



7 de desembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix de l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Igualtat i Feminismes, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions

-1 Els problemes que es volen solucionar

Alguns dels problemes que es pretenen solucionar amb aquesta iniciativa normativa són:

- Persistència de situacions i mecanismes de discriminació racial, així com l'increment de discursos d'odi racistes i excloents.
- Insuficiència de mecanismes legals existents per la prevenció i erradicació de totes les formes de racisme, fet que requereix una combinació d'actuacions específiques i generalistes per evitar la reproducció i la normalització del racisme social, estructural i institucional en qualsevol de les seves formes.
- Connexions entre les diferents formes de racisme i les situacions de discriminació i d'exclusió social que afecten les persones racialitzades i/o migrades.

Per tal de determinar la població que pateix la discriminació de forma més freqüent existeixen varis instruments que hem revisat, i que recullen diverses dades com la memòria del servei de delictes d'odi i discriminació de les Fiscalies de Catalunya, així com els informes i les dades que publiquen de manera periòdica organismes com l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (FRA), la Comissió Europea contra el Racisme i la Intolerància (ECRI), el Consell per l'Eliminació de la Discriminació Racial o Ètnica o l'Observatori Espanyol del Racisme i la Xenofòbia (ambdós d'àmbit estatal), i el Comitè per a l'Eliminació de la Discriminació Racial (CERD) encarregat de supervisar l'aplicació de la Convenció sobre l'Eliminació de totes les Formes de Discriminació Racial pels estats membres de les Nacions Unides.

Així, el 2020 ens trobem que segons l'informe anual de SOS Racisme es van identificar 182 situacions de racisme a Catalunya, de les quals només 99 van ser denunciades com a vulneració de drets amb motivació racista, i pel mateix any l'Observatori de la Islamofòbia a Catalunya va registrar 19 casos d'islamofòbia manifesta i 15 casos de vexacions personals. Simultàniament, la Fundació Secretariat Gitano inclou al seu informe del mateix any 633 casos atesos de discriminació i antigitanisme.

L'informe sobre drets fonamentals de l'any de la FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), a l'apartat de racisme, xenofòbia i formes connexes d'intolerància alerta sobre que el racisme i la ideologia d'extrema dreta continuen plantejant importants desafiaments a tota la UE durant el 2020, ja que vàries persones van ser assassinades per motius racistes de delictes d'odi

i extremistes, seguint una tendència observada en anys anteriors. Es manifesta que els organismes nacionals i internacionals de drets humans han expressat la seva preocupació pel creixement del discurs d'odi a Internet, sovint perpetrat pels mitjans de comunicació o figures polítiques, contra persones migrant i minories ètniques.

Les conclusions de les enquestes de la FRA han revelat que les minories ètniques, incloses les persones migrants, pateixen cada cop més discriminació a diferents esferes de la vida, i que persisteixen percepcions i estereotips discriminatoris entre la població en general. A més s'insisteix en què aquestes tendències es van intensificar amb el brot de la pandèmia de COVID-19.

Però malgrat la informació de què disposem en aquests informes i memòries dels organismes esmentats, a Catalunya no tenim accés a dades d'origen ètnico-racial de manera sistemàtica, transversal, objectiva i que doni una cobertura eficient i eficaç a la diversitat ètnico-racial que conforma la nostra societat, i que va més enllà dels processos històrics migratoris o la colonització. L'obtenció de dades estadístiques facilitaria el coneixement per part dels poders públics dels objectius estratègics a desenvolupar i per això cal garantir l'obtenció i tractament d'aquestes dades en el text legal.

Aquest exercici de governança i rendiment de comptes cap a la ciutadania que representaria obtenir aquesta informació així com el seu tractament ha de servir, i la llei així ho ha de garantir, per transformar la nostra societat i erradicar totes les formes de racisme, i mai per discriminar, excloure o reprimir la població racialitzada, com ja han fet algunes lleis que formen part de la nostra història, com les lleis antigitanes, que han servit per controlar i intentar exterminar un poble.

L'informe de la Comissió Europea al Parlament Europeu i al Consell de 17 de gener de 2014 (Informe conjunt sobre l'aplicació de la Directiva 2000/43/CEE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic i la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació) indica que: "Tota la informació disponible confirma els baixos nivells de denúncia de casos de discriminació, tant inicial, per exemple a un organisme de promoció de la igualtat o a la policia, com a l'acció judicial".

Mitjançant aquesta iniciativa legislativa, i en l'àmbit de les seves competències, la Generalitat de Catalunya aplica les directives de la UE; la Directiva 2000/43/CE, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic i la Directiva 2000/78/CE, de 27 de novembre de 2000, per l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació enteses per les institucions europees com a «norma mínima» i fonament per a una «política exhaustiva contra les discriminacions», i per això es demana prendre en compte, així, les recomanacions de l'Agència Europea de Drets Fonamentals de 2008 i la Decisió Marc 2008/913/JAI del Consell de 28 de novembre.

-2 Els objectius que es volen assolir

La finalitat d'aquesta iniciativa legislativa és combatre totes les ideologies que promouen l'odi, el racisme i la discriminació racial, ja sigui pel marcador del color de la pell, el fenotip, l'origen o la nacionalitat, la religió o altres característiques ètnico-racials, i de manera específica al nostre país l'antigitanisme, la islamofòbia, i la xenofòbia o el racisme.

L'objectiu principal és impulsar una política pública específica per erradicar el racisme en totes les seves dimensions i manifestacions, prenent en especial consideració les estructurals, les institucionals i les socials, així com impulsar la creació, la concreció i l'harmonització dels marcs normatius i institucionals existents de forma que es potenciï una actuació coordinada per avançar cap a la justícia racial i la igualtat efectiva i real. En darrer terme, l'objectiu principal de la llei és erradicar els supòsits de segregació, exclusió, discriminació i/o violència que pateixen les persones migrades i/o racialitzades, tot garantint el seu dret a una vida lliure de violències racistes.

Altres objectius específics són els següents:

- a. Contribuir en la coordinació entre administracions públiques i entitats socials representatives de les persones racialitzades, així com les que defensen i promouen els drets i les llibertats d'aquelles que pateixen racisme en totes les seves formes.
- b. Potenciar el posicionament i el compromís públic contra el racisme estructural, social i institucional, i les seves formes d'expressió específica (antigitanisme, islamofòbia, xenofòbia, racisme antimigració, negrofòbia, sinofòbia, antisemitisme o altres), prestant especial atenció als processos històrics, polítics i culturals que han contribuït a la construcció de la diferència en termes negatius.
- c. Aplicar un enfoc transversal de l'antiracisme a tots els nivells de l'administració pública, partint de la formació i la capacitació dels treballadors i treballadores de la funció pública, per tal de contribuir a prevenir i a erradicar el racisme institucional i fer així efectiu l'accés i el gaudi de drets per a tota la ciutadania.
- d. Afavorir la comprensió i la intervenció interseccional sobre les violències i les discriminacions que pateixen les persones migrades i/o racialitzades, amb especial atenció a dones, joves i persones LGBTI+.

El projecte de llei establirà diferents actuacions específiques i generalistes, així com accions positives, que compleixin amb els objectius expressats anteriorment.

Així doncs, amb aquesta iniciativa es pretén obrir espais de debat, diàleg i presa de decisions a totes les institucions i espais de la ciutadania, per tal d'apropar els valors antiracistes al conjunt de la població.

En definitiva pretenem que ningú pateixi cap forma de racisme a Catalunya, per tal d'augmentar el benestar de tota la ciutadania reconeixent la seva diversitat, i alhora reconeixent els processos històrics discriminatoris i colonials per tal de fer la nostra societat actual més justa i solidària, reparant i aportant dignitat a totes les persones, especialment a les persones racialitzades.

-3 Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Les opcions de què es disposa per solucionar els problemes esmentats són:

- L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual: la no tramitació de la Llei implicaria mantenir una situació de manca de regulació de les mesures per erradicar el racisme en totes les seves dimensions i manifestacions, així com suposaria no elevar a nivell de norma les recomanacions internacionals per erradicar el racisme en totes les seves formes.

La conseqüència directa de no adoptar aquest avantprojecte de Llei és la permanència i persistència de situacions de racisme estructural, institucional i social en totes les seves dimensions i manifestacions existents en territori en les seves diferents dimensions, donat que amb els instruments actuals no s'ha aconseguit revertir aquesta situació i molt menys erradicar-la. A més a més, la no adopció de l'avantprojecte de Llei comportarà l'incompliment d'una de les mesures previstes en el Pla de Govern de la XIV Legislatura aprovat per Acord del Govern de 21 de setembre de 2021.

- L'opció no normativa no es considera adequada per assolir els objectius, atès que és important tenir un instrument jurídic estable, segur i eficaç, atesa la importància de la matèria que es pretén regular. Tanmateix, existeixen actualment diversos plans plurianuals i integrals que també recullen en els seus objectius estratègies o actuacions que inclouen la lluita contra el racisme d'alguna manera, així com una llei horitzontal que reconeix totes les formes de discriminació, inclosa la ètnico-racial. Però donat que el racisme és un fenomen estructural, i partint de les dades de les que disposem valorem que aquestes opcions explicitades no són suficients per si mateixes, el que requereix una norma d'obligat compliment que treballi de manera específica i transversal l'erradicació de totes les formes de racisme.

- L'opció normativa preferida, la d'aprovar una llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions, ha de permetre disposar d'una eina per regular aquesta matèria de forma integral, i comporta el compliment d'un mandat que l'Estatut dirigeix als poders públics.

Pel que fa al rang de la disposició normativa, l'article 37.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que la regulació dels drets establerts al títol I (article 15) s'ha de fer mitjançant una Llei del Parlament, així mateix, mitjançant aquesta iniciativa legislativa es compleix amb un mandat que l'Estatut dirigeix als poders públics (article 40.8) i el qual correspon establir per llei.

Davant del fenomen estructural que representa el racisme així com les seves causes i conseqüències, els poders públics han elevar a nivell de norma les recomanacions internacionals per erradicar el racisme en totes les seves formes, per tal que cap persona racialitzada el pateixi, augmentant així el benestar de tota la ciutadania i aconseguint societats més justes i solidàries, on tothom pugui aportar i sentir-se reconeguda.

Per aquesta raó volem establir mecanismes per a la prevenció, eliminació i sanció d'actes i conductes de racisme per tal de desenvolupar les eines necessàries per estudiar i visibilitzar el racisme institucional i social en la nostra societat amb la finalitat d'erradicar-lo, incorporant mecanismes d'anàlisi, seguiment i fiscalització de les polítiques amb mesures universals i específiques, així com dissenyar i implementar polítiques públiques destinades a garantir el dret a la participació política de les persones migrades i/o racialitzades.

-4 Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

La Generalitat de Catalunya seria una administració pionera a crear una llei específica integral i transversal per donar resposta al racisme, l'antigitanisme, la islamofòbia, la xenofòbia i totes les formes de racisme. La implementació de l'avantprojecte requerirà de l'acompliment d'unes noves funcions de coordinació, promoció, foment, supervisió i control que donin garantia efectiva a les mesures regulades.

D'aquesta manera, s'aconsella redimensionar l'equip tècnic a òrgans ja existents que han de vetllar i contribuir en la implementació de les mesures que introduirà la llei, en l'execució de les competències respectives i en la coordinació de l'actuació administrativa, així com dotar dels mitjans econòmics necessaris per tal de poder implementar aquestes mesures. Paral·lelament, degut al caràcter transversal i integral de la llei i a la seva implementació territorial, cal preveure un reforç de l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la no-discriminació per assegurar la coordinació administrativa i territorial de la implementació de la llei, amb els mitjans personals i el pressupost necessari.

Aquesta iniciativa pretén tenir un caràcter integral, ja que abastarà diferents formes de racisme i es projectarà en els diferents àmbits de la vida i de la convivència, sens perjudici de regulacions sectorials més específiques on s'aplicarà amb caràcter supletori.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Aquest desplegament tindria en compte la transversalitat de la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació i es faria de forma paral·lela i complementària. Per aquest motiu, més endavant, i en el seu cas, es realitzaria l'oportuna valoració sempre d'acord amb el marc legislatiu aplicable a l'administració local.

La llei descriurà la distribució de competències en el marc del seu desplegament als ens locals amb l'objectiu de millorar l'atenció i l'accés a la ciutadania.

El règim especial del municipi de Barcelona es regula, fonamentalment, per la Llei 22/1998, de 10 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona. Si bé en l'articulat no queda regulat de manera genèrica, el preàmbul de la Llei, assenyalava la qualitat com a exigència cívica, que s'ha de traduir en una millora efectiva dels serveis municipals, en tots els camps, per a tothom, sense excepcions ni discriminacions per raó de sexe, d'edat, de llengua, d'origen o de religió.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

No hi ha una relació directa entre l'aprovació de l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions, d'una banda, i la disminució de càrregues administratives o la simplificació administrativa, d'altra banda. Ara bé, entenem que la llei afectarà les persones, en tant que la llei definirà el reconeixement de drets.

En el desenvolupament de l'avantprojecte de llei, pel cas que hagin procediments o tràmits administratius, es tindrà en compte l'ús dels mitjans electrònics d'acord amb la Llei 19/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Així mateix, també s'examinarà si hi ha aspectes de la llei que afecten a la simplificació administrativa d'acord amb el que estipula el Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica, dins del que pugui ser d'aplicació en matèria de família.

En aquest sentit, els articles 33 i 34 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, estableix com a principis que han de regir l'actuació de les administracions públiques de Catalunya, el principi d'intervenció mínima i de simplificació administrativa referits tant a les empreses com als ciutadans i les ciutadanes. Per tant, en l'elaboració de l'avantprojecte de llei caldrà tenir present aquests dos principis en els procediments que afectin els ciutadans i les ciutadanes. Així mateix caldrà identificar i justificar les càrregues que se'ls imposin a la memòria d'avaluació que acompanyi l'expedient normatiu, de

conformitat amb l'article 36.3.b) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Tenint en compte que aquesta proposta legislativa persegueix eliminar tota forma de discriminació, tracte desigual, dominació i exclusió per raó ètnico-racial, podem afirmar que l'impacte econòmic, social i també ambiental serà molt important i difícil de quantificar econòmicament.

La manca de dades sobre les persones racialitzades a Catalunya no permet arribar a un nivell profund d'anàlisi basat en dades empíriques, que aportí evidències en quant a poder mesurar el nivell de racisme a la nostra societat, així com de quina manera els instruments actuals, normatius i no normatius, estan millorant la situació a través de les polítiques públiques destinades a fer-ho, fent-ne un seguiment exhaustiu i una avaluació.

Es posa en evidència la manca d'una perspectiva antiracista a les mesures adreçades a lluitar contra la discriminació i l'exclusió social, la qual cosa té un impacte directe en de quina manera les mesures implementades arriben a la població racialitzada, per exemple en quant a la seva situació de pobresa. Alhora, la manca d'aquesta perspectiva presenta la reproducció o consolidació d'obstacles per a aquestes poblacions que les deixa fora d'algunes prestacions o mesures polítiques implementades per erradicar l'exclusió o la pobresa per exemple. De manera que amb l'aprovació de la proposta legislativa que proposem volem aportar aquesta perspectiva antiracista a totes les polítiques públiques que tinguin com a objectiu la inclusió i la cohesió social.

Tanmateix, el racisme és un element que es troba fortament arrelat a les estructures polítiques i la societat catalana, amb arrels profundes que en molts casos no percebem. Es troba present a tots els àmbits de la societat, des de les escoles al mercat laboral, passant per l'habitatge, la salut i altres serveis socials. Si tenim en compte que les informacions de les que disposem ens alerten d'un increment del racisme en tots els àmbits, especialment en l'accés a l'habitatge, l'educació i les forces i cossos de seguretat, valorem que una llei que tingui com finalitat erradicar qualsevol forma de discriminació racial tindrà un important impacte en la vida de les persones, tant les racialitzades com la societat majoritària, en avançar els valors de justícia i igualtat efectiva al dia a dia de la gent, fent també real i equiparable la inclusió i la cohesió social. Aquests impactes, que seran econòmics, socials i ambientals, amb una futura regulació que aportí dades a més a més seran mesurables i aportaran evidències del que funciona i cal millorar i reforçar, i del que no funciona perquè no té impacte en la població i cal eliminar o redissenyar en quant a polítiques públiques.

Pel que fa a la valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, s'informa el que segueix:

L'objecte d'aquesta directiva és aconseguir un mercat interior efectiu que garanteixi la lliure circulació de serveis entre els estats de la Unió, mitjançant l'eliminació d'obstacles legals i administratius que dificulten una prestació efectiva de serveis entre estats membres. Aquesta directiva s'aplica als requisits que afecten l'accés a una activitat de serveis o llur exercici, serveis que es realitzen per una contraprestació econòmica. El present Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions no afecta el mercat interior, sinó a combatre qualsevol classe de situació de racisme i tota forma de discriminació i consolidació de polítiques públiques en la protecció i prevenció.

Els serveis que des de l'Administració es realitzaran d'acord amb l'avantprojecte de llei, no comportaran cap mena de contraprestació econòmica, per les persones o grups inclosos en l'avantprojecte, per la qual cosa les consideracions de la Directiva no afecten les matèries regulades en l'avantprojecte.

Així doncs, aquesta norma no resulta afectada per la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

-5 La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència.

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia sobre el projecte normatiu, atès el grau d'afectació que l'adopció de l'opció preferida pot tenir sobre la ciutadania en general. La consulta pública prèvia que es durà a terme, així com les aportacions que puguin efectuar les persones i entitats o associacions que es puguin rebre al llarg de la tramitació de la iniciativa, és l'adequada per garantir la participació de la ciutadania i arribar al màxim consens en la solució normativa que s'adopti.