



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)286

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de
2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os
empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular [COM(2014)286]¹.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

2 – É referido na presente iniciativa que, em 2013, foram detetados 386 230 nacionais de países terceiros em situação irregular na UE, contra 608 870 em 2008².

¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20140286.do>

² Eurostat, 2013, dados não disponíveis para NL e EL.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

É, também, mencionado que esta diminuição pode ser atribuída, em parte, à crise económica, que dificultou a procura de emprego em muitas regiões da União Europeia (UE). Este fenómeno, porém, é por natureza difícil de quantificar, uma vez que muitos migrantes em situação irregular não são detetados e a possibilidade de encontrar trabalho continua a ser um importante incentivo para a migração irregular para a UE.

3 – É, igualmente, indicado que o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular resulta do encontro entre a oferta dos migrantes que procuram melhores condições de vida e a procura dos empregadores que visam tirar partido de trabalhadores pouco qualificados e dispostos a aceitar empregos mal pagos em setores de utilização intensiva de mão-de-obra, tais como a construção civil, a agricultura, a limpeza e a hotelaria/restauração.

4 - O emprego ilegal é prejudicial em muitos aspetos, originando a diminuição de verbas para os orçamentos públicos, sob a forma de impostos ou de contribuições para a segurança social, e implicando igualmente a substituição de trabalhadores ou a sua não contratação por via legal, o que leva as pessoas a trabalharem em condições perigosas, sem beneficiarem de qualquer tipo de seguro.

5 – Por conseguinte, a Diretiva 2009/52/CE³, adotada em 18 de junho de 2009, tem por objetivo contrariar o fator de atração resultante da possibilidade de encontrar trabalho. Reforça as sanções para o emprego ilegal e melhora os mecanismos de deteção, prevendo, simultaneamente, medidas de proteção, visando corrigir as injustiças suportadas pelos migrantes em situação irregular.

6 - Na sequência da transposição da Diretiva 2009/52/CE, todos os Estados-Membros proíbem o emprego de migrantes em situação irregular e aplicam sanções financeiras, administrativas ou penais aos empregadores.

³ Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 168 de 30.6.2009, p. 24 («Diretiva sanções aplicáveis aos empregadores»).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Deste modo, é referido que a severidade das sanções, tal como determinada pela legislação, varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Tal suscita preocupações quanto ao carácter efetivo, proporcionado e dissuasivo das sanções. Este aspeto deverá, portanto, ser objeto de uma avaliação mais aprofundada.

7 – Por conseguinte, importa mencionar as conclusões da presente iniciativa: *“alguns Estados-Membros ainda não implementaram as medidas de proteção previstas na diretiva de forma satisfatória. Continua a haver margem para melhorias em todos os domínios que proporcionem proteção aos migrantes em situação irregular, quer se trate do direito de apresentar uma queixa contra o empregador, de mecanismos eficazes para esse efeito ou algo tão básico como a comunicação sistemática e objetiva de informações sobre os seus direitos.*

Alguns Estados-Membros terão muito provavelmente de desenvolver esforços substanciais para melhorar não só a comunicação dos seus relatórios de inspeção, mas também as próprias inspeções e a forma como estabelecem as prioridades mediante a identificação sistemática dos setores de risco.

Com base nos dados recolhidos em 2012, resulta que ainda há muito a fazer para garantir a existência de um sistema de inspeções adequado e eficaz. A falta de tal sistema coloca gravemente em causa a aplicação eficaz da proibição de emprego ilegal e os esforços dos Estados-Membros para reduzir as divergências na aplicação da diretiva.

Uma vez que os Estados-Membros são obrigados a comunicar um relatório sobre as inspeções antes de 1 de julho de cada ano, a Comissão continuará a acompanhar de perto as medidas dos Estados-Membros neste âmbito e, se necessário, adotará medidas adicionais. A fim de sensibilizar os Estados-Membros para essas inspeções e outros eventuais problemas detetados na transposição da diretiva, a Comissão iniciou intercâmbios bilaterais com cada Estado-Membro e lançará procedimentos EU Pilot, se for caso disso.

A Comissão ajudará os Estados-Membros a assegurarem um nível satisfatório de aplicação da diretiva em toda a UE. Como tem feito de forma contínua desde a adoção da diretiva em 2009, a Comissão convidará os Estados-Membros a examinarem a transposição jurídica e a aplicação de várias disposições cruciais da diretiva em futuras reuniões. Se necessário, podem ser igualmente elaboradas orientações sobre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a aplicação prática da diretiva, designadamente sobre o respeito dos direitos dos migrantes.

De momento, a Comissão não tenciona propor qualquer alteração à diretiva. Avaliará, ao longo do tempo, se as legislações de transposição se revelam suficientes para reduzir o emprego ilegal e se constituem um incentivo para a utilização de canais de imigração legais no interesse dos migrantes, empregadores e Estados-Membros.”

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 16 de setembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Gabriel Corte-Real Goucha)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2014) 286 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7º, n.º 1, e n.º 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a COM (2014) 286 final.

Todavia, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe a esta Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade no âmbito da emissão do presente relatório.

II. Breve análise

A COM (2014) 286 final, reporta-se à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A presente comunicação, baseada num estudo realizado para a Comissão, responde à obrigação de a Comissão apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho relatórios sobre a aplicação da Diretiva “Sanções aplicáveis aos empregadores”.

Embora se trate de um fenómeno de difícil contabilização, de 2008 para 2013 foi registada uma diminuição dos nacionais de países terceiros em situação irregular na UE: de 608870 para 386230.

A Diretiva 2009/52/CE¹, tem, precisamente, como objetivo contrariar o fator de atração resultante da possibilidade de encontrar trabalho, reforçando as sanções para o emprego ilegal e melhorando os mecanismos de deteção, prevendo simultaneamente medidas de proteção que visam corrigir as injustiças dos migrantes em situação irregular; sendo que, todos os Estados-Membros vinculados pela Diretiva proibem atualmente o emprego de imigrantes em situação irregular².

No contexto das sanções contra a cadeia de empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, estão em vigor nos Estados-Membros sanções financeiras, previstas no artigo 5.º, agravadas de acordo com o número de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente, exigindo-se ainda que o empregador pague as despesas com o regresso³. - Da análise do Quadro 1 da comunicação (sanções financeiras), resulta que o montante das coimas aplicadas varia entre os Estados-Membros, o que pode ser preocupante uma vez que nem sempre as sanções financeiras são superiores aos benefícios associados ao emprego de migrantes em situação irregular.

¹ Que faz parte de um conjunto de medidas aprovadas para lutar eficazmente contra a imigração ilegal - como por exemplo, a gestão integrada da cooperação operacional nas fronteiras; e cujo exemplo mais recente é a Diretiva “Trabalhadores sazonais” - 2014/36/UE, de 26 de fevereiro.

² E só alguns, que não Portugal, abrem uma exceção para aqueles cuja expulsão tenha sido adiada.

³ À exceção do que ocorre na Suécia e em Itália.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Também sanções penais estão previstas (artigo 9.º e 10.º) e em vigor para casos particularmente graves de emprego ilegal, como infrações repetidas de forma persistente, quando envolverem um número significativo de nacionais de países terceiros, quando as condições de trabalho forem particularmente abusivas, quando o empregador tenha conhecimento de que o trabalhador é vítima de tráfico de seres humanos, e nos casos de emprego ilegal de menores. Portugal está entre os 14 Estados-Membros que tiveram de introduzir na sua legislação sanções penais contra estas formas específicas de emprego ilegal.

- Da análise do Quadro 2 da comunicação (sanções penais), resultam diferenças consideráveis no que toca ao grau de severidade das sanções penais.

Existem também sanções penais aplicáveis a pessoas coletivas (artigos 11.º e 12.º), bem como, na maioria dos Estados-Membros (incluindo Portugal), medidas suplementares prevendo sanções dos empregadores condenados por emprego ilegal (artigo 7.º), tais como: exclusão do direito a alguns ou todos os benefícios públicos por um período até cinco anos, exclusão da participação em contratos públicos por um período até cinco anos, obrigação de reembolso de alguns ou todos os benefícios públicos concedidos ao empregador até 12 meses antes da deteção do emprego ilegal, e encerramento temporário ou permanente dos estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infração.

No âmbito da responsabilidade de toda a cadeia dos empregadores (artigo 2.º, al.c), artigo 8.º, 9.º, n.º 2 e artigo 11.º), para garantir a eficácia da proibição do emprego ilegal, todos os Estados-Membros utilizam a definição de emprego em sentido lato; sendo que o artigo 8.º exige que toda a cadeia de empregadores seja obrigada a pagar as sanções financeiras previstas no artigo 5.º. Os Estados-Membros devem assegurar que a instigação, o favorecimento e a cumplicidade na prática dolosa de emprego de migrantes em situação irregular são punidos como infração penal, e, bem assim, que as pessoas coletivas são responsabilizadas pelas infrações penais.

No campo das medidas de proteção a favor dos nacionais de países terceiros ilegalmente empregados, no que concerne aos pagamentos em atraso e impostos (artigo 6.º,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

n.º 1 e artigo 8.º), prevê-se que os migrantes em situação irregular tenham direito a ser remunerados pelo trabalho efetuado e obriga-se o empregador a pagar todos os impostos e contribuições para a segurança social.

Quanto ao acesso à justiça e à facilitação de queixas (artigo 6.º, n.º 2 a 5 e artigo 13.º), a falta de mecanismos específicos para o efeito em numerosos Estados-Membros - como o direito expresso de os migrantes ilegalmente empregues apresentarem queixa contra o empregador devido a trabalho não remunerado, o de receberem os pagamentos em atraso devidos, e serem informados de forma sistemática e objetiva dos seus direitos - pode ser contraproducente na luta contra o emprego ilegal; mas encorajar as queixas contra o empregador pode, por seu turno, desempenhar um importante papel nos estratégias dos Estados-Membros de deteção de trabalho ilegal.

No que concerne à deteção de emprego ilegal e aplicação desta proibição, existem medidas preventivas e obrigações dos empregadores (artigo 4.º), como a posse e apresentação de autorização de residência válida ou outro documento que autorize a permanência antes do início do emprego, cuja cópia terá de ser mantida pelos empregadores pelo menos durante o período de emprego, notificando as autoridades do início do mesmo.

As inspeções (artigo 14.º) têm de ser eficazes e adequadas para lutar contra o emprego ilegal, sendo importante identificar os setores de maior risco; no entanto, pode ser melhorado o procedimento de comunicação de relatórios (existindo já um modelo de relatório). - O Quadro 3 (inspeções realizadas em 2012) revela que o número de inspeções realizadas em alguns Estados-Membros dificilmente dissuadirá um empregador de recrutar migrantes em situação irregular.

Em conclusão, na sequência da transposição da Diretiva 2009/52/CE todos os Estados-Membros proíbem o emprego de migrantes em situação irregular e aplicam sanções financeiras, administrativas ou penais aos empregadores; todavia, são necessárias melhorias nos diversos campos de atuação da mesma. No entanto, a Comissão ajudará os Estados-Membros a assegurarem um nível satisfatório de aplicação da Diretiva em toda a União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não tencionando a Comissão propor, de momento, qualquer alteração à Diretiva, avaliará se as legislações de transposição se revelam suficientes para reduzir o emprego ilegal e se constituem um incentivo para a utilização de canais de imigração legais no interesse dos migrantes, empregadores e Estados-Membros.

III – Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

Que o presente relatório referente à COM (2014) 286 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 30 de junho de 2014

A Deputada Relatora

(*Maria Paula Cardoso*)

O Presidente da Comissão

(*Fernando Negrão*)