



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.5.2007
COM(2007) 249 final

2007/0094 (COD)

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em
situação irregular**

(apresentada pela Comissão)

{SEC(2007) 596}

{SEC(2007) 603}

{SEC(2007) 604}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1) CONTEXTO DA PROPOSTA

- **Justificação e objectivos da proposta**

A presente proposta integra-se nos esforços da UE para desenvolver uma política global de migração. Em Setembro de 2007, a Comissão tenciona apresentar uma primeira proposta sobre a migração legal em conformidade com o seu plano de acção de Dezembro de 2005¹.

Um dos factores que incentiva a imigração clandestina para a UE é a possibilidade de encontrar trabalho. A presente proposta procura reduzir esse factor de atracção, ao concentrar-se no emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE. Tendo por ponto de partida as medidas existentes nos Estados-Membros, o objectivo é assegurar que todos os Estados-Membros introduzam sanções similares para os empregadores desses nacionais de países terceiros e as cumpram de modo eficaz.

A Comissão sugeriu estas medidas na sua Comunicação sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros², de Julho de 2006. O Conselho Europeu aprovou esta sugestão em Dezembro de 2006, convidando a Comissão a apresentar propostas.

- **Contexto geral**

O emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular (a seguir designado "emprego ilegal") resulta do facto de existirem migrantes que procuram melhores condições de vida e satisfazem a procura de empregadores dispostos a tirar partido dos trabalhadores que aceitam empregos habitualmente pouco qualificados e mal pagos. É claro que as proporções assumidas por este fenómeno são difíceis de quantificar: segundo as estimativas, o número de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE varia entre 4,5 e 8 milhões de pessoas. O emprego ilegal incide essencialmente em certos sectores: construção civil, agricultura, limpeza e hotelaria/restauração.

Agindo como factor de atracção para a imigração clandestina, o emprego ilegal, tal como o trabalho não declarado dos cidadãos da UE, conduz a perdas para as finanças públicas, à redução dos salários e à deterioração das condições de trabalho, pode provocar a distorção da concorrência entre as empresas e faz com que os trabalhadores não declarados não beneficiem da segurança social e dos direitos de reforma, cujo usufruto depende do pagamento das contribuições. Além disso, os nacionais de países terceiros empregados ilegalmente encontram-se numa situação particularmente vulnerável pois é provável que, se forem detectados, sejam obrigados a regressar ao seu país de origem.

A presente proposta tem por objecto a política de imigração e não a política social ou laboral. Ao abrigo da presente proposta, é o empregador que será sancionado e não os

¹ COM(2005) 669.

² COM(2006) 402.

nacionais de países terceiros empregados ilegalmente (embora a proposta da Comissão de 2005 de uma directiva relativa ao regresso exigisse que, como regra geral, os Estados-Membros tomassem uma decisão de repatriamento em relação aos nacionais de países terceiros em situação irregular).

- **Disposições em vigor no domínio da proposta**

A Recomendação do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, relativa à harmonização dos meios de luta contra a imigração e o emprego ilegais³ estabelecia que os empregadores que pretendessem contratar estrangeiros deviam ser incentivados a verificar a regularidade da sua situação em matéria de residência e trabalho e que um empregador de um estrangeiro sem autorização devesse ficar sujeito a sanções. A Recomendação do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, sobre a luta contra o emprego ilegal de nacionais de Estados terceiros⁴ estabelecia, nomeadamente, a proibição da contratação de nacionais de países terceiros que não possuíssem a necessária autorização, sob pena da aplicação de sanções de ordem penal e/ou administrativa. A presente proposta tem por ponto de partida essas recomendações, exigindo aos Estados-Membros que proíbam o emprego ilegal, prevejam sanções e exijam aos empregadores que tomem medidas preventivas e procedam a controlos.

A política da UE contra a imigração ilegal inclui disposições contra o tráfico de seres humanos e a passagem ilegal de pessoas através das fronteiras. A decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos⁵ criminaliza o tráfico de uma pessoa para efeitos de exploração laboral ou sexual e aproxima as sanções aplicáveis. O emprego ilegal ao abrigo da presente proposta poderá também corresponder à infracção penal mais grave atribuída ao tráfico se estiverem reunidas as condições da decisão-quadro, incluindo a utilização de coerção ou manipulação para efeitos de exploração laboral. A presente proposta aplica-se, no entanto, à situação mesmo que não se verifique coerção ou manipulação.

A Directiva de 2002⁶ e a decisão-quadro que a acompanha⁷ abordam a passagem ilegal de pessoas através das fronteiras, definindo as infracções que consistem no auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e aproximando as sanções. Não se pode excluir que o emprego ilegal esteja combinado com a facilitação da entrada e/ou residência, embora a presente proposta também abranja os empregadores que não contribuíram para a entrada ou residência dos nacionais de países terceiros empregados ilegalmente.

- **Coerência com outras políticas e objectivos da União**

O emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular faz parte de um problema mais vasto que consiste no trabalho não declarado, ou seja, actividades

³ JO C 5 de 10.1.1996, p. 1.

⁴ JO C 304 de 14.10.1996, p. 1.

⁵ JO L 203 de 1.8.2002, p. 1.

⁶ JO L 328 de 5.12.2002, p. 17.

⁷ JO L 328 de 5.12.2002, p. 1.

remuneradas que são legais no que se refere à sua natureza mas que não são declaradas às autoridades públicas⁸. O trabalho não declarado e outros aspectos associados dizem não só respeito aos nacionais de países terceiros mas também aos cidadãos da UE, tencionando a Comissão apresentar uma comunicação sobre este assunto no Outono de 2007.

As medidas previstas ao abrigo da presente proposta são coerentes e apoiam a política e as acções a nível comunitário para evitar e combater a fraude fiscal.

A presente proposta está em conformidade com os direitos fundamentais. Não afecta os direitos dos nacionais de países terceiros como trabalhadores, como é o caso do direito de aderir a um sindicato, de participar e beneficiar das negociações colectivas e de usufruir de condições de trabalho que respeitem as normas de saúde e segurança. No que se refere às infracções pelas quais os empregadores poderão ser considerados responsáveis, é de notar que, ao abrigo da presente proposta, um empregador que controle os documentos dos candidatos a emprego não será considerado responsável se, por exemplo, se verificar posteriormente que esses documentos são, de facto, falsos. A aplicação de sanções penais limita-se aos casos graves, sendo a sanção penal proporcional ao grau de gravidade da infracção. Os dados pessoais com que os empregadores e as autoridades serão solicitados a lidar em aplicação da presente proposta têm de ser tratados em conformidade com o disposto na Directiva 25/46/CE relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados⁹.

2) CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DO IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Métodos de consulta utilizados, principais sectores visados e perfil geral dos inquiridos

Foram realizadas reuniões com a CES e a UNICE/*Business Europe*. Os Estados-Membros foram consultados no âmbito do Comité sobre a Imigração e o Asilo da Comissão.

Os seminários e os grupos de trabalho realizados, que reuniram representantes dos parceiros sociais e outras ONG, também contribuíram para a elaboração da proposta. No âmbito do estudo externo encomendado pela Comissão para apoiar a avaliação do impacto, foram realizadas novas consultas aos Estados-Membros (incluindo os seus organismos de execução), sindicatos, organizações patronais e ONG, recorrendo-se para tal a questionários e entrevistas.

Síntese das respostas e forma como foram tidas em consideração

A Comissão teve em conta os comentários efectuados em resposta à sua Comunicação de Julho de 2006.

⁸ COM(98) 219.

⁹ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Não foi necessário recorrer a competências especializadas externas.

- **Avaliação do impacto**

Para a avaliação do impacto foram consideradas as seguintes opções:

Opção 1: Status quo. Embora a maioria dos Estados-Membros (se não todos) já tenha adoptado sanções aplicáveis aos empregadores e tomado medidas preventivas, estas ainda não provaram a sua eficácia. Esta opção não criaria condições de concorrência equitativas e a situação poderia até deteriorar-se dada a possibilidade de aumento das diferenças existentes entre os Estados-Membros. O nível de sanções existentes poderia ser tão baixo que não conseguisse neutralizar as vantagens económicas do emprego ilegal. Deste modo, não seria enviada uma mensagem inequívoca aos empregadores, países terceiros e nacionais de países terceiros de que estavam a ser reduzidas as falhas no sistema que permitem escapar às sanções.

Opção 2: Harmonização das sanções para os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE, com uma obrigação de cumprimento para os Estados-Membros (obrigação de efectuar um certo número de inspecções nos locais de trabalho). Esta opção reduziria as diferenças da legislação e a variabilidade do seu cumprimento e promoveria a igualdade das condições de concorrência. O nível mínimo de sanções aplicáveis aos empregadores aumentaria em vários Estados-Membros, o que teria por efeito reforçar o seu poder dissuasivo. Seria possível que o emprego ilegal diminuísse em consequência de uma aplicação mais rigorosa.

Opção 3: Harmonização das medidas preventivas: requisitos comuns na UE para que os empregadores copiem a documentação pertinente (autorização de residência) e notifiquem os organismos nacionais competentes. Esta opção reduziria o emprego ilegal, dado que o empregador estaria em condições de determinar rapidamente se um empregado potencial está autorizado a trabalhar. A sobrecarga adicional para os empregadores seria mínima. Vários Estados-Membros já exigem aos empregadores que verifiquem os documentos. Seria promovida a igualdade das condições de concorrência, já que os mesmos procedimentos seriam adoptados em toda a UE. Contudo, é possível que aumentasse a fraude em relação à identidade e a falsificação de documentos. Seria necessário assegurar a protecção dos dados.

Opção 4: Harmonização das sanções aplicáveis aos empregadores e das medidas preventivas (ou seja, opções 2 e 3). Segundo esta opção, os impactos positivos das opções 2 e 3 reforçar-se-iam mutuamente, sendo enviada uma mensagem mais clara do empenhamento da UE na luta contra o emprego ilegal.

Opção 5: Campanha de sensibilização da UE sobre as consequências de contratar um nacional de país terceiro em situação irregular. Esta opção requereria poucos recursos para a sua aplicação e poderia ter um impacto temporário mas positivo no cumprimento da legislação. Não conduziria, todavia, a qualquer redução a médio ou a longo prazo do emprego ilegal, pois os empregadores já estão conscientes das suas consequências negativas.

Opção 6: Identificação e intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros em

matéria de sanções aplicáveis aos empregadores. Todas as partes interessadas consideram que é necessário um maior cumprimento da legislação e esta opção aumentaria a capacidade e, por conseguinte, a eficácia dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei. Contudo, os recursos para a inspecção continuariam a estar dependentes dos Estados-Membros. A contribuição para a criação de condições de concorrência equitativas seria limitada, porque as variações a nível das sanções e das medidas preventivas permaneceriam, podendo até aumentar.

Tendo em conta os pareceres dos Estados-Membros e das partes interessadas, a comparação entre as opções e seus impactos levou à conclusão de que a melhor opção é a combinação das opções 4 e 6. Como medida de apoio, as novas medidas propostas deverão ser acompanhadas de campanhas de sensibilização destinadas aos empregadores (nomeadamente aos particulares e às pequenas e médias empresas). A opção 4 reflecte-se na presente proposta, enquanto a opção 6 e as campanhas de sensibilização se reflectem no documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha.

3) ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- **Síntese da acção proposta**

A presente proposta estabelece uma proibição geral do emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular. As infracções serão objecto de sanções (eventualmente de natureza administrativa), que podem consistir em coimas e, no caso das empresas, na possibilidade de adopção de outras medidas, incluindo a exclusão e a exigência de reembolso dos subsídios públicos concedidos. Nos casos graves poderão ser aplicadas sanções penais.

A fim de assegurar a eficácia da proibição, os empregadores serão solicitados a realizar certas verificações antes de contratarem um nacional de um país terceiro, será facilitado o procedimento para a apresentação de uma denúncia e os Estados-Membros serão solicitados a realizar um certo número de inspecções.

As sanções mais pesadas e a obrigação de um maior cumprimento previstas no âmbito da presente directiva no que diz respeito aos nacionais de países terceiros em situação irregular comparativamente às aplicáveis ao abrigo dos instrumentos comunitários existentes, nomeadamente no contexto da prestação de serviços em relação aos cidadãos comunitários e aos nacionais de países terceiros em situação regular, justificam-se tendo em conta o objectivo da directiva e não são discriminatórias dado o estatuto diferente dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

- **Base jurídica**

As disposições da presente directiva destinam-se a reduzir a imigração ilegal na UE. Consequentemente, a base jurídica adequada é o n.º 3, alínea b), do artigo 63.º do Tratado CE.

Esta base jurídica não abrange as medidas relativas aos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE, mas que trabalham em situação de infracção ao seu estatuto de residência, por exemplo os estudantes de países terceiros que trabalham mais horas do que o permitido. Por conseguinte, a abordagem dessas situações, embora também seja importante para reduzir o grau de atracção exercido pela possibilidade de

emprego, não é objecto da presente proposta.

- **Princípio da subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade é aplicável na medida em que a proposta não é da competência exclusiva da Comunidade.

Os objectivos da proposta não podem ser realizados em grau suficiente pelos Estados-Membros, pelas seguintes razões:

Se os Estados-Membros agirem isoladamente existe o risco de as sanções e de o cumprimento da legislação serem de níveis significativamente diferentes nos diversos Estados-Membros, o que conduzirá a distorções da concorrência no mercado único e à movimentação dos nacionais de países terceiros em situação irregular para os Estados-Membros com níveis de sanções e cumprimento menos severos.

Os objectivos da proposta serão realizados com maior eficácia através da acção comunitária pelas razões a seguir expostas.

Numa zona sem fronteiras internas, a acção contra a imigração ilegal tem de ser realizada numa base comum. Este é o caso não só nas fronteiras comuns mas também no que diz respeito às medidas para reduzir os factores de atracção. A acção comunitária será mais eficaz para reduzir o factor de atracção que constitui a possibilidade de emprego. Um nível mínimo comum de sanções aplicáveis aos empregadores assegurará que: 1) todos os Estados-Membros tenham sanções suficientemente elevadas com um efeito dissuasivo; 2) as sanções não sejam tão diferentes entre si que originem a circulação secundária no interior da UE de nacionais de países terceiros em situação irregular; 3) existam condições de concorrência equitativas entre todas as empresas da UE.

A proposta prevê unicamente um nível mínimo de harmonização.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

- **Princípio da proporcionalidade**

A proposta está de acordo com o princípio da proporcionalidade pelos motivos a seguir indicados:

Optou-se por uma directiva, porque deixa aos Estados-Membros uma grande margem de manobra quanto à sua implementação. Ao abrigo do artigo 63.º, penúltimo parágrafo, do Tratado CE, os Estados-Membros são livres de manter ou introduzir outras medidas para além das previstas na directiva desde que sejam compatíveis com o Tratado e com os acordos internacionais.

A aplicação da directiva poderá provocar alguns encargos financeiros e administrativos adicionais para os governos nacionais e regionais dos Estados-Membros ao desenvolverem a necessária estratégia de controlo da aplicação e ao satisfazerem o número mínimo de inspecções requerido. Além disso, o aumento potencial dos procedimentos administrativos e penais poderá ter por consequência alguns encargos adicionais para esses governos. Contudo, esses encargos adicionais limitam-se ao estritamente necessário para assegurar a eficácia da proposta.

Para os operadores económicos, os encargos limitam-se às verificações a realizar antes de empregar nacionais de países terceiros, à notificação das autoridades competentes e à conservação dos registos. Essas obrigações correspondem ao objectivo da proposta.

- **Escolha dos instrumentos**

Instrumentos propostos: directiva.

Qualquer outro meio seria inadequado pela razão a seguir exposta.

A directiva é o instrumento adequado para a acção em causa: estabelece normas mínimas vinculativas, mas confere aos Estados-Membros flexibilidade para a sua incorporação na legislação nacional e para o seu cumprimento.

4) INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem qualquer incidência no orçamento comunitário.

5) INFORMAÇÕES ADICIONAIS

- **Reapreciação/revisão/caducidade**

A proposta inclui uma cláusula de reapreciação.

- **Quadro de correspondência**

Solicita-se aos Estados-Membros que comuniquem à Comissão o texto das disposições nacionais que transpõem a directiva, bem como o quadro da correspondência entre essas disposições e a directiva.

- **Explicação pormenorizada da proposta**

Artigos 1.º e 2.º

A proposta não abrange os cidadãos da UE, nem mesmo aqueles cuja elegibilidade para o emprego num determinado Estado-Membro esteja limitada por disposições transitórias.

A definição de "empregador" abrange não só as pessoas singulares ou colectivas que empregam outras no âmbito de actividades profissionais, mas também os particulares na sua capacidade de empregadores, como por exemplo de pessoal de limpeza. Tendo em vista a redução do factor de atracção que constitui o emprego ilegal, não faz sentido excluir os empregadores particulares.

Artigo 3.º

A disposição central da proposta é uma proibição geral do emprego de nacionais de países terceiros que não têm o direito de residir na UE.

Artigos 4.º e 5.º

Antes da contratação de nacionais de países terceiros, os empregadores são solicitados a verificarem se eles têm uma autorização de residência ou outra autorização de estada. As empresas ou outras pessoas colectivas (como é o caso de uma associação registada sem fins lucrativos) são ainda obrigadas a notificar as autoridades nacionais competentes. Os empregadores que possam provar que cumpriram essas obrigações não podem ser objecto de sanções.

No que diz respeito aos documentos falsos, é claro que não é razoável solicitar aos empregadores que os detectem. A Comunicação da Comissão de Julho de 2006 estabelecia que fossem desenvolvidas orientações comuns em matéria de normas mínimas de segurança, nomeadamente no que diz respeito aos procedimentos de emissão de documentos, incluindo as autorizações de residência. Os empregadores não poderão, todavia, escapar às suas responsabilidades quando os documentos forem manifestamente incorrectos (por exemplo, um documento com uma fotografia que se vê claramente não ser a do candidato ao emprego ou um documento que tenha sido, de modo evidente, objecto de transformação abusiva).

Artigo 6.º

As infracções cometidas pelos empregadores serão objecto de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, podendo assumir a forma de sanções administrativas. Em relação a cada infracção, estas sanções deverão incluir coimas e o pagamento das despesas de repatriamento do nacional do país terceiro.

Os nacionais dos países terceiros em questão não ficam sujeitos a sanções ao abrigo da presente proposta. A Comissão elaborou uma proposta de Directiva¹⁰ distinta que, regra geral, exige que os Estados-Membros emitam uma decisão de regresso para

¹⁰ COM(2005) 391.

qualquer nacional de país terceiro em situação irregular.

Artigo 7.º

Exige-se aos empregadores que paguem qualquer remuneração pendente aos nacionais de países terceiros empregados ilegalmente e aos Estados-Membros que criem mecanismos para assegurar que os nacionais de países terceiros, mesmo se tiverem deixado o Estado-Membro, possam receber qualquer eventual salário em atraso.

Artigo 8.º

Para as empresas poderão ser aplicáveis outras medidas, incluindo a perda do direito aos benefícios e subsídios públicos (incluindo o financiamento da UE gerido pelos Estados-Membros) e à participação nos processos de adjudicação dos contratos públicos. Também será possível exigir o reembolso dos subsídios públicos, incluindo o financiamento da UE gerido pelos Estados-Membros, concedidos ao empregador nos últimos doze meses. A mesma possibilidade existe ao abrigo do regulamento financeiro no que diz respeito ao financiamento da UE directamente gerido pela Comissão.

Artigo 9.º

Se não for possível cobrar uma sanção financeira a um subcontratante, será possível cobrá-la a outros contratantes da cadeia de subcontratação e, se necessário, ao contratante principal.

Artigos 10.º e 11.º

As coimas e outras medidas administrativas podem não ser suficientes para dissuadir certos empregadores. Por conseguinte, solicita-se aos Estados-Membros que prevejam sanções penais para quatro tipos de casos graves: infracções repetidas, emprego de um número significativo de nacionais de países terceiros, condições de trabalho particularmente abusivas e, por último, sempre que o empregador tenha conhecimento de que o trabalhador é vítima de tráfico humano. A fim de assegurar, em especial, que os empregadores particulares só sejam passíveis de sanções penais em casos graves, considera-se que uma infracção repetida só é objecto de acção penal quando se tratar da terceira infracção cometida num período de dois anos.

Artigos 12.º e 13.º

Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis pelas infracções penais cometidas. Não se especifica se a responsabilidade das pessoas colectivas é uma responsabilidade penal. Por conseguinte, os Estados-Membros que não reconhecem a responsabilidade penal das pessoas colectivas não são obrigados a modificar o seu sistema.

Artigo 14.º

A fim de aumentar o grau de cumprimento, é necessário criar mecanismos que permitam aos nacionais de países terceiros apresentar denúncias directamente ou através de terceiros. Esses terceiros deverão ser protegidos contra possíveis sanções por força das regras que proíbem o auxílio à entrada e à residência irregulares. Os sindicatos e as ONG chamaram a atenção para a necessidade desta disposição.

São propostas medidas adicionais a fim de proteger os nacionais de países terceiros

sujeitos a condições de trabalho especialmente abusivas, conducentes a uma situação de responsabilidade penal. Em primeiro lugar, aqueles que cooperem no processo devem beneficiar da mesma possibilidade de obtenção de uma autorização de residência temporária, como já existe no direito comunitário para as vítimas de tráfico humano que cooperam com as autoridades. Em segundo lugar, o seu repatriamento deve ser adiado até terem recebido efectivamente os salários em atraso que lhes são devidos.

Artigo 15.º

Exige-se aos Estados-Membros que realizem um certo número de controlos com base numa avaliação dos riscos.

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 3, alínea b), do artigo 63.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão¹¹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹²,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões¹³,

Deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado¹⁴,

Considerando o seguinte:

- (1) Na reunião do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2006 foi acordado o aumento da cooperação entre Estados-Membros na luta contra a imigração clandestina e, nomeadamente, a intensificação das medidas contra o emprego ilegal a nível dos Estados-Membros e da UE.
- (2) Um factor de atracção importante para a imigração clandestina para a UE é a possibilidade de aí obter trabalho sem o estatuto legal requerido. Por conseguinte, a luta contra a imigração clandestina e a residência ilegal deve incluir medidas contra esse factor de atracção.
- (3) O elemento central dessas medidas deve ser uma proibição geral de emprego de nacionais de países terceiros não autorizados a residir na UE, acompanhada de sanções contra os empregadores que não respeitem essa proibição.
- (4) Estas disposições não se devem aplicar aos nacionais de países terceiros que não se encontrem em situação irregular. Deste modo, não são abrangidos os nacionais de países terceiros membros da família de cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação na Comunidade e os que, ao abrigo dos acordos existentes entre a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e os países de que são

¹¹ JO C [...], de [...], p. [...].

¹² JO C [...], de [...], p. [...].

¹³ JO C [...], de [...], p. [...].

¹⁴ JO C [...], de [...], p. [...].

nacionais, por outro, gozam de um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União. Também são excluídos os nacionais de países terceiros que se encontrem numa situação abrangida pelo direito comunitário, como é o caso dos trabalhadores empregados legalmente num Estado-Membro que são enviados por um prestador de serviços para outro Estado-Membro no contexto da prestação de serviços.

- (5) A fim de evitar o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular, deve exigir-se aos empregadores que antes de contratarem um nacional de um país terceiro, incluindo nos casos em que esse nacional é contratado para ser colocado noutro Estado-Membro no contexto da prestação de serviços, verifiquem se os candidatos a emprego têm uma autorização de residência ou outra autorização de estada válida para o período de emprego. A responsabilidade dos empregadores limita-se a verificar se o documento não é manifestamente incorrecto, como no caso de a fotografia aposta não ser a do candidato. A fim de permitir aos Estados-Membros que verifiquem se os documentos são falsos, deve igualmente exigir-se às empresas e outras pessoas colectivas que notifiquem às autoridades competentes a contratação de um nacional de país terceiro.
- (6) Os empregadores que tenham cumprido as obrigações estabelecidas na presente directiva não devem ser considerados responsáveis por ter contratado nacionais de países terceiros em situação irregular, nomeadamente se a autoridade competente descobrir posteriormente que o documento apresentado pelo trabalhador tinha, de facto, sido falsificado ou utilizado indevidamente.
- (7) A fim de fazer respeitar a proibição geral e impedir as infracções, os Estados-Membros devem estabelecer sanções adequadas. Estas devem incluir sanções financeiras e a contribuição para as despesas de repatriamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular.
- (8) Em qualquer caso, deve exigir-se ao empregador que pague aos nacionais dos países terceiros qualquer salário em dívida pelo trabalho realizado e quaisquer impostos e contribuições para a segurança social pendentes.
- (9) Os Estados-Membros devem assegurar a apresentação de queixas e a criação de mecanismos para garantir que os nacionais dos países terceiros recebam os salários que lhes são devidos.
- (10) Os Estados-Membros devem ainda prever uma presunção de uma relação de trabalho com uma duração mínima de seis meses, incumbindo ao empregador o ónus de provar que se trata de um período inferior.
- (11) Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de outras sanções contra as empresas empregadoras, designadamente a exclusão de benefícios, auxílios ou subsídios públicos, incluindo os subsídios agrícolas, a exclusão da participação em processos de adjudicação de contratos públicos e o reembolso de benefícios, auxílios ou subsídios públicos, incluindo financiamentos da UE geridos pelos Estados-Membros que já tenham sido concedidos.
- (12) A presente directiva, nomeadamente os artigos 8.º, 11.º e 13.º, não prejudica o disposto no Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho

de 2002, que institui o regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias¹⁵.

- (13) Dada a prevalência da subcontratação em certos sectores afectados, é necessário assegurar que todas as empresas numa cadeia de subcontratação são responsáveis solidariamente pelo pagamento das sanções financeiras impostas a um empregador no final da cadeia que empregue nacionais de países terceiros em situação irregular.
- (14) A experiência revelou que os sistemas de sanções existentes não foram suficientes para assegurar o cumprimento integral das proibições contra o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular. Uma das razões é que as sanções administrativas, só por si, são provavelmente insuficientes para dissuadir certos empregadores sem escrúpulos. Por conseguinte, o cumprimento pode e deve ser reforçado através da aplicação de sanções penais.
- (15) Para garantir a plena eficácia da proibição geral, é necessário, portanto, adoptar sanções mais dissuasivas nos casos graves, tais como infracções repetidas, emprego ilegal de um número significativo de nacionais de países terceiros, condições de trabalhos particularmente abusivas e sempre que o empregador tenha conhecimento de que o trabalhador é vítima de tráfico de seres humanos. As condições de trabalho devem ser consideradas particularmente abusivas quando existe uma diferença considerável entre o salário ou as condições de trabalho, em especial as que afectam a saúde e a segurança, dos trabalhadores ilegais e dos trabalhadores empregados legalmente.
- (16) Por conseguinte, em todos os casos considerados graves em conformidade com a presente directiva, a infracção deve ser considerada como infracção penal em toda a Comunidade quando tiver sido cometida intencionalmente. A infracção penal não deve prejudicar a aplicação da Decisão-Quadro 2002/629/JAI, de 19 de Julho de 2002, relativa à luta contra o tráfico de seres humanos¹⁶.
- (17) As infracções penais devem ser puníveis por sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, que serão também aplicáveis às pessoas colectivas na Comunidade, já que muitos empregadores são pessoas colectivas.
- (18) A fim de facilitar o cumprimento, devem existir mecanismos de reclamação eficazes que permitam aos nacionais de países terceiros apresentar queixas directamente ou através de terceiros designados, tais como sindicatos ou outras associações. Quando prestam assistência para apresentação de queixas, os terceiros designados devem ser protegidos contra possíveis sanções, em virtude de regras que proíbem o auxílio à residência irregular.
- (19) A fim de completar os mecanismos de reclamação, os Estados-Membros devem conceder autorizações de residência de duração limitada, em função da duração dos procedimentos nacionais pertinentes, aos nacionais de países terceiros que tenham estado sujeitos a condições de trabalho particularmente abusivas e que cooperem no processo penal contra o empregador. Essas autorizações devem ser concedidas nas

¹⁵ JO L 248 de 19.9.2002, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 1995/2006, de 13 de Dezembro de 2006 (JO L 390 de 30.12.2006, p. 1).

¹⁶ JO L 203 de 1.8.2002, p. 1.

mesmas condições que as previstas na Directiva 2004/81/CE, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes¹⁷.

- (20) A fim de assegurar um nível de execução suficiente e evitar diferenças significativas entre os Estados-Membros no que diz respeito ao grau de cumprimento, deve-se inspeccionar uma certa proporção de empresas estabelecidas em cada Estado-Membro.
- (21) Qualquer tratamento de dados pessoais em aplicação da presente directiva deve ser efectuado em conformidade com a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados¹⁸.
- (22) Dado que o objectivo da presente directiva, a saber, o de impedir a imigração ilegal ao agir contra o factor de atracção que constitui a possibilidade de emprego, não pode ser devidamente realizado pelos Estados-Membros isoladamente, podendo, por razões de escala e dos efeitos pretendidos ser realizado mais facilmente a nível comunitário, a Comunidade pode adoptar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, tal como estabelecido no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, previsto no mesmo artigo, a presente directiva limita-se a prever as medidas necessárias para atingir esse objectivo.
- (23) A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios consagrados, em especial, na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Mais especificamente, tem de ser aplicada no respeito pela liberdade de empresa, pela igualdade perante a lei e pelo princípio da não discriminação, pelo direito à acção e a um tribunal imparcial e pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, em conformidade com os artigos 16.º, 20.º, 21.º, 47.º e 49.º da Carta.
- (24) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, este Estado-Membro não participa na aprovação da presente directiva e não fica a ela vinculado nem sujeito à sua aplicação,

ADOPTARAM A PRESENTE DIRECTIVA:

Artigo 1.º
Objecto e âmbito de aplicação

- 1. A presente directiva estabelece sanções comuns e medidas a aplicar nos Estados-Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular no território dos Estados-Membros, tendo em vista a adopção de medidas contra a imigração ilegal.

¹⁷ JO L 261 de 6.8.2004, p. 19.

¹⁸ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

Artigo 2.º
Definições

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

- a) "Nacional de um país terceiro", qualquer pessoa que não seja cidadão da União na acepção do n.º 1 do artigo 17.º do Tratado;
- b) "Emprego", o exercício de actividades remuneradas e sob a direcção de outra pessoa;
- c) "Em situação irregular", a presença no território de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro que não preenche, ou deixou de preencher, as condições de estada ou residência nesse Estado-Membro;
- d) "Emprego ilegal", o emprego de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro;
- e) "Empregador", qualquer pessoa, incluindo pessoas colectivas, para quem e sob cuja direcção um nacional de um país terceiro exerce actividades remuneradas;
- f) "Subcontratante", uma pessoa singular ou colectiva em quem é delegada a execução de toda ou parte das obrigações de um contrato prévio.

Artigo 3.º
Proibição de emprego ilegal

Os Estados-Membros devem proibir o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular.

As infracções a esta proibição ficam sujeitas às sanções e medidas estabelecidas na presente directiva.

Artigo 4.º
Obrigações dos empregadores

- 1. Os Estados-Membros devem obrigar os empregadores a:
 - a) Exigir aos nacionais de países terceiros a apresentação de uma autorização de residência ou de outra autorização de estada válida para o período de emprego em questão;
 - b) Copiar ou registar o conteúdo da autorização de residência ou de outra autorização de estada antes do início do emprego;
 - c) Conservar, pelo menos durante o período de emprego, as cópias ou registos dessas autorizações para eventual inspecção pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.
- 2. Os Estados-Membros devem obrigar os empregadores que actuam no quadro de actividades empresariais ou que sejam pessoas colectivas a notificar às autoridades

competentes designadas pelos Estados-Membros o início e o termo do emprego dos nacionais de países terceiros, o mais tardar no prazo de uma semana.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que se considera que os empregadores cumpriram as suas obrigações nos termos da alínea a) do n.º 1, salvo se o documento apresentado como autorização de residência ou outra autorização de estada for manifestamente falso.

Artigo 5.º

Efeito do cumprimento das obrigações do empregador

Os Estados-Membros devem assegurar que os empregadores não são considerados responsáveis por infringir o artigo 3.º quando demonstrarem que cumpriram as obrigações estabelecidas no artigo 4.º.

Artigo 6.º

Sanções financeiras

1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que qualquer infracção ao artigo 3.º é objecto de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas contra o empregador.
2. As sanções em relação às infracções ao artigo 3.º incluem:
 - a) Sanções financeiras relativamente a cada nacional de país terceiro empregado ilegalmente;
 - b) Pagamento das despesas de repatriamento de cada nacional de país terceiro empregado ilegalmente nos casos em que se procede a esse regresso.

Artigo 7.º

Pagamentos em atraso a efectuar pelos empregadores

1. No que diz respeito a cada infracção ao artigo 3.º, os Estados-Membros devem assegurar que o empregador paga:
 - a) Qualquer remuneração em dívida ao nacional do país terceiro empregado ilegalmente;
 - b) Os impostos e contribuições para a segurança social pendentes, incluindo as respectivas multas.
2. Para efeitos da aplicação da alínea a) do n.º 1, os Estados-Membros devem:
 - a) Pôr em prática mecanismos para assegurar que os procedimentos necessários para reclamar o pagamento das remunerações pendentes seja desencadeado automaticamente sem que o nacional do país terceiro tenha de apresentar uma queixa;

- b) Partir do pressuposto de que a relação de trabalho tem, no mínimo, seis meses de duração, a menos que o empregador prove o contrário.
- 3. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que os nacionais de países terceiros empregados ilegalmente recebem os eventuais pagamentos em atraso que lhes são devidos nos termos da alínea a) do n.º 1, incluindo nos casos em que já regressaram ou foram obrigados a regressar.
- 4. No que diz respeito às infracções penais objecto do n.º 1, alínea c), do artigo 10.º, os Estados-Membros devem adoptar as medidas necessárias para assegurar que a execução de qualquer decisão de regresso seja adiada até o nacional do país terceiro ter recebido os eventuais pagamentos em atraso, cobrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1.

Artigo 8.º
Outras medidas

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que um empregador no decurso das suas actividades profissionais possa também, se adequado, ser objecto das seguintes medidas:

- a) Exclusão do direito a benefícios, auxílios ou subsídios públicos por um período máximo de cinco anos;
- b) Exclusão da participação em contratos públicos por um período máximo de cinco anos;
- c) Reembolso dos benefícios, auxílios ou subsídios públicos, incluindo o financiamento da UE gerido pelos Estados-Membros, concedidos ao empregador durante os doze meses anteriores à detecção do emprego ilegal;
- d) Encerramento temporário ou permanente dos estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infracção.

Artigo 9.º
Subcontratação

- 1. Sempre que o empregador seja um subcontratante, os Estados-Membros devem assegurar que o contratante principal e qualquer subcontratante intermédio sejam responsáveis pelo pagamento de:
 - a) Qualquer sanção aplicada ao abrigo do artigo 6.º e
 - b) Eventuais pagamentos em atraso nos termos do artigo 7.º.
- 2. Em conformidade com o disposto no n.º 1, o contratante principal e qualquer subcontratante intermédio são solidariamente responsáveis, sem prejuízo do disposto na legislação nacional em matéria de direito de regresso.

Artigo 10.º
Infracção penal

- 1. Os Estados-Membros devem assegurar que as infracções referidas no artigo 3.º constituem infracções penais quando cometidas intencionalmente, nas seguintes circunstâncias:
 - a) A infracção subsiste ou é repetida depois de as autoridades nacionais competentes ou os tribunais, no prazo de dois anos, terem efectuado duas constatações de que o empregador infringiu o disposto no artigo 3.º;
 - b) A infracção diz respeito a um número significativo de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente, sendo este o caso se, pelo menos, quatro nacionais de países terceiros forem empregados ilegalmente;
 - c) A infracção é acompanhada de condições de trabalho particularmente abusivas, como uma diferença significativa em relação às condições de trabalho dos trabalhadores legais; ou
 - d) A infracção é cometida por um empregador que utiliza o trabalho ou os serviços de uma pessoa com conhecimento de que essa pessoa é vítima do tráfico de seres humanos.

2. Os Estados-Membros tomam e devem assegurar que a participação nos actos mencionados no n.º 1 ou a instigação da sua prática constitui uma infracção penal.

Artigo 11.º
Sanções da infracção penal

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as infracções penais referidas no artigo 10.º são puníveis com sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas.
2. As sanções penais previstas no presente artigo podem ser acompanhadas de outras sanções ou medidas, nomeadamente as previstas nos artigos 6.º, 7.º e 8.º, e da publicação da decisão judicial relacionada com a condenação ou com quaisquer sanções ou medidas aplicadas.

Artigo 12.º
Responsabilidade das pessoas colectivas

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas colectivas podem ser consideradas responsáveis pelas infracções penais referidas no artigo 10.º sempre que essas infracções tenham sido cometidas em seu benefício por qualquer pessoa, agindo individualmente ou como parte de um órgão da pessoa colectiva, que tenha um cargo dirigente na pessoa colectiva, com base:
 - a) Nos poderes de representação da pessoa colectiva; ou
 - b) No poder para tomar decisões em nome da pessoa colectiva; ou
 - c) No poder para exercer controlo no âmbito da pessoa colectiva.
2. Os Estados-Membros devem também assegurar que uma pessoa colectiva pode ser considerada responsável sempre que a falta de supervisão ou controlo pela pessoa referida no n.º 1 tenha possibilitado a infracção penal referida no artigo 10.º, em benefício dessa pessoa colectiva, por uma pessoa sob a sua autoridade.
3. A responsabilidade de uma pessoa colectiva nos termos dos n.ºs 1 e 2 não exclui o processo penal contra as pessoas singulares que são autores, instigadores ou auxiliares da infracção referida no artigo 10.º.

Artigo 13.º
Sanções aplicáveis às pessoas colectivas

Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas colectivas responsáveis por uma infracção penal, em conformidade com o disposto no artigo 10.º, sejam puníveis com sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, incluindo multas ou coimas e eventualmente outras sanções, designadamente:

- a) A exclusão do direito a benefícios ou auxílios públicos;

- b) A exclusão da participação em contratos públicos por um período máximo de cinco anos;
- c) A interdição temporária ou permanente do exercício de actividades agrícolas, industriais ou comerciais;
- d) A colocação sob controlo judiciário;
- e) A adopção de medidas judiciais de dissolução.

Artigo 14.º

Mecanismo de apresentação de queixas

1. Os Estados-Membros devem estabelecer mecanismos eficazes para os nacionais de países terceiros empregados ilegalmente poderem apresentar queixas contra os seus empregadores, directamente ou através de terceiros designados.
2. Os Estados-Membros não imporão sanções contra os terceiros designados que prestam assistência ao nacional do país terceiro para apresentação de uma queixa, sob a alegação de que se trata de auxílio à permanência irregular.
3. No que diz respeito às infracções penais previstas no n.º 1, alínea c), do artigo 10.º, os Estados-Membros podem, nas condições previstas nos artigos 4.º a 15.º da Directiva 2004/81/CE, conceder autorizações de residência de duração limitada, em função da duração das formalidades nacionais pertinentes, aos nacionais de países terceiros que estejam ou tenham estado sujeitos a condições de trabalho abusivas e que cooperem no processo contra o empregador.

Artigo 15.º

Inspecções

1. Os Estados-Membros devem assegurar que, todos os anos, pelo menos 10 % das empresas registadas no seu território são sujeitas a inspecções a fim de controlar o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular.
2. A selecção das empresas a inspecionar baseia-se numa avaliação do risco a efectuar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, tendo em conta factores como o sector em que a empresa opera e qualquer registo anterior da ocorrência de infracção.

Artigo 16.º

Relatórios

O mais tardar [três anos após a data referida no artigo 17.º] e de três em três anos a partir dessa data, os Estados-Membros transmitem informações à Comissão sobre a execução da presente directiva sob a forma de um relatório que inclua os dados e os resultados das inspecções realizadas em conformidade com o disposto no artigo 15.º, bem como informações pormenorizadas sobre as medidas aplicadas ao abrigo do artigo 8.º.

Com base nesses relatórios, a Comissão apresentará, por sua vez, um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Artigo 17.º
Transposição

1. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar em [24 meses após a data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*]. Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão o texto das referidas disposições, bem como um quadro de correspondência entre essas disposições e a presente directiva.

Quando os Estados-Membros adoptarem tais disposições, estas incluirão uma referência à presente directiva ou serão acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência serão adoptadas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados Membros comunicarão à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que aprovarem nas matérias reguladas pela presente directiva.

Artigo 18.º
Entrada em vigor

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 19.º
Destinatários

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas,

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente