



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.5.2014
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**

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**

Em 2013 foram detetados 386 230 nacionais de países terceiros em situação irregular na UE, contra 608 870 em 2008¹. 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.

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.

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.

A Diretiva 2009/52/CE², 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.

Esta diretiva faz parte de um conjunto de medidas aprovadas pela UE para lutar eficazmente contra a imigração ilegal; as outras medidas incluem a cooperação reforçada com países terceiros³, a gestão integrada da cooperação operacional nas fronteiras, uma política de regresso eficaz⁴ e legislação mais severa para lutar contra o tráfico de seres humanos⁵. A diretiva vem completar a recente evolução no domínio da migração legal, sendo a Diretiva

¹ Eurostat, 2013, dados não disponíveis para NL e EL.

² 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»).

³ Comunicação sobre uma Abordagem global para a migração e a mobilidade, COM(2011) 743 final de 18.11.2011.

⁴ Comunicação sobre a política da UE em matéria de regresso, COM(2014) 199 final de 28.3.2014.

⁵ Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, JO L 101 de 15.4.2011, p. 1.

«Trabalhadores Sazonais»⁶ o exemplo mais recente, a nível da UE, da abertura de canais legais para a migração de mão-de-obra pouco qualificada, normalmente em setores como a agricultura ou o turismo.

Os Estados-Membros deviam transpor as disposições da diretiva para as respetivas legislações nacionais até 20 de julho de 2011⁷. A Comissão lançou procedimentos de infração⁸ contra 20 Estados-Membros⁹ por a não terem transposto dentro do prazo. Entretanto, todos esses procedimentos foram arquivados.

Antes de adotarem a legislação de transposição, a Itália e o Luxemburgo concederam aos empregadores um prazo para declararem os migrantes em situação irregular ao seu serviço e, embora mediante o pagamento de uma coima e o respeito de determinadas condições, garantiram mecanismos de regularização.

Todos os Estados-Membros vinculados pela diretiva¹⁰ proíbem atualmente o emprego de imigrantes em situação irregular, e só alguns abrem uma exceção para aqueles cuja expulsão tenha sido adiada¹¹. Vários Estados-Membros decidiram ir mais longe do que o disposto na diretiva¹², aplicando-a igualmente aos nacionais de países terceiros presentes de forma legal, mas cuja autorização de residência não lhes permite exercer uma atividade económica.

A presente comunicação¹³ responde à obrigação da Comissão de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho relatórios sobre a aplicação da Diretiva «Sanções Aplicáveis aos Empregadores»¹⁴. Apresenta uma descrição geral das sanções financeiras e penais aplicáveis à cadeia de empregadores no conjunto da UE em razão do trabalho ilegal (I). Em seguida, apresenta a forma como as legislações nacionais aplicaram as medidas de proteção a favor dos migrantes empregados ilegalmente (II). Por último, descreve a forma como os Estados-Membros transpuseram os mecanismos previstos pela diretiva para detetar e sancionar eficazmente o emprego ilegal e efetua uma avaliação dos relatórios de inspeção dos Estados-Membros (III).

I- SANÇÕES CONTRA A CADEIA DE EMPREGADORES DE NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS EM SITUAÇÃO IRREGULAR

I.1- Descrição geral das sanções financeiras e penais em vigor nos Estados-Membros

a- Sanções financeiras (artigo 5.º)

⁶ Diretiva 2014/36/UE relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, JO L 94, de 28.3.2014, p. 375.

⁷ Artigo 17.º da Diretiva 2009/52/CE supra citada.

⁸ Artigo 258.º (ex-226.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI e SE.

¹⁰ Todos os Estados-Membros, exceto a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido estão vinculados pela Diretiva 2009/52/CE. A aplicação da diretiva pela Croácia na sequência da sua adesão tem ainda de ser avaliada.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO e SE (artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/52/CE).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO e SE.

¹³ A Comunicação baseia-se num estudo realizado para a Comissão.

¹⁴ Artigo 16.º da Diretiva 2009/52/CE supra citada.

O artigo 5.º prevê que as sanções respeitantes ao emprego ilegal devem incluir sanções financeiras, que são agravadas de acordo com o número de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente.

No momento da transposição, apenas a BE, BG, LU, FI e LV não tinham ainda introduzido sanções financeiras na legislação nacional, enquanto os outros 19 Estados-Membros vinculados pela diretiva já previam tais sanções. Contudo, sete Estados-Membros¹⁵ alteraram entretanto a respetiva legislação para modificar o método de cálculo e/ou aumentar o montante da coima.

Apenas CY, FI, HU, NL e PL utilizaram a possibilidade prevista no artigo 5.º, n.º 3, de redução das sanções quando o empregador é uma pessoa singular (ou seja, um indivíduo) e o emprego de um nacional de país terceiro em situação irregular é para fins particulares e quando não estejam em causa condições de trabalho especialmente abusivas.

Exceto a SE e IT, que incluem o custo médio do regresso dos nacionais de países terceiros na sanção financeira, os Estados-Membros exigem que o empregador pague as despesas com o regresso, para além da sanção financeira.

O Quadro 1 sobre as «sanções financeiras» classifica os Estados-Membros em duas categorias diferentes, em função do método de cálculo para a coima em causa. Em 16 Estados-Membros¹⁶, o montante da coima é agravado de acordo com o número de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente. Entre estes países, o montante mínimo ou fixo da sanção financeira por cada trabalhador migrante ilegal varia entre 300 EUR na BE e 10 001 EUR em ES. A maioria dos Estados-Membros fixou igualmente uma coima máxima que varia entre 854 EUR em CY e 100 000 EUR em ES para uma pessoa singular. Nos restantes oito Estados-Membros¹⁷, a legislação fixa um montante geral para a coima, incumbindo ao juiz fixar o montante exato em função do número de migrantes irregulares em causa. Entre estes países, o montante máximo da coima varia entre 500 EUR na LV e 500 000 EUR na DE.

Esta situação demonstra que o montante das coimas varia consideravelmente entre os Estados-Membros e pode suscitar preocupações quanto ao facto de o nível das sanções financeiras nem sempre ser superior aos benefícios associados ao emprego de migrantes em situação irregular. Na falta de informações empíricas completas sobre os efeitos das sanções, a comparação com um salário mínimo pode servir de índice, entre outros fatores¹⁸, para fornecer uma avaliação inicial do carácter dissuasivo e da proporcionalidade das sanções.

No LU, por exemplo, a sanção máxima por cada trabalhador migrante em situação irregular equivale a 1,3 vezes o salário mínimo mensal. Na LV, um dos países que instituiu um montante global para a coima, a sanção financeira máxima é 1,7 vezes superior ao salário mínimo mensal. Estes valores estão em contraste flagrante com os da BG, por exemplo, país onde a coima máxima por trabalhador migrante em situação irregular é 24,2 vezes superior ao

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL e RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE e SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT e SK.

¹⁸ Entre outros fatores incluem-se, por exemplo, a comparação com as sanções aplicáveis a tipos de infrações similares, bem como a definição exata desta infração na ordem jurídica nacional em causa. A fim de avaliar a eficácia, os dados empíricos são recolhidos com base nas sanções efetivamente aplicadas.

salário mínimo mensal, e com os da CZ, onde o montante global da coima é 584 vezes superior ao salário mínimo mensal¹⁹ de uma pessoa singular.

b- Sanções penais (artigos 9.º e 10.º)

O artigo 9.º prevê sanções penais para casos particularmente graves de emprego ilegal, nomeadamente:

- (i) infrações repetidas de forma persistente;
- (ii) envolvendo um número significativo de nacionais de países terceiros;
- (iii) condições de trabalho particularmente abusivas;
- (iv) conhecimento pelo empregador de que o trabalhador é vítima de tráfico de seres humanos; e
- (v) emprego ilegal de menores.

Antes da entrada em vigor da diretiva, o trabalho ilegal de migrantes em situação irregular já constituía uma infração penal específica em dez Estados-Membros²⁰. Por conseguinte, 14 Estados-Membros²¹ tiveram de introduzir na sua legislação sanções penais contra estas formas específicas de emprego ilegal. AT, DE, EL e IT alteraram a legislação em vigor para prolongar a duração das penas de prisão ou, na maior parte dos casos, o nível das coimas.

Na BE, FI, FR, IT, MT, NL e SE, o emprego ilegal constitui uma infração penal por si só, considerando ou não as circunstâncias referidas no artigo 9.º, n.º 1. Estas circunstâncias são geralmente tratadas como fatores agravantes.

Os restantes Estados-Membros criminalizaram, regra geral, o emprego ilegal em todas as circunstâncias descritas no artigo 9.º. Alguns Estados-Membros não criminalizaram especificamente o emprego ilegal «em condições de trabalho particularmente abusivas»²² e quando o empregador de um nacional de país terceiro em situação irregular tinha «conhecimento de que este é vítima de tráfico de seres humanos»²³. Muitos Estados-Membros consideram que estas formas de trabalho ilegal já eram abrangidas pela legislação nacional relativa ao tráfico de seres humanos.

O Quadro 2 evidencia as diferenças consideráveis em matéria de grau de severidade das sanções penais. Para alguns Estados-Membros, esta diferença pode suscitar dúvidas quanto ao efeito dissuasivo das sanções. Em certas circunstâncias, descritas no artigo 9.º, n.º 1, LV e AT, por exemplo, sancionam o emprego ilegal com penas de prisão entre três a seis meses, respetivamente, enquanto os restantes Estados-Membros preveem uma pena máxima entre um e cinco anos de prisão. Em 10 Estados-Membros, a pena de prisão pode ser combinada ou substituída por uma multa, que pode variar entre 600 EUR na BE e 240 000 EUR em PT para uma pessoa singular.

c- Sanções penais aplicáveis às pessoas coletivas (artigos 11.º e 12.º) e outras medidas (artigo 7.º)

¹⁹ Salários mínimos (Eurostat):

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT e NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

²² RO.

²³ CZ, ES e LT.

Em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, todos os Estados-Membros preveem sanções penais aplicáveis às pessoas coletivas responsabilizadas pelo emprego ilegal nos termos do artigo 9.º, nomeadamente uma coima, a liquidação, a restrição de direitos ou o confisco de bens. Todos os Estados-Membros (exceto BG, EE, FI, HU e NL) também incluíram as medidas previstas no artigo 7.º, n.º 1, da diretiva na sua lista de sanções penais aplicáveis às pessoas coletivas.

O artigo 7.º, n.º 1, contém uma lista de medidas suplementares visando sancionar os empregadores condenados por emprego ilegal, que inclui:

- (i) exclusão do direito a alguns ou todos os benefícios públicos por um período até cinco anos;
- (ii) exclusão da participação em contratos públicos por um período até cinco anos;
- (iii) obrigação de reembolso de alguns ou todos os benefícios públicos concedidos ao empregador até 12 meses antes da deteção do emprego ilegal; e
- (iv) encerramento temporário ou permanente dos estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infração.

Contudo, estas medidas, que podem ter um forte efeito dissuasor, não foram totalmente transpostas por todos os Estados-Membros²⁴. Além disso, apenas a AT, CY e SK recorreram à opção prevista no artigo 12.º, segundo parágrafo, segundo o qual os Estados-Membros podem publicar uma lista dos empregadores que tenham sido condenados por infrações penais previstas no artigo 9.º.

I.2- Responsabilidade de toda a cadeia dos empregadores (artigo 2.º, alínea c), artigo 8.º, artigo 9.º, n.º 2, e artigo 11.º)

Para garantir a eficácia da proibição de emprego ilegal, todos os Estados-Membros utilizam a definição de emprego em sentido lato prevista no artigo 2.º, alínea c), que abrange todas as formas de atividades que sejam ou devam ser remuneradas, por conta ou sob direção e/ou autoridade de um empregador independentemente da relação jurídica subjacente.

Além disso, o artigo 8.º exige que toda a cadeia de empregadores seja obrigada a pagar as sanções financeiras previstas no artigo 5.º, tendo em conta que, em alguns setores, especialmente os mais afetados pelo fenómeno do trabalho ilegal, a subcontratação é generalizada.

Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), as legislações dos Estados-Membros (com exceção da EE e LT) preveem que, quando o empregador seja subcontratado de forma direta, o contratante deve ser obrigado a pagar, solidariamente com o empregador ou sub-rogando-se a este, pelo pagamento de qualquer sanção financeira aplicada ao abrigo do artigo 5.º. Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, a maioria dos Estados-Membros²⁵ deve também assegurar que o contratante principal e qualquer subcontratado intermédio que tivessem conhecimento de que o subcontratado empregou nacionais de países terceiros em situação irregular, sejam responsabilizados pelo pagamento das coimas.

Para facilitar a aplicação destas disposições e garantir a segurança jurídica aos contratantes, o artigo 8.º, n.º 3, estabelece que um contratante que cumpra as suas obrigações com a devida

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT e EE.

²⁵ Excepto EE e LT.

diligência não pode ser responsabilizado nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2. Todavia, muitos Estados-Membros²⁶ não definiram estas obrigações de diligência no seu direito nacional, remetendo frequentemente para disposições gerais do direito dos contratos ou do direito civil.

Por último, com base no artigo 9.º, n.º 2, todos 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. Em conformidade com o artigo 11.º, devem assegurar igualmente que as pessoas coletivas são responsabilizadas pelas infrações penais a que se refere o artigo 9.º, sempre que estas últimas tenham sido praticadas em benefício dessas pessoas coletivas por qualquer pessoa agindo individualmente ou como parte de um órgão da pessoa coletiva e que aí exerça um cargo dirigente ou se houver falta de supervisão²⁷.

Na sequência da transposição da diretiva, todos os intervenientes que se aproveitam do emprego ilegal podem ser sancionados de forma adequada na maioria dos Estados-Membros. Esta evolução é não só essencial para lutar eficazmente contra este fenómeno, mas também é essencial para facilitar o exercício, pelos migrantes em situação irregular, dos direitos que lhes confere a diretiva.

II- MEDIDAS DE PROTEÇÃO A FAVOR DOS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS ILEGALMENTE EMPREGADOS

II.1- Pagamentos em atraso e impostos (artigo 6.º, n.º 1, e artigo 8.º)

Os Estados-Membros transpuseram corretamente o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), que prevê que os migrantes em situação irregular têm direito a ser remunerados pelo trabalho efetuado e o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), que obriga o empregador a pagar todos os impostos e contribuições para a segurança social que deveriam ter sido pagos se o nacional de país terceiro estivesse legalmente empregado.

Para calcular os montantes devidos, o artigo 6.º, n.º 3, presume que a relação de trabalho tenha, no mínimo, três meses de duração, salvo se o empregador ou o trabalhador provarem o contrário. Todos os Estados-Membros, exceto EE, ES e RO, introduziram esta presunção na sua legislação e os NL preveem mesmo uma duração de seis meses.

Em todos os Estados-Membros os empregadores são, em princípio, obrigados, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), a pagar quaisquer despesas decorrentes do envio dos pagamentos em atraso para o país ao qual o nacional do país terceiro tenha regressado voluntária ou coercivamente.

Em conformidade com o artigo 8.º, os Estados-Membros²⁸ preveem, regra geral, que seja solicitado, não só ao empregador, mas igualmente ao subcontratante direto e a qualquer subcontratante intermédio, o pagamento de remunerações em atraso e impostos.

II.2- Acesso à justiça e facilitação das queixas (artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, e artigo 13.º)

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI e SK.

²⁷ A transposição da responsabilidade das pessoas coletivas (empresas) em caso de falta de vigilância ou de controlo só foi considerada problemática para o LU.

²⁸ Excepto EE e LT.

Para aplicar estas regras, o acesso à justiça e a facilitação das queixas constituem os elementos essenciais das medidas de proteção previstas pela diretiva para corrigir as injustiças que atingem os migrantes em situação irregular. No entanto, é esta parte da diretiva que poderia suscitar preocupação, uma vez que as medidas de transposição dos Estados-Membros deram origem muitas vezes a mecanismos fracos ou inexistentes para facilitar a aplicação dos direitos dos migrantes em situação irregular.

Poucos Estados-Membros²⁹ transpuseram expressamente o direito dos migrantes empregues ilegalmente de apresentar queixa contra o empregador devido a trabalho não remunerado, incluindo nos casos em que tenham regressado voluntária ou coercivamente³⁰. A maioria dos Estados-Membros limita-se a remeter para as disposições gerais relativas ao direito de recurso para os tribunais civis ou de trabalho. Um número limitado de Estados-Membros³¹ recorreu à opção prevista no artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea b), que consiste em estabelecer processos de recuperação das remunerações em atraso sem que o nacional do país terceiro tenha de apresentar queixa.

O artigo 13.º, n.º 1 estabelece que os Estados-Membros devem assegurar a existência de procedimentos eficazes para que os migrantes empregados ilegalmente possam apresentar queixa contra os respetivos empregadores, incluindo através de terceiros. O artigo 13.º, n.º 2 obriga os Estados-Membros a garantirem que os terceiros com um interesse legítimo em assegurar o cumprimento da diretiva, podem intervir em nome ou em apoio de um nacional de um país terceiro em processos administrativos ou civis para a defender os seus direitos. Em vários Estados-Membros, os sindicatos estão autorizados a apresentar uma queixa em nome dos migrantes em situação irregular e a representá-los em procedimentos nacionais³². Mais raramente este papel é atribuído às organizações de trabalhadores migrantes³³ e às autoridades públicas³⁴ investidas de poderes de inspeção. LU, MT e NL não designaram ainda esses terceiros na sua legislação.

Apenas quatro Estados-Membros³⁵ estabeleceram mecanismos específicos para assegurar que os migrantes em situação irregular recebem os pagamentos em atraso devidos, incluindo nos casos em que tenham regressado voluntária ou coercivamente (artigo 6.º, n.º 4). Por exemplo, o serviço francês responsável pela imigração e integração pode emitir ordens de execução e recuperar os montantes devidos em nome dos migrantes empregados ilegalmente, procedendo seguidamente à sua transferência. Outros países remetem para as disposições gerais relativas à execução de decisões judiciais.

A diretiva exige que os migrantes em situação irregular sejam informados «de forma sistemática e objetiva» dos seus direitos. Vários Estados-Membros³⁶ não preveem esta possibilidade na sua legislação, enquanto outros³⁷ se baseiam em orientações administrativas gerais e nas regras relativas às informações destinadas às pessoas que são objeto de processos administrativos. Na prática, tal pode significar que os Estados-Membros se baseiam em

²⁹ BG, CY, EL e SI.

³⁰ CY, EL, PL e SE.

³¹ BE, FR, HU, MT e PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI e SK.

³³ CZ, FI, HU, LV e SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT e LT.

³⁵ BE, EL e FR.

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI e SK.

³⁷ BE, FI, HU e RO.

informações provenientes de certos sítios Web que os migrantes em situação irregular muito provavelmente desconhecem ou aos quais podem não ter acesso.

Por último, apenas um número limitado de Estados-Membros³⁸ transpôs expressamente o artigo 6.º, n.º 5, e o artigo 13.º, n.º 4, que os obriga a conceder autorizações de residência de duração limitada, em função da duração dos procedimentos nacionais pertinentes, aos nacionais de países terceiros envolvidos num processo penal relativo às infrações referidas no artigo 9.º, n.º 1, alíneas c) e e), e a definir as condições em que a duração dessa autorização pode ser prorrogada até que o migrante em situação irregular tenha recebido os eventuais pagamentos em atraso.

Regra geral, a falta de mecanismos específicos em numerosos Estados-Membros para resolver as dificuldades que os migrantes em situação irregular eventualmente encontrem no acesso à justiça e no exercício dos seus direitos pode ser contraproducente a nível da luta contra o emprego ilegal. No entanto, encorajar as queixas contra os empregadores pode desempenhar um papel importante nas estratégias dos Estados-Membros de deteção de trabalho ilegal.

III- DETEÇÃO DE EMPREGO ILEGAL E APLICAÇÃO DESTA PROIBIÇÃO

III.1- Medidas preventivas: obrigações dos empregadores (artigo 4.º)

A fim de sensibilizar os empregadores e facilitar as inspeções, todos os Estados-Membros transpuseram as medidas preventivas previstas no artigo 4.º. Os nacionais de países terceiros têm de possuir e apresentar uma autorização de residência válida ou outro documento que autorize a sua permanência antes de iniciarem o emprego. Os empregadores devem conservar, pelo menos durante o período de emprego, cópia ou registo de tais documentos em caso de inspeção, e notificar igualmente as autoridades competentes, num prazo específico, do início do emprego dos nacionais de países terceiros.

Na maioria dos Estados-Membros³⁹, este processo deve estar terminado alguns dias antes do início do trabalho ou antes da celebração do contrato⁴⁰ e, o mais tardar, no primeiro dia de trabalho⁴¹. Noutros, tal notificação deve ser apresentada num prazo que vai desde alguns dias⁴² até algumas semanas⁴³ após o início do trabalho. Se respeitarem este procedimento, os empregadores ficam isentos de qualquer responsabilidade, salvo se tinham conhecimento de que o documento apresentado era falso⁴⁴.

Os Estados-Membros recorreram de forma limitada à opção que consiste em introduzir um processo simplificado de notificação quando o empregador é uma pessoa singular e o emprego tem fins particulares (DE, IT, LU) e/ou para isentar os empregadores da obrigação de notificação quando empregam nacionais de países terceiros que têm o estatuto de residentes de longa duração (AT, CY, EE).

III.2- Inspeções (artigo 14.º)

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI e SK.

³⁹ Excepto FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL e RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT e PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL e SK.

⁴³ DE, SE e SI.

⁴⁴ Exceto BG e IT.

Em conformidade com o artigo 14.º, as legislações nacionais exigem que as autoridades nacionais competentes realizem inspeções com base numa avaliação visando identificar os setores de maior risco, de modo a ajudar a aplicar a proibição de emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular.

São indispensáveis inspeções eficazes e adequadas para lutar contra o emprego ilegal e garantir que os migrantes em situação irregular podem exercer os seus direitos. Sem essas inspeções, qualquer tipo de sanção seria apenas teórica.

Todavia, o atraso na comunicação dos relatórios de inspeção à Comissão e problemas associados à qualidade de alguns relatórios suscitam preocupações. Em 2012, apenas quatro Estados-Membros (DE, FR, LV e SK) comunicaram um relatório das inspeções realizadas em 2011. Em 2013, apenas nove Estados-Membros (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK e SI) apresentaram os seus relatórios dentro do prazo. Em 10 de outubro de 2013, a Comissão enviou, portanto, notificações prévias para cumprir aos 15 outros Estados-Membros para lhes recordar as respetivas obrigações. Todos os Estados-Membros já comunicaram entretanto um relatório.

Globalmente, este procedimento de comunicação de relatórios pode ser melhorado. As informações comunicadas são parcialmente incompletas, baseadas em métodos de cálculo e definições diferentes e/ou não respeitam as exigências da diretiva em matéria de relatórios. Por conseguinte, as informações obtidas a partir dos resultados das inspeções são limitadas e é difícil obter uma panorâmica à escala da UE sobre as inspeções realizadas e os seus resultados. Para facilitar a comunicação de relatórios, a Comissão, já em 2010, distribuiu um modelo de relatório aos Estados-Membros. Este modelo foi recentemente atualizado para garantir que os Estados-Membros fornecem dados e informações comparáveis que permitam à Comissão avaliar a aplicação efetiva da diretiva.

Identificar os setores de maior risco é importante para que as inspeções possam constituir um instrumento útil visando lutar contra o trabalho ilegal. Embora vários Estados-Membros (CZ, EE, LT, MT e RO) não indiquem claramente os setores de maior risco nem como chegaram a tal conclusão, os relatórios de outros Estados-Membros revelam que os setores mais afetados pelo emprego ilegal são os mesmos na maioria dos Estados-Membros, ou seja, a construção, a agricultura e a horticultura, o trabalho doméstico/limpeza, a restauração e a hotelaria.

O Quadro 3 apresenta as informações comunicadas pelos Estados-Membros sobre as inspeções realizadas em setores de risco, completadas, sempre que necessário, por dados oficiais do Eurostat sobre o número de empregadores e de trabalhadores. Este quadro revela que o número de inspeções realizadas em alguns Estados-Membros dificilmente dissuadirá um empregador de recrutar migrantes em situação irregular. Na BG, EE, PL, RO e SE, menos de 1 % da totalidade dos empregadores foi inspecionado em 2012, contra 16,98 % na AT, 17,33 % em IT e 28,93 % na SI, por exemplo⁴⁵. Tal sugere que existem grandes diferenças entre os Estados-Membros em matéria de esforços de controlo da aplicação da legislação e que os empregadores que infrinjam a lei serão provavelmente menos vezes detetados ou condenados em alguns Estados-Membros do que noutros.

IV. CONCLUSÃO E PRÓXIMAS ETAPAS

⁴⁵ Alguns Estados-Membros comunicaram informações sobre as inspeções só em setores de risco, enquanto outros as comunicaram para todos os setores; ver Quadro 3 para informações suplementares.

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. No entanto, a severidade das sanções, tal como determinada pela legislação, varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Tal suscita preocupações quanto ao caráter efetivo, proporcionado e dissuasivo das sanções. Este aspeto deverá, portanto, ser objeto de uma avaliação mais aprofundada.

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 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.

Quadro 1: Sanções financeiras

Est ado - Me mbr o	Pessoa S/C ⁽¹⁾	Montante das sanções financeiras			Artigo 5.º, n.º 3 ⁽²⁾	Comparação com a legislação em vigor antes da transposição
		Mínimo	Fixo	Máximo		
Sanção aplicada a cada migrante em situação irregular empregado ilegalmente						
AT	Pess oa C/S	1 000 EUR/4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	Não	→
BE	Pess oa C/S	300 EUR		3 000 EUR	Não	Sem legislação anterior
BG	Pess oa S	750 BGN/1 500 BGN (383 EUR/767 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/7 669 EUR)	Sim	Sem legislação anterior
	Pess oa C	3 000 BGN/6 000 BGN (1 534 EUR/3 068 EUR)		30 000 BGN/60 000 BGN (15 338 EUR/30 677 EUR)		
CY	Pess oa C/S			500 CYP/ 2 000 CYP (854 EUR/3 417 EUR)	Sim	→
EE	Pess oa S			1 200 EUR	Não	→
	Pess oa C			3 200 EUR		
EL	Pess oa C/S		5 000 EUR/10 000 EUR		Não	↑
ES	Pess oa C/S	10 001 EUR		100 000 EUR	Não	↑
FR	Pess oa C/S	6 980 EUR		52 350 EUR	Não	↑
HU	Pess oa C/S		500 000 HUF (1 630 EUR)		Sim	→
IT	Pess oa S	1 950 EUR		15 600 EUR	Não	↑
LT	Pess oa C/S		3 000 LTL/10 000 LTL (869 EUR/2 896 EUR)	10 000 LTL/20 000 LTL (2 896 EUR/5 792 EUR)	Não	→
LU	Pess oa C/S		2 500 EUR		Não	Sem legislação anterior
NL	Pess oa S			11 250 EUR	Sim	↑

	Pess oa C			45 000 EUR		
RO	Pess oa C/S	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	Não	↑
SE	Pess oa C/S			22 200 SEK/44 400 SEK (2 477 EUR/4 954 EUR)	Não	→
SI	Pess oa S	2 000 EUR		5 000 EUR	Não	→
	Pess oa C	4 000 EUR		12 000 EUR		
Número de migrantes em situação irregular tidos em conta na determinação da coima						
CZ	Pess oa S			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	Não	↑
	Pess oa C	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		
DE	Pess oa C/S			500 000 EUR	Não	→
FI	Pess oa C/S	1 000 EUR		30 000 EUR	Sim	Sem legislação anterior
LV	Pess oa S	210 EUR		500 EUR	Não	Sem legislação anterior
MT	Pess oa C/S			11 646,87 EUR	Não	→
PL	Pess oa C/S	3 000 PLN (720 EUR)			Sim	→
PT	Pess oa C/S	2 000 EUR		90 000 EUR	Não	→
SK	Pess oa C/S	2 000 EUR		200 000 EUR	Não	→

*Pessoa C/S = Pessoa coletiva/Pessoa singular

** Artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2009/52/CE: «Os Estados-Membros podem prever sanções financeiras atenuadas no caso de empregadores que sejam pessoas singulares e empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular para fins particulares e que não estejam em causa condições de trabalho especialmente abusivas»
(Taxas de câmbio em 4/4/2014: 1 BGN = 0,511281 EUR; 1 CYP = 1,70860 EUR; 1 CZK = 0,0364632 EUR; 1 HUF = 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1 RON = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Quadro 2: Sanções penais

Estado-Membro	Sanções (duração da pena de prisão e coima, quando aplicável)					Comparação com a legislação em vigor antes da transposição
	Artigo 9.º, n.º 1, alínea a)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea b)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea c)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea d)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea e)	
AT	Pena de prisão até 6 meses	Pena de prisão até 6 meses ou coima	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão até 6 meses ou coima	↓
BE	Pena de prisão de 6 meses até 3 anos e/ou coima entre 600 EUR e 6 000 EUR					Sem legislação anterior
BG	Pena de prisão de 1 a 5 anos e coima entre 5 000 BGN (2 554 EUR) e 50 000 BGN (25 564 EUR)	Pena de prisão até 4 anos e coima entre 2 000 BGN (1 022 EUR) e 20 000 BGN (10 225 EUR)	Pena de prisão de 1 a 5 anos e coima entre 5 000 BGN (2 554 EUR) e 50 000 BGN (25 564 EUR)	Pena de prisão até 4 anos e coima entre 2 000 BGN (1 022 EUR) e 20 000 BGN (10 225 EUR)	Pena de prisão de 1 a 5 anos e coima entre 5 000 BGN (2 554 EUR) e 50 000 BGN (25 564 EUR)	Sem legislação anterior
CY	Pena de prisão até 5 anos e/ou máximo de 20 000 EUR de coima					Sem legislação anterior
CZ	Pena de prisão de 6 meses até 5 anos			-	Pena de prisão de 6 meses até 5 anos	→
DE	Pena de prisão até 1 ano ou coima	Pena de prisão até 1 ano ou coima	Pena de prisão até 3 anos ou coima (casos graves: pena de prisão de 6 meses a 5 anos)	Pena de prisão até 3 anos ou coima	Pena de prisão até 1 ano ou coima	↑
EE	Coima 30 a 500 vezes o montante diário (de 96 EUR a 1 600 EUR) ou até 3 anos de pena de prisão					Sem legislação anterior
EL	Pena de prisão de pelo menos 5 meses			Pena de prisão de pelo menos 6 meses	Pena de prisão de pelo menos 6 meses	↑
ES	-	Pena de prisão de 6 meses até 6 anos e coima de 6 a 12 meses de salário	Pena de prisão de 2 a 5 anos e coima de 6 a 12 meses de salário	-	-	→
FI	Coima ou pena de prisão até 1 ano					→

FR	Pena de prisão até 5 anos e coima até 15 000 EUR					→
HU	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão de 1 a 5 anos	Pena de prisão de 1 a 5 anos	Pena de prisão de 1 a 5 anos	Sem legislação anterior
Estado-Membro	Sanções (duração da prisão e coima, quando aplicável)					Comparação com a legislação em vigor antes da transposição
	Artigo 9.º, n.º 1, alínea a)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea b)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea c)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea d)	Artigo 9.º, n.º 1, alínea e)	
IT	Pena de prisão de 6 meses até 3 anos e coima de 5 000 EUR					↑
	Aumento de um terço até metade da sanção				Aumento de um terço até metade da sanção	
LT	Coima ou pena de prisão até 2 anos			-	Coima ou pena de prisão até 2 anos	Sem legislação anterior
LU	Pena de prisão de 8 meses até 1 ano e/ou coima de 2 501 a 20 000 EUR					Sem legislação anterior
LV	Pena de prisão até 3 meses ou coima até 100 salários mínimos mensais (32 000 EUR)	Pena de prisão até 3 meses ou serviço de interesse geral ou coima até 100 salários mínimos mensais (32 000 EUR)			Pena de prisão até 3 meses ou coima até 100 salários mínimos mensais (32 000 EUR)	Sem legislação anterior
MT	Coima até 11 646,87 EUR e/ou pena de prisão até 2 anos					→
NL	Pena de prisão até 3 anos ou coima até 78 000 EUR	Pena de prisão até 1 ano ou coima até 78 000 EUR				→
PL	Pena de prisão até 12 meses e coima		Pena de prisão até 3 anos		Pena de prisão até 12 meses e coima	Sem legislação anterior
PT	Pena de prisão até 1 ano ou coima até 240 dias de salário (máx. 120 000 EUR)	Pena de prisão até 2 anos ou coima até 480 dias de salário (máx. 240 000 EUR)	Pena de prisão de 1 a 5 anos	Pena de prisão de 2 a 6 anos	Pena de prisão até 2 anos ou coima até 480 dias de salário (máx. 240 000 EUR)	Sem legislação anterior
RO	-	Pena de prisão de 1 a 2 anos ou coima	-	Pena de prisão de 1 a 2 anos ou coima	Pena de prisão de 1 a 3 anos	Sem legislação anterior

SE	Coima ou pena de prisão até 1 ano		Sem legislação anterior
SI	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão até 3 anos	Sem legislação anterior
SK	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão de 6 meses a 3 anos	Sem legislação anterior

Quadro 3: Inspeções realizadas em 2012

Estado-Membro	Diretiva 2009/52/CE					Observações
	Inspeções		Resultados			
	Valor absoluto	Em percentagem de empregadores em todos os setores (em %)	Número de inspeções que detetaram NPTSI*	Número de NPTSI detetados	NPTSI detetados em relação ao número total de assalariados em todos os setores (em %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Todos os setores cobertos
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Todos os setores cobertos
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Todos os setores cobertos
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Todos os setores de risco cobertos
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Todos os setores cobertos
DE	122 577	6,91	/	/	/	Todos os setores de risco cobertos
EE	79	0,36	0	0	0	Todos os setores de risco cobertos
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Todos os setores de risco cobertos; dados de 1/8/2012 a 31/12/2012
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Todos os setores cobertos
FI	1 800	1,9	/	/	/	Todos os setores cobertos
FR	1 331	/	/	621	/	Todos os setores de risco cobertos. Dados relativos a migrantes que trabalham sem autorização de trabalho; não há informações sobre o seu estatuto de residente.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Todos os setores cobertos
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Todos os setores cobertos
LT	1 453	5,38	/	0	0	Todos os setores cobertos. Dados para o período de 1/8/2012 a 31/12/2012.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Todos os setores cobertos. Dados de 1/1/2012 a 1/5/2013.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Todos os setores cobertos
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Dados relativos aos migrantes que trabalham sem autorização de trabalho. Não há informações sobre o seu estatuto de residente.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Todos os setores cobertos. Os dados do Eurostat sobre o número total de empregados e empregadores não se encontram disponíveis.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Todos os setores cobertos
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Todos os setores de risco cobertos
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Todos os setores cobertos
SE	414	0,25	/	/	/	Todos os setores cobertos.

SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Todos os setores de risco cobertos
SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Todos os setores cobertos. Parte dos dados não especifica o estatuto de residente.
NPTSI: Nacional de país terceiro em situação irregular						