

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores

[COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD)]

(2013/C 341/13)

Relator: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Correlatora: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Em 13 de maio e 21 de maio de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 46.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores

COM(2013) 236 final — 2013/0124(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 5 de setembro de 2013.

Na 492.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2013 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité constata que, das quatro liberdades consagradas pelo Tratado, a livre circulação dos trabalhadores é a que continua a enfrentar maiores obstáculos na prática.

1.2 O Comité entende que o exercício da liberdade de circulação dos trabalhadores, sem entraves nem discriminação, contribuirá para proteger os direitos fundamentais e melhorará a competitividade da UE, a produtividade das empresas e a qualidade do emprego para os trabalhadores, para além de ser um dos pilares da Estratégia Europa 2020.

1.3 A livre circulação dos trabalhadores na Europa deve continuar a ser uma prioridade política da UE. O Comité considera que a diretiva contribuirá para uma mobilidade justa e equilibrada.

1.4 O CESE apoia a proposta de diretiva da Comissão, que facilitará a igualdade de tratamento, permitindo que os trabalhadores europeus que exercem o direito à livre circulação não sejam discriminados em razão da sua nacionalidade. No entanto, persistem outros obstáculos que dificultam a mobilidade, conforme o Comité assinalou noutros pareceres.

1.5 Para eliminar os obstáculos à mobilidade que persistem são necessárias medidas adicionais destinadas a disponibilizar aos trabalhadores migrantes informações compreensíveis em matéria de direito laboral e social nas respetivas línguas

nacionais. Além disso, deve ser conferido aos trabalhadores o direito a aconselhamento. As respetivas estruturas de aconselhamento deverão trabalhar em estreita colaboração com os parceiros sociais e o portal EURES e assegurar que os trabalhadores migrantes são informados logo no país de origem sobre a situação social e jurídica no país de acolhimento.

1.6 O Comité apoia também os objetivos que a Comissão pretende alcançar com esta diretiva, nomeadamente: a defesa dos direitos derivados do princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores e respetivas famílias no trabalho, bem como de diversos direitos sociais, através de procedimentos administrativos e judiciais; a atuação das associações, organizações e outras entidades jurídicas; a designação de estruturas de apoio e de supervisão a nível nacional; o diálogo social; e a melhoria da informação prestada às empresas e aos trabalhadores. O Comité considera positivo que a transposição para a legislação nacional se faça no respeito dos procedimentos e práticas jurídicas nacionais.

1.7 O CESE é favorável à criação de serviços de informação e aconselhamento sobre o exercício da liberdade de circulação e da mobilidade que apoiem os trabalhadores. Também seria necessário informar adequadamente os empregadores.

1.8 O Comité apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de alterar e alargar o papel da rede EURES para facilitar a mobilidade e melhorar a adequação das competências às necessidades do mercado de trabalho.

2. Síntese da proposta de diretiva

2.1 O relatório de Mario Monti de maio de 2010 intitulado «Uma nova estratégia para o mercado único» sublinha que a livre circulação dos trabalhadores constitui um êxito do ponto de vista jurídico, mas é a menos utilizada das quatro liberdades do mercado único. Esta disparidade entre a teoria e a prática também se reflete nas orientações políticas para 2010-2014 apresentadas pelo Presidente da Comissão Europeia.

2.2 A Comissão apresenta uma proposta de diretiva com o objetivo de melhorar a aplicação da legislação da UE e facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação. O Tratado e a legislação europeia em vigor conferem a todos os cidadãos europeus o direito de se deslocarem para outro Estado-Membro para aí trabalhar e residir, protegendo-os da discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao emprego e garantindo-lhes igualdade de tratamento.

2.3 Ao longo dos últimos anos, foram implementados três planos de ação ⁽¹⁾ para a mobilidade dos trabalhadores, em 1997, 2002 e 2007. No entanto, apenas 3 % dos trabalhadores europeus exercem esse direito de mobilidade na UE. A Comissão, o Parlamento, o Comité das Regiões, o CESE e os parceiros sociais têm vindo a assinalar os obstáculos que dificultam o exercício na prática deste direito, nomeadamente:

- autoridades nacionais que não respeitam o direito da UE (legislação não conforme ou incorretamente aplicada), o que tem repercussões negativas nos trabalhadores migrantes da UE;
- empregadores e conselheiros jurídicos que não respeitam o direito da UE
- trabalhadores migrantes da UE sem acesso à informação ou aos meios para fazer valer os seus direitos.

2.4 Devido a estes problemas, a discriminação em razão da nacionalidade continua, muitas vezes, a ser um obstáculo considerável para os trabalhadores migrantes da UE.

2.5 A Comissão consultou amplamente os Estados-Membros, os parceiros sociais, a sociedade civil e as agências especializadas, tendo concluído que a diretiva é o instrumento jurídico mais adequado para facilitar o exercício dos direitos dos trabalhadores no contexto da livre circulação e promover a execução prática uniforme dos direitos conferidos pelo artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e pelas disposições dos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011.

2.6 O âmbito de aplicação da diretiva inclui aspetos da livre circulação dos trabalhadores abrangidos pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011, que garante a igualdade de tratamento e a não discriminação nas seguintes áreas:

- acesso ao emprego;

- condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração e despedimento;
- acesso a regalias sociais e benefícios fiscais;
- filiação em organizações sindicais;
- acesso à formação;
- acesso à habitação;
- acesso ao ensino para os filhos dos trabalhadores.

2.7 A diretiva obrigará os Estados-Membros a:

- criar pontos de contacto nacionais para informar, prestar assistência e orientar os trabalhadores migrantes no que respeita aos direitos conferidos pela legislação europeia, designadamente em matéria de não discriminação e de liberdade de circulação;
- facultar e assegurar a existência a nível nacional de vias de recurso administrativo e/ou judicial;
- permitir que os sindicatos, as ONG e outras entidades jurídicas iniciem processos administrativos ou judiciais para garantir o cumprimento dos direitos conferidos pelo artigo 45.º do TFUE e dos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011, em nome ou apoio do trabalhador e dos membros da sua família, com o seu consentimento, de acordo com os critérios definidos na respetiva legislação nacional;
- informar melhor os trabalhadores migrantes da UE e os empregadores sobre a legislação europeia em matéria de livre circulação.

3. Observações na generalidade – Os cidadãos europeus e a livre circulação

3.1 A União Europeia deve mobilizar todas as capacidades do mercado de trabalho para impulsionar o crescimento e o emprego, desenvolver plenamente o potencial do mercado único e criar um mercado de trabalho europeu dinâmico e inclusivo, com melhores perspetivas de emprego a longo prazo. Para tal, é imprescindível eliminar os obstáculos à livre circulação de trabalhadores e garantir o cumprimento dos direitos e responsabilidades dos trabalhadores e das empresas.

3.2 O CESE regozija-se por, no Ano Europeu dos Cidadãos, a Comissão ter adotado a proposta de diretiva em apreço para facilitar a livre circulação dos trabalhadores europeus. A livre circulação das pessoas é uma das quatro liberdades fundamentais em que assenta o mercado único (juntamente com a livre circulação de bens, capitais e serviços) e está consagrada no Tratado, garantindo aos cidadãos da UE que se desloquem para outro Estado-Membro por razões profissionais o direito de não serem discriminados em razão da nacionalidade.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

3.3 O Comité elaborou em 2011 um parecer exploratório ⁽²⁾ a pedido da Presidência belga onde analisava o papel da imigração no contexto demográfico da UE. O CESE concluiu que a Europa deve melhorar a mobilidade interna dos trabalhadores europeus e facilitar a imigração de nacionais de países terceiros, em razão do crescimento demográfico negativo e dos desequilíbrios dos mercados de trabalho.

3.4 Em 2009, a Presidência checa também solicitou a elaboração de um parecer exploratório ⁽³⁾, onde se identificaram os obstáculos à mobilidade que subsistem no mercado interno. O Comité considera que, não obstante o Tratado e a legislação europeia, os cidadãos da União que querem deslocar-se a outro Estado-Membro por razões profissionais continuam a deparar-se com inúmeros problemas que dificultam gravemente o exercício do direito à livre circulação. No parecer afirmava-se, nomeadamente, que a «mobilidade na Europa deve manter-se uma prioridade política para a União Europeia» e as «disposições adotadas devem contribuir para a criação de um novo conceito de mobilidade justa e equilibrada» e para o «impedimento do *dumping* social e do trabalho clandestino».

3.5 A proposta de diretiva da Comissão facilitará a igualdade de tratamento, permitindo que os trabalhadores europeus que exercem o direito à livre circulação não sejam discriminados em razão da sua nacionalidade. No entanto, persistem outros obstáculos que dificultam ou põem em risco a mobilidade dos trabalhadores, assinalados pelo CESE em vários pareceres ⁽⁴⁾, nos quais se propuseram diversas soluções para temas como:

- os períodos transitórios, aplicados a um setor ou a todos, que limitam temporariamente a livre circulação dos trabalhadores nacionais de Estados-Membros da UE;
- as legislações laborais dos Estados-Membros que criam obstáculos jurídicos e administrativos, sendo que as convenções coletivas devem facilitar a livre circulação dos trabalhadores;
- os problemas de fiscalidade e de segurança social enfrentados pelos trabalhadores em regiões de fronteira no exercício do seu direito à livre circulação;
- a falta de conhecimentos linguísticos;
- a insuficiente coordenação dos sistemas públicos de segurança social e os problemas de portabilidade e reconhecimento das pensões complementares;
- os graves problemas que subsistem no reconhecimento das qualificações profissionais e das habilitações literárias;
- as dificuldades no acesso à formação contínua;
- a falta de informação e aconselhamento, a nível nacional, dos trabalhadores, empresas, parceiros sociais e ONG, assim

como dos tribunais e restantes intervenientes jurídicos sobre a legislação europeia e os procedimentos relativos à livre circulação de trabalhadores;

- a falta de informação e de serviços de aconselhamento, que sejam prestados aos trabalhadores logo no país de origem, sobre questões relacionadas com o direito laboral e social e sobre balcões de atendimento no país de acolhimento;
- a falta de oportunidades e o custo da habitação, bem como a falta de habitações sociais;
- a fiscalidade, as quotizações e as prestações sociais discriminatórias;
- os problemas no acesso a serviços de saúde;
- os obstáculos nos sistemas de ensino para os filhos.

3.6 O CESE elaborou igualmente pareceres ⁽⁵⁾ sobre a legislação contra a discriminação por outros motivos. O Comité entende que o Regulamento (UE) n.º 492/2011 e as diretivas de combate à discriminação (43/2000/CE e 78/2000/CE) devem ser cumpridos e utilizados para eliminar todas as formas de discriminação das legislações nacionais e das práticas administrativas, jurídicas e nas convenções coletivas, a fim de facilitar a mobilidade laboral na UE.

3.7 Se gerida de forma adequada, voluntária e justa, a mobilidade é considerada positiva pelas empresas e pelos trabalhadores. Foi neste sentido que a BusinessEurope e a Confederação Europeia de Sindicatos se pronunciaram, pois as empresas teriam maiores oportunidades de contratação e os trabalhadores poderiam optar por uma gama mais ampla de oportunidades de trabalho.

3.8 A livre circulação de trabalhadores a que se refere a proposta de diretiva deve ser separada da livre prestação de serviços pelas empresas. O CESE adotou recentemente um parecer sobre a última proposta de diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços ⁽⁶⁾.

3.9 O CESE apoia os novos esforços para melhorar o funcionamento do mercado interno da UE, tal como as medidas que facilitam a mobilidade e eliminam os obstáculos remanescentes. A proposta de diretiva obriga os Estados-Membros a adaptar a respetiva legislação e instituições, uma abordagem que o CESE apoia, esperando, porém, que tal não acarrete burocracia desnecessária para as empresas.

3.10 As autoridades nacionais e os organismos de apoio e supervisão deverão velar, em especial, pela defesa da igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes da UE com deficiência.

⁽²⁾ JO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

⁽³⁾ JO C 228 de 22.9.2009, pp. 14-23.

⁽⁴⁾ JO C 68 de 6.3.2012, pp. 11-14, JO C 191 de 29.6.2012, pp. 103-107.

⁽⁵⁾ JO C 204 de 18.7.2000, pp. 82-90, JO C 155 de 29.5.2001, pp. 65-71, JO C 77 de 31.3.2009, pp. 102-108.

⁽⁶⁾ JO C 351 de 15.11.2012, pp. 61-64.

4. Observações na especialidade e recomendações

4.1 Apesar de o artigo 45.º do Tratado e o Regulamento (UE) n.º 492/2011, se aplicados corretamente nos Estados-Membros, garantirem a igualdade de tratamento dos migrantes da UE no âmbito da liberdade de circulação, persistem ainda vários problemas ligados à sua aplicação prática. Por isso, o Comité considera que a proposta de diretiva é o instrumento jurídico mais adequado para facilitar o exercício dos direitos dos trabalhadores, uma vez que, depois de transposta para as legislações nacionais, permitirá alcançar os objetivos previstos de forma uniforme. O CESE espera que o Parlamento e o Conselho também apoiem a proposta de diretiva.

4.2 Na opinião do CESE, ao proteger os direitos de livre circulação dos trabalhadores europeus e ao garantir da igualdade de tratamento, facilitar-se-á a mobilidade e reforçar-se-á o mercado único. As empresas e os trabalhadores europeus disporão de novas oportunidades, já que poderão aproveitar plenamente o potencial do mercado de trabalho europeu.

4.3 O Comité considera, além disso, que a igualdade de tratamento e a não discriminação facilitarão a integração dos trabalhadores migrantes e das suas famílias.

4.4 A Confederação Europeia de Sindicatos e a BusinessEurope manifestaram, no Comité Consultivo para a livre circulação dos trabalhadores (7), a sua posição favorável a uma proposta de diretiva. O CESE acolhe favoravelmente os esforços conjuntos dos parceiros sociais europeus para apoiar a mobilidade justa e a migração económica na UE (8).

4.5 Também o Comité Técnico para a livre circulação dos trabalhadores (9) deverá adotar novas orientações para melhorar a mobilidade laboral.

4.6 Para eliminar os obstáculos à mobilidade que persistem são necessárias medidas adicionais destinadas a disponibilizar aos trabalhadores migrantes informações compreensíveis em matéria de direito laboral e social nas respetivas línguas nacionais. Além disso, deve ser conferido aos trabalhadores o direito a aconselhamento. As respetivas estruturas de aconselhamento deverão trabalhar em estreita colaboração com os parceiros sociais e o portal EURES e assegurar que os trabalhadores migrantes são informados logo no país de origem sobre a situação social e jurídica no país de acolhimento.

4.7 Uma vez corretamente transposta para as legislações nacionais, a diretiva obrigará as autoridades públicas a garantir o cumprimento da legislação europeia no que respeita à liberdade de circulação e facilitará a atividade dos empregadores e conselheiros jurídicos que, atualmente, desconhecem a legislação

europeia. Assim, os trabalhadores terão melhor acesso à informação e à defesa dos seus direitos.

4.8 O CESE apoia os quatro objetivos identificados pela Comissão, a saber:

- reduzir a discriminação dos trabalhadores migrantes da UE em razão da nacionalidade;
- colmatar o fosso entre os direitos dos trabalhadores migrantes da UE e o seu exercício na prática, facilitando a correta aplicação da legislação;
- reduzir a incidência de práticas desleais contra os trabalhadores migrantes da UE;
- dotar os trabalhadores migrantes da UE dos meios necessários para fazer valer os seus direitos.

4.9 O Comité partilha plenamente do objetivo da diretiva (artigo 1.º) de garantir o cumprimento uniforme dos direitos consagrados no artigo 45.º do TFUE e nos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011. Subscreve igualmente o âmbito de aplicação (artigo 2.º), que se estende a todos os aspetos da liberdade de circulação dos trabalhadores incluídos no regulamento.

4.10 O CESE considera que o regulamento e a diretiva protegem os direitos dos trabalhadores transfronteiras, que também são trabalhadores europeus com direito à livre circulação.

4.11 O Comité considera igualmente positivo que a garantia da proteção do direito à igualdade de tratamento, as vias de recurso e os prazos sejam integrados nos sistemas e procedimentos administrativos e judiciais de cada Estado-Membro (artigo 3.º). Todavia, recomenda aos Estados-Membros que reduzam o custo dos procedimentos administrativos e judiciais, para que estes se tornem acessíveis aos trabalhadores e respetivas famílias.

4.12 O CESE considera também adequado o texto do artigo 4.º, que dispõe que «[o]s Estados-Membros devem garantir que as associações, organizações ou outras entidades jurídicas que tenham, de acordo com os critérios definidos na respetiva legislação nacional, um interesse legítimo no cumprimento das disposições da presente diretiva possam encetar, em nome ou apoio do trabalhador e dos membros das suas famílias, com o seu consentimento, procedimentos judiciais e/ou administrativos previstos para fazer cumprir os direitos conferidos pelo artigo 45.º do Tratado e dos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011», sem prejuízo das normas processuais nacionais relativas à representação e defesa em tribunal. Neste sentido, é fundamental o papel que as legislações nacionais reservam aos sindicatos e que a diretiva deve ter em conta.

(7) Reunião de 30 de outubro de 2012.

(8) Programa comum dos parceiros sociais europeus (2012-2014): Mobilidade, migração económica e integração dos trabalhadores migrantes no mercado de trabalho.

(9) Previsto no Regulamento (UE) n.º 492/2011.

4.13 O Comité apoia o artigo 5.º, que obriga os Estados-Membros a designar estruturas e organismos para a promoção, a análise, o acompanhamento e o apoio da igualdade de tratamento. O CESE concorda que estas tarefas concretas, em função das características de cada país, possam ser confiadas a novas estruturas a serem criadas ou a agências nacionais já existentes que tenham objetivos semelhantes em matéria de igualdade de tratamento e de não discriminação. Os parceiros sociais nacionais devem ser obrigatoriamente envolvidos nesta decisão no âmbito do sistema de cada país. Em ambos os casos, estas novas incumbências devem ser explicitamente incluídas nas competências das estruturas e agências, às quais devem, além do mais, ser concedidos recursos humanos e financeiros adequados para a sua realização. O Comité propõe que as agências e organismos em causa sejam plenamente independentes dos governos. Assim sendo, os parceiros sociais a nível nacional e regional devem participar adequadamente nestes organismos, no âmbito dos sistemas nacionais.

4.14 A diretiva não refere o papel da inspeção de trabalho e da autoridade laboral, que, no âmbito da transposição da diretiva, deverão velar pelo cumprimento das normas de igualdade de tratamento nos contratos de trabalho, nas convenções coletivas e nos sistemas de proteção social. O Comité propõe que a diretiva contemple esta questão.

4.15 O CESE apoia as quatro funções que deverão ser confiadas a estes organismos (artigo 5.º, n.º 2), nomeadamente: prestação de assistência jurídica ou de outro tipo, realização de inquéritos, publicação de relatórios e publicação de informações.

4.15.1 O sistema de «balcões únicos» pode ser muito importante para facilitar a prestação de informação e de orientações aos trabalhadores migrantes sobre como viver e trabalhar em cada Estado-Membro. Os parceiros sociais, além de estreitamente envolvidos neste sistema, devem colaborar com os balcões de informação e assistência já existentes a nível regional, nacional e europeu, bem como com os serviços de formação profissional contínua. Importa conservar e apoiar a função

essencial do portal EURES, que constitui um importante instrumento da UE centrado não só na mobilidade dos trabalhadores mas também na melhor adequação das competências existentes às necessidades do mercado de trabalho. Também aqui há que melhorar e continuar a assegurar a participação dos parceiros sociais.

4.16 Na opinião do CESE, o diálogo social entre os parceiros no mercado de trabalho, o diálogo tripartido entre o governo, as organizações sindicais e as organizações patronais e o diálogo com a sociedade civil⁽¹⁰⁾ são instrumentos essenciais das políticas públicas e têm repercussões positivas para os cidadãos. Por isso, o Comité apoia o artigo 6.º, relativo ao diálogo social no âmbito do direito nacional.

4.17 A divulgação de informação nos Estados-Membros (artigo 7.º) é muito importante para que a migração dos trabalhadores da UE decorra sem problemas. É essencial que os trabalhadores e empregadores tenham acesso à informação, já que só assim se assegurará o bom funcionamento do mercado interno e do mercado de trabalho europeu. A informação adequada e acessível pode limitar não só os abusos por parte dos empregadores mas também a aceitação passiva da discriminação por parte dos trabalhadores.

4.18 O CESE incita os trabalhadores migrantes e suas famílias a recorrerem também aos sistemas de informação existentes, como o portal «A sua Europa» e o EURES.

4.19 O CESE congratula-se com o facto de os parceiros sociais europeus abordarem a questão da mobilidade interna na UE e da migração económica a partir de países terceiros no seu atual programa de trabalho conjunto para 2012-2014. Propõe que a Comissão Europeia lance novos programas, em colaboração com a Confederação Europeia de Sindicatos e a BusinessEurope, para melhorar a troca de informação entre as organizações sindicais e patronais a nível nacional, facilitar uma livre circulação mais justa dos trabalhadores europeus e suas famílias e proteger os direitos destes.

Bruxelas, 19 de setembro de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ JO C 181 de 21.6.2012, pp. 137-142.