



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 24 June 2013

11464/13

**Interinstitutional File:
2013/0124 (COD)**

**SOC 529
MI 577
EDUC 270
ECOFIN 627
JEUN 60
JAI 527
ETS 23
CODEC 1580**

COVER NOTE

from: The Portuguese Parliament
date of receipt: 20 June 2013
to: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers
[doc. 9124/13 SOC 295 MI 349 EDUC 130 ECPFO? 319 JEUN 49 JAI 338
ETS 13 CODEC 1513 - COM(2013) 236 final]
- *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*¹

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

¹ For available translations of this opinion see the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER
COM(2013)236
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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A livre circulação de trabalhadores é uma das liberdades fundamentais em que assenta o mercado único. É um dos valores essenciais da União Europeia e um elemento fundamental da cidadania da UE.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) confirma no art. 45.º o direito dos cidadãos da UE se deslocarem para outro Estado-Membro por motivos de trabalho. Inclui expressamente o direito de não-discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. Estabelece igualmente a remoção de obstáculos injustificados à livre circulação de trabalhadores na União Europeia. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra, no seu artigo 15.º, n.º 2, que todos os cidadãos da União têm a liberdade de procurar emprego, trabalhar, estabelecer-se ou prestar serviços em qualquer Estado-Membro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Neste sentido, o Regulamento (UE) n.º 492/2011, de 5 de abril, expõe circunstanciadamente os direitos decorrentes da livre circulação de trabalhadores e define as áreas específicas em que é proibida qualquer discriminação em razão da nacionalidade, nomeadamente no que diz respeito a:

- Acesso ao emprego;
- Condições de trabalho;
- Vantagens sociais e fiscais;
- Acesso à formação;
- Filiação em organizações sindicais;
- Habitação;
- Acesso ao ensino para as crianças.

O artigo 45.º do TFUE como o Regulamento (UE) n.º 492/2011, de 5 de abril, são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, ou seja, que não é necessário adotar legislação nacional para transpor as disposições que deles constam. As autoridades nacionais, a todos os níveis, e as entidades patronais, quer públicas quer privadas, devem aplicar e respeitar os direitos garantidos por essas disposições.

Não obstante, os cidadãos da UE que pretendem deslocar-se ou que efetivamente se deslocam de um Estado-Membro para outro por motivos de trabalho continuam a deparar-se com problemas no exercício dos seus direitos. As dificuldades que enfrentam explicam, de certa forma, por que motivo a mobilidade geográfica entre os Estados-Membros da UE se tem mantido a um nível relativamente modesto: segundo o Inquérito Europeu às Forças de Trabalho da UE, em 2011, apenas 3,1% dos cidadãos europeus em idade ativa (15-64) viviam num Estado-Membro da UE que não o seu país de origem.

São vários e diferentes os exemplos de obstáculos e problemas:

- Autoridades públicas que não respeitam o direito da UE (legislação não conforme ou incorretamente aplicada) e repercussões nos trabalhadores migrantes da UE;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Empregadores e conselheiros jurídicos que não respeitam o direito da UE;
- Os trabalhadores migrantes da UE não têm acesso à informação ou aos meios para fazer valer os seus direitos.

Com vista a resolver estes problemas, foram identificados determinados objetivos específicos, como seja:

- A diminuição da discriminação dos trabalhadores migrantes da UE em razão da nacionalidade;
- A correção do fosso entre os direitos dos trabalhadores migrantes da UE e o seu exercício na prática, facilitando a correta aplicação da legislação em vigor;
- A redução da incidência de práticas desleais contra os trabalhadores migrantes da UE;
- Dotação dos trabalhadores migrantes da UE dos meios necessários para fazer valer os seus direitos.

2. Principais aspetos

A proposta de diretiva em apreço pretende melhorar e forçar a forma como o artigo 45.º do TFUE e o Regulamento (UE) N.º 492/2011, de 5 de abril, são aplicados na prática em toda a UE, através da criação de um quadro geral comum de disposições e medidas adequadas destinadas a facilitar uma aplicação mais eficaz e uniforme dos direitos conferidos pelo direito da UE aos trabalhadores e membros das suas famílias no exercício do seu direito à livre circulação.

A proposta de diretiva introduz, em especial, obrigações legais destinadas a:

- Garantir aos trabalhadores migrantes da UE vias de recurso adequadas ao nível nacional. Qualquer trabalhador da UE que considere ter sido vítima de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

discriminação em razão da nacionalidade deve poder fazer uso de procedimentos administrativos e/ou judiciais para contestar comportamentos discriminatórios;

- Reforçar a proteção dos trabalhadores, assegurando que as associações, organizações ou outras pessoas coletivas com um interesse legítimo na promoção dos direitos de livre circulação possam iniciar procedimentos administrativos ou judiciais em nome ou em apoio de trabalhadores migrantes da UE que tenham visto violados os seus direitos;
- Criar estruturas ou organismos a nível nacional que promovam o exercício do direito de livre circulação e facultem informações e apoio aos trabalhadores migrantes da UE que são vítimas de discriminação em razão da nacionalidade;
- Reforçar a sensibilização, facultando aos empregadores, trabalhadores e quaisquer outras partes interessadas, informações pertinentes e facilmente acessíveis;
- Promover o diálogo com as organizações não-governamentais e os parceiros pertinentes.

Deste modo, a proposta de diretiva inclui os seguintes aspetos:

- 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Aspetos Relevantes

No que respeita os aspetos relevantes, convém destacar a consulta das partes interessadas, a avaliação de impacto e a incidência orçamental.

- No que diz respeito ao primeiro ponto, importa salientar que além dos relatórios da rede de peritos em matéria de livre circulação de trabalhadores e da discussão no âmbito do comité consultivo da livre circulação de trabalhadores, a Comissão realizou uma consulta pública, entre junho e agosto de 2011, tendo-se pronunciado:

- Cidadãos;
- Autoridades nacionais;
- Sindicatos;
- Organizações de empregadores;
- Associações (ONG, associações de profissionais independentes, etc.

Na totalidade, foram recebidas 243 respostas, 169 das quais provenientes de cidadãos e 74 de organizações. Os sindicatos foram os que mais contributos apresentaram (27% dos representantes), seguidos das ONG (17%), das autoridades nacionais (15%) e de organizações de empregadores (12%).

- Quanto à avaliação de impacto, a Comissão procedeu a uma avaliação do impacto das várias opções políticas, com vista a melhorar a legislação. Esta avaliação foi feita com base num estudo externo concluído em abril de 2012. As opções consideradas foram as seguintes:

- Manter o *status quo*;
- Proceder a alterações sem regulamentar;
- Regulamentar;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Intervenção ligeira (um instrumento jurídico não vinculativo, como uma recomendação);
- Intervenção máxima sob a forma de um instrumento jurídico vinculativo, como uma diretiva.

A avaliação de impacto evidenciou que uma iniciativa legislativa vinculativa teria um impacto tangível no exercício dos direitos à livre circulação.

A opção preferida foi uma diretiva conjugada com outras iniciativas, tais como orientações comuns sobre questões específicas a adotar pelo comité técnico para a livre circulação dos trabalhadores.

O projeto de avaliação do impacto foi aprovado pelo comité de avaliação (IAB) em julho de 2012. A opinião do IAB, a avaliação de impacto final e a respetiva síntese são publicadas conjuntamente com a presente proposta.

- Por último, relativamente à incidência orçamental, esta proposta deverá ter uma incidência limitada no orçamento da União. As despesas decorrentes do estudo de avaliação previsto para 2015 deverão exceder os 0,300 milhões de euros e serão cobertas pelos fundos disponíveis na rubrica orçamental que financia a livre circulação de trabalhadores, a coordenação dos sistemas de segurança social dos migrantes, incluindo os migrantes de países terceiros. Os custos concernentes aos recursos humanos (0,131 milhões de euros por ano) serão cobertos no quadro do QFP. Estes dados encontram-se explanados em detalhe na ficha financeira que figura em anexo à presente proposta.

4. Base Jurídica

A presente proposta tem por base o artigo 46.º do TFUE, a mesma base jurídica do Regulamento (UE) N.º 492/2011, de 5 de abril, que autoriza a adoção de regulamentos ou de diretivas de acordo com o processo legislativo ordinário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5. Princípio da Subsidiariedade

A iniciativa em apreço respeita o princípio da subsidiariedade em conformidade com o consagrado no artigo 5.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, na medida em que é com uma atuação ao nível da União Europeia como um todo que se asseguram mais adequadamente os requisitos comuns a todos os Estados-Membros

PARTE III – PARECER

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

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente às presentes iniciativas, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 18 de junho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Rui Barreto)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

**RELATÓRIO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA
SOCIAL E TRABALHO**

*“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*

Autor: Deputado Artur
Rêgo (CDS-PP)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

- I – NOTA INTRODUTÓRIA**
- II.1. Contexto**
- II.2. Conteúdo da Proposta**
- II.3. Consulta das Partes Interessadas e Avaliação de Impacto**
- II.4. Base Jurídica**
- II.5. Incidência Orçamental**
- II – CONSIDERANDOS**
- III – CONCLUSÕES**

I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto - relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da UE -, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada a 20 de janeiro de 2010, remeteu a 26 de abril de 2013 a COM (2013) 236 final *"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"* à Comissão de Segurança Social e Trabalho, a fim de esta se pronunciar sobre a matéria da sua competência.

Compete assim à Comissão de Segurança Social e Trabalho proceder à análise da proposta de diretiva, com particular incidência nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir o respetivo relatório, o qual deverá ser posteriormente remetido à CAE.

II – CONSIDERANDOS

II.1. Contexto

Em conformidade com a Proposta de Diretiva:

- *"A livre circulação de trabalhadores é uma das quatro liberdades fundamentais em que assenta o mercado único."*
- *"O artigo 45.º do TFUE consagra o direito de os cidadãos da UE se deslocarem para outro Estado-Membro por motivos de trabalho."*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- A "Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia confirma, no seu artigo 15.º, n.º 2, que todos os cidadãos da União têm a liberdade de procurar emprego, trabalhar, estabelecer-se ou prestar serviços em qualquer Estado-Membro."
- "O Regulamento (UE) n.º 492/2011 enumera circunstanciadamente os direitos decorrentes da livre circulação de trabalhadores e define as áreas específicas em que é proibida qualquer discriminação em razão da nacionalidade, nomeadamente no que diz respeito a:
 - Acesso ao emprego
 - Condições de trabalho
 - Vantagens sociais e fiscais
 - Acesso à formação
 - Filiação em organizações sindicais
 - Habitação
 - Acesso ao ensino para as crianças"
- "O artigo 45.º do TFUE e o Regulamento (UE) n.º 492/2011 são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, o que significa que não é necessário adotar legislação nacional para transpor as disposições que deles constam."
- "Apesar disso, os cidadãos da UE que pretendem deslocar-se ou que efetivamente se deslocam de um Estado-Membro para outro por motivos de trabalho continuam a deparar-se com problemas no exercício dos seus direitos."
- "São vários e distintos os exemplos de obstáculos e problemas:
 - Autoridades públicas que não respeitam o direito da UE (legislação não conforme ou incorretamente aplicada) e repercussões nos trabalhadores migrantes da UE;
 - Empregadores e conselheiros jurídicos que não respeitam o direito da UE;
 - Os Trabalhadores migrantes da UE não têm acesso à informação ou aos meios para fazer valer os seus direitos."

- *“A fim de resolver estes problemas foram identificados objetivos específicos:*
 - *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 em vigor;*
 - *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.”*

II.2. Conteúdo da Proposta

A presente proposta de diretiva visa melhorar e reforçar a forma como o artigo 45.º do TFUE e o Regulamento (UE) n.º 492/2011 são aplicados na prática em toda a União Europeia, através da criação de um quadro geral comum de disposições e medidas adequadas destinadas a facilitar uma aplicação mais eficaz e uniforme dos direitos conferidos pelo direito da UE aos trabalhadores e membros das suas famílias no exercício do seu direito à livre circulação.

A proposta de diretiva introduz, em especial, obrigações legais destinadas a:

- Garantir aos trabalhadores migrantes da UE vias de recurso adequadas a nível nacional. Qualquer trabalhador da UE que considere ter sido vítima de discriminação em razão da nacionalidade deve poder fazer uso de procedimentos administrativos e/ou judiciais para contestar comportamentos discriminatórios;
- Reforçar a proteção dos trabalhadores, garantindo que as associações, organizações ou outras pessoas coletivas com um

Comissão de Segurança Social e Trabalho

interesse legítimo na promoção dos direitos de livre circulação possam iniciar procedimentos administrativos ou judiciais em nome ou em apoio de trabalhadores migrantes da UE que tenham visto violados os seus direitos;

- Criar estruturas ou organismos a nível nacional que promovam o exercício do direito de livre circulação e facultem informações e apoio aos trabalhadores migrantes da UE que são vítimas de discriminação em razão da nacionalidade;
- Reforçar a sensibilização, facultando aos empregadores, trabalhadores e quaisquer outras partes interessadas informações pertinentes e facilmente acessíveis;
- Promover o diálogo com as organizações não-governamentais e os parceiros sociais pertinentes.

Neste contexto, a proposta de diretiva abrange os seguintes aspetos:

- 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.

II.3. Consulta das Partes Interessadas e Avaliação de Impacto

Consulta das partes interessadas

Além dos relatórios da rede de peritos em matéria de livre circulação de trabalhadores e da discussão no âmbito do comité consultivo da livre circulação



Comissão de Segurança Social e Trabalho

de trabalhadores, a Comissão realizou uma consulta pública, entre junho e agosto de 2011, tendo-se pronunciado:

- Cidadãos;
- Autoridades nacionais;
- Sindicatos;
- Organizações de empregadores;
- Associações (ONG, associações de profissionais independentes, etc.).

Na totalidade, foram recebidas 243 respostas, 169 das quais provenientes de cidadãos e 74 de organizações, incluindo autoridades nacionais. Entre as respostas das organizações, os sindicatos foram os que mais contributos apresentaram (27% dos respondentes), seguidos das ONG (17%), das autoridades nacionais (15%) e de organizações de empregadores (12%).

Avaliação de impacto

Em conformidade com a sua política em favor de uma melhor legislação, a Comissão procedeu a uma avaliação do impacto das várias opções políticas, com base num estudo externo concluído em abril de 2012. As opções consideradas foram as seguintes:

- Manter o *status quo*;
- Proceder a alterações sem regulamentar;
- Regulamentar:
 - Intervenção ligeira (um instrumento jurídico não vinculativo, como uma recomendação);
 - Intervenção máxima sob a forma de um instrumento jurídico vinculativo, como uma diretiva.

A avaliação de impacto demonstrou que uma iniciativa legislativa vinculativa teria um impacto tangível no exercício dos direitos à livre circulação.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

A opção preferida foi uma diretiva conjugada com outras iniciativas, tais como orientações comuns sobre questões específicas a adotar pelo comité técnico para a livre circulação dos trabalhadores.

O projeto de avaliação de impacto foi aprovado pelo comité de avaliação (IAB) em julho de 2012. A opinião do IAB, a avaliação de impacto final e a respetiva síntese são publicadas conjuntamente com a presente proposta.

II.4. Base Jurídica

A presente proposta tem por base o artigo 46.º do TFUE, a mesma base jurídica do Regulamento (UE) n.º 492/2011, que autoriza a adoção de regulamentos ou de diretivas de acordo com o processo legislativo ordinário.

II.5. Incidência Orçamental

Esta proposta deverá ter uma incidência limitada no orçamento da União. As despesas decorrentes do estudo de avaliação previsto para 2015 não deverão exceder os 0,300 milhões de euros e serão cobertas pelos fundos disponíveis na rubrica orçamental que financia a livre circulação de trabalhadores, a coordenação dos sistemas de segurança social dos migrantes, incluindo os migrantes de países terceiros. Os custos relativos aos recursos humanos (0,131 milhões de euros por ano) serão cobertos no âmbito da rubrica 5 do quadro financeiro plurianual. Estes dados são descritos em pormenor na ficha financeira que figura em anexo à presente proposta.

Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A presente proposta observa os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Os objetivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e exigem, portanto, uma ação a nível da UE.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a presente diretiva não excede o necessário para atingir os objetivos.

III – CONCLUSÕES

- 1) A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a presente proposta de diretiva à Comissão de Segurança Social e Trabalho, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma;
- 2) A COM(2013)236 final estabelece uma "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";
- 3) Os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não foi notada qualquer violação do princípio da subsidiariedade, nem excedem o necessário para atingir os objetivos, respeitando o princípio da proporcionalidade.

Face ao exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho é de:

PARECER

Atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, nos termos previstos na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, deve o presente relatório ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 04 de junho de 2013.

O Deputado Relator

(Artur Rêgo)

O Presidente da Comissão

(José Manuel Canavarro)