COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.12.2018
COM(2018) 789 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

sobre a aplicação da Diretiva 2014/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores

1. INTRODUÇÃO

1.1. A diretiva

A livre circulação dos trabalhadores é uma liberdade fundamental dos cidadãos da União Europeia e um dos pilares do mercado interno. Este direito está consagrado no artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e foi desenvolvido através do direito derivado, em especial o Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União. Foi igualmente desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.

Apesar de um conjunto de regras relativamente estável e completo, como confirmam vários relatórios[1], os cidadãos da União podem continuar a enfrentar problemas práticos no exercício dos seus direitos enquanto trabalhadores da UE. Para tentar colmatar o fosso entre a lei e a sua aplicação prática, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em 16 de abril de 2014, a Diretiva 2014/54/UE relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores[2] («a diretiva»).

A diretiva não cria novos direitos materiais para os trabalhadores e/ou para os membros das suas famílias, para além dos previstos no artigo 45.º do TFUE e no Regulamento n.º 492/2011. Visa apenas uma aplicação e execução mais eficazes e uniformes dos direitos existentes.

1.2. O relatório

Em conformidade com o artigo 9.º da diretiva, o presente relatório analisa a aplicação da diretiva. Na medida em que a informação disponível o permita, o relatório debruça-se igualmente sobre a eficácia da diretiva na prática. Além disso, explora a necessidade de alterar a diretiva para garantir uma melhor execução da legislação da União em matéria de livre circulação de trabalhadores.

O relatório baseia-se essencialmente em informações sobre as medidas de transposição da diretiva que os Estados-Membros comunicaram à Comissão nos termos do artigo 8.º da mesma. As referências à legislação nacional de transposição da diretiva podem ser consultadas na página Web Eur-Lex[3]. A Comissão consultou igualmente os membros do Comité Consultivo para a Livre Circulação dos Trabalhadores[4], enviando-lhes um questionário pormenorizado[5] («o questionário») e, posteriormente, o projeto de relatório. Sempre que necessário, a Comissão solicitou igualmente esclarecimentos sobre as medidas de execução aos membros do Comité Técnico para a Livre Circulação dos Trabalhadores[6]. Note-se que a informação recebida variou consideravelmente em termos de conteúdo e de

[1] Ver, em especial, as páginas 3-4 da exposição de motivos da proposta de diretiva https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864
[4] Comité instituído pelo artigo 21.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011.
[5] O questionário centrou-se na aplicação prática da diretiva e na sua eficácia. Responderam 14 governos de Estados-Membros e quatro organizações sindicais nacionais (até junho de 2018).
[6] Comité instituído pelo artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011.

grau de pormenor. A Comissão utilizou ainda informações recolhidas pela sua rede de peritos jurídicos sobre a livre circulação de trabalhadores e a coordenação da segurança social[7].

2. PROCESSO DE TRANSPOSIÇÃO

Com conformidade com o artigo 8.º da diretiva, os Estados-Membros deviam transpor a diretiva até 21 de maio de 2016.

Para ajudar os Estados-Membros na transposição, a Comissão apresentou, em novembro de 2015, um documento informal que explica mais pormenorizadamente as principais disposições da diretiva. A aplicação da diretiva foi debatida em várias reuniões dos comités acima referidos entre 2015 e 2018.

No entanto, no prazo de transposição, apenas sete Estados-Membros[8] notificaram medidas que transpunham completamente a diretiva.

Em setembro de 2016, a Comissão deu início a processos por infração contra 12 Estados-Membros[9] que ainda não tinham notificado a plena transposição da diretiva. Em novembro de 2017, os dois últimos países[10] notificaram a plena transposição. Os processos por infração foram, por conseguinte, encerrados.

A Comissão está agora a finalizar a sua análise da conformidade das medidas nacionais para garantir a correta aplicação da diretiva. No âmbito da verificação de conformidade em curso, está em contacto com os Estados-Membros no que diz respeito às questões identificadas no presente relatório.

3. APLICAÇÃO DA DIRETIVA

A diretiva foi transposta de diversas formas. A maioria dos Estados-Membros introduziu alterações na sua legislação nacional. No entanto, o volume de alterações variou consideravelmente — de um ato específico (Malta, Chipre, Grécia, Portugal) a alterações de dezenas de atos jurídicos (Lituânia e Roménia). A Dinamarca, a França, a Espanha, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido consideraram que a sua legislação nacional já estava em conformidade com a diretiva e que não eram necessárias mais medidas legislativas. Na Áustria e na Bélgica, a diretiva foi transposta através de atos a nível federal e regional. Nenhum Estado-Membro mencionou a aplicação das disposições da diretiva através de convenções coletivas.

Em geral, os Estados-Membros previam medidas não legislativas para aplicar disposições relativas, nomeadamente, ao funcionamento dos organismos (ver 3.3) e/ou à melhoria do acesso a informações (de qualidade) (ver 3.5).

3.1. Âmbito de aplicação pessoal e material (artigos 1.º e 2.º)

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098.
[8] FI, DE, IE, IT, MT, NL e SE.
[9] AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, HU, LT, LU, PT e RO.
[10] CZ e LU.

Mesmo antes da adoção da diretiva, os Estados-Membros tinham de garantir que a sua legislação em matéria de livre circulação fosse aplicada a todas as categorias de pessoas e englobasse todas as matérias abrangidas pelo artigo 45.º do TFUE numa base não discriminatória. Uma vez que os artigos 1.º e 2.º da diretiva mantêm o âmbito de aplicação do artigo 45.º do TFUE e do Regulamento (UE) n.º 492/2011, ambos diretamente aplicáveis, não geram novas obrigações para os Estados-Membros em termos de transposição. No entanto, ambos os artigos incentivaram alguns Estados-Membros[11] a verificar se as suas regras nacionais em vigor cumprem efetivamente o âmbito de aplicação pessoal e material das disposições acima referidas.

3.2. Tutela de direitos (artigo 3.º)

Todos os Estados-Membros asseguram o acesso a processos judiciais, permitindo aos trabalhadores da União e aos membros das suas famílias defenderem os direitos que lhes são conferidos pelo artigo 45.º do TFUE e pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011, sempre que considerem que estes foram violados. Na maior parte dos casos, esse acesso é assegurado por regras processuais gerais de não discriminação, já existentes antes da entrada em vigor da diretiva. Em alguns países[12] existe legislação específica sobre o acesso aos tribunais pelos trabalhadores estrangeiros. Tal como exigido pela diretiva, a defesa dos direitos violados não prescreve, mesmo após o termo da relação em que a alegada restrição, o entrave ou a discriminação tenham ocorrido.

As associações, organizações (incluindo os parceiros sociais) ou outras entidades que, nos termos da legislação nacional, tenham um interesse legítimo em garantir o cumprimento da diretiva têm o direito de intentar processos judiciais e/ou administrativos, em nome ou em apoio dos trabalhadores da União. É o que acontece em todos os Estados-Membros, com exceção de Itália, onde aparentemente os sindicatos apenas podem intentar processos em caso de discriminação coletiva.

No que diz respeito à proteção contra represálias, na maioria dos países as medidas destinadas a proteger os trabalhadores da União contra um tratamento desfavorável ou consequências adversas são estipuladas nas leis nacionais de luta contra a discriminação ou nas leis do emprego. Apenas Malta e Chipre adotaram disposições especiais sobre represálias após a transposição da diretiva. Afigura-se que, na Lituânia e em Portugal, a proteção se limita apenas às relações laborais, pelo que não protege, por exemplo, os candidatos a emprego suscetíveis de serem alvo de represálias por parte das autoridades públicas.

As informações sobre a aplicação prática das disposições do artigo 3.º são muito limitadas. Em resposta ao questionário, apenas os sindicatos lituanos mencionaram quatro processos recentemente intentados nos tribunais nacionais relativamente a matérias abrangidas pela diretiva. A Estónia referiu duas queixas que foram tratadas por autoridades não judiciárias em 2017 e que diziam respeito a determinadas práticas das instituições públicas em matéria de reconhecimento das qualificações profissionais e à concessão de um direito de residência a

[11] Por exemplo, AT, BG, CY, LT, MT e RO.

[12] BG e ES.

um membro da família de um cidadão da União. A Alemanha e a Lituânia indicaram que houve casos em que foram intentados processos judiciais/administrativos por organizações para apoiar os trabalhadores.

A falta de informação explica-se pelo facto de a diretiva ter sido aplicada apenas recentemente, de os organismos vocacionados para a livre circulação (artigo 4.º) ainda não recolherem tais informações ou de esses casos não estarem agrupados em razão da discriminação contra os trabalhadores da União de acordo com a nacionalidade.

3.3. Organismo (ou organismos) vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento (artigo 4.º)

A diretiva é inovadora, na medida em que obriga os Estados-Membros a designarem uma estrutura/um organismo para promover a igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e dos membros das suas famílias em razão da nacionalidade, bem como para combater as restrições e os entraves injustificados ao seu direito à livre circulação.

Designação de um organismo e desempenho das tarefas

Desde novembro de 2017, foram designados organismos de livre circulação em todos os Estados-Membros, embora em França, Itália e Reino Unido esta designação não tenha sido publicitada em conformidade com os requisitos do artigo 6.º, n.º 1. Estes Estados-Membros não adotaram qualquer ato jurídico de transposição da diretiva. Também não há qualquer menção nos sítios Web dos organismos de que são eles os organismos responsáveis para efeitos da diretiva ou que desempenham as tarefas mencionadas na mesma. A lista dos organismos é disponibilizada em linha pela Comissão Europeia[13].

Na grande maioria dos Estados-Membros, foi atribuído às estruturas existentes o papel de organismo de livre circulação, sendo as únicas exceções a Alemanha e a Eslovénia, onde foi criada uma nova estrutura. Quanto ao tipo de organismo, o mandato das instituições de promoção da igualdade em 20 Estados-Membros foi alargado, a fim de abordar as questões de discriminação contra os trabalhadores da União e os membros das suas famílias em razão da nacionalidade. As autoridades do mercado de trabalho (como os serviços públicos de emprego ou os serviços EURES e as inspeções do trabalho) e os ministérios do trabalho são o segundo tipo de organismos mais comuns. Atipicamente, na Áustria, as câmaras de trabalho federais e regionais estão entre os referidos organismos, enquanto na Suécia esse papel foi atribuído à Direção Nacional do Comércio, a autoridade competente para o mercado interno neste país.

No que diz respeito às tarefas dos organismos, alguns Estados-Membros alegam que o organismo desempenha todas as funções enumeradas na diretiva, embora determinadas tarefas não sejam explicitamente mencionadas no estatuto do organismo e não existam exemplos concretos da sua execução pelo organismo. As tarefas não mencionadas incluem a realização

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=en

de inquéritos e de análises sobre os obstáculos à livre circulação e a formulação de recomendações sobre qualquer questão relacionada com restrições e entraves injustificados ou com discriminação. Afigura-se que, em Itália, na Letónia, na Eslováquia e no Reino Unido, nem todas as tarefas estão incluídas nas responsabilidades dos organismos.

Melhores práticas nos Países Baixos: Utilização das aplicações das redes sociais

Nos Países Baixos, o serviço público de informação responde a questões colocadas através do Twitter, do Facebook e do WhatsApp.

Além disso, para além da discriminação em razão da nacionalidade, as regras da UE em matéria de livre circulação de trabalhadores também proíbem restrições ou entraves injustificados à livre circulação. Resta saber se os organismos designados para a aplicação da diretiva cobrem, na prática, esta questão.

Como as respostas ao questionário indicam, as principais atividades que os organismos exercem, na prática, coincidem com as tarefas definidas na diretiva. A maioria dos países concentra-se nos seguintes aspetos: 1) prestação de assistência, que consiste principalmente em informação e aconselhamento jurídico; 2) sensibilização relativamente aos direitos de livre circulação e às atividades dos organismos utilizando vários canais de informação; e/ou 3) reforço da cooperação com outras partes interessadas. Alguns países[14] utilizam as aplicações das redes sociais (ou planeiam fazê-lo) para chegar a quem necessita de informação.

Melhores práticas na Dinamarca: Inquérito sobre os obstáculos

Na Dinamarca, o organismo está a realizar um inquérito às autoridades competentes sobre os obstáculos/casos de discriminação no seu domínio de competência.

No entanto, até à data, são escassas as informações sobre a frequência com que os organismos prestam assistência jurídica e/ou outros tipos de assistência. Em resposta ao questionário, apenas alguns países[15] deram alguma indicação da frequência com que prestam assistência.

Apenas em sete Estados-Membros[16] foram realizados (ou estão previstos) inquéritos, análises ou relatórios sobre a livre circulação de trabalhadores. É importante que as informações sobre os obstáculos, as restrições e a discriminação sejam recolhidas, avaliadas e divulgadas ao público, o que pode não só melhorar o conhecimento geral dos direitos e dos procedimentos para os defender, mas também dissuadir outros empregadores e administrações de adotarem tais práticas.

A capacidade para assegurar que as tarefas previstas no artigo 4.º, n.º 2, alíneas a), c) e d), são executadas de forma independente é um elemento crucial da proteção dos trabalhadores móveis da União.

Tal como se referiu já, em mais de metade dos Estados-Membros os organismos de promoção da igualdade são designados como organismos de livre circulação. Continuam a existir

[14] DE, MT e NL.

[15] DE, DK, EE, HR, MT e SI.

[16] AT, DE, DK, EL, FI, SE e SI.

diferenças significativas entre estes organismos, em termos de mandato, competências, estruturas e recursos[17].

A independência dos organismos é particularmente importante nos países em que eles não são estruturas autónomas que possam garantir, por si só, pelo menos um certo grau de independência. Deve ser dada especial atenção à independência da assistência jurídica prestada às pessoas abrangidas pela diretiva. Afigura-se que se pode pôr em causa a independência dos organismos na Bulgária, na Croácia, em Chipre, na Hungria, na Letónia, na Polónia, na Eslováquia, em Espanha e no Reino Unido.

As respostas ao questionário apenas indicam dois organismos[18] que, até ao momento, trataram de queixas relativas à liberdade de circulação.

A diretiva exige que os Estados-Membros assegurem a assistência gratuita em processos judiciais, de forma não discriminatória, às pessoas que não disponham de recursos suficientes. Na Croácia, os cidadãos estrangeiros que residam temporariamente no país podem beneficiar de apoio jurídico gratuito, sob reserva do princípio da reciprocidade. A França não prestou os esclarecimentos solicitados sobre a forma como aplica esta disposição. Apenas a Áustria, a Estónia, a Grécia e um sindicato da Lituânia indicaram estar a ser prestada assistência independente em processos judiciais.

Melhores práticas na Eslovénia: Projeto FSE

Na Eslovénia, o projeto do Fundo Social Europeu «Desenvolvimento de serviços para facilitar a mobilidade transnacional dos trabalhadores» contribui para reforçar as capacidades dos organismos.

Funcionamento adequado dos organismos

Para que os organismos possam desempenhar adequadamente as suas funções, é importante que lhes sejam atribuídos recursos suficientes. Esta questão é particularmente importante nos casos em que a diretiva foi aplicada através da atribuição de funções suplementares a organismos já existentes (artigo 4.º, n.º 1, lido em conjugação com o considerando 18). Esta questão foi levantada na maioria dos países. Muitos países enfrentam dificuldades financeiras e estão a tentar «fazer mais com menos recursos». A carga de trabalho adicional dos organismos vária substancialmente em função do número de entradas e saídas de trabalhadores móveis. Além disso, em alguns Estados-Membros, os organismos realizavam já tarefas semelhantes às da diretiva, mesmo antes da sua designação.

Apenas alguns Estados-Membros[19] referiram inequivocamente que tinham afetado recursos adicionais para o desempenho das novas funções.

[17] Para mais informações, ver Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho e da Diretiva 2000/78/CE do Conselho [COM(2014) 2 final de 17.1.2014] e Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho [COM(2015) 190 final de 5.5.2015].

[18] DE e LT.

[19] Como CZ, DE, EL, SE e SI.

A Comissão acompanhará os casos em que a falta de recursos adicionais implica que um organismo não está em condições de desempenhar corretamente as funções previstas na diretiva.

Em 11 Estados-Membros foram designados vários organismos. Por isso, é essencial que, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, as suas competências sejam adequadamente coordenadas.

Melhores práticas na Alemanha: Cooperação regional

Na Alemanha, foi realizado um projeto específico destinado a melhorar os procedimentos das agências públicas de emprego no que respeita a cidadãos da UE e a promover a cooperação regional entre os serviços de migração e de emprego no domínio do acesso aos serviços de emprego.

A maioria dos Estados-Membros dispõe de regras formais que obrigam as autoridades nacionais a cooperar entre si, a trocar informações pertinentes ou a designar uma das autoridades como «organismo de coordenação». No entanto, em alguns Estados-Membros[20] não parecem ter sido tomadas tais medidas.

A diretiva obriga os Estados-Membros a garantirem que os seus organismos não só cooperam com organismos de outros Estados-Membros, como também utilizam os serviços de informação e assistência existentes a nível da União, os quais incluem o portal «A sua Europa», a rede SOLVIT, a rede EURES, a Rede Europeia de Empresas e o balcão único. A maior parte das respostas ao questionário confirma que esses contactos existem efetivamente[21]. No entanto, parecem ser limitados e/ou ser feitos de forma pontual, uma vez que não parecem existir ainda procedimentos concretos ou práticas desenvolvidas sobre a forma como a cooperação é levada a cabo.

Muitos Estados-Membros estão a trabalhar no sentido de melhorar o funcionamento dos organismos, tentando resolver as dificuldades com que se deparam no desempenho das suas funções e desenvolvendo as suas capacidades. Isso inclui a elaboração de programas de trabalho/planos estratégicos; o estabelecimento de parcerias com as partes interessadas e os organismos nacionais de outros países; a melhoria do acesso à informação e aos serviços; a organização de seminários e ações de formação para que os funcionários reforcem os seus conhecimentos especializados no domínio da livre circulação de trabalhadores.

3.4. Promoção do diálogo com os parceiros sociais e as ONG (artigo 5.º)

Os quadros legislativos dos Estados-Membros preveem a possibilidade de diálogo com as partes interessadas. No entanto, em muitos países esse diálogo raramente se refere

[20] Por exemplo, AT, LT, PL, SK e UK.

[21] AT, FI, LV e NL sublinharam a importância dos contactos, em especial no âmbito da rede EURES, da rede SOLVIT e das atividades da Plataforma contra o Trabalho Não Declarado. A Equinet, Rede Europeia de Mecanismos de Igualdade (http://www.equineteurope.org/), em que participam 18 organismos, foi também mencionada como uma plataforma adequada para desenvolver contactos, nomeadamente com os organismos de outros Estados-Membros.

especificamente à livre circulação de trabalhadores (exceto, por exemplo, na Bulgária), não é regular ou não envolve explicitamente organizações não-governamentais[22].

3.5. Melhor divulgação de informação a nível nacional junto dos trabalhadores da União e dos membros da sua família (artigo 6.º)

Em todos os países está disponível informação sobre os direitos de livre circulação. Todavia, tendo em conta as normas de qualidade relativamente elevadas estabelecidas pela diretiva (n.º 2), a garantia de que essas informações são abrangentes, atualizadas e claras e que estão disponíveis em várias línguas continua a ser um desafio a maior parte das vezes. Em alguns casos, a informação encontra-se dispersa por muitos sítios Web nacionais, o que dificulta o seu acesso e dá origem a fragmentação[23]. Em muitos países, o fornecimento de informações é um processo ainda em curso, com a criação de novos sítios ou a renovação dos existentes, a elaboração de folhetos informativos ou a realização de campanhas de informação.

Os Estados-Membros devem continuar a assegurar que as pessoas abrangidas tenham conhecimento dos organismos e do apoio que eles prestam. Esta fonte de informação deve complementar as plataformas existentes, como os conselheiros EURES[24], a rede SOLVIT[25] e A sua Europa – Aconselhamento[26], que podem ajudar os mais de 11,8 milhões de trabalhadores móveis da União em idade ativa que vivem fora do país de que são cidadãos[27,28]. Esta informação pode igualmente encorajar os cidadãos em situação de mobilidade a denunciar os casos de discriminação e a defender os seus direitos.

3.6. Outras disposições (artigo 7.º, considerandos 15 e 28)

O artigo 7.º, n.º 2, estabelece expressamente que os Estados-Membros podem alargar as competências dos organismos no sentido de incluírem a não discriminação em razão da nacionalidade de todos os cidadãos da União e dos membros das suas famílias que exercem o direito à livre circulação, nos termos do artigo 21.º do TFUE. Tal como se referiu já, em mais de metade dos países, organismos de promoção da igualdade que já abrangiam todos os cidadãos da União foram designados organismos de livre circulação no contexto da diretiva.

[22] Por exemplo, em HR, HU, IT, MT, PL, SK e UK.

[23] Por exemplo, em HR e LT.

[24] Em 2016, os conselheiros EURES, que estão disponíveis em todos os Estados-Membros, prestaram assistência aos trabalhadores e empregadores da União em mais de 45 000 ocasiões (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] Em 2016, a rede SOLVIT ocupou-se de 34 casos relacionados com a livre circulação de trabalhadores. http://ec.europa.eu/solvit/

[26] Em 2016, o serviço «A sua Europa — Aconselhamento» prestou aconselhamento sobre questões relacionadas com o trabalho, os direitos das famílias e as prestações sociais em mais de 2 500 casos. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] O número de cidadãos da União que vivem ou trabalham num Estado-Membro de que não são cidadãos ascende a cerca de 17 milhões (estatísticas de migração do Eurostat [migr_pop1ctz] 2017).

Alguns países[29] alargaram as competências dos organismos para que abranjam todos os cidadãos da União na sequência da aplicação da diretiva. De um modo geral, na maioria dos Estados-Membros, a competência dos organismos abrange todos os cidadãos da União[30].

O considerando 15 da diretiva convida os Estados-Membros a examinar a aplicação de princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios previstos na Recomendação da Comissão de 11 de junho de 2013[31]. Apenas três respostas ao questionário[32] confirmaram a existência de tais mecanismos de recurso, embora nem sempre seja claro se abrangem matérias abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva. Um relatório da Comissão, de 26 de janeiro de 2018[33], fornece informações mais pormenorizadas sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação de medidas de tutela coletiva.

Em conformidade com o considerando 28, a Comissão analisou igualmente as eventuais dificuldades enfrentadas pelos jovens licenciados que procuram trabalham em toda a União e por cônjuges de trabalhadores da União originários de países terceiros.

Nas suas respostas ao questionário, os inquiridos mencionaram o reconhecimento das qualificações como a principal dificuldade com que se deparam os jovens licenciados. Outras questões levantadas não estão diretamente relacionadas com as regras de livre circulação, como sejam salários baixos para quem não possui experiência e a necessidade de ter competências práticas para encontrar emprego. No que se refere aos cônjuges originários de países terceiros, foram identificadas como dificuldades comuns: processos morosos ou exigências administrativas excessivas (por exemplo, a obrigação de «legalizar» certidões de casamento e os requisitos linguísticos), a fim de obter vistos, autorizações de residência e/ou números de segurança social ou ainda para obter acesso aos serviços públicos em geral. Outra dificuldade era a falta de conhecimento da língua local pelos cônjuges. Ademais, a complexidade das regras nacionais foi apontada como um problema geral.

Algumas das dificuldades que os trabalhadores da União enfrentam resultam da aplicação incorreta da legislação da UE pelas autoridades nacionais e/ou por entidades privadas. Esse é precisamente um dos problemas que a diretiva pretende resolver, com a melhoria das possibilidades de as pessoas defenderem os seus direitos, a disponibilização de assistência por parte dos organismos e a melhoria do acesso à informação.

4. ALTERAÇÕES POSSÍVEIS E OUTRAS MELHORIAS

O questionário perguntou às autoridades dos Estados-Membros e aos parceiros sociais se consideram necessário alterar a diretiva (ou outra legislação relativa à livre circulação dos trabalhadores). Todos os que responderam declararam que, nesta fase, não são necessárias

[29] Por exemplo, BG e SI.

[30] Exceto em DE, DK, HR, LV e SE.

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] DK, LT e SI.

[33] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49502

alterações legislativas e que, em vez disso, devem ser concentrados esforços na correta aplicação da regulamentação em vigor. A este respeito, a Comissão recorda a sua proposta de criação de uma Autoridade Europeia do Trabalho[34], apresentada no âmbito do Pacote Justiça Social, em 13 de março de 2018. O objetivo dessa proposta é reforçar a equidade da mobilidade laboral transfronteiras na Europa. Entre outros objetivos, a Autoridade visa facilitar a escolha dos indivíduos e dos empregadores de exercerem o seu direito à livre circulação, fornecendo informações e serviços mais completos e facilmente acessíveis. Centrar-se-á igualmente na criação de condições melhores e mais eficientes para acompanhar a mobilidade da mão de obra na Europa, através de uma cooperação mais estreita entre as autoridades nacionais. Por conseguinte, a Comissão também não considera necessário propor alterações à diretiva nesta fase.

5. CONCLUSÕES

A análise das medidas nacionais de transposição revela que algumas das disposições da diretiva já foram cumpridas através de instrumentos nacionais já existentes aquando da entrada em vigor da diretiva. As alterações legislativas em muitos países limitaram-se à transposição do artigo 4.º sobre a designação do organismo para a promoção da igualdade de tratamento.

A diretiva já está operacional e a Comissão não detetou problemas graves de não conformidade entre as medidas nacionais de transposição. No entanto, muito há ainda a fazer na prática para garantir a concretização dos objetivos da diretiva. Para muitos Estados-Membros continua a ser um desafio garantir a produção de resultados no terreno pelos instrumentos criados ao abrigo da diretiva, por exemplo os organismos.

Tendo em conta os atrasos de muitos países na transposição da diretiva e o prazo relativamente curto da sua aplicação na prática, não é possível, nesta fase, tirar conclusões sólidas sobre o seu impacto.

No entanto, as respostas ao questionário indicam que a diretiva teve um impacto positivo para todas as partes interessadas. Isso deve-se principalmente ao facto de ter proporcionado maior segurança e clareza jurídicas aos trabalhadores, aos empregadores e aos órgãos da administração pública, estabelecendo direitos de livre circulação, bem como regras para uma melhor aplicação da legislação. Também deu às pessoas necessitadas acesso ao apoio dos organismos competentes e sublinhou que a aplicação correta da legislação da UE relativa à livre circulação de trabalhadores é uma tarefa importante das administrações nacionais.

É difícil ou mesmo impossível avaliar em que medida a aplicação da diretiva contribuiu para sensibilizar os cidadãos da União para os seus direitos em matéria de livre circulação. Um inquérito Eurobarómetro[35] revela que cada vez mais cidadãos têm maior conhecimento dos

[34] Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho [COM(2018) 131 final de 13.3.2018].

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

seus direitos na UE. As iniciativas recentes da União[36] neste domínio, assim como a proposta de criação de uma Autoridade Europeia do Trabalho, devem contribuir para aumentar o conhecimento dos direitos fundamentais de livre circulação.

A Comissão continuará a acompanhar a aplicação da diretiva. Para esse efeito, utilizará igualmente os dados recolhidos no relatório anual sobre a mobilidade intra-UE, que apresenta uma panorâmica da mobilidade transfronteiras na UE e pode revelar obstáculos a essa mobilidade (ver nota de rodapé 27). A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para garantir que a diretiva é completa e corretamente transposta e aplicada em todos eles.

A Comissão apoiará os esforços dos Estados-Membros no sentido de aplicar corretamente a diretiva. Em particular, promoverá a cooperação entre os organismos, assegurará sinergias entre os serviços de informação e assistência existentes a nível da União e ajudará os Estados-Membros a melhorar a qualidade da informação que disponibilizam nos sítios Web nacionais e a sensibilizar os trabalhadores da União para os seus direitos.

[36] Ver ainda Proposta de Regulamento relativo à criação de um Portal Digital Único para a prestação de informação, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas [COM(2017) 256 de 2.5.2017].