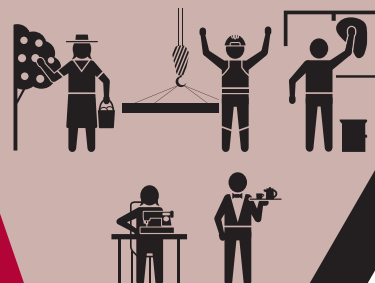


Exploração laboral grave: trabalhadores que se deslocam no interior da União Europeia ou para a mesma



Resumo

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece direitos que são de particular relevância para os trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma. Os mais importantes são a dignidade humana (artigo 1.º), a proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5.º), a liberdade profissional e o direito de trabalhar (artigo 15.º), a não-discriminação (artigo 21.º), o direito de acesso aos serviços de emprego (artigo 29.º), a proteção em caso de despedimento sem justa causa (artigo 30.º), o direito a condições de trabalho justas e equitativas (artigo 31.º), a proibição do trabalho infantil e a proteção dos jovens no trabalho (artigo 32.º), a defesa dos consumidores (artigo 38.º), e o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º).

A exploração laboral grave de trabalhadores estrangeiros é comum, embora muitas vezes permaneça invisível. A maioria dos consumidores não está ciente de que os produtos que compram num supermercado ou numa loja, ou dos serviços que lhes são prestados num hotel ou num restaurante, podem resultar da exploração de trabalhadores. A exploração tem lugar em numerosos setores económicos e afeta diversos grupos de trabalhadores, como os cidadãos da Roménia que fazem a colheita da batata na Hungria; as mulheres de países subsarianos que são exploradas como «aupairs» em França; os portugueses que são recrutados para a construção de estradas nos Países Baixos; os norte-coreanos que trabalham como trabalhadores não qualificados em

estaleiros na Polónia; e os apanhadores de fruta que se deslocam do Bangladeche e do Paquistão para trabalhar no sul da Grécia. O que muitas vezes estes indivíduos têm em comum é o facto de auferirem 1 euro ou muito menos por hora, trabalharem 12 ou mais horas por dia, durante seis ou sete dias por semana, ficando alojados em condições adversas e sendo-lhes negadas férias ou baixas por doença.

Esta exploração laboral grave é alimentada pelas grandes disparidades económicas verificadas a nível mundial e pelo aumento da mobilidade em todo o mundo. É cada vez maior o número de indivíduos que, empurrados pela situação económica nos respetivos países de origem, trabalham no estrangeiro, muitas vezes dispostos a aceitar condições de trabalho muito abaixo das normas laborais em vigor no local, mas ainda assim melhores do que a pobreza e o desemprego de que fugiram. A deslocação para outro país, geralmente, cria ou agrava situações de vulnerabilidade social e económica. O isolamento social resultante do desconhecimento da língua, da ausência de contactos fora do local de trabalho e do desconhecimento das normas legais locais ou do procedimento a seguir em caso de necessidade de ajuda aumenta o risco de exploração.

O presente resumo descreve os resultados da investigação da Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) relativa às diversas formas criminosas de exploração laboral grave de trabalhadores que se deslocaram de um Estado-Membro da UE para outro ou que vieram de um país terceiro.

A exploração laboral grave e a legislação

A exploração laboral grave afeta cidadãos tanto dos Estados-Membros de UE como de países terceiros. O direito a condições de trabalho justas e equitativas nos termos do artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE estende-se de igual modo aos cidadãos da UE e aos nacionais de países terceiros, independentemente de o trabalhador se encontrar numa situação de residência regular ou irregular.

A «exploração laboral grave» refere-se a todas as formas de exploração laboral consideradas criminosas à luz da legislação do Estado-Membro onde ocorrem. O presente trabalho de investigação centra-se na exploração laboral e nos riscos que a rodeiam. Não analisa o processo mediante o qual os trabalhadores saem ou são levados dos seus países de origem para situações de exploração.

A exploração laboral grave nem sempre é uma consequência do tráfico, que consiste na realização de determinadas ações, por meios ilícitos, para fins de exploração. De igual modo, as vítimas deste tipo de exploração não são necessariamente coagidas a trabalhar; são vítimas deste tipo de exploração, porque a sua vivência laboral é feita em condições que estão muito aquém do que pode ser considerado aceitável à face da lei.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Acesso à justiça

Um casal búlgaro participou na colheita de fruta e legumes numa exploração agrícola em França. Foram ali colocados por um empregador búlgaro, depois de legalmente contratados por meio de um contrato de trabalho na sua língua materna, e possuíam estatuto de residência e de emprego regulares em França. No entanto, foram sujeitos a condições de vida e de trabalho extremamente abusivas e foram-lhes pagas apenas seis semanas, apesar de terem trabalhado 15-16 horas por dia durante cinco meses (o preço dos respetivos bilhetes de avião de regresso foi igualmente deduzido dos seus salários). Relataram o seu caso à Comissão Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, que solicitou à filial local do Gabinete Central de Combate ao Crime Organizado que investigasse e evitasse futuras situações de exploração laboral por parte do empregador búlgaro.

A exploração laboral varia desde abusos graves, tais como a escravidão, até atos que quase configuram exploração laboral grave e infração penal. A «exploração laboral grave» abrange também as situações referidas no artigo 9.º, n.º 1, da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores (2009/52/CE) – o emprego de um trabalhador em situação irregular em «condições de trabalho particularmente abusivas». Nos termos do artigo 2.º da diretiva, são condições particularmente abusivas as que «sejam manifestamente desproporcionais em relação às aplicáveis aos trabalhadores empregados legalmente e que, por exemplo, afetem a saúde e a segurança dos trabalhadores e sejam contrárias à dignidade da pessoa humana». Esta formulação reflete o artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, segundo o qual os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas. Por outras palavras, «a exploração laboral grave» denota situações de trabalho que se afastam significativamente das condições de trabalho

Recolha e cobertura dos dados

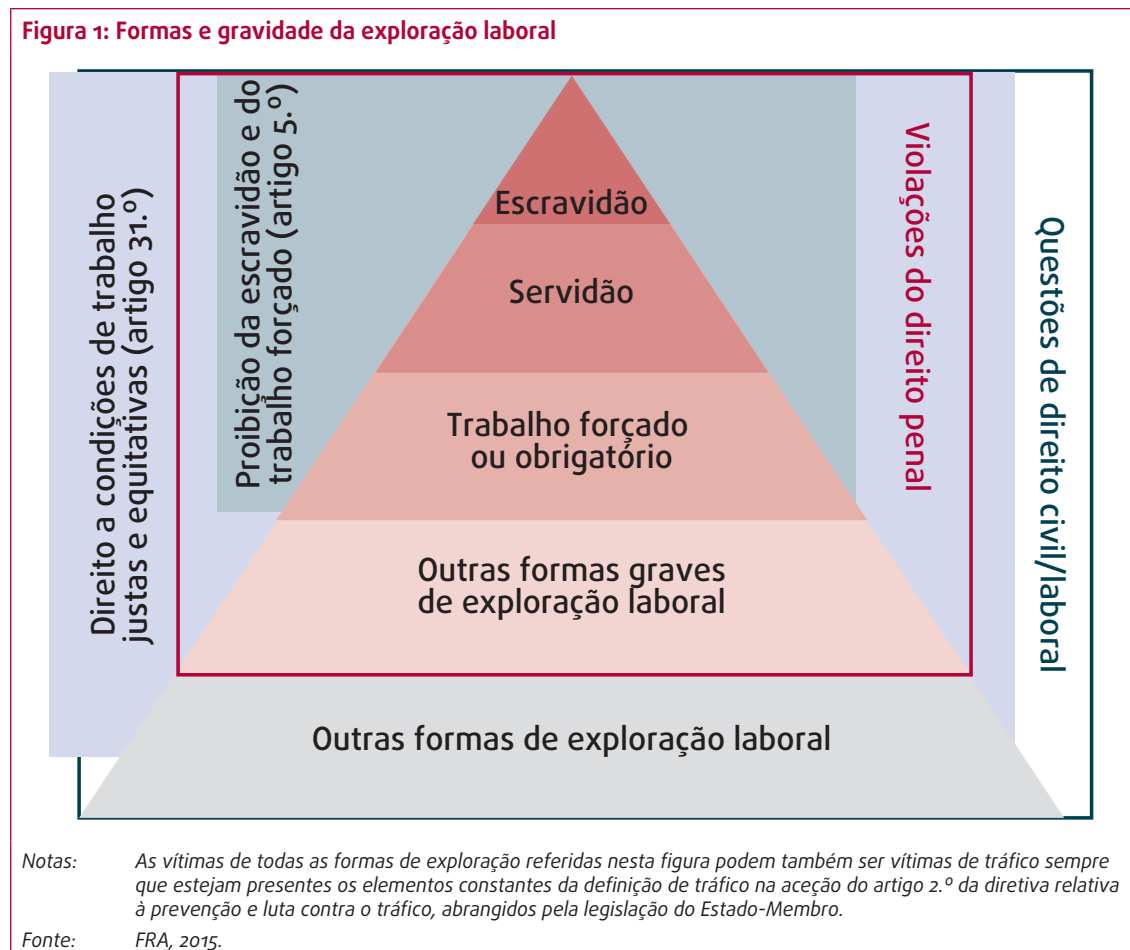
O presente trabalho de investigação da FRA é o primeiro do seu género, uma vez que estuda de forma exaustiva todas as formas de exploração laboral criminosas de trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma, recorrendo a métodos de investigação documental e de campo. A investigação documental sobre o quadro jurídico e institucional relativo às formas graves de exploração laboral foi realizada em todos os 28 Estados-Membros da UE, enquanto a investigação de campo teve lugar em 21 deles (ou seja, não abrangeu a Dinamarca, a Eslovénia, a Estónia, a Letónia, o Luxemburgo, a Roménia e a Suécia devido, em parte, a limitações em termos de recursos). Foram cobertas diferentes regiões geográficas e diversas situações económicas e tradições jurídicas. O trabalho de campo envolveu um total de 606 entrevistas realizadas por peritos a vários grupos profissionais que trabalham na área da exploração laboral, tais como inspeções de trabalho, polícia, juizes e representantes de trabalhadores e empregadores, bem como 24 discussões de grupo temáticas envolvendo grupos constituídos por diferentes profissionais.

Foram igualmente recolhidos 217 estudos de casos com exemplos de formas graves de exploração laboral, com base em informações fornecidas por peritos a nível dos Estados-Membros. Estes estudos de casos refletem histórias reais e centram-se na experiência dos trabalhadores em situações de exploração. Devido à falta de informações abrangentes, é praticamente impossível categorizar juridicamente as situações descritas. No entanto, vários dos casos poderiam configurar tráfico de seres humanos.

habituais – justas e equitativas – tal como definidas pelas leis laborais e outros regulamentos legais relativos, em particular, a salários, horário de trabalho,

ausências, saúde e segurança, bem como ao tratamento digno e respeitoso dos trabalhadores.

Figura 1: Formas e gravidade da exploração laboral



Ênfase nos fatores de risco

A investigação da FRA visa apoiar as instituições da UE e os Estados-Membros na prevenção da exploração laboral grave, no acompanhamento das situações em que aquela ocorre e na concretização do direito de acesso à justiça por parte das vítimas. Mais especificamente, identifica:

- os fatores que colocam os trabalhadores que se deslocaram no interior da UE ou para a mesma em risco de exploração laboral grave no país onde trabalham (fatores de risco);
- a forma como as instituições da UE e os Estados-Membros respondem a esses fatores de risco em termos de:
 - prevenção,
 - monitorização, incluindo o quadro jurídico e institucional em vigor, a fim de proceder ao rastreio dos casos de exploração laboral,

- nomeadamente através de inspeções no local de trabalho por inspetores do trabalho ou outras autoridades públicas,
- medidas que permitam às vítimas, uma vez detetadas situações de exploração laboral grave, ter acesso à justiça, tais como serviços de apoio específicos, a disponibilização de informações sobre o caso e os direitos das vítimas, investigações e ações judiciais eficazes, assim como sanções dissuasoras.

Os fatores de risco são agrupados de acordo com o quadro jurídico e institucional, a situação do trabalhador, as especificidades do local de trabalho, ou o comportamento dos empregadores (ver figura 2).

Tendo em conta os perigos subjacentes à exploração laboral, os Estados-Membros da UE têm

obrigações de diligência devida. Os trabalhadores de outro país que enfrentem um sério risco de exploração laboral grave — resultante de uma acumulação de fatores de risco — têm direito a medidas de proteção adotadas pelas autoridades competentes. Assim, sempre que exista acumulação de

fatores de risco, os Estados-Membros têm o dever, decorrente do direito da UE, de efetuar inspeções destinadas a identificar casos de exploração laboral, de proteger as vítimas, de instaurar mecanismos de reparação e de assegurar que os responsáveis respondem perante a justiça.

Figura 2: Os fatores de risco de exploração laboral



Fonte: FRA, 2015.

Principais resultados e recomendações baseadas em dados concretos

Prevenção

Sensibilização e promoção de um clima de tolerância zero face à exploração laboral

Os profissionais entrevistados referem ter a perceção de que existe entre a população em geral nas sociedades europeias uma atitude de tolerância face à exploração laboral de trabalhadores provenientes de outros países. Estes trabalhadores são vistos como tendo aceiteado voluntariamente — ainda que devido à pobreza e à marginalização — trabalho em condições de exploração. A ausência de um entendimento claro da exploração laboral grave por parte de profissionais que intervêm em situações

relevantes também contribui para que as situações de exploração não sejam percecionadas ou reconhecidas como prioritárias.

Esta tolerância para com a exploração laboral contrasta de forma notória com a situação jurídica. As formas graves de exploração laboral são amplamente criminalizadas ao abrigo da legislação da União Europeia e dos Estados-Membros — embora, sem dúvida, não de modo suficientemente abrangente e coerente. De acordo com a investigação — especialmente com as entrevistas aos especialistas e os estudos de casos — a exploração no setor do trabalho doméstico, por exemplo, na limpeza e nos cuidados a crianças ou idosos, é percecionada pelo público em geral como uma zona cinzenta, onde possivelmente se esbate a fronteira entre as práticas moralmente aceitáveis e inaceitáveis.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE deverão aumentar a sensibilização do público em geral para a existência da exploração laboral grave de pessoas que se deslocam na UE ou para a UE e intensificar os esforços com vista a promover um clima de tolerância zero face à exploração desses trabalhadores, incluindo a exploração em casas particulares.

Consciencialização e formação específicas

Peritos de diversos Estados-Membros da UE referiram que, devido à multiplicidade de formas de exploração laboral e de disposições legais pertinentes, não está claramente definido em que constitui em concreto uma forma criminosa de exploração laboral grave. Esses peritos apontaram dificuldades em aplicar as diversas categorias jurídicas e compreender as diversas formas de exploração laboral grave de trabalhadores provenientes de outros países e respetivas causas profundas. Um conhecimento e uma consciência mais profundos das muitas formas deste tipo de exploração ajudariam os inspetores do trabalho e os agentes policiais a identificar esses casos.

As entrevistas a especialistas revelaram que as tarefas das autoridades públicas no controlo da migração e no reconhecimento e apoio das vítimas de exploração grave podem conduzir a funções e requisitos contraditórios entre si. Os inspetores do trabalho e os agentes policiais devem receber informações e formação que lhes permitam atribuir prioridade aos direitos fundamentais das vítimas sobre as questões de ordem pública, quando confrontados com uma situação de exploração grave de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que os membros do pessoal das organizações que detetem situações de exploração laboral estejam cientes das várias formas de exploração laboral grave e respetivas causas profundas, e recebam formação que lhes permita reagir de forma adequada. Os inspetores do trabalho e os agentes policiais devem receber informações e formação que lhes permitam atribuir prioridade aos direitos fundamentais das vítimas sobre os objetivos relacionados com a gestão da migração.

A Academia Europeia de Polícia (CEPOL) e a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA) são convidadas a apoiar os Estados-Membros na implementação de programas de formação que reforcem a capacidade dos agentes policiais e dos inspetores do trabalho para identificar e investigar casos de exploração laboral grave e intervir de forma respeitadora dos direitos fundamentais dos trabalhadores explorados que se deslocam no interior da UE ou para a mesma UE. Estas iniciativas poderão ser apoiadas pelo trabalho do Coordenador da Luta Antitráfico da UE.

A cooperação efetiva entre organizações públicas e privadas é essencial e deve assentar numa compreensão partilhada dos problemas causados pela exploração laboral, dos direitos fundamentais em causa e das intervenções necessárias.

Incentivar os sindicatos e as organizações da sociedade civil a recolher e fornecer informações aos trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma

Muitos dos inquiridos consideraram essencial que os trabalhadores conheçam as condições de trabalho e os seus direitos antes de chegar ao país de destino, ou recebam essas informações aquando da chegada. A este respeito, as importantes funções desempenhadas pelos sindicatos e ONG que entram em contacto com os trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma — por exemplo, na Áustria, Alemanha, Irlanda e Países Baixos — devem ser reconhecidas como uma evolução promissora.

Regista-se igualmente uma clara — e positiva — tendência por parte das embaixadas dos Estados-Membros da UE para informarem os cidadãos estrangeiros que pretendam deslocar-se para os seus países,

ou os seus próprios nacionais que chegam a um país de acolhimento por motivos de trabalho, sobre os respetivos direitos laborais. Cumpre ainda notar que o artigo 11.º da diretiva relativa aos trabalhadores sazonais (2014/36/UE) estabelece a obrigatoriedade de os Estados-Membros, no momento em que concedem a nacionais de países terceiros uma autorização para efeitos de trabalho sazonal, informarem estes por escrito sobre os seus direitos e obrigações previstos na referida diretiva, incluindo os procedimentos de reclamação.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem incentivar os sindicatos e outras organizações privadas a prestar informações aos trabalhadores antes da sua partida, bem como à sua chegada ao país de destino.

Deve ser ponderado o papel das embaixadas na prestação de informações antes da partida ou aquando da chegada.

Relações de trabalho transparentes

Os peritos entrevistados assinalaram a falta de transparência das relações de trabalho como um fator que acresce ao risco de exploração. Os trabalhadores, muitas vezes, não dispõem de um contrato escrito numa língua que entendem, não possuem qualquer contrato escrito, ou perdem a conta aos salários que lhes são devidos, por via da complexidade da situação jurídica em causa — por exemplo, envolvendo agenciação ou subcontratação laboral — ou das práticas pouco claras seguidas pelos empregadores. Deverá ser reforçada a sensibilização para a ausência de relações laborais transparentes, como um «sinal vermelho» de alerta para potenciais situações de exploração laboral grave, por exemplo, através de campanhas ou das embaixadas que emitem vistos a nacionais de países terceiros.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que os termos e circunstâncias de base de uma relação de trabalho sejam transparentes, bem documentados e compreensíveis ao longo da duração do emprego. Em especial:

- *todos os trabalhadores devem receber um contrato escrito numa língua que possam compreender, pelo menos no que diz respeito às condições de base do seu emprego;*
- *os salários devem ser pagos de forma transparente e em intervalos regulares, mas pelo menos uma vez por mês, e não apenas no final de uma temporada ou projeto.*

O «direito de saber» dos consumidores e o dever das empresas de divulgar a informação

Nos Estados-Membros da UE onde é comum a comercialização de produto através da aposição de marcas, as opiniões dos peritos a respeito do mérito destas práticas não são consensuais. Embora muitos acreditem que permitir aos consumidores fazer decisões informadas constitui um meio de prevenir eficazmente a exploração laboral, outros salientam que a rotulagem nem sempre é fiável e precisa de ser melhorada. Nos termos do artigo 5.º da diretiva relativa aos direitos dos consumidores (2011/83/UE), estes devem ser informados sobre as principais características dos produtos ou serviços que compram ou utilizam. Os consumidores que se preocupam com condições de trabalho humanas devem ter o direito de saber quando estão a comprar um produto com um risco sério de ter sido produzido em condições de exploração.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Os exploradores enganam os consumidores

Detetou-se que a marca «Happy Eggs» («Ovos felizes»), que fornece ovos aos principais supermercados do Reino Unido, vendia ovos recolhidos por trabalhadores lituanos em situação de exploração. A empresa alegava «tudo fazer para transformar as suas explorações em lugares verdadeiramente felizes». No entanto, o angariador que fornecia os trabalhadores agredia-os fisicamente, fazia deduções aos seus salários e alojava-os em locais sobrelotados. Embora este tenha perdido a sua licença de atividade, não foi alvo de qualquer acusação penal.

Estão aqui em causa as obrigações das empresas de divulgarem informações que permitam aos consumidores avaliar o impacto das atividades empresariais nos direitos fundamentais. Um passo importante para melhorar a transparência da «informação não financeira» por parte das empresas é a adoção de alterações à diretiva relativa à divulgação de informações não financeiras (2014/95/UE), que os Estados-Membros estão obrigados a transpor até 6 de dezembro de 2016. As grandes empresas e grupos são obrigados a apresentar informações sobre «questões relativas aos trabalhadores», incluindo uma descrição das políticas desenvolvidas e os seus resultados, os riscos e a gestão de riscos e indicadores-chave de desempenho relevantes. Nos termos do artigo 2.º da referida diretiva,

a Comissão «deve elaborar orientações não vinculativas sobre a metodologia de relato das informações não financeiras, incluindo indicadores-chave de desempenho não financeiro, gerais e setoriais, a fim de facilitar a divulgação de informações não financeiras pertinentes, úteis e comparáveis».

Parecer da FRA

As instituições e os Estados-Membros da UE são incentivados a permitir que os consumidores avaliem melhor o risco de um produto ou serviço oferecido ser o resultado de exploração laboral grave. A disponibilização deste tipo de informações pode incluir:

- *sistemas eficazes e fiáveis de certificação e marca para produtos de empresas que respeitam os direitos dos trabalhadores;*
- *registos públicos de empregadores e recrutadores condenados por exploração laboral, a menos que tenham adotado medidas suficientes para evitar, de forma fidedigna, a ocorrência de novos casos de exploração.*

A Comissão poderá, aquando da elaboração de orientações ou de relatórios sobre a implementação da diretiva alterada relativa à divulgação de informações não financeiras, prestar a devida atenção à divulgação de políticas em matéria de igualdade das condições de trabalho para os trabalhadores e de salvaguardas contra os fatores de risco de exploração laboral, quer gerais, quer setoriais Poderia ser prestada particular atenção aos setores da economia onde existe particular propensão para a exploração laboral.

Salvaguardas em matéria de contratos públicos

Os peritos entrevistados lembraram casos em que a exploração laboral ocorreu no âmbito de projetos encomendados por instituições públicas. Estas situações estiveram também patentes numa série de estudos de casos, o que coloca em evidência a responsabilidade das instituições, órgãos, organismos e agências da UE, bem como dos Estados-Membros, de evitarem contribuir financeiramente para práticas de exploração.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Contratos públicos

Em 2005, um grupo de indianos, recrutado por um subcontratante da Arábia Saudita, trabalhou em Malta num projeto de infraestrutura de grande envergadura com financiamento estatal. Estes trabalhadores foram muito mal pagos (receberam muito menos do que o salário mínimo nacional), não lhes tendo sido concedidas baixas por doença, nem dias de folga. Os escassos alimentos a que tiveram acesso e as despesas com o alojamento precário também foram deduzidos dos seus salários. Segundo informações transmitidas por terceiros, os inspetores do trabalho e uma associação sindical exerceram pressões políticas sobre o Governo de Malta através dos meios de comunicação social, em vez de levarem o caso a tribunal, uma vez que «as sanções financeiras contra os empregadores eram mínimas». O sindicato disponibilizou apoio jurídico aos trabalhadores e mobilizou a respetiva embaixada: como resultado, os trabalhadores foram totalmente compensados, inclusivamente pelas horas extraordinárias, de acordo com o salário mínimo local.

Nos termos do artigo 31.º da Carta, os atores da UE têm a obrigação de respeitar os direitos dos trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma a condições dignas de trabalho, em particular, em todos os procedimentos de contratação pública, no que se refere a contratantes e subcontratantes. Mais especificamente, os Estados-Membros da UE, ao implementarem o pacote legislativo aprovado em fevereiro de 2014 relativo aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, ficam vinculados pela Carta, nomeadamente pelos seus artigos 5.º e 31.º

Parecer da FRA

Ao implementarem o pacote legislativo aprovado em fevereiro de 2014 relativo aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, os Estados-Membros da UE são convidados a prestar especial atenção à necessidade de evitar apoiar a exploração laboral através da contratação — ou subcontratação — de empresas envolvidas na exploração de trabalhadores.

As instituições, órgãos e agências da UE que realizem procedimentos de contratação pública são encorajados a dar o exemplo e a prestar a devida atenção à prevenção da exploração laboral praticada por empresas subcontratadas.

Acompanhamento e inspeções aos locais de trabalho

Sistemas abrangentes e eficazes de inspeção e acompanhamento

Em todos os grupos profissionais, houve entrevistados que identificaram a falta de controlo eficaz como um importante fator de risco para a exploração laboral grave. Representantes de organizações que promovem os direitos dos trabalhadores, organizações patronais e juizes consideraram a falta de um controlo suficiente como o mais significativo fator de risco institucional. Os Estados-Membros devem estar preparados para realizar mais inspeções nos locais de trabalho e melhorar a sua eficácia, prestando a devida atenção aos fatores de risco de exploração laboral. Para além disso, os peritos salientaram a importância da cooperação entre os inspetores do trabalho e a polícia.

De acordo com os mesmos, surgem complicações quando determinado trabalho, como o trabalho agrícola realizado em propriedades privadas ou o trabalho doméstico, se encontra totalmente isento de inspeções. Da mesma forma, um relatório publicado pela FRA em 2011, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* (Migrantes em situação irregular empregados no trabalho doméstico), salientou que o «quadro jurídico deve prever inspeções do trabalho nos locais de trabalho de trabalhadores domésticos, a fim de assegurar condições de trabalho seguras e decentes»¹.

À luz dos fatores de risco identificados na investigação de campo, o acompanhamento deve centrar-se nos grupos em maior risco de exploração, como as pessoas em situação irregular em matéria de trabalho, os trabalhadores sazonais, os trabalhadores temporários colocados através de agências e os falsos trabalhadores por conta própria. A investigação permitiu concluir que, em vez de se centrar nesses grupos, o acompanhamento é, muitas vezes, limitado a determinados setores económicos considerados como particularmente propensos à exploração laboral. Os resultados da investigação no que respeita à relevância dos diversos fatores de risco devem ser utilizados para conceber estratégias mais

eficazes e específicas para detetar casos de exploração laboral grave.

A investigação de campo identificou ainda riscos de exploração laboral decorrentes de situações em que os trabalhadores não são diretamente empregados pela empresa para a qual trabalham, mas através de uma agência de recrutamento ou um subcontratante (ou seja, uma pessoa singular ou coletiva em quem é delegada a execução da totalidade ou parte das obrigações de um contrato prévio).

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Agências de recrutamento

Sessenta e oito cidadãos chineses trabalhavam para uma empresa de limpeza na Finlândia. Foram recrutados por uma agência de recrutamento finlandesa, ajudada por uma agência de recrutamento chinesa, o que conduziu a uma situação confusa para os trabalhadores, que não compreendiam quem representava a agência de recrutamento e quem representava a empresa de limpeza. Esta incerteza ficou espelhada no processo penal, uma vez que as acusações contra a agência de recrutamento finlandesa por discriminação no trabalho acabaram por ser retiradas por se ter verificado que a empresa de recrutamento não tinha atuado em nome do empregador. Por conseguinte, os autores não foram punidos, apesar da acusação de discriminação laboral por extorsão e usura agravada. As vítimas não receberam indemnização nem o reembolso das taxas de recrutamento e tiveram de pagar uma parcela das custas judiciais.

De acordo com os peritos entrevistados, as situações jurídicas complexas dificultam ainda mais o conhecimento, por parte dos trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma, dos seus direitos ou das vias de recurso disponíveis e, por conseguinte, aumentam o risco de serem alvo de exploração. É o que acontece, em especial, quando estão envolvidas empresas sediadas em diferentes Estados-Membros. Acresce que, nestas condições, se torna mais difícil avaliar as violações dos direitos dos trabalhadores. É necessário intensificar esforços para acompanhar essas situações complexas e investigar em caso de suspeita, o que pode exigir uma cooperação efetiva entre as autoridades públicas de mais de um Estado-Membro.

O artigo 7.º da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre as agências de

¹ FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migrantes em situação irregular empregados no trabalho doméstico: desafios em matéria de direitos fundamentais para a União Europeia e os seus Estados-Membros), Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 9 e 30.

emprego privadas² estabelece claramente que as «agências de emprego privadas não devem impor aos trabalhadores, direta ou indiretamente, no todo ou em parte, o pagamento de honorários ou outros encargos». Os empregadores devem suportar os custos dos serviços de emprego. Dificilmente são aceitáveis exceções a esta regra para trabalhadores que procurem emprego que não exija qualificações elevadas e não implique responsabilidades de gestão. No entanto, as entrevistas aos peritos e os estudos de casos indicam que há recrutadores a cobrar taxas exorbitantes aos trabalhadores, sujeitando-os a uma situação de servidão por dívida e tornando-os particularmente vulneráveis à exploração laboral grave. Deste modo, as atividades das agências de emprego requerem uma atenção especial da parte dos organismos de controlo.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem garantir um sistema abrangente de inspeções às condições de trabalho que seja suficientemente eficaz para assegurar o cumprimento das normas reconhecidas.

- *Para o efeito, deve ser adotada legislação que atribua claramente a uma autoridade pública a responsabilidade pelo acompanhamento das condições de trabalho dos trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma, e pela realização de um número suficiente de inspeções.*
- *Esta autoridade deve dispor dos meios humanos e da formação necessários para realizar inspeções de forma direcionada e eficaz, incluindo meios para superar as barreiras linguísticas. Deverá ter poderes e meios próprios para obtenção de provas relevantes em processos penais ou estar em condições de contar com uma cooperação eficaz por parte da polícia.*
- *O pessoal que participe no acompanhamento deve possuir formação que lhe permita compreender e avaliar os fatores de risco de exploração laboral grave no terreno, deve ajustar e organizar o seu trabalho de acordo com esses fatores de risco e rever regularmente o seu sistema de gestão de riscos. A orientação estratégica das inspeções de trabalho deve assentar em todos os elementos de prova disponíveis respeitantes a fatores de risco relevantes.*

- *Os Estados-Membros da UE devem rever a regulamentação que tenha por efeito isentar totalmente de inspeções alguns locais de trabalho, nomeadamente no que se refere às explorações agrícolas privadas e ao trabalho doméstico.*
- *Os Estados-Membros da UE devem conceber estratégias mais eficazes e específicas para trazer à luz os casos de exploração laboral grave e entregar os infratores à justiça.*
- *Os Estados-Membros da UE devem reforçar o controlo das agências de recrutamento e garantir a aplicação cabal das normas jurídicas que proíbem a cobrança de taxas aos trabalhadores.*
- *As agências da UE, incluindo a EU-OSHA, a Euro-pol (Serviço Europeu de Polícia) e a Eurojust (Unidade de Cooperação Judicial da União Europeia), são convidadas a contribuir para o reforço da cooperação transfronteiriça entre as autoridades dos Estados-Membros encarregadas do acompanhamento, investigação e julgamento de casos de exploração laboral que envolvam mais de um Estado-Membro.*

Acesso das vítimas à justiça

Disposições de direito penal que protegem os trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma contra a exploração laboral grave

A investigação revelou que as categorias de indivíduos protegidos por disposições de direito penal contra a exploração grave nas relações laborais variam largamente entre os Estados-Membros, indo desde as que englobam apenas nacionais de países terceiros em situação irregular às que contemplam todos os indivíduos. Na perspetiva de direitos humanos, a questão decisiva reside no facto de o direito a condições de trabalho justas — nos termos do artigo 31.º da Carta, bem como nos termos do artigo 2.º da sua versão revista — exigir a proteção efetiva dos trabalhadores contra violações graves. Tendo em conta o direito à igualdade perante a lei — artigo 20.º da Carta — cabe perguntar por que razão, em alguns casos, o direito dos nacionais de países terceiros em situação irregular a condições dignas de trabalho está protegido por disposições de direito penal, enquanto o direito equivalente de nacionais de países terceiros em situação regular de residência ou de cidadãos da UE não está. Da mesma forma, a proteção das crianças contra

² Adotada em Genebra, em 19 de junho de 1997, na 85.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT).

a exploração laboral grave não deve estar limitada a nacionais de países terceiros em situação irregular.

Além disso, a legislação de alguns Estados-Membros da UE criminaliza a contratação de nacionais de países em situação irregular, independentemente de se constatar, ou não, uma situação de exploração. A referida legislação trata em pé de igualdade situações que são, na sua essência, diferentes. Assim sendo, o direito de os trabalhadores não serem submetidos a condições de trabalho abusivas não é reconhecido ou protegido.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Migrantes em situação irregular

Uma mulher boliviana que se encontrava em situação irregular prestava serviços como cuidadora numa casa de família em Itália, trabalhando longas horas e com uma remuneração muito reduzida. O empregador servia-se da sua situação irregular para a intimidar.

Uma equatoriana, em Espanha, tinha de fazer o trabalho doméstico e cuidar de uma pessoa idosa. Fazia turnos excessivos, mas não era paga em conformidade. A pessoa em questão solicitou ajuda junto de uma ONG, mas não apresentou qualquer queixa.

Na Irlanda, uma jovem nigeriana trabalhava para uma família, tomando conta do filho, e estava proibida de entrar em contacto com a sua família ou qualquer outra pessoa. O seu empregador também restringia os seus movimentos e, quando a jovem reclamou, ameaçou mandá-la de regresso para a Nigéria.

Segundo inquiridos na Hungria, as mulheres da Roménia que prestam cuidados a pessoas idosas constituem um grupo muito frequentemente objeto de exploração.

Em cinco Estados-Membros da UE, o crime de empregar, em condições de trabalho particularmente abusivas, um nacional de um país terceiro em situação irregular é punível com uma pena máxima inferior a dois anos. Essa sanção não reflete a gravidade das violações de direitos fundamentais de que são alvo as vítimas de exploração laboral grave. Em outros Estados-Membros, são comuns as sanções que preveem uma pena de prisão por um período não superior a três ou cinco anos.

A diretiva que estabelece sanções contra os empregadores obriga os Estados-Membros a garantir que as pessoas coletivas podem ser responsabilizadas por contratar nacionais de países terceiros em situação irregular em condições de trabalho

particularmente abusivas, sempre que essa infração tenha sido cometida em seu benefício. O artigo 5.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos (2011/36/UE) inclui uma disposição semelhante. As sanções aplicadas às pessoas coletivas devem ser eficazes e dissuasoras. No entanto, os peritos entrevistados referiram que, na prática, as sanções impostas às empresas (enquanto pessoas coletivas) não refletem a gravidade das violações dos direitos em causa. Assim sendo, haverá lugar para analisar melhor a eficácia, na prática, da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores. Além disso, a diretiva que estabelece sanções contra os empregadores aponta para a possibilidade de publicar uma lista negra dos empregadores (artigo 12.º, n.º 2), mas apenas alguns Estados-Membros da UE implementam esta prática.

Parecer da FRA

As instituições e os Estados-Membros da UE devem rever as diretivas e as disposições de direito penal relevantes da UE, com vista a garantir uma proteção igual e eficaz a todos os trabalhadores contra a exploração laboral grave.

Disposições de direito penal abrangentes e eficazes devem assegurar a responsabilidade das empresas privadas, enquanto pessoas coletivas agindo como empregadores; devem ser estipuladas pela legislação nacional e efetivamente implementadas sanções suficientemente dissuasoras contra entidades jurídicas. Além disso, os Estados-Membros da UE deverão analisar a eficácia das disposições legais que permitem:

- *o encerramento ou a retirada de licenças de estabelecimentos que tenham sido condenados por exploração laboral grave;*
- *a possibilidade de publicar uma lista de empregadores condenados por exploração laboral grave.*

Alargar o âmbito do mandato das instituições que se ocupam do tráfico por forma a incluir todas as formas de exploração laboral grave

A investigação no terreno indica claramente que as instituições responsáveis pela monitorização, realização de inspeções, aplicação da lei, apoio às vítimas e instauração de processos precisam de investir mais recursos na resposta aos desafios identificados neste relatório. No entanto, esses investimentos no quadro institucional não devem visar uma forma específica de exploração laboral. Devem procurar abordar, numa perspetiva mais alargada, todo o espetro de formas criminosas de exploração laboral, que podem ir desde a escravidão à exploração

laboral grave, na aceção da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores. Dada a dimensão da exploração laboral grave, verifica-se uma necessidade premente de alargar o âmbito do mandato das instituições que se ocupam do tráfico de seres humanos.

Tanto as entrevistas a peritos como os estudos de casos apontam para as dificuldades que surgem quando existem serviços de apoio, unidades policiais especializadas ou magistrados do ministério disponíveis para lidar com casos de tráfico, mas não com casos de exploração laboral grave, em particular no que se refere a formas de exploração que ocorrem nas relações laborais abrangidas pelo artigo 9.º da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores. No domínio do apoio à vítima, por exemplo, em dois terços dos Estados-Membros da UE onde foi realizado trabalho de campo, os peritos consideram que os serviços de apoio às vítimas são insuficientes ou ineficazes na prática, com muito poucos serviços dedicados especificamente às vítimas de exploração laboral, enquanto muitos serviços as excluem completamente, a menos que esteja em causa tráfico ou violência.

Com base nestes dados, cabe propor que o mandato das organizações de luta contra o tráfico a nível da UE ou dos Estados-Membros seja alargado de modo a cobrir todas as formas criminosas de exploração de pessoas vindas de um país diferente, o que incluiria a exploração realizada em condições de trabalho particularmente abusivas, a exploração das vítimas de tráfico por parte de um empregador não envolvido no processo de tráfico e o emprego ilegal de menores [artigo 9.º, n.º 1, alíneas c) a e), da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores].

Parecer da FRA

As instituições e os Estados-Membros da UE devem rever o mandato das instituições incumbidas de combater o tráfico ou de coordenar essa ação com o objetivo de alargar o âmbito das suas funções por forma a englobar outros crimes, incluindo os abrangidos pela diretiva que estabelece sanções contra os empregadores.

Os instrumentos e mecanismos estabelecidos para combater o tráfico — nomeadamente, mecanismos de orientação ou autorizações de residência temporária — devem ser revisados com vista a alargar o seu âmbito de aplicação aos casos de exploração laboral grave que não envolvam o tráfico.

Incentivar as vítimas a apresentar queixa, mediante a concessão de autorizações de residência

Os dados da investigação revelam que as vítimas de exploração laboral grave que se encontram em situação de residência irregular são desencorajadas de apresentar queixa a qualquer autoridade pública em virtude da sua situação. Os peritos identificam o receio de ter de deixar o país como a principal razão pela qual as vítimas não denunciam à polícia a sua situação de exploração. De acordo com o considerando 10 da Diretiva «Vítimas» (2012/29/UE), o direito da vítima a ser reconhecida como vítima e a ter acesso à justiça não deve depender do seu estatuto de residência. Na realidade, porém, o direito de acesso à justiça que assiste às vítimas de exploração laboral em situação irregular continua a ser teórico, a partir do momento em que não lhes é proporcionada uma opção segura de regularizar o seu estatuto de residência. Uma opção desse tipo permitiria, em simultâneo, melhorar o funcionamento do sistema de justiça penal e combater o clima de impunidade em que vivem os autores de exploração laboral grave.

O artigo 11.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos obriga os Estados-Membros da UE a «tomar as medidas necessárias para garantir que seja prestada assistência e apoio às vítimas», permitindo-lhes exercer os seus direitos enquanto vítimas de crime, e especifica que os Estados-Membros devem assegurar que a prestação de assistência e apoio a uma vítima não dependa da sua vontade de cooperar na investigação criminal, na ação penal ou no julgamento. No entanto, esta reivindicação é feita «sem prejuízo» da diretiva relativa ao título de residência (2004/81/CE). Trata-se de uma qualificação abrangente. Na prática, a diretiva relativa ao título de residência, ao fazer depender a concessão de autorizações de residência às vítimas de tráfico da demonstração de uma clara intenção de cooperar com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, interfere consideravelmente com os direitos das vítimas de acesso a serviços de apoio e à justiça. Cumpre observar que a Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (Série de Tratados Europeus, n.º 197), ratificada por todos os Estados-Membros da UE, à exceção da República Checa, assume, no seu artigo 14.º, uma posição mais favorável aos direitos, ao incluir também situações em que a «autoridade competente considere que a permanência das vítimas se mostra necessária devido à sua situação pessoal» entre as que justificam a emissão de uma autorização de residência renovável em nome das vítimas.

Além disso, de acordo com a Comunicação da Comissão Europeia de outubro de 2014 sobre a aplicação da diretiva relativa ao título de residência, seis Estados-Membros da UE não fazem depender as suas autorizações da cooperação da vítima e outros sete Estados-Membros permitem exceções.

Obviamente, existem também tensões entre a diretiva relativa ao título de residência e as obrigações dos Estados-Membros no âmbito da Carta. O direito que assiste às vítimas de tráfico e de outras formas de exploração grave nos termos do artigo 47.º da Carta de obterem acesso efetivo à justiça — e, nesse sentido, de serem capacitadas, incentivadas e apoiadas de acordo com suas necessidades — corresponde a obrigações incondicionais dos Estados-Membros da UE que não podem depender da cooperação da vítima. O ónus de tornar possível o acesso à justiça deve recair sobre as autoridades públicas e não sobre as vítimas, ao exigir-lhes que ganhem primeiro o privilégio de serem apoiadas e autorizadas a participar no processo. A eficácia prática destes direitos não deve estar subordinada à vontade ou à capacidade da vítima de apoiar a polícia ou qualquer outra autoridade no exercício das suas funções. Devido a este conflito, é possível sustentar que a entrada em vigor da Carta veio invalidar a diretiva relativa ao título de residência. No interesse do Estado de direito e da clareza jurídica, esta questão aguarda uma solução.

Na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu de outubro de 2014 sobre a aplicação da diretiva relativa ao título de residência, a Comissão Europeia equacionou a necessidade de avaliar a alteração dessa mesma diretiva³.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem adotar medidas destinadas a incentivar as vítimas de exploração laboral grave a reagir e a apresentar queixa — sem risco de expulsão — a uma autoridade de controlo ou à polícia. Isto deve incluir medidas que permitam aos Estados-Membros da UE conceder, em caso de graves violações dos direitos do trabalhador, uma autorização de residência, com base em termos legais claros.

Além disso, os Estados-Membros devem ter em conta as sugestões relacionadas com o incentivo às vítimas e testemunhas a participar um crime sem medo de serem presas, incluídas no ponto 9 das diretrizes da FRA 2012 «Detenção de migrantes em situação irregular — considerações relativas aos direitos fundamentais».

As instituições da UE são convidadas a considerar a revisão da Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes. Os direitos das pessoas a serem efetivamente protegidas contra o tráfico nos termos do artigo 5.º da Carta, bem como o direito das vítimas de tráfico a terem acesso à justiça nos termos do artigo 47.º da Carta, impõem obrigações incondicionais aos Estados-Membros da UE que não dependem de forma alguma do facto de a vítima cooperar com a polícia, apoiar investigações ou realizar quaisquer outros serviços de interesse público. Essa alteração também exigirá uma adaptação do texto do artigo 11.º, n.º 6, da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, e do artigo 13.º, n.º 4, da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores.

Prestação de serviços específicos de apoio às vítimas

Verifica-se uma falta generalizada de sistemas de serviços de apoio abrangentes às vítimas de formas graves de exploração laboral, sendo que muitos dos serviços existentes excluem determinados grupos. Os peritos confirmam que nem todas as vítimas são tratadas de igual forma. Enquanto alguns grupos de vítimas são definidos como prioritários, outros, como os migrantes em situação irregular, estão em desvantagem no que respeita ao acesso a serviços de apoio eficazes e à proteção no âmbito do processo penal.

3 Comissão Europeia (2014a), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE, que regula a concessão de um título de residência temporário aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades responsáveis*, COM(2014) 635 final, Bruxelas, 17 de outubro de 2014.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Acesso a serviços de apoio eficazes

Um migrante de um país terceiro originário da Europa Oriental veio para a Bélgica em 2013 para trabalhar na construção civil em situação irregular de residência. Trabalhou longas horas e foi extraordinariamente mal pago. Com poucos conhecimentos da língua local e das instituições belgas, o migrante em questão não denunciou o seu empregador por medo de perder o emprego e o rendimento, e de ter problemas com as autoridades por causa da sua situação irregular. Os assistentes sociais estavam cientes da situação, mas por razões de confidencialidade não apresentaram queixa à polícia sem o seu consentimento. Contudo, o apoio à vítima só está disponível para vítimas de tráfico de seres humanos já reconhecidas que auxiliem a investigação.

Nos termos do artigo 8.º da Diretiva «Vítimas», todas as vítimas têm o direito de aceder a serviços de apoio de acordo com as suas necessidades. Os serviços de apoio à vítima devem operar no interesse da vítima, ser confidenciais e gratuitos. Se o acesso for negado, o artigo 47.º da Carta exige que seja garantido à vítima a possibilidade de instaurar uma ação.

Parecer da FRA

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que:

- *todas as vítimas de exploração laboral grave disponham de serviços de apoio específicos, por exemplo, alargando o âmbito do mandato dos serviços de apoio destinados às vítimas de tráfico por forma a incluir a prestação de serviços de apoio às vítimas de outras formas de exploração laboral grave;*
- *os mecanismos de orientação das vítimas para serviços de apoio estejam disponíveis para as vítimas de todas as formas de exploração laboral grave;*
- *as vítimas de exploração laboral não sejam excluídas dos serviços de apoio em consequência do seu estatuto de residência irregular;*
- *os serviços de apoio sejam igualmente acessíveis a cidadãos da UE e de países não pertencentes à UE.*

Incentivar e reforçar a intervenção de terceiros

Como os peritos indicaram, tendo em conta a relutância das vítimas de exploração laboral grave a reagir e apresentar queixa aos organismos de controlo ou à polícia, bem como a ausência de uma investigação policial suficiente e proativa, as organizações privadas ou públicas atuando em apoio ou em nome de vítimas de exploração laboral, incluindo os sindicatos, poderão ter uma função importante à luz do artigo 13.º da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores. No entanto, a investigação mostra que as intervenções de terceiros e as queixas coletivas são raras e muitas vezes não são permitidas por lei; quando são admissíveis, raramente são aplicadas em casos de exploração laboral. A intervenção de terceiros poderá também ser uma forma de permitir aos tribunais tratarem com maior eficácia os processos em que um grande número de trabalhadores tem estatuto de vítima e os respetivos direitos. A investigação da FRA publicada em 2012 no relatório *Acesso à justiça em casos de discriminação na UE* destacou as vantagens das intervenções de terceiros. Note-se que o artigo 25.º da Diretiva «Trabalhadores sazonais» prevê que terceiros com um interesse legítimo em garantir o cumprimento da diretiva podem apresentar queixa ou instaurar, em nome do trabalhador sazonal, qualquer processo cível ou administrativo.

Parecer da FRA

Para melhorar o acesso à justiça de todas as vítimas de exploração laboral grave, os Estados-Membros devem — dentro e fora do âmbito da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores — permitir que terceiros, incluindo sindicatos e associações privadas que apoiam os trabalhadores que se deslocaram no interior da UE ou para a mesma, atuem em apoio ou em nome das vítimas.

Pagar uma indemnização por danos e as quantias em dívida às vítimas

Para entender o que é importante para as vítimas, é necessário levar a sério os seus objetivos económicos. As entrevistas a peritos revelaram que a indemnização e o pagamento de quantias em dívida são vistos como fatores particularmente importantes e com o potencial de encorajar mais vítimas a apresentar queixa à polícia e a procurar o acesso à justiça. No entanto, a investigação revela que, muito frequentemente, as vítimas têm grande dificuldade em obter indemnização por parte dos infratores, sobretudo porque uma empresa que agiu como um empregador poderá preferir declarar insolvência ou

porque os indivíduos responsáveis desaparecem. Por conseguinte, a indemnização devida pelos infratores deve ser reforçada por fundos de indemnização estatal.

ESTUDO DE CASO SELECIONADO PELA FRA

Reparação a favor das vítimas

Vários cidadãos lituanos trabalhavam em explorações agrícolas, em Lincolnshire, no Reino Unido, uma região conhecida pela sua atividade agrícola. Um angariador letão impôs-lhes condições de vida e de trabalho muito precárias, incluindo viver em «barracões» com acesso limitado a infraestruturas sanitárias e um contacto limitado com o mundo exterior. Estes cidadãos provinham de meios extremamente carenciados. A situação foi acompanhada pela *Gangmasters Licensing Authority* (GLA). Apesar disso, não foi efetuada qualquer acusação criminal e não houve lugar a reparação a favor das vítimas, uma vez que não foram identificadas como traficadas e, por conseguinte, não dispunham de acesso à justiça ou a apoio através do Mecanismo de Orientação Nacional.

No entanto, atualmente, o artigo 12.º da Diretiva «Indemnização das vítimas da criminalidade» (2004/80/CE) prevê regimes nacionais de indemnização apenas a favor das vítimas de crimes dolosos violentos, pelo que muito raramente estes abrangem casos de exploração laboral grave. Reagindo a esta insuficiência, o artigo 17.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos obriga os Estados-Membros a garantir que as vítimas de tráfico de seres humanos tenham acesso aos regimes de indemnização estatal existentes. Em contrapartida, a diretiva que estabelece sanções contra os empregadores não inclui qualquer disposição semelhante. Contudo, no que se refere às vítimas da criminalidade, os Estados têm a obrigação de garantir o seu acesso à justiça. Logo, as vítimas de exploração laboral grave — na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alíneas c) a e), da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores — não devem ser tratadas de forma diferente das vítimas de tráfico.

O artigo 16.º da Diretiva «Vítimas» reconhece o direito de as vítimas obterem no âmbito do processo penal uma decisão sobre a indemnização por parte do infrator. Embora a legislação dos Estados-Membros possa permitir exceções, o artigo 47.º da Carta estipula que, no caso de um tribunal penal recusar pronunciar-se sobre pedidos de indemnização, essa recusa deve ser sujeita a uma avaliação por parte de outro tribunal.

Parecer da FRA

As instituições da UE devem considerar a possibilidade de alterar a diretiva que estabelece sanções contra os empregadores no sentido de incluir uma disposição semelhante à do artigo 17.º da diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, segundo o qual os Estados-Membros devem assegurar que as vítimas de tráfico de seres humanos tenham acesso aos regimes de indemnização estatal existentes.

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que os tribunais penais se pronunciem sobre todos os pedidos de direito civil das vítimas de exploração laboral grave, incluindo pedidos de pagamento de quantias em dívidas, em vez de encaminharem as vítimas para tribunais civis. Os Estados-Membros devem ponderar a possibilidade de os juízes sem experiência para decidir sobre ações de direito civil consultarem juízes de direito civil, em vez de encaminharem a vítima para um processo judicial civil.

Defender o direito das vítimas a investigações policiais eficazes

As vítimas têm direito a investigações completas e eficazes, capazes de conduzir à identificação e punição dos infratores. Para evitar a impunidade generalizada dos autores de exploração laboral grave de trabalhadores estrangeiros, a polícia precisa de responder aos indícios de exploração laboral de uma forma que cumpra efetivamente o objetivo de levar os infratores perante a justiça, e que, simultaneamente, seja sensível aos direitos e à situação precária das vítimas.

A investigação constatou que unidades policiais especializadas, com formação e experiência no domínio do tráfico de seres humanos, bem como da exploração laboral grave, muito provavelmente abordariam com maior eficácia do que as forças policiais gerais situações de exploração de trabalhadores que se deslocam no interior da UE ou para a mesma. Muitas das vezes, essas unidades estariam mais dispostas a tratar os trabalhadores explorados como potenciais vítimas de crime, mesmo nos casos de estatuto de residência irregular. Embora em muitos Estados-Membros da UE existam unidades especializadas encarregadas de investigar casos de tráfico, em Espanha e na Bélgica existem unidades policiais que também se ocupam da exploração laboral grave e que podem ser consideradas como exemplos de práticas promissoras neste domínio.

A existência de unidades policiais especializadas seria particularmente benéfica nos casos que

requerem a cooperação transfronteiriça dos serviços de polícia. Muitas vezes, as autoridades de mais de um Estado-Membro da UE são obrigadas a intervir em situações que envolvem subcontratação, trabalhadores destacados, trabalhadores colocados através de agências ou recrutadores, ou em casos em que vítimas ou testemunhas voltaram para os seus países de origem antes de prestarem o seu depoimento. Enquanto os peritos da Espanha e da Bélgica salientaram os desafios que se colocam nas investigações transfronteiriças, surpreendentemente poucos peritos tinham experiência em casos desse tipo.

Parecer da FRA

Como meio de melhorar a eficácia das investigações policiais, os Estados-Membros da UE devem avaliar a possibilidade de criar unidades policiais especializadas e de estabelecer relações estreitas de cooperação entre a polícia e as autoridades de controlo, tais como as inspeções do trabalho e a polícia financeira.

Além disso, a cooperação transfronteiriça das autoridades responsáveis pela aplicação da lei deve ser reforçada e elevada para o nível de cooperação alcançado noutros domínios da criminalidade organizada.

Rumo a seguir

A menos que os esforços com vista à proteção das normas laborais sejam consideravelmente intensificados, existe um risco de estas ficarem ainda mais enfraquecidas. Perante as enormes diferenças nos níveis de vida e a mobilidade crescente que leva os trabalhadores a aceitar condições de trabalho precárias, não se pode deixar a questão nas mãos de mercados de trabalho globalizados; trata-se de um problema que requer um controlo e acompanhamento rigorosos, inclusive através de disposições de direito penal para violações particularmente graves.

«Poverty and declining prosperity provide fertile ground for criminal exploitation (A pobreza e a decrescente prosperidade são um terreno fértil para a exploração criminosa). [...] Demand for cheap labour is bound to rise significantly as a result of a rapid expansion of the global consumer base, resulting in more labour exploitation in traditionally affected industries such as hospitality, construction or cleaning services (A procura de mão-de-obra barata está destinada a aumentar significativamente em resultado de uma rápida expansão da base de consumo global, dando origem a mais exploração laboral em setores tradicionalmente afetados, como a hotelaria, a construção ou os serviços de limpeza). Industries not typically associated with this phenomenon may also be targeted» (Os setores que não estão normalmente associados a este fenómeno também podem ser visados).

[Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, The Hague, Europol, p. 26] (Analisar a criminalidade organizada do futuro, Haia, Europol, p. 26]

Em conclusão, justifica-se destacar os seguintes pontos.

Reforço do quadro jurídico para proteger o direito dos trabalhadores a condições de trabalho justas e equitativas

Impõe-se um consenso a nível da UE que declare que a exploração laboral grave é inaceitável e que deve ser garantida a todos os trabalhadores uma proteção eficaz dos seus direitos. Até à data, em alguns Estados-Membros da UE, o direito penal apenas protege da exploração grave os nacionais de países terceiros em situação irregular. Noutros, todos os trabalhadores estão protegidos. Estas discrepâncias refletem a ausência de normas claras e razoáveis.

Esta falta de consenso também impede a cooperação transfronteiriça entre as autoridades de controlo e os sistemas de justiça penal em casos que envolvam vários Estados-Membros, particularmente quando estão em causa agências de recrutamento ou de trabalho temporário, o destacamento de trabalhadores ou cadeias de subcontratação, bem como nos casos em que as vítimas ou testemunhas regressam ao país de origem antes de prestar depoimento. Aproximar a base de cooperação em matéria penal demonstraria um consenso normativo e reforçaria consideravelmente a cooperação. Devem ser procurados métodos para seguir o exemplo da diretiva que estabelece sanções contra os empregadores ao utilizar o artigo 83.º, n.º 2, do TFUE como uma base possível para o estabelecimento de regras mínimas para definir infrações penais na implementação das políticas sociais.

Melhorar os sistemas de acompanhamento, as investigações e as inspeções no local de trabalho

Os organismos de controlo que exercem uma função de supervisão são cruciais. Muitos Estados-Membros devem reforçar consideravelmente as inspeções no local de trabalho. Em alguns, a existência de práticas promissoras aumentou a eficácia do acompanhamento ou policiamento, por vezes, intensificando a cooperação entre os inspetores do trabalho e a polícia.

Encorajar as vítimas a apresentar queixa

Também é necessário fazer mais para habilitar e incentivar as vítimas a denunciarem a exploração laboral grave aos inspetores do trabalho ou à polícia. Os Estados-Membros da UE devem tornar o acesso à justiça penal mais atrativo e viável para as vítimas. O pagamento das quantias em dívida e a indemnização, tal como previstos no quadro do processo penal, são apenas um fator importante.

A investigação da FRA mostra os numerosos obstáculos que as vítimas enfrentam no acesso à justiça, mas também revela práticas promissoras destinadas a sensibilizar para os direitos em causa e apoiar as vítimas na reivindicação dos seus direitos. Os sindicatos e outros atores da sociedade civil estão cada vez mais cientes da importância das suas funções neste domínio.

Reforçar a especialização e a cooperação transfronteiriça em todos os domínios de exploração laboral grave

Deve reconhecer-se que as redes criminosas — muitas vezes sob a forma de recrutadores e agências de emprego duvidosos que operam a nível transnacional — estão cada vez mais envolvidas na exploração

laboral grave de migrantes. É necessário que a polícia e os magistrados do ministério público intensifiquem esforços para levar os infratores a responder na justiça. Alguns Estados-Membros da UE criaram unidades policiais especializadas; estas também facilitam a cooperação transfronteiriça e devem ser reconhecidas como uma prática promissora.

As estruturas institucionais criadas para combater o tráfico também devem ser utilizadas para combater a exploração laboral grave. Os quadros e procedimentos institucionais que se centram apenas no tráfico prestam pouca atenção à exploração laboral grave que não se enquadra na definição de tráfico.

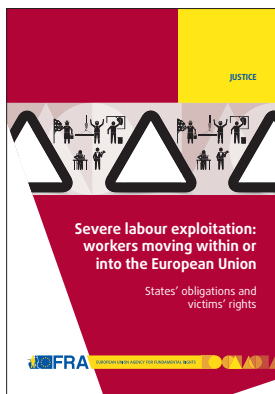
Melhorar a prevenção, incluindo os sistemas de normas vinculativas e marcas de confiança

As instituições e os Estados-Membros da UE são incentivados a intensificar as medidas de prevenção, nomeadamente através de procedimentos de contratação pública capazes de prevenir o financiamento involuntário de exploradores, e de sistemas mais eficazes para a definição de normas de trabalho digno e para a aposição de uma marca em produtos e serviços que respeitem essas normas. Isso permitiria que os consumidores avaliassem melhor o risco de comprar artigos produzidos em condições de exploração laboral grave.

Criar nas sociedades um clima de tolerância zero face à exploração laboral grave

Um clima de tolerância zero face à exploração grave constitui a base da defesa dos direitos sociais e da dignidade humana de todos os trabalhadores — elementos importantes dos valores em que se alinha a UE. Os políticos, os meios de comunicação social e outros cuja voz é ouvida pelo público precisam de estar cientes da responsabilidade que lhes advém desse privilégio.





A exploração dos trabalhadores não é um fenómeno isolado ou marginal. Contudo, apesar da sua omnipresença na vida quotidiana, a exploração laboral grave e os seus efeitos adversos nos nacionais de países terceiros e nos cidadãos da UE — na qualidade de trabalhadores, mas também de consumidores — não têm até agora recebido a atenção devida por parte dos investigadores. O extenso trabalho no terreno e as pesquisas documentais realizadas pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) constituem a primeira análise abrangente das diversas formas criminosas de exploração laboral grave de trabalhadores que se deslocam de um Estado-Membro da UE para outro ou que provêm de um país terceiro. Destinam-se a preencher a lacuna de conhecimento, pondo assim em causa o atual clima de aceitação implícita da exploração laboral grave. O relatório identifica os fatores de risco que contribuem para essa exploração e discute os meios de melhorar a situação, além de assinalar os desafios que se colocam às instituições e Estados-Membros da UE para concretizar o direito dos trabalhadores que se deslocaram no interior da UE ou para a mesma a condições de trabalho dignas. A investigação da FRA visa apoiar as instituições e os Estados-Membros da UE na prevenção da exploração laboral grave, no acompanhamento das situações em que aquela ocorre e na concretização do direito de acesso à justiça por parte das vítimas.

Informações adicionais:

O relatório completo da FRA sobre formas graves de exploração laboral — *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) [Exploração laboral grave: trabalhadores que se deslocam no interior da União Europeia ou para a mesma. Obrigações dos Estados de direitos das vítimas (2015)] — encontra-se em <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Ver também outras publicações da FRA neste domínio:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Vítimas da criminalidade na União Europeia: o alcance e a natureza do apoio à vítima), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (disponível em inglês); ver também o resumo disponível em 23 línguas da UE, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-victims-crime-eu-support_summary_pt.pdf;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (Canais de entrada legal na UE para pessoas que necessitam de proteção internacional: uma caixa de ferramentas), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (disponível em inglês);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Criminalização dos migrantes em situação irregular e das pessoas com eles envolvidos), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (disponível em inglês);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Direitos fundamentais nas fronteiras marítimas do sul da Europa), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (disponível em inglês); ver também o resumo disponível em várias línguas da UE, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migrantes em situação irregular empregados em trabalho doméstico: desafios para a União Europeia e os seus Estados-Membros no domínio dos direitos fundamentais), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (disponível em inglês, francês e alemão).



Serviço das Publicações

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2015
Foto: © FRA

FRA — AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-183-4, doi:10.2811/60400
PDF: ISBN 978-92-9491-144-5, doi:10.2811/808851