



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.9.2014
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

**que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, o
Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da
Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito a questões relacionadas com
a política social**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

As decisões do Conselho propostas permitirão aos Estados-Membros ratificar o Protocolo relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a seguir designado «o Protocolo».

A Convenção sobre o Trabalho Forçado de 1930 (n.º 29) da OIT (a seguir designada «a Convenção»), é uma das oito convenções fundamentais da OIT em matéria de normas laborais internacionais fundamentais e é considerada um instrumento de proteção dos direitos humanos. Com a adoção da Convenção em 1930, a Conferência Internacional do Trabalho (a seguir designada «a Conferência»), exortou os países membros a porem termo ao recurso ao trabalho forçado no mais curto prazo possível e a criminalizarem esta infração. No entanto, decorridos mais de 80 anos, apesar da ratificação quase universal da Convenção, esta prática continua a existir, embora sob formas diferentes das práticas que suscitaram tantas preocupações no início do século XX. A OIT estima que, pelo menos, 20,9 milhões de pessoas no mundo são vítimas de trabalho forçado.

O Protocolo, adotado pela 103.^a sessão da Conferência, tem como objetivo eliminar as disparidades de aplicação e desenvolver a prevenção do tráfico de seres humanos com fins de exploração do trabalho, bem como a proteção e a indemnização das vítimas de trabalho forçado.

A União Europeia (UE) está empenhada não só na promoção dos direitos humanos e do trabalho digno como na erradicação do tráfico de seres humanos, tanto a nível interno como nas suas relações externas. De particular importância no contexto do Protocolo é igualmente o empenho da UE na promoção da proteção dos direitos das crianças e da igualdade de género, uma vez que as mulheres podem ser particularmente vulneráveis a certas formas de trabalho forçado. Os direitos no trabalho são um pilar fundamental do trabalho digno. Ao ratificar as convenções da OIT e os protocolos conexos, os Estados-Membros da UE enviam um sinal importante sobre a coerência da política da UE em matéria de promoção dos princípios e dos direitos fundamentais no trabalho, assim como em relação à melhoria das condições de trabalho em todo o mundo.

Além disso, como parte da estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos¹, a Comissão instou os Estados-Membros a ratificarem todos os instrumentos, acordos e obrigações jurídicas internacionais, que possam contribuir para aumentar a eficácia, a coordenação e a coerência da luta contra o tráfico de seres humanos. O reforço dos direitos das vítimas na UE também tem constituído uma prioridade estratégica da Comissão ao longo dos últimos anos. A diretiva horizontal relativa aos direitos das vítimas garantirá que as vítimas das infrações beneficiem de direitos mínimos comuns durante as investigações policiais e os processos judiciais. O Protocolo deverá ser encarado como parte desse trabalho.

É, por conseguinte, necessário eliminar, a nível da UE, todos os obstáculos jurídicos à ratificação pelos Estados-Membros do Protocolo, cuja substância em nada se opõe ao acervo da UE em vigor.

As disposições do Protocolo reforçam o quadro jurídico internacional através da criação de obrigações para prevenir o trabalho forçado e proporcionar às vítimas proteção e acesso a mecanismos de reparação, como a indemnização.

¹ Estratégia da União Europeia para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016, COM(2012) 286 de 19.6.2012.

O Protocolo, nos seus artigos 1.º e 6.º, exige que os Estados-Membros da OIT desenvolvam uma política e um plano de ação nacional para a supressão efetiva e duradoura do trabalho forçado e tomem medidas para aplicar as disposições do Protocolo, em consulta com as organizações patronais e de trabalhadores.

O artigo 2.º do Protocolo enuncia as medidas que os Estados-Membros da OIT devem adotar para impedir o trabalho forçado, a saber:

- Sensibilizar e informar as pessoas, especialmente as particularmente vulneráveis, bem como os empregadores;
- Envidar esforços para garantir que o âmbito de aplicação e a execução da legislação pertinente em matéria de prevenção do trabalho forçado abranja todos os trabalhadores e todos os setores da economia e que os serviços de inspeção do trabalho sejam reforçados;
- Proteger as pessoas, em especial os trabalhadores migrantes, contra eventuais práticas abusivas e fraudulentas durante o processo de recrutamento e de colocação;
- Apoiar a devida diligência que deve ser exercida tanto pelo setor público como pelo privado; e
- Tomar medidas contra as causas profundas que potenciam os riscos do trabalho forçado.

No respeitante às vítimas do trabalho forçado, o artigo 3.º dispõe que devem ser tomadas medidas eficazes para a sua identificação, libertação, proteção, recuperação e reabilitação, bem como para lhes prestar assistência e apoio sob outras formas. O artigo 4.º impõe aos Estados-Membros da OIT que assegurem que todas as vítimas tenham acesso a mecanismos de reparação, como a indemnização, e que as autoridades competentes tenham o direito de não processarem as vítimas por atividades ilegais que tenham sido coagidas a exercer.

Além disso, o artigo 5.º prevê a cooperação internacional para prevenir e eliminar o trabalho forçado e o artigo 7.º suprime as disposições transitórias da Convenção.

O Protocolo abrange áreas do direito da UE que já estão sujeitas a um elevado nível de regulação.

Nas suas disposições sobre a prevenção do trabalho forçado, o Protocolo trata aspetos cobertos pela política social da UE, em relação aos quais a legislação da UE prevê regras mínimas em matéria de condições de trabalho².

Nas suas disposições relativas à proteção das vítimas e ao acesso a mecanismos de reparação, o Protocolo aborda aspetos relacionados com a cooperação judiciária em matéria penal, relativamente aos quais a legislação da UE estabelece normas mínimas sobre o tráfico e os direitos das vítimas³.

² Em que se inclui a Diretiva 91/533/CEE relativa à obrigação de a entidade patronal informar o trabalhador sobre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho («declaração escrita»), a Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário, bem como as diretivas relativas à saúde e segurança no trabalho, nomeadamente a Diretiva-Quadro 89/391/CEE, a Diretiva 2003/88/CE relativa ao tempo de trabalho, a Diretiva 94/33/CE relativa à proteção dos jovens no trabalho e a Diretiva 92/85/CE relativa à proteção da maternidade.

³ Diretiva 2011/36/UE («contra o tráfico de seres humanos») e Diretiva 2012/29/UE («direitos das vítimas»).

Algumas partes do Protocolo também interagem com a livre circulação dos trabalhadores⁴ e as regras relativas ao asilo e à imigração⁵.

Além disso, o Protocolo interage com as regras vigentes no âmbito da política comercial comum, os acordos internacionais da UE, os instrumentos de cooperação para o desenvolvimento e os instrumentos de comércio que remetem para as normas laborais fundamentais, bem como com a ratificação e a aplicação efetiva das convenções fundamentais da OIT pelos países terceiros e na UE.

2. RESULTADOS DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Não aplicável.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

O Protocolo é um acordo internacional vinculativo, sujeito a ratificação e está ligado à Convenção. Cria obrigações jurídicas para os Estados-Membros que o ratificam e só pode ser ratificado pelos Estados que tenham ratificado a Convenção.

Na OIT, um protocolo é utilizado para rever parcialmente uma convenção ou completá-la, de modo a permitir a sua adaptação à evolução da situação e a torná-la mais pertinente. O artigo 19.º, n.º 4, da Constituição da OIT, sobre a adoção e a ratificação de convenções, também se aplica aos protocolos.

Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJE)⁶, nomeadamente em matéria de celebração e ratificação de uma Convenção da OIT⁷, os Estados-Membros não podem decidir ratificar o Protocolo fora do quadro das instituições da União Europeia, uma vez que algumas partes do Protocolo incidem sobre domínios da competência da UE.

No entanto, a UE enquanto tal não pode ratificar um protocolo da OIT, uma vez que, segundo o disposto nas normas da OIT, apenas os Estados podem ser partes em tais protocolos.

Dado que as matérias abordadas pelo presente Protocolo são parcialmente da competência da UE e parcialmente da competência dos Estados-Membros, as instituições da UE e os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para cooperarem na ratificação do Protocolo e na aplicação dos compromissos decorrentes desse Protocolo⁸.

Ao longo da última década, o Conselho já autorizou os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, cinco convenções da OIT, que incidem parcialmente em domínios da competência da UE⁹.

⁴ Artigo 45.º do TFUE e Regulamento (UE) n.º 492/2011 relativo à livre circulação dos trabalhadores na União.

⁵ Diretiva 2004/81/CE («Título de residência concedido às vítimas») e Diretiva 2009/52/CE («sanções aplicáveis aos empregadores»). Diretiva 2008/115/CE («regresso»), Diretiva 2011/98/UE («autorização única») e Diretiva 2014/36/UE («trabalhadores sazonais») são igualmente abrangidos por determinadas disposições do Protocolo e pela recomendação conexas.

⁶ Acórdão AETR do TJE, processo 22/70, de 31 de março de 1971, Coletânea 1971, página 263; ver também o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE que codificou estes princípios.

⁷ Parecer 2/91 do Tribunal de Justiça, de 19 de março de 1993, relativo à Convenção sobre substâncias químicas n.º 170, Coletânea 1993-I, página 1061.

⁸ Parecer 2/91 do TJE, (ibid), n.ºs 36, 37 e 38.

⁹ Decisão do Conselho, de 14 de abril de 2005, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho relativa aos

Em relação ao Protocolo, a regulamentação está numa fase avançada em vários aspetos da luta contra o tráfico de seres humanos, a proteção das vítimas e as políticas laborais abrangidas pelo Protocolo, a tal ponto que os Estados-Membros deixaram de poder exercer um poder soberano no tratamento destes aspetos com terceiras partes¹⁰. O artigo 82.º, n.º 2, e o artigo 153.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) constituem a principal base jurídica da legislação aplicável da UE, que é mais detalhada do que os princípios gerais estabelecidos no Protocolo.

Não existe nenhuma incompatibilidade entre as disposições do Protocolo e as exigências mínimas estabelecidas nesses domínios pelo acervo da UE.

Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 8, da Constituição da OIT, o Protocolo estabelece normas mínimas. O acervo da UE adota a mesma abordagem. Isto significa que a legislação da UE pode ser mais rigorosa do que as normas da OIT e vice-versa¹¹.

Assim, as decisões do Conselho propostas autorizarão os Estados-Membros a ratificar, no interesse da UE, as partes do Protocolo que se inscrevem em domínios que são da competência da UE, e recomendam-lhes que envidem esforços para que o façam até ao final de 2016.

As decisões do Conselho propostas têm por fundamento, por um lado, o artigo 218.º, n.º 6, do TFUE em conjugação com o artigo 82.º, n.º 2, que constitui a principal base jurídica da legislação da UE no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, aplicável na luta contra o tráfico de seres humanos e na proteção dos direitos das vítimas e, por outro, o artigo 153.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, que constitui a principal base jurídica da legislação da UE sobre a proteção e a melhoria das condições de trabalho, aplicável na prevenção do trabalho forçado.

O Protocolo prossegue vários objetivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que nenhum deles seja secundário e indireto em relação aos outros. Em especial, o Protocolo visa garantir condições de trabalho dignas, por um lado, e proteger as vítimas do trabalho forçado ou obrigatório e punir os autores das infrações, por outro. Por conseguinte, tem por fundamento tanto o artigo 82.º, n.º 2, como o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE. Uma decisão única não pode ser adotada com uma dupla base jurídica quando os procedimentos exigidos por cada base jurídica forem incompatíveis entre si¹². É o que acontece no caso em apreço, tendo em conta o facto de os aspetos relativos à cooperação judiciária em matéria penal não vincularem a Dinamarca, o que conduz a direitos de voto divergentes no Conselho. Por conseguinte, são necessárias duas decisões do Conselho.

documentos de identificação dos marítimos (Convenção n.º 185), JO L 136, de 30.5.2005, p. 1;
Decisão do Conselho, de 7 de junho de 2007, que autoriza os Estados-Membros a ratificarem, no interesse da Comunidade Europeia, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo de 2006, da Organização Internacional do Trabalho (JO L 161 de 22.6.2007, p. 63);

Decisão do Conselho, de 7 de junho de 2010, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre o Trabalho no Setor das Pescas, de 2007, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 188), JO L 145 de 11.6.2010, p. 12;

Decisão do Conselho, de 28 de janeiro de 2014, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre a Segurança na Utilização dos Produtos Químicos no Trabalho, de 1990, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 170) (2014/52/UE);

Proposta de decisão do Conselho, de 28 de janeiro de 2014, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, de 2011, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 189 (2014/51/UE).

¹⁰ Parecer 2/91 do Tribunal de Justiça da UE, n.ºs 25 e 26.

¹¹ Parecer 2/91 do Tribunal de Justiça da UE, n.º 18.

¹² Ver, mais recentemente, o acórdão do TJE, de 11 de junho de 2014, processo C-377/12, n.º 34.

No que diz respeito ao objetivo de proteger as vítimas do trabalho forçado ou obrigatório e de punir os autores dessas infrações, o artigo 82.º, n.º 2, do TFUE constitui a única base jurídica em que a presente proposta se deve fundamentar. É certo que o Protocolo alude igualmente ao estatuto de residência das vítimas de trabalho forçado ou obrigatório, na medida em que tal seja necessário para permitir que as vítimas tenham acesso a mecanismos de reparação adequados e eficazes (ver, em especial, o artigo 4.º do Protocolo). No entanto, este objetivo, associado ao artigo 79.º do TFUE é meramente acessório, ao passo que os objetivos de prevenção e de luta contra o tráfico de seres humanos e de proteção das vítimas associados ao artigo 82.º, n.º 2, do TFUE¹³ podem ser qualificados como finalidade e componente predominantes.

Neste contexto, a Comissão recorda que, em 14 de abril de 2014, apresentou ao Conselho, nos termos do artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE, uma recomendação de decisão do Conselho que autoriza a abertura de negociações e a elaboração de diretrizes de negociação, na 103.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, no que se refere a um Protocolo destinado a complementar a Convenção sobre o Trabalho Forçado n.º 29, 1930, da Organização Internacional do Trabalho (COM(2014) 238 de 14.4.2014). A Comissão recorda ainda que esta recomendação foi discutida em reuniões de um grupo de trabalho do Conselho de 5 de maio, de 14 e 16 de maio de 2014 e que, apesar das várias tentativas para se chegar a uma solução aceitável, foi decidido, na reunião do Coreper, de 23 de maio de 2014, não prosseguir a análise desta questão e, por conseguinte, não submeter o projeto de decisão ao Conselho para adoção. Em consequência, a Comissão emitiu a seguinte declaração, que foi exarada em ata do Coreper:

«A Comissão recorda a obrigação de cooperação leal entre os Estados-Membros e a Comissão em todas as circunstâncias. A ausência dessas decisões irá conduzir a uma situação que não é conforme com os Tratados, uma vez que os Estados-Membros não dispõem da liberdade, legalmente consagrada, de poderem assumir compromissos jurídicos sobre questões da competência da União nas negociações internacionais sem o enquadramento de decisões da União. A Comissão avaliará as medidas adequadas a tomar neste contexto. A Comissão recorda a necessidade de se respeitar as competências da UE, de se evitar qualquer incompatibilidade entre o acervo da União e os instrumentos da OIT objeto de negociação e de os Estados-Membros atuarem em defesa do interesse da UE junto da OIT.»

A Comissão observa ainda que, apesar de o referido projeto de decisão não ter sido adotado, os Estados-Membros procederam à negociação e adoção, no âmbito da OIT, do Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado. Dada a importância do Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado, a Comissão propõe, com base no artigo 218.º, n.º 6, do TFUE, que os Estados-Membros sejam autorizados a ratificar o referido Protocolo, agindo conjuntamente no interesse da União. Ao mesmo tempo, a Comissão chama a atenção para o facto de a presente proposta não poder, em caso algum, ser considerada como uma aceitação pela Comissão da legalidade do procedimento que levou à adoção do referido Protocolo no âmbito da OIT.

¹³ Ver, em especial, a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas das infrações, e que se baseia no artigo 82.º, n.º 2, do TFUE, bem como a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, que tem por base o artigo 82.º, n.º 2, e o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. O artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, o artigo 2.º, alíneas a) e c), o artigo 3.º, e o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Protocolo dizem diretamente respeito às matérias regidas por essas diretivas.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, o Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito a questões relacionadas com a política social

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu¹⁴,

Considerando o seguinte:

- (1) A União Europeia encoraja a ratificação das convenções internacionais sobre o trabalho que tenham sido classificadas como atualizadas pela Organização Internacional do Trabalho, com vista a contribuir para os esforços da União Europeia para a promoção dos direitos humanos e do trabalho digno para todos e para erradicar o tráfico de seres humanos dentro e fora da UE, dos quais a proteção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho constitui um aspeto fundamental.
- (2) Algumas das regras emitidas ao abrigo do Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a seguir designado «o Protocolo», integram as competências da União, em conformidade com o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE. Em particular, algumas disposições do Protocolo são já abrangidas pelo acervo da UE no domínio da política social¹⁵.
- (3) Consequentemente, os Estados-Membros não podem assumir compromissos em relação a essas partes fora do quadro das instituições da União Europeia¹⁶.
- (4) O artigo 19.º, n.º 4, da Constituição da OIT, sobre a adoção e ratificação das convenções, aplica-se do mesmo modo a um protocolo, que é um acordo internacional vinculativo, sujeito a ratificação e ligado a uma convenção.

¹⁴ JO C de , p. .

¹⁵ Nomeadamente, o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º, alíneas a) e d), do Protocolo dizem respeito a matérias regidas pela Diretiva 91/533/CEE relativa à obrigação de a entidade patronal informar o trabalhador sobre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho («declaração escrita»), pela Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário, bem como pelas diretivas relativas à saúde e segurança no trabalho, nomeadamente a Diretiva-Quadro 89/391/CEE, a Diretiva 2003/88/CE relativa ao tempo de trabalho, a Diretiva 94/33/CE relativa à proteção dos jovens no trabalho e a Diretiva 92/85/CEE relativa à proteção da maternidade.

¹⁶ TJE, processo 22/70, Comissão/Conselho («AETR»), Coletânea 1971, 263, n.º 22, Parecer 2/91 («OIT»), Coletânea 1993-I, 1061, n.º 26, e processo C-45/07, Comissão/Grécia, Coletânea 2009, p. I-701, n.º 31.

- (5) A União Europeia não pode ratificar o Protocolo, já que apenas os Estados podem ser partes no mesmo.
- (6) É, por conseguinte, necessário que os Estados-Membros sejam autorizados a ratificar o Protocolo, agindo conjuntamente no interesse da União Europeia, nas partes que incidem sobre matérias da competência da União, em conformidade com o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE.
- (7) As disposições do projeto de protocolo que não sejam disposições relativas à política social serão objeto de uma decisão adotada em paralelo à presente decisão.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Os Estados-Membros são autorizados a ratificar, no que se refere às partes que incidem sobre matérias da competência da União Europeia, em conformidade com o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE, o Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho.

Artigo 2.º

Os Estados-Membros devem esforçar-se por tomar as medidas necessárias para depositar os respetivos instrumentos de ratificação do Protocolo junto do Diretor-Geral do Secretariado Internacional do Trabalho o mais rapidamente possível, de preferência até 31 de dezembro de 2016.

Artigo 3.º

Os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*