

A proteção dos trabalhadores migrantes no direito internacional e da União Europeia: tendências recentes



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA



Nível universal

- 1) Convenções específicas sobre os direitos dos migrantes e requerentes de asilo
- 2) Convenções universais de direitos humanos

Nível regional

- 3) Conselho da Europa
- 4) União Europeia



Papel limitado das normas consuetudinárias internacionais no tratamento de estrangeiros...

... Mas papel dos direitos humanos (em particular proibição da escravidão prevista em *jus cogens*).

Direito ao trabalho para refugiados (mas não para requerentes de asilo).

Convenções internacionais que abordam especificamente os trabalhadores migrantes, que preveem um padrão mínimo de tratamento e, em certas áreas, a proibição da discriminação.



CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)

- **Art. 17 - Profissões assalariadas**

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)

- **Art. 17 - Profissões assalariadas**

2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

- a) contar três anos da residência no país;
- b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;
- c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.



CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)

- **Art. 17 - Profissões assalariadas**

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.



• **Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social**

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos:

a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações [...]



Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes (1975)

- Apenas 30 ratificações

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias (Nova Iorque, 1990)

- Número limitado de Partes (60);
- Ainda não está em vigor nenhum sistema de comunicações interestaduais ou individuais.



No entanto, o Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias elaborou comentários, incluindo Comentário Geral nº 2 sobre os direitos dos trabalhadores migrantes em situação irregular e Comentário Geral nº 6 (2024) sobre a proteção convergente dos direitos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias por meio da Convenção e do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular de suas famílias (28 de agosto de 2013).



Sistema ONU sobre Direitos Humanos

- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos;
- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres;
- Convenção sobre os Direitos da Criança



Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

- O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU confirmou que os direitos trabalhistas previstos no Pacto se aplicam:

“a todos, incluindo estrangeiros, como refugiados, requerentes de asilo, apátridas, trabalhadores migrantes e vítimas de tráfico internacional, independentemente de sua situação legal e documentação”.

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU

Comentário Geral nº 20, Não Discriminação em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Documento ONU E/C.12/GC/20 (2009), parágrafo 30.

Art. 2(3): “Os países em desenvolvimento, com a devida consideração pelos direitos humanos e sua economia nacional, podem determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto aos estrangeiros”.



Diferentes níveis de proteção

Por exemplo, o artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê o direito ao mais alto padrão de saúde possível para todas as pessoas, enquanto o artigo 28 da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias de 1990 pode conter obrigações menores para os Estados Partes em relação aos trabalhadores que estão em situação irregular (atendimento médico de emergência).

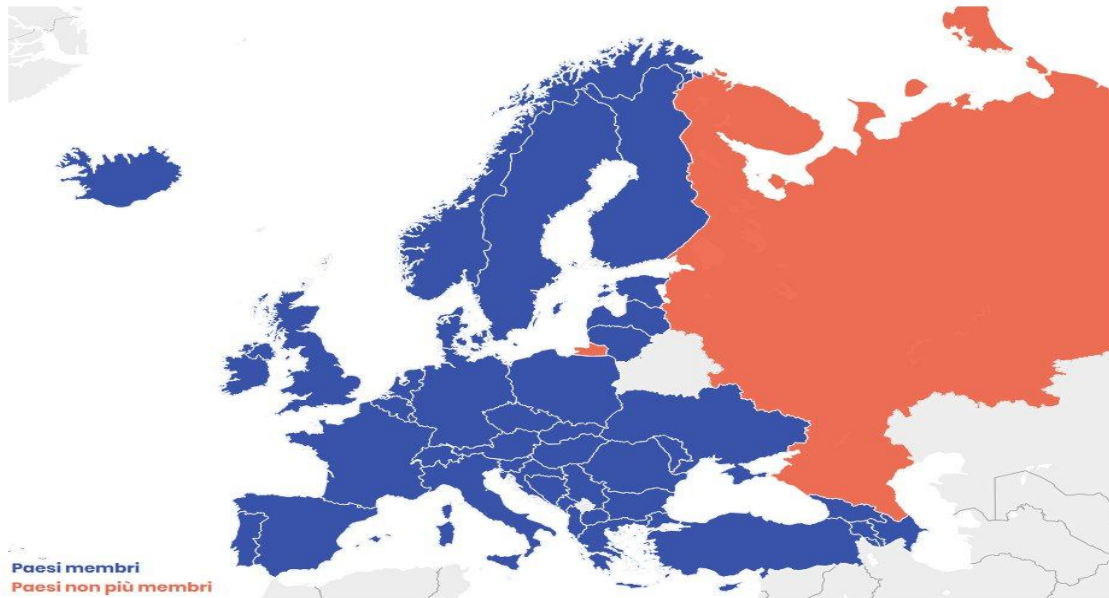


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

Proteção multinível de direitos no espaço jurídico europeu

Paesi membri del Consiglio d'Europa

La Russia ha lasciato il 10 marzo 2022 il Consiglio d'Europa





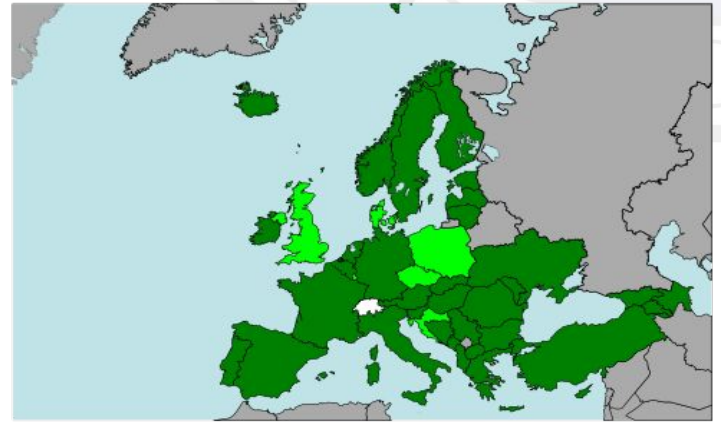
- Em 2020, cerca de 23 milhões de migrantes estavam na Europa (pouco mais de 5% da população da UE). 13,5 milhões de "cidadãos móveis da UE".
- Entre 2,9 e 3,8 milhões de migrantes irregulares (menos de 1% da população total e cerca de 15% dos migrantes de fora da UE).

(Pew Research Centre, 2019)



Conselho da Europa

Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes (24/11/1977): aplica-se apenas a migrantes com nacionalidade de outros Estados do Conselho da Europa.





Carta Social Europeia

- ANEXO À CARTA
- 1. Sujeito as disposições dos Artigos 12, parágrafo 4, e 13, parágrafo 4, **as pessoas mencionadas nos Artigos 1 a 17 e 20 a 31 incluem estrangeiros apenas na medida em que sejam nacionais de outras Partes que residam legalmente ou trabalhem regularmente no território da Parte em questão**, entendendo-se que os artigos em questão serão interpretados à luz das disposições dos Artigos 18 e 19. Esta interpretação não impede qualquer Parte de conceder direitos semelhantes a outras pessoas.
- 2. Cada Parte concederá aos refugiados, conforme definidos na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e no Protocolo de 31 de janeiro de 1967, e que residam legalmente em seu território, um tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que aquele com o qual se comprometeu em virtude da Convenção de 1951 e de quaisquer outros acordos internacionais existentes aplicáveis aos refugiados acima mencionados. [omissis]



- Em ***Federação Internacional das Ligas de Direitos Humanos (FIDL) v. França*** (Queixa n.º 14/2003), o Comité considerou que a recusa de qualquer assistência médica, exceto a emergencial ou a assistência vital, a crianças migrantes em situação irregular constitui uma violação do artigo 17.º da Carta Social (o direito das crianças e dos jovens à proteção social, jurídica e económica).
- Razão semelhante foi aplicada em ***Conferência das Igrejas Europeias (CEC) v. Países Baixos*** (Queixa n.º 90/2013), relativamente ao acesso de migrantes em situação irregular à saúde e à assistência social básica, incluindo alojamento, onde se constatou uma violação dos artigos 13.º(4) (direito à assistência social e médica – assistência emergencial específica para não residentes) e 31.º(2) (direito à habitação – redução da situação de sem-abrigo).



Sistema da Convenção Europeia dos Direitos Humanos

- A CEDH não faz referência aos direitos dos migrantes ou ao direito de asilo. O Tribunal de Estrasburgo não tem jurisdição para avaliar o cumprimento, pelos Estados contratantes, da Convenção de Genebra ou de outros acordos internacionais de direitos humanos.
- **"A reversão de Estrasburgo"** (*Dembour*)
- Art. 4 (**proibição da escravidão**) e obrigação de impor sanções penais (*Siliadin v. França*)



• Dirreitos dos migrantes irregulares

The Court **starts by observing** that a State may have legitimate reasons for curtailing the use of resource-hungry public services – such as welfare programmes, public benefits and health care – by short-term and illegal immigrants, who, as a rule, do not contribute to their funding.

It may also, in certain circumstances, justifiably differentiate between different categories of aliens residing in its territory. For instance, the preferential treatment of nationals of member States of the European Union – some of whom were exempted from school fees when Bulgaria acceded to the Union (see paragraph 32 above) – may be said to be based on an objective and reasonable justification, because the Union forms a special legal order, which has, moreover, established its own citizenship [...]

55. **Although similar arguments apply to a certain extent in the field of education – which is one of the most important public services in a modern State – they cannot be transposed there without qualification.** It is true that education is an activity that is complex to organize and expensive to run, whereas the resources that the authorities can devote to it are necessarily finite. It is also true that in deciding how to regulate access to education, and in particular whether or not to charge fees for it and to whom, a State must strike a balance between, on the one hand, the educational needs of those under its jurisdiction and, on the other, its limited capacity to accommodate them. However, the Court cannot overlook the fact that, unlike some other public services [...] education is a right that enjoys direct protection under the Convention [...] It is also a very particular type of public service, which not only directly benefits those using it but also serves broader societal functions. Indeed, the Court has already had occasion to point out that “[i]n a democratic society, the right to education ... is indispensable to the furtherance of human rights [and] plays ... a fundamental role” [...] Moreover, in order to achieve pluralism and thus democracy, society has an interest in the integration of minorities.



*As grandes marés e correntes que
assolam o resto da humanidade não
desviam o seu curso perante um juiz.*

(Benjamin Cardozo)



O caso *N.D. e N.T.* (julgamento de 13 de fevereiro de 2020): *Las devoluciones en caliente*





Qual o “momento costituzional” para a CEDH?

- Helfer, Voeten, *Walking Back Human Rights in Europe?*, *European Journal of International Law*, 2020, p. 797 ss.



- **Carta conjunta da Itália e Dinamarca para reformar a Corte Europeia de Direitos Humanos de 22 de maio 2025**

Os nove países pedem "mais espaço" para "decidir quando expulsar estrangeiros criminosos" e "mais liberdade" para rastrear "estrangeiros criminosos que não podem ser deportados".

"O mundo passou por transformações profundas desde que muitas de nossas ideias foram concebidas", afirmam.

"Agora vivemos em um mundo globalizado onde as pessoas migram através das fronteiras em uma escala completamente diferente. Acreditamos que o desenvolvimento da interpretação do Tribunal [Europeu de Direitos Humanos], em alguns casos, limitou nossa capacidade de tomar decisões políticas em nossas próprias democracias", diz a carta.



O sistema da União Europeia: base jurídica

Artigo 78 TFUE

1. A União desenvolve uma **política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão**. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.



O sistema da União Europeia: base jurídica

Artigo 78 TFUE

2. Para efeitos do nº 1, o **Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário**, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;



- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;**
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.



Artigo 79 TFUE

A União desenvolve uma **política comum de imigração** destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenômenos. [...]

- b) **Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros;**
 - c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal;
 - d) Combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças.
- [...]



Carta dos Direitos Fundamentais da UE

Artigo 18 Direito de asilo

É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designados "Tratados").



CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

- **Artigo 15. Liberdade profissional e direito de trabalhar**

1. Todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite.
2. Todos os cidadãos da União têm a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado-Membro.
3. **Os nacionais de países terceiros que sejam autorizados a trabalhar no território dos Estados-Membros têm direito a condições de trabalho equivalentes àsquelas de que beneficiam os cidadãos da União.**

Direitos sociais contidos no Título IV da Carta



Direito secundário: principais atos

- **Diretiva 2011/98/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento único de pedido de autorização única para nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro **e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro (a ser substituída em 2026 pela Diretiva (UE) 2023/1233)**



• Direito à igualdade de tratamento

A **autorização única** permite que nacionais de países terceiros gozem de um conjunto de direitos, incluindo: o direito de trabalhar, residir e circular livremente no Estado-Membro emissor; as mesmas condições aplicadas aos nacionais do Estado-Membro emissor em termos de condições de trabalho (como remuneração e despedimento, saúde e segurança, horário de trabalho e licenças), educação e formação, reconhecimento de qualificações, certos aspetos da segurança social, benefícios fiscais, acesso a bens e serviços, incluindo habitação, e serviços de aconselhamento profissional. A Diretiva estabelece critérios específicos segundo os quais os Estados-Membros podem restringir o tratamento em determinadas áreas (acesso à educação/formação, benefícios da segurança social, como o abono de família ou a habitação).



DIRETIVA (UE) 2024/1346 de 14 de maio de 2024 (Diretiva Acolhimento)

- **Trabalho (Artigo 17)**

1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes têm acesso ao mercado de trabalho pelo menos seis meses a contar da data de registo do pedido de proteção internacional, desde que a autoridade competente não tenha tomado uma decisão administrativa e esse atraso não possa ser imputado ao requerente. [...]

2. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes que se beneficiem de acesso ao mercado de trabalho nos termos do nº 1 têm acesso efetivo ao referido mercado nos termos do direito nacional.

Por razões de política laboral, nomeadamente no que concerne aos níveis de desemprego dos jovens, um Estado-Membro pode verificar se uma oferta de trabalho específica que um empregador tenciona preencher com recurso a um requerente que tenha acesso ao mercado de trabalho nos termos do nº 1 poderia ser preenchida por nacionais do Estado-Membro em causa, por outros cidadãos da União ou por nacionais de países terceiros e apátridas que residam legalmente nesse Estado-Membro.



- **3. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes que tenham acesso ao mercado de trabalho nos termos do nº 1 beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos próprios nacionais no que diz respeito:**
 - a) Às condições de trabalho, à idade mínima para trabalhar e às condições de trabalho, incluindo as relativas a salários, despedimentos, horários de trabalho, licenças e férias, bem como aos requisitos de saúde e segurança no local de trabalho;
 - b) À liberdade de associação, filiação e adesão a uma organização representativa de trabalhadores ou empregadores ou a qualquer organização cujos membros se dediquem a determinada ocupação, incluindo os direitos e as vantagens conferidos por esse tipo de organizações, sem prejuízo das disposições nacionais em matéria de ordem pública e segurança pública;
 - c) À educação e formação vocacional, incluindo cursos de formação para melhorar as competências, experiência prática no local de trabalho e serviços de orientação profissional;
[...]



- 4. Os Estados-Membros **podem restringir a aplicação da igualdade de tratamento aos requerentes que tenham acesso ao mercado de trabalho** em virtude do nº 1:
 - a) Nos termos do nº 3, alínea b), excluindo os requerentes da participação na gestão de organismos de direito público e do exercício de funções de direito público;
 - b) Nos termos do nº 3, alínea c), excluindo:
 - i) subvenções e empréstimos relacionados com a educação e a formação vocacional e com o pagamento de encargos, nos termos do direito nacional, no que diz respeito ao acesso à universidade e ao ensino pós-secundário,
- [...] 6. Sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) nº 1231/2010, os Estados-Membros podem restringir a igualdade de tratamento prevista no nº 5 do presente artigo, excluindo as prestações de segurança social que não dependam de períodos de trabalho ou de contribuições.
- [...]



Direito europeu nos sistemas jurídicos nacionais

- Efeito direto de regulamentos;
- O efeito direto de diretivas não implementadas é apenas vertical e unidirecional;
- Efeito direto horizontal e vertical de disposições da Carta que contêm direitos (mas não princípios);
- Papel residual de princípios derivados das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.



Um caso italiano: o caso do bônus do bebê

Acórdão n.º 54/2022, no qual o Tribunal Constitucional de Itália declarou inconstitucionais as **disposições relativas ao bônus do bebê e ao subsídio de maternidade que excluía cidadãos de países terceiros com residência não prolongada do benefício destes dois benefícios, implementando a orientação do Tribunal de Justiça (acórdão de 2 de setembro de 2021).**

O Tribunal de Justiça da União Europeia declarou que **a exclusão dos titulares de uma única autorização de trabalho das disposições internas viola o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Diretiva 2011/98, que reconhece o direito à segurança social a todos os estrangeiros titulares de uma autorização de residência, mesmo de curta duração, desde que esta lhes permita trabalhar.**



“Much of the human rights story, and its abuse, takes place far from the august halls of the courts. Most of those whose rights are violated have neither knowledge nor means to seek judicial vindication.”

J. H. H. Weiler



Proteção de migrantes irregulares

- Estudo encomendado pelo Parlamento Europeu
(The Fundamental Rights of Irregular Migrant Workers in the EU)
- Rumo a uma diretiva sobre o tratamento de trabalhadores migrantes irregulares?



CORRIERE D'INFORMAZIONE

300 MINATORI SEPOLTI

**(la maggior parte italiani)
in una sciagura in Belgio**

Gli uomini bloccati ad oltre mille metri di profondità mentre divampa un terribile incendio - **Gli ascensori non funzionano perché le fiamme hanno fuso i cavi d'acciaio** - Solo 25 operai salvati finora attraverso un cunicolo - **Disperato invio di soccorsi** - Baldo vino sul luogo della tragedia





Chiànciunu st'occhi mia làcrime
amare.

Lo stissu cèlu m'aiuta a ciancori.
Chiànciunu la partenza c'haiu a fari,
la luntananza che mi fa muriri.