

MIGRAȚIA INTERNAȚIONALĂ ȘI DREPTURILE OMULUI**Diana CUCOȘ***Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM*

Nowadays, one human being out of 35 is an international migrant and the total number of migrants is estimated at 185 million worldwide. They are a vulnerable group in the society, often unable to know and assert their rights. While skilled migrants enjoy full protection of their human rights in the country of transit and destination, unskilled and undocumented migrants confront a problematic situation. As one of the largest vulnerable group, migrants have special protection needs. The United Nation's International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families came to addresses the human rights spectrum of migration, including the rights of irregular migrants. It doesn't create new rights, but it extends to migrants the rights set forth in other United Nation's documents. Protection of the rights of all migrant workers and their families take two forms: through diplomatic protection and the human rights treaty system.

Introducere

Protecția drepturilor omului, garantarea statului de drept și a standardelor muncii reprezintă elemente esențiale pentru asigurarea stabilității politice și a dezvoltării socioeconomice. Procesul de globalizare a încurajat circulația globală a bunurilor, serviciilor, capitalului, dar nu și a forței de muncă. Iar consecința acestui fenomen este discordanța dintre numărul de indivizi care migrează¹ și oportunitățile lor legale de a migra. De asemenea, conform dreptului internațional, migrații se bucură de anumite drepturi, însă ei, totuși, se mai confruntă cu dificultăți în țările de reședință sau tranzit. Această discordanță între dreptul internațional și realitate afectează demnitatea și drepturile migraților, accentuând vulnerabilitatea lor.

Migrații în calitate de grup vulnerabil

Vulnerabilitatea migraților rezultă din statutul lor de străin. Intrarea și aflarea lor pe teritoriul statului străin este condiționată de exprimarea consimțământului autorităților acestuia. Aflându-se pe teritoriul unui alt stat, migrații se confruntă cu problema cunoașterii limbii, legislației și a practicii statului de reședință. Ei pot fi subiecți ai unui tratament inadecvat atât în viața cotidiană, cât și la locul de muncă. Problemele privind rasismul, xenofobia, intoleranța și naționalismul exagerat iau amploare în cazul migraților, iar în procesul unor tensiuni politice migrații sunt considerați factori de risc. Pericolul ca migrații să fie supuși unor abuzuri sau exploatare crește în cazul intrării ilegale pe teritoriul statului străin sau în cazul pierderii statutului de ședere legală. Acest risc se dublează, însă, în situațiile ce implică migrația ilegală a femeilor.

Migrația a luat amploare în ultimii ani, iar datele statistice și sociologice privind realitățile acestui fenomen continuă să fie imperfecte și incomplete. Aflați într-o situație de vulnerabilitate, migrații ezită să informeze autoritățile naționale și internaționale despre dificultățile cu care se confruntă și să apeleze la procedurile juridice pentru apărarea drepturilor lor.

Reglementări din domeniul drepturilor omului

Protecția drepturilor migraților este privită ca un aspect care presupune identificarea a două situații, și anume:

1. Migrați calificați care se bucură de toate drepturile omului pe teritoriul statului de reședință;
2. Migrați necalificați care sunt excluși din societate, majoritatea fiind femei. Pentru această categorie de migrați intersectarea drepturilor omului și a procesului lor de migrație reprezintă o experiență negativă.

Problemele cu privire la protecția drepturilor migraților celei de a doua categorii sunt cauzate de discriminare [1] și rasism, fiind însoțite și de exploatare, muncă forțată, expulzări, deportări, trafic de ființe umane, inclusiv trafic de copii etc. Deși cadrul legal de protecție a migraților nu este perfect, victimele unor astfel de abuzuri ar trebui să epuizeze toate căile legale și accesibile pentru protecția drepturilor lor.

¹ În prezent, 1 din 35 indivizi au statut de migrant internațional, iar numărul celor care și-au stabilit reședința într-o altă țară este estimat la 185 milioane, ceea ce constituie 3% din populația globului. Aproximativ toate țările sunt afectate de problema migrației, fie în calitate de țară de trimitere, tranzit, primire sau țară care combină toate aceste elemente.

Drepturile omului au fost supuse unui proces de evoluție continuă, astfel încât ele s-au transformat din principii abstracte, prevăzute de Declarația Universală a Drepturilor Omului, în prerogative legale ale indivizilor și obligații juridice pentru state. În prezent, ca rezultat al procesului de negociere și elaborare a tratatelor, există șase instrumente de bază cu privire la drepturile omului: Pactele internaționale cu privire la drepturile omului, Convenția cu privire la drepturile copilului, Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială și Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante. Statele au convenit asupra unui cadru legal privind asigurarea drepturilor și libertăților omului, stabilind și un sistem de răspundere internațională pentru nerespectarea angajamentelor asumate. Instrumentele internaționale promovează și garantează drepturile omului sub aspectul respectării universale și efective a acestora. Deci, drepturile omului se adresează indivizilor și nu sunt afectate de cetățenia persoanei.

Dreptul internațional a consacrat principiul nediscriminării în domeniul drepturilor omului și, în mod special, în ce privește aplicarea lor. Totuși, statele pot face distincție între cetățenii lor și străinii aflați pe teritoriul lor. De exemplu, statele pot stabili restricții privind libertatea circulației, însă nici o diferențiere între cetățeni și străini nu se poate face sub aspectul drepturilor fundamentale ale omului.

Statele au recunoscut că unii indivizi sau grupuri de indivizi (femei, copii, refugiați, migranți) sunt în mod special „vulnerabili”. Deși ei se bucură de aceeași protecție universală generală, statele le-au mai acordat o protecție specială. Analizând sistemul de protecție al migranților și cel al refugiaților, putem concluziona că ultimul este mai dezvoltat și se bucură adițional de un organism internațional (ICNUR) abilitat cu mandat de protecție.

Dreptul internațional acordă migranților protecție prin aplicarea a doua instrumente: a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice și a Convenției cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora. Cu toate acestea, este dificil a afirma existența unui „regim” de protecție a migranților. Se constată aplicarea unui amalgam de instrumente din mai multe domenii (drept internațional, drepturile omului, dreptul muncii, drept internațional penal) la care pot recurge migranții atunci când le-au fost încălcate drepturile sau interesele lor legitime. Drepturile migranților nu constituie, însă, obiectul nemijlocit de reglementare al acestor acte, iar protecția este consecința aplicării normelor respective „tuturor indivizilor”. Aceasta demonstrează că migranții, în calitate de grup special, sunt „invizibili” nu doar în textele instrumentelor internaționale pentru protecția drepturilor omului, dar și în discuțiile în acest domeniu. Prezența nesemnificativă a problemei drepturilor migranților în dialogurile cu privire la drepturile omului este cauzată de mai mulți factori, precum: lipsa informației, divergențe între diferite mandate instituționale, aplicarea paralelă a mai multor sisteme de protecție a drepturilor omului, implicarea insuficientă a societății civile [2], dominarea protecției refugiaților în domeniul migrației etc.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede că statele părți se angajează să respecte și să garanteze drepturile enunțate „tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor” (art.2 (1)). Rezultă că fiecărui individ, indiferent de naționalitatea sa, i se va asigura: dreptul la viață, dreptul la libertate și securitatea persoanei sale, dreptul la libera circulație și libera alegere a reședinței sale, dreptul la un proces echitabil, dreptul la libertatea gândirii, conștiinței și religiei, dreptul fiecărei persoane de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele pentru ocrotirea intereselor sale, dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie, dreptul copilului la ocrotire din partea familiei sale, a societății și statului, precum și se vor interzice acțiunile de supunere torturii și tratamentelor inumane, sclaviei, muncii forțate, arestului și detenției arbitrare.

În Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale se stipulează obligația statelor părți de a acționa prin eforturi proprii, cât și prin asistență și cooperare internațională, pentru a asigura exercitarea drepturilor prevăzute în el în mod progresiv și fără discriminare în aplicarea acestor drepturi (art.2 (2)). Pactul reglementează realizarea drepturilor sociale, economice și culturale, inclusiv a dreptului la sănătate fizică și mintală, a dreptului la educație, a dreptului la muncă, a dreptului la securitate socială și asigurare socială.

Comitetul pentru Eliminarea Discriminării Rasiale susține aplicarea egală a legilor împotriva discriminării rasiale, indiferent de cetățenia persoanei sau statutul său de migrant. La fel, dreptul umanitar, de exemplu Convențiile de la Geneva, protejează indivizii în mod egal împotriva violărilor normelor de drept umanitar.

Odată ce statele au ratificat tratatele din domeniul drepturilor omului, ele și-au luat angajamentul de a respecta tot setul de obligații prevăzute de tratate, atât în domeniul public, cât și în cel privat.

Convenția cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora

Conform celor expuse, se observă că drepturile omului nu aveau ca obiectiv de reglementare directă drepturile migranților, ei nici nu erau recunoscuți drept grup vulnerabil. Abia la 18 decembrie 1990², Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, prin Rezoluția nr.45/158, a adoptat Convenția cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora [3]. Convenția a intrat în vigoare la 1 iulie 2003, urmând depunerea a douăzeci instrumente de ratificare. În prezent, 37 țări au ratificat Convenția, ultima fiind Albania. Deși conținutul Convenției este inspirat din tratatele fundamentale cu privire la drepturile omului și standardele Organizației Internaționale a Muncii, statele de destinație nu manifestă interes pentru semnarea ei. Cel mai important motiv care determină statele la această ezitare îl constituie acordarea de către Convenție a unei protecții și migranților cu statut de ședere ilegală [4].

Convenția înglobează într-un instrument unic toate drepturile pentru protecția muncitorilor migranți, iar Comitetul pentru Muncitorii Migranți monitorizează implementarea acesteia. Scopul Convenției nu este de a crea noi drepturi pentru muncitorii migranți și membrii familiilor lor. De fapt, textul ei extinde într-o manieră explicită volumul drepturilor prevăzute în alte documente de profil ale Organizației Națiunilor Unite. În același timp, Convenția accentuează conexiunea dintre fenomenul migrației și drepturile omului. Finalitatea acestui instrument constituie protecția drepturilor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora. Astfel, Convenția stabilește nu doar un anumit standard moral, dar servește și un îndrumar pentru promovarea drepturilor migranților în toate țările.

Obiectivul primar al Convenției îl constituie garantarea egalității de tratament a migranților (care se află în mod legal pe teritoriul statului de reședință) cu resortisanții statului de reședință în ceea ce privește angajarea la muncă și condițiile de muncă. Convenția mai prevede și egalitatea șanselor cu privire la locurile de muncă, drepturile sindicale, drepturile culturale, libertățile individuale și colective. Din prevederile sale rezultă că toți muncitorii migranți și membrii familiilor acestora trebuie să beneficieze de drepturile și libertățile fundamentale ale omului, indiferent dacă ei se află în mod legal sau ilegal pe teritoriul statului de reședință. Conform dreptului internațional, intrarea ilegală a migranților pe teritoriul unui stat sau pierderea statutului de ședere legală nu anulează obligația statului de a proteja fără nici o discriminare drepturile lor fundamentale. Convenția, însă, oferă drepturi adiționale migranților cu statut de ședere legală și membrilor familiilor acestora, oferindu-le acces la instituțiile de învățământ, asistență socială și medicală, participare la viața culturală și politică. De asemenea, Convenția propune întreprinderea măsurilor în vederea combaterii migrației clandestine, prin eliminarea informației false care instigă indivizii să migreze, sancționarea traficantilor etc.

Convenția cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora este importantă din șase aspecte [5]:

1. Migranții nu mai sunt priviți doar ca simpli muncitori sau entități economice. Ei reprezintă niște entități sociale cu familii, care beneficiază de anumite drepturi, inclusiv de dreptul la reunificarea familiei.
2. Convenția recunoaște că muncitorii migranți și membrii familiilor acestora, fiind străini pe teritoriul statului de origine, de tranzit sau destinație, nu beneficiază de protecție. Deseori, legislațiile acestor state nu reglementează drepturile lor. Din aceste considerente, comunitatea internațională, prin intermediul sistemului Organizației Națiunilor Unite, are responsabilitatea de a asigura măsuri de protecție.
3. Pentru prima dată, Convenția prevede o definiție a muncitorului migrant și prezintă categoriile muncitorilor migranți. Conform Convenției, termenul „muncitor migrant” se referă la „o persoană care urmează să fie angajată, este angajată într-o activitate remunerată într-un stat al cărui cetățean nu este” (art.2 (1)). De asemenea, au fost stabilite standardele de tratament prin intermediul elaborării unui set de drepturi și libertăți fundamentale ale muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora.
4. Drepturile fundamentale ale omului sunt aplicabile atât muncitorilor migranți cu statut legal, cât și celor cu statut ilegal, prima categorie, inclusiv membrii familiilor acestora, beneficiind și de anumite drepturi adiționale, precum egalitate de tratament cu cetățenii statului de reședință în domeniile juridic, politic, economic, social și cultural.
5. Convenția are ca scop prevenirea și eliminarea exploatării muncitorilor migranți și a membrilor familiilor acestora.

² Spre deosebire de drepturile copiilor sau ale refugiaților, care sunt prevăzute în textele unor Convenții speciale, drepturile migranților nu erau concentrate într-o Convenție similară.

6. Convenția urmărește asigurarea unui anumit standard minim de muncă și de viață muncitorilor migranți și membrilor familiilor acestora. Ea constituie un instrument de încurajare pentru statele cu legislație imperfectă, care ar trebui să armonizeze legislațiile naționale cu standardele internaționale.

La nivel mondial se duce o campanie care încurajează statele să ratifice și să adere la instrumentele juridice internaționale din domeniul migrației, în mod special la Convenția cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora.

Mecanismele de protecție

Protecția drepturilor migranților ia două forme:

1) Protecția diplomatică, fiind un mecanism de protecție incipient și mai vechi, a cărui importanță este în creștere. Conform dreptului internațional, în caz de arest, autoritățile statului de reședință trebuie să avertizeze „fără întârziere” persoana arestată despre dreptul său de a cere ca autoritățile consulare ale statului național să fie informate conform Convenției de la Viena cu privire la relațiile consulare (1963) (art.36 (1) (b)). Convenția prevede că „orice comunicare adresată postului consular de către persoana arestată, încarcerată sau pusă în stare de detenție preventivă sau reținută în orice altă formă de detenție, trebuie, de asemenea, transmisă fără întârziere” autorităților consulare ale statului național.

Articolul 23 al Convenției cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora prevede: „Muncitorii migranți și membrii familiilor acestora au dreptul la protecție și ajutor din partea misiunilor diplomatice și consulare ale statului de proveniență sau ale statului care reprezintă interesele acestui stat, când sunt încălcate drepturile recunoscute de prezenta Convenție”. Totuși, Convenția nu obligă statul național de a acorda protecție ca rezultat al solicitării [6].

2) Protecția prin intermediul mecanismelor drepturilor omului. Urmând procedura de ratificare a convențiilor din domeniul drepturilor omului, statele își iau obligația de a implementa prevederile convenționale în legislația și politicile naționale. De asemenea, drepturile migranților sunt protejate conform convențiilor regionale.

Aplicarea protecției diplomatice ca metodă de protecție a drepturilor migranților are la bază criteriul cetățeniei. Mecanismele drepturilor omului garantează, însă, anumite drepturi migranților în baza acordului liber exprimat în acest sens de către state.

Cel mai mare obstacol întâlnit în procesul de protecție a drepturilor migranților îl constituie ignoranța, precum și cunoștințele limitate ale migranților despre drepturile lor. Obligația de redresare a acestei situații ține, în primul rând, de statul național.

Procesul de migrație a devenit element intrinsec al globalizării. Având în vedere că piețele muncii se caracterizează printr-o cerere de migrație legală bine gestionată, la nivel mondial, este necesară o abordare globală și coerentă a problemei migrației. Astfel, gestionarea eficientă a fluxurilor de migrații necesită și înțelegerea faptului că migrații sunt ființe umane care se bucură de anumite drepturi garantate de către statul național.

Referințe:

1. Bell M. Invisible Actors: Irregular Migrants and Discrimination, în: Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives, Leiden [etc.]: Nijhoff, 2004, p.345-362.
2. Taran Patrick A. Migration: Imperatives for Civil Society and International Organizations, în: Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives, Leiden [etc.]: Nijhoff, 2004, p.259-290.
3. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm.
4. Bosniak Linda S. Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers' Convention, în: Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives, Leiden [etc.]: Nijhoff, 2004, p.311-341.
5. <http://www.migrantsrights.org>.
6. Warbrick C. Protection of Nationals Abroad: Current Legal Problems, I.C.L.Q., 1988, vol.37, p.1004.

Prezentat la 25.03.08