

**MECANISME ȘI PROCEDURI INTERNAȚIONALE DE REGLEMENTARE  
A FORȚEI DE MUNCĂ. ORGANIZAȚIA INTERNAȚIONALĂ A MUNCII ȘI  
ORGANIZAȚIA INTERNAȚIONALĂ A MIGRAȚIEI**

*Ala LUCA*

*Catedra Drept Internațional și Drept al Relațiilor Economice Externe*

The protection of fundament human rights of migrants represents an important issue within the administration of international labors market.

Different measures and instruments were elaborated for this purpose and for decreasing the number of persons that com become victims of graviest violations of freedoms and rights of migrants.

Reglementarea fenomenului migrației internaționale a forței de muncă implică utilizarea unor resurse considerabile în gestioarea unui proces atât de complex precum este migrația. Aceste eforturi de gestionare a piețelor de muncă internaționale demult au trecut peste hotarele naționale ale statelor.

Astăzi, în mod evident, poate și din cauza efectelor pe care le produce globalizarea, parcurgem un proces de transnaționalizare a migrației forței de muncă, a problemelor ce apar în cadrul evoluției sale, a formelor de gestionare a ei, a soluțiilor oferite de diferiți actori participanți la viața internațională, fie acestea state sau mecanisme internaționale, special dotate în acest sens.

În cadrul gestionării piețelor de muncă internaționale locul prioritar îl ocupă asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale lucrătorilor migranți. Din aceste considerente au fost create diferite mecanisme și proceduri special destinate pentru realizarea acestor obiective și pentru a minimiza numărul de persoane care au devenit victime ale neîndeplinirii prevederilor actelor internaționale, dar și numărul încălcărilor flagrante ale drepturilor și libertăților lucrătorilor migranți. „Or, din punctul de vedere al victimei căreia i s-au încălcat drepturile, are puțină importanță dacă cel ce comite acest act este o autoritate statală sau un factor de decizie privat, o organizație națională sau internațională, sau o asociație din care victima face sau nu face parte” [1].

În acest articol vom încerca să efectuăm o prezentare cât mai amplă a diferitelor mecanisme de acest tip. Printre aceasta am putea menționa câteva ca fiind de importanță majoră: acordurile bilaterale în domeniul muncii, standardele minime și reglementarea domeniului de încheiere a contractelor de angajare peste hotare, convențiile și recomandările Organizației Internaționale a Muncii, convențiile Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile lucrătorilor migranți, măsuri de monitorizare a intrărilor și ieșirilor de pe teritoriul unui stat anumit, licențierea agențiilor de recrutare, standarde în recrutare și licențiere.

Acestea sunt doar o parte din măsurile prestabilite destinate eficientizării procesului de gestiune a migrației forței de muncă internaționale și de asigurare a drepturilor și libertăților acestora, atunci când aceștia se află departe de hotarele țării de origine.

În analiza acestor mecanisme vom începe cu prezentarea rolului acordurilor bilaterale, încheiate special pentru aceasta între statele implicate.

„Statele democratice au la dispoziție puține mijloace de intervenție în procesele pieței, în vederea protecției drepturilor și intereselor cetățenilor care se angajează peste hotare. Statele pot încerca să le asigure locuri de muncă în state unde drepturile lucrătorilor sunt respectate, iar condițiile de angajare sunt mai favorabile decât cele de acasă. Dacă acest lucru poate fi realizat, nu este necesară nici o formă de intervenție din partea statului de origine. Dacă se eșuează însă, statele pot încerca să negocieze cu autoritățile statului de destinație acorduri bilaterale care ar asigura protecția lucrătorilor migranți” [2].

Reglementarea proceselor migratorii ale forțelor de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți este o sarcină extrem de importantă, stabilită atât pentru guvernele naționale, cât și pentru organizațiile internaționale abilitate în domeniu. În acest sens, încheierea tratatelor internaționale bilaterale sau multilaterale în domeniul migrației forței de muncă este una dintre direcțiile principale de activitate a acestora.

„Există mai multe modele de recrutare a forței de muncă de peste hotare. Dacă în majoritatea acordurilor bilaterale din Asia selectarea și transferul lucrătorilor se face de către agențiile private de angajare (așa se stipulează în acorduri), în alte regiuni acest proces este controlat de administrația publică (centrală sau locală).

Există destule dovezi că implicarea autorităților guvernamentale în administrarea acestui proces garantează o mai bună protecție a lucrătorilor, prețuri mai mici pentru beneficiari și un control mai strict asupra angajatorilor. Acesta poate face programele mai puțin flexibile, dar mult mai bine controlate” [3].

Deci, existența unor acorduri bilaterale sau multilaterale, mai bine-zis – semnarea lor, este recomandată și încurajată între participanții la dezvoltarea forței de muncă la nivel internațional. Dar, cum definesc specialiștii în domeniul dreptului internațional al muncii acordurile internaționale?

„Acordurile bilaterale în domeniul muncii reprezintă un mijloc prin care problemele comune ale statelor de origine și de destinație pot fi soluționate prin acțiuni de cooperare. Ele sunt un instrument eficient și de valoare pentru promovarea scopurilor și obiectivelor naționale în domeniul angajării peste hotare... Statele care încearcă să aibă un sistem de migrație mai ordonat ar trebui să consume toate metodele posibile pentru a convinge autoritățile statelor de destinație de necesitatea acordurilor bilaterale în domeniul muncii. Un asemenea acord ar oficializa angajamentul fiecărei părți de a asigura evoluția procesului migrațional conform regulilor stabilite, clauzelor și condițiilor convenite” [4].

Acordurile bilaterale sau multilaterale reglementează direcțiile fundamentale ale colaborării părților contractante în domeniul activității de muncă și protecției sociale a lucrătorilor migranți. Aceste direcții fundamentale conținute în acordurile bilaterale sau multilaterale sunt următoarele: intrarea, plasarea în câmpul muncii, ieșirea lucrătorilor migranți de pe teritoriul statului-gazdă, încheierea contractelor individuale de muncă, stabilirea nivelurilor de salarizare, recunoașterea diplomelor și a calificărilor, adică a actelor de studii, recunoașterea reciprocă a vechimii în muncă, asistența socială în conformitate cu legislația internă a statului angajator, acordarea serviciilor medicale în baza asigurării medicale. În același timp, acordurile sau tratatele bilaterale trebuie să conțină stipulări și cu privire la modalitatea de recuperare a prejudiciilor, care au fost cauzate lucrătorului emigrant ca urmare a unor accidente de muncă, boli sau alte situații prevăzute de legislația națională a statului primitor. Deci, prin acordurile bilaterale se creează condiții similare pentru lucrătorii imigranți, egale cu cele ale populației autohtone.

Acordurile bilaterale sau, mai bine-zis, amploarea încheierii lor a început în anii '60, atunci când Europa de Vest ducea lipsă de forță de muncă. Astfel, statele fondatoare ale Comunităților Europene – Germania, Franța, Belgia, Italia, Luxemburg, Olanda plus Elveția – au găsit soluția în rezolvarea acestei probleme prin adoptarea de tratate bilaterale în domeniul muncii cu state care dispuneau de forță de muncă calificată. Majoritatea acordurilor bilaterale sau multilaterale au fost încheiate cu state din Europa de Sud, așa ca Spania, Grecia, Portugalia sau Africa de Nord (aici avem în vedere Algeria, Maroc, Tunisia).

După aproape zece ani de reușită în aplicarea prevederilor acordurilor bilaterale a urmat o perioadă mai puțin reușită, deoarece: „Ceea ce au reușit să semneze statele de origine și de destinație au fost mai degrabă niște acorduri-cadru sau declarații de colaborare reciprocă în domeniul recrutării și plasării în câmpul muncii a lucrătorilor străini. Prin aceste acorduri, guvernele permiteau recrutarea lucrătorilor de firme private, dar numai sub supravegherea statului. Exemple ale acestor acorduri sunt cele între Bangladesh și Liban, Oman, Iran, Irak; Pakistan și Iordania; Filipine și Irak, Iran, Iordania, Gabon” [5].

Așadar, atât țările de origine, cât și țările de destinație pot încheia acorduri bilaterale, astfel încât să fie stabilite prin prevederi normativ-legislative obligațiile părților pentru a sigura un proces migrațional care să se desfășoare în conformitate cu regulile și condițiile stabilite în prealabil.

Majoritatea acestor acte bilaterale încheiate în domeniul migrației forței de muncă conțin prevederi-tip, pentru a nu ocoli cu vederea anumite puncte importante, ca mai apoi să fie excluse condițiile care ar putea provoca neînțelegeri diplomatice între statele participante la proces. Aceste puncte obligatorii sunt: scopurile acordului, definirea tipurilor de forță de muncă vizate, criteriile de admitere, condițiile migrației forței de muncă, autoritățile competente în soluționarea situațiilor dificile, modalitatea în care se va efectua schimbul de informații, situația imigranților ilegal aflați pe teritoriul statului primitor, modalitatea de preselectie a emigranților, examinarea medicală, prevederi cu referire la drepturile și obligațiile imigranților în perioada de staționare pe teritoriul unui stat străin, eliberarea permisului de ședere temporară, condițiile contractelor de muncă, modalitatea de rezolvare a litigiilor și plângerilor, securitatea socială, modalitatea de expediere a mijloacelor financiare, condițiile de reintregire a familiei.

Desigur, nu toate aceste prevederi sunt conținute într-un singur act. Statele sunt în măsură să facă o selecție ale celor mai importante dintre acestea, mai ales că uneori acestea sunt imposibil de realizat în practică. Aceste prevederi sunt obligatorii pentru statele participante la proces și din faptul că sunt semnate ale unor acte internaționale ale căror importanță nu mai prezintă dubii. Totuși, este mai bine ca aceste tratate

bilaterale să existe, decât să lipsească. Ele pot fi utilizate în viitor ca instrumente pentru adoptarea altor angajamente, cu eficiență sporită în viitor.

Așadar: „Aceste acorduri pot fi o măsură eficientă de supraveghere a procesului migrațional, de control asupra abuzurilor în perioada de recrutare, plasare, precum și de stopare a recrutării ilegale și a traficului” [6].

Globalizarea, după părerea diferiților autori, poate produce soluții mai eficiente și mai ample, dată fiind posibilitatea transferului de experiență în condiții mult mai rapide și prin procesarea mai eficientă a datelor și diferitelor experiențe. Lucrurile acestea ne impun să fim de acord cu poziția opiniei publice internaționale care consideră că „... migrația este un proces multinațional și nu mai poate fi dirijat unilateral sau bilateral” [7].

Aceasta înseamnă că acordurile bilaterale sunt deja, oarecum, nu în întregime expirate, iar ultima tendință este de a le completa sau de a le preschimba în întregime cu abordări multilaterale sau chiar regionale, care sunt o modalitate de protecție sporită a drepturilor și libertăților lucrătorilor migranți. Prevederile acestora sunt negociate, astfel încât să asigure un nivel sporit al asigurării intereselor naționale, pentru că în anumite cazuri aceste interese coincid, iar abordarea bilaterală duce la risipă de timp și resurse de altă natură pentru purtarea negocierilor între două state.

Un asemenea tip de abordare multilaterală, care a reunit state cu interese asemănătoare, este cunoscut în istoria recentă sub numele de Consultările Interguvernamentale în Domeniul Azilului, Refugiaților și Politicilor Migraționale în Europa, America de Nord și Australia. Ca și în cazul acordurilor bilaterale, prevederile acestora trebuie să fie respectate atât de către statele primitoare de emigranți, cât și de către statele de origine ale acestor lucrători.

Un alt mecanism de protecție a lucrătorilor migranți și de asigurare a drepturilor acestora este impunerea unor standarde minime la încheierea contractelor de angajare peste hotare. Aceste standarde sunt absolut necesare, deoarece un mare număr al celor care au luat decizia de a emigra sunt dezinformați cu privire la condițiile de muncă în statul în care intenționează să emigreze. Adoptarea lor este foarte utilă, deoarece viitorii potențiali angajați ar putea să le invoce în negocierea condițiilor contractelor de muncă. Lipsa acestor standarde minime sau a cunoașterii lor poate dezavantaja emigranții în comparație cu populația de origine a statului primitor de forță de muncă. Ele sunt pârgii legale în susținerea negocierilor condițiilor de muncă; chiar dacă nu sunt aplicate în întregime pe teritoriul statului-gazdă, ele pot contribui esențial la obținerea unor succese.

„Pentru ca statele să aibă un impact mai mare, multe state au adoptat regulamente care obligă potențialii lucrători migranți să-și înregistreze contractele înainte de a ieși din țară. În vederea simplificării procedurii, multe state au stabilit modele ale contractelor de angajare, iar în temeiul acestora au elaborat reguli și norme ca să se asigure că orice lucrător care merge peste hotare posedă un document valabil și legal, care conține condițiile de muncă pe care le-a convenit cu angajatorul” [8].

Contractele de muncă, în mod similar cu acordurile bilaterale sau multilaterale, trebuie să conțină obligatoriu anumite prevederi și dispoziții. În anumite cazuri, condițiile negociate și stipulate în textul acestora sunt esențiale în asigurarea drepturilor și libertăților angajaților.

Orice contract individual de muncă trebuie să conțină, în conformitate cu dreptul internațional al muncii, următoarele prevederi:

- descrierea muncii pe care va trebui să o efectueze;
- locul de muncă;
- durata contractului de muncă;
- remunerarea muncii, adică salariul lunar și alte facilități salariale;
- orarul de muncă, zilele de odihnă și de sărbători;
- obligațiile părților implicate în efectuarea condițiilor prevăzute de contract;
- încetarea contractului;
- modalități de rezolvare a litigiilor.

Este de menționat că numai atunci când contractele de muncă îndeplinesc standardele minime, lucrătorul migrant are dreptul să părăsească statul de origine. Așadar, mecanismele de protecție a drepturilor migranților adesea trebuie să fie aplicate în paralel, astfel încât să fie asigurate condiții optime pentru cei care participă la fluxurile de migrație a forței de muncă. În acest caz concret, standardele minime se conțin în contractele de muncă.

Cât de ciudat ar părea, adesea, contractele de muncă nu sunt doar mecanisme de protecție a celor care emigrează, ci servesc drept instrumente politice în mâinile guvernanților. În mod normal, înainte de a părăsi

statul de origine, autoritățile naționale ar trebui să verifice modalitatea de îndeplinire a condițiilor de muncă ce reies din contracte.

„Înainte de a fi aplicate, statele trebuie să găsească modalitatea de a se asigura că aceste contracte sunt respectate în țara de angajare, în special în statele unde legislația muncii prevede standarde mai joase decât statele de origine” [9].

Problemele ce apar cel mai des țin de înregistrarea contractelor de muncă la autoritățile competente. Dar, ele pot fi rezolvate prin aceeași modalitate de încheiere a acordurilor bilaterale care ar putea elimina asemenea neînțelegeri între părțile participante la procesul de migrație. Evident, nu se va obține imediată clarificare a tuturor problemelor bilaterale, dar ar putea fi scoase în evidență obligațiile și responsabilitățile fiecărei părți.

Am menționat de mai multe ori că actele cele mai importante în asigurarea protecției forței de muncă peste hotarele statului de origine sunt convențiile internaționale, adoptate în cadrul organizațiilor internaționale abilitate, precum sunt Organizația Internațională a Muncii sau Organizația Internațională a Migrației. Ele sunt nu doar călăuze pentru state, ci mai sunt un fel de îndrumare pentru elaborarea contractelor de muncă individuale. Astfel, Organizația Internațională a Muncii a adoptat un șir de astfel de convenții, care conțin prevederi cu privire la salarii, protecția lucrătorilor migranți, drepturile și obligațiile acestora.

De obicei, asemenea convenții conțin prevederi cu privire la interzicerea discriminării, prevederi care, la rândul lor, se bazează pe principiul egalității tuturor oamenilor în ceea ce privește tratamentul în statul de primire și condițiile de muncă locale. Chiar și Carta Socială Europeană Revizuită în aplicare conține prevederi vizând tratamentul egal al tuturor lucrătorilor, indiferent de statul de origine. Același articol 19 al acesteia spune că părțile se angajează să „...asigure lucrătorilor, care se găsesc în mod legal pe teritoriul lor, un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat cetățenilor lor, în ceea ce privește impozitele, taxele și contribuțiile aferente muncii, încasate în privința lucrătorului” [10].

Toate aceste condiții mai necesită și prevederi cu privire la nediscriminare în baza naționalității, religiei, rasei sau sexului persoanei în cauză. Ele au menirea de a asigura protecție tuturor emigranților la diferite etape ale procesului de migrație, iar acest lucru este într-adevăr o reușită comună a tuturor părților implicate.

Toate mecanismele menționate până acum sunt măsuri protective destinate siguranței cetățenilor care participă la fluxurile forței de muncă internaționale. Totuși, guvernele naționale, prin capacitățile diferite cu care sunt dotate, pot adopta și măsuri de suport în procesul de recrutare a angajaților peste hotarele țării. Aceste măsuri de suport au drept scop primordial reducerea costurilor de emigrare și acordare de asistență în procesul de efectuare a formalităților înainte de plecare. Există situații specifice în care statul poate să apară chiar în calitate de creditor pentru anumite categorii socialmente vulnerabile (spre exemplu, femeile), asigurându-le o parte din resursele financiare necesare pentru îndeplinirea formalităților documentare.

Mai există și situații concrete când guvernele chiar încurajează emigrația prin măsuri concrete, deoarece aceasta duce la acumularea schimbului de experiență în utilizarea și aplicarea noilor tehnologii în procesul de producție, iar aplicarea acestora în propria țară duce la dezvoltare economică, prin utilizarea inovațiilor în crearea de produse cu valoare adăugată ridicată.

O altă temă destul de importantă, care se cere a fi pusă în lumină în acest context, este cea privind instituirea unor mecanisme de control asupra evenimentelor sau actelor care au loc pe piața forței de muncă internațională. Pe de o parte, rolul unor asemenea mecanisme de control îl joacă, de cele mai multe ori, guvernele naționale. Nu contrazicem acest drept al autorităților naționale; dimpotrivă, le încurajăm să-și protejeze cetățenii care au devenit sau este posibil să devină victime ale unor asemenea contravenții. De modul în care statul își exercită acest drept depinde foarte mult eficiența garantării și asigurării drepturilor și libertăților emigranților. Principala cerință față de autoritățile naționale este ca această activitate de control să fie eficientă, astfel încât deciziile luate să nu prejudicieze și mai mult lucrătorul emigrant în încercarea lui de a-și asigura anumite drepturi, care i-au fost prejudiciate.

Mecanismul de control cu care este dotat statul servește acestuia în verificarea următoarelor lucruri:

- cum sunt îndeplinite prevederile legislației naționale și internaționale;
- sunt eficiente aceste acțiuni sau nu;
- corespunderea cerințelor cu relațiile sociale pe care au fost destinate să le reglementeze;
- legalitatea actelor îndeplinite.

Deci, „controlul este un instrument de determinare a modului în care acționează cel chemat să realizeze prevederile actului, precum și corespunderea acestora cu scopul legii, întru a cărui executare a fost emis” [11].

Controlul autorităților naționale poate fi de mai multe feluri, în dependență de situația concretă cauzată de încălcarea prevederilor stipulațiilor legale. Acesta poate fi: control politic, control judecătoresc, controlul constituționalității, control administrativ și control obștesc.

Luând în considerație faptul că România este un stat european, trebuie să prezentăm unul dintre mecanismele cele mai eficiente de asigurare a protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale lucrătorilor emigranți, fără, însă, a insista prea mult asupra lui. Accent vom pune mai mult pe importanța lui la nivel european.

În Europa, sistemul de garanție colectivă a drepturilor omului pe continentul european, și anume: pe sistemul colectiv instituit prin Curtea Europeană a Drepturilor Omului (prescurtat CEDO) este pus în aplicare prin sisteme juridice la nivel național și internațional. Spunem că este pus în aplicare și la nivel național, deoarece majoritatea statelor semnatare au ratificat legile acestea ca având putere națională, adică ele au devenit parte a legislației interne ale țării semnatare, prin adoptarea unor alte acte care i-au conferit acest statut și i-au asigurat punerea în aplicare a prevederilor acestora.

Principalul instrument de lucru al Curții este Convenția Europeană a Drepturilor Omului, ea având în competență de a judeca doar sesizările care reies din prevederile acesteia. Ea are două tipuri de competențe: soluționarea litigiilor și emiterea de avize consultative, adică principalele ei atribuții țin de interpretarea și aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului și a Protocoalelor sale adiționale. Deciziile Curții sunt obligatorii, fiind transmise Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru a fi supravegheată executarea lor.

Odată cu intrarea în vigoare a celui de-al doilea Protocol adițional al Convenției, în anul 1970, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a primit competențe consultative. Aceste competențe consultative se reduc la cererile de aviz care au parvenit din partea Comitetului de Miniștri asupra problemelor ce țin nemijlocit de interpretarea textului Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Evident că acest mecanism reprezentat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în tandem cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului este deosebit de important, dar el nu este decât unul regional, ceea ce însă nu-i reduce din însemnătate, chiar dacă este un mecanism regional și mai există un șir lung de asemenea măsuri și pe alte continente. Pentru statul nostru el este primordial.

Diversitatea de mecanisme internaționale, regionale sau chiar naționale de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului este mare. Cu părere de rău, la instrumentele lor se recurge foarte târziu, de cele mai multe ori când faptul încălcării prevederilor legislative naționale și internaționale au fost deja consumate. Chiar și așa, există măsuri capabile să asigure redresarea situațiilor în stare să producă confuzii sau chiar prejudicii.

Astăzi, sarcina principală a acestor mecanisme de protecție a drepturilor omului este de a se face cât mai auzite, iar activitatea lor trebuie să devină cât mai transparentă și cât mai accesibilă pentru cei care au luat decizia să participe la fluxul internațional al forței de muncă.

#### **Referințe:**

1. Potânga A., Costachi Gh. Asigurarea drepturilor omului în lume. - Chișinău: Epigraf, 2003, p.61.
2. Manolo I. Abella. Cum să gestionăm migrația forței de muncă? Manual pentru statele în tranziție și în curs de dezvoltare. - Geneva: Organizația Internațională a Muncii, 1997, p.85.
3. Prevenirea discriminării, exploatării și abuzului femeilor lucrătoare migrante. Recrutarea și călătoria pentru angajare peste hotare. Ghid informațional. - Geneva: Organizația Internațională a Muncii, 2006, p.28.
4. Manolo I. Abella. Op. cit., p.86.
5. Ibidem.
6. Prevenirea discriminării, exploatării și abuzului femeilor lucrătoare migrante. Recrutarea și călătoria pentru angajare peste hotare. Ghid informațional, p.28.
7. Ibidem, p.32.
8. Manolo I. Abella. Op. cit., p.91.
9. Ibidem, p.92.
10. Carta Socială Europeană Revizuită, în aplicare. - Chișinău: Biroul de Informare al Consiliului Europei în Moldova, 2001, p.23.
11. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. - Chișinău: TISH, 2005, p.345.

*Prezentat la 29.06.2009*