

Liliana CREANGĂ,

cercetător științific superior al Centrului de cercetări științifice
al IFPC și CȘA al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

POLITICI MIGRAȚIONALE ÎN PREVENIREA TRAFICULUI DE FIINȚE UMANE

Le phénomène du travail forcé, la traite à des fins lucratives qui a considérablement augmenté ces dernières années est l'émergence d'une force énorme de main-d'œuvre bon, en provenance des pays ex-communistes. Quand elle dit que l'offre en provenance des pays asiatiques en raison de la migration illégale éventuelle, frontière découlant des pays ex-communistes. Les trafiquants ont répondu rapidement à ce processus, et les victimes du travail forcé a commencé à tomber de plus en plus.

Cea mai importantă cale de a preveni traficul de ființe umane pe care ar trebui s-o utilizeze guvernele este crearea de politici pentru ca fluxurile migraționale să se miște legal și în condiții legitime[1]. Aceste politici presupun mecanisme de reacționare eficientă la orice fel de încălcări, apărute ca rezultat al migrațiunii ilegale, crimelor asociate și amenințării securității naționale, ajustarea legislației naționale la cea internațională, fapt ce ar facilita plecarea pe căi legale a migranților și va ajuta guvernele să identifice, să separe și să combată mai eficient practicile deviate.

Pe lângă aceasta, de cele mai multe ori, fluxurile migratorii pot avea efecte pozitive asupra societății:[2]

- combinarea politicilor ocupaționale și migraționale naționale: exemplu încurajarea migrației persoanelor care activează în sectoare supraabundente, descurajarea migrației persoanelor care posedă aptitudini rare și necesare;
- estimarea corectă a remitențelor și încurajarea investirii acestora;
- motivarea migranților întorși să aplice în practică aptitudinile obținute peste hotare.

Un rol important în prevenirea traficului de ființe umane, în special a traficului de femei, îi revine statului, iar instrumentul prin care se realizează această prevenire este legea. Prin legislație se propun politici de angajare peste hotare, ce au ca scop gestionarea migrației prin metode reglementate și eficiente[3].

Posibilele politici de intervenție la etapa pre- și post migratorie din acest domeniu sunt:[4]

- Stabilirea standardelor și crearea unui cadru legislativ;
- Elaborarea regulilor și reglementărilor și asigurarea respectării acestora.
- Supravegherea recrutorilor privați;
- Monitorizarea recrutorilor privați în vederea asigurării respectării de către aceștia a legislației.
- Marketingul pieței străine;
- Investigarea cereri de pe piața de muncă străină, precum și promovarea lucrătorilor migranți în țara de origine.

- Managementul plasării forței de muncă;

Managementul datelor privind disponibilitatea lucrătorilor migranți pregătiți de a lucra peste hotare. Spre exemplu, crearea unei baze de date referitoare la atitudinile potențialului migrant.

- Servicii de sprijin pentru migranți;

Acestea pot fi oferite atât la etapa pre-, cât și post migratorie. Ex: cursuri de studiere a limbii țării de destinație, asistență la reintegrare, la întoarcere.

- Remitențele;

Gestionarea remitențelor include aspecte referitoare la modalitățile de transfer al acestora dintr-o țară în alta.

- Economii migranților și investițiile;

Trebuie să se decidă asupra celor mai optime metode prin care emigranții ar putea să-și folosească câștigurile și încurajarea creării de mici întreprinderi.

- Returnarea talentelor și a migranților calificați;

Aptitudinile migranților reveniți trebuie utilizate în beneficiul tuturor cetățenilor.

Politica de angajare peste hotare, de regulă, se orientează spre protecția potențialilor migranți față de recrutarea abuzivă în țara de origine care poate duce la trafic și muncă forțată[5].

O întrebare importantă referitoare la politicile de angajare peste hotare care trebuie ridicată este dacă statul ar trebui să intervină și dacă da, în ce limite? Spre exemplu, ar trebui statul să stabilească regulile de recrutare, astfel încât să impună firmele private să urmeze anumite direcții clare sau ar trebui însăși statul să se ocupe de procesul de recrutare, fie în competiție cu firmele private sau să-și impună monopolul? Acestea sunt elementele care constituie o politică operațională de ocupare a forței de muncă peste hotare.

Atunci când se confruntă cu probleme sociale relevante, precum migrația în masă, guvernele ar putea alege dintre diferite opțiuni politice.

Ar putea să-i lase pe migranți să plece liber în afara țării, bazându-se pe condițiile pieței care reglementează aceste fluxuri.

Pot opta pentru o abordare total diferită și să reglementeze îndeaproape aceste fluxuri, negând rolul migrării individuale și a antreprenorilor privați.

Pot opta pentru ceea ce este denumită abordare mixtă, în conformitate cu care guvernul stabilește politici și îndrumări de management, interveni pentru a preveni sau înlătura eșecurile pieței și stabili limitele agenților privați în gestionarea fluxurilor migratorii.

Intervențiile politice specifice și judicioase pot asista la maximalizarea beneficiilor și minimaliza riscurile pentru migranți.

Menționăm că întregul cadru legislativ fie cel ce se referă la managementul migrației sau cel ce reglementează activitatea agențiilor private de angajare, trebuie perceput într-un context larg, care ar oferi o abordare politică coerentă. Pentru ca un stat să fie capabil să identifice și să protejeze victimele traficului, să pedepsească traficanții și să abordeze factorii structurali necesari pentru prevenirea eficientă și eliminarea consecințelor muncii forțate sau a traficului, este esențial de creat un cadru politic și legislativ coerent[6].

În vederea stabilirii unui model potrivit de gestionare a migrației și, prin deducție, a tratării traficului și muncii forțate, primul pas este adoptarea și implementarea unui cadru legal adecvat care, din păcate, de cele mai dese ori, lipsește. Legislația nu poate fi percepută fără a ține cont de cadrul politic mai larg în care are loc procesul de migrație, acest fapt fiind valabil atât pentru țările de destinație, cât și pentru cele de origine. Cadrul legal trebuie să se fundamenteze pe:

- Obiective politice identificate și definite

Ex: crearea unui cadru de reglementare a unor activități, care ar conține sancțiuni potrivite în cazul în care legislația nu este respectată.

- Criterii de identificare a actorilor implicați și a rolurilor acestora

Ex: instituții guvernamentale, mediul de afaceri, migranți individuali și criminalii.

- Determinarea acțiunilor necesare pentru identificarea problemelor și soluționarea acestora

Ex: sancțiuni aplicate traficantilor.

- Un cadru legal și politici gender sensibile.

Protocolul ONU privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor (în vigoare din 25 decembrie 2003):

definește traficul ca crimă contra umanității, marcat de intenția de înșelare și exploatare

Extinde șirul de acțiuni considerate ca parte a procesului de trafic recrutare, transportare, transfer, adăpostire și primire de persoane

Specifică un șir de mijloace folosite în procesul traficului, de la utilizarea forței la inducerea în eroare a persoanei, care generează vulnerabilitate persoanei la obținerea „acordului” acesteia

Consideră „consimțământul” dat pentru exploatare intenționată irelevant, în cazurile în care sunt folosite orice mijloace menționate în definiție

Recunoaște că bărbații la fel sunt supuși traficului, deși subliniază doar traficul de femei și copii

Recunoaște un șir de scopuri pentru traficare, pe lângă exploatarea sexuală

Conține măsuri legale, sociale, economice și politice de prevenire a traficului, de protecție, asistență, reînțoarcere și reintegrare a persoanelor traficate și măsuri referitoare la penalizarea traficului și a acțiunilor similare

Îndeamnă la cooperare internațională pentru prevenirea și combaterea traficului

UNIFEM and UN Project Human Trafficking in the mekong Sub-region, Trafficking in Persons, A Gender and Rights Perspective Briefing Kit, Sheet 2, 2002

<http://unifemeseasia.org/resources/others/traffikit.pdf>

Cel mai important instrument internațional împotriva traficului de ființe umane este Protocolul ONU privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor (în vigoare din 2003). Convențiile Organizației Internaționale a Muncii pot asista statele să implementeze o legislație antitrafic bazată pe prevederile Protocolului de la Palermo privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special de femei și copii (2000), adițional la Convenția ONU împotriva crimei organizate transfrontaliere. Recrutarea lucrători-

lor migranți pentru angajarea într-o țară alta decât cea a cărui cetățean este a fost tratată într-un număr de convenții ale Organizației Internaționale a Muncii, relevante fiind Convenția nr.97 cu privire la migrația pentru angajare (revăzută) (1949), Convenția nr.143 cu privire la lucrătorii migranți (prevederi suplimentare) (1975) și cea mai recentă Convenția 181 cu privire la agențiile private pentru ocuparea forței de muncă (1997).

Definiția traficului de ființe umane din Protocolul ONU stipulează trei activități relevante: recrutarea, transportarea și transferul persoanelor. Alte două activități: adăpostirea și primirea care au legătură cu munca forțată, sunt prevăzute și de Convențiile Organizației Internaționale a Muncii: Convenția cu privire la munca forțată nr.29 din 1930 și Convenția cu privire la abolirea muncii forțate nr.105 din 1957. Convenția cu privire la cele mai rele forme ale muncii copilului nr.182 din 1999 echivalează traficul de copii cu practici similare sclaviei. Convenția îndeamnă statele să întreprindă acțiuni imediate în vederea incriminării și eliminării celor mai grave forme ale muncii copilului.

În multe țări legislația națională antitrafic nu este compatibilă cu prevederile instrumentelor internaționale sau traficul nu reprezintă o crimă. Acele state în care lipsește legislația sau este inadecvată ar trebui să elaboreze urgent prevederi legislative sau să modifice legislația curentă, în funcție de caz, deoarece lipsa acestora constituie un obstacol simptomatic în procesul de combatere a traficului. Legislația națională cu privire la trafic și munca forțată se poate inspira din instrumente internaționale și regionale.

Ratificarea instrumentelor internaționale poate fi benefică în procesul de combatere a traficului și a muncii forțate și poate servi drept suport la elaborarea legislației naționale[7]. Dar lucrul cel mai important e că legislația necesită un cadru adecvat de implementare, în vederea eficientizării acțiunilor. Drept acțiuni de răspuns, legislația trebuie să mai și prevadă acțiuni concrete sub forma conștientizării societății, spre exemplu, distribuirea materialelor informative și a afișelor prin intermediul instituțiilor de învățământ și a celor de pregătire profesională și complementate prin implicarea tuturor instituțiilor relevante. Un exemplu de abordare coordonată și complexă este planul național de acțiuni. Evident că elaborarea și implementarea unui astfel de document depinde de disponibilitatea resurselor materiale, umane și monetare și de voința politică.

Trebuie menționat că instrumentele internaționale referitoare la trafic se orientează asupra diverselor aspecte ale procesului de trafic. Deoarece procesul traficului este alcătuit din mai multe etape și activități, orice lege antitrafic trebuie clar formulată. Traficul poate fi abordat nu numai de către legislația penală, dar și de cea civilă și administrativă. Dar iarăși, cel mai important lucru este existența unui cadru politic extins, iar activitatea agențiilor private de angajare să fie reflectată și reglementată de către acesta.

Convenția Organizației Internaționale a Muncii cu privire la agențiile private de angajare, nr.181 din 1997

Convenția nr.181 și Recomandarea adițională nr.188 includ prevederi care au o relevanță notorie în procesul de combatere a traficului. Paragraful 8(b) al Recomandării stipulează că AP trebuie să „informeze lucrătorii migranți, cât de rapid posibil,

în limba maternă a migrantului sau în altă limbă cu care este familiarizat, despre caracterul postului de muncă oferit, termenii și condițiile de angajare”.

Articolul 8 al Convenției 181 stipulează „După consultarea celor mai reprezentative organizații ale patronilor și lucrătorilor, statul-membru întreprinde toate măsurile necesare, atât în limitele jurisdicției sale, cât și în funcție de necesități, în colaborare cu alte țări-membre, pentru asigurarea unei protecții adecvate și neadmiterea abuzului față de lucrătorii, migranți care au fost recrutați sau plasați în câmpul muncii pe teritoriul statului de către agențiile private de angajare. Acestea trebuie să includă legi sau reglementări care prevăd penalități, inclusiv interzicerea agențiilor care sunt implicate în practici abuzive și frauduloase”. Guvernele trebuie să decidă asupra penalităților pentru abuzurile practicate de către AP, acestea putând fi materializate sub formă de sancțiuni penale dar, și mai important, administrative.

Sancțiunile administrative includ, spre exemplu, plata amenzilor, retragerea licenței sau confiscarea bunurilor obținute prin practicarea de practici abuzive. Articolul 14(1) al Convenției stabilește: „prevederile prezentei Convenții trebuie aplicate prin intermediul legilor sau reglementărilor sau prin orice alt mijloc prevăzut de către practica națională, precum decizia curților, arbitrajul sau contractele colective”. Ministerul Muncii sau altă autoritate publică competentă trebuie să supravegheze implementarea acestor prevederi (art.14(12)). Mai mult decât atât, procedurile aplicate trebuie realizate „cu antrenarea, în funcție de circumstanțe, a celor mai reprezentative organizații ale patronilor și lucrătorilor pentru cercetarea plângerilor și a cererilor privind existența așa-ziselor abuzuri și practici incorecte, ce fac obiectul activității agențiilor private de ocupare” (art.10). Există câteva metode de monitorizare a procesului de recrutare, care includ măsuri regulatorii și promoționale, în vederea asigurării compatibilității cu cele mai importante reguli stabilite pentru AP: înregistrarea, licențierea, autoreglementarea prin coduri deontologice, certificarea profesiei, stabilirea ratingului agenției sau stabilirea parteneriatelor dintre Agenția Națională pentru Ocupare și AP prin activități comune de monitorizare a lucrătorilor migranți.

Cea mai bună apărare împotriva traficantilor este subestimarea bazei care le permite obținerea profitului din activități. Articolul 8 (2) al Convenției 181 promovează în special negocierea acordurilor bilaterale pentru a preveni abuzurile și practicile frauduloase în procesul de recrutare, plasare și angajare a lucrătorilor recrutați într-o țară pentru a lucra în alta. Profitul nu este obținut doar în urma înșelătoriei, ci și prin încasarea taxelor excesive. Convenția stipulează că AP „nu încasează de la lucrători, direct sau indirect, total sau parțial, nici un fel de onorarii sau alte taxe”. Se permit excepții de la această regulă „în interesul lucrătorului”. Totuși, în acest caz, trebuie consultați partenerii sociali, iar impunerea taxelor trebuie monitorizată de către ILO.

În vederea elaborării unei politici migraționale care ar promova crearea căilor legale de migrare guvernele ar trebui să-și asume o multitudine de funcții și sarcini[8]. Îndeplinirea acestor funcții ar putea fi criticată de către unii, deoarece necesită costuri bugetare prea mari. Experiența a demonstrat că, de fapt, aceste costuri sunt mult mai mici decât resursele umane și financiare implicate în procesele migrației care au loc la întâmplare, anarhic și în condiții nereglementate.

Funcțiile guvernamentale necesare pentru a reglementa fluxurile migraționale

pot fi identificate după cum urmează:

- definirea unei politici migraționale. Este necesar să existe o singură politică migrațională care s-ar reflecta în legislație;
- introducerea unui mecanism de coordonare, astfel încât diverși constituenți ai guvernului să contribuie la această politică;
- promovarea convențiilor și a acordurilor cu autoritățile țării de destinație și negocierea prevederilor pe cât de favorabile posibil pentru muncitorii naționali;
- semnarea de acorduri și stabilirea de relații cu autoritățile omoloage care au ca preocupare migrația;
- crearea unei imagini respectabile a lucrătorilor naționali printre angajatorii și guvernul țării de destinație. Funcția de creare a imaginii încorporează și alte funcții guvernamentale;
- lansarea și gestionarea campaniilor informaționale publice direcționate pentru potențialii migranți;
- organizarea în țările de destinație a măsurilor de sprijin, ajutor și susținere a migranților în cazuri de urgență. Această funcție este esențială în vederea stabilirii confidențialității printre muncitorii migranți și o încurajare de a urma căile legale. Această funcție urmează a fi încredințată unei rețele de atașați de muncă angajați în consulatele din țara de destinație;
- negocierea, semnarea și implementarea acordurilor de muncă bilaterale care vor conține cote egale atât pentru bărbați, cât și pentru femei;
- gestionarea fluxurilor migratorii curente (anunțarea posturilor de muncă, selectarea solicitanților, oferirea de informații, transferul și deplasarea la locul de muncă); organizarea întoarcerii muncitorilor migranți la aceleași posturi de muncă, peste hotare;
- monitorizarea și supravegherea intermediarilor privați care se ocupă de recrutarea forței de muncă (nu doar agențiile private, ci și agențiile „deghizate”, indivizi, grupuri de traficanti și contrabandiști);
- definirea standardelor bunelor practici pentru procesul de anunțare a posturilor vacante, selectarea și testarea muncitorilor, elaborarea contractelor de muncă, stabilirea taxei de plasare, modul și costul plecării peste hotare. Încurajarea sau obligarea agențiilor private să respecte aceste condiții;
- sporirea rolului Ministerului Muncii și monitorizarea politicilor referitoare la agențiile de recrutare și publicarea acestora în presă și pe internet;
- stabilirea unei baze de date privind angajatorii migranților (numele angajatorului și intermediarului privat, vârsta, sexul, etc.);
- instruirea, reinstruirea potențialilor migranți pentru muncile cerute peste hotare;
- colectarea informației potențialilor migranți pentru a le pregăti sau susține decizia de emigrare;
- organizarea metodelor și procedurilor de delegare, subcontractare și licitare a acordurilor referitoare la forța de muncă pentru agențiile private;
- organizarea și implementarea de programe de reintegrare pentru migranții întorși.

Fenomenul muncii forțate, adică al traficului în acest scop a crescut conside-

rabil în ultimul timp, odată cu apariția unei forțe uriașe de brațe de muncă ieftine, provenite din țările ex-comuniste. La ea s-a adăugat oferta din țările asiatice, datorită posibilităților de migrare ilegală, survenite ca urmare a desecurizării granițelor în țările ex-comuniste. Traficanții au reacționat prompt la acest proces, iar victime ale muncii forțate au început să cadă tot mai multe persoane.

Pentru a îmbunătăți situația trebuie întreprinse acțiuni care să cuprindă patru arii de intervenții la nivel regional și local: cadrul instituțional; cadrul legal; servicii sociale specializate pentru potențialele victime ale traficului; cooperarea internațională.

Bibliografie

1. Prevenirea traficului de femei. Centrul La Strada: în Culegere de materiale, Chișinău, 2003.
2. Internet: www.sensorg.ro – despre traficul de ființe umane.
3. Prevederi legislative privind combaterea traficului de ființe umane. (Extrase): În Asociația Femeilor de Carieră Juridică. Raisa Botezatu, Igor Dolea, Veronica Lupu. Chișinău, 2002.
4. Gorbunova Oxana. Legile țărilor europene cu privire la imigranți: în publicația „Traficul de femei: fenomen și crimă”, Chișinău, 2001.
5. Internet: www.sensorg.ro – despre traficul de ființe umane.
6. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova nr.1386-XV din 11.10.2002, vezi Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.146-148/1140 din 11.10.2002.
7. Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, ratificat prin Legea nr.17-XV din 17.02.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.36-38/126 din 04.03.2005.
8. Hotărârea Guvernului nr.448 din 17.04.2006 privind aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul migrației și azilului, vezi Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.112-115/849 din 21.07.2006.