

DREPTUL LA MUNCĂ ȘI FORMARE PROFESIONALĂ ÎN CAZUL BENEFICIARILOR UNEI FORME DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ: IMPEDIMENTE ȘI BUNE PRACTICI

EUGEN PEDA*

Abstract:

The study deals with the right to labour and access to qualification in the case of beneficiaries of international protection in Romania (BIPs – refugees and holders of subsidiary protection). At the same time, it reflects on the impediments that BIPs face in the process of access to labour market and good practices in Romania. Nevertheless, it intends to shine a light on recent developments related to integration policies in Romania, with the aim of better understanding how recent migration trends have reshaped the current legislation.

Key words: integration, refugees, access to labour, durable solutions, mixed migration, labour policies, national integration programs

Résumé:

Cet article traite le droit au travail et l'accès aux cours de qualification pour les bénéficiaires de la protection internationale en Roumanie (réfugiés et titulaires de la protection subsidiaire). En même temps, cette étude reflète les obstacles auxquels se heurtent les BPI dans le processus d'insertion sur le marché du travail, mais aussi les bonnes pratiques rencontrées en Roumanie à ce sujet. Néanmoins, son but est de mettre en lumière l'évolution récente des politiques d'intégration en Roumanie, afin de mieux comprendre comment les tendances migratoires récentes ont changé et ont eu une conséquence négative sur la législation en vigueur.

Mots-clés: intégration, réfugiés, accès au travail, solutions durables, migration mixte, politiques du travail, programmes nationaux d'intégration

Cadrul legislativ internațional și european

În legislația internațională și europeană, dreptul la muncă ocupă un loc important, alături de dreptul la sănătate, educație, unitate familială, etc.

Printre cele mai importate documente internaționale care fac referire la dreptul la muncă și la formare profesională se evidențiază: *Declarația Universală a Drepturilor Omului*,¹ *Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale*², *Carta Socială*

*Europeană*³ și *Declarația Organizației Internaționale a Muncii cu privire la principiile și drepturile fundamentale*⁴.

De asemenea, dreptul la muncă și la formare profesională, dar în special libera circulație a forței de muncă pe continentul european, a reprezentat unul dintre cele mai importante principii enunțate de către părinții fondatori ai Uniunii Europene. Dreptul la muncă și formare profesională este parte a *acquis*-ului comunitar, existând mai multe directive ale UE care reglementează acest domeniu, precum: Directiva Consiliului 2000/78 privind stabilirea unui cadru general pentru egalitatea de tratament în domeniul angajării; Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr. 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale; Tratatul de funcționare al UE (Art. 2-1). De asemenea, pentru o mai bună gestiune a inițiativelor statelor membre și pentru a veni

* Consilier integrare, Consiliul Național Român pentru Refugiați

¹ Este stipulat în art. 23 al Declarației faptul că „orice persoană are dreptul să muncească, să își aleagă în mod liber locul de muncă, să beneficieze de condiții juste și favorabile de muncă și protecție împotriva șomajului”.

² În art. 6 se prevede că „statele părți la prezentul pact recunosc dreptul la munca ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept”. De asemenea, art. 7 face trimitere la importanța accesului la formare profesională, stipulând că „măsurile pe care fiecare stat parte la prezentul pact le va lua spre a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să includă orientarea și pregătirea tehnică și profesională, elaborarea de programe, de măsuri și de tehnici potrivite pentru a asigura o dezvoltare economică, socială și culturală constantă (...)”.

³ În art. 9 – 10 se face trimitere inclusiv la dreptul la orientare și formare profesională.

⁴ Prin acest document se reconfirmă principiile Declarației din Philadelphia – 1944. Textul face trimitere la importanța dreptului la muncă ca și stâlp al egalității de șanse.

în sprijinul acestora în procesul de armonizare legislativă, Comisia Europeană a decis în 2016 înființarea Centrului european de expertiză în domeniul dreptului muncii, al ocupării forței de muncă și al politicilor privind piața muncii.

În domeniul migrației și azilului, contextul mai larg în care se rediscută importanța dreptului la muncă și la formare profesională este cel al integrării beneficiarilor unei forme de protecție internațională (BPI – refugiați sau persoane cu protecție subsidiară) – una dintre cele trei măsuri durabile (alături de repartizarea voluntară și relocarea).

Dreptul la muncă și la formare profesională – componentă a procesului de integrare

Atât în rapoarte, analize și cercetări de specialitate, precum și în mass media sunt readuse în discuții teme precum condițiile de primire pentru migranți și refugiați, acomodarea culturală, valorile mixte de migrație etc. În acest context, dreptul la muncă și formare profesională este văzut și analizat ca o componentă a procesului de integrare.

Conform definiției oferite de către Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR), *integrarea refugiaților este un proces dinamic, multifacetat și bidirecțional care impune eforturi din partea tuturor părților interesate, inclusiv un anumit nivel de pregătire din partea refugiaților pentru a se adapta la societatea care îi primește, fără a fi nevoiți să renunțe la propria identitate culturală, precum și pregătirea corespunzătoare a comunităților primitoare și a instituțiilor publice pentru a primi refugiații și a satisface nevoile unei comunități diverse*⁵.

Dacă folosim o definiție mai scurtă și funcțională, integrarea este soluția prin care un refugiat își poate continua viața în condiții de siguranță, fie că vorbim de drepturi fundamentale, fie că vorbim de aspecte ce țin de identitatea culturală.

Ambele definiții fac trimitere la incluziunea pe piața forței de muncă și la formarea profesională, mai ales că perspectiva auto-susținerii financiare și participarea la viața economică a refugiaților

⁵ Definiție elaborată de către Comitetul Executiv al UNHCR în anul 2015.

în țara gazdă reprezintă unul dintre indicatorii de măsurare a gradului de integrare.

România a fost printre primele state din fostul bloc comunist⁶ care a ratificat Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și Protocolul privind statutul refugiaților din 1967, prin Legea nr. 46/1991⁷. Un alt aspect important de menționat este că, în comparație cu alte state europene, numărul străinilor care au solicitat azil în România din 1991 până în prezent este scăzut. În contrast cu informațiile apărute în spațiul public din România cu privire la străinii care solicită azil, numărul cererilor depuse în acest scop în ultimii 27 de ani este puțin peste 30.000. Dintre solicitanții de azil, numărul celor care efectiv au primit protecție internațională este de aproximativ 6.500.

În România refugiații și persoanele cu protecție subsidiară au dreptul la muncă și la formare profesională în aceleași condiții ca și cetățenii români. Dreptul la muncă a fost menționat în legislația internă chiar din prima lege referitoare la refugiați. *Legea nr. 15 din 2 aprilie 1996 privind statutul și regimul refugiaților în România* prevedea la art. 15. Lit. (e) faptul că aceștia au dreptul „să fie angajați de persoane fizice sau juridice, să exercite profesii libere, să efectueze acte de comerț și alte acte juridice, în condițiile legii”.

Interesant de observat este că dreptul la muncă și la formare profesională al beneficiarilor unei forme de protecție internațională, în aceleași condiții ca cetățenii români, a reprezentat un punct menționat pe tot parcursul evoluției legislației din domeniu.

În prezent, legislația specifică din domeniul migrației și azilului include:

1. Legea nr. 122/2006 privind azilul din România, cu modificările și completările ulterioare;

2. OG nr. 44 / 2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o formă de protecție sau un drept de ședere în România, precum și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, cu modificările și completările ulterioare;

⁶ States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol – 2018 Survey, UNHCR.

⁷ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 148 din 17 iulie 1991.

3. OUGnr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, cu modificările și completările ulterioare.

Articolul 20 din *Legea nr. 122/2006 privind azilul în România*, cu modificările și completările ulterioare, stipulează faptul că aceștia au dreptul să „fie angajați de persoane fizice sau juridice, să exercite activități nesalarizate, să exercite profesiuni libere și să efectueze acte juridice, să efectueze acte și fapte de comerț, inclusiv activități economice în mod independent, în aceleași condiții ca și cetățenii români”. Referitor la formarea profesională, aceasta este menționată la capitolul ce privește accesul la educație, având în vedere faptul că Autoritatea Națională pentru Calificări se află în subordinea Ministerului Educației Naționale.

De asemenea, art. 4 din OG nr. 44/2004 prevede că „străinii care au dobândit o formă de protecție în România beneficiază de acces pe piața forței de muncă, precum și de condiții de muncă echivalente celor stabilite de lege pentru cetățenii români”.

Ceea ce OG nr. 44/2004 detaliază se referă la accesul BPI la „sistemul asigurărilor pentru șomaj, la măsurile de prevenire a șomajului și la măsurile pentru stimularea ocupării forței de muncă, în condițiile stabilite de lege pentru cetățenii români” (art. 5, alin 1), și stipulează că „măsurile necesare pentru adaptarea serviciilor oferite la nevoile specifice beneficiarilor programelor de integrare” să revină în sarcina Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM).

În pofida acestui cadru legislativ ofertant, accesul efectiv la muncă sau la formare profesională nu este un proces lipsit de impedimente. Există o relație de interdependență accentuată între educație, muncă și, recent, protecție socială⁸.

Importanța Programului național de integrare pentru inserția pe piața forței de muncă

În literatura de specialitate există foarte multe definiții ale integrării. Ceea ce este unanim acceptat atât de practicieni, cât și de cercetătorii din domeniul, este că integrarea, înainte de toate,

⁸ Programul de guvernare 2017-2020, reintroducerea salariului minim pe economie diferențiat, în funcție de studii și vechimea în muncă.

reprezintă un proces foarte complex. Nu există o formulă ideală pentru integrare și implicit, nici un set de instrumente unanim acceptat.

Statele semnatare la Convenția privind statutul refugiaților și la Protocolul din 1967 au creat în timp instrumente care să faciliteze integrarea refugiaților în țara gazdă. În majoritatea statelor Uniunii Europene, principalul instrument îl reprezintă programul național de integrare. Așa cum nu există o formulă universală pentru integrare, nu există nici un program de integrare perfect. Sarcina de a dezvolta programele naționale de integrare a intrat în responsabilitatea statelor semnatare, în funcție de politicile de integrare, de resursele disponibile și de specificul instituțional. Există într-adevăr un set consistent de recomandări cu privire la tipurile de servicii care trebuie să fie incluse în programele naționale de integrare, ca de exemplu consilierea psihologică.

În România, primul program național de integrare a fost introdus în anul 2004. În decursul ultimilor ani, s-a remarcat o tendință de a îmbunătăți legislația în acest domeniu, principalele direcții fiind 1) flexibilitate și adaptare la nevoile individuale ale refugiaților (*OG nr. 1/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 122/2006 privind azilul în România și a OG nr. 44/2004 privind integrarea sociala a străinilor care au dobândit o formă de protecție sau un drept de ședere în România, precum și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European*), 2) responsabilizarea autorităților publice locale care oferă diverse servicii și beneficii cetățenilor⁹ și 3) responsabilizarea beneficiarilor prin introducerea obligativității participării la activitățile din programul național de integrare pentru a fi eligibili pentru ajutorul financiar nerambursabil acordat de către statul român.

Conform Art. 24 din forma actuală a Ordonanței nr. 44/2004, „străinii care participă în programul de integrare se înregistrează ca persoane în căutarea unui loc de muncă la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM), în termen de 30 zile de la semnarea protocolului”. În același timp, „Agenția Națională pentru Ocuparea

⁹ A se vedea propunerea de modificare a OG nr. 44/2004 din anul 2017

Forței de Muncă are obligația de a întocmi, pentru fiecare persoană înscrisă în programul de integrare și înregistrată ca persoană în căutarea unui loc de muncă, planul individual de mediere” (Art. 25).

Urmărind aspectele legislative și practice menționate în acest subcapitol, putem concluziona că programul de integrare coordonat de către Inspectoratul General pentru Imigrări cuprinde specificații care fac posibil accesul BPI la piața forței de muncă. Totodată, există în continuare nevoia adaptării serviciilor publice din domeniul muncii în așa fel încât beneficiarii unei forme de protecție internațională să aibă acces efectiv la un loc de muncă și la formare profesională.

Înscrierea refugiaților ca persoane în căutarea unui loc de muncă

Înscrierea BPI ca persoane în căutarea unui loc de muncă reprezintă unul dintre elementele menționate în legislația specifică referitoare la azil și integrare. Mai mult, înscrierea BPI ca persoane în căutarea unui loc de muncă este obligatorie pentru a beneficia de serviciile incluse în programul de integrare și pentru eligibilitatea accesării ajutorului financiar nerambursabil.

Nu este singurul tip de ajutor social menționat în OG nr. 44/2004 și a cărui acordare este condiționată de înscriere. Normele privind venitul minim garantat (VMG) din art. 7 al Legii nr. 416/2001 prevăd că „pentru ca o persoană să fie declarată eligibilă, aceasta trebuie să figureze înscrisă la agențiile teritoriale ale ANOFM¹⁰ ca persoană în căutarea unui loc de muncă”.

Înregistrarea ca persoană aflată în căutarea unui loc de muncă la ANOFM se face în baza următoarelor documente:

- actul de identitate;
- actele de studii și de calificare;
- carnetul de muncă sau alte acte care atestă existența unor raporturi de muncă ori de serviciu, în cazul persoanelor provenite din muncă;
- adeverință medicală din care să rezulte că persoana este clinic sănătoasă sau aptă de muncă sau are eventuale restricții medicale.

Din acest punct de vedere putem să observăm potențiale impedimente în accesarea pieței forței

de muncă: absența actelor de studii / de calificare, a carnetului de muncă / a istoricului angajării și obligativitatea prezentării adeverinței medicale.

Un alt aspect menționat în legislație care poate crea dificultăți în aplicabilitate se referă la prevederile art. 26 din Ordonanța nr. 44/2004: „ANOFM are obligația de a identifica la angajatori locurile de muncă vacante și de a le face cunoscute persoanelor incluse în programul de integrare, înregistrate ca persoane în căutarea unui loc de muncă”. Conform bugetului alocat de Guvernul României în perioada 2004-prezent, ANOFM nu dispune de fonduri pentru plata interpreților sau traducerii documentelor de studii, în cazul în care acestea există.

Să ne referim prima dată la actele de studii. În cazul refugiaților, lipsa unor acte de studii poate avea diferite cauze. Cea mai des întâlnită cauză a absenței actelor de studii invocată de BPI se referă la faptul că acestea au fost distruse sau pierdute în conflictele armate. O altă cauză invocată se referă la absența unui cadru legislativ de calificare în țara de origine a BPI, aceștia fiind de obicei calificați (informal) la locul de muncă sau în cadrul unor instituții de învățământ neoficiale și improvizate. Nu în ultimul rând, există state (ca de exemplu Republica Islamică Iran) care nu eliberează actele de studii direct cetățenilor, acestea făcând obiectul unui circuit intern între instituții de învățământ și angajatori. Același lucru este aplicabil și în cazul carnetului de muncă, respectiv la prezentarea actelor care să dovedească vechimea în muncă.

Referitor la necesitatea prezentării adeverinței medicale, refugiații au trei opțiuni: să devină asigurați medical în baza contractului cu Casa Națională de Asigurări de Sănătate, să suporte din buget propriu toate consultațiile medicale necesare pentru a fi declarat de către un medic apt pentru muncă sau să beneficieze de consultații medicale oferite gratuit prin diverse programe oferite de către organizații non-guvernamentale.

România reprezintă un caz de bună practică în comparație cu alte state europene în ceea ce privește consilierea. Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (inclusiv prin formațiunile teritoriale) oferă gratuit, în baza art. 58 din Legea nr. 76/2002, servicii de informare și consiliere cu privire la ocuparea unui loc de muncă, inclusiv

¹⁰ Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă.

cetățenilor străini, indiferent de statut. Constituie însă un impediment comunicarea efectivă cu personalul Agenției deoarece consilierea se desfășoară în limba română. În prezent nu există un buget care să prevadă servicii de traducere și interpretare în relația cu străinii, ceea ce poate determina o încadrare necorespunzătoare a cetățeanului străin pe piața forței de muncă.

Este dificil de estimat numărul BPI care au accesat serviciile de consiliere sau cursurile vocaționale, având în vedere că un număr redus de instituții cu atribuții în domeniul accesului pe piața forței de muncă au capacitatea tehnică de a înregistra numărul BPI care au beneficiat de servicii¹¹.

Impactul implementării Cadrului european al calificărilor asupra accesului BPI la cursuri de calificare

Statele Uniunii Europene au cerut Comisiei încă din anul 2004¹², atunci când România nu era un stat membru, adoptarea unui act normativ privind calificările. Scopul actului normativ era să elimine treptat diferențele majore care existau între state atunci când se făcea referire la nivelul de educație (mai bine spus competență educațională) necesar pentru fiecare calificare în parte. De asemenea, statele membre au cerut mai multă transparență privind regimul calificărilor, în special din partea statelor din Europa de Est care deveniseră membre ale Uniunii.

În urma consultărilor cu experți, societatea civilă și autorități publice ale statelor membre, s-a propus implementarea unui Cadru European privind Calificările (CEC).

La 6 septembrie 2006, textul revizuit a fost adoptat de Comisia Europeană sub forma unei propuneri. Parlamentul European și Consiliul au negociat cu succes propunerea pe parcursul

¹¹ Având în vedere că CNP-ul refugiaților sau persoanelor cu protecție subsidiară încep cu aceeași cifră ca cea a cetățenilor străini cu ședere în alte scopuri

¹² Decizia nr. 2241/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 2004 de instituire a unui cadru comunitar unic pentru transparența calificărilor și competențelor (Europass) și Recomandarea 2006/962/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind competențele cheie pentru învățarea continuă.

anului 2007, adoptarea oficială a CEC a avut loc în luna februarie 2008¹³.

Conform definiției oferită de către Comisie, CEC „este un sistem european comun de referință care va corela sistemele naționale de calificare din diferite țări și cadrele existente. În practică, acesta va avea rolul unui instrument de traducere care să asigure transparența calificărilor. Cadrul va ajuta cursanții și muncitorii, care doresc să se stabilească în alte țări, să-și schimbe locul de muncă sau să se transfere la o altă instituție de învățământ din țara de origine”¹⁴.

Majoritatea statelor membre, înainte de implementarea CEC, aveau un sistem bazat aproape exclusiv pe nivelul educației formale.

În România, competențele educaționale sunt măsurate prin parcurgerea programelor de studii, indiferent dacă este vorba despre învățământul obligatoriu sau facultativ. Practic, fiecareia din cele 8 competențe menționate în CEC îi corespunde un nivel de educație (de la absolvirea a patru clase și până la doctorat).

Cu alte cuvinte, învățământul formal și diplomele de studii dictează nivelul de competență pe care o persoană îl posedă pentru a putea avea acces la o calificare. Această relație directă între învățământul formal, competențele menționate în CEC și accesul la cursuri de calificare este aplicabilă în România tuturor persoanelor, indiferent de statut.

Dacă în cazul cetățenilor români care au studiat în afara țării există posibilitatea recuperării actelor de studiu, în cazul refugiaților și persoanelor cu protecție subsidiară, acest lucru nu este posibil.

În baza Articolului 98 din *Legea 122/2006 privind azilul în România* este permisă contactarea autorităților din țara de origine, în vederea obținerii de servicii sau documente oficiale: „(1) *Statutul de refugiat recunoscut în temeiul art. 23 sau 24 încetează atunci când beneficiarul său: s-a repus în mod voluntar sub protecția țării a cărei cetățenie o are;*”

¹³ Recomandarea 2008/C 111/01/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008.

¹⁴ A se vedea https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/leaflet_ro.pdf.

Pentru a putea demonstra acele competențe însușite (prin educație formală), sigurul instrument este Programul „A doua șansă”¹⁵. Curricula însă nu este adaptată la specificul străinilor cu un drept de ședere legală în România în general, nu doar al refugiaților. În plus, pentru absolvirea ciclului primar și gimnazial, este necesară o perioadă ce cel puțin 6 ani (se pot parcurge 6 ani de studiu în 4 ani școlari). În acest timp, refugiații trebuie să aibă mijloacele materiale de a se autosușține și de cele mai multe ori, de a își susține și familia, ceea ce îi determină de cele mai multe ori să se angajeze fără forme legale.

Contextul/ cadrul în care se discută despre imposibilitatea calificării persoanelor care nu au urmat un program de învățământ formal a devenit, în ultima perioadă, mult mai larg. În contextul adoptării Legii nr. 192/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, persoanele care accesează acest tip de beneficiu social și membrii familiei lor trebuie să presteze „acțiuni sau lucrări de interes local” (Art. 6). De asemenea, dacă refuză „serviciile pentru stimularea ocupării forței de muncă și de formare profesională oferite de agențiile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă” vor pierde dreptul de a primi VMG.

Beneficiarii VMG menționează faptul să sunt obligați prin lege să accepte un loc de muncă potrivit calificărilor și nivelului de educație, ceea ce de cele mai multe ori se traduce prin încadrarea pe un post de necalificat, remunerat la nivelul salariului minim pe economie. În practică, acest lucru se întâmplă în cazul BPI care, din motivele expuse anterior, nu pot dovedi prin documente o calificare sau nu se pot înscrie. Din acest motiv, BPI se află adeseori în situații de risc, fiind expuși inclusiv la exploatarea prin muncă.

Concluzii

Ceea ce se poate remarca prin studiul legislativ și al parcursului procedural pe care BPI trebuie să

îl urmeze pentru inserția pe piața forței de muncă este că alternativele sunt limitate. Există exemple de bune practici la nivelul altor state ale UE cu tradiție îndelungată în integrarea refugiaților care pot reprezenta puncte de plecare în ceea ce privește adaptarea politicilor la nevoile specifice ale BPI.

În cazul României, adaptarea practicii instituționale, așa cum și prevede OG nr. 1/2014 pentru modificarea Legii nr. 122/2006 privind azilul în România, ar putea avea impact și asupra cetățenilor români aflați în situații similare care doresc să acceseze piața forței de muncă sau formarea profesională (persoanele care nu au urmat programe de educație formală, nu pot dovedi însușirea unor competențe profesionale prin diplome de calificare etc.). Alternativele limitate rămân în continuare o problemă la care factorii de decizie trebuie să lucreze pentru a se asigura că problemele sociale care pot decurge din neintegrarea pe piața forței de muncă a refugiaților sau persoanelor cu protecție subsidiară nu se intensifică (marginalizare socială, exploatare prin muncă, creșterea gradului de infracționalitate).

Bibliografie:

- Catrinciuc, P., (2008), Regimul juridic al străinilor, ed. II, Editura C.H. Beck, București;
- Delcea, M. (2007), Protecția juridică a refugiaților în dreptul internațional, Editura C.H. Beck, București;
- Ghorghie, I., (2002), Dreptul de azil. Privire comparativă cu statutul juridic al refugiatului, Editura C.H. Beck, București;
- Gornig, G., Rusu, I.E., (2007), Dreptul Uniunii Europene, ed. II, București;
- Ulrich, L., Stănciugelu, Ș., Mihăilă, V., Bojincă, M., (2010), Gestionarea benefică a imigrației în România, București;
- Zlătescu, M.I., (2011), *Protection against racism*, IRDO, București.

¹⁵ Program adresat persoanelor care nu au absolvit învățământul obligatoriu și care au vârsta de peste 14 ani (au depășit cu cel puțin 4 ani vârsta de școlarizare corespunzătoare învățământului obligatoriu).