

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti

(2004/C 302/12)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, in conformità con l'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 giugno 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTANO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 30 giugno 2004, nel corso della 410a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 3 voti contrari e 11 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La convenzione internazionale sui lavoratori migranti è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite mediante la risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990 ed è entrata in vigore il 1° luglio 2003 dopo essere stata ratificata dai primi 20 Stati⁽¹⁾. Si tratta quindi di un trattato internazionale che ha carattere vincolante per gli Stati che lo ratificano.

1.2 Scopo della convenzione è quello di tutelare in tutto il mondo i diritti umani e la dignità dei lavoratori che emigrano per motivi economici o di lavoro mediante l'adozione di adeguate legislazioni e buone prassi a livello nazionale. La promozione della democrazia e i diritti umani devono essere il fondamento comune di un adeguato quadro normativo internazionale per le politiche migratorie. La convenzione assicura anche l'equilibrio tra le diverse situazioni, sia nei paesi di origine, sia in quelli di destinazione dei flussi migratori.

1.3 La convenzione è uno dei sette trattati internazionali sui diritti umani adottati dalle Nazioni Unite e stabilisce che alcuni diritti umani fondamentali – sanciti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – devono garantire la protezione di tutti i lavoratori migranti e dei loro famigliari. La convenzione codifica in maniera completa e universale i diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie sulla base del principio di parità di trattamento. Definisce altresì i diritti che devono essere applicati sia ai lavoratori migranti in situazione regolare che a quelli illegali e fissa norme minime di protezione in termini di diritti civili, economici, politici, sociali e professionali, riconoscendo che tali lavoratori devono godere di alcuni diritti fondamentali da tutelare con norme internazionali.

1.4 Ampliando la portata di precedenti convenzioni dell'OIL⁽²⁾, la convenzione estende il quadro giuridico a tutte le migrazioni internazionali in generale, promovendo un giusto trattamento dei migranti e cercando di evitare lo sfruttamento

degli immigranti irregolari. Essa riguarda l'intero processo migratorio: formazione, selezione, uscita e transito, residenza negli Stati in cui si esercita un'attività lavorativa e ritorno e ristabilimento nel paese di origine.

1.5 La gestione dei flussi migratori è di competenza degli Stati. Il Comitato, condividendo appieno la posizione del Segretario generale delle Nazioni Unite, auspica una migliore cooperazione bilaterale, regionale e internazionale tra i paesi di origine e quelli di accoglienza dei flussi migratori. La convenzione non promuove né gestisce i movimenti migratori, mirando solo a garantire il riconoscimento universale dei diritti umani fondamentali e a rafforzarne la protezione.

1.6 Nel quadro della convenzione le persone migranti non sono tutte trattate allo stesso modo dal punto di vista amministrativo: a tutti si garantisce la protezione dei diritti umani fondamentali e nei confronti degli immigranti legali anche l'applicazione di altri diritti.

1.7 Con l'adozione della convenzione, la comunità internazionale e le Nazioni Unite affermano la propria volontà di migliorare la cooperazione tra le nazioni allo scopo di prevenire ed eliminare il traffico e il lavoro clandestino dei migranti in situazione irregolare ed estendere a livello mondiale il rispetto dei diritti umani fondamentali dei migranti in tutto il mondo⁽³⁾.

2. I diritti dei migranti

2.1 La convenzione intende garantire ai lavoratori migranti un trattamento equo e le stesse condizioni giuridiche riservate ai lavoratori nazionali, il che significa:

— prevenire condizioni di vita e di lavoro inumane, abusi fisici e sessuali e trattamenti degradanti, compresa la schiavitù (articoli 10, 11, 25, 54),

⁽¹⁾ Azerbaigian, Belize, Bolivia, Bosnia -Herzegovina, Burkina Faso, Capo Verde, Colombia, Ecuador, Egitto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kirghizia, Mali, Messico, Marocco, Filippine, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tajikistan, Timor Orientale, Uganda, Uruguay.

⁽²⁾ Convenzione n. 97 del 1949 e Convenzione n. 143 del 1975.

⁽³⁾ Secondo l'Organizzazione internazionale delle migrazioni, attualmente 175 milioni di persone risiedono in un paese diverso da quello di nascita o di cui sono cittadini.

- garantire i diritti di libertà di pensiero, espressione e religione (articoli 12, 13),
- riconoscere il diritto alla privacy e alla sicurezza personale (articoli 14, 15, 16),
- garantire l'accesso a una tutela giuridica efficace che preveda procedimenti giudiziari giusti basati sul principio dell'uguaglianza davanti alla legge e della non discriminazione, in modo da assicurare ai lavoratori migranti procedimenti giudiziari adeguati comprendenti servizi di interpretazione (articoli 18, 19, 20),
- garantire ai lavoratori migranti l'accesso all'informazione sui diritti di cui godono (articoli 33, 37),
- garantire ai lavoratori migranti pari opportunità di accesso ai servizi educativi e sociali (articoli 27, 28, 30, 43-45, 54),
- riconoscere ai lavoratori migranti il diritto di aderire e partecipare a organizzazioni sindacali (articoli 26, 40).

2.2 La convenzione stipula inoltre che i lavoratori migranti devono avere il diritto di mantenere i legami con il proprio paese d'origine, il che implica:

- garantire il ritorno dei lavoratori migranti, qualora lo desiderino, nei loro paesi d'origine, consentire loro di effettuare viaggi occasionali e di mantenere i legami culturali (articoli 8, 31, 38),
- garantire la partecipazione politica dei lavoratori migranti nei paesi d'origine (articoli 41, 42),
- assicurare ai lavoratori migranti il diritto di trasferire le proprie entrate nel proprio paese di origine (articoli 32, 46, 48).

2.3 Il principio fondamentale su cui si basa la convenzione è che tutti i migranti devono avere accesso a un livello minimo di protezione. A seconda delle due situazioni, regolare o irregolare, in cui si trovano i lavoratori migranti, la convenzione prevede misure diverse: per coloro che sono in una situazione legale stabilisce un elenco più ampio di diritti mentre per coloro che sono in situazione irregolare riconosce alcuni diritti fondamentali.

2.4 La convenzione propone l'attuazione di interventi volti a sopprimere il fenomeno dell'immigrazione clandestina, attraverso la lotta contro l'informazione ingannevole che incita gli individui ad emigrare irregolarmente e con l'applicazione di sanzioni ai trafficanti e ai datori di lavoro di lavoratori migranti sprovvisti di permessi di soggiorno.

2.5 Infine, la convenzione prevede che venga istituito un comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari, composto di dieci esperti incaricati di monitorare l'applicazione della convenzione e nominati dagli Stati che l'hanno ratificata.

3. I paesi occidentali non hanno ratificato la convenzione

3.1 Le migrazioni a livello internazionale sono la conseguenza delle forti disuguaglianze economiche e sociali che esistono tra i paesi ricchi del nord e i paesi in via di sviluppo, disuguaglianze che stanno crescendo nel contesto di un sistema economico sempre più globalizzato. Tuttavia gli Stati che hanno ratificato la convenzione sono per la maggior parte paesi di origine dei migranti. Sinora gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, il Canada, l'Australia, il Giappone e gli altri Stati occidentali che sono paesi di accoglienza di un gran numero di migranti ⁽¹⁾ non hanno firmato né ratificato ⁽²⁾ la convenzione.

3.2 È necessario che l'Unione europea, che intende stabilire norme internazionali in diversi ambiti (in seno all'OMC per gli scambi internazionali, mediante il Protocollo di Kyoto per la protezione dell'ambiente, ecc.), promuova anche i diritti fondamentali dei migranti mediante l'adozione di norme internazionali.

4. La politica d'immigrazione dell'Unione europea

4.1 L'Unione europea costituisce uno spazio al cui interno si garantiscono e proteggono i diritti umani e in cui si applica la maggior parte degli strumenti giuridici internazionali delle Nazioni Unite. Essa dispone anche di strumenti propri, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo o la Carta dei diritti fondamentali.

4.2 Anche l'Unione europea ha messo a punto diversi strumenti giuridici di lotta contro la discriminazione ⁽³⁾. Tuttavia vari esperti, come pure l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia ⁽⁴⁾, hanno segnalato le discriminazioni che subiscono gli immigranti per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro.

⁽¹⁾ Il 55 % del totale dei migranti risiede in Nord America e nell'Europa occidentale.

⁽²⁾ I paesi firmatari che hanno espresso la volontà di ratificare la convenzione in futuro sono: Cile, Bangladesh, Turchia, Isole Comore, Guinea-Bissau, Paraguay, São Tomé e Príncipe, Sierra Leone, Togo.

⁽³⁾ Direttiva 2000/43 e direttiva 2000/78.

⁽⁴⁾ Cfr. la relazione «Migrants, minorities and employment: exclusion, discrimination in 15 Member States of the European Union», Ottobre 2003.

4.3 A partire dal Consiglio europeo di Tampere l'Unione sta elaborando una legislazione comune in materia, che ha gettato delle buone basi politiche per l'armonizzazione a livello europeo delle legislazioni sull'immigrazione e sull'asilo e per migliorare la cooperazione con i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori. A Tampere si è altresì concordato sul fatto che le persone devono ricevere un trattamento equo e che sono necessarie politiche di integrazione e di lotta contro la discriminazione.

4.4 La Commissione ha presentato una serie di iniziative legislative che sono oggetto di difficili trattative in seno al Consiglio ⁽¹⁾. Pertanto, a quattro anni dal Consiglio di Tampere, i risultati sono scarsi: la legislazione adottata è deludente e si discosta molto dagli obiettivi di Tampere, dalle proposte della Commissione, dalla risoluzione del Parlamento e dal parere del CESE in materia. A causa del sistema attuale di veto in seno al Consiglio, nonché dell'atteggiamento di alcuni dirigenti politici, è molto difficile raggiungere accordi.

4.5 Il Comitato economico e sociale europeo, in diversi pareri, ha esortato il Consiglio ad agire con maggiore responsabilità e con uno spirito più costruttivo e cooperativo, poiché diventa sempre più necessario che l'Unione europea disponga di un'adeguata legislazione comune per gestire l'immigrazione in maniera legale e trasparente.

4.6 Il Comitato ha elaborato diversi pareri ⁽²⁾ in cui sostiene che l'Unione europea deve disporre di una politica adeguata affinché l'immigrazione per motivi economici sia canalizzata attraverso le vie legali, si eviti l'immigrazione irregolare e si lotti contro il traffico illegale di esseri umani.

4.7 Occorre pertanto adottare tempestivamente la proposta di direttiva presentata dalla Commissione sulle condizioni di ingresso, soggiorno e accesso all'occupazione dei migranti ⁽³⁾, tenendo anche conto del parere del CESE in materia ⁽⁴⁾.

4.8 Il Consiglio europeo di Salonicco ha accolto con favore la comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione ⁽⁵⁾, in cui si prevede un notevole aumento dell'immigrazione di lavoratori nell'Unione europea e, di conseguenza, si ritiene necessario disporre di un'adeguata legislazione per la gestione legale dei lavoratori immigrati. Anche la Commissione sostiene che saranno necessarie politiche d'integrazione della popolazione immigrata nonché di lotta contro ogni forma di sfruttamento e discriminazione.

⁽¹⁾ La Commissione ne ha già raccomandato agli Stati membri nel suo Libro bianco sulla politica sociale europea del 1994 (COM(1994) 333 def.) la ratifica della Convenzione.

⁽²⁾ Cfr. i pareri del CESE in merito al ricongiungimento familiare, GU C 204 del 18.7.2000 e GU C 241 del 7.10.2002, in merito alla comunicazione della Commissione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, GU C 260 del 17.9.2001, in merito allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, GU C 36 dell'8.2.2002, in merito alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, GU C 80 del 3.4.2002, in merito a una politica comune in materia di immigrazione illegale, GU C 149 del 21.6.2002, in merito alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato, GU C 133 del 6.6.2003 e in merito all'integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea, GU C 208 del 3.9.2003.

⁽³⁾ Cfr. GU C 332 del 27.11.2001.

⁽⁴⁾ Parere del CESE, GU C 80 del 3.4.2002 (relatore: PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione COM(2003) 336 def. e parere del CESE, GU C 80 del 30.3.2004 (relatore: PARIZA CASTAÑOS).

4.9 Alcune legislazioni nazionali sull'immigrazione non sono pienamente conformi alle convenzioni internazionali sui diritti umani; per di più alcune direttive europee, come ad esempio quella sul ricongiungimento familiare, sono state considerate da diverse ONG e dal Parlamento europeo contrarie ai diritti umani fondamentali. Il CESE ritiene che le convenzioni internazionali sui diritti umani e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE debbano essere la base dell'intera struttura legislativa europea in materia di immigrazione.

5. I valori dell'Unione europea nel mondo

5.1 Negli ultimi tempi gli Stati Uniti hanno adottato un approccio unilaterale nella governance degli affari internazionali. Questa situazione sta mettendo in gravi difficoltà l'intero sistema delle Nazioni Unite rischiando di compromettere l'unico organismo esistente per la risoluzione multilaterale e cooperativa dei conflitti internazionali.

5.2 L'Unione europea sta costruendo con grande fatica una politica estera comune nella quale alle Nazioni Unite è attribuito un ruolo di primo piano. Il futuro Trattato costituzionale assegnerà al mandato riguardante la politica estera un posto di rilievo tra le missioni comunitarie.

5.3 Il multilateralismo, insieme con l'impegno attivo nei confronti del sistema delle Nazioni Unite, costituisce il fondamento delle relazioni esterne dell'Unione europea. In un documento recente ⁽⁶⁾, la Commissione europea afferma: La sfida che deve affrontare l'ONU è chiara: la «governanza globale» resterà debole se le istituzioni multilaterali non saranno in grado di garantire l'applicazione effettiva di decisioni e norme, sia nella sfera della politica e della sicurezza internazionale a livello di «alta politica» che nell'attuazione pratica degli impegni presi alle recenti conferenze dell'ONU in campo sociale, economico e ambientale. A questo proposito l'UE ha una responsabilità particolare. Da un lato, ha fatto del multilateralismo un principio costante delle sue relazioni esterne, ma dall'altro potrebbe e dovrebbe fungere da modello nell'applicare, e anche nel superare, i propri impegni internazionali.

5.4 La globalizzazione sta generando nuove opportunità e nuovi problemi nella governance mondiale ⁽⁷⁾. Gli attuali movimenti migratori comportano grandi problemi per le persone che emigrano e per i paesi di origine e quelli di accoglienza. La sfida che ci troviamo di fronte è quella di trasformare i problemi in opportunità per tutti, per le persone che emigrano, per i paesi di origine dei migranti e per quelli che li accolgono. Il multilateralismo e la cooperazione internazionale costituiscono le tappe essenziali per una buona governance globale, per disporre di un sistema di regole e istituzioni definite dalla comunità internazionale e universalmente riconosciute.

⁽⁶⁾ COM(526) 2003 «L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo».

⁽⁷⁾ Controllare la globalizzazione: un'esigenza per i gruppi più deboli.

5.5 Come ha affermato il Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, davanti al Parlamento europeo il 29 gennaio 2004, la cooperazione internazionale rappresenta il modo migliore per gestire l'aumento delle migrazioni internazionali nei prossimi anni. «Solo per mezzo della cooperazione – bilaterale, regionale e mondiale – possiamo favorire, nell'interesse di tutti, accordi tra i paesi di origine e quelli di accoglienza dei migranti, trasformare l'immigrazione in un elemento propulsore di sviluppo, lottare efficacemente contro i trafficanti di essere umani e fissare norme comuni per il trattamento dei migranti e la gestione dell'immigrazione».

5.6 L'Europa è uno spazio di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani di tutti gli individui. Per rafforzare questi valori in futuro, è necessario che tutti gli Stati membri dell'Unione ratifichino le convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani fondamentali e che ne recepiscano i precetti giuridici sia nella legislazione comunitaria che nazionale.

5.7 Secondo l'art. 7 del progetto di Costituzione europea, l'Unione intende aderire alla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il CESE appoggia tale adesione nonché l'integrazione nella Costituzione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che costituirà una base comune per garantire i diritti di tutti gli individui in seno all'Unione europea.

5.8 Tali valori devono essere promossi anche nelle relazioni internazionali dell'Unione europea affinché sulla base delle

convenzioni internazionali adottate dalle Nazioni Unite venga costruito un corpus giuridico comune per la protezione internazionale dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani, a prescindere dalla nazionalità o dal luogo di residenza.

6. Proposta del CESE

6.1 Il Comitato economico e sociale europeo, basandosi sui pareri che ha adottato sulla politica europea di immigrazione e conformemente alla risoluzione del Parlamento europeo, invita gli Stati membri dell'Unione europea a ratificare la convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro famigliari adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite mediante la risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1° luglio 2003.

6.2 Il CESE invita il Presidente della Commissione e la presidenza di turno del Consiglio ad adottare le iniziative politiche necessarie per far sì che entro i prossimi due anni gli Stati membri procedano alla ratifica della convenzione e che l'UE stessa la ratifichi, quando il Trattato costituzionale la autorizzerà a sottoscrivere accordi internazionali. La Commissione, al fine di facilitare la ratifica della convenzione, realizzerà uno studio in cui si analizzeranno le legislazioni nazionali e quella comunitaria alla luce della convenzione stessa. Inoltre, le parti sociali e altre organizzazioni della società civile si uniranno al CESE e alla Commissione per promuovere la ratifica della Convenzione.

Bruxelles, 30 giugno 2004.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH
