

Nuomonė dėl „Tarptautinės konvencijos dėl migrantų“

(2004/C 302/12)

2004 m. sausio 29 d. Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis darbo tvarkos taisyklių 29 straipsnio 2 dalimi, nusprendė parengti nuomonę savo iniciatyva dėl „Tarptautinės konvencijos dėl migrantų“.

Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius, atsakingas už komiteto darbo šiuo klausimu parengimą, 2004 m. birželio 14 d. priėmė nuomonę. Pranešėjas - p. Pariza Castaños.

410-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2004 m. birželio 30 d.-liepos 1 d. (2004 m. birželio 30 d. posėdis) Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, 162 narių balsavus „už“, 3 „prieš“ bei 11 susilaikius, priėmė šią nuomonę.

1. Įžanga

1.1 Jungtinių Tautų generalinė asamblėja 1990 m. gruodžio 18 d. sprendimu Nr. 45/158 priėmė konvenciją. Ji įsigaliojo 2003 m. liepos 1 d., kai ją ratifikavo 20 šalių. Iki šiol konvenciją ratifikavo 25 šalys⁽¹⁾. Kaip tokia, ji yra pilnai įvykdoma tarptautinė sutartis, kurią turi patvirtinti šalių pusės.

1.2 Konvencijos tikslas tinkamų įstatymų ir geros nacionalinės praktikos pagalba apsaugoti viso pasaulio žmonių, kurie emigruoja dėl ekonominių ir su darbu susijusių priežasčių, teises ir orumą. Bendras tokių tarptautinių įstatymų dėl migracijos politikos pagrindas turėtų būti demokratijos ir žmonių teisių skatinimas. Konvencija taip pat užtikrina balansą tarp skirtingų situacijų kilmės šalyje ir priimančioje šalyje.

1.3 Ši konvencija yra viena iš septynių tarptautinių Jungtinių Tautų sutarčių dėl žmogaus teisių. Ji pripažįsta kai kurias pagrindines žmogaus teises, kaip apibrėžta Visuotinė žmogaus teisių deklaracijoje, kurios turi būti garantuotos visiems migrantams darbininkams ir jų šeimoms tarptautiniu mastu. Suprantamu ir universaliu būdu konvencija sistemina darbininkų migrantų ir jų šeimų teises, remiantis vienodo elgesio principu. Konvencija, nustatydamas minimalius pilietinių, ekonominių, politinių, socialinių ir užimtumo teisių standartus ir pripažindama, kad migrantai darbininkai turi turėti fundamentalias tarptautinėse taisyklėse apibrėžtas teises, išdėsto tas teises, kurios turi būti garantuojamos imigrantams, esantiems įprastoje ir neįprastoje situacijose.

1.4 Ši konvencija, išplėsdama teisinius migracijos pagrindus tarptautiniu mastu ir skatindama teisingą elgesį su imigrantais bei siekdama užkirsti kelią nereguliarių imigrantų išnaudojimui, pratęsia ankstesnes TDO⁽²⁾ konvencijas. Ji nagrinėja migracijos

procesą visumoje nuo švietimo, atrankos, išvykimo, tranzito ir gyvenimo užimtumo šalyje iki grįžimo bei įsikūrimo iš naujo gimtojoje šalyje aspektų.

1.5 Atskiros šalys yra atsakingos už migracijos srautų valdymą. EESRK pritaria Jungtinių Tautų generalinio sekretoriaus požiūriui ir palaiko geresnį dvišalį, regioninį ir tarptautinį bendradarbiavimą tarp kilmės šalių ir priimančių šalių. Konvencija nei skatina nei valdo migracijos srautus, tačiau siekia garantuoti visuotinių pagrindinių žmogaus teisių pripažinimą ir įtvirtinti šių teisių apsaugą pasaulio mastu.

1.6 Konvencija svarsto įmanomas migrantų valdymo situacijas skirtingais būdais: ji, taikydama toliau siekiančias legalių imigrantų teises, garantuoja visiems individams pagrindinių žmogaus teisių apsaugą.

1.7 Šios konvencijos pagalba tarptautinė bendruomenė ir Jungtinės Tautos pakartotinai įtvirtino norą pagerinti bendradarbiavimą tarp šalių, kad pavyktų užkirsti kelią ir iš tikrųjų išnaikinti prekybą bei nelegalų imigrantų, esančių neįprastoje situacijoje, užimtumą, o taip pat išplėsti pagrindinių imigrantų žmogaus teisių apsaugą viso pasaulio mastu⁽³⁾.

2. Imigrantų teisės

2.1 Konvencijos tikslas garantuoti imigrantams darbininkams vienodą elgesį ir tas pačias teises sąlygas kaip ir nacionaliniams darbininkams Tai reiškia:

— užkirsti kelią nežmogiškoms gyvenimo ir darbo sąlygoms, fiziniams ir seksualiniams išnaudojimui ir žeminančiam elgesiui, įskaitant vergovę (10, 11, 25, 54 straipsniai);

(1) Azerbaidžanas, Belizas, Bolivija, Burkina Faso, Bosnija-Herzegovina, Žaliojo Kyšulio Respublika, Kolumbija, Ekvadoras, Egiptas, El Salvadoras, Gana, Gvatemala, Gvinėja, Kirgizija, Malis, Meksika, Marokas, Filipinai, Rytų Timūras, Senegalas, Seišelių salos, Šri Lanka, Tadžikistanas, Uganda, Urugvajus.

(2) 1949 m. Konvencija Nr. 97 ir 1975 m. Konvencija Nr. 143.

(3) Pagal Tarptautinės migracijos organizacijos duomenis, 175 milijonai žmonių šiuo metu gyvena kitoje šalyje nei gimė ar kurios piliečiai jie yra.

- garantuoti imigrantams minties, raiškos ir religinę laisvę (12, 13 straipsniai);
- pripažinti imigrantų teises į privatumą ir asmeninį saugumą (14, 15, 16 straipsniai);
- sąžiningų teisinių procedūrų, garantuojančių teisę į lygybę prieš įstatymą ir teisę į nediskriminavimą, kurių metu imigrantams darbininkams taikomos tinkamos teisinės procedūros ir suteikiamos vertimo paslaugos, būdu suteikti prieigą prie veiksmingos efektyvios teisinės pagalbos (18, 19, 20 straipsniai);
- garantuoti imigrantams prieigą prie informacijos apie jų teises (33, 37 straipsniai);
- visiems imigrantams užtikrinti vienodą galimybę pasinaudoti švietimo ir socialinėmis paslaugomis (27, 28, 30, nuo 43 iki 45, 54 straipsniai);
- pripažinti imigrantų teises įstoti ir dalyvauti profesinėse sąjungose (26, 40, straipsniai);

2.2 Konvencija taip pat nustato, kad imigrantai turi turėti teisę palaikyti ryšius su jų kilmės šalimi. Tai reiškia:

- užtikrinti, kad visi imigrantai, jeigu nori, gali sugrįžti į savo kilmės šalį ir kad jiems būtų retkarčiais leista lankytis savo kilmės šalyse bei palaikyti kultūrinius ryšius (8, 31, 38 straipsniai);
- garantuoti imigrantų politinį dalyvavimą savo kilmės šalyje (41, 42 straipsniai);
- garantuoti imigrantams teisę pervedti pajamas į savo kilmės šalį (32, 46, 48 straipsniai);

2.3 Konvencija remiasi pamatiniu principu, užtikrinančiu minimalų apsaugos lygį visiems imigrantams. Nustatydamą eilę toli siekiančių legalių imigrantų teisių ir pripažindama keletą pagrindinių neįprastų imigrantų teisių, ji numato dvi galimas situacijas, kuriose gali atsidurti imigrantai darbininkai (įprasti ir neįprasti).

2.4 Konvencija siūlo, kad būtų imtasi iniciatyvos išnaikinti nelegalią imigraciją, pagrinde panaikinant klaidinančią informaciją, kuri naudojama privilioti žmones neįprastai imigracijai, ir paskiriant sankcijas neregistruoja imigrantų prekyautojams ir darbdaviams.

2.5 Ji įsteigia Visų migrantų darbininkų ir jų šeimų narių teisių apsaugos komitetą, sudarytą iš dešimties ekspertų, kuriuos paskiria šalys narės ir kurie prižiūrės kaip taikoma konvencija.

3. Vakarų šalys dar neratifikavo konvencijos

3.1 Tarptautinė imigracija yra didelės ekonominės ir socialinės nelygybės tarp turtingų šiaurės šalių ir besivystančių šalių pasekmė. Didėjant šių dienų pasaulinei ekonomikos sistemai, didėja ir ši nelygybė. Ir kol kas dauguma konvenciją ratifikavusių šalių yra imigrantų kilmės šalys. Europos Sąjungos šalys narės, Jungtinės Amerikos Valstijos, Kanada, Australija, Japonija ir kitos vakarų pasaulio šalys, kurios priima daugiausiai imigrantų⁽¹⁾, iki šiol nėra nei ratifikavusios, nei pasirašiusios⁽²⁾ šios konvencijos.

3.2 Europos Sąjunga, kuri siekia nustatyti tarptautines taisykles daugelyje sričių (tarptautinėje prekyboje TPO rėmuose, aplinkos apsaugoje per Kioto protokolą ir pan.), taip pat turi užtikrinti, kad pagrindinės imigrantų teisės bus garantuotos tokių tarptautinių normų pagalba.

4. Imigracijos politika Europos Sąjungoje

4.1 Europos Sąjunga yra erdvė, kur žmogaus teisės yra užtikrintos bei apsaugotos, ir kur taikoma didžioji dalis tarptautinių teisių Jungtinių Tautų instrumentų. Šioje srityje Europos Sąjunga taip pat turi ir savo priemonių, tokių kaip Europos žmogaus teisių konvencija ir Pagrindinių teisių chartija.

4.2 Europos Sąjunga taip pat parengė nemažai teisių priemonių kovai su diskriminacija⁽³⁾. Nepaisant to, įvairūs ekspertai, įskaitant ir Europos Rasizmo ir ksenofobijos stebėsenos centrą⁽⁴⁾, pateikė pranešimus apie migrantus, kurie buvo diskriminuojami dėl jų darbo sąlygų.

⁽¹⁾ 55 % pasaulio imigrantų gyvena Šiaurės Amerikoje ir Vakarų Europoje.

⁽²⁾ Signatarės šalys yra tos šalys, kurios išreiškė norą prisijungti prie šios konvencijos ateityje, tokios kaip Čilė, Bangladešas, Turkija, Komorai, Gvinėja-Bisau, Paragvajus, Sao Tomė ir Prinsipė, Siera Leonė, Burkina Faso ir Togas.

⁽³⁾ Direktyva 2000/43 ir direktyva 2000/78.

⁽⁴⁾ Direktyva 2000/43 ir direktyva 2000/78.

4.3 Nuo Europos Vadovų Tarybos Tampere susitikimo, Europos Sąjunga rengė bendrų įstatymų prieglobsčio ir imigracijos srityse projektus. Tampere susitikimas padėjo stiprų politinį pagrindą, leidžiantį Sąjungai harmonizuoti imigracijos ir prieglobsčio įstatymus ir pagerinti bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis dėl geresnio migracijos srautų valdymo. Be to, Tampere buvo pasiektas sutarimas dėl poreikio garantuoti teisingą elgesį su visais individualiais ir formuoti politiką, kuri skatintų integraciją bei užkirstų kelią diskriminacijai.

4.4 Komisija parengė daugybę teisinių pasiūlymų, kuriems, deja, Taryboje buvo didelis pasipriešinimas⁽¹⁾. Po keturių metų rezultatai yra menki: priimti įstatymai kelia nusivylimą ir stipriai nutolo nuo Tampere siekinių, Komisijos pasiūlymų, Parlamento nuomonės ir EESRK pozicijos. Dabartinė sistema, naudojama Taryboje priimant sprendimus, leidžia blokuoti pasiūlymus. Tai, sudėjus su kai kurių vyriausybės požiūriu, apsunkina konsensuso pasiekimą.

4.5 Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas kreipėsi į Tarybą, pateikdamas daugybę nuomonių, dėl didesnės atsakomybės ir konstruktyvesnio požiūrio, paremto didesniu bendradarbiavimu, priėmimo. Vis labiau Europos Sąjungai reikia turėti tinkamą vieningą įstatyminę bazę, kuri teisiniu ir skaidriu būdu padėtų valdyti imigraciją.

4.6 EESRK parengė kelių nuomonių projektus⁽²⁾, kuriuose ragina Europos Sąjungą priimti tokią politiką, kuri užtikrintų, kad ekonominė imigracija būtų vykdoma teisingais legaliais kanalais, o neįprasta imigracija ir nelegali prekyba žmonėmis - sustabdyta.

4.7 Atsižvelgiant į tai kas buvo pasakyta anksčiau, direktyvos dėl imigrantų atvykimo, gyvenimo ir galimybės įsidarbinti sąlygų priėmimas, remiantis Komisijos pasiūlymu⁽³⁾ ir EESRK nuomone⁽⁴⁾, yra labai skubus klausimas.

4.8 Europos Vadovų Taryba Salonikuose pasveikino Komisijos komunikatą dėl imigracijos, integracijos ir užimtumo⁽⁵⁾, kuriame ji numato, kad darbo jėgos migracija į Europos Sąjungą ateinančiais metais stipriai didės ir kad dėl to reikės tinkamos įstatyminės bazės, padėsiančios valdyti imigracijos procesą teisiniuose rėmuose. Komisija taip pat teigia, kad bus reikalinga tokia integracijos politika, kuri bus orientuota į migruojančius gyventojus ir kuri sieks pašalinti visas išnaudojimo ir diskriminavimo formas.

⁽¹⁾ Dar 1994 the Komisija, savo Baltojoje knygoje dėl Europos socialinės politikos (COM(1994) 333 galutinis), rekomendavo valstybėms narėms ratifikuoti konvenciją.

⁽²⁾ Žr.: EESRK nuomonės dėl šeimų susijungimo, OL C 204, 2000 7 18 ir OL C 241, 2002 10 7; dėl Komisijos komunikato apie Bendrijos imigracijos politiką, OJ C 260, 2001 9 7; dėl ilgalaikių gyventojų statuso, OL C 36, 2002 2 8; dėl atvykimo ir gyvenimo apmokamo užimtumo tikslais sąlygų, OL C 80, 2002 4 3; dėl bendros nelegalios imigracijos politikos, OL C 149, 2002 6 12; dėl atvykimo ir gyvenimo studijų, profesinio mokymo ar savanoriško darbo tikslais sąlygų OL C 133, 2003 6 6; dėl galimybės gauti Europos Sąjungos pilietybę, OL C 208, 2003 9 3.

⁽³⁾ Cf. OL C 332, 2001 11 27.

⁽⁴⁾ EESRK nuomonė OL C 80, 2002 4 3 (pranešėjas p. Pariza Castaños).

⁽⁵⁾ Galutinis Komisijos komunikatas COM(2003) 336 ir EESRK nuomonė OL C 80, 2004 3 30 (pranešėjas p. Pariza Castaños).

4.9 Kai kurie nacionaliniai migracijos įstatymai nėra visiškai suderinti su taikomomis tarptautinėmis žmogaus teisių konvencijomis, o kai kurios Europos direktyvos (pavyzdžiui, dėl šeimos susijungimo) įvairių nevyriausybinių organizacijų ir Europos Parlamento nuomone prieštarauja pagrindinėms žmogaus teisėms. EESRK tiki, kad esančios tarptautinės žmogaus teisių apsaugos konvencijos bei ES Pagrindinių žmogaus teisių chartija turėtų tapti visos Europos įstatyminės struktūros dėl imigracijos pagrindu.

5. Europos Sąjungos pasaulinės vertybės

5.1 Dar neseniai Jungtinės Valstijos formavo vienašališką požiūrį į tarptautinius santykių valdymą. Todėl visa Jungtinių Tautų sistema susiduria su rimtomis problemomis. Todėl ir vienintelei šiuo metu egzistuojančiai sistemai, kurioje galima ieškoti daugiašalių tarptautinių konfliktų sprendimo bendradarbiavimo pagrindu, iškilo pavojus.

5.2 Nors ir labai sunkiai, vis gi Europos Sąjunga formuoja savo bendrą užsienio politiką, kurioje Jungtinių tautų vaidmuo bus labai svarbus. Būsimoji Konstitucinė sutartis sustiprins užsienio politikos mandatą kaip vieną iš Bendrijos užduočių.

5.3 Europos Sąjungos išorės santykiai yra paremti daugiašališkumu ir aktyviu kompromisu su Jungtinėmis Tautomis. Neseniai priimtame dokumente⁽⁶⁾ Europos Komisija patvirtino kad: „Dabartinis iššūkis, su kuriuo šiandien susiduria JT, aiškus: „pasaulinis valdymas, išliks silpnas, jeigu daugiašalės institucijos bus nepajėgios užtikrinti veiksmingo savo sprendimų ir normų įgyvendinimo – ar tarptautinės taikos ir saugumo „aukštosios politikos, sferoje, ar praktiniame išpareigojimų, priimtų paskutinių JT konferencijų metu socialinėje, ekonominėje ir aplinkos apsaugos srityse, įgyvendinime. Šiuo atžvilgiu ES atsakomybė yra ypatinga. Iš vienos pusės daugiašališkumą ji padarė nuolatiniu išorės santykių principu. Iš kitos pusės jis galėtų ir turėtų būti pavyzdžiu kitiems įgyvendinant tarptautinius išpareigojimus ir netgi žengiant dar toliau“.

5.4 Globalizacija sudaro naujas galimybes ir naujas problemas pasaulio valdymui⁽⁷⁾. Šiuo metu migracija yra pagrindinė problema patiems migrantams bei jų kilmės ir priimančioms šalims. Mums iškyla iššūkis kaip perkelti šias problemas į galimybes kiekvienam gyventojui, migrantams, jų kilmės ir juos priimančioms šalims. Daugiašališkumas ir tarptautinis bendradarbiavimas yra keliai į gerą pasaulinį valdymą, į tarptautinės bendrijos nustatytą ir visuotinai pripažįstamą taisyklių bei įsteigtų institucijų sistemą.

⁽⁶⁾ COM(526) 2003, „Europos Sąjunga ir Jungtinės tautos: daugiašališkumo pasirinkimas“.

⁽⁷⁾ „Tvarkymosi su globalizacija – vienintelė galimybė pažeidžiamiausiems“.

5.5 Kaip 2004 m. sausio 29 d. Europos Parlamente pasakė Jungtinių Tautų generalinis sekretorius Kofi Annan, tarptautinis bendradarbiavimas yra geriausias būdas suvaldyti ateinančiais metais padidėsią tarptautinę migraciją. „Tiktai dvišalio, regioninio ir tarptautinio bendradarbiavimo pagalba mes galime tarp šalių siuntėjų ir priėmėjų sustiprinti partnerystę, kuri atspindėtų abiejų šalių interesus; ištirti galimus naujus variantus, kad migracija taptų plėtos varomąja jėga; efektyviai kovoti su kontrabandininkais ir prekeiviais; sutarti dėl bendrų elgesio su imigrantais ir migracijos valdymo standartų“.

5.6 Europa – tai laisvės, demokratijos ir pagarbos žmogaus teisėms erdvė. Siekiant ateityje sustiprinti šias vertybes, visos ES šalys narės turi ratifikuoti tarptautines konvencijas, kurios saugo pagrindines žmogaus teises, o jų teisiniai principai turi būti atspindėti tiek Bendrijos, tiek ir nacionaliniuose įstatymuose.

5.7 Europos Konstitucijos projekto 7 straipsnis pritaria Europos Sąjungos prisijungimui prie Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. EESRK pritaria šiai nuostatai. Taip pat EESRK pritaria Pagrindinių teisių chartijos įsijungimui į Sąjungos konstituciją, kuri sudarys bendrą pagrindą visiems žmonėms Europos Sąjungoje.

5.8 Šios vertybės turi tapti sudėtine Sąjungos tarptautinių santykių dalimi. Europa turi skatinti bendros teisminės institu-

cijos, skirtos pasaulinei pagrindinių visų žmonių, nepriklausomai nuo jų tautybės ir gyvenamosios vietos, teisių apsaugai, įsteigimą, remiantis Jungtinių Tautų parengtomis tarptautinėmis konvencijomis.

6. EESRK pasiūlymas

6.1 Sutinkamai su parengtomis nuomonėmis dėl Europos imigracijos politikos ir Europos Parlamento nuomone, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas skatintų Europos Sąjungos šalis nares ratifikuoti Tarptautinę visų darbininkų migrantų ir jų šeimos narių teisių apsaugos konvencija, kurią 1990 m. gruodžio 18 d. patvirtino Generalinė asamblėja sprendimu Nr.45/158, ir kuri įsigaliojo 2003 m. liepos 1 d.

6.2 EESRK kviečia Komisijos pirmininką ir šiuo metu Tarybos pirmininkaujančią šalį imtis būtinų politinių iniciatyvų, padėsiančių užtikrinti, kad šalys narės ratifikuotų šią konvenciją per artimiausius 24 mėnesius, kai konstitucinė sutartis įpareigos ją pasirašyti tarptautinius susitarimus. Siekiant palengvinti ratifikavimą, Komisija turėtų atlikti tyrimą, kurio metu išnagrinėtų su šia konvencija susijusius nacionalinius ir Bendrijos įstatymus. Be to, socialiniai partneriai ir kitos pilietinės visuomenės organizacijos prisijungs prie EESRK ir Komisijos skatinant konvencijos ratifikavimą.

Briuselis, 2004 m. birželio 30 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto

pirmininkas

Roger BRIESCH