

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji Opinia z własnej inicjatywy

(2004/C 302/12)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podjął decyzję, zgodnie z art. 29, ust. 2 swojego regulaminu, o przygotowaniu opinii w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 14 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Pariza Castaños.

Na 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 30 czerwca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 3, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

### 1. Wprowadzenie

1.1 Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r. Weszła ona w życie z dniem 1 czerwca 2003 r. po jej ratyfikowaniu przez pierwsze 20 państw. Dotąd konwencję ratyfikowało 25 państw<sup>(1)</sup>. Jako taka, stanowi ona w pełni wykonalny traktat międzynarodowy, który musi być przestrzegany przez strony.

1.2 Celem konwencji jest ochrona praw człowieka i godności ludzi, którzy emigrują z przyczyn ekonomicznych lub związanych z zatrudnieniem na całym świecie poprzez odpowiednie prawodawstwo oraz dobrą praktykę na szczeblu narodowym. Wspólną podstawą dla takiego międzynarodowego ustawodawstwa w zakresie polityki migracyjnej winny być działania na rzecz demokracji i praw człowieka. Konwencja reguluje również kwestie równowagi pomiędzy różnymi sytuacjami zarówno w państwach pochodzenia, jak i w krajach przyjmujących.

1.3 Niniejsza konwencja jest jednym z siedmiu traktatów Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie praw człowieka. Uznaje ona, że pewne podstawowe prawa człowieka, zdefiniowane w Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka muszą być zagwarantowane na całym świecie dla wszystkich pracowników migrujących i ich rodzin. Konwencja w sposób przejrzysty i uniwersalny kodyfikuje prawa pracowników migrujących i ich rodzin na podstawie zasady równości traktowania. Ustanawia ona prawa, które muszą być zagwarantowane imigrantom, których sytuacja jest lub nie jest uregulowana, określając minimalne standardy ochrony w zakresie praw obywatelskich, gospodarczych, politycznych, socjalnych i związanych z zatrudnieniem oraz uznaje konieczność istnienia międzynarodowych przepisów zapewniających pracownikom migrującym ich podstawowe prawa.

1.4 Konwencja ta rozbudowuje wcześniejsze ustalenia MOP<sup>(2)</sup> poprzez objęcie ramami prawnymi imigrantów na całym świecie, promowanie zasady sprawiedliwego traktowania imigrantów oraz dążenie do zapobiegania wykorzystywaniu

imigrantów o nieuregulowanym statusie. Konwencja podchodzi do problemu migracji całościowo, podejmując takie zagadnienia jak edukacja, selekcja, wyjazd, tranzyt i zamieszkania w kraju zatrudnienia a także kwestię powrotu i ponownego osiedlenia się w państwie pochodzenia.

1.5 Poszczególne państwa odpowiadają za zarządzanie przepływami migracyjnymi. EKES wspiera pogląd Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i jest orędownikiem lepszej bilateralnej, regionalnej i międzynarodowej współpracy pomiędzy państwami pochodzenia imigrantów oraz krajami które ich przyjmują. Konwencja nie propaguje, ani nie zarządza przepływami migracyjnymi; jej celem jest raczej zagwarantowanie powszechnego uznania podstawowych praw człowieka oraz wzmocnienie ochrony tychże na całym świecie.

1.6 Konwencja rozważa możliwe sytuacje administracyjne imigrantów na wiele sposobów: gwarantuje wszystkim osobom ochronę ich podstawowych praw człowieka i stosuje dalej idące prawa w stosunku do legalnych imigrantów.

1.7 Poprzez niniejszą konwencję, społeczność międzynarodowa oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych ponownie wyrażają swoją wolę poprawy współpracy pomiędzy państwami w celu zapobiegania, a nawet wyeliminowania procederu handlu ludźmi oraz nielegalnego zatrudniania imigrantów o nieuregulowanym statusie, jak również w celu rozszerzenia zakresu ochrony podstawowych praw człowieka imigrantów na całym świecie<sup>(3)</sup>.

### 2. Prawa imigrantów

2.1 Konwencja dąży do zagwarantowania równego traktowania i takich samych warunków prawnych dla pracowników migrujących, jakie posiadają pracownicy będący obywatelami danego kraju. Szczególnie chodzi o:

— zapobieganie nieludzkim warunkom życia i pracy, fizycznemu i seksualnemu wykorzystywaniu oraz poniżającemu traktowaniu, co obejmuje także niewolnictwo (art. 10, 11, 25, 54);

(1) Azerbejdżan, Belize, Boliwia, Bośnia-Hercegowina, Burkina Faso, Wyspy Zielonego Przylądka, Kolumbia, Ekwador, Egipt, Salwador, Ghana, Gwatemala, Gwinea, Kirgistan, Mali, Meksyk, Maroko, Filipiny, Senegal, Seszele, Sri Lanka, Tadżykistan, Uganda, Urugwaj, Wschodni Timor.

(2) Konwencja nr 97 z 1949r. i konwencja nr 143 z 1975r.

(3) Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, 175 milionów ludzi żyje obecnie w kraju nie będącym ich krajem urodzenia lub narodowości.

- zagwarantowanie imigrantom praw do wolności myśli, słowa i wyznania (art. 12, 13);
- uznanie praw imigrantów do prywatności i bezpieczeństwa osobistego (art. 14, 15, 16);
- zapewnienie dostępu do skutecznej pomocy i porady prawnej poprzez sprawiedliwe postępowanie prawne, gwarantujące prawo do równości i braku dyskryminacji a także stosowanie w trakcie postępowania odpowiednich procedur prawnych i udzielanie pomocy tłumaczeniowej pracownikom napływowym (art. 18, 19, 20);
- zagwarantowanie imigrantom dostępu do informacji dotyczących ich praw (art. 33, 37);
- zagwarantowanie równego dostępu do edukacji i opieki społecznej wszystkim imigrantom (art. 27, 28, 30, 43-45, 54);
- uznanie prawa imigrantów do wstępowania i członkostwa w związkach zawodowych (art. 26, 40).

2.2 Konwencja również ustaliła, że imigranci muszą posiadać prawo do utrzymywania więzi ze swoim krajem pochodzenia. Szczególnie chodzi o:

- zapewnienie imigrantom możliwości powrotu do kraju pochodzenia, jeśli tego zechcą, umożliwienie im odwiedzania krajów z których pochodzą oraz podtrzymywania więzi kulturowych (art. 8, 31, 38);
- zagwarantowanie uczestnictwa imigrantów w życiu politycznym państwa ich pochodzenia (art. 41, 42);
- ochrona prawa imigrantów do przekazywania swoich dochodów do krajów pochodzenia (art. 32, 46, 48).

2.3 Konwencja opiera się na fundamentalnej zasadzie zapewnienia minimalnego poziomu bezpieczeństwa wszystkim imigrantom. Uwzględnia ona dwie możliwe sytuacje, w których pracownicy migrujący mogą się znaleźć (status uregulowany i nieuregulowany), stosuje dalej idące prawa w stosunku do legalnych imigrantów oraz uznaje podstawowe prawa imigrantów o nieuregulowanym statusie.

2.4 Konwencja proponuje podjęcie inicjatyw w celu wyeliminowania nielegalnej migracji, przede wszystkim poprzez eliminowanie wprowadzających w błąd informacji wykorzystywanych do zachęcenia ludzi do nielegalnej migracji oraz poprzez nakładanie sankcji na osoby trudniące się przemytem ludźmi i pracodawców zatrudniających imigrantów o nieudokumentowanym statusie.

2.5 Konwencja ustanawia Komitet ds. Ochrony Praw Wszystkich Pracowników Migrujących oraz Członków Ich Rodzin (Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families), składający się z dziesięciu ekspertów, którzy zostaną mianowani przez strony i którzy będą nadzorować wprowadzanie konwencji w życie i realizowanie jej zapisów.

### 3. Kraje zachodnie wciąż nie ratyfikowały konwencji

3.1 Międzynarodowa migracja jest wynikiem znacznej nierówności gospodarczej i społecznej pomiędzy bogatymi krajami północy a krajami rozwijającymi się. Dysproporcje te ulegają ciągłemu pogłębieniu w dzisiejszym, coraz bardziej zglobalizowanym systemie gospodarczym. Pomimo to, większość państw, które już ratyfikowały konwencję, są krajami pochodzenia imigrantów. Państwa Członkowskie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Australia i Japonia oraz pozostałe kraje świata zachodniego, do których napływają w dużej liczbie imigranci<sup>(1)</sup>, jeszcze nie ratyfikowały, ani też nie podpisały<sup>(2)</sup> konwencji.

3.2 Unia Europejska, wyrażająca chęć ustalenia międzynarodowych zasad w wielu dziedzinach (w zakresie handlu międzynarodowego w ramach WTO, w dziedzinie ochrony środowiska poprzez Kioto, itd.), musi również zagwarantować przestrzeganie podstawowych praw imigrantów poprzez zastosowanie międzynarodowych norm.

### 4. Polityka imigracyjna w Unii Europejskiej

4.1 Unia Europejska jest obszarem, na którym prawa człowieka są przestrzegane i chronione oraz gdzie stosowana jest znakomita większość międzynarodowych instrumentów prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Unia Europejska posiada również własne instrumenty w tej dziedzinie, na przykład Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz Kartę Praw Podstawowych.

4.2 Unia Europejska również rozwinęła zestaw instrumentów prawnych do zwalczania dyskryminacji<sup>(3)</sup>. Pomimo tego, różni eksperci, w tym przedstawiciele Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii<sup>(4)</sup>, zgłaszali przypadki dyskryminacji imigrantów pod względem ich warunków pracy.

<sup>(1)</sup> 55 % imigrantów na świecie żyje w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej.

<sup>(2)</sup> Konwencję podpisały państwa, które wyraziły chęć wstąpienia do konwencji w przyszłości, takie jak Chile, Bangladesz, Turcja, Komory, Gwinea-Bissau, Paragwaj, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Sierra Leone, Burkina Faso i Togo.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa 2000/43 i Dyrektywa 2000/78.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2000/43 i Dyrektywa 2000/78.

4.3 Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere zainicjował w Unii Europejskiej proces tworzenia projektu wspólnego prawodawstwa w dziedzinie i imigracji. Konferencja w Tampere stworzyła solidne polityczne podstawy, umożliwiające Unii na zharmonizowanie swoich przepisów dotyczących azylu i imigracji oraz poprawę współpracy z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi. Ponadto, w Tampere zostało osiągnięte porozumienie w sprawie zagwarantowania sprawiedliwego traktowania wszystkich osób oraz rozwoju polityki na rzecz integracji i zapobiegania dyskryminacji.

4.4 Komisja przygotowała wiele projektów aktów prawnych, które jednak napotkały na silny opór wewnątrz Rady (<sup>1</sup>). Po czterech latach od spotkania w Tampere, rezultaty są nikłe: przyjęte prawodawstwo rozczarowuje i w dużym stopniu odbiega od celów przyjętych przez Radę Europejską, propozycji Komisji, opinii Parlamentu oraz EKES. Obecny system stosowany w Radzie do przyjmowania umów pozwala na blokowanie propozycji. Dodatkowo, postawy niektórych rządów sprawiają, że bardzo trudno osiągnąć porozumienie.

4.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w szeregu opinii wezwał Radę do działania z większą odpowiedzialnością oraz przyjęcia bardziej konstruktywnego podejścia opartego na pogłębionej współpracy (enhanced co-operation). Coraz pilniejszą sprawą staje się to, aby Unia Europejska posiadała odpowiednie, wspólne prawodawstwo umożliwiające zarządzanie imigracją w sposób zgodny z prawem i przejrzysty.

4.6 EKES sporządził kilka projektów opinii (<sup>2</sup>), w których zachęca Unię Europejską do przyjęcia polityki zapewniającej właściwe podejście do imigracji zarobkowej poprzez odpowiednie kanały prawne, zapobieganie nieuregulowanej imigracji i nielegalnemu przemytowi ludzi.

4.7 W związku z powyższym, zatwierdzenie dyrektywy w sprawie warunków wjazdu, zamieszkania, oraz dostępu do zatrudnienia przez imigrantów, opartej na propozycji Komisji (<sup>3</sup>), która również uwzględnia opinię EKES (<sup>4</sup>), jest obecnie sprawą, którą należy się zająć w trybie pilnym.

4.8 Rada Europejska w Salonikach przyjęła z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia (<sup>5</sup>), który przewiduje w najbliższych latach wzrost migracji do Unii Europejskiej z przyczyn zarobkowych oraz stwierdza, że w związku z tym konieczne będą stosowne przepisy, umożliwiające zarządzanie imigracją w odpowiednich ramach prawnych. Komisja stwierdza również, że potrzebna będzie polityka integracyjna w odniesieniu do populacji migrującej, która podejmie próby zlikwidowania wszelkich form wyzysku i dyskryminacji.

(<sup>1</sup>) Już w roku 1994 Komisja w swojej Białej Księdze o europejskiej polityce społecznej (COM(1994)333 final) zalecała, aby Państwa Członkowskie ratyfikowały konwencję.

(<sup>2</sup>) Patrz opinie EKES w sprawie łączenia rodzin, Dz. U. C 204 z 18 lipca 2000 r. i Dz. U. C 241 z 7 października 2002 r.; w sprawie komunikatu Komisji w sprawie polityki imigracyjnej Wspólnoty, Dz. U. C 260 z 17 września 2001 r.; w sprawie statusu mieszkańców długoterminowych, Dz. U. C 36 z 8 lutego 2002 r.; w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych, Dz. U. C 80 z 3 kwietnia 2002 r.; w sprawie wspólnej polityki w stosunku do nielegalnej imigracji, Dz. U. C 149 z 21 czerwca 2002 r.; w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach nauki, szkolenia zawodowego lub wolontariatu, Dz. U. C 133 z 6 czerwca 2003 r.; oraz o dostępie do obywatelstwa Unii Europejskiej, Dz. U. C 208 z 3 września 2003 r.

(<sup>3</sup>) Dz. U. C 332 z 27 listopada 2001 r.

(<sup>4</sup>) Opinia EKES w Dz. U. C 80 z 3 marca 2002 r. (sprawozdawca Pariza Castaños)

(<sup>5</sup>) Komunikat Komisji COM(2003) 336 final i opinia EKES w Dz. U. C 80 z 30 marca 2004 r. (sprawozdawca Pariza Castaños)

4.9 Niektóre z krajowych przepisów prawnych w sprawie imigracji nie w pełni odpowiadają stosowanym międzynarodowym konwencjom praw człowieka, a niektóre dyrektywy europejskie (na przykład w sprawie łączenia rodzin) są nawet uważane przez pewne organizacje pozarządowe oraz Parlament Europejski za sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka. EKES twierdzi, że istniejące konwencje międzynarodowe w sprawie praw człowieka, jak również Karta Praw Podstawowych UE, powinny stanowić podstawę dla całej europejskiej struktury legislacyjnej w sprawie imigracji.

## 5. Globalne wartości Unii Europejskiej

5.1 W ostatnich czasach Stany Zjednoczone wykształciły jednostronne podejście do zarządzania sprawami międzynarodowymi. W wyniku tej sytuacji cały system Organizacji Narodów Zjednoczonych stanął w obliczu poważnych problemów. W konsekwencji tego jedyny obecnie istniejący system umożliwiający wielostronne rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych oparte na współpracy jest zagrożony.

5.2 Unia Europejska, aczkolwiek z wielkimi trudnościami, przygotowuje własną, wspólną politykę zagraniczną, w której Organizacja Narodów Zjednoczonych będzie odgrywać kluczową rolę. Przyszły Traktat Konstytucyjny skonsoliduje ten mandat w zakresie polityki zewnętrznej jako jedno z zadań Wspólnoty.

5.3 Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej oparte są na wielostronności i aktywnym kompromisie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. W niedawno opublikowanym dokumencie (<sup>6</sup>), Komisja Europejska stwierdza, że: „Wyzwanie stojące obecnie przed ONZ jest jasne: „światowe rządy” będą słabe, jeśli wielostronne instytucje nie będą w stanie zapewnić efektywnego wdrożenia swoich decyzji i norm – czy to w sferze „polityki na wysokim szczeblu” związanej z międzynarodowym pokojem i bezpieczeństwem, czy też w zakresie praktycznego realizowania zobowiązań podjętych na ostatnich konferencjach ONZ w sferze społecznej, ekonomicznej, czy też środowiska naturalnego. Na UE spoczywa szczególna odpowiedzialność w tych kwestiach. Z jednej strony, UE uczyniła wielostronność stałą zasadą w swoich kontaktach zewnętrznych. Z drugiej zaś strony, powinna służyć jako wzór dla innych w realizacji – a nawet przekraczaniu – swoich międzynarodowych zobowiązań.

5.4 Globalizacja stwarza nowe możliwości i nowe problemy dla globalnego systemu decyzyjnego (global governance) (<sup>7</sup>). Obecnie migracja stanowi główny problem tak dla samych imigrantów, jak i dla krajów ich pochodzenia oraz państw przyjmujących. Wyzwanie, przed którym stajemy, to przekształcenie tych problemów w możliwości dla wszystkich: imigrantów, ich krajów pochodzenia oraz państw, do których napływają. Wielostronność i międzynarodowa współpraca są drogą do ukształtowania dobrego globalnego systemu decyzyjnego (good global governance), systemu przepisów i instytucji ustanowionych przez społeczność międzynarodową i powszechnie uznawanych.

(<sup>6</sup>) COM(526) 2003, „Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych: Wybór wielostronności”.

(<sup>7</sup>) Globalizacja – jedyna opcja dla najsłabszych.

5.5 Jak powiedział Kofi Annan, Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych w Parlamencie Europejskim 29 stycznia 2004 r., międzynarodowa współpraca jest najlepszym sposobem na radzenie sobie z rosnącą międzynarodową migracją w nadchodzących latach. „Tylko poprzez współpracę –dwustronną, regionalną i globalną – możemy zbudować partnerstwo pomiędzy państwami będącymi odbiorcą i dawcą w interesach obu stron; wykorzystywać możliwe innowacje w celu uczynienia migracji bodźcem do rozwoju; skutecznie zwalczać przemytników i handlarzy ludźmi; oraz osiągać porozumienie co do wspólnych standardów traktowania imigrantów oraz zarządzania migracją”.

5.6 Europa jest obszarem wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka dla każdego. Aby umocnić te wartości w przyszłości, wszystkie Państwa Członkowskie UE muszą ratyfikować międzynarodowe konwencje chroniące te podstawowe prawa człowieka, a ich zasady prawne muszą być zawarte w prawodawstwie Wspólnoty oraz narodowym.

5.7 Artykuł 7 projektu Konstytucji Europejskiej opowiada się za przystąpieniem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. EKES popiera ten krok; EKES popiera również włączenie do Konstytucji Karty Praw Podstawowych Unii, która stworzy wspólny mianownik dla wszystkich ludzi w Unii.

5.8 Te wartości muszą stać się również integralnym elementem stosunków międzynarodowych Unii. Europa musi propagować utworzenie wspólnego organu sądowego na rzecz

ogólnoświatowej ochrony podstawowych praw wszystkich ludzi, niezależnie od pochodzenia i miejsca zamieszkania, na podstawie międzynarodowych konwencji przygotowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych.

## 6. Propozycja EKES

6.1 Zgodnie z przygotowanymi opiniami na temat europejskiej polityki imigracyjnej i w poparciu opinii Parlamentu Europejskiego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie zachęcić Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do ratyfikowania międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie z dniem 1 lipca 2003 r.

6.2 EKES wzywa Przewodniczącego Komisji oraz państwo obecnie sprawujące przewodnictwo w Radzie do podjęcia niezbędnych politycznych inicjatyw w celu zapewnienia, że Państwa Członkowskie ratyfikują tę konwencję w ciągu najbliższych 24 miesięcy oraz że Unia Europejska również ratyfikuje konwencję, gdy Traktat Konstytucyjny da jej uprawnienia do podpisywania umów międzynarodowych. Celem ułatwienia ratyfikacji, Komisja powinna przeprowadzić analizę przepisów narodowych oraz ustawodawstwa Wspólnoty w odniesieniu do konwencji. Ponadto, partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyłączą się do EKES i Komisji w kampanii na rzecz ratyfikacji.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

*Przewodniczący*

*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego*

Roger BRIESCH

---