

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o „Mednarodni konvenciji o migrantih“**

(2004/C 302/12)

Dne 29. januarja 2004 se je Evropski ekonomsko-socialni odbor odločil, da v skladu s členom 29(2) svojega Poslovnika, pripravi mnenje o Mednarodni konvenciji o migrantih.

Skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, ki je bil odgovorna za pripravo dela Odbora v zvezi z navedeno tematiko, je sprejel mnenje dne 14. junija 2004. Poročevalec je bil g. Pariza Castaños.

Na svojem 410. plenarnem zasedanju dne 30. junija in 1. julija 2004 (seja z dne 30. junija 2004) je Evropski ekonomsko-socialni odbor sprejel naslednje mnenje z 162 glasovi za, 3 glasovi proti in 11 vzdržanimi.

**1. Uvod**

1.1 Konvencijo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela v svoji resoluciji št. 45/158 z dne 18. decembra 1990. Začela je veljati 1. julija 2003 po tem, ko jo je ratificiralo prvih 20 držav. Do sedaj je konvencijo <sup>(1)</sup> ratificiralo 25 držav. Kot taka je popolnoma izvršljiva mednarodna pogodba, ki jo morajo podpirati državne stranke.

1.2 Namen konvencije je zaščititi človekove pravice in dostojanstvo ljudi po vsem svetu, ki se izselijo zaradi ekonomskih razlogov ali razlogov, povezanih z zaposlovanjem, s pomočjo ustrezne zakonodaje in dobre nacionalne prakse. Skupna podlaga za takšno mednarodno zakonodajo o migracijski politiki bi morala biti spodbujanje demokracije in človekovih pravic. Konvencija prav tako zagotavlja ravnotežje med različnimi situacijami tako v državah porekla kot tudi v državah gostiteljicah.

1.3 Ta konvencija je ena od sedmih mednarodnih pogodb Združenih narodov, ki urejajo človekove pravice. Konvencija ugotavlja, da je določene temeljne človekove pravice, kot so določene v Splošni deklaraciji človekovih pravic, treba mednarodno zavarovati za vse delavce migrante in njihove družine. Konvencija na izčrpno in splošno kodificira pravice delavcev migrantov in njihovih družin na podlagi načela enakosti obravnave. Določa tiste pravice, ki jih je treba zagotoviti priseljencem, ki so v zakoniti in nezakoniti situaciji, pri čemer določa minimalne standarde zaščite glede civilnih, ekonomskih, političnih, socialnih in zaposlitvenih pravic in priznava, da morajo delavci migranti imeti temeljne pravice, ki so zagotovljene v mednarodnih pravilih.

1.4 Ta konvencija nadalje razvija prejšnje konvencije organizacije ILO <sup>(2)</sup> z razširjanjem pravnega okvirja za celotno priseljivanje po vsem svetu, pri čemer pospešuje pravično obrav-

navo priseljencev in si prizadeva preprečiti izkoriščanje izrednih priseljencev. Proces migracije obravnava kot celoto, vse od izobraževanja, izbora, odhoda, tranzita in bivanja v državi zaposlitve do vrnitve v državo porekla in reintegracije v državi porekla.

1.5 Posamezne države so odgovorne za upravljanje migracijskih tokov. EESO podpira stališče generalnega sekretarja Združenih narodov in zagovarja boljše dvostransko, regionalno in mednarodno sodelovanje med državami porekla in državami gostiteljicami. Konvencija niti ne spodbuja niti ne upravlja migracijskih tokov, ampak raje želi zagotoviti splošno priznanje temeljnih človekovih pravic in okrepiti njihovo zaščito po vsem svetu.

1.6 Konvencija obravnava možne administrativne položaje migrantov na različne načine: vsem posameznikom zagotavlja varovanje njihovih temeljnih človekovih pravic z uporabo daljnosežnih pravic zakonitim priseljencem.

1.7 S to konvencijo so mednarodna skupnost in Združeni narodi znova poudarili svojo željo, da se izboljša sodelovanje med državami, da se prepreči in zares izkorenini trgovina s priseljenci in tajno zaposlovanje priseljencev, ki so v nezakonitem položaju, kot tudi da se razširi zaščita temeljnih človekovih pravic priseljencev na ves svet <sup>(3)</sup>.

**2. Pravice priseljencev**

2.1 Konvencija želi zagotoviti enako obravnavo in enake zakonske pogoje tako za delavce priseljence kot tudi za nacionalne delavce. To pomeni:

— preprečevanje nečloveških življenjskih in delovnih razmer, fizičnega in spolnega nasilja in ponižujočega obravnavanja, vključno s suženjstvom (členi 10, 11, 25, 54);

<sup>(1)</sup> Azerbajdžan, Belize, Bolivija, Bosna in Hercegovina, Burkina Faso, Cape Verde, Kolumbija, Ekvador, Egipt, El Salvador, Gana, Gvatemala, Gvineja, Kirgistan, Mali, Meksiko, Maroko, Filipini, Senegal, Sejšeli, Šri Lanka, Tadžikistan, Vzhodni Timor, Uganda, Urugvaj.

<sup>(2)</sup> Konvencija št. 97 iz leta 1949 in Konvencija št. 143 iz leta 1975.

<sup>(3)</sup> Glede na Mednarodno organizacijo za migracije trenutno živi 175 milijonov ljudi v državi, ki ni njihova država rojstva ali državljanstva.

- zavarovanje pravic priseljencev glede svobode misli, izražanja in vere (člena 12 in 13);
- priznanje pravic priseljencev glede zasebnosti in osebne varnosti (členi 14, 15, 16);
- vzpostavitev dostopa do učinkovite pravne pomoči s poštnimi pravnimi postopki, ki zagotavljajo pravico do enakosti pred zakonom in pravico nediskriminacije in med katerimi se uporabljajo ustrezni pravni postopki za delavce priseljence ter se zagotovijo storitve tolmačenja (členi 18, 19, 20);
- zavarovanje dostopa priseljencev do informacij o njihovih pravicah (člena 33 in 37);
- zavarovanje enakega dostopa do izobraževanja in socialnih storitev za vse priseljence (členi 27, 28, 30, 43 do 45, 54);
- priznavanje pravice priseljencev, da se pridružijo sindikatom in v njih delujejo (členi 26 in 40).

2.2 Konvencija prav tako določa, da morajo priseljenci imeti pravico, da ohranijo stike z njihovo državo porekla. To pomeni:

- zagotavljanje, da se priseljenci lahko vrnejo v svojo državo porekla, če tako želijo, in omogočanje, da prihajajo na občasne obiske in ohranjajo kulturne vezi (členi 8, 31, 38);
- zavarovanje političnega sodelovanja priseljencev v njihovi državi porekla (členi 41, 42);
- zaščita pravic priseljencev do prenosa dohodka v njihovo državo porekla (členi 32, 46, 48);

2.3 Konvencija temelji na temeljnem načelu zagotavljanja minimalne ravni varstva vsem priseljencem. Obravnava dve možni situaciji, v katerih se delavci priseljenci lahko znajdejo (redni in izredni), pri čemer določa vrsto daljnosežnih pravic legalnim priseljencem in priznava nekaj temeljnih pravic nelegalnim priseljencem.

2.4 Konvencija predlaga, da se sprejmejo vse pobude, da se izkorenini nelegalno priseljevanje, predvsem z odpravo zavajajočih informacij, ki se uporabijo za privabljanje ljudi v nelegalno priseljevanje in z upoštevanjem sankcij za trgovce in delodajalce, ki dajejo delo priseljencem brez dokumentov.

2.5 Konvencija vzpostavlja Odbor za zaščito pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin, ki se sestoji iz desetih strokovnjakov, ki jih imenujejo države pogodbenice in ki bodo nadzorovali uporabo konvencije.

### 3. Zahodne države še vedno niso ratificirale konvencije

3.1 Mednarodno priseljevanje je posledica velike ekonomske in socialne neenakosti med bogatimi državami severa in državami v razvoju. Ta neenakost se pogloblja v današnjem vedno bolj globaliziranem ekonomskem sistemu. In še to, da je velika večina držav, ki so doslej ratificirale konvencijo, držav porekla priseljencev. Države članice Evropske unije, Združene države Amerike, Kanada, Avstralija, Japonska in preostale države zahodnega sveta, ki so gostiteljice velikega števila priseljencev <sup>(1)</sup>, še niti niso ratificirale niti podpisale konvencije <sup>(2)</sup>.

3.2 Evropska unija, ki je za vzpostavitev mednarodnih pravil na množici področij (v mednarodni trgovini znotraj STO, v okolju s pomočjo Kjota itd.), mora prav tako zagotoviti, da se zaščitijo temeljne pravice priseljencev s takšnimi mednarodnimi normami.

### 4. Politika priseljevanja znotraj Evropske unije

4.1 Evropska unija je območje, kjer se človekove pravice spoštujejo, so zaščitene in kjer se uporablja večina mednarodnih pravnih instrumentov Združenih narodov. Evropska unija ima na tem področju prav tako svoje instrumente, kot sta Evropska konvencija o človekovih pravicah in Listina o človekovih pravicah.

4.2 Evropska unija je prav tako razvila vrsto pravnih instrumentov za boj zoper diskriminacijo <sup>(3)</sup>. Kljub temu so različni strokovnjaki, vključno z Evropskim centrom za spremljanje in nadzorovanje rasizma in ksenofobije <sup>(4)</sup>, poročali o diskriminaciji, ki so jo doživljali migranti v smislu njihovih delovnih razmer.

<sup>(1)</sup> 55 % svetovnih priseljencev živi v Severni Ameriki ali zahodni Evropi.

<sup>(2)</sup> Države podpisnice, ki po izrazile željo, da se konvenciji v prihodnje pridružijo, kot so Čile, Bangladeš, Turčija, Komori, Gvineja Bisau, Paragvaj, Sao Tome in Principe, Sierra Leone in Togo.

<sup>(3)</sup> Direktiva 2000/43 in Direktiva 2000/78.

<sup>(4)</sup> Glej Poročilo „Migranti, manjšine in zaposlitev: Izključitev in diskriminacija v 15 državah članicah Evropske unije“, oktober 2003.

4.3 Od Evropskega sveta v Tampereju je Evropska unija v procesu priprave skupne zakonodaje, ki ureja azil in priseljevanje. Svet v Tampereju je določil trdno politično podlago, ki omogoča Evropski uniji, da uskladi svojo zakonodajo o priseljevanju in azilu ter da izboljša sodelovanje s tretjimi državami, da tako bolje upravlja migracijske tokove. Nadalje je bilo v Tampereju doseženo soglasje glede potrebe, da se zagotovi poštena obravnava za vse posameznike ter da se razvijejo politike, ki spodbujajo integracijo in preprečujejo diskriminacijo.

4.4 Komisija je pripravila številne predloge zakonodaje, ki pa so znotraj Sveta naleteli na močan odpor<sup>(1)</sup>. Štiri leta kasneje so rezultati skromni: sprejeta zakonodaja je nerazveseljiva in se je bistveno oddaljila od ciljev iz Tampereja, predlogov Komisije, mnenja Parlamenta in stališča EESO. Sedanji sistem, ki se uporablja znotraj Sveta za sprejem pogodb, dopušča zaviranje predlogov. Skupaj z vedenjem nekaterih vlad pa to otežuje doseganje soglasja.

4.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor je pozval Svet z vrsto mnenj, da ukrepa z večjo odgovornostjo in da sprejme bolj konstruktivni pristop, ki temelji na okrepljenem sodelovanju. Za Evropsko unijo postaja vedno bolj nujno, da ima ustrezno skupno zakonodajo, ki ji omogoča, da priseljevanje ureja na praven in transparenten način.

4.6 EESO je pripravil osnutke več mnenj<sup>(2)</sup>, v katerih poziva Evropsko unijo, da sprejme usmeritev, ki bo zagotovila, da se ekonomsko priseljevanje obravnava po veljavnih pravnih poteh, da se prepreči nezakonito priseljevanje in da se prepreči nelegalna trgovina z ljudmi.

4.7 V skladu z zgoraj povedanim je nujno sprejetje direktive o pogojih vstopa, bivanja in dostopa do zaposlitve priseljencev, ki temelji na predlogu Komisije<sup>(3)</sup>, in upošteva mnenje EESO<sup>(4)</sup>.

4.8 Evropski svet v Solunu je ugodno sprejel sporočilo Komisije o priseljevanju, integraciji in zaposlovanju<sup>(5)</sup>, v katerem je predvideno, da se bo migracija delavcev v Evropsko unijo bistveno povečala v prihodnjih letih in da bo zato potrebna primerna zakonodaja, ki bo omogočala, da se bo priseljevanje urejalo znotraj pravnega okvirja. Komisija prav tako ugotavlja, da bodo potrebne politike vključevanja, ki bodo posvečene migrantski populaciji in ki si bodo prizadevale za odpravo vseh oblik izkoriščanja in diskriminacije.

(1) Že leta 1994 je Komisija v svoji Beli knjigi o evropski socialni politiki (COM(1994) 333 final) državam članicam predlagala ratifikacijo konvencije.

(2) Glej mnenja EESO o ponovni združitvi družin, UL C 204 z dne 18.7.2000 in UL C 241, 7.10.2002; o sporočilu Komisije o politiki priseljevanja Skupnosti, UL C 260, 17.9.2001; o statusu dolgoročnih prebivalcev, UL C 36, 8.2.2002; o pogojih za vstop in bivanje z namenom plačane zaposlitve, UL C 80, 3.4.2002; o skupni politiki nelegalnega preseljevanja, UL C 149, 21.6.2002; o pogojih vstopa in bivanja za namen šolanja, poklicnega usposabljanja ali prostovoljnega dela, UL C 133, 6.6.2003; in o dostopu do državljanstva Evropske unije, UL C 208, 3.9.2003.

(3) Glej UL C 332 z dne 27.11.2001.

(4) Mnenje EESO v UL C 80, 3.4.2002 (poročevalec g. Pariza Castaños).

(5) Sporočilo Komisije KOM(2003) 336 končna verzija in mnenje EESO v UL C 80 z dne 30.03.2004 (poročevalec g. Pariza Castaños).

4.9 Marsikatera nacionalna zakonodaja o priseljevanju ne ustreza v celoti veljavnim mednarodnim konvencijam o človekovih pravicah in različne nevladne organizacije ter Evropski parlament so celo mnenja, da je nekaj evropskih direktiv (npr. o ponovni združitvi družin) v nasprotju s temeljnimi človekovimi pravicami. EESO meni, da so obstoječe mednarodne konvencije o človekovih pravicah kot tudi Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah podlaga za celotno evropsko zakonodajno strukturo glede priseljevanja.

## 5. Globalne vrednote Evropske unije

5.1 Nedavno so Združene države začele razvijati enostranski pristop upravljanja mednarodnih zadev. Celotni sistem Združenih narodov se srečuje z resnimi težavami, ki so posledica tega stanja. Posledično je ogrožen edini sistem, ki trenutno obstaja, znotraj katerega se iščejo mednarodne rešitve za večstranske rešitve mednarodnih konfliktov in ki temelji na sodelovanju.

5.2 Evropska unija, četudi z veliko težavo, pripravlja lastno skupno zunanjo politiko, znotraj katere bodo Združeni narodi imeli pomembno vlogo. Prihodnja ustanovna pogodba bo utrdila to pooblastilo za vodenje zunanje politike kot ene od nalog Skupnosti.

5.3 Zunanji odnosi Evropske unije temeljijo na multilateralizmu in aktivnem sporazumu z Združenimi narodi. V zadnjem dokumentu<sup>(6)</sup> je Evropska komisija izjavila, da: „Izziv, s katerim se srečujejo ZN, je jasen: 'globalno vodenje' bo ostalo šibko, če večstranske institucije ne bodo zagotovile učinkovitega izvajanja njihovih odločb in norm – bodisi v sferi 'visoke politike' mednarodnega miru in varnosti bodisi v praktičnem izvajanju obveznosti, ki so bile prevzete na zadnjih konferencah ZN na socialnih, gospodarskih in okoljskih področjih. EU ima v tem smislu posebno odgovornost. Po eni strani je multilateralizem stalno načelo njenih zunanjih odnosov. Po drugi strani bi lahko služila in bi morala služiti kot model drugim pri izvajanju – in tudi prek tega – svojih mednarodnih obveznosti“.

5.4 Globalizacija ustvarja nove možnosti in nove težave za globalno vodenje<sup>(7)</sup>. Trenutno migracija povzroča veliko težav tako za same migrante kot tudi državam porekla in državam gostiteljicam. Izziv, s katerim se srečujemo, je preoblikovati te težave v priložnosti za vse, za migrante, za države porekla in države gostiteljice. Multilateralizem in mednarodno sodelovanje sta pot k dobremu globalnemu vodenju, k sistemu pravil in institucij, ustanovljenih s strani mednarodne skupnosti in priznanih po vsem svetu.

(6) KOM(526) 2003, „Evropska unija in Združeni narodi: izbira multilateralizma“.

(7) Glej informacijsko poročilo CES 326/2001 o „Soočanju z globalizacijo – edina izbira za najbolj občutljive“.

5.5 Kot je dejal generalni sekretar Združenih narodov Kofi Annan v Evropskem parlamentu 29. januarja 2004, je mednarodno sodelovanje najboljši pristop za reševanje rastoče mednarodne migracije v prihodnjih letih. „Samo s sodelovanjem – dvostranskim, regionalnim in globalnim – lahko gradimo partnerstva med državami prejemnicami in pošiljateljicami, ki so v interesu vseh, raziskujemo inovacije, da bi migracije postale vodilo razvoja, se učinkovito bojujemo s tihotapci in trgovci; in se lahko dogovorimo o skupnih standardih za ravnanje s priseljenci in upravljanje migracije“

5.6 Evropa je območje svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic vseh ljudi. Da bi okrepili te vrednote v prihodnosti, morajo vse države članice EU ratificirati mednarodne konvencije, ki ščitijo te temeljne človekove pravice in njihovo pravne smernice morajo biti vključene tako v zakonodajo Skupnosti kot tudi v nacionalne zakonodaje.

5.7 Člen 7 osnutka Ustave Evrope zagovarja pristop Evropske unije k Evropski konvenciji za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin. EESO to podpira. EESO prav tako podpira vključitev Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v Ustavo, ki bo ustvarila skupno podlago za pravice vseh ljudi znotraj Unije.

5.8 Te vrednote morajo prav tako postati sestavni del zunanjih odnosov Unije. Evropa mora spodbujati oblikovanje

novega skupnega sodnega organa za svetovno zaščito temeljnih pravic vseh ljudi, ne glede na nacionalno poreklo in kraj bivanja, na podlagi mednarodnih konvencij, pripravljenih s strani Združenih narodov.

## 6. Predlog EESO

6.1 Skladno z mnenji, ki jih je odbor izdelal na podlagi evropske politike priseljevanja, in v podporo mnenja Evropskega parlamenta bo Evropski ekonomsko-socialni odbor države članice Evropske unije spodbujal, da ratificirajo mednarodno konvencijo o zaščiti pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin, ki jo je generalna skupščina Združenih narodov potrdila v resoluciji št. 45/158 z dne 18. decembra 1990 in ki je začela veljati 1. julija 2003.

6.2 EESO poziva predsednika Komisije in sedanjega predsednika Sveta, da se zavzameta za potrebne politične iniciative, da se zagotovi, da države članice ratificirajo to konvencijo v prihodnjih 24 mesecih in da tudi EU ratificira konvencijo, takoj ko bo s ustavno pogodbo pooglašena do podpisanja mednarodnih sporazumov. Da bi pospešila ratifikacijo, mora Komisija izvesti študijo, v kateri naj bi analizirali nacionalne zakonodaje in zakonodajo Skupnosti v zvezi s konvencijo. Razen tega bodo socialni partnerji in druge organizacije civilne družbe podpirali EESO in Komisijo pri njihovih prizadevanjih.

Bruselj, 30. junij 2004

*Predsednik*

*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*

Roger BRIESCH

---