

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Nemzetközi Bevándorlási Egyezmény”

(2004/C 302/12)

2004. január 29-én, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elhatározta, hogy Működési Szabályzata 29. §. (2) cikkének értelmében véleményt készít a következő témáról: „Nemzetközi Bevándorlási Egyezmény”.

A „Foglalkoztatáspolitikai, Szociálpolitikai, Állampolgárság” Szekció, amely a tárgyi bizottsági munka előkészítésének felelőse, a véleményt elfogadta 2004. június 14-én. A téma előadója PARIZA CASTAÑOS úr volt.

A 2004. június 30-án és július 1-jén tartott, 410. plenáris ülésén (a június 30-i ülésen), az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az alábbi véleményt 162 igen, 3 nem szavazattal, és 11 tartózkodás mellett elfogadta.

1. Bevezetés

1.1 A külföldön dolgozók és családtagjai jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményt az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1990. december 18-i 45/158. sz. határozatával fogadta el. Az egyezmény 2003. július 1-jén lépett hatályba, miután 20 tagállam ratifikálta. Azóta összesen 25 állam ratifikálta az egyezményt⁽¹⁾. Ennek következtében, teljes hatályú nemzetközi szerződés lett, amelyet az aláíró államoknak, mint feleknek be kell tartani.

1.2 Az egyezmény célja, hogy megfelelő törvényhozási eszközökkel és a jó nemzeti gyakorlat eszközeivel a világ minden pontján védje az emberi jogait és méltóságát azoknak a személyeknek, akik külföldre távoznak gazdasági vagy foglalkoztatási okokból. A kivándorlási politikáról szóló nemzetközi jogalkotás közös alapja a demokrácia előmozdítása és az emberi jogok védelme. Az Egyezmény garantálja is egyben a származási és a befogadó ország különböző szituációinak egyensúlyát.

1.3 Ez az egyezmény egyike annak a hét nemzetközi, az Egyesült Nemzetek által elfogadott szerződésnek, amelyek az emberi jogokra vonatkoznak. Elismeri, hogy egyes, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában meghatározott alapvető emberi jogokat garantálni kell valamennyi külföldön dolgozó személy és családja számára. Átfogó és egyetemes jelleggel kodifikálja ezen dolgozók és családjaik jogait az egyenlő elbánás elve alapján. Felsorolja azokat a jogokat, amelyeket meg kell adni a bevándorlók részére, akár törvényes, akár tiltott úton érkeztek, meghatározza védelmük minimális normáit polgári, gazdasági, politikai, szociális és munkajogi értelemben, és elismeri, hogy a bevándorló munkások részére biztosítani kell a nemzetközi jogszabályok által védett alapvető jogokat.

1.4 Az egyezmény továbbá kiterjed az ILO korábbi egyezményeire⁽²⁾ és a jogi kereteket kiterjeszti világszerte minden bevándorlásra, elősegíti a bevándorlókkal való méltányos elbá-

nást és igyekszik megakadályozni az illegális bevándorlók kizsákmányolását. Az egész bevándorlási folyamatra kiterjed: oktatás, kiválasztódás, indulás, átutazás, a befogadó országban való tartózkodás, visszatérés és újra berendezkedés a származási országban.

1.5 A kivándorlási hullámok kezeléséért az egyes államok felelősek. Az EGSzB, az Egyesült Nemzetek Szervezete Főtitkára egyetértésével, támogatja a jobb kétoldalú, regionális és nemzetközi kooperációt a származási és a befogadó országok között. Az egyezménynek nem célja elősegíteni vagy kezelni a bevándorlási folyamatokat, inkább az alapvető emberi jogok világszerte való elismerését és nemzetközi védelmének megerősítését igyekszik garantálni.

1.6 Az egyezmény a bevándorlók lehetséges adminisztratív szituációit többféleképpen értékeli: mindenki számára garantálja az alapvető emberi jogai védelmét, és további jogokat juttat a törvényes bevándorlók számára.

1.7 Az egyezmény révén a nemzetközi közösség és az Egyesült Nemzetek Szervezete azon óhaját fejezi ki, hogy javítani kívánja az államok közti együttműködést az illegális bevándorlók csempészetének és rejtett foglalkoztatásának megelőzésére és gyökeres kiirtására, és a bevándorlók alapvető emberi jogainak védelmének kiterjesztésére az egész világon⁽³⁾.

2. A bevándorlók jogai

2.1 Az egyezmény a bevándorló munkások számára egyenlő elbánást és ugyanazokat a jogi feltételeket kívánja garantálni, mint a helyi munkások számára. Ez az alábbiakat foglalja magában:

– az emberhez nem méltó élet- és munkafeltételek megakadályozása, a fizikai és szexuális erőszak és a megalázó bánásmód, beleértve a rabszolgaságot is (10., 11., 25., 54. §§.);

⁽¹⁾ Azerbajdzsán, Belize, Bolívia, Bosznia-Hercegovina, Burkina Faso, Zöldfoki szigetek, Kolumbia, Egyiptom, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kirgisztán, Mali, Marokkó, Mexikó, Uganda, Fülöp-szigetek, Szenegál, Seychelles-szigetek, Sri Lanka, Tadzsiszisztán, Timur Leste és Uruguay.

⁽²⁾ Az 1949. évi 97. sz. Egyezmény és az 1975. évi 143. sz. Egyezmény.

⁽³⁾ A Nemzetközi Bevándorlási Szervezet szerint jelenleg 175 millióan élnek más országban, mint ahol születtek, vagy amelynek állampolgárai.

- a bevándorlók számára garantálni a véleménynyilvánítási-, szólás- és vallásszabadságot (12., 13. §§.);
- a bevándorlók magánélethez és személyes biztonságához fűződő jogainak elismerése (14., 15., 16. §§.);
- egyenlő bánásmódot jogi eljárások során: tisztességes jogi eljárásokat és tolmácsolási szolgáltatást biztosítani a számukra (18., 19., 20. §§.);
- garantálni, hogy hozzáférhessenek a jogaikat érintő információkhoz (33., 37. §§.);
- egyenlő hozzáférés garantálása az oktatási és szociális ellátáshoz (27., 28., 30., 43.-45., 54. §§.);
- a bevándorlók szakszervezetbe tömörülési és részvételi jogának elismerése (26., 40. §§.).

2.2 Az egyezmény rendelkezik a szülőfölddel való kapcsolattartás jogáról is. Ez az alábbiakat foglalja magában:

- annak biztosítása, hogy a bevándorlók, ha akarják, visszatérhessenek hazájukba, ezen kívül lehetővé tenni számukra az alkalmankénti hazalátogatást és a kulturális kapcsolatok fenntartását (8., 31., 38. §§.);
- garantálni kell, hogy a bevándorlók származási országuk politikai életében részt vehessenek (41., 42. §§.);
- védeni kell a bevándorlóknak azt a jogát, hogy jövedelmeiket származási országukba hazautalhassák (32., 46., 48. §§.).

2.3 Az egyezmény arra az alapelvre helyezkedik, hogy valamennyi bevándorló számára biztosítani kell egy minimális szintű védelmet. A bevándorlók helyzetének mindkét lehetőségét figyelembe veszi (legális és illegális), további jogokat állapít meg a törvényes bevándorlók részére és elismer bizonyos alapvető jogokat az illegális bevándorlók számára.

2.4 Az egyezmény célja, hogy kezdeményezések jöjjenek létre az illegális bevándorlás visszaszorítására, és főleg azoknak a félrevezető információknak a megszüntetésére, amelyek az embereket illegális bevándorlásra csábítják; ezen kívül embercsempészek és illegális bevándorlókat dolgoztató munkáltatók elleni szankciók bevezetésére.

2.5 Felállítja a Bevándorló Munkások és Családtagjaik Jogvédő Bizottságát, mely tíz szakértőből áll, akiket a tagországoknak kell kinevezni, és akiknek a feladata az egyezmény végrehajtásának felügyelése.

3. A nyugati országok még mindig nem ratifikálták az egyezményt

3.1 A nemzetközi bevándorlás annak az óriási gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségnek a következménye, amely a gazdag északi és a fejlődő országok között áll fenn és ez az egyenlőtlenség csak egyre mélyül a globalizációval. Érdekes megfigyelni, hogy azon országok, melyek már ratifikálták a megállapodást, többségükben a bevándorlók származási országai. Sem az Európai Unió tagállamai, sem pedig az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Japán és a nyugati világ többi országa nem ratifikálta vagy nem írta alá⁽¹⁾ az egyezményt, holott ezek az országok fogadják be legnagyobb számban a bevándorlókat⁽²⁾.

3.2 Az Európai Uniónak, mely számos területen törekszik nemzetközi normák kialakítására (a nemzetközi kereskedelemért a WTO-n belül, a környezetvédelemért a Kiotói megállapodáson keresztül, stb.), arra is ügyelnie kell, hogy a bevándorlók alapvető jogait is biztosítsák hasonló nemzetközi normák.

4. Bevándorlási politika az Európai Unióban

4.1 Az Európai Unió az a térség, ahol az emberi jogokat garantálják és védik, és ahol az Egyesült Nemzetek Szervezetének legtöbb nemzetközi jogi eszközét is érvényesítik. Az Európai Uniónak magának is megvannak a maga eszközei ezen a területen, mint pl. az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény és az Alapvető Emberi Jogok Chartája.

4.2 Az Európai Unió ezen kívül kifejlesztett számos jogi eszközt a hátrányos megkülönböztetés visszaszorítására⁽³⁾. Ennek ellenére számos szakértő, beleértve az Európai Faj- és Idegengyűlöleti Monitoring Központot⁽⁴⁾, tett jelentést a bevándorlók hátrányos megkülönböztetéséről a munkahelyeken.

⁽¹⁾ A következő országok írták alá az egyezményt, ezzel kifejezve jövőbeli csatlakozási szándékukat: Chile, Bangladesh, Törökország, Comore-szigetek, Guinea-Bissau, Paraguay, Saint-Thomas-et-Prince, Sierra Leone, és Togo.

⁽²⁾ A világ bevándorlóinak 55 %-a él Észak-Amerikában és Nyugat-Európában.

⁽³⁾ 2000/43. sz. Irányelv és a 2000/78. sz. irányelv.

⁽⁴⁾ Lásd: „Bevándorlók, kisebbségek és foglalkoztatás: kirekesztés és diszkrimináció az Európai Unió 15 államában”, 2003. október.

4.3 Az Európai Tanács Tampere-i ülése óta, az Európai Unió részt vesz a menedéjogról és bevándorlásról szóló közös jogszabály előkészítésében. Tampere józan politikai alapot fektetett le, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy harmonizálja bevándorlási és menedékjog nyújtásának jogszabályait, és javítsa a kooperációt a harmadik világ országaival a bevándorlási hullámok jobb kezelését illetően. Továbbá, Tamperében konszenzust érték el abban, hogy garantálni szükséges mindenki részére a tisztességes bánásmódot, és, hogy olyan politikát kell kifejleszteni, amely elősegíti az integrációt és megelőzi a diszkriminációt.

4.4 A Bizottság számos törvényjavaslatot dolgozott ki, amelyek azonban jelentős ellenállásba ütköztek a Tanács kebelén belül⁽¹⁾. A Tampere-i ülés után eltelt négy év óta csak sovány eredmények születtek: az elfogadott jogszabály családást keltett és messze jár Tampere célkitűzéseitől, a Bizottság javaslataitól, a Parlament véleményétől és az EGSzB állásfoglalásától. A Tanácson belül a megállapodások elfogadására jelenleg alkalmazott rendszer lehetővé teszi a javaslatok blokkolását. Ez, kombinálva egyes kormányok magatartásával, igen nehézé teszi, hogy konszenzust lehessen elérni.

4.5 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság számos véleménnyel hívta fel a Tanács figyelmét arra, hogy nagyobb felelősséggel cselekedjen és a nagyobb együttműködésre alapozva sokkal konstruktívabban álljon a kérdéshez. Egyre növekvő mértékben szükségessé vált az Európai Unió számára, hogy megfelelő közös jogszabályai legyenek, melyekkel a bevándorlást jogszerűen és átlátható módon lehet kezelni.

4.6 Az EGSzB számos véleményt⁽²⁾ fogalmazott meg, melyekben sürgeti az Európai Uniót olyan politika elfogadására, amely biztosítja, hogy a gazdasági bevándorlást a megfelelő jogi mederbe tereljék, elejét vegyék az illegális bevándorlásnak és megállítsák az embercsempészetet.

4.7 A fentiek fényénél, a bevándorlók belépésének, állandó lakáshoz és munkához jutásának feltételeit szabályozó Irányelv elfogadása a Bizottság javaslata⁽³⁾, és az EGSzB véleménye⁽⁴⁾ alapján, sürgősen napirendre tűzendő kérdés lett.

4.8 Az Európai Tanács Thesszaloniki ülése üdvözölte a Bizottság közleményét a bevándorlásról, integrációról és foglalkoztatásról⁽⁵⁾, amelyben azt vetíti előre, hogy a munkaerő beáramlása az Európai Unióba jelentősen meg fog növekedni az elkövetkezendő években, és ezért megfelelő jogszabályok szükségesek ahhoz, hogy a bevándorlást jogi keretek között szabályozzák. A Bizottság azt is megállapította, hogy az integrációs politikának a bevándorló népességre kell koncentrálnia és arra, hogy célzottan szüntesse meg a kizsákmányolás és a hátrányos megkülönböztetés minden formáját.

⁽¹⁾ A Bizottság már 1994-ben javasolta a tagállamoknak az európai szociális politikáról szóló Fehér Könyvben az Egyezmény elfogadását. (COM(1994) 333 végleges)

⁽²⁾ Lásd az EGSzB véleményét a családintegrációról, HL C 204., 2000.7.18. és HL C 241., 2002.10.7.; a Bizottság közleményéről a Közös bevándorlási politikákra vonatkozóan, HL C 260., 2001.9.17.; a tartósan állandó lakhellyel rendelkezők jogállásáról, HL C 36., 2002.2.8.; a fizetett munkavállalás céljából történő belépésről és állandó otlakásról, HL C 80., 2002.4.3.; az illegális bevándorlás esetén követendő közös politikáról, HL C 149., 2002.6.21.; a felsőfokú tanulmányok, szakképzés, vagy önkéntes szolgálat céljából történő belépésről és állandó otlakásról, HL C 133., 2003.6.6.; és az Európai Unió állampolgárság elnyeréséről, HL C 208., 2003.9.3.

⁽³⁾ Vö. HL C 332., 2001.11.27.

⁽⁴⁾ Az EGSzB véleménye: HL C 80., 2002.4.3. (előadó: PARIZA CASTAÑOS úr).

⁽⁵⁾ A Bizottság COM(2003) 336 végleges közleménye és az EGSzB véleménye: HL C 80., 2004.3.30. (előadó: PARIZA CASTAÑOS úr).

4.9 Egyes nemzeti bevándorlási jogszabályok nincsenek teljesen összhangban a hatályos nemzetközi emberjogi egyezményekkel, és egyes Európai Irányelveket (például a családintegrációról szólót) egyes NGO-k (nem kormányzervek) és az Európai Parlament úgy tekintenek, mint amelyek ellentétesek az alapvető emberi jogokkal. Az EGSzB úgy ítéli meg, hogy a meglévő nemzetközi emberjogi egyezmények, valamint az EU Alapvető Emberi Jogok Chartája elegendő ahhoz, hogy reagáljon alapuljon a teljes európai bevándorlási jogszabályrendszer.

5. Az Európai Unió globális értékei

5.1 Újabban, az Egyesült Államok egy sajátos egyoldalú megközelítést fejlesztett ki a nemzetközi ügyek irányítására. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének teljes rendszere súlyos problémáknak néz elébe e miatt a helyzet miatt. A jelenleg létező kizárólagos rendszer eredményeként veszélybe került, ha ezen belül multilaterálisan kívánjuk megoldani a nemzetközi konfliktusokat, kooperációra alapozva.

5.2 Az Európai Unió, bár nagy nehézségek árán, de felvázolta közös külpolitikáját, amelyen belül az Egyesült Nemzetek Szervezetének lényeges szerepet szán. A jövőbeni Alkotmányozó Szerződés ezt a külpolitikai mandátumot úgy fogja megszilárdítani, mint a Közösség egyik feladatát.

5.3 Az Európai Unió külkapcsolatai a multilateralizmuson és az Egyesült Nemzetek Szervezetével való aktív kompromisszumon alapulnak. Egy nemrégiben kiadott dokumentumban⁽⁶⁾ az Európai Bizottság kijelentette, hogy: „Az a kihívás, amellyel az ENSZ-nek jelenleg szembe kell néznie, világos: a »globális uralkodás« gyanúja marad, ha a multilaterális intézmények képtelenek hatékonyan keresztülvinni döntéseiket és normáikat – legyen szó akár a »nagypolitikai« szféráról, a nemzetközi békéről és biztonságról, vagy azoknak a kötelezettségvállalásoknak a gyakorlati bevezetéséről, amelyeket az ENSZ konferenciája elvállalt a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi területen. Az EU-t különös felelősség terheli ebben a vonatkozásban. Egyrészt, a multilateralizmust külkapcsolatai állandó elvévé tette. Másrészt, ennek mintaként kell és kellene szolgálnia mások számára a nemzetközi kötelezettségeik bevezetésénél – sőt még azon túl is”.

5.4 A globalizáció új alkalmakat teremt és a globális kormányzás új problémáit veti felszínre⁽⁷⁾. Jelenleg, a bevándorlás jelenti a legnagyobb problémákat mind a bevándorlók, mind a származási és a befogadó országok számára. A kihívás, mellyel szembe kell néznünk, az, hogy ezeket a problémákat alkalmakká kell átalakítanunk mindenki számára, a bevándorlók, a származási országok és a befogadó országok számára egyaránt. A multilateralizmus és a nemzetközi kooperáció azok az utak, amelyek a jó globális uralkodáshoz, a nemzetközi közösség által létesített és mindenki által elismert jogszabályi és intézményrendszerhez vezetnek el.

⁽⁶⁾ COM(526) 2003, „Az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete: A multilateralizmus, mint választási lehetőség”.

⁽⁷⁾ „A globalizációval történő megbirkózás – az egyetlen választás a legsebezhetőbbek számára”.

5.5 Amint azt Koffi Annan, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Főtitkára kijelentette az Európai Parlamentben 2004. január 29-én, a nemzetközi kooperáció a legjobb megközelítés a jövő években egyre nagyobb mértékű nemzetközi bevándorlás kezelésére. „Csak kooperáció útján – legyen az bilaterális, regionális, vagy globális – tudunk partnerkapcsolatokat felépíteni a fogadó és küldő országok között úgy, hogy az mindenki érdekét szolgálja; tudunk felkutatni innovációkat, hogy a bevándorlás a fejlődés motorja lehessen; tudunk hatékonyan küzdeni az áru- és embercsempészek ellen; és közös normákban megállapodni a bevándorlókkal szembeni bánásmódról és a bevándorlás kezeléséről”.

5.6 Európa a szabadság, demokrácia és minden nép emberi jogai tiszteletben tartásának hazája. Annak érdekében, hogy ezeket az értékeket a jövőben erősítsük, az EU valamennyi Tagállamának ratifikálni kell azokat a nemzetközi egyezményeket, melyek ezeket az alapvető emberi jogokat védik, és jogelveiket bele kell építeni mind a Közösségi, mind a nemzeti jogszabályokba.

5.7 Az Európai Alkotmánytervezet 7. §-a támogatja, hogy az Európai Unió lépjen be az Emberi és Alapvető Szabadságjogok Védelmére létrejött Európai Egyezménybe. Az EGSzB is támogatja ezt. Az EGSzB azt is támogatja, hogy az Alkotmány szövegébe vegyék be az Unió Alapvető Emberi Jogok Chartáját, amely így közös alapot teremt minden nép jogai számára az Unión belül.

5.8 Ezeknek az értékeknek az Unió nemzetközi kapcsolatai elválaszthatatlan részévé kell válniuk. Európának elő kell

mozdítania egy közös jogi testület létrehozását, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete által elfogadott nemzetközi egyezmények segítségével védjék mindenki alapvető jogait világszerte, tekintet nélkül arra, hogy milyen nemzetből származik, és hol van az állandó lakóhelye.

6. Az EGSzB javaslata

6.1 Azokkal a véleményekkel összhangban, amelyeket az Európai bevándorlási politikával kapcsolatosan, az Európai Parlament véleményét támogatva fogalmazott meg, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság bízta az Európai Unió tagállamait a Bevándorlók és Csalátagjaik Jogvédelméről szóló Nemzetközi Egyezmény ratifikálására, melyet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése fogadott el 1990. december 18-i 45/158. sz. határozatával, és amely 2003. július 1-jén lépett hatályba.

6.2 Az EGSzB felszólítja a Bizottság Elnökét és a Tanács jelenlegi Elnökségét, hogy tegyék meg a szükséges politikai kezdeményezéseket, mellyel biztosítani lehet, hogy a tagállamok ratifikálják ezt az egyezményt az elkövetkezendő 24 hónap során, valamint az EU is, mihelyt az alkotmány szerződés lehetővé teszi számára nemzetközi egyezmények aláírását. A ratifikálás megkönynyítésére, a Bizottságnak egy tanulmányt kell készítenie, melyben elemzi az egyezménnyel kapcsolatos nemzeti és közösségi jogszabályokat. Ezen kívül a szociális partnerek és a civil társadalom egyéb szervezetei is csatlakozzanak az EGSzB-hez és a Bizottsághoz a ratifikálás előmozdítása érdekében.

Brüsszel, 2004. június 30.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Roger BRIESCH