



Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin

Karolína Linhartová

Abstrakt:

Článek přibližuje „Mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin“, její obsah, souvislosti jejího vzniku a její cíle. Zároveň poukazuje na největší překážky přistoupení k úmluvě ze strany vyspělých států.

Ochrana práv ekonomických migrantů je dnes obsažena v řadě mezinárodněprávních instrumentů. Jedná se nejen o mezinárodněprávní dokumenty, které obsahují ochranu lidských práv obecně, ale i o instrumenty upravující specificky pouze práva pracovních migrantů.

Mezi mezinárodněprávní dokumenty, které se týkají pouze ekonomických migrantů, patří například Doporučení o migrujících pracovnících,¹ Konvence o migraci za prací,² Úmluva o nucené práci³ či právě Úmluva OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin,⁴ kterou se tento článek zabývá. Tyto dokumenty vychází ze stěžejních mezinárodněprávních instrumentů, jakými jsou Všeobecná deklarace lidských práv,⁵ Mezinárodní pakt o politických, sociálních a kulturních právech⁶ či Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace.⁷ Tyto dokumenty zaručují dodržování základních lidských práv pro všechny osoby bez ohledu na jejich právní status, tedy i pro pracovní migranty.

1 Mezinárodní organizace práce (MOP) č. 143, 1975

2 MOP č. 97, 1949

3 MOP č. 29, 1930

4 OSN, 1990

5 OSN, 1948

6 OSN, 1966

7 OSN, 1965

Vznik úmluvy a smluvní strany

Zájem OSN chránit práva migrantů se zvýšil v sedmdesátých letech minulého století. V roce 1979 vznikla pracovní skupina, jejímž úkolem bylo připravit Úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Vytvoření tohoto dokumentu trvalo deset let. V roce 1990 úmluvu přijalo Valné shromáždění OSN, v platnost vstoupila ale až v roce 2003, kdy ji ratifikoval dostatečný počet zemí.⁸

V současnosti patří mezi její signatáře 54 převážně rozvojových zemí, tedy států, odkud ekonomičtí migranti přicházejí. Z Evropy ji ratifikovaly zatím pouze Albánie, Bosna a Hercegovina a Turecko. Vyspělé státy, které jsou často cílovou destinací migrantů, nemají většinou o její ratifikaci dosud zájem.

Struktura a obsah úmluvy

Úmluva vychází především z principů Konvencí MOP č. 97 a 143, z Úmluvy o právním postavení uprchlíků,⁹ Všeobecné deklarace lidských práv, Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen¹⁰ či z Úmluvy o právech dítěte.¹¹ Na základě těchto instrumentů se snaží vyzdvihnout nutnost poskytnutí základních práv pracovním migrantům, která mají v zásadě zaručená už obecně uznávanými lidskoprávními dokumenty.

Úmluva definuje migrujícího pracovníka jako osobu zapojenou do výdělečné aktivity ve státě, jehož není příslušníkem. Nevztahuje se však pouze na legální pracovníky, ale snaží se poskytnout ochranu i těm, kteří v zemi pracují či pobývají nelegálně. Úmluva zahrnuje ochranu proti otroctví a nucené práci, proti konfiskaci a zničení dokumentů a prosazuje rovné zacházení s migrujícími pracovníky. Zároveň podporuje legální migraci a přiznává legálním migrantům další práva.

Úmluva tedy neprosazuje v zásadě žádná nová práva, ke kterým by neměli přístup běžní občané demokratických zemí. Přiznává však tato práva všem migrujícím pracovníkům, a to bez ohledu na jejich právní status.

8 K červnu 2003 podepsaly Úmluvu: Ázerbájdžán, Belize, Bolívie, Bosna a Hercegovina, Kapverdy, Kolumbie, Ekvádor, Egypt, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Mali, Mexiko, Maroko, Filipíny, Senegal, Seychely, Srí Lanka, Tádžikistán, Uganda, Uruguay. Dodnes se k ratifikaci Úmluvy připojily: Albánie, Alžírsko, Argentina, Burkina Faso, Čile, Honduras, Kyrgyzstán, Lesotho, Libye, Mauretánie, Nikaragua, Peru, Sýrie, Východní Timor, Turecko, Jamaica a Paraguay. Státy, které Úmluvu již podepsaly, avšak zatím neratifikovaly jsou: Bangladéš, Benin, Kambodža, Comoros, Kongo, Gabon, Guinea-Bissau, Guyana, Indonésie, Libérie, Černá hora, Sao Tome a Principe, Srbsko, Sierra Leone a Togo.

9 Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků, Ženeva, 1951

10 OSN, 1979

11 OSN, 1989

To samo o sobě není žádnou novinkou. Práva obsažená v úmluvě jsou již ve většině zemí garantována. Všeobecná Deklarace lidských práv, další univerzální lidskoprávní dokumenty i například naše Listina základních práv a svobod uznávají základní lidská práva všech lidských bytostí. Mnohé články naší Listiny jsou uvedeny slovy: „každý má právo...“ a vztahují se tedy na všechny lidské bytosti bez ohledu na jejich status či občanství. Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin tedy jen opakuje a zdůrazňuje nezadatelná lidská práva a svobody, které státy už jednou uznaly a mají je zakotvené ve svých právních rádech.

Ve své úvodní části úmluva poskytuje především záruku rovného zacházení s pracovními migranty stejně jako s místními obyvateli a zakazuje jakoukoli diskriminaci. Vůbec poprvé definuje pracovní migranty, sezónní pracovníky, přeshraniční pracovníky i jejich rodinné příslušníky. Definuje také migranty, kteří se nacházejí v regulární (legální) situaci. Od těch jsou pak odlišováni migranti „bez dokumentů“.¹²

V případě legálních migrujících pracovníků zdůrazňuje úmluva legitimitu dožadování se větších práv než v případě migrantů nelegálních, zároveň ale poukazuje na nutnost chránit základní práva všech migrantů i bez dokumentů čistě proto, že jako lidským bytostem jim náleží nezadatelná lidská práva.

Stěžejní část úmluvy se nazývá *Lidská práva všech pracovních migrantů a členů jejich rodin*. Zde jsou zakotvena základní lidská práva jako svoboda pohybu, právo na život, zákaz práce v nelidských podmínkách, zákaz fyzického a sexuálního zneužívání a ponižujícího zacházení, zákaz otroctví a nucené práce. Dále jsou zaručena práva migranta na svobodu myšlení, vyjadřování a náboženství, ochrana soukromí, právo přístupu k informacím o vlastních právech, právo na rovnost před zákonem (tzn. spravedlivý proces), překladatelské služby a také právo nebýt trestán nepřiměřeně například vyhoštěním, právo rovného přístupu ke vzdělání a právo na přístup ke zdravotní péči. Úmluva také obsahuje zákaz hromadného vyhoštění migrantů.

Článek 34 úmluvy explicitně zdůrazňuje, že žádné ustanovení úmluvy nemá vliv na povinnost migrantů splňovat zákonné požadavky států a jednat v souladu s jejich předpisy. Dále je výslovně zdůrazněno, že úmluva nemá být v žádném případě interpretována tak, že by podporovala regularizaci nelegálních migrantů.

¹² „undocumented migrants“, tedy migranti v neregulární situaci

Část úmluvy se věnuje specificky pouze legálním migrantům a poskytuje jim ještě další práva. I v tomto případě se však nejedná v zásadě o nic, co by již neobsahovaly dokumenty všeobecně uznávané na poli ochrany lidských práv.

Regulérní migranti mají právo zůstat ve spojení se zemí původu. Mimo jiné to znamená, že mají mít právo vrátit se do země původu, pokud si tak přejí a mohou tak učinit, podporují se kulturní a jiné kontakty se zemí původu a mají právo na transfer výdělků do země původu. Mají též předem právo na informace o podmínkách v zemi budoucího zaměstnání, právo na přístup k sociálním službám, právo účasti v odborech či svobodu výběru zaměstnání.

Článek 72 úmluvy ustanovuje monitorovací výbor. Šest měsíců po vstupu úmluvy v platnost bylo do výboru zvoleno 10 odborníků.¹³ Tou dobou měla úmluva méně než čtyřicet smluvních stran; ve chvíli, kdy úmluvu ratifikuje čtyřicátá první země, počet expertů ve výboru se zvýší na čtrnáct. Státy podávají výboru zprávy o právních, soudních, administrativních a dalších opatřeních, která přijaly v zájmu zvýšení účinnosti úmluvy. Tyto zprávy musí zároveň obsahovat informace o problematických faktorech, které mají vliv na implementaci úmluvy. Své podněty mohou výboru podávat státy, neziskové organizace i jednotlivci.

Ačkoliv úmluva obsahuje ustanovení o rovném zacházení, specifickou ochranou žen se dostatečně nezabývá. Přitom ženy častěji než muži pracují v neregulérním sektoru, například provádějí domácí práce, což je činí mnohem zranitelnějšími k vykořisťování a zneužívání.¹⁴

Cíle úmluvy

Jestliže už v úvodu bylo řečeno, že úmluva v zásadě žádná nová práva migrantům nepřináší, neboť jim náleží na základě jiných, již etablovaných mezinárodních instrumentů, nabízí se samozřejmě otázka, k čemu má přijetí takovéto úmluvy vlastně sloužit.

Cílem úmluvy je především pomoci pracovním migrantům, kteří se nacházejí v často nevýhodné situaci a jsou díky svému postavení velmi zranitelní. Úmluva se také snaží zvýšit senzitivitu vlád i společnosti k pracovním migrantům, aby byli vnímáni spíše jako lidé a důležití ekonomičtí aktéři než jako trpěná pracovní síla. Úmluva rovněž podporuje mezistátní spolupráci v oblasti prevence a odstranění vykořisťování pracovních migrantů a také udělování sankcí za násilí, kterému jsou mnohdy vystavováni.

Primárně je dokument určen vládám, obsahuje však také zásadu odpovědnosti všech členů společnosti. Standardy jím dané mohou být realizovány pouze tehdy, pokud budou všemi

13 December 18, A Guide for Non-Governmental Organisations on the Implementation on the UN Migrant Workers' Convention, 2005

14 Martin, S. F., Abimourchad, R., Promoting the Rights of Migrants, Working paper prepared for the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development, Manila 2008, p. 7

respektovány – veřejností, zaměstnavateli a dalšími institucemi, jako jsou školy, zdravotnická zařízení, soudy či státní správa.¹⁵

Cílem úmluvy je tedy spíše zakotvit a upevnit určité standardy, které by sice již dle dosavadních instrumentů měly být dodržovány, v praxi tomu však bohužel není. Úmluva se snaží podtrhnout tu skutečnost, že migranti bez ohledu na svůj status jsou lidé, kterým náleží nezadatelná lidská práva.

Problémy s ratifikací úmluvy

Jako všechny mezinárodněprávní dokumenty, úmluva je závazná pouze pro země, které ji ratifikují a zaváží se jednotlivé články inkorporovat do vlastních právních systémů. Zatím podepsaly úmluvu především země, ze kterých migranti přicházejí. Z toho vyplývá, že úmluva by pro tyto státy mohla být prostředkem jak chránit vlastní občany v dalších zemích. To, že vyspělé země zatím úmluvu nejsou ochotné podepsat a své právní řády uvést do souladu s ní, však značně snižuje její účinnost.

Pokud se blíže podíváme na důvody, které vedou většinu zemí k tomu, aby úmluvu buď vůbec nepodepsaly, nebo otálely s její ratifikací, vystupují do popředí dva základní problémy: jednak nepochopení smyslu a účelu úmluvy a jeho zkreslování či překrucování, za druhé skepse vůči tomu, zda je vůbec takový dokument potřeba.

Z praktického hlediska se jako hlavní překážky podpisu a ratifikace úmluvy jeví překážky právního rázu. Obecně se hovoří o tom, že úmluva omezuje suverénní práva států v oblasti migrace. Druhým uváděným důvodem je strach států z toho, že úmluva poskytne extrémně široká práva migrantům, především těm neregulérním, a také poskytne široké právo pro sjednocování rodin. Státy v zásadě považují oblast migrační politiky za svou vnitřní záležitost a mají obavu ze zásahů v rámci mezinárodního práva. Úmluva však státům nebrání, aby si samy upravily kritéria pro vstup migrantů na své území. Jak již bylo zmíněno, článek 34 úmluvy explicitně vyjadřuje, že migranti nejsou v žádném případě zbaveni svých povinností podle národního práva cílových zemí.

Velká část západních zemí navíc tvrdí, že ochrana lidských práv je v jejich systémech již dostatečně kodifikována a považují tak danou konvenci za nadbytečnou. To by se samozřejmě zdálo logické, pokud by však práva migrantů byla v praxi opravdu dodržována. Převážně imigrační země se také obávají, že práva, která úmluva garantuje neregulérním migrantům, jsou příliš široká a spíše ještě podpoří nelegální migraci, než aby došlo k jejímu útlumu.¹⁶

¹⁵ December 18, 2005, op.cit.

¹⁶ Cholewinski, R., MacDonald, E., The Migrant Workers Convention in Europe, Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives, UNESCO 2007

Státy se odvolávají i na různé administrativní a finanční překážky ratifikace úmluvy. Vlády se v úmluvě například zavazují přijmout potřebná opatření k usnadnění převodu remitencí do zemí původu migrantů. Nepřiměřeně vysoké poplatky bank za posílání peněz domů patří dnes k jedněm z největších problémů migrujících pracovníků. Nejen, že omezením ze strany bank dochází k porušování osobních práv migrantů, ale brání se i v rozvoji zemí jejich původu. Právě posíláním remitencí zpět do vlasti, které v konečném součtu často představují větší částku než celkový objem rozvojové pomoci, migranti výrazně přispívají k ekonomickému růstu svých států.

Je navíc třeba podotknout, že pokud stát nesouhlasí s některým bodem úmluvy či jej není schopen naplnit, může využít možnost „reservation“ a spolu s podpisem a procesem ratifikace si vymínit výjimku.

Závěr

V současnosti se státy zaměřují spíše na regulaci migrace než na podporu práv migrantů.¹⁷ Hlavní možností jak prosadit podpis dané úmluvy mezi jednotlivými zeměmi je především zvyšování povědomí o problematice pracovní migrace mezi širokou veřejností i politickými představiteli. Pro prosazení úmluvy panuje však ve většině západních států nepříznivé politické klima. Podpora úmluvy z řad politického zastoupení je zásadně úměrná míře a úspěchu kampaní o zvyšování povědomí o dané problematice mezi veřejností. Podle nedávno prováděného výzkumu¹⁸ vedly úspěšné kampaně ohledně práv migrantů vůči veřejnosti k parlamentní aktivitě v analyzovaných zemích.¹⁹

Téma pracovní migrace není také dosud mezi lidmi vnímáno úhlem pohledu cizinců a jejich práv. Téměř všechny společnosti jsou primárně xenofobní, z čehož těží populističtí politici, kteří, když se jim to hodí v předvolebním klání, šíří úmyslně proticizinecké nálady. K vytváření negativního obrazu o cizincích v evropských zemích výrazně přispívají také média.²⁰

Hlavní překážky ratifikace úmluvy jsou především politického rázu. Úmluva je politiky vnímána převážně negativně a všeobecně spíše ignorována, což ve spojení se skepticismem veřejnosti a médií rozhodně nevytváří vhodné prostředí pro její prosazování. Obecně by se dalo říct, že dokud se nezlepší postavení migrantů v očích široké veřejnosti, zejména pak co

¹⁷ Martin, S. F., Abimourchad, R., Manila 2008, *op.cit.*, iv

¹⁸ Cholewinski, R., MacDonald, E., UNESCO 2007, *op.cit.*

¹⁹ Zmiňovaný výzkum se zaměřil na tyto evropské země: Francii, Německo, Itálii, Norsko, Polsko, Španělsko, Velkou Británii

²⁰ Triandafyllidou, A., Gropas, R., *European Immigration: A Sourcebook*, Ashgate, Cornwall 2007, s. 55, 136

se týče neregulérních migrantů, nelze očekávat ani žádnou zásadní politickou aktivitu vlád v této oblasti. Ratifikace úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin však nemusí být nahlížena jen jako výsledek tohoto procesu, mohla by se též stát klíčovým prostředkem ke zlepšení obrazu migrantů ve většinové společnosti.

Zdroje:

Cholewinski, R., MacDonald, E., *The Migrant Workers Convention in Europe, Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, UNESCO 2007

December 18, *A Guide for Non-Governmental Organisations on the Implementation on the UN Migrant Workers' Convention*, 2005

International Catholic Migration Commission, December 18, *The UN Treaty Monitoring Bodies and Migrant Workers: a Samizdat*, 2004

International Labour Organization, *Draft ILO Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Geneva 2005

IOM, *Migration Policy Issues, Facts and Figures on International Migration*, 2003

Kabeleová, H., *Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin*, www.migraceonline.cz, 2003

Martin, S. F., Abimourchad, R., *Promoting the Rights of Migrants, Working paper prepared for the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development*, Manila 2008

Triandafyllidou, A., Gropas, R., *European Immigration: A Sourcebook*, Ashgate, Cornwall 2007