



**migraceonline.cz**  
o migraci ve střední a východní Evropě



Červenec 2013

## **Prací za legalitou pobytu: Zaměstnání a regularizace migrantů v Evropě**

**Sébastien Chauvin, Blanca Garcés-Mascareñas, Albert Kraler**

### **Abstrakt:**

Článek se věnuje proměně pojetí zaměstnání v rámci regularizačních politik ve Španělsku, Francii, Rakousku, Belgii a Německu. Vzrůstající význam zaměstnání jako podmínky legálního pobytu cizince v Evropě a regularizace jeho statusu odráží změny v migračním diskursu. Migrant si zaslouží, aby byl jeho pobyt legalizován, pokud je ekonomickým přínosem pro společnost, nikoli proto, že nelegální status jej činí zranitelným. Resumé článku, který vyjde v *International Migration*, 2013.

\*\*\*

Regularizace je pomyslným lakmusovým papírkem, který odráží, jak důležité je zaměstnání pro legalizaci statusu migrantů. Kritéria regularizace stanovují hranici mezi migranty, kteří si legální pobyt zaslouží a těmi, kteří kritérium zasloužilosti nesplňují. Pokud se tato hranice vytyčuje na základě práce, stává se obvykle určitý druh pracovního poměru ideální normou, na jejímž základě se rozlišuje mezi prací formální a neformální, zaměstnaneckým poměrem a samostatnou výdělečnou činností, či jednotlivými úrovněmi kvalifikace (Anderson 2010; Paul 2012).

Určitá regularizační opatření byla v posledních dvou desetiletích přijata většinou evropských států. K regularizacím probíhajícím na základě pracovních kritérií se nejčastěji přistupovalo v jihoevropských zemích, v menší míře pak ve státech severní Evropy a v nových členských zemích EU, často z humanitárních důvodů (např. na základě slučování rodin, existence vazeb v hostitelské zemi či špatného zdravotního stavu). Přestože podíl migrantů bez regulérního statusu na celkové migrantské populaci zůstává stále poměrně vysoký, došlo díky regularizaci a

rozšiřování EU ke snížení jejich celkového počtu z 3,1-5,2 milionu (2002) na 1,8-3,3 milionu (2008) (Kovacheva and Vogel 2009: 10ii ,srov. Kraler and Rogoz 2011: 16n).iii

Jde o stále aktuální téma. Od počátku nového milénia narůstá počet textů, které se zabývají regularizačními politikami v komparativní perspektivě (Abella, 2000; De Bruycker, 2000; Apap, De Bruycker and Schmitter, 2000; OECD Secretariat (Sekretariát OECD), 2000; Levinson, 2005; Papadopoulou, 2005; Sunderhaus, 2006; Greenway, 2007; Baldwin-Edwards and Kraler, 2009; Kraler, 2009). Studie se soustředí zejména na:

- 1) důvody pro regularizaci - např. zvýšení dohledu a kontroly nad migrací, zlepšení socio-ekonomické situace migrantů a zvýšení transparentnosti pracovního trhu;
- 2) obsah regularizačních politik – často se rozlišuje mezi regularizacemi založenými na pracovních kritériích, humanitárních důvodech či rodinných vazbách, podobně se rozlišuje mezi časově omezenými regularizačními programy a trvalejšími mechanismy
- 3) dopad regularizačních opatření – hodnocení úspěchu regularizačních opatření z hlediska dosažení deklarovaných cílů a jejich vhodnosti jakožto nástrojů imigrační a/ nebo pracovní politiky.

Tento rámec se nyní pokusíme přestoupit a analyzovat způsob, kterým jednotlivé regularizační politiky na základě práce jako podmínky legalizace statusu migranta utvářejí nejrůznější kategorie a úrovně příslušnosti ke společnosti. Pozornost bude věnována zejména diskursivnímu pojetí zaměstnání. Zaměstnání se může stát podmínkou integrace, způsobem jak zvýšit efektivitu selektivních migračních politik, nebo garancí toho, že si dotyčná osoba svým ekonomickým přínosem společnosti regularizaci zaslouží. Práce či zaměstnání jako kritérium regularizace vede k přehodnocování dominantního způsobu vnímání osob využívajících regularizačních mechanismů jakožto zranitelných jedinců, jejichž situaci je třeba posuzovat s ohledem na to, jak urgentní jsou jejich potřeby a jak vážným nebezpečím čelí, pokud budou posláni zpět (viz Fassin, 2002).

Nejdříve budou popsány programy a mechanismy založené na pracovních kritériích ve Španělsku, Francii a Rakousku, poté se pozornost obrátí k opatřením týkajícím se práce či zaměstnání uplatňovaných v regularizačních programech zavedených v Belgii, Rakousku a Německu, které se o kritérium práce neopírají<sup>1</sup>. Na případových studiích založených na práci v terénu bude ilustrováno iv , jakou roli sehrává v rámci dvou rozdílných přístupů k regularizaci

---

<sup>1</sup> V návaznosti na Rocheho (1999) typologii případových studií se výběr konkrétních případových studií řídil logikou „rozličných nebo heterogenních“ studií. Podle Roche je takovýto způsob výběru obzvlášť vhodný pro „prozkoumávání společných nebo rozdílných vzorců v rámci velkého rozptylu,“ především proto, že „společné vzorce v takových případech s velkou pravděpodobností označí ty důsledky, které jsou klíčové a centrální a které mají širší dopad – a sice právě proto, že se objevují napříč rozdílnými skupinami či činnostmi“ (Roche 1999: 153).

práce jakožto faktor, který určí, co si migrant zaslouží. První přístup podmiňuje nárok migranta na legální pobyt jeho ekonomickou aktivitou, druhý argumentuje zranitelností migranta, která nastává v důsledku nelegálního statusu, a práci jako kritérium regularizace zdánlivě opomíjí. Jak ale jednotlivé příklady ukazují, v důsledku politických nuancí a výzev spojených s měnící se ekonomickou realitou rozdělení regularizačních politik na ty podmíněné prací a ty podmíněné humanitárními důvody není zcela jednoznačné a je třeba je pojímat mnohem komplexněji. Narůstající význam zaměstnání jak pro regularizaci založenou na pracovních kritériích, tak pro tu humanitární, je v závěru článku nahlížena v kontextu širších celospolečenských změn, které učinily zaměstnanost a zaměstnatelnost jedince klíčovým prvkem pro definici jak toho, co si kdo zaslouží, tak pro definici „dobrého občana“ – a to nejen ve vztahu k migrantům.

### **Regularizace založené na pracovních kritériích**

V Evropě regularizace často přímo souvisí se zaměstnáním a ekonomickými podmínkami v zemi. V šedesátých a sedmdesátých letech 20. století bylo běžnou praxí vstoupit a zpočátku přebývat v zemi na turistické vízum a pobyt následně regularizovat na základě pracovního uplatnění. Zpřísnění vstupní politiky pro pracovní migranty v polovině sedmdesátých let vedlo k regularizačním programům, které většinou zahrnovaly opatření spjatá s prací. Podmínky regularizace začaly přímo záviset na podmínkách na pracovním trhu, na kvalifikaci, pracovní historii migranta, či na uzavření pracovní smlouvy.

Rozsáhlé regularizace, které proběhly v devadesátých letech a na počátku nového tisíciletí v jihoevropských zemích, byly povětšinou založené na pracovních kritériích. Většina z celkem 3,8 milionu migrantů, kteří mezi lety 1973 a 2008 získali regulérní status v zemích Evropského společenství a Evropské unie na základě regularizačních programů (a kteří představují 87 procent z celkového počtu regularizovaných migrantů), byla zahrnuta do jednoho z dvaceti tří regularizačních programů, které se opíraly o pracovní kritéria. Tyto programy zavedlo v daném období Řecko, Itálie, Španělsko a Portugalsko (Kraler 2009: 23).v Specifické regularizační programy v zemích jako je Francie, Belgie či Irsko se týkaly menšího počtu osob, kromě nich se zaváděla i různá široce pojímaná přizpůsobení statusu<sup>2</sup>.

Podmínky spjaté s prací jsou často spojovány s požadavky na dostatečné finanční zajištění migrantů, se snahou vlád, aby přistěhovalci nepředstavovali zátěž pro veřejné rozpočty, a s politikami, na jejichž základě budou přijímáni pouze ti, u nichž se předpokládá schopnost se o sebe postarat. Zaměstnání tak přestává být pouhým zdrojem příjmů, ale stává se zároveň znakem občanských ctností a osobní přičinlivosti. Různé formy zaměstnání jsou pak oceňovány podle hodnoty, kterou mají na trhu práce.

---

<sup>2</sup>Při nich se občanům nových členských zemí EU bez kompletních práv na volný pohyb udělil přístup k ubytování a zaměstnání i v průběhu přechodných období. Například britský program registrace pracovníků byl původně zamýšlený pro nové přistěhovalce, jeho prostřednictvím si ale zároveň mohli regularizovat pobyt i ti, kteří již v zemi pobývali (k rozboru situace ve Spojeném království viz Dobson, 2009).

Následující případové studie ze Španělska, Francie a Rakouska odhalují rozmanité druhy strategií uplatňovaných v regularizacích založených na práci či zaměstnání. Přestože zaměstnání je ve všech třech zemích klíčem k tomu, aby migranti získali práva související s občanstvím, míra, do jaké je práce vnímaná jako zásluha konkrétního jednotlivce (Francie), doklad o „integraci“ (Španělsko) či jednoduše jako „nutnost“ (Rakousko), se liší. Zatímco ve Francii a Španělsku je „zasloužilost“ migrantů posuzována na základě zaměstnání, v Rakousku stojí v centru pozornosti regularizace pracovníků v pečujících profesích z let 2007-2008 zaměstnavatelé jako ti, kteří si „zaslouží“ pracovníky ochotné pracovat za minimální ceny.vi

### *Španělsko*

Španělsko zavedlo regularizační programy v letech 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 a 2005. Následně byl zaveden trvalý mechanismus individuální regularizace. Přestože Španělsko zažívá opakované regularizace, v průběhu let se zásadně mění rámec jejich vnímání (srov. Garcés-Mascareñas 2012). Až do roku 2001 představovala pracovní situace žadatelů druhotné kritérium. Údaje o pracovní situaci žadatele v podobě dokladu o nabídce pracovního místa (1991), či dopisu dokládajícího úmysl dotyčnou osobu zaměstnat (1996) nebyly vždy vyžadovány, pokud ano, rozhodujícím dokladem zůstával doklad o počtu let pobytu v zemi. Tento způsob uvažování dosáhl vrcholu v regularizační vlně z roku 20003.

Zásadní zlom představoval regularizační program z roku 2005vii. Cílem programu bylo regularizací bojovat především s neregulérním zaměstnáváním<sup>4</sup>. Za touto změnou stojí participace odborů a svazu zaměstnavatelů. Zatímco do devadesátých let se v zájmu snížení zranitelnosti pracovníků ve vztahu k jejich zaměstnavatelům stavěly odborové svazy proti přílišnému sepětí regularizace s konkrétními pracovními nabídkami, od počátku milénia se španělské odbory staly jednou z hlavních nátlakových skupin, která tutéž politiku prosazuje jako prostředek, jak získat kontrolu nad šedou ekonomikou a dosáhnout dodržování minimálních pracovních standardů (Chauvin and Garcés-Mascareñas, 2012). Jménem zaměstnavatelů i pracovníků převzaly odbory pravomoc nad vybíráním žádostí ke schválení a jejich následným schvalováním a staly se klíčovými hráči v celkové implementaci regularizace (Bruquetas, Garcés-Mascareñas, Morén-Alegret, Penninx and Ruiz-Vieytez, 2011). Díky kritice programů

---

<sup>3</sup> Většina dokladů, které se přijímaly jako důkazy pobytu (pracovní a/ nebo pobytová povolení, licence, daňová prohlášení, registrace u sociálního pojištění či zaregistrované pracovní smlouvy), bylo obtížné obstat, aniž by žadatel alespoň po nějakou dobu v zemi legálně pobýval. Řada imigrantů proto pobyt dokládala širokou paletou dokumentů, na nichž stálo jejich jméno a datum. Konkrétní administrativní praxe se pak lišila případ od případu.

<sup>4</sup> Slovy tehdejší ministryně pro vystěhovalectví a přistěhovalectví, Consuely Rumí, bylo hlavním cílem opatření „navrátit pracovní místa z šedé ekonomiky zpět do té legální“ a „učinit přítrž nákladům, jež společnosti přináší práce načerno, jelikož přistěhovalci bez regulérního statusu neplatí daně ani nepřispívají na sociální pojištění“ (ABC, 21. leden 2005).

opoziční stranou Partido Popular a několika členskými státy EU vláda prezentovala programy z roku 2005 jako pouhou „normalizaci pracovníků“.

Současně s tímto vývojem se mění i požadavky pro regularizaci. Doklad o pobytu byl vyžadován i nadále, doklad o pracovním poměru nicméně začal nabývat na stále větší váze. Zatímco během předchozích regularizací byly pro opatření, a často i falšování, dokladu o pobytu migranta klíčové místní neziskové organizace, od roku 2005 začali sehrávat zásadní roli zaměstnavatelé. Zaměstnavatelé museli doložit doklad o zaměstnání a zažádat o legalizaci svých zaměstnanců u zvláštních úřadů. Pracovní smlouva musela být na čtyřicet hodin týdně po minimální dobu šesti měsíců. Minimální doba trvání pracovního poměru v zemědělství byla tři měsíce, osoby pracující v domácnostech mohly o povolení žádat samy, pokud pracovaly minimálně třicet hodin týdně pro více než jednoho zaměstnavatele. Ve všech případech bylo povolení podmíněno registrací v systému sociálního pojištění a platbou prvního měsíčního příspěvku, který měl být zárukou, že daný pracovní poměr skutečně existuje a nabyl účinnosti. Výsledná pracovní povolení byla platná po dobu jednoho roku a byla vázána na konkrétní sektor a provincii.

Od roku 2005 závisí regularizace migrantů na jejich formálním začlenění na pracovním trhu, který jim zprostředkuje buď doklad o předchozím nelegálním zaměstnání trvajícím nejméně jeden rok (arraigo laboral), nebo pracovní smlouva uzavřená minimálně na jeden rok (arraigo social). Regularizace se posuzuje individuálně, případ od případu. Další novinkou je požadavek sociální integrace. Pro arraigo social, v posledních letech převažující formu regularizace, je potřeba doložit rodinné vztahy nebo poskytnout zprávu od obecního úřadu, která dokládá začlenění do společnosti.<sup>ix</sup> Hranice mezi migranty, kteří si „zaslouží“ přístup k legálnímu statusu, a těmi ostatními, se nyní ustavuje jak na základě zaměstnání, tak na základě sociální integrace.

### ***Francie***

Ve francouzských legalizačních programech z devadesátých nebylo zaměstnání kritériem. Přestože práce v celém programu určitou roli hrála, nebyla nijak přesně definovaná v konkrétních požadavcích a zdaleka nepatřila mezi priority. Dva výnosy vydané ministrem vnitra Chevènementem v letech 1997 a 1998 za vlády levicové koalice legalizovaly 80 000 migrantů bez dokumentů. Vládní úřady byly vyzvány, aby vydávaly tzv. „salarié“, zaměstnanecká povolení k pobytu regularizovaným osobám, které „projevují úmysl přijmout pracovní místo“. Někteří migranti si tak zařídili „zaměstnanecká“ povolení k pobytu, ačkoliv původně byli regularizováni z jiných důvodů.

Francouzské vlády prvního desetiletí nového tisíciletí se zavázaly k tvrdšímu postoji vůči migrantům bez dokumentů a rozšířily kontroly týkající se pobytového statusu na celou řadu sociálních služeb. Roční počet deportací dosáhl téměř 30 000. Většina regularizačních mechanismů založených na obecných pravidlech bylo pozastaveno nahrazeno politikou

založenou na individuálním zvažování regularizací „případ od případu“. Jednotlivé orgány, jako jsou lokální prefektury, které danou žádost zpracovávaly, tak získaly rozsáhlou pravomoc jednat na základě vlastního volného uvážení (Spire 2008).x Přes vysoké počty deportací počet regularizací na základě pracovních, humanitárních či rodinných kritérií přesáhl třicet tisíc migrantů ročně a byl stále vyšší než oficiální počty deportací.xi

S nástupem konzervativní Sarkozyho vlády v polovině první dekády nového tisíciletí se migrační politika začala ubírat směrem k takzvané „výběrové migraci“, která upřednostňovala migranty označené za ekonomicky žádoucí. Zákon z 20. listopadu 2007 pak učinil z „výběrové imigrace“ regularizaci. Zaměstnavatelé mohli dle článku 40 zákona zažádat o „výjimečný vstup do země za účelem pobytu“ u jistého druhu pracovníků bez dokumentů. Implementace regularizace probíhala podle dvou vládních usnesení. První vládní usnesení (z 20. prosince 2007) umožnilo obyvatelům nových členských států EU snazší přístup k 150 druhům povolání, zatímco cizinci pocházející ze zemí mimo EU mohli legální pobyt získat pouze na základě seznamu třiceti druhů povolání vyžadujících vysokou kvalifikaci, který se navíc region od regionu lišil. Tyto typy pracovních pozic („specializovaný počítačový programátor“, „obchodní zástupce“) naprosto neodpovídaly pozicím, které migranti bez dokumentů reálně vykonávali (Tourette et al., 2008). Druhé vládní usnesení ze 7. ledna 2008 přidávalo podmínku aktuální nabídky pracovní pozice. Usnesení umožňovalo lokálním prefekturám „výjimečně“ brát v potaz i „žádosti o legalizaci, které ve všech ostatních kritériích vyhovují, ale jsou podané na základě pracovní pozice, která se neobjevuje na daném seznamu.“ Této příležitosti se chopily tisíce pracujících migrantů bez dokumentů působících především v úklidovém sektoru a v pohostinství. Za podpory odborů (Confédération Générale du Travail – CGT) se jim stávkami a „okupací“ svých pracovišť (STRUCK and OCCUPIED) podařilo (Barron et al., 2011) mezi lety 2008 a 2010 dosáhnout regularizace asi pěti tisíc osob.

Kritéria pro regularizaci se specifikovala na základě vyjednávání odborů (CGT) s francouzskou vládou. Požadavky na zaměstnání se mnohem podrobněji definovaly a zároveň i zpřísnily. Vedle existující pracovní nabídky a doložených let pobytu ve Francii se základním kritériem pro úspěšnou žádost stala historie formálního zaměstnání dotyčného migranta bez dokumentů. Navzdory tomu, že odbory vládní rozhodnutí udělovat povolení k pobytu na základě práce či zaměstnání prezentovaly jako uznání důstojnosti práce migrantů, dávaly tyto typy povolení přistěhovalcům na pracovním trhu méně svobody než tzv. průkazy „o soukromém a rodinném životě“. Tato pobytová oprávnění totiž své držitele poutala k jejich zaměstnavatelům a konkrétním pracovním odvětvím a byla podmíněna setrváním nejen na daném pracovním místě, ale i v daném sektoru. Dvojitý požadavek - předložení pracovní smlouvy a podpora jediného zaměstnavatele – znesnadňoval zejména postavení žen vykonávajících oficiálně nevykazovanou práci v domácnostech, často přes čas, a pro celou řadu zaměstnavatelů (Barron et al. 2009). Prefektury často obcházely úzce vymezené seznamy uznávaných profesí užitím testu trhu práce. Díky nim mohla být práce v řadě dalších sektorů legalizována, a to přestože testy dostatečně

nebraly v potaz nedostatek pracovní síly v odvětvích, v nichž už migranti bez dokumentů pracovali.

Nejvyšší podíl (43 %) povolení udělovaných ve Francii se i nadále opírá o důvody týkající se „soukromého a rodinného života“. Počet povolení k pobytu (jak těch umožňujících vstup, tak těch legalizujících stávající pobyt) udělených na základě pracovní kvalifikace se nicméně zvýšil ze 6% všech vydaných povolení v roce 2006 na 11% v roce 2010 a převýšil počet povolení vydaných z humanitárních důvodů (CICI, 2011). Na základě dat, která máme k dispozici, lze říci, že regularizace založené na pracovních kritériích v posledních letech představuje přibližně 20 % veškerých případů (SGII, 2011). Vzhledem k nekonzistentní praxi úřadů ale nelze tato data považovat za zcela vypovídající. Některé fakticky pracovní regularizace, kupříkladu ty, které následovaly po stávkách, byly formálně povolení k pobytu založené na „soukromém a rodinném životě“.

Další usnesení k regularizaci vydala tehdy čerstvě zvolená socialistická vláda po vyjednávání s koalicí hlavních odborových svazů a organizací zastupujících práva migrantů v listopadu 2012. Usnesení formalizuje a centralizuje do té doby poměrně decentralizovanou praxi různých úřadů, a zavádí tak trvalé regularizační mechanismy. Vedle řady dalších ustanovení je zrušeno používání restriktivních seznamů s povolenými druhy práce. Ti, kteří ve Francii v minulosti pracovali déle než sedm let, mohou nově získat dočasné povolení k pobytu i bez konkrétní pracovní nabídky, žadatelům je taktéž umožněno slučovat větší počet smluv na částečný úvazek. Posledně jmenované opatření je příslibem usnadnění regularizace pracovnícím v domácnostech a dalším skupinám migrantů v prekérní pracovní situaci, jejichž situace se na francouzském pracovním trhu zhoršila v následku ekonomické krize.

### ***Rakousko***

Regularizace se v Rakousku stala žhavým tématem na začátku devadesátých let, kdy se tehdejší politiky pro vstup do země přestaly být schopny vyrovnávat s masivním přílivem imigrantů z východní a jihovýchodní Evropy (Kraler, 2011). První program z roku 1990, kterého využilo přibližně 30 000 osob (Kraler and Reichel, 2009: 178), zahrnoval přístup k pracovním povolením, což vlastně znamenalo legalizaci statusu, neboť k pracovnímu povolení se před imigrační reformou roku 1992 automaticky přidružovalo povolení pobytové. Program se nijak výrazně nelišil od regularizací probíhajících v devadesátých letech a prvním desetiletí nového tisíciletí v jihoevropských členských zemích EU. Úřady a politici nicméně program posléze vyhodnotili jako neúspěšný. Nejenže se nepodařilo omezit rozsah, v němž docházelo k neregulárnímu zaměstnávání, ale program zároveň zafungoval jako pull faktor pro další pracovníky bez regulárního statusu. Negativní hodnocení programu a jeho výsledné chápání jakožto celoplošné „amnestie“ se stalo jednou z příčin pozdějšího zamítavého postoje rakouských úřadů i politiků k jakékoli regularizaci.

Přestože Rakousko regularizaci jako koncept odmítá, v letech 2007-2008 byl implementován program zaměřující se na jednu konkrétní skupinu pracovníků – pracovníky v neformální péči. Otázka neformální péče vstoupila do veřejné debaty v létě 2006, kdy byly během celorepublikové volební kampaně medializovány případy rodin, jimž byly uděleny pokuty kvůli zaměstnávání pečovatелů – migrantů v neregulárním postavení pocházejících z nových členských zemí EU (Rakousko si z přechodových opatření uplatňovaných na nové členy zvolilo restriktivní variantu). Mezi těmito rodinami byly i rodiny několika vysoce postavených politiků (viz Die Presse, 2006; Schmid, 2010: 184-185). Medializace těchto případů vedla ke změně diskurzu debaty o péči poskytované neregulárními migranty. Neregulární pečovatelská práce začala být vnímána v kontextu „akutního nedostatku pečovatелů“ (Pflegerstand). Amnestie si získaly podporu koaličních stran, které se snažily zamezit dalším trapným odhalením a pokutováním prominentních rodin.

Amnestii nakonec nová středově-levicová vláda přijala počátkem roku 2007 a prodloužila její trvání až do června 2008. Tzv. „amnestie pro pečovatelky“ se patrně dotkla více než devíti tisíc osob (Kraler et al., 2009: 52nn). Protože se program vztahoval pouze na příslušníky nově přistoupivších 8 států EU, jejichž občané se ještě netěšili plné svobodě pohybu v rámci EU, a ne na příslušníky třetích zemí, byl lépe ospravedlnitelný. Hlavním cílem amnestie bylo legalizovat stávající praxi neformálního zaměstnávání pečovatелů, aniž by došlo ke zvýšení nákladů na jejich práci (Schmid, 2010: 185). V ostrém kontrastu k výše popsanému přístupu Španělska a Francie stojí skutečnost, že v Rakousku hrálo zanedbatelnou roli to, zda si konkrétní žadatel o regularizaci tuto změnu statusu „zaslouží“. Celý program byl zacílen na zaměstnavatele, nikoli na samotné pečovatele a pečovatelky. Podobně jako regularizace z roku 1990, vycházel tento program ze zaměstnání jednotlivců a jejich postavení ve vztahu k celkovému stavu systému sociálního zabezpečení. „Amnestie pro pečovatelky“ je zářným příkladem regularizace, která se vztahovala na neformální pracovní ujednání a dohody a zastřešila je právním rámcem, v tomto případě konkrétně vzájemným sladěním celkem třinácti různých legislativních dokumentů (Kretschmann, 2010: 207).

Tento přístup vedl ve svém konečném důsledku k vytvoření nové kategorie pečovatелů v soukromých domácnostech – „pečovatelé a pečovatelky v domácnostech“ –, na něž se nevztahovaly existující pracovní standardy ani jiná ochrana zaměstnanců. Pro ty, kteří pracovali v zaměstnaneckém poměru, stanovil nový pracovní profil nižší minimální mzdu, pro ty, kteří působili jako osoby samostatně výdělečně činné, minimální mzda neexistovala. 97 % pečovatелů a pečovatelek si z obou možných variant pracovního poměru zvolilo druhou možnost, tedy OSVČ. Výsledkem těchto opatření byl deregularizovaný neoliberalní model zaměstnávání, který byl až doposud v Rakousku zcela bezprecedentní. (viz Kretschmann and Pilgram, 2011). V rámci legalizování konkrétního způsobu zaměstnávání zašla rakouská regularizace pro pečovatelky a pečovatele výrazně dál než jiné regularizační programy pro pracovníky v domácnostech (včetně



těch poskytujících péči), které se uplatňovaly například ve Španělsku (2005), či poměrně nedávno v Itálii (2009).

Zlegalizování statusu pečovatelů mělo v Rakousku symbolický i instrumentální význam. Předmětem diskuze nebylo, zda si konkrétní migranti, kteří byli v debatě o amnestii pro pečující profese zastoupeni jen minimálně, zaslouží legální status, ale zda jsou jejich klienti, rodiny s rodinnými příslušníky vyžadujícími dlouhodobou péči, vnímáni jako ti, kdo si zaslouží mít přístup k výhodným službám za minimálních nákladů, a to aniž by pečovatelům migrantům zajistili rovnocenné postavení v rámci sociálního státu. Role se tak zcela obrátily a koncept „zasloužilosti“ byl obrácen naruby. Přestože neoliberální argumentace pro legalizaci migrantů nebyla v rakouských debatách o legalizaci explicitně vyjádřena, byla obdobně jako ve Španělsku a Francii legalizace legitimována na základě „užitečnosti“ migrantů.

### **Opatření týkající se zaměstnání u regularizací, jež nejsou založené na pracovním poměru**

Nejen výše zmíněné regularizace, ale i regularizace založené na humanitárních důvodech začaly zohledňovat práci jako jedno z kritérií regularizace. Tento typ regularizací byl zaváděn od devadesátých let zejména v severoevropských zemích, kde byly pracovní regularizace až doposud ojedinělé. Regularizační programy z humanitárních důvodů existují pouze v několika málo členských státech, většina států si nicméně vytváří různé mechanismy umožňující permanentní úpravy postavení jednotlivých migrantů (viz Baldwin-Edwards and Kraler, 2009; EMN, 2010). Protože tyto mechanismy, které původně vznikaly v reakci na proud uprchlíků z bývalé Jugoslávie a jiných oblastí sužovaných konflikty, umožnily posléze pokrýt i široké spektrum humanitárních situací, které se nezakládaly na uprchlictví, je třeba je vnímat v kontextu stále výlučněji pojímaných azylových politik a obecně čím dál tím přísnějších pravidel vztahujících se na imigraci, která výrazně znesnadňuje neformální možnosti usídlení (Squire 2009).

Na rozdíl od regularizací založených na pracovních kritériích, které se většinou vztahují na neregistrované migranty bez regulérního statusu, humanitární regularizace se obvykle vztahují na migranty bez regulérního statusu, kteří prošli nějakým typem oficiální procedury a kteří, ať už z praktických nebo právních důvodů, nemohou být nebo nejsou vyhoštěni (Baldwin-Edwards a Kraler, 2009; FRA, 2011: kapitola 2). Vzhledem k tomu, že regularizace založené na humanitárních kritériích se opírají o lidská práva ukotvená v národní, evropské a mezinárodní legislativě, liší se od regularizačních programů založených na pracovních kritériích svým ukotvením v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv (European Convention of Human Rights – ECHR) a v související judikatuře vydávané Evropským soudem pro lidská práva (European Court of Human Rights – ECtHR), především pak ve článku 8 Úmluvy - ochrana soukromého a rodinného života.

Ačkoliv se regularizace odkazující na osmý článek soustředí na rodinné vztahy k „legálně pobývajícím domácím“ (de Hart 2009), běžně se berou v úvahu i širší rodinné vazby, délka pobytu, ale i další humanitární důvody, jako je potřeba lékařské péče, práva dětí a „integrace“ do hostitelské společnosti. Narůstající uznávání „integrace“ (včetně začlenění do pracovního trhu) jakožto možného zdroje legálního postavení lze pozorovat na úrovni jednotlivých států i na úrovni celoevropské. Na evropské úrovni Evropský soud pro lidská práva (dále ECtHR) obvykle zohledňuje „integraci“ ve smyslu „vazeb k hostitelské zemi“ (viz Murphy, 2010; Thym, 2008). ECtHR již dlouho uznává rodinné vazby k legálně pobývajícím obyvatelům dané země jakožto potenciální zdroj legality, nebo přinejmenším jako důvod, proč nepřistoupit k vyhoštění. Aktuální precedentsní rozhodnutí rozšiřují koncept „soukromého života“ na „sít' osobních, společenských a ekonomických vztahů, z nichž se utváří soukromý život každé lidské bytosti“ [zvýraznění autoři].<sup>xiii</sup> ECtHR nicméně nikdy neuvažuje o integraci výlučně na základě pracovního poměru. Práce je součástí celé řady dalších kritérií integrace, jako je délka pobytu, vazba na zemi původu, znalost jazyka, rodinné vazby k legálně pobývajícím cizím státním příslušníkům nebo občanům, atd.

Práce či zaměstnání je rozhodujícím kritériem pro získání legálního statusu i pro ostatní evropské instituce. Rada Evropy přichází s konceptem „zasloužené regularizace“, „earned regularisation“, (Greenaway, 2007), který se zakládá na myšlence, že začleňování migrantů, včetně integrace do pracovního procesu, se má odměňovat. Tento systém „odměm“ pak formalizuje pomocí bodového systému. Ačkoliv jde z pohledu Rady Evropy spíše o pragmatickou reakci na dlouhodobou přítomnost migrantů bez regulérního statusu, koncept „zasloužené regularizace“ se odrazil i v pojetí regularizace ukotvené v principu ochrany lidských práv a některé členské státy EU nyní udělování pobytového oprávnění z humanitárních důvodů podmiňují prací či zaměstnáním. Na třech příkladech z Belgie, Rakouska a Německa se pokusíme ilustrovat, jak se požadavek práce promítl do regularizačních procedur odmítnutých a nenavrátivších se žadatelů o azyl, ve kterých až doposud práce nehrála zásadní roli. V každé z těchto zemí byla práce jako kritérium regularizace zohledněna v odlišné míře.

### ***Belgie***

Belgie následuje praxi uplatňovanou Evropským soudem. Práce je jedním z faktorů při rozhodování o konkrétním případě, není nutnou podmínkou, ani postačujícím důvodem k udělení či zamítnutí žádosti o regularizaci.

Belgie svůj první regularizační program zavedla v letech 1974–1975 v reakci na nežádoucí důsledky konce nábory nových pracovních sil. Cizí státní příslušníci, kteří již pobývali v zemi, dostali možnost požádat o pobytová oprávnění (Článek 9 ze zákona o cizincích<sup>5</sup>). Opatření nebylo původně pojímáno jako regularizační mechanismus, ale jako usnadnění získání

---

<sup>5</sup> Článek 9 (3) ze zákona o cizincích z roku 1980/od roku 2007 se dále člení na článek 9 bis a článek 9 ter)

regulérního dlouhodobého pobytového oprávnění krátkodobým migrantům, kteří získali belgické pracovní povolení. Postupně se však, zejména od devadesátých let, tento mechanismus začal užívat k regularizaci migrantů, kteří vzhledem k výjimečným okolnostem nemohli podat žádost ze zahraničí. „Výjimečné okolnosti“ se pak obecně interpretovaly jako skutečnosti humanitární povahy.<sup>xiv</sup> Řada ustanovení, která byla vydána v letech 1997 až 2002, specifikovala podmínky, za nichž se mohla udělovat povolení k pobytu. Mimo jiné zahrnovaly rodinné vztahy k občanovi země či legálně pobývajícím cizím státním příslušníkovi, závažné lékařské důvody, rodičovství dítěte belgické národnosti a „nesmyslně dlouhé“ řízení o azylu. Rutinně se dále zohledňovaly doklady o integraci a především o zaměstnání (Bernard, 2000; Kraler, Bonjour and Dzhengozova, 2009).

Počet regularizací z humanitárních důvodů založených na článku 9 v průběhu posledního desetiletí v Belgii soustavně narůstá, mezi lety 2005 a 2010 bylo podáno 124 928 žádostí a došlo k regularizaci 80 570 osob (Office des Etrangers, SPF Interieure, 2011: 56). Výjimečný regularizační program zavedený v roce 2000 se držel podobných kritérií, při zvažování humanitárních případů ale zvažoval existenci „trvalých sociálních vazeb“. Celkově se odhaduje, že z 55 000 žadatelů regulérní status obdrželo 40 až 45 tisíc osob (Kraler et al., 2009: 193; Office des Etrangers, SPF Interieure, 2011: 49).

Obdobná filosofie stála za programem, který byl zaveden roku 2009 a který se svou povahou blížil regularizačním programům. Žadatelé, kteří byli schopni prokázat „trvalé začlenění do místa pobytu“ (ancrage local durable), mohli volit ze dvou způsobů jak regularizovat své postavení. Oba kladly důraz na práci či zaměstnání. V rámci prvního způsobu bylo klíčovým (bod 2.8 A z pokynů) kritériem doložit pracovní aktivitu migranta obecně spíše než práci na konkrétním pracovním místě. Toto kritérium bylo doplněno dalšími kritérii, jako je dobrá znalost jednoho z oficiálních jazyků země. Druhý způsob (bod 2.8 B z pokynů) se de facto stal regularizací založenou na práci či zaměstnání. Žadatelé museli dokládat platnou pracovní smlouvu a doklad o dvou letech pobytu v zemi. Zaměstnání, či spíše schopnost pracovat, tak sehrává stále větší úlohu a otvírá migrantům cestu k regularizaci jejich statusu. Tyto mechanismy ale fungují paralelně se stávajícími mechanismy regularizace a spíše než by je nahrazovaly, je doplňují.

### ***Rakousko***

Regularizace z humanitárních důvodů se poprvé stala součástí rakouského cizineckého zákona roku 1997. Do značné míry šlo o reakci na problémy, které vyvstaly v důsledku imigrační reformy z roku 1993. Novela vložila započetí regularizačního řízení do rukou úřadů, což si vysloužilo ostrou kritiku, která vyústila v roce 2008 v žalobu u Ústavního soudu, který rozhodl ve prospěch žalující strany (Kraler and Reichel, 2009).

V roce 2009 byl přijat nový právní rámec, který stanovoval: (1) povinné přezkoumání ex-officio překážek vyhoštění z důvodů stanovených v článku 8 evropské Úmluvy o lidských právech v každé návratové proceduře; (2) možnost požádat o humanitární status na základě článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a (3) možnost požádat o povolení k pobytu z důvodů dlouhodobého pobytu, v podstatě tedy z důvodu integrace. Posledně zmíněný požadavek integrace je ale podmíněn požadavkem finanční soběstačnosti imigranta. Tu prokáže buď pracovní smlouvou, nebo prohlášením, v němž se za něj zaručuje právnická či fyzická osoba. Protože ale zaměstnavatelé mají velmi rezervovaný postoj k formálnímu zaměstnávání osob, jejichž omezená pobytová práva mohou být kdykoli zrušena, splní tuto podmínku jen minimum uchazečů. Nepřípustnost vyhoštění na základě článku 8 Úmluvy, tedy výše zmíněné první dva mechanismy, je tak nejvíce využívaným mechanismem pro udělení povolení k pobytu z humanitárních důvodů (Asylkoordination et al., 2010: 3).

I pokud je ale uplatňován článek 8 evropské Úmluvy o lidských právech, zohledňují soudy požadavek „integrace“, a to zejména pak zaměstnání. V některých případech se tento požadavek může stát kritériem rozhodujícím (Rosenberger, 2011: 100). Přístup k legálnímu zaměstnání je ale paradoxně v případě typických příjemců humanitární regularizace, tedy v případech zamítnutých žádostí o azyl, velmi omezený a do značné míry závisí na individuálním zvážení regionálních, krajských pracovních a imigračních úřadů, které provádí test trhu práce, na jehož základě vydají pracovní povolení. Tímto způsobem získalo přístup k pracovnímu trhu pouze minimum žadatelů o azyl. Pokud jim je přece jen umožněn, stále čelí značné nejistotě, neboť pracovní povolení jim může být odňato při finálním zamítnutí žádosti o azyl, či může být ukončena jeho platnost. Požadavek prokazování „integrace“ je tím, co Rosenberger (2011), v návaznosti na Täubig (2009), nazývá „organizovaná dezintegrace“, která znamená vyloučení (odmítnutých) žadatelů o azyl z přístupu k pracovním a jiným sociálním právům. Podmínky humanitárních regularizací jsou tak spíše karikaturami „zasloužené, odpracované regularizace“. Pouze ti, kdo si přes veškeré překážky získají přístup k legálnímu zaměstnání, se dočkají odměny v podobě legálního postavení.

### ***Německo***

Od začátku devadesátých let Německo aplikovalo široké spektrum opatření zaměřených na regularizaci migrantů, kteří nemohli být vyhoštěni. Regularizace byla statisticky vzata zcela nepodstatná. Otázka pobytu migrantů bez regulérního statusu byla řešena pomocí institutu Duldung, režimu strpění, <sup>6</sup> který je v podstatě dočasným pozastavením vyhoštění. Podobně jako

---

<sup>6</sup> Přesný překlad německého Duldung je strpění. Přes jisté podobnosti s českým institutem strpění ve smyslu § 33 zákona č.326-1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky nelze ale právní úpravu německého Duldung ve smyslu § 60a odst. 4 německého zákona o pobytu cizinců - Aufenthaltsgesetz zcela ztotožňovat s českou úpravou. Německé Duldung i české strpění upravuje pobyt cizinců, kteří nemohou vycestovat z důvodů na jejich vůli nezávislých. Zatímco ale v německé úpravě jde o de facto odklad vycestování, který není povolením k pobytu a musí

odmítnutí žadatelé o azyl v Rakousku mají i v Německu osoby pobývajících v Německu v režimu strpění omezený přístup k trhu práce. Opatření omezující jejich svobodu pohybu na územní celek města či okresu, kde byla podána žádost, má další negativní dopady na jejich uplatnění na pracovním trhu. Kromě režimu strpění specifikum německé politiky spočívalo v opatřeních směřovaných na konkrétní národnosti. Zákon o pobytu dále obsahuje několik permanentních mechanismů pro případy nouze, dlouho řešené případy, děti osob pobývajících v zemi v režimu strpění, a pro situace, kdy je vyhoštění osoby nepřijatelné z humanitárních, osobních, právních nebo faktických důvodů. Žádná z těchto možností se nijak výrazně nevyužívala (Kraler, Reichel and Dzhengozova, 2009).

Konference ministrů vnitra jednotlivých spolkových zemí (Innenministerkonferenz) schválila na základě existujícího právního rámce pro regularizaci z humanitárních důvodů neformální zásadní regularizační program pro osoby dlouhodobě přebývajících v zemi v režimu strpění (Ständige Konferenz der Innenminister und – senatoren der Länder, 2006), který byl v roce 2007 včleněn do imigračního práva. Pokud měli v Německu potomky a pobývali na území po více než 6 let, nabízel jistý druh „zasloužené, odpracované“ regularizace, pokud neměli v Německu rodiny, podmínkou bylo nejméně osm let života v zemi. Žadatelé se museli prokázat dokladem o zaměstnání a dokladem o dostatečném příjmu. Vzhledem k omezením týkajícím se přístupu k pracovnímu trhu a pohybu, tak mohlo učinit pouze minimum žadatelů (viz Fiebiger et al. 2009).

Žadatelé, kteří byli v době realizace programu bez práce (žádosti se přijímaly do května 2007), dostali dočasná povolení po dobu hledání práce. Tato povolení původně platila do roku 2009, posléze byla prodloužena do roku 2011. Implementována byla i řada doprovodných opatření, která měla podporovat zaměstnávání těch, na něž se regularizace vztahovala. Přestože se celý program jeví jako progresivní, koncept „aktivace“ práce jednotlivců, kteří do té doby byli ve značné míře vyloučeni z formálního pracovního trhu, skrývá v sobě koncept využívání pracovních síl. Ekonomická krize, která se dotkla zejména osob na okraji pracovního trhu, odhalila další kritické body programu. V následku nezaměstnanosti způsobené krizí, je pro imigranty se statutem strpění stále obtížnější získat si právní uznání prostřednictvím práce.

## **ZÁVĚRY**

Tyto případové studie ukázaly, že na roli práce či zaměstnání v regularizačních programech nelze pohlížet pouze v rámci regularizačních programů a mechanismů oficiálně založených na práci, ale je ji nutno pojímat v širší perspektivě politik, které sociální integraci a vazby k hostitelské zemi považují za klíčové pro „zaslouženou, odpracovanou“ regularizaci.

---

být každé tři měsíce obnovován, v České republice lze v režimu strpění získat vízum či trvalý pobyt za účelem strpění. Pro účely tohoto textu proto užíváme pro německé Duldung termín „režim strpění“.

V Evropě došlo v posledních letech ke „zvirtuálnění občanství“, které podmiňuje plné začlenění do společnosti výkonem občanských ctností a činí jej překérnějším. Způsoby, kterými mají být migranti začlenění do společnosti, často zpochybňují občanskou hodnotu migrantů a jejich potomků, a to především, jak poukazují někteří autoři (Schinkel, 2010), pokud jde o migranty pocházející z muslimských zemí. Držitelům trvalých pobytů a dokonce i občanům je dáváno najevo, že občanství jim nezajistí pouze dokumenty. Musí splňovat řadu dalších podmínek, jako je dobré chování, kulturní asimilace a subjektivní identifikace se společností, ve které pobývají. Jak dlouho je však udržitelný stav, kdy je koncept občanství jako čehosi, co není založeno pouze na formálních dokumentech, ale i na řadě dalších podmínek, využíván k restrikci, a nevztahuje se na ty, kteří ještě dokumenty nemají? Odpověď na tuto otázku vyžaduje další analýzu morální ekonomie ilegálního postavení migrantů v Evropě i mimo ni (Chauvin and Garcés-Mascareñas, 2012).

Občanství se historicky, jak poukazuje Thomas Marshall (1950) ve své analýze utváření občanství v Anglii, utvářelo v opačném sledu. Nejprve došlo k získání občanských práv, poté následovala práva politická a nakonec i práva sociální, spojená se sociálním státem. Ač jsou dnes tato práva v jednotlivých členských státech EU a jejich systémech institucionálně zakotvená, koncept „zaslouženého občanství“ zcela paradoxně vyzývá migranty s neregulérním statutem k tomu, aby si skrze svoji sociální, ekonomickou a pracovní integraci nárokovali práva dříve tradičně spojená s příslušenstvím k jádru společnosti. Koncept občanství, tak jak se historicky vyvíjel, je převrácen naruby. Těmto rozporům je třeba věnovat zvýšenou pozornost, a to především, pokud se stávají podmínkou strpění, získání regulérního postavení nebo prodloužení povolení k pobytu.

Rámcem „zásluhovosti“ může být specifikován dvěma způsoby. Ten první spočívá v kulturní integraci a „kulturalizaci občanství“ – jde o restriktivní redefinici občanství pomocí nativistických kulturních pojmů (Duyvendak et al., 2010). Na něj je navázán způsob nárokování si práva na základě kulturní integrace, který často stojí v rozporu s dosud převažujícím vnímáním regularizovaných osob jako zranitelných jedinců.

Druhý způsob měří občanskou hodnotu migrantů na základě jejich ekonomické integrace a pracovního výkonu. Vnímáním pracovního zajištění jako součásti výkonu občanských ctností, již dochází k úplnému rozchodu s pojetím příjemců regularizace jako zranitelných jedinců. Na první pohled se může zdát, že se oba přístupy k zásluhovosti vzájemně vylučují, v neoliberálním kontextu (Gray 2004; Lødemel and Trickey 2001; Krinsky 2008) nicméně došlo k redefinici občanské „zásluhovosti“. Zaměstnání a schopnosti jedince se stává jedním z klíčových prvků občanské „zásluhovosti“, čímž dochází k rozostření hranic mezi kulturním a ekonomickým pojetím.

Toto nové propojení kultury a zaměstnání může migrantům otvírat nové příležitosti, především v dobách hospodářského růstu. Stejná logika se však v době recese či krize může stát systémem vedoucím k exkluzi. Regularizace či požadavky na prodloužení různých povolení založené na práci obecně privilegují osoby se stabilním zaměstnáním, jež jim přináší standardní mzdu, na úkor těch, kteří pracují v prekérnějších či neformálních podmínkách. Současný hospodářský pokles způsobil, že podobná stabilní zaměstnání jsou pro migranty, kteří si snaží udržet legální status nebo usilují o regularizaci, stále méně dostupná. Současně s tím, jak se povolení k pobytu udělovaná prostřednictvím legalizace stávají dočasnými a podmíněnými, je i legální status stále prekérnější (Goldring et al., 2009) a často obsahuje opakované přechody mezi legalitou a nelegalitou. Hrozí nám proto začarovaný kruh „dezintegrace“, v němž je prekarizace práce současně zdrojem i důsledkem prekérního právního stavu.

## **BIBLIOGRAFIE**

Abella, M. 2000 “Migration and employment of undocumented workers: do sanctions and amnesties work?”, in D. Çinar, A. Gächter and H. Waldrauch (Eds.), *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.

Aguilera Izquierdo, R. 2006 “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 63: 175–194.

Anderson, B. 2010 “Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers.” *Work, Employment & Society* 24(2): 300-317.

Apap, J., P. de Bruycker, and C. Schmitter 2000 “Regularisation of illegal aliens in the European Union: summary report of a comparative study”, *European Journal of Migration and Law*, 2: 263–308.

Asylkoordination, Diakonie, Volkshilfe, Integrationshaus and SOS Mitmensch 2010 Ein Jahr, Bleiberecht. Eine Analyse mit Fallbeispielen,  
[http://www.asyl.at/fakten\\_1/bleiberechtsbericht\\_03\\_10.pdf](http://www.asyl.at/fakten_1/bleiberechtsbericht_03_10.pdf).

Baldwin-Edwards, M., and A. Kraler 2009 “Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU”, in M. Baldwin-Edwards and A. Kraler (Eds.), *Regine: Regularisations in Europe*, Pallas Publications, Amsterdam: 3–171.

Barron, P., A. Bory, S. Chauvin, N. Jounin, and L. Tourette 2011 *On bosse ici, on reste ici ! La grève des sans-papiers, une aventure inédite*, La Découverte, Paris.

Barron, P., A. Bory, S. Chauvin, A. Fall Ndeye, N. Jounin, and L. Tourette 2009 "Travailleurs sans-papiers: la précarité interdite," *Les mondes du travail*, 7: 49–59.

Bernard, F. 2000 "La régularisation des étrangers illégaux en Belgique", in P. de Bruycker (Ed.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'union européenne. Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*, Bruylant, Brussels: 97–160.

Bruquetas-Callejo, M., B. Garcés-Mascareñas, R. Morén-Alegret, R. Penninx, and E. Ruiz-Vieytez 2011 "Immigration and integration policymaking in Spain", in G. Zincone, R. Penninx and M. Borkert (Eds.), *Migration Policy Making in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam University Press, Amsterdam: 291–323.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme 2010 Rapport Annuel Migration, [http://www.diversite.be/action=publicatie\\_detail&id=131&thema=2](http://www.diversite.be/action=publicatie_detail&id=131&thema=2)

Chauvin, S., and B. Garcés-Mascareñas 2012 "Beyond informal citizenship: exploring the new moral economy of migrant illegality", *International Political Sociology*, 6(3): 241-259.

CICI (Comité interministériel de contrôle de l'immigration) 2011 Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, Huitième rapport au parlement, Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

De Bruycker, P. (Ed.) 2000 *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'union européenne. Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*. Brussels: Bruylant

De Hart, B. 2009 "Love the neighbour: family reunification and the rights of insiders", *European Journal of Migration and Law*, 11(3): 235–252.

Die Presse 2006 "Pflege-Debatte: Familienanschluss mit Spesenersatz", *Die Presse*, 23 August, [http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/84824/PflegeDebatte\\_Familienanschluss-mit-Spesenersatz](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/84824/PflegeDebatte_Familienanschluss-mit-Spesenersatz).

Dobson, J. 2009 "Labour mobility and migration within the EU following the 2004 Central and East European enlargement", *Employee Relations*, 31(2): 121–138.

Duyvendak, J.W, M. Hurenkamp, and E. Tonkens 2010 "Culturalization of Citizenship in the Netherlands", A.C. d'Appollonia and S. Reich, eds. *Managing Ethnic Diversity After 9/11. Integration, Security, and Civil Liberties in Transatlantic Perspective*, London: Rutgers University Press, 2010: 233-252.



EMN (European Migration Network) 2010 The Different National Practices Concerning Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses, <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=31DAC9729E4B00A1D2698D5A4BE7D1F3?fileID=1187>.

Fassin, D. 2005 “Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France”, *Cultural Anthropology*, 20(3): 362–387.

Fiebiger, K., M. Gag, I. Juretzka, M. Kalkmann and A. Roswora 2009 „Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine. Grundlagenpapier des nationalen thematischen Netzwerks im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, [http://www.esf.de/portal/generator/12328/property=data/2009\\_12\\_18\\_grundlagenpapier\\_pdf.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/12328/property=data/2009_12_18_grundlagenpapier_pdf.pdf)

FRA (European Agency of Fundamental Rights) 2011 Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation: Comparative Report, Publication Office of the European Union, Luxembourg, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA\\_2011\\_Migrants\\_in\\_an\\_irregular\\_situation\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf).

Garcés-Mascareñas, B. 2012 Labour Migration in Malaysia and Spain. Markets, Citizenship and Rights. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Geleyn, F. 2009 “L’instruction relative à l’application de l’ancien article 9, alinéa 3 et de l’actuel article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers”, *DroitBelge.net*, 18 August, [http://www.droitbelge.be/news\\_detail.asp?id=562](http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=562).

Genera, S. 2011 “Gaining an insight into Central European transnational care spaces: migrant live-in care workers in Austria”, in M. Bommers and G. Sciortino (Eds.), *Foggy Social Structures. Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*, Amsterdam University Press, Amsterdam: 91–115.

Goldring, L., C. Berinstein, and J. Bernhard 2009 “Institutionalizing precarious migratory status in Canada”, *Citizenship Studies*, 13(3): 239–265.

Gray, A. 2004 *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?*, Pluto Press, Ann Arbor.

Greenway, J. 2007 *Regularisation Programmes for Irregular Migrants*, Council of Europe, Strasbourg.

Julliard, E. 2009 La CGT et le mouvement des ‘travailleurs sans-papiers’: De la grève en entreprise au traitement quotidien des dossiers de régularisation 2006-2009, Master’s thesis, EHESS, Paris.

Kovacheva, V., and D.Vogel 2009 “The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates”, Clandestino database, Working Paper Nr. 4, <http://irregular-migration.net>

Kraler, A. 2009 “Regularisation: a misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?”, IMISCOE Working Paper 24, February.

Kraler, A. 2011 “The case of Austria”, in G. Zincone, R. Penninx and M. Borkert (Eds.), Migration Policy Making in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present, Amsterdam University Press, Amsterdam: 21–59.

Kraler, A., and D. Reichel 2009 “Austria”, in M. Baldwin-Edwards and A. Kraler (Eds.), Regine: Regularisations in Europe, Pallas Publications, Amsterdam: 175–185.

Kraler, A., and D. Reichel 2011 “Measuring Irregular Migration and Population Flows - What Available Data Can Tell”, International Migration 49(5): 97-128.

Kraler, A., D. Reichel, and M. Dzhengozova 2009 “Germany”, in M. Baldwin-Edwards and A. Kraler (Eds.) Regine: Regularisations in Europe, Pallas Publications, Amsterdam: 285–295.

Kraler, A., D. Reichel, and C. Hollomey 2009 “Country Report Austria” (updated and revised version), Clandestino. Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe, <http://clandestino.eliamep.gr/clandestino-country-reports/>.

Kraler, A., and M. Rogoz 2009 “Irregular migration in the European Union since the turn of the millennium – development, economic background and discourses”, Clandestino database. Working Paper Nr. 10, <http://irregular-migration.net>

Kretschmann, A. 2010 “Mit Recht regieren? Die Verrechtlichung transmigrantischer 24-Stunden-Carearbeit in österreichischen Privathaushalten”, in K. Scheiwe and J. Krawietz (Eds.), Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis, VS Verlag, Wiesbaden: 199–226.

Kretschmann, A., and A. Pilgram 2011 “Verrechtlichung des transnationalen Pflgarbeitsmarkts. Die Versteinerung sozialer Ungleichheit”, in J. Dahlvik, H. Fassmann and W. Sievers (Eds.), Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, Vienna University Press, Vienna: 107–124.

Krinsky, J. 2008 *Free Labor: Workfare and the Contested Language of Neoliberalism*, University of Chicago Press, Chicago.

Levinson, A. 2005 *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford.

Lødemel, I., and H. Trickey 2001 “An Offer You Can’t Refuse”: *Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.

Marshall, T.H. 1950 *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

Murphy, C. 2010 “The concept of integration in the jurisprudence of the European Court of Human Rights”, *European Journal of Migration and Law*, 12(1): 23–43.

Nowotny, I. 1991 “Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Gesamtsituation und aktuelle Situation”, *WISO*, 14(1): 37–63.

OECD Secretariat 2000 “Some lessons from recent regularisation programmes”, in OECD (Ed.) *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, OECD, Paris: 53–69.

Office des Etrangers, SPF Intérieure 2010 *Rapport d’activités 2010*, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/2010fr.pdf>.

Pajares, M. 2007 “Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña”, *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, Madrid.

Papadopoulou, A. 2005 “Regularisation programmes: an effective instrument of migration policy?”, *Global Migration Perspectives*, 33, Global Commission on Migration, Geneva.

Paul, R. 2012 “Limits of the competition state? The cultural political economy of European labour migration policies” *Critical Policy Studies* 6(4): 379-401.

Roche, C. 1999 *Impact Assessment for Development Agencies*, Oxford University Press, Oxford.

Rosenberger, S. 2011 “Integration von AsylwerberInnen? Zur Paradoxie individueller Integrationsleistungen und staatlicher Desintegration”, in J. Dahlvik, H. Fassmann and W. Sievers (Eds.), *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*. Jahrbuch 1/2011, Vienna University Press, Vienna: 91–106.

Sabater, A., and A. Domingo 2010 “Earned legalisation by means of attachment in Spain: a socio-demographic perspective”, paper presented at the ESF Workshop “Migrant Legality and Employment in Contemporary Europe”, Institute for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam, 10-11 June.

Schinkel, W. 2010 “The virtualization of citizenship”, *Critical Sociology*, 36(2): 265–283.

Schmid, T. 2010 “Hausbetreuung in Österreich – zwischen Legalisierung und Lösung?”, in K. Scheiwe and J. Krawietz (Eds.), *Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis*, VS Verlag, Wiesbaden: 171–198.

SGII (Secrétariat général à l’immigration et à l’intégration) 2011 Rapport du SOPEMI pour la France, Secrétariat général à l’immigration et à l’intégration, Ministère de l’intérieur, de l’Outre-Mer, des collectivités territoriales et de l’Immigration.

Spire, A. 2008 *Accueillir ou reconduire: enquête sur les guichets de l’immigration*, Raisons d’agir, Paris.

Squire, V. 2009 *The Exclusionary Politics of Asylum*. London: Palgrave MacMillan

Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder 2006 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 182. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, 17 November, Nürnberg and Berlin.

Sunderhaus, S. 2006 *Regularisation Programs for Undocumented Migrants. A Global Survey on more than 60 Legalizations in All Continents*, VDM Müller, Saarbrücken.

Täubig, V. 2009 *Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zur alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration*, Juventa, Weinheim and Munich.

Thym, D. 2008 “Respect for private and family life under Article 8 ECHR in immigration cases: a human right to regularise illegal stay?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 57(1): 87–112.

Tourette, L., N. Jounin, and S. Chauvin 2008 “Retour du travailleur immigré”, *Mouvements*, April. <http://www.mouvements.info/Retour-du-travailleur-immigre.html>.

*Překlad Olga Richtrová*

*Editace Lucie Trlifajová, Anna Pokorná.*



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

*Text byl přeložen v rámci projektu „Zahraniční zaměstnanci na trhu práce“, který realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s Organizací pro pomoc uprchlíkům a Multikulturním centrem Praha. Mezinárodními partnery projektu jsou Caritasverband für die Diözese Osnabrück z Německa a Anti - Slavery International z Velké Británie.*

### **O autorech:**

*Sébastien Chauvin - Amsterdamský institut pro výzkum sociálních věd, při University of Amsterdam, [chauvin@uva.nl](mailto:chauvin@uva.nl)*

*Blanca Garcés-Mascareñas - GRITIM, Katedra politologie a sociálních věd, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona [blanca.garces@upf.edu](mailto:blanca.garces@upf.edu)*

*Albert Kraler - International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky), Vídeň, [Albert.Kraler@icmpd.org](mailto:Albert.Kraler@icmpd.org)*

---

<sup>i</sup> Kraler (2009: 2) definuje „regularizaci“ jako „jakoukoli státní proceduru, jejímž prostřednictvím je cizím státním příslušníkům, kteří v zemi, v níž žijí, pobývají nelegálně nebo se jinak prohřešují proti platným imigračním pravidlům daného státu, uděleno legální postavení.“

<sup>ii</sup> Pro evropskou pětadvacítku se počet neregulérních migrantů v roce 2008 odhadoval na 1,9 až 3,8. Většina migrantů v neregulérním postavení tudíž přebývá ve „starých“ členských státech EU. Pro předchozí období nemáme k dispozici žádné odhady (viz Kovacheva and Vogel 2009: 10).

<sup>iii</sup> Obecný pokles přílivu neregulérních migrantů po roce 2002 může zčásti vysvětlit i pokles počtu migrantů bez regulérního statusu. Jenže příliv neregulérních přistěhovalců představuje pouze jeden, a velmi pravděpodobně zdaleka ne rozhodující faktor velikosti populace migrantů bez regulérního statusu (dva další důvody jsou ztráta legálního pobytového oprávnění a překročení povolené délky pobytu, viz Kraler and Reichel 2011).

<sup>iv</sup> Tato studie se zakládá na třech rozdílných souborech zdrojů: primární dokumenty (zákony a legislativa, dokumenty týkající se daných politik, oficiální zprávy, noviny, atd.), rozhovory s širokým spektrem aktérů a sekundární literatura. Materiál pro tento článek byl ve značné míře nasbíráán v průběhu předchozích projektů, na nichž se jeho autoři podíleli.

<sup>v</sup> Je však třeba poznamenat, že tato typologie (Kraler 2009) je poměrně schematická. V praxi je relevantní kombinace různých kritérií (a cílů) (pro kvantitativní rozbor kritérií, jež se v regularizacích uplatňovaly, viz Baldwin-Edwards and Kraler 2009: 35-64).

<sup>vi</sup> Rakousko proto do jisté míry představuje „extrémní či odchylný“ případ (Roche 1999: 153). Tutěž logiku však vidíme při dle i v jiných případech, kdy byli regularizováni pracovníci v domácnostech a pečující osoby, například při italské regularizaci pracovníků v domácnostech z roku 2009.

<sup>vii</sup> V průběhu tříměsíčního procesu o regularizaci požádalo 691 655 osob.

<sup>viii</sup> Tento vztah je třeba doložit soudním nebo administrativním rozhodnutím vydaným pracovní inspekcí a sociální správou. Cizinec musí udat svého zaměstnavatele s tím, že pro ni nebo pro něj pracuje (nebo pracoval) bez povolení, nelegálně, nebo se s nimi musí soudit kvůli zamítnutí nebo nevyplacení mzdy. Vzhledem k nedostatku

---

dokumentů (psaných smluv, výplatních pásek, registrací u sociální správy) je hlavním problémem prokázat dobu trvání pracovního vztahu ((Izquierdo 2006: 191). Často je svědecká výpověď, ač ji příslušné soudy či pracovní správa z podstaty považují za slabou, jedinou možností.

<sup>ix</sup> Vzhledem k obtížím, které jsme popisovali v předchozí poznámce pod čarou, uděluje se menší počet legálních statusů v důsledku stabilního zaměstnání. Na základě dat, která mají k dispozici od podorgánu vládního aparátu, docházejí Sabater a Domingo (2010) k závěru, že v barcelonské provincii v rozmezí ledna 2006 a prosince 2009 žádalo přes tisíc nových přistěhovalců o *arraigo laboral* (852 jich bylo uděleno) a více než 47 tisíc jich podalo žádost o *arraigo social* (31 328 jich bylo uděleno).

<sup>x</sup> Prefektury jsou ve Francii lokálními odnožemi celostátního ministerstva vnitra. Každá oblast má svou prefekturu, jíž velí prefekt.

<sup>xi</sup> V roce 2009 obdrželo 31 755 migrantů, kteří se na francouzskou půdu dostali neregulérním způsobem, pobytová oprávnění (CICI 2011).

<sup>xii</sup> Společně s Německem bylo Rakousko jedinou zemí mezi osmičkou EU, která si omezení týkající se svobody pohybu zachovala až do května 2011, tedy do nejzazšího možného okamžiku pro jejich odstranění.

<sup>xiii</sup> ECtHR, Slivenko et al. v Latvia, No. 48321/99.10.2003, para 96.

<sup>xiv</sup> Belgie, dotazník Response REGINE Questionnaire, 19.5.2008, s.3.