

prosinec 2005

## **Regularizace nelegální migrace v Evropě**

Pavel Čížinský

Poradna pro občanství, občanská a lidská práva

Cílem této práce je poskytnout komparativní pohled na regularizace jako fenomén, který se objevuje v mnoha různých podobách v řadě evropských států. Je to téma, které není jednoduché vymezit, vyznačuje se nejasnou a neustálenou terminologií a je v Evropě teprve po krátkou dobu předmětem vědeckého výzkumu. Vzhledem k těmto skutečnostem a také omezenému přístupu k literatuře v České republice si práce nemůže klást za cíl popsat vyčerpávajícím způsobem regularizace v Evropě, nýbrž jen nabídnout zajímavou dílčí sondu do migračního dění vybraných společností v jednotlivých evropských zemích. Cílem zde je představit tuto otázku v širším a pravdivějším pojetí než jen v její současné dramatické jihoevropské formě, která vyvolává u evropských politiků a veřejnosti často odmítavé reakce. Právní pohled na věc přitom převažuje nad jinými hledisky. Tato práce se soustředí na situaci v zemích Evropské unie. Není tak přihlédnuto například k otázce legalizací v Rusku anebo současným diskusím o amnestii v USA.

### **O REGULARIZACÍCH OBECNĚ**

#### **Vymezení pojmu regularizace:**

*Regularizace* je nejběžněji používaným pojmem pro opatření státu, kterým stát uděluje povolení k pobytu na svém území cizincům, kteří se nacházejí na jeho území nelegálně. Jinými pojmy mohou být *legalizace* pobytu, *amnestie* nebo i *normalizace*<sup>1</sup>. Tyto pojmy jsou v češtině ovšem již obsazeny jinými významy (buď každý z nich vyjadřuje důležitý aspekt regularizace), a proto bude realizátory projektu<sup>2</sup> užíván pojem regularizace. Pojem regularizace je odvozen z pojmu „neregulérní“ migrace (ang. irregular či franc. irregulier), kterým se v zemích západní Evropy často označuje právní status migranta, jehož pobyt na území určitého státu je v rozporu s právním řádem.

*Definiční znaky* regularizačního opatření mohou být vymezeny následovně<sup>3</sup>:

- 1) udělení povolení k pobytu cizincům;

<sup>1</sup> Tak byla nazvána největší španělská regularizace na počátku roku 2005: „Proceso de normalización trabajadores extranjeros“.

<sup>2</sup> Projekt „Regularizace nelegální migrace v České republice“, který v roce 2005 realizuje společnost Člověk v tísni, Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, Poradna pro uprchlíky, Organizace pro pomoc uprchlíkům a Multikulturní centrum Praha. Byl podpořen Nadací rozvoje občanské společnosti.

<sup>3</sup> Při definici pojmu regularizace jakožto i při jejich základní klasifikaci vycházím do značné míry z Bruyckera 2000. Lze si představit vymezení užší, např. pouze jednorázová opatření, lze si ovšem představit i širší pojetí, např. tzv. soft regularisations, spočívající ve zlepšování právního a společenského postavení nelegálních migrantů (např. přístup ke službám, do školství, zdravotnictví nebo i k některým státním dávkám) aniž by ovšem jejich nelegální pobytový statut zůstal zachován.

2) hromadný charakter. Pobyt je udílen určitému počtu cizinců, respektive cizincům patřícím do vymezené množiny cizinců, přičemž počet těchto cizinců bývá předem neznámý, ovšem může být i předem stanoven;

3) přítomnost cizinců na území státu a

4) ilegální pobyt těchto cizinců.

Aspekt amnestie vyjadřuje další znak regularizace, totiž že cizincům se odpouští právní následky jejich předchozího ilegálního pobytu.

Posledním znakem je, že každá regularizace sleduje určitý cíl, který bývá nejčastěji humanitární, lidsko-právní, ekonomické nebo sociální povahy.

Regularizaci je možné definovat jako plánované udílení povolení k pobytu ze strany státu cizincům, kteří spadají do vymezené skupiny osob a kteří na území státu pobývají nelegálně za účelem dosažení společensky prospěšných cílů, přičemž jsou cizincům prominuty stanovené právní delikty.

*Nelegálním pobytem* se míní pobyt cizince v rozporu s právními předpisy daného státu. Teoreticky lze přitom rozlišovat mezi

- ilegality, tedy situací, kdy cizinec nemá právo pobývat na území státu a toto právo nemůže nabýt (vyhoštěný cizinec, odmítnutí žadatelé o vízum, cizinec, který nemá reálnou možnost o povolení žádat aj.),
- neregulérností, tedy situací, v níž má cizinec principiálně právo pobývat na území, ovšem nemá toto povolení vyřízeno; může si ovšem svůj pobyt sám legalizovat vyřízením příslušného povolení (občan EU bez příslušného povolení<sup>4</sup>, cizinec, jemuž propadlo vízum, který si jej ovšem může obnovit).

Regularizace by se principiálně měla týkat pouze těch cizinců, kteří žijí v ilegalitě, přičemž v konkrétních případech nemusí být mezi oběma kategoriemi jasná hranice, jakož tomu není ani v ČR.<sup>5</sup>

Do ilegality může být počítán i pobyt cizince na základě pobytového povolení přechodné nebo výjimečné povahy, zejména jím je čekání cizince na deportaci. Do ilegality svým způsobem spadají i cizinci, kteří sice mají povolení k pobytu, ovšem dopustili či dopouštějí se jednání, s nímž stát spojuje automaticky ukončení pobytu na území (nelegální zaměstnání, nelegální přechod hranic aj.), takže jejich objevení ze strany policie má pravděpodobně stejné následky jako objevení cizince bez povolení k pobytu. Naopak se většinou nezahrnuje do pojmu ilegality cizince stav, kdy cizinec prchá před policií v důsledku své trestné činnosti.

### **Formy regularizace:**

---

<sup>4</sup> U občanů EU se nyní vzhledem k nové směrnici č. 2004/38/ES stává vůbec otázkou, zda se mohou nelézat na území neoprávněně, tedy např. neregulérně, tedy zajisté kromě situace, kdy jim bylo uděleno správní nebo soudní vyhoštění.

<sup>5</sup> Dále se v zahraniční literatuře používají pojmy „clandestine“, „undocumented“, „sans-papiers“ aj. Jedná se o cizince, kteří se vyhýbají jakémukoli kontaktu s oficiální institucí. Tito cizinci mohou být považováni za určitou podskupinu ilegálních migrantů, neboť ne všichni nelegálně žijí v naprosté utajenosti. V některých zemích mají i nelegální migranti přístup k některým veřejným službám anebo jsou i hlášeni na některých např. komunálních úřadech.

Jedno ze základních dělení regularizací je na **jednorázové** a **permanentní**. Při jednorázové regularizaci může cizinec podat žádost o regularizaci jen během určitého časového období a/nebo se musí nacházet na území státu k určitému pevnému datu. Počet „regularizovatelných“ cizinců je tak z principu omezen, byť tento počet většinou nelze určit dopředu.<sup>6</sup> Regularizace jednorázové mívají souvislosti politické či ekonomické.

Při permanentní regularizaci může cizinec podat žádost o regularizaci kdykoli. Typickou permanentní regularizací bylo ustanovení španělského zákona č. 4/2000 v čl. 29 § 3:

*„přechodný pobyt může získat cizinec, který prokáže nepřerušovaný pobyt na španělském území v délce dvou let, je hlášen na komunální úrovni a v okamžiku podání žádosti disponuje dostatečnými prostředky pro svou obživu.“* Tuto žádost lze podat kdykoli za doby účinnosti zákona. Počet cizinců, kteří se mohou zúčastnit regularizační procedury, je tedy z principu neomezený; nehraje roli datum podání žádosti ani datum vstupu cizince na území. Regularizace permanentní se liší od regulérní imigrace jen tím, že cizinci jsou již na území a pobývají tam ilegálně.

Regularizace lze také dělit na **regularizaci faktického pobytu** a na **regularizaci humanitární**. Obě formy se liší účelem, který je sledován; v praxi se obě formy liší spíše mírou než povahou. Při regularizaci faktického pobytu je jediným kritériem faktický stav, tedy faktický pobyt cizince k určitému datu a/nebo po určitou dobu bez ohledu na zákon; faktický stav je tedy přenášen do stavu právního<sup>7</sup>. Zde existuje pochopitelně silná výhrada, že takové opatření legalizuje nelegální jednání a vlastně povzbuzuje lidi k ilegálnímu přistěhovalectví. Kritérii této regularizace je jen kritérium přítomnosti cizince na území, popř. další kritéria ekonomická. U regularizace humanitární je naproti tomu cizinci udílen pobyt kvůli újmám, které by byly spojeny s jejich vyhoštěním a deportací. Důvodem těchto regularizací může být i povinnost států dostát svým závazkům v oblasti lidských práv. Kritéria jsou zde především humanitární, zdravotní či rodinná.

V praxi bývají oba tyto typy regularizace vedeny také nebo především hlediskem integračním.

Regularizace může být dále **individuální** či **kolektivní**; toto rozlišování se týká způsobu výběru beneficiantů či způsobu posuzování žádosti. Při individuální regularizaci rozhodující orgán má jisté správní uvážení, zvláště pokud je regularizace zaměřena na ochranu cizinců. U kolektivní regularizace orgán jen mechanicky shledává splnění daných objektivních kritérií bez ohledu na jiné skutečnosti. V praxi neexistují čistě individuální či čistě kolektivní regularizace.

S pojmem humanitárních regularizací souvisí možnost dělení regularizací podle toho, zda se jedná o zcela nenárokovatelnou **milost státu** anebo zda jejich prostřednictvím stát plní své závazky, tedy **regularizaci jako závazek státu**. Regularizace představuje projev státní

---

<sup>6</sup> Existují i regularizace, které dopředu stanoví, že pobyt se udělí jen určitému počtu cizinců.

<sup>7</sup> Rozpor mezi stavem skutečným a stavem právním představuje vždy určitý problém a snaha uvést obě tyto roviny do souladu je tedy logická a musí se nutně stále vynořovat. Teoreticky existují jen 2 možnosti, buď se snažit přizpůsobit stav faktický stavu právnímu (= ilegální cizinci jsou tedy vyhledávání a deportování pryč, metoda represe) anebo se stav de iure naopak přizpůsobí stavu faktickému, což je metoda regularizace.

suverenity přiznat jisté osobě či skupinám osob právo pobytu a cizinci na ni nemají žádný právní nárok. V určitých případech může být ovšem zlegálnění pobytu cizinců, pobývajících na území státu nelegálně, pro tyto státy takřka povinné, a to vzhledem k jejich závazkům v oblasti lidských práv.<sup>8</sup>

Poslední způsob rozdělení regularizací souvisí s mírou, v jaké jsou regularizace upraveny právními předpisy a dělí je na **regularizace organizované** a **neorganizované**. Neorganizovanou regularizací by představovalo ustanovení zákona, že určitý orgán smí udělit cizinci pobyt, přičemž kritéria by nebyla zveřejněna a nebyla by nijak upravena příslušná procedura ani ochrana odmítnutého žadatele o regularizaci před deportací. Obecně se regularizace vyvíjí směrem od neorganizovanosti k jejich přesnější právní úpravě.

V praxi lze vysledovat i jiné možnosti rozlišování, než které uvádí Bruycker. Jako podstatný se mi jeví rozdíl mezi **regularizacemi vyhledávanými** a **regularizacemi utajovanými**. První typ regularizace bývá velkou a medializovanou politickou událostí a má za cíl jednorázově přeměnit nelegální status pobytu co největšího počtu cizinců v status pobytu legálního. Druhý typ naopak představuje správní praxi určitého úřadu, který na základě jistého zákonného zmocnění takřka potajmu přijme určitá kritéria a dle těchto neveřejných kritérií pak řeší urgentní případy, spadající do jeho rozhodovací kompetence.

### **Jednotlivá možná regularizační kritéria**

Každé regularizační opatření vždy vymezí kritéria, která musí cizinec splňovat, aby mohl být zařazen do regularizační procedury. Tato kritéria bývají nejčastěji následující:

1. kritérium faktického pobytu na území, hovoří se i o kritériu teritoriálním. Jedná se o vlastní jádro každé regularizace a lze jej považovat za hlavní kritérium regularizace jako právního a politického institutu. Objevuje se ve dvou základních formách: buď je vyžadována přítomnost cizince na území k určitému datu anebo přítomnost cizince po určitou dobu; kombinaci obou těchto možností představuje přítomnost cizince v určitém přesně stanoveném časovém intervalu<sup>9</sup>. Doba vyžadovaného předchozího faktického pobytu může být velmi různá: Velká Británie požaduje od roku 1988 v rámci své permanentní regularizace 14 let předchozího pobytu, naproti tomu při poslední španělské „normalizaci“ z roku 2005 stačilo jen 6 měsíců pobytu na území.<sup>10</sup> Dle délky předchozího požadovaného pobytu však nelze

<sup>8</sup> Existuje již totiž shoda v tom, že určitá vyhoštění by byla porušením závazků státu v oblasti lidských práv (např. hrozilo-li by cizinci v zemi, kam je deportován, mučení anebo má-li cizinec v zemi pobytu rodinu). Striktně právnicky plyne z nemožnosti provést deportaci povinnost státu nikoli dát cizinci právo pobytu na území, nýbrž pouze odložit výkon deportace. Ponechal-li by stát ovšem cizince, jehož deportace musela být odložena, bez jakéhokoli pobytového titulu, znamenalo by toto „pobytové bezprávní“ také nelidské a ponižující zacházení, z čehož lze dovodit, že cizinec má v takovém případě nárok na udělení pobytu. V určitých případech tedy lze dovodit jistý právní nárok cizince na regularizace jeho pobytu.

<sup>9</sup> Např. britská regularizace z roku 1974, která vyžadovala přítomnost cizince v intervalu od roku 1968 do začátku roku 1973.

<sup>10</sup> Příklady několika požadovaných dob faktického pobytu z permanentních regularizací:

	<b>Délka předchozího požadovaného pobytu</b>
Velká Británie	14 let, 7 let pro rodiny s dětmi

ihned posuzovat „štedrost“ státu vůči cizincům, neboť záleží i na ostatních kriteriích, jimiž je kritérium faktického pobytu doplňováno. Délka požadovaného pobytu je navíc stanovena rozdílně pro jednotlivé kategorie cizinců a jednotlivé státy ji mění rovněž v průběhu času (ve Francii zkrácení z 15 na 10 let, ve Velké Británii naopak prodloužení z 10 na 14 let, v Nizozemí prodloužení z 1 roku na 6 let).

2. kriterium ekonomické, týkající se žadatele. Ekonomická kritéria se mohou týkat výlučně faktu zaměstnanosti (jižní Evropa) nebo mají spíše prokazovat schopnost žadatele zabezpečit své živobytí (prostředky k pobytu – Velká Británie) anebo se jedná jen o doplňkové kritérium. Kritérii mohou být zaměstnanost cizince v okamžiku podání žádosti anebo i předtím nebo předložení příslibu zaměstnání do budoucna. Nizozemí požaduje prokázání toho, že žadatel po stanovenou dobu platil daně. Účel tohoto kritéria může být obecně integrační, zároveň tento požadavek zohledňuje zájem státu na prevenci před zatěžkáváním systému sociálních dávek a boj proti neformální ekonomice.

3. kritéria humanitární zahrnují ty důvody humanitární povahy, které nevedou k udělení azylu. Vyskytují se nejvíce v Německu, Belgii a Francii. Z povahy věci bývají humanitární kritéria uplatňována spíše při regularizacích permanentních, ovšem mohou se vyskytovat i při regularizacích jednorázových, při nichž mohou být kombinovány s ekonomickými kritérii. Vyhlásí-li se jednorázová regularizace s ekonomickými kritérii, většinou zahrnuje i humanitární důvody, což ovšem neplatí naopak. Srovnání jednotlivých států je v tomto ohledu obtížné, neboť každý stát má v praxi jinak nastavenou úroveň kritérií pro přiznávání azylu. Humanitární kritéria se většinou obtížně definují a proto zde bývá ponechán větší prostor pro správní uvážení. Jedním z důležitých kritérií může být zdraví cizince v tom případě, je-li nemoc tak těžká, že přímo fyzicky brání odjezdu cizince ze země anebo z toho důvodu, že v jeho zemi původu by mu nemohla být poskytnuta dostatečná péče<sup>11</sup>. Neměla by dostačovat skutečnost, že v zemi pobytu je zdravotní péče pouze lepší než v zemi cizinceva původu. Toto kritérium je respektováno z důvodů rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (týkajícího se vyhošťování osob nemocných AIDS, což bylo posouzeno v rozporu s Evropskou úmluvou proti mučení.)<sup>12</sup> ať už výslovně<sup>13</sup> anebo je zahrnuto do rámce jiných humanitárních důvodů. Může se pak jednat pouze o pobyt dočasný, a to do vyléčení nemoci, jak to interpretují všechny státy s výjimkou Francie.

4. zvláštní humanitární kritéria: rodinný život cizince. Zahrnuje tyto 2 situace:

a) celá rodina se nachází v ilegálně; tato skutečnost znamená často zvýhodnění takové rodiny při rozhodování o regularizaci, zvláště tehdy, má-li tato rodina děti a jsou-li tyto děti ve školním věku (výslovně je tomu tak v Belgii, Francii, Velké Británii)

Francie	10 let, 3 roky pro rodiny s dětmi, 15 let pro studenty
Nizozemí	6 let pro „white illegals“
Belgie	6 let, 5 let pro rodiny s dětmi
Španělsko	2 roky

<sup>11</sup> Na druhou stranu může nakažlivá nemoc být naopak důvodem pro vyhoštění cizince.

<sup>12</sup> Rozsudek z 3.5.1997.

<sup>13</sup> Francie vložila kritérium nemoci jako regularizační důvod výslovně do zákona v roce z 11.5. 1998.

b) žadatel o regularizaci má rodinné vazby k legálně pobývajícím cizincům nebo k občanům země, ale z právního hlediska přesto nemá nárok na sloučení rodiny; ve většině států jsou tyto osoby rovněž zvýhodněny v důsledku této pevné vazby k území pobytu.

Zvýhodnění rodin s dětmi nebo cizinců s dětmi může být vedle humanitárních důvodů vysvětleno i demografickými zájmy státu.

5. kritérium integrace cizince do společnosti je většinou definováno konkrétními příklady : školní docházka dětí, znalost jazyka, výkon zaměstnání, členství ve spolkovém životě v zemi pobytu. Integrační kritéria se ovšem značně liší stát od státu, což souvisí s jejich rozdílným postojem k multikulturalismu (např. ve Velké Británii dříve postačoval vztah cizince ke své etnické komunitě). Na jihu Evropy bývají za dostačující důkazy dobré integrace cizince do nové společnosti považovány délka pobytu a faktické zaměstnání.

6. kritérium veřejného pořádku anebo kritérium alespoň částečné legality. Tato kritéria se mohou odrazit v tom, že z regularizace je vyloučen cizinec, který není trestně bezúhonný, který se dopustil určitých deliktů na poli cizinecké správy (např. podvody při získávání povolení k pobytu či při azylovém řízení, neuposlechnutí příkazu k vycestování atd.) anebo představuje jinou hrozbu pro veřejný pořádek. Může být ovšem také stanoveno, že cizinec musí splnit alespoň určité minimum zákonného jednání: např. přijít do země legální cestou (vyloučení jsou tedy ti, kdo přešli hranice nelegálně), nesmí mu být uděleno vyhoštění, někdy je dokonce požadováno, aby byl přihlášen např. na komunální úrovni. V Nizozemí se dokonce požaduje, aby cizinec platil daně.

### **Další kritéria:**

- kritéria vztahující se k azylové proceduře<sup>14</sup> se týkají buď žadatelů o azyl nebo bývalých a odmítnutých žadatelů o azyl. Většinou souvisí s určitou délkou projednávání žádosti o azyl anebo s délkou navazujícího pobytu po odmítnutí žádosti o azyl. V Nizozemí se tzv. „politika tří let“ vztahuje nejen na azylové řízení, ale na všechna řízení o povolení pobytu. Regularizace s tímto kritériem mohou být jak permanentní tak i jednorázové. V této souvislosti je nutno zmínit i to, že při regularizacích faktického pobytu mívají možnost žádat o zařazení do regularizační procedury i osoby v režimu žadatelství o azyl, aby tak nebyly penalizovány za „legalitu“ svého pobytu.???

Účelem tohoto kritéria může být zvláště ochrana obětí nefunkčnosti a pomalosti práce správních orgánů.<sup>15</sup>

- kritérium kvantitativní: regularizační opatření mohou stanovit maximální počet cizinců, kteří mohou být zregularizováni. Jiným případem je systém ročních kvót na pracovní místa pro cizince, přičemž tato místa mohou být namísto cizinci ze zahraničí obsazena cizinci, kteří již v daném státě ilegálně pobývají. Jedná se tedy opět o další formu skryté regularizace.

---

<sup>14</sup> Ačkoli žadatelé o azyl nebo bývalí odmítnutí žadatelé nemusí pobývat nutně na území nelegálně, přesto se opatření udělující pobyt těmto cizincům počítávají mezi regularizace, neboť důvody, pro které se jim pobyt udílí nesouvisí s důvody pro udělení azylu.

<sup>15</sup> Přičemž je nutno vyloučit ty případy, kdy cizinec svou žádost sám zdržuje.

- kriterium původu nebo státní příslušnosti: může být užito buď ke zvýhodnění určitých skupin cizinců při regularizaci obecné, případně může být celá regularizace zaměřena jen na cizince z určitého státu. Zvýhodnění aplikovala Itálie roku 1995-96 na Tunisany, Maročany a Albánce. Velká Británie do svého vstupu do EU zvýhodňovala občany Commonwealthu; Alžíráné jsou v Francii naopak znevýhodněni (15 let místo 10). Regularizace vyhrazená pro občany jen jednoho konkrétního státu bývá přijata na základě mezistátní smlouvy (2001 španělská regularizace Ekvádorů, 2003 portugalská regularizace Brazilců).

- kriterium profesní: užíváno výjimečně, např. ve Španělsku.

### **Pozitiva a negativa regularizace obecné:**

Z výše uvedeného vyplývá, že pod pojmem regularizace se může skrývat množství tak rozdílných imigračně-politických opatření, že takřka nemá smysl hovořit o výhodách a nevýhodách regularizací jako takových. Regularizační opatření navíc v každém státě podléhají specifické tradici, která může zásadně ovlivňovat jejich praktické důsledky. S touto výhradou se přesto v této kapitole pokusím vymezit základní podoby regularizací a u nich uvést, jaké argumenty pro a proti nim se v diskusích mohou objevovat.

Uvážíme-li všechny 3 základní jmenované regularizační modely, které se v praxi vyskytují: tedy regularizaci nelegální pracovní migrace (používaná v jihoevropských státech), regularizaci z důvodů humanitárních (především rodinní příslušníci) a nakonec regularizaci nedeportovatelných cizinců, (jak se to děje v Německu), zjistíme, že jim bývá v diskusích připisováno víceméně totožné pozitivní a negativní hodnocení. (v diskusích se objevují víceméně shodné základní kladné a záporné aspekty, byť se závažnost a poměr těchto jednotlivých aspektů liší dle konkrétní formy regularizace)

Jako pozitivní bývají nahlíženy tyto důsledky regularizací:

- zmenšování neformálního či neregulárního sektoru ekonomiky, což s sebou nese zvýšení příjmů do veřejných rozpočtů skrze daně a příspěvky do sociálního systému<sup>16</sup>; potlačení nekalé konkurence ze strany levné pracovní síly proti standardům sociálního státu a tudíž zvýšení šancí státu na dodržování pracovněprávních a jiných sociálních předpisů,
- přínos pro integraci cizinců v hostitelské zemi se všemi dalšími klady, které integrace přináší pro sociální soudržnost společnosti, pro útlum xenofobních nálad, pro demografickou stabilitu evropské společnosti,
- prostředek boje proti kriminalitě a to jak v obecné rovině, tak i konkrétně proti některým nejtěžším trestným činnostem (obchodování s lidmi, převaděčství přes hranice),
- zvýšení harmonie mezi realitou a právem,
- zlepšení schopnosti státu řídit migraci,
- stát získá možnost výběru mezi cizinci, kteří se do regularizace přihlásí,

---

<sup>16</sup> Existují ovšem i opačné názory, že totiž nelegální cizinci nepožívají výhody sociálního státu, což má být pro hostitelskou zemi výhodné (Sciortino 2004, in Černík Jan 2005). Toto ovšem může platit logicky jen v dlouhodobé perspektivě, krátkodobě musí rozhodně převyšovat negativum daňových úniků.

- zlepšení statistického podchycení společnosti a
- zlepšení kvality života cizinců.

Za hlavní negativum regularizací je považováno to, že je jimi povzbuzováno nerespektování právního řádu a podporována nelegální migrace. Mechanismem regularizací podle této argumentace stát cizincům sděluje, že neplnění právních povinností se může vyplatit, čímž dochází k rozkolísání samotných základů právního státu<sup>17</sup> a ke zvyšování přílivu nových nelegálních migrantů, kteří čekají na novou regularizaci. Tento argument je pro některé státy (především Německo) tak významný, že zatím nikdy nepřistoupily k regularizaci faktického (čti nelegálního) pobytu cizinců. Tento argument nelze rozhodně ignorovat a každá regularizace byla a bude vždy doprovázena i právně-filosofickými úvahami, nakolik lze právo používat instrumentálně.<sup>18</sup> Pokud ovšem připustíme, že právo může sloužit momentálním politickým a jiným potřebám (jak se to samozřejmě vždy děje), pak by měli být odpůrci regularizace schopni vědecky podloženými důkazy prokázat tvrzení, že provedení regularizací má skutečně za následek např. nárůst počtu nelegálních cizinců v zemi nebo zvýšení míry odchodů cizinců (nebo jiných skupin obyvatelstva) nerespektovat a obcházet právní řád atd. Příčinnou souvislost mezi regularizacemi a růstem nelegální migrace je ovšem vzhledem ke komplikovanosti a mnohvrstevnosti motivů migrantů velmi obtížné prokázat. Podle mých informací se toto dosud nepodařilo<sup>19</sup>.

Druhým významným nedostatkem regularizací obecně je to, že pro řadu cizinců s nelegálním statutem pobytu nejsou dostatečně atraktivní a proto se do regularizace ani nepřihlásí. Důvody mohou být různé (nedozvědí se o ní, mají strach, nemají potřebné doklady), ale hlavním nedostatkem institutu regularizace je skutečnost, že ne všichni nelegální migranti o regularizaci svého pobytu stojí. Jde jednak o cizince, kteří žijí natolik mimo státní struktury, že jim nelegalita pobytu vůbec nevádí a jde také o ty neregulérní migranty, pro něž je právě nelegalita jejich pobytu výhodou (zejména jsou levnější pracovní silou a tudíž jsou pro zaměstnavatele zajímaví). Regularizací mohou tito cizinci své výhody ztratit a jejich postavení se tak může paradoxně zhoršit. Logicky vzato se ovšem nejedná o negativní důsledek regularizace, nýbrž o to, že některým cizincům zkrátka regularizace nepomůže anebo že někdo o ní nemá zájem, což nijak nepopírá její prospěšnost v ostatních případech.

<sup>17</sup> Respekt k právním předpisům se přitom může zvětšovat nejen mezi cizinci, ale též ve většinové populaci a ve státním aparátu.

<sup>18</sup> Odpouštění právních sankcí je ovšem přítomno ve všech právních kulturách, v některých případech se tato odpouštění stávala i pravidelnými (milostná léta u židů, amnestie prezidenta republiky za komunismu dosáhla rovněž periodické povahy).

<sup>19</sup> Autor si rozhodně netroufá tvrdit, že by tento efekt neexistoval, ostatně je téměř prokázáno, že např. po vyhlášení regularizace ve Španělsku 2004 začali do země masivně dojíždět Rumuni a Bulhaři, kteří neodůvodněně doufali, že se ještě vejdou do již vyhlášené regularizace. Otázka ovšem spíše zní, zda budou i následně přicházet cizinci v naději na další regularizaci a zda budou přicházet spíše ze zemí třetího světa, neboť cestování uvnitř Evropy je většinou již bez víz a nemá tedy onu nevratnou povahu, jako je tomu s pádem do ilegality u ostatních cizinců.

Na druhou stranu ovšem se bere již za takřka prokazané, že míra represe má na nelegální migraci jen velmi malý vliv. Pokud by tomu tak skutečně byl, pokud nelegální migrace teče bez ohledu na jednání státu, pak by bylo logické, že ani opatření pozitivní, tedy regularizace, neovlivní migranty v jejich chování podstatnou měrou.



To samé platí i o dalších častých výtkách proti regularizacím, totiž že neřeší příčinu, ale pouze nesystémově odstraňují důsledky. V jiných argumentacích figurují regularizace jako důsledek administrativní nefunkčnosti státu, který místo toho, aby byl schopen vynutit si respektování svých zákonů, legalizuje jejich porušování. To je zajisté pravda, ale hovoří se přitom o chybách státu a společnosti, které k regularizaci vedly, nikoli o negativních důsledcích provedené regularizace jako takové. Za reálný problém naproti tomu lze považovat otevírání prostoru pro korupci státních úředníků, kteří o regularizaci rozhodují, neboť vždy bude existovat určitý prostor pro správní uvážení těchto osob. Jinou vážnou námitkou je hrozba přetížení státního aparátu, který často musí najednou řešit množství žádostí od cizinců, kteří by byli v případě legálního vstupu „rozprostřeni“ na několik nebo i mnoho let. Kritika regularizací se někdy ozývá i z antidiskriminačních pozic, neboť některé regularizace zvýhodní své adresáty více než regularizace předešlé a v některých případech dokonce i více než ty cizince, kteří si svůj pobyt vyřídili standardní cestou.

### **KONKRÉTNÍ ZAHRANIČNÍ PŘÍKLADY REGULARIZACÍ**

Jak již bylo uvedeno na začátku, představují regularizace velmi dynamicky až živelně probíhající proces. Z několika desítek regularizačních opatření, uskutečněných v 9 či 10 státech Evropy, je v současnosti velmi obtížné vytvořit nějaké závěry a nalézat v nich souvislosti. Odvážím se zde proto pouze základního rozčlenění do tří základních skupin:

- model jihoevropský, do nějž lze zařadit Španělsko, Itálii, Portugalsko a Řecko (dříve i Francii)
- model západoevropský (Francie, Nizozemí, Belgie, Velká Británie)
- model německý.

### **REGULARIZACE VE STÁTECH JIŽNÍ EVROPY:**

	<b>rok</b>	<b>podmínky</b>	<b>počet regularizovaných</b>
<b>Itálie</b>	1986	Pracovní migrace	118 000
	1990	Pracovní migrace	235 000
	1995	Pracovní migrace	259 000
	1998	Pracovní migrace	250 000
	2002	Pracovní migrace	700 000
			<b><u>celkem 1 500 000</u></b>
<b>Portugalsko</b>	1992/3	Pracovní i nepracovní	39 000 z 80 000

	1996	Pracovní i nepracovní	žádostí 31 000 z 35 000
	2001	Nutno předložit registrovanou pracovní smlouvu	žádostí Až 185 000
	2003	Jen pro Brazilce, předložit pracovní smlouvu nebo alespoň její příslib	10 700
	2004	Kdo byl v Port. před 12.3.2003 a předtím alespoň po 3 měsíce platil daně a sociální pojištění	40 000 žádostí, ještě se vyřizuje
<b>Řecko</b>	1997-98 2001 2004	Podchycení živelné migrace Opakování předešlé regularizace	
			<b><u>Celkem 650 000</u></b>
<b>Španělsko</b>	1985 1991 1996 2000 2000 2001 leden 2001 únor 2001 březen 2005	Nejen pracovní migrace Nelegálně pracující cizinci + neúspěšní žadatelé o azyl Nejen pracovní migrace Příchod do země před 1.6.1999 a během posledních 3 let alespoň jednou povolení či alespoň žádost o něj Permanentní (2 roky faktického pobytu a dostatek finančních prostředků) Pracovní migrace Přezkum předchozí regularizace Regularizace Ekvádorců 6 měsíců pobytu a zaměstnání	38 000 109 000 (z 135 000 žádostí) 21 300 152 000 122 000 36 000 24 000 690 000 žádostí
			<b><u>Celkem ca 1 200 000</u></b>

### **Itálie:**

Itálie je státem, který má zřejmě nejvyšší absolutní počet regularizovaných cizinců v Evropě a to kolem 1,5 milionu. Všechny regularizace (v italštině se někdy používá výraz „sanatoria“) byly spojeny s významnými novelizacemi cizineckého práva. Itálie-země, ze které po mnoho generací odcházelo velké množství emigrantů do celého světa, přijala první moderní zákon o pobytu cizinců až v roce 1986<sup>20</sup>. Současně s ním regularizovala pobyt 118 000 cizích pracovníků. Prudký nárůst imigrace koncem osmdesátých let vedl k přijetí

<sup>20</sup> zákon č. 943/1986. Itálie, [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Country report 2005, str. 1

nového zákona, tzv. legge Martelli. Se zákonem, který mj. zavedl do italské politiky plánování migračních toků a stanovil cizincům určitá práva a povinnosti, byl regularizován pobyt 235 000 cizích pracovníků a studentů.

Kolem poloviny devadesátých let vedl kontinuální nárůst nedokumentovaných migrantů a zločinnosti s ním spojené k postupnému zavádění migračních kvót a také k regularizaci v roce 1995, která v letech 1995 až 1996 udělila legální pobyt na území Itálie 259 000 cizím zaměstnancům.

S přijetím zákona č. 40 z 6. března 1998 (legge Turco-Napolitano nebo Tesco Unito) a dekretu č. 286 z 25. července 1998 se přistoupilo opět k regularizaci pobytu pracovníků s nelegálním statutem. Zákon, který dodnes tvoří základní rámec italského cizineckého práva i italské imigrační politiky<sup>21</sup>, zavedl imigrační kvóty a značně zpřesnil a zpřísnil legislativu. O regularizaci pobytu bylo dovoleno žádat i osobám samostatně výdělečně činným, jejich zájem nebyl ale moc velký. První dekret, který stanovil roční kvótu na udělení pobytu novým přistěhovalcům, chtěl nejprve zapojit ty cizince, kteří už v Itálii žili. Celou první kvótu proto vyhradil pro ty, kteří na území Itálie pobývali již před vstupem zákona v platnost. Tím byl regularizován pobyt 38 000 pracovníků. Tato kvóta ovšem nestačila a tak dekretem 113/1999 byl regularizován pobyt všech cizích pracovníků, kteří

- 1) byli v Itálii už před 27.3.1998,
- 2) splňovali podmínky stanovené zákonem č. 40/1998 a
- 3) podali si žádost do 31.12.1998.

Celkem šlo o 308 323 žádostí o regularizaci, z nichž bylo přibližně 250 000 kladně vyřízeno do roku 2000.

I následující velká novelizace zpřísnila přistěhovalecké zákonodárství. Jednalo se o často kritizovaný zákon č. 189/2002, tzv. legge Bossi-Fini, pojmenovaný po dvou pravicových politických vůdcích. Současně byla ovšem provedena – za podpory obou stran, které jinak spíše politicky instrumentalizovaly strach z cizinců<sup>22</sup>, - početně největší italská regularizace, která během let 2002 a 2003 zregularizovala pobyt až 700 000 cizinců. Počet legálně pobývajících imigrantů se zvedl z 1 503 000 na 2 193 000 cizinců. Jednalo se především o pracovníky v domácnostech a o pracovníky v závislé pracovní činnosti.

Italské regularizace mají charakter ryze ekonomický a posuzují téměř výlučně jen přítomnost cizince na území. Regularizace se opakují zcela periodicky, navzdory faktu, že vláda pokaždé vyhláší, že se jedná o poslední regularizaci. Podle některých autorů souvisí časté regularizace s obecně rozšířeným odstupem mnoha Italů vůči stanoveným pravidlům ve světle často nefunkční státní správy (amnestie se vztahují i na občany pracující načerno či na budovy, postavené načerno bez patřičných povolení ; neformální sektor italské ekonomiky se odhaduje až na 25 – 40% celkového italského národního hospodářství)<sup>23</sup>.

## **Portugalsko:**

<sup>21</sup> Třemi pilíři italské migrační politiky je boj s nelegální migrací, kontrola legální migrace – roční kvóty a integrace cizinců – v kompetenci regionů.

<sup>22</sup> Obě strany se snažily především pomoci svým bohatým voličům ze severu regularizovat si své pomocníky v domácnostech.

<sup>23</sup> Itálie, [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Country report 2005, str. 4-5

Portugalsko je další z jihoevropských zemí, které v současnosti čelí hlavnímu imigračnímu náporu, směřujícímu do Evropské unie z Afriky a z Jižní Ameriky. K první regularizaci přistoupilo v letech 1992 a 1993, tedy právě v letech, která odborníci označují za moment přelomu trendu ze země emigrační v zemi imigrační. Jako regularizační podmínka byl stanoven alespoň šestiměsíční pobyt před 15.4.1992, ekonomická činnost se nevyžadovala. Z 80 000 žádostí jich bylo 39 000 úspěšných. Roku 1996 byla regularizace opakována socialistickou vládou po nástupu k moci, přičemž z 35 000 žádostí jich uspělo asi 31 000. Při regularizaci docházelo ke zvýhodňování občanů těch států, v nichž je úředním jazykem portugalština (státy PALOP) Největší portugalská regularizace je spojena s organickým zákonem č. 4/2001 z 10.ledna 2001, který umožňoval cizincům s nelegálním statutem pobytu přihlásit se k regularizační proceduře za podmínky, že získali pracovní smlouvu, kterou příslušné orgány (zřejmě úřady práce) zaregistrovaly, čili aprobovaly. Tito cizinci pak získávali zvláštní pobytový titul, tzv. dočasný pobyt (portugalsky „permanence“), se kterým byla spojena nižší práva než s řádným pobytovým povolením. Takto získalo dočasný pobyt až 185 000 cizinců, tedy více než bylo v té době v Portugalsku cizinců s běžným povolením k pobytu. Nejvíce těchto cizinců, jimž byl pobyt zregularizován, pocházelo z východní Evropy. Vydávání tzv. dočasných pobytů skončilo v únoru 2003. Pro srovnání lze uvést, že řádných žádostí o pobyt bylo v roce 2001 jen 5 874, tedy zlomek z počtu osob, účastnících se regularizace.

V roce 2003 provedlo Portugalsko další regularizaci na základě smlouvy s Brazílií, která se vztahovala jen na brazilské občany. Ti museli předložit pracovní smlouvu nebo alespoň její příslib (nebylo tedy nutné předložit i pracovní povolení). Touto regularizační procedurou zdárně prošlo 10 770 Brazilců.

Dosud poslední regularizace se uskutečnila v dubnu až květnu 2004 (celkem 45 dnů) a k regularizačnímu řízení se mohli přihlásit všichni cizinci, kteří před 12.3.2003 alespoň po 3 měsíce platili daně. Tito cizinci pak museli žádat o víza na zastupitelských úřadech Portugalska v zahraničí, především ve Španělsku. Kvóta nových zahraničních pracovníků v tomto roce jinak činila 6 500 osob.

Na konci sledovaného období, tedy v roce 2004 žilo v Portugalsku přibližně 265 000 cizinců s povoleným pobytem a 184 000 cizinců s dočasným pobytem. Odhady počtu nelegálních migrantů se pohybují okolo 80 až 100 tisíc.

### **Řecko:**

Stejně jako ostatní středomořské státy se i Řecko se na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20.století celkem rychle změnilo ze země, z níž se emigruje, v zemi, do níž přistěhovalci míří. V Řecku ovšem proběhl tento převrat ještě rychleji než v Itálii nebo Španělsku. V důsledku blízkosti státům bývalého východního bloku přibývalo do Řecka hned počátkem devadesátých let přibližně 300 000 cizinců, z nichž drtivá většina přišla ilegálně. Následovaly pak další vlny přistěhovalců, takže od 90.let žije v 10 milionovém Řecku až 1 milion cizinců.<sup>24</sup> Řecký stát v té době neměl ani administrativní síly a zkušenosti, ba ani

---

<sup>24</sup> V roce 1981 bylo v Řecku ca. 176 000 cizinců.

právní rámec, kterými by mohl situaci zvládat. Po ztroskotání pokusů deportovat nelegální cizince pryč ze země muselo Řecko přistoupit k regularizacím.

Zákon z roku 1996 ustanovil komisi, která měla vypracovat 2 prezidentské dekrety:

- dekret č. 358/1997 vypracoval systém zaregistrování nelegálních cizinců na přechodnou dobu a udělování tzv. bílých karet. Zaregistrovat se mohl každý cizinec, který v Řecku pobýval ke dni 28.11.1997; podmínky týkající se ekonomické činnosti žadatelů stanoveny nebyly. O udělení bílé karty požádalo celkem 369 629 cizinců.
- dekret č. 359/1997 stanovil pro držitele bílé karty podmínky pro získání zelené karty, tyto podmínky byly hospodářského rázu. Bylo podáno 225 000 žádostí, přičemž jedna žádost mohla zahrnovat celou rodinu.

První řecká regularizace byla administrativně špatně zajištěna, průtahy v řízení způsobily, že mnoho cizinců svou regularizační proceduru vzdalo, řada cizinců měla strach z prozrazení a neuměla komunikovat nebo ani číst v řečtině. Rovněž příliš striktní aplikační praxe úřadů přispěla k neúspěchu první řecké regularizace. Do ledna roku 2000 bylo pozitivně rozhodnuto jen u 102 812 žádostí.<sup>25</sup>

Řecko přistoupilo proto v roce 2001 v rámci nového zákona č. 2910/2001 k další regularizaci. První část zákona obsahuje ustanovení o regularizaci a až druhá část pojednává o podmínkách vstupu a pobytu cizinců a o jejich naturalizaci do budoucna. Regularizace je v Řecku tedy přímo základem cizineckého práva, respektive první fází imigrační politiky, po níž může teprve nastoupit fáze kontrolní.

Regularizace z roku 2001 se týkala:

- cizinců, jejichž pobyt byl legální, ale pak spadli do ilegality, pokud prokáží, že po vypršení svých povolení zůstali v Řecku a
- cizinců, kteří prokáží, že ke dni 2.červnu 2001 žijí fakticky (legálně či ilegálně) nejméně rok v Řecku.

Žádost se podávala na komunálních úřadech a ty ji pak posílaly cizinecké policii. Mezi požadovanými doklady byl také například účet za elektřinu či od mobilního operátora a potvrzení od obce o trvání pobytu cizince (pak se již dále délka pobytu nezkoumala). Cizinec nemusel dokazovat, že má zaměstnání. Cizincům a jejich rodinám, kteří zdárně splnili regularizační podmínky, byl povolen pobyt na 6 měsíců, což zahrnovalo i pracovní povolení.

---

<sup>25</sup> V Řecku rozhodoval v letech 1997 až do konce vyřizování této regularizace zvláštní orgán podřízený Ministerstvu práce, Národní organizace zaměstnanosti a lidských zdrojů, řeckou zkratkou OAED. OAED měl k ruce zvláštní výbor složený ze zástupců místních samospráv, inspekce práce, odborů, svazů zaměstnavatelů a policie (za předsednictví vysokého státního úředníka), kteří byli všichni jmenováni ministrem práce. Pokud výbor regularizaci schválil, OAED měla ještě prostor pro svou správní úvahu, pokud výbor regularizaci zamítl, byla tím OAED vázána. Principiálně by OAED měla schválit regularizaci každého cizince, který předloží požadované dokumenty, v praxi ovšem OAED zamítala některé žádosti, pokud šly proti ekonomickým zájmům státu nebo pokud by regularizace znamenala výrazné zatížení místní ekonomiky. Dále existoval v Řecku ještě speciální výbor pro humanitární záležitosti, který byl složen ze zástupců ministerstev, odborů, zástupce sdružení athénských advokátů a Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Názorem tohoto výboru byla OAED vázána. Proti rozhodnutí OAED bylo přípustné odvolání ke zvláštnímu výboru. Rozhodnutí výboru bylo pak přezkoumatelné soudem v rámci správního soudnictví.

Po skončení tohoto půlroku si ovšem cizinec musel zažádat o pracovní povolení, aby mu bylo vydáno řádné povolení k pobytu.<sup>26</sup>

Oběma opatřeními byl dosud zregularizován pobyt ca 650 000 cizinců. Řecko je tak vzhledem ke své velikosti státem s poměrně největším počtem cizinců, u nichž byl zdárně uplatněn regularizační mechanismus.

Zatím poslední řecká regularizace proběhla roku 2004 (zákon č. 3242/2004). Spočívala mj. v prodloužení ex lege všech povolení k pobytu, která vypršela do dne 30.6.2003 anebo jejichž platnost uplynula do 24.5.2004, do 30.6.2004.

Další regularizace pro odhadovaných stále ještě asi 300 000 nelegálně pobývajících cizinců se očekává s přijetím nového cizineckého zákona, který navrhla vláda na jaře roku 2005<sup>27</sup>.

### **Závěrečné poznámky k jihoevropskému modelu regularizací:**

Při celkovém pohledu na bouřlivé regularizační dění na jihu Evropy můžeme shrnout následující postřehy:

Důležitým aspektem celkového společenského kontextu současných regularizací je masivnost a nekontrolovatelnost nelegální migrace do jihoevropských zemí. Tyto země jsou nyní vstupní branou pro většinu nových imigrantů do Schengenského prostoru, přičemž pro řadu z nich je např. Španělsko nebo Portugalsko (i z jazykových důvodů) i konečnou a cílovou zemí. Mimořádnost situace ( kterou dokládají i vznikajícími slumy, násilné střety migrantů s občany nebo migrantů mezi sebou, extrémně morálně problematické zátarasy a jiné kvazivojenské bariéry a hlídky, znesnadňující cizincům dostat se na evropské území a oběti na životech z toho plynoucím) vyžaduje zřejmě i mimořádná opatření. Pokud ilegalita přesáhne určitou početní únosnost, hrozí riziko rozkladu společenského systému. Regularizace reagují také na tyto obavy.

Dalším důležitým hlediskem je obecná rozšířenost principu ilegality v jihoevropských společnostech a to nejen v kontextu pobytu cizinců. Práce načerno je běžnou praxí i mezi plnoprávními občany a existují i odhady, že mnoho zemědělců by bez pružného (tedy nelegálního) zaměstnávání sezónních pracovníků vůbec nesklidilo. Nelegálně pobývající cizinci jsou tedy jen jednou ze součástí neformální ekonomiky a rámce dalších praktik, které nejsou v souladu s právem. Represe vůči cizincům tedy postihuje pouze část problému.

Z výše uvedeného vyplývá, že hnacím motorem nelegálního a pobytu cizinců je ve středomořských zemích (tak jako v menší míře v celé Evropě) neochota zaměstnavatelů najímat své potřebné pracovní síly v zahraničí legálním způsobem. Cizinec s nelegálním pobytem tedy celkem snadno najde na místě práci a dá této cestě logicky přednost před

---

<sup>26</sup> Řecká administrativa ovšem nebyla schopna tato povolení vydávat takto rychle, a tak byla zákonem šestiměsíční platnost prvních povolení prodloužována až do konce roku 2002.

<sup>27</sup> Důležitým ekonomickým aspektem řeckých regularizací je skutečnost, že souběžně je vyhlášována i amnestie pro řecké zaměstnavatele, kteří tak nemusí uhradit za své nelegální zaměstnance daně a sociální odvody. Naopak cizinci si k regularizaci často musí kupovat kolky na úhradu sociálního pojištění. Regularizace tak fakticky přenášejí některé daňové povinnosti ze zaměstnavatelů na nelegální zaměstnance.

komplikovaným zařazováním se mezi uchazeče o zaměstnání v rámci stanovených kvót, které jsou navíc zřejmě nerealisticky nízké.

Podíváme-li se na celkové počty cizinců v zemích jižní Evropy a porovnáme-li je s počty těch, kteří prošli procesem regularizace, dozvíme se následující:

Itálie: ca 2 200 000 cizinců, součet z pěti proběhlých regularizací činí 1 500 000.
Portugalsko: z ca 450 000 cizinců prošlo regularizacemi něco mezi 260 až 300 tisíci.
Řecko: z odhadovaného milionu cizinců byl přibližně 650 000 regularizován pobytem, některým i vícekrát.
Španělsko: z ca 2 700 000 cizinců <sup>28</sup> až 1 200 000 cizinců prošlo regularizací.

Ani v jednom z těchto 4 států nepředstavují regularizace jen doplňkovou či mimořádnou formu udílení pobytu. Z početního hlediska se pro cizince jedná o podstatnou a ve 3 případech dokonce o hlavní cestu k získání legálního pobytu. Regularizace tedy vlastně nahrazují nefunkční imigrační mechanismy a úspěšně obchází složité žádání o pobyt na zastupitelských úřadech ještě před vstupem na území daného státu. S trochou nadsázky by se dalo říci, že přirozené pragmatické uvažování běžného člověka, který odchází do ciziny za prací, se nenechá podstatně ovlivnit právními normami a převálcuje představu zákonodárce o postupu domlouvání pracovních smluv na dálku.

### **REGULARIZACE VE STÁTECH ZÁPADNÍ EVROPY:**

	<b>datum provedení</b>	<b>podmínky</b>	<b>počet regularizovaných cizinců</b>
<b>Belgie</b>	1974-75	Pracovní i nepracovní migrace Permanentní – humanitární kritéria	ca 7 500 osob ~ 88% žádostí
	1975-1999		ca 1 000 osob ročně ~úspěšnost vzestupná až 50% žádostí
	2000	Jednorázová - 4 roky pobytu nebo soc. vazby nebo humanit.	ca 50 000
			<b><u>celkem Belgie kolem 70 000</u></b>
<b>Francie</b>	1973	Pracovní migrace	40 000
	1979	Turečtí pracovníci	3 000
	1981	Přítomnost ve Francii před 1.1.1981 a stabilní zaměstnání	130 000 ze 150 000 žádostí
	1991	Sanace azylového systému: žádost o azyl před 1.1.1989, čekání na rozhodnutí nejméně 3 roky a práce po dobu	15 000 z 50 000 žádostí

<sup>28</sup> Přibližný odhad celkového počtu legálních cizinců ve Španělsku (více než 2 mil před regularizací a méně než 700 000 zregularizovaných).

	1995  1997-98	nejméně 2 let + pracovní smlouva i do budoucna  Rodinní příslušníci Francouzů  Jednorázová i permanentní (rodinní příslušníci a osoby pobývající 10 let)	90 000 úspěšných z 150 000 žádostí (75% úspěšných žádostí z důvodu rodinných vazeb, hlavně rodiče děti pod 16 let).  <b><u>Celkem min.272 000</u></b>
<b>Lucembursko</b>	2001	Přítomnost v Luc. před 1.7.1998 nebo práce v Luc. Nejméně od 1.1.2000	2 850 (především z bývalé Jugoslávie)
<b>Nizozemí</b>	1975 1980  od 1991-4 1999 2002	Pracovní migrace Pracovní migrace – domácí práce Permanentní regularizace – 6 let Zvláštní jednoměsíční regular. Odmítnutí žadatelé o azyl (26 000 osob)	15 000 1 800  zatím přibližně 2 400  <b><u>celkem Nizozemí nejméně 19 000</u></b>
<b>Velká Británie</b>	Od 1969  1974-78 1977	Permanentní – pobyt delší 10 (dnes 14) let Migranti z Commonweathu	1809 462 celkem Velká Británie 2271

### **Belgie:**

Belgické království přistoupilo k první regularizaci současně se dvěma dalšími důležitými rozhodnutími, kterými bylo jednak tzv. zastavení imigrace 1.8.1974 a zadruhé zavedení kontroly migrace nelegální. Mezi srpnem 1974 a říjnem 1975 bylo podáno 8420 žádostí o zařazení do regularizační procedury a to jak od nelegálních pracovníků, tak i jiných cizinců, z nichž přibližně 88% bylo vyřízeno kladně<sup>29</sup>. Od této doby ovládala na několik desetiletí veřejnou a politickou debatu v Belgii doktrína nulové imigrace, přičemž fakticky byla nelegální migrace jedním ze zdrojů vzrůstajícího počtu cizinců v Belgii.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Bruycker, str. 37

Belgie, [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Country report 2003: dalšími zdroji přistěhovalců byl azyl, slučování rodin, cizí studenti, volný pohyb v rámci EU), od roku 1962 bylo i přes politické proklamace každoročně uděleno nejméně 35 000 povolení k pobytu cizincům.



Po celou dobu trvání této politické koncepce, kdy bylo cílem belgického státu migraci potlačovat a předcházet jí, existovala nicméně dle § 9 belgického cizineckého zákona ze dne 15. prosince 1980 možnost požádat ministra o udělení pobytového oprávnění z mimořádných důvodů. Ačkoli přesné podmínky této permanentní regularizace nebyly zprvu jasně stanoveny anebo přinejmenším nebyly cizincům známy, kritika veřejnosti a nebezpečí úřednické libovůle donutily stát k tomu, aby jasně formuloval kritéria, podle kterých belgické úřady regularizační žádosti posuzovaly. V letech 1997 a 1998 pak byly zveřejněny oběžníky, které vymezily 7 situací, v nichž se může žadatel o mimořádný pobyt nalézat:

- žadatel o azyl, jehož žádost je vyřizována příliš dlouho,
- osoby, které nemohou uposlechnout výjezdní příkaz z důvodů, které leží mimo území Belgie a které nemohou samy ovlivnit,
- osoby těžce nemocné,
- osoby, u nichž jsou dány humanitární důvody,
- oběti obchodu s lidmi,
- osoby, které navázaly trvalý vztah s belgickým občanem nebo legálně pobývajícím cizincem (na manželství se vztahovaly jiné předpisy) a
- bosenští uprchlíci.

Počty cizinců, kteří takto každoročně získávaly povolení k pobytu, odpovídaly přibližně jednomu tisíci žádostí (jedna žádost mohla zahrnovat i více členů téže rodiny) a měly vzestupnou tendenci. Např. v roce 1999 byla úspěšnost žádostí 53%.

Po politické změně v červenci 1999 formulovala nová vláda určité zásady imigrační politiky a mimo dalších opatření (integrace migrantů, stanovení max. délky azylového řízení, institucionální reformy) rovněž rozhodla o regularizaci pobytu nelegálních migrantů a o zesílení deportací odmítnutých cizinců s nelegálním pobytem<sup>31</sup>. V roce 2000 tak proběhla velká regularizace, o níž mohly žádat ty osoby, které byly na belgickém území před 1. říjnem 1999 a zároveň :

- vyvinuly trvalé sociální vazby v zemi a splňují humanitární kritéria<sup>32</sup> nebo
- pobývají v Belgii jako žadatelé o azyl po dobu delší než 4 roky (rodiny s dětmi ve školním věku jen 3 roky) nebo
- nemohou se vrátit do své země anebo
- jsou vážně nemocné.

Bylo podáno ca. 36 000 žádostí, zahrnujících snad až 60 000 osob (asi 23 000 z toho byly děti). Mezi žádostmi převládali Maročané a cizinci z Konga. Vyřizování žádostí trvalo několik let.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Událo se tak v napjaté společenské atmosféře, kdy řada nevládních organizací podporovala organizace nelegálních imigrantů v jejich demonstracích v kostelech a na univerzitách. Regularizaci povolil zákon z 22. prosince 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

<sup>32</sup> Toto kritérium se v praxi neliší příliš od dřívější podmínky navázání trvalého vztahu s Belgičanem. Hlavním rozdílem je jednorázovost tohoto opatření na rozdíl od dřívější permanentnosti.

<sup>33</sup> V Belgii vstupuje do regularizačního procesu zvláštní nezávislá ad hoc instituce, tzv. Regularizační komise, která se skládá z většího centrálního sekretariátu a řady tříčlenných senátů složených z úředníka, advokáta a zástupce nevládních organizací zabývajících se lidskými právy. Dá-li komise prostřednictvím sekretariátu ((který posuzuje každou žádost jako první, ovšem bez výsledku žadatele) ke konkrétnímu případu pozitivní

## Francie:<sup>34</sup>

Ve Francii je začátek regularizací spojen s koncem období velké francouzské otevřenosti vůči imigrantům, která ovládala francouzskou migrační politiku v letech 1945 až 1974<sup>35</sup> a vyústila v zastavení imigrace v letech 1973 -1974. Dne 13. 6. 1973 ministerský oběžník regularizuje pobyt 40 000 cizích pracovníků souběžně se zákazem další ekonomické imigrace do Francie. Následujících více než 20 let francouzské historie je pak určováno snahou zamezit anebo alespoň minimalizovat přistěhovalectví, a to také proto, že se od snížení počtu cizinců ve Francii očekávalo zvýšení zaměstnanosti.<sup>36</sup> I přes velké úsilí bojovat proti neregulárnímu pobytu cizinců ovšem docházelo k občasným jednorázovým regularizacím, které měly výlučně ekonomický charakter. V roce 1979 byl takto regularizován pobyt 3 000 tureckých dělníků. Velkou regularizaci provedla nová levicová vláda ke dni 11.8.1981; regularizovala pobyt 130 000 cizinců, kteří přišli do Francie před 1.1.1981 a měli pevné zaměstnání. Jednalo se o typickou jednorázovou regularizaci, která měla za cíl pouze legalizovat daný faktický stav nelegálního zaměstnávání cizinců za účelem integrace těchto pracovníků do legální, a tudíž i zdaňované ekonomiky.

O 10 let později se naopak jednalo o reformu fungování azylového systému a o pomoc obětem jeho nefunkčnosti (restrukturalizace příslušného orgánu O.F.P.R.A. proběhla roku 1989). Směrnice z 23.7.1991 umožnila odmítnutým žadatelům o azyl, kteří:

- podali žádost o azyl před 1.1.1989,
- čekali na rozhodnutí nejméně 3 roky a
- během té doby byli nejméně 2 roky zaměstnání a mohli prokázat závazný příslib práce i do budoucna (u osob s rodinnými vazbami stačil rok práce)

Z 50 000 žádostí, které zahrnovaly celkem až 100 000 cizinců, byl pobyt udělen asi 15 000 z nich.

V následujících letech zasáhl do francouzského imigračního práva radikálně tzv. loi Pasqua, zákon ze dne 24.8.1993. Tento zákon kromě restrikcí při naturalizacích zrušil ustanovení cizineckých předpisů, které udílely pobyt těm migrantům - byť i s nelegálním

---

stanovisko, může se od něj ministr vnitra odchýlit jen tehdy, požádá-li ještě o nové stanovisko jeden ze senátů komise (před nímž již probíhá ústní jednání s žadatelem). Právně tedy zůstává rozhodovací pravomoc v rukou ministra, který je ovšem v praxi poměrně silně omezen ve svém možném odporu proti komisi. Tato zvláštní úprava byla přijata především z důvodu nedůvěry vůči belgické cizinecké policii (Office des étrangers) a též z toho důvodu, že belgický zákon z 22.12.1999 neupravuje regularizační kritéria dostatečně přesně a nechává tak přílišný prostor pro správní uvážení.

<sup>34</sup> Dle Cyrila Kretschmara, existovaly takřka pravidelná kvaziregularizační opatření již v 1950's a 1960's letech. Francouzští podnikatelé často nabírali v Alžírsku a Maroku pracovníky a doufali, že tito budou jednou regularizováni. Takto přicházela do země podstatná část cizinců: 1956 – 28%, 1968 – 80%. Cyril Kretschmar, Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives, Migration Policy Group, 2005. [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Immigration as a Labour Market strategy, str. 59. Jinak další text k Francii [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Country report 2003, Bruycker str. 41 – 43 a Poelmanns – Séze str. 161 – 5.

<sup>35</sup> Ve Francii existoval již hned po druhé světové válce strach z klesající porodnosti. [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) France Country report 2003 str. 3

<sup>36</sup> Cizinci byli nabádáni k dobrovolným návratům, Bonnetovým zákonem z 10.1.1980 byla nelegální migrace prohlášena za bezpečnostní riziko, o rok později povolil Peyrefittův zákon policii kontrolovat totožnost cizinců jako prevenci nelegální migrace, Paquův zákon z roku 9.9. 1986 povolil regionálním úřadům provádět deportace cizinců na hranice. 1991 pak byli kriminalizováni ti, kteří pomáhali nelegálním cizincům a nechvalně známý Pasquův zákon z 24.8.1993.

statutem, kteří měli ve Francii rodinné příslušníky; jednalo se především o rodiče dětí, které narozením získaly francouzské občanství. Řada rodičů francouzských dětí tak zůstala v ilegalitě, přičemž s ohledem na dodržování lidských práv je nebylo možno vyhostit („ni expulsables, ni régularisables“, „irréguliers légaux“). Dvě opatření ze dne 5.5. 1995 a z 13.6.1995 regularizovala v průběhu roku 1996 pobyt řady rodičů těchto francouzských občanů, narozených před 5.květnem 1995, za podmínky, že tito rodiče měli práci.

Poslední masivní francouzská regularizace následovala vydání loi Debré dne 24. 6.1997. Tento zákon značně uvolnil francouzské cizinecké právo a jako první nařídil regularizaci na zákonné úrovni (až dosud se jednalo vždy o interní směrnice Ministerstva vnitra) a zavedl též permanentní regularizační proceduru. Celkem lze široká regularizační kritéria rozdělit na 3 skupiny, zahrnující:

- cizince s rodinnými vazbami na území Francie (rodinné příslušníky nejen občanů, ale i legálních cizinců, pokud přišli do Francie před 24.6.1997 a pokud splňovali další podmínky)
- cizince v obtížné humanitární situaci (nemožnost návratu, nemoc)
- cizince, kteří pobývali již 10 let v Francii.

Zákon regularizoval přibližně 90 000 cizinců, úspěšnost žádostí se pohybovala kolem 60 %.

Zákon ze dne 11. 5.1998 přejal ustanovení o permanentní regularizaci pobytu cizinců, kteří jsou rodiči či manžely francouzských občanů, nezletilými dětmi, jež vstoupili do Francie před 10. rokem věku nebo pobývají na území (byť ilegálně) déle než 10 let<sup>37</sup>.

Důvodem permanentnosti této regularizace je snaha vyhnout se politickým šokům způsobeným masovými jednorázovými regularizacemi.

Od novely zákona roku 2005 existují opět mírně změněná kritéria vstupu do regularizační procedury (čl. 313-11 nového zákona<sup>38</sup>), zahrnující:

- děti a manžele franc. občanů a legálních cizinců, rodiče občanů
- nezletilé cizince, pobývající ve Francii od svých 13 let,
- každého cizince po 10 letech faktického pobytu, vyjma let, ve kterých používal falešné doklady nebo změněné jméno,
- cizince narozené ve Francii po 8 letech pobytu, pokud o regularizaci pobytu žádají mezi 16 a 21 rokem věku

### **Nizozemí:**

Kromě nevelkého generálního pardonu pro ilegálně pobývajících uprchlíky v roce 1964 provedlo i Nizozemí svou první regularizační kampaň v polovině sedmdesátých let. Středolevicová vláda tehdy vyhlásila, že legální pobyt bude udělen tomu cizinci, který do 1.listopadu 1975 prokáže, že byl v Nizozemí již před 1.listopadem.1974 a který měl od svého

<sup>37</sup> čl. 5 loi Chavenement, čl. 12 ordonnance z roku 1945. Ovšem kromě stavu polygamie.

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX9700112L>

<sup>38</sup> Code de l'entree at de sejour de etrangers et du droit asil:

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/VisuArticleCode?commun=&code=&h0=CENTGERL.rcv&h1=3&h3=12>

vstupu „legální“ práci<sup>39</sup>. Počáteční požadavek, že z tohoto zaměstnání musely být odváděny daně a sociální dávky, byl později zrušen, aby cizinci nebyli tolik závislí na vůli svých zaměstnavatelů.

Pokud cizinec nesplňoval stanovená kritéria, výjimečně mu mohl být legální pobyt udělen tehdy, pokud měl za manželku (sic) Nizozemku anebo legálně pobývajícím cizinku anebo pokud byl invalidní v důsledku pracovního úrazu. Z 18 000 žádostí bylo kladně vyřízeno 15 000<sup>40</sup>.

Ke druhé regularizaci došlo souběžně se zákazem udělování pracovních povolení občanům třetích zemí roku 1979. Nový zákon stanovil poměrně tvrdé podmínky, což mělo za následek časté propouštění cizinců. Nátlak veřejnosti a parlamentu dopomohl ke schválení přechodného nařízení dne 2. 5.1980. Obsahovalo ustanovení, že cizinec, který pracoval bez přerušení od 1.1.1978 do 1.11.1979 získá pracovní povolení, jehož součástí bylo i povolení k pobytu. Podmínkou získání tohoto povolení bylo placení daní a sociálních odvodů. Takto dosáhlo na pobyt asi 1 800 cizinců, především se jednalo o práce v domácnostech.

Od roku 1991 zavedla nová levicově- středová vláda zprvu před veřejností utajovanou praxi permanentní regularizace. Hlavními kritérii byly vazby nelegálně pobývajícím cizincem k Nizozemí, které byly uznány tehdy, pokud cizinec prokázal :

- přítomnost v Nizozemí po dobu 6 let bezprostředně předcházející podání žádosti a
- zaměstnání během této doby, z něhož byly odváděny daně a jiné sociální dávky. („white illegals regularisation“)

Do roku 1994 nizozemský stát popíral, že podle výše uvedených kritérií regularizuje, ačkoli v té době existovalo již přes 2 000 cizinců, jimž byl takto legalizován pobyt. V letech 1994 a 1996 byly po žádostech ze strany veřejnosti a ze strany soudů publikovány interní oběžníky, které specifikovaly kritéria pro kandidáty regularizace.

Jsou-li výše uvedená kritéria splněna, povolení k pobytu bývá zpravidla udělováno. V opačném případě může být povolení k pobytu uděleno v případě, je-li cizinec v Nizozemí dobře integrován. Regularizace ovšem neproběhne, pokud byl cizinec vyhoštěn, neposkytoval pravdivé informace, předložil padělané dokumenty anebo není beztrestný.

Ministr vnitra může udělit ze své pravomoci povolení k pobytu i v jiných „velmi výjimečných“ případech, kdy např. výše uvedená kritéria byla nesplněna. Po kritice z nekontrolovatelnosti souhlasil ministr s poradní rolí starostů 4 největších nizozemských měst (Amsterdam, Haag, Rotterdam a Utrecht). Roku 1999 se tak uskutečnila další jednoměsíční regularizace, kdy cizinci mohli své žádosti o regularizaci posílat do P.O. Boxu Cizinecké policie, odkud pak byla žádost poslána výboru starostů, který měl posoudit míru integrace cizince (podmínkou zde byl pobyt od 1.1.1992, tedy 7 let).

---

<sup>39</sup> Dalšími podmínkami bylo držení pasu, podstoupení testu na tbc a věk mezi 18 a 35 popř. 45 lety. Cizinec musel rovněž prohlásit, že nespáchal žádný trestný čin.

<sup>40</sup> Tato regularizace byla vyřizována až do roku 1985, jak uvádí Bruycker (T.van Groenendaal 1986). Řada neúspěšných migrantů podala žaloby. Např. v roce 1978 byl pobyt udělen 180 tzv. regularizačním obětem, tedy cizincům, kteří těsně nesplnili stanovená kritéria. Tyto Regularisation victims hrály v historii nizozemských regularizací významnou roli, ohledně nich nikoli ohledně regularizací samotných) se strhla největší politická pozdvižení a po každé regularizaci se vždy nakonec přišlo ještě zvláštní opatření řešící jejich situaci.

Procedurou regularizací se obecně udílí legální pobyt z humanitárních důvodů, který je nutno každý rok obnovovat (což se v praxi spolehlivě děje) a s nímž je možné být zaměstnán. Po 5 letech takového pobytu může získat cizinec pobyt trvalý.

S regularizací vzdáleně souvisí i tzv. „three years policy“, tedy správní praxe umožněná zákonem, dle níž se pobyt udělí každému cizinci, který na vyřízení kterékoli imigrační žádosti čeká déle než 3 roky a splňuje další podmínky (zdržuje se na nizozemském území s vědomím úřadů, nezdržuje sám své řízení aj.). Tato politika byla započata v 90. letech a motivovala ji potřeba zprůhlednit činnost veřejné správy.<sup>41</sup> Na jednu stranu jde vlastně o permanentní regularizace, na druhou stranu ovšem nejsou tyto osoby na nizozemském území v ilegální ani v neregulérní situaci.

Pojem regularizace se naposledy používá ve velmi emotivních diskusích o osudu 26 000 žadatelů o azyl, jejichž žádost o azyl byla nebo bude zamítnuta a z nichž chce vláda část zařadit do regularizační procedury a část odsunout během následujících 3 let. O osud těchto osob se stále vede velký politický a mediální boj.

### **Velká Británie:**

Ve Velké Británii rovněž existuje tradice institutů, kterými se cizincům promíjí jejich prohřešky proti pobytovým pravidlům; individuálním aktům se říká „concessions“ zatímco kolektivní regularizace jsou nazývány „amnestiemi“. Regularizace jednorázové byly vždy spojeny se změnami britského cizineckého práva.

Velká Británie ovšem představuje výjimku v tom, že hned první její opatření mělo charakter permanentní regularizace. V návaznosti na přistoupení k Evropské úmluvě o usazování (ze dne 13.12.1955, ETS 019) byla roku 1969 zavedena možnost, aby každý cizinec, který (i nelegálně) žije ve velké Británii nejméně po dobu 10 let, požádal o regularizaci svého pobytu. Tato praxe se uplatňuje dodnes, ovšem od roku 1988 se vyžaduje dokonce 14 let faktického pobytu cizince v Británii. Naopak labouristická vláda zkrátila roku 1999 potřebnou dobu pobytu na území pro rodiny s dětmi na 7 let. Třetím prvkem této permanentní regularizace je dnes i dvouletá požadovaná délka faktického pobytu pro manžely zákonných rezidentů (občan či cizince). Cizinci, kteří splní jedno z těchto tří kritérií, získají ovšem hned trvalý pobyt (indefinite leave to remain).

Kolektivní jednorázová regularizace proběhla jednak k 1974-1978 po přijetí Přistěhovaleckého zákona roku 1971 a týkala se příslušníků států Commonwealthu a Pákistánu., kteří pobývali na britském území mezi 9. 3.1968 a 1.1.1973. Ze 2 430 žádostí bylo 1 809 úspěšných. Druhá jednorázová regularizace měla roku 1977 za cíl napravení soudních rozhodnutí, která příliš rozsáhle interpretovala pojem ilegální vstup. Z 641 žádostí uspělo 462 žádostí.

Od této doby v Británii jednorázové „masové“ regularizace neprobíhají, pouze vláda občas udělí pobyt určité jasně vymezené skupině cizinců za účelem vyřešení nějakého akutního politického problému. Nejčastěji se jedná o žadatele o azyl a mezi kritérii je jak

---

<sup>41</sup> V současnosti se již pravděpodobně neuplatňuje.

faktický pobyt tak i určitý prvek humanitární. Naposled se tak stalo v případě 1 000 obyvatel kontroverzního cizineckého tábora v Sangatte u Calais ve Francii roku 2002.<sup>42</sup>

### **Závěrečné poznámky k západoevropskému modelu regularizací:**

Oproti státům jižní Evropy, jejichž regularizační model je v současnosti ve světě známější a používanější, můžeme v západoevropských regularizacích spatřovat tyto společné znaky:

- starší regularizační tradice, odvíjející se z dlouhodobější přítomnosti cizinců na území těchto států. Regularizace jsou zde uplatňovány nejméně o 10 či 15 let dříve než na jihu Evropy.
- menší počty regularizovaných: v západní Evropě nikde netvoří podstatnou část cizineckého obyvatelstva cizinci, jimž byl regularizován pobyt, nýbrž podíl o řád menší. V případě Velké Británie to určitě může souviset i s lepší ochranou hranic díky její ostrovní poloze.
- větší diferenciaci důvodů, na jejichž podkladě se regularizace vyhledávají; nejde zde jen o sanaci pracovního trhu nebo o zdokumentování cizinců, nýbrž častěji se zde sledují cíle humanitární, zohledněn je respekt k rodinnému životu atd.
- silnější aplikace permanentních regularizací, přičemž někdy jsou tyto permanentní regularizace prevencí regularizací jednorázových, tedy jakýmsi výsledkem progresivního vývoje (zejména ve Francii)

### **Polská regularizace v letech 2003 a 2004:**

Polsko je pravděpodobně jedinou bývalou komunistickou zemí, která se pokusila o provedení jednorázové masové regularizace jihoevropského typu. Tato akce probíhala od 1.9.2003 do 31.12.2003 a žádost o zařazení do regularizační procedury mohl podat cizinec, který pobýval v Polsku nepřetržitě 6 let a mohl prokázat ubytování a dostatek finančních prostředků či příslib práce. Pobyt se udílel na 1 rok.

Výsledek zůstal pod očekáváním: jen 3508 cizincům se takto podařilo regularizovat pobyt, přičemž zcela dominovaly 2 etnické skupiny úspěšných žadatelů: 46% byli Arméni a 38% Vietnamci.

O rok později byl tento program znovu otevřen, ovšem jen 2 413 cizinců podstoupilo tuto proceduru, opět převládali Arméni 44% a Vietnamci 41%.<sup>43</sup>

V Polsku tak převládl názor, že cizinci nemají o regularizaci zájem.

Důvodem může být jednak skutečnost, že praxe nelegálního zaměstnávání je v Polsku tak běžná, že cizincům nečiní žádné problémy, ba spíše naopak. Druhou možnou interpretací je, že Polsko je pouze tranzitní země pro vstup do západní Evropy. Stejně tak je i možné, že imigrace do Polska nemá dlouhodobý charakter a že stanovená šestiletá doba pobytu byla příliš dlouhá.

<sup>42</sup> [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com) Velká Británie Country report 2003 str. 21

<sup>43</sup> Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives, Migration Policy Group, 2005.strana 151.

### **Právní základ a procesní aspekty regularizace:**

Z právního hlediska je nutné konstatovat, že ve velké většině případů nemají nelegální cizinci, na které je regularizační opatření namířeno, na udělení legálního pobytu právní nárok. A to ani v tom případě, že regularizace probíhá na základě zákona a nikoli jen na základě interní směrnice policie nebo ministerstva vnitra. Obecně může být regularizace zcela neorganizovaná (příslušný správní orgán, např. ministr vnitra, rozhoduje v rámci své pravomoci o udělování pobytu cizincům, aniž by si – byť i jen sám pro sebe – stanovil jakákoli kritéria; regularizace je pak jen jeho politický závazek), organizovaná na základě interní administrativní směrnice (které ještě může být tajná anebo veřejná; tento model je velmi častý), na základě podzákoného normativního aktu anebo na základě zákona (některá opatření ve Španělsku, Itálii, Řecku či Belgii).

O regularizaci rozhodují obvykle ministerstva vnitra nebo jeho teritoriální zástupci – questura, prefektura atd. Někdy se ovšem hledají i jiné možnosti, neboť nutnost podávat žádost o regularizaci na policejních orgánech může odrazovat mnoho ilegálně pobývajících cizinců už psychologicky (např. ve Španělsku se naposledy podávaly žádosti na správách sociálního zabezpečení). Jiné zajímavosti, týkající se rozhodujících orgánů (Belgie, Řecko) jsou nastíněny v pasážích, popisujících proceduru regularizace jednotlivých států.

Řízení o žádosti by mělo být principiálně kontradiktorní a tedy ústní, ovšem vzhledem k velkému počtu žadatelů se toto nařízení v praxi zřídka dodržuje. Osobní pohovor je nařizován spíše výjimečně (ve Francii 1997), zejména při odvolání proti rozhodnutí prvního stupně (Belgie, Řecko). Důkazní břemeno leží na žadateli, on tedy musí prokázat především svůj faktický pobyt na území. Výjimkou je Řecko, kde tato povinnost připadá správním úřadům: pokud nemají důkaz o tom, že cizinec odjel, má se za to, že se zdržoval na řeckém území. Jako důkazní prostředky bývají většinou přijímány jakékoli úřední doklady, ale i doklady soukromé povahy: dokumenty adresované žadateli od škol, od úřadů, od humanitárních a jiných organizací aj. Státy většinou nekladou příliš vysoké požadavky na formální náležitosti těchto listin.

Regularizační řízení bývá většinou zcela zdarma, pouze Francie vyžadovala v případě pozitivního vyřízení regularizace konzulární poplatky ve výši dvojnásobku obvyklé výše a k tomu běžné správní poplatky (kolky) za vystavení průkazu cizince (carte de séjour).

Pokud jde o jazyk, v němž se jednání vede, užívá se zásadně úřední jazyk daného státu. Španělsko a Řecko vydávají potřebné dokumenty ve více jazycích, Francie, Velká Británie, Belgie a Německo umožňují cizincům mít s sebou tlumočníka, v Řecku ovšem nejsou náklady na tlumočníka vždy nesené státem. Belgie, Velká Británie a Řecko poskytují cizincům i bezplatnou právní pomoc.

Rozhodnutí bývají vždy odůvodněna, což platí především o rozhodnutích zamítavých. Děje se tak zvláště proto, aby byl vyloučen zásah do rodinného života cizince. Většina států umožňuje žadatelům o regularizaci odvolat se proti zamítavému rozhodnutí, přičemž však podání odvolání nemá většinou odkladný účinek.

Právním důsledkem kladného vyřízení regularizační žádosti je většinou – s výjimkou Velké Británie a Belgie – udělení povolení k pobytu na dobu omezenou. Tato doba se obvykle pohybuje v rozmezí od 1 do 2 let v závislosti na účelu pobytu cizince, který se účastní regularizační procedury.. Na prodlužování tohoto povolení se pak většinou vztahují obecné předpisy, takže pobyt většinou prodloužen být nemusí, v důsledku čehož se tento cizinec opět může ocitnout v ilegalitě.

Cizinci, jejichž žádost o regularizaci byla odmítnuta, jsou samozřejmě povinni opustit území státu (stejně jako tomu bylo i před podáním jejich žádosti o regularizaci pobytu).. Bruycker ovšem uvádí, že dosud nebylo zdokumentováno, že by se cizinecká policie některého státu zaměřila na odmítnuté žadatele o regularizaci více než na ostatní cizince s nelegálním pobytem, anebo že by odmítnutý žadatel o regularizaci byl ve větším nebezpečí dopadení policií než před podáním regularizační žádosti. Vzhledem k tomu, že tito cizinci jsou zaznamenáni na úradech, hovořilo se ve Francii o „oficiálních nelegálech“. Tento výsledek má pochopitelně negativní vliv na výsledný dojem, jaký regularizační opatření vzbuzují a na jejich smysluplnost. Proto se po skončení regularizace silněji ozývají hlasy, požadující to, aby vlády efektivněji prováděly deportaci cizinců s nelegálním pobytem, ať již odmítnutých žadatelů o regularizaci pobytu nebo těch, co se do regularizace ani nepřihlásili. Belgická rada ministrů to vyjádřila roku 1999 slovy: *není regularizace bez procedury vyhoštění. Vláda musí dopředu předpokládat, že komise určitý počet žadatelů odmítne.*

### **Závěr:**

Používání regularizací je – přinejmenším z hlediska rozšíření tohoto mechanismu - nutno považovat za standardní metodu řešení nelegálního pobytu cizinců. Vyskytuje se v mnoha státech, v každém z nich má svá specifika. a nic nenasvědčuje tomu, že by historie hledání nových a nových pokusů, jak regularizovat migranty s nelegálním statutem pobytu, spěla ke svému konci. Spíše se naopak hovoří o tom, že by se regularizování mělo přenést do rozhodovací kompetence Evropské unie, což však rovněž není politicky aktuální. Zatím si troufám konstatovat pouze to, že regularizace patří mezi nástroje řízení migrace, podobně jako další instrumenty vyskytující se v řadě států. Těmito dalšími nástroji jsou například posuzování situace na trhu práce a výjimky z tohoto požadavku, krátkodobá pracovní víza, kvóty, bodové systémy, geograficky specializovaný nábor, víza pro hledání práce či usnadněná imigrace pro určité kategorie cizinců (studenti aj.). Pokud jde o hodnocení úspěšnosti či prospěšnosti regularizací, je nesmírně obtížné takto aktuální jev hodnotit, přesto se ale odvážím tvrdit, že toto hodnocení nemůže být jednoznačně negativní. Regularizace je velmi horký předmět diskuse po celé Evropě, a tak by se o ní mělo začít diskutovat i v České republice.

### **Použité prameny a literatura:**

#### **A) Zahraniční právní předpisy :**



Německý zákon o pobytu cizinců z 30.6.2004 (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, BGBl. I 2004, 1950) především § 25, 60, 60a zákona)

[http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg\\_2004/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf)

Francouzský zákon o pobytu cizinců z roku 2005 (Code de l'entrée et au séjour de étrangers et du droit d'asile,

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?&commun=&code=CENTGERL.rcv>

především čl. L 313 - 11

Novela francouzského zákona o pobytu cizinců z 11.května 1998 (Loi no 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, NOR: INTX9700112L)

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX9700112L>

Španělské prováděcí nařízení k organickému zákonu č. 4/2000 z 11.ledna o právech a svobodách cizinců a jejich sociální integraci (královský dekret č. 2393/2004), především čl. 45

<http://www.mtas.es/migraciones/proceso2005/default.htm>

Španělský organický zákon č. 4/2000 z 11.ledna o právech a svobodách cizinců a jejich sociální integraci, především čl. 29 a novela tohoto zákona z roku 2003

<http://www.mir.es/sites/mir/derecho/lo/lo04-2000.html>

## **B) Odborná literatura**

Les régularisations de étrangers illégaux dans union européenne, Philippe de Bruycker a kolektiv, Brusel, 2000

Country reports v rámci projektu EU and US approaches to the management of migration, Jan Niessen, Yongmi Schibel a Raphaële Magoni (eds.), zpracované pro organizaci Migration Policy Group, uveřejněné na stránce [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com), 2003 a 2005

Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives, kolektiv autorů pod vedením Jan Niessen a Yongmi Schibel, zpracováno pro Migration Policy Group, 2005, dostupné na [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)

Černík Jan, Kontextuální analýza klientského systému, Praha 2005

## **C) Internetové odkazy**

Francouzská organizace GISTI, Paris, [www.gisti.org](http://www.gisti.org)

Španělské Ministerstvo práce a sociálních věcí [www.mtas.es](http://www.mtas.es) (zde jsou přímo na titulní straně stále podrobné informace k regularizaci)

Španělské ministerstvo vnitra [www.mir.es](http://www.mir.es)

Centre for European Policy Studies: [www.ceps.be](http://www.ceps.be)

Projekt: Migration and Irregular Work in Europe (MIGIWE) na stránkách International Centre for

Migration Policy Development [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org),

<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=research&folderid=-1&id=506>

The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants [www.picum.org](http://www.picum.org)

Le Forum Asile et Migrations, sdružení nevládních organizací, [www.f-a-m.be](http://www.f-a-m.be)

informace o současné regularizaci dlouhodobě nevyřízených žadatelů o azyl v Belgii:

<http://www.cire.irisnet.be/appuis/regul/longues-procedures.html>

Portugalsko – stránky Vysokého komisaře pro migraci a etnické menšiny:

<http://www.acime.gov.pt/>