

Vývoj migrační politiky v Portugalsku: mezi obranou rovnosti a xenofobií

Lídia Fernandes

Abstrakt:

Článek se podrobně věnuje vývoji portugalské imigrační politiky a popisuje jednotlivé regularizace, které se v zemi uskutečnily. Zvláštní důraz přitom klade na popis situací, ve kterých regularizace probíhaly, aby přiblížil důvody vedoucí k jejich realizaci.

Stejně jako další země na jihu Evropy bylo Portugalsko v době po druhé světové válce poskytovatelem pracovní síly. Země byla vyčerpána snahou o udržení koloniální říše a pro mnoho Portugalců byla emigrace jediným řešením, jak zlepšit své životní podmínky. Dalším důvodem k odchodu ze země byl diktátorský režim. Emigrační politika Portugalska byla značně restriktivní a v šedesátých letech dvacátého století dokonce emigraci částečně kriminalizovala. Na konci šedesátých let bylo stále přítomné téma emigrace kontroverzní a existovala výjimka jen v rámci podpory emigrace do zámoří – tedy strategie posilování kontroly kolonií. Na jedné straně se portugalská vláda pokoušela zabránit emigraci, na druhé straně podporovala posílání finančních prostředků od emigrantů, které potřebovala k vyvážení platební bilance, jež byla silně zasažená přetíženým rozpočtem koloniální války v Africe.

Vývoj migračních vzorců - co uvádějí oficiální statistiky

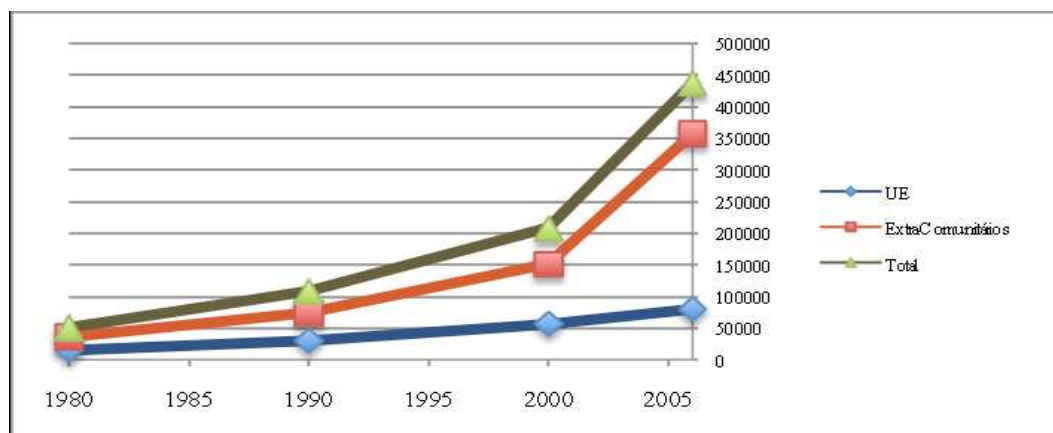
K první změně struktury migračních toků došlo po revoluci 25. dubna 1974. Konec diktatury a počátek demokratizace otevřely v Portugalsku prostor pro hluboké politické, ekonomické a sociální změny. Neméně důležitý byl i konec portugalského koloniálního impéria. Podle Pirese (2003) otevřel proces dekolonizace imigrační cyklus - ať již v podobě procesu repatriace Portugalců usazených v koloniích¹ nebo v

¹ Jednalo se asi o půl milionu lidí, tedy největší populační pohyb v soudobé historii Portugalska.

podobě začátku africké migrace,² která na rozdíl od repatriace pokračuje i v současnosti. Po tomto počátečním porevolučním období došlo během osmdesátých a devadesátých let k diverzifikaci migračních toků a ke kontinuálnímu růstu imigrantské populace – podle Pirese a Pinha (2007) činil průměrný roční růst 6,5 %. Například v roce 1980 bylo v Portugalsku asi 51 tisíc legálně pobývajících cizinců, kteří představovali 0,5 % obyvatelstva. V roce 2000 překročil jejich počet výrazně 200 tisíc, což je zhruba 2 % celkové populace³.

Z hlediska národnosti převažovala kapverdská imigrace, pokračovala brazilská imigrace a nadále rostla imigrace z jiných zemí EU⁴. Z hlediska pracovního zařazení vymezují Pires a Pinho (2007) imigrační systém sestavený z přílivu: (a) nekvalifikovaných pracovníků pocházejících ze zemí PALOP (Africké země s oficiálním jazykem portugalštinou); (b) kvalifikovaných odborníků z jiných zemí EU (v méně významné míře také ze Spojených států) a (c) z Brazílie, odkud byla imigrace společensky i profesně velmi heterogenní. Přestože růst počtu migrantů v 90. letech byl daleko větší, odehrály se významné změny především v letech osmdesátých.

Graf: Cizinci regulérně pobývající v Portugalsku v letech 1980-2006 podle hlavních kategorií



Graf byl vytvořen na základě údajů uvedených v Peixoto e Sabino (2009, s. 12).

Vysvětlivky: UE jsou občané Evropské unie, ExtraComunitários občané třetích států a Total pak značí celkový počet cizinců.

² Dostupná data o poslední zmíněné imigraci jsou málo přesná, část této první vlny africké imigrace byla neregulární povahy, nejsilnější imigrace byla z Kapverdských ostrovů. Převážně pracovní imigrace začala ještě před 25. dubnem 1974 z Guinea-Bissau a Angoly.

³ Dle údajů portugalské cizinecké policie, zdroj: www.sef.cz.

⁴ V tomto posledním případě se růst uskutečňoval v absolutních číslech ale ne v relativních, neboť docházelo k velké diverzifikaci původu a významnému snížení relativního poměru cizinců se španělskou národností.

Ekonomická konjunktura ve druhé polovině 90. let vedla k nárůstu poptávky po pracovní síle ve stavebnictví a veřejných zakázkách – konkrétně ve výstavbě dálnic, které byly financovány ze strukturálních fondů EU, a ve výstavbě infrastruktur spojené s velkými událostmi jako například EXPO 98. Jedním z důsledků této skutečnosti byl prudce stoupající počet imigrantů ve stavebnictví a v dalších sektorech, pro které je typická nejistota pracovní pozice a špatné ohodnocení. Na konci devadesátých let a na přelomu století se kvalitativně i kvantitativně změnil migrační vzorec (Pires, 2003; Peixoto e Sabino, 2009). Obvyklé migrační toky pokračovaly, ale zároveň začal být původ migrantů ještě pestřejší. Růst byl významnější u cizinců pocházejících z nečlenských států EU, brazilská imigrace získala novou převahu a nečekaně se objevila Ukrajina jako jedna z hlavních zemí původu imigrantů⁵. V současnosti jsou tyto změny viditelnější díky procesu regularizace z roku 2001. Od roku 2005 ovšem došlo k významnému snížení ukrajinské imigrace, a to zřejmě kvůli ekonomické stagnaci, která způsobila snížení nabídky práce a přinutila mnoho imigrantů hledat jiné alternativy⁶.

Při vyhodnocení dat o složení zaměstnanců v roce 2004 Peixoto (2008) uvádí, že cizinci se soustředili především ve stavebnictví (24 %), obchodu s nemovitostmi (tj. nákupy, prodej i pronájmy) a ve službách poskytovaných firmám - včetně úklidu a péče o budovy (22 %) a ubytování a pohostinství (15 %). Výzkum dokazuje, že imigranti se soustřeďují v oborech, kde převládá nejistá a málo ohodnocená práce, která často vyžaduje menší kvalifikaci a která je málo atraktivní pro portugalské obyvatelstvo. Tato skutečnost má významné důsledky nejen pro stratifikaci a vznik sociálního vyloučení, ale také pro politickou debatu, o které se zmiňuji dále.

Neregulární imigrace: co oficiální statistiky neříkají

Je pravděpodobné, že výše uvedené údaje o počtu migrantů jsou ve srovnání se skutečným vývojem imigrace zkreslené a že růst imigrace byl zejména mezi druhou polovinou 90. let 20. století a začátkem 21. století výrazně vyšší. Tuto domněnku podporují i údaje získané během procesu regularizace v roce 2001. Výše zmíněné počty migrantů se zakládají na statistikách poskytnutých Cizineckou a pohraniční službou⁷ (dále jen SEF). Podle údajů ze sčítání lidu z roku 2001 pobývalo v Portugalsku celkově 226 tisíc migrantů, tedy počet poměrně shodný se statistikami SEFu. O to víc je překvapivé, že ve stejném roce (2001) byla provedena regularizace,

⁵ Nicméně přes tyto změny si uchovává velký podíl imigrace pocházející ze zemí PALOP.

⁶ To se jeví jako zvlášť významné pro imigranty z východu, kteří měli sklon vracet se do země původu nebo hledat jinou evropskou zemi (Peixoto a Sabino, 2009), ale nezdá se, že by to samé bylo možné říci i o brazilské imigraci (Pires, 2007).

⁷ Originální název: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, zkráceně SEF.

v rámci které bylo uděleno více jak 100 000 povolení ke krátkodobému pobytu migrantům bez oprávnění k pobytu. Ačkoliv není možné odhadovat rok vstupu těchto regularizovaných imigrantů do Portugalska, nepředpokládalo se, že by větší část z nich přišla až v roce 2001⁸. Vše tedy naznačuje, že v obou statistikách (sčítání lidu a SEFu⁹) došlo k podcenění celkového počtu migrantů. Jak poukazuje nedávná Zpráva OSN o lidském rozvoji (UNDP, 2009, s. 23), je docela dobře možné, že statistická data jsou zkreslena kvůli strachu neregulérních imigrantů (nebo jejich ubytovatelů) z toho, že kontakt s tazateli vyústí v jejich nahlášení úřadům. Dalším vysvětlením může být skutečnost, že tito imigranti se pohybují mezi různými místy, a proto je obtížnější zjistit jejich počet. Při uvážení nepřesnosti skutečných údajů o neregulérní imigraci stejná zpráva odhaduje, že neregulérní imigrace představuje v průměru třetinu celkové imigrace do rozvinutých zemí.

Tyto skutečnosti přispěly k tomu, že se politická a veřejná debata probíhající v Portugalsku začala zabývat otázkou důvěryhodnosti dat o počtu migrantů v Portugalsku. I při zkombinování četných zdrojů jsou v současnosti za nejdůvěryhodnější považována data získána během procesu regularizace. Jak ukazuje následující tabulka přehledu regularizací v Portugalsku, je možné, že z asi 350 tisíc imigrantů s oprávněním k pobytu (s krátkodobým či dlouhodobým povolením k pobytu) má více jak polovina z nich dokumenty jen díky procesu regularizace.

Tabulka: Procesy regularizace, 1992-2007

Regularizace v roce:	1992-1993	1996	2001	2003	2004	2007
Úspěšní žadatelé	39,166	35,082	183,833	16,173	Data nejsou k dispozici ¹⁰	Data nejsou k dispozici ¹¹
Získaný druh právního oprávnění	Povolení k pobytu	Povolení k pobytu	Krátkodobé povolení k pobytu za účelem	Vízum za účelem práce	Vízum za účelem práce	Povolení k pobytu

⁸ Tento fakt podporuje několik údajů – například studie Pirese (2002) dokumentuje výrazně větší četnost žádostí v prvních měsících po otevření procesu regularizace.

⁹ Statistiky SEFu se zaměřují především na počty legálních migrantů, sčítání lidu však mělo za cíl zachytit skutečně celkový počet lidí v zemi (pozn. redakce).

¹⁰ Bangha (2005) uvádí, že bylo obdrženo 53.718 žádostí a k tomu dodává, že řádově méně žádostí bylo vyřízeno kladně. Peixoto & Sabino (2009) tvrdí, že ke konci roku 2004 nebylo vyřízeno více než 4000 žádostí kladně (pozn. redakce).

¹¹ Data nejsou k dispozici, protože statistiky SEFu nejsou organizovány podle jednotlivých regularizačních procesů, podrobnější data viz <http://sefstat.sef.pt/evolucao.aspx> (pozn. redakce).

k pobytu			práce			
-----------------	--	--	-------	--	--	--

In Peixoto e Sabino (2009).

Vysvětlivky: data z roku 2001 zahrnují i povolení ke krátkodobému pobytu udělená v roce 2002 (47657 povolení) a v roce 2003 (9097 povolení).

Na základě dat získaných během procesů regularizací se ukazuje, že regularizace se staly od 90. let v závislosti na sociálním, ekonomickém a politickém vývoji nepostradatelným prvkem migračních politik v Portugalsku.

Regularizace v současnosti pokračují, třebaže jsou více či méně zpochybňovány a vždy narážely na četné výhrady. Uvědomíme-li si, že cílem portugalské migrační politiky byla vždy kontrola přistěhovalců a boj s neregulérním přistěhovalcům a že tolikrát bylo nutné použít proces regularizace kvůli téměř vždy narůstajícímu počtu imigrantů bez oprávnění k pobytu, můžeme vidět jasnou propast mezi cíli portugalské imigrační politiky a jejími efektivními výsledky.

Období po 25. dubnu 1974: mezi xenofobií a rovností

Období bezprostředně následující po revoluci v roce 1974 bylo rozhodující pro definici politicko-institucionálních základů, které se dotkly také vývoje migrační politiky. V této době nebyla ještě imigrace příliš významným znakem portugalské společnosti, přesto právě v tomto období můžeme najít kořeny jejího omezování. Přelomové události, které se odehrály po revoluci v roce 1974, zahájily proces dekolonizace. Paradoxně však vyzdvihly v Portugalsku také xenofobní tendence, které byly již dříve součástí portugalského kolonialismu. Dá se říct, že tak postupně vykryštalizovaly dvě politické tendence, které přetrvaly až do současnosti: restriktce vstupu a pobytu cizinců a etnicizace národní identity. Ve stejnou chvíli probíhalo vytváření nejdůležitějšího normativního rámce země 3. ústavy Portugalské republiky, která byla nakloněná principům rovnosti a lidské důstojnosti a zhodnocovala principy vymezené ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Vývoj portugalských migračních politik tak byl od počátku poznamenán napětím mezi dvěma politickými kulturami: xenofobní a „eticizující“; a druhou, která propagovala rovnost a lidská práva.

První normativní změna s dopady na imigrační politiku byla spojena s konfigurací bezpečnostních složek a vytvořením Generálního ředitelství Cizinecké služby¹², které mělo na starosti ochranu hranic, kontrolu vstupu a pobytu cizinců (včetně stanovisek k žádostem o víza). Další oblastí normativní činnosti byl zákon o státní příslušnosti,

¹² Po několika měsících došlo v červnu k restrukturalizaci Generálního ředitelství cizinecké služby (DSE), které se nejprve přejmenovalo na Cizineckou službu (SE) a později na Cizineckou a pohraniční službu (SEF), získalo správní nezávislost na Generálním velitelství policie veřejné bezpečnosti (PSP) a zůstalo v přímé závislosti na Ministerstvu vnitra.

kteřý zásadně rozlišoval mezi procesem repatriace Portugalců usazených v koloniích a začínající africkou imigrací. Pires (2003) ovšem tvrdí, že rozlišování mezi těmito dvěma kategoriemi bylo politicky vykonstruováno kvůli strachu z africké imigrace. Přílivu uprchlíků tedy bylo předcházeno selektivně tím, že bylo zavedeno kritérium *ius sanguinis*¹³ v podobě restrikce možnosti uchování národnosti obyvateli bývalých kolonií, ať se tam narodili nebo usadili. Do tohoto období totiž převládalo v zákonu o státní příslušnosti kritérium *ius solis* nad kritériem *ius sanguinis*.

Co se týče významu portugalské ústavy z roku 1974 pro vytváření portugalské imigrační politiky, jsou v ní zvláště důležitá ustanovení, která se týkají statutu cizích občanů¹⁴. Na rozdíl od předchozích portugalských ústav (s výjimkou ústavy z roku 1911) nerozlišuje tato ústava mezi občany podle narození a občany naturalizovanými¹⁵. Podle portugalské ústavy nezávisí uplatňování základních práv a povinností na portugalském občanství kromě těch případů, které se vztahují k politickým právům a výkonu veřejných funkcí, jež nemají převážně technický charakter. To implikuje v rámci základních práv rovnoprávné zacházení s imigranty přinejmenším tak dobré jako s občany Portugalska: kromě tradiční rovnosti občanů a klasických práv na svobodu, požívají migranti také od počátku právo na zdraví, výuku, bydlení, stejně jako práva integrovaná v sociálně daňovém systému. Cizinci s regulérním (legálním) pobytem, ale mohou mít přístup k některým z těchto zmíněných práv omezen.

Přijetí principu vyrovnání práv cizinců a uprchlíků s právy portugalských občanů znamená, že zákon nemá naprostou volnost ve vytváření výjimek v právech cizinců. To při vytváření zákonů i v praxi vede k tomu, že cizincům musí být v principu přiznána rovnost. Dalším aspektem Ústavy Portugalské republiky z roku 1976, důležitým pro porozumění vývoji imigrační politiky v Portugalsku a debatě o ní, je její odkaz na Všeobecnou deklaraci lidských práv. V článku 16 č. 2 je uvedeno: „Ústavní a zákonná nařízení vztahující se k základním právům mají být interpretována a integrována v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv.“ Toto nařízení nepřiděluje předpisům Všeobecné deklarace charakter ústavních norem, ale spíše je umísťuje do širšího a pevnějšího kontextu (Miranda, 1977).

Během 80. let se imigrační politika rozvinula na základě reaktivního charakteru

¹³Tedy na základě „pokrevního práva“, žadatelé museli prokázat, že buď přímo Portugalci jsou, nebo mají mezi svými blízkými předky Portugalce. Oproti *ius soli* – „územního práva“ – tedy situaci, kdy je občanství odvozováno od místa narození (pozn. redakce).

¹⁴Konkrétně: článek 12, Princip univerzality; článek 13 Princip rovnosti; článek 15 Cizinci, utečenci, evropský občané; článek 16, č. 2, Interpretace a zavádění ústavních nařízení podle Všeobecné deklarace lidských práv; článek 33, Vyhoštění, extradice a azylové právo; a článek 44 Právo na přesídlení a emigraci.

¹⁵S výjimkou v článku 122, který přiznává pasivní volební právo na post prezidenta republiky pouze Portugalcům podle narození.

vzhledem k rostoucímu počtu cizinců pobývajících v Portugalsku a zaměřila se na vytváření legislativy se dvěma cíli: na jedné straně to byla regulace migračních toků, na druhé straně vytvoření a rozvoj specializované policejní struktury Cizinecké a pohraniční služby - SEFu (Pires a Pinho, 2007).

První systematizace cizineckého zákona byla provedena na základě Vládního nařízení¹⁶. V preambuli dokument shrnuje legislativu pojednávající o vstupu, pobytu, odchodu a vyhoštění cizinců. Ačkoliv téma nedosáhlo tehdy politizované úrovně a nemělo dopad na veřejné mínění, byla debata kolem návrhu cizineckého zákona poznamenána rozdíly v diskursu mezi parlamentní pravicí a levicí. Kuriózně některé z nejspornějších aspektů jako bezpečnostní a nepodmíněné dispozice kritérií nepřijetí nebo vyhoštění, pravomoci přidělené policii, které byly považovány za přehnané, nebo to, že proces vyhoštění měl účinky pouze devolutivní¹⁷, přetrvaly až do dnešní doby.

Přechodné období evropské integrace: mezi regularizací a posílením bezpečnostní tendence

V červnu 1985 byla podepsána smlouva o přistoupení Portugalska k Evropskému hospodářskému společenství a v roce 1991 Portugalsko podepsalo společně se Španělskem Schengenskou dohodu, která zahrnuje zrušení hranic mezi členskými státy od roku 1995. Toto přechodné období bylo poznamenáno komplexním integračním procesem, jenž zahrnoval politické, právní a institucionální mechanismy a přinesl důležité důsledky pro imigrační politiku. Došlo k harmonizaci podmínek vstupu a politiky udělení krátkodobých víz, posílení policejní kooperace, kontroly vnějších hranic a boje proti vstupu a pobytu osob bez oprávnění k pobytu.

První legislativní opatření z tohoto přechodného období evropské integrace se vztahuje k restrukturalizaci SEFu. SEF se stal hlavním realizátorem migračních opatření, zároveň se podílel i na jejich utváření. Restrukturalizace SEFu realizovaná v roce 1986 nakonec vedla k zesílení administrativně-byrokratických překážek kladených při vstupu cizinců na státní území a jejich usídlení.

Mimořádná regularizace 1992 – 1993

Na začátku 90. let se objevila snaha o regularizaci imigrantů bez oprávnění k pobytu. Pro úvahy o regularizaci byl klíčový vstup do Schengenského prostoru a rostoucí nátlak ze strany neregulérních migrantů (Peixoto a Sabino, 2007). Mimo to, že

¹⁶ Decreto-Lei 264/81. Byla vyhlášena na základě legislativních opatření uvedených v zákonech číslo 12-G/81 a 12-H/81.

¹⁷ O odvolání tedy rozhodoval soud nebo správní úřad nadřízený soudu nebo úřadu, který rozhodnutí vydal.

regularizace reagovala na růst neregulární imigrace, zmiňují Pires a Pinho (2007) jako zásadní i existenci „politického demokratického rámce ukotveného v liberálních a humanitních hodnotách.“ Na začátku 90. let nebyla tématu imigrace věnována ze strany portugalské veřejnosti příliš velká pozornost, akademický výzkum imigrace byl omezený, téma se prakticky neobjevovalo v programových dokumentech politických stran a vlády. Postupně však bylo čím dál těžší zamaskovat účinky restriktivní imigrační politiky, které neumožňovaly vyhnout se „nechtěné“ imigraci. Zdá se, že problém nebyl v tom, že by prováděná imigrační politika byla nedůsledná, ale spíše v tom, že měla jiné dopady než ty zamýšlené, a tak vedla k růstu neregulární migrace. Doba, kdy se začaly viditelně projevovat dopady restriktivní imigrační politiky, se časově shoduje s dobou, kdy začal být rovněž viditelnější proces integrace do Schengenského prostoru. Období začátku 90. let tak znamenalo novou fázi imigrační politiky, která byla čím dál víc spojována s otázkou evropské integrace.

V politice začala levice věnovat větší pozornost tématu imigrace a nesouhlasu se Schengenskou dohodou. Levici především vadilo vytvoření evropské pevnosti, ohrožení základních lidských práv, posílení policejních pravomocí a represivní povaha státu a vytvoření tzv. Center dočasného pobytu. Krátce po volbách představila v té době opoziční levicová Socialistická strana několik okruhů iniciativ, z nichž se jeden vztahuje k regularizaci¹⁸. Odůvodnění návrhu potvrzovalo Portugalsko jako „prostor, kde se střetávají četné kultury, rasy a lidé“ a apelovalo na portugalské emigranty, aby nezapomněli na svou vlastní zkušenost a aby bojovali za podporu procesu regularizace. Dalším argumentem bylo poukázání na skutečnost, že v Portugalsku žije vysoký počet neregulárních migrantů, kteří jsou zakotveni v portugalské společnosti, a tak by bylo záhodno je zcela integrovat¹⁹.

V březnu 1992 byl prodiskutován návrh zákona o regularizaci představený Socialistickou stranou společně se dvěma dalšími návrhy vlády. Jeden byl o povolení revize režimu vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců²⁰, který také zahrnoval proces regularizace, druhý se věnoval schválení protokolu o přistoupení k Schengenské dohodě²¹. Všechny iniciativy byly přijaty, proces regularizace byl schválen jednomyslně. Zdá se, že tím, že vládní Sociálně demokratická strana dovolila uskutečnit proces regularizace, se snažila bránit kritikám proti plánovanému vstupu do Schengenského prostoru. I přes schválenou možnost regularizace potvrdila změna

¹⁸Jedná s o návrh zákona Prop. Lei I/IV, zveřejněný v Diário da Assembleia da República 12. listopadu 1991, ve volbách sice zvítězili pravicoví sociální demokraté, nicméně jak je v článku poukázáno dále, souhlasili s opozičním návrhem regularizace proto, aby měli dobrý manévrovací prostor pro obhajobu kroku spojených s integrací do Schengenského prostoru.

¹⁹ Dokument argumentoval tím, že různé evropské země provedly v předchozích letech mimořádné regularizace, a citoval posudek Evropského hospodářského a sociálního výboru (JO, n° C159), který regularizace obhajuje.

²⁰ Návrh zákona Proposta de Lei 22/VI

²¹ Návrh rezoluce Proposta de Resolução 3/VI

cizineckého zákona restriktivní a selektivní schéma cizineckého zákona z roku 1981. Plánovaný imigrační rámec měl být v praxi tak restriktivní a selektivní, aby zastavil migrační příliv (kromě příchodů za účelem sloučení rodiny) a zabránil usazení „osob bez potřebné dokumentace“ v Portugalsku (Baganha, 2005). Podle slov ministra vnitra (dle Baganha, 2005, s. 32) bylo cílem „omezit soudně a prozíravě usazování nových imigrantů.“ Argumentem bylo, že by Portugalsko nemělo přijímat více imigrantů, aniž by předtím integrovalo ty, kteří již v zemi žijí.

Dokument, který vyhlásil otevření prvního procesu mimořádné regularizace²², byl zveřejněn v říjnu 1992. Dokument „mimořádně“ umožnil, aby občané z nečlenských států EU, kteří v danou dobu pobývali na státním území bez oprávnění k pobytu, mohli žádat o regularizaci své situace, pokud splní následující kritéria: vstoupili do země před 180 a více dny; mohou prokázat „minimální ekonomické prostředky pro zajištění obživy“, vykonávají pracovní činnost; nebyli odsouzeni k trestu ne vyššímu než jeden rok; neexistuje důvod jejich vyhoštění. Občané pocházející se země s oficiálním jazykem portugalským profitovali ze vstřícnějšího režimu, co se týče prokazování prostředků obživy, pokud vstoupili do země před rokem 1986. Dále byla vytvořena technická skupina meziresortního charakteru pro přijímání, posouzení a rozhodnutí o všech podaných žádostech o regularizaci. Žádosti mohly být podány zastoupení vlády v místě bydliště nebo SEFu. Tento proces regularizace představoval různá omezení, zvláště v případě imigrantů, kteří nepocházeli ze zemí s oficiálním jazykem portugalským. Proces rozhodování byl navíc velice zdoluhavý. Přestože došlo k regularizaci 39 000 osob, byla tato regularizace značně kritizována, a to kvůli způsobu, kterým byla prováděna a kvůli jejímu „mimořádnému“ nebo „výjimečnému“ charakteru.

Od nastavení imigrační politiky se očekávalo, že se (a) skrze regularizaci zlegalizují migranti na území Portugalska a (b) skrze změnu cizineckého zákona téměř zcela omezí vstup nových imigrantů do Portugalska. Jak můžeme vidět dále, tohoto cíle se nepodařilo dosáhnout, protože počet neregulérních cizinců rostl i po změně imigrační politiky.

Proces regularizace přispěl k aktivaci a spolupráci různých organizací a spolků a jejich spolupráci, které působily v oblasti imigrace. Byl vytvořen tzv. Koordinační sekretariát legalizačních akcí²³, který nakonec přijal roli prostředníka mezi státem a imigranty, konkrétně prostřednictvím informačních kampaní ve čtvrtích s největší koncentrací imigrantů. Došlo také k výrazně větší medializaci tématu imigrace.

Druhá mimořádná regularizace

²² Vládní nařízení Decreto-Lei 212/92, ze dne 12. října, z iniciativy Ministerstva vnitra

²³ Originální název: Secretariado Coordenador das Acções de Legalização, zkráceně: SCAL.

V roce 1995 zvítězila ve volbách levicová Socialistická strana, která přišla s programovým kompromisem, který zahrnoval jak vstup do schengenského prostoru (a tedy i kontrolu vnějších hranic, posílení policie a model „Pevnost Evropa“), tak větší uplatňování sociálních práv, rozšíření práva na sloučení rodiny a odstranění omezení práva na práci a na politickou účast. Důležitější je, že nová vláda přijala imigraci jako klíčové téma a byla více ovlivněna požadavky různých hnutí a veřejným míněním, které bylo více nakloněné imigraci, než byla předchozí vláda. Jedním z prvních opatření bylo právě otevření nového procesu mimořádné regularizace (Zákon Lei 17/96, ze dne 24. května), jenž byl určen imigrantům, kteří nemohli být regularizováni dříve (např. nestihli obnovit své dokumenty či přišli do Portugalska později). Z pohledu vlastního průběhu nebyla tato regularizace příliš odlišná od předchozí, konkrétně při uplatnění režimu vstřícnějšího k imigrantům pocházejícím ze zemí s oficiálním jazykem portugalským a prokázání prostředků k obživě, novinkou bylo, že na posuzování žádostí se podíleli i zástupci ze sdružení imigrantů. Během této regularizace bylo úspěšně regularizováno 35 000 migrantů.

V roce 1998 představila vláda další revizi cizineckého zákona, která zahrnovala *regulaci práce cizinců*, vznik nového právního režimu v oblasti azylu a změnu cizineckého zákona. Návrh vycházel z předpokladu, že proces regularizace v roce 1996 vyřešil problémy imigrantů bez oprávnění k pobytu, a opět sledoval restriktivní logiku kontroly hranic, omezení nových vstupů do země a zároveň dával důraz na „velkorysost“ při integraci. Zároveň byl zjednodušen režim pobytu, snížen počet let potřebných pro přístup k dlouhodobému pobytu a sloučení rodiny bylo v zákoně poprvé uvedeno jako právo. Důležité je, že zákon také umožnil (dosti deskriptivně a vágně) v některých dalších případech možnost regularizace. Nově vytvořený výjimečný článek 88 říkal: „V případech uznaného národního zájmu nebo z humanitárních důvodů, ve kterých může být uděleno povolení k dlouhodobému pobytu Ministerstvem vnitra.“ Tento článek tak položil základ tlaku na to, že hodně práce vykonávané cizinci by mělo být uznáno jako národní zájem (obecně nejznámější je příklad práce na velkých veřejných zakázkách) a na uznání, že mnoho imigrantů čelilo ve své zemi původu situacím porušujícím jejich práva a lidskou důstojnost.

Dekáda 90. let byla obdobím velké poptávky po cizí pracovní síle, jež byla nezbytně důležitá například pro dokončení velkých veřejných zakázek. V tomto kontextu se opakované potvrzení cílů kontroly imigrace, které byly postupně deklarovány během uplynulých dvaceti let, ukázalo jako částečně odlišné od reality i proto, že dynamika ekonomiky – včetně té vycházející z investic do velkých staveb zadaných samotným státem – byla nekoherentní s vytvořenými migračními politikami. Výsledkem bylo opět vytvoření skupiny imigrantů bez oprávnění k pobytu, tentokrát značně významnější co se týče jejich počtu a politováníhodných pracovních podmínek (např.

v kontextu velkého tlaku na splnění lhůty na výstavbu velkých staveb došlo k prodloužení pracovní doby). Vládní odpovědí však nebylo opětovné otevření možností regularizace, ale naopak zvětšení represe a pronásledování osob bez oprávnění k pobytu pomocí opatření, která zahrnovala dokonce provádění hromadných deportací. V tomto období represí vůči osobám bez potřebných dokumentů, začal media věnovat výrazně vyšší pozornost obtížím, kterým migranti čelili v pracovní oblasti. Imigrantská hnutí se zaktivizovala a spojila kvůli společným zájmům,²⁴ přičemž obrana regularizace byl hlavní požadavek. V roce 1999 byla pořádána první demonstrace imigrantů v Portugalsku. V říjnu téhož roku získala imigrace (i v souvislosti s nepříznivými demografickými prognózami) a částečně i regularizace imigrantů bez oprávnění k pobytu význam v předvolebních debatách a byl vyvíjen tlak na politickou agendu nové legislativy.

Regularizace pracujících migrantů z roku 2001

V červnu 2000 znovuzvolená levicová vláda Socialistické strany iniciovala revizi cizineckého zákona. Hlavní inovací zákona bylo vytvoření tzv. „povolení ke krátkodobému pobytu“²⁵, které „v případech náležitě opodstatněných“ mohlo být uděleno neregulérním migrantům s platnou pracovní smlouvou na dobu jednoho roku s možností prodloužení na stejné období maximálně čtyřikrát²⁶. Celkově bylo regularizováno 183 000 cizinců, kteří se ovšem dostali po vypršení platnosti ke krátkodobému pobytu do nejisté situace, kdy nebylo jasné, zda jim povolení bude znovu prodlouženo či ne. Inovace byla kritizována mimo jiné i prezidentem Biskupské komise pro migraci a turismus, který k nejisté povaze krátkodobých pobytů v médiích uvedl: „Necháme cizince přicházet po dobu pěti let, aby postavili stadióny pro evropský pohár 2004, ale potom, co je vykořistí žraloci kapitalismu, je vykopneme.“ Při revizi zákona byl dále vytvořen systém kvót, který měl usměrňovat novou pracovní imigraci a zamezit potřebě realizovat další regularizace. Díky Institutu práce a odborného vzdělávání²⁷ začaly být vytvářeny zprávy s roční předpovědí pracovních příležitostí pro různé sektory činností. Systém kvót je používán i nadále.

²⁴ Příkladem této nové vitality hnutí imigrantů bylo konání Prvního Přistěhovaleckého Fóra v prosinci 1998, které pořádalo sdružení Associação Olho Vivo, jež počítalo asi s 500 lidmi, ve většině imigranty různých národností a s reprezentací hnutí Sans Papiers z Francie. Tato strategie organizace se zakládá v obraně společných zájmů a bez uplatňování etnického či národnostního hlediska, vedla v roce 2001 k vytvoření sdružení Solidariedade Imigrante – Sdružení na ochranu práv přistěhovalců, které je dnes největším sdružením v Portugalsku se členy z více než 80 různých zemí.

²⁵ Tzv. Autorização da Permanencia, později byla tato povolení ke krátkodobému pobytu zrušena, revize cizineckého zákona přitom neupřesňovala, co se stane s migranty, kteří si úspěšně čtyřikrát za sebou krátkodobý pobyt stane, nová vláda z roku 2002 později tato povolení ke krátkodobému pobytu zrušila (viz dále).

²⁶ Ačkoliv nebylo vytvořeno kritérium data vstupu, jak fungovalo v předchozích procesech, ani datum limitu pro přijímání žádostí, platil tento článek jen do přijetí roční zprávy o pracovních příležitostech, který vydávala vláda.

²⁷ Originální název: Instituto de Emprego e Formação Profissional, zkráceně: IEFP.

Po předčasných volbách v červnu 2002 došlo k vytvoření vlády pravicovou koalicí (Sociální demokratické strany a Lidové strany). Nová vláda přišla s další novelou²⁸ cizineckého zákona, která zrušila výše zmiňované povolení ke krátkodobému pobytu, a tak ukončila možnosti regularizace. V mnohých ohledech tato restriktivní novela také posílila mechanismus vyhoštění.

Regularizace pouze pro Brazilce

Několik měsíců po vstupu tohoto zákona v platnost tatáž vláda, která oznámila odhodlání skončit s procesem regularizace, uzavřela s Brazílií tzv. Dohodu o recipročním zaměstnávání,²⁹ která předpokládá mezi jinými opatřeními i mechanismus (čl. 6), který dovozoval regularizaci brazilských pracovníků v neregulární situaci v Portugalsku, stejně jako portugalských pracovníků v neregulární situaci v Brazílii. Ve snaze vyhnout se požadavku legálního vstupu zahrnuje čl. 6 Dohody možnost požádat o vízum na konzulárním úřadě, který není v místě pobytu, což vyžadovalo odjezd imigranta bez platného povolení například na portugalský konzulární úřad ve Španělsku, aby tam prostřednictvím doložení pracovní smlouvy požádal o pracovní vízum a mohl pracovat v Portugalsku. V rámci tohoto mechanismu získalo potřebné povolení 16 000 brazilských občanů.

Regularizace z roku 2004

Nově zavedená politika kvót, odmítnutí možnosti regularizace a současné povolení speciální regularizace pro Brazilce vyvolaly nesčetné kritiky z různých částí portugalské společnosti a vytvořily napětí přímo uvnitř samotné vládní koalice. Kromě mlčenlivého uznání potřeby regularizace zdiskreditovala Dohoda jakoukoliv snahu o podporu legální migrace podle země původu. Navíc zavedla diskriminační logiku, která nakonec inspirovala a posílila imigrantské hnutí. V září 2003 bylo zahájeno hnutí za otevření nového procesu regularizace s jasnými a nediskriminujícími kritérii s heslem „Všichni jsme Brazilci“. Portugalská vláda pak přijala normativní dekret číslo 6/2004, dle kterého bylo možno požádat od dubna do června 2004 o regularizaci v případě, že si imigrant vyřídil pracovní vízum mimo území Portugalska (na ambasádě či konzulárním úřadě). Dekret však nedefinoval, jaké povolení k pobytu bude uděleno. Přestože o regularizaci požádalo kolem 40 000 osob, byla tato regularizace vysoce kritizována pro svou zmatenost. Portugalsko proto zažívalo demonstrace přistěhovalců s reprezentací široké části portugalské společnosti (např. se zástupci katolické církve).

²⁸ Jedná se o vládní nařízení Decreto-Lei č. 34/2003.

²⁹ Dohoda byla uzavřena 11. 7. 2003 během návštěvy brazilského prezidenta Luly da Silvy v Portugalsku (tzv. „Lulova dohoda“). Dostupná z <http://www.consulado-brasil.pt/acordo2003.htm>.

Permanentní regularizace od roku 2007

Na konci roku 2004 byly vyhlášeny předčasné volby. Otázka imigrace se stala jednou z mnohých příčin pádu vládní koalice. Proces regularizace byl neúspěchem, přístup k vízům, zvláště k pracovním byl na konzulárních úřadech značně ztížen, ale imigrace nepřestala růst. Pires a Pinho (2007) uvádějí, že „nařízený limit objemu imigrace existoval jako předepsaný limit, ale nikoli jako limit efektivní.“ V září 2006 mezitím zvolená vláda Socialistické strany představila návrh nového cizineckého zákona. Zákon 23/2007 zavedl zjednodušení vízové politiky, politiky pobytu a sjednocování rodiny a přijal některé hlavní rysy, které poznamenaly vývoj migrační politiky v Portugalsku (omezením imigrace, usazování občanů ze třetích zemí, zjednodušené postupy vyhoštění, nejistota statutu rezidenta během prvních pěti let legálního pobytu atp.)³⁰. Jeden z hlavních mechanismů regularizace podle zákona (čl. 88) se zakládá na principu výjimečnosti, který negarantuje, i při splnění všech kritérií, získání potřebných dokumentů.³¹ V praxi, ačkoliv byla otevřena možnost regularizace neomezeného charakteru – byl vytvořen mechanismus, který umožňuje vládě usnadnit nebo ztížit procesy regularizace podle potřeb ekonomického, sociálního a politického vývoje. Na druhé straně určení, která povolení k dlouhodobému pobytu udělená v rámci tohoto článku budou započítána pro účinky zavedení globálních kvót pracovních příležitostí, implikuje, že se potvrdila snaha o obnovení politiky kvót představených revizí z roku 2001 jako mechanismu pro regulaci pracovní imigrace.

Závěr

Mezinárodní zprávy z nedávné doby představují ukazatele, jež mnohdy stojí v protikladu k situaci imigrantů v Portugalsku a které si zasluhují hlubší reflexi. Portugalsko bývá představováno jako příklad dobrých integračních praktik (HDR, 2009), ale nerovnost platů mezi imigranty a Portugalci zůstává velmi významná (OECD, 2008).

Jako výsledek různých institucionálních a kulturních vlivů se rýsoval portugalský normativně-zákonný rámec na základě postkoloniální a postdiktátorské zkušenosti a konsolidoval se s procesem komunitární harmonizace, která vycházela z přistoupení k Schengenské dohodě. Z období po 25. dubnu 1974 zůstalo napětí mezi xenofobními tlaky a principy rovnosti a lidské důstojnosti. Z procesu evropské integrace zůstal komplex procesu rekonfigurace mechanismů vyloučení a institucionální rámec více ovlivněný evropskými nařízeními a politickou situací ostatních členských států.

³⁰ Podrobněji k průběhu a podmínkám této regularizace viz článek Poslední regularizace imigrantů bez oprávnění k pobytu v Portugalsku <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2237113>

³¹ Regularizace není prováděna na základě předložení žádosti – jako k tomu dochází v mechanismech uvedených v čl. 122, ale spíše než „projevením zájmu“, které je pouze bráno v úvahu jestliže, „návrhem generálního ředitele SEFu nebo iniciativou Ministerstva vnitra MAI“ byla poskytnuta náležitost k povolení k dlouhodobému pobytu.

Pravdou zůstává, že v posledních letech se zaváděla série opatření ve snaze o zakotvení principu rovnosti a větší institucionalizaci diskursu integrace. Podle Corneliuse a Tsudy (2004) se zdá, že vývoj portugalských imigračních politik však ilustruje také limity vládních akcí. Ačkoliv se rozvinul politický a zákonný diskurs, který směřuje k začlenění práce přistěhovalců do konvenční práce, a byly představeny možnosti regularizace jako alternativy, zůstala efektivnost různých zavedených opatření v boji proti nelegální práci, neregulární imigraci a deregulaci pracovních vztahů v určitých sektorech vcelku omezená. Mnoho z přijatých opatření bylo dokonce kontraproduktivních, postupný úpadek při dodržování stanovených kvót nakonec ukázal křehkost tohoto typu systému a úsilí o omezení imigrace přispívala systematicky k růstu imigrace neregulární. Veřejné investice do kontroly imigrace jsou podstatně větší než investice do kontroly pracovních podmínek;³² rozkolísání dokumentového statutu v rámci pracovní situace postavilo imigranty do mnohem křehčí situace při vyjednávání pracovních podmínek a při obraně vlastních práv. Xenofobní obavy byly nadřazeny principu rovnosti, což přispělo k vytvoření modelu, jenž se zakládal na definici pravidel, mechanismů a kontrolních úřadů zvláště určených pro občany pocházejících ze zemí mimo EU, což vycházelo z principu ochrany portugalských pracovníků. Tento model, který se rozvíjel paralelně s procesem oslabení rozložení zákonů o práci, nejen že nepřispěl k potírání deregulace pracovního trhu, ale navíc podporuje sociální vyloučení.

Bibliografie:

Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2007), *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada (Vol I, Artigos 1º a 107º)*, Coimbra, Coimbra Editora.

Miranda, Jorge (1977), *A Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Constituição (Artº 16º)*, in André Gonçalves Pereira et al., *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony.

Peixoto, João, (2008), “Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Investigação e Tendências Recentes”, *Migrações* nº2, Abril 2008, pp. 19-46.

Peixoto, J. e C. Sabino (2009), *Portugal: Immigration, the labour market and policy*

³² Jedním z hlavních problémů podle zprávy OECD byla nedostatečná kontrola pracovních podmínek. Nicméně při vytváření komparativní analýzy mezi institucí zodpovědnou za kontrolu cizinců a kontrolou pracovních podmínek je patrné, že SEF má strukturu zaměstnanců mnohem větší než instituce zodpovědná za kontrolu pracovních podmínek – Úřad pro kontrolu pracovních podmínek (Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT). SEF byl v posledních letech posílen o další zaměstnance, takže v roce 2008 měl celkem 1 478 zaměstnanců – pro svět celkem 500 tisíc imigrantů – zatímco ACT utrpělo snížení a počítá nyní jen s 898 zaměstnanci. – pro okruh 5 023 tisíc pracovníků. Jedním ze základních problémů, které jmenuje zpráva OECD, byla nedostatečná kontrola pracovních podmínek.

in Portugal: trends and prospects, IDEA Working Papers, N° 6, April 2009.
Dostupné na: http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP6_Portugal.pdf

Pires, Rui Pena (2002), “Mudanças na Imigração: uma Análise das Estatísticas Sobre a População Estrangeira em Portugal, 1998-2001”, *Sociologia Problemas e Práticas*, n°39, pp. 151-156.

Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração*, Oeiras, Celta Editora.

Pires, Rui Pena e Filipa Pinho (2007), Políticas de Imigração em Portugal, in José Manuel Viegas e tal., *Portugal no Contexto Europeu, vol. I, Instituições e Política*, Oeiras, Celta Editora.

UNDP (2009), Relatório de Desenvolvimento Humano 2009, Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humanos. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/chapters/portuguese/>

Wall, Karin, Cátia Nunes e Ana Raquel Matias (2005), Female Migration Vision, Immigrant Women in Portugal: migration trajectories, main problems and policies, Working Paper 5, 2005, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Informace z webových stránek:

www.dre.pt (Diário da República Electrónico)
www.portugal.gov.pt (Governo de Portugal)
www.ine.pt (Instituto Nacional de Estatística)
www.sef.pt (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)

Novinové články:

Diário de Notícias, 13 de Outubro de 2007, “*Não têm 4000 euros para obter um visto*”. Dostupné na: http://dn.sapo.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1132274

Článek vznikl v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, který je financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

O autorece:

Lídia Fernandes pracovala s imigranty v nevládní organizaci Solidariedade Imigrante, v současnosti pracuje v oboru na volné noze.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz