



## Mimořádné regularizace migrantů ve Španělsku

Mikel Mazkarian

### Abstrakt:

Tento článek popisuje několik typů regularizací, které proběhly v některých zemích EU, a poukazuje na problém neexistence společných kritérií regularizací ani definice, která by obsáhla všechny tyto procesy. Dále článek stručně popisuje jednotlivé mimořádné regularizace, které se ve Španělsku odehrály od roku 1985. Pro lepší pochopení důvodů, které vedly ke španělským regularizačním programům, se článek nejprve zabývá situací migrantů a odhady počtu migrantů bez oprávnění k pobytu ve Španělsku. Posléze se text věnuje také novému cizineckému zákonu schválenému v prosinci 2009 a tomu, proč je velmi nepravděpodobné, že by v dohledné době ve Španělsku proběhla další regularizace.

### 1. Vymezení pojmů

Pokud hovoříme o mimořádných regularizacích, vyvstává hned první obtíž s vymezením konceptu regularizace jako takové. Ne všechny regularizační programy, které ve Španělsku proběhly, jsou stejné a také regularizace v rámci EU se od sebe liší. Proto je nutné určit způsob klasifikace. Tento článek používá klasifikaci profesorů Luisy Trinidad a Jaime Martína (TRINIDAD a MARTÍN 2005)<sup>1</sup>, přičemž jako referenční rámec bere rozdílné regularizační programy, které ve Španělsku proběhly od přijetí prvního cizineckého zákona v roce 1985. Trinidad a Martín rozlišují následující druhy regularizace:

1. Regularizace kolektivní a mimořádná přijatá v obecném procesu: taková regularizace proběhla ve Španělsku v letech 1985-86, 1991, 1996 a 2000. Řadí se

<sup>1</sup> Maria Luisa Trinidad García y Jaime Martín Martín. "UNA FORMA NUEVA DE ORDENAR LA INMIGRACIÓN ENE ESPAÑA. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo" Lex Nova 2005. Pag. 103. Klasifikace zde zmíněná není klasifikací exaktní.

sem také poslední vyhlášená mimořádná regularizace, která proběhla v době nabytí platnosti nového vládního dekretu (2004-2005, podrobněji viz níže).

2.Regularizace utajovaná: ta ve Španělsku probíhala v návaznosti na náhodné regularizace do roku 2000 a sloužila k regularizaci daného počtu imigrantů podle sektorů zaměstnanosti.

3.Regularizace permanentní a běžná: z definice vyplývá, že se jedná o individuální žádosti výjimečného charakteru, které závisejí na konjunkturálních procesech. Příkladem permanentní regularizace je ve Španělsku tzv. „*arraigo social*“ neboli „sociální integrace“, která je v textu dále popsána.

Všechny regularizační programy či procesy vycházejí ze situace pobytové nelegality migranta, který skrze tyto procesy získá povolení k pobytu či pracovní povolení. V Evropě jsou neformální ekonomika a procesy regularizace úzce spojeny, ačkoliv se situace stát od státu liší. Například v USA může migrant bez oprávnění k pobytu podepsat pracovní smlouvu a také platit daně. Pobytová nelegalita může nastat z různých důvodů. V případě Španělska, kde chybí studie, které by podrobně analyzovaly tyto fenomény, můžeme vyčlenit zejména následující důvody:

- Osoba vstoupí do země jako turista a překročí povolený limit dní pro pobyt (obecně 90 dnů).
- Osoba obdržela v určitý moment povolení k pobytu a nemůže ho již obnovit (tzv. náhlá nelegalita).

Vzhledem k tomu, že počet žadatelů o azyl není ve Španělsku na rozdíl od některých evropských příliš vysoký (v roce 2008 podalo ve Španělsku žádost o azyl 4400 osob, což je například třetinové číslo v porovnání s Německem a šestkrát menší číslo než ve Francii), tvoří neúspěšní žadatelé o azyl významnější část migrantů bez oprávnění k pobytu. Je ovšem pravda, že zatímco v evropském průměru je kladně vyřízena jedna ze čtyř žádostí, ve Španělsku je to přibližně jen jedna z dvaceti<sup>2</sup>.

Pokud sledujeme jednotlivé regularizační procesy, které proběhly v různých zemích, podle R. Ferrera a G. Pinyola<sup>3</sup> (FERRERO y PINYOL 2008) existují různá kritéria, podle nichž lze zavést regularizaci: regularizace z důvodů pracovních nebo pobytových, regularizace permanentní nebo dočasná, individuální nebo kolektivní, faktická nebo za účelem ochrany

<sup>2</sup> Tyto a další údaje o azylu viz "EUROSTAT, Asylum in the EU in 2008. Newrelease 66/2009, 8.V.2009".

<sup>3</sup> Ruth Ferrero y Gemma Pinyol, ¿CÓMO GESTIONAR LA INMIGRACIÓN IRREGULAR? LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN. Revista de Estudios Políticos. N° 142, (octubre-diciembre . 2008), págs. 139-170

osoby. Z důvodů snadnějšího přiblížení typů regularizací, jež proběhly ve Španělsku, se podíváme zejména na následující dvě:

**Regularizace z důvodů pracovních nebo pobytových.** V těchto regularizačních programech je určeno konkrétní datum a migranti musí prokázat, že pobývali na území nepřetržitě již před tímto datem. Všechny regularizační programy, které ve Španělsku proběhly, měly kromě dalších kritérií požadavek předchozího pobytu před stanoveným datem.

**Regularizace faktické nebo za účelem ochrany osoby.** Zatímco regularizace faktické regularizují migranty, kteří pobývají v zemi bez oprávnění k pobytu, regularizace za účelem ochrany osoby odpovídá na potřebu garantovat pobyt kolektivu osob ze specifických důvodů, zejména humanitárního charakteru (např. vážná nemoc, příliš dlouhé řízení o udělení azylu apod.).

Případ Španělska spadá pod první zmíněný typ a dokončené regularizace v zemích jako Holandsko, Švédsko či Dánsko spadají pod model druhý.

Ačkoliv se lze s konceptem regularizace blíže seznámit, stále chybí na evropské úrovni definice, jež by byla použitelná ve všech státech EU. Ta chybí i ve sdělení Evropského parlamentu z ledna 2008<sup>4</sup> o regularizacích v EU, kde stojí: “ *Z pohledu metodologie byla hlavním problémem různorodost definic a dále absence jakékoli oficiální definice regularizace v evropském kontextu* “ (s. 1). V evropském kontextu se případ Španělska podobá řeckému, italskému a portugalskému, tedy zemím s vysokou mírou šedé ekonomiky. Tyto země se také ze zemí emigračních změnilly na země s vysokou mírou imigrace. Důsledkem kombinace těchto dvou elementů je, že tyto země mají vysoký počet migrantů bez oprávnění k pobytu. Z tohoto důvodu byly procesy regularizace odůvodňovány jako nástroj k snížení této pobytové nelegality (zda v případě Španělska regularizace opravdu tuto nelegalitu snížily, viz dále). Výsledkem je, že tyto čtyři země zatím provedly nejvíce regularizací v zemích EU. Ve Španělsku to byly již zmíněné regularizace z let 1985, 1991, 1996, 2000 a 2005. V Itálii z let 1986, 1990, 1995, 1998, 2002 a 2006. Řecko zažilo dvě velké regularizace v roce 1998 a 2001, zatímco v Portugalsku jich bylo pět (v letech 1992-1993, 1996, 2001, 2003 a 2004).

---

<sup>4</sup> TRENDS ON REGULARISATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS IN IRREGULAR SITUATION OF STAY ACROSS THE EUROPEAN UNION. (PE 393.282) . Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Jnuary 2008.

Další práce zmiňující pobytovou nelegalitu v EU jsou : REGULARISATIONS IN EUROPE STUDY ON PRACTICES IN THE AREA OF REGULARISATION OF ILLEGALLY STAYING THIRD-COUNTRY NATIONALS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION publikováno: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) leden 2009. Dostupný na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/regine\\_report\\_january\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/regine_report_january_2009_en.pdf) Naposledy navštíveno v únoru 2010.

Pro další informace o nelegalitě v EU lze konzultovat projekt CLANDESTINO organizace PICUM: <http://clandestino.eliamep.gr/> Naposledy navštíveno v únoru 2010.

## 2. Pobytové nelegalita ve Španělsku

Tato část článku se snaží odpovědět na dvě otázky. Za prvé jaké jsou příčiny vysoké míry pobytové nelegality migrantů ve Španělsku a za druhé jakým způsobem se tato míra měří.

Různé studie poukazují na několik společně působících faktorů, které mohou vysvětlit vysokou míru pobytové nelegality oscilující podle různých zdrojů mezi 10 % a 15 % z celkového počtu migrantů ve Španělsku. V první řadě se jedná o již zde zmiňovanou šedou ekonomiku, která působí jako magnet pro určitou skupinu migrantů, pro které je typické, že nemají povolení k práci. Ačkoliv se procento představující míru šedé ekonomiky na HDP neustále mění, různé studie hovoří o 15 % až 20 %. Dále, jak již bylo zmíněno v první části, nelegalita je spojená s aspektem legislativy. V případě Španělska se jedná o přijetí cizineckého zákona v roce 1985, kdy se vytvořila první velká vlna migrantů bez oprávnění k pobytu, která se od té doby jen zvětšuje. Pro pochopení tohoto nárůstu je třeba zmínit celkový nárůst imigrace obecně. Podle OSN<sup>5</sup> bylo v roce 2005 Španělsko desátou zemí na světě s nejvyšším počtem imigrantů, třetí, co se týče nárůstu absolutních čísel za posledních 15 let (za USA a Německem) a první podle relativních ukazatelů. Pro ilustraci tohoto nárůstu se zaměříme na období od roku 1998 do 2005. Podle dat z IOE<sup>6</sup> (IOE 2008) se od roku 1998 do roku 2005 celkový počet imigrantů znásobil šesti (z 637 000 na zhruba 4,5 milionu). Ovšem počet legálně pobývajících cizinců vzrostl pouze čtyřikrát, a proto lze vyvodit, že osoby s nelegálním statutem zaznamenaly největší nárůst: v roce 2001 dosáhl jejich počet skoro půl milionu, v lednu 2005 se číslo vyšplhalo na 1,7 milionu a na konci roku 2009 číslo kleslo na 1,4 milionu v důsledku předchozí jednorázové regularizace z roku 2005. Každopádně za posledních deset let procento imigrantů v celé společnosti vzrostlo z 2 % na 12 %.

Údaje, které jsou zde uváděny, vedou k druhé otázce, a to jak se počítá populace cizinců bez oprávnění k pobytu. V případě Španělska se na rozdíl od jiných států EU počítá s údaji tzv. *empadronamiento* - seznamu obyvatel obce. Podle španělské legislativy jsou do tohoto seznamu zapsáni všichni cizinci bez ohledu na jejich status.<sup>7</sup> Tímto postačuje porovnat oficiální údaje o osobách s pracovním povolením či povolením k pobytu a údaji obce o obyvatelích, které poskytuje Národní statistický úřad (tj. orgán závislý na vládě). Rozdíl mezi těmito dvěma čísly dá přibližný počet cizinců bez oprávnění k pobytu. Dalším zdrojem je logicky součet cizinců, kteří legalizovali svůj status prostřednictvím regularizačních

<sup>5</sup> Perspectives des migrations internationales SOPEMI – Édition 2008 OCDE. Paris, 2007, p. 68.

<sup>6</sup> Colectivo Ioé (Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada). INMIGRANTES, NUEVOS CIUDADANOS ¿Hacia una España plural e intercultural? 2008. Dokument dostupný na <http://www.nodo50.org/ioe/>

<sup>7</sup> Pokud migranti bydlí v nějaké obci, mají povinnost zapsat se do seznamu obyvatel obce (tzv. „*Padrón Municipal de Habitantes*“). Zapsání je nezbytné pro přístup k některým sociálním službám, jako je například zdravotní péče či vzdělávací systém. Některé obce se snažily zabránit přístupu nelegálních migrantů do tohoto seznamu, avšak cizinecký zákon a zákon o obcích hovoří jasně v tom smyslu, že se zapsat má každý.

programů. V díle profesorů H. Cebolly a A. Gonzálese (CEBOLLA a GONZALEZ 2008),<sup>8</sup> byl uveden pokus nabídnout konkrétní data o míře pobytové nelegality. Ta podle těchto autorů oscillovala v letech 2001 až 2005 míra nelegality mezi 40 a 50 % z celkového počtu migrantů a v roce 2007 dosáhla 15 % v důsledku poslední regularizace.

Dalším zajímavým údajem pro přiblížení nelegální migrace ve Španělsku je počet repatriací, které se realizují v důsledku zahájení správního řízení o vyhoštění, odmítnutí na hranicích či navrácení<sup>9</sup>. Podle oficiálních údajů španělského Ministerstva vnitra byl počet repatriací v posledních letech následující:

| Rok  | Odhadovaný počet nelegálních migrantů | Počet repatriací |
|------|---------------------------------------|------------------|
| 2001 | 368.782                               | 45.544           |
| 2002 | 710.377                               | 77.113           |
| 2003 | 1.115.314                             | 96.679           |
| 2004 | 1.204.359                             | 102.000          |
| 2005 | 459.896                               | 92.638           |
| 2006 | 1.040.338                             | 99.445           |

Podle posledních údajů poskytnutých španělským Ministerstvem vnitra bylo v roce 2008 repatriováno 46 731 osob a v roce 2009 bylo zaznamenáno 38 129 repatriací. Z těchto údajů je možné vyvodit některé závěry. Zaprvé, míra repatriací je velmi nízká v porovnání s počtem neoprávněně pobývajících cizinců. Zadruhé, je vidět, že počet repatriací klesá, což je také spojeno s nižším číslem počtu nových příchodů migrantů bez oprávnění k pobytu.

Podívejme se také na výsledky Národního průzkumu imigrantů<sup>10</sup>, které ve Španělsku provedl v roce 2007 Národní statistický úřad. Jedná se o nový zdroj informací, jenž umožňuje nahlédnout na situaci migrace ve Španělsku skrze průzkumy realizované mezi samotnými migranty. Podle tohoto průzkumu hlavní důvody příchodu do Španělska jsou lepší kvalita

<sup>8</sup> Héctor Cebolla y Amparo Gonzalez. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA (2000-2007) De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes. Centro de estudios Políticos y Constitucionales 2008, (pag. 54 y ss).

<sup>9</sup> Podle cizineckého zákona je mezi těmito třemi pojmy rozdíl. Vyhoštění nastává, pokud se imigrant nachází na území v nelegální situaci, odmítnutí na hranici se týká osob pokoušejících se o vstup do země na místě pro přechod určeném (například zadržení na letišti) a navrácení je repatriace osoby, která se pokouší do země vstoupit v místě, které pro přechod určené není (typicky imigranti přijíždějící na lodích).

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística, (www.ine.es), konkrétně : <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp319&file=inebase>

života a podmínky práce, stejně jako sloučení rodiny. Většina imigrantů (dvě třetiny) přilétají do Španělska letadlem, následují pozemní dopravní prostředky. Pouze jeden ze sta migrantů tvrdí, že přijel na lodi. Významnou skutečností je, že 83,9 % cizinců přišlo do Španělska bez předchozího získání pracovní smlouvy. Pouze 24,3 % cizinců, kteří pracovali na vysoce kvalifikovaných pozicích, měli předem pracovní smlouvu a ze všech, kteří přišli bez pracovní smlouvy, 35,3% našlo zaměstnání dříve, než uběhlo 15 dní od příchodu do Španělska. Konečně 81 % osob projevilo zájem zůstat ve Španělsku.

Tyto údaje poskytují obrázek o imigraci do Španělska, pro kterou je charakteristický příliv migrantů bez oprávnění k pobytu, kteří nehledí na požadavky cizineckého zákona – tedy na nutnost požádat v zemi původu o pracovní nebo pobytové vízum. Nicméně toto jim nebrání, aby se uplatnili na relativně krátkou dobu v šedé ekonomice až do doby, než nastane další regularizace a zlegalizuje jejich status. Čas, po který musí cizinec s nelegálním statutem pobývat v zemi do obdržení prvního povolení, záleží na několika okolnostech. Můžeme je shrnout pod tyto tři body: cizinec požádal o legalizaci v některém z jednorázových regularizačních programů, nebo se navrátil do své země, požádal o zaměstnání a splňuje požadavky, které mu ukládá zákon (požádat o vízum ve své zemi původu)<sup>11</sup>; a konečně splňuje podmínky pro obdržení povolení v některém z procesů regularizace permanentní, která je stanovena zákonem. Taková permanentní regularizace se nejčastěji nazývá „*arraigo social*“ neboli sociální integrace. Tento způsob regularizace si klade za podmínku příslib zaměstnání na jeden rok a důkaz pobytu v zemi po tři roky.

### 3. Jednotlivé jednorázové regularizace

V níže uvedené tabulce, která je z díla již citovaných profesorů Cebolly a Gonzálese<sup>12</sup>, jsou vidět jednotlivé regularizační programy, jež proběhly mezi lety 1986 a 2005.

Ačkoliv někteří autoři mluví o více programech<sup>13</sup>, je nepsaným pravidlem považovat za první regularizaci tu, jež proběhla v roce 1985. Důvodem je, že 23. července roku 1985 vstoupil v platnost první cizinecký zákon. S tímto zákonem přišla možnost pro osoby, které byly v nelegalitě, požádat během tříměsíčního období o regularizaci. I když vláda předpokládala, že takových osob je okolo 150 000, neoficiální studie mluvila o 487 000. Nejvýznamnější skupinou cizinců byli Portugalci (86 000 osob), z nichž pouze 36 000 mělo povolení k pobytu (ačkoliv Španělsko a Portugalsko vstoupily do ES zároveň, svoboda usazování zde nebyla ještě zavedena); a Maročané s 80 000 osobami, z nichž pouze 20 000 mělo potřebná povolení. Podle údajů vlády či jiných institucí se nakonec k tomuto regularizačnímu programu

<sup>11</sup> Cizinecký zákon uvádí, že pracovní místa, o které se může cizinec ucházet, jsou publikována každé tři měsíce Ministerstvem práce. Od září roku 2008 tento seznam byl redukován kvůli aktuálně probíhající ekonomické krizi. Seznam publikovaný v lednu 2010 skoro nenabízí žádná pracovní místa, kromě pracovních pozic ve zdravotnictví.

<sup>12</sup> Citováno v poznámce 5

<sup>13</sup> XABIER RIUS SANT ve svém díle “El libro de la inmigración en España” (Editorial Almuzara 2007) mluví o 12 regularizačních programech.



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

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

přihlásilo 43 815 osob, což je jen něco více než 10 % osob s nelegálním statutem, takže je vidět, že cíle regularizačního programu se nenaplnily.

| Rok     | Vládnoucí strana | Název                                | Období pro podání žádosti               | Délka programu | Požadavek: předchozí pobyt k datu: | Další požadavky   |
|---------|------------------|--------------------------------------|---|----------------|------------------------------------|---|
| 1986    | PSOE             | Regularizace 1. cizineckého zákona   | 23. 7. 1985 – 31. 3. 1986               | 8,5 měsíce     | 24. 7. 1985                        | -   |
| 1991    | PSOE             | Regularizace 1991                    | 10. 6. -12. 12. 1991                    | 6 měsíců       | 15. 5. 1991                        | Nabídka stálého zaměstnání nebo podnikatelský projekt                                   |
| 1991 /2 | PSOE             | Regularizace rodinných příslušníků   | 10. 6. 1991 -10. 3. 1992                | 9 měsíců       | 15. 5. 1991                        | Být rodinným příslušníkem osoby regularizované v r. 1991                                |
| 1996    | PP               | Regularizace 2. cizineckého nařízení | 23.4. -23. 8. 1996                      | 4 měsíce       | 1. 1. 1996                         | Mít pracovní povolení či povolení k pobytu v době po 26. 5. 1986                        |
| 2000    | PP               | Regularizace 2. cizineckého zákona   | 21.3. -21.7 2000                        | 4 měsíce       | 1. 6. 1999                         | Žádat o pracovní povolení či povolení k pobytu, nebo ho vlastnit v předchozích 3 letech |
| 2001    | PP               | Dobrovolné návraty                   | 1.2. -28. 2. 2001                       | 1 měsíc        | 22. 1. 2001                        | Ekvádorská národnost  |
| 2001    | PP               | Přezkoumání žádostí regularizace 2.  | Zahájeno správními orgány v březnu 2001 |                |                                    | Podat žádost v programu z roku 2000 bez doložení  |

|      |      |                                |                  |            |             |  |
|------|------|--------------------------------|------------------|------------|-------------|--|
|      |      | cizineckého zákona             |                  |            |             | pobytu ve Španělsku před 1. 6. 1999                  |
| 2001 | PP   | Sociální integrace             | 2.6. -1. 8. 2001 | 1,5 měsíce | 23. 2. 2001 |  |
| 2005 | PSOE | Normalizace zahraničních prac. | 7.2. -7. 5. 2005 | 3 měsíce   | 8. 8. 2004  | Pracovní smlouva na 6 měsíců a více a 40 hodin týdně |

V roce 1991 došlo k několika událostem v migrační a v zahraniční politice. Zprv se v Poslanecké sněmovně diskutovalo o aplikaci zákona, který zavádí regularizaci. Zadruhé byla v tomto roce zavedena vízová povinnost pro Maročany. Taktéž Španělsko podepsalo Schengenskou dohodu z roku 1985 a Dohodu o její aplikaci z roku 1990. Program regularizace proběhl mezi 10. 6. a 12. 12. 1991, požadován byl důkaz o pobytu v zemi před 15. 5. toho roku a nabídka stálého zaměstnání. Podle údajů Generální správy migrace z března 1992, podalo žádost v tomto programu 123 943 osob, z nichž 109 137 žádostí bylo vyřízeno kladně. V roce 1992 kvůli této regularizaci byl počet legálně pobývajících migrantů ve Španělsku 511 696, z nichž 248 848 byli občané zemí ES a 262 084 osob z ostatních zemí.

V únoru 1996 na poslední schůzce ministerského kabinetu před březnovými volbami schválila vládnoucí strana PSOE nové nařízení týkající se cizinců. Toto nařízení zavedlo možnost získat povolení osobám, které se nacházely na území před 1. 1. 1996, měly během svého pobytu někdy pracovní povolení či povolení k pobytu a nemohly ho obnovit, a to v období mezi 23.4 a 23.8 1996. Nicméně po úpravách byl tento program nakonec otevřen všem osobám, které prokázaly, že nemohly obdržet povolení bez vlastního zavinění a byly v zemi před zmiňovaným datem 1. 1. 1996. Program dokončila nová vláda pravicové strany Partido Popular a bylo regularizováno 21 283 osob.

V roce 2000 byl schválen nový cizinecký zákon. Ten přinesl další regularizační program. Osoby, které dokázaly, že pobývaly v zemi před 1. 6. 1999 a mají nabídku stálého zaměstnání získanou před 1. 2. 2000, se mohly zařadit do tohoto regularizačního procesu. Požadavek nabídky zaměstnání byl jednoduchý dokument, kde někdo podává nabídku zaměstnanci, dekret z 18. 2. 2000 prodlužuje lhůtu na její získání až do 31.3. Mezi 21. 3. a 31. 7. bylo podáno 226 570 žádostí, z nichž bylo kladně vyřízeno 137 454 (jiné zdroje uvádějí 150 053). Je důležité zmínit, že v březnu 2000 Partido Popular znovu vyhrává volby a získává absolutní většinu v Kongresu.

V roce 2001 se stala tragická nehoda, při níž zemřelo 12 Ekvádorců bez oprávnění k pobytu při cestě do práce. Tato událost vedla k další mimořádné regularizaci pro osoby ekvádorské národnosti. Ti nakonec nemuseli být navraceni do své země pro získání povolení. Během tohoto procesu mohlo regularizovat svůj status 20 352 osob z Ekvádoru. Další důležitou



událostí byl zákon č. 8/2000, který výrazným způsobem změnil cizinecký zákon schválený rok předtím (viz dále).

V roce 2001 proběhly různé regularizační programy během měsíců ledna a srpna. Zaprvé zákon č. 8/2000 zavedl regularizaci osob, které nemohly být zlegalizovány v předchozím programu z roku 2000. Takto získalo povolení 30 013 osob. Zadruhé v únoru 2001 dochází k protestnímu uzavření se několika migrantů bez oprávnění k pobytu (především) v kostelech Barcelony. Tato situace si vynutila regularizaci protestujících osob. Jelikož tyto dohody byly z legálního hlediska pochybné a diskriminovaly osoby, které si nevynucovaly povolení protestem (uzavřením se v kostelech), byl v červnu otevřen další regularizační program pro osoby, jež přišly do Španělska před 23.1. 2001 a měly nabídku zaměstnání nebo dokázaly svoji integraci. Když se 30.7. uzavřel tento program současně s přijetím dodatků k novému zákonu, podané žádosti představovaly 351 459, akceptováno jich bylo 239 174.

Tyto události nás dovedly k roku 2004, k triumfu socialistů a vytvoření nového nařízení týkajícího se cizinců (aktuální nařízení, Real Decreto 2393/2004 z 30. prosince). Toto nařízení zavedlo program normalizace<sup>14</sup>, která proběhla v měsících únoru až květnu 2004 a obsahovala tyto požadavky: dokázat pobyt ve Španělsku před 18. 8. 2004 a mít potvrzenou nabídku stálého zaměstnání. Program byl ukončen 7.5. 2005 s 691 655 žádostmi, z nichž 572 961 bylo přijato.

#### 4. Současná situace a závěry

Z regularizačních programů, které byly popsány v předchozím bodě, lze vyvodit některé závěry společné skoro pro všechny tyto programy. Zaprvé to jsou procesy zavedené schválením nějaké normy o cizincích (nový zákon, novela zákona, nařízení atd.). Zadruhé většina vyžaduje důkaz pobytu před určitým stanoveným datem. Dalším požadavkem, který se nevyžaduje u všech programů, je doložit nabídku zaměstnání. Nakonec, a toto je důležité zdůraznit pro pochopení současné situace, ať byli u moci socialisté (*Partido Socialista*) či lidovci (*Partido Popular*), ve Španělsku regularizace probíhaly. Nicméně od roku 2004 Partido Popular jako opoziční strana regularizační programy velmi kritizovala a byla proti poslední proběhlé normalizaci.

---

<sup>14</sup>Přestože regularizace a normalizace jsou často zaměňovány jako synonymum, nazývají Španělé tuto a některé další regularizace normalizacemi. Tato změna názvu byla motivována třemi hlavními důvody: (1) Normalizace byla vázána výlučně na pracovní migraci – legální status byl přiznán osobám, které již na území Španělska pracovaly, a předpokládalo se, že budou v ekonomické aktivitě pokračovat. (2) Ve srovnání s předchozími regularizacemi je to zaměstnavatel (a ne cizinec), který žádá o normalizaci legálního statusu svých zaměstnanců. (3) Z lingvistického hlediska normalizace nemá tak direktivní nádech jako pojem regularizace. Podrobněji k tématu viz např. článek Regularizace nelegální migrace ve Španělsku: Vývoj, dopad a ohlas ze strany Evropské unie (Delio Lucena Piquero, Renáta Hosnedlová), který je dostupný na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680> (poznámka redakce).

Pravděpodobně právě kvůli této kritice opozice, současně s ekonomickou krizí, poprvé došlo k schválení velké novely cizineckého zákona, která s sebou nepřinesla žádnou regularizaci. Mluvíme o zákonu 2/2009 z 11.12.2009, jenž představuje novelu zákona současného zákona 4/2000. V realitě se jedná o přijetí nového cizineckého zákona, který vstoupil v platnost 13. 12. 2009. Přesto je však očekáváno, že dojde k vydání vládního dekretu, které doplňuje tento zákon. Toto nařízení by mělo zmínit důležité otázky týkající se regularizace, jak je uvedeno dále.

Takto je před přijetím vládního dekretu cestou k regularizaci nyní pouze udělení povolení ze zvláštních a výjimečných důvodů (humanitární důvody pro těžkou nemoc, existence předků se španělským občanstvím atd.). V každém případě nejčastější způsob získání povolení k pobytu je zmiňovaný status získaný skrze permanentní regularizaci (*arraigo social*), pro jehož udělení je potřeba doložit 3 roky pobytu v zemi a nabídku zaměstnání na dobu nejméně jednoho roku. V menší míře se také počítá s „integrací pracovní“ (*laboral*), která vyžaduje oznámení zaměstnavatele a potvrzení o ročním pracovním poměru během dvou let pobytu. Přehled jednotlivých typů povolení podle údajů španělského Ministerstva práce k 31. 12. 2009 nabízí pohled na aktuální imigraci ve Španělsku. Z celkových platných povolení k pobytu je 18,57 % (tj. 889 536 povolení) povolení k přechodnému pobytu a k práci. 11,7 % (tj. 560 432 povolení) představují povolení k přechodnému pobytu. 23,21 % je povolení k pobytu trvalému (1 112 064 cizinců, kteří mohou ve Španělsku pobývat po dobu neurčitou a pracovat za stejných podmínek jako Španělé). Zbylých 46,53 % odpovídá 2 229 200 občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Vidíme tedy, že skoro 70 % zahraniční populace pobývajících v zemi legálně má dlouhodobý status residenta nebo je občanem EU. Zaměřme se na zbývajících 30 % a konkrétně na ty, kteří mají povolení ze zvláštních důvodů (tj. 82 318 osob). Z nich většina připadá na permanentní regularizaci (*arraigo*) (79 433 případů z důvodů sociálních, pracovních a sloučení rodiny) a zbytek náleží jiným zvláštním důvodům (2 855 osob).

I když obdržení povolení k pobytu a pracovního povolení pro migranty bez oprávnění k pobytu na základě prokázání několika let pobytu v zemi není přijetím nového zákona vyloučeno, objevují se nové požadavky. Konkrétně nový zákon zavádí pojem „snaha o integraci“ jako další požadavek pro obdržení povolení k pobytu nebo pro jeho obnovení. Očekává se, že vládní dekret více vysvětlí, v čem spočívá snaha o integraci, ale ze zmínek v zákoně lze vyvodit, že se jedná o potvrzení účasti na kurzech španělského jazyka, účast na programech sociálně-pracovního zařazení a rodinných vazeb.

Kritika hlavní opoziční strany, stále probíhající ekonomická krize a postoj evropských institucí naznačují, že další zavedení regularizace ve Španělsku je vysoce nepravděpodobné. K tomuto bodu dodejme, že Stockholmský program a pracovní dokument prezentovaný na schůzce ministrů vnitra a spravedlnosti 2. 12. 2009 v Bruselu<sup>15</sup>, ve své části zabývající se

<sup>15</sup> n.º doc. prec.: 16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1. Dostupný z: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7284.pdf>

nelegální imigrací nezmiňuje regularizaci, jež je obsažena v Evropském paktu o migraci a azylu z října 2008<sup>16</sup>. V každém případě Rozhodnutí Rady z 5. 10. 2006 o zavedení vzájemného informačního mechanismu o opatřeních států týkajících se azylu a imigrace (L 283/40 14.10.2006) přijaté v důsledku německé a francouzské kritiky posledního normalizačního programu ve Španělsku, ukazuje neochotu v rámci EU podpořit tento typ opatření. Ale současně předpokládá, že debata, která zvažuje regularizační procesy jako nástroj kontroly imigračních toků, ještě není uzavřená.

*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 autorovi:**

*Mikel Mazkarian je člen Organizace SOS RACISMO a Dokumentačního centra MUGAK. Pracuje jako advokát a poskytuje právní poradenství zahraničním osobám v programu baskické vlády HELDU. Může být ve španělštině kontaktován na: [mikel.mazkarian\(at\)heldu.com](mailto:mikel.mazkarian(at)heldu.com)*

---

<sup>16</sup> Evropský pakt o migraci a azylu se vyjadřuje spíše odmítavě o obecných regularizacích nebo regularizacích z důvodů ekonomických nebo humanitárních a preferuje regularizace individuální (poznámka redakce).