

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT MEZINÁRODNÍCH STUDIÍ**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Španělská imigrační politika v letech 1985 až 2005

Alena Pospíšilová

Vedoucí bakalářské práce:

PhDr. Zuzana Kinská

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou bakalářskou práci vypracovala samostatně, s použitím pramenů a literatury, které uvádím podle zvyklostí.

V Praze, 11. června 2006

.....

podpis

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala PhDr. Zuzaně Kuské za inspiraci a pomoc při vypracování této bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD.....	5
Vývoj migrace ve Španělsku.....	10
Španělsko a migrace.....	10
Proimigrantské hnutí.....	14
Počátky imigrační politiky za vlády Socialistické strany (1985-1996) ...	16
Cizinecký zákon 1985.....	16
Aktivní imigrační politika a posun v období 1990-1996.....	19
Imigrační politika vlády Lidové strany (1996-2004).....	23
2000 - Jeden rok, dva zákony.....	23
Imigrační politika stavící na zákoně 8/2000.....	27
Přístup opoziční Socialistické strany k imigrační politice.....	31
Polarizace a vytvoření černo-bílého vidění imigrační politiky.....	32
Poslední rok vlády Lidové strany. Novela 14/2003.....	36
Současná imigrační politika Zapaterovy vlády	41
4.1 Rok 2004 – Změna kurzu imigrační politiky?.....	41
4.2 Reakce Evropské Unie.....	44
Základní rozdíly v přístupu Lidové a Socialistické strany k imigrační politice.....	47
ZÁVĚR.....	51
RESUMÉ V ANGLICKÉM JAZYCE.....	54
PRAMENY A SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	56

ÚVOD

Bakalářská práce „Španělská imigrační politika v letech 1985 až 2005“ pojednává o imigrační politice ve Španělsku a jejích proměnách v období mezi rokem 1985 až 2005. Téma práce souvisí s mým pracovním pobytem ve Španělsku, kdy jsem poznala problematiku imigrace „zevnitř“ a začala se zajímat o politické postoje a posuny v této otázce, jako i o téma imigrace ze třetích zemí.

Imigrace se během posledních deseti let stala jedním z důležitých politických a sociálních témat, v souvislosti se změnou Španělska ze země migraci vysílající, na zemi přijímající. Zvláště od poloviny devadesátých let došlo ke „zpolitizování“ tohoto tématu, po dekádě „opomíjení“ různých aspektů. Politické strany začaly prioritizovat imigrační otázku stejně jako jiné problematické a citlivé oblasti a snaží se vypracovat strategie, jak nejlépe s tématem nakládat a vyvážit přitom rozdílné zájmy všech zainteresovaných stran. Zainteresované je přitom široké spektrum vlivných činitelů, od Evropské Unie, španělských vládních a nevládních organizací (zahrnujících proimigrační hnutí, odbory a zaměstnavatelské unie), po vlastní politické strany a veřejnost. Téma se pravidelně objevuje v různých souvislostech na prvních stránkách celonárodních deníků a rozhodně nenechává španělskou společnost netečnou, jak dokazuje její neutuchající zájem. Majoritní společnost se staví k imigraci jak pozitivně, tak negativně, v souvislosti s náladou v ní panující.

Práce svým názvem vystihuje okruhy, které jsou v ní obsažené. První kapitola „*Vývoj migrace ve Španělsku*“ poskytuje zejména pohled na aktuální situaci ovlivňující imigraci, současné charakteristiky imigrace ve Španělsku a faktory či subjekty, které na vytváření imigrační politiky působí. Bez načrtnutí tohoto základního rámce není možné do tématu imigrační politiky hlouběji proniknout.

Druhá kapitola „*Počátky imigrační politiky za vlády Socialistické strany (1985-1996)*“ se zabývá vytvářením imigrační politiky v období vlády Socialistické

dělnické strany Španělska, zejména spojenými s legislativními procesy a vstupem země do Evropských struktur. Důležitou roli zde hraje Cizinecký zákon z roku 1985, který lze právem označit za milník imigrační politiky Španělska, jelikož jde vůbec o první zákonnou úpravu pobytu cizinců a další politika se od něj odvíjí. Otevírá tak celou problematiku imigrační politiky, i vzhledem k tomu, že před rokem 1985 problematika téměř neexistovala.

Třetí, nejobsáhlejší kapitola „*Imigrační politika vlády Lidové strany (1996-2004)*“ vykresluje změny a posuny v imigrační politice v prvním a druhém období legislatury Lidové strany, tj. 1996-2004. V tomto časovém úseku si politická scéna uvědomila rozsah imigračního fenoménu a ten se tak stal zásadní politickou a sociální otázkou, na kterou bylo nutné adekvátně reagovat. Nově formulované rozdílné přístupy subjektů imigrační politiky rozbily dosavadní politický konsensus, který existoval s malými výchyly od roku 1985 do 1998. Zvláště Lidová strana prosadila rozsáhlé změny po odklonu od kurzu prosazovaného zbytkem politické sféry. Pro pochopení a vývoj imigrační politiky se charakteristickými staly zejména roky 2000 a 2001, respektive politický boj o budoucí směr imigrační politiky na pozadí aktivizovaného proimigračního hnutí. Rozpor v postoji k imigrační otázce mezi dvěma nejvlivnějšími stranami, tj. Lidové strany – PP a Socialistické strany – PSOE, symbolizují dva antagonistické zákony týkající se imigrační politiky pocházející z roku 2000. V reflexi na rozdílné postoje PP a PSOE se zrodilo černo-bílé vidění imigrační politiky, které přetrvává dodnes. V roce 2003 došlo ke zdánlivému zakonzervování otázky v restriktivní podobě a to ve spolupráci obou největších parlamentních stran. Překvapivá byla změna kabinetu v březnu 2004.

Novou imigrační politiku v rukou socialistů reflektuje čtvrtá kapitola *Současná imigrační politika Zapaterovy vlády*, zvláště v odraze procesu normalizace v rámci novelizace zákona ze 30.12.2004. Ta také časově uzavírá tuto práci v roce 2005 shrnutím dosavadních výsledků socialistické politiky. Závěrem se zamýšlí nad současnou imigrační politikou EU a jejími dopady na Španělsko.

Pátá kapitola *Základní rozdíly v přístupu Lidové a Socialistické strany k imigrační politice* shrnuje a porovnává přístupy Lidové strany a Socialistické strany k problematice imigrace a snaží se zmapovat pozice, ze kterých tato politika vychází. Nicméně, jako celá práce, okrajově zahrnuje i politický vliv menších stran a organizací.

Důležitou stránkou imigrační politiky je legislativa, její pohnutky a myšlenky, které reprezentuje, coby odraz politické vůle zainteresovaných stran. Z pohledu legislativy je za nejdůležitější opatření možné označit Cizinecký zákon 7/1985 z 1.7.1985, nový zákon 4/2000 z 11.1.2000, jeho reforma 8/2000 z 22.12.2000 a Dekret 2393/2004 ze 30.12.2004. Legislativa také vytváří rámec časového vymezení této práce, která začíná prvním Cizineckým zákonem z roku 1985 a končí v roce 2005, kdy proběhla normalizace na základě dekretu 2393/2004.

Práce si klade několik základních cílů a otázek. Kromě zmapování vývoje imigrační politiky a postojů hlavních subjektů chce zodpovědět, zda dosavadní politika reagovala na fenomén adekvátně. Dále chce upozornit na vliv menších subjektů imigrační politiky a zdůraznit kdy a jak vzniklo černo-bílé vidění imigrační politiky. V neposlední řadě hodlá zodpovědět, zda politika Socialistické strany je skutečně „novou“ politikou, nebo pokračováním zavedené linie. Z pracovních otázek práce vychází i její obsahové a časové vymezení. Práce se zabývá španělskou imigrační politikou v období 1985-2005, tj. od zrodu prvního španělského imigračního zákona do poslední legislativní změny v roce 2005. Posuzuje přístupy národní politiky a politických stran k tématu, jako i dopady těchto politik na veřejné mínění. Témata azylu a občanství by vydala na samostatnou bakalářskou práci, a proto se jimi tato práce nezabývá.

Pro potřeby této práce je imigrant definován jako „člověk, který se přesune ze své země původu do jiné země a zůstane zde déle než 3 měsíce“. Apap (1997) definuje imigraci jako „samotný akt vstupu do takové země s intencí zde zůstat déle než tři měsíce“. Imigrace může v jiném kontextu referovat i ke komunitě imigrantů v zemi. V tomto smyslu je používán pro označení cizinců z třetích zemí, buď jako rezidentů – držitelů povolení k pobytu a/nebo práci (legální imigrace), nebo cizinců s neregulérním administrativním statutem, kteří tato povolení nemají (ilegální imigrace).

Práce se věnuje především otázce ekonomické imigrace z rozvojových, tzv. třetích zemí, neboli extrakomunitární imigraci ze zemí mimo Evropskou Patnáctku a „rozvinutý svět“. Imigrace ze zemí EU-15 představuje pro Španělsko minimální výzvu, jelikož funguje na bázi volného pohybu osob v rámci EU a už od vstupu Španělska do ES v roce 1986 na základě reciprocity¹. Pokud jde o imigraci z nových zemí EU, které k Evropské Unii přistoupily k 1. květnu 2004, statut této imigrace se změnil od imigrace extrakomunitární, přes uplatňování přechodného období, kdy pracovníci z 8 nových členských zemí neměli automatické právo přístupu na pracovní trh, po dnešní neregulovaný volný pohyb osob (od 1. května 2006).

Teritoriální vymezení vychází z cíle analyzovat vývoj španělské imigrační politiky z pohledu přístupu jejích subjektů k otázce a roli legislativy v tomto procesu. Na kroky podniknuté v rámci imigrační politiky EU poukazuje v případě, pokud měly významný vliv na utváření dané problematiky ve Španělsku a nebo visa verse. Teritoriální vymezení je tedy Španělské království.

Práce vychází z analytické metody dostupných informací z odborné literatury, článků a studií, doplněných i články a speciály z denního tisku. Zároveň používá i deduktivní metodu, v případě rozboru dopadu politiky na veřejné mínění v roce 2000, resp. 2001 a následného vzniku černo-bílého vidění imigrační politiky. Komparativní metoda je použita zejména v kapitole porovnávající rozdílné pozice v imigrační politice dvou největších politických rivalů na španělské scéně.

Prameny k této práci jsou v zásadě k dispozici hlavně v anglickém nebo španělském jazyce. Tato práce vznikala zejména během výměnného pobytu na Universitě v Bathu, kde jsem měla šanci nahlédnout do četných publikací tematicky zaměřených na imigraci. Avšak k tématu práce jsou k dispozici pouze kusé informace.

Sporadické je zejména pokrytí aktuálního vývoje španělské imigrační politiky.

¹ Při vstupu Španělska a Portugalska do ES v roce 1986 čelily obě země přechodným opatřením pro volný pohyb osob. Přechodná opatření byla naplánována na 7 let, ale ukončena již po pěti letech, tj. v roce 1991, jelikož nedošlo k obávanému zaplavení pracovních trhů Evropské Devítky pracovníky obou zemí.

Studie o problematice je možné najít zaprvé v různých sbornících universit, které se imigrací zabývají. V anglickém jazyce publikuje Universita v Sussexu a její Centrum Migrace. Ve španělštině jsou přístupné publikace z University v Murcii; Institutu Sociologie a Sociální Politiky a to dokonce prostřednictvím webových stránek university.

Druhým důležitým zdrojem jsou webové stránky nevládních organizací ve Španělsku, zabývajícím se výzkumem migrace. V této práci čerpám z publikací CIDOB (Centrum pro výzkum, výuku, a šíření informací v oblasti mezinárodních vztahů a rozvoje) a Colectivo IOÉ (renomovaný soukromý výzkumný institut pro španělskou imigraci). Zvláště nápomocné jsou ročenky o migraci ve Španělsku od CIDOB, které problematiku shrnují.

Třetím pramenem, ze kterého čerpám, jsou články z časopisů Migraciones, Current History, Journal of Area Studies, Journal of Ethnic and Migration Studies, Journal of Common Market Studies a International Migration Review.

Dokumenty vypracované politickými stranami, odbory i nezávislými organizacemi na jejich webových stránkách jsem použila pro analýzu postojů k imigraci a hodnocení legislativy z různých úhlů pohledu.

Aktuální studie o imigraci je velmi obtížné najít. Nápomocné jsou oficiální materiály na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí Španělska, které poskytují většinou statistické či legislativní informace.

1. VÝVOJ MIGRACE VE ŠPANĚLSKU

Motto: *Španělská imigrační politika vyvažuje několik faktorů. Prvním je kontrola hranic, druhým integrace cizinců a třetím ekonomická potřeba pracovní síly*²

1.1 ŠPANĚLSKO A MIGRACE

Španělsko je zemí tradičně emigrační a současný imigrační trend je záležitostí dvou posledních desetiletí³. Mezi rokem 1846 a 1932 přibližně pět miliónů⁴ Španělů emigrovalo, nejčastěji do Jižní Ameriky⁵, ale i do Severní Ameriky a na Sever Afriky. Mezi 1960 a 1979 dva milióny⁶ tzv. „*gastarbeiterů*“ odešly za prací do Západní Evropy, z nichž se velká část vrátila v osmdesátých letech zpět do Španělska.⁷ Přesto podle údajů shromážděných Colectivem IOÉ žili ještě v roce 2001 na každého cizince ve Španělsku dva Španělé v zahraničí.⁸

Výrazný nárůst imigrace ve Španělsku se váže k období po vstupu země do evropských struktur a následnému zvýšení životní úrovně. Jak komentují King a Rybaczuk (1993), Jižní Evropa dokázala přiblížit svůj životní standard Západní Evropě a její ekonomika rostla rychlým tempem.⁹ Apap (1997) dodává, že Španělsko se paralelně stalo náhradou za zneprístupněné pracovní trhy v Západní Evropě.¹⁰ Na rozdíl od Západní Evropy, kde je poptávka po kvalifikované pracovní síle, Španělská ekonomika má převážně zájem o pracovní sílu s nízkou kvalifikací¹¹.

² Watts, J., *Passport to Unity: European Immigration Policy from Schengen to Amsterdam*, 2 February 2006, available at: <http://www.eucenter.scrippscol.edu/publications/papers/watts.pdf>.

³ Samotný přechod od vysílající země k zemi cílové bývá datován do poloviny devadesátých let dvacátého století.

⁴ Arango, J. a Martin, P., Best Practices to Manage Migration: Morocco-Spain. *International Migration Review*. Vol. 39, No. 1, pp. 258-269, 23 April 2006, available at: Blackwell-Synergy database.

⁵ Z tohoto důvodu existuje jakýsi „historický dluh“ vůči imigrantům z Latinské Ameriky.

⁶ Moreno, F., in Hansen, R. (ed.), *Towards a European Nationality: citizenship, immigration and nationality law in the EU: Migration and Nationality Law* (Basingstoke, Palgrave, 2001), pp 118-142.

⁷ Podle Niessena a kol. (2005) přispěla emigrační zkušenost španělské společnosti k určitému chápání imigrace coby legitimního procesu. Každopádně „kulturní diverzifikaci“ dnešní přichozí imigrace, je jevem pro španělskou společnost novým.

⁸ Další zkušeností španělské společnosti s migrací byla rozsáhlá interní migrace. Ze zemědělských regionů odešlo také velké procento obyvatel do měst v období transformace ekonomiky v šedesátých letech.

⁹ Tento fakt má nepochybnou souvislost s dotacemi a investicemi ze Západní Evropy.

¹⁰ Svůj dopad na nárůst imigrace měla i zhoršená ekonomická a sociální situace v Severní Africe.

¹¹ Terrón, A., *Migraciones y Relaciones con Países Terceros: España*, 16 April 2006, available at: http://www.diba.es/diversitat/fitxers/doc_migraciones_2_TERRON.pdf.

Geograficky je Španělsko téměř předurčeno být destinací migrace z Afrického kontinentu. Zároveň je zemí otevřenou turismu a obchodu a má tradiční vazby z období kolonialismu na jiné země „chudého Jihu“, jako je Jižní Amerika či Filipíny. Existují mnohé další vazby na země původu a to lingvistického, kulturního, náboženského i jiného charakteru.

Největším problémem, se kterým se španělská politika ve vztahu k imigraci potýká, je vzrůst ilegální imigrace. Ukázalo se prakticky nemožné uhlídat proudy ilegálních imigrantů, tzv. „*sin papeles*“ (bez dokumentů potřebných ke vstupu, či pobytu/práci), kteří hledají cesty ke vstupu do země. Přicházejí jak běžnými turistickými trasami s turistickými vízy, jejichž dobu platnosti překračují, či bez víz „pokoutnými“ cestami. Jedním z mediálně nejfrekventovanějších pohledů na ilegální imigraci jsou příjezdy tzv. „*pateras*“, tedy imigrantů ze zemí Magrebu a Subsaharské Afriky, kteří překonávají nebezpečné vody Gibraltaru na malých lodích a vorech. V roce 2004 bylo zadrženo 15.675 „*pateras*“, o rok později se stav snížil¹² na 11.781.¹³ Mnohé tyto cesty po moři se konají za asistence mafií a končí utonutím. Zároveň s oblastí Středozemního moře je sledovaná i pozemní hranice La Jonquera, coby nejčastější vstupní bod pro druhou největší „ilegální“ národnostní skupinu, tj. Rumuny, v závěsu s Bulhary.

Španělská politika se snaží ilegální imigraci zabránit a omezit ji, ale ani 20 let kontrolních opatření nepřineslo efektivní výsledek. Ke snížení počtu nelegálních imigrantů pak administrativně slouží výjimečné procesy, tzv. hromadné regularizace, které jsou ale řešením krátkodobým¹⁴. Každá regularizace je zároveň „tou poslední“. Tyto procesy zvyšují atraktivnost Španělska, zvláště ve spojitosti s proaktivní imigrační politikou a možností se zapojit do sociálního systému, nebo šedé ekonomiky.

¹² Snížení stavu *pateras* je možné připsat odstrašujícímu efektu programu SIVE.

¹³ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Cuadros Anexos a la Nota de Prensa Sobre Balance Pateras*, 27 April 2006, available at://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200601/CUADROS%20ANEXOS%20A%20LA%20NOTA.htm.

¹⁴ Regularizace nejsou v Evropě praxí nezvyklou. Ke snížení počtu nelegálních imigrantů tento prostředek využívá či využívala Itálie, Francie a Belgie. Kritizovány jsou z pozice Rady EU a Komise, zatímco Evropský parlament měl, jak zmiňuje Moreno Fuentes (2005) ještě v roce 1997 shovívavější přístup. Nejnovější regularizace v roce 2005 byla ale kritizována už i Evropským parlamentem.

Atraktivnost země si našla označení „*efecto llamada*“, tedy „přivolávající efekt“¹⁵. Každopádně, jak upozorňuje Niessen a kol. (2005), ilegální statut je škodlivý jak pro sociální, ekonomickou a politickou prosperitu státu, tak pro imigranty samotné, jelikož je vystavuje možnosti zneužívání.

Španělsko je zemí s jednou z nejnižších měr porodnosti v Evropě, tj. 1.32 dítěte na ženu¹⁶ a imigrace je z oficiálních míst prezentována jako jedno z východisek problému stárnutí populace. Populace podle Aranga a Martina (2005) stoupá zejména v důsledku imigrace.

Podíl cizinců ve Španělsku¹⁷ tvořil k 1.1.2005 8,5 %¹⁸ obyvatelstva zatímco celkový počet cizinců čítal přibližně 3,73 miliónu v situaci, kdy nezaměstnanost ve Španělsku se pohybuje okolo 8,4%¹⁹. *Stock* nelegální imigrace, tzn. velikost cizinecké komunity s neregulérním administrativním statutem je v současné době odhadovaný, podle údajů Aranga a Martína (2005) nejméně na 800.000 osob.

Přesto si Španělé nemohou stěžovat na to, že by je imigranti obírali o práci. Největší podíl imigrantů je v odvětvích jako je zemědělství, stavebnictví a služby, tj. nejvíce ve službách v domácnosti, turistickém ruchu a gastronomii. Prakticky přebírají práci, kterou již místní obyvatelstvo vykonávat nechce a za daných podmínek odmítá. Podmínky zahrnují nízké výdělky, dlouhé pracovní hodiny, časté ne-li stálé přesčasové hodiny, či práce beze dne odpočinku, zejména v zemědělské či turistické sezóně.

Až 45% imigrantů je soustředěno v Madridu a Katalánsku, dalších 38% se nachází v oblasti Středozemního moře (Andalusie, Valencie, Murcie), na Kanárských

¹⁵ Tento termín je de facto synonymem pro *pull* faktory a je běžně využíván ve španělském akademickém slovníku, jako například i termín „*sin papeles*“ tzn. „bez dokumentů“, který označuje ilegální imigranty ve Španělsku.

¹⁶ Eurostat, [A statistical view of the life of women and men in the EU25](http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_AR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_03/3-06032006-EN-BP1.PDF), 20 April 2006, available at http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_AR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_03/3-06032006-EN-BP1.PDF.

¹⁷ Španělská statistika vychází nejčastěji z počtu pracovních povolení u regulérní imigrace a ze statistiky počtu obyvatel na městských zastupitelstvech, tzv. „*padrónů*“. *Padrón* od cizinců nevyžaduje povolení k pobytu k registraci.

¹⁸ INE, *Explotación Estadística del Padrón Municipal a 1 de Enero 2005*, 28 April 2006, available at <http://www.harresiak.org/IMG/pdf/np403.pdf>.

¹⁹ El Mundo, 31 Octubre 2005, 20 April 2006, available at <http://www.el-mundo.es/mundodinero/2005/10/28/economia/1130483595.html>.

a Baleárských ostrovech.²⁰ Toto nerovnoměrné rozmístění logicky vyvolává tlak na místní administrativu i společnost.

Pro Španělsko je typická rozmanitost zemí, ze kterých imigranti přicházejí. Největší národnostní skupinou jsou Maročané, následovaní Ekvadorci, a menšími komunitami Kolumbijců, Rumunů a Britů. Tyto národnostní skupiny tvoří 50% všech cizinců v zemi.²¹ Tradiční, i když nevelkou evropskou skupinou jsou Portugalci a tzv. „důchodcovská“ imigrace ze Západní Evropy, zejm. z Velké Británie a Německa. Od počátku devadesátých let sílil příliv imigrace z Východní Evropy, jmenovitě z Polska, Rumunska, Bulharska a Ukrajiny.

Je nutné předeslat, že Španělsko disponuje rozsáhlou skrytou ekonomikou čítající přibližně 20-25%²² a existují zde dva trhy práce. Jeden regulérní a druhý skrytý, tzv. černý. Neznamena to ale, že skrytá ekonomika je vyhrazena ilegální imigraci. Do šedé ekonomiky je ve Španělsku zapojena rozsáhlá vrstva místních obyvatel. Nelegální aktivity se zde kumulují od daňových úniků pro zaměstnávání regulérních pracovníků bez kontraktů, ke kontraktaci imigrantů bez dokumentace. Tento trh hraje důležitou roli pro ilegální imigraci, protože je jako jediný přístupný této skupině. Jak tvrdí Moya Guirado (2000), neregulérní situace pracovníka je pak často tolerována proto, že vede k dostatku levné pracovní síly nevyžadující ani minimum právoplatných nároků. Šedá ekonomika a černý trh práce jsou tedy spojovány s neregulérními pracovními podmínkami, v případě ilegální imigrace dokonce se zneužíváním pro velmi špatně placenou práci v nelidských podmínkách. S nejhrošími podmínkami na skrytém trhu práce se setkávají Afričané, zvláště v zemědělství.

Španělská společnost se považuje tradičně za velmi tolerantní a projevy rasismu či xenofobie jsou záležitostí výjimečnou. Přesto je možné sledovat některé negativní pozice, kdy určité skupiny jsou negativně stereotypizované a tlačené na okraj

²⁰ Niessen, J., Schibel, Y. and Thompson, C. (ed.), *Current Immigration Debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue. Spain*, 20 April 2006, available at http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3012/DocumentName/EMD_Spain_2005.pdf.

²¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Extranjeros con Tarjeta o Autorización de Residencia en vigor a 30 de Septiembre de 2005, 27 April 2006*, available at <http://www.harresiak.org>.

²² Fuentes, F., *The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the „emerging“ of the Spanish underground economy*, 12 March 2006, available at <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0506.pdf>.

společnosti. Nejmarkantnějším příkladem jsou předsudky Španělů vůči Romům, zvaným *gitanos* a Arabům, přezdívaným *moros*, které vychází i z historických pohnutek.

V souvislosti s dnešní imigrací jsou nejvíce marginalizovanou skupinou Afričané, zejména z muslimských zemí. Jak King a Rybaczuk (1993) argumentují, „na obou březích Středozemního moře existují dva rozdílné demografické systémy a dva standardy žití“ a tento fakt se promítá do veřejného i politického vnímání imigrace ze zemí Magrebu. Většina Španělů považuje Afričany za skupinu, která je nejméně schopná se přizpůsobit „jejich“, tj. evropskému stylu života a hodnotám. Podle Martína, který je citován Belénovou (2002), je současně dnešní imigrace z arabského světa spojována s Islámským fundamentalismem.²³

V posledních letech byly zaznamenány případy, kdy se rasistickými pohnutkami nechaly unést celé komunity. Současná socialistická vláda se zavázala zaměřit i na tento problém. Za první krok se může považovat založení vládní Španělské observatoře pro rasismus a xenofobii.²⁴

Integrace je z oficiálních pozic v první řadě spojována s legálním pobytem a v druhé řadě s akceptací demokratických hodnot. Kulturní a jazyková asimilace je víceméně požadavkem většinové společnosti. Oblast náboženství a dokonce vlastní jazyk patří do soukromé sféry. Oblastí integrace se většinou zabývá lokální úroveň administrativy státu. Dnes již téměř všechna autonomní společenství uvedla do chodu projekty integrace imigrantů.

1.2 PROIMIGRANTSKÉ HNUTÍ

Ve Španělsku funguje silné proimigrantské hnutí, podporované různými vládními i nevládními organizacemi, které hraje svoji roli v ovlivňování legislativy a imigrační politiky vůbec. Nejvyšší vládní institucí v současnosti je Státní Sekretariát

²³ Jak argumentuje Niessen a kol. (2005), pokud jde o spojitost s terorismem zvláště po 11. březnu 2004, má španělská veřejnost díky vlastní zkušenosti s vnitrostátním terorismem skupiny ETA schopnost rozlišovat mezi národnostní skupinou a teroristickými skupinami.

²⁴ Hodnocení výsledků podobných institucí je záležitost dlouhodobá, jejich každopádně činnost potřebuje stálou politickou podporu. Podobné projekty již na nižších úrovních existovaly (viz dále), ale nedokázaly se prosadit, zvláště z důvodu opadnutí politického zájmu.

pro Imigraci a Emigraci, jako jeden z tří sekretariátů Ministerstva práce a sociálních věcí. Zároveň existují různé podpůrné instituce, kterou je například *IMSERSO* – Španělský institut pro migraci a sociální služby.

Nevládní organizace, které jsou ve Španělsku viditelné a propojené s veřejností, je možné dělit do několika skupin. První významnou skupinou jsou velké odborové organizace: Generální Unie Pracujících (*Union General de Trabajadores - UGT*) a Dělnické komise (*Comisiones Obreras – CC.OO*) a její centrum CITE pro imigraci. Odbory vycházejí i ze svých zkušeností se španělskou emigrací a vlnou návratu. Podporují hlavně legální imigraci a procedury, které k legalizaci vedou a imigrantům, ať už regulérním nebo neregulérním, jsou otevřené.

Dalšími skupinami jsou katolické organizace, tj. španělská Charita a různé nevládní organizace: ASTI – Asociace Solidarity s Pracujícími Imigranty, SOS Racismo, Acoge organizace na autonomních úrovních, Španělský Červený Kříž a konečně imigrantské spolky, např. ATIME pro imigraci z Maroka. Organizací která má důležitý vliv na imigrační politiku, ale není bezprostředně proimigrantskou, je Španělská konfederace Organizace zaměstnavatelů (CEOE). Každopádně i tato skupina se v posledních letech posunula k bližší k proimigrační pozici. Své renomé si vydobily v neposlední řadě i organizace, které se zabývají osvětou a výzkumnou prací v oblasti imigrace. Kromě četných institutů na španělských univerzitách si zaslouží pozornost CIDOB a Colectivo IOÉ.

Právě aktivita těchto institucí vede k politické nutnosti hledat kompromis mezi restriktivními a umírněnými opatřeními a organizace často se často samy ujímají aktivní role.

2. POČÁTKY IMIGRAČNÍ POLITIKY ZA VLÁDY SOCIALISTICKÉ STRANY (1985-1996)

2.1 CIZINECKÝ ZÁKON 1985

V polovině osmdesátých let Španělsko čelilo změnám, které si vyžádaly novou koncepci imigrační politiky. Primární změnou byl vstup do struktur ES k 1.1.1986. Zároveň v tomto období začal být viditelný nárůst imigrantů ze zemí mimo ES, kteří se stěhovali do Španělska za živobytím nebo využívali Španělska coby tranzitní zemi při cestě do Západní Evropy.

Od roku 1982 vládní PSOE, v čele s Felipem Gonzálem, prosadila šest měsíců před svým vstupem do ES k 1.1.1986 imigrační zákon, který, jak si všímá Watts (2002), byl výsledkem vyjednávání se stávajícími zeměmi ES o členství Španělska. Základní zákon 7/1985 o právech a svobodách cizinců – rezidentů ve Španělsku²⁵, známý jako Cizinecký zákon, byl první úpravou pobytu cizinců ve Španělsku. PSOE jím prvotně nereflektovala aktuální situaci imigrace v zemi²⁶, ale přesněji řečeno odpovídala na tlak Evropského Společenství na přijetí tohoto typu legislativy. Obzvláště citlivou otázkou pro země ES bylo omezení nelegální imigrace do Španělska a dále do Evropy ze zemí mimoevropských struktur. Jak poznamenávají Cornelius a Santos, citovaní Apapovou (1997), projekt zákona nese známky vlivu německého imigračního zákonodárství a zároveň i jazyk Schengenské skupiny, ve které Německo hrálo hlavní roli. Zároveň s přípravou na přistoupení k Schengenské dohodě, musela španělská politika ustoupit evropským zájmům v otázce pracovních víz pro imigranty z Latinské Ameriky, Rovníkové Guiney či Filipín, kteří do té doby víza nepotřebovali, a vzdát se některých svých tradičních postojů, zvláště vůči imigraci z Latinské Ameriky²⁷. Už v roce 1991 byla zavedena vízová povinnost pro občany Magrebských zemí.

Španělsko se touto restriktivní politikou chtělo zbavit nálepky otevřených dveří do kontinentu a ukázat schopnost mít nelegální imigraci pod kontrolou. Zákon se tak zaměřoval na kontrolu imigračních proudů a oblastí související s veřejným pořádkem či

²⁵ *Ley Orgánica 7/1985 (1.7.1985) sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros residentes en España.*

²⁶ Podle Aragona Bombína (1996) do roku 1985 není možné mluvit o imigraci. Počet rezidentů nepřekračoval 200.000, navíc se jednalo většinou o Evropany, a průměrný nárůst do této doby byl odhadován na 10.000 za desetiletí. Pajares (1999) upřesňuje, že v roce 1985 žilo ve Španělsku 99.625 extra-komunitárních rezidentů.

²⁷ Vízová povinnost byla zavedena například pro občany Dominikánské republiky od 1.6.1993.

bezpečností, spíše než na práva a svobody cizinců, které si nese v názvu. Sociální aspekty imigrace nebyly zákonem téměř vůbec podchyceny. Právě sociální deficit zákona a kontraproduktivní restriktivní opatření byly důvodem pozdější kritiky.

Legislativa byla považována za jednu z nejrestriktivnějších imigračních politik v Evropě. Rozvíjela negativní koncept imigrace²⁸ a odrážela evropský trend 'nulové imigrační politiky'. Imigrace byla na politické úrovni prezentována jako problematická, ať z hlediska zahraničně-politického, tak vnitropolitického a sociálního, navíc často spojována s negativními aspekty, jako s kriminalitou. Takovou imigraci bylo třeba omezit a zavést mechanismy umožňující odmítnutí vstupu na teritorium Španělska či vyhoštění ze země. Tento diskurz se týkal především imigrace z třetích zemí a nebyla do něj zahrnována imigrace ze zemí ES, která byla více či méně chápána jako ekonomicky soběstačná, nebo jako skupina ve Španělsku investující.

Na zákon navazoval na základě Dekretu 1119/1986²⁹ mimořádný proces legalizace pro imigranty žijící ve Španělsku s administrativně neregulérním statutem, tedy bez povolení k práci nebo k pobytu, který přiznal legální statut 34.832³⁰ imigrantům v odpovědi na 43.815³¹ žádostí.³² Většina z nich o tento statut ale po několika letech přišla vzhledem k obtížné obnově dokumentů.

V rámci zákona zaměstnavatelé, kteří vědomě zaměstnávali nelegální imigranty, mohli být postizeni pouze finančně. Imigranti, kteří byli přistiženi při nelegální práci (nebo byli jednoduše přistiženi na španělské půdě bez potřebných dokumentů), mohli být vyhoštěni.

²⁸ Pintado, S. D. in Cánovas, A. P. and Pedreño, M. H. (ed.), *La condición inmigrante: [Inmigración y extranjería en el debate parlamentario español](http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap9.pdf)*, (Murcia, Universidad de murcia, 2005), available at <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap9.pdf>.

²⁹ *Real Decreto 1119/1986 (26.5.1986), por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985.*

³⁰ Izquierdo (1992) citovaný v: Mendoza, C., in King, R. and Black, R. (ed.), *Southern Europe and the New Immigrations: Foreign Labour Immigration in High-Unemployment Spain* (Sussex Academic Press, 1997).

³¹ Aragón Bombín, A., *Diez Años de Política de Inmigración, Migraciones*, 1996, Vol. 0, pp. 45-59.

³² První regularizace nevyvolala v cizinecké komunitě důvěru k procesu. Mnozí imigranti se obávali vyhoštění. Osoby, které podali žádosti, ale nebylo jim vyhověno, zůstali nadále v zemi bez dokumentů. Stát informace k žádné hromadné repatriační akci nezneužil.

Celkem vzato, cizinecký zákon nedosáhl svého cíle snížit ilegální imigraci, jeho důsledkem byl naopak její nárůst. Ani jeho krajně restriktivní charakter nevydržel dlouho. Část limitujících opatření, která zákon zaváděl, byla prostřednictvím ombudsmana anulována Ústavním soudem, jelikož byla shledána v nesouladu s ústavou.³³

V období od 1985 do počátku devadesátých let neexistovala na španělské politické scéně alternativní koncepce imigrační politiky a téma bylo prozatím politicky okrajovým. Zákon, jako celek, tak nevyvolal rozsáhlou či vzrušenou debatu na politické scéně, ani ve španělské společnosti. Základní myšlenka zákona, tedy kontrola hranic a imigračních proudů, se stala alfou a omegou španělské imigrační politiky, a zůstává jí dodnes.³⁴ Přistoupením Španělska k Schengenské dohodě³⁵, která klade velký důraz na zajištění bezpečnosti na vnějších schengenských hranicích, se ještě více zdůraznila potřeba kontroly a konceptu „bezpečnosti“. Z imigrace se stala tzv. „státní politika“, která podle Gillespieho (2005) zůstávala v mnoha ohledech konzistentní (kontrola ve Středomoří) i přes pozdější změnu vlády. Z tohoto titulu se imigrační politika stala součástí náplně činnosti Ministerstva vnitra.

Problematikou migrace se v osmdesátých letech zabýval vládní institut „Hlavní správa migrací“ (*Dirección General de Migraciones*), který měl v kompetenci jak emigraci³⁶, tak imigraci. Jak zdůrazňuje Aragón Bombín (1996), jeho návrhy byly často realizovány až s mnohaletými zpožděními. Důvodem byl malý politický zájem se v této oblasti angažovat. Přesto se institut zasloužil o zlepšení informovanosti v problematice.

³³ Anulace postihla články o zákazu shromažďování a organizování se cizinců. Podle Moreno Fuentese (2005), soudy také často intervenovali v případech cizinců, kteří neměli potřebné dokumenty a dostali příkaz k vyhoštění.

³⁴ Moreno Fuentes (2005) dodává, že debata, která v parlamentu existovala, se zaměřovala opět na kontrolní prvky a vyzdvihovala opatření proti organizovanému zločinu, pašování drog a terorismu, ale neobracela se k otázce zapojení cizinců do společnosti.

³⁵ Formálně přistoupilo Španělsko k Schengenské dohodě už 25.6.1991.

³⁶ Počet španělských emigrantů v zahraničí v roce 1985 stále mnohokrát převyšoval počet imigrantů ve Španělsku.

2.2 AKTIVNÍ IMIGRAČNÍ POLITIKA A POSUN V OBDOBÍ 1991-1996

Zájem politických subjektů o různé úhly pohledu na imigraci poněkud vzrostl s novým pojetím fenoménu, tzv. „aktivní imigrační politikou“³⁷, a to až s dalším nárůstem imigrace, zejména ilegální. Prezentace imigrace v médiích vedla k oslovení veřejnosti a dalšími důležitými faktory se ukázaly hlavně aktivita nevládních organizací činných v sociální oblasti a jejich provázanost s politickou scénou. Stěžejním bodem sice nadále zůstávala kontrola hranic, zároveň se ale pozornost začala velmi pomalu obracet i k sociálním stránkám imigrace, jako je integrace či zrovnoprávnění.

V roce 1990 parlamentní formace Spojená Levice – Iniciativa pro Katalánsko přišla s požadavkem na přehodnocení imigrační politiky, který ve svém důsledku vedl ke změně zákona z roku 1985. Stalo se tak na pozadí stávek imigrantů za novou regularizaci a pozitivnější přístup státu k imigraci. Tyto požadavky byly podporovány i odbory a nevládními organizacemi. Druhým faktorem, který k novelizaci zákona vedl, byla jednání o zavedení vízové povinnosti s Marokem. Podle Lópezové, citované Moreno Fuentesem (2005), Maroko souhlasilo se zavedením víz pod podmínkou, že jeho občané žijící ve Španělsku získají legální statut.

Projekt novelizace zákona vypracovala PSOE, ale přes „velká slova“, pro imigranty znamenala novela³⁸ především novou regularizaci a 109.135³⁹ legálních statutů udělených v návaznosti na pracovní smlouvy a 5.889⁴⁰ rodinným příslušníkům.⁴¹

Spojená Levice, která stála na počátku legislativního procesu v roce 1990, se rozhodla socialistický projekt nepodpořit. Vedle jiných nedostatků se dostatečně nezabýval otázkami spojenými s integrací a zrovnoprávněním. V tomto bodě začínají růst rozdíly v přístupu k imigrační otázce mezi různými politickými subjekty. V roce 1993 byla Ústavním soudem imigrantům přiznána základní práva definovaná ústavou, kromě aktivního a pasivního práva volit. Cizinecký zákon tak ztratil na ostroti.

³⁷ *La proposición no de ley de 9-4-1991*

³⁸ *Real Decreto 1521/1991 (11.10.1991) sobre creación, competencias y funcionamiento de la Ley Orgánica 7/1985.*

³⁹ Mendoza, C., in King, R. and Black, R. (ed.), *Southern Europe and the New Immigrations: Foreign Labour Immigration in High-Unemployment Spain*, p. 56.

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ Jak uvádí Larramendi, citovaný Moreno Fuentesem (2005), téměř polovina vydaných povolení šla právě Maročanům.

K posunu v imigrační otázce vedlo v první polovině devadesátých let několik faktorů. Jak argumentuje Celaya (1997), nárůst imigrace zastihl politickou sféru nepřipravenou a musela nejprve přestát moment překvapení.⁴² Posun přišel v ekonomické rovině, kdy byla imigraci přiznána významná role pracovní síly ve španělské ekonomice. Rozvinulo se také proimigrantské hnutí na úrovni nevládních organizací i v občanské společnosti samotné.⁴³

Legislativní proces 1990-1991 odhalil nedostatečnou koordinaci mezi jednotlivými složkami administrativy, společně s nízkou informovaností a nedostatkem institucí schopných efektivně poskytovat podporu vládní politice i imigrantům samotným. Odpovědí vlády bylo položení základů administrativy pro imigrační politiku. V roce 1992 došlo vytvoření Meziministerské komise pro cizineckou politiku (*Comisión Interministerial de Extranjería*) se širokými kompetencemi v koordinaci imigrační otázky, zahrnujícími vízovou politiku a integraci. O dva roky později byl PSOE vypracován Plán pro sociální integraci imigrantů (*Plan de Integración Social de los inmigrantes*), který byl podle Hailbronnera, kterého cituje Moreno Fuentes (2005), inspirován neúspěšným pokusem Evropské Komise koordinovat integraci cizinců v členských zemích. Také byla vytvořena Trvalá observatoř pro imigraci (*Observatorio Permanente de la Inmigración*) a konečně v roce 1995 vytvořeno Fórum pro imigraci (*Foro de la Inmigración*), které sloužilo ke spolupráci mezi vládními a nevládními organizacemi. Prostřednictvím nově založených administrativních Úřadů pro Cizince (*Oficinas de Extranjeros*) získaly provincie určité kompetence. Právě na lokální úrovni administrativa pocítovala nedostatek legislativní podpory v rozhodování, vzhledem k častému styku s imigrací.⁴⁴

PSOE začala prosazovat větší spolupráci se zeměmi původu⁴⁵, která umožňovala koordinovaný příliv legální imigrace. Mezi lety 1992 až 1996 došlo k dojednání bilaterálních smluv o repatriaci s Marokem, Portugalskem, Rumunskem a Bulharskem, které měly zároveň napomoci omezení imigrace ilegální.

⁴² Podle údajů organizace PASS, kterou cituje Bombín (1996), byl na počátku devadesátých let byl počet iregulární imigrace odhadován mezi 170.000-259.000.

⁴³ Podle Bombína (1996) a Apapové (1997), bylo nutné učinit pozitivní kroky i za účelem uklidnit veřejné mínění rozbourané v důsledku xenofobní vraždy Dominikánky Lucrecie Pérez v roce 1992.

⁴⁴ Problém kompetencí, popřípadě i nedostatek finančních zdrojů na lokální úrovni zůstává nešvarem imigrační politiky dodnes.

⁴⁵ Tato spolupráce zahrnovala od roku 1995 například i rozvojové v rámci Euro-Středomořského Partnerství.

Od roku 1993 byly zavedeny kvóty, především pro sektor služeb, tj. služby v domácnosti a v menší míře v zemědělství a stavebnictví.⁴⁶ Tyto kvóty měly jak pozitivní, tak negativní dopad. Pozitivní z pohledu regulérního nárůstu pracovní síly v potřebných sektorech, kdy často sloužily i k legalizaci imigrantů bez dokumentace. Na druhou stranu ale pracovní povolení vydávaná touto cestou byla z velké části krátkodobá a dlouhodobě tak cizincům legální pobyt neumožňovala. Ti ale zůstávali v zemi i po vypršení víz. Kvóty tak částečně napomáhaly růstu i ilegální imigrace. Druhé negativum se týkalo nárůstu imigrantů stejného pohlaví, většinou ze zemí s bilaterálními dohodami a v určitých sektorech, který vedl k vybudování stereotypů.

V roce 1992 přišla změna v podobě ustanovení daného Maastrichtskou smlouvou, která načrtla dělicí čáru mezi občany zemí ES, resp. EU a mezi cizinci ze zemí mimo EU. Na národní úrovni Španělsko upravilo pobyt občanů EU Dekretem 766/1992⁴⁷. Občané zemí EU již nepotřebovali pracovní povolení, které bylo tak jako tak pouhou formalitou. Tato skupina imigrantů získala volební právo v lokálních volbách a Španělsko poprvé a doposud naposledy pozměnilo ústavu za tímto účelem.

Posun v imigrační politice dosáhl určitého vrcholu v roce 1996, kdy vyjednávání PSOE a sociálních organizací našlo pozitivní odezvu v nové legislativě⁴⁸. Vliv nevládního sektoru na politiku potvrzuje fakt, že návrhy Charity na nový systém pracovních povolení jsou identické s pravidly uzákoněnými parlamentem⁴⁹. Novela řeší některé urgentní otázky jako je sloučení rodin⁵⁰, posílení pravomocí regionálních vlád při ochraně práv imigrantů a zároveň vidí imigraci jako strukturální fenomén. Důležitá reforma se týká statutu dlouhodobého pobytu. Součástí úpravy byla v pořadí již třetí regularizace, jejíž proces de facto uznává chyby vzešlé z předešlých regularizací, jelikož

⁴⁶ Arango a Martín (2005) uvádí, že v letech 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 kvóty, neboli "kontingenty", umožnily legální statut 20.000 až 30.000 pracovníkům ročně.

⁴⁷ *Real Decreto 766/1992 (26.6.1992) sobre entrada y permanencia en España de nacionales de estados miembros de las Comunidades Europeas.*

⁴⁸ *Real Decreto 155/1996 (2.2.1996) por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985.*

⁴⁹ Mendoza, C., *Labour Immigration in Southern Europe: African Employment in Iberian Labour Markets* (Aldershot, Ashgate, 2003).

⁵⁰ Podle Pajarese (1999), přestože novela slučování rodin řeší, nikterak jej neulehčuje.

se opětně otvírá přibližně 50.000 cizincům⁵¹, kteří již jednou legální statut získali a nedokázali jej obnovit.

Rok 1996 byl zároveň rokem parlamentních voleb a imigrace se stává poprvé volebním tématem. Předvolební debata se netýkala změny Cizineckého zákona jako celku, na které neměla zájem ani jedna z obou velkých stran, ale přístupu k imigraci jako fenoménu. Požadavek nového Cizineckého zákona, který by nahradil „fiasko“ z roku 1985, se nacházel hlavně u Spojené Levice a občanské společnosti napojené na nevládní organizace a imigrantské spolky.

Ve své předvolební kampani Lidová strana neodbočovala od dosavadní vládní praxe PSOE spočívající v hlídání hranic a kontroly imigračních proudů. K imigraci se postavila jako k subjektu na „okraji společnosti“ a uvádí ji ve spojitosti s Schengenskou dohodou, tedy v návaznosti na nutnost kontroly imigračních proudů. Kampaň tak vyvolává dojem odpovědi na poptávku voličů a jejich obav z imigrace.

Naproti tomu PSOE se posunula směrem k integraci cizinců. Jak vyjádření PSOE parafrázuje a vysvětluje Celaya (1997), „integrace je možná pouze ve spojitosti s garantováním plných občanských práv“, tedy i právem volit do místních voleb⁵². Imigranti začali být považováni za součást španělské společnosti a kampaň byla vedena pod heslem: „Španělsko jsme všichni“⁵³. Obava ze vzrůstající imigrace se přesto do programu PSOE dostala formou zdůrazňování faktu, že společnost je schopná přijmout pouze omezený počet cizinců.

Po 14 letech socialistické vlády Felipe Gonzáleze zvítězila ve volbách 1996 s těsným rozdílem Lidová strana v čele s José María Aznarem. PSOE, již po prohraných volbách, vznesla požadavek hlubší spolupráce s nevládními organizacemi a hledání řešení pro cizince s neregulérním statutem.

⁵¹ Apap, J. in King, R. and Black, R. (ed.), *Southern Europe and the New Immigrations: Citizenship Rights and Migration Policies: The Case of Magrebi Migrants in Italy and Spain* (Sussex Academic Press, 1997), pp. 138-157.

⁵² Právo volit do místních voleb by získali imigranti pod podmínkou, že jejich země původu by přistoupili na reciprocitu opatření pro Španělské občany. Tuto výsadu mají ve Španělsku od roku 1999, kromě občanů zemí EU, pouze Norové.

⁵³ Celaya, C., *La Política en la Frontera: Inmigración y los Partidos Políticos en España durante 1996, Migraciones*, 1997, Vol. 2, pp. 27-57.

3. IMIGRAČNÍ POLITIKA VLÁDY LIDOVÉ STRANY (1996-2004)

Lidová Strana v prvních dvou letech své vlády k procesu vytváření imigrační politiky příliš nepřispívala, resp. její politika byla pokračováním v zavedené linii, tedy kontrole toků i spolupráci s organizacemi činnými v integrační politice. Nadále se rozvíjel systém kvót (pro roky 1997, 1998 a 1999) a kontrola hranic.

Novým prvkem bylo ujednání z roku 1999 o najímání pracovních sil přímo v zemích původu, do sektorů s jejich nedostatkem. Jednalo se o dočasnou pracovní sílu šitou na míru potřebám pracovního trhu. Vydané pracovní povolení pro tuto dočasnou práci neopravňovalo k rezidenci. Dohoda byla uzavřena ještě v tomto roce s Marokem.

Ještě na konci roku 1996 došlo k debatě ohledně vyhošťování ilegálních imigrantů a prostředků k tomu využívaných, která nepřinesla kromě „házení bláta z jedné strany na druhou“ nic konkrétního.⁵⁴ Nicméně, jak podotýká Celaya (1997), Lidová strana mluvila o zpřísnění systému vyhošťování už v roce 1993.⁵⁵

3.1 ROK 2000. JEDEN ROK, DVA ZÁKONY.

Na konci devadesátých let se v imigrační politice vedle PSOE a Spojené Levice ujímají iniciativy i jiná politická seskupení, zejména Konvergence a Jednota či Iniciativa pro Katalánsko. Přesvědčení, že zákon z roku 1985 nerefletoval patřičně situaci imigrace ve Španělsku, se přelilo ze sociální sféry do politického prostředí a vedlo k debatě o nutnosti nového cizineckého zákona. Restriktivní model se zdál zastaralý a pro Španělsko neefektivní a nevhodný.

Vládní Partido Popular přes počáteční nesouhlas ustoupila politickému tlaku a zákon byl za konsensu celého politického spektra, i organizací činných v sociální sféře, vypracován. Hlavní principy politiky byly převzaty z novely z roku 1996, která podle většinové shody nejlépe odpovídala změnám ve společnosti v přístupu k imigraci a potřebě tuto imigraci regulovat.

⁵⁴ Debata se dodnes čas od času dostává na první stránky největších španělských deníků, do lavic španělského parlamentu a dokonce i za hranice Španělska.

⁵⁵ Vyhošťování se mnohem více týká nově „zachycených“ příchozích imigrantů, než těch, co již ve Španělsku jsou. Ti sice žijí ve strachu a „na útěku“ před policií, na druhou stranu, jak potvrzují Celaya (1997) a Calavita (2003), jen malé procento z „příkazů k vyhoštění“ je prakticky vykonáno.

Vnímání fenoménu imigrace v parlamentní debatě o novém zákoně bylo poznamenáno ambivalencí. Na jedné straně byla viděna pozitivně, jako nositel kulturního obohacení a dokonce jako jedno z řešení stárnutí populace, na druhé straně tu stál problém neregulární imigrace.

Inspirace pro novou legislativu byla hledána i v jiných evropských státech, zejm. v Itálii, kde také probíhala debata o imigrační normě (tzv. Turco-Napolitano zákon uvedený v platnost v roce 1998), který vyvažuje prvky kontroly a integrace.

Základní zákon 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich integraci⁵⁶, neboli nový „Cizinecký zákon“, byl přijat širokým spektrem stran v červnu 1998. Zákon nebyl ke konci svého legislativního procesu podpořen Lidovou stranou, která, jak uvádí Watts (2002), se ještě před hlasováním v Senátu pokusila prosadit pozměňovací návrhy, ale nedisponovala potřebnou většinou v parlamentu pro přehlasování návrhu.⁵⁷

Samotný text se odvolává na principy Schengenské dohody, ale nezmiňuje se o Amsterodamské smlouvě. Tento fakt je poměrně důležitý, protože na pozadí summitu v Tampere v říjnu 1999 se Lidová strana postavila vysloveně proti tomuto zákonu s odůvodněním, že se neshoduje s ujednáními z finského summitu, a je v celkovém rozporu s imigrační politikou prosazovanou Evropskou Unii a jejími členy.

Faktem je, že zákon obsahoval inovující prvky, z nichž nejprogresivnější byl posun v otázce práv imigrantů a jejich integrace. Imigranti s legálním statutem například získali možnost volit v regionálních volbách⁵⁸, což je stavělo na stejnou úroveň jako imigranty z členských zemí Evropské Unie. Rozsáhlý katalog práv byl přiznán i imigrantům bez legálního statutu, tj. mimo jiné právo na nutnou lékařskou péči, právo na shromažďování, vstupu do odborů, či právo na stávku. Podle Calavity (2003), zákon navíc neuznával deportace ilegálních imigrantů. Změna s nejrozsáhlejším dopadem se

⁵⁶ *Ley Orgánica 4/2000 (11.1.2000), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

⁵⁷ Paradoxně, lidovečtí členové parlamentu se podíleli na vypracování zákona 4/2000. Každopádně, jak upozorňuje Moreno Fuentes (2005), již během prací na zákoně vyjadřovali dokonce někteří členové socialistické vlády obavy z dopadu zákona na sociální systém a z přílišného otevírání se imigraci.

⁵⁸ Toto právo mělo fungovat na základě reciprocity se zemí původu, tj. španělští emigranti měli získat stejná práva v zahraničí.

týkala zavedení permanentního procesu regularizace, vedle zavedení možnosti získání povolení k pobytu a práci na základě „usazení“ (*arraigo*).

Všechna tato opatření, ať už v Evropské Unii neobvyklá, nebyla v rozporu s žádným ustanovením vzešlým z Amsterodamské smlouvy či tamperského summitu. Jak komentuje Moreno Fuentes (2005), každá strana si z agendy EU vybrala argumenty, které se jí hodily pro podpoření vlastní teze. Na jedné straně existují dokumenty obhajující integraci cizinců, na druhé straně je toto právo často výlučně směřované ke skupině regulérních rezidentů.

Zahraniční pozorovatelé nový zákon hodnotili vsutku jako nejprogresivnější zákon v Evropské Unii, který posouval Španělskou imigrační politiku od kontroly k efektivní integraci. Legislativa byla uvedena v platnost k 12.1.2000, ovšem zákon měl mnoho nedostatků, které znemožnily a zpozdily jeho provádění. Mnohem důležitější ale byla jeho myšlenka a ochota velké části politického spektra, která za ním stála, problémy spojené s imigrací řešit.

Rok 2000 byl velmi důležitý a zároveň charakteristický pro další vývoj politiky. Přinesl zvláště rozkol v imigrační otázce mezi dvěma největšími stranami, vládní PP a PSOE. Odpověď Partida Popular na nový zákon na sebe nenechala dlouho čekat, když už předvolební kampaň lidovců pro volby do parlamentu v březnu 2000 formulovala záměr zákon změnit a přiblížit tak legislativu normám Evropské Unie.

Jiné prvky předvolební kampaně obratně využily strach společnosti, rostoucí zároveň s počtem imigrantů, a dále tuto tendenci živily. Mantrou PP se tak stala ochrana hranic Španělska a Evropské Unie před „osobami spojenými s kriminalitou“, tj. ilegálními imigranty a mafiemi pašujícími imigranty do země.

Lidová strana vyhrála v březnu 2000 volby a získala rozhodující většinu v parlamentu. Již o dva měsíce později začala provádět administrativní změny týkající se imigrační politiky a měla nadále v úmyslu rozhodovat nejlépe sama. Imigrační politika se tak v její režii stala nezpochybnitelně záležitostí veřejného pořádku a administrativy. Ještě pevnější kontrolu mělo získat Ministerstvo vnitra. Tato linie byla v květnu 2000 posílena zavedením nové administrativní struktury a pozice „Vládního zmocněnce pro

otázky cizinecké politiky a imigrace“ (*Delegado de Gobierno para asuntos de extranjería e inmigración*). V osobě vládního zmocněnce bylo propojeno několik vládních organizací, jelikož zastával vysoké funkce zároveň v „Meziministerské komisi pro cizineckou politiku“ a koordinačním orgánu pro imigraci „Vyšší Radě pro imigrační politiku“ (*Consejo Superior de Política de Inmigración*), která byla vytvořena v dubnu 2001.

Restriktivní reforma 8/2000⁵⁹ byla přijata novou rozhodující většinou PP spolu s hlasy Konvergence a Jednoty a Kanárské Koalice v prosinci 2000 a vstoupila v platnost k 31.1.2001. Svoji ideologií se vracela k zákonu z roku 1985. Reforma oklešťovala práva obou skupin imigrantů a zaváděla policejní kompetence k deportaci ilegálních imigrantů.

Tendence k dvojkolejnosti vnímání imigrace byla v souvislosti s novou normou rozvinuta do dvou koncepcí politiky vůči imigraci z třetích zemí. Jeden z konceptů se zaměřoval na legální imigraci, tedy na skupinu rezidentů ve Španělsku a nové regulérní toky. Druhý koncept se týkal ilegální imigrace, tj. nelegálních imigrantů v zemi, pro které byl vyhrazen restriktivní a sankční režim, a na nové proudy ilegální imigrace, kde se prostředky přibližovaly politice bezpečnostní.

Reforma cizineckého zákona tentokrát již v preambuli odkazovala na principy dohodnuté v Tampere či na Schengenskou dohodu a opakovaně se odvolávala na shodu s principy nastíněné imigrační politiky Evropské Unie. Závěry z Tampere se v nové politice odrazily při zavedení reformního rámce nazvaného „PLÁN GRECO“⁶⁰, tj. „Globální program regulace a koordinace cizinecké politiky a imigrace ve Španělsku“ pod hlavičkou Ministerstva vnitra. Tento plán se zaměřoval zejména na kooperaci mezi jednotlivými složkami administrativy, kdy přesouval pravomoci na lokální úroveň, a dále na adaptaci a integraci cizinců - rezidentů. Fungoval v několika rovinách, kdy cílové skupiny reprezentovali rezidenti, lokální obyvatelstvo a nové proudy imigrace přicházející formálními cestami. Mezi jinými GRECO zahrnoval i projekt prevence

⁵⁹ *Ley Orgánica 8/2000 (22.12.2000), de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

⁶⁰ Plánovaný na období 2001-2004.

proti xenofobii a rasismu.⁶¹ Avšak je třeba zdůraznit, že plán sice rozvíjel proaktivní prvky politiky, ale zabýval se v tomto směru pouze nezbytným minimem nutným pro integraci. Navarro Mulas a kol. (2004) shrnují, že „plán GRECO není v užším významu toliko plánem koordinace a ještě méně plánem pro integraci, ale spíše mechanismem prevence tváří v tvář fenoménu, který je považovaný za pozitivní pouze pokud odpovídá našim ekonomickým potřebám“. V rámci programu GRECO participovaly asociace zaměstnavatelů i mnohé nevládní organizace.

Nevládní organizace přesto prakticky ztratily v problematice politický vliv, který byl za vlády PSOE v legislativě z let 1990, 1996 a zároveň při vytváření zákona 4/2000 klíčový. Nově zřízené vládní organizace převzaly mnohé funkce, které do roku vyplňovaly právě nevládní organizace či odbory. Vládní instituce pracovaly ovšem především v intencích vlády a měly velmi malý prostor pro inovaci. Nevládní organizace a odbory tak nadále hrály kritickou a inovativní roli v procesu.

3.2 IMIGRAČNÍ POLITIKA STAVÍCÍ NA ZÁKONĚ 8/2000

Druhý rys proaktivní imigrační politiky PP vedle plánu GRECO rozvíjel předchozí iniciativy v oblasti zahraniční politiky a bilaterálních vztahů. Podepsáno bylo sedm bilaterálních dohod o regulaci migračních toků:

- v roce 2001 s Kolumbií, Ekvádorem, Marokem a Dominikánskou republikou;
- v roce 2002 s Rumunskem a Polskem;
- v roce 2003 s Bulharskem.

Občané těchto zemí mohli žádat na španělských ambasádách ve svých zemích původu o pracovní víza, která jim garantovala regulérní pracovní a platové podmínky ve Španělsku a regulovala sezónní práci. Nový roční systém kvót zavedený v roce 2002 byl propojen právě s výše zmíněnými sedmi zeměmi, které měly podepsané bilaterální dohody o imigraci se Španělskem. Kvóty tak byly v podstatě rezervovány pro jejich

⁶¹ Na jedné straně byly zavedeny vládní aktivity typu “Trvalé kampaně pro mezikulturální soužití a proti rasismu a xenofobii” (*Campaña Permanente a favor de la Convivencia Intercultural y en contra del Racismo y la Xenofobia*), na druhé straně jim chyběla politická podpora pro prosazování výsledků jejich práce.

občany. V praxi ale kvóty nebyly vždy naplňovány pro restriktivní výběr cizinců, navíc neodpovídaly flexibilně na nabídku a poptávku.

Prvkem, který je možné sledovat v politice PP, je ale jistá a podle Gillespieho (2005) i oficiální preference pro imigraci z Latinské Ameriky⁶², či z Východní Evropy, před imigranty pocházejícími z Afriky. Tato preference, postavená na myšlence kulturní blízkosti, měla své místo ve španělské imigrační politice od svých počátků, ovšem za vlády PP se tento trend rozrostl do větší dimenze. Nejde, jak by se mohlo na první pohled zdát, toliko o projev rasismu, jako o reflexi postkoloniálních, kulturních a lingvistických vazeb na jihoamerický a evropský kontinent. Upřednostňování imigrace z Východní Evropy se týká z velké části imigrace z Polska a méně z Rumunska a Bulharska. Východoevropské země se zároveň vyhlídkově měly stát členy Evropské Unie.

Imigrace z Maroka trpěla navíc počátkem druhého období vlády Lidové strany špatnými vztahy mezi Španělskem a Marokem, které se odrážely do imigrační politiky. Přesto, jak jsem již popsala, imigrace z Afriky je ve Španělsku stereotypizována, setkává se s rasismem a nachází se v nevýhodné pozici.

Bilaterální dohody o regulaci migračních toků a zároveň plán GRECO také pracují s rozvojovou pomocí zemím původu, na základě podpory dobrovolného návratu imigrantů do země původu. Projekt byl zaměřen na jedince, kteří se nedokázali zapojit do španělského trhu práce a neměli dostatek prostředků na návrat domů. Finanční pomoc zahrnovala náklady na cestu, popř. i pomoc při integraci do společnosti v zemi původu. Součástí projektu tvořily například rekvalifikační kurzy a v malé míře financování malých projektů. Roztříštěnost kompetencí v různých vrstvách projektu ale projekt znehodnotila⁶³, navíc se nezaměřoval na celou společnost v zemích původu, ale jen na jedince. Ideu projektu zato převzala některá autonomní společenství a zejména Katalánská Generalitat implantovala některé prvky rozvojové politiky ve spolupráci s nezávislými organizacemi do své agendy.

⁶² Preference určitého typu imigrace není v evropské politice nic nového. Tento prvek lze sledovat např. v Německu či Itálii.

⁶³ Jen v rámci integrační politiky plánu GRECO získali překrývající se kompetence IMSERSO, autonomní společenství a Ministerstvo pro práci a sociální věci.

Politika Lidové strany zaměřená na *stock*⁶⁴ ilegální imigrace zcela marginalizovala tuto skupinu cizinců ve Španělsku. Jak komentuje Cavita (2003, citující Lannese 2001), „Aznarův kabinet vyhlásil [ilegálním] imigrantům válku“. Skupina byla spojovaná s kriminalitou, mafiemi pašujícími lidi do země a celkově byl vytvářen negativní obraz této komunity, který byl jen z malé části oprávněný. Z tohoto titulu byla vůči ilegálním imigrantům zavedena restriktivní a sankční opatření, která měla ubrat na atraktivnosti země a omezit efekt „*llamada*“. Jak již bylo řečeno, mnohá práva garantovaná zákonem 4/2000 byla této skupině po jeho reformě odepřena. Zákon 8/2000 přesto přiznával na zásah sociálních činitelů nejnnutnější lékařskou pomoc pro tuto skupinu a přístup dětí k základnímu vzdělání.⁶⁵ Každopádně mnohá opatření bránící marginalizaci a jiným negativním stránkám neregulérního statutu, jako zneužívání vakua v zákonu v zacházení s těmito cizinci ze strany jejich „zaměstnavatelů“, ztratila účinek.

Lidová strana dala jasně na zřetel, že výjimečným regularizacím je konec a jediný způsob, jak získat ve Španělsku legální statut, bylo získání víza před příjezdem do země. V praxi tato koncepce propadla, sama PP ještě v roce 2001 provedla dvě doplňkové, tzv. skryté legalizace. Regularizace spojená se zákonem 4/2000 garantovala regulérní statut 152.000 cizinců. Lidová strana k tomuto číslu přidala dalších 40.000 „přezkoumaných“ žádostí, 24.000 *papeles*, tj. legálních statutů pro občany Ekvádoru v souvislosti s humanitární akcí⁶⁶ a dalších 122.000 případů „usazení“ (*arraigo*)⁶⁷. Počet *papeles* udělených v návaznosti na reformu 8/2000 tak nakonec předčil regularizaci spojenou se zákonem 4/2000. Gillispie (2005) tuto skutečnost vysvětluje tím, že „PP chyběla ucelená vize jak s problematikou nakládat a mnohé bylo založené na improvizaci a reaktivní politice“. K tezi, že PP chyběla strategie, se přiklání i Colectivo IOÉ (2001).

⁶⁴ Výraz *stock* se používá v akademické literatuře jak v anglickém, tak španělském jazyce. Ukazuje na počet či komunitu imigrantů na území daného státu, většinou v souvislosti s imigranty s nelegálním statutem.

⁶⁵ Přestože zákony 4/2000 a 8/2000 přiznávají právo všem imigrantům na přístup k sociálním službám, systém sociálních služeb nebyl dodnes reformován. Tento systém byl konstruovaný pro menší objem a nestačí tak pokrýt mnohem vyšší požadavky, tj. jak místní populace, tak rostoucí imigrace. Z pohledu místní populace je to jeden z problémů, který vede k negativnímu vnímání imigrace.

⁶⁶ Tato akce byla přislíbena v souvislosti s podepsáním dohody o regulaci migračních toků v roce 2001 a měla pomoci Ekvadorcům od pracovního i lidského zneužívání.

⁶⁷ Zdroj dat souvisejících s regularizacemi 2000-2001: Delegación del Gobierno para la Extranjería y Inmigración, *Balance 2001*, 25 April 2006, available at http://ulises.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2001/pdf/balan01_balanceinmigr.pdf.

Svoji úlohu ve „změkčení“ zákona hrála odezva levicovo-středových politických stran, nevládních organizací a občanské společnosti. Nicméně novou důležitou silou, která Lidovou stranu k těmto krokům tlačila, se ukázali být paradoxně zaměstnavatelé, tedy skupina pro PP z politického hlediska klíčová. Reforma šla proti jejich zájmům, jelikož zaváděla vysoké pokuty za zaměstnávání nelegálních imigrantů a zintenzivnila pracovní kontroly. Zaměstnavatelé tak začali podporovat regularizaci, jako menší zlo před sankcemi.

Lidová strana formulovala problematiku ilegální imigrace v kontextu bezpečnostní politiky, pro který byla primární kontrola hranic a vstupu do země. Letecká doprava do Španělska je ale tradičně dopravou turistického ruchu a proto i citlivým bodem, pokud se jedná o regulaci.⁶⁸ Kontrola se tedy, nejméně do roku 2003, mnohem více zaměřila na hranice na Jihu Španělska, odkud přicházeli imigranti z afrického kontinentu a s menší intenzitou na pozemní hranici La Jonquera.

Zejména po 11. září 2001 získala imigrační politika vůči ilegální imigraci bezpečnostní prvky. Lidová strana se rozhodla nekondičně podporovat bezpečnostní politiku Spojených států a to i proti většinovému veřejnému mínění. Během španělského předsednictví v EU a summitu v Seville v červnu 2002 představil premiér José María Aznar agendu týkající se ilegální imigrace, kterou podle svých slov považoval za „hrozbu“ Evropské Unii⁶⁹. Aznar se chopil šance hrát vedoucí roli v procesu vytváření imigrační politiky EU, mimo jiné proto, aby tato politika odpovídala představám Lidové strany.⁷⁰

V Seville byl prosazen španělský návrh ohledně bezpečnostní spolupráce na hranicích EU a boji proti ilegální imigraci. Další výsledky summitu se týkaly azylové politiky a integrace v politice EU ve vztahu k třetím zemím. Neúspěšná iniciativa týmu Aznar – Blair - Berlusconi ohledně sankcí proti státům, které nekontrolují „svou“ migraci do

⁶⁸ Madridské letiště Barajas je, jak uvádí Terrón (2004), nejčastějším vstupním bodem pro ilegální imigraci.

⁶⁹ Terrón, A., *Migraciones y Relaciones con Países Terceros. España. Migraciones* (Barcelona, CIDOB, 2004), 16 April 2006, available at http://www.diba.es/diversitat/fitxers/doc_migraciones_2_TERRON.pdf.

⁷⁰ Powell (2002) nicméně argumentuje, že španělské předsednictví bylo k výběru imigračního tématu a snaze prosadit dané návrhy tlačeno i vzrůstem radikální pravice v Itálii a Francii a obavě z nárůstu xenofobie a negativních postojů k imigraci.

EU, měla v případě Španělska své kořeny zejména v neshodě s Marokem⁷¹. Neshoda v tomto období zamezila spolupráci obou zemí.⁷²

Bariéra oddělující španělské enklávy Ceuta a Melilla od marockého teritoria začala být stavěná už za vlády PSOE v roce 1995, každopádně Lidová strana posunula projekt „fortifikace“ hranic ve Středozeří mnohem dále. Největší projekt SIVE, tj. Integrovaný strážní systém (*Sistema de Vigilancia Integrado Exterior*) pro ostrahu 900 km andaluského pobřeží byl spuštěný v roce 2002. SIVE má napomoci boji proti ilegální imigraci, resp. mafím pašujícím ilegální imigranty, a proti obchodu s drogami. Španělská policie (*Guardia Civil*), která má SIVE v kompetenci tvrdí, že napomáhá záchraně životů „*pateras*“.⁷³ Přes tuto tezi čísla potvrzují, že spíše než k záchraně životů⁷⁴ napomáhá systém k zachycení ilegálních imigrantů, a jak zmiňuje Colectivo IOÉ (2001), ti jsou po určité době pobytu v internačních táborech (*Centros de Internamiento*) ze Španělska vyhoštěni. Nicméně, v boji s organizovaným zločinem prokazuje SIVE relativní úspěšnost.

3.3 PŘÍSTUP OPOZIČNÍ PSOE K IMIGRAČNÍ POLITICE

Na druhou stranu, PSOE, jako jeden z protagonistů zákona 4/2000, stála za jeho ideologií a vymoženostmi v sociální oblasti. PSOE se během své předvolební kampaně v roce 2000 postavila do role obránce práv imigrantů jak s legálním, tak s nelegálním statutem, a zároveň obhájce správnosti dané legislativy.

⁷¹ V otázkách imigrace nespolečně pracovalo Maroko i z ekonomických důvodů. Remittance, které posílají Maročané „domů“ podstatně dotují místní ekonomiku. Maroko nebylo tedy příliš motivováno zastavit imigraci svých občanů do Španělska. Jiný náhled existoval vůči imigraci ze Subsaharské Afriky. Dnes jsou vztahy mezi oběma zeměmi normalizované. Maroko spolupracuje s novou socialistickou vládou a to i na základě nové bilaterální smlouvy z roku 2004 a projektu v rámci Evropské politiky blízkého zahraničí.

⁷² V období vlády PP se vzájemné vztahy mezi Španělskem a Marokem ochladily, zejména v souvislosti s nástupem Mahameda VI. na trůn. Španělsko velmi nelibě neslo neúspěšná jednání o rybolovu, přístup marockých úřadů k pašování drog a svoji roli hrály i špatné osobní vztahy mezi novým králem a premiérem Aznarem. V roce 2002 vyvrcholilo nepřátelství marockým policejním obsazením ostrůvku Perejil, který je v blízkosti marockých břehů, ale v jurisdikci Španělska. Premiér Aznar reagoval úspěšnou vojenskou akcí, která politické vztahy načas takřka zmrazila.

⁷³ Guardia Civil, *SIVE*, 23 April 2006, available at

<http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp>.

⁷⁴ Podle statistiky Ministerstva práce a sociálních věcí zemřelo při pokusu dostat se přes Gibraltarský průliv v roce 2004 81 osob, dalších 60 je pohřešovaných. Toto číslo z vládních zdrojů kleslo v posledních několika letech téměř o polovinu. Statistiky nevládní organizací, mimo jiné i APDHA za rok 2004 mluví o vyšším počtu obětí, konkrétně o 289 mrtvých, s vysokou pravděpodobností, že číslo se přibližuje až k 500ti obětem.

Její předvolební program pro rok 2000 mimo jiné mluví o přijímání nových imigračních proudů a nutnosti jejich integrace do společnosti, spolupráci s „médií sociální komunikace“, tj. nevládními organizacemi zabývajícími se danou problematikou, zjednodušení procedury pro získání občanství a důraz je kladen i na spolupráci se zeměmi Magrebu a Latinské Ameriky.

Hlavní prosazovaná idea, která vykryštovala v politice PSOE během debaty ohledně zákonů 4/2000 a 8/2000, stojí na přesvědčení, že skupinu ilegálních imigrantů ve Španělsku není možné marginalizovat a zacházet s ní jako se zločinci. Naopak je potřebné jí dopomoci k legálnímu statutu, aby se integrovala do společnosti a unikla negativním vlivům spojeným s neregulárním statutem. Řešením mělo být zavedení trvalého procesu regularizace.

PSOE se postavila proti způsobu, kterým reforma krátila práva imigrantů a podala žádost na přezkoumání reformy u Ústavního soudu z důvodu nezákonnosti některých ustanovení. Zde nakonec uspěla v březnu 2003 žaloba podaná za Federaci Proimigrantských Asociací „Red Acoge“ a „Andalusía Acoge“, které dosáhly anulací mnohých restriktivních článků novely 8/2000.

3.4 POLARIZACE A VYTVOŘENÍ ČERNO-BÍLÉHO VIDĚNÍ IMIGRAČNÍ POLITIKY

Politická bitva o reformu zákona 4/2000, předvolební boj a debata ohledně reformy samotné zpolitizovaly otázku imigrace do nevídaných rozměrů. Pojetí fenoménu v rukou politických stran a jeho vnímání veřejností vedlo ve svém důsledku k vytvoření černo-bílého vidění imigrační politiky. Jak na politické scéně, tak v občanské společnosti se PP svým přístupem zapsala jako strana s restriktivním, negativním přístupem k imigraci, zatímco PSOE naopak získala pověst strany prosazující pozitivní politiku. Tato polarizace se ještě prohloubila v roce 2001, kdy se zaktivizovalo proimigrační hnutí proti restriktivní imigrační politice a nevhodé odpovědi na nastalou krizi.

S novým miléníem získalo téma imigrace mediální popularitu. Zpočátku se sice diskurz prezentovaný médií přidržoval stereotypů a podporoval negativní image cizinců, na

druhou stranu negativní konotace postupně ustupovala se silící popularitou proimigrantského hnutí. Média napomohla větší informovanosti mezi veřejností a poskytovala různé pohledy na problematiku. Většímu prostoru v médiích se imigraci dostalo nejen v souvislosti s volbami do Cortesů a diskusí o legislativě, ale i proto, že veřejnost se do této debaty zapojila a uchopila se do jisté míry aktivní role.

Druhým faktorem, který podnítil zájem médií o imigraci, byl incident v El Ejidu, který, poprvé na prvních stránkách národních deníků, vedl ke zpochybnění životních a pracovních podmínek imigrantů a reflexi rasismu či xenofobie ve Španělsku. „El Ejido“ je synonymem pro velkou koncentraci legálních i ilegálních imigrantů z Magrebu, resp. Maroka, kteří pracují v intenzivním zemědělství v oblasti Almería v Andalusii⁷⁵. Zároveň symbolizuje největší epizodu vzednutí rasismu a xenofobie v novodobé historii Španělska, která velmi přispěla k rozbouřené atmosféře roku 2000. V únoru 2000 došlo v El Ejidu k vraždě místní ženy, kterou spáchal marocký imigrant. Nešlo o první oběť násilí imigrantů v tomto městě⁷⁶ a jeho obyvatelé tentokrát organizovaně vzali spravedlnost „do vlastních rukou“. Po incidentu následovalo několik dní bezprecedentních útoků vůči magrebským imigrantům, jejich příbytkům, obchodům a mešitě. Zapalovány byly domy, kde tito cizinci žili, ničen jejich majetek, imigranti byli nuceni k útokům. Místní policie a na pomoc přizvané státní posily jen zabraňovali největším výstřelkům. Na tuto razii odpověděli imigranti stávkou a požadavky legalizace, garance osobní bezpečnosti, ubytování a náhrady škod způsobenými útoky a v neposlední řadě přiznání základních práv, která jim byla doposud odpírána. Většina požadavků byla imigrantům garantována⁷⁷, ovšem otázka jejich ubytování byla vyřešena v podstatě vystavěním ghetta mezi plastikovými poli mimo samotné město.

Lidová strana reagovala na incident pouze vlažně a k událostem se postavila jako k „politováníhodnému incidentu“. Slíbila posílení policejní činnosti v El Ejidu a ujistila, že vzniklé násilí nemá co do činění s její imigrační politikou. Navíc nepovažovala za nutné, coby vládní strana, vyžadovat vyšetření okolností událostí. Příznačnou figurou se

⁷⁵ Jak uvádí na svých webových stránkách Junta Andalusía, podle statistiky padrónu žilo v El Ejidu v roce 2004 na 17.315 cizinců.

⁷⁶ Jak informuje El País (6.2.2000), dva týdny před touto událostí došlo k vraždě dvou španělských zemědělců arabským imigrantem.

⁷⁷ Nečinnost imigrantů mohla vést ke zničení celé místní úrody, protože chyběla pracovní síla na její sklizení.

ukázal být lidovecký starosta El Ejida (Juan Enciso), který nezastíral xenofobní názory a problém dával za vinu imigrantské komunitě a nevládním organizacím.

Do konfliktu se zapojila velká část politického spektra od PSOE, IU a CiU, které vinila ze vzniklé situace vládní PP, jelikož neuvedla do chodu integrační politiku a vzdělávací či informační kampaň, které by podobným výstřelkům předcházely. Největší odborová organizace CC.OO nařkla PP z „úmyslné pasivity“ a označila Lidovou stranu za „komplice v rasistickém vandalismu“⁷⁸, odbory dále obvinily Ministerstvo vnitra ze zanedbání problematiky.

Během vyjednávání dohody mezi zaměstnavateli, místní správou a komunitou imigrantů, se zároveň změnila řeč médií. Od prezentace imigranta jako „pracovní síly“ se diskurz posunul k imigrantu „člověku“ a dokonce „oběti“. K propagaci imigrantského hnutí přispěla mimo jiné i publicita věnovaná dopravní nehodě počátkem roku 2001, při které zahynulo dvanáct ilegálních imigrantů původem z Ekvadoru při své cestě do práce.

El Ejido vyvolalo velké posuny ve společnosti. Skoncovalo s mýtem nerasistické španělské společnosti. S tímto faktem se část společnosti vyrovnat odmítla, setrvávající v xenofobních pozicích, jiní se ve stínu El Ejida rozhodli proimigrantské hnutí podpořit. Boj proti latentnímu rasismu vyvstnul jako výzva pro společnost i politickou elitu.

Dalším z důsledků „El Ejida“ byla aktivizace imigrantů, zvláště „*sin papeles*“. První manifestace se konaly bezprostředně po incidentu pod heslem „Žít bez rasismu, soužití v míru“ za podpory místních organizací v El Ejidu a oblasti Almería (Moya Guirado 2000). Později se protest otočil proti zákonu 8/2000, který reprezentoval restriktivní politiku Lidové strany. V souvislosti s jeho vstupem v platnost v lednu 2001 se s mottem: „Žádný člověk není ilegální“ dala do pohybu obrovská vlna manifestací, hladovek, „*sit-in*“ demonstrací v kostelích. Demonstrace podporovalo široké spektrum odborových a nezávislých organizací, občanská společnost⁷⁹ i osobnosti kulturního života. Do role vyjednavče s vládou se postavila katolická Charita⁸⁰.

⁷⁸ El País, 6 February 2000.

⁷⁹ Na podporu demonstrací byly dokonce zahájeny i kampaně občanské neposlušnosti.

⁸⁰ Global information network, Drago, T., 8 June 2005.

Španělský ombudsman obdržel v tomto období více jak 700 stížností zabývajících se upíráním práv imigrantům v reformě 8/2000. Tyto stížnosti přišly od četných nezávislých organizací a například i Spojené Levice. Ombudsman ale podat žalobu odmítl, místo toho se rozhodl pro přímé vyjednávání s vládou a předložil doporučení změn, které mělo svoji váhu jako odrazový můstek pro vyjednávání. Jak uvádí Araújo (2001), po tomto intermezzu vlastní žalobu k Ústavnímu soudu podaly vedle PSOE i autonomní parlamenty Baskicka a Andalusie, ve kterých měla převahu opozice. Autonomní parlament Valencie se rozhodl vystupovat individuálně a vyjednal vlastní dohodu o legalizaci imigrantů v jeho působnosti s vládou.

„Na konci konfliktu, všechny sociální sektory, kromě Vládního zmocněnce a Lidové strany, navrhovali jediné. Zaměstnavatelé, PSOE, odbory, nezávislé organizace, imigranti stávkující v kostelích, tisk, všichni říkali: ti imigranti, kteří tu jsou, ať zůstanou“⁸¹. Imigranti si tak vydobyli širokou podporu a další dvě, již zmiňovaná dodatečná kola regularizací v roce 2001.

Veřejné mínění a cizinecká komunita si za základě událostí v letech 2000 a 2001 vytvořili zjednodušený polarizovaný obraz imigrační politiky. Asociovali všechny negativní prvky nastoleného kurzu s Lidovou stranou a společně s opozicí jí přisuzovali propagátorství „*efecto patada*“, tj. „efekt nakopnutí“⁸², tedy ne zcela vybíravého zacházení s cizineckou komunitou a podněcování negativního image imigrace. PSOE, jako její jediný vážný oponent a zastánce práv pro imigranty, získala pozitivní nálepkou, na druhou stranu byla spojována s efektem „*llamada*“.

Polarizované pojetí se ve španělské společnosti ujmul a přetrvává i v cizinecké komunitě dodnes, přestože se ukázalo, že není vše bílé nebo černé. Na druhou stranu je nutné uznat, že pokud existovala na španělské politické scéně síla, která mohla imigrační politiku reformovat, logicky jí byla PSOE. Černo-bílé vidění má dopad

⁸¹ Rozhovor Asociace pro lidská práva Murcia, citovaný v: Laubenthal, B. in Cánovas, A. P. and Pedreño, M.H. (ed.), *La Condición inmigrante: La Emergencia de las Protestas de Inmigrantes SinPapeles en España: El caso de la Region de Murcia* (Murcia, Universidad de Murcia, 2005), 2 April 2006, available at <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap8.pdf>.

⁸² Výraz „*efecto patada*“ není akademickým termínem, ale pochází z novinářského jargonu. Toto vtípný, ale výstižný pseudo-termín byl inspirován výrazem „*efecto llamada*“.

zejména v souvislosti s politickým zastoupením, kdy voliči vybírají stranu, se kterou se v jejím přístupu (či zdánlivém přístupu) k imigraci ztotožňují. V případě přiznání volebního práva v lokálních volbách pro cizince – rezidenty, by se dalo předpokládat, že tato skupina by volila strany nakloněné imigraci.

Mimo fokus polarizace zůstala například Spojená Levice, které se nedá upřít opravdu aktivní pozitivní přístup v imigrační otázce již od počátku devadesátých let. Zasazovala se o celou škálu opatření směřujících k zrovnoprávnění imigrantů, jak legálních, tak nelegálních, zavedení permanentní regularizace, přiznání volebního práva na lokální úrovni. Zároveň kritizovala převažující tendence v politice, jako zjevné opomíjení účinné integrační politiky. Ačkoli o „zásluhách“ IU nebylo pochyb a i v událostech roku 2000 a 2001 proimigrantské hnutí podpořila, šlo o stranu malou, která dodnes může pouze do jisté míry ovlivňovat, ale ne rozhodovat.

V lednu roku 2002 shrnula odborová organizace UGT⁸³ nejen svůj pohled na politiku PP: „Po uplynutí jednoho roku od uvedení zákona 8/2000 v platnost, může být vláda z hlediska imigrační otázky hodnocena pouze negativně“⁸⁴. Naděje na změnu v nastaveném kurzu politiky byly tak vloženy do PSOE, která jako jediná politická síla měla určitou šanci a slibovala dosavadní kurz změnit.

3.5 POSLEDNÍ ROK VLÁDY LIDOVÉ STRANY. NOVELA 14/2003.

Anulace restriktivních článků reformy 8/2000 Ústavním soudem v březnu 2003 de facto vrátila stav k „benevolentnímu“ zákonu 4/2000. Lidová strana tak stála opět na počátku, tentokrát se zkušeností, že zákon nelze prosadit zcela bez vyjednávání s ostatními subjekty zainteresovanými v imigrační otázce. Z tohoto důvodu konzultovala PSOE a snažila se jednat na základě dohody. Nezávislé organizace se ke slovu nedostaly⁸⁵.

⁸³ Tj. Generální Unie Pracujících (*Union General de Trabajadores*), jedna z největších španělských odborových organizací

⁸⁴ UGT – Confederal, *Balance negativo de la política migratoria del Gobierno durante el año 2001*, 25 April 2006, available at <http://www.ania.eurosur.org/noticia.php3?id=1338&idcat=12&idamb=2>.

⁸⁵ Tuto skutečnost dokazuje například protest organizace Acoge směřovaný k subdelegaci vlády v den vstupu zákona 14/2003 v platnost.

Diskurz Lidové strany se s výroky typu „Španělsko se stalo atraktivní zemí pro delikvenci“⁸⁶ během „krizových“ let příliš nezměnil. Kromě zřejmého zájmu Lidové strany na změně bezzubé normy bylo potřeba zakomponovat nové direktivy vzešlé jak ze sevillských jednání roku 2002, tak například i ze summitu ze Salonicy v červnu 2003, kde došlo k ujednání ohledně integrace cizinců. Nová norma měla dále zjednodušit regulérní imigraci do země, bojovat proti nelegální imigraci a organizovanému zločinu, zejména pašování osob.

Samotné kontroverzní nověle cizineckého zákona předcházelo prosazení jiné normy (Základní zákon 11/2003 z 20.9.2003⁸⁷), který se dotýkal „sociální integrace imigrantů“. Konkrétně odpovídal na problém trestných činů spáchaných na území Španělska nelegálními imigranty a ošetřoval možnost vyhoštění za méně závažné trestné činy. Už tato norma předestírala, jakým směrem se bude ubírat nová imigrační a integrační politika. „Základní zákon 14/2003“⁸⁸ ze 20.11.2003 byl prosazen hlasy PP, Kanárské Koalice a PSOE a byl pokládán za velké vítězství vládní strany a její ideologie. Do textu legislativy PSOE prosadila většinu ze svých návrhů⁸⁹, které zahrnovaly víza pro hledání práce, katalog práv a povinností v Internačních táborech, zřízení Observatoře pro xenofobii a rasismus, zlepšení podmínek pro sloučení rodin a opatření proti domácímu násilí.⁹⁰ Přestože vyjádřila svoje znepokojení nad neústavností některých článků zákona, podpořila jej coby nutné zlo.⁹¹ PSOE zato byla kritizována i mnohými dosavadními stoupenci. Podpora PSOE navíc propůjčila zákonu v očích veřejnosti legitimitu, kterou si nezasluhoval. Podle Lopézové (2005) tak

⁸⁶ CIDOB, *Balance de la Inmigración Extranjera en España, 2003*. 25 April 2006, available at <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Anuarios/anuario03.cfm>.

⁸⁷ *Ley Orgánica 11/2003 (29.9.2003), de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.*

⁸⁸ *Ley Orgánica 14/2003 (20.11.2003), de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000.*

⁸⁹ Tyto návrhy považovaly mnohé strany za nerelevantní, nezabývajícími se základními problémy a dokonce kontroverzní.

⁹⁰ Problém domácího násilí či přizpůsobení institucí „nové kulturní realitě“ patřila k důležitým tématům pro PSOE.

⁹¹ Anulací sporných článků se vytvořilo jisté legislativní vakuum. Nutné bylo zároveň i zahrnutí Evropské direktivy do španělského legislativního rámce, v opačném případě by Španělsku hrozily sankce.

paradoxně poškodila nezávislé organizace stavící se proti zákonu a hájící práva imigrantů. PSOE tímto způsobem využila možnost alespoň částečně ovlivnit imigrační politiku, i když tím vlastně popřela některé své dosavadní postoje.

Zákon 14/2003 podle odborů UGT či Spojené Levice téměř ignoruje výrok Ústavního soudu. Celkově se koncentruje na policejní kontrolu imigrace, přitvrzuje v otázkách ilegální imigrace a stranou ponechává integrační politiku a proaktivní opatření vůči skupině rezidentů. Mimo jiné umožňuje policii nahlížet do „padrónů“, kde jsou registrovaní i ilegální imigranti⁹². V neposlední řadě novela zavádí povinnost leteckých společností kontrolovat dokumentaci pasažérů a odmítnout přepravu v případě podezření na pokus o ilegální vstup do země a to v souladu s pravidly Schengenského *acquis*.

Bílé místo zákona zavádělo víza „pro hledání práce“, které umožnilo cizincům pro určitou dobu regulérně hledat ve Španělsku práci⁹³. Nově byla zavedena možnost pracovního povolení pro zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci a podpořena byla i politika „jus sanguinis“, kdy potomci španělských emigrantů získali preferenční statut, který jim ulehčil vstup na španělský trh práce.

Jak se po uzákonění kontroverzních norem ve Španělsku stalo zvykem, četné subjekty proti novele protestovaly a Baskický parlament již tradičně podal apel na základě neústavnosti. Ombudsman obdržel v lednu 2004 stížnost i od Hlavní Španělské Advokátní Komory (CGAE)⁹⁴, ale místo podání žaloby k Ústavnímu soudu se rozhodl apelovat na vládu, aby zajistila způsob, jakým individuálně regularizovat status ilegálních imigrantů v zemi. Španělští právníci se postavili zvláště proti nově zavedeným opatřením. Konkrétně proti článkům porušujícím práva na ochranu osobních dat, garancí v administrativním procesu a dále článkům, které se týkaly vrácení a vyhošťování cizinců a internačních táborů.

⁹² Tento bod se ukázal být nejproblémovějším. *Padrón* ztratil svoji věrohodnost a cizinci se mohli obávat vyhoštění. Registrace v padrónu, je nutná pro přístup k základní zdravotní péči (státnímu systému INSALUD) a povinnému vzdělání. Pro autonomní komunity by navíc úbytek obyvatel na seznamu znamenal nižší státní subvence na běžný provoz služeb pro své obyvatele.

⁹³ Problémovou se ukázala aplikace tohoto víza, resp. jeho „křížení se“ s kvótami. Víza tak prakticky začala fungovat až s novelou ze 7.2.2005.

⁹⁴ *Consejo General de la Abogacía Española*.

Takto vypadala situace v předvolebním období v roce 2004, kdy se pozice PSOE nezdála být v nadcházejících volbách silná. Předvolební preference ukazovaly na pravděpodobné vítězství Lidové strany v čele s jejím novým volebním lídrem Mariano Rajoyem. Volební programy obou velkých stran se imigrací zabývaly poměrně široce a poukazovaly na rozdíl v pojetí fenoménu. Socialisté se rozhodli využít nálad voličů, kteří volali po změně v kurzu imigrační politiky nastaveném lidovci. Každopádně, jejich nepřesvědčivé volební preference a vysoká pravděpodobnost, že předvolební sliby nebude nutné plnit, vedly vedení strany k formulování nadsazeného volebního programu ohledně imigrace. Po vyhraných volbách se přístup socialistů k imigraci od volebního programu velmi odchyloval.

Předvolební kampaň PSOE byla postavená na sociálních otázkách jako imigrace, domácí násilí, právech homosexuálů a stažení se z války v Iráku. Volební program PSOE mluví o legální imigraci, která patří do španělské společnosti, je s ní nutné počítat a reagovat snahou o integraci. Vyvolává dojem, že PSOE nebyla stranou, která před pár měsíci hlasovala pro zákon, který se tématu integrace vyhýbá. Důležitým tématem je: „racionalizovat, integrovat a centralizovat“. Socialisté slibují celou řadu integračních opatření, od volebního práva v přímých volbách starostů měst pro všechny rezidenty⁹⁵, tedy i ze zemí mimo EU⁹⁶, vytváření plánů a institucí na efektivní zapojení do společnosti, k implementaci vzdělávacích programů se záměrem vést společnost k toleranci a kosmopolitismu. Nicméně zmiňuje se v souvislosti s integrací o nutnosti neztratit nit španělské historie. Dokument nenabízí žádné řešení pro imigranty s neregulérním statutem ve Španělsku.

Lidová strana ve svém programu propaguje „uspořádanou imigraci v otevřené společnosti“, reagující na potřeby pracovního trhu Španělska. Tato idea je podtržena sliby zjednodušení administrativního procesu a podpory imigrace s vysokou kvalifikací. Zařazení legální imigrace do společnosti je následováno slibem uvést do chodu vzdělávací programy pro tuto imigraci ohledně „našich“, [tj. španělských, či evropských] norem soužití, kultury a demokratických hodnot, jakož i právního

⁹⁵ Přímá volba starostů měst byla jedním z bodů volebního programu PSOE 2004.

⁹⁶ Rezidenti z těchto zemí nemají žádné volební právo, pokud nezískají španělské občanství. Rezidenti ze zemí EU mají hlasovací právo do Evropských a lokálních voleb. Lokálně mohou voliti od roku 1999 na základě reciproční smlouvy i občané Norska.

a ústavního systému a práv a povinností⁹⁷. Nepřekvapující je zdůrazňování kontroly hranic, společné imigrační politiky v EU, repatriace nelegální imigrace a kooperace se zeměmi původu v problematice organizovaného zločinu.

Madridské události 11. března 2004 a jejich interpretace Lidovou stranou otřásly celým Španělskem a vedly jen několik dní poté ke změně politické rovnováhy. Španělská společnost si na pozadí madridských atentátů uvědomila, že s ní „soužije i umírá“ početná skupina cizinců. Ještě vláda Lidové strany slíbila bezprostředně po 11. březnu legální statut rodinám obětí, pokud žili v zemi a nacházeli se v neregulární administrativní situaci. Rok po tragédii bylo uděleno přibližně 2.000 povolení jako gesto soustrastí a respektu.

⁹⁷ Partido Popular, *Programa Electoral Generales 2004*, 25 April 2006, available at http://www.pp.es/uploads/docs/general/Programa_Electoral_Elecciones_Generales_2004..pdf.

4. SOUČASNÁ IMIGRAČNÍ POLITIKA ZAPATEROVY VLÁDY

4.1 ROK 2004 - ZMĚNA KURZU IMIGRAČNÍ POLITIKY?

14. března 2004 vyšla z voleb nečekaně vítězně PSOE v čele s předsedou José Luísem Zapaterem a musela se postavit svým voličům. Po stažení se z irácké války přišla na řadu mimo jiné i otázka imigrace. Vstup PSOE do vlády vyvolal očekávání pozitivní změny, zvláště na pozadí předvolebního programu. Vláda zpočátku odmítala možnost výjimečné regularizace. Imigrantské hnutí odpovědělo vlnou stávek, které tentokrát nedisponovaly podporou ze strany odborů či Charity. Tyto instituce se snažily přimět vládu k regularizaci dialogem a zastávaly názor, že podobné „nátlakové“ akce tentokrát pozitivní ohlas nenajdou ani u vlády ani u veřejnosti.

K prvním krokům v imigrační politice PSOE patřily přesuny kompetencí z Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí, kde byl vytvořen nový „Státní sekretariát imigraci a emigraci“ (*Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración*), v jehož čele stanula María Consuelo Rumí. Státní sekretářka převzala kompetence Vládního zmocněnce pro otázky cizinecké politiky a imigrace⁹⁸ a všechny vládní struktury migrační politiky ji byly podřízeny.⁹⁹ Imigraci byla tedy oficiálně přidělena vyšší priorita.

Nové záměry imigrační politiky PSOE byly definovány jako „Komplexní politika“ (*Política Integral*) v květnu 2004 v odpovědi na interpelaci Republikánské Levice Katalánska. Vládní imigrační politika se měla koncentrovat na následující priority: řízení toků imigrace v souladu s potřebami trhu práce, boj proti ilegální imigraci prostřednictvím adekvátních kontrol na hranicích při vstupu do země a s pomocí repatriace, sociální integraci imigrantů a kooperaci se zeměmi původu. Tyto priority se na první pohled, ani v hlubší analýze, nelišily od politiky prosazované Lidovou stranou v posledních letech a nezbývá než konstatovat, že PSOE v politice lidovců hodlala pokračovat. Kontinuitu v imigrační politice obhajovala povinností spojenou se španělskou prosperitou a bezpečností. V oblastech kontroly se dokonce zavázala

⁹⁸ Úřad Vládního zmocněnce pro otázky cizinecké politiky a imigrace byl s vytvořením nového sekretariátu zrušen.

⁹⁹ [BOE 094 ze 18/04/2004.](#)

provádět tuto politiku efektivněji než Lidová strana a neustoupila ani v diskutabilním spojování imigrační a bezpečnostní politiky. Imigrace je z pohledu PSOE nadále problémem spojeným s terorismem. Změny měly nastat v integrační politice, zvláště v její prioritizaci.¹⁰⁰

Distancovat se od dosavadního kurzu a dostát slibům svým voličům měla PSOE v úmyslu další novelou cizineckého zákona, která podle vlády „představuje první šanci legislativně realizovat změnu v orientaci imigrační politiky“. Tato změna se měla zhmotnit prostřednictvím „státního paktu“, za shody a přispění všech zainteresovaných organizací k dané legislativě. Nová úprava zákona 2393/2004¹⁰¹ z 30.12.2004 byla, jako jiné dílčí normy imigrační politiky v tomto období, prosazena proti hlasům Lidové strany.

Do procesu vytváření zákona byly zapojeny odbory CC.OO¹⁰² a UGT, zaměstnanecké asociace, autonomní komunity, radnice, i nevládní organizace. Přes tento fakt, mnohé nevládní organizace v čele se Spojenou Levicí hotový návrh kritizovali. Jak argumentuje SOS Racismo, „byli jsme vyslyšeni, ale nevzati v úvahu“.¹⁰³ Zcela opomenuty byly například návrhy na zavedení volebního práva pro všechny rezidenty, se kterým si jako s možností v době opozice pohrávala i samotná PSOE.

Celkově je zákon možný shrnout jako pozitivní, i když očekávání změny v imigrační politice se potvrdila pouze zčásti a nejednalo o návrat k duchu zákona 4/2000. Integrační politice se v něm mnoho místa nedostalo, přestože pro ni byl vytvořen finanční předpoklad.¹⁰⁴ Přehodnocením dosavadních kvót se došlo k závěru, že jsou neefektivní a i z tohoto titulu byla založena Trojstranná pracovní komise pro imigraci (*Comisión de Laboral Tripartita de Inmigración*), pro spolupráci vlády,

¹⁰⁰ Pod státním sekretariátem vznikla Hlavní správa pro integraci imigrantů (*Dirección General de Integración de los inmigrantes*), zároveň s Hlavní správou imigrací (*Dirección General de inmigración*) a Hlavní správou emigrací (*Dirección General de Emigración*).

¹⁰¹ *Real Decreto 2393/2004 (30.12.2004), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.*

¹⁰² CC.OO je zkratkou pro další velkou národní odborovou organizaci – Dělnické komise (*Comisiones Obreras*).

¹⁰³ SOS Racismo, *Valoración del Proyecto de Nuevo Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería y del Proceso de Regularización*, 25 April 2006, available at http://www.sosracisme.org/reflexions/pdfs/posicionsos_reglamento.pdf.

¹⁰⁴ Podle Niessena a kol. (2005), finančně byla podpořena lokální administrativa, která prostředky používá na ubytování, integrační programy a různá školení. Speciálně podpořené byly komunity s vysokým počtem imigrantů.

zaměstnaneckých organizací a odborů. Kvóty mají být nadále stanovovány flexibilně podle potřeb trhu a v návaznosti na nabídku a poptávku. Zároveň byla otevřena možnost legalizace z důvodu „usazení“ (*arraigo*), která ale ustanovuje obtížné podmínky a počítá s funkcí šedé ekonomiky.

PSOE se jen zčásti postavila čelem problému velkého počtu ilegálních imigrantů v zemi, jak ukázal nový gigantický proces „normalizace“¹⁰⁵ na základě Dekretu 2393/2004, který započal se vstupem zákona v platnost 7.2.2005. Základní ideou bylo zlegalizovat maximální počet cizinců v zemi, avšak čistě v návaznosti na trh práce. Samotná normalizace se netýkala rodinných příslušníků či osob samostatně výdělečně činných.¹⁰⁶ Dekret ale upravil a rozšířil možnosti sloučení rodin pro nejbližší rodinné příslušníky.

Normalizace byla obhajována nejen nutností vyřešit situaci neregulérních imigrantů kteří již delší dobu byli součástí šedé ekonomiky, ale zároveň jejich zapojením do daňového a sociálního systému. Zejména výhody sociálního systému byly cizincům po registraci v padrónu přístupné, většina z nich jich tudíž využívala.

Podmínky zaměstnaných cizinců pro účast v regularizaci se dají označit za benevolentní:

- prokázaný pobyt ve Španělsku, resp. registrace v padrónu k 8.8.2004;
- pracovní smlouva od zaměstnavatele ve Španělsku na dalších 6 měsíců; respektive na 3 měsíce pro práci v zemědělství a pohostinství;
- čistý záznam v rejstříku trestů jak v zemi původu, tak ve Španělsku.

Samotná administrativní tíha žádosti o regularizaci spočívala na zaměstnavatelích, kteří nebyli oproti běžné praxi pokutováni za „zlegalizování“ cizinců. Jak ale sama praxe ukázala, zaměstnavatelé často obešli proces tím, že cizince jednoduše propustili a jeho

¹⁰⁵ Jak poznamenává Niessen a kol. (2005), referoval nový kabinet k hromadné regularizaci jako normalizaci. Tento slovní posun měl pravděpodobně signalizovat změnu v přístupu k imigraci.

¹⁰⁶ Výjimkou byly osoby, které prokázaly dostatečnou finanční nezávislost a zároveň splnily určité legální požadavky.

regularizaci nezařítíli.¹⁰⁷ Během regularizace získalo legální statut přibližně 620.000 cizinců.¹⁰⁸

Nová úprava byla kritizována zvláště proto, že se neodpoutává od restriktivní politiky prosazené lidovci (například v otázce vyhošťování ilegální imigrace a větším důrazem na kontrolu, než na integraci) a přidržuje se některých limitů v otázce základních práv představených zákonem 14/2003. Pokud jde o *stock* neregulérní imigrace ve Španělsku, byl zregularizován pouze částečně. Jak upozorňuje report organizace SOS Racismo (2004), při porovnání statistik padrónů a Ministerstva práce a sociálních věcí, je možné dojít k závěru, že ve Španělsku zůstal po ukončení normalizace přibližně stejný počet nelegálních imigrantů, kolik jich bylo zlegalizováno.¹⁰⁹

Vláda si od těchto opatření, společně se zefektivněním hraničních kontrol a důslednou repatriací ilegálních imigrantů, slibuje udržet ilegální imigraci pod kontrolou. Na druhou stranu socialistická vláda začala směřovat svůj zájem i k rozvojové politice, kdy se hodlá zaměřit na *push* faktory¹¹⁰ v zemích původu, které jsou prvotní příčinou vysoké imigrace do Španělska.

4.2 REAKCE EVROPSKÉ UNIE

Úprava zákona vzbudila rozruch v řadách Evropské Unie. Kritickou pozici zaujaly některé členské státy, jmenovitě Francie, Německo, Holandsko, i samotná Komise EU. Evropští úředníci konstatují, že regularizace není vhodnou náhradou pro efektivní politiku proti ilegální imigraci nebo za efektivní regulérní „náborovou politiku“ (*recruitment policy*)¹¹¹. Velká část ilegálních imigrantů podle nich přichází do EU právě přes Španělsko a politika „otevřených dveří“, kterou Španělsko propaguje, nahrává ještě většímu přílivu.

¹⁰⁷ Každopádně nový zákon zavedl přísné sankce pro zaměstnavatele zaměstnávající ilegální imigranty. Společně s intenzivními kontrolami vedlo toto opatření i k lepším pracovním podmínkám.

¹⁰⁸ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Extranjeros con Tarjeta o Autorización de Residencia en vigor a 30 de Septiembre de 2005*. 27 April 2006, available at <http://www.harresiak.org>

¹⁰⁹ Jiné prameny poukazují na vyšší počet, např. již v úvodu citovaní Arango a Martín (2005) argumentují, že nejnižší akademické odhady počtu nelegálních cizinců mluví o 800.000 osob.

¹¹⁰ Push faktory, česky faktory „vypuzení“, jsou obecně ty, které vedou imigranty k opuštění své země původu.

¹¹¹ Press Service EP, 5 October 2005.

Španělsko má v otázkách imigrační politiky stále velmi široké možnosti v rámci EU.¹¹² Nicméně nová zákonná úprava nešla proti žádné z direktiv odsouhlasených v rámci EU. Vláda přesto souhlasila s potřebou širší spolupráce v rámci EU, zároveň ale odmítla, že by její imigrační politika ohrozila pracovní trhy ostatních zemí. Španělské pracovní povolení, nebo povolení k pobytu neopravňuje cizince k usazení se jinde v EU se stejnými právy jakými disponuje ve Španělsku. Země EU navíc většinou¹¹³ nedisponují rozsáhlým černým trhem práce, do kterého by se ilegální imigranti mohli zapojit. Pokud by chtěl španělský rezident získat legální práci jinde v EU, musel by v dané zemi začít legalizační proces od počátku. Ilegální imigraci na druhou stranu nebrání vnitřní hranice v EU.

Na konci roku 2005 se téma imigrace ve Středomoří dostalo do centra diskuse Evropské Unie podruhé, tentokrát ve spojitosti s úmrtím jedenácti ilegálních imigrantů při pokusu o překročení hranic v oblasti Ceuta a Melilla. Premiér Zapatero poukázal, máje na paměti čerstvý rozruch v EU ohledně nové regularizace, že je potřeba reagovat vytvořením společné Evropské imigrační politiky a nenechávat opatření týkající se vnějších hranic EU zcela v rukou daných států. I když Zapatero nadále spojuje imigraci s bezpečnostní politikou, tento jeho názor velmi dobře shrnuje aktuální situaci. Zapatero tak v podstatě přiznal neúspěch španělské imigrační politiky, na kterém má vinu spíše současná ekonomická disproporce mezi zeměmi Evropské Unie a například Afriky.

Španělsko není jediným státem EU, který čelí problémům s narůstající imigrací. Evropská Unie se proto musí dohodnout na společných pravidlech, která budou vyvažovat ekonomickou situaci Evropské Unie s humanitárním přístupem k imigraci ze „třetích“ zemí. Klíčovým faktorem imigrace je podle mého názoru ekonomická, popřípadě politická či sociální situace v zemích původu. Pouze pokud Evropská Unie zaujme společný postoj a bude aktivně podporovat politiku rozvoje třetích zemí zejména ve svém blízkém zahraničí, a to například i pozitivní obchodní politiku, může imigrace z těchto zemí klesnout. Španělsko nebo Itálie, tj. státy na Jižní hranici EU

¹¹² Rozhodování v rámci imigrační politiky EU je závislé na kvalifikovaném většinovém schvalovacím systému (*qualified majority voting*) a „nepopulární“ návrhy, nemají šanci projít už proto, že členské státy mají v imigrační politice velmi rozdílné priority.

¹¹³ Za výjimky bych označila Itálii, která je ve podobné situaci jako Španělsko a v mnohem menší míře Řecko. Státy na Východní hranici EU se s problémy porovnatelnými s rozsahem Jižní hranice zatím nepotýkají, zřejmě vzhledem k nižšímu standardu žití v těchto státech. Naopak, mnozí imigranti např. z Rumunska či Bulharska hledají cestu do Západní, resp. Jižní Evropy.

s největšími problémy s ilegální imigrací, jsou chyceny mezi ambivalencí postoje EU. Ta na jedné straně požaduje humanitní přístup, na druhé straně protestuje, když jsou ilegálním imigrantům nabídnuty důstojné životní podmínky v podobě regulérního statutu.

Španělsko má jen omezené možnosti, jak s imigračním problémem nakládat a předcházet mu. Pozitivním prvkem je spolupráce se zeměmi Středomoří, například v rámci Euromedu, které Španělsko aktivně prosazuje. Přesto každá vláda, ať už je politicky situovaná více napravo nebo nalevo, má na srdci prosperitu i bezpečnost své země, nemá jinou možnost než prosazovat kontrolní a restriktivní politiku. Už ale proto, že imigrace je pro ekonomiku Španělska nutná a imigranti svou prací přispívají k prosperitě země, je naprosto nezbytné je integrovat do společnosti a jednat s nimi jako s její integrální součástí.

5. ZÁKLADNÍ ROZDÍLY V PŘÍSTUPU LIDOVÉ A SOCIALISTICKÉ STRANY K IMIGRAČNÍ POLITICE

Rozdíly v imigrační politice dvou největších politických subjektů na španělské politické scéně je možné sledovat od roku 1998, resp. 2000 kdy se vládní Lidová strana staví do opozice vůči imigrační a integrační politice prosazované zbytkem politického spektra, tedy i socialisty. Zatímco se středo-levicový proud a nacionalistické strany snažily prosadit primárně integrační politiku, lidovci se koncentrovali primárně na kontrolu hranic a ilegálních imigračních proudů. Zajímavé je, že PP tímto de facto prohlubuje jednu z dosavadních základních linií imigrační politiky PSOE z let 1985-1996 a staví se proti druhé.

Je obtížné porovnávat politiku prosazovanou vládní a opoziční stranou. Vládní lidovci mohli nepochybně prosazovat svoji „vizi“ v období 2000-2004. Postoj opozičních socialistů je na druhé straně mnohdy nejasný. Ukazuje se ambivalence mezi prioritami prosazovanými coby opoziční a vládní strany. Lze tedy polemizovat, zda návrhy PSOE měly často oportunní charakter. PSOE se zároveň od devadesátých let nehlásila k odkazu vlastnoručně vypracovaného zákona 1985 a snažila se od něj distancovat, stejně jako v případě zákona 14/2003.

Rozdíl mezi politikami propagovanými oběma póly pramení i z odlišné politické natury těchto stran. Partido Popular je tradičně stranou konzervativní, prosazující liberalismus v ekonomice a také stranou, která se příliš neohlížela na sociální citění či na názory nevládních organizací. Její prioritou a silnou stránkou (která se později stane i největším kamenem úrazu), byl důraz na bezpečnost, ze kterého vycházel i koncept imigrační politiky. Přestože se na počátku své první legislatury nechala nést proudem, od roku 1998, resp. 2000 převzala otěže a přitvrdila. Nicméně, tento kurz nedokázala dlouhodobě udržet. Gillespie (2005) označuje za slabinu její politiky nedostatečnou koncepčnost a neochotu investovat do sociální integrační politiky týkající se dokonce i regulérní imigrace.

Naproti tomu PSOE je stranou levého středu, která se od levicového radikalismu distancovala na počátku osmdesátých let. Přestože v během let 1982-1996 provedla částečné sociální reformy, nepřikládala těmto otázkám velkou prioritu. V opozici se

naopak snažila profilovat jako strana obhajující sociální reformy. Svoji úlohu zde nepochybně hrál i nový směr současného lídra socialistů, tzv. „nová cesta“ J.L.Zapatera. Ve svém přístupu k imigraci prošla PSOE vývojem, který se vyznačuje ambivalencí a měnícími se postoji. V roce 1985 prosadila restriktivní politiku, ve které pokračovala s ústupky sociálním činitelům do roku 1996 a za prioritu označila imigraci už jako opoziční strana. K pozitivní imigrační politice vedla PSOE i určitá provázanost s různými činiteli aktivními v imigrační otázce. Důležité bylo i napojení na lokální politiku Andalusie a Katalánska, kde je velká koncentrace cizinců. Obě autonomní společenství jsou jedny z mála těch, které brzy zavedly proaktivní opatření vůči imigrantům, v případě Katalánska prezentovaný integračním plánem (Pla Interdepartmental d'Immigració) odsouhlaseným Katalánskou Generalitou už v roce 1993.

Hlavní rozdíl mezi přístupem k imigrační otázce PP a PSOE, vidím v jejich politické ochotě vycházet vstříc sociálním požadavkům rostoucí skupiny imigrantů ve Španělsku a zároveň vůli integrovat tuto skupinu. Přestože je politická vůle obou subjektů více či méně omezená, mezi lety vlády Lidové strany (1996, resp. 2000, kdy začala aktivně provádět imigrační politiku), a obdobím od března 2004, kdy se do vlády dostali socialisté, je velký rozdíl. V rukou PSOE hraje mnohem větší roli integrační politika, jejíž vytváření i implementace jsou záležitostmi postupnou a dlouhodobou. Přesto u PSOE lze sledovat, že předvolební sliby či opoziční návrhy se z vládních pozic nemění v realitu, jak ukazuje její nejasný postoj k přiznání volebního práva rezidentům v lokálních volbách. PSOE signalizovala z opozice v letech 1998-2004, že bude garantovat širší práva i pro skupinu ilegálních imigrantů. Po svém zvolení v roce 2004 na svůj slib zapomněla. Prioritou se stala legalizace cizinců zapojených do šedé ekonomiky a kontrola hranic proti dalším ilegálním proudům. PSOE se zaměřila na šedou ekonomiku, jako jeden z důvodů neregulární imigrace a mohla tak navíc propagandisticky vyzdvihovat, že přispěla ke „zviditelnění statisíců pracovních míst, která byla do regularizace neviditelná“.

Lidová strana se v období své vlády stavěla k imigraci mnohem více pouze jako k ekonomickému prostředku, který napomáhá růstu a snižuje náklady na výrobu. Přestože byla situací často donucena k reaktivní politice, její přístup se zdá být mnohem více homogennější než v případě socialistů.

Imigrační politika PSOE po jejím vstupu do vlády se v určitých aspektech od konzervativní linie načrtnuté lidovci příliš nezměnila. Prioritami zůstala kontrola hranic a boj proti ilegální imigraci, zároveň se zprostředkováváním regulérních toků imigrace. PSOE zredukovala velkou část ilegálních imigrantů ve Španělsku, chybí jí ale vize, jak řešit situaci těch, kteří se do regularizace nezapojili a nových příchozích bez legálního statusu. Současná politika PSOE se na druhou stranu postupně zaměřuje na mnohé doposavad opomíjené aspekty imigrace, zejména na integraci cizinců a zdá se, že její politický zájem o problematiku neopadá.

Obě velké strany si navzájem vyčítají své i domnělé postoje. Na hlavu PP přicházejí nařčení z demagogického zneužívání a manipulování tématem imigrace ve svůj prospěch. PSOE je na druhou stranu napadána za „dlouhodobou volební kampaň“: „cizinci nejprve získají legální pobyt, po několika letech španělské občanství¹¹⁴ a poté, z vděčnosti, budou volit stranu, která jim umožnila lepší život“. Tento argument nebere v úvahu, že většina cizinců se spokojí s legálním pobytem, i když ho musí periodicky prodlužovat. Mnozí počítají s návratem do své země původu a nechtějí se vzdát svého původního občanství¹¹⁵.

Za zřejmě nejlegitimnější výtku vůči pozitivní imigrační politice PSOE se dá považovat, že vyvolává „*efecto llamada*“. Imigranti přicházejí do Španělska v očekávání zregularizování jejich statusu, s vědomím, že pokud se zaregistrují do radničních seznamů (*padrones*), budou mít přístup k sociálním výhodám a takto období do další regularizace přečkají. Na druhou stranu, velký příliv imigrace byl viditelný i za obě vládní období Lidové strany, která prováděla restriktivní politiku a neefektivně se snažila tomuto přílivu zabránit. Jak argumentuje *Collectivo IOÉ* (2001), tato politika nesnížila ilegální imigraci, pouze vedla ke zhoršení podmínek, za kterých se imigranti do Španělska dostávají, a k přitvrzení prostředků, které používají mafie při pašování lidí.¹¹⁶

¹¹⁴ Pajares (1999) uvádí, že Latinoameričané (jako i Portugalci, Filipínci, Rovníkoví Guinejčani a Sefardové) mají právo získat španělské občanství po dvou letech legální rezidence. Po pěti letech mají tento nárok azylanti a uprchlíci a po deseti letech ostatní skupiny cizinců.

¹¹⁵ Tento argument se vztahuje nejčastěji na skupinu Jihoameričanů.

¹¹⁶ Podle reportů OECD, v případě, že pašerákům hrozí zachycení policií, neváhají „vyházet“ imigranty přes palubu do moře.

Lidová strana navíc využívala normalizací k redukci obrovského počtu ilegálních imigrantů tak jako PSOE. Počet imigrantů „zlegalizovaných“ za vlády Lidové strany navíc není nikterak zanedbatelný. Jen regularizace z let 2000-2001, ať už částečně lidovci nechtěná, se týkala přibližně 338.000 cizinců.

Jak sama PSOE během své opozice hlásala, výjimečné regularizace situaci neřeší. Jediným řešením, jak efektivně zredukovat počet ilegálních imigrantů ve Španělsku, je zavést permanentní proces regularizace. Ten je sice již prostřednictvím speciálního procesu „*arraiga*“ (usazení) v chodu, jeho podmínky ale počítají s dvěmi, resp. třemi lety neregulérního statutu a nejistoty pro cizince.

V neposlední řadě, velký počet ilegálních imigrantů v zemi je výsledkem jak neefektivní politiky všech vlád od osmdesátých let minulého století, tak i nevyhnutelného efektu rozdělení světa na „chudý Jih“ a „bohatý Sever“.

Je možné polemizovat, zda imigrační politika mohla být efektivnější. Flexibilnější podmínky pro regulérní vstup by nepochybně vedly k větší legalitě imigrantů, zároveň by dozajista vyvolávaly „*efecto llamada*“. Základním problémem ale není „*efecto llamada*“, ale faktory, které imigranty vedou k odchodu z jejich zemí původu. Pozitivní politika bezesporu vede k větší jistotě se kterou cizinci do Španělska přicházejí, ale nelze ji označovat za příčinu vzrůstu imigrace, který mimochodem zaznamenávají i jiné země v Jižní či Západní Evropě. Španělsko je pro imigraci přirozeně atraktivní zemí, ať už svou geografickou pozicí, lingvistickými či kulturními charakteristikami, ekonomickou situací, existencí duálního trhu práce, či pouhou ochotou zaměstnavatelů akceptovat neregulérní statut zaměstnance.

ZÁVĚR

Během posledních dvaceti let se Španělská politika snažila najít odpověď na nový fenomén, imigraci. Tuto odpověď hledala nejprve ve spojitosti se vstupem do Evropského Společenství a o dekádu později v důsledku změny Španělska ze země původu na zemi imigraci přijímající. Tato práce mapovala vývoj politické reakce na imigrační otázku, zvláště v případě přístupů dvou největších stran a ukázala jejich rozdílné pozice, priority a přístupy.

Do roku 1998 existoval víceméně pouze jeden koncept imigrační politiky a to kontrola hranic a proudů imigrace stávící na Cizineckém zákoně z roku 1985. Dílčí integrační opatření vycházela ze středo-levé strany politického spektra, zejména od Spojené Levice, PSOE a Iniciativy pro Katalánsko. Menší strany a proimigrantské hnutí hrály důležitou roli v ovlivňování imigrační politiky v devadesátých letech a i dnes nejsou opomíjeny. Pravidlem zůstává, že PSOE je mnohem více nakloněna spolupráci, než PP. Rok 2000 přinesl důležité změny, které se zhmotnily v téměř antagonistických zákonech 4/2000 a 8/2000. Imigrace se stala důležitou prioritou, mediálním tématem a získala stálý zájem veřejnosti. Pozice politických stran se rozešly zejména v otázce potřebných a vhodných integračních opatření. Vláda Lidové strany se zaměřila zejména na prohlubování dosavadní politiky kontroly hranic a imigračních proudů a přitom se vyhýbala reakci na existující situaci v zemi, zejména na vysoký *stock* ilegální imigrace. V roce 2003 spolupracovaly obě velké strany na novele zákona, která odrážela mnohem více přístup lidovců a samotní socialisté se od novely po jejím odhlasování snažili distancovat. S příchodem Socialistické strany do vlády bylo spojené velké očekávání změn v imigrační politice. Zdá se, že Zapaterova vláda nasadila správný kurz, i když nesplnila očekávání, že bude provádět dalekosáhlá proaktivní opatření. Nejvýraznějším prvkem její dosavadní politiky byla rozsáhlá legalizace nelegálních imigrantů, která značně zmenšila *stock* ilegální imigrace v zemi a dopomohla k částečnému odbourání šedé ekonomiky. Nadále pokračuje v již tradiční kontrole hranic a migračních proudů, která je jedním z pilířů imigrační politiky. Pozitivními prvky socialistické politiky jsou postupné menší kroky proaktivní politiky směrem k integraci a neopadávající zájem o tuto otázku.

Imigrační politika, zejména do roku 2004, na fenomén adekvátně neodpověděla. Počátky politiky byly poznamenány zejména neinformovaností a neznalostí problematiky, z čehož vplynuly mnohé chyby. Ve své snaze zamezit přílivu ilegální imigrace ani jeden z kabinetů neuspěl a ani na administrativní úrovni nebyla imigrační politika příliš úspěšná. Zpočátku vytvořila obstrukce, které vedly vzhledem k obtížnosti obnovování dokumentů ke ztrátám legálního statutu. V procesech regularizací tak mnohdy figurovali jedni a ti samí lidé vícekrát po sobě. Regularizace v letech 1986, 1991, 1996 a 2000-2001 byly navíc jen krátkodobými opatřeními, jelikož nebyly podepřené další pevnou strategií. I politika kvót měla své negativní dopady, navíc nereagovala pružně na nabídku a poptávku a ve svém důsledku vedla i ke zvýšení nelegální imigrace. Lokální administrativa v nejužším kontaktu s imigrační komunitou, nebyla v tomto svém úkolu finančně ani legislativně dobře podpořena. V otázce integrace byl světlou výjimkou zákon z roku 4/2000, i když mnohé problémy neřešil. Každopádně postupný vývoj politiky a poučování se z chyb vedlo ke zlepšení systému. Dnešní imigrační politika socialistické strany vychází sice z politické vůle vládní strany prosazovat proaktivní politiku, ale nebyla by možná bez předchozí zkušenosti vzešlých například z plánu GRECO. V rámci plánu GRECO a všeobecně za vlády Lidové strany získaly provincie větší kompetence, započala rozvojová spolupráce a širší spolupráce se zeměmi původu na základě bilaterálních dohod. Pozitivní odpověď na imigrační otázku od roku 2004 se týká kromě legalizace části nelegálních imigrantů hlavně širší strategie. Tato strategie spočívá v zavádění postupných kroků k integraci (lepší podmínky pro slučování rodin, vhodnější přístup k problému diskriminace a rasismu) a změn na administrativní úrovni (zprůhlednění systému, zjednodušení procedur, finanční podpora lokální administrativy). Stále ovšem zůstává otevřená například otázka reformy sociálního systému.

Ve společnosti přetrvává černo-bílé vidění imigrační politiky. Lidovcům je připisována negativní politika vůči imigraci a socialistům pozitivní. Toto černo-bílé vidění vzniklo na pozadí diskuze o zákonech 4/2000 a 8/2000, které zastupovaly protichůdné přístupy k imigraci a oba byly prosazované jedním z politických protipólů. K vytvoření takto polarizovaného veřejného mínění přispěla i aktivizace imigračního hnutí zejména v roce 2001. Do určité míry je možné toto rozdělení potvrdit jako oprávněné, i když zkušenost ukazuje, že není vše černo-bílé. Restriktivní zákon 14/2003, který vznikl za přispění obou politických protipólů je toho důkazem.

Alfou omegou španělské imigrační politiky nepochybně zůstává kontrola hranic a imigračních proudů. Zda se ale vývoj bude nadále posouvat k integraci, či zda toto téma bude opomíjeno jako doposud, ukáže pouze čas. Dá se ale předpokládat, že budoucí kroky bude čím dál více ovlivňovat i EU a její společná imigrační politika.

RESUMÉ V ANGLICKÉM JAZYCE

The work “Spanish immigration politics between 1985 and 2005” examines the development of the Spanish politics and policies on the national level from its beginnings in 1985, until the last recent legislative change in the 2005. The paper observes principally the approaches and shifting attitudes of the main political parties on the Spanish political scene towards immigration, but does not leave aside even smaller subjects, which influence the immigration politics.

There cannot be a doubt that Spain went through a dramatic change in the last twenty years, becoming an immigration-receiving country during a short time, after a long tradition of emigration. The receiving trend became pronounced only in the mid 1990s, in connection with joining the European integration and subsequent rise of living standards. The first immigration law “Alien Law 7/1985” was passed in 1985 just six months before joining the EC and was brought about due to the pressure from other member countries to restrict immigration. This legislative was followed by an amnesty, in order to reduce the stock of the illegal immigration. From then on, amnesties turned into consistent measures of Spanish immigration politics. In 1985 there was no alternative program to deal with immigration within the Spanish political scene. An emphasis was placed on the control of borders and police aspects, which became the main pillar of the immigration policies. However, the integration and social features were by the 1985 law generally omitted. The restrictive model came to be seen as inefficient and socially unsuitable gradually in the 1990s. The pressures for its change came especially from the political Left and center-Left, i.e. especially from United Left, Socialist party and third sector organizations, as the Trade Unions or catholic Caritas. Partial changes took place in the social field in 1991 and 1996, alongside with new amnesties. The turmoil within the political sphere appeared with the discussion about the new Alien Law 4/2000 from 1998, when the approaches towards immigration split on the integration issue. Generally, the governing centre-right Popular party advocated far more restrictive approach towards non-EU foreign residents and towards the stock of illegal immigration, than a group of centre-left parties, including PSOE, United Left and Catalan parties. Still, the law was pushed through by the majority of supporting parties, which lead to the “politisation” of the issue in the election campaign of 2000. After acquiring a majority in the parliament, the PP reversed the situation by legislative

amendments. However, the change took place on the background of the racist riots in a small town in Andalusia, El Ejido, and this occurrence contributed to “activisation” of the pro-immigrant movement in entire Spain. This movement disposed with a broad public and political support. Thus drove the Popular party policies into defensives and won concessions for immigrants in the form of new amnesties. Nevertheless, the Constitutional Court annulled some of the restrictive measures, making the legislation toothless.

The attitudes of the two biggest parties towards immigration, the “negative” approach of PP, in contrast to the “positive” one of the PSOE, lead to the establishment of the black and white understanding of the immigration politics. This polarization persisted even when proved largely inaccurate, as when the PSOE supported a restrictive amendment of immigration law presented by the PP in 2003. This legislation meant to preserve the issue over a long period of time.

However, the Madrid bombings in March 2004 shook not only the Spanish society, but also the political balance. The unexpected victory of Socialist party raised many hopes for the change in the immigration policies. These hopes were fulfilled only partially with the latest Alien-law amendment; still a considerable shift from the previous policies is notable. Apart from conducting a large-scale amnesty based on the incorporation of the illegal immigrant workers into the official labour market, a number of integration programs on the national and regional level were launched. Immigration issue was granted much higher priority and a stable State support. Still, security and border control continue to frame the policy base, newly along the integration measures. Recent shift can be traced in calling for a common EU immigration policy.

When comparing the attitudes of the PP and PSOE, the differences can be attributed already to the different natures of the two parties. Furthermore, PSOE went through a development from supporting restrictive policies to the understanding the necessities of integration. PP anchored in its conservative attitudes in 2000 and did not move further since.

PRAMENY A SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

PRAMENY

Instituce

Lidová strana (*Partido Popular*) <http://www.pp.es>.

Socialistická strana (*Partido Socialista Obrero Español*) <http://www.psoe.es>.

Spojená Levice (*Izquierda Unida*) <http://www.izquierda-unida.es/federal/v4/portada.htm>.

Ministerstvo práce a zahraničních věcí Španělska – subportáda pro Imigraci a emigraci
<http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion.htm>.

Legislativa

Cizinecký zákon z roku 1985 (*Ley Orgánica 7/1985 (1.7.1985) sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros residentes en España*), available at
http://www.extranjeros.mtas.es/es/normativa_jurisprudencia/Nacional/ley7_1985.pdf.

Úprava provádění z roku 1986 (*Real Decreto 1119/1986 (26.5.1986), por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985*), available at
http://www.juridicas.com/base_datos/ Derogadas/r0-rd737-1995.html.

Novela cizineckého zákona z roku 1991 (*Real Decreto 1521/1991 (11.10.1991) sobre creación, competencias y funcionamiento de la Ley Orgánica 7/1985*), available at
http://www.juridicas.com/base_datos/ Derogadas/r0-rd1521-1991.html.

Novela cizineckého zákona z roku 1996 ustanovující volný pohyb osob v rámci EU (*Real Decreto 766/1992 (26.6.1992) sobre entrada y permanencia en España de nacionales de estados miembros de las Comunidades Europeas*), available at
http://www.juridicas.com/base_datos/ Derogadas/r1-rd766-1992.html.

Úprava provádění z roku 1996 (*Real Decreto 155/1996 (2.2.1996) por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-rd155-1996.html.

Nový Cizinecký zákon z roku 2000 (*Ley Orgánica 4/2000 (11.1.2000), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html.

Novela cizineckého zákona z roku 2000 (*Ley Orgánica 8/2000 (22.12.2000), de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-2000.htm.

Zákon o veřejném pořádku, domácím násilí a integraci cizinců z roku 2003 (*Ley Orgánica 11/2003 (29.9.2003), de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/ Penal/lo11-2003.html.

Novela cizineckého zákona z roku 2003 (*Ley Orgánica 14/2003 (20.11.2003), de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/lo14-2003.html.

Aktuální novela cizineckého zákona z roku 2004 (*Real Decreto 2393/2004 (30.12.2004), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000*), available at http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2393-2004.html.

Elektronická periodika

ABC, 2000 – 2006, 20 April 2006, available at <http://www.abc.es>.

BBC News, 2000 – 2006, 19 April 2006, available at <http://www.bbc.co.uk>

El Mundo, 2000 - 2005, 20 April 2006, available at www.el-mundo.es.

El País, 2000 - 2006, 19 April 2006, available at <http://www.elpais.es>.

Euractiv, 2004 – 2006, 20 April 2006, available at <http://www.euractiv.com>

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Apap, J., *Citizenship Rights and Migration Policies: The Case of Magrebi Migrants in Italy and Spain*, in King, R. and Black, R. (ed.), *Southern Europe and the New Immigrations* (Sussex, Sussex Academic Press, 1997), pp. 138-157.

Aragón Bombín, R., Diez Años de Política de Inmigración, *Migraciones*, Vol. 0, 1996, pp. 45-59.

Baldwin-Edwards, M., The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, 1997, No. 4, pp.497-519

Calavita, K., A “reserve army of delinquents”, *Punishment and Society*, Vol. 5 (4), 2003, pp. 399-413

Celaya, C., La Política en la Frontera: Inmigración y los Partidos Políticos en España durante 1996, *Migraciones*, Vol. 2., 1997, pp. 27-57.

Closa, C. and Heywood, P.M., *Spain and the European Union* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004).

Geddes, A., *Immigration and European integration. Towards Fortress Europe?* (Manchester and New York, Manchester University Press, 2000).

Gillespie, R., *Between Ambition and Insecurity: Spanish Politics and the Mediterranean & Spanish Politics and the Mediterranean*, in Balfour, S. (ed.), *The politics of Contemporary Spain* (Routledge, London, 2005).

Grillo, R. and Pratt, J., *The Politics of Recognising Difference* (Ashgate, Aldershot, 2002).

Iosifides, T. a King, R., Recent immigration to Southern Europe: the socio-economic and labour market context, *Journal of Area Studies*, Vol. 9, 1996, pp. 70-94.

King R. and Rybczuk, K., *Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration*, in King R. (ed.), *The new geography of European migrations* (London, Belhaven, 1993), pp175-206.

King, R., Fielding, A., and Black, R., *The International Migration Turnaround in Southern Europe*, in King, R. and Black, R. (ed.), *Southern Europe and the New Immigrations* (Sussex, Sussex Academic Press, 1997), pp. 1-25

Mendoza, C., *Foreign Labour Immigration in High-Unemployment Spain*, in King, R. and Black, R., *Southern Europe and the New Immigrations* (Sussex, Sussex Academic Press, 1997), pp. 50-62

Mendoza, C., *Labour Immigration in Southern Europe: African Employment in Iberian Labour Markets* (Aldershot, Ashgate, 2003).

Moreno, F., *Migration and Nationality Law*, in Hansen, R. (ed.), *Towards a European Nationality: citizenship, immigration and nationality law in the EU* (Basingstoke, Palgrave, 2001), pp 118-142.

Parella, S. and Solé, C., *The Labour Market and Racial Discrimination in Spain*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, 2003, No. 1, pp. 121-140

Pajares, M., *La Inmigración en España: retos y propuestas* (Barcelona, Icaria, 1999).

Ribas-Mateos, N., *How can we understand immigration in the Southern Europe?*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, No. 6, November 2004, pp. 1045-1063.

Solé, C. and Parella, S., *The Labour Market and Racial Discrimination in Spain*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, 2003, No. 1., pp. 121-140.

Weiner, M., *Migration and Refugee Policies: An Overview*, in Bernstein, A. and Weiner, M. (ed.), *Migration and Refugee Policies* (London and New York, Pinter, 1999), Pp. 3-19.

WEBOVÝ SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Andalucía Acoge, *A la Subdelegación del Gobierno*, 2003, 23 April 2006, available at <http://www.acoge.org/malaga/documentos/jurid/nuevaley/reivindicandaluciaacoge-apdha.pdf>.

Arango, J. and Martin, P., Best Practices to Manage Migration: Morocco-Spain. *International Migration Review*, Vol. 39, 2005, No. 1, pp. 258-269, 23 April 2006, available online from Blackwell-Synergy.

Araújo, S. J., *Inmigración en España y radicalizando la precariedad laboral*, 2001, 8 April 2006, available at: <http://www.tni.org/archives/gil/inmigracion.thm>.

Barbé, E., The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41 (Annual Review), 2003, pp. 45-48, 23 April 2006, available online from Ebsco Host.

Belén, A., *Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the "New Spain"* (University of California-San Diego, Working paper no. 57, 2002), 16 August 2004, available online at <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1058&context=ccis>.

Campuzado, C., El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53, may-june 2001, 1 November 2004, available online at <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/53campuzano.cfm>.

CIDOB, *Balance de la Inmigración Extranjera en España, 2003* (Barcelona, CIDOB, 2004), 25 March 2006, available online at <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Anuarios/anuario03.cfm>.

CIDOB, *Balance de la Inmigración Extranjera en España, 2004*, (Barcelona, CIDOB, 2005), 25 April 2006, available at <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Anuarios/anuario04.cfm>.

Colectivo IOÉ. Actis, W.; Ángel de Prada, M.; Pereda, C., Política Migratoria Española y el Marco Europeo, *Studi Emigrazione*, 144, 2001, pp. 855-869, 2 April 2006, available online at http://www.colectivoioe.org/ficheros_externos/Politica%20migratoria%20espanola%20en%20el%20marco%20europeo_Politica-migratoria-StudiEmigrazione2001.pdf.

Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, *Balance 2001, 2002*, 25 April 2006, available online at http://ulises.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2001/pdf/balan01_balanceinmigr.pdf.

Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, *Balance de inmigración 2003, 2004*, 25 April 2006, available at <http://www.aulaintercultural.org/IMG/pdf/balance.pdf>.

Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, *Balance 2002, 2003*, 25 April 2006, available at <http://www.carm.es/knosys/Scripts/know3.exe/knosys/DOC-CDSS/texto.htm?NDoc=7618&Consulta=.EN+FOCO+++Informes&Pos=40>.

ECRE, *Country Report 2003: Spain*, 2004, 20 April 2006, available at <http://www.ecre.org/country03/25.%20Spain.pdf>.

Eurostat, [A statistical view of the life of women and men in the EU25](#), 2006, 20 April 2006, available at http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_03/3-06032006-EN-BP1.PDF.

Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado España, *Balance de Situación Legal de la Población Extranjera*, 2005, 25 April 2006, available online at

<http://www.ania.eurosur.org/noticia.php3?id=1338&idcat=12&idamb=2>><http://www.harresiak.org/IMG/pdf/SOSBalNorm2005.pdf>.

Guardia Civil, *SIVE*, 2006, 23 April 2006, available at <http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp>.

INE, *Explotación Estadística del Padrón Municipal a 1 de Enero 2005*, 2005, 28 April 2006, available at <http://www.harresiak.org/IMG/pdf/np403.pdf>.

Izquierda Unida and IMSERSO, *La inmigración y el asilo en España: La Política española de inmigración*. 1997, 5 January 2005, available at <http://www.izquierdaunida.es/Publicaciones/InmigracionyAsilo/inmigracion5.htm>.

Laubenthal, B., '[La Emergencia de las Protestas de Inmigrantes SinPapeles en España: El caso de la Region de Murcia](#)', in Cánovas, A. P. and Pedreño, M. H. (ed.), *La condición inmigrante* (Murcia, Universidad de Murcia, 2005), 2 April 2006, available at <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap8.pdf>.

López, S., *El PSOE, la Inmigración y la Ley de Extranjería*, 2005, 25 April 2006, available at http://www.izquierda-unida.com-federal-comun-inmigracion_ley.doc.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Extranjeros con Tarjeta o Autorización de Residencia en vigor a 30 de Septiembre de 2005*, 2005, 27 April 2006, available at <http://www.harresiak.org>.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Evolución de Población Extranjera en el Extranjero 2000-2004*, 2004, 27 April 2006, available at <http://www.harresiak.org>.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Cuadros Anexos a la Nota de Prensa Sobre Balance Pateras*, 2006, 27 April 2006, available at

<http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200601/CUADROS%20ANEXOS%20A%20LA%20NOTA.htm>.

Méndez Lago, M., '[Los Derechos Políticos de los Inmigrantes](#)', in Cánovas, A. P. and Pedreño, M. H. (ed.), *La condición inmigrante* (Murcia, Universidad de Murcia, 2005), 2 April 2006, available at

<http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf>.

Moreno Fuentes, F. J., *Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour*, 2000, 20 April 2006, available at http://www.mmo.gr/pdf/library/Spain/ECPR_fuentes.pdf.

Moreno Fuentes, F. J., *The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the “emerging” of the Spanish underground economy*, Unidad de Políticas Comparadas, 2006, 12 March 2006, available at <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0506.pdf>.

Moya Guirado, M., *Sobre El Ejido, Andalucía Viva*, 2000, 25 April 2006, available at <http://www.ub.es/penal/historia/ejido/ejido4/eudF321.htm>.

Navarro Mulas, E. T. (ed.), *Migración Latinoamericana hacia Europa y Políticas Migratorias Europeas*, 2004, 2 April 2006, available at <http://www.alop.or.cr/foro2004docs/07.doc>.

Niessen, J., Schibel, Y. and Thompson, C. (ed.), *Current Immigration Debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue. Spain*, 2005, 20 April 2006, available at http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3012/DocumentName/EMD_Spain_2005.pdf.

Partido Popular, *Programa Electoral 2000*, 2000, 25 April 2006, available at <http://aznar2000.pp.es>.

Partido Popular, *Programa Electoral Generales 2004*, 2004, 25 April 2006, available at http://www.pp.es/uploads/docs/general/Programa_Electoral_Elecciones_Generales_2004..pdf.

Pérez, V. G., La inmigración irregular de africanos en España, balances y perspectivas, *Investigaciones geográficas*, No 23, 2000, 1 May 2006, available at <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=17074>.

Pintado, S. D., [*Inmigración y extranjería en el debate parlamentario español*](#), in Cánovas, A. P. and Pedreño, M. H. (ed.), *La condición inmigrante* (Murcia, Universidad de Murcia), 2 April 2006, available at <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap9.pdf>.

Powell, Ch., *Política exterior y de seguridad de España* (Barcelona, CIDOB, 2003), 25 April 2006, available at <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Anuarios/02powell.cfm>.

PSOE, *Programa Electoral Generales 2004*, 2004, 25 April 2006, available at <http://www.psoecalvia.com/htm/docs.asp?mnuCat=programaelectoral>.

PSOE, *Programa Electoral PSOE Elecciones 2000*, 2000, 25 April 2006, available at <http://www.psoecalvia.com/htm/docs.asp?mnuCat=programaelectoral>.

SOS Rasismo, *Valoración del Proyecto de Nuevo Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería y del Proceso de Regularización*, 2004, 25 April 2006, available at www.sosracisme.org/reflexions/pdfs/posicionsos_reglamento.pdf.

Terrón, A., *Migraciones y Relaciones con Países Terceros. España* (Barcelona, CIDOB, 2004), 16 April 2006, available at http://www.diba.es/diversitat/fitxers/doc_migraciones_2_TERRON.pdf.

Triadafyllidou, A., The political discourse on immigration in Southern Europe: A critical Analysis. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, Vol. 10, 2001,

pp. 373-389, 25 April 2006, available at <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/73504484/PDFSTART>.

UGT – Confederal. Balance negativo de la política migratoria del Gobierno durante el año 2001, *ANYA*. 25 April 2006, available at <http://www.ania.eurosur.org/noticia.php3?id=1338&idcat=12&idamb=2>.

Watts, J., *Passport to Unity: European Immigration Policy from Schengen to Amsterdam*, 1999, 20 April 2006, available at <http://www.eucenter.scrippscol.edu/publications/papers/watts.pdf>.

Watts, J. R., Strange bedfellows: how Spanish labor union leaders and employers find common ground on immigration, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, 1998, No. 4, pp. 657-676, available at Proquest database.