

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut mezinárodních studií

**Tomáš Mertin**

**Azylová politika ve Španělsku  
v letech 1995-2005**

*Bakalářská práce*

Praha 2007

Autor práce: **Tomáš Mertin**

Vedoucí práce: **PhDr. Traian Urban**

Oponent práce: Mgr. Štěpánka Korytová-Magstadt CSc.

Datum obhajoby: 18. 6. 2007

Hodnocení: výborně

## **Bibliografický záznam**

MERTIN, Tomáš. *Azylová politika ve Španělsku v letech 1995-2005*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2007. 49 s. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Traian Urban

## **Anotace**

Bakalářská práce „Azylová politika ve Španělsku v letech 1995-2005“ sleduje vývoj azylové politiky ve Španělsku a její interakci s vznikajícím společným evropským azylovým systémem. Práce sleduje legislativní i institucionální vývoj španělské azylové politiky, její zvláštnosti i odlišnosti od celoevropských iniciativ. Další oblast je motivace a pozice španělské vlády při vyjednáváních o společné evropské azylové a imigrační politice, jejich vývoj a odůvodnění. Součástí práce je také přehled hlavních skupin žadatelů o azyl a uprchlíků ve Španělsku a evoluce jejich počtu. Zvláštní pozornost je věnována běžencům z Latinské Ameriky a západní Afriky. Práce také sleduje bezpečnost hranic a vývoj na hlavních bodech vstupu do země.

## **Annotation**

Bachelor thesis “Asylum policies in Spain in 1995-2005” follows the evolution of Spanish asylum policies and their interaction with the emerging Common European Asylum system. The paper monitors the legal and institutional development of Spanish asylum policies, its peculiarities and differences from the all-European initiatives. Another area of interest is the position and motivation of the Spanish Government in negotiations of the Common European Asylum Policy, their development and reasoning. A part of this paper gives an overview of the main groups of asylum seekers and refugees in Spain, with a special regard for asylum seekers from Latin America and West Africa. The paper also deals with the security of borders and the development of situation at the main points of entry to the country.

## **Klíčová slova**

**Uprchlíci, azyl, Španělsko, společná evropská azylová a imigrační politika.**

## **Keywords**

**Refugees, asylum, Spain, Common European Asylum and Immigration Policy.**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 21.5.2007

Tomáš Mertin

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval

PhDr. Traianu Urbanovi za vedení práce,

Nurii Amores Tello z CAR - Vallecas za uvedení do tématu,

Janě Mertinové a Milanu Konrádovi za konstruktivní připomínky i podporu.

<b>ÚVOD</b> .....	7	Změněn kód pole
1. Legislativa.....	9	Změněn kód pole
1.1 Mezinárodněprávní úprava.....	9	Změněn kód pole
1.2 Evropská legislativa.....	10	Změněn kód pole
1.3 Dočasná ochrana.....	14	Změněn kód pole
1.4 Sdílení zátěže (burden-sharing).....	15	Změněn kód pole
1.5 Bezpečnost vnějších hranic EU.....	17	Změněn kód pole
1.6 Španělská národní legislativa.....	18	Změněn kód pole
1.7 Předběžné rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti (Inadmisión a trámite).....	19	Změněn kód pole
2. Průběh azylového řízení.....	20	Změněn kód pole
3. Organizace pracující s žadateli o azyl a s uprchlíky.....	21	Změněn kód pole
4. Časový vývoj španělské azylové politiky.....	22	Změněn kód pole
5. Hlavní místa vstupu do země a jejich charakteristika.....	25	Změněn kód pole
6. Popis hlavních skupin uprchlíků ve Španělsku.....	29	Změněn kód pole
6.1 Celkový početní vývoj.....	29	Změněn kód pole
6.2 Národnostní rozložení žadatelů o azyl.....	30	Změněn kód pole
6.3 Maroko.....	33	Změněn kód pole
7. Interakce celoevropských iniciativ a španělského systému.....	34	Změněn kód pole
7.1 Vývoj hlavních proudů v celoevropské azylové politice.....	34	Změněn kód pole
7.2 Vytváření center pro uprchlíky mimo území EU.....	36	Změněn kód pole
7.3 Španělské snahy v EU.....	37	Změněn kód pole
<b>ZÁVĚR</b> .....	40	Změněn kód pole
<b>RESUMÉ</b> .....	42	Změněn kód pole
<b>POUŽITÉ ZDROJE:</b> .....	43	Změněn kód pole
<b>SEZNAM PŘÍLOH:</b> .....	47	Změněn kód pole
<b>PŘÍLOHY</b> .....	48	Změněn kód pole
Příloha č. 1 - Přehled vybraných ukazatelů týkajících se azylu v EU v období 1994-2003.....	48	Změněn kód pole
Příloha č. 2 - Vývoj počtu žadatelů o azyl ve Španělsku.....	49	Změněn kód pole
Příloha č. 3 - Grafické znázornění vývoje počtu žadatelů o azyl ve Španělsku 1983-2005.....	49	Změněn kód pole

## ÚVOD

Toto téma mě začalo více zajímat během studijního pobytu v Madridu. Otázka azylu je ve Španělsku živé téma, je velmi aktuální, významné a spojuje několik oborů najednou. Pro rozbor azylové politiky Španělska je třeba mít znalosti moderní historie této země a společnosti, znát vývoj evropské integrace i globální ochrany lidských práv. Otázka azylu se nalézá na pomezí práva, etiky, mezinárodních vztahů, kultury a komunikace.

Azylová a imigrační politika patří mezi důležitá témata španělské společnosti už dvě desetiletí. Po několika staletích, během kterých bylo Španělsko emigrační zemí, se muselo království naučit nové roli hostitele i ochránitele příchozích cizinců. Ačkoli média často směřují tyto pojmy, hledání azylu není totéž co imigrace. Hlavní rozdíl mezi imigrantem a žadatelem o azyl<sup>1</sup> je motivace odchodu z vlasti – imigrant se snaží zlepšit svou ekonomickou situaci (jde někam), žadatel o azyl utíká před pronásledováním ve své zemi (jde odněkud). To je podchyceno i v mezinárodním právu, které tyto kategorie velmi striktně odděluje. Koncept azylu a mezinárodní ochrany je založen na mezinárodní smlouvě<sup>2</sup> a obyčeji – právo požádat o azyl je jedním ze základních lidských práv.

Přesto je téma azylu většinou pojímáno jako bezpečnostní téma a zahrnováno do oblasti, kam patří i bezpečnost hranic, pašování drog, mezinárodní kuplířství a organizovaný zločin.<sup>3</sup> Tím se převrací původní myšlenka azylu jako lidského práva, které vychází z dobré vůle států, a v očích společnosti se kriminalizuje něco, co vůbec není zločinem. Proto se také Španělsko připojilo k řadě evropských států, které v první polovině 90. let zpřísnily svoje azylové režimy a vytvořily žadatelům o azyl systém bariér.

Nejvíce používané nástroje byly obsaženy v novele azylového zákona z roku 1994, který byl upřesněn a doplněn vytvořením prováděcího dekretu v roce 1995. Tento rok ohraničuje začátek období, jímž se zabývá tato práce. Systém se používá s malými změnami až dodnes. Na rozdíl od roku 1995 se v posledních letech víc prosazuje vliv evropské integrace a institucí EU. Proto byl za druhý mezník časového rozsahu této práce zvolen rok 2005, kdy započala druhá fáze

---

<sup>1</sup> Žadatel o azyl (asylum seeker) je osoba, která podala formální žádost o azyl u některého státu. Azylant je člověk, kterému byl přiznán statut uprchlíka podle Ženevské konvence z roku 1951. Pojem uprchlík se občas používá pro jakékoli osoby, které opustily svou domovskou zemi kvůli odůvodněnému strachu, v této práci jej budu používat jako synonymum pojmu „azylant“. Pro pojem člověka, který opustil svou zemi kvůli takovému strachu a ještě mu nebyl přiznán statut uprchlíka (nebo o něj ještě nepožádal), budu používat termín „běžec“.

<sup>2</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků z Ženevy 1951 a Protokol z New Yorku 1967.

projektu Společné azylové politiky EU, tzv. Haagský program. Je tedy již možné alespoň částečně zhodnotit dopad první fáze zahájené Amsterdamskou smlouvou a summitem v Tampere v roce 1999.

Tato práce má tedy za úkol popsat a nastínit vývoj španělské azylové politiky a interakci s celoevropskou praxí. Na vnitropolitické úrovni budou položeny tyto otázky – odpovídá španělský azylový systém mezinárodním závazkům země? Je spíše otevřený, anebo restriktivní? Je počet žadatelů o azyl v porovnání s jinými zeměmi EU velký? Mění se složení zemí původu, odkud žadatelé pocházejí?

Španělsko je aktivním hráčem na poli harmonizace a tvorby celoevropské azylové politiky, a proto není možné tuto interakci vynechat. První otázka zjišťuje, zda španělské vlády byly v této oblasti spíše proevropské, nebo častěji volily řešení na národní úrovni. Jaké mohly být motivy některých rozhodnutí? Která témata byla pro španělskou vládu důležitá a jaké postoje zastávala v klíčových otázkách? Jaký vývoj se dá očekávat v příštích letech?

Pro zodpovězení těchto otázek budou zpracovány statistické údaje a různé další prameny, spolu se sekundární literaturou. Protože se jedná o velmi aktuální téma, většinu sekundární literatury tvoří články z odborných časopisů, které reagují na realitu rychleji než knižní publikace. Hlavním zdrojem statistických údajů byla ročenka Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky OSN<sup>4</sup> (UNHCR)<sup>5</sup> a údaje ze statistického přehledu španělského Úřadu pro azyl a uprchlictví (Oficina de Asilo y Refugiado – OAR)<sup>6</sup>. Ročenka UNHCR vychází z údajů statistického přehledu OAR<sup>7</sup>, ale umožňuje vidět data v porovnání s ostatními zeměmi a dává i dobré metodologické rady, jak s těmito informacemi pracovat.

Významný zdroj informací tvoří přehledy nevládní organizace CEAR (Španělská komise pro azyl a uprchlictví)<sup>8</sup>. Je nutné mít na paměti, že byly vytvořeny společností, bránící práva žadatelů o azyl a uprchlíků, a nejsou tedy nestranné. Názory organizace jsou ale dobře odlišitelné od faktů a ke každému bodu je vždy uveden i opačný názor a odkaz na více informací.

Pro přehled vývoje evropské integrace v azylové politice lze doporučit knihu *Migration and the Externalities of European Integration* (hlavní editorka Sandra Lavenex), která v krátkosti

---

<sup>3</sup> Takovou kapitolu můžeme najít ve volebním programu např. u Partido Popular.

<sup>4</sup> Dále jen jako UNHCR

<sup>5</sup> Statistical overview, UNHCR

<sup>6</sup> Dále jen jako OAR

<sup>7</sup> Boletín Estadístico, Oficina de Asilo y Refugiado



poskytuje náhled na nejdůležitější problémy. Pro porovnání národních systémů EU a jako rychlá referenční pomůcka slouží materiál Mezinárodní federace pro evropské právo z roku 2004 nazvaný *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union*. Základní informaci o vývoji španělského azylového systému lze získat z článku Maryellen Fullertonové *Inadmissible in Iberia* vydaném v *International Journal of Refugee Law*.

## **1. Legislativa**

Pro představu o legislativním rámci pro udělení azylu ve Španělsku je nutné vymezit tři vrstvy. Vzhledem k tomu, že uprchlictví je zakotveno v mezinárodních smlouvách, je základní rovinou mezinárodní právo. Na tuto úroveň řadím dokumenty přijaté celosvětově nebo i v rámci aktivit Rady Evropy.

Druhou legislativní rovinou je evropský právní systém. Tímto pojmem v této práci označujeme všechny právní dokumenty vytvořené mezi členy ES ať už na úrovni institucí Společenství, anebo v rámci Evropské politické spolupráce (*European Political Cooperation – EPC*), případně EU a Evropského společného azylového systému (po roce 1999). Tyto dvě první roviny (celosvětovou a evropskou) je nutné rozlišovat, protože v některých bodech si úplně neodpovídají a jsou výslednicí různých sil a tlaků<sup>9</sup>.

Třetí rovinou je španělská národní legislativa, která víceméně kopíruje mezinárodní závazky. Do jejího přehledu legislativy je třeba zahrnout i významná rozhodnutí soudů ve Španělsku, která výrazně ovlivňují další postup správních orgánů.

### *1.1 Mezinárodněprávní úprava*

Základním mezinárodním dokumentem v oblasti uprchlictví je Úmluva o právním postavení uprchlíků přijatá v Ženevě roku 1951<sup>10</sup> o právu na azyl kvůli událostem, které se staly před rokem 1951. Ta vymezuje, že každý člověk má právo hledat azyl v jiné zemi, pokud má

---

<sup>8</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : CEAR, 2006.

<sup>9</sup> Viz např. UNHCR: *Směrem ke společnému evropskému azylovému systému: Pohled UNHCR*. Leden 2003.

<sup>10</sup> Také zvaná Ženevská konvence, termíny konvence a úmluva se mohou libovolně zaměňovat.

odůvodněné obavy z pronásledování kvůli svým politickým nebo náboženským přesvědčením, kvůli etnickému, rasovému původu, případně kvůli příslušenství do sociální skupiny. Hlavním přínosem této úmluvy není zavedení pojmu azyl, protože ten existoval již mnohem dříve, ale definice statutu uprchlíka, který byl pro signatáře této smlouvy sjednocen. Ačkoli text dokumentu je poplatný době svého vzniku, zavádí některé základní pojmy azylové politiky, např. koncept *non-refoulement* – zákaz vyhoštění osoby do země, kde by byla ohrožena jeho bezpečnost či svoboda kvůli rase, víře, národnosti, členství v určité sociální skupině či politickému přesvědčení (čl. 33).

Úmluvu doplňuje a rozšiřuje Protokol z New Yorku přijatý v roce 1967. Vytváří z ní nástroj nejen pro retroaktivní použití. Škrta totiž část Úmluvy, která omezuje její platnost pouze na události, které se staly před jejím přijetím (čl. 1 bod 2). Dále bylo vytvořeno několik dokumentů vycházejících z rezolucí Valného shromáždění OSN, které ale postrádají závaznost a na rozdíl od Úmluvy a Protokolu patří do oblasti *soft law*.<sup>11</sup> Španělsko přijalo Ženevskou konvenci i Protokol z New Yorku 14. 8. 1978, v období postfrankistické liberalizace.

Podle Úmluvy i Protokolu se ochrana před vrácením do nebezpečné země vztahuje už na žadatele o azyl, avšak teprve osobě, jíž byl přiznán statut uprchlíka, musí být dopřána prakticky stejná práva a svobody jako občanu dané země (omezení se vztahuje na volební právo a výkon některých veřejných funkcí).

## 1.2 Evropská legislativa

Na celoevropské úrovni hrály na začátku devadesátých let velkou roli články Schengenské deklarace podepsané v červnu 1990. Ty určovaly podle objektivních kritérií, který stát má zodpovědnost za přijetí a vyřízení žádosti o azyl. Ztratily platnost ratifikací Dublinské konvence, která upravuje stejnou oblast. Španělsko podepsalo Schengenskou dohodu 25. 6. 1991 spolu s Portugalskem, celá smlouva nabyla platnosti v březnu 1995. Obě tyto deklarace byly přijaty mimo institucionální rámec ES, později byly vpraveny do struktury EU. Schengenská dohoda se stala součástí *acquis communautaire* přijetím protokolu Amsterdamské smlouvy a dne 20. 5.

---

<sup>11</sup> Např. Konvence proti mučení a jinému krutému, nehumánnímu nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu, 10.12. 1984, 1465 U.N.T.S. 85, Arts .1, 3, 10, 16.

1999<sup>12</sup> bylo přesně určeno, které články Schengenské konvence tvoří součást evropského práva. Dublinská konvence byla zařazena do práva EU až v roce 2003 Dublinskou regulací, kterou vznikl tzv. systém Dublin II.

V roce 1993 přenesla Maastrichtská smlouva téma azylu do kompetence nově vzniklé EU. Tato oblast byla zařazena do třetího pilíře, tedy skupiny témat, v nichž rozhoduje Rada EU jednomyslně. I proto vzniklo jen několik dokumentů, které měly za úkol zabránit zneužití nově vzniklého společného trhu s volným pohybem osob. Byly přijaty dokumenty o minimálních standardech zpracování a přijímání žádostí o azyl z členských států EU.

Maastrichtská smlouva reagovala na realitu druhé poloviny 80. let, kdy byl zřejmý rozdíl ve výkonnosti Schengenské skupiny a celého systému Evropského politické spolupráce (European Political Cooperation - EPC). Zatímco EPC měl pouze 22 norem týkající se azylu a imigrace, Schengenská skupina vytvořila 142 článků už jen v Schengenské konvenci.<sup>13</sup> Mezivládní konference, která připravovala Maastrichtskou smlouvu se proto snažila dát integračnímu procesu jasnější strukturu a více institucionalizovanou formu.

Evropská společenství získala částečnou pravomoc nad vízy, většina ostatních témat včetně azylu se měla určovat v rámci nově vzniklé Evropské unie. Došlo tak k roztržení imigrace a azylu – část pravomocí byla v prvním pilíři, zatímco většina až v třetím pilíři. Rámcová rozhodnutí a úmluvy přijaté v rámci třetího pilíře musely být jednomyslně přijaty Radou, byly právně závazné, nespádaly do jurisdikce Evropského soudního dvoru a o způsobu jejich aplikace rozhodovala dvoutřetinová většina.

Tato procedura omezila přijímání smluv na minimum, jelikož bylo v zájmu jen některých států řešit otázky azylu. Proto se proces harmonizace azylové politiky v EU zpomalil, každá země se snažila získat výhodu oproti ostatním – obecně se dá říct, že se azylové systémy zpříšňovaly a žadatelé o azyl byli „vytlačováni“ do okolních zemí.<sup>14</sup>

Po ratifikaci Amsterdamské smlouvy v roce 1999 se přemístil azyl do prvního pilíře. Tento posun definitivně znamená přesun azylové politiky z rukou národních vlád do institucí EU.

Teprve prohlášení z Tampere v roce 1999 se dá považovat za počátek společné azylové politiky EU a společného azylového systému. První etapa byla vymezena roky 1999 a 2004, kdy

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/freetravel/frontiers/wai/fsj\\_freetravel\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/wai/fsj_freetravel_schengen_en.htm)

<sup>13</sup> NOLL, G.: *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Brill Academic Publications, 2000. Chapter 4, European Integration and Extraterritorial Protection, s. 126.

měly být přijaty některé základní dokumenty. Pro tuto první etapu si hlavní slovo vymínila Rada EU, ačkoli i Komise má právo iniciativy. Vůči Parlamentu existovala pouze informační povinnost, Evropský soudní dvůr sice získal určitou jurisdikci, ovšem oproti jiným otázkám prvního pilíře značně omezenou.

Některé organizace tvrdí, že tímto způsobem se do komunitárního práva dostaly elementy těch „nejhorších praktik“. Jinými slovy, směrnice obsahují nižší standardy a horší zacházení s žadateli o azyl, než jaké se v členských státech průměrně vyskytuje.<sup>15</sup>

V tomto období byly projednány hlavně čtyři právní nástroje:

- Dublinská regulace, která nahradila Dublinskou konvenci a určuje pravidla pro zodpovědnost států za zpracování žádosti o azyl.
- Směrnice o podmínkách přijetí (Reception Condition Directive), která stanoví minimální nároky na přijetí žadatelů o azyl, včetně ubytování, vzdělání a zdravotní péče.
- Směrnice o kvalifikaci stanovuje kritéria pro udělení statutu uprchlíka a doplňkové ochrany. Do definice pro doplňkovou ochranu zahrnuje i skupiny, které nejsou uvedeny v Ženevské konvenci z roku 1951, ale v současném světě si podle EU ochranu zaslouhují (oběti násilností a občanských válek).
- Směrnice o azylovém řízení (Asylum Procedure Directive), která stanoví minimální podmínky první části azylového řízení, jako například právo na osobní pohovor a možnost soudního přezkoumání v případě nesrovnalostí.<sup>16</sup>

Podle dohody v Tampere se postup hodnotil každých 6 měsíců. Na závěr bylo vydáno celkové zhodnocení, kterým se první fáze uzavřela. 27. 10. 2004 vydala Rada Evropské unie Haagský program, který měl stanovit priority ve druhé fázi „posilování svobody, spravedlnosti a práva v EU“.

Mezi hlavní cíle v oblasti azylu patří vytvořit jednotnou proceduru zpracování žádosti o azyl a sjednocení statutu uprchlíka a doplňkové pomoci mezi státy. Tyto dokumenty mají být založeny hlavně na Ženevské konvenci z roku 1951 a mají vycházet z důkladného zhodnocení první fáze. Nástroje přijaté v první fázi by měly členské státy vpravit do svých národních

---

<sup>14</sup> NOLL, G.: *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Brill Academic Publications, 2000. Chapter 4, European Integration and Extraterritorial Protection, s. 127.

<sup>15</sup> European Council on Refugees and Exiles: *Position on the Implementation of the Dublin Convention in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention*. December 1997, str. 5.

legislativ co nejdříve. Komise zhodnotí průběh a výsledky této implementace během roku 2007. Do roku 2010 by měly vzniknout návrhy další legislativy a po sjednocení azylové procedury by měla vzniknout Evropská podpůrná kancelář pro azylové procedury, která by měla podporovat všechny formy spolupráce mezi členskými státy.

Ve druhé fázi také bude ve spolupráci s Úřadem vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR) vytvořena studie, zda by bylo možné a únosné zpracovávat část žádostí o azyl mimo území EU. Jde o jasný odkaz na řadu návrhů, kterými chtěly některé členské státy „exportovat“ žadatele do azyl do jiných zemí (viz kap. 7.2)<sup>17</sup>.

EU také v tomto období plánuje uzavírat partnerství s okolními zeměmi a pomáhat jim zlepšit jejich azylové systémy, bojovat proti ilegální migraci, zajistit ochranu uprchlíků a uzavírat smlouvy ohledně jejich návratu. Konkrétně připomíná tragédie, k nimž dochází ve Středozezemním moři a proti kterým chce těmito prostředky bojovat. Do konce roku 2005 také měly být spuštěny pilotní programy regionální ochrany (Regional Protection Programme).

Smlouvy o návratu uprchlíků by měly být podpořeny i Evropským návratovým fondem (European Return Fund)<sup>18</sup>

Zatím existují smlouvy o zpětném přijetí s Hongkongem, Macaeem, Srí Lankou a Albánií. Vyjednávání s Ruskem skončilo v roce 2005, jednání pokračuje s Marokem, Pákistánem, Tureckem a Ukrajinou. Mandáty na vyjednávání byly uděleny i pro Alžírsko a Čínu.<sup>19</sup>

V roce 2003 prohlásil mluvčí Evropské komise, že jako vhodné nástroje pro uzavírání smluv o zpětném přijetí mohou sloužit kvóty pro legální imigranty. Klíčové je Maroko, přičemž snahou EU je, aby přijímalo i osoby, které nejsou jejich občany.<sup>20</sup>

3. 6. 2003 stanovila Evropská komise dokumentem nazvaným „Směrem k lépe řízeným, dostupnějším a spravedlivějším azylovým systémům“ deset pravidel, jak vytvářet návrhy nových politik azylového režimu. Stalo se tak v reakci na britský návrh na vytváření internačních center pro žadatele o azyl mimo území EU (viz kap. 1.3). Prvním principem je respektování mezinárodních závazků – tedy Ženevské konvence a Evropské deklarace lidských práv a základních svobod. Za druhé, nejúčinnější metodou řešení otázky uprchlíků je odstranit hlubší

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/asylum/fsj\\_asylum\\_intro\\_en.htm#part\\_2](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm#part_2)

<sup>17</sup> Rada EU: *Haagský program: posilování svobody, bezpečí a spravedlnosti v Evropské Unii*. (j.č. 16054/04; JAI 559), 13.12.2004, str. 9.

<sup>18</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/2005-2009/docs/jhamultiannualprogramme94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/2005-2009/docs/jhamultiannualprogramme94_en.pdf)

příčiny nucených přesunů obyvatelstva. Za třetí by se měly vytvořit legální postupy pro imigraci za prací nebo kvůli sjednocení rodiny, aby lidé nezneužívali azylu. Za čtvrté by všechny státy měly bojovat proti nelegální migraci, která může vzrůst po přijetí všech dohodnutých opatření.

Za páté musí každý návrh vycházet ze systémového přístupu k azylu a musí být orientován přímo na uprchlíky, nikoli na jejich přemístění mimo území EU. Za šesté by každý návrh měl počítat s realitou rozšířené Evropské unie a sledovat stanovené politické cíle na ochranu lidí v oblastech, kde se vyskytují problémy, případně zavádět opatření, s jejichž pomocí by tyto osoby byly přemístěny do bezpečnější zóny. Za sedmé, jakýkoli projekt musí být komplementární k projektu společného evropského azylového prostoru, jak byl definován v Tampere, nikoli ho nahrazovat. Nová dimenze k tomuto programu může být přidána až v další fázi. Za osmé by nové návrhy měly respektovat harmonogram, podle kterého jsou přijímány nové dohody. Za deváté by projekty měly aplikovat globální iniciativy rozvíjené pod vedením UNHCR. Za desáté je nutno respektovat rozpočet a zaměření Unie, tedy boj proti chudobě a snaha o dosažení rozvojových cílů tisíciletí.

### *1.3 Dočasná ochrana*

Dočasná ochrana je koncept, který je paralelním doplňkem k mezinárodní ochraně podle Ženevské konvence z roku 1951. Jde o jednorázové dočasné přijetí většího množství lidí, kteří vyžadují ochranu – kteří opustili svou domovskou zemi a jejichž návrat je nemožný za lidských a důstojných podmínek. Získání této ochrany nevyklučuje pozdější získání statutu uprchlíka. Státy mají možnost na tři roky pozastavit zpracování žádosti o azyl u člověka, který je v režimu dočasné ochrany. Není možné mít zároveň statut uprchlíka a člověka pod dočasnou ochranou. Ochrana se uděluje maximálně na tři roky, přičemž po uplynutí dvou let se musí prodloužit rozhodnutím Rady EU. Je žádoucí, aby se lidé dobrovolně vrátili do své domovské země, další možností je usadit se na území EU.<sup>21</sup>

Členské státy mohou aplikovat tyto společné principy pomocí vlastních opatření. Z podstaty věci ale vyplývá, že je lepší zařadit dočasnou ochranu nikoli pod imigrační zákony, ale do kategorie lidských práv. Imigrační zákony se totiž zaměřují spíše na vstup do země a trvalý

---

<sup>20</sup> The Times : *Europe to Consider Quotas for Immigrants*, Oct 13, 2003.

pobyt, zatímco lidská práva se zabývají kvalitou zacházení s jedincem ze strany úřadů, což později usnadňuje dobrovolný návrat.

Rada EU musí schválit kvalifikovanou většinou stát nebo geografickou zónu (více států), ve níž se vyskytuje nějaký problém, který nutí obyvatele k hromadným odchodům a žádostem o mezinárodní ochranu<sup>22</sup>. Je to tedy výjimečné opatření proti situacím, kdy dochází k zahlcení standardního azylového systému a je nutné postupovat efektivněji.<sup>23</sup>

Tento systém ochrany je vysoce relevantní pro Španělsko, které je cílem mnoha obyvatel subsaharských států. Ti přicházejí do Španělska ve velkých počtech, a pokud by existovala politická vůle v Radě EU, mohla by se některá z vln vysídlených osob spojit se špatnou vnitropolitickou situací zemí původu, a to by vedlo k nutnosti povolit hromadné přijímání těchto osob. Na jednu stranu by to znamenalo velkou zátěž pro španělský systém, jelikož o tuto ochranu by se mohlo hlásit i velké množství afrických imigrantů, kteří již ve Španělsku jsou a tradičně neradi udávají své pravé občanství.

Na druhou stranu by to ovšem mohlo znamenat také příjmy z Evropského uprchlického fondu a přesunutí části této populace na území jiného členského státu EU<sup>24</sup>. V celkovém součtu by se vyhlášení stavu hromadného přílivu vysídlených osob Španělsku nevyplatilo i vzhledem k tomu, že žadatelé mohou posléze využít práva na sjednocení rodiny<sup>25</sup>.

#### 1.4 Sdílení zátěže (burden-sharing)

Od začátku harmonizace azylových procedur v rámci Evropského společenství je jedním z klíčových témat sdílení zátěže (burden-sharing). V první polovině 90. let existovaly četné obavy ze zneužití azylového systému. Jedním z jevů, kterému se EU snažila zabránit, bylo „kupčení s azylem“ (asylum shopping), kdy si žadatel podá několik žádostí o azyl v několika státech, aby zvýšil svou šanci na úspěch. Tento jev mohl nastat po přijetí Schengenské konvence,

---

<sup>21</sup> LAMBERT, H.: Building a European Asylum Policy under the „First Pillar“ of the Consolidated Treaty establishing the European Community. *International Journal of Refugee Law*. 1999, vol. 11., no. 2., str. 337.

<sup>22</sup> čl. 5 směrnice Rady EU 2001/55/EC o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze dne 20. července 2001

<sup>23</sup> LAMBERT, H.: Building a European Asylum Policy under the „First Pillar“ of the Consolidated Treaty establishing the European Community. *International Journal of Refugee Law*. 1999, vol. 11., no. 2., str. 331.

<sup>24</sup> čl. 25 a 26 směrnice Rady EU 2001/55/EC ze dne 20. července 2001

<sup>25</sup> čl. 15 směrnice Rady EU 2001/55/EC ze dne 20. července 2001

kdy žadatelé o azyl nemuseli překonávat bariéry na hranicích mezi členskými státy. Proto se hned na počátku ustanovil mechanismus, který by vyvážil tyto svobody a zabránil zneužití systému.

15. 6. 1990 byl v Dublinu podepsán dokument, který podle objektivních pravidel určuje, který stát se má zabývat žádostí o azyl. Dublinská konvence byla vytvořena mimo rámec institucí ES, šlo o mezivládní dohodu, která nespádala pod jurisdikci ESD. Byla v některých ohledech podobná článkům Schengenské dohody týkajících se určení odpovědnosti za zpracování žádosti o azyl a měla poté, co vstoupí v platnost, tuto část Schengenské dohody nahradit.

Kvůli dlouhému procesu ratifikace se tak stalo teprve v roce 1997. V té chvíli už byla zastaralá ze dvou důvodů. V tomtéž roce byla přijata Amsterdamská smlouva, která určila, že téma azylu bude zahrnuto do prvního pilíře. Bylo tedy zřejmé, že do několika let bude muset být Dublinská konvence nahrazena unijní regulací. Dále existovala kritika Schengenského systému ze strany nevládních organizací, které poukazyvaly na porušení některých práv.<sup>26</sup> Vzhledem k tomu, že Dublinská konvence v mnohém kopírovala Schengenskou dohodu, tyto organizace volaly po její revizi v institučním rámci EU.<sup>27</sup>

Proto byla v roce 2003 přijata Dublinská regulace, která vytvořila tzv. systém Dublin II. Ačkoli je Dublinský systém dnes hlavním nástrojem pro rozdělení zátěže mezi členské státy<sup>28</sup>, jeho původním účelem bylo pouze určit zodpovědnost. Jedním z hlavních pravidel určování této zodpovědnosti je pravidlo žádosti o azyl v první zemi EU, ve které se tento člověk ocitne. Toto pravidlo slouží k přenesení zátěže z tradičních cílů pro uprchlíky (Německo, Švédsko, Nizozemí, Velká Británie, Francie).

Mezi metody sdílení zátěže také patří přímé rozdělení žadatelů o azyl – přesunutí z jednoho státu do druhého – a rozdělení peněz z Evropského uprchlického fondu (ERF), které by měly kompenzovat zvýšenou zátěž jednoho státu. Rozdělování žadatelů je ale dnes politicky nepřijatelné téma – jediný nástroj, který funguje, je Dublinský systém, který ovšem přesunuje maximálně 1,45% celkové zátěže v EU<sup>29</sup>. Další základ pro budoucí uspořádání můžeme najít

<sup>26</sup> Byly to např. Amnesty International, ECRE, the International League for Human Rights a Human Rights Watch - CLOSA, C.: International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens. *International Negotiations*. 1998, vol. 3, no. 3, s. 404.

<sup>27</sup> European Council on Refugees and Exiles: *Position on the Implementation of the Dublin Convention in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention*. 1997,

<http://www.ecre.org/positions/dublin.shtml>

<sup>28</sup> VINK, M. a MEIJERINK, F.: Asylum applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis. *Journal of Refugee Studies*. 2003, vol. 16, no. 3, p. 298.

<sup>29</sup> Tamtéž, str. 303.



v dokumentech o dočasné ochraně, kde jsou tyto nástroje obsaženy. Celkově ale není politická vůle pokračovat tímto směrem.

Existuje ale také řada nepřímých metod, jak zajistit rovnější rozdělení žádostí o azyl. Společným jmenovatelem mnoha z nich je harmonizace azylové procedury a vytvoření stejných podmínek pro žadatele o azyl ve všech státech EU. V současné době totiž existují velké rozdíly mezi jednotlivými státy v tom, jak se hledí na určité skupiny žadatelů o azyl.<sup>30</sup>

Mezi některými organizacemi zabývajícími se lidskými právy tato harmonizace vzbuzuje obavy, že mezi státy povede k soutěžení, kdo nabídne méně (aby odradil další žadatele). Jako v jiných oblastech lidských práv platí, že ti, kteří ve svém systému mají nedostatky, zvyšují svůj standard velmi pomalu, zatímco škrtnout již existující výsady je snazší.

### 1.5 Bezpečnost vnějších hranic EU

V roce 1995 vznikl Schengenský informační systém jako důležitý nástroj Schengenské konvence. Jeho smyslem bylo obsahovat informace o uprchlých zločincích, předchozích žádostech o azyl, ukradených autech a jiných kradených věcech. Už z tohoto popisu lze vyčíst, že na ty, kteří o azyl žádají „neprávem“ (opakovaná žádost, uvedení nepravdivých údajů nebo případy kdy není explicitně vyjádřen důvod útěku odpovídající úmluvě z roku 1951), je pohlíženo jako na zločince. Tento pohled je zavádějící – azyl závisí na dobré vůli daného státu, který má ovšem povinnost *non-refoulement* – nevyhostit člověka do země, kde by mohl být objektem pronásledování nebo kde by jeho život mohl být v ohrožení.

Amsterdamská smlouva z roku 1999 zařadila Schengenský soubor právních norem do práva EU. Roku 2004 byla založena Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích (FRONTEX), která začala fungovat 1. 5. 2005 a má sídlo ve Varšavě. Bylo také rozhodnuto, že nové státy se zapojí až do SIS II, vylepšeného Schengenského informačního systému<sup>31</sup>. Pro Španělsko je tato agentura důležitou institucí EU, jelikož uskutečnila v roce 2005 projekty HERA I a II, kterými EU přispívala k zmenšení přílivu nelegálních migrantů (a potenciálních žadatelů o azyl) na Kanárské ostrovy.

<sup>30</sup> Jako příklad může sloužit i propastný rozdíl mezi úspěšností žadatelů o azyl čečenského původu na Slovensku a v Rakousku. Zatímco v Rakousku se procento přijatých pohybuje okolo 90%, na Slovensku nedosahuje ani 10%.

<sup>31</sup> <http://www.euractiv.com/en/justice/border-control-single-eu-border/article-138329>, staženo 5.5.2007

## 1.6 Španělská národní legislativa

První španělský azylový zákon byl přijat 26. 3. 1984 za socialistické vlády Felipa Gonzáleze<sup>32</sup>. Vycházel ze Ženevské úmluvy o právech uprchlíků a z ústavy z roku 1978, která v článku 13.4 stanovila, že cizinci mají právo užívat ochrany v rámci azylu na území Španělska za podmínek stanovených zákonem. V textu stojí, že zákon je k této smlouvě komplementární. To způsobilo právní zmatek, protože nebylo jasné, zda se azylový zákon týká jiného statutu než ten, který vyplývá ze Ženevské úmluvy. Přesto zákon v hlavních obrysech sleduje principy obsažené v Ženevské úmluvě, včetně hlavního bodu ochrany, čímž je princip *non-refoulement*, tedy že žádný cizinec nebude vyhoštěn do země, kde by byl pronásledován.

Tento zákon byl novelizován po deseti letech<sup>33</sup> z několika důvodů. Bylo nutné zapracovat do národní legislativy nástroje vyplývající z Schengenské dohody a Dublinské konvence o určení země, která bude vyřizovat žádost o azyl. Dále chtěla vláda reagovat na nárůst žadatelů o azyl a jeho zneužívání, tedy uplatnit principy Londýnských dokumentů v praxi. Nejdůležitější změna novelizace roku 1994, která ovlivnila celý systém a dodnes tvoří hlavní bariéru pro získání azylu, bylo zavedení předběžného rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti (*inadmisión a trámite*).

K zákonu bývá vydáván také prováděcí královský dekret, který dává přesnější instrukce, jak naplňovat rámcové principy uvedené v zákoně. K zákonu o azylu z roku 1984 byl vydán prováděcí dekret 511/1985, který byl v roce 1995 nahrazen dekretem 203/1995<sup>34</sup>. Tento dekret byl novelizován ještě v letech 2001, 2003 a 2004.

V roce 1985 byla vytvořena mezirezortní Komise pro azyl a uprchlictví (CIAR). Je složena ze zástupců ministerstva zahraničí, sociálních záležitostí, spravedlnosti a vnitra, jejím předsedou je ředitel odboru řízení voleb, cizinecké politiky a azylu. Jako nehlasující pozorovatel je v této komisi přítomen zástupce Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlictví (UNHCR).

---

<sup>32</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

<sup>33</sup> Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

<sup>34</sup> Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

V roce 1995 byl dekretem vytvořen Úřad pro azyl a uprchlictví ( Oficina de Asilo y Refugiado - OAR) při odboru řízení voleb, cizinecké politiky a azylu, který je součástí ministerstva spravedlnosti a vnitra.

Na legislativu mají vliv také rozhodnutí soudů<sup>35</sup>. Ačkoli nemají závazný charakter, ovlivňují vytváření nových zákonů a interních předpisů v organizacích zabývajících se uprchlíky a žadateli o azyl i chování těchto institucí.

### *1.7 Předběžné rozhodnutí o nepřijetí žádosti (Inadmisión a trámite)*

Na začátku devadesátých let bylo jedním z důležitých témat ve vyspělých státech tzv. „asylum shopping“, neboli zneužívání statutu uprchlíka pro možnost pobytu a práce v jiné zemi. S narůstajícím počtem žadatelů řešily nejbohatší státy světa otázku, jak zmenšit náklady na zpracování jejich žádostí a omezit jejich počet. Výkonný výbor UNHCR dospěl v roce 1992 k závěru, že by bylo vhodné, aby státy zařadily do své legislativy možnost zpracovat žádost rychleji, pokud je očividně nepodložená a nesplňuje podmínky. V reakci na to byly 30. listopadu přijaty Londýnské dokumenty<sup>36</sup>. Tyto nezávazná rezoluce stanovila podmínky, za kterých stát nemusí zpracovat žádost do hloubky. Je to především tehdy, pokud se žádost nezakládá na pravdě, nesplňuje podmínky stanovené v Ženevské konvenci nebo pokud existuje možnost přemístění v rámci hranic národního státu, pokud je tento stát považován za bezpečný, případně pokud žádost o azyl spadá do kompetence jiné země (např. podle pravidel Dublinské konvence).<sup>37</sup>

Většina evropských států zavedla v nějaké formě tyto články do své národní legislativy, ovšem neexistuje širší konsenzus ani o kritériích, ani o způsobu, jakým má tento zrychlený proces probíhat. Neexistuje ani žádná regulace ze strany EU<sup>38</sup>, ani na mezivládní úrovni, tato první fáze je plně v rukou národních vlád.

---

<sup>35</sup> Poslední úprava azylového zákona z 22.3.2007 přímo reaguje na rozhodnutí soudu a přidává mezi dostatečné důvody pro opuštění domovské země také pronásledování z důvodu pohlaví.

<sup>36</sup> Rezoluce o zjevně neodůvodněných žádostech o azyl (<http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>)

<sup>37</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : Catarata, 2006, str. 103.

<sup>38</sup> Směrnice 2004/83 z 29.4.2004 o důvodech, pro které může být osoba považována za uprchlíka případně osobu s jinou formou ochrany vůbec neřeší tuto první, zrychlenou fázi.

Ve Španělsku byl tento princip uveden v zákoně o azylu z roku 1994. Od začátku šlo o správní nástroj pro omezení počtu žádostí, jimž se úřady musí věnovat do hloubky. Už samotný název konceptu (rozhodnutí o nepřijetí žádosti - *inadmisión a trámite*) signalizuje připravenost systému k negativnímu a kritickému postoji. Vágnost formulací zákona a prováděcího dekretu dávají ministerstvu vnitra velkou volnost, jak interpretovat pojmy jako „věrohodnost“, „bezpečnost třetí země.“ Tento nástroj rychlého zamítnutí se dá použít pouze pro žádosti při překračování hranic nebo přímo na území Španělska – pokud někdo žádá na španělské ambasádě, není možné jeho žádost ve zrychleném řízení zamítnout. Takový žadatel totiž nezatěžuje státní aparát, protože mu Španělsko nemusí poskytovat ochranu, ani sociální zabezpečení.

## 2. Průběh azylového řízení

Žadatel o azyl musí předat svou žádost buď na území Španělska, na hranici, nebo na španělském zastupitelském úřadu. Na hranici nebo na území předají příslušné orgány tuto žádost Úřadu pro azyl a uprchlictví (OAR). Tento úřad je zodpovědný za vytvoření formální verze žádosti. Žadatel má právo na tlumočnicka a právníka. Dále OAR rozhoduje jako první instance o přípustnosti žádosti. Na hranici je lhůta, během níž musí rozhodnout, 72 hodin, na území státu se prodlužuje na 2 měsíce. V původní verzi dekretu o azylu měl úřad na rozhodnutí na hranicích 4 dny. Proti tomu protestovaly nevládní organizace i ochránci lidských práv a v roce 1994 podali protest k Ústavnímu soudu, protože v ústavě stojí, že nikdo nesmí být zadržen bez obvinění po dobu delší než 72 hodin<sup>39</sup>. Soud po šesti a půl letech rozhodl, že tento zákon neporušuje ústavu, protože nejde o policejní zadržení (*detención*), ale o jiný typ zadržení (*retención*)<sup>40,41</sup>.

V případě přípuštění žádosti (*aceptación a trámite*) nastává období 6 měsíců, kdy žádost prozkoumává CIAR – mezirezortní Komise pro azyl a uprchlictví. Tento orgán má také za úkol

---

<sup>39</sup> Ústavní soud v rozsudku 98/1986 poznamenal, že neexistuje nic mezi svobodou a policejním zadržením, španělská legislativa proto nebyla schopná přesně identifikovat „zadržení“ žadatelů o azyl na hranicích. In UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : CEAR, 2006, str. 84

<sup>40</sup> Do češtiny není možné přeložit rozdíl mezi těmito španělskými slovy, jde o synonyma. I to bylo kritizováno nevládními organizacemi jak slovíčkaření.

<sup>41</sup> Dále viz: Santolaya Machetti, Pablo, “A qué derecho fundamental afecta que el solicitante de asilo deba permanecer en frontera? Detenciones y restricciones de la libertad.” (Komentář k rozsudku Ústavního soudu č.53/2002, z 27 února), v *La situación de los refugiados en España. Informe 2003 de CEAR*, pp. 229-238.

periodicky monitorovat a vyhodnocovat postup při připouštění a zamítání žádostí v první instanci. Může potom doporučit OAR jiný postup při zpracování.

Ve fázi zpracování se všichni žadatelé nacházejí na území Španělska (ti, kteří žádali na hranicích, dostanou povolení vstupu a pobytu), přičemž získávají práva na určité výhody a podporu. Získávají právo na zdravotní pojištění, podporu na bydlení a vzdělání pro děti. V této fázi ovšem nesmějí legálně pracovat. Většina žadatelů o azyl si hledá nelegální práci, přičemž mají výhodu oproti tisícům imigrantů. Mají totiž řádné španělské doklady a číslo sociálního pojištění a na žádném z těchto dokumentů není uvedeno, že držitel daného průkazu *nesmí* pracovat.

Po udělení statutu uprchlíka získá jedinec právo pracovat a zapojovat se do veřejného života téměř jako španělský občan (omezení platí jen na volby, službu v armádě, vykonávání některých veřejných funkcí). Pokud rozhodnutí o udělení statutu není vyřízeno do 6 měsíců od připuštění žádosti k vyřízení (*aceptación a trámite*), žadatel také automaticky získává právo pracovat. Mezirezortní komise tím může prodloužit dobu rozhodování o dalších 6 měsíců.

Během zpracování žádosti může žadatel o azyl požádat o umístění v Záchytném centru pro uprchlíky (Centro de Acogida de Refugiados). Jedná se o podporovanou formu bydlení ve společných domech, které současně slouží jako úřady pro vyřizování různých záležitostí spojených s azylovou procedurou. Tato státní centra jsou ale na celé Španělsko jen čtyři – dvě v Madridu, jedno ve Valencii a jedno v Seville. Mezi roky 2001-2004 fungoval ve Španělsku tzv. plán GRECO, který spadal pod ministerstvo vnitra. Jeho úkolem bylo komplexně podchytit otázku migrace. Azyl nebyl hlavním zaměřením této iniciativy, takže efekt z tohoto plánu byl pouze nepřímý (např. vybudování struktury kurzů pro imigranty, kterých se mohou účastnit i uprchlíci, sponzorování chráněných bytů nevládních organizací apod.).<sup>42</sup>

### **3. Organizace pracující s žadateli o azyl a s uprchlíky**

Již jsme zmínili dvě hlavní státní organizace, které se zabývají žadateli o azyl a uprchlíky – OAR a CIAR. CIAR má za úkol pouze vyhodnocovat přijaté žádosti o azyl a sledovat dlouhodobější trendy, případně udílet metodické rady OAR. OAR je hlavním výkonným

---

<sup>42</sup> Cristina-Gomez, str. 5.

orgánem, který se stará o běžence od první chvíle podání žádosti a zajišťuje téměř veškerou komunikaci státu se žadatelem o azyl.

Nevládní organizace, které se zapojují často už do první fáze, poskytují žadatelům o azyl různé služby (právní poradenství, tlumočení), monitorují kvalitu celé správní procedury a vykonávají některé složky povinností španělské vlády. Mezi hlavní nevládní organizace patří CEAR (Comisión Española de Asilo y Refugio – Španělská komise pro azyl a uprchlíky), ACCEM (Asociace španělských katolických komisí pro migrace/Asociació Comisión Católica de Migraciones), Španělský červený kříž (Cruz Roja Española) a COMRADE (Comité de Defensa de Refugiados, Asilados e Inmigrantes en España – Výbor na ochranu uprchlíků, azylantů a imigrantů ve Španělsku). Všechny tyto organizace tvoří část evropské sítě nevládních organizací zabývajících se azylanty ECRE (Evropská komise pro uprchlíky a exil), která často formuluje postoj všech svých členů.

Na evropské institucionální úrovni se azylem zabývala dočasně působící Vysoká pracovní skupina pro azyl a migraci (High level Working Group on Asylum and Migration), která připravila návrhy pro summit v Tampere. Ta vytvořila několik tzv. akčních plánů týkajících se postupu při jednání s některými třetími státy.

Roku 2000 byl vytvořen Evropský uprchlický fond (European Refugee Fund), který má za úkol vyrovnávat rozdíly mezi úsilím, jež jednotlivé státy vynakládají na přijetí žadatelů o azyl. Tento fond také podporuje úsilí umožnit uprchlíkům ekonomickou a sociální integraci a případně bezpečný návrat do zemí původu. Vzhledem k malému objemu financí, které tento fond spravuje, zatím nezískal velký význam.<sup>43</sup>

Pokud sjednocení evropské azylové politiky proběhne bez zdržení a překážek, bude patrně nutné vytvořit Evropskou kancelář pro azyl, která by porovnávala údaje z různých států a poskytovala by jim poradenství. V současné době ale tato myšlenka netvoří součást Haagského plánu.

#### **4. Časový vývoj španělské azylové politiky**

---

<sup>43</sup> VINK, M. a MEIJERINK, F.: Asylum applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis. *Journal of Refugee Studies*. 2003, vol. 16, no. 3, str. 300

Za první mezník, který časově ohraničuje tuto práci, lze pokládat přijetí novely zákona o azylu v roce 1994, která vstoupila v platnost 19. května, a její prováděcí královský dekret z 19. 2. 1995. Tato legislativní opatření reagují na situaci z počátku devadesátých let, kdy ve Španělsku prudce vzrostl počet žádostí o azyl. Nárůst započal stejně jako v celé západní Evropě na konci 80. let, mezi léty 1986 a 1990 se ve Španělsku téměř zečtyřnásobil (2300 žádostí v roce 1986, 8647 v roce 1990). Vrcholu dosáhl v roce 1993, kdy se jednalo o 12 615 osob (viz Příloha č. 3).

Důvody tohoto nárůstu jsou různorodé – pád socialistického bloku odstranil překážky pro pozemní cestu běženců z Asie, rozpad Jugoslávie znamenal pro evropské země velký příliv žadatelů o azyl, ekonomický rozvoj Španělska přilákal množství imigrantů. Přesto je skupina žadatelů o azyl a uprchlíků zanedbatelná v porovnání s ostatními státy EU, jako je Německo, Švédsko, Nizozemí nebo Velká Británie. Španělsko i jeho soused Portugalsko mají jeden z nejnižších počtů uprchlíků na obyvatele (v období 2001-2005 mělo Španělsko 0,8 azylanta na 1000 obyvatel, méně mělo jen Portugalsko a Dánsko)<sup>44</sup>.

Zákon z roku 1994 je restriktivnější než jeho předchozí verze, což je trend pozorovatelný v celé Evropě. Normy týkající se určování odpovědnosti vycházejí z Dublinské a Schengenské dohody, o evropské úmluvy se opírá zejména hlavní bod azylové reformy – zavedení fáze rozhodnutí o nepřijetí žádosti k dalšímu zpracování (*inadmisión a trámite*). V souladu s Londýnskými dokumenty<sup>45</sup>, Madrid uvádí mezi důvody, proč mohou být žádosti zamítnuty hned v první instanci, zjevnou neodůvodněnost žádosti, žádost založenou na nepravdivých údajích, podání žádosti o azyl ve dvou zemích najednou či opakovanou žádost, která nepřináší nové informace.

Španělská socialistická vláda ale také dbala na to, aby byla do systému zapojena mezinárodní kontrola – zástupci UNHCR získali ve Španělsku větší pravomoc při samotném procesu zpracování žádosti, což nepochybně v tehdejší evropské legislativě nebylo standardem. Byl také kladen důraz na osobní svobody jednotlivce, proto španělská vláda hlasovala proti německému a rakouskému návrhu na přemísťování žadatelů o azyl mezi členskými státy EU.

---

<sup>44</sup> UNHCR: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries: Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and non-European Industrialized Countries. Geneve: UNHCR, 2005, str. 9.

<sup>45</sup> Londýnské dokumenty - Rezoluce o zjevně neodůvodněných žádostech o azyl, Rezoluce o společném přístupu k řešení otázek týkajících se hostitelských třetích zemí a Závěry o zemích, ve kterých obecně neexistuje vážné nebezpečí pronásledování; více viz kap. 8.1

Kromě morálních důvodů, které byly více zdůrazňovány v tisku, hrála velkou roli také pragmatická neochota přebírat břemeno jiného státu.<sup>46</sup>

V březnu 1996 proběhly ve Španělsku volby, které vyhrála konzervativní Lidová strana (Partido popular – PP)<sup>47</sup> a předsedou vlády se stal José Maria Aznar. Hlavní těžiště volebních témat bylo vnitropolitické, hlavními body volebního programu Lidové strany byla ekonomická prosperita, snížení inflace, nezaměstnanosti, vyrovnanost rozpočtu, odstranění bariér podnikání a snížení daní. Svůj význam měly i případy korupce ve vládě Felipa Gonzáleze, vůči kterým se PP vymezila. Nová vláda byla založena na podpoře několika menších nacionalistických stran – katalánské Spolupráce a jednoty (Convergencia i Unió, CiU), Baskické nacionalistické strany (Partido Nacionalista Vasco, PNV) a Kanárské koalice (Coalición Canaria, CC). Ve volebních programech pro tyto parlamentní volby se strany tématu uprchlictví prakticky nevěnovaly.

Během prvního období Aznarovy vlády počet žadatelů o azyl rostl, mezi roky 1996 a 2001 se zdvojnásobil (4730 žádostí v roce 1996, 9490 v roce 2001). Klesal počet uprchlíků, ale přibývalo doplňkových humanitárních ochran, umožněných novelizací azylového dekretu z roku 1995 (viz Příloha č. 2).

Dalším významným mezníkem je ratifikace Amsterdamské smlouvy a summit v Tampere v roce 1999, který znamená vznik společného evropského azylového systému. Ačkoli je důležitý spíše na komunitární úrovni, ve Španělsku se projevil relativně silně. Také z důvodu španělského předsednictví EU v roce 2002 bylo nutné, aby se politická elita země tématem začala intenzivněji zabývat.

Čtvrtým předělem jsou volby v roce 2000, kdy vyhrává Lidová strana (PP) a vytváří jednobarevnou vládu. Samotný tento fakt nezměnil nic na přístupu k azylové politice. V letech 1996, 2000 a 2001 vláda kvůli velkému počtu nelegálních pracovníků ze zahraničí vyhlásila tři velká kola *regularizace*<sup>48</sup>. V tomto procesu zlegalizovala pobyt více než 450 000<sup>49</sup> imigrantů. Tento krok, ač přímo nesouvisí s azylem, vyvolal odezvu v evropských zemích jako Německo a Rakousko, které jej označily za podporu nelegální imigrace. Španělská vláda tím dala ostatním

---

<sup>46</sup> FULLERTON, M.: Inadmissible in Iberia: The Fate of Asylum Seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law*. 2005, vol. 17, issue 4, p. 667

<sup>47</sup> Dále v textu jen PP.

<sup>48</sup> *Regularizace* je proces, při kterém je zlegalizován pobyt nelegálních imigrantů, kteří splňují určité podmínky, dané konkrétním plánem – např. stálé zaměstnání, číslo sociálního pojištění, několik let pobytu. Je to jednorázové opatření, ve španělském prostředí ale opakované.

<sup>49</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006. ISBN: 84-8319-265-9. str. 214.



státům argument proti komunitarizaci, protože sama tento postup s partnery v EU nekonzultovala.

Teroristickým útokem z 11. září 2001 se výrazně změnil přístup k cizincům, kteří přicházeli z neevropských zemí. Ve snaze ochránit obyvatelstvo byla zvýšena pozornost na bezpečnost hranic, což mělo jasný dopad i na dostupnost azylového procesu. Zatímco ještě v roce 2001 dosáhl počet žadatelů o azyl pětiletého maxima, 9490 žádostí, v následujícím roce to byly méně než dvě třetiny, 6309 žádostí. Od té doby počet žadatelů o azyl pomalu klesal a ustálil se zhruba na pěti tisících žádostí ročně (viz Příloha č. 3).

Ve stejném roce se mezi vnitropolitická témata dostaly násilné xenofobní projevy vůči imigrantům, pozornost přitáhl zejména případ v El Ejidu. Po vraždě španělské studentky, kterou provedl marocký imigrant s diagnózou paranoidní psychózy, proběhla v tomto andaluském městě vlna násilností vůči přistěhovalcům, jejich obchodům, ale i španělským nevládním organizacím, které jim pomáhají. Vzhledem k laxnosti místní správy musely zasahovat krajské orgány, řada nevládních organizací ohlásila odchod z této oblasti<sup>50</sup>.

V roce 2001 došlo k novelizaci prováděcího královského dekretu. V roce 2003 byla provedena další novelizace, díky níž byly do španělského právního řádu zavedeny normy týkající se poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přesunu osob způsobeném krizovou situací.

Posledním přelomem je rok 2004, kdy se uskutečnily volby, které vyhrála Španělská dělnická socialistická strana (PSOE). Jedná se také o hraniční rok, který byl stanoven v EU pro zhodnocení vývoje azylové politiky od summitu v Tampere. V azylové politice Španělska ale nedošlo k zásadním změnám. Socialistická vláda položila větší důraz na integraci imigrantů a azylantů do pracovního života i budování společenského zázemí.

## **5. Hlavní místa vstupu do země a jejich charakteristika**

Španělsko má oproti jiným evropským zemím několik důležitých charakteristik daných geografickou polohou. Iberský poloostrov se v Gibraltarské úžině téměř stýká s africkým kontinentem, v nejužší části úžiny je vzdálenost mezi oběma pevninami pouhých 13 kilometrů. I

---

<sup>50</sup> Informace o událostech např. El País, 10.9.2006 - Condenados a diez años de cárcel dos vecinos de El Ejido por golpear a tres marroquíes.

proto se španělskými médii jen hemží zprávy o přistání loděk s imigranty na andaluském pobřeží, méně často v Murcii nebo Baleárských ostrovech. Španělsku také patří jediné dvě evropské enklávy na africkém kontinentu – Ceuta a Melilla. Ke Španělskému království patří i Kanárské ostrovy, které jsou jednoduše dostupné lodní cestou ze západní Afriky.

Pro úplný výčet hlavních vstupních bodů do země musíme přidat madridské letiště Barajas, které tvoří bránu pro naprostou většinu příchozích z Latinské Ameriky. Hranice s Francií a Portugalskem jsou již méně podstatné, protože z tohoto směru přicházely pouze některé skupiny žadatelů, z nichž většině byla žádost zamítnuta již na hranicích. Někteří byli předáni příslušné evropské zemi podle pravidel Dublinské smlouvy. Je ale nutné dodat, že Nejvyšší soud rozhodl rozsudkem č. 5902/2001, že cesta autobusem z Rumunska do Španělska může trvat několik dní a zastávky na cestě v délce jednoho nebo dvou dní nemusí být nutně důvodem pro to, aby zodpovědnost za zpracování žádosti měla jiná evropská země. Přestože tímto rozsudkem byl narušen základní princip Dublinského režimu, nejde o zásadní precedens.<sup>51</sup>

Každé ze vstupních míst má svá specifika – národnost příchozích, způsob dopravy, nebezpečí při překonání hranic, způsob přijetí španělskými úřady a možnosti regulace a ochrany hranic. Pro mnoho lidí znamená samotné překročení hranice naději, že později již půjde všechno hladce.

Je důležité si uvědomit, že podle Ženevské konvence z roku 1951 nesmějí být žadatelé o azyl nebo uprchlíci trestáni za nelegální překročení hranic. Jak už bylo řečeno, podle platných španělských zákonů může příchozí osoba požádat o azyl do jednoho měsíce po příchodu – ačkoli by tak teoreticky měla učinit neprodleně, v případě nelegálního vstupu se jen velmi obtížně prokazuje opak. Čím déle ale potenciální žadatel otálí, tím přísněji se na něj pohlíží v předběžném řízení o nepřipustnosti žádosti (vyčkávání je pokládáno za známku toho, že problém není tak naléhavý).

Na španělském území se tedy nachází řada osob, které by patrně splňovaly kritéria pro udělení azylu (nebo aspoň pro zahájení zpracování žádosti o azyl). Pokud by tyto osoby požádaly o azyl a dostaly jej, mohly by svůj stav legalizovat. To je ale vzhledem k přísnosti španělského azylového systému velmi nepravděpodobné.

---

<sup>51</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006, str. 95.

Naprostá většina žádostí na hranicích je podána na letišti Barajas v Madridu. Jedná se zejména o Jihoameričany, kteří si koupí letenku s přestupem v Madridu, kde poté požádají o azyl. Během celé procedury zůstávají žadatelé v prostoru letiště a není jim umožněn vstup na španělské území.

Ceuta a Melilla jsou dvě španělské enklávy na africkém kontinentu. Směřuje k nim velké množství afrických imigrantů i uprchlíků, kteří se chtějí dostat do Evropy. Vzhledem ke stále větší nepropustnosti hranic se v blízkosti těchto měst vytvořily tábory uprchlíků a imigrantů, kteří hledají příležitost proniknout přes fyzické i administrativní zábrany na hranicích. Nedaleko Ceuty se nachází lesy u Ben Younes, kde je největší koncentrace improvizovaných dočasných příbytků, u Melilly je to oblast u hory Gurugú.<sup>52</sup> Marocké úřady se ve druhé polovině devadesátých let k těmto koloniím stavěly lhostejně – sice jejich obyvatelům neposkytovaly žádnou pomoc ani podporu, ale nezasahovaly proti nim silou. S postupujícím se zlepšováním vztahů mezi Marokem a Španělskem se marocká vláda snaží napomoci nepropustnosti hranic a organizuje policejní záahy. V posledních měsících roku 2004 intenzita aktivit marockých policejních složek vzrostla, došlo k násilnostem, spalování příbytků a nedobrovolnému vyhoštění mnoha lidí do „země nikoho“ na hranicích s Alžírskem.

Při nelegálním vstupu do Ceuty i Melilly volí lidé mezi několika cestami. Mnoho z nich si vybere tu nejpřímější a snaží se přelézt několikanásobný plot s ostnatým drátem. Za posledních dvanáct let byla tato hradba zvýšena, zdvojena, opatřena elektronickými sledovacími prostředky a byla vytvořena zóna „trojdimenzionálního plotu“ plná různě propletených žiletkových drátů. Jiní se snaží překonat hranici v místech, kde přírodní podmínky neumožňují vytvořit kvalitní umělou zábranu. Jde například o útesy u Farhany na severní části hranice v Melille. Vzhledem k náročnosti cesty je tento přechod hranice velmi nebezpečný a mnoho z těch, kteří jej zvolili, zde zahynuli. V Melille je také možné přeplavat do přístavu po moři, tento způsob je relativně bezpečný. V Ceutě to ovšem není možné, protože se tu vyskytuje velké množství silných mořských proudů.

V Ceutě žádá o azyl mnoho lidí, hlavně proto, aby získali čas, během kterého si opatří nelegální dopravu na Iberský poloostrov.<sup>53</sup> Během pobytu v Ceutě se zdržují v Centru dočasného

---

<sup>52</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : Catarata, 2006, str. 64.

<sup>53</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2003*. Madrid : CEAR, 2004, str. 13.

ubytování pro imigranty (CETI – Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes). Pro Melillu je zase typické, že zde skoro žádný příchozí nežádá o azyl. Mnoho osob upozorňovalo na násilnosti ze strany španělské policie (Guardia Civil), na nezákonné vyhošťování bez správného postupu a odmítání přístupu k azylu. Přes snahy španělské vlády znemožnit ilegální vstup je hranice propustná, ačkoli mnoho pokusů o její přechod končí zraněním nebo dokonce smrtí.

Souostroví Kanárských ostrovů je cílem mnoha plavidel, které převážejí nelegální imigranty. Obvyklá trasa posledních let pro osoby ze západní Afriky byla přepravit se po souši nebo po moři do Senegalu, tam si najmout zastaralou rybářskou bárku (patera) nebo velký gumový člun (cayuco), přeplout kvůli doplnění zásob v Nouadhibou do Mauretánie a překonat poslední část cesty – úsek okolo pobřeží západní Sahary<sup>54</sup>.

Cestou se stávají lodě a jejich pasažéři oběťmi nehod, rozmarů počasí, ale i samotných majitelů lodí a pašeráků lidí. Ti často při pronásledování používají své pasažéry jako živý štít – otočí loď a vyhází přes palubu některé pasažéry. Pronásledující hlídková loď tak musí zastavit a zachránit je.

V posledních letech zavedlo Španělsko komplexnější ochranu hranic, která spočívá i v monitorování moře okolo Kanárských ostrovů, aby se daly předpovědět příjezdy těchto nelegálních plavidel. V roce 2002 byl spuštěn program SIVE (Integrovaný strážní systém), který měl za úkol hlídat andaluské pobřeží. V roce 2004 byl tento systém rozšířen i na Kanárské ostrovy.<sup>55</sup>

Po příjezdu jsou všichni imigranti umístěni do dalšího centra CETI, kde čekají na svůj další osud. Většinu z nich čeká odmítnutí a vyhoštění ze země. Nevládní organizace zabývající se lidskými právy poukazují na porušování lidských práv (např. nedobrovolné odebírání krve, nedostačující hygienické a sanitární podmínky) a na malou četnost žádostí o azyl, což je u tak velké skupiny příchozích znakem, že něco není v pořádku<sup>56</sup>.

Řada imigrantů je přemístěna z Kanárských ostrovů na pevninu, poté následuje proces vyhoštění. Centrum na ostrovech trpí chronickou přeplněností. Je zde také vysoká nezaměstnanost, a tak není ani poptávka po ilegální pracovní síle.

---

<sup>54</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : Catarata, 2006, str. 79.

<sup>55</sup> MALOVÁ, M.: *Azylová a migrační politika Evropské unie (dipl.práce, vedoucí práce L.Urban)*. Praha: UK FSV, 2006. str. 31, str. 103.

<sup>56</sup> Jednou z nich je na příklad CEAR: UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2004*. Madrid : Catarata, 2005, str. 16.

Dalším důležitým bodem pro vstup do země je jižní pobřeží Španělska, zejména Andalusie, méně pak Murcie, Valencie a Baleárské ostrovy. Přesný počet nelegálních plavidel je nemožné zjistit, dá se pouze odhadovat jejich nárůst nebo pokles podle počtu těch, které byly odhaleny. Oproti cestě na Kanárské ostrovy je plavba k Iberskému poloostrovu kratší a nebezpečnější. V Gibraltarské úžině se vyskytují silné mořské proudy, ale největším rizikem je námořní doprava v této oblasti. Velké nákladní lodě často nenahlásí srážku s malým plavidlem, po kterém se nikdo nebude shánět, a tak někteří označují úžinu jako velký masový hrob.

## **6. Popis hlavních skupin uprchlíků ve Španělsku**

### *6.1 Celkový početní vývoj*

Početně nejsou žadatelé o azyl významnou skupinou a uprchlíci podle Ženevské konvence, případně pod doplňkovou ochranou podle zákona z roku 1994, tvoří ještě menší množinu. Nejprve nastíníme vývoj počtů celé skupiny od přijetí azylového zákona v roce 1986.

Mezi léty 1986 a 1994 se azylu nebo jiné formy ochrany dostalo celkem třem tisícům osob, přičemž 1300 z nich byli občané bývalé Jugoslávie, kteří požádali v roce 1994 o azyl kvůli probíhajícím nepokojům.<sup>57</sup>

Počet žadatelů o azyl stoupal až do roku 1994, kdy nový zákon, který přijal proces první instance i další opatření proti žadatelům o azyl, radikálně snížil i počet těch, kteří podali žádost. V roce 1995 tedy vidíme náhle snížení počtu žádostí, tři roky se počet uchazečů o azyl držel zhruba na stejné úrovni. Od roku 1998 se ale počet žadatelů opět zvyšuje, až do roku 2001, kdy jsou přijata bezpečnostní opatření na hranicích a počet žadatelů o azyl se opět skokově snižuje.

Počet přijatých uprchlíků se během posledních let vlády Felipa Gonzáleze neustále snižoval, dna dosáhl až za Aznarovy administrativy, kdy nepřevýšil 156. I pokud vezmeme v potaz změnu azylového prováděcího dekretu a zavedení doplňkové ochrany, která kompenzovala snížení počtu uprchlíků, vidíme, že dochází ke snížení počtu osob, které ve Španělsku našly ochranu.

---

<sup>57</sup> UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 1994 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 1995, str. 55.

V první Aznarově vládě došlo ke změně koncepce, počet uprchlíků se pomalu zvyšoval, ale mnohem více narůstal počet osob s doplňkovou ochranou. V tomto období se mělo za to, že tato cesta bude pro Španělsko výhodnější, jelikož ochrana vycházející pouze z národní legislativy byla méně závazná a méně nákladná než statut uprchlíka, vycházející z mezinárodních smluv. Tato doplňková ochrana se totiž musí každý rok obnovovat, což dává španělským úřadům větší možnost tento stav ukončit. Zároveň tyto osoby mají přístup jen k těm výhodám, které jsou uvedené v prováděcím dekretu, zatímco uprchlíci mají mít stejná práva jako občan Španělska, s výjimkou volebního práva a služby ve veřejných úřadech a armádě.

Tento plán byl vyhodnocen v roce 2000, na začátku druhého období Aznarovy vlády, která se opírala již o jednobarevnou podporu vlastní strany v Kongresu. Vyhodnocení dopadlo pro doplňkovou ochranu negativně – v následujících třech letech se používala čím dál tím méně. Roku 2000 se také zvrátil předchozí trend, od té doby počet uznaných uprchlíků klesá (viz Příloha č. 2).

Dvakrát tedy dochází k paradoxní situaci, že počet přijatých uprchlíků se změnil jiným směrem než počet žádostí. Stalo se tak mezi roky 1999-2000, kdy počet žadatelů klesl, ale zvýšil se počet přijatých uprchlíků i osob s doplňkovou ochranou, a v letech 2000-2001, kdy výrazně narostl počet žadatelů o azyl, ale přijato bylo ještě méně osob než v předchozím roce.

V roce 2004 se k moci dostala socialistická vláda José Luise Rodríguez Zapatera, která se k žádostem o azyl vyjadřuje vstřícněji. To se projevilo i ve statistikách, zvýšilo se procento těch, kteří projdou první fází.<sup>58</sup>

## 6.2 Národnostní rozložení žadatelů o azyl

Skladba žadatelů o azyl se s léty proměňuje podle vývoje konfliktů, ekonomického a společenského rozvoje v různých částech světa, ale také v souvislosti s nastavením systému přijímající země. S ohledem na statistiky je možné konstatovat, že ve španělském azylovém systému jsou žadatelé z Afriky odmítáni s větší pravděpodobností než žadatelé z Latinské Ameriky. Je nad rámec této práce analyzovat, zda příčiny vězí v xenofobii či rasismu španělských úředníků, zda kulturní blízkost a španělština jako rodná řeč umožňují podat

---

<sup>58</sup> V roce 2004 to bylo 23,47%, v roce 2005 už 42,93% - UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006, str. 86.

Jihoameričanům žádost podrobněji a přesvědčivěji či jestli se ve skupině latinskoamerických žadatelů doopravdy vyskytují častěji pádné důvody pro udělení azylu. Toto zobecnění je ale postřeh, který by neměl odpoutávat pozornost od faktu, že žadatelé z každého státu řeší jinou situaci, která je daná strukturálním kontextem a individuální situací.

Proto se nyní podíváme na hlavní skupiny žadatelů o azyl. U některých můžeme vidět rychlý nárůst, který opět za dva nebo tři roky opadne (Alžírsko 1998 a 1999). U jiných je zase patrný nárůst v pomalejším tempu a pomalejší snižování počtu žadatelů. Některý rok dominuje jeden stát původu, občas se sejdou více skupin najednou.

Na počátku devadesátých let byli v Evropě hlavní skupinou žadatelů o azyl občané bývalé Jugoslávie prchající před etnickými a vojenskými konflikty. Ve Španělsku tento jev ale nebyl zaznamenán, což později způsobilo určitou laxnost při projednávání azylových témat na evropské úrovni. To, co se přímo nedotýkalo španělských zájmů, nezískalo ve Španělsku ani politickou podporu a zájem potřebný pro vytvoření celoevropské iniciativy.

V roce 1990 byli nejpočetnější skupinou Poláci, těšící se ze svobody nabyté po pádu komunismu. Toho roku jich přišlo do Španělska hledat ochranu celkem 3279, což tvoří více než třetinu všech žadatelů o azyl v tom roce. Jejich počty ale rychle opadaly a v roce 1995 byly již zanedbatelné.

Z evropských zemí je nutné zmínit Rumunsko. Počet žadatelů z této země vzrostl na téměř 900 v roce 1992, ale vrcholil začal až v následujícím roce, kdy dosáhl 1478 osob. Mezi léty 1994 a 1998 byli Rumuni ve Španělsku největší skupinou žadatelů o azyl, přestože prakticky všichni byli odmítáni.

V roce 1991 začala kulminace žadatelů z Peru, maximum nastalo v roce 1992. V tomtéž roce vyvrcholil i příchod žadatelů z Dominikánské republiky. Menší vzestup se vyskytoval také u osob ze Senegalu, Bulharska a Číny, jejíž maximum trvalo dva roky – 1993 a 1994.

Z tohoto krátkého přehledu můžeme vyvodit závěr, že na začátku devadesátých let pocházely hlavní skupiny žadatelů o azyl zejména z východní Evropy (Rumunsko, Polsko), Latinské Ameriky (Peru, Dominikánská republika, Kuba) a Asie (Čína, Irák).

Po zavedení nového zákona a dekretu v roce 1994 a 1995 se počet žadatelů o azyl celkově snížil. Hlavní skupinou byli rumunští občané, kteří udržovali hladinu na 1200 žádostí ročně. Kubánští žadatelé o azyl také patřili mezi významné skupiny, ačkoli se u nich nevyskytují velké meziroční výkyvy od hladiny 300 žádostí ročně. Ostatní dříve zmiňované skupiny již mezi

žadatelé o azyl neměly tak silné zastoupení. Překvapivý nárůst žádostí byl ve skupině občanů Íránu. Šlo o křesťany, kteří se cítili ohroženi islamistickým režimem. V roce 1996 dosáhl svého maxima, 621 žadatelů, a od té doby se jejich počet opět snižoval. Přesto se dá říct, že počet žadatelů z Asie se snížil a tato geografická oblast již tvorbu španělské azylové politiky neovlivňovala.

V roce 1998 se skokově zvýšil počet žadatelů o azyl z Alžírsko o více než 1300 osob a na první příčce se tato země udržela i v roce 1999, než počty začaly klesat. V roce 1999 a 2000 dosáhl vrcholu i příchod uprchlíků z Sierra Leone (803 a 823), na přelomu tisíciletí začal stoupat i počet Nigerijců, kteří žádali azyl ve Španělsku. V roce 1999 jich bylo jen 187, v roce 2000 už 843, v roce 2001 to bylo 1350 osob a v následujícím roce 1440 lidí. Vrcholu dosáhl příliv v roce 2003 s 1688 žádostmi.<sup>59</sup>

Je tedy možné říct, že africké země začaly být významné pro azylovou politiku Španělska až od roku 1999. Je důležité uvědomit si tuto skutečnost, jelikož je klíčová pro pochopení, proč se Španělsko stalo zastáncem komunitarizace azylové politiky. U východoevropských států bylo možné ovlivňovat vnitřní chod zemí v rámci procesu přijímání do EU. Unie si navíc po celá devadesátá léta vytvářela ze středoevropských států jakousi síť, která měla zachytit imigranty a uprchlíky z východu.<sup>60</sup> U afrických zemí žádná z těchto alternativ nepřichází v úvahu. Španělsko těžko může přesunout odpovědnost na jiný evropský stát, jelikož pro velkou část západní Afriky je nejlogičtějším vstupním místem do Evropy právě Iberský poloostrov. Většina západoafrických kultur je sice orientována spíše na francouzštinu jako druhý jazyk, ale geografická blízkost tu hraje velkou roli, nehledě na to, že podle Dublinské regulace (a předtím Dublinské konvence) patří zodpovědnost zpracovat žádost o azyl *prvnímu* ze signatářů, na jehož území daná osoba vstoupí.

Další skokový nárůst nastal v počtu žadatelů z Kolumbie (v roce 1998 155 osob, v roce 2000 1361 osob, v roce 2001 už 2532 osob) a Kuby (1999 – 280 osob, 2000 – 801 osob, 2001 – 2371 osob). Kuba byla tradičně jednou ze zemí, odkud lidé utíkali do Španělska, v případě Kolumbie to bylo přes jazykovou blízkost poprvé. V roce 2003 dokonce populace uprchlíků (tedy

---

<sup>59</sup> Přehled všech údajů o národnostech žadatelů byl proveden výtahem ze čtvrtletních přehledů trendů v azylu u průmyslových zemí - UNHCR: *Asylum Applications in Europe: Trends in Monthly, Quarterly and Annual Applications by Country of Asylum and Origin*. Geneve: UNHCR, Statistical Unit. 2000-2006

<sup>60</sup> LAVENEX, S.; UCARER, E. (ed.): *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham : Lexington Books, 2002, str. 93.



těch, jimž tento statut byl přiznán) z Kolumbie předstihla i počet kubánských a alžírských azylantů, kteří v zemi žili již několik let.

V letech 2002-2003 počet žádostí lehce klesal – opadla vlna žádostí z Jižní Ameriky, v roce 2003 bylo z tohoto kontinentu registrováno pouze 799 žadatelů o azyl, většina z nich byla kolumbijského původu. Žádosti z východní Evropy byly také na ústupu, v roce 2002 jich bylo pouze 500. Většina žadatelů tedy pocházela z afrického kontinentu – z Nigérie a Alžírsko, které v roce 2004 dosáhlo dalšího nárůstu. V roce 2005 byla domovským kontinentem většiny žadatelů o azyl Afrika, nejvíce jich bylo z Nigérie (747), Alžírsko (548), Mali (281), Guinea-Bissau (127) a DR Kongo (186). Nejvíce uprchlíků ale přišlo z Kolumbie, celkem 1033.<sup>61</sup>

### 6.3 Maroko

Pro Španělsko je Maroko v otázce azylu velmi důležitou zemí. Je to země, z níž vyjíždějí stovky lodí s nelegálními imigranty k andaluskému pobřeží, ale také přímý soused v Ceutě a Melille. V otázce azylu si oba státy víceméně rozumějí. Španělsko považuje Maroko za bezpečnou zemi, ačkoli její občané ve Španělsku mají šanci získat azyl. Společný zájem obou států je snížit počet žadatelů o azyl z Maroka na minimum – pro africký stát je to otázka prestiže, evropskému jde o snížení azylové zátěže.

Podle Mrabeta je Maroko politicky proevropsky orientované, zesnulý král Hassan II. dokonce požádal o členství v Evropské unii s odkazem na orientaci kultury a strategické zájmy<sup>62</sup>. Spolupráce s EU je zajímavá i finančně, mnoho dohod s Marokem doprovází programy finanční pomoci. Samozřejmě není možné zanedbat ani ekonomickou stránku věci, investice pocházející z Evropy jsou pro Maroko klíčové.

Přesto se během posledních deseti let vyskytlo několik roztržek. Podle Rochy byla situace nejhorší v letech 1999-2003, kdy dokonce státy přerušily mezi roky 2001 a 2003 diplomatické styky. Hlavní čtyři konflikty se týkaly práv na rybolov u marockého pobřeží, marocké okupace

---

<sup>61</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006, str. 88.

<sup>62</sup> MRABET, E.A.: Readmission Agreements. The case of Morocco. *European Journal of Migration and Law*. 2003, vol. 5, no. 3, str. 380.

západní Sahary, marockých nároků na Ceutu a Melillu a roztržky u ostrůvku Perejil v roce 2002<sup>63</sup>. Situace se zlepšila po výměně vlády a nástupu socialistů k moci v roce 2004.

## **7. Interakce celoevropských iniciativ a španělského systému**

### *7.1 Vývoj hlavních proudů v celoevropské azylové politice*

S trochou nadsázky se dá tvrdit, že španělská azylová politika vznikla na evropský popud. Až do roku 1984 neexistoval ve španělské legislativě žádný zákon o azylu. 26. 3. 1984 byl přijat zákon 5/1984, upravující právo na azyl a statut uprchlíka, aby bylo učiněno zadost požadavkům v rámci přistoupení do ES.

V osmdesátých letech a na začátku devadesátých let patřilo Španělsko mezi země, pro které otázka azylu nebyla tak ožehavá. 25. 7. 1991 Španělsko podepsalo Schengenskou konvenci a stalo se tak členem této skupiny.

Velmi důležitým impulzem pro azylovou politiku Španělska v druhé polovině devadesátých let byly dokumenty patřící do *soft law*, které byly adaptovány do národní legislativy na úroveň zákona. Jde o Londýnské rezoluce přijaté v roce 1992, které určují základní principy kontroly, jež se později budou opakovat v dalších a dalších dokumentech ES. Jedná se o princip bezpečné země, podle kterého je žadatel o azyl navrácen do země, kterou projel na své cestě do státu, kde nakonec žádost podal, a která je dostatečně bezpečná a poskytne mu možnost požádat o azyl. Další pravidlo, jehož Španělsko využilo nad míru, je možnost zamítnout očividně neopodstatněné žádosti o azyl ve zrychleném procesu.

Zejména druhý bod byl klíčový pro další vývoj španělské azylové politiky. V zákoně z roku 1994 byla přidána do procesu azylové žádosti první fáze, kdy je žádost zběžně posouzena, zda je vůbec možné ji přijmout. Tento krok, který je v mnoha zemích jen formalitou, aby se vytřídily jen očividně nepřipustné případy, byl ve Španělsku aplikován s takovou přísností, že jej mnoho neziskových nevládních organizací začalo kritizovat kvůli celé řadě kontroverzních případů. Pro zrychlený proces totiž platí jiná pravidla než pro zbytek azylového řízení – žadatel

---

<sup>63</sup> ROCHA, I.: The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain.

nemá možnost odvolání, na hranicích je až do rozhodnutí zadržen, řádné zkoumání opodstatněnosti žádosti vlastně ani nezačalo.

V druhé polovině 90.let ale Španělsko nepatřilo mezi státy, které by byly motivovány přinášet otázku azylu do mezivládních setkání. Žadatelů o azyl bylo po novelizaci z roku 1994 méně, a tak se nejednalo o palčivý problém. Jedinou výjimku tvořilo vyjednávání o právu na žádost o azyl v jiné členské zemi EU.

Toto jednání proběhlo v roce 1995 při mezivládní konferenci pro revizi Smlouvy o EU<sup>64</sup>. Španělsko se postavilo jako hlavní proponent zákazu přijímání žádostí o azyl od občanů jiných členských států EU. Motivace tohoto kroku byla zřejmá – teroristům ze skupiny ETA skončily časy tolerance ze strany Francie, která začala úžeji spolupracovat se Španělskem na protiteroristickém boji. Proto hledání baskičtí separatisté pátrali po jiném způsobu, jak využít uvolňující se hranice a liberální zákony. Klíčovým momentem byl rok 1993, kdy dva teroristé z ETA, José Luis Morena a Raquel García, požádali o politický azyl v Belgii a jejich žádost byla přijata ke zpracování. V roce 1996 belgické soudy v poslední instanci rozhodly o jejich nevydání ke stíhání. Obdobná situace nastala v roce 1996, kdy jeden spolupracovník ETA požádal o azyl v Portugalsku.<sup>65</sup>

Ačkoliv belgické úřady žádost o azyl nakonec zamítly jako neopodstatněnou a Portugalsko ji ani nepřijalo ke zpracování, pro Španělsko tato situace znamenala velký problém. Žádná ze zemí totiž nakonec nevydala příslušníky ETA do Španělska ke stíhání (v Belgii se tak stalo pro formální nedostatky). Prvním argumentem Španělska tedy bylo, že zpracování žádosti o azyl zpomaluje proces vydání národním soudům a dává teroristům manévrovací prostor.

Druhý efekt se projevil v obou zemích – teroristům se dostalo pozornosti médií a mohli propagovat své cíle. V Belgii s jejich prohlášeními pozitivně rezonovalo zejména vlámské obyvatelstvo. V Portugalsku řada politiků a intelektuálů podepsala manifest vyjadřující podporu aktivistům ETA, což vyvolalo odpor na celé španělské politické scéně.

Španělsko se tedy snažilo potlačit právo žádat azyl v jiné členské zemi EU. Hlavní právní argument odkazoval na rovnost občanů EU – není možné žádat o azyl ve své vlastní zemi, proto by byli domácí občané znevýhodněni oproti cizincům z EU, kteří jinak požívají stejná práva jako

---

*European Journal of Migration and Law*. 2006, vol. 7, no. 4, str.423-4.

<sup>64</sup> CLOSA, C.: International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens. *International Negotiations*. 1998, vol. 3, no. 3, str. 390

oni. Protiargument z organizace Amnesty International a jiných nevládních organizací zněl tak, že není možné omezit mezinárodní smlouvou platnost jiné mezinárodní smlouvy uzavřené s jinými státy. Jinými slovy, státy Evropské unie nemají právo dohodnout se mezi sebou na ustanoveních, která by nějaké skupině lidí nezaručovala minimální práva vyplývající ze Ženevské konvence z r. 1951.

## 7.2 Vytváření center pro uprchlíky mimo území EU

V březnu 2003 navrhla britská vláda vytvoření internačních center pro uprchlíky v zemích, které hraničí s Evropskou unií. Hlavní motivací pro tento návrh byly vysoké náklady na zpracování žádostí o azyl, kdy podle britského návrhu většina žadatelů se jen snaží zneužít azylový systém pro imigraci. Bylo také zmíněno množství administrativních prostředků na ochranu žadatelů o azyl, které prodlužují dobu, během níž nemohou být vyhoštěni.

Návrh spočíval v určité formě „*outsourcingu*“, kdy by všichni žadatelé byli přemístěni do zemí podél hranic EU (Ukrajina, Maroko...), a tam by zůstali internováni během celé doby vyřizování své žádosti. V případě zamítnutí by byli z dané země vyhoštěni. Tento návrh vyvolal velké protesty nevládních organizací jako Amnesty International nebo ECRE. Návrh očividně odporoval Ženevské konvenci, Deklaraci lidských práv. Na žadatele z různých zemí by byl zaveden „dvojitý metr“ a byl by zpochybněn koncept azylu jako univerzálního principu. Kritizován byl i Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), protože jeho reakce nebyla úplně zamítavá.<sup>66</sup>

Do debaty zasáhla 3. 6. 2003 Evropská komise dokumentem nazvaným „Směrem k lépe řízeným, dostupnějším a spravedlivějším azylovým systémům“. Tento dokument stanovil deset pravidel vytváření nových postupů v azylové politice (více viz 1.2). Poukázal na vytváření společného azylového systému a určil, že nová politika může být pouze komplementární k již existující unijní azylové politice. Britský návrh byl diplomaticky odsunut s poukazem na existenci lepších a dostupnějších řešení.

---

<sup>65</sup> CLOSA, C.: International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens. *International Negotiations*. 1998, vol. 3, no. 3, str. 399

<sup>66</sup> UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : Catarata, 2006, str. 73.

V létě roku 2004 se obdobný návrh znovu objevil po výrocích německého ministra vnitra Otta Schilyho a debata se rozvířila i na neformálním setkání ministrů vnitra 1. 10. 2004 v Haagu.<sup>67</sup> Tam je komisař pro spravedlnost a vnitra Antonio Vittorino informoval o vytvoření pilotního projektu spolufinancovaného Nizozemskem (80% EK, 20% Niz.), který usiluje o posílení a zlepšení azylového systému v zemích Maghrebu. V tomto projektu by se vytvářela centra pro ty, kteří by později chtěli žádat o azyl v evropských zemích. V případě kladného vyřízení žádosti by tam poté byli přemístěni. Španělský ministr vnitra José Antonio Alonso se k tomuto návrhu vyjádřil skepticky, doslova řekl, že „Evropa si již nemůže dovolit žádný morální ústupek – ani právní, ani politický.“<sup>68</sup> Tyto nové návrhy jsou ale jiné v tom, že se v nich hovoří o zlepšení fungování azylových systémů třetích zemí, nikoli o odsunech žadatelů mimo prostor EU. Některé nevládní organizace ale stále vidí riziko, že s vylepšeným azylovým systémem budou tyto země zařazeny do skupiny bezpečných třetích zemí a žadatelé o azyl, kteří jimi na své cestě projdou, budou okamžitě odmítnuti.

### 7.3 Španělské snahy v EU

V první polovině devadesátých let byla španělská vláda výrazně proevropská a optimistická. Premiér Felipe González razil heslo „když jde něco špatně, potřebujeme více Evropy“. Přijal dvourychlostní model Schengenu, podřídil se německo-francouzskému velení v Eurocorpsu. Protože se jednalo o tak výrazný rys jeho vlády, musela se opozice, tedy Lidová strana (PP) pod vedením José María Aznara, proti tomuto přístupu vymezit<sup>69</sup>.

Po vytvoření vlády Aznar nezaújal žádné radikální stanovisko. V podstatě přijal předchozí pozitivní směřování. Přístup nové vlády se ale zaměřil více na získání respektu od ostatních států<sup>70</sup>. Tento přístup se projevil výrazně ve vyjednávání o Amsterdamské smlouvě. Španělé zde odmítli dvourychlostní model a všechny snahy vytvářet dvojí struktury – báli se totiž, že by se

---

<sup>67</sup> Tamtéž, str. 73.

<sup>68</sup> Tamtéž, str. 74.

<sup>69</sup> POWELL, C.: Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited. *Center for European Studies Working Paper no. 89*. Cambridge (MA) : The Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2003, str. 11.

<sup>70</sup> Aznarův kabinet vyvinul velké úsilí, aby se dostal do skupiny zemí, která splňují kritéria pro přijetí společné měny. To mu přineslo uznání a respekt.

mohli octnout v méně privilegované skupině. Podporovali institucionální reformy potřebné pro rozšíření, ale zároveň bránili status quo. Aznarův návrh na potlačení práva na politický azyl mezi členskými státy byl součástí balíku bezpečnostních návrhů, které měly Španělsku usnadnit boj s teroristickou organizací ETA<sup>71</sup>.

Při summitu v Tampere v roce 1999 se tato španělská iniciativa transformovala ve snahu udělat z Unie „oblast svobody, bezpečí a spravedlnosti,“ což se stalo jedním ze základních cílů EU<sup>72</sup>. Jak už bylo řečeno, na přelomu tisíciletí došlo ke změně v původu běženců, kteří žádali o azyl ve Španělsku. Přicházeli nejčastěji ze subsaharské Afriky, ne z východní Evropy a Asie. Proto španělská vláda měla zájem na tom, aby se mezi klíčová témata dostala bezpečnost vnějších hranic, vznik a zlepšení evropských policejních institucí jako Eurodac a Europol a ochranné prostředky proti ilegální imigraci. Španělský zájem se v azylové politice týkal zejména následujících bodů – vytvoření jednotného azylového systému, vyjednání smluv o znovupřijetí odmítnutých žadatelů v zemích původu (*readmission*), lepší ochrana vnějších hranic a finanční kompenzace za náklady za zpracování žádostí o azyl, případně rozdělení zátěže (*burden sharing*).

Španělské předsednictví EU připadlo na první polovinu 2002. Původně mělo v bezpečnostních otázkách jen zkontrolovat, zda vše pokračuje podle plánu přijatém v Tampere. Atentáty z 11. 9. 2001 ale naprosto změnilly situaci, na kterou už tehdejší belgické předsednictví nemohlo reagovat. Španělsko proto upravilo program svého předsednictví, naprostou prioritou se stala bezpečnost. Aznarův kabinet propojoval bezpečnost obyvatel s tématem ilegální imigrace, což vyvolávalo během zasedání Evropské rady poznámky, že jde o „snahu vytvořit pevnost Evropa“. I azylové politice se dostalo větší pozornosti. V Seville byla vytvořena směrnice, která byla později přijata jako Dublinská direktiva. Byl také vytvořen dokument, který byl o rok později beze změn přijat jako Směrnice o běžné azylové proceduře (Common Standards Asylum Procedure).

Už před začátkem předsednictví se Španělsko snažilo rozšířit záběr zemí, se kterými se vyjednávalo o dohodách o zpětném přijetí nelegálních imigrantů. Chtělo obnovit některé články z dohody v Cotonou<sup>73</sup> o tomto návratovém režimu se zeměmi z Afriky, Karibiku a tichomořské

---

<sup>71</sup> Šlo dále o vytvoření evropských institucí jako Europol a Eurojust.

<sup>72</sup> POWELL, C.: Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited. *Center for European Studies Working Paper no. 89*. Cambridge (MA) : The Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2003, str. 13.

<sup>73</sup> SCHIEFFER, M: Community Readmission Agreements with Third Countries - Objectives, Substance and Current State of Negotiations. *European Journal of Migration and Law*. 2003, vol. 5, no. 3, str. 344.

oblasti<sup>74</sup>. Jako velkou prioritu uvedlo dohodu s Marokem, kterou se ale nepodařilo uzavřít pro momentální špatné vztahy Maroka a Španělska<sup>75</sup>. V červnu 2002 bylo ale v závěru Rady v Seville explicitně řečeno, aby se začalo jednat s Albánií, Alžírskem, Čínou a Tureckem.<sup>76</sup> Španělsko také iniciovalo a vytvořilo Komplexní plán pro boj s nelegální imigrací<sup>77</sup> a podporovalo vznik programu na návrat odmítnutých osob<sup>78</sup>.

Důležitá část španělské aktivity vyústila také ve vytvoření Evropského uprchlického fondu. Od toho si Španělsko slibuje, že by mohl v případech náhlého příchodu většího množství běženců poskytnout určitou finanční kompenzaci této situace. Další možnost by počítala s tím, že by Evropská unie platila státům za to, že by registrovaly biometrické údaje žadatelů o azyl pro elektronickou databázi, tento návrh ale nesklidil velkou podporu ostatních států.

V oblasti ochrany vnějších hranic podporovalo Španělsko vznik Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (FRONTEX) v roce 2004 a v roce 2005 požádalo o vytvoření programu ochrany hranic na Kanárských ostrovech.<sup>79</sup> Tento program byl implementován až v roce 2006 (HERA I, HERA II) a ukazuje možnosti budoucích intervencí EU.

Ačkoli se vládnoucí strana v roce 2004 změnila a do úřadu nastoupil socialistický premiér José Luis Zapatero, přístup k EU se příliš nezměnil. Socialisté přinesli nový element – větší důraz na lidská práva -, ale stále pokračují zejména v rozšiřování projektů na ochranu vnějších hranic.

Dva důležité faktory motivují Španělsko, aby intenzivně usilovalo o silnou evropskou politiku vnějších hranic. Byly to atentáty v Madridu 11. března 2004, které poprvé přinesly hrozbu globálního terorismu na Iberský poloostrov, zvyklý doposud jen na „regionální teroristy“. Dále je to zvyšující se počet imigrantů na jižní hranici a na Kanárských ostrovech. Kvůli těmto důvodům velká část španělského obyvatelstva volá po větší europeizaci ochrany hranic.

<sup>74</sup> tzv. země ACP – Africa, Caribbean, Pacific

<sup>75</sup> 2002 proběhl mezi těmito státy konflikt o ostrůvek Perejil ve Středozemním moři.

<sup>76</sup> Council doc. 7990/02 COR 1 (EN). In SCHIEFFER, M.(2003): Community Readmission Agreements with Third Countries - Objectives, Substance and Current State of Negotiations. str. 346

<sup>77</sup> Comprehensive Plan to combat illegal immigration – readmission policies (28.2. 2002)

<sup>78</sup> Return Action Program (28.11.2002) In SCHIEFFER, M.(2003): Community Readmission Agreements with Third Countries - Objectives, Substance and Current State of Negotiations. Str. 350

<sup>79</sup> [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art5.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art5.html), staženo 2.5.2007

## ZÁVĚR

Ačkoli tato práce odpovídá na některé podstatné otázky položené v úvodu, zodpovězení dalších jde nad její rámec. Můžeme konstatovat, že španělský azylový systém odpovídá mezinárodním závazkům země, páteř azylové legislativy tvoří Ženevská konvence a Protokol z New Yorku. Důležitá je také role Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který má příležitost aktivně zasahovat do samotného procesu, a velkých nevládních organizací, které často přebírají úkoly státu. Spolu se soudy vyvíjejí tlak na státní úředníky, aby dodržovali vysoké standardy práce.

Přesto je nutné charakterizovat španělský systém jako velmi restriktivní. Rozhodování o nepřijetí žádosti dává velmi velkou moc do rukou úředníků OAR, kteří mohou zamítnout žádost bez hlubšího posouzení. Viděli jsme také, že jen velmi málo běženců dosáhne na plnohodnotný statut uprchlíka. Děje se tak přesto, že počet žadatelů o azyl je ve Španělsku řádově menší než ve srovnatelně velkých zemích západní Evropy.

Běženců přicházejí ve vlnách, které rostou a zase opadají. V devadesátých letech se ale výrazně změnila struktura původu těchto osob – zmenšil se počet žadatelů z Evropy a Asie a na konci devadesátých let výrazně narostl počet osob z Afriky. Ačkoli zřejmý pohled na úspěšnost běženců z Latinské Ameriky nasvědčuje tvrzení, že mají větší příležitost získat azyl než občané afrických států, byla by třeba hlubší kvantitativní i kvalitativní analýza pro definitivní potvrzení této domněnky.

Během devadesátých let bylo Španělsko v evropské integraci ve skupině států, pro které azylová politika nebyla nejdůležitějším tématem. Přesto španělská vláda opakovaně používala unijní vyjednávání, aby dosáhla vlastních cílů (např. omezení žádostí o azyl v jiných členských státech, viz kap. 7.1). S tím, jak se zvyšoval počet žadatelů o azyl z afrických zemí, zaujímalo Španělsko silnější proevropský postoj, aby posílilo i svoji pozici. Vláda se ale vyjadřuje proti příliš razantním opatřením, která by přemístila žadatele o azyl do sběrných táborů v okolních státech. Místo toho podporuje vyjednání smluv o zpětném přijetí žadatelů do domovského státu a podporu azylových a bezpečnostních systémů v těchto zemích, aby se zamezilo nelegálnímu přechodu hranic.

Nedá se čekat, že by Španělsko samotné v blízké budoucnosti výrazněji uvolnilo svůj azylový systém. Pokud ve volbách v roce 2008 znovu vyhraje strana premiéra Zapatera, bude



pokračovat v současném kurzu, případně odstraní některé nedostatky, které jí vytýkají nevládní organizace. Pokud vyhraje Lidová strana Mariana Rajoye, systém pro běžence spíše ještě přitvrdí.

Lze očekávat, že v dalších letech bude počet běženců mírně klesat, pokud ještě zesílí opatření bránící jim v nelegální cestě do Španělska. Hlavním nástrojem zůstane předběžné odmítnutí v první instanci a k němu přibudou ještě smlouvy se zeměmi původu. Španělsko bude tedy nepochybně podporovat další spolupráci s africkými zeměmi, která mu zajistí větší ochranu hranic. I v příštích letech bude patrně vkládat energii do procesu harmonizace evropských azylových systémů a tvorby prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti.

Samotný proces tvorby společného azylového systému bude zkouškou, zda je i rozšířená EU schopna jednat. Vzhledem ke kompromisní podobě přijatých dokumentů a rozdílností postojů mezi státy EU jsou na místě pochyby, zda bude celý systém vytvořen podle časového harmonogramu stanoveného v plánu z Tampere nebo v Haagském plánu. Čas také ukáže, zda bude tento systém vůbec funkční a účinný jako celek anebo se rozpadne na řadu dílčích projektů s větší šancí na úspěch. Pro Španělsko bude ale výhodné podporovat integraci a tvorbu společného evropského azylového systému.

## RESUMÉ

This paper analyzes the evolution of asylum policies in Spain in the period 1995-2005. A special attention is paid to the interaction with the European Union and to the attitudes of the Spanish government.

The Spanish asylum system is very restrictive, permitting only very low percentage of asylum seekers to receive asylum of subsidiary humanitarian protection. This is because of a strict interpretation of first instance admission procedure introduced to the asylum system by law 5/1994. There are only minor changes between the refugee recognition rates during the reign of Socialist Gonzalez government and the first Conservative government of Aznar, which were one of the lowest in Europe. After the terrorist attacks in September 2001, the government took initiative to harden the system even more. Following Socialist government of Zapatero slightly eased the asylum system.

Spain's main concern in the second half of 1990's was to prevent abuse of the newly emerged system of the European Union. For instance, the government lead an attempt to suppress the right to seek asylum in another member country of the EU. In 1999 at the summit of Tampere, Spain was a fierce proponent of the creation of EU as an area of freedom, security and justice – a concept of institutionalising several security, immigration and related issues. The core of this program is to unify asylum procedures, create an effective burden-sharing mechanism and to provide a better protection of the external border of the European Union (e.g. by negotiating readmission treaties with neighboring countries). Thus, Spain has moved into a more proactive stance, becoming an active leader of integration on asylum and security issues. The latest development includes a complex protection of the Canary Islands against waves of immigrants coming on boats – performed by EU agency FRONTEX, involves several African countries and implements a wide scale of measures.

The nationality of the asylum seekers shifted over the years – in 1990's, the dominant groups were from Latin America, Eastern Europe and Asia, whereas since 2000 the majority of asylum seekers come from Africa and Latin America. The number of asylum seekers more or less follows the development of Spanish asylum policies.

## POUŽITÉ ZDROJE:

Rada EU: *Haagský program: posilování svobody, bezpečí a spravedlnosti v Evropské Unii*. (j.č. 16054/04; JAI 559), 13.12.2004

ARENAS, N.: The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. vol. 7, no. 4, s. 435-450. ISSN: 1571-8166.

Směrnice Rady EU 2001/55/EC o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany, 20.7.2001, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, no. 3, Oxford University Press 2002.

CLOSA, C.: The Domestic Basis of Spanish European Policy and the 2002 Presidency. *European Studies*. Notre Europe, 2001, no. 16.

CLOSA, C.: International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens. *International Negotiations*. 1998, vol. 3, no. 3, s. 389-411. ISSN: 1571-8069.

European Council on Refugees and Exiles: *Position on the Implementation of the Dublin Convention in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention*. December 1997, (<http://www.ecre.org/positions/dublin.shtml>)

Změněn kód pole

FULLERTON, M.: Inadmissible in Iberia: The Fate of Asylum Seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law*. 2005, vol. 17, issue 4, s. 659-687. ISSN: 1464-3715.

GÓMEZ JOHNSON, C.: Flujos migratorios y proyectos de desarrollo: la problemática de su implicación. In *Viejas y nuevas alianzas entre América latina y España : XII Encuentro de Latino Americanistas españoles*, Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006, 2006, ISBN 84-89743-44-4.

HIGGINS, I.: *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union: FIDE 2004 National Reports*. Cambridge : Cambridge University Press. ISBN: 052160558X.

LAMBERT, H.: Building a European Asylum Policy under the „First Pillar“ of the Consolidated Treaty establishing the European Community. *International Journal of Refugee Law*. 1999, vol. 11., no. 2. ISSN: 1464-3715.

LAVENEX, S.; UCARER, E. (ed.): *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham : Lexington Books, 2002. ISBN: 0-7391-0378-4.

MALOVÁ, M.: *Azylová a imigrační politika Evropské unie (dipl.práce, vedoucí práce L.Urban)*. Praha: UK FSV, 2006.

MARFLEET, P.: *Refugees in a Global Era*. New York : Palgrave Macmillan, 2006. ISBN: 0-3337-7784-0.

MRABET, E.A.: Readmission Agreements. The case of Morocco. *European Journal of Migration and Law*. 2003, vol. 5, no. 3, s. 379-385. ISSN : 1388-364X.

NOLL, G.: *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Brill Academic Publications, 2000. Chapter 4, European Integration and Extraterritorial Protection, s. 117–161. ISBN 9041114319.

POWELL, C.: Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited. *Center for European Studies Working Paper no. 89*. Cambridge (MA) : The Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2003.

POSPÍŠILOVÁ, A.: *Španělská imigrační politika v letech 1985-2004 (bak.práce, vedoucí práce Z. Kinská)*. Praha: UK FSV, 2006.

ROCHA, I.: The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain. *European Journal of Migration and Law*. 2006, vol. 7, no. 4, s. 413-434. ISSN: 1571-8166.

SCHIEFFER, M: Community Readmission Agreements with Third Countries - Objectives, Substance and Current State of Negotiations. *European Journal of Migration and Law*. 2003, vol. 5, no. 3, s. 343-357. ISSN: 1571-8166.

UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2003*. Madrid : CEAR, 2004. ISBN: 84-4830-758-5

UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2004*. Madrid : Catarata, 2005. ISBN: 84-8319-189-X.

UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2005*. Madrid : Catarata, 2006. ISBN: 84-8319-228-4.

UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006. ISBN: 84-8319-265-9.

UNHCR: Asylum Applications in Europe: Trends in Monthly, Quarterly and Annual Applications by Country of Asylum and Origin. Geneva: UNHCR, Statistical Unit. 2000-2006.

UNHCR: *Příručka UNHCR k mezinárodní ochraně uprchlíků a evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha : Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 1994 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 1995. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 1997 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 1998. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 1998 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 1999. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 1999 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2000. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 2000 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2002. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Refugees and others of concern to UNHCR: 2001 Statistical Overview*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2002. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Směrem ke společnému evropskému azylovému systému: Pohled UNHCR*. Leden 2003.

UNHCR: *Statistical Yearbook 2002: Trends in Displacement, Protection and Solutions*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2004. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Statistical Yearbook 2003: Trends in Displacement, Protection and Solutions*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2005. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Statistical Yearbook 2004: Trends in Displacement, Protection and Solutions*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2006. ISSN: 1684-9051.

UNHCR: *Statistical Yearbook 2005*. Geneva : UNHCR Statistical Unit, 2006. ISSN: 1684-9051.

VINK, M. a MEIJERINK, F.: Asylum applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis. *Journal of Refugee Studies*. 2003, vol. 16, no. 3, s. 297-315. ISSN 0951-6328.

## **SEZNAM PŘÍLOH:**

Příloha č. 1 - Přehled vybraných ukazatelů týkajících se azylu v EU v období 1994-2003 (tabulka)

Příloha č. 2 - Vývoj počtu žadatelů o azyl a dalších ukazatelů ve Španělsku (tabulka)

Příloha č. 3 – Grafické znázornění vývoje počtu žadatelů o azyl ve Španělsku 1983-2005 (graf)

## PŘÍLOHY

*Příloha č. 1 - Přehled vybraných ukazatelů týkajících se azylu v EU v období 1994-2003*

Země	Počet žadatelů o azyl	Počet uznaných uprchlíků	Celkový počet chráněných osob (uprchlíci+ doplňková ochrana/ dočasná/ humanitární)	Procento uznaných žádostí (jen uprchlíci)	Procento chráněných osob (uprchlíci + doplňková ochrana)
<b>Španělsko</b>	<b>72076</b>	<b>3090</b>	<b>5891</b>	<b>4,29</b>	<b>8,17</b>
Belgie	210724	14972	15722	7,11	7,46
Bulharsko	12593	1335	4414	10,60	35,05
Česká republika	64991	1118	1118	1,72	1,72
<b>Dánsko</b>	<b>79814</b>	<b>15605</b>	<b>69858</b>	<b>19,55</b>	<b>87,53</b>
Estonsko	82	4	7	4,88	8,54
Finsko	19240	133	10853	0,69	56,41
Francie	350283	75745	75745	21,62	21,62
<b>Irsko</b>	<b>59153</b>	<b>5678</b>	<b>8017</b>	<b>9,60</b>	<b>13,55</b>
Island	324	1	240	0,31	74,07
<b>Itálie</b>	<b>105191</b>	<b>8536</b>	<b>81372</b>	<b>8,11</b>	<b>77,36</b>
Kypr	9095	449	470	4,94	5,17
Litva	1548	22	134	1,42	8,66
<b>Lucembursko</b>	<b>9618</b>	<b>218</b>	<b>762</b>	<b>2,27</b>	<b>7,92</b>
Lotyšsko	130	6	16	4,62	12,31
Maďarsko	47834	1775	7625	3,71	15,94
Malta	1643	491	949	29,88	57,76
<b>Německo</b>	<b>958165</b>	<b>156759</b>	<b>528022</b>	<b>16,36</b>	<b>55,11</b>
<b>Nizozemí</b>	<b>334937</b>	<b>38572</b>	<b>140862</b>	<b>11,52</b>	<b>42,06</b>
Norsko	86484	1637	50440	1,89	58,32
Polsko	35682	1753	1777	4,91	4,98
<b>Portugalsko</b>	<b>3254</b>	<b>89</b>	<b>413</b>	<b>2,74</b>	<b>12,69</b>
<b>Rakousko</b>	<b>178744</b>	<b>12270</b>	<b>41819</b>	<b>6,86</b>	<b>23,40</b>
Rumunsko	12225	848	1483	6,94	12,13
<b>Řecko</b>	<b>35539</b>	<b>1293</b>	<b>2559</b>	<b>3,64</b>	<b>7,20</b>
Slovensko	33150	448	448	1,35	1,35
Slovinsko	14033	22	114	0,16	0,81
<b>Švédsko</b>	<b>171359</b>	<b>6065</b>	<b>112167</b>	<b>3,54</b>	<b>65,46</b>
Švýcarsko	247683	29996	169517	12,11	68,44
<b>Velká Británie</b>	<b>679027</b>	<b>158233</b>	<b>264397</b>	<b>23,30</b>	<b>38,94</b>
EU-15	3267124	497258	1358459	15,22	41,58
Evropa	3885121	558521	1618871	14,38	41,67
Pořadí Španělska v EU-15	9	10	11	9	13

Zdroj: UNHCR: *Statistical Overview*. Geneve : UNHCR, 1998-2005(8 ročníků). ISSN: 1684-9051.

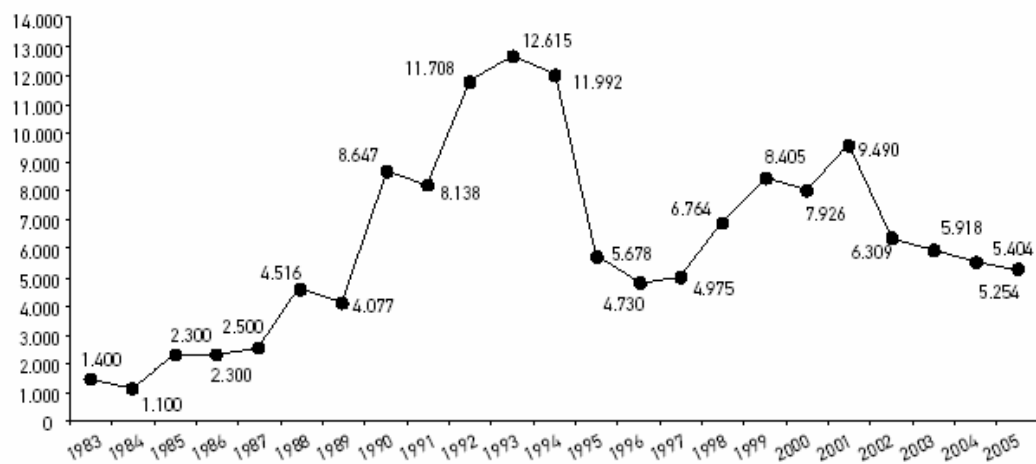


**Příloha č. 2 - Vývoj počtu žadatelů o azyl ve Španělsku**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Počet žádostí o azyl	5678	4730	4975	6654	8405	7926	9489	6309	5918	5535	5254
% nepřipuštěných žádostí (inadmisió a trámite)	70,40	57,60	70,30	61,80	51,10	55,20	68	73,80	69	77,14	57,07
Uznaných uprchlíků	464	243	156	208	294	381	314	165	247	174	238
Doplňková ochrana	209	193	218	555	738	382	266	73	160	197	123
Celkem ochrana	673	436	374	763	1032	763	580	238	407	371	361
% uznaných uprchlíků	8,17	5,14	3,14	3,13	3,50	4,81	3,31	2,62	4,17	3,14	4,80
% uprchlíků + doplňkové ochrany	11,85	9,22	7,52	11,47	12,28	9,63	6,11	3,77	6,88	6,70	6,87

zdroj: UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006, str. 126.

**Příloha č. 3 – Grafické znázornění vývoje počtu žadatelů o azyl ve Španělsku 1983-2005**



Zdroj: UGARTE, J.J. (ed.): *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España 2006*. Madrid : Catarata, 2006, str. 51.