



Duben 2012

Volební rok 2001 jako zásadní zlom v dánské imigrační politice?

Bc. et Bc. Markéta Novotná

Abstrakt:

Článek se zabývá dánskou imigrační politikou a zaměřuje se zejména na situaci po volbách 2001, které jsou považované za zlom ve vnímání přistěhovalců. Cílem je provést komparaci s předchozím obdobím a naznačit, že změny, které přinesly zmíněné parlamentní volby, nebyly náhodné, nýbrž naopak.

Úvod

Imigrační problematika je velmi komplikovaná a v mnoha ohledech kontroverzní. Nárůst počtu populistických stran, které se vůči imigrantům ostře vymezují, a zejména přírůstky jejich příznivců se zřetelně projeví v nedávných parlamentních volbách v mnoha evropských zemích.¹

Tento celoevropský trend se plně projevuje i v Dánsku, které se jako malý stát (viz Druhá, 2009) tradičně soustředí na otázky lidských práv a je aktivní v humanitárních misích, jak pod hlavičkou OSN, tak ve spolupráci s ostatními skandinávskými státy v rámci severské spolupráce.² Z tohoto důvodu působí překvapivě, že dánské veřejné mínění a politické debaty jsou do velké míry negativně formovány právě problémy s integrací přistěhovalců. Opakované porušování práva na přidělení azylu dokonce nabylo mezinárodního rozměru a Dánsko v posledních letech čelilo kritice Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky,³

¹ Schweden liegt im rechten Trend. Dostupné z: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6025601,00.html>> [cit. 2011-02-04]

² Stoltenberg rapport. Dostupné z: <<http://www.um.dk/NR/rdonlyres/8ABF25ED-99BD-4B4E-9C27-9AEB3A6D4CCC/0/Stoltenbergrapporten.pdf>> [cit. 2011-03-10]

³ „Dansk asyl-politik strider mod FN-konvention“. Dostupné z: <<http://politiken.dk/indland/ECE284180/dansk-asyl-politik-strider-mod-fn-konvention/>> [cit. 2011-03-02]

Komisaře pro lidská práva Rady Evropy,⁴ institucí Evropské unie,⁵ agentury Amnesty International⁶ i světových médií.⁷

O změně dánské imigrační politiky po roce 2001 se často hovoří v souvislosti s opakovaným zpřísněním cizineckého zákona a hojným odmítáním žadatelů o azyl. Mohla být ale během jednoho volebního roku politická garnitura obměněna tak zásadním způsobem, aby změnila politické uchopení imigrace? A jakou roli hrála národnostní struktura přistěhovalců? Tyto a podobné otázky budou předmětem následující studie.

1 Aktuální nastavení dánské imigrační politiky

Po volbách do parlamentu (*folketing*) v listopadu roku 2001 utvořily vládu liberálně pravicová *Venstre*⁸ a Konzervativní lidová strana (*Konservative Folkeparti*) podporované populistickou Dánskou lidovou stranou (*Danske Folkeparti*, dále DLS). Právě DLS, parlamentní nováček, svými radikálními názory přesáhla hranice Dánska. DLS se netajila tím, že imigranty považuje za nebezpečí pro dánskou kulturu, národní identitu a náboženství (dánská luteránská církev je formálně státní). Trnem v oku jí byli zejména muslimové (Hedetoft, Østergaard, 2007: 363). DLS se ostře vymezovala také vůči Evropské unii a mezinárodním úmluvám upravujícím lidská práva, jejichž legitimitu v rámci dánského právního uspořádání zpochybňovala. Přestože DLS disponovala nezanedbatelnými 22 zástupci (celkově má jednokomorový *folketing* 179 členů), a měla tedy poměrně širokou podporu veřejnosti, kritizovala její názory nejen domácí, ale i zahraniční média, která ji obviňovala z xenofobie a zejména islamofobie (Østergaard, 2007: 391-93).

S výroky oslavujícími dánské hodnoty a kulturní dědictví se však do značné míry ztotožňoval i zbytek vládní koalice. To se ukázalo, například když se tehdejší mluvčí strany *Venstre* Birthe Rønn Hornbechová vyjádřila pozitivně o západních a velmi nevlídně o muslimských přistěhovalcích, což rozpoutalo vlnu nevole. Na obranu jejího nevybíravého diskriminačního výroku vydala vláda prohlášení ve smyslu, že ministryně nebyla pochopena správně, čímž kauza utichla (Østergaard, 2007: 391).

Nově zvolený premiér Anders Fogh Rasmussen ze strany *Venstre* (nynější generální tajemník NATO) zřídil v roce 2001 podle svého volebního slibu ministerstvo zabývající se výhradně uprchlíky, přistěhovalci a integrací (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*), a zdůraznil tak důležitost cizinecké politiky pro svůj kabinet. Úkolem ministra

⁴ Rada Evropy. Dostupné z:

<http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=39> [cit. 2011-03-01]

⁵ „Romasag mod Frankrig kan ramme Danmark“. Dostupné z: <<http://www.b.dk/verden/romasag-mod-frankrig-kan-ramme-danmark>> [cit. 2011-03-02]

⁶ Østergaard, Bent. *Indvandrerne i Danmarks historie: kultur- og religionsmøder*. Odense : Syddansk Universitetsforlag, 2007, s. 418

⁷ Např. „Denmark’s immigration issue“. Dostupné z: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4276963.stm>> [cit. 2011-03-01]

⁸ „Venstre“ znamená v překladu „levice“, ovšem strana se od 19. století posunula na pravou stranu politického spektra, proto je ponechán její název v dánštině, aby nepůsobil zmatky.

pro přistěhovalectví Bertela Haardera bylo posílit snahy o integraci a zpřísnit imigrační kritéria tak, aby zůstala v mezích mezinárodních úmluv o lidských právech (Østergaard, 2007: 393-94).

Zpřísnováno se projevilo zavedením tzv. pravidla 24 let (*24-års regel*), na jehož základě se manželský pár mohl usadit v Dánsku jen po dovršení 24 let, pokud měl k Dánsku užší vztah než k jiné zemi, měl zabezpečené místo k bydlení a finanční zázemí. Oficiálním důvodem bylo zabránění nuceným sňatkům a možnost ukončit vzdělání ještě před svatbou (jasné zamíření na muslimy).⁹ Praktickým dopadem bylo odcestování řady manželských párů do blízkého Švédska (např. do Malmö). Restrikce byly zavedeny také v oblasti trvalého pobytu, dánského občanství a slučování rodin. Sníženy byly příspěvky pro žadatele o azyl a specifikována byla pravidla pro vyhoštění (Østergaard, 2007: 395-97).

Přestože četné úpravy cizineckého zákona probíhaly formálně v mezích dánských mezinárodních závazků, došlo na počátku 21. století k řadě jejich porušení. Např. v roce 2004 Dánsko překročilo ustanovení *Úmluvy o právech dítěte*, když se pokusilo vyhostit iránského chlapce, který měl mít podle čl. 3 a 22 této úmluvy právo na pobyt.¹⁰ Značnou pozornost vyvolal návrh zákona z roku 2007 příkazující kněžům složit zkoušku z dánských reálií ještě před příjezdem do Dánska jako podmínku udělení povolení k pobytu (opět zřejmě namířeno proti islámu). Zákon kritizovala i Amnesty International jako omezení svobody vyznání.¹¹

Značné pozornosti domácích médií se těšila kauza z kostela Brorsons Kirke,¹² ve kterém se v srpnu 2009 schovalo několik desítek Iráčanů na obranu proti vyhoštění do Iráku. Vládní a částečně i opoziční strany pokyn k vyhoštění odůvodňovaly smlouvou s Irákem, jejíž existenci však irácký premiér Nuri al-Maliki popřel a vyhoštěné Iráčany odmítl přijmout.¹³ Dánská veřejnost kritizovala zásah policie proti Iráčanům jako příliš agresivní a postavila se na jejich stranu. Vláda nátlaku veřejnosti o rok později ustoupila a části Iráčanů udělila povolení k pobytu.¹⁴

⁹ Toto pravidlo bylo kritizováno např. v souvislosti s odmítnutím azylu pro ženy, kterým v Íránu či Pákistánu hrozily nucené sňatky. „Politikere vil forhindre udvisning til tvangægteskaber“. Dostupné z: <<http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/91601:Danmark--Politikere-vil-forhindre-udvisning-til-tvangsaegteskaber>> [cit. 2011-03-01]

¹⁰ Úmluva o právech dítěte. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/umluva-o-pravech-ditete.pdf>> [cit. 2011-03-01]; „Bertel Haarder skal se på sag om udvist barn“. Dostupné z: <<http://www.b.dk/danmark/bertel-haarder-skal-se-paa-sag-om-udvist-barn>> [cit. 2011-03-01]

¹¹ Současná úprava říká, že zkoušku je možné složit do šesti měsíců po příjezdu do Dánska. Viz: Ny i Danmark <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/arbejde/religioese_forkyndere.htm> [cit. 2011-03-02]; Speciální úprava platí pro Turecko. EUR-Lex EEC-Turkey Association Agreement - Freedom of movement for workers - Introduction of administrative charges for obtaining a residence permit in the host Member State - Infringement of the standstill clause in Article 13 of Decision No 1/80 of the Association Council. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0242:EN:NOT>> [cit. 2011-03-02]

¹² Jméno kostela ve čtvrti Nørrebro v Kodani, která je označována jako přistěhovalecké, zejména turecké, ghetto. 13 „Oppositionen er delt om hjemsendelser“. Dostupné z: <<http://politiken.dk/politik/ECE767194/oppositionen-er-delt-om-hjemsendelser--/>> [cit. 2010-11-02]

¹⁴ „Birthe Rønn har givet ophold til irakere fra Brorsons Kirke“. Dostupné z: <<http://politiken.dk/indland/article1035251.ece>> [cit. 2011-03-02]

V roce 2011 byly nejaktuálnějším problémem v oblasti udělování azylu nelegální postupy ministerstva pro integraci v souvislosti s příchodem 321 Palestinců bez státní příslušnosti na území Dánska v roce 1992. Dánsko jakožto signatář *Úmluvy o omezení případů bezdomovectví*¹⁵ z roku 1961 a *Úmluvy o právech dítěte* mělo jejich potomkům zaručit udělení dánského občanství.¹⁶ Namísto toho již od roku 2004 docházelo k postupnému vyhošťování postižených Palestinců. Záznamy svědčí tom, že dánské ministerstvo nejednalo v nevědomosti a protiprávnosti svého počínání si bylo vědomo minimálně od roku 2008. Ilegální praktiky zveřejnila média teprve o dva roky později, za což ministryně pro otázky přistěhovalců B. R. Hornbechová¹⁷ sklídila kritiku od domácí opozice, EU i od UNHCR. Dánská lidová strana využila kauzy k tomu, aby připomněla nepotřebnost úmluv OSN a poukázala na jejich rozpornost s dánskou ústavou, která zakotvuje udělení občanství pouze na základě zákona schváleného parlamentem.¹⁸

Ostatní parlamentní strany však platnost těchto úmluv nezpochybnily.¹⁹ Přesto ze svého ministerského postu B. R. Hornbechová odstoupila po silném mediálním nátlaku až v březnu 2011. Nahradil ji Søren Pind, který ihned po nástupu do úřadu vyprovokoval ohnivou debatu prohlášením, že nebude usilovat o *integraci*, nýbrž o *asimilaci* přistěhovalců. Důraz podle něj musel být kladen na bezpodmínečné respektování dánských hodnot, norem a tradic. Integrační snahy a prostor pro multikulturalismus byly podle něj zneužívány ve prospěch přistěhovalců.²⁰

V roce 2011 Dánsko také obnovilo kontroly na hranicích s Německem a Švédskem. Oficiálním důvodem byla zvyšující se přeshraniční zločinnost, fakticky však vládní strany musely ustoupit Dánské lidové straně, jejíž hlasy potřebovaly pro podporu důchodové reformy. Vládní strany obavy z porušení Schengenské smlouvy vyvracely tím, že celní kontroly budou pouze náhodné a nepřekročí rámec úmluvy. Dánsko ovšem nebylo jedinou zemí, která Schengenské dohody zpochybnila. Své výhrady daly najevo zejména Itálie a Francie v souvislosti se severoafrickými uprchlíky, přičemž Francie dočasně zpřísnila kontroly na hranicích s Itálií. O komplikovanosti problému svědčí i to, že na hodnocení

¹⁵ Úmluva o omezení případů bezdomovectví. Dostupné z: <www.unhcr.cz/dokumenty/citizenship_1961.doc> [cit. 2011-03-02]

¹⁶ Úmluva o právech dítěte. Dostupné z: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/umluva-o-pravech-ditete.pdf>> [cit. 2011-03-02]

¹⁷ Viz její výrok z roku 2001 v souvislosti s volební kampaní strany Venstre.

¹⁸ V Dánsku navíc neplatí *jus soli*, nýbrž *jus sanguinis*. „FN: Rønn kunne jo bare have ringet“. Dostupné z: <<http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2011/03/02/061439.htm>> [cit. 2011-03-02]; „Forstå Rønn-sagen på fem minutter“. Dostupné z: <<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/01/094913.htm>> [cit. 2011-03-02];

„Folketinget drøfter konvention om statsløse“. Dostupné z:

<<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/080114.htm>> [cit. 2011-03-02]

¹⁹ „Rønn vil ikke af med FN-konvention“. Dostupné z:

<<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/101804.htm>> [cit. 2011-03-02]; „FN-konvention om statsløse røres ikke“. Dostupné z: <<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/131558.htm>> [cit. 2011-03-02]

²⁰ „Søren Pind: Tiden løbet fra integration“. Dostupné z:

<<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/09/021347.htm>> [cit. 2011-03-09]

legálnosti, resp. legitimnosti takového jednání se neshodují odborníci ani političtí představitelé.²¹

2 Tradice?

Současný vyostřený postoj k imigrantům zejména neevropského původu v žádném případě není záležitostí posledních deseti let - naopak má mnohem hlubší kořeny. Až do 80. let 20. století nebyla imigrace v Dánsku vnímána jako společenský ani ekonomický problém. Jednalo se převážně o pracovní imigranty přicházející často na pozvání, aby pomohli nepočetným Dánům ve zvládnutí hospodářského růstu. Tito přistěhovalci tedy neměli problém s uplatněním na pracovním trhu a úspěšně se integrovali. Po druhé světové válce a v 60. letech přišla do Dánska řada pracovních migrantů především z Turecka, Pákistánu, Jugoslávie a Maroka. I jejich příchod byl z důvodu příznivého vývoje ekonomiky vítaný.

Problém nastal až po roce 1973 ve spojitosti s útlumem růstu dánské (a celkově globální) ekonomiky. Ani během tzv. ropné krize příliv imigrantů neustával, ačkoliv klesala poptávka na pracovním trhu. Přistěhovalci navíc využívali práva na slučování rodin (*familiesammenføring*) a jejich počet dále stoupal. Po roce 1983 narůstal počet žadatelů o azyl, jelikož od tohoto roku se právo na azyl zařadilo k základním lidským právům a nemohlo být jednotlivými státy snadno odepřeno (Busck, Poulsen, 2007: 302; Hedetoft, 2006).

V roce 1973 žilo v Dánsku zhruba 12 000 imigrantů, o pět let později již 45 000 (Østergaard, 2007: 361-63). Právě tehdy se pohled na imigranty přesouval od „žádoucí a kulturně adaptabilní pracovní“ síly k „nepotřebným“ žadatelům o azyl, kteří jsou kvůli snaze udržet si své tradice „neslučitelní“ s dánskými hodnotami. V tomto kontextu byly v letech 1977, 1983 a 1986 přijaty nové verze cizineckého zákona (*Udlændingeloven*).

Cizinecký zákon z roku 1977 byl oproti své původní přísné verzi, která měla práva utečenců omezit na minimum, zmírněn tak, aby Dánsko dostalo svým zahraničněpolitickým závazkům a nepoškodilo své dobré jméno na poli azylové politiky. Záměr se zdařil, a Dánsko po přijetí tohoto zákona upevnilo svou pozici vedoucí země v oblasti lidských práv. Ve vnitropolitickém měřítku se však o úspěchu nedalo hovořit. Zákon způsobil sociální nepokoje a ostré výměny názorů v široké veřejnosti (Østergaard, 2007: 364).

V zákonu z roku 1983 bylo zakotveno právo žadatelů o azyl na pobyt v Dánsku po dobu zpracování jejich případu. Z udělení azylu vyplývalo automaticky právo na slučování rodin. Kromě udělování azylu uprchlíkům, tak jak je definuje OSN v čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (*konventionsflygtninge*), se v praxi rozšířilo přijímání žadatelů, kteří byli ve své zemi vystaveni pronásledování, jež bylo v rozporu s dánskými

²¹ „Schengen state Denmark to re-impose border controls“. Dostupné z: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13366047>> [cit. 2011-12-03]; „Dansk grænsekontrol truer ikke Schengen“. Dostupné z: <<http://www.dr.dk/Nyheder/Udland/2011/05/18/223326.htm>> [cit. 2011-12-03]; „EU moves to tighten border controls in Schengen zone“. Dostupné z: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13277695>> [cit. 2011-12-03]

hodnotami (*de facto-flygtninge*, do této kategorie spadali mimo jiné uprchlíci z komunistického bloku). Dánsko tedy své mezinárodní závazky doplňovalo dobrovolnou angažovaností (Østergaard, 2007: 369).

Na druhou stranu však napětí ve společnosti způsobené nárůstem počtu imigrantů vyústilo v zakládání spolků vymezujících se ostře proti nim (Dánský spolek – *Den Danske Forening*) a ve štvavé kampaně médií. Na politické scéně se objevil nováček, populistická Strana pokroku (*Fremskridspartiet*), která byla do roku 1979 jediným politickým uskupením, jež se ve svém programu otevřeně stavělo proti imigrantům. Na její tradici od roku 1995 navazovala Dánská lidová strana (Busck, Poulsen, 2007: 302-03; Hedetoft, 2006; Østergaard, 2007: 361).

Výrazem silících proti-imigračních nálad byla tzv. *tamilská kauza*, která se odehrála v roce 1987 a kterou lze vnímat jako paralelní případ k již zmíněné aféře Palestinců bez státní příslušnosti. Dánský konzervativní ministr spravedlnosti Erik Ninn-Hansen odmítl udělit azyl tamilským uprchlíkům ze Srí Lanky a na svém rozhodnutí trval i přes jeho zjevný rozpor s dánskými zákony i mezinárodními úmluvami. Ninn-Hansen byl shledán vinným až o osm let později, avšak celá kauza vedla k rezignaci mnoha vysoce postavených politiků a k pádu vlády (Busck, Poulsen, 2007: 303, 370-72).

Počátkem 90. let Dánsko potvrdilo svou dobrou pověst na poli lidských práv, když se aktivně angažovalo v přijetí uprchlíků z Pobaltí a z konflikty zužované Jugoslávie (Østergaard, 2007: 372-78). Ovšem zatímco uprchlíci z postsocialistických zemí byli přijímáni bez problémů, potíže s muslimskými žadateli o azyl přetrvávaly a v roce 1998 vedly k přijetí tehdy nejpřísnějšího cizineckého zákona v EU. Do dánského restriktivního pojetí imigrační politiky a obav ze ztráty kontroly nad přijímáním přistěhovalců zapadá i jeho výjimka z Maastrichtské smlouvy, na jejímž základě se Dánsko neúčastní unijní vnitřní politiky, do níž spadá i regulování imigrace (Busck, Poulsen, 2007: 304; Østergaard, 2007: 378-79).

3 Závěr

Politickým tématem se imigrační politika stala výrazněji až ve volbách v roce 2001, kdy na ní do velké míry založily svou kampaň pravicové strany. Ačkoli se proti-imigračním volebním projevům dostalo kritiky ze všech koutů společnosti včetně zahraničí, získaly pravicové strany nadpoloviční počet hlasů a u moci se i přes kontroverznost svého počínání vůči imigrantům udržely po tři volební období.

Pravicové strany využily negativního naladění společnosti vůči imigrantům neevropského původu (zejména muslimům), které se však utvářelo již řadu let. Posun směrem k anti-imigračním postojům tedy nepřinesly politické elity vzešlé z voleb před deseti lety – ty pouze reagovaly na převažující názory veřejného mínění. Změna volebních preferencí byla

logickým vyústěním změn v dánském veřejném mínění, jež se formovalo dlouhodobě a plynule, a nikoli skokově po výměně vlády.

Přesto nelze význam politického složení parlamentu na zpřísnování imigrační politiky podceňovat. Hlasy Dánské lidové strany jsou pro vládu klíčové a kabinet musel již několikrát přijmout zpřísnění imigrační politiky výměnou za podporu DLS v jiné oblasti. Zajímavé proto bude sledovat směřování dánské imigrační politiky po volbách do parlamentu, které proběhly na podzim roku 2011 a v nichž těsně zvítězila levicová koalice. Právě levicové strany byly totiž největšími kritiky restriktivních opatření současné vlády a zavazovaly se k naprosto odlišnému přístupu k imigrantům.

Zatímco však za vlády pravicových stran patřila imigrační politika k nejdiskutovanějším tématům, na začátku roku 2012 ji do značné míry vytěsnily ekonomické potíže. Politický diskurz značně ovlivňuje také dánské předsednictví v Radě EU. Reálnými výsledky volebních slibů v oblasti imigrační politiky jsou doposud (poněkud paradoxně) zrušení ministerstva pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci a přesunutí agendy pod ministerstvo sociálních věcí nebo uzavření Dánské imigrační služby, která podle levice nedostala svému úkolu.²² O dalších návrzích se zatím pouze diskutuje (např. zmírnění pravidel pro udělování povolení k trvalému pobytu a pro slučování rodin).

Od sestavení vlády však zatím neuběhlo mnoho času a až čas ukáže, zda dostojí svým volebním slibům a podaří se jí změnit relativní uzavřenost Dánska vůči imigrantům.

Literatura:

BUSCK, S., POULSEN, H. (2007): *Dějiny Dánska*. Praha: NLN.

DRULÁK, P., DRULÁKOVÁ, R. (2000): *Tvorba a analýza zahraniční politiky*. Praha: VŠE v Praze.

ØSTERGAARD, Bent. (2007): *Indvandrene i Danmarks historie: kultur- og religionsmøder*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

HEDETOFT, U. (2006): „Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State“. Dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485#top> [navštíveno dne 2011-03-01].

²² „Ud med pointsystemet - ind med danskprøve“. Dostupné z:

<<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2012/01/08/211538.htm>> [cit. 2011-12-01]; „DF kalder udlændingelov slap og håbløs“. Dostupné z: <<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2012/01/09/112607.htm>> [cit. 2011-12-01]; „Danish Immigration Service to be closed“. Dostupné z:

<http://www.dr.dk/Nyheder/Andre_sprog/English/2011/12/23/125218.htm> [cit. 2011-12-01]; „Immigration policy criticism exaggerated“. Dostupné z:

<http://www.dr.dk/Nyheder/Andre_sprog/English/2011/10/05/132250.htm> [cit. 2011-12-01].

O autorce

Bc. et Bc. Markéta Novotná je studentkou magisterských programů skandinavistiky na Univerzitě Karlově a mezinárodních vztahů a politologie na Vysoké škole ekonomické v Praze. Dlouhodobě se zajímá o severské země se zaměřením na politickou situaci a imigrační politiku Dánska.