

# Zahraničněpolitický rozměr dánské imigrační politiky

Markéta Novotná

## ÚVOD

Imigrace hraje v době globalizace stále důležitější roli. Ovlivňuje ekonomiku, poměry ve společnosti, kulturu a podílí se na formování národní identity. Téma imigrace je v současnosti (jaro 2014) velmi aktuální zejména v souvislosti s uprchlickými vlnami ze severní Afriky do jižní Evropy.

Regulace imigračních procesů tvoří integrální součást domácí i zahraniční politiky. Zahraničněpolitickému rozměru imigrační politiky však zpravidla nebývá věnován přílišný prostor. To je případ také Dánska, které jako příklad pro ukázkou vlivu imigrantů na zahraniční politiku a vnímání státu jeho zahraničními partnery nebylo vybráno náhodně.

Na první pohled se jedná o stát, který působí z hlediska postoje k imigraci téměř vzorově. Dánsko si vždy zakládalo na tom, že je tolerantní zemí, která má kladný vztah k imigrantům, a hojně se podílí na humanitární pomoci zemím třetího světa. Avšak při podrobnější analýze dánskou imigrační politiku za bezproblémovou označit nelze.

Předmětem této studie je analýza zahraničněpolitické dimenze dánské imigrační politiky. Cílem je dokázat, že ačkoli se politický diskurz zaměřuje především na vnitropolitické dopady přílivu imigrantů, tedy na politiku integrační, nelze přesah do zahraničí pominout. Těžiště celé práce spočívá v analýze proměny postojů politických stran a Dánů obecně k imigrantům v 80. letech 20. století a za pravicových vlád mezi léty 2001 a 2011 a jejich odraz v zahraničněpolitickém vnímání Dánska. Situace za levicové vlády, která nastoupila v roce 2011, je pouze naznačena, jelikož její volební období ještě není ukončeno.

Hlavní tezí této studie je, že změny, které přinesly parlamentní volby v roce 2001, nebyly náhodné ani náhlé, nýbrž byly logickým vyústěním událostí předcházejících let a byly formovány dánskou identitou.

Práce je koncipována jako klasická případová studie. Na úvod je čtenář seznámen s historickými a kulturními předpoklady, které ovlivňují postoj Dánů k přistěhovalcům. Následuje historický vývoj dánskému vnímání imigrantů s důrazem na souvislosti se současným děním a zejména analýza četných kauz z počátku 21. století. Studie

ve velké míře čerpá z původních dánských zdrojů, což je v českém prostředí poměrně ojedinělé. Lze také konstatovat, že problematika dánské imigrační politiky v Česku nepatří k častým tématům výzkumu, a pokud ano, zpravidla se omezuje na dánské výjimky z maastrichtské smlouvy.

## DÁNSKÝ POSTOJ K IMIGRANTŮM

Není pochyb o komplikovanosti a kontroverznosti imigrační problematiky. O rostoucím negativním vnímání zejména neevropských přistěhovalců svědčí sílící pozice evropských politických stran, jež se proti imigrantům ostře vymezují. Tento trend je dobře patrný na výsledcích posledních parlamentních voleb v mnoha zemích Evropy.<sup>1</sup>

Tento celoevropský trend se plně projevuje i v Dánsku, které se jako malý stát 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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> Komisaře pro lidská práva Rady Evropy,<sup>4</sup> institucí Evropské unie,<sup>5</sup> agentury Amnesty International<sup>6</sup> i světových médií.<sup>7</sup>

Negativní postoje Dánů vůči imigrantům jsou ve větší míře otázkou posledních několika desetiletí. Ilustrují ho výsledky několika studií: Je dokázána přímá úměra mezi počtem přistěhovalců a velikostí opozice vůči nim.<sup>8</sup> Čím větší jsou odchylky mezi přistěhovalci a domácím obyvatelstvem, tím negativnější stanoviska k imigraci se zaznamenávají. Symbolické předsudky mají podle analýz větší váhu než samotný hospodářský dopad imigrace. Intenzita pocitu národní pospolitosti se odráží ve vstřícnosti vůči imigrantům.<sup>9</sup>

1 Schweden liegt im rechten Trend, in: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6025601,00.html>.

2 Stoltenberg rapport, in: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/8ABF25ED-99BD-4B4E-9C27-9AEB3A6D4CCC/0/Stoltenberggrapporten.pdf>.

3 Dansk asyl-politik strider mod FN-konvention, in: <http://politiken.dk/indland/ECE284180/dansk-asyl-politik-strider-mod-fn-konvention/>.

4 Rada Evropy, in: [http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27&Itemid=39](http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=39)

5 Romasag mod Frankrig kan ramme Danmark, in: <http://www.b.dk/verden/romasag-mod-frankrig-kan-ramme-danmark>.

6 ØSTERGAARD, B., *Indvandrene i Danmarks historie: kultur- og religionsmøder*. Odense 2007, s. 418.

7 *mark's immigration issue*, in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4276963.stm>.

8 GAASHOLT, Ø. — TOGEBY, L., *Source Interethnic Tolerance, Education, and Political Orientation: Evidence from Denmark*. In: *Political Behavior*, ročník 17, 1995, č. 3.

9 SIDES, J. — CITRIN, J., *European Opinion About Immigration: The Role of Identities, Interests and Information*. In: *British Journal of Political Science*, ročník 37, 2007, č. 3; NANNESSTAD, P., *A Game Real Actors Won't Play? Integration of Ethnic Minorities in Denmark as a Collective-Action Dilemma*, in: *International Migration Review*, ročník 38, 2004, č. 1.

Pro Dány, kteří se cítí zavázáni bránit vlastní kulturu a národní identitu před cizími vlivy, toto platí v plné míře. Dánsko se musí vyrovnávat se ztraceným statusem evropské mocnosti. Vezmeme-li v úvahu, že Dánů je necelých 5,5 milionů, je obdivuhodné, jak sebevědomě působí (viz například jejich čtyři výjimky z maastrichtské smlouvy — viz níže) a jak hrdí jsou na svůj původ.

„Problematickou“ skupinou imigrantů z pohledu Dánska tedy nejsou přistěhovalci z ostatních severovýchodních zemí či obecně z Evropy, nýbrž ze zemí „nezápadního“ typu. Zatímco Evropané se vždy dokázali přizpůsobit dánské kultuře a tradicím a postupem času s Dány splynuli, jsou imigranti z Turecka či Iráku na první pohled odlišní a jejich asimilace se ukázala jako nemožná. Právě tato skupina přistěhovalců bude důležitá pro účely této práce, jelikož zejména vztah Dánska k muslimům nabyl mezinárodního přesahu.<sup>10</sup>

Dánové od národnostních menšin vyžadují přizpůsobení jednak proto, aby jejich identita neutrpěla pod náporom prvků z jiných kultur, jednak proto, že je uráží, pokud se někdo rozhodne žít v Dánsku a následně neuctívá „dánské hodnoty“, které jako by tak pro něj nebyly dost dobré. Na kritiku „dánství“ (*danskhed*) jsou Dánové velmi citliví, jelikož jsou na svou historii, kulturu, sociální stát, jídlo apod. nesmírně hrdí a dávají to rádi najevo.<sup>11</sup> Typickým výrazem národní hrdosti jsou všudypřítomné dánské vlajky (zvané *dannebrog*).

Každý, kdo chce pochopit dánskou mentalitu, bude záhy konfrontován s výrazem *hygge*, který je v podstatě nepřeložitelný, avšak obsahuje v sobě typické dánské hodnoty jako pohodu, klid, bezpečí domova a paradoxně také toleranci. V extrému však tyto charakteristiky vedou k lhostejnosti a ignoraci problémů nebo k nechuti je řešit.<sup>12</sup>

Inklinace Dánů k upřednostňování domácích obyvatel je projevem další typicky dánské vlastnosti — konformnosti, prostřednosti, umírněnosti, provinčnosti a odporu k odlišnosti. Ta souvisí také s rovnostářstvím (viz níže stát blahobytu). Malá a tradičně homogenní dánská společnost se pod vlnou kulturně odlišných přistěhovalců snaží bojovat za uchování svých specifik (viz pruská hrozba v 19. století, jejímž následkem Dánsko ztratilo 2/5 území a dodnes tuto potupu vnímá jako národní trauma srovnatelné s českou Bílou horou), ovšem dánská „prostřednost“ jde ještě dál. Výstižně ji vyjádřil ve svém „zákonu Jante“ (*Janteloven*) spisovatel Aksel Sandemose.<sup>13</sup> V Dánsku se jedná o pojem, který každý sečtější člověk zná a vnímá jako satirický, leč pravdě odpovídající obraz „dánství“. Stručně řečeno se v deseti příkázáních (aluze na Desatero) hovoří o tom, aby si nikdo nemyslel, že je někdo, že je chytřejší nebo lepší než ostatní, že je nebo ví víc než ostatní, že je k něčemu dobrý, že někoho zajímá nebo že může někoho něco naučit. Pro dánskou „prostřednost“ se objevuje označení „extremismus průměrnosti/prostřednosti“ (*moderation extremism*).<sup>14</sup>

10 NANNESTAD, P., c. d.

11 SØRENSEN, J. W., *Nøglen til Danmark — Brikker til et mønster af et kulturmøde*, in: <http://www.hum.au.dk/ckultur/f/pages/archive/projects/jws.html>.

12 SØRENSEN, J. W., c. d.; NANNESTAD, P., c. d.

13 *Janteloven*, in: <http://www.janteloven.dk/>.

14 ENGELLAU, P. — HENNING, U., *Nordic views and values*. Gothenburg 1984, s. 56.

Za symbol je možné považovat také dánský jazyk, za nějž Dánové museli bojovat zejména v souvislosti s germanizací a soupeřením o jižní Jutsko — o Šlesvicko a Holštýnsko.<sup>15</sup> Dánové si zakládají také na své historii a na severské mytologii. Rozšířené jsou symboly jako zlaté rohy z Gallehusu nebo kámen z Jellingu. Kristus zobrazený na tomto kameni, zvaném také křestní list Dánska (nápisy na něm dokládají christianizaci), způsobil pozdvižení mezi přistěhovalci, když byl umístěn na pozadí dánských pasů.<sup>16</sup> V souvislosti s náboženstvím lze konstatovat, že ačkoli luteránská církev je zakotvena v ústavě a naprostá většina Dánů se k ní oficiálně hlásí, patří Dánové k fakticky nejméně věřícím národům; Dánové na náboženství pohlížejí, fakticky vzato, pouze jako na tradici (případně symbol)<sup>17</sup> a jejich neformální postoj dobře charakterizují politická hesla hlásající převahu svobody projevu nad náboženským vyznáním (viz karikatury proroka Mohameda) či neortodoxní výrok N. F. S. Grundtviga, že člověk je nejdříve člověkem a teprve poté křesťanem.<sup>18</sup>

Základem dánské společnosti blahobytu je ekonomická redistribuce v duchu sociálního rovnostářství. Předpokladem pro fungování tohoto modelu jsou příspěvky odváděné po celý život. S tím souvisí pohled Dánů na imigranty jako na příživníky na jejich štedrém sociálním systému (*bekvemmelighedsflygtninge*). Dánsko, na rozdíl od Švédska nebo Norska, neuznává zvláštní výhody pro minority a staví se proti pozitivní diskriminaci.<sup>19</sup> Selektivní pobídky či dvojitou regulaci tak lze provést jen obtížně. Státní politiku integrace, ačkoli uznává právo menšin na zachování prvků vlastní identity, tedy lze označit za dosud neúspěšnou. Na vině je nejednotný postoj politických stran k imigrantům (viz níže) a přesvědčení většinové veřejnosti, že pouze homogenní Dánsko může být úspěšné.<sup>20</sup>

Ambicí této kapitoly nebylo vyčerpávajícím způsobem analyzovat dánskou národní identitu, ale ukázat, že postoj Dánů k imigrantům neovlivnilo jen posledních několik let, kdy byla změněna politická scéna, ale že má kořeny hluboko v dánských tradicích.

## VÝVOJ DÁNSKÉ IMIGRAČNÍ POLITIKY DO 80. LET 20. STOLETÍ

Až do 80. let 20. století nepůsobili přistěhovalci v Dánsku větší potíže. Výraznější byly vlny Nizozemců v 16. století, Židů v 17. století a Němců od 17. do 19. století, kteří však často přicházeli vysloveně na pozvání, aby napomohli hospodářskému růstu země. Kulturně navíc s Dány víceméně splynuli. Po první světové válce do

15 BUSCK, S. — POULSEN, H., *Dějiny Dánska*, Praha 2007, s. 162.

16 Tamtéž, s. 303.

17 Například církevní sňatek považuje za samozřejmost naprostá většina mladých Dánů, aniž by sami sebe považovali za věřící.

18 BUSCK, S. — POULSEN, H., *Dějiny Dánska*, Praha 2007, s. 317–318.

19 Výjimkou je například volební systém na jihu Jutska v souvislosti se šlesvicko-holštýnskou menšinou.

20 HEDETOFT, U., *Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State*, in: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485#top>; SØRENSEN, c. d.; NANNESTAD, c. d.

Dánští přicházeli zejména Němci, Židé a Východoevropané. Po druhé světové válce a v 60. letech následovala vlna „gastarbeiterů“ především z Turecka, Pákistánu, Jugoslávie a Maroka. Jejich příchod byl z důvodu příznivého hospodářského vývoje v Dánsku v zásadě vítáný.

Problém nastal až po roce 1973 ve spojitosti s útlumem růstu (nejen) dánské ekonomiky. Přistěhovalci přicházeli i během tzv. ropné krize, ačkoliv mizela poptávka na pracovním trhu. Využívali také práva na slučování rodin (*familiesammenføring*) a jejich počet se dále násobil. Po roce 1983 narůstal počet žadatelů o azyl, jelikož od tohoto roku se právo na azyl stalo základním lidským právem.

Ve společnosti rostlo napětí, vznikaly proti-imigračně laděné spolky (Dánský spolek — *Den Danske Forening*), v novinách se vedly xenofobní kampaně (Cizinci — *De fremmede*). Vznikla též populistická Strana pokroku (*Fremskridspartiet*), na níž od roku 1995 navazovala Dánská lidová strana (*Dansk Folkeparti*). Strana pokroku byla ještě ve volebním roce 1979 jediným politickým uskupením, které se ve svém programu ostře vymezovalo proti imigrantům.<sup>21</sup>

Dánsko se na zahraničněpolitické scéně i nadále prezentovalo jako zastánce práv imigrantů a obecně lidských práv. S vědomím toho, že je malým státem, se stylizovalo do pozice předobrazu na poli imigrační politiky a snažilo se získat uznání ve světě. Svou snahu navenek prezentovalo podpisem mnoha mezinárodních úmluv o lidských právech (viz níže). Svou roli hrála také potřeba vyjádřit odstup od zemí východního bloku a jejich politiky. Přistěhovalci z východní Evropy byli proto přijímáni bez jakýchkoli potíží. K příznivému vnímání imigrantů přispívala také média a politická a kulturní elity.<sup>22</sup>

V průběhu 80. let se však jako by zapomnělo na to, že imigranti Dánsku vlastně napomohli k hospodářskému růstu. Na problematiku přistěhovalců se přestávalo názírat z pohledu pracovního trhu; vrchu nabývala právní úprava jejich postavení, problematika azylu a utečenců. Tato proměna způsobovala mezinárodněprávní přesah dánské imigrační politiky.

## FORMOVÁNÍ NOVÉHO POSTOJE

Jestliže v roce 1973 žilo v Dánsku přibližně 12 000 imigrantů, stouplо toto číslo do roku 1978 v důsledku slučování rodin na 35 000. K tomuto počtu je třeba přičíst 10 000 uprchlíků.<sup>23</sup> Ochota Dánů přijímat další imigranty rapidně klesala a situace se stávala neúnosnou. Z tohoto důvodu byly v letech 1977, 1983 a 1986 přijaty nové verze Cizineckého zákona (*Udlændingeloven*).

Zákon z roku 1977 byl oproti své původní přísné verzi, která měla práva uprchlíků 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 lid-

21 BUSCK, S. — POULSEN, H., c. d., s. 302–303; ØSTERGAARD, B., c. d., s. 361.

22 ØSTERGAARD, B., c. d., s. 356–358, 363, 365.

23 Tamtéž, s. 361–363.

ských práv. Ve vnitropolitickém měřítku se však o úspěchu nedalo hovořit. Zákon způsobil sociální nepokoje a ostré výměny názorů v široké veřejnosti.<sup>24</sup>

V zákonu z roku 1983 bylo zakotveno právo žadatelů o azyl na pobyt v Dánsku po dobu zpracování jejich případu. Z udělení povolení k pobytu 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 hodnotami (*de facto-flygtninge* — do této kategorie spadali mimo jiné již zmínění uprchlíci z komunistického bloku). Dánsko tedy své mezinárodní závazky doplňovalo dobrovolnou angažovaností.

Počet žadatelů o azyl dále rostl. Na vině byla bouřlivá mezinárodněpolitická situace — vládní převrat v Íránu, irácko-iránská válka, občanská válka v Libanonu a na Srí Lance. Zejména iránsští uprchlíci přispěli k obratu dánské veřejnosti na proti-imi-grační vlnu. Signifikantní bylo váhání Dánska při udělení azylu libanonským uprchlíkům. Dánsko vyčkávalo zlepšení podmínek v Libanonu a teprve když se situace vyostřila, byl Libanoncům azyl udělen.

Dánové postupně vystřízlivěli ze své představy o humanitární pomoci každému žadateli, který projeví zájem. Stoupající počty žadatelů vedly k rostoucím nákladům na projednání jejich žádostí a na následnou pomoc. Měnila se role médií, která prostřednictvím emotivních obrazů dokládala nutnost příliv uprchlíků politicky korigovat. Dánská politikové se v roce 1985 shodli na tom, že neopodstatněné žádosti o azyl bude možné velmi jednoduše odmítnout na základě písemného rozhodnutí. O rok později vláda prosadila zákon, který usnadňoval vyhoštění uprchlíků na základě kriminální činnosti a povoloval vyhoštění žadatelů, kteří do Dánska přicestovali přes bezpečnou třetí zemi, do níž byli také vykázáni.<sup>25</sup>

Toto rozhodnutí mělo široký mezinárodní dopad. Dánsko se opět stalo „vlajkovou lodí“ na poli lidských práv. Tentokrát však ze zcela opačného důvodu, než tomu bylo doposud — stalo se totiž první zemí, která se protivila článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv,<sup>26</sup> jenž praví: „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.“ Teze o „třetí zemi“ byla později implementována do tzv. Schengenských dohod a do dublinské úmluvy, jež byly roku 1999 začleněny do *acquis* Evropské unie (čl. 3 odst. 5).<sup>27</sup>

Největším skandálem na poli imigrační politiky byla tzv. tamilská kauza. Lze ji vnímat jako předzvěst afér na počátku 21. století, které měly zpravidla stejný formát (avšak jiné dopady — viz níže). Dánský ministr spravedlnosti za Konzervativní stranu lidovou Erik Ninn-Hansen odmítl v roce 1987 udělení azylu tamilským uprchlíkům ze Srí Lanky. Ninn-Hansen na svém rozhodnutí trval přesto, že bylo v rozporu s platnými zákony

24 Tamtéž, s. 364.

25 Tamtéž, s. 367–369.

26 Tamtéž, s. 370.

27 *The Schengen acquis — Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:EN:NOT>.



a mezinárodními úmluvami. Zatímco ostatní politikové zapletení do tamilské kauzy postupně na své posty rezignovali a došlo k pádu vlády, setrval Ninn-Hansen ve svém úřadu. Shledán vinným byl až v roce 1995 po podání tzv. říšskoprávní žaloby (*rigsretsag*).<sup>28</sup>

## DEVADESÁTÁ LÉTA A VZTAH DÁNSKA K EVROPSKÉ UNII

Po pádu železné opony v roce 1989 Dánsko opět posílilo své humanitárně orientované poslání v oblasti zahraniční politiky. Angažovalo se především ve věci pobaltských republik. Hrozba ruské invaze v létě 1991 vyvolala změnu Cizineckého zákona tak, aby Dánsko mohlo přijímat případné uprchlíky z Pobaltí. Podporu široké veřejnosti získala také pomoc uprchlíkům z bývalé Jugoslávie. Při posuzování žádostí o azyl Dánsko spolupracovalo s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR). Během 90. let by schválena řada zvláštních zákonů upravujících podmínky pro konkrétní skupiny obyvatel, například pro uprchlíky z území bývalé Jugoslávie (*Jugoslaverlov* — 1992, později *Bosnierlov* — 1995).

Zatímco integrace uprchlíků z bývalého komunistického bloku byla vnímána jako zdařilá, přetrvávaly potíže s muslimskými azylanty, především Palestinci.<sup>29</sup> Dánské vlády se v letech 1993–1996 uchýlily k dalším zpřísněním Cizineckého zákona. Roku 1998 byl vydán nový zákon, do kterého se s ohledem na mezinárodní závazky a ostrou kritiku Vysokého komisaře OSN pro lidská práva promítly pouze některé změny (zpřísnění podmínek pro slučování rodin a snížení výdajů na integraci), přesto byl ve své době považován za nejprísrnější cizinecký zákon v rámci Evropské unie.

Pokud jde o proces evropské integrace, Dánsko vstoupilo již roku 1973 do Evropských společenství. Na počátku 90. let odmítlo v referendu schválit Maastrichtskou smlouvu. Dánové se vyjádřili kladně až v roce 1993 po vyjednání čtyř výjimek (*opt-outs*) v Edinburku, v nichž si zajistili možnost neúčastnit se evropské spolupráce v oblasti společné evropské měny, obranné spolupráce, občanství EU a spolupráce v oblasti justice a vnitra, která byla a je pro téma imigrace důležitá. Naposledy jmenovaná výjimka vstoupila v platnost až po přijetí Amsterodamské smlouvy, kdy byla imigrační a azylová politika přesunuta do prvního pilíře evropské spolupráce. Dánsko totiž nemělo problém s náplní cizinecké politiky EU, nýbrž s tím, že by se v této oblasti mělo rozhodovat na základě nadnárodního principu. Dánsko ovšem na základě výjimky pozbylo práva spolurozhodovat v cizinecké politice a není podřízeno společným pravidlům ani rozsudkům Evropského soudního dvora. Specifický režim má Dánsko vyjednané také v rámci Schengenské dohody.<sup>30</sup> Na počátku 21. století sílila debata o nutnosti společné evropské imigrační politiky. Dánsko bylo kritizováno za své výsadní postavení v rámci EU, které ho do velké míry izoluje a komplikuje spolupráci. Také v Dánsku samotném je problém výjimek stále živý a řada stran bojuje za jejich zrušení.<sup>31</sup>

28 BUSCK, S. — POULSEN, H., c. d., s. 370–372.

29 ØSTERGAARD, B., c. d., s. 372–378.

30 HOŘEJŠÍ, T., *Dánské výjimky ve světle evropské ústavní smlouvy*, in: Acta Oeconomica Pragensia, 2005, č. 7, s. 167, 171–172.

31 ØSTERGAARD, B., c. d., s. 415.

## DÁNSKÁ IMIGRAČNÍ POLITIKA PO ROCE 2001

Smyslem předchozí kapitoly bylo naznačit proměnu postoje dánské veřejnosti a politických stran k problematice imigrantů. Jednoznačný byl posun od vnímání přistěhovalců jako pracovní síly k problematice azylu a uprchlíků. S tím souvisí také nárůst zahraničněpolitického rozměru dánské imigrační politiky, která často balancovala na hranici dodržování svých mezinárodních závazků.

Parlamentní volby v listopadu 2001 probíhaly pod vlivem otřesů z teroristického útoku na Světové obchodní centrum v New Yorku. Dánská pravicově-liberální strana Venstre<sup>32</sup> postavila volební kampaň na otázce přistěhovalců a uprchlíků, jež považovala na výsostně vnitropolitickou. Ačkoli jejím záměrem bylo odvrátit pozornost od zahraničního dění, kde zaujímal silnou pozici její oponentka — Sociálnědemokratická strana (*Socialdemokratiet*) — a její předseda Paul Nyrup Rasmussen, získala imigrační politika na počátku 21. století silný mezinárodněpolitický rozměr.<sup>33</sup>

Zatímco Sociálnědemokratickou stranou, která byla u moci v letech 1987–2001, zmítaly vnitřní rozpory ohledně postoje k imigrační politice, měla jak Venstre, tak populistická Dánská lidová strana (DLS) jasný program. DLS označovala imigranty za hrozbu pro dánskou kulturu, národní identitu a náboženství (*folkekirke*). Největším nebezpečím byli proto kulturně odlišní muslimové.<sup>34</sup> Mluvčí strany Venstre Birthe Rønn Hornbechová (pozdější ministryně pro integraci, viz níže) způsobila pozdvižení, když se vymezila kladně vůči imigrantům ze západních zemí a vysloveně odmítavě vůči Turkům či Palestincům. Námitky, že jednala v rozporu s mezinárodně uznávanou antidiskriminační politikou, byly umlčeny tím, že její vyjádření nebylo pochopeno správně.

Přesto se dánská imigrační politika dostala poprvé ve větším rozsahu na stránky zahraničního tisku. Ten stejně jako domácí média dánskou politickou kampaň odsoudil pro její xenofobii a zejména islamofobii. Pravý blok politických stran si notoval ve výrocích o dánských hodnotách a dánském kulturním dědictví. Snížení podpory humanitárních organizací, které se zabývaly problematikou lidských práv a uprchlíků a poradenstvím v těchto oblastech, bylo vykládáno jako snaha omezit kritické hlasy na adresu nové politiky. DLS navíc otevřeně kritizovala Evropskou unii, mezinárodní zakotvení lidských práv označovala za fatální chybu a zpochybňovala jeho legitimitu ve vztahu k dánskému právnímu řádu.

Premiér nové vlády Anders Fogh Rasmussen (současný generální tajemník NATO) založil nové ministerstvo zabývající se výhradně uprchlíky, přistěhovalci a jejich integrací (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrerne og Integration*), a dal tak najevo důležitost imigrační politiky pro svou vládu. Úkolem nového ministra Bertela Haardera bylo posílit integrační snahy a zpřísnit kritéria imigrace tak, aby se neprotivila mezinárodním úmluvám o lidských právech. Dbalo se také na úmluvy platné v rámci EU a na stanoviska Evropského soudu pro lidská práva.

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

33 Tamtéž, s. 389–390.

34 Tamtéž, s. 363; HEDETOFT, U., c. d.



Rozruch vzbudilo tzv. pravidlo 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). Toto pravidlo vedlo k přílivu manželských párů do blízkého Švédska (zejména 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.<sup>35</sup>

Do úprav dánské imigrační politiky zasáhl v roce 2004 Komisař pro lidská práva Rady Evropy (UNHCR) Alvaro Gil-Robles (ve věci složení cizineckého úřadu — *Flygtningenævnet*). Ačkoli ve své zprávě Dánsko pochválil za snahy v oblasti integrace a boje proti diskriminaci, vyjádřil jedním dechem obavu z polarizace společnosti a zpomalení integračního úsilí vlivem restriktivní politiky.<sup>36</sup>

V tomtéž roce 2004 byl ministr integrace Haarder kritizován za (ne)řešení případu iráckého chlapce, jehož rodiče se vrátili do Iráku, kam měl být vyhoštěn i on, ačkoli od pěti let žil v Dánsku. Dánsko jednalo v rozporu s čl. 3 a čl. 22 Úmluvy o právech dítěte. V tomtéž roce Haarder odmítl námítky opozice, že Dánsko nesmí odmítnout azyl ženám, kterým v Íránu či Pákistánu hrozí nucené sňatky. Jeho argumentem byl zákon „24 let“, který měl těmto praktikám bránit.<sup>37</sup>

## POKRAČOVÁNÍ RESTRIKTIVNÍ POLITIKY

Úspěchy dánské restriktivní imigrační politiky využil pravý blok politických stran při parlamentních volbách v roce 2005. Vyzdvihl snížení přílivu imigrantů na polovinu a zejména kladl důraz na hodnoty typu demokracie, svobody projevu (důležité později v kauze karikatur proroka Mohammeda) a rovnosti mužů a žen (zřejmě aluze na muslimy) s tím, že je nutné přimět imigranty k jejich pochopení. Poměr rozložení sil v parlamentu byl zhruba zachován.<sup>38</sup> I tehdy Dánsko kritizovala světová média.<sup>39</sup>

Mediálně rozšířenou a celosvětově známou kauzou se stal případ související s karikaturami proroka Mohammeda, zveřejněnými 30. září 2005 v deníku *Jyllands-Posten*. Karikatury vzbudily rozruch nejen v Evropě, ale po celém světě. Vyvolaly řadu protestů a násilností zejména na Středním východě a v severní Africe, kde bylo bojkotováno dánské zboží (což mělo nezanedbatelné dopady na dánskou ekonomiku). Řada muslimských zemí stáhla své velvyslance z Kodaně a očekávala omluvu. Té se od dánské vlády nedočkala. A. Fogh Rasmussen vyzdvihl svobodu projevu nad náboženskou tabu. Muslimové hrozili dánským občanům smrtí. Nejznámější z autorů karikatur Kurt Ves-

35 HEDETOFT, U., c. d.; ØSTERGAARD, B., c. d., s. 391–397.

36 Rada Evropy, c. d.; ØSTERGAARD, B., c. d., s. 395, 397.

37 *Politikere vil forhindre udvisning til tvangægteskaber*, in: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/91601>.

38 ØSTERGAARD, B., c. d., s. 400–401.

39 Například *Denmark's immigration issue*, in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4276963.stm>.

tergaard žije pod policejním dohledem.<sup>40</sup> Kauza není doposud uzavřena, v roce 2010 se například Vestergaarda pokusil zabít Somálec, který byl o rok později odsouzen.<sup>41</sup>

K velké aféře došlo též v souvislosti s návrhem zákona z roku 2007, aby duchovní, usilující o dánský azyl, obstáli ve zkoušce dánských reálií ještě ve své zemi, než by jim bylo uděleno povolení k pobytu. Návrh kritizovali jak dánští biskupové, tak organizace Amnesty International (ohrožení svobody náboženského vyznání).<sup>42</sup> V tomtéž roce Dánsko kritizoval UNHCR za vyhošťování irácké náboženské menšiny, ačkoli jí v Iráku hrozilo pronásledování.<sup>43</sup> Premiér A. Fogh Rasmussen tuto kritiku rezolutně odmítl.<sup>44</sup>

Menšímu zájmu zahraničních médií se těšila tzv. aféra z kostela Brorsons Kirke v srpnu 2009, ve které bojovalo několik desítek Iráčanů proti vyhoštění do Iráku. Odpor vedl ke střetům s policií. Vládní strany včetně části opozice se shodly na vyhoštění na základě smlouvy s Irákem, ovšem irácký premiér Nuri al-Maliki existenci takové dohody popřel a vyhoštěné Iráčany odmítl přijmout.<sup>45</sup> Kauza se částečně vyřešila o rok později, kdy bylo části Iráčanů uděleno povolení k pobytu v Dánsku.<sup>46</sup>

Dánsko se i přes četné skandály stále oficiálně angažovalo v humanitárních aktivitách OSN. Ve zprávách UNHCR bylo chváleno za kladný postoj k přesídlení uprchlíků do třetích zemí (například bhútánských uprchlíků v roce 2009).<sup>47</sup>

V roce 2010 bylo Dánsko kritizováno za vyhoštění dvou desítek Romů kvůli porušení domovního řádu se zákazem návratu. Jednalo tak v rozporu s právem EU i s vlastními normami. Kauza byla na evropské úrovni přehlušena francouzským vyhoštěním 8000 Romů. Podobné případy se v Dánsku v menším rozsahu objevovaly již dříve.<sup>48</sup>

40 HENNING, Ch. R., *The Prophet and the limits of the freedom of expression*, in: <http://www.afrol.com/articles/17949>.

41 *Somalier skyldig i terror*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2011/02/03/085709.htm>.

42 Současná úprava říká, že zkoušku je možné složit do šesti měsíců po příjezdu do Dánska. Viz *Ny i Danmark*, in: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/arbejde/religiose\\_for kyndere.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/arbejde/religiose_for kyndere.htm); 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*, in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0242:EN:NOT>.

43 *Dansk asyl-politik strider mod FN-konvention*, in: <http://politiken.dk/indland/ECE284180/dansk-asyl-politik-strider-mod-fn-konvention/>.

44 *Fogh afviser FN-kritik af asylpolitik*, in: <http://politiken.dk/indland/ECE285373/fogh-afviser-fn-kritik-af-asylpolitik/>; ØSTERGAARD, B., c. d., s. 416.

45 *Oppositionen er delt om hjemsendelser*, in: <http://politiken.dk/politik/ECE767194/oppositionen-er-delt-om-hjemsendelser-/>.

46 *Birthe Rønn har givet ophold til irakere fra Brorsons Kirke*, in: <http://politiken.dk/indland/article1035251.ece>; Celkově bylo z Dánska vyhoštěno 282 Iráčanů, z nichž pouze některým byl udělen azyl. Situace svou komplikovaností přesahuje rozsah této práce. *Kirkeasyl drejer nøglen om*, in: <http://politiken.dk/indland/ECE897475/kirkeasyl-drejer-noeglen-om/>.

47 MIKLUŠÁKOVÁ, M., *Trvalá řešení pro uprchlíky: Přesídlení*, in: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1514>.

48 *Roma-udvisninger var brud på Udlændingesservices egne retningslinjer*, in: <http://www.information.dk/244693>.

V roce 2010 vyplyuly na povrch nezákonné praktiky dánského ministerstva pro integraci. Do Dánska přišlo v roce 1992 celkem 321 Palestinců bez státní příslušnosti. Jejich dětem mělo být podle článku 1 Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 (Dánsko přistoupilo v roce 1977) uděleno dánské občanství. Jejich práva upravovala také Úmluva o právech dítěte. Již od roku 2004 však docházelo k vyhoštění, přičemž nejpozději od roku 2008 ministerstvo vědělo o protiprávnosti svého jednání. Za to sklidilo kritiku od UNHCR, na které se mělo obrátit se žádostí o výklad smlouvy, pokud mělo pochyby.<sup>49</sup> Pochybné postupy změnila ministryně B. Rønn Hornbechové až v roce 2010, a dostala se tak pod tlak médií.<sup>50</sup> DNS zmatky využila k tomu, aby poukázala na rozpor úmluv OSN s dánskou ústavou, kde stojí, že o občanství rozhoduje výhradně zákon přijatý parlamentem.<sup>51</sup> Ostatní parlamentní strany včetně ministryně však možné zrušení platnosti těchto úmluv popírali.<sup>52</sup>

Zároveň se ozval Evropský soudní dvůr se stížností, že Dánsko nedodržuje ustanovení o snazším přístupu Turků na pracovní trh v rámci EU.<sup>53</sup> Evropský soud pro lidská práva vyslyšel Amnesty International a zkritizoval Dánsko za to, že vysílalo žadatele o azyl v duchu dublinské úmluvy do Řecka, přestože jeho postupy odporovaly zásadám humanity.<sup>54</sup>

Zajímavé je 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 ovlivnilo 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 cizinecké služby (*Udlændingetjeneste*), která podle levice nedostála svému úkolu.<sup>55</sup> O dalších

49 FN: *Rønn kunne jo bare have ringet*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2011/03/02/061439.htm>

50 Hrozí jí říšskoprávní žaloba stejně jako E. Ninn-Hansenovi v tamilské kauze. *Forstå Rønnsagen på fem minutter*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/01/094913.htm>.

51 *Folketinget drøfter konvention om statsløse*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/080114.htm>.

52 *Rønn vil ikke af med FN-konvention*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/101804.htm> ; FN-konvention om statsløse røres ikke, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2011/03/04/131558.htm>.

53 *Ny EU-dom kan underkende stramminger*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2011/03/02/232802.htm>.

54 *Klar afgørelse må få Danmark til at ændre kurs*, in: <http://www.amnesty.dk/presse/klar-afgorelse-ma-fa-danmark-til-aendre-kurs>.

55 *Ud med pointsystemet — ind med danskprøve*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2012/01/08/211538.htm>; *DF kalder udlændingelov slap og håbløs*, in: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2012/01/09/112607.htm>; *Danish Immigration Service to be clo-*

návrzích se zatím pouze diskutuje (například zmírnění pravidel pro udělování povolení k trvalému pobytu a pro slučování rodin), a zda levicová vláda dostojí svým volebním slibům a podaří se jí změnit relativní uzavřenost Dánska vůči imigrantům, se teprve ukáže.

## ZÁVĚR

V médiích i různých studiích se často zmiňuje volební rok 2001 jako bod zlomu, od kterého se v Dánsku začaly šířit proti-přistěhovalecké tendence. Cílem této studie bylo naznačit, že rok 2001 byl pouze logickým vyústěním dlouhodobého posunu v dánském veřejném mínění, jež se formovalo dlouhodobě a plynule, a nikoli skokově po změně vlády. Přesto nelze význam politického složení parlamentu na zpřísnění imigrační politiky podceňovat. Hlasy Dánské lidové strany byly pro vládu klíčové a kabinet musel několikrát přijmout zpřísnění imigrační politiky výměnou za podporu DLS v jiné oblasti.

Spolu se změnou vnímání imigrantů jako pracovní síly k žadatelům o azyl a uprchlíkům a stoupajícím podílem přistěhovalců nezápádního typu, kteří nebyli schopni nebo se odmítali přizpůsobit dánské kultuře a dánským hodnotám, se v dánské společnosti začaly stupňovat obavy z ohrožení vlastní identity. Právě zmíněné faktory podílející se na formování dánských hodnot jsou považovány za hlavní důvod dánské nesnášenlivosti vůči cizincům, kteří se vzpírají je přijmout. Proto byl vedle konkrétních příkladů politického uchopení imigrační tematiky značný prostor věnován obecné rovině dánské kolektivní identity a jejím konkrétním složkám.

Cílem studie bylo také upozornit na zahraničněpolitický rozměr imigrační politiky. Z analýzy chování Dánska vůči imigrantům vyplynulo potvrzení hypotézy, že jeho zahraniční přesah nelze zanedbat. Ačkoli se totiž Dánsko snaží udržet své výsadní postavení na poli humanitární pomoci, pohybuje se ve věci azylové politiky často na samé hranici mezinárodního práva.

## ABSTRACT

### THE INFLUENCE OF THE DANISH ATTITUDE TOWARDS IMMIGRATION ON THE FOREIGN POLICY

The aim of this paper is to analyze the influence of the Danish attitude towards immigration on her foreign policy. The first theses of the paper is that although the research is focused particularly on the domestic influence of the immigration, the impact on the foreign policy is also significant and cannot be underestimated. The core of the study is in the analysis of the changing attitudes of political parties and generally of the Danish society towards immigrants in the 1980s and after the parliament elections in 2001 and the focus is on the international dimension. Although, it is just the year 2001 which is perceived as a symbol of the more restrictive immigration policy, the second thesis is

---

sed, in: [http://www.dr.dk/Nyheder/Andre\\_sprog/English/2011/12/23/125218.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Andre_sprog/English/2011/12/23/125218.htm); *Immigration policy criticism exaggerated*, in: [http://www.dr.dk/Nyheder/Andre\\_sprog/English/2011/10/05/132250.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Andre_sprog/English/2011/10/05/132250.htm).

that the changes brought about by the aforementioned elections were not coincidental. On the contrary, they were shaped by the Danish identity and can be seen as a logical consequence of the events in the previous years.

**KEYWORDS**

Denmark, immigration policy, foreign policy, Muslims, Dansk Folkeparti

**ABSTRAKT****ZAHRANIČNĚPOLITICKÝ ROZMĚR DÁNSKÉ IMIGRAČNÍ POLITIKY**

Cílem této studie je analýza zahraničněpolitického rozměru dánského přístupu k imigrační politice. První tezí studie je fakt, že přestože výzkum se soustředí především na domácí dopady imigrace, vliv na zahraniční politiku je rovněž významný a neměl by být podceňován. Jádrem studie tvoří analýza měnících se přístupů politických stran a dánské společnosti obecně vůči imigraci v osmdesátých letech 20. století a po parlamentních volbách v roce 2001; důraz je kladen na mezinárodní rozměr. Druhá teze předpokládá, že změny v oblasti přistěhovalecké otázky způsobené výše zmíněnými volbami — přestože právě rok 2001 je vnímán jako symbol přísnější imigrační politiky —, nebyly náhodné. Na druhé straně, formovala je dánská národní identita, proto na ně můžeme nahlížet jako na logický důsledek událostí z předchozích let.

**KLÍČOVÁ SLOVA**

Dánsko, imigrační politika, zahraniční politika, muslimové, Dánská strana lidová