

Damian Szacawa

Duńska forteca: zaostrzenie polityki wobec uchodźców

3 czerwca duński parlament (Folketinget) przyjął poprawki do ustawy o cudzoziemcach, która pozwoli Danii na otwieranie ośrodków recepcyjnych poza Europą. Jej skutkiem będzie zmniejszenie liczby uchodźców ubiegających się o azyl przy wjeździe do Danii. To kolejne zaostrzenie polityki imigracyjnej w tym państwie, które od kilku lat ma w tej kwestii jedno z najostrzejszych stanowisk w Europie. Wprowadzone przepisy to realizacja obietnic wyborczych socjaldemokratycznego rządu premier Mette Frederiksen, ale po raz kolejny wywołały liczne głosy krytyki ze strony społeczności międzynarodowej.

Nowa ustawa zaostrza politykę wobec uchodźców w Danii. Polityka wobec uchodźców jest częścią szeroko rozumianej polityki migracyjnej. Ze względu na czynniki ustrojowe, kulturowe i społeczne Dania, obok innych państw nordyckich, zaliczana jest do typowych kierunków migracji. Duńczycy, których jest ok. 5,6 mln, stanowią jedno z najbardziej zinternacjonalizowanych społeczeństw – średnio 1 osoba na 10 urodziła się poza granicami Danii. Pomiędzy 2010 a 2015 r. liczba wniosków o azyl wzrosła czterokrotnie, do ponad 21 tys. Odpowiedź państwa była dwutorowa – z jednej strony wprowadzono tymczasową kontrolę graniczną (zawieszenie układu z Schengen), a z drugiej zaostrzono kryteria uzyskania zgody na pobyt. Dodatkowe restrykcje w przekraczaniu granic wprowadzono w związku z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 ([„Komentarze IEŚ”, nr 153](#)), na skutek czego w całym 2020 r. zanotowano najniższy od 1998 r. poziom liczby wniosków o azyl (1515 osób). Odsetek uznawalności w 2020 r. wyniósł 43%, co oznacza, że w 2020 r. w Danii osiedliło się 432 uchodźców.

Pomimo krytyki ze strony niektórych partii lewicowych oraz organizacji pozarządowych i międzynarodowych poprawki do ustawy o cudzoziemcach, zaproponowane przez rząd premier M. Frederiksen, zostały przyjęte na początku czerwca 2021 r. zdecydowaną większością głosów (70 głosów „za” wobec 24 „przeciw”). Ustawa umożliwi Danii otwieranie ośrodków recepcyjnych poza Europą, w których ubiegający się o azyl będą przebywać podczas rozpatrywania ich sprawy. Zgodnie z nowymi przepisami osoba ubiegająca się o azyl musi złożyć wniosek osobiście na granicy Danii, po czym zostanie przewieziona do ośrodka azylowego znajdującego się poza Europą. Dania pokryje rachunek za operację, ale rozpatrywanie wniosków o azyl będzie prowadzone przez państwo przyjmujące. Jeśli taki wniosek zostanie zaakceptowany i dana osoba otrzyma status uchodźcy, to uzyska ona prawo do zamieszkania w państwie, w którym oczekiwała na decyzję, ale nie w Danii. Natomiast jeśli wniosek zostanie odrzucony, imigrant będzie musiał opuścić państwo przebywania.

Aby nowe przepisy weszły w życie, konieczne jest podpisanie umowy między Danią a państwem trzecim. Rząd Danii potwierdził, że prowadzi rozmowy z kilkoma państwami, ale nie wskazano ich z nazwy. Duńskie media wymieniają Egipt, Erytreę, Etiopię i Tunezję jako potencjalne możliwości. Pod koniec kwietnia 2021 r. duński minister ds. cudzoziemców i imigracji Mattias Tesfaye odwiedził Rwandę, gdzie podpisał memorandum w sprawie dwustronnej współpracy w zakresie azylu i migracji. Chociaż dokument nie dotyczy zewnętrznego rozpatrywania wniosków o azyl, to pojawiły się doniesienia nt. dalszych negocjacji z Rwandą, która również z Izraelem omawiała kwestię realizacji podobnych planów w przeszłości. Jak dotąd żaden kraj nie zgodził się jednak na współpracę z Danią przy tym projekcie. Minister M. Tesfaye wskazał na konieczność podpisania umowy międzynarodowej oraz zdefiniowanie mechanizmu monitorowania całego procesu i jednocześnie zaznaczył, że w wybranych państwach niekoniecznie musi panować ustrój demokratyczny.

Restrykcyjna polityka migracyjna kluczem sukcesu wyborczego. Polityka imigracyjna wywarła znaczący wpływ na przeobrażenia na politycznej scenie w Danii. Utworzona w 1998 r. populistyczna Duńska Partia Ludowa (DF) przez wiele lat miała monopol na przedstawianie postulatów antyimigracyjnych i dotyczących zwiększenia

kontroli na granicach, ale z czasem stanowisko partii stało się normą. Aktualnie obok DF, po prawej stronie sceny politycznej, funkcjonują nowe ugrupowania: Nowa Prawica (duń. *Nye Borgerlige*), kierowana przez Pernille Vermund, oraz pozostająca poza parlamentem – Twarda Linia (duń. *Stram Kurs*). Na jej czele stoi Rasmus Paludan, który został skazany za podżeganie do nienawiści na tle rasowym i znany jest z antyislamskiej retoryki – w kwietniu 2019 r. spalił Koran w dzielnicy zamieszkałej przez imigrantów.

Ograniczenie imigracji było jednym z ważniejszych tematów debat w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (26 maja 2019 r.) oraz do Folketingetu (5 czerwca 2019 r.). Zdaniem wielu analityków to właśnie polityka migracyjna oraz polityka klimatyczna, obok zapewnienia konkurencyjności gospodarki przy utrzymaniu kosztownego modelu państwa dobrobytu czy też reformy systemu edukacji, miały największy wpływ na ostateczne rezultaty kampanii. Nastroje antyimigracyjne są na tyle silne, że nawet centrolewicowa Socjaldemokracja w trakcie kampanii obiecała utrzymanie dotychczasowej polityki imigracyjnej, która w trakcie poprzedniej kadencji zaowocowała przyjęciem ponad 100 ustaw ograniczających imigrację. To właśnie M. Frederiksen odpowiada za prawicowy zwrot tej partii w polityce imigracyjnej, będący reakcją na wzrost poparcia dla partii prawicowych. Dzięki temu wygrała ona ostatnie wybory i utworzyła mniejszościowy rząd.

Ostre reakcje międzynarodowe. W ostatnich latach Dania wielokrotnie pojawiała się w centrum uwagi ze względu na odejście od liberalnego modelu imigracyjnego i wprowadzenie szeregu rozwiązań prawnych zaostrzających restrykcyjną politykę wobec cudzoziemców. Ogłoszenie w styczniu 2021 r. celu „zerowej liczby uchodźców”, wycofanie zezwoleń na pobyt dla Syryjczyków (po poprawie sytuacji wewnętrznej w Syrii i uznaniu części tego państwa za bezpieczne) oraz plan utworzenia nowego obiektu – ośrodka deportacji na wyspie Langeland, czy zapowiadana rozprawa z duńskimi „gettami” to tylko niektóre elementy antyimigracyjnej polityki Danii.

Nowe przepisy po raz kolejny wywołały zdecydowane reakcje społeczności międzynarodowej. Zdaniem agencji ONZ ds. uchodźców (UNHCR), nowa duńska ustawa jest sprzeczna z zasadami międzynarodowej współpracy na rzecz uchodźców. Przedstawiciel UNHCR na państwa nordyckie i bałtyckie, Henrik Nordentoft, zauważył, że konsekwencją zaostrzenia duńskiej polityki migracyjnej może być efekt domina. W rezultacie tego procesu inne państwa europejskie mogą chcieć zbadać możliwość ograniczenia ochrony uchodźców na swoich terytoriach. Obawa ta jest zasadna – duńskim rozwiązaniom bacznie przygląda się np. Austria, a jej minister spraw wewnętrznych Karl Nehammer 16 czerwca odwiedził Danię.

Krytycznie do nowej ustawy odniosła się również Komisja Europejska, która chce zbadać, czy duńskie przepisy są zgodne z założeniami nowego paktu UE w sprawie migracji i azylu. Zdaniem ministra M. Tesfaye nie ma takiego ryzyka ze względu na fakt, iż Dania wynegocjowała „klauzulę wyłączającą”, która oznacza specjalne warunki członkostwa Danii w UE. Zgodnie z tzw. kompromisem edynburskim, Dania w pełni uczestniczy we współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE pod warunkiem, iż jest ona realizowana w formule międzyrządowej. Tymczasem według ministerstwa imigracji i integracji celem nowej ustawy jest stworzenie podstaw prawnych do przenoszenia osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Danii do państwa trzeciego.

Ta ostatnia kwestia jest też krytykowana przez liczne organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka, które zwracają uwagę na ryzyko naruszenia praw osób wnioskujących o ochronę. Zdaniem przedstawicieli organizacji humanitarnych, np. ActionAid Denmark, niepokojące jest także eksternalizowanie odpowiedzialności za pomoc uchodźcom poza granice UE. Wskazują oni, że Dania zrzuca się odpowiedzialności, ale taka polityka nie zniechęci uchodźców do przekraczania Morza Śródziemnego.

Wnioski. Zinternacjonalizowane społeczeństwo w połączeniu z prowadzoną polityką łączenia rodzin oraz przekonaniem imigrantów o wysokim poziomie opieki społecznej i łatwości uzyskania statusu uchodźcy przyczyniło się do masowego napływu imigrantów do Danii i innych państw nordyckich, co wywołało liczne konsekwencje polityczne i społeczne.

Ostatnia zmiana przepisów, dokonana przez rząd premier M. Frederiksen, ma na celu powstrzymanie uchodźców od przybycia do Danii. Przyjęcie nowej ustawy stawia Danię wśród najbardziej niechętnych imigrantom państw

członkowskich UE i zbliża ją do osiągnięcia celu „zerowej liczby uchodźców”. Tego typu postulaty są odzwierciedleniem oczekiwań społecznych. Oznaczają również, że polityka antyimigracyjna przestała być domeną partii prawicowych w Danii.

Obserwatorzy międzynarodowi po raz kolejny wyrazili zaniepokojenie wprowadzonymi przepisami, wskazując na możliwość złamania międzynarodowych zobowiązań wynikających zarówno z konwencji dotyczących uchodźców, jak i z konwencji praw człowieka. Oznacza to, że Dania sceduje odpowiedzialność na inne państwa. Otwartą kwestią pozostaje sprawa, czy rząd Danii będzie korzystał z nowych przepisów, czy też – podobnie jak ustawa z 2016 r. umożliwiająca przejmowanie oszczędności osób ubiegających się o azyl – pozostanie elementem polityki symbolicznej.