

УДК 323(4/9)

ББК 66.3(4/8)

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-24-30

*V.A. Butenko, Assistant,
post-graduate student of the Com-
parative Politics Department, Peoples'
Friendship University of Russia*

IMMIGRANT INTEGRATION POLICY TRANSFORMATION IN DENMARK

Features of Denmark's immigrant integration policy are considered. The evolution of Danish integration legislation and public discursive practices that have a direct impact on the immigrant integration policy is analyzed.

Key words and word-combinations:
Denmark, migration, immigrant integra-
tion policy.

*В.А. Бутенко, ассистент, аспирант
кафедры сравнительной политологии Российского
университета дружбы народов
(email: vladislav_butenko@list.ru)*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ДАНИИ

Аннотация. Рассматриваются особенности интеграционной политики Дании. Анализируется эволюция датского интеграционного законодательства и общественных дискурсивных практик, оказывающих непосредственное влияние на вырабатываемую политику в области интеграции иммигрантов и беженцев.

Ключевые слова и словосочетания: Дания, миграция, интеграционная политика.

Миграция — феномен, характерный для всех исторических эпох. Однако в XXI в. миграция стала одним из самых обсуждаемых вопросов. Усиление миграционных потоков в 2010—2011 и 2015—2016 гг. в европейские страны укрепило позиции правых и популистских политических партий, призывающих к ограничению потока иммигрантов и беженцев. В стороне не остались и скандинавские государства. В Дании, приверженной наиболее ограничительной миграционной и интеграционной политике среди стран Скандинавии, дискурс стал смещаться правее. Политика в области интеграции иммигрантов также претерпела изменения, что связано с за-

креплением партийно-политического ландшафта с доминирующей ролью правопоцентристов. Следует отметить, что подобные трансформации обусловлены моделью государства всеобщего благоденствия, основанной на отборе новых потенциальных социальных субъектов для сохранения ее устойчивости [1].

До Второй мировой войны Дания представляла собой относительно однородное по этническому составу общество. Переход к многонациональному и полиэтническому государству был заложен в 1960-е годы, что было вызвано потребностью датской национальной экономики в рабочей силе. В силу продолжающегося экономического бума и реализации модели «*welfare state*» экономика страны нуждалась в трудовых мигрантах [2], основная доля которых прибывала из Турции, Пакистана и Югославии.

В 1973–1974 гг. на фоне энергетического кризиса в Европе датские профсоюзы и организации работодателей приняли решение о приостановлении приема трудовых мигрантов. Однако данное правило не касалось беженцев, которые приезжали в основном из Чили, Вьетнама, Афганистана, Ирана, Ирака и Сирии. Усиление миграционных потоков привело к тому, что в 1980 г. в стране насчитывалось порядка 3% иммигрантов и их потомков [3, р. 12].

По состоянию на 1 января 2019 г. численность населения Дании составляет 5,8 млн человек, из которых 793,6 тыс. человек — иммигранты и их потомки (13,7% от общего числа проживающих в стране) [3, р. 7]. Две трети иммигрантов и их потомков являются выходцами из незападных стран*, преимущественно из Турции, Сирии, Ирака, Ливана, Пакистана, Боснии и Герцеговины, Ирана, Сомали, Афганистана и Вьетнама [3, р. 6].

Существенные различия имеются при сравнении демографического и социально-экономического состава коренных датчан и иммигрантов и их потомков. В структуре населения численность лиц старше 65 лет среди коренных граждан составляет 21%, в то время как среди иммигрантов из незападных стран — 7%. Доля физических лиц младше 25 лет среди иммигрантов и их потомков — 80% [4], в связи с чем возникает вопрос об их интеграции.

Датское законодательство в сфере социокультурной интеграции мигрантов претерпело наиболее существенные изменения среди скандинавских стран. Дания одной из первых европейских стран присоединилась к Женевской конвенции о беженцах 1951 г. Однако с 1990-х годов датское интеграционное законодательство несколько раз пересматривалось и ужесточалось, часто из-за увеличения числа прибывающих и роста антииммигрантских политических настроений в обществе.

Основными нормативно-правовыми актами, определяющими датскую интеграционную политику, являются Закон об иностранцах, принятый в 1983 г., и Закон об интеграции, принятый в 1998 г. Оба закона не единожды пере-

* Под незападными странами в настоящей статье понимаются все страны, кроме государств — членов ЕС, Исландии, Норвегии, Великобритании, Швейцарии, Лихтенштейна, Андорры, Монако, Сан-Марино, Канады, США, Австралии и Новой Зеландии.

сматривались. В частности, в Закон об иностранцах было внесено более ста поправок [5].

В 2001 г. правым альянсом Либеральной партии (Венстре) и Консервативной народной партии при поддержке Датской народной партии было учреждено Министерство по делам беженцев, иммигрантов и интеграции. Основные задачи Министерства заключались в ограничении числа иммигрантов и беженцев, введении более жестких требований для получения постоянного места жительства и гражданства, содействии культурной интеграции в датское общество [6].

В 2011 г. новая правительственная коалиция Социал-демократической партии, Датской социал-либеральной партии и Социалистической народной партии ликвидировала Министерство по делам беженцев, иммигрантов и интеграции, перераспределив обязанности между несколькими министерствами и ведомствами [7, с. 120].

Следует подчеркнуть, что Дания одна из первых в Европе разработала закон, регламентирующий порядок интеграции иммигрантов и беженцев. Иммиграционная служба определяет муниципалитет, в котором в течение трех лет будет проживать беженец, таким образом «полностью контролируя политику расселения беженцев» [8, р. 329]. При этом именно на муниципалитет возлагается основная ответственность за интеграцию иммигрантов и беженцев. В частности, муниципалитеты реализуют вводные программы (*introduktionsprogrammer*), предназначенные для беженцев, и программы интеграции (*integrationsprogrammer*), рассчитанные на другие категории мигрантов.

В Дании действует дифференцированный подход к программам интеграции. Содержание таких программ детерминировано потребностями датского рынка труда. Часто участники программ интеграции дважды в неделю работают в качестве практикантов или стажеров, а в иные дни посещают курсы языковой подготовки и овладевают знаниями о датских этнокультурных ценностях. Кроме того, программы, ориентированные на беженцев, имеют различия в зависимости от потребностей и уровня их образования. Так, для беженца с более высокой квалификацией программа интеграции может длиться один год, после чего лицо получает возможность дополнительно заниматься языковой подготовкой после работы. Для беженца с низкой квалификацией (40% иммигрантов из незападных стран имеют только школьное образование) длительность программы может составлять пять лет.

Важным условием при принятии иммигрантов и беженцев является обязательное подписание ими договора об интеграции. Иммигрантам и беженцам «предлагается подтвердить свою готовность соблюдать датское законодательство, уважать демократические принципы, изучать датский язык, признавать принципы гендерного равенства, уважать свободу совести и свободу слова...» [9, р. 11]. В договоре об интеграции детально прописываются цели программы (например, получение работы или образования), а также конкретные действия, которые следует выполнять иммигранту или беженцу. В случае не-

выполнения тех или иных условий к иммигранту или беженцу применяются штрафные санкции [10].

Вопросы миграции и интеграции, поднимавшиеся с конца 1960-х годов, довольно часто касались исключительно иммигрантов и беженцев из незападных стран. В публичном дискурсе до сих пор доминирует мнение о слабой интеграции выходцев из преимущественно мусульманских стран; по данной причине подчеркивается высокий уровень безработицы среди физических лиц, принадлежащих к данной категории, и неприятие датских культурных ценностей [11, с. 135].

Привлечение рабочей силы для создания государства всеобщего благосостояния в Дании предполагались временное пребывание трудовых мигрантов и их обратная эмиграция в страны исхода [12]. Однако этого не случилось, и трудовые мигранты из западных стран, в отличие от иммигрантов из соседних скандинавских государств, остались в Дании.

С 1990-х годов популярность приобрела концепция этнической принадлежности. Нередко понятие этнической принадлежности приобретает негативную коннотацию и применяется к иммигрантам и беженцам из западных стран [13]. Термин «этнический» воспринимается как некий девиант или вызов датским культурным ценностям, в то время как термин «национальный», относящийся к выходцам из западных государств, культурным вызовом не является [14, р. 63]. Следовательно, происходит конструирование «других» [15]. При этом концептуализация общенациональных ценностей рассматривается как инструментально необходимая для поддержания функционирования демократического правового общества. В целом можно констатировать факт политизации национальной культуры и идентичности, поскольку вопрос жизнеспособности государства определяется сквозь призму социокультурной идентичности [16, р. 73].

В период национального миграционного кризиса (или кризиса беженцев), пиковой точкой которого являются 2015—2016 гг., в общественном дискурсе вопрос об интеграции в датское общество прибывающих мигрантов был поставлен более остро. В частности, новость о гибели в Средиземном море сотен беженцев в датских СМИ была названа следствием либеральной политики Европейского Союза: «Европейские политики несут совместную ответственность за то, что происходит... Они не смогли ужесточить иммиграционное законодательство таким образом, чтобы... было ясно, что нельзя получить вид на жительство в Европе исключительно по экономическим причинам» [17]. Более того, если шведские средства массовой информации часто описывали миграционный кризис как международную трагедию, то датские СМИ — как национальную проблему [18, р. 11].

За три месяца до парламентских выборов, в марте 2019 г., миграционное и интеграционное законодательство претерпели существенные изменения. В частности, были усилены правовые нормы в законах об иностранцах и об интеграции. Новые законодательные нормы касаются в первую очередь политики интеграции и управления миграцией, особенно при акцентировании внимания на иммигрантах и беженцах из западных стран. В целом данные

изменения стали кульминационным моментом в движении к более ограничительной интеграционной политике.

Во-первых, в Дании было законодательно закреплено, что вид на жительство для беженцев будет выдаваться временно [19]. Данная норма предполагает, что при изменении ситуации в стране, откуда прибыл беженец, в благоприятную сторону, ему следует покинуть страну. Во-вторых, термин «интеграционное пособие» заменяется в нормативно-правовых актах на «самообеспечение» [20]. В настоящий момент беженцы, проживающие на территории страны девять лет в течение последних десяти лет, имеют право на получение государственной финансовой помощи. При этом лица, пребывающие в королевстве в течение короткого промежутка времени, права на финансовую помощь не имеют. Вместо этого последние до недавних поправок могли рассчитывать на интеграционное пособие, которое в настоящее время стало именоваться «самообеспечением», что предполагает ответственность самих беженцев за интеграцию.

Ограничительные меры в области национальной интеграционной политики получили название «Сдвиг парадигмы». Необходимо отметить, что данные меры были выдвинуты Датской народной партией, позиции которой в стране усиливаются, и поддержаны Социал-демократической партией. Кроме того, Датской народной партией были предложены 146 мер жесткой экономии, предусматривающие пограничный контроль; ограничение свободы вероисповедания для оказания влияния на политический ислам; криминализацию бездомных; поощрение добровольного возвращения беженцев в страны исхода и т.д. [20].

Лидер датской социал-демократии Метте Фредериксен в свое время заявляла, что в случае неужесточения государственной интеграционной политики она покинет пост премьер-министра страны. Тем не менее после победы на выборах социал-демократы так и не предприняли попыток коренного реформирования интеграционной политики. Но риторика, которая ранее именовалась радикально правой, в настоящее время является скорее мейнстримной.

Главным проводником ограничительных мер в сфере интеграционной политики выступает Датская народная партия. С момента своего зарождения она позиционирует себя в качестве партии националистов и патриотов [21, с. 67]. Датская народная партия приобрела вес среди избирателей: если на парламентских выборах 1998 г. ей удалось получить 7,4% голосов, 2011 г. — 12,3%, то выборы 2015 г. принесли партии 21,1% голосов. Невзирая на то что на выборах в Фолькетинг 2019 г. партии удалось набрать лишь 8,7% голосов, она смогла закрепить свои позиции и получить шестнадцать мест в парламенте.

Вместе с тем наиболее радикальными политическими партиями, сконцентрированными исключительно на вопросах миграции и интеграции, являются «Новые правые» и «Жесткий курс», которые не рассматривают экономические программы «Сдвиг парадигмы» и «146 мер жесткой экономии» как эффективные меры в сфере миграционной политики. Во

время предвыборной кампании 2019 г. политической партией «Новые правые» был репрезентован набор требований под названием «Справедливая миграционная политика». Ключевые требования сводятся к полному прекращению предоставления убежища, самообеспечению иностранных граждан, их депортации в случае совершения преступления. По результатам парламентских выборов 2019 г. политическая партия «Новые правые» набрала 2,4% голосов, что дало ей возможность войти в Фолькетинг [22, с. 44].

Партия «Жесткий курс» выступает с резкой радикальной риторикой в отношении иммигрантов из мусульманских стран, подчеркивая «невозможность их интеграции» в датское общество. Политическая партия подвергает сомнению лояльность мусульманских иммигрантов к национальному государству и западным традициям, образу жизни, ценностям и т.д., рассматривая их как демографическую угрозу самому существованию датской нации [23, р. 277]. Важным вопросом, который поднимается партией «Жесткий курс», является вопрос идентичности. Национальная сплоченность, по мнению партийного руководства, зиждется на этнической, лингвистической, культурной, религиозной однородности. Несмотря на радикализацию общественного дискурса в Дании, партии «Жесткий курс» по итогам выборов 2019 г. не удалось войти в парламент [23, р. 277].

Проведенный анализ свидетельствует о смещении интеграционной политики Дании вправо. Такой сдвиг находит поддержку не только среди маргинальных партий, но и со стороны политических партий, находящихся во власти длительный период, например Социал-демократической партии Дании. Этнокультурное разнообразие, являвшееся основой интеграционной политики в 1980–1990-е годы, постепенно заменяется требованием миграционной ассимиляции. Интеграционная политика Дании становится все более ограничительной и делает основной упор на необходимости иммигрантов и беженцев обеспечивать себя самостоятельно, изучать датский язык и культуру, уважать основные ценности демократического правового государства.

Библиографический список

1. *Tjelmeland H., Brochmann G.* I globaliseringens tid 1940–2000 // Norsk innvandringshistorie. Bd. 3 / ed. by K. Kjeldstadli. Oslo: Pax, 2003.
2. Kampen mod ledigheden: to besvarelser af Rockwool Fondens priskonkurrence om en analyse af ledighedsproblemet i Danmark / ed. by K. Albæk. København: Spektrum, 1992.
3. Integration. Status og udvikling 2019. Fokus på ikke-vestlige lande / Udlændinge- og Integrationsministeriet // Integrationsbarometer. URL: <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/integration-status-og-udvikling-filer/integration-status-og-udvikling-2019>.
4. Det nationale integrationsbarometer // Udlændinge- og Integrationsministeriet. 2018. URL: <https://integrationsbarometer.dk>.
5. *Jensen J.* Position paper. Copenhagen: The Ministry of the Interior, 2012.
6. *Hedetoft U.* Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State // Migration Policy Institute. 01.11.2006. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/denmark-integrating-immigrants-homogeneous-welfare-state>.

7. *Бабьина Л.О.* Дания // Современная Европа. 2016. № 2 (68). С. 120–123.
8. *Myrberg G.* Local Challenges and National Concerns: Municipal Level Responses to National Refugee Settlement Policies in Denmark and Sweden // International Review of Administrative Sciences. 2017. Vol. 83 (2). P. 322–339.
9. *Mouritsen P., Hovmark Jensen C.* Integration Policies in Denmark. INTERACT Research Report 2014/06. 2014. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32020/INTERACT-RR-2014_06.pdf?sequence=1
10. Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) nr. 474 af 01.07.1998 // Socialjura. URL: <http://www.socialjura.dk/content-storage/love/love/integrationslov>
11. *Волков А.М.* Миграционные потоки в страны Северной Европы // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2020. № 1 (23). С. 126–142.
12. *Würtz Sørensen J.* Velkommen Mustafa? Debatten om Gæstearbejderne og det Danske Samfund i Starten af 1970'erne. Århus: Århus Universitet, Center for Kulturforskning, Working Paper. 1988. № 17.
13. *Schierup C.U.* På kulturens slagmark. Esbjerg: Syddansk Universitetsforlag, 1993.
14. *Jensen S.Q.* Othering, Identity Formation and Agency // Qualitative Studies. 2011. Vol. 2 (2). P. 63–78.
15. *Hervik P.* The Danish Cultural World of Unbridgeable Differences // Ethnos. 2004. Vol. 69 (2). P. 247–267.
16. *Mouritsen P.* The Particular Universalism of a Nordic Civic Nation. Common Values, State Religion and Islam in Danish Political Culture // Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach / ed. by T. Modood, A. Triandafyllidou, R. Zapata-Berrero. London: Routledge, 2006. P. 70–93.
17. Godhedens pris // Jyllands-Posten. 21.04.2015. URL: <https://jyllands-posten.dk/debat/leder/ECE7641085/Godhedens-pris>
18. *Hagelund A.* After the Refugee Crisis: Public Discourse and Policy Change in Denmark, Norway and Sweden // Comparative Migration Studies. 2020. Vol. 13 (8). URL: <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0169-8>
19. Udlændingeloven nr. 226 af 08.06.1983 // Socialjura. URL: <http://www.socialjura.dk/content-storage/love/love/udlaendingelov>
20. To nye på listen: 146 udlændinge-stramninger siden 2015 // Dit overblik. 06.05.2019. URL: <https://ditoverblik.dk/to-nye-paa-listen-146-udlaendinge-stramninger-siden-2015>
21. *Плевако Н.С.* Национализм и правый популизм в скандинавских странах и Финляндии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 3. С. 63–69.
22. *Плевако Н.С.* Парламентские выборы в Дании // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 3 (9). С. 42–48.
23. *Dorling D.* Slowdown: The End of the Great Acceleration – and Why It's Good for the Planet, the Economy, and Our Lives. London: Yale University Press, 2020.