

ІМІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА КОРОЛІВСТВА ДАНІЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Аналізується формування та еволюція на сучасному етапі імміграційної політики Королівства Данія, її основні характеристики. Розкривається динаміка данського міграційного законодавства. Досліджується зв'язок із внутрішньополітичними реаліями данської держави, її національно-державницькими традиціями, настроями у суспільстві.

Ключові слова: міграція, Європейський Союз, інтеграція, мігранти, міграційна політика, Королівство Данія.

Osnach Oleksiy. Immigration policy of the Kingdom of Denmark: evolution and features at the present stage

This article analyses the current formation and evolution of the migration policy of the Kingdom of Denmark, its main characteristics. The dynamics of Danish migration legislation is revealed. The connection with the internal political realities of the Danish state, its national and state traditions, and public sentiment is investigated.

Key words: migration, European Union, integration, migrants, migration policy, Kingdom of Denmark.

Королівство Данія належить до найбільш економічно і культурно розвинених держав Європи та світу. Приклад Данії є цікавим та корисним для розгляду, особливо актуальним з огляду на те, що проливає світло на роль, яку обмежувальні міграційні стратегії можуть відігравати в політиці демократичних європейських держав у XXI столітті, зокрема України.

Дослідженнями міграційної політики Королівство Данія займалися такі науковці та публіцисти, як С. Галлін, Л. Костюк [1], І. Проскураков, Н. Тарасенко [2, с.10–19]. Серед зарубіжних дослідників можна виділити таких, як С. Адамо, С. Ханссон, А. Віндфельдт та ін.

У Данії національно-державний розвиток тісно пов'язаний з еволюцією соціальної держави, яка розглядається як залежна від почуття солідарності між людьми, які народилися і живуть в одній країні. Принципами, що лежать в основі данської системи соціального захисту, є універсальність (державна надає велику кількість послуг і пільг, що фінансуються за рахунок загального оподаткування), солідарність (державна є основним постачальником соціального захисту), підтримка мінімального рівня життя (державна несе відповідальність за забезпечення прожиткового мінімуму для всіх) і територіальність (пільги залежать від проживання в Данії і не можуть бути “експортовані”) [3, с. 159-180]. Однак потоки мігрантів та відносно висока міжнародна мобільність змінюють умови цієї солідарності між членами національної спільноти, особливо після того, як нафтові кризи похитнули фундамент данської моделі соціального захисту. Так, у 2000-х роках данська держава взяла курс на “підвищення індивідуальної відповідальності”, щоб зменшити тенденцію до “утриманства” [3, с. 163].

Поряд з Австрією, Нідерландами та Швецією Данія є однією з тих європейських країн, де традиційно схильність до бездефіцитного держбюджету та утримання державного боргу в чітких рамках поділяють як праві, так і ліві сили, завдяки чому данська нація отримала репутацію “ощадливої”. Безумовно, важко зрозуміти данську міграційну політику, не беручи до уваги цей аспект економічної та політичної культури країни, яка глибоко просякнута імперативом ощадливого розподілу наявних ресурсів.

У Королівстві Данія ідея про те, що нація випливає не лише зі спільного минулого, а й з етнічної однорідності, значно поширена серед населення. Ідею етнічно однорідної нації, безумовно, слід розглядати в перспективі, оскільки Данія пережила кілька хвиль імміграції протягом своєї історії. Однак ці хвилі в основному походили з країн Європи. Перші неєвропейські мігранти, зокрема з Туреччини, Пакистану та колишньої Югославії, стали прибувати в 1960-х роках, переважно в якості іноземців-робітників, щоб задовольнити потреби данської промисловості. У 1973 р., після першої нафтової кризи та її впливу на економіку та трудову зайнятість, було вирішено призупинити в'їзд іноземних робітників. Однак протягом наступних десятиліть Данія прийняла багато біженців із таких країн і регіонів, як В'єтнам, Чилі, Близький та Середній

Схід, Сомалі, а їх кількість швидко зростала завдяки возз'єднанню сімей. Іноземці, які проживають у Данії та мають скандинавські паспорти, мають право голосувати на місцевих виборах з 1978 р., а в 1981 р. це право було поширено на всіх іноземців, які проживають у країні [4, с. 281]. Перший Закон про імміграцію 1983 р., який вважається одним із найліберальніших у світі, був змінений і переглянутий в бік більших обмежень вперше в 1990-х роках, а потім неодноразово з початку 2000-х років.

Незважаючи на зміни у владних структурах, міграційна політика королівства протягом останніх двадцяти років ґрунтувалася на одних і тих самих принципах: значне скорочення імміграційних потоків, вимоглива програма інтеграції, ускладнений доступ до набуття громадянства. Будучи членом Європейського Союзу, Шенгенської зони та Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), Данія стала проводити досить своєрідну міграційну політику після того, як данська дипломатія шляхом розумних компромісів змогла досягти певного консенсусу з наднаціональними структурами ЄС.

Поворот до нової міграційної політики у Данії був ініційований правим крилом в уряді під тиском Данської народної партії, яка у відповідь надала парламентську підтримку партнерам по коаліції. Цей політичний курс продовжила Соціал-демократична партія, коли повернулася до влади у 2019 р. і була переобрана на загальних виборах, що відбулися 1 листопада 2022 р. З точки зору громадянського суспільства Данії, продумана та послідовна міграційна політика є одним з ключових елементів подальшого існування “держави загального добробуту”. Переважна більшість данських громадян згодні з ідеєю, що стабільність соціальної держави залежить від рівня довіри в суспільстві не менше, ніж від економічних показників країни. У цьому сенсі ідея національної громадянської однорідності, звична і близька більшості данців, ґрунтується не стільки на етнічних, скільки на політичних, культурних і моральних засадах. Це є однією з головних причин, чому данська влада вирішила обмежити імміграцію і запровадити широкомасштабну програму інтеграції в данське суспільство для новоприбулих мігрантів.

Імміграційна політика Данії ставить перед європейцями фундаментальне питання: “Чи можемо ми забезпечити майбутнє держави загального добробуту без обмежувальної та інклюзивної іммігра-

ційної політики?” У демократичних суспільствах Європи, незважаючи на зростаючий міграційний тиск, більшість представників лівих та лівоцентристських поглядів, схоже, не згодні прийняти політичний курс, спрямований на обмеження потоків іммігрантів. На противагу можна навести приклад Франції, де аналогічна ідея стала предметом стигматизації, яка досі глибоко пронизує політичний, медійний та інтелектуальний простір.

Іноземні працівники. Данія запровадила політику видачі робочих віз, яка поєднує критерій зайнятості, враховуючи напруженість у секторах діяльності, та критерій рівня заробітної плати, щоб стимулювати в'їзд висококваліфікованих працівників. Як результат, з 2021 р. імміграційні служби можуть приймати рішення про надання робочої візи залежно від типу посади та річної заробітної плати, що перевищує 60 000 євро. Таким чином, данська політика видачі робочих віз запроваджує особливо селективну імміграційну політику, незважаючи на дефіцит робочої сили, з яким регулярно стикається країна. У 2022 р. бізнес і профспілки скаржилися на те, що ці обмеження занадто жорсткі, особливо в контексті дефіциту робочої сили після пандемії коронавірусу.

Політика надання притулку. Протягом останніх двадцяти років данська влада намагалася обмежити кількість прохань про надання притулку, ускладнюючи умови отримання посвідки на постійне проживання та умови для возз'єднання сімей біженців і, зрештою, відлякуючи шукачів притулку від пошуку притулку в Данії. Темпи запровадження обмежень прискорилися після міграційної кризи в Європі 2015 р. Відтоді Міністерство імміграції та інтеграції запровадило понад сто обмежень. Більше половини цих обмежень стосуються біженців. Численні зміни до законів і процедур, а також бюрократизація системи можуть стати стримуючим фактором для шукачів притулку [5, с. 67-84].

У 2015 р., у розпал міграційної кризи, данський уряд навіть замовив оголошення, опубліковані в ЗМІ Лівану (звідки емігрувала велика кількість біженців), в яких детально описувалися нові правила, що застосовуються до біженців: скорочення на 50% соціальних виплат, що надаються новим біженцям, і запровадження річної відстрочки перед тим, як вони зможуть подати заяву на возз'єднання сім'ї. Метою цих заходів було переконати шукачів притулку не подавати заяви до Данії. Слід зазначити, що час очікування для

біженця на подачу заяви про возз'єднання сім'ї був збільшений з 1 до 3 років у 2016 р. У 2021 р. Європейський суд з прав людини визнав вищезгадане порушенням прав людини. У 2022 р. термін був скорочений до 2 років, але з можливістю перевищення цього періоду на один рік у разі “особливо високого напливу біженців”.

У 2016 р. було запроваджено можливість конфіскації майна, що належить шукачам притулку, з метою покриття витрат на процедуру та проживання. Ці нові правила широко висвітлювалися в ЗМІ. Даний закон, який часто називають “Законом про коштовності”, перекладає на біженців фінансову відповідальність за прибуття їхніх сімей за програмою возз'єднання сімей, тоді як раніше за це відповідала данська держава. Хоча ці заходи викликали обурення в деяких колах громадськості, проте вони не поставили під сумнів електоральну підтримку Данією різко обмежувальної політики щодо імміграції. У 2019 р. за ініціативою правих сил посилено обмеження на доступ до постійного місця проживання для біженців, а також на можливість возз'єднання сімей. Крім того, допомога на інтеграцію, що надається біженцям, була перейменована на допомогу на повернення: урядові програми більше не зосереджуються на інтеграції біженців, а на підготовці до їхнього повернення, оскільки притулок має бути тимчасовим, доки Данія знову не визнає країну походження безпечною і не зникне підґрунтя для надання притулку. Біженці вважаються тими, хто можуть бути депортовані в будь-який момент, що зменшує їхні шанси на інтеграцію. Слід зазначити, що саме данські державні структури визначають, чи вважати ту чи іншу країну безпечною і, зрештою, чи можна повертати біженців до неї.

Аутсорсинг управління притулком до третіх країн. Закон про аутсорсинг візової обробки став для Данії своєрідною інновацією, хоча й досить неоднозначною. Він був прийнятий 3 червня 2021 р., за часів правління соціал-демократичного уряду на чолі з М. Фредеріксен. Згідно з ним після процедури оцінки можливості передачі заявників Данія прагне направити їх до третьої країни, з якою є угода, де їхня заява і буде розглянута. Після реєстрації заяви шукачі притулку в Данії направляються до приймального центру в приймаючій країні за межами Європейського Союзу. Якщо статус біженця не надається, мігрант повинен покинути приймаючу країну. Однак тим, хто отримав притулок, не буде дозво-

лено в'їхати до Данії. Їм передбачається надання статусу біженця за умови, що вони залишаться в приймаючій країні, відповідальній за управління візами [6], яка потім може, в свою чергу, передати їх іншій країні. План полягає в тому, щоб доручити управління візовими заявками повністю приймаючій країні за фінансування Данії. Вибір приймаючої країни обговорюється з низкою країн, у тому числі з Єгиптом, Еритреєю та Ефіопією, а найрезультативніші домовленості досягнені з Руандою. Політика аутсорсингу віз була піддана різкій критиці. Її звинувачують у невільному захопленні нелегальної імміграції шляхом відлякування тих, хто прагне легально іммігрувати, з ризиком збільшення кількості нелегальних іммігрантів і посилення залежності мігрантів від контрабандистів. Також зазначалося, що аутсорсинг передбачає співпрацю з військовими та безпековими структурами третіх країн, які можуть бути авторитарними або навіть відповідальними за репресії та порушення прав людини, що може посилити насильство, зловживання і жорстокість щодо людей, які перебувають у вразливому становищі, якими є більшість біженців. Критики також апелюють до міжнародного права.

Передача шукача притулку з однієї держави до іншої сама по собі не є порушенням міжнародного права, оскільки передбачається можливість розподілу опіки над біженцями між різними державами. Водночас передача шукача притулку державі, яка не в змозі забезпечити комплекс прав і захисту для даних шукачів притулку, може стати серйозною проблемою. Ф. Гранді, Верховний комісар ООН у справах біженців, висловив занепокоєння новою політикою Данії щодо аутсорсингу видачі віз, проти якої представив свої заперечення [7]. Окрім гуманітарних аргументів, існують ризики порушення Конвенції про статус біженців та Європейської конвенції з прав людини. Згідно з нормами ЄС Данія повинна гарантувати дотримання принципу недопущення примусового повернення шукачів притулку і не лише на власній території, а й у третіх країнах, з якими є домовленості.

Інтеграція іммігрантів та соціальна згуртованість. Інтеграційна політика Данії щодо мігрантів регулюється Законом про інтеграцію, ухваленим у 1998 р., до якого кілька разів вносилися зміни. Цей закон встановлює правила для іммігрантів, які бажають стати громадянами, інтегруючись у національну модель і прийма-

ючі фундаментальні цінності суспільства. Правила відрізняються залежно від статусу дозволу на проживання [8, с. 321-342]. Данська система державних органів значною мірою є децентралізованою. Зокрема, за реалізацію інтеграційної політики відповідають 98 муніципальних органів влади. Наголос робиться на досягненні більшої гнучкості та адаптивності до місцевих обставин. Під інтеграцією іммігрантів насамперед розуміється їхня інтеграція до ринку праці, тоді як дозвіл на проживання залежить від здатності до самозабезпечення.

Возз'єднання сімей. Що стосується біженців та возз'єднання сімей, то було створено дві програми: 1) програма самозабезпечення та репатріації для біженців і неповнолітніх без супроводу дорослих, а також для осіб, які мають дозвіл на перебування в Данії з гуманітарних причин; 2) програма інтеграції, спрямована на членів сімей іммігрантів. Мета — надати іммігрантам доступ до працевлаштування шляхом підвищення їхньої кваліфікації.

Умови возз'єднання сімей іммігрантів регулярно змінюються. Основна тенденція – обмеження шлюбів за домовленістю, часто напівфіктивних для імміграції до країни ЄС. Праві коаліції поступово впроваджували численні обмеження. Більшість із них обмежень були збережені лівою коаліцією у 2011-2015 роках.

Життєздатність традиційної данської моделі в реаліях XXI століття неодноразово ставилася під сумнів, і тому низка представників політикуму та громадянського суспільства досить давно виступають за зменшення обсягів соціальної допомоги і захисту, якими користуються іммігранти, виходячи з того, що останні не є членами національної спільноти.

Протягом останніх двадцяти років данські правлячі кола поступово відходили від характерної для 1970-80-х років ліберальної міграційної політики та запроваджували обмежувальну модель. Ініційована правими у 2001-2011 рр., політика селективного закриття кордонів для імміграції не була оскаржена данськими лівими, коли вони повернулися до влади з жовтня 2011 р. по червень 2015 р. Перемога правої коаліції у червні 2015 р., що збіглася з початком загальноєвропейської “кризи біженців”, призвела до посилення обмежувальної політики, внаслідок чого Данське королівство стало однією з найменш відкритих для імміграції європейських країн, що відрізняє її від більшості інших держав ЄС.

Нині у Данії існує певний консенсус щодо міграційної політики, про що свідчать результати виборів починаючи з 2001 р. За більше як двадцять років данці кілька разів змінювали правлячу більшість, але жодного разу — міграційну політику. На початку 2023 р. популісти та основні партії правого і лівого спрямування все ще домовляються про стратегію, засновану на цінностях та інтересах данської нації: різке скорочення міграційних потоків, безкомпромісна кримінальна політика, енергійна програма інтеграції та передача обробки віз третім країнам. Якщо поглянути лише на цифри, то результати відповідають поставленим цілям. Ініційована правим урядом під тиском популістських правих, які щоразу забезпечували йому підтримку в парламенті, ця різко обмежувальна й інтенсивно-інтеграційна політика була підхоплена і розгорнута лівим урядом. Ключовим моментом данської міграційної політики є поєднання захисту держави загального добробуту зі збереженням національної ідентичності. Але данський підхід до національної ідентичності ґрунтується не стільки на етнічних міркуваннях, скільки на соціальних і суспільних, оскільки соціальні чинники впливають із сильної прив'язаності більшості данських громадян до своєї держави загального добробуту. Саме на цій основі сформувався суспільний запит на закриття своїх кордонів для імміграції. Така політика користується значною підтримкою виборців і нещодавно сприяла переобранню Данської соціал-демократичної партії до парламентської більшості.

1. Костюк Л.В. Міграційна політика Данії другої половини ХХ – початку ХХІ століття. *Гілея*. 2019. Вип. 143 (№ 4) Ч. 1. 2. Тарасенко Н. Надзвичайний саміт ЄС у Брюсселі як спроба розв'язання кризи біженців у Європі'. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 13. С.10–19. 3. Adam Silvia. Le système danois de protection sociale : équilibrer solidarité en Europe et immigration en temps de crise. *Revue française des affaires sociales*. 2015. № 3. URL: www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2015-3-page-159.htm. 4. Hansson Svante. Danemark, in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.). *Dictionnaire du vote*. Paris: PUF, 2001. P. 281. 5. Jørgensen Martin Bak. Representations of the refugee crisis in Denmark: deterrence policies and refugee strategies6 In.: in Dalia Abdelhady, Nina Gren et Martin Joormann (dir.). *Refugees and the Violence of Welfare Bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2020. P. 67-84. URL: (https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/42643/9781526146847_fullhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 6. Lemberg-Pedersen

Martin , Cheml Ahlam ali , Why Zachary, Tan Nikolas Feith, Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe. *AMIS Seminar Report*, Université de CopenhagueSaxo Institute-Centre for Advanced Migration Studies, Copenhagen, mars 2021. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/4205581/KU_Externalization_Report_19.3.2021_PUBLISHED.pdf. 7. Commentaire sur l'actualité – Filippo Grandi, chef du HCR, au sujet de la nouvelle loi du Danemark sur le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers , unhr.org, 3 juin 2021. URL: www.unhcr.org/fr-fr/news/press/2021/6/60b9cae1a/commentaire-lactualite-filippo-grandi-chef-hcr-sujet-nouvelle-loidanemark.html?query=danemark. 8. Adamo Silvia. Please Sign Here: Integration Contracts Between Municipalities and Foreigners in Denmark. *Journal of International Migration and Integration*. 2022. Vol. 23, № 1. P. 321-342.

References

1. Kostiuk L.V. Mhratsiina polityka Danii druhoi polovyny XX – pochatku XXI stolittia. *Hileia*. K., 2019. Vyp. 143 (№ 4) Ch. 1. 2. Tarasenko N. Nadzvychainyi samit ES u Briusseli yak sproba rozviazannia kryzy bizhentsiv u Yevropi. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. 2018. № 13. S.10–19. 3. Adam Silvia. Le système danois de protection sociale : équilibrer solidarité en Europe et immigration en temps de crise. *Revue française des affaires sociales*. 2015. № 3. URL: www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2015-3-page-159.htm. 4. Hansson Svante. Danemark, in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.). *Dictionnaire du vote*. Paris: PUF, 2001. P. 281. 5. Jorgensen Martin Bak. Representations of the refugee crisis in Denmark: deterrence policies and refugee strategies6 In.: in Dalia Abdelhady, Nina Gren et Martin Joormann (dir.). *Refugees and the Violence of Welfare Bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2020. P. 67-84. URL: (https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/42643/9781526146847_fullhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 6. Lemberg-Pedersen Martin , Cheml Ahlam ali , Why Zachary, Tan Nikolas Feith, Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe. *AMIS Seminar Report*, Université de CopenhagueSaxo Institute-Centre for Advanced Migration Studies, Copenhagen, mars 2021. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/4205581/KU_Externalization_Report_19.3.2021_PUBLISHED.pdf. 7. Commentaire sur l'actualité – Filippo Grandi, chef du HCR, au sujet de la nouvelle loi du Danemark sur le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers , unhr.org, 3 juin 2021. URL: www.unhcr.org/fr-fr/news/press/2021/6/60b9cae1a/commentaire-lactualite-filippo-grandi-chef-hcr-sujet-nouvelle-loidanemark.html?query=danemark. 8. Adamo Silvia. Please Sign Here: Integration Contracts Between Municipalities and Foreigners in Denmark. *Journal of International Migration and Integration*. 2022. Vol. 23, № 1. P. 321-342.

Osnach Oleksiy. Immigration policy of the Kingdom of Denmark: evolution and features at the present stage

This article analyses the current formation and evolution of the migration policy of the Kingdom of Denmark, its main characteristics. The dynamics of Danish migration legislation is revealed. The connection with the internal political realities of the Danish state, its national and state traditions, and public sentiment is investigated. The Kingdom of Denmark is one of the most economically and culturally developed countries in Europe and the world. The case of Denmark is a very interesting and useful one to consider. It is particularly relevant in that it sheds light on the role that restrictive migration strategies can play in the policies of democratic European states in the 21st century, including Ukraine.

Key words: migration, European Union, integration, migrants, migration policy, Kingdom of Denmark.