

ТЕМА НОМЕРА

РИСКИ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

DOI: 10.19181/vis.2021.12.4.749

Инокультурные иммигранты в политической повестке Дании¹

Ссылка для цитирования: Капицын В. М., Шапаров А. Е. Инокультурные иммигранты в политической повестке Дании // Вестник Института социологии. 2021. Том 12. № 4. С. 42–66. DOI: 10.19181/vis.2021.12.4.749

For citation: Kapitsyn V. M., Shaparov A. E. Foreign culture immigrants in Denmark's political agenda. *Vestnik instituta sotziologii*. 2021. Vol. 12. № 4. P. 42–66. DOI: 10.19181/vis.2021.12.4.749



**Капицын
Владимир Михайлович¹**

¹МГУ имени М. В. Ломоносова,
Москва, Россия

kapizin@yandex.ru

AuthorID РИНЦ: 337209



**Шапаров
Александр Евгеньевич¹**

¹Северный (Арктический) федеральный университет
им. М. В. Ломоносова, Архангельск, Россия

teledvina@rambler.ru

AuthorID РИНЦ: 477549

Аннотация. В данной статье рассматривается политический дискурс в отношении инокультурных иммигрантов, формирующий повестку правительства Датского королевства. Трудности интеграции мигрантов нарастают с притоком искателей убежища и воссоединения семей, когда темп их приёма превышает темп натурализации (абсорбции) диаспор, в чём датчане видят угрозу социальной сплочённости. Сложилась «превентивная» иммиграционная политика, демонстрирующая чувствительные ограничения, уменьшающие приток беженцев. Дискурс ограничительной политики при поддержке электората обуславливал повестку правительства на основе соглашений левоцентристской Социал-демократической партии, правоцентристской

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31210.

Либеральной партии Венстрё, а также крайне правой Датской национальной партии (ДНП) с её антииммигрантской программой. При этом правящие партии, ослабляя поддержку крайне правых партий, «перехватывают» положения программы ДНП. Ограничения в политической повестке касаются в основном инокультурных иммигрантов: жёсткая регламентация приёма искателей убежища, предоставления вида на жительство, воссоединения семей, первоначального распределения по муниципалитетам и расселения иммигрантских «гетто». Это сочетается с воспитанием иммигрантов на основе ценностей социальной сплочённости, труда на благо социального государства, инклюзии детей иммигрантов в образовательных учреждениях. Дискурс включает также вопросы депортации иммигрантов, в том числе искателей убежища, совершающих преступления, содержания искателей убежища не на территории Дании и стран ЕС, а в третьих странах, с которыми правительство предполагает заключать специальные соглашения. Такой вариант с учётом трудностей возвращения беженцев в страны исхода, даже, если там жизнь стала более безопасной, рассматривается как оптимальный, и в этом направлении ведётся соответствующая работа. Руководство ЕС осуждает подобную политику, но в условиях слабости его иммиграционной политики, юридических коллизий, а также ослабления солидарности членов Союза, нет политической возможности извне принудительно корректировать государственную политику Дании. В других странах ЕС превентивная ограничительная политика Дании может восприниматься как позитивная модель приёма и интеграции инокультурных беженцев. Опыт Дании полезен и для России, где возникают проблемы в работе с инокультурными диаспорами. Кроме того, такая ограничительная политика помогает усиливать мобилизационные механизмы борьбы с пандемией COVID-19.

Ключевые слова: инокультурные иммигранты, политическая повестка, политический дискурс, превентивная ограничительная политика, социальная интеграция, политические партии, ценности социального государства, социальная сплоченность

Объект, предмет и методы исследования

Объект исследования – политика Дании в отношении инокультурных иммигрантов. В статистике учитываются «лица датского происхождения», «иммигранты» и «потомки иммигрантов». К иммигрантам относят тех, кто родился за границей от родителей не-датчан (за исключением тех, кто имеет хотя бы одного родителя – гражданина Дании, родившегося в Дании). Официально введено деление иммигрантов на «западных» и «незападных». «Западные» – из государств-членов Европейского союза (далее – ЕС), остальной Европы (исключая балканские страны, не вошедшие в ЕС), США, Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии. Все остальные – иммигранты из «незападных стран»¹.

На 1 января 2021 г. в Дании (население – 5 840 045 чел.) насчитывалось 814,5 тыс. иммигрантов и их потомков (13,8% от общей численности населения). 2/3 всех иммигрантов имеют иностранное гражданство; 2/3 потомков иммигрантов – граждане Дании². Из всех иммигрантов

¹ Indvandrere i Danmark. Danmarks Statistik, december 2020. S. 12.

² Indvandrere og efterkommere // Danmarks Statistik. URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/indvandrere-og-efterkommere> (дата обращения: 12.06.21).

и их потомков 522 тыс. были выходцами из «незападных» стран (8,9%)¹. В последние 30 лет беженцы в основном прибывали из Ирана, Сомали, Пакистана, Боснии, Ирака [3, с. 5, 7–8]. Самые многочисленные группы незападных иммигрантов – из Сирии (35 659 чел.) и Турции (33 219 чел.)². В 2020 г. число беженцев из Сирии опережало в 2 раза число таковых из Эритреи, в 3,4–3,5 – из Марокко и Ирана, в 5,5 – из Афганистана и Алжира³.

Термин «иммигранты из незападных стран» вошел в политический дискурс зарубежных исследователей [28, р. 36]. В фокусе внимания – выходцы из «мусульманских стран», хотя учреждения не обозначают при регистрации конфессиональный признак. В статье используется термин «инокультурные иммигранты», который в своих работах применяет И.С. Семененко («миграция с инокультурным лицом») [9].

Предмет исследования – влияние политического дискурса на формирование повестки правительства, вопросы которой сосредоточены на инокультурных иммигрантах, в основном беженцах и лицах, стремящихся к воссоединению семей [12, с. 98]. Они представлены в основном иммигрантами-мусульманами, с которыми в Дании возникают серьезные трудности интеграции [11].

В статье используются неинституциональный, дискурсивный, компаративный методы. Усилия иммигрантов по интеграции, включая труд на благо социального государства, обмениваются на предоставление им социальных благ и натурализацию. Институты обеспечивают направления оптимизации отношений иммигрантов с принимающим обществом: а) интеграция за счет воспитания уважения к ценностям, ведущая к абсорбции диаспор и б) регулирование, сдерживающее приток инокультурной иммиграции, чтобы он не опережал темп абсорбции диаспор. Иначе, культурное разнообразие подрывает социальную сплоченность [19]. Политический дискурс артикулирует угрозу подрыва социальной сплоченности, что обуславливает ограничения инокультурной иммиграции [31, р. 310–312].

Дискурс социального государства фокусируется на социальной сплоченности в соответствии с перспективами отношений принимающих обществ с иммигрантами. Это затрагивается в споре сторонников концепции «social cohesion» (Ch. Joppke, S. Benhabib, M. Walzer, R. Koopman) и её критиков, призывающих не отвергать мультикультурализм в иммиграционной политике (K. Banting, W. Kymlicka, M. Crepaz) [18, р. 14]. Экономист Т. Андерсен (Дания) доказывает, что в Скандинавии сочетание иждивенчества и низкой квалификации иммигрантов подрывает государство благосостояния, снижает размер социальных пособий, тру-

¹ Hvor mange indvandrere og efterkommere bor i Danmark? // De nationale målsætninger. URL: <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/INTEGRATION-STATUS-OG-UDVIKLING> (дата обращения: 17.05.21).

² Number of immigrants living in Denmark in 2021, by country of origin // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/571909/number-of-immigrants-in-denmark-by-country-of-origin> (дата обращения: 21.07.21).

³ Rekordfåantal asylansøgninger. Asylansøgninger og opholdstilladelser 2020 // Nyt fra Danmarks Statistik. 26 marts 2021. № 109. URL: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=32660> (дата обращения: 15.05.21).

довую активность и социальную сплочённость [14, р. 17]. Дискурс политических партий в странах Организации экономически развитых стран (ОЭСР) подкрепляет такую озабоченность [30].

Анализ дискурса показывает, что в Дании идея социальной сплочённости уже с конца 1980-х гг. порождала сильное сопротивление введению институтов, подобных тем, что учреждались в Швеции для правового закрепления культурных особенностей иммигрантов (в Дании это называли «культурным сепаратизмом»). Институты социального государства обуславливают связь эффективной интеграции с ужесточением иммиграционного режима [17]. Политический дискурс Дании относительно инокультурных иммигрантов в контексте социальной сплочённости приводит к тому, что повестка правительства нередко противостоит наднациональной повестке ЕС.

С учетом этого определяется цель статьи – исследование политической повестки Дании, испытывающей влияние дискурса социальной сплочённости и иммиграционных ограничений, в том числе, отрицание официальных институтов, закрепляющих культурные особенности иммигрантов, что отражает общественный выбор граждан, но противоречит наднациональной повестке ЕС.

Опыт ограничительной иммиграционной политики Дании полезен и для России, несмотря на существенные различия двух стран. России для сохранения национальной идентичности предстоит решать проблему абсорбции (качественной натурализации) инокультурных диаспор. Гражданство России не так уж редко получают люди, которые нелояльны к ней, а порой и враждебно относятся к ее культуре и истории.

В исследовании используется широкий круг источников, в том числе законы и законопроекты, стенограммы заседаний фолькетинга, материалы сайтов правительства, министерств, служб статистики, политических партий, СМИ (Politiken, Berlingske, Nyheder, Den Korte Avis, The Copenhagen Post, Dagbladet Information). В системе Statistics Denmark информация публикуется ежеквартально и по итогам года¹. Использовались также сборники документов и бюллетени «Indvandrere og efterkommere», «Indvandrere i Danmark», «Fakta om indvandrere og efterkommere i Danmark», материалы Migration Policy Institute, Eurostat, Integrationsbarometer.

Эволюция ограничений инокультурной иммиграции

Подъём экономики Дании в 1960-е гг. привлёк трудовых иммигрантов², которые как законные резиденты включались в социальные программы. Но экономический спад в 1970-е гг., увеличив безработицу,

¹ Migration to and from Denmark // Statistics Denmark. URL: <https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/documentationofstatistics/migration-to-and-from-denmark> (дата обращения: 22.06.21).

² Denmark. IOM. UN Migration // URL: <https://www.iom.int/countries/denmark> (дата обращения: 28.06.21).

особенно среди неквалифицированных работников, ослабил социальное государство. Швеция (1972), Дания (1973), Норвегия (1975) прекратили приём мигрантов из бедных стран, за исключением лиц с высокой квалификацией и гуманитарных иммигрантов [18, р. 15]. По соглашению с Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев Дания с 1978 г. обеспечивала гуманитарные квоты (увеличенные с 1989 г. – до 500 беженцев в год). Но Партия прогресса уже в эти годы заявляла о несправедливости помощи беженцам при отсутствии должной поддержки нуждающихся датчан [36].

При обсуждении проекта Закона об иностранцах прозвучала критика из уст министра юстиции Эрика Нинн-Хансена (Консервативная народная партия). В интервью 10 апреля 1983 г. он предупредил об угрозах социальному государству¹. По мнению специалистов, Закон 1983 г. открывал «самую гуманную в мире политику предоставления убежища» [36]. Беженцы с новым статусом «де-факто», не предусмотренным Женевской конвенцией 1951 г., получили право на убежище (§ 7) и право на воссоединение семьи (§ 9). Против принятия Закона голосовала только Партия прогресса. Приток иммигрантов со значительной культурной дистанцией, способствовал их сегрегации, что вызвало критику Закона на выборах 1987 г. уже со стороны основных политических партий. В отличие от Швеции, признавшей право иммигрантов на правовую институционализацию их культурных особенностей, Дания такой подход не приняла [18, р. 15–16].

В 1990-е гг. правящие партии усилили критику Закона об иностранцах. Отдельные муниципалитеты, в частности, в Хвидовре, отказались принимать беженцев. Повлиял приход в фолькетинг (1998) депутатов от созданной в 1995 г. Датской народной партии (далее – ДНП), основу которой составили бывшие члены Партии прогресса. Численность парламентской фракции ДНП после выборов в 2001 г. выросла до 22 депутатов.

Рубеж тысячелетий стал «водоразделом» в институциональном и дискурсивном плане. Рост иммиграции из «незападных» стран в 1995–1996 гг. составлял 17,4%, но в 2004–2005 гг. снизился до 1,5% [23]. В 2001 г. Дания выдавала 38591 разрешений на пребывание в стране (6263 – беженцам; 13187 – лицам, имеющим родственников в Дании, включая и добивающихся воссоединения семей; 5950 – в рамках реализации договоренностей ЕС о едином рынке; 13191 – временным мигрантам с целью трудоустройства, получения образования) [4, с. 141]. В 2006 г. было выдано только 4198 разрешений на въезд для воссоединения семей, что на 70% меньше, чем в 2001 г.

Фолькетинг Дании формировал превентивную ограничительную повестку в отношении приема и интеграция беженцев. На рубеже 1990–2000-х гг. шла реформа иммиграционного законодательства. Закон об интеграции мигрантов (1999) был направлен, прежде всего, на ино-

¹ Dansk indvandrings og udlændingepolitik, 1970–1992 URL: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/dansk-indvandrings-og-udlaendingepolitik-1970-1992> (дата обращения: 16.05.21).

культурных беженцев. Он предусматривал, что государство и муниципалитеты способствуют принятию иммигрантами ценностей и норм общества, самообеспечению, обучению языку, адаптации к рынку труда¹. Если в Швеции беженцы сами выбирали место жительства, в Дании этот вопрос решала иммиграционная служба [16, р. 2563]. Вместе с тем, члены ассоциаций иммигрантов наряду с членами местных организаций и школьных советов включались (на уровне муниципалитетов Дании) в интеграционные советы, избирающие представителей в Совет по этническим меньшинствам (консультативный орган при МВД).

В 2001 г. принимается новая редакция Закона об иностранцах (вступила в силу 17.07.2002) и учреждается Министерство по делам беженцев, иммигрантов и интеграции [26, р. 2]. Поправка в Закон отменила статус беженца «де-факто» и ввела «статус защиты» (необходимо доказывать риск смертной казни, пыток, бесчеловечного обращения в стране исхода). Был увеличен срок (с 3-х до 7-ми лет) законного пребывания иностранца в стране, необходимый для предоставления бессрочного вида на жительство.

По мнению датского исследователя С. Лагаарда, начиная с 2001 г. антимультикультурализм фактически становится доминирующей идеологией в Дании [29, р. 172]. Премьер-министр правоцентристского правительства Андерс Фог Расмуссен (2001–2009) из либеральной партии Венстрё (будущий Генеральный секретарь НАТО) инициировал дискурс «политики ценностей» с осуждением мультикультурализма и требованием «твёрдого и справедливого» закона. Мусульмане были обозначены как меньшинства, склонные к самосегрегации [37]. Устанавливались более строгие требования к воссоединению семей. Браки беженцев с гражданами Дании регистрировались, если брачующимся исполнилось 24 года; супруг-иностранец не должен был получать социальную помощь в течение года с момента подачи заявления, а лицо, уже проживающее в стране, было обязано предоставлять банковскую справку о способности покрыть государственные расходы на своего партнера.

Под влиянием предложений ДНП правоцентристское правительство укрепляло национальную идентичность: в 2006 г. введено руководство по изучению истории в начальной школе; в 2007 г. в основу теста на получение гражданства включены вопросы по истории Дании, а с 2009 г. также вопросы о демократии. В 2010 г. ДНП потребовала отмены избирательных прав неграждан, за исключением иностранцев из Скандинавских стран (с 1981 г. в Дании иностранцы-резиденты вправе участвовать в муниципальных и региональных выборах). В 2010 г. был увеличен с 3-х до 4-х лет срок проживания, необходимый для получения права участия в местных и региональных выборах.

В результате, как показывают данные Статистического управления Дании, рост численности лиц, получивших статус беженца, практически прекратился и даже происходило снижение (за исключением

¹ Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov). Kapitel 1. Stk. 3. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1998/474> (дата обращения: 14.06.21).

периода гражданских войн в Ливии и Сирии): 2010 г. – 2124 чел., 2011 г. – 2249 чел., 2012 г. – 2583 чел.; 2013 г. – 3889 чел., 2014 г. – 6104 чел., 2015 г. – 10849 чел., 2016 г. – 7493 чел., 2017 г. – 2750 чел., 2018 г. – 1652 чел., 2019 г. – 1783 чел.¹

Сформированное в 2011 г. левоцентристское правительство Хелле Торнинг-Шмидт почти не изменило иммиграционную повестку. Правда, был восстановлен 3-летний срок проживания иностранцев для участия в выборах. Поправка 2013 г. в Закон об интеграции обязала муниципалитеты подписывать с новыми беженцами Договор интеграции и Декларацию об интеграции и активном гражданстве. Договор определял цели, этапы и меры интеграции. Муниципалитеты вправе были налагать санкции за его нарушение, такие как ограничение в получении статуса постоянного резидента и доступе к гражданству. В Декларации беженцы подтверждали, что будут соблюдать законы, брать на себя ответственность за собственное содержание, заботиться об обучении детей, сотрудничать со школой и детским садом, уважать принципы демократии, гендерного равенства, изучать датский язык, помогать властям в борьбе с терроризмом².

Так сложилась превентивная ограничительная политика, поддерживающая образ страны, строго регламентирующей предоставление убежища, рассматривающей беженцев как лиц, временно пребывающих на территории государства с перспективой возвращения в страны исхода.

Иммиграционный дискурс в Дании в контексте политики ЕС

Политика Дании в отношении инокультурных иммигрантов вызывает неприятие со стороны ЕС, который в своей деятельности исходит из норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Дублинских регламентов, Хартии ЕС об основных правах (7.12.2000, адаптирована 12.12.2007).

Но Дании неоднократно удавалось добиться коррекции требований ЕС в своих интересах. Так, в соответствии со статьёй 20 Конституции королевства, Дания провела два референдума по вопросу ратификации Маастрихтского договора (договора «О Европейском союзе»), подписанного 7 февраля 1992 г. двенадцатью государствами, входившими в Европейское экономическое сообщество. Поскольку договор затрагивал суверенитет Дании, его ратификация предполагала проведение референдума. Первый референдум не позволил ратифицировать договор. На результаты второго референдума повлияло соглашение об

¹ Asylum applications and residence permits // Statistics Denmark. 2020. URL: <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/befolkning-og-valg/indvandrerere-og-efterkommere/asylansoegninger-og-opholdstilladelser> (дата обращения: 21.06.21).

² Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund // Nordisk Netværk Voksnes Læring. URL: <https://nvl.org/content/erklæring-om-integration-og-aktivt-medborgerskab-i-det-danske-samfund> (дата обращения: 20.07.21).

Эдинбургских оговорок к Маастрихтскому договору (принято на саммите ЕС 11–12 декабря 1992 г.)¹, которое, в частности, предоставило Дании право ограничивать своё участие в сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел, включая предоставление убежища.

Таким образом, ЕС уступил датским требованиям: согласно этим оговоркам, введён не наднациональный, а межправительственный уровень решений по предоставлению убежища. Тем не менее, в Нёрребро (Nørrebro) – районе Копенгагена 18 мая 1993 г. возникли волнения граждан, не согласных с ратификацией. При этом 13 протестующих и 92 (!) полицейских были ранены [25]. По результатам второго референдума 18 мая 1993 г. установился «национальный компромисс», который укрепил самостоятельную позицию Дании, хотя через определённое время создал трудности для сотрудничества с ЕС, в том числе, по полицейским вопросам.

Маастрихтский договор, вступивший в силу 1 ноября 1993 г. оставлял в сфере единоличной ответственности государств-членов ЕС функции, «направленные на обеспечение территориальной целостности, поддержание общественного порядка и охрану национальной безопасности». Это давало Дании право устанавливать институты иммиграционной политики, отвечающие национальным интересам, а также защищать их, действуя порой вопреки указаниям Европейской комиссии. Лиссабонский договор (подписан на саммите ЕС 13 декабря 2007 г., вступил в силу 1 декабря 2009 г.)² заменил непрошедшую ратификацию Конституцию ЕС, закрепил международно-правовую субъектность ЕС, реформировал его основополагающие институты после беспрецедентного расширения ЕС. Соответствовавшее Эдинбургским оговоркам ограничение участия Дании в ряде совместных мероприятий ЕС, включая заключение международных договоров, затрагивающих вопросы безопасности, создавало трудности при решении ряда задач.

Но изменение Эдинбургских оговорок было возможно только путём проведения национального референдума. Датское коалиционное правительство либералов и консерваторов (премьер-министр Андерс Фог Расмуссен) в 2003 г. и правительство социал-демократов (премьер-министр Хелле Торнинг-Шмидт) в 2011 г. поднимали вопрос о проведении референдума. Речь шла об ограничении хотя бы действия Эдинбургских оговорок, приближении к схеме, используемой в отношениях ЕС и Великобритании (Великобритания имела выборочное право присоединяться к обсуждению подобных вопросов на любом этапе). Новый референдум, на котором предлагалось изменить формат взаимодействия Дании с ЕС в области юстиции и внутренних дел,

¹ Denmark and the Treaty on European Union // Official Journal of the European Communities. С 348. 31.12.1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41992X1231:EN:HTML> (дата обращения: 19.09.2021).

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. С 306. Vol. 50. 17 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (дата обращения: 19.09.21).

состоялся 3 декабря 2015 г. при правоцентристском правительстве Ларса Лёкке Рассмусена. Тогда 53,1% участвовавших в референдуме проголосовали против изменений, открывающих возможности сотрудничества в проектах пространства свободы, безопасности и правосудия [1].

Вопросы вынужденной иммиграции в Европе решались также по линии дублинского регламентирования, начиная с конвенции 1990 г.¹, заложившей основы единой системы предоставления убежища ЕС. В то время углублялся политический кризис в Югославии и СССР, росли напряжённость и угрозы вооружённых конфликтов. А это диссонировало с Шенгенским соглашением, регулировавшим перемещения граждан через границы внутри ЕС и туристов из стран вне ЕС. Дублинская конвенция определяла принципы рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, а также государство, ответственное за предоставление убежища конкретным лицам.

В Дании, подписавшей данную Конвенцию, на разных уровнях активизировался критический дискурс, в частности, относительно положений о «безопасной третьей стране», учитывающих присоединение стран Восточной Европы (после 1989) к Женевской конвенции 1951 г. Дания требовала оговорок к Конвенции и подписала отдельный договор с ЕС². Дублинская конвенция была ратифицирована государствами-членами ЕС только в 1997–1998 гг. Действие конвенции осложнялось из-за неопределённой ответственности членов ЕС в процессе выбора страны, предоставляющей убежище, так как беженцы постоянно меняли место пребывания и подачи заявлений. Возникали многочисленные юридические коллизии. Дания не вошла в Общую европейскую систему убежища – CEAS (общие стандарты приёма беженцев), разработанную ЕС в 1999 г. Чтобы предотвратить многократность ходатайств при вторичных перемещениях беженцев (а порой и граждан государств ЕС), был принят Дублинский регламент 2003 г. (Дублин-II), уточнявший ответственность за рассмотрение заявлений. Дания заключила отдельный договор с ЕС (вступил в силу в апреле 2006 г.)³.

Реализация регламента Дублин-II потерпела неудачу. В ряде стран допускались нарушения прав беженцев: затруднение доступа к информации, содержание под стражей, разлучение родителей с детьми. Конфликты далеко не всегда разрешались в судебном порядке⁴. В политике ЕС в сфере миграции требовались реформы. В то же время активно

¹ Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских Сообществ (Дублинская конвенция). 15 июня 1990 г. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/5204dbc94.pdf> (дата обращения: 19.09.2021).

² Protocol on certain provisions relating to Denmark // Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1992. P. 194.

³ Official Journal of the European Union. L 96/9. Brussels, 5.04.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0009:0021:en:PDF> (дата обращения: 20.07.2021).

⁴ Доклад о применении Регламента «Дублин II» в Европе. Март 2006 г. Брюссель: Европейский совет по делам беженцев и изгнанников, 2006. С. 14–40.

шло совершенствование Договора о Европейском союзе, в том числе, относительно Шенгенской системы. Полномочия ЕС расширились после ратификации Лиссабонского договора, что обеспечило институционализацию «пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением» (п. 2 ст. 3)¹.

Эти положения, однако, не ослабили противоречие политических повесток ЕС и Дании в области предоставления убежища и воссоединения семей. Тем более, что сохранялись ограничения полномочий Суда ЕС в вопросах «третьей опоры» ЕС в течение пяти лет после вступления в силу Лиссабонского договора. После истечения этого срока действовали изъятия в пользу Великобритании, Дании и Ирландии: они могли избежать вмешательства Суда ЕС по данным вопросам, заявив о своем «opt-out» – уклонении от участия в принятии решения [32, р. 2]. К тому же такая процедура повышала роль контроля национальных парламентов, что затягивало законодательный процесс в ЕС [8, с. 119].

Позднее Дания не подписала также Дублинский регламент 2013 г. (Дублин-III), более чётко закрепляющий критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о международной защите граждан третьих стран или лиц без гражданства. Действие протокола Дублин-III осложнилось наплывом беженцев, особенно в 2015 г. [34, р. 318]. Тогда Совет ЕС принял решения № 2015/1523 и № 2015/1601 о пропорциях расселения беженцев в странах ЕС². В мае 2016 г. был представлен проект регламента Дублин-IV, устанавливающий «автоматическое корректирующее распределение» при существенном и непропорциональном росте ходатайств об убежище в одном из членов ЕС [2, с. 24]. Дублин-IV не поддержали страны Вышеградской четвёрки (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия). Миграционный кризис подверг испытанию принцип солидарности государств-членов ЕС. Формально Совет ЕС мог принять Дублин-IV большинством голосов, но стремился согласовать позиции, чтобы обеспечить эффективное исполнение регламента [2, с. 24–25]. Европейская комиссия ЕС также обратилась в суд, оспаривая действия Польши, Венгрии и Чехии в связи с невыполнением ими решений Совета ЕС № 2015/1523 и № 2015/1601. Основанием для этого стало решение Суда ЕС 2017 г., отклонившего обращение Словакии, Венгрии 2015 г. (их поддержала Польша), в котором эти страны попытались оспорить решение Совета ЕС № 2015/1601.

¹ Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) // Право Европейского союза. URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon> (дата обращения: 18.05.21).

² Council Decision (EU) 2015/1523 of 14.09.2015 // Official Journal of the European Union. L 239. 15.09.2015. P. 146–156. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523> (дата обращения: 14.06.2021); Council Decision (EU) 2015/1601 of 22.09.2015 // Official Journal. L 248. 24.09.2015. P. 80–94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601> (дата обращения: 26.05.21).

Решение Суда ЕС 2017 г. считалось формально достаточным основанием принудительной имплементации принципа солидарности членов ЕС для обязательного пропорционального распределения беженцев в случаях, подобных кризису 2015 г. Вместе с тем, было очевидно, что принятие подобных решений при реализации Дублинских регламентов требует компромисса. Принудительная солидарность при ослаблении интеграционных ресурсов ЕС (особенно во время пандемии COVID-19) [5] входит в конфликт с идеей социальной сплочённости граждан внутри Дании, да и других государств-членов ЕС. Повестки правительств формируются под влиянием ограничительного дискурса, поддерживаемого значительной частью избирателей (Дания, Нидерланды, Венгрия, Польша, Словакия, Италия, Греция и др.). Пандемия COVID-19 и кризис на греко-турецкой границе обуславливают более жёсткие действия в отношении мигрантов также и со стороны руководства ЕС.

К тому же многоуровневая система управления ЕС (семь главных и множество других институтов) даёт сбой в силу функциональных особенностей и специфики формирования. В одних главных институтах доминируют повестки межгосударственного (межправительственного) характера (Европейский совет и Совет ЕС), в других – наднационального (Европейская комиссия, Суд ЕС, Центральный банк), в третьих (Европейский парламент) сталкиваются межгосударственные, наднациональные, национальные, фракционные повестки. Ряд серьёзных экспертов, работавших с беженцами, в том числе М. Лисборг (Дания) и П. Брис (Франция), подвергают политику ЕС по реализации Дублин-III жёсткой критике [38; 39].

Учитывая неэффективность принудительной наднациональной власти, Европейская комиссия согласовывает повестку путём консультаций в институтах ЕС (институциональная власть) [33]. Разнонаправленность институтов обуславливает сбой в координации иммиграционной политики ЕС, что расширяет возможности государств-членов ЕС добиваться состоятельности национальных повесток. В Стратегической повестке дня ЕС на 2019–2024 гг., принятой в июле 2019 г., предусматривалось проведение Конференции по реформе институтов ЕС и возможном изменении Договора о Европейском союзе [7, с. 7].

Политическая повестка Дании (2015–2021)

Политическая повестка – артикулированный и согласованный под влиянием политических сил перечень вопросов для принятия решений правительством [10]. Она помогает агрегировать требования и выдвигать на первый план наиболее актуальные для страны и элит вопросы, значимые для легитимации [30]. На «иммиграционную» повестку в Дании накладывают отпечаток три взаимосвязанных дискурса, затрагивающих принцип социальной сплочённости. Во-первых, дискурс защиты социального государства от «безбилетников» – трудо-

способных групп иммигрантов, потребляющих общественные блага, но избегающих участия в их создании. Во-вторых, сопротивление признанию прав на институционализацию культурной специфики иностранцев («легальную культурную сегрегацию»), которая выхолащивает интеграцию. В-третьих, дискурс, связывающий ценности социальной сплочённости с суверенитетом государства, что нередко обостряет противоречие повесток Дании и ЕС по вопросам иммиграции.

Согласно концепции *social cohesion*, ограничительный дискурс артикулирует угрозы социальному государству, превращающие граждан в деконсолидированное большинство перед «культурным диктатом пришельцев» [24]. Кризис 2015 г. в странах Скандинавии способствовал ужесточению такого дискурса. Рост числа беженцев в 2015 г. в два раза превышал аналогичный показатель после войны в Югославии (1991–1992). В 2015 г. был большой прирост западных искателей убежища: из Сирии, Афганистана, Ирака, а также резкий приток из Албании и Косова. В Швецию прибыло 156 тыс. чел., Норвегию – 30 тыс., Данию – 21 тыс. По сравнению с 2014 г., в 2015 г. численность беженцев выросла в Дании – на 43%, Швеции – на 108%, Норвегии – на 179% (соответственно – на 3679, 16016 и 5898 чел. на 1 млн населения), а в Финляндии произошёл рекордный рост на 822%¹.

В результате в странах Скандинавии по мере укрепления авторитета правых партий становится схожей и политическая повестка. Швеция и Норвегия первоначально исходили из готовности принимать беженцев, что, по мнению А. Хагелунд, объяснялось скорее несогласованностью позиций партий и общественности. А в Дании уже была легитимирована строгая иммиграционная повестка с опорой на дискурс общественности и СМИ [22]. Исследования медийного дискурса в скандинавской прессе (проект SCANPUB, 2015–2016) показали ужесточение отношения к беженцам: суждения о «гуманитарной трагедии» сменились дискурсом о «вторжении» [24, р. 352]. По примеру Дании Швеция и Норвегия в конце 2015 – начале 2016 гг. усилили контроль на своих границах. Швеция законодательно ограничила права на воссоединение семей, увеличила испытательный срок. Шведские пограничники переправили 1100 беженцев обратно в Данию. Правительство Швеции предлагало внести норму о временном закрытии Эресуннского туннеля; во всех коллективных видах транспорта, следующих из Дании, проводилась проверка личности [35].

В условиях кризиса 2015 г. в Дании крепла убеждённость социал-демократов и Венстрё в действенности превентивной ограничительной политики. Эксперты объясняли щадящий приток беженцев в Данию тем, что она уже превентивно сформировала образ страны с жёсткой политикой предоставления убежища. В 2015 г. многие беженцы исполь-

¹ Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships // Eurostat. News release. 44/2016. 4 March 2016. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016> (дата обращения: 17.05.21).

зовали Данию лишь как территорию транзита из Германии в Швецию (поскольку Дания заключила соответствующие соглашения с этими странами).

ДНП на всеобщих выборах в 2015 г., набрав 21,1%, стала второй партией в фолькетинге по числу депутатских мандатов (рост с 22 до 37)¹. Среди программных требований ДНП доминировали евроскептицизм, введение пограничного контроля, ограничение предоставления убежища. Данная партия оказала решающую поддержку правительству партии Венстрё (премьер-министр Ларс Локке Расмуссен и все министры, включая министра иммиграции и интеграции И. Стойберг были членами Венстрё).

Уже в сентябре 2015 г. правительство Дании ввело для вновь прибывших беженцев пособие по интеграции (integrationsydelse), заменившее социальную помощь для лиц, которые не были в стране минимум семь из последних восьми лет. Для других адресатов пособий предусматривалось снижение выплат, если общий размер пособий (социальная помощь плюс жильё и детские пособия) превышал определённую правительством сумму (выше 50% от среднего дохода). Иммигранты обязывались отработать не менее 225 час. в год, чтобы получать интеграционное пособие или социальную помощь². Было введено пособие по интеграционному образованию (двухлетняя программа для вновь прибывших беженцев и лиц, воссоединившихся с семьями), которое распределялось по муниципалитетам с учётом рынка труда. Закон обязывал мигрантов, проживающих в гетто, отправлять своих детей в школу, получать образование и воспринимать гражданские ценности.

Превентивная ограничительная политика способствовала сокращению притока искателей убежища. В Закон об иностранцах была внесена поправка об ответственности перевозчиков за перевозимых беженцев³. В 2016 г. в раздел 7 Закона было включено также положение о временном статусе защиты для беженцев, которым грозила смертная казнь (или пытки) на их родине: по заявлению им стали выдавать вид на жительство для временного пребывания. В 2016 г. Дания приостановила своё участие в распределении гуманитарных квот ООН по приёму беженцев (с 2018 г. не принимала беженцев по этим квотам).

Иммиграционная политика Дании продолжала вызывать критику со стороны руководства ЕС, в частности, за принятую поправку к Закону об иностранцах (Законопроект L 87⁴ в январе 2016 г.), устанавливающую

¹ Folketingsvalg torsdag 18. juni 2015. URL: <http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgopg/valgopgHL.htm> (дата обращения: 27.05.21).

² Kvist J. First results of the U-turn in Danish migration and integration policies // ESPN Flash Report. 2018/51. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19985&langId=en> (дата обращения: 21.05.21).

³ Støjberg I. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet . 015/1 SF.L L 74 // Permanent link. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20151XX00234> (дата обращения: 17.06.21).

⁴ L 87 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven // Folketinget. URL: <https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L87/index.htm> (дата обращения: 13.05.21).

право полиции использовать имущество лиц, ищущих убежища. Лица, имеющие при въезде в страну активы на сумму более 10 тыс. крон (около 1450 долл. США), должны были лично участвовать в оплате пребывания в центрах убежища и медицинского обслуживания. Увеличивались сроки для получения доступа к воссоединению семьи беженцев с 1 года до 3 лет; получения вида на жительство – до 6 лет (причём для всех иммигрантов). Поправки с ограничениями были приняты в фолькетинге подавляющим большинством голосов (81 – «за», 27 – «против»)¹, что свидетельствовало о совпадающей позиции основных политических партий, несмотря на критику со стороны УВКБ ООН и руководства ЕС.

В Дании осенью 2017 г. бесчинствовали наркобанды, в связи с чем ужесточился дискурс партий и общественности и ускорилось принятие «закона о гетто» (март 2018 г.). К «гетто» были отнесены районы с преобладанием инокультурных иммигрантов, высоким уровнем безработицы и преступности. Дети иммигрантов подлежали обязательному воспитанию в детском саду для привития датской системы ценностей. За преступления в «гетто» предполагалось наказывать более строго. Застройщиков муниципального жилого фонда обязали продавать часть квартир лицам из числа более состоятельных иммигрантов. Закон был принят при поддержке партий, как «слева», так и «справа» [21].

В рамках проекта Евробарометр в 2017 г. исследовано отношение европейцев к интеграции иммигрантов. Что интеграция иммигрантов успешна, были склонны считать 70% датчан, 46% шведов, а в целом по ЕС 54%. Но значительное большинство датчан (73%) считали, что иммигранты повинны в росте преступности (шведы – 61%, в целом по ЕС – 55%). С утверждением «иммигранты отнимают у граждан рабочие места» были согласны 39% европейцев, 23% датчан и лишь 12% шведов. Респонденты во всех странах ЕС (62%) считали важным для интеграции иммигрантов уплату ими налогов (датчане – 81%, шведы – 78%). Больше всего респондентов в Дании (50%) и Швеции (58%) считали, что правительство прилагает недостаточно усилий для интеграции мигрантов².

Теракты (Париж 2015 г.; Копенгаген 2015–2016 гг.; Манчестер 2017 г.) способствовали смещению тем иммиграции и преступности в политическом дискурсе. В 2018 г. министр иммиграции и интеграции Дании И. Стойберг (2015–2019) указала на высокую долю иммигрантов из западных стран и их потомков среди осуждённых (255%, по сравнению с датчанами) и общественную опасность их преступлений (уличные перестрелки, различные преступления банд). Так, организация выходцев из Сомали «Black Army» отбирала у бездомных в Фоллсмозе денежные пособия и заставляла их продавать наркотики, запугивая избиениями, убийствами, включая даже представи-

¹ L 87 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven // Folketinget. URL: <https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L87/index.htm> (дата обращения: 13.05.21).

² Special Eurobarometer 469. Integration of immigrants in the European Union. Fieldwork October 2017. Publication April 2018. P. 156. URL: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EuroBarometer-IntegrationOfMigrantsintheEU.pdf> (дата обращения: 19.06.21).

телей власти. По мнению И. Стойберг, банды иммигрантов из Африки отличаются беспрецедентной склонностью к насилию и не принимают программы интеграции [20].

В 2018 г. правоцентристское правительство запретило ношение паранджи. С января 2019 г. церемония принятия в гражданство сопровождается рукопожатием, независимо от пола и вероисповедания. В феврале 2019 г. фолькетинг принял поправку в Закон об интеграции (L 140)¹ о возможности возвращения беженцев, включая не имеющих постоянного статуса и принятых по квоте ООН, в страны исхода, когда ситуация там нормализуется. В 2019 г. в правительстве также обсуждали создание специального центра на о. Линдхольм для просителей убежища, осуждённых за преступления и отбывших наказание, но не депортированных по разным причинам. Обсуждение свидетельствовало о сохранении превентивной ограничительной повестки. Успех ДНП 2015 г. способствовал тому, что до парламентских выборов 2019 г. традиционные партии Дании (Венстрё и социал-демократы) осуществили «латентное» завоевание части избирателей ДНП («перехват повестки»). Политический дискурс всё теснее связывал ценности социальной сплочённости с интеграцией диаспор инокультурных иммигрантов, ограничением притока новых искателей убежища и объявлением их временного статуса. Что доказывали и учёные, говоря об интеграции: темп абсорбции диаспоры должен опережать темп притока новых беженцев [19].

Международный индекс интеграции мигрантов (MIPEX) в 2020 г. отнёс Данию (48 баллов, 32 место) к третьей группе стран (из четырёх), обеспечивающих временную интеграцию, где иммигранты пользуются основными правами, но без гарантий долгосрочного пребывания (не рассматриваются как потенциальные граждане)². Швеция (86 баллов) входит в топ-5 (мигранты воспринимаются как потенциальные граждане); Норвегия (69 баллов) – на 14 месте. Однако, интересен также сдвиг в шведском дискурсе. Ранее политолог Бо Петерссон заявлял, что «в Швеции преобладает образ Дании как логова нетерпимости, расизма и ксенофобии» [13, с. 8], но к 2021 г. в Швеции политическая повестка стала похожей на сложившуюся ранее в Дании. Выросло влияние партии «Шведские демократы», повторившей успех ДНП. В 2020 г. после пожара в иммиграционном лагере в Греции Швеция отвергла вслед за Польшей и Венгрией размещение иммигрантов по новым квотам. А в мае 2020 г. риксдаг (парламент) Швеции обсуждал законопроект о серьёзных ограничениях приёма заявлений искателей убежища и воссоединения семей.

В ноябре 2020 г. в Дании введена новая классификация этнических меньшинств, выделяющая среди иммигрантов выходцев из Северной Африки и Ближнего Востока (самый высокий уровень преступности

¹ Lov nr. 174 af 27-02-2019. L 140 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love // Retsinformation.dk. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/174> (дата обращения: 11.05.21).

² Policy indicators: Key findings // MIPEX 2020. URL: <https://www.mipex.eu/key-findings> (дата обращения: 17.05.21).

и низкий уровень занятости)¹. Фигурируют 24 страны Ближнего Востока и Северной Африки (Сирия, Ливия, Ливан, Сомали, Ирак, Судан, Иран, Йемен и др.). Такое выделение не используется в государственной статистике, а только в ответах министерства на вопросы парламента, ежегодном опросе граждан и Барометре интеграции. В 2020 г. лишь 37% беженцев в возрасте 21–64 лет и иммигрантов из воссоединённых семей с 3-летним проживанием в Дании имели работу². Статистика отмечает низкую востребованность труда мигрантов (на май 2020 г. лишь 56% мужчин и 49% женщин из всего контингента незападного происхождения были трудоустроены³).

В 2021 г. в политическую повестку Дании был включён вопрос о введении списков иностранных религиозных проповедников, которым может быть запрещён въезд в страну по решению министерства⁴. Закон № 1743 от 27 декабря 2016 г. ввёл санкционный список, включающий имена, национальности и другие данные иностранных религиозных деятелей, исключаемых из публичной политики в Дании. Закон легитимировал соглашение (31 мая 2016 г.) правительства с рядом партий об инициативах в отношении религиозных проповедников, которые подрывают датские законы и ценности. Министерство иностранных дел в свете этого закона запретило в 2021 г. 6 иностранным религиозным проповедникам въезд в Данию по соображениям государственной политики⁵. Датский МИД путём анализа общедоступных источников оценивает иностранцев, включая в соответствии с законом их в такой список, который постоянно обновляется⁶.

На выборах в парламент в 2019 г. ДНП потерпела поражение (8,7% голосов после 21,1% в 2015 г.); соответственно, число мест в фолькетинге сократилось до 16 депутатов. Хотя основной темой избирательной кампании была иммиграция, и она – главный пункт программы ДНП, в выигрыше оказались Социал-демократическая партия (25,9%)

¹ Denmark: New statistics category for migrants from Muslim countries. 11.12.2020 // EUROPEAN WEB SITE ON INTEGRATION. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-new-statistics-category-for-migrants-from-muslim-countries> (дата обращения: 24.05.21).

² Hvor mange er i arbejde? // Om Integrationsbarometeret. URL: <https://integrationsbarometer.dk/aktuelt/7> (дата обращения: 29.05.21).

³ Beskæftigelse. Udvikling i lønmodtagerbeskæftigelsen // Om Integrationsbarometeret. URL: <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/beskaeftigelse> (дата обращения: 11.05.21).

⁴ Denmark bans six hate preachers, including five Muslims // The Local Denmark. 2 May 2017. URL: <https://www.thelocal.dk/20170502/denmark-bans-six-hate-preachers-including-five-muslims/> (дата обращения: 16.06.21).

⁵ Indrejseforbud for visse religiøse forkyndere – en ny national sanktionsliste // Nyidanmark.dk. 02.05.2017. URL: <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2017/11/Indrejseforbud-for-visse-religiose-forkyndere--en-ny-national-sanktionsliste> (дата обращения: 28.04.21).

⁶ Religiøse forkyndere med indrejseforbud // Nyidanmark.dk. 15.07.2021. URL: <https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/US/Religiøse-forkyndere/Religiøse-forkyndere-med-indrejseforbud/?anchor=7C5D2D143D284E4EB2829BA5F0F04837> (дата обращения: 28.04.21).

и либерально-консервативная Венстрё (23,4%)¹ благодаря проведению ими превентивной ограничительной политики, приведшей к сокращению притока беженцев. Произошёл и явный сдвиг вправо социал-демократов, находившихся в оппозиции, но поддерживавших правительство в фолькетинге в предыдущие 4 года (в более, чем 90% голосований) по ограничительным миграционным законопроектам [27]. Н. С. Плевако считает, что «и правоцентристские партии, и ДНП, а теперь и социал-демократы связывают спасение государства благосостояния с рестриктивной политикой по отношению к иммигрантам и беженцам, ибо в них видят незаконных потребителей социальных благ» [6, с. 45].

Так в Дании сформировалось согласие основных политических сил относительно целей и методов иммиграционной и интеграционной политики. Идеи социальной солидарности и интересы национальной безопасности доминируют, несмотря на важность гуманитарных вопросов. Доступ иммигрантов к системе социального государства жёстко связывается с результатами социальной интеграции и требованиями снижения притока искателей убежища. Этим объясняется и решение Дании о принятии поправок в июле 2021 г. о договорённости с третьими странами (за пределами ЕС) о создании там центров приёма искателей убежища, стремящихся в Данию². Искатели убежища будут находиться в них, пока в Дании проводится проверка обстоятельств и принимается решение.

Некоторые выводы

В Дании политическая повестка по иммиграции корректируется в интересах социальной сплочённости. Политический дискурс исходит из состояния демографии, трудовых ресурсов, социального обеспечения и национальной идентичности, с одной стороны, и международных обязательств в области прав человека, с другой. Дания – пример европейской демократии, на протяжении последних 20 лет ограничивающей доступ иммигрантов из незападных стран к системе социального государства. Консенсус крупных политических партий обеспечил превентивную ограничительную повестку, что помогло социал-демократам и Венстрё сохранить доминирующее положение, а в 2019 г. на парламентских выборах нанести поражение ДНП. *Дискурс, отражающий отношения датчан и инокультурных иммигрантов, укладывается в 4-х паттернах Дж. Берри – интеграция, ассимиляция, сепарация (изоляция, сегрегация) и диффузия (маргинализация)* [15]. В отношениях с беженцами из

¹ Results of the Danish election. 2019.06.06 // Folketinget. URL: <https://www.thedanishparliament.dk/en/news/2019/06/election-result> (дата обращения: 12.05.21).

² Lov nr. 1192 af 08.06.2021. Lov om ændring af udlændingeloven, lov om dansk indfødsret, integrationsloven og hjemrejseloven // Folketinget. URL: <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/1228/index.htm> (дата обращения: 15.05.21); L 228 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om dansk indfødsret, integrationsloven og hjemrejseloven // Folketinget. URL: <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/1228/index.htm> (дата обращения: 15.05.21).

мусульманских стран датское общество стремится интегрировать тех, кто старается интегрироваться, и отказывает в предоставлении убежища тем, кто несёт опасности социальной сплочённости датчан.

Таким образом, датское общество в основном отвергает мультикультурализм. Инокультурная иммиграция, способствующая размыванию национальной идентичности, рассматривалась правительством не как ресурс, а как проблема. В крайне правом дискурсе некоторых партий и СМИ иммигранты из мусульманских стран обозначаются как «угроза» и «бремя» (радикальная повестка «государства благосостояния для своих»). Такой дискурс в Дании усиливает легитимацию ограничительной иммиграционной повестки, ставшей переменной, направленность которой мало изменяется при смене правящих партий и коалиций в фолькетинге.

В повестке правительства такие позиции смягчались, но в целом иммиграционная политика Дании утвердилась как превентивная ограничительная, последовательно исходящая из интересов принимающего общества. Приветствуется приём мигрантов с незначительной культурной дистанцией и более высоким интеграционным потенциалом. Тем не менее, предоставляются возможности интеграции инокультурным беженцам, в том числе мусульманам, если те стараются интегрироваться и вносить вклад в благосостояние общества. Возвращение искателей убежища (и вообще не интегрирующихся иммигрантов) в страны исхода затруднительно: оно происходит в основном на добровольной основе с учётом гуманитарно-правовых норм, поэтому было принято решение превентивно создавать центры временного размещения в третьих странах для искателей датского убежища.

Так может поддерживаться темп абсорбции диаспор, опережающий темп притока инокультурных иммигрантов, а это – важный фактор сохранения социальной сплочённости, предотвращения угроз деkonsolidации нации. Добросовестный труд, успешное освоение детьми иммигрантов учебных программ в детских садах и школе, изучение датского языка, уважение институтов социального государства – борьба за эти ценности сочетается со сдерживанием роста этнического разнообразия иммигрантов. И такая модель становится привлекательной для ряда государств ЕС. Кроме того, подобная ограничительная политика косвенно помогает формировать повестку мобилизации институтов и ресурсов Дании в борьбе с пандемией COVID-19.

По нашему мнению, опыт Дании, при всей его специфике, необходимо учитывать и в России, где, судя по поведению диаспор, абсорбция инокультурных иммигрантов отстаёт от темпов их прироста.

Библиографический список

1. Бабынина Л. Забытый референдум // Аналитические записки Института Европы РАН. 2016. № 21 (51). С. 1–4. URL: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an51.pdf> (дата обращения: 19.05.2021).

2. Войников В. В. От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области миграции и предоставления убежища // Балтийский регион. 2019. Т. 11. № 2. С. 17–31. DOI: 10.5922/2079-8555-2019-2-2
3. Волков А. М. Миграционные потоки в странах Северной Европы // Вестник Дипломатической академии МИД России. 2020. № 1 (23). С. 126–142.
4. Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара». 2003. № 61. 314 с.
5. Матюхова Е. И. Миграционные вызовы в ЕС на фоне пандемии COVID-19: укрепление солидарности или угроза сплоченности? // Анализ и прогнозирование. Журнал ИМЭМО. 2020. № 4. С. 94–107. DOI: <https://doi.org/10.20542/afij-2020-4-94-107>
6. Плевако Н. С. Парламентские выборы в Дании // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 3 (9). С. 42–48. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320194247>
7. Потемкина О. Ю. Европейский союз в поисках идеальной системы управления // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 3 (186). С. 1–8. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32020>
8. Потемкина О. Ю. Лиссабонский договор: Реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 102–127.
9. Семененко И. С. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах // Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник 2007. М.: РОССПЭН, 2008. С. 448–501.
10. Соловьев А. И. Политическая повестка правительства, или зачем государству общество // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8–25. DOI: 10.17976/jpps/2019.04.02
11. Талалаева Е. Ю., Пронина Т. С. Этноконфессиональные иммигрантские гетто как проблема национальной безопасности в современном общественно-политическом дискурсе Дании // Балтийский регион. 2020. Т. 12. № 3. С. 55–71. DOI: 10.5922/2079-8555-2020-3-4
12. Цапенко И. Перспективные технологии интеграции мигрантов // Мировая политика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 10. С. 97–108. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-97-108
13. Шадрина О. Н., Матвеева Е. А. Современное состояние миграционной политики Дании в зеркале статистики (2015–2020 гг.) // Гуманитарный научный вестник. 2020. № 7. С. 1–10. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3979356>
14. Andersen Torben M. Migration, Redistribution and the Universal Welfare Model. IZA Discussion Paper. №. 6665. June 2012. 27 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=2089714> (дата обращения: 17.04.2021).

15. Berry J. W. Contexts of Acculturation // Immigrant Youth in Cultural Transition / Berry J. W., Phinney L. S., Sam D. L., Vedder P. (eds.). N.Y.: Lawrence Erlbaum Associates, 2006. P. 27–42.

16. Borevi K., Bengtsson B. The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies // Urban Studies. 2015. № 52 (14). P. 2599–2615. DOI: 10.1177/0042098014548137

17. Breunig Ch., Cao X., Luedtke A. Global Migration and Political Regime Type: A Democratic Disadvantage // British Journal of Political Science. Vol. 42. Issue 4. October 2012. P. 825–854. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000051>

18. Brochmann G., Hagelund A. Migrants in the scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem // Nordic Journal of Migration Research (NJMR). 2011. № 1 (1). P. 13–24. DOI: 10.2478/v10202-011-0003-3

19. Collier P., Hoeffner A. Migration, Diasporas and Culture: An Empirical Investigation // Kyklos. 2018. Vol. 71. Issue 1. P. 86–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/kykl.12163>

20. Dénes A. Immigrant gangs plague Denmark and the only solution is deportation: former immigration minister // Remix News. August 31, 2020. URL: <https://rmx.news/commentary/immigrant-gangs-plague-denmark-and-the-only-solutin-is-deportation-former-immigration-minister/> (дата обращения: 22.05.2021).

21. Denmark wants to break up ethnic enclaves. What is wrong with them? // The Economist. November 28, 2019. URL: <https://www.economist.com/international/2019/11/28/denmark-wants-to-break-up-ethnic-enclaves-what-is-wrong-with-them> (дата обращения: 21.05.2021).

22. Hagelund A. After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden // Comparative Migration Studies. 2020. № 8 (13) DOI: 10.1186/s40878-019-0169-8

23. Hedetoft U. Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State // Migration Policy Institute. November. 1, 2006. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/denmark-integrating-immigrants-homogeneous-welfare-state> (дата обращения: 24.06.2021).

24. Hovden J., Mjelde H., Gripsrud J. The Syrian refugee crisis in Scandinavian newspapers // Communications. 2018. № 43 (3). P. 325–356. DOI: 10.1515/commun-2018-0013

25. Howarth D. The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Legal and Political Analysis // Common Market Law Review. 1994. № 34 (1). P. 765–805.

26. Jørgensen M. B. Decentralising immigrant integration: Denmark's mainstreaming initiatives in employment, education, and social affairs. Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2014. 32 p.

27. Kampmark B. The Danish Elections: Social Democracy with an Inhumane Face // CounterPunch. 12 June 2019. URL: <https://www.counterpunch.org/2019/06/12/the-danish-elections-social-democracy-with-an-inhumane-face/> (дата обращения: 21.05.2021).

28. Kongshøj K. Acculturation and expectations? Investigating Differences in Generalised Trust between Non-Western Immigrants and Ethnic Danes // *Nordic Journal of Migration Research (NJMR)*. 2018. № 8 (1). P. 35–46. DOI: [10.1515/njmr-2018-0006](https://doi.org/10.1515/njmr-2018-0006)
29. Lægaard S. Danish Anti-Multiculturalism? The Significance of the Political Framing of Diversity // Kivisto P., Wahlbeck Ö. (eds). *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*. Palgrave Politics of Identity and Citizenship Series. Palgrave Macmillan, 2013. P. 170–196.
30. Negri F. Partisan influence on social and labour market policies in the Silver Age of welfare state retrenchment: evidences from 19 OECD countries // *Acta Polit.* 2021. № 56. P. 89–107. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00147-7>
31. Panizza F., Miorelli R. Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory // *Political Studies*. 2012. Vol. 61. Issue 2. P. 310–312. DOI: [10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x)
32. Peers S. EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3: JHA provisions // Statewatch analysis. 2007. 22 October. 22 p. Mode of access: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-refrom-treaty-jha-anal-1-ver-3.pdf> (дата обращения: 25.06.2021).
33. Schmidt V. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse // *Annual Review of Political Science*. 2008. № 11. P. 303–326. DOI: [10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342)
34. Trauner F. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure // *Journal of European Integration*. 2016. Vol. 38. № 3. P. 311–325. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
35. Gruppe af asylansøgere ger til Sverige via Øresundsbro // *Politiken*. 27 maj 2016. URL: https://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/art5623520/Gruppe-af-asylansøgere-ger-til-Sverige-via-Øresundsbro (дата обращения: 12.06.2021).
36. Jørgensen P. Udlændingeloven // *Politiken*. 12 marts. 2015. URL: <https://politiken.dk/indland/100procent/art5569493/Udlændingeloven> (дата обращения: 12.06.2021).
37. Kosovic B. Vi lever ienfrivillig apartheid // *Politiken*. 9 maj 2021. URL: <https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art8194580/Vi-lever-i-en-frivillig-apartheid> (дата обращения: 18.05.2021).
38. Lisborg M. Jeg har arbejdet med flygtninge i Danmark og udlandet, og en ting er sikker: EU's politik er en katastrofe // *Politiken*. 30 marts 2017. URL: <https://politiken.dk/debat/kroniken/art5893650/Jeg-har-arbejdet-med-flygtninge-i-Danmark-og-udlandet-og-en-ting-er-sikker-EUs-politik-er-en-katastrofe> (дата обращения: 12.06.2021).
39. Lombard-Latune M.-A. Asile: «Il faut tourner le dos au système de Dublin, un échec patent» // *L'Opinion*. 25 septembre 2019. URL: <https://www.lopinion.fr/edition/politique/asile-il-faut-tourner-dos-systeme-dublin-echec-patent-198680> (дата обращения: 12.06.2021).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Капицын Владимир Михайлович, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры сравнительной политологии факультета политологии, МГУ имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия

Шапаров Александр Евгеньевич, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии Высшей школы социально-гуманитарных наук и международной коммуникации, Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова, Архангельск, Россия

DOI: 10.19181/vis.2021.12.4.749

Foreign Culture Immigrants in Denmark's Political Agenda

The study was carried out with the financial support of the RFBR and the EISR within the framework of the scientific project № 21-011-31210.

Vladimir M. Kapitsyn

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

E-mail: kapizin@yandex.ru

ORCID ID: 0000-0002-9693-6844

Alexander E. Shaparov

Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

E-mail: teledvina@rambler.ru

ORCID ID: 0000-0002-0915-4730

For citation: Kapitsyn V. M., Shaparov A. E. Foreign culture immigrants in Denmark's political agenda. *Vestnik instituta sotziologii*. 2021. Vol. 12. № 4. P. 42–66. DOI: 10.19181/vis.2021.12.4.749

Abstract. This article examines the political discourse on foreign-culture immigrants, that forms the agenda of the Danish government. The difficulties of integrating migrants increase with the influx of asylum seekers and family reunification, when the rate of their admission exceeds the rate of naturalisation (absorption) of diasporas, that Danes see as a threat to social cohesion. A “preventive” immigration policy has emerged, demonstrating significant restrictions that reduce the influx of refugees. The discourse of restrictive policy supported by the electorate determined the government's agenda based on agreements between the center-left Social Democratic Party, the center-right Liberal Party of Wenströ, and the far-right Danish National Party (DNP) with its anti-immigrant agenda. At the same time, the ruling parties, weakening the support of the extreme right-wing parties, “intercept” the provisions of the DNP programme.

Restrictions on the political agenda concern mainly foreign-culture immigrants: strict regulation of the admission of asylum seekers, granting a residence permit, family reunification, initial distribution to municipalities and resettlement of immigrant “ghettos”. This is combined with the education of immigrants based on the values of social cohesion, work for the welfare state, and the inclusion of immigrant children in educational institutions. The discourse also includes the issues of deportation of immigrants, including asylum seekers, who commit crimes, the detention of asylum seekers not in Denmark and the EU countries, but in third countries that the government intends to make special agreements with. Taking into account the difficulties of returning refugees to the countries of origin, even if life there has become safer, this option is considered the most optimum, and appropriate work is being carried out in this direction.

The EU leadership condemns such a policy, but in the conditions of the weakness of its immigration policy, legal collisions, as well as the weakening of the solidarity of the Union members, there is no political opportunity from the outside to forcibly adjust the Danish state policy. In other EU countries, Denmark's preventive restrictive policy can be perceived as a positive model for the reception and integration of refugees of other cultures. The Danish experience is also useful for Russia, where problems arise in working with foreign-culture diasporas. In addition, such restrictive policies are helping to strengthen mobilisation mechanisms to combat the COVID-19 pandemic.

Keywords: foreign-culture immigrants, political agenda, political discourse, preventive restrictive policy, social integration, political parties, values of the welfare state, social cohesion

References

1. Babynina L. Zabytyj referendum [The forgotten Referendum]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy` RAN*, 2016: 21 (51): 1–4. Accessed 19.05.2021. URL: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an51.pdf> (in Russ.).
2. Voynikov V. V. From the mediterranean to the baltic: the problem of implementing the principle of solidarity in the eu area of immigration and asylum. *Baltic Region*, 2019: 11: 2: 17–31 (in Russ.).
3. Volkov A. M. Migration flows to Nordic Countries. *Vestnik Diplomaticheskoy akademii MID Rossii*, 2020: 1 (23): 126–142 (in Russ.).
4. Denisenko M. B., Xaraeva O. A., Chudinovskix O. S. Immigracionnaya politika v Rossijskoj Federacii i stranax Zapada [Immigration policy in the Russian Federation and Western countries]. *Nauchnye trudy Fonda «Institut ekonomicheskoy politiki im. E. T. Gajdara»*. Moscow, 2003: 61: 314 (in Russ.).
5. Matyuxova E. I. Migration challenges in the eu amid the COVID-19 pandemic: fostering solidarity or threatening the cohesion? *Analiz i prognozirovanie. Zhurnal IMEMO*, 2020: 4: 94–107 (in Russ.). DOI: <https://doi.org/10.20542/afij-2020-4-94-107>
6. Plevako N. S. Parliamentary elections in Denmark. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy` RAN*, 2019: 3 (9): 42–48 (in Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320194247>
7. Potemkina O. Yu. Evropejskij soyuz v poiskax ideal'noj sistemy upravleniya [The European Union in search of an ideal management system]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN*, 2020: 3 (186): 1–8 (in Russ.). DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32020>
8. Potemkina O. Yu. The reform of the eu's justices and homes affairs and the treaty of Lisbon: towards the deeper political integration. *Aktual'ny'e problemy Evropy*, 2010: 2: 102–127 (in Russ.).
9. Semenenko I. S. Integraciya inokul'turnykh soobshhestv v razvitykh stranakh [Integration of foreign cultural communities in developed countries]. In: *Upravlenie gosudarstvom: Problemy i tendencii razvitiya. Politicheskaya nauka: Ezhegodnik 2007*. Moscow, ROSSPE`N, 2008: 448–501 (in Russ.).
10. Solovyov A. I. Political agenda of the government, or why the state needs the society. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 2019: 4: 8–25 (in Russ.). DOI: 10.17976/jpps/2019.04.02
11. Talalaeva E. Yu., Pronina T. S. Ethno-confessional immigrant ghettos as a national security problem in denmark's social and political discourse. *Baltic Region*, 2020: 12: 3: 55–71 (in Russ.). DOI: 10.5922/2079-8555-2020-3-4
12. Czapenko I. Promising practices of migrant integration. *Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019: 63: 10: 97–108 (in Russ.). DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-97-108
13. Shadrina O. N., Matveeva E. A. Current state of migration policy of the kingdom of denmark in reflection of statistics (2015–2020). *Gumanitarnyj nauchnyj vestnik*, 2020: 7: 1–10 (in Russ.). DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3979356>
14. Andersen Torben M. Migration, Redistribution and the Universal Welfare Model. *IZA Discussion Paper*, 2012 (June): 6665: 3–27. Accessed 17.04.2021. URL: <https://ssrn.com/abstract=2089714>
15. Berry J. W. Contexts of Acculturation. In: *Immigrant Youth in Cultural Transition*. Ed. by Berry J. W., Phinney L. S., Sam D. L., Vedder P. New York, Lawrence Erlbaum Associates, 2006: 27–42.
16. Borevi K., Bengtsson B. The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies. *Urban Studies*, 2015: 52 (14): 2599–2615. DOI:10.1177/0042098014548137
17. Breunig Ch., Cao X., Luedtke A. Global Migration and Political Regime Type: A Democratic Disadvantage. *British Journal of Political Science*, 2012 (October): 42: 4: 825–854. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000051>
18. Brochmann G., Hagelund A. Migrants in the scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research (NJMR)*, 2011: 1 (1): 13–24. DOI: 10.2478/v10202-011-0003-3

19. Collier P., Hoeffner A. Migration, Diasporas and Culture: An Empirical Investigation. *Kyklos*, 2018: 71: 1: 86–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/kykl.12163>
20. Dénes A. Immigrant gangs plague Denmark and the only solution is deportation: former immigration minister. Remix News, August 31, 2020. Accessed 22.05.2021. URL: <https://rmx.news/commentary/immigrant-gangs-plague-denmark-and-the-only-solutin-is-deportation-former-immigration-minister/>
21. Denmark wants to break up ethnic enclaves. What is wrong with them? The Economist, November 28, 2019. Accessed 21.05.2021. URL: <https://www.economist.com/international/2019/11/28/denmark-wants-to-break-up-ethnic-enclaves-what-is-wrong-with-them>
22. Hagelund A. After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 2020: 8 (13). DOI: 10.1186/s40878-019-0169-8
23. Hedetoft U. Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State. Migration Policy Institute, November 1, 2006. Accessed 24.06.2021. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/denmark-integrating-immigrants-homogeneous-welfare-state>
24. Hovden J., Mjelde H., Gripsrud J. The Syrian refugee crisis in Scandinavian newspapers. *Communications*, 2018: 43 (3): 325–356. DOI: 10.1515/commun-2018-0013
25. Howarth D. The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Legal and Political Analysis. *Common Market Law Review*, 1994: 34 (1): 765–805.
26. Jørgensen M. B. Decentralising immigrant integration: Denmark's mainstreaming initiatives in employment, education, and social affairs. Brussels, Migration Policy Institute Europe, 2014: 32.
27. Kampmark B. The Danish Elections: Social Democracy with an Inhumane Face. CounterPunch, June 12, 2019. Accessed 21.05.2021. URL: <https://www.counterpunch.org/2019/06/12/the-danish-elections-social-democracy-with-an-inhumane-face/>
28. Kongshøj K. Acculturation and expectations? Investigating Differences in Generalised Trust between Non-Western Immigrants and Ethnic Danes. *Nordic Journal of Migration Research (NJMR)*, 2018: 8 (1): 35–46. DOI: 10.1515/njmr-2018-0006
29. Lægaard S. Danish Anti-Multiculturalism? The Significance of the Political Framing of Diversity. Ed. by Kivisto P., Wahlbeck II. *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*. Palgrave Politics of Identity and Citizenship Series. Palgrave Macmillan, 2013: 170–196.
30. Negri F. Partisan influence on social and labour market policies in the Silver Age of welfare state retrenchment: evidences from 19 OECD countries. *Acta Polit*, 2021: 56: 89–107. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00147-7>
31. Panizza F., Miorelli R. Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory. *Political Studies*, 2012: 61: 2: 310–312. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x
32. Peers S. EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3: JHA provisions. Statewatch analysis, October 22, 2007: 22. Accessed 25.06.2021. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-refrom-treaty-jha-anal-1-ver-3.pdf>
33. Schmidt V. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 2008: 11: 303–326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
34. Trauner F. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 2016: 38: 3: 311–325. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
35. Gruppe af asylansøgere ger til Sverige via Øresundsbro. Politiken, Maj 27, 2016. Accessed 12.06.2021. URL: https://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/art5623520/Gruppe-af-asylansogere-ger-til-Sverige-via-Øresundsbro
36. Jørgensen P. Udlændingeloven. Politiken, Marts 12, 2015. Accessed 12.06.2021. URL: <https://politiken.dk/indland/100procent/art5569493/Udlændingeloven>
37. Kosovic B. Vi lever ienfrivillig apartheid. Politiken, Maj 9, 2021. Accessed 18.05.2021. URL: <https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art8194580/Vi-lever-i-en-frivillig-apartheid>

38. Lisborg M. Jeg har arbejdet med flygtninge i Danmark og udlandet, og en ting er sikker: EU's politik er en katastrofe. Politiken. Marts 30, 2017. Accessed 12.06.2021. URL: <https://politiken.dk/debat/kroniken/art5893650/Jeg-har-arbejdet-med-flygtninge-i-Danmark-og-udlandet-og-en-ting-er-sikker-EUs-politik-er-en-katastrofe>

39. Lombard-Latune M.-A. Asile: «Il faut tourner le dos au système de Dublin, un échec patent». L'Opinion, Septembre 25, 2019. Accessed 12.06.2021. URL: <https://www.lopinion.fr/edition/politique/asile-il-faut-tourner-dos-systeme-dublin-echec-patent-198680>

The article was submitted on: August 27.2021

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Vladimir M. Kapitsyn, Doctor of Political Sciences, Professor,
Professor of the Department of Comparative Political Science,
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Alexander E. Shaparov, Doctor of Political Sciences, Professor,
Professor of the Department of Regional Studies, International Relations and Political
Science of the Higher School of Social and Humanitarian Sciences and International
Communication, Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov,
Arkhangelsk, Russia