

**Kapuzárás, pánik nélkül –
migrációpolitikai paradigmaváltás Dániában**

Vargha Márk elemzése

2020. január 21.

Dánia Svédországgal és Norvégiával együtt azon észak-európai államok csoportjába tartozott, ahol a II. világháborút követően jelentkező munkaerőhiányt a nyugati világon kívüli területekről történő bevándorlással kívánták orvosolni. A vendégmunkások a konjunktúra elmúlásával azonban nem tértek haza és az országban maradtak, sőt családjaik is követték őket. A különféle fegyveres konfliktusok elől menekülők tovább duzzasztották az idegen nyelvű és kultúrájú lakosok számát. A jelenségre válaszul megerősödött a bevándorlásellenes Dán Néppárt, mely eredményesen érvényesítette elképzeléseit a jobboldali-liberális kormányok külső támogatójaként és vált szélsőségesből mainstream erővé. Az elmúlt években a migrációs válság nyomán kialakult közhangulatra reagálva az addig mindvégig engedékeny álláspontot képviselő Szociáldemokraták is a szigorú álláspontot képviselők mellé álltak. Ez a politikai paradigmaváltás vezetett el ahhoz az Európai Unióban egyedülálló új paradigmához, hogy a Dániába az Európát fojtogató migrációs válság során érkezett menekültek végleges letelepedése és integrációja helyett az állam célja ideiglenes letelepítésük és közéleti hazájukba való visszaküldésük legyen.

1. Bevezetés

A II. világháborút követő hét évtized szinte valamennyi dániai választási kampányában vitatéma volt a befogadott nemdánok helyzete és beilleszkedésük állása. Nagy esély van azonban arra, hogy a következő választási kampányban ez már ne így legyen. Az országban főként a 2014-15-ben kitört, Európát a mai napig sújtó migrációs krízis nyomán változott meg a bevándorlással kapcsolatos véleményklíma. Erre a két politikai blokk vezető ereje közül nemcsak a jobboldali liberális Venstre (jele: V)¹ reagált szigorító attitűddel, hanem a baloldali Szociáldemokrata Párt (Socialdemokraterne, jele: A) is. Ez váratlanul érte a közvéleményt és a sajtót, de a párt 2019-es választási győzelmének kiemelkedően fontos faktora volt.

Dánia az első ország az Európai Unió „régii”, azaz a 2004-es keleti bővítés előtti tagállamai közül, ahol a politikai elit láthatóan levonta a migráció sok évtizedes folyamatának tanulságait, és szinte teljes konszenzussal a zárt kapuk és az asszimiláció politikájának útjára lépett. Különösen érdekes ez amiatt, hogy 60-70 éve még a legliberálisabb bevándorlás-politikát folytató fejlett országból lett mára a legszigorúbb. Mindeközben a menekültügygel kapcsolatos, önként vállalt kötelezettségeinek teljesítését sem hanyagolja el, 2020-ban például ismételtelen részt vesz az ENSZ betelepítési programjában.² A tanulmányban azt járjuk körül, hogy mi vezetett ide, milyen számok alapján állítják a probléma kezelésével foglalkozó állami szervek, hogy sikeres a néhány éve megkezdett új út, és mi várható a közeljövőben.

2. Történelmi keretek

Lakosságának nemzetiségi összetételét nézve a Dán Királyság az 1960-as évek végéig homogénként volt leírható.³ A migrációs politika története vendégmunkások toborzásával 1967-ben indult. Törökország, Pakisztán és a volt Jugoszlávia voltak ekkor a kiindulási országok. A törökök voltak legtöbben, akik a Német Szövetségi Köztársaság gazdasági növekedésének akkoriban tapasztalható időszakos megtorpanása miatt északra vették az irányt, az első hullámban Dánia felé,⁴ ahol a gazdaság épp ebben az időszakban kezdett szárnyalni és

¹ Dániában minden párt betűjelet is kap bejegyzésekor, ezeket a tanulmányban is mind feltüntetjük.

² THE LOCAL 2019d.

³ Elenyésző számban addig is érkeztek külföldiek az országba tartós letelepedés céljából, elég csak az 1956-os forradalom és szabadságharc után Nyugatra menekült magyarokra gondolnunk.

⁴ Majd mikor ott is záródtak a kapuk, Svédország, később pedig Norvégia következett. Így előfordulhat, hogy ugyanazon anatóliai falubeli nagy családból az egyik unokatestvér Koppenhágában, egy másik Stockholmban, míg egy harmadik Oslóban él.

ez egészen 1973-ig ki is tartott. Ennek hozadéka a gyors ütemű infrastruktúra-fejlesztésen és az oktatás színvonalának javulásán túl a jóléti állam közismert és irigyelt modelljének megszületése volt. Fokozott munkaerőhiány is jelentkezett, főleg a képesítést nem igénylő munkakörökben. Annak érdekében, hogy ez ne eredményezze a bérek növekedésén keresztül az infláció megugrását és ezzel a versenyképesség csökkenését, az akkori döntéshozók a hiányt külföldről látták szükségesnek pótolni. Ez kezdetben nem találkozott a lakosság ellenállásával, hiszen az volt a közvélekedés, hogy ha az ipar már nem tart igényt külföldiekre, azok hazatérnek. A kormányzat és a munkaadók pedig kifejezetten üdvözölték az új jelenséget.⁵ (Voltak persze, akik már akkoriban megkongatták a vészharangot, és figyelmeztettek, hogy az addig homogén, elenyésző létszámú nemzeti kisebbséggel rendelkező dán társadalomra a vendégmunkások jelentős hatást fognak gyakorolni.⁶)

A szakszervezetek kezdetben vendégmunkás-ellenesek voltak, hiszen nekik épphogy a dán munkások magasabb béréért és jobb munkakörülményeiért kellett küzdeniük. A bérek emelését és a munkakörülmények javítását pedig éppen a vendégmunkások alkalmazása fogta vissza. Utóbbiak ráadásul jóval mobilisabbak voltak dán kollégáiknál (zömében fiatal és egyedülálló férfiakról volt ekkoriban szó). Ezért, a lakosság elsöprő erkölcsi támogatását maguk mellett tudva, erőteljes kampányba kezdtek „azonos feltételek” (dánul: *samme vilkår*) szlogennel. A cél az volt, hogy a vendégmunkások is teljesítsék ugyanazokat a kötelezettségeket (regisztráció, társadalombiztosítási és munkaerőpiaci járulékfizetés, stb.) és gyakorolhassák ugyanazokat a jogokat (méltányos összegű bér, lakhatás, egyéb munkavállalói jogosultságok, stb.), mint dán társaik. Miután a jogalkotás is lekövette ezeket a szakszervezeti követeléseket, szerencsétlen fordulat állt be: az olajválság kitörésekor a vendégmunkások nagy részét elbocsátották. Ezzel versenyelőnyük végleg elveszett és az etnikai hovatartozás került a viták fókuszába. A viták már nem munka világa, hanem a társadalmi kohézió, az együttélésre való képesség vagy éppen képtelenség körül zajlottak.

1973 végétől kezdve e vitákat két új folyamat tüzelte: a családegyesítés engedélyezése az első generációs bevándorlók számára (minthogy a családhoz való jog alapvető) és világszerte egy évtizeden át sorban kirobbanó rezsimváltások és fegyveres konfliktusok folyamánként nagyszámú menekülő érkezése (Vietnam, Chile, Irán, Afganisztán, Libanon, Szomália). 1983-ban született meg a bevándorlási törvény, ezután újabb nagyszámú külföldit fogadott be az ország: az iraki-iráni háború folytán hazájukat elhagyókat, palesztinokat és később, a kilencvenes években a délszláv háború (vagy éppen az azt követő lehetséges felelősségre vonás) elől menekülőket.

2002-től nem engedélyezték tovább a tömeges családegyesítéseket, majd megnyitották az Európai Unió újonnan csatlakozott országainak polgárai előtt a munkaerőpiacot. (Dánia elsősorban a lengyelek és a románok célországa lett.) Ez a két lépés együttesen jelentősen változtatta meg a bevándorlás karakterét.

A kelet-európai országokból érkezők ellen sem a pártok, sem a szakszervezetek nem folytattak nyílt kampányt. Ennek a csoportnak minden más felett álló célja, hogy dolgozzon, ráadásul – és ez szokatlan volt a dán többség számára –, ha mégsem talál megfelelő munkát, kész elhagyni az országot és másik tagállamban keresni a boldogulását.⁷

Nyilvánvaló, hogy a kulturális és a külső fizikai hasonlóság is segíti a kelet-európaiak integrációját. Nem követelik kollektív kulturális jogaik védelmét, mindennapi viselkedésükben nem térnek el a többségi társadalom tagjaitól és nem stigmatizálódnak megjelenésük alapján.⁸

⁵ REZAEI – GOLI 2020, 4.

⁶ Kaj Westergaard ilyen véleményére utal REZAEI – GOLI 2020, 7.

⁷ REZAEI – GOLI 2020, 10.

⁸ REZAEI – GOLI 2020, 11.

Számarányuk ugyanakkor messze elmarad a nemnyugati bevándorlókhoz képest: bő negyedmillióan vannak a bő félmillióval szemben (1. tábla).

3. A paradigmaváltás mibenléte és politikai magyarázata

A dán politikai rendszer hagyományosan kétosztatú. Az arányos választási rendszer és az ahhoz társított 2%-os küszöb lehetővé teszi, hogy sokszínű Folketing alakuljon, két nagy erővel, a jobboldali-liberális oldalon a Venstrével, a baloldalon pedig a Szociáldemokratákkal. Az ország legújabb kori történelmében kevés kivétellel ez a két párt valamelyike adta a miniszterelnököt és koalíciós partnerként vagy külső támogatóként őket segítik a törvényhozásban a velük azonos blokkban helyet foglaló kisebb pártok.

Ilyen kispártként indult a Dán Néppárt (Danske Folkeparti, jele: O) is. A formáció előzményeinek ismertetését fontosnak tartjuk a későbbi események szempontjából. 1972-ben egy Mogens Glistrup nevű, adóügyekkel foglalkozó ügyvéd neoliberais-populista pártot alapított Haladás Párt (Fremskridtspartiet, Z) néven. Három fő célkitűzése a jövedelemadó eltörlése, a dereguláció és a bürokráciacsökkentés voltak. Glistrup javaslatai nem nélkülözték a humort sem, így például árverésre bocsátotta volna Grönlandot és a Feröer-szigeteket. Ez az újszerűnek számító, friss mondanivaló és stílus sok választónak szimpatikus volt, az 1970-es években a párt rendre 10% felett teljesített a választásokon. A *mainstream* jobboldali blokk azonban sok neoliberais gazdaságpolitikai javaslatát, enyhébb formában ugyan, de megvalósította kormányzása idején,⁹ ezért a népszerűség-csökkenés orvoslására Glistrup új témát talált: a bevándorlásellenességet. 1980-ban már a „Muszlimmentes Dániát!” szlogenel kampányolt. 1983-ban adócsalásért három év szabadságvesztésre ítélték. Míg büntetését töltötte, a párt elnökévé Pia Kjersgaard-t választották. Ekkorra már két tábor alakult ki a szervezeten belül: a jobboldali blokk *mainstream* pártjaival együttműködni akaró pragmatistáké és az együttműködést elutasító fundamentalistáké. Glistrup 1987-es szabadulása után már nem tudta egységbe forrasztani a két szembenálló csoportot. 1991-ben kizárták az elnökségből, ő erre válaszul kilépett a pártból. 1995-ben a pragmatista Kjersgaard több társával együtt szintén kilépett és megalapította a Dán Néppártot. Programjának gerincét a migrációs politika szigorítása képezte. A *hardcore* libertáriusok a Haladás Pártban maradtak, karizmatikus vezető hiányában 1999-ben visszavették Glistrupot, aki azonban ekkorra már olyannyira radikális szólásokat hangoztatott (például „a muszlimokat internálni és kiutasítani”), hogy annak eredményeként a Haladás Pártja 2001-ben már nem került be a parlamentbe.¹⁰

A 2001-es választásokat valódi fordulópontként értékelhetjük, hiszen a Dán Néppárt fiatal kora ellenére kétszámjegyű eredményt ért el és a jobboldali blokk elfogadta külső támogatóként. Azaz Kjersgaard stratégiájának megfelelően esély nyílt rá, hogy a Néppárt fontos programpontjait megvalósíthassa és ezáltal a jobbszélről a centrum felé tolódjon el. A jó eredmény annak volt köszönhető, hogy ekkorra már a bevándorlás vált a hagyományosan első jólét után a második legfontosabb témává a dán választópolgárok körében, megelőzve a gazdasági kérdéseket (2. tábla).

2001 óta tehát a minta azonos: amikor a Venstrének és – ha épp koalícióban kormányzott – kisebb partnereinek szüksége volt a Néppárt támogatására – különösen a következő évi költségvetés megszavazásához –, tárgyalniuk kellett arról, hogy az mit kér cserébe. A Néppárt pedig legtöbbször fő témája, a migráció és integráció ügyében kért jogszabály-módosításokat.

⁹ Ronald Reagan és Margaret Thatcher reformjainak éveiről van szó, s Dánia mindig is fokozottan figyelt és tanult az angolszász világ országaitól.

¹⁰ A legutóbbi választásokon a Progresszív Párt az Új Jobboldalt támogatta.

Különösen így történt ez 2015-öt követően, Lars Løkke Rasmussen második miniszterelnöksége idején. Abban az évben kitört az európai migrációs válság, a téma pedig a júniusban tartott parlamenti választási kampányát is uralta, egyúttal a Néppárt történelmi eredményét is magával hozva (3. tábla). A Venstre nagymértékben azonosult a Néppárt migrációellenes programjával, a ciklus során 144 szigorító intézkedést terjesztett be a parlament elé és a kormánypárt retorikájában is élesen védelmezte a dán értékeket. E politika megszemélyesítője Inger Støjberg bevándorlásügyi miniszter volt. Az 50. szigorító jogszabály elfogadását tortával ünnepelte, iPadjének háttérképét, melyen az egy évtizeddel korábban nagy port kavart Mohamed-karikatúra volt látható, a szólásszabadságra hivatkozva büszkén hozta nyilvánosságra. Egyebek mellett kijelentette: „Az Európában tapasztalható migráció láttán nem az a kérdés, hogy az meg fogja-e változtatni Skandináviát vagy Dániát, kérdés az, hogy mi mennyire engedjük, hogy megváltoztasson minket. Nem csak az a kérdés, hány ember jön. Ugyanilyen fontosak azok, akik már itt vannak és az, hogy ők mennyire fogadják el a többség normáit és értékeit és érzik magukénak azokat.”¹¹ Ez azonban még nem jelentett politikai paradigmaváltást. Az már sokkal inkább, hogy az ellenzékbe került Szociáldemokraták új elnöke, Mette Frederiksen felismerte: a baloldali blokknak csak akkor van esélye a hatalom megszerzésére a következő választásokon, ha migrációkritikus álláspontot foglal el. Ennek megfelelően a Szociáldemokraták képviselői a Venstre által beterjesztett javaslatok többségét megszavazták és nyugat-európai pártoktól merőben szokatlan retorikára váltottak, sőt maguk is tettek kemény javaslatokat, például az afrikai menedékkérők kérelmének észak-afrikai *hotspotok*ban való elbírálására.¹²

Nem tudható biztosan, hogy a fordulatnak elvi vagy gyakorlati oka volt, mindenesetre utóbbit erősíti az a felmérés, mely szerint a Néppárt szavazóbázisa az úgynevezett értéktémák tekintetében ugyanakkor radikálisan jobboldali, ám a szakpolitikai témák tekintetében baloldali.¹³ Frederiksen felismerte, hogy ha a Szociáldemokraták a kampányban ígéretet tesznek arra, hogy a szigorításokból nem lépnek vissza és e téren nem fognak engedni a kisebb baloldali pártok nyomásának, a Néppárt már nem tud értéktémákkal kampányolni, szakpolitikai témákban pedig a Szociáldemokraták nála hitelesebb baloldali üzeneteket tudnak küldeni a Néppárt bázisának, főleg azoknak, akik a Szociáldemokraták addigi engedékenysége miatt távoztak a Néppárt táborába. A szavazók el-, illetve visszaszipkázása sikerrel járt, a Néppárt gyengült, a jobboldali blokk pedig részben emiatt veszített (3. tábla). Részben, mert emellett a kampányban a Szociáldemokraták és természetes szövetségeseik sikeresen vitték át a klímaváltozással kapcsolatos üzeneteiket és lovagolták meg a kampány végén egy, az óvodai állapotokról bemutatott videófelvétel miatt kialakult rossz közhangulatot. Frederiksen miniszterelnök lett, és 2020 januárjában, bő fél évvel a választás után úgy tűnik, hogy a Szociáldemokraták kitaranak migrációval és integrációval kapcsolatos ígéreteik mellett. Volt olyan spekuláció egyébként, mely szerint amennyiben a tőlük balra álló kispártok „puhulásra” kényszerítették volna őket, inkább a Venstrével való nagykoalíciót választották volna.¹⁴

4. A szabályozás főbb változásai a Rasmussen-kormány hivatali ideje alatt

Az évtized elején, 2010-ben Dániában 5 115 darab menekültkérelmet nyújtottak be, ez 2015-ben a válság nyomán 21 316-re nőtt. Ez a következő években töredékére esett vissza:

¹¹ Idézi BARRETT 2019. A szerző fordítása.

¹² THE LOCAL 2019b.

¹³ Lásd a 4. és 5. táblát itt: ANDERSEN 2003, 19.

¹⁴ FRANK 2019.

2016-ban 5 717, 2017-ben 3 500 darab, 2018-ban 3 559 darab, 2019-ben szeptember 30-ig 1 504 darab menedékkérelmet fogadott be a hatóság.¹⁵

A kiadott nemzetközi védelemben részesítő határozatok számának trendje is hasonlóan alakult. 2015-ben 10 849 volt a rekord, ez csökkent 2016-ra 7 493-ra, 2017-ben 2 750-re, 2018-ra pedig 1 652-re. A határozatok túlnyomó többsége menekültek elismerést rögzített.¹⁶

A 98 helyi önkormányzatra Dániában jelentős feladatok hárulnak a menekültek azonnali elszállásolása és integrációs programba való bekapcsolása terén. Az állam ugyanis az egyén kompetenciái és a településközösség munkaerőigénye alapján meghatározott kvóta alapján köztük osztja szét a védelemben részesítetteket. Ezért a menekültek rövid idő alatt nagy számban való érkezésekor az önkormányzatok jelezték a Rasmussen-kormányának, hogy nem lesz elegendő erőforrásuk megnövekedett feladataik teljesítésére.¹⁷ 2016 márciusában a kormány megállapodott velük a forrásbővítésről, a válság anyagi természetű kihívásaira tehát hamar választ tudott adni. A jogszabályi környezet valamennyi változásának részletes és valamennyi aspektusra kiterjedő bemutatása szétfeszítené e tanulmány kereteit, így most csak a legfontosabbak rövid ismertetésére szorítkozzunk.¹⁸

1) A külföldiekről szóló törvény 2015-ben történt módosítása bevezette az ideiglenes védelem jogintézményét. 2019 februárjában egy újabb módosítással pedig a menekültek és családtagjaik tartózkodási engedélye szintén ideiglenes hatályúvá módosult.¹⁹ Ez a legfontosabb módosítás, a közbeszédben ezt tekintik a migrációs politika paradigmaváltásának. Ez találkozik egy 2015-ben készített közvélemény-kutatás²⁰ eredményével, miszerint a felnőtt dánok 63%-a szerint a menekültek segíteni kell, 61%-uk viszont azt is gondolja, hogy ha a menekült származási országában elmúlt az őt fenyegető veszély, szükséges oda visszatérnie.²¹

2) A családgyegetítés feltételeit szintén több ponton szigorították. Az ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező menekültek három évig nem élhetnek e joggal. (A menedékkérők pedig egyáltalán nem.)

3) A letelepedést érintő két legfontosabb szigorítás: az integrációs program időtartamát 3 évről 5 évre emelték és a kijelölt önkormányzat, ahol a menekült letelepedhet, az integrációs program teljes ideje alatt felelős a beilleszkedés előmozdításáért. Az érintett máshová is költözhet ez idő alatt, de ha új lakhelyének önkormányzata nem vállalja integrációs programjának további finanszírozását, elveszti jogát az őt megillető szociális juttatásokhoz.

4) Az önkormányzatnak nem kötelessége állandó lakhelyet biztosítani a menekülteknek, az mindaddig ideiglenes szálláshelyen kell, hogy tartózkodjék, míg nem képes keresetéből magának lakást bérelni. Az ideiglenes szálláshelyé minősítés feltételei enyhültek. (A menedékkérők a befogadó-állomásokon kell, hogy tartózkodjanak, bizonyos egyedi esetekben engedélyezik az azokon kívüli letelepedésüket.)

¹⁵ THOMASSEN 2019, 7 és DST 2020.

¹⁶ OECD 2019, 9. Az elismerési arány a 2010-es 55%-ról, mint az adatból kiolvasható, 2015-ben 85%-ra ugrott, majd csökkenésnek indult. Akárcsak Európa többi országában, hiszen abban az évben érkezett a legtöbb szír menekült a kontinensre, őket pedig fokozatosan felváltották más nációk. Ma például a kelet-mediterrán és nyugat-balkáni útvonalon elsősorban afgán és fekete-afrikai gazdasági bevándorlók érkeznek. Lásd: MKI 2020.

¹⁷ Koppenhága az államira épülő, de annál kiterjedtebb, saját integrációs stratégiát visz, amit Koppenhágai Modellnek hív. Már a menekültügyi eljárás során megismerkednek a Városháza illetékesei a kijelölt menekülttel, aki 1 hónapon belül egy fővárosi céghez kerül gyakornoknak, ahol mentorálják is, 6 hónapon belül állandó lakhelyet találnak neki, valamint egészségügyi vizsgálatát is teljes körűen biztosítják. OECD 2019, 17.

¹⁸ THOMASSEN 2019, 25-28.

¹⁹ A Bevándorlási és Integrációs Minisztérium humanitárius okból a rendkívül súlyos fizikai vagy mentális betegségben szenvedő menedékkérőknek is ideiglenes tartózkodási engedélyt adhat, ha származási országába visszatérve nem lenne esélye megfelelő szintű egészségügyi ellátásra. Ezen típusú engedélyek száma azonban csekély. OECD 2019, 30.

²⁰ A felmérést 1 681 fő megkérdezésével 2015. szeptember 8. és 10. között készítették, +/- 2,9%-os hibahatárral.

²¹ DR 2015.

- 5) A rendszeres egészségügyi vizsgálatok biztosítása 2016 óta az önkormányzatok saját döntésének függvénye. Az akut ellátások a menekülteket és a menedékkérőket is megilletik.
- 6) A menekültek nem vehetnek részt automatikusan ingyenesen a szakképzésben.
- 7) 2016-tól csökkentették azon személyek szociális juttatásait, akik az elmúlt 8 évből kevesebb, mint 7-et éltek Dániában. Azóta ezt további restrikciónak követték.
- 8) A kísérő nélküli kiskorúak esetében a befogadó-állomás személyzete felhatalmazást kapott a házirend betartásának kikényszerítése érdekében például a „zsebpénz” visszatartására vagy megelőző célzattal fizikai erő alkalmazására.

5. A Frederiksen-kormány integrációs stratégiája

A Rasmussen-kormány harciasabb retorikájához képest ugyan enyhébbre váltott, a keményvonalas politikán azonban tartalmilag 2020 januárjáig csak négy, inkább szimbolikusnak, mint érdeminek minősíthető ponton változtatott Mette Frederiksen tisztán szociáldemokratákból álló kormánya.

A három kispárttal, a Radikale Venstrével (jele: B), a Szocialista Néppárttal (Socialist Folkeparti, jele: F) és a Vörös-Zöld Szövetséggel (Enhedslisten, jele: Ø) kötött külső támogatási megállapodás alapján:²²

- 1) Dánia három év kihagyás után idén ismét fogad ENSZ-kvótamenekülteket (lásd 6. pont),
- 2) másrészt nem nyitja meg Lindholm lakatlan szigetén az előző kormány által, a bűncselekményt elkövetett menedékkérők számára tervezett börtönt,
- 3) harmadrészt a bűncselekményt elkövetett menedékkérőket elválasztják az ártatlanoktól Kærshovedgård településen, ahol kényszerűen együtt éltek,
- 4) negyedrészt a repatriálásra váró családokat jobb körülmények közé költöztetik Sjølsmark településen.

A kabinet hangsúlyozza a munka világába való teljeskörű bekapcsolódás, különösen a 2016-ban indított munka és képzés program (dánul: *Integrations-GrundUddannelse*, IGU)²³ folytatásának fontosságát. Ennek lényege, hogy két évig a frissen az országba érkezett menekült heti 32-37 órában alapvető készségeket sajátít el és tapasztalatot szerez egy kijelölt piaci munkahelyen ahhoz, hogy később eséllyel pályázhasson egy „rendes” állásra. Ebben az időszakban átlagosan 12 000 korona²⁴ körüli „gyakornoki” bért kap. (Összehasonlításképpen: a nemzetgazdasági átlagkereset 137 000, a legalacsonyabb kereset 18 500 korona.²⁵) A sikeresnek ítélt programot 2019 februárjában 2022 júniusáig meghosszabbították.

A tervek szerint a nyelvoktatást rugalmasabbá és még inkább munkaerőpiac-orientálttá kell tenni, például, hogy akár a munkahelyen, a munkaidőn kívül is meg lehessen az órákat tartani. Az IGU-t kifejezetten úgy tervezték meg, hogy a munkaadóval való egyéni megállapodással lehessen a munkát és a tanulást személyre szabottan kombinálni, ezért a fentebb ismertetett átlagos béren felül a résztvevő családi állapotától függően 6 000 és 13 000 korona közötti oktatási hozzájárulást kap.

Végül az új kormánynak is célja, hogy 2030-ig felszámolják a gettókat. 2019 és 2026 között erre 10 milliárd koronát kívánnak költeni. Ezekről 2010 óta hivatalos térképet is közölnek, melyet legutóbb 2019 végén frissítettek.²⁶ Gettónak minősül az a legalább 1 000 lakost számláló lakott terület, melyre az alábbi öt kritérium közül három igaz:

²² THE LOCAL 2019c.

²³ THE LOCAL 2019a.

²⁴ 1 DKK = 0,13 EUR.

²⁵ SALARYEXPLORER 2020.

²⁶ THE LOCAL 2019e.

- 1) 18 és 64 év közötti korú lakosainak 40%-a kétéves átlagban munkanélküli vagy nem tanul oktatási intézményben,
- 2) lakosainak több, mint 50%-a nem európai nemzetiségű vagy származású,
- 3) lakosainak legalább 2,7%-át elítélték valamilyen fegyverrel vagy kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt (kétféves átlagban),
- 4) lakosai 50%-ának nincs vagy alacsonyabbnál nincs magasabb iskolai végzettsége,
- 5) 18 és 64 év közötti korú lakosainak nettó jövedelme nem éri el a régió átlagának 55%-át.²⁷

6. Kormányzati ciklusokon átívelő kihívások

Az Európai Parlament számára készített, e tanulmány egyik forrásaként is használt jelentés pozitív fejleményekről számol be a foglalkoztatottság területén.²⁸ 2015 harmadik negyedében a legalább három éve az országban élő menekültek foglalkoztatási rátája a férfiak körében 29%, a nők körében 7% volt. Ez jócskán elmaradt a korábban érkezett, nem nyugati bevándorló számaitól, esetükben ugyanis 48% és 43% volt ez a számpár.

2018 harmadik negyedében ezek az arányok több mint kétszeresükre nőttek, a férfiak körében 57%-ra, a nők körében 20%-ra. A férfiak meg is előzték korábban érkezett, nem nyugati bevándorló társaikat, akiknek ekkor 56%-a dolgozott, ugyanakkor a nők jócskán elmaradtak a 47%-ot felmutató bevándorló társaiktól.

Az érkezők személyét érintően²⁹ öt problémát rögzítettek: a képzettség alacsony szintjét; a dán és az angol nyelv ismeretének hiányát; a traumatizáltságot, mint a munkába, vagy egyáltalán a társadalomba való beilleszkedés akadályát; a kapcsolati háló hiányát, mely segíthetne a mindennapokban való boldogulásban; illetve a merőben eltérő szociális, kulturális és vallási hátteret.

A beilleszkedési folyamatot érintően³⁰ szintén öt problémát azonosítottak: az önkormányzatoknak lehetnek más prioritásaik, ezért nem mindegyikük teljesíti kielégítően a neki szabott integrációs feladatokat; a befogadóállomások és az önkormányzatok közti, a menekültekről való kommunikáció nem mindig hatékony; kevesebb hangsúly kerül a munkaerőpiacon kívüli többi, integrációt elősegítő faktorra; az önkormányzatok, az üzleti³¹ és a civil³² szféra közti nélkülözhetetlen együttműködésben elmosódhat a két világ felelősségének határvonalai; kevesebb figyelem hárulhat a jelenlegi migrációs válságot megelőzően az országba érkezett bevándorlókra, akiknek az integrációja közel sem ment végbe teljesen.

7. ENSZ-kvóták és EU-opt out

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága évtizedek óta folytatja betelepítési programját, melyben Dánia a kezdetektől fogva részt vesz. A 2010-es években, egészen 2016-ig ez körülbelül évi 500 ember befogadását jelentette. Az ilyen, kétféle

²⁷ A munkanélküliek nem számítanak bele.

²⁸ THOMASSEN 2019, 9.

²⁹ THOMASSEN 2019, 10.

³⁰ THOMASSEN 2020, 17.

³¹ Az önkormányzatok körülbelül egyharmadában a gazdasági társaságok fokozatosan vezetik be a menekülteket tanfolyamokon az egyre komolyabb szakképzettséget igénylő munkafolyamatokba (ipari csomagok, dánul: *Branchepakker*). A programnak nem tették közzé hivatalos értékelését. THOMASSEN 2019, 16.

³² A Dán Vöröskereszt és a Dán Menekültügyi Tanács programjában (A barátok tapossák ki az utat, dánul: *Venner Viser Vej*) minden menekült kap maga mellé egy helyi önkéntest, amikor megérkezik az önkormányzatba, ahol élni fog. A segítség tartalmának kialakításában a két személynek szabadsága van, a nyelvtanulásban való közreműködéstől kezdve a bevásárlásba való besegítésig. A programot, mely mára csaknem minden önkormányzatban működik, az állam 2022-ig biztosan finanszírozza. THOMASSEN 2019, 17.

módon³³ kiválasztott menekültekre vonatkozó szabályok megegyeznek az országhatár átlépése után kérelmet benyújtó menekültekével, jogaik és kötelezettségeik teljes mértékben azonosak. Alapos ellenőrzésük már az érkezésüket megelőzően megtörténik, az ellenőrzés eredményére hivatkozva a dán államnak pedig visszautasítási joga is van.

2016-ban a Rasmussen-kormány arra hivatkozva, hogy a válság során az országba érkezettek helyzetének rendezése leköti a kapacitásait, határozatlan időre felfüggesztette a programban való részvételét. (Egy másik fontos intézkedést is a megnövekedett terhekkel magyaráztak: a határellenőrzés visszaállítását.) Az elmúlt három évben nem érkezett tehát ENSZ-kvótamenekült az országba, 2020-ban pedig várhatóan ismét a korábbi számban fog.

Ami az Európai Unió különféle szervei, különösen a Bizottság által folytatott válságkezelést illeti, Dánia annak külső szemlélője csupán. A Maastrichti Szerződés aláírásakor négy kérdésben kapott ugyanis mentességet: közös pénz, uniós állampolgárság, közös védelempolitika és közös bel- és igazságügyi politika. Előbbi két ügy ma már szimbolikus, hiszen egyrészt a korona árfolyama az euróhoz van kötve, másrészt a dán útlevéllel ugyanúgy lehet EU-n kívüli országokba utazni, mint az EU-ssal. Az opt outok opt inre változtatását hagyományosan teljes mellszélességgel a baloldali liberális kispárt, a Radikale Venstre³⁴ támogatja csak, a többi párt kisebb-nagyobb mértékben szkeptikus. Valószínűsíthető, hogy ha mind a négy kérdést egy népszavazáson tennék fel, elbukna az opt in, ezért az elmúlt évtizedekben külön-külön próbálkoztak a kormányok a kérdésekkel. Valamennyi referendumon elbukott az opt in, legutóbb épp a menekültügyet is magában foglaló bel- és igazságügyi csomagról szavaztatott a Rasmussen-kormány 2015. december 3-án. A migrációs válság kitörésének évében a nem szavazatok jelentősen felülmúlták az igeneket, 53%-47% arányban, így Dánia továbbra is teljesen önálló bevándorlás-politikát folytat. Így például nem kell részt vennie a kötelező kvóták szerinti elosztási mechanizmusban és nyilvánvaló megalapozatlanságra hivatkozva gyorsított eljárás során rendelheti el bizonyos országokból érkező menedékkérők azonnali repatriálását.

Ellentmondásosnak tűnhet, hogy ha ilyen mértékű az euroszepticismus, akkor hogy lehet az, hogy az EU-ban való bizalom 63%-os a lakosság körében.³⁵ Ezzel kapcsolatban szükséges arra rávilágítanunk, hogy magának a tagságnak erős támogatottsága van, a dánoknak inkább azzal van problémája, hogy további kompetenciákat adjanak át Brüsszelnek. Arra a kérdésre például, hogy üdvös-e a nemek közötti egyenlőséget biztosító közösségi szintű szabályokat hozni, csak 24%-nyian válaszoltak pozitívan.

Az is tény ugyanakkor, hogy 2015 óta megjelentek olyan hangok, hogy egy nagy migrációs válság idején európai koordináció hiányában a kis országok nem tudnak majd megbirkózni nagy migránstömegekkel, ezért ez érv lehet az opt in mellett. A gyakorlatban látva azonban a Jean-Claude Juncker vezette Bizottság elégtelen válságkezelését, ezzel az érveléssel ma már (vagy még) nehezen lehetne átfordítani a referendumon kialakult arányokat.

8. Összegzés

A klímaváltozás elleni harccal, Dánia új nemzeti minimumával, valamint a politikai elit centrumában a migráció és integráció ügyében kialakult konszenzussal, mely az integráció helyett az önfenntartásra és visszatérésre teszi át a hangsúlyt, a kis észak-európai ország maga mögött látszik hagyni a bevándorlás kérdését övező évtizedes vitákat. Tény, hogy a

³³ A Bevándorlási Hivatal munkatársai a menekült ideiglenes tartózkodási helyére utaznak és az ott készített interjú alapján, vagy az ENSZ írásos felhívására súlyos beteg emberek gyors befogadásáról döntenek.

³⁴ E párt volt elnöke az Európai Bizottság alelnöke, a digitalizációért felelős Margrethe Vestager is.

³⁵ EC 2019.

népességcsökkenés ellenszere a mai napig a bevándorlás, hiszen a népesség 2018 során történt, 24 891 fős növekedéséhez a dánajkúak csak 6,8%-kal járultak hozzá. Sokan érkeztek Romániából (11,2%), Ukrajnából (6,6%), Szíriából (6,0%), Indiából (5,1%) Lengyelországból (5,0%) és Litvániából (4,2%) is.³⁶

Elégedetlenek persze most is vannak és nem félnek új pártokra szavazni: a júniusi választáson a parlamentbe jutott Új Jobboldal (Nye Borgerlige, jele: N) Pia Kjersgaard, míg a törvényhozásból egyelőre kimaradó Keményvonal (Stram Kurs, jele: P) Mogens Glistrup hajdani narratíváját és retorikáját viszi tovább. A mostani parlamenti ciklus kérdése, hogy megmarad-e a két formáció támogatottságának jelenlegi szintjén vagy erősödésük újabb jelzést küld a *mainstream* elit felé, hogy még mélyebbre ható változtatások szükségesek.

További izgalmas kérdés, hogy ez a nyugalmi állapot kitart-e akkor is, ha újabb migránshullám éri el Európát és Dániának az eddigieknél is nagyobb embertömeggel kell megbirkóznia, ezzel összefüggésben pedig nem kerül-e nyomás alá a jelenlegi vagy jövőbeli kormány a széttört párti erők által annak érdekében, hogy a jelenleg járt útról, melynek még mindig csupán az elején tart, visszaforduljon.

1. tábla
Dánia népességének származási megoszlása 2019. január 1-jén

forrás: OECD 2019, 15.

	fő	a teljes népesség %-ában
Nem nyugati ³⁷ származású	506 570	8,7
ebből bevándorló ³⁸	351 424	6,1
ebből leszámazott ³⁹	155 146	2,7
Nyugati származású	287 031	4,9
ebből bevándorló	256 198	4,4
ebből leszámazott	30 833	0,5
Összes bevándorló	793 601	13,7
Dán származású	5 012 480	86,3
Teljes népesség	5 806 081	100

2. tábla
Az egyes problémák súlyossága kérdésében készült felmérés
és migrációellenes pártok választási eredménye, 1973-2001

táblázatok forrása: ANDERSEN 2003, 18.

Probléma	1973	1975	1977	1979	1981	1984	1987	1988	1990	1994	1998	2001
Gazdaság ⁴⁰	42	78	75	79	78	67	49	44	57	41	19	13
Környezet	4	1	3	6	2	3	15	9	10	8	9	4
Jólét	14	4	13	7	8	13	15	6	20	38	47	51
Bevándorlás	-	-	-	-	-	-	4	2	4	8	14	20
Külügyek ⁴¹	3	1	1	1	2	9	3	15	3	3	5	4
Egyéb	37	16	8	7	10	8	14	24	6	2	6	8
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Haladás Párt	15,9	13,6	14,6	11,0	8,9	3,6	4,8	9,0	6,4	6,4	2,4	0,6
Dán Néppárt											7,4	12,0

A feltett kérdés: „Ön szerint melyik problémával kellene leginkább a politikusoknak foglalkozniuk?”

³⁶ OECD 2019, 19.

³⁷ A dán statisztikák ezt a megjelölést használják, mivel az európaiak mellé sorolják a kanadai, amerikai, ausztrál és új-zélandi bevándorlókat is, együttesen „nyugati”-ként megjelölve.

³⁸ Dánián kívül született, nem dán állampolgár.

³⁹ Dániában született, nem dán állampolgár.

⁴⁰ Munkanélküliség, egyéb gazdasági kérdések, adóügyek együttesen.

⁴¹ Ideértve a védelmi ügyeket is.

3. tábla
Pártok eredményei a 2015-ös és a 2019-es Folketing-választáson

adatok forrása: Dánia Belügyminisztériuma

Párt	Betűjel	Blokk	2015 eredmény %	2019 eredmény %	Változás %
Szociáldemokraták	A	bal	26,3	25,9	-0,4
Dán Néppárt	O	jobb	21,1	8,7	-12,2
Venstre	V	jobb	19,5	23,4	+3,9
Vörös-Zöld Szövetség	Ø	bal	7,8	6,9	-0,9
Liberális Szövetség	I	jobb	7,5	2,3	-5,2
Alternatíva	Å	bal	4,8	3,0	-1,8
Radikale Venstre	B	bal	4,6	8,6	+2,0
Szocialista Néppárt	F	bal	4,2	7,7	+3,5
Konzervatív Néppárt	C	jobb	3,4	6,6	+3,2
Kereszténydemokraták	K	jobb	0,8	1,7 ⁴²	+0,9
Új Jobboldal	N	új párt	-	2,4	-
Kemény Vonal	P	új párt	-	1,8 ⁴³	-

⁴² Nem szerzett mandátumot.

⁴³ Nem szerzett mandátumot.

FORRÁSOK

Jørgen Goul ANDERSEN (2003): *The Danish People's Party and new cleavages in Danish politics*. Aalborgi Egyetem, Aalborg

Michael BARRETT (2019): *Denmark's asylum figures are at their lowest since 2008. So why the election focus on refugees?* 2019.05.14. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20190514/denmarks-asylum-figures-are-at-their-lowest-since-2008-so-why-the-election-focus-on-refugees> (megtekintve: 2020.01.18.)

DR (2015): *Måling: Danskerne vil gerne hjælpe flygtninge, men...* 2015.09.13. Forrás: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/maaling-danskerne-vil-gerne-hjaelpe-flygtninge-men> (megtekintve: 2020.01.18.)

DST (2020): *Indvarere og efterkommere*. Forrás: <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/befolkning-og-valg/indvandrere-og-efterkommere> (megtekintve: 2020.01.18.)

EC (2019): *Autumn 2019 Standard Eurobarometer: immigration and climate changes remain main concerns at EU level*. Az Európai Bizottság sajtóközleménye. 2019.12.20. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6839 (megtekintve: 2020.01.18.)

Maurice FRANK (2019): *Denmark: More Fearful than Cozy*. 2019.06.06. Forrás: <https://berlinpolicyjournal.com/denmark-more-fearful-than-cozy/> (megtekintve: 2020.01.18.)

MKI (2020): *Migrációs kilátások a nyugat-balkáni útvonalon*. A Migrációkutató Intézet gyorselemzése. Forrás: <https://www.migraciokutato.hu/hu/2020/01/07/migracios-kilatasok-a-nyugat-balkani-utvonalon-gyorselemzes/> (megtekintve: 2020.01.18.)

OECD (2019): *International migration – Denmark*. Az OECD-nek készített jelentés a 2019-es évről. Bevándorlási és Integrációs Minisztérium, Koppenhága

SALARYEXPLORER (2020): *Average salary in Denmark 2020*. Forrás: <http://www.salaryexplorer.com/salary-survey.php?loc=58&loctype=1> (megtekintve: 2020.01.18.)

Shahamak REZAEI – Marco GOLI (2020): *The 'housebroken' Far-Right Parties and the Showdown in Danish Migration and Integration Policy*. In: Maciej DUSZCZYK – Marta PAHOCKA – Dominika PSZCZÓŁKOWSKA (szerk.): *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe*. Routledge (a szerzők által jelen tanulmányhoz való felhasználásra átadott kézirat)

THE LOCAL (2019a): *Denmark announces extension of refugee apprenticeship programme*. 2019.02.25. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20190225/denmark-announces-extension-of-refugee-apprenticeship-programme> (megtekintve: 2020.01.18.)

THE LOCAL (2019b): *Analysis: How immigration shift was key to Social Democrats victory in Danish election*. 2019.06.06. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20190606/analysis-how-shift>

[in-immigration-stance-was-key-to-social-democrat-danish-election-victory](#) (megtekintve: 2020.01.18.)

THE LOCAL (2019c): *New Danish government to scrap plans for deserted island deportation facility*. 2019.06.26. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20190626/new-danish-government-to-scrap-plans-for-deserted-island-deportation-facility> (megtekintve: 2020.01.18.)

THE LOCAL (2019d): *'We'll take quota refugees': Denmark to UN*. 2019.07.30. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20190730/well-take-quota-refugees-denmark-to-un> (megtekintve: 2020.01.18.)

THE LOCAL (2019e): *Denmark updates ghetto list of unprivileged neighbourhoods*. 2019.12.02. Forrás: <https://www.thelocal.dk/20191202/denmark-updates-ghetto-list-of-underprivileged-neighbourhoods> (megtekintve: 2020.01.18.)

Henrik THOMASSEN (2019): *The integration of refugees in Denmark*. Az Európai Parlament szakpolitikai osztályának országszakértője által a Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Bizottságának készített jelentés. Európai Parlament, Luxembourg

A lábjegyzetekben nem megjelölt, de a tanulmányban szereplő információk a 2019. novemberi dániai tanulmányút során, az alább, időrendi sorrendben felsorolt személyekkel folytatott beszélgetésekből erednek:

SHAHAMAK REZAEI a Roskildei Egyetem Társadalomtudományi és Üzleti Tanszékének docense, a Princeton Egyetem vendégtanára

NIELS ROEHLEDER a Vörös-Zöld Szövetség párt tanácsadója, korábban külpolitikai újságíró

HENRIK ANKERSTJERNE a Bevándorlás- és Integrációügyi Minisztérium főtitkár-helyettese

JAN VAN DEURS a Bevándorlás- és Integrációügyi Minisztérium főosztályvezető-helyettese (Nemzetközi Együttműködési és Migrációs Főosztály)

HENRIK TORP ANDERSEN a Bevándorlás- és Integrációügyi Minisztérium főosztályvezető-helyettese (Elemzési Főosztály)

MORTEN CASPER ROSTGAARD SPIES Koppenhága Önkormányzata Foglalkoztatási és Integrációs Irodájának tanácsosa

CATHARINA SØRENSEN a Think Tank Europa kutatási igazgatója

CHARLOTTE FLINDT PEDERSEN a Dán Külpolitikai Társaság igazgatója