

Doświadczenia Szwecji w przyjmowaniu uchodźców

Artykuł opisuje doświadczenia Szwecji w przyjmowaniu uchodźców – kraj ten w większym stopniu niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej wziął na siebie odpowiedzialność za zapewnienie uchodźcom schronienia. Podczas gdy niektóre kraje europejskie, w tym Polska, odmówiły przyjęcia uchodźców w ogóle bądź zgodziły się jedynie na przyjęcie niewielkiej ich liczby, Szwecja – jako kraj szczycący się gościnnością wobec imigrantów – otworzyła się na przybyszów spoza Europy. Jednocześnie jednak poniosła koszty tej niepopularnej w Europie postawy.

Słowa kluczowe: uchodźcy, polityka migracyjna, kryzys uchodźczy, Szwecja

Otrzymano: 15.11.2016

Zaakceptowano po recenzjach: 18.04.2017

1. Wstęp

Połowa drugiej dekady XXI w. upływa pod znakiem największego kryzysu uchodźczego od zakończenia II wojny światowej. Według danych Eurostatu w 2015 r. 28 krajów UE udzieliło pomocy 333 350 osobom ubiegającym się o status uchodźcy¹ – o 72% więcej niż w roku poprzednim. Według szacunków Komisji Europejskiej w 2016 r. przybędzie do Europy ok. 1,5 mln uchodźców, a w 2017 r. kolejne pół miliona².

Największą grupą uchodźców w 2015 r. byli obywatele Syrii (166 100 osób). Stanowili oni 50% wszystkich osób poszukujących azylu w Unii Europejskiej. Prawie połowa decyzji pozytywnych o udzieleniu ochrony wydana została przez Niemcy – 148 215 (wzrost o 212% w porównaniu do 2014 r.). Drugim państwem była Szwecja – 34 000 decyzji pozytywnych (wzrost o 4%), dalej w kolejności znalazły się Włochy – 29 630 (wzrost o 44%), Francja – 26 015 (wzrost o 26%), Wielka Brytania – 17 920 (wzrost o 26%), Austria – 17 750 (wzrost o 77%) i Holandia – 17 045 (wzrost o 29%)³. W 2013 r. 40% wszystkich pozytywnych decyzji o przyznaniu azylu wydano w Niemczech i Szwecji⁴.

Artykuł opisuje szwedzkie doświadczenia w przyjmowaniu imigrantów, w tym uchodźców. Kraj ten w większym stopniu niż inne państwa członkowskie UE wziął na siebie odpowiedzialność za zapewnienie uchodźcom schronienia w obliczu globalnego kryzysu migracyjnego. Obserwowana w ostatnich miesiącach gotowość Szwecji do przyjęcia jak największej liczby azylantów, wobec krańcowo różnej postawy niektórych społeczeństw Europy oraz klęski polityki relokacji uchodźców, była kontynuacją podążania Szwedów wcześniej wytyczoną ścieżką otwartości i tolerancji wobec imigrantów, co stało się już symbolem kraju. Odwoływanie się do doświadczeń z przeszłości okazało się jednak nieadekwatne wobec tej bezprecedensowej fali migracyjnej z 2015 r., która nie ma odpowiednika w historii Szwecji.

2. Migracja uchodźców do Szwecji

Szwecja, której populacja stanowi niecałe 2% ludności Unii Europejskiej (prawie 10 mln mieszkańców), przyjmuje najwięcej uchodźców w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. OECD)⁵.

1 Eurostat, *Asylum decisions in the EU*, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5> (08.09.2016).

2 V. Chadwick, H. van der Burchard, *EU expecting 3 million more migrants by 2017*, <http://www.politico.eu/article/migrant-crisis-eu-3-million-migrants-news-2017-finance> (08.09.2016).

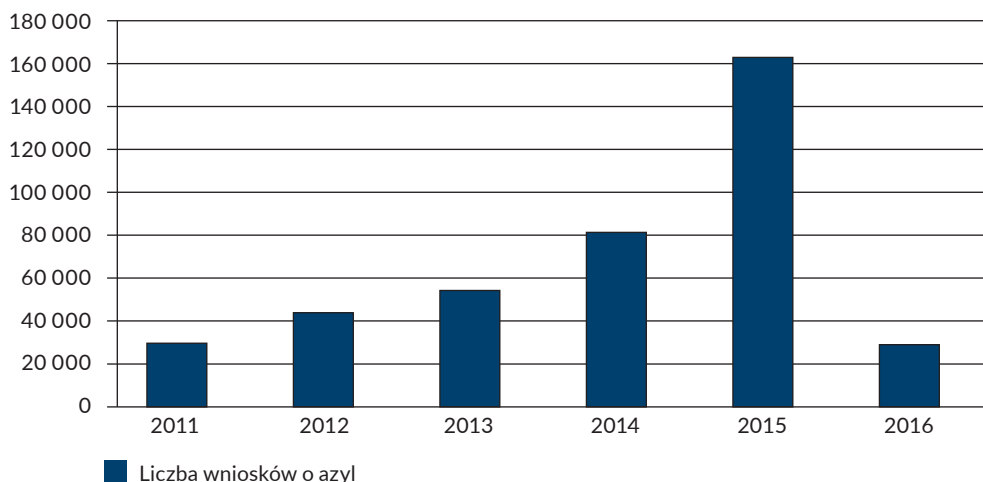
3 Eurostat, *op. cit.*, s. 3

4 J. Ruist, *Refugee immigration and public finances in Sweden*, „Working Paper in Economics” 2015, no. 613, s. 1.

5 OECD, *Sweden in a strong position to integrate refugees, but support for the low skilled needs to be strengthened*, 2016, <http://www.oecd.org/sweden/sweden-in-a-strong-position-to-integrate-refugees-but-support-for-the-low-skilled-needs-to-be-strengthened.htm> (08.09.2016).

Przełomowym rokiem był rok 2015 – wówczas Szwecja była tym państwem europejskim, które przyjęło najwięcej uchodźców *per capita*. W liczbach bezwzględnych spośród krajów OECD jedynie Niemcy przyjmują więcej azylantów. Warto dodać, że liczba uchodźców szukających azylu w Szwecji od kilku lat stale rośnie.

Wykres 1. Liczba wniosków o azyl w latach 2011–2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie: Migrationsverket <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics/Overview-and-time-series.html> (19.03.2017 r.)

W 2015 r. o azyl w Szwecji wystąpiło 162 877 osób, z czego zdecydowana większość, bo 114 tys. osób, przybyło w okresie między wrześniem a grudniem 2015 r. W tej grupie małoletni bez opieki stanowili 35 tys. osób⁶. W 2016 r. liczba osób szukających azylu w Szwecji była wielokrotnie mniejsza i wyniosła 28 939 osób. Ten spadek można wytłumaczyć wejściem w życie porozumienia UE z Turcją w sprawie kryzysu migracyjnego oraz zamknięciem głównej trasy tranzytowej uchodźców przez Bałkany Zachodnie. Nie bez znaczenia są również wzmożone kontrole graniczne w Austrii, Niemczech, Danii oraz w samej Szwecji⁷.

Z uwagi na długoletnie doświadczenie w przyjmowaniu uchodźców, które pozwoliło na wypracowanie dobrych strategii integracyjnych, Szwecja obecnie jest przygotowana na napływ emigrantów z krajów trzecich lepiej niż pozostałe kraje europejskie. Nie zmienia to faktu, że ta bezprecedensowa liczba przybyszów z państw spoza Europy wystawia także omawiany kraj na próbę, poddając testowi wydajność jego polityki

6 Migrationsverket, History, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Facts-on-migration/History.html> (15.09.2016).

7 Migrationsverket, More asylum cases decided than ever before, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-11-01-More-asylum-cases-decided-than-ever-before.html> (14.11.2016).

imigracyjnej. Instytucjom publicznym coraz trudniej jest poradzić sobie z tą sytuacją⁸. Palącym problemem stało się zapewnienie nowo przybyłym imigrantom zakwaterowania. Ostatnie zmiany w polityce migracyjnej, zaostrzające kurs wobec uchodźców, stanowią odpowiedź na niektóre niedomagania polityki imigracyjnej. Poza tym odzwierciedlają również zmieniające się nastawienie społeczeństwa szwedzkiego względem przybyszów z krajów spoza Europy. Mimo że Szwedzi nadal cieszą się opinią kraju otwartego i tolerancyjnego, to według kolejnych badań niemal połowa populacji jest zdania, że ich kraj przyjął zbyt wielu uchodźców⁹.

3. Historia imigracji do Szwecji

Masowa migracja do Szwecji ma swoje początki w I połowie XX w. Wcześniejsze stulecia charakteryzowały się bowiem powszechnym wychodźstwem z kraju, a głównym kierunkiem emigracji była wówczas Ameryka Północna¹⁰. Okres pomiędzy 1850 a 1930 r. nazywany jest „wielką emigracją”. Z kraju wyjechało wówczas 1,5 mln Szwedów, przede wszystkim ze względu na ubóstwo i prześladowania religijne¹¹.

Momentem przełomowym był wybuch II wojny światowej, od czasu której Szwecja stała się krajem docelowym różnych grup narodowościowych – przede wszystkim Niemców, a także obywateli państw bałtyckich szukających schronienia przed prześladowaniami wojennymi. W następnych dziesięcioleciach do Szwecji przybywali migranci zarobkowi z Finlandii, Włoch, Grecji, Jugosławii, Turcji oraz innych krajów bałkańskich. W tym okresie czynnikiem przyciągającym imigrantów do Szwecji był gwałtowny wzrost gospodarczy kraju. Kurs ten wzmacniała dodatkowo liberalna polityka migracyjna rządu.

Warto dodać, że skutkiem tak znacznego napływu obywateli innych państw był m.in. niedobór mieszkań dla tych osób. Odpowiedzią na ten problem był Miljonprogrammet, czyli program, który zakładał budowę ponad miliona mieszkań w latach 1965–1975¹². W kolejnych latach, w reakcji na gwałtowny wzrost imigracji, a także spowolnienie gospodarcze lat 70. XX w., zaczęto stopniowo kontrolować proces napływu obcokrajowców, ograniczając przede wszystkim migrację zarobkową. Odtąd przed otrzymaniem zgody na wjazd do kraju imigranci musieli przedłożyć adresowaną do nich ofertę pracy, umowę najmu lokalu, w którym mieli zamieszkać, a także wykazać posiadanie odpowiednich środków finansowych.

8 Government Offices for Sweden, *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception*, 2016, <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/> (08.09.2016).

9 J. Traub, *The death of the most generous nation on earth*, „Foreign Policy” 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/02/10/the-death-of-the-most-generous-nation-on-earth-sweden-syria-refugee-europe/> (14.11.2016).

10 M. Banaś, *Wielość kultur, różnorodność tradycji, jedno społeczeństwo. Szwedzki model polityki integracyjnej*, „Studia Humanistyczne” 2011, Tom 1012, s. 58.

11 *Sweden and migration*, serwis internetowy Szwecji, <https://sweden.se/migration/> (09.09.2016).

12 *Ibidem*.

Ten zwrot w polityce migracyjnej spowodował spadek migracji zarobkowej do Szwecji. Przez pewien czas w latach 70. Szwecja była krajem o ujemnym saldzie migracji. Ten wskaźnik zaczął się ponownie zmieniać w latach 80., kiedy w związku z niestabilną sytuacją na Bliskim Wschodzie stała się celem imigracji humanitarnej obywateli Iranu, Iraku, Libanu, Syrii, Turcji, Erytrei oraz Somalii. W kraju schronienie znaleźli też obywatele Chile uciekający przed reżimem prezydenta Augusta Pinocheta. W związku z wojną iracko-irańską w latach 80. przybyło do Szwecji około 7 tys. Irakijczyków oraz 27 tys. Irańczyków. Lata 90. przyniosły z kolei masowy napływ obywateli z byłej Jugosławii, którzy uciekali przed czyszkami etnicznymi podczas konfliktu bałkańskiego. Pierwsza dekada XXI w. charakteryzowała się z jednej strony napływem ok. 29 tys. migrantów zarobkowych z państw UE oraz EOG, a z drugiej migracją humanitarną Irakijczyków uciekających z pogrążonego w wojnie kraju.

Ostatnie lata to kolejny przełom migracyjny w Szwecji – w 2014 r. do kraju przybyło ponad 80 tys. uchodźców, przeważnie z Syrii oraz Erytrei¹³. We wskazanym roku jedynie Niemcy przyjęły więcej azylantów. W roku kolejnym o schronienie w Szwecji ubiegało się już 160 tys. osób.

Trzeba dodać, że przyczyna tak dużego zainteresowania Szwecją jako krajem docelowym tkwi w tym, że kraj ten – poza wizerunkiem państwa otwartego i przyjaznego uchodźcom – przez długi czas oferował prawo stałego pobytu wszystkim Syryjczykom szukającym schronienia w Szwecji. Poza tym zachęcał również szeroką ofertą socjalną adresowaną do imigrantów. Obecnie jednak, wobec narastającego kryzysu migracyjnego, rząd zaczął stopniowo wycofywać się z wielu programów socjalnych dla uchodźców¹⁴.

4. Szwedzki model polityki integracyjnej wobec imigrantów

Szwecja ma długoletnie doświadczenie oraz zaawansowane strategie w przyjmowaniu uchodźców. Jest to kraj zróżnicowany kulturowo, złożony z wielu grup narodowościowych i etnicznych, również spoza Europy. Wśród ogólnej populacji Szwecji, która w 2015 r. wyniosła 9 920 881 osób, ok. 1 676 000, czyli 17%, urodziło się poza Szwecją. Połowa z nich ma szwedzkie obywatelstwo¹⁵. Uchodźcy stanowią ok. 25% populacji imigrantów¹⁶. Na początku tego stulecia osoby urodzone poza Szwecją stanowiły 11% populacji.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Statistic Sweden (SBC), *Summary of Population Statistics 1960–2015*, http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/26040/#Fotnoter (15.09.2016).

¹⁶ UNHCR, *A New Beginning. Refugee Integration in Sweden – It's about time!*, 2013, s. 10.

Jak zasygnalizowano wcześniej, Szwecja uchodzi za wzór dobrych praktyk integracyjnych, które wykształciła jako odpowiedź na nasilające się od drugiej połowy XX w. ruchy imigracyjne do kraju¹⁷. Początki polityki migracyjnej zasadały się na dążeniu do zapewnienia obcokrajowcom pełnej partycypacji w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym kraju. W ostatnich dekadach polityka migracyjna jest jednak polem ścierania się różnych poglądów na temat modelu integracji imigrantów, w tym uchodźców, ze społeczeństwem szwedzkim. Wciąż, mimo wielu wysiłków, stan pełnej integracji uchodźców nie został osiągnięty i wiele jest jeszcze do zrobienia w tym zakresie.

Od końca lat 60. ubiegłego wieku politykę wobec imigrantów w Szwecji, w tym wobec uchodźców, wyznaczały trzy zasady: równości, wolności wyboru oraz współpracy¹⁸. Pierwsza z nich zakładała, że imigrant ma takie same prawa, obowiązki i szanse jak obywatele szwedzcy. Zgodnie z drugą zasadą imigrant miał prawo samodzielnie decydować o tym, w jakim stopniu chce zintegrować się ze społeczeństwem szwedzkim oraz w jakim zakresie będzie kultywował tradycje kraju pochodzenia, a w jakim kulturę szwedzką. Trzecia zasada mówiła o konieczności wzajemnej współpracy imigrantów i Szwedów oraz o uczestniczeniu przez imigrantów w rozwoju społecznym kraju. Za realizację tej polityki odpowiedzialny był między innymi Urząd Imigracyjny, który został powołany w 1969 r. W 1985 r. na gminy nałożono obowiązek podejmowania działań integrujących imigrantów ze społecznością lokalną.

W 1997 r. rząd szwedzki dokonał reorientacji dotychczasowej polityki wobec imigrantów w kierunku większej ich integracji ze szwedzkim społeczeństwem. Odtąd przede wszystkim integracja, a nie polityka nastawiona na współistnienie różnych grup etnicznych, narodowych i kulturowych zaczęła określać podejście wobec imigrantów. Zmiana ta poprzedzona była nasileniem się w Szwecji postaw ksenofobicznych i rasistowskich wobec mniejszości zamieszkujących kraj.

W połowie lat 90. XX w. Szwecja przyjęła dużą liczbę imigrantów z krajów bałkańskich, co zbiegło się z problemami gospodarczymi. Z tego powodu instytucje publiczne nie mogły w takim stopniu jak wcześniej zapewniać mieszkań i pracy nowo przybyłym imigrantom. Oprócz tego uchodźcy zaczęli być postrzegani jako grupa homogeniczna, niechętna do integracji ze szwedzkim społeczeństwem, nieznająca języka oraz szwedzkiej kultury, za to korzystająca w szerokim zakresie ze szwedzkiego państwa dobrobytu¹⁹. Poza tym wolność wyboru w zakresie kultywowanych tradycji prowadziła do powstania enklaw etnicznych wśród imigrantów, w tym przede wszystkim azylantów.

Zgodnie z nowymi celami polityki integracyjnej z 1997 r. wszyscy mieszkańcy Szwecji bez względu na pochodzenie mają takie same prawa, ale także – co zaczęto mocniej podkreślać – obowiązki. Zdecydowano też, że społeczeństwo szwedzkie powinny charakteryzować wzajemny szacunek i tolerancja wobec wszystkich grup mniejszościowych

17 M. Banaś, *op. cit.*, s. 61.

18 C. Englund, *Migrants, minorities and employment in Sweden exclusion, discrimination and anti-discrimination*, Stockholm 2014, s. 9.

19 M. Banaś, *op. cit.*, s. 63.

obecnych w kraju. W ślad za zamianą podejścia doszło też do zmian symbolicznych – w miejsce Urzędu Imigracyjnego powstał Urząd ds. Integracji²⁰. Gminy pozostały odpowiedzialne za przyjmowanie uchodźców, w tym za ich integrację, która miała następować przede wszystkim poprzez naukę kultury i języka szwedzkiego.

W 2010 r. wprowadzono ważne zmiany w szwedzkiej polityce integracyjnej, które częściowo przenieśli odpowiedzialność za integrację nowo przybyłych uchodźców oraz ich rodzin z gmin na szczebel centralny – do publicznych służb zatrudnienia (PSZ) finansowanych z budżetu państwa²¹. Celem tej zmiany było zwiększenie kontroli rządu nad integracją uchodźców. Część dotychczasowych kompetencji związanych z przyjmowaniem uchodźców pozostawiono gminom.

Zmiany te wprowadziły m.in. instytucję trenera, który – w porozumieniu z uchodźcą – opracowuje indywidualny plan integracji. Celem tego planu jest zintegrowanie uchodźcy ze społeczeństwem oraz rynkiem pracy. Impulsem tych zmian była niska stopa zatrudnienia uchodźców oraz powolny proces ich integracji społecznej. Przyczyn tego stanu doszukiwano się w tym, że gminy miały dużą dowolność, jeżeli chodzi o wybór działań integracyjnych podejmowanych wobec uchodźców²².

Brak szerszej koordynacji miał skutkować m.in. niską stopą zatrudnienia uchodźców – po roku pobytu pracę miało ok. 15% mężczyzn, po trzech latach 35%, a po 5 latach pobytu 50%. U kobiet wskaźnik zatrudnienia był jeszcze niższy i wynosił odpowiednio 5%, 20% i 30%. Warto też odnotować, że w populacji imigrantów mieszkających w Szwecji najniższy wskaźnik zatrudnienia notuje się wśród uchodźców spoza Europy. Dodatkowo integracja azylantów na rynku pracy jest procesem długotrwałym – np. wskaźnik zatrudnienia osób, które przybyły do Szwecji w latach 1997–1999, po upływie 12 lat jest niższy od wskaźnika zatrudnienia obywateli Szwecji w tej samej grupie wiekowej o ok. 25 p.p.²³ Według innych statystyk podczas gdy 82% dorosłych Szwedów jest aktywnych zawodowo, to jeśli chodzi o imigrantów spoza Europy Zachodniej, wskaźnik ten wynosi 52%²⁴.

Wspomniana reforma objęła przede wszystkim osoby w wieku 20–64 lat, które uzyskały pozwolenie na pobyt na terytorium Szwecji jako uchodźcy bądź inne osoby szukające azylu, nieuczące się i niepracujące w pełnym wymiarze czasu.

Po przybyciu do Szwecji wymienione osoby mają obowiązek zarejestrować się w PSZ. Następnie przeprowadzany jest z nimi wywiad, na podstawie którego sporządza się – nie później niż dwa miesiące po uzyskaniu prawa pobytu – indywidualny plan integracji. Plan ten rozpisany jest na co najmniej 24 miesiące, w trakcie których imigrant uczy się języka i kultury szwedzkiej (ang. *civic orientation*) oraz przygotowuje do podjęcia pracy

20 Obecnie Urząd ds. Migracji (szw. *Migrationsverket*).

21 P.A. Joona, A.W. Lanninger, M. Sundstrom, *Improving the Integration of Refugees: An Early Evaluation of a Swedish Reform*, „Discussion Paper” 2015, no. 9496, <http://ftp.iza.org/dp9496.pdf> (12.09.2016).

22 Government Offices of Sweden, *Swedish integration policy [fact sheet]*, 1.12.2009, <http://www.government.se/contentassets/b055a941e7a247348f1acf6ade2fd876/swedish-integration-policy-fact-sheet-in-english> (12.09.2016).

23 P.A. Joona, A.W. Lanninger, M. Sundstrom, *op. cit.*, s. 3.

24 J. Traub, *op. cit.*

zarobkowej²⁵. PSZ pomaga też w znalezieniu mieszkania. Trener asystuje imigrantowi przy realizacji planu, udziela mu wsparcia, rad, wskazówek itp. Osoby uczestniczące w programie mają prawo do zasiłku pieniężnego finansowanego z podatków oraz – w określonych sytuacjach – także do zasiłku mieszkaniowego. Świadczenie pieniężne ma zachęcać do podjęcia zatrudnienia oraz do udziału w zajęciach integracyjnych. Nie ulega obniżeniu ani zawieszeniu w razie podjęcia pracy przez uchodźcę. Jego wysokość nie zależy także od wysokości dochodu pozostałych członków rodziny azylanta.

Ewaluacja reformy wykazała jednak, że nie działa ona tak, jak zakładano. Wśród największych niedomagań systemu odnotowano – po pierwsze – że nie wszystkie uprawnione osoby otrzymywały indywidualny plan integracji w ciągu dwóch miesięcy. Po drugie, uczestnicy często mieli problem z utrzymaniem siebie i swojej rodziny. Zasiłek przyznawany był bowiem po zakończeniu zajęć integracyjnych. Po trzecie, ze względu na zły stan zdrowia niektórzy uchodźcy nie byli w stanie w ogóle uczestniczyć w tych zajęciach²⁶. Odnotowywano również przypadki zbyt długiego oczekiwania na rozpoczęcie realizacji planu integracji, nawet po uzyskaniu prawa pobytu. W efekcie w 2014 r. jedynie co trzecia osoba (29%) pracowała lub uczyła się, kiedy minęło 90 dni od ukończenia planu integracji, a 5% wykonywało pracę niesubsydiowaną²⁷.

5. Ostatnie zmiany w polityce migracyjnej wobec uchodźców

Bezprecedensowy napływ uchodźców do Szwecji w ostatnich latach niewątpliwie wystawił krajowy system azylowy oraz system pomocy społecznej na próbę. Pod koniec 2015 r. okazało się bowiem, że wspólny europejski system azylowy stosowany w Szwecji nie jest w stanie poradzić sobie z tak dużą liczbą wniosków o azyl. Coraz częściej politycy wyrażali w mediach zaniepokojenie tą sytuacją, zapowiadając zmiany w polityce imigracyjnej. W opinii rządzących tak duży napływ uchodźców nadwyrężył możliwości krajowej polityki społecznej – od mieszkalnictwa poprzez szkolnictwo do opieki zdrowotnej²⁸. Przykładowo przyjęcie tak dużej liczby dzieci z obszarów ogarniętych wojną pociąga konieczność utworzenia dodatkowych 3 tys. klas.

Wobec tego w 2016 r. szwedzki parlament uchwalił zmiany w prawie, które ograniczyły uprawnienia osób ubiegających się o azyl w Szwecji, a także osób wnioskujących o prawo pobytu w celu dołączenia do przebywającego w Szwecji członka rodziny.

25 P.A. Joona, A.W. Lanninger, M. Sundstrom, *op. cit.*, s. 4.

26 *Ibidem*, s. 6.

27 Swedish National Audit Office, *Establishment of newly arrived immigrants – are central government initiatives effective?* (RiR 2015:17), 2015, s. 3, http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/22589/2015_17_summary.pdf (12.09.2016).

28 *Minister Ylva Johansson answers questions from newcomers*, „The Local Voices” 2016, <http://www.thelocal.se/voices/view/minister-ylva-johansson-answers-questions-from-newcomers> (12.09.2016).

Wcześniej, pod koniec 2015 r., zaostrzono kontrole graniczne, w wyniku których znacznie trudniej jest przekroczyć granice bez ważnego paszportu lub innego dokumentu tożsamości.

5.1. Zmiany w zasadach dotyczących przyznawania wsparcia materialnego dla uchodźców

1 czerwca 2016 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące prawa do zamieszkania i wsparcia finansowego dla osób ubiegających się o azyl²⁹. Zgodnie z nowymi regulacjami prawo do otrzymywania wsparcia finansowego (zasilek dzienny i mieszkanie) nie przysługuje osobom, co do których wydano prawomocny wyrok wydalenia ze Szwecji. Nowe zasady nie mają jednak zastosowania do osób, które opiekują się dziećmi poniżej 18 roku życia.

5.2. Zmiany w przepisach dotyczących prawa pobytu

W lipcu 2016 r. weszło w życie nowe prawo, które ograniczyło uchodźcom i członkom ich rodzin możliwość ubiegania się o prawo stałego pobytu na terytorium Szwecji. Zamiast tego ustawa wprowadziła pozwolenia na pobyt tymczasowy dla wszystkich osób potrzebujących ochrony, które nie są objęte tzw. kwotami przyjętymi przez UE³⁰. Wyjątkowo mogą być potraktowane np. ciężko chore dzieci. Osoba uznana za uchodźcę może ubiegać się o prawo pobytu na trzy lata, natomiast osoba, której przyznano ochronę uzupełniającą³¹, może starać się o zgodę na pobyt 13-miesięczny. Osoby, które po upływie tych okresów nadal potrzebują ochrony, mogą wnioskować o wydłużenie prawa pobytu.

Rodziny z dziećmi poniżej 18 roku życia, co do których stwierdzono zasadność udzielenia ochrony, mogą nadal ubiegać się o prawo stałego pobytu, jeżeli wnioskowali o azyl przed 24 listopada 2015 r.

Ustawa ograniczyła również możliwości łączenia rodzin uchodźców, którzy uzyskali pozwolenie na pobyt tymczasowy na trzy lata. Członkowie rodziny mogą otrzymać zgodę

29 Migrationsverket, *New rules that affect your right to financial support from the Swedish Migration Agency*, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2016-05-17-New-rules-that-affect-your-right-to-financial-support-from-the-Swedish-Migration-Agency.html> (08.09.2016).

30 Migrationsverket, *Limited possibilities of being granted a residence permit in Sweden*, 2016 <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/New-laws-in-2016/Limited-possibilities-of-being-granted-a-residence-permit-in-Sweden.html> (09.08.2016).

31 Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie PE i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011) ochrona uzupełniająca jest formą międzynarodowej ochrony udzielanej osobom, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, lecz którzy w przypadku powrotu do kraju pochodzenia będą realnie narażeni na ryzyko doznania poważnej krzywdy poprzez: (i) orzeczenie kary śmierci lub egzekucję; (ii) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie; (iii) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji wewnętrznej lub międzynarodowej konfliktu zbrojnego.

na pobyt tylko w sytuacji, gdy uchodźca, który otrzymał tę zgodę, jest w stanie utrzymać siebie oraz swoją rodzinę, w tym zagwarantować lokal mieszkalny odpowiedniej wielkości oraz godziwy standard życia³². Ustawa wyklucza co do zasady możliwość łączenia rodzin tym osobom, którym udzielono ochrony uzupełniającej.

Ustawa ma obowiązywać trzy lata. Celem szwedzkiego rządu było dostosowanie krajowych przepisów azylowych do minimalnych wymogów unijnych w tym zakresie, co ma zachęcić uchodźców do szukania schronienia również w innych krajach członkowskich UE. Warto dodać, że jeszcze w 2013 r. wszystkim Syryjczykom ubiegającym się o azyl w Szwecji nadawane było prawo stałego pobytu³³.

Opisane zmiany podzieliły opinię publiczną w Szwecji. Jedni konstatawali, że wprowadzane regulacje są zbyt surowe³⁴, inni zaś, że jest ich zbyt mało i wdrożono je zbyt późno.

6. Pomoc dla uchodźców w okresie oczekiwania na decyzję azylową

Mimo tych zmian obcokrajowcy szukający azylu w Szwecji nadal mogą liczyć na wsparcie szwedzkiego *welfare state* w okresie oczekiwania na decyzję w sprawie prawa pobytu³⁵. Warto dodać, że ze względu na gwałtowny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl w Szwecji średni czas oczekiwania na decyzję pobytową, wynoszący na początku 2016 r. 8,4 miesiąca, wzrósł obecnie do ok. 12 miesięcy³⁶. Decyzję o tym, komu udzielić azylu, podejmuje Urząd ds. Migracji. Należy przy tym podkreślić, że Szwecja nie przyjmuje migrantów ekonomicznych.

Pomoc państwa w okresie oczekiwania na decyzję azylową polega w szczególności na udostępnieniu mieszkania lub pokoju w lokalu zajmowanym już przez innych azylantów, wsparciu finansowym, prawie do opieki medycznej i edukacji.

Czynsz jest opłacany ze środków publicznych, gdy uchodźca nie jest w stanie sfinansować go samodzielnie. Alternatywą może być znalezienie mieszkania na własną rękę. Wówczas

32 Migrationsverket, *Legislative changes that will affect asylum seekers*, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2016-04-19-Legislative-changes-that-will-affect-asylum-seekers.html> (08.09.2016).

33 *Sweden offers residency to all Syrian refugees*, „The Local” 2016, <http://www.thelocal.se/20130903/50030> (08.09.2016).

34 Zdaniem szwedzkiego polityka Jonasa Sjöstedta: „Szwecja była światłem w ciemności dla tych, którzy zmuszeni byli uciekać. To światło teraz gaśnie. Ci, którzy uciekają, bardzo to odczują” (tłum. PRG) [cyt. za:] *Sweden split over move to tighten asylum rules*, „The Local” 2015, <http://www.thelocal.se/20151124/sweden-set-to-tighten-asylum-rules-for-refugees> (12.09.2016).

35 Migrationsverket, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Accommodation.html> (14.11.2016).

36 *Sweden and migration 2015–2016*, serwis internetowy Szwecji, <https://sweden.se/migration/#2015> (14.11.2016).

koszty zamieszkania pokrywa osoba oczekująca na decyzję w sprawie pobytu. Wsparcie finansowe obejmuje m.in. zasiłek pokrywający codzienne wydatki, dodatek mieszkaniowy oraz dodatek celowy. Wysokość zasiłku różni się w zależności od sytuacji mieszkaniowej i materialnej uchodźcy oraz jego rodziny. Dodatek celowy ma za zadanie pokryć jego szczególne niezbędne potrzeby. Dodatek mieszkaniowy przysługuje, gdy uchodźca otrzyma ofertę pracy na okres co najmniej trzech miesięcy w miejscowości, w której nie ma lokalu lub pokoju do zaoferowania według wyżej opisanych reguł.

Dzieci uchodźców mają prawo uczęszczać do przedszkola, szkoły podstawowej i liceum na takich samych zasadach jak inne dzieci w ich wieku mieszkające w danej gminie. Dorośli muszą jednak zaczekać z rozpoczęciem nauki do wydania decyzji, która przyzna im prawo pobytu w Szwecji. Oferta edukacyjna obejmuje również obowiązkową naukę języka szwedzkiego, także dla osób dorosłych.

Warto odnotować, że uchodźcy poddawani są regularnym badaniom sprawdzającym ich stan zdrowia, zarówno fizycznego, jak i psychicznego³⁷. Gdy w wyniku badania okaże się, że wskazana jest terapia psychologiczna lub leczenie psychiatryczne, to – w zależności od bieżącej dostępności takiego leczenia – gmina organizuje stosowną terapię, w razie potrzeby przy udziale tłumacza.

Trzeba też dodać, że w okresie oczekiwania na decyzję pobytową uchodźca może podjąć pracę, pod warunkiem że uzyska zwolnienie z obowiązku posiadania pozwolenia na pracę³⁸.

7. Zakończenie

Wobec największego kryzysu migracyjnego od II wojny światowej Szwecja wzięła na siebie większą odpowiedzialność niż którykolwiek inny kraj zachodni. Wkład tego niewielkiego pod względem liczby ludności państwa w rozwiązanie kryzysu uchodźczego jest nieoceniony, a społeczeństwo szwedzkie pokazało wielką solidarność w trudnych czasach. Konstatacji tej nie zmienia fakt ostatniego zaostrzenia kursu wobec przybyszów spoza Europy, co miało już miejsce w historii polityki migracyjnej tego kraju. Stosowanie porównań z przeszłości do sytuacji obecnej wydaje się jednak nieuprawnione, biorąc pod uwagę bezprecedensową skalę napływu uchodźców, z którym mierzy się Europa w drugiej dekadzie XXI w.

Obserwowany w ostatnich miesiącach sceptycyzm społeczeństwa szwedzkiego wobec przyjmowania nowych azylantów nie dziwi wobec problemów, z którymi Szwedzi muszą się obecnie mierzyć. Ponadto wstępne szacunki Międzynarodowego Funduszu Walutowego wskazują, że wydatki państw, które zapewniają dzisiaj azyl największej

37 A. Papadopoulou, B. Treviranus, T. Moritz, C.M. Fandrich, *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013, s. 89 i n.

38 Migrationsverket, *Working while you are an asylum seeker*, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Work.html> (14.11.2016).

liczbie uchodźców, są znaczne. W Szwecji mogą sięgnąć nawet 1% PKB. Dla porównania w Danii 0,6% PKB, w Niemczech 0,4% PKB, a w Austrii 0,3% PKB³⁹. Oprócz tego, wobec niedostatecznej integracji uchodźców na rynku pracy w Szwecji w przeszłości, są powody, aby sądzić, że wkład netto nowo przybyłych uchodźców do gospodarki będzie mniejszy niż na przykład migrantów ekonomicznych. Jednocześnie jednak warto też odnotować, że według szacunków Szwedzkiej Agencji Zatrudnienia⁴⁰ kraj ten potrzebuje rocznie ok. 64 tys. nowych imigrantów w wieku 16–64 lat, aby skompensować malejącą liczbę osób urodzonych w Szwecji. W przeciwnym razie obecna siła robocza nie będzie w stanie utrzymać szwedzkiego *welfare state*.

39 R. Konle-Seidl, G. Bolits, *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Bruksela 2016, s. 18, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf) (04.03.2017).

40 Arbetsökande, *Hög nettoinvandring behövs*, 2015, <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2015-04-10-Hog-nettoinvandring-behovs.html#VuwKJOLhCUm>, (13.11.2016).

Paulina Roicka-Gruca
radca prawny,
doktorantka Wydziału Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ŹRÓDŁA

- Arbetsökande, *Hög nettoinvandring behövs*, 2015, <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2015-04-10-Hog-nettoinvandring-behovs.html#VuwKJOLhCUm>, (13.11.2016).
- Banaś M., *Wielość kultur, różnorodność tradycji, jedno społeczeństwo. Szwedzki model polityki integracyjnej*, „Studia Humanistyczne” 2011.
- Chadwick V., Burchard H. van der, *EU expecting 3 million more migrants by 2017*, <http://www.politico.eu/article/migrant-crisis-eu-3-million-migrants-news-2017-finance/>.
- Englund C., *Migrants, minorities and employment in Sweden exclusion, discrimination and anti-discrimination*, Stockholm 2014.
- Eurostat, *Asylum decisions in the EU*, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5> (08.09.2016).
- Government Offices for Sweden, *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception*, 2016, <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/> (08.09.2016).
- Government Offices of Sweden, <http://www.government.se/contentassets/b055a941e7a247348f1acf6ade2fd876/swedish-integration-policy-fact-sheet-in-english>, (12.09.2016).

- Joonas P.A., Lanninger A.W., Sundstrom M., *Improving the Integration of Refugees: An Early Evaluation of a Swedish Reform*, „Discussion Paper” 2015, No. 9496, <http://ftp.iza.org/dp9496.pdf> (12.09.2016).
- Konle-Seidl R., Bolits G., *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Bruksela 2016.
- Migrationsverket, *History*, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Facts-on-migration/History.html> (15.09.2016).
- Migrationsverket, *Statistics*, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics.html> (08.09.2016).
- Migrationsverket, *Legislative changes that will affect asylum seekers*, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2016-04-19-Legislative-changes-that-will-affect-asylum-seekers.html> (08.09.2016).
- Migrationsverket, *Limited possibilities of being granted a residence permit in Sweden*, 2016 <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/New-laws-in-2016/Limited-possibilities-of-being-granted-a-residence-permit-in-Sweden.html> (09.08.2016).
- Migrationsverket, *More asylum cases decided than ever before*, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-11-01-More-asylum-cases-decided-than-ever-before.html> (14.11.2016).
- Migrationsverket, *New rules that affect your right to financial support from the Swedish Migration Agency*, 2016, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2016-05-17-New-rules-that-affect-your-right-to-financial-support-from-the-Swedish-Migration-Agency.html> (08.09.2016).
- Migrationsverket, *Working while you are an asylum seeker*, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Work.html> (14.11.2016).
- *Minister Ylva Johansson answers questions from newcomers*, „The Local Voices” 2016, <http://www.thelocal.se/voices/view/minister-ylva-johansson-answers-questions-from-newcomers> (12.09.2016).
- OECD, *Sweden in a strong position to integrate refugees, but support for the low skilled needs to be strengthened*, 2016, <http://www.oecd.org/sweden/sweden-in-a-strong-position-to-integrate-refugees-but-support-for-the-low-skilled-needs-to-be-strengthened.htm>.
- Papadopoulou A., Treviranus B., Moritz T., Fandrich C.M., *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013.
- Ruist J., *Refugee immigration and public finances in Sweden*, „Working Paper in Economics” 2015, no. 613.
- Statistic Sweden (SCB), *Summary of Population Statistics 1960–2015*, http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-

composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics-The-whole-country/26040/#Footnoter (15.09.2016).

- *Sweden offers residency to all Syrian refugees*, „The Local” 2016, <http://www.thelocal.se/20130903/50030> (08.09.2016).
- *Sweden and migration*, serwis internetowy Szwecji, <https://sweden.se/migration/> (09.09.2016).
- Swedish National Audit Office, *Establishment of newly arrived immigrants – are central government initiatives effective?* (RiR 2015:17), 2015, http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/22589/2015_17_summary.pdf (12.09.2016).
- Traub J., *The death of the 50st generous nation on earth*, „Foreign Policy” 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/02/10/the-death-of-the-most-generous-nation-on-earth-sweden-syria-refugee-europe/>.
- UNHCR, *A New Beginning. Refugee Integration in Sweden – It’s about time!*, 2013.

Sweden's experience in refugees reception

Article describes experiences of Sweden in refugees reception – this country took a responsibility for providing shelter to refugees to a greater extent than other EU Member States. While some European countries, including Poland, have refused to accept refugees altogether or have agreed to accept only a small number of them, Sweden – as a country with hospitality to immigrants – opened up to newcomers outside Europe. Simultaneously Sweden has borne a cost of this unpopular attitude.

Key words: refugees, immigration policy, refugee crisis, Sweden

