

JOANNA GRZELA

POLITYKA MIGRACYJNA SZWECJI – OD OTWARTOŚCI DO KONTROLI

SWEDEN'S MIGRATION POLICY:
FROM OPENNESS TO CONTROL

Abstract. The aim of the article is to analyze changes in Sweden's migration policy. The research problem is formulated as a question: what factors caused this country to balance between humanitarian aid and the need to control migration since the end of World War II, until its decision to tighten the migration policy in 2024? The research hypothesis is this: the migration policy of Sweden in response to local and global migration challenges has changed from openness to full control of newcomers. The article uses the following research methods: literature review and historical, comparative, systemic and institutional-legal analysis. The scientific literature reviewed here is in Polish, English and Swedish, as well as online articles, statements and comments made by politicians concerning the nature of the events taking place at the time of writing this text.

Keywords: Sweden; migration policy; refugees; security

WPROWADZENIE

Szwecja miała skomplikowane, na przemian przyjazne i restrykcyjne, podejście do imigracji zależne od dynamiki historii, która nadal kształtuje jej politykę migracyjną. Państwo to przez wiele dekad było postrzegane jako otwarte i humanitarne. W dłuższej perspektywie działania promujące różnorodność i integrację przyniosły pozytywne zmiany w szwedzkim społeczeństwie. Na poziomie edukacyjnym, kulturalnym i politycznym Szwecja stała się bardziej otwarta na różnorodność etniczną i kulturową. Masowy napływ osób ubiegających się o azyl

Dr hab. JOANNA GRZELA, prof. UJK – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie; adres do korespondencji: ul. Uniwersytecka 15, 25-406 Kielce; e-mail: joanna.grzela@ujk.edu.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4341-947X>.

Artykuły są objęte licencją Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

w 2015 r. wywołał uzasadniony niepokój i zaowocował w kolejnych latach decyzjami, które w swej istocie są sprzeczne z długoletnimi tradycjami i zasadami polityki migracyjnej Szwecji. W ustawie budżetowej na rok 2025 rząd, stawiając sobie za cel „zrównoważoną imigrację”, zaproponował gruntowną jej reformę, która ma na celu zapewnienie równowagi między bezpieczeństwem publicznym, stabilnością społeczną i międzynarodowymi zobowiązaniami humanitarnymi.

1. SZWEDZKA POLITYKA MIGRACYJNA DO II WOJNY ŚWIATOWEJ

Szwecja od dawna jest krajem migracji (Borevi, 2014; Banaś, 2010; Chodubski, 2016, s. 150-162; Johansson, 2005; Hansen, 2022; Kersten, 1973; Piotrowski, 1997). W średniowieczu największą grupą imigrantów byli Niemcy ze społeczności kupieckich, co miało związek z rozwojem hanzeatyckiej sieci handlowej, do której przystąpiły szwedzkie miasta: Visby i Sztokholm. W XVI w. zaczęli imigrować Romowie, natomiast Walonowie przybyli do Szwecji pod koniec XVII w., gdy w tym kraju zaczął się rozwijać przemysł hutniczy. Inne grupy imigrantów to Żydzi, którzy zaczęli przybywać w XVIII w., obok francuskich artystów i intelektualistów. Osiedlili się tam również włoscy robotnicy, którzy wykonywali prace murarskie i sztukatorskie (Sanandaji, 2017).

W XIX w. i na początku XX w. w Szwecji dominowała emigracja (Piotrowski, 1997). W latach 1800–1850 w państwie zaszły dwie duże zmiany, które określiły warunki dynamiki migracji Szwedów na następne 80 lat: pierwsza to znaczny wzrost populacji Szwecji, który zaistniał dzięki ważnym reformom rolnym i ogólnej poprawie warunków życia w miastach, a druga – serie niszczycielskich nieurodzajów i w ich następstwie klęska głodu, który dotknął ludność wiejską południowej Szwecji (Skodo, 2018). Te dwie zmiany wywołały falę emigracji, która trwała do lat trzydziestych XX w. W tym okresie ok. 1,3 miliona Szwedów wyemigrowało do Kanady, Stanów Zjednoczonych i Australii, aby uciec przed ubóstwem i prześladowaniami religijnymi oraz szukać lepszego życia dla siebie i swoich rodzin. Szwecja pozostawała wówczas etnicznie jednorodna, a imigranci stanowili zaledwie 1% populacji (Dingu-Kyrklund, 2007).

W latach 1860–1914 Szwecja, podobnie jak większość państw w Europie, stosowała zasadę swobodnego przepływu (zniesiono paszporty) i nie miała żadnych regulacji granicznych (Geverts, 2019). Industrializacja, wzrost produkcji oraz zachowanie neutralności pozwoliły na przeprowadzenie w państwie wielu

reform, a w efekcie stały wzrost gospodarczy (rezultatem był wzrost PKB na mieszkańca z około 150 koron szwedzkich na osobę w 1800 r. poprzez 460 w 1900 r. aż do 700 w 1920 r.). Rozwój kraju wymagał inwestorów, pieniędzy i wiedzy technicznej, które trzeba było importować (Stephenson, 1926, s. 708-723; Lindberg, 1930; Ericsson i Molinder, 2018; Kuldkepp, 2020, s. 181-194; Brunström, Gladoić Håkansson i Uppenberg, 2021, s. 353-382; Harrison, 2016). Pomimo wolności paszportowej imigracja do Szwecji była niewielka w porównaniu z późniejszymi dekadami. Do wybuchu II wojny światowej liczba przybyszów nie przekraczała 10 000 (Byström i Frohnert, 2017).

W roku 1914 uchwalono tzw. ustawę deportacyjną, która nadal akceptowała zasadę przekroczenia granicy bez paszportu, ale jej celem było uregulowanie praktyki deportacji (lub odmowy wjazdu) i ustanowienie kontroli nad trzema grupami cudzoziemców. Chodziło o:

- Romów, wędrownych muzyków, włóczędów i żebraków;
- przestępców i prostytutki;
- cudzoziemców, którzy choć przyjechali do Szwecji do pracy, to byli klientami pomocy socjalnej, tzn. osoby chore, w tym psychicznie, kaleki, osoby stare (Hammar, 1964).

Kontrola ta opierała się na uprzedzeniach i strachu, które miały swoje korzenie w ideach nacjonalistycznych, promujących ideę „czystości rasowej”. Imigrację postrzegano jako „zagrożenie dla szwedzkiej rasy”, co wpłynęło na politykę wobec przybyszów. Tego rodzaju myślenie kształtowało postawy wobec mniejszości etnicznych, zwłaszcza Romów i Żydów, którzy byli traktowani z dużą nieufnością i często stygmatyzowani. Ważnym aspektem tego podejścia była eugenika, która miała na celu „ulepszanie” społeczeństwa szwedzkiego, a także segregacja mniejszości etnicznych i społecznych (Karin, 2008).

Po zakończeniu I wojny światowej Szwecja zaostrzyła prawo imigracyjne, wprowadzając wymóg posiadania paszportu i wizy (Geverts, 2019), i utrzymywała go aż do wybuchu II wojny światowej, podczas której stała się miejscem schronienia dla ok. 180 000 przybyszów, uciekających przed działaniami wojennymi i represjami, przede wszystkim z Finlandii, Norwegii, Estonii, Danii i Niemiec (Byström, 2014, s. 599-621). W kwestii uchodźców wypowiadali się przedstawiciele partii politycznych i różnych grup interesów – liberałowie i socjaldemokraci sympatyzowali z uchodźcami, związki zawodowe opowiadały się za restrykcyjną polityką uchodźczą (głównie ze względu na rynek pracy), zaś politycy związani z prawicą i ludowcy opowiadali się za powściągliwością wobec uchodźców, ze względu na przyczyny rasowe uważano ich za zagrożenie dla narodu szwedzkiego (Hansen, 2022).

2. POLITYKA SZWECJI WOBEC IMIGRANTÓW W OKRESIE POWOJENNYM

Okres powojenny imigracji w Królestwie Szwecji można podzielić na kilka etapów, przy czym każdy z nich dotyczy różnych typów imigrantów i imigracji:

1) lata czterdzieste: Szwecja przyjmowała uchodźców z państw bałtyckich (Estonia, Łotwa, Litwa) oraz z Polski i Niemiec, których roczna liczba wahała się od 1000 do 1900 osób;

2) lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte: imigracja zarobkowa;

3) lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte: przybywali uchodźcy polityczni z Chile, Bliskiego Wschodu (Iran, Irak), Afryki Północnej i Azji Południowo-Wschodniej;

4) lata dziewięćdziesiąte: Szwecja przyjęła uchodźców z byłej Jugosławii (w roku 1992 ok. 84 tys.);

5) kryzys migracyjny w 2015 r.: w wyniku wojny domowej w Syrii i konfliktów na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce, Szwecja doświadczyła ogromnej fali uchodźców.

Większość osób, które przybyły do Szwecji w pierwszych dwóch etapach, to fińscy, austriaccy, holenderscy, węgierscy, belgijscy, włoscy, greccy, tureccy i jugosłowiańscy migranci zarobkowi wraz z rodzinami (Brunnström, Gładoić Håkansson i Uppenbergs, 2021, s. 353-382; Hansen, 2022; Lundh i Ohlsson, 1999). Ich napływ osiągnął szczyt w roku 1970, kiedy to przybyło do Szwecji 77 326 osób (Statistics Sweden, 2024). Miało to związek z liberalizacją polityki migracyjnej Szwecji w latach pięćdziesiątych XX w., która była odpowiedzią na rosnące potrzeby gospodarki kraju (działania rządu w tamtym czasie polegały na jak najszybszej integracji uchodźców z rynkiem pracy i przesiedleniu ich do tych części kraju, w których istniały duże braki kadrowe) (Hansen, 2022). Główne elementy tej polityki to:

1) otwarcie granic dla obcokrajowców do pracy w kluczowych sektorach gospodarki, zwłaszcza w przemyśle ciężkim i w budownictwie;

2) łagodniejsze przepisy migracyjne – migranci-pracownicy nie musieli przechodzić skomplikowanych procedur azylowych, a pracodawcy mogli łatwiej uzyskać pozwolenia na zatrudnienie dla obcokrajowców;

3) brak kontroli wizowych: w 1954 r. został utworzony wspólny rynek pracy między państwami nordyckimi, a w 1957 r. zniesiono kontrole graniczne w tym regionie (Ögland, 2024) – była to tzw. swobodna migracja w obrębie regionu nordyckiego (Lundgren i in., 2024).

W tym okresie przedmiotem publicznej debaty stała się potrzeba „adaptacji” imigrantów do szwedzkiego społeczeństwa. Jednym z jej głównych tematów była różnica między integracją a asymilacją. Asymilacja oznaczała, że imigranci powinni dostosować się do szwedzkiej kultury i norm społecznych, często kosztem utraty swojej tożsamości narodowej. Natomiast integrację definiowano jako potrzebę wzajemnego dostosowania – imigranci mieli prawo zachować swoją tożsamość kulturową. W latach sześćdziesiątych przeważała tendencja do promowania asymilacji, choć zaczynały pojawiać się głosy opowiadające się za bardziej zróżnicowanym podejściem, a jako alternatywa pojawiła się koncepcja wielokulturowości (Byström i Frohnert, 2017). Debata dotyczyła również kwestii dostępu imigrantów do systemu opieki społecznej, edukacji, ochrony zdrowia i świadczeń. Napływ pracowników zarobkowych wymagał również zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych. W tym celu w latach 1965–1975 realizowano projekt budowy mieszkań na obrzeżach dużych miast, np. Malmö, Sztokholmu i Göteborga, znany jako *Miljonprogrammet*, mający na celu wybudowanie miliona mieszkań w ciągu 10 lat (Brunnström, Gładoić Håkansson i Uppenberg, 2021, s. 353-382). Część z nich była przeznaczona dla nowo przybyłych imigrantów. Wydaje się, że za obecne trudności w integracji imigrantów odpowiada m.in. segregacja geograficzna, która jest niezamierzonym rezultatem tego programu.

W latach sześćdziesiątych szwedzka ekspansja gospodarcza zaczęła wygasać, państwo i sektor przemysłu ciężkiego odnotowały mniejsze zapotrzebowanie na pracowników-imigrantów. Kiedy w drugiej połowie lat sześćdziesiątych Jugosłowianie, Grecy i Turcy przybyli licznie w celu podjęcia pracy, polityka otwartych drzwi zaczęła się zmieniać, a związki zawodowe naciskały na wprowadzenie przepisu, który wymagałby od pracowników zagranicznych, aby przed przyjazdem mieli zapewnione zatrudnienie, zezwolenie na pracę i zakwaterowanie (Kupský, 2017, s. 50-56; Hansen, 2022). Wymagania te zostały skodyfikowane w prawie imigracyjnym z 1968 r. i miały na celu spowolnienie imigracji z państw nienordyckich (*Demig Policy*, 2015). Paradoksalnie, to restrykcyjne prawo otworzyło nową ścieżkę imigracji w formie łączenia rodzin, co oznaczało, że duża liczba osób kontynuowała imigrację do Szwecji. Zamiast rekrutowanych pracowników, przybywali głównie imigranci, aby dołączyć do krewnych już zamieszkających w Szwecji (była to tzw. migracja łańcuchowa). Ponadto stale rosnąca liczba przybyszów wymusiła na szwedzkim rządzie konieczność stworzenia ram, które pomogłyby im się odnaleźć w nowym społeczeństwie, a jednocześnie zminimalizować ryzyko napięć społecznych. Politycy ze wszystkich partii otwarcie mówili o potrzebie pluralizmu (Hansen, 2022), a równość

etniczna stała się powszechnie akceptowana. Wtedy to powstały zręby polityki integracyjnej. W 1968 r. uchwalono ustawę, która zapewniała pracownikom gościnnym takie same świadczenia socjalne jak obywatelom Szwecji (*Demig Policy*, 2015).

Przyjazny klimat polityczny wobec imigrantów spowodował, iż rząd Szwecji od początku lat siedemdziesiątych zaczął prowadzić aktywną politykę zagraniczną, stawiając sobie za ideał solidarność międzynarodową i pomoc uchodźcom politycznym (Hansen, 2022). Ówczesne wstrząsy polityczne, wojny i interwencje militarne na całym świecie tworzyły warunki dla przesiedleń na niespotykaną dotychczas skalę. Szwecja przyjmowała nie tylko osoby ubiegające się o azyl, lecz także przesiedlonych uchodźców i stała się znana jako humanitarna przystań. W latach siedemdziesiątych XX w. duża liczba imigrantów przybyła z krajów pozaeuropejskich, wprowadzając do szwedzkiego społeczeństwa różne religie i pochodzenie etniczne.

Przełom w polityce integracyjnej nastąpił w roku 1975, gdy Szwecja oficjalnie przyjęła politykę wielokulturowości (Kubka, 2017, s. 7-18; Westin, 1996; Borevi, 2014). Rząd zaczął uznawać prawo imigrantów do zachowania własnej tożsamości kulturowej, jednocześnie zachęcając ich do aktywnego udziału w szwedzkim społeczeństwie (Bäck i Soininen, 1998, s. 29-49). Tym samym nastąpiło odejście od asymilacji na rzecz integracji, opartej na szacunku dla różnorodności kulturowej. Kluczowe założenia tej polityki to:

1) równość: wszystkim obywatelom, rodowitym Szwedom oraz imigrantom, miały przysługiwać te same prawa. Miało to na celu zapobieganie dyskryminacji i tworzenie społeczeństwa opartego na równości społecznej, bez względu na pochodzenie;

2) wolność wyboru: imigranci mieli prawo zachować swoją tożsamość kulturową, język, religię i tradycję;

3) partnerstwo: zakładano, że integracja ma być procesem dwustronnym, czyli zarówno imigranci, jak i Szwedzi mieli dążyć do wzajemnego zrozumienia i współpracy. Władze miały wspierać imigrantów w nauce języka szwedzkiego oraz w zdobywaniu wykształcenia i umiejętności potrzebnych do życia w Szwecji, a jednocześnie szanować ich kulturowe odmienności.

W latach osiemdziesiątych Królestwo odeszło od idei tymczasowej migracji i przyjęło model, w którym przybysze mieli się zintegrować z lokalnym społeczeństwem (Magnusson, 1989). Szwecja jako jedno z pierwszych państw na świecie otwarcie promowała model wielokulturowego społeczeństwa, w którym różnorodność kulturowa była postrzegana jako bogactwo i wyzwanie, a nie zagrożenie (Ålund i Schierup, 1991; Borevi, 2012; Gustafson, 2002, s. 463-481;

Hansen, 2022). W tym czasie instytucje państwowe zaczęły jednak bardziej systematycznie zajmować się wspieraniem integracji imigrantów. Wprowadzono programy nauki języka szwedzkiego oraz kursy przygotowawcze, które miały na celu ułatwienie imigrantom dostępu do rynku pracy. Z kolei wzmożona imigracja spowodowana wojnami na Bałkanach oraz globalnymi konfliktami w latach dziewięćdziesiątych ponownie doprowadziła do zintensyfikowania działań na rzecz integracji uchodźców. W praktyce proces integracji nie zawsze przebiegał bez problemów. W ostatnich dwóch dekadach XX w. pojawiły się wyzwania związane z wykluczeniem społecznym niektórych grup imigrantów oraz trudnościami w integracji na rynku pracy, co prowadziło do dyskusji nad efektywnością polityki wielokulturowości (Westin, 1993, s. 143-170). Wielu imigrantów miało trudności z pełnym uczestnictwem w szwedzkim społeczeństwie, co wynikało z barier językowych, kulturowych i strukturalnych (Ålund i Schierup 1991; Runblom, 1994, s. 623-640; Banaś, 2011, s. 53-73; Kivisto i Wahlbeck, 2013; Westin, 2000; Hansen, 2022). Według OECD, po ukończeniu rocznego lub dwuletniego programu wprowadzającego tylko 22% nowo przybyłych mężczyzn znalazło zatrudnienie. W przypadku kobiet odsetek ten wynosił zaledwie 8% (OECD, 2016).

Rok 1984 należy postrzegać jako przełomowy w polityce wobec uchodźców, ponieważ był to ostatni rok, w którym wszystkie wnioski osób ubiegających się o azyl zostały zatwierdzone (Borevi, 2014). Rząd Szwecji 13 grudnia 1989 r. postanowił radykalnie ograniczyć możliwości azylu (rozstrzygnięcie to jest znane jako „decyzja Łucja”). Stało się to w następstwie przybycia jesienią 1989 r. około 29 000 osób ubiegających się o azyl, co uznano za sytuację wyjątkową i wymagającą szybkich zmian w prawie. Na mocy tej decyzji tylko ci ubiegający się o azyl, którzy spełniali kryteria Konwencji Genewskiej z 1951 r., mogli otrzymać ochronę. W efekcie wzrosła liczba odrzuconych wniosków o azyl, co oznaczało, że wiele osób zeszło „do podziemia”, tj. przebywało w kraju bez żadnych dokumentów (Skodo, 2018; Johansson, 2005; Magnusson, 1989). Według Tomasa Hammara pod koniec lat osiemdziesiątych osoby ubiegające się o azyl zaczęto postrzegać jako zagrożenie, a także jako ciężar dla szwedzkiego państwa opiekuńczego. Rząd uznał to za sytuację kryzysową, która była związana z przeciążeniem miejskich systemów przyjmowania uchodźców (Hammar, 1999; Lamentowicz, 1974; Johansson, 2005). „Decyzja Łucja” obowiązywała tylko dwa lata, gdyż w 1991 r. nowy rząd, kierowany przez Carla Bildta, powrócił do bardziej otwartego podejścia do uchodźców (Westin, 2006).

W kolejnych latach polityka migracyjna w Szwecji zmierzała w kierunku bardziej restrykcyjnego podejścia, co w dużej mierze wynikało z presji społecznej

i rosnącej liczby uchodźców przybywających do kraju (w latach 1989–1993 o azyl łącznie zwróciło się ok. 200 000 uchodźców). W związku z tym wprowadzono tzw. politykę powrotów, która miała zachęcać imigrantów i uchodźców, którzy nie spełniali kryteriów azylowych lub nie uzyskali statusu uchodźcy, do dobrowolnego powrotu do ich ojczyzn, zwłaszcza gdy sytuacja w państwach ich pochodzenia zaczynała się stabilizować. Osoby decydujące się na powrót mogły liczyć na wsparcie finansowe – 10 000 koron szwedzkich na dorosłą osobę, czyli ok. 950 dolarów, i 5000 koron na dziecko, czyli ok. 480 dolarów (Altamirano, 1995, s. 267-278).

W 2008 r. Szwecja wprowadziła reformę polityki migracyjnej (*Nya Regler för Arbetskraftsinvandring*, 2008). Zmiany te były wynikiem debaty politycznej i społecznej, a ich celem było przyciągnięcie wykwalifikowanych pracowników z zagranicy, aby wypełnić lukę na szwedzkim rynku pracy i odpowiedzieć na potrzeby rozwijającej się gospodarki. Uproszczono procedury i zwiększono elastyczność w zakresie zatrudniania pracowników z zagranicy. Pracodawcy sami decydowali – a nie jak dotychczas szwedzki urząd pracy – czy istnieje zapotrzebowanie na pracowników z zagranicy (to przyspieszyło proces wydawania pozwoleń na pracę). Wprowadzono także bardziej elastyczne zasady dotyczące długości i rodzaju zatrudnienia. Rząd uznał, że w obliczu starzejącego się społeczeństwa i przewidywanych niedoborów na rynku pracy napływ zagranicznych pracowników może przyczynić się do utrzymania wzrostu gospodarczego i stabilności rynku pracy. Choć reforma ta pozwoliła na zwiększenie liczby pracowników w sektorach wymagających siły roboczej (początkowo nie nastąpił znaczący wzrost liczby zezwoleń na pracę, co było spowodowane kryzysem gospodarczym i nowością prawa), napotkała także na problemy związane z integracją i ochroną pracowników przed nadużyciami (OECD, 2011). Pojawiły się bowiem przypadki, w których imigranci zatrudniani w ramach nowych zasad byli wykorzystywani przez pracodawców, co prowadziło do obniżenia standardów pracy i płacy w niektórych branżach (Elwert, Emilsson i Irastorza, 2023, s. 721-745).

3. KRYZYS UCHODŹCZY W 2015 ROKU I ZMIANY W POLITYCE MIGRACYJNEJ

Wydarzeniem, które zmieniło politykę migracyjną Królestwa Szwecji, był kryzys migracyjny w roku 2015. Szwedzi przyjęli wówczas rekordową liczbę uchodźców, głównie z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki, w tym z Syrii, Iraku

i Afganistanu, Erytrei i Somalii. Do kraju przybyło ponad 162 000 osób ubiegających się o azyl – najwięcej wśród państw Europy w przeliczaniu na jednego mieszkańca (12,4% wszystkich wniosków w UE i było to ponad sześciokrotnie więcej niż średnia UE na mieszkańca) (Eurostat, 2016; Dyvik, 2024a). Ten gwałtowny napływ uchodźców stworzył ogromne wyzwania logistyczne, społeczne i finansowe związane z zapewnieniem zakwaterowania, edukacji, usług socjalnych oraz integracji przybyszów (Banaś, 2021, s. 69-85). Co więcej, niewystarczające kontrole tożsamości cudzoziemców i uchybienia w rejestracji ludności w połączeniu z brakiem możliwości odesłania przybyszów bez prawa pobytu w Szwecji doprowadziły do tego, że wiele osób znalazło się poza kontrolą państwa. Tak powstało „społeczeństwo cieni”. Nastąpił wzrost przestępczości z udziałem przybyszów, zwiększyła się liczba gangów, ataków bombowych (Sunnemark, 2023). Z tego powodu obraz Szwecji jako państwa bezpiecznego, o niskim wskaźniku przestępczości, uległ zmianie przez dane na temat aktów przemocy, rekrutacji dzieci do sieci organizacji przestępczych i wzroście liczby ofiar ulicznych strzelanin. Szwedzka Policja zidentyfikowała wiele *utsatta områden*, czyli obszarów o najwyższym natężeniu przestępstw, w których mieszka ok. 5% populacji kraju. Głównym powodem wzrostu przestępczości w tych obszarach jest bieda i towarzyszące jej bezrobocie – 16% kobiet i 14% mężczyzn w 2023 r.; dla porównania, ogólna stopa bezrobocia w Szwecji w tym czasie wynosiła 8% dla kobiet i 7% dla mężczyzn (Dyvik, 2024b; Polisen, 2024).

Duża liczba uchodźców stała się tematem szwedzkiej debaty politycznej i strategii bezpieczeństwa. Coraz częściej utożsamiano osoby ubiegające się o azyl z zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego, terroryzmem i przestępczością. W rezultacie po 2015 r. popularność zyskały partie sceptyczne wobec imigracji, w tym Szwedzcy Demokraci – partia nacjonalistyczna, która krytykowała politykę migracyjną kraju i opowiadała się za jej zaostrzeniem (Emilsson, 2018). Pod koniec 2015 r. wprowadzono tymczasowe kontrole graniczne i bardziej rygorystyczne przepisy azylowe, ograniczając dostęp do stałego pobytu i zaostrzając zasady dotyczące przyznawania azylu oraz łączenia rodzin. Rząd w lipcu 2016 r. przyjął do realizacji doraźną ustawę, która wprowadziła drastyczną zmianę w szwedzkiej polityce azylowej: beneficjenci ochrony międzynarodowej nie mogli automatycznie otrzymywać stałego zezwolenia na pobyt, lecz tymczasowe trzyletnie zezwolenie. Nowe przepisy znacznie ograniczyły możliwość łączenia rodzin i nałożyły bardziej rygorystyczne wymagania, w tym konieczność udokumentowania odpowiednich dochodów i warunków mieszkaniowych przed sprowadzeniem rodziny (Government Offices of Sweden, 2024). W konsekwencji w 2016 r. liczba osób ubiegających się o azyl gwałtownie zmniejszyła się do

29 000 i stopniowo spadała, aż do 11 400 w roku 2021 (na co także wpłynęła pandemia COVID-19). W 2023 r. liczba ta wyniosła 12 600 (Dyvik, 2024a).

W lipcu 2021 r. weszła w życie nowa ustawa migracyjna, która przekształciła tymczasowe przepisy z 2016 r. w stałe. Zaostrzyła ona zasady przyznawania pobytów stałych, wymagając m.in. znajomości języka szwedzkiego oraz stabilnej sytuacji finansowej, utrzymała ograniczenia w prawie do łączenia rodzin oraz zwiększyła wymagania dotyczące integracji, takie jak obowiązek uczestnictwa w kursach językowych i wiedzy o społeczeństwie. Rok później, w lipcu 2022 r., weszła w życie ustawa o przestępstwach terrorystycznych, która rozszerzyła uprawnienia władz do wydalania cudzoziemców zagrażających bezpieczeństwu Szwecji oraz zaostrzyła kary więzienia za przestępstwa terrorystyczne. Co więcej, na początku 2023 r. rząd przyjął strategię walki z brutalnym ekstremizmem i terroryzmem (National Strategy, 2024), w której podkreślono potrzebę integracji imigrantów i uchodźców w społeczeństwie w celu przeciwdziałania ich radykalizacji.

Represyjna polityka migracyjna prowadzona przez rząd Ulfa Kristerssona po 2022 r. jest m.in. następstwem umowy zawartej przez prawicowy blok koalicyjny składający się z Umiarkowanej Partii Koalicyjnej, Chrześcijańskich Demokratów oraz Liberalów, wspierany przez Szwedzkich Demokratów. 14 października 2022 r. liderzy tych czterech partii przedstawili swój program, tzw. Porozumienie z Tidö, który opisuje warunki współpracy między nimi, w tym cztery główne cele reform migracyjnych:

1) zmiana paradygmatu w szwedzkim systemie azylowym – ochrona dla uchodźców ma być oferowana tymczasowo, a Szwecja nie powinna być bardziej hojna niż minimalne zobowiązania UE lub inne prawne umowy międzynarodowe;

2) bardziej odpowiedzialna polityka migracyjna;

3) integracja przybyszów – osoby, które chcą pozostać w Szwecji, same powinny dążyć do tego, aby stać się częścią szwedzkiego społeczeństwa;

4) zmniejszenie liczby „społeczeństwa cieni” poprzez usprawnienie kontroli cudzoziemców, ich monitorowanie, gromadzenie danych biometrycznych, np. odciski palców i wizerunek twarzy, co utrudni ubieganie się o zezwolenie na pobyt osobom używającym wielu tożsamości oraz poprawi zdolność identyfikacji osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Kluczowe zmiany, które nastąpiły w wyniku wdrażania ustaleń z Tidö, to:

1) roczna kwota migrantów została zmniejszona z 5000 do 900 osób;

2) ograniczenie prawa do stałego pobytu na rzecz pobytu czasowego; większa kontrola i przyspieszone postępowanie deportacyjne w przypadku osób, którym

odmówiono azylu; zaostrzenie wymogów dowodowych (wnioskodawcy ubiegający się o azyl muszą dostarczać przekonujące dowody na to, że są prześladowani w kraju pochodzenia; w niektórych przypadkach zwiększono wymogi proceduralne dla osób ubiegających się o ochronę, co ogranicza możliwość uzyskania azylu przez osoby w niejednoznacznej sytuacji);

3) osoby ubiegające się o obywatelstwo muszą udokumentować: znajomość języka i kultury szwedzkiej oraz systemu politycznego tego kraju, a także aktywność zawodową, w tym samowystarczalność finansową oraz brak długów lub zaległości podatkowych; wprowadzono także rygorystyczną ocenę działalności kryminalnej i antyspołecznej kandydatów oraz dłuższy okres oczekiwania na obywatelstwo dla osób, które nie wykazują pełnej integracji społecznej;

4) osoby ubiegające się o sprowadzenie rodziny muszą udowodnić, że są w stanie zapewnić jej bezpieczeństwo finansowe – imigranci muszą wykazać stały dochód oraz zapewnić odpowiednie miejsce zamieszkania, które spełnia ściśle określone wymogi m.in. wielkości powierzchni mieszkalnej; ponadto imigranci mogą ubiegać się o sprowadzenie rodziny dopiero wtedy, gdy sami mają pozwolenie na pobyt stały; wydłużono też czas procedury weryfikacji wniosku oraz wprowadzono kontrolę autentyczności relacji;

5) dostęp do usług socjalnych i innych świadczeń został uzależniony od aktywnego uczestnictwa w programach integracyjnych, takich jak nauka języka czy poszukiwanie pracy (*The Tidö Agreement Review*, 2022).

Wdrażana weryfikacja przepisów opiera się na założeniu, że państwo nadal będzie zachowywało wysokie standardy przyjmowania, ale ci spośród imigrantów, którzy nie mają podstaw do ochrony i prawa do pobytu w Szwecji, będą wydalen. Rząd ponadto zachęca do dobrowolnej repatriacji. We wrześniu 2024 r. szwedzki minister ds. migracji, Johan Forssell, poinformował na konferencji prasowej, że od roku 2026 imigranci, którzy dobrowolnie powrócą do swoich krajów ojczystych, będą uprawnieni do otrzymania kwoty do 350 tys. koron szwedzkich (ok. 34 tys. dolarów). W październiku 2024 r. rząd zaproponował zmiany legislacyjne wprowadzające nową procedurę zakwaterowania osób ubiegających się o azyl, zgodnie z którą będą one przebywać w ośrodkach Szwedzkiej Agencji Migracyjnej, zamiast organizować schronienie na własną rękę (wniosek o zezwolenie na pobyt może zostać wycofany w przypadku osób ubiegających się o azyl, które nie przebywają w wyznaczonym ośrodku i nie informują Szwedzkiej Agencji Migracyjnej o swoim adresie zamieszkania). Zaproponowano również wprowadzenie ustawowego obowiązku udziału azylantów

w szkoleniu wprowadzającym do szwedzkiego społeczeństwa (zmiany weszły w życie 1 marca 2025 r.)¹.

W ocenie rządu, aktualne dane potwierdzają skuteczność liberalnych rozwiązań. Od 2023 r. utrzymuje się spadek liczby osób ubiegających się o azyl w Szwecji oraz liczby przyznanych zezwoleń na pobyt. Według prognozy Szwedzkiej Agencji Migracyjnej, państwo to jest na dobrej drodze do osiągnięcia najniższej liczby osób ubiegających się o azyl od 1997 r., a po raz pierwszy od ponad 50 lat odnotowuje emigrację netto (Government Offices of Sweden, 2024).

WNIOSKI

Przeprowadzona analiza pozwala twierdzić, że Królestwo Szwecji od zakończenia II wojny światowej zmieniało swoją politykę migracyjną pod wpływem kilku kluczowych czynników. Najważniejsze z nich to:

- humanitarne – Szwecja wielokrotnie otwierała się na przybyszów, będąc schronieniem dla uchodźców z terenów objętych konfliktami zbrojnymi;
- ekonomiczne – podczas wzrostu gospodarczego otwartość na imigrantów była postrzegana jako rozwiązanie problemów na rynku pracy;
- bezpieczeństwo narodowe – wzrost zagrożeń terrorystycznych wpłynął na zaostrzenie polityki migracyjnej;
- polityczne, społeczne i kulturowe (związane z utrzymaniem spójności społecznej) – w reakcji na nadmierną otwartość i niepowodzenie integracji, rząd w 2024 r. podjął decyzję o redukcji skali imigracji oraz o zaostrzeniu kontroli przybyszów.

Podsumowując, Szwecja, znana niegdyś z polityki otwartych drzwi wobec imigrantów, przeprowadziła gruntowną jej reformę w kierunku zaostrzenia przepisów imigracyjnych, odwracając tym samym trwającą od lat liberalną politykę w tej dziedzinie. Zmiany w nastawieniu do wielokulturowości i rosnące poparcie dla partii konserwatywnych wpłynęły na kształtowanie polityki migracyjnej tego państwa po 2022 r. W roku 2024 dokonano zmiany paradygmatu, wprowadzając odpowiedzialną i zrównoważoną politykę migracyjną. Zastosowano

¹ 24 października 2024 r. rząd przyjął strategię dla globalnej współpracy rozwojowej Szwecji w zakresie migracji, powrotów i dobrowolnej repatriacji. Na realizację jej zapisów zaplanowano 3 mld koron na okres 2024–2028 (kwota ta obejmuje m.in. finansowanie programów reintegracyjnych oraz poprawę zarządzania granicami). Strategia wprowadza synergię między polityką pomocy rozwojowej a polityką migracyjną. Opiera się na priorytetach określonych w programie reform i porozumieniu z Tidö. W myśl jej zapisów polityka pomocowa powinna być silnie powiązana z polityką migracyjną, aby zachęcić osoby, które chcą przyjechać do Szwecji, do pozostania we własnych krajach.

ideę kontraktu społecznego, zgodnie z którą świadczenia socjalne dla imigrantów powinny być przez nich wypracowane, a nie po prostu im dawane. Szwecja prawdopodobnie nie będzie już „otwierać swojego serca” dla uchodźców bez jasnych zobowiązań w zamian. Wprowadzono wiele przepisów, które mają na celu zmniejszenie atrakcyjności Szwecji dla uchodźców. Należą do nich m.in. wysokie wymagania zarówno w kwestii uzyskania obywatelstwa i zezwolenia na pobyt, jak również sprowadzania członków rodzin do Szwecji, a także zmniejszenie liczby imigrantów przyjmowanych w ramach kwot UNHCR.

BIBLIOGRAFIA

- Ålund A. i Schierup C-U. (1991), *Paradoxes of Multiculturalism: Essays on Swedish society*, Aldershot: Avebury.
- Altamirano A.T. (1995), *Return Migration on the Policy Agenda in Sweden*, Applied Geography, nr 3, s. 267-278. [https://doi.org/10.1016/0143-6228\(95\)00005-O](https://doi.org/10.1016/0143-6228(95)00005-O)
- Bäck H. i Soininen M. (1998), *Immigrants in the Political Process*, Scandinavian Political Studies, nr 1, s. 29-50. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00002.x>
- Banaś M. (2010), *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Banaś M. (2011), *Wielość kultur, różnorodność tradycji, jedno społeczeństwo. Szwedzki model polityki integracyjnej*, Studia Humanistyczne AGH, nr 2, s. 53-73.
- Banaś M. (2021), *Swedish Migrant Integration Policy after 2015. A Revised Approach in the Shadow of the Migration Crisis*, Fuori Luogo Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia, nr 1, s. 69-85. <https://doi.org/10.6093/2723-9608/7916>
- Borevi K. (2012), *Sweden: The Flagship of Multiculturalism*, [w:] G. Brochmann A. Hagelund, K. Borevi, H. Vad Jønsson i K. Petersen (red.), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*, London: Palgrave Macmillan, s. 25-96.
- Borevi K. (2014), *Multiculturalism and Welfare State Integration: Swedish Model Path Dependency*, Global Studies in Culture and Power, nr 6, s. 708-723. <https://doi.org/10.1080/1070289X.2013.868351>
- Brunnström P., Gladoić Håkansson P. i Uppenberg C. (2021), *Migration and Housing Regimes in Sweden 1739–1982*, Scandinavian Journal Of History, nr 3, s. 353–382. <https://doi.org/10.1080/03468755.2020.1843532>
- Byström M. (2014), *When the State Stepped into the Arena: The Swedish Welfare State, Refugees and Immigrants 1930s-50s*, Journal of Contemporary History, nr 3, s. 599-621. <https://doi.org/10.1177/0022009414528259>
- Byström M. i Frohnert P. (2017), *Invandringens historia – från “folkhemmet” till dagens Sverige* Kunskapsöversikt, Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.
- Chodubski A. (2016), *Szwecja jako przestrzeń napływu imigrantów*, Cywilizacja i Polityka, nr 14, s. 150-162.
- Demig Policy, version 1.3, Online Edition* (2015), Oxford: International Migration Institute, www.migrationdeterminants.eu [dostęp: 20.09.2024].

- Dingu-Kyrklund E. (2007), *Citizenship, Migration, and Social Integration in Sweden: A Model for Europe?*, Toronto: Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement.
- Dyvik E.H. (2024a), *Number of Asylum Applications in Sweden From 2013 to 2023*, Statista, 4.07, <https://www.statista.com/statistics/523586/sweden-number-of-asylum-applications/> [dostęp: 20.09.2024].
- Dyvik E.H. (2024b), *Crime in Sweden - statistics & facts*, Statista, 3.07, <https://www.statista.com/topics/7088/crime-in-sweden/#topicOverview> [dostęp: 20.09.2024].
- Elwert A., Emilsson H. i Irastorza N. (2023), *From State-Controlled to Free Migration: The Income Effects of the 2008 Swedish Labour-Migration Reform*, *Migration Studies*, nr 4, s. 721–745. <https://doi.org/10.1093/migration/mnad030>
- Emilsson H. (2018), *Continuity or Change? The Refugee Crisis and the End of Swedish Exceptionalism*, MIM Working Papers Series, nr 18: 3, Malmö: Malmö University.
- Ericsson J. i Molinder J. (2018), *A Workers' Revolution in Sweden? Exploring Economic Growth and Distributional Change With Detailed Data on Construction Workers' Wages, 1831–1900*, *Lund Papers in Economic History. Education and the Labour Market*, nr 181.
- Eurostat (2016), *Asylum in the EU Member States*, 4.03, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp: 12.10.2024].
- Geverts K. (2019), *Exile and Migration (Sweden)*, [w:] D. Ute, P. Gatrell, O. Janz, H. Jones, J. Keene, A. Kramer i B. Nasson (red.), *1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War*, Berlin: Universität Berlin.
- Government Offices of Sweden (2024), *Sweden's new migration policy*, <https://www.government.se/government-policy/swedens-new-migration-policy/> [dostęp: 11.10.2024].
- Gustafson P. (2002), *Globalisation, Multiculturalism and Individualism: The Swedish Debate on Dual Citizenship*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, nr 3, s. 463–481. <https://doi.org/10.1080/13691830220146554>
- Hammar T. (1964), *Sverige åt svenskarna – Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900–1932*, Stockholm: Caslon Press Boktryckeri AB.
- Hammar T. (1999), *Closing the Doors to the Swedish Welfare State*, [w:] G. Brochmann i T. Hammar (red.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Politics*, Oxford: Berg, s. 169–203.
- Hansen L.E. (2022), *How Did Sweden Become Multicultural?: A Study of How the Political Elite Went From a Belief in an Ethnically Homogeneous to a Heterogeneous Society*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Harrison D. (2016), *Alla tiders migration! Immigrationens betydelse för Sveriges utveckling och välstånd*, Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.
- Johansson C. (2005), *Välkomna till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*, Malmö: Bokbox förlag.
- Karin K.G. (2008), *Ett främmande element i nationen. Svensk flyktingpolitik och de judiska flyktin-garna 1938–1944*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kersten A. (1973), *Historia Szwecji*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kivisto P. i Wahlbeck Ö. (red.) (2013), *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Kubka A. (2017), *Polityka wielokulturowości w Szwecji i europejski kryzys migracyjny w drugiej połowie 2015 r.*, Gdańskie Studia Międzynarodowe, nr 1-2, s. 7-18.
- Kuldkepp M. (2020), *Emigration and Scandinavian Identity*, [w:] A. Lindskog i J. Stougaard-Nielsen (red.), *Introduction to Nordic Cultures*, London: UCL Press, s. 181-194.
- Kupský A. (2017), *History and Changes of Swedish Migration Policy*, *Journal of Geography, Politics and Society*, nr 3, s. 50-56. <https://doi.org/10.4467/24512249JG.17.027.7183>
- Lamentowicz W. (1974), *Szwedzkie „państwo dobrobytu”. Ideal i rzeczywistość*, Warszawa: WSNS przy KC PZPR.
- Lindberg J.S. (1930), *The Background of Swedish Emigration to the United States: An Economic and Sociological Study in the Dynamics of Migration*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Lundgren A., Birgier D.P., Sánchez Gassen N. i Norlén G. (2024), *The Common Nordic Labour Market 70 Years and Beyond*, Stockholm: Nordregio Report.
- Lundh C. i Ohlsson R. (1999), *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, wyd. 2, Stocholm: SNS Förlag.
- Magnusson K. (1989), *Jugoslaver i Sverige: Invandrare och identitet i ett kultursociologiskt perspektiv*, Uppsala: Uppsala universitet.
- National Strategy Against Violent Extremism and Terrorism – Prevent, Avert, Protect and Manage (2024), *Government Communication*, nr 2023/24:56.
- Nya Regler för Arbetskraftsinvandring* (2008), Regeringens proposition 2007/08:147.
- OECD (2011), *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, Paris: OECD Publishing.
- Ögland L. (2024), *What Would a Fully Integrated Nordic Labour Market Look Like?*, Nordregio, 24.06, <https://nordregio.org/what-would-a-fully-integrated-nordic-labour-market-look-like/> [dostęp: 15.10.2024].
- Piotrowski B. (1997), *Procesy i mechanizmy migracyjne w Skandynawii XIX i XX wieku. Próba rekapitulacji*, [w:] E. Olszewski (red.), *Polacy w Skandynawii*, Lublin: Wydawnictwo „Panta”, s. 15-36.
- Polisen (2024), *Utsatta områden – polisens arbete*, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/#kartgranser> [dostęp: 22.08.2024].
- Runblom H. (1994), *Swedish Multiculturalism in a Comparative European Perspective*, *Sociological Forum*, nr 4 (Special Issue: Multiculturalism and Diversity), s. 623-640. <https://doi.org/10.1007/BF01466305>
- Sanandaji T. (2017), *Massutmaning*, Stockholm: Kuhzad Media.
- Skodo A. (2018), *Sweden: By Turns Welcoming and Restrictive in its Immigration Policy*, Migration Policy Institute, 6.12, <https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-turns-welcoming-and-restrictive-its-immigration-policy> [dostęp: 21.05.2025].
- Statistics Sweden (2024), *Population Statistics*, <https://www.scb.se/en/BE0101-en> [dostęp: 12.09.2024].
- Stephenson G.M. (1926), *The Background of the Beginnings of Swedish Immigration, 1850-1875*, *The American Historical Review*, nr 4, s. 708-723. <https://doi.org/10.2307/1840064>
- Sunnemark V. (2023), *How Gang Violence Took Hold of Sweden – In Five Charts*, *The Guardian*, 30.11, <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/30/how-gang-violence-took-hold-of-sweden-in-five-charts> [dostęp: 12.09.2024].

- The Tidö Agreement Review* (2022), Stockholm: Civil Rights Defenders.
- Westin C. (1993), *Immigration to Sweden 1940–1990 and the Response of Public Opinion*, Migration, nr 2, s. 143-170.
- Westin C. (1996), *Equality, Freedom of Choice and Partnership. Multicultural Policy in Sweden*, [w:] R. Bauböck, A. Heller i A. Zolberg (red.), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot: Avebury, s. 207-225.
- Westin C. (2000), *Settlement and Integration Policies Towards Immigrants and Their Descendants in Sweden*, International Migration Papers 34, Geneva: International Labour Office.
- Westin C. (2006), *Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism*, Migration Policy Institute, 1.06, <https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-restrictive-immigration-policy-and-multiculturalism> [dostęp: 21.05.2025].

POLITYKA MIGRACYJNA SZWECJI – OD OTWARTOŚCI DO KONTROLI

S t r e s z c z e n i e

Celem artykułu jest analiza zmian polityki migracyjnej Królestwa Szwecji. Problem badawczy został zawarty w formie pytania: jakie czynniki spowodowały, że Szwecja od zakończenia II wojny światowej balansowała między pomocą humanitarną a potrzebą kontrolowania migracji, aż do decyzji o zaostrzeniu polityki migracyjnej w roku 2024? Hipoteza badawcza sformułowana w pracy brzmi: polityka migracyjna Królestwa Szwecji w reakcji na lokalne i globalne wyzwania migracyjne zmieniła się przechodząc od otwartości do pełnej kontroli przybyszów. Metody badawcze wykorzystane w artykule to analiza literatury, analiza historyczna, komparatystyczna, systemowa i instytucjonalno-prawna. Odwołano się do polsko-, anglo- i szwedzkojęzycznych tekstów naukowych, a także artykułów medialnych zamieszczanych na portalach informacyjnych oraz wypowiedzi i komentarzy polityków z racji charakteru wydarzeń, które mają miejsce w tym samym czasie, co powstawanie tego tekstu.

Słowa kluczowe: Szwecja; polityka migracyjna; uchodźcy; bezpieczeństwo