

Magdalena Elmkvist

Lineaus University

e-mail: magdalena.elmkvist@lnu.se

**DROGA DO ZATRUDNIENIA OSÓB
UBIEGAJĄCYCH SIĘ O AZYL NA PRZYKŁADZIE
REGIONU KRONOBERG W SZWECJI**

**THE PATH TO THE EMPLOYMENT
FOR ASYLUM SEEKERS ON THE EXAMPLE
OF KRONOBERG COUNTY IN SWEDEN**

DOI: 10.15611/pn.2017.489.08

JEL Classification: J600

Streszczenie: Celem artykułu jest naświetlenie trudności z integracją społeczną, podjęciem zatrudnienia, z jakimi borykają się osoby ubiegające się o azyl w Szwecji. Autorka przedstawi problem, posiłkując się danymi z regionu Kronoberg, gdzie w ciągu ostatnich 15 lat – z racji przyjęcia znacznej liczby azylantów – dwukrotnie wzrósł stosunek osób urodzonych poza granicami Szwecji do obywateli szwedzkich (z 9% do ponad 18%). Przybliżono proces azylowy z jego uwarunkowaniami prawnymi oraz ukazano działania na rzecz osób ubiegających się o azyl podczas oczekiwania na decyzję Urzędu do spraw Cudzoziemców. Podjęto formalne kwestie związane z zakwaterowaniem, wsparciem finansowym, dostępem do edukacji, opieki zdrowotnej oraz rynkiem pracy. Kolejne zagadnienie to koszty związane z osobami ubiegającymi się o azyl w Szwecji oraz wyzwania stojące przed szwedzką polityką migracyjną poprzez stworzenie jak najlepszych warunków azylantom do stania się aktywnymi uczestnikami rynku pracy.

Słowa kluczowe: azyl, dostęp do zatrudnienia, region Kronoberg, Szwecja.

Summary: The employment integration of asylum seekers in Swedish society has been faced in the last two decades. The paper is focused on the integration of asylum seekers into the Swedish society and Swedish labor market using data from Kronoberg County, where ratio between foreign born and Swedes has been double within the last fifteen years (from nine per cent to above eighteen per cent). The paper lists the rights of those who come to Sweden as asylum seekers based on Swedish and European Union's acts, directives and ordinances concerning asylum seekers and new arrivals. In the end there is an attempt to advocate the expense of Swedish asylum policy and the challenges faced by migration policy by the creation of the best possibilities for asylum seekers to become active labor market's participants.

Keywords: asylum, access to employment, Kronoberg County, Sweden.

1. Wstęp

Migracja ludności w znacznym stopniu wpłynęła na kształt i poziom rozwoju gospodarczego całej współczesnej Europy, a w szczególności Szwecji, która na dzień dzisiejszy jest krajem charakteryzującym się jednym z najwyższych odsetków imigrantów w stosunku do osób urodzonych na terenie Szwecji. Z danych UNHCR (The UN Refugee Agency) tylko w latach 2010-2014 przypadały 24,4 wnioski o azyl na tysiąc mieszkańców (adekwatna liczba odnośnie do Niemiec to 5,3) [www.unhcr.org/afr/figures-at-a-glance.html]. Tak znaczący wzrost migrantów przyczynił się do uplasowania problemu migracji jako jeden z topowych tematów społecznych Szwecji.

Na mocy Konwencji genewskiej z 1951 roku udzielanie azylu osobom uciekającym przed prześladowaniem lub poważną krzywdą stało się podstawowym prawem, zaś państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za godne przyjęcie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Jednak udzielenie azylu nie może odbywać się przypadkowo. Wdrożenie w 2013 roku Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS)¹ miało na celu zapewnienie równego traktowania osób ubiegających się o azyl w ramach otwartego i sprawiedliwego systemu oraz uniezależnienie rezultatu od miejsca złożenia wniosku. Mimo wdrożenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w dalszym ciągu istnieją różnice pomiędzy państwami członkowskimi zarówno w kwestii ochrony osób ubiegających się o azyl, jak i warunków ich przyjmowania. Powodem występowania różnic najczęściej jest sytuacja ekonomiczna kraju oraz ilość migrantów. Zdaniem Fredrika Bengtssona,

¹ Jak wynika z broszury „Wspólny system azylowy”, nowe przepisy to:

Zmieniona dyrektywa w sprawie procedur azylowych – ma na celu podejmowanie bardziej sprawiedliwych, szybszych decyzji w sprawie udzielenia azylu, zapewnienie wsparcia każdej potrzebującej osobie, w szczególności osobom małoletnim bez opieki i ofiarom terroru. Dyrektywa obejmuje przejrzyste przepisy dotyczące odwołań do sądów oraz wyposaża państwa członkowskie w instrumenty zapobiegające nadużyciom związanym ze składaniem wniosków (w szczególności wielokrotnego składania wniosków przez tę samą osobę).

Zmieniona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania – ma zapewnić pełne poszanowanie praw osób ubiegających się o azyl, zapewnić im humanitarne świadczenia materialne (jak dostęp do zasobów lokalowych, służby zdrowia i edukacji) i dostęp do wsparcia psychologicznego osobom, które wymagają szczególnej troski.

Zmieniona dyrektywa w sprawie kwalifikowania – określa podstawy udzielania ochrony międzynarodowej i ma na celu zwiększenie racjonalności podejmowanych decyzji o udzieleniu azylu i zapewnienie sprawiedliwego i jednolitego traktowania osób ubiegających się o niego.

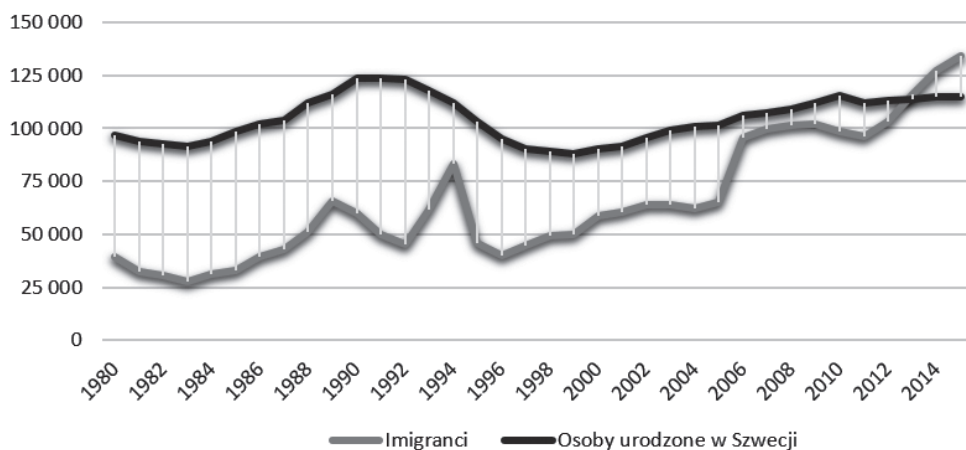
Zmienione rozporządzenie Dublin II – zawiera solidne procedury w zakresie ochrony osób ubiegających się o azyl i zwiększa skuteczność systemu.

Zmienione rozporządzenie Eurodac – ułatwia państwom członkowskim UE określanie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu poprzez porównanie zbiorów danych o odciskach palców. Określa nowe terminy przysyłania danych o odciskach palców, zezwala krajowym siłom policyjnym i Europolowi na porównywanie odcisków palców w związku z prowadzonymi przez te organy dochodzeniami.

dyrektora Urzędu do spraw Cudzoziemców ds. kontaktu z mediami, z perspektywy europejskiej Szwecja jest zarówno głównym miejscem docelowym, jak i głównym krajem przyjmującym osoby ubiegające się o azyl.

Z ekonomicznego punktu widzenia migracja może przyczynić się do zrównoważenia rynku pracy poprzez uzupełnienia niedoboru siły roboczej zarówno w nisko, jak i wysoko wykwalifikowanych profesjach zawodowych. Może także się stać determinantą innowacji i wzrostu gospodarczego oraz przyczynić się do uzyskania korzyści podatkowych i społecznych, które w znacznym stopniu przewyższą poniesione koszty. Jednakże jak pokazują badania, ryzyko bycia bezrobotnym jest ponad dwukrotnie większe wśród imigrantów niż pośród rodowitych mieszkańców poszczególnych krajów Unii Europejskiej [Poptcheva i in. 2015, s. 3].

10 grudnia 1948 roku w Paryżu Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych ratyfikowało Powszechną Deklarację Praw Człowieka (*Universal Declaration of Human Rights*)², która stała się fundamentem szwedzkiej polityki migracyjnej. Jednak jej otwartość na imigrantów ma wielowiekową historię³. Do lepszego zobrazowania i ukazania nasilenia imigracji w ostatnich latach posłuży wykres (rys. 1) przedstawiający stosunek liczby osób urodzonych w Szwecji do liczby nowo przybyłych imigrantów. Warto zwrócić uwagę na rok 2013, w którym to liczba imigrantów przekroczyła liczbę nowo urodzonych mieszkańców Szwecji, przy czym



Rys. 1. Osoby nowo zarejestrowane w Szwecji

Źródło: sweden.se (listopad 2016).

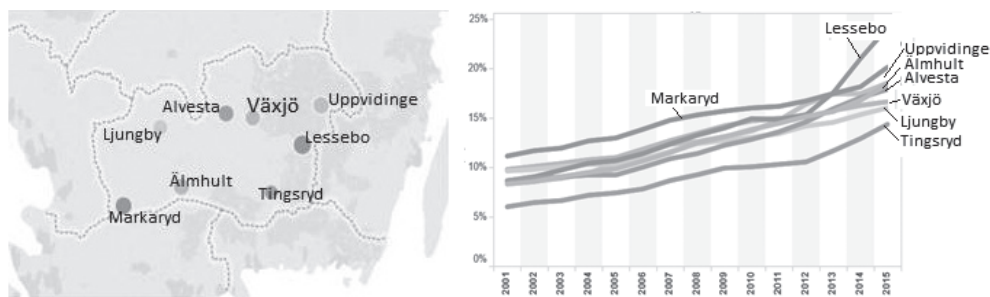
² W momencie powstania deklaracja nie miała charakteru wiążącego, jednak stała się podstawą Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka uchwalonych w 1966 roku.

³ W średniowieczu imigrowali niemieccy handlowcy ze Związku Hanzeatyckiego, w XV wieku Finowie i Romowie, w XVI wieku Wallowie przybyli nauczyć się wydobywać żelazo. W XVII wieku Żydzi oraz francuska elita intelektualna, zaś w wieku XVIII osiedlili się na szwedzkiej ziemi Włosi.

dzieci imigrantów, którzy przybyli w poprzednich latach, stanowią integralną część osób urodzonych w Szwecji⁴.

Szwecja jest dziesięciomilionowym krajem skandynawskim podzielonym na 21 okręgów administracyjnych (landów). Region Kronoberg (Kronoberg Län, Kronoberg County) znajduje się na południu Szwecji, w jego skład wchodzi osiem gmin (*kommuner, municipalities*): Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö i Älmhult o łącznej liczbie około 200 tysięcy mieszkańców. Najliczniejsza gmina regionu Växjö liczy 90 tysięcy mieszkańców⁵. Gminą z najwyższym odsetkiem (25,8 procent) imigrantów jest Lessebo, tylko w ostatnim roku odsetek ten wzrósł o 2,5 punktu procentowego, zaś zmiana procentowa w całym regionie wyniosła 1,1 punktu procentowego z 17,3 procent w roku 2015 do 18,4 procent w 2016⁶.

Rysunek 2 przedstawia, jak kształtował się wzrost liczby imigrantów w poszczególnych gminach regionu Kronoberg od roku 2001.



Rys. 2. Imigranci w regionie Kronoberg

Źródło: Delmi.se/migration-i-siffror/Utrikes födda personer i Sveriges kommuner (2001-2015).

Na uwagę zasługuje gmina Lessebo (rysunek 2), w której liczba imigrantów od 2001 do 2015 wzrosła z 8,7 procent do 24,2 procent. Warto tu dodać, że gmina Lessebo znalazła się na ostatnim 290. miejscu w rankingu „najlepsza gmina szkolna” przeprowadzonym przez Lärarförbundet [www.lararforbundet.se].

⁴ Ponad 5 procent dzieci urodzonych w Szwecji ma dwoje rodziców, którzy są imigrantami. Ponad 20 procent imigrantów w Szwecji znalazło się tu ze względów humanitarnych, zaś 40 procent przyjechało na zasadzie łączenia rodzin do osób, które uprzednio przybyły ze względów humanitarnych (Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden, s. 40).

⁵ 10 kwietnia 2017 roku urodził się dziewięćdziesięcioletni mieszkaniec regionu Kronoberg.

⁶ SCB.se.

2. Zadania Urzędu do spraw Cudzoziemców (Migrationsverket, Swedish Migration Agency)⁷ wobec osób ubiegających się o azyl

Urząd do spraw Cudzoziemców jest instytucją zapewniającą kompleksową i profesjonalną obsługę w zakresie legalizacji pobytu i udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Szwecji. Główna jego siedziba znajduje się w Norrköping, 160 km na południe od Sztokholmu, a jego działalność podzielona jest na sześć regionów geograficznych: północny, południowy, wschodni, środkowy, zachodni oraz region sztokholmski. W każdym z regionów jest jednostka zajmująca się osobami ubiegającymi się o azyl. Oddział regionalny w Växjö (region południowy Urzędu do spraw Cudzoziemców) wraz z pododdziałem w Alveście od początku 2007 roku do końca 2016 zarejestrował około 24 tysięcy wniosków o udzielenie azylu, co daje blisko 2 tysiące wniosków rocznie.

2.1. Osoby ubiegające się o azyl – rys historyczny

W latach osiemdziesiątych XX wieku Szwecja odnotowała znaczny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl, byli to głównie imigranci z Iranu, Iraku, Libanu, Syrii, Turcji, Erytrei i Somalii, a także z państw Ameryki Południowej z reżimami represyjnymi. Wzrost liczby osób ubiegających się o azyl stał się przyczyną wprowadzenia w 1985 roku nowego systemu ich przyjmowania.

Wstąpienie w 2001 roku Szwecji do strefy Schengen przyniosło otwarcie granic między krajem a innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej i napływ obywateli z innych krajów członkowskich UE. W 2016 roku liczba ludności w Szwecji, z powodu głównie imigracji, wzrosła o ponad 140 tysięcy (1,4 procent). Jednakże liczba osób ubiegających się o azyl spadła prawie o 82 procent – z ponad 163 tysięcy w szczytowym roku 2015 do 29 tysięcy. Przyczyn tego drastycznego spadku należy upatrywać w zaostrzeniu przepisów poprzez wprowadzenie w listopadzie 2015 roku tymczasowych kontroli granicznych.

Ostatnimi czasy jednym z istotnych problemów stał się wzrost liczby osób niepotrafiących udowodnić swojej tożsamości ze względu na brak jakichkolwiek dokumentów potwierdzających tożsamość⁸. Brak dokumentów stał się jednym z głównych elementów odmownej decyzji w przyznawaniu status uchodźcy. W 2005 roku rząd

⁷ Urząd do spraw Cudzoziemców (Migrationsverket) powstał w 1969 roku z połączenia Komisji do spraw Migracji (Utänningskommisionen), części Departamentu Sprawiedliwości (Justitiedepartementet) zajmującej się sprawami związanymi z imigracją i Grupy Wsparcia do spraw Imigracji (Arbetsgruppen). Celem połączenia tych instytucji było ujednoczenie szwedzkiej polityki migracyjnej.

⁸ W 1999 roku 65 procent osób w wieku produkcyjnym (16-64) ubiegających się o azyl nie posiadało dokumentów potwierdzających ich tożsamość, w 2007 roku odsetek ten wzrósł do 94 procent [Regeringens proposition 2007/08: 147, s. 42]. W styczniu 2015 roku około 80 procent osób ubiegających się o azyl nie potrafiło potwierdzić swojej tożsamości [Polisen 2015, s. 60].

wprowadził tymczasową regulację prawną dotyczącą osób, które nie opuściły Szwecji pomimo otrzymania odmownej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy.

2.2. Proces azylowy

Ustawa (1994: 137) o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl i innych (Lag (1994: 137) om mottagande av asylsökande m.fl., Reception of Asylum Seekers and Others Act) podaje wytyczne w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl na terytorium Szwecji. Procedura składania wniosków o azyl jest taka sama jak przy składaniu wniosków o zezwolenie na pobyt. Osoba przybywająca składa wniosek o azyl w Urzędzie do spraw Cudzoziemców, następnie aplikant zostaje zaproszony na wizytę do urzędu w celu przedstawienia przyczyn ubiegania się o azyl⁹. W kolejnym kroku Urząd do spraw Cudzoziemców bada sytuację osoby ubiegającej się o azyl, posiłkując się wytycznymi z Ustawy (2005: 716) o cudzoziemcach (Utlänningslag (2005: 716), Aliens Act)¹⁰. Na podstawie zebranych informacji Urząd przyznaje lub odrzuca wniosek aplikanta o przyznanie statusu azylanta w Szwecji. Z dniem 1 maja 2017 roku wchodzi w życie zmiana prawna do ustawy o cudzoziemcach, na podstawie której Urząd do spraw Cudzoziemców ma ocenić wiek osoby ubiegającej się o azyl na wcześniejszym etapie procesu azylowego w porównaniu z tym, co jest dzisiaj [Ustawa o cudzoziemcach (2017: 258), Utlänningslag (2017: 258), Aliens Act (2017: 258)]. Do wprowadzenia zmian przyczynił się fakt, że małoletni bez opieki mają dużo większe szanse na uzyskanie pozwolenia na pobyt stały. Poza tym odnotowano negatywny wpływ osób podających się za małoletnich na pozostałych małoletnich mieszkańców ośrodka¹¹.

W przypadku odrzucenia wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej na terenie Szwecji aplikant w ciągu trzech tygodni ma prawo odwołać się od decyzji. By wniosek został ponownie rozpatrzony, odwołanie od decyzji musi zostać złożone w tym samym oddziale Urzędu do spraw Cudzoziemców. Jeśli ponowne rozpatrzenie wniosku przez urząd utrzyma w mocy pierwotną decyzję, odwołanie zostaje przekazane do Sądu Migracyjnego. Jeśli decyzja nie została zmieniona przez Sąd Migracyjny, skarżący ma prawo w terminie trzech tygodni od otrzymania decyzji wnieść odwołanie do Sądu Apelacyjnego do spraw Migracji. Sąd Apelacyjny do spraw Migracji jest najwyższym sądem, jego decyzja jest ostateczna i nieodwozalna.

⁹ Z założenia spotkanie takie powinno się odbyć w przeciągu 2-3 tygodni.

¹⁰ Jak podaje Dagens Nyheter (www.dn.se/nyheter/sverige/professor-skadligt-med-sa-langvantan-pa-asylbesked), średni czas oczekiwania na decyzję w 2015 roku wynosił 234 dni, w roku 2016 wzrósł do 332 dni, zaś na dzień dzisiejszy (w 2017) wynosi aż 416 dni.

¹¹ Tylko w 2015 roku prawie 35 tysięcy osób ubiegało się o azyl w Szwecji z tytułu małoletniego bez opieki. W styczniu 2017 prawie 20 tysięcy postępowań było w toku. Urząd do spraw Cudzoziemców szacuje, że około 70 procent wnioskodawców (blisko 14 tysięcy osób) będzie poddanych testom medycznym w celu określenia wieku.

3. Oczekiwanie na decyzję o przyznaniu azylu

Instytucją odpowiedzialną za osobę ubiegającą się o azyl od momentu złożenia wniosku i przez okres oczekiwania na decyzję jest Urząd do spraw Cudzoziemców [§1 Ustawa o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl i innych (1994: 137), Lag (1994: 137) om mottagande av asylsökande m.fl.]. W kompetencji Urzędu do spraw Cudzoziemców leży zapewnienie osobom ubiegającym się o azyl zakwaterowania, wyżywienia, wsparcia finansowego, dostępu do służby zdrowia czy możliwości nauki języka szwedzkiego.

3.1. Kwestia formalna zakwaterowania, wsparcia finansowego oraz opieki zdrowotnej

Osoby oczekujące na decyzję mają dwie możliwości: mogą wybrać zakwaterowanie własne (niezależne zakwaterowanie EBO – *eget boende*) bądź mogą zamieszkać w miejscu wskazanym przez Urząd do spraw Cudzoziemców, tzw. ABO (ABO – *Migrationsverkets anläggningsboenden*). W 2012 roku około 60 procent osób ubiegających się o azyl w Szwecji postanowiło zamieszkać w ABO. W 2016 roku około 51 procent wybrało zakwaterowanie w formie ABO. W regionie Kronoberg odsetek osób wybierających ABO jako formę zakwaterowania był wyższy od krajowego o 13 punktów procentowych i oscylował w okolicy 64 procent.

W sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl nie dysponuje środkami własnymi, Urząd do spraw Cudzoziemców pokrywa koszty jej zakwaterowania¹².

Wsparcie finansowe przyznawane przez cały okres oczekiwania na decyzję w sprawie udzielenia azylu. Wysokość dziennego wsparcia finansowego uzależniona jest od formy zakwaterowania (EBO, ABO z wyżywieniem, ABO bez wyżywienia), wieku oraz ilości członków rodziny ubiegających się o azyl zakwaterowanych w tym samym ośrodku¹³.

Wysokość wsparcia finansowego przedstawia się następująco: w przypadku zakwaterowania w miejscu zapewniającym wyżywienie, dzienna kwota to 24 szwedzkie korony¹⁴ dla osoby dorosłej. Dorośli, którzy dzielą gospodarstwo domowe, otrzymują 19 szwedzkich koron dziennie, dla dzieci, które nie ukończyły 18. roku życia, kwota należna to 12 szwedzkich koron dziennie. W przypadku zakwaterowania w miejscu niezapewniającym wyżywienia kwoty te wynoszą odpowiednio: 71 szwedzkich koron dziennie dla osoby dorosłej, 61 szwedzkich koron dziennie dla każdej z osób dzielących gospodarstwo domowe oraz 37 szwedzkich koron dziennie dla dzieci do trzeciego

¹² Jednakże w przypadku posiadania przez osobę ubiegającą się o azyl środków własnych bądź dochodu zobowiązana jest ona do uiszczania opłaty za zakwaterowanie.

¹³ Dzielne wsparcie finansowe, poza opieką dentyścyczną, zdrowotną i farmaceutyczną, obejmuje również wydatki na odzież, obuwie oraz inne artykuły codziennego użytku.

¹⁴ 1 SEK = 0,44 PLN = 0,1 EUR (Bank Centralny (Riksbanken) kurs z dnia 27 kwietnia 2017 roku).

roku życia włącznie. Dla dzieci od czwartego do dziesiątego roku życia kwota należna to 43 szwedzkie korony dziennie, kwota ta wzrasta do 50 szwedzkich koron dziennie po ukończeniu dziesiątego roku życia. Rodziny z więcej niż dwójką dzieci mają prawo do otrzymania 100 procent dziennej kwoty dla dwójki najstarszych dzieci oraz 50 procent kwoty należnej na każde kolejne dziecko [§6 Rozporządzenie (1994: 361) do przyjmowania osób ubiegających się o azyl]. W szczególnych przypadkach Urząd do spraw Cudzoziemców może dokonywać dodatkowych jednorazowych płatności na rzecz osoby oczekującej na decyzję tzw. świadczeń specjalnych. Celem świadczeń specjalnych jest pokrycie niezbędnych potrzeb, których nie obejmuje podstawowa dzienna kwota wsparcia finansowego, takich jak odzież zimowa, okulary, sprzęt dla osób niepełnosprawnych czy wyprawka dla niemowlęcia [§7 Rozporządzenie (1994: 361) do przyjmowania osób ubiegających się o azyl]. Osoby ubiegające się o azyl, by uzyskać świadczenie specjalne, muszą złożyć osobny wniosek do Urzędu do spraw Cudzoziemców. Świadczenie specjalne wypłacane jest niezależnie od dziennego wsparcia finansowego.

Przepisy mające zastosowanie w sektorze opieki zdrowotnej oparte są na współpracy na szczeblach: lokalnym, regionalnym i krajowym. Reguluje je ustawa o opiece zdrowotnej dla osób ubiegających się o azyl i innych [Lag (2008: 344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., Act (2008: 344) on Health Care for Asylum Seekers and Others]. Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą wszystkie osoby ubiegające się o azyl mają zaoferowaną bezpłatną ocenę stanu zdrowia (*hälsoundersökning (the health assessment)*)¹⁵. Osoby małoletnie mają prawo do opieki zdrowotnej na tych samych warunkach, co pozostałe dzieci mieszkające w Szwecji, zaś osobom dorosłym oczekującym na decyzję zapewniona jest jedynie niezbędna opieka zdrowotna, która nie może być odroczone (opieka macierzyńska, opieka aborcyjna i doradztwo w zakresie antykoncepcji) [§5 Ustawa (2008: 344) o opiece zdrowotnej dla osób ubiegających się o azyl i innych].

Opłaty za opiekę zdrowotną to 50 szwedzkich koron za wizytę lekarską w ośrodku zdrowia oraz 25 szwedzkich koron za wizytę ze skierowaniem lekarskim u pracownika służby zdrowia innego niż lekarz (pielęgniarka, fizjoterapeuta) [§3 Rozporządzenie (1994: 362) w sprawie opłat za opiekę zdrowotną, itp. dla szczególnych cudzoziemców]. Opłaty za wizyty w szpitalnych oddziałach ratunkowych różnią się w poszczególnych województwach (w regionie Kronoberg wynosi ona 300 szwedzkich koron)¹⁶. Hospitalizacja w przypadku wystąpienia choroby zakaźnej, jak i cały wachlarz usług dla kobiety ciężarnej (opieka przedporodowa, opieki nad ciężarną, podczas porodu i po urodzeniu dziecka) są bezpłatne.

Jeśli koszty opieki zdrowotnej w okresie sześciu miesięcy przekroczą kwotę 400 szwedzkich koron, osobom ubiegającym się o azyl przysługuje pomoc specjalna w wysokości różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi kosztami a kwotą

¹⁵ Wynik oceny stanu zdrowia nie ma wpływu na ostateczną decyzję o przyznaniu azylu.

¹⁶ www.1177.se Patientavgifter i Kronoberg.

400 szwedzkich koron. Pomoc specjalna wypłacana jest przez Urząd do spraw Cudzoziemców [§7 Rozporządzenie (1994: 362) w sprawie opłat za opiekę zdrowotną, itp. dla szczególnych cudzoziemców].

3.2. Dostęp do edukacji małoletnich

Na podstawie rozporządzenia [§2 Rozporządzenia (2001: 976) o szkolnictwie dzieci ubiegających się o azyl itp.] dzieci ubiegające się o azyl posiadają takie same prawa do edukacji zarówno szkolnej, jak i przedszkolnej jak pozostałe dzieci mieszkające w Szwecji. Z tą różnicą, że jest to ich prawo, a nie jak w przypadku pozostałych małoletnich obowiązek. Władze gminny są zobowiązane do zapewnienia miejsca w placówce oświatowej wszystkim małoletnim, którzy wyrazili chęć kształcenia się. Koszty kształcenia dzieci ubiegających się o status azyl ponosi Urząd do spraw Cudzoziemców. Wysokość tej kwoty zależna jest od etapu kształcenia i wynosi: 62 000 szwedzkich koron rocznie na dziecko w placówce przedszkolnej, 50 700 szwedzkich koron na dziecko w zerówce, 99 500 szwedzkich koron na ucznia szkoły podstawowej oraz 113 100 szwedzkich koron rocznie na ucznia w szkole średniej [§§ 5, 6 Rozporządzenia (2002: 1118) w sprawie państwowej rekompensaty dla osób ubiegających się o azyl i innych].

3.3. Karta LMA

W Szwecji, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, wszyscy ubiegający się o status uchodźcy otrzymują dokument potwierdzający ich status jako osoby ubiegającej się o azyl. Karta ta nosi nazwę LMA-kort i nie jest ona dowodem osobistym. Karta LMA jest plastikową kartą osobową z umieszczonym na niej aktualnym zdjęciem aplikanta. Pierwsza karta LMA wydawana jest na okres czteromiesięczny, po upływie tego czasu osoba ubiegająca się o azyl automatycznie otrzymuje nową kartę LMA, ważną przez kolejnych sześć miesięcy.

3.4. Kurs języka szwedzkiego

Dobra znajomość języka szwedzkiego zarówno wspomaga integrację, jak i zwiększa szansę na znalezienie zatrudnienia. Od roku 2017 obowiązek zapewnienia możliwości nauki języka szwedzkiego spoczywa na władzach województwa (Länstyrelsen, The County Administrative Board)¹⁷. W 2015 roku rząd szwedzki wdrożył działania mające na celu maksymalne skrócenie czasu do uzyskania zatrudnienia pośród osób ubiegających się o azyl, jak i w grupie uchodźców. Jednym ze składowych programu było wprowadzenie jak najszybciej możliwości nauki języka, tak zwanych: „Szwedzkim od pierwszego dnia” (*Svenska från dag ett, Swedish from*

¹⁷ Do 2017 obowiązek ten ciążył na Urzędzie do spraw Cudzoziemców.

a *first day*) i „Szwedzki codzienny” (*Vardagssvenska, Swedish Everyday*)¹⁸. Kursy te skierowane są do osób zakwaterowanych w ośrodkach ABO¹⁹. Program kursów obejmuje grupową naukę języka oraz wprowadzenie do szwedzkiej kultury. Na kurs „Szwedzki od pierwszego dnia” mogą uczęszczać osoby, które ukończyły trzynasty rok życia, zaś kurs „Szwedzki codzienny” przeznaczony jest dla osób pełnoletnich. Obydwa kursy są bezpłatne, jedynym formalnym wymogiem jest posiadanie karty LMA.

W regionie Kronoberg osoby ubiegające się o azyl, poza wyżej wymienionymi formami nauki języka, mogą uczestniczyć także w „studium językowym” (*Studie-cirklar i svenska, Swedish for asylumseeker*) i kawiarniach językowych (*språkcafé, language café*) w Medborgarskolan, Folkuniversitet, Frivilligtakademin, Czerwonym Krzyżu, Arbetarnas Bildningsförbund Södra Småland i innych.

3.5. Dostęp do zatrudnienia

Aż do 1 lipca 1992 roku osoby ubiegające się o azyl nie miały prawa do podjęcia zatrudnienia, następnie wprowadzono zmiany, na mocy których w przypadku, gdy czas rozpatrywania wniosku przekroczy cztery miesiące, osoby te mogą podjąć zatrudnienie [Förordning (1992: 581)]. Przyczyną wprowadzenia ww. zmian upatruje się w negatywnym wpływie długiego czasu oczekiwania potencjalnego azylanta na decyzję o przyznaniu azylu bądź jej odrzuceniu, jak i poprawienia obrazu samego azylanta w szwedzkim społeczeństwie. W roku 2010 uchylono uzależnienie wydania zezwolenia na podjęcie zatrudnienia od czasu rozpatrywania wniosku przez Urząd do spraw Cudzoziemców, co miało zmniejszyć koszty i zwiększyć stopień integracji przyszłych azylantów [Rozporządzenie (2006: 97) w sprawie cudzoziemców].

Warunkiem niezbędnym do uzyskania pozwolenia na podjęcie zatrudnienia podczas rozpatrywania wniosku jest uzyskanie zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę AT-UND²⁰ (AT-UND – *undantag från arbetstillstånd, Exception from work permit*). Jednakże, aby uzyskać AT-UND, osoba ubiegająca się o azyl musi posiadać dokumenty potwierdzające jej tożsamość (bądź też potrafić ją udowodnić) oraz jej wniosek o przyznanie azylu musi być rozpatrywany przez szwedzki Urząd do spraw Cudzoziemców. Osoba, która uzyskała AT-UND, powinna skontaktować się z urzędem pracy (Arbetsförmedlingen, The Swedish Public Employment Service) w celu przeprowadzenia wstępnej, ramowej rozmowy (*Inledande samtal – kartläggning, Introductory interview – survey*) na temat wykształcenia oraz doświadczenia

¹⁸ Budżet państwa przewiduje na ten cel 135 mln szwedzkich koron w roku 2017, 110 mln w 2018 roku, 100 mln w 2019 roku oraz 30 mln szwedzkich koron na rok 2020.

¹⁹ Od 15 sierpnia 2015 w kursach mogły uczestniczyć tylko osoby, które uzyskały azyl [Förordning (2015: 521)], 15 sierpnia 2016 rozszerzono grupę o osoby oczekujące na decyzję.

²⁰ Osoba, która uzyskała zwolnienie z obowiązku posiadania pozwolenia na pracę, posiada specjalne oznaczenie na swojej karcie LMA. Ważność AT-UND upływa przeważnie w momencie uzyskania azylu bądź opuszczenia terytorium Szwecji.

zawodowego²¹. Uzyskane informacje będą stanowiły integralną część podczas tworzenia tzw. planu na przyszłość (*etableringsplan, the introductions plan*).

Zgodnie z danymi podanymi przez ministerstwo w roku 2016 około 20-30 procent osób ubiegających się o azyl zarejestrowanych w Urzędzie do spraw Cudzoziemców uzyskało AR-UND²². W obszarach, które wymagają kwalifikowanych umiejętności, osoby ubiegające się o azyl generalnie nie mogą pracować, więc ich wybór jest ograniczony w praktyce do sektora niewymagającego kwalifikacji. Największe utrudnienia w znalezieniu pracy stanowią wymogi językowe, stopa bezrobocia na poziomie 6,8 procent²³ oraz biurokracja. Dopiero od czerwca 2016 roku banki szwedzkie akceptują rachunki bankowe dla osób ubiegających się o azyl utworzone na podstawie wylegitymowania się kartą LMA z symbolem AT-UND.

4. Koszt przyjęcia osób ubiegających się o azyl

Bezpośrednie koszty migracji, jakie poniosła Szwecja w 2015 roku, to 43 miliardy koron [Regeringens proposition 2016/17: 1], na dzień dzisiejszy trudno jest oszacować długookresowy koszty migracji. Szwedzka Agencja ds. Zarządzania Publicznego (Statskontoret, The Swedish Agency for Public Management) oszacowała koszty gmin i regionów, które są powiązane z osobami ubiegającymi się o azyl oraz tymi, które ten azyl uzyskały.

Od marca 2016 roku część obowiązków powiązanych z osobami ubiegającymi się o azyl została scedowana na władze gmin i regionów, które w ramach integracji świadczą im szeroki wachlarz usług. Poniesione koszty, związane zarówno z osobami ubiegającymi się o azyl, jak i tymi, którym ten azyl został przyznany, są rekompensowane przez budżet państwa. Każda gmina ma prawo do corocznej rekompensaty w wysokości 500 000 szwedzkich koron za każdą osobę ubiegającą się o azyl zamieszkałą w jej granicach administracyjnych [§1b Rozporządzenie (2002: 1118) o kompensacie państwowej za osoby ubiegające się o azyl i inne]. Gminy mają także prawo do rekompensaty za poniesione koszty edukacji dzieci ubiegających się o azyl w wysokości 62 000 szwedzkich koron rocznie dla dziecka umieszczonego w placówce przedszkolnej, 50 700 szwedzkich koron dla dziecka w zerówce, 99 500 szwedzkich koron dla ucznia w szkole podstawowej i 113 100 szwedzkich koron rocznie dla ucznia w szkole średniej [§ 5 Rozporządzenia (2002: 1118) o kompensacie państwowej za osoby ubiegające się o azyl i inne]²⁴.

²¹ Kwota w budżecie przeznaczona na sfinansowanie tych działań to 90 milionów szwedzkich koron w roku 2017 i 55 milionów szwedzkich koron na rok kolejny.

²² Jak podaje Tillvaxtverket, w 2016 roku około 25 tysięcy osób miało adnotację AT-UND, przy czym wnioski o azyl złożyło ponad 160 tysięcy osób, zatem osoby z AT-UND stanowiły zaledwie 15 procent.

²³ Dane z marca 2017 roku; spadek o 0,9 punktu procentowego w stosunku do tego samego okresu z roku poprzedniego.

²⁴ Gmina ma także prawo do zwrotu kosztów związanych z opieką nad małoletnimi, którzy przybyli bez opieki. W przypadku małoletnich bez opieki wymagana jest asysta służb socjalnych, wysokość

W roku 2016 region Kronoberg z racji przyjęcia ponad 4 tysięcy osób ubiegających się o azyl oraz tych przybyłych w latach wcześniejszych otrzymał z budżetu państwa kompensację w wysokości ponad 450 milionów szwedzkich koron, dodatkowo prawie 90 milionów szwedzkich koron na kompensację kosztów związanych z opieką zdrowotną²⁵. Kwota do przyznania na rok 2017 to ponad 135 milionów szwedzkich koron [www.lansstyrelsen.se Kronoberg].

Aldén i Hammarstedt [2016] pokazują długookresową analizę finansów sektora publicznego powiązanych z imigracją uchodźców przybyłych w latach 2005-2007. W roku przyjazdu do Szwecji przeciętny koszt osobowy dla sektora finansów publicznych wynosił 190 tysięcy szwedzkich koron. Dalsza analiza wykazała, że nawet po siedmiu latach od daty przyjazdu do Szwecji osoby te w dalszym ciągu generują koszty dla sektora publicznego w wysokości około 95 tysięcy szwedzkich koron na osobę. Co ciekawe, badania wykazały znaczną różnicę w poniesionych przeciętnych jednostkowych kosztach ze względu na poziom wykształcenia; po siedmiu latach osoby z wykształceniem wyższym generowały uśredniony roczny koszt jednostkowy w wysokości 60 tysięcy szwedzkich koron, zaś osoby z wykształceniem podstawowym bądź podstawowym niepełnym 107 tysięcy szwedzkich koron.

5. Wnioski

Według raportu Delmi [Malmberg i in. 2016] wzrost imigracji, który miał miejsce na początku XXI wieku, odegrał znaczący wpływ na demografię Szwecji. Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców (Migrationsverket, The Swedish Migration Agency) oraz Głównego Urzędu Statystycznego (Statistik Central Byrå, Statistic Sweden) pokazują, że suma imigrantów w latach 2000-2015 wyniosła 750 000 osób, z czego prawie 49 procent to osoby ubiegające się o azyl lub powiązane z osobami, którym azyl został przyznany²⁶.

Przeprowadzone badania porównawcze oraz rzeczywiste dane ukazują neutralne bądź raczej pozytywne efekty długoterminowe związane z migracją osób ubiegających się o azyl. Jak pokazuje raport Delmi [Malmberg i in. 2016] wzrost gospodarczy w najbliższych latach będzie o jeden punkt procentowy wyższy od uprzednio szacowanego, który zakładał znacznie niższy poziom migracji azylantów.

rekompensaty wynosi 1900 szwedzkich koron za dziecko w przypadku zakwaterowania w domu opieki lub 1000 koron szwedzkich na dziecko w schronisku. Gminie, która umieściła dziecko w rodzinie zastępczej, należy zwrot poniesionych wydatków w wysokości 39 000 szwedzkich koron [§§ 7, 7a Rozporządzenia (2002: 1118) o kompensacie państwowej za osoby ubiegające się o azyl i inne].

²⁵ Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning, analys av utredningsbehov, Statskontoret, 2016: 32 (s. 24-25). Stałe koszty opieki zdrowotnej i stomatologicznej dla osób ubiegających się o azyl w roku 2016 mieściły się w przedziale od 3550 do 5340 szwedzkich koron za osobę w zależności od jej wieku.

²⁶ W regionie Kronoberg w latach 2007-2016 ponad 23 000 osób ubiegało się o azyl, z czego około 40 procent uzyskało status uchodźcy.

Wyniki Delmi wykazują, że wzmożona imigracja w ostatnich latach doprowadziła do wzrostu populacji w wieku produkcyjnym, co zapewniło niezbędny warunek do szybszego wzrostu gospodarczego, zaś wyższy wzrost gospodarczy może stać się przyczyną wzrostu konsumpcji i dochodów z podatków. Szacuje się, że w latach dwudziestych XXI wieku dochody podatkowe będą znacznie wyższe, co nie byłoby możliwe do osiągnięcia bez wysokiego poziomu imigracji w ostatnich latach.

Szwedzka polityka migracyjna w większości skoncentrowana jest na osobach, które uzyskały azyl, i zakłada, że azylanci w ciągu dwóch lat znajdą zatrudnienie lub będą aktywnymi uczestnikami programów aktywizacyjnych mających na celu znalezienie zatrudnienia. By osiągnąć wyznaczony cel, należy w lepszym stopniu dopasować możliwości i doświadczenie azylantów do potrzeb szwedzkiego rynku pracy [Raport AIDA, s. 50-51]. Jest to poważne wyzwanie, gdyż jak podają Aldén i Hammarstedt [2016], około 9,8 procent osób, które przybyły do Szwecji w 2005 roku, znalazło zatrudnienie w 2006 roku²⁷. Jest to dość intrygujące, gdyż średni wiek osób ubiegających się o azyl w tym przedziale czasowym to 35 lat, a 67 procent stanowili mężczyźni.

Wzrost populacji w wieku produkcyjnym powinien przełożyć się na podniesienie wskaźnika wzrostu gospodarczego, co miało miejsce zarówno w poprzednich okresach wzmożonej migracji, jak i obecnie. Jednakże czy założenie szwedzkiej polityki migracyjnej, że azylant w ciągu dwóch lat od uzyskania azylu będzie aktywnym uczestnikiem rynku pracy, nie jest zanedo optymistyczne.

Literatura

- Aldén L., Hammarstedt M., 2016, *Refugee immigration and public sector finances: Longitudinal evidence from Sweden*, Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies, 8.
- Asylum Information Database (2015), AIDA Country Report: Sweden, December 2015.
- Borjas G.J., 2003, *The labour demand curve is downward sloping*, Reexamining the impact of immigration on the labour market, NBER Working Paper No. 9755.
- Brenke K., 2015, *Distribution of refugees very uneven among EU member states – even when accounting for economic strength and total population*, DIW Economic Bulletin, vol. 5, issue 39, s. 511-523.
- Dagens Nyheter, www.dn.se/nyheter/sverige/professor-skadligt-med-sa-lang-vantan-pa-asylbesked.
- Delmi, Rapport 2015 Arbetskraft från världen. Hur blev det med 2008 års reform?, Stockholm.
- Förordning (1992: 581) om ändring i utlänningsförordningen (1989: 547).
- Förordning (2002: 1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (Ordinance (2002: 1118) on State Compensation for Asylum Seekers and Others).
- Förordning (2015: 521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare (Regulation (2015: 521) on State Subsidies for Public Education Efforts of Asylum Seekers and Certain Newly Arrived Immigrants).

²⁷ 14 procent osób z 2006 roku i 9 procent z 2007 było zatrudnionych w kolejnym roku po przyjeździe. Te wskaźniki zatrudnienia mają tendencję wzrostową: po pięciu latach od przyjazdu wskaźnik zatrudnienia wynosił około 39 procent wśród uchodźców z 2005 roku, ponad 30 procent spośród tych z 2006, oraz 34 procent wśród uchodźców przybyłych w roku 2007.

- Kreicbergs J., 2016, *Kan företagande vara vägen in på arbetsmarknaden för nyanlända?*, Svenskt Näringsliv, December.
- Lag (1994: 137) om mottagande av asylsökande m.fl. (Law on Reception of Asylum-Seekers and Others).
- Lag (2008: 344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (Act (2008: 344) on Health Care for Asylum Seekers and Others).
- Lundborg P., 2013, *Refugees employment integration in Sweden: Cultural distance, and labour market performance*, Review of International Economics, vol. 21, s. 219-232.
- Malmberg B., Wimark T., Turunen J., Axelsson L., 2016, *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*, Rapport, 8, Delmi.
- Nationella operativa avdelningen, maj 2015.
- Polisen, 2015, Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015. Polismyndigheten.
- Poptcheva E.M., Stuchlik A., Bakowski P., Gatto A., 2015, *Work and social welfare for asylum-seekers and refugees. Selected EU Member States, In-depth Analysis*, EPRS European Parliamentary Research Service, PE 572.784.
- Raport AIDA (Asylum Information Database), 2016, Country Report: Sweden.
- Regeringens proposition (2007/08: 95) Ett starkare skydd mot diskriminering.
- Regeringens proposition (2007/08: 147) Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Regeringens proposition (2016/17: 1) Budgetpropositionen för 2017, Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.
- Rozporządzenie (1994: 361) do przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Förordning (1994: 361) om mottagande av asylsökande m.fl., Ordinance on the Act on reception of Asylum seekers).
- Rozporządzenie (1994: 362) w sprawie opłat za opiekę zdrowotną itp. dla szczególnych cudzoziemców (Förordning (1994: 362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar (Regulation (1994: 362) on Health Care Charges, etc. for the Certain Aliens).
- Rozporządzenie (2001: 976) o szkoleniu dzieci ubiegających się o azyl itp. (Förordning (2001: 976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.) (Regulation of Education, Preschool Activities and School Childcare for Asylum Seeking Children, etc.).
- Rozporządzenie (2002: 1118) o kompensacie państwowej za osoby ubiegające się o azyl i inne (Förordning (2002: 1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., Regulation (2002: 1118) on state compensation for asylum seekers and others).
- Rozporządzenie (2006: 97) w sprawie cudzoziemców, Utlänningsförordning (2006: 97), Aliens Regulation.
- Rozporządzenie (2016: 1364) w sprawie dotacji państwowych dla działań związanych z osobami ubiegającymi się o azyl i innymi (Förordning (2016: 1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl., Regulation (2016: 1364) on state grants for activities for asylum seekers and others). Statistic Sweden scb.se.
- Statskontoret, 2016, Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning, Analys av utredningsbehov. Förordning (2001: 976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl (Regulation of Education, Preschool Activities and School Childcare for Asylum Seeking Children, etc.
- Swedish Migration Agency, Handbok i Migrationsrätt, section AT-UND.
- The Government Offices of Sweden, www.regeringen.se.
- The Public Employment Service, www.arbetsformedlingen.se.
- The Swedish Agency for Public Management, www.statskontoret.se.
- The Swedish Migration Agency, migrationsverket.se.
- Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014, Wspólny system azylowy, Luksemburg.
- Ustawa (2008: 344) w opiece zdrowotnej dla osób ubiegających się o azyl i innych (Lag (2008: 344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., Act (2008: 344) on health care for asylum seekers and others).
- Ustawa o cudzoziemcach (2017: 258), Utlänningslag (2017: 258), Aliens Act (2017: 258).

- Ustawa o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl i innych (1994: 137), (Lag (1994: 137) om mottagande av asylsökande m.fl. (Law on Reception of Asylum-Seekers and Others (1994: 137)).
- Utlänningsförordning (2006: 97), Aliens Ordinance (2006: 97).
- Utlänningslag (2005: 716), Aliens Act (2005: 716).
- Weber F., 2016, *Labour market access for asylum seekers and refugees under the Common European Asylum System*, European Journal of Migration and Law, vol. 18, s. 34-64.
- www.ec.europa.eu/eurostat/75/2016-20, adopted April 2016.
- www.ekonomifakta.se Fakta/Arbetsmarknad/Integration/Flyktinginvandring, adopted November 2016.
- www.folkbildningsradet.se Villkor för Vardagssvenska respektive Svenska från dag ett i studieförbund 2017.
- www.lararforbundet.se/artikelsidor/basta-skolkommun-2017.
- www.lansstyrelsen.se Kronoberg/ Tidiga insatser för asylsökande (25.04.2017).
- www.migrationsinfo.se migration/sverige/asylsokande-i-sverige, adopted 7 September 2016.
- www.regeringen.se/artiklar/2016/06/asylsokande-ska-fa-tillgang-till-bankkonto, adopted 15 June 2016.
- www.regeringen.se artiklar, Forstarkta insatser under asyltiden (6.10.2016).
- www.skatteverket.se Skatteverket föreslår att alla asylsökande får samordningsnummer (29.04.2016).
- www.svd.se migrationsverket-46000-kan-avvika-narmaste-aren, adopted 5 Mars 2016.
- www.sweden.se.
- www.unhcr.org/afr/figures-at-a-glance.html UNHCR Asylum Trends (6.11.2017).