

Andrzej Kubka
Uniwersytet Gdański

Polityka wielokulturowości w Szwecji i europejski kryzys migracyjny w drugiej połowie 2015 r.

O znaczeniu i aktualności wskazanego wyżej tematu decyduje kilka okoliczności. Szwecja jest państwem, którego polityka migracyjna i polityka integracji imigrantów była i jest nadal uważana za modelową. Z biegiem lat Szwecja, obok Kanady i Australii, a na kontynencie europejskim – Wielkiej Brytanii i Holandii, dostarczała przykładu bardzo pozytywnego nastawienia wobec zjawiska imigracji oraz imigrantów.

Ponadto obserwatorom aktualnych wydarzeń w tym obszarze polityki narzuca się konstatacja, że mamy do czynienia z uderzającym kontrastem stanowisk Szwecji i Polski w sprawach przyjmowania imigrantów oraz stosunku obu państw do działań i ustaleń dotyczących tych kwestii podejmowanych przez UE. Polska i Szwecja zajmują tu skrajne stanowiska, co znajduje wyraz między innymi w sprawie przyjęcia uzgodnionych przez UE kwot uchodźców.

Wreszcie, uzasadnione jest przypuszczenie, że debata wokół tych problemów będzie trwałym elementem debaty publicznej w obu państwach. Poznanie stanowisk wypowiedzianych w debacie na temat imigracji i imigrantów w Szwecji, a także przesłanek współcześnie prowadzonej polityki wobec imigrantów w tym państwie, często motywowanych doświadczeniami historii¹, może stanowić tło dla oceny stanowisk wyrażanych w tej kwestii w Polsce.

Celem rozważań jest wyjaśnienie tła, podstaw i motywacji towarzyszących reakcji rządu szwedzkiego na zjawiska kryzysowe wywołane napływem do Szwecji

¹ Na ten temat: M. Banaś, *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Kraków 2010. Zob. także: *idem*, *Wielość kultur, różnorodność tradycji, jedno społeczeństwo. Szwedzki model polityki integracyjnej*, publikacja elektroniczna dostępna na stronie: www.ism.wsmip.uj.edu.pl/publikacje. W literaturze szwedzkojęzycznej temat jest szeroko omawiany. Przegląd stanu wiedzy i bogata bibliografia znajdują się w pracy M. Byström, P. Frohnert, *Invandringens historia – från „folkhemmet” till dagens Sverige*, Stockholm 2017. Aktualne badania i debatę na temat problemów imigracji i integracji w Szwecji stymuluje powołany w listopadzie 2013 r. niezależny komitet badawczy *Delegationen för migrationsstudier*, Delmi (www.delmi.se).

wielkiej fali imigrantów na jesieni 2015 r. Wskazując ten cel, zakładam, że rząd szwedzki, zmuszony w obliczu kryzysu do podejmowania szybkich i zdecydowanych decyzji, przyjął perspektywę pozwalającą wykorzystać zakorzenione w historii, doniosłe doświadczenia odnoszące się do traktowania zjawiska migracji i migrantów, co ostatecznie określiło treść decyzji podejmowanych na przełomie lat 2015 i 2016, a także późniejszych. Co najważniejsze, nie przekreśliły one prowadzonej wcześniej polityki wielokulturowości. Poszukuję więc odpowiedzi na kilka pytań:

– Jakie były niektóre historycznie ukształtowane podstawy polityki Szwecji wobec imigracji?

– Jakiej treści nabrało z biegiem lat pojęcie wielokulturowości?

– Jaka była reakcja Szwecji na napływ imigrantów w drugiej połowie 2015 r.?

– Jakie były główne wątki debaty na temat kryzysu migracyjnego w Szwecji w tym okresie?

Odpowiedzi na postawione wyżej pytania zamierzam poszukiwać na podstawie analizy treści dokumentów rządu szwedzkiego, które dostarczały prawnych podstaw dla polityki antykryzysowej w omawianym okresie, a także interpretując analizy i ustalenia badaczy (przede wszystkim skandynawskich) dotyczące problemów migracji do Szwecji oraz szwedzkiej polityki wielokulturowości.

Kryzys imigracyjny w Szwecji w 2015 r.

W drugiej połowie 2015 r. napływ migrantów do Szwecji osiągnął rekordowe rozmiary. W okresie całego roku o azyl starało się 165 tys. osób, w tym 35 tys. dzieci bez rodziców. To oznaczało drastyczną zmianę trendu w stosunku do lat poprzednich. Wprawdzie w okresie od 2011 r. do 2014 r. liczba wniosków o azyl stale wzrastała (od 30 tys. w 2011 r. do ponad 80 tys. w 2014 r.), to zmiana, która nastąpiła w 2015 r., była nadzwyczaj zaskakująca. Liczba osób starających się o azyl wzrosła bowiem dwukrotnie i była znacznie wyższa od przewidywanej w uspokajających prognozach Centralnego Urzędu ds. Migracji (*Migrationsverket*). Jeszcze w lipcu 2015 r. urząd przewidywał, że liczba osób starających się o azyl w całym 2015 r. będzie mniejsza niż w roku poprzednim. Taką prognozę potwierdzały obserwacje z pierwszej połowy tego roku, kiedy to liczba tych osób była niższa niż przewidywano².

Sytuację powodowaną napływem migrantów do Szwecji można było w drugiej połowie 2015 r. określać jako kryzysową. Tylko w październiku i listopadzie 2015 r. zgłoszono 80 tys. wniosków o azyl. W okresie największego natężenia kryzysu o azyl starało się około 10 tys. osób tygodniowo. System społeczny Szwecji stanął przed olbrzymimi wyzwaniami w niemalże wszystkich kluczowych obszarach.

² Dir. 2016:47, *Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015*, s. 2.

Wysiłki podjęte dla zażegnania kryzysu były określane mianem „największej akcji humanitarnej kraju od zakończenia drugiej wojny światowej”³.

Taka sytuacja wymagała interwencji rządu Szwecji. Pierwsze wyrywkowe kontrole osób przekraczających granicę Szwecji wprowadzono 12 listopada 2015 r. o godz. 12.00. 21 grudnia 2015 r. weszła w życie Ustawa o szczególnych środkach w sytuacji poważnego zagrożenia porządku publicznego albo bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁴. Na jej podstawie rząd Szwecji wydał przepisy wykonawcze o kontroli tożsamości osób na granicy państwa, obowiązujące od 4 stycznia 2016 r. do 3 lipca 2016 r. W marcu 2016 r. minister spraw wewnętrznych Szwecji Anders Ygeman uzasadniał przedłużanie terminów kontroli, argumentując, że Europa nie wywiązała się z zadania ochrony swoich granic zewnętrznych. Twierdził, że do czasu, kiedy zostaną podjęte wspólne europejskie rozwiązania, Szwecja jest zmuszona sięgać do tymczasowych, „narodowych” działań. Terminy obowiązywania przepisów, o których mowa, przedłużano wielokrotnie. Decyzję o kolejnym przedłużeniu tego terminu rząd Szwecji podjął 9 lutego 2017 r. Obowiązywała ona do 10 maja 2017 r.⁵

W reakcji na kryzys parlament szwedzki przyjął dwa pakiety przepisów. Pierwszy, złożony w formie poprawki do ustawy budżetowej na 2016 r.⁶, wprowadzał między innymi przepisy o pozbawieniu pomocy materialnej osób, które miały być wydalone lub nie otrzymały prawa do azylu od dnia, kiedy odpowiednia decyzja się uprawomocniła, a nie, jak wcześniej – od dnia opuszczenia kraju przez daną osobę. Te przepisy, wprowadzone na podstawie politycznego porozumienia między rządzącymi socjaldemokratami a czterema partiami opozycyjnymi (*Moderaterna*, *Centerpartiet*, *Liberalerna* i *Kristdemokraterna*) weszło w życie 1 czerwca 2016 r. Drugi pakiet przepisów to Ustawa o czasowym ograniczeniu wydawania pozwolenia na pobyt⁷. Nowa ustawa weszła w życie 20 lipca 2016 r. i rozstrzyga między innymi, że osoba potrzebująca azylu otrzymuje tymczasowe pozwolenie na pobyt.

³ *Ibidem*.

⁴ *Lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*, SFS 2015:1073. Ustawa ma ograniczony okres obowiązywania – do 21 grudnia 2018 r. W ocenie *Riksrevisionen* (szwedzki odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli) przepisy te wprowadzono zbyt późno, a ich treść odnosiła się do osób, które miały dopiero przybyć do Szwecji, a nie tych, które już do Szwecji przybyły. Zob. *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering*, RIR 2017:4, s. 14.

⁵ Rząd Szwecji podjął 10 maja 2017 r. decyzję o kolejnym przedłużeniu okresu kontroli, podając w uzasadnieniu, że będzie się opierał na propozycji Komisji Europejskiej z 2 maja 2017 r. skierowanej do Rady UE. Na podstawie tej propozycji Rada UE miała przyjąć 11 maja 2017 r. rekomendację o przedłużeniu kontroli granicznych na granicach wewnętrznych UE. Zob. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/granskontroller-vid-inre-grans-forlans3/ [dostęp: 17.05.2017].

⁶ *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar*, Prop. 2015/16 :146.

⁷ *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, Prop. 2015/16:174.

Ustawa ustala także wymóg dotyczący posiadania mieszkania i wyżywienia dla większej liczby poszczególnych kategorii imigrantów. Sens nowych przepisów prawnych polegał więc na przyjęciu zasady przyjmowania mniejszej liczby imigrantów i ograniczeniu dostępu do świadczeń społecznych dla tych, którzy uzyskali pozwolenie na pobyt.

Szwecja i polityka multikulturalizmu

Na przełomie XIX i XX w. Szwecja była krajem emigracji. W okresie od 1850 r. do 1920 r. wyemigrowało z niej około 1,5 mln ludzi, czyli około 1/5 ogółu jej mieszkańców. Szwecja stała się krajem imigracji dopiero po II wojnie światowej⁸.

Cały okres przedwojenny, a w szczególności lata 30. XX w., cechowała w Szwecji ogólna niechęć wobec wszystkiego, co zagraniczne. Modnym hasłem było zawołanie „Szwecja dla Szwedów”⁹. W polityce dominowały trendy protekcjonizmu, nacjonalizmu, a nawet rasizmu. Jak pisze Mats Wikström: „Etniczna homogeniczność Szwecji była zarówno empirycznym faktem, jak i normatywnym fundamentem państwa opiekuńczego, powszechnie określanego jako Szwedzki Dom Ludu”¹⁰. Takiej perspektywie sprzyjała geografia: „Pozycja Szwecji na peryferyjnej Północy w największym stopniu decydowała o wymianie ludności z resztą Europy”¹¹.

W latach największych turbulencji, po zakończeniu II wojny światowej, imigracja nie stanowiła większego problemu politycznego. Do Szwecji dotarł tylko mały ułamek z wielu milionów uciekinierów i migrantów¹². Za ważne, moim zdaniem, należy uznać psychologiczne aspekty otwierania się Szwecji na imigrantów w tym okresie, w szczególności chodziło tu o Norwegów, uciekających z Danii Żydów czy też uciekinierów z Estonii. Wówczas kształtowały się fundamentalne wartości pomocy i solidarności wobec imigrantów. Powodowana czynnikami *Realpolitik* konieczność wyrzeczenia się tych wartości, co miało miejsce w przypadku tzw. *Baltutlämningen* (tj. odesłania do ZSRR w styczniu 1946 r. 161 uciekinierów z Estonii,

⁸ A. Hellström, A.-L. Lodenius, *Invandring, mediebildet och radikala högerpopulistiska partier i Norden*, Stockholm 2016, s. 19.

⁹ H. Runblom, *Majoritet och minoritet i Östersjömrådet, Ett historiskt perspektiv*, Stockholm 1995, s. 142. W istocie hasło wypowiedziane przez jednego z historycznych przywódców socjaldemokracji szwedzkiej Pera Albina Hanssona brzmiało: „Szwecja dla Szwedów – Szwedzi dla Szwecji” i może być interpretowane w kategoriach marksistowskich (walki klasowej). Por. H. Berggren, L. Trägårdh, *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, Stockholm 2006, s. 205–206.

¹⁰ M. Wickström, *Conceptual Change in Postwar Sweden: The Marginalization of Assimilation and the Introduction of Integration* [w:] P. Kivisto, Ö. Wahlbeck, *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*, 2013, s. 113.

¹¹ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 143.

¹² *Ibidem*.

którzy przybyli do Szwecji w niemieckich mundurach), co było przyczyną głębokiej ogólnonarodowej traumy¹³. To wydarzenie tworzy ważny historyczny kontekst współczesnej polityki imigracyjnej.

Równie ważnym aspektem historycznego kontekstu współczesnej polityki imigracyjnej Szwecji jest to, że od najwcześniejszych lat powojennych problemy imigracji wiązały się z problemami rynku pracy. Napływ imigrantów zarobkowych osiągnął największe rozmiary w 1970 r., kiedy do Szwecji przybyło około 80 tys. ludzi¹⁴. Do Szwecji migrowali przede wszystkim pracownicy z sąsiednich państw nordyckich¹⁵. Ich przyjmowanie pozwalało Szwecji czynić zadość postulatowi nordyckiej solidarności. Jednocześnie Szwecja zdobywała zasoby pracy tak potrzebne dla napędzania jej niezniszczanego w czasie wojny aparatu produkcyjnego. Pisząc o ustanowieniu w 1954 r. zasad wolnego rynku pracy w regionie nordyckim, szwedzki badacz Harald Runblom stwierdza wprost: „W zręcznej formie rozwiązano dużą część problemów siły roboczej Szwecji”¹⁶.

Należy zauważyć za szwedzkim badaczem Matsem Wickströmem, że Szwecja była postrzegana jako kraj imigracji, podobnie jak jej polityka imigracyjna, w tym specyficznym kontekście imigracji zarobkowej, i że „[...] wydaje się, że dyskursy uformowane w tym okresie w jakimś zakresie ciągle określają ramy dyskusji o integracji i polityce multikulturalizmu”¹⁷. Problemy imigracji zostały ściśle powiązane z polityką ekonomiczną, w szczególności polityką rynku pracy¹⁸.

W 1972 r. zastopowano imigrację w celach zarobkowych (z wyjątkiem imigrantów z państw nordyckich). Od wydarzeń w Chile w 1973 r. wśród grup napływających do Szwecji najbardziej widoczni stali się uciekinierzy. Szwedzka polityka imigracyjna przybrała aż do początku lat 90. XX w. charakter polityki wobec uciekinierów (*flyktingpolitiken*).

Nowy etap w polityce imigracyjnej Szwecji zapoczątkowało powołanie rządowej komisji badawczej w 1968 r. i ustanowienie Centralnego Urzędu ds. Imigrantów (*Invandrarverket*) w 1969 r. Wspomniana rządowa komisja badawcza przedstawiła swój raport końcowy w 1974 r. Stał się on podstawą pierwszego szerokiego politycznego programu integracji imigrantów i mniejszości etnicznych. Wprowadzona w 1975 r. nowa polityka imigracyjna i polityka wobec mniejszości narodowych była polityką integracji imigrantów w społeczeństwie szwedzkim. Świadczyły o tym między innymi takie fakty, jak uzyskanie przez imigrantów praw wyborczych

¹³ H. Runblom charakteryzuje *Baltutlämningen* jako „kolektywne traumatyczne wydarzenie szwedzkiego »domu ludu«” oraz „bolesny kompromis między humanizmem i realizmem w polityce”. Por. H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 145.

¹⁴ M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 111.

¹⁵ Pierwsze umowy dotyczące importu siły roboczej podpisano w 1947 r. z Włochami, Węgrami i Austrią. Por. K. Borevi, *Understanding Swedish Multiculturalism* [w:] P. Kivisto, Ö. Wahlbeck, *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*, s. 147.

¹⁶ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 146.

¹⁷ M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 110, 112.

¹⁸ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 147.

na poziomie lokalnym i liberalizacja warunków naturalizacji, wprowadzenie specjalnych świadczeń skierowanych do imigrantów (nauczanie języka szwedzkiego, usługi tłumaczeniowe, dostarczanie potrzebnych praktycznych informacji w językach przybyszów), przyjęcie zasady „wolności kultury” gwarantującej imigrantom autonomię kulturową w warunkach integracji w społeczeństwie szwedzkim¹⁹. Polityka integracji wносиła zasadnicze korekty do praktykowanej wcześniej polityki asymilacji. Od połowy lat 70. XX w. Szwecja kształtowała swoją politykę imigracyjną, ukierunkowując ją na integrację imigrantów i jednocześnie wprowadzanie różnorodności kulturowej społeczeństwa (polityka multikulturalizmu).

Chociaż w połowie lat 90. nastąpiła kolejna zmiana polityki imigracyjnej, która polegała na porzuceniu wcześniej wskazywanego celu, jakim było wspieranie i podtrzymywanie mniejszościowych kultur imigrantów w długiej perspektywie²⁰, to jednak Szwecja nie porzuciła polityki integracji. Prowadziła ją dalej po zamachach terrorystycznych z września 2001 r. Dobrym potwierdzeniem takiego stanowiska było zaakceptowanie w tymże roku możliwości posiadania przez obywateli Szwecji podwójnego obywatelstwa. Dlatego pozycja Szwecji była i jest nadal postrzegana jako wyjątkowa na tle stanowiska innych państw zachodnich wycofujących się na początku XXI w. z polityki multikulturalizmu²¹.

W 2005 r. wprowadzono nowe prawne zasady, nową organizację i nowe procedury postępowania w sprawach azylowych²². Nowym elementem w polityce migracyjnej po zmianie politycznego profilu rządu w 2006 r. (rządy objęła koalicja partii mieszczkańskich) było położenie nacisku na zwiększenie udziału imigracji zarobkowej i wypracowanie wspólnej europejskiej polityki azylowej²³. Nowe reguły dotyczące imigracji zarobkowej zostały przyjęte w grudniu 2008 r.²⁴ W 2009 r.²⁵ rząd sformułował ogólne cele polityki migracyjnej wypracowane na podstawie szerokiego politycznego porozumienia. Obejmowały one wypracowanie długoterminowej, trwałej polityki migracyjnej, która w ramach regulowanego napływu imigrantów gwarantuje prawo do azylu, ułatwia przekraczanie granic, wspiera zorientowaną na potrzeby imigrację zarobkową, bierze pod uwagę i wykorzystuje efekty rozwojowe migracji oraz pogłębia współpracę europejską i międzynarodową²⁶.

Ogólnie pozytywne nastawienie wobec zjawiska imigracji znajdowało odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach rządowych z końca pierwszej dekady XXI w. Podkreślano w nich, że Szwecja jest krajem imigracji oraz że liczba imigrantów jest relatywnie duża i ciągle rośnie. Zwracano uwagę, że wzrost natężenia imigracji postępuje równoległe ze wzrostem natężenia procesów globalizacji i te dwa procesy

¹⁹ K. Borevi, *Understanding Swedish Multiculturalism...*, s. 149.

²⁰ *Ibidem*, s. 157.

²¹ *Ibidem*, s. 140.

²² Prop 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.

²³ SOU 2009:19, *Migrationspolitik i förändring*, Stockholm 2009, s. 67.

²⁴ *Ibidem*, s. 68.

²⁵ *Ibidem*, s. 67.

²⁶ *Ibidem*.

są korzystne dla „małego kraju”, jakim jest Szwecja. Nie było rzeczą błahą, że chodziło tu o interesy ekonomiczne. Napływ imigrantów uznawano za proces jednoznacznie korzystny dla gospodarki kraju. Takie stanowisko znajdowało dobitny wyraz w oficjalnych dokumentach, kiedy stwierdzano, że: „Kraje, które mogą zadbać o migrację i dopilnować, by nowi przybysze otrzymali dobre możliwości pozytywnej integracji w społeczeństwie, mogą zdobyć dużą przewagę konkurencyjną w gospodarce globalnej”²⁷.

Główne wątki w szwedzkiej debacie o kryzysie migracyjnym w 2015 r.

Podstawowymi kategoriami używanymi w szwedzkiej debacie na temat polityki imigracyjnej są pojęcia asymilacji i (wielokulturowej) integracji. Znaczenia tych kategorii nie są jednak ostre, zależą od kontekstu, a ich interpretacje bywają nie tylko rozbieżne, lecz także sprzeczne. Jako kategorie polityczne są poddawane ciągłym reinterpretacjom²⁸.

Dyskusję o problemach wielokulturowości znacząco wzbogaciła na płaszczyźnie teoretycznej szwedzka badaczka Karin Borevi, proponując bardziej szczegółowe rozróżnienia w ramach polityki multikulturalizmu. Proponowana przez nią typologia „polityk wielokulturowości” obejmuje:

1. Polityki ukierunkowane na konkretne grupy (*group-specific policies*):

- 1.a. Działania definiowane „pozytywnie”, tj. jako prawa mniejszości do pomocy państwa;

- 1.b. Działania definiowane „negatywnie”, tj. jako prawa mniejszości do wyjątków od interwencji państwa.

2. Polityki ogólne:

Ukierunkowane na instytucje publiczne w celu uczynienia ich bardziej inkluzywnymi/receptywnymi wobec zróżnicowania etnicznego²⁹.

Według Borevi specyfika szwedzkiego podejścia do polityki multikulturalizmu wypracowana już w połowie lat 70. XX w. polegała na tym, że polityki ukierunkowane na konkretne grupy imigrantów (*group-specific policies*) były traktowane nie tylko jako sposoby ich tymczasowej integracji w społeczeństwie (tj. takie, które miały być stosowane tylko do momentu powrotu imigrantów do ich ojczyzny), lecz jako „[...] bardziej trwałe zobowiązanie do umożliwienia imigrantom utrzymania ich statusu jako mniejszości etnokulturowej”³⁰.

²⁷ SOU 2008:114, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*, Stockholm 2008, s. 29.

²⁸ M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 110, 111. Zob. też K. Borevi, *Understanding Swedish Multiculturalism...*, s. 141, 142.

²⁹ K. Borevi, *Understanding Swedish Multiculturalism...*, s. 145.

³⁰ *Ibidem*, s. 149, 150.

Wprowadzanie *group-specific policies* tworzyło napięcia z logiką ideologii państwa opiekuńczego, która opierała się na zasadzie powszechności (uniwersalizmu), tj. na przekonaniu, że budowanie spójności i wspólnoty społeczeństwa powinno się opierać na wspólnych wartościach, zasadach i normach. Przykładem łagodzenia tego napięcia i jego skutecznego przezwyciężenia była wprowadzona w 1975 r. reforma nauczania języka ojczystego dla dzieci imigrantów w szkołach państwowych³¹. Innym przykładem było wprowadzenie w tymże roku systemu subsydiów państwowych dla organizacji mniejszości etnicznych. System umożliwiał jednoczesną realizację dwóch celów. Po pierwsze, zmierzał do podtrzymywania własnej odrębności kulturowej przez imigrantów. Po drugie, dawał im możliwość udziału w procesach decyzyjnych na poziomie samorządów i państwa, reprezentacji ich interesów oraz włączał te grupy w ogólny system szwedzkiego korporatywizmu. Opisane działania można traktować jako poszukiwanie swoistych specyficznych sposobów integracji imigrantów w społeczeństwie Szwecji, wiążących wspieranie kulturowej odrębności tych grup i jednocześnie ich włączanie do społeczeństwa w oparciu na integrującej sile instytucji państwa.

Wraz ze wzrastającym napływem imigrantów z krajów pozaeuropejskich bardzo wcześnie, bo już w latach 80. XX w., pojawiły się w Szwecji opinie o konieczności porzucenia polityki multikulturalizmu. W połowie lat 80. odpowiedź na pytanie, czy państwo powinno akceptować prawa mniejszości do wyjątków od interwencji państwa (w typologii K. Borevi działania 1.b), była zdecydowanie negatywna. Takie stanowisko znajdowało wyraz w raportach rządowych komisji badawczych, kiedy między innymi stwierdzano, że „Zwyczaj, które pozostają w konflikcie z prawodawstwem Szwecji, nie mogą być tolerowane”³².

Innym specyficznym elementem szwedzkiego podejścia do multikulturalizmu jest akceptacja doświadczeń historycznych. To, w jaki sposób państwo reaguje na zjawiska kryzysowe, zawsze opiera się na wcześniej ustalonych i wdrożonych w praktyce zasadach. Mamy tu do czynienia z pewną konkretyzacją zależności aktualnych działań od zaszłości historycznych. Znany szwedzki badacz problemów imigracji i mniejszości etnicznych, Harald Runblom, słusznie podkreślał, że „[...] społeczeństwa i państwa w znacznym stopniu opierają się na swoich tradycjach regulowania relacji między państwem a mniejszościami albo państwem a grupami imigrantów”. I w ślad za tym stwierdzeniem sugerował, że istotne jest pytanie o to, w jakim zakresie doświadczenia własnej historii stanowią barierę dla aktualnych potrzeb rozwiązywania sytuacji konfliktowych³³.

³¹ Była to reakcja na żądania tworzenia odrębnych szkół dla mniejszości żydowskiej, estońskiej, katolickiej. Zob. K. Borevi, *Understanding Swedish Multiculturalism...*, s. 151–153.

³² SOU 1984:58, *Invandrar- och minoritetspolitiken*, Stockholm 1984, s. 47. Zob. też SOU 1984:55, *I rätt riktning, Etniska relationer i Sverige*, Stockholm 1984.

³³ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 140. W odniesieniu do relacji państwo-obywatel Runblom podkreśla znaczenie różnicy między niemiecką tradycją *ius sanguinis* i francuską tradycją *ius soli*.

Taką perspektywę, która umiejscawia współczesny ogląd problemów imigracji na tle historycznym, przyjmują też autorzy najnowszych opracowań. W opracowaniu *Migracja wszechczasów! Znaczenie imigracji dla rozwoju Szwecji i jej dobrobytu*³⁴ autorzy już na wstępie podkreślają: „Opisom współczesnych migracji prezentowanym przez media często towarzyszą pojęcia kryzysu czy katastrofy. Jest wiele powodów, by uznać za ważne postrzeganie dzisiejszych migracji w perspektywie historycznej. Szwecja i duże części świata stają przed wielkimi wyzwaniami, które niosą ze sobą migracje, a jednocześnie migracje są [...] niemalże tożsame z historią ludzkości. Nigdy nie mieliśmy okresu bez migracji”³⁵. I nieco dalej akcentują, że: „Wbrew temu, co często podkreśla się w aktualnej debacie, Szwecja ma długie historyczne doświadczenia związane z imigracją”³⁶, by dojść do wniosku, że najważniejszym przesłaniem ich publikacji jest teza, że dzisiejsza polityka migracyjna skorzysta na sięgnięciu do doświadczeń historycznych i że w świetle historii „Imigracja powinna być traktowana jako zasób, a nie jako problem”³⁷. To odniesienie do historii ma jeszcze jeden aspekt: w wielu dokumentach określających zasady polityki azylowej i migracyjnej rządu szwedzkiego podkreśla się, że jej podstawowe zasady były niezmiennie.

W debacie na temat imigracji ujawniały się też stanowiska krytyczne wobec polityki multikulturalizmu. Pytanie o to, w jakim stopniu „[...] doświadczenia historyczne umożliwiają bądź utrudniają przemianę [Szwecji – przyp. aut.] w społeczeństwo wielokulturowe na warunkach nowoczesnego pluralizmu”³⁸, badacze szwedzcy stawiali już w połowie lat 90. XX w. Harlald Runblom poddawał wówczas w wątpliwość realizm deklaracji politycznych, tych pochodzących jeszcze z lat 70. XX w., wskazujących jako cel budowę takiego społeczeństwa. Uznawał, że zrealizowanie tego celu byłoby „fundamentalną zmianą, o ile w ogóle byłoby możliwe”³⁹. Dla poparcia swej tezy podawał wiele argumentów. Według niego Szwecja to silne, scentralizowane państwo ze słabymi tradycjami wielokulturowości. Jego konstrukcja ustrojowa opiera się na zasadach jednolitości w większości dziedzin, a szczególnie w dziedzinie oświaty. Według Runbloma Szwecja nigdy nie była państwem kolonizatorem, nie ma więc ani doświadczenia w budowaniu relacji z innymi kulturami, ani doświadczenia w kształtowaniu prawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych⁴⁰. Swą analizę Runblom kończył stwierdzeniem: „Szwedzka konstrukcja społeczeństwa może oczywiście opierać się na wielu pozytywnych tradycjach (bezpieczeństwie prawnym, międzynarodowej solidarności

³⁴ D. Harrison, *Alla tiders migration! Immigrationens betydelse för Sveriges utveckling och välstånd*, Kungskapsöversikt 2016:1, SOU Delegationen för Migrationsstudier JU 2013:17, Stockholm 2016.

³⁵ *Ibidem*, s. II.

³⁶ *Ibidem*, s. IV.

³⁷ *Ibidem*, s. V.

³⁸ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 149.

³⁹ *Ibidem*, s. 150.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 150–153.

i wielu innych), ale to nie może kompensować braków historycznych doświadczeń w łączeniu grup o różnym tle kulturowym, językowym i religijnym⁴¹.

Dzisiaj z konkluzjami Runbloma współbrzmia wnioski Matsa Wickströma, który słusznie podkreśla znaczenie przełomu dekady lat 60. i 70. XX w. dla formowania współczesnego dyskursu dotyczącego integracji imigrantów i wielokulturowości w Szwecji. Wprawdzie w latach 70. podkreślano znaczenie różnic kulturowych między imigrantami a ludnością rodzimą, ale w tym okresie były to różnice przede wszystkim językowe. Po zastopowaniu imigracji z państw nienordyckich największą grupą imigrancką byli Finowie. W takich warunkach szwedzki multikulturalizm przybierał swoją specyficzną postać: „Można twierdzić, że wprowadzenie multikulturalizmu w Szwecji było spowodowane faktem, że grupy, o które chodziło, były postrzegane jako wystarczająco podobne do Szwedów, były »dobrze zintegrowane« (wysoki udział w rynku pracy) oraz nie oczekiwano, by się powiększały co do zakresu lub liczebności”⁴².

Obecnie powracają polityczne postulaty prowadzenia polityki imigracyjnej opartej na zasadzie asymilacji imigrantów. Dzieje się tak przede wszystkim za sprawą partii *Sverigedemokraterna*, która posiada reprezentację w szwedzkim parlamencie (*Riksdagu*) od jesieni 2010 r.⁴³ W interpretacji tej partii polityka asymilacji oznacza, że „[...] to imigranci powinni dostosować się do społeczeństwa szwedzkiego, a nie na odwrót”⁴⁴. Można jednak dowodzić, że polityka asymilacji jest w gruncie rzeczy bardzo podobna do polityki integracji na podstawie multikulturalizmu, bo jest oparta na dążeniu do włączenia imigrantów do społeczeństwa na zasadach równości i jest ukierunkowana na „[...] główne cele równego traktowania i równych szans”⁴⁵.

Istotną częścią polityki rządu szwedzkiego w okresie kryzysu było poddanie ocenie działań antykryzysowych wielu instytucji państwowych i samorządów, w tym samego rządu. Problemy związane z napływem imigrantów do Szwecji w drugiej połowie 2015 r. stały się przedmiotem badań powołanego przez rząd szwedzki w czerwcu 2016 r. komitetu badawczego. Komitet złożył w marcu 2017 r. raport ze swej pracy: *Przyjmowanie uciekinierów w Szwecji na jesieni 2015 roku*⁴⁶. Konkluzją tego raportu analizującego działania władz państwowych, regionalnych i lokalnych było ustalenie systemowych zasad reagowania. Były one następujące:

⁴¹ H. Runblom, *Majoritet och minoritet...*, s. 153.

⁴² M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 135.

⁴³ Partia *Sverigedemokraterna* stała się szybko ważną partią systemu partyjnego Szwecji. Osiągnęła w wyborach parlamentarnych jesienią 2010 r. poparcie 5,7% wyborców, co pozwoliło jej po raz pierwszy zdobyć reprezentację w parlamencie. W wyborach do *Riksdagu* w 2014 r. partia uzyskiwała poparcie 12,9% wyborców.

⁴⁴ Program partii *Sverigedemokraterna* z 2011 r. za: M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 135.

⁴⁵ M. Wickström, *Conceptual Change...*, s. 136.

⁴⁶ *Att ta emot människor på flykt i Sverige hösten 2015*, SOU 2017:12.

- a) Zasada odpowiedzialności: instytucje ponoszące odpowiedzialność za dany obszar działania w okresie spokoju ponoszą ją również w okresie kryzysu;
- b) Zasada współdziałania: każdy podmiot jest zobowiązany do współpracy i współdziałania z innymi podmiotami, często w wielu obszarach;
- c) Rząd działa strategicznie i koordynująco⁴⁷.

Rząd Szwecji zajął też na początku czerwca 2017 r. stanowisko wobec oceny działań antykryzysowych przygotowanej przez *Riksrevisionen*⁴⁸ i złożonej rządowi 8 lutego 2017 r.⁴⁹ Zgadzając się częściowo z tą oceną, stwierdzał w konkluzji, że „[...] Szwecja zdołała ogólnie przyjąć i zapewnić dach nad głową wielkiej liczbie osób starających się o azyl”⁵⁰. Podkreślając, że sytuacja jesienią i zimą przełomu 2015 i 2016 r. była nadzwyczajna, rząd szwedzki oceniał na początku drugiej połowy 2017 r., że kryzys migracyjny został opanowany.

Kryzys migracyjny 2015 r. dał okazję do konfrontacji historycznych doświadczeń Szwecji w przyjmowaniu i integracji imigrantów z twardymi wymogami bieżącej chwili. Działania władz Szwecji w obliczu kryzysu zdają się potwierdzać, że migracje traktuje się w tym kraju jako zjawisko strukturalne, a nie chwilowe i przejściowe zjawisko kryzysowe. Reakcje na wydarzenia kryzysowe uwzględniały analizy rozwoju zjawisk migracyjnych w przeszłości. Działania polityczne będące reakcją na kryzys opierały się na pogłębionych analizach doświadczeń historycznych wynikających z prowadzenia polityki imigracyjnej oraz integracji. Obecnie przybierają charakter ostrożnych korekt wcześniej wypracowanych zasad i rozwiązań stosowanych w polityce migracyjnej⁵¹.

W konkluzji można dość do następujących wniosków:

1. Zasady szwedzkiej polityki imigracyjnej są mocno zakorzenione w historii państwa i społeczeństwa, opierają się na ogólnie pozytywnych doświadczeniach, które silnie oddziałują na kształt aktualnych rozstrzygnięć politycznych.
2. Problem wielokulturowości społeczeństwa jest w dalszym ciągu żywo dyskusowany. Pojęcie wielokulturowości ze względu na swoją niejednoznaczność pozwala na elastyczność w poszukiwaniu praktycznych rozwiązań.
3. Kryzys migracyjny drugiej połowy 2015 r. doprowadził do wypracowania nowego konsensusu w polityce imigracyjnej: nie uległy zmianie podstawowe

⁴⁷ Dir. 2016:47, *Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015*, s. 2.

⁴⁸ Patrz przypis 4.

⁴⁹ *Regeringens skrivelse 2016/17:206*. Patrz przypis 4.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 8.

⁵¹ Skrócenie lub odrzucenie perspektywy historycznej bardziej dociekliwi badacze słusznie wiążą z uzyskaniem prymatu w debacie publicznej na temat imigracji przez skrajne partie prawicowe. Zob. D. Harrison, *Alla tiders migration...*, s. 52.

zasady. Szwecja pozostaje państwem otwartym na imigrantów i politykę wielokulturowości. Uległy jednak ograniczeniu liczby przyjmowanych imigrantów i zakres świadczeń, do których są uprawnieni.

4. Analizy przebiegu wydarzeń kryzysowych zostały wykorzystane do usprawnienia polityki imigracyjnej.

Współcześnie problemy związane ze zjawiskami migracji należą do grupy najbardziej palących problemów politycznych Unii Europejskiej. Rozbieżności stanowisk politycznych zajmowanych przez poszczególne państwa UE stają się odrębnym, poważnym problemem odnoszącym się do spójności, trwałości i perspektyw rozwojowych tego ugrupowania. W tym kontekście należałoby traktować doświadczenia szwedzkiej polityki imigracyjnej, polityki wielokulturowości oraz rozwiązywania zjawisk kryzysowych w tym obszarze jako przykład myślenia politycznego opartego na wartościach solidarności i pomocy, a zarazem ukierunkowanego na praktyczne korzyści, jakie przynosi wzmacnianie potencjału demograficznego, i – w konsekwencji – gospodarczego we własnym społeczeństwie.

Multiculturalism policy in Sweden and the European migration crisis in the second half of 2015

Summary

The aim of the article is to explain the reaction of the Swedish government to the migration crisis in the autumn of 2015. Confronted with the unprecedented strain on the state and society, Sweden has not changed radically its immigration policy. The main reason for this political position, which remains in contrast with the position taken by other EU-member states, notably Poland, seems to be the overall positive historical experience of immigration in the after-war period.

Keywords: Sweden, immigration policy, multiculturalism, migration crisis