

GLOSSA

MONIKA BANAŚ

**SZKOŁA – INTEGRACJA – NIEPEŁNOLETNI
UCHODźCY**
Przypadek Szwecji

Niniejszy tekst dotyczy reformy szkolnictwa średniego szwedzkiego wprowadzonej przez szwedzkie władze w 2018 roku. Reforma była odpowiedzią na dwa kluczowe zjawiska oraz ich konsekwencje: kryzys migracyjny, mającego apogeum trzy lata wcześniej, oraz rosnące koszty utrzymania państwa dobrobytu, zagrażające jego finansowemu bezpieczeństwu. Oczywiście należy być świadomym, że zreformowanie szkolnictwa nie było jedynym przedsięwzięciem w szeregu innych mających sprostać wyzwaniom szwedzkiego *welfare state*.

PRZYCZYNY

W 2015 roku Szwecja otrzymała wyjątkowo wysoką w jej współczesnej historii liczbę wniosków azylowych, w tym ponad 35 tysięcy złożonych przez dzieci i młodzież niepełnoletnią, przybywających bez opieki (szw. *ensamkommande barn*). Małoletnim i niepełnoletnim została zaoferowana szczególna opieka, daleko bardziej wykraczająca poza ramy pomocy adresowanej dla dorosłych. Dzieciom i młodzieży uchodźczej został także zapewniony dostęp do odpowiedniej edukacji uwzględniającej ich szczególne potrzeby. Jednakowoż wraz z upływem czasu oraz zmieniającymi się uwarunkowaniami międzynarodowymi część krajów/regionów, z których pochodzili niepełnoletni, w ocenie Urzędu Migracyjnego (szw. *Migrationsverket*) została uznana za bezpieczne. Oznaczało to, że część imigrantów – już pełnoletnich – można było odesłać do ich ojczyzn. Doprecyzujemy, chodziło o młodych ludzi, którzy po ukończeniu szkoły średniej nie podjęli ani dalszej edukacji, ani pracy, pozostając *de facto* bez zajęcia (czytaj: na utrzymaniu państwa).

Zaproponowana przez rząd reforma szkolnictwa gimnazjalnego wzbudziła duże kontrowersje i zdecydowany sprzeciw większości nauczycieli, dyrektorów placówek oświatowych, a także instytucji pozarządowych pomagającym uchodźcom (np. *Ensamkommandes Förbund*). Spowodowała konieczność modyfikacji programów nauczania na poziomie podstawowym i średnim, uwzględniających aktualne i przyszłe potrzeby szwedzkiego rynku pracy, wpisanego w szersze ramy międzynarodowe, w których wiodącą rolę odgrywają gospodarki oparte na społeczeństwie wiedzy (*knowledge-based societies*) i nowoczesnych technologiach.

Mając powyższe na względzie, autorzy reformy skupili się na opracowaniu takich uwarunkowań edukacyjnych, w których określono wymogi oraz konkretne kryteria do wypełnienia, by móc korzystać z prawa pobytu w Szwecji po osiągnięciu pełnoletności. Zaostrzenie przepisów nie pozostało jednak bez uwzględnienia istotnych aspektów psychokulturowych, takich jak: szok kulturowy lub trauma związana z migracją/uchodźstwem, odmienne tradycje, normy, systemy wartości etc. Bez wątplenia mają one wpływ na przebieg procesu integracyjnego, jego efektywność, a także w ogóle jego rozpoczęcie. Dlatego stworzono dodatkowe mechanizmy asystujące i pomagające młodym migrantom w redukowaniu kosztów psychologicznych (i nierzadko też fizycznych) związanych z przesiedleniem.

Wracając jednak do zaostrzonych wymogów – znalazły się wśród nich m.in. obowiązkowa nauka języka szwedzkiego oraz szwedzkich realiów społeczno-politycznych (orientacja społeczno-polityczna, kulturowa i historyczna, nauka o demokracji, jej zasadach i implementacjach, równości płci – co ma szczególne znaczenie dla osób przybywających m.in. z Afganistanu, Somalii, Syrii, Erytrei, Iraku – krajów, z których pochodziły największe fale migracyjne do Szwecji [Migrationsverket 2017]).

Dla migrantów, w tym uchodźców, którzy ukończyli 18. rok życia i nie zadeklarowali woli kontynuacji kształcenia na poziomie wyższym, zostały przygotowane obowiązkowe kursy zawodowo-doszkalające, po których ukończeniu jednostka ma jak najszybciej wejść na rynek pracy i się usamodzielnic. Jest to wyraźne przesunięcie odpowiedzialności z państwa na jednostkę – coś, co do tej pory było nieobecne w tamtejszym modelu państwa dobrobytu (Banaś 2010, 139–150). By przyspieszyć ten proces, zmniejszono kwotę zasiłków adaptacyjnych, w tym zasiłków dla bezrobotnych, oraz skrócono czas ich pobierania. Jest to o tyle istotne, że w świetle danych statystycznych imigranci, włączając uchodźców, wciąż pozostają zawodowo mniej aktywną grupą w stosunku do autochtonów. Stan taki utrzymuje się od długich

lat mimo funkcjonowania specjalnych programów integracyjnych. Dla przykładu, w roku 2018 aktywność zawodowa imigrantów w wieku 20–64 lat wynosiła 70,1%, podczas gdy dla rodzimych Szwedów 86,5% (CSB 2019).

NIELETNI W ŚWIETLE SZWEDZKIEGO PRAWA

Przedstawiana tu kwestia rozbudziła ożywioną dyskusję także w pozostałych krajach nordyckich, podobnie jak Szwecja doświadczających wzmożonego napływu migrantów. Problem wypełniał wielokrotnie treści debat podejmowanych na wspólnym forum nordyckim – Radzie Nordyckiej (szw. Nordiska Rådet), w której głosami, zwłaszcza duńskich członków, apelowano o zaostrzenie polityki przyjmowania migrantów, zwłaszcza tych podających się za uchodźców. Ostatecznie Szwecja zdecydowała się zrewidować dotychczasowe regulacje.

Zaostrzenie prawa azylowego wynikało z dwóch podstawowych faktów: 1) przecięcia szwedzkiego systemu recepcji uchodźców oraz 2) dotychczas niewystarczającej precyzji w identyfikowaniu przypadków uprawnionych do otrzymania azylu. Nierzadko wśród aplikujących były jednostki, którym nie powinien przysługiwać status uchodźcy, bowiem deklarowały pochodzenie z regionów nieobjętych konfliktem czy jego zagrożeniem (UNHCR 2020). Dodatkowo mnożyły się przypadki, że osoby dorosłe podawały się za niepełnoletnie (SVT 2017). Proceder ten przybrał niepokojące rozmiary, co skłoniło szwedzkie władze do podjęcia decyzji o wprowadzeniu inspekcji medycznych, mających na celu określenie wieku aplikanta. Zadanie to powierzono Urzędowi Medycyny Sądowej (szw. Rättsmedicinalverket).

W konsekwencji, od wiosny 2017 roku, przypadki budzące wątpliwości były kierowane na zdjęcia rentgenowskie zębów lub kolan jako sposobu weryfikacji podawanej liczby lat. Procedurą tą, tylko w pierwszym roku wprowadzenia, objęto blisko 65% wszystkich aplikujących o azyl, a podających się za niepełnoletnich, mimo że ich fizyczność wydawała się temu przeczyć. Ostateczną decyzję, na bazie informacji zebranych od aplikanta i – o ile to możliwe – od instytucji z kraju jego pochodzenia, podejmował Urząd Migracyjny. Na skutek tego, w latach 2015–2019 blisko 80% przypadków zgłoszonych jako aplikacje niepełnoletnich zostało uznanych przez wspomniany urząd za wnioski złożone przez młodych dorosłych (Migrationsinfo om ensamkommande barn).

„TYMCZASOWE PRAWO” (*DEN TILLFÄLLIGA LAGEN*)

Niedługo po pierwszej reformie, w czerwcu 2018 roku, szwedzki parlament przyjął kolejną ustawę dotyczącą omawianej tu kwestii. W jej świetle wskazane zostały dodatkowe okoliczności otwierające drogę młodocianym uchodźcom do wnioskowania o rewizję negatywnej decyzji Urzędu Migracyjnego. Prócz wspomnianego warunku bazowego doszły dwa kolejne, obligatoryjne – gotowość do kontynuacji kształcenia, włączając kształcenie zawodowe, oraz niekaralność.

Wymienione warunki uprawniają aplikanta do otrzymania tymczasowego prawa pobytu na okres 13 miesięcy z możliwością dalszego warunkowego przedłużenia, o ile odnotowane zostały postępy w nauce lub przysposobieniu zawodowym. Jeśli osoba rokuje nadzieję na samodzielne utrzymanie się, a najpóźniej sześć miesięcy od zakończenia edukacji podejmie stabilne zatrudnienie, może wnioskować o pobyt stały.

Także i ta wersja ustawy została skrytykowana przez środowiska nauczycielskie, prawnicze oraz zajmujące się pomocą dla uchodźców. Pownownie krytyczne uwagi dotyczyły braku precyzji zapisu dającej możliwość swobody interpretacyjnej, a tym samym komplikowania już i tak skomplikowanej sprawy. Krajowy Związek Nauczycieli (*Lärarnas riksförbund*) podkreślał fakt, że ustawa narzuca na nauczycieli (egzaminatorów) obowiązek rozstrzygnięcia, czy dana ścieżka edukacyjna oraz instytucja ją oferująca może być objęta *gymnasielagen*, a to powinno leżeć w gestii innego podmiotu – ministerstwa szkolnictwa. Prawnicy wskazywali na niewystarczającą staranność ustawodawcy, jeśli idzie o treść zapisu, oraz małą kompatybilność z już istniejącymi aktami prawnymi. Z kolei organizacje pozarządowe pomagające uchodźcom dostrzegały brak uzasadnienia dla ram czasowych wskazanych w ustawie.

Głosy krytyczne wobec samej koncepcji *gymnasielagen* zgłaszali także politycy, głównie prawicowi (*Moderater* oraz *Sverigedemokrater*). W ich opinii ustawa stwarzała dodatkowe problemy dla gmin, w gestii których znajdowało się zapewnienie warunków lokalowych dla uchodźców. W tym miejscu należy zaznaczyć, że od długich lat utrzymujący się kryzys w mieszkalnictwie dotyczy całego kraju, także gmin bogatych, do których kierowana jest tylko część uchodźców. Gminy mniej zamożne zostały postawione w trudnej sytuacji – konieczności redukcji innych kosztów lub/i zaciągania kredytu.

Do grona krytyków dołączył Szwedzki Związek Gmin i Województw (*Sveriges kommuner och landsting, SKL*). Wskazał na małą realność prawa,

nieprzystającego do wymogów rzeczywistości. Najbardziej problematyczny okazał się aspekt finansowy związany z opracowaniem nowego *curriculum* dla imigranckich uczniów, którzy niejednokrotnie mają zbyt słabe przygotowanie, by podjąć naukę na poziomie średnim (stąd konieczność kursów wstępnych). Dodatkowo występujące problemy natury psychicznej u aplikantów wymuszają przygotowanie odpowiedniej opieki psychologicznej, która też kosztuje. Rosnące w skali całego kraju tzw. społeczeństwo równoległe, powstające z osób nieintegrujących się ze szwedzkim społeczeństwem, to jeden z objawów małej efektywności polityki integracyjnej realizowanej przez szwedzkie władze (Knappe 2019).

EDUKACJA I INTEGRACJA

Dzisiejsza Szwecja, z kilkudziesięcioletnim doświadczeniem kraju imigracyjnego, wypracowała programy edukacyjne oferowane dla migrantów, które mają na celu ułatwić i przyspieszyć integrację ze społeczeństwem przyjmującym. Według rankingu polityk integracyjnych Szwecja w 2019 roku była w ścisłej czołówce na 38 zbadanych krajów (MIPEX 2020). Niestety praktyka dostarcza nieco innego obrazu. Coraz wyraźniej widoczne podziały i dysproporcje występują m.in. w mieszkalnictwie (gettoizacja), skali zatrudnienia (większe dla autochtonów i mniejsze dla migrantów), zaangażowaniu społeczno-politycznym czy poziomie wykształcenia (Torstensson 2023). Zwłaszcza ten ostatni aspekt w świetle szwedzkiej polityki integracyjnej po 2015 roku wydaje się szczególnie istotny. Dlatego stworzone zostały specjalne ścieżki edukacyjne, ogólnokształcące i zawodowe, adresowane dla migrantów.

Pierwszą z nich, otwierającą cały proces, jest walidacja oraz ocena kompetencji teoretycznych i praktycznych migranta. Tym etapem zajmuje się Rada Szkolnictwa Wyższego i Uniwersyteckiego (*Universitet och Högskolerådet*, UHR) wspólnie z urzędem pośrednictwa pracy (*Arbetsförmedlingen*). Ma to na celu ujednoczenie działań ukierunkowanych na przyszłe potrzeby rynku pracy. Chodzi o takie przygotowanie przyszłych pracowników, aby mogli znaleźć zatrudnienie odpowiadające rzeczywistym potrzebom rynku.

Kolejne ścieżki edukacyjno-zawodowe subwencionowane przez państwo to:

- 1) przysposobienie zawodowe (*etableringsjobb*),
- 2) pierwsza praca (*introduktionsjobb*),

- 3) nowa praca (*nystartsjobb*),
- 4) dodatkowe zlecenie (*extratjänst*) oraz
- 5) tzw. szybka ścieżka (*snabbspår*).

Warto zaznaczyć, że ścieżki, lub inaczej programy, adresowane są przede wszystkim do migrantów, ale mogą z nich korzystać także autochtoni długo pozostający bez pracy.

Na szczególną uwagę zasługuje *etableringsjobb*. Jest programem, w przeciwieństwie do pozostałych, wspólnie wypracowanym przez rząd oraz przedstawicieli szwedzkich pracodawców. Porozumienie stron, obowiązujące od drugiej połowy 2019 roku, ma na celu pobudzić aktywność zawodową migrantów i jednocześnie wzmocnić sektor prywatnych przedsiębiorstw, gdzie podaż pracy w zależności od branży pozostaje relatywnie wysoka (np. budownictwo, leśnictwo, rolnictwo, gastronomia, hotelarstwo, ochrona zdrowia, opieka nad osobami starszymi).

Introduktionsjobb to program umożliwiający podjęcie praktyki zawodowej oraz uzupełnienie przygotowania teoretycznego. Osoby podejmujące ten typ zatrudnienia mogą w jego ramach studiować, a czas ten jest wliczany do czasu pracy. Studia mają stanowić dopełnienie praktyki, mają zatem być kompatybilne z docelowym zawodem. Są subwencionowane przez państwo w wysokości 80% kosztów, jednak nie więcej niż 20 000 SEK na miesiąc.

Kolejną formą mającą wspierać trwałe zatrudnienie jest program *nystartjobb*. Współfinansowany w znacznej części przez państwo (50% kosztów, w tym koszty wynagrodzenia) ma zachęcić pracodawców do oferowania migrantom możliwości zdobycia zawodu, zweryfikowania praktycznych umiejętności oraz możliwość pracy. Ten rodzaj zatrudnienia, w przypadku migrantów, musi rozpocząć się w ciągu 36 miesięcy od momentu uzyskania pozwolenia na pobyt.

Szczególnym typem subwencionowanego zatrudnienia jest *extratjänst*, dotyczący pracy wyłącznie w przedsiębiorstwach państwowych lub instytucjach świadczących usługi *non-for-profit*. Podmiot przyjmujący pracownika wg tego typu zatrudnienia otrzymuje wsparcie finansowe na pokrycie do 20 000 SEK miesięcznego wynagrodzenia, przy zatrudnieniu na pełny etat.

Ostatnią z omawianych ścieżek jest *snabbspår*, adresowany tylko do migrantów, którzy już posiadają odpowiednie kompetencje do podjęcia pracy w sektorach z wysokim deficytem siły roboczej. Program ten składa się z trzech etapów: walidacji kompetencji na podstawie dokumentów,

praktyki mającej sprawdzić rzeczywiste umiejętności oraz kursów uzupełniających i pogłębiających już posiadane kompetencje. Należy podkreślić, że ten typ ścieżki edukacyjno-zawodowej został wypracowany przez trzy strony: pracodawców, związki zawodowe oraz urząd pracy i dotyczy zawodów, w których występuje wysoki deficyt siły roboczej (m.in. budownictwo, leśnictwo, hotelarstwo, służba zdrowia – zwłaszcza opieka paliatywna, opieka nad osobami starszymi).

EFEKT

Kwestia modyfikacji prawa dotyczącego szkolnictwa średniego szczebla *de facto* ma dwa główne cele. Po pierwsze, umożliwienie pozostania w Szwecji młodocianym migrantom, którym państwo pierwotnie odmówiło azylu, oraz po drugie, włączenie ich w szwedzki rynek pracy, przede wszystkim w sektorach z wysokim deficytem siły roboczej. Starzejące się szwedzkie społeczeństwo, podobnie jak inne społeczeństwa wysoko rozwiniętych krajów, jest zmuszone korzystać z obcej siły roboczej. Przyspieszona integracja nowo przybyłych osób jest skorelowana z ich wiekiem. Łatwiej integrują się jednostki dorastające w nowym kraju niż osoby dorosłe. Nie dotyczy to każdego przypadku bez wyjątku, niemniej praktyka społeczna dostarcza przykładów na tę regułę.

Reformy szkolnictwa średniego, nazywane *gymnasielagen*, mają zdecydowanych przeciwników oraz zwolenników. Zdania są podzielone. Zwłaszcza w kwestii, czy zmodyfikowane prawo w istocie przyczyni się do zwiększenia liczby studiującej młodzieży, która przybyła do Szwecji jako dzieci. Na efekty trzeba zatem poczekać, na pewno będą. Jakie? W tej chwili trudno wyrokować.

BIBLIOGRAFIA

- Banaś, M. 2010. *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Kraków.
- SCB. 2019. *Arbetskraftsundersökningarna 2018, Grundtabeller årsmedelstal 2018, Tabel 1*, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensade-data/grundtabeller-aku-1574-ar-ar/> – 3 VI 2023.
- Knape, A. 2019. *SKL: En översyn av gymnasielagen kan inte vänta*, <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/skl-en-oversyn-av-gymnasielagen-kan-inte-vanta-29712> – 2 VI 2023.

- Migrationsinfo, 2019. *Ensamkommande barn*, <https://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/asylsokande-i-sverige/ensamkommande-barn/#fnref-140-8> – 3 VI 2023.
- MIPEX. 2020. *Sweden*, <https://www.mipex.eu/sweden> – 3 VI 2023.
- Torstersson, S. 2023. *Utbildningsnivå - utrikes födda*, <https://www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/integration/utbildningsniva/> – 1 VI 2023.
- SVT Nyheter. 2017. *Ny statistik visar: Minst 80 procent av undersökta asylsökande över 18 år*, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ny-statistik-visar-minst-80-procent-av-undersokta-asylsokande-over-18-ar> – 1 VI 2023.
- UNHCR, The UN *Refugee Agency*. *Entry, Admission and Reception / False Documents*, <https://www.refworld.org/topic,50ffbce53a,50ffbce54c,,0,,CMR.html> – 3 VI 2023.