



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
**THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS**

# Integracja i przeciwdziałanie dyskryminacji imigrantów na szwedzkim rynku pracy

Patrycja Pogodzińska

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



## 1 Wstęp

Polityka imigracyjna oraz przebieg procesu integracji, a także filozoficzne podejście do zjawiska imigracji w poszczególnych państwach nie tylko się różnią, ale ulegają ciągłej ewolucji w odpowiedzi na zmiany społeczne i polityczne. Zależą one od wielu czynników, jak historia imigracji do danego kraju, charakterystyka przyjazdów, istnienie programów mających na celu wspieranie imigrantów po przyjeździe oraz ogólnych warunków społecznych i gospodarczych w kraju przyjmującym.

Badacze dzielą integrację imigrantów i uchodźców między innymi na integrację kulturową, ekonomiczną i społeczną. Powodzenie tych procesów zależy od wielu czynników: polityki rządu danego kraju wobec imigrantów, społecznych postaw i uprzedzeń, a także cech właściwych danej społeczności imigrantów.

Szereg organizacji międzynarodowych zwraca uwagę na konieczność integracji imigrantów na rynku pracy i w społeczeństwie państwa przyjmującego, aby imigracja była postrzegana jako pozytywny wkład w rozwój gospodarczy i kulturalny kraju. Dlatego też w większości państw europejskich problem odpowiedniej polityki imigracyjnej wysuwa się na czołowe miejsce politycznej agendy.

Imigracja i jej rola może być różnie postrzegana przez społeczeństwo danego kraju – z jednej strony może odgrywać istotną rolę w łagodzeniu negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa oraz braku siły roboczej; z drugiej strony wiele państw nie radzi sobie ze wzrastającą liczbą uchodźców oraz nielegalnych imigrantów, czemu towarzyszy często społeczne niezadowolenie, ksenofobia i zamieszki na tle etnicznym. Kwestia imigracji zajmuje czołowe miejsce w politycznej debacie, zwłaszcza w kontekście kryzysu ekonomicznego i jego skutków. To na imigrantach, niegdyś stanowiących motor wzrostu gospodarczego wielu krajów, a w ostatnich dekadach częściej postrzeganych jako ciężar dla budżetu i kulturowej równowagi państw, odbija się przede wszystkim spadek koniunktury i budżetowe cięcia. W obliczu trudnej sytuacji ekonomicznej wiele krajów zaostrzyło swoją politykę imigracyjną, w innych populistyczne partie zyskały wpływ na polityczne decyzje, budując swój polityczny kapitał na przekonaniu, że imigracja przyczynia się do bezrobocia wśród rdzennych mieszkańców, osłabia krajowe systemy socjalne i nadszarpuje tożsamość narodową.

Te ostatnie głosy dało się słyszeć nawet w Szwecji, mimo jej długiej tradycji imigracyjnej oraz faktu, że z kryzysu wyszła względnie bez szwanku.

Sposób regulacji rynku pracy oraz ogólna polityka imigracyjna państwa może ułatwiać albo utrudniać integrację imigrantów w społeczeństwie. Jednakże czynniki, które wpływają na sytuację imigrantów na rynku pracy są liczne i złożone. Szwecja jest tego szczególnym przykładem.

Według rankingu MIPEX<sup>1</sup> III Szwecja zajęła pierwsze miejsce jako kraj najbardziej sprzyjający integracji imigrantów. Niemniej jednak integracja imigrantów na rynku pracy, w szczególności uchodźców, była i jest przedmiotem dyskusji w społeczeństwie szwedzkim i stanowi jedno z głównych wyzwań politycznych ostatnich dekad. Podobnie jak w wielu krajach Europy, uchodźcy są bardziej zagrożeni bezrobociem, częściej podejmują zatrudnienie tymczasowe i otrzymują niższe

---

1 Indeks Polityki Integracji Migrantów ([www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)). W ramach MIPEX ocenie poddano polityki integracji w 31 krajach w Europie i Ameryce Północnej. W oparciu o 148 wskaźników, MIPEX ocenia siedem obszarów uczestnictwa w życiu społecznym: mobilność na rynku pracy; łączenie rodzin; edukację; partycypację polityczną; pobyt długoterminowy; dostęp do obywatelstwa; przeciwdziałanie dyskryminacji. Na tej podstawie MIPEX ocenia, na ile polityki publiczne gwarantują wszystkim legalnie przebywającym na terenie kraju równe prawa, obowiązki oraz możliwość szybkiej i łatwej integracji. MIPEX III oznacza trzecią edycję raportu opublikowaną w 2011 roku.

wynagrodzenie.

Istnieje wiele hipotez co do przyczyn tej nierównej sytuacji na rynku pracy. Odnoszą się one bądź do różnic w tzw. kapitale ludzkim (zasobie wiedzy fachowej, doświadczenia i umiejętności) czy różnych cechach strukturalnych rynków pracy w różnych krajach, bądź też do dyskryminacji, która może obejmować dyskryminację instytucjonalną, dyskryminujące praktyki pracodawców lub dyskryminację postrzeganą przez samych imigrantów.

Niniejszy artykuł skupia się na aspekcie dyskryminacji – przedstawia zakres i charakter dyskryminacji imigrantów w zatrudnieniu, a także omawia instrumenty prawne i praktykę w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji oraz ewolucję polityki integracyjnej Szwecji dążącej do poprawy sytuacji imigrantów na rynku pracy.

## 2 Charakterystyka imigracji do Szwecji i szwedzkiej polityki imigracyjnej

W 2010 roku w Szwecji mieszkało 1 384 929 osób urodzonych poza Szwecją<sup>2</sup>, co stanowi 14,7% populacji (przy czym wśród tych osób, 818 574 posiada obywatelstwo szwedzkie). Największy udział mają imigranci z Finlandii, Iraku, byłej Jugosławii, Polski oraz Iranu. Natomiast 412 960 osób urodzonych w Szwecji posiada oboje rodziców nie-Szwedów (drugie pokolenie imigrantów). W sumie, 19,1% społeczeństwa jest obcego pochodzenia<sup>3</sup>.

Napływ imigrantów do Szwecji rozpoczął się wraz z drugą Wojną Światową, kiedy to Szwecja zaczęła przyjmować uchodźców z pozostałych krajów Europy, którzy wcześniej emigrowali głównie do Stanów Zjednoczonych. Po wojnie zapotrzebowanie na siłę roboczą w przemyśle i sektorze usługowym znacznie wzrosło. Z tego względu imigracja była co do zasady nieograniczona (wymóg pozwolenia na pracę dla obywateli krajów nordyckich zniesiono już w 1943 roku), a wykwalifikowani pracownicy byli rekrutowani częściowo już w krajach wysyłających. Początkowo wśród imigrantów dominowali obywatele krajów nordyckich. W 1954 roku powstała Nordycka Unia Paszportowa gwarantująca wspólny rynek pracy dla tych krajów. Aby ułatwić rekrutację obywateli innych państw, szwedzki urząd pracy współpracował z urzędami wielu państw europejskich, zawierano też umowy dwustronne. W latach 50. wśród imigrantów dominowali pracownicy z Niemiec, Austrii i Włoch, a w latach 60. – z Jugosławii, Grecji i Turcji.

W 1965 roku saldo migracji<sup>4</sup> wzrosło do 34 000. Zaczęto obserwować bezrobocie wśród imigrantów. W efekcie, w 1968 roku ponownie wprowadzono wymóg uzyskania zezwolenia na pracę. Po 1968 roku pracownicy byli zatrudniani na podstawie dwustronnych umów z Jugosławią i Turcją. Ponadto, w latach 1969 i 1970 około 80 000 obywateli fińskich wyemigrowało do Szwecji z powodu kryzysu gospodarczego i finansowego w Finlandii<sup>5</sup>.

Migracja zarobkowa ulega zmniejszeniu na początku lat 70., do czego przyczynił się również kryzys naftowy z 1973 roku. Wskaźnik wzrostu gospodarczego spadł od średnio 4% w latach 1950-1970 (w latach 1959-65 wynosił nawet 7%) do średnio 1,7% w latach 1970-1990. Spowolnienie gospodarcze spowodowane między innymi wzrastającą konkurencją zagraniczną w przemyśle stoczniowym i tekstylnym, które do tej pory były nośnikami wzrostu gospodarczego, doprowadziło do kurczenia się sektora przemysłowego, spadku zapotrzebowania na pracę oraz wzrostu bezrobocia. Recesja dotknęła szczególnie właśnie te sektory, które zatrudniały znaczącą liczbę

---

2 Trzeba pamiętać, że w statystykach ten termin obejmuje również obywateli szwedzkich urodzonych zagranicą.

3 Statistics Sweden.

4 Saldo migracji (migracja netto) jest to różnica między liczbą osób, które napłynęły a liczbą osób, które opuściły dane terytorium w badanym okresie

5 Georges Lemaître, *The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 48, 2007.

pracowników zagranicznych, skutkiem czego Szwecja coraz mniej chętnie przyjmowała nowych pracowników migrujących.

Dopiero pod koniec lat 60. zaczęto podejmować kroki w celu regulacji obcej siły roboczej w Szwecji. Przyczyniły się od tego, między innymi, naciski ze strony związków zawodowych, które zaniepokojone stopniem eksploatacji imigrantów zaczęły obawiać się, że dostęp do taniej siły roboczej zahamuje rozwój warunków pracy i płacy. W 1969 roku utworzono Urząd Imigracyjny, rok wcześniej Parlament przyjął rządowy projekt ustawy, która regulowała tzw. "imigrację turystyczną" (dotyczącą osób, które przyjechały do Szwecji na podstawie wizy turystycznej i pozostały, aby podjąć pracę). Ustawa ta wymagała od obywateli krajów innych niż nordyckie, którzy chcieli podjąć pracę w Szwecji, uzyskania pozwolenia na pracę jeszcze przed wjazdem do kraju.

W rzeczywistości „regulacja migracji” oznaczała więc jej wstrzymanie, gdyż w praktyce niewiele osób mogło otrzymać pozwolenie na pracę przed przekroczeniem granicy. Dlatego też po roku 1970 większość imigrantów do Szwecji zaczęli stanowić członkowie rodziny oraz uchodźcy. Imigracja humanitarna i polityczna zaczęła przewyższać imigrację zarobkową. Pod koniec lat 60. Grecy szukali w Szwecji schronienia po przewrocie wojskowym, w latach 70. uchodźcy napływali głównie z Ameryki Łacińskiej, a w latach 80. ze Środkowego Wschodu. Z kolei w latach 90. wśród imigrantów przeważali uciekinierzy z byłej Jugosławii, a następnie uchodźcy Iraku. Liczba osób ubiegających się o azyl stale wzrastała – od około 2 400 rocznie na początku lat 70. do 30 000 rocznie pod koniec lat 80. W kolejnych latach liczba ta wahała się od 84 000 w 1992 roku do jedynie 5 700 w roku 1996<sup>6</sup>. Po 1995 roku polityka wobec uchodźców uległa silniejszym restrykcjom. W roku 2004 wpłynęła nawet do parlamentu propozycja wprowadzenia ograniczeń wobec pracowników z nowych krajów UE, ale wniosek został odrzucony. Po roku 1996 liczba wniosków o azyl utrzymywała się na poziomie około 30 000 rocznie<sup>7</sup>. Ogółem w latach 2000-2005 liczba napływających do Szwecji imigrantów oscylowała pomiędzy 58 000 a 65 000 rocznie, natomiast po 2006 do Szwecji przybyło ich między 96 000 a 102 000 rocznie<sup>8</sup> - rekordowa liczba z 2009 roku, wskazująca, że tendencja wzrostowa imigracji utrzymała się pomimo spowolnienia gospodarczego. Najliczniejszą grupę tej ostatniej fali napływu stanowili powracający obywatele Szwecji, następnie obywatele Iraku, Somalii i Polski. Jednocześnie całkowita emigracja spadła o 13% w porównaniu z poprzednim rokiem, w wyniku czego migracja netto wyniosła 56 000 osób. Z kolei dane za 2010 rok dotyczące liczby zezwoleń na pobyt wskazują na spadek imigracji w tym roku. W latach 2009-2010 najwięcej wniosków pochodziło od uchodźców z Serbii, Somalii, Afganistanu i Iraku<sup>9</sup>. Jeśli chodzi o odsetek imigrantów w celach zarobkowych, wśród pozwoleń na pobyt wydanych w 2008 roku na 90 000 pozwoleń stanowili oni 16% (nie dotyczy to osób przybyłych z krajów UE i EOG w ramach swobody przepływu osób – w tej kategorii mieściło się 22% pozwoleń)<sup>10</sup>. W pierwszej połowie 2011 roku Szwecja plasowała się na czwartym miejscu wśród 44 krajów uprzemysłowionych pod względem liczby wniosków o azyl (po Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech, a przed Wielką Brytanią – do tych 5 państw wpłynęła ponad połowa (54%) wszystkich wniosków o azyl złożonych w pierwszej połowie 2011 roku). W tym okresie Szwecja otrzymała 12 600 nowych wniosków (odpowiednio 10% i 29% mniej w porównaniu do pierwszego i drugiego semestru 2010 roku).<sup>11</sup>

---

6 Georges Lemaître, *The Integration of Immigrants*, op. cit.

7 Statistics Sweden, <http://www.scb.se>.

8 Statistics Sweden.

9 Statistics Sweden.

10 OECD International Migration Outlook 2009.

11 UN High Commissioner for Refugees, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries: Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, 18 October 2011.

Należy rozróżnić migrację wewnątrz UE od migracji spoza UE. Obywatele UE nie dotyczą restrykcje, jakie mogą istnieć w stosunku do obywateli państw trzecich, takie jak limity co do liczby przyjmowanych osób ograniczenia czasu pobytu i dostępu do rynku pracy. Z zastrzeżeniem pewnych przejściowych ograniczeń ustanowionych przez niektóre państwa dla obywateli nowych państw członkowskich, obywatele UE mają prawo mieszkać i pracować w innych państwach UE (podobnie jak obywatele innych krajów EOG i Szwajcarii). W następstwie rozszerzenia Unii w 2004 roku większość „starych” państw członkowskich zdecydowało się na czasowe ograniczenia dostępu do rynku pracy dla obywateli nowych państw, z wyjątkiem Szwecji, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Państwa te od razu otworzyły swoje rynki pracy, a w późniejszym okresie pozostały głównym celem migracji z nowych państw członkowskich.

Niektóre badania wskazują, że wewnątrzunijna migracja charakteryzuje się innymi cechami niż imigracja spoza UE. Względna łatwość podróżowania pomiędzy krajem pochodzenia i krajem docelowym sprzyja migracji cyrkulacyjnej lub powtarzającej się migracji na krótki okres czasu, przeplatanej powrotem do kraju pochodzenia. Trudno jest jednak określić dokładnie stopień tego zróżnicowania, natomiast wielu unijnych pracowników migrujących ostatecznie osiedla się na stałe w kraju przeznaczenia wraz z rodziną. W grudniu 2008 roku Szwecja wprowadziła szereg reform polityki migracyjnej, których celem było, między innymi, dostosowanie do bieżących zapotrzebowań rynku pracy. Nowe przepisy znacznie ułatwiają zatrudnienie pracowników spoza EOG. Zmiany zaszły, między innymi, w samym procesie zatwierdzania wniosków pracodawców. Szwedzcy pracodawcy, którzy proszą o zezwolenie na sprowadzenie pracownika z zagranicy muszą, tak jak poprzednio, najpierw ogłosić ofertę pracy w Szwecji i na EURES<sup>12</sup>, oraz zapewnić takie same warunki pracy i wynagrodzenia jak dla Szwedów. Szwedzkie związki zawodowe nie mają już jednak prawa weta wobec tego wniosku, ich rolą pozostaje czuwanie nad przestrzeganiem szwedzkich standardów pracy. Imigrantom nie stawia się żadnych wymagań co do wykształcenia i kwalifikacji, mogą przybyć od razu z rodziną i mają pełny dostęp do rynku pracy. Początkowe zezwolenia, wydawane na okres do dwóch lat, można przekształcić w pozwolenie bezterminowe po upływie czterech lat. Administrowaniem procesem wydawania pozwoleń nie zajmuje się już publiczna służba zatrudnienia, ale Urząd Imigracyjny, co przyspieszyło całą procedurę<sup>13</sup>.

W 2009 roku wydano około 14 500 początkowych pozwoleń na pracę na podstawie nowych przepisów, co stanowi wzrost o 50 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego. Około połowa tych pracowników zatrudniona została w rolnictwie, ogrodnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Głównymi krajami ich pochodzenia była Tajlandia, następnie Indie i Chiny<sup>14</sup>. Ponadto osoby, którym odmówiono azylu mogą teraz ubiegać się o pozwolenie na pobyt i pracę, jeżeli znajdą pracę na okres co najmniej sześciu miesięcy. W roku 2009 przyznano 450 pozwoleń na pracę w tej kategorii (na 1300 wniosków)<sup>15</sup>.

W styczniu 2010 roku szwedzka ustawa o cudzoziemcach została znowelizowana zgodnie z wymaganiami dyrektyw unijnych – dyrektywy w sprawie procedur udzielania azylu oraz dyrektywy kwalifikacyjnej. Zmiany te oznaczają, że osoby, którym przyznano pozwolenie na pobyt jako uchodźcy, automatycznie otrzymują status uchodźcy, bez potrzeby składania oddzielnego wniosku o przyznanie statusu uchodźcy<sup>16</sup>.

---

12 EURES (Europejski Portal Mobilności Zawodowej) jest siecią współpracy publicznych służb zatrudnienia i ich partnerów na rynku pracy, wspierającą mobilność w dziedzinie zatrudnienia na poziomie międzynarodowym, w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

13 *New rules for labour immigration*, Ministry of Justice, Sweden, June 2008, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10028/a/107200>.

14 OECD: *International Migration Outlook 2011*.

15 OECD: *International Migration Outlook 2011*.

16 *Ibidem*.

W kwietniu 2010 weszła w życie nowa zasada dotycząca utrzymania, wymagająca od pracowników migrujących spoza EOG chcących sprowadzić członków rodziny, którzy posiadali pozwolenie na pobyt stały krócej niż cztery lata, wykazania, że mają wystarczające środki utrzymania oraz odpowiednie zakwaterowanie<sup>17</sup>.

### 3 Sytuacja imigrantów na szwedzkim rynku pracy

Według rankingu MIPEX Szwecja osiągnęła najwyższy ze wszystkich badanych krajów (i maksymalny w skali MIPEX) wynik w obszarze dostępu i mobilności na rynku pracy imigrantów i mniejszości etnicznych. Mimo to, wskaźnik zatrudnienia imigrantów jest znacznie niższy niż w przypadku pozostałej części społeczeństwa.

Jak była mowa wyżej, kategoria osób urodzonych poza Szwecją to grupa bardzo niejednorodna pod względem pochodzenia, okresu zamieszkania w Szwecji, poziomu edukacji oraz wieku. Tym samym, w ramach tej kategorii również istnieją znaczne różnice jeśli chodzi o udział na rynku pracy.

Wskaźnik zatrudnienia dla rdzennej populacji szwedzkiej utrzymywał się na poziomie około 80% przez całe lata 2000. Z każdym rokiem maleje on jednak dla osób urodzonych zagranicą. W latach 2005-2008 wzrósł on z 64 do 67%, ale spadł ponownie do 65% w roku 2009. Wskaźnik zatrudnienia jest niższy dla kobiet niż dla mężczyzn, a różnica ta jest szczególnie widoczna wśród osób obcego pochodzenia<sup>18</sup>.

Okres zamieszkania w Szwecji ma duże znaczenie – im dłuższy, tym wyższy wskaźnik zatrudnienia, aczkolwiek nawet dla osób żyjących w Szwecji 20 lat lub dłużej jest on niższy niż dla rodowitych Szwedów.

Największe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy wydaje się mieć miejsce urodzenia – wśród osób obcego pochodzenia wskaźnik dla osób urodzonych w krajach nordyckich (ok. 72% w 2009 roku) i pozostałych krajach Europy (ok. 68% w 2009 roku) jest wyższy niż dla osób urodzonych poza Europą (w 2009 spadł on z 63.3% do 59.3%). Tego zjawiska nie da się wyjaśnić poprzez różnicę wieku, wykształcenia czy statusu cywilnego<sup>19</sup>.

Jedno z ostatnich badań<sup>20</sup> wykazało, że wpływ na wyniki integracji ma także status, na podstawie którego imigrant przybył do Szwecji – od niego zależy bowiem zarówno dostępny program wprowadzający, jak też motywacja i posiadany kapitał ludzki. Nie wchodząc w szczegóły badania warto przytoczyć jego wyniki wskazujące, że osoby ubiegające się o azyl mają wyższe szanse na zatrudnienie niż przesiedleni uchodźcy, ale niższe niż imigranci w ramach łączenia rodzin (na ich korzyść działają dodatkowe czynniki, jak na przykład istniejąca już sieć kontaktów).

Jeśli chodzi o sytuację pod kątem sektora gospodarki, z uwagi na restrukturyzację przemysłu w Szwecji znacznie spadł odsetek osób pracujących w sektorze przemysłowym, a spadek ten dotknął w szczególności osoby urodzone zagranicą – podczas gdy pod koniec lat 80. prawie 40% wszystkich obcokrajowców było zatrudnionych w przemyśle, do 2008 roku odsetek ten spadł o połowę. Aktualnie to w sektorze usług zatrudnionych jest więcej obcokrajowców niż Szwedów (78% w 2008 roku)<sup>21</sup>.

---

17 Ibidem.

18 Pocket Facts 2010 - Integration Statistics, Ministry of Employment, Sweden, 2011.

19 Ibidem.

20 Bevelander P., *The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 30, No. 1, March 2011, pp. 22-43.

21 Pocket Facts 2010 - Integration Statistics, Ministry of Employment, Sweden, 2011.

#### 4 Rozwój szwedzkiej polityki integracyjnej

Akademicka debata na temat teorii integracji trwa nieprzerwanie od co najmniej dwóch dekad, towarzysząc polemikom politycznym. Polityka integracyjna większości państw, bardziej lub mniej świadomie, stanowi w jakimś stopniu odzwierciedlenie jednego z filozoficznych modeli, kładąc nacisk albo na wielokulturowość albo na asymilację. To, jaka filozofia przyświeca polityce danego kraju będzie zależać od kulturowej mentalności społeczeństwa, jego historii, ale także od charakteru imigracji. Inna jest bowiem sytuacja (i motywacja) pracownika migrującego ze względu na otrzymaną już wcześniej ofertę pracy, wówczas integracja na rynku pracy jest natychmiastowa, ale niekoniecznie pociąga za sobą integrację w społeczeństwie, zwłaszcza gdy pracownik migrujący pozostawia w kraju pochodzenia rodzinę. Z kolei dla imigracji o charakterze humanitarnym kraj przyjmujący może oznaczać jedynie przejściowe schronienie, w oczekiwaniu na możliwość powrotu do ojczyzny. Czynniki ten, oraz nierzadko traumatyczne okoliczności ucieczki z kraju, sprawiają, że dla części uchodźców szeroko rozumiana integracja może nie stanowić kwestii priorytetowej. Niemniej jednak, w obu przypadkach integracja w jakimś stopniu konieczna będzie do przetrwania w kraju przyjmującym, a z czasem jej znaczenie może wzrosnąć. Motywacja i oczekiwania imigrantów stanowią jednakowoż czynnik, który strategię integracyjną państw powinny wziąć pod uwagę.

##### *Ewolucja szwedzkiego systemu integracji do 2008 roku*

Szwedzka polityka migracyjna i programy integracyjne rozwijały się stopniowo. Przed latami 70. w zasadzie nie można mówić o istnieniu polityki integracyjnej w Szwecji.

W roku 1975 Szwecja przyjęła politykę imigracyjną opartą na trzech zasadach: równości (takie same prawa jak miejscowa ludność), swobody wyboru (decyzji, czy ktoś chce przyjąć szwedzką kulturę), współpracy (czyli znaczenie powiązań socjalnych)<sup>22</sup>. Niektórzy badacze widzą tu początek wielokulturowości jako podłoża ideologicznego polityki rządu. Źródłem tej zmiany była nie tylko rosnąca liczba imigrantów domagająca się uznania ich kulturowej odmienności, ale także starania rządzących socjaldemokratów, aby zdefiniować politycznie społeczeństwo szwedzkie jako inkluzywne, w przeciwieństwie do wykluczającego systemu „pracowników gościnnych” przyjętego przez wiele innych państw europejskich<sup>23</sup>.

W 1970 roku rząd wprowadził bezpłatne kursy językowe dla imigrantów, a następnie pracujący imigranci otrzymali prawo do 240 płatnych godzin kursu języka (tzn. odbywanych w czasie pracy, płatnych przez pracodawcę). W 1974 roku zniesiono ograniczenia dla cudzoziemców w dostępie do stanowisk publicznych (z wyjątkiem pracy w policji, sądownictwie i siłach zbrojnych, jak również wysokich stanowisk rządowych). W 1975 roku cudzoziemcy mieszkający w Szwecji przez trzy lata otrzymali prawo do głosowania w wyborach lokalnych i regionalnych.

Aby usprawnić integrację imigrantów na rynku pracy wprowadzono system konwersji kwalifikacji zawodowych zdobytych zagranicą na ich szwedzkie odpowiedniki. Imigrant poszukujący pracy może zatem wnieść o uznanie swoich dyplomów wykształcenia średniego przez Krajowe Biuro Rekrutacyjne Szkolnictwa Wyższego, które centralizuje wnioski studentów zagranicznych o przyjęcie na szwedzkie uczelnie. Natomiast uznawaniem stopni naukowych zajmuje się szwedzki

---

22 Valenta M., Bunar N., *State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: the Swedish and Norwegian Experience*, *Journal of Refugee Studies* 23(4): 463–483.

23 Ibidem.

Krajowy Ośrodek Informacji nt. Uznawalności Akademickiej.

W okresie przeważania imigracji zarobkowej nacisk kładziony był na integrację na rynku pracy, dlatego też początkowo sprawami imigracji zajmował się Szwedzki Urząd Pracy; później jego kompetencje w tym zakresie przejął Szwedzki Urząd Imigracyjny, utworzony w 1969 roku. Urząd Imigracyjny na początku istnienia zajmował się przede wszystkim wnioskami o azyl, ale od 1985 roku przejął od Urzędu Pracy również sprawy związane z integracją nowo przybyłych imigrantów w społeczeństwie i na rynku pracy<sup>24</sup>.

W 1985 zaczęto stosować politykę „aktywnego rozmieszczania” lub inaczej politykę rozproszenia, której celem było uniknięcie znacznej koncentracji imigrantów w dużych aglomeracji miejskich, zwłaszcza w Sztokholmie, Göteborgu i Malmö. Nowo przybyli uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl były zatem przypisywane do różnych gmin na terenie całego kraju. Jednakże czynnikiem decydującym o przypisaniu do danej gminy był głównie fakt dostępności mieszkań w danym rejonie, natomiast znacznie mniej uwagi przywiązywano do tego, czy na lokalnym rynku pracy istniały potencjalne miejsca pracy dla nowo przybyłych osób. Nie istniały żadne ograniczenia swobody poruszania się imigrantów na terenie kraju, więc osoby, które znalazły zamieszkanie w innym rejonie mogły się przeprowadzić. Jednakże 18-miesięczny program wprowadzający, podczas którego imigrant otrzymywał pomoc socjalną, należało odbyć w gminie, do której został pierwotnie przydzielony. Jednak wobec coraz większej liczby uchodźców oraz niekorzystnego wpływu na integrację zaniechano dalszego stosowania polityki rozproszenia.

Na początku 1990 segregacja pod względem zamieszkania oraz wzrost poziomu bezrobocia, które dotknęło przede wszystkim imigrantów i młodych ludzi niosąc ze sobą stygmatyzację niektórych rejonów dużych miast, wpłynęła na rozwój społecznych programów mających na celu promocję integracji.

W 1998 roku powstał Szwedzki Urząd ds. Integracji, który zajął się wydawaniem ogólnych wytycznych dotyczących procesu integracji. Urząd ds. Integracji jest odpowiedzialny za udzielanie zezwoleń na pobyt i dla uchodźców, ponadto zawiera z gminami umowy co do liczby osiedlonych w nich uchodźców. Umowy te przewidywały ustalonej wysokości dotacje (wprowadzone w 1991 roku) przekazywane gminom przez rząd na każdego przyjętego uchodźcę uczestniczącego w programie wprowadzającym. W razie wcześniejszego zakończenia programu wprowadzającego przez imigranta przymusowego, który uzyskał niezależność finansową, gmina mogła wykorzystać pozostałą część dotacji na dodatkową pomoc dla innych uchodźców. Co do zasady dotacja jest przeznaczona na pokrycie kosztów, które ponosi gmina w związku z przyjmowaniem uchodźców, takich jak koszty utrzymania, zakwaterowania, kursów językowych, szkoleń zawodowych oraz koszty związane opieką i edukacją dzieci uchodźców. Gmina nie otrzymuje jednak instrukcji co do tego, w jaki sposób ma wykorzystać dostępne środki. Tym samym, w praktyce to gminy wdrażały rządowe wytyczne, zarządzały i koordynowały działaniami w ramach programu wprowadzającego oraz ponosiły bezpośrednią odpowiedzialność za osiedlonych w nich imigrantów.

Program Wprowadzający miał na celu ułatwienie imigrantom wejścia na rynek pracy. Uprawnieni do wzięcia w nim udziału programie byli tylko uznani uchodźcy oraz członkowie rodziny, którzy dołączyli do nich w ciągu dwóch lat od przyznania zezwolenia na pobyt. W ramach programu odpowiednie służby gminne oraz biura zatrudnienia oceniały, czy uchodźca jest gotowy wejść na rynek pracy. W przeciwnym wypadku wspólnie opracowywano plan działania zmierzający do ewentualnego zatrudnienia, obejmujący co najmniej kurs języka szwedzkiego oraz wprowadzenie do życia w Szwecji, a także, w zależności od sytuacji, konkretne szkolenia lub dokształcenie zawodowe.

Udział w programie nie był obowiązkowy, jednakże po uzgodnieniu planu integracji z

---

24 Georges Lemaître, *The Integration of Immigrants*, op. cit.



odpowiednimi służbami gminnymi jego przestrzeganie było warunkiem otrzymywania świadczeń socjalnych. Niepodjęcie lub nieprzestrzeganie planu integracji nie mogło jednak skutkować cofnięciem zezwolenia na pobyt.

Okres wprowadzający trwał w praktyce od 18 do 36 miesięcy, przy czym osoby, które nie osiągnęły w tym czasie wymaganego poziomu języka szwedzkiego mogły kontynuować naukę – w rzeczywistości dotyczyło to około połowy uczestników programu. Po ukończeniu programu wprowadzającego imigrant został oficjalnie traktowany na równi z obywatelem Szwecji – oznacza to, że nie będą już wobec niego kierowane żadne specjalne środki, ale też że potencjalnie jest uprawniony do korzystania z wszelkich środków wsparcia oferowanych obywatelom, w tym całego wachlarza możliwości oferowanego przez urzędy pracy, jak różnych rodzajów szkoleń, dotacji dla osób rozpoczynających pracę na własny rachunek itp. Niemniej jednak imigranci stanowili grupę nadreprezentowaną wśród osób bezrobotnych korzystających z tych środków<sup>25</sup>.

Od 1994 roku gminy były zachęcane do wypłacania osobom uczestniczącym w programie wprowadzającym "zasiłku wprowadzającego" zamiast typowej pomocy społecznej, aby podkreślić wyjątkowy charakter dodatku wypłacanego na początku pobytu w Szwecji oraz uniknąć przekonania, że pomoc społeczna jest normalnym środkiem wsparcia dla imigrantów.

Istotną częścią programu wprowadzającego jest oczywiście nauka języka szwedzkiego (Szwedzki dla Imigrantów, *Swedish for Immigrants* – SFI). Nauka języka powinna być co do zasady połączona z doświadczeniem zawodowym, w celu zaznajomienia się ze specyficzną terminologią. Dopiero po osiągnięciu kompetencji językowych na pewnym poziomie, który zależy od wykształcenia i doświadczenia danej osoby, imigrant może zostać uznany przez urząd pracy za gotowego do wejścia na rynek pracy. W ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw mających na celu dostosowanie nauki języka do potrzeb imigrantów – na przykład w ramach programu wprowadzającego, urzędy pracy mogą proponować i finansować szkolenia w miejscu pracy.

### ***Ewaluacja i reforma systemu integracji***

Polityka integracyjna Szwecji, pomimo rozbudowywanego i szczodrego charakteru, poddawana była z różnych względów krytyce, zarówno na forum międzynarodowym jak i w kraju. Najczęstsze zarzuty to stosunkowo słaba integracja w stosunku do nakładów finansowych, wysoka różnica w stopie bezrobocia pomiędzy imigrantami i obywatelami, duża koncentracja imigrantów w niektórych gminach oraz ich tendencja do uzależniania się od pomocy społecznej. Obserwując ewolucję programów integracyjnych, należy przyznać rządowi szwedzkiemu, że przeprowadzane reformy stanowiły zawsze reakcję na krytycyzm i próbę znalezienia rozwiązania dla zaistniałych problemów.

Ponieważ jeszcze do niedawna to gminy były w znacznej części odpowiedzialne za wprowadzanie nowo przybyłych imigrantów, sposób wykorzystania dostępnych środków w różnych regionach kraju różnił się, a co za tym idzie sytuacja imigrantów była nierówna w zależności od miejsca zamieszkania. Gminy mogły, między innymi, same decydować czy przyznają nowo przybyłym, biorącym udział w programie wprowadzającym, zasiłek wprowadzający czy świadczenia społeczne oraz w jakiej wysokości.

Największą jednak bolączką szwedzkich władz był zbyt długi czas potrzebny nowo przybyłym imigrantom na odnalezienie się na rynku pracy. Tempo integracji było szczególnie wolne dla imigrantów na tle humanitarnym. Średnio około 15% mężczyzn znakowało zatrudnienie po roku od uzyskania pozwolenia na pobyt, 35% po trzech latach, a 50% po pięciu; natomiast w przypadku

---

25 Georges Lemaître, *The Integration of Immigrants*, op. cit.

kobiet – odpowiednio 5%, 20% i 30%<sup>26</sup>.

Wyniki te wskazują, że dotychczasowa polityka integracyjna była nieefektywna i obciążona znacznymi problemami strukturalnymi. W ciągu ostatnich lat rząd podjął szereg inicjatyw w obszarze integracji zmierzających do reformy systemu.

Strategia integracji na lata 2008-2010 przedstawiona przez rząd we wrześniu 2008 roku, obejmowała siedem obszarów: przyjmowanie i wprowadzanie nowo przybyłych imigrantów, zatrudnienie i przedsiębiorczość, efektywność systemu edukacji i równość w szkołach, naukę języka i szkolenie dorosłych, dyskryminację, rozwój lokalny w dzielnicach miast o rozpowszechnionym wykluczeniu oraz wspólne wartości. Planowany budżet zakładał inwestycje w wysokości 92,4 milionów koron rocznie w okresie 2009-2011 na środki mające na celu poprawę kwalifikacji migrantów<sup>27</sup>.

Pomimo spowolnienia gospodarczego w 2009 oraz wyborów w 2010 roku, w których do parlamentu po raz pierwszy weszła skrajnie prawicowa partia Szwedzkich Demokratów, a koalicja rządząca, choć utrzymała władzę, straciła większość parlamentarną, Szwecja nie tylko utrzymała zatwierdzoną wcześniej strategię integracji, ale zwiększyła jeszcze nakłady na politykę integracyjną, kładąc nacisk na poprawę dostępu do rynku pracy nowo przybyłych imigrantów.

Na przykład w 2007 roku wprowadzono nowy program w sferze zatrudnienia: "Step-In Jobs", proponujący nowym imigrantom (w ciągu 36 miesięcy od otrzymania zezwolenia na pobyt) możliwość połączenia nauki języka szwedzkiego z pracą na pełnym lub niepełnym etacie, w zawodzie odpowiadającym ich kwalifikacjom lub umiejętnościom. Są to dotowane miejsca pracy, mające na celu przyspieszenie integracji na rynku pracy oraz nauki języka – pracodawca otrzymuje od rządu dotacje do wynagrodzenia imigranta w wysokości do 80% pensji (nie więcej niż 800 koron dziennie)<sup>28</sup>.

We wrześniu 2010 roku weszły w życie przepisy umożliwiające gminom wypłacanie premii motywacyjnej nowo przybyłym imigrantom, którzy ukończyli kurs "szwedzkiego dla imigrantów" z oceną pozytywną w ciągu 12 miesięcy. Wprowadzono dodatkowe szkolenia na uczelniach wyższych dla obywateli krajów trzecich posiadających zagraniczny dyplom ukończenia studiów wyższych w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia, prawo, kształcenia nauczycieli itp. Wspólny projekt Krajowej Agencji ds. Wyższego Szkolnictwa Zawodowego i Publicznych Służb Zatrudnienia ma na celu zatwierdzanie zagranicznych kwalifikacji zawodowych w wielu dziedzinach. Podjęto również inicjatywy w celu promowania przedsiębiorczości imigrantów poprzez doradztwo i system mikrokredytów<sup>29</sup>.

W 2010 roku Szwecja rozpoczęła gruntowną reformę swojego systemu integracji pod hasłem: „Wprowadzanie na rynek pracy nowo przybyłych imigrantów – indywidualna odpowiedzialność z profesjonalnym wsparciem<sup>30</sup>”. W grudniu 2010 weszła w życie nowa ustawa o wprowadzaniu nowych imigrantów (*Introduction Act*) przewidująca większą różnorodność środków w celu lepszego wykorzystania umiejętności cudzoziemców. Warto podkreślić, że Szwecja po raz pierwszy zdecydowała się uregulować wszystkie elementy programów wprowadzających w jednym akcie prawnym. Tym samym imigranci objęci ustawą zyskali ustawowe prawo do uczestnictwa w zajęciach i programach przygotowujących do zatrudnienia. Objęci nową ustawą są uchodźcy, inne

---

26 *Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*, Swedish Ministry of Integration and Gender Equality, Fact Sheet, December 2009, dostępny na <http://www.regeringen.se/sb/d/574/a/137747>.

27 OECD: *International Migration Outlook 2010*.

28 Portal Szwedzkich Publicznych Służb Zatrudnienia:

[www.arbetsformedlingen.se/download/18.5673ff2e11fd0ca559b8000170010/insteg\\_eng.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.5673ff2e11fd0ca559b8000170010/insteg_eng.pdf).

29 OECD: *International Migration Outlook 2011*.

30 *Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*, Swedish Ministry of Integration and Gender Equality, Fact Sheet, December 2009, dostępny na <http://www.regeringen.se/sb/d/574/a/137747>.

osoby potrzebujące ochrony i posiadające pozwolenie na pobyt oraz członkowie ich rodzin.

Celem nowej polityki integracyjnej jest umożliwienie imigrantom jak najszybszego funkcjonowania w społeczeństwie szwedzkim. Programy integracyjne i profesjonalne wsparcie uwzględniające indywidualne potrzeby i predyspozycje, mają pozwolić nowoprzybyłym imigrantom, najszybciej jak to możliwe, na znalezienie stałej pracy, naukę języka szwedzkiego i utrzymanie się na własny rachunek. Szybsza integracja ma zostać osiągnięta dzięki wzmocnieniu motywacji do znalezienia pracy i uczestnictwa w programach wprowadzających oraz bardziej przejrzystemu i wyraźnemu podziałowi obowiązków pomiędzy różnymi podmiotami.

Ministerstwo Integracji i Równości Płci koordynowało politykę integracyjną do początku 2011 roku, kiedy to odpowiedzialność za jej implementację przeniesiono do Ministerstwa Pracy, podkreślając tym samym silniejszy związek nowej polityki integracyjnej z rynkiem pracy<sup>31</sup>. Publiczne Służby Zatrudnienia przejęły również od gmin odpowiedzialność za koordynowanie działań w ramach programów wprowadzających, w tym za przyjmowanie nowych imigrantów, w szczególności za opracowanie „planów wprowadzających” stanowiących swego rodzaju ramowy program wprowadzający, dostosowany do indywidualnych potrzeb każdego imigranta, obejmujący kształcenie obywatelskie, kursy językowe oraz przygotowanie do wejścia na rynek pracy<sup>32</sup>.

Długość planu wprowadzającego będzie ustalana dla każdego przypadku osobno, ale nie może być dłuższa niż 24 miesiące. Zajęcia w ramach planu wprowadzającego powinny co do zasady obejmować pełnowymiarowy program, natomiast muszą zawierać przynajmniej „szwedzki dla imigrantów”, kształcenie obywatelskie oraz przygotowanie do zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia mają również za zadanie, na podstawie wywiadu oceniającego predyspozycje i kwalifikacje imigranta, podjąć decyzję co do miejsca osiedlenia, tak by możliwości pracy w wybranej gminie odpowiadały jego profilowi. Okres, w którym imigrant otrzymuje pomoc w znalezieniu zamieszkania został wydłużony z jednego do sześciu miesięcy od otrzymania pozwolenia na pobyt.

Program nowej polityki integracyjnej przywiązuje też dużą wagę do kształcenia obywatelskiego w celu przekazania imigrantom informacji o funkcjonowaniu i wartościach wspólnych dla społeczeństwa szwedzkiego, a także o prawach i obowiązkach jednostki<sup>33</sup>. Podczas całego programu imigranta będzie wspierać nowa instytucja – przewodnik wprowadzający, niezależny, ale działający na podstawie instrukcji służb zatrudnienia. Jego zadaniem jest pomoc w znalezieniu pracy, rozwijaniu indywidualnego planu wprowadzającego, a także proaktywne wsparcie. Przewodnicy będą wynagradzani na podstawie osiągniętych wyników – tym samym mają oni interes finansowy w tym, by nowo przybyły imigrant stał się samowystarczalny, najszybciej jak to możliwe<sup>34</sup>.

Gminy nadal będą odgrywać istotną rolę we wprowadzaniu nowych imigrantów – w ich gestii pozostaje na przykład organizowanie kursów językowych oraz kształcenia obywatelskiego, zapewnienie zakwaterowania oraz inicjatywy skierowane do dzieci i młodzieży<sup>35</sup>.

Nowa ustawa przewiduje także nowy rodzaj zasiłku wprowadzającego, mający na celu motywować do pracy i aktywnego uczestnictwa w programach wprowadzających. Wypłacany teraz przez rząd a nie gminy, jego wysokość będzie jednakowa dla wszystkich, niezależnie od miejsca zamieszkania; gminy nie będą już wypłacać tego dodatku. Bieżący stan i rozwój integracji jest teraz monitorowany przez odpowiednie agencje centralne, a Statistics Sweden ma za zadanie

---

31 Pocket Facts 2010 - Integration Statistics, Ministry of Employment, Sweden, 2011.

32 *Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*, op. cit.

33 Ibidem.

34 Ibidem.

35 *Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*, ...

przedstawianie okresowych raportów statystycznych dotyczących integracji<sup>36</sup>.

Niezależnie od nastrojów politycznych i kryzysu gospodarczego Szwecja nie zmieniła swojego podejścia do polityki integracyjnej. Nie tylko trwa przy obranej strategii i nie próbuje szukać oszczędności kosztem imigrantów, ale zwiększyła jeszcze wydatki, rozumiejąc, że szybsza i skuteczniejsza integracja, na rynku pracy, oznacza szybsze usamodzielnienie się imigranta i mniejszy ciężar dla budżetu i administracji państwa w dłuższej perspektywie.

Reforma systemu integracji wyraźnie wskazuje, że przy zachowaniu cech charakterystycznych dla „państwa dobrobytu” Szwecja postanowiła wprowadzić więcej środków motywacyjnych (zarówno dla imigrantów jak i urzędników), uzależniając część świadczeń od osiągniętych wyników i demonstrowanego zaangażowania w proces integracji.

## **5 Prawna ochrona imigrantów i mniejszości etnicznych przed dyskryminacją w zatrudnieniu**

### *Ustawodawstwo szwedzkie*

Szwedzka Konstytucja składa się z czterech ustaw podstawowych (*grundlagar*): aktu o sukcesji tronu z 1810 roku (*Successionsordningen*), aktu o wolności prasy z 1949 roku (*Tryckfrihetsförordningen*), aktu o formie rządu z 1974 roku (*Regeringsformen*) oraz aktu o wolności wypowiedzi z 1991 roku (*Yttrandefrihetsgrundlagen*). Artykuł 15 rozdziału 2 aktu o formie rządu stanowi, że *żadna ustawa ani jakikolwiek inny przepis prawa nie może prowadzić do nierównego traktowania kogokolwiek z powodu przynależności do mniejszości pod względem pochodzenia etnicznego, koloru skóry, lub innych podobnych okoliczności lub ze względu na ich orientację seksualną*. Artykuł 16 zawiera zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Teoretycznie ta klauzula powinna zapewnić, aby wszystkie niższe akty prawne, w tym w dziedzinie zatrudnienia, były zgodne z zasadą niedyskryminacji. Jednakże przepisy konstytucji regulują co do zasady tylko relacje pomiędzy obywatelami a państwem, tak więc jednostka nie może przywołać jedynie przepisów konstytucyjnych przeciwko pracodawcy w sektorze prywatnym, aby wyegzekwować prawo do równego traktowania.

Istniejącą lukę w ochronie praw podstawowych należało wypełnić również ze względu na międzynarodowe zobowiązania Szwecji zawarte w licznych konwencjach międzynarodowych, a zwłaszcza tych przyjętych w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy, ONZ czy Rady Europy. Niemniej jednak to przede wszystkim standardy Unii Europejskiej kształtowały rozwój prawa antydyskryminacyjnego w Szwecji. I chociaż ustawodawstwo antydyskryminacyjne nie ma w Szwecji długiej tradycji (podobnie jak w Polsce), to aktualny stan prawny w tej sferze wykracza niejednokrotnie poza unijne wymagania.

Nowa ustawa o przeciwdziałaniu dyskryminacji z 2008 roku (SFS 2008:567)<sup>37</sup> weszła w życie 1 stycznia 2009 roku, zastępując dotychczasowe ustawodawstwo w zakresie niedyskryminacji i równych szans, a ściślej siedem oddzielnych ustaw: o równości kobiet i mężczyzn (SFS 1991:433), o przeciwdziałaniu dyskryminacji na tle etnicznym (SFS 1999:130), o zakazie dyskryminacji w życiu zawodowym wobec osób niepełnosprawnych (SFS 1999:132),

36 Pocket Facts 2010 - Integration Statistics, Ministry of Employment, Sweden, 2011

37 SFS - Svensk författningssamling (szwedzki Dziennik Ustaw).

o zakazie dyskryminacji w życiu zawodowym względu na orientację seksualną (SFS 1999:133), o równym traktowaniu studentów w szkolnictwie wyższym (SFS 2001:1286), o zakazie dyskryminacji (SFS 2003:307) oraz o zakazie dyskryminacji uczniów (SFS 2006:67).

Nowa ustawa o przeciwdziałaniu dyskryminacji obejmuje siedem przesłanek dyskryminacji: płeć, pochodzenie etniczne, religię i inne przekonania, orientację seksualną, niepełnosprawność, wiek oraz i tożsamość transseksualną/uzewnętrznianie transseksualizmu. Dwie ostatnie przesłanki nie istniały wcześniej w prawie szwedzkim – wiek został dodany ze względu na wymagania przepisów UE, transseksualizm z inicjatywy ustawodawcy szwedzkiego<sup>38</sup>. Ustawa implementuje zatem całokształt prawa unijnego, nie tylko wymogi dyrektyw równościowych UE, ale i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Ustawa o dyskryminacji z 2008 roku stanowi zatem pojedynczy, kompleksowy akt prawny, odnoszący się do różnych form dyskryminacji w wielu dziedzinach życia społecznego. Oprócz definicji przesłanek i zakazów dyskryminacji we wszystkich dziedzinach, zawiera ona także przepisy o środkach aktywnego przeciwdziałania dyskryminacji, o jej monitorowaniu, odszkodowaniach, a także przepisy proceduralne.

Osoba, która padła ofiarą zróżnicowanego traktowania może wnieść pozew do sądu z tytułu bezprawnej dyskryminacji. Najważniejszym środkiem reparacji naruszenia jest odszkodowanie (kompensacyjne i karne), ale w pewnych okolicznościach można również doprowadzić do unieważnienia warunków kontraktu bądź decyzji. Jednakże w sprawach dotyczących dyskryminacji w procesie rekrutacji lub awansu, nie można domagać się zatrudnienia lub oczekiwanego stanowiska, nawet po stwierdzeniu zaistnienia dyskryminacji.

Ustawa wprowadza nowy rodzaj odszkodowania (*diskrimineringsersättning* – odszkodowanie za dyskryminację), które przysługuje za sam fakt nierównego traktowania w każdej objętej ustawą sferze, bez konieczności poniesienia z tego powodu jakiegokolwiek uszczerbku o charakterze finansowym, czyli mające charakter zadośćuczynienia za straty moralne, i odszkodowania karnego/nawiązki. Przewidziane ustawą sankcje mają zatem na celu zarówno zrekompensowanie naruszenia, jak też zniechęcenie do ewentualnych aktów dyskryminacji.

Zamiast wystąpić od razu na drogę sądową, ofiara dyskryminacji może zwrócić się o pomoc do Rzecznika ds. Równości (*Diskrimineringsombudsmannen*). Nowy pojedynczy organ nadzoru zastąpił z dniem 1 stycznia 2009 roku dotychczasowych czterech rzeczników: Rzecznika ds. Równych Szans, Rzecznika ds. Dyskryminacji na tle Etnicznym, Rzecznika ds. Dyskryminacji ze względu na Niepełnosprawność oraz Rzecznika ds. Dyskryminacji ze względu na Orientację Seksualną. Rzecznik ds. Równości jest urzędnikiem publicznym mianowanym przez rząd.

Podstawowym zadaniem Rzecznika ds. Równości jest nadzorowanie przestrzegania przepisów antydyskryminacyjnych. Rzecznik rejestruje i bada skargi dotyczące naruszenia ustawy, może również wnieść sprawę do sądu w imieniu ofiary dyskryminacji oraz bezpłatnie reprezentować ją w sądzie. W pierwszej kolejności jednak będzie dążył do ugodowego rozwiązania sporu, czyli nakłonienia podmiotu naruszającego ustawę do zastosowania się do jej przepisów i dobrowolnego naprawienia naruszenia. Ponadto Rzecznik bada skargi pracowników na urlopie rodzicielskim, a także monitoruje, w jaki sposób pracodawcy, uczelnie wyższe i szkoły wywiązują się z obowiązku prowadzenia aktywnych działań przeciwko dyskryminacji<sup>39</sup> określonych w ustawie, i w razie uznania, że odpowiednie przepisy nie są przestrzegane, może wystąpić do Komisji ds. Zwalczenia Dyskryminacji z wnioskiem o nałożenie kary.

---

38 Numhauser-Henning A., *Labour Law (w:) Michael Bogdan (ed.), Swedish Legal System*, Norstedts Juridik, 2010, 344-380.

39 <http://www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman/>

Podmioty objęte ustawą mają obowiązek dostarczenia Rzecznikowi informacji niezbędnych dla celów monitoringu/kontroli, jest on też uprawniony do nakładania grzywny administracyjnej za uchylenie się od tego obowiązku<sup>40</sup>. Ponadto, Rzecznik jest odpowiedzialny za nadzorowanie badań statystycznych dotyczących wynagrodzenia, które są teraz wyraźnie przewidziane przez nową ustawę o przeciwdziałaniu dyskryminacji, pozwalających na ustalenie istnienia nieuzasadnionych różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn.

Postępowanie cywilne wszczęte na podstawie przepisów ustawy o dyskryminacji w zakresie dotyczącym zatrudnienia, jest prowadzone zgodnie z Ustawą o postępowaniu sądowym w sporach pracowniczych (SFS 1974:371). Rzecznik ds. Równości może wnieść sprawę do sądu pracy, za zgodą osoby zainteresowanej, jeśli uzna, że sprawa ma istotne znaczenie dla praktyki prawniczej lub z jakiegokolwiek innego powodu. Jednakże ten przywilej Rzecznika jest podrzędny w stosunku do uprawnienia związków zawodowych – mianowicie Rzecznik może wnieść skargę tylko wówczas, gdy związek zawodowy nie zdecyduje się tego zrobić. Niezależnie od okoliczności, osoba poszkodowana nie może zmusić Rzecznika do podjęcia sprawy.

Zgodnie z odpowiednimi przepisami unijnymi, ustawa o dyskryminacji przyznaje prawo do wniesienia pozwu za zgodą jednostki, także innym niż związki zawodowe organizacjom non-profit, których statut przewiduje dbanie o interesy swoich członków. Aby mieć możliwość wszczęcia postępowania, dane stowarzyszenie musi być odpowiednie do reprezentowania jednostki w danym w przypadku, biorąc pod uwagę charakter jego działalności, jego interes w sprawie, możliwości finansowe prowadzenia postępowania itp. To prawo organizacji również musi ustąpić pierwszeństwa przed uprawnieniem związków zawodowych.

Wraz z wprowadzeniem ustawy o dyskryminacji przeprowadzono reformę składu sądu pracy w sprawach o dyskryminację prowadzonych na podstawie przepisów tej ustawy. W sprawach tych sąd zasiada w składzie pięciu sędziów, w tym dwóch reprezentantów partnerów społecznych. Zwykły skład sądu przewiduje siedmiu sędziów, w tym czterech przedstawicieli partnerów społecznych. Podłożem tej reformy były problemy, jakie pojawiały się w przeszłości w związku z roszczeniami dotyczącymi równej płacy, ze względu na rolę partnerów społecznych i układów zbiorowych w procesie ustalania płac.

Ustawa definiuje pojęcia występujące w odpowiednich dyrektywach unijnych, takie jak „dyskryminacja bezpośrednia”, „dyskryminacja pośrednia”, „molestowanie”, „molestowanie seksualne” oraz „podżeganie do dyskryminacji”.

Dyskryminacja bezpośrednia oznacza potraktowanie danej osoby w sposób mniej korzystny w porównaniu do tego, jak inna osoba jest, była lub zostałaby potraktowana w porównywalnej sytuacji. Natomiast z dyskryminacją pośrednią mamy do czynienia, gdy ktoś znajduje się w niekorzystnej sytuacji na skutek zastosowania z pozoru neutralnego przepisu, kryterium lub procedury, chyba że zastosowane środki miały uprawniony cel i były konieczne i odpowiednie do osiągnięcia tego celu<sup>41</sup>. Powyższe kategorie nierównego traktowania odnoszą się do wszystkich przesłanek dyskryminacji i obszarów życia objętych ustawą.

Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu jest sformułowany bardzo ogólnie i w sposób domniemany obejmuje wszystkie przesłanki i decyzje pracodawcy dotyczące pracownika lub osoby, która dowiaduje się lub ubiega o pracę bądź szkolenie, lub wykonuje albo może wykonywać prace o charakterze tymczasowym<sup>42</sup>. Ustawa ma zatem zastosowanie nie tylko do stosunku pracy i dostępu do zatrudnienia, ale również ofert pracy, szkolenia zawodowego oraz podwykonawstwa.

Ustawa, podobnie jak dyrektywy, przewiduje pewne wyjątki od ogólnego zakazu dyskryminacji.

---

40 Numhauser-Henning A., *Labour Law*, op. cit.

41 Ibidem.

42 Ibidem.

Jednym z nich jest zróżnicowane traktowanie ze względu na cechę kojarzoną z jakąkolwiek przesłanką dyskryminacji, w kontekście decyzji dotyczącej zatrudnienia, awansu lub szkolenia, jeżeli z uwagi na charakter pracy lub kontekst, w jakim praca ma być wykonywana, cecha ta stanowi rzeczywiste i decydujące wymaganie zawodowe, które ma uprawniony cel i jest konieczne i odpowiednie do osiągnięcia tego celu.

Zasada odwróconego ciężaru dowodu ma zastosowanie do wszystkich przypadków dyskryminacji. Uprawdopodobniona dyskryminacja ma miejsce, jeżeli zaprezentowano obiektywne fakty pozwalające przypuszczać, że pracownik został potraktowany w sposób dyskryminujący. To, jakiego rodzaju obiektywne fakty należy przedstawić, zależy od kategorii rzekomej dyskryminacji zarzucanej pracodawcy. Jeśli dyskryminacja została uprawdopodobniona (ustalono domniemanie), to do pracodawcy należy udowodnienie, że nie zaszła dyskryminacja, na przykład poprzez odwołanie się do jednego z dozwolonych wyjątków lub też innych obiektywnie uzasadnionych okoliczności, nie związanych z żadną z chronionych przesłanek.

Ochrona przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne obejmuje cały proces rekrutacji – nie jest konieczne, aby dana osoba została pominięta poprzez decyzję o zatrudnieniu kogoś innego. Celem takiej regulacji jest utrudnienie wyróżniania kandydatów do pracy na podstawie nieistotnych czynników, takich jak obcy akcent albo obco brzmiące nazwisko mogące budzić uprzedzenia. Ponadto, zgodnie z przepisami rozdziału 3 ustawy o przeciwdziałaniu dyskryminacji, pracodawca jest zobowiązany do aktywnego promowania różnorodności etnicznej w środowisku pracy. Powinien on zatem przedsięwziąć kroki w celu zapewnienia, że przedstawiciele mniejszości etnicznych będą również ubiegać się o wolne stanowiska. Musi też podejmować środki zapobiegające prześladowaniu na tle etnicznym w miejscu pracy. Jednak, inaczej niż w odniesieniu do równego traktowania mężczyzn i kobiet, ustawa nie stawia tu wymogu posiadania pisemnych „planów równości”.

### ***Przykłady orzecznictwa sądów i działania Rzecznika ds. Równości w sprawach dotyczących dyskryminacji imigrantów***

Do tej pory niewiele spraw dotyczących dyskryminacji zakończyło się sukcesem w sądach pracy. W większości przypadków wynika to z faktu, że powód nie uprawdopodobnił dyskryminacji. Statystyki Rzecznika ds. Równości, a wcześniej odrębnych rzeczników pokazują jednak, że w znacznej liczbie spraw dochodzi do ugody pozasądowej<sup>43</sup>.

Na przykład w sprawie z 2009 roku imigrant bośniacki A.H. ubiegał za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej o pracę w opisie graficznym w sieci sklepów z żywnością. Ostatecznie firma zatrudniła trzy inne osoby, wszystkie szwedzkiego pochodzenia. Kwalifikacje A.H., które były takie same lub lepsze niż wybranych kandydatów, zostały uznane za zbyt wysokie na to stanowisko – pracodawca sądził, że zajmował się on projektowaniem graficznym a nie opisem graficznym i uznał, że nie będzie on zadowolony z wykonywania nie artystycznej pracy. Ponadto członkowie komisji rekrutacyjnej opisali go raczej jako indywidualistę o kreatywnym usposobieniu niż osobę preferującą pracę w zespole. Sąd pracy uznał, że pracodawca miał uprawnione powody by wybrać osobę, która potrafi pracować w zespole i która będzie usatysfakcjonowana rodzajem wykonywanej pracy. Skoro zatem A.H. nie posiadał cech osobowościowych oczekiwanych na danym stanowisku, zdaniem sądu nie posiadał lepszych kwalifikacji niż pozostali kandydaci, a skoro nierówne

---

43 *Report on measures to combat discrimination Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Country Report 2009, Sweden (drafted for the European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field).

traktowanie oparte było na obiektywnych cechach, dyskryminacja nie miała miejsca<sup>44</sup>.

W innej sprawie z 2008 roku, wniesionej przez ówczesnego Rzecznika ds. Dyskryminacji Etnicznej, kobieta pochodzenia algierskiego, S.L., ubiegała się o staż prowadzący do pracy czasowej jako recepcjonistka. Zatrudniona została jednak inna kandydatka – Szwedka, chociaż S.L. miała takie same kwalifikacje. Rzecznik zarzucił, że decyzja została podjęta na podstawie umiejętności językowych kobiety. Sąd przychylił się jednak do twierdzeń pracodawcy, że była to jedna z wielu umiejętności i cech osobistych branych pod uwagę, takich jak miła obsługa klienta, dyspozycyjność, opanowanie stresu. Sąd nie znalazł powodu, by kwestionować ocenę kwalifikacji S.L. dokonaną przez pracodawcę<sup>45</sup>.

W sprawie z 2006 roku imigrant z Kosowa był jednym z kandydatów na stanowisko kierowcy w szpitalu w Lund, ale nie znalazł się wśród 8 kandydatów zaproszonych na rozmowę, pomimo identycznych kwalifikacji, jak co najmniej trzy z zaproszonych osób – uprawdopodobnił zatem dyskryminacyjne traktowanie. Szpital wykazał jednak, że został pominięty nie z powodu pochodzenia etnicznego, ale faktu, że w swoim podaniu nie podał wyraźnie informacji o znajomości systemu transportu podziemnego szpitala. Wiedza ta nie miała istotnego znaczenia, gdyż szybko można było ją zdobyć, ale pracodawca miał ponad stu wykwalifikowanych kandydatów, dlatego posłużył się tym elementem w procesie selekcji. Powód sprawę przegrał<sup>46</sup>.

W rzeczywistości, znaczna część przypadków nierównego traktowania to dyskryminacja wielokrotna, czyli wynikająca z więcej niż jednej cechy (np. starsze kobiety dyskryminowane z powodu płci i wieku na rynku pracy, kobiety z mniejszości etnicznych, lesbijki, niepełnosprawni mężczyźni). Fakt ten nie jest w sposób wystarczający uwzględniony przez ustawodawstwo unijne i krajowe. Trudności, jakie mogą powstać w związku z pominięciem zjawiska dyskryminacji wielokrotnej w ustawodawstwie oraz praktyce sądów i organów równościowych są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, skargę bądź pozew można wnieść tylko z powołaniem się na jedną przesłankę dyskryminacji, co utrudnia zauważenie problemu i raczej nie pociągnie za sobą ewentualnych zmian prawa lub orzecznictwa, a ponadto może wpłynąć na wysokość ewentualnego odszkodowania. Po drugie, w sytuacji krzyżujących się przesłanek dyskryminacja ze względu tylko na jedną z nich rozpatrywaną oddzielnie może być trudniejsza albo nawet niemożliwa do udowodnienia.

Połączenie w Szwecji kilku rzeczników do spraw poszczególnych przesłanek dyskryminacji w jeden urząd, a także zebranie wszystkich przesłanek dyskryminacji w jednym akcie prawnym ułatwia, jak się wydaje, rozpoznanie i reagowanie w przypadkach dyskryminacji wielokrotnej.

Przykładem dyskryminacji wielokrotnej jest sprawa 48-letniej Polki, nauczycielki matematyki, która ubiegała się o posadę w szkole średniej w Hallsberg. Mimo iż posiadała odpowiednie kwalifikacje i miała wieloletnie doświadczenie, nie została zaproszona na rozmowę kwalifikacyjną. Rzecznik ds. Równości uznał, że kobieta została potraktowana nierówno ze względu na jej płeć, wiek i pochodzenie. Rzecznik doprowadził do ugody z pracodawcą, który musiał zapłacić kobiecie 40 000 koron odszkodowania<sup>47</sup>.

---

44 Labour Court Case 2009 no 16. *The Ombudsman Against Discrimination v. ICA and Adecco*, decided 11.02.2009, European network of legal experts in the non-discrimination field, News report.

45 Labour Court Case 2008 No 47, *The Ombudsman Against Ethnic Discrimination v. Swedish Air Transport Industry Employers' Association (Flygarbetsgivarna) and BF Scandinavian Aviation Academy*, June 2008; *Country Report 2009 on measures to combat discrimination*, op. cit.

46 Labour Court case 2006 No. 60, *Svenska Kommunalarbetareförbundet v. Region Skåne*, 10 May 2006, *Country Report 2009 on measures to combat discrimination*, op. cit.

47 *Fundamental rights: challenges and achievements in 2010*, European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2011.



Jak wykazały badania, mniejszości etniczne, częściej doświadczają dyskryminacji wielokrotnej. W 2010 Agencja Praw Podstawowych UE przygotowała raport oparty na wynikach *Badania na temat mniejszości i dyskryminacji* (EU-MIDIS)<sup>48</sup> dotyczącego dyskryminacji wielokrotnej doświadczanej przez mniejszości etniczne oraz imigrantów. W raporcie stwierdzono, że osoby należące do mniejszości etnicznych średnio pięć razy częściej doświadczają dyskryminacji wielokrotnej w porównaniu z większością populacji (14% do 3%).

Przykładem częstego typu dyskryminacji wielokrotnej jest krzyżowanie się przesłanki dyskryminacji ze względu na religię/wyznanie z pochodzeniem etnicznym lub rasowym. W pewnych okolicznościach przekonania religijne danej osoby mogą ograniczyć możliwości zatrudnienia danej osoby, co może zostać uznane za odmowę przyjęcia oferty pracy i skutkować pozbawieniem lub zmniejszeniem zasiłku dla bezrobotnych.

Państwa członkowskie w różny sposób podchodzą do tego problemu, co można zauważyć na przykładzie spraw toczących się w dwóch różnych krajach dotyczących muzułmanów, którzy odmówili uściśnięcia dłoni kobietom i tym samym nie mogli przyjąć zaoferowanej posady. Podczas, gdy holenderski sąd uznał decyzje gminy o zredukowaniu zasiłku mężczyźnie za uprawnioną<sup>49</sup>, w Szwecji w podobnej sprawie sąd uznał, że mężczyzna padł ofiarą dyskryminacji ze względu na religię. Młody muzułmanin, biorący udział w szkoleniu organizowanym przez urząd pracy, zgłosił się na praktykę jako spawacz, ale odmówił podania ręki dyrektorze przedsiębiorstwa podczas rozmowy kwalifikacyjnej. Zamiast tego uklonił się kładąc prawą rękę na sercu. Po rozmowie jego kandydatura została odrzucona, co przedsiębiorstwo uzasadniło brakiem odpowiednich kompetencji; jednakże urząd pracy uznał, że to kandydat swoim gestem celowo odrzucił ofertę pracy i wstrzymał wypłacanie mu zasiłku. Jego odwołanie od tej decyzji do Krajowej Rady Rynku Pracy zostało odrzucone. Rzecznik ds. Równości wszczął postępowanie sądowe przeciwko urzędowi pracy, w którym uznał, że mężczyzna nie podał ręki z powodów religijnych i nie powinien zostać pozbawiony zasiłku. Stwierdzając dyskryminację ze względu na religię, sąd nakazał urzędowi pracy wypłatę odszkodowania w wysokości 60 000 koron. Rzecznik ds. Równości skomentowała wyrok „Szwecja jest krajem wielokulturowym i musimy zapewnić możliwość okazywania sobie szacunku na wiele różnych sposobów, innych niż uściśnięcie dłoni<sup>50</sup>”.

W innej sprawie kobieta skarżyła się na dyskryminacyjne potraktowanie z powodu jej małżeństwa z muzułmaninem, ponieważ została znieważona w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej na pracę w motelu a następnie nie została przyjęta. Osoba przeprowadzająca rozmowę wypytywała ją o kulturę męża i jego stosunek do kobiet, twierdząc że miała złe doświadczenia ze „szwedzkimi dziewczynami, które są z imigrantami” i że rodzina jej męża nie będzie mogła przebywać w restauracji podczas jej pracy. Rzecznik ds. Równości wniósł sprawę do Sądu Pracy zarzucając dyskryminację ze względu na płeć, pochodzenie etniczne oraz religię i zażądał 200 000 koron odszkodowania<sup>51</sup>.

Niezależnie od obowiązków wynikających z przepisów antydyskryminacyjnych warto wspomnieć, że zgodnie z polityką społeczną Unii Europejskiej identyfikacja i akceptacja religijnej i kulturowej różnorodności pracowników jest jednym z elementów tzw. zarządzania różnorodnością. Pod koniec 2008 roku opublikowany został raport Komisji Europejskiej na temat zarządzania różnorodnością w

---

48 *Multiple Discrimination. EU-MIDIS Data in Focus Report 5*, European Union Agency for Fundamental Rights (2011).

49 BK7175, Amsterdam Court, AWB 09/3208 WWB, 17.12.2009, cyt. za: *Fundamental rights: challenges and achievements in 2010*, European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2011.

50 <http://www.stockholmnews.com/more.aspx?nid=4787#>; European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2010 – Conference edition.

51 Case: ANM 2009/1300, cyt. za: *Fundamental rights: challenges and achievements in 2010*, European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2011.

przedsiębiorstwach państw członkowskich<sup>52</sup>. Badanie miało na celu między innymi, ukazanie obrazu praktyki i perspektyw zarządzania różnorodnością stosowanych przez przedsiębiorstwa w Europie, pozwoliło też na wgląd w dobrowolne inicjatywy sektora biznesu. Zgodnie z konkluzją raportu, chociaż większość firm europejskich ma świadomość korzyści płynących z różnorodności, praktykowanie jej pozostaje nadal wyzwaniem nie tylko dla biznesu, ale również podmiotów pośredniczących i wspieranych przez rząd agencji.

Badanie dowiodło, co potwierdzają opisane wyżej przykłady, że stopień, w jakim pracodawcy są skłonni tą różnorodność zaakceptować, znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładem dobrej praktyki w tym względzie w Szwecji jest układ zbiorowy dotyczący wynagrodzenia z 2007 roku, który pozwala pracownikom, w granicach rozsądku, wybrać dni świąteczne wolne od pracy zgodnie ze swoim wyznaniem<sup>53</sup>. Z kolei szwedzka policja zawarła w swoim planie różnorodności (*Mangfaldsplan*) prawo noszenia przez policjantów na służbie turbanu, chusty lub jarmułki, zgodnie ze praktykowanym wyznaniem<sup>54</sup>.

Jednakże, chociaż wydaje się oczywiste, że dostosowanie do religijnych i kulturowych życzeń musi mieścić się „w granicach rozsądku”, ocena tego, jakie zachowanie czy prośba są uzasadnione nie jest już oczywista i jednoznaczna, czego dowodzą choćby opisane wyżej sprawy odmowy podania ręki kobietom. Dla wielu pracodawców nie jest całkowicie jasne, kiedy brak akceptacji czy nawet wyjścia naprzeciw kulturowej odmienności w miejscu pracy jest uzasadniony, a kiedy może skutkować pozwem sądowym.

Na przykład, zdaniem Rzecznika ds. Równości nierówne traktowanie w postaci zakazu noszenia niqabu (stroju zasłaniającego całą twarz z wyjątkiem oczu) w miejscu pracy może być uzasadnione ze względu na bezpieczeństwo i higienę pracy, ale ogólny zakaz jest niedopuszczalny<sup>55</sup>. Sprawa dotyczyła akurat w tym przypadku rodowitej Szwedki, która nawróciła się na Islam i nie została dopuszczona do szkolenia zawodowego ze względu na noszenie niqabu, ponieważ nauczyciel nie mógł widzieć jej twarzy; ponadto w ramach szkolenia przeprowadzono doświadczenia chemiczne, podczas których wymagany był odpowiedni strój. Jak wspomniano, Rzecznik nie zgodził się z koniecznością ogólnego zakazu niqabu – ostatecznie znaleziono rozwiązanie kompromisowe polegające na tym, że dziewczyna siedała podczas zajęć w pierwszym rzędzie i zdejmowała wówczas nakrycie głowy, w ten sposób studenci płci męskiej nie mogli widzieć jej twarzy.

Rzecznik podjął też między innymi działania przeciwko firmie sprzątającej z powodu zwolnienia z pracy muzułmanki somalijskiego pochodzenia za „nieodpowiedni strój” w pracy<sup>56</sup>.

## **6 Dyskryminacja imigrantów – jej zakres i wpływ na sytuację imigrantów na rynku pracy**

Jak potwierdza raport MIPEX III, po roku od uzyskania pozwolenia na pracę status wszystkich pracowników na szwedzkim rynku pracy jest jednakowy – zarówno pracownika szwedzkiego, pochodzącego z państwa UE czy też z kraju trzeciego. Zgodnie z prawem szwedzkim i polityką integracyjną, wszyscy pracownicy są traktowani równo i mają prawo korzystać ze wszelkich dostępnych środków wsparcia, które mają na celu wyjść naprzeciw ich indywidualnym potrzebom.

---

52 *Continuing the Diversity Journey: Business practices, perspectives and benefits*, European Commission 2008.

53 Agreement between Svensk Teknik och Design [the Swedish Federation of Consulting Engineers and Architects] and Sif [Sif], Sveriges Ingenjörer [the Swedish Association of Graduate Engineers] and Sveriges Arkitekter [the Swedish Association of Architects]; Almega (2007) *Röd dag efter egen tro*, available at: [http://www.almega.se/Templates/T\\_2.asp?PN=7480392](http://www.almega.se/Templates/T_2.asp?PN=7480392), cyt. za: European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2009.

54 European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2007.

55 European Anti-Discrimination Law Review, Issue No. 12 - July 2011.

56 European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2009.

Z satysfakcją przyjęta też została przez wiele instytucji międzynarodowych nowa ustawa o przeciwdziałaniu dyskryminacji z 2008 roku, która nie tylko usunęła pewne braki w transpozycji dyrektyw równościowych<sup>57</sup>, ale ułatwia posługiwanie się przepisami antidyskryminacyjnymi, niegdyś rozproszonymi w różnych ustawach, czyniąc je bardziej przystępnymi dla społeczeństwa, w tym również dla imigrantów.

Nowi przybysze są informowani o swoich prawach poprzez programy wprowadzające, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, a także wielojęzyczne portale internetowe. Szwedzka ustawa imigracyjna z 2008 roku podkreśla, że wszyscy pracownicy mają równe prawo przeciwstawiać się wyzyskowi i nieuczciwej konkurencji. Liczne raporty organizacji międzynarodowych i pozarządowych dotyczące integracji imigrantów zauważają, że Szwecja jest wyjątkowym krajem, który utrzymując od wielu lat istotnie dodatnie saldo imigracji pozostał zarazem otwarty na jej ekonomiczny potencjał.

Niemniej jednak, opublikowany w 2008 roku przez istniejącego jeszcze wówczas szwedzkiego Rzecznika ds. Dyskryminacji Etnicznej raport dotyczący doświadczeń dorosłych osób afrykańskiego pochodzenia w Szwecji wykazał, że wielu z nich doświadczyło dyskryminacji i rasizmu w kontakcie z rykiem pracy<sup>58</sup>. Dyskryminacja doświadczana jest przez imigrantów najczęściej na etapie rekrutacji, czyli dostępu do rynku pracy. Ponadto stopa bezrobocia wśród mniejszości etnicznych w Szwecji jest znacznie wyższa niż dla pozostałej populacji szwedzkiej.

Dyskryminacja z wielu powodów może ulec zaostrzeniu w okresie ekonomicznej niestabilności, a rządy mogą przykładąć większą wagę do innych sfer polityki niż do przeciwdziałania dyskryminacji. Według Międzynarodowej Organizacji Pracy, kryzys gospodarczy szczególnie dotknął imigrantów – wzrosła liczba przypadków dyskryminacji w zakresie dostępu do zatrudnienia, a także ksenofobii i przemocy, pogorszyły się warunki pracy<sup>59</sup>. W większości krajów o dużym saldzie imigracji bezrobocie w latach 2007-2009 rosło szybciej wśród imigrantów niż reszty społeczeństwa. Niemniej jednak wpływ kryzysu na lukę zatrudnieniową imigrantów i obywateli danego kraju był bardzo zróżnicowany. Podczas gdy w Hiszpanii luka ta wzrosła drastycznie (od 4,4% w 2007 roku do 12,9% w 2009), w Niemczech uległa zmniejszeniu (z 8,6% do 7,1%); w Szwecji, w okresie 2007-2009, wzrosła z 7,1% do 8,9%<sup>60</sup>.

Jednakże, pomimo spowolnienia gospodarczego w 2009 roku, Szwecja wyszła z kryzysu w znacznie lepszej formie niż wiele krajów europejskich, osiągając w 2010 roku planowany wzrost gospodarczy w wysokości 5,5% i utrzymując niski deficyt publiczny (0,9%). Mimo to, szwedzki rynek pracy charakteryzuje się nadal rosnącą różnicą w poziomie zatrudnienia rodowitych Szwedów i osób urodzonych zagranicą.

Wybory parlamentarne w 2010 roku nie doprowadziły co prawda do zmiany rządu, stracił on jednak parlamentarną większość po wejściu do parlamentu, po raz pierwszy w historii, skrajnie prawicowej partii Szwedzkich Demokratów. Wniosek, jaki się w związku z tym nasuwa, to radykalizacja nastrojów – słynącego przeciw z otwartości i tolerancji – społeczeństwa

---

<sup>57</sup> W 2007 roku Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Szwecji z powodu nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2000/78/EC o równym traktowaniu w zatrudnieniu (brak przepisów dotyczących dyskryminacji ze względu na wiek). Na skutek wprowadzonych zmian legislacyjnych, Komisja zamknęła postępowanie 30 września 2010.

<sup>58</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2009.

<sup>59</sup> Awad I., *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Geneva, ILO, 2009), cytowany za: *Equality at work: The continuing challenge*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 100th Session 2011, International Labour Office, Geneva.

<sup>60</sup> *Equality at work: The continuing challenge*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 100th Session 2011, International Labour Office, Geneva.

szwedzkiego. Tymczasem, według corocznego badania opinii publicznej przeprowadzanego przez Uniwersytet w Uppsali<sup>61</sup>, stosunek społeczeństwa wobec imigracji pozostaje niezmiennie pozytywny, odnotowano także coraz więcej pozytywnych doświadczeń z imigrantami. Natomiast postawy wobec pewnych grup imigrantów, szczególnie muzułmanów, stały się bardziej wrogie i coraz więcej Szwedów jest zdania, że należy zakazać noszenia chusty w miejscu pracy.

Niemniej jednak nierówna sytuacja imigrantów z pewnością nie wynika wyłącznie z dyskryminacji. Wiele zależy na przykład od tego jakie sektory gospodarki w danym kraju najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu i w jakich sektorach najczęściej zatrudniani byli imigranci. W krajach, gdzie przemysł budowlany był motorem wzrostu w latach poprzednich, najwięcej imigrantów straciło zatrudnienie, natomiast w znacznie lepszej sytuacji były grupy reprezentowane głównie w zawodach wymagających wyższego wykształcenia<sup>62</sup>.

Aby właściwie ocenić sytuację i opracować odpowiednie strategie w celu lepszej integracji imigrantów, konieczne jest badanie zakresu dyskryminacji i dokonanie analizy wszystkich czynników, które mogą przyczyniać się do ich nierównej sytuacji na rynku pracy. Również realizacja polityki przeciwdziałania dyskryminacji musi być monitorowana i podlegać ewaluacji. W tym celu konieczne są odpowiednie instrumenty i metody pozwalające na oceny efektów podjętych działań.

Jednym z możliwych sposobów identyfikacji etnicznej i rasowej dyskryminacji na rynku pracy jest analiza istniejących danych statystycznych. Jak była mowa wyżej, istnieją istotne statystycznie różnice pomiędzy sytuacją na rynku pracy ogółu populacji a sytuacją imigrantów i mniejszości etnicznych. Jednakże wiele z tych różnic można wyjaśnić sposobem komponowania badanych grup.

Na przykład, różny poziom wykształcenia lub prawne ograniczenia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców mogą – obok innych czynników – wpłynąć na wyższą stopę bezrobocia. W rzeczywistości, nierówności na rynku pracy między mniejszościami oraz większością społeczeństwa są przeważnie uzasadniane innymi niż dyskryminacja czynnikami, takimi jak edukacja, płeć, wiek, poziom kwalifikacji zawodowych, miejsce zamieszkania<sup>63</sup>.

Jeśli jednak nierówne wyniki utrzymują się nadal, nawet gdy kontrolowane są te wyjaśniające zmienne, takie dowody statystyczne wskazują pośrednio na istnienie dyskryminacji<sup>64</sup>.

W jednym z takich badań przeprowadzonym w Szwecji zaobserwowano różnice w zatrudnieniu i wynagrodzeniu pomiędzy imigrantami i członkami społeczeństwa przyjmującego, których nie dało się wyjaśnić różnicą w wykształceniu i doświadczeniu. Przeprowadzający badanie ekonomista oprócz dyskryminacji brał pod uwagę również drugi czynnik mogący wyjaśnić procesy selekcji na rynku pracy w oparciu o pochodzenie etniczne, a mianowicie rosnące zapotrzebowanie na „specyficzny dla kraju kapitał ludzki”, który definiuje się jako umiejętności językowe oraz „kompetencje społeczne”<sup>65</sup>.

Niezmiernie trudno jest jednak zidentyfikować i uwzględnić wszystkie czynniki, jakie mogą

<sup>61</sup> Mångfaldsbarometern (Diversity barometer) on the attitudes of Swedes towards immigrants: [www.soc.uu.se](http://www.soc.uu.se); cyt. za: Collett E., *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*, Transatlantic Council on Migration, MPI, 2011 oraz European Union Agency for Fundamental Rights Annual Report 2010.

<sup>62</sup> *Equality at work: The continuing challenge*, op. cit.

<sup>63</sup> Gachter A., *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper (2004), Nr. 3, p. 17; cyt. za: *Migrants, minorities and employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union (Update 2003 – 2008)*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010.

<sup>64</sup> Wrench J., Modood T., *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*, International Migration Paper 38, International Labour Organization (2001), pp. 25 – 26; cyt. za: *Migrants, minorities and employment*, op. cit.

<sup>65</sup> Bengtsson, Lundh and Scott, 'From Boom to Bust: The Economic Integration of Immigrants in Postwar Sweden', in: K. Zimmermann (ed.) *European Migration. What Do We Know?*, Oxford University Press (2005), pp. 41 – 45; cyt. za: *Migrants, minorities and employment*, op. cit.

wpłynąć na wyniki na rynku pracy. Tym samym, dowody statystyczne nie mogą wykazać dyskryminacji bezpośredniej. W innym szwedzkim badaniu<sup>66</sup> podjęto próbę kontroli wszystkich zmiennych, w tym należących do „specyficznego dla kraju kapitału ludzkiego”. Badanie polegało na ocenie szans na zatrudnienie dzieci adoptowanych w Szwecji w zależności od ich koloru skóry. W badaniu uwzględniono jedynie dzieci adoptowane przez dwoje rodowitych Szwedów, aby wyeliminować zmienną w postaci różnicy w sieci kontaktów na rynku pracy posiadanej przez imigrantów i rodowitych Szwedów. Przy utrzymaniu stałych takich jak wiek, płeć, wykształcenie w Szwecji oraz wiek adopcji (poniżej pięciu lat) zaobserwowano, że szanse na zatrudnienie rodowitych Szwedów są większe niż osób adoptowanych urodzonych poza Europą (a więc różniących się wyglądem), tymczasem podobnych różnic nie zaobserwowano pomiędzy rdzennymi Szwedami a adoptowanymi osobami, które urodziły się w Europie Północnej. Wyniki sugerują zatem istnienie na rynku pracy dyskryminacji ze względu na kolor skóry, nawet przy założeniu oddziaływania dodatkowych czynników, takich jak negatywny efekt adopcji, pozytywny efekt rodziny itp. Autor badania sugeruje, że byłoby możliwe zanalizowanie również tych zmiennych, posiadając dodatkowe informacje między innymi o rodzicach oraz wynikach szkolnych osoby adoptowanej.

Niezależnie jednak od dokładności badań statystycznych i uwagi, z jaką dobierane są zmienne, nie jest możliwe uwzględnienie wszystkich czynników, które mogą mieć wpływ na szanse zatrudnienia. Tego typu badanie nie może zatem stanowić niepodważalnego dowodu na to, że dyskryminacja jest przyczyną niewyjaśnionych różnic na rynku pracy na niekorzyść imigrantów i mniejszości etnicznych, będzie jednakże cennym dowodem pośrednim wskazującym na to, że dyskryminacja istnieje oraz jaki w przybliżeniu jest jej zakres.

Na marginesie podnieść można kwestię pogodzenia przepisów o ochronie danych osobowych z monitorowaniem dyskryminacji, czy to przez podmioty rządowe, czy jednostki naukowe, które wymagają przecież gromadzenia i przetwarzania licznych danych, z reguły należących do kategorii danych szczególnie chronionych. Z przeprowadzonego na zlecenie Komisji Europejskiej raportu<sup>67</sup> dotyczącego gromadzenia danych wrażliwych<sup>68</sup> wynika, że *wbrew powszechnemu przekonaniu, międzynarodowe, europejskie oraz krajowe przepisy w zakresie ochrony prywatności i danych osobowych nie zakazują kategorycznie gromadzenia danych w związku z dyskryminacją*. Raport zwraca uwagę między innymi na to, że przepisy te dotyczą ochrony danych osobowych, wobec czego nie zabraniają przetwarzania danych statystycznych zawierających anonimowe informacje o pewnych grupach społecznych. W momencie, gdy dane stają się anonimowe, na przykład zostały opublikowane w kompleksowej formie, nie stanowią już danych osobowych objętych ochroną. Szwecja, podobnie jak Austria, Dania czy Węgry, wyraźnie zezwalają na przetwarzanie poufnych danych w celach statystycznych i naukowych, aczkolwiek za uprzednią zgodą krajowego organu ochrony danych.

---

66 Rooth D.-O., *Adopted Children in the Labour Market – Discrimination or Unobserved Characteristics?*, Department of Economic, Kalmar University College, 2001.

67 Makkonen T., *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law*, Thematic report of the European network of legal experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2007.

68 **Dane wrażliwe** – nie występujący w polskiej ustawie o ochronie danych osobowych termin potoczny (używany również przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), oznaczający grupę **szczególnie chronionych danych osobowych**, wyliczonych w art. 27 ust. 1 ustawy: „zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”. Na administratorów tych danych ustawa nakłada bardziej rygorystyczne obowiązki niż na administratorów danych „zwykłych” (oznaczających, zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych, wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej).

Inna metodą badania istnienia i skali dyskryminacji, uznaną za wysoce efektywną i obiektywną, są tzw. testy dyskryminacyjne<sup>69</sup>. Jedną z kategorii testów dyskryminacyjnych jest eksperyment korespondencyjny (*correspondence testing*), pozwalają ukazać zakres dyskryminacji w dostępie zatrudnienia ze względu na wybraną cechę. Eksperyment korespondencyjny polega na sporządzeniu fikcyjnych życiorysów i listów motywacyjnych, różniących się jedną lub dwiema cechami, mogącymi stanowić przesłankę dyskryminacji, wysłaniu podań w odpowiedzi na rzeczywiste oferty pracy, a następnie ocenie skali tej dyskryminacji na podstawie częstotliwości zaproszeń na rozmowy kwalifikacyjne. W badaniu skali dyskryminacji na tle etnicznym zmienną w wysyłanych podaniach jest pochodzenie kandydata, sugerowane na przykład poprzez przydzielanie imion i nazwisk powszechnie kojarzonych z daną grupą etniczną lub zamieszczenie zdjęcia kandydata. Jeżeli kandydaci różnią się tylko badaną cechą, różne wyniki w odpowiedziach na podania kandydatów można wyjaśnić jedynie dyskryminacyjnym stosunkiem pracodawcy. Testy dyskryminacyjne mogą składać się również z kilku etapów, odpowiadających poszczególnym etapom rekrutacji: od wstępnej rozmowy telefonicznej, poprzez wysyłanie CV, do uczestnictwa w rozmowie kwalifikacyjnej.

Zaletą tej metody jest nie tylko możliwość wykazania istnienia dyskryminacji bezpośredniej wobec pewnej grupy osób, ale także zmierzenie, do jakiego stopnia grupa ta jest w gorszej sytuacji na skutek nierównego traktowania. Oczywiście podlega ona również krytyce<sup>70</sup>. Główną jej słabością, szczególnie w kontekście procesu rekrutacji jest fakt, że otrzymujemy informacje o wynikach tego procesu, ale nie o samym procesie, tzn. działających mechanizmach i stosunku osób podejmujących decyzje – innymi słowy badanie dowodzi istnienia dyskryminacji, ale jej nie wyjaśnia.

Tego typu testy dyskryminacyjne przeprowadzono również w Szwecji. Po raz pierwszy test korespondencyjny zastosowali w 2006 roku Magnus Carlsson i Dan-Olof Rooth<sup>71</sup> – dobierając pary mężczyzn o podobnych kwalifikacjach, z których jeden miał nazwisko sugerujące arabskie pochodzenie, wysłano w sumie ponad 3 000 podań o pracę do ponad 1 500 pracodawców. W zależności od tego, czy brano pod uwagę wszystkie wyniki czy tylko te, w których odpowiedź dostała tylko jedna osoba z pary, wskaźnik dyskryminacji wyniósł pomiędzy 10 a 29%, i był on wyższy w zawodach wymagających niższych kwalifikacji. Badacze stwierdzili ponadto, że dyskryminacja odpowiada za 1/6 luki zatrudnieniowej pomiędzy imigrantami i Szwedami, a zatem nie jest wyłącznie odpowiedzialna za to zjawisko i inne, niewyjaśnione czynniki odgrywają tu również dużą rolę.

Inne badania<sup>72</sup> również wykazały istnienie dużej różnicy w ilości zaproszeń na rozmowę kwalifikacyjną kandydatów ze szwedzkimi nazwiskami i imionami w porównaniu do arabsko lub afrykańsko brzmiących. Na 3 552 ofert pracy wskaźnik dyskryminacji wyniósł 40,3%, co oznacza, że w przypadku rzeczywistego poszukiwania pracy osoba o szwedzko brzmiącym nazwisku musi wysłać dziesięć podań o pracę, aby skontaktował się z nią potencjalny pracodawca, podczas gdy osoba o takich samych kwalifikacjach, ale o orientalnie brzmiącym nazwisku, musi odpowiedzieć na 21 ofert pracy, aby otrzymać zaproszenie na dalszy etap rekrutacji.

Natomiast Carlsson i Rooth przeprowadzili ponownie podobne badanie w 2008 roku<sup>73</sup>, tym razem

---

69 Więcej na temat testów dyskryminacyjnych i ich zastosowania w: M. Koss-Goryszewska, *Testy dyskryminacyjne. Charakterystyka techniki i zastosowanie w wybranych krajach* oraz K. Wencel, *Owoc zatrutego drzewa? Wyniki eksperymentów naturalnych (situation testing) jako dowód w sprawach o dyskryminację*, (w:) *Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, pod red. W. Klause, Warszawa 2010.

70 Ibidem.

71 Carlsson M., Rooth D-O, *Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data*, Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper No. 2281 (2006).

72 M. Bursell, *What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*, Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS), Working Paper 2007, s.7.

73 Carlsson M., Rooth D-O, *Is It Your Foreign Name or Foreign Qualifications? An Experimental Study of Ethnic*

wprowadzając dodatkową cechę: kwalifikacje zdobyte w Szwecji bądź zagranicą. Podania o pracę wysyłane były w dwóch rodzajach par: 1) dwóch mężczyzn urodzonych w Szwecji, o szwedzkim lub bliskowschodnim nazwisku, oraz 2) dwóch mężczyzn o bliskowschodnich nazwiskach: imigrant i urodzony w Szwecji. Wskaźnik odpowiedzi ze strony pracodawców wyniósł 41% dla rodowitych Szwedów ze szwedzkim nazwiskiem, 24% dla osób urodzonych w Szwecji o bliskowschodnim nazwisku, 20% dla imigrantów. Innymi słowy, szwedzko brzmiące nazwisko zwiększa prawdopodobieństwo zaproszenia na rozmowę kwalifikacyjną o 170%. W przeciwieństwie do poprzedniego badania, nie stwierdzono znaczących różnic w poziomie dyskryminacji ze względu na typ zawodu. Potwierdziły się natomiast wnioski, iż dyskryminacja pod względem pochodzenia etnicznego jest wyższa, jeśli rekrutacją zajmują się mężczyźni, jak również w małych przedsiębiorstwach zatrudniających poniżej 20 osób. Niższy wskaźnik dyskryminacji odnotowano dla agencji pośrednictwa pracy.

W latach 2005-2006 badania za pomocą testów dyskryminacyjnych przeprowadziła w Szwecji Międzynarodowa Organizacja Pracy<sup>74</sup>, na zlecenie Szwedzkiego Urzędu ds. Integracji. Test był bardziej złożony, gdyż składał się z trzech części: rozmowy telefonicznej, wysyłania podań o pracę oraz udziału w rozmowie kwalifikacyjnej. Przy tym w eksperymencie brali udział zarówno mężczyźni jak i kobiety, w przeciwieństwie do wyżej opisanych. Wyniki badań były zgodne (w zakresie etapu drugiego odpowiadającego testowi korespondencyjnemu) z pierwszym badaniem Carlssona i Rootha, natomiast w porównaniu z innymi krajami, w których MOP przeprowadził podobne badania, wskaźnik dyskryminacji dla Szwecji był niższy niż dla innych krajów, zwłaszcza na pierwszych etapach rekrutacji.

Warto jeszcze przytoczyć badanie<sup>75</sup>, w którym autorzy potwierdzili, że wśród umieszczających swoje CV na stronie internetowej przeznaczonej dla osób poszukujących pracy, pracodawcy rzadziej kontaktują się z osobami o obco brzmiących nazwiskach.

Przeprowadzono również badania postaw i praktyk pracodawców, aby wyjaśnić czym kierują się podejmując dyskryminujące decyzje dotyczące rekrutacji. Wyniki przeprowadzonego w 2007 roku badania<sup>76</sup> pokazują, że 12% badanych pracodawców otwarcie twierdzi, że arabscy muzułmanie gorzej sprawdzają się w pracy, natomiast 78% przejawia ukrywane stereotypy na temat niskiej wydajności w pracy przedstawicieli mniejszości etnicznych. Usprawiedliwiając odmowę zatrudnienia osoby danego pochodzenia, respondenci twierdzili, że osoby te są leniwe, kradną lub brakuje im koniecznych zdolności językowych bądź kwalifikacji zawodowych.

## 7 Podsumowanie

Jak wspomniano we wstępie, sukces integracji ekonomicznej zależy od wielu czynników, takich jak polityka rządu wobec imigrantów, społecznych postaw i uprzedzeń, a także cech właściwych danej społeczności imigrantów.

Szwecja należy do krajów, które demonstrują silne zaangażowanie w politykę integracyjną opartą na przekonaniu, że imigranci odgrywają istotną rolę w społeczeństwie europejskim. W Szwecji,

---

*Discrimination in Hiring*, Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper No. 3810 (2008).

74 K. Attström: *Discrimination against native Swedes of immigrant origin in access to employment: A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach*, ILO International Migration Paper No. 86E, Geneva, ILO, 2007.

75 Eriksson S., Lagerström J., *Detecting discrimination in the hiring process: Evidence from an Internet-based search channel*, IFAU Working Paper 2007, s.19.

76 Agerstrom J., Carlsson R., Rooth D-O., *Ethnicity and obesity: evidence of implicit work performance stereotypes in Sweden*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, working paper 2007, s.20.

podobnie jak w wielu krajach, imigranci są częściej dotknięci bezrobociem, częściej też podejmują zajęcia gorzej płatne i o niskim statusie społecznym. Tym co odróżnia Szwecję od innych krajów to wysokie oczekiwania i ambicja w stosunku do integracji imigrantów oraz troska o zmniejszenie nierówności doświadczanych przez mniejszości etniczne.

Z badań dotyczących dyskryminacji wynika, że z pewnością zjawisko to jest obecne na szwedzkim rynku pracy i ma niemały wpływ na nierówną sytuację imigrantów, ale nadal trudno ocenić, w jakim stopniu odpowiada za wzrastającą lukę zatrudnieniową pomiędzy imigrantami i osobami szwedzkiego pochodzenia. Na podstawie przytoczonych badań można wnioskować, że jedną z głównych przyczyn selekcji w procesie rekrutacji jest brak zaufania do obcych kwalifikacji oraz doświadczenia. Uznanie kwalifikacji imigranta za równoważne szwedzkim wydaje się przynosić pewne korzyści, ale to, co pracodawcy wyraźnie preferują, to szwedzkie doświadczenie zawodowe. Imigranci, którzy szybciej opanowali język szwedzki i szybciej otrzymali zatrudnienie zdobywając doświadczenie, osiągają również w dalszej perspektywie lepsze wyniki na rynku pracy. Wydaje się więc, iż polepszenie kapitału ludzkiego imigrantów powinno pozytywnie wpłynąć na doświadczaną dyskryminację w dostępie do zatrudnienia.

Szwecja nieustannie wyciąga wnioski z tego typu badań, próbując odpowiednio dostosować swoją politykę integracyjną. Ostatnie reformy są tego dowodem, gdyż ich podstawowym celem jest maksymalne przyspieszenie pierwszego kontaktu z rynkiem pracy.

Szwecja przez długi czas polegała na swojej polityce państwa dobrobytu, szczodrej pomocy społecznej i sponsorowanych kursach językowych; nie doprowadziło to jednak do oczekiwanego wyrównania początkowych różnic w poziomie zatrudnienia. Krytycy tego systemu podnosili, że świadczenia finansowe tworzą kulturę pasywności i zależności, i że marginalizacja niektórych grup imigrantów raczej wzrosła niż zmalała<sup>77</sup>. W odpowiedzi na tą krytykę państwo stworzyło szereg coraz bardziej kompleksowych programów integracyjnych w celu ułatwienia integracji na rynku pracy. Programy te skupiają się przede wszystkim na wzmocnieniu kapitału ludzkiego imigrantów. Szwecja pozostaje niechętna akcjom afirmatywnym typowym dla modelu północnoamerykańskiego w celu promowania równości na tle etnicznym.

Jednakże historia integracji oraz wyniki badań rynku pracy pokazują, że same środki poprawy kapitału ludzkiego nie są wystarczające by poprawić wskaźnik zatrudnienia imigrantów. Rząd szwedzki zdaje się to dostrzegać, czego dowodzi najnowsza reforma systemu integracji, wprowadzająca umiarkowane środki działań pozytywnych oraz środków przymusu.

Można zatem stwierdzić, że nawet najlepiej rozbudowana pomoc socjalna państwa, stosowana w oderwaniu od innych czynników, nie może doprowadzić do skutecznej integracji migrantów – jest to bowiem proces, w który zaangażowane powinno być całe społeczeństwo, i za który każdy członek społeczeństwa jest w pewnym stopniu odpowiedzialny. Segregacja, czy to dobrowolna czy przymusowa, jest tak samo szkodliwa jak przymusowa asymilacja, gdyż utrudnia korzystanie w pełni z doświadczeń i umiejętności innych, stanowiących ideę różnorodnego etnicznie i kulturowo społeczeństwa. I w tym kontekście przeciwdziałanie dyskryminacji nabiera nowego wymiaru i znaczenia.

---

77 Valenta M., Bunar N., *State Assisted Integration*, op. cit.



Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Projekt: „Różni, ale równi – badania nad równym traktowaniem cudzoziemców w Polsce” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa

tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62

e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)