

ÉGER GYÖRGY

## A svéd bevándorlási és menekültpolitika

Svédország úgy él a világ közvéleményének tudatában, mint a menekülteket nagylelkűen befogadó ország. A vietnami háború amerikai dezertőrei, a chilei, iráni vagy kelet-európai üldözöttek ezrei találtak menedéket az északi országban.

Érdemes ezért közelebbről megismerkedni a második világháború utáni svéd bevándorlási és menekültpolitika jellemzőivel. E tanulmány arra tesz kísérletet, hogy egyrészt a konkrét bevándorlási folyamat, másrészt az ennek keretét szabó ideológiai és intézményi háttér felvázolásával bemutassa ezt a második világháború utáni svéd társadalom életét alapvetően befolyásoló tényezőt.

Mindenekelőtt azonban egy fontos terminológiai különbségtételt kell tenni. A svéd szakirodalom és a hivatalos politikai szövegek következetesen *bevándorló* politikáról (immigrant policy) beszélnek. *A bevándorlási* politika (immigration policy) kifejezés csak a legutóbbi időkben tűnik fel, akkor is aggályos megkülönböztetéssel a két kifejezés tartalma között: „A bevándorlási politika és a bevándorló politika két különböző dolog. *A bevándorlási* politikát úgy kell érteni, hogy a munkaerőpiaci helyzet, a szabad skandináv munkavállalás és az ország hagyományai ellenére Svédország felelősséget vállal a menekültek befogadásáért. *A bevándorló* politika a társadalomnak *a már* az országban élő bevándorlókat érintő magatartása, politikája.” (The Swedish Labour Market Administration's Programme for Immigrants 1986.)

A fenti különbségtétel azt sugallja, illetve abból az ideológiából táplálkozik, hogy: 1. a bevándorlás Svédországtól független, világpolitikai indítékú jelenség, aminek legfeljebb *célpontja*, *nem* pedig kiváltója, okozója Svédország; 2. a svéd hatóságok által elfogadott *bevándorló* azonban törvényekkel, jogszabályokkal védett, szabályozott helyzetű személy, akinek jogait és gyakorlati életlehetőségeit, beilleszkedését széles körű (állami, társadalmi, egyházi stb.) intézményhálózat garantálja.

### A bevándorlás alakulása a második világháború óta

A 20. század folyamán a Svédországba irányuló bevándorlás a 2. világháborúig jelentéktelen volt. Az első nagy bevándorlási hullám a háború alatt elsősorban a skandináv és kisebb mértékben a balti országokból származó menekülteket sodort az országba. A dán, finn és norvég menekültek közül később sokan visszatértek hazájukba. Ezzel együtt nemcsak a háború utáni időszak jellemzője, hogy a Svédországba irányuló bevándorlás nagy méreteket öltött, sőt távoli országokból származó népcsoportokat is érintett. Ma a 8,4 milliós svéd népességből egymillió a bevándorlók, illetve a legalább egy bevándorló szülővel rendelkezők száma. (Ebben a skandináv országokból származó bevándorlók is benne vannak.) Néhány évtized alatt Svédország egynyelvű és etnikailag homogén társadalomból soknyelvű, számos etnikai kisebbséget magába foglaló társadalommá vált.

A háború után a munkaerőszükséglet igen nagy mértékben nőtt, és a svéd ipar európai országokból toborzott munkaerőt. (Ezen akció keretében Magyarországról is érkeztek mezőgazdasági munkások Svédországba 1947-ben.) Az északi országokból a bevándorlás ismét növekedni kezdett, különösen 1954 után, amikor a skandináv országok közötti egyezmény értelmében létrejött a közös munkaerőpiac. A nettó

bevándorlási egyenleg a negyvenes években 134 000 fő, az ötvenes években 106 000 fő.

A hatvanas évek folyamán két jelentős bevándorlási hullám érintette Svédországot: az elsőben az évtized közepén főként Jugoszláviából, Görögországból és Törökországból érkeztek vendégmunkások, a másodikban az évtized végén rekord magasságot ért el az elsősorban finn bevándorlók száma. 1968 és 1970 között 166 000 külföldi érkezett az országba, és ezek közül 100 000 finn volt. A hatvanas évek bevándorlási többlete összesen 235 000 főt jelentett.

A hetvenes évek folyamán megváltozott a Svédországba irányuló bevándorlás jellege. 1967 óta – a skandináv országok állampolgárai kivételével – minden külföldinek, aki munkába akar állni Svédországban, munkavállalási engedélyért kell folyamodnia, mielőtt belép az országba. Ennélfogva a hetvenes évek eleje óta az északi országok kivételével a munkavállalási célú bevándorlás gyakorlatilag megszűnt. Másrészt azonban a Svédországba érkező menekültek száma lényegesen nőtt. A nyolcvanas évek első felében a bevándorlók átlagos száma 30 000 fő körül mozgott. Ezek kétharmada a nem északi országokból érkezett mint menekült, vagy mint a korábbi bevándorlók hozzátartozója. 1985-ben például 27 900 külföldi állampolgár vándorolt be Svédországba. Ebből 8 400 volt skandináv országból való, 19 500 pedig a világ számos országából érkezett. Ez utóbbi csoportból 8 500-an kaptak tartózkodási engedélyt menekültként vagy humanitárius alapon, a többiek mint hozzátartozók vagy adoptált gyerekek kerültek az országba. Körülbelül 14 000 külföldi emigrált ugyanebben az évben, így a nettó bevándorlás 13 900 fő volt 1985-ben. A hetvenes évek nettó bevándorlási egyenlege 155 000 főt tett ki. 1985 között ugyanez 40 600 fő volt.

700 000 a külföldi születésű lakosok száma. 1986 elején körülbelül 389 000 külföldi állampolgár élt Svédországban (összehasonlításként: 1981-ben 414 000 fő). A külföldiek közül a finnek száma csökkent a legnagyobb mértékben (33 400 fővel a jelzett időszakban); ez elsősorban a honosítások (azaz a svéd állampolgárság felvétele) nagy számából és a Finnországba való visszatelepülésből adódik. Egyes külföldi csoportok száma növekedett a nyolcvanas évek első felében, így például a törököké (+ 2000 fő), a chileieké (+ 1300 fő). Emellett körülbelül 400 000 egykori bevándorló rendelkezik svéd állampolgársággal.

*A bevándorlók jelentősebb csoportjai állampolgárság szerint  
(1986. január):*

<i>Állampolgárság</i>	<i>Fő</i>
finn*	138 600
jugoszláv	38 400
norvég	26 000
dán	26 000
török	21 500
lengyel	15 500
görög	9 400
olasz	4 000

\*közülük számos svéd anyanyelvű

Ugyanebben az időben a Svédországban élő összes külföldi állampolgár 50%-a az északi országokból (Dániából, Finnországból, Izlandról és Norvégiából) való, 28%-uk egyéb európai országból, 13%-uk Ázsiából, 4%-uk Dél-Amerikából, 2%-uk Afrikából és 2%-uk Észak-Amerikából származik.

## **Munka- és életkörülmények**

A nyolcvanas évek közepén körülbelül 205 000 külföldi dolgozott Svédországban, ez a 4,4 milliós teljes munkaerő-állománynak körülbelül az 5%-át jelenti. A bevándorlók foglalkoztatottsági aránya magasabb, mint a svédeké, ez elsősorban az eltérő kormegoszlásnak tulajdonítható. A külföldi munkavállalók körülbelül 35%-a a gyáripárban, 12,5%-a az egészségügyben, 21%-a a magánszektorban dolgozik. Körülbelül 8%-uk hivatali alkalmazott, tisztviselő.

Az elmúlt 20-25 év folyamán a svéd munkaerőpiac átstrukturálódott. Ez azt jelenti, hogy azok a munkalehetőségek, melyek korábban bőségesen álltak az újonnan érkezett bevándorlók rendelkezésére, egyszerűen eltűntek a racionalizálás következtében. Ugyanebben az időben az állami szektor visszafogott fejlesztése sem kedvezett a bevándorlók elhelyezkedésének. Sok bevándorló, aki a hatvanas évek óta az országban dolgozik, nehezen alkalmazkodik az új feltételekhez.

A svédek és a külföldi állampolgárok közti jövedelemkülönbség kicsi. Igaz ugyan, hogy a bevándorlók körében gyakoribb a túlórázás, túlmunka. Arányukat tekintve háromszor annyi bevándorló dolgozik váltott műszakban. A rosszabb munkakörülményekkel rendelkező iparágakban ugyancsak túlreprezentáltak a bevándorlók. A bevándorlókra ugyanazok a lakásstandardok vonatkoznak, mint a svédekre, mégis gyakran rosszabb körülmények között, zsúfoltabban laknak, és több eltartottról kell gondoskodniuk.

## **Bevándorlási rendszabályok**

Svédországban csak a dán, finn, izlandi és norvég állampolgárok jogosultak tartózkodási engedély nélkül letelepedni. Valamennyi más ország polgára, aki munkát kíván vállalni, köteles munkavállalási engedélyt szerezni a külföldi svéd nagykövetségeken, illetve konzulátusokon keresztül az országba való belépés és letelepedés *előtt*. Ez a rendelkezés azokra is vonatkozik, akik svéd egyetemeken vagy főiskolákon kívánnak tanulni. (Nekik nem munkavállalási, hanem tartózkodási engedélyt kell szerezniük.) A nyolcvanas évek eleje óta Svédország rendkívül megszigorította a gazdasági-munkavállalási motivációjú bevándorlást. 1985-ben csak körülbelül 100 nem skandináv állampolgár kapott állandó tartózkodási engedélyt kifejezetten munkavállalási célból. Sokkal több tartózkodási és munkavállalási engedélyt adtak ki korlátozott időtartamra, rendszerint mindössze néhány hónapra, általában speciális feladatok elvégzésére. Aki állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezik (manapság főként menekültek és korábbi bevándorlók hozzátartozói kapják meg), jogosult munkavállalásra is, külön munkavállalási engedély nélkül. Svédországban nincs „vendégmunkás-politika”, és nem vonják vissza a korábban kiadott munkavállalási engedélyeket.

## **Az állampolgárság**

A skandináv állampolgárok kétéves svédországi tartózkodás után felvehetik a svéd állampolgárságot. A nem skandináv állampolgárok általában ötéves tartózkodás után folyamodhatnak honosításért. A külföldi, aki svéd állampolgárral köt házasságot, nem kapja meg automatikusan az állampolgárságot, hanem kérvényeznie kell azt.

A svéd állampolgárságot kérvényezők száma jelentősen megnőtt a hatvanas évek végén jelentkező bevándorlási hullám eredményeként. 1985-ben például 19 000 bevándorló kapta meg az állampolgárságot. Egyébként a Svédországban élő külföldi

ugyanazon jogokat élvezzi, mint a svéd polgár a szociális juttatások, oktatás stb. terén. A parlamenti választásokon választójoggal azonban csak a svéd állampolgárok rendelkeznek.

### **A menekültpolitika**

A svéd politika az emberi jogok tiszteletben tartásával, a konfliktusok békés megoldásával, valamint a társadalmi és gazdasági igazságosság támogatásával az ENSZ-ben és egyéb nemzetközi fórumokon - a menekült-problémák felmerülésének a megelőzésére törekszik. Svédország további erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a menekültek védelmet és gondoskodást kapjanak azon országokban, ahová hazájukból érkeztek.

Jelentős az ország részvétele az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) és számos, a világ különböző részein működő, menekülteket segítő szervezetnek a munkájában. A nyolcvanas években Svédország saját területén kívül - évente több mint 400 millió koronát fordított menekültek segélyezésére. Számos országhoz hasonlóan a menekültek helyzetének javítását nemzetközi összefogással, koordinációval kívánja elérni. Ugyanez vonatkozik a fejlődő világnak juttatott fejlesztési segélyekre is.

A kormány és más hatóságok szorosan együttműködnek az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával. A szervezet regionális képviselője a skandináv országokban 1986. január óta Stockholmban működik.

A svéd menekült-kvóta évi 1 250 fő. A kiválasztás rendszerint a Menekültügyi Főbiztossággal való konzultálás alapján történik. Az elmúlt években azonban ennél sokkal nagyobb számban érkeztek menekültek Svédországba. Egyesek már a határon, mások egy bizonyos idő után menedékkéért folyamodnak. Minden esetet gondosan kivizsgálják a törvényes előírások szerint. A vonatkozó - a menekültek státusát szabályozó - törvény az 1951-es ENSZ-konvenció alapszik, de kiterjed például a katonai szolgálatot lelkiismereti okból megtagadókra és más menekülést kiváltható esetre is. Akiknek a kérelmét kedvezően bírálják el, azok az országban maradhatnak, ha azonban a hatóságok szerint nincs elegendő alapja a menedékkérésnek, az illetőtől megtagadják a beutazást vagy kiutasítják.

A nyolcvanas évek közepétől - akárcsak Európa többi országában - Svédországban is ugrásszerűen emelkedett a menedékkéért kérők száma. A nyolcvanas évek elején ez évi pár ezer főt jelentett. 1984-ben számuk már 12 000, 1985-ben 14 500 körül volt. A menedéket keresők többsége Iránból, Irakból, Libanonból és Chiléből érkezett.

Azok, akik menedékkéért folyamodnak Svédországban, nem vállalhatnak munkát, de szállást és bizonyos szociális segítséget nyújtanak nekik, mely azonban csak az alapvető szükségletek kielégítését biztosítja.

1985-ben körülbelül 7 300 személy (felnőtt és gyerek) kapott tartózkodási engedélyt menekült (vagy ebbe a kategóriába sorolható) alapon. Ez 1 100 fővel több, mint az előző évben volt. A befogadottaknak körülbelül a fele tett eleget az ENSZ menekültkonvenciójában leírt kritériumoknak. A többiek főként lelkiismereti szolgálatmegtagadók és más, a menekült-státust erősen megközelítő személyek voltak.

### **A bevándorlási politika fő jellemzői**

Az első lépés a svéd bevándorlási politika szabályozása területén 1966-ban történt, ekkor állítottak fel egy hivatalt, amely információval látta el a bevándorlókat.

A következő fontos döntés időpontja 1968, ez egy *parlamenti bizottság* létrehozását jelentette, melynek feladata a bevándorlók helyzetének vizsgálata volt. A bizottság számos reform bevezetését javasolta – úgy mint a tolmácsszolgálat, az alkalmazásban álló bevándorlók számára a jog a svéd nyelvoktatáshoz (tudniillik a munkaadónak kötelező elengednie az alkalmazottat az oktatás időtartamára).

1975-ben a kormány által benyújtott törvényjavaslat felvázolta egy *átfogó bevándorlási politika* alapjait. Ezen elvek alapján 1975-ben számos reformot fogadtak el, melyek főként a külföldiek (azaz a nem svéd állampolgárok) szavazati jogára,<sup>1</sup> a bevándorolt gyermekek oktatására<sup>2</sup> vonatkoztak.

1978-ban egy szakértőt kértek fel, hogy folytasson vizsgálatot a diszkrimináció és az etnikai előítélet mibenlétét és terjedését illetően. A svéd bevándorlási politika *teljes felülvizsgálata* 1980-ban kezdődött, amikor egy parlamenti bizottság feladatul kapta, hogy áttekintse az országba való belépés és a bevándorlási politika alapelveit. A bizottság a tapasztalatait 1984-ben jelentésben összegezte, mely alapul szolgált a kormány által benyújtott törvényjavaslathoz. Ezt a parlament 1986-ban fogadta el. A *törvény*, amellyel megerősíti a bevándorlási politika 1975-ben elfogadott irányelveit, bevezeti az *ombudsman* intézményét,<sup>3</sup> és a bevándorlók szervezeteinek<sup>4</sup> új pénzügyi támogatási rendszerét állapítja meg. A nyolcvanas évek közepén új problémaként jelentkezett a kettős állampolgárság kérdése és a menedékkérők jogainak védelme is.

Kevés kivétellel a bevándorlás ellenőrzésével és a bevándorlási politikával kapcsolatos reformok nem kavartak politikai vitákat. A bevándorlók szervezeteinek képviselői tanácskozási joggal részt vettek a vitákban, és a bevándorló-szervezetek egyre fontosabb partnerré váltak a folyamatos konzultációban. A bevándorlással és a bevándorlási politikával kapcsolatos kérdések mindazonáltal egyre inkább a közvélemény és a politikai viták előterébe kerültek a nyolcvanas években. Ennek számos lehetséges magyarázata van. Az egyik, hogy a bevándorlók a svéd választók jelentős részét alkotják. A másik, hogy a bevándorlás a közkiadások számottevő részét emészti fel. Végül az is időbe telt, míg Svédországot általánosan úgy ismerték el, mint bevándorlókat fogadó országot.

### **A bevándorlási politika alapelvei**

Mint már korábban említettük, a bevándorlási politika alapelveit 1975-ben fogadták el. Ezek az alapelvek a következők: *egyenlőség, az identitásválasztás szabadsága* és az *együttműködés*. 1986-ban a Riksdag újra megerősítette és részleteiben kidolgozta a fenti alapelveket.

„A bevándorlási politika célkitűzése, hogy összefoglalva az egyenlőség, az identitásválasztás szabadsága és az együttműködés terminológiája által állandó maradjon. Ezeket a fogalmakat úgy kell értelmezni, hogy ugyanazok a jogok és lehetőségek illetik meg a bevándorlókat, mint a lakosság többi részét az egyén identitását és integritását illetően, továbbá a bevándorlóknak lehetőséget kell biztosítani kulturális örökségük ápolásához társadalmunk olyan alapelveinek keretein belül, mint az emberi együttélés és a kölcsönös türelem, a szolidaritás és az együttműködés a különböző eredetű emberek között. A jó etnikai kapcsolatok jellemezzék társadalmunkat, és a társadalom hangsúlyozza, hogy elutasítja az etnikai türelmetlenség minden megnyilvánulását.”

1. Az *egyenlőség* elve, melyet már 1968-ban elfogadtak, tartalmazza, hogy a bevándorlókat „azonos módon kell kezelni, mint a lakosság többi részét, és szükségleteiket az általános politika keretein belül kell kielégíteni, azaz tekintettel például a munkaerőpiac, a lakáspiac és a szociális kérdések helyzetére. Annak érdekében, hogy az egyenlő lehetőségek megvalósuljanak, gyakran különleges eszközök szükségesek. Minden hatóság köteles ilyen eszközök alkalmazását kezdeményezni, ahol ez szükséges...”

2. Az *identitásválasztás szabadsága*. A kulturális választás szabadsága a bevándorlási politika azon alapelve, mely a legtöbb vitát kiváltotta, mivel ez potenciális kihívást jelent a svéd kulturális értékek vezető szerepe számára. Éppen ezért a bevándorlási politika felülvizsgálatára 1980-ban létrehozott parlamenti bizottság egyik feladata ezen alapelv tartalmának definiálása volt. A bizottság jelentésén alapuló törvényjavaslat hangsúlyozza, hogy a svéd társadalom alapértékei – például a nők és férfiak közötti egyenlőség vagy a gyermekek jogai – nem képezhetik vita tárgyát, de gyakorlati megoldásokat kell keresni, ha konfliktusok támadnak.

Az etnikai identitás egyéni választás kérdése. A vallási, nyelvi és etnikai kisebbségek alkotmányos joga kifejezni és fejleszteni kulturális örökségüket. A kétnyelvűség az identitásválasztás valódi szabadságának az előfeltétele.

A svéd bevándorlási politikát mindazonáltal nem lehet kisebbségorientált politikának tekinteni. *A hivatalos politika nem tekinti a bevándorlókat kisebbségeknek*, annak ellenére, hogy azok valószínűleg generációkon keresztül összetartó közösségeket alkotnak. Éppen ellenkezőleg, a hivatalos vélemény szerint a bevándorlókat időben integrálni – de nem asszimilálni – kell a svéd társadalomba: „A Svédországba érkező bevándorlóknak minden lehetőséget meg kell adni, hogy integrálódjanak gazdaságilag és szociálisan a társadalomba. A bevándorlóknak lehetővé kell tenni, hogy úgy éljenek és tevékenykedjenek a svéd kulturális közösségben, mint a társadalom teljesen integrálódott tagjai, ugyanakkor ápolhassák kulturális örökségüket. De az identitásválasztás szabadsága nem értelmezhető a svéd nyelvhasználat visszautasításaként, és a közösség érdeke nem kerülhet szembe az egész svéd társadalom érdekével.” (Részletek az 1986-os törvényjavaslat szövegéből.)

3. *Együttműködés és szolidaritás*. Az együttműködést néha inkább a politika eszközeként és nem alapelveként tekintik. A parlament mindazonáltal megerősítette 1986-ban, hogy az együttműködés a bevándorlási politika egyik alapelve. A törvényjavaslat rámutatott, az együttműködés előfeltétele, hogy egyenlő feltételek mellett történjék a közös érdekek és célok szellemében. Ehelyütt szintén világos hivatkozás van az etnikai kapcsolatokra, és a szöveg kimondja, mi lehet a svéd bevándorlási politika újabb alapelve: az aktív fellépés az etnikai és faji alapon szerveződő idegengyűlölet és a diszkrimináció ellen, továbbá a harmonikus etnikai kapcsolatok támogatása.

### **A bevándorlási politika eszközzrendszere**

A bevándorlási politika eszközeit fokozatosan és a felmerülő kihívásokra válaszolva fejlesztették ki. Az 1960-as és a korai hetvenes években a fő feladat a svéd jóléti állam intézményeinek és szolgáltatásainak hozzáférhetővé tétele volt a bevándorlók számára, továbbá integrálódásuk megkönnyítése a munkaerőpiacon. Ettől fogva külön súlyt helyeztek az információs szolgálat fejlesztésére, nyelvi programok és tolmácsszolgálat beindítására.<sup>5</sup> Az 1970-es évek közepén a bevándorlók politikai részvételével kapcsolatban felmerülő kérdések választási reformot eredményeztek: az idegen állampolgárok megkapták a helyhatósági és regionális választásokon való

részvétel jogát. Ekkor kezdődött egyébként a bevándorlók szervezeteinek anyagi támogatása is. A „második generáció”-val kapcsolatos kilátások eredményezték az úgynevezett *anyanyelvi programot*. Ez a program – azon gyermekek számára, akik a mindennapi érintkezésben nem a svédet használják – biztosítja az anyanyelv tanulásának a jogát az iskola előtti és az iskolai keretben. A nyolcvanas évek folyamán a bevándorlási politika számos vonatkozásban egyértelműbbé, határozottabbá vált. Ez mind a hivatalos adminisztratív struktúrában, mind a bevándorlók szükségleteihez idomuló társadalmi programok és szolgáltatások fejlesztésében megnyilvánult.

A svéd bevándorlási politika a feladatainak végrehajtásában nagyban számít a nem állami hatóságokra is. Igaz, az önkéntes szervezetek – a bevándorlók saját szervezetei, a munkaügyi és a szakszervezetek kivételével – alárendelt szerepet játszanak. A bevándorlók vallási szervezetei viszont a nyolcvanas években nagyobb elismerésben részesültek. Változatos együttműködési formák alakultak ki egyrészt a svéd államegyház (a lutheránus egyház) és a különböző egyházak között – beleértve a katolikus egyházat is –, másrészt az államegyház és azon egyházak, vallások között, melyek hívei főként a bevándorlók köréből kerülnek ki. Erőfeszítések történtek nem kormányzati szervezetek alapítására, melyek tagsága részben bevándorlókból áll. Ezeknek a szerepe és felelőssége egyre fontosabb a harmonikus etnikai kapcsolatok előmozdításában. A svéd bevándorlási politika nagy súlyt helyez az 1970-es évek közepe óta a nemzetközi migrációra, a bevándorlási politikára és az etnikai kapcsolatokra vonatkozó *kutatás* támogatására is.<sup>6</sup>

### **A bevándorlással foglalkozó szervezetek, hatóságok**

Az 1970-es évek eleje óta számottevő változások történtek a bevándorlási politikával foglalkozó politikai és adminisztratív struktúrában. 1973-ban az első kabinetminiszter volt a felelős a bevándorlási ügyekért. 1984-ben a Munkaügyi Minisztériumban külön egységet létesítettek a bevándorlási politika koordinálására. Ez az egység a már korábban működő osztály mellé került, mely főként a Bevándorlási Hivatal döntése? ellen beadott fellebbezéseket bírálta el.

A *Svéd Bevándorlási Hivatal* 1969-ben hozták létre, és ez a szervezet – a Munkaügyi Minisztérium fennhatósága alatt – a bevándorlással foglalkozó központi hatóság. A Hivatal élén a kormány által kinevezett igazgató és az igazgatótanács áll. Az igazgató kinevezése hat évre szól. A Hivatalhoz kapcsolódik a bevándorlók szervezeteit képviselő „referencia csoport”, mely évente kétszer ülésezik.

A Hivatal foglalkozik a vízumügyekkel, a munka- és tartózkodási engedélyekkel és az állampolgársági kérvényekkel. Felelős továbbá a bevándorlási politika koordinálásáért és folyamatos figyelemmel kíséréséért az egyéb országok, helyi hatóságok és nem kormányzati szervezetek szintjén. A Hivatal kezeli a bevándorló szervezetek állami támogatására fordítható pénzeszközöket is. 1985. január 1. óta a Hivatal felelős a menekültek fogadásáért is, valamint az országban működő körülbelül 40 menekültközpont felügyeletéért. A 284 svéd helyhatóságból több mint 200 fogadott be menekülteket, ezekkel is együttműködésben, kapcsolatban van a Bevándorlási Hivatal.

Az információs tevékenység is a Hivatal egyik fontos feladata. Könyvtára egyben a bevándorlás országos dokumentációs központja. Évi hat alkalommal folyóiratot jelentet meg *New to Sweden* címmel, és tolmácsszolgálatot működtet számos nyelven.

A Hivatal feladatkörébe tartozik továbbá, hogy a bevándorlókat ellássa a svéd társadalom intézményeiről szóló alapvető információkkal, és a társadalmi

programokat és szolgáltatásokat elérhetővé tegye számukra. Ismeretterjesztést is végez a bevándorlásról és a bevándorlókról, és ilyen tárgyú kutatásokat finanszíroz.

1986-ban külön szervezeti egységet hoztak létre, melynek feladata az etnikai kapcsolatok fejlődésének nyomon követése, figyelése és információs szolgáltatás a harmonikus etnikai kapcsolatok támogatása érdekében. Valamennyi *országos szintű hatóságnak* törvényes felelőssége, hogy különös figyelmet fordítson a bevándorlók szükségleteinek kielégítésére, és megfelelő megoldásokat javasoljon, amikor az szükséges. Ezen hatóságok közül egyesek speciális programokat fogadtak el a bevándorlók számára, például az Országos Munkaügyi Hivatal 1986-ban indította a saját bevándorlókat érintő programját *Open the Doors* címmel. Ezen program alapján a munkaerőpiaci szervezetek kötelesek: a) kitárni a kapukat a bevándorlók előtt, hatékony támogatást biztosítva nekik a munkaadókkal való kapcsolatteremtésben; b) figyelembe venni az alkalmazáskor azt az oktatási kvalifikációt és szakmai tapasztalatot, melyet a bevándorlók vagy menekültek Svédországon kívül szereztek; c) további oktatási lehetőséget biztosítani; d) bővíteni a munkaerőpiaci lehetőségeket, főként az ifjúság és a nők számára; e) együttműködni a politikai pártokkal, és kifejleszteni az együttműködés különféle formáit a helyi hatóságokkal a bevándorlók és menekültek ügyében; f) a szakmai tapasztalatokat és tudást megosztani és terjeszteni a bevándorlók körében.

*A helyi hatóságoknak* is fontos szerepük van a bevándorlási politika elveinek a gyakorlatba való átültetésében, mióta a felelősség őket illeti a lakásellátás, a társadalmi szolgáltatások, az oktatás, a szabadidős tevékenységek, valamint a bevándorlók helyi egyesületeinek támogatása területén. Sok helyhatóság bevándorlási irodát tart fenn, amely általános információval, tanácsadással, tolmácsszolgálattal áll a hozzáférők rendelkezésére. A jelentős számú bevándorlóközönnyel bíró településekben sok helyen választott testület foglalkozik a bevándorlók ügyeivel.

A bevándorlás témakörével foglalkozó adminisztratív struktúra kiépülésével párhuzamosan az együttműködés változatos formái alakultak ki a bevándorlók szervezeteivel.

### **A bevándorlás állami finanszírozása**

A parlament által a bevándorlás finanszírozására megszavazott összeg legfontosabb felhasználási területei: a menedékkérők és a menekültek fogadása; nyelvoktatás; a bevándorló gyermekek anyanyelvi oktatása; a bevándorlók szervezeteinek anyagi támogatása; információs szolgáltatás; a bevándorlás ügyintézése.

Továbbá a helyhatóságok anyagilag támogatják: a bevándorlók helyi egyesületeit; az információs és tolmácsszolgálatot.

Példaként néhány adat az állami költségvetés bevándorlási ügyekkel kapcsolatos kiadásaira az 1987/88-as pénzügyi évből (az adatok kerekítve): menekültfogadó állomások fenntartása: 500 millió Skr.; a helyhatóságok menekültek fogadásával kapcsolatos költségeinek megtérítésére: 785 millió Skr.; a helyhatóságoknak a svéd nyelvoktatás költségeire: 244 millió Skr.; a svéd nyelvoktatásban részt vevő bevándorlók juttatása: 108 millió Skr.; a bevándorló és a nyelvi kisebbségekhez tartozó gyermekek anyanyelvi oktatásának költségei: 835 millió Skr.

### **Bevándorlási politika a kilencvenes évek elején**



Az elmúlt években Svédország nagyszámú bevándorlót fogadott gyakorlatilag az egész világból. Néhány európai országgal ellentétben, ez a tény nem osztotta meg a közvéleményt.

Ez biztató, de ugyanakkor néhány nyugtalanító jelenségről is beszélni kell. A bevándorlók körében például magas a munkanélküliség, gyakran rendkívül rosszak a lakáskörülményeik, és néha etnikai diszkrimináció áldozatai a munkaerőpiacon. 1990-ben előfordultak támadások az ország különböző pontjain a menekültek szállásai ellen, és bevándorlóellenes röpcédulákat terjesztettek a munkahelyeken és az iskolákban. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján megérlelődött a felismerés: nincsenek éles határok a „menekültpolitika” és a „bevándorlási politika” eszközei között. Azon személyek, akik mint menekültek letelepülhetnek Svédországban, különleges fogadtatásban részesülnek, ugyanis aki elmenekült és nem térhet vissza hazájába, annak különös szüksége van a támogatásra ottléte kezdetén. Ezenkívül *a menekültek* egyben *bevándorlók* is, és hasonló elbírálásban részesülnek, mint a legális bevándorlók.

A menekültek fogadásának az eseményekhez igazodó állandó változásával párhuzamosan 1989 és 1990 folyamán megváltozott a nézet a bevándorlók hosszú távú integrációjával kapcsolatban.

A kormányzat részéről a kabinet belső struktúrája a felelősségmegosztás fenti elveit tükrözi. A gyakorlati politikai döntések előkészítésének felelőssége a kormányhivatalok hatáskörébe tartozik. *A bevándorlásügyi* miniszter a kabinetben belül felügyeli és koordinálja a munkát, így az eredmények és döntések összhangban állnak a kormány és a parlament által megfogalmazott célokkal.

### **Az egységes menekült- és bevándorlási politika megszületése**

1990 tavaszán egy tárcaközi munkabizottság felvázolta az egységes *menekült- és bevándorlási politika* kereteit. Ezután két szakértőt – Johan Munck legfelsőbb bírósági bírót és Gösta Edgrent, az ENSZ főtítkárhelyettesét – bízott meg a kormány további tanulmányok készítésével. Megállapításaikat 1991 februárjában ismertették a „Menekült- és bevándorlási politika” című jelentésben. Előterjesztésük szándékuk szerint alapul szolgálhat egy törvényjavaslathoz, melyet 1991 tavaszán terveztek benyújtani mint a menekült- és bevándorlási politika új alapelveit.

A jelentés felsorolja a világ menekültproblémájának megoldására tett kezdeményezéseket, mint olyan vállalkozásokat, melyek növekvő nemzetközi együttműködést kívánnak. A fejlesztési segélyek formájában nyújtott gazdasági támogatást össze kell kötni olyan biztonságpolitikai célkitűzésekkel, mint a béke megőrzése és az emberi jogok tiszteletben tartása. Az egységes menekült- és bevándorlási politikát úgy kell megtervezni, hogy akadályozza a felesleges migrációt, védelmezze a menekült intézményét, támogassa az önkéntes repatriálást és a regionális megoldásokat, továbbá ösztönözze a kvóta szerinti menekültek átvételét, és a maximális segítséget nyújtsa azoknak a menekülteknek, akiknek erre a leginkább szükségük van. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának nyújtott gazdasági támogatást növelni kell.

Svédországban a menekültkérdést az eddiginél fokozottabban a külpolitika, a fejlesztési együttműködés és a külkereskedelem kontextusában kell kezelni. Ebben az összefüggésben a parlamentet rendszeres jelentésekkel kell ellátni az emberi jogok tiszteletben tartásáról a különböző országokban. A jelentés áttekinti azokat a módszereket – hosszú és rövid távú megoldásokat –, melyeket Svédország alkalmazhat a nemzetközi mezőnyben, hogy egyrészt csökkentse a menekülést kiváltó

helyzetek előfordulásának gyakoriságát, másrészt támogassa a menekülteket, mindenekelőtt a fejlődő országokban. Ez magában foglalja – többek között – a menekültek segélyezésének koordinálását, az önkéntes szervezetek szerepének tisztázását a menekültügyben és az együttműködés kérdését az ENSZ-Főbiztossággal.

A jelentés készírói előterjesztésükben világos megkülönböztetést javasolnak a bevándorlást kérelmezők két fő csoportja között: az egyikbe tartoznak, akik elvben feltétlenül jogosultak az engedélyre, a másikba az egyéb lehetséges bevándorlók. A második kategóriát illetően kvótát vagy számbeli határt kell felállítani az ország befogadó kapacitásának megfelelően. Azonban nem állíthatók korlátok azok elé, akik alapvetően jogosultak az országban tartózkodni. Másrészt az ő számuk nagyban befolyásolja, hogy a másik kategóriába tartozók közül hányan kapnak letelepedési engedélyt. Azok közül, akik elvben jogosultak a letelepedési engedélyre, elsősorban azokat a menekülteket kell említeni, akik az 1951-es Genfi Konvenció hatálya alá esnek. A szerzők azt ajánlják, hogy a Konvenciót értelmezzék a jelenleginél nagyvonalúbban.

Továbbá a jelentés szerzői javasolják új védőrendeletek bevezetését azon esetekben, mikor a kérelmező nem esik ugyan a Genfi Konvenció hatálya alá, de a tartózkodási engedély visszautasítása nyíltan ellentétben állna a humanitás követelményével. Azon személyeknek, akikre ezen védőszabályok érvényesek, elvben szintén biztosítani kell a letelepedést. Ez vonatkozik például azokra, akiket nem fenyeget ugyan üldözés veszélye, de ki vannak téve a háborús eseményekből fakadó szenvedésnek.

Végül javasolják, hogy a már Svédországban letelepedett személy házastársának vagy élettársának és nem felnőtt gyermekének letelepedési engedélyre való jogosultságát törvény által erősítsék meg. Egyébként szigorításokat indítványoznak – előre meghatározott kvóta formájában – minden egyéb személy számára, akik nem tartoznak a fenti kategóriákba, de szeretnének letelepedni Svédországban.

A fenti kormányzati lépések arról tanúskodnak, hogy a svéd politikai döntéshozókban tudatosult: a bevándorló- és menekültkérdés kezelésében paradigmaváltásra van szükség. Az utóbbi 20-25 év szociáldemokrata kormányzata által folytatott gyakorlat aligha tartható fenn.

A társadalmi türelmetlenség fokozódik, olykor szélsőséges megnyilvánulások ü előfordulnak, például 1992 elején Stockholmban bőrfejűek bevándorlókat támadtak meg, néhányat meggyilkoltak. Az állami hatóságok a fokozódó gazdasági nehézségek nyomására a könnyebbik megoldást – a kiutasítást választják. (1989 második felében az üldözések elől menekülő körülbelül 5000 bulgáriai török jutott erre a sorsra de sorolhatnánk a hasonló adatokat.) A csónak megtelt? A kérdésre a kilencvenes évek fejleményei, az új kihívásokra adott válaszok fognak felelni.

## Jegyzetek

- 1 A bevándorlási politika fontos jellemzője 1975-től az a törekvés, hogy a bevándorlók nagyobb mértékben vegyenek részt a svéd politikai életben. Ennek értelmében minden külföldi, aki legalább három éve él Svédországban, *korlátozott választójoggal* rendelkezik, azaz a helyi és regionális választásokon részt vehet, továbbá jogosult jelöltként is fellépni ezeken a választásokon. Ezen döntések horderejére jellemző, hogy Svédország volt az első a világon, amelyik megtette ezt a lépést. Az új törvény az 1976-os választásokon lépett életbe, melyeken 220 000 külföldi rendelkezett választójoggal, és 60%-uk élt is vele. A következő - 1979-es, 1982-es és 1985-ös választásokon a külföldiek részvételi aránya 50% körül volt.
- 2 Az újabb reformok jelentőse célkitűzése a bevándorlók gyerekei helytelének javítása. Az *anyanyelvi program* végrehajtása iskolai keretek között történik; ennek az a célja, hogy a gyerekek büszké legyenek anyanyelvükre és őrizzék meg azt. Ugyanakkor svéd nyelvoktatásban is részesülnek-

második nyelvként-annak érdekében, hogy később beilleszkedhessenek a svéd oktatási rendszerbe. A svéd iskolákban jelenleg az anyanyelvi program keretében több mint 60 (hatvan!) nyelven folyik tanítás, melyben az iskola előkészítő osztályoktól a felső középiskolás évfolyamokig 63 000 tanuló vesz részt.

- 3 1986 tavaszán a parlament elfogadta az esetleges etnikai diszkrimináció kivizsgálásával foglalkozó hivatal (hatóság), úgynevezett ombudsman felállítását 1986. július 1-jei hatállyal. Az ombudsman feladata fellépni az etnikai diszkrimináció ellen.
- 4 Annak érdekében, hogy a bevándorlók jobb eséllyel vegyenek részt a közéletben, és fel tudják hívni magukra a közvélemény figyelmét, a kormány segélyekkel támogatja a bevándorlók nemzeti szervezeteit. Jelenleg körülbelül 30 nemzeti szervezet működik, ezek több mint 1200 egyesületet tömörítenek körülbelül 175 000 fős taglétszámmal.
- 5 A *felőtt* bevándorlók *oktatási lehetőségei* szintén bővültek. Egy 1973-ban elfogadott törvény kötelezi a munkáltatókat, hogy bevándorolt alkalmazottaik számára 240 óra fizetett távollétet engedélyezzenek, mialatt azok ingyenes alapfokú svéd nyelvtanfolyamon vesznek részt. A nyelvtanfolyamok költségeit az állam fedezi. Az iskolázatlan bevándorlók alapfokú oktatását, iskolázását felvállaló program 1977-ben kezdődött. A felnőtt bevándorlók svéd nyelvoktatási rendszere 1986. július 1-jétől a következőképpen módosult: minden újonnan érkezett részt vehet egy 400-500 órás alapfokú kurzuson, és továbbtanulhat egy minimum 200 órás tanfolyamon. 1976-ban a kormány megállapította a *tolmácsok és hivatalos fordítók* követelményrendszerét. Azóta a helyi hatóságok a felelősek a tolmácsszolgálat működéséért. Az országban körülbelül 100, a bevándorlók rendelkezésére álló hivatalban lehet igénybe venni. Ugyancsak számottevő erőfeszítések történtek a bevándorlók és a nyelvi kisebbségek *kulturális* életének támogatására. A kormány támogatásával számos kisebbségi nyelven jelennek meg publikációk. A könyvtáraknak külön pénzalapok állnak rendelkezésre külföldi irodalom vásárlására. Központi segítséggel folyik a kisebbségi sajtó újjászervezése. A kormány által a bevándorlók számára kiadott újság 12 nyelven jelenik meg, s 50 000 előfizetője van. Továbbá a svéd állami rádió és televízió számos kisebbségi nyelven sugároz adásokat, finnül, szerbhorvátul, görögül, törökül, spanyolul és lengyelül.
- 6 A témával foglalkozó kutatóintézetek: Nemzetközi Migrációs és Etnikai Kapcsolatok Intézete (Stockholm), Svéd Bevándorlási Intézet (Boras), Multietnikus Kutatások Központja (Uppsala), továbbá a Bevándorlási Hivatal dokumentációs központja.

#### Tájékoztató bibliográfia

*Discrimination and racial agitation.* Statens invandrarverk, Norrköping 1983. *Swedish Immigration Policy.* Ministry of Labour, Stockholm 1984.

*Information to applicants for asylum in Sweden.* Norrköping 1985.

*Swedish Refugee Policy and its Implementation.* Stockholm 1986.

*Open the doors for immigrants.* The Swedish labour market administration's programme for immigrants, 1986.

Eva Lundberg Lithman: *Immigration an Immigrant Policy in Sweden.* The Swedish Institute, 1987.

Tomas Hammar – Sven Alur Reinans: *SOPEMI Report Immigration to Sweden in 1985 and 1986* Stockholms Universite, 1987.

*Facts about the Immigration Board* Statens invandrarverk, Norrköping 1987. *Immigration Controls.* Statens invandrarverk, Norrköping 1987.

*The Police and Immigrants. Ombudsmon against Ethnic Discrimination,* Stockholm 1988.

*The Alien under Swedish Law. The Discrimination Ombudsman,* Stockholm 1989. *Immigrant and Refugee policy in Sweden 1991.* Ministry of Labour, Stockholm 1991.

## GYÖRGY ÉGER

### SWEDISH IMMIGRATION AND REFUGEE POLITICS AFTER WORLD WAR II

Sweden is known as the state with one of the most tolerant refugee/immigrant politics. This study introduces the immigration process and the institutional background that has influenced it. Large-scale immigration began in the years between the two world wars, and in the next fifty years the homogeneous population became multi-lingual and ethnically stratified. Today, one million of the 8,4 million Swedes are descendants of immigrant parents. After providing a short introduction to the

immigration waves, this study discusses the employment and living conditions of the immigrants, immigration regulation; and the rules and facts related to citizenship and refugee policy. An analysis of the fundamental principles, legal measures, and organizations and authorities involved in these matters, the author draws some conclusions regarding the experiences of the 1990's. The recurrent hatred of foreigners – increasingly affecting the Swedish population – has led the Swedish state to create a unified refugee and immigrant policy.

1. sz táblázat

Svédországban tartózkodási engedélyt kapott menekültek száma  
1950-1990

Kibocsátó ország	1960-67	1968-77	1979-89	1990	
				Menedék kérelmek száma	Tartózkodási engedélyek száma
Bulgária	-	-	414	354	259
Jugoszlávia	6296	677	544	2272	657
Lengyelország	371	4700	5705	271	133
Románia	-	-	3363	2718	874
Csehország	327	3100	1038	-	-
Magyarország	8237	4663	2119	167	170
Szovjetunió	-	-	-	736	95
Hontalan	-	-	-	1762	1398
Egyéb Kelet-Európa	1227	512	426	-	-
Görögország	26	5039	79	-	-
Irak	-	-	6144	1995	1925
Irán	-	-	20226	4305	1842
SzírIA	-	-	1148	-	-
Libanon	202	1189	2754	3569	874
Törökország	-	4700	2783	1034	414
Kambodzsa	-	-	201	-	-
Vietnam	-	-	5038	-	-
EtiópIA	-	-	5299	1077	1182
Szomália	-	-	518	-	-
Uganda	-	634	349	-	-
Argentína	-	-	1421	-	-
Bolívia	-	-	1017	-	-
Chile	-	6500	11252	30	437
Uruguay	-	-	1559	-	-
Egyéb Latin-Amerika	-	-	1585	-	-
Egyéb országok	7246	6168	7814	8160	2573

Ebben az időszakban a felnőttekkel együtt kb.: 31000 gyermek-hozzátartozó is engedélyt kapott.  
Forrás; Den automnordiska invandringen 1989. Statistik 4. Statens invadrvävenk 1990.

2. számú táblázat

A helyhatóságok által fogadott menekültek 1985-1990

Év	Szerződés alapján menekülteket fogadó helységek	Befogadottak száma	Helyhatóságok száma
1985	8,737	14,232	137
1986	12,400	14,838	197
1987	14,282	18,686	245
1988	16,934	17,889	165
1989	18,297	21,143	276

Regio – Kisebbségi Szemle 1992. 3. évf. 3.sz.

1990	22,330	22,500 <sup>1</sup>	278
------	--------	---------------------	-----

<sup>1</sup>/ előzetes adat

Immigrant and Refugee policy in Sweden 1991. Ministry of Labour, 1991. 35.

3. sz. táblázat

Bevándorlás 1989-199 (Ezer főben)

Év	Bevándorlás			Kivándorlás			Bevándorlási többlet		
	Összes	Skandinávia	Egyéb	Összes	Skandinávia	Egyéb	Összes	Skandinávia	Egyéb
1980	34,3	16,3	18,2	20,8	13,6	7,2	13,7	2,6	11,0
1981	27,4	10,0	17,4	20,8	15,3	5,5	6,6	-5,3	11,9
1982	25,1	7,3	17,8	19,9	14,5	5,4	5,2	-7,2	12,4
1983	22,3	7,4	14,9	17,4	12,0	5,4	4,9	-4,6	9,5
1984	26,0	8,4	17,6	14,6	10,0	4,6	11,4	-1,6	13,0
1985	27,9	8,4	19,5	14,0	9,2	4,9	13,9	-0,8	14,7
1986	34,0	8,9	25,2	15,4	8,7	6,6	18,6	0,2	18,6
1987	37,1	8,9	28,1	11,6	8,1	3,5	25,5	0,8	24,7
1988	44,5	11,5	33,0	11,8	8,3	3,5	32,6	3,2	28,4
1989	58,8	18,9	40,0	13,1	9,7	3,4	45,7	9,2	36,5
1990	53,3	16,0	37,4	16,2	12,5	3,7	37,1	3,5	33,6
1980-1990:	390,8	122,0	168,8	175,6	121,9	53,7	215,2	0,1	215,1

Forrás: Immigrant and Refugee policy in Sweden 1991. Ministry of Labour, 1991. 15-16.