

EWA GODLEWSKA  
Lublin  
ORCID: 0000-0002-2550-7831

## AKTYWNOŚĆ AUSTRII NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO W EUROPIE WYBRANE ASPEKTY

### UWAGI WSTĘPNE

Od początku kryzysu migracyjnego w Europie władze Austrii były zainteresowane jak najszybszym jego zażegnaniem. Terytorium państwa stało się jednym z głównych szlaków tranzytu migrantów, przede wszystkim do Niemiec. Spory wokół rozwiązania tej kwestii przyczyniły się do istotnych zmian widocznych zarówno na gruncie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej Austrii. W okresie nasilenia kryzysu migracyjnego w Austrii kilkakrotnie dochodziło do zmiany w rządach. Socjaldemokratyczna Partia Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs/SPÖ*) utraciła władzę na rzecz Austriackiej Partii Ludowej (*Österreichische Volkspartei/ÖVP*). Swoją pozycję umocniła również Wolnościowa Partia Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs/FPÖ*), uchodząca za ugrupowanie antyimigranckie. Zagadnienia związane z polityką migracyjną stały się nieodłącznym elementem publicznego dyskursu w Austrii.

W opracowaniu przyjęto tezę, że w dobie kryzysu migracyjnego zauważalna była w Austrii wyraźna tendencja do zaostrzenia kursu wobec imigrantów, co stanowiło tło dla tytułowej aktywności na forum Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest ukazanie zmian w stanowisku Austrii wobec unijnych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej. Zwrócono w nim uwagę przede wszystkim na dwa aspekty: z jednej strony – na unijny program relokacji migrantów, z drugiej – na prezydencję Austrii w Radzie UE. Istotne pozostaje również omówienie wewnętrznych uwarunkowań determinujących działania austriackiego rządu na forum UE. W ramach kluczowych determinantów zaproponowano wskazanie czynników demograficznych oraz politycznych. Z racji ograniczonych ram artykułu nie jest możliwa analiza wszystkich aspektów. Wybrane na potrzeby artykułu – zdaniem autorki – oddają jednak zakres i charakter zmian, jakie można było w ostatnich latach zaobserwować w Austrii.

W artykule położono nacisk na lata 2015–2018 (od wzmożonego napływu cudzoziemców do rezygnacji z unijnego programu przymusowej relokacji), czyli okres, w którym w Austrii wyraźna była tendencja do zmiany stanowiska wobec zjawiska migracji.

W opracowaniu wykorzystano metodę analizy decyzyjnej, umożliwiającej wskazanie przyczyn oraz skutków decyzji politycznych oraz czynnikowej, przydatnej przy identyfikacji czynników kształtujących politykę Austrii, a więc również uwarunkowań aktywności administracji rządowej na forum Unii Europejskiej.

#### DEMOGRAFICZNE ORAZ POLITYCZNE UWARUNKOWANIA POLITYKI IMIGRACYJNEJ AUSTRII W XXI WIEKU

Współczesne ruchy migracyjne w Austrii wykazują dużą dynamikę. Z pewnością nie można jednak powiedzieć, że wzmożony napływ imigrantów to zjawisko nowe. Od kilku dekad można zaobserwować stale utrzymujące się dodatnie saldo migracyjne w Austrii. Taki stan występuje od lat 80. XX w., co w dużej mierze było wynikiem realizowanego od lat 60. systemu rekrutacji pracowników tymczasowych (*Gastarbeitersystem*) oraz będącego jego następstwem procesu łączenia rodzin. Do Austrii przybywali wówczas głównie mieszkańcy dawnej Jugosławii, w tym przede wszystkim Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry oraz Turcji. W okresie zimnej wojny Austria stała się również schronieniem dla uchodźców politycznych m.in. z Węgier, Czechosłowacji oraz Polski. Dalszy napływ utrzymywał się również w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku, a wśród przyczyn takiego stanu można wskazać m.in. sytuację na Półwyspie Bałkańskim. Po kilku dekadach wzmożonego napływu ludności mieliśmy wprawdzie do czynienia z wyraźnym wyhamowaniem tych procesów w pierwszych latach XXI w., współcześnie jednak Austria ponownie stała się miejscem docelowym dla dużej liczby imigrantów. W ostatnich latach odnotowuje się coraz większy napływ osób z Czeczenii, Afganistanu, Iraku, Somalii, a także z Syrii. W rekordowym 2015 r. do Austrii przybyło o 113 067 osób więcej, niż je opuściło, zaś liczba przybyłych imigrantów była największa od kilkudziesięciu lat. Biorąc pod uwagę całkowitą liczbę składanych wniosków o azyl<sup>1</sup>, Austria uplasowała się wówczas wśród państw członkowskich UE na czwartym miejscu. Więcej złożono jedynie w Niemczech, na Węgrzech i w Szwecji (Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich 2016: 9, 25). Rok później napływ ludności został nieznacznie wyhamowany. Pod względem liczby złożonych wniosków o azyl, Austria zajęła wśród państw członkowskich piąte miejsce. Pierwsze miejsca w rankingu zajęły Niemcy, Włochy, Francja i Grecja. W przeliczeniu jednak na liczbę mieszkańców, więcej imigrantów od Austrii przyjęły jedynie Niemcy (Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich 2017: 8 – 9).

<sup>1</sup> Pojęcie azylu stosowane jest w Austrii głównie w kontekście „osób ubiegających się o azyl” (*Asylwerber/Asylwerberin*). Oznacza zatem osoby ubiegające się o przyjęcie i ochronę przed prześladowaniem, których procedura azylowa nie została jeszcze zakończona. Taka interpretacja zgodna jest z § 2 ust. 14 Ustawy o azylu. Por. *Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl*, BGBl. I Nr. 100/2005. Po pomyślnym zakończeniu procedury są one uznawane za uchodźców (*anerkannter Flüchtling*), zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., dla których dodatkowo jako równoznaczne używa się w Austrii określenia „osoby uprawnionej do azylu” (*Asylberechtigter*). Wniosek o udzielenie azylu (*Asylantrag*) stanowi zatem wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Istotne znaczenie dla ukazania dynamiki powyższych zjawisk ma wskaźnik udziału procentowego cudzoziemców. Jeszcze w latach 90. XX w. udział ten oscylował w Austrii wokół 5-6%. W 2018 r. osiągnął pułap 16% (Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich 2019: 27). Najszybszy wzrost odnotowano natomiast po 2011 r.

Duże znaczenie ma fakt, że zdecydowana większość społeczności imigranckich jest wyznawcami islamu. W oficjalnych statystykach islam jako odrębna kategoria został po raz pierwszy wyróżniony w spisie ludności z 1971 r. Według ówczesnych danych 22 267 osób zadeklarowało się jako wyznawcy tej religii, w samym zaś Wiedniu było to 5889 osób. Kolejne spisy powszechne potwierdziły, że mieliśmy do czynienia z wyraźną tendencją zwykłą. W badaniu z 1981 r. już 76 939 osób określiło swoją przynależność do społeczności muzułmańskiej. Uzyskany w stolicy wynik to 28 099 osób. Wskazana tendencja utrzymywała się przez kolejne lata. W 1991 r. przytaczane wskaźniki kształtowały się odpowiednio na poziomie 158 776 oraz 62 305. W ostatnim przeprowadzonym spisie powszechnym w 2001 r.<sup>2</sup>, jako wyznawcy islamu określiło się już 338 988 osób, a w Wiedniu liczba ta przekroczyła 120 tys. Według wyliczeń Austriackiego Funduszu Integracyjnego (*Österreichischer Integrationsfonds, ÖIF*) w 2009 r. żyło w Austrii 515 914 członków społeczności muzułmańskiej. Stanowili oni 6,2% całego społeczeństwa. 49% spośród nich posiadało austriackie obywatelstwo. Dane z 2012 r., opracowane przez Instytut ds. Islamu Uniwersytetu w Wiedniu (*Institut für Islamische Studien, Universität Wien*), potwierdzały, że liczba wszystkich muzułmanów w państwie przekroczyła 570 tys., co dawało 6,8% ogólnej liczby mieszkańców. Według wyliczeń własnych Islamskiej Wspólnoty Wyznaniowej w Austrii (*Islamische Glaubengemeinschaft in Österreich, IGGÖ*) w 2016 r. osiągnięto już pułap 600 tys. osób. Według niektórych źródeł było to nawet 700 tys., co stanowi około 8% ludności. Skalę zjawiska oddają również prognozy Instytutu ds. Demografii Austriackiej Akademii Nauk (*Instituts für Demografie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften*), według których w 2051 r. (przy uwzględnieniu różnych scenariuszy) udział omawianej grupy w ogólnej liczbie mieszkańców może osiągnąć od 12 do nawet 27%. W samym Wiedniu może to być 24 – 55% (Godlewska 2021: 86 – 88).

Tak dynamiczne zmiany stały się w ostatnim okresie wyzwaniem dla austriackich władz. Współczesna polityka migracyjna państwa opiera się przede wszystkim na tzw. pakiecie integracyjnym, a odzwierciedleniem charakterystycznych w ostatnich latach tendencji we wspomnianej polityce stała się ustawa o integracji uchwalona 8 czerwca 2017 r.<sup>3</sup>

Podstawowym założeniem jest jak najszybsza ekonomiczna inkluzja imigrantów. Program integracji cudzoziemców generuje dość duże koszty, a fakt ten coraz częściej wykorzystywany jest w publicznej dyskusji. Pojawiający się sceptycyzm społeczny

<sup>2</sup> Współcześnie spisy powszechne zastąpione zostały w Austrii przez specjalne rejestry urzędowe (*Registerzählungsgesetz vom 16. März 2006, BGBl. I Nr. 33/2006*).

<sup>3</sup> *Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhaltiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft*, BGBl. I Nr. 68/2017.

wobec imigracji stał się jedną z przyczyn istotnych zmian w układzie sił na austriackiej scenie politycznej. W pierwszych miesiącach kryzysu migracyjnego na czele rządu stał Werner Faymann z *SPÖ*<sup>4</sup>. W 2016 r. zastąpiony został wprawdzie przez Christiana Kerna, ale socjaldemokraci zdołali utrzymać się przy władzy. W wyniku wyborów parlamentarnych z 2017 r. sytuacja uległa jednak zdecydowanej zmianie. Zwycięską partią została *ÖVP*, a na czele rządu stanął Sebastian Kurz. Kluczowy dla dalszych działań pozostawał fakt, że koalicjantem została *FPÖ*. Tym samym *SPÖ* stała się partią opozycyjną.

Nowy układ sił na austriackiej scenie politycznej, w tym przede wszystkim obecność w rządzie Wolnościowej Partii Austrii, okazały się istotnymi czynnikami determinującymi działania Austrii na forum UE. Nowy koalicjant skutecznie podsycił bowiem antyeuropejskie oraz antyimigranckie nastroje. W odniesieniu do tych ostatnich warto wskazać główne hasła programowe ugrupowania. Należą do nich między innymi: przeświadczenie, że Austria nie powinna być traktowana jako państwo imigracyjne, dbałość o tradycję, tożsamość i kulturę jako obowiązek administracji publicznej, obecność imigrantów jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz obciążenie dla jego budżetu, powstrzymanie imigracji jako warunek niezbędny dla ochrony tożsamości kulturowej, pomoc adresowana jedynie do cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium państwa, respektujących austriackie prawo i integrujących się ze społeczeństwem, zwiększenie „obowiązków integracyjnych”, świadczenia socjalne powiązane z obywatelstwem austriackim (a więc nie przysługujące imigrantom), ostra krytyka unijnej polityki dotyczącej kontroli granic i swobodnego przepływu osób oraz wiele innych. Jednym z głównych haseł *FPÖ* stało się zatem określenie „Najpierw Austria” (*Österreich zuerst*), zaś dbałość o własnych obywateli – punktem odniesienia dla innych działań oraz elementem swoiście rozumianego patriotyzmu (*Parteiprogramm*).

Mając na względzie powyższe zjawiska, należy wskazać wyraźny trend w polityce Austrii w dobie kryzysu migracyjnego. Polegał on na zaostrzaniu rozwiązań wobec imigrantów. Pierwszych takich decyzji można było doszukać się już w 2015 r. Jeszcze we wrześniu austriacki kanclerz Werner Faymann krytykował restrykcyjną politykę Węgier wobec imigrantów. Już w październiku jednak ówczesna minister spraw wewnętrznych Johanna Mikl-Leitner wspominała o konieczności wzmocnienia i uszczelnienia granic w strefie Schengen. Coraz częściej pojawiały się również zapowiedzi wprowadzenia limitów przyjęć imigrantów. Na początku 2016 r. skierowano austriackich żołnierzy do strategicznych przejść granicznych ze Słowenią. Ich rolą miało być wsparcie dla służb granicznych i policji. Zapowiedziano ponadto budowę tymczasowego ogrodzenia o długości 3,7 km przy przejściu granicznym w Spielfeld. W celu uszczelnienia granic i sprawniejszego zwalczania przemytu ludzi zwiększono kontrole policji drogowej. Rząd Austrii zaczął również krytykować politykę „otwartych drzwi” Angeli Merkel (*Zaostrzenie polityki... 2016, Europa bezradna... 2015*).

---

<sup>4</sup> Był to już drugi gabinet tworzony przez Faymanna. Polityk ten stał na czele koalicyjnego rządu od 2008 r. (koalicja *SPÖ* z *ÖVP*). Drugi jego rząd zaprzysiężony został natomiast w 2013 r.

Kulminacyjnym momentem były wybory parlamentarne w 2017 r., a w konsekwencji wygrana *ÖVP*, utworzenie rządu Sebastiana Kurza oraz wzmocnienie pozycji *FPÖ* w roli partii koalicyjnej. Założenia programowe nowego rządu odzwierciedlały zmiany, które można było zaobserwować od kilkunastu miesięcy. Sprowadzały się one do takich haseł, jak: nowelizacja prawa azylowego w kierunku zaostrzenia i przyspieszenia procedur, zwiększenie zakresu „obowiązków integracyjnych”, rozszerzenie listy bezpiecznych krajów pochodzenia, konsekwentna i skuteczna deportacja osób, których wnioski zostały odrzucone, możliwość zajmowania gotówki w celu pokrycia podstawowych kosztów opieki, bardziej skuteczna weryfikacja danych osobowych, większy nadzór nad imigrantami, zwiększenie uprawnień służb porządkowych, zakaz pracy dla osób nielegalnie przebywających na terytorium Austrii, skuteczniejsza kontrola granic, rewizja zasad dotyczących udzielania obywatelstwa (*Zusammen. Für unser Österreich... 2017*).

Działania podejmowane przez nowy rząd potwierdzały, że zaostrzenie kursu stało się faktem. Zmiany w podejściu do kwestii migracyjnej można było zaobserwować nie tylko w polityce wewnętrznej, ale również na gruncie podejścia do unijnych rozwiązań.

#### AUSTRIA WOBEC PROGRAMU RELOKACJI MIGRANTÓW

Polityka migracyjna początkowo nie była objęta reżimem wspólnotowym. Działania w tym zakresie nie miały charakteru działań systemowych. Przybierały formę pojedynczych przedsięwzięć i opierały się na porozumieniach rządowych. Sytuacja zmieniła się po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, na mocy którego kwestie imigracji i azylu „uwspólnotowiono”, a zatem przeniesiono do pierwszego filaru UE. Przez pięć lat wciąż miały jednak obowiązywać porozumienia międzyrządowe. Traktat z Lizbony, na mocy którego zlikwidowano filarowy charakter UE, potwierdził wspólnotowy charakter polityki migracyjnej.

W obliczu narastania kryzysu migracyjnego w Europie kluczowy okazał się ogłoszony 13 maja 2015 r. przez Komisję Europejską Europejski Program w zakresie Migracji. Poza takimi kwestiami, jak wzmocnienie uprawnień Frontexu, utworzenie centrum monitorowania, zwiększenie wysiłków na rzecz zwalczania przemytu ludźmi, w komunikacie istotne były dwa zagadnienia: plan relokacji oraz plan przesiedleń<sup>5</sup>. Zgodnie z zamierzeniami Komisji, dla każdego państwa członkowskiego wyliczone miały zostać (na podstawie przyjętych kryteriów<sup>6</sup>) współczynnik relokacji i współ-

---

<sup>5</sup> Pierwszy z powyższych miał dotyczyć przekazywania między państwami członkowskimi osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Drugi natomiast miał objąć transfer osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony” z państw trzecich przy asyście Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców.

<sup>6</sup> Zaliczono do nich liczbę ludności, produkt krajowy brutto, pozwalający określić poziom zamożności państwa członkowskiego, a tym samym możliwości przyjęcia i rzeczywistej integracji uchodźców,

czynnik przesiedleń, określające procentowo liczbę kierowanych tam imigrantów będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Z systemu relokacji wyłączono Danię, Irlandię i Wielką Brytanię, które uwzględniono jedynie w planach przesiedleń (*Communication from the Commission...* 2015). Według Komisji Europejskiej najwyższe wskaźniki relokacji i przesiedleń charakteryzowały Niemcy (odpowiednio 18,42 oraz 15,43), Francję (14,17 oraz 11,87) oraz Włochy (11,84 oraz 9,94). W przypadku Austrii wyniosły 2,62 oraz 2,22.

Propozycja Komisji Europejskiej została odrzucona 20 lipca 2015 r. Wstępną zgodę udzielono jedynie na relokację 32 tys. osób przebywających we Włoszech i Grecji oraz na przesiedlenie z państw trzecich do UE 22,5 tys. kolejnych (Potyrała 2015: 37). We wrześniu 2015 r. przyjęto kluczowe dla dalszych wydarzeń ustalenia: Decyzję Rady (UE) 2015/1523 z 14 września 2015 r. (Dz. U. UE L 239/146, 15.09.2015) oraz Decyzję Rady (UE) 2015/1601 z 22 września 2015 r. (Dz. U. UE L 248/80, 24.09.2015), ustanawiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji. Dotyczyły one rozdziału 40 tys., a następnie kolejnych 120 tys. imigrantów ubiegających się o status uchodźcy lub inną formę ochrony, przebywających w Grecji, Włoszech i innych państwach członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem migracyjnym.

Zobowiązanie do relokacji podjęły wszystkie państwa członkowskie (z wyłączeniem trzech wspomnianych powyżej), w tym Austria. Początkowa gotowość współpracy szybko zastąpiona została jednak niechęcią. Jeszcze we wrześniu 2015 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Austrii Sebastian Kurz podkreślał na spotkaniu szefów dyplomacji 28 państw członkowskich w Luksemburgu, że wzmożony napływ imigrantów do Europy to pewnego rodzaju dzwonek alarmowy i ostrzeżenie dla polityków unijnych (Godlewska 2017: 95). Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2015 r. kanclerz Faymann zaproponował ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dla państw, które opowiedziały się przeciwko odgórnie ustalonym kwotom rozdziału uchodźców. Ze zrozumieniem ze strony Austrii spotkała się natomiast koncepcja dwustronnego planu UE–Turcja, zaproponowanego na szczycie unijnych przywódców w listopadzie 2015 r., a zakładającego między innymi unijną pomoc finansową dla Turcji w wysokości 3 mld euro (Szubart 2016: 2). W marcu 2016 r., podczas szczytu w Brukseli, wszystkie państwa członkowskie UE również zaakceptowały porozumienie z Turcją. Uzgodniony w Brukseli pakt miał powstrzymać napływ imigrantów i uchodźców przez Morze Egejskie do Europy. Zgodnie z ustaleniami wnioski o azyl miały być rozpatrywane na terytorium Turcji, a osoby przebywające w obozach dla uchodźców miały mieć możliwość dostępu na terytorium UE w sposób legalny. W zamian za współpracę, UE zaoferowała Turcji wsparcie finansowe oraz ustępstwa w kwestiach wizowych i rozmowach akcesyjnych. Znamienne były również starania o zawieszenie obowiązków relokacyjnych przypisanych Austrii w ramach kwot uzgodnionych

---

liczbę osób wnioskujących o ochronę w państwie członkowskich w latach 2010–2014 oraz poziom bezrobocia w państwie członkowskim, określający rzeczywistą zdolność integracji uchodźców.

we wrześniu 2015 r. W efekcie, na mocy decyzji Rady 2016/408 z 10 marca 2016 r., na dwanaście miesięcy zawieszono jednak obowiązek relokacji 30% osób, tj. 1065 (Potyrała 2018: 72). Głównym argumentem ze strony rządu Austrii był gwałtowny wzrost liczby obywateli państw trzecich na jej terytorium.

Kolejne problemy z realizacją unijnego planu relokacyjnego legły u podstaw dalszych kroków ze strony administracji rządowej Austrii. Coraz częściej skupiały się one na negocjowaniu przyjętych na forum UE rozwiązań. W 2016 r. Austria w zasadzie dołączyła do grona państw określanych mianem tzw. koalicji niechętnych, współtworzonej do tej pory przez Węgry, Słowację, Republikę Czeską oraz Polskę.

W marcu 2017 r. Kern poinformował o planach skierowania do przewodniczącego Komisji Europejskiej listu z wyjaśnieniem, dlaczego Austria nie powinna uczestniczyć w unijnym programie relokacji uchodźców (*Kern zwischen Dämpfer...* 2017). List dotyczył odstąpienia od wcześniejszych zobowiązań Austrii przyjęcia blisko 2 tys. uchodźców z terenów Włoch i Grecji. Głównymi argumentami austriackiego kanclerza były właśnie brak solidarności państw europejskich oraz duże obciążenia przyjętymi na terytorium państwa we wcześniejszym okresie. Jego list spotkał się z decyzją odmowną. Ostatecznie jednak procedura o naruszenie unijnych zasad przez Austrię nie została wszczęta, rząd zadeklarował bowiem gotowość przyjęcia 50 osób z w/w państw. Z analizy piętnastu sprawozdań Komisji Europejskiej, które ukazały się do września 2017 r., jednoznacznie wynikało jednak, że w stosunku do Austrii wielokrotnie podnoszono zarzut niepodjęcia wykonania obowiązku relokacji. Dotyczyło to również procedury relokacji wspomnianych 50 osób (Potyrała 2018: 72 – 83).

Działania Austrii na arenie międzynarodowej w odniesieniu do kryzysu migracyjnego ulegały zmianom. Prezentowane postawy można przedstawić według następującego schematu: od wzywania do solidarności, poprzez propozycję „karania” państw niechętnych relokacji, następnie dołączenie do grona koalicji państw niechętnych, aż do prezydencji Austrii i rezygnacji UE z programu relokacji imigrantów.

#### PREZYDENCJA AUSTRII I PROPOZYCJE W ZAKRESIE POLITYKI MIGRACYJNEJ

Austria rozpoczęła prezydencję w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2018 r., przejmując ją od Bułgarii. Jej motywem przewodnim stało się hasło „Europa, która chroni”. W rządowym programie dotyczącym przewodnictwa Radzie Unii Europejskiej (*Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July–31 December 2018*) jednym z głównych priorytetów stały się kwestie migracyjne.

Austriackie propozycje dotyczyły przede wszystkim: a) wzmocnienia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex (*European Border and Coast Guard Agency*), co miało stanowić gwarancje skutecznej ochrony zewnętrznych granic, b) usprawnienia rozwiązań obowiązujących w strefie Schengen, w tym poprawy funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz możliwość ustanowienia dłuższych okresów wprowadzenia kontroli granicznych w przypadkach poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, c) wsparcia walki z przestępczością

i terroryzmem oraz z nielegalną imigracją, d) poparcia dla bardziej elastycznych, ale jednocześnie rygorystycznych rozwiązań w zakresie polityki azylowej, co miało się przyczynić do zmniejszenia presji na państwach członkowskich.

Według rządu Austrii zniwelowanie negatywnych skutków kryzysu migracyjnego można było osiągnąć poprzez stosowanie zachęt do powrotu, szybszą procedurę wydalania w przypadku naruszeń prawa do azylu, tworzenie ośrodków recepcyjnych poza obszarem państw członkowskich UE oraz skuteczniejsze egzekwowanie poszanowania „europejskich wartości” (*Programme of the Austrian Presidency*).

Rząd Austrii podkreślił ponadto konieczność efektywnego wdrażania postanowień tzw. deklaracji maltańskiej (sformułowanej podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów UE, które odbyło się 3 lutego 2017 r. na Malcie) oraz rezolucji przyjętych podczas V Szczytu UE–Unia Afrykańska (który odbył się w listopadzie 2017 r. w Abidżanie, w Wybrzeżu Kości Słoniowej). Za priorytetowe uznano wówczas działania ukierunkowane na współpracę z państwami pochodzenia imigrantów, w tym przede wszystkim z państwami afrykańskimi: Libią, Etiopią, Nigerią, Mali, Nigrem i Senegalem.

Kwestie migracyjne były jednym z głównych tematów (poza Brexitem i polityką bezpieczeństwa) nieformalnego szczytu szefów państw i rządów państw członkowskich, który odbył się w Salzburgu w dniach 19-20 września 2018 r. Podczas rozmów nawiązano do czerwcowego szczytu w Brukseli i do propozycji utworzenia specjalnych ośrodków recepcyjnych dla imigrantów. Ośrodki takie miałyby powstać w państwach członkowskich, które wyraziłyby zgodę na takie rozwiązanie oraz w państwach Afryki Północnej. Zadaniem ośrodków miała być przede wszystkim wstępna kwalifikacja imigrantów pod kątem tego, czy spełniają warunki do uzyskania ochrony, czy też powinni być zwracani do państwa pochodzenia. W wyniku wcześniejszego braku zainteresowania takim rozwiązaniem ze strony państw członkowskich, w Salzburgu nie zapadły żadne decyzje z tym związane. Coraz śmieiej zaczęto natomiast mówić o konieczności rewizji założeń programu przymusowej relokacji imigrantów. W efekcie w grudniu 2018 r. podczas posiedzenia unijnych ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne, Unia zrezygnowała z przymusowej relokacji uchodźców na rzecz dobrowolności ich przyjmowania (Godlewska 2019: 8-9).

Wiedeń był również gospodarzem Forum Wysokiego Szczebla Afryka–Europa w dniach 17–18 października 2018 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele państw z obu kontynentów, Unii Europejskiej, Unii Afrykańskiej oraz przedstawiciele świata biznesu. Głównym celem było zacieśnianie więzi gospodarczych, biznesowych i inwestycyjnych, a tym samym wzmocnienie państw afrykańskich. Współpraca z państwami afrykańskimi to jeden z priorytetów prezydencji Austrii w odniesieniu do ograniczania nielegalnej imigracji do Europy (tamże: 9).

Wymowna była również odmowa podpisania przez Austrię Światowego Paktu w sprawie Migracji (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Plan zawarcia Paktu zaakceptowany został przez państwa członkowskie ONZ (z wyjątkiem USA) w lipcu 2018 r. Pakt miał być pierwszym dokumentem kompleksowo regulującym międzynarodowe prze-



Kancelarz Sebastian Kurz ogłosił taką decyzję pod koniec października 2018 r. Głównym zarzutem z jego strony był brak wyraźnego rozróżnienia między uchodźstwem a imigracją zarobkową oraz migracji legalnej od nielegalnej. Pakt został podpisany 10 grudnia 2018 r. w Marrakeszu. Przedstawiciel Austrii nie uczestniczył w spotkaniu. Co ciekawe, wśród państw członkowskich UE podobnie jak Austria postąpiły m.in. Węgry, Czechy, Bułgaria, Włochy oraz Polska (tamże: 10).

#### UWAGI KOŃCOWE

Austria uchodzi wspólnie za państwo imigracyjne, choć przez długi okres władze oficjalnie temu zaprzeczały. W przeszłości kilkakrotnie doświadczała nasilonych ruchów migracyjnych. Po II wojnie światowej Austria stanowiła terytorium tranzytowe między państwami bloku wschodniego a światem zachodnim (m.in. USA oraz Izraelem). Większe fale uchodźców odnotowano w 1956 r. po stłumieniu powstania węgierskiego, po praskiej wiośnie w 1968 r. oraz w 1981 r. po ogłoszeniu stanu wojennego w Polsce. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przyjmowano również uchodźców z objętego konfliktami Półwyspu Bałkańskiego. Od lat sześćdziesiątych mieliśmy natomiast do czynienia z polityką rekrutacji pracowników tymczasowych. Wbrew założeniom napływ ludności okazał się jednak zjawiskiem stałym. To jednak szybki wzrost liczby imigrantów w XXI w. był jedną z przyczyn strategicznych zmian założeń polityki imigracyjnej Austrii. Wzrost zainteresowania ze strony opinii publicznej w Austrii, kryzysy rządowe i umocnienie pozycji *FPÖ* na austriackiej scenie politycznej spowodowały, że kwestie migracyjne stały się jednym z głównych tematów debaty publicznej w państwie. Coraz częściej odnoszono je również do zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Od samego początku kryzysu migracyjnego w Europie Austria pozostawała aktywna i nawoływała do współpracy i solidarności na szczeblu europejskim. Jej postawa ewoluowała jednak od akceptacji rozwiązań dotyczących planu relokacyjnego, nawoływania do solidarności państw europejskich, a następnie do uzależnienia pomocy z UE od uczestnictwa w programie, poprzez niechęć, wstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań w kierunku realizacji zobowiązań, listu w sprawie odejścia od programu, aż do prezydencji Austrii w Radzie UE i zapowiedzi likwidacji programu.

Aktywność Austrii na forum UE w dobie kryzysu migracyjnego uwarunkowana była polityką wewnętrzną Austrii i zmianami, jakie można było w tym względzie zaobserwować. Sprowadzały się one w dużej mierze do radykalizacji dyskusji publicznej oraz nastawienia opinii publicznej, wykorzystywania kwestii migracyjnych w bieżącej walce politycznej, jak również wyraźnej tendencji zaostrzenia kursu wobec imigrantów. Tłem dla zmian były wskazane w tekście procesy demograficzne

---

plywy osób. Nie będzie miał mocy prawnie wiążącej, ma za to upowszechnić standardy i normy dotyczące migracji oraz ułatwić współpracę państw w tym zakresie.

oraz wzrost znaczenia skrajnej prawicy, zaś konsekwencją zaostrzenie prawa imigracyjnego w Austrii.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, zmiany w polityce Austrii wobec imigrantów nie powinny dziwić. Stanowiły one odzwierciedlenie konsekwentnej polityki rządów Sebastiana Kurza, a w pewnym sensie również jego poprzedników. Zmiany widoczne były także w podejściu do rozwiązań przyjętych w UE. Aktywność Austrii w tym zakresie ewidentnie świadczyła o chęci ograniczenia napływu cudzoziemców do Europy, ochrony granic zewnętrznych, walki z radykalizacją, terroryzmem oraz przestępczością zorganizowaną, czy chociażby promocji i ochrony „wartości europejskich”. W tym kontekście napływ imigrantów traktowany był przez administrację rządową jako zagrożenie, zarówno dla państwa, jak i całego regionu, zaś zaostrzenie polityki jako jeden z podstawowych i niezbędnych warunków dla zwalczania zagrożenia terroryzmem i radykalizacji niektórych środowisk.

## Bibliografia

- Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl*, BGBl. I Nr. 100/2005.
- Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhaltiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft*, BGBl. I Nr. 68/2017.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* (2015), COM (2015) 240 final, Brussels 13.05.2015.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 239/146, 15.09.2015.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 248/80, 24.09.2015.
- Europa bezradna wobec kryzysu migracyjnego, „Euractiv” <http://www.euractiv.pl/institucje/arttykul/europa-bezradna-wobec-kryzysu-migracyjnego-007269>, dostęp: 28.03.2016.
- Godlewska E. (2017). *Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie*, w: *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Godlewska E. (2019), „Europa, która chroni” – założenia programowe prezydencji Austrii w Radzie Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego, „Badania polityczne i socjologiczne” t. XVI, Uniwersytet Narodowy w Czerniowcach.
- Godlewska E. (2021), *Polityka etniczna Republiki Austrii*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kern zwischen Dämpfer und Aufwind* (2017), „Wiener Zeitung“ 05.04.2017, [http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/884060\\_Kern-zwischen-Daempfer-und-Aufwind.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/884060_Kern-zwischen-Daempfer-und-Aufwind.html), dostęp: 03.09.2018.
- Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich (2016), *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2016*, Wien., <https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/migration-integration-2016.pdf>.

- Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich (2017), *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2017*, Wien, statisches\_jahrbuch\_2017.pdf.
- Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich (2019), *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2019*, Wien, statisches\_jahrbuch2019.pdf.
- Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). *Beschlossen vom Bundesparteitag der Freiheitlichen Partei Österreichs am 18. Juni 2011 in Graz* (2011), [https://www.fpoe.at/fileadmin/user\\_upload/www.fpoe.at/dokumente/2015/2011\\_graz\\_parteiprogramm\\_web.pdf](https://www.fpoe.at/fileadmin/user_upload/www.fpoe.at/dokumente/2015/2011_graz_parteiprogramm_web.pdf), dostęp: 18.07.2019.
- Potyrała A. (2015), *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 4: 33-52, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2015.20.4.3>.
- Potyrała A. (2018), *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny” 2: 71-90, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2018.23.2.5>.
- Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July–31 December 2018* (2018), Vienna, *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022* (2017), [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm\\_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6), dostęp: 23.04.2018.
- Szubart K. (2016), *Zaangażowanie międzynarodowe Austrii w kontekście kryzysu migracyjnego i konfliktu w Syrii*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 216, 2016.
- Zaostrzenie polityki imigracyjnej w Austrii* (2016), „Dziennik Gazeta Prawna” 19.02.2016, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/923832,kryzys-migracyjny-austria.html>, dostęp: 16.05.2016.

**Dr hab. Ewa Godlewska**, Katedra Systemów Politycznych i Praw człowieka, Instytut Nauk o Polityce i Administracji UMCS w Lublinie (ewa.godlewska@mail.umcs.pl)

**Słowa kluczowe:** kryzys migracyjny, Austria, polityka migracyjna, prezydencja Austrii w Radzie UE

**Keywords:** migration crisis, Austria, migration policy, Austrian presidency of the EU Council

#### ABSTRACT

*The aim of the article is to show the changes in Austria's position towards EU solutions in the field of migration policy. The text highlights two aspects: on the one hand - the EU migrant relocation program, and on the other - the Austrian presidency of the EU Council. It is also important to discuss the internal determinants of the Austrian government's actions on the EU forum. The article's main focus is on the years 2015-2018 (from the increased influx of foreigners to the withdrawal from the EU program of forced relocation), i.e. the period in which there was a clear tendency to change the attitude towards the phenomenon of migration in Austria.*

*The text adopts the thesis that in the time of migration crisis, there was a noticeable tendency in Austria to tighten the course towards immigrants, which was the background for Austria's activity in the arena of the European Union.*

*The article uses the method of decision analysis, which allows to indicate the causes and effects of political and factor decisions, useful in the identification of factors shaping Austria's policy, and thus also the conditions for the activity of the Austrian government administration in the EU structures.*



## **NASZE WYDAWNICTWA**

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

---

Bogumił Rudawski

### **Wyższy Sąd Krajowy w Poznaniu 1939-1945. Zarys działalności wraz z wyborem dokumentów**

Seria: Documenta Occupationis XVIII

ISBN: 978-83-66412-37-8

Poznań 2022, 514 ss.

Wyższy Sąd Krajowy w Poznaniu był najważniejszym sądem powszechnym w Kraju Warty i jedną z głównych instytucji niemieckiego terroru. Pod pozorem czynności prawnych zwalczał on bezwzględnie wrogów III Rzeszy.

Przed sądem odbywały się przede wszystkim rozprawy dotyczące przygotowywania zdrady stanu. Były to sprawy polityczne wymierzone w Polaków, którzy przynależeli do organizacji konspiracyjnych. Drugim ważnym polem orzeczniczej działalności sądu były sprawy o defetyzm, którego dopuszczali się Niemcy. Przed Wyższym Sądem Krajowym stanęło ogółem blisko 1700 osób. 472 oskarżonych skazano na karę śmierci.

Publikacja, wydana jako XVIII tom w serii Documenta Occupationis, zawiera ponadto wybór wyroków wydanych przez sąd – w języku niemieckim oraz w tłumaczeniu na język polski. Jej istotną częścią jest także obszerny aneks z wykazem przeprowadzonych rozpraw oraz alfabetycznym spisem osądzonych osób.

Książka ukazuje nie tylko różne aspekty działalności sądu, ale jest także punktem wyjścia do charakterystyki funkcjonowania niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w Kraju Warty.