

Ewa Godlewska*

PAŃSTWA EUROPEJSKIE W OBLICZU WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ. AUSTRIA WOBEC ZACHODNIOBAŁKAŃSKIEGO SZLAKU MIGRACYJNEGO

Streszczenie

W artykule skupiono się na charakterystyce zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego (jako jednego z najczęściej wybieranych), wskazaniu zagrożeń wynikających ze wzmożonego napływu migrantów oraz reakcji państw leżących wzdłuż szlaku. Szczególną uwagę zwrócono na działania Austrii, która uchodzi za jednego z regionalnych liderów, zaś Bałkany Zachodnie mają dla niej znaczenie strategiczne. Celem podjętej analizy było, z jednej strony, ukazanie dynamizmu zjawisk, z drugiej zaś, aktualności problemów, które z tych zjawisk wynikają.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, Austria, Bałkany

Wstęp

W ostatnich latach państwa europejskie postawione zostały przed nowymi wyzwaniami. Jednym z nich był kryzys migracyjny. Choć zjawisko migracji nie jest nowe, to jednak nasilenie ruchów migracyjnych, a także w dużej mierze ich niekontrolowany charakter wymusiły na państwach zmianę strategii. W artykule skupiono się na charakterystyce zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego (jako jednego z najczęściej wybieranych), wskazaniu zagrożeń wynikających ze wzmożonego napływu migrantów oraz reakcji państw leżących wzdłuż szlaku. Z powodu ograniczonych ram artykułu wiele z tych kwestii jedynie zasygnalizowano. Szczególną uwagę zwrócono natomiast na działania Austrii, która uchodzi za jednego z regionalnych liderów, zaś Bałkany Zachodnie mają dla niej znaczenie strategiczne.

Celem podjętej analizy było, z jednej strony, ukazanie dynamizmu zjawisk, z drugiej zaś, aktualności problemów, które z tych zjawisk wy-

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: ewa.godlewska@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-2550-7831.

nikają. Skupiono się przede wszystkim na okresie od przełomu 2014 i 2015 roku. To wówczas ruchy migracyjne zyskały na intensywności. Uwzględnione m.in. w zaprezentowanych schematach i wykresach daty wcześniejsze posłużyły do porównania skali zjawiska bezpośrednio przed oraz po wybuchu kryzysu migracyjnego.

W artykule postawiono tezę, iż wzmożony napływ imigrantów wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego wpłynął na pogłębienie destabilizacji w regionie, zaś rząd Austrii podjął wysiłki na rzecz wspólnych działań ukierunkowanych na przezwycięzenie negatywnych skutków kryzysu migracyjnego. Podjęto również próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jakim kierunku ewoluowała polityka Austrii w dobie kryzysu migracyjnego oraz jakiemu celowi/celom podporządkowane były decyzje austriackiego rządu.

W artykule wykorzystano metodę analizy decyzyjnej, dzięki której możliwe było wskazanie przyczyn oraz skutków decyzji politycznych podejmowanych przez rządy poszczególnych państw (ze szczególnym uwzględnieniem Austrii). Zastosowano również metodę analizy czynnikowej, dzięki której możliwa była identyfikacja oraz hierarchizacja poszczególnych czynników kształtujących działania państw w obliczu kryzysu migracyjnego.

Szlak zachodniobałkański jako czynnik destabilizacji w Europie w XXI wieku

Początek kryzysu migracyjnego można datować na drugą połowę 2014 roku, kiedy to na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej przedostało się niespełna 200 tys. imigrantów – głównie z Syrii, Kosowa i Afganistanu. Relatywnie niewielka skala migracji pozwoliła na zidentyfikowanie narodowości większości imigrantów, a osoby, co do których wystąpiły wątpliwości dotyczące pochodzenia, stanowiły niespełna 8% wszystkich zarejestrowanych imigrantów¹. W późniejszym okresie liczba napływających osób szybko wzrastała. Kluczowa dla dalszych wydarzeń na kontynencie europejskim była decyzja rządu Niemiec z 5 września 2015 roku o otwarciu granic dla uchodźców z Syrii, przetrzymywanych na dworcu w Budapeszcie. Decyzja ta okazała się brzemnienna w skutkach nie tylko dla Niemiec, ale również dla wielu innych państw europejskich. Konsekwencje tej decyzji dotknęły również Austrię, która stała się terytorium tranzytowym.

¹ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *Bałkański szlak migracyjny w polityce krajów tranzytowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2018, z. 126, s. 253.

Według danych Frontexu w 2015 roku na zewnętrznych granicach UE wykryto 1,83 mln nielegalnych przekroczeń granicznych². Miejscem docelowym dla cudzoziemców stały się głównie Niemcy, Wielka Brytania i państwa skandynawskie. Osoby te pochodziły przede wszystkim z państw Afryki Północnej i Wschodniej (Libia, Erytrea, Somalia, Nigeria) oraz Bliskiego Wschodu (Syria, Afganistan)³. Główne szlaki migracyjne obejmowały przede wszystkim tzw. szlak wschodniośroziemnomorski (prowadzący do Grecji), zachodniobałkański (przez Bałkany w kierunku Węgier, przez Austrię, do Niemiec), środkowośroziemnomorski (drogą morską do Włoch), zachodniośroziemnomorski (drogą morską do Hiszpanii). Można było również zidentyfikować szlaki wschodnioeuropejski (przez wschodnie granice UE), zachodnioafrykański (głównie na Wyspy Kanaryjskie drogą morską), jak również murmański (przez Rosję do Norwegii)⁴. Najczęściej wykorzystywane pozostawały w pierwszych miesiącach kryzysu trzy pierwsze.

Zachodniobałkański szlak migracyjny stanowił lądowe przedłużenie szlaku wschodniośroziemnomorskiego. Szczegółowy jego przebieg przedstawiono na schemacie 1.



Schemat 1. Szlak zachodniobałkański 2013–2016

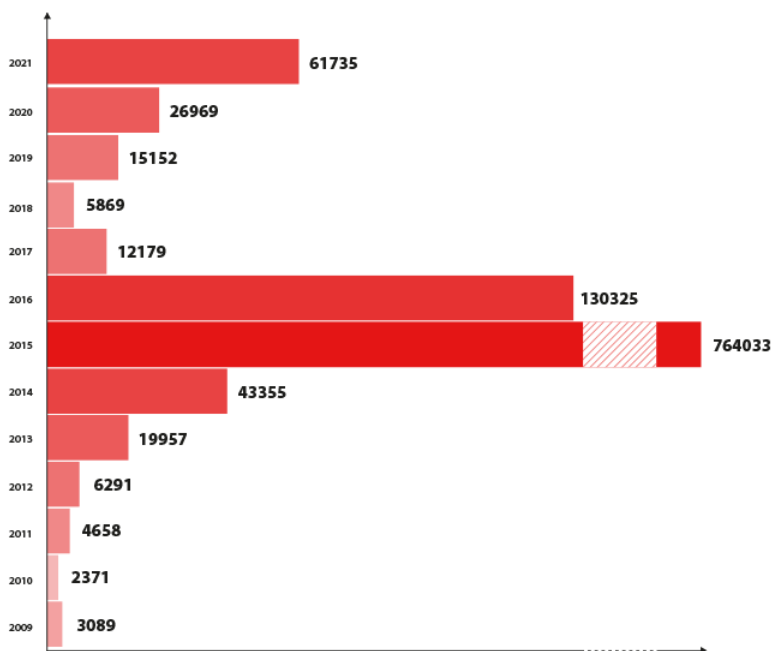
Źródło: J. Arsenijević [i in.], *A crisis of protection and safe passage: violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan corridor to Northern Europe*, „Conflict and Health”, 2017, nr 11, s. 2.

² Ze względu na fakt, że próby nielegalnego przekraczania granic mogły być wielokrotnie podejmowane przez jedną osobą w różnych miejscach, rzeczywista liczba osób objęta statystyką była mniejsza.

³ *Greece and Italy continued to face unprecedented number of migrants in December*, 22.01.2016, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (28.11.2022); A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3, s. 41.

⁴ *Różne oblicza problemów migracyjnych/uchodźczych i politycznych w Europie*, „Biuletyn Migracyjny”, 2015, nr 53, s. 2; A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 41–42.

Pewne, stosunkowo jeszcze niewielkie ruchy migracyjne można było odnotować wzdłuż omawianego szlaku już na początku 2013 roku. W pierwszej połowie 2014 roku zidentyfikowano łącznie niewiele ponad 28 tys. imigrantów. 2/3 z nich stanowili obywatele Afganistanu, Pakistanu, Kosowa oraz Syrii⁵. Rekordowa okazała się druga połowa 2015 roku. Sytuację obrazuje schemat 2.



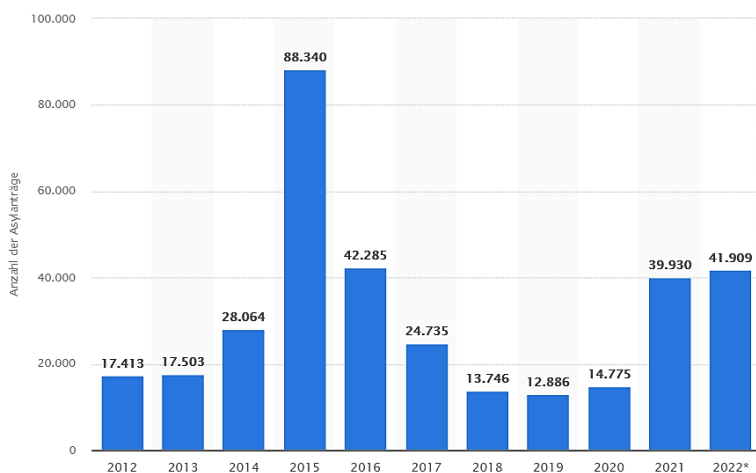
Schemat 2. Nielegalne przejścia graniczne na szlaku zachodniobalkańskim w liczbach

Źródło: *Western Balkan Route*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (31.10.2022).

Analizując powyższe dane, należy zauważyć, że największe natężenie ruchów migracyjnych przypadło na lata 2015–2016. W okresie między 2017 a 2019 rokiem mieliśmy do czynienia z pewnym wyciszeniem zjawiska. W 2018 roku na całym szlaku odnotowano zaledwie 5 869 przypadków nielegalnych prób przekroczenia granic. W ostatnich latach tendencja uległa odwróceniu i ponownie zauważyć można ożywienie. Zapowiadał to już 2020 rok, jednak istotny wzrost odnotowano rok później (blisko 62 tys. nielegalnych prób przejść granicznych). Powyższe dane, ze względu na temat artykułu, warto zestawzić z danymi bezpośred-

⁵ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *op.cit.*, s. 256.

nio dotyczącymi Austrii. W kontekście poruszanych kwestii istotne pozostają dane odnoszące się do liczby składanych w tym państwie wniosków o azyl (schemat 3).



Schemat 3. Liczba wniosków o azyl składanych w Austrii w latach 2012–2022

Źródło: Statista 2022, Statista, <https://de.statista.com> (31.10.2022).

Wzmógłony ruch na szlaku zachodniobałkańskim przełożył się na większą liczbę wniosków o udzielenie azylu składanych w Austrii. W tym przypadku 2015 rok również okazał się rekordowy. Liczba wniosków wyniosła wówczas ponad 88 tys. Należy również zwrócić uwagę na dane za 2021 oraz 2022 rok. W schemacie 3 ujęto wprawdzie jedynie pierwszą połowę tego drugiego, warto jednak dodać, że zgodnie z danymi Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w całym 2022 roku złożono 112 272 wnioski o azyl⁶. Dane te potwierdzają zatem, że mamy do czynienia z tendencją ponownego wzrostu liczby składanych wniosków, co powiązane jest z ogólną sytuacją wzdłuż szlaku.

Poszczególne państwa, przez których terytorium przebiega szlak bałkański, reagowały w odmienny sposób na zaistniałą sytuację. Niejednokrotnie ich decyzje miały charakter jednostronny, co z kolei było wyzwaniem dla państw sąsiadujących. Tak było z decyzją władz węgierskich z czerwca 2015 roku o zamknięciu granicy z Serbią oraz rozpoczęciu budowy ogrodzenia na granicy⁷. Decyzja ta skutkowałą zmianą przebiegu

⁶ *Asyl – Statistik 2022*, Bundesministerium Inneres, <https://www.bmi.gv.at> (29.11.2023).

⁷ Podobne decyzje w późniejszym czasie podjęły Macedonia i Słowenia.

szlaku migracyjnego i zwiększeniem liczby migrantów na terytorium Chorwacji. W celu zahamowania napływu imigrantów Chorwacja podjęła następnie decyzję o zamknięciu siedmiu z ośmiu przejść granicznych z Serbią. Krok ten wywołał jednak ostrą krytykę nie tylko ze strony Serbii, ale również Słowenii i Węgier⁸.

Warto zaznaczyć, że Węgry weszły również w spór z Niemcami i Austrią, zapowiadając 15 września 2015 roku zaostrzenie prawa migracyjnego. Poprawki miały zakładać m.in. zaostrzenie kar dla przemytników przerzucających migrantów przez granicę oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej za nielegalne przekroczenie granicy. Władze węgierskie podjęły także decyzję o odmowie udzielenia azylu osobom przybywającym na Węgry z terytorium Serbii, którą zaliczono do państw bezpiecznych. W konsekwencji z możliwości ubiegania się o status uchodźcy wyłączeni zostali wszyscy imigranci przybywający z Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia⁹.

Sytuację komplikował fakt, że praktycznie wszystkie państwa bałkańskie od lat borykają się z wieloma problemami o charakterze politycznym, gospodarczym czy kulturowym. Przez wielu badaczy Bałkany uznawane są za najważniejszy obszar niestabilności, konfliktu, zacofania i słabości na Starym Kontynencie¹⁰. Francuski badacz Michel Sivignon stwierdził, że region ten to rodzaj laboratorium, gdzie można obserwować konflikty religijne, zróżnicowanie etniczne i bliźny pozostawione przez historię, które odnoszą się nawet do starożytności¹¹. Nie dziwi więc fakt, że region jest w dużym stopniu konfliktogenny. Sytuacje sporne nasiliły się w 2015 roku oraz latach następnych. Jak pisała Anita Adamczyk, w odpowiedzi na niekontrolowany napływ cudzoziemców niektóre państwa podejmowały decyzję o: stawianiu płotów na granicach (Węgry, Słowenia, Austria, Macedonia), wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych (Niemcy, Dania, Szwecja, Austria, Słowenia, Chorwacja), obniżeniu zasiłków dla uchodźców (Szwecja, Dania, Walia, Litwa, Norwegia, Holandia) oraz konfiskacie majątków imigrantów na

⁸ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *op.cit.*, s. 3.

⁹ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, Poznań 2015, s. 3; J. Rosłon-Żmuda, *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka”, 2017, t. 15, nr 15, s. 370.

¹⁰ D. Gibas-Krzak, *Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Bałkanach. Wybrane problemy [w:] Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań 2017, s. 147; F. Gołębski, *Bałkany. Determinanty stabilności*, Warszawa 1982, s. 159.

¹¹ D. Gibas-Krzak, *op.cit.*, s. 147. Za: M. Sivignon, *Les Balkans. Une géopolitique de la violence*, Paris 2009, s. 10–11.

poczet ich utrzymania (Dania, Szwajcaria, Bawaria i Badenia Wirtembergia w Niemczech). W wielu miastach europejskich dochodziło do protestów zwolenników i przeciwników pomocy imigrantom. Liczne były ataki na ośrodki dla uchodźców¹². Pozostałe problemy, jakie można było wówczas zdiagnozować, to nasilająca się niechęć ze strony państw ościennych, sceptycyzm wobec rozwiązań podejmowanych na poziomie UE oraz radykalizacja opinii publicznej. W odniesieniu do samych imigrantów istotne pozostawały problemy z identyfikacją narodowości rejestrowanych osób, jak również zamieszki na terytoriach granicznych coraz częściej kontrolowanych przez wojsko (np. na granicy grecko-macedońskiej). Sposobem na utratę kontroli przepływu osób przez swoje terytorium stawały się działania ukierunkowane na jak najszybsze opuszczenie przez migrantów granic państwa. W braku systemowych rozwiązań w tym zakresie można upatrywać kolejnego czynnika destabilizującego sytuację w tym newralgicznym regionie Europy. Powyższe decyzje w dużej mierze miały charakter jednostronny.

Zachodniobałkański szlak migracyjny w polityce władz Austrii

Dynamizm zjawisk zachodzących wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego stanowił jedną z przyczyn zmian w polityce migracyjnej Austrii. Państwo to ewoluowało od postawy otwartości, poprzez ostrożność, aż do radykalizacji działań. Można wskazać kilka płaszczyzn, w których te zmiany były widoczne. Po pierwsze – wzmożony napływ migrantów wpłynął na aktywność Austrii na forum UE, po drugie – stał się impulsem wzmożonych działań w regionie, po trzecie – radykalizował politykę wewnętrzną.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych płaszczyzn, należy podkreślić, że początkowo rząd Austrii entuzjastycznie odnosił się do propozycji unijnych, czego przykładem był stosunek do propozycji Komisji Europejskiej z 13 maja 2015 roku. Komisja ogłosiła wówczas *Europejski Program w zakresie Migracji*, w którym ujęto takie kwestie, jak wzmocnienie uprawnień Frontexu, utworzenie centrum monitorowania, zwiększenie wysiłków na rzecz zwalczania przemytu ludźmi, plan relokacji oraz plan przesiedleń. We wrześniu 2015 roku Rada UE przyjęła dwie decyzje¹³ ustana-

¹² A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 43–44.

¹³ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. (Dz.U. UE L 239/146, 15.09.2015); Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. (Dz.U. UE L 248/80, 24.09.2015).

wiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

Powyższe pomysły spotkały się z poparciem ze strony Austrii, zaś rząd w Wiedniu nawoływał do solidarności państw członkowskich wobec nałożonych obowiązków. Początkowa gotowość współpracy ze strony Austrii szybko zastąpiona została jednak niechęcią, co było spowodowane brakiem współpracy ze strony niektórych państw członkowskich. Jeszcze w grudniu 2015 roku na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli ówczesny kanclerz Werner Faymann zaproponował ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dla państw, które opowiedziały się przeciwko odgórnie ustalonym kwotom dotyczącym rozdziału uchodźców. Brak reakcji spowodował narastającą wobec rozwiązań unijnych niechęć. Austria podjęła wysiłki w celu zawieszenia obowiązków relokacyjnych na nią nałożonych. Na mocy decyzji Rady 2016/408 z 10 marca 2016 roku cel ten udało się zrealizować, choć jedynie częściowo. Zawieszenie miało obowiązywać przez dwanaście miesięcy i dotyczyło 30% osób, tj. 1065¹⁴. Powyższe postanowienia straciły jednak zasadność w obliczu szybkiego dołączenia Austrii do grona tzw. państw niechętnych, współtworzonego do tej pory przez Węgry, Słowację, Republikę Czeską oraz Polskę. W konsekwencji w marcu 2017 roku rząd Austrii zapowiedział odstąpienie od realizacji ww. programu.

Kulminacyjnym momentem okazała się prezydencja Austrii w Radzie UE, która rozpoczęła się 1 lipca 2018 roku. Austriackie propozycje w dużej mierze poświęcone zostały zwalczaniu nielegalnej imigracji i zmniejszeniu presji na państwa członkowskie (przede wszystkim te, przez których terytorium przebiegały główne szlaki migracyjne¹⁵). Coraz śmieiej zaczęto mówić o konieczności rewizji założeń programu przymusowej relokacji imigrantów. W efekcie w grudniu 2018 roku – podczas posiedzenia unijnych ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne – Unia zrezygnowała z przymusowej relokacji uchodźców na rzecz dobrowolności ich przyjmowania.

Podczas prezydencji Austrii po raz kolejny zwrócono również uwagę na strategiczne znaczenie Bałkanów Zachodnich dla UE, zaś ówczesny kanclerz Sebastian Kurz podkreślił, że partnerstwo z państwami bałkańskimi jest ponadto istotnym narzędziem powstrzymywania nielegalnej imigracji do Europy¹⁶. W efekcie prezydencji udało się w drugim

¹⁴ A. Potyrała, *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny”, 2018, nr 2, s. 72.

¹⁵ *Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July–31 December 2018*, Vienna 2018.

¹⁶ *Ibidem*.

półroczu 2018 roku otworzyć dwa nowe rozdziały negocjacyjne z Serbią i jeden z Czarnogórą¹⁷.

Wymowne w tym kontekście pozostają wypowiedzi austriackiego kanclerza Karla Nehammera (następcy Sebastiana Kurza) w pierwszych miesiącach agresji Rosji na Ukrainę w 2022 roku. W sytuacji, w której jednym z głównych tematów stał się proces negocjacyjny Ukrainy z UE, Austria wyrażała daleko idący sceptycyzm. Nehammer zwracał uwagę, że może to zagrażać procesowi zbliżenia z państwami bałkańskimi. Ostrzegał, że zaniedbania w tym zakresie mogą stanowić dodatkowy czynnik destabilizacji w Europie, zaś Bałkany Zachodnie mogą stać się strefą wpływów Federacji Rosyjskiej lub innych wielkich mocarstw, takich jak Chińska Republika Ludowa. Podczas dwudniowej wizyty w Belgradzie w marcu 2022 roku stwierdził, że „UE musi zrobić wszystko, aby proces akcesji Bałkanów Zachodnich został przyspieszony”¹⁸.

Wysiłki na rzecz przyspieszenia procesu negocjacyjnego państw zachodniobałkańskich to jeden z przykładów zaangażowania Austrii w regionie. W pierwszych latach kryzysu migracyjnego wyraźna była również aktywność Austrii na rzecz współpracy między państwami leżącymi wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego. Na zaproszenia władz Austrii 24 lutego 2016 roku w Wiedniu odbyło się spotkanie przedstawicieli dziesięciu państw: Austrii, Albanii, Bośni, Bułgarii, Chorwacji, Czarnogóry, Kosowa, Macedonii, Serbii oraz Słowenii. Według austriackiej minister spraw wewnętrznych Johannny Mikl-Leitner, spotkanie miało na celu „zatrzymanie fali imigrantów wzdłuż trasy bałkańskiej”. Rząd Austrii zadeklarował podczas spotkania wsparcie macedońskich pograniczników w celu ograniczenia napływu osób z terytorium Grecji¹⁹. Warto odnotować, że w spotkaniu nie uczestniczyli przedstawiciele Grecji ani Niemiec. Polityka tych państw już od kilku miesięcy była przedmiotem krytyki ze strony Austrii, która zarzucała im brak woli w celu wyraźnego zredukowania napływu imigrantów.

W marcu 2016 roku Austria wraz ze Słowenią, Macedonią i innymi krajami Półwyspu Bałkańskiego zamknęły granice między Grecją i Macedonią. Tym samym cały szlak zachodniobałkański został oficjalnie uznany za zamknięty. Już rok później ówczesny minister obrony Austrii

¹⁷ *Österreichs EU-Ratsvorsitz: Erfolge und Herausforderungen, Bilanz des österreichischen EU-Ratsvorsitzes* Bundeskanzleramt, 2018, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at> (15.03.2022).

¹⁸ Por. N.J. Kurmayer, *Austria tries to force-feed Western Balkans to EU leaders*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022); *Austria to remain a bridge between EU and Serbia, Western Balkans*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).

¹⁹ E. Stasik, *Kryzys uchodźczy: Referendum na Węgrzech. Austria i państwa bałkańskie wywierają presję na UE*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).

Hans Peter Doskozil przestrzegał, że w rzeczywistości sytuacja wygląda odmiennie. Jak wyjaśnił, w państwach bałkańskich wciąż przebywa duża liczba migrantów. W samej tylko Grecji utkwilo 60 tys. osób, w Turcji przebywa ich około 2,5 mln i prawie wszyscy chcą przedostać się do UE. W odpowiedzi na narastającą presję Doskozil zapowiedział wzmocnienie ochrony granicznej oraz wprowadzenie monitoringu wzdłuż przejść granicznych²⁰. Wskutek braku skuteczności działań podejmowanych na poziomie UE oraz ciągłej presji wywieranej na państwa leżące wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego władze Austrii zdecydowały się zmienić swoją politykę wewnętrzną. Wyraznym trendem stała się jej radykalizacja.

W momencie wybuchu kryzysu migracyjnego w Europie władzę w Austrii sprawowała koalicja złożona z Socjaldemokratycznej Partii Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, SPÖ) oraz Austriackiej Partii Ludowej (*Österreichische Volkspartei*, ÖVP). Na czele ówczesnego rządu stał Werner Faymann. Dla polityka wywodzącego się z SPÖ istotne znaczenie miały takie hasła, jak sprzeciw wobec upolitycznienia „kwestii etnicznej i imigranckiej”, tolerancja i otwartość, a także wysiłki na rzecz integrowania imigrantów²¹. Rządy koalicji SPÖ/ÖVP przypadły na okres, w którym opinia publiczna była raczej pozytywnie nastawiona wobec zakładanych efektów integracji. W dużej mierze było to efektem realizacji od 2010 roku Narodowego Planu na rzecz Integracji (*Nationalen Aktionsplan für Integration*, NAPI)²². W miarę narastania kryzysu migracyjnego sytuacja w Austrii ulegała jednak zmianom. Coraz silniejsze stawały się nastroje antyimigranckie oraz presja na przyjęcie bardziej radykalnych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej.

Tłem dla powyższych zjawisk była dynamicznie zmieniająca się sytuacja polityczna w państwie. Wśród najważniejszych czynników należałoby wymienić m.in. kryzys koalicyjny, czego efektem była zmiana na stanowisku kanclerza. Następcą Wenera Faymanna został Christian Kern (również wywodzący się z SPÖ). W wyniku sporów między współrządzącymi partiami (dotyczącymi m.in. sposobów rozwiązania tzw. kwestii migracyjnej) wkrótce doszło jednak do rozpadu koalicji i wcześniejszych wyborów parlamentarnych. Te odbyły się 15 października 2017. Zwycięską partią została ÖVP. Istotną konsekwencją wyborów

²⁰ M. Matzke, *Austria ostrzega: szlak bałkański wcale nie jest zamknięty*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).

²¹ *Das Grundsatzprogramm, Die Welt steht nicht still, Beschlossen am 44. ordentlichen Bundesparteitag in Wels 2018*, SPÖ: Startseite, <https://www.spoe.at> (28.11.2022).

²² *Nationaler Aktionsplan Integration*, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, <https://www.bmeia.gv.at> (28.11.2022).

było jednak umocnienie pozycji Wolnościowej Partii Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), która nie tylko uzyskała poparcie 26% wyborców, ale przede wszystkim weszła do nowo utworzonego rządu w roli koalicjanta. Ze względu na program partii (postrzeganej jako antyimigrancka, antyislamska oraz eurosceptyczna) mogło to oznaczać restrykcyjne zmiany w zakresie polityki migracyjnej, tym bardziej że nowy kanclerz – Sebastian Kurz (ÖVP) dość szybko przejął antyimigrancką retorykę koalicjanta²³.

Analizując decyzje rządu Austrii w obliczu kryzysu migracyjnego, należy zatem brać pod uwagę wskazane powyżej uwarunkowania polityczne. W ich efekcie pierwsze decyzje w kierunku radykalizacji podjęto już na przełomie 2015 i 2016 roku. Rząd Austrii zapowiedział m.in. wzmocnienie kontroli granicznych oraz przyspieszenie procedury deportacyjnej w przypadku osób, które nie spełniają warunków niezbędnych do otrzymania azylu. Nie wykluczano również możliwości użycia środków siłowych. W grudniu 2015 roku podjęto ponadto decyzję o budowie płotu granicznego oraz wprowadzeniu kontroli na granicy ze Słowenią. Tym samym Austria zawiesiła funkcjonowanie strefy Schengen²⁴. Wśród dalszych działań należy również wskazać decyzję z 2016 roku o wprowadzeniu dziennych limitów przyjmowania uchodźców. Szeroko zakrojona reforma prawa migracyjnego została natomiast sfinalizowana 14 sierpnia 2018 roku na mocy nowej ustawy²⁵. Nowy trend nie polegał jednak wyłącznie na radykalizacji rozwiązań prawnych, ale również samego dyskursu publicznego. Coraz częściej zaczęto mówić o zjawisku imigracji jako zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa, a o niekontrolowanym napływie imigrantów (głównie szlakiem zachodniobałkańskim) jako czynniku destabilizacji w regionie.

²³ Warto odnotować, że 29 września 2019 roku doszło w Austrii do kolejnych przedterminowych wyborów. W ich efekcie kształt koalicji uległ zmianie. Nowy rząd utworzyły ÖVP oraz Partia Zielonych – Zielona Alternatywa (*Die Grünen – Die Grüne Alternative*), a zatem ugrupowania, które znacząco różnią się w podejściu do kryzysu migracyjnego. Kształt koalicji, która uformowała się po wyborach z 2019 roku, oznaczać mógł nowe propozycje w zakresie polityki migracyjnej. Wkrótce okazało się jednak, że tak się nie stanie. Sebastian Kurz był bowiem skłonny na ustępstwa wobec Zielonych wyłącznie w kwestiach ekologii. Celem umowy koalicyjnej była natomiast realizacja programu wyborczego ÖVP, a ten oparty był na antyimigracyjnym kursie.

²⁴ Od tego czasu Austria wielokrotnie przedłużała obowiązywanie przepisów prawnych umożliwiających kontrolę na granicach wewnętrznych UE. Najnowsze rozporządzenie w tym zakresie uchwalone zostało 10 listopada 2023 roku i ma obowiązywać od 11 listopada 2023 do 11 maja 2024 roku na granicy ze Słowenią oraz z Węgrami. Por. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien und Ungarn, BGBl. II Nr 326/2023.

²⁵ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 56/2018.

Współcześnie Austria jest orędownikiem zmian w polityce imigracyjnej UE. Opowiada się za ograniczeniem napływu imigrantów, uszczelnieniem granic wzdłuż głównych szlaków imigracyjnych, jak również przyspieszeniem procedur deportacyjnych. Wszystkie podejmowane działania mają przyczynić się do powstrzymania imigracji. Takie nastawienie wpłynęło w znacznym stopniu na relacje z Niemcami, powodując ich rozluźnienie. W momencie, gdy Angela Merkel podjęła decyzję o otwarciu niemieckich granic, austriacki rząd stanął przed dużym wyzwaniem. Austria, w wyniku niemieckiej *Willkommenspolitik*, stała się głównym państwem tranzytowym dla przybywających do Europy imigrantów. Relacje między rządami obu państw uległy ochłodzeniu w 2016 roku. Kanclerz Austrii po raz pierwszy otwarcie skrytykował Angelę Merkel w marcu 2016 roku. W wywiadzie dla „Presse am Sonntag” (niedzielnego wydania dziennika „Die Presse”) wyraził obawy, że Austria może stać się strefą buforową dla uchodźców. „Jeśli jeden lub dwa miliony ludzi chcą się przedostać przez Austrię, Niemcy mogą swoimi odprawami granicznymi stosunkowo łatwo spowodować u nas wsteczny ich nawał”²⁶. Skrytykował jednocześnie nieskuteczność działań w ramach UE oraz lekceważenie ochrony granic zewnętrznych organizacji²⁷.

Współcześnie rząd Austrii w dalszym ciągu podejmuje działania na rzecz uszczelnienia granic i ograniczania napływu migrantów szlakiem zachodniobałkańskim. W październiku 2022 roku odbyło się w Belgradzie spotkanie z udziałem ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów spraw wewnętrznych Austrii, Serbii i Węgier. Uczestnicy spotkania zapowiedzieli wsparcie w ochronie granicy z Macedonią Północną. W zamian Serbia ogłosiła zaostrenie przepisów wizowych dla państw, z których szczególnie duża liczba migrantów wjeżdża nielegalnie do UE. Zdaniem ministrów uczestniczących w spotkaniu ponownie mamy do czynienia z nasilonymi ruchami migracyjnymi, zaś sytuację można porównać do tej z 2015 roku²⁸. Austria chce również dyskusji w UE na temat rozwiązań, które wprowadzają Wielka Brytania i Dania, czyli deportacji imigrantów do Rwandy, gdzie realizowane miałyby być procedury powrotowe czy uchodźcze. Zdaniem ministra spraw wewnętrznych Gerharda Karnera nie jest to wprawdzie możliwe ze względów prawnych, ale taką propozycję należałoby rozważyć i przedyskutować²⁹.

²⁶ *Ende einer Polit-Romanze*, Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de> (28.03.2016); *Faymann: "Sehr gespanntes Verhältnis zu Merkel"*, DiePresse, <https://di.epresse.com> (14.06.2016).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ M. Szulc, *Migracyjny szlak bałkański będzie uszczelniony. Austria, Węgry i Serbia zapowiedziały wspólne działania*, Forsal, <https://forsal.pl> (4.11.2022).

²⁹ J. Wójcik, *Rosnąca imigracja zmienia europejską politykę*, InfoSecurity24, <https://infosecurity24.pl> (14.11.2022).

Zakończenie

Wydarzenia z 2015 roku oznaczały dla Europy nowe wyzwania. Kryzys migracyjny nie tylko obnażył słabości polityki imigracyjnej poszczególnych państw, ale również brak przygotowania na poziomie UE. Reakcje wspólnoty na zaistniałą sytuację były w dużej mierze reakcjami *post factum*, co skutkowało nasilającym się sceptycyzmem ze strony państw członkowskich. Nie można było również mówić o jedności. Postawy poszczególnych państw wobec proponowanych rozwiązań oscylowały wokół polityki otwartych drzwi, ostrożności czy negacji. Można było również wskazać grupę państw, których postawa wyraźnie ewoluowała. W tym gronie znalazła się Austria.

Działania podejmowane przez kolejne rządy w Austrii ewidentnie świadczyły o chęci ograniczenia napływu cudzoziemców na swoje terytorium. Jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (ale i regionu) wskazywano presję na przyjmowanie imigrantów, którzy na terytorium Austrii przybywali szlakiem zachodniobałkańskim. Wszelkie działania na arenie międzynarodowej były zatem podporządkowane wypracowaniu wspólnych rozwiązań ukierunkowanych na zmniejszenie owej presji.

Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, warto wskazać na strategiczne znaczenie Bałkanów dla Austrii. Austria od dawna jest jednym z największych sojuszników państw bałkańskich na ich drodze do stania się pełnoprawnymi członkami UE. W integracji regionu upatruje stabilizacji oraz bezpieczeństwa w Europie. Od początku kryzysu migracyjnego podkreślano, że jest to niezbędny czynnik w procesie ograniczenia napływu imigrantów. Nie bez przyczyny jedną z podstawowych kwestii dla rządu Austrii pozostawał w ostatnich latach szlak zachodniobałkański. Mimo zamknięcia szlaku w 2016 roku problem nie został zlikwidowany. Spory, które narosły wokół kryzysu migracyjnego, mogą powrócić. Wcześniejsze działania państw pogłębiły bowiem istniejące już sytuacje konfliktowe, o czym świadczą napięte stosunki grecko-macedońskie oraz serbsko-chorwackie, polityka Węgier, ale również wzrost napięcia na linii Berlin – Wiedeń. Coraz powszechniejsze staje się również zjawisko eurosceptycyzmu wśród państw bałkańskich. Wszystkie wymienione czynniki w połączeniu z ponownym wzrostem ruchów migracyjnych wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego mogą pogłębić destabilizację w tym newralgicznym regionie Europy. Powyższe stwierdzenia potwierdzają postawioną we wstępie tezę.

Bibliografia

- Asyl – Statistik 2022, Bundesministerium Inneres, <https://www.bmi.gv.at> (29.11.2023).
- Adamczyk A., *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3.
- Arsenijević J. [i in.], *A crisis of protection and safe passage: violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan corridor to Northern Europe*, „Conflict and Health”, 2017, nr 11.
- Austria to remain a bridge between EU and Serbia, Western Balkans*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).
- Das Grundsatzprogramm, Die Welt steht nicht still, Beschlossen am 44. ordentlichen Bundesparteitag in Wels 2018*, SPÖ: Startseite, <https://www.spoe.at> (28.11.2022).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. (Dz.U. UE L 239/146, 15.09.2015).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. (Dz.U. UE L 248/80, 24.09.2015).
- Ende einer Polit-Romanze*, Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de> (28.03.2016).
- Faymann: *"Sehr gespanntes Verhältnis zu Merkel"*, DiePresse, <https://diepresse.com/home> (14.06.2016).
- Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 56/2018.
- Greece and Italy continued to face unprecedented number of migrants in December*, 22.01.2016, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (28.11.2022).
- Gibas-Krzak D., *Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Balkanach. Wybrane problemy* [w:] *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2017.
- Gołębski F., *Balkany. Determinanty stabilności*, Warszawa 1982.
- Kurmayer N.J., *Austria tries to force-feed Western Balkans to EU leaders*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).
- Matzke M., *Austria ostrzega: szlak balkański wcale nie jest zamknięty*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).
- Nationaler Aktionsplan Integration*, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, <https://www.bmeia.gv.at> (28.11.2022).
- Österreichs EU-Ratsvorsitz: Erfolge und Herausforderungen, Bilanz des österreichischen EU-Ratsvorsitzes 2018*, Bundeskanzleramt, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at> (15.03.2022).
- Potyrała A., *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny”, 2018, nr 2.
- Potyrała A., *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, Poznań 2015.
- Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2018*, Vienna 2018.
- Rosłon-Żmuda J., *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka”, 2017, t. 15, nr 15.
- Różne oblicza problemów migracyjnych/uchodźczych i politycznych w Europie*, „Biuletyn Migracyjny”, 2015, nr 53.
- Sivignon M., *Les Balkans. Une géopolitique de la violence*, Paris 2009.

- Stasik E., *Kryzys uchodźczy: Referendum na Węgrzech. Austria i państwa bałkańskie wywierają presję na UE*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).
- Statista 2022*, Statista, <https://de.statista.com> (31.10.2022).
- Szulc M., *Migracyjny szlak bałkański będzie uszczelniony. Austria, Węgry i Serbia zapowiedziały wspólne działania*, Forsal, <https://forsal.pl> (4.11.2022).
- Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien und Ungarn, BGBl. II Nr 326/2023.
- Wiskulski T., Wendt J.A., Skomski O., *Bałkański szlak migracyjny w polityce krajów tranzytowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2018, z. 126.
- Wójcik J., *Rosnąca imigracja zmienia europejską politykę*, InfoSecurity 24, <https://infosecurity24.pl> (14.11.2022).

**European countries in the face of contemporary challenges.
Austria towards the Western Balkan migration route**

Abstract

The article focuses on the characteristics of the Western Balkan migration route (as one of the most frequently chosen), the indication of the threats resulting from the increased influx of migrants and the reaction of the countries along the route. Particular attention was paid to the activities of Austria, which is considered one of the regional leaders, and the Western Balkans are of strategic importance for it. The aim of the undertaken analysis was, on the one hand, to show the dynamism of the phenomena, and on the other hand, the topicality of the problems that result from these phenomena.

Keywords: migration crisis, Austria, Balkans