



Austriacka polityka migracyjna na tle wydarzeń w Afganistanie i na Białorusi

Łukasz Ogrodnik

Wbrew rządowej narracji o restrykcyjnej polityce migracyjnej Austria pozostaje otwarta na osiedlanie się osób spoza UE. Przejęcie władzy przez talibów w Afganistanie latem 2021 r. oraz wzmagający się wtedy kryzys na granicy między państwami UE i Białorusią zaktywizowały austriacki rząd na forach międzynarodowych w dziedzinie migracji. Perspektywy współpracy z państwami V4 w tym zakresie poszerza objęcie w grudniu ub.r. stanowiska kanclerza przez dotychczasowego ministra spraw wewnętrznych Karla Nehammera.

Postrzeganie migracji spoza UE. Polityka migracyjna i azylowa stanowi istotną i powszechnie relacjonowaną w mediach sferę aktywności austriackiego rządu. Przyczyną jest m.in. duża – mimo pandemii COVID-19 – liczba migrantów z krajów pozaunijnych: w 2020 r. było to 36 800 osób, tj. 27% wszystkich przybywających do Austrii. Liczba wniosków o azyl wyniosła natomiast ok. 14 800 (ok. 8 tys. z nich rozpatrzono pozytywnie) i była o ok. 15% wyższa niż w poprzednim roku. W stosunku do wielkości populacji dawało to Austrii siódme miejsce w UE. Tymczasem w Unii ogółem w tym okresie liczba wniosków spadła o ok. 32%.

Współrządząca od 1987 r. Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) regularnie sięga po retorykę ograniczania migracji. Jej przedstawiciele przywołują kryzys uchodźczy z 2015 r. jako scenariusz, którego należy uniknąć. Stanowisko chadeków różni się od poglądów partii Zielonych, która [współtworzy rząd od stycznia 2020 r.](#) Rozdźwięk w koalicji był widoczny np. we wrześniu ub.r. przy okazji debaty o przyjęciu uchodźców z obozu Moria w Grecji oraz latem ub.r., kiedy ówczesny kanclerz Sebastian Kurz domagał się deportacji Afgańczyków, którzy przebywali w Austrii nielegalnie.

Reakcja na sytuację w Afganistanie. Austriacki rząd postrzega przejęcie władzy przez talibów jako katalizator kryzysów w sferze migracji, praw człowieka oraz bezpieczeństwa. Chociaż [perspektywa masowej migracji z Afganistanu do Europy](#) jest ograniczona, Austria stanowi popularny cel Afgańczyków. Wśród wnioskujących o azyl w 2020 r. byli oni drugą

najliczniejszą grupą (2755 osób) po Syryjczykach (4910 osób). W lipcu 2021 r. na rozpatrzenie wniosków przez austriackie urzędy czekało 4805 Afgańczyków – tylko w trzech krajach UE było ich więcej. Powołując się na obecność w państwie drugiej największej w Unii (po Niemczech) liczby afgańskich azylantów (ponad 40 tys.), austriacki rząd deklaruje zaprzestanie ich dalszego przyjmowania.

Austria dąży do ograniczenia czynników zewnętrznych wpływających na migrację Afgańczyków i postrzega pomoc dla państw trzecich jako instrument zmniejszający niekontrolowaną migrację. W ostatnich czterech latach przekazała ponad 11 mln euro na pomoc humanitarną i projekty rozwojowe w Afganistanie oraz dla afgańskich uchodźców w Pakistanie. Dodatkowo po przejęciu władzy przez talibów gabinet Kurza przyjął pakiet 18 mln euro pomocy nadzwyczajnej dla regionu, co jednak nie plasuje Austrii wśród [najważniejszych darczyńców dla tego państwa](#). Na forum UE Kurz postulował z kolei odsyłanie Afgańczyków, którym odmówiono azylu, czemu dał wyraz w liście przywódców sześciu państw członkowskich do KE z sierpnia ub.r. Zaproponował także utworzenie ośrodków deportacyjnych wokół Afganistanu, co jednak nie spotkało się z aprobatą w Unii.

Reakcja na sytuację na Białorusi. Austria podkreśla znaczenie ochrony granic zewnętrznych UE. Postulat ten wzmacnia, wyrażając solidarność z Polską, Litwą i Łotwą w związku z sytuacją na ich granicach z Białorusią oraz zapewniając

o gotowości wsparcia – czego wyrazem było wysłanie od sierpnia ub.r. wyspecjalizowanej jednostki policji na Litwę. We wspólnym oświadczeniu z listopada ub.r. ówczesny kanclerz Alexander Schallenberg i premier Słowacji Eduard Heger potępił wykorzystywanie migrantów przez białoruski reżim jako narzędzia nacisku na Unię. Schallenberg potwierdził to stanowisko na konferencji w Wiedniu poświęconej sytuacji na Białorusi, m.in. z udziałem komisarza do spraw sąsiedztwa i rozszerzenia UE Oliviera Várhelyiego oraz liderki białoruskiej opozycji Swiatłany Cichanouskiej.

Austria podkreśla swoje zaangażowanie w pomoc humanitarną. Zachęca do tego również innych, o czym świadczy list ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Nehammera oraz jego odpowiedników z Polski, Litwy, Łotwy i Estonii z listopada 2021 r. do międzynarodowych organizacji pozarządowych. Apelowali o pomoc humanitarną dla uchodźców przebywających na terenie Białorusi. Z listem powiązana była późniejsza decyzja KE, by przeznaczyć na ten cel 200 tys. euro oraz dodatkowo zabezpieczyć 500 tys. euro, co stanowiło pomoc jedynie symboliczną.

Kryzys na granicy polsko-białoruskiej spowodował także, że Austria zaczęła postrzegać sankcje UE na Białoruś m.in. jako narzędzie przeciwdziałające nielegalnej migracji. Wsparła nałożenie 15 listopada i 2 grudnia kolejnych obostrzeń na to państwo. Tymczasem jeszcze w czerwcu jako jedyny członek UE, próbując chronić interesy austriackich banków na Białorusi, tymczasowo blokowała zastosowanie sankcji przeciw tamtejszemu sektorowi bankowemu.

Działanie na forach międzynarodowych. Austria postrzega współpracę w ramach UE jako praktyczne instrumentarium kontroli przepływu osób. Dlatego poparła – w przeciwieństwie do V4 – transformację Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i nadanie mu większych kompetencji. Odniosła się pozytywnie również do [nowego Paktu w sprawie migracji i azylu](#). Postrzega go bowiem jako realizację swoich postulatów, obejmujących m.in. walkę z przemytnikami ludzi czy współpracę z państwami trzecimi.

Mimo aktywnego współtworzenia mechanizmów migracyjnych UE Austria należy do ich krytyków. Nehammer, pełniąc funkcję ministra spraw wewnętrznych, zarzucał KE niewystarczające wsparcie państw członkowskich w ochronie granic zewnętrznych Unii. Wcześniej rząd krytykował koncepcję obligacyjnych kwot azylantów. Austria opowiada się za przyjmowaniem wykwalifikowanych osób spoza UE, a w ubiegłym roku nadała 223 niebieskie karty (zezwolenie Unii na pobyt i pracę dla posiadaczy wysokich kwalifikacji zawodowych z państw trzecich). W październiku ub.r. wstrzymała się jednak w głosowaniu nad unijną reformą, która

ułatwiłaby zatrudnianie takich osób. Poza Austrią uczyniły tak Czechy i Słowacja, z kolei Węgry głosowały przeciw. Pozostałe państwa członkowskie, w tym Polska, opowiedziały się za zmianami. Ambicją austriackich władz pozostaje wywieranie wpływu na debatę dotyczącą migracji. Świadczy o tym m.in. zorganizowanie międzynarodowej konferencji poświęconej sytuacji na Białorusi, a także wyrażenie gotowości zwołania podobnego spotkania w sprawie Afganistanu. Temat migracji wybrzmiewał również podczas austriackiej [prezydencji w Radzie UE](#) w drugiej połowie 2018 r., której hasłem było: „Europa, która chroni”. Poświęcony mu był wówczas m.in. specjalny szczyt Rady Europejskiej w Salzburgu. Takie działania wpisują się w tradycję Austrii jako [państwa neutralnego](#), które pielęgnuje wizerunek bezstronnego moderatora międzynarodowych dyskusji.

Perspektywy i wnioski. Wydarzenia w Afganistanie i na Białorusi zostały wykorzystane przez austriacki rząd do podkreślenia jego dotychczasowych postulatów: ograniczania imigracji pozaunijnej, ochrony granic UE i niesienia pomocy humanitarnej, w tym „pomagania na miejscu”. Do informowania o postulatach i do ich wdrażania służą międzynarodowe mechanizmy, w tym unijne, mimo że Austria krytykuje efektywność i tempo działań UE w dziedzinie migracji. Dotychczasowe założenia i aktywność w zakresie polityki migracyjnej Austria będzie kontynuować [po zmianach w rządzie, do których doszło w październiku](#) oraz w grudniu 2021 r., gdy powołano nowego kanclerza i ministra spraw wewnętrznych. Jednocześnie różnice w ocenie sytuacji w Afganistanie pogłębiają rozbieżności w koalicji rządowej, która się nie zmieniła. Ze względu na ponowne obsadzenie stanowisk kanclerza i ministra spraw wewnętrznych przez ÖVP, wpływ Zielonych pozostaje w tej sferze ograniczony.

Austria, w przeciwieństwie do państw V4, jest popularnym celem osób ubiegających się o azyl w UE. Kraje te mają jednak w dużym stopniu zbieżne poglądy na temat polityki migracyjnej, w tym sceptycyzm wobec obowiązkowych kwot azylantów. Objęcie stanowiska kanclerza przez Nehammera, biorąc pod uwagę np. list jego i odpowiedników z Polski i państw bałtyckich, jest prognostykiem kontynuacji współpracy z partnerami regionalnymi. Okazją do jej zacieśniania będą prezydencje Polski w OBWE (w 2022 r.), której Austria pozostaje aktywnym członkiem, a Wiedeń jest siedzibą, oraz w Forum Salzburg – nieformalnej platformie współpracy państw środkowoeuropejskich w sprawach wewnętrznych (pierwsze półrocze 2022 r.). W jej ramach Polska chce m.in. zwalczać instrumentalizację migracji. Postulat ten znalazł już uznanie w Austrii w kontekście kryzysu na unijno-białoruskiej granicy.