

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 212/2016
7'01'16

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

ISSN 2450-5080

Republika Austrii w obliczu kryzysu migracyjnego

Kamil Szubart

Położenie geograficzne Austrii odgrywa kluczową rolę w transycie setek tysięcy uchodźców do RFN, który od połowy 2015 r. odbywa się w ramach dwóch głównych szlaków biegnących z terytorium Węgier i Słowenii. W pierwszej fazie kryzysu (do września 2015 r.) uchodźcy przybywali do Austrii poprzez tranzyt z terytorium Węgier, przede wszystkim z dworca kolejowego Keleti w Budapeszcie, który stał się głównym punktem tranzytowym w dalszej podróży do państw starej UE. Decyzja węgierskiego rządu o fizycznym uszczelnieniu 175-kilometrowego odcinka granicy z Serbią paradoksalnie spotkała się z krytyką ze strony austriackich decydentów politycznych. 12 września 2015 r., a więc na dwa dni przed zamknięciem granicy węgiersko-serbskiej (14 września 2015 r.) i trzy dni po zawieszeniu połączeń kolejowych na trasie Wiedeń-Budapeszt (9 września 2015 r.), kanclerz Werner Faymann udzielił obszernego wywiadu dla niemieckiego tygodnika „Der Spiegel”, w którym to otwarcie skrytykował decyzję Budapesztu w sprawie budowy płotu granicznego na granicy z Serbią. Agresywna wypowiedź austriackiego kanclerza nawiązywała do okresu II wojny światowej i kolaboracji Węgrów z III Rzeszą w procesie eksterminacji węgierskich Żydów. W odpowiedzi szef węgierskiej dyplomacji Péter Szijjártó określił słowa kanclerza W. Faymanna za niedopuszczalne w rozmowach pomiędzy równoprawnymi partnerami z UE, którzy powinni wystrzegać

się tak jawnego nawiązywania do polityki historycznej. Dodał jednocześnie, że jest jak najbardziej wdzięczny za austriacką pomoc dla 180 tys. węgierskich uchodźców, którzy zostali objęci instytucją azylu politycznego w Austrii po krwawym spacyfikowaniu węgierskiej rewolucji. Kolejna fala krytyki spadła na Budapeszt miesiąc później, po decyzji węgierskich władz o zamknięciu tym razem granicy z Chorwacją (16/17 października 2015 r.), która po uszczelnieniu granicy węgiersko-serbskiej stała się *de facto* nowym kanałem migracyjnym na terytorium Węgier. Zamknięcie granicy węgiersko-chorwackiej skierowało migracyjną falę w kierunku Słowenii, z terytorium której do Austrii przybywa dziennie 8-12,5 tys. uchodźców, którzy następnie kontynuują swoją podróż do RFN.

Austriacka krytyka, pomimo że skoncentrowana przede wszystkim na Węgrzech, nie ominęła również pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), krajów bałtyckich, Rumunii i Bułgarii. Pierwsze słowa krytyki ze strony kanclerza W. Faymanna wobec państw sprzeciwiających się obligatoryjnym kwotom uchodźczym miały miejsce 25 sierpnia 2015 r. podczas prezentacji 5-punktowego programu działań służących opanowaniu kryzysu, zarówno na poziomie narodowym, jak i w ramach całej UE. Rząd federalny zaproponował rozwiązania służące usprawnieniu transportu i logistyki poprzez skierowanie na obszary przygraniczne 500 żołnierzy austriackich sił zbrojnych (*Bundesheer*) – w pierwszej kolejności na granicę z Węgrami na wysokości węgierskiego Győr i austriackiego Eisenstadt, następnie zostało to rozszerzone na granicę austriacko-słoweńską.

Ponadto 1 października 2015 r. na stanowisko Rządowego Urzędu Koordynatora ds. Uchodźców (*Flüchtlingskoordinator der Regierung*) zaanonsowano 72-letniego Christiana Konrada, związanego przede wszystkim z sektorem bankowym, niemniej mającego rozległe kontakty wśród polityków obu partii tworzących austriacką wielką koalicję SPÖ i ÖVP¹. W kontekście rozwiązań na płaszczyźnie multilateralnej, a więc na forum UE, Wiedeń wysunął m.in. postulat obligatoryjnego pobierania odcisków palców od wszystkich uchodźców, którzy docierają na terytorium kraju członkowskiego UE, jak również wprowadzenie procedur regulujących prawo do wniosku o objęcie instytucją azylu politycznego w oparciu o mechanizm Dublin III². Odwołanie się przez stronę austriacką do regulacji w ramach tego mechanizmu dotyczyło przede wszystkim

¹ SPÖ – Socjaldemokratyczna Partia Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*), ÖVP – Austriacka Partia Ludowa (*Österreichische Volkspartei*).

² Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 ustanowiło kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.



aż czterokrotnego wzrostu liczby wniosków o azyl w Austrii w sierpniu 2015 r. (8797) w porównaniu z analogicznym okresem w roku ubiegłym (2341).

Intensyfikacja austriackiej krytyki względem członków UE, którzy dołączyli do wspólnoty w 2004 i 2008 r. (przede wszystkim Węgier), wpisywała się w dyskurs reprezentowany przez Berlin, a więc zgodnego deklarowania przyjęcia każdej liczby uchodźców w ramach *Willkommenspolitik* i sloganu *Wir schaffen das!* (*Damy radę!*). Od września 2015 r. kanclerz W. Faymann i szefowa austriackiego resortu spraw wewnętrznych Johanna Mikl-Leitner są regularnymi gośćmi w Berlinie, gdzie podczas spotkań z kanclerz A. Merkel i ministrem spraw wewnętrznych Thomasem de Maizière omawiają bieżącą współpracę dwustronną w obliczu zaistniałego kryzysu. Regularność spotkań – średnio raz w miesiącu – nie wyeliminowała jednak nieporozumień i zgrzytów pomiędzy Wiedniem i Berlinem. 28 października 2015 r. minister T. de Maizière na łamach niemieckiej prasy dość otwarcie skrytykował austriackich partnerów za brak komunikacji ze stroną niemiecką oraz zaniechania w procesie wstępnej identyfikacji uchodźców w tzw. *hot-spotach*, jak również za podejmowanie działań służących jak najszybszemu ich przetransportowaniu na granicę z RFN. Braki w komunikacji dotyczyły przede wszystkim poziomu koordynacji działań pomiędzy austriackimi i niemieckimi służbami. Irytację strony niemieckiej wywołał fakt dotarcia do Passau w Bawarii w nocy z 26 na 27 października 2015 r. 75 autokarów z 3000 uchodźców, bez uprzedniej notyfikacji ze strony austriackich służb. W odpowiedzi minister J. Mikl-Letiner skrytykowała wprowadzenie kontroli granicznej na wspólnej granicy przez Berlin, co nastąpiło 13 września 2015 r. – równoległe do decyzji Węgier o zamknięciu granicy z Serbią. Ponadto zasugerowała możliwość podjęcia działań w celu zabezpieczenia granicy austriacko-słoweńskiej, będącej od połowy października 2015 r. głównym kanałem napływu uchodźców do Austrii.

Plany fizycznego uszczelnienia granicy ze Słowenią wywołały kolejny zgrzyt, tym razem pomiędzy koalicjantami: ÖVP i SPÖ. Kanclerz W. Faymann od samego początku wypowiadał się dość sceptycznie o pomysłach resortu spraw wewnętrznych. Sugerował, że w żadnym wypadku Austria nie będzie wznosić płotów granicznych, co byłoby jawnym zerwaniem z ideą strefy Schengen gwarantującej jedną z kluczowych swobód UE, a więc swobodnego przepływu kapitału ludzkiego. Dychotomię w ocenie sytuacji pomiędzy minister J. Mikl-Leitner, a kanclerzem W. Faymannem należy uznać za próbę balansu w wydaniu rządu federalnego, pomiędzy koniecznością podjęcia zdecydowanych działań służących fizycznemu zahamowaniu potężnego procesu migracyjnego, który przewyższa możliwości i zasoby państwa, a działaniami na rzecz ograniczenia odpływu elektoratu od koalicji SPÖ-ÖVP, szczególnie w kontekście



wzrostu poparcia dla prawicowej FPÖ³ i austriackiej odnogi niemieckiego ruchu PEGIDA, który w odróżnieniu od swego odpowiednika w RFN, na początku 2015 r. nie wzbudzał zbyt dużego zainteresowania.

Wyznacznikiem dla wzrostu lub spadku poparcia stały się zatem wybory lokalne w Wiedniu, które są doskonałym barometrem sympatii politycznych dla całej Austrii, biorąc pod uwagę, że w stolicy kraju mieszka praktycznie ¼ austriackiej populacji. W przeprowadzonych 11 października 2015 r. wyborach lokalnych, przed którymi kampania wyborcza oparła się wyłącznie na kryzysie migracyjnym, władzę utrzymała rządząca nieprzerwanie od 1945 r., SPÖ – 39,59% (40 miejsc w wiedeńskim parlamencie), aczkolwiek tracąc w porównaniu z wyborami z 2010 r., 4,75 punktu procentowego. Z kolei druga FPÖ zanotowała wzrost o 5,02 punktu procentowego z końcowym rezultatem na poziomie 30,79% (34 mandaty), natomiast ÖVP – wynik na poziomie 9,24% (7 mandatów), odnotowując spadek o 4,75. Warto odnotować, że ÖVP została wyprzedzona nawet przez Zielonych (*Die Grünen*), którzy uzyskali 10 mandatów dzięki poparciu 11,89% głosujących.

Obie opozycyjne partie, a więc Zieloni i FPÖ solidarnie nie szczędzą krytyki rządzącej koalicji, jednak zdecydowanie różnią się w sferze aksjologicznej. FPÖ postuluje podjęcie zdecydowanych kroków m.in. poprzez budowę płotów granicznych ze Słowenią i Węgrami, uzyskanie wsparcia finansowego ze strony Brukseli, rejestrację wszystkich uchodźców, jak również przymusowe deportacje osób będących imigrantami ekonomicznymi. Dlatego też większość sympatyków FPÖ kieruje swoją krytykę przede wszystkim w stronę SPÖ i kanclerza W. Faymanna, oszczędzając koalicyjną ÖVP, gdzie minister J. Mikl-Leitner opowiada się za zaostrzeniem polityki migracyjnej. Z kolei Zieloni sprzeciwiają się tworzeniu jakichkolwiek barier architektonicznych, opowiadając się jednocześnie za kontynuowaniem w dalszym ciągu polityki otwartych drzwi w ramach *Willkommenspolitik*.

W połowie listopada 2015 r. rządząca koalicja wypracowała konsensus w sprawie wzmocnienia swojej południowej granicy ze Słowenią. Odstąpiono od budowy płotu granicznego wzdłuż całej 330-kilometrowej granicy, na rzecz 3,7-kilometrowego odcinka wokół przejścia granicznego Spielfeld/Špilje przekraczanego dziennie przez 8-12 tys. uchodźców. Według minister J. Mikl-Leitner takie rozwiązanie pomoże w pełni implementować wstępną kontrolę w ramach funkcjonujących po austriackiej stronie *hot-spotów*, przede wszystkim uchodźców ekonomicznych. Umożliwi również wyłowienie osób w przeszłości uczestniczących w walkach w Syrii i północnym Iraku

³ FPÖ – Wolnościowa Partia Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs*).



po stronie bojówek IS i afiliacji Al-Kaidy. Tutaj jednak w zdecydowanej większości przypadków austriackie władze są z góry na przegranej pozycji, biorąc pod uwagę brak możliwości jakiegokolwiek weryfikacji tożsamości danej osoby u źródła, a więc poprzez syryjskie lub irackie władze, jak również nagminny proceder zakupu fałszywych dokumentów w Turcji, gdzie zdobycie syryjskiego paszportu jest jedynie kwestią ceny wahającej się w przedziale 800-2000 euro. Względnie austriackie służby mogą polegać na wcześniejszej weryfikacji przeprowadzonej przez stronę grecką lub słoweńską, co również zawiera analogiczne ograniczenia i zmusza do jednostronnego zaufania weryfikowanej osobie w kontekście jej tożsamości.

Permanentnej fali migracyjnej nie zatrzymują ani warunki pogodowe, które *nota bene* działają na korzyść uchodźców – dodatnie temperatury i brak opadów śniegu (według austriackich synoptyków najcieplejsza jesień i zima od chwili prowadzenia pomiarów temperatury), ani wzmocnienie kontroli na granicy austriacko-słoweńskiej. Paradoksalnie ukończenie 7 grudnia 2015 r. prac nad 3,7-kilometrowym odcinkiem płotu granicznego, zbiegło się z informacją o zarejestrowaniu przez władze Bawarii milionowego uchodźcy, który w minionym roku dotarł na terytorium RFN.

Ponadto austriackie władze poinformowały, że do końca października 2015 r. zarejestrowały 68 589 wniosków o azyl polityczny, która to liczba wzrosła o 240,07% w stosunku liczby wniosków z analogicznego okresu w roku ubiegłym (20 169). Z kolei do końca 2015 r. liczba ta osiągnęła wielkość 100 tys., a więc przekroczyła liczbę uchodźców, którzy znaleźli schronienie w Austrii w czasie krwawego rozpadu byłej Jugosławii w latach 90. ubiegłego stulecia (90 tys.).

*

Kryzys migracyjny w UE jest jednym z kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego Austrii, biorąc pod uwagę jej ograniczone zasoby logistyczne, finansowe i ludzkie w kontekście skali migracji. Od września 2015 r. na terytorium Austrii przybyło z Węgier i bezpośrednio z Bałkanów poprzez granicę austriacko-słoweńską ponad 600 tys. osób, z których 20% zdecydowało się na złożenie wniosków o objęcie instytucją azylu politycznego w Austrii. Według danych resortu spraw wewnętrznych roczny koszt jednej osoby objętej instytucją azylu politycznego w 2016 r. wyniesie 10 724 euro, na które składa się zakwaterowanie, wyżywienie, opieka medyczna, kurs językowy i kieszonkowe (w wysokości 40 euro/mies. dla osoby pełnoletniej).

W ogólnym zestawieniu koszty dla budżetu federalnego wyniosą 450 mln euro w ramach świadczeń podstawowych (zakwaterowanie, wyżywienie i świadczenia



medyczne), 75 mln euro zostanie przeznaczone na działania służące integracji ze społeczeństwem austriackim, z kolei 70 mln na wdrożenie azylantów do austriackiego rynku pracy. Ostatni cel będzie z pewnością bardzo trudny do osiągnięcia. Pomimo że Austria należy do grupy państw o najniższej stopie bezrobocia w UE (4,9% w 2015 r.), częsta nieznamomość języków i brak odpowiednich kwalifikacji zawodowych uchodźców może mieć bowiem kluczowe znaczenie w kontekście znalezienia przez nich pracy w tym kraju.

Rząd federalny oprócz działań *stricte* narodowych, podejmuje również wysiłki na arenie międzynarodowej, przede wszystkim o charakterze kolektywnym w ramach UE (m.in. wsparcie finansowe dla Turcji, werbalna presja wobec członków V4). Wiedeń w swojej presji wykorzystuje cały wachlarz środków, poczynając od polityki historycznej, a na groźbie zmniejszenia unijnych dotacji dla członków V4 kończąc, czego najlepszym wyrazem są postulaty kanclerza W. Faymanna na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17-18 grudnia 2015 r.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

Kamil Szubart – asystent w Instytucie Zachodnim, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.

