

Ewa GODLEWSKA 

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ewa.godlewska@mail.umcs.pl

POLITYKA AUSTRII WOBEC IMIGRACJI I UNIJNEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ

ABSTRACT **Austria's Policy towards Immigration and EU Immigration Policy**

Austria's migration policy has changed over the past years. The analysis of contemporary immigration processes taking place in Austria is not only an interesting, but also a very dynamic issue. The mentioned changes had an influence on internal situation of the country, as well as on the attitude towards the EU migration policy. The aim of the analysis will be to diagnose the main line of Austrian policy towards contemporary migration processes. The research goal was to indicate the nature of changes in Austria's policy towards immigration and their causes. The analysis concerned both the internal dimension and Austria's activity on the European forum. The thesis was accepted that these two levels are interconnected, and Austria's attitude towards the EU immigration policy is a reflection of the changes that can be observed in the state's internal policy. The article first presents the stages of shaping Austria's internal immigration policy, and then the state's attitude towards the EU proposals to solve the so-called migration issue. With regard to the second issue, the focus was on two elements: the European Union's response to the events related to the outbreak of the migration crisis and the work on a new pact on migration and asylum, undertaken in connection with the abandonment of the forced relocation program.

Keywords: Austria, immigration policy, European Union

Słowa kluczowe: Austria, polityka imigracyjna, Unia Europejska

UWAGI WSTĘPNE

Polityka imigracyjna Austrii uległa na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat istotnym zmianom. Analiza procesów imigracyjnych zachodzących współcześnie w tym państwie jest zagadnieniem nie tylko interesującym, ale również bardzo dynamicznym. Wspomniane zmiany miały wpływ zarówno na sytuację wewnętrzną państwa, jak i na stosunek do rozwiązań unijnych w badanym obszarze. W artykule podjęta została próba zdiagnozowania głównej linii polityki Austrii wobec współczesnych procesów imigracyjnych. Celem badawczym było wskazanie charakteru zmian w polityce Austrii wobec zjawiska imigracji oraz ich przyczyn. Analiza dotyczyła zarówno wymiaru wewnętrznego, jak i aktywności Austrii na forum europejskim. Przyjęto bowiem tezę, że te dwie płaszczyzny są ze sobą powiązane, a stosunek Austrii wobec unijnej polityki imigracyjnej jest odzwierciedleniem zmian, jakie można zaobserwować w polityce wewnętrznej państwa.

W artykule przedstawiono w pierwszej kolejności etapy kształtowania się wewnętrznej polityki imigracyjnej Austrii, a następnie stosunek państwa do unijnych propozycji rozwiązania tzw. kwestii migracyjnej. W odniesieniu do drugiego zagadnienia skoncentrowano się na dwóch elementach: reakcji Unii Europejskiej (UE) na wydarzenia związane z wybuchem kryzysu migracyjnego oraz pracach nad nowym paktem o migracji i azylu, podjętych w związku z odejściem od programu przymusowej relokacji.

W artykule wykorzystano metodę historyczną, która umożliwiła analizę genezy współczesnych zjawisk politycznych zachodzących w Austrii oraz wskazanie związku przyczynowo-skutkowego między procesami. Pomocna była również metoda analizy instytucjonalno-prawnej, ze względu na akty prawne, które posłużyły jako istotny element bazy źródłowej.

Podjmując się analizy polityki imigracyjnej Austrii, należy doprecyzować podstawową kategorię, jaką jest imigrant. Pojęcie społeczności imigranckich ma bowiem w Austrii szerokie konotacje. W najprostszym ujęciu – zgodnie z prawem oraz praktyką rządu – można je odnieść do grup innych niż uznane mniejszości narodowe. Zaliczymy więc do nich wszystkie społeczności, których nie obejmuje ustawa o grupach narodowościowych z 1976 roku¹. W Austrii używa się ponadto w tym kontekście pojęcia ludności o korzeniach migranckich (*Bevölkerung mit Migrationshintergrund*). Oznacza ono osoby, których rodzice urodzili się poza granicami Austrii. Dodatkowo – ze względu na miejsce urodzenia jednostki – można mówić o imigrantach pierwszej i drugiej generacji². Takie rozróżnienie jest przyczyną wielu problemów dla ustawodawcy oraz administracji publicznej, stanowi bowiem pojęcie bardzo szerokie. Będzie się ono odnosiło zarówno do imigrantów ekonomicznych, jak i do uchodźców oraz osób

¹ *Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz)*, BGBl. Nr. 396/1976. Zgodnie z obowiązującym w Austrii prawem do uznanych grup narodowościowych zalicza się współcześnie społeczności słoweńską, chorwacką, czeską, słowacką, węgierską oraz romską.

² *Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2018*, Wien 2018, s. 117.

ubiegających się o azyl. Należy również nadmienić, że rozdział między pojęciami azylanta i uchodźcy praktycznie nie jest w Austrii stosowany. Pierwsze z określeń stosowane jest raczej 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 zakończona³. Po pomyślnym sfinalizowaniu procedury są one uznawane za uchodźców (*anerkannter Flüchtling*, względnie używane jako jednoznaczne określenie *Asylberechtigter*). Drugie z pojęć odnosi się więc do uzyskanego statusu prawnego jednostki⁴.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ I REFORMA POLITYKI IMIGRACYJNEJ AUSTRII

Podjmując się zadania zanalizowania zmian w polityce Austrii wobec zjawiska imigracji, należy wskazać początek procesów, które taką politykę zainicjowały. Moment ten związany był z dynamicznymi zmianami demograficznymi i postępującą dywersyfikacją składu etnicznego społeczeństwa austriackiego. Procesy te można było zaobserwować po II wojnie światowej. Austria doświadczała wprawdzie już wcześniej nasilonych ruchów migracyjnych, ale miały one charakter przede wszystkim wewnętrzny, a dotyczyły okresu funkcjonowania monarchii austro-węgierskiej. Po II wojnie światowej nastąpiła natomiast dość wyraźna zmiana. Austria stanowiła wówczas terytorium tranzytowe między państwami bloku wschodniego a światem zachodnim (m.in. Stanami Zjednoczonymi oraz Izraelem). Wymownym momentem był rok 1956, kiedy to po stłumieniu powstania węgierskiego do Austrii przybyło ok. 180 tys. Węgrów. Większe fale uchodźców odnotowano również po Praskiej Wiosnie w 1968 roku oraz po ogłoszeniu stanu wojennego w Polsce. W drugiej połowie lat 80. XX wieku port lotniczy Wiedeń-Schwechat był miejscem tranzytowego przejazdu osób narodowości żydowskiej lub wyznania mojżeszowego z ZSRR do Izraela⁵. W latach 80. ubiegłego wieku przyjmowano również migrantów z objętego konfliktami Półwyspu Bałkańskiego. Przez te wszystkie lata liczby przybyłych do Austrii osób były znaczne. Napływ ludności był jednak rozciągnięty w czasie, a imigranci decydujący się na pozostanie w Austrii stosunkowo łatwo się integrowali, przede wszystkim ze względu na bliskość kulturową czy religijną.

Powyższe procesy legły u podstaw coraz liczniejszych inicjatyw na rzecz rozstrzygnięć prawnych, politycznych i administracyjnych odnoszących się do społeczności napływowych w Austrii. Co więcej – działania te na przestrzeni lat przybierały coraz bardziej skoordynowane i kompleksowe formy.

³ Taka interpretacja zgodna jest z § 2 ust. 14 ustawy o azylu. Por. *Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005)*, BGBl. I Nr. 100/2005.

⁴ *Migration & Integration...*, s. 116-117; *Flüchtlinge und Integration. Begriffe einfach erklärt*, Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres, Österreichischer Integrationsfonds, Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, Wien 2016, s. 22.

⁵ Część lotów odbywała się poprzez port lotniczy na Okęciu, skąd kierowano następnie samoloty do Schwechat.

W działaniach państwa austriackiego wobec ludności napływowej po II wojnie światowej można wyodrębnić kilka faz. Heinz Fassmann i Ursula Reeger wskazywali, że można mówić o fazie początkowej (trwającej od zakończenia II wojny światowej do początku lat 60. XX wieku, zdominowanej przez emigrację), fazie pośredniej (trwającej do lat 90. XX wieku, z tendencją narastania zjawiska imigracji) oraz fazie adaptacji (w której zjawisko imigracji przekształca się w stały element życia). Badacze zaproponowali również inne podejście, w którym wyróżnili dwa etapy: pierwszy – trwający do lat 80. ubiegłego wieku, początkowo zdominowany przez system pracownika tymczasowego, oraz etap równowagi, którego początek związany był z upadkiem żelaznej kurtyny⁶.

W ujęciu nieco bardziej szczegółowym można zaproponować również następujący schemat działań, który posłużył do dalszej analizy problemu:

- 1) faza rekrutacji pracowników tymczasowych,
- 2) faza odrotu od systemu rekrutacji,
- 3) faza polityki integracyjnej,
- 4) faza restrukcji.

Pierwszy okres wynikał z początkowych założeń dotyczących rynku pracy i był efektem planowych działań austriackiej administracji. Imigracje na terytorium państwa miały mieć charakter tymczasowy. Pod koniec lat 50. austriaccy pracodawcy mieli coraz większe trudności z zatrudnieniem w niektórych branżach⁷. Zapotrzebowanie na austriackim rynku pracy znacznie przekraczało możliwości rodzimych pracowników. Ostatecznie podjęto więc konkretne działania mające wypełnić ową lukę. W 1961 roku zawarto kluczowe dla dalszych działań porozumienie Raab-Olah (*Raab-Olah-Abkommen*)⁸. Jego głównym postanowieniem było określenie liczby etatów dla zagranicznych pracowników, które miały zaspokoić zapotrzebowanie rynku. Początkowo zdecydowano o przyjęciu 47 tys. cudzoziemców. Najistotniejszy pozostawał jednak fakt, że cudzoziemcy mieli być pracownikami tymczasowymi, zatrudnianymi w systemie rotacyjnym na okres 12 miesięcy. W przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej mogli oni zostać odesłani do państw pochodzenia⁹.

Realizacją wyżej wymienionego porozumienia były umowy o naborze pracowników tymczasowych. Pierwszą podpisano jeszcze w 1962 roku z Hiszpanią; w następnych latach zawarto umowy z Turcją (1964 rok) oraz Jugosławią (1966 rok).

Poza zagranicznymi pracownikami na terytorium Austrii napływali również uchodźcy. W latach 50. ubiegłego wieku pochodzili oni głównie z ościennych państw komunistycznych, w tym z Jugosławii. W pierwszej połowie dziesięciolecia większości

⁶ Por. H. Fassmann, U. Reeger, *'Old' Immigration Countries in Europe: The Concept and Empirical Examples*, [w:] *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*, red. M. Okólski, Amsterdam 2012, s. 79, 89.

⁷ H. Matuschek, *Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft*, „Journal für Sozialforschung” 1985, Jg. 25, Nr. 2, s. 160.

⁸ Nazwa porozumienia pochodzi od nazwisk ówczesnego kanclerza Juliusa Raaba oraz przewodniczącego Austriackiej Federacji Związków Zawodowych Franza Olaha.

⁹ H. Fassmann, U. Reeger, *From Guest Worker Migration to a Country of Immigration*, Vienne 2008, s. 23.

odmówiono jednak ochrony. Utarło się wówczas określenie uchodźcy ekonomicznego¹⁰. Nie zmieniło to jednak faktu, że Austrię zaczęto postrzegać jako państwo przyjazne, zapewniające bezpieczne schronienie.

Pod koniec lat 60. XX wieku uchwalono pierwsze ustawy regulujące status prawny cudzoziemców w Austrii¹¹. Wciąż jednak nie można było mówić o kompleksowych i skoordynowanych działaniach państwa wobec ludności napływowej. Na mocy zawieranych porozumień zakładano, że nabór cudzoziemców był okresem przejściowym, podyktowanym przede wszystkim interesem austriackich przedsiębiorców. Do Austrii przybywali zazwyczaj młodzi, samotni mężczyźni. Z racji pozostawiania swoich rodzin w ojczyźnie oraz faktu, że ówczesny system rekrutacji zakładał rotacyjność i krótkotrwałą aktywność na austriackim rynku pracy, do powszechnego użytku weszło określenie *Gastarbeiter* (dosłownie oznaczające w języku niemieckim pracownika gościnnego). Pracownicy tymczasowi cieszyli się na ogół uznaniem pracodawców. Przychylna im była również opinia publiczna. Na tym etapie nie rozważano imigracji stałej. Można było wówczas mówić o modelu segregacyjnym polityki wobec imigrantów. W modelu tym nie oczekuje się adaptacji imigrantów do środowiska przyjmującego, niekiedy wręcz się to uniemożliwia, np. poprzez politykę mieszkaniową. Pobyt imigrantów traktuje się jako tymczasowy. W przeciwieństwie do modeli integracyjnego i asymilacyjnego nie wymaga się również przejścia części praktyk i wzorów kulturowych gospodarzy czy rezygnacji z własnej kultury na rzecz kultury grupy większościowej¹².

W wyniku rekrutacji pracowników tymczasowych imigracja zaczęła przeważać nad emigracją. Przy uwzględnieniu wyłącznie danych statystycznych można było wówczas błędnie kwalifikować Austrię jako państwo imigracyjne. Należy jednak pamiętać, że takie dane są jednym z wielu wskaźników. Brak akceptacji imigracji jako zjawiska trwałego wiązał się m.in. z brakiem działań na płaszczyźnie prawnej i marginalizowaniem potrzeby integrowania imigrantów. Z tego też powodu (w przeciwieństwie do Niemiec, które również doświadczały w omawianym okresie nadwyżki imigracji) Austrii nie można było jeszcze traktować jako państwa imigracyjnego. Wspominani już Fassmann i Reeger określali ówczesną sytuację w następujący sposób: *Austria była niewątpliwie krajem imigracyjnym, ale tylko w sensie statystycznym, samopostrzeżenie zaś państwa przez elity polityczne było natomiast odmienne*¹³.

¹⁰ A. Kraler, *The Case of Austria*, [w:] *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, red. G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert, Amsterdam 2011, s. 28.

¹¹ Były to ustawa o azylu z 1968 roku, której uchwalenie związane było przede wszystkim z napływem uchodźców z państw komunistycznych (*Bundesgesetz vom 7. März 1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, BGBl. Nr. 126/1968), oraz ustawa o paszportach z 1988 roku (*Bundesgesetz vom 22. Oktober 1969, betreffend das Passwesen*, BGBl. Nr. 422/1969).

¹² M. Budyta-Budzyńska, *Adaptacja, integracja, asymilacja – próba ujęcia teoretycznego*, [w:] *Integracja czy asymilacja? Polscy imigranci w Islandii*, red. taż, Warszawa 2011, s. 44-65. Poza trzema wymienionymi modelami można również mówić o modelu wielokulturowym.

¹³ H. Fassmann, U. Reeger, *'Old' Immigration Countries...*, s. 76. Warto nadmienić, że Austria była przez badaczy zaliczana do grona „starych europejskich państw imigracyjnych” czy też „dojrzałych państw

System rekrutacji pracowników zagranicznych przetrwał w nieco zmodyfikowanej formie do 1975 roku. Kryzys naftowy doprowadził do recesji na europejskich rynkach. Zmniejszeniu uległo zapotrzebowanie na pracę. W przypadku Austrii oznaczało to konieczność redukcji liczby etatów dla zagranicznych pracowników. Odzwierciedleniem nowego podejścia była m.in. ustawa o zatrudnieniu cudzoziemców z 1975 roku (*Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975*)¹⁴.

Na podstawie tej ustawy jasno sformułowano zasady odnoszące się do nawiązania stosunku pracy z cudzoziemcem. Najważniejsze z nich to:

- 1) możliwość zatrudnienia cudzoziemca jedynie w przypadku, gdy kandydat posiadał oficjalne zezwolenie na podejmowanie zatrudnienia na terytorium Austrii;
- 2) zobowiązanie pracodawcy do zgłoszenia do właściwego urzędu pracy faktu zatrudnienia pracownika z zagranicy;
- 3) uzależnienie udzielania pozwolenia na pracę dla cudzoziemców przede wszystkim od sytuacji na rynku pracy i stopy zatrudnienia;
- 4) wprowadzenie kryterium „ważnego interesu publicznego oraz ekonomicznego” przy zatrudnianiu cudzoziemców;
- 5) wydawanie pozwolenia na pracę dla konkretnego pracodawcy;
- 6) zatwierdzenie systemu kwotowego (każdego roku określano kwotę etatów dla cudzoziemców. Zatrudnienie poza przewidziany kontyngent było możliwe, ale wyłącznie na podstawie indywidualnych decyzji właściwego ministra. Musiały jednak zaistnieć istotne ku temu powody, np. konieczność zwiększenia zatrudnienia w przedsiębiorstwach upadających (w celu ochrony miejsc pracy).

Wraz z uchwaleniem ustawy kończył się okres otwartości. Wprowadzane zmiany potwierdzały zasadę prymatu rodzimych pracowników. Ustawodawca wprowadził rozwiązania mające na celu większą kontrolę nad procesem zatrudniania cudzoziemców. Mimo podjętych kroków wielu dotychczasowych pracowników decydowało się jednak na pozostanie w granicach państwa. To właśnie w zmianie uwarunkowań z przełomu lat 70. i 80. ubiegłego wieku należy upatrywać początków polityki imigracyjnej Austrii. Kryzys gospodarczy oraz coraz większa – wbrew podjętym działaniom administracyjnym – liczba imigrantów zarobkowych należały do przyczyn zmiany w postrzeganiu zjawiska imigracji. Polityka łączenia rodzin oznaczała obecność cudzoziemców w szkołach, zapotrzebowanie na mieszkania socjalne itp. Imigranci z peryferyjnych dzielnic zaczęli przesiedlać się do lokali w centrach miast. Wszystkie te zjawiska wymusiły na

imigracyjnych”, ewentualnie „najbardziej rozwiniętych państw imigracyjnych”. Do tego grona zaliczali poza Austrią: Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Belgię, Holandię, Luksemburg, Szwajcarię i Szwecję. Określenie „stary” miało mieć jednak charakter względny i odnosić się do faktu, że w przeciwieństwie do „nowych państw imigracyjnych” w Europie w państwach „starych” imigracja zaczęła przeważać nad emigracją bądź bezpośrednio po II wojnie światowej, bądź w następnych dwóch, trzech dekadach. Por. również I. Grabowska-Lusińska, *Groups of Countries: Old Immigration Countries, New Immigration Countries and To-Be Immigration Countries*, [w:] *Immigration Puzzles: Comparative Analysis of the Czech Republic, Hungary and Poland Before and After Joining the EU*, red. taż, D. Drbohlav, A. Hárs, Saarbrücken 2011, s. 12.

¹⁴ *Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz — AuslBG)*, BGBl. Nr. 218/1975.

władzach zmianę postępowania. Przejawem tego były z jednej strony zaostrzenie przepisów prawnych w kierunku ograniczenia napływu cudzoziemców, z drugiej natomiast – jeszcze większy nacisk na „przydatność ekonomiczną” imigrantów.

Do przełomu lat 80. i 90. XX wieku działania wobec ludności napływowej nie miały w Austrii charakteru zintegrowanego. Przyjęcia imigrantów podyktowane były zwyczaj potrzebami rynku. Zmiana sytuacji wymusiła rewizję obowiązującego w tym zakresie prawa w kierunku tzw. imigracji regulowanej (*geregelte Zuwanderung*). Albert Kraler określił ówczesne działania mianem okresu poszukiwania spójności¹⁵. Przejawem tego były nowe akty prawne wprowadzające jeszcze większe restrykcje, zwłaszcza wobec imigrantów z państw trzecich, przy jednoczesnych ułatwieniach wobec tzw. kluczowego personelu, a także inicjatywy mające na celu „zagospodarowanie” cudzoziemców już obecnych na terytorium państwa.

Trzecia faza w zaproponowanej wcześniej kategoryzacji oznaczała politykę integracyjną. Jej początek to lata 90. XX wieku. Imigracja powoli przestawała być traktowana jako zjawisko przejściowe. Zaakceptowanie tego faktu niesło za sobą liczne zmiany na wielu płaszczyznach życia publicznego, a podejmowane wówczas wysiłki ukierunkowane były na integrowanie ludności napływowej ze społeczeństwem większościowym.

Wśród najważniejszych ówczesnych uwarunkowań, poza zmianą sytuacji w Europie po upadku żelaznej kurtyny, w odniesieniu do Austrii należy wskazać: a) zmianę wzorca imigracji, przejawiającą się przede wszystkim w dywersyfikacji państw pochodzenia imigrantów; b) dalszy wzrost odsetka cudzoziemców; c) zmianę charakteru debaty publicznej, d) zmianę nastawienia ze strony opinii publicznej; e) zmiany instytucjonalne w zakresie polityki imigracyjnej państwa.

Najważniejszymi aktami prawnymi przyjętymi w tym okresie były natomiast nowa ustawa o azylu (*Asylgesetz*) z 1991 roku¹⁶, ustawa o cudzoziemcach (*Fremdengesetz*) z 1997 roku¹⁷, nowelizacja ustawy o obywatelstwie z 1998 roku¹⁸ oraz dokument zwyczajowo zwany ustawą o policji ds. cudzoziemców (*Fremdenpolizeigesetz*)¹⁹.

Na podstawie powyższych aktów prawnych można wskazać najistotniejsze zmiany w zakresie polityki imigracyjnej Austrii. Można je uszeregować w następujący sposób: 1) utworzenie Federalnego Urzędu ds. Azylu (*Bundesasylamt*)²⁰ – bezpośrednio podległego Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, odpowiedzialnego

¹⁵ A. Kraler, *The Case of...*, s. 30.

¹⁶ *Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1991)*, BGBl. Nr. 8/1992.

¹⁷ *Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG)*, BGBl. I Nr. 75/1997. Ustawa została przyjęta w związku z wejściem od 1 stycznia 1995 roku Austrii do Wspólnot Europejskich i koniecznością dostosowania prawa wewnętrznego do azylowych regulacji wspólnotowych (unijnych).

¹⁸ *Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998)*, BGBl. I, Nr 124/1998.

¹⁹ *Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG)*, BGBl. I Nr. 100/2005.

²⁰ Obecnie został zastąpiony Federalnym Urzędem ds. Cudzoziemców i Azylu (*Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl /BEA*), który rozpoczął działalność 1 stycznia 2014 roku.

- m.in. za postępowania w pierwszej instancji w procedurze udzielania azylu i pozwoleń na pobyt oraz nadzorującego egzekucję postanowień mających zastosowanie wobec cudzoziemców;
- 2) doprecyzowanie pojęć bezpiecznego państwa trzeciego oraz bezpiecznego państwa pochodzenia;
 - 3) wprowadzenie zmian proceduralnych (m.in. możliwość pobierania odcisków palców od osób ubiegających się o azyl);
 - 4) nacisk na potrzebę integracji – „integracja przed nową imigracją” (*Integration anstelle von neuer Zuwanderung*), co w rzeczywistości oznaczało mobilizację sił w celu stworzenia lepszych i bardziej skutecznych możliwości adaptacyjnych dla osiadłych wcześniej imigrantów i ich potomków, przy jednoczesnych próbach ograniczania napływu nowych osób;
 - 5) powiązanie instytucji obywatelstwa z integracją – „integracja przed obywatelstwem” (*Integration vor Staatsbürgerschaft*). Przyznanie obywatelstwa miało stanowić zwieńczenie procesu integracji. Wnioskodawca miał wykazać, że w „wymiarze osobistym oraz zawodowym” uległ procesom integracji. Wniosek o nadanie obywatelstwa mógł być złożony po 10 latach nieprzerwanego pobytu na terytorium Austrii;
 - 6) zwiększenie zakresu obowiązków wobec cudzoziemców – w 2002 roku wprowadzono tzw. umowę integracyjną. Do jej podpisania zobowiązani zostali wszyscy, którzy przybyli do Austrii po 1998 roku z państw trzecich. Dokument zobowiązywał przede wszystkim do uczestnictwa w kursach językowych. Dla niepiśmiennych imigrantów wprowadzono obowiązkowe kursy czytania i pisania. Odmowa uczestnictwa w adresowanych do imigrantów zajęciach mogła skutkować odmową przedłużenia lub wydania stosownych dokumentów upoważniających do pobytu na terytorium państwa;
 - 7) zmiany w zakresie zatrudniania cudzoziemców – na podstawie wprowadzonej 1 lipca 2011 roku karty *Rot-Weiß-Rot*, regulującej pobyt cudzoziemców z państw spoza UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG; Islandii, Liechtensteinu, Norwegii) i Szwajcarii²¹, uruchomiono system punktowy preferujący wykwalifikowanych, pożądaných na rynku pracowników. Punktowane były przede wszystkim kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, znajomość języków, wiek, studia w Austrii. Karta wydawana była na wniosek na okres 24 miesiące i pozwalała na zatrudnienie u konkretnego pracodawcy (dla którego o nią wnioskowano). Po upływie tego okresu można było wnioskować o kartę *Rot-Weiß-Rot plus*, która w zasadzie oznaczała nieograniczony dostęp do rynku pracy w Austrii²². Obowiązujący wcześniej system kwotowy utrzymano dla pozostałych grup cudzoziemców – niżej wykwalifikowanych oraz członków rodzin.

²¹ Szwajcaria nie należy do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, ale ma z UE zawarte odrębne umowy o charakterze zbliżonym do rozwiązań z EOG.

²² Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung, [online] <https://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung/>, 1 IV 2022.

Intencją ustawodawcy było w owym okresie przyspieszenie procedur w przypadkach w sposób oczywisty bezzasadnych oraz ograniczenie liczby osób ubiegających się o azyl. Imigracje miały mieć charakter kontrolowany. W tym okresie w Austrii wyraźnie zarysował się również podział na imigrację „europejską” oraz z państw trzecich.

W drugiej dekadzie XXI wieku można było zaobserwować kolejne istotne zmiany, a tłem dla nich były kryzysy rządowe, wzrost znaczenia na scenie politycznej Wolnościowej Partii Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), kryzys migracyjny w Europie oraz spory wokół unijnego programu relokacji.

Przyjęto wówczas trzy kluczowe akty prawne: ustawę o wspólnocie islamskiej w Austrii z 2015 roku (*Islamgesetz*)²³, ustawę o integracji z 2017 roku (*Integrationsgesetz*)²⁴ oraz tzw. *Fremdenrechtsänderungsgesetz* z 2018 roku, zmieniającą kilka wcześniejszych ustaw²⁵.

Fazę tę charakteryzują przede wszystkim:

- 1) zwiększenie zakresu obowiązków spoczywających na imigrantach – rozszerzenie obligatoryjnych kursów, obejmujących język, kulturę, historię i wiedzę o polityce Austrii, podczas których uczestnicy mają poznawać także zasady demokracji, w tym wartości porządku prawnego Austrii oraz ogólne zasady pokojowego współistnienia;
- 2) utworzenie w ramach federalnego ministerstwa spraw zagranicznych centrum monitorowania procesów integracyjnych – odpowiedzialnego za zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących takich kwestii jak liczba składanych wniosków azylowych, liczba pozytywnie zweryfikowanych oraz odrzuconych wniosków o azyl, liczba wydanych dokumentów pobytowych, liczba dzieci imigrantów realizujących obowiązek szkolny, liczba osób biorących udział w obowiązkowych kursach integracyjnych czy też liczba osób pracujących i poszukujących pracy (zarejestrowanych);
- 3) wprowadzenie systemu kar za niewypełnienie ustawowych obowiązków;
- 4) dalsze zaostrzenie procedur – m.in. przyspieszenie procedury deportacyjnej w przypadku osób, które nie spełniają warunków niezbędnych do otrzymania azylu, możliwość zajmowania telefonów komórkowych na czas postępowania, możliwość wydania nakazu umieszczenia osoby ubiegającej się o azyl w federalnej placówce opiekuńczej na czas postępowania itp.;
- 5) wprowadzenie prymatu prawa państwowego nad wyznaniowym – czego przejawem jest m.in. nadzór kanclerza nad wspólnotami wyznaniowymi, konieczność

²³ *Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften (Islamgesetz 2015)*, BGBl. I Nr. 39/2015.

²⁴ *Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhaltiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, (Integrationsgesetz – IntG)*, BGBl. I Nr. 68/2017.

²⁵ *Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002, das Hochschulgesetz 2005, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Gedenkstättenengesetz, das Meldegesetz 1991, das Personenstandsgesetz 2013, das Zivildienstgesetz 1986 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018)*, BGBl. I Nr. 56/2018.

zatwierdzania przez niego statutów owych wspólnot oraz przysługujące mu prawo unieważnienia lub cofnięcia decyzji o przyznaniu osobowości prawnej m.in. ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo dla ochrony praw i wolności innych osób.

Powyższe zmiany prawne i administracyjne, wprowadzane w Austrii systematycznie od kilkudziesięciu lat, spowodowały odejście od segregacyjnego modelu polityki imigracyjnej na rzecz modelu asymilacyjnego (rezydualnego). Głównym jego założeniem jest uzależnienie pozwolenia na pobyt od spełnienia pewnych istotnych warunków. Dotyczą one przede wszystkim oceny przydatności imigrantów dla austriackiego rynku pracy, ale również zdolności przystosowania się do norm obowiązujących w społeczeństwie. Państwa stosujące ten model reprezentują doktrynę ograniczania imigracji, szczególnie z regionów, które zdecydowanie różnią się pod względem norm kulturowych oraz społecznych. Pozostawiają sobie jednocześnie prawo do deportacji imigrantów, którzy nie będą dotrzymywać podjętych przez siebie zobowiązań. Taki model ma się w gruncie rzeczy przyczynić do asymilacji osób przybyłych z zagranicy²⁶.

POLITYKA AUSTRII WOBEC UNIJNEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ

W ostatnich latach czynnikiem, który w dużej mierze determinował politykę imigracyjną Austrii, stał się kryzys migracyjny w Europie. Od samego początku kryzysu władze Austrii były zainteresowane jak najszybszym jego rozwiązaniem. Terytorium państwa stało się bowiem jednym z głównych szlaków tranzytu ludności do Niemiec.

W pierwszych miesiącach kryzysu w Austrii bardzo wyraźne było poparcie dla zasady solidarności w strukturach unijnych. Rząd poddał ostrej krytyce początkową bezczynność czy raczej bezsilność Unii Europejskiej. Ówczesny minister spraw zagranicznych Austrii, a późniejszy kanclerz – Sebastian Kurz – podkreślał, że zastana sytuacja to pewnego rodzaju dzwonek alarmowy dla Europy i ostrzeżenie dla polityków unijnych. Sam kanclerz – Werner Faymann – wyrażał opinie, że *jeśli nie uda się wkrótce zabezpieczyć unijnych granic, to idea Unii Europejskiej stanie pod znakiem zapytania*²⁷.

Odwołując się do solidarności państw członkowskich UE, rząd Faymanna poparł system przymusowej relokacji. Propozycja stworzenia takiego systemu została ogłoszona w komunikacie Komisji Europejskiej z 13 maja 2015 roku²⁸. Propozycję tę odrzucono jednak 20 lipca 2015 roku. Wstępną zgodę udzielono jedynie na relokację 32 tys. osób przebywających we Włoszech i Grecji oraz na przesiedlenie z państw

²⁶ *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 16.

²⁷ E. Godlewska, *Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie*, [w:] *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2017, s. 95, *Mniejszości – Migracje – Wielokulturowość*, 3.

²⁸ *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*, European Commission, Brussels, 13 V 2015, COM (2015) 240 final.

trzech do UE 22,5 tys. kolejnych²⁹. We wrześniu 2015 roku przyjęto kluczowe dla dalszych wydarzeń ustalenia – decyzję Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 roku³⁰ oraz decyzję Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku, ustanawiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji³¹. 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 Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii), w tym Austria. Rząd w Wiedniu nawoływał do solidarności państw członkowskich wobec nałożonych obowiązków. Początkowa gotowość współpracy ze strony Austrii szybko została jednak zastąpiona niechęcią, co było spowodowane brakiem współpracy ze strony niektórych państw członkowskich. Jeszcze w grudniu 2015 roku na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli kanclerz Werner Faymann zaproponował ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dla państw, które opowiedziały się przeciwko odgórnie ustalonym kwotom w ramach relokacji. To właśnie brak reakcji spowodował narastającą wobec rozwiązań unijnych niechęć. Austria podjęła wysiłki w celu zawieszenia nałożonych na nią obowiązków relokacyjnych. Na mocy decyzji Rady 2016/408 z 10 marca 2016 roku cel ten udało się zrealizować, choć jedynie częściowo. Zawieszenie miało obowiązywać przez 12 miesięcy i dotyczyło 30% osób, tj. 1065³². 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 wspomnianego programu.

Z analizy 15 sprawozdań Komisji Europejskiej, które ukazały się do września 2017 roku, jednoznacznie wynikało, że mechanizm relokacji zawiodł. W stosunku do Austrii wielokrotnie podnoszono w nich zarzut niepodjęcia wykonania obowiązku relokacji. W odpowiedzi na 12. sprawozdanie Komisji władze Austrii zainicjowały wprawdzie procedurę relokacji 50 osób przebywających we Włoszech, ale w późniejszym czasie nie podjęły żadnych kroków w kierunku jej realizacji³³.

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 państwach członkowskich (przede wszystkim tych, przez terytorium których przebiegały główne szlaki migracyjne)³⁴.

²⁹ *Tamże*.

³⁰ Dz.U. UE L 239/146 z 15.09.2015.

³¹ Dz.U. UE L 248/80 z 24.09.2015.

³² A. Potyrała, *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przełęcz Politologiczny” 2018, nr 2, s. 72.

³³ *Tamże*, s. 72-83.

³⁴ *Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July–31 December 2018*, Vienna 2018.

Coraz śmielej 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 na rzecz dobrowolności przyjmowania imigrantów.

W miarę narastania kryzysu działania Austrii coraz częściej kierunkowane były zatem na uszczelnianie granic wewnętrznych i sprawniejsze zwalczanie przemytu ludzi oraz zwiększanie kontroli służb porządkowych. Państwo to ewoluowało zatem od postawy otwartości, poprzez ostrożność, aż do radykalizacji działań.

Współcześnie Austria jest orędownikiem dalszych zmian w polityce imigracyjnej UE. Należy bowiem pamiętać, że w związku z fiaskiem wcześniejszych rozwiązań i odejściem od programu przymusowej relokacji Komisja Europejska zaproponowała 23 września 2020 roku nowy pakt o migracji i azylu³⁵. Obejmował on szereg propozycji mających zreformować unijne przepisy migracyjno-azyłowe. Zgodnie z nimi UE ma m.in. promować współpracę z państwami trzecimi w celu stworzenia legalnych dróg migracji oraz skutecznego wdrażania umów i porozumień o readmisji, zwiększyć rolę Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, powołać nowego **unijnego koordynatora ds. powrotów** wraz z siecią przedstawicieli krajowych oraz usprawnić zarządzanie **graniami zewnętrznymi**³⁶.

Pakt obejmował pięć rozporządzeń:

- **w sprawie kontroli przesiewowej:** ustanawiające jednolite przepisy dotyczące identyfikacji obywateli państw trzecich po ich przybyciu, a tym samym zwiększające bezpieczeństwo w strefie Schengen;
- **Eurodac:** dotyczące utworzenia wspólnej bazy danych obejmującej dokładniejsze i kompletniejsze dane, aby wykrywać przypadki niedozwolonego przemieszczania się;
- **w sprawie procedur azyłowych:** zwiększające szybkość i skuteczność procedur azyłowych, procedur powrotu i procedur granicznych;
- **w sprawie zarządzania azylem i migracją:** ustanawiające nowy mechanizm solidarności między państwami członkowskimi w celu zrównoważenia obecnego systemu, w ramach którego kilka państw odpowiada za zdecydowaną większość wniosków o udzielenie azylu. Rozporządzenie to obejmuje również jasne przepisy dotyczące odpowiedzialności za wnioski o udzielenie azylu;
- **w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej:** gwarantujące gotowość UE do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi w przyszłości, w tym z instrumentalizacją migrantów³⁷.

Rada wypracowała stanowisko w sprawie tych pięciu aktów odpowiednio w czerwcu 2022 roku, czerwcu 2023 roku i październiku 2023 roku. 4 października 2023 roku,

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum*, European Commission, Brussels, 23 IX 2020, COM (2020) 609 final.

³⁶ *Nowy start w obszarze migracji: budowanie zaufania i nowa równowaga między odpowiedzialnością a solidarnością*, Komisja Europejska, Bruksela, 23 IX 2020, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1706, 9 I 2024.

³⁷ *Pakt o migracji i azylu: jest porozumienie!*, [online] https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pakt-o-migracji-i-azylu-jest-porozumienie-2023-12-21_pl, 28 XII 2023.

na posiedzeniu ambasadorów państw członkowskich przy Unii Europejskiej w Brukseli przyjęto ostatni element paktu migracyjno-azyłowego – tzw. rozporządzenie kryzysowe. W tym przypadku Austria wstrzymała się od głosu³⁸. Ostrożność w tym zakresie podyktowana była m.in. wcześniejszymi negatywnymi doświadczeniami z solidarnością państw członkowskich przy wypełnianiu obowiązków relokacyjnych.

W ostatnich tygodniach 2023 roku Rada rozpoczęła negocjacje z Parlamentem Europejskim nad ostatecznym kształtem nowych przepisów. 20 grudnia 2023 roku instytucje uzgodniły wspólne stanowisko dotyczące reformy unijnego systemu azyłowego i migracyjnego.

Reakcje Austrii na powyższe propozycje były pozytywne. Jeżeli pojawiała się krytyka ze strony austriackiego rządu, to dotyczyła niezadowolającego tempa prac nad nowymi rozwiązaniami czy też ostrożności ze strony UE wobec podjęcia bardziej radykalnych działań. Nowe pomysły UE na rozwiązanie kwestii wzmożonego napływu ludności w dużej mierze odpowiadają austriackim interesom. Od kilku lat Austria konsekwentnie opowiada się za ograniczeniem napływu imigrantów, uszczelnieniem granic wzdłuż głównych szlaków migracyjnych, jak również przyspieszeniem procedur deportacyjnych. Wszystkie podejmowane działania mają przyczynić się do powstrzymania niekontrolowanej imigracji. Austria opowiada się za ograniczeniem czynników zewnętrznych wpływających na zjawisko migracji. Popiera jednocześnie pomoc dla państw trzecich, traktowaną jako jeden z mechanizmów hamujących niekontrolowany napływ ludności do Europy. Poparciem Wiednia cieszą się również wszelkie propozycje dotyczące zwiększenia ochrony granic zewnętrznych UE. Austria postrzega zatem współpracę w ramach UE jako „praktyczne instrumentarium kontroli przepływu osób”³⁹, w podobny sposób traktując nowy pakt w sprawie migracji i azyłu.

UWAGI KOŃCOWE

Analizując postawę Austrii wobec współczesnych zjawisk migracyjnych oraz wobec unijnych rozwiązań w tym zakresie, należy rozpatrywać obie kwestie z uwzględnieniem dynamicznie zmieniającej się sytuacji wewnętrznej państwa. W ostatnich latach doszło do przetasowań na austriackiej scenie politycznej. Do opozycji przeszła Socjaldemokratyczna Partia Austrii (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ), zyskały natomiast na znaczeniu Austriacka Partia Ludowa (Österreichische Volkspartei, ÖVP) oraz Wolnościowa Partia Austrii. Począwszy od tzw. pierwszego rządu Sebastiana Kurza, który uformował się w grudniu 2017 roku, rządowa narracja coraz śmieiej oscylowała w kierunku restrykcyjnej polityki migracyjnej. Kulminacyjnym momentem był okres między 2017 a 2019 rokiem. Partnerem koalicyjnym ÖVP była wówczas FPÖ. Dodatkowo wciąż utrzymywała się presja migracyjna. Na terytorium Austrii przybywały

³⁸ Wstrzymały się również Czechi i Słowacja, a Polska i Węgry zagłosowały przeciw.

³⁹ Ł. Ogrodnik, *Austriacka polityka migracyjna na tle wydarzeń w Afganistanie i na Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 3 (2422), s. 2.

liczne grupy imigrantów. Dalszy ich napływ, charakter debaty publicznej, problemy integracyjne imigrantów to tylko przykłady czynników wpływających na pogorszenie nastrojów społecznych związanych z tą kwestią.

Sytuacja w Austrii ulegała zatem dość istotnym zmianom, a zauważalną cechą była konsekwentna ewolucja polityki migracyjnej. Zmierzała ona z jednej strony w kierunku akceptacji imigracji jako zjawiska stałego oraz z drugiej – coraz większego nacisku na potrzebę integrowania się cudzoziemców. Działania w tym zakresie przybierały w ostatnich kilkudziesięciu latach bardziej skoordynowany i kompleksowy charakter. Jednocześnie zmieniające się nastawienie wobec napływu imigrantów spowodowało ewolucję w kierunku państwa coraz bardziej zamkniętego.

Głównym założeniem obowiązującego w Austrii modelu jest obecnie sprzyjanie pełnej integracji. Cudzoziemcy – dzięki stawianym wymogom – mają mieć większe szanse na poznanie lokalnych uwarunkowań, znalezienie pracy itp. Współcześnie władze austriackie nie negują imigracji, starają się jednak jak najbardziej efektywnie zarządzać procesami związanymi z napływem ludności. Imigranci mają prawo do wsparcia ze strony austriackiego rządu, ale taka pomoc uzależniona jest od ich postawy i spełnienia jasno określonych warunków. Coraz częściej w dyskursie publicznym podkreśla się jednak takie kwestie jak: nadzór nad procesami migracyjnymi, „użyteczność” imigrantów, obowiązki wobec państwa przyjmującego i uszczelnianie granic.

W polityce wewnętrznej Austria zmierzała w ostatnim okresie od państwa otwartego, przyjaznego imigrantom do państwa bardziej zamkniętego, a z pewnością zachowującego ostrożność wobec niekontrolowanego napływu imigrantów. Podobne zmiany można zaobserwować w odniesieniu do aktywności Austrii na forum UE. W tym przypadku ewolucja przebiegała od pełnego entuzjazmu wobec unijnych propozycji, przez nawoływanie do solidarności państw członkowskich, narastający sceptycyzm, niechęć, aż po sprzeciw wobec przymusowej relokacji, z której ostatecznie zrezygnowano w 2018 roku podczas austriackiej prezydencji w Radzie UE. Większy entuzjazm towarzyszy najnowszym propozycjom związanym z pracami nad nowym paktem o migracji i azylu. Podejmowane do tej pory decyzje pozwalają wysnuć wnioski, iż Austria dąży do ograniczania imigracji spoza Unii Europejskiej, co ma się odbywać m.in. poprzez bardziej skuteczną ochronę granic zewnętrznych oraz mechanizmy pomocy „na zewnątrz”, a więc bezpośrednio w państwach i regionach, z których przybywa najwięcej imigrantów.

Aktywność Austrii na forum Unii Europejskiej opiera się w dużej mierze na wewnętrznych doświadczeniach z polityką migracyjną. Biorąc pod uwagę oba wymiary, państwo oscyluje współcześnie między otwartością a niechęcią wobec imigrantów.

BIBLIOGRAFIA

- Budyta-Budzyńska M., *Adaptacja, integracja, asymilacja – próba ujęcia teoretycznego*, [w:] *Integracja czy asymilacja? Polscy imigranci w Islandii*, red. M. Budyta-Budzyńska, Warszawa 2011.
- Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundver-*

sorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002, das Hochschulgesetz 2005, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Gedenkstättenengesetz, das Meldegesetz 1991, das Personenstandsgesetz 2013, das Zivildienstgesetz 1986 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018), BGBl. I Nr. 56/2018.

Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998), BGBl. I, Nr 124/1998.

Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften (Islamgesetz 2015), BGBl. I Nr. 39/2015.

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl. I Nr. 100/2005.

Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG), BGBl. I Nr. 75/1997.

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1991), BGBl. Nr. 8/1992.

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005.

Bundesgesetz vom 7. März 1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 126/1968.

Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppenengesetz), BGBl. Nr. 396/1976.

Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), BGBl. Nr. 218/1975.

Bundesgesetz vom 22. Oktober 1969, betreffend das Passwesen, BGBl. Nr. 422/1969.

Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, (Integrationsgesetz – IntG), 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, European Commission, Brussels, 13 V 2015, COM (2015) 240 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, European Commission, Brussels, 23 IX 2020, COM (2020) 609 final.

Fassmann H., Reeger U., *From Guest Worker Migration to a Country of Immigration*, Vienne 2008.

Fassmann H., Reeger U., *'Old' Immigration Countries in Europe: The Concept and Empirical Examples*, [w:] *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*, red. M. Okólski, Amsterdam 2012, s. 65-90, <https://doi.org/10.1017/9789048517275.004>.

Flüchtlinge und Integration. Begriffe einfach erklärt, Bundesministerium für Europa, Integration und Äuseres, Österreichischer Integrationsfonds, Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, Wien 2016.

Godlewska E., *Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie*, [w:] *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań 2017.

- Grabowska-Lusińska I., *Groups of Countries: Old Immigration Countries, New Immigration Countries and To-Be Immigration Countries*, [w:] *Immigration Puzzles: Comparative Analysis of the Czech Republic, Hungary and Poland Before and After Joining the EU*, red. I. Grabowska-Lusińska, D. Drbohlav, A. Hárs, Saarbrücken 2011.
- Kraler A., *The Case of Austria*, [w:] *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, red. G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert, Amsterdam 2011, https://doi.org/10.26530/oapen_401760.
- Matuschek H., *Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft*, „Journal für Sozialforschung” 1985, Jg. 25, Nr. 2.
- Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2018*, Wien 2018.
- Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung, [online] <https://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung>.
- Nowy start w obszarze migracji: budowanie zaufania i nowa równowaga między odpowiedzialnością a solidarnością*, Komisja Europejska, Bruksela, 23 IX 2020, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1706.
- Ogrodnik Ł., *Austriacka polityka migracyjna na tle wydarzeń w Afganistanie i na Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 3 (2422).
- Pakt o migracji i azylu: jest porozumienie!*, [online] https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pakt-o-migracji-i-azylu-jest-porozumienie-2023-12-21_pl.
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008.
- Potyrała A., *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 2, <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*, Vienna 2018.

Ewa GODLEWSKA – dr hab., prof. UMCS – zatrudniona na stanowisku profesora w Katedrze Systemów Politycznych i Praw Człowieka Wydziału Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Autorka artykułów naukowych i opracowań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz polityki etnicznej Austrii. W kręgu jej zainteresowań badawczych znajdują się ponadto instytucjonalna ochrona praw człowieka, konflikty etniczne oraz współczesne zjawiska migracyjne.