

**PRAWO OBOWIĄZUJĄCE CUDZOZIEMCÓW W NIEMIECKIEJ  
REPUBLICIE FEDERALNEJ (AUSLÄNDERGESETZ)**

## I. UWAGI WSTĘPNE

Przepisy prawne obowiązujące w NRF cudzoziemców zasługują na baczna uwagę zarówno ze względu na samą ich treść, jak i genezę oraz proces powstawania. Wiążą się one ściśle z przemianami politycznymi zachodzącymi w tym kraju i jego rozwojem ekonomicznym, wymagającym zatrudnienia znacznej liczby robotników cudzoziemskich.

Stopniowe przystępowanie NRF do konwencji i umów traktujących o ochronie praw człowieka, o sytuacji prawnej obywateli państw obcych, o uchodźcach, prawie azylu, a wreszcie utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej — w niewielkim tylko stopniu znalazło odzwierciedlenie w prawie obowiązującym cudzoziemców. Szczególne znaczenie miały przepisy wydawane w ramach EWG, a dotyczące zatrudniania pracowników, choć — jak zobaczymy — regulowane były one odrębnie i nie weszły w skład zachodniemieckiego prawa o cudzoziemcach z 1965 r. Jak to bowiem uzasadniono we wspomnianej ustawie, poczynienie zbyt szerokich ulg stwarzałoby wrażenie, iż obejmuje ona wszystkich cudzoziemców, a nie wyłącznie pochodzących z określonego kręgu państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Sprawy związane z cudzoziemcami należały w głównej mierze do kompetencji policji, a wszelkie w tej sprawie zarządzenia wydawane były przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych NRF. Ustawa z 1965 r., która to zagadnienie ujmuje w szerszym aniżeli do tego czasu zakresie, nie ogranicza się jedynie do spraw wizy, zezwolenia na pobyt i wydalania niepożądanych cudzoziemców, ale również zawiera pewne ogólniejsze problemy. Tym niemniej sprawy cudzoziemców pozostają w zasadzie nadal w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jako organu centralnego, oraz krajowych władz administracyjnych. Zauważyć wszakże należy, że prawo o cudzoziemcach, uchwalone przez władzę ustawodawczą, nabiera większej wagi i obejmuje całe terytorium państwa, a nie poszczególne jego człony, w tym przypadku kraje — w przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących zarządzeń resortu spraw wewnętrznych czy bardziej szczegółowych przepisów policyjnych.

Zmianie ulega też samo określenie „cudzoziemca”. Od pojęć *Fremd*, *Fremdenpolizeirecht*, zawierających zaakcentowany pierwiastek obcości,

przechodzi się do określeń: *Ausländer* — cudzoziemiec, *Ausländergesetz* — prawo dla cudzoziemców. Równocześnie zmieniło się określenie robotników cudzoziemskich z *Gastarbeiter* — robotnik gościnnie zatrudniony, na *AusländischeArbeitnehmer* — pracobiorca zagraniczny. Te znamienne zmiany w zakresie nomenklatury szły w kierunku zacierania różnic między cudzoziemcami a własnymi obywatelami oraz pokazania liberalnego charakteru samej ustawy, z której zniknąć miały dawne elementy policyjne.

Wokół przyjętego prawa dla cudzoziemców toczyła się ożywiona dyskusja, w trakcie której ujawniały się różne postawy polityczne. Głównym zarzutem w stosunku do ustawy z 1965 r. był jej antyliberalny charakter<sup>1</sup> oraz fakt, iż nie traktowała ona jednolicie wszystkich cudzoziemców. Chcąc szerzej omówić treść tej ustawy nakreśliłiśmy tło historyczne interesującego nas tutaj zagadnienia, co też pozwoli ukazać zmiany, jakie w Niemczech zachodziły na tej płaszczyźnie.

## II. HISTORYCZNY ZARYS FORMALNO-PRAWNEJ SYTUACJI CUDZOZIEMCÓW W NIEMCZECH

Od czasu utworzenia w 1871 r. Rzeszy Niemieckiej do jej kompetencji należało wydawanie ustaw oraz nadzór nad sprawami dotyczącymi cudzoziemców. Kwestie te określone zostały w artykule 4 konstytucji Rzeszy<sup>2</sup>. Włączenie tych spraw do kompetencji organów centralnych wynikało z ówczesnego politycznego ukształtowania się tego tworu, który jednoczył państwa niemieckie w jeden związek. Jednakże władze Rzeszy nie wyda-

<sup>1</sup> „Das geltende Ausländergesetz von 1965, zu Unrecht als Ausdruck für 'eine liberale und weltoffene Fremdenpolitik' der Bundesregierung apostrophiert (vgl. u.a: Bundestagsdrucksache IV/868 vom 28. 12. 1962 S. 10) ,wird trotz zunehmender Kritik als Instrument zur Diskriminierung von Ausländer gehandhabt. Es ist weder liberal noch auch nur verfassungskonform" (*Begründung zum Alternativentwurf 1970*. „Studentische Politik" nr 1/1970, s. 9). Podobne stwierdzenia zawiera opracowanie dokonane przez *Arbeitsgruppe Ausländerrecht und Fremdarbeit*, zamieszczone w „Kritische Justiz" Heft 1/1971, s. 30 i nast.

K. Doehring w artykule pt. *Neuregelungen des deutschen Fremdenrechts durch das „Ausländergesetz" von 1965* („Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. 25, nr 3/1965, s. 480) obok uwydatnienia pozytywnych stron ustawy podkreśla, iż w wielu przypadkach ma ona jedynie deklaratoryjny charakter.

<sup>2</sup> „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten: 1. die Bestimmungen über die Freizügigkeit, Heimaths und Niederlassungs — Verhältnisse, Staatsbürgerecht, Passwesen und Fremdenpolizei". Wyjątek stanowiła Bawaria, której władzom pozostawiono sprawy opuszczania granic przez jej mieszkańców poza terytorium Rzeszy („RGBl" 1871, s. 97).

ły żadnej nowej ustawy o cudzoziemcach, która by regulowała sprawy te jednolicie dla całego terytorium. Pozostały więc w mocy wewnętrzne przepisy poszczególnych państw niemieckich oraz przepisy paszportowe wydane w 1867 r. przez Związek Północnoniemiecki; zostały one bez zmian przyjęte jako prawo Rzeszy Niemieckiej<sup>3</sup>. W zasadzie nie wymagały one od przybywających cudzoziemców przy wjeździe na teren Rzeszy oraz na pobyt specjalnego zezwolenia ani też wizy. Wystarczyło posiadanie dokumentu, na podstawie którego można było ustalić tożsamość osoby. W ten sposób ciężar starań o dokumenty zezwalające na wyjazd spoczywał na tych, którzy pragnęli granice swego państwa opuścić (tak przynajmniej było w odniesieniu do terenów byłego zaboru rosyjskiego).

Liberalne traktowanie cudzoziemców przybywających w granice Rzeszy Niemieckiej ułatwiało ściąganie robotników sezonowych, werbowanych do prac rolnych, których pewna część przyjeżdżała nielegalnie, co umożliwiał tylko wymóg posiadania dowodu stwierdzającego tożsamość osoby. Na liberalizację przepisów zezwalających na wjazd i pobyt trzeba więc spojrzeć od strony państwa, które zainteresowane jest w takim ich ukształtowaniu, aby ułatwiać czy wręcz zachęcać do przyjazdu w jego granice. Może to było podyktowane względami gospodarczymi, a więc brakiem siły roboczej, lub też dążeniem do rozwinięcia turystyki. Te same powody mogą tkwić u źródeł zaostrzenia odpowiednich przepisów, co miało miejsce np. w okresie Republiki Weimarskiej.

W czasie I wojny światowej wydano zarządzenie wprowadzające obowiązek posiadania paszportu przy wjeździe i wyjeździe z Rzeszy<sup>4</sup>. Mówiąc o przepisach dotyczących obowiązku posiadania paszportu, nie można pominąć również przepisów regulujących możliwość wydalania cudzoziemców. Określone to było przepisami obowiązującego w tym czasie prawa karnego. Niektóre z nich znajdowały zastosowanie wobec cudzoziemców. Chodziło tu głównie o § 39 kodeksu karnego, który upoważniał wyższe krajowe władze policyjne do usuwania cudzoziemców z granic Rzeszy (powodem mogło być także uprawianie gier hazardowych i żebractwo), przy czym karę orzekał sąd, a wykonanie przekazywał policji. Kodeks karny w § 361 przewidywał karę więzienia dla tych cudzoziemców, którzy wydaleny z granic Rzeszy wrócili bez zezwolenia w jej granice.

W Republice Weimarskiej, na podstawie artykułu 7 (pkt 4) konstytucji z dnia 11 sierpnia 1919 r. sprawy paszportów i przepisów policyjnych

<sup>3</sup> „RGBl” 1867, s. 33.

<sup>4</sup> Verordnung, betreffend anderweite Regelung der Passpflicht. Vom 21 Juni 1916 („RGBl” 1916, s. 599). Zmieniona została w ten sposób ustawa paszportowa z 12 X 1867.

<sup>4</sup> Przegląd Zachodni 1/1974

dla cudzoziemców należały do Rzeszy, a nie do poszczególnych krajów<sup>5</sup>. Sytuacja jednak ukształtowała się nieco odmiennie aniżeli to miało miejsce przed 1918 r., choć zmienił się w sposób istotny charakter ustrojowy Rzeszy. Jeżeli w 1871 r. państwa wchodzące w skład II Rzeszy zachowały pewien zasób swych praw, to w świetle konstytucji z 1919 r. zeszyły one w zasadzie do roli jednostek administracyjnych Krajów (*Länder*), nie posiadających szerszych uprawnień w zakresie ustawodawczym.

Pewien wyjątek stanowiły tu Prusy, które utrzymane zostały w dotychczasowych granicach (oczywiście bez ziem, zwróconych mocą Traktatu Wersalskiego Polsce) oraz odgrywały poważną rolę gospodarczą w Republice Weimarskiej. Prusy graniczyły też z terenami, z których przybywała znaczna liczba optantów z byłych pruskich terenów wschodnich, w związku z czym miały otrzymać od władz centralnych szersze kompetencje wydawania zarządzeń w sprawach dotyczących cudzoziemców. W krótkim też czasie, bo w latach 1919 - 1921 ukazało się ich osiem. Szły one w kierunku wstrzymania napływu lub pozbycia się uciążliwych cudzoziemców. Tendencje te formalnie uzasadniano faktem, iż położenie gospodarcze Prus oraz sytuacja na rynku pracy, a także mieszkaniowa, nie pozwalała na ich przyjmowanie. Ustawą specjalną z 24 lutego 1923 r. zmienione zostały także przepisy paszportowe z 12 października 1867 r. Zmierzały one do wprowadzenia przy wjeździe i wyjeździe z Rzeszy przymusu posiadania paszportów i wizy. Określone zostały grzywny i kary aresztu dla osób nie podporządkowujących się tej ustawie<sup>6</sup>. W ten sposób rozciągnięta została kontrola władz nad przybywającymi do Rzeszy Niemieckiej. Nawiązywano tu do odpowiedniego zarządzenia z 1916 r.<sup>7</sup>

Tak więc ograniczone zostały możliwości wjazdu i osiedlania się cudzoziemców w granicach Niemiec. Nie zostało to uregulowane drogą ustawy czy też rozporządzenia centralnych organów państwa, lecz na podstawie zarządzeń ministra spraw wewnętrznych Prus. Podstawą prawną usuwania cudzoziemców były, tak jak poprzednio, przestępstwa określone w kodeksie karnym, a także wykroczenia przeciwko obowiązującym przepisom gospodarczym czy przepisom meldunkowym. Wystarczało jednak, by cudzoziemiec nie posiadał odpowiedniego zatrudnienia lub środków utrzymania, by można go było usunąć z granic Prus. W ten sposób władze policyjne, w oparciu o zarządzenia ministra spraw wewnętrznych, bez trudności mogły się pozbywać cudzoziemców, którzy byli lub mogli stać się obciążeniem dla państwa. Wprawdzie powojenna sytuacja w Niemczech w jakimś stopniu uzasadniała takie traktowanie zagadnienia, nie-

<sup>5</sup> Das Reich hat die Gesetzgebung über ... 4. das Passwesen und die Fremdenpolizei ... („RGBl” 1919, s. 1384).

<sup>6</sup> Notgesetz vom 24 Februar 1923 („RGBl” I, s. 147 art. IV).

<sup>7</sup> Patrz przypis 4.

mniej trzeba podkreślić, że wyzyskując pozór „uciążliwości” cudzoziemców, można było usuwać ludzi niewygodnych dla reżimu, a nie posiadających obywatelstwa Rzeszy. Przepisy te nie dotyczyły cudzoziemców, którzy zamieszkiwali na terenie państwa przed 1 kwietnia 1914 r. lub byli pochodzenia niemieckiego. Zakazy nie odnosiły się również do optantów, obywateli Rzeszy, którzy zamieszkując do 1918 r. ziemie oddane Polsce, przenosili się obecnie w granice Niemiec. Przewidywano również możliwość skupiania cudzoziemców uciążliwych dla Prus w określonych miejscach, a następnie odsyłania do ich rodzinnych krajów.

Pomiędzy postanowieniami odnoszącymi się do wydalania cudzoziemców z Prus i z granic Rzeszy zachodziły dość istotne różnice. Z Rzeszy, podobnie jak przed 1914 r., można było usunąć cudzoziemca za przekroczenie przepisów prawa karnego (chodziło tu o: § 39 pkt 2, § 361 pkt 2 i § 362), za przekroczenie przepisów ustawy zakazującej prowadzenia gier hazardowych<sup>8</sup>, przekroczenie przepisów paszportowych<sup>9</sup>, zarządzenia o podwyższaniu cen<sup>10</sup>, o wywożeniu artykułów żywnościowych<sup>11</sup>, zarządzenia o ograniczeniu handlu<sup>12</sup>, wreszcie zarządzenia o obrocie bydłem i mięsem<sup>13</sup>. Wymienione przepisy wyczerpywały możliwości wydalania cudzoziemca z terenu Rzeszy. Były one dodatkiem do obowiązującego prawa karnego, powstały w określonych warunkach gospodarczych i politycznych. Obowiązywał też nadal przepis mówiący o usuwaniu cudzoziemców niebezpiecznych dla wewnętrznego i zewnętrznego spokoju, bezpieczeństwa oraz porządku państwa, co ujmowało także szeroko rozumianą działalność polityczną.

<sup>8</sup> § 285 a: Einen Ausländer kann die Landespolizeibehörde nach Vollstreckung der Freiheitsstrafe aus dem Reichsgebiete verweisen (Gesetz gegen das Glückspiel vom 23 Dezember 1919. „RGBl” 1919, s. 2145).

<sup>9</sup> Verordnung über die Bestrafung von zuwiderhandlungen gegen die Passvorschriften vom 6 April 1923 („RGBl” 1923, s. 249). Nawiązywano tu do ustawy specjalnej (*Notgesetz*) z 24 lutego 1923 r., gdzie była mowa o tym, że prezydent Rzeszy może drogą zarządzenia regulować sprawy paszportów i wiz. Zarządzenie z 6 IV 1923 wprowadzało wysokie kary nie tylko za nieposiadanie paszportu i wizy przy wjeździe na terytorium Rzeszy, ale za czynności, których celem było fałszowanie paszportów i wiz, pomoc w ułatwianiu przekroczenia granicy, w uniknięciu kontroli władz. Przepisy paszportowe zostały więc znacznie zaostrzone.

<sup>10</sup> § 28: Wird ein Ausländer wegen Preistreiberei verurteilt, so kann ihn die Landespolizeibehörde aus dem Reichsgebiete verweisen. Die Verweisung muss geschehen, wenn der Ausländer zu Zuchthaus verurteilt worden ist (Preistreiberei-Verordnung vom 13 Juli 1923. „RGBl” 1923, s. 700).

<sup>11</sup> Verordnung gegen verbotene Ausfuhr lebenswichtiger Gegenstände, 13 Juli 1923 („RGBl”, s. 705).

<sup>12</sup> Verordnung über Handelsbeschränkungen vom 13 Juli 1923 („RGBl” 1923, s. 706).

<sup>13</sup> Verordnung über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 13 Juli 1923 („RGBl” 1923, s. 715).

Podobnie jak w zakresie prawa karnego, tak i w przepisach o wydalaniu cudzoziemców czas odgrywał pewną rolę. Jeżeli bowiem cudzoziemiec, jak to miało miejsce w Prusach, w przeciągu czterech lat stworzył sobie trwałą egzystencję i nie stanowił zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa państwa, to wówczas jego wydalenie nie było dozwolone. Usunięcie cudzoziemca nie było obligatoryjne, a zależało w dużej mierze od uznania władz policyjnych. Jest rzeczą zrozumiałą, iż nie dotyczyło to takich spraw, jak przestępstwa karne czy działalność polityczna, ale w każdym razie pozostawienie tych problemów do uznania władz policyjnych stwarzało duże możliwości nadużyć. Nowością w przepisach pruskich było to, iż nakaz wydalenia musiał być formalnie doręczony oraz dany czas na dobrowolne opuszczenie granic państwa. Przewidywano również czasokres pozwalający w niektórych przypadkach na likwidację prowadzonego przez cudzoziemca przedsiębiorstwa.

Tak więc przepisy w sprawach cudzoziemców nie były jednolite dla całego terenu Rzeszy. Niektóre kraje, jak Prusy, gdzie dawał odczuwać się znaczny napływ cudzoziemców i gdzie znajdowała się stolica państwa, specjalnymi przepisami regulowały sprawy ich pobytu, które częściowo tylko obowiązywały i znajdowały odzwierciedlenie w pewnych zarządzeniach Rzeszy. Zachodziła więc konieczność jednolitego uregulowania tej kwestii, aby zmiana miejsca zamieszkania i przeniesienie poza obręb Prus nie było równoznaczne z uniknięciem działania przepisów nie obowiązujących w innym kraju.

Przede wszystkim w Prusach wydano jednolite przepisy regulujące sprawy cudzoziemców, ogłoszone 27 kwietnia 1932 r. jako zarządzenie policyjne<sup>14</sup>. Starały się one problem ten ująć całościowo, by nie odsyłać do licznych już w tej mierze przepisów. Obejmowały więc one kwestię zameldowania policyjnego, udzielenia zezwolenia na pobyt, usuwanie cudzoziemców. Określono też po raz pierwszy, iż cudzoziemiec z chwilą ukończenia piętnastego roku życia musiał posiadać zezwolenie na pobyt, jeżeli pragnął zatrzymać się dłużej aniżeli 6 miesięcy i już na miejscu pobytu się znajdował. Przewidziane zostały też specjalne przepisy dla cudzoziemców pracujących na terenie Prus lub też prowadzących tam przedsiębiorstwa. Podkreślono, że cudzoziemcowi dozwolone jest przebywanie na terenie Prus, ale nie może on żądać zezwolenia na pobyt<sup>15</sup>, co uzależniono od uznania władz policyjnych. Wydalenie cu-

<sup>14</sup> Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer (Ausländerpolizeiverordnung) vom 27 April 1932 (PGS 1932, s. 179).

<sup>15</sup> § 1. Jeder Ausländer ist zum Aufenthalt im preussischen Staatsgebiete zugelassen, solange er die in diesem Gebiete geltenden Gesetze und Verhaltensvorschriften befolgt. Ein Anspruch auf Gestattung der Aufenthalts steht dem Ausländer nicht zu (PGS 1932, s. 179). Jest rzeczą charakterystyczną, iż na ten właśnie paragraf policyjnego zarządzenia z 1932 r. zwracano uwagę w toczonej dyskusji

dzoziemców mogło nastąpić z przyczyn przewidzianych w kodeksie karnym, za przekroczenie poprzednio wydanych przepisów oraz wskutek wrogiej działalności wobec Rzeszy lub któregoś z jej krajów. Dodano jeszcze, iż wydalenie może nastąpić, jeśli cudzoziemiec skierowany został do sanatorium, domu opieki lub zakładu odwykowego, był żebrakiem lub włóczęgą, jeśli wymagały tego względy zdrowia lub obyczajów.

Właściwym organem do wydawania zakazów pobytu były miejscowe władze policyjne, natomiast do wydalania cudzoziemców — krajowe władze policyjne. Pruskie zarządzenie z 1932 r. stanowiło podstawę, na której wzorowano się później przy regulowaniu spraw cudzoziemców. Wydane ono zostało nie przez ministra spraw wewnętrznych, ale przez władze policyjne i na nim też opierać się musiały inne organa władzy administracyjnej. Także i cudzoziemcy na te przepisy mogli i musieli się powoływać. Jako jedyna droga prawna służyło im odwołanie do nadrzędnych władz jednostki, która decyzję wydała. W ten więc sposób Prusy, gdzie przepisy w sprawach cudzoziemców były znacznie obostrzone, stały się wzorem dla następnie wydawanych aktów prawnych w tym zakresie. Fakt przejścia całości w zasadzie spraw przez władze policyjne wyjaśniano tym, że właśnie one najwięcej z nimi miały do czynienia z uwagi m. in. na obowiązki meldunkowe, przedłużanie pobytu, a wreszcie zwyciężył chyba fakt, iż najlepiej były zorientowane w działalności cudzoziemców i tradycyjnie już sprawy te do policji należały. Opierano się przy tym nie tylko na dawniej obowiązujących przepisach, ale też na doświadczeniach, jakie zdobyto w latach 1919 - 1923, kiedy to sprawom cudzoziemców poświęcono dużo miejsca.

Stopniowo jednak ujednociano przepisy dotyczące cudzoziemców w skali całej Rzeszy. Dnia 23 marca 1934 r.<sup>16</sup> ukazały się przepisy, które regulowały sprawę usuwania cudzoziemców z terenu Rzeszy, a nie poszczególnych krajów, do czego w rezultacie sprowadzały się zarządzenia pruskie z 1932 r., chociaż w § 14 (pkt 9) wydalenie z Rzeszy było jednoznaczne z wydaleniem z Prus. Podstawy natomiast usuwania przejęte zostały całkowicie z tych ostatnich, obejmując ogółem jedenaście przypadków. W ten sposób w ustawie z 1934 r. znalazło się to, na co poprzednio powoływano się w prawie karnym i prawie o wykroczeniach oraz

o prawie dla cudzoziemców z 1965 r., stwierdzając, że ta ostatnia nie odbiega od § 1 tego zarządzenia. Zamieszczona nawet została fotokopia zarządzenia z 1932 r. (*Ausländergesetz 65 — Alternativentwurf 1970*, „Studentische Politik”, nr 1, 1970, s. 92).

<sup>16</sup> Gesetz über Reichsverweisungen vom 23 März 1934. § 1 (1) Die Verweisung eines Ausländers aus dem Reichsgebiet (Reichsverweisung) enthält das Gebot des Verlassens und das Verbot des Wiederbetretens des Reichsgebiets. (2) Eine Verweisung aus dem Gebiet eines Landes findet nicht mehr statt („RGBl” 1934, s. 213).

innych ustawach Rzeszy, jak też przepisach policyjnych. Wprowadzono jedynie pewne wyjątki w porównaniu z zarządzeniem policyjnym z 1932 r. Polegały one na tym, iż nie mogły być wydalone osoby, które nie ukończyły 15 lat oraz ci spośród cudzoziemców, którzy po odbyciu kary więzienia przez 5 lat przebywali w kraju i nie popadli w kolizję z prawem, a w drobniejszych przypadkach wystarczył okres lat dwóch.

Dnia 22 sierpnia 1938 r. wydane zostało zarządzenie policyjne dotyczące cudzoziemców, obejmujące cały teren Rzeszy<sup>17</sup>. I w tym przypadku nawiązywano do postanowień policyjnych z 1932 r., które regulowały postępowanie w sprawie udzielania zezwoleń na pobyt i wydalenie cudzoziemców. To zarządzenie opierało się na uprzednio wydanych przepisach meldunkowych, ustawie o paszportach oraz zaświadczeniach dla cudzoziemców z 11 maja 1937 r., wydanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>18</sup>.

Ogłoszone w sierpniu 1938 r. przepisy policyjne o cudzoziemcach oznaczały z jednej strony — ich zaostrzenie, z drugiej — przejęcie pełni władzy i kompetencji w tej dziedzinie przez policję. Pierwsze lata panowania hitleryzmu w pełni to potwierdzają. Masowe wydalenia obywateli państw obcych długie lata zamieszkałych na terenie Niemiec były na porządku dziennym. Dotyczyło to zwłaszcza ludności żydowskiej, którą usuwano nie tyle na podstawie przepisów policyjnych, ile z przesłanek rasowych.

Wydane w 1938 r. przepisy policyjne, dotyczące spraw cudzoziemców, przetrwały bez większych zmian do 1965 r., kiedy to w Niemieckiej Republice Federalnej wprowadzono nową ustawę regulującą te problemy.

### III. KSZTAŁTOWANIE SIĘ PODSTAW PRAWA DLA CUDZOZIEMCÓW W NRF

Wprowadzenie dopiero w 1965 r. prawa o cudzoziemcach w NRF wiązało się z zmianami, jakie zachodziły w tym państwie, w szczególności na płaszczyźnie gospodarczej. Napływ znacznej liczby cudzoziemców dyktował konieczność nowego ujęcia całokształtu tego zagadnienia, zwłaszcza że wymogi i aktualne potrzeby nie pokrywały się z intencjami przepisów z 1938 r.

Należy tu przypomnieć, iż proklamacja nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli z dnia 20 września 1945 r. zniósła obowiązujące do tego czasu ustawodawstwo z okresu hitleryzmu, które gwałciło podstawowe prawa

<sup>17</sup> Ausländerpolizeiverordnung vom 22 August 1938. („RGLB” 1938, s. 1053).

<sup>18</sup> Gesetz über das Pass, das Ausländerpolizei und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11 Mai 1937 („RGLB” 1937, s. 589).



człowieka. Przepisy o cudzoziemcach z 1938 r. formalnie takich sformułowań nie zawierały i dlatego obowiązywały nadal.

Deklaracja Narodów Zjednoczonych o prawach obywatelskich z 10 grudnia 1948 r. miała stanowić podstawę ukształtowania się nowej rzeczywistości prawnej w NRF. Deklaracja ta nie była wiążąca, jednak jej zasady musiały wytyczyć kierunki także i dla prawa o cudzoziemcach, szczególnie zaś gdy chodziło o art. 9, który omawiał kwestię bezprawnego więzienia i wydalania cudzoziemców<sup>19</sup>, dalej art. 13 — o prawie swobodnego poruszania się w obrębie państwa, w którym cudzoziemiec przebywa, oraz art. 14 — o prawie azylu. To samo można powiedzieć o konwencji, do której przystąpiła NRF, o ochronie praw człowieka i zasadniczych wolności<sup>20</sup>. Uzyskała ona moc obowiązującą 2 sierpnia 1952 r.<sup>21</sup> Konwencja ta znosiła niewolnictwo, pańszczyznę, przymus pracy, pracę obowiązkową (*Zwangs — oder Pflichtarbeit*). Zapewniała też prawa i wolności osobiste obywatelom stron przystępującym do konwencji. W art. 5 wyliczone zostały taksatywnie przypadki, kiedy i z jakich przyczyn można było cudzoziemca uwięzić, zachowując wszystkie w tym względzie wymogi formalne i prawidłową drogę sądową. Art. 10 mówił o wolności słowa, myśli i działalności politycznej, która mogła być ograniczona względami na dobro państwa, porządku społecznego, bezpieczeństwa narodu, względami moralnymi, ochroną dobrego imienia i praw innych osób. Następny 11 artykuł dotyczył wolności zgromadzeń, powoływania do życia związków, co mogło być ograniczone jedynie względami na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz wspomniane w art. 10 ograniczenia. Specjalne przepisy mogły dotyczyć członków sił zbrojnych, policji i pracowników administracji państwowej. Z tych praw i swobód korzystać mogli wszyscy niezależnie od płci, rasy, języka, religii, poglądów politycznych, narodowego i społecznego pochodzenia, majątku i urodzenia. Tak to precyzował art. 14 konwencji, do której NRF przystąpiła.

Omawiając te trzy artykuły konwencji, mówiące o wolności i prawach obywatelskich, zauważmy, że artykuł 16 tejże konwencji stwierdzał, że żadne postanowienie artykułów 10, 11, 14 nie może być tak tłumaczone, aby układającym się stronom zabraniać ograniczania działalności politycznej cudzoziemców<sup>22</sup>. Pozostawiono więc państwu pewne swobody w zakresie regulowania tych zagadnień.

<sup>19</sup> Art. 9: Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

<sup>20</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 („BGBl” II, 1952, s. 685.

<sup>21</sup> „BGBl” II, 1952, s. 685.

<sup>22</sup> Art. 16: Keine der Bestimmungen der Artikel 10, 11, und 14 darf so ausgelegt werden, dass sie den Hohen Vertragschliessenden Parteien verbietet, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen.

Wspomnieć trzeba jeszcze o innych aktach prawnych, jakie obowiązywały NRF. Należała do nich ustawa o stanowisku prawnym pozbawionych ojczyzny cudzoziemców z 25 kwietnia 1951 r.<sup>23</sup>, zarządzenie ministra spraw wewnętrznych rządu federalnego z dnia 27 marca 1953 r., określające tych cudzoziemców, zarządzenie regulujące sprawy ich pobytu oraz wystawiania urzędowych dowodów osobistych<sup>24</sup>. NRF przystąpiła też do umowy o stanowisku prawnym uchodźców z 28 lipca 1951 r.<sup>25</sup> Według punktu F tej umowy, nie miała ona zastosowania do przestępców przeciwko pokojowi, przestępców wojennych lub też przestępców przeciwko ludzkości, przestępców nie z przyczyn politycznych, wreszcie w stosunku do tych, którzy dopuścili się czynów sprzecznych z celami i założeniami Narodów Zjednoczonych.

Nie analizując tutaj tych przepisów, zwracamy jedynie ogólnie uwagę, iż w pewnej mierze wywarły one wpływ na ukształtowanie się zachodniemieckiego prawa o cudzoziemcach.

Ustawa Zasadnicza NRF w art. 25 stwierdzała, że ogólne zasady prawa międzynarodowego są częścią składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i rodzą prawa oraz obowiązki bezpośrednio dla mieszkańców całego obszaru państwa. Tego rodzaju stwierdzenie nie upoważnia do wniosku, iż prawa cudzoziemców zrównane zostały z prawami obywateli NRF, wypływającymi z konstytucji. Chodzi tu w szczególności o artykuły Ustawy Zasadniczej: 8 — mówiący o wolności zgromadzeń, art. 9 (ust. 1) — o prawie zakładania związków i stowarzyszeń, art. 12 (ust. 1) — o prawie swobodnego wyboru zawodu, miejsca pracy i zakładu szkolenia, art. 11 — o prawie swobodnego zamieszkania. Wszystkie wymienione artykuły rozpoczynają się zwrotem „Alle Deutschen”, a więc nie ulega wątpliwości, iż odnoszą się wyłącznie do obywateli NRF. Stąd też powoływanie się na ustawę konstytucyjną przy omawianiu praw cudzoziemców nie ma podstaw.

W przepisach przejściowych i końcowych (§ 50 pkt 1) ustawy o cudzoziemcach z 1965 r. wyraźnie się stwierdza, iż ogranicza się prawo nietykalności osobistej (art. 2, ust. 2, pkt 1 konstytucji NRF) oraz wolności osobistej (art. 2, ust. 2 konstytucji NRF). Nasuwają się jednak wątpliwości, czy ustawa o cudzoziemcach może odwoływać się do konstytucji i to w kierunku ograniczenia jej działania, skoro można przy-

<sup>23</sup> Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25 April 1951 („BGBI” I, s. 269).

<sup>24</sup> Erlass des Bundesministers des Innern vom 27. III. 1953, betr. Personenkreis der heimatlosen Ausländer, Aufenthaltsregelung und Ausstellung von amtlichen Ausweisen (BGBI 1953, s. 313).

<sup>25</sup> Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge (Genfer Abkommen) vom 28 Juli 1951 („BGBI” II, 1953, s. 559).

jąc, iż przepisy jej i w innych artykułach nie znajdują zastosowania. Konstytucja NRF dopuszcza możliwość ograniczenia praw zasadniczych. Art. 19 ust. 1 stwierdza wyraźnie, że może to być dokonane przez ustawę lub na podstawie ustawy. Ustawa ta musi obowiązywać ogólnie, a nie tylko dla konkretnego przypadku. Ponadto ustawa ta musi wymieniać prawa zasadnicze z podaniem artykułu<sup>26</sup>. Należy też zaznaczyć, iż ustawa o cudzoziemcach w art. 1 (ust. 2) odwołuje się do art. 116 Ustawy Zasadniczej NRF, określającego pojęcie „Niemca”.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że: 1) ustawa o cudzoziemcach z 1965 r. opiera się na konwencjach i umowach dotyczących praw człowieka, regulujących sytuację uchodźców politycznych; 2) nie jest tylko zbiorem przepisów policyjnych, jak to było z obowiązującym do 1965 r. zarządzeniem z 1938 r., choć w dalszym ciągu one przeważają; 3) nadaje prawom cudzoziemców wyższą rangę ustawową, 4) obok ustawy z 1965 r., regulującej sytuację cudzoziemców w NRF, obowiązują tam umowy zawierane przez państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w sprawie zamieszkiwania, znoszenia wiz i ograniczeń wjazdowych oraz pobytowych dla obywateli państw-członków EWG. Posiadają one ponadregionalny charakter i dlatego też zostaną w niniejszym opracowaniu wyodrębnione. Trzeba jednak już w tym miejscu zasygnalizować, iż pozycja cudzoziemca w NRF nie jest jednakowa. Obywatele państw EWG nie podlegają przepisom ustawy z 1965 r.; dotyczy ona cudzoziemców pochodzących spoza obszaru Wspólnoty.

#### IV. USTAWA REGULUJĄCA SPRAWY CUDZOZIEMCÓW Z 1965 r.

Wspominaliśmy już, iż zarządzenie policyjne ogłoszone w 1938 r. po raz pierwszy ujmowało sprawy cudzoziemców w sposób całościowy, kodyfikując wydawane wcześniej akty w tej dziedzinie i obejmując takie sprawy, jak paszportów i dowodów pozwalających na wjazd, pobyt cudzoziemców, wydalanie ich z granic państwa. Także i ustawa z 1965 r. w tym zakresie wzorowała się w dużej mierze na przepisach z 1938 r. z dodaniem tych aktów, które regulowały w NRF sytuację prawną cudzoziemców po 1950 r.

Ustawa składa się z siedmiu części, z których pierwsza omawia wjazd i pobyt, druga — postępowanie, trzecia — dotyczy Niemców posiadają-

<sup>26</sup> Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetz eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Ausserdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen. Artykuły Ustawy Zasadniczej NRF cytujemy według tekstu zamieszczonego w „Biuletynie Naukowym” Instytutu Śląskiego w Opolu. Opole 1972.

cych obce obywatelstwo, czwarta — prawo azylu, piąta — kar i grzywny, szósta — obejmuje przepisy nadzwyczajne, siódma zaś przepisy przejściowe i końcowe<sup>27</sup>. Z naszych rozważań wyłączymy część ustawy, która omawia prawo azylu. Wymagałaby ona bowiem szerszego naświetlenia tła politycznego w Europie w okresie od 1950 do 1965 r. Kwestia prawa azylu wyraźnie odbiega od pozostałych przepisów i całości problematyki związanej z cudzoziemcami w NRF, a ponadto liczba korzystających z azylu politycznego jest niewielka<sup>28</sup> w porównaniu np. z pracującymi cudzoziemcami, do których przede wszystkim przepisy te się odnoszą.

Przejdziemy więc do omówienia poszczególnych części ustawy, rozpoczynając od spraw związanych z wjazdem i pobytem cudzoziemców na terenie Niemieckiej Republiki Federalnej. W § 1 ustawy stwierdza się, iż na jej podstawie cudzoziemcy mogą przyjeżdżać i zatrzymywać się w NRF. Przypomnijmy podobne brzmienie § 1 pruskiego zarządzenia z 1932 r., choć wówczas wyraźnie zaznaczono, że cudzoziemcowi nie przysługuje żądanie pobytu. W ustawie z 1965 r. mówi się w dalszych zdaniach o konieczności uzyskania zezwolenia, co stanowi pewną różnicę co do formy, ale nie co do treści. W punkcie 2 tego paragrafu określono pojęcie „cudzoziemca”, którym nie jest Niemiec w brzmieniu art. 116 (ustęp 1) konstytucji NRF. Cudzoziemcy, którzy pragną wjechać i zatrzymać się na terenie NRF, muszą uzyskać zezwolenie na pobyt. Pozwolenie takie może być udzielone, jeżeli przyjazd nie stoi na przeszkodzie interesom państwa. Punkt 2 paragrafu 2 wymienia trzy przypadki, kiedy cudzoziemiec zwolniony jest od obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pobyt. Są to osoby: 1) poniżej lat 16, 2) bezpaństwowcy, którzy mają prawo pobytu w NRF na podstawie ustawy z dnia 25 kwietnia 1951 r., 3) zwolnieni z tego obowiązku na podstawie międzypaństwowych porozumień. Odnośnie do tego ostatniego przypadku chodzi głównie o obywateli państw-członków EWG lub tych, z którymi NRF zawarła odpowiednie porozumienia. Podkreślono to jeszcze wyraźniej w rozdziale szóstym § 49 (punkt 1), gdzie mówi się, iż ustawa ta nie ma zastosowania do cudzoziemców, których kraje w dwustronnych umowach wyłączyły jej działanie, oraz w § 55 (punkt 3) stwierdzającym, że ustalenia umów międzynarodowych odbiegających od postanowień tej ustawy pozostają nienaruszone. Na tej płaszczyźnie przysługiwały znaczne uprawnienia ministrowi spraw wewnętrznych. Mógł on, na podstawie odpowiednich zarządzeń, zwolnić cudzoziemców od obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pobyt w NRF, ale równocześnie zobowiązywać zwolnionych do

<sup>27</sup> Tekst ustawy o cudzoziemcach podajemy według: *Ausländergesetz*. Berlin 1966, komentarz G. Weissmanna.

<sup>28</sup> Powołujemy się tu na artykuł F. Frantza, *Verfall des Asylrechts*. „Studentische Politik” nr 1/1970, s. 62 i n.; tam dane liczbowe.

zawiadamiania odpowiednich władz o swym pobycie na obszarze Niemiec Zachodnich. W ten więc sposób resort spraw wewnętrznych utrzymał regulowanie spraw związanych z pobytem cudzoziemców.

Według § 3 rozdziału szóstego cudzoziemiec obowiązany jest do przedstawienia paszportu przy wjeździe i wyjeździe z NRF. Minister spraw wewnętrznych może w poszczególnych przypadkach uczynić wyjątki. W razie wątpliwości co do osoby cudzoziemca, jego przynależności państwowej można przeprowadzić wywiad nawet wbrew woli danej osoby (punkt 1, § 3).

W przypadku gdy cudzoziemiec nie posiada paszportu lub innego zastępczego dowodu, może uzyskać paszport dla obcokrajowców. Paszport ten podlega zwrotowi, gdy ustały przyczyny, dla których został wydany (§ 4, punkt 1 i 2).

Zezwolenie na pobyt wydawać można również po przybyciu na teren NRF. Pozostawiono do decyzji ministra spraw wewnętrznych, by na mocy zarządzenia, jeśli wymagają tego interesy NRF, określił, czy zezwolenie na pobyt ma być udzielone przed przybyciem cudzoziemca, czy po jego przyjeździe w formie wizy (*Sichtvermerk*). Wizę przejazdową można wystawić także wówczas, gdy nie zachodzą przesłanki do udzielenia zezwolenia na pobyt, pod warunkiem jednak, że zapewniony jest wyjazd w wyznaczonym terminie i nie stoją temu na przeszkodzie interesy NRF.

Udzielone zezwolenie na pobyt może być cofnięte przed przyjazdem cudzoziemca do NRF (§ 5, punkt 1, 2, 3, 4).

Działalność polityczną cudzoziemców regulują przepisy paragrafu 6. Cudzoziemcy korzystają z wszelkich praw zasadniczych z wyjątkiem tych, które na podstawie konstytucji zostały zastrzeżone dla obywateli NRF (§ 6, pkt 1). Działalność polityczna cudzoziemców może być ograniczona lub zakazana, jeżeli powodowałaby zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego, kolidowałaby z zasadami wychowania politycznego narodu albo była niewskazana z innych ważnych powodów (pkt 2). Zabroniono także działalności politycznej sprzecznej z prawem narodów, zagrażającej porządkowi demokratycznemu w NRF lub też niezgodnej z konstytucją.

Określony został także (§ 7) zarówno okręg terytorialny, jak i czasokres obowiązywania zezwolenia na pobyt. Może ono wyznaczać teren, na którym obowiązuje, może być także udzielone na czas określony lub nie zawierać terminu. Zezwolenie na pobyt zawierać może i inne warunki. Wcześniej wydane zezwolenie może być następnie ograniczone zarówno co do miejsca, jak i czasu pobytu, a także zaopatrzone w inne warunki dodatkowe.

Pobyt cudzoziemca, który nie musi się starać o udzielenie zezwolenia

na pobyt (§ 2 pkt 2 i 3, § 49 pkt 3), może być ograniczony na podstawie § 1, 3 i 4. Podobnie jak w poprzednich przypadkach, mimo pozorów liberalizmu ustawy, ministrowi spraw wewnętrznych pozostawiono regulowanie spraw pobytu cudzoziemców zarówno w indywidualnych przypadkach, jak i możliwość rozwiązywania kwestii odpowiednimi aktami prawnymi.

Ustawa wprowadza rozróżnienie pomiędzy zezwoleniem na pobyt (*Aufenthalterlaubnis*) a uprawnieniem do pobytu (*Aufenthaltsberechtigung*). To ostatnie dotyczy cudzoziemców, którzy przebywają prawnie na terenie NRF od co najmniej pięciu lat i włączyli się już do życia gospodarczego i społecznego NRF. Im też można udzielać uprawnienia do pobytu<sup>29</sup>. Nie zawiera ono ograniczeń co do miejsca i czasu oraz żadnych warunków. Są oni lepiej traktowani niż pozostali cudzoziemcy; dotyczy to np. kwestii wydalania z granic NRF.

Sprawę wygaśnięcia pozwolenia na pobyt i uprawnienia do pobytu ustala paragraf 9. Pozwolenie na pobyt (uregulowane w § 5) i prawo do pobytu (uregulowane w § 8) wygasają, jeśli obcokrajowiec nie posiada ważnego paszportu lub zastępczego dowodu tożsamości, jeśli zmienia lub traci przynależność państwową, jeśli opuści NRF z powodu ważnych okoliczności albo zostanie wydalony (§ 10). W przypadku zmiany lub utraty przynależności państwowej mogą znaleźć zastosowanie przepisy o udzielaniu azylu (§ 28). W przypadku wydalenia lub przymusowego wydalania władze mogą określić termin opuszczenia obszaru NRF.

Trzeba podkreślić, iż ustawa z 1965 r. najwięcej chyba miejsca poświęca kwestii udzielania zezwolenia na wjazd i sprawie pobytu oraz jak zobaczymy dalej — wydalania cudzoziemców. Jest rzeczą zrozumiałą, że przy takiej wielkiej, bo przekraczającej w latach opracowywania ustawy 1,5-miliona liczbie robotników cudzoziemców z krajów spoza EWG ważna była kwestia ich przybycia w granice NRF, odpowiedniego rozlokowania w terenie, a wreszcie udzielenia zezwolenia na pobyt. Przepisy te są bardzo szczegółowe i choć stwarzają pozory pewnego liberalizmu, to jednak pozostawiają duży margines swobody dla działania władz administracyjnych, które mogą udzielić zezwolenia na pobyt już po przybyciu cudzoziemca, dać mu zastępczy paszport, ale też ograniczyć okres pobytu, okręg zamieszkania lub odmówić zezwolenia na pobyt. Wynikałoby więc z tego, że w rękę władz administracyjnych leżała równocześnie

<sup>29</sup> Musimy przytoczyć na tym miejscu spostrzeżenia F. Frantza z artykułu pt. *Alternativentwurf 70 zum Ausländergesetz 65* („Zeitschrift für Rechtspolitik” 3 Jhrg., October 1970, Heft 10, s. 234), który pisze, że spośród przeszło 1,5-milionowej rzeszy pracowników cudzoziemskich podpadających pod przepisy ustawy z 1965 r. złożyło wniosek o uprawnienie na pobyt 5187 osób, mimo że przeszło 57% osób pracowało tu nieprzerwanie przeszło cztery lub nawet więcej lat.

polityka selekcji potrzebnych pracowników, jak też możliwości ich usuwania. Poświęcone temu zostały dalsze przepisy ustawy, które w tym względzie niewiele odbiegały od wspomnianych kilkakrotnie zarządzeń z 1932 i z 1938 r.

Paragraf 10 ustawy wymienia podstawy wydalenia cudzoziemca z obszaru NRF. Cudzoziemiec może być wydany w następujących przypadkach: 1) jeśli jego zachowanie stanowi zagrożenie dla porządku demokratycznego lub bezpieczeństwa NRF, 2) jeśli został skazany za zbrodnię lub przestępstwo, lub taki czyn, który w okręgu jego pobytu uznany został za zbrodnię lub przestępstwo, 3) jeśli zastosowano w stosunku do cudzoziemca środki związane z pozbawieniem wolności, umieszczeniem w zakładzie opiekuńczym, leczniczym, przytułku, 4) jeśli popełnił wykroczenie przeciw przepisom prawa podatkowego, przepisom celnym i monopolowym lub przeciw zasadom prawa międzynarodowego, gospodarczego lub przeciw zakazom importowym, eksportowym, tranzytowym czy ograniczeniom przywozowym, 5) jeśli popełnił wykroczenie w stosunku do przepisów o wykonywaniu zawodu, rzemiośle lub niesamodzielnej działalności zarobkowej, 6) jeśli popełnił wykroczenie w stosunku do przepisów związanych z prawem pobytu, 7) jeśli udzielił władzom fałszywych danych o swej osobie, zdrowiu, rodzinie, przynależności państwowej, zawodzie, sytuacji majątkowej lub gdy odmówił udzielenia wyjaśnień, 8) jeśli zebrał lub zdobywał pieniądze w nielegalny sposób lub wędrował jako włóczęga, 9) jeśli stwarzał niebezpieczeństwo dla zdrowia i obyczajów, 10) jeśli nie mógł utrzymać siebie i swej rodziny bez pomocy opieki społecznej, 11) jeśli jego pobyt z innych powodów zagrażałby interesom NRF.

Cudzoziemcy, którzy uzyskali prawo pobytu, a więc przebywali w NRF dłużej niż pięć lat, mogą być tylko wtedy wydani, jeśli zachodzą przypadki wymienione w § 10, punkt 1 lub 2, a w pozostałych — gdy zaistnieją poważne powody. Cudzoziemcy, którzy korzystają z azylu jako politycznie prześladowani, bezpaństwowcy i uchodźcy przebywający prawnie na terenie NRF mogą zostać wydani tylko w przypadku, gdy zagrażają porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

Cudzoziemiec nie posiadający ani pozwolenia na pobyt, ani prawa do pobytu, który też nie został zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pobyt musi bezwzględnie opuścić teren, na którym przebywał. To samo dotyczy cudzoziemca wydanego na podstawie § 10. Jeśli zezwolenie na pobyt lub prawo do pobytu ograniczono do części okręgu, w którym przebywa, powinien natychmiast opuścić tę część okręgu lub okręg, w którym zezwolenie lub prawo pobytu nie jest ważne (§ 12, pkt 2).

Jeśli nie jest pewne, czy cudzoziemiec, który powinien opuścić teren obowiązywania prawa, zastosuje się dobrowolnie do nakazu, a zagraża

bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, można w stosunku do niego zastosować przymusowe wydalenie pod nadzorem (§ 13, pkt 1). Zastosowanie przymusowego wydalenia winno być poprzedzone zagrożeniem na piśmie, wraz z określeniem czasu, w którym cudzoziemiec powinien wyjechać dobrowolnie (§ 13, pkt 2). Można od tego odstąpić jedynie przy szczególnie ważnych powodach. Wprowadzone zostało zastrzeżenie (§ 14, pkt 1), iż cudzoziemiec nie może być wydany do państwa, gdzie jego życie lub wolność byłoby zagrożone ze względu na rasę, religię, przynależność państwową, społeczną lub przekonania polityczne. Nie dotyczy to cudzoziemca, który został uznany z bardzo ważnych powodów za niebezpiecznego dla porządku publicznego lub stanowi zagrożenie dla ogółu, ponieważ został skazany prawomocnie za szczególnie ciężkie przestępstwa (§ 14, pkt 1). W tych przypadkach trzeba koniecznie zagrozić wydaleniem i oznaczyć odpowiedni czas na opuszczenie obszaru NRF. Jeżeli wydalenie cudzoziemca do pewnych państw było niemożliwe, należało w zagrożeniu wymienić te kraje (§ 14, pkt 2).

Cudzoziemcowi, który został wydany lub wydany przymusowo, nie wolno udzielić zezwolenia na pobyt. Można jednak określić termin nieudzielenia zezwolenia. Władze, które wydały cudzoziemca lub przymusowo usunęły, mogły następnie czas ten przedłużyć lub skrócić (§ 15, pkt 1). W pewnych określonych przypadkach można wydanemu cudzoziemcowi zezwolić na krótkotrwały pobyt ze ścisłym określeniem drogi przejazdowej i miejscowości. Cudzoziemiec, który został wydany lub zarządzono jego przymusowe wydalenie, a który prosił o udzielenie azylu, może uzyskać zezwolenie na pobyt na czas rozpatrywania jego wniosku, w określonym okręgu, jeśli władze uznają, iż nie zachodzi potrzeba przebywania w obozach zbiorowych dla tego rodzaju cudzoziemców.

W stosunku do cudzoziemca można zastosować areszt, gdy nie została od razu przygotowana sprawa wydalenia lub jego przymusowe wydalenie byłoby utrudnione względnie udaremnione. Jednakże areszt nie może trwać dłużej niż sześć tygodni (§ 16, pkt 2). Areszt należało więc zastosować, gdy było to konieczne dla zapewnienia przymusowego wydalenia. Mógł on trwać do sześciu miesięcy, a nawet do jednego roku (§ 16, pkt 2). Przymusowe wydalenie mogło być zawieszane na pewien czas. Znajdowały wówczas zastosowanie przepisy § 7, mówiącego o zezwoleniu na pobyt. Cudzoziemcy w takiej sytuacji byli „tolerowani” na terytorium NRF. Jeżeli ustały przyczyny powodujące wydalenie, to wówczas odwoływano stan „tolerancji”. Minister spraw wewnętrznych lub organ przez niego upoważniony, po wysłuchaniu władz krajowych, mógł na podstawie klucza opracowanego przez *Bundesrat* dla cudzoziemców-uciekierców rozmieścić „tolerowanych” obcokrajowców (§ 17, pkt 1, 2).



Cudzoziemca, który został wydalony lub wydalony przymusowo należało ponownie usunąć, jeśli przekroczył granice NRF. Cudzoziemiec przybyły bez zezwolenia powinien być wydalony w ciągu siedmiu dni. W wypadku, kiedy cudzoziemiec przekracza granicę drogą lądową, powietrzną, morską obowiązek odstawienia go za granicę ma przedsiębiorca transportowy (§ 18).

Cudzoziemcy mogą swobodnie opuścić terytorium NRF, jednakże odmowa następuje w przypadku, gdy: 1) są niebezpieczni dla interesów NRF, 2) jeśli chcą uniknąć postępowania sądowego, wykonania kary, aresztowania, 3) jeśli w grę wchodzi wykroczenie przeciwko ustaleniom prawa podatkowego i celnego, monopolowego, przepisom prawa, przepisom importowym lub eksportowym, tranzytu, zakazom sprzedaży, 4) jeśli chce się uchylić od obowiązku utrzymywania osoby lub osób, 5) jeśli chce się uchylić przed obowiązkową służbą publiczną. Odmowa zgody na wyjazd zostanie cofnięta, w przypadku gdy odpadną wyżej wymienione powody (§ 19).

Przepisy dotyczące udzielania zezwolenia na pobyt w sposób szczegółowy regulują zarówno kompetencje władz administracyjnych w tym zakresie, jak też obowiązki cudzoziemców po przekroczeniu granic NRF. Władze, którym podlegają sprawy cudzoziemców w okręgu ich pobytu rozstrzygają o udzieleniu zezwolenia na pobyt, prawa pobytu, jak i o wystawianiu paszportów dla „bezpaszportowców” oraz uchodźców — jako zastępczych dowodów tożsamości. Są nimi władze administracyjne powiatu. Władze krajowe mogą w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych wyznaczyć inne władze na szczeblu państwa, które będą się zajmowały sprawami cudzoziemców. Wspomniane wyżej władze prowadzą także postępowanie przeciw cudzoziemcowi, jeśli okaże się to konieczne.

Poza granicami NRF zajmują się sprawami paszportowymi przedstawicielstwa dyplomatyczne. W wyjątkowych tylko wypadkach mogą one udzielać wiz, w zasadzie jednak nie są do tego upoważnione. Odprawa i przekazywanie cudzoziemca na granicy może być dokonane przez powołane do tego władze. Do wydalenia lub przymusowego wydalenia upoważnione są czynniki, zajmujące się bezpieczeństwem granic, oraz policja w poszczególnych krajach. Odpowiedzialnymi za wykonanie polecenia nakazu opuszczenia przez cudzoziemca granic NRF są władze do spraw cudzoziemców i władze paszportowe (§ 20).

Cudzoziemiec, przybywając do NRF, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym władze do spraw cudzoziemców. W przypadku jeśli nie posiada on zezwolenia na pobyt musi zaraz po przekroczeniu granicy zachodniemieckiej złożyć wniosek o jego udzielenie. Cudzoziemiec powinien udzielić wszelkich informacji potrzebnych dla uzyskania zezwolenia na pobyt, a także stawić się osobiście na wezwanie władz. Od złożenia

nia wniosku do chwili rozpatrzenia go pobyt cudzoziemca na terenie NRF uważa się za „dozwolony”. To samo odnosi się do przypadku, kiedy cudzoziemiec wnioskuje o przedłużenie zezwolenia na pobyt (§ 21, pkt 1 - 3).

Cudzoziemcy mogą być „przejęci” (*übernommen*), jeżeli wymagają tego względy międzynarodowe, polityczne lub humanitarne. „Przejęcie” odbywa się na podstawie oświadczenia ministra spraw wewnętrznych lub wyznaczonej przez niego władzy (§ 22). Minister spraw wewnętrznych może zezwolić, na podstawie rozporządzenia o bezpieczeństwa, na wydanie zastępczych dowodów tożsamości, na udzielenie zezwolenia na pobyt, jak i uprawnienia pobytu. Koszty związane z przymusowym wydalaniem ponosi cudzoziemiec, jednakże w sytuacji wynikłej z § 18 rozdziału 4 kosztami może być obciążony przedsiębiorca, którego środkami cudzoziemiec przybył do NRF (§ 24). Minister spraw wewnętrznych, by zabezpieczyć sobie wykonanie tego prawa, może wydać szczegółowe wskazówki.

Cudzoziemiec, który wjeżdża i zatrzymuje się na terenie okręgu nie posiadając właściwego paszportu, zastępczego dowodu tożsamości lub pozwolenia na pobyt i nie zastosuje się do warunków, kosztów lub ograniczeń zawartych w zezwoleniu na pobyt, albo udziela nieścisłych czy nieprawdziwych informacji o sobie lub przynależności państwowej, aby zdobyć zezwolenie na przyjazd lub pobyt, względnie posługuje się dokumentem uzyskanym w ten sposób podlega karze więzienia do jednego roku i karze pieniężnej (§ 47).

W § 48 ustawy wymienione zostały wykroczenia związane z niedopełnieniem obowiązku posiadania i okazywania odpowiednich dokumentów. Wykroczenia te zostały zagrożone grzywną w wysokości do 5000 DM w przypadku świadomego popełnienia wykroczenia i w wysokości do 2000 DM w razie niedbalstwa. Należą tu: samowolne przekroczenie granicy okręgu, którego teren obejmuje zezwolenie pobytu, przekroczenie granicy poza wyznaczonymi przejściami granicznymi lub poza ustalonymi godzinami, uchylanie się od okazania paszportu i innych dokumentów, niezastosowanie się do zarządzeń władz granicznych lub uchylanie się od uiszczenia opłat przy wjeździe na teren danego okręgu.

Rozdział szósty omawianej ustawy zawiera specjalne przepisy dotyczące osób pełniących funkcje konsulów lub tych, których pobyt na terenie NRF regulują międzypaństwowe porozumienia. Rozdział ten wymienia też cudzoziemców zwolnionych od obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pobyt. Są nimi cudzoziemcy zatrudnieni w przedstawicielstwach konsularnych jako personel administracyjny, pomocniczy, członkowie rodzin konsulów lub personelu pomocniczego przedstawicielstwa, którzy z nimi zamieszkują, służba konsularna lub personel pomocniczy

przedstawicielstwa konsularnego zamieszkujący z nimi lub w pomieszczeniach służbowych konsulatu.

Rozdział siódmy ustawy zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

#### V. SYTUACJA PRAWNA CUDZOZIEMCÓW — OBYWATELI PAŃSTW EWG

Wspominaliśmy już, iż ustawa o cudzoziemcach nie obejmowała obywateli państw, z którymi NRF zawarła umowy odbiegające od jej treści. Chodzi tu o obywateli państw zintegrowanych w Europejskiej Wspólnocie gospodarczej. Traktat w sprawie utworzenia EWG z dnia 25 marca 1957 r. w artykule 3 (punkt c) wyraźnie mówił o zniesieniu pomiędzy członkami Wspólnoty przeszkód w zakresie swobodnego przepływu osób, usług i kapitałów<sup>30</sup>. Ponieważ w punkcie h tego samego artykułu przewidziano zbliżenie ustawodawstw poszczególnych krajów, należało przypuszczać, iż dotyczyć to będzie nie tylko prawa pracy, ale przede wszystkim przepisów regulujących prawa pobytu w krajach EWG. Nie budził wątpliwości fakt, że według zapowiedzi traktatu rzymskiego obywatele państw-członków EWG uzyskają w tej mierze równe uprawnienia regulowane nie wewnętrznym prawem poszczególnych krajów, ale umowami zawartymi w ramach Wspólnoty. Zresztą sprawom pracowników poświęcony został cały dział III traktatu rzymskiego. Zakładał on w artykule 48, iż swoboda poruszania się pracowników na terenie Wspólnoty zostanie zapewniona najpóźniej z upływem okresu przejściowego, a więc w ciągu 12 lat, tj. do czasu uregulowania wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem EWG. Rok 1969 założony został zatem jako prowizoryczny termin, bowiem poszczególne czteroletnie okresy mogły być przedłużane<sup>31</sup> na ostateczne uregulowanie sprawy swobodnego poruszania się pracowników.

Pod określeniem „swobodnego poruszania się pracowników” rozumiano zniesienie wszelkich dyskryminacji wobec pracowników obywateli państw będących członkami Wspólnoty, stosowanej ze względu na obywatelstwo, w dziedzinie zatrudnienia, płac oraz innych warunków pracy. Wszelkie ograniczenia w tej mierze podyktowane być miały względami porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia. Swoboda poruszania się pracowników obejmować miała prawo do pracy konkretnie zaofiarowanej, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytoriów państw będących członkami EWG, przebywanie w jednym z państw

<sup>30</sup> Opieramy się na tekście traktatu rzymskiego, zamieszczonym w „Zbiorze Dokumentów” nr 5/1957. Instytut Spraw Międzynarodowych.

<sup>31</sup> Reguluje to artykuł 8 traktatu.

członkowskich w celu wykonywania tam zawodu zgodnie z postanowieniami ustaw, rozporządzeń i zarządzeń, jakie obowiązują przy zatrudnieniu pracowników krajowych. Wreszcie dotyczyło to także zamieszkiwania po podjęciu pracy w jednym z państw na warunkach, które określone zostaną zarządzeniami wykonawczymi wydanymi przez Komisję EWG. Postanowienia te nie odnosiły się do pracy w administracji publicznej<sup>32</sup>.

Z treści przytoczonego tu artykułu wyraźnie wynikało, iż sprawy pracowników miała regulować sama EWG, a kwestia ich poruszania się mogła być ograniczona jedynie względami na bezpieczeństwo i porządek publiczny poszczególnych krajów. A więc obywatele państw-członków EWG mieli być w zakresie pracy traktowani podobnie jak pracownicy krajowi.

W polu naszego zainteresowania pozostają głównie artykuły odnoszące się do pobytu obywateli-członków EWG, którzy znajdują się na terenie NRF, oraz te przepisy, które regulowały sprawy ich pobytu, by użyć słowa możliwość porównania ich z przepisami ustawy dla cudzoziemców z 1965 r. Na tym miejscu należy jeszcze dodać, że tak jak sprawy związane z zatrudnianiem pracowników z krajów EWG miały być stopniowo realizowane w drodze wzajemnych konsultacji, tak też podobna procedura przyjęta została dla określania ich pobytu i zamieszkiwania na terenie państwa, gdzie podjęli pracę. Zakładano, że wszelkie ograniczenia w tej dziedzinie miały być stopniowo znoszone w przeciągu okresu przejściowego, tj. lat dwunastu. Przed upływem pierwszego etapu, a więc czterech lat, organy EWG, którym sprawy te podlegały, ogłosić miały, podejmując jednomyślną uchwałę, program dotyczący znoszenia istniejących na terenie Wspólnoty ograniczeń w zakresie swobodnego osiedlenia się. W następnych okresach przy znoszeniu ograniczeń wymagana była większość kwalifikowana. Jako priorytet przy osiedlaniu się wysuwane były te dziedziny pracy, które stanowiły czynnik szczególnie sprzyjający rozwojowi produkcji i wymiany<sup>33</sup>.

Na podstawie przytoczonych tu artykułów można by sądzić, iż całkowita swoboda w zakresie pracy i osiedlenia się będzie w pełni realizowana. Jednakże w artykule 56 traktatu rzymskiego zaznaczono, iż postanowienia rozdziału dotyczącego osiedlenia się i podjęte na tej podstawie środki nie przesadzają możliwości stosowania ustaw, rozporządzeń i zarządzeń ustanawiających specjalny statut dla cudzoziemców, uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Poszczególne państwa mogły więc odrębnie regulować kwestie przyjazdu i pobytu pracowników z krajów członkowskich EWG.

<sup>32</sup> Artykuł 48, punkt 4 traktatu.

<sup>33</sup> Artykuł 49 traktatu.

Te ogólne postanowienia traktatu rzymskiego stopniowo wcielane były w życie m. in. przez NRF. Tutaj zajmiemy się tylko najważniejszymi ustawami i zarządzeniami wydawanymi w tej sprawie tak przez organy EWG, jak i władze NRF, skupiając się głównie na ustawie z 1969 r., która ostatecznie problemy te regulowała.

Jednym z ważniejszych administracyjnych postanowień do zarządzenia nr 15 Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, mówiącego o pierwszych środkach podjętych w celu osiągnięcia przepływu siły roboczej w ramach Wspólnoty, było postanowienie z 17 lipca 1962 r.<sup>34</sup> Wydał je rząd NRF w oparciu o artykuł 84 (ustęp 2) Ustawy Zasadniczej<sup>35</sup>, a regulować miało ono sprawy pracy i pobytu pracowników z krajów Wspólnoty na terenie NRF. Zmianie musiały ulec w pierwszym rządzie przepisy o cudzoziemcach obowiązującego w tym jeszcze czasie zarządzenia policyjnego z 1938 r. Określono więc najpierw krąg osób, do których postanowienie się odnosiło. Byli nimi pracownicy z państw EWG, ich żony lub mężowie oraz dzieci do lat 21. Otrzymywali oni zezwolenie na pobyt na terenie NRF, gdy posiadali zapewnienie pracy stałej lub tymczasowej. Jeżeli zapewnienie pracy opiewało na krótszy czas niż jeden rok to wówczas zezwolenie na pobyt nie było wydawane. W pozostałych przypadkach określenie czasu pobytu pozostawiano władzom zajmującym się sprawami cudzoziemców. Zezwolenie na pobyt łączyło się więc z podjęciem pracy. Dla rodziny natomiast zezwolenie na pobyt wydawane było wówczas, gdy pracujący dysponował odpowiednim mieszkaniem. Rodzina otrzymywała zezwolenie na ten sam okres czasu co podejmujący pracę.

Odmowa zezwolenia na pobyt lub zakaz pobytu mógł wynikać wyłącznie z przyczyn grożących naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z powodów zdrowotnych. Równocześnie jednak podkreślano, iż wymienione wyżej powody nie mogą mieć gospodarczych celów ani też wiązać się z polityką na rynku pracy.

Podejmujący pracę w granicach państw Wspólnoty musieli posiadać paszport lub dowód osobisty swego kraju. Zwolnieni zostali natomiast od posiadania wizy.

W dwa lata po wydaniu pierwszych zarządzeń dotyczących pracowników z państw EWG ukazały się wytyczne Rady EWG z 25 lutego 1964 r. w sprawie zniesienia ograniczeń co do podróży i pobytu w krajach Wspólnoty<sup>36</sup>. Odnosiły się one głównie do osób, które pragnęły osiąść w jednym z państw, by prowadzić samodzielną działalność zawo-

<sup>34</sup> *Ausländergesetz op. cit.*, s. 204.

<sup>35</sup> Ten ustęp konstytucji NRF upoważniał rząd federalny, za zgodą *Bundesratu* do wydawania ogólnych przepisów administracyjnych.

<sup>36</sup> *Ausländergesetz*, s. 207.

dową lub też usługową (*Dienstleistung*). I w tym zakresie wszelkie zwolnienia przysługiwały wówczas, gdy podejmowano konkretną pracę. Te same uprawnienia przysługiwały żonie lub mężowi, nawet w przypadku gdy jedna ze stron posiadała inne obywatelstwo, dzieciom do lat 21 oraz rodzinie pozostającej na utrzymaniu — także bez względu na obywatelstwo.

Wystarczyło więc posiadanie paszportu lub ważnego dowodu osobistego upoważniającego do wjazdu i osiedlenia naturalnie z warunkiem podjęcia pracy. Zezwolenie na pobyt opiewało na czas nieokreślony, na co wydawano odpowiednie zaświadczenie. Mogło być ono ograniczone co najmniej na lat pięć, ale bez żadnych ograniczeń przedłużane na czas nieokreślony. Dla wykonywających konkretne prace czas pobytu równał się czasowi wykonywania pracy. Także i w stosunku do tej kategorii osób obowiązywały przepisy mówiące o naruszeniu porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz zarządzenia zdrowotne. Rada z dnia 25 lutego 1964 r. wydała wytyczne dotyczące koordynacji specjalnych przepisów o wjeździe i pobycie cudzoziemców z punktu widzenia porządku publicznego, bezpieczeństwa i zdrowia<sup>37</sup>. Dotyczyły one wszystkich podejmujących samodzielną czy niesamodzielną pracę na terenie państw Wspólnoty. Zastrzegano tylko, że wspomniane wyżej powody nie mogą być wykorzystane dla celów gospodarczych (art. 2 p. 2). Ostatecznie uregulowane zostało w artykule 3, iż gdy podejmowane są środki dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, to miarodajne jest tu zachowanie się poszczególnych jednostek. Sam tylko wyrok karny nie uzasadniał podjęcia tego rodzaju środków. Jeżeli dowód osobisty lub paszport, na podstawie którego udzielono zezwolenia na pobyt jest nieważny, to nie stanowi to podstawy do wydalenia cudzoziemca z państwa, gdzie przebywał. Państwo, które wystawiło ten paszport, zezwala jego posiadaczowi bez formalności na powrót.

Choroby, które uniemożliwiają udzielenie zezwolenia na wjazd i pobyt musiały być wyszczególnione w specjalnym załączniku do umów. Jeżeli choroba wystąpiła w czasie przebywania cudzoziemca na terenie kraju, wówczas nie było podstaw do odmowy przedłużenia jego pobytu. Państwa członkowskie nie mogły wydawać nowych postanowień i stosować środków, które by ograniczały materiał ujęty w omawianych tu wytycznych.

Wprowadzono również zasadę, że decyzja w sprawie udzielenia lub odmowy na pierwszy pobyt powinna być wydana w jak najkrótszym czasie, najpóźniej w przeciągu sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku. Do czasu podjęcia decyzji składający wniosek mógł tymczasowo

<sup>37</sup> *Ausländergesetz*, s. 209.

zamieszkiwać na terytorium danego państwa. Władze państwa, rozpatrujące wniosek, mogły się zwracać — jeżeli uznały to za niezbędne — do władz kraju, z którego pochodził składający wniosek, o udzielenie informacji co do jego przeszłości, a zwłaszcza sprawy karalności. Zapytania te jednak nie mogły przyjąć charakteru stałego i systematycznego. Zapytywane władze państwa powinny udzielić odpowiedzi w przeciągu dwóch miesięcy. Decyzja o odmowie zezwolenia na pobyt lub jego przedłużenia powinna być stawiającemu wniosek urzędowo zakomunikowana. Równocześnie podany być powinien termin opuszczenia granic kraju. W nagłych przypadkach mógł być termin ten, jeżeli przebywający cudzoziemiec nie miał jeszcze zezwolenia na pobyt, ograniczony najmniej do piętnastu dni. W innych przypadkach nie mniej aniżeli dwa miesiące. Wnioskujący, któremu odmówiono prawa pobytu lub przedłużenia zezwolenia miał prawo odwołania się od tej decyzji w trybie przewidzianym dla krajowców. Jeżeli natomiast nie przewidziano żadnych środków prawnych w tej mierze, to wówczas, wyjąwszy nagłe przypadki, cudzoziemiec mógł opuścić państwo po otrzymaniu decyzji odpowiednich władz kraju, na terenie którego przebywał. W oparciu o przepisy obowiązujące w tym kraju mógł podejmować środki prawne mające na celu zmianę decyzji i mógł działać przez zastępcę prawnego. Odwołanie kierowane było do władzy nadrzędnej w stosunku do odmawiającej zezwolenia lub przedłużenia pobytu.

Państwa EWG w przeciągu sześciu miesięcy miały te wytyczne podać do wiadomości i podjąć odpowiednie środki dla ich realizacji. Wydanie tego rodzaju wytycznych przez Radę EWG wiązało się nie tylko z upływającymi czasookresami stopniowego regulowania spraw pracowników w państwach członkowskich, ale również ze zmianą przepisów, które nie pozwalały na pełniejszy przepływ pracowników. Wiązało się to także z kolejnym zarządzeniem Rady EWG z dnia 25 marca 1964 r. o wolnym przepływie pracowników w obrębie Wspólnoty<sup>38</sup>. Artykuł 9 (punkt 1) tego zarządzenia wyraźnie stwierdzał, iż pracownicy z państw -członków EWG z uwagi na swoje obywatelstwo są traktowani nie inaczej niż pracownicy kraju, na terenie którego przebywają. Gdy chodzi o zatrudnienie, warunki pracy (w szczególności zarobki), jej wypowiedzenie, cudzoziemcy podlegają tej samej ochronie i traktowaniu co pracownicy krajowi.

Nie podajemy treści dalszych artykułów odnoszących się do stosunków pracy; chodziło nam tutaj jedynie o podkreślenie, że przy takim podchodzeniu do sprawy pracowników ze Wspólnoty, musiały stopniowo, ale konsekwentnie, zanikać przepisy dotyczące wiz, zezwoleń na

<sup>38</sup> *Ausländerbesetz*, s. 212.

pobyt itd. W tej mierze ukazały się, pod tą samą datą (25 marca 1964) co poprzednio omawiane zarządzenie, wytyczne Rady EWG o zniesieniu ograniczeń przy przejeździe i pobycie pracowników i ich rodzin pochodzących z krajów Wspólnoty<sup>39</sup>. Głównym celem tych wytycznych było przerzucenie na państwa członkowskie EWG obowiązku wystawiania paszportu lub dowodów osobistych ważnych we wszystkich krajach Wspólnoty dla tych, którzy podejmują pracę zarobkową oraz członków ich rodzin. Zniesione też zostały w obrębie tych państw wszelkie wizy. Zapewniono również zezwolenie na pobyt dla podejmujących pracę. Upoważniał do tego ważny dowód osobisty i zaświadczenie władz zajmujących się zatrudnieniem, iż dana osoba zostanie zatrudniona zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zaświadczenie władz, iż pracownik pozostaje w stosunku pracy wystarczało dla udzielenia zezwolenia na pobyt rodziny. Nie potrzebowały zezwolenia na pobyt osoby podejmujące pracę na okres nie dłuższy aniżeli trzy miesiące — wystarczał w takim przypadku dowód osobisty. Zwolnieni byli także od ubiegania się o zezwolenie na pobyt pracownicy z obszarów przygranicznych oraz sezonowi w oparciu o posiadany kontrakt regulujący ich zatrudnienie. Zwolnienie od starania się o zezwolenie na pobyt nie oznaczało, iż przyjmujący pracę nie musiał powiadomić władz państwa, gdzie podjął pracę oraz o swoim pobycie. Tylko w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz zdrowia przepisy poszczególnych państw członkowskich mogły odbiegać od wspomnianych wyżej wytycznych.

Trzeba dodać, iż w NRF z dniem 30 lipca 1965 r. weszła w życie europejska umowa osiedleńcza (*Europäisches Niederlassungsabkommen*) z 13 grudnia 1955 r. (ogłoszona formalnie w 1959 r. z terminem jej stosowania od 1965 r.)<sup>40</sup>.

Jej wejście w życie w lipcu 1965 r., prawie równocześnie z ogłoszeniem ustawy o cudzoziemcach spoza państw EWG, której treść szczegółowo analizowaliśmy miało na celu wyraźne rozgraniczenie tych dwóch kategorii pracowników. Do tego czasu bowiem nie było żadnego aktu prawnego — z wyjątkiem zarządzeń policyjnych z 1938 r. i pojedynczych zarządzeń EWG, który by to zagadnienie regulowało na obszarze NRF.

Omawiając treść europejskiej umowy osiedleńczej trzeba uwzględnić fakt, iż teoretycznie dopiero na 1969 r. przewidywano opracowanie i uregulowanie spraw związanych z pracownikami zatrudnionymi na terenie NRF, a pochodzącymi z państw-członków EWG. Przy tym trzeba podkreślić, iż umowa osiedleńcza z 1965 r. i załączony do niej protokół sta-

<sup>39</sup> *Ausländergesetz*, s. 223.

<sup>40</sup> *Ausländergesetz*, s. 237.



nowiacy jej integralną część wyraźnie w postanowieniach końcowych (art. 33 i n.), postanawiała, iż każde z państw podpisujących tę umowę najwcześniej po pięciu latach — licząc od dnia przystąpienia — może ją wypowiedzieć. Jeżeli nie skorzysta z tego uprawnienia, wówczas automatycznie przedłużana jest ona na dalsze dwa lata. Wystąpienie z EWG jest równoznaczne z odstąpieniem od tej umowy. Treść jej mogła zawierać w protokole-załączniku pewne odmienności związane ze specyfiką danego państwa. Gdy chodzi o NRF sprowadzały się one w większości przypadków do tych postanowień, które omawialiśmy podając kolejne akty prawne wydawane przez EWG, a obowiązujące w sprawach pracowników na terenie tego państwa.

Umowa osiedleńcza obejmuje szerszy zakres zagadnień aniżeli poprzednio omawiane. Nie ogranicza się ona jedynie do wjazdu, pobytu, czy wydalenia, a więc strony formalnej, ale także reguluje kwestie praw obywatelskich, ochrony prawnej pracowników, prawa do wykonywania zawodu, omawia specjalne uprawnienia oraz sprawy podatkowe, obowiązek służby cywilnej, wywłaszczenie i upaństwowienie. Umowa zmierziała w kierunku przelania na pracowników z państw EWG podobnych uprawnień z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy i w kwestiach podatkowych oraz dopuszczenia drogi sądowej, z jakich korzystali obywatele państwa, w którym cudzoziemcy podjęli pracę. Ograniczone było to w dużej mierze względami natury socjalnej, gospodarczej, a także obronnej, nie mówiąc o powtarzających się sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zdrowia. Odnosiło się to zarówno do nabywania, posiadania jak też korzystania z dóbr, co mogło być zastrzeżone z podanych wyżej przyczyn dla obywateli własnego państwa. Rozstrzygnięcia uzależniano jednak od umów zawartych pomiędzy poszczególnymi państwami, które te właśnie sprawy mogły regulować.

Obywatele państw członkowskich EWG korzystali więc w dużej mierze z tych samych uprawnień co krajowcy. Musimy jednak wziąć pod uwagę fakt, że ustawa osiedleńcza obejmowała nie tyle pracowników najemnych, ile głównie tych, którzy prowadzili samodzielną działalność zawodową lub przedsiębiorstwa. Najwyraźniej uwidaczniają to możliwości ich udziału w organizacjach gospodarczych, jak izby handlowe, rzemieślnicze, rolnicze. Wszystkie te sprawy uzależnione były jednak od obustronnych umów, które je ściślej określały na zasadzie wzajemności.

#### VI. USTAWA O CUDZOZIEMCACH — OBYWATELACH PAŃSTW EWG Z 1969 R.

Cztery lata po ogłoszeniu prawa o cudzoziemcach uregulowano też ustawowo sprawy wjazdu i pobytu na terenie NRF obywateli państw-

-członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>41</sup>. Ustawa ta ukazała się dokładnie w dwanaście lat po zawartym w 1957 r. traktacie rzymskim, a więc w czasie wówczas przewidywanym. Ogólnie rzecz biorąc stanowi ona pewnego rodzaju podsumowanie dotychczasowych aktów wydawanych przez EWG w poszczególnych etapach ujednoczenia i zbliżania ustawodawstw w tej sprawie. Nie znajdujemy więc w niej wiele nowych elementów z wyjątkiem uściślenia pewnych zagadnień oraz — co najważniejsze — jest ona próbą całościowego ujęcia problemu. Wreszcie sama forma w postaci ustawy nadaje temu aktowi odpowiednią rangę wewnętrzną.

W NRF obowiązują zatem dwie ustawy regulujące problem obywateli innych państw, pozostających — gdy chodzi o treść — w równorzędnym stosunku pracy, a mianowicie: obywatele państw-członków EWG oraz obywatele innych krajów, z którymi NRF zawarła umowy co do zatrudniania na swoim obszarze pracowników. W ten więc sposób — według stanu na dzień 1 I 1970 r. — na 2 121 000 zarejestrowanych w NRF cudzoziemskich pracowników 500 000 obywateli państw EWG traktowanych było zgodnie z prawem o cudzoziemcach z 1969 r. a 1,5 mln wedle ustawy z 1965 r. Dodać tutaj należy jeszcze 75 tysięcy bezpaństwowców i 12 tysięcy korzystających z prawa azylu. Naturalnie, trudno podać liczbę pracowników przebywających (w brzmieniu ustawy z 1965 r.) nielegalnie. Jest to liczba zmienna i wynosi od 50 do 200 tysięcy.

Już z poprzednio omawianych aktów wynikało wyraźnie, iż zachodzą różnice w traktowaniu pracowników z EWG i spoza Wspólnoty zarówno gdy chodzi o ich przyjazd, jak też pobyt i usuwanie z terytorium NRF. Przepisy ustawy o cudzoziemcach z 1965 r. tak zostały sformułowane, by władze, którym sprawy te zostały przekazane, miały możliwość zarówno regulowania przyjazdu, jak też pobytu pracowników cudzoziemskich. Rozciągnąć się też starano kontrolę nad ich zatrudnieniem pozostawiając naturalnie możliwość ich usuwania z granic państwa, gdy wygasły podstawy dla ich przebywania lub zaistniały przyczyny, które uniemożliwiały dalszy pobyt. Były to z reguły kwestie natury formalnej, bowiem mimo bardzo szczegółowych przepisów nie zawsze były możliwe do zrealizowania<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22 Juli 1969 („BGBl”, I, s. 927).

<sup>42</sup> „Besonders gefährdet sind die soggen. 'Illegalen'; das sind Ausländer, die ohne die für die Arbeitsaufnahme erforderliche Papiere Visum oder Legitimationskarte) als angebliche Touristen eingereist sind. Da die Ausländerbehörden nach den o.a. 'Richtlinien der Ausländeraufsicht von Dezember 1966' strikt angewiesen sind, die Illegalen auszuweisen, entziehen sich diese der ausländerpolizeilichen Erfassung,

Przyjęta przez *Bundestag* i ogłoszona 22 lipca 1969 r. ustawa zapewniała swobodę wjazdu i pobytu cudzoziemcom z państw EWG, którzy na obszarze jej obowiązywania są lub będą zatrudnieni jako robotnicy czy urzędnicy lub też wykonywać będą swój zawód, osiedlili się lub pragną się osiedlić, by wykonywać samodzielną pracę zawodową. Ustawa dotyczy również tych, którzy nie chcą się osiedlić, a wykonują obowiązki służbowe w ramach usług świadczonych w obrębie EWG w oparciu o artykuł 60 traktatu rzymskiego. Traktat ten, mówiąc o usługach, określał jednocześnie, że bez uszczerbku dla postanowień rozdziału dotyczącego prawa osiedlania się, osoba świadcząca usługi — a obejmują one w myśl postanowienia traktatu czynności o charakterze przemysłowym, handlowym, rzemieślniczym czy wolnych zawodów — może czasowo działać na terytorium kraju, na rzecz którego usługi świadczy, na tych samych warunkach, jakie kraj ten stosuje wobec swych obywateli.

Wolność przyjazdu i osiedlania dotyczy również członków rodziny. Do nich zaliczani byli małżonkowie i krewni zstępni, którzy nie ukończyli lat 21, jak również krewni wstępni i zstępni i ich małżonkowie, jeżeli znajdują się na utrzymaniu pracującego. Władze mogą jednak wymagać przedłożenia odpowiednich zaświadczeń stwierdzających, że dane osoby faktycznie spełniają warunki wyżej wymienione.

Dla tych kategorii osób, które podejmują pracę na terenie NRF, niepotrzebne było przy wjeździe zezwolenie na pobyt. Natomiast, kiedy pracownik pozostaje w stosunku pracy może mu być ono, na jego wniosek, udzielone. Ważność takiego zezwolenia, jeżeli naturalnie nie składano wniosku na krótszy okres, przewidziana była na lat pięć. Zezwolenie może też ograniczać się do czasu wykonania pracy lub usług.

Jeżeli istnieją powody, zezwolenie na pobyt przedłuża się o dalsze pięć lat. To samo dotyczy pracowników, którzy bez swojej winy stali się bezrobotnymi. Jednakże przy pierwszym przedłużeniu może być ono ograniczone do dwunastu miesięcy. Nie można ograniczać pobytu, jeżeli pracownik niezdolny był czasowo do pracy z powodu choroby, wypadku lub niezawinionego z jego strony braku pracy.

Podobne warunki stawiano przy udzielaniu zezwolenia dla prowadzących samodzielną działalność zawodową. Udzielano je na wniosek, albo na pięć lat z możliwością dalszego przedłużenia, albo na określony czas. Oczywiście nie było w tym zakresie takich warunków, jak dla poprzednio omawianych pracowników, bowiem pobyt w NRF tej kategorii obywateli państw obcych nie kształtował się na zasadzie stosunku pracy.

tauchen unter und leben von unterbezahlten Gelegenheitsarbeiten, zu denen sie von Unternehmen, die den Menschenhandel als Geschäft betreiben, verliehen werden. Die Zahl der 'Illegalen' wird auf 50 000 bis 200 000 Personen geschätzt" (F. Franz, jw., s. 235).

Można było jednakże czasowo *ex post* ograniczyć pobyt, jeśli zaistniały ku temu określone powody. Przy świadczeniu usług udzielano zezwolenia na pobyt na tak długi czas, jaki był niezbędny dla ich wykonania. Mógł być on przedłużany zależnie od wykonywanego czasokresu usług względnie skracany.

Udzielanie zezwolenia dla członków rodzin miało miejsce wówczas, gdy osoba, do której należała rodzina, posiadała to zezwolenie oraz mieszkanie w miejscu przebywania. W zasadzie zezwolenie udzielane było na okres lat pięciu, ale ograniczało się do czasu trwania stosunku pracy i terminu przedłużenia zezwolenia dla osoby, na którego utrzymaniu rodzina pozostawała. Tutaj także obowiązywał warunek skrócenia czasu pobytu, jeżeli zaistniały odpowiednie okoliczności. Nie potrzebowali zezwolenia na pobyt pracownicy, którzy w okresie trzech miesięcy znajdowali się w trakcie poszukiwania pracy.

Wszystkie kategorie cudzoziemców, podejmujących pracę na terenie NRF, nie potrzebowały zezwolenia na pobyt, jeżeli czas jej trwania nie przekraczał trzech miesięcy. Dotyczyło to również pracowników z obszarów nadgranicznych (*Grenzarbeitnehmer*), a więc stale zamieszkałych na terenie swojego państwa i z reguły każdego dnia lub też raz w tygodniu do niego wracających. Wszystkie wymienione tu osoby, które nie potrzebowały zezwolenia na pobyt, a podejmowały pracę na obszarze obowiązywania omawianego prawa, musiały obowiązkowo powiadomić władze, do których należały sprawy cudzoziemców, o swoim pobycie, jeżeli trwać on miał dłużej aniżeli jeden miesiąc.

Przyjeżdżający na teren NRF pracownicy legitymować się mogą paszportem lub dowodem osobistym. Zezwolenie na pobyt wygasa, gdy cudzoziemiec dłużej aniżeli sześć miesięcy przebywa poza obrębem obowiązywania tego prawa. Nie odnosi się to jedynie do przypadków, jeśli powodem takiego stanu rzeczy jest odbywana służba wojskowa lub jej zastępcza forma (§ 11).

Ustawa o obywatelach państw-członków EWG przewidywała możliwość wydalenia cudzoziemca jedynie z przyczyn, o których była wielokrotnie mowa w aktach prawnych wydawanych przez EWG, tj. — zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz — co jest nowym elementem — gdy obecność cudzoziemca może spowodować znaczną szkodę dla Niemieckiej Republiki Federalnej. Wszystkie te przyczyny nie mogły być podyktowane względami gospodarczymi. A więc i tu nawiązywano do poprzednich aktów EWG zwracając szczególną uwagę na fakt, iż sytuacja czy polityka gospodarcza nie mogą stanowić podstawy do zastosowania interpretacji o zagrożeniu porządku czy bezpieczeństwa publicznego. Muszą tu więc, jak można się domyślać, odgrywać rolę względny natury politycznej albo po prostu wystąpienia, które nie mają ani

charakteru politycznego, ani gospodarczego. Wydaje się, iż pozostawiony został w tym zakresie szeroki margines interpretacji władzom NRF. W każdym razie wyjaśniono w następnych punktach (3, § 12), że środki bezpieczeństwa mogą być zastosowane wówczas, gdy cudzoziemiec da powody ku temu swoim osobistym zachowaniem. Postanowienia te nie wiążą władz, jeśli przedsięwzięte są środki dla ochrony zdrowia publicznego.

Wyrok karny nie stanowi podstawy do wydalenia. Jeżeli paszport, dowód osobisty lub dowód zastępczy stracił swą ważność, to i te okoliczności nie uzasadniają usunięcia. Jeśli chodzi o ochronę zdrowia, to zastosować można omawiane środki wówczas, gdy cudzoziemiec cierpi na chorobę wyszczególnioną w ustawie o chorobach zakaźnych, na choroby weneryczne lub wymienione w punkcie 4, § 12 choroby umysłowe i nerwowe. Jeżeli jednak ten ostatni stan wystąpił po udzieleniu zezwolenia na pobyt w NRF, to nie może on stanowić powodu do wydalenia z granic państwa.

Jeżeli odmówiono zezwolenia na pobyt lub jego przedłużenia, zarządzano przymusowy wyjazd lub zastosowano groźbę wydalenia, to musiano określić termin opuszczenia przez cudzoziemca danego obszaru. W pilnych przypadkach, gdy nie udzielono jeszcze zezwolenia na pobyt, może to być termin piętnastodniowy, natomiast gdy cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt — termin miesięczny. Przyczyny wydalenia muszą być podane do wiadomości.

Jeżeli ustawa o obywatelach państw-członków EWG nie zawierała odmiennych postanowień, to znajdowały tu zastosowanie przepisy ustawy o cudzoziemcach z 1965 r. oraz zarządzenia wykonawcze do tej ustawy. Gdy przepisy ustawy były bardziej korzystne dla cudzoziemców z państw EWG, to musiały znaleźć zastosowanie. Oczywiście zdanie to ma charakter czysto deklaratoryjny, choćby z tego względu, iż nie wydawano by specjalnej ustawy o cudzoziemcach-obywatelach państw EWG w 1969, gdyby poprzednia ustawa z 1965 r., regulująca sprawy pobytu cudzoziemców spoza państw EWG, była korzystniejsza. Na kwestie te zwracano uwagę w dyskusji, jaka rozwinęła się po wejściu w życie ustawy z 1965 r.

#### VII. Dyskusja na temat ustawodawstwa o cudzoziemcach w NRF

Ustawie z 1965 r. zarzucano, iż jej treść, mimo deklaracji rządowych, nie ma liberalnego charakteru, a przeciwnie — ścisłe i drobiazgowo uregulowanie spraw związanych z wjazdem i pobytem pozwala w dużej mierze władzom, sprawującym pieczę nad cudzoziemcami, pozbawić ich

prawa pobytu na terenie NRF. Z drugiej strony, mimo tej drobiazgowości, w NRF podejmuje nielegalnie pracę znaczna, bo dochodząca do 200 tysięcy, liczba osób. Przyjeżdżać tu mogą jako turyści i w przeciągu trzech miesięcy, gdy nie potrzebują zezwolenia na pobyt, podejmują pracę. W dalszych okresach pracują nielegalnie, ale widocznie są chętnie zatrudniani, skoro ten proceder trwa długo i władze są bezsilne. Niektórzy stwierdzali w swych komentarzach, że ustawa zawiera w większości przepisy tego charakteru <sup>43</sup>.

Z ostrą krytyką spotkało się prawo o cudzoziemcach z 1965 r. na łamach czasopisma „Studentische Politik”. Szereg autorów dokonało szczegółowej analizy tej ustawy dochodząc do wniosku, iż w wielu przypadkach nie odbiega ona od zarządzeń policyjnych z 1932 i 1938 r.

Koncentrowano się zwłaszcza na interpretacji artykułu 1, przeprowadzając porównania z ustawą austriacką, holenderską, szwajcarską i norweską <sup>44</sup>, które — zdaniem autorów — w sposób bardziej właściwy kwestie te regulowały. Jeden z dyskutantów stwierdzał wyraźnie, iż ustawa zachodnioniemiecka oznacza w tym względzie cofnięcie się do czasów państwa policyjnego <sup>45</sup>. Autorzy ci starali się nie tylko analizować same przepisy, ale również pokazać, w jaki sposób władze administracyjne w praktyce realizowały postanowienie ustawy, egzekwując rygorystycznie zawarte w niej przepisy, interpretując je na niekorzyść cudzoziemców <sup>46</sup>. Przytaczano *in extenso* szereg orzeczeń sądowych, które przejmując się literą ustawy w wielu przypadkach krzywdziły cudzoziemców, nie wnikając w ich sytuację społeczną i rodzinną <sup>47</sup>. Autorom chodziło równocześnie o to, aby w szeregu artykułów ekonomicznych i demograficznych pokazać znaczenie problemu robotników cudzoziemskich i ich rolę w gospodarce NRF <sup>48</sup>. Postulowano więc, aby cudzoziemców zachęcać do pobytu w NRF, stwarzając im i ich rodzinom możliwie najlepsze warunki pracy i życia. Nie tu miejsce na szerszą charakterystykę situa-

<sup>43</sup> K. Doehring, *Neuregelung des deutschen Fremdenrechts durch das „Ausländergesetz“ von 1965*. „Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht”. Bd. 25, 1965, s. 479. Również E. Rondholz, *Nach deutscher Art und Sitte*. „Studentische Politik” nr 1/1970, s. 39.

<sup>44</sup> D. Majer, *Entspricht unser Ausländerrecht der internationalen Rechtsauffassung*; Atle Grahl-Madsen, *Das Fremdenrecht Norwegens*; J. Hummel, *Ausländerstudium und Ausländergesetz*. W: „Studentische Politik” nr 1/1970.

<sup>45</sup> F. Franz, *Rückfall in der Polizeistaat*. „Studentische Politik”, nr 1/1970, s. 27 i n.

<sup>46</sup> H. H. Heldmann, *Wie der Gesetzgeber das Ausländerrecht liberalisiert und die Verwaltung ihm dabei geholfen hat*. „Studentische Politik” nr 1/1970, s. 33.

<sup>47</sup> P. Kasprzyk, *Wanderer, kommst du nach Deutschland...* „Studentische Politik” nr 1/1970, s. 89.

<sup>48</sup> *Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland*. „Studentische Politik” nr 1/1970, s. 109.

cji robotników cudzoziemskich w NRF. Warto jednak przytoczyć fakt, o którym pisali wspomniani autorzy, iż niewielka liczba robotników cudzoziemskich pozostaje dłużej aniżeli 5 lat na terenie NRF, do czego zniechęcają pracodawcy, jak i istniejące prawo. Rotacja pracowników następuje więc stosunkowo szybko, a ustawa bynajmniej nie ułatwia pobytu, a wręcz go utrudnia. Do tego należy jeszcze dodać stanowisko władz administracyjnych i policyjnych wobec cudzoziemców.

Opracowany też został kontrprojekt ustawy o cudzoziemcach<sup>49</sup>, wokół którego rozwinęła się ożywiona dyskusja. Zasługuje on na uwagę jako wyraz stanowiska tej części prawników i polityków, którzy starali się pokazać rolę robotników w gospodarce NRF, ich niezbędność, a w związku z tym konieczność odpowiedniego do ich znaczenia ustalenia zasad przebywania na terenie NRF.

Odmienne aniżeli dotychczasowa ustawa kontrprojekt z 1970 r. proponował zrehabilitowanie § 1, który powinien brzmieć „Niemiecka Republika Federalna zapewnia cudzoziemcom wjazd, wyjazd i pobyt, działalność zawodową i polityczną według brzmienia niniejszej ustawy”. Dalsze artykuły stwierdzały, że cudzoziemcy będą mogli przekroczyć granicę na podstawie odpowiedniego dowodu tożsamości. Minister spraw wewnętrznych mógłby ustalić, jakie dowody określające tożsamość byłyby wymagane. Z braku wzajemności w stosunkach pomiędzy państwami, jak również z koniecznych powodów wywołanych interesem publicznym można byłoby przy wjeździe w granice państwa wprowadzić dodatkowe dokumenty, jak wize, świadectwa zdrowia. Dla państw EWG zaręcza się stosowanie wzajemności. Jeżeli cudzoziemiec ubiega się o udzielenie azylu, sprawa przekazywana zostaje odpowiednim władzom. Po ich odpowiedzi otrzymuje on dokumenty w oparciu o artykuł 28, konwencji Genewskiej w sprawie uchodźców<sup>50</sup>.

Cudzoziemcy nieprawnie przekraczający granice państwa w przeciągu siedmiu dni musieliby opuścić NRF. Cudzoziemcy, pragnący zatrzymać się dłużej aniżeli trzy miesiące i chcący podjąć działalność zawodową posiadać muszą zezwolenie na pobyt. Zezwolenie takie zostanie udzielone, jeżeli nie zachodzą przypadki uzasadniające wydalenie cudzoziemca. Zezwolenie może być wydane na okres jednego roku z możliwością przedłużenia. Po trzech latach pobytu udzielane jest na czas nieokreślony. Zezwolenie na pobyt uprawnia, stosownie do przepisów dotyczących obywateli NRF, do podjęcia pracy i wykonywania zawodu. Wolność

<sup>49</sup> Autorami jego byli: F. Franz, H. Heldmann, P. Kasprzyk, D. Majer, B. Pätzold (zamieszczony w „Studentische Politik”). Por. także krytyczne uwagi do kontrprojektu pióra P. Wirtza, *Brauchen wir ein neues Ausländergesetz*. „Zeitschrift für Rechtspolitik” II, 1970, s. 247 i n.

<sup>50</sup> F. Franz, *Verfall des Asylrechts*, op. cit., s. 62.

wykonywania zawodu ograniczona jest obowiązującymi umowami o pracę. Nie dotyczy to studentów i praktykantów oraz cudzoziemców, którzy wykonują swój zawód dłużej niż pięć lat.

Zezwolenie na pobyt traci ważność, jeżeli cudzoziemiec przez sześć miesięcy nie mieszka na terenie NRF. Dalsze artykuły omawiały kwestie związane z wydawaniem paszportu dla obywateli państw obcych, w przypadku gdy własne państwo odmawiało mu dalszego jego przedłużenia lub też ze względów politycznych nie mógł do swego kraju wrócić. Stosowane tu były przepisy konwencji genewskiej o prawie azylu.

Kontrprojekt zezwala na działalność polityczną cudzoziemców, jeżeli nie jest ona sprzeczna z istniejącym w NRF ustrojem.

Wydalenie cudzoziemca może nastąpić tylko wtedy, gdy z powodu przestępstwa lub wykroczenia poniósł on karę wymierzoną przez sąd, nie chce lub nie jest w stanie zapracować na swoje utrzymanie, nie posiada ważnego paszportu lub dowodu zastępczego i jeżeli w tym względzie wyczerpane zostały wszystkie możliwości jego wydania. Nie można wydalac cudzoziemców, którzy byli prześladowani politycznie, bezpieczeństwa posiadających stałe miejsce zamieszkania na obszarze obowiązywania tego prawa, jeżeli nie zostali przyjęci przez inne państwo, innych cudzoziemców zamieszkujących przez dziesięć lat na obszarze obowiązywania omawianego prawa.

Dalsze przepisy regulują kwestie przymusowego opuszczenia NRF, odstawienie do granic oraz sprawy tych cudzoziemców, którzy niezgodnie z ustaleniami znaleźli się na terenie NRF.

Jak więc z tego zarysu problematyki widać, kontrprojekt ustawy o cudzoziemcach z 1970 r. był krótki, bardziej zwarty i — jak wspominaliśmy — główna intencja jego autorów szła w kierunku przyciągania pracowników i wyeliminowania wszelkich zbędnych formalności pozwalających na daleko idącą ingerencję władz administracyjnych i policji, choć jej nie hamując. Projekt pozbawiony był też odrębnych rozdziałów omawiających prawo azylu czy też bezpieczeństwa. Kwestie te znalazły się w ogólnych sformułowaniach dotyczących cudzoziemców w powołaniu się na odpowiednie konwencje międzynarodowe. Nie były to bowiem elementy tak istotne, aby ujmować je w prawie dotyczącym głównie cudzoziemców, których liczba wynosiła przeszło 2 miliony osób i wykazywała tendencje zwykłe. Rzecz inna, że przepisy dotyczące azylu w dużej mierze nadawały ustawie z 1965 r. pozory liberalizmu, a o to chyba jej autorom chodziło, czego zresztą nie omieszkali wytknąć przeciwnicy tej ustawy.

Dla cudzoziemców kontrprojekt z 1970 r. już po upływie trzech lat, a nie po pięciu, przewidywał lepsze albo, inaczej mówiąc, trwalsze prawa



pobytu. Był to więc jeszcze jeden element, który miał zachęcać przyjmujących pracę do dłuższego pobytu i pewnej stabilizacji.

W dyskusji odzywały się głosy, by na ten moment zwracać szczególną uwagę. Postulowano zatem jednakowe traktowanie wszystkich cudzoziemców i wprowadzenie jednej ustawy zamiast dotychczasowych dwóch.

Prawo dotyczące cudzoziemców stoi ciągle w orbicie zainteresowań władz NRF. Wzbudzać ono będzie niewątpliwie dalsze dyskusje bowiem problem robotników cudzoziemskich stanowi — jak dotąd — stały i ważny czynnik w gospodarce NRF.