

którymi wyjechało 10425 osób, w tym 4799 Niemców, 4855 autochtonów i 771 b. VD. Ostatni transport zbiorowy do NRD odszedł 18 grudnia 1954 r.<sup>63</sup>

Zdaniem władz polskich rozwiązano w ten sposób problem przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski. Jednak już najbliższe lata miały pokazać, że ocena ta była przedwczesna.

Akcja łączenia rodzin, trwająca od 1950 r. do 1954 r., była rezultatem dość mechanicznego realizowania nie tylko akcji wysiedleń przewidzianych decyzją konferencji poczdamskiej, ale również dość automatycznym, inspirowanym politycznie, przyznawaniem obywatelstwa polskiego w ramach prowadzonych weryfikacji. Otrzymywały je osoby odpowiadające formalnym kryteriom, przy czym ich wola nie zawsze była brana pod uwagę. Konieczność kontynuowania akcji wynikała także z faktu, że z przyczyn politycznych lub gospodarczych, niektóre kategorie ludności niemieckiej (górnicy, robotnicy rolni, fachowcy itp.) były w pierwszym okresie wyłącznie z grupy osób przeznaczonych do wyjazdu. Z czasem rosła także liczba osób deklarujących chęć wyjazdu spośród ludności autochtonicznej, czego powodem była błędna polityka państwa wobec tej grupy, a także niekiedy niechęć polskiego otoczenia. Pewną rolę odgrywała także negacja panującego systemu. Trudno natomiast ocenić, w jakim stopniu na podejmowane decyzje wpływały kwestie materialne. Stosowane przez obie strony ograniczenia nie pozwoliły na definitywne rozwiązanie problemu, co nie tylko szkodziło wzajemnym stosunkom, ale także przedłużało atmosferę tymczasowości wśród ludności zamieszkującej tereny północnej i zachodniej Polski.

STANISŁAW JANKOWIAK  
Poznań

## EWOLUCJA INSTYTUCJI AZYLU W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC<sup>1</sup>

Wysoki poziom życia i gwarantowana opieka socjalna w rozwiniętych gospodarczo krajach Europy Zachodniej są czynnikami powodującymi duży napływ ludności z innych państw. Jednym ze sposobów pozostania na stałe w danym kraju jest otrzymanie statusu uchodźcy politycznego, z czym wiąże się możliwość uzyskania azylu, o który w samym tylko RFN starało się w 1992 r. prawie pół miliona obcokrajowców.

Zasadniczo przez azyl rozumiemy schronienie dla ściganych przez prawo, zwłaszcza schronienie udzielone przez państwo cudzoziemcom, ściganych przez

<sup>63</sup> AMSZ, sygn. Z. 10, T. 398, W. 44, Notatka w sprawie realizacji porozumienia między władzami PRL i NRD z dnia 1 II 1952 r.

<sup>1</sup> Przy opracowaniu artykułu wykorzystano materiały uzyskane z MSW RFN A1-937 020/15.

rząd innego kraju za przestępstwa polityczne. Słowo „azył” jest pochodzenia łacińsko-greckiego i oznacza:

- łac. *asylum* – przytułek;
- grec. *asylon* – schronienie, miejsce poświęcone bóstwu, sanktuarium, skąd nie wolno było wydać ściganego przestępcy;
- grec. *asylos* – wolny od grabieży, nietykalny<sup>2</sup>.

Dlatego też już w czasach przed Chrystusem świątynie były miejscem azylu, który obejmował także „kryminalnych”, a ścigającym zabraniał tam wtargnąć. Azyl wsparty religijnym autorytetem mógł być jedyną humanitarną alternatywą dla szukających schronienia przed krwawą zemstą. Wraz z rozwojem społecznym zmieniał się charakter prawa azylowego, tzn. jego dotychczasowa funkcja ochronna mająca charakter religijny nabrała z czasem znaczenia politycznego.

W Europie praktyka udzielania schronienia prześladowanym za przekonania religijne cudzoziemcom była stosowana na szeroką skalę poczynając od XVII w. Nowego wymiaru i szczególnego znaczenia instytucja ta nabrała w okresie Rewolucji Francuskiej. Konstytucja z 1793 r. w art. 120 oświadczała: „Naród francuski udziela azylu cudzoziemcom zmuszonym do opuszczenia swej ojczyzny za obronę sprawy wolności, ale odmawia azylu tyranom”<sup>3</sup>. Prawo do azylu osób prześladowanych za działalność czy przestępstwa polityczne zostało w XIX w. przyjęte w większości konstytucji, a zasada niewydawania przestępców politycznych została po raz pierwszy sformułowana w belgijskiej ustawie o ekstradycji z 1833 r.

## I. PRAWO AZYLU W UREGULOWANIACH MIĘDZYNARODOWYCH

Międzynarodowe uregulowania konwencyjne w znacznej mierze mają charakter fragmentaryczny. Dotyczą one głównie bądź to problemu uchodźców, bądź to kwestii związanych z określeniem charakteru przestępstw, tzn. jakie przestępstwa nie mogą być uznane za przestępstwa polityczne i tym samym stanowić podstawy do udzielenia schronienia (np. porozumienie w sprawie ścigania i karania głównych przestępców wojennych państw Osi z 8 sierpnia 1945 r., konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r.). W systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych uchwalono 10 grudnia 1948 r. Powszechną Deklarację Praw Człowieka, która w art. 14 mówi o prawie do azylu, zaś 14 grudnia 1967 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło deklarację o azylu terytorialnym. Deklaracja ta rozwija ogólne sformułowania Powszechnej Deklaracji, precyzując:

- zasady udzielania azylu,
- krąg osób uprawnionych o ubieganie się i korzystanie z niego,
- obowiązki państwa udzielającego azylu.

Oba te akty nie mają jednak wiążącego charakteru.

<sup>2</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa 1968, s. 85.

<sup>3</sup> J. Symonides, *Prawo do azylu*. W: *Prawa człowieka – model prawny*. Ossolineum 1991, s. 615.



W Konwencji Genewskiej o statusie prawnym uchodźców z 28 lipca 1951 r. nie ma punktu mówiącego o prawie azylu.

Pomimo że Konwencja szczegółowo mówi, jak mają postępować rządy oraz uchodźcy, to w gruncie rzeczy ogranicza się do zasady *nonrefoulement* (nieodrzućcia)<sup>4</sup>. Warto zacytować tutaj art. 33,1: „żadne państwo układowe nie odrzuci ani nie wydałi uchodźcy poza granice terytorium, gdzie mógłby obawiać się o swoje życie lub wolność z powodu swojej rasy, wyznania, narodowości, przynależności do pewnych grup socjalnych lub przekonań politycznych”. Zasada *nonrefoulement* nie jest jednoznaczna z prawem azylowym<sup>5</sup>.

Obok azylu terytorialnego w prawie międzynarodowym występuje także pojęcie azylu dyplomatycznego. Zasadnicza różnica między obu instytucjami sprowadza się do tego, że o ile w pierwszym przypadku państwo udziela schronienia jednostce na własnym terytorium, podlegającym jego pełnej suwerenności, o tyle w drugim udziela go w swojej misji dyplomatycznej znajdującej się w sferze zwierzchnictwa terytorialnego innego podmiotu. Z tego też względu uważa się, że azyl dyplomatyczny godzi w suwerenność państwa terytorialnie właściwego i w efekcie nie jest powszechnie uznawany. Występuje on jedynie w Ameryce Łacińskiej, gdzie jest uregulowany głównie konwencyjnie, a w części także zwyczajowo. Spełnia on w tym regionie (z uwagi na liczne przewroty) rolę humanitarną, chroniąc życie i wolność zagrożonych osób. Można stwierdzić, że instytucja azylu jest równocześnie prawem państwa do jego przyznawania, jak i prawem jednostki do ubiegania się o jego uzyskanie. Konstytucje wielu państw formułują prawo azylu nader ogólnie. W wielu ustawach zasadniczych państw zachodnich, np. Stanów Zjednoczonych, Belgii, Filandii, Islandii, Szwecji, Norwegii czy Szwajcarii nie ma specjalnych postanowień o prawie azylu.

Kwestie te są bezpośrednio lub pośrednio regulowane w ustawodawstwie wewnętrznym dotyczącym cudzoziemców czy ekstradycji. Powszechność praktyki udzielania azylu na własnym terytorium uzasadnia tezę, iż instytucja ta może być uznana w swym ogólnym kształcie za normę powszechnego prawa zwyczajowego<sup>6</sup>.

## II. PRAWO AZYLU W NIEMCZECH

Punktem wyjścia oceny prawa azylu w Republice Federalnej Niemiec był art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej z dnia 23 V 1949 r.<sup>7</sup>, który stwierdzał: „Prześladowani z powodów politycznych korzystają z prawa azylu”.

<sup>4</sup> Konwencja Genewska nie zajmuje się prawem azylu, lecz uchodźstwem. W praktyce wielu państw obie te kategorie nie zawsze były rozróżniane. W RFN status prawny uznanych azylantów odpowiadał statusowi uchodźców wg Konwencji Genewskiej (por. § 3 ustawy o postępowaniu azylowym z 16 VII 1982 r. – *Asylverfahrensgesetz* – BGBl. I, s. 946).

<sup>5</sup> T. Bütow (Hrsg.), *Neue Entwicklungen in der Asylrechtsprechung* (Eine Tagung der Evangelischen Akademie Nordelbien, Bad Segeberg, 7.-9. Juni 1983) – maszynopis w posiadaniu autora.

<sup>6</sup> J. Symonides, *op. cit.*, s. 616 i n.

<sup>7</sup> *Menschenrechte, Bürgerfreiheit, Staatsverfassung*. 4. Auflage, 1985, s. 21.

Znaczenie i sens tego podstawowego prawa stają się w pełni zrozumiałe, gdy uwzględni się, że niektórzy autorzy Ustawy Zasadniczej sami byli prześladowani ze względów politycznych w erze narodowego socjalizmu i że art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej tym samym zamykał najbardziej gorzkie doświadczenia. Tylko w takim kontekście można uzyskać sensowną i zrozumiałą interpretację prawa azylu Republiki Federalnej. Odniesienie to jest ponadto niezbędne w czasach dzisiejszych, w których można zauważyć nasilenie tendencji zmierzających do zaostrzenia prawa azylu.

Wcześniejsze konstytucje niemieckie, takie jak: konstytucja Rzeszy z 1871 r. oraz konstytucja Republiki Weimarskiej nie znały instytucji prawa azylu. Jedynie zasada ochrony uchodźców zagranicznych przed wydaleniem stała się po 1945 r. częścią konstytucji Bawarii (art. 105), Hesji (art. 7 p. 2), Nadrenii-Palatynatu (art. 16 ust. 2) i Kraju Saary (art. 11). Przez wprowadzenie tej instytucji nie osiągnięto jednak w żadnym wypadku ochrony porównywalnej do art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej.

Urzędowe uzasadnienie do § 3 niemieckiej ustawy o ekstradycji cudzoziemców (DAG) z 23 grudnia 1929 r., która ustalała zasadę nieekstradycji przestępców politycznych, wyjaśnia wprawdzie, że dzięki „temu postanowieniu wywalczony przed stu laty i uznany oraz szanowany przez wszystkie cywilizowane państwa azyl polityczny” zostaje zagwarantowany, jednak – na co już wskazano – zasada ta nawet w przybliżeniu nie jest tak obszerna, jak prawo azylu<sup>8</sup>.

### III. KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRAWA AZYLU W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

W Republice Federalnej Niemiec przyznawano azyl do 6 stycznia 1953 r. pod nadzorem sprzymierzonych<sup>9</sup>. Rozporządzenie o uznawaniu i przydzielaniu uchodźców zagranicznych (rozporządzenie azyłowe) z 6 czerwca 1953 r. regulowało uznawanie i przydzielanie uchodźców w myśl konwencji. Podczas gdy dla tej grupy kompetentne było Federalne Biuro ds. Uznawania Uchodźców Zagranicznych (*Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) w Zirndorfie, uchodźcy, którzy nie mogli powołać się na Konwencję Genewską o statusie prawnym uchodźców, lecz na art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej przyjmowani byli przez Lokalne Urzędy ds. Obcokrajowców. W praktyce prowadziło to do sytuacji, że przez ponad dziesięć lat przyznawano azyl polityczny prawie wyłącznie na podstawie konwencji o uchodźcach, mimo że – jak wspomniano – nie może ona służyć jako podstawa prawna, zaś jedyną podstawą spełnienia roszczeń o przyznanie prawa azylu był do dnia 1 lipca 1993 r. art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej.

<sup>8</sup> *Politisches Asyl in der BRD – Amnesty International*. Baden-Baden 1977, s. 26.

<sup>9</sup> Porównaj statut okupacyjny nr 2 d ABI Wysokiej Komisji Państw Sprzymierzonych na obszar Niemiec, 1949, s. 13.



Prawo uzyskania statusu uchodźcy politycznego w RFN regulowało ustawodawstwo o cudzoziemcach. Pierwszym aktem po utworzeniu RFN była ustawa z 25 kwietnia 1951 r. uchwalona przez parlament pod naciskiem mocarstw zachodnich. Zrównywała ona prawa uchodźców politycznych wywodzących się ze środowisk emigracji wojennej (tzw. *dispisów*) z prawami obywateli RFN (nie dotyczyło to tylko prawa wyborczego).

Po ratyfikacji przez RFN Konwencji Genewskiej o statusie prawnym uchodźców z 1951 r. rozciągnięto jej zakres na Berlin Zachodni<sup>10</sup>. Na mocy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych RFN z 1958 r. uregulowano problem statusu osób przybyłych do RFN z państw socjalistycznych. Osoby, które uzasadniły, że mają dostateczne powody do otrzymania azylu terytorialnego, uzyskiwały status uchodźcy zrównujący je z prawem obywateli RFN. Niemożność udowodnienia takich motywów powodowała uzyskanie jedynie statusu cudzoziemca, mającego zezwolenie na pobyt czasowy. Podstawowym aktem regulującym problematykę uchodźstwa politycznego w RFN była ustawa o obcokrajowcach z 1965 r. z późniejszymi zmianami dokonanymi w 1978 r. w sprawie postępowania o udzielenie azylu terytorialnego<sup>11</sup> wraz z aktami wykonawczymi Generalnego Resortu Spraw Wewnętrznych<sup>12</sup> i ustawa z 1982 r. o postępowaniu w sprawach azylu<sup>13</sup>. W 1972 r. federalny minister spraw wewnętrznych określił zasady postępowania policji granicznej w zakresie przyjmowania na przejściach granicznych RFN wniosków o udzielenie azylu terytorialnego od osób pochodzących z krajów socjalistycznych. Wyniki ustaleń policji granicznej były przekazywane do decyzji Federalnego Urzędu ds. Azylu. Zalecano, aby każdego uchodźcę traktować jako potencjalnego kandydata ubiegającego się o prawo azylu, jeżeli nie oświadczy on w sposób stanowczy, że ubieganie się o prawo pobytu stałego wynika z innych przyczyn (np. matrymonialnych, rodzinnych). Przepis powyższy przewidywał, że zasadnym motywem starania się o azyl terytorialny lub status uchodźcy był fakt odmowy powrotu do kraju. Dokonane w 1983 r. zmiany w zakresie postępowania w stosunku do uchodźców przybywających do RFN wprowadziły obowiązek posiadania przez uchodźcę oficjalnego pozwolenia na pobyt lub osiedlenie się, wydawanego na podstawie dokumentu tożsamości uchodźcy określającego, iż znajduje się pod opieką i ochroną prawną Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Zaostrzenia te wprowadzono w wyniku zwiększającej się liczby uchodźców, w tym także z Polski, imigrujących do RFN, gdzie wówczas obowiązujące przepisy stwarzały Polakom bardziej korzystne warunki pobytu aniżeli innym obcokrajowcom, szczególnie pod względem temporalnych warunków umożliwiających naturalizację. Od 1 stycznia 1988 r. na mocy uchwały ministrów spraw wewnętrznych poszczególnych krajów RFN pobyt obywateli państw socjalis-

<sup>10</sup> „Parlamentarischer Bericht” nr 9/1951 (BGBl. II, 1953, s. 559) oraz ustawa dotycząca podpisania protokołu o sytuacji uchodźców z 31 I 1967 r. (BGBl. II, 1969, s. 1293).

<sup>11</sup> Ausländergesetz von 28. April 1965 (BGBl. I, 353; III 26-1), zmiana (BGBl. I, 1980).

<sup>12</sup> „Gemeinsames Amtsblatt” nr 34/1977 (GABl. 1977).

<sup>13</sup> Asylverfahrensgesetz von 16. Juli 1982 (BGBl. I, s. 946).

tycznych nie mógł być dłuższy niż czas określony wizą, a gdy złożono wniosek o azyl i został on odrzucony, podlegali oni wydaleni. W Berlinie Zachodnim na podstawie uchwały Senatu również od 1 maja 1987 r. zniesiono zasadę tolerowania nielegalnego pobytu obywateli państw socjalistycznych<sup>14</sup>.

Ustawa o obcokrajowcach z 28 kwietnia 1965 r. regulowała w ust. 4 (§§ 28 i n.) jedynie postępowanie azylowe<sup>15</sup>. Wprawdzie § 28 ustawy o obcokrajowcach wymieniał osobno uchodźców na podstawie Konwencji Genewskiej oraz prześladowanych politycznie, lecz ustawa ta miała jedynie na celu zapewnienie jednolitego postępowania azylowego, które ukierunkowane było na art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej.

Mimo jasnego sformułowania tego artykułu, że: „Prześladowani politycznie korzystają z prawa azylowego”, związane z tym kwestie prawne były w wielu przypadkach przedmiotem różnej oceny w orzecznictwie i nauce. Art. 16 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej stosował dwa pojęcia prawne, które powinny być rozpatrywane osobno: pojęcie prawa azylu oraz pojęcie prześladowanych ze względów politycznych. Między obydwojma pojęciami zachodzi jednak pewna zależność: warunkiem przyznania prawa azylu jest fakt zaistnienia prześladowania politycznego. Pojęcie „prześladowanie polityczne” wymaga jednak ścisłego określenia. Służą temu trzy definicje<sup>16</sup>:

a) prześladowanie jest wtedy polityczne, gdy wynika ono z wyższej racji stanu (Max Weber). Zwolennicy tej definicji twierdzą, że prawo azylu stosuje się również udzielając schronienia przestępcom politycznym;

b) zwolennicy drugiej definicji opowiadają się za zminimalizowaniem przyznawania azylu przestępcom politycznym. Uważają, że należy dążyć do wyjaśnienia motywów politycznego prześladowania przez państwo. Prześladowanie to nie jest rozpatrywane z perspektywy osoby prześladowanej, lecz w aspekcie legalności, przy uwzględnieniu „analizy i krytyki ustroju obcego państwa”;

c) trzecia definicja uznawana przez Reinharda Marxa, pełniącego funkcję przewodniczącego Sekcji Niemieckiej w *Amnesty International*, domaga się analizy ingerencji państwa w zakresie praw człowieka.

Oprócz prawa azylu istnieje również ochrona przed ekstradycją, dlatego też odrzucenie wniosku o azyl nie musi prowadzić do natychmiastowego wydalenia wnioskodawcy<sup>17</sup>, ale zbyt szerokie pojmowanie prawa azylu, przedstawione w punkcie a), mogło powodować duże problemy natury moralnej i prawnej. W sytuacji, gdy ubiegający się o azyl popełnił zwykle przestępstwo kryminalne (np. morderstwo) z powodów politycznych, w następstwie czego został skazany przez państwo, które go obecnie ściga, (np. członek OWP, który podczas zamachu bombowego na izraelski autobus szkolny zabił 30 dzieci) musiałby otrzymać azyl polityczny<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Z. Ciopiński, *Odmowa powrotu do kraju*. Warszawa 1988, s. 156.

<sup>15</sup> §§ 28-46 uchylone ustawą z dnia 21 VII 1982 r. (BGBl. I, s. 953), w to miejsce weszła od 1 VIII 1982 r. w życie ustawa o postępowaniu azylowym (BGBl. I, s. 946).

<sup>16</sup> T. Bütow, *op. cit.*

<sup>17</sup> Przepisy ustawy o cudzoziemcach wprowadziły w § 17 pojęcie „pobytu tolerowanego” (*Duldung*), (Ausländergesetz vom 28. April 1965 – BGBl. I, s. 353).

<sup>18</sup> T. Bütow, *op. cit.*



## IV. UWARUNKOWANIA POLITYCZNO-EKONOMICZNE

Już w latach pięćdziesiątych rozpoczął się masowy napływ obcokrajowców do RFN. W latach 1954-1990 przez Niemcy Zachodnie przewinęło się 14 mln osób z zagranicy, spośród których pozostało 5,2 mln.

Od początku lat siedemdziesiątych nasilał się masowy napływ obcokrajowców pragnących osiedlić się w Niemczech Zachodnich. Poniższa tabela przedstawia kształtowanie się zależności między liczbą osób starających się o azyl oraz wskaźnikiem procentowym pozytywnie załatwionych wniosków.

TABELA 1  
Wnioski o azyl w latach 1971-1978

Rok	Liczba osób występujących o azyl	Liczba osób uprawnionych do azylu	Wskaźnik pozytywnie załatwionych (w %)
1971	5 674	5 388	57,0
1972	5 289	2 844	39,8
1973	5 595	2 047	33,0
1974	9 424	4 133	32,4
1975	9 627	2 928	22,2
1976	11 123	2 654	18,4
1977	16 410	1 854	10,0
1978	33 136	2 307	10,3

Źródło: *Datenrapport 1989. Zahlen und Fakten über die BRD*. Bundeszentrale für politische Bildung, s. 50.

Jak wynika z powyższych danych, przy szybkim wzroście liczby złożonych wniosków azylowych liczba osób uprawnionych była stosunkowo stała, zaś procent pozytywnie załatwionych wniosków wyraźnie wykazywał tendencję spadkową.

W kolejnych piętnastu latach wzrastała liczba osób występujących o azyl, szczególnie gwałtownie od 1988 r.

Początkowo liczba osób z krajów Europy Wschodniej stanowiła stosunkowo niewielki procent ubiegających się o azyl. Następnie w wyniku złagodzenia polityki paszportowej w tych krajach bardzo szybko wzrosła liczba osób pragnących pozostać w krajach Europy Zachodniej, w tym także w RFN. Niemniej jednak wskaźnik pozytywnie załatwionych spraw wykazywał tendencję spadkową, osiągając w 1993 r. 2,1%.

Stosunkowo dobra opieka socjalna i liberalne prawo azylu w RFN spowodowało bardzo duży napływ obcokrajowców pragnących się tam osiedlić. O ile w 1990 r. 46% wniosków o azyl w Europie Zachodniej złożono w RFN, to w 1992 r. o azyl w RFN ubiegało się już 64,5% wnioskodawców.

TABELA 2  
Wnioski o azyl w latach 1979-1993

Rok	Liczba osób występujących o azyl	Liczba i wskaźnik procentowy osób z Europy Wschodniej występujących o azyl	Wskaźnik pozytywnie załatwionych (w %)
1979	51 493	3 387 = 6,58	16,5
1980	107 818	6 943 = 6,44	12,0
1981	49 391	14 257 = 28,87	7,7
1982	37 423	10 847 = 28,98	6,8
1983	19 737	4 651 = 23,56	13,7
1984	35 278	6 955 = 19,70	26,6
1985	73 832	10 644 = 14,40	29,2
1986	99 650	15 214 = 15,30	15,9
1987	57 379	20 483 = 35,70	9,4
1988	103 076	35 718 = 34,70	8,6
1989	121 318	33 930 = 27,97	5,8
1990	193 063	57 430 = 29,70	4,4
1991	256 112	67 923 = 26,52	6,9
1992	438 191	159 517 = 36,40	4,3
1993*	244 099	150 756 = 67,30	2,1

\* Dane dotyczą pierwszego półrocza.

Źródło: Dane uzyskane z materiałów MSW RFN A1-937 020/15.

Liczba wniosków złożonych w RFN i niektórych innych państwach Europy Zachodniej w latach 1990 i 1992 kształtowała się następująco:

	rok 1990 <sup>1</sup>	rok 1992 <sup>2</sup>
RFN	193 000 osób	438 191 osób
Francja	56 000 „	26 800 „
Szwajcaria	36 000 „	17 960 „
Szwecja	29 000 „	83 200 „
Wielka Brytania	25 000 „	24 600 „
Austria	23 000 „	16 238 „

Źródło:

<sup>1</sup> „Prawo i Życie” nr 43 z 26 X 1991, s. 13;

<sup>2</sup> Dane uzyskane z materiałów MSW RFN A1-937 020/15.

Zestawiając dane z okresu szczytowego nasilenia napływu obcokrajowców do krajów Europy Zachodniej, można zauważyć zależność między próbami uzyskania azylu w danym państwie a prowadzoną przez dane państwo polityką imigracyjną. W RFN złożono dwukrotnie więcej wniosków o azyl w 1992 r. w porównaniu z 1990 r. Podobna tendencja utrzymała się jedynie w Szwecji. W pozostałych krajach w wyniku różnorodnych działań zapobiegawczych liczba ubiegających się o azyl wyraźnie spadła.



Natomiast porównując liczbę przyjętych obcokrajowców w RFN w stosunku do innych państw Wspólnoty Europejskiej, RFN w 1992 r. przyjęła aż 79% wszystkich uchodźców.

W 1992 r. najwięcej uchodźców przybyło do RFN z następujących państw<sup>19</sup>:

Dawna Jugosławia	122 666 osób
Rumunia	103 787 „
Bułgaria	31 540 „
Turcja	28 327 „
Wietnam	12 258 „
Były ZSRR	10 833 „
Nigeria	10 486 „

Największa liczba osób przybyła z dawnej Jugosławii i Rumunii, co było spowodowane wojną domową w Jugosławii i niskim standardem życia w Rumunii.

Spośród osób starających się o azyl tylko nieznaczna część była faktycznie prześladowana politycznie. Przeprowadzone badania dotyczące obywateli polskich dowodzą, że w latach 1971-1972 przeważał motyw ekonomiczny (44,9%), podczas gdy motyw polityczny był znikomy (1,1%)<sup>20</sup>. Prawo azylu stało się w coraz większym stopniu furtką do nie kontrolowanego wjazdu. Tak liczny napływ obcej ludności z wielu różnorodnych krajów spowodował wiele nieprzewidzianych trudności np.:

– przenoszenie lokalnych problemów społeczno-politycznych na grunt niemiecki, np.: permanentny konflikt palestyńsko-izraelski lub kurdyjsko-turecki;

- zorganizowana przestępczość;
- powstawanie skupisk mniejszości narodowych, utrudniające asymilację poszczególnych osób ze społeczeństwem niemieckim;
- aktywizację niemieckich elementów nacjonalistycznych;
- nasilenie konfliktów wynikających z różnic kulturowo-obyczajowych.

Duży napływ obcokrajowców starających się o azyl postawił federację, kraje i gminy przed trudnymi do rozwiązania problemami. Ulokowanie starających się o azyl w halach sportowych, koszarach, kontenerach mieszkalnych i namiotach pokazało, że granice dopuszczalnej pojemności zostały wielokrotnie przekroczone. Budżet pomocy socjalnej stał się dla gmin dużym obciążeniem. Koszty związane z utrzymaniem starających się o azyl w 1992 r. wyniosły 9 miliardów DM. Także akceptacja tego stanu przez społeczeństwo nie była zadowalająca, a postępowanie azylowe przestało sprawnie funkcjonować. Miejsca i stanowiska etatowe w Urzędach Federalnych ds. Uznawania Uchodźców były od 1985 r. wielokrotnie zwiększane od 385 do 5549 osób w 1993 r. Rząd sięgał po różne środki, aby zmniejszyć napływ starających się o azyl i skrócić postępowanie kwalifikacyjne. Po nowej regulacji postępowania azylowego z 26 lipca 1992 r.<sup>21</sup> jeszcze raz spróbowano uprościć, i przyspieszyć

<sup>19</sup> Materiały MSW RFN, stan na lipiec 1993 r.

<sup>20</sup> Z. Ciopiński, *op. cit.*, s. 14.

<sup>21</sup> BGBl. I, s. 1126.

procedurę azylową bez gruntownej zmiany prawa. Najważniejszymi punktami tej ustawy są:

– koncentracja kompetencji przy Urzędzie Federalnym ds. Uchodźców. Urzędy ds. obcokrajowców w krajach RFN pozostały tylko do nadzoru deportacji i kontrolowania przeszkód, które mogą pojawić się podczas realizacji, np. choroby;

– pierwszym etapem w postępowaniu azylowym jest zakwaterowanie w pomieszczeniach zbiorowych, przy których znajdują się ekspozytury urzędów federalnych. Dalszy podział starających się o azyl uwzględnia tych, których wnioski o azyl nie jest wyraźnie uzasadniony, albo starający się o azyl nie mogą być odesłani w najbliższym terminie;

– skrócenie terminu do zaskarżania decyzji, ograniczanie w postępowaniu międzyinstancyjnym, wzmocnienie obowiązku współdziałania starających się o azyl i zwiększenie kompetencji rozstrzygających jednoosobowo sędziów;

– zmniejszenie przewidzianych przypadków wyjątkowych.

Postanowiono wnikliwiej rozpoznawać wszystkie wnioski, celem uniknięcia przypadków nadużywania przez starających się o azyl swoich uprawnień (np. wielokrotne występowanie z wnioskiem lub wielokrotne pobieranie pomocy socjalnej). Jednakże wobec ciągle wzrastającej liczby występujących o azyl i braku skuteczności środków temu zapobiegających, posłowie z CDU, CSU, FDP i SPD wystąpili z wnioskiem 6 grudnia 1992 r. o wprowadzenie poprawki do Konstytucji RFN.

#### V. NOWE UJĘCIE PRAWA AZYLU W USTAWIE ZASADNICZEJ

*Bundestag* (Parlament Federalny) i *Bundesrat* (Rada Federalna) zezwoliły w końcu maja 1993 r. na nowe uregulowania podstaw prawa azylu. Ustawa o zmianie artykułu 16 i 18 Ustawy Zasadniczej<sup>22</sup> weszła w życie 30 czerwca 1993 r.

Celem tej ustawy jest nadal chronienie i udzielanie schronienia osobom prześladowanym politycznie, lecz zarazem stanowcze zapobieganie nadużywania tego prawa przez osoby, które nie potrzebują ochrony i nie są aktualnie prześladowane politycznie. W stosunku do tych osób postępowanie azylowe powinno być zamknięte orzeczeniem sądowym wydanym w wyniku przyspieszonego postępowania. Do Ustawy Zasadniczej został wprowadzony nowy artykuł 16a. Do celów porównawczych można przedstawić brzmienie artykułu 16 w poprzedniej wersji Ustawy Zasadniczej i artykułów 16 i 16a w wersji aktualnej<sup>23</sup>.

#### Art. 16 (stary)

„1. Nikogo nie można pozbawić niemieckiej przynależności państwowej. Utrata przynależności państwowej może nastąpić tylko na podstawie ustawy, a wbrew woli obywatela jedynie wtedy, gdy nie stanie się on przez to bezpaństwowcem.

2. Żaden Niemiec nie może zostać wydany za granicę. Prześladowani ze względów politycznych korzystają z prawa azylu”<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> BGBl. I, s. 1002.

<sup>23</sup> Innenpolitik, Nr IV/1993, s. 5.

<sup>24</sup> Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec. Poznań 1989, s. 73.



**Art. 16 (nowy)**

„1. Nikogo nie można pozbawić niemieckiej przynależności państwowej. Utrata przynależności państwowej może nastąpić na podstawie ustawy a wbrew woli obywatela jedynie wówczas, gdy nie stanie się on przez to bezpaństwowcem.

2. Żaden Niemiec nie może zostać wydany za granicę”.

**Art. 16a (dodatkowy)**

„1. Prześladowani ze względów politycznych korzystają z prawa azylu.

2. Na ustęp 1 nie może powoływać się ten, kto przybywa z państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej bądź z kraju trzeciego, w którym zagwarantowane jest stosowanie Konwencji Genewskiej o statusie prawnym uchodźców oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód Obywatelskich. Państwa spoza Wspólnoty Europejskiej, do których odnoszą się przesłanki ze zdania 1, określi ustawa, która wymaga akceptacji Rady Federalnej. W przypadkach określonych w zdaniu 1 mogą być egzekwowane, niezależnie od złożonego przeciwko nim odwołania, środki zmierzające do zakończenia pobytu obcokrajowca.

3. Mocą ustawy wymagającej akceptacji Rady Federalnej mogą zostać określone państwa, w stosunku do których można przypuszczać na podstawie stanu prawnego, jurysdykcji oraz ogólnych stosunków politycznych, że nie mają tam miejsca ani prześladowania polityczne, ani ludzkie bądź poniżające karanie lub traktowanie. Przyjmuje się, że obcokrajowiec pochodzący z takiego kraju nie jest prześladowany, o ile nie przedłoży faktów pozwalających przyjąć, że wbrew początkowym przesłankom jest on prześladowany ze względów politycznych.

4. Wprowadzenie w życie środków kończących pobyt obcokrajowca w przypadkach wymienionych w ustępie 3 oraz w tych wszystkich przypadkach, które są w sposób oczywisty nieuzasadnione lub są uważane jako niezasadne, podlega zawieszeniu przez sąd jedynie wówczas, gdy zachodzą poważne wątpliwości co do legitymacji prawnej tych środków; zakres badania wniosków może zostać ograniczony, a przedłożenie wniosków w późniejszym terminie może pozostać nie uwzględnione. Szczegółowe przesłanki zostaną określone w drodze ustawy.

5. Ustępy 1-4 nie stoją w sprzeczności z wzajemnymi umowami międzynarodowymi państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej oraz umowami państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej z krajami trzecimi, które przy uwzględnieniu zobowiązań wynikających z układu o sytuacji prawnej uchodźców oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód Obywatelskich, których zastosowanie musi być zagwarantowane w państwach-sygnatariuszach tych układów, podejmują regulację odnośnie do weryfikacji wniosków o przyznanie azylu politycznego łącznie z wzajemnym uznawaniem decyzji, podjętych w sprawie azylu.

Ustawa o zmianie przepisów prawnych dotyczących postępowania azylowego, ustawy o cudzoziemcach i przynależności państwowej weszła w życie od 1 VII 1993 r.<sup>25</sup>

Istotnymi zmianami w ustawie są:

**1. Zasada „bezpiecznych państw trzecich”**

Według § 26a ustawy o postępowaniu azylowym, obcokrajowiec nie może powoływać się na podstawowe prawo azylu, jeżeli przybył on z bezpiecznego kraju. To umożliwi odesłanie go z powrotem bezpośrednio z granicy. Następnie § 34 ustawy o postępowaniu azylowym dozwala stosować środki zapobiegające przedłużającemu się pobytowi, niezależnie od wniesionego

<sup>25</sup> BGBl. I, s. 1062.

zaskarżenia. Bezpiecznymi państwami, poza uczestnikami Wspólnoty Europejskiej, są tylko państwa, w których są przestrzegane postanowienia Konwencji Genewskiej o statusie prawnym uchodźców (*Genfer Flüchtlingskonvention – GFK*) i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (*Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK*), (porównaj art. 16a ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej). Państwa, które nie są członkami Europejskiej Wspólnoty i które spełniają wyżej wymienione przesłanki, będą ustalane przez ustawodawcę. Na listę bezpiecznych państw trzecich zostały wpisane: Norwegia, Austria, Polska, Szwajcaria i Republika Czeska. Według niemieckich przepisów regulujących, wskazany jest kontakt obszarowy z „bezpiecznym państwem trzecim”, przy czym wystarcza sam tranzyt przez to państwo.

## 2. Zasada „bezpiecznego państwa”

Według § 29a ustawy o postępowaniu azylowym, wniosek o azyl obcokrajowca z „bezpiecznego państwa” należy odrzucić jako wyraźnie nieuzasadniony, chyba że na podstawie przedłożonych faktów lub dowodów uzasadni on, że odmiennie od powszechnie przyjętej oceny w jego kraju istnieje prześladowanie polityczne. Wnioski te będą rozpatrywane w przyspieszonym i skróconym postępowaniu. Warunkiem zaliczenia kraju do grupy „państw bezpiecznych” jest stan prawa i jego stosowanie oraz stan stosunków politycznych i stabilność kraju pozwalających sądzić, że nie występują tam prześladowania polityczne.

## 3. Wnioski wyraźnie nie uzasadnione

W § 30 ust. 3 nr 1-6 ustawy o postępowaniu azylowym zostały wyszczególnione grupy przypadków, w których występowanie o azyl jest oczywiście nieuzasadnione i które mogą być odrzucone w skróconym postępowaniu azylowym. Ma to miejsce, gdy:

– przytoczone przez obcokrajowca dowody w zasadniczych punktach nie są istotne albo są ze sobą sprzeczne, albo przedstawiono sfałszowane środki dowodowe;

– obcokrajowiec w postępowaniu dowodowym zmienił swoją tożsamość albo przynależność państwową, albo odmówił podania faktów;

– starający się o azyl naruszył obowiązek współdziałania w postępowaniu azylowym.

W innych przypadkach odrzuca się wniosek jako wyraźnie nie uzasadniony, jeżeli obcokrajowiec w sposób istotny stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa RFN lub został skazany z mocy prawa z powodu ciężkiego przestępstwa.

W takich wypadkach można zgodnie z przepisami Konwencji Genewskiej (art. 33 ust. 2) wydalic starającego się o azyl do kraju pochodzenia w terminie jednego tygodnia. Obcokrajowiec może w ciągu tygodnia wnieść do Okręgowego Sądu Administracyjnego odwołanie od decyzji o wydaleniu, które z reguły jest rozstrzygane też w ciągu tygodnia. Okręgowy Sąd Administracyjny powinien w ramach tymczasowego postępowania zapewnić ochronę prawną wydalenia, jeżeli powstaną poważne wątpliwości co do słuszności tej decyzji.



#### 4. Regulacje dotyczące portów lotniczych

Dla obcokrajowców, którzy przybywają z „bezpiecznych państw” przez porty lotnicze i zwracają się o azyl przez urzędy graniczne postępowanie azylowe jest według § 18a ustawy o postępowaniu azylowym przeprowadzane przed wjazdem, o ile na czas postępowania jest możliwe zakwaterowanie na obszarze portu lotniczego. W jednakowym stopniu dotyczy to też obcokrajowców, którzy zwracają się o azyl przez urzędy graniczne, nie mając ważnych paszportów lub zastępczych dokumentów tożsamości. Na czas postępowania azylowego, obcokrajowiec nie powinien opuszczać obszaru tranzytowego. Przeciwko odmownym decyzjom Urzędu Federalnego ds. Uznania Uchodźców Zagranicznych obcokrajowiec może zażądać ochrony prawnej w ciągu trzech dni od doręczenia decyzji. Okręgowy Sąd Administracyjny powinien w ciągu 14 dni wniosek ten rozstrzygnąć. Jeżeli Urząd Federalny zawiadomi Urząd Graniczny, że nie może w krótkim terminie rozstrzygnąć sprawy, albo Okręgowy Sąd Administracyjny nie może rozstrzygnąć wniosku o zezwolenie na wjazd w ciągu 14 dni – zezwala się obcokrajowcowi na wjazd.

#### VI. EWOLUCJA POLITYKI RFN W ZAKRESIE PRAWA AZYLU

Zmiany w prawie azylu, jakie zaszły w okresie ostatnich dwudziestu lat, można prześledzić na przykładzie modyfikacji regulacji prawnych odnoszących się generalnie do cudzoziemców<sup>26</sup>.

##### 23 listopada 1973 r.

Rada Ministrów RFN zarządziła zakończenie dalszego werbunku robotników z krajów nie należących do Wspólnoty Europejskiej. Należy przypomnieć, że umowy takie zawarto w: 1955 r. z Włochami, 1960 r. z Hiszpanią i Grecją, 1961 r. z Turcją, 1963 r. z Marokiem, 1964 r. z Portugalią, 1965 r. z Tunezją, 1968 r. z Jugosławią.

##### 13 listopada 1974 r.

Zakaz wydawania zezwoleń na zatrudnienie dla mieszkających w RFN obcokrajowców ubiegających się po raz pierwszy o pracę (z pewnymi wyjątkami).

##### 18 czerwca 1980 r.

Program ograniczający wjazdy „niewłaściwych azylantów”: podjęto środki w celu przyspieszenia postępowania azylowego, odmowy wydawania zezwolenia na pracę w pierwszym roku po wjeździe, jak i wprowadzenie obowiązku wizowego dotyczącego państw, skąd przybywało najwięcej azylantów.

##### 4 sierpnia 1981 r.

Umocnienie prawem czasu oczekiwania na pierwsze zatrudnienie, szósta z kolei ustawa wprowadzająca zmiany do prawa pracy – ustawa o czasie wyczekiwania – z 3 VIII 1981 r. (BGBl. I, s. 802).

<sup>26</sup> Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland – Bundesministerium des Inneren. Stand Juli 1993.

**25 sierpnia 1981 r.**

Ustalenie wytycznych odnośnie do czasu wyczekiwania na podjęcie pierwszej pracy dla małżonków i dzieci zagranicznych pracobiorców, jak i występujących o azyl oraz członków ich rodzin: 2 lata (dla uchodźców z państw bloku wschodniego 1 rok) – szóste rozporządzenie do zmiany rozporządzenia dotyczącego zezwolenia na pracę z 24 VIII 1981 r. (BGBl. I, s. 1042).

**1 stycznia 1982 r.**

Wejście w życie ustawy zwalczającej nielegalne zatrudnienie z 15 XII 1981 r. (BGBl. I, s. 1390).

Podwojenie kary dla pracodawców zatrudniających obcokrajowców bez zezwolenia na pracę. Zaostrzenie przepisów przeciwko nielegalnie wkraczającym na obszar RFN i osobom zajmującym się tym procederem.

**1 sierpnia 1982 r.**

Wejście w życie ustawy o postępowaniu azylowym z 18 VII 1982 r. (BGBl. I, s. 946). Jest to regulacja mająca na celu przyspieszenie postępowania azylowego.

**18 grudnia 1982 r.**

Wejście w życie czternastego zarządzenia do zmiany zarządzenia o realizowaniu ustawy o obcokrajowcach z 13 XII 1982 r. (BGBl. I, s. 1681). Wprowadzenie obowiązku posiadania wizy dla obcokrajowców spoza Wspólnoty Europejskiej, którzy chcą przebywać dłużej niż trzy miesiące na obszarze RFN i zniesienie przywileju międzylądowania dla obywateli Etiopii.

**1 grudnia 1983 r.**

Wejście w życie ustawy o przyspieszonym wydalaniu obcokrajowców z 28 XI 1983 r. (BGBl. I, s. 1377).

**12 maja 1989 r.**

Wejście w życie siedemnastego rozporządzenia do zmiany rozporządzenia do realizacji ustawy o obcokrajowcach z 3 V 1989 r. (BGBl. I, s. 881).

**1 lipca 1992 r.**

Wejście w życie istotnych części ustawy o nowych uregulowaniach postępowania azylowego (BGBl. I, s. 1126). Pozostałe przepisy weszły w życie 1 IV 1993 r.

**1 lipca 1993 r.**

Wejście w życie ustawy o zmianie prawa azylu, prawa o postępowaniu azylowym i przynależności państwowej z 30 VI 1993 r. (BGBl. I, s. 1062).

Reasumując – wynikiem dotychczasowej polityki ekonomicznej, w tym także imigracyjnej RFN jest obecnie około pięciomilionowa rzesza cudzoziemców mieszkających i pracujących w tym kraju. Większość z nich przybyła już ponad 30 lat temu z Turcji, Jugosławii, Włoch, Grecji i Polski. Robotników cudzoziemskich potrzebowano ze względu na niebывałą koniunkturę, której początek przypadł na połowę lat pięćdziesiątych; ówczesne potrzeby RFN w dziedzinie zatrudnienia przekraczały znacznie krajowe zasoby siły roboczej. Kolejne mniejsze grupy obcokrajowców obejmowały do początku lat osiemdziesiątych przesiedleńców między innymi z Polski oraz osoby, które przybyły tam w ramach łączenia rodzin. Stosunkowo



najmniejszą grupą obcokrajowców, którzy przybyli do RFN z zamiarem pozostania tam, stanowili prześladowani politycznie. Niezależnie od przyczyn napływu obcokrajowców do RFN, faktem pozostawała stale wzrastająca ich liczba i nasilanie się problemów z tym związanych. Już w 1967 r. trafnie ujął to pisarz szwajcarski Max Frisch: „wezвано siłę roboczą, a przybyli ludzie”<sup>27</sup>. Dlatego też już na początku lat siedemdziesiątych nastąpił w polityce państwa niejako proces odwrotny – ograniczono akcję werbunku siły roboczej i akcję łączenia rodzin z równoległym zaostrzeniem przepisów o postępowaniu azylowym. Zmiany polityczne, jakie nastąpiły w latach osiemdziesiątych w wielu krajach, w tym także w państwach byłego bloku wschodniego, spowodowały jeszcze bardziej zwiększony napór ludności pragnącej osiedlić się w RFN. Jedną z najbardziej dostępnych możliwości było ubieganie się o azyl polityczny. Doraźne nowelizacje prawa azylu okazywały się w praktyce niewystarczające, aby ograniczyć imigrację. Większa skuteczność przepisów zaporowych w innych państwach Europy Zachodniej spowodowała dodatkowo zwiększony napływ obcej ludności do RFN, co z kolei ostatecznie zmusiło rząd do podjęcia radykalnych zmian w prawie azylu łącznie z zapisem znowelizowanych artykułów w Ustawie Zasadniczej. Uwzględnienie w nowym artykule 16 i 16a Ustawy Zasadniczej nowych zasad wykluczających ubieganie się o azyl polityczny poprzez wprowadzenie takich pojęć, jak: obywatelstwo Wspólnoty Europejskiej lub państwa uznanego za bezpieczne oraz wyraźnie nie uzasadniony wniosek i skrócenie procedury z nim związanej pozwala sądzić, że nowa ustawa umożliwi udzielenie schronienia rzeczywistym uchodźcom politycznym, a stanowić będzie zaporę dla imigrantów ekonomicznych.

Należy jednak pamiętać, że przepisy prawne nie są w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, jakie niesie życie. Desperacja ludzi prowadząca do opuszczenia rodzinnego kraju może być spowodowana w równym stopniu przyczynami politycznymi, jak i ekonomicznymi. Dopiero praktyczne stosowanie znowelizowanych przepisów w życiu codziennym pozwoli na ocenę skuteczności prawa azylu w relacji państwo – obcokrajowiec ubiegający się o azyl.

MAREK MONTEWKA  
Lublin

### KOŚCIÓŁ KATOLICKI W DIECEZJI KATOWICKIEJ WOBEC MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ W LATACH 1926-1930

Diecezja katowicka jako jednostka administracji Kościoła katolickiego w Polsce została formalnie erygowana na mocy konkordatu Polski z Watykanem z 10 II 1925 r. oraz będącej jego następstwem bulli papieskiej *Vixdum*

<sup>27</sup> „Profil” nr 3/1991, s. 17.