

# Marek Montewka

---

## Skutki polityczne nowelizacji prawa azyłowego w Republice Federalnej Niemiec

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 4, 179-190

---

1997

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN — POLONIA

VOL. IV

SECTIO K

1997

---

MAREK MONTEWKA

*Skutki polityczne nowelizacji prawa azylowego  
w Republice Federalnej Niemiec*

---

Political Consequences of the Amendment of the Right of Asylum in the Federal Republic  
of Germany

Kraje Wspólnoty Europejskiej, a szczególnie RFN, stawały się w ubiegłych latach w coraz większym stopniu miejscem docelowym uciekinierów z całego świata. Demokratyczny ustrój tych krajów i panujący w nich dobrobyt sprawiły, że liczba cudzoziemców ubiegających się o azyl w państwach Wspólnoty szybko wzrastała. Ponad 60% azylantów kierowało się do RFN. Przyjeżdżali oni w ostatnich latach przede wszystkim z Rumunii, Jugosławii, Turcji i Libanu. W roku 1990 liczba ich osiągnęła po raz pierwszy 200 000, wzrósłszy tym samym o 59% w porównaniu z rokiem 1989. Spowodowało to w Niemczech ogromną falę dyskusji, mimo że w trzy lata później tylko w pierwszej połowie 1993 r. z wnioskiem o azyl wystąpiło już 244 000 osób, a wszystko wskazywało na to, że do końca tego roku przekroczenie liczby 500 000 jest bardzo prawdopodobne.

Procedura prowadząca od złożenia pierwszego wniosku o przyznanie azylu po przybyciu do Niemiec aż do ostatecznej decyzji składała się z szeregu faz. Każdy wniosek rozpatrywany był oddzielnie w Urzędzie Federalnym ds. Akceptacji Cudzoziemskich Uciekinierów w Zirndorf (Bawaria). Badanie trwało z reguły około sześciu tygodni, jednakże w trudnych przypadkach mogło się ciągnąć kilka lat. W okresie tym ubiegający się o azyl nie mogli ani swobodnie

poruszać się po kraju, ani też podejmować pracy. Zostawali oni rozlokowani, według określonego klucza, w poszczególnych krajach związkowych, na których spoczywała odpowiedzialność za ich zakwaterowanie i zapewnienie im utrzymania. Na samym początku lat 90. wiele miast i gmin uważało już, że zadanie to przerasta ich siły. Wobec faktu, że wszystkie kwatery były zajęte, konieczne stało się wykorzystanie hal gimnastycznych, kempingów lub pustych koszar, co było niedogodne dla obu stron. Także nowe kraje związkowe (dawna NRD) nie przyczyniły się do złagodzenia sytuacji. Wprawdzie musiały one przyjmować 20% wszystkich osób ubiegających się o azyl, ale już wcześniej w wielu miastach zachodnioniemieckich panowały warunki nie do zniesienia, ów przyrost miejsc przyczynił się jedynie do zlikwidowania najjaskrawszych niedomagań. Ostatecznie zaledwie kilka procent (od 57% w 1971 roku do 2,1% w pierwszej połowie 1993 roku) wniosków o azyl uznawano za uzasadnione. Pozostałych wnioskodawców zaliczano do kategorii tzw. uciekinierów gospodarczych, którzy udawali się do Niemiec przede wszystkim po to, aby poprawić swą sytuację materialną. To właśnie w tym rząd federalny widział powód do zatamowania napływu uciekinierów.

Podstawą prawną do ubiegania się o azyl w RFN był art. 16, ust. 2 konstytucji, którego drugie zdanie brzmiało: „Prześadowani ze względów politycznych korzystają z azylu”. „Prześadowanymi ze względów politycznych” są w sensie tego postanowienia – jak rozstrzygnął Federalny Sąd Administracyjny – „uciekiniery, którzy znajdują się za granicą lub poza swym zwykłym miejscem pobytu z uzasadnionej obawy spowodowanej ich rasą, religią, narodowością, przynależnością do określonej grupy społecznej lub ich politycznymi przekonaniami”.<sup>1</sup> Tym co skłoniło członków Rady Parlamentarnej do włączenia do Ustawy Zasadniczej art. 16, były przede wszystkim ich własne gorzkie doświadczenia okresu narodowego socjalizmu. Art. 16 zachęcał ogromną liczbę osób do występowania z wnioskiem o udzielenie azylu, niezależnie od stanu faktycznego. Przeprowadzone badania dotyczące obywateli polskich dowodzą, że na 100 przypadków zgłoszonej odmowy powrotu do kraju w latach 1971–1972, przeważał motyw ekonomiczny (44,9%), podczas gdy motyw polityczny był znikomy (1,1%).<sup>2</sup> Prawne uszczelnianie granic, przez które dotychczas mogli oficjalnie przybywać imigranci, zapoczątkowane wydaniem w listopadzie 1973 roku zakazu werbunku siły roboczej spoza krajów Wspólnoty Europejskiej (*Anwerbestopp*) spowodowało rosnący nacisk na ostatnią możliwość oficjalnego pozostania w RFN, jaką dawał art. 16 Konstytucji, a mianowicie przez powoła-

<sup>1</sup> „Profil” 1991, nr 3, s. 17.

<sup>2</sup> Z. Ciopiński, *Odmowa powrotu do kraju*, PWN, Warszawa 1988, s. 14.

nie się na prawo azylowe. Systematycznie rosnąca mimo podejmowanych środków zaradczych liczba obcokrajowców w RFN (tabela 1), wśród których azylanci stanowili stosunkowo niewielką część, oraz problemy społeczne z tym związane, powodowały coraz większe niezadowolenie rdzennej ludności niemieckiej.

Tab. 1. Liczba obcokrajowców i wniosków o azyl w latach 1971–1993  
The numbers of foreigners and asylum applications in 1971–1993

Rok	Liczba obcokrajowców w RFN** (w mln)	Liczba osób występujących o azyl	% wskaźnik pozytywnie załatwionych
1971	—	5674	57,0
1972	—	5289	39,8
1973	3,97	5595	33,0
1974	4,13	9424	32,4
1975	4,09	9627	22,2
1976	3,95	11 123	18,4
1977	3,95	16 410	10,0
1978	3,98	33 136	10,3
1979	4,14	51 493	16,5
1980	4,45	107 818	12,0
1981	4,63	49 391	7,7
1982	4,67	37 423	6,8
1983	4,93	19 737	13,7
1984	4,33	35 278	26,6
1985	4,38	73 832	29,2
1986	4,51	99 650	15,9
1987	4,24	57 379	9,4
1988	4,49	103 076	8,6
1989	4,85	121 318	5,8
1990	5,34	193 063	4,4
1991	5,88	256 112	6,9
1992	6,49	438 191	4,3
1993*	6,88	244 099	2,1

\* Dane z roku 1993 dotyczą pierwszego półrocza; \*\* Dane od chwili wstrzymania werbunku obcej siły roboczej (*Anwerbestopp*)

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

W środkach masowego przekazu pojawiły się logiczne dyskusje, których temat można było sprowadzić do pytania „Czy Niemcy nie są krajem imigracyjnym?” (*Ist Deutschland [k]ein Einwanderungsland?*). Pomimo podejmowanych od 1973 roku środków mających na celu zahamowanie napływu obcokrajowców do RFN, liczba ich systematycznie rosła. Przyczynami tego były: łączenie rodzin, przyrost naturalny, napływ azylantów i uchodźców. Zmianę artykułu 16 Ustawy Zasadniczej przeprowadził niemiecki Bundestag 26 maja 1993 roku. W imiennym głosowaniu za zmianą głosowało 521 posłów, 132 było przeciw, 1 wstrzymał się od głosu. Bundesrat zaaprobował tę zmianę 28 ma-

ja 1993 roku. Federalny Minister Spraw Wewnętrznych Rudolf Seiters określił w Parlamencie zmianę artykułu 16 Ustawy Zasadniczej („artykuł azylowy”) jako – „rozstrzygnięcie o podstawowym znaczeniu dla wewnętrznego spokoju w naszym kraju”.<sup>3</sup> Istotne zmiany w zapisie konstytucyjnym nastąpiły poprzez wykreślenie z art. 16 ust. 2 zdania drugiego, stanowiącego o udzielaniu azylu dla osób politycznie prześladowanych i dodanie nowego mocno rozbudowanego artykułu 16a, który w sposób bardzo dokładny precyzuje warunki udzielania i nieudzielania azylu. Dlatego warto zacytować z artykułu 16a pierwsze dwa ustępy (z ogólnej liczby pięciu) stanowiące istotę nowego rozwiązania.<sup>4</sup>

1) Prześladowani ze względów politycznych są chronieni przez prawo azylowe.

2) Na ustęp 1 nie może powoływać się ten, kto przybywa z kraju członkowskiego Wspólnoty Europejskiej bądź z kraju trzeciego, w którym zagwarantowane jest zastosowanie Układu o Sytuacji Prawnej Uciekinierów oraz Konwencji o Ochronie Praw Ludzkich i Podstawowych Swobód Obywatelskich. Państwa spoza Wspólnoty Europejskiej, do których odnoszą się przesłanki ze zdania 1, określi ustawa, która wymagać będzie akceptacji Bundesratu. W przypadkach określonych w zdaniu 1 mogą być egzekwowane, niezależnie od złożonego przeciwko nim odwołania, środki zmierzające do zakończenia pobytu obcokrajowca.

W ciągu 6 miesięcy przed wejściem w życie nowego prawa azylowego liczba obcokrajowców występujących z wnioskiem o azyl wynosiła 224 000. Po wejściu w życie ustawy w dniu 01.07.1993 r. w ciągu następnych 6 miesięcy to jest do 31.12.1993 r. liczba starających się o azyl zmniejszyła się do 98 500 osób. W roku następnym 1994, liczby obcokrajowców starających się o azyl, w niektórych miesiącach pierwszego półrocza przedstawiały się następująco: w styczniu – 13 000 osób, w lutym – 10 500 osób, w kwietniu – 8789 osób, w maju zaś – 9287 osób.

W rok po wejściu w życie nowelizacji prawa azylowego, która została zainicjowana przez rząd RFN, liczba starających się o azyl wyraźnie zmalała, co świadczy, że podjęte środki jak dotychczas okazały się skuteczne. Dostrzegalnym rezultatem zmniejszającej się liczby starających się o azyl było znaczne odciążenie finansowe gmin. Do spadku tej liczby w znacznym stopniu przyczyniły się też, poza nowelizacją prawa azylowego w Niemczech, również zmiany prawno-ustrojowe państw trzecich, podobnie, wzmocnienie kontroli granicznej spowodowało zmniejszenie się o więcej niż 50% (z 2923 w I półroczu 1993 r.

<sup>3</sup> „Innenpolitik” 1993, Nr IV, s. 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 5.

do 1306 w II półroczu 1993 r) liczby osób przekraczających granicę drogą morską i lądową w poszukiwaniu azylu.

Pozytywne wyniki przyniosły także nowe uregulowania dotyczące lotnisk. Liczba szukających azylu na lotniskach zmniejszyła się w II połowie 1993 roku o ponad 65% (z 4539 w I półroczu do 1582 w II półroczu).

Dzięki nowelizacji prawa azylowego uległo przyśpieszeniu postępowanie proceduralne w stosunku do osób ubiegających się o azyl. Zostało też przewidziane szczególne postępowanie w stosunku do uchodźców z obszarów objętych wojną i wojną domową. Uchodźcy z tych krajów mogą otrzymać przejściowe prawo pobytu w celu ochrony przed ryzykiem wojennym. Z nowelizacją prawa azylowego w RFN wiąże się pełne uczestnictwo Niemiec w realizacji porozumień z Schengen i Dublina.

#### PIERWSZY ROK OBOWIĄZYWANIA PRAWA AZYLOWEGO PO JEGO NOWELIZACJI<sup>5</sup>

Znowelizowane prawo azylowe, które weszło w życie 01.07.1993 r., doprowadziło do zamierzonych, pozytywnych rezultatów. Zgodnie z wypowiedzią Ministra Spraw Wewnętrznych, nowe uregulowania osiągnęły szczególnie jeden istotny cel, mianowicie przyczyniły się do utrzymania wewnętrznego spokoju w Niemczech.

1. Efektem nowego uregulowania jest **spadek powszechnej dostępności w staraniu się o azyl**. Jeszcze wiosną 1993 roku wszystko przemawiało za tym, że liczba starających się o azyl, w ciągu całego roku 1993 przekroczy 500 000 osób, zwłaszcza że w ciągu 6 miesięcy przed wejściem w życie nowego prawa azylowego gwałtownie wzrosła liczba występujących o azyl. W samym tylko marcu i kwietniu przybyło do Niemiec ponad 43 000 starających się o azyl. Po nowelizacji prawa azylowego nastąpiła już w lipcu 1993 roku zdecydowana zmiana, liczba starających się o azyl spadła do 20 600 osób. W następnych miesiącach wahała się w granicach około 16 000 osób, natomiast w grudniu wynosiła 14 000 osób; w okresie od 01.07.1993 r. do 31.12.1993 zarejestrowano 98 500 starających się o azyl. Oznacza to spadek liczby występujących o azyl w drugiej połowie 1993 roku o 56%. Nowelizacja nie tylko obniżyła ich liczbę, ale spowodowała wyraźną tendencję spadkową w poszczególnych miesiącach 1994 roku z 13 000 w styczniu do 9287 w maju. Spadek dostępności w

<sup>5</sup> Tę część artykułu opracowano na podstawie materiałów uzyskanych z MSW RFN: – Asylrecht geändert; Illegale Zuwanderung – Zahlen, Fakten, Gegenmassnahmen; Die Asylneuregelung greift.

staraniu się o azyl sprawił ponadto, iż nastąpiło pewne odciążenie finansowe i organizacyjne gmin.

Było to wyraźnie widoczne w dziedzinach związanych z przyjmowaniem uchodźców, np. w zakwaterowaniu, co spowodowało, że obecnie co czwarte łóżko jest już wolne.

**2. Regulacje prawa państw trzecich dotyczące zawracania uchodźców i usprawniona wspólna ochrona graniczna** przyczyniły się do spadku liczby osób przekraczających granice RFN. Po wzmocnieniu straży granicznej liczba osób, które usiłowały przejść granicę drogą lądową i morską, spadła o więcej niż 50% (z 2923 w I półroczu 1993 r. do 1306 w II połowie 1993). Równocześnie liczba rozpoznanych nielegalnych wyjazdów spadła o 45% (z 35 081 w I połowie 1993 r. do 19 217 w II połowie 1993 r.). Istotnym zagadnieniem w dalszej współpracy dotyczącej ochrony granic było zapobieganie nielegalnym wjazdom, co jednocześnie ograniczyło przemieszczanie się elementów kryminogennych.

**3. Pozytywny skutek mają także nowe uregulowania dotyczące portów lotniczych.** Dla starających się o azyl bez ważnego paszportu albo paszportu zastępczego, którzy chcą przedostać się przez port lotniczy do RFN, przeprowadzane jest skrócone postępowanie azylowe, podczas ich przymusowego pobytu na lotnisku. W chwili obecnej dotyczy to lotnisk: Frankfurt/Main, Düsseldorf, München, Hamburg i Berlin Schönefeld. Liczba ubiegających się o azyl na tych lotniskach zmniejszyła się o 65% w drugiej połowie 1993 roku w stosunku do pierwszego półrocza.

**4. Uruchomienie przez policję kryminalną automatycznego systemu identyfikacji linii papilarnych (AFIS-das automatischen Fingerabdruckidentifizierungssystem),** w grudniu 1992 roku, pozwoliło na szybszą identyfikację wielokrotnie starających się o azyl. Zapobiegło to również nadużywaniu świadczeń socjalnych, co wynikało z dużej ilości wniosków azylowych. Od grudnia 1992 r. pobrano około 250 000 odcisków palców od starających się ponownie o azyl. Przypadki kilkakrotnej identyfikacji stwierdzono w ponad 14%. System automatycznej identyfikacji umożliwia dodatkowo szybkie podjęcie urzędowego ścigania, w przypadkach nadużyć socjalnych i w sprawach karnych.

**5. Socjalne zabezpieczenie starających się o azyl nie są już regulowane przez ustawę o pomocy socjalnej (BSHG – Bundessozialhilfegesetz),** lecz przez **ustawę o świadczeniach dla starających się o azyl (AbylbiG – Asylbewerberleistungsgesetz),** która weszła w życie od 01.11.1993. Ustawa ta ma na celu:

- odebrać bodziec imigracji do Niemiec z przyczyn ekonomicznych;
- wyeliminować możliwość dokonywania nadużyć przez osoby fizyczne i organizacyjne czerpiące z tego zyski, poprzez wyraźne obniżenie świadczeń pieniężnych i przestawienie pomocy socjalnej na świadczenia w naturze.

Podczas postępowania azylowego starający się o azyl są z reguły zakwaterowani w pomieszczeniach zbiorowych. Jeżeli pozostają poza taką zbiorowością, ustawa o świadczeniach socjalnych zezwala właściwym urządům zabezpieczyć ich byt poprzez dostarczenie bonów wartościowych, a tylko w przypadkach szczególnie wyjątkowych przez świadczenia pieniężne. Wartość tych świadczeń jest wyraźnie określona w powszechnym prawie o pomocy socjalnej (BSHG – *Sozialhilferecht*).

6. Wprowadzone wraz z nowelizacją **przyspieszone postępowanie azylowe** stosuje się, gdy:

- obcokrajowiec, pochodzi z „bezpiecznego kraju”. Pojęcie „kraju bezpiecznego” dotyczy państw, o których można sądzić, na podstawie istniejącego tam systemu ekonomiczno-prawnego oraz jego stosowania, że nie ma tam prześladowań obywateli z powodu ich odmiennych poglądów politycznych, religii, rasy oraz że w stosunku do skazanych nie stosuje się niehumanitarnych kar oraz poniżania. Do krajów tych, obok krajów Wspólnoty Europejskiej, zalicza się obecnie: Bułgarię, Gambię, Ghane, Polskę, Rumunię, Senegal, Republikę Słowacką, Republikę Czeską i Węgry.

- obcokrajowiec, występujący o azyl, naruszył obowiązki współdziałania lub popełnił nadużycie typu: podrobienie lub przerobienie swojej tożsamości albo gdy w kilku wnioskach azylowych figuruje pod kilkoma nazwiskami, celem uzyskania wielokrotnej pomocy socjalnej;

- obcokrajowiec ubiegający się o azyl popełnił ciężkie przestępstwo;

- i w pozostałych wypadkach wyraźnie nieuzasadnionych wniosków azylowych.

Jeżeli wniosek o azyl jako „wyraźnie nieuzasadniony” odrzucono, obcokrajowiec może w ramach skróconej i przyspieszonej procedury sądowej złożyć do sądu wniosek o zawieszenie deportacji (tymczasowa ochrona). W przypadku kiedy powstaną poważne wątpliwości co do zgodności z prawem wydanej decyzji, sąd może wniosek o wydalenie zawiesić.

7. Z powodu rosnącej ustawicznie w ostatnich latach liczby starających się o azyl, Federalny Urząd ds. Uznania Zagranicznych uchodźców został od 1992 roku obszernie rozbudowany, zarówno organizacyjnie, jak i personalnie. Liczba ekspozytur Urzędu Federalnego została zwiększona z 13 na 48. Stan osobowy został powiększony z 1910 pracowników pod koniec 1992 do 4507 pracowników w grudniu 1993. Tak znaczna rozbudowa Urzędu Federalnego przyczyniła się do tego, że wraz z nowymi uregulowaniami prawa azylowego stało się możliwe przyspieszenie tego postępowania. Równocześnie osiągnięto spadek liczby postępowań toczących się w Urzędzie Federalnym o przyznanie azylu z liczby 460 265 (stan na 30.06.1993) do 191 651 (na 30.05.1994). Oznacza to redukcję toczących się postępowań prawnych o prawie 270 000 w ciągu 11 miesięcy.



## WYDALANIE OBCOKRAJOWCÓW Z ODRZUCONYM WNIOSKIEM AZYLOWYM

Obowiązek deportacji obcokrajowca może być w praktyce tylko wtedy zrealizowany, a jego pobyt na obszarze Niemiec będzie zakończony, gdy wyjedzie on do innego państwa. Należy też przyjąć założenie, że to inne państwo zgodzi się na jego wjazd. Generalnie wszystkie państwa domagają się do wjazdu na swoje terytorium odpowiednich dokumentów potrzebnych do przekroczenia granicy, a w przypadku własnych obywateli również ważnego paszportu. Wykorzystują to obcokrajowcy, którzy przez ukrycie swojego paszportu albo jego zniszczenie, próbują przedłużyć swój pobyt, a w pojedynczych przypadkach mogą nawet udaremnić deportację. RFN dąży do skutecznego załatwienia tych problemów z państwami, których obywatele składają najczęściej wniosków o azyl. Chodzi o zawarcie porozumienia zmierzającego do tego, aby te państwa wzięły na siebie obowiązek przyjmowania z powrotem obcokrajowców (dotyczy to także obywateli innych państw, których bez ważnych dokumentów, będą do tych państw wydalani). Taka umowa została przygotowana i zawarta z Rumunią we wrześniu 1992 roku. Negocjacje z Bułgarią są bliskie zakończenia. Z Chorwacją została podpisana 25.04.1994 r. generalna umowa o deportacji, która również reguluje readmisję byłych uciekinierów z wojny domowej. W najbliższym czasie nastąpią rokowania z Wietnamem. Umowy z pozostałymi państwami np. Rosją, Ukrainą, Albanią i państwami Czarnej Afryki są przewidziane w przyszłości. Wielostronne umowy zarówno w odniesieniu nie tylko do własnych obywateli, lecz także obywateli państw trzecich, obowiązują od 29.03.1991 r. między państwami, członkami porozumienia w Schengen i Polską. Porozumienie odnośnie do współpracy niemiecko-polskiej dotyczące ruchu migracyjnego zostało skonkretyzowane 07.05.1993 r. W związku z nową regulacją prawa azylowego w Niemczech została na podstawie tego porozumienia przyznana Polsce pomoc finansowa w wysokości 120 mln DM.

Z Republiką Czeską zostały przeprowadzone dwustronne rokowania odnośnie do wielostronnych rozwiązań według modelu Schengen / Polska, które co do treści merytorycznej zostały już zakończone. W tym porozumieniu zostały dodatkowo uregulowane zasady obowiązkowej deportacji do krajów trzecich. Republika Czeska powinna również otrzymać z tego tytułu pomoc finansową. Rokowania w tej sprawie toczą się nadal.

Ze Szwajcarią została zawarta 20 grudnia 1993 r. umowa o deportacji, zastępująca dwustronną umowę z 1954 r., która co do treści była niewystarczająca i jak się w praktyce okazało, nieadekwatna do zaistniałej sytuacji.

Z Austrią, z którą umowa zawarta w 1961 r. była niewystarczająca w treści, zakończono negocjacje dotyczące nowej umowy o deportacji opierając się na modelu Schengen / Polska. W ogólnym zarysie zostały także opracowane

przez Ministerstwo ds. Imigracji Wspólnoty Europejskiej zasady deportacji dotyczące zarówno własnych obywateli, jak i obywateli państw trzecich. Prace te opierają się na zasadach, które są podstawą w wielostronnych umowach o deportacji na przykładzie Schengen / Polska. Skutkiem tego zwiększyła się liczba osób wydalonych. W ciągu roku 1990 deportowano 5600 starających się o azyl, zaś w 1993 roku liczba ta zwiększyła się do około 36 000. Doświadczenia z Rumunią pokazały, że umowa o deportacji nieprzyjętych uchodźców, zawarta z państwami skąd oni przybyli do Niemiec, ma decydujące znaczenie.

#### AKTUALNE ROZWIĄZANIA W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH SĄSIADUJĄCYCH

Nie tylko niemieckie prawo azylowe zostało w ostatnich latach gruntownie przekształcone. Także w wielu europejskich państwach sąsiadujących wzrastała liczba starających się o azyl, co nie pozostawało bez skutku w ich działalności legislacyjnej. Rozporządzenia różnych europejskich państw miały już wcześniej wyraźnie restrykcyjne znaczenie w dziedzinie prawa azylowego, ale i w ostatnich latach wprowadzono dalsze ograniczenia. Szczególnie we Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Portugalii, Austrii i państwach skandynawskich zostały zastrzeżone regulacje prawne. W Szwecji wprowadzono w czerwcu 1993 roku obowiązek posiadania wizy dla uciekinierów z byłej Jugosławii.

#### NOWE ROZWIĄZANIA W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH

1. W Holandii weszła w życie 01.01.1994 r. nowelizacja „prawa o obco-krajowcach”, która reguluje zasady występowania o azyl. Było to spowodowane gwałtownym wzrostem wniosków azylowych, których liczba w 1993 r. podwoiła się w porównaniu do roku poprzedniego z 17 450 w roku 1992 do 35 390 w 1993 r. Spowodowało to duży problem z zakwaterowaniem tych ludzi oraz niezadowolenie wśród obywateli. Liczba załatwionych wniosków wynosiła około 10%, liczba niezadowolonych starych wniosków wzrosła na koniec 1993 r. do 20 000. Prawo do azylu rzeczywiście politycznie prześladowanych uchodźców w dalszym ciągu jest gwarantowane, zaś postępowanie o uznanie zostało przyśpieszone.

2. We Francji liczba występujących o azyl obniżyła się między rokiem 1989 i 1992 z około 61 000 do 28 800 rocznie. W roku 1993 zarejestrowano jeszcze 26 507 szukających azylu. Liczba pozytywnie załatwionych wniosków wynosiła w 1990 roku około 14%, liczbę nielegalnie przebywających obco-krajowców ocenia się na 1 milion. Nowe uregulowania francuskiego prawa o ob-

cokrajowcach ograniczają poza tym łączenie rodzin, upraszczają postępowanie deportacyjne i utrudniają nabycie zezwolenia na pobyt.

3. Także Portugalia, w której liczba starających się o azyl w ciągu jednego roku wzrosła trzykrotnie z 700 w 1992 do 2091 w 1993, znowelizowała swoje prawo azylowe. Liczba pozytywnie załatwionych spraw w 1988 roku wynosiła 2,5%. Obecnie będzie można odmówić azylu:

- na gruncie narodowego bezpieczeństwa i dla ochrony narodu, w szczególności na podstawie socjalnej i gospodarczej sytuacji kraju;
- bezpiecznych państw trzecich;
- bezpiecznych państw przybycia, które ustalone będą w poszczególnych przypadkach.

Występujący o azyl otrzymują pomoc socjalną w postaci rzeczowej.

4. W Wielkiej Brytanii o azyl ubiegała się w poszczególnych latach następująca liczba osób:

1991 r. - 44 800 osób

1992 r. - 24 600 osób

1993 r. - 16 300 osób

Liczba pozytywnie załatwionych spraw wynosiła w 1989 roku około 32%, ale w październiku 1993 r. zalegało jeszcze 27 000 nie rozstrzygniętych starych wniosków. Regulacje, które w lipcu 1993 roku weszły w życie, w pierwszej kolejności kładą nacisk na przyspieszenie postępowania azylowego, szczególnie w przypadkach wyraźnie nieuzasadnionych wniosków azylowych.

5. Austria każdego roku określa liczbę azylantów, których może do siebie przyjąć. Z 16 000 wniosków azylowych, które wpłynęły w 1991 roku, zostało pozytywnie rozpatrzonych tylko 2500. Po zaostrzeniu prawa o obcokrajowcach i prawa azylowego w roku 1993 liczbę wniosków określono na 5000, z tego uznano zaledwie 900.

#### CEL: WSPÓLNA EUROPEJSKA POLITYKA AZYLOWA

1. Rząd RFN dąży do uzgodnienia prawa azylowego w formach prawnie powiązanych bądź to przez akty prawne organów Unii Europejskiej, po ujednoczeniu prawa azylowego, bądź też przez międzynarodowe umowy w ramach współpracy rządów.

W międzyczasie przedłożono wniosek do Komisji Unii Europejskiej z sugestią prowadzenia wspólnej polityki azylowej. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby między państwami członkowskimi została osiągnięta jednomyslność, ze względu na zbyt krótki okres czasu od wejścia w życie umowy z Maastricht, aby problem jednolitości prawa azylowego został definitywnie rozstrzygnięty. Jed-

nak do końca 1995 r. należy spodziewać się pewnych wyników, pozwalających wnioskować, czy polityka azylowa powinna być wprowadzona do kompetencji Wspólnoty Europejskiej. Dla uzgodnienia prawa azylowego i polityki azylowej należy wziąć pod uwagę pewne rozstrzygnięcia, wśród których szczególnie ważne jest porozumienie z Dublinem, o kompetencji niektórych państw do kontroli wniosków azylowych. Szczególnie chodzi o rozwiązanie problemu, aby uznanie wniosku azylowego przez jedno państwo, w przyszłej Europie „bez wewnętrznych granic”, mogło być honorowane przez inne państwa wspólnoty. W tym celu potrzebne jest przyjęcie wspólnych kryteriów dotyczących uznania wniosków azylowych i ustalenie wspólnych standardów postępowania azylowego. W programie, uchwalonym przez Radę Ministrów Wspólnoty Europejskiej, zostaną określone działania mające na celu unifikację pojęcia *uchodźcy*, jak i ustalenia minimalnych gwarancji w postępowaniu przy kontroli wniosków azylowych. Prace powinny być zakończone do 1995 roku.

2. Wraz z nowelizacją prawa azylowego zostały stworzone przesłanki dla unifikacji niemieckiego prawa azylowego z prawem Wspólnoty Europejskiej; nowy artykuł 16a ust. 5 Ustawy Zasadniczej umożliwi pełne uczestnictwo RFN w przeprowadzeniu porozumienia z Schengen, jak i układu z Dublinem dotyczącego wprowadzenia prawa azylowego. Ten ostatni układ został przez RFN ratyfikowany jeszcze przed przerwą wakacyjną 1994 r.

W podsumowaniu można ocenić, że uwzględnienie przez ustawodawcę wszystkich możliwości, które dotychczas wykorzystywali obcokrajowcy starający się o azyl, dowiodło skuteczności nowego prawa azylowego, co wyraziło się już w pierwszych miesiącach bezwzględny spadkiem liczby osób ubiegających się o azyl. Retrospektywna ocena prawa azylowego w Niemczech, poczynając od lat 50. dowodzi, że nawet wyjątkowo liberalne i z założeń przychylnie obcokrajowcom prawo azylowe, bazujące szczególnie na bardzo ogólnym zapisie w Ustawie Zasadniczej, musiało ulec sile naporu ruchu imigracyjnego. Pozostaje problematycznym, czy restrykcyjne zmiany w prawie azylowym państw gospodarczo rozwiniętych będą wystarczającym środkiem zapobiegawczym przed naporem ludności z krajów nisko rozwiniętych czy też konieczne będą inne rozwiązania.

#### SUMMARY

The liberal tenor of Article 16, para. 2 of the FRG's Constitution providing that those persecuted for political reasons enjoy the right of asylum caused an excessive influx of foreigners into Germany. Social problems arising from the increase in the numbers of aliens compelled the German authorities to restrict the practice of granting asylum, and subsequently to amend this Ar-

article by the Bundestag as of July 1, 1993. The change consisted in retaining the possibility of admitting true political immigrants while it definitely barred economic immigration. The introduction of the term "a safe country" and "clearly unfounded applications", whereby simplifying and speeding up asylum procedures, the new regulations concerning airports, the starting of a new automated system of fingerprints identification, as well as the new rules of deportation were meant to restrain economic immigration both into Germany and the whole of European Community. The securing of implementation of those rules through technical and personnel reinforcement of border guards and other services dealing with those problems resulted in a marked decline in the influx of immigrants. The period of one year is sufficient to attempt a preliminary assessment of the phenomenon.