

Bosiljka Schedlich  
*Arbeiterwohlfahrt der Stadt  
Berlin*

Primljeno: 1. 3. 1990.

## ZAKON ZA STRANCE U SR NJEMAČKOJ

### SAŽETAK

Prava stranaca u SR Njemačkoj regulirana su Zakonom za strance. U prvom dijelu teksta autorica prikazuje razvoj tog zakonodavstva na području Njemačke od 1794. do danas (na snazi je još uvijek Zakon donesen 1965). Sa 1. siječnja 1991. stupa na snagu novi Zakon o strancima.

U drugom dijelu teksta navedeni su elementi kojima će taj zakon poboljšati ali i pogoršati pravni status stranaca. Poboljšanja čine pravo na učvršćivanje boravišnog statusa i doseljavanje obitelji; mogućnost povratka mladih stranaca; pravo druge generacije na olakšano dobivanje njemačkog državljanstva te kraće vrijeme čekanja od godine dana za dobivanje dozvole boravka za mlade bračne parove druge generacije.

Autorica navodi odredbe novog Zakona o pravu boravka stranaca kojima je savezna vlada stvorila pravnu osnovu da se strance, prema njemačkim interesima i potrebama, zapošljava i protjeruje. Novim Zakonom individualni interesi stranaca potpuno su podređeni interesima zajednice; njime se država i njemačko stanovništvo želi zaštititi.

Ustav SR Njemačke od 23. svibnja 1949. članom 3. određuje da su svi ljudi pred zakonom jednaki i da se nikoga zbog njegova porijekla, rase, jezika, domovine ili vjere ne smije zlostavljati.

Prava stranaca u SR Njemačkoj regulirana su odavno. Jedan od prvih zakona s kojim započinje ono što bismo mogli nazvati »državnim pravom za strance«, potječe iz 1794. To je »Opće prusko zemaljsko pravo« u kojem piše: »Stranci, potčinjeni ovoj zemlji, dok vrše odobrene poslove, uživaju prava svih stanovnika, sve dok su dostojni zakonske zaštite.«

U dosadašnjem Zakonu za strance ugrađeni su aspekti koji potječu još od vremena apsolutističkih vladara: osnovna prava vezana su za državljanstvo; na prvom su mjestu privredni interesi države, a ne ljudi. Svrha boravka stranca jest rad i on ga smije obavljati ako dokaže da je dostojan boravka. Taj princip – da se čovjek tretira kao objekt državnog oportuniteta – proteže se preko Njemačkog Carstva, Vajmarske Republike i fašizma do današnjeg Zakona za strance.

U borbi za demokratsko zakonodavstvo, u Njemačkoj su već sredinom prošlog stoljeća postavljeni zahtjevi da se osnovna ljudska prava ne vežu za državljanstvo. Međutim, porazom demokratskoga i socijalnog pokreta u revoluciji iz 1848/49. zadržala se samo nacionalna komponenta, koja osnovna prava garantira samo njemačkim držav-

ljanima. Usljediła je industrijalizacija i stvaranje nacionalne države. Istovremeno stvoren je pravni instrument koji je trebao ispuniti slijedeće funkcije:

- omogućiti poduzetnicima da dođu do jeftine radne snage iz inozemstva (posebno Poljske) i tako socijalno i politički disciplinirati sve jači i glasniji sindikalni pokret;
- dokumentirati bespravnost i izdvojenost stranaca i tako zadovoljiti nacionalno-rasističku težnju za nacionalnom nadmoći;
- osigurati neposrednu moć raspolaganja ljudima kako bi »protudržavni pokreti« mogli biti ugušeni u samom začetku.

Takve, u sebi proturječne, funkcije nisu se mogle ostvariti jedinstvenim zakonom za strance. Politika za strance, zanemarivana na principu ekonomskog i političkog oportuniteta, dala se ostvariti jedino ako je »pravno slobodni prostor« bio dovoljno velik. Potrebna se radna snaga tako, s jedne strane, držala u boravišno-pravnoj nesigurnosti, a s druge strane, država je morala imati neograničenu moć da je po potrebi dovede i protjeruje. Tada stvoreno policijsko pravo s rastezljivim paragrafima reguliralo je moć raspolaganja strancima – što se zadržalo i u Zakonu za strance iz 1965.

Ustavom iz 1918. Weimarska Republika uvela je bitna politička i socijalna poboljšanja za njemačke građane (žensko biračko pravo, osmosatni radni dan, priznavanje sindikata za radničke zastupnike). Do poboljšanja položaja stranih radnika nije došlo. Svedeni u vrijeme Prvog svjetskog rata na položaj bespravnih radnih robova u ratnoj industriji, oni su političarima Weimarske Republike predstavljali problem. Htjeli su ih se riješiti da bi napravili mjesta za njemačke vojnike, koji su se vraćali s fronte. U tu su se svrhu služili neograničenom policijskom kompetencijom izгона, učvršćenom još carskim pravom. Socijaldemokrati su Weimarskim ustavom garantirali sva osnovna prava »svim Nijemcima«. U raspravi prije usvajanja, vajmarski su pravници čak inzistirali da paragrafi o jednakosti pred zakonom budu primijenjeni isključivo na njemačko stanovništvo, a ne i na strance. Na traženje sindikata, ali samo u svrhu zaštite nacionalnog radnog tržišta, odlučeno je da njemačka poduzeća, uz potrebno odobrenje, smiju zapošljavati i strance. Pritom je ostvareno i traženje da strani radnici imaju istu zaradu kao i njemački. Međutim, ostala je odredba po kojoj stranac, nakon gubitka radnog mjesta ili bez radne dozvole, može biti protjeran. Državni princip prioriteta nacionalnoga radnog tržišta, uveden poslije Drugoga svjetskog rata, može se na taj način pozivati na suglasnost sindikata s takvim odlukama. Weimarska država preuzela je od Njemačkog Carstva centralne odredbe o pravima stranih radnika – boravišnopravnu nesigurnost i neograničenost izгона – i tako dala primjer kako se pod plaštom demokratske pravne države mogu sačuvati cijela područja policijsko-državnih metoda. Nacionalisti su i dalje nastavili propagirati mržnju prema strancima, što je vlada tolerirala. Umjesto da se o tome javno raspravlja, bezglasno se prelazilo preko bespravljia i samovolje. Ako se danas govori o potrebi »društvenog akceptiranja« prije donošenja mjera za ravnopravnost stranaca, onda primjer Weimarske Republike poučava o suprotnome: samo pozitivnim mjerama moglo se, bar djelomično, spriječiti nacionalno agitiranje. Na vrhuncu nacionalsocijalističke propagande pruska je vlada 27. travnja 1932. donijela policijsku odredbu o strancima, kojom je utvrđeno da se stranac može protjerati samo ako mu se dokaže konkretno kršenje propisa, tj. nedostatak prava. S tim je policiji oduzeta mogućnost samovoljnog donošenja odluka. Ova odredba ostala je na snazi samo

tri mjeseca. Uvođenjem fašističke diktature – tako je izjavio Goebbels – ukinuta je godina 1789. i njeno traženje »slobode, jednakosti i bratstva«. Godine 1933. ukinuta su sva prava građansko-demokratskog i radničkog pokreta postignuta nakon francuske revolucije. U zakonodavstvu za strance nacional-socijalisti nisu imali što ukinuti. Na tom području 1789. nije se nikada ni dogodila. Staro zakonodavstvo ostalo je na snazi, s iznimkom oduzimanja kompetencije pokrajinama i njihovim stavljanjem pod centralnu upravu. Radi ostvarivanja ciljeva politike »proširenja životnog područja«, tj. osvajačkog rata, 22. kolovoza 1938. donesena je policijska odredba za strance, kojom je stvoren instrument za uvođenje apsolutne moći raspolaganja strancima, sve do njihova potpunog obespravljenja. Nadovezujući se na politički i ekonomski oporunitet prema strancima, sada je bilo potrebno, radi osiguranja prisilnog rada, svaki pravni odnos zamijeniti nasilnim odnosom. Govoreći o odobravanju boravka onome tko je »dostojan gostoprimstva«, mislilo se na raspolaganje stranom radnom snagom za rad u ratnoj industriji. Ovu prividnu zakonitost političari su kasnije u SR Njemačkoj uzeli za osnovu zakonodavstva za strance. Pozivajući se na formalnu legalnost i formalnopravni način donošenja ove odredbe, oni se pozivaju na rečenicu »... važni interesi Reicha i nacionalne zajednice ...«, koja je sada zamijenjena sintagmom »značajni interesi SR Njemačke«. Odredba iz 1938. produžuje politiku boravišnopravne nesigurnosti i mogućnost neograničenog izгона, a potvrđuje se u SR Njemačkoj Zakonom iz 1965. i Zakonom od 26. travnja 1990. Boravak stranaca tretira se kao čin milosti njemačke vlade.

Odredba iz 1938. zamijenjena je Zakonom za strance, jer fašistički okvir u pravnoj državi nije bilo moguće potpuno koristiti. Pronađeno je rješenje koje je dopuštalo policijsko-državnu samovolju bez sudske kontrole. S neograničenim mogućnostima paragrafa 2. Zakona za strance iz 1965 »dozvola boravka smije se izdati, ako boravak stranaca ne ugrožava interese SR Njemačke«. Činovnik, koji izdaje dozvolu za boravak po svom nahođenju, uzimajući u obzir političke, privredne, radno-političke ili druge razloge koji bi mogli ugroziti interes njemačke države. Taj zakon često je označavan kao radno-tržišni i socijalno-politički zakon u slučaju nužde (Notstandgesetz), jer je po potrebama radnog tržišta davao moć raspolaganja ljudima i njihovim pravima. Tako je održan princip shvaćanja politike prema strancima kao varijable ovisne od privredne i nacionalno-državne politike.

Na osnovi ovakva razvoja čini se da nije moguće uskladiti pojam demokracije sa zakonima za strance. Sve dotle dok »politika za strance« ostane politika nad strancima, ona zadržava mogućnost raspolaganja ljudima; bez demokratskih prava na jednakost i sudjelovanje u donošenju odluka, ne pomažu nikakve odredbe kojima se obećava malo manje državne moći i malo više sigurnosti vezane za pravo boravka. Samo orijentiranje prema naddržavnim osnovnim ljudskim pravima za sve, omogućava da se ljude ne pretvara u objekte.

### **Novi Zakon za strance**

(izglasen 26. travnja 1990. stupa na snagu 1. siječnja 1991)

Savezna je vlada kao glavni cilj svoje politike prema strancima označila integraciju stranaca koji već dugo žive u SR Njemačkoj. Novi zakon, u odnosu na dosadašnji, donosi niz poboljšanja, kao što su pravo na učvršćivanje boravišnog statusa i doseljenja obitelji, mogućnost povratka mladih stranaca, pravo druge generacije na olakšano

dobivanje njemačkog državljanstva, kao i ukidanje godine dana čekanja za mlade bračne parove druge generacije prije dozvole za useljenje u Njemačku.

Međutim, poboljšanja se djelomično eliminiraju, ili čak pogoršavaju, jer su postavljeni uvjeti koje je teže ispuniti nego dosadašnje. Ukida se mogućnost da pokrajine tolerantnim odredbama lokalno reguliraju propise; odredbe su isključivo stvar centralne vlade. Odstupanja u posebno teškim slučajevima moguća su vrlo ograničeno. Individualni interesi stranaca potpuno su podređeni interesima zajednice. Vodeće se geslo ne rukovodi zaštitom stranaca od postupaka organa vlasti, već se želi zaštititi državu i njemačko stanovništvo. Odredbama o pravu boravka za strance savezna je vlada stvorila pravnu osnovu da se strance, prema njemačkim interesima i potrebama, zapošljava i protjeruje. Ovom su odredbom pogođeni stranci koji prvi put dolaze u SR Njemačku, kao i jedan dio stranaca koji nema boravišno pravo (Aufenthaltberechtigung), a to je većina. Zakon zabranjuje vrbovanje strane radne snage (Anwerbestopp), jednako kao i odredba iz 1973. Međutim, paragraf 10 predviđa iznimke, koje (član 2 ovog paragrafa) ministra unutrašnjih poslova ovlašćuje da izda odobrenje za boravak i rad na određeno vrijeme. Tim propisom savezna vlada sebi osigurava mogućnost da strane radnike vrbuje za određene struke, ili kao sezonske radnike, a pošto je ispunjena svrha boravka može ih ponovo protjerati. U Baden-Württembergu već danas se, u dogovoru sa seljačkim udruženjima, izdaje ograničena dozvola za rad pri berbi voća, grožđa i hmelja (posebno Poljacima, Jugoslavenima i Mađarima, koji rade za samo 7 do 10 DEM po satu). Na taj način SR Njemačka uvodi za strane radnike rotacijski princip kao u Švicarskoj.

Prava zakona iz 1965. nije bilo moguće ostvariti sudskim postupkom jer je sve bilo prepušteno nahodjenju policije za strance. Novi je zakon u tom pogledu bolji. Međutim, sigurnost već postignutog boravišnog statusa i dalje je ograničena i ugrožena mnogobrojnim mogućnostima da se boravak ukine neprodužavanjem dozvole boravaka ili izgonom. Prema paragrafu 6 član 2 Zakona za strance, dozvola boravka ne dodjeljuje se ako stranac svoje uzdržavanje ne može osigurati vlastitom zaradom ili imovinom. Ova odredba konkretizirana je paragrafom 14, član 2. Tu je predviđena mogućnost ograničenog produžavanja dozvole boravka sve dok stranac živi od novca za nezaposlene. Već primanje pomoći za nezaposlene (u toku godine dana) dovodi do uskrate dozvole boravka. Dozvola boravaka ne izdaje se ni onima koji zatraže socijalnu pomoć. Čak i pomoć predviđena Zakonom za mlade (Jugendgesetz) dovodi do uskrate daljnjeg boravka. I izdavanje neograničene dozvole boravka, nakon pet godina, pretpostavlja da stranac nije nezaposlen (paragraf 16, član 2). Ako dotični u to vrijeme prima novac ili pomoć za nezaposlene, tada dobiva vrijeme počtede do dvije godine, u kojem mora zasnovati neograničeni radni odnos. Inače i u tom slučaju prestaje dozvola boravka. Poštavanje predviđa i oduzimanje dozvole boravka ili prava na boravak ako se stranac aktivno bavi politikom. Na taj se način zabranjuje ekstremno političko djelovanje, ali su stvoreni i propisi koji omogućavaju potpuno oduzimanje političkih prava.

Da bi dobili neograničenu dozvolu boravka, stranci u Njemačkoj moraju boraviti najmanje pet godina. Za pravo na boravak, koje pruža najveću pravnu zaštitu (nije moguć izgon u vrijeme kad stranac prima socijalnu pomoć) potrebno je osam godina. U oba slučaja strani građanin mora dokazati da raspolaže sredstvima za život za sebe i svoju obitelj, da vlada njemačkim jezikom i da ima dovoljno velik stambeni prostor. Propisana veličina, od pokrajine do pokrajine različita, ravna se po određenoj veličini socijalnih stanova. Jedino se djeca do druge godine života ne uzimaju u obzir pri određivanju veličine stana.

Uvjet za neograničenu dozvolu, tj. pravo na boravak, predstavlja i obaveza stranca da dokaže kako je najmanje 60 mjeseci plaćao doprinose za socijalno osiguranje (bio u radnom odnosu). Kad se uzme u obzir da mladi ljudi sa 16 godina (i onda kad su rođeni u Njemačkoj) moraju zatražiti dozvolu boravka, onda je jasno da oni do osiguranog boravišnog statusa dolaze tek sa 21. godinom, a ako studiraju, još kasnije. Tako status mladih ostaje nesiguran. Protjerati ih mogu ako su nekoliko puta platili globu zbog prebrze vožnje, ako uzimaju drogu ili su oboljeli od side, ako im je potrebna socijalna pomoć ili općenito ako »ugrožavaju javnu sigurnost i red ili druge bitne interese«. U posebno teškoj situaciji naći će se strani maloljetnici stariji od 16 godina. Zakon predviđa da su oni pravno sposobni bez pomoći roditelja ili staratelja. Tako će biti moguće da takve maloljetnike protjeraju bez dugotrajnog procesa postavljanja staratelja i odgovarajućih mjera za zaštitu maloljetnika. Djeca, inače, u SR Njemačkoj smiju boraviti jedino ako su im oba roditelja u Njemačkoj, a samo u iznimnim slučajevima ako je samo jedan roditelj u toj zemlji. Djeca koja su se vratila u domovinu i ponovno se žele nastaniti u Njemačkoj mogu to jedino ako su prije odlaska osam godina boravila u Njemačkoj i tamo najmanje šest godina pohađala školu, te ako su im za pet godina osigurani troškovi uzdržavanja. Ovaj propis vrijedi samo za mlade između 15. i 21. godine života, stariji imaju pravo povratka jedino nakon odsluženja vojnog roka. Bračni drug stranog građanina ima pravo na dozvolu boravka ako stranac ima neograničenu dozvolu boravka. Vlastito pravo na boravak bračni drug dobiva ako je brak u SR Njemačkoj pravno postojao najmanje četiri godine.

Novi zakon obvezuje suradnike javnih službi – dakle i odgajatelje u dječjim vrtićima, učitelje, liječnike i pravnike u javnoj službi, kao i suradnike biroa rada, omladinskih, financijskih i socijalnih ureda – da moguće prekršaje zakona od strane stranaca jave policiji za strance. Ta zakonom propisana denuncijacija predstavlja državnu objavu neprijateljstva prema svim strancima koji žive u Njemačkoj. Paragraf 76. Zakona za strance propisuje i kaznu za one koji se ne odazovu odredbama ovog zakona. Zaštita podataka o ličnosti stranca nije podvrgnuta strogim propisima. Za njemačke građane stranci su kao ljudi od stakla, bez ljubija i zaštite. Bespravnom masom od 4,5 milijuna ljudi manipulira se prema potrebama tržišta.

O odnosu njemačke vlade prema strancima govori i činjenica da novi zakon predviđa poskupljenje svih taksa vezanih za dozvolu boravka. Tako npr. takse za ograničenu dozvolu boravka, dosad 50 DEM, rastu na 250 DEM.

Umanjuju se jedino takse za dodjelu državljanstva, koje se uz olakšavajuće okolnosti nudi samo drugoj i trećoj generaciji. Prema paragrafu 85 do 89 taksa iznosi 100 DEM. Mladima od 16. do 23. godine života dodjeljuje se državljanstvo ako dokažu da su se odrekli vlastitog državljanstva, ako su osam godina boravili u SR Njemačkoj, ako su u Njemačkoj najmanje šest godina pohađali školu, četiri godine osnovnu, te ako nisu kažnjavani. Njemačko državljanstvo nudi se uz olakšavajuće uvjete i strancima prve generacije ako u Njemačkoj borave najmanje 15 godina, ako napuste dosadašnje državljanstvo, ako nisu kažnjavani i ako sami snose troškove svoga života i života svoje obitelji. Ova ponuda prvoj generaciji vrijedit će do 31. prosinca 1995. Zakon isključuje mogućnost dvojnog državljanstva, osim za članove država čiji propisi ne dopuštaju mogućnost otpusta iz državljanstva.

Kaže se da stranci mogu uzeti državljanstvo ako žele utjecati na politička zbivanja. Ta jednostavna ideja ne odgovara zbilji, koja je nastala ostvarenim, ali u javnoj svijesti



i zakonodavstvu potisnutim, naseljavanjem stranaca u Njemačku. Glavna je zapreka naseljavanju stranaca neprihvatanje dvojnog državljanstva (što je neprihvatljiva dogma) jer se većina ljudi ne želi odreći vlastite domovine. (Državljanstvo se dodjeljuje uz dogmu o sprečavanju dvostrukog državljanstva. Ova je dogma centralna prepreka naseljavanju.) Izvorno je državljanstvo za većinu stranih, pa tako i naših građana u SR Njemačkoj osnovni element njihove samosvijesti u jednom društvu koje doseljenike pravno diskriminira i omalovažava. Izgubiti državljanstvo svoje zemlje za mnoge znači gubitak ostatka samopouzdanja i oslonca koji im može pružiti svijest da se u svako vrijeme mogu vratiti u domovinu.

Strani radnici poboljšavaju fleksibilnost radnog tržišta i financijsku sposobnost socijalnih davanja, koja u postojećoj pravnoj i faktičkoj situaciji mogu koristiti samo djelomično. Njihovo isključivanje iz biračkog prava odgovara vladajućoj klasi. Sudjelovanjem na izborima oni bi mogli birati one kandidate koji se zalažu za njihove interese.

Istovremeno, radnici na privremenom radu u inozemstvu iz praktičnih razloga ne mogu direktno sudjelovati u društvenim zbivanjima u domovini, pa ni tamo ne mogu primjereno utjecati na zaštitu svojih prava. Tako radnici na privremenom radu u inozemstvu najveći dio života provode bez ikakvih društvenih prava.

Budući da većina naših građana u SR Njemačkoj boravi više od osam godina, većina bi već morala imati i pravo na boravak. Međutim, nije tako. Razlozi su različiti. Pravo na boravak ne izdaje se automatski, mora se zatražiti pismeno i treba ispunjavati sve uvjete. Živeći u nadi da im ionako neće trebati, jer će se uskoro, sa (20-30 godišnjeg) privremenog boravka, vratiti u domovinu, a često i zbog nepoznavanja pravnih razlika različitih oblika boravišne vize, mnogi naši građani propuštaju priliku da na vrijeme ostvare ovo pravo. Kad im je zbog bolesti ili nezaposlenosti potrebna najveća pravna zaštita, više nemaju mogućnosti da je ostvare. Posebno zabrinjava da se i radnike koji su godinama radili u SR Njemačkoj, a na vrijeme nisu zatražili pravo na boravak, po propisima novog zakona može protjerati ako zatraže socijalnu pomoć.

SR Njemačka je s nekim zemljama, i onda ako nisu članice EZ, sklopila posebne sporazume koji građanima tih država daju prava mimo Zakona za strance. To su potpisnice Evropskog socijalnog sporazuma. Državljanima zemalja potpisnica zajamčena je socijalna pomoć i onda ako nemaju pravo na boravak. Bilo bi poželjno da i Jugoslavija ratificira ovaj sporazum, imajući u vidu baš onaj dio naših radnika iz prve generacije koji su se na »privremenoj« pečalbi istrošili, ostarjeli, izgubili zdravlje, a nisu ostvarili svoja prava.

U današnjem politički i ekonomski uzburkanom vremenu, mijenja se pravni i socijalni položaj ljudi i odnosa među državama. Očito je da se položaj stranaca pogoršava. S jedne strane njihove su matične zemlje zauzete vlastitim previranjima, a s druge strane, nova ih zemlja, u kojoj su pustili korijenje, dobili djecu ili odrasli, drži u nesigurnosti, tretira ih kao neprijatelje koje treba asimilirati, da bi postali punopravni članovi novog društva. Stvarna pomoć ljude treba ohrabriti da u zemlji u kojoj borave traže svoja radna, socijalna i društvena prava, a da istovremeno zadrže i njeguju svoj identitet.

## LITERATURA

1. Dohse, K. *Ausländische Arbeitnehmer und bürgerlicher Staat*, 1981.
2. Schiedermaier, R.; Wollenschläger, M. *Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland Frankfurt/M.*, 1986.

## THE LAW ON FOREIGNERS IN THE F.R. OF GERMANY

### SUMMARY

The rights of foreigners in the FR of Germany are regulated by the Law on Foreigners. In the first part of this paper, the author describes the development of this Law on the territory of Germany from 1794 to the present (the law of 1965 is still in force). On the 1st of January 1991 a new law concerning foreigners shall come into effect. In the second part of the text, the author lists elements by which this law both improves and worsens the legal status of foreigners. As improvements may be seen – the right to consolidate one's residence status and the right to family immigration, the possibility for return given to young foreigners, the right of second generation migrants to receive German citizenship under facilitated conditions, abolishment of the one-year waiting period for young married couples of the second generation requesting residence permits. The author indicates measures of the new law concerning residence rights for foreigners by which the federal government has created a legal basis for employing or expelling foreigners in accordance with German interests and needs. By the new law individual interests of migrants shall be completely subjugated to the interests of the community. In this way the state and German population wish to protect themselves.