

ULAZAK, BORAVAK I PROTERIVANJE STRANACA U SAVEZNOJ REPUBLICI NEMAČKOJ

I.

Među one države koje su problem pravnog regulisanja statusa stranaca regulisale putem jednog jedinstvenog zakonskog teksta, spada i Savezna Republika Nemačka, koja je donela Zakon o strancima 1. aprila 1965. godine.

Okolnost da je njime bila obuhvaćena samo ova problematika, govori o tome da je njen značaj za Saveznu Republiku Nemačku bio toliki da je zahtevao takvo normiranje pomoću koga bi se obezbedila preciznost rešenja u svakom konkretnom slučaju.

Obim ovog Zakona (sadrži 55 članova), njegova struktura i tehnika regulisanja, koju karakteriše detaljno uređenje položaja stranaca i nekih drugih kategorija lica (apatridi, izbeglice, lica sa dvostrukim državljanstvom), kao i brojne odredbe o postupku i organima nadležnim za ulazak, boravak, proterivanje i izricanje drugih kaznenih mera, — sve to ukazuje na činjenicu da pojava Zakona o strancima nije bila slučajna. Jer, kao što svaki zakon predstavlja pravno uobličavanje novonastalih odnosa i pajava u jednom društvu, tako je i ovaj bio reagovanje zakonodavca na pojačan priliv stranaca u ovu zemlju, prouzrokovan sve većim potrebama zapadnonemačke privrede za radnom snagom, kao i sve većom cirkulacijom stranaca u najrazličitijim vidovima (trgovina, turizam, itd.).

U tom kontekstu treba posmatrati i interes naše zemlje za saznavanje odredaba kojima je regulisana ova materija, budući da se bližu milion naših ljudi nalazi na privremenom radu u industrijski razvijenim zemljama Evrope, od čega svakako najveći broj upravo u Saveznoj Republici Nemačkoj.

U oceni aktuelnosti i značaja ovog Zakona treba istaći da su njegovim stupanjem na snagu prestale da važe odredbe nekih zakona, koji su bilo zbog parcijalnog obuhvatanja ove materije, ili zbog vremena u kome su doneti, unosili priličnu nesigurnost u regulisanju ove, za svaku državu osjetljive problematike (kao na primer, Zakon o pasošima, sigurnosti stranaca, prijavama boravka i ispravama o identitetu iz 1937, Uredba o priznavanju i podeli stranih izbeglica iz 1953. godine i Zakon o pasošima iz 1952, sa izmenama 1960. godine).

Intencija ovog rada nije bila da da prikaz čitave problematike pravnog položaja stranaca u Saveznoj Republici Nemačkoj, već da izloži način regulisanja ulaska, boravka i proterivanja stranaca. Osnovni

motivi kojima smo se tom prilikom rukovodili, leže u činjenici da su ova pitanja specifična za materiju Međunarodnog privatnog prava, za razliku od nekih drugih pitanja, koja predstavljaju predmet regulisanja i proučavanja Međunarodnog javnog prava (na primer, pravni tretman izbeglica, uživanje prava azila, apatridi, itd.).

1. Ulazak i boravak stranaca u SR Nemačkoj

I pored sve većeg »otvaranja« u međudržavnim odnosima, ipak njihov sadašnji nivo nije takav da bi dozvoljavao potpuno slobodnu cirkulaciju ljudi u međunarodnim razmerama. Ekonomski, politički i strateški razlozi nameću potrebu ustanovljavanja takvog pravnog režima ulaska i boravaka stranaca na domaćoj teritoriji, koji će na najbolji mogući način pružiti zaštitu interesa države u koju stranci ulaze ili borave.

Brojnost i elastičnost rešenja formulisanih u Zakonu o strancima, najbolja su potvrda značaja koji je Savezna Republika Nemačka poklonila pitanju pravnog regulisanja ulaska i boravka stranaca na njejoj teritoriji.

Stranci koji žele da uđu i borave na teritoriji primene ovog Zakona dužni su da, pored pasoša ili isprave koja ga zamenjuje, budu snabdeveni i dozvolom za boravak. Međutim, Zakon predviđa da im pomenuta dozvola može biti izdata i nakon ulaska u Saveznu Republiku Nemačku. Razlika između ove dve situacije ogleda se u njihovim obavezama: u prvom slučaju, stranac je obavezan da bez odlaganja izvrši prijavu boravka Uredu za strance na čijoj teritoriji boravi, dok je u drugom dužan da odmah nakon ulaska traži da mu se izda potrebna dozvola.

Međutim, treba reći da postoje izvesna odstupanja, kao i ublažavanja ove obaveze. Naime, obaveza pribavljanja dozvole za boravak na teritoriji Savezne Republike Nemačke ne postoji za: diplomatske i konzularne predstavnike stranih država na domaćoj teritoriji, budući da su oni *ex iure* izuzeti od jurisdikcije države u kojoj su akreditovani, za članove njihovih porodica i posluhu koja živi sa njima u zajedničkom domu, za administrativno osoblje ambasada i konzulata, kao i njihove porodice koje žive sa njima u prostorijama diplomatskog odn. konzularnog predstavništva. No sve ovo pod uslovom postojanja reciprociteta i ako je konzularno ili diplomatsko predstavništvo prijavilo dotična lica Uredu za strance pod čiju nadležnost potpada sedište predstavništva.

Osim toga dozvola za boravak nije potrebna ni licima koja su po međunarodnim sporazumima oslobođena potrebe njenog posedovanja, strancima koji imaju status apatrida zo Zakonu od 25. aprila 1951. godine, kao i strancima koji su mlađi od 16 godina.

Iako nije ništa detaljnije rečeno u pogledu ove poslednje kategorije lica, verovatno se mislilo na to da dozvola izdata roditeljima važi i za njihovu maloletnu decu, kada zajedno sa njima ulaze na teritoriju Savezne Republike Nemačke.

U izuzetnim slučajevima, federalni ministar unutrašnjih poslova može rešenjem osloboditi stranca obaveze posedovanja dozvole za boravak, a sve to u cilju olakšavanja njegovog boravka na teritoriji primene ovog Zakona. No i pored toga, on ga može obavezati da prijavi svoj boravak.

Dozvola za ulazak i boravak na teritoriji Savezne Republike Nemačke neće biti izdata strancu koji je proteran ili vraćen. Međutim, ovo je pravilo dvostruko ograničeno: najpre vremenski, budući da vlast koja je proterala ili vratila stranca može ograničiti trajanje ove posledice, tako da stranac protekom izvesnog perioda vremena ponovo stiče mogućnost legalnog ulaska, — a potom, okolnošću da proterani ili vraćeni stranac može dobiti odobrenje da se u kratkom roku vrati na teritoriju primene ovog Zakona, ukoliko naročiti razlozi zahtevaju njegovo prisustvo. Naravno, ovakvom strancu će smer i mesto nastanjanja biti naknadno određeni.

Koji su to »naročiti razlozi« Zakon ništa ne kaže, ostavljajući diskrecionom pravu ministra unutrašnjih poslova da, ceneći konkretne okolnosti datog slučaja, to utvrdi.

Ovakvo normiranje ulaska i boravka stranaca ne predstavlja nikakvu osobenost Zapadnonemačkog Zakona o strancima, niti novost o odnosu na način regulisanja ovog problema u drugim zemljama, budući da veliki broj njih ostavlja dosta široko polje odlučivanja organima kada se radi o ulasku i boravku stranaca na domaćoj teritoriji.

Izuzimajući strance koji su u tranzitu preko teritorije Savezne Republike Nemačke, za ovu su zemlju mnogo značajniji, bar pravno gledano, oni stranci koji na njenoj teritoriji nameravaju da provedu duži period vremena. Stoga je i razumljivo što im je Zakon posvetio toliku pažnju, jer dobijanjem dozvole za boravak, strancima postaju dostupna sva socijalna, ekonomska i politička prava u meri u kojoj po Ustavu nisu isključivo rezervisana za lica koja se po ovom Zakonu smatraju državljanima Zapadne Nemačke.

Zbog toga (osim izuzetaka o kojima je napred bilo reči) svi stranci, koji ulaze na teritoriju Savezne Republike Nemačke, moraju imati dozvolu za boravak. Izuzetno, kao što smo videli, ona im može biti izdata i posle ulaska. U tom slučaju, Zakon predviđa da se boravak stranaca koji ulaze bez dozvole za boravak privremeno smatra regularnim, ali samo do odluke nadležnog Ureda za strance. Obraćanje višem organu ili podizanje protivtužbe nemaju, međutim, suspenzivno dejstvo.

U pogledu nadležnosti za odlučivanje o dozvoli za boravak kao i dozvoli za privilegovano mesto stanovanja i izdavanje pasoša ili isprava koje ga zamenjuju, nadležan je Ured za strance okruga u kome stranac ima uobičajeno mesto stanovanja. U nedostatku ovoga, to će biti Ured za strance u čijem okrugu je potrebno da se izda ili produži dozvola za boravak. Treba napomenuti da poslove Ureda za strance, po pravilu, vrši pokrajinska vlast, mada Uprave Zemalja (Länder-a) mogu u posebnim slučajevima, i uz prethodno konsultovanje federalnog ministra unutrašnjih poslova, odrediti kao Ured za strance opštinsku vlast.

Izdata dozvola za boravak važi na teritoriji primene ovog Zakona. Međutim, njeno teritorijalno i vremensko važenje može biti ograničeno. Tako se dozvola za boravak može izdati na određeno i na neodređeno vreme. Koliko može da iznosi minimum njenog vremenskog važenja Zakon ništa ne kaže. Međutim, dozvola koja je izdata na određeno vreme može biti produžena kad istekne rok njenog važenja.

Dozvola za boravak može biti opterećena uslovima ili obavezama njenog imaoaca, bez obzira na to da li se ovo opterećivanje vrši u momentu njenog izdavanja ili docnije.

Što se tiče postupka izdavanja dozvole za boravak, Zakon predviđa da stranac koji je traži ili koji vrši prijavu boravka (za slučaj da je već poseduje), mora to učiniti na specijalnim formularima propisanim od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova.

Od stranca koji traži dozvolu za boravak zahteva se da pruži sve potrebne podatke o sebi. On će to učiniti bilo u molbi za izdavanje dozvole, bilo lično, ukoliko to bude od njega zatraženo.

Izdavanje dozvole za boravak na teritoriji Savezne Republike Nemačke zavisi od toga da li su po diskrecionoj oceni Ureda za strance, koji odlučuje o tome, ispunjeni svi potrebni uslovi za to ili ne. Ured za strance je ovlašćen da zabrani ulazak na domaću teritoriju strancu koji je proteran ili je vraćen, ili ako su se kod stranca stekli uslovi koji po ovom Zakonu dovode do proterivanja. U svakom slučaju, dozvola za boravak se neće izdati, ukoliko pomenuti organ nalazi da određeno lice može štetiti interesima Savezne Republike Nemačke.

Izdavanje i odbijanje izdavanja dozvole vrši se u formi rešenja. Treba reći, da odbijanje izdavanja dozvole za boravak, ukoliko je tražena pre ulaska na teritoriju primene ovog Zakona, ne mora da bude obrazloženo, niti mora da sadrži uputstvo o pravnom leku.

Jednom izdata dozvola za boravak može prestati iako nije istekao rok njenog važenja. U Zakonu su izričito nabrojani razlozi: proterivanja stranaca, promena ili gubitak državljanstva i napuštanje teritorije Savezne Republike Nemačke sa razloga koji nisu privremenog karaktera. Isti uzroci dovode i do gubitka dozvole za boravak izdate na neodređeno vreme.

Stranac po Zakonu može steći i dozvolu za privilegovano mesto stanovanja. Nema sumnje da ova dozvola predstavlja jedan viši kvalitet u odnosu na dozvolu za boravak, jer su i uslovi koji se po Zakonu traže za njeno dobijanje, znatno strožiji. Naime, one se mogu izdati samo onom strancu koji najmanje 5 godina uredno boravi na teritoriji Savezne Republike Nemačke, uz uslov da se uključio u ekonomski i društveni život ove zemlje.

Očigledna je bila namera zakonodavca da pomoću ovih uslova na izvestan način izdiferencira strance koji duže borave u Saveznoj Republici Nemačkoj, od onih čiji boravak često proizilazi iz potrebe za privremenim obezbeđenjem materijalne egzistencije.

No bez obzira na njihovo razlikovanje, Zakon predviđa da stranci koji legalno borave na domaćoj teritoriji, uživaju »sva osnovna

prava«. Od ovih izričito su normirana samo politička prava, i to kroz njihova ograničenja.

Tako politička aktivnost može biti ograničena ili zabranjena, ukoliko je to potrebno radi sprečavanja povrede sigurnosti, javnog poretka ili slobode stvaranja političke volje odn. radi zaštite drugih vitalnih interesa Savezne Republike Nemačke.

Taksativno se određuje kada se politička delatnost smatra nezakonitom, a naime ukoliko je:

- a) u suprotnosti sa međunarodnim pravom, ili
- b) dovodi u opasnost osnovne slobode i demokratije Savezne Republike Nemačke, ili
- c) ima za cilj da pomaže izvan teritorije primene ovog Zakona stranke, druge grupe ili institucije ili pokrete koji su protivni ustavnim principima slobode i demokratije.

Na taj način bi u neku ruku bio dat okvirni prikaz uslova, koji se po Zakonu o strancima traže za ulazak i boravak stranaca na teritoriji Savezne Republike Nemačke, ostavljajući da u narednim izlaganjima budu prikazane kaznene mere koje se izriču kao posledica raznih vidova nedozvoljenog ponašanja stranaca.

2. Proterivanje i druge kaznene mere prema strancima

Da dobijanje dozvole za boravak na teritoriji Savezne Republike Nemačke ne znači istovremeno i dozvolu za ponašanje koje bi bilo lišeno svakih regulativa, Zakon je bio vanredno jasan. O tome govore brojne odredbe o merama kaznenog karaktera, koje se kreću od sankcija predviđenih za administrativne prekršaje i radnje koje se tretiraju kao krivične povrede, pa do takvih mera kao što su: zabrana napuštanja teritorije Savezne Republike Nemačke, vraćanje sa domaće teritorije ili proterivanje iz Savezne Republike Nemačke.

S obzirom da se administrativni prekršaji i radnje koje se kvalifikuju kao krivična dela, pojavljuju kao uslov za izricanje sankcija i u nacionalnim granicama, to ćemo se ograničiti na prikazivanje onih mera koje se pojavljuju kao tipične, tj. izriču se i primenjuju samo u odnosu na strance i kao takve predstavljaju specifične institute Međunarodnog privatnog prava.

Zakon sadrži odredbu po kojoj stranci mogu da izlaze iz Savezne Republike Nemačke bez ikakvih ograničenja. Međutim, odmah iza toga predviđa odstupanje od ovog pravila, određujući da Ured za strance ili vlasti koje vrše pasošku kontrolu, imaju pravo da zabrane izlazak strancu koji:

- a) predstavlja opasnost za bezbednost Savezne Republike Nemačke, ili
- b) se skriva od krivičnog gonjenja, izvršenja kazne ili izrečene mere bezbednosti, kao i zbog administrativnog prekršaja, ili
- c) vređa odredbu fiskalnog prava, prava monopola ili odredbe prava spoljne trgovine i zabrane ili ograničenja koja se tiču izvoza, uvoza ili tranzita, ili

e) izbegava obavezu izdržavanja ili obavezu javne službe.

Zabrana izlaska stranaca se opoziva čim prestanu razlozi koji su je izazvali.

Iako strogo uzevši ova mera nema takav karakter kao na primer, kazna zatvora ili proterivanje, ipak dovoljno pokazuje sa kakvom je obazrivošću postupao zakonodavac kada su bili u pitanju interesi njegove zemlje i njihova pravna zaštita.

Stranac koji nije korisnik ni dozvole za boravak, ni dozvole za privilegovano mesto stanovanja (bilo zato što im je istekao rok važenja pa docnije nisu produžene, bilo što uopšte nisu bile izdate strancu), dužan je da bez odlaganja napusti teritoriju Savezne Republike Nemačke. Ovakav stranac se izjednačava sa proteranim licem. Otud će on biti vraćen sa teritorije Savezne Republike Nemačke, ukoliko njegov voljni odlazak nije osiguran ili se čini da odlazak treba da bude pod prismotrom zbog razloga bezbednosti.

Ova mera mora da bude saopštena pismenim putem, uz naznačenje roka u kome su vlasti nadležne za pasošku kontrolu dužne da je sprovedu.

U primeni ove mere postoje izvesna ograničenja, nametnuta u prvom redu humanitarnim razlozima. Naime, stranac ne može biti vraćen u zemlju u kojoj bi mu život bio ugrožen zbog njegove rasne, verske ili nacionalne pripadnosti. Ovo se, međutim, ne odnosi na strance koji se smatraju opasnim po bezbednost zajednice, i koji su osuđeni konačnom presudom za naročito teško krivično delo ili prestup.

Zakon sadrži odredbe o jednoj naročitoj ustanovi, čija primena dovodi do odlaganja izvršenja mere vraćanja stranca. Ta ustanova poznata je kao tolerancija. Za vreme njenog trajanja, federalni ministar unutrašnjih poslova ili federalni Ured za strance koga je on odredio, mogu izvršiti podelu stranaca u Länderima čije je prisustvo privremeno dozvoljeno.

Ništa nije rečeno koji su to razlozi koji dovode do odlaganja izvršenja mere vraćanja stranca. Međutim, postoji odredba po kojoj će tolerancija biti opozvana čim razlozi, koji su sprečavali vraćanje, budu nestali.

Samo izuzetno, strancu kome je naređeno da se vrati može biti izdata dozvola za boravak. To će biti u slučaju da je zatražio azil u Saveznoj Republici Nemačkoj. Međutim, ova dozvola važi samo za vreme trajanja postupka o zahtevu stranca.

Među kaznenim merama koje se izriču prema strancima, posebno mesto zauzima proterivanje. Razlozi za proterivanje su vrlo precizno određeni tako da se ne ostavlja mesto nikakvoj arbiternosti u tom pogledu.

Stranac može biti proteran iz Savezne Republike Nemačke:

- a) ako dovodi u opasnost osnove slobode i demokratije, ili sigurnost Savezne Republike Nemačke;
- b) ako je osuđen za zločin, krivično delo ili za akt koji bi bio okvalifikovan kao takav na teritoriji primene ovog Zakona;
- c) ako je prema njemu izrečena mera bezbednosti, pojačanog nadzora ili mera smeštaja u radni logor, ili se nalazi pod vaspitnim nadzorom u centru za socijalnu pomoć;

- d) ako je prekršio propis o pravu boravka;
- e) ako je radi prevare javne vlasti istoj podneo lažne podatke o svom identitetu, zdravstvenom stanju, porodici, državljanstvu ili zanimanju ili je odbio da pruži potrebna obaveštenja u tom smislu;
- f) ako prosi, odaje se skitnji ili prostituciji;
- g) ako predstavlja opasnost po zdravlje ili javne običaje;
- h) ako je nesposoban da se stara bez traženja socijalne pomoći o svojim potrebama i potrebama svoje porodice, ili ako to propušta da čini, i
- i) ako zbog ostalih razloga svojom prisutnošću šteti važnim interesima Savezne Republike Nemačke.

Treba reći da postoji izvesno ublažavanje-strogosti ove mere, kada su u pitanju određene kategorije stranaca. Tako na primer, stranci koji imaju dozvolu za privilegovani boravak mogu biti proterani samo ako bi se kod nekog od njih stekao jedan od uslova predviđenih u tačkama (a) ili (b), odnosno ukoliko neki od razloga koje smo pomenuli ima naročito ozbiljan karakter.

Kod proterivanja se predviđa jedna preventivna mera. Naime, može se narediti zatvaranje stranca ukoliko odluka o proterivanju ne bi mogla biti odmah doneta ili ako bi bez toga vraćanje moglo biti dovedeno u pitanje.

Okolnost da do proterivanja dolazi uglavnom usled izvršenja teških krivičnih dela i povreda vitalnih interesa Savezne Republike ukazuju na dve stvari: prvo, da je zakonodavac morao da bude vrlo striktan prilikom utvrđivanja uslova koji dovode do primene ove kaznene mere, i drugo, da je pritom morao da vodi računa i o tome da njena česta upotreba može imati neznodne posledice po međunarodne odnose njegove zemlje.

L'ENTREE, LE SEJOUR ET L'EXPULSION DES ETRANGER DANS LA REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE

(Résumé)

En soulignant la nécessité de connaître la façon dont est réglé le status des étrangers dans la République Fédérale Allemande, ou il y a un nombre considérable de nos citoyens qui travaillent provisoirement là, l'auteur nous fait connaître les réglemens concernant l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers de ce pays. Il montre et commente les dispositions les plus importantes de la Loi sur Les Etrangers Allemande de 1965 qui embrasse la plupart de ces problèmes. Après une brève introduction l'auteur montre détaillément comment sont réglés l'entrée et le séjour des étrangers dans la République Fédérale Allemande, et ensuite, dans la troisième partie il parle d'expulsions et d'autres mesures punitives.

