

Jochen Zenker

Czy uchodźcy dojdą swoich praw?

Aby odpowiedzieć na pytanie "jakie prawa mają uchodźcy w Europie, tudzież w Niemczech i czy są one respektowane?" należy wpierym ustalić precyzyjnie definicję uchodźcy.

Według Konwencji genewskiej z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców, za uchodźcę uważa się osobę, która "na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem... i nie może lub nie chce

z powodu tych obaw powrócić do tego państwa." Jest to klasyczna definicja dla mniejszych grup, w węższym sensie poszukujących azylu.

Obecnie nie ulega jednak wątpliwości, że do tej dziś szacowanej w skali globu na 20-25 milionów osób grupy, doliczyć należy również osoby, które opuścić musiały swoją ojczyznę z powodu działań wojennych lub utraty podstawowych, niezbędnych do życia dóbr materialnych (w tym również tzw. "internally displaced persons")¹. I tak mamy obecnie liczne dalsze konwencje i objaśnienia tworzone przez kościoły, organizacje dobroczynne i ochrony praw człowieka, które wobec ogólnoświatowego zjawiska uchodźstwa i ograniczonej zdolności społeczeństw i systemów politycznych do konfrontacji z nim i jego tolerancji (Ksenofobia)² sformułowały minimalne standardy międzyludzkiego i humanitarnego podejścia do uchodźców.

Obok definicji grupy docelowej oraz wynikających z ustaleń politycznych i konwencji roszczeń prawnych, dla każdego regionu uwzględnić należy wynikającą z uwarunkowań i lokalnej praktyki dialektykę pomiędzy wartością przypisywaną prawom człowieka a polityczną, prawną i urzędową praktyką. Dialektyka ta wywodzi się najczęściej z kontekstu historyczno-demograficznego oraz politycznych i ekonomicznych uwarunkowań. Hannah Arendt już w 1951 roku, w "Korzeniach totalitaryzmu" pisała, że "od I Wojny Światowej, każda wojna i każda rewolucja

z niezwykłą monotonią przyczyniała się do zwielokrotnienia liczby pozbawionych praw i ojczyzny osób. Żaden z paradoksów współczesnej polityki nie jest nasycony większą ironią niż fakt rozbieżności pomiędzy staraniami pełnych dobrych intencji idealistów, walczących o ustanowienie niezbędnych praw człowieka, z których korzystają tylko obywatele najbogatszych i najbardziej cywilizowanych państw a sytuacją ludzi rzeczywiście pozbawionych praw - sytuacją ciągle ulegającą pogorszeniu aż do momentu, w którym obozy zatrzymań, które przed II Wojną Światową miały być wyjątkowo tylko urzeczywistnianym zagrożeniem dla osób bez ojczyzny, stały się rutynowym rozwiązaniem problemu z pobytem tak zwanych "displaced persons"³.

Aktualność cytatu z Hanny Arendt widać na przykładzie Niemiec. Ilość osób, które w wyniku II Wojny Światowej stały się uchodźcami sięgnęła 13 milionów. Tzw. Ojcowie konstytucji wiedzieli w 1948 r. bardzo dobrze, jakich zbrodni w Europie dopuścili się Niemcy oraz jakich cierpień doznali Niemcy, muszący uciekać ze wschodu na zachód. W szczególności jednak, przy formułowaniu Artykułu 16 Konstytucji, stanowiącego o prawie do azylu, myśleli oni o losach prześladowanych Żydów, komunistów/socjalistów, związkowców itp., którzy dzięki azylowi w innych krajach Europy lub obu Ameryk mogli uratować swoje życie.

W czasach tzw. cudu gospodarczego od połowy lat 50-tych Niemcy przyjęły setki tysięcy zagranicznych robotników, wśród których było również z pewnością wiele osób opuszczających swoją ojczyznę z powodu biedy lub etnicznych/religijnych prześladowań -

czyli uchodźców. Poza tym przyjęto 3,7 mln wysiedleńców⁴, z których część uważała się za uchodźców. Na początku lat 90-tych minionego stulecia ilość uchodźców uciekających przed wojnami istotnie wzrosła, osiągając w Niemczech szczyt w związku z wojną na Bałkanach, kiedy to spontanicznie przyjęto 350 tys. osób. Równoległe, w tym czasie rozpadł się Blok Wschodni, w wyniku czego narastał prąd wędrowek wschód-zachód. Debata społeczno-polityczna była wówczas zdominowana sloganami typu "Łódź jest już pełna"⁵, przy czym zjednoczenie Niemiec częściowo porównywano z przyjęciem do kraju ludności bez środków materialnych, z czego wynikały obciążenia dla budżetu państwa⁶, tzn. dla podatnika. Dodatkowo rozpad tradycyjnych struktur władzy w Rosji zakończył nie tylko Zimną Wojnę, ale również zlikwidował gwarancje socjalnej gospodarki, realnego socjalizmu i spowodował konieczność odnalezienia się w systemie kapitalistycznej konkurencji. Obciążenie gospodarcze zjednoczonych Niemiec, zniknięcie konkurencji ze Wschodem razem z globalizacją rynków

i kapitału oraz relatywizacją praw człowieka przygotowały w całej Europie grunt do przesunięcia akcentu w stronę dewaluacji wartości, które jeszcze 20 lat wcześniej obowiązywały w sposób niekwestionowany. W konsekwencji zjawiska te dotknęły szczególnie uchodźców zza granicy. Grupa ta nadaje się szczególnie do projekcji narodowych trosk (za dużo obcych pracowników, gospodarka narodowa zagrożona) oraz do instrumentalizacji ksenofobii; uchodźcy używani są jako budzący uzasadniony lęk przed zagrożeniami ze strony obcych, z intencją ograniczenia ich praw, a najlepiej do zatrzymania ich całkowicie przed "bramami Europy", chociaż Zachód w znacznym stopniu przyczynił się do zjawisk, w wyniku których doszło do powstania fali uchodźców. Aktualny przykład:

"W licznych umowach odnośnie połowu ryb UE zakupiła prawa do zarzucania swoich sieci przy afrykańskiej linii brzegowej - doprowadzając do opustoszenia łowisk w Afryce. Równocześnie coraz więcej uchodźców z Afryki próbuje dostać się do Europy na małych łodziach rybackich. Wielu z nich to byli rybacy, których UE poprzez swoją politykę rybołówstwa pozbawiła podstaw egzystencji. Tylko na Wyspach Kanaryjskich liczba takich uchodźców w 2006 r w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrosła sześciokrotnie, sięgając 32 tys. Nie dalej, jak w ubiegłym tygodniu znowu 90 uchodźców utonęło w Atlantyku...⁷"

Na tym podłożu, wbrew europejskiemu rozumieniu humanitaryzmu oraz wbrew demograficznym prognozom i konieczności otwarcia na migrację już na początku lat 90-tych w Niemczech ograniczono prawo do azylu wynikające z Artykułu 168 Konstytucji oraz ze związanych z nim rozporządzeń. Aktualnie uzupełnić można obserwacją, że całkowicie przesadzone, zagrażające państwu prawa żądania naszego ministra spraw wewnętrznych odnośnie obrony przed terroryzmem spostrzegać należy w tym samym kontekście. Nadanie bezpieczeństwu państwowemu statusu wartości absolutnej, ograniczenie praw obywatelskich oraz marginalizacja i instrumentalizacja imigrantów (tj. nadanie wszystkim statusu podejrzanych) wyjaśniają, dlaczego w roku 2006 tylko 19 tys. osób wniosło o azyl w Niemczech, a przypuszczalnie istotna część z nich stała się imigrantami nielegalnymi. Zjawiska te tłumaczą również, dlaczego w Bawarii utworzono tymczasem "masowe miejsca pobytu trwałego" (nazywane przez krytyków "obozami") dla uchodźców, których tymczasowo nie można wydalić

z kraju. Na pewno przesadą byłoby mówienie o powstawaniu "władzy totalitarnej" w dziedzinie polityki wobec uchodźców wg Hanny Arendt. Jednak niepokoi fakt, że obecnie prawa uchodźców w Europie i w Niemczech już tylko po części odpowiadają wytycznym międzynarodowych konwencji.

Poniżej podano przykłady niektórych wątpliwych ograniczeń praw, wynikających z zapisów konstytucyjnych:

Wprawdzie nadal istnieje w Niemczech prawo do azylu, jednak zostało ono bardzo ograniczone, m.in. poprzez:

- Konieczność udowodnienia przez wnioskującego o azyl faktu prześladowania przez państwo pochodzenia lub ciężkiej dyskryminacji ze względu na płeć
- Poprzez co odsetek zaakceptowanych wniosków jest ekstremalnie niski
 - Możliwość skierowania do tzw. bezpiecznych państw trzecich (Niemcy graniczą tylko z takimi państwami)⁹
- Obowiązek stałego pobytu (istotne geograficzne ograniczenie miejsca pobytu)
- Krótkoterminowe przedłużanie tymczasowego prawa pobytu bez perspektywy prawa stałego pobytu podczas rozpatrywania wniosku o azyl oraz przy przeszkodach w wydaleniu wnioskującego z kraju (np. uciekinierzy po traumie, niebezpieczeństwo instrumentalizacji zdrowia i choroby)¹⁰
- Możliwość osobnego wydalenia rodziców i dzieci
- Faktyczny zakaz podejmowania pracy przy dłuższych tymczasowych przedłużeniach prawa pobytu
- Częściowo znacznie utrudniony lub zablokowany dostęp do systemu edukacji

Podobne ograniczenia widoczne są również w prawie dostępu do usług. Uchodźcy zagraniczni mają po przybyciu do Niemiec prawo do tylko niezbędnej opieki zdrowotnej i niewielkiego kieszonkowego. Pobytu w pierwszym i następnych placówkach tymczasowych powinny być czasowo ograniczone.

W rzeczywistości jednak uchodźcy latami mieszkają w ośrodkach grupowych. Jeżeli prawo do usług - opieki zdrowotnej przeliczy się na środki pieniężne - uzyskane kwoty okazują się znacznie niższe niż wynika to

z prawa socjalnego Niemiec oraz z obowiązujących przepisów terytorialnych. Prawnicy już przed laty wyrażali wątpliwości co do zgodności takiego stanu rzeczy z konstytucją. Tzw. Prawo o usługach społecznych dla starających się o azyl (Asylbewerberleistungsgesetz¹¹) obejmuje również prawo do ubezpieczenia zdrowotnego. Leczone mogą być tylko stany nagłe (§ 4), wyszczególniono również dodatkowe środki lecznicze (§ 6), do zastosowania których potrzebne jest zezwolenie na podstawie odrębnej opinii biegłego. W tym sektorze rzeczywista jakość opieki jest lepsza niż można byłoby się tego spodziewać, ponieważ usługodawcy - lekarze

w swoich praktykach i szpitale w ramach społecznej sieci ochrony zdrowia nie stosują się prawie wcale do zaleconego ograniczenia się do leczenia stanów nagłych i utrzymują poziom leczenia zalecanego ogólnie przez kasy chorych. Wyjątkiem jest tutaj psychoterapia ambulatoryjna, ponieważ płatnicy z obszaru pomocy społecznej często niezwykle restrykcyjnie podchodzą do podań o zwrot kosztów takiego leczenia.

Największe problemy dotyczą jednak sektora "nielegalnie przebywających obcokrajowców" - jak określa się te osoby w dyskryminującym języku polityki wewnętrznej. Osób takich jest w Niemczech aktualnie między 500 tys. a 1,4 mln. Liczba ta jest tak wysoka, ponieważ uchodźcy i wnioskujący o azyl, po trwającym często latami procesie rozpatrywania ich podań nie widzą możliwości do powrotu do swoich ojczyzn, pomimo tego, że po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi mają oni obowiązek opuszczenia kraju. Zatem "znikają" oni po prostu, stają się "ludźmi bez papierów". Mają oni wprawdzie nadal prawo do opieki zdrowotnej w stanach nagłych, jednak płatnicy ich leczenia (najczęściej lokalne urzędy opieki społecznej) mają obowiązek informowania o takim fakcie urzędy ds. obcokrajowców - co pociąga za sobą przymusowe wydalenie. Dla tej grupy szczególnie utrudniony jest dostęp do opieki psychiatrycznej/psychoterapeutycznej. Opieka ambulatoryjna - jeżeli w ogóle do niej dojdzie - jest czasowo bardzo ograniczona, a leczenie szpitalne zawsze wiąże się z ryzykiem zidentyfikowania przez urzędy ds. uchodźców i wydaleniem z kraju. Dlatego aktualnie powstają liczne inicjatywy poprawy opieki zdrowotnej dla tej grupy, bez ryzyka wydalenia,

podejmowane przez oba największe Kościoły Niemiec, organizacje dobroczynne i Niemiecki Instytut Praw Człowieka.

Obecnie Prawo dot. Obcokrajowców zostało w Niemczech dopasowane do europejskich wytycznych. Jednak "zamiast włączyć minimalne wymagania europejskie do prawa krajowego, rząd Niemiec wprowadził kolejne ograniczenia"¹².

Europa, w tym Niemcy, wie od 25 lat, że jesteśmy nie tylko regionem docelowym imigrantów, ale również, że Europa jest częściowo odpowiedzialna za fale migracji, szczególnie z Afryki i Azji Płd-Wschodniej. Dlatego europejskie podejście do tego zjawiska powinno być konstruktywne. Izolacja nigdy dotąd skutecznie nie powstrzymywała przed emigracją ludzi zmuszonych do ucieczki

z ojczyzny z powodu biedy, prześladowań politycznych/etnicznych. Zarzuty stawiane nam, aktywistom praw człowieka przez polityków, że "nie można brać na swoje barki cierpień całego świata" są manewrem wymijającym, tudzież bezpodstawną insynuacją. Nikt nie wymaga takiego podejścia. Żądać jednak należy podjęcia nowej dyskusji na temat światowego problemu migracji, w ramach poszanowania prawa i humanitaryzmu.