

TADEUSZ SMOLIŃSKI

PRAWO AZYLU I EKSTRADYCJA W KONSTYTUCJACH  
EUROPEJSKICH PAŃSTW SOCJALISTYCZNYCH

I

W związku z narastaniem fali aktów terroru oraz wzrostem ilości przypadków piractwa powietrznego, aktualna staje się mało dotychczas (w każdym razie w latach 1950-1965) rozważana kwestia azylu i ekstradycji<sup>1</sup>.

Ogólnie znany jest stosunek europejskich państw socjalistycznych do walk narodowowyzwoleńczych oraz do walki o prawa i wolności obywateli. Znane jest też jednak obecne stanowisko tych państw w kwestiach zapobiegania i przeciwstawiania się aktom terroru indywidualnego, bez względu na jego podłoże oraz stosunek do osób dopuszczających się czynów o tym charakterze. Mając to m. in. na uwadze prześledzić wypada ukształtowanie prawa azylu i ekstradycję w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych.

Prawo azylu politycznego lub terytorialnego w obecnym znaczeniu<sup>2</sup> wykształcone zostało w XVIII w. i związane było z ówczesnymi rewolucjami burżuazyjnymi. Pierwszy raz odpowiednie przepisy w tym względzie umieszczono w tzw. konstytucji jakobińskiej z 1793 r. (art. 120). W latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku prawo tzw. azylu politycznego było już powszechnie szanowane. W początkach XX w. częściej jednak ujmowano je w kodeksach i umowach międzynarodowych niż w konstytucjach. Wiązało się to przypuszczalnie z warunkami ukształtowania tego prawa. Pierwotnie służyło ono bojownikom rewolucji burżuazyjnych prześladowanym przez reakcję feudalną. Wtedy też było przez burżuazję eksponowane. W późniejszym okresie — po okrzepnięciu rządów burżuazji, nie było już takiej potrzeby. Z tego też względu, mimo że po 1918 r. uchwalono wiele konstytucji burżuazyjno-demokratycznych, prawo azylu nie

<sup>1</sup> Większą pracę w tej materii opublikowano w ZSRR — L. N. Galenskaja, *Prawo ubeżiszczca*, Moskwa 1968, s. 128.

<sup>2</sup> Nie opracowano dotychczas normy pozytywnego prawa międzynarodowego regulującej prawo azylu.

było w nich z reguły ujmowane; m. in. nie ujmowały go obie polskie konstytucje okresu międzywojennego. Umieszczono je natomiast w konstytucji Rosyjskiej Socjalistycznej Federacji Republiki Radzieckiej z 10 VII 1918 r. w artykule 21: „Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Rad użycza prawa azylu cudzoziemcom ściganym za przestępstwa polityczne i religijne”<sup>3</sup>. Następnie ujęto je w konstytucji ZSRR z 5 XII 1936 r. Obecnie znajduje się ono we wszystkich konstytucjach europejskich państw socjalistycznych<sup>4</sup>.

Zakres prawa azylu zwyczajowo zależy od uznania poszczególnych państw, które godzą się udzielić go cudzoziemcom<sup>5</sup>. W pierwszych jednak konstytucjach europejskich państw socjalistycznych (albańskiej z 1946, bułgarskiej z 1947 i rumuńskiej z 1948 r.) przy określaniu prawa azylu czerpano w dużej mierze ze wzorów konstytucji radzieckiej z 1936 r., która prawo to określiła w art. 129 następująco: „ZSRR udziela prawa azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów ludu pracującego, bądź za działalność naukową, bądź za walkę narodowowyzwoleńczą. Instytucję azylu określono więc stosunkowo szeroko. Niemniej w konstytucji francuskiej z 1946 r. prawo azylu określono jeszcze szerzej. Stwierdzono bowiem we wstępie do konstytucji, że „Każdy człowiek prześladowany z powodu swej działalności na rzecz wolności, ma prawo azylu na terytoriach Republiki”<sup>6</sup>. Określenie „działalność na rzecz wolności” jest niewątpliwie bardzo szerokie i obejmuje zarówno wszelkie wolności polityczne jak i osobiste. Na takie ujęcie prawa azylu przez francuskiego ustawodawcę konstytucyjnego wpłynęły niewątpliwie tradycje polityczne tego kraju. Francja bowiem w ubiegłym wieku była krajem, w którym szukała azylu większość emigrantów politycznych z całej Europy.

Konstytucja Związku Radzieckiego wylicza trzy kategorie cudzoziemców, którzy mogą uzyskać azyl w ZSRR. Prześladowani w związku z prowadzoną przez siebie działalnością: 1) na rzecz obrony interesów ludu pracującego, 2) naukową, 3) za walkę narodowowyzwoleńczą.

Konstytucja PRL do tych trzech kategorii cudzoziemców dołączyła jeszcze jedną — cudzoziemców prześladowanych w ich kraju za działalność w obronie pokoju. Takie określenie zakresu prawa azylu w konstytucji polskiej związane było z okresem jej uchwalania. Na początek lat

<sup>3</sup> *Nowe konstytucje* (przełożone pod redakcją J. Makowskiego), Warszawa 1925, s. 187.

<sup>4</sup> Prawo azylu pominięto jednak w pierwszych po II wojnie światowej konstytucjach: Węgier, Czechosłowacji oraz polskiej ustawie konstytucyjnej z 19 II 1947.

<sup>5</sup> Zaznaczyć należy, że nie opracowano dotychczas powszechnie przyjętej definicji azylu. Nie zawiera jej także Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.

<sup>6</sup> *Nowe konstytucje państw europejskich* (przełożone pod redakcją L. Gelberga) Warszawa 1949, s. 115.

pięćdziesiątych przypada bowiem dynamiczny rozwój ruchu na rzecz zachowania i utrwalenia pokoju światowego.

W uchwalonych następnie konstytucjach europejskich państw socjalistycznych (z wyjątkiem jugosłowiańskiej z 1963 r.) zawsze obejmowano prawem azylu także działalność w obronie pokoju.

W większości obowiązujących obecnie konstytucji europejskich państw socjalistycznych prawo azylu ujęte zostało w zasadzie podobnie. Wzoru-jąc się na konstytucji ZSRR (art. 129), konstytucje: albańska (art. 40 w redakcji z 1950 r.), polska (art. 75), czechosłowacka (art. 33), rumuńska (art. 38), niemiecka (art. 23) i bułgarska (art. 65) przyznają prawo azylu cudzoziemcom prześladowanym za: 1) obronę interesów mas pracujących, 2) walkę narodowowyzwoleńczą, 3) działalność naukową. Konstytucje: polska, czechosłowacka, rumuńska, niemiecka i bułgarska przyznają to prawo cudzoziemcom prześladowanym za działalność w obronie pokoju.

We wspomnianych wyżej konstytucjach różnice w ukształtowaniu prawa azylu politycznego są w zasadzie minimalne. Przykładowo w konstytucji ZSRR postanowiono, że azyl mogą uzyskać cudzoziemcy prześladowani za działalność naukową. Natomiast w konstytucji czechosłowackiej — jeżeli prześladowani są za twórczość naukową i artystyczną.

Od sformułowań zawartych w większości obowiązujących obecnie konstytucji europejskich państw socjalistycznych, odbiegają postanowienia § 58 konstytucji węgierskiej<sup>6a</sup> i artykułu 65 konstytucji jugosłowiańskiej.

W konstytucji węgierskiej postanowiono: „Cudzoziemcy prześladowani za demokratyczną działalność i walkę o wyzwolenie narodowe korzystają w Węgierskiej Republice Ludowej z prawa azylu”. Azyl został więc określony tutaj bardzo szeroko. Związano go z demokratyczną działalnością i walką o wyzwolenie narodowe.

Walka o wyzwolenie narodowe stanowi jedną z kategorii działalności, z którą związane jest we wszystkich omawianych konstytucjach udzielanie cudzoziemcom azylu. Nie stanowi już takiej osobnej kategorii „demokratyczna działalność”. Określenie to obejmuje wszystkie wyliczone uprzednio kategorie i razem z określeniem znajdującym się w konstytucji polskiej — „walka o postęp społeczny” wyraża „ogólny polityczny charakter działalności dającej podstawę prawną do uzyskania azylu”<sup>7</sup>. Takie (ogólnikowe) ukształtowanie prawa azylu w konstytucji węgierskiej wynika przypuszczalnie z tego, że konstytucja ta w ogóle jest dość ogólnikowa w swych sformułowaniach.

Ogólnie także prawo azylu ujęte zostało w obowiązującej konstytucji jugosłowiańskiej. Uogólnienia te mają jednak inne podłoże niż w konstytucji węgierskiej. W konstytucji jugosłowiańskiej wszystkie kwestie ure-

<sup>6a</sup> W pracy oparto się na przepisach konstytucji, która następnie została zmieniona w 1972 r.

<sup>7</sup> Patrz W. Morawiecki, *Zagadnienia prawa azylu w świetle projektu konstytucji*, PiP 1952, 4, s. 593.

gulowane zostały bardzo szczegółowo. Nadto uchwalono ją w 1963 r. Stąd też pominięcie w niej cudzoziemców ubiegających się o azyl w związku z prześladowaniami, na jakie narażeni są z uwagi na walkę w obronie pokoju, było z pewnością zamierzone.

Umieszczenie w konstytucjach obozu socjalistycznego przepisów, które przyznają azyl bojownikom o pokój, wskazuje niedwuznacznie, że niektórzy obywatele państw kapitalistycznych narażeni są na prześladowania w związku ze swą działalnością w obronie pokoju. Przepisu, który mógłby być tak rozumiany nie chciano przypuszczalnie umieszczać w konstytucji Jugosławii, która od lat prowadzi politykę niezaangażowania i ma dobre lub poprawne od szeregu lat stosunki z większością państw kapitalistycznych.

W konstytucji jugosłowiańskiej nie umieszczono także postanowienia o zagwarantowaniu azylu obywatelom państw obcych prześladowanym za działalność w obronie praw (interesów) ludu pracującego<sup>8</sup>. Zamiast tego umieszczono bardziej ogólne sformułowanie mówiące o walce „o wolność i prawa ludzkie”. Sformułowanie to zaciera niewątpliwie klasowy charakter prawa azylu<sup>9</sup>. Mając zaś na uwadze, że poprzednia konstytucja jugosłowiańska z 1946 r. (w art. 31) zapewniała azyl cudzoziemcom prześladowanym za „walkę o prawa ludu pracującego”, sądzić należy, że taki był właśnie zamiar jugosłowiańskiego ustawodawcy konstytucyjnego.

Różnice między sformułowaniami konstytucji jugosłowiańskiej a konstytucjami innych państw socjalistycznych (zresztą nie tylko w kwestii azylu) wynikają z luźnych tylko związków między tymi państwami i przypuszczalnie celowego odcinania się twórców konstytucji jugosłowiańskiej od wzorów radzieckich. Z drugiej jednak strony, prawo azylu (także jego zakres) stosowane jest przez państwo na zasadzie swobodnego uznania<sup>10</sup>. Stąd też różnice w tym względzie między poszczególnymi konstytucjami — nawet tego samego obozu, powinny być w pełni zrozumiałe.

W dotychczasowych rozważaniach używano zamiennie określeń „cudzoziemcy” i „obywatele państw obcych”. Jednak poszczególne konstytucje europejskich państw socjalistycznych używają albo jednego albo drugiego określenia. Większość konstytucji (ZSRR, Albanii, Polski, Czechosłowacji i Rumunii) przyznaje azyl obywatelom państw obcych. Kon-

<sup>8</sup> Konstytucje ZSRR, Polski, Czechosłowacji, Rumunii, NRD i Bułgarii mówią „o obronie interesów ludu pracującego”; konstytucja Albanii „o obronie praw ludu pracującego”.

<sup>9</sup> W konstytucji jugosłowiańskiej stwierdzono, że Jugosławia gwarantuje prawo azylu obywatelom państw obcych prześladowanym za walkę o wyzwolenie społeczne. Określeniem tym może być objęta z pewnością także „walka w obronie praw ludu pracującego”. Wydaje się jednak, że jugosłowiański ustawodawca konstytucyjny nie chciał użyć tego sformułowania.

<sup>10</sup> Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969, wyd. 3, s. 185.

stytucje: Jugosławii i NRD przyznają wyraźnie prawo azylu także osobom nie posiadającym żadnego obywatelstwa. Konstytucje Węgier i Bułgarii przyznają prawo azylu „cudzoziemcom”, a więc także osobom, których obywatelstwo nie zostało wyraźnie określone. Mimo że w większości konstytucji europejskich państw socjalistycznych kwestia przyznania azylu osobom nie posiadającym żadnego obywatelstwa nie została wyraźnie określona, należy zakładać, że także w tych państwach brak stwierdzonego obywatelstwa nie będzie stanowił przeszkody dla przyznania prawa azylu<sup>11</sup>. Tym bardziej, że szanowana przez te państwa Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 XII 1948 r., stwierdza (art. 14), że każdy ma prawo ubiegać się o azyl.

Wszystkie wreszcie konstytucje stwierdzają wyraźnie, że azyl przyznaje państwo; np. „Polska Rzeczypospolita Ludowa udziela azylu”. Tylko jednak w konstytucji rumuńskiej znaleźć można wyraźny przepis głoszący, że udzielenie azylu należy do Rady Państwa (art. 63 pkt 7). Przyznawanie azylu przez organ, do którego kompetencji należą sprawy związane z nadawaniem obywatelstwa, jest z pewnością rozwiązaniem najłagodniejszym.

## II

Przeglądając konstytucje europejskich państw socjalistycznych stwierdzić można, że w kwestiach azylu większość z nich oparła się o wzory radzieckie i przepisy w tym względzie — z małymi wyjątkami nie uległy ewolucji. Dodano wprawdzie nową kategorię cudzoziemców, którzy korzystają z azylu prześladowani w związku z działalnością w obronie pokoju, jednak określenie zasad udzielania azylu pozostało w konstytucjach bez zmian.

W konstytucji radzieckiej stwierdzono: „ZSRR udziela azylu”. Tego określenia używają obowiązujące obecnie konstytucje: Albanii, Czechosłowacji, Polski i Rumunii. W obowiązującej konstytucji węgierskiej użyto określenia „korzystają z prawa azylu”; bułgarskiej — „Ludowa Republika Bułgarii przyznaje prawo azylu”; jugosłowiańskiej — „zagwarantowane jest prawo azylu”.

Stosując wykładnię językową należałoby stwierdzić, że we wszystkich państwach, których konstytucje używają „udziela się azylu”, wszyscy cudzoziemcy prześladowani np. za udział w walce narodowowyzwoleńczej uzyskują (muszą uzyskać) azyl. Stwierdzenie konstytucji jugosłowiańskiej „zagwarantowane jest prawo azylu” jest jeszcze bardziej kategoryczne w tym względzie.

<sup>11</sup> W literaturze prawniczej z reguły rozważa się kwestię azylu dla cudzoziemców, mimo że konstytucje przyznają azyl „obywatelom państw obcych”, np. A. Klafkowski w zbiorze *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, 1968, s. 179, używa określenia „cudzoziemiec” rozważając art. 75 konstytucji PRL.

Znając sytuację międzynarodową Związku Radzieckiego z okresu uchwalania konstytucji — jedyne państwo socjalistyczne, wnosić można, że rzeczywiście w założeniach jego przywódców było udzielanie azylu wszystkim cudzoziemcom prześladowanym za szeroko pojętą obronę interesów ludu pracującego bądź za działalność naukową bądź za walkę narodowowyzwoleńczą. Podobne z pewnością były założenia twórców pierwszych konstytucji europejskich państw socjalistycznych, którzy opierali się na wzorach radzieckich. Stąd też w literaturze prawniczej z lat pięćdziesiątych dotyczącej omawianego problemu znaleźć można wiele sformułowań krytykujących ograniczoną burżuazyjnego prawa azylu. M. in. W. Morawiecki podkreślał, że według burżuazyjnej doktryny podmiotami prawa azylu są tylko państwa, że „osoby, które mogą korzystać z tego prawa są jego przedmiotem — a więc nie mają one żadnych uprawnień odnośnie do prawa azylu, nie mogą się go prawnie domagać”<sup>12</sup>. Ten sam autor podkreślał klasyczne burżuazyjne sformułowanie prawa azylu w art. 12 projektu Międzynarodowej Deklaracji Praw Człowieka. W myśl projektu uchodźca polityczny miał prawo szukania azylu w obcym kraju. Takie określenie i rozumienie tego prawa przez większość przedstawicieli państw burżuazyjnych w tzw. Komisji Trzeciej Zgromadzenia Ogólnego ONZ, stanowiło, zdaniem W. Morawieckiego. „potwierdzenie wąskiego, ograniczonego i mglistego burżuazyjnego pojęcia prawa azylu, które traktując uchodźcę jako przedmiot, a nie podmiot prawa, pozostawia władzom administracyjnym (policyjnym) pełną swobodę decydowania”<sup>13</sup>. Już jednak w zarysie prawa międzynarodowego publicznego, Kazimierz Kocot omawiając prawo azylu stwierdził: „Prawo azylu oznacza prawo państwa do zezwolenia na wjazd i osiedlenie się cudzoziemcowi [...]” (podkreślenie autora)<sup>14</sup>. Alfons Klafkowski w podręczniku prawa międzynarodowego nawiązując do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, stwierdził: „Prawo azylu jest przez państwo stosowane na zasadzie swobodnego uznania”<sup>15</sup>. W nowszej literaturze radzieckiej także podkreśla się kompetencję każdego państwa do określania, komu przysługiwać będzie prawo azylu oraz charakterystyczną cechą tego prawa — przyznawania azylu w każdym konkretnym przypadku na podstawie prośby zainteresowanej osoby<sup>16</sup>.

Uwidocznia się więc także w socjalistycznej literaturze prawniczej koncepcja określania prawa azylu na podstawie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, według której cudzoziemiec „ma prawo ubiegania

<sup>12</sup> M. Morawiecki, op. cit., s. 580.

<sup>13</sup> W. Morawiecki, op. cit. s. 580 - 1, przypis 7.

<sup>14</sup> *Zarys prawa międzynarodowego publicznego* (pod redakcją M. Muszkata), Warszawa 1955, t I, s. 207.

<sup>15</sup> Patrz przypis 10.

<sup>16</sup> L. N. Galenskaja, op. cit. s. 45.

się" o azyl, a nie jak poprzednio podkreślano „prawnego d o m a g a n i a się azylu" (podkreślenia autora).

Takie stanowisko jest z pewnością słuszne. Państwo przyznające azyl cudzoziemcom powinno mieć na uwadze ochronę swych interesów i na przeszkodzie temu nie mogą stać przepisy konstytucji sformułowane bądź to w innych warunkach bądź też nie dość precyzyjnie. Skoro zaś dyrektywy językowe przemawiają za przyznawaniem azylu wszystkim cudzoziemcom spełniającym określone w konstytucji warunki, to na rzecz odmiennej uregulowania przesądzić muszą dyrektywy celowościowe.

Jeżeli w konstytucji postanowiono, że państwo udziela azylu, to w praktyce jeden z organów państwa rozważy, czy w danym przypadku należy go udzielić. Rozważy wszelkie okoliczności, oceni stan faktyczny, a przy ocenie tej ma pełną swobodę. Z tego względu można też twierdzić, że państwo przyznaje azyl nie na zasadzie swobodnego uznania, lecz na zasadzie swobodnej oceny stanu faktycznego.

Jeżeli państwo przyznaje azyl na zasadzie swobodnego uznania, to wypada zastanowić się, w jakich przypadkach cudzoziemiec przypuszczalnie azylu nie uzyska.

Podobne rozważania dotyczą jednak przyszłej polityki suwerennego państwa. Stąd też jedynie z różnych oświadczeń czy deklaracji, dotychczasowej postawy wobec pewnych wydarzeń oraz głębokiego humanizmu ustroju socjalistycznego, przewidywać można przyszłą politykę wobec cudzoziemców ubiegających się o azyl. Jeszcze trudniejsze będzie przewidywanie wspólnego stanowiska europejskich państw socjalistycznych, mając na uwadze np. różnice dzielące Albanię od reszty państw obozu. Gdyby jednak, pomijając te trudności, zastanowić się nad wspólną polityką europejskich państw socjalistycznych w tym względzie, należałoby zakładać, że:

1) nie uzyskają azylu cudzoziemcy, w stosunku do których państwa zawarły umowy o ekstradycji (np. przestępcy wojenni), albo w stosunku do których istnieje zwyczaj ekstradycji (tzw. klauzula belgijska zwana też zamachową),

2) nie uzyskają azylu cudzoziemcy, prześladowani za działalność, która nie jest w konstytucji lub ustawie (państwa, do którego udał się uchodźca) objęta azylem,

3) nie uzyskają też azylu cudzoziemcy, którzy na tle politycznym dopuścili się poważnych przestępstw innego rodzaju.

Zasadniczy problem w kwestii udzielania azylu stanowić będą z pewnością cudzoziemcy wymienieni w pkt 3. Są oni bowiem przestępcami politycznymi, czyli przede wszystkim objęci są prawem azylu politycznego. Jednak obok przestępstwa politycznego, ścigani są jeszcze za popełnienie przestępstwa pospolitego. Przed państwem, które ewentualnie udzielić ma azylu, staje więc problem, jak traktować tę kategorię cudzo-

ziemców? Czy jako przestępców politycznych czy jako przestępców popolitych czy też rozważając kwestię przyznania im azylu stosować teorię tzw. przestępstw złożonych (zbieg przestępstwa popolitego z przestępstwem politycznym). Teoria ta była już jednak ostro krytykowana w socjalistycznej literaturze prawniczej. Bowiern doszukiwanie się w jednym czynie przewagi elementów przestępstwa popolitego czy politycznego, pozostawia ocenę w rękach sądu czy organów administracyjnych, które będą decydowały zgodnie z politycznymi interesami państwa<sup>17</sup>.

Krytyka koncepcji przestępstw złożonych tylko na podstawie tego, że organy rozstrzygające będą przy ocenie kierowały się politycznymi interesami państwa, uznana być musi obecnie za nie uargumentowaną. Jeżeli bowiem prawo azylu stosowane jest przez państwo na zasadzie swobodnego uznania, to nie można zakładać, by stosowało je wbrew swoim interesom<sup>18</sup>.

Najważniejszą obecnie grupę cudzoziemców ubiegających się o azyl (przede wszystkim na Kubie i w krajach arabskich), którzy dopuścili się przestępstw popolitych na tle politycznym, stanowią bojownicy o wyzwolenie narodowe i społeczne. Traktują oni najczęściej piractwo powietrzne i terror indywidualny jako środek dla osiągnięcia celów politycznych.

Europejskie państwa socjalistyczne nigdy nie popierały terroru jako metody walki politycznej. Ostatnio zaś w związku ze wzrostem fali terroru wyraźnie występują przeciw takim metodom. Także w radzieckiej literaturze prawniczej zwrócono uwagę, że akty terroru mogą być, a niekiedy są prowokacjami wojennymi i jako takie stanowią zbrodnię przeciwko pokojowi. Terrorysty lub organizacje terrorystyczne z reguły współpracują albo też są finansowane przez organy czy organizacje innych państw i w tym tkwi zarzewie konfliktu międzynarodowego<sup>19</sup>. Słuszność tych rozważań potwierdza m. in. akcja terrorystów palestyńskich w czasie olimpiady w Monachium. Stała się ona pretekstem dla odwetowego uderzenia wojsk izraelskich na terytorium Libanu.

Na marginesie tych wydarzeń podkreślić należy, że na propozycję (kanclerza NRF) przyjęcia samolotu z zakładnikami i terrorystami, a następnie odesłania samolotu z zakładnikami, premier Egiptu, odpowiedział odmownie. Przypuszczalnie przywódcy egipscy uznali, że nie leży w interesie państwa „przyjmowanie” terrorystów na ziemi egipskiej<sup>20</sup>. Przypuszczalnie też żadne z europejskich państw socjalistycznych nie zgodzi-

<sup>17</sup> M. in. krytykował tę teorię W. Morawiecki, op. cit. s. 582.

<sup>18</sup> Jeżeli zaś nawet odrzucić koncepcję stosowania prawa azylu na zasadzie swobodnego uznania, to i tak przyjąć należy, że organ przyznający azyl będzie działał na zasadzie swobodnej oceny stanu faktycznego.

<sup>19</sup> L. N. Galenskaja, op. cit. s. 67.

<sup>20</sup> Opis wydarzeń na podstawie dokumentacji rządu NRF; patrz Trybuna Ludu nr 265 z 22 IX 1972.

łoby się na udzielenie azylu wspomnianym terrorystom. Zakładać też można, że obecnie nie uzyskaliby azylu w tych państwach różnego rodzaju terroryści czy piraci powietrzni., nawet gdyby u podstaw ich działalności leżała walka narodowowyzwoleńcza<sup>21</sup>. Z tego też względu zwrot: państwo udziela azylu cudzoziemcom prześladowanym np. za udział w walce o wyzwolenie narodowe, a tym bardziej: państwo gwarantuje prawo azylu osobom prześladowanym za walkę o wyzwolenie narodowe, może wprowadzić w błąd zainteresowane osoby.

Przyjąć należy, że z jednej strony coraz powszechniejsze wśród państw socjalistycznych przyjmowanie koncepcji przyznania azylu przy uwzględnieniu interesów państwa, z drugiej zaś akcje o podłożu politycznym różnego rodzaju terrorystów i piratów powietrznych spowodowały u niemieckiego ustawodawcy konstytucyjnego zmianę dotychczasowej koncepcji określania prawa azylu w ustawie zasadniczej. W konstytucji NRD stwierdzono: „Niemiecka Republika Demokratyczna może udzielić azylu [...]” (podkreślenie autora). Ze sformułowania „państwo może udzielić azylu” wyraźnie wynika, że niekiedy, mimo że rodzaj działalności upoważnia cudzoziemca do ubiegania się o azyl, może on go nie uzyskać. Wpływać może na to wiele okoliczności. Przykładowo mogą dyskredytować cudzoziemca środki, jakimi posługiwał się w swej słusznej działalności.

Zaznaczyć jeszcze należy, że jak wskazuje praktyka, wyliczone w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych podstawy do udzielenia azylu, mogą być i są rozszerzone. Azyl uzyskują bowiem nie tylko osoby „prześladowane” za swą działalność, lecz także osoby, które dopiero spodziewają się prześladowań. Dalej uzyskują azyl osoby, którym w ich ojczyźnie nie grożą wprawdzie żadne represje, ale które nie zgadzają się z polityką swego rządu i prośbę o azyl traktują jako pewnego rodzaju protest.

### III

Z problemem azylu nierozzerwalnie związany jest problem ekstradycji. Nie został on jednak dotychczas jednoznacznie określony w prawie międzynarodowym<sup>22</sup>. Poszczególne państwa regulują go według uznania albo w ustawach zwyczajnych albo też w umowach międzynarodowych. Z reguły problem ten pozostaje poza uregulowaniem konstytucyjnym. Nieliczne zaś konstytucje, w których określono problem ekstradycji, ograniczają się do stwierdzenia, że obywatele tego państwa

<sup>21</sup> Nieudzielenie azylu nie musi być jednoznaczne z ekstradycją.

<sup>22</sup> Brak jest normy powszechnego prawa międzynarodowego w tym zakresie. Jak zaś twierdzi A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe...* op. cit., s. 186, „Ogólne zasady ekstradycji należy formułować ostrożnie”.

nie podlegają ekstradycji. Wśród konstytucji europejskich państw socjalistycznych postanowienia takiej właśnie treści umieszczono w konstytucjach Jugosławii i NRD.

W konstytucji jugosłowiańskiej stwierdzono: „Obywatel jugosłowiański nie może [...] podlegać ekstradycji [...]” (art. 54), zaś w konstytucji niemieckiej: „Żaden obywatel Niemieckiej Republiki Demokratycznej nie może być wydany jakiegokolwiek władzy zagranicznej” (art. 33 ust. 2).

W konstytucji albańskiej stwierdzono natomiast: „Żaden obywatel nie może być wydalony poza granice państwa [...] wyjątkiem przypadków określanych w ustawie” (art. 22).<sup>23</sup> Z przedstawionych artykułów wynika, że żadna konstytucja nie wyszła poza utrwaloną od lat praktykę niewydawania własnych obywateli władzom obcego państwa.

Umieszczenie w konstytucjach niemieckich przepisów o zakazie ekstradycji ma już pewną tradycję. Przepis takiej treści umieszczono w konstytucji NRD z 1949 r. (art. 10), a jeszcze wcześniej w konstytucji Rzeszy z 1919 r. (art. 112). Owa tradycja łączy się z pewnością ze szczególną sytuacją obywateli niemieckich w związku z obu wojnami światowymi<sup>24</sup>.

Szczegóły dotyczące ekstradycji obywateli uregulowane być mogą w umowach międzynarodowych. Zgodnie jednak z postanowieniami konstytucji, ekstradycją nie powinni być objęci cudzoziemcy, którzy spełniają warunki dla uzyskania azylu. Jak już jednak zaznaczono, udzielanie azylu zależy od uznania państwa, na którego terytorium znajduje się cudzoziemiec. Stąd należy wnosić, że w szczególnych okolicznościach mogą być także wydani cudzoziemcy, którzy formalnie spełniają warunki dla uzyskania azylu. Te przypuszczalnie — trudne niekiedy do przewidzenia okoliczności spowodowały, że w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych pominięto w zasadzie problemy ekstradycji.

#### IV

Z przytoczonych rozważań wyprowadzić można m. in. następujące wnioski:

1) Instytucja azylu politycznego znana była i ujmowana w konstytucjach od dziesiątków lat. Jednak jej renesans wiąże się z powstaniem państw socjalistycznych. Przestępcy polityczni mogli teraz liczyć na pewny azyl w przeciwstawnym obozie.

2) W pierwszych konstytucjach socjalistycznych przy określaniu prawa azylu z reguły korzystano ze wzorów radzieckich. Nowsze konsty-

<sup>23</sup> Przepis ten stanowi przede wszystkim zakaz banicji.

<sup>24</sup> Także w konstytucji NRF umieszczono zakaz ekstradycji obywateli niemieckich (art. 16).

tucje obejmują azylem coraz szerszy zakres działalności cudzoziemców. W konstytucjach tych rysują się też różnice w zakresie uregulowania prawa azylu.

3) Mimo rozszerzania zakresu działalności cudzoziemców, z którą związany jest azyl polityczny, należy zakładać, że ustawodawcy konstytucyjni europejskich państw socjalistycznych nie skłonią się ku pewnym uogólnieniom w tym zakresie. Szerokie bowiem ujęcie prawa azylu w konstytucjach zaciera z pewnością efekt propagandowy.

4) Coraz częściej w literaturze prawniczej europejskich państw socjalistycznych zwraca się uwagę na przyznawanie azylu zależnie od uznania państwa i zgodnie z jego interesami. Zakładać np. należy, że nie będzie leżało w interesie państwa (jego stosunków międzynarodowych) przyjmowanie cudzoziemców, którzy ze względów politycznych dopuścili się przestępstw pospolitych (dotyczy to przede wszystkim terrorystów i piratów powietrznych). Przepis nowej konstytucji NRD w kwestii azylu, w którym stwierdzono, że NRD może udzielić azylu cudzoziemcom spełniającym określone w konstytucji warunki, stanowi odzwierciedlenie tego stanowiska. Można się spodziewać, że w tym też kierunku pójdzie ewolucja w innych europejskich państwach socjalistycznych.

## LE DROIT D'ASILE ET D'EXTRADITION DANS LES CONSTITUTIONS DES PAYS SOCIALISTES

### R é s u m é

Malgré que le droit d'asile politique depuis des années était renfermé dans les constitutions, sa renaissance est liée à la naissance des pays socialistes. Dès ce moment les criminels politiques pouvaient compter sur l'asile sûr dans le camp opposé.

Dans les premières constitutions socialistes votées après la deuxième guerre mondiale on formulait en principe le droit d'asile en s'appuyant sur les modèles soviétiques. Cependant dans la période ultérieure a eu lieu une certaine différenciation dans une désignation de son étendue dans les constitutions. C'est dans la constitution yougoslave qu'on trouve une différence la plus importante à cet égard.

Dans les premières années après la deuxième guerre mondiale il existait dans les pays socialistes européens une tendance à accorder un asile à tous les étrangers qui ont fait une demande d'asile. A présent dans la littérature juridique on souligne que l'accord de l'asile dépend de l'approbation de l'Etat et qu'à cet égard il faut prendre en considération ses intérêts. Ces opinions ont trouvé son reflet dans les constitutions de la République Démocratique d'Allemagne où pour la première fois (dans la constitution d'un Etat socialiste) on a décidé que l'Etat peut accorder l'asile aux étrangers qui correspondent aux conditions déterminées. Cette rédaction du droit d'asile dans la constitution de la République Démocratique d'Allemagne est influée probablement aussi par les activités des terroristes de divers genres accomplies sur le fond politique.

Les Etats socialistes européens ne prêtent pas leur appui a une terreur individuelle en tant qu'une méthode de la lutte politique ou de la délivrance nationale. C'est pourquoi il faut considérer qu'aux participants de ces actions on n'accordera pas à présent de l'asile, malgré que les constitutions de ces pays assurent un asile aux étrangers persécutés pour leur participation à la lutte de la délivrance nationale.