

EL DERECHO DE ASILO EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

(En torno de las sentencias del Tribunal Constitucional Federal
de 25 de febrero y 30 de junio de 1981)

FERNANDO SAINZ MORENO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO DE ASILO COMO DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO. LA POLÉMICA SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.—III. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASILO: A) «Perseguidos políticos». B) Abuso del derecho de asilo. C) Procedimiento.—IV. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL.—V. RESUMEN.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 16,2, último inciso, de la Ley Fundamental incluye el derecho de asilo entre los derechos fundamentales:

«Los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo»
(*Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht*).

Esta escueta declaración contiene la garantía de uno de los derechos constitucionales más discutidos últimamente en la doctrina alemana. El aumento creciente de peticiones de asilo ha creado graves problemas políticos y jurídicos, que el legislador ha tratado de resolver agilizando el procedimiento para reconocer o denegar el derecho de asilo. Pero a la excesiva aceleración del procedimiento se opone la seguridad jurídica e incluso la misma naturaleza del derecho que se examina, pues aunque motivos humanitarios exijan que el que solicita asilo reciba pronto una respuesta, sin embargo, la adopción de medidas rápidas puede significar, de hecho, un atentado contra

la garantía que la Constitución le otorga de que su derecho será debidamente examinado.

Las reformas legislativas introducidas por el legislador alemán para acelerar los procedimientos en materia de asilo (Ley de 25 de julio de 1978 y Ley de 16 de agosto de 1980) han suscitado la polémica sobre su compatibilidad con las garantías constitucionales, dando lugar a un elevado número de estudios, de los cuales los más recientes se recogen en la nota bibliográfica de este comentario (véase *infra* nota bibliográfica). El Tribunal Constitucional Federal se ha enfrentado con este problema en dos importantes resoluciones que motivan este comentario: la de 25 de febrero de 1981 y la de 30 de junio de 1981.

Los problemas jurídicos que plantea el reconocimiento del derecho de asilo (¿qué significa «perseguido político»? ¿a quién corresponde reconocer esa condición?, ¿dentro de qué límites puede solicitarse asilo político?) adquieren especial tensión cuando el número de peticiones de asilo se dispara, planteando problemas «políticos» cuya solución se desplaza sobre la Administración y sobre los Tribunales de Justicia, que han de aplicar ese precepto constitucional (art. 16,2 de la Ley Fundamental). El problema adquiere especial intensidad cuando, como sucede en la República Federal, el derecho de asilo está configurado en la Constitución como un derecho público subjetivo que puede ejercitar cualquier extranjero que en su país de origen sea objeto de persecución política.

Antes, pues, de exponer los aspectos jurídicos de la cuestión, conviene recordar los datos estadísticos que reflejan la «realidad social» del momento en que se han dictado las resoluciones del Tribunal Federal alemán.

El juez MARTIN PAGENKOPF, en su estudio «Asylrecht und Asylbewerberflut» (publicado en *Die Öffentliche Verwaltung*, diciembre 1981, páginas 898 y ss.), da las siguientes cifras:

Si en el año 1971 fueron 5.388 las personas que solicitaron asilo, esa cifra se elevó en el año 1977 a 16.410; en el año 1978, a 33.136; en el año 1979, a 51.493, y en el año 1980, a 107.818.

Por otra parte, los recursos contenciosos planteados ante los tribunales administrativos por cuestiones de asilo alcanzaban la cifra de 52.231 el 31 de diciembre de 1980, y se elevaban a 60.000 el 30 de junio de 1981. Cifras a las que hay que añadir las referentes a los resultados obtenidos: en el año 1980 fueron desestimadas por sen-

tencia 12.634 demandas, y sólo 162 prosperaron; y en cuanto a las apelaciones, sólo tuvieron éxito 18 de las 2.415 planteadas.

El incremento espectacular de las peticiones de asilo no debe ser interpretado sólo—dice el juez PAGENKOPF—como una consecuencia del incremento de la conflictividad internacional e interna de los países de donde proceden los fugitivos. En el año 1980, el 87,2 por 100 de los peticionarios de asilo procedían de Turquía (1), Paquistán, India, Afganistán, Etiopía, Vietnam, Ghana, Sri Lanka y Bangladesh. En algunos de estos países la situación política se ha hecho más conflictiva en los últimos años, pero ésta no puede ser la causa decisiva de tal incremento, porque en los decenios anteriores existían conflictos aún más graves en esos y en otros países. La praxis judicial muestra que en centenares de casos las pruebas sobre la «persecución política» han sido falsificadas y que incluso se han mantenido solicitudes de asilo alegando persecución política por pertenecer a un partido que, entre tanto, ha ganado las elecciones y llegado al poder. Existen, pues, otras causas de este incremento; entre ellas, la muy comprensible, humanamente, de intentar alcanzar unas condiciones dignas y seguras de vida permaneciendo el mayor tiempo posible en un país que se las puede proporcionar. Tales cifras, por otra parte, pueden seguir aumentando si se tiene en cuenta que entre 10 y 15 millones de hombres viven en el mundo en condiciones de «perseguidos políticos» en el sentido del artículo 16,2 de la Ley Fundamental, y que es mucho más alta aún la cifra de los que pueden considerarse «perseguidos por el hambre y la miseria».

Ante esta situación, el problema que al legislador y al Tribunal Constitucional se plantea consiste en determinar si es compatible con el artículo 16,2 de la Ley Fundamental la creación de un procedimiento que permita adaptar decisiones «de plano», sumarias, que permitan resolver el cúmulo de peticiones de asilo pendientes de tramitación.

(1) Según datos del Ministerio del Interior de la República Federal (publicados en *Frankfurter Allgemeine*, 23 de febrero de 1982, p. 6), el número de extranjeros que viven en la República Federal se ha incrementado en un 50 por 100 en diez años. El 24 de enero de 1972 estaban registrados 2.935.000 extranjeros; el 31 de diciembre de 1981 la cifra ha subido a 4.659.482. En tales datos no se tienen en cuenta el número de personas que viven ilegalmente (sin permiso de residencia). El mayor porcentaje corresponde a los *turcos*: 1.560.095 personas—por tanto, el 33,5 por 100 (de los cuales 600.000 son hombres; 400.000, mujeres, y 555.000, niños) os, pues, una inmigración de «familias»—; después siguen los *yugoslavos*, con 637.000 personas; los *italianos*, con 624.000 personas; los *griegos*, con 300.000 personas; los *españoles*, con 176.000 personas; los *portugueses*, con 110.000 personas.

En la más reciente literatura jurídica alemana se refleja una cierta preocupación por el incremento de la población extranjera y la necesidad de adoptar medidas que lo limiten, pero otros autores recuerdan, sin embargo, que, a pesar de tales cifras, la República Federal Alemana se encuentra al margen de las grandes corrientes de fugitivos en el mundo, y que países mucho más pobres (Pakistán, Somalia, Sudán, etc.) son los que soportan la carga principal de esas corrientes. (En este sentido, el juez KARLHEINZ SCHENK: «Beschleunigung des Asylverfahrens bis zum Stillstand?», publicado en *Die Öffentliche Verwaltung*, marzo 1981, p. 218, y antes, EUGEN HERING, en la misma revista, año 1979, p. 149.)

II. EL DERECHO DE ASILO COMO DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO. LA POLÉMICA SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD

Asilo significa—dice THEODOR MAUNZ en su comentario al artículo 16,2 (2)—la protección que se concede a una persona que en la huida de sus perseguidores alcanza un territorio sobre el cual éstos no pueden intervenir de modo inmediato. El «derecho de asilo» se entiende en un doble sentido: a) como *derecho del Estado* al cual ha llegado la persona huida, de impedir al Estado que la persigue continuar tal persecución, concediendo así una protección al perseguido; b) como *derecho de la persona perseguida* de ser protegida y, especialmente, de no ser expulsada o llevada al Estado del que ha huido; en este último sentido, el derecho de asilo es un derecho subjetivo. No todos los países reconocen este derecho como un derecho fundamental de naturaleza subjetiva, limitándose en algunos casos a aceptarlo como una regla del Derecho internacional. En la República Federal Alemana, en cambio, su reconocimiento va más allá del que resulta de la aplicación del Derecho internacional (artículo 25 GG), pues se configura como «un derecho público subjetivo frente al Estado» (art. 16,2 GG) que vincula, al legislador, a la Administración y al poder judicial.

La Constitución española de 1978 reconoce el derecho de asilo con el siguiente alcance (art. 13.2): «La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de los países y los apátridas podrán gozar del

(2) THEODOR MAUNZ, en *Grundgesetz Kommentar*. Su estudio es de 1988; anterior, pues, a las reformas recientes del derecho de asilo.

derecho de asilo en España.» Esa Ley, que aún no se ha elaborado (3), es de la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 2).

No es frecuente, sin embargo, un reconocimiento del derecho de asilo como derecho público subjetivo, ejercitable frente al Estado por un extranjero. El artículo 14,1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, dice que, «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país». Tal Declaración, sin embargo, no atribuye el derecho a exigir asilo, sino sólo a que se respete el asilo concedido. El «Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales» de 4 de noviembre de 1950 no contiene ninguna declaración sobre este derecho, ni tampoco la «Convención de Ginebra sobre la situación jurídica de los fugitivos» de 28 de julio de 1951. Por otra parte, en la Conferencia de la ONU celebrada en Ginebra en 1977 no se logró configurar el derecho de asilo como un derecho subjetivo (4).

(3) El *Boletín Oficial de las Cortes Generales* publicó, con fecha 28 de abril de 1980 (serie B, núm. 79-I), una proposición de ley del Grupo Socialista sobre el derecho de asilo que fue tomada en consideración por la Cámara el 8 de octubre de 1980, pero que no ha sido aún tramitada. Sobre esta proposición y sobre los acuerdos de la Unión Internacional de Abogados sobre el derecho de asilo, véase JUAN MUÑOZ CAMPOS: «Derecho de asilo y extradición», publicado en *La Ley*, 8 de enero de 1982.

(4) La *Constitución italiana* de 1947, en el artículo 10, párrafo 3, declara: «Todo extranjero al que se impida en su país el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tendrá derecho de asilo en el territorio de la República, con arreglo a las condiciones establecidas por la ley.»

Recientemente se han publicado dos leyes sobre el derecho de asilo:

— *Ley portuguesa de 1 de agosto de 1980*, núm. 38/80, sobre *Derecho de Asilo y Estatuto del Refugiado* (publicada, en edición bilingüe, en el *Boletín de Legislación Extranjera* de las Cortes Generales, octubre 1981, pp. 36 y ss.), cuyos dos primeros artículos declaran:

«Artículo 1.º *Fundamentos del asilo.*—1. Se garantiza el derecho de asilo a los extranjeros y a los apátridas perseguidos como consecuencia de su actividad en favor de la democracia, de la libertad social y nacional, de la paz entre los pueblos, de la libertad y de los derechos de la persona humana, ejercida, respectivamente, en el Estado de su nacionalidad o de su residencia habitual.

2. Tienen derecho a la concesión de asilo los extranjeros y apátridas que, recelando razonablemente ser perseguidos en virtud de su raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o integración en un grupo social, no puedan o, por tal temor, no quieran volver, respectivamente, al Estado de su nacionalidad o de su residencia habitual.

3. Sólo puede concederse el asilo al extranjero que tuviera más de una nacionalidad cuando los motivos recogidos en los nú-

Esto ha movido a algunos autores a plantear la posible *inconstitucionalidad* del derecho de asilo tal como está garantizado en el artículo 16,2 de la Ley Fundamental. Se trataría de un precepto de la Constitución que resultaría inconstitucional por entrar en colisión con otros preceptos prevalentes de esa Constitución y contra los principios generales de la misma. En tal sentido, WOLFGANG PHILIPP, en su artículo «Ist das Grundrecht auf Asyl verfassungswidrig?» (publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* núm. 35 de 1981, pp. 1857 y ss.), mantiene que el derecho de asilo constituye «un grave riesgo para el pueblo alemán, cuyo alcance se está viendo ahora en la práctica». Es necesario, por ello, dice este autor, examinar de nuevo este «inusual derecho fundamental» en el contexto de la Constitución. Tal examen pone de manifiesto para este autor, objeciones importantes contra la constitucionalidad actual del artículo 16.2 de la Ley Fundamental. La situación actual es esencialmente distinta a la que existía cuando se aprobó en el año 1949 la Ley Fundamental. Entonces era previsible que el número de personas que pedirían asilo político no sería elevado. Pero

meros anteriores se produzcan en relación con todos los Estados de que sea nacional.

Art. 2.º *Asilo por razones humanitarias*.—También puede concederse asilo a los extranjeros y a los apátridas que no quieran regresar al Estado de su nacionalidad o de su residencia habitual por motivos de inseguridad debida a conflictos armados o de sistemática violación de los derechos humanos que allí tengan lugar.»

— *Ley suiza de 5 de octubre de 1979 sobre el asilo* (publicada en edición bilingüe en el *Boletín de Legislación Extranjera* de las Cortes Generales, octubre 1981, páginas 68 y ss.), cuyos tres primeros artículos disponen:

Artículo 1.º *Objetivo y ámbito de aplicación*.—La presente Ley define los principios que rigen la concesión del asilo y regula el Estatuto de los Refugiados en Suiza.

Art. 2.º *Concesión de asilo*.—Suiza concede bajo petición el asilo a los refugiados conforme a las disposiciones de la presente Ley.

Art. 3.º *Definición del término «refugiado»*.—1. Son refugiados los extranjeros que en su país de origen o el país de su última residencia están expuestos a serios perjuicios o temen razonablemente estarlo en razón de su raza, de su religión, de su nacionalidad, de su pertenencia a un grupo social determinado o de sus opiniones políticas.

2. Son considerados especialmente como serios perjuicios la puesta en peligro de la vida, de la integridad corporal o de la libertad, así como las medidas que entrañan una presión psíquica insuperable.

3. Son igualmente reconocidos como refugiados, salvo que dispongan otra cosa circunstancias particulares, los cónyuges de los refugiados y sus hijos menores de edad.»

desde entonces las cosas han cambiado totalmente en Alemania y fuera de Alemania. La población mundial ha pasado, en estos treinta años, de 2.500 millones de hombres, a 5.000 millones; muchos Estados tienen excedentes de población; en muchos países existen «persecuciones» de carácter más o menos político. Todo esto provoca que el número potencial de personas con derecho a asilo se haya, por lo menos, duplicado. Este cambio de circunstancias obliga a una nueva valoración del derecho de asilo. Un nuevo examen de este derecho muestra, dice PHILIPP, que la forma absoluta en que está redactado el artículo 16,2, sin reserva de ley, implica una infracción de la Constitución, al menos por estas razones:

1) Al concederse a los extranjeros y no a los alemanes, atenta contra el principio de igualdad del artículo 11 de la Constitución. Según este artículo, «todos los alemanes gozan de libertad de movimiento y de residencia en todo el territorio nacional», pero éste puede ser restringido por una ley o en base a una ley. A los efectos de la Ley Fundamental, son «alemanes» no sólo los que viven en el territorio actual de la República Federal, sino también todos los que lo son conforme al artículo 116 de la Ley Fundamental (que se remite al territorio del Reich con los límites del 31 de diciembre de 1937); por tanto, a estos efectos tienen la consideración de alemanes personas que ahora se encuentran en la República Democrática Alemana y en algunas zonas sometidas a Polonia y a la Unión Soviética. Resulta entonces que a esos «alemanes» no se les aplica el derecho de asilo porque no son extranjeros; de modo que su entrada en el territorio federal está sometida a un régimen jurídico sobre el cual existe una reserva de ley, cosa que no sucede con los extranjeros, cuyo derecho de asilo no está sometido a reserva de ley.

2) El derecho de asilo del artículo 16,2, al no estar sujeto a reserva de ley, supone una «limitación inconstitucional de la soberanía del pueblo», ya que resulta intangible, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79,3 de la Ley Fundamental.

3) Es inconstitucional también porque no prevé medidas para evitar su utilización abusiva.

Pero poco después de publicada esta argumentación fue combatida por MICHAEL SACHS («Ist das Grundrecht auf Asyl Verfassungswidrig?», publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* núm. 48 de 1981, pp. 2608 y ss.), sosteniendo que los problemas prácticos que plantea la garantía sin límites del derecho fundamental de asilo no justifican su disolución. La Ley Fundamental —alega este autor— no es una Constitución para

los «buenos tiempos», cuyas garantías puedan ser socavadas por la vía de la interpretación ante las primeras dificultades. Esto sólo puede hacerse modificando la Constitución. La garantía ilimitada del derecho de asilo del artículo 16,2 de la Ley Fundamental, dice SACH, no es un «derecho constitucional inconstitucional», no comporta una posición privilegiada de los extranjeros frente a los alemanes, ni implica una limitación del ejercicio de la soberanía del pueblo a través de los órganos que pueden modificar la Ley Fundamental. Los problemas que puede plantear una utilización masiva e incluso abusiva del derecho de asilo deben resolverse por el legislador, sin negar o destruir el derecho de asilo mismo.

Esta polémica pone de manifiesto hasta qué punto la tensión creada por el incremento de las peticiones de asilo puede afectar, incluso, a la sustancia misma de este derecho fundamental.

Pero la cuestión está, naturalmente, en precisar qué se entiende por *perseguido político*, a los efectos de la ley de asilo y, sobre todo a quién corresponde *reconocer* tal condición de perseguido político.

III. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASILO

El legislador ha concretado el derecho de asilo en un título de la «Ley de Extranjería» (*Ausländergesetz* de 28 de abril de 1965, arts. 28 a 46, en lo sucesivo citada con la sigla *AuslG*), completado con normas transitorias destinadas a acelerar los procesos de asilo: la primera de estas normas se promulgó el 25 de julio de 1978 y la segunda se promulgó el 16 de agosto de 1980 (*Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens*), estando prevista su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1983 (art. 1.º).

A) «Perseguidos políticos»

El concepto clave para el reconocimiento del derecho de asilo es el de «perseguido político» (*politisch Verfolgte*). Este es un derecho, concedido a los extranjeros, no a los alemanes, que sean objeto de persecución política.

Dado que existe una regulación internacional de «fugitivos» (*Flüchtlinge*) contenida en la convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, el artículo 28 de la *AuslG* simplifica la coexistencia de ambos supuestos, concediendo tanto a los «perseguidos políticos» como a los «fugitivos» el derecho a obtener asilo.

Art. 28. Están legitimados para solicitar asilo:

1. Los «fugitivos» en el sentido del artículo 1.º de la «Convención sobre Situación Jurídica de los Fugitivos».

2. Aquellos extranjeros que sean «perseguidos políticos», según el artículo 16,2 de la Ley Fundamental, siempre que en otro país no haya sido reconocida su situación por aplicación de la «Convención sobre la Situación Jurídica de los Refugiados» o no hayan logrado de otro modo protección frente a la persecución.

No toda persona que en su patria sufra algún perjuicio o viva materialmente en la miseria puede invocar el derecho de asilo político garantizado por el artículo 16,2 de la Ley Fundamental. Tampoco puede hacerlo quien sufra las consecuencias de desgracias generales (*allgemeinen Unglücksfolgen*), tales como guerras, revoluciones, situaciones de desorden o calamidad pública. Este derecho sólo se reconoce a quienes sufren o sufrirían en su país una «persecución política» dirigida contra ellos.

El derecho de asilo del artículo 16,2 se reconoce a quienes

- o bien son perseguidos por la comisión de *delitos políticos*
- o bien, a causa de su raza, convicciones políticas o religiosas, *sufren o pueden sufrir graves perjuicios* (peligro para su vida, para su integridad física, para su libertad personal, para su actividad profesional, pérdida de su patrimonio).

En muchas ocasiones, el reconocimiento de este derecho exige hacer un «pronóstico» de lo que le puede suceder a quien solicita asilo si no le es concedido, lo cual plantea el problema de determinar el periodo de tiempo al cual ha de extenderse este pronóstico (sobre esta difícil cuestión, véase la sentencia del Tribunal Administrativo de Munich de 31 de marzo de 1981, publicada en *Deutsches Verwaltungsblatt* de 1 de diciembre de 1981, p. 1096; la sentencia declara que en estos casos hay que hacer un pronóstico sobre un futuro «inmediato» —«eine auf eine absehbare Zeit ausgerichtete Zukunftsprognose vorzunehmen»).

El reconocimiento del derecho de asilo perdura en tanto que subsisten las circunstancias de hecho que permiten estimar que un extranjero sufre o puede sufrir una persecución política en su patria. Cuando estas circunstancias desaparecen, el reconocimiento puede ser revocado. Literalmente la *AuslG* en su artículo 37 no dice que el re-

conocimiento deba ser revocado, sino que «puede» serlo (*Die Anerkennung als Asylberechtigter kann widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr vorliegen*). En cambio «debe ser revocado» (*Sie its su widerrufen...*) cuando el reconocimiento se produjo en base a datos inexactos o a la ocultación de hechos esenciales.

B) *Abuso del derecho de asilo*

El derecho de asilo no es un derecho sin límites. La Constitución y el orden de valores por ella garantizados limitan los derechos que la propia Constitución reconoce aunque no haya establecido expresamente, para ellos, límites peculiares. La seguridad del Estado como poder que garantiza el orden y la paz y con ello la seguridad de la población son valores constitucionales irrenunciables. El artículo 18 de la Ley Fundamental establece que pierde los derechos fundamentales (entre otros el de asilo) quien para combatir el régimen de libertad y democracia abuse de los mismos. Tal pérdida será decretada por el Tribunal Constitucional.

C) *Procedimiento*

La *AuslG* configura un procedimiento especial para reconocer el derecho de asilo (*Anerkennungsverfahren*) cuya decisión corresponde a un órgano federal (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*). El director del órgano es nombrado por el ministro del Interior al cual corresponde también dictar su reglamento sin necesidad de consentimiento del *Bundesrat* (artículo 29 *AuslG*).

El procedimiento regulado originariamente por esta ley ha sido objeto de modificaciones sucesivas con la finalidad de acelerar los procesos. Tales modificaciones han afectado no sólo al procedimiento administrativo sino también al control judicial posterior, y han provocado, por lo general, importantes críticas por parte de la doctrina (véase *infra*, nota bibliográfica). Las tres leyes que han introducido esas modificaciones son la Ley de 25 de julio de 1978 (*Ersten Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens*), la Ley de igual fecha, 25 de julio de 1978, sobre procedimiento judicial (*Zweiten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung*) y la Ley de 18 de agosto de 1980 (*Zweiten Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens*). El contenido de estas modificaciones ha sido el siguiente:

La *AuslG* estableció originariamente un procedimiento cuya resolución correspondía a «Comisiones de reconocimiento» (*Anerkennungsausschüsse*) integradas por un presidente y dos miembros, nombrados por el ministro del Interior, y la mitad por el *Bundesrat* (art. 29 *AuslG*). Contra las decisiones de esta Comisión cabía la posibilidad de un recurso ante una Comisión especial (*Widerpruchausschus*), pero la Ley de 25 de julio de 1978 suprimió esa posibilidad, de modo que ahora las decisiones administrativas que se toman en esta materia pueden ser recurridas directamente ante la jurisdicción administrativa.

Por Ley de 16 de agosto de 1980 (Ley cuya vigencia está prevista sólo hasta el 31 de diciembre de 1983) (5) las Comisiones han sido sustituidas por funcionarios del órgano federal, quienes individualmente adoptan las correspondientes decisiones sin que para adoptarlas —dice el artículo 2.º de esa Ley— pueden recibir directriz o indicación alguna. Contra sus decisiones no cabe, pues, recurso en vía administrativa.

Por otro lado se han modificado las normas que regulan el proceso judicial. La Ley de 25 de julio de 1978 suprimió las apelaciones en los casos en que el Tribunal administrativo en primera instancia haya rechazado por unanimidad la demanda, declarando que esta es «manifiestamente infundada». Además, a partir de enero de 1980 la competencia exclusiva que tenía atribuida el Tribunal Administrativo de *Ansbach* ha sido suprimida, siendo competentes ahora los Tribunales que lo son para admitir demandas contra las decisiones de la Oficina Federal (art. 7,3 de la Ley de 1980), es decir, aquellos en cuyo territorio jurisdiccional tiene su domicilio el solicitante de asilo.

El problema fundamental que plantean estos procesos radica en la prueba de la «persecución política» y en el juicio de valor y de pronóstico que el reconocimiento de esa persecución, presente o futura, exige. El que tal prueba verse sobre sucesos que se producen en países extranjeros añade dificultades a su práctica y apreciación, más aún cuando los solicitantes de asilo intentan alargar el período de prueba para prolongar su estancia en la República Federal (véase MICHAEL GERHARDT y PETER JACOK: «Neue Probleme des Asylverfahrens», en *Die Öffentliche Verwaltung*, octubre de 1980, pp. 745 y ss.; y MARTIN PAGENKOPF, *op. cit.*, páginas 903 y ss.).

(5) En el momento de redactar este comentario, el Parlamento alemán discute la elaboración de una tercera ley sobre procedimiento en materia de asilo, pero la dura polémica que el tema ha planteado hace que no sea previsible la inmediata aprobación de un nuevo texto.

IV. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL

En este contexto se han producido las dos últimas resoluciones del Tribunal Constitucional Federal (de 25 de febrero de 1981 y de 30 de junio de 1981). Con anterioridad el Tribunal había pronunciado otras resoluciones (4 de febrero de 1959 *BVerfGE* 9, 174; 9 de enero de 1963 *BVerfGE* 15, 249; 19 de febrero de 1975 *BVerfGE* 38, 398; 14 de noviembre de 1979 *BVerfGE* 52, 391, y 2 de julio de 1980 *BVerfGE* 54, 341) en las que precisó el concepto de «perseguido político» en relación con el de «fugitivo»; la incidencia en la situación del solicitante de sus actuaciones en Alemania, así como algunas cuestiones de procedimiento. Esa doctrina ha quedado recogida ahora en estas dos últimas resoluciones.

A) *La sentencia de 25 de febrero de 1981* (6)

El Tribunal declara admisibles y fundadas las reclamaciones constitucionales (*Verfassungsbeschwerden*) promovidas por tres extranjeros a quienes se denegó de plano su petición de asilo.

La argumentación del Tribunal en cuanto a la admisibilidad y en cuanto al fundamento de las reclamaciones ha sido la siguiente:

a) El Tribunal declara que las reclamaciones constitucionales *son admisibles* porque:

1. A la admisibilidad de las reclamaciones no se opone que las decisiones impugnadas lo hayan sido en un procedimiento judicial administrativo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80,5 y 123 *VwGO*. Contra las resoluciones judiciales adoptadas para la protección provisional de un derecho puede plantearse una reclamación constitucional sin perjuicio de la protección garantizada en el proceso principal, y siempre que no se oponga a ello el principio de la subsidiariedad de las reclamaciones constitucionales. Tal planteamiento es posible, sobre todo, cuando el éxito en el asunto principal no pueda evitar o paliar sensiblemente los perjuicios que la medida provisional pueda originar.

2. A la admisibilidad de las reclamaciones no se opone tampoco ninguna objeción desde la perspectiva de la protección material del

(6) Publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1981, pp. 306 y ss. Aunque la decisión del Tribunal se expresa bajo la fórmula de «*Beschluss*» y no de «*Urteil*», sin embargo, dada la diferencia meramente procesal, interna, entre una y otra (que haya habido o no trámite de juicio oral) se traduce el término «*Beschluss*» por *sentencia*.

derecho, si se tiene en cuenta que la ejecutividad inmediata de las medidas judiciales de expulsión y puesta en la frontera de los reclamantes no fueron levantadas ni paralizadas por la tramitación del procedimiento de asilo.

b) El Tribunal declara que las reclamaciones constitucionales *están fundadas* porque:

1. El artículo 16,2 de la Ley Fundamental ha garantizado el derecho de asilo de los perseguidos políticos como un derecho fundamental. Con ello ha elevado el derecho de asilo por encima del derecho internacional y del derecho de otros Estados, configurándolo como un «derecho público subjetivo» al cual están vinculados el legislador, la administración y el poder judicial.

Los presupuestos y el alcance del derecho de asilo político están determinados esencialmente por la inviolabilidad de la dignidad humana que, como principio constitucional supremo, ha influido decisivamente en la inserción de ese derecho en la Ley Fundamental. Pero el derecho de asilo frente a la persecución política no debe hacer posible a todo extranjero que en su país de origen sufra algún perjuicio e incluso viva en la miseria material, abandonar su patria para intentar mejorar su situación en la República Federal Alemana.

2. A todo perseguido político se le garantiza en la República Federal el derecho al asilo. Pero la Ley Fundamental nada dice sobre los presupuestos de hecho a los que se conecta la pretensión de asilo, ni contiene tampoco ningún mandato expreso dirigido al legislador en tal sentido. Sin embargo, los derechos fundamentales suelen necesitar, para cumplir una función social efectiva, un procedimiento y una organización adecuados. Esto le sucede al derecho de asilo cuyo reconocimiento, en otro caso, no podría ser exigido con eficacia.

Del procedimiento de asilo es responsable, en primer término, el legislador. A él corresponde hallar la regulación adecuada que haga posible el examen objetivo de las peticiones de asilo. A su decisión queda establecer la clase de procedimiento conveniente y la autoridad que debe ocuparse de esta materia. Pero esta libertad de configuración legal tiene su límite en la norma especial del artículo 16, párrafo 2, de la Ley Fundamental, cuyo alcance hay que determinar de acuerdo con la función que cumple, esto es, asegurar una protección a los perseguidos políticos frente a un posible ataque del Estado persecutor. Para ello es suficiente crear un procedimiento por medio del cual el perseguido político que busca asilo pueda hacer valer su derecho fundamental.

Al legislador corresponde regular los detalles de este procedimiento, así como decidir qué autoridad debe ser competente en esta materia. Además, siendo inherente a la finalidad humanitaria del derecho de asilo aclarar lo antes posible a quien lo solicita si su pretensión está o no jurídicamente justificada, resulta compatible con el artículo 16,2 de la Ley Fundamental, que una ley atribuya a esa autoridad la competencia de examinar y decidir los casos en los que la petición de asilo carezca, sin duda, de fundamento, habilitándola al mismo tiempo para que pueda, en tales casos, poner fin a la estancia en territorio de la República de quien carece de ese derecho.

3. La «Ordenanza sobre reconocimiento de fugitivos extranjeros» de 6 de junio de 1953 prevé un procedimiento especial ante una Oficina Federal (arts. 5 y 6) que puede ser utilizado sólo por quienes son «fugitivos» en el sentido de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 (*Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*). Por tanto, quienes solicitaban asilo no como fugitivos, sino invocando directamente el artículo 16,2 de la Ley Fundamental, podían no llegar a alcanzar un reconocimiento expreso de su estatuto jurídico, teniendo que conformarse con solicitar un permiso de residencia.

El «proyecto de ley de extranjería» presentado por el Gobierno en el *Bundestag*, el año 1962, no contenía ninguna prescripción sobre el reconocimiento del derecho de asilo, pero la Comisión de Interior del *Bundestag* propuso su incorporación a esa ley con objeto de reunir en una sola norma todo el derecho de extranjería. Y así, partiendo del hecho de que los presupuestos del derecho de asilo según el artículo 16,2 de la Ley Fundamental son, en lo esencial, los mismos que según Convención de Ginebra deben darse para adquirir la condición de «fugitivo» se sometió a los «perseguidos políticos» al procedimiento creado de acuerdo con la Convención de Ginebra para los «fugitivos», «ante una autoridad especializada y, por tanto, provista de una especial experiencia».

La decisión del legislador de crear un procedimiento ante un órgano federal (Bundesamt, artículo 29,1 de la *AuslG*) asegura especialmente la realización del derecho de asilo, pues concentrando todas las peticiones ante una misma autoridad pueden aplicarse unitariamente los principios fundamentales del derecho de asilo y puede darse el mismo tratamiento a todos los que solicitan asilo. Por otra parte, la creación de un órgano central dotado con personal experto facilita la comprobación y aclaración de los hechos alegados por quienes solicitan asilo.

4. El legislador cumple con su misión al establecer una regulación procesal adecuada al derecho de asilo creando un procedimiento a través del cual se pueda obtener en cada caso el reconocimiento de ese derecho (*Anerkennungsverfahren*). En cambio, no es compatible con el artículo 16,2 de la Ley Fundamental, el que, por su parte, la autoridad administrativa adopte las medidas que pongan fin a la residencia de quien solicita asilo antes de que haya terminado la tramitación de su solicitud por el procedimiento fijado por el legislador, justificando tal medida en que la solicitud no debe ser tenida en cuenta por manifiestamente abusiva.

a) Las autoridades competentes en materia de extranjería deben determinar por sí mismas si de las declaraciones del extranjero se deduce que éste tiene derecho al asilo. Las solicitudes de asilo están sometidas al principio general del procedimiento administrativo según el cual toda solicitud debe formularse de forma que sea posible conocer lo que se solicita de la Administración. Por tanto, una solicitud de asilo existe siempre que se pueda conocer la voluntad del extranjero, expresada de cualquier forma, de obtener protección en el territorio federal frente a la persecución que sufre. Los requisitos que en detalle han de ser cumplidos es cuestión de derecho administrativo, ajena por lo general a una valoración jurídico-constitucional.

b) La publicación en el año 1977 de prescripciones sobre «solicitudes de asilo manifiestamente abusivas» (*offensichtlich rechtmisbräuliche Asylanträge*) que fueron incorporadas a las normas administrativas de ejecución de la ley de extranjería, hay que entenderla en relación con el fuerte crecimiento de solicitudes de asilo producido a partir de 1973, y cuya mayor parte sólo utilizaban el procedimiento de asilo no con la finalidad de obtener una protección frente a una persecución política, sino con la finalidad económica de conseguir la residencia en la República Federal Alemana. Una vez que los tribunales administrativos hubieron desarrollado en su jurisprudencia los principios sobre la interdicción del abuso del derecho de asilo, el Gobierno Federal se decidió a modificar en consonancia las normas administrativas. Al hacerlo manifestó su opinión de que no dañaba la «protección jurídica» garantizada por el artículo 19,4 de la Ley Fundamental porque la legalidad de las medidas de expulsión y puesta en la frontera, así como la existencia de un abuso manifiesto de derecho, podrían ser después controladas judicialmente por la vía de los recursos jurídicos. Al autorizar el *Bundestag* la modificación de la

«ordenanza administrativa sobre extranjeros», el ministro Federal del Interior contestó a una pregunta parlamentaria en estos términos:

«Esta norma complementaria no autoriza ni a la autoridad competente en cuestiones de extranjería ni a la policía de fronteras a realizar un examen material de los fundamentos del asilo. A tales autoridades y a la policía de fronteras está prohibido juzgar y valorar las posibilidades de éxito de una solicitud de asilo. Esto rige también en el supuesto de solicitudes de asilo que parezcan manifiestamente infundadas según los conocimientos que se tienen sobre la situación política de la patria de quien lo solicita. El examen de los fundamentos del asilo compete en todo caso, y exclusivamente, a la "Oficina Federal de Reconocimiento de Refugiados Extranjeros".

Por otra parte, de los términos en que está redactada la norma administrativa se deduce también que no puede afirmarse la existencia de un abuso manifiesto cuando se presenta una solicitud de asilo en el primer viaje a la República Federal, incluso cuando ésta pudiera ser manifiestamente infundada puesto que ello no depende de la petición de asilo como tal, sino sólo de la conducta de quien solicita el asilo en relación con su solicitud.»

Sin embargo, del texto de la ordenanza administrativa sobre extranjeros (número 6, párrafo 3, en relación con el artículo 38) resulta que en los denominados «casos de abuso» (*Missbrauchsfälle*) los hechos invocados para apoyar la solicitud de asilo no son conocidos ni examinados por la autoridad competente ni por el órgano federal. Tal procedimiento no se ajusta por ello a la garantía concedida por la Constitución. La efectividad del derecho de asilo depende decisivamente de que las declaraciones de quien solicita asilo puedan ser examinadas y valoradas desde el punto de vista fáctico y jurídico. Si, por el contrario, el contenido de la solicitud de asilo no se toma en consideración, se elimina de antemano y de modo inconstitucional la posibilidad de invocar el derecho subjetivo al asilo.

c) Es dudoso que la valoración aislada de la conducta del extranjero —exigida por la ordenanza de extranjeros en su número 6,3— sea posible en la práctica. La conducta de un perseguido político desde el momento en que abandona su patria —por ejemplo, el tiempo de su estancia intermedia en otro país, la entrada ilegal en la República

Federal, o una larga espera a que se tramite su petición de asilo—no puede, por lo general, considerarse como algo ajeno a su futuro personal.

La valoración de una solicitud de asilo como manifiestamente abusiva no es, desde el punto de vista formal, una decisión sobre la solicitud del reconocimiento del derecho de asilo, pero, desde el punto de vista material, tiene para quien lo solicita las mismas consecuencias que la denegación irrecurrible de su petición, puesto que se le niega el derecho de asilo.

Lo anterior atenta contra el principio de Estado de Derecho porque la conducta de la Administración contradice la voluntad inequívoca del legislador, no siendo compatible, por ello, con la supremacía de la ley. La inobservancia del orden legal de competencias por la autoridad administrativa supone también un ataque contra la materia protegida por el artículo 16,2. Dado que el legislador ha asegurado especialmente la aplicación del derecho de asilo creando un «procedimiento» para obtener ese *status*, no puede impedirse a quien solicita esa protección que siga los trámites de tal procedimiento. Sin embargo, no todo vicio cometido en la interpretación y aplicación de ese procedimiento puede ser medido por su trascendencia jurídico-constitucional; sólo son relevantes desde esa perspectiva jurídico-constitucional las infracciones que atentan contra aquellas reglas que según la voluntad del legislador aseguran esencialmente el fundamento del derecho de asilo. Entre estas reglas se encuentra la que atribuye a un órgano federal la competencia de reconocer el derecho de asilo. El hecho, pues, de que al estimar que se ha producido un abuso manifiesto de derecho se puedan adoptar medidas inmediatas contra quien solicita el asilo que ponen fin a su estancia en el territorio de la República antes de que se haya tramitado completamente el procedimiento especialmente creado al efecto, contradice la idea básica del legislador, según la cual sólo mediante ese procedimiento se realiza la garantía constitucional del artículo 16,2 de la Ley Fundamental.

B) *La resolución de 30 de junio de 1981* (7)

Al resolver acumuladamente varias reclamaciones constitucionales planteadas por veinticinco indios que solicitaron asilo político en la República Federal alegando que temían sufrir persecución política en su patria por pertenecer al *Congress Party* y al *Youth Congress Party*,

(7) Publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1981, pp. 372 y ss.

la Comisión de Jueces (8) declara su inadmisibilidad porque «no tienen ninguna posibilidad real de éxito» (... *Keine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben*), debido a que sus reclamaciones no sólo presentan algunos vicios de orden procesal (inadecuada representación; no haber agotado los recursos previos), sino que carecen de pruebas suficientes sobre la persecución política que sufrirían los solicitantes si regresaran a su patria. Al razonar los motivos de la declaración de inadmisibilidad la Comisión de Jueces interpreta restrictivamente la anterior sentencia de 25 de febrero de 1981. En aquella sentencia, dice la Comisión de Jueces, sólo se han tratado «los primeros procedimientos, esto es, aquellos a través de los cuales por primera vez se solicita asilo político». El caso de una nueva petición de asilo después de haber sido rechazada por resolución firme la primera no fue examinado en aquella sentencia. «No se ha decidido en ella —dice la Comisión de Jueces— que sea incompatible con el artículo 16,2 de la Ley Fundamental el que las autoridades competentes en materia de extranjería, una vez que ha concluido el procedimiento previsto por la Ley para reconocer el derecho de asilo, adopten medidas que pongan fin a la residencia del extranjero a pesar de que éste haya vuelto a plantear una petición de asilo. No implica, por otra parte, infracción del orden de competencias el que esas autoridades conozcan y valoren las nuevas peticiones de asilo antes de adoptar las medidas indicadas.»

V. RESUMEN

— La Ley Fundamental garantiza el derecho de asilo como un derecho público subjetivo. Cualquier extranjero que en su patria sufra o tema sufrir una persecución política tiene derecho a exigir protección en la República Federal (art. 16,2).

— El ejercicio de este derecho tiene como único presupuesto el de que el extranjero sea o pueda ser «perseguido político» en su patria. Debe darse, por tanto, una «persecución política» actual o previsible.

(8) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional, una «comisión de tres jueces» puede declarar inadmisibles las «reclamaciones constitucionales» que sean manifiestamente infundadas y no tengan posibilidad de éxito. Aunque es muy dudosa la «constitucionalidad» de esa comisión, su existencia se justifica como un mal menor ante el número tan elevado de «reclamaciones constitucionales» que se plantean ante el Tribunal (véase Fernando SAINZ MORENO: «El Tribunal Constitucional Federal», publicado en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* núm. 8, diciembre de 1981).

No se da ese presupuesto cuando el extranjero abandona su patria por razones económicas o por situaciones de riesgo grave o calamidad (paro, guerra, epidemias, etc.). Sólo la persecución «política» justifica la petición de asilo. El criterio para calificar de política una persecución está determinado por el nivel de libertades y derechos públicos existentes en la República Federal.

— Al configurar el derecho de asilo como un derecho público subjetivo, la Ley Fundamental otorga a todo extranjero que es objeto de persecución política el derecho a que se le reconozca su condición de tal y se le otorgue protección en el territorio de la República Federal. No existe, pues, discrecionalidad política en la concesión o denegación del asilo.

— Dados los términos en que el artículo 16,2 de la Ley Fundamental configura el derecho de asilo, al legislador sólo le corresponde establecer un procedimiento a través del cual cualquier extranjero pueda probar su condición de perseguido político, ejercitando así su derecho a obtener asilo. Ese procedimiento debe reunir las condiciones exigidas a todo procedimiento a través del cual se ejerciten derechos fundamentales.

— El Tribunal Constitucional Federal ha declarado que es compatible con la Constitución establecer un procedimiento administrativo a través del cual un órgano especializado de la federación (*Bundesamt*) pueda examinar y valorar las peticiones de asilo siempre que a través de ese procedimiento el extranjero pueda hacer valer debidamente su derecho probando la persecución política de que es objeto, y siempre que la decisión administrativa pueda ser objeto de recurso ante los tribunales de justicia.

— No es compatible, en cambio, con la Constitución—dice el Tribunal Constitucional— el que la Administración adopte medidas de expulsión inmediata del extranjero que solicita asilo alegando que la solicitud se plantea con «abuso manifiesto de derecho» antes de que haya terminado la tramitación del procedimiento de asilo. Pero el Tribunal no se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de tales medidas de expulsión en el supuesto de que siendo firme una denegación de asilo, el extranjero presente una segunda o sucesivas peticiones.

— El crecimiento vertical de peticiones de asilo en la República Federal (5.388 en el año 1971; 107.818 en el año 1980) ha provocado la necesidad de revisar el procedimiento establecido por la Ley de Extranjería (*Ausländergesetz* de 28 de abril de 1965) con objeto de aclarar

la tramitación de las peticiones (Leyes de 25 de julio de 1978 y de 16 de agosto de 1980), lo que ha planteado críticas sobre la seguridad jurídica que ofrece el nuevo procedimiento.

— El crecimiento de las peticiones y la constatación de que muchas de ellas se plantean con manifiesto abuso de derecho persiguiendo sólo la finalidad económica de conseguir residencia y trabajo en el territorio de la República Federal y no la finalidad específica del asilo, esto es, protección frente a la persecución política, ha dado origen a una interpretación cada vez más estricta del concepto de «perseguido político» y a un control cada vez más exhaustivo de las pruebas que se aportan sobre tal persecución.

— De otro lado, el hecho de que pueda establecerse en decenas de millones el número de personas que en el mundo hoy sufren persecución más o menos política, ha movido a que parte de la doctrina alemana se plantee la cuestión de si es necesario revisar la configuración del derecho de asilo como un derecho público subjetivo ejercitable por cualquier extranjero, surgiendo incluso la polémica sobre la posible «inconstitucionalidad» de tal precepto de la Constitución. En esta polémica se reflejan las posiciones que en la República Federal se van adoptando frente a la admisión de población extranjera. El incremento del paro (más de dos millones de parados en este momento) y el incremento de la población extranjera (4.659.482 extranjeros residentes legales el 31 de diciembre de 1981) contribuye a la idea de intentar solucionar el paro reduciendo las cifras de población extranjera y poniendo límite a la libre circulación de mano de obra procedente de los países comunitarios. Todo esto se refleja también en la interpretación y aplicación del derecho fundamental de asilo porque, aunque es obvio que el derecho de asilo político responde a consideraciones esencialmente diferentes de las que determinan la regulación del trabajo de extranjeros, sin embargo, la conexión entre ambos fenómenos es notoria por cuanto que, de un lado, la «persecución política» y la «persecución económica y miseria material» no son fáciles de separar, y de otro, la búsqueda de asilo político se suele dirigir hacia los países que además de protección ofrecen la posibilidad de subsistir en condiciones dignas.

— Por tanto, la polémica actual sobre el derecho de asilo político pone en cuestión la sustantividad propia de los valores que la Constitución garantiza y su consistencia frente a situaciones de hecho adversas. En este caso, aunque no parece existir la intención de modificar explícitamente la Constitución, sí existe, en cambio, una marcada tendencia a restringir sus efectos mediante la aplicación de otros princi-

pios, especialmente el de la interdicción del abuso de derecho y mediante la modificación de las reglas que regulan el procedimiento a través del cual se reconoce este derecho fundamental. Pero todo ello, a su vez, tiene como límite la naturaleza misma del contenido esencial del derecho de asilo que en ningún caso puede resultar dañado (art. 19,2 de la Ley Fundamental) y del que es guardián en último término el Tribunal Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- FISCHER, HARMUT: «Einige prozessuale Probleme des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens», publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* número 10, p. 486.
- GERHARDT, MICHAEL, y JAKOB, PETER: «Neue Probleme des Asylverfahrens», publicado en *Die Öffentliche Verwaltung*, octubre 1980, pp 745 y ss.
- JAKOB, PETER: «Das offensichtlich unbegründete Asylbegehren -s 34 AuslG und der Grundsatz der Rechtsmittelklarheit», publicado en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1979, pp. 589 y ss.
- KANEIN, WERNER: «Aufenthaltsbeendende Massnahmen gegen Asylsuchende», publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* (48), p. 2814.
- KIMMINICH, OTTO: *Asylrecht*, 1988.
- KIMMINICH, OTTO: «Zur Theorie der inmanenten Schranken des Asylrechts», publicado en *Juristenzeitung*, 65, pp. 739 y ss.
- MARX, REINHARD: *Ausländergesetz*, 2.ª ed. (NomosVerlag), Baden-Baden, 1981.
- PAGENKOPF, MARTIN: «Asylrecht und Asylbewerbeflut», publicado en *Die Öffentliche Verwaltung*, diciembre 1981, cuaderno 23.
- PHILIPP, WOLFGANG: «Ist das Grundrecht auf Asyl Verfassungswidrig?», publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* núm. 35, 1981, pp. 1857 y ss.
- VON POLLERN, HANS-HUGO: *Das Moderne Asylrecht* (Duncker & Humblot), Berlín, 1980.
- SACHS, MICHAEL: «Ist das Grundrecht auf Asyl Verfassungswidrig?», publicado en *Neue Juristische Wochenschrift* (48), 1981, p. 2608.
- SCHNELLENBACH, HELMUT: «Zur Problematik einer Einführung des alleinentscheidenden Einzelrichters und der Zulassungsberufung in Asylsachen», publicado en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1981, pp. 161 y ss.
- SCHENK, KARL-HEINZ: «Beschleunigung des Asylverfahrens bis zum Stillstands», publicado en *Die Öffentliche Verwaltung*, 6/1981, pp. 212 y ss.

