

欧盟难民与庇护一体化法律制度研究

郝鲁怡

(中国社会科学院 法学所, 北京 100720)

摘 要: 基于对区域利益及国家安全的共同考虑, 欧盟建立了较为统一的外部人口迁移法律制度。其中, 欧盟将难民制度与庇护制度结合为一个整体, 统称为难民与庇护制度, 创设了以庇护申请国家审查机制与庇护申请者待遇标准为两翼, 以庇护申请审查程序规则和难民地位确定及权利保护的实体法规则为核心的统一密不可分的一体化法律制度。

关键词: 移民; 难民; 庇护; 安全第三国

中图分类号: DF9 文献标识码: A 文章编号: 1002-3933(2010) 07-0166-08

The Research on the EU Common Legal System of Refugee and Asylum

HAO Luyi

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720 China)

Abstract In order to preserve the regional benefits and national security, the EU common legal system regarding external migratory movement has been established. Nonetheless, the systems of refugee and asylum were integrated as a whole called EU refugee and asylum system, which includes the mechanism of national responsibility for examining asylum applications, the standards of the reception of asylum seekers, and procedures and substantial rules relating to refugee status.

Keywords immigration; refugee; asylum; safe third country

难民是由于不同国家中政治、经济、宗教、民族、环境等因素产生变化而被迫跨国迁移的一类人群, 亦称为“被迫移民”。1951年《关于难民地位的日内瓦公约》第 1 条将难民界定为: 确有根据的畏惧由于有种族、宗教、国籍、属于某种社会团体或具有某种政治意见的原因而留在其本国之内, 并且不能利用、或因此种畏惧而不愿利用该国的保护, 或者不具有国籍, 由于上述事件的结果而留在他们以前居住的国家以外, 因而不能或不愿返回的任何人^[1]。《日内瓦公约》中的难民定义具有严格的范畴局限性, 所适用的范围是政治难民, 而非为躲避内战、自然灾害和经济危机的难民。根据一般学理解释, 庇护是指国家对于因被通缉或受迫害而来避难的外国人, 许其入境和居留, 给予保护。具体而言, 庇护的对象主要是政治犯, 因此庇护亦称为政治避难^[2]。欧盟将难民制度与庇护制度结合为一个整体, 统称为难民与庇护制度^①, 创设了以庇护申请国家审查机制与庇护申请者待遇标准为两翼, 以庇

收稿日期: 2010-03-11

作者简介: 郝鲁怡 (1973-), 女, 山东齐河人, 中国社会科学院法学所脱产博士后。

护申请审查程序规则和难民地位确定及权利保护的实体法规则为核心的统一密不可分的“核心加两翼”的一体化法律制度,确保欧盟调整外部人口流动统一法律框架的建立以及保证个人能够在欧盟各成员国享受平等有效的法律保护。

一、欧盟难民与庇护一体化法律制度的设立进程

(一)欧盟难民与庇护制度一体化的提出——《鄱柏林条约》

以《关于难民地位的日内瓦公约》为基础的欧盟成员国庇护政策一体化的目标于1989年第一次提出,内容包括:1 在庇护法律领域统一国际义务。2 建立审核庇护申请的欧洲责任体系;3 简化庇护申请程序;4 寻求庇护的个人在成员国之间自由流动的规则。为实现这些目标欧洲所迈出的第一步是《鄱柏林条约》的签订。1990年7月15日由12个欧盟成员国签订的《鄱柏林条约》全称为《确定国家对庇护申请负有审查义务的条约》其目标包括:1 统一庇护政策;2 在国际责任和人道主义传统之下的保障承诺;3 促进欧盟无内部边境的自由迁移;4 通过时间限制、快捷程序等方式确保庇护申请的有效性;5 确保至少有一个成员国审查庇护申请,防止难民循环现象;6 防止同一难民在不同成员国多次提出庇护申请。就内容及旨在达成的目的而言,《鄱柏林条约》为欧盟的难民与庇护制度建立了较为合理完备的法律体系,包括审查庇护申请的排他职权,赋予成员国重新接纳非法从一个成员国迁移到另一个成员国的庇护寻求者的义务,以及拒绝庇护申请后的驱逐措施的合作等。

然而,笔者认为《鄱柏林条约》并未确定统一的庇护实体法律制度。向欧盟寻求保护的相当多数庇护申请者,尤其是躲避暴力如内战或自然灾害或各种原因,不属于日内瓦公约所界定的难民范畴^②。由于,欧盟各国对《日内瓦公约》及其《议定书》的理解不同,且欧盟各国的难民法和难民政策是在各成员国国家层面上实践,导致难民法律在不同的欧洲国家执行的宽严程度不尽相同,由此直接造成了受庇护者、申请难民身份的人员在欧盟区域的分布失衡,影响庇护申请者和难民在欧盟区域内流动的方向^[3]。多数成员国法律制度中都为这些人提供了在境内一定时间限制的人道主义停留许可。有关此类人员的成员国立法存在相当大的差别和多样性,特别是在接受标准,难民和庇护申请者保护权利和利益等方面。因此,这些规则的统一成为欧盟难民与庇护制度的重要中心工作。

(二)欧盟难民与庇护制度一体化的确立——《欧共同体条约》第63条

作为欧盟基本法律的《欧共同体条约》,其第63条是促成欧盟难民与庇护领域的法律措施相继出台的立法基础,2004年时任欧盟司法与内政事务委员会主席的安东尼奥·维托里诺曾指出“难民资格认定最低标准指令的正式颁布和庇护程序的有效实施标志着欧盟共同庇护体系第一阶段的建立”^[4]。

第63条赋予欧盟理事会自《阿姆斯特丹条约》生效后的五年内,在难民、庇护以及移民领域采取相应法律措施,包括:

1 《欧共同体条约》第63(1)条规定:依据1951年关于难民地位的《日内瓦公约》和《1967年议定书》及其他相关公约,在庇护领域采取以下措施:(a)第三国国民在某一成员国提出庇护申请成员国责任的确定规则和机制;(b)接受庇护申请者的最低标准;(c)第三国国民难民资格认定的最低标准;(d)批准和撤销难民地位程序的最低标准。《欧共同体条约》第63(1)条中采取的庇护措施应当与1951年《日内瓦公约》相一致。那么第63(1)条是否将《日内瓦公约》内容并入欧共同体法律之中?一方面,第63(1)条可以解释成为欧盟对《日内瓦公约》赋予成员国义务给予明确承诺,另一方面,《日内瓦公约》的权限范畴受到一定的限制,由于第63(1)条的规定针对于欧共同体行为,导致《日内瓦公约》在欧盟的执行权限受到欧共同体职权的限制,即由欧洲法院来确定在难民待遇上欧共同体机构是否违反了《日内瓦公约》设定的义务^[4]。

2 《欧共同体条约》第63(2)条规定,针对难民和流离失所者应当采取以下措施:(a)对来自第三国的流离失所者或需要国际保护人员提供临时性保护的最低标准;(b)促进接收难民与流离失所者以及承担接收后果的成员国之间平衡关系。虽然《欧共同体条约》第四编的所有条款未对难民的概念给予界定,但遵守《日内瓦公约》是所有欧盟成员国的国际法义务,且第63(1)条要求理事会根据1951年《日内瓦公约》和《1967年议定书》采取措施,因此,通过体系解释和条文解释的角度均可以得出结论,即第63(2)条中的难民应当被视为满足《日内瓦公约》第1条件的个人。流离失所者则不属于《日内

瓦公约》条款范畴内的人员。

(三) 欧盟难民与庇护制度一体化的具体体现——欧盟次级立法

至 2007 年底, 欧盟涉及难民与庇护领域的次级立法措施有以下几项: 1 理事会第 (EC) 2725/2000 号条例, 关于为有效适用都柏林条约建立指纹比较的 EURODAC; 2 理事会第 2001/55/EC 号指令, 关于为大规模难民提供临时性保护以及促进接收这些人员和承担其后果的成员国之间平衡的最低标准; 3 理事会第 (EC) 343/2003 号条例, 关于对第三国国民在某一成员国提出庇护申请成员国责任的确定规则和机制, 简称都柏林二条例; 4 理事会第 2003/9/EC 号指令, 关于成员国接待庇护申请者待遇的最低标准; 5 理事会第 2004/83/EC 号指令, 关于第三国国民或无国籍人员作为难民或需要国际保护人员资格和地位以及给予保护的最低标准; 6 理事会第 2005/85/EC 号指令, 关于批准和撤销难民地位程序的最低标准; 7 理事会第 2006/688/EC 号指令, 关于建立成员国在庇护和移民领域措施的共同信息机制; 8 欧洲议会和理事会第 (EC) 862/2007 号条例, 共同体关于移民和国际保护的统计资料; 9 为难民提供资金援助以及建立难民基金的条例和决定等。

二、欧盟难民与庇护一体化法律制度之两翼

(一) 庇护申请的国家审查责任分担机制

1. 庇护申请者的范畴

《都柏林条约》第 1 条将“庇护申请”定义为: 根据《关于难民地位日内瓦公约》主张难民地位向欧盟成员国寻求保护的外国人。根据通常国内程序, 庇护申请者不需要提出正式庇护申请, 其只需要以一般方式声明自己是政治迫害的对象就已满足条件。该申请者对难民地位的主张根据后续的实体审查确定, 难民地位实质上是否成立与都柏林体系确定审查责任国家程序并无必然关联性。同时还注意的是, 《都柏林条约》只适用于《日内瓦公约》范畴下主张难民地位的庇护申请, 对于人道难民、内战难民、或根据国际人权法公约享受不可推回原则保护的个人都不受《都柏林条约》的调整。

2 审查国家的排他职权

《都柏林条约》确定由某一个国家负责审查来自第三国国民提出的庇护申请, 称为“庇护的一次机会原则”。这一原则确立的目标是一方面旨在防止由于没有一个国家接受庇护申请而导致庇护寻求者从一个国家向另一国家的迁移产生的难民转移现象, 另一方面将庇护寻求者在欧盟领域迁移活动限定在最小化范畴, 防止庇护寻求者向不同成员国提出平行申请或连续的庇护申请^[5]。

3 审查国家的适格准则

《都柏林条约》依据客观标准确定负责审查庇护申请的国家, 即对庇护寻求者承担最大份额责任的国家负责庇护申请的审查, 其中包含着六大基本原则, 即家庭联系原则, 居留许可证原则, 有效的签证原则, 非法入境原则, 无需签证入境原则, 以及第一次提出庇护申请原则, 具体为^③:

(1) 如果庇护申请者的家庭成员已在某一成员国具有难民地位, 则由该成员国负责审查庇护申请;

(2) 原则上, 如果庇护申请者持有某一成员国签发的有效居留许可证, 则由该成员国负责审查庇护申请;

(3) 原则上, 如果庇护申请者持有某一成员国签发的签证, 则由该成员国负责审查庇护申请^④;

(4) 庇护申请者如果从非成员国非法进入某一成员国, 则该成员国负责审查庇护申请^⑤;

(5) 如果某一成员国免除庇护申请者进入该国的签证要求, 则该成员国负责审查庇护申请^⑥;

(6) 根据上述原则无法确定审查国家时, 由庇护申请第一次提出的成员国审查庇护申请^⑦。

(二) 庇护申请者的接待待遇标准

1. 庇护申请者的范畴界定

原则上, 国际公法并未赋予庇护申请者个人任何经济、社会和政治权利。在欧盟区域内, 这些相关权利由各成员国国内法律予以规定, 且内容不尽相同。其特点主要表现在, 第一, 欧盟成员国赋予庇护申请者的社会权利体系各不相同, 分别体现在享受社会福利的数量、福利期限、特殊社会救济、适格准则等方面。但在许多方面, 福利的提供也具有共同特征。如中北欧国家通常为庇护申请者提供住宿和其他救济, 西欧国家提供房屋和经济救济。第二, 法律规定的社会福利与实际批准获得的社会

福利之间的差别相当大。如行政障碍使福利取得复杂化,有时排除了部分庇护申请者获得福利的权利。第三,南欧国家的福利水平低于其他国家,表现在房屋、救济、医疗护理、工作等各个方面^[4]。

2003年2月6日,理事会颁布第2003/9/EC号《关于成员国接待庇护申请者待遇的最低标准的指令》,为成员国庇护申请者所享受的待遇设定统一的最低标准^⑤,保障庇护申请者在成员国享受一定的生活标准和生活条件,以防止由于各成员国接待条件和待遇不同而导致庇护申请者的再次迁移。指令适用于在成员国边陲或境内提出的庇护申请,经许可有权作为庇护申请者在成员国境内停留的所有第三国国民和无国籍人员。

指令对庇护申请的概念给予界定。庇护申请是指第三国国民或无国籍人依据《关于难民地位日内瓦条约》请求某一成员国提供国际保护的申请^⑥。首先,申请者应当是第三国公民或无国籍人员,欧盟成员国国民不属于指令调整的范畴。其次,申请应当在成员国边境或成员国境内提出。第三,申请应当是以庇护为目的,受日内瓦难民公约的约束。因此,国际保护可以确定为庇护申请的目的,除非申请人明确表明需要其他形式的保护。第四,指令只有在该庇护申请者被批准在该成员国境内停留时方可适用。换言之,一旦申请进入审查程序并且允许申请者在境内停留,申请者则有权享受指令所赋予的相关权利。这意味着一旦成员国对庇护申请作出最终决定,则指令不再得以适用,但如果庇护申请审查还未进入程序,申请者未获得停留许可,指令亦不得适用。庇护申请被转移的,指令在转移国停止适用,在接受国适用。

2 庇护申请者有权享受的待遇条款

(1) 庇护申请者迁移与居留条款

指令第7条规定,庇护申请者可以在接待国的整个领域内或指定区域内自由流动,但这种区域的限制不能影响庇护申请者的生活以及依据指令所享受的所有权利和利益。成员国有权根据公共利益、公共秩序理由或基于加快进度、有效监督申请者的目的来决定庇护申请者的居留。同时,第7条规定了“扣留条款”,即成员国有权以合法理由或公共秩序理由将申请者限制在特殊区域内。扣留的含义是指将庇护申请者限制在特殊区域内不得自由流动。

(2) 未成年人的受教育权

指令第10条规定,成员国应当允许庇护申请者的未成年子女或未成年的庇护申请者以本国国民类似的条件进入学校或接受教育,只要没有对其父母或本人实施驱逐措施。学校或所受教育由庇护申请安置中心提供,属于国家教育系统的组成部分。未成年人的确定以庇护申请提出国或审查国家规定的法定年龄为标准。

(3) 就业权

指令第11条规定,成员国有权决定庇护申请者自庇护申请提出之日起的一段期间内不得进入该国的劳动力市场。如果庇护申请的一审审查决定在一年内没有作出且不属于申请者本人的原因造成,成员国应当考虑批准申请者进入劳动力市场的条件。

(4) 物质方面的待遇

物质方面的待遇是指衣食住行等方面的待遇,由成员国在申请者提出庇护申请时提供给庇护申请者。指令规定,成员国制定有关接待的物质待遇应当以满足申请者健康和维持生活要求为标准。物质方面的待遇主要适用于没有足够的生活来源来保证健康和维持生活的申请者,如果申请者具备足够的经济来源,如申请者工作过一段时间,则成员国有权要求申请者自行承担满足健康和生活的物质待遇^[6]。

(5) 医疗待遇

指令规定庇护申请者有权获得必要的医疗服务,包括紧急治疗和疾病的诊治。成员国应当向特殊需要的庇护申请者提供必要的医疗服务或其他帮助。指令旨在为庇护申请者享受的医疗待遇确定统一的最低标准,因此未具体规定医疗方式或种类,联合国难民署认为最低限度的医疗待遇应当包括生育健康咨询、医疗检查或心理咨询方面保密要求、心理咨询治疗和免费咨询、以及对治疗不同文化背景病人的医护人员培训等^[6]。

三、欧盟难民与庇护一体化法律制度之核心

(一) 欧盟难民审查的程序规则

1. 欧盟难民与庇护程序规则概述

在国际法层面,《日内瓦公约》只确定了难民地位的实体规定,本身并不包含有关程序条款,但有学者认为公约第33条不可推回原则应当视为特定程序法原则^[5]。在欧盟层面,早在1998年,欧盟理事会已考虑确定难民审查程序的最低标准,并提出加速程序立法的必要性。

欧盟理事会2005年12月1日颁布的第2005/83/EC号《关于批准和撤销难民地位程序的最低标准的指令》,涉及对为取得难民地位而提出的庇护申请审查的程序性规则,因此亦称为庇护程序指令。

指令主要内容分为四个部分,第一部分为一般性程序:包括成员国审查申请的职权部门,审查程序的开始,庇护申请审查的请求,庇护申请决定的请求,申请审查期间申请人在申请国停留的权利,个人面试的程序,申请者聘用代理人的权利和程序等;以及为审查庇护申请提供一般性保证。包括:(1)庇护申请应当由在庇护和难民事务领域具有完全资格的机构审查;(2)审查决定的作出应当具有独立性,所有的庇护申请将进行单独的、客观的和公正的审查和决定;(3)当审查庇护申请时,职权机构必须考虑和探寻所有相关事实,并给予申请者提交实体证据证明自己的机会;(4)职权机构应当提供充足的人员和设施;(5)在庇护申请决定作出之前,申请者有权在提交申请的国家或审查申请的国家领域内停留;(6)在庇护审查程序中,申请者有权以能够理解的语言被告知程序、权利和义务;(7)在庇护申请的最后决定作出之前,庇护申请者有权根据审查国国内法律与审查官员进行个人面谈;(8)庇护申请的决定应当以书面形式通知庇护申请者,庇护申请者有权知道决定作出的原因。

第二部分为庇护申请的首次审查程序;第三部分是申诉程序,以及第四部分特殊的边界程序^⑩。其中,第二部分为庇护程序指令的核心内容。

2 庇护申请的审查程序

(1) 庇护申请的审查结果

在一审程序中,审查机构将根据前期程序所确定的规则对庇护申请进行审核处理,审核存在三种结果,第一,经实质审查后,批准难民地位。根据欧盟理事会第2004/83/EC号指令规定,如果申请者符合指令评估难民资格认定,成员国应当批准其难民地位。第二,经实质审查后,认定为无事实根据的申请。第2005/83号指令规定,若审查机构依据第2004/83/EC号指令,确定申请人不具有难民资格,则申请被认定为无事实根据的申请;如果依据第2004/83/EC号指令,申请者很明显的具有难民资格,则申请被认定为明显无事实根据的申请^⑪。第三,认定为不接受的申请,从而无需经过实质审查即可拒绝申请。

(2) 首要庇护国和安全第三国概念

对于上述“不接受申请”认定,涉及两个概念,即首要庇护国和安全第三国,需要进一步对这两个概念的含义加以探讨。

首要庇护国首先是指非欧盟成员国的第三国,其次应当满足条件是:1)庇护申请者已在该国获得难民地位,并取得难民保护;2)庇护申请者在该国享受充分的保护,包括不可推回原则的保护;3)同意重新接纳该庇护申请者^⑫。

安全第三国亦指非欧盟成员国的第三国,其次“安全”应当符合下列情况:1)考量种族、宗教、国籍、属于某种社会团体或政治意见等因素,庇护申请者的生命和自由不受威胁;2)《日内瓦公约》中的不可推回原则受到尊重;3)禁止酷刑、野蛮、残忍和屈辱性待遇;4)依据《日内瓦公约》存在申请难民地位和取得难民权利的可能性^⑬。

(3) 安全来源国清单

指令规定,如果庇护申请者的国籍国或无国籍申请者的居留国被视为安全来源国,则该庇护申请应当认定为无事实根据的申请^⑭。安全来源国原则上由理事会以特定多数表决方式通过最低标准的共同国家清单确定。此清单仅为最低标准,指令赋予成员国依据下列原则自行制定安全来源国清单:1)相关国内法律法规为免受迫害提供保护的国家;2)遵守《保护人权和基本自由欧洲公约》以及《公

民权利与政治权利国际公约》确定的权利和自由的国家; 3)对《日内瓦公约》不可推回原则给予尊重的国家; 4)具有违反权利和自由的有效救济体系的国家。

(二)确定欧盟难民地位的要素清单与权利保护

1. 欧盟义务与国际公约义务的关系

2004年4月29日, 欧盟理事会通过第2004/83/EC号指令, 即《关于第三国国民或无国籍人员作为难民或需要国际保护人员资格和地位以及给予保护的最低标准》。指令序言中指出: 指令主要目的是, 一方面为成员国甄别真实需要国籍的人员提供共同准则, 另一方面, 确保这些人员在所有成员国获得最低限制的救济。

该指令是第一个具有法律约束力的超国家区域性范畴的法律文件, 在欧盟层面为具有难民和国际保护人员的资格和地位给予了确认并提供实体权利保护。指令对不同成员国就有关《关于难民地位的日内瓦公约》中难民地位定位因素的差异进行了统一界定^⑤, 如承认政治的迫害可以基于非国家行为主体产生; 承认性别或虐待儿童方式的迫害, 同时指令还包含着有争议的条款, 例如如果可以通过国内避难或躲避方式取得保护或能够得到非国家机构的保护时, 则不具有难民地位, 判定此种保护是否存在, 只需确定非国家机构是否采取了合理的措施阻止迫害, 而无需确定这些措施是否已对个人提供了有效保护^⑦。

2 确定难民地位的要素

(1)迫害行为构成

指令确定, 根据《日内瓦公约》第1条之规定:

迫害行为包括: 1)依据其足够严重性质或重复性构成对基本人权的违反, 特别是对《保护人权和基本自由欧洲公约》第15(2)条权利的减损; 2)多种措施的累积, 包括与上述类似的对个人人权权利的违反。

迫害行为的方式有: 1)肉体或精神的暴力行为; 2)法律、行政、警察、司法等方面的歧视待遇或措施实施的歧视; 3)非适当或歧视的迫害或惩罚; 4)非适当或歧视的迫害或惩罚的司法救济不能; 5)因拒绝履行军事服务而遭受迫害或惩罚; 6)性别或儿童特殊性质的行为^⑥。

严重伤害情况包括: 1)死刑; 2)酷刑、残忍或屈辱性待遇; 3)在国内或国际武装冲突中对个人生命构成严重威胁。

(2)迫害原因的考量要素

成员国在评估种族、宗教、国籍、属于某种社会团体或政治意见等迫害原因时, 应当考虑以下因素: 1)种族概念中应当包括肤色、血统、特殊民族成员等因素的考量; 2)宗教概念中应当包括有神论、非有神论和无神论观点, 参加或戒除正式的秘密或公开的宗教仪式, 单独行为或组织团体活动, 其他宗教行为或观点发布, 依据任何宗教信仰实施的个人或团体行为等; 3)国籍的概念不能局限于国民身份, 应当特别包括由文化、民族、或语言、共同地理政治渊源所确定的团体成员关系, 以及与其他国家的人口关系; 4)社会团体应当考虑团体具有类似的性质或共同的背景等; 5)政治观点应当特别包括与迫害主体相关的观点、思想、或信仰^④。

(3)迫害或严重伤害实施主体

指令确定迫害或严重伤害的实施主体, 包括: 1)国家; 2)控制国家或国家部分区域的政党或组织; 3)非国家主体, 前提是如果证明 1)和 2)中的主体不能够或不愿意为迫害或严重伤害提供保护。同时, 指令确定了提供保护的主体, 包括: 1)国家; 或 2)控制国家或国家部分区域的政党或组织^⑧。同时, 指令规定在评估国际保护时, 如果来源国的部分领域不存在迫害畏惧或严重伤害的真实危险, 且申请者能够在该领域内居住, 则成员国有权据此决定申请者无需国际保护^⑨。

3. 申请国际保护的程序

指令对国际保护申请的界定是: 寻求难民地位或附属保护地位第三国国民或无国籍人请求某一成员国提供保护的申请^⑩。其中附属保护地位的人员是指第三国公民或无国籍的人, 虽然不具有难民资格, 但有充分的证据显示该人员如果返回原国籍国或原居住国将面临严重伤害的真实危险^⑪。

指令规定申请者负有义务尽可能地提供所有资料和证明以证实国际保护申请的必要性,成员国负有义务对申请者提供的相关要素给予评估。相关要素包括申请者年龄、身份、国籍亲属、以往定居地、以往的庇护申请、旅行路径和证件以及申请国际保护的理 由。成员国的评估应当根据每个人的具体情况分别进行。

4. 国际保护的权利内容

(1) 成员国的义务

1) 成员国应当依据国际法义务遵守不可推回原则,但在下列情况下,成员国有权对难民实施“推回”措施:第一,合理证明难民对成员国国内安全构成危险;第二,该难民实施了最终判决确定的严重犯罪行为,给成员国社会造成危险。

2) 成员国有义务使用可理解的语言向被批准难民或附属保护地位的人员提供其享受权利和承担义务的相关信息。

(2) 权利的具体内容

指令规定一旦申请者符合指令的实体规则要求,成员国批准其难民地位或附属保护地位后,这些人员则有权在成员国内享受一定的权利,包括:

1) 居留许可权与旅行证件

一旦取得难民地位或附属保护地位,成员国应当向其签发居留许可证,许可证的有效期不得少于3年,并且除非基于国家安全或公共秩序原因,许可证期限届满后可继续更新。同时,成员国还应当向其签发《日内瓦公约》所确定格式的旅行证件,使他们能够在成员国境外旅行。

2) 就业权利

成员国应当赋予难民地位及附属保护地位依据职业或公共服务规则就业权利或从事自营业的权利。为此,成员国应当保证向他们提供与本国国民相同条件的权利,如成年人就业教育机会、职业培训或实践工作经验。成员国国内调整就业或自营者行为有关的报酬、社会保护体系进入以及其他就业条件的已生效法律适用于这些人员。

3) 受教育权

成员国应当批准获得难民地位或附属保护地位的未成年人享有与本国国民相同的接受教育权利,应当批准获得难民地位或附属保护地位的成年人享有与在本国合法居留的第三国国民相同的接受一般教育以及进一步培训或再培训的权利。其中,对外国毕业文凭、证书或其他正式资格证明的认定程序上给予与本国国民相同的待遇。

4) 社会福利和健康服务

成员国应当向获得难民地位或附属保护地位的人员提供与本国国民相同的必要社会援助。作为例外,对于获得附属地位的人员,成员国可以限制其取得该国向本国国民提供的社会援助中最重要部分的权利。

成员国应当向获得难民地位或附属保护地位的人员提供与本国国民相同的健康服务。作为例外,对于获得附属地位的人员,成员国可以限制其取得该国向本国国民提供的健康服务中最重要部分的权利。

5) 住所

成员国应当确保获得难民地位或附属保护地位的人员享有与在本国合法居留的第三国国民相同的取得住所权利。

结语

欧盟协调与非成员国之间的外部移民政策以三种要素为导向,即安全角度(欧盟外部边界的安全)、经济目标(欧盟成员国劳动力市场)以及人道主义,欧盟难民与庇护政策毫无疑问是人道主义因素下的欧盟外部国际移民法律制度的延伸。从欧盟难民与庇护政策的实施中充分体现出欧盟对外部边界安全和内部劳动力市场保护的重视,当人道主义与欧盟国内经济因素产生冲突时,后者优先考虑。欧盟难民与庇护一体化法律制度的显著特点是将难民与庇护制度和欧盟移民政策的相结合^[8],

使规范难民与庇护法律制度属于欧盟管理与控制来自欧盟外部第三国移民政策的重要组成部分,与欧盟外部边境控制的移民制度密切相关,成为欧盟调整外部人口迁移一体化法律制度得以建立的领域之一。

注释:

- ① 欧盟《都柏林条约》第 1 条将“庇护申请”定义为:根据《关于难民地位日内瓦公约》主张难民地位向欧盟成员国寻求保护的外国人。可以看出,根据欧盟法律,庇护制度的适用与难民地位的认定密切相关。因此,欧盟庇护制度的适用范畴比学理解释的庇护范畴更为广泛。
- ② 这类人员被称为实际难民,第一次出现在法律文件上是 1976 年欧洲理事会第 773 号建议中。
- ③ 《都柏林条约》第 4 条。都柏林条约具体条款内容参见:Richard Plender Basic Documents on International Migration Law, Martinus Nijhoff Publisher 2007, pp 471-481.
- ④ 第(2)项和第(3)项由《都柏林条约》第 5 条确定。
- ⑤ 《都柏林条约》第 6 条。
- ⑥ 《都柏林条约》第 7 条。
- ⑦ 《都柏林条约》第 8 条。
- ⑧ 理事会第 2003/9/EC 号指令第 1 条,该指令英文版条款内容参见:Richard Plender Basic Documents on International Migration Law, Martinus Nijhoff Publisher 2007, pp 544-557.
- ⑨ 理事会第 2003/9/EC 号指令第 2(b)条。
- ⑩ 理事会第 2005/83/EC 号指令英文版内容,参见 Official Journal of the European Union L 326/13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>, (访问日期:2008 年 5 月 7 日)。
- ⑪ 理事会第 2005/83/EC 号指令第 28 条。
- ⑫ 理事会第 2005/83/EC 号指令第 26 条。
- ⑬ 理事会第 2005/83/EC 号指令第 27 条。
- ⑭ 理事会第 2005/83/EC 号指令第 31 条。
- ⑮ 指令中关于难民的定义与《日内瓦难民地位公约》第 1 条相同。
- ⑯ 第 2004/83/EC 号指令第 10 条。
- ⑰ 理事会第 2004/83/EC 号指令第 6-7 条。
- ⑱ 理事会第 2004/83/EC 号指令第 8 条。
- ⑲ 理事会第 2004/83/EC 号指令第 2(g)条,指令条款内容参见:Richard Plender Basic Documents on International Migration Law, Martinus Nijhoff Publisher 2007, pp 595-616
- ⑳ 理事会第 2004/83/EC 号指令第 2(e)条。

参考文献:

- [1] 詹宁斯·瓦茨修订.王铁崖,等译.奥本海国际法·第一卷第二分册[M].中国大百科全书出版社,1998:316
- [2] 周鲠生.国际法[M].武汉大学出版社,2007:267-268
- [3] 宋全成,赵雪飞.论欧洲难民及其消极影响[J].人文杂志,2007(2).
- [4] Peter J. van Krieken. The Consolidated Asylum and Migration Acquis[M]. The EU Directives in an Expanded Europe, T.M. Casser Press 2004, p. 1, p. 2, p. 103, p. 150.
- [5] Kay Hailbronner. Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, Kluwer Law International 2000, p. 385, p. 428.
- [6] John Handoll. Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers: Ensuring Mere Subsistence or a Dignified Standard of Living, Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild, Helen Toner ed, Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, Hart Publishing 2007, p. 218, p. 219.
- [7] C. Phuong. Persecution by Non-state Agents: Comparative Judicial Interpretations of the 1951 Refugee Convention[J]. European Journal of Migration and Law, Vol. 4, 2003.
- [8] Geoff Gilbert. Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees[J]. European Journal of International Law, Vol. 15, 2004.

(全文共 13 753 字)