

《阿姆斯特丹条约》与欧盟难民政策的发展

甘开鹏

(云南财经大学 公共管理学院, 云南 昆明, 650221)

关键词: 阿姆斯特丹条约; 欧盟; 难民政策

摘要: 《阿约》强调了在欧盟层面协调和一致化移民及难民政策的必要性, 并创建了难民基金、确立了难民遣返政策等一系列欧盟层面上的共同政策, 为欧盟共同难民政策的最终形成奠定了制度框架和基础。

中图分类号: D993.8

文献标识码: A

文章编号: 1672-4755(2010)03-0123-03

1997年10月2日上午, 欧盟15个成员国的外交部长在荷兰首都阿姆斯特丹正式签署了《阿姆斯特丹条约》(以下简称《阿约》), 它是继《罗马条约》和《马斯特里赫特条约》后的第三个欧盟条约, 该条约保留了《马约》的欧盟三大支柱的结构, 但是重新界定了欧盟机构之间的关系。随着发展共同移民政策呼吁的日益高涨, 该条约提出了“逐步建立一个自由、安全和公正的区域”的新目标, 移民和难民政策最终被纳入了欧盟的第一支柱框架^[1]。1998年12月, 欧委会和欧洲理事会提出了一份《行动计划》(Action Plan), 主要是倾向于维护自由、公正的思想, 而不是侧重于当前移民政策的负面影响, 也不是将移民和难民看作是一个问题。欧洲理事会把移民和难民政策与欧洲人民的客观安全感联系起来, 强调《行动计划》旨在反省“内在于自由与安全领域内概念的哲理”。欧委会并没有明确提到修改公约的必要性, 但规定在《马约》生效5年之内应当采取相应的措施, 包括《阿约》所规定的条款, 即通过有关第三国公民难民资格的最低限度标准规则和确定需要国际保护的人的辅助保护最低限度标准规则^[1]。

一、欧盟难民政策基本规则的创建

在《阿约》生效之后, 欧委会根据该条约第63条提交了一系列建议, 旨在将最低限度标准规则引入难民政策领域, 尤其是有关避难寻求者的接纳、成员国授予和驳回难民地位的新程序以及第三国公民难民资格的评估。

(一) 欧盟数字指纹识别系统(Eurodac system)

《都柏林》规定避难寻求者只能向欧盟成员国提出一次申请, 但成员国并无法确保避难寻求者只提出了一次申请。因此, 成员国担心避难寻求者同时在不同的欧盟成员国提出申请, 必须建立一种新的控制机制来确定避难寻求者是否已经在欧盟境内提交过申请。欧委会首个建议是建立欧盟数字指纹识别系统——一项采取指纹识别以促进《都柏林公约》有效适用的制

度, 于1999年3月26日向欧洲理事会提交了提议。

根据该提议, 欧盟数字指纹识别系统包括一个经过数字化处理过的指纹中央数据库。当一个避难寻求者提交申请时, 其指纹将由某一成员国传送给欧盟数字指纹识别系统中央单位, 从而与系统中已有的指纹相对比以确认该申请者是否已经在欧盟某一成员国提交过避难申请, 如果已经记录则不再给予避难权利。欧洲理事会稍加复审之后就于1999年12月2日批准了该提议, 并于2000年12月15日生效。事实上, 成员国几乎是立即同意了这项规则, 可见该规则的重要性及其可视利益。从成员国角度看来, 这项规则不会带来任何的特别风险, 仅仅是涉及建立该数据库的费用, 而且也不需要授予避难寻求者新的权利和特权, 但却能够通过一种新的有效工具限制避难寻求者的行动, 从而最终有助于减少避难申请者的数量^[1]。

(二) 确定审查避难申请的责任国家

与欧盟数字指纹识别系统比较而言, 《都柏林公约》所规定的避难申请受理责任问题却引起成员国之间的意见分歧。由于成员国未能彻底地执行《都柏林公约》的规定, 这就使得在确定哪一个成员国应当受理某一避难申请方面产生了不少问题。欧委会在多个报告中已指出, 《都柏林公约》的执行存在着诸多实践上或立法上的困境, 例如, 一些成员国拒绝受理从另一个成员国转移过来的避难申请, 结果在成员国之间产生了不信任态度, 并时常导致欧盟内部的尖锐争议。

欧委会认为促进《都柏林公约》彻底执行的唯一途径是采纳一系列以“清晰而可行的方式”为基础的新规定。在这种情况下, 欧委会提出修订《都柏林公约》, 并于2001年7月26日提出替代《都柏林公约》的新规则, 欧洲理事会于2003年4月18日通过了该提议, 同时提供了新规则的纲要。欧委会在解释性备忘录中指定, “审查避难申请的责任归属于在申请者入境或居住于欧盟过程中起最大作用的成员国”。然而, 值得争议

收稿日期: 2010-03-21

作者简介: 甘开鹏(1976—), 江西崇义人, 云南财经大学法学院副教授, 博士研究生, 硕士生导师, 专业为社会学, 研究方向为法律社会学和欧洲一体化理论。

的是,为了实现责任适当分配的目标,成员国之间必须进行积极地合作,因为“成员国必须建立一个旨在收集必要的证据、在限定期限内审查申请以及在最合适时机组织申请移交的公平合作体系,否则确定哪一个成员国负责受理某一避难申请的机制将不可能发挥作用”。其中一个重要的建议是成员国之间避难申请移交的期限为6个月^[1]。虽然欧委会致力于澄清哪一个成员国受理某一避难申请,但它并没有质疑只有一个避难申请能够提交这一事实,并且成员国实行不同的难民政策,欧盟难民政策也不完全一致。

(三) 制定欧盟成员国接纳避难寻求者的最低限度标准规则

欧委会提交的另一个提议是关于设立成员国接纳避难寻求者的最低限度标准规则的指令。该指令的基本思想就是在避难申请过程中的所有阶段采取共同的接纳条件,包括信息、流动自由、住房、饮食、保健及未成年人教育等方面的规定。欧委会建议,避难申请者可以在东道国领域内自由流动,“成员国不能因为避难申请需要审查这一唯一的理由而对避难申请者进行拘留”(第7条)。欧委会还主张,申请者及其陪伴家庭成员应当享有健康和心理护理的权利,并且儿童——申请者本人或其家属——应当被送至学校接受教育(第11、12条);避难申请者在申请提交之后6个月内也应当有权利进入劳动力市场,“成员国不应当禁止申请者及其陪伴家庭成员在申请提交之后参加超过6个月的职业培训的权利”(第13、14条);成员国也应当考虑未成年人、无人陪伴的未成年人、残疾人、老人及孕妇等群体的特殊情况(第23条)。该指令也确立了成员国有权减少或撤销接纳条件的规则,诸如申请失踪、不遵守报告义务、本人撤销申请或被认为威胁到国家安全等情况^[1]。

二、欧洲难民基金的创立

《阿约》签订之后所面临的重大挑战是南斯拉夫危机,因为该危机所导致日益增加的避难申请将成员国之间难民事务合作和责任分担的必要性更加凸现出来。早在1994年2月19日,欧洲议会就出版了《关于欧洲难民政策一般性原则的决议》,强调了均等地把难民分散至各成员国的必要性。1995年9月5日,欧洲理事会《关于流离失所者临时准入和居住的责任分担决议》强烈要求成员国继续给予那些因武装冲突或内战而使其妻子处于危险状况的人必要的临时性保护。在避难申请的责任分担机制方面,欧洲理事会未能就如何实施相应的机制提出具体的指示,仅是声明,“理事会赞成与危机状况下流离失所者临时性准入和居住相联系的责任应当依据团结精神的原则进行分担”。1996年3月4日理事会《关于流离失所者临时性准入和居住责任分担的灵活的紧急程序的决定》也提出了相类似的观点,承认准予流离失所者临时保护的必要性,但避免直接提到该政策的具体化。

1998年6月26日,欧委会提交了两份有关流离失

所者临时保护的提议:一是临时保护机制的建立,二是制定成员国间的团结措施。在《关于在临时性保护受益人准入和居住的团结中联合行动的提议》中,欧洲理事会强调了成员国在制定有关大量来自危机地区流离失所者重大决定过程中团结的重要性,提出了在欧共体预算中增加财政援助的提议,以支持接纳大量难民的成员国。1999年10月15日在坦佩雷召开的特别会议上,欧洲理事会呼吁在自由流动、司法和安全三大领域中的进一步合作,其结论是欧盟应当通过贸易发展及合作政策与原属国合作。此外,它还提出了有关边界控制和打击非法移民的紧密合作,并建议将处理紧急情况的财政后备作为应对流离失所者或避难寻求者的主要措施之一。的确,此次会议的结果之一是欧洲理事会2000年9月28日关于建立欧洲难民基金的决定。该基金的主要目标之一是通过给予财政支持来缓解成员国的负担,以便为申请难民地位或临时性保护的人提供适当的接纳条件(如住处、法律建议等)。另外,该基金支援难民和流离失所者在成员国的一体化和适应进程,为遣送这些人员回原属国及其安置提供支持^[1]。

在《理事会关于给予大量流离失所者临时性保护的最低限度标准规则和促进成员国在接纳此类人员及承担相应责任的措施的指令》中,欧委会建议在流离失所者大量涌入情况下采取最低限度标准规则,再次强调了团结的思想,指出成功地接纳或处理大量涌入欧盟的流离失所者在很大程度上是取决于成员国之间的团结和合作。在欧委会的陈述中,“指令承认了大量流离失所者涌入和团结之间的联系”,虽然提到了应当采取团结的方式,但它对两类主要的团结范畴进行了区分:财政的团结(financial solidarity)和物质接纳方面的团结(solidarity in physical reception)。财政的团结是建立在上面对应的难民基金的提议之上,并建议在5年内拨出21600万欧元来支援在接纳、一体化和自愿遣返流离失所者方面需要财政支持的成员国。然而,物质接纳方面的团结在很大程度上仍然是一个很模糊的、抽象的概念。欧委会没有要求成员国必须接纳或帮助其他成员国接纳流离失所者,仅仅要求成员国对自身接纳流离失所者的能力进行一个整体的评价,并且成员国之间的团结行动也是基于“自愿的基础”。总之,成员国并不需要与相邻的成员国分担责任。该提议再次反映出欧盟在制定接纳流离失所者的具体标准方面的无能为力,而是使成员国在依据团结精神享有接纳多少流离失所者的专属管辖权。如果这些责任分担的机制不能在实践中得到实施,欧盟共同难民政策即使采纳了有效多数投票权(qualified-majority voting)原则也不代表真正的救济措施。

三、欧盟遣返政策与重新接纳协定

除了在成员国之间分担难民庇护责任之外,欧盟也逐步地发展了旨在与非欧共同体国家分担责任的政策,即签订重新接纳协定。此政策的核心思想是将非

法入境的避难寻求者遣送回原属国或遣送回被视为“安全国”的途径国家,即可以免受迫害的国家或《关于难民地位的公约》签署国,并使他们在该国申请庇护。在1990年代初,当申根国家与波兰签订首个重新接纳协定时,这些协定的优势就显现出来了,随后其它成员国也与邻国签订了双边重新接纳协定^[1]。

《阿约》为欧共体提供了重新接纳协定的法律依据,第63条(3)(b)规定欧洲理事会授权欧委会与第三国家重新接纳协定谈判的权限。欧盟对重新接纳协定的重视程度也体现在多次理事会会议的议题上,自1998年以来的大多数司法和内政理事会会议都涉及到了重新接纳协定问题。虽然欧盟与非欧共同体国家签订重新接纳协定的主要意图是将进入欧盟的避难寻求者遣送回原属国或途径国,但值得一提的是,什么原因促使第三国签订重新接纳协定并同意接纳本国公民和其他第三国公民?主要有两个原因:一是签署国尤其是东欧国家对入盟表示出了极大的兴趣;二是欧盟为与其签订重新接纳协定的国家提供经济援助。

欧委会提出了6份包括移民控制的财政支持、自愿遣返和打击走私及非法移民在内的《行动计划》,并获得了欧盟总务委员会和阿富汗、伊拉克、摩洛哥、索马里、斯里兰卡及阿尔巴尼亚国家政府的同意。此外,欧委会被要求提交一份与土耳其和阿尔及利亚有关重新接纳谈判草案的授权书。欧委会在2002年10月10日呈交给理事会的谈判进程总结备忘录中指出,欧盟与上述提到的国家之间的谈判结果并不特别令人满意。1999年的高级工作小组会议提出了与摩洛哥、阿富汗缔结重新接纳协定的建议,并分别在2001年3月和2001年4月向这两个国家递送了草案,但这些国家一直未同意启动正式的谈判。欧委会与斯里兰卡、阿尔巴尼亚等国家缔结重新接纳协定的努力则进行得较为顺利。欧盟分别在2003年11月25日和2004年4月12日与斯里兰卡、阿尔巴尼亚签订了重新接纳协定^[2]。

经过5年的谈判,欧委会最终与三个潜在移民输送国签订了重新接纳协定,经过被授权与11个国家展开了谈判。除了潜在入盟候选国在签订重新接纳协定时涉及欧盟所施加的政治和经济压力这一事实之外,欧盟与第三国签订重新接纳协定的期望使人们对其在人权保障方面的基础承诺产生了质疑。欧盟的官方立场是“重新接纳协定充分地尊重人权和基本自由,并应参照欧盟人权政策”。^[3]尽管如此,人们普遍认为重新接纳协定无法确保对难民的足够保护,尤其是1951年《关于难民地位的公约》第33条(1)或《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》第3条的不遣返原则(Principle of Non-Refoulement)规定:任何国家不得驱逐、遣返和引渡有足够理由相信正处于被迫害的情况下的个人。虽然该条款禁止任何国家将驱逐或遣返难民“到他的生命自由可能将受到威胁的领域内”,但欧盟经常与那些不是特别积极促进人权保

障的国家进行重新接纳协定谈判,甚至有些国家经常发生内部冲突,致使避难寻求者再次逃到其他国家。更重要的一点是,欧盟并不阻止第三国家再与它们自己的邻国签订重新接纳协定,有的时候还鼓励这些国家的这种行为,这恰恰严重的侵害了避难寻求者的人权。虽然国际组织也经常批评欧盟在难民领域政策的缺陷,尤其是重新接纳协定所带来的负面影响,但欧盟成员国继续采取遣返政策,主要是因为这种政策似乎是解决欧盟境内避难寻求者日益增多问题的有效机制。

欧委会由于坚持更为宽松的难民保护立场而经常被认为是成员国利益的竞争者和潜在威胁,但在《阿约》签定之后,它在难民政策方面却逐步地倾向于一种更为限制性的、实用的立场。《阿约》为欧盟共同难民政策的形成与发展提供了重要的法律基础和框架,使欧盟层面上的共同难民政策得以逐步地统一并实施,也为之后欧盟移民和难民政策的进一步发展铺平了道路。

参考文献:

[1] 尼格乐·G. 福斯特. 欧盟立法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 58.

[2] Preliminary observations by UNHCR on the Austrian Presidency Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy, UNHCR Brussels, September 9, 1998.

[3] European Commission, Commission proposal for a Council Regulation for the establishment of Eurodac, May 26, 1999, COM 1999 260, Official Journal of the European Community (OJ), 2000 C 337 E/37.

[4] Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining asylum application lodged in one of the Member States by a third - country national, Official Journal of the European Union, OJ L 50/1, 25. 2. 2003.

[5] European Commission, a proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, COM (2001) 181 final, 2001/0091 (CNS), Brussels, 3. 4. 2001.

[6] European Council, Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund, 2000/596/EC, Official Journal of the European Communities, L 252/12; Proposal for a Council Directive, Brussels, COM (2000) 303 final, 24 May 2000.

[7] Bocker Anita & Tetty Havinga (1998), Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination, European Commission, pp. 93 - 95.

[8] Peter J. van Krieken (2001), Migration Acquis Handbook: The Foundation for a Common European Immigration Policy, Asser Press, the Hague. p. 294.

[9] European Commission, Press Releases, Readmission Agreements DN: mEMO/02/142, Brussels, June 17, 2002.

责任编辑: 求实