

卷首语

从《外国人法》到《移民法》

俞仪方

今年7月,德国的《移民法》在经历了将近四年的辩论、协商和修改之后,终于获得联邦议院和参议院的通过,并将于2005年1月1日正式生效。至此,德国第一部《移民法》终于尘埃落定。

诚如本期郭小沙先生在“德国《移民法》评说”一文中所指出的,“这部法律之所以称之为德国的第一部《移民法》,并不是因为德国过去没有针对移民事务制定的相关法律法规,而是过去的有关移民事务的法律法规并没有使用‘移民(Zuwanderung)’这个词来定义,而是使用其它词汇,如《外国人法》(Ausländergesetz)等。”而且,不同于以前相关法律法规的是,这部《移民法》的制定经历了德国立法程序的全过程。因此,它的出台使德国政府有关移民的政策及其事务首次在法律意义上获得明确界定,且具有可操作性,同时,在一定程度上也与世界其它一些发达国家的移民法接轨。

德国目前有外国人约740万人,占据了德国人口的近1/10。但与美、加等传统的移民国家有所不同的是,德国一直来自认是非移民国家,对待外国人问题在国内长久争论不休,有关的法律法规也总因着国内政治、经济形势的变化而变化,时松时紧。

1990年,当时的联邦德国内政部对1965年的《外国人法》进行了调整与修改,并将之并入《重新调整外国人权利法》。由于出台时的背景不同,前后两法在对待外国人入境、居留、工作、入籍等问题上就有所不同。二战以后的德国为了重建经济,急需大量的劳工,而当时国内的劳动力又明显不足,因此,1965年法在对待外国人的这些问题上相对宽松一些。到了1990年,由于两德统一在即,边境开放,外国人政策宽松,导致了各种难民和非法移民的大量涌入,所以,1990年法增加了许多细则,对外国人留居德国严加限制,但因条文过于复杂,无形中也增加了规范操作的难度。

随着国际形势的发展与变化,又基于对国内人口老化趋势明显、国外高技术人才引进难以及对国家安全的考虑,德国此次颁布《移民法》,它一方面是着眼于德国的未来,使德国在世界上更具活力与竞争力,另一方面也是为了提高有关移民事务的法律可操作性和执法的统一性。

从1965年的《外国人法》,到1990年的《重新调整外国人权利法》,再到2004年的《移民法》,通过长达近40年法律法规的变化,可以发现,德国对待外国人的态度在变,看世界的目光也在变,而当它以开放的姿态欢迎外国人融入德国社会时,其实也表明了它自身希望更多地融入世界的意愿。从这个意义上讲,德国《移民法》的制订不仅在德国意义重大,影响深远,而且也值得世界各国关注。

04/08/334