

# 意大利难民法律与政策研究

张琪悦

(武汉大学 法学院, 武汉 430072)

**摘要** 意大利是大量难民进入欧洲的首个入境国,海上搜救、审查管理、安置保障问题严重。政府运用国际与区际法和国内法,逐步完善审查管理制度,为受保护者提供住所、生活补贴、医疗保障、职业和教育。通过对意大利难民法程序中各环节加以探讨,从难民成因角度分析应对策略,最终对意大利难民法律与政策做以评价。

**关键词** 意大利 难民 法律与政策

**中图分类号** D41 **文献标志码** A **文章编号** 1673-291X(2017)08-0000-03

## 一、背景

意大利地处欧洲大陆南端,是大量庇护寻求者从非洲通过海路进入欧洲的优先选择<sup>[1]</sup>,仅2016年意大利接受难民人数超过18万人<sup>[2]</sup>。据联合国难民高专(UNHCR)统计,排在前五位的来源国分别为厄立特里亚(26%)、尼日利亚(14%)、索马里(8%)、苏丹(6%)、叙利亚(5%)<sup>[3]</sup>。意大利并非难民理想目的地<sup>[4]</sup>,入境者抵达后通常继续向北跨越边境前往其他待遇更为优越的欧洲国家。作为首次入境国,意大利还面临《都柏林公约》下接受申请、调查、遣返等义务,也为国家经济发展与社会保障造成沉重负担。

## 二、法律法规概述

意大利难民审查与管理法律制度分为三个层次。在国际公约层面,意大利是1951年《关于难民地位的公约》及1972年议定书的签署国;在区际法层面,应适用《都柏林公约》(1至3号)对难民甄别、保护,申根协定对难民合作的规定<sup>[5]</sup>,及《庇护资格指令》、《庇护程序指令》、《指纹鉴定条例》、《家庭团聚指令》、《长期居民指令》、《接受待遇指令》、《临时保护指令》、《单一许可指令》、《关于申请庇护或替代性保护人员地位的共同定义指令》等欧盟二级立法;在国内法层面,意大利发展成以LD142/2015、PD21/2015、PD25/2008等为核心的法令,增加规则的操作性。

## 三、审查程序

意大利对庇护寻求者的审查可分为一般程序、加速程序、都柏林程序、边境程序,每种均包含申请、登记、审查、面试、拘留、上诉各环节。不同程序中,申请者均可有条件地获得法律援助、语言翻译与财政支持。下文对一般程序中各环节

的运作加以探讨。

### (一)申请

庇护寻求者提出申请的途径有多种,既可以在边境向警察提出,也可在进入国境后以书面或口头方式向移民部门申请<sup>[6]</sup>,必要时可寻求翻译帮助<sup>[7]</sup>。申请者需要提供照片与指纹信息以备检验与审查<sup>[8]</sup>。

### (二)登记

申请者须填写登记表。表格完整体现申请者的个人经历、到达意大利之前与之后的行程、逃离母国的原因,并附加证明文件一并提交至领土委员会。登记应自申请者明确表达意愿的3个工作日或在边境于6个工作日内做出。若出现移民大量涌入的情况,可推迟至10个工作日完成<sup>[9]</sup>。然而实践中,面对庞大人数,工作人员很难在法定时间内完成,致使申请者难以及时获得后续救助。

### (三)会见

在收到申请的30个工作日内,领土委员会须在3个工作日内对实质性问题做出决定<sup>[10]</sup>。会见者应与申请者为相同性别,并负有保密义务。申请者可获得翻译者联合会(ITC)的帮助,或以其母语交流,并可要求律师在场对作答加以补充<sup>[11]</sup>。整个过程可以录像。会见结束应形成报告,交由申请者进一步修改后形成正式报告上交国家机关<sup>[12]</sup>。

会见是审查与决策的关键环节,也是申请者阐述自身情况和表达寻求庇护意愿的重要机会。仅当申请者出现如下情况时,可免除会见义务:(1)不经会见也可根据公约获得难民保护;(2)因健康原因不能或不适合参加会见,经公共医疗或国家健康体系的医生出示证明后可延迟会见<sup>[13]</sup>。

### (四)审查

实质性审查由领土委员会及下设分会进行。若遇到新情况或因搜集新证据而不能按时在3日内决定,可将审查程序

收稿日期 2017-01-25

作者简介 张琪悦(1992-),女,辽宁沈阳人,学生,从事国际公法研究。

延长至6个月,并通知申请者及其他责任机关<sup>[14]</sup>;如遇复杂法律和事实问题,或领土委员会正同时处理大量庇护申请,或申请者因自身原因未合理履行义务,审查期限可延长至9—12个月,以期得出全面、完整、准确的结论。但期限无论如何不应超过18个月<sup>[15]</sup>。

审查结果可分为如下情况<sup>[16]</sup>:(1)赋予难民地位与五年可更新的居住许可;(2)赋予替代性保护地位与五年可更新的居住许可;(3)基于人道主义原因建议警察机构做出两年的居住许可;(4)拒绝庇护申请;(5)认为申请明显缺乏事实依据<sup>[17]</sup>。

#### (五)拘留

难民不应妨害东道国的国家安全和公共秩序<sup>[18]</sup>。当申请者出现犯罪行为、有意图实施恐怖行动、出现逃跑的危险时,可被拘留或受到驱逐、遣返等替代性措施。拘留期间,申请者仍可通过传单手册获得程序方面的信息与翻译帮助<sup>[19]</sup>,并可与联合国难民高专和非政府间国际性组织取得联系<sup>[20]</sup>。申请者在拘留中心(CIE)不超过30天,如遇身份或国籍识别困难可最长增加至90天<sup>[21]</sup>。时限的设置不应超过检验所需。

#### (六)上诉

接到领土委员会否决后,申请者可在30个自然日内上诉,也可请律师代为提出<sup>[22]</sup>。若处于加速程序则仅有15日时限。上诉将起到自动中止决定执行的法律效力,但当申请者存在如下情况时除外<sup>[23]</sup>:(1)申请者被拘留;(2)申请事由不具有可受理性或明显不具有合理性;(3)庇护申请提出时已收到拒绝或驱逐命令;(4)无合理原因离开拘留中心。然而在法定上诉时限内,申请者通常难以寻找到合适的律师,继而影响后续程序的筹备,或因面临语言障碍、路途遥远等因素影响权利的实施。

#### (七)法律援助

申请者可获得国际组织或公共、私人筹集的资金支持。申请者获得免费法律援助的前提为有资质的律师委员会判断其动机是否明显合理<sup>[24]</sup>。援助资金来源渠道多样,但最主要来自于内政部(Ministry of Interior)支持下的庇护政策与服务国家资金(National Fund for Asylum Policies and Services)。实践中司法资源分配差异明显,大城市的申请者较偏远地区者更容易获得帮助。这也是内政部与法律援助部门日后应着重解决的问题。

### 四、收容与管理

意大利国内法规定了多层级的接待体系。一级接待中心包括庇护寻求者中心(CARA)、居住中心(CDA)、第一援助和接待中心(CPSA),居住场所多为大型建筑,提供食物、衣物、信息等基本服务。二级接待中心设立在庇护寻求者与难民保护体系(SPRAR)中,是地方政府与非政府间国际性组织设立

参考文献:

- [1] 侯隽.欧洲无法容纳世间所有痛苦,但必须面对[J].中国经济周刊,2015,9(2).
- [2] 新华社.更多难民涌入领意大利不堪重负[N/OL].环球网.<http://www.huanqiu.com>.2016-12-21.
- [3] UNHCR.Refugees/Migrants Emergency Response-Mediterranean.Available at <http://bit.ly/1W059nR>.

的国际性保护机构,由多个分散的小型居住区组成,为申请者提供综合性服务。第三类为紧急接待中心(CAS),提供应急性居住地点<sup>[25]</sup>。除固定住所外,政府还临时征用教堂、公寓、旅馆、军营以减缓居住中心供不应求<sup>[26]</sup>。申请者获得保护后不被推回,享有居住与生活资助,获得通行证与迁徙自由,有权参加工作并获得指导中心(COL)的职业训练。16岁以下的未成年人可接受国民义务教育并学习意大利语<sup>[27]</sup>。尽管如此,难民的本土融合仍面临重大问题,原因在于难民难以掌握较高程度的语言能力和文化习俗以融入社会,难以具备职业能力和工作经验以满足劳动力市场的要求。意大利国内的经济危机又进一步加剧了难民救济的难度。

### 五、应对策略

意大利难民危机的应对可从成因角度分析。在来源国方面,从根本上减少难民的出现有赖于缓解北非和中西亚地区的战争和贫困,致力于解决地区间发展不平衡问题。从国际政治角度,应减少域外大国对上述地区的干涉与消极影响,可避免更多民众成为政治阴谋的受害者。在欧盟层面,各成员国可与难民输出国积极沟通,控制非法移民数量,同时在欧盟内部统一立场、增进团结,建立共同难民与合法移民政策<sup>[28]</sup>,在难民人数远超承载能力的前提下,通过分配方案短期内缓解主要入境国的压力。从国家主体角度,意大利及其他欧盟国家应长期致力于提升本国经济实力与完善社会保障体系,尽可能降低难民对国家发展与国际关系的消极影响<sup>[29]</sup>。同时,各国应积极寻求国际合作,在联合国难民署、国际红十字、世界卫生组织、国际移民组织等机构的帮助下获得支持,与世界各国共同承担难民保护与救助责任,寻求最有效与最具可行性的解决途径。

### 六、评价

难民的本质是人权问题<sup>[30]</sup>。意大利既要保障国家安全与社会秩序,又要践行人道主义义务实施救助。面对压力,意大利对申请者持积极态度,派遣军队在地中海搜救遇难者,规范实地申请操作,开放网上系统,在明确申请者意图的基础上加强审查与管理,在提高程序效率的同时也为申请者提供便利。

意大利通过一系列国内法令,在难民的收容与安置问题上投入大量国内公共资源,经由收容站工作人员及志愿者的努力,努力改善申请者与受保护者的居住条件,同时也注重难民的心理平复和治愈,体现了较高的人文精神与情怀。意大利积极参与欧盟共同庇护与移民的国家政策,努力构建欧盟共同庇护体系的国家实践,由此得到国际社会的积极评价。

- [4] 武文扬.国际法与国际政治视角下的难民保护困境[J].现代国际关系, 2016 (5) :42.
- [5] 赵俊杰.欧洲各国对待难民的态度为何不同[J].世界知识经济, 2014 (23) 9.
- [6] Article 6 LD 25/2008.
- [7] Article 3(1) PD21/2015.
- [8] Article 5(2) LD 142/2015.
- [9] Article 26(2-bis) LD 25/2008.
- [10] Art.27(2) LD 25/2008.
- [11] Article 10-13 LD 25/2008.
- [12] Article 14 LD 25/2008.
- [13] Art.5(4) PD 21/2015.
- [14] Art.27(3) LD 25/2008.
- [15] Aida Asylum Information Database Country Report Italy.December 2015.Edited by European Council on Refugees and Exiles.p.13.
- [16] Article 6(1) PD 21/2015.
- [17] Article 32(1)(b-bis) LD 25/2008 as inserted by LD 142/2015.
- [18] 李明奇, 廖恋, 张新广.国际难民法中的不推回原则[J].学术交流, 2013 (4) 57.
- [19] Article 6 (4) LD 142/2015.
- [20] Article 10(3) LD 25/2008.
- [21] Art.3 LD 161/2014.
- [22] Article 35(1) LD25/2008.
- [23] Art.27 LD 142/2015.
- [24] Art.126 PD 115/2002.
- [25] Article 11 LD 142/2015.
- [26] 史克栋, 孙天仁, 吴文斌.突尼斯难民让意大利小岛不堪重负[N].人民日报, 2011-02-15.
- [27] 伍慧萍.难民危机背景下的欧洲避难体系: 政策框架、现实困境与发展前景[J].德国研究, 2015 (4) 8.
- [28] 房乐宪, 江诗琪.当前欧盟应对难民危机的态势与挑战[J].同济大学学报(社会科学版), 2016 (4) 32.
- [29] 宋全成, 赵雪飞.论欧洲难民问题及其消极影响[J].人文杂志, 2007 (2) 66.
- [30] 甘开鹏.论难民国际保护的基本原则[J].重庆工商大学学报(社会科学版), 2010 (2) 98.

## Research on the Italy refugee law and Policy

ZHANG Qi-yue

(Law School ,Wuhan University ,Wuhan 430072 ,CHINA)

**Abstract** :Italy is the first country of entry a large number of refugees in the European maritime search and rescue examination management ,settlement guarantee a serious problem. The government uses international and interregional law and domestic law and gradually improve the examination management system ,to provide shelter for the protected living allowance ,medical insurance ,occupation and education. Through the study on Italy difficult each link of the civil procedure ,analysis of coping strategies from the perspective of the causes of refugee ,eventually Italy refugee law and policy to do evaluation.

**Key words** :Italy ,refugee ,law and policy

[责任编辑 杜娟]