

欧盟难民政策与程序问题研究

张琪悦**

摘要: 目前欧洲正面临大规模难民危机。难民的大量涌入为欧洲社会发展造成较大阻碍。欧盟各国通过遵守《关于难民地位的公约》及附加议定书、《都柏林规则》第1至3号规章,通过制定《庇护程序指令》、《庇护资格指令》、《收容待遇指令》使得难民在普通程序、加速程序、边境程序、都柏林程序之下的入境、登记、审查、会见、拘留、遣返、上诉、法律援助得以规范实施。同时,上述规章可确保难民的基本物质与生活需求得到满足,有接受职业技能培训与教育的机会。为应对大量入境的难民,各国增进互相理解与支持,灵活运用《申根协定》,适时寻求国际组织配合与协助,并从避免战争、解决国家间发展不均衡等根本途径入手,使欧洲难民问题得到缓解。

关键词: 欧洲难民; 法律; 政策; 程序

引言

目前,欧洲正在经历二战以来规模最大的难民危机。欧洲难民主要来自西亚和北非,其中庇护寻求者中有40%来自叙利亚和厄立特里亚两个国家。此次难民潮的根本原因在于二战之后,非洲地区和欧洲地区经济社会发展存在极大的差异。由于地理上难民来源地临近欧洲的地缘关系,越来越多的西亚非洲移民者通过地中海和东南欧陆路大举进入欧洲。

在难民输入国中首当其冲的是与其地缘相近的南欧国家,如希腊和意大利。^①根据欧盟外部边境安全署(欧盟边防局)对此次难民危机中通过非常规形式进入欧盟境内的人数予以统计。寻求庇护者进入欧盟主要有:地中海路线、西巴尔干路线、东部边境路线。其中,“地中海路线”又分为西地中海路线、中地中海路线)和东地中海路线。^②

*张琪悦,武汉大学法学院国际法研究所2016级博士生。本文作为国际法促进中心“难民法律与政策研究各国比较报告”的一部分。

^①张久安:《欧洲难民危机:历史、成因及其全球影响》,载《思想政治课教学》,2015年第11期。

^②田立:《叙利亚难民危机中的基本人权保障》,载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

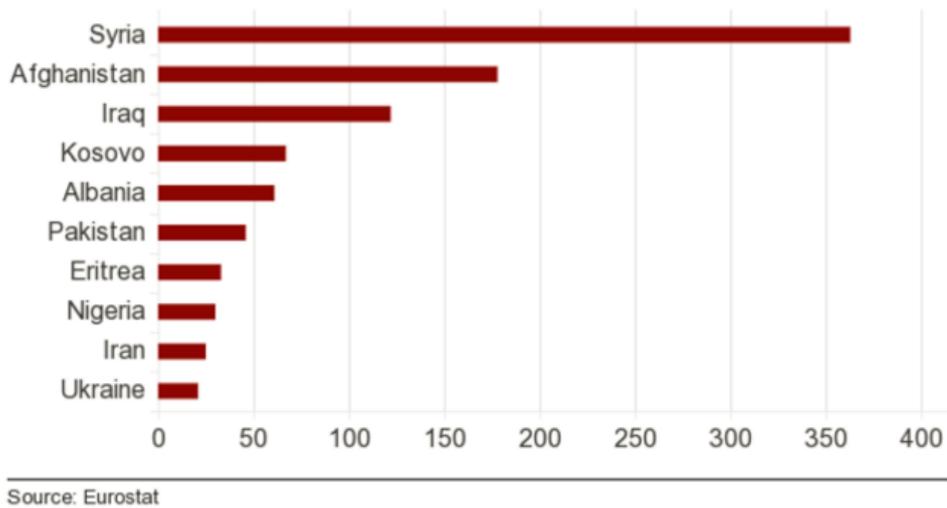


图片来源: BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

在向欧盟申请庇护的国家中,以 2015 年统计结果为例,人数排在前十位的来源国分别为叙利亚、阿富汗、伊拉克、科索沃、阿尔巴尼亚、巴基斯坦、厄立特里亚、尼日利亚、伊朗、乌克兰。

Top 10 origins of people applying for asylum in the EU First-time applications in 2015, in thousands

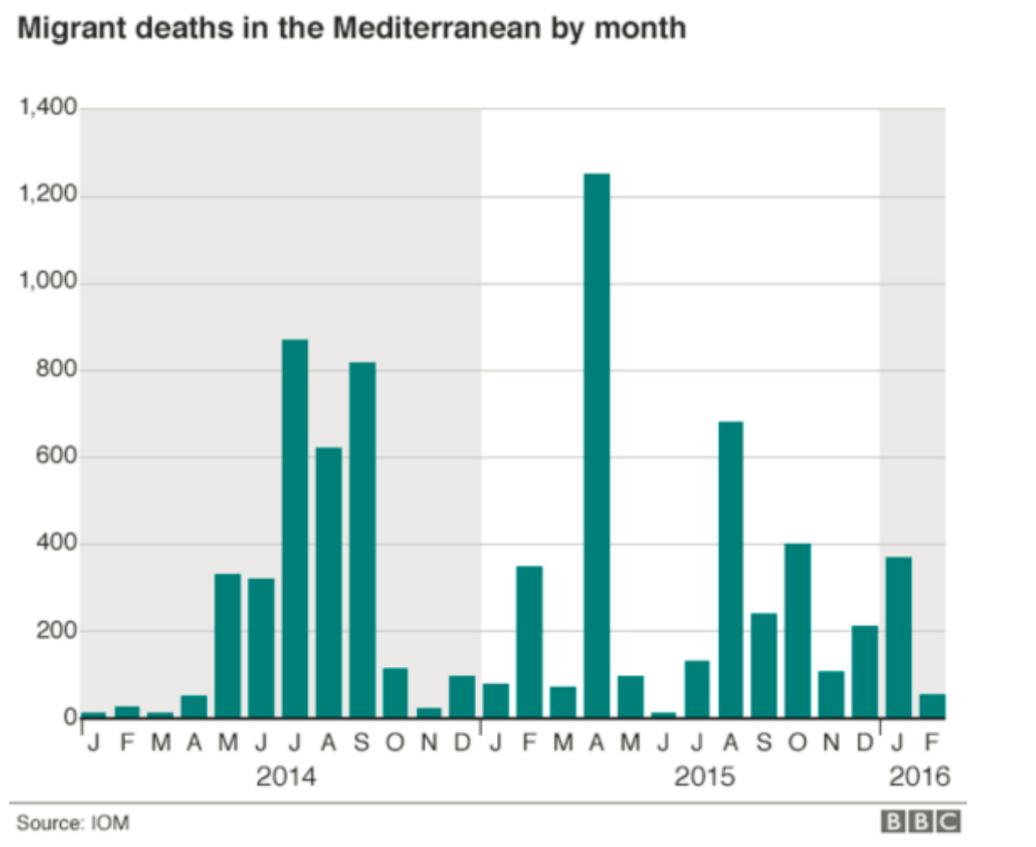


图片来源: BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

从到达途径上,根据国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)的统计显示,2015年超过1,011,700个移民者通过海路方式到达欧洲大陆,约34,900人以陆路方式到达。^①这一数据是2014年海陆总共280,000个移民者^②数量的3.7倍。尽管海路存在更大的风险,但并不能阻挡移民者进入欧洲大陆的脚步。

移民者所经历的风险显而易见。根据国际移民组织统计结果显示,超过3,770位移民者在穿越地中海的过程中死亡。大多数移民者死于从北非穿越到意大利的路途中。超过800人死于从土耳其跨越爱琴海到达希腊的路途中。夏季是移民者集中到达欧洲的时间段,也是事故最为频发的时节。可以预料,在未来一段时间里,欧洲国家的外部边境线会更加脆弱,难民涌入欧洲的势头必将更加猛烈。^③国际移民组织对于移民者自2014至2016年在穿越地中海过程中死亡人数所做统计:



图片来源: BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

^① BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

^②同上。

^③宋成全:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,载《德国研究》2015年第3期,第30卷,总第115期。

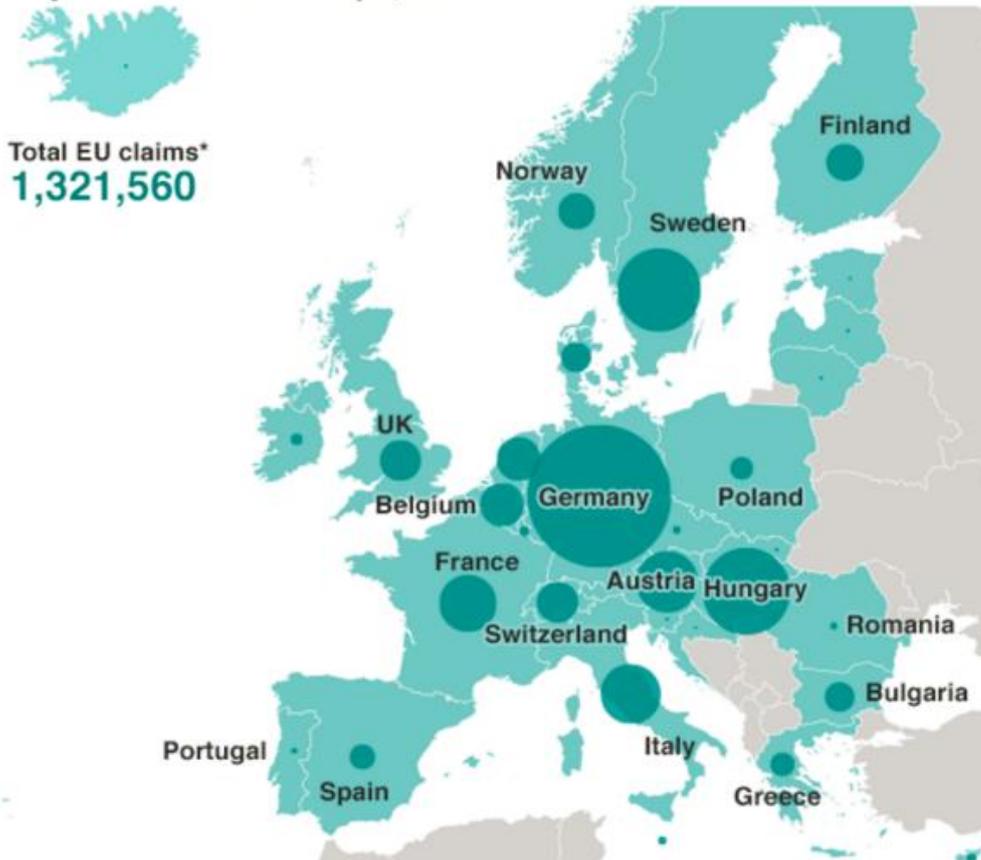
2014 年被批准的申请

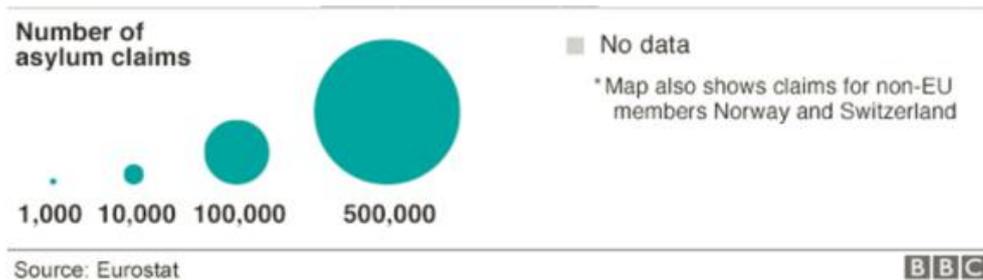


图 2: 难民被批准申请的情况

尽管大多数逃离母国进入欧洲者选择寻求庇护申请,但申请庇护并非绝对而唯一的选择。从去向上而言,以 2015 年欧洲统计局 Eurostat 的统计结果显示,进入欧洲境内申请庇护者总数为 1,321,560 人,其中德国占到了最大比重,即 476,000 人。除德国外,其他人数较多的入境国还包括瑞典、匈牙利、法国、意大利、奥地利等。

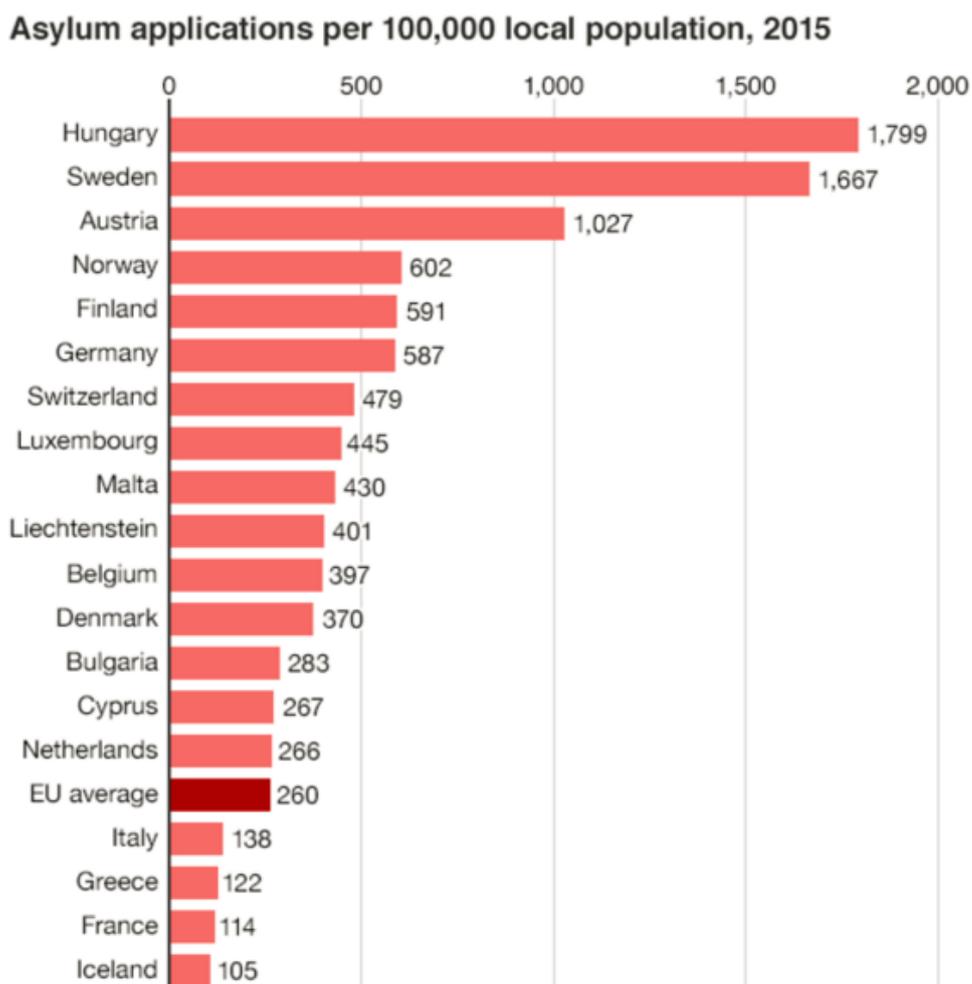
Asylum claims in Europe, 2015

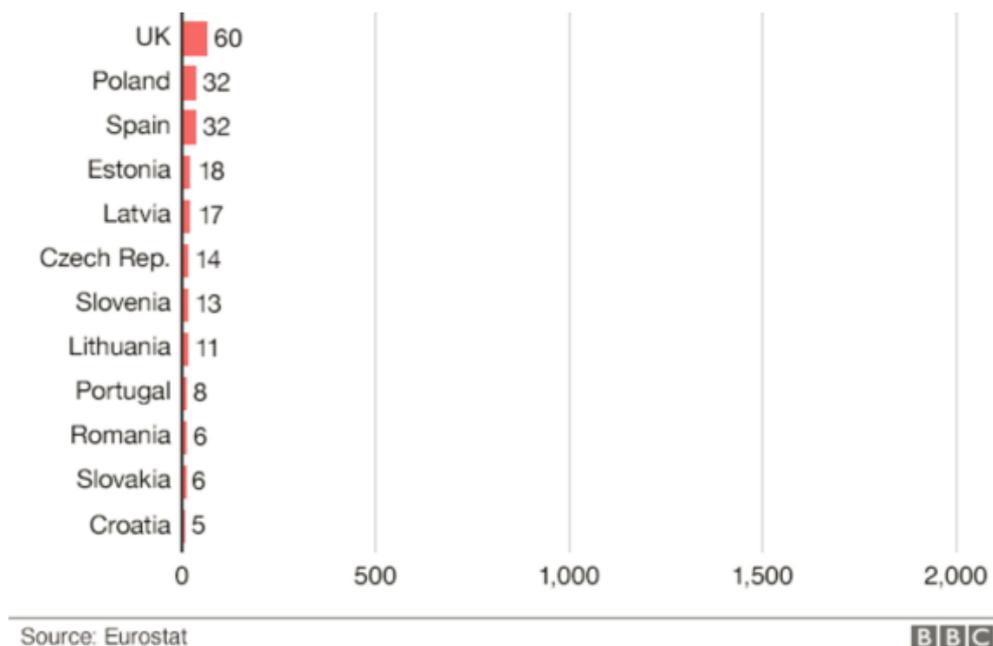




图片来源：BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

面对难民的大量涌入，欧洲国家由此所受到的影响也各不相同。其中一个重要的衡量指标在于判断庇护申请者占当地人人口的比重。以 2015 年为例，尽管移民者进入德国的人口数目最多，但匈牙利移民人口所占比重最大。根据欧洲统计局统计结果显示，每 10 万人口中，匈牙利的移民者数量达到 1800 人，其次是瑞典 1667 人，德国占到 587 人，英国达到 60 人。欧洲平均水平为每 100,000 人口中移民者人数为 260 人。





图片来源：BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

由此，大量难民的涌入尤其是部分欧洲国家难民占人口比例的失衡，已经对欧洲成员国例如希腊、意大利、匈牙利，以及欧盟整体造成重大负担与压力。同时，随着欧盟面临债务危机，高福利社会难以为继，随着西亚与北非难民潮的出现，欧洲国家的经济负担不断加重，社会矛盾也随之加深。

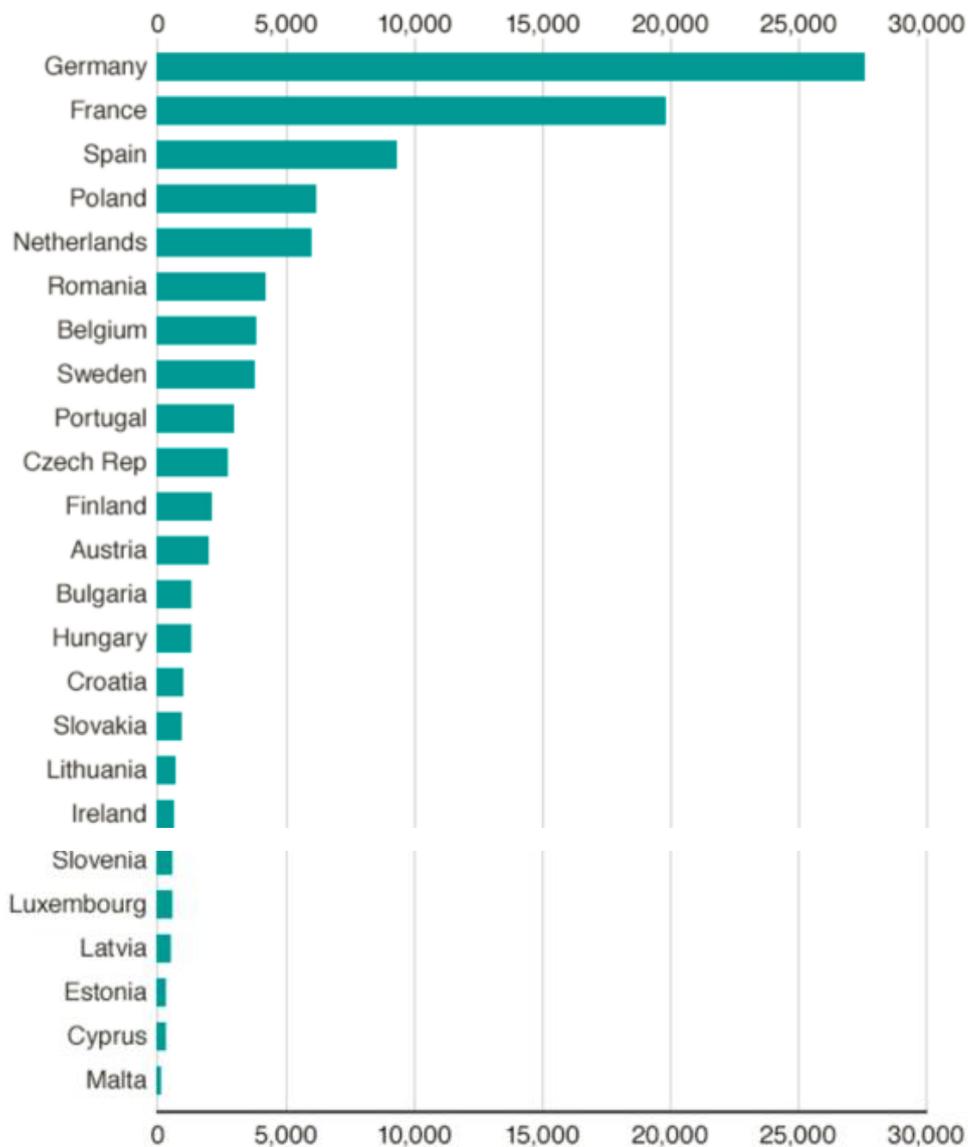
目前，欧盟内部在解决难民问题上分为两派。一是以意大利为代表的南欧国家，它们直接承受者北非难民带来的巨大压力，希望能尽快分流本国的北非难民。另一派是以德法为代表的西欧与北欧国家，坚持各国自行处理本国境内难民的原则，反对接受滞留在南欧国家的难民。^①最终欧盟内部达成妥协。自2015年9月起，欧盟各部长经过大多数决，同意对欧盟范围内160,000位移民重新安置，从而缓解部分国家面对大量外来人口的负担。其中，欧盟计划从匈牙利移走54,000位移民者，但遭到匈牙利政府的拒绝。政府表示拒绝这项计划，并且愿意表示在重新安置计划中，从意大利和希腊接收更多的移民者。欧盟已制定的一系列应对难民潮的方案包括成员国分摊难民配额、支援周边国家控制难民潮、扩容巴尔干地区和希腊的难民中心等。^②欧盟各国所接纳的从希腊与意大利移出的人口配额根据统计如下：

^①法制网：难民潮冲垮“无国界欧洲”，
http://www.legaldaily.com.cn/zmbm/content/2011-05/11/content_2647184.htm.

^②新华网：法德两国建议欧盟控制难民进入数量，
http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/08/c_1117398767.htm

EU member state migrant quotas

Number of people countries have agreed to relocate from Greece and Italy



Note: the UK and Denmark are not taking part in the relocation scheme

Source: European Commission

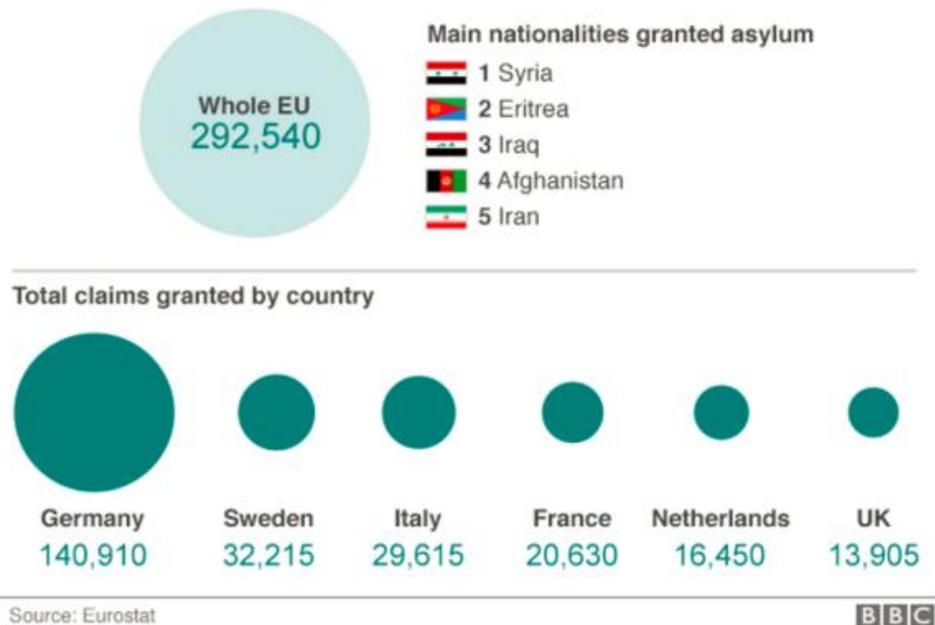
BBC

图片来源：BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

在申请者大量涌入的同时，欧盟及各成员国仍然持有较为严格且复杂的审查流程。以2015年为例，尽管进入欧盟的申请者人数超过100万，但各成员国仅对于292,540位申请者赋予了难民地位。其中，根据来源国国籍以及接受国家人数统计如下：

Asylum applications approved 2015



图片来源：BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

面对难民涌入所造成的社会危机，为了加强对难民与移民的控制，欧盟委员会所做方案包括以下四点内容：

1. 欧盟将加强管理难民系统；
2. 强化申根区边境管控，确保每个成员国按照欧盟相关法律有效控制欧盟的外部边界；
3. 修改《申根协定》，在特定情况下如欧盟某一边境地区面临突如其来的移民压力时，允许申根区的局部区域临时重新设立边境检查；
4. 有针对性地为合法技术移民提供帮助，以弥补欧盟劳动力市场的不足。其中最核心、影响最大的是在特定条件下允许申根区国家内部重设边境检查，这意味着欧盟引以为傲的《申根协定》有可能会修改。

一、历史沿革

欧盟的难民法律与共同难民政策的形成经历了漫长的过程。在国际性公约与欧盟区际公约中，具有标志性意义和突出进展的主要有《关于难民地位公约》及其议定书，《申根协定》及其《执行协定》，《都柏林公约》，《阿姆斯特丹条约》及其行动计划，《坦佩雷协定》及《尼斯条约》。欧盟共同难民政策的发展与历史沿革的探讨将围绕上述公约分别展开。

1. 关于《关于难民地位公约》及《难民议定书》

1951年7月，26国在日内瓦召开全权代表会议，签订了首个《关于难民地位公约》作为具有普遍约束力关于难民的国际公约。该公约对难民的含意做以明确界定：难民是指由于1951年1月1日之前发生的事情，并因有正当理由而畏惧因种族、宗教、国籍属于某一社会

团体或具有某种政见的原因而遭受迫害留在本国之外,并由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。^①

公约还就成为申请对象提出了四点要求:

1. 申请人已经离开原来居住的国家或地方;
2. 申请人确实遭受了迫害,抑或担心遭受迫害;
3. 这种迫害或担心具有一定的合理性;
4. 由于遭受迫害或者担心遭受迫害而不能或是不愿回到原来居住的国家或地方。^②

公约在界定难民概念的同时,又规定难民具有宗教信仰与行动自由、自主择业与学习教育等方面的权利。^③

《关于难民地位公约》否定了如下可获得保护的情况:

1. 重新获得保护的人。重新获得保护分为在原国籍国或原居住国获得保护和在新国籍国获得保护,前者又分为主动和被动两种形式。主动形式包括:丧失国籍后又重新取得该国国籍和回到原国籍国或原居住地国并定居两种情形。被动形式指继续作为“难民”所依据的情况不复存在,除非申请者可以援引由于过去曾受迫害的重大理由,否则不能继续拒绝原国籍国或原居住地国的保护,从而不能在新国籍国获得保护。取得新的国籍即视为获得新国籍国的保护。

2. 从联合国难民署以外的联合国机关或机构获得保护或援助的人,当上述保护或援助由于任何原因停止而这些人的地位还没有根据联合国大会所通过的有关决议明确解决时除外;

3. 避难国主管当局认为具有附着于该国国籍的权利和义务的人;

4. 犯有严重国际罪行的人。包括国际文件中已做出规定的破坏和平罪、战争罪或危害人类罪;在以难民身份进入避难国以前,曾在避难国以外犯过严重政治罪行,以及曾有违反联合国宗旨和原则的行为的人并被认定为有罪者。^④

《关于难民地位公约》明确了“不被推回”的权利。公约禁止缔约国以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)致其声明或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。除非有正当理由认为难民足以危害所在国安全,或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行,从而对该国社会构成危险。根据这一规定,获得难民资格者当然享有“不被推回的权利”。获得适当收容待遇的权利是《关于难民地位公约》和国际难民法的一项重要内容。根据公约规定,缔约国应给予在本国境内合法居留的难民的待遇可以分为:国民待遇、最惠国待遇及不得低于一般外国人享有的待遇。但是,该公约并未就寻求庇护阶段、庇护申请审查阶段所享有的权利做出明确规定。《关于难民地位公约》规定了临时避难原则。根据这一原则,缔约国应给予上述人员宽容和便利,适当地提供临时

^①联合国难民署:《难民的国际保护》,北京人民出版社1995年版,第12页。

^②联合国难民署:《关于鉴别难民地位的程序与标准手册》,1995年版,第11页。

^③(美)迈克尔·巴尼特,玛莎·芬尼莫尔著,蒲燕译:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,上海人民出版社,2009年版,第121页。

^④ ICRC 红十字国际委员会,国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障。
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

安置，而不得仅以非法入境或逗留为由而追究其刑事责任，或给予任何刑事处罚。^①

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目标于1989年首次提出，内容包括：

1. 在庇护法律领域统一国际义务；
2. 建立审查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的自由流动。^②

由于该公约时间界定上存在局限性，且公约颁布以来已经发生新的难民情势，国际社会于1967年订立了《难民议定书》作为补充。该议定书删除了《难民公约》中1951年以前的时间限制，扩大了难民身份的认定和保护范围。至此，公约与议定书成为国际社会界定难民身份的主要依据，为难民保护提供了具有约束力的法律保护。

2. 《申根协定》及《申根执行协定》

1985年6月14日，德国、法国、荷兰、比利时、卢森堡五国签订《申根协定》，通过加强司法、签证服务领域的合作，逐步消除彼此间的边界控制，实现人员自由流动。根据《申根协定》，持有任一成员国有效身份证或签证的人可以在所有成员国境内任意流动。这也意味着难民一旦进入申根区的某一国，若该国给予难民短期签证，则庇护寻求者便可以自由出入其他申根国家。这便使得难民分国别管理的措施不再具有可行性。

《申根执行协定》作为《申根协定》的执行与补充性文件，试图通过采取一系列措施加强成员国在移民与避难事务的密切合作，对于避难申请、避难申请者、避难申请手续加以界定，由此标志着欧共体成员国在移民和难民政策的合作与实施取得了实质性进展，从而增进了成员国彼此间的信任与合作，有利推动了欧洲一体化进程，是对难民合作的有效探索。

3. 《都柏林公约》

《都柏林公约》作为难民政策的专门性文件，于1990年6月15日签署，1997年正式生效。《都柏林公约》对外国人在1951年《难民公约》基础上进行避难申请的条件和流程，其初衷在于通过执行统一的标准来审查欧盟境内的避难申请。该公约的实施提高了成员国避难审查的效率，从而有效防止避难申请泛滥的问题。《都柏林公约》的关键在于提出“申请唯一性”的概念，即难民申请者只能向申根国家中的某一成员国提出申请。这一规定成为成员国处理避难问题的主要依据。此外，公约还规定了遣返避难申请未成功者事宜，“对于申请未成功者进而转向其他国家非法停留也需要原来拒绝国进行遣返。”^③

此外，《都柏林公约》有两大支柱，其一是继承《申根协定》的“第一入境国”原则，凡有证据证明寻求庇护者以非正常手段经陆路、海上或航空途径从第三国跨越边界进入某一成员国，则该成员国应承担审查庇护申请的责任；其二是“安全第三国”原则。凡遵守“不推回”原则的成员国对第三国国民而言都可以被视为安全国家。这也是法律上第一次正式承认“安全第三国原则”。两个原则相结合，最终标志着“都柏林主义”的形成。^④

^① ICRC 红十字国际委员会，国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障。
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

^② 郝鲁怡：《欧盟难民与庇护一体化法律制度研究》，载《河北法学》，2010年7月。

^③ 陈菲：《欧盟的移民政策一体化进程》，载《国际资料信息》，2005年第9期。

^④ 胡欣：《大门能敞开多久？欧洲难民危机之困》，载《中国边防警察》2015年第10期。

《都柏林公约》设立的目标包括：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. 促进欧盟无内部边界的自由迁移；4. 通过实践限制、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，《都柏林条约》为欧盟的难民和庇护制度建立了较为合理完备的法律信息，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合作等。^①

从《申根协定》的签订到《申根执行协定》的补充，再到《都柏林公约》的签署与执行，欧共同体成员国就殖民和难民事务的合作进行了一系列可能性的尝试与探索，为后续更大范围内的合作奠定了基础。然而，这些合作均为表面上的尝试，欧共同体各成员国仍然自行决定司法与内务领域事务。因而这一时期的难民事务“合作仍然处于欧共同体框架之外，欧共同体并未发挥主导作用。”^②

4. 《欧洲联盟条约》（又称《马斯特里赫特条约》）

《马斯特里赫特条约》在涉及庇护政策、外部边境管制和移民政策等规定属于“第三支柱”^③的“司法与内政”中仍然规定该类事务须通过欧盟成员国协商取得共识或者达成相关辅助性原则加以实施。然而，这一情况在《修正欧洲联盟条约、建立欧洲共同体的各项条约和若干有关文件的阿姆斯特丹条约》（以下简称《阿姆斯特丹条约》）中发生变化。^④在欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障层面，《马斯特里赫特条约》要求庇护政策、外部边境管制、移民政策的制定必须符合《欧洲人权与保护基本自由公约》以及《关于难民地位的公约》的规定。

5. 《阿姆斯特丹条约》及《行动计划》

1997年10月，欧盟15国外长在正式签署的《阿姆斯特丹条约》中提出“逐步建立一个自由、安全和公正的区域”的新目标，将移民与避难领域确立为欧盟的权能领域。《阿姆斯特丹条约》将移民、避难、外部边境以及民事领域的司法合作纳入《欧共同体条约》第四编——签证、避难、移民以及其他与人言自由流动有关的政策，从而将难民领域从第三支柱最终纳入第一支柱框架。

《欧共同体条约》第63条专门对移民和避难事务进行了规定，指出在《阿姆斯特丹条约》生效后五年内，尤其在移民方面应当包括如下措施：

(a) 入境和居留的条件以及成员国颁发包括以家庭团聚为目的在内的长期签证和拘留许可程序的标准；

(b) 非法移民和非法居留，包括非法拘留者的遣返。

另外，还应该通过相关措施，确定在某一成员国合法居留的第三国国民在其他成员国内居留的权利和条件。在避难方面，应当采取的措施包括：

(a) 为确定审查避难申请责任国制定标准和机制；

(b) 成员国接收难民的最低标准；

^①郝鲁怡：《欧盟难民与庇护一体化法律制度研究》，载河北法学，2010年7月。

^②邱凌：《欧洲移民政策一体化研究》，南京师范大学硕士学位论文，2011年。

^③“三大支柱”分别为：欧洲共同体、共同的外交和安全政策以及形式方面的警察与司法合作。

^④参见：田立：《叙利亚难民危机中的基本人权保障》，载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

(c) 认定第三国国民具备难民地位的最低标准;

(d) 成员国授予和撤销难民地位的最低标准。在临时保护方面, 同样应当制定各成员国接收流离失所的第三国国民应遵守的最低标准并确保成员国之间负担的平衡。^①

1998年12月, 欧委会和欧洲理事会共同提出《阿姆斯特丹条约》的《行动计划》, 旨在维护自由、公正的观念, 而非将难民视为一个问题并一味地强调其负面影响, 而是应当将难民政策与欧洲人的客观安全感联系起来, 旨在反省“内在于自由与安全领域的概念哲理。”因此, 《阿姆斯特丹条约》及其后出台的《行动计划》实际上就成为加快形成难民政策的转折点。

《阿姆斯特丹条约》提出了将欧盟建设为自由、安全与公正的欧盟, 并以保障内部人员自由流动作为欧盟区域的发展目标。自此, 欧盟机构开始掌握难民政策立法和政策制定的主导权。《阿姆斯特丹条约》条约标志着欧盟开始建设共同庇护体系。^②《阿姆斯特丹条约》颁布后, 欧盟理事会在1999年坦佩雷峰会、2001年莱根根峰会、2003年《有关更易接近、更公正和更有序的庇护系统》中逐步确定了欧洲共同庇护体系的主要内容和建立步骤, 从而逐步实现庇护申请者有序地进入欧盟境内, 实现欧盟内部以及欧盟与难民源头地区的责任和义务分配, 从而成为引入庇护和遣返决定的有效程序。

在保障难民基本权利层面, 条约要求有关庇护问题所采取的措施, 包括确定负责审查庇护申请的国家、难民待遇的最低标准、难民资格的确定和撤销必须遵守《关于难民地位的公约》和《难民地位议定书》以及其他相关条约。

6. 《坦佩雷协定》

在《阿姆斯特丹条约》生效之后, 为尽快发挥欧盟在移民和避难领域的权能, 实现条约在建立自由、安全和公正区域的目标, 欧洲理事会于1999年10月在芬兰的坦佩雷举行特别会议。会议首次将第三国国民权利的保护作为欧盟移民政策的重要内容提上日程。会议在总结性文件中指出未来欧盟移民政策的发展目标, 后来被称为“坦佩雷计划”。

坦佩雷会议提出移民与庇护政策的四个领域, 分别是与来源国的合作、共同的欧洲避难体系、公平对待第三国国民以及对移民流的管理。在对待第三国国民问题上, 坦佩雷会议提出更高的目标: “欧盟必须确保在成员国合法居留的第三国国民受到公平的待遇, 应该实行更加积极的融合政策, 使得他们拥有与欧盟公民类似的权利和义务。此种政策还应该促进经济、社会和文化生活中消除歧视并采取打击种族主义和仇外情绪。”^③

该协定首次明确提出了“欧洲共同难民制度”的概念, 有效地促进了共同难民政策的形成, 并确保每个成员国严格遵循《难民公约》规定的“不推回原则”, 从而确保人权获得充分的尊重。

会议还指出在成员国合法居留的第三国国民应享有统一的权利, 包括居留权、教育权、工作权等。这些权利应尽可能向欧盟公民靠拢。此外, 坦佩雷会议认识到成员国在接受第三国国民入境和居留方面的法律应逐渐趋同。^④

7. 《尼斯条约》

^① Treaty establishing the European Community (consolidated text), Official Journal C 325/33 of 24 December 2002.

^② 田立: 《叙利亚难民危机中的基本人权保障》, 载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

^③ “Presidency Conclusion”, Tampere European Council, 15-16 October 1999, SN 200/99 Brussels.

^④ “Presidency Conclusion”, Tampere European Council, 15-16 October 1999, SN 200/99 Brussels.

2000年2月14日，欧盟成员国在法国尼斯召开会议，通过了旨在改革欧盟机构的《尼斯条约》。《尼斯条约》对欧盟的决策方式进行改革，在诸多过去需要采取一致通过表决制的领域开始实行有效多数决制，^①从而大大简化决策程序，促进共同难民政策的快速有效生成。

8. 《欧盟宪法条约》

2004年，欧盟各成员国签署了《欧盟宪法条约》草案，要求制定共同的移民政策，确保在任何阶段对移民潮进行管理，给予合法居住在欧盟成员国的第三国公民公平待遇，加强打击非法移民和人口走私的力度。^②尽管该草案终因法国和荷兰本国的公投未获通过而被搁置，欧盟通过颁布规章和指令初步完成了欧洲共同庇护体系的基本法律框架的建构。^③

9. 《里斯本条约》

《关于修订欧洲联盟条约和建立欧洲共同体条约的里斯本条约》（以下简称《里斯本条约》）于2007年通过，并于2012年生效。《里斯本条约》与《欧洲宪法条约》草案关于“边境检查、庇护与移民政策”的内容上相同，仅将其重新命名为“签证、庇护、移民和其他人员自由流动的政策”置于“自由、安全和公正的区域”篇章之下。《里斯本条约》规定欧盟应确保消除内部边界，并在欧盟成员国团结的基础上设计共同的庇护、移民和外部边境控制政策。该政策必须保证第三国公民的公平待遇。条约生效后，欧盟法院的司法控制也相应地扩展到“自由、安全和公正”领域。签证、庇护、移民和其他有关人员自由移动的行动也可以成为被起诉的对象。^④《里斯本条约》首次引入了“共同移民政策”的概念，明确提倡发展“欧洲共同的避难制度”。此外，《里斯本条约》严格要求欧洲共同庇护体系的运作样遵守“不推回”原则。

10. 《庇护政策计划》

欧盟委员会于2008年制定了《庇护政策计划》，对欧洲共同庇护体系的构建提出进一步要求，包括如下几点：

1. 影响成员国的国内庇护法，进一步统一各国的保护标准；
2. 加强欧盟成员国间的沟通与合作；
3. 明确各欧盟成员国审查职责的划分，加强与非欧盟成员国的协作。

11. 《欧洲移民与避难公约》

2008年通过的《欧洲移民与避难公约》是欧洲移民政策的另一重要文件。公约建立在政府合作的基础上，是欧盟各国政府在移民问题立场上的政治宣告，不具有法律约束力。

《欧洲移民与避难公约》主要涉及五个方面的议题，包括根据每个成员国按照各自接受能力促进合法移民，确保非法移民被遣返，实现更加有效的边境控制，建立欧洲避难体系以及建立与来源国的合作。尽管公约承认国际移民作为现实的存在，但公约认为“欧盟并没有自愿而体面地接收所有希望改善生活的移民。”^⑤移民流如果不能有效管理则会扰乱移入国的社会和谐。因此公约认为必须依据劳动力市场，住房、医疗和社会服务的承载能力来管理移

^①许洁明、甘开鹏：《欧盟共同难民政策的发展轨迹》，载《学海》，2010年第4期。

^②田立：《叙利亚难民危机中的基本人权保障》，载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

^③田立：《叙利亚难民危机中的基本人权保障》，载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

^④田立：《叙利亚难民危机中的基本人权保障》，载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

^⑤ European Pact on Immigration and Asylum.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/j10038_en.htm

民问题。就家庭团聚类移民而言,该公约认为各国国内法应根据各国的接收能力以及移民的融合能力来接收第三国国民的家庭成员,尤其强调了对移入国语言的掌握。对于非法移民问题,该公约采取了非常强硬的态度,即成员国境内的非法移民必须离境。为实现其目标,成员国应该取消非法移民大赦的做法,而是应根据个案决定是否给予非法移民以合法身份。欧盟还应继续与非法移民的来源国就移民遣返达成重新接收协议,以及相互承认遣返决定。从公约所列举的八项措施应对非法移民问题,足以看出欧盟对这一问题的高度重视。

总而言之,难民问题由于涉及到国家主权的核心利益,因而欧盟在该问题上的合作与执行一直备受质疑,并且发展举步维艰。从欧共同早期出台的《申根协定》及其执行协定,到关于难民的专门性文件《都柏林公约》,欧盟一体化的重要条约《马斯特里赫特条约》将司法与内务事务提升至欧盟第三支柱,再至后来《阿姆斯特丹条约》将其提升至欧盟第一支柱,再加上《坦佩雷协定》与《尼斯条约》的改革和补充,重申“不推回原则”,提出建立“欧洲共同难民制度”,欧盟的难民政策经历了各国各自为政到互相合作与协调,再逐步统一至欧盟框架之下的过程,最终初步形成共同的难民政策。欧盟通过出台条约为难民问题的解决提供了法律保障。

在欧洲共同庇护体系的框架下,欧洲人权法院与欧盟法院都负有保障国际保护申请人之权利的职责。二者并非欧盟的司法机构。但是,鉴于欧盟成员国均为《欧洲人权公约》的缔约国,因而可以认为,欧盟在实践中默认了欧洲人权法院与欧盟法院保障难民基本权利的“双轨制”模式。欧洲人权法院应当在涉及庇护和移民诉讼中继续扮演基本人权的决定性角色。该法院的相关判例已构成欧洲庇护与移民法律体系的重要组成部分。欧盟法院也承担着为庇护寻求者、庇护申请者 and 获得国际保护者提供司法救济的职能。《里斯本条约》通过扩大欧盟法院的管辖权,加强了个人在“自由、安全和公正”领域的法律保护。随着“庇护、移民、人员的自由流动”,事务成为欧盟法的“第一支柱”。欧盟法院也相应获得了对该类事务的管辖权,欧盟法院在审理案件时引用《欧盟基本权利宪章》的频率也开始增加。^①

欧洲共同庇护体系特别重视与庇护程序相关之权利的保障。该权利保障的第一步就是为寻求庇护的人提交庇护申请创造便利条件。《都柏林规章》1-3 号和《庇护程序指令》分别同制定确定“负责国”和规定寻求庇护者提交庇护申请的程序,帮助寻求庇护者尽快进入庇护申请程序。欧盟成员国收到庇护申请,就意味着正式进入庇护申请的审查阶段。这一阶段也是整个庇护程序的核心。庇护申请者在这一阶段享有的程序性权利主要包括:寻求庇护者和庇护申请者的知情权、获得必要帮助的权利和获得法律救济的权利。^②

^① ICRC 红十字国际委员会,国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障,
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

^② CRC 红十字委员会,国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

二、法律法规概述

欧盟主要国家加入的国际公约与区际公约

国际公约

是否加入任何国
公约？ 如有，请列出公约英
文名称

欧盟主要国家加
入如下国际公约 1951 Convention
Relating to the Status
of Refugees

1967 Protocol
Relating to the Status
of Refugees

区际公约

是否加入任何 如有，请列出公约英文名称
国公约？

欧盟主要国家 1950 European Convention for
加入如下区际 the Protection of Human Rights
公约 and Fundamental Freedoms and
its protocols

1953 The European Convention
for the Protection of Human
Rights and Fundamental
Freedoms

1957 European Convention on
Extradition

1959 European Agreement on the
Abolition of Visas for Refugees

1961 European Social Charter

1980 European Agreement on
Transfer of Responsibility for
Regugees

1985 Schengen Agreement

1990 Dublin Convention

1991 Treaty of Maastricht

1997 Amsterdam Treaty

1999 Tampere Agreement

2000 Treaty of Nice

2004 European Constitution

2007 Lisbon Treaty

欧盟区际法（按种类分）

数量	Council Decision	数量	Directives	数量	Regulation	数量	Council Regulation	数量	Council Directive	数量	Council Framework Decision
9	Council Decision of September 2000 establishing a European Refugee Fund.	6	Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.	8	Regulation No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individual data with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.	6	Council Regulation No. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention	1	Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provision of Article 26 of the Convention on implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985.	3	Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and surrender procedures between Member States
	Council Decision of December		Directive 2011/36/EU of the European		Regulation No. 562/2006 of the		Council Regulation No. 539/2001		Council Directive 2001/55/EC of 20		Council Framework Decision

<p>r 2000 on the application of Schengen acquis in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway.</p>	<p>Parliament and of the Council of 5 April 2011, on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.</p>	<p>European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders.</p>	<p>of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.</p>	<p>July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequence thereof.</p>	<p>of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings.</p>
<p>Council Decision of 13 June 2002 adopting an action program for administrative</p>	<p>Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council</p>	<p>Council Regulation No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union</p>	<p>Council Regulation No. 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to</p>	<p>Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of authorize</p>	<p>Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal</p>

cooperati on in the fields of external borders, visas, asylum and immigrat ion.	Directive 2003/109/ EC to extend its scope to beneficiari es of internation al protection	Agency for Fundame ntal Rights.	implemen t Regulatio n No 2725/200 0 concernin g the establish ment of “Eurodac ” for the comparis on of fingerprin ts for the effective applicatio n of the Dublin Conventi on.	d entry, transit and residence.	framewo rk to prevent the facilitati on of unauthor ized entry, transit and residenc e.
Council Decision of 22 Decembe r 2003 impleme nting Art. 2(3) of Regulati on No. 2580/200 1 on specific restrictiv e measures directed against certain persons and	Directive 2011/95/E U of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualificati on of third-count ry nationals or stateless persons as beneficiari es of	Regulatio n No. 767/2008 of the European Parliamen t and of the Council of 9 July 2008 concernin g the Visa Informati on System(V IS) and the exchange of data between	Council Regulatio n No. 343/2003 of 18 February 2003 establishi ng the criteria and mechanis ms for determini ng the Member State responsib le for examinin g an	Council Directive 2003/9/E C of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.	

entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2003/646/EC.

international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

Member States on short-stay visas (VIS Regulation)

asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

Council Decision of 21 February 2006 on the conclusion of a Protocol to the Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

Regulation No. 1103/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 adopting a number of instruments subject to the procedure laid down in Art. 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with

Council Regulation No. 314/2004 of 19 February 2004 concerning restrictive measures in respect of Zimbabwe.

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway.

regard to the regulatory procedure with scrutiny.

Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.

Regulation No. 439/2010 of the European Parliament and the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office.

Council Regulation No. 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

General program “Solidarity and Management of Migration Flows”.
 Council Decision of 20 December 2007 implementing Art. 2(3) of Regulation No. 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2007/445/EC.

Regulation No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of

Member States of the European Union.

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with competent authorities.

Council
Decision
of 14
May
2008
establishi
ng a
European
Migratio
n
Network

the
European
Union.
Regulatio
n No
604/2013
of the
European
Parliamen
t and of
the
Council
of 26
June 2013
establishi
ng the
criteria
and
mechanis
ms for
determini
ng the
Member
States
responsib
le for
examinin
g an
applicatio
n for
internatio
nal
protection
lodged in
one of the
Member
States by
a
third-cou
ntry
national
or
stateless

Council
Directive
2004/82/
EC of 29
April
2004 on
the
obligatio
n of
carriers to
communi
cate
passenger
data.

person.

Decision
2015/224
8 of the
European
Parliament and of
the
Council
of 28
October
2015 on
the
mobilization of the
Flexibility
Instrument for
immediate
budgetary
measures
under the
European
Agenda
on
Migration.

Council
Directive
2004/114/
EC of 13
December
2004 on
the
conditions of
admission of
third-country
nationals
for the
purposes
of
studies,
pupil
exchange,
unremunerated
training
or
voluntary
service.

Council
Directive
2005/71/
EC of 12
October
2005 on a
specific
procedure
for
admitting
third-country
nationals

for the purposes of scientific research Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment.

欧盟区际法（按立法机构分类）

Council of Europe

Committee of Ministers

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures” 1, July 2009.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2006) 6 of the Committee of Minister to Member States on Internally Displaced Persons”, 5 April 2006

Committee of Ministers of the

Parliamentary Assembly

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Resolution 1768 (2010) Roma Asylum Seekers in Europe”, 12 November 2010.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Resolution 1765 (2010) on Gender Related Claims for Asylum”, 8 October 2010.

Parliamentary Assembly of the

Commissioner for Human Rights

Commissioner for Human Rights, “Human Rights Challenges of Migration in Europe” 17-18 February 2011.

Commissioner for Human Rights, “Preliminary Report CommDH (05) 4 ON THE Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe”, 4 May 2005.

Commissioner for Human

<p>Council of Europe, “Recommendation R (2005) 6 to Member States on Exclusion from Refugee Status in the Context of Art. 1F of the Convention Related to the Status of Refugees” 23 March 2005.</p>	<p>Council of Europe, “Recommendation 1917 (2010) Migrants and Refugees: A Continuing Challenge for the Council of Europe” 30 April 2010.</p>	<p>Rights, “Recommendation CommDH (04) 1 on Combating Trafficking of Children in Europe”, 19 January 2004.</p>
<p>Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2004) 14 to Member States on the Movement and Encampment of Travellers in Europe” 1 December 2004.</p>	<p>Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1901 (2010): Solving Property Issues of Refugees and Displaced Persons”, 28 January 2010.</p>	<p>Commissioner for Human Rights, “Recommendation CommDH (01) 1 Concerning the Rights of Aliens Wishing to Enter a Council of Europe Member State and the Enforcement of Expulsion Orders”, 19 September 2001.</p>
<p>Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2004) 9 to Member States on the Concept of “Membership in a Particular Social Group” (MPSG) in the Context of 1951 Convention, 30 June 2004.</p>	<p>Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1707 (2010) on Detention of Asylum-Seekers and Irregular Migrants in Europe”, 28 January 2010.</p>	
<p>Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2003) 5 to Member States on Measures of Detention of Asylum-Seekers”, 16 April 2003.</p>	<p>Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1889 (2009) on Improving the Quality and Consistency of Asylum Decisions in the Council of Europe Member States”, 20 November 2009.</p>	
<p>Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2001) 18 to Member States on Subsidiary Protection,” 27 November 2001.</p>	<p>Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Resolution 1569 (2007) on Assessment of Transit and Processing Centers as a Response to Mixed Flows of Migrants and Asylum Seekers”, 1 October 2007.</p>	
<p>Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (2000) 9</p>	<p>Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Resolution 1509 (2006)</p>	

on Temporary Protection,” 3 May 2000.

Committee of Minister of the Council of Europe, “Recommendation R (99) 23 on Family Reunion for Refugees and Other Persons in Need of International Protection”, 15 December 1999.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (98) 13 on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy against Decisions Expulsion in the Context of Art. 13 of the European Convention of Human Rights”, 18 September 1998.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (97) 22 Containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept”, 25 November 1997.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation No. R (94) 5 on Guidelines to Inspire Practices of the Member States of the Council of Europe Concerning the Arrival of Asylum-Seekers at European Airports” 21 June 1994.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (84) 21 on the Acquisition by Refugees of the Nationality of the Host Country”, 14 November 1984.

Human Rights of Irregular Migrants”, 27 June 2006.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “ Recommendation 1703 (2005) on Protection and Assistance for Separated Children Seeking Asylum”, 28 April 2005.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Resolution 1437 (2005) Migration and Integration: a Challenge and an Opportunity for Europe” 27 April 2005.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1652 (2004) on Education of Refugees and Internally Displaced Persons”, 2 March 2004.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1644 (2004) on Terrorism”, 29 January 2004.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1645 (2004) on Access to Assistance and Protection of Asylum-Seekers at European Seaports and Coastal Areas”,

29 January 2004.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (84) 1 on the Protection of Persons Satisfying the Criteria in the Geneva Convention Who Are Not Formally Recognized as Refugees” 25 January 1984.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation R (81) 16 on the Harmonization of National Procedures Relating to Asylum” 5 November 1981.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Declaration Territorial Asylum” 18 November 1977.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Recommendation 70(2) (1970) on the Acquisition by Refugees of the Nationality of Their Country of Residence”, 26 January 1970.

Committee of Ministers of the Council of Europe, “Resolution 14 (1967) on Asylum to Persons in Danger of Persecution”, 29 June 1967.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1624 (2003) on Common Policy on Migration and Asylum”, 30 September 2003.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1550 (2002) on Combating Terrorism and Respect for Human Rights”, 24 January 2002.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1503 (2001) on Health Conditions of Migrants and Refugees in Europe”, 14 March 2001.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1475 (2000) on Arrival of Asylum-Seekers at European Airports,” 26 September 2000.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1470 (2000) on Situation of Gays and Lesbians and Their Partners in Respect of Asylum and Immigration”, 30 June 2000.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Recommendation 1440 (2000) on Restrictions on Asylum in Member States of the Council of Europe and the

EU” 25 January 2000.
Parliamentary Assembly of the
Council of Europe,
“Recommendation 1374
(1998) on Situation of Refugee
Women in Europe” 26 May
1998.
Parliamentary Assembly of the
Council of Europe,
“Recommendation 1327
(1997) on the Protection and
Reinforcement of the Human
Rights of Refugees and
Asylum-Seekers in Europe”,
24 April 1997.
Parliamentary Assembly of the
Council of Europe,
“Recommendation 1236
(1994) on the Right of
Territorial Asylum” 12 April
1994.
Parliamentary Assembly of the
Council of Europe,
“Recommendation 773 (1976)
on the *De Facto* Refugees” 26
January 1976.

欧盟在移民与避难领域的立法大都采用了指令的形式，这也是欧盟立法特色性的体现。一般而言，指令会确定在欧盟层面欲达到的目标，并由成员国各自通过国内立法将此目标转化为国内法律秩序下的一部分。因此，指令在内容表述上通常给成员国留有选择余地和自由裁量的空间。虽然指令在转化过程中难民会造成各国具体实践的差异，然而其所规定的目标应当实现。作为欧盟二级立法的一部分，指令具有重要地位和法律约束力。此外，在实践中，各国有很大的自主操作空间将各类指令转化为国内法。^①

（一）人权保护

在欧盟区域层面，本世纪逐步建立起以欧洲联盟诸条约、欧盟规章和指令为基本框架的欧洲共同庇护体系，成为欧盟各项庇护制度的总称。该体系的目标之一是在欧盟范围内，通过设定共同的最低收容标准和庇护程序，赋予庇护申请者统一的法律地位，从而保障庇护寻求者的基本人权。

^① ECRE, European Council on Refugees and Exiles, Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

欧洲共同庇护体系始终试图与国际难民法保持较高一致性。例如,《马斯特里赫特条约》要求庇护政策、外部边境官职、移民政策的制定必须符合《关于难民地位公约》的规定。《阿姆斯特丹条约》要求有关庇护问题所采取的措施包括确定负责审查庇护申请的国家、难民待遇的最低标准、难民资格的确定和撤销必须遵守《关于难民地位公约》和《关于难民地位议定书》以及其他相关条约的规定。

2000年通过2012年生效的《欧盟基本权利宪章》通过制定“权利清单”的方式,有效地保障欧盟公民享有来自于欧盟法院判例中确立的各项权利。《欧洲人权公约》所载之权利和自由、欧盟成员国共同宪法传统和其他国际文书确立的其他权利和原则。与《关于难民地位公约》和《关于难民地位议定书》相比,欧洲共同庇护体系扩大了庇护对象的范围,并对有关人员在寻求庇护阶段、庇护申请程序中及结束后的基本人权做出了规定。欧洲人权法院和欧盟法院的司法实践为各阶段的基本人权提供了司法保障。

欧洲共同庇护体系特别重视对于庇护程序相关之权利的保障。该权利保障的第一步就是为寻求庇护者提交庇护申请创造便利条件。《都柏林规章》和《庇护程序指令》分别通过制定“负责国”和规定寻求庇护者提交庇护申请的程序,帮助寻求庇护的人员尽快进入庇护申请程序。欧盟成员国收到庇护申请就意味着正式进入庇护申请的审查阶段,即整个庇护程序的核心。庇护申请者在这一阶段享有的程序性权利主要包括寻求庇护者和庇护申请者的知情权、获得必要帮助的权利和获得法律救济的权利。

在欧洲共同庇护体系的框架下,欧洲人权法院与欧盟法院都负有保障国际保护申请人之权利的职责。二者并非欧盟的司法机构。但是,鉴于欧盟成员国都是《欧洲人权公约》的缔约国,因此在实践中,欧盟默认了欧洲人权法院与欧盟法院保障难民基本权利的“双轨制”模式。欧洲人权法院应当在涉及庇护和移民的诉讼中继续扮演保障基本人权的决定性角色。该法院的相关判例已构成欧洲庇护与移民法律体系的重要组成部分。欧盟法院也承担着为寻求庇护者、庇护申请人和获得国际保护者提供司法救济的职能。《里斯本条约》通过扩大欧盟法院的管辖权,加强个人在“自由、安全与公正”领域的法律保护。随着“庇护、移民、人员的自由流动”事务成为欧盟法的“第一支柱”,欧盟法院也相应获得了对该类事务的管辖权。欧盟法院在审理案件时引用《欧盟基本权利宪章》的频率也有所增加。^①

(二) 庇护申请的种类

此外,从获得的庇护权利而言,欧盟共同庇护体系拓展了对获得庇护权的方式。欧洲共同庇护体系下的“国际保护”包括“难民地位”、“替代保护”和“临时保护”三种。

“难民地位”基本上沿袭《关于难民地位公约》的规定。但这一地位只可赋予非欧盟公民。同时,《欧盟庇护资格指令》拓展了施加迫害者的范围:除主权国家外,非国家实体也可以成为施加迫害者。

“替代保护”旨在帮助欧盟成员国履行国际和区域人权公约项下的义务,给予各类需要保护的人员以更加周全的保护,尤其是对“不被推回”权利的保障。有资格获得“替代保护”的人是指对该人实施遣返会使其面临严重的伤害,如死刑或处决,酷刑或非人道的以及有辱人格的待遇或国际或国内冲突威胁到其个人生命的真是危险的,未获得难民地位的第三国公

^① ICRC 红十字国际委员会,国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障。
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

民或无国籍人。但是，针对已经犯有被国际条约规定为破坏和平罪、战争罪或危害人类罪，犯有严重罪行，或曾有违反联合国宗旨和原则之行为的人，并被认定为有罪的人以及对欧盟成员国国家和社会构成威胁的人除外。

“临时保护”的保护对象范围最为广泛。根据《欧盟临时保护指令》，当已经或即将发生的、来自第三国的无家可归者因无法回到来源国而大规模涌入欧盟成员国时，欧盟成员国应为他们提供迅速和临时的保护。因而，从本质上，“临时保护”是当成员国的庇护程序无力应对上述情形时，以及会危及庇护程序的有效运作，为了有关人员和请求保护之人的利益而采取的一种例外程序。这种“临时保护”不以提交庇护申请为前提。在“临时保护”的有效期内，（通常为一年，在符合条件的情况下，可自动延长两次，每次六个月），欧盟成员国应当保障受益人能够随时根据《都柏林三号规章》的规定进入庇护申请程序。当庇护申请和其他类型的保护申请被拒绝时，如为其提供的“临时保护”资格仍然有效，则其人仍享受“临时保护”的待遇。如果“临时保护”期限届满，欧盟成员国可对“临时保护”的受益人实施资源遣返或强制遣返。欧盟成员国应为自愿遣返提供必要协助。^①

（三）“不推回原则”

欧洲共同庇护体系十分重视“不被推回”权利的保障。若申请者不具备难民资格，但存在将其遣返回国使其面临严重的伤害，如死刑或处决、酷刑或非人道的以及有辱人格的待遇或其他威胁个人生命的真实危险，该人不得被推回到存在上述现象的国家中。但是，国际难民法并未明确如何实施对这类人的保护。欧洲共同庇护体系下的“替代保护”正式为这类人设计的保护方式的一种。在条约层面，《里斯本条约》和《欧盟基本权利宪章》都要求欧洲共同庇护体系的运作严格遵守“不推回”原则。

在欧盟章程层面，《都柏林三号规章》对于“不被推回”权利加以明确。在欧盟规章层面，对“不被推回”权利的保障直接影响到各欧盟成员国根据《都柏林三号规章》来明确审查庇护申请的“负责国”。由于欧洲共同庇护体系要求每一份庇护申请都得到审查，因而应当相应地确定由哪个欧盟成员国对该庇护申请进行审查。《都柏林三号规章》通过确立“负责国原则”，即由庇护申请人入境后所在的第一个欧盟成员国负责审查其提交的庇护申请。该规章为如何确定“负责国”制定了详细的标准。但是《都柏林三号规章》要求如果收到庇护申请的欧盟成员国无理由相信，在本应负责审查该庇护申请的成员国的庇护程序和收容待遇存在系统性缺陷，且该缺陷会导致申请人可能面临不人道的或有辱人格的待遇的危险，则不应当将申请人移送至“负责国”。并且该国也有义务根据该规章设定的其他标准对该国是否能胜任“负责国”进行评估。如认为移送确不可行，该国就将成为“负责国”。为了向庇护申请者提供最大限度的保护，《都柏林三号规章》并不禁止成员国变通执行上述标准。《都柏林三号规章》甚至规定，收到庇护申请的欧盟成员国也可不适用该规章，并直接对来自第三国国民和无国籍人提交的庇护申请进行审查。在欧盟指令层面，《庇护资格指令》、《临时保护指令》、《收容待遇指令》都明确要求缔约国履行“不推回”的义务。^②

^① ICRC 红十字国际委员会，国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障。
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

^② ICRC 红十字国际委员会，国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障。
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

（四）收容体系

欧盟通过颁布规章和指令，初步完成了欧洲共同庇护体系的基本法律框架的构建。2000年，欧盟颁布《欧洲移民资料库规章》，建立庇护申请者指纹比对库。^①2001年《为大规模难民提供临时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的指令（以下简称《临时保护指令》），规定了对所有庇护申请者的“临时保护”措施。^②《临时保护指令》明确了欧盟成员国应当为那些“临时保护”的受益人提供适当的收容条件，并且还将对“临时保护”受益人从本国转移到另一欧盟成员国做出详细规定，包括转移必须经过受益人同意，以国家间合作的方式进行，并通知欧盟委员会和联合国难民署。在完成交接后，接收国应对受益人的停留许可文件进行更新。“临时保护”受益人可随时要求中止“临时保护”，允许提供保护国对其进行自愿遣返。^③

2003年，欧盟制定《确定国家对庇护申请者负有审查义务的标准和机制的规章》（以下简称《都柏林二号规章》），确定负有庇护申请者受理职责国家的方式。同年制定的《关于设立成员国接纳庇护寻求者的最低限度标准规则指令》（以下简称《收容待遇指令》）规定了欧盟成员国在对请求国际保护的申请做出决定之前必须为庇护申请者提供适当的、人道的收容待遇，包括在“负责国”境内停留的权利，获得适当的和人道的收容待遇。庇护申请人的上述权利均在《收容待遇指令》中予以体现。^④欧洲共同庇护体系下的收容待遇可以大致分为庇护审查程序中的收容待遇和获得国际保护地位后的待遇。在寻求庇护阶段或庇护审查程序中，向寻求庇护者和庇护申请者提供适当的和相近的收容待遇可以减少庇护申请者前往另一个欧盟成员国寻求更优越的待遇的可能性。

2004年，欧盟颁布《关于第三国国民或无国籍人作为国际保护的受益者的资格标准指令》（以下简称《庇护资格指令》），确立欧盟范围内“难民地位”的统一定义及其认定标准，包括获得难民地位、替代保护和临时性保护，并且明确各个类别可获得的相应保护。^⑤2005年，欧盟通过《关于批准和撤销难民地位程序的最低标准指令》，统一庇护申请的审查程序。^⑥

三、欧洲难民收容与庇护的具体程序

在申请者大量涌入的同时，欧盟及各成员国仍然持有较为严格且复杂的审查流程，一般可分为一般程序、加速程序、都柏林程序、边境程序等，具体内容大多通过指令的形式予以表现。本章选取较为完整且具有代表性的一般程序与边境程序予以表述。

^① Council Regulation (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000 Concerning the Establishment of “Eurodac” for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention, 15 December 2000, OJL. 316/1.

^② Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 7 August 2001, OJL.212/12.

^③ ICRC 红十字委员会，国际难民法和欧洲共同庇护体系对难民基本权利的保障
<http://www.icrc.org/zh/document/observation-and-opinion-refugee-rights-tian-li>

^④ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, 6 February 2003, OJL. 31/18.

^⑤ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted, 30 September 2004, OJL. 304/12.

^⑥ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, 13 December 2005, OJL. 326/13.

（一）一般程序

“一般程序”指在没有其他特殊程序适用时，针对庇护寻求者的申请所强制适用的审查程序，^①其中包括普通程序和优先程序。普通程序的审查期限为6个月。如果在6个月内仍未完成，申请人可以要求相关责任机关告知相关进度，并且提供做出最终决定可能的日期，但是该日期只具有参考作用，对于机关而言不具有约束力。因此可以推断出一般程序并没有严格的时间限制。这便要求相关机关对于所有的程序都应当在审慎的前提下尽快完成。通常情况下，该程序大约需要一年左右的时间。

1. 申请

根据《关于难民地位的公约》第31条规定，缔约各国对于直接来自生命或自由受到威胁的领土未经许可而进入或逗留于该国领土的难民，不得因该难民的非法入境或逗留而加以刑罚，但以该难民毫不迟延地自行投向当局说明其非法入境或逗留的正当原因为限。缔约各国对上述难民的行动，不得加以除必要以外的限制。此项限制只能于难民在该国的地位正常化或难民获得另一入境许可以前适用。缔约各国应给予上述难民一个合理的期间以及一切必要的便利，以便获得另一国入境的许可。

根据欧盟指令规定，成员国应当确保每个成年人都有权利根据自身意愿独立做出国际性保护的申请，^②并且成员国应当确保儿童可根据自身意愿，或在其父母的帮助下提出国际性保护的申请。^③当申请者提出国际性保护申请时，成员国应当在合理时间内，即不超过15天予以受理。成员国应当确保在国际性保护申请提出的3天之内，由国家当局应当采取必要的方式为申请者提供文件，从而确认其申请者地位，并且在申请程序进行与被检验过程中，允许待在成员国内。若申请者在成员国领土内，或领土的一部分不享有行动自由，则该文件应当对此有所体现。^④但当申请者处于拘留状态，或者在边境被检验是否应当进入该成员国领土的状态下除外。^⑤然而，当出现严重的人道主义危机情形，且申请人不得不开来源国而进入该成员国时，成员国应当对其发放旅行类文件。^⑥成员国不得因其国际性保护申请人身份，在授予其相应权利之前，而为申请者施加不必要的、不符合比例性要求的义务。^⑦

此外，成员国国家当局应当为申请人提供必要的、法律援助方面的可能对其有帮助的信息。该信息包括但不限于申请者可以确定的利益，与接待程序相关的权利义务，以及可获得的健康帮助。成员国应当确保上述信息以书面方式提出，使用申请者易懂的语言，并在合适情况下口头通知相关信息。^⑧

为防止寻求庇护权利的滥用，欧盟于1992年11月通过了《关于明显不合理避难申请的决议》，强调尽快建立对“不合理”避难申请的驳回程序，以防止避难申请审核程序的滥用。

“不合理”指申请者在本国或现留居国能够找到避难所，以及申请材料涉及伪造文件和虚假

^① Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, OJL 326, 13 December 2005. Paragraph 34 of the Preamble.

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.7(1).

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.7(2).

^④ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 6(1).

^⑤ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 6(2).

^⑥ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 6(5).

^⑦ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art.6(6).

^⑧ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 5.

身份。^①

2. 登记

成员国主管部门原则上应当在提出申请的3个工作日内进行登记。若申请应当有其他国家机关处理,则成员国应确保申请在6个工作日内予以注册。若出现大量第三国民涌入,并且相关国家机关认为遵守上述时间限制非常困难,则登记时限可以延长至10天。^②

3. 审查

在一般程序中,各成员国的国家机关应当根据欧盟理事会第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》即庇护程序指令中所规定的最低程序性保障。

首先,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。审查机关应当受到良好培训,提供足够的人员和设置,并有能力做出合理审慎的判断。当审查庇护申请时,职权机构必须考虑和探索所有相关事实,并且给予申请者提交实体证据以证明自身主张的机会。在审查程序中,申请者有权以能够理解的语言经由国家机关告知程序、权利和义务。

其次,在最后决定做出之前,庇护申请者有权根据国内法律与负责审查的官员进行个人面谈。在审查期间,申请人原则上可以要求听证。在举行听证之前,相关责任机关可以安排辅导申请人准备证明材料并填写相关申请表格。但听证并非做出最终决定的必经程序。

最后,决策机关可以根据申请者所提供的相关内容做出决定。审查决定的做出应当具有独立性、客观性和公正性。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做出的原因。对于消极决定,成员国需要以书面方式为申请人提供质疑消极决定的途径。^③

审核存在三种结果:

(1) 经实质审查后,国家机关批准难民地位。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;

(2) 经实质审查后,国家机关认为申请无事实根据。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,申请者很明显不具有难民资格,则申请被认定为明显无事实根据的申请;

(3) 认定申请不能被接受,从而无需经过实质审查即可拒绝申请。

申请被认为不具有可受理性,或该申请应当被拒绝的情况如下:

- (1) 另外一个成员国已经授予申请人国际保护地位;
- (2) 该成员国之外的国家被认定为第一庇护国;
- (3) 该成员国之外的国家被认定为第三安全国;
- (4) 再次提出申请却未提交新的证据;
- (5) 依靠申请人赡养者单独提出新的申请。

成员国对庇护申请的审查原则上应当在6个月内完成。^④当出现如下特殊情况时,审查

^①许洁明、甘开鹏:《欧盟共同难民政策的发展轨迹》,载《学海》,2010年第4期。

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 6.

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.11.

^④ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.31.

时限可以再延长至 9 个月，包括如下情况：

(1) 申请涉及到复杂的事实或法律；

(2) 大量第三国国民或无国籍人士同时涌入成员国，导致申请不能在 6 个月的时间内处理完成；

(3) 延迟是由于申请人自身未尽到相应义务。

若存在极端例外的情况，成员国可将时限再延长 3 个月。若申请人来源国的形势不明朗而导致成员国主管部门无法做出决定，则成员国可以推迟做出决定，但至少每 6 个月重新评估来源国的形势，并将推迟原因告知申请人。无论如何，国际保护申请必须在提交申请后 21 个月内审查完毕并做出决定。如果是否批准庇护申请的决定未能在 6 个月内做出，则成员国应当将延迟的情况告知申请人，并依其要求告知延迟原因和做出决定的时间。

在成员国主管部门审查庇护申请的整个程序过程中，在庇护申请决定之前，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。在对国际保护申请进行审查时，成员国应当首先审查申请人是否符合难民地位的条件。如不符合，应当再审查是否符合附属保护的条件。成员国在审查申请时，应当从 EASO、UNHCR 和相关国际人权机构处获得有关申请人来源国形势的最新信息。

4. 会见

在决定做出之前，各成员国的主管部门应当给予申请人单独会见与访谈的机会。会见可以依申请人的要求，在国内法的框架下进行。^①会见时应当确保申请人能够充分地说明申请国际保护的理据。成员国主管部门应当允许申请人对提交的材料作进一步的解释和说明。对于每一次访谈，成员国都应当撰写完整的报告或保留访谈笔录与完整的报告，同时允许申请人查阅并对其中的错误进行评价，对相关内容予以澄清，同时应给予申请人获知报告内容的机会，^②并且可以对会见进行录音和录像。^③个人会见的内容应当合理地予以保密。^④会见应当以申请人熟知的语言进行，从而确保申请者可以清晰地交流。如果需要，成员国应当为申请人提供相同性别的翻译人员，从而消除交流中的困难。若会见涉及到未成年人，则应当以适合未成年人的途径进行。^⑤

尽管所有成员国都确认庇护申请人有获得面谈的机会，但一些成员国允许某些情况下的例外。例如，在塞浦路斯、希腊、斯洛文尼亚和英国，如果主管部门工作人员已经会见过申请人，并协助其完成庇护申请，或者申请人提出的议题完全与庇护无关或前后矛盾脱离现实，或是申请人提出庇护申请纯粹是为了推迟遣返决定的执行，在上述情况下，正式的庇护申请面谈可以省略。在希腊和斯洛文尼亚，如果申请人来自于安全的来源国，则无需再安排庇护面谈。在希腊、芬兰、斯洛文尼亚和英国，如果申请人来自于安全的第三国，则主管部门也

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.12.

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.14.

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.17.

^④ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.15(2).

^⑤ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.15(3).

不再安排面谈。^①

5. 拘留

成员国在拘留中所采取的措施均应符合 2013/33/EU 指令的规定,^②并应当由各成员国转化为国内法之后方可予以适用。^③当出现如下情况时,申请者可以被拘留:

- (1) 为决定或证明申请者的身份或国籍;
- (2) 为决定国际性保护申请者相关因素的依据时,不拘留就无法获得所需信息,特别是申请者有逃匿的危险时;
- (3) 在申请者进入国家领土时,出于决定申请的程序性内容的需要;
- (4) 申请者处于 2008/115/EC 指令之下,针对非法居留的第三国国民实施遣返程序,为使其返回或转移,相关成员国可以基于客观标准决定是否予以拘留;相关内容包括申请者有机会获得庇护程序,有合适的原因认为正在进行的国际性保护仅仅为了推迟或阻止遣返决定的执行;
- (5) 根据保护国家安全或公共性秩序的需要。

申请者不能仅仅由于正在申请国际性保护这一单一原因被拘留。拘留应当符合《关于难民地位的公约》第 31 条的规定,即仅仅应在特定情况下被拘留,并且应当符合必要性和比例性原则,从而保障方法符合其目的。拘留应当成为最后的救济途径,且应当仅仅适用于无其他替代性的途径中。

关于申请者的拘留决定应当由司法或行政性当局以书面方式做出。拘留命令应当阐明其所依据的事实与法律情况。^④成员国根据申请者的要求,应当尽快提供拘留合法性的司法审查。若经司法审查后认为,该拘留决定系非法,则申请者应当立即被释放。^⑤拘留应当在合理的时间间隔内,特别是当出现期限延长、存在相关情况或新的信息,可能影响拘留的合法性时,应当经由司法当局进行事实方面或根据相关申请者的要求予以审查。^⑥

任何有关拘留的替代性途径应当尊重申请者的基本人权。^⑦即便申请人处在拘留状态中,也有权利获得程序性保障,并且在国家司法当局面前能享受司法性救济。^⑧在拘留过程中,相关成员国应当确保拘留程序得以正当实施,包括定期向相关当局汇报,获得财政性保障。若申请者决定被拘留时,国家当局应当迅速以其知晓的语言以书面形式予以通知,确保拘留的实施符合程序性保障,获得的法律帮助与代理诉讼,^⑨为组织与个人提供法律帮助与相关信息,^⑩代表申请人在司法当局面前的参与司法程序。¹¹在行使与拘留相关的行政性程序中,成员国应当尽到“注意义务”,并且应当采取具体的、有意义的措施,确保拘留在尽可能短

^①王晓丽:《欧盟对第三国国民的权利保护——以移民与避难法律为核心》,中国社会科学院研究生院 2014 年博士学位论文。

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.26.

^③ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 8(3).

^④ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(2).

^⑤ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art.8.

^⑥ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(5).

^⑦ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 20.

^⑧ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 15.

^⑨ See Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(4).

^⑩ See directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 21.

¹¹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art.9(6).

的时间内解决问题。拘留不得超过完成相关程序所需要的合理时间。^①

实践中,可能存在一些情形使得规定中的接待性程序难以适用。当成员国不能提供特定的拘留设施时,应当与普通罪犯的拘留空间相分离。^②当无陪伴的少数者被拘留时,成员国应当确保其与成年人相分离。^③女性申请者应当与男性分开被拘留,但申请人属于家庭成员或经所有个人同意的情况除外。^④若家庭作为单位被拘留,则应当确保其隐私得到充分的保障。^⑤被拘留的庇护寻求者应当能在露天空间下活动。^⑥处于拘留状态的申请者应当得到人权层面的待遇,并且其待遇应当满足该情势下的需求。特别地,针对未成年人及无陪伴的未成年人,成员国应当确保适用1989年《儿童权利公约》第37条的适用。^⑦

在拘留期间,申请者可以自由地在成员国领土内,或者成员国指定的区域内行动。指定的区域不得影响本国人的私人生活,并且应当确保在指令下申请者被赋予的权利可以得到实施与保障。成员国可以出于公共利益、公共秩序等方面的原因决定申请者的居住权,并在必要时对申请者的国际性保护实施有效监督与管控。^⑧上述拘留情况对于各种类型的拘留而言不存在偏见。无论该申请属于法律框架下的犯罪行程序,抑或属于国内法的框架,或者与第三国国民或国际性保护申请者相关的情况,都应当一视同仁地对待。^⑨

6. 上诉

根据《收容待遇指令》规定,成员国应当确保申请者有途径就国家当局所做出的消极决定提出事实或法律层面的上诉,要求全面复查。成员国应当保证庇护申请人的上诉权利。^⑩相似地,在成员国撤销申请人的国际保护地位的情况下,申请人也可以提出上诉。成员国应当为上诉程序设定合理时间限制和必要规则,保证成员国寻求有效救济权利的实现。在上诉时效期限内,成员国应当允许申请人继续停留在其境内,并应当确保申请者可以在相应时间限制内获得免费法律帮助和代表。成员国为申请人提供的文件包括但不限于程序性文件,在相关司法当局参与听证的文件。^⑪

在大多数成员国,法院成为庇护申请的第一级上诉机构。负责处理庇护申请上诉的法院可能是专家法庭,如奥地利、法国和瑞典,可能是行政法庭,如保加利亚、爱沙尼亚、希腊、西班牙、芬兰、法国、德国、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡和斯洛文尼亚,或者是综合性法庭,如捷克、意大利、匈牙利、荷兰、罗马尼亚、斯洛伐克和英国。在英国,专门的移民上诉委员会处理与国家安全有关的庇护申请上诉。希腊是唯一一个由最高行政法院(国务委员会)来处理庇护申请上诉的成员国。

提出上诉的时限在各成员国相差较大,从8天到60天不等。很多成员国对《庇护程序指令》中第23条第(4)款、第28条第(2)款、第32条和第35条规定程序适用更短的上

^① Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 16.

^② Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 10(1).

^③ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 11(3).

^④ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 11(5).

^⑤ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 11(4).

^⑥ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 2.

^⑦ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 18.

^⑧ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 7(1).

^⑨ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, preamble, para. 17.

^⑩ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 21.

^⑪ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 20.

诉时效,从2天到20天不等。在爱沙尼亚、芬兰、希腊、立陶宛、拉脱维亚、波兰和瑞典,所有庇护申请上诉都适用同样的上诉时效。另外,在一些成员国,申请人的上诉会导致对其遣返的决定中止执行,如保加利亚、匈牙利、爱尔兰、立陶宛、卢森堡和葡萄牙。然而,在其它一些成员国,上诉使得遣返中止执行原则存在很多例外,包括不再审查后续申请的决定,拒绝重新启动审查程序,在边境程序做出的决定,不予受理的决定以及涉及到申请人被羁押的情形。在希腊和西班牙,上诉并不会使遣返决定中止执行。在芬兰和荷兰,对后续申请案件中申请人的驱逐决定会立即得到执行。在荷兰,如果申请人对公共秩序和国家安全造成威胁,则也会立即执行对其驱逐的决定。在英国,申请人在本国进行上诉的权利不适用,因此申请人只能通过申请司法审查而暂时停留在境内或从国外提交上诉。^①

7. 法律援助

根据第2013/33/EU号指令的规定,当存在如下情况时,成员国应当提供司法协助:

- (1) 申请者缺乏充足的资源;
- (2) 根据国内法的规定,在某些情况下需要提供法律建议或咨询,从而帮助申请者完成诉讼。^②

在提供司法协助的情况与限额方面,成员国有自由裁量权,包括但不限于以下:

- (1) 为免费法律帮助或代表做以金钱上或时间限制上的规定。这样的限制并非随意地限制申请者可获得的法律帮助与代表诉讼;

- (2) 在获得免费法律服务方面,国际性保护申请者不能获得优于本国国民的待遇。^③

当申请者的财政状况极大地好转时,根据2013/33号规章规定,成员国可要求全部或部分地返还现金。^④

上述关于获得法律帮助与代理诉讼的程序应当体现在国内法中。^⑤所有欧盟成员国在将欧盟庇护法转化为本国法的措施中,都正式确认了申请人可以获得法律顾问服务的权利。然而,各成员国对提供免费法律援助的规定存在较大差异。一些成员国,如塞浦路斯、爱沙尼亚、希腊、法国、德国、意大利、拉脱维亚、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚均复制了《庇护程序指令》中的措辞,即只在上诉程序中提供免费法律援助。而在另一些成员国,包括西班牙、保加利亚、芬兰、匈牙利、爱尔兰、荷兰、立陶宛、卢森堡、瑞典、葡萄牙、英国、奥地利和捷克将其进一步扩展为申请人在初审程序中也提供法律援助或免费法律咨询。在大多数成员国都要求申请人缺乏足够的资源作为享受法律援助的前提条件时,仅有保加利亚、捷克、芬兰、匈牙利、立陶宛、罗马尼亚、斯洛文尼亚和瑞典这些国家在提供法律援助时不附加条件审查。

《庇护资格指令》要求成员国主管部门应当允许申请人的法律顾问查询申请人的资料。尽管大多数成员国都允许申请人的法律顾问进行此种查询而未设定限制,但在希腊、塞浦路斯、立陶宛、爱尔兰、西班牙、荷兰和英国,主管部门可以以国家安全为由限制法律顾问查询申请资料。在法国和意大利,法律顾问不能获知主管部门赖以做出决定的来源国信息。在

^①王晓丽:《欧盟对第三国国民的权利保护——以移民与避难法律为核心》,中国社会科学院研究生院2014年博士学位论文。

^② Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(7).

^③ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 8.

^④ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(9).

^⑤ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 9(10).

法国以外的所有成员国，主管部门都允许法律顾问参加初审面谈。

8. 权利的告知

庇护寻求者的知情权保障应当贯穿整个庇护申请程序，包括提交申请、审查和做出决定的各个阶段。《庇护程序法案》的设立在于保障庇护程序的相关通知能够及时送达庇护申请人及其代理人。法案要求在收容中心和未被要求居住在此的庇护申请人的面试通知送达做出详细规定，^①并应确保申请人有权获得改程序的相关信息。^②《收容待遇指令》规定缔约国应当在庇护申请人提交庇护申请后告知其庇护人的身份、与此身份相应的权利与义务、可以获得的特殊法律援助。^③对庇护申请者所进行的面试，应当制作书面记录，且应翻译为庇护申请者的母语，供申请者查阅。^④同时，《庇护资格指令》规定，缔约国应当在授予当事人“难民地位”和“替代保护”资格之后，用当事人能够理解的余姚告知其资格以及相关的权利与义务。^⑤

(二) 都柏林程序

尽管欧盟成员国都加入了联合国《关于难民地位公约》和欧盟《都柏林公约》1-3号，且欧盟国家均应遵循上述两份公约，但实际上各成员国对待难民甄别的标准、发给的暂时拘留证件类型仍然是各成员国的主权行为。由于欧盟各国面临的难民申请者的形势不同，并且接纳难民的历史传统和国家对待难民的胸怀不同，因而在具体实践与操作中的表现和举措各异。都柏林规则的设立在于满足以下几个目的：

- (1) 确保由某个国家负责检验国际性保护申请；
- (2) 防止申请人在不同国家存在多重庇护请求；
- (3) 确保相关成员国可以尽快获得有效的庇护程序。^⑥

都柏林规则明确规定了难民在《关于难民地位的公约》下寻求政治避难的申请流程，授权成员国依据本国法律，代表其他成员国审查申请人的避难申请。实践中，一旦某一成员国拒绝了某人申请，则该申请者在其他成员国寻求庇护的权利随之丧失。这标志着欧盟的共同难民政策向前迈出可观的一步。^⑦当成员国加入公约后，公约即对成员国产生效力。^⑧

1. 入境

根据《都柏林三号规章》第22(3)条中所描述的相关情况，以及欧盟规章第No. 603/2013

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 24(5) (6).

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art.10(1) (a).

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 5, 6.

^④ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 14.

^⑤ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 22.

^⑥ ECRC Comments on Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast).

^⑦傅义强：《欧洲国家的移民问题及其移民政策的建构》，载《世界经济与政治论坛》，2006年第3期。

^⑧ ECRC Comments on Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast).

条的规定,若申请人以非常规的方式通过陆路、海陆或航线从第三国进入成员国,则成员国应当负责检验该申请者是否应当获得国际性保护。成员国的检验的责任在非法入境的12个月之后停止。若庇护寻求者已经在其他成员国至少居住5个月时间,申请者最近居住的成员国将负责检验国际性保护的申请。^①

根据现行的欧洲关于难民管理的都柏林规则的相关规定,难民事务首先应由难民的第一入境国负责处理。第一入境国是欧盟难民治理的第一负责人,负责难民的救援、接待、注册、审核发放到欧盟其他国家所需文件以及遣返等工作。作为非法移民涌入欧洲的主要门户,意大利和希腊自身经济形势尚不见好转,特别是希腊深陷债务危机而自顾不暇,基本无能力应对汹涌而至的非法移民给予及时的救援和安置。由此导致大量难民在欧洲海岸国家“抢滩”成功之后,便在开放的欧盟国家四处游荡,随后迁徙到难民申请者希望的其他欧洲国家。

若第三国国民或无国籍人进入需要护照的成员国领土,则成员国应当负责检验申请人所提出的申请是否应当获得国际性保护。当出现如下情况时,上述原则不予适用:第三国国民或无国籍人在其他需要护照才能入境的其他成员国内提出申请,且需要护照的义务已经被免除。再次情况下,其他成员国应当负责检验国际性保护的申请。当第三国家国民或无国籍人在成员国机场的国际性航道上申请保护时,成员国应当负责检验该申请。

2. 申请

《都柏林公约》中确立了“申请唯一性概念”,即避难申请者只能向申请国家中某一个成员国提出申请,而不能向所有国家都提出同样的申请。原则上由申请对象最先进入的成员国处理避难申请事务。

根据委员会规章第 No. 1560/2003 号的规定,当成员国在检验国际性保护的申请时,应当基于自愿原则。申请人可以自愿离开,抑或要求陪同。成员国应当促进申请人的字眼移转,并且为申请者提供充分的信息以确保申请以及移转的相关行动处于监控之下,并且这种移转以人道的方法实施,并且符合基本的权利和人类的尊严,并且以儿童的利益为出发点,将最新案例法的发展纳入考量范畴,特别是基于人道主义的考量。^②

3. 审查

成员国应当检验任何来自于第三国国民或无国籍人的申请,包括在领土之内、在边界上、穿越区域等所提出的申请。^③

根据《都柏林三号规章》的规定,庇护申请者可以在缔约国规定的期限内对该国所做出的无论法律上还是事实上的规定,均应将其交给该国认定的相关负责国决定向法院提起上诉或申请法院对该决定进行审查。^④都柏林规则依据客观标准确定负责审查庇护申请的国家,即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,其中包含六大基本原则,即家庭联系原则、拘留许可证原则、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:

^① Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 13.

^② Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), preamble, para. 1(24).

^③ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 3(1).

^④ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 6(19), 26, 27.

(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, 则应当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) 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) 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) 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;

根据《都柏林三号规章》第 12 条的规定, 当申请者持有有效的居住文件, 为此人颁发文件者应当负责检验该国际性申请。当申请者持有有效护照, 颁发护照的成员国应当负责检验国际性保护的申请。若当护照的持有国家是在欧洲国会第 No. 810/2009 号规章第 8 条的规定之下予以安排, 则被代表的成员国应当负责检验国际性保护的申请。

4. 会见

各成员国在审查过程中对于申请人应当组织会见。会见将有助于成员国决定是否应当对其实施国际性保护。^①当提出申请国际性保护时, 申请者应当被通知程序进行中的相关规则, 以及被予以会见的可能性, 并且应当提供现存的家庭成员、亲属、其他家庭关系者的信息, 从而使得成员国的决策更加便利。^②都柏林程序中的会见规定在《都柏林三号规章》第 5 条中。当出现如下情况时, 个人会见可以省略:

1. 申请人已经潜逃;

2. 申请人已经根据第 4 条收到了相关信息, 并且申请人已经提供了相关信息供相关成员国决定是否应当采取其他措施。若成员国忽略了会见这一环节, 应当给予申请者相应的机会以进一步展示所有与做决策相关的信息, 而后再决定是否根据第 26 (1) 条的规定将申请者转移至相应的成员国。^③

个人会见应当采取申请人易懂的语言, 抑或申请者可以知晓或可以交流的语言。根据需要, 成员国应当向申请者复述, 以便确保申请者与个人之间交流的通畅。^④个人会见应当发生在合适并且机密的环境中, 并且应当由有资格者在遵守国家法的前提下实施。^⑤成员国在实施个人会见时, 应当制作书面摘要, 摘要中应当包含申请者在会见中所述的主要信息。这一摘要既可以以报告的行使制作, 也可以以标准表格方式制作。成员国应当确保申请人或代

^① Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(1).

^② Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), preamble, Art. 1(18).

^③ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(2).

^④ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(4).

^⑤ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(5).

表申请人的法律咨询者抑或其他顾问可以及时获得该摘要。^①对于个人会见应当采取及时的方法。无论在何种情况下,在采取决策之前,均应当根据第 26(1)条的规定将申请人转移至负责的相关成员国处。^②

5. 拘留

申请者的拘留应当符合如下原则:个人不能出于他/她正在寻求国际性保护这一单一原因被拘留。拘留时间应当尽可能短,并且符合必要性和比例原则,并且所采取的方法不能具有威胁性,且应当行之有效。^③特别地,申请人的拘留应当符合日内瓦公约第 31 条的规定。在《都柏林三号规章》中所规定的拘留程序应当有优先使用权,并且应当在最短的时间内完成,且不得超过必要时间限制。关于政府拘留的一般性保护而言,在符合拘留条件的情况下,成员国应当适用 2013/33/EU 号指令应对此种情况。^④

6. 移转

根据《都柏林三号规章》第 29 条规定,申请人或其他人的移转应当符合第 18(1)(c)或(d)条的规定,并且应当符合成员国的国内法的规定。在《都柏林三号规章》的规定之下,跨越国界的申请转移应当由司法机构安排。转移应当在相关情况发生之后,并且在接收国同意的情况下,于 6 个月之内予以完成。该移转决定应当被司法部部长所知晓,并且将移转行动安排至相应目的地成员国处。^⑤负责移转的成员国应当确保采取人道主义的方法,尊重和保障基本人权。如果必要,申请者应当要求成员国提供通行证。欧洲外援会应当着手设计通行证。该执行法案应当符合第 44(2)条检验程序的规定。接收国应当负责通知移转国,当相关人员安全到达之后,应确保相关人员不在该时间范围内消失。^⑥

如果移转并未在 6 个月之内发生,相关成员国应当减轻其责任,或者将相关人员转移至请求国。如果因申请人的监禁原因,致使移转因而不能执行,则可以延长至一年时间。如果因申请者潜逃,则时限可以延长至 18 个月。^⑦若移转错误地发生,抑或移转决定在上诉或复审中被推翻,则做出决定的该成员国应当迅速将该申请人送回。^⑧

欧洲委员会应当以执行法案的方式,在成员国之间建立信息的咨询与交换机制。关于移转正误检验标准应当根据《都柏林三号规章》第 44(2)条的相关规定。根据《都柏林三号规章》第 31 条的规定,在进行移转之前,申请人的必要信息,如健康信息等,均应移转至接收国。

7. 上诉

^① Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(6).

^② Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(3).

^③ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 28(2).

^④ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), preamble, para. 1(20).

^⑤ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 29(1).

^⑥ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 29(1).

^⑦ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 29(2).

^⑧ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 29(3).

《都柏林三号规章》要求缔约国严格按照《庇护程序指令》的规定，保障庇护申请人的救济权。^①自难民申请委员会决定将申请者遣送至另一国家之日起，移民者有 10 天时间向难民上诉法庭提起上诉。针对上诉内容，成员国应当提交给有资质的当局来决定，基于上诉或复查的结果，从而决定是否维持先前决定。^②

根据《都柏林三号规章》第 27 条规定，第 18 条第 (1) (c) 和 (d) 项中所指称的申请人或其他人针对于不利的移转决定，能够以上诉或复审的方式，对于事实上或法律上的任何问题权利在法庭或仲裁庭中获得有效救济。^③成员国应当提供合理的时间段供相关人员行使上诉权利。^④为了上诉权利的有效行使，成员国应当在国内法中规定以下内容：

(a) 在上诉或复审期间，保障上诉或复审者有权利继续留在国家之内；

(b) 在某一特定时间段中，移转会自动中止，并且应当做出决定是否赋予中止上诉或审查的效果；

(c) 相关人员有机会再合理期限内，在上诉或审查结果做出之前，要求法院或仲裁庭停止执行移转决定。成员国确保在首个决定做出之前，申请人可以获得有效救济。任何关于是否应当在合理期限内移转的决定应当对于移转要求予以实施封闭的、严格的审查。若决定不停止执行移转决定，应当明确其原因。^⑤

申请者在上诉程序中获得相关信息，以及相关程序的通知。当任何申请人提出上诉时，在上诉未获得裁决时，应当暂停移转的结果。如果上诉庭改变了决定，申请应当移转至难民上诉委员会。申请则不会被移转，并且申请将被返还到难民上诉庭，接受难民申请委员会的检验。

8. 相关权利

(1) 知情权

寻求庇护者和庇护申请者均享有知情权。《都柏林三号规章》要求欧盟成员国在收到庇护申请后，应以申请人能够读懂的语言，以书面方式告知申请人该规整的适用规则，必要时还应辅以口头解释。^⑥同时，在将庇护申请人移送给其他欧盟成员时，也应将相关信息告知申请人。^⑦

此外，《庇护程序指令》规定庇护申请人有权获得该程序有关的所有信息。^⑧《收容待遇指令》规定缔约国应当在庇护申请人提交庇护申请后告知申请人的身份，以及与此身份相应的权利和义务，以及可以获得的特殊法律援助。^⑨对庇护申请者进行会见，应当制作书面记

^① Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 18(2).

^② Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 27(4).

^③ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 27(1).

^④ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 27(2).

^⑤ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 27(3).

^⑥ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), preamble, Art. 5(18), Art. 4(1).

^⑦ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 5(24), Art. 6.

^⑧ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 10(1) (a).

^⑨ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures

录,且应翻译为庇护申请者的母语,供申请者查阅。^①

(2) 家庭团聚权

早在2003年,欧盟便通过《家庭团聚权指令》,赋予第三国国民家庭团聚的权利,并规定实现家庭团俱全的条件和标准。该指令给予各成员国留有一定自由裁量权,但各成员国制定家庭团聚类移民政策的部分权利已经转移到欧盟层面。在司法实践中,欧盟法院于2006年6月27日就欧洲议会诉理事会一案^②的判决中确认在其它条件满足的情况下,对于第三国国民的核心家庭成员没有理由拒绝入境。

《都柏林三号规章》在序言中便强调了家庭团聚的原则。根据《都柏林三号规章》的规定,如果该申请人的子女、兄弟姐妹或父母在任一欧盟成员国合法居留,且与该申请人存在抚养关系,欧盟成员国应根据申请人的书面请求使申请人获得来自其家庭成员的协助。^③关于无人陪伴的未成年人的境况,《都柏林三号规章》规定欧盟成员国根据儿童最大利益原则的要求,保障每一位无人陪伴的未成年人申请在整个申请审查程序中获得来自合法的个人或组织的协助。^④

为了确保家庭团聚原则的实现,达成儿童的最大化利益,考虑到申请人及其儿童、兄弟姐妹、父母的依存关系,申请人存在怀孕、生产,考虑到健康与高龄等相关情况,都柏林公约规定当申请人是无陪伴的儿童,若有其他家庭成员或可以实施照顾的亲属居住于其他成员国领土之上,成员国应当确立一个有约束力的责任标准。^⑤此外,如果移民者依赖于在其他成员国内合法居住的其子女、兄弟姐妹、父母的帮助,抑或居住于其他成员国的移民者的子女、兄弟姐妹、父母依赖于申请者的帮助,则根据《都柏林三号规章》的规定,成员国负有使家人团聚的义务。

根据《都柏林三号规章》第9条的规定,当申请者有家庭成员时,无论申请者有家庭成员,抑或其家庭先前形成于来源国,将被允许作为成员国内国际性保护的受益者。成员国将负责检验国际性保护的申请,相关人员可以以书面方式表达其意愿。

根据《都柏林三号规章》第10条的规定,当申请者在成员国内有家庭成员,并且要在成员国之中申请国际性保护,成员国应当负责检验国际性保护的申请,即使相关人员用书面方式表达其意愿。

根据《都柏林三号规章》第11条的规定,当家庭成员或少数未婚兄弟姐妹向相同成员国同时提交国际性保护的申请时,抑或有充足的程序供相关责任的成员国决定是否应当合并处理,规则会使得其申请分离,并且相关成员国应当基于如下规定而做出决定:

(a) 成员国负责检验所有国际性保护的申请者中的家庭成员,以及未婚的兄弟姐妹的情况,并且负责掌管其中的绝大多数;

(b) 如果(a)款不能达成,则成员国负责根据相关程序检验以上人员中最年长者。

for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 5,6.

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 14.

^② Case C-540/03, European Parliament v. Council.

^③ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 16.

^④ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 2(k), Art. 6.

^⑤ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), preamble, Art. 1(16).

(3) 身份获得权

《庇护程序指令》规定庇护申请人有权获得有关的所有信息。^①《收容待遇指令》规定缔约国应当在庇护申请人提交庇护申请后告知庇护申请人所取得的身份,以及与此身份相应的权利与义务,可以获得的特殊法律援助。^②对庇护申请者进行会见,应当制作书面记录,且应翻译为庇护申请者的母语,供申请者查阅。^③《庇护资格指令》规定,缔约国应当在授予当事人“难民地位”“替代保护”资格之后,用当事人能够理解的语言告知其资格以及相关的权利与义务。^④《临时保护指令》规定缔约国应向“临时保护”受益人提供相关的书面文件。在“临时保护”期限届满,对受益人进行自愿遣返时,欧盟成员国应保证完全了解相关事实。

9. 法律救济

《都柏林三号规章》认识到庇护申请者有获得必要帮助的权利,^⑤甚至是免费的法律援助,作为保障其救济权的重要内容之一。^⑥《庇护程序指令》规定缔约国应保证庇护申请人在申请审查程序中应获得诸如语言方面的帮助,尤其是翻译服务^⑦、建议,以及与联合国难民署接洽等方面提供便利。^⑧该指令特别强调了申请人在庇护申请程序中获得法律援助和代理的权利,以保证他们更好地解释诉求,使申请人与会见官之间的交流更加顺畅。^⑨成员国应当确保当申请者在无能力支付的情况下可以获得免费法律帮助,并且为申请者提供费用的支持。对于申请者的待遇不得低于对于本国国民的待遇。^⑩

四、难民管理

《庇护资格指令》关于难民地位和替代保护待遇做出一系列规定,包括不被推回、家庭生活、居留权、旅行、就业、教育、社会福利、健康、无人陪伴的未成年人、住房、就地融合和遣返等方面。《临时保护指令》规定,欧盟成员国应当为“临时保护”的受益人提供适当的收容条件,主要包括如下方面内容:居留许可、从事经济活动或自营职业、获得住所和医疗服务、无人陪伴的未成年人和家庭生活。¹¹

1. 收容与住房

根据《收容待遇指令》的规定,欧盟成员国应当为申请者提供住房。在实践中,最普遍的行为是提供集体性住房,大多以家庭为单位。仅仅个别成员国,如英国、比利时、意大利、

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 10 (1) (a).

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 5,6.

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 14.

^④ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 22.

^⑤ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 26(2)(3).

^⑥ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 29 (5)(6).

^⑦ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 27(5).

^⑧ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 10.

^⑨ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 15, 16.

^⑩ Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 26(6).

¹¹参见:田立:《叙利亚难民危机中的基本人权保障》,载《中国国际法学会2016年年会论文集》。

瑞典为申请者提供个人住房。在很多成员国中,在不同申请阶段,申请人可获取的住房种类存在不同。下列成员国将就提供住房事项获得财政性津贴:法国、意大利、西班牙、斯洛文尼亚。比利时与葡萄牙在个别程序性阶段将获得津贴;塞浦路斯将政府提供津贴视为一项原则。^①

国际性保护中提供的住房包括但不限于以下几种形式:

1. 申请人在边界或运输区域所申请的国际性保护正在被检验;
2. 居住中心能够确保足够的居住条件;
3. 住房申请者可获得私人住房、公寓、宾馆或者其他类型的住房;^②

在安排住房时,成员国应当尽可能确保有特殊需求的成年申请者与居住在同一成员国内全系亲密的家属居住在一起。成员国应当确保在必要时将申请者从将申请人转移住房设施,并且应确保申请人的新地址能够及时告知其法律咨询者。^③

《根据收容待遇指令》的规定,申请者在成员国内有自由行动权,可以申请庇护与选择居住地。这种权利可能会被很多因素所限制,包括公共利益与秩序,申请进展的速度等问题。

^④绝大多数国家规定,申请人有权在整个领土范围内有行动自由。仅仅少数国家(捷克斯洛伐克、奥地利、立陶宛)保留了出于公共秩序原因而限制申请者行动自由的行为。两个成员国(俄罗斯、奥地利)通常性地限制了庇护寻求者在某一区域的行动自由。在其他特定的成员国,庇护申请者的行动自由在实践中被加以限制。例如在荷兰、斯洛伐克、塞拉利昂、匈牙利、立陶宛、爱沙尼亚、捷克斯洛伐克,申请者需要在特点时间汇报其居住地点。

一些成员国,例如奥地利、俄罗斯、卢森堡、荷兰、萨尔瓦多,并不允许其国内申请者选择居住地点。其他国家允许在庇护的特定情况下,或在特定阶段,申请人可以自由选择居住地点。一些国家,例如法国、塞浦路斯,赋予申请者以免费选择的权利,并且作为弥补接待中心承载能力不足的对策。另一些成员国,例如波兰、芬兰、爱沙尼亚、立陶宛,也利用这一规定,以使得难民自己选择的居住地事实上可以减轻接待中心的压力。

在一些成员国中,庇护寻求者可以在不经授权,以及不经正式通知的情况下,自由离开其居住地。在如下国家内,这样的行为将被认可:塞浦路斯、法国、葡萄牙、卢森堡、马耳他、波兰、瑞典、比利时、爱沙尼亚、意大利、匈牙利。其他成员国介入了更为严格讲话的体系,例如对于缺席时间进行控制,申请者负有外出汇报行程的义务。

2. 难民权利

根据《关于难民地位的公约》规定,成员国应当向取得难民地位或附属性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,对于获得附属性地位的人员,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帮助。作为例外,对于获得附属性地位的人员,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权利。

欧盟的《收容待遇指令》要求欧盟成员国在制定收容待遇的标准应包括家庭生活、医疗、

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 13-14.

^② Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 18 (1).

^③ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 18.

^④ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 13-14.

未成年人的教育、庇护申请人的就业以及职业培训等方面的内容。各欧盟成员国对该项权利的落实情况还可能引发“负责国”的变化。^①

(1) 食物与衣物

在实践中,大多数欧盟成员国会为申请者提供食物。不会提供食物的国家包括爱沙尼亚、拉脱维亚、英国、芬兰、瑞典。^②在衣物方面,尽管庇护申请者的衣物覆盖范围很广泛,但仍有少数国家为此提供财政性支持,包括奥地利、芬兰、卢森堡、荷兰、波兰、英国、西班牙、瑞典、葡萄牙、塞浦路斯,有些情况下比利时与奥地利也会提供相应的财政支持。^③

(2) 医疗与健康

《关于成员国接待庇护申请者待遇的最低标准的指令》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,并且有权利获得劳动力市场和健康的帮助。^④无论庇护寻求者是否处于拘留状态,各成员国均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。大多数成员国,例如捷克斯洛伐克、荷兰、波兰已经拓宽了获得健康帮助的渠道,并且赋予与国民同等的健康医疗帮助。

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的医护人员进行培训等。^⑤

(3) 就业与培训

根据指令规定,成员国应当确保申请者在第一阶段提出国际性保护之日起9个月内进入劳动力市场。^⑥成员国应当根据各自国内法,有权自主决定申请者进入劳动力市场的状况。^⑦然而在实践中,根据《关于成员国接待庇护申请者待遇的最低标准的指令》第11条规定,成员国有权决定自申请提出之日起的一段期间内,申请人不得进入该国的劳动力市场。若非申请者本人原因造成,成员国应当考虑申请者进入劳动力市场的条件。^⑧由于成员国往往违反拘留指令,对于申请者的拘留超过12个月,因而被拘留的庇护寻求者出于不同的原因往往难以进入劳动力市场。

为方便申请者顺利进入劳动力市场,庇护寻求者有权利获得成员国的职业技能训练,^⑨并应受制于国内法中的相关规则。^⑩对于庇护申请者获得劳动力市场的雇佣这一项国家政策性

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 8-13.

^② Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 13-14.

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 13-14.

^④ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 11.

^⑤ Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers Ensuring Mere Subsistence or a Dignified Standard of Living.

^⑥ Directive 2013/33/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Art. 15(1).

^⑦ Directive 2013/33/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Art. 15(2).

^⑧ 郝鲁怡:《欧盟难民与庇护一体化法律制度研究》,载《河北法学》,2010年7月。

^⑨ Directive 2013/33/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Art. 16.

^⑩ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, Art. 18 (7).

服务而言,半数以上的成员国,例如捷克斯洛伐克、爱沙尼亚、德国、法国、匈牙利、拉脱维亚、规定了最长时间可达一年。九个成员国,包括萨尔瓦多、葡萄牙、奥地利、芬兰、塞尔维亚、意大利、西班牙、荷兰、卢森堡,可以授权难民获得短期时效。仅仅立陶宛违反《收容待遇指令》,因而并未提供劳动力市场中就业的可能性。许多成员国,例如奥地利、比利时、爱沙尼亚、德国、匈牙利、拉脱维亚、马耳他、荷兰、波兰、斯洛伐克、塞拉利昂、瑞典、西班牙、卢森堡、法国、英国,为申请者提供了工作保障,并且限制劳动力市场获得特定的经济,以及特定授权的工作时间。^①

(4) 教育

根据《关于成员国接待庇护申请者待遇的最低标准的指令》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。未成年人确立的标准应以庇护申请提出国或审查国家规定的法定年龄为准。学校或受教育由庇护申请安置中心提供,自申请提出的3个月内获得,隶属于国家教育系统的组成部分。国家当局应当为申请者提供一些准备性的课程,包括语言类课程,以便其更好地适应教育系统。^②

对于未被拘留的儿童而言,获得小学教育较为容易,而是否可以接受中学教育将取决于当地政府的决定,尤其在奥地利、塞拉利昂、芬兰、匈牙利表现得较为明显。在一些成员国内,例如波兰、法国,少数者可以在学年中的特定时间获得学校教育,但在实践中往往遭遇推迟。

对于被拘留的少数者而言,与指令的规定不相符之处在于,许多成员国,包括奥地利、比利时、芬兰、法国、匈牙利、意大利、波兰、斯洛伐克、塞拉利昂、英国、荷兰否定了少数者获得教育的权利,或者在实践中加以限制。仅仅部分国家,例如拉脱维亚、捷克斯洛伐克、立陶宛、瑞典对于这项特殊权利予以认可,或者仅仅在居住中心组织特殊课程予以培训。^③

5. 遣返

欧盟国家对于庇护寻求者的遣返应当参照都柏林规则。当出现如下情形时,庇护寻求者应当被予以遣返:目前处于其他签约国主权领地并在那里已经提出难民申请,但在决定国家责任的过程中撤回他/她的申请后,为了完成对难民申请的调查,该难民申请者应由收到难民申请的国家遣返。若难民申请者曾离开签约国主权领土3个月以上或已在签约国获得3个月以上的有效拘留许可,该限制不再适用;一签约国向申请者签发一个超过3个月的居留许可;相关外国人已离开签约国领地3个月以上;在撤回或拒绝申请后,若调查难民申请的国家采取必要措施让外国人回到初始国家或是另一合法进入的国家。

难民申请者被遣返应当遵循如下规定:对提出遣返申请者的要求应给出指示,根据上述列举的情势,可以让收到该要求的国家确定自己的责任;被告知接受申请者的国家应在该事件送交它后8天内对要求做出应答。若它承认自己的义务,最迟应在其同意后的一个月之内接受难民申请。

^① Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 11.

^② Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013, Art. 14.

^③ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Art. 10.

五、难民问题的实践

难民危机堪称二战以来欧洲面临的最严峻挑战。难民问题给欧洲国家，特别是欧盟国家的政治、经济、社会安全、文化和国际关系带来了日益严重的消极影响。解决难民问题需要欧盟和欧洲国家的理性应对。

面对难民涌入所造成的社会危机，为了加强对难民与移民的控制，欧盟委员会所做方案包括以下四点内容：

1. 欧盟将加强管理难民系统；
2. 强化申根区边境管控，确保每个成员国按照欧盟相关法律有效控制欧盟的外部边界；
3. 修改《申根协定》，在特定情况下如欧盟某一边境地区面临突如其来的移民压力时，允许申根区的局部区域临时重新设立边境检查；
4. 有针对性地为合法技术移民提供帮助，以弥补欧盟劳动力市场的不足。其中最核心、影响最大的是在特定条件下允许申根区国家内部重设边境检查，这意味着欧盟引以为傲的《申根协定》有可能会修改。

从整个欧洲社会角度出发，难民问题需要欧盟与欧洲国家的共同面对。首先，欧盟和其他欧洲国家应当立即表明立场，继续接收难民。针对欧盟成员分摊 16 万难民的方案，缺乏统一立场只会使得难民问题日益严重，甚至造成欧盟内部的恐慌，影响内部国家的团结和稳定。难民人数远超欧盟国家的承受范围是一种现实，但这绝不能成为欧盟拒绝接收难民的理由。欧盟各国可以在接收难民的基础上，借助国际社会力量，在接收难民后对部分难民进行转移，将其安置在第三国，以保障难民的基本生存权。

其次，欧盟和欧洲国家应当加强与难民输出国，诸如利比亚、叙利亚的交流和协调。面对汹涌的“难民潮”，强行抵制或者加强防控都不是根本的解决方式。欧盟各国不论是处于人道主义的立场，还是履行应有的国际责任，为避免更多的难民死亡，均应当积极主动与难民输出国进行交流沟通。一方面就共同防止、打击和遣返难民和非法移民等问题达成共识，并采取共同行动；另一方面共同为难民的流动“保驾护航”，保障难民有序安全地抵达欧洲国家，尽可能减少悲剧发生。

最后，欧盟和欧洲国家应当通过国际合作以缓解“难民危机”。国际社会对世界范围内的难民救援工作在联合国难民署的主导下进行，同时也依靠国际红十字会、世界卫生组织、国际移民组织等国际组织的协调与帮助。在上述国际组织的共同努力下，欧盟应能得到全方位的帮助，既可以借助国际组织的力量对难民进行临时保护，如通过联合国难民署的临时保护措施，将叙利亚等地的难民在沙特、阿联酋、卡塔尔等邻国临时安置，也可以通过国际组织这一中介力量发动更多国家安置难民。国际组织可在能力范围内为难民提供日常生活必需品，为难民输入国提供资金，从而缓解欧洲国家由此面临的艰巨困难。

参考文献

欧盟规则与指令

1. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, OJL 326, 13 December 2005.
2. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.
3. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 6 June 2013.
4. Office of the Refugee Applications. Commissioner. EU Dublin III Regulation (Regulation EU No.604/2013), Art. 13.
5. Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers Ensuring Mere Subsistence or a Dignified Standard of Living.

中文论文

1. 张久安:《欧洲难民危机:历史、成因及其全球影响》,载《思想政治课教学》,2015年第11期。
2. ①田立:《叙利亚难民危机中的基本人权保障》,载《中国国际法学会2016年年会论文集》。
3. 宋成全:《欧洲难民危机:结构、成因及影响分析》,载《德国研究》2015年第3期,第30卷,总第115期。
4. 许洁明、甘开鹏:《欧盟共同难民政策的发展轨迹》,载《学海》,2010年第4期。
5. 王晓丽:《欧盟对第三国国民的权利保护——以移民与避难法律为核心》,中国社会科学院研究生院2014年博士学位论文。
6. 傅义强:《欧洲国家的移民问题及其移民政策的建构》,载《世界经济与政治论坛》,2006年第3期。
7. 郝鲁怡:《欧盟难民与庇护一体化法律制度研究》,载《河北法学》,2010年7月。

中文网站

1. 新华网:法德两国建议欧盟控制难民进入数量,
http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/08/c_1117398767.htm

英文网站

1. BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>