

德国难民政策的 历史与现状

唐 艸

摘 要：从2008年开始，向德国寻求庇护的难民人数持续上涨，德国目前已经成为了欧盟国家中申请避难者最重要的目标国之一，难民和难民政策再次成为全社会的热点话题。追溯德国难民政策的历史发展，整体呈现出收紧的趋势，一方面避难申请的审核程序越来越严格，对难民的甄别和权利的区分越来越细致；另一方面德国政府将本国的难民政策置于欧盟共同难民政策的框架之下，与欧盟其他成员国进行合作，共同应对难民问题。尽管德国难民政策在不断完善，但庞大的避难申请人数使德国政府依然面临政治、经济、社会文化等多方面的挑战。

关键词：德国；难民政策；难民规模；难民权利；文化融入

作者简介：北京外国语大学 德语系 博士研究生 北京 100089

中图分类号：D751.639.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2015)02-0045-13

难民问题一直以来都是全球性的热点问题，申请避难者的甄别、难民的安置、各国之间如何合作，涉及到难民产生国和接收国双方的内政和外交。由于战争、贫困、自然灾害等原因，全球难民的人数只增不减。根据联合国难民署的最新统计，2015年1月至3月，全球一共收到221572份避难申请，比2014年同期增长

43.8%^①。

2008年后,向德国申请避难的人数不断上涨,难民和避难权再次成为了继上世纪90年代初以后媒体报道和德国各政党讨论的热点话题,并进一步引发了普通民众对难民问题的关注。遗憾的是,德国的难民政策和难民权利并没有引起国内学术界相应的关注,目前尚未见到对德国难民政策进行系统研究的书目,相关的论文和文章亦不多,而且其中大部分对德国的难民政策只作了简要且零散的描述。基于此背景,本文拟对德国政府对难民的分类、德国社会中难民的规模和结构进行系统梳理,探究德国难民政策的历史进程与现状,并检视其面临的挑战^②。

一、德国政府对难民的定义与分类

难民一词,最初带有浓重的宗教色彩,“在西方民主国家建立与难民有关的国际组织之前,各种宗教组织以及古代统治者根据自己的规范和信仰为逃离迫害之人提供庇护”^③。两次世界大战使欧洲产生了大量的难民,对难民的保护也随之成为了国际问题。

依据1951年的《关于难民地位的公约》(又称《日内瓦公约》)和1967年的《关于难民地位的议定书》(又称《纽约议定书》),难民是指:“因种族、宗教、国籍、隶属于某一特定社会群体或因政见观点而有确切理由遭受迫害”,“现居住在原籍国或惯居住国之外的地方”,且“不能或者因为惧怕迫害而不愿接受原居留国的保护,或返回到那里”的人^④。德国政府采纳上述对政治难民的定义,但与其他国家不同的是,德国不仅基于国际法给予政治难民避难权,政治避难权还作为一项基本的权利被纳入到德国的宪法《基本法》当中。

实际上,中文中“难民”一词并不能概括德国社会中的具有不同法律地位的难民群体。将不同法律地位的难民群体混为一谈,不仅会造成概念含义的混乱,而且在特殊的社会文化语境下还容易引发或加剧社会问题,如上世纪90年代初政府和媒体在不同语境下对“Asylant(申请政治避难者)”一词的滥用,使词汇本身蒙上了一层贬义的色彩,加剧了社会中的排外情绪,如今Asylant几乎不被政府和媒体所使用。随着德国避难权领域的法律不断完善,德国社会中对难民的

① 参见“Asylum data 2015”,<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>,访问日期:2015-05-22。

② 本文主要研究东西德统一前西德的难民政策和统一之后德国的难民政策,东德难民政策不是本文的研究对象。

③ 阮惠风、甘开鹏:《论国际难民保护政策的发展演变》,载《楚雄师范学院学报》,2011年第2期,第97-101页,这里第97页。

④ 转引自王海滨、戴长征:《国际难民现状与难民机制建设》,载《教学与研究》,2011年第6期,第78-85页,这里第78页。

称谓也变得更为丰富和具体，相互之间含义的区分也更为明显，远不是“难民”一词就能简单概括，因此有必要对德国社会中拥有不同法律地位的难民群体的德语称谓和内在含义进行系统的梳理。

Asylbewerber 指的是等待审核结果的申请避难者。Asylberechtigter 是指获得政治避难权的难民，可译作宪法难民，其情况符合《基本法》第 16a 条，属于受政治迫害者 (politische Verfolgte)。实施迫害的主体是国家或者等同于国家的主体，迫害行为包括严重损害基本人权的的行为，或行为整体等同于对基本人权的损害行为，比如生理或者心理上的暴力行为，包括性暴力、歧视性的立法、行政或者司法措施、歧视性的刑罚等，出于贫困、自然灾害、失业、内战等原因申请避难的难民不属于受政治迫害者。除政治避难权以外，德国政府还可依据申请者情况提供国际保护 (internationaler Schutz)。国际保护包括两个部分：难民保护 (Flüchtlingsschutz) 和辅助性保护 (subsidiärer Schutz)。难民保护的法律依据是《避难程序法》(AsylVfG) 第 3 条第 1 款，此条款依据的是《日内瓦公约》对难民的定义和解释，因此获得难民保护的难民也称作 Flüchtling 或者 Konventionsflüchtling，可译作公约难民。需要注意的是，Flüchtling (难民) 一词在德语日常用语中被广泛运用，是对具有不同法律地位的难民群体的总称，和法律上所指的公约难民的含义有所区别。获得辅助性保护的难民称为 subsidiär Schutzberechtigter，是指在其情况符合《避难程序法》第 4 条 1 款的规定时获得辅助性保护，即原居留国对其存在：1. 死刑的威胁；2. 折磨 (Folter)，不人道的、侮辱性的对待或者惩罚；3. 其生命安全受到来自个体的威胁，或者由于国际或者国内武装冲突，其生命受到威胁。如申请避难者的申请遭到拒绝，德国移民和难民局 (BAMF) 须根据《居留法》(Aufenthaltsgesetz) 第 60 条第 5 款和第 7 款来判断是否存在禁止遣返的情况，如申请者原居留国对其生命和自由存在严重威胁，则不得将其遣返，目前符合此项规定的难民的法律地位等同于获得辅助性保护的难民。除上述难民群体以外，德国还存在一种既不具备难民地位，也没有获得国际保护的特殊群体：Geduldete，可译作容忍居留者。这类群体由于疾病、缺乏护照、交通不便等原因被暂缓遣送，容忍居留证明 (Duldung) 将其和非法移民区分开来。尽管德国收到的避难申请数一直以来始终高居欧盟国家前列，但在德国获得政治避难权和国际保护的难民比例却不高。2005 年至 2014 年间获得庇护的申请者平均百分比为 24%，2014 年获得庇护申请者人数占总申请数的 31.5%，比 2013 年增长 6.6%^①。

^① 参见 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2014: Asyl*, S. 36, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-bundesamt-in-zahlen-2014-asyl.pdf?__blob=publicationFile, 访问日期: 2015-05-22.