

焦點評析

德國處理難民問題之政策分析

Germany's Policy to Refugee Issues

鍾志明 *Chih-Ming Chung*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor of Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

一、難民危機及其地位

根據國際移民組織 (International Organization for Migration, IOM) 的統計, 截至 2015 年 10 月 13 日為止, 命喪地中海的非法移民人數已經超過 3000 人。¹ 聯合國難民署 (UNHCR) 2015 年上半年預估, 全年將有 70 萬選擇走海路的難民, 但實際上在十月底便已突破了這這數字。² 這一次的地中海難民危機, 再次凸顯歐洲聯盟 (European Union) 國家在難民及移民政策上的各自為政, 彼此作為向來都欠缺整合; 除了各自的警政、司法制度與相關政策難以調和外, 各國政府不願相互讓步更是一大關鍵, 故迄今未成為超國家統合的共同政策領域。

聯合國於 1948 年通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights), 第 14 條便規定:「人人有權在其他國家尋求和享受庇護以

¹ International Organization for Migration, "Missing Migrants Project. Mediterranean Update," <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean-update-13-october-2015>

² Ibid.; Anna Reimann, "Asyl und Einwanderung: Fakten zur Flüchtlingskrise - endlich verständlich," *Spiegel Online*, October 8, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-und-einwanderer-die-wichtigsten-fakten-a-1030320.html>

避免迫害」，明白宣示庇護權為一基本人權。接著 1951 年通過「難民地位公約」(Convention relating to the Status of Refugees)，更是為了因應二戰後歐洲地區難民安置所制定的。1967 年再通過「難民地位議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees)，將原公約第 1 條對難民的定義作普遍的適用：「因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人」。難民公約在前言中指出，庇護權的給予需要國際通力合作，但是相關議題的國際或區域合作，從來就無法令人滿意。由於庇護國對其境內的難民所要承擔的支出並不低，各國對於難民問題都感到相當頭疼，更有國家為了避免難民入境後就不能遣返，而築起海陸空的防護網，以阻撓任何企圖入境的難民。

二、歐盟各國政策難調和

經過多年爭論，歐盟會員國終於在 2008 年 9 月達成「歐洲移民與庇護協議」(European Pact on Immigration and Asylum)，雖然不具歐洲法效力，惟總算在彼此相關政策作為上邁出合作的步伐。就協議內容而言，大致包括下列措施：在顧及會員國需求與接納能力的情況下，有效組織合法移民並鼓勵與當地融合；管控非法移民，鼓勵自願返回原籍國；改善邊境管制效能；建立歐洲庇護架構；與非歐盟國家建立廣泛夥伴關係，以促進移民與發展的雙贏局面。³隨後，會員國也據此建立了「歐洲共同庇護體系」(Common European Asylum System, CEAS)，希望確保庇護申請者在歐盟境內都能獲得公開透明與公平的對待，但是只要比較這次匈牙利、奧地利與德國對地中海難民的作法就可得知，君子協議是一回事，如何落實執行才是關鍵。

³ EUR-Lex, "European Pact on Immigration and Asylum," <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:j10038>

再以「都柏林規則」(Dublin Regulation)⁴為例，它原本是歐盟處理庇護申請的標準流程，規定審核有關申請的主要責任是在申請人進入的第一個歐盟成員國。但問題在於：許多難民並非想在那個國家居留，而是希望到其他國家如德國或瑞典。此外，如希臘與義大利，有太多的難民湧入，以致未能嚴格執行歐盟的相關規定。⁵今年 4 月，歐盟領袖承諾將加強地中海的巡邏、打擊人口販賣網絡以及在擬非法偷渡的船隻出海前加以攔截及銷毀，增加「歐盟邊境管理局」(Frontex)的任務、預算和人力等資源。惟這些措施仍是治標不治本，無法遏止難民或非法移民冒著生命危險前進歐洲。

三、德國之難民救助與移民政策

德國基本法 (Grundgesetz) 第 16a 條第 1 項明定：「受政治迫害者享有庇護權」。為了實踐對庇護權的保障，德國訂有相當完整的法令規章。例如尋求庇護的難民在尚未獲得庇護許可前，德國政府會依「庇護申請者救助法」(Asylbewerberleistungsgesetz) 發放實物與現金，以保障尋求庇護者能擁有符合人性尊嚴的最低生存條件。

基本上，以各地收容所提供的食衣住行等基本需求，一位難民平均可獲 174-216 歐元不等的救助，另視有無伴侶共同負擔家計，發給每人每月 113-143 歐元不等的現金給付。以單身成年人為例，每月最高可獲得 359 歐元補貼，已十分接近德國人可領社會救助金上限 399 歐元。⁶儘管 2014 年年底，各邦已經召開例行聯合會議，依照「柯尼斯坦公式」(Königsteiner

⁴ “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 a stateless person,” *OJL* 180 (June 2013), pp.31-59.

⁵ 李文編譯，〈愈演愈烈的歐洲移民危機〉，
http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/08/150829_column_euro_refugees。

⁶ 參見：陳陽升，〈德國難民法制下的人性尊嚴與代價〉，
<http://udn.com/news/story/8539/1219090>。

Schlüssel)⁷達成翌年難民收容比例的協議，⁸但是當梅克爾宣布德國將準備接納大批難民入境時，各邦還是措手不及。除擴增預算和福利支出外，如同其他國家一樣，德國在處理庇護申請上遭遇不少難題，包括行政負擔過重、准駁時程過長以及如何儘速遣返不符庇護資格者，⁹由於案件為數眾多，處理起來往往耗時 4-5 個月，而在等候期間給予申請者救助便是一筆可觀的支出。一旦難民或庇護申請者的身分被官方承認，可獲為期 3 年的居留許可 (Aufenthaltserlaubnis)，若其母國情勢仍未好轉，則可取得無限期的落戶許可 (Niederlassungserlaubnis)。

申請人在德國住上三、五年，慢慢習慣並融入當地生活，但仍面臨申請被駁回和被遣返的不確定性。因此，德國政府在七月間決定，優先處理來自東南歐國家 (如科索沃) 幾乎不太可能被核准的庇護申請案，凡不符合難民資格者即逕予駁回並執行遣返。¹⁰另外，簡化敘利亞難民以及來自伊拉克的基督徒和庫德族雅茲迪人 (Yazidis) 的申請作業，僅審查書面資料即可，而不必再經過面談。¹¹

2015 年 8 月底，德國聯邦移民和難民署 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 宣佈，將不再按照「都柏林規則」，把入境的敘利亞籍避難申請者遣送至他們進入的第一個歐盟國家。但是這項措施，卻被外界誤解為適用來自其他國家的所有難民，難民們也大為讚賞梅克爾 (Angela Merkel) 的愛心。直到九月初匈牙利強硬阻擋難民入境的舉措遭到批評，柏林的聯

⁷ 每年根據稅收與人口多寡，協商各邦收容難民之比例，“Verteilung der Asylbewerber,” Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, January 1, 2015,

<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>

⁸ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, “Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2015 vom 1. Dezember 2014,” *Bundesanzeiger* (December 10, 2014), p.1.

⁹ 陳陽升，前引註。

¹⁰ Uta Rasche, “Die Unerwünschten vom Balkan,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (August 2015), <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtlingsdebatte-asybewerber-vom-balkan-13730619.html>

¹¹ “Flüchtlingskrise in Deutschland 2015,” https://de.wikipedia.org/wiki/Flüchtlingskrise_in_Deutschland_2015

邦政府隨即宣布，基於人道考量將接納這些人，並以火車載送至德國各邦。九月中旬，各地收容單位陸續出現人力不足與不堪負荷的情況，德國不得不宣布暫時恢復部分邊境管制，以及停止申根協議之適用，只是仍無法阻擋難民如潮水般湧入。¹²

當九月以來執政聯盟內部不斷有聲音主張，應該限制難民移入、暫時關閉緊鄰奧地利的邊境以及限縮庇護權等，或是民眾對政府處理難民問題不滿升高以及總理聲望下降，¹³以及各地屢傳難民被襲擊或是收容所遭縱火的事件時，梅克爾依舊不改其原來的人道收容政策的原因，自然有著奠基於社會老年化、少子化與勞動力不足等多面向的思考，而以身作則、推動在歐盟架構下解決多年沉痾，應該也是支撐她繼續堅持下去的主要動機所在。

根據德國公共電視第一台（ARD）於九月底所做的民調結果顯示，有接近六成的民眾認為，難民終將投入勞動市場。¹⁴鑒於人口老化與低出生率的趨勢，德國在吸引外國高階人才的措施上作了許多努力，例如在德國留學的外國學生畢業後，居留許可最多可延長到 18 個月，以便在德國尋找與其職業技能相符的工作；而《居留法》（Aufenthaltsgesetz）第 18 條 c 款則專門核發找工作的簽證，提供外國專業人才最多六個月時間在德國尋找可能的工作機會，如獲聘僱，則不必出境便可直接申請必要的居留許可證或歐盟藍卡（EU Blue Card）。¹⁵

¹² 今年 1-9 月共 577,307 名難民來到德國，接近半數提出庇護申請。“Asyl in Deutschland - Antworten zu den wichtigsten Fragen,” Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, <http://www.stmas.bayern.de/migration/fragen/index.php>

¹³ 根據一項 10 月 9 日至 13 日期間所做的民意調查顯示，僅剩下 3 成受訪者認同梅克爾「我們應付得來（難民）」的說法，比 9 月初減少了 11%，而 64% 的受訪者則持反對意見。參見：〈難民政策遇瓶頸？僅 3 成德國人讚同梅克爾〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1476051>。

¹⁴ Ellen Ehni, “ARD-DeutschlandTrend: Ostdeutsche haben mehr Angst vor Flüchtlingen,” <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-395.html>

¹⁵ 所謂的歐盟藍卡，係 2009 年歐盟所推出吸引外籍高階專業人才入境、居留與工作的簽證，德國於 2012 年 8 月 1 日完成修法並開始實施。“Council Directive 2009/50/EC of 25 May

四、結語

德國作為歐盟最大的經濟體，有實力提供符合人道待遇的初步收容，總理梅克爾或許也是藉由德國以身作則，希望能進一步建立各會員國的責任分擔機制，以處理困擾歐洲甚久、且各國互踢皮球的難民問題，同時也推動歐洲統合往前邁進，為個人與國家博取名聲。然而，梅克爾大開人道救助之門，原本預估將收容 80 萬難民，如今已上看百萬之數¹⁶，超出地方政府收容與安置的上限，各邦無不叫苦連天¹⁷，其個人聲望也持續呈現下滑趨勢。

梅克爾以人道為由幫助移民，德國勞工結構的需求和穩健的經濟表現可幫助移民融入德國。當高齡化的德國開始缺工，德國適度開放勞動市場，讓庇護尋求者成為下一代的勞動力，可為國家創造雙贏的契機。至於是否因幫了希臘一個大忙、而挽回一些希臘人的好感，恐怕梅克爾也不敢期望太多。

2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment,” *OJ L* 155 (June 18, 2009), pp.17-29；〈德國歐盟藍卡移民：通往歐洲的新途徑〉，<http://edu.sina.com.cn/a/2015-04-30/0744259533.shtml>

¹⁶ “Merkel to visit Ankara for Syria, refugee talks,”

<http://www.worldbulletin.net/headlines/165178/merkel-to-visit-ankara-for-syria-refugee-talks>

¹⁷ “Flüchtlingskrise - Politiker appellieren an Merkel: ‘Mehr geht nicht mehr’” *Spiegel Online*, October 4, 2015,

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-politiker-aller-parteien-appellieren-an-merkel-a-1056076.html>