

解析欧盟移民法:历史演进、现实困境与发展趋势

郝鲁怡

内容提要: 欧盟移民法在形成与发展过程中受到欧洲一体化进程的深刻影响,具有内部与外部双重维度,发挥着促进内部个人迁移自由与保障外部国家边界安全的一体化功能。取消成员国共同边界的欧盟内部市场一体化目标是外部移民法建构的动因和基础,而外部移民法又为无内部边界的欧盟区域安全问题提供制度性保障。欧盟一体化共性治理与主权国家多元需求的根本矛盾制约着欧盟移民法的一体化结构与功能,不仅对其外部移民领域的决策与立法带来显著局限性,也为欧盟移民法的现实困境和发展隐患埋下伏笔。欧洲移民与难民危机的爆发使欧盟移民法面临严峻挑战,亟需从短期、中期和长期三个层面探求破解危机的综合性路径。

关键词: 移民法 欧洲移民与难民危机 共同庇护制度 第三国公民

郝鲁怡,中国社会科学院国际法所副研究员。

一 问题的提出

自 20 世纪 90 年代起,移民问题成为欧洲最严重的社会议题之一。进入 21 世纪以来,随着国际移民形势的恶化,^[1]来自非欧盟成员国的第三国公民(third-country nationals)^[2]以非正规途径或以寻求庇护^[3]的方式持续大规模地涌入欧盟。仅 2015 年一年,

[1] 据联合国难民署《2014 年全球趋势:被迫流离失所者》报告,2014 年全球流离失所者数量急剧上升,从 2013 年底的 5120 万人跳升至 2014 年底的 5950 万人;全球有多达 1950 万难民(2013 年为 1670 万)。参见 United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2014* (Geneva: UNHCR, 2015), p. 4。

[2] 在欧盟立法中,“第三国公民”系专有法律名词,意指不具有欧盟公民身份的非欧盟成员国公民。参见欧盟第 2011/98/号指令第 2 条, Directive 2011/98/EU on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-country Workers Legally Residing in a Member State, *Official Journal of the European Union*, 2011/L/343/1。

[3] 在欧盟立法中,庇护(asylum)与国际保护(international protection)具有相同含义。其内涵比难民(refugee)宽泛,包括难民保护与附属保护(subsidiary protection)两种类型。2011 年之前欧盟相关条例或指令普遍用“庇护”一词,经修订后的相关立法中则由“国际保护”替代。但考虑到与共同庇护制度(common asylum system)的称谓保持一致,本文仍使用“庇护”一词。

就有 100 多万寻求庇护者和移民涌入欧洲。这不仅加重了欧盟各国安置难民和移民的财政经济负担,还引发了国家安全、人道主义和人权保护等一系列政治、社会层面的争议和难题,最终导致移民问题在欧盟乃至整个欧洲演变为一场“移民与难民危机”。在谈及如何解决复杂的移民危局时,欧洲议会议长舒尔茨(Schulz)指出:“(欧盟)在不断拼凑短期补救措施与提出以团结为基础的永久解决方案之间面临选择。”〔4〕

从短期来看,欧盟机构与各成员国相继启动了广泛的协商、对话与合作机制,就移民的管理与融合,难民的接收、安置、遣返以及与第三国合作等事项,先后出台一系列行动计划、理事会决议、委员会通讯等不具法律约束力的临时性措施。从长期来看,如何提升和发挥具有普遍约束力的法律制度的功效,则是摆在欧盟面前的重要课题。而欧盟移民法在当前阶段却表现得进退失据,无所作为。对此,欧盟委员会第一副主席蒂默曼斯(Timmermans)批评到:“虽然(欧盟)已经制定和颁行了许多立法,但却未能切实付诸实践……移民危机暴露了欧盟法实施过程中的弱点和问题。”〔5〕

在全球化背景下,个人跨国迁移活动日益复杂,“局部冲突、对人权的侵犯、缺乏社会进步、经济发展劣势以及贫富的巨大差距等因素,迫使许多国家的人口向其他国家的边界迁移和穿越”〔6〕移民与难民问题是国际社会共同面临的挑战,任何一个国家都不能独善其身,中国也应当密切关注欧盟移民和难民事态的演变发展及其影响。那么,《里斯本条约》法律框架下的欧盟移民法究竟怎样规范和调整欧盟的人员跨国迁移活动?其涉及哪些内容,在当下移民与难民危机中又扮演何种角色以及面临何种困境?这些问题与欧盟移民问题的性质、严重程度以及未来走向都有着密切关系,也决定着欧盟机构及各成员国努力协作的目标和方向。有鉴于此,本文拟从欧盟法的历史演进、现实困境和发展趋势三个方面加以探究和解析。

二 欧盟移民法的历史演进

欧盟移民法在形成与发展过程中受到欧洲一体化进程的深刻影响,具有内部与外部双重维度。欧盟内部移民法以欧盟公民为调整对象,意在通过消除欧盟成员国之间的内部边界,实现人员在欧盟内部的自由迁移;欧盟外部移民法则以第三国公民为调整对象,将欧盟成员国与非成员国之间的共同边界作为整体外部界限,严格管理和控制第三国公民的入境和居留活动。历史地分析第二次世界大战后欧洲移民动态,不仅可以捕捉到欧盟移民法的历史嬗变与欧洲一体化进程之间密切关联的线索,还能够廓清其在推动欧洲经济、社会与政治一体化发展过程中的构建基础。

〔4〕 “Schulz on Relocating Refugees; European Solidarity is about Sharing Responsibilities”, October 15, 2015, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20151015STO97855/html/Schulz-on-refugees-“European-solidarity-is-about-sharing-responsibilities”>. 本文网络资料的最后访问时间均为 2016 年 3 月 19 日。

〔5〕 European Voice, EU Leaders to Call for Revision of Schengen Border Code, December 2, 2015, <http://www.politico.eu/article/eu-leaders-to-call-for-revision-of-schengen-border-code/>.

〔6〕 Jeannie Rose C. Field, “Bridging the Gap between Refugee Rights and Reality: a Proposal for Developing International Duties in the Refugee Context”, 4 *International Journal of Refugee Law* 512, 517 (2010).

20世纪中期,欧洲经济处于战后复苏阶段,各国就业市场需要大量劳动力,促使欧洲经济一体化将移民政策与外国劳动力需求这一经济因素紧密结合。1957年《罗马条约》^[7]确立了建立欧洲共同市场(common market)的经济一体化根本目标,提出为实现该目标而消除商品、人员、服务和资本在成员国之间自由流动的障碍。^[8]其中,赋予以就业为目的、从事经济活动的工人在共同体内部自由迁移的权利。^[9]1985年《逐步取消共同边界检查协定》(以下简称《申根协定》)和1990年《实施申根协定条约》(以下简称《申根条约》)创设了“取消成员国共同边界检查制度”,进一步促进人员在成员国之间的自由迁移。1992年《欧洲联盟条约》(亦称《马斯特里赫特条约》)提出建设以消除成员国共同边界为基础的内部市场(internal market)目标,并创立了欧盟公民概念,推动欧洲一体化由经济与社会层面向具有政治意涵的欧洲人民联合体(union among the peoples of Europe)发展。^[10]自此,成员国之间享有自由迁移权利的主体由经济移民扩展为全体欧盟公民,标志着欧盟内部移民法正式确立。可见,欧盟内部移民法是欧洲经济一体化的直接产物,围绕着推进取消内部边界检查、实现区域内人员自由迁移的欧盟内部市场服务而建立,打下了显著的一体化结构和功能的印记。

由于1957年《罗马条约》赋予自由迁移权的人员不包括第三国公民,因此欧盟外部移民问题在欧洲一体化初期被排除在共同市场的经济政策之外。随着一体化战略扩张,欧盟极大地扩充了外部边界的范围。而取消欧盟内部边界检查意味着任何人(无论欧盟公民还是第三国公民)只要穿越其外部边界,就可以在整个欧盟区域内部迁移。这对欧盟外部边界乃至整个欧盟的区域安全问题提出了更高要求,由此奠定了欧盟外部移民法在一体化进程中产生和发展的基础。^[11]1997年《阿姆斯特丹条约》将调整第三国公民迁移行为的法律规范纳入《建立欧洲共同体条约》,并命名为“个人自由迁移的签证、庇护、移民和其他政策”,标志着外部移民问题上升至欧洲共同体决策事务这一欧盟“第一支柱”的范畴,欧盟层面的外部移民法得以正式确立。

尽管欧盟内部与外部移民法的形成与变迁在不同时期呈现出各自显著的特点,但就本质而言,内部与外部移民法的关系密不可分,作为统一整体为欧盟一体化共同利益服务,致力于打造严守边界门户、高筑边界城墙、内部自由通行的“欧洲堡垒”(Fortress Europe),对外管控和减少外来移民活动,对内推动欧盟统一内部市场由经济层面向社会、政治层面纵深发展。^[12]对于内部与外部移民法的关系,1999年欧洲法院在“威森贝克案”中强调,

[7] 1957年欧洲6国在罗马签署《建立欧洲经济共同体条约》(亦称《罗马条约》)。其内容历经多项条约修改,包括1965年《布鲁塞尔条约》、1970年《修订特定预算条款条约》、1972年《修订特定财政条款条约》、1984年《格陵兰岛条约》、1986年《单一欧洲法令》、1992年《欧洲联盟条约》(将《建立欧洲经济共同体条约》更名为《建立欧洲共同体条约》)、1997年《阿姆斯特丹条约》、2001年《尼斯条约》以及2007年《里斯本条约》。《里斯本条约》将其更名为《欧盟运作条约》。另,本文提及各项条约的日期均为签署日期,而非生效日期。

[8] 参见《罗马条约》第2、3条。

[9] 参见《罗马条约》第48条。

[10] 参见1992年《欧洲联盟条约》第A条。

[11] 《申根条约》界定了共同体内部边界和外部边界概念:内部边界是指成员国之间的共同陆地边界,外部边界是指不属于内部边界的成员国陆地、海洋边界以及机场与港口。参见《申根条约》第1条。

[12] 参见高鉴国:《欧盟的国际移民和社会整合政策》,《欧洲》2000年第1期,第41页。

实施消除内部边界的制度应当以移民、签证、庇护等外部移民法的一体化为前提。^[13] 2007年《里斯本条约》重申了外部与内部移民法之间紧密的“连接关系”(in conjunction with),即保障人员内部自由迁移必须得到外部边界管控、庇护与移民措施的配合。同时,设立“自由、安全和司法区域”,从架构体系和决策机制等方面进一步完善与发展外部移民法,将其归纳整合为庇护、移民与外部边界管控三项制度。^[14]

可以说,《里斯本条约》法律框架下的欧盟移民法具有内外双重维度和不可分割的一体化结构,发挥着“促进内部人员迁移自由”与“保障外部国家边界安全”的一体化功能。其中,取消成员国共同边界的欧盟内部市场一体化目标是外部移民法建构的动因和基础,而外部的庇护、移民与边界管控措施又为无内部边界的欧盟区域安全问题提供制度性保障。

三 欧盟移民法的现实困境

移民问题是国家主权范畴内的事项之一。“自建立主权国家以来,移民的管理就被看作是国家主权的组成部分,是确定国家政治共同体以及维护其内外稳定的重要因素。”^[15] 国家对领土内的一切人与物享有管辖权,这是各国移民法建立与发展的基础。

根据《里斯本条约》,无论是涵盖内部移民问题的欧盟内部市场,还是外部民事务所属的自由、安全和司法区域,均适用欧盟与成员国“共享权能”的决策模式。其基本规则是,在特定领域内,欧盟与成员国均可进行立法或通过具有法律约束力的法令。成员国得在欧盟未行使或欧盟决定停止行使权能的情况下行使职权。^[16] 这意味着欧盟内部与外部民事务决策领域呈现欧盟机构一体化集权(centralization)与成员国主权分权(decentralization)的并置状态。^[17] 在管辖人员跨国迁移活动的“主权”权能由欧盟与成员国共同行使的情况下,将产生欧盟与成员国在民事务决策主导权上的博弈:当欧盟共同利益与成员国利益趋于一致时,移民管辖“主权”向一体化的欧盟层面集中;当欧盟共同利益难以涵盖成员国个体利益时,该“主权”则出现矛盾和分立,进而制约欧盟移民法一体化结构的趋同发展与一体化功能的有效运作。^[18]

就内部移民法而言,取消内部边界是欧盟成员国建立内部市场的共同需求,欧盟与成员国在内部移民领域的利益趋同点基本一致,因此成员国向欧盟让渡部分国家主权的意愿较强。经过半个多世纪求同存异的发展,欧盟以基础性条约为依据,颁行了多项对成员

[13] Florus Ariël Wijsenbeek, (C-378/97) [1999] E. C. R. I-6207, para. 40.

[14] 参见《欧盟运行条约》第67条第1、2款。

[15] Christopher W. Rudolph, “Globalization, Sovereignty, and Migration: A Conceptual Framework”, 3 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 325, 330 (1998 - 1999).

[16] 参见程卫东、李靖堃译:《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修改》,社会科学文献出版社2010年版,第22页。

[17] Catherine E. Halliday-Roberts, Building a Common Frontier or Deconstructing National Identity?: An Analysis of the Effort to Centralize Control of Third Country Immigration in the European Union, 9 *ILSA Journal of International and Comparative Law*. 501, 511 (2003).

[18] 参见戴启秀:《欧盟走出制宪困境:成员国的国家利益与“基础条约”》,《德国研究》2007年第3期,第12—13页。

国具有法律约束力的条例指令等次级立法,赋予并保障欧盟公民享有统一的内部自由迁移权利,包括出入境权、居留权、就业权以及社会保障权利。可以说,内部移民法从身份基础、法律功能和实体规则等各方面充分体现欧洲迈向“日益紧密联盟”的集体认同与相互依存的一体化治理模式。^[19]

欧盟外部移民法则截然不同。个人迁移活动往往与一国政治、经济、社会多层面的国家安全、身份认同、文化价值等问题相互交织,构成复杂的多元化现象。因而,一旦涉及非欧盟界限内的外部移民事务的决策与立法,欧盟各成员国普遍表现出国家主权不可逾越的态度。

首先,欧盟外部边界与内部边界的范畴和性质不同。内部边界是指欧盟成员国之间的共同边界,而外部边界则由成员国与非成员国的边界构成。在外部边界上管辖与规范第三国公民的出入境行为及其入境后的居留、就业等活动,关涉国籍、边界管控、打击非法移民或跨国有组织犯罪行为等核心的国家主权事务。况且,不同成员国在外国人出入境活动、非法移民问题、跨国有组织犯罪等领域面临的状况千差万别,有些可能触及国家安全、秩序、发展等根本利益,因而各个成员国并不愿轻易将外部移民管辖权让渡至欧盟层面。^[20]

其次,人员跨国迁移活动深刻影响着主权国家的内外安全环境。近年来,移民与难民成为国际恐怖主义渗透和活动的“副产品”,移民与安全问题高度关联。^[21]有学者即指出:“在当今世界上,对社会安全的最大威胁来自移民。”^[22]保障外部边界安全亦是欧盟外部移民法追求的基本价值之一。然而,对于边界“安全标准”的认知在欧盟与成员国之间并没有形成统一。尽管早在1990年《申根条约》就提及外国人入境涉及“公共安全”(public security)问题,^[23]但并未界定其内涵。《欧盟运行条约》虽在“自由、安全和司法区域”强调“内部安全”(internal security),但从条文表述语境来看,仍未超出“国家安全”的范畴。^[24]故而,判断个人跨国迁移活动是否对公共政策或国家安全构成威胁,显然仍属成员国主权范畴事项,由成员国自主决定。

实践中,主权、安全、秩序等价值的内在冲突折射出欧盟外部移民和边界管理的共同政策与成员国主权、国家利益之间复杂的矛盾关系。^[25]一方面,欧盟移民法固有的一体化结构与功能决定了其外部移民法朝着一体化方向不断巩固与发展的应然需求;另一方面,由于国家主权始终处于欧盟外部移民治理的主导地位,其移民事务管辖权能呈现成员国

[19] 参见邱芝:《论欧洲一体化进程中集体认同的建构》,《世界经济与政治论坛》2007年第4期,第120-122页。

[20] Satvinder Juss, *Sovereignty, Culture, and Community: Refugee Policy and Human Rights in Europe*, 3 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 463, 479 (1998-1999).

[21] 参见高祖贵、姚琨:《国际移民问题概况、影响及管理》,《国际资料信息》2007年第8期,第23-24页。

[22] 参见[美]塞缪尔·亨廷顿著:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,程克雄译,新华出版社2005年版,第150-151页。

[23] 参见《申根条约》第96条。

[24] 参见《欧盟运行条约》第72条。

[25] Kerry E. McCarron, *The Schengen Convention as a Violation of International Law and the Need for Centralized Adjudication on the Validity of National and Multilateral Asylum Policies for Members of the United Nations*, 18 *Boston College International and Comparative Law Review* 109, 112 (1995).

主权分割的实然态势,^[26]难以通过次级立法向欧盟层面让渡。因而,欧盟外部移民治理体系实际具有规则碎片化、发展不均衡等特质,与内部移民法的高度一体化程度相比,存在巨大落差。

综上,作为一体化法律体系的组成部分,欧盟移民法不可避免地面临着欧洲一体化发展所带来的挑战。人员跨国迁移活动的复杂性决定了欧盟共同利益并不能完全替代或满足成员国的个别利益与多元化需求,一体化制度难以根本解决成员国之间利益和负担分配不均的问题。^[27]欧盟移民法一体化结构与功能建设呈现出一定程度的悖论:一方面,促进内部迁移自由的更紧密联合需求推动着内部移民法向欧盟一级更深层的融合;另一方面,成员国因第三国公民迁移活动所承受的不均衡压力和负担以及安全、秩序的不平衡发展,刺激了着眼于国家主权、本国利益和价值的民族主义成为主导力量,阻碍了外部移民法的一体化发展步伐。因此,欧盟移民法的现实困境本质在于欧盟一体化共性治理与主权国家多元需求之间的根本矛盾,二者相互影响和渗透所产生的后果甚至可能动摇欧盟一体化法律制度的根基。典型事例是,2015年为阻止大规模难民入境,匈牙利已在内部边界上高筑铁丝网进行拦截,德国、奥地利、丹麦、瑞典、挪威等五国也先后实行了不同程度的边界管制,客观上使得欧盟内部边界“重现”。尽管此种临时性管制措施为现行欧盟移民法所允许,^[28]但若长此以往,无疑会危及取消内部边界制度这一建立欧盟内部市场的根基。

四 欧盟外部移民法的局限性

欧盟移民法一体化结构和功能的聚合性要求与外部移民活动的复杂性和多元化特点之间的相互作用,加剧了欧盟与成员国对外部移民管辖权“争夺”与“坚守”的对立与冲突。这不仅给欧盟外部移民领域的决策和立法带来显著的局限性,造成外部移民管控和治理的不利态势,也为欧盟移民法的现实困境和发展隐患埋下根源。如前所述,《里斯本条约》框架下的外部移民法由庇护、外部边界管控和移民政策三项内容组成,逐一分析如下。

(一) 共同庇护制度对团结原则的背离

欧盟庇护制度发轫于21世纪初,并于2013年完成各项次级立法的新一轮修订,初步形成共同庇护制度(common asylum system)。^[29]其涵盖两项欧盟条例和三项欧盟指令,即第604/2013号《国际保护审查条例》(以下简称《都柏林条例III》)、第603/2013号《指纹

[26] Catherine E. Halliday-Roberts, Building a Common Frontier or Deconstructing National Identity?: An Analysis of the Effort to Centralize Control of Third Country Immigration in the European Union, 9 *ILSA Journal of International and Comparative Law*. 501, 512 (2003).

[27] 参见戴炳然:《深化与扩大的挑战——评阿约后的欧洲一体化》,《法学评论》1999年第2期,第29—30页。

[28] 2006年欧盟第562/2006号《申根边界准则条例》第24条至第26条规定:在出现对成员国的公共秩序或国内安全构成威胁异常情况下,成员国得以恢复30天期限的对内部边界的管制。2013年欧盟颁布第1051/2013号条例,对《申根边界准则条例》第26条作出修订,将管制期限延长至2年。参见 Regulation (EU) No 1051/2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, *Official Journal of the European Union*, 2003/L/295.

[29] European Council, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, *Official Journal of the European Union*, 2010/C/115/1, para. 6.2.

采集条例》(亦称《Eurodac 条例》)、第 2013/33 号《国际保护接待指令》、第 2011/95 号《国际保护资格指令》和第 2013/32 号《国际保护程序指令》。共同庇护制度的宗旨是建立欧盟一体化的、高标准共同庇护程序和统一的国际保护地位,保障寻求庇护者(包括难民)无论在哪个成员国入境并提出庇护申请,都适用相同的程序安排并享有同等的地位和待遇。^[30]

团结(solidarity)原则是欧盟法律制度的核心原则之一。^[31]在移民问题上,团结原则与责任分担原则可以说是欧盟外部移民法的指导性原则。^[32]团结原则不仅适用于紧急情况(例如大规模的难民涌入),还适用于制定边界控制、庇护和移民的全部政策。此外在表现形式是责任分担原则,即要求成员国通过财政分配以及其他形式的合作,将责任转移到压力较少的成员国。^[33]之所以强调团结原则,是因为欧盟 28 个成员国所承受和负担的外来移民入境压力与难民接收责任极不均衡,客观上激发成员国之间的矛盾与分裂。而团结原则对欧盟和成员国均提出要求:欧盟应当采取行动对过多承受移民和庇护压力的成员国给予更大比例的支持,成员国则应采取适当措施履行条约义务。

由《都柏林条例 III》所确立的庇护审查制度(以下简称“都柏林审查制度”)是把守来自第三国的庇护申请者跨越欧盟外部边界的第一道门槛,在欧盟共同庇护制度中居于首要地位。为了防止寻求庇护者向不同成员国提出平行或连续的多次庇护申请,并将其内部迁移活动限定于最小空间范围,^[34]都柏林审查制度采取“单一原则”和“首次申请原则”(first lodge)来固化负责审查庇护申请的国家。单一、特定的审查国家为:如无其他法定情形,^[35]由寻求庇护者首次提出庇护申请的国家负责审查;对于非法入境者,在入境后 12 个月内由首次入境国家进行审查。^[36]

“单一”与“特定”国家责任旨在提高庇护审核的行政管理效率,有效防止个人滥用庇护申请权利。但这种追求行政管理效率的制度看似具有逻辑性,却罔顾欧盟外部边界的现实状况以及寻求庇护者的个人基本权利,禁锢了个人庇护申请的选择权和国家审查庇护申请的主动权。^[37]从欧盟庇护制度的实践运作效果来看,其付出了加剧成员国之间紧

[30] European Council on Refugees and Exiles; *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, COM (2011) 319 final, p. 3.

[31] “团结原则”被欧盟基础条约多次提及并适用于不同领域。它既包括“成员国之间的政治团结”和“团结互助的精神”,还在打击恐怖主义的行动以及应对欧盟金融危机等领域得到强调。参见 Malcolm Ross, *Solidarity: A New Constitutional Paradigm for the EU?* in Malcolm Ross and Yuri Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union* (Oxford University Press, 2010), pp. 23 - 45.

[32] 《欧盟运作条约》第 80 条规定:“欧盟的边界检查、庇护和移民政策及其实施应遵循成员国之间团结和公平的责任分担原则。”

[33] Iris Goldner Lang, *Is There Solidarity on Asylum and Migration in The EU?*, 9 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 1, 9 (2013).

[34] Kay Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer Law International, 2000, p. 385.

[35] 《都柏林条例 III》第 8 - 15 条规定了确定负责庇护审查国家的原则,包括家庭团聚、未成年人、持有签证或居留许可等情形。

[36] 参见《都柏林条例 III》第 3 条第 1 款、第 13 条第 1 款。

[37] Iris Goldner Lang, *Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?*, 9 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 1, 13 (2013).

张关系、损害庇护申请者个人权利的代价,在一定程度上背离了欧盟团结原则和一体化价值。首先,欧盟成员国承受的寻求庇护者入境压力与影响各不相同,接收难民的负担亦不相称。^[38]据欧盟委员会调查,2015年向德国和匈牙利提出庇护申请的人数最多,^[39]而位于地中海的希腊、意大利和位于东欧的匈牙利这三个国家受难民与非法移民入境影响最大。都柏林审查制度的实施进一步将寻求庇护者挤压至首次入境或首次提出申请的国家,并最大限度地限制其迁移范围。这不仅无助于有效解决成员国在难民危机中“分担责任”和难民安置问题,反而成为一些成员国推诿责任、将已经迁移至本国境内的个人“推回”其首次入境并提出庇护申请国家的“法定”理由。^[40]有学者就批评到,适用庇护审查规则的后果是转嫁责任而非分担责任。^[41]欧盟机构也认为,庇护审查规则成本高昂而低效,并导致欧盟南部和东部边界的成员国承受不相称压力。^[42]其次,由特定国家承担审查责任须建立在各成员国能够对庇护者基本权利进行充分、一致保护的相互信任的基础之上,否则将导致对寻求庇护者的不公平。实践中,由于接收能力不足、经济条件所限、法律制度缺陷等原因,不公平庇护待遇、不充足法律救济、不适当拘留等现象在一些过多承担难民入境压力的国家时有发生。^[43]

近年来,欧盟庇护审查制度开始力求行政管理效率与保护个人权利之间关系的平衡。经修订的《都柏林条例 III》增加了保护个人权利的规定:当负责审查的国家存在不人道或有辱人格待遇的风险时,禁止其他国家将庇护申请者“推回”该国。^[44]同时,司法机构也不断审查和纠正成员国实施都柏林审查规则时侵犯个人基本权利的问题。例如,2011年欧洲人权法院对“阿富汗公民诉比利时与希腊案”作出裁决,将寻求庇护者定义为具有特别脆弱性、需要得到特别保护的群体,^[45]强调成员国有义务不将其“推回”存在酷刑风险的国家;若将寻求庇护者遣返至“首次申请国家”,须确保该国的庇护程序能够充分保障其免受不人道的待遇。^[46]但随着难民势态在欧洲的蔓延,司法机构却在保护难民个人权利

[38] Lillian M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, 26 *Harvard Human Rights Journal* 217, 217 (2013).

[39] 向德国提出庇护申请的人数始终处于高位。2015年第2季度和第3季度分别为80395人和108305人。2015年第2季度向匈牙利提出庇护申请的人数为32657人,到第3季度则激增到108085人。参见 http://ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases? p_auth = 301JIqzt&p_p_id = estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle = 1&p_p_state = maximized&p_p_mode = view&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action = search&text = asylum + seekers.

[40] Andrd Nollkaemper, *European Asylum Policy: Oscillating between Shared and Individual Responsibility*, 107 *Proceedings of the American Society of International Law* 361, 362 (2013).

[41] Lillian M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, 26 *Harvard Human Rights Journal* 217, 223 (2013).

[42] Commission (EC), *Annex to the evaluation of the Dublin system (Working Document)*, COM (2007) 299 final, p 47.

[43] Lillian M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, 26 *Harvard Human Rights Journal* 217, 227 (2013).

[44] 参见《都柏林条例 III》第3条第2款。

[45] *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, ECHR 2011, para. 251.

[46] 该案中,欧洲人权法院裁定,由于希腊拘留中心严重超员、缺乏医疗、通风条件以及存在警卫人员的暴力和种族主义等违反《欧洲人权公约》第3条的禁止酷刑的行为,比利时根据“首次到达国家”的审查原则将难民遣返至希腊的做法违反《欧洲人权公约》。参见 *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, ECHR 2011, paras. 161 - 166, 342, 360.

与尊重成员国移民管理自由裁量权之间产生了摇摆。2015年9月,欧洲人权法院对“叙利亚公民诉瑞士案”作出最终裁决。申诉人主张依据《欧洲人权公约》第8条“家庭权利”之规定享有与定居瑞士的姐姐团聚的权利,瑞士政府将其遣返至首次提出庇护申请的意大利的做法违反公约第8条。欧洲人权法院则认为,《欧洲人权公约》第8条中的“家庭权利”和都柏林审查制度中的“家庭成员”概念均不包括成年兄弟姐妹的团聚,一国是否基于此种情形赋予庇护者入境、居留权利或难民地位,属于国家的自由裁量权,并由此拒绝了申诉人的请求。^[47]可见,不仅现行庇护审查制度无法顾及成员国现实情况,确保成员国遵循寻求庇护者个人权利保护的共同程序 and 标准,甚至司法机构也陷入了维持成员国相互信任和团结与承担保护寻求庇护者个人权利之国际义务的两难。^[48]

总体而言,欧盟共同庇护制度结构和立法配置的缺陷可归纳为以下几点:其一,现行欧盟共同庇护体系缺乏与难民来源国之间协作的外部机制;其二,庇护制度未能确保成员国在相互信任基础上遵守对寻求庇护者权利保护的共同标准;其三,追求行政效率的庇护审查制度不利于解决欧盟成员国接收与安置难民的责任分担问题。特别是,庇护审查机制始终未能处理好实施行政管理权与保护个人基本权利的关系,不仅对欧盟所奉行的人权保护共同价值构成威胁,也从根本上与团结原则相背离。

尽管欧盟共同庇护法律制度于2013年刚刚完成调整,但面对当前难民情势带来的挑战,进一步的改革势在必行。欧盟亦已将庇护制度改革列入2016年工作重点。毋庸置疑,团结原则和责任分担原则始终是欧盟解决难民危机、推行共同庇护制度改革的首要原则,但如何平衡效率与责任分担的关系则是难点所在。

(二) 外部边界管控制度的滞后性

欧盟外部边界管控制度的立法进程分为两个阶段。第一阶段以创设欧盟统一的边界机构与边界检查制度为标志,即2004年成立欧盟边境管理局(FRONTEX),推动和促进成员国在管理外部边界上的合作与协调;2006年颁布《申根边界准则条例》,制定个人穿越欧盟边界的共同检查制度。第二阶段以2013年建立欧盟边界监测系统为标志,旨在提高防止和打击欧盟外部边界上的非法入境以及人口走私与贩卖等跨国有组织犯罪行为的力度。^[49]欧盟取消了内部边界,外来移民一旦越过外部边界即可享有一定期限的内部自由迁移权利,由此极易在整个欧盟区域内引发“连带安全”问题。^[50]欧盟外部边界管控机制只有朝着标准一致、行动一致的一体化方向发展,才能最大限度减少外来人员迁移活动对整体区域的秩序和安全可能带来的威胁。^[51]

实践中,欧盟与成员国在外部边界管理上存在的问题集中体现于以下几个方面。

[47] A. S. v. Switzerland, Application No. 39350/13, ECHR 2015, paras. 47–52.

[48] Lillian M. Langford, The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity, 26 *Harvard Human Rights Journal* 217, 237 (2013).

[49] Sophie Robin-Olivier, Citizen and Noncitizens in Europe: European Union Measures against Terrorism after September 11, 25 *Boston College Third World Law Journal* 197, 202 (2005).

[50] Valsamis Mitsilegas, Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, Strengthening the State, 19 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3, 17 (2012).

[51] 参见《欧盟运行条约》第77条第1款。

1. 外部边界检查的执行机制碎片化

欧盟第 562/2006 号《申根边界准则条例》、第 810/2009 号《签证准则条例》以及第 1987/2006 号《申根信息系统条例》和第 767/2008 号《签证信息系统条例》,将个人穿越外部边界的检查措施、证明身份的旅行证件要求、个人信息管理等规则有机结合,适用欧盟共同标准,在法律渊源上呈现一体化特质。

《申根边界准则条例》规定,第三国公民进出欧盟外部边界适用“全面检查”(thorough checks)的统一规则。但是,该条例却没有为全面检查规则的实施设立欧盟一级的统一机构,而是规定由各成员国的边防人员具体执行第三国公民出入境检查的任务。由于缺乏边界检查的统一执行机制,实践中各成员国外部边界管理大相径庭:有些成员国因制度不健全、边防人员执法能力不到位而成为移民通过非法渠道进入欧盟的跳板;有些成员国则制定和执行更加严格的检查标准,尽可能严控和抵制外来移民入境。对检查标准参差不齐的执行状况会引导外来移民特别是非法移民向“边界检查漏洞”国家或地区聚集,在一定程度上加剧欧盟局部移民入境形势的复杂性。《申根边界准则条例》还规定,享有内部自由迁移权的欧盟公民穿越外部边界时,适用最低限度(minimum checks)检查标准。这种检查并不针对每一位穿越外部边界的欧盟公民,而是有选择性的,取决于各国边防人员的自由裁量,故而被称作“非系统性”(non-systematic)检查。^[52]而欧盟内部与外部整体安全问题对欧盟公民出入外部边界的非系统性检查制度提出了挑战。当前威胁欧洲的恐怖行为不仅来源于第三国公民,欧盟公民亦卷入其中。据欧盟委员会统计,大约已有 5000 名欧盟公民前往叙利亚等冲突地区,其中大部分加入了 ISIS 恐怖组织。^[53]有鉴于此,欧盟委员会于 2015 年 12 月提出将对所有欧盟公民进出外部边界进行系统性身份检查的立法修订建议。

2. 欧盟边界管理机构职权的非独立性

就性质而言,欧盟边境管理局并非真正意义上的执行边界管理职责的机构,而是边界管理的协调机构。其基本目标包括为加强欧盟外部边界安全而协调各成员国之间的行动,尤其是协调成员国进行边界联合巡逻行动;从成员国处收集数据进行风险分析;作为欧盟层面的统一机构负责制定欧盟边界巡逻标准并协助实施;通过对各成员国边防人员开展培训,从人权保护、文化多样性认识、安全、公平、廉洁等各个层面实现成员国边界管理的互通性(interoperability)并体现欧盟共同价值。^[54]

若要有效实现上述目标,欧盟边境管理局的难题是如何在尊重国家主权基础上明确机构权限范畴,真正展现作为欧盟一级机构的独立性。从实践运作来看,成员国出于国家主权考量,并不愿意将外部边界的管理职权让渡于欧盟边境管理局。而设立边境管理局

[52] 依据非系统性检查原则,边防人员可以(而非必须)使用信息数据库审查欧盟公民是否对公共秩序和国家安全构成威胁。参见《申根边界准则条例》第 7 条。

[53] European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders*, 2015/0307 (COD), p. 2.

[54] Lillian M. Langford, “The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity”, 26 *Harvard Human Rights Journal* 217, 255 (2013).

的欧盟立法率先维护的也是成员国边界管理主导权。依据欧盟第 2007/2004 号《建立欧盟外部边界管理机构条例》第 3 条第 1 款,边境管理局得在成员国同意的情况下发起联合行动的倡议。这意味着边境管理局不具有强制成员国参与边界管理联合行动的强制力。第 10 条规定,边境管理局的工作人员在执行行政职能时,应适用成员国国内法律。可见,无论是成员国联合行动还是工作人员执法行动,欧盟边境管理局的职责权限都要么受制于成员国的主观意愿,要么为客观法律规范所约束,其本质是成员国权限优先于欧盟权限。^[55]但事实上,如果不能将欧盟边境管理局的职责权限维持在欧盟一级并保持其独立性,就会因成员国之间责任的相互推诿而使其难以切实充分地发挥协调职能。

3. 边界监测系统的实施效果未达预期

外部边界上防范非法入境以及打击跨国有组织犯罪行为须依赖综合性措施。2013 年 10 月,欧盟通过了《建立欧洲边界监测系统条例》,^[56]旨在为成员国与欧盟边境管理局更紧密合作提供一体化的平台,也可让欧盟成员国实时分享有关欧盟外部边界情况的图像和数据等信息,更好地监测和防范穿越欧盟外部边界的非法移民和跨国有组织犯罪等行为,进而改善欧盟陆地和海上边界的管理。

作为一种新型边界管理手段,一方面,欧洲边界监测系统所具有的电脑化、规范化和虚拟化特点为欧盟边界管理科技与技术层面带来革新与提升,受到广泛认可。截至 2014 年 12 月,全部成员国均已启用该系统。另一方面,2015 年以来欧盟海岸边界上因沉船导致难民死亡的悲剧仍然屡屡发生,说明系统的启用远未达到保护与拯救边界移民和难民生命的预期效果。究其缘由在于,监测系统立法中并未明确要求成员国就预防与营救失事难民采取积极措施和提出具体方案,因此救助海岸边界上的难民人身安全仍取决于涉事成员国的意愿和行动,而非完全依赖于监测系统的运作。

保障外部边界安全和打击跨国有组织犯罪无疑增加了欧盟与成员国在外部边界检查和监测领域进行密切合作的紧迫性与重要性。从发展趋势来看,只要欧盟仍然一如既往地维护和坚守内部自由的申根边界体系,那么进一步加深一体化程度以及协调成员国一致行动就将是欧盟边界管控制度的努力方向。欧盟亦准备推行管理外部边界的综合性措施,包括修订共同边界检查制度、改善欧盟边界监测系统、强化边境管理局职能等;在欧盟统一机构建设方面,考虑将欧盟边境管理局改建为欧洲边界与海岸警卫机构,并启动打击跨国有组织犯罪和恐怖主义的专门机制。^[57]

(三) 第三国公民的身份认同与融合面临挑战

如果说庇护制度与边界管控制度是调整第三国公民在欧盟外部边界上的权利,那么第三国公民入境后的权利与社会融合问题则属于外部移民法组成部分的“移民政策”调

[55] Valsamis Mitsilegas, *Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, Strengthening the State*, 19 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3, 31, 34 (2012).

[56] Regulation (EU) No. 1052/2013 Establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), *Official Journal of the European Union*, 2013/ L/295/1.

[57] European Commission, *Commission Recommendation of Adopting the Practical Handbook for Implementing and Managing the European Border Surveillance System (EUROSUR Handbook)*, COM (2015) 9206 final, pp. 2 - 3.

整范畴。移民政策要求欧盟在各个阶段确保合法居住在成员国内的第三国公民享有公平待遇,并促进其在合法居留国的融合。^[58]

欧盟公民身份的产生与发展是欧盟内部市场相互依存模式的充分表达,^[59]旨在消除欧盟机构与其民众之间的鸿沟,明确欧盟公民权利的政治“归属感”。^[60]《欧盟条约》第7条强调,欧盟应遵循公民平等原则,并保障其公民受到欧盟各机构的同等重视。因而,欧盟公民身份具有排他性,与欧盟外部移民制度的规范对象——第三国公民——之间划定了清晰界限。这种人为的社会分类在强化欧洲人认同意识的同时,却为第三国公民打上“外来者”的标签,以排斥不具有欧盟公民身份的第三国公民作为代价。^[61]而欧盟公民身份的认同感愈深入,给第三国公民造成的离心力就愈强大,两者处于相悖的发展轨迹。这种对立与排斥影响了欧盟外部移民法的经济与社会引导功能的发挥,制约了作为第三国公民的移民个人经济利益的满足和社会权利的表达。^[62]

首先,与欧盟公民不同,进入欧盟的第三国公民并不享有当然的迁移权和合法居留权,其权利取决于欧盟立法所赋予的第三国公民的相应地位。^[63]从欧盟已经颁行的次级立法来看,第三国公民的地位被严格限定为几种有限的类型,包括家庭团聚人员、取得长期居留身份人员、留学生、研究人员以及高级技术人员(即欧盟蓝卡制度)等。这意味着,不属于上述类型条件的第三国公民,尤其是无就业能力者、低技能工人等脆弱群体,因无法享有在欧盟内部迁移和居留的基本权利以及从事合法就业或其他经济活动,将被排斥在社会边缘。其次,在现行欧盟法律框架下,第三国公民即使获得合法居留地位,其经济权利也并不受欧盟一级的调整与保护,^[64]在成员国内的就业与社会保障等权利仍然由各国的国内立法予以规范。实践中,各成员国普遍对欧盟公民与第三国公民采取不同标准,而第三国公民的经济权利与待遇或低于欧盟公民或受到一定限制,加深了两者之间的矛盾。^[65]基于身份产生的差别待遇往往使得第三国公民在政治、经济、社会等各个层面居于劣势地位,不仅造成欧盟外来移民社会融合的困难,带来文化和价值冲突,甚至扩展影响到已经获得欧盟公民身份的第二代、第三代移民,成为激化欧盟成员国相互之间以及各国国内政治、社会、经济矛盾的长期隐患。

如果缺乏协调移民与国家关系的融合性、适应性的有效措施,人员跨国迁移将给国家

[58] 参见《欧盟运行条约》第79条第1、4款。

[59] 参见邱芝:《论欧洲一体化进程中集体认同的建构》,《世界经济与政治论坛》2007年第4期,第120—122页。

[60] 参见[美]雅克利娜·巴巴:《欧洲居民的归属:公民资格与后国家权利》,黄雨生译,《国际社会科学杂志》2000年第1期,第17页。

[61] 参见吴志成、龚苗子:《欧洲一体化进程中的欧洲认同论析》,《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第1期,第25页。

[62] Steve Peers, An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy, 14 *European Journal of Migration and Law* 33, 34-37 (2012).

[63] Agnes Tottos, The Intra-EU Mobility Right of Third-country Nationals in the European Union, 151 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs* 239, 252-253 (2013).

[64] 《欧盟运行条约》第79条第5款规定,第三国公民在本国就业岗位数量由成员国自行决定,欧盟共同移民政策不影响成员国的自由裁量权。

[65] Karolina Rostek, Gareth Davies, The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies, 22 *Tulane European and Civil Law Forum* 89, 137 (2007).

的经济、文化、社会和国家安全等各方面带来消极影响。^[66]努力消弭外来移民与欧盟公民的身份差异,完善以权利保障为导向的移民融合政策,对于欧盟而言势在必行。对此有学者指出,移民融合政策必须对促进融合的各种要素加以通盘考虑和有效使用,以系统方式全面、连贯地进行配置与运作。其中,移民地位及其权利是融合的基础,语言、文化以及其他社会资本是融合的推动力和联结因素,住房、教育、福利等待遇则可作为检验融合性的标尺。^[67]

五 结 论

欧盟移民法的历史演进与欧洲一体化进程如影随形,在此过程中,欧盟共同利益与成员国个体利益之间的矛盾制约着欧盟移民法一体化结构的建构和一体化功能的发挥。随着欧洲移民与难民危机的爆发,欧盟一体化职权与成员国国家主权在移民领域的冲突趋于复杂。尽管欧盟不断加大国家间合作与政策协调,但收效甚微。移民与难民的棘手困境,对欧盟移民法何去何从提出了挑战。面对此种境况,欧盟也正在努力探寻移民与难民危机的综合性、根本性解决路径。笔者认为,应当以情势紧迫性、制度建设和运行效果等因素为切入点,从短期、中期与长期三个层面审视和思考欧盟移民法的发展趋势及其面临的挑战。

短期而言,欧盟亟需在以下几个方面迅速采取果断行动:位于地中海地区成员国的海上移民人身安全救援工作刻不容缓;伴随入境移民数量不断增加,成员国当地的难民接收与处理能力已经捉襟见肘,亟待责任分担;各成员国面临对入境移民进行安置和融合的紧迫性;与移民来源国开展合作、提供必要帮助以期从源头遏制外来移民入境;对欧盟周边的难民收容国(如土耳其、约旦等国)施以援手缓解压力。针对这些问题,提供资金支持和财政援助虽不是唯一但却是最有效的手段。为此,欧盟不仅设立了系统性的基金援助机制,还推行单独的资金补助计划,^[68]确保资金投入与使用的灵活性与精准性,取得了一定成效。例如,2014年4月欧盟新设了“庇护、移民和融合基金”(AMIF),^[69]全方位涵盖所有外部移民领域,更加有针对性地推动外部迁移活动的有效管理。据此,自2014年至2020年,欧盟将投放总计30.137亿欧元,以期实现四项目标:其一,在庇护领域,加强和发展欧洲共同庇护制度,确保欧盟在该领域立法的有效和一致适用;其二,在合法移民与融合领域,在符合欧盟成员国劳动力就业政策的基础上,支持合法移民,促进非欧盟公民的融合;其三,推动公平有效的移民遣返和重返制度,打击非正规移民和跨国有组织犯罪行为;其四,促进团结,帮助受移民和难民影响较大的国家得到其他国家的支持。

[66] 联合国大会决议:《保护移徙者》,A/RES/69/167,第2页。

[67] Alison Strang & Alastair Ager, *Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas*, 23 *Journal of Refugee Studies* 589, 603 (2010).

[68] 2016年3月18日,欧盟与土耳其就如何合作解决难民危机达成协议,向后者提供30亿欧元的难民拨款补助。参见“欧盟和土耳其达成解决难民危机‘九点协议’”,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-03/19/c_1118381777.htm。

[69] Regulation (EU) No 516/2014 Establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, *Official Journal of the European Union*, 2014/L/150/168.

中期而言,战略目标是加强移民领域的统一机构建设,并对移民法进行结构性调整。欧盟移民法发展的总体格局仍然以坚持一体化路线为主导,致力于弥合内部与外部移民制度之间的一体化程度落差。在难民与庇护领域,欧盟亟待通过巩固和发展团结原则和责任分担原则,重塑欧盟共同庇护制度,进一步优化两者之间的平衡关系,促进各成员国在难民接收、遣返、安置与融合、人权保障等方面的合作。在外部边界管控领域,欧盟应加强政策和法律规则的共同性及执行机制的一致性,调整和改善欧盟边境管理局的权限分配机制,进一步发展完善边界监测系统,最终实现欧洲智能边界(smart borders)的倡议目标。在移民融合方面,欧盟应当着力推进扩大第三国公民合法居留地位范畴的立法工作,并强化以权利保障为基础的宽容和相互尊重的移民认同与融合政策。

长期而言,笔者认为,欧盟移民法的前景不容乐观。欧盟移民法是欧洲一体化进程与个人跨国迁移活动相结合的产物,体现了欧盟立法者建设统一内部市场并推动欧洲经济、社会及政治一体化纵深发展的价值期望与追求。受人员跨国迁移活动自身复杂性与多样性的影响,欧盟一体化共性治理与成员国多元需求之间蕴含着矛盾与张力,欧盟移民法价值目标也往往以尖锐的冲突与对立范式呈现出来,譬如“内部自由”与“外部安全”、外来移民的“排斥”与“包容”、外部边界的“开放”与“严控”、政策效率与个人公平等。博登海默指出,在价值及其冲突之间实现合理的平衡,是一项法律制度真正成功的标志。^[70]因此,欧盟亟需对冲突的价值目标进行权衡与抉择,并配置检测与判定共同规则合理性和有效性的标准,以力求用最小代价取得最大满足。^[71]这对于拥有 28 个成员国的欧盟而言,无疑是一个严峻的挑战。

[**Abstract**] Profoundly influenced by the European integration process, the EU immigration legal system has internal and external dimensions and the integrated function of promoting internal free movement of persons and protecting external security. Free mobility of persons within the EU can be regarded as the motivation and basis for the establishment and development of external immigration law, which in turn provides a systematic guarantee for the solution of security issues resulting from the abolition of EU internal borders. However, the conflicts between common interests of EU and diverse benefits of member states, as the root causes of the existing and potential dilemmas faced by EU immigration law, have limited the integrated construction of EU immigration legal system, especially the external immigration legislations on common asylum system, external border control and harmonized immigrant policy. The current immigrant and refugee crisis poses further serious challenges for the EU immigration law. The EU should seek comprehensive short-term, medium-term and long-term methods to address the crisis.

(责任编辑:廖凡)

[70] 参见[美]博登海默著:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第235页。

[71] 参见秦策:《法律价值目标的冲突与选择》,《法律科学》1998年第3期,第40页。