

# 共同体化的困境\*

——从叙利亚难民危机论欧盟共同庇护体系的局限性

陈蔚芳

**内容提要:** 欧盟共同庇护体系属于欧盟司法与内政领域的一环,涉及政治庇护与难民事务的管理,也是欧盟建构内部安全的核心领域之一。然而,欧盟庇护政策的共同体化与制度化并未能有效应对当前的难民危机,因而引发诸多质疑,特别在危机当前的关键时刻,欧盟成员国再次展现其在重大议题上的主导权与影响力。本文首先探讨欧盟现行庇护体系的机制与主要问题,并以叙利亚难民危机为个案,从四个方面:主权价值与人权价值的对立、国家利益与规范形象的对立、成员国利益与共同体利益的对立、边境国与非边境国的对立,来分析欧盟发展共同庇护体系的困境。

**关键词:** 欧盟 共同庇护体系 共同体化 叙利亚 难民危机

## 一 欧盟庇护政策的共同体化及其特点

### (一) 欧盟共同庇护政策的发展

由于历史与地缘政治的因素,欧洲自上个世纪初始便一直是移民流动与移入的主要地区,其中包括难以统计的难民与非法移民,<sup>①</sup>因此大部分欧洲国家对于如何处理移民与难民问题并不陌生。欧洲各国在难民事务上的合作可以追溯至上世纪 50 年代初,以 1951 年生效的《日内瓦难民地位公约》以及 1967 年生效的《关于难民地位的议定书》为基础,在联合国的庇护体系下,各国以政府间合作的方式开展工作,但是在申

\* 本文获得教育部人文社科基地重大项目“乌克兰危机下欧盟与北约关系之走向”的支持,项目号:15JJD810022。

<sup>①</sup> 除了在两次大战期间,大量人口因躲避战乱而大规模流动以外,受到冷战格局与非洲前殖民地独立风潮的影响,欧洲国家,特别是西欧地区始终承受着大量外来人口涌入的压力。

根协定之前,它们未能发展出专属的庇护体系。<sup>①</sup>

此后,随着欧洲一体化的发展,欧盟的申根体系与共同疆界开始建立,而欧盟发展共同庇护政策的初衷也来自于此。申根协定实现了境内人员自由移动,却也出现了庇护申请者为了更快获得居留身份,或是寻求更优惠的福利待遇,前往政策较为“友善”的国家的情况。而成员国出于人道考虑,很难直接拒绝申请,结果对难民较为友善或待遇较好的国家反而承受了更大的申请压力。为了平衡成员国在处理庇护申请上的压力,以及确保要求得当的申请者能够获得难民保护,欧盟势必要协调成员国的庇护政策,在欧盟层次上提出更为一致的标准与程序。《阿姆斯特丹条约》<sup>②</sup>通过以后,欧盟加大了对共同庇护体系的推动力度,相关政策的制度化与一体化也有了更快速的发展。<sup>③</sup>

1999年的坦普尔(Tampere)首脑会议是针对“阿姆斯特丹条约”的“五年期限”召开的,它以“建立自由、安全与正义的区域”为口号,讨论如何在五年内落实“共同庇护体系”(Common European Asylum System, CEAS)的目标,包括明确成员国在庇护申请上的责任,建立庇护申请的最低标准,以及协调成员国对难民的定义等,同时要求欧盟理事会落实难民基金与建立难民指纹系统,这是欧盟首次尝试从共同体法层面针对难民保护与庇护程序进行共同立法。<sup>④</sup>在《里斯本条约》生效以前,欧盟借由共同立法程序,已陆续通过关于明确成员国的庇护责任、接收与安置难民的条件、认定难民地位的标准,以及共同庇护程序等法案。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 虽然1957年生效的《罗马条约》早已树立人员自由流动的目标,具有共同体成员国国籍的劳工依法在共同体内自由流通,但是对于如何实现消除内部边界与取消海关检查等事项条约并无具体规定,也无明确的合作机制。“欧洲政治合作”启动以后,成员国开始在政府间主义的基础上就处理移民与难民问题逐渐搭建起讨论平台,1975年的“特莱维小组”(Trevi Working Group)便是在共同体的框架之外,以政府间合作的形式所建立的一种对话机制,成员国可以就恐怖主义与非法移民事务进行对话与交换信息,但是该机制并未发展为一体化的体系。

<sup>②</sup> 根据《阿姆斯特丹条约》中的欧洲共同体法第73条的规定,成员国应在条约生效的五年内出台实施共同庇护政策的办法,包括建立成员国检查庇护申请的责任机制与最低标准、成员国接纳庇护申请者的最低标准、定义难民的最低标准、成员国批准和撤销难民身份的最低标准、给予庇护申请者保护的最低标准,以及达成成员国接收难民比例的平衡等。另外,《阿姆斯特丹条约》在反歧视、保护移民权利以及加强与非法移民“来源国”的合作等规定上也有所突破,以加强欧盟与国际人权体系的接轨,参见 Hannah R. Gary, “Harmonization of Asylum Law and Policy within the European Union: A Human Rights Perspective”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol.20, No.2, 2002, p.163。

<sup>③</sup> 在《阿姆斯特丹条约》将原属第三政策支柱的难民与庇护事务改列入第一政策支柱之后,欧盟的庇护政策已向更加系统化(systematic)的方向发展。参见 Jean-François Durieux, “Is a New European Refugee System Emerging?”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 20, No.2, 2001, p. 47。

<sup>④</sup> 这个五年计划(1999-2004年)又称为“坦普尔计划”(Tampere Programme),接续的还有“海牙计划”(Hague Programme, 2005-2010年)与“斯德哥尔摩计划”(Stockholm Programme, 2010-2014年)。另外,坦普尔会议还要求欧盟委员会针对以下四个方面制作“记分板”: (1)与难民来源国的伙伴关系; (2)落实欧盟共同庇护政策; (3)公平对待第三国人民; (4)管理移民动向,以便欧盟日后改革移民政策。参见 Richard Lewis, “An Immigration Policy for the European Union”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 20, No.2, 2001, pp. 40-46。不过,也有学者认为难民基金的象征意义大于实际意义,基金分配无法反映成员国承接难民数量上的平衡,影响成员国接收难民的意愿。参见 Eiko R. Thielemann, “Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-Payments and the European Refugee Fund”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No.4, 2005, pp. 807-824。

<sup>⑤</sup> Jen Niessen, “The Amsterdam Treaty and NGO Responses”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 2, No.2, 2000, p. 204, pp. 206-209。

《里斯本条约》作为欧盟的改革条约,对欧盟的决策程序与组织架构都有较大规模的调整,在促进共同庇护政策一体化方面,《里斯本条约》在立法程序上延续了《尼斯条约》的规定,仍由欧盟理事会与欧洲议会共同执行立法权,但是将原有的“特定多数决”改为“双重多数决”。因此欧盟理事会的表决需要同时满足55%的成员国多数以及65%的欧盟总人口多数。不过,如果反对的国家少于四国,即使其余国家的人口数不足欧盟的65%,也可被视为通过,以避免少数大国凭借人口优势阻挠提案,如此便可提高共同决策通过的机会。

## (二) 欧盟庇护政策共同体化的特点

总体而言,欧盟在推动共同庇护政策一体化的过程中主要采取两个做法:第一,在程序层面,将难民与庇护的立法共同体化,扩大共同机构的权限。因此,欧洲议会、欧盟委员会与欧洲法院都变得更为重要,例如欧洲议会具有共同决定权,欧盟委员会具有提案权,欧洲法院也能够直接对庇护相关的案件执行司法权或开展司法合作,共同机构权限的提高同时意味着降低成员国国家主义的影响;<sup>①</sup>第二,在实践层面分为两个步骤,第一步先协调成员国对难民地位的认定与待遇的最低标准,第二步再逐步提高共同标准。<sup>②</sup>

从《马斯特里赫特条约》到《里斯本条约》,在决策模式、立法程序、决策机构、表决方式等方面都可看出欧盟共同庇护政策向一体化方向的发展。《马斯特里赫特条约》将庇护政策置于“第三支柱”,因此决策必须以政府间合作的方式进行。其主要决策机构为欧盟理事会,并以一致决的方式进行决策。《阿姆斯特丹条约》将庇护连同移民、签证转移至“第一支柱”,但是并未将共同决策程序应用于庇护政策,因此维持《马斯特里赫特条约》的决策方式。《尼斯条约》将庇护纳入共同决策程序,使欧洲议会得以与欧盟理事会共享立法权,并允许以“特定多数决”的方式进行决策,欧洲议会的介入一方面减少了政府间主义对共同庇护体系的干预,另一方面欧洲议会的人权立场也有助于欧盟完善难民与庇护法规。最后,《里斯本条约》虽然取消过去的支柱架构,但

<sup>①</sup> 《里斯本条约》生效以后,欧洲法院在维护人权以及协调欧盟成员国在人权保障方面的法律体系,包括庇护与移民都较过去有了更大的权限,关于欧洲法院在促进人权与难民保护的详细讨论,参见 Koen Lenaerts, “The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice”, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, No.2, 2010, pp. 255-301。

<sup>②</sup> 例如欧盟在2011年重订2004年的资格指令(Qualification Directive)时,扩大对难民“家庭成员”(family members)以及可获得辅助性保护之人员的定义(辅助性保护是指难民没有成功申请到庇护,但是若回到自己的母国,可能会遭受严重的迫害或虐待,因此允许他们留在欧盟境内)。不过在是否应将已获得国际保护的已婚未成年人,以及已婚未成年人已获国际保护的父母或监护人纳入家庭成员范围,欧盟理事会与欧洲议会持不同意见。参见 Steve Peers, “Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast of Qualification Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 14, No.2, 2012, p. 207。

是并未改变决策程序,仍然维持欧洲议会与欧盟理事会共享决策与立法权的方式,并以决策程序更为简化的“双重多数决”取代原有的“特定多数决”,进一步加强欧盟庇护体系向一体化方向发展的可能性。

## 二 欧盟现行庇护体系的机制及其局限性

欧盟从欧盟法的层面为共同庇护体系提供法律依据,以“两条例、三指令”为基础,使成员国在处理难民与庇护事务上的标准与做法趋于一致。其中“两条例”指的是《都柏林条例》(Dublin Regulation)与《指纹数据库条例》(Eurodac Regulation),“三指令”是指“接待条件指令”(Reception Conditions Directive)、“庇护程序指令”(Asylum Procedure Directive)和“资格指令”(Qualification Directive),这些法规对成员国形成有拘束力的制度框架,从欧盟的层次为难民与庇护事务建立更一致且有效的方式。

### (一) 欧盟现行共同庇护体系的机制

#### (1) 都柏林系统<sup>①</sup>

都柏林系统是为了解决过去常见的“绕转中的难民”(refugees in orbit)或“庇护投机”(Asylum Shopping)现象。前者形容难民为了寻找愿意审理其庇护申请的国家,如同卫星般绕着庇护这个目标而旋转、流浪的窘境;后者则是指难民会向难民政策较好的国家提出申请,结果导致对难民较为友好的国家往往承受较大的压力。<sup>②</sup>因此,都柏林系统的核心在于明确成员国审理难民地位与庇护申请的责任,避免出现难民因找不到愿意处理其申请的成员国而在欧盟境内流浪,以及同一申请案由两个以上成员国同时审理的情况。<sup>③</sup>

为了明确成员国处理庇护申请的责任,都柏林系统以“第一抵达国”原则(first entry/first country of arrival rule)要求难民向其所抵达的第一个都柏林国家提出庇护申请,如果难民不是在“第一抵达国”提出庇护申请,难民及其申请将被“转移”(transfer)至其“第一抵达国”。针对《都柏林公约》未尽周延之处,《都柏林第二条例》与《都柏林第三条例》在维持公约架构与准则的基础上调整了对成员国的审理责任的认定,使

---

<sup>①</sup> 都柏林系统的基础为2013年生效的《都柏林第三条例》(Dublin III Regulation),其前身为1997年生效的《都柏林公约》以及2003年生效的《都柏林第二条例》,这三个文件及其原则与办法又被称为都柏林系统,实施都柏林系统的国家除了欧盟的28个成员国以外,还包括瑞士、挪威、冰岛与列支敦士登四国,统称都柏林国家(Dublin Countries)。

<sup>②</sup> Clotilde Marinho and Matti Heinonen, “Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice”, *EIPASCOPE*, No.3, 1998, pp. 1-2.

<sup>③</sup> Ibid..

实际适用能够更加明确。<sup>①</sup>

然而,都柏林系统可能造成严重的责任分担不均。虽然该系统目的在于确保难民提出的申请一定会受到审理,避免成员国互踢皮球的情况,也能明确难民的申请只能由一个成员国进行审理,避免耗费不必要的审查人力资源与行政成本,却可能造成接待难民的责任集中在“第一抵达国”。当难民大量涌入欧洲时,位处边境的成员国往往由于是难民的“第一抵达国”而必须接待大量难民,使得该国对此怨声载道。

### (2) 指纹数据库

对于有责成员国进行认定是都柏林系统能否落实的关键,但是掌握寻求庇护者的身份以及这些人员进入欧盟边界的路径非常困难,因此欧盟于2000年12月颁布“指纹数据库”(Eurodac)条例(Council Regulation No.2725/2000)作为与都柏林系统相配套的机制。<sup>②</sup> 条例要求成员国将年满十四岁的非法入境者与庇护申请者的指纹建档,连同指纹人员的相关信息上传至设于欧盟委员会的中央数据库(central unit),而后欧盟会将上传数据与数据库进行比对,如此便能掌握申请者是否曾在其他成员国提出申请,以便厘清成员国在处理庇护申请上的责任。<sup>③</sup> 该数据库自2003年开始运作,由欧盟委员会负责管理与保存档案。2013年重订的条例(Eurodac Regulation No 603/2013)对成员国录入与上传指纹提出更明确的时限,使数据库系统能够获得最新数据,加快作业对比。然而2013年重订的条例由于增加了非法入境者对人身安全的疑虑,使非法入境者主动录入指纹的意愿大为降低。

### (3) 难民地位及待遇的最低标准与一致化

都柏林系统与指纹数据库建立的宗旨在于明确成员国对庇护申请的责任,掌握庇护申请者在欧盟内部的动向,但是这些机制未能协调成员国对难民的地位认定与接收待遇,因此仍存在庇护申请者不愿向都柏林体系所规定的国家提出申请的情况。申请者在进入欧盟边境后再前往其他成员国寻求庇护(称为二次移动,secondary movement),不但给欧盟内部治安与社会稳定带来很大的不确定性,也使都柏林系统的目标难以落实。为了改善难民涌入特定成员国的现状,欧盟必须减少成员国在庇护与难民

<sup>①</sup> Hemme Battje, “A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.4, Issue 2, p.184.

<sup>②</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX;32000R2725;EN;HTML>, last accessed on 10 December 2016.

<sup>③</sup> Dennis Broeders, “The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants”, *International Sociology*, Vol.22, No.1, 2007, pp. 82-83.

政策上的差异性。因此,自坦普尔首脑会议后,欧盟陆续通过“接待条件指令”<sup>①</sup>、“庇护程序指令”<sup>②</sup>与“资格指令”<sup>③</sup>,对于接收与安置庇护申请者、给予或撤销难民身份、难民资格与地位认定等提出最低标准。如此一来,一方面减少成员国之间的政策差异,另一方面也落实对难民与庇护申请者的最低保障,满足了国际社会对欧盟的期待。

虽然欧盟立法的目的在于减少成员国之间的政策差异,落实对难民与庇护申请者的最低保障,但是早期的立法仅要求成员国采取最低标准,并且存在成员国相关法规不配套的情况。因此自2011年起,欧盟针对共同庇护事务重新立法,一方面提高共同标准,另一方面也提出更明确的做法要求成员国配合。

以“接待条件指令”的工作权为例,尽管大部分成员国原则上同意给予庇护申请者工作权,但具体实践却大不相同,例如奥地利要求庇护申请者必须先取得工作许可才能工作,但是申请者几乎不可能取得工作许可;德国也要求必须取得工作许可才能工作,并且只有在该工作不影响德国人或欧盟公民工作权的情况下才能核发工作许可;荷兰则规定庇护申请者在提出申请的六个月后可以工作,但是必须先取得执照,并且该执照每个月必须重新核发,有些成员国甚至不允许申请者在申请期间就业。<sup>④</sup>因此,2013年重订的“接待条件指令”(Directive 2013/33/EU)进一步提高了共同标准,加强对申请者基本权利的保护。<sup>⑤</sup>2013年重订的“庇护程序指令”则在提高共同标准的基础上针对庇护程序提出了更为明确的定义,包括具体的申请程序、申请者的法律

---

① “接待条件指令”(Council Directive 2003/9/EC)是“三指令”中最早提出的共同体法案,于2003年提出,目的在于为庇护申请者的安置条件与环境建立最低标准,包括基本住房、饮食、就业、医疗照护等, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025;En;PDF>, 2016年12月10日访问。

② “庇护程序指令”从程序上为庇护申请者提供公平且有效的审理,对成员国的庇护程序提出共同标准, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085>, 2016年12月10日访问。

③ “资格指令”于2004年提出(Council Directive 2004/83/EC),关系到申请者是否可被承认为难民,能否获得庇护,以及是否在欧盟内享有更完整的经济与社会权利,是“三指令”中最为核心的部分, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX;32004L0083;en;HTML>, 2016年12月10日访问。但是早期的立法给予成员国过大的裁量权,因此在国内立法与执法时仍存在很大差异,甚至存在不完全立法的情况。

④ Nicola Rogers, “Minimum Standards for Reception”, *European Journal of Migration and Law*, No.4, 2002, p. 218.

⑤ 例如新指令第15条规定成员国必须保证申请者在提出申请后的9个月内取得工作权,第8至11条则对留置提出更严格的条件,第8条明确限定成员国可行使留置权的情况,第9条规定被留置者的法律权利,第10条规定留置环境的基本条件,第11条则给予弱小群体以及需要特殊照护者的特别保护。 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>, 2016年12月10日访问。

权利与保护、案件审理的时限等,<sup>①</sup>不但能够减少申请者的等待时间,成员国也能节省安置申请者的人力与财力支出。

针对“三指令”中最为核心的“资格指令”,欧盟委员会曾于2010年就成员国实施资格指令的情况提出评估报告,指出成员国在承认难民身份与审理庇护案件上仍存在分歧或不完全立法的情况。<sup>②</sup>为了改善这个情况,欧盟在2011年重新立法(Directive 2011/95/EU),从整体上完善对难民地位与基本权力的保护,确保寻求国际保护者在欧盟内部能够受到一致对待,同时提高成员国对难民地位认定与庇护申请的通过率。<sup>③</sup>

## (二) 欧盟现行庇护体系的局限性

大体而言,欧盟通过共同立法的方式,在欧盟的层面为难民与庇护事务采取了更为一致且有效的做法,自2011年开始的几项立法改革也体现了欧盟推行共同庇护体系的决心。<sup>④</sup>然而,由于行政与执法的裁量权实际上仍掌握在成员国手中,如何接待这些人员涉及成员国各自的国土管理、内部安全甚至是国内经济与社会资源分配,因此成员国很难摆脱国家中心思维,容易出现“竞次”(race to the bottom)的现象。其中最为严重的问题出在都柏林原则与指纹数据库,新加入的东欧与东南欧成员国承受着更大的难民涌入与庇护申请的压力,这些国家往往又是欧盟内较不发达的国家,难以落实的指纹数据库也很难起到管理非法入境人员的作用,造成边境国与中心国在处理

<sup>①</sup> 例如,第6条规定成员国必须在申请者提出申请的三至六日内录入案件信息;第7条规定受抚养者或未成人的申请程序;第8条规定成员国应向被留置或被移送的人员提供申请庇护的信息;第9条规定引渡不得违反“不推回”(refoulement)原则;第17条规定与申请者的面谈必须录音并转录成文字,并提供给申请者;第19-22条规定了申请者的法律权利,包括由成员国提供的免费法律援助;第31条规定成员国原则上应在六个月内完成审理,在特殊情况下可延长审理时限,例如案件情况过于复杂、成员国短时间内突然接到大量申请案件、申请人本身的因素等。<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, 2016年12月10日访问。

<sup>②</sup> COM(2010)314 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:EN:PDF>, last accessed on 10 December 2016.

<sup>③</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>, 2016年12月10日访问。相关讨论请参见 Steve Peers, “Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast Qualification Directive”, *European Journal of Migration and Law*, No.14, 2012, pp. 220-221; Alexandra Maria and Rodrigues Araujo, “The Qualification for Being a Refugee under EU Law: Religion as a Reason for Persecution”, *European Journal of Migration and Law*, No.16, 2014, pp. 557-558; Eleanor Drywood, “Who’s in and Who’s out? The Court’s Emerging Case Law on the Definition of a Refugee”, *Common Market Law Review*, No.51, 2014, pp. 1118-1124.

<sup>④</sup> 除了上述的“两条例三指令”,欧盟对建立共同庇护体系也有其他配套安排,例如,允许家庭团聚(Directive 2003/86/EC),为难民与庇护申请者提供更好的人道待遇,针对难民大量涌入的紧急情况提供临时安置措施(Directive 2001/55/EC),建立庇护支持办公室(European Asylum Support Office, Regulation [EU] No 439/2010)以分担成员国的压力,提供庇护、移民与融合基金(Regulation [EU] No 514/2014, Regulation [EU] No 516/2014),以及采用其他由欧盟委员会主导的计划型方案,例如紧急安置的预备行动、安置酷刑受害者的先导计划和安置独立未成年人的先导计划等。

难民与庇护事务的责任和意愿越来越分化,从而形成“集体行动的困境”。

(1) 便于管理却不公平的都柏林原则

欧盟现行庇护体系的主要问题在于都柏林原则所造成的任务分担不均。“第一抵达国原则”的初衷在于明确成员国的责任,避免成员国相互推诿,也避免难民在申请庇护时的投机行为,结果却造成与非欧盟国家接壤的成员国需承受更大的边境管制压力,以及承担更多庇护申请的现象。以下比较成员国按照都柏林系统接收以及转出庇护申请的情况,分析成员国之间责任分摊失衡的现状。

(a) 接收庇护申请的成员国与案件数比较

根据欧盟 2016 年 11 月公布的统计数字,过去三年间按都柏林原则转入庇护申请数量最多的国家大部分为东欧与南欧的边境国,如意大利、波兰、匈牙利、保加利亚等(见表 1)。中心国也有较多的转入案件(见表 2),但是相较于边境国,中心国的人口数量和经济水平都有较大的优势,承担的成本与风险均较低。北欧所转入的案件数量则是三个集团中最少的(见表 3)。

表 1 2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数(边境国)

	2013 年	2014 年	2015 年
意大利	15532	22754	24990
波兰	10599	6600	6214
匈牙利	7756	7930	暂无数据 <sup>①</sup>
保加利亚	1164	6884	8131
希腊 <sup>②</sup>	61	58	137

① 截至数据公布,部分国家尚未上传相关数据至欧盟信息系统,因此显示暂无数据。

② 希腊在 2011 年以前承接的转移申请案件数量与意大利相当,但是近年来承接的案件较少,原因与 2011 年 M.M.S. 至欧洲人权法院控告比利时与希腊政府的案件有关。M.M.S. 原先是一名阿富汗的翻译,为逃离塔利班政府而偷渡至欧洲,他在欧盟的首个入境国是希腊,并由希腊当局录入指纹至欧盟数据库。他后来辗转来到比利时,并在比利时提出庇护申请,然而比利时政府依都柏林的原则将其遣返回希腊。他到达希腊后先在拘留所被留置数日,留置环境未满足欧盟所要求的最低标准,加上希腊相关人员的失误,导致其庇护申请无法被受理,最后他欲以伪造的证件离开希腊时遭到逮捕,因此向欧洲人权法院控诉希腊与比利时政府。M.M.S. 的案件显示边境国的压力与都柏林系统的缺失,这些边境国一方面承接较多的庇护申请案件,另一方面因国内行政系统的怠慢、松散、缺乏训练或缺乏资源,无法为寻求庇护者提供完善的保护。自 2011 年之后,希腊从其他成员国承接的庇护申请的数量已大幅减少。关于 M.M.S. 控诉希腊与比利时案件对欧盟共同庇护体系的影响分析,参见 Gina Clayton, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S v Belgium and Greece”, *Human Rights Law Review*, Vol.11, No.4, 2011, pp. 758-773。

表 2 2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数(中心国)

	2013 年	2014 年	2015 年
德国	4532	5535	11781
法国	3426	5619	4634
奥地利	3181	2398	4560
瑞士	3672	4041	3072
比利时	5441	3940	2166

表 3 2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数(北欧)

	2013 年	2014 年	2015 年
瑞典	3468	2369	2420
丹麦	暂无数据	1551	1474
芬兰	377	375	365
冰岛	9	3	1
挪威	1860	2180	1569

注:表 1-表 3 数据来源于 Eurostat, “Incoming ‘Dublin’ Requests by Submitting Country (PARTNER), Type of Request and Legal Provision”, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_dubri&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubri&lang=en), 2016 年 12 月 10 日访问。

#### (b) 转出庇护申请的成员国与案件数比较

从另一方面来看,按都柏林原则转出较多庇护申请的成员国是较受申请者“欢迎”的国家,也就是难民更愿意提出庇护申请的国家。这些国家大多位于欧洲中心(见表 5)与北欧(见表 6),但由于地理位置原因,往往不属于申请者的“第一抵达国”,因此必须将申请案转出至主要责任国,反之边境国由于往往是申请者的“第一抵达国”,转出的庇护申请相对而言少得多(见表 4)。

表 4 2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(边境国)

	2013 年	2014 年	2015 年
意大利	2575	3057	4977
波兰	132	170	225
匈牙利	314	1815	暂无数据
保加利亚	144	11	66
希腊	1279	1293	1117

表 5 2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(中心国)

	2013 年	2014 年	2015 年
德国	32796	35058	44288
法国	5903	4948	11657
奥地利	5104	6066	16935
瑞士	9679	14900	16105
比利时	2813	3160	5955

表 6 2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(北欧)

	2013 年	2014 年	2015 年
瑞典	10162	8772	11254
丹麦	暂无数据	2450	3009
芬兰	1226	暂无数据	1598
冰岛	57	77	118
挪威	3743	3311	3471

注:表 4-表 6 的数据来源于 Eurostat, “Outgoing ‘Dublin’ Requests by Receiving Country (PARTNER), Type of Request and Legal Provision”, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_dubro&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubro&lang=en), 2016 年 12 月 10 日访问。

根据上述表格,中心国与北欧国家所转出的庇护申请数量不但远高于边境国,也远高于本国同年度转入的数量。例如中心国的德国,2015 年转入的庇护申请有 11781 件,转出的庇护申请却有 44288 件;法国转入 4634 件,却转出 11657 件;奥地利与瑞士各接收约 3000-4000 件申请,转出的申请却都超过 16000 件(见表 5)。北欧则以瑞典最为突出,该国 2015 年仅转入 2420 件,却转出超过 11000 件的申请,其他北欧国家也存在转入案件远低于转出案件的情况(见表 6)。这些高转出申请不但显示出边陲国与中心国、北欧国家在承担庇护责任上的巨大差距,也说明在都柏林系统下,寻求国际保护者无法选择自己想居留的地方,因此都柏林系统是一个便于统一管理、明确庇护责任归属的系统,却不是一个公平且满足人道需求的系统。

(2) 难以落实的指纹数据库

欧盟现行共同庇护体系的另一个主要问题在于指纹数据库难以落实。欧盟以“条例”的形式要求成员国配合指纹数据库的建立,条例不同于指令,无须经由成员国

国内立法转换的程序便可实施,不但更能约束成员国之间的合作,也更有助于就相关工作达成一致,因此被视为落实都柏林系统与管理非法移民的重要机制,也在启用的第一年收到超过27万组的指纹信息。<sup>①</sup>

为了提高庇护申请者录入指纹的意愿,欧盟于2000年颁布的条例规定指纹信息仅用于与其他申请庇护案进行比对,并且不需提供指纹所有者的姓名、国籍抑或是家庭等敏感信息。然而2013年重订的条例却扩大了指纹数据库的用途,允许成员国以及欧盟警察署(Europol)基于打击恐怖主义或遏止重大犯罪等理由,申请使用欧盟的指纹数据库,因而引起了关于信息使用正当性、难民人权保障以及系统效能等方面的疑虑。<sup>②</sup>

举例而言,尽管欧盟为指纹数据库的扩大使用制定了严格的规范,但是如同任何信息系统都可能出现的问题一样,欧盟的数据库也可能被不当使用,再加上数据库涉及群体处于较为敏感的政治处境,需要特殊保护,若发生信息不当使用或者泄露的情况,将给这些人员带来更大的政治与安全风险;另外,由于成员国与欧盟的数据使用权责归属很难厘清,可能出现受害者求助无门的情况。<sup>③</sup>因此,虽然统一的指纹数据库是完善都柏林系统与打击非法移民的重要机制,也是欧盟庇护政策共同体化的指标之一,但是上述问题却容易引起偷渡者或申请庇护者出于人身安全疑虑而降低录入指纹的意愿。根据统计,欧盟委员会原先预期每年能收到40万组来自非法移民的指纹信息,但是实际上近年来每年平均仅收到12000组左右,上传最积极的国家为德国、法国、英国、奥地利和瑞典,而非法移民最多的成员国如希腊、意大利与西班牙提供的指纹信息量却最少。<sup>④</sup>

简言之,欧盟自《阿姆斯特丹条约》与坦普尔首脑会议后加速了共同庇护体系的建构,《里斯本条约》之后更以重订指令的方式进一步完善共同标准,但是现有体制仍无法从根本上保证成员国在难民与庇护事务上采取一致的做法。加上来自叙利亚与北非地区非法移民的大量涌入,成员国自顾不暇,更降低其落实共同庇护体系的意愿。下面以叙利亚难民危机为个案,检视当前危机对欧盟建构与维系共同庇护体系构成的挑战与困境。

<sup>①</sup> Dennis Broeders, "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants", *International Sociology*, Vol. 22, No.1, 2007, p. 84; Jonathan P. Aus, "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", *European Integration Online Paper*, Vol. 10, No.6, 2006, p.12.

<sup>②</sup> Michiel Besters and Frans W. A. Brom, "'Greedy' Information Technology: The Digitalization of the European Migration Policy", *European Journal of Migration and Law*, No.12, 2010, pp. 464-469.

<sup>③</sup> E. R. Brouwer, "Eurodac: Its Limitations and Temptations", *European Journal of Migration and Law*, No.4, 2002, p. 246.

<sup>④</sup> Jonathan P. Aus, "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", p.12.

### 三 难民危机下的欧盟共同庇护体系及其困境

由于叙利亚以及北非地区动荡不安,近年来经由非法渠道偷渡至欧洲的人数急速攀升,不但冲击着欧盟申根体系中的共同疆界,所造成的人道危机也对欧盟规范行为者的形象构成重大挑战。然而,欧盟的现行共同庇护体系未能提出有效的应对之道,成员国互相推诿、自扫门前雪的态度说明其仍坚持国家中心主义,加上所承担责任不平衡衍生的矛盾,难免产生“集体行动的困境”,使人怀疑欧盟是否会减少对庇护或难民保护的承诺。<sup>①</sup>

#### (一) 欧盟近三年来接收庇护申请的情况

欧盟于2016年11月底公布的统计资料显示,向欧盟成员国提出庇护申请的数量自2012年起大幅增加,2013年约有43万1千件庇护申请案,2014年上升至62万6千件,至2015年更超过130万件,已经超过了1992年以来的最大规模。2015年收到庇护申请数量最多的前五名国家为德国(476510件)、匈牙利(177135件)、瑞典(162450件)、奥地利(88160件)与意大利(84045件),其中仅德国接到的申请便超过欧盟申请总量的三分之一,五个国家的总和占欧盟申请总量的四分之三(见表7)。可见除了边境国匈牙利与希腊以外,难民往往选择向其“偏好”的中心国提出庇护申请,显然都柏林系统的效果十分有限,难以遏制难民在欧盟境内的“二次移动”。

表7 2013-2015年欧盟内收到最多庇护申请的前五名成员国

	2013年		2014年		2015年	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例
德国	126705	29%	202645	32%	476510	36%
匈牙利	18895	4.4%	42775	6.8%	177135	13.4%
瑞典	54270	12.6%	81810	13%	162450	12.3%
奥地利	17500	4.1%	28035	4.5%	88160	6.8%
意大利	26620	6.2%	64625	10.3%	84085	6.4%
欧盟28个成员国	431090	100%	626960	100%	1321600	100%

资料来源: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en), 2016年12月10日访问。

这些庇护申请者主要来自叙利亚、阿富汗、伊拉克、科索沃与阿尔巴尼亚,其中来

<sup>①</sup> Andreas Maurer and Roderick Parkes, “A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy, Judging Policy-Change under the European Council’s Tampere and Hague Programmes”, *IMIS-Beitrage*, No.32, 2008, p. 89; Eiko Thielemann and Nadine El-Enany, “Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking Responsibilities?”, *European Security*, Vol. 19, No.2, 2010, p. 209.

自叙利亚的庇护申请总数最多,在过去 12 个月内增加 2.5 倍,占同年度欧盟接收总数的 28.9%;阿富汗次之,在过去 12 个月内增幅仅次于伊拉克,高达 4.65 倍,占同年度欧盟接收总数的 14.2%;伊拉克在过去 12 个月向欧盟提出的庇护申请数增速最快,超过 8 倍,约占同年度欧盟接收总数的 10%(见表 8)。来自这些国家的庇护申请案大幅增加与这些国家局势动荡有关,除了叙利亚存在内战问题,其他三个国家都受到了“伊斯兰国”与圣战组织的威胁。值得注意的是,以上数据仅包括已正式向欧盟成员国提出的庇护申请案件。那些经由非法途径进入欧洲大陆但是尚未提出申请的人数不但难以估计,其数量也远高于已提出正式申请者,一旦欧盟及成员国未能对非法移民者进行妥善管理,社会对非法移民的疑虑也将增加,进而冲击申根体系所标榜的人员自由移动原则。

表 8 2014 年末-2015 年末在欧盟境内提出庇护申请的前五名来源国

	2014 年末-2015 年末 申请案件数量	过去 12 个月变化比	占同年度欧盟接收总 数比
叙利亚	362775	+259%	28.9%
阿富汗	178230	+463%	14.2%
伊拉克	121230	+805%	9.7%
科索沃	66885	-89%	5.3%
阿尔巴尼亚	65935	+199%	5.3%
欧盟接收总数	1255640	+131%	100%

资料来源:[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/bd/First\\_time\\_asylum\\_applicants\\_in\\_the\\_EU-28\\_by\\_citizenship%2C\\_Q4\\_2014\\_%E2%80%93\\_Q4\\_2015.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/bd/First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship%2C_Q4_2014_%E2%80%93_Q4_2015.png), 2016 年 12 月 10 日访问。

## (二) 欧盟成员国审理庇护申请的分歧

来自叙利亚、北非与中东地区的难民,若以非法途径进入欧洲,主要依循海路与陆路两个方式:陆路从巴尔干半岛或土耳其,经由罗马尼亚、保加利亚、匈牙利等国进入欧洲;海路则跨越地中海,从意大利或希腊等国家进入欧洲。因此,位于东欧与南欧的边境国首当其冲,压力相对其他国家而言也更为沉重。特别是东欧与南欧,不但是非法移民过境路线图中的重要驿站,也是欧盟境内经济表现相对较差的地区。然而都柏林系统要求难民必须向“第一抵达国”提出庇护申请,使得这些国家承受了过大的压

力,在处理难民与庇护事务上更力不从心。它们对欧盟与中心国的不满情绪,也不利于共同庇护体系的推动。

(1) 边境国审查率与通过率普遍偏低

以 2015 年为例,边境国同意庇护申请的比例偏低,仅有保加利亚一国高于欧盟总体水平(约为 90%),意大利与希腊通过率略低于欧盟总体水平,匈牙利与波兰的通过率仅有 10-20%(见表 9)。此外,匈牙利也是 2015 年收到最多庇护申请的边境国,总共有 17 万余件申请(见表 7),但是最终进入审查程序的仅有约 3400 件(约 2%)。纵然低审查率可能源于多数申请不符合都柏林原则,但是偏低的审查率与通过率也显示出边境国处理庇护申请的意愿较低,成员国彼此之间对庇护的资格认定与审理程序仍然存在很大分歧,未能达成现行体制所期望之共同标准的效果。

表 9 2015 年边境国审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015 年上半年		2015 年下半年	
	审理案件总数	同意申请率	审理案件总数	同意申请率
意大利	29675	40%	46955	37.6%
波兰	1885	14.6%	1625	22.4%
匈牙利	1945	12.3%	1470	18.4%
保加利亚	3355	90%	2820	91.3%
希腊	4905	44.8%	4735	38.6%
欧盟 28 个成员国	239415	45.9%	333785	54.8%

资料来源: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report), 2016 年 12 月 10 日访问。

(2) 非边境国审查率及通过率较高

相较于边境国的低同意率,除了法国以外的中心国同意庇护申请的比率与欧盟总体水平相当(见表 10),而北欧国家除了冰岛,同意庇护申请的比率均远高于欧盟总体水平,符合北欧国家一贯的人权立场(见表 11)。

不过值得注意的是,德国在 2015 年收到超过 47 万件的申请案,瑞典也收到超过 16 万件的申请案,但是德国仅审理了其中的 25 万件,也就是仅有一半左右的申请案能在德国进入审查程序;瑞典的比例更低,审理总数为 62875 件,不到四成的申请案能进入审查程序,说明成员国的行政系统难以在短时间内处理超量的庇护申请。但是欧

盟的现行体制未能对此情况提供立即且有效的协助,仍然高度依赖成员国本身的行政系统与执法人员。其背后的原因固然与成员国反对将更多主权让渡至欧盟共同机构有关,也显示出欧盟庇护政策共同体化的程度仍然相当有限。

表 10 2015 年中心国审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015 年上半年		2015 年下半年	
	审理案件总数	同意申请率	审理案件总数	同意申请率
德国	95440	43.1%	154865	64.1%
法国	36450	26.1%	41460	26.8%
奥地利	暂无数据	暂无数据	暂无数据	暂无数据
瑞士	10915	66.8%	10440	56.6%
比利时	9740	50.8%	9680	57%
欧盟 28 个成员国	239415	45.9%	333785	54.8%

表 11 2015 年北欧国家审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015 年上半年		2015 年下半年	
	审理案件总数	同意申请率	审理案件总数	同意申请率
瑞典	18285	74.2%	26305	70.9%
丹麦	6650	85.2%	5575	65.8%
芬兰	1170	56%	1785	57.1%
冰岛	90	22.2%	145	20.7%
挪威	4210	72.6%	5260	60.7%
欧盟 28 个成员国	239415	45.9%	333785	54.8%

注:表 10-表 11 数据来源于:[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report), 2016 年 12 月 10 日访问。

### (三) 体制外的紧急应变措施

针对难民涌入与非法移民危机,欧盟不但无法及时安置难民,也未能有效缓解边境国的压力,可以说现行的共同庇护体系在危机面前显得耗时且无力,因此欧盟必须从体制外采取其他紧急应变措施。

对此,欧盟的行动分为两大部分:一方面加强对非法移民的查缉与打击,从边境控

制非法移民进入欧洲;另一方面提供紧急安置计划,协助成员国对寻求国际保护者进行安置与管理。在加强查缉与打击非法移民方面,除了原有的由欧盟委员会主导、欧盟边境管理局负责协助希腊和意大利的共同执法行动——不包括“海神波塞冬”(Poseidon)与“海神特里同”(Triton)行动,<sup>①</sup>2015年5月还部署了打击南地中海地区人口走私网络的海上军事行动(EUNAVFOR MED),代号“索菲亚”(Sophia),针对可疑船只登船检查,查扣走私以及扣留犯罪人员等。<sup>②</sup> 欧盟也在此次危机中加强了与周边国家的合作,从“外部性”(external dimension)角度出发稳定共同边界。除了提供资金协助难民必经路线的周边国家如土耳其、约旦与黎巴嫩加强边境管理和难民安置以外,欧盟与土耳其还就难民合作达成协议。<sup>③</sup> 然而,由于入盟谈判未如预期开展,土耳其近来已多次威胁欧盟将中止合作。

在紧急安置计划方面,欧盟委员会于2015年提出共计16万名的难民紧急安置计划,接纳来自叙利亚与指定地区的难民。强制性配额计划是欧盟在共同庇护体系的一个突破,一方面欧盟展现了解决难民问题的诚意,另一方面也使得欧盟庇护政策的共同体化更进一步弥补了都柏林系统下成员国庇护责任严重不平衡的问题。但是目前的配额计划只是作为缓解难民危机的临时性方案,成员国不可能同意将其当做经常性的解决方案,例如德国民众已经对大量涌入的难民产生了抵触情绪,民意分化,很有可能成为阻碍总理默克尔寻求连任的主要因素。在巴黎与布鲁塞尔恐袭的阴影下,成员国对接纳难民的态度将更为保守;捷克、匈牙利、罗马尼亚、斯洛伐克与波兰依旧反对配额计划,西班牙等其他成员国对经常性配额计划也持怀疑与观望态度,显示欧盟在处理难民与庇护事务时,难以避免平衡价值的承诺和满足成员国国家利益的两难境地。

---

<sup>①</sup> 欧盟边境管理局与希腊在2015年12月达成共识,将海神行动升级为快速干预行动,由欧盟边境管理局另外提供近400名执法人员与翻译,协助希腊收集非法入境者的指纹并建档,以及派遣更多巡逻艇协助边检查缉, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga>, 2016年12月10日访问。另外,欧盟也为这两项共同执法行动追加预算,扩大任务范围,并设立行动中心,加强希腊和意大利、欧盟共同机构,如边境管理局、欧盟警察署、欧盟庇护支持办公室与欧盟检察官组织等执法与司法单位的协调合作,达成任务目标。 <http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>, 2016年12月10日访问。

<sup>②</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&qid=1435825940768&from=EN>, last accessed on 10 December 2016.

<sup>③</sup> 土耳其承诺接收从土耳其偷渡至欧盟、但不符合资格的叙利亚难民,由欧盟负担遣返费用并额外提供财政援助;另外,欧盟每遣返一名叙利亚难民至土耳其,也将从土耳其接收一名叙利亚难民,以鼓励叙利亚难民通过正式途径进入欧盟、申请庇护,减少因偷渡而造成的人身安全风险。 [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en\\_635939208600000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en_635939208600000000.pdf), 2016年12月10日访问。

#### 四 欧盟共同庇护体系中的集体行动困境

传统上,庇护属于国家主权范畴,不仅涉及司法与内政,也关系到国家的边境与内部安全,因此国家往往不愿意让渡主权。然而,随着国际社会对人权与难民保护的日益重视,国家也难以逃避对难民的政治责任或人道援助。对欧盟而言,在打造共同边界与单一市场的目标下,发展共同庇护体系更有其必要性与迫切性,因此必须促进成员国在移民与庇护事务上的合作。<sup>①</sup> 不过,在欧盟庇护体系共同体化过程中所产生的“集体行动困境”,也使人怀疑欧盟是否会减少对庇护或难民保护的承诺。<sup>②</sup> 造成欧盟与成员国集体行动困境的原因在于对主权价值与人权价值优先性的不同认知,对内在国家利益或外在规范形象的不同追求,以成员国为中心或以共同体为中心的不同立场,以及由于责任分担不均造成的边境国与非边境国的不同主张。虽然这些分歧并非无解,但是若无法化解,将阻碍共同庇护体系的有效运作甚至进一步改革。

##### (一) 主权优先 vs. 人权优先

建构共同庇护体系首先面对的问题是如何取得成员国主权立场与人道关怀的平衡。<sup>③</sup> 主权是国家的核心价值与利益,是否提供政治庇护不只关乎成员国自身的司法体系,更涉及背后复杂的政治考虑以及社会资源分配,因此国家通常不愿让渡管辖权,转而采取较为保守的移民与庇护政策。《日内瓦难民公约》对难民的认定提供了一个框架性的定义,但是如何认定申请者是否符合条件,是否愿意接纳难民,则属于国家主权与国内政策范畴。一般而言,国家在决定是否接纳难民时,除了考虑国际社会的态度,还会考虑与难民来源国的关系、国内社会承接难民的能力以及国家安全等因素,当然也会受到官僚本位主义、难民在其来源国的政治地位、政府部门或决策者之间的权力斗争,以及所获信息是否充分等因素的影响,而不仅仅是单纯审查难民是否符合条件。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Philip Muus, “International Migration and the European Union, Trends and Consequences”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, No.9, 2001, p.47.

<sup>②</sup> Andreas Maurer and Roderick Parkes, “A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy. Judging Policy-Change under the European Council’s Tampere and Hague Programmes”, *IMIS-Beitrag*. No.32, 2008, p.89; Eiko Thielemann and Nadine El-Enany, “Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking Responsibilities?”, p.209.

<sup>③</sup> Sandra Lavenex, “The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.5, 2001, p.852; Hakan G. Sicakkan, “Political Asylum and Sovereignty-Sharing in Europe”, *Government and Opposition*, Vol. 43, No.2, 2008, pp.206-229.

<sup>④</sup> Karen Jacobsen, “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, *The International Migration Review*, Vol. 30, No.3, 1996, pp.655-678.

主权与人权两种价值观的冲突,也体现在现实主义者与自由主义者对移民与难民的不同态度:前者强调加强边境管制,打击非法移民;后者则倾向从人道主义立场出发,更加重视人权、迁徙自由与难民保护等,这是推动共同庇护体系的动力。<sup>①</sup>例如,北欧国家在欧盟所有成员国中审理与通过庇护申请案比例最高,符合北欧国家一贯的人权立场,但是边境国,特别是东欧与南欧国家则出于对边境安全与内部环境稳定的考虑,更倾向对非法移民与难民采取保守态度。

虽然如此,主权与人权之间的矛盾却非必然,也非完全无法调和。随着国际社会对难民基本权利与地位越来越重视,以及受到欧盟建立单一边界目标的影响,成员国在移民与庇护事务上势必会加强合作与政策协调,成员国各行其是不仅不利于共同边界的巩固,边界动荡或非法移民流窜还会威胁成员国的安全与主权。换言之,不再享有庇护的专属管辖权并不意味着主权受到损害,接纳更多的外国人也不意味着将破坏原有社会的凝聚力和民族认同,反而有助于推动更有效率、能为难民提供更多保护的共同庇护政策,而这些新移民的到来也可能为就业市场带来新的活力。<sup>②</sup>因此,在这个意义上,共同庇护政策应该被视为成员国与欧盟合作的平台,在这个平台上反思如何改革现有机制的缺陷,建立更有成效的规则与体系,在保护难民基本权力与地位的同时,也彰显成员国与欧盟在主权事务上的合作。

## (二) 国家利益 vs. 规范形象

欧盟共同庇护体系体现了欧盟期望作为规范行为者的尝试,但在实践中却遭遇理想与现实的巨大差距。2012年挪威诺贝尔和平奖委员会将和平奖颁给欧盟,表彰欧盟在二战后促进和平与和解的努力,在某种程度上也象征着向欧洲一体化历史成就的致敬。欧盟在宣扬其国际形象时,也往往强调本身价值与规范的影响力。例如,欧盟通过扩大政策的哥本哈根标准,保证新加入的成员国在政治、经济与法治上符合欧盟的规范;因此扩大政策不但为欧盟带来更大的版图,也有助于这些地区的稳定与繁荣,欧盟还曾因此被视为以规范行为者的形象发挥影响力的新型力量。<sup>③</sup>

然而,此次叙利亚难民危机却严重损害了欧盟作为规范行为者的形象。姑且不论叙利亚难民危机的根源与欧美国家反对阿萨德政府,导致叙利亚陷入长期内战有直接关系,在处理难民危机的过程中,成员国因顾及本国利益而缺乏积极作为,导致国际社

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, "Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No.1, 2001, p. 26.

<sup>②</sup> Dora Kostakopoulou, "Is There an Alternative to 'Schengenland'?", *Political Studies*, Vol. 46, No.5, 1998, pp. 891-893, 901-902.

<sup>③</sup> Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp. 238-240.

会对欧盟不满。以波兰、匈牙利和捷克为首的维谢格拉德集团由于身处欧盟东部边境,担心可能吸引更多难民来到欧洲,不但带头反对配额计划,在欧盟成员国中对审理庇护申请案件的态度也较为消极。非边境国——如北欧与中心国,由于离难民非法跨境路线较远,边境承受的压力相对较小,因此态度较不积极,甚至出现“自扫门前雪”的情况。北欧国家曾反对欧盟增加打击非法移民的预算,丹麦也曾关闭从德国开往丹麦的高铁线路,避免难民经由铁路偷渡至境内。另外,包括比利时、德国、法国等三个欧盟创始成员国在内的七个国家都曾宣布暂停适用申根协定,恢复边境检查。<sup>①</sup>

当欧盟追求的规范形象与成员国的国家利益不一致时,成员国似乎往往优先选择国家利益。但是难民危机当前,成员国若只追求各自的国家利益,罔顾欧盟的整体行动,不但会使欧盟的规范形象大打折扣,也有损申根体系中共同边界的精神。共同边界与单一市场可以说是欧洲一体化最核心的部分,也是欧盟进步与开放的动力,因此上述七个成员国已经陆续取消临时性的边境检查。换言之,为了巩固共同边界与单一市场的成果,成员国势必要凝聚共识,通过加强共同庇护事务上的合作,在维护国家利益的同时提升欧盟的整体形象。

### (三) 成员国立场 vs. 共同体立场

欧盟共同庇护体系的另一个矛盾是以成员国为中心还是以共同体为中心的立场冲突。在欧洲一体化的进程中,时常可见超国家主义与政府间主义两种力量相互对抗,以及成员国与超国家机构两种本位主义之间的相互牵制。从欧盟发展共同庇护政策的过程看来,该政策从原先属于政府间合作的“第三支柱”,并入属于共同体领域的“第一支柱”,欧盟共同机构如欧盟委员会、欧洲议会与欧洲法院因此获得更大的权限,决策程序也更加共同体化,减少了政府间主义力量的干预。但是随着欧盟不断推进共同庇护体系,欧盟共同机构与成员国之间的矛盾也越来越不可避免。

举例而言,欧盟委员会由于考虑到欧盟整体角色与形象,自然希望欧盟能够在叙利亚难民危机事件中能有积极作为。但是接纳难民的责任与成本主要是落到个别国家身上,不但国内民众未必能够接受,其内部安全或是社会融合也可能受到负面影响。因此成员国的态度往往较为保守而谨慎,许多成员国甚至反对或质疑委员会提出的难民配额计划。特别是欧盟理事会以多数决的方式通过 16 万名难民的强制配额计划,引起捷克、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚等国的强力不满,捷克甚至扬言将赴欧洲法院控告欧盟委员会。虽然在多方协调下,捷克等国同意配合欧盟的临时性安排,但表示绝无可能接受将配额计划变成经常性或永久性的方案。

<sup>①</sup> 除上述三国外,丹麦、瑞典、奥地利与挪威也曾宣布暂停适用申根协定。

本应于 2017 年 9 月完全落实的 16 万名难民安置计划,目前只有约 7000 人获得安置,其中奥地利、丹麦与匈牙利尚未落实任何配额。匈牙利还在 2016 年 10 月就是否接收难民配额举行公投,虽然由于投票率未达 50% 的门槛而宣告无效,但是有超过 98% 的投票者投下反对票,其民众对此议题的立场可见一斑。面对成员国的强烈不满与质疑,欧盟委员会作出让步,表示不会对拒绝履行配额计划的成员国采取法律行动。

欧盟成员国与欧盟委员会在强制配额计划的分歧,再次显示出政府间主义与超国家主义在欧盟共同事务中的角力,也显示出在成员国与共同机构缺乏共识的情形下,政府间主义仍然很有可能占据上风。尽管欧盟共同庇护体系存在更进一步共同体化的必要性,但是在未完全发展出超国家治理形式之前,成员国与共同体之间仍有可能出现严重的矛盾。

#### (四) 边境成员国 vs. 非边境成员国

欧盟共同庇护体系的最后一个矛盾出现在边境成员国与非边境成员国之间。受到地缘因素的影响,位处欧盟东部边缘与南部边缘的成员国往往是非法移民选择跨境的区域,若周边情势出现动荡,这些国家必须承受短期内难民大量涌入的压力。仅希腊、意大利与匈牙利三国,在 2015 年已经涌入超过百万的难民,不仅造成边境局势不稳,也对申根体系所标榜的人员自由移动原则构成严重挑战。相对来说,中心成员国或北欧国家由于距离非法入境的路线较远,位置相对来说较为安全,使得不同地理位置的成员国所承担的边界压力和庇护申请责任出现严重失衡的现象。<sup>①</sup> 上述数据分析也说明,中心国与边境国承接难民保护与庇护责任存在高度分化的现象。以匈牙利为例,人口只有德国的约八分之一,人均所得不足德国的三分之一,2015 年却收到超过 17 万件庇护申请,位居第二,也是边境国中收到最多庇护申请的国家。原因自然并非匈牙利是对难民最为友好的国家,而是因为其位处欧盟边境,很容易成为难民的“第一抵达国”。然而匈牙利的低审查率与低通过率(不到 20%),也表明匈牙利缺乏足够的资源与人手来处理超量的庇护申请,但是现行体制却缺乏相应的修正或平衡机制。

即使难民辗转来到中心国家如德国、奥地利甚至北欧(通常是难民最想申请的国家),但是按照都柏林系统的规定仍然可能被遣送回“第一抵达国”,不但加重了“第一抵达国”的负担,也不符合难民自主的原则。捷克总理反对欧盟实施强制性配额的原

<sup>①</sup> Mathias Czaika, “Asylum Cooperation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union”, *European Union Politics*, Vol. 10, No.1, 2009, p. 89; Eiko Thielemann and Carolyn Armstrong, “Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework”, *European Security*, Vol. 22, No.2, 2013, p. 149.

因之一便是难民往往想要获得西欧或北欧等国家的身份,因为这些国家的福利或待遇较好。欧盟实施强制性配额会造成难民被迫留在本身不愿意居留的国家,或是强迫成员国承接超过其负荷的难民数量。

确实,中心国家感受的压力远不如边境国,特别是在欧盟扩大以后,中心国或北欧国家的位置相对更加安全,也更缺乏积极合作的动力。然而,边境国家为了缓解庇护申请的压力,很有可能采取更为严格或保守的政策,<sup>①</sup>结果可能加剧成员国法规的不一致,与欧盟发展共同庇护体系的做法也背道而驰。同时难民在无法通过合法途径取得居留权的情况下,会给当地社会与治安带来不确定性与安全风险。<sup>②</sup>如此恶性循环将不利于成员国以理性态度处理难民与庇护事务。当前的难民危机突显了欧盟共同庇护体系的制度困境,现有体系虽然便于管理,却有失公平,结果难免加深成员国的分化以及对欧盟的不信任。

## 五 结论

欧盟之所以需要建构共同庇护体系,主要有以下四个原因。首先,在“阿拉伯之春”、叙利亚内战以及“伊斯兰国”势力扩张的影响下,向欧盟提出的难民及庇护申请近年来急速增加,给欧盟及成员国带来很大压力,该问题因此受到越来越多的重视。其次,若要实现共同边境也必须实施一致的难民与庇护法规,但是成员国对此的规定各有不同,对难民和庇护的态度也不尽相同,加上成员国往往关注难民可能产生的负面影响,较少从欧盟整体来思考完善共同法规与机制,因此需要欧盟共同机构的介入与推动。再次,共同庇护体系也是欧盟建构内部安全的重要部分,通过共同政策与共同标准来保证难民的公平待遇,避免不法分子的投机与滥用。最后,欧盟也期望通过共同庇护体系的发展,带领成员国完善对难民的保护义务,修补欧盟的国际信用与声望,向国际社会再现欧盟规范的影响力。

欧盟共同庇护政策在经历二十余年的制度化之后已有所进展,不过早在2007年的首脑会议欧盟就提出于2010年底前完成共同庇护体系的目标,随后由于各成员国的谈判陷入僵局,时限又推迟到2012年。然而直到目前,除了重订“两条例三指令”,

<sup>①</sup> Gil Loescher and James Milner, “The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin”, *International Affairs*, Vol. 79, No.3, 2003, p. 595.

<sup>②</sup> 每年通过非法途径偷渡至欧洲的难民不计其数,然而在欧盟现有的庇护机制下,顺利取得政治庇护或居留身份的仅是少数,导致这些申请庇护的难民被迫成为非法居留者。参见 Liza Schuster, “Turning Refugees into ‘Illegal Migrants’: Afghan Asylum Seekers in Europe”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 34, No.8, 2011, pp. 1392-1407.

并调整“庇护、移民与融合基金”的用途外,相关政策并未有进一步发展,对促进共同标准的效果也有限,2015年的两项难民配额计划如何落实也还处于不确定状态。

在决策程序方面,虽然欧盟理事会与欧洲议会在共同庇护政策上共享立法权,共同机构有更大的介入空间,但是成员国的影响仍然十分明显。<sup>①</sup>并且在欧盟立法体系中,只有条例可以直接适用于成员国,指令须由成员国立法转换为国内法律后才能适用,而欧盟现在的庇护法规多为指令,例如“接待条件指令”、“资格指令”和“庇护程序指令”等。由于成员国可以自行决定如何落实法规,而方法上的差异可能带来结果上的差异,因此成员国在落实共同法规时难以保持一致。<sup>②</sup>

在实施机制方面,欧盟要求成员国提供难民保护的标准有时过高,导致既有行政系统无法提供相应支持。例如,有些成员国缺乏妥善照顾难民的能力,或缺乏接待难民与处理政治庇护的经验,在住房、粮食、就业、教育等方面难以提供保障,或是保证难民的申请能获得公正且妥善的处理,这些问题在诸如希腊、意大利、西班牙或东欧等欧盟边境国家特别严重。<sup>③</sup>欧盟虽然已经在2010年成立了庇护支持办公室,但是人力资源十分有限,无法满足成员国的需要。另外,欧盟需要与难民来源国或是难民过境国建立密切合作以从根源上解决难民与非法入境问题,<sup>④</sup>但是欧盟与这些国家的关系往往不够密切。欧盟认为这些国家对相关问题缺乏管理,而这些国家认为欧盟标准过于严格,阻碍难民通过合法途径进入欧洲,加上它们大多不具备欧盟候选成员国的资格,在缺乏利益驱动的情况下,往往不愿意配合欧盟查缉边界或打击非法移民的行

---

① 特别是在议程设定部分,代表政府间力量的欧盟理事会影响力远大于超国家力量的欧洲议会: Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner, “Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After ‘Communitarisation’”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No.8, 2014, p. 1153.

② 例如欧盟规定,如果难民经由“安全第三国”进入欧盟,这个“安全第三国”可能是《日内瓦难民公约》的缔约国,或是其他成员国认定的标准,就很有可能被欧盟拒拒在外,但是欧盟对于“安全第三国”的认定却无统一标准。参见 Maria-Teresa Gil-Bazo, “The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, No.3, 2006, p. 571。另外一个例子发生在英国,资格指令低于成员国原有法规,导致成员国钻漏洞降低原有标准。Helene Lambert, “The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law”, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, No.1, 2006, pp. 161–192。此外,也有学者指出,虽然欧盟的接收条件指令是为避免成员国在接待难民时提供过差的待遇,以及利用技术手段遏止难民向该国申请庇护的情况,但是与国际现有规范相比,仍有许多改善空间。Sylvie Da Lomba, “The Threat of Destitution as a Deterrent against Seeking in the European Union”, *Refuge: Canada’s Periodical on Refugees*, Vol. 23, No.1, 2006, pp. 81–93。

③ 前面提到的 M.M.S 控诉希腊与比利时政府一案便是成员国缺乏足够的接待条件与能力,导致无法为难民提供必要保护的案例。Gina Clayton, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S v Belgium and Greece”, *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No.4, 2011, pp. 758–773。

④ Emma Haddad, “The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum”, *Government and Opposition*, Vol. 43, No.2, 2008, pp. 191–194。

动。<sup>①</sup>

而且,由于成员国依然保有是否给予庇护的最终权力,难免受到主权思维、国家利益与国内政治环境的影响。成员国在欧债危机之后由于总体实力下滑、资源不足,在处理难民与庇护事务时已经趋于谨慎。受到当前恐袭阴影的影响,成员国不但更不愿做出具体承诺,也可能采取更为内向且保守的政策,不利共同庇护体系的推动。

纵观现行的都柏林系统,不但无法公平妥善地分配成员国的庇护责任,也难以就难民保护与庇护事务提高共同标准,再考虑到主权与人权、利益与规范、成员国与共同体、边境国与非边境国等因素之间的对立,欧盟要进一步推动庇护政策的共同体化实属不易。此外,成员国对难民与庇护政策及立场存在巨大差异,在危机面前自行其是,不但威胁申根体系中共同边界与单一市场的精神,也威胁着一体化的核心价值之一:境内人员的自由移动。因此,如何促进成员国对共同庇护政策的共识与凝聚力是当务之急,也是欧盟当前面临的最大挑战。

(作者简介:陈蔚芳,中国人民大学国际关系学院讲师;责任编辑:张海洋)

---

<sup>①</sup> Jen Niessen, "International Migration on the EU Foreign Policy Agenda", *European Journal of Migration and Law*, No.1, 2000, pp. 490-492.