

难民危机背景下的 欧洲避难体系： 政策框架、现实困境与发展前景^{*}

伍慧萍

摘 要：欧盟自世纪之交以来开始规划避难政策的长期方案，建立起包括统一的避难程序、收容条件和难民属性认定在内的避难体系。然而，随着二战以来规模最大的难民潮席卷欧洲，各国难民的收容安置乱象丛生，作为欧洲避难体系核心的都柏林程序陷入现实困境。能否克服成员国在避难政策上的离心离德，达成共同的解决方案，修复业已部分失灵的欧洲避难体系，考验着欧洲的内部团结和共同行动能力。

关 键 词：欧洲； 避难政策； 难民危机

作者简介：同济大学 德国问题研究所 德国研究中心 教授 博士 上海
200092

中图分类号：D815.6； D814.1

文献标识码：A

文 章 编 号：1005-4871(2015)04-0004-18

一、欧洲避难体系的政策框架

(一)欧洲避难政策的形成与演变

欧盟的难民保护是在《日内瓦难民公约》《联合国反酷刑公约》和《欧洲人权公约》等国际法原则的指导之下，在《欧洲基本权利宪章》及《欧盟工作方法条约》中得

^{*} 本文获同济大学中央高校基本科研业务费“欧洲当下重大政治经济社会事件对于一带一路战略的影响及应对”课题资助。

以确立,并通过欧盟层面政策法令、机构和工具的不断完善,逐渐汇聚成欧洲避难体系。

难民与移民问题属于内政与司法领域,传统上属于欧盟各成员国的管辖权限。1993年生效的《马斯特里赫特条约》第一次提到难民问题,1999年生效的《阿姆斯特丹条约》中首次确定了欧洲共同移民和避难政策的法律框架条件,明确将避难与移民政策引入超国家的第一支柱中,确立了这一政策领域在欧盟层面由超国家机构与成员国分享权限,欧盟理事会根据有效多数票表决机制做出决议。自此以后,移民和避难政策逐渐成为一体化事业的核心领域之一。《阿姆斯特丹条约》所确定的避难政策权限基础在之后的欧盟基础条约中几乎未做改动。

世纪之交,为了应对日渐增多的难民,欧盟各国国家与政府首脑在1999年10月的坦佩雷欧洲理事会上达成《坦佩雷协议》,同意建立欧洲避难体系,将难民的安置作为成员国的共同事务。《坦佩雷协议》所制定的避难政策涉及三个领域,包括:1. 与难民来源国开展合作,共同打击贫困、低就业等导致难民现象出现的原因;2. 在《日内瓦难民公约》基础上建立共同避难体系,规定管辖权限、难民身份、收容最低标准等问题;3. 控制移民和难民潮,打击非法移民,加强边境控制。自此,建立欧洲避难体系成为欧盟的重要目标。

随着加强边境控制、打击非法移民和滥用避难权日益成为欧盟各国共同关注的事务,2004年11月,欧洲理事会在坦佩雷会议基础之上通过了《海牙计划》^①,在各国内政、司法和安全领域的政策合作框架中明确提出了移民和避难领域的重要目标是制定统一的避难程序,规定需要受到国际保护的难民应获得统一的法律身份,提出要有有效控制移民潮,同时加强欧盟外部边界的控制。《海牙计划》也指出了移民来源国和过境国在控制移民潮问题上的重要性,强调应当支持非欧盟国家改善本地区自身的避难体系和国际保护,开展地区难民保护计划,促进非法移民的遣返,并与造成非法移民的原因作斗争。为了加强移民与避难政策领域的外部合作,欧盟于2005年推出了“欧盟移民与流动性整体方案”(GAMM),提出了与非欧盟国家、主要是与非洲国家合作的主要目标:更好地控制合法移民,组织人员的流动;阻止非法移民,与人口贩卖作斗争;使得移民和流动性最大限度地带动来源地的地区发展;促进避难的国际保护及相关领域的外部合作。为了实现这些目标,欧盟采取了各种政治对话、行动计划和伙伴关系,

^① Europäische Kommission, Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (2005) 184 endgültig — ABL. C 236 vom 24. 9. 2005, Brüssel, 2005.

加强与移民过境国、来源国的合作,并在 2011 年底更新了整体方案。

为了协调各国在保护欧盟外部边界方面的合作,自 2005 年 5 月起,欧盟设立欧洲边境管理局(Frontex),该机构自成立之后的职能在不断扩大。2010 年,欧盟还成立了欧洲避难问题支持办公室(EASO)作为避难政策的执行机构,主要任务是改善各国在避难事务上的信息交流,开设研讨班,帮助避难申请负担过重的成员国。

自 2003 年起,欧盟还开始集中推动欧洲避难体系的制度建设,密集出台了第一代法令法规,具体涵盖难民保护、安置、避难的最低指导标准和申请程序等避难政策的方方面面,旨在协调各成员国的避难程序,制定适用于整个欧盟的共同规则。2013 年,欧盟在原有法律基础之上,结合实施过程中的经验教训,更新出台了第二代法律,力图确保欧洲避难体系更公正、更高效、更完善。

(二)欧洲避难体系中的重要法律文本

1.《都柏林公约》

欧洲避难体系的核心条例是《都柏林公约》。该条例除了欧盟成员国以外,也适用于挪威、冰岛、瑞士和列支敦士登这四个欧洲自由贸易联盟国家,主要宗旨是明确避难申请管辖权的划分,制定统一的避难申请标准和程序,规定递交避难申请的地点和方式以及各国机关的职责。

《都柏林公约》亦称《确认负责审理第三国国民或无国籍者提交的国际保护申请的成员国的标准和程序的公约》,于 1997 年首次通过,经过了数次修订,2003 年 2 月 18 日欧盟理事会通过的第二版《都柏林公约》^①规定,负责审核避难申请的国家应当是对于申请人入境欧盟发挥了最重要影响的国家,同时应考虑其他标准,例如申请者是否有家庭成员在某成员国居留,申请人是否无人陪伴的未成年人,是否拥有某个成员国的短期签证或其他居留许可,是否有固定住所,是合法还是非法入境。

第三版《都柏林公约》^②于 2013 年 6 月 26 日通过,旨在进一步提高欧洲共同避难体系的效率。该条例规定了成员国避难申请审核权限的基本原则和一系列程序细则,例如具体要求为了确认负责审核的国家,必须与申请人事先进行个人谈话,

^① Europäische Kommission, Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABL. L 50, Brüssel, 2003, S. 1.

^② Europäische Kommission, Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABL. L 180 vom 29. 6. 2013, Brüssel, 2013, S. 31-59.

保障未成年人的权益和家庭团聚的可能等等。^①

修改后的现行都柏林体系采用了所谓的“肇因者原则(Verursacherprinzip)”作为非强制的指导原则,规定允许或者未阻止难民入境的国家必须负责接收与安置难民,采集指纹,审理政治庇护的申请,承担后续费用,对避难申请者采取遣返或者融入措施。^② 公约还规定了各成员国之间遣送避难申请者的问题:如果一个成员国确认避难申请应当由其他国家审理,需要将申请人遣送至首个入境国审理避难权,这需要向另一个国家提出接管和重新接收的申请,如果后者同意,避难申请人将收到书面通知,两国将约定遣送申请人的方式。而如果遣送工作在书面通知生效后6个月仍未执行,则负责受理避难申请的任务就转移到了提出重新接受申请的国家;如果避难申请人不知去向或者处于监禁中,该时限亦可延长。申请人也可以采取法律手段提出异议,要求取消接管和重新接受程序,并由法庭作出决定。按照《都柏林公约》规定,收容避难申请人的整个程序不得超过11个月,遣返的整个程序不得超过9个月。

对于欧洲避难体系而言,《都柏林公约》最大的意义在于确立了避难审核权的基本指导思想,即每份避难申请原则上只能由一个成员国负责审核,这样既可以避免各个国家相互推诿致使难民无法提交申请,为需要庇护的人提供保护,又避免难民滥用避难权向多个国家提交申请。

2. 《避难程序指令》

2005年12月1日欧盟理事会通过《避难程序指令》^③,2013年6月26日进行了更新^④,该指令规定了成员国认定难民属性的最低程序标准,包括个人听证的权利、法律咨询权和法律援助权,以及对于无人陪同的未成年人的安置,同时也包含了安全来源国^⑤的名单,规定对于来自安全来源国的申请者无需进行避难资格审核即可直接采取“机场程序”遣返等等。

^① Europäische Kommission, *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014, S. 7-8.

^② Janna Weßels/Uwe Hunger, „Wie Europa auf die Flüchtlingskatastrophen reagiert“, *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 9/2015, S. 10-12.

^③ Europäische Kommission, Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13. 12. 2005, Brüssel, 2005, S. 13-34.

^④ Europäische Kommission, Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29. 6. 2013, Brüssel, 2013, S. 60-95.

^⑤ 安全来源国是指批准了《日内瓦难民公约》、遵守《欧洲人权宪章》基本原则并建立起法定避难程序的安全的第三国。按照欧盟及各国的规定,来自安全来源国的难民无法获得政治庇护。

3. 《收容条件指令》

2003 年 1 月 27 日欧盟理事会通过《收容条件指令》^①, 2013 年 6 月 26 日更新^②。该指令规定避难申请者在等候避难权决定作出之前应当获得人道对待, 获得衣、食、宿、医疗卫生、心理救助和一定情况下就业的条件, 以及维持每日生活所需的现金或实物资助, 未成年人应当得到受教育的机会, 避难申请者有权维持家庭的完整性, 有机会接受职业教育, 在一定前提下获得就业机会。指令同时也规定了逮捕某些避难申请者的条件, 例如出于国家安全或公共秩序的原因, 确保按照《都柏林公约》遣送到其他国家等等。

4. 《难民属性认定指令》

2004 年 4 月 29 日欧盟理事会通过《难民属性认定指令》^③, 2011 年 12 月 13 日理事会和欧洲议会进行了更新^④, 该指令规定了统一的难民属性认定标准和迫害理由: 难民是指非欧盟国家公民或无国籍者, 由于有理由担心自己因种族、信仰、国籍、政治信念或属于某个社会群体受到迫害, 因而不在于本国, 也不愿或无法返回本国。即便未能获得避难身份, 如果存在不能回到本国的理由, 例如存在执行死刑或受到非人待遇的危险, 人身安全受到威胁, 仍可以获得辅助性保护。获得国际保护身份以及辅助性保护身份的人可以享受最低权利, 例如居留权、不被遣返的权利、就业权、自由迁徙权、社会救济、医疗保障权和社会融入措施。而仅获得辅助性保护的人在某些国家享受的权利要少一些, 例如在接受社会救济方面有所限制。^⑤此外, 欧盟的避难政策在很大程度上是根据国家来界定的, 即便获得难民合法身

① Europäische Kommission, Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6. 2. 2003, Brüssel, 2003, S. 18-25.

② Europäische Kommission, Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29. 6. 2013, Brüssel, 2013, S. 96-116.

③ Europäische Kommission, Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30. 9. 2004, Brüssel, 2004, S. 12-23.

④ Europäische Kommission, Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20. 12. 2011, Brüssel, S. 9-26.

⑤ Europäische Kommission, *Die Europäische Union erklärt: Migrations- und Asylpolitik*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014, S. 11.

份,到其他欧盟国家的时间也不能超过 3 个月,不完全享受欧盟公民的自由迁徙权。^①

5. 《欧盟指纹数据库条例》

欧盟在 2000 年 12 月 11 日通过了《欧盟指纹数据库条例》^②,规定在避难领域建立起欧盟指纹数据库,成员国应收集避难申请者的指纹,连同申请者的性别、提交避难申请的时间和地点等信息传送到中央数据库进行比较,以避免重复申请。该数据库于 2003 年起投入使用。2013 年 6 月 26 日欧洲议会和欧盟理事会更新了这一条例^③,进一步完善了指纹数据库在传送拖延以及数据保护等方面的问题,以提高其在反恐和打击刑事犯罪方面的作用。^④

表 欧洲共同避难体系的核心法规^⑤

法令名称	通过日期	修订日期	主要内容
《都柏林公约》	2003 年 2 月 18 日	2013 年 6 月 26 日	规定成员国避难申请审核权限的基本原则和程序细则,规定负责审核的国家
《欧盟指纹数据库条例》	2000 年 12 月 11 日	2013 年 6 月 26 日	在避难领域建立欧盟指纹数据库
《收容条件指令》	2003 年 1 月 27 日	2013 年 6 月 26 日	规定避难申请者在等候避难权决定作出之前的收容条件
《难民属性认定指令》	2004 年 4 月 29 日	2011 年 12 月 13 日	规定难民属性统一的认定标准
《避难程序指令》	2005 年 12 月 1 日	2013 年 6 月 26 日	规定成员国认定难民属性的最低程序标准

来源:作者自制。

① Janna Weßels/Uwe Hunger, „Wie Europa auf die Flüchtlingskatastrophen reagiert“, S. 10.

② Europäische Kommission, Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316 vom 15. 12. 2000, Brüssel, 2000, S. 1-10.

③ Europäische Kommission, Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29. 6. 2013, Brüssel, 2013, S. 1-30.

④ Europäische Kommission, *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, S. 7-8.

⑤ 部分内容参考 Bundeszentrale für politische Bildung, „Zentrale Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)“, <http://www.bpb.de>, 访问日期: 2015-12-01.

(三) 共同移民与难民政策的财政工具

为了加强共同移民与难民领域的内外部对话与合作,欧盟为成员国提供财政支持用以控制移民,融入外来移民,遣返不符合避难条件的非法移民。为此,欧盟设立了“团结与移民潮控制计划”(SOLID),提供四大财政工具,包括欧洲外部边界基金、欧洲遣返基金、欧洲难民基金和欧洲第三国国民融入基金。在 2007 年至 2013 年该计划运作的 7 年间,欧盟共计拨款近 40 亿欧元改善外部边界的管理,融入基金拨款 8.25 亿欧元给欧盟成员国用于加强移民的社会融入,欧洲遣返基金提供 6.76 亿欧元帮助成员国进行非法移民的遣返,并与来源国共同帮助被遣返移民重新进入本国社会,欧洲难民基金则拨款 6.78 亿欧元,资助那些难民收容压力大的成员国安置或转移难民。^①

在“团结与移民潮控制计划”于 2013 年底到期之后,欧盟又设立了避难、移民与融入基金(AMIF)作为后续财政工具,该基金计划在 2014 年至 2020 年的 7 年时间里中拨款 31 亿欧元,促进成员国按照本国劳动力市场需求,有效地引入合法移民并致力于移民的融入;采取有效的遣返战略打击非正规移民;确保受到移民和难民潮影响最大的国家可以得到其他成员国的支持;加强欧洲共同避难体系,^②为每个避难与移民政策领域提供相应的配套资金支持。

二、难民危机之下欧洲避难体系的现实困境

(一) 难民危机的形成与发展现状

近 10 年来,内战、教派、民族与种族冲突的加剧以及宗教恐怖势力的扩张导致全球难民激增,根据联合国难民署的统计,全球难民数量在最近 10 年间呈现直线上升的态势,从 2005 年的 3750 万人增加到了 2014 年的 5950 万人。从全球难民的流动趋势来看,多数人选择在国内逃难,还有很大一部分选择逃亡至周边国家。2014 年,全球共有 3820 万难民在国内逃亡,1950 万人逃往国外,此外还有 180 万人提交了正式的避难申请。^③

自 2011 年 3 月叙利亚内战爆发以来,阿萨德政权、反政府武装、伊斯兰国和库尔德人等各方相互争夺,伊斯兰国大举扩张,叙利亚、阿富汗、伊拉克等国生灵涂炭。武装冲突导致迄今至少 25 万叙利亚人死于内战,760 万人在国内逃难,420 万人逃往周边国家,共计 1100 多万人在国内外逃难,相当于叙利亚本国的半数人

① Europäische Kommission, *Die Europäische Union erklärt: Migrations- und Asylpolitik*, S. 7-12.

② “Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm, 访问日期: 2015-12-01.

③ http://www.t-online.de/nachrichten/id_74956908/tid_embedded/sid_40001030/si_0/fotos-und-grafiken-zahlen-und-fakten-zum-thema-fluechtlinge.html, 访问日期: 2015-12-01.

口。除了叙利亚,阿富汗、伊拉克等国也有大量的人被迫逃亡,难民大军直接冲击叙利亚周边国家:2014年,159万人逃至土耳其,151万人逃至巴基斯坦,115万叙利亚难民逃至本国人口不足450万的黎巴嫩。对于这些周边国家而言,难民潮威胁其基本生存。^①

迄今为止的难民潮主要为发展中国家所消化,不过,欧盟因其相对完善的福利体制、富裕程度和政治避难的传统,也一直是全球难民寻求战争和政治庇护的重要目的地。欧盟各国收到的避难申请总量曾在1992年到达峰值(欧盟15国达到67.2万份)后回落,2001年再度攀升(欧盟27国42.4万份),之后曾一度降至2006年的不到20万份。而自2012年以来,人们前往欧盟国家申请避难的数量开始迅猛增加,2013年和2014年分别达到43.1万和62.6万份。^②逃往欧盟各国的难民既有来自北非摩洛哥、喀麦隆、阿尔及利亚、索马里、利比亚等国,也有来自欧洲本土巴尔干半岛的科索沃、马其顿、阿尔巴尼亚等曾经经历过内战的次发达地区,而自2014年以来,越来越多的难民来自叙利亚、阿富汗等中亚国家。2015年第一季度,申请在欧盟避难的人数就已经超过18万。2015年逃亡欧洲的难民多来自中西亚和非洲,最多来自叙利亚、阿富汗和厄立特里亚等国,目前大约21.3万人在希腊,14.5万人在匈牙利,11.5万人在意大利。^③

难民逃往欧洲既有取道东、西、中部地中海,也有辗转东南欧和巴尔干路线。经过利比亚和意大利的西部地中海路线漫长又危险,而且还须付给蛇头不菲的费用,2015年1月至9月中旬,约44万难民冒险穿过地中海偷渡前往欧洲,至少有2800多人葬身意大利兰佩杜萨岛等地的地中海,^④其中仅4月份的一次海难就有近800人溺亡。^⑤为了避免从海上偷渡带来的生命危险,越来越多的难民取道相对安全的巴尔干半岛西部,2015年夏季起,地中海中部和东部路线以及土耳其-希腊-马其顿-塞尔维亚-匈牙利沿线的西巴尔干路线的难民潮规模明显扩大。甚至还有一些难民挖掘出新的“北极路线”,先坐飞机至俄罗斯,再骑车到难民庇护政策较为宽松的挪威。欧洲难民危机骤然升级。

这一趋势的出现是多种原因造成的:黎巴嫩、约旦等国的难民营由于资金匱

① http://www.t-online.de/nachrichten/id_74956908/tid_embedded/sid_40001030/si_0/fotos-und-grafiken-zahlen-und-fakten-zum-thema-fluechtlinge.html.

② “Statistiken über Asyl”, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de, 访问日期: 2015-12-01.

③ Alex Lantier, „EU plant Flüchtlinge massenweise abzuweisen“, World Socialist Web Site, <https://www.wsws.org/de/articles/2015/09/11/junk-s11.html>, 访问日期: 2015-09-11.

④ „Tagesschau 20. 09. 2015“, <http://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-11723.html>, 访问日期: 2015-09-20.

⑤ Janna Weßels/Uwe Hunger, „Wie Europa auf die Flüchtlingskatastrophen reagiert“, S. 10.

乏,造成食物供应不足,难民收容条件恶化;6月中旬马其顿政府决定放宽过境政策,开放过境通道,大大缩短了难民逃往欧洲的路途,促使大量中东难民转向西巴尔干路线;而与此同时,在难民危机引发人道灾难——在法国加莱,在匈牙利布达佩斯和意大利米兰的火车站,在维也纳附近的高速公路——的印象下,德国政府公开宣布同意接收大量滞留匈牙利的难民,倡导欢迎文化,这一讯息经过社交网络的飞速传播,也致使前往欧洲逃难的人数迅速攀升。

在欧洲申请避难的难民在欧盟各成员国之间分布极不均衡,这其中的影响因素既有地理位置、富裕程度和社会保障体制,也包括避难政策的宽严程度以及各国的移民历史和移民传统。2013年,90%以上的避难申请集中在10个欧盟成员国,其中收到避难申请数量最多的国家是德国和法国,而如果考虑到本国人口的规模,瑞典和马耳他是人均避难申请最多的国家。^① 这一分布失衡的趋势得到了延续:2014年,包括德国在内的5个欧盟国家收容了2/3的难民,2015年1-5月,接收首次避难申请数量最多的国家分别是德国(13.6万份)、匈牙利(5.02万份)、法国(2.66万份)、意大利(2.52万份)和瑞典(2.24万份),这五个国家从1月至5月甚至收容了涌入欧盟90%的难民,承担的压力巨大。如果以接收难民的绝对数字计算,德国承受了40%以上的欧洲难民压力,位居各国之首,它在年中将2015年预计接纳难民的人数从开始预期的45万人修正为80万人,后来又修正为100万人。而如果按照难民与本国人口比例来看,受到难民潮冲击最大的四个国家分别是瑞典、匈牙利、奥地利和德国,人口不足1000万的瑞典2015年1-10月就接收了11万难民,全年预计接收19万难民,人均压力超过德国。^②

(二)欧盟各国的危机应对

在空前的难民危机前,欧盟各国难以协调一致达成共同应对战略,都柏林程序陷入部分失灵状态,欧洲的团结荡然无存。各国各自为政,相互推诿,尽可能将难民打发到其他国家,民族主义大行其道,消除了多年的内部边界重新加强了控制,过境高墙重新建立。

欧洲各国受到难民危机冲击的程度各异。希腊和意大利等国因其欧洲门户的地理位置,从去年开始就持续受到直接冲击。由于经费匮乏和管理混乱,希腊等国往往不按照都柏林程序和欧盟避难程序的规定作任何登记,也难以按照欧盟《收容条件指令》为难民提供简易安置措施,在多数情况下都是直接将难民打发到其他中北欧国家。匈牙利、克罗地亚、斯洛文尼亚等难民借道的巴尔干路线国家从今年

① Europäische Kommission, *Die Europäische Union erklärt: Migrations- und Asylpolitik*, S. 9.

② „Tagesthemen 24. 08. 2015“, <http://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/tt-4161.html>, 访问日期: 2015-08-24.

6、7 月份起承受极大压力。而奥地利在难民政策上同样陷入政治失灵,由于 2015 年前 8 个月的难民人数已经达到过去每年难民人数的三至四倍,难民收容站的卫生医疗条件无法达到欧盟规定的最低标准。

在难民危机中,东欧各国对于难民多采取封闭、隔离和威慑的强硬立场,并公然与欧盟机构以及德国、法国、奥地利等国对抗。在欧盟提出各国应当按照配额制分摊压力之后,波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克 4 国(维谢格拉德集团)坚决抵制并在难民分摊方案表决之前订立了攻守同盟。匈牙利和波兰等国都是由保守民粹政党执政,更加极端的尤比克党也进入了匈牙利议会,在避难政策上对于政府的避难立场形成压力,公民社会和公共媒体相对弱势,而东欧各国的社会相对封闭保守,传统上都不是移民国家,外来移民比例都只有 4% 左右,即便有罗姆人这样的少数民族存在,其社会融入状况也极其失败,因而东欧国家接触移民的经验十分有限,从政府到民众,对于蜂拥而至的难民大军往往采取漠视、排斥的态度,最大限度的姿态就是开设专门通道或者动用交通工具把难民打发到其他国家。

引领东欧国家强硬立场的首先是匈牙利。作为欧盟外部边界国家和难民辗转欧洲的重要过境区,匈牙利首当其冲地面对难民压力。匈牙利右翼的青民盟-公民党政府在避难政策上面临内政压力,在避难政策上极端排外,拒绝与欧盟合作接受分摊难民的任务。为了震慑和阻止难民大军,匈牙利政府关闭了边境,开始在欧盟与塞尔维亚外部边界处竖起了 175 公里的铁丝网隔离墙,而后通过 9 月 15 日生效的新法律,规定穿越铁丝网墙或在铁轨沿线入境的难民为罪犯,此举受到了各大右翼政党和 60% 国民的支持。匈牙利的难民营食宿条件恶劣,大量难民在 8 月底滞留在布达佩斯火车站,局面一度失控,在德国政府表示愿意接受匈牙利的难民之后,匈牙利警方放行难民乘火车前往德国慕尼黑,但后来又主要采取将难民送至难民营的政策。在整个过程中,匈牙利与德国、奥地利等国缺乏有效的协调。

波兰在接受难民的态度上随着国内政治的变化经历了数次反复,虽然 9 月份与东欧盟友统一了口径,但波兰在 9 月 22 日在欧盟内政部长会议上还是改变态度投了赞成票,同意接收按照欧盟方案摊派到的 9000 名难民。然而,在 5 月的波兰总统选举和 10 月的议会选举中,右翼保守的法律与正义党分别获得绝对多数票上台执政,在 11 月巴黎伊斯兰极端力量发动恐怖袭击之后,波兰新政府立即拒绝接受前任政府投票支持的欧洲难民指标安排。

在捷克,上至总统,下至普通民众,都将难民和伊斯兰极端分子等同视之,视为本土社会的最大挑战。捷克政府将“非法入境”的难民在遣送中心强制羁留 42 天,再遣送到其他国家,以期起到威慑其他难民的作用,对于政府的强硬手段,捷克

94%的民众都表示支持,并主张欧盟应立即遣返所有难民。斯洛伐克从政府到民间也都弥漫着类似的排外情绪,由于缺乏接收外来移民的经验,出于对外来陌生人的害怕心理,80%的人反对收容难民。12月2日斯洛伐克政府还上诉欧洲法院,要求取消欧盟难民强制分摊决定,媒体宣称这是“德国和布鲁塞尔搞的闪电战”,要剥夺斯洛伐克的主权。^①

对于难民问题从根本上采取不合作态度的不单是东欧国家,丹麦、英国等“老欧洲”国家同样从一开始就利用了它们在避难事务上的例外规定,不加入欧盟的难民摊派计划,尤其是丹麦经过6月的议会选举,自由党领导的少数派政府上台执政后,为了获得议会多数票支持,不得不向右翼民粹的第一大党——丹麦人民党看齐,对难民采取强硬态度,进一步严厉了避难法,并将其公布在阿拉伯语报纸上,同时停开德国开来的火车,以打消难民逃亡丹麦的念头。另一个北欧国家芬兰在难民潮面前同样采取了事不关己的态度,对欧盟的难民摊派方案投了弃权票。

与这些国家相反,北欧国家当中的瑞典和挪威(后者非欧盟成员国)面对来自冲突地区、陷入困境的难民还是慷慨地施以援手,其他在避难政策上相对宽容合作的西欧国家还有德国、奥地利、法国等。欧盟国家当中,尤其以瑞典和德国传统上奉行宽容自由的避难政策,难民安置标准最高,也最受难民欢迎。9月初,默克尔政府同意数以千计滞留匈牙利的难民入境德国,表示德国不会对申请避难者的基本人权设限,宣布“我们做得到”。德国对难民的安置遵照《收容条件指令》行事,收容过程中尊重人的尊严,鉴于难民资格审核部门工作量超出负荷,一度简化了欧盟《避难程序指令》,对于叙利亚难民以书面陈述取代口头听证。慕尼黑火车站前的欢迎文化,加上许多难民逃出匈牙利难民营,徒步数百公里前往德国和奥地利,这样的情景经过阿拉伯世界社交网络的传播,引发了链式效应。

然而,随着欧洲难民潮愈演愈烈,德国和瑞典等国宽松的避难政策面临极大考验,地方安置能力日趋饱和,执政联盟无论在党内还是在民意中都经受巨大政治压力,难民主题分裂了社会,民众争议增多,右翼民粹势力日益抬头,针对难民的极右翼暴力事件增多。11月的巴黎恐怖袭击发生在难民危机的背景之下,当然也不可避免地与难民危机发生直接关联,来自世界各地的无序的难民潮使得欧洲难以分辨清楚到底是哪些人进入了本土,加大了欧洲的反恐和安保难度,促使欧盟各国纷纷采取更为严厉的防御措施,也连带收紧了避难规定。

^① Hans-Jörg Schmidt/Edit Inotai/Justyna Segeš Frelak, „Die Visegrád-Staaten und die europäische Flüchtlingspolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47-48/2015, S. 38-46.

瑞典司法和移民事务大臣摩根·约翰松11月5日表示,瑞典的难民安置点已经达到可以承受的极限,难以再为难民找到更多居住的地方,本国的工人阶层担心生活水准因难民加速到来而下降,排外的“瑞典民主党人”支持率达17%,跃升为第二大党。为此,难民最向往的欧洲国家瑞典不得不调整避难政策,加速遣返难民,并恢复了边境检查。

而在接收难民数量最多的德国,避难规定也在不断调整。由于国家财政状况良好,1月到8月在德国申请避难的人数为25万人,远未达到后来修正到的80万人、100万人甚至传闻的150万人,而1992年和1993年难民人数分别到达过43.8万人和32.2万人的高峰,德国学者估计,这样的历史先例使得默克尔政府一开始有信心掌控局面。^①然而,德国政治决策者低估了难民涌向德国的速度和规模,地方收容机构不堪重负,审核机构的避难申请堆积如山,执政联盟内部和民众对于收容难民带来的后续社会问题疑虑重重,默克尔总理及其所在政党民调支持率随着难民危机的发酵而下降,民众对其难民政策效果的负面评价比例超过正面,这情形即便是在欧债危机最严重的时期都未曾出现过,联盟党内部高层政要也为此纷纷抛出设立边境中转区或者限制叙利亚难民避难权等方案。鉴于此,在基民盟12月中旬党代会召开之前,默克尔悄悄调整了在难民政策上的基调,虽然仍旧坚持宣布德国将不会对前来寻求避难的难民数量设置上限,但默克尔开始使用“缩减”难民数量的字眼,避难政策的调整和收紧不可避免。

(三)欧洲避难政策的失灵

按照前述欧盟共同避难体系的规定,每个递交了避难申请的难民在等候做出是否给予其避难权的决定之前,可以获得食宿等物质收容条件(《收容条件指令》)。每个避难申请者需要留下指纹,传送到欧盟指纹数据库(《欧盟指纹数据库条例》),确定由哪个国家负责避难申请事宜(《都柏林公约》),避难申请者借助翻译的协助进行口头听证,确认是否符合难民身份或者辅助性保护身份(《难民属性认定指令》和《避难程序指令》)。如果获得避难权,申请人可以获得例如居留许可、进入就业市场和医疗保障的权利(《难民属性认定指令》),如果一审未给予避难权,申请人可以通过法律途径提出上诉,如果被法院驳回,申请人可以被遣返回来源国或者过境国。^②

然而,随着2015年难民危机形势空前严峻,欧洲避难体系的各项指令在不少欧盟国家都流于一纸空文,无法得到统一、完全的执行。这在很大程度上是由于以

^① Josef Janning, "View from Berlin: Pushing for robustness, European Council on Foreign Relations", http://www.ecfr.eu/debate/responding_to_the_refugee_crisis, 访问日期: 2015-09-29.

^② Europäische Kommission, *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, S. 4-5.

《都柏林公约》为核心设立的欧洲共同避难制度自身存在极大问题：

首先,根据第三版《都柏林公约》规定的“肇因者原则”,对于没有合法旅行证件的难民,应当由首次入境国对难民进行登记、安置和避难权的审理,对于不符合避难条件的难民予以遣返,这意味着希腊、意大利、马耳他这样的外部边境国家压力巨大,成员国之间无法做到公平地分担责任,同时,这也意味着部分国家的第一反应是采取防御措施关闭边境,阻止有避难需要的难民入境或者进入避难程序。而德国同意滞留在匈牙利的难民入境德国,在一些学者看来事实上也是对于都柏林程序的取消。^①

其次,这一体系在确立之初没有预见到欧盟外部边界国家由于种种原因,无力或者不愿意承担起难民安置的责任。按照规定,如果不是难民的首个入境国家,应该联系并将难民遣返至首次入境欧洲并进行登记的国家,但在实践中顺利遣返至入境国的工作也难以得到首个入境国的配合。在这个意义上,德国政府坚称没有将难民遣返到首次入境国是形势所逼,并没有违反都柏林程序,希腊、意大利、匈牙利等国本身的意愿和能力有限,遣返既不能解决问题,也不会得到配合,难民安置还是成为事实接收国的事务。

再次,欧盟制定统一的收容条件,就是希望由于各国收容标准接近,难民不会辗转各国寻求更好的条件。事实上各国在收容条件、身份属性认定方面的标准不统一,希腊、意大利、匈牙利等国对于大量难民没有进行登记,也没有按照收容指令提供食宿等收容最低标准,导致大批难民在欧盟内部迁徙,甚至在多国提交避难申请,一方面重复申请加重各国行政管理部门的负担,另一方面避难申请未得到快速有效的处理。由于等候申请人数过多,德国一度对叙利亚难民的避难申请采取了简化程序,取消口头听证,代之以书面陈述。

三、欧盟的危机应对措施

欧盟各成员国面对难民危机的对策千差万别,能否克服差异,达成共同的解决方案,考验着欧盟的共同行动能力。在德法等国的推动下,欧盟采取了一系列应对措施,以期加强各国政策的协调,变无序的难民涌入为有序的危机管理。总结下来,欧盟层面的共同解决方案主要着眼于以下若干方面:

(一)按配额制分摊难民压力

规定欧盟范围内统一的、有约束力的难民配额指标,减轻意大利、希腊和匈牙利等欧盟外部边界国家的负担。难民危机暴露出以《都柏林公约》为核心的欧洲避

^① Liana Fix, „Eine deutsche Metamorphose. Vom unsicheren Kantonisten zur europäischen Führungsmacht“, *Internationale Politik*, November/Dezember 2015, S. 56-57.

难体系在管辖权安排上的分配不公,如何弥补这一先天不足,成为摆在欧盟面前的现实问题。对此,德国的一些教会组织、福利机构、难民援助机构曾经提议摒弃都柏林程序,采取难民自由选择接收国的做法,而德国自民党欧洲议会议员娜迪亚·希尔施(Nadja Hirsch)则提出仿照德国在各州之间分摊各种资源或压力时一贯采取的“柯尼斯坦分配比例”,根据各国的国内生产总值、人口,综合面积、失业率、家庭或文化关联等因素,在各国间更公平地分摊难民压力。^① 欧盟在难民危机中提出的难民分配方案与这一建议有着异曲同工之处,也体现了欧盟避难政策在新形势下的调整与发展。

欧盟委员会曾于5月份试图分摊4万名难民未果,9月9日,在德国、法国等国的推动下,欧盟委员会主席容克在欧洲议会再次提出摊派计划并获得多数支持。根据容克的计划,欧盟应当按照各国的国内生产总值、人口、就业率和已接纳难民数量等综合因素,分摊12万难民到所有成员国,分别为匈牙利、希腊和意大利减轻5.4万、5.04万和1.56万难民的压力。加上之前的4万名难民,欧盟总共计划摊派16万名难民。欧盟将为此拨款7.8亿欧元,并设立1年等待期。波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克四国从一开始就坚决反对移民摊派体系,英国虽然一度松口愿意多接受数千名难民,但也反对搞强制性摊派,坚持自主决定接收人数;英国、丹麦和爱尔兰事先宣布不参加容克的摊派计划,这三个国家根据与欧盟签署的例外规定可以选择不参加。

对于难民配额制这样涉及欧盟团结机制的议题,欧盟理事会不是采取一票否决,而是有效多数票通过的原则,即超过55%的国家(15国,代表65%的人口)同意即可。9月14日的欧盟内政部长会议分歧过大,9月22日,欧盟内政部长会议以有效多数票通过12万名难民分摊计划,捷克、斯洛伐克、匈牙利和罗马尼亚等东欧四国投了反对票,芬兰弃权,英国、爱尔兰和丹麦不加入该方案。这其中最大的变化是波兰做出了妥协,但如前所述,波兰大选之后新政府又推翻了这一妥协。

(二) 设立统一的边境接待机构,加强欧盟外部边界控制

在德国、法国的推动下,欧盟寻求在意大利、希腊和匈牙利等难民进入欧洲的门户、在欧盟的外部边界建立相当于第一道关卡的难民等候区(hotspots),作为欧盟统一的登记、控制和收容中心,进行难民的统一接待、登记和审核避难权工作,将符合避难条件的难民根据各国难民配额方案的分配比例放入欧盟各国进行安置,而对经济难民或者来自安全的第三国的难民则直接进行遣返。

鉴于目前不少成员国在本国边境纷纷重新引入人员检查限制难民无序进入,

^① Katrin Hatzinger/Susanne Herkommer, „Schluss mit dem Verschiebepark für Flüchtlinge? Alternativen zum Dublin-System“, EKD: Europa-Informationen Nr. 146/2014, S. 9-10.

欧盟的主要对策是加强欧盟外部边界的保护,以此打消成员国的顾虑,这也是《坦佩雷协议》中就已经预见到的移民与难民工作领域。为此,欧盟加强了欧洲边境管理局的职能。欧盟委员会 12 月中旬计划由该机构派遣 1500 人的力量随时待命,协调希腊与土耳其联合巡逻,限制难民流入欧盟,并授权该机构直接执行欧盟指令。保护欧盟外部边界至今是成员国管辖权内的事务,但希腊等国往往无力守住欧盟外部边界,任由难民不经登记直接流亡其他成员国,欧盟希望通过欧洲边境管理局与希腊、土耳其的联合行动更好保障外部边界的安全。

(三)从源头控制难民潮,消除难民产生的原因

加强移民和难民领域的外部合作也是《坦佩雷协议》框架内的工作重点。欧洲的难民来自目前战乱不断、极端势力猖獗的中西亚和非洲,以及战火已经平息但经济欠发达的西巴尔干地区,全球化直接将冲突地区和欠发达地区的危机输送到邻近的欧洲。难民危机促使欧盟更加重视与这些地区的合作,以资金换合作,并积极参与稳定这些地区的局势。只有消除难民潮产生的原因,并与难民的来源国和过境国加强合作,才能极大缓解并从源头上解决难民危机。

1. 与移民来源地区合作

欧盟希望通过与移民来源国以及过境国的发展援助合作,在移民来源地的周边国家建立保护区,提供生活物资,改善难民安置的条件,同时加速遣返经济难民,限制难民向欧洲的流入。欧盟在解决难民危机的过程中加强了与 3 个重点国家或地区的合作:

第一,土耳其。土耳其既与伊斯兰国的势力范围直接接壤,又是最大的难民接收国和过境国,土耳其本身就收容了 200 万名叙利亚难民,许多阿富汗和巴基斯坦难民经土耳其前往欧盟国家。土耳其对于欧盟解决难民危机无疑意义重大。10 月中旬和 11 月底,欧盟与土耳其召开了特别峰会拟定行动计划。

欧盟希望土耳其能够发挥作用,帮助欧盟更好保护外部边界安全,阻止难民进入欧盟,加强打击非法偷渡团伙的力度。作为交换,欧盟承诺每年拨款 30 亿欧元^①给土耳其在本国新建难民营。对于土耳其而言,与欧盟的“交易”中最有吸引力的部分是加入欧盟的前景。土耳其明确提出,与欧盟在难民问题上合作的前提条件是重新开始入盟谈判,为此,欧盟重新开启已经中止了两年的土耳其入盟谈判进程,进入经济与货币领域的磋商。

第二,巴尔干路线国家。自今年夏季起,借道塞尔维亚、马其顿、阿尔巴尼亚等巴尔干国家的难民大军络绎不绝,马其顿在今年夏季两个月内就登记了 4 万名难民,不堪重负,于 8 月 20 日宣布进入紧急状态并使用催泪弹和棍棒驱散难

^① 这其中德国一个国家就承担了 5.3 亿欧元。

民,另一个过境国塞尔维亚面对每天数千名源源不断涌入的难民,也难以保证基本的水、卫生和医疗条件。而巴尔干地区本身经济状况不佳,很多受到良好教育和培训的人才通过合法或非法途径到欧盟寻找机遇,加剧了难民危机的乱象。10月25日,欧盟10国与巴尔干路线国家召开特别峰会,制定了17点计划,重点是由欧盟支持巴尔干沿线国家的难民安置工作,提供10万个难民安置名额(其中半数设在希腊),欧洲边境管理局加强保障希腊、马其顿、阿尔巴尼亚和塞尔维亚之间的欧盟外部边界,等等。

第三,非洲国家。从非洲厄立特里亚、索马里、利比亚等国也有大量难民逃亡欧洲,除了战乱,贫困也是导致难民潮的重要原因。11月11日,欧盟与非洲召开特别峰会,签署行动计划,承诺帮助非洲与贫困作斗争,开展发展援助。为此,欧盟将设立托管基金,由欧委会拨款18亿欧元作为启动基金,在非洲以及部分叙利亚周边国家建立保护区,改善难民营的安置条件,以减少前往欧洲的难民人数。

2. 致力于解决地区冲突

中东地区是近期难民最集中的来源地,打击中东地区的恐怖与暴力对于消除难民逃亡的根源至关重要。最近一段时间以来,欧盟及其成员国加强了干预中东局势的力度,向俄罗斯及中东相关国家施加影响,参与组成打击伊斯兰国极端恐怖主义的国际联盟,解决叙利亚冲突,促进建立利比亚统一政府,缓和也门的动荡局势。法国在11月巴黎恐怖袭击后出兵对伊斯兰国进行空中打击,并再度派遣航母增援,德国10月底决定为伊拉克政府对抗伊斯兰国恐怖组织提供更多武器装备,12月4日,议会批准出兵1200人参与对伊斯兰国的军事打击。而在结束叙利亚内战的问题上,10月底,相关国家在叙利亚内战爆发4年多之后第一次在欧洲召开了叙利亚问题国际会议,目前已经召开3次会议,可望克服各方利益差异于明年1月实现停火,至少已经开启了叙利亚问题的解决机制。

(四)其他应对措施

欧盟还采取了其他应对措施,包括简化和加快避难审批手续,规定统一的安全来源国,开拓合法途径进入欧洲,携手加大对于国际偷渡团伙的打击力度等等。欧盟迄今尚无统一的安全来源国清单,各国规定的安全来源国差别大。9月9日,欧盟委员会计划统一安全来源国名单,包括将巴尔干半岛西部和土耳其列入安全来源国,快速遣返经济难民和安全来源国难民,同时拓宽对安全来源国国民合法入境的途径。在欧盟与土耳其签订的行动计划中,欧盟宣布土耳其为安全的来源国,加快对土耳其放宽签证条件的谈判进程,前提是土耳其与欧盟的遣返协议对第三国公民适用——这样欧盟可以将不符合避难规定的难民遣返至土耳其,而不会触犯国际法规定的“禁止遣返”原则,即禁止将难民遣返到可能面

对迫害或酷刑的国家。

难民逃亡欧洲途中偷渡乱象丛生,在很大程度上对于难民危机的升级起到了推波助澜的作用。对于滞留的难民而言,偷渡团伙是最快捷的脱离困境途径,很多蛇头组成国际性犯罪组织,利用脸书等社交网络提供偷渡服务,甚至与警察和海岸护卫队相互勾结,在地中海和巴尔干大发难民财。对此,欧盟授权欧洲军队在必要的情况下直接捣毁偷渡团伙的船只,欧洲各国警方纷纷加强了调查和打击偷渡团伙的行动,抓获了大量国际性偷渡团伙。

结语:难民危机的走向与欧洲避难体系的前景

研判难民危机今后的走向,在国际化的背景下,正如欧盟委员会主席容克所言,只要叙利亚战争不结束,恐怖主义仍在利比亚肆虐,难民潮还将持续。^① 在中东冲突解决上,叙利亚持续成为各方角逐影响力之地,反伊斯兰国国际联盟远未建立统一战线,迄今为止,外部力量对于中东的干预都会同时带来难以预见的负面后果。虽然目前欧盟各国纷纷引入内部边界人员检查,加强外部边界控制,并严厉了避难规定,这些变化在一定程度上将发挥威慑和抑制作用,欧洲与难民来源国以及周边国家的发展援助计划如果能够实施到位,也能控制和减少前往欧洲的难民大军,但是,欧洲因其富裕程度和临近的地理位置,仍将持续承受国际难民潮的冲击。

论及欧洲避难体系的发展前景,欧盟的危机应对在一定程度上沿袭了《坦佩雷协议》中的主要思路,即欧洲难民体系在实践中需要成员国之间以及与避难申请者来源国和过境国的团结合作,欧盟需要加强欧盟外部边界的安全,等等。与此同时,欧盟顺应现实发展,按照有效多数票原则推出了前后 16 万难民的配额方案,多数票表决机制原本就是欧盟为提高 28 个成员国的决策效率和行动能力引入的。然而,欧盟解决方案陷入现实困境,即便是原本有约束力的决议,也难以通过刚性的监督和制裁机制来保障实施,包括罗马尼亚在内的东欧五国统一口径,坚定反对固定摊派体系。对于东欧成员国的不合作态度,一些西欧成员国认为这些国家从欧盟财政中获得的补贴最多,在难民危机面前却推诿责任,应当采取暂停拨款的手段向它们施加压力,例如可以削减或者暂时中止对其基础设施改造的欧盟财政补贴。这样的建议只会进一步扩大欧盟内部业已存在的鸿沟,而无助于欧洲避难政策的推行。欧盟真正的困境在于欧盟这一政治实体自身的脆弱性:它的政治决议必须依靠成员的相互妥协和自愿执行,而欧盟在过去十多年间的快速扩张导致这一共同体高度异质化,越来越难以实现利益和价值

^① Alex Lantier, „EU plant Flüchtlinge massenweise abzuweisen“.

观的妥协。

在危机当中，这一脆弱性再度展露无遗，贯彻共同的避难标准与程序阻力重重，在欧盟层面已经做出的决定，例如 16 万难民的配额方案，波兰政府换届之后就能轻易推翻，而摊派方案更是难以实施到位，截至 12 月中下旬，按照容克的摊派计划，实际从希腊、意大利等国转移到其他国家的人数只有区区 200 人，其原因可以追究到行政程序的拖沓，资金的缺乏，成员国能力或者意愿的不足。在难民事务上，虽然各国共同要求加强外部边界的控制，加强打击偷渡团伙，但欧盟派遣欧洲边境管理局的机动人员保护外部边界的具体计划只获得了德国等部分成员国支持，却遭到波兰、匈牙利等国反对，理由是干涉了成员国的主权。包括德国、法国在内的 11 个有合作意愿的欧盟国家只能建立起自愿的“志愿俱乐部”，以期推动局部进展，例如加强与土耳其的合作。欧盟各国利益诉求的多元化导致欧盟的共同避难体系陷入半失灵状态。

根据欧洲一体化的历史经验，欧盟正是在各种危机中逐步前进，欧盟的各种制度设计在建立之初通常落后于政治现实，危机往往倒逼欧盟反思体制缺陷，启动解决机制，推动欧洲治理水平迈上新台阶。如果欧盟各国能够在难民危机过程中修复之前的制度设计缺陷，逐步完善共同避难政策，则有可能转危为机，加强欧盟制度建设，扩大欧盟机构的管辖权限，推动一体化的深化。然而，这样理想的情形需要以团结与公平为前提，因为欧洲一体化是政治工程，任何一个领域的深化都依赖所有成员国的共同推动，取决于成员国的政治意志。欧洲避难体系的设计从难民角度出发，考虑到了难民收容标准和程序的公平，但未从成员国角度出发，考虑到各国之间分摊难民压力的公平，对于这一体系的修复同样需要各国的团结合作。而各国经济发展水平各异，接受外来移民的历史经验相差甚远，部分国家的右翼民粹势力在难民危机发酵的过程中崛起为政治主流，主导本国的避难政策不断向右转。在现实利益面前，欧洲的团结屡屡碰壁，而如果分歧和差异持续成为欧盟的主旋律，欧盟这个庞大且脆弱的体系势必更加举步维艰。

责任编辑：郑春荣

INHALTSANGABE

Das Europäische Asylsystem vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise : Politischer Rahmen , aktuelle Probleme und Entwicklungsperspektive

Wu Huiping

Seit der Jahrtausendwende befasst sich die EU mit der Gestaltung der langfristig ausgerichteten Asylpolitik. Zu den Ergebnissen dieser Unternehmung zählt die Etablierung eines europäischen Asylsystems, das durch Standardisierung von Aufnahmeverfahren und -bedingungen für Asylbewerber sowie Verfahren zur Erkennung der Flüchtlingseigenschaft gekennzeichnet ist. Angesichts der größten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg in Europa herrschen jedoch chaotische Zustände bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Das als Kern des europäischen Asylsystems installierte Dublin-Verfahren ist in der Realität in große Schwierigkeiten geraten. Auf die europäische Integration wirkt sich die aktuelle Flüchtlingskrise in vielerlei Hinsicht negativ aus. Die europäische Solidarität und gemeinsame Handlungsfähigkeit sind gefragt, um den Dissens unter den Mitgliedstaaten in der Asylpolitik zu überwinden, gemeinsame Lösungen zu finden und das zum Teil nicht mehr funktionierende europäische Asylsystem wieder funktionsfähig zu machen.

Die Teilnahme von diffusen und spezifischen Interessen an Policykonsultationen zu EU-Richtlinienvorschlägen

Rainer Eising (Dt.)/Xia Xiaowen (Übers.)/Zheng Chunrong (Korr.)

Wie beteiligen sich die nationalen Interessengruppen an den EU-Gesetzgebungsprozessen und versuchen sie zu beeinflussen? Zu dieser Frage untersucht dieser Beitrag die Teilhabe der nationalen Interessengruppen aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Schweden sowie der Interessengruppen auf der EU-Ebene an den offiziellen Konsultationen zu 20 EU-Richtlinienvorschlägen, die die Europäische Kommission zwischen 2008 und 2010 vorgelegt hat. Auf Basis der Datenanalyse wird aufgeklärt, wie diese Interessengruppen ihre Interessen gegenüber europäischen und nationalen Institutionen im EU-Mehrebenensystem repräsentieren. Fünf in diesem Beitrag gestellte Hypothesen werden auch empirisch überprüft.