

欧盟共同难民政策的发展轨迹

许洁明 甘开鹏

内容提要 难民政策是国际社会普遍关注的问题,也是欧盟及其成员国在一体化进程中必然涉及的合作领域。20世纪80年代,西欧各国相继收紧了宽松的难民政策,“欧洲防线”开始出现;90年代,苏东解体和局部战争使欧洲难民问题最终形成,欧盟强化了成员国在难民政策领域内的合作,并在《阿姆斯特丹条约》生效后形成实施限制性难民政策的共同趋向,在实践中建构了欧盟数字指纹识别系统、共同体难民基金和最低限度标准,从纯粹的政府间合作向欧盟层面的共同难民政策过渡;本世纪初,在《尼斯条约》签订前后共同难民政策的发展却出现了曲折。本文追述欧盟共同难民政策发展的历史轨迹,指出在这个过程中多层次治理与决策机制在某种程度上的制约作用,以及从限制性走向宽松难民政策的困境。

关键词 欧盟 共同难民政策 曲折发展 困境

20世纪90年代以来,在苏东解体、局部战争兴起和非洲国家内部冲突不断的情况下,大量涌入西欧的避难寻求者促使欧盟成员国日益加强了在难民政策方面的协调与合作,从而逐渐从纯粹的政府间合作过渡到带有超国家性质的欧盟层面的共同难民政策。随着共同难民政策的凸现,人们必然对欧盟难民政策的形成轨迹、发展演变和未来走向产生兴趣。本论文试图勾勒欧盟共同难民政策形成的艰辛过程,浅析欧洲一体化及共同体政治结构在欧盟共同难民政策形成中的作用,及其此政策趋向限制性的原因。

建立区域性难民政策的尝试

二战后,欧洲经济共同体的建立是一个重大事件,其宗旨是通过建立共同市场,使各成员国经济政策逐步接近,来推动共同体经济活动的协调进行,促进共同体不断平稳的发展,提高西欧各国生活水平并在成员国间建立密切联系。欧共同体经

济联盟的一个主要目标是建立统一大市场,即在共同体范围内建立一个人员、货物、劳务和资本自由流通的地区。这一目标的实现引发了成员国对欧共同体境内移民难民问题的共同关注,也成为共同体区域性难民政策的开端。

首先,共同难民政策的开端是以共同体人员自由流动政策的形成为基础的。70年代石油危机前,欧共同体国家对非共同体移民的接纳并不被认为是成员国公民构成的潜在威胁。相反,许多成员国鼓励用“客工”弥补劳动力的短缺,欧共同体的政策也是如此。^①这时,移民和难民政策被视为各国的专务,成员国之间没有进行合作。80年代后,欧共同体在难民和移民领域开始合作与协调的重要标志是《申根协定》和《单一欧洲法令》,它们使成员国之间的边界更为开放。随着一体化的发展以及新的难民潮压力,成员国渐渐期望在难民政策方面的有效合作。

1985年6月,法、德、荷、比、卢五国在卢森堡

边境小镇申根签订《申根协定》，规定协议国对短期逗留者颁发统一格式的申根签证；申请人获得任一协议国的签证，便可在有效期内所有申根国自由旅行，但从第二国开始需在到达后三天内到当地有关部门申报；相互开放边境，不再对协议国公民进行边境检查；设立警察合作与司法互助制度等。1990年6月，西、葡、意、希四国加入《申根协定》，九个成员国签署了由一百多项条款组成的《申根公约》，^②法、德、荷、比、卢还进一步签署了关于“协调移民和难民政策”、“加强警务和司法合作”、“建立共同信息档案中心”等一系列专约。1995年3月《申根协定》正式生效，随后在《申根执行协定》第30条中规定了成员国承担处理避难申请的责任：“如果两个及其以上缔约方准予某避难寻求者签证或居住许可证，那么，其证件到期最近的准予方将承担责任。”^③可见，随着欧洲一体化的深入，在执行《申根协定》的实务中开始从协调的角度涉及共同难民政策。

1986年签订的《单一欧洲法令》是一个所有成员国必须共同遵守的更为重要的条约，目标之一是在1992年前建立一个“确保商品、人员、服务和资本自由流通的”内部市场，促进共同体“无内部边界之区域”的形成，并实现更广泛的政治团结。《法令》第48、52条把《罗马条约》中人员自由流通的范围从工人和个体经营者扩大到所有人员。1989年，在取消内部边界控制之后，《外部边界公约》草案由欧盟轮职主席提交各欧盟移民部长。该公约提出要“消除全面取消内部边界控制的一切障碍”，将“外部边界”定义为“成员国间互不接壤的领土、领空、领海”，并对这些边界的控制做了特别的安排。^④1992年签订的《马斯特里赫特条约》对于人员自由流动的规定更加宽松，各成员国承诺开放所有边界，允诺欧盟公民自由出入，并可居住在任何成员国并取得该国国籍。

可见，随着《申根协定》和《单一欧洲法令》等对一体化的深度推进和欧共体内部边界的取消，避难寻求者不再把个体成员国作为唯一的避难申请目的地，而是直接向整个欧共体申请避难。这样，在实现统一大市场、人员自由流动和无内部边界区域的过程中，需要关注的事务之一就是如何限制共同体外部移民和难民的进入，以确保共同体公民的利益和安全感。在这种情况下，避难寻

求者更多地被看作一种潜在威胁，必须采取共同措施减少避难申请数量，维护各成员国自身的利益。1990年签订、1997年生效的《都柏林公约》明确规定了难民在《关于难民地位的公约》下寻求政治避难的申请流程：他们在欧共体只能向其中某一成员国提出申请；如申请人已持有某成员国的入境签证，原则上其避难申请由该国审理。同时，《都柏林公约》授权成员国依据本国法律，代表其他成员国审查申请者人的避难申请。实际上，成员国之间达成了这样一个制度，即一旦某一个成员国拒绝了某人的申请，他在其他成员国寻求庇护的权利就随之丧失。这是在实际操作中向着共同难民政策迈出了可观的一步。^⑤

当然，它与联合国1951年《关于难民地位的公约》和1967年的《关于难民地位的议定书》不完全一致。《公约》并没有限定提交避难申请的次数，仅规定“一切由于种族、宗教、国籍、为参加某一社会团体，或因为某种政治见解的原因而滞留国外，因为恐惧遭受本国迫害，不能或不愿接受本国保护的人”均可向他国提出避难申请。如果欧盟的确像《都柏林公约》序言中宣称的，完全“根据《关于难民地位的公约》条款为难民提供充分的保护”^⑥，那么从理论上说，一个统一的欧盟难民政策会很快出台。然而在现实政治中，成员国很难仅仅遵循这一约定，而欧盟机构，尤其是超国家性质的机构如欧委会和欧洲议会，也很难在这个传统上涉及国家主权的敏感领域寻求更多的权力让渡，只能着手于加强成员国之间的政策协调，通过限制避难寻求者进入欧盟来保护成员国利益。^⑦从欧盟的角度看，《都柏林公约》通过限制申请次数来防止“避难浪潮”非常有效。同时，欧盟也鼓励成员国之间就何国负责何申请进行商讨，以确保至少有一个成员国受理。可见，从一开始欧盟共同难民政策就以共同应对难民潮和政府间的协调为基调。

转向限制性难民政策

在20世纪90年代初的世界格局下，欧盟在移民难民政策上处于两难境地。一方面，冷战结束和统一大市场的建立使成员国增强了在国际舞台发挥重要作用的愿望，欧盟呈现为一个更为团结的政治实体。另一方面，苏联解体和南斯拉夫

危机又使共同体认识到必须建立新的制度来应对随之而来的难民潮。为了确定未来的发展战略,第46届欧共体首脑会议于1991年12月在荷兰马斯特里赫特举行,草签了《欧洲经济与货币联盟条约》和《政治联盟条约》,即《马斯特里赫特条约》,简称《马约》。1992年2月12日国外长和财政部长正式签订了该条约。

《马约》第VI条款“司法和内政合作规定”并未直接提及有关难民问题的措施,但条约签订后,欧盟开始采取一系列难民应对措施。这些措施不具备约束力,对成员国相关政策的制定影响有限,但形成了一种更加明显的共同趋势。这就是欧盟成员国一方面仍然坚持自己享有制定本国难民政策的权限,另一方面又试图界定一个共同的限制性“难民”定义,他们普遍意识到制定共同政策以减少避难寻求者流入欧盟至关重要。但是,对于联合国《关于难民地位的公约》等国际条约规定的义务,有的成员国坚持宽松的解释,有的则坚持限制性的解释。这实际上体现了在难民政策上权力让渡的困境,必须协调建立在民族国家主权基础上的成员国难民政策,并积极建构统一的、欧盟层面上的共同难民政策的框架,以便确定各国共同遵循的应对难民问题的准则。这又涉及到敏感的国家主权转让问题,因为难民政策及其密切相关的国籍法等,历来是国家主权的核心问题。能否形成统一的超国家共同难民政策,既取决于欧盟层面以及成员国政府的共同努力,也取决于欧洲政治一体化深化发展的程度。

《马约》签订后,在寻求合作与协商的同时又坚持成员国自己的管理权限这一基调下,欧盟成员国在难民政策领域合作的进展体现在以下三个方面的策略中。^⑧

第一,提出关于“安全国”的概念。“安全国”包括“安全原属国”与“安全第三国”。《马约》签订后,首先要解决的是对避难权利的界定。1992年11月欧盟通过《关于明显不合理避难申请的决议》,强调尽快建立对“不合理”避难申请的驳回程序,以防止避难申请审核程序的滥用。“不合理”指申请者在本国或现留居国能够找到避难所,以及申请材料涉及伪造文件和虚假身份等。还通过了《关于第三东道国问题的决议》,提出了“安全原属”和“安全第三国”的概念,并由成员国确定了

不存在对公民进行严重迫害行为的国家名册。根据这些决议,凡来自“安全国”即不存在迫害公民现象的国家,或者来自能够提供庇护之国家的申请者,均丧失避难申请权,其申请属于“不合理”之列,申请者将被驱逐回原属国,或者回到他们进入欧盟之前所经过的第一个“安全第三国”。^⑨

从安全国名单看,欧盟成员国显然缺乏一个考量安全国的统一的客观标准,而只是一种旨在限制某些国家难民涌入欧盟或者使避难寻求者尽可能留居途经国的权宜之计。与欧盟成员国接壤的国家普遍被划归安全原属国,因为这些国家的公民最有可能提交避难申请。而且,大多数被定义为安全原属国的是东欧国家,它们愿意作为难民潮的缓冲地带,以此向欧盟表好以争取入盟。其中,一些国家甚至接受欧盟的财政援助,积极帮助欧盟成员国控制边境,促进被拒申请者返回尚未入盟的东欧国家。然而,在名单中确有人权方面尚有严重问题、难民保护法律制度也不完善的国家,如斯洛伐克。^⑩ 欧盟成员国之间不仅在那些国家被视为“安全国”存在意见分歧,对于欧盟本身是否理所当然地是“安全领域”也争议颇大,这反映了成员国在抛弃传统的国家利益,推进统一的难民政策方面作为有限。成员国一致希望尽可能采取措施限制避难申请,却无法制定一个统一的安全国名单。然而,这在平等地对避难寻求者进行人权保护和提供福利待遇方面极为关键。如果成员国对“安全”的考量有不同标准,避难申请者在不同国家就将受到不同的对待。例如,来自非欧盟国家的人向丹麦提出避难申请或许被认为“不合理”,但向比利时提出同样的申请或许有机会进入正常的审查程序。

第二,对难民迫害的行为体进行了“国家行为体”与“非国家行为体”的区分。在这方面欧盟成员国对迫害根源及其重要性也有着不同的解释。这样做也不完全符合《日内瓦公约》的精神。《关于难民地位的公约》第2条并没有界定迫害者的类型,却明确规定任何由于种族、信仰、国籍、特殊社会团体的成员或政见原因而受到确实存在的迫害,均可成为被准予难民地位的充分理由。迫害者的身份无关紧要,主要目的是为面临迫害的人提供保护。^⑪

在欧盟层面,成员国于1996年3月宣布共同

立场,强调迫害通常指国家政府机构的行为。虽然这个决议不具约束力,一些成员国仍然将它纳入本国的法律制度,认为既然国家政府不是迫害的行动体,避难寻求者就能在其本国获得有效保护,从而不具备由欧盟给予避难权的可能性。显然,对国家的与非国家的迫害行为体进行区分,以及要求申请者尽可能在其原属国内部寻求避难,有效地限制了避难寻求者在欧盟境内提交难民地位申请的数量。大量因内乱、种族冲突或所谓“非国家行为体”引起的迫害而逃离本国的人,均不符合欧盟成员国所制定的严格的避难标准。1990—1999年间,约有370万人向欧盟成员国提出避难申请,但成功率仅为10%左右。政策相对宽松的法国的接收比例为27%,苛严的英国仅有6.4%,比利时和瑞典则分别是7.2%和3.6%。尽管如此,绝大多数难民地位寻求者在未获准许的情况下仍滞留在欧盟国家。

第三,尝试签订重新接纳协定。在关于难民保护责任的分担方面,90年代前期,欧盟成员国限制避难申请的一个战略是与中东欧国家波兰、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚及南斯拉夫等,签订一系列双边的重新接纳协定,同时也与一些亚非国家如越南、巴基斯坦和阿尔及尼亚等签订类似协定。缔约的主要动机有助于成员国将非法移民和避难寻求者遣送回国。

1991年3月申根六国比、德、法、意、卢、荷与波兰缔结了首个重新接纳协定,使申根国家能够顺利地遣返波兰的非法移民和避难寻求者。由于波兰是大多数欧盟成员国确认的“安全第三国”,该协定还意味着途经波兰而进入欧盟的难民也容易途经波兰而被遣返回原属国。为阻止避难寻求者在其本土逗留,波兰自己又与保加利亚、匈牙利、摩尔多瓦、斯洛伐克及乌克兰等缔结了双边的重新接纳协定。通过这种多重的重新接纳协定,在转嫁和分担责任的过程中,欧盟成员国的压力减少了,但避难寻求者的权利保护也被逐渐分散,最终失落在这种层层转嫁和递减中。

尽管如此,欧盟继续鼓励其成员国签订类似协定。1993年2月,布达佩斯峰会重点讨论了防止移民潮的办法,其中之一就是与一切有可能的国家签订重新接纳协定。该提议强调:“若有可能此类协定应该是多边的,若不可能则可以考虑双

边协定”,“在签订多边协定时成员国可参照波兰与申根国家之间的协定”。^⑤1994年12月,内务部长理事会甚至提出一个详尽的版式,作为成员国就缔结重新接纳协定进行谈判的框架。实际上,新的重新接纳协定“企图为成员国驱逐避难寻求者或非法移民的行为提供国际法方面的依据”^⑥。尽管参照了《联合国公约》关于难民地位的条款以及《欧洲人权公约》,但是,该框架没有明文规定重新接纳协定的签署国首先要遵守这两个公约。联合国难民署指出,该框架“未能区别对待普通移民与寻求国际保护的避难者。如果避难寻求者根据此类协定毫无保护措施地被遣返,他们的保护要求面临着缺乏审查的风险。”^⑦

总之,欧盟在《马约》签订前后所采取的各种针对避难寻求者的措施,主要还是基于政府间的合作。这个做法在欧盟层面探索共同难民政策的可能性时,也在具体实施方面为成员国留下了诸多灵活的空间。而且,欧盟层面和成员国层面采取的措施都表明,在难民政策上他们基本上持有相似的观点和期望,即核心问题是尽可能减少避难寻求者进入欧盟境内。由于公众日益担心避难寻求者对国家经济社会发展和民族认同稳定性构成潜在威胁,成员国政府大都趋向于制定一个更有限制性的政策,欧盟决策层对公众和成员国的要求做出反应,引入了“安全国原属”、“安全第三国”、迫害的“国家行为体”与“非国家行为体”等新概念,并与中东欧国家和部分亚非国家广泛签订重新接纳协定。这样,一方面开始对难民申请者施加新的限制,另一方面将被拒入境的避难寻求者的处理责任转移到了其他国家。尽管欧盟声称要建立一个更为民主的共同体,其决策层在难民领域却不得不通过采取更为限制性的措施来展示其治理能力。这样,欧盟及其成员国实际上从80年代末建构共同难民政策的良好初衷,转向90年代上半期用趋同的限制性难民政策来直接和间接地遏制难民浪潮的共同倾向上。

共同难民政策的形成?

1997年10月欧盟15国外长正式签署的《阿姆斯特丹条约》(简称《阿约》)是继《罗马条约》和《马约》后第三个重要的欧盟法律文件,它保留《马约》中欧盟三大支柱的结构,但重新界定了欧盟机

构之间的关系。该条约提出“逐步建立一个自由、安全和公正的区域”的新目标,从而把难民领域最终纳入了第一支柱的框架。

1998年12月,欧委会和欧洲理事会共同提出了《行动计划》,主要倾向于维护自由、公正的观念,而不再把难民看作一个问题而强调其负面影响。它把难民政策与欧洲人的客观安全感联系起来,旨在反省“内在于自由与安全领域的概念哲理”。该计划把将要实施的措施划分为长期措施和短期措施,其中短期措施主要包括上述《都柏林公约》中所规定的措施,虽然没有明确提到修改《都柏林公约》,但规定在《马约》生效后的五年内要通过有关难民资格的共同的最低限度标准,以及需要国际保护者的辅助保护方面的共同的最低限度标准。这样《阿约》及其后出台的《行动计划》实际上就成为加快形成共同难民政策的一个转折点,此后欧盟在推进共同难民政策上做了以下三件事:

第一,建立欧盟数字指纹识别系统。前述《都柏林公约》规定避难寻求者只能向欧盟任一成员国提出申请,但是他们是否遵守很难确定。为避免避难寻求者同时在不同的成员国提出申请,就需要建立一种新的防控机制。《阿约》生效后欧委会根据该条约第63款提出了一系列建议,旨在将最低限度标准这一规则引入难民政策领域,尤其是在有关避难寻求者的接纳、成员国授予或驳回难民地位的程序等方面。它首先于1999年3月向欧洲理事会提交议案,建议设立欧盟数字指纹识别系统,以促进《都柏林公约》的有效适用。

欧盟数字指纹识别系统包括一个由经数字化处理的指纹中央数据库,当避难寻求者向任一成员国提交申请时,其指纹由该国传送中央数据库,与库存指纹相对比,确认该申请者是否已经在其他成员国提交了申请,如果记录在案则不予受理。成员国立即同意了这项规则,因为从成员国角度来看,它不会带来任何具体的风险,仅涉及建立该数据库的费用,而其重要作用和可视性利益却显而易见,即通过这一新工具可以大大减少避难申请的数量和重复繁杂的审批工作。^⑩1999年12月欧洲理事会批准此议案,使之于2000年12月正式生效。从欧盟的角度看,这是走向共同难民政策必不可少的制度建构与技术设置。

与数字指纹识别系统的建立比较而言,确定避难申请的审理责任国就不那么一帆风顺了。《都柏林公约》提出的避难申请受理责任问题引起成员国之间的意见分歧,各国传统难民政策的差异及其在执行《都柏林公约》时的力度不一,更增加了受理避难申请责任划分的困难。欧委会多个报告指出某些成员国拒绝受理从其他成员国转移的申请,造成了成员国之间的不信任和欧盟内部的争议。这样,欧委会提出要修订《都柏林公约》,并于2001年7月提出了替代的新规则。欧洲理事会于2003年4月通过了这一规则。欧委会在解释性备忘录中指出,“审查避难申请的责任归属于申请者入境或居住于欧盟过程中起最大作用的成员国”。然而,为了实现责任适当分配成员国之间必须进行积极的合作“建立一个旨在收集必要证据,以在限期内审查申请和在最恰当时机组织申请移交的公平合作体系,否则确定受理申请责任归属的机制将不可能发挥作用”,并建议成员国之间移交申请的期限为6个月。^⑪虽然欧委会对避难寻求者只能向任一成员国提交一份避难申请这点确认无疑,并致力于分清审理避难申请的责任归属,但由于成员国在实际操作中实行不同的难民政策,欧盟在难民政策领域即便采取共同措施,也很难做到完全一致。

第二,提出设立成员国接纳避难寻求者最低限度标准的建议。欧盟要求在避难申请过程中各成员国要在信息提供、流动自由、住房饮食、卫生保健及未成年人教育等方面采用统一标准,并建议避难申请者可以在东道国自由流动,成员国不得因避难申请需要审查而对之进行拘留;申请者及其陪伴的家庭成员享有健康护理的权利;儿童无论作为申请者还是作为家属都应被送至学校接受教育;申请者在申请提交后的6个月内有权进入劳动力市场,成员国不应禁止申请者及其陪伴的家庭成员,在申请提交后参加为期6个月的职业培训;应考虑未成年人、残疾人、老人及孕妇等特殊群体的特殊利益。该建议还确立在诸如申请失踪、不遵守报告义务、本人撤销申请或被认为威胁到国家安全等情况下,成员国政府有权减少或撤销接纳条件的规则。^⑫

由于成员国并不完全同意这一提议,欧委会不得不对接纳条件、避难申请者陪伴家庭成员的

权利、就业和职业培训等进行了较大修改,增加了一些限制性的新规定,并将成员国“应当”等措词改为“可以”,暗示这些规定并非有约束力的义务。最终于2001年9月提交关于共同难民政策“第一个步骤”的终结提议,即《关于第三国公民和无国籍人士作为难民或其他需要国家保护者的资格和身份的最低限度标准规则的指令》。较之于欧洲理事会欧委会一向提倡较为宽松的难民政策,最后它还是不得不追随理事会在难民保护方面的立场,况且欧委会提出的建议均须经过理事会的核准。2002年4月司法与内政会议达成了共识,欧洲理事会于2003年2月正式通过了这个建议,使之真正成为一项指令。

第三,建立作为责任分担机制之基础的难民基金。《阿约》签订前,欧盟难民政策面临的重大挑战是南斯拉夫危机,它使避难申请与日俱增,成员国间在难民事务上合作和责任分担的必要性凸现了出来。1994年2月欧洲议会颁布《关于欧洲难民政策一般性原则的决议》,强调均等地把难民分散至各成员国的必要性。1995年9月欧洲理事会出台《关于流离失所者临时准入和居住责任分担的决议》,强烈要求成员国继续对因武装冲突或内战而处于危险状态的人给予必要的临时性保护,但没有就如何实施相应的措施提出具体指示。1996年3月理事会《关于流离失所者临时准入和居住责任分担的灵活紧急程序的决定》,再次重申给予流离失所者临时保护的必要性,但仍未提到该政策如何具体化。

《阿约》签订后,1998年6月欧委会提出了两项为流离失所者提供临时保护的提议:一是建立临时性的保护机制,二是制定措施加强成员国之间的团结。在《关于在临时性保护受益人准入和居住的团结中联合行动的提议》中,欧洲理事会强调成员国在应对流离失所者时加强团结的重要性,提出在共同体预算中增加财政援助以支持接纳大量难民的成员国。1999年10月坦佩雷欧洲理事会呼吁成员国在自由流动、司法和安全三大领域进一步合作,通过贸易发展及合作政策加强与难民原属国的合作,并建立处理紧急情况的财政后备作为应对流离失所者或避难寻求者的主要措施。2000年9月,欧洲理事会做出建立欧洲难民基金的决定。该基金的主要目标之一是通过给

予财政支持来缓解成员国的负担,以便为申请难民地位或临时保护的人提供住宿和法律建议等接纳条件。另外,难民基金还支持难民和流离失所者在适应成员国一体化和适应进程,并为遣送流离失所者回归原属国及其安置提供支持。^②

此后,在《关于给予流离失所者临时保护的最低限度标准和促进成员国接纳此类人员及承担相应责任的指令》中,欧委会进一步建议采取统一的最低限度标准,再次指出能否成功接纳或应对大量涌入的流离失所者,主要取决于成员国之间的团结和合作。它还把团结分财政团结和具体接纳活动的团结两类,财政团结建立在关于难民基金的提议上,即在2000年后五年内欧盟拨款21600万欧元,支援在接纳、一体化和自愿遣返流离失所者方面需要财政支持的成员国。接纳活动的团结仍是一个模糊抽象的概念,它没有强制要求成员国必须接纳或帮助其他成员国接纳流离失所者,只要求成员国对自身的接纳能力进行一个整体评估,而成员国之间的团结行动也基于“自愿的基础”。可见,欧盟在制定接纳流离失所者的具体标准方面作用有限,而成员国在本着团结精神接纳流离失所者方面则有较大的主动作用,如果此类责任分担机制在实践中不能充分发挥作用,欧盟的共同难民政策仍然很难发展。

总之,《阿约》在欧盟共同难民政策发展进程中具有里程碑的意义,它是从限制性难民政策这一基调出发,转向共同难民政策发展中一步步具体措施的提出和实施的转折点。虽然《马约》仍然主要将难民政策看作是从属于政府间合作的决策,但《阿约》强调了欧盟层面协调一致的必要性。从《马约》到《阿约》,体现了上个世纪90年代欧盟难民政策的决策从纯粹的政府间合作向某种程度上强调超国家共同性的转变。共同最低限度标准的制定、欧盟数字指纹识别系统的建立、共同体难民基金的设立,以及欧委会在签署重新接纳协定中作用的加强,都反映了成员国政府与欧盟机构尤其是欧委会与理事会在难民问题上权限的改变。显然,随着一体化的深入和共同应对难民潮的现实政治需要,体现超国家性质的欧委会在决策过程中作用在增大,成员国也开始能够接受一些带有超国家性质的具体措施。当然,在这个过程中欧委会也由坚持宽松的难民保护逐步转向限

制性和实用性的立场,并在寻求更多权限的过程中尽量与理事会保持一致,这也是欧委会在难民政策决策中作用加强的一个必要因素。

共同难民政策的曲折发展

《阿约》为共同体与非欧盟国家签署重新接纳协定提供了法律依据,其第63条(3)(b)规定,欧洲理事会授权欧委会与第三国就重新接纳协定进行谈判。而且1998年以后,司法和内政部长理事会大多把重新接纳协定作为一个议题,足以体现欧盟对这一策略的重视程度。《阿约》签订后,在发展遣返政策及签署重新接纳协定方面欧盟继续努力,逐步发展了与非共同体国家分担责任的政策。此政策的核心是将非法入境的避难寻求者遣返原属国或被视为“安全国”的途经国家,使他们在欧盟之外的《关于难民地位的公约》签署国去寻求保护。这种做法的优势早在申根国家与波兰签订首个重新接纳协定时就有所显现,随后各成员国不断地与邻国签订重新接纳协定。^②当然,促使非共同体国家与欧盟及其成员国签署此类条约的一个动因是欧盟向它们提供经济援助。

自从2000年以来,欧委会先后与阿富汗、伊拉克、摩洛哥、索马里、斯里兰卡及阿尔巴尼亚6国政府,以及土耳其和阿尔及利亚两国政府进行关于签署重新接纳协定的谈判。2002年10月欧委会呈交理事会的关于谈判进程备忘录中指出,欧盟与上述国家之间的谈判结果并不令人满意,只有与斯里兰卡、阿尔巴尼亚两国的谈判较为顺利,分别在2003年11月和2004年4月与两国签订了重新接纳协定。^③经过从2000年到2004年间五年的努力,欧委会最终与波兰、斯里兰卡、阿尔巴尼亚签订了重新接纳协定,并与摩洛哥、斯里兰卡等11个国家展开了谈判。尽管欧盟声称“重新接纳协定要充分地尊重人权和基本自由,并参照欧盟人权政策”。^④但是,欧盟与他国签订重新接纳协定的出发点,人们对它在人权保障方面的承诺产生了质疑,并普遍认为重新接纳协定无法确保难民得到足够的保护,没有遵从1951年《关于难民地位的公约》第33条(1),以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》第3条规定的遣返原则,因为这些公约指明:“任何国家不得驱逐、遣返和引渡有足够理由使人

们相信正处于被迫害情况下的个人,不得将难民驱逐或遣返到生命自由可能受到威胁的地方”。但是,欧盟及其成员国与不积极促进人权保障,甚至经常发生内部冲突的国家进行重新接纳协定谈判,致使回归的避难寻求者不得不再次逃离到其他国家。欧盟并不阻止甚至鼓励签约国与它们自己的邻国又签订重新接纳协定,这严重侵害了避难寻求者的人权。有的国际组织经常批评欧盟难民政策中重新接纳协定的负面影响,但欧盟成员国继续采取遣返政策,认为这是解决欧盟境内避难寻求者日益增多的有效办法。

从欧盟的角度看,本来《阿约》是共同难民政策发展的一个新起点,即便不改变限制性难民政策的走向,也可以沿着最低限度标准的制定、欧盟数字指纹识别系统的建立、共同体难民基金的设立和重新接纳协定签署这样的发展轨迹,在政府间合作的基调上一步步扩大共同认定的领域,并在这个过程中潜在而不可避免地加强超国家性和欧盟超国家机构的作用,使较为完善的共同难民政策真正形成。但是,欧盟共同难民政策的形成真可谓一波三折,这表现在《尼斯条约》的无所作为之上。

2000年2月11日,欧盟轮值主席布莱尔提出在税制、社会政策、共同贸易政策、难民移民政策等方面,将一致通过表决制转变为有效多数表决制,有成员国表示应当把难民与移民签证与刑事方面的警务和司法合作加以区分。布莱尔认为,刑事方面对成员国是高度敏感的领域,合作难度很大,但是难民政策的决议却能够采取有效多数表决制。同年2月14日,欧盟通过了旨在改革欧盟机构、为东扩铺平道路的《尼斯条约》草案,并规定该条约须在成员国议会批准后方能生效,最后期限为2002年12月31日。《尼斯条约》对欧盟的决策方式进行改革,在诸多过去采用一致通过表决制的领域开始实行有效多数表决制。一致通过表决制曾经是难民政策领域合作的一大障碍,而有效多数表决制则简化了决策程序。而且,如果仅仅停留在政府间合作的基础上,欧盟显然无法在共同难民政策方面取得重大进展,成员国也很难将相关权限更多地让渡到共同体层面,如果连15国都难于在此领域达成共识,东扩后的25国将进一步增加决策的难度,如果任一成员国都可

在理事会一票否决，共同难民政策的形成就很难想象。因此《尼斯条约》尽管没有就东扩中难民政策的调整做出直接安排，但致力于决策程序的改变对于走向共同难民政策作用重大。不过，到2000年9月，有些成员国改变了在难民领域决策程序中采用有效多数表决制的立场，使得大多数与难民有关的政策仍需通过一致同意的表决，而有效多数表决制仅适用于签证事务和成员国接纳流离失所者的责任分担方面。当年10月，责任分担方面的适用性又被取消了。至此，欧洲理事会在签证之外的所有难民政策上都必须通过一致同意的表决。^②

成员国在欧盟难民政策决策方式上的变幻莫测，表明它们不愿放弃难民问题上的否决权。尽管在谈判初期表达了改革欧盟决策程序以适应东扩的意愿，但真正涉及到与国家主权密切相关的领域时仍然坚持一致同意的原则。德国是这种立场的主要代表，它认为在太多领域采取有效多数表决制将危及国家利益，这主要基于它在南斯拉夫危机中的经历。当时，德国接纳了绝大部分南斯拉夫难民，大约有35万波斯尼亚人和16万科索沃人，而其他成员国却拒绝帮助分担接纳责任。^③可见，尽管做出了种种努力，《尼斯条约》对欧盟难民领域决策程序的改革并不成功，在推进合作的超国家性方面未取得实质性进展。相比之下，《尼斯条约》较之于《阿约》在走向更高层次的合作和共同难民政策方面少有作为。

当然《尼斯条约》在共同难民政策方面的一个小小创建是设立了一个《阿约》生效后的过渡时期。在《阿约》生效后5年内，即1999年5月到2004年5月，欧洲理事会应当在成员国处理避难申请的分配标准、接纳避难寻求者的最低限度标准、给予或拒绝难民地位的最低限度标准、给予临时保护的最低限度标准、接纳难民和流离失所者及承担相应后果方面共同努力的最低限度标准等方面，通过相关政策。^④然而，由于爱尔兰的拖延批准《尼斯条约》直到2003年2月才最终生效，使得实际的过渡时期缩短到从2003年2月到2004年5月。《尼斯条约》签订后，欧洲理事会决定于2001年12月召开一次起草欧洲宪法的大会。此次大会没有就难民问题提出新的原则，只是再次重申寻求避难是一项基本人权，成员国必

须遵守难民领域的国际公约，尤其是1951年《关于难民地位的公约》。^⑤

然而，有关欧盟“民主赤字”的讨论，使欧盟决策层明显意识到欧盟公民对难民潮的担忧，试图在这方面做出更有效的反应。2002年6月的塞维利亚理事会和2003年6月的塞萨洛尼基理事会都明确指出，欧盟应当强调遣返政策的战略意义，并对欧委会为将避难寻求者遣送第三国、与第三国签订重新接纳协定所做的种种努力表示支持，鼓励在欧盟对外关系中使用一切方法应对非法移民和难民。它明确地声称，倘若第三国抵触与欧盟的合作将对它与欧盟的关系产生深远的负面影响。2003年2月，英国政府甚至提出建立区域性保护区，即在欧盟外部边界建立一个难民中心的想法。6月3日的《欧委会通讯》建议考虑英国的提议。2004年初，欧盟轮值主席埃亨强调将移民和难民问题提上议事日程，发展难民移民方面的共同政策，加强欧盟与第三国对话的必要性，尤其是促进外部边界管理、遣返非法移民及被拒避难申请者的必要性。^⑥可见，《尼斯条约》签订后数年中，欧盟共同难民政策并没有什么发展。

综上所述，尽管随着欧洲一体化的深入发展，在单一市场、共同边界、人员自由流动相继形成的情况下，共同难民政策似乎应该是势在必行，而且，早在80年代欧盟就有建立共同难民政策的愿望。但是，经过二三十年的发展，欧盟相对完整的共同难民政策的真正形成似乎还遥遥无期，仍然只是在实践中艰难地一小部分一小部分地建构。这个过程也是走走停停、一波三折地发展着。可见，共同难民政策不是一个孤立的制度建构，它涉及到国际政治的发展及国际局势的变化。当意识形态的分歧不复存在而国际纷争却日益复杂的情况下，对难民潮的应对及其随之而来的对难民定义的界定在变化中，涉及到欧盟本身的经济社会发展与政治需要；当经济发展缓慢而本身的就业压力日益增长，政治上标榜意识形态差异的需要又不那么紧迫时，本来就存在的悖论就浮出了水面。这就是西方社会传统价值观念上的人权民主观与现实政治中的实用主义之间难以逾越的矛盾。在难民问题上，西方国家决策层经常被双重目标困扰，既要人权保护角度标榜宽松、普遍的难民政策，又期望从现实政治的角度限制过多的

难民涌入境内。显然, 欧盟的区域一体化并没有使它的共同难民政策应运而生, 欧盟机构以及成员国双重决策层的存在, 有时反而加大了抉择的困难, 造成欧盟共同难民政策难产。在很大程度上, 欧盟独特的多层次治理结构并没有缓解限制性难民政策走向与对自由原则的承诺之间的悖论。两者始终处于一种相互矛盾、此消彼长而又不可分离的博弈之中。现今, 欧盟仍然在接纳新的成员国, 一体化进程无论在深度还是广度上都仍在继续发展, 发展相关的共同难民政策仍然是一个动态的过程。欧盟比任何现存的民族国家都需要重视其合法性, 决策层当然期望获得公民支持以增强其合法性, 共同难民政策领域必然成为显示其政策有效性的一个重要方面而得到发展, 这是现实政治的需要, 也是欧洲一体化的需要。

tion, Budapest, February 15-16, 1993.

- ⑩Guild Elspeth (2003), *International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Border Policy: the Unexpected Victims of 11 September 2001*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8 Issue 3.
- ⑪UNHCR Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, UNHCR's Comments, Geneva July, 2002.
- ⑫European Commission, Commission proposal for a Council Regulation for the establishment of Eurodac, May 26, 1999 COM 1999 260, Official Journal of the European Community (OJ), 2000 C 337 E/37.
- ⑬Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal of the European Union, OJ L 50/1, 25. 2. 2003.
- ⑭European Commission, a proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, COM (2001) 181 final, 2001/0091 (CNS), Brussels, 3. 4. 2001.
- ⑮European Council, Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund, 2000/596/EC, Official Journal of the European Communities, L 252/12; Proposal for a Council Directive, Brussels, COM (2000) 303 final, 24 May 2000.
- ⑯具体参见 Bocker Anita & Tetty Havinga (1998), *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, European Commission, pp. 93-95; Esther Ezra, p. 182.
- ⑰Peter J. van Krieken (2001), *Migration Acquit Handbook: The Foundation for a Common European Immigration Policy*, Asser Press, the Hague, p. 294.
- ⑱The Council of the European Union, Note from the Commission to Council on readmission agreements, state watch "EU seeking readmission agreements with 11 countries, www. Statewatch. Org/news/2002/oct/06readm. htm, March 5, 2004."
- ⑲Conference of the Representative of the Governments of the Member States, Presidency note on IGC 2000: Extension of qualified majority voting, CONFER 4789/00, Limited, Brussels, September 28, 2000 (OR fr.), Annex 1, p 2
- ⑳Esther Ezra, p. 198.
- ㉑Communication from the Commission on the future of the European union, European Governance, Renewing the Community Method, Com (2001) 727 final, Brussels, 5. 12. 2001, pp. 2-3.
- ㉒European Council, The Seville Summit: Enlargement, Immigration and Reform, Strasbourg, July 2, 2002.

- ①宋全成、赵雪飞:《论欧洲难民问题及其消极影响》, 载《人文杂志》2007年第2期。
- ②Andrew Geddes (2000), *Immigration and European Integration: Towards fortress Europe?* Manchester University Press, p. 81.
- ③Riccardo Faini (1995), "Migration in the Integrated EU" in: Richard E. Baldwin, Pertti Haaparanta & Jaakko Kiander (eds.), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge University Press, p. 245.
- ④傅义强:《欧盟国家的移民问题及其移民政策的构建》, 《世界经济与政治论坛》2006年第3期。
- ⑤Esther Ezra, *European Integration and Refugee Protection: The Development of Asylum Policy in the European Union*, dissertation submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Munich, April 16, 2004, p. 99.
- ⑥⑧Karsten Kloth (2000), "The Dublin Convention on Asylum: An Introduction" in Marinho Clotilde (ed.) *The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, p. 9, p. 107.
- ⑨施学光:《从里斯本战略和〈欧洲宪法条约〉的困境看欧洲联盟 21 世纪发展前景》, 《世界经济与政治论坛》2007 年第 3 期。
- ⑩Henry Martenson and John M. Carthy (1998), "In General, No Serious Risk of Persecution": Safe Country of Origin Practices in Nine European States", in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 3, 1998, p. 307.
- ⑪Jean-Yves Carlier (1999), "The Geneva refugee definition and the 'theory of the three scales'" in: Nicholson and Twomey (eds.), *Refugee, Rights and Realities*, Cambridge University Press, p. 48.
- ⑫European Commission, Conference to Prevent Uncontrolled Migra-

作者简介: 许洁明, 博士, 云南大学欧洲问题研究中心主任、教授; 甘开鹏, 云南大学欧洲问题研究中心博士研究生、副教授。昆明 650091

〔责任编辑: 姜守明〕