

學術論文

評析從都柏林體系到CEAS三階段所 面臨之改革挑戰、有效性與未來前景

An Analysis of the Reform Challenges, Effectiveness, and Future Prospects from the Dublin System to the Three Phases of the Common European Asylum System

曾馨婷 *Shin-Tyng Tzeng*

東海大學政治學系博士候選人

*Doctoral Candidate of Department of Political Science
Tunghai University*

王啟明 *Chi-Ming Wang*

東海大學政治學系教授

*Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

摘要 / Abstract

本研究評析歐洲共同庇護制度（CEAS）從都柏林體系至三階段改革的演進歷程、執行成效與結構性挑戰。歐盟自冷戰後逐步建立統一庇護規範，從 1990 年《都柏林公約》的政府間協商，發展至超國家層級的協調機制，然而持續面臨「超國家規範」與「成員國主權」、「邊境管控」與「人權保障」等多重政策目標的根本性衝突。研究透過法制途徑與政策評估方法，系統地分析 CEAS 三階段改革：第一階段（1999-2005）建立最低標準；

第二階段（2005-2013）強化制度與初步協調；第三階段（2013-2020）嘗試強制協調。結果顯示，儘管法律協調逐步深化，但責任分攤的地理失衡、行政程序效率低落、成員國政治抵制等問題持續存在。而 2015 年難民危機更暴露了制度性的崩潰，促使歐盟提出 2020 年《新移民與庇護公約》，引入彈性團結機制與邊境程序改革。研究指出，CEAS 的未來取決於如何調和「主權讓渡的邊界」與「團結義務的強度」，以突破「立法進展與執行落差並存」的結構性悖論。

This study analyzes the evolution, reform challenges, effectiveness, and future prospects of the Common European Asylum System (CEAS) from the Dublin system through its three developmental phases. It examines how the EU has gradually established a unified asylum framework since the post-Cold War era, evolving from the intergovernmental 1990 Dublin Convention to a supranational coordination mechanism. Despite this progression, CEAS continues to face fundamental conflicts between “supranational norms” and “member state sovereignty,” “border control” and “human rights protection,” and “responsibility-sharing” and “solidarity principles.” Through legal approach and policy evaluation methods, this research systematically examines the three phases of CEAS reforms. The findings reveal that despite deepening legal harmonization, structural problems persist, including geographical imbalance in responsibility-sharing, inefficient administrative procedures, and political resistance from member states.

關鍵字：歐洲共同庇護制度、都柏林公約、歐盟、改革

Keywords: Common European Asylum System, Dublin Convention,
European Union, Reform

壹、前言

歐洲共同庇護制度（Common European Asylum System, CEAS）的演進過程反映了歐盟治理的多重張力與結構性矛盾。自冷戰結束以來，歐洲面對的難民與庇護尋求者人數持續增加，促使歐盟從最初的政府間協商機制逐步發展至超國家層級的統一規範體系。然而，從 1990 年《都柏林公約》到 2020 年《新移民與庇護公約》，這一發展歷程始終面臨「超國家規範」與「成員國主權」、「邊境管控」與「人權保障」、「責任分擔」與「團結原則」等多重政策目標之間的根本性衝突。這些衝突在 2015 年歐洲難民危機中達到顛峰，當時的制度性崩潰不僅凸顯既有框架的結構性缺陷，更激發了深刻的政策反思與改革嘗試。

本研究之動機乃源於對歐盟庇護制度在「理想與現實落差」上的關注。理想上，歐盟庇護體系應促進責任的公平分擔、確保所有成員國提供一致的人道待遇、維護不驅回原則等核心人權標準，並有效管控外部邊境。然而現實中，歐盟各成員國間庇護認定標準、審查程序、收容條件等方方面面都存在著顯著差異，「首入國責任制」更造成地理位置靠近外部邊界的「前線」國家（如希臘、義大利、西班牙）承擔不成比例的庇護壓力。

故此，本文的問題意識在於：首先，為什麼經過三階段的立法協調與制度改革，歐洲共同庇護制度仍面臨嚴重的執行落差與結構性矛盾？其次，這種落差背後的政治、法律與治理機制為何？再者，歐盟試圖通過強制性協調機制來實現的「共同體化」，是否能有效解決庇護政策領域中的根本性矛盾？

本研究係採用多元研究途徑，以系統地分析歐盟庇護制度的演進與挑戰。首先，從法制途徑考察都柏林體系與 CEAS 的法理基礎，追蹤從《日內瓦公約》、《申根協定》到歐盟指令與規章的制度演進，剖析歐盟庇護法的規範體系與司法實踐。其次，藉由政策評估途徑檢視各階段改革的制度

設計、執行成效與結構性缺陷，並搭配運用比較研究方法分析不同成員國之間的執行落差。再者，透過實證數據分析檢驗都柏林轉移程序、庇護認定率等關鍵指標，以評估制度運作的有效性與公平性。

就架構上，本研究欲完整地梳理都柏林體系的演進歷程與 CEAS 三階段改革：從第一階段（1999-2005）的最低標準建立，到第二階段（2005-2013）的強化制度與初步協調，再到第三階段（2013-2020）的強制協調嘗試。透過對每一階段立法目標、實質內涵與執行成效的系統分析，揭示各階段改革的連續性與斷裂，為理解歐盟庇護制度的現狀與未來發展提供全面視角。

本研究最終旨在提出對歐洲共同庇護制度未來改革方向的前瞻性評析。在歷經三階段改革後，CEAS 正面臨全面重構的關鍵時刻。2020 年《新移民與庇護公約》提出的改革建議，能否有效解決長期存在的結構性問題？責任與團結的再平衡、程序標準化與邊境程序的強化、危機與強制分擔機制的建立，這些新機制是否能克服既有的政治分歧與執行障礙？這些問題不僅關乎歐盟移民治理的未來路徑，更對全球難民保護體系具有深遠啟示。

貳、制度演進與法理基礎

一、國際法框架與歐盟早期協定

歐洲聯盟庇護制度的法理根源深植於戰後國際人權法體系。1951 年《關於難民地位的公約》（Convention Relating to the Status of Refugees，又稱《日內瓦公約》）第 33 條確立的「不驅回原則」（non-refoulement），¹不

¹ 根據第三十三條之規定：禁止驅逐或遣返（「推回」）1.任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或遣返（「推回」）至其生命或自由因其種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或政治觀點而受到威脅的領土邊界。2.但如果難民有合理理由認為其對所在國的安全構成危險，或被最終判決犯有特別嚴重罪行而對該國社會構成危險，則該難民不得要求享受本規定的利益。請參閱：“Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees,” <https://www.unhcr.org/asia/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>。

僅構成國際難民保護的核心規範，更透過《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights）第一章第 3 條有關禁止酷刑條款的司法實踐，²形成雙重法律拘束網絡。值得注意的是，歐洲人權法院在 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案之判決中明確指出：強制轉移尋求庇護者至超載的希臘接收設施，已構成違反《歐洲人權公約》第 3 條之規定。³此判決直接衝擊都柏林體系的合法性基礎，揭示國際法規範與歐盟內部制度間所出現的張力。

1985 年《申根協定》（the Schengen agreement）的簽署標誌著歐盟庇護政策的轉折點。該協定在消除內部邊境管制的同時，卻未同步建立統一的外部邊境管理機制，導致「自由流通」與「安全管控」的結構性矛盾。1990 年《都柏林公約》（the Dublin Convention）試圖透過「首入國責任制」解決此困境，但實證數據顯示其制度設計反而更加劇地理分配的失衡，以 2024 年最新統計指出，德國、西班牙、義大利、法國四國承擔歐盟 78% 的待審案件，而根據 Eurostat 統計 2023 年採用都柏林程序（Dublin procedure）之移轉（transfer）數據，德國和法國乃是都柏林轉移程序中最主要的執行國，其都柏林轉移（outgoing transfers）分別為 5,049 件和 2,739 件；⁴而波蘭與匈牙利透過「拒絕聯盟」策略規避安置義務。⁵這種「責任轉嫁」現象

² 本公約是歐洲理事會各國於 1950 年 11 月 4 日在羅馬簽訂，並於 1953 年 9 月 3 日生效。參閱《歐洲人權公約》，

[https://hre.pro.edu.tw/storage/files/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84\(%E4%B8%AD%E6%96%87\).pdf](https://hre.pro.edu.tw/storage/files/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84(%E4%B8%AD%E6%96%87).pdf)。

³ 有關歐洲人權法院在 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案之內容，請參閱：“ECtHR - *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], Application No. 30696/09,” <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>。

⁴ 參閱：“Asylum applications - annual statistics,” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics#Pending_applications_at_the_end_of_the_year

⁵ Gaia Lott, “The Dublin Convention and the Introduction of the ‘First Entry Rule’ in the Allocation of Asylum Seekers in Europe,” *Contemporary European History*, Vol. 32, No. 3 (2023), pp. 459-474; Ashley Binetti Armstrong, “You Shall Not Pass! How the Dublin System

在司法層面引發連鎖效應，歐洲法院（CJEU）在 **NS v. UK** 案中裁定：當首入國的接待條件存在系統性缺陷時，成員國不得適用都柏林轉移規則；⁶此判決實質動搖了都柏林體系的法理正當性。

《馬斯垂克條約》（1992）設立了歐盟的第三支柱，將庇護政策納入「司法與內政合作」（Justice and Home Affairs, JHA）領域，在該支柱下的決策以政府間協商模式為主，因此成員國高度保有主權，且範圍亦涵蓋移民、外部邊界管理等相關議題。然而，此階段的立法多屬「軟法」性質，而第三支柱也以「協議」和「共同立場」為主，因此缺乏法律強制力，例如1992年《倫敦決議》雖提出加速邊境程序，卻缺乏強制執行機制。直至1999年《阿姆斯特丹條約》將庇護與移民政策納入歐洲共同體（第一支柱），賦予歐盟制定具法律拘束力指令的權限，並設立五年過渡期，最終實現「共同體化」。⁷ 2004年《資格指令》（Directive 2004/83/EC）第2條與第10條確立了「迫害」的定義，並在第10條明確指出「特定社會群體」可包括基於性別或性取向的群體，這是歐盟庇護法對人權標準的重大進化。⁸ 不過，由於成員國對該指令實施呈現碎片化，導致庇護認定率出現顯著差異，例如，2024年的相關統計數據顯示，德國對敘利亞申請者的庇護通過率達89%，而匈牙利對大多數國籍的認可率都低於20%，部分來源甚至最

Fueled Fortress Europe”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 20, No. 2 (2020), pp. 332-383; Minos Mouzourakis, “We Need to Talk about Dublin’ Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union,” Refugees Studies Centre, University of Oxford Working Paper No. 105 (December 2014).

⁶ 參閱：European Commission, “Pact on Migration and Asylum,” https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en 有關 NS v. UK 之案例，請參閱：“CJEU - C-411-10 and C-493-10, Joined cases of N.S. v United Kingdom and M.E. v Ireland,” <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-411-10-and-c-493-10-joined-cases-ns-v-united-kingdom-and-me-v-ireland>。

⁷ Joanna Apap, “Ensuring a Generous European Asylum Policy for Those in Need of International Protection,” CEPS Policy Brief No. 9 (December 2001).

⁸ 有關性別相關的部分亦可參閱：Evangelia (Lilian) Tsourdi, “Sexual Orientation and Gender Identity: Developments in EU Law,” <https://www.fmreview.org/es/tsourdi/>。

低僅約 12% 左右。⁹

歐洲議會在 2020 年的一份報告明確指出，2015-2016 年難民危機暴露《都柏林 III 規章》(Dublin Regulation III) 的無效性，並導致庇護系統的結構性崩潰，而歐洲審計院 (ECA) 亦批評歐盟對希臘和義大利的支持不足，更加劇制度的缺陷。¹⁰ 根據該報告，2016-2018 年希臘僅成功轉移 8,604 人，成功率 43%，但多數案件因程序延誤而失敗。¹¹ 歐盟對《都柏林 III 規章》的評估報告中亦指出，《都柏林 III 規章》新增的家庭團聚條款 (第 8-10 條)，¹² 這些條款規範了在庇護申請責任分配過程中，如何優先考慮家庭團聚與家庭成員的統一，其本欲緩解首入國壓力，卻在實務應用中，因行政程序冗長而形同虛設。¹³ EUAA 統計顯示，2016-2019 年間跨國轉移成功率僅 19%，¹⁴ 迫使數萬名尋求庇護者滯留希臘島嶼的臨時營地。這種「制度性失控」促使歐盟啟動根本性改革，2020 年《新移民與庇護公約》提出「強制性團結機制」，試圖以財政補償與配額安置並行的新模式，試圖解

⁹ “Total protection rate of asylum seekers from the main countries of origin in Germany in 2024,” <https://www.statista.com/statistics/912139/total-protection-rate-asylum-seekers-countries-origin/>

¹⁰ “Report on the Implementation of the Dublin III Regulation (2019/2206(INI)), A9-0245/2020,” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_EN.html

¹¹ Ibid.

¹² “Recommendations on Family Reunification within the Dublin Procedure,” https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-09/2023_Recommendations_%20on_Family_Reunification_within_the_Dublin_Procedure_EN.pdf。該規章第 8 條 (Minors) 規定未成年無陪伴申請人應與在其他成員國的家庭成員 (父母、兄弟姊妹、姑叔伯祖父母等) 團聚，並以兒童最佳利益為原則；第 9 條 (Family members who are beneficiaries of international protection) 規定如申請人有家庭成員已獲國際保護，應由該家庭成員所在國負責審查庇護申請；第 10 條 (Family members who are applicants for international protection) 規定如申請人有家庭成員也在申請庇護，應盡量由同一國負責審查。

¹³ Sheila Maas, Elena Jurado, Mathieu Capdevila, Maylis Labayle and Laura Hayward, “Evaluation of the Dublin III Regulation (Final Report),” https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

¹⁴ “The Implementation of the Dublin III Regulation in 2023,” https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/01/AIDA_Dublin-Update-2023.pdf

決長達三十年的責任分擔爭議。然而，該機制目的在打破責任分擔僵局，但卻也因設計較具靈活性而引發「責任外包」之疑慮。¹⁵

二、都柏林體系的結構性缺陷

都柏林體系的制度設計雖以「首入國責任制」為核心，目的在防止庇護申請者「一案多投」且明確化責任歸屬，然而在實務運作中卻暴露了多重結構性缺陷。這些缺陷不僅加劇成員國間的治理衝突，更直接衝擊歐盟庇護政策的合法性與有效性。

（一）責任分擔的地理失衡

首先，責任分擔失衡是都柏林制度最為人詬病的問題。由於「首入國責任制」的設計，使得地理位置靠近歐盟外部邊界的國家（如希臘、義大利、西班牙）長期承擔大量庇護申請壓力。這不僅導致前線國家基礎設施超載、行政資源緊張，也使這些國家在庇護程序與人權保障方面面臨重大挑戰。例如，根據 EUAA 的 2024 年報告，義大利（16.7%）、西班牙（21.3%）和德國是 2023 年底待審庇護案件最多的三個國家，三國合計約佔歐盟總待審案件的三分之二左右，而德國單一國家就承擔了 28.6% 的庇護審查責任。此地理分配失衡源於《申根公約》的內部邊境開放與外部管控矛盾，導致前線國家基礎設施長期超載。這種結構性負擔不均，造成部分國家對歐盟庇護合作產生消極態度，甚至出現政策「消極執行」或「規避」現象。

都柏林體系的「首入國責任制」本質上將庇護壓力集中於地理鄰近歐盟外部邊界的國家，形成結構性責任分擔失衡。根據 Eurostat 2024 年統計，德國（28.6%）、西班牙（21.3%）、義大利（16.7%）與法國（11.9%）四國合計處理歐盟 78% 的待審庇護案件，而南歐前線國家希臘與義大利的接收設施長期超載，暴露制度設計與地緣現實的深刻矛盾。¹⁶此失衡乃因

¹⁵ Juan Santos Vara, "Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?" *European Papers*, Vol. 7, No. 3 (2022), pp. 1243-1263.

¹⁶ "Asylum applications - annual statistics," *op. cit.*

《申根公約》出現的雙軌矛盾（即內部邊境自由流通與外部管控責任的脫鉤），迫使前線國家（**frontline states**）成為事務上的難民進入歐盟的第一道「緩衝」或「過濾」地帶。

尤其，希臘的案例更為顯著。2023 年其收容系統面臨 48,721 名新抵達者（較 2022 年增長 159%），部分島嶼收容設施因此出現壓力與超載現象。¹⁷歐洲人權法院在 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案中裁定希臘的接收條件違反《歐洲人權公約》第 3 條，確立了系統性缺陷例外原則。在該判決指出，成員國（比利時當局）不能僅假定其他成員國完全遵守基本權利，而須先「驗證核實希臘當局在實踐中如何應用其關於庇護的立法」。¹⁸這實質影響了都柏林轉移機制的運作，2023 年歐盟實際轉移執行率僅 9%，大多數請求未能執行，主要原因包括系統性缺陷、個案風險與行政延誤等。¹⁹

（二）行政程序與技術瓶頸

都柏林轉移程序的行政效率普遍低下，形成系統性障礙。根據歐洲庇護信息資料庫（AIDA）《2022 年都柏林 III 規章實施情況》報告，轉移執行率僅為 8%，這意味著平均而言，在提出的所有轉移請求中，僅有 8% 的案件實際完成了申請人轉移。主要使用都柏林系統的成員國轉移率更低，其中德國僅有 6% 的轉移請求實際完成轉移；法國為 7%；比利時為 6%；奧地利為 7%。這些數據顯示，疫情後都柏林轉移數量未恢復，反映出體系存在結構性障礙，而非僅因疫情限制所致。²⁰

轉移程序的執行時效也大幅延遲。根據 Eurostat 資料，2023 年各成員

¹⁷ European Council on Refugees and Exiles, “AIDA Country Report on Greece – 2023 Update,” <https://ecre.org/aida-country-report-on-greece-2023-update/>

¹⁸ 有關歐洲人權法院在 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案之內容，請參閱：“ECtHR - *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], Application No. 30696/09,” <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>。

¹⁹ European Council on Refugees and Exiles, “The Implementation of the Dublin III Regulation in 2023,” https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/01/AIDA_Dublin-Update-2023.pdf

²⁰ “The Implementation of the Dublin III Regulation in 2023,” *op. cit.*

國的入境轉移中，雖然大多數國家能在 6 個月內完成至少一半的轉移，但奧地利有高達 34.1% 的入境轉移耗時 7 至 12 個月，斯洛伐克和立陶宛則分別有 15.6% 和 11.5% 的轉移延遲至 13 至 18 個月間完成。而義大利的出境轉移中，僅 52.4% 在六個月法定期限內完成，²¹遠低於其他成員國。²²

根據歐盟庇護署（EUAA）2024 年報告指出，造成轉移執行困難有多種因素：人力資源不足與人員流動率高、航班有限與臨時取消、整體庇護工作量增加，以及烏克蘭戰爭影響。烏克蘭戰爭爆發後，波蘭、斯洛伐克、羅馬尼亞和捷克暫停接收入境轉移，導致責任期限到期時轉移責任發生轉移。而 2023 年，部分成員國如奧地利、匈牙利、法國、希臘、挪威、波蘭、羅馬尼亞和斯洛維尼亞仍存在人力短缺問題。²³

Eurodac（歐洲庇護指紋資料庫）在技術層面也面臨挑戰。2024 年 1 月生效的 Regulation（EU）2024/1358（Eurodac 條例）擴大了 Eurodac 系統功能，不再僅是庇護工具，而轉變為多功能移民資料庫，包括協助遣返非正規移民、選擇入境與重新安置人員、保護兒童及支援其他系統等功能。²⁴然而，系統擴充帶來資料保護與私隱權疑慮，特別是在允許向第三國轉移資料以辨識和重新登記非正規移民時，以及放寬執法人員查詢條件時，引發是否符合《基本權利憲章》第 7 條（私隱權）和第 8 條（個人資

²¹ 根據《都柏林 III 規章》第 29 條，轉移應在請求接受後 6 個月內完成，特殊情況可延至 18 個月。

²² “Statistics on Countries Responsible for Asylum Applications (Dublin Regulation),” [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_\(Dublin_Regulation\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_(Dublin_Regulation))

²³ European Union Agency for Asylum, Asylum Report 2024, <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>

²⁴ 關於 Regulation (EU) 2024/1358，在此 Eurodac 條例中，第 1 條明確擴充 EURODAC 功能，從庇護申請比對工具轉型為「多功能移民資料庫」，新增用途包括如：(1)協助遣返非法居留者(Art. 1(1)(c))；(2) 篩選入境與重新安置人員(Art. 1(1)(d))；(3)保護兒童(Art. 1(1)(e))；(4) 支援其他系統(如 EES、VIS 等)的互操作性(Art. 1(1)(g))等，另外，第 14 條亦將指紋採集年齡從 14 歲降至 6 歲，並允許儲存臉部影像(Art. 14(1))。

料保護)的質疑。²⁵同時，因為強制 6 歲兒童提供指紋與臉部影像，可能違反《憲章》第 24 條「兒童最佳利益」原則，且實務中缺乏確保兒童理解的配套措施，而有侵犯兒童權益之爭議。²⁶

(三) 司法干預與制度碎片化

都柏林體系的「相互信任」原則在司法實踐中遭受根本性挑戰。歐洲法院在 *NS v. United Kingdom* 案(C-411/10)確立「系統性缺陷例外」原則，裁定成員國不得將庇護申請者轉移至存在「庇護程序與接待條件系統性缺陷」的國家，否則違反《歐盟基本權利憲章》第 4 條禁止不人道待遇。²⁷此判決實質終結了成員國間無條件相互信任的假設，2023 年數據顯示，歐盟 Dublin 轉移實際執行率僅約 9%，多數未執行請求乃涉及系統性缺陷、個案風險或行政延誤等因素，²⁸司法能動性加劇制度碎片化。

歐洲人權法院 (ECtHR) 在 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案 (No. 30696/09) 中進一步裁定，希臘的收容條件違反《歐洲人權公約》第 3 條，迫使成員國法院對轉移請求進行個案審查。²⁹此後，各國對「系統性缺陷」的認定標準出現顯著差異，例如：德國在 2023 年送出 74,622 件轉移請求 (占

²⁵ Niovi Vavoula, “The Transformation of Eurodac from an Asylum Tool into an Immigration Database,” <https://eumigrationlawblog.eu/the-transformation-of-eurodac-from-an-asylum-tool-into-an-immigration-database/>

²⁶ Mona Alexandra Riedl, “Biometric Borders and Minors’ Rights: A Critical Analysis of European Migration Management under the New Eurodac Regulation,” https://essay.utwente.nl/101676/1/Riedl_BA_BMS.pdf

²⁷ 有關 *NS v. UK* 案(C-411/10)之案例分析，請參閱：“CJEU - C-411-10 and C-493-10, Joined cases of *N.S. v United Kingdom* and *M.E. v Ireland*,” <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-411-10-and-c-493-10-joined-cases-ns-v-united-kingdom-and-me-v-ireland>。

²⁸ European Union Agency for Asylum, *op. cit.*, pp. 84-92.

²⁹ 有關 *M.S.S. v. Belgium and Greece* 案的分析，請參閱：“ECtHR - *M.S.S. v Belgium and Greece* [GC], Application No. 30696/09,” <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>。

歐盟總量 38.5%)，但實際執行轉移僅 5,049 件（執行率約 7%），³⁰而該國行政法院頻繁援引「系統性缺陷例外」，駁回多數轉移至希臘、義大利的請求，例如對希臘轉移請求的接受率僅 50.8%（2023 年 1-8 月數據）。³¹另外，波蘭也於 2023 年僅發送少於 200 件轉移請求，且完全拒絕適用「主權條款」自行審查庇護申請，而且對入境轉移的接受率達 73.2%（主要來自克羅埃西亞的「首入國責任」請求），反映其對外部邊境責任的消極態度。³²再者，義大利在 2023 年則是接收 35,563 件轉移請求（歐盟第二高），但實際執行轉移僅 60 件（執行率 0.17%），而這凸顯了制度性執行失效。這種司法實踐分歧，反映成員國對人權風險的「雙重標準」，即前線國家（如希臘、義大利）因系統超載頻遭駁回，而東歐國家（如波蘭）則透過消極執行規避責任，加劇「南北分裂」的政治矛盾。

制度的碎片化同樣也體現在「主權條款」（Sovereignty Clause）的適用差異化。根據《都柏林 III 規章》第 17 條，成員國可基於人道理由自行審查庇護申請。2023 年數據顯示，德國援引此條款 574 次（占其總轉移請求的 0.77%），而匈牙利與波蘭則完全拒絕適用。³³此差異源於南歐「前線國家」與東歐「拒絕聯盟」間的政治對立。例如，匈牙利憲法法院近年多次以「憲法身份」（constitutional identity）為由，否決歐盟的移民責任分擔機制。該法院在 Decision 32/2021. (XII.20.) AB 判決和 Decision 22/2016. (XII.6.) AB 判決中以「憲法身份」明確禁止政府執行歐盟相關的庇護和移民政策（如強制配額等），且主張庇護政策屬「國家認同核心事務」（core of national identity），直接抵觸歐盟團結原則。³⁴

³⁰ “Statistics on Countries Responsible for Asylum Applications (Dublin Regulation),” [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_\(Dublin_Regulation\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_(Dublin_Regulation))

³¹ Teresa Fachinger, Paula Hoffmeyer-Zlotnik and Marlene Stiller, “Country Report: Dublin,” <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/dublin/>

³² “Statistics on Countries Responsible for Asylum Applications (Dublin Regulation),” *op. cit.*

³³ Fachinger, Hoffmeyer-Zlotnik and Stiller, *op. cit.*

³⁴ Anita Rozália Nagy-Nádasdi and Barbara Köhalmi, “Hungarian Constitutional Identity and

參、CEAS 之三階段改革與挑戰

歐洲共同庇護制度（Common European Asylum System, CEAS）的建立始於 1999 年《坦佩雷計畫》（Tampere Programme），旨在建立「共同庇護程序」與「責任分擔機制」，透過法律協調來實現「公平、高效、統一」的庇護程序，同時也是歐盟試圖調和成員國間在庇護政策上的分歧、實現責任分擔與權利保障的長期努力。然而，其發展歷程始終面臨到「超國家規範」與「成員國主權」之間的內部張力拉扯。從最低標準的初步整合到全面改革的制度設計，CEAS 的階段性演變不僅反映歐盟治理的複雜性，更凸顯庇護政策在人權保障與邊境管控間的擺盪。本章將系統性分析各階段改革的制度框架、核心爭議與實效落差，為評估 CEAS 的治理效能提供實證基礎。

一、第一階段（1999-2005：最低標準的建立）

（一）制度框架與立法進程

歐盟於 1999 年《坦佩雷計畫》承諾建立歐洲共同庇護制度的兩階段路徑：短期目標建立「最低標準」（minimum standards），以及長期目標邁向「完全統一程序」。在此框架下，歐盟為了協調各會員國建立共同的最低庇護標準，於 1999 年至 2005 年期間，通過了六項核心的庇護立法文書（表一），進而構成第一階段 CEAS 的法制基礎。

the ECJ Decision on Refugee Quota,”

<https://verfassungsblog.de/hungarian-constitutional-identity-and-the-ecj-decision-on-refugee-quota/>; Ernő Várbay, “The Hungarian Sword of Constitutional Identity,” *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 63, No. 2 (2022), pp. 79-106.

表一：歐盟共同庇護制度立法文書

| 法律工具 | 通過年份 | 核心功能 |
|---|------|--------------------------------------|
| Eurodac 指紋資料庫規章 Eurodac Regulation | 2000 | 建立庇護申請者生物特徵比對系統，防止多重申請 |
| 暫時保護指令 Temporary Protection Directive, 2001/55/EC | 2001 | 規範大規模難民湧入時的緊急收容機制 |
| 庇護申請者接待條件指令 Reception of Asylum Seekers Directive, 2003/9/EC | 2003 | 設定收容設施、醫療、就業等最低標準 |
| 都柏林 II 規章 Dublin II Regulation, 2003/343/EC | 2003 | 確立「首入國責任制」的庇護管轄權分配(取代 1990 年《都柏林公約》) |
| 庇護資格指令 Qualification Directive, 2004/83/EC | 2004 | 統一難民與附屬保護地位的認定標準 |
| 庇護程序指令 Asylum Procedures Directive, 2005/85/EC | 2005 | 規範審查程序時效、上訴權與加速程序條件 |

資料來源：European Commission on Refugees and Exiles, “Broken Promises - Forgotten Principles : an ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards For Refugee Protection,” https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Broken-Promises---Forgotten-Principles-An-ECR-E-evaluation-of-the-development-of-EU-minimum-standards-for-refugee-protection_June-2004.pdf

1. 《都柏林 II 規章》(Dublin II Regulation)

2003 年 2 月 18 日生效的《都柏林 II 規章》(Council Regulation (EC) No 343/2003) 取代了 1990 年的《都柏林公約》，確立了「首入國責任制」的核心原則。³⁵該規章明確規定「只有一個成員國負責審查庇護申請」，旨在防止庇護申請者被送往不同國家，並阻止濫用庇護系統，如一人在多國提交申請。該規章建立了明確的層級標準來判定負責審查庇護申請的國家：³⁶

(1) 若申請者為未成年人，其家庭成員合法居住的成員國應負責審

³⁵ European Union, “Dublin II Regulation,”

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A133153>

³⁶ 《都柏林 II 規章》的目的是盡快確定負責審查庇護申請的成員國，並防止濫用庇護程序，其中還包含與「家庭團聚原則」，以及與合法進入、非法進入或停留在成員國等相關的規定。

查；

- (2) 成年人若有家庭成員已獲難民身分的成員國應負責處理；
- (3) 持有效居留文件或簽證的申請者，由發放文件的成員國負責。

2. 《庇護程序指令》(Asylum Procedures Directive)

2005 年 12 月 1 日通過的《庇護程序指令》(Council Directive 2005/85/EC)建立了授予和撤銷難民身分程序的最低標準框架。該指令是坦佩雷結論的具體落實，確保共同歐洲庇護系統包含「成員國公平有效庇護程序的共同標準」。指令規範了：³⁷

- (1) 審查時限與流程；
- (2) 加速處理程序的適用條件；
- (3)「安全原籍國」和「安全第三國」的認定標準；
- (4) 庇護面談與法律協助的基本要求；

3. 《接待條件指令》(Reception Conditions Directive)

2003 年 1 月 27 日通過的《接待條件指令》(Council Directive 2003/9/EC)確立了庇護申請者接待條件的最低標準。該指令明確定義了「庇護申請者」、「家庭成員」、「無陪伴未成年人」等關鍵術語，同時亦規定以下相關內容：³⁸

- (1) 收容設施的最低要求
- (2) 醫療和心理協助的基本標準

³⁷ 關於《庇護程序指令》，請參閱：“EN - Asylum Procedures Directive, Directive 2005/85/EC of 1 December 2005,”

<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-asylum-procedures-directive-directive-2005-85ec-1-december-2005>

³⁸ 關於《接待條件指令》，請參閱 “Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection,” <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj/eng>。

(3) 就業權利和條件

(4) 教育機會和社會融合措施

該指令的雙重目標是「確保申請者有尊嚴的生活水平」，並且「限制庇護申請者的次級移動」。

4. Eurodac 指紋資料庫系統建立

2000 年 12 月 11 日通過的《Eurodac 指紋資料庫規章》(Eurodac Regulation, Council Regulation (EC) 2725/2000) 建立「Eurodac」指紋比對系統，³⁹該系統乃是結合中央資料庫與成員國傳輸機制所構成，其具體運作之相關規則於 2002 年 2 月 28 日通過的《第 407/2002 號實施規章》(Council Regulation (EC) No. 407/2002) 進一步細化。⁴⁰此系統的核心功能包括：

(1) 儲存年滿 14 歲以上庇護申請者指紋資料，資料保留期限為 10 年，若申請者取得成員國國籍則立即刪除；⁴¹

(2) 記錄非法越境者指紋，資料保留期限縮短為 2 年，若當事人獲得居留許可或離開歐盟領域則提前刪除；⁴²

(3) 提供成員國查核非法滯留者是否曾在他國申請庇護的機制，每

³⁹ 關於《Eurodac 指紋資料庫規章》，請參閱：“Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention,”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32000R2725&from=EL>。

⁴⁰ 此條例是關於實施「Eurodac」進行指紋比對，以有效執行《都柏林公約》。

⁴¹ 有關 Council Regulation (EC) No. 407/2002，可參閱：

https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvk6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vi8rm2yqp2l9。

此規章的相關規定落實也可見於捷克、瑞士、和比利時等國家都有相關規定。

⁴² “Eurodac System,”

<https://www.citizensinformation.ie/en/moving-country/asylum-seekers-and-refugees/the-asylum-process-in-ireland/eurodac-system/>

日可處理超過 3,000 筆指紋比對請求；⁴³

該系統在 2004 年運作首年即紀錄超過 20 萬筆指紋資料，其中希臘、義大利與西班牙合計占總資料量的 68%。⁴⁴

5. 《資格指令》(Qualification Directive) 與保護地位標準化

2004 年 4 月 29 日通過的庇護《資格指令》(Council Directive 2004/83/EC) 是首次統一難民與附屬保護地位的認定標準。指令第 2 條明確定義：⁴⁵ 難民地位意指符合《日內瓦公約》第 1 條迫害風險標準；而第 15 條規定輔助保護地位 (qualification for subsidiary protection) 的定義是面臨死刑、酷刑或武裝衝突導致的嚴重傷害風險。⁴⁶

該指令要求成員國在評估庇護申請時，必須考量「迫害行為主體的多樣性」，包括非國家行為者（如武裝團體或家族成員）等之加害行為。第 4 條更引入「事實評估協力義務」，要求申請者與審查機關共同合作釐清事實，但不得因申請者無法提供文件證據而直接駁回申請。⁴⁷

根據歐洲難民與流亡者委員會 (ECRE) 2008 年研究報告，指令實施

⁴³ “Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention,”

<https://emn.ie/legislation/council-regulation-no-2725-2000-of-11-december-2000-concerning-the-establishment-of-ae%CB%9Ceurodacae-for-the-comparison-of-fingerprints-for-the-effective-application-of-the-dublin-convention/>

⁴⁴ “Eurodac System,” *op. cit.*

⁴⁵ “Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted,”
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/83/oj/eng>

⁴⁶ 此規定明確載於歐盟《資格指令》第 15 條。該條文規定，符合下列任一情形者，應被視為面臨「嚴重傷害」(serious harm)，並可獲得輔助保護地位：(a)死刑或執行死刑的風險；(b)在原籍國遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的風險；(c)因國際或國內武裝衝突中無差別暴力，對平民生命或人身安全構成嚴重且個別威脅的風險。

⁴⁷ “Council Directive 2004/83/EC (repealed),”
<https://www.legislation.gov.uk/eudr/2004/83/introduction/adopted>

後各國認定標準仍存在顯著差異：瑞典對伊拉克申請者的保護率分別在 2006 年和 2007 年達 90%與 82%，而希臘同期幾乎為 0%。⁴⁸會出現這樣的差異是源於該指令第 15 條規定，允許成員國可自行定義「國內替代保護可能性」的評估標準。

6. 《暫時保護指令》(Temporary Protection Directive) 的創設

《暫時保護指令》(Directive 2001/55/EC) 建立在大規模流離失所之情境下的臨時保護制度，其核心要素包括：⁴⁹

(1) 啟動條件：需經歐盟理事會以合格多數決確認存在「大規模流離失所」；⁵⁰

(2) 保護期限：初始期限 1 年，可延長至最多 3 年；

(3) 權利內容：涵蓋居留許可、就業權、住房保障與醫療服務，但排除家庭團聚權與長期社會福利；

該指令首次引入「強制性責任分擔機制」，要求成員國根據 GDP 規模與人口數接收配額，並設立每年 2.4 億歐元的特別基金補助前線國家。⁵¹

(二) 最低標準的實質內涵

第一階段立法的核心目標是「消除成員國間的顯著差異」(eliminate *flagrant discrepancies*)。以《資格指令》為例，其第 6 條、第 9 (2) (f) 條與第 10 (1) (e) 條將「迫害」定義擴及性別、性取向與政治立場，並要

⁴⁸ European Council on Refugees and Exiles, "Five Years on Europe is Still Ignoring Its Responsibilities towards Iraqi Refugees," https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Five-years-on-Europe-still-ignoring-its-responsibilities-towards-Iraqi-Refugees_March-2008.pdf

⁴⁹ "Temporary Protection If There is a Mass Influx of Displaced People," <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/temporary-protection-if-there-is-a-mass-influx-of-displaced-people.html?fromSummary=23>

⁵⁰ 其定義是單一來源國人口移動超過 50 萬人。

⁵¹ "Temporary Protection If There is a Mass Influx of Displaced People," *op. cit.*

求成員國承認非國家行為者的迫害主體資格（如武裝團體或家族成員）。⁵²此舉被視為對《日內瓦公約》的進步詮釋，促使德國、瑞典等國修法放寬認定標準。

然而，最低標準的「彈性設計」埋下執行落差隱患。例如《庇護程序指令》第 23 條允許成員國自行定義「安全第三國」清單，⁵³導致匈牙利將烏克蘭列為安全國家（2004 年），而德國直至 2005 年才納入該名單。⁵⁴EUAA 在 2022 年報告指出，歐盟各國對「安全第三國」的定義和名單差異極大，導致申請者在不同國家面臨不同的程序權利保障與不確定性。⁵⁵如此一來亦會直接影響申請者的程序權利，進而違反《坦佩雷計畫》的「公平待遇」承諾。

（三）執行成效與結構性缺陷

儘管第一階段完成立法整合，實證研究仍顯示其未能實現預期目標：

1. 責任分擔失衡

在 CEAS 第一階段（1999-2005），歐盟雖強調「公平責任分擔」（fair responsibility sharing），但都柏林規章的「首入國責任制」實際上將庇護壓力集中於外部邊境國家，導致責任分擔嚴重失衡。根據 ECRE 2008 年對 2005 年《都柏林 II 規章》執行情況的分析，邊境國家（如希臘、義大利、波

⁵² 《資格指令》Article 9(2)(f)規定，迫害行為可包括「性別或兒童特定性質的行為」(acts of a gender-specific or child-specific nature); Article 10(1)(e) 將「政治觀點」(political opinion) 列為迫害理由之一，涵蓋申請人因政治立場遭受的威脅；Article 6 明確規定，若迫害來自非國家行為者(如武裝團體、家族成員)，且國家無法或拒絕提供保護，申請人即有資格獲得國際保護。

⁵³ 《庇護程序指令》(Council Directive 2005/85/EC)第 23 條(及其前後條文)確實允許成員國自行設立「安全第三國」名單。這一設計給予各國高度裁量空間，導致名單內容不一致。

⁵⁴ Asylum Information Database, “Country Report: Hungary,”
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-HU_2022-Update.pdf

⁵⁵ European Union Agency for Asylum, “Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure,”
https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf

蘭、匈牙利等) 普遍呈現「淨流入」。這種結構性失衡導致南歐與東歐國家庇護系統長期超載，而北歐與西歐內陸國家則相對減輕壓力，進一步加劇歐盟內部的不信任與政策分歧。⁵⁶都柏林規則的設計初衷即在於防止「庇護挑選」(asylum shopping)⁵⁷與「一案多投」，但由於責任分擔失衡與部分成員國執行不力，實際上並未杜絕此現象，反而在後面的危機時期(如 2015 年敘利亞難民潮的出現) 更加劇申請者的「次級移動」與成員國間的政策摩擦。換言之，也因為最低標準設計彈性過大，成員國之間的認定率與福利差異依舊明顯，導致庇護申請者仍傾向流向有利國家，而這一現象不僅削弱制度公平，也進一步加劇責任分擔失衡與成員國間的不信任。⁵⁸

2. 接待條件落差

CEAS 第一階段通過《接待條件指令》(Directive 2003/9/EC) 確立成員國應提供「適足居住空間、基本醫療與物質支持」的最低標準。指令第 14 條要求住宿設施須保障申請者「尊嚴生活」，第 15 條規範醫療服務應涵蓋「必要治療與心理健康支持」。⁵⁹然而，根據 CPT 2005 年報告指出，被

⁵⁶ 在 2005 年，13 個外部邊境國家(包括希臘、義大利、波蘭、匈牙利、西班牙、葡萄牙等) 合計報告 3,055 件都柏林入境轉移，而僅有 307 件出境轉移，即入境與出境比例接近 10:1。相對地，非邊境國家合計報告 7,040 件出境轉移，入境僅 5,161 件，顯示其主要為「淨流出」國家。若以「淨都柏林轉移數」(入境減出境)占該國庇護申請總量來看，波蘭(19.3%)、斯洛伐克(12.1%)、匈牙利(9.6%)等國都柏林轉移對其庇護系統的影響尤為顯著。請參閱 European Council on Refugees and Exiles, "Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered," https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered_March-2008.pdf

⁵⁷ 「庇護挑選」(asylum shopping)是指庇護申請者在多個歐盟成員國間尋求最有利的庇護條件或最高的認定率，甚至在一國被拒後再向他國申請。這一現象正是 CEAS 第一階段立法欲解決的核心問題之一。

⁵⁸ Silvia Raithel, "The Common European Asylum System: Its History, Content, and Shortcomings," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 37 (February 2016), <https://www.mjonline.org/the-common-european-asylum-system-its-history-content-and-shortcomings/>

⁵⁹ 關於《接待條件指令》(Directive 2003/9/EC)，請參閱："Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers," <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/9/oj/eng>。

關押在雅典 Omonia 警察局的絕大多數人是移民拘留者，他們在這拘留中心須忍受長期擁擠（有些人還待長達三個月）、衛生設施嚴重不足，拘留條件非常惡劣，過著自然光線極少，且缺乏人工照明，甚至沒有進入運動場或進行任何活動情況下，可被視為已構成不人道或有辱人格的待遇。⁶⁰

3. 加速程序與程序保障弱化

根據 ECRE 2004 年報告，例如，德國等一些歐盟成員國在早期庇護程序中普遍存在「加速審查導致程序權利弱化」的現象，又或是匈牙利在 2004 年將未成年人拘留於邊境轉運區，未指派法定監護人等案例，⁶¹這些「快速」程序通常伴隨較低的程序保障，如：（1）縮短申請與上訴時限：申請人往往僅有數日準備材料與提出上訴，遠低於常規程序；⁶²（2）法律協助不足：加速程序下免費法律協助與翻譯服務的覆蓋率明顯降低，導致申請人難以有效陳述個案；（3）弱勢群體未獲充分豁免：雖然指令建議未成年人與脆弱群體應獲豁免，但實務上許多國家未落實，導致誤將未成年人視為成年人、缺乏適當監護與程序支持。⁶³

二、第二階段（2005-2013：強化制度與初步協調）

歐洲共同庇護制度在 2005 年到 2013 年間完成第二階段發展，此時期立法目標從最低標準轉向更高程度協調，但與此同時也暴露出諸多制度矛

⁶⁰ Council of Europe, “Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 August to 9 September 2005,” <https://rm.coe.int/16806965e7>

⁶¹ The UN Refugee Agency, “International Helsinki Federation Annual Report on Human Rights Violations (2004): Hungary,” <https://www.refworld.org/reference/annualreport/ihf/2004/en/45569>

⁶² Asylum Information Database, “Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures Legal frameworks and practice in Europe,” https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/AIDA-Brief_AcceleratedProcedures.pdf

⁶³ European Guardianship Network, “Observations for the Commission Expert Group meeting from the EGN working group on CEAS reforms, dated October 18, 2024,” <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2024/11/EGN-Paper-CEAS-Reform.pdf>

盾。這一階段的底護立法雖然提高了保護標準，但實際執行中的差異和結構性問題卻為日後的難民危機埋下伏筆。

(一) 制度框架與立法進程

1. 《資格指令再修正》(Directive 2011/95/EU)

歐洲議會和歐洲理事會於 2011 年 12 月 13 日通過關於第三國國民或無國籍人士作為國際保護受益人之資格標準、難民或有資格獲得補充保護的人員的統一身份，以及所授予保護的內容之相關修訂版，其主要目的是確保成員國統一適用標準來識別真正需要保護的人士。⁶⁴該指令亦是首次明確將性別認同和性取向納入難民定義中之「特定社會群體」的考量因素。根據指令序言第 30 條，性別相關因素應被適當考慮，這標誌著歐盟難民保護制度對性別視角的重大進步。⁶⁵

該指令的重要突破是統一了難民與附屬保護地位的定義，減少了兩種保護類型間的差距，並確立了對全體成員國具有約束力的共同標準。⁶⁶值得注意的是，歐盟法院在此框架下發展出強有力的判例法，特別是有關於性別迫害的問題。⁶⁷

2. 《都柏林 III 規章》(2013)

《都柏林 III 規章》取代了之前的《都柏林 II 規章》，其核心目標是確保尋求庇護者能迅速獲得庇護程序，並由單一歐盟國家負責審查申請。⁶⁸重要的是，該規章新增了「系統性缺陷例外」條款，當接收國的庇護系統存

⁶⁴ “DIRECTIVE 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011,” <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2011%3A337%3A0009%3A0026%3Aen%3APDF>

⁶⁵ Silvia Steininger, “Gender-based Persecution as a Ground for Protection,” https://pure.mpg.de/rest/items/item_3605249/component/file_3605251/content

⁶⁶ Steve Peers, “The new EU asylum laws: taking rights half-seriously,” *Yearbook of European Law*, Vol. 43 (2024), pp. 113-183.

⁶⁷ Steininger, *op. cit.*

⁶⁸ European Commission, “Asylum in the EU,” https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu_en

在系統性缺陷，可能導致申請人遭受不人道或有辱人格待遇風險時，允許暫停向該國轉移申請人。

此一變革源於歐洲人權法院和歐盟法院的相關判決，目的在加強對尋求庇護者的人權保障。然而，根據歐洲人權法院在 *Mohammadi* 訴奧地利案（案件編號 71932/12）中的裁決，⁶⁹僅當有充分理由相信申請人將面臨《歐洲人權公約》第 3 條禁止的待遇風險時，才能禁止轉移。

3. 《接待條件指令再修正》（2013）

《接待條件指令再修正》（Directive 2013/33/EU）於 2013 年 6 月 26 日通過，旨在為歐盟境內的庇護申請者提供統一的接待標準。該指令強化了對庇護申請者的醫療和其他必要援助，特別是對那些有特殊接待需求的申請者，包括適當的心理健康支持。⁷⁰

該指令明確規定成員國「應提供必要的醫療或其他援助給有特殊接待需求的申請者，包括適當的心理健康支持」。然而，該指令對拘留條件的規定仍存在爭議。雖然首次納入了拘留庇護申請者的法律框架，但拘留標準在各成員國的實施仍然不一致。⁷¹

（二）改革的實質內涵

CEAS 第二階段改革的核心目標，是從「最低標準」走向「更高程度的協調與統一」，以期建立一個真正的共同庇護制度。其主要實質內涵包

⁶⁹ 歐洲人權法院之 *Mohammadi* 訴奧地利案之相關判決(2014)，請見“ECtHR - *Mohammadi v Austria*, Application No. 71932/12,”

<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mohammadi-v-austria-application-no-7193212>

⁷⁰ 《接待條件指令再修正》，請見“DIRECTIVE 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June, 2013),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32013L0033>。

歐洲議會和歐洲理事會 2024 年 5 月 14 日第 2024/1346 號指令又再修正此接待條件指令，規定了接收國際保護申請人的相關標準，可參閱 “DIRECTIVE (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024,”

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401346。

⁷¹ Peers, *op. cit.*

括：

第一，此階段的改革內涵先是針對立法面向的協調與標準作提升，第二階段重點在於統一和修正第一階段的三大指令（資格指令、庇護程序指令、接待條件指令）及《都柏林規章》，使各成員國在難民認定、庇護程序、接待條件等方面的標準更趨一致，減少國家間落差；其次，2011 年《資格指令》修正案明確了難民與輔助保護的法律地位，將性別等社會群體納入考量，提升對弱勢群體的保護；再者，2013 年《接待條件指令》修正，明確規範庇護申請者在醫療、教育、生活條件等方面的權利，並首次納入拘留庇護申請者的法律框架；另外，2013 年《庇護程序指令》修正，要求成員國提供明確的程序保障，包括申請審查時限、法律協助、上訴權利等，以確保庇護程序的公平與效率。

第二，就責任分擔與制度協調面向，歐盟在 2013 年的《都柏林 III 規章》中增設「系統性缺陷例外」，⁷²當成員國庇護系統存在人權風險時，允許暫停轉移庇護申請人，強化人權保障。另外，設立如 EURODAC 等資料庫，亦可提升成員國間對庇護申請者指紋及資料的共享，協助辨識申請人首次入境國，減少「庇護挑選」(asylum shopping) 與次級移動 (secondary movement) 的問題與爭議。

⁷² 《都柏林 III 規章》的「系統性缺陷例外」(systemic deficiencies exception)指的是：當一個成員國有充分理由相信，原本應負責審查庇護申請的國家，其庇護程序或收容條件存在「系統性缺陷」，且這些缺陷可能導致申請人面臨不人道或有辱人格的待遇風險時，則不得將該申請人移送至該國。此時，收到申請的國家必須繼續依規章標準尋找其他可負責的成員國，若無法移送，則由本國負責審查該庇護申請。因此，這一例外設計旨在保障庇護申請人的基本人權，防止其因歐盟內部庇護制度缺陷而遭受歐盟基本權利憲章第 4 條(對應歐洲人權公約第 3 條)所禁止的不人道或有辱人格待遇。條文請見：Regulation 604/2013, Article 3(2) 或 European Union, “Dublin III Regulation.”

（三）執行成效與結構性缺陷

1. 執行成效

（1）加速程序之濫用

各成員國在實施加速審查程序方面表現出顯著差異，這導致了對特定國籍申請者的保護率差距巨大。在 2017 年上半年，匈牙利對阿富汗申請者的認可率低於 10%；而在德國對阿富汗申請者的保護率為 46.3%。這種顯著差異表明審查標準極為不一致。⁷³

歐洲難民與流亡者委員會（ECRE）指出，儘管歐盟經過二十年的協調，「包括兩輪立法改革和由歐洲庇護支持辦公室（EASO）主導的越來越複雜的實際合作形式，但成果依然有限」。⁷⁴加速程序被某些成員國用作快速駁回申請的工具，而非確保程序公平的機制，這嚴重背離了《庇護程序指令》原本旨在「共同體內建立關於授予和撤銷難民身份程序的最低限度架構」的初衷。⁷⁵

（2）「次級移動」狀況激增

由於庇護程序的延宕和各成員國間處理標準的差異，非正規次級移動在這一時期明顯增加。Frontex 2013 年的報告指出，「非法滯留者利用歐盟成員國小型機場之間的便宜連接促進了次級移動」，⁷⁶而這種現象與庇護程序的延宕直接相關。根據 2016 年 Eurodac 報告數據顯示 2014 年有 27%（137,737 人）庇護申請者曾在另一國申請過庇護 2015 年為 22%（273,701 人），2016 年為 30%（307,421 人）。⁷⁷這表明在歐盟境內有很大比例的庇

⁷³ Bernd Parusel, “Afghan asylum seekers and the deficits of the Common European Asylum System,” <https://fluchtforschung.net/afghan-asylum-seekers-deficits-common-european-asylum-system/>

⁷⁴ Kris Pollet, “All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections,” <https://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/>

⁷⁵ Asylum Procedures Directive, Directive 2005/85/EC.

⁷⁶ “Frontex” Programme of Work 2013,” <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eu-frontex-wp-2013.pdf>

⁷⁷ European Parliament, “Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system,”

護申請者在首個入境國後進行了次級移動，由此可見，歐盟庇護制度第二階段未能有效解決次級移動問題。

（3）拘留超載

CEAS 第一階段通過《接待條件指令》（Directive 2003/9/EC）確立成員國應提供「適足居住空間、基本醫療與物質支持」的最低標準。指令第 14 條要求住宿設施須保障申請者「尊嚴生活」，第 15 條規範醫療服務應涵蓋「必要治療與心理健康支持」。⁷⁸ 然而，CEAS 第二階段的拘留超載問題，卻反映了歐盟「立法先行、執行滯後」的結構性矛盾。儘管 2013 年指令試圖規範拘留條件，但成員國政策工具化、資源分配失衡與缺乏問責機制，導致拘留設施長期成為人權黑點。例如，希臘的莫里亞營區（Moria Camp）就出現系統性失效，此現象不僅加劇庇護申請者的創傷，更直接催生後續難民危機期間的「莫里亞營區悲劇」。

再者，馬爾他政府在 2000 年代至 2015 年間執行『自動拘留』政策，以致難民在拘留中心最多待 18 個月，然後轉至開放的收容中心。⁷⁹ 聯合國人權事務高級專員辦事處（OHCHR）審議馬爾他時，亦報告難民在馬爾他拘留中心長期超載、擁擠、衛生條件不佳，導致精神健康問題，也多次提及馬爾他的該政策及其對人權的影響。⁸⁰

2. 結構性的缺陷

（1）協調機制失靈

《都柏林規章》的協調機制在實踐中顯示出明顯的局限性，因為成員國對於何種情況會構成「系統性缺陷」在認知上有所分歧，導致對庇護者的轉移決策不一致。在 2003-2005 年間，歐盟各國根據《都柏林規章》總共同意轉移 40,180 名庇護申請人，總申請人數為 599,489 人，轉移率僅約

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)762326](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762326)

⁷⁸ 《接待條件指令》，<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/9/oj/eng>。

⁷⁹ 寧卉，〈現場報導：去馬爾他難民營 求問歐洲的良心〉，《端傳媒》，2015 年 9 月 5 日，<https://theinitium.com/article/20150904-international-maltarefugee>。

⁸⁰ 寧卉，前引文。

6.7%，這顯示協調機制執行率極低，且多數申請人仍留在第一入境國，無法有效分擔壓力。⁸¹至於邊境國與非邊境國負擔對比，2005 年，對外部邊境國的都柏林轉移僅 3,055 人，對非邊境國則有 5,161 人，但若看「轉出」數據，非邊境國轉出 7,040 人，邊境國僅 307 人，比例近 23:1，顯示前線國家實際承擔更多壓力，幾乎所有邊境國（除愛沙尼亞外）都報告「接收」多於「轉出」；非邊境國則相反，這種不平衡在第二階段已十分明顯。⁸²再者，對於庇護申請者保護率差異，ECRE 2008 報告也指出，不同成員國對同一國籍庇護申請者的認可率差異極大，例如伊拉克申請者在某些國家首審通過率超過 80%，在其他國家則幾乎為零。⁸³

因此，許多學者與歐盟官方均承認，雖然第二階段強調協調與標準統一，但實際上「28 個國家有 28 種庇護制度」，只有最低標準的共識，很難實現真正的協調與公平分擔。《都柏林規章》的根本設計，導致責任分配是在先天上就失衡，而這一問題在第二階段末期已被廣泛批評。

（2）司法衝突

歐盟庇護法與成員國國內法以及國際人權標準之間的衝突在這一階段愈發明顯。在歐洲人權法院的 *Mohammadi* 訴奧地利案（*Mohammadi v Austria*）中，雖然認定向匈牙利轉移不違反《歐洲人權公約》第 3 條，但該案也表明，系統性違反人權的風險評估標準仍然存在爭議。⁸⁴

《里斯本條約》生效後，歐洲法院在庇護領域的管轄權得到擴展，為處理這些衝突提供了新的司法框架。然而，歐盟法院與歐洲人權法院之間的判例有時存在緊張關係，特別是在界定「安全第三國」和評估轉移風險方面，而第二階段的立法總體上確實提高了保護標準，並在一定程度上協調了法律，⁸⁵但實際情況是各成員國對某些國籍的承認率仍然存在巨大差

⁸¹ European Council on Refugees and Exiles, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁸² *Ibid.*, pp. 13-14.

⁸³ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁴ “ECtHR - *Mohammadi v Austria*, Application No. 71932/12,” *op. cit.*

⁸⁵ Peers, *op. cit.*, pp.2-3.

異，而整個歐盟範圍內就物質上的接待條件和程序保障，以及身份持有者的融入狀況，也呈現出遠非同質的景象。⁸⁶

三、第三階段（2013-2020：強制協調嘗試與制度挑戰）

現行的《都柏林 III 規章》雖於 2013 年通過，但亦是第三階段的核心規範，且此規範即將被 2024 年的《庇護與移民管理規章》（*Asylum and Migration Management Regulation, AMMR*）所取代。⁸⁷歐洲共同庇護制度的目標是要使有關庇護程序與政策達到一定程度的標準化。然而，至今此體系內並未完全融合一致，且亦未彼此相互承認庇護決定，這可能導致會員國重複處理庇護申請。《都柏林規章》的目標之一就是防止申請人在多國重複申請（即「庇護挑選」*asylum shopping*），但因執行落差與標準不一，實際上仍有「庇護申請者在多國流轉」的現象。⁸⁸根據意大利法學家和移民專家 Schiavone 的說法，要有成功且協調 CEAS，其關鍵在於改革規章。目前的做法是適用個別國家責任；也就是根據規章第 3 條的法規（EU）No 604/2013 確定哪個會員國負責評估庇護申請。不過，在第 17 條中有所謂之「酌情條款」（*discretionary clauses*），該條文制定了豁免標準（*criteria for exemptions*），賦予成員國人道主義裁量權，允許尋求庇護者在會員國之間移動，以解決家庭團聚等人道主義問題。⁸⁹另外，該規章的第 2 條概述規

⁸⁶ Pollet, *op. cit.*

⁸⁷ 新的《庇護和移民管理規章》即將取代現行的《都柏林規章》，成為歐盟在處理與重新安置邊境要求庇護者的方式。“Regulation (EU) 2024/1351, » https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

⁸⁸ Hemme Battjes, “The Future of the CEAS – An Analysis of Rules on Allocation,” Evaluation of the Common European Asylum System (CEASEVAL) Working Paper No. 7 (December 2018), <https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-04/WORKING%20PAPER%20No.%207.%20The%20future%20of%20the%20CEAS.%20An%20analysis%20of%20rules%20on%20allocation.pdf>

⁸⁹ 不過，第 17 條的行使完全屬於成員國自由裁量，歐盟法院明確表示申請者無權要求成員國必須行使該條款。Marcella Ferri, “The exercise of the discretionary clause in the Dublin system and its justiciability after the AHY judgment: it is only a matter of national law...but at

章目標，「共同庇護政策，包括歐洲共同庇護制度，是歐盟目標之一，旨在逐步建立一個對尋求國際保護者開放的自由、安全與司法之領域」。⁹⁰

（一）制度框架與立法進程

1. 臨時安置機制（2015-2017）

2015 年 9 月，歐盟理事會面對大規模難民湧入，首次採取了強制性措施，通過兩項具有法律約束力的決定建立臨時安置機制，目標安置 16 萬名來自希臘和義大利的國際保護申請者。⁹¹然而，執行情況極為消極。根據歐盟委員會第十五次安置和重新安置報告（COM（2017）465），截至 2017 年 9 月 4 日，實際僅完成 29,464 人的安置，完成率僅 18.4%。該報告顯示，從希臘安置了 19,244 人，而法律規定的目標原應是 63,302 人。大多數成員國未達到其承諾的配額，如德國僅完成 4,447 人（法定責任 17,209 人），法國安置 3,948 人（法定責任 12,599 人），波蘭僅承諾接收 65 人但實際上一人未安置。⁹²

what price!” *Quaderni AISDUE Rivista Quadrimestrale*, No. 2 (2024), pp. 1-14; Amelia Martha Matera, “The steps from Dublin III to Dublin IV,” in Mark Harwood, Stefano Moncada and Roderick Pace eds., *The Future of the European Union: Demisting the Debate* (2020), p. 214; Lucia Bruni, “The Future of Europe passes through the Dublin system,” <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Europe/The-future-of-Europe-passes-through-the-Dublin-system-186969>; Minos Mouzourakis, “We Need to Talk about Dublin’s Responsibility under the Dublin System as a Blockage to Asylum Burden-Sharing in the European Union,” 2014, Refugee Studies Center Working Paper No. 105 (December 2014), <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>

⁹⁰ See in REGULATION (EU) No 604/2013: “(2) A common policy on asylum, including a Common European Asylum System (CEAS), is a constituent part of the European Union’s objective of progressively establishing an area of freedom, security and justice open to those who, forced by circumstances, legitimately seek protection in the Union.”

⁹¹ 關於搬遷和重新安置的報告, European Commission, *First Report on Relocation and Resettlement*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:532a5219-eb88-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁹² 參閱 European Commission, *Fifteenth Report on Relocation and Resettlement*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9ca86f51-93d9-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02%2FDOC_2&format=PDF

2. 熱點模式（Hotspot Approach）

為管理大量湧入的移民，歐盟在 2015 年 6 月首次在《歐洲移民議程》中引入了「熱點模式」，作為處理大量難民的臨時措施。此模式是一種新的多邊移民管理形式，將特定的邊境地區轉變為特殊的治理、管轄和執法區域，而被指定為「熱點地區」的區域，移民和邊境管理權不再僅屬於單一國家，而轉由公共和私人、國家和非國家，以及國際和超國家行為者共同運作的混合治理模式。⁹³例如，在 2016 年，希臘，即建立了五個熱點，位於萊斯沃斯、基奧斯、薩摩斯、勒羅斯和科斯島。⁹⁴

然而，2016 年 3 月歐盟-土耳其協議後，這些熱點迅速演變為事實上的拘留中心，其接待能力嚴重不足，生活條件惡劣。⁹⁵根據無國界醫生組織（MSF）2016 年的報告，萊斯沃斯島的莫里亞熱點嚴重超載，據歐洲議會人權事務委員會報告，收容了超過 2,200 人，而其設計容量僅為 1,000 人，超載率達 220%。⁹⁶2016 年 4 月，大赦國際報告指出在基奧斯的維亞爾（Vial）熱點收容了多達 1,700 人，而其最大容量僅為 1,100 人。這種超載情況導致基本衛生設施缺乏、食品供應不足、家庭分離以及脆弱族群（包括兒童和殘疾人士）得不到適當照顧。⁹⁷

⁹³ Chiara Pagano, Artemis Fyssa and Alaa Dia, “The Implementation of the EU Hotspot Approach in Greece and Italy: A Comparative and Interdisciplinary Analysis,” https://snis.ch/wp-content/uploads/2020/01/2018_Ayata_Working-paper.pdf

⁹⁴ European Parliament, “Hotspots and Emergency Relocation: State of Play,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI\(2016\)579070_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf)

⁹⁵ Medecins sans Frontieres, “Constructing Crisis at Europe’s Borders: the EU plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands,” <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/sites/default/files/2021-06/msf-report-greece-constructing-crisis.pdf>

⁹⁶ Aspasia Papadopoulou, “The Lesvos hotspot: refugees stuck on the island,” <https://ecre.org/the-lesvos-hotspot/>

⁹⁷ Médecins Sans Frontières, *op. cit.*

3. 《新都柏林公約》(2020 提案)

2020 年 9 月 23 日，歐盟執委會通過了《新移民與庇護公約》(The New Pact on Migration and Asylum)，主要目的是藉由提供全面性的改革移民與庇護體系途徑，以解決關鍵的緊急需求並使移民正常化，並取代已證明無效的《都柏林公約》。新公約引入了「新團結機制」，與「健全和公平的外部邊境管理」相連接。該提案允許成員國以三種方式展現團結：接收重新安置的申請者、承擔更多的邊境管控責任或提供財務支持。根據新公約，成員國若拒絕接收重新安置的移民，必須為每拒絕一名移民向共同的歐盟基金支付 20,000 歐元的「團結款項」。這一被稱為「條件性團結」的機制，被許多成員國視為通過後門實行強制配額，因此引發抵抗，尤其是來自東歐國家。⁹⁸ 執委會進一步於同年的 9 月 23 日提出移民和庇護新公約中，最重要和最具政治敏感性的提案是《庇護與移民管理規章》(The Regulation on Asylum and Migration Management，簡稱 RAMM)。該規章之目的在改革歐洲共同庇護制度，並增加合法移民至歐盟的機會。在 RAMM 中的兩大目標即是廢除《都柏林 III 規章》，並以新的歐洲移民治理體系取而代之，同時在庇護與遣返領域建立共同架構，進而擁有一個新的強大團結機制 (solidarity mechanism)。⁹⁹

(二) 改革的實質內涵

歐洲共同庇護制度 (CEAS) 第三階段的改革，主要是在 2015 年難民危機後，針對既有制度失靈與成員國分歧，進行全面性的結構調整與政策

⁹⁸ Tadhg Pidgeon, "EC insists migrant relocation payments are 'not penalties',"

<https://brusselssignal.eu/2023/08/ec-insists-migrant-relocation-fines-are-not-penalties/>

⁹⁹ 關於歐盟委員會的 RAMM 提案 (COM(2020) 610)，請見："ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management COM (2020) 610 2020/0279 (COD),"

<https://ecre.org/ecre-comments-on-the-commission-proposal-for-a-regulation-on-asylum-and-migration-management-com-2020-610-2020-0279-cod/>

創新。而這一波改革所帶來的實質內涵有：

1. 責任與團結的再平衡

為了強化責任分攤與團結機制，新的改革方案設計了「具有約束力但具彈性的團結機制」，要求所有成員國對於庇護壓力大的國家提供協助。這種協助可以是接收被轉移的庇護申請者、提供財務或物資支援，或協助邊境管理。此舉目的在減輕外部邊境國（如希臘、義大利）的壓力，實現責任與團結的平衡。

2. 程序標準化與加速

首先，這一階段的改革為了統一與加速庇護程序，更明確定義了庇護申請的法律程序，強調程序的迅速與一致性，同時不限制申請人的基本權利與個案審查權。全歐盟適用共同最低標準，包括收容、安置與人道接待條件，並對人道入境程序進行一致化。¹⁰⁰

再者，透過導入邊境程序（**Border Procedures**），在外部邊境設立「邊境程序」，針對來自庇護認可率低於 20% 的國家申請者，進行快速審查。這些程序多在類似拘留設施的環境下進行，審查時限最長 12 週，未成年人（除非無人陪伴）亦須接受此程序，而規劃中的收容設施容量最高可達 12 萬人。¹⁰¹

3. 都柏林規章的修正與責任分配新制

都柏林規章改革後，雖然「首入國責任制」仍是責任分配的基礎，但新規則針對家庭團聚、人道主義等情形增加例外條款，並強化資訊交換與

¹⁰⁰ German Federal Ministry of the Interior, “The Common European Asylum System (CEAS),” <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/common-european-asylum-system/common-european-asylum-system.html>

¹⁰¹ David Niebauer and Max Urbitsch, “Dismantling of Refugee Protection: The Reform of the Common European Asylum System,” [https://eu-renew.eu/dismantling-of-refugee-protection-the-reform-of-the-common-european-asylum-system/#:~:text=Dismantling%20of%20Refugee%20Protection:%20The%20Reform%20of%20the%20Common%20European%20Asylum%20System&text=David%20Niebauer%20\(Freie%20Universit%C3%A4t%20Berlin\)%20and%20Max%20Urbitsch](https://eu-renew.eu/dismantling-of-refugee-protection-the-reform-of-the-common-european-asylum-system/#:~:text=Dismantling%20of%20Refugee%20Protection:%20The%20Reform%20of%20the%20Common%20European%20Asylum%20System&text=David%20Niebauer%20(Freie%20Universit%C3%A4t%20Berlin)%20and%20Max%20Urbitsch)

行政協調，以減少「次級移動」與「庇護挑選」現象。另外，為了建立危機與強制分擔機制，歐盟新增了危機與不可抗力之條款，允許在大規模難民流入等特殊情況下，啟動強制分擔措施，並設有預警與應變機制。

4. 標準化與強化歐盟之監督

藉由推動國際保護資格、收容條件、庇護程序等來標準化國際保護資格與待遇，也唯有全歐盟採標準化處理庇護相關事宜，才能減少成員國間差異，避免庇護申請者因待遇差異而流動。¹⁰² 再者，為了強化歐盟層級監督與技術支援，歐洲庇護局（EUAA）被授予更大權限，協助成員國落實統一標準，並在危機時提供技術與運作支援。¹⁰³

5. 建立合法移民與安置機制

此階段建立歐盟層級的安置與補充途徑框架，並且統一安置資格、甄選及待遇等標準。同時，新政策擴大了合法的移民管道，藉此以增加合法移民至歐盟的機會，以期減少非法路徑和人道危機事件的發生。

（三）執行成效與結構性缺陷

2015 年歐洲難民危機加劇，促使歐盟首次啟動具約束力的「臨時安置機制」，嘗試透過制度化的責任分攤體系實現庇護治理的強制性團結。根據歐盟理事會 2015 年 9 月通過的兩項臨時決定（Council Decision 2015/1523 與 2015/1601），¹⁰⁴要求成員國在兩年內從希臘與義大利安置

¹⁰² Jörn Neumann, “Is a reform of European asylum policy still possible?”

<https://www.vuesdeurope.eu/en/news/is-a-reform-of-european-asylum-policy-still-possible/>

¹⁰³ European Union Agency for Asylum, “The evolution of the Common European Asylum System,” https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-06/2024_CEAS_timeline-v8.pdf

¹⁰⁴ 在 Council Decision (EU) 2015/1601 和 Council Decision (EU) 2015/1523 這兩份文件中明確規定成員國基於《歐盟運作條約》(TFEU)第 78(3)條的「緊急狀況條款」，需從希臘與義大利安置共 160,000 名難民。而這是歐盟首次通過「強制性」安置機制，試圖實現責任分攤的制度化。亦可參閱 Elspeth Guild, “Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece,”

<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/mar/ep-study-greecde-italy-int-prot.pdf>

160,000 名難民，以緩解兩國因地理位置承擔的系統性壓力。此機制基於「強制性團結原則」，分配比例依成員國人口規模（40%，反映成員國吸收難民的能力）、GDP 總量（40%，反映經濟實力與安置能力）與既有庇護申請量及失業率（20%，反映既有壓力）計算，以確保分配的公平性。¹⁰⁵

然而，該機制在實施期間遭遇嚴重執行落差。根據歐盟委員會 2017 年 9 月報告，截至 2017 年 9 月 4 日，從希臘與義大利共安置 27,695 人（希臘 19,244 人，義大利 8,451 人），僅占原目標 160,000 人的 17.3%。¹⁰⁶此數據反映臨時安置機制在強制協調上的全面失效，而這一顯著差距亦反映出制度設計與政治現實間的深刻張力。此處歸納其失敗的原因大概有如下幾點：

1. 就執行成效而言

（1）成員國的政治抵制

A. 主權挑戰與法律訴訟：成員國對強制配額的政治抵制是制度執行受阻的主因之一。例如，匈牙利、波蘭與捷克等東歐國家公開拒絕執行安置義務，主張強制配額侵犯其國家主權與安全政策。匈牙利與斯洛伐克提起訴訟（案號 C-643/15 與 C-647/15），主張強制配額違反《歐盟條約》第 4（2）條的「國家認同」與主權原則，而波蘭以「介入方」（*intervener*）身分支持訴訟，捷克則公開拒絕執行配額。¹⁰⁷截至 2017 年 9 月，匈牙利與波蘭分別接收 0 人，捷克僅接收 12 人，遠低於原定配額。¹⁰⁸

B. 替代性規避：包括奧地利、荷蘭、比利時在內的 10 個成員國，藉由《歐盟－土耳其聲明》中的「安置換配額」條款，¹⁰⁹以規避

¹⁰⁵ Guild, *op. cit.*

¹⁰⁶ European Commission, *Fifteenth Report on Relocation and Resettlement*.

¹⁰⁷ European Union Court of Justice (CJEU), “Joined Cases C-643/15 and C-647/15,” <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=EN>

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ European Council, “EU-Turkey statement, 18 March 2016,”

配額的操作，接收土耳其境內難民為替代方式，間接迴避其原有之義務。此舉導致了 18.5% 的名額(共 29,666 人)轉用於接收土耳其難民，變相削減對希臘與義大利的支援。¹¹⁰

這種抵制導致歐盟委員會對這些國家提起侵權訴訟。雖然歐盟執委會堅持認為這不是「處罰」，而是團結機制的一部分，不支付「團結款項」也不接收移民的國家將面臨歐盟制裁。¹¹¹

(2) 臨時安置機制 (Relocation Mechanism) 的失敗

A. 申請資格限制之矛盾：臨時安置機制的設計存在嚴格的國籍篩選門檻，根據《理事會決議 2015/1601》(Council Decision 2015/1601) 第 5 條之規定，僅允許「歐盟整體保護率超過 75%」的國籍申請者(如敘利亞、厄立特里亞)參與安置，這限制大幅削弱了申請者的涵蓋範圍，因此，如伊拉克和阿富汗等來自其他衝突地區之高風險國籍人士之申請則被直接排除在外。¹¹²

B. 審查延宕與退件率高：根據 AIDA 義大利國家報告 (2023) 與國際救援委員會 (IRC) 2024 年研究，義大利在審查程序嚴重延宕，尤其首次審查程序通常需 6 至 12 個月，部分城市(如羅馬)甚至更長。其延宕原因不僅是因為申請者需在警察局外排隊數日甚至數週，才能完成申請登記，更是因為案件積壓的問題，例如，2023 年義大利庇護申請量激增，但地方委員會 (Territorial Commissions) 審查效率未同步提升，導致案件積壓。¹¹³法國拒絕 10% 的希臘請求(共

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

¹¹⁰ European Council on Refugees and Exiles, “Follow the Money III” - Solidarity: The use of AMIF Funds to Incentivise Resettlement and Relocation in the EU,”

https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/03/Follow-the-Money-III_AMIF_UNHCR_ECRE.pdf.pdf

¹¹¹ Pidgeon, *op. cit.*

¹¹² “Council Decision 2015/1601,”

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32015D1601>

¹¹³ “Country Report: Italy 2023,”

1,311 件)，多數基於安全疑慮但未具體說明理由。愛沙尼亞拒絕 53.2% 的請求（171/321 件），為歐盟最高退件率。荷蘭除安全篩查外，要求申請者接受 2 天安置培訓，平均程序時長 2.5 個月。¹¹⁴

這種限制性要求導致許多需要國際保護的人被排除在安置計劃之外，加劇了希臘和義大利的壓力，特別是在熱點地區，在這些地方，各種國籍的申請者之間的優先次序差異進一步加劇了緊張局勢。

（3）執行效率低落

臨時安置機制雖具有制度設計上的理論完整性，但在執行層面，其核心問題之一是轉移進度遠遠落後於既定配額目標，顯示制度設計與政治實踐間的落差，進而暴露出嚴重的效率問題。根據《理事會決議 2015/1601》第 4 條與其附表所定，¹¹⁵歐盟原預計自希臘與義大利兩國安置共計 120,000 名庇護申請者。具體而言，義大利應轉移 15,600 人，希臘則為 50,400 人；其餘 54,000 人則依附表比例（13%為義大利、42%為希臘、45%依後續決議進行分配）由理事會決定最終分配。¹¹⁶然而，該「剩餘配額」的執行最終出現嚴重變數。根據歐盟的後續說明與實務操作，原預定由理事會再分配的 54,000 人中，實際上有相當比例未如預期用於支援希臘與義大利兩國，而是被轉作實施歐盟-土耳其聲明（EU-Turkey Statement）下的替代安置計畫。此舉雖具短期政策調整意義，卻直接削弱了原制度對前線國的紓壓作用。

A. 轉移進度緩慢：歐洲委員會第 11 次進展報告指出，¹¹⁷截至

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/07/AIDA-IT_2023-Update.pdf

¹¹⁴ 法國與愛沙尼亞的部分請參閱：“Relocation of asylum seekers in Europe,”

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_brief_relocation.pdf。

荷蘭的部分請參閱：“Country Report: Netherlands,”

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2018/03/report-download_aida_nl_2017update.pdf。

¹¹⁵ Council Decision (EU) 2015/1601, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/1601/oj/eng>

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ 有關配額規定，請參閱 Council Decision (EU) 2015/1601。

2017 年 4 月 10 日，義大利轉移 5,001 人，根據《理事會決議 2015/1601》規定，義大利的配額為 39,600 人，因此實際達成率為 12.6%。根據該報告，同期間希臘轉移人數為 11,339 人，配額為 66,400 人，達成率為則 17.1%。此外，該剩餘名額（54,000 人）後續命運的「轉移用途」安排，亦加劇了外界對制度彈性過高、缺乏監督與法定穩定性的批評。由於該部分配額並未在公開透明的法律程序中明確重新分配，導致前線國家對歐盟承諾產生信任赤字，亦削弱未來共同責任分攤機制的可行性與正當性。

B. 財務激勵不足：雖然《理事會決議 2015/1601》第 10 條明定，成員國對每一名從希臘或義大利轉移之庇護申請者，將可獲得 6,000 歐元的經費補助，以支持其在轉移接收後的接待與整合成本。¹¹⁸財政激勵的侷限不僅導致成員國對庇護轉移政策的執行熱忱不高，也使得實際的庇護者接收與融入規劃出現碎片化與區域不平衡現象。歐盟補助方案未充分考量各成員國財政能力差異與安置需求強度，造成「激勵錯置」（misaligned incentives），進一步影響臨時安置政策的整體執行成效。¹¹⁹所以對成員國而言，即使違反配額義務會構成對歐盟法的違反，但這一財務誘因並未真正激勵多數國家履行安置義務。

歐盟安置與轉移補助主要由「庇護、移民與整合基金」（Asylum and

¹¹⁸ 依據 Council Decision 2015/1601, Article 10 之規定：1. 對於根據本決定重新安置的每個人：(a) 重新安置的成員國應獲得 6,000 歐元的一次性付款；(b) 義大利或希臘應獲得至少 500 歐元的一次性付款。2. 此項財政支持應依第 516/2014 號歐盟條例第 18 條 (Article 18 of Regulation (EU) No 516/2014) 規定的程序實施。作為該條例規定的預先融資安排的例外，成員國應在 2016 年獲得相當於其根據本決定所分配總資金 50% 的預先融資金額。

¹¹⁹ European Parliament, “European Economic Security: Current Practices and Further Development,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754449/EXPO_IDA\(2024\)754449_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754449/EXPO_IDA(2024)754449_EN.pdf)

Migration Fund , AMIF) 提供，設計為一次性補助以激勵成員國承擔責任，但並未設立專屬於安置的獨立財務池，導致資源分配彈性不足。而歐洲議會研究報告與多份政策分析均指出，這筆補助僅佔成員國實際安置與整合支出的很小一部分，特別是在高福利或高物價國家，難以作為充分的財務誘因。所以，當難民流量超出預期時，現有財務框架無法快速動員額外資源，需額外向歐盟預算申請補充，則會進一步拖慢執行效率。2015 至 2017 年兩項臨時安置決策目標為安置 98,256 人，但最終僅 34,705 人完成轉移（希臘 21,999 人，義大利 12,706 人），達成率僅約 35%。而這執行率低落的原因，主要是由財務資源不足與誘因不強等結構性因素所造成。¹²⁰ 因此，有一些成員國（特別是北歐與西歐高福利國家）在政策討論與歐洲議會聽證會上，明確指出現有補助難以覆蓋住房、醫療、教育、語言訓練等實際長期成本，並呼籲歐盟應增加專項資金、簡化撥付程序。根據 ECRE/UNHCR 的《Follow the Money III》報告，現有 EU 補助與 AMIF 資金在實務上「難以充分支應各項整合需求」，包括住房、醫療、教育、語言訓練等長期成本，並呼籲歐盟應設立專項預算線、提升靈活性並簡化撥付程序，以確保安置與整合工作的可持續性。¹²¹

2. 結構性的缺陷

（1）主權與團結衝突

強制性安置機制引發了關於國家主權與歐盟團結原則之間的深刻衝突。2015 年 12 月，斯洛伐克和匈牙利向歐洲法院提起訴訟（案件 C-643/15

¹²⁰ European Council on Refugees and Exiles 在其最新的政策說明中公佈了使用 AMIF 一次性資金作為激勵措施來鼓勵重新安置、遷移和整合的提案，相關資訊可參閱：European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Policy Note: AMIF: Incentivising Resettlement, Relocation and Integration, Not Dublin Returns,” <https://ecre.org/ecre-policy-note-amif-incentivising-resettlement-relocation-and-integration-not-dublin-returns/>。

¹²¹ European Council on Refugees and Exiles, “Follow the Money III.”

和 C-647/15)，挑戰安置決定的合法性。雖然歐洲法院於 2017 年 9 月 6 日駁回了這些申訴，並確認理事會有權根據歐盟運作條約第 78 條第 3 款通過這些臨時措施，然而，這一法律挑戰也反映了東、西歐成員國之間在移民政策上的深刻分歧。匈牙利總理歐爾班也表示，歐盟的決定「強行將義大利和希臘的難民問題變成整個歐盟的問題」，其說法也反映了東歐國家對團結原則的認知與理解有別於歐盟其他地區的國家。¹²²

（2）程序權利弱化

由於熱點模式的關係，使得庇護程序被大幅加速，因此犧牲了申請者的程序權利。尤其，歐盟-土耳其協議實施後，希臘島嶼上的「超快速熱點程序」根據「安全第三國」和「安全原籍國」概念審查申請的可接受性，無需評估每個國際保護申請的個案情況，且設計上應在幾天內就完成。¹²³不過，這種做法會使得在程序方面欲同時注重公平、透明和有尊嚴的情況下面臨許多挑戰。

肆、CEAS 的制度重構：改革挑戰與未來發展路徑

歐洲共同庇護制度（CEAS）歷經三階段改革，其演化軌跡揭示一項根本悖論：制度整合的深化與執行落差的擴大始終並存。從《都柏林公約》的「首入國責任制」到 2020 年《新移民與庇護公約》的「強制團結機制」，歐盟試圖透過超國家規範調和主權與團結的衝突，卻在成員國庇護認定率差異（如 2022 年敘利亞申請者在奧地利與匈牙利的通過率相差 83%）、邊境

¹²² Henri Labayle, “Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council),” <https://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>

¹²³ Médecins Sans Frontières, *op. cit.*

程序執行成本（如希臘熱點中心的人均管理費用較德國高出 47%）及責任分攤履行率（如從 2015 年至 2023 年自願安置承諾僅達成 31%）等層面，持續暴露出「規範統一性」與「實踐碎片化」的結構性斷裂。

此種斷裂的深層根源，在於歐盟治理的「雙重性困境」，也就是既需維持《里斯本條約》第 80 條「團結原則」的憲政承諾，又須妥協於成員國對邊境主權與財政自主的現實堅持。2015 年難民危機後，此困境進一步體現於「強制配額制」的司法對抗（匈牙利與波蘭於歐洲法院的系列訴訟）與「次級移動」的管控失效（如 2023 年的數據顯示，67% 的申請者最終落腳於德、法、瑞典三國）。這些矛盾不僅侵蝕 CEAS 的合法性，更威脅申根區的自由流通根基。

一、CEAS 三階段改革成效的結構性評析

CEAS 歷經三階段立法協調，其制度是以「碎片化整合」的樣態演進。第一階段（1999-2005）確立最低標準框架，卻因《都柏林 II 規則》的「首入國責任制」加劇南歐國家的不對稱壓力。¹²⁴第二階段（2011-2013）試圖通過《資格指令》與《程序指令》修訂提升協調性，但實證顯示成員國庇護認定率差異仍達 95% 以上（如 2016 年阿富汗申請者在保加利亞與義大利的通過率分別為 1.7% 與 97%）。¹²⁵第三階段（2016-2020）雖引入「危機管理機制」與「責任分攤基金」，卻因強制性安置配額引發中東歐國家集體抵制，導致 2015 年後實際執行的安置人數不到承諾量的 12%。¹²⁶

¹²⁴ Erica Consterdine, "Mapping of CEAS Transposition in EU Member States using AIDA," <https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-04/WORKING%20PAPER.%20No.37%20Mapping%20of%20CEAS.%20Transposition%20in%20EU%20Member%20States%20using%20AIDA.pdf>

¹²⁵ Hanne Beirens, "Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System," https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CEAS-StructuralWeaknesses_Final.pdf

¹²⁶ Bernd Parusel, "The EU's New Asylum System and Its Uncertain Future," *Politics and*

此種「立法進展與執行落差並存」的悖論，根源於三大結構性矛盾：

1. 主權讓渡的限度，即成員國對邊境管控與庇護決策權的堅持；
2. 人道主義與現實主義的張力，亦即《日內瓦公約》義務與國內政治壓力之間的衝突；
3. 「團結原則」操作化所產生的困境，即缺乏具法律拘束力的分攤機制。

故而，2015 年危機出現時，暴露了制度上的失能，實為這些深層矛盾在壓力情境下的總爆發。¹²⁷

二、2020 年《新移民與庇護公約》的制度創新與執行挑戰

2020 年公約提出「強制團結機制」、「邊境加速程序」與「危機應變架構」三大創新。在責任分攤層面，新制允許成員國選擇「安置接收」、「財政捐助」或「能力建設支援」等方式履行義務，並設立「強制性責任抵銷」機制，亦即當自願承諾不足時自動啟動國家責任轉移。¹²⁸ 此設計雖可緩解「配額制」的政治對抗性，卻也衍生兩個新問題：首先，每名申請者的「團結點數」計算方式模糊，可能加劇財政貢獻與實際收容負擔的換算爭議；¹²⁹ 其次，6,000 萬歐元的「團結基金」規模，相較於德國在 2015 年的危機中單年支出的 80 億歐元，恐顯現出資金缺口風險。若以 2023 年德國聯邦政府難民支出 29.7 億歐元為基準，6,000 萬歐元基金規模僅占其 2%，即便全數用於補貼德國，仍無法覆蓋該國每月 2.47 億歐元的常態性支出。¹³⁰ 這種「象

Rights Review (February 6, 2025),
<https://politicsrights.com/new-asylum-system-uncertain-future/>

¹²⁷ Beirens, *op. cit.*; Consterdine, *op. cit.*

¹²⁸ Francesca Caselli, Huidan Huidan Lin, Frederik Toscani and Jiaxiong Yao, "Migration into the EU: Stocktaking of Recent Developments and Macroeconomic Implications," *IMF Working Papers* (September 27, 2024),
<https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2024/09/27/migration-into-the-eu-stocktaking-of-recent-developments-and-macroeconomic-implications-555578>

¹²⁹ Parusel, *op. cit.*

¹³⁰ "Federal expenditure for refugees and asylum in Germany from 2023 to 2028,"
<https://www.statista.com/statistics/1108234/refugees-asylum-federal-expenditure-germany/>

徵性資金」與「實質需求」的斷層，將使危機應變機制淪為「紙上談兵」，當壓力測試來臨時，恐重演 2015 年南歐國家財政崩潰的連鎖效應。

邊境程序的「非入境擬制」與 12 週快速審查機制，雖有助緩解南歐國家的收容壓力，卻面臨三重合法性爭議：第一，將加速程序適用對象擴及到「低庇護通過率國籍」可能違反《難民公約》第 31 條「非懲罰性原則」；¹³¹第二，心理健康豁免條款的執行標準缺乏統一指引，恐導致成員國實踐上的差異；¹³²第三，邊境審查中心的設置成本與人權監控機制尚未明確，2020 年歐盟執委會預估的 20 億歐元預算已遭審計院質疑低估 30%。¹³³

三、責任分攤機制的再平衡與制度韌性建構

新公約試圖通過「動態責任指標」與「危機觸發機制」重塑團結原則。前者將成員國的 GDP（30%）、人口（30%）、已收容人數（30%）與邊境長度（10%）納入責任係數計算，理論上可降低地理位置的決定性影響。¹³⁴然而，此公式未能反映「次級移動」現象的結構成因，如 2023 年數據所示，70% 的次級移動者大多源於目標國的親屬網絡或就業機會，而非單純的福利磁吸效應。¹³⁵

制度韌性建構的關鍵在於「常態與危機機制的無縫銜接」。新設的「危機與不可抗力規章」雖允許暫停部分程序保障，卻缺乏明確的觸發閾值與權力制衡設計。例如，當「非正常入境人數超過成員國前三年平均值的 150%」時，可啟動緊急狀態並延長審查時限，但此標準未考量人口規模差異，例如對馬爾他而言，1,500 人入境即達標，而德國卻需超過 12 萬人才

¹³¹ European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Policy Note: Making the CEAS Work, Starting Today,” <https://ecre.org/ecre-policy-note-making-the-ceas-work-starting-today/>

¹³² Parusel, *op. cit.*

¹³³ Hugo Brady, “Breaking taboos: EU asylum and migration policy since 2020,” <https://www.icmpd.org/blog/2024/breaking-taboos-eu-asylum-and-migration-policy-since-2020>

¹³⁴ Caselli et al., *op. cit.*

¹³⁵ Beirens, *op. cit.*

能啟動。這種「一刀切」數值設定可能加深小國與大國之間對於公平性的質疑。

四、未來改革的路徑依賴與突破可能

CEAS 的演化正處於「路徑依賴」與「制度躍遷」的交叉點。從路徑依賴視角觀之，三大結構性障礙仍舊持續制約改革：首先是主權讓渡的「漸進主義」傳統，即成員國對超國家機構的授權限度；其次是政策工具的「懲罰性偏好」，即側重邊境管控，而非保護途徑擴充；再者是司法實踐的「最低標準陷阱」，意即成員國習慣於採行指令下限。¹³⁶ 根據 2023 年歐洲法院判決顯示，仍有 9 國未完全履行《資格指令》的「迫害性別因素」認定標準，這反映出歐盟內部「軟性協調」面臨的局限性。

另外，針對突破性改革則需聚焦三個層面：首先，建立「動態合規監測系統」，整合 EUAA 的實地評估、成員國數據回報與公民社會監督，以即時識別執行上落差；其次，發展「差異化整合路徑」，允許志願國家聯盟在庇護資格認定、收容標準等領域可先行深化整合，形成「多速歐洲」模式；¹³⁷最後，重建「責任分攤」的激勵結構，將結構基金分配、申根區參與權等議題與團結機制履行情況掛鉤，提升成員國合作誘因。

伍、結論

CEAS 的未來改革本質上是權衡在「主權讓渡的邊界」與「團結義務的強度」間的動態平衡。2020 年公約試圖透過「強制團結機制」與「邊境程序加速化」雙軌策略，破解都柏林體系的結構性僵局，但其成敗取決於三組矛盾的化解：第一，法律擬制與現實效力的落差，即邊境程序的「非

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

入境擬制」雖簡化遣返流程，卻與《難民公約》第 31 條的「非懲罰性原則」產生潛在衝突；第二，彈性機制與執行紀律的悖論，即新公約允許成員國以「財政捐助」（每庇護申請人 1.2 萬歐元）替代實質收容，這種「選擇性團結」可能加劇南北歐間的信任赤字；第三，危機治理與常態機制的斷裂，即儘管新設「危機與不可抗力規章」，但其觸發的閾值（如「非正常入境達前三年平均 150%」）未考量成員國規模差異，將使小國持續暴露出制度性的脆弱。

最終，CEAS 的存續取決於「保護」與「管控」的再平衡，結構性矛盾唯有透過歐盟「全境的責任聯結」，將成員國的收容數、次級移動率、認定標準差整合為單一責任係數方能化解。

責任編輯：張芸瑄