

焦點評析

近期難民潮對中東歐國家與歐盟整合之影響

Impact of Refugee Crisis to Countries in Central and Eastern Europe and EU Integration

楊三億 *San-Yi Yang*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

一、歐洲難民潮及其遷徙路線

當前歐洲難民潮最主要挑戰起源於中東地區政經局勢，2011 年後中東與北非地區出現民主化浪潮，也就是所謂阿拉伯之春現象，該現象使得相關國家政權不穩，政府垮臺的結果連帶影響大量群眾向外尋求更安全、更穩定住所，這些民眾蜂湧至鄰近歐洲地區，產生嚴峻難民議題。近期這些難民以來自敘利亞的難民最為嚴重，根據歐盟邊境管理局（Frontex）的年度風險分析（*Annual Risk Analysis*）指出，2011 年非法跨越歐盟邊界的人數為 14 萬 51 人（敘利亞國籍為 1616 人），2012 年總人數為 7 萬 2437 人（敘利亞 7903 人）、2013 年 10 萬 7365 人（敘利亞 2 萬 5546 人）、2014 年 28 萬 3532 人（敘利亞 7 萬 9169 人）。

從上述發展來看，2014 年難民人數已經遠遠超過阿拉伯之春時期的難民人數，一般估計今（2015）年的難民總數將高達 80 萬人（敘利亞人亦

將是最大族群)，另有德國媒體披露這數字可能高達 150 萬人。果成真，這將是歐盟有史以來的最嚴峻難民挑戰，因此難民議題占據了當前歐盟治理的主要議程討論。

當前難民對歐盟整合產生的嚴峻挑戰是難民遷徙的移動管道，因為多數中東與北非地區的難民多循海路與陸路雙重管道進入歐洲領土，因此第一線沿海國家，如義大利與希臘以及陸路管道國保加利亞、羅馬尼亞、匈牙利、斯洛伐克、奧地利等國，成為天然的龐大難民遷徙路線，難民移動路線所經之處對當地國的政經情勢和社會穩定造成程度不一的衝擊，這衝擊表現在難民對當地國的立即安置、人道待遇、就業狀況、社會治安、恐怖活動、政治穩定等。

除了歐盟會員國以外，鄰近的土耳其、西巴爾幹半島地區的塞爾維亞、馬其頓等國也是主要的難民遷徙管道，這些國家由於缺乏與歐盟的難民合作經驗，因此對於邊界管制與難民處置更難以掌握。

為瞭解決上述大量湧入的難民困境，歐盟執委會 2015 年 9 月初提案由歐盟成員國分配接收難民，這個提案主要著眼於透過快速的會員國間合作來初步解決 12 萬名庇護尋求者的安置問題，執委會根據會員國的人口多寡（占比 40%）、總體 GDP 值（占比 40%）、2010 年-2014 年每百萬居民接收難民均數（10%）、以及失業率（10%）來安排 12 萬名配額（Annex: European schemes for relocation and resettlement）。德國的梅克爾政府支持歐盟應該採取協調做法回應難民議題，即便規劃中的難民配額高達 17 萬名，德國擬準備百億歐元應付這場重要的挑戰，顯見難民議題的棘手程度。

二、中東歐國家的難民政策

對匈牙利或斯洛伐克等國而言，當前的難民議題具有很強的經濟性質，這國家認為許多難民其實是經濟性移民，所以追尋的是更好的生活品質、未必是因為戰亂而尋求庇護，在此種思考下，匈牙利對當前湧入的難民便決難以負荷。

根據統計 9 月 5 日至 9 月 6 日是匈牙利難民人數最多日，當日湧進約 14,000 名的中東難民，這對匈牙利的邊界與社會秩序造成極大挑戰；另外，匈牙利總理歐班（Viktor Orbán）原屬右派政黨 Fidesz，他要面對來自極右派勢力如更好的匈牙利運動（Jobbik）的挑戰，所以當執委會提出難民配額計畫、德國大力支持時，匈牙利與其他中東歐國家對此採取較為敵視的態度。除政黨競爭因素外，國內經濟結構也是另一個讓匈牙利難以回應難民議題的困境，匈牙利人口約 980 萬，人均 GDP 為 1.5 萬美元，長期以來僅有向外移民而無接受難民的國際經驗（其它中東歐國家亦然），因此當匈牙利首次遭逢難民潮，多數民眾產生抗拒心態，媒體中報導匈牙利記者刻意阻擾難民行動可見一斑。

三、難民或經濟性移民？

對匈牙利來說，難民經由科索沃、塞爾維亞、再到匈牙利的這條遷徙路線，匈牙利應該扮演申根區的重要防護者角色，所以 175 公里長的邊界即應妥善管理，匈牙利政府認為，這群民眾應該被視為尋求向外移民的群眾而非難民，因為他們：第一，難民途經許多列在安全名單（safe transit countries）中的國家，他們路經這些國家未尋求政治庇護，顯然目的是要尋找一個更舒適的生活環境；第二當前大規模的難民潮與南歐（主要是希臘）國家的邊境管制不力有關，因為這些國家的怠惰，所以使得這群民眾得以輕義的跨越國界、進入歐洲內陸，因此是一種「卸責」的態度。除此之外，中東歐國家的政經結構又較西歐國家脆弱，因此可以發現這次支援匈牙利採取強硬立場的其它國家，多以維斯格拉瓦集團（Visegrad group）國家為主。即便中東歐會員國對此態度迥異於西歐國家，然聯合國難民高級公署與國際人權團體對此採取譴責立場，匈牙利應保障移民者的基本權利、起訴威脅的不遣返原則、確保生存的尊嚴居留原則等；從過去經驗觀察，匈牙利對外籍人士刑事對待與拘留作法仍有諸多改進空間。

四、更團結或更分裂？難民配額決議後的歐盟政策發展

今年 9 月 22 日歐盟理事會動用合格多數決投票機制，就配額問題進行少見的多數表決，投票前支持該議的國家認為應先從難民的安置、認定、查核為主，但維斯格拉瓦集團國家則以為應首先從歐盟的邊界管制與阻擋移民者著手，避免一波波的民眾湧入，先前梅克爾單獨提議德國接納難民的做法已經引起了示範效應，更鼓勵難民繼續從中東地區往歐洲遷徙。不過在當前的投票機制下，除了捷克、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞投反對票、芬蘭棄權外，該議案仍順利獲得通過。這顯示歐洲主流國家認為歐盟應採取更廣泛的做法來支持湧入的難民潮，對於其他國家所提強化與俄羅斯、土耳其解決困境的提案，仍未獲得共識。

五、未來前景

當前中東歐國家對難民議題最敏感的部分是關於都柏林規則（Dublin Regulation, Regulation (EU) No. 604/2013）法令的修改與強化，該規則規定尋求庇護者需要在首次入境歐盟在第一個入境的國家建立檔案並申請庇護；按照此規定，西歐國家可以據此將難民遣返回匈牙利等中東歐國家，因此當德國於 2015 年 8 月底宣佈將暫停都柏林規則時，這即是對難民潮議題展現出極為重要的立場宣示，惟如果歐盟要能較全面的解決難民潮問題，以下幾項任務尚待克服：

- 第一、從源頭加強管理難民潮的成因、難民遷徙路線管制、入境申請與安置計畫；
- 第二、強化歐盟各國海陸空邊界的跨國搜救行動；
- 第三、由歐盟積極介入並輔導各會員國安置計畫；
- 第四、提供更多資源改善會員國彼此間行政能力差異；
- 第五、協調各國庇護制度申請（如聽證程式、行政程式透明、通過率等）一致化；
- 第六、加速遣返不符合資格入境者。

除上述政治發展外，另一個對歐盟政經整合影響的面向是難民潮對歐債國家財政支出與財政紀律的影響，南歐國家如希臘與義大利近期來針對龐大的難民潮所引發的難民安置與社會治安問題，這些國家雖已向歐盟提出增加援助資源的要求，但源源不斷的難民潮蜂擁入境，以及歐盟至今提出的有限補助，使得南歐各國政府面臨難民安置與經濟發展的雙重挑戰，因此這些國家一方面除繼續奉行先前擲節要求外，另一方面也希望歐盟與債權國能就相關議題放寬限制、給予會員國更多預算空間。

從人數上來看，當前的難民潮危機為歐盟成立以來所首見，這代表危機具有前所未有的巨大挑戰、也代表擁有 28 個會員國與人口/經濟發展程度差異仍大的歐盟，其內部協調仍存有諸多困難。不過挑戰雖然巨大、會員國間協調與修正之路依然漫長，當前歐盟處理難民潮議題的各式觀察，我們認為：第一，歐盟對難民潮之處置初步具備積極、開放、溝通的基本態度；第二，受限於歐盟當前未完全統合之治理能力，連帶侷限其對國際難民與人道關懷基本價值展現；第三，中東歐會員國對難民議題的保守性格，將可能發展成未來與歐盟更深層次整合的挑戰。

