

焦點評析

難民問題對歐洲整合的影響

Refugee Issue and Its Influence on EU Integration

盛盈仙 *Ying-Hsien Sheng*

東海大學政治系兼任助理教授

Adjunct Assistant Professor of Department of Political Science

Tunghai University

因為敘利亞現在的局勢太危險了，我無法在那繼續受教育，我想要開始我的人生。如果我去德國，我可以在歐洲重新開始，未來我還想要繼續受教育，甚至結婚…

(敘利亞難民 Kenan Alberni)

一、前言

根據 2015 年 9 月 19 日 CNN 新聞的報導，大批來自敘利亞的難民抵達土耳其後，多數難民選擇乘船繼續前往歐洲（最終目的為德國）。一位十九歲的年輕敘利亞難民基南阿伯尼（Kenan Alberni）在接受 CNN 的訪問時，除了表達對家鄉敘利亞不安全的恐懼外，也透露出其對繼續受教育以及開啟新生活的願望。從 CNN 所提供的難民遷移路線圖（見下圖一）可觀察：多數欲前往歐洲的敘利亞難民在抵達土耳其的博德魯姆（Bodrum）及伊士麥（Izmir）和艾瓦勒克（Ayvalik）後，跨過愛琴海抵達希臘的首都雅典（Athens）與第二大城塞薩洛尼基（Thessaloniki），接著前往馬其頓的蓋夫蓋利亞（Gevgelija），越過塞爾維亞後因不能成功進入匈牙利後入境德

國，遂轉向進入克羅埃西亞的托瓦尼克（Tovarnik）。難民原先預計從匈牙利進入德國的路線，受到匈牙利政府提前宣布關閉邊境通道而被迫須改道進入克羅埃西亞。匈牙利政府甚至訂定新法，明訂非法入境乃構成犯罪行為，以杜絕非法入境的難民問題。¹



圖一：敘利亞難民前往德國的遷移路線圖

資料來源：“A flood of migrants on a trail across Europe-with no end in sight,”
<http://edition.cnn.com/2015/09/19/world/migrant-trail-europe/>

二、歐盟國家簽署公約及議定書概況

歐洲的難民潮問題至今仍持續加劇，已成為二戰以來最嚴重的難民危機。難民問題涉及了最基本的人權議題，也牽涉到生命權及生存權將遭受威脅與侵害的窘境。難民問題遂考驗著長久以來提倡道德與人權意識的歐洲國家。回顧 1951 年所通過的《有關難民地位公約》（Convention Relating to the Status of Refugees，以下簡稱公約）以及 1967 年通過的《有關難民

¹ 由於非法越過匈牙利與塞爾維亞邊境圍攔的人數持續攀升。根據匈牙利警方數據，2015 年 9 月 14 日共計 9380 人非法越界，打破了 13 日 5809 人的紀錄。匈牙利政府遂立新法，所有非法入境視同犯罪行為，該法並於 15 日生效。詳細內容參閱：〈匈牙利關閉邊境通道 敘利亞難民哭了〉，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201509150266-1.aspx>。

地位議定書》(Protocol Relating to the Status of Refugees, 以下簡稱議定書)。同時簽署兩者的締約國共有 142 國，現今歐盟共 28 個成員國全數參與公約及議定書之簽署。其中，北歐國家中的丹麥及瑞典分別成為最早簽署公約及議定書的國家。以 1951 年所通過的公約為例，全公約 45 條的內容中除了明確界定所謂「難民」的定義外，更於第三條載明「非歧視原則」、第七條「給予難民一般外國人所獲得之待遇」、第十三條「財產權的保護」、第十六條「向法院申訴之權」、第二十二條「應給予難民同本國國民初等教育的同樣待遇」、第二十三條「就公共救濟或援助方面給予同本國國民同樣待遇」…等。²然而諷刺的是，現今歐盟多國對於難民的處置方式卻有與公約所載明之條文相悖。各國從眾多現實層面考量接收過多難民後可能導致的風險，而歐洲多國實際因應難民情況的作法似乎亦與聯合國人權理事會所倡議的人權理念有所違背。有關歐盟各國簽署公約及議定書的時程如表一所示：

表一：歐盟各國簽署公約及議定書時程概況

歐盟簽署國	簽署公約時間	簽署議定書時間	備註
德國	1953. 12. 01	1969. 11. 05	
荷蘭	1956. 05. 03	1968. 11. 29	
比利時	1953. 07. 22	1969. 04. 08	
盧森堡	1953. 07. 23	1971. 04. 22	
法國	1954. 06. 23	1971. 02. 03	
義大利	1954. 11. 15	1972. 01. 26	
丹麥	1952. 12. 04	1968. 01. 29	最早簽署公約之國
英國	1954. 03. 11	1968. 09. 04	
愛爾蘭	1956. 11. 29	1968. 11. 06	
希臘	1960. 04. 05	1968. 08. 07	
西班牙	1978. 08. 14	1978. 08. 14	同一日簽署公約及議定書

² United Nations Human Rights “Convention relating to the Status of Refugees,” <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

葡萄牙	1960. 12. 22	1976. 07. 13	
瑞典	1954. 10. 26	1967. 10. 04	最早簽署議定書之國
芬蘭	1968. 10. 10	1968. 10. 10	同一日簽署公約及議定書
奧地利	1954. 11. 01	1973. 09. 05	
賽普勒斯	1963. 05. 16	1968. 07. 09	
愛沙尼亞	1997. 04. 10	1997. 04. 10	同一日簽署公約及議定書
拉脫維亞	1997. 07. 31	1997. 07. 31	
立陶宛	1997. 04. 28	1997. 04. 28	
波蘭	1991. 09. 27	1991. 09. 27	
捷克	1993. 05. 11	1993. 05. 11	
斯洛伐克	1993. 02. 04	1993. 02. 04	
匈牙利	1989. 03. 14	1989. 03. 14	
馬爾他	1971 .06. 17	1971. 09. 15	
斯洛維尼亞	1992. 07. 06	1992. 07. 06	同一日簽署公約及議定書
羅馬尼亞	1991. 08. 07	1991. 08. 07	
保加利亞	1993. 05 .12	1993. 05. 12	
克羅埃西亞	1992. 10. 12	1992. 10. 12	

資料來源：United Nations High Commissioner for Refugees, "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol," <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>

三、歐盟國對待難民作法的不一致

德國強大的經濟地位意味著它能夠應付所謂的「無預期任務」，而這正是自二戰以來歐洲所面臨最嚴重的移民危機。

（德國總理 Angela Merkel）³

尤其在特別艱難的時刻，我們必須要強烈地彰顯人道精神以顯示歐洲的價值仍舊適用。匈牙利對於危機的處理方式是令人無法忍受的。

（德國社民黨秘書長 Yasmin Fahimi）

³ "Germany: No Limit To Refugees We'll Take In," <http://news.sky.com/story/154732>

根據 2015 年 9 月的報導，德國總理梅克爾（Angela Merkel）宣布承擔接收敘利亞難民之責，大量開放邊境讓大批難民進入德國。截至 2015 年 9 月接收難民的人數已是去年的四倍之多。而對多數難民而言，德國除了進步的現代化發展及富裕的生活水平外，其在教育政策及福利系統上亦較為完善。儘管歐盟 28 個成員國均全數參與公約與議定書的簽署，然現階段歐洲國家對於難民接收及處置的作法並不一致。大致包括三大類國家如下：（一）廣納難民國家－德國、瑞典：德國自過去一直對難民採取寬容及歡迎的政策，這可從近期梅克爾總理的難民政策中看出。同時，德國預計在 2015 年之前支出 66 億美金用於移民及難民上。⁴即便執政黨遭受國內反對勢力將其批評為魯莽的主張，梅克爾仍舊對德國的經濟現狀深具信心。（二）追隨德國政策適度接收難民的國家－英國、法國：英法兩國雖不是最先積極廣納難民的發起國家，但兩國陸續在歐盟的號召與輿論的壓力下宣佈增加難民收容的數量。歐盟的「歐洲國際邊界管理署」署長就向其他的歐洲國家呼籲：「歐盟各國應挺身而出，幫助德國、瑞典等收容大量難民的國家。」因此，英國除了宣佈擴大收容敘利亞難民人數外，也提供難民為期五年的簽證；法國則是配合歐盟的配額計畫，支持德國在歐盟提出的強制性難民配額機制。⁵（三）採取消極態度甚至不接納難民的國家－匈牙利、克羅埃西亞：匈牙利在提前關閉邊境後，為了阻絕難民非法入境，築起鐵絲網並使用催淚瓦斯及水柱驅離難民。而克羅埃西亞政府在面對這些被匈牙利政府拒絕入境的難民時，亦表示：「不要再來這了，就待在塞爾維亞、馬其頓或是希臘的難民中心吧。」⁶歐洲接收與處置難民作法

⁴ “Germany to Spend \$6.6 Billion on 500,000 Refugees and Migrants,”
<http://www.nbcnews.com/storyline/europes-border-crisis/billions-migrants-germany-spend-6-6b-800-000-newcomers-n4228116/germany-no-limit-to-refugees-well-take-in>

⁵ 〈歐洲難民爆量 英法德將合作〉，<https://anntw.com/articles/20150819-aIRm>

⁶ 克羅埃西亞內政部長藍柯歐斯托奇(Ranko Ostojic)在接受訪問時如是表示。詳細內容參閱：江玟，〈無力招架難民潮 特羅埃西亞被迫關閉邊界〉，
<http://www.storm.mg/article/65775>。

的國家分類表如下所示：

表二：歐盟接收與處置難民作法的國家分類

國家分類	代表國家	具體作法
廣納難民國家	德國、瑞典	1.接收大量難民 2.提供經費援助
適度接收難民國家	英國、法國	1.擴大收容人數 2.提供簽證 3.支持強制性難民配額計畫
消極不接納難民國家	匈牙利、克羅埃西亞	1.關閉邊境並拒絕入境 2.使用強制手段驅離

資料來源：作者自行整理。

四、小結

歐洲的難民問題牽涉了最基本的人性尊嚴之核心價值。德國學者霍爾格摩斯（Holger Moos）曾撰文思考歐洲的難民政策，其問到：「打擊非法移民或維護人權？」這亦是現今歐洲國家所必須共同面對的問題。德國秉持一貫從人權與道德考量的立場，要求歐洲國家進一步反思難民所遭遇的現狀。然而，德國內部日漸高漲的反動勢力也考驗著梅克爾政府的決心。歐洲國家若對難民態度繼續分歧而

無法有一套難民接收與處置原則在上作法，那麼《有關難民地位公約》及《議定書》之規範就更加難以落實。此外，經濟發展現狀仍舊是阻礙歐盟國整合的關鍵。換句話說，歐盟國家內部紛亂不穩定的經濟發展，影響個別國家實踐公約及議定書的能力，也是造成歐洲國家對待難民議題處置上態度不同調的原因。