

焦點評析

歐盟峰會後的難民問題發展

Refugee Issue after Euro Summit

孫國祥 *Kuo-Hsiang Sun*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor, Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

2018年6月28日和29日，歐盟(European Union, EU)領導人聚會討論難民議題，並達成一致：各成員國在「自願的基礎上」設立封閉式的接收營，接收該等獲救的地中海逃難者。之後，再在「自願的基礎上」，對該等難民進行分配。然而，儘管如此，難民危機遠遠尚未解決。因此，這個問題主導了歐盟的高峰會議，即令審議英國脫歐(Brexit)問題似乎都成為次要。雖然歐盟領導人聲稱已達成共識，但歐盟將如何處理此一問題以及那一成員國將接受難民多少份額的細節付之厥如。因此，自願設立控制移民過程中心國家的主張是這項交易的許多模糊重點之一。

一、移民問題成為歐盟最具挑戰性的問題

由於德國總理梅克爾(Angela Dorothea Merkel)在會前已警告表示，歐盟的未來取決於其找到解決移民帶來的「重要問題」解決的成功或失敗，對移民問題的審議將成為歐盟未來發展的試金石。與此同時，高峰會議的結果將有助於衡量一個更加文明的歐洲在難民和遷徙此一棘手問題上的理智和人性。儘管法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)為尋找歐洲移民危機

解決方案而感到自豪，但該交易的修辭表明，歐盟處理移民似將與美國一樣殘酷和不人道，因為美國最近對「非法移民」撕裂家庭的方式引起全球的譴責。

二、歐盟會議對難民問題的協議

歐盟 28 國在經過一個不眠之夜之後，終於在 6 月 29 日達成了一個協議，以加強歐盟各國在移民問題上的合作。根據該一協議，有可能會在歐盟之外的地方設立一些「登陸平臺」，該等「登陸平臺」有可能會設在北非，但是，阿爾巴尼亞、摩洛哥、突尼斯和阿爾及利亞已經拒絕在自己的領土上設立這些「登陸平臺」。會議最後發表的聲明(Statement of the Euro Summit)稱，成員國將在自願基礎上設立「審核管控中心」，安置「在歐盟領土」獲救的難民。在這類中心裡，成員國可以迅速對非法移民進行甄別，決定那些人應予以遣返，那些人確實需要國際保護。所有成員國都應共同努力，接管從「審核管控中心」轉移的難民。然而，法國和義大利都已經表示不是自願設立「控制中心」的國家。

事實上，歐洲理事會主席圖斯克(Donald Tusk)在峰會前要求各國領導人目前將重點集中針對阻止非法入境的目標之上，為此他提出三個策略，包括建立海上獲救移民「歐洲以外的登陸平臺」，設立預算專項基金以及加強與移民輸出國利比亞的合作。在歐洲以外設立難民甄別中心的新做法據指可阻止經濟難民進入歐洲，但計畫目前尚無具體內容，而歐盟在選擇與非洲國家談判設立歐盟外難民中心的談判也勢必過程漫長。

一般認為，此一協議是相當的模糊，雖然它讓分歧的歐盟避免了破裂。另外，自 2015 年 10 月以來，移民人數已經降低了 95%。雖然歐盟 28 國就移民問題達成了協議，但是，遠沒有結束在移民問題上的爭議，尤其是，協議建議的在歐盟之外的地方設立「登陸平臺」，這不僅在實施的時候會遇到很多問題，而且已經引發了許多非政府組織的批評。

三、歐盟對難民問題的政策

根據歐盟的《都柏林規定》(Dublin Regulation)，外來移民只能在入境歐盟的第一個成員國申請庇護，而該成員國必須承擔接待、資格審核等工作。3年來的難民潮已經衝破了《都柏林規定》的原則，義大利等一線國家對接收難民負擔過重而極為不滿。事實上，歐盟的難民政策就是《都柏林規定》的內涵，要求難民應在入境歐盟的第一個成員國申請庇護，因而被指使歐盟邊境國家過度承受壓力，但峰會原定對此議題的討論，卻因各國成員國分歧太大而最終放棄。面對當前危機，歐盟決定尋求暫時性繞過該一規定、允許難民分散在各國申請，但遭到波蘭、奧地利的反對，而義大利則在另一方求永久性實施該一分配辦法。

透過這次峰會，歐盟雖然並未修改以上原則，但加入了新規定，即要求成員國共同努力，接管從「審核管控中心」轉移的難民。不過，成員國是否接受難民還是根據自願原則的。協議稱：將在自願基礎上，在歐盟內部設立難民中心，加快遣返不符合難民規定的非法移民。對一些一直不願接受難民的國家而言，尤其重要的是自願原則。波蘭總理莫拉維茨奇(Mateusz Morawiecki)表示：「在自願和共識的基礎上接收難民，我們對這一點感到很高興。」

因此，歐盟協議規定，將在歐盟外設立難民中心，就地攔截為改善生活狀況偷渡歐洲的非法移民，但聲明中未提及選址問題。歐盟委員會主管移民、內部事務與公民事務的委員阿夫拉莫普洛斯(Dimitris Avramopoulos)此前表示，歐盟正在探索新思路，即向地中海沿岸的北非國家提供「物質和財政支持」，建立難民中心，負責甄別難民和處理庇護申請。

四、赴歐洲難民數量已減緩但情況複雜

在歐盟就移民問題達成協議的所有爭議中，一般會認為進入歐洲的難民和移民人數正在激增：但事實並非如此。雖然2015年有超過100萬人

抵達歐洲海岸，但 2017 年只有 172,362 人；迄今為止，2018 年還不到 43,000 人。但真正重要的數字是 12,397。這是 2014 年 1 月至 2017 年 2 月期間記錄的兒童、退休人員、男性和女性在地中海淹死的人數。這些死亡事件的責任很大程度在於歐洲的領導層。

因此，儘管與 2015 年相較，2018 年前往歐洲大陸的難民人數大幅減少，但如圖斯克所言，難民議題的「風險非常高，而時間緊迫」。最近出現的危機狀況更加劇了成員國之間的分歧。一方面是義大利聯合執政的聯盟黨(League)和五星運動(Five Star Movement)新政府加入到波蘭、匈牙利、捷克斯洛伐克等數個堅決反對接納新難民庇護的陣營。另一方面德國自 2015 年以來已接受了超過 100 萬難民。在這兩者之間，其他的數個歐盟國家，雖然原則同意歐盟內部移民分配原則，但具體落實有限。

五、難民與人道與歐盟內政

對人道主義者而言，歐洲並未遭受移民危機的影響，它受到的是人道主義危機的影響。但對歐洲的領導人而言，難民和移民不是人類，他們是統計數據，或者是對騙子升遷到高級職位的仇恨政治運動的誘因。無國界醫生組織(Médecins Sans Frontières, MSF)緊急事務負責人克萊賈爾(Karline Kleijer)發表聲明表示：「歐洲國家顯然唯一商定的一件事，就是把民眾阻擋在歐洲大門外，不論他們有多弱勢，或是在躲避什麼恐怖的事情。」她也指控，該項協定目的是「醜化非政府組織的搜救行動」。

2017 年，國際特赦組織(Amnesty International, AI)的一份報告宣布，地中海地區的死亡人數飆升「明顯與未通過的歐盟政策有關」。他們指出，2015 年 4 月加強搜救的決定大幅降低了死亡人數，但這種做法只是「短暫」存在。相反，歐盟政府採取了破壞走私者和阻止離開利比亞船隻的災難性戰略。負責防止過境的人是魯莽的利比亞海岸警衛隊，海岸警衛隊使用危險且致命的演習。這一切的結果如何？與 2015 年下半年相較，2017 年的

死亡率增加了三倍。國際特赦組織宣稱，「歐洲各國已經逐步背棄了一項旨在降低海上死亡率的搜索和救援戰略，轉而支持數千人溺水的戰略。」

國際社會無法正視問題的源頭也被詬病，人道主義者認為，歐盟在利比亞保留難民和移民的戰略意味著視而不見，因為失敗國家的當局繼續濫用、酷刑、勒索、奴役和強姦那些試圖逃離苦難、獨裁和戰爭的人們。歐盟與土耳其簽署協議(EU-Turkey Statement)將難民送回該地。反過來，土耳其又將敘利亞和伊拉克難民趕回他們受戰爭蹂躪的國家。

在諸如義大利、匈牙利和波蘭等國家，政治領導人的權力部分歸功於激起對地球上一些最絕望的人的偏見。歐盟峰會的交易意味著歐盟將實施更少的人道政策，移民中心或者其他人可能稱之為監獄，設置作為容納新移民的家。他們會逃避這一切，因為移民和難民的人性已經全面剝離。現在有許多移民和難民活著，他們將在未來幾周和幾個月內死去。目前的歐盟領導人應該對此負責。

六、結語：難民問題挑戰歐盟內外團結

除了棘手的難民議題之外，此次峰會涉及的其他主要議題同樣艱難。在距離「英國脫歐」最終生效日期不到一年時間，有關脫歐談判內容仍然非常模糊，尤其是有關人員流動方面。這一不確定引發商業領袖擔憂，他們在一份聲明中敦促布魯塞爾和倫敦「提高談判速度和緊迫性」，稱缺乏協定對「對企業非常糟糕」。此外，英國作為主要成員之一，「英國脫歐」也將為歐洲制定共同防務提出挑戰。該議題和法、德推動歐元區預算一樣，成為此次峰會主要討論議題。據報導，由德國擬定的建立一項歐元區預算計畫相比法國總統馬克宏最初提出的雄心設想大為縮水，因遭到以荷蘭為主數個國家的反對，該議題從而沒有出現在峰會最終的文件中。

由於歐盟國家和其他國家正在就如何最好地應對移民危機進行辯論，因此必須理解全球被迫流離失所現象的增加，包括跨海尋求安全的人

數急劇增加。許多歐盟領導人在爭論在歐洲以外設立難民中心時未能看到的事實是，世界上 86% 的難民已經在發展中國家尋求保護。在宣布取得勝利後，歐盟的協議已經是一個脆弱的協議，奧地利、法國、德國和義大利拒絕了在其土地上建立任何控制中心。當歐盟制定關於難民配額已經引起爭議的主題政策時，即將開始真正的任務。

責任編輯：賴郁璇