

欧洲难民潮缘起及欧盟应对析

上海国际问题研究院全球治理研究所所长、上海欧洲学会副会长 叶江



叶江

欧盟目前正面临日益严峻的难民涌入潮,成员国却忙于打“口水仗”。9月14日,欧盟将召开成员国内政部长特别会议,探求危机解决之道。那么这场难民潮是怎么形成的?根源是什么?有无解决的方法?本版编辑特请专家做详细解读。

2 应对难民潮各有难处 希匈负担过重重现危机

问:目前袭击欧洲的难民潮是如何形成的?为何今年的难民潮会成为欧盟面临的欧洲难民危机并对欧盟构成严峻的挑战?

答:造成目前欧洲难民潮的主要原因在于:持续四年以上的叙利亚内战导致产生数以百万计的难民,据不完全统计已有超过300多万的叙利亚人为躲避战火逃到周边国家如黎巴嫩、土耳其和约旦,其中一小部分被欧盟国家如德国接收为难民。目前,叙利亚周边国家已经容纳不下更多的难民了。相当部分已经出逃和准备出逃的叙利亚难民希望通过海路和陆路直接去欧盟国家寻求避难,因为长期以来欧盟为占据国际人道主义的道义制高点要求其成员国在处理难民问题上认真实行“不推回”和“国际团结合作原则”等国际法原则,而相当多的欧盟成员国如德国和法国也确实这么做的。就在这样的背景之下,到今年7月份主要源自叙利亚的15万难民纷纷涌向欧洲,而7月至今更多的难民从海路和陆路奔向欧洲,造成了巨大的难民潮。

然而,面对一浪高于一浪的难民潮,欧盟及其成员国的应对则显得进退失据,以至产生了欧洲难民危机,对欧盟构成了巨大挑战。从理论上讲欧盟在应对难民潮上是有法

可依的,而只要依法办事应该不至于让难民潮导致形成难民危机。根据《都柏林公约》,任何一个欧盟成员国都有责任接受首先到达本国的避难者的难民申请,并应当担负起保护难民申请者的责任。很明显,如果欧盟成员国都能严格地按照《都柏林公约》行事,涌入欧洲的难民潮很难成为欧洲的难民危机,因为连土耳其都能接纳百万多的难民,欧盟及其成员国应该是有能力接待“区区”十几乃至几十万甚至上百万难民的。

可惜的是,欧盟及其成员国恰恰就是没能依据全球层面和欧盟层面与难民问题相关的国际法,有效地处理好这一大波难民潮,以至于形成如今的欧洲难民危机。具体而言,造成欧洲难民危机有下述几方面原因。首先,不论是从海路还是从陆路涌向欧洲的以叙利亚人为主的难民最先到达的不是他们希望去的德国、法国或瑞典,而是希腊或匈牙利等客观上接受难民的能力较差,主观上更不想接受难民的欧盟成员国;其次,在大量寻求避难的人员中为寻求更好的经济生活而偷渡到欧洲的非正规移民,而对非正规移民进行甄别以及甄别后进行遣返都所费不菲。根据欧盟目前糟糕的经济状况,

大多数欧盟成员国都不愿意承担这些应对难民潮的经济压力;第三,安置人数激增的难民、解决难民就业难民遣返,乃至应对因难民激增而产生的种族犯罪事件等,不仅对处于应对难民潮第一线的希腊、匈牙利等欧盟成员国是难题,而且对并不处于应对难民第一线的其他欧盟成员国也是难题;最后,虽然在欧盟层面有《都柏林公约》这样的规划欧盟各成员国处理难民问题的区域一体化的国际法,并且在欧盟委员会中也有分管移民事务的部门,但是欧盟迄今尚未成为真正意义上的超级国家或联邦,因此无法建立起强有力的协调机制来促使各成员国实行真正意义上的一体化难民政策,以致欧盟各成员国在很大程度上依然只能根据自身的能力和意愿来应对汹涌的难民潮。

根据欧盟法律《都柏林公约》,最先到达希腊或匈牙利的寻求避难者应该由希腊或匈牙利政府承担甄别他们是是否为难民的责任,并且负责为他们提供保护。然而,问题在于希腊和匈牙利出于本国的利益,即为了避免承受严重的经济负担而极其不愿意冲在第一线应对如此汹涌的难民潮。于是希腊、匈牙利尤其是后者便在处理移民问题上或消极了事——听任已入境难民“暗渡陈仓”进入欧盟腹地,或积极地囤堵——在边境上建起铁丝网甚至还要筑墙防止难民涌入,欧洲的难民危机由此而形成。欧盟在全球的人道主义形象由此大打折扣,欧盟及其成员国面临前所未有的严峻挑战。

问:目前,世界难民状况如何?从全球治理角度看,有无解决之道?

答:谈世界难民状况,我们似乎首先需要厘清的是:什么样的人为难民以及世界难民问题与通常所言的全球移民问题之间的相互关系。根据1951年通过的《联合国难民地位公约》(在日内瓦签订,又称《日内瓦公约》)第1条第2款的规定,难民是指因种族、宗教、国籍、特殊社会群体成员、或因政治见解,而有充分根据恐惧会遭到迫害,从而置身在原籍国领域外不愿或不能返回原籍国或受该国保护的人。随着冷战时期世界各地各种类型的战争冲突持续不断,所有因战乱而逃离原居住国的人也被归为难民。冷战结束后,越来越多的世界难民源自躲避战乱。在确立难民身份之前,这种寻求在他国获得保护的人称为“寻求避难者”,直到他们提出申请避难的国家承认他们的难民地位,寻求避难者才能以难民的身份合法地在避难国居住,并进一步成为该国的新移民。由此可见,世界难民问题与全球移民问题既有区别又有联系。

当前世界各国政府、国际政府间组织以及国际非政府组织都是依据《联合国难民地位公约》《关于难民地位的议定书》《非洲统一组织关于非洲难民的公约》《联合国在非正常状态和武装冲突中保护妇女和儿童宣言》等一系列国际法对日益严峻的世界难民问题展开治理。

近年来,尤其是从去年开始,叙利亚、巴勒斯坦、阿富汗等成为最大的难民来源地。根据今年2月的统计数字,土耳其是接纳来自上述地区难民的最大国家,其中仅叙利亚难民就接纳了170万。黎巴嫩、约旦和巴基斯坦也是近年来接纳难民的主要国家,仅巴基斯坦就接纳

了160万难民。根据联合国难民署在今年6月发布的《全球趋势》报告,目前全球难民总数已达6000万。叙利亚已超阿富汗成为全球最大的难民来源国。

1 全球难民已达六千万 土耳其已接纳难民多

根据有关应对世界难民问题的国际法,国际社会应当协力保护难民,其主要原则为:一、“不推回”原则;二、“国际团结合作原则”。“不推回”是指除非有正当理由认为难民有足以危害其所处国家的安全等其他严重情形,任何国家不得以任何方式,将难民驱逐或送回其生命或自由受到威胁的领土边界;而“国际团结合作原则”则要求世界各国在难民的接纳、安置、援助、保护、难民事务开支的分摊以及消除和减少难民产生的根源方面有责任加强团结与合作。

然而,由于迄今为止主权原则依然是国际法的最基本的原则,因此当今国际体系中的各主权国家在实行上述保护难民的两项基本原则的问题上,往往根据自己的利益所在自行其事,极不情愿在解决世界难民问题上多出力,因此造成了全球难民问题治理面临极其严峻的挑战,以至于发生匈奥边境连续出现难民死亡卡车,以及震惊全球的叙利亚3岁小难民伏尸海滩这种令人心碎的事件。

面对如此严峻的世界难民问题,国际社会唯有积极应对没有他途。世界各国政府、国际政府间组织、国际非政府组织应更为积极主动地参与解决全球移民问题,并根据现有的国际法、通过相关的国际机制积极合作尽力阻遏世界难民问题的恶化。虽然当前的世界难民问题十分严峻,但只要国际社会能齐心协力推进这方面的全球治理,该问题应该还是可控的。在很大程度上,欧盟及其成员国如何应对当前欧洲的难民危机对全球难民问题治理具有直接的影响。

3 欧盟内部意见不统一 成员国协调能力有限

问:欧盟内部在应对这场难民危机上有何不同意见?欧盟将于9月14日召开的紧急会议可能会提出怎样的处理方案?

答:早在今年5月欧盟委员会就因地中海难民船失事造成数以千计难民丧生而通过相关的文件,提出抵达欧盟成员国如意大利、马耳他、希腊边境地带的难民将按确定名额在各成员国中进行分配,而分配标尺以成员国的经济力、人口数量、失业率以及已经收容的难民数量为计算基础,但是,避难申请人必须在首先抵达的欧盟国家提出申请,并在该国逗留。英国、捷克以及

波罗的海沿岸三国等成员国均拒绝这一名额分配给制。匈牙利总理奥尔班甚至称这是一个“疯狂”的决定。

6月25日欧盟在布鲁塞尔召开峰会,在应对难民潮问题上产生了巨大的分歧。意大利总理伦齐指责欧盟伙伴缺乏团结,不愿接受强制性的难民配额。而提出强制性配额计划的欧盟委员会主席容克与欧洲理事会主席图斯克也发生了对抗,后者认为应采用自愿性的框架。匈牙利则提出本国的难民庇护系统已瘫痪,是欧盟成员国中负担最重的。虽然峰会最后还是得出了结论草案,承诺收容已到达意大利和希

腊的4万名移民,以减轻这两个国家在移民问题上承受的压力,但是匈牙利要求成为第三个获得救助的国家未得到同意。于是接下来就出现了奥地利匈牙利边境悲惨的一幕。欧洲移民危机升级。

在这样的紧急情况下,应欧盟轮值主席国卢森堡的要求,欧盟决定在9月14日召开成员国内政部长特别会议,以应对日益严重的难民危机。这次会议将主要就欧盟内部如何采取统一行动应对欧洲难民潮展开讨论,试图就建立统一的难民甄别制度、统一的防堵人口走私政策、统一的非法移民遣返政策,以及如何筹资应对难民危机等问题达成一致。然而,由于欧盟不是一个联邦政府,其处理难民危机的能力是有限的,9月14日的欧盟特别会议成功与否实际上还得看欧盟成员国相互之间如何进行有效的协调。

问:这场欧洲难民危机的发展前景如何?

答:从目前来看欧洲难民危机的发展还是可控的。其原因在于下述几个方面:

一、欧洲的难民危机已经引起全球的关注,拍摄叙利亚三岁溺水难民男童的土耳其女摄影师公开表示:“如果这张照片能让欧洲改变它对难民的态度,那刊登出来就是正确的”。联合国难民署也已经要求欧盟所有的28个成员国共同商讨出台统一且行之有效的解决难民危机的方案。在国际舆论的压力下,始终标榜人权至上的欧盟及其成员国因此而改变态度协力同心严肃认真地应对这次

4 欧洲难民危机仍可控 舆论压力促积极应对

二战后最大的涌向欧洲的难民潮。

二、欧盟主要成员国,尤其是德国正积极地采取行动带头应对日益严峻的欧洲难民危机。8月24日,德国总理默克尔与法国总统奥朗德共同呼吁欧盟确立统一的难民政策,彻底执行现有法规,并在今年内在难民进入欧盟时最先到达的国家,即意大利和希腊设立欧盟统一难民注册中心。9月1日默克尔与

西班牙首相拉霍伊在柏林表示,欧盟应实行统一的难民政策,应对当前难民潮,且各成员国和欧盟委员会均对此负有责任。德国是欧盟中经济最为强大的国家,德国总理默克尔近来在应对欧洲难民危机上的积极态度,德国大部分民众对本国接受难民表现出积极的支持态度等,应该是欧盟应对难民危机的利好消息,虽然德国这种积极的态度

似乎来得稍稍晚了些。

三、欧盟经济虽然目前并未走出低谷,但是欧盟总体的经济实力依然强大。作为单一经济体,欧盟的国内生产总值实际上是全球老大,高达18,399万亿美元,而美国为16,198万亿美元(中国是10,385万亿美元)。从最近的统计数据看,今年第二季度欧盟和欧元区的国内生产总值环比分别增长0.4%和0.3%,同比分别增长1.6%和1.2%,这些数据虽然并不理想,但是却显示出欧盟并没有再度进入衰退。根据欧盟目前的经济状况和经济实力,只要欧盟及其成员国真心希望戮力同心应对欧洲难民危机,这次

危机是完全可以化解的。

从全球层面来看,加强难民问题的全球治理也是真正解决世界难民潮的重要途径。所谓全球治理就是指世界各国和各国人民在全球化的世界中,通过采取集体行动来保障生命安全;实现平等对待;拥有获得美好生活和给自己提供福利的机会;通过和平的方式保存差异;参与各个层面的治理等。这也就是说只有通过地方、国家、区域及全球层面的不同行为体和世界各国的人民共同采取行动,才能积极应对世界难民问题,才能在未来真正地解决全球的难民潮。这也是今天全球治理所面临的巨大挑战之所在。