

全球政治評論 *Review of Global Politics*

第五十六期 (2016) No.56 頁 47-73

學術論文

移民與安全：歐盟移民政策分析

Immigration and Security: An analysis of the EU's immigration policies

卓忠宏 *Chung-hung Cho*

淡江大學歐洲研究所教授

*Professor of Graduate Institute of European Studies
Tamkang University*

摘要 / Abstract

近年來移民問題一直困擾著歐盟。歐盟多數的會員國都遭受到移民困擾，雖然各國面對移民的規模、型態與特質上有所不同。本文主要針對「安全」研究與「移民」領域的相互關連性作為切入點，並檢視移民現象對歐洲統合以及國家安全的影響。此項假設植基於移民對歐盟經濟、社會文化與安全領域的衝擊。文章首先討論非傳統安全意涵及其在移民、難民領域上的運用；其次，探討歐洲移民政策「安全化」的發展，焦點集中在歐盟層次移民領域政策的發展與危機處理；第三、藉由區域內地理特徵臨近的國家以及對共同威脅的認知，分析歐盟會員國如何處理國內移民事務，以及如何透過歐盟區域協商處理非法移民、難民、人口販運與走私這類問題。最後則針對歐盟處理移民這類型的安理事務模式作出總結。

Immigration has long been a controversial issue in the European Union (EU). The most of the member states of the EU are faced with the immigration challenges which are resulting from the migratory movements, but the scale, the patterns and the characteristics of migration flows vary significantly across the continent. The paper presents various links between Immigration and security, and examines the phenomenon of migration in the context of the potential influences it may pose to the European Integration and national security. The main predictors of the hypothesis show immigration is perceived as a threat in the economic, security and cultural domains in the EU as a whole. The first part of this article focuses on the concepts of non-traditional security and argues its implication in the field of migration and asylum policies; the second section discusses the securitization of migration policies in the EU, highlighting in what ways risk management strategies in this area; the third outlines regional measures undertaken at the EU level, with the aim at combating immigrants and human trafficking or smuggling; the final part concludes by highlighting in what ways that security model constitutes the main resource for securitizing migration in the EU.

關鍵字：非傳統安全、移民安全、國家安全、歐盟移民政策

Keywords: Non-traditional Security, Security threat, National security, EU immigration policy

壹、前言

國家安全，涉及「安全」的定義，而這定義又與「威脅」的來源有關。傳統關於安全的定義，大多以國家為指涉對象，以軍事範疇為主。冷戰結束後的國際政治賦予安全概念新的認知，不再侷限於狹義的傳統軍事、政治和外交衝突等國家安全問題。取而代之的是全球化所衍生的新安全議題，涵蓋範圍延伸到政治、經濟、社會、文化、科技、環境等「非傳統安全」領域。這類型非傳統安全議題具有明顯的跨國性特徵，不只是對單一國家構成安全威脅，也非憑藉國家一己之力可解決，通常需要區域內國家與國際組織的協調與合作。此外，其型態不斷變化，如：恐怖主義的擴張，反恐成為近年來西方國家安全的重點；大規模移動的難民造成區域及國家社會的動蕩；經濟過度開發與溫室效應造成全球各地氣候異常頻傳，導致各國對環境安全的重視；以及傳染性疾病病毒的擴散被視為國家發展的威脅等等。這些威脅安全的主體已不一定來自某個主權國家，往往經由非國家行為者，如個人、組織或集團等所為。但這並不表示「非傳統安全」與「傳統安全」之間有著明顯的界限。如果非傳統安全問題矛盾激化，還是有可能轉化為依靠傳統安全的軍事手段來解決，甚至演化為武裝衝突或局部戰爭。

本文主要探討「非傳統安全」概念中「移民」事務的發展。在歐洲經濟快速發展時期，移民是經濟需求。歐洲鄰近區域的北非與土耳其的年輕勞動力自然成為西歐國家的勞動儲備(labor reservoir)。這些移民形成族群社群(ethnic community)的移居者，保有原本的語言與文化，法律保障薄弱，社會經濟地位低落。¹倘若遇到經濟成長萎縮、失業率上升、社會問題叢生時，移民又往往成為眾矢之的，部分遭到歧視、排擠，出現被當地社

¹ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (New York: Guilford Press, 2003, 3rd edition), p. 238.

會排除 (social exclusion) 的現象。到後冷戰時期，少數的移民涉入政治暴力成為安全議題的新課題。2001年911事件引發世人對恐怖主義的重視，後續引發馬德里(2004年)、倫敦(2007年)巴黎(2015年)與布魯塞爾(2016年)的恐怖攻擊事件。少數移民涉入對國家安全的威脅，從此將移民與國際恐怖主義連結在一起；以及阿拉伯之春後，北非移民湧入歐盟，引發歐洲國家對非法移民、人口販運與組織犯罪這些負面問題的關注。換言之，對歐洲而言，移民不僅是經濟成長的要素，也衍生出社會安全問題、移民的融合、對歐盟多元文化的挑戰，同時又牽涉歐盟會員國外部安全與邊境管理的爭議。

從地緣政治觀點，歐洲南部的安全威脅主要來自南地中海區域(北非和近東國家)。這威脅來源並非來自傳統的軍事威脅，目前很大部分來自於地中海域的大規模移民，以及逐漸衍生出國際恐怖主義、人口販運與走私等問題。因此，若將「移民」視為「安全威脅」的來源之一，需先釐清幾項問題：

1. 移民是否等同於威脅？或僅是某一類型的移民(如非法移民)，構成安全威脅？
2. 移民對國家安全是否構成威脅？以及在何種條件下會構成威脅？
3. 移民反映出一種國際現象，威脅對象主要是國際社會或單一國家？移民問題的處理應在哪一層次，國家層次或國際層次(如歐盟)？

第一項問題牽涉安全主體。當前在討論安全議題時，未必以「國家」作為唯一的單位，但主體依舊必須是一個集合體(collectivity)，大如區域、國家，小至團體或個人。雖然專家學者對移民的分類有多種主張，²但無論從

² 例如 Stalker 將移民劃分為：屯墾移民(settlers)、契約勞工(contract workers)、技術移民(professionals)、沒有身分的勞工(undocumented workers)或非法移民、難民和庇護申請

法律角度將其劃分為合法移民、難民、非法移民，或按照移民動機，分為政治型移民、經濟型移民、社會型移民，或自願、被迫移民，這需要從個案中定義出安全的指涉對象。

第二項屬於安全認知的觀點。每個國家移民來源不同，對移民安全威脅的認知自然不同，對應出相關作法也不同。因此，需先界定安全主體與威脅之間的關係，亦即移民對歐洲國家的安全形成何種威脅，並針對移民所形成的威脅做有系統的比較研究。

第三項問題牽涉安全的層次。指的是不同層次的主體，包括個人、國家、區域、全球，並以威脅涵蓋的範圍，歸納於其中的層次探討。歐洲國家移民問題主要面臨來自內部市場人員自由流通與外部移民湧入的雙重衝擊，牽涉會員國內部管轄以及歐盟傳統支柱權限劃分的基礎原則。這些威脅與危機並非單一會員國的問題，而是需要周遭鄰國的合作方能解決，因而產生不同形式的安全模式與安全合作的實踐。

針對上述課題，文章首先討論非傳統安全意涵及其在移民、難民領域上的關連；其次，探討歐洲移民政策「安全化」的發展，焦點集中在歐盟

者 (refugees and asylum seekers) 等五類；Luckanachai 及 Rieger 從經濟需求角度將移民分為：移出型(outward migration)、移入型(inward migration)、中轉型(transit migration)、歸國型(return)、從鄉村到都市(Rural-Urban Migration)移民；Castles 及 Millers 將移民分為：永久移民、外籍勞工、難民；或更細分為臨時性勞工移民、高技能和經濟移民、非法移民、難民、尋求庇護者、被迫移民(forced migrants)、家庭團聚移民、歸國移民等八種；鄭又平將國際移民類型劃分為五類：經濟型移民、家庭團聚/依親型移民、身份轉換的移民、國際難民與政治型難民、以及非法移民。請參閱 Peter Stalker, *The No-Nonsense Guide to International Migration* (Oxford, UK: New International Publications, 2002); Narada Luckanachai and Matthias Rieger, "A review of international migration policies," *Working paper for research project of Making Migration a Development Factor: The Case of North and West Africa*, <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/theid/files/sites/globalmigration/shared/A%20review%20of%20international%20migration%20policies.pdf>; Stephen Castles and Mark J. Miller, op. cit., p. 17; 鄭又平,〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉,發表於：國立台北大學公共行政暨政策學系主辦,《政府再造與憲政改革系列研討會-全球化之下的人權保障與人才共享》(2006年2月)。

移民領域政策的發展與危機處理；第三、藉由區域內地理特徵臨近的國家以及對共同威脅的認知，分析歐盟會員國如何處理國內移民事務，以及如何透過歐盟區域協商處理非法移民、難民、人口販運與走私這類問題。最後則針對歐盟處理移民這類型的安​​全事務模式作出總結。

貳、移民與安全觀

移民與安全引發關注始於 1989 年柏林圍牆倒塌。當時東德難民大量湧入西德，世人開始意識到大量人口流動對於國家以及國際社會安全威脅的事實。³當結合「移民」與「安全」課題時，移民就兼具「政治行為者」與「政治目標」的雙元特色：⁴

一派從安全威脅的角度來解讀移民對國家安全的影響。⁵最重要的是 1994 年聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）出版的「人類發展報告」（Report on Human Development），將移民視為「不安全的潛在因素」（a potential factor of insecurity）。⁶2003 年「歐洲安全戰略」（European Security Strategy）文件也

³ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU* (New York: Routledge, 2006), pp. 16-17.

⁴ Maria Ferreira, "Risk Politicization Strategies in EU Migration and Asylum Policies," *Journal of Global Analysis*, Vol. 1, Issue 2(2010), p. 159.

⁵ Anna Kicing, "International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon," *CEFMR Working Paper*, No. 2 (2004), pp. 1-10; David A. Harris, "Immigration and National Security: The Illusion of Safety through Local Law Enforcement Action," *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 28, No. 2 (2011), pp. 383-400; Jorge Vala, Cícero Pereira and Alice Ramos, "Racial prejudice, threat perception and opposition to immigration: A comparative analysis," *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 5, No. 2(2006), pp.121-122; Michela Ceccorulli, "Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union," *GARNET Working Paper*, No. 65 (April 2009), pp 1-30; Maria Ferreira, op. cit., pp. 155-183.

⁶ United Nations Development Programme, *Report on Human Development: New Dimensions on Human Security* (New York: Oxford University Press, 1994).

指出，非法移民流通已經造成歐洲社會穩定發展的潛在威脅之一。⁷這些觀點大部份是從社會與文化角度來解讀。就國家統一性而言，外國人與移民被認為會分裂文化凝聚與破壞社會秩序，甚至危害集體的認同。若產生大量的跨國移民且難以規範控制，就會造成一個區域或演變成全球性的安全威脅，同時衍生出其他安全威脅問題，如移民接受國產生的排外/仇外意識與族群衝突。這種「文化差異」(cultural difference)常被作為「移民排除」(migrants' exclusion)的論點，將移民歸類為一種威脅；⁸

另一派持不同看法，認為將「移民問題安全化」(the securitization of the migration issue)的論述影響大眾對於移民感受與接受度，甚至對移民造成傷害。有學者認為移民未必是威脅的來源，有時反倒是威脅的受害者與犧牲品。移民的形成可能是自身安全受到威脅的結果，為了逃避政治迫害、種族淨化、內戰、環境災害、甚至傳染疾病，不得不離鄉背井到他國尋求庇護與生存，形成所謂的難民、非法移民。⁹

上述這些探討「安全」研究與「移民」領域的相互關連性，發展出「人類安全」(human security)、「社會安全」(societal security)、「認同安全」(identity security)、「多元文化主義」(multiculturalism)等不同的觀點。

「人類安全」概念出自前述聯合國發展計畫署出版的「人類發展報告」。此報告文件象徵一種有別於過往傳統安全研究的新安全思維。跳脫以國家為中心的安全觀，轉以「人類」(humankind)為出發點，關切人類生活的安全與品質。¹⁰然而，「人類安全」定義過於模糊，小至個人大至人

⁷ European Council, *A Secure Europe in a Better World-European Security Strategy* (Brussels, December 12, 2003), p. 4.

⁸ Maria Ferreira, op. cit., p. 157.

⁹ 相關論述請參閱：Matthias C. Kettmann, "The Conceptual Debate on Human Security and its Relevance for the Development of International Law," *Human Security Perspectives*, Vo. 1, Issue 3 (2006), pp. 39-52; Jef Huysmans, op. cit., chapter 8; 盧倩儀，〈發展中『人類安全』概念及其在歐盟非法移民問題上之適用〉，《問題與研究》，第46卷第4期(2007年)，頁31。

¹⁰ Matthias C. Kettmann, op. cit., pp. 40-42；國內也有相當多學者討論「人類安全」概念，除

類，其指涉對象包含移民接收國國家的人民，當然也包括移民本身。聯合國「人類發展報告」指出「人類安全」所面臨的威脅有毒品製造、走私、跨國恐怖主義以及大量的跨國移民。這種「移民威脅論」指向「移民所形成的威脅」，而非「移民本身安全受到何種威脅」。¹¹的確，歐盟移民政策比較從「本位主義」的出發點，注重的是移民對本國人民社會的威脅、移民融入問題、以及對移民歧視、排擠的現象，較少注重移民安全被威脅的課題。基此，「人類安全」概念在歐盟案例研究上就會有解釋性的問題。

相對地，「社會安全」或「認同安全」在解釋「移民」與「安全威脅」的適用性上就比「人類安全」來得清楚明確。Buzan, Waever 及 de Wilde 對於「社會安全」界定就是指集體認同遭到外來的認同入侵、認同威脅。¹²傳統移民國家將移民視為多元文化社會中部份的社群。一般會將移民視為被同化或整合的永久居民。而非傳統移民國家的跨國移民若來自同一語系，像移居英國的美國人、澳洲人，葡萄牙人與巴西人，在西班牙的拉美移民，也未必會產生多元文化。¹³但也有不在少數的案例顯示，國際移民在移民目的國造成社會多元化的發展，有時引發矛盾、衝突，更嚴重是形成對國家認同的挑戰。Vala 幾位作者以加拿大與葡萄牙為例，認為移民對一國核心價值與文化認同所形成的威脅，是構成該國反移民傾向的重要因素。¹⁴Huntington 也持類似看法，質疑拉丁美洲（特別是墨西哥）移民正侵

前述盧倩儀，〈發展中『人類安全』概念及其在歐盟非法移民問題上之適用〉一文外，另請參閱：林碧炤，〈全球化與人類安全〉，《人類安全與廿一世紀的兩岸關係》研討會論文（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所 2001 年 9 月 14 日），頁 1-16；蔡育岱、譚偉恩，〈從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第 47 卷第 1 期（2008 年），頁 151-188；蔡育岱、譚偉恩，〈人類安全概念之形塑：建構主義的詮釋〉，《政治科學論叢》，第 37 期（2008 年），頁 49-94。

¹¹ 盧倩儀，前引文，頁 28-33。

¹² Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 23.

¹³ Han Entzinger and Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration* (European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, ERCOMER, Rotterdam, 2003), pp.1-53.

¹⁴ Jorge Vala, Cécero Pereira and Alice Ramos, op. cit., p.120.

蝕著象徵自由、平等、民主、菁英社會的美國信念 (American credo)，企圖建立一個雙語言、雙文化的社會。這種從文化面向、認同面向看移民的威脅，將移民視為「他者」(others)、「外來群體」(out-group)、一種威脅，而非同盟或可合作的對象。移民被冠上對現實威脅、象徵性威脅、族群間排擠、負面刻板印象，形成一種對族群的偏見。¹⁵

這種以文化概念作為政治統一的前提，早在 17 世紀就成為民族國家建構的基礎。從語言、文化、傳統與歷史定義出族群的「同質性」(ethnic homogeneity)一直被視為民族國家的要素，而移民表露出的族群的「異質性」(heterogeneity)就威脅了這傳統的民族概念。¹⁶E. Park 有名的「種族關係循環周期」(Stage of race relation cycle)指出移民與本地人融入必須經過接觸(contact)、衝突(conflict)、調適(accommodation)、同化(assimilation)四個過程，才能融為一體相處融洽。¹⁷這中間需要經過一個長時期「文化適應」(acculturation)的過程，接受當地語言、生活習慣、信念、社會的價值及行為。¹⁸

儘管將這種文化歸屬連結到公民身份的取得標準，移民的族群認同未必會因為公民身份的取得而漸趨淡化。學界開始重視對移民根源的關懷，反思移民被移入國主流文化同化的論點，並重新評價多元文化的重要性。「多元文化主義」衍生自「文化多元論」(Cultural Pluralism)，兩者都是以族群做為處理文化多樣性與差異性的基礎。依 B. Parekh 的區分：「文化多元」一詞指的是具有文化多樣性的一種事實狀態，而「多元文化主

¹⁵ Cited from: Jorge Vala, Cícero Pereira and Alice Ramos, op. cit., p. 123; 高德源等譯，Samuel Huntington 著，《誰是美國人？：族群融合的問題與國家認同的危機》(台北：左岸文化，2008年)。

¹⁶ Stephen Castles and Mark J. Miller, op. cit., pp. 15-16.

¹⁷ Cited from: Charles Hirschman, "Theories and Models of Ethnic Inequality," *Research in Race and Ethnic Relations*, Vol. 2(1980), p. 2.

¹⁸ Dulce Maria Scott, "Portuguese American's Acculturation, Socioeconomic Integration, and Amalgamation: How far have they advanced?" *Sociologia, Problemas e Practicas*, No. 61 (2009), pp. 41-64.

義」則是指對這個事實的規範性回應。¹⁹換言之，「多元文化主義」是在「文化多元論」基礎上建構的一種社會模式。

「多元文化主義」是政治哲學中關於如何回應文化多樣性的理論。之後被一些國家運用在處理少數族群（包括弱勢族群和移民）的政策。「多元文化主義」代表性學者 C.Taylor 強調一個國家或社會中不同文化、宗教與族群之間的互相承認與平等共存，並從制度上採取積極的作為。其過程並不是彰顯差異與不同文化主體，而是每一個文化相互承認、接受以及融合的過程。若一個多元的社會發展出一種公民共識與向心力，如此才可使社會中各族群穩定且持續發展。C.Taylor 認為，傳統社會到現代社會的轉變，決定了現代人重視認同與承認的問題：²⁰一是對同化政策的質疑。若檢視既存的社會現象，主流文化對弱勢文化往往透過常規與規範來認定。人們常賦予特定文化正統地位，並為追求之典範，而將其他不同的文化視為一種偏差。故多元文化強調破除「他者」迷思，其內涵就是讓弱勢文化不再是主流文化眼中的「他者」，並認同文化差異的價值。也就是說，認同本質性地依賴於「我群」(we)與「他者」之間的對話關係；第二是追求差異性對待。多元文化主義對現代社會中處於弱勢文化的族群提出平等承認的要求，運用積極的政策給予保護，並以具體行動不斷的實踐。這種積極的行動目的在去除因傳統社會所存在的歧視，導致某些特定的族群（移民、婦女、弱勢族群）在某些事務（教育、就業、醫療）相對於主流群體處於劣勢，而需要以特殊方式及政策提供其協助，使這些特定族群在社會上與其他族群競爭時享有較特殊的機會。²¹

¹⁹ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (London: Macmillan, 2000), p. 7.

²⁰ Charles Taylor, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (New Jersey: Princeton University Press, 1994), p. 25.

²¹ 陳素秋，〈多元文化主義〉，出自洪泉湖等著，〈台灣的多元文化〉（台北：五南出版社，2009年），頁 8-11；范勝保，〈多元文化、族群意識與政治表現〉（台北：翰蘆出版社，2010年），頁 7-8。

相較於上述 C. Taylor 教授的「承認政治」(politics of recognition)，Iris M. Young 從「差異政治」(politics of difference)的角度來看，由於社會上仍然有所謂的優勢族群，因忽視差異、追求同化，非但形成對弱勢族群的宰制與壓迫，而也有可能造成「文化帝國主義」的風險。正是因為少數族群被優勢族群排除，所以才有貶抑、宰制、剝削與壓迫的情況發生。因此更應重視彼此之間差異性，給予少數族群肯定並保障其政治、經濟或社會中不同文化、宗教與族群的互相認同與各方面參與的平等機會，並在制度上採取積極的作為。這與 C. Taylor 提出的主流群體應「承認」弱勢群體的文化特質，並檢討社會權力宰制的文化霸權現象。兩者概念其實是相符的。²²

在多元族群建構的社會中，多元文化被視為保護文化多樣性與尊重差異性的可行策略，用以對抗主流或強勢文化對弱勢文化的打壓，同時關注不同文化的展現與平等性上。²³故不論是「差異政治」或「承認政治」，其主要論點在批判公共領域忽視族群的「差異性」，缺乏對少數文化的「承認」，企圖對抗文化同質化，主張一個新的文化平等，建立一個新形式的認同政治。國家認同與移民認同兩者並非是對立的、排斥的，而是兩者相容的。追求一個共同的國家認同並不意味著宣導一種排他的或靜態的文化霸權。

然而，隨著歐洲國家內部族群/移民衝突案例越來越多，²⁴多元文化主義被解讀為一種負面教材。當不同族群爆發衝突混亂時，往往歸罪於多元文化主義。這類衝突被視為會危害到一個國家的社會團結，而這又視為是

²² Iris M. Young, *Justice and the Politics of Difference* (New Jersey: Princeton University Press, 1990), pp. 163-182; Charles Taylor, op. cit., pp.39-40; 高德源等譯，前揭書。

²³ 郭建慧，〈非一是多？辨析多元文化主義的認同問題〉，《環境與藝術學刊》，第 11 期(2012 年)，頁 19。

²⁴ 2004 年 3 月馬德里火車連環爆炸案及 2005 年倫敦地鐵爆炸案，事後證明主嫌皆為移民後代；2013 年 5 月瑞典移民少數族裔青年因警察機關的執法不當而爆發衝突；同年 5 月 22 日，英國一名士兵在倫敦南部的皇家炮兵營附近被兩名非洲移民後代殺害；2015 年除夕跨年夜發生在德國科隆的難民性騷擾事件；2015 年到 2016 年接連發生在巴黎、布魯塞爾、伊斯坦堡、慕尼黑等恐怖攻擊事件。

對抗多元文化主義的理由。導致反移民運動與反多元文化主義運動劃上等號。

參、歐盟層次—移民政策之轉變

歐洲統合初期的羅馬條約以建立歐洲單一市場為目標。當時羅馬條約就已經提及人員自由流通的概念，但侷限在其他會員國勞工短缺的前提下進入他國工作，並未就非法移民、簽證、庇護有任何規劃。1970年代歐洲開始著手處理（非歐盟會員國）移民的相關措施，採取政府間合作的方式來協調移民政策。但各國因地理位置、領土邊境大小以及移民來源不同，對移民傳統、政策有程度上之差異，因此並無建立一體適用之移民政策。但隨著單一市場建構過程，「單一歐洲法案」(Single European Act)將人員流通正式納入歐洲共同體（歐體）規範(Art. 13)，會員國面臨人員流通、非法移民管制、難民庇護等問題，因事關跨國邊境的管制與開放、第三國人民待遇等領域，迫使會員國進一步合作以因應移民帶來的效應；²⁵之後，馬斯垂克條約設置第三支柱內政與司法合作的事務，經由政府間合作方式處理移民事務；到阿姆斯特丹條約(Title IV, Articles 61-69)將原屬於第三支柱的外部邊境管制、庇護、移民、民事之司法合作轉移到第一支柱由歐體機構負責。從初期純政府間合作方式建立歐盟第三支柱，再交由歐盟層次統籌處理移民事務，正式將移民問題「共同體化」(communitarisation)；²⁶里斯本條約再將歐盟第三支柱刑事司法(Arts. 82~86 TFEU)與警政合作(Arts. 87~89 TFEU) 併入第一支柱，受歐洲法院管轄。

²⁵ Didier Bigo, "When Two Become One: Internal and external securitizations in Europe," Michael C William, Morten Kelstrup (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, (London and New York: Routledge 2000), pp. 320-322.

²⁶ 盧倩儀，〈從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治意涵〉，《美歐季刊》，第13卷第1期（1999年），頁7-8及24。

一、海牙計畫

為創造一個自由流通的歐洲單一市場，法國、德國、荷蘭、比利時、盧森堡在 1985 年簽署申根協定(Schengen Agreement)，廢除各國之間人員與貨物流動的邊境管制(Art. 7)。單一市場中人員的自由流通牽涉歐洲會員國公民與第三國公民入境與居留。有些國家因應經濟需要，引進外籍勞工，甚至實施非法移民的大赦，讓其就地合法化轉為經濟助力。有些會員國則受到移民帶來的失業率上升、治安敗壞種種社會困擾，而採取緊縮政策。換言之，每個會員國面對移民來源不同、對勞工移民需求不同、移民湧入的情況也有差異。單一國家要制訂一個移民政策，同時兼具內部流通與外部邊境管制兩項目標實有困難，因而逐漸導向由歐盟主導制訂一個共同政策來統一管理移民問題。²⁷從此，歐盟移民政策始終是雙線發展(dual track approach)，既要加強邊境控管防堵外來移民，同時加速內部安全與移民管理。²⁸

歐盟建立共同移民政策始於 1999 年歐盟坦培雷高峰會(European Council in Tampere)通過之「自由、安全與司法領域」(Space of Freedom, Security and Justice)，計畫內容包括與移民來源國合作，第三國公民的平等對待，移民的共同管理，建立歐洲「共同難民庇護制度」和「難民基金」，通過立法為外籍移民獲得合法身份等措施。2004「海牙計畫」(The Hague Programme)則延續 1999 年通過的坦培雷計劃之精神，共列舉十項具體安全的領域，作為歐盟 2005 年至 2010 年司法與內政事務的行動準則。²⁹

「合法」移民可分為移民管制、移民居留與融合政策，有三方面進展：

²⁷ 歐洲共同移民政策並不適用於丹麥，歐盟賦予該國對條約第 IV 篇採取「選擇性退出」(opt-out)立場，而英國、愛爾蘭則視政策內容選擇是否加入(opt-in)。敬請參閱 http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/wai/fsj_immigration_intro_en.htm。

²⁸ Maria Ferreira, *op. cit.*, pp. 168 and 171.

²⁹ The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, COM (2005) 184.

第一、在移民管制方面，自 1999 年坦培雷高峰會達成共識情況下，會員國對移民親人團聚權、工作長期居留、第三國學生、職訓、專家學者交流等皆已制訂統一規定；第二、在放寬經濟移民方面，2004 年行動綱領建立勞動市場對經濟移民的彈性措施。同年執委會公布 25 項跨領域的規則 (regulation)，作為歐盟執行合法移民政策的法律基礎；³⁰第三、2005 年執委會在歐盟及會員國層級下，加強各項政策、共同目標和策略的整合，消除對移民各種形式的歧視，為第三國公民的融入歐盟經濟與社會建立基礎。³¹

歐盟執委會於 2005 年提出「管理經濟移民之歐盟途徑」綠皮書 (Green Paper on an EU approach to managing economic migration)，協助會員國接納合法移民程序的提案。2006 年獲得歐盟理事會通過後，執委會提出「關於第三國高技術勞工入境與居住條件」指令 (Directive on the conditions for entry and residence of third-country nationals for highly qualified employment)，又稱「藍卡」(Blue Card)。³²「藍卡」是為高技術勞工移民而設計的長期居留政策，結合了工作許可與居留許可的身分證明。合格的申請者只限於較高專業或大學教育資格的勞工移民。對象為歐盟以外的第三國國民。申請者起碼擁有三年職業經驗，並有工作契約。通常一年至四年不等。藍卡持有人須工作滿 18 個月後可轉往其他會員國工作，必須再申請簽證。藍卡持有人及家人可擁有跟當地國民一樣的社會福利，例如：自由出入境、教育及退休金等。在歐盟成員國合法居留五年後，可獲永久居留權。藍卡指令於 2009 年 6 月生效，會員國必須在 2011 年 6 月前轉換為國內法。

另一關鍵性發展是在 2011 年執委會提出的「單一許可」指令 (Single

³⁰ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811; and Policy Plan on Legal Migration, COM (2005) 669.

³¹ A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the EU, COM (2005) 389.

³² Directive 2009/50/EC (EU Blue Card).

permit directive)。³³ 目的在結合作業與居留許可的單一申請辦法。指令提供會員國政策上的調和基礎：所謂的單一申請程序，即同時核發居留與工作許可的單一許可，真正地簡化申請程序的行政過程，也使勞工移民居留的合法性控制更為容易。另外，指令給予會員國很大的空間，會員國可以決定第三國國民或是雇主申請單一許可，或是都要申請單一許可。另外，會員國可自行決定申請者必須在來源國或是於會員國國內提出申請；關於申請過程的時間限制，指令規定在 4 個月內，若特殊案件時間可彈性延長。但指令內容並未規範細節，因此在指令解讀與執行上給予會員國很大的操作空間；指令的另一目標是設立合法第三國勞工共同的權利，以彌補第三國國民與歐盟公民之間的權利差異，協調會員國間的法規，避免因權利差異產生的不公平競爭。指令在八個領域規範了第三國合法移民、勞工移民與歐盟公民享有的平等對待權，如工作條件平等待遇、自由參加工會、教育與職業訓練、資格認證、社會安全、稅收優惠、消費與服務取得自由、以及就業機構的輔助服務。³⁴

歐盟「單一許可指令」給予移民可比擬歐盟公民但並非完全平等的權利。僅代表了歐盟合法與勞工移民領域的一小步，但賦予歐盟在勞工移民領域更多相關指令的可能性。

針對「非法」移民，因其不可預測與不同類型（非法進入、非法打工、持用假證件、逾期居留）的特性，成為移民流動過程中最令人擔憂的部分。2001年12月歐盟拉肯峰會(Laeken European Council)提出邊境管理整合的概念。歐盟行動聚焦在處理非法移民的安全面向，從邊境控管(border

³³ 原文請參閱: Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council, December 13, 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.

³⁴ Yves Pascouau and Sheena Mcloughlin, "EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy," *European Policy Center*, January 24, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf, pp. 2-3.

control) 轉向加強邊境安全 (border security) 與邊境管理 (border management)。邊境安全指的是危機的分析與目標管理。以「管理」取代「控管」暗示觀念的轉圜，從安全概念轉為關注移民造成的全球性問題。不僅是非法移民與安全威脅的預防，同時關注合法入境者內部跨境移動與旅遊。³⁵

2002 年 6 月歐盟塞維亞峰會(European Council in Seville)就加強安全面向與打擊非法移民建立具體的措施。³⁶會中通過四項要點：一是打擊非法移民的措施；二是加強歐洲邊境管制，建立聯合行動網絡與信息交流；三是建立短期簽證核發之統一標準、難民身份認定和庇護申請條件；四是與非法移民的來源國和中繼國合作，杜絕非法入境管道。之後，歐盟與地中海南岸國家便依高峰會共識，加強彼此在司法和移民等領域內的合作，授權進行區域性的司法合作計劃，包含打擊毒品交易、組織犯罪、恐怖主義、非法移民遣返等方面加強協調。³⁷最重要發展是依據「海牙計畫」成立的「歐洲外部邊境管理局」(European External Borders Agency, Frontex) 獨立機構，於 2005 年正式運作，任務之一在從旁提供會員國組織與運作上的支援。

2005 年 11 月在巴塞隆納召開的歐盟－地中海高峰會(Euromed Summit)則聚焦在移民、社會整合與司法安全合作。會中通過未來 5 年行動計畫：³⁸就移民與社會發展的相互關連性，依照 1995 年制訂之「巴塞隆納進程」(Barcelona Process)規劃，歐盟冀望藉由地中海南岸國家經濟的改善、創造就業機會、保障合法移民、以及打擊非法移民等措施，能有效降

³⁵ Maria Ferreira, *op. cit.*, pp. 169-170.

³⁶ Jef Huysmans, *op. cit.*, p. 67.

³⁷ Elisabeth Johansson-Nogués, *El Proceso de Barcelona: de Valencia a Creta* (Barcelona: Instituto Europeo de Mediterráneo y la Fundación CIDOB), pp.76-79; and European Commission, *Europe and the –Mediterranean: towards a closer partnership*, (Office for Official Publications of the European Communities, 2003), p. 36.

³⁸ “Euromed Summit, Barcelona 27-28 November 2005,” http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf.

低移民壓力。因此，在地中海自由貿易前提下，歐盟維持對南地中海人民管制與簽證檢驗的彈性措施。現行之移民政策以鼓勵具有專業、技術的移民，控管非技術傳統勞工。此外，歐盟制訂「移民流通全球管理方法」(the Global Approach Migration and Mobility, GAMM)，成為歐盟移民政策重要基礎文件。在此架構下與第三國就偷渡、人口販運、組織犯罪、恐怖主義等議題展開政治對話與合作。另透過「美達計畫」(Mediterranean Economic Development Aid, MEDA)，提供南地中海國財政與技術援助，調整經濟結構、幫助民間部門經濟發展、改善醫療與教育等社會福利措施、縮短城鄉差距。³⁹希望藉此維持南地中海區域穩定以及減少人口往西歐移動的策略之一。

然而自 2008 年金融危機延燒到南歐後，歐盟開始緊縮移民政策。2008 年制定一個「歐盟移民與庇護協訂」(The European Pact on Immigration and Asylum)，依據「全球移民流通管理方法」架構下區分五項領域：加強移民治理；非法移民的遣返；更有效管控邊境；建構歐洲難民網絡；與移民來源國與中繼國建構一個全面性夥伴關係。⁴⁰

二、內部與外部安全二合一

2008 年以來歐盟正式提出的「歐盟移民與庇護協訂」，重點不外乎移民融合 (harmonization) 與難民重置 (relocation)。此時期南地中海的跨國移民潮尚未造成歐盟太多困擾，會員國所受衝擊也不盡相同，移民政策進展與效率都有限。進入 21 世紀，歐盟東擴與恐怖主義興起兩件大事導致歐盟移民與安全本質上徹底地改變。

先看歐盟東擴的影響。2004 年與 2007 年歐盟先後接受 10 個中東歐國

³⁹ 有關地中海援助計畫或「巴塞隆納進程」(Barcelona Process)，請參閱：卓忠宏，〈歐盟南向政策之發展與爭辯〉，《政治科學論叢》，第 48 期（2011 年 6 月），頁 1-32。

⁴⁰ Stefano Bertozzi, "European Pact on Migration and Asylum: a stepping stone towards common European migration policies," *CIDOB*, No. 19 (November 28, 2008).

家、2 個地中海島國、以及 2013 年克羅愛西亞加入。歐盟舊會員國擔心東擴之後會出現大量移民湧入的現象，對本身福利體系造成衝擊，因而對新入盟的會員國(除南塞普路斯、馬爾他外)採取 7 年過渡期的管制措施：第一，新會員國暫不適用申根協定，東、西歐國家人民往來以及中東歐國家之間人員的自由流動仍須接受邊境、海關的檢查；第二，加強外部邊界、移民的管制。⁴¹東擴後的歐盟擁有寬廣邊界，對外管制不易，加上新會員國的吸引力，非法移民網路的成形發展，以及明顯的經濟差異，貧窮國家如土耳其、北非、中亞及高加索區會有更多移民潮尋求此管道湧入歐洲。就短、中期而言，新會員國在過渡期間會成為移民接收國或中繼國而非來源國，成為鄰近國家進入歐盟的新管道，特別是塞浦路斯、馬爾他兩國在並未受到歐盟移民管制情況下，可能成為北非國家與土耳其這些跨地中海移民的中繼站(*intermediate stops*)，一如南歐國家在 1990 年代的轉變。⁴²

隨著中東歐新會員過渡管制期結束，目前除南塞普路斯、保加利亞、羅馬利亞、克羅愛西亞之外，中東歐會員國都已經成為申根區一員，歐盟東部邊境擴展至俄羅斯與中亞國家，南部隔著地中海與北非、近東國家為鄰。歐盟針對邊境外移制訂出一個睦鄰政策(*European Neighbourhood Policy*)，提出「更廣大的歐洲」(*wider Europe*)概念，作為擴大後歐盟與東、南邊界鄰國廣泛對話與合作的機制。除著重內部市場自由流通與永續發展外，也關注東擴後歐盟邊境「管理」與「安全」議題。歐盟開始在中歐與東歐設立移民緩衝區，以及界定南地中海共同外部疆界。歐盟開始在中歐與東歐設立移民緩衝區，以及界定地中海海域的共同外部疆界，加強外部邊境管制的功能。⁴³

⁴¹ Daniela Huber and Maria Cristina Paciello, "Overhauling EU Policy in the Mediterranean-Towards more inclusive, responsive and flexible policies," *Instituto Affari Internazionali Working Paper*, No.35 (September 2015), pp. 1-13.

⁴² Gemma Aubarell and Xavier Aragall, "Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends," *EuroMeSCo paper*, No. 47(September 2005), pp. 7-8.

⁴³ Raffaella A. Del Sarto and Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the

再看恐怖主義的興起。歐盟內部疆界的去除，是否會導致第三國人民在歐盟內部流動失控、難以管制？兩者之間關連性原本並無定論，尚待進一步驗證。⁴⁴然而從美國 911 恐怖攻擊事件、2004 年馬德里 311 火車爆炸案、2005 年倫敦地鐵與公車爆炸案、2015 年巴黎與 2016 年布魯塞爾恐怖攻擊事件，事後發現皆與移民及其後代脫離不了干係，以及恐怖份子混入移民/難民行列，利用申根區特性在歐洲內部自由流動。這些事件在在證實了歐盟的疑慮，移民問題影響國家安全層級從所謂的經濟與社會層面的「低階政治」(low politics)升高為國安層級的「高階政治」(high politics)。⁴⁵恐怖主義的擴散使得歐盟國家意識到國家力量的侷限性，使得會員國思考在歐盟決策比較有效率的條件下，在歐盟層次加強安全領域的合作。同時也導致歐盟對移民政策的轉圜，由原先有條件放寬移民的入境與管制，轉為加強邊境控管，防堵非法移民。⁴⁶讓一直在移民問題上猶豫不決的歐盟強硬起來。

肆、會員國層次

2010 年底茉莉花革命至今，引發中東北非國家新一波移民潮，包括突尼西亞、利比亞、埃及、伊拉克、阿富汗、敘利亞等國，大批移民湧入歐洲情況遠超過歐盟預期，多數出於經濟原因逃離，也有尋求政治庇護的難民。敘利亞危機導致大規模跨國移民，宛若全球南北差異的縮影。據統計，單單敘利亞逃出國難民就有約 450 萬人，佔敘利亞總人口的六分之

European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?" *European Foreign Affairs Review*, No. 10 (2005), p. 19.

⁴⁴ Didier Bigo, *op. cit.*.

⁴⁵ Anna Kicinger, "International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon," pp. 1-10.

⁴⁶ Maria Ferreira, "Risk Politicization Strategies in EU Migration and Asylum Policies," p. 171.

一，還有 700 萬人在敘利亞國內流離失所。⁴⁷這是自第二次大戰之後最大規模的難民潮。原本去年（2015 年）一張 3 歲敘利亞小難民在土耳其海灘遇難的照片，一度激起歐洲的人道關懷，對難民持開放態度。2015 年 9 月，歐盟以強制方式實施配額制（Quota system），要求成員國依人口比例、國民生產毛額、失業狀況分別接收安置在希臘、匈牙利及義大利 16 萬名難民。其中除義大利、希臘和匈牙利目前已有為數眾多的難民排除在外，英國、丹麥和愛爾蘭未受法律約束參與。捷克、斯洛伐克和羅馬尼亞等新近加入歐盟的中歐和東歐國家都表示拒絕接受歐盟配給難民的定額數字。剩下國家如德（31443 人）、法（24031 人）、西（14931 人）、波（9287 人）、荷（7214 人）等都承諾按照人口比例接收難民數。⁴⁸然而伴隨移民衍生的組織犯罪、人口販賣以及恐怖主義的擴張都成為威脅歐洲國家穩定與安全的隱憂。不少偷渡集團從中牟利，招攬和協助非法移民偷渡進入歐洲，幫助非法移民偽造身份證和護照。還有恐怖炸彈攻擊，布魯塞爾、巴黎、安卡拉、黎巴嫩貝魯特都發生了恐怖攻擊。尤其歐洲人本就擔心恐怖份子混在大批的移民之中，如今惡夢成真。2015 年除夕跨年夜發生在德國科隆的難民性騷擾事件，原本是個極端個別的事件，但經過媒體報導發酵，激起歐盟內部反移民的情緒和右翼民粹主義興起。歐洲社會的排外情緒逐漸升高：瑞典首都斯德哥爾摩傳出有蒙面男子對落單的未成年移民發動攻擊案件；英國也有極右翼示威者與警方發生衝突；包括荷蘭、比利時、德國在內，許多歐盟國家也都傳出民眾反對接納難民的示威抗議活動；歐盟引以為傲的申根協定已經因此暫時有所限制。到現在為止，即使答應接收難民的國家法國、英國、西班牙都離原先承諾甚遠，但配額制讓難民抱持了些許希望，導致更多難民湧入。

⁴⁷ Amnesty International, *Syria's refugee crisis in numbers*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>.

⁴⁸ Cécile Barbière, *Juncker defies EU countries with distribution plan for 160,000 refugees*, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/juncker-defies-eu-countries-with-distribution-plan-for-160-000-refugees/>.

一、兩道防線—希臘與土耳其

面對大規模移民潮造成的邊界失控與社會失序兩大問題，歐盟因應的作法大致可分為兩類：

一是加強外部邊境管制，防堵難民大規模的移動。相對應作法在 2015 年 4 月歐盟移民特別高峰會中就達成 4 點初步共識：⁴⁹首先，由歐盟提供資金、設備以強化歐盟外部邊境巡防。每月巡邏地中海邊境的預算將提高 3 倍至 900 萬歐元，並增加可調用的船艦和直昇機，以及時發現移民船，並採取相應行動。許多歐盟國家（如德國與英國）都表示，將會提供更多的船隻及飛機支援在地中海的巡邏行動；其次，歐盟也將透過軍事力量向人蛇集團宣戰，要求歐盟外交和安全政策高級代表莫賀里尼（**Federica Mogherini**）研擬打擊利比亞人蛇集團的安全與防務準備，在符合國際法與尊重人權的前提下，逮捕人口販子並摧毀走私船隻；第三，在非歐盟成員國家部署移民官員，協助處理偷渡問題，試圖勸阻這些難民不要前往歐洲；第四，為控制移民數量，建立有效的難民確認與遣返機制，多數非法移民即使獲救也會被快速遣返。同時決議擬增設 5 千個處所收容合格難民。

目前歐盟將邊境管制第一道防線設在希臘。從地緣來看，敘利亞難民潮，土耳其、希臘首當其衝。目前敘利亞逃出國難民約 450 多萬，單土耳其一國就接納了超過 250 萬名敘利亞難民。其中又有很多難民將希臘作為進入歐盟跳板，千方百計從土耳其偷渡抵達希臘，再輾轉進入西歐。單 2015 年，希臘就有湧入 12 萬難民。2016 年初難民數比起去年同期更是倍增。歐盟要求希臘北部邊界能嚴格控制，希臘政府則要求歐盟提供 4 億 8 千萬歐元援助滯留在希臘的難民。但之前歐盟向雅典提供處理移民潮的資金和各種支持，在希臘 5 個移民熱點建立的登記中心，目前只剩一個還在運作。⁵⁰

⁴⁹ European Council, *Special meeting of the European Council*,
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/04/23/>.

⁵⁰ Amnesty International, *op.cit.*

希臘的不作為及無效率，是歐盟難民棘手難解之處，也導致中東歐國家揚言結合馬其頓、保加利亞，單方面派兵防衛希臘邊界，阻止難民入境。

有關歐洲恢復邊境管制的討論，早在 2011 年執委會就通過新的「移民流通全球管理方法」。⁵¹按執委會建議：1.區分短期與長期簽證。若因「外部事件」引發，可恢復申根地區的邊境管制，但須先施行其他緊急措施。邊境管制為「最後手段」，且需經由歐盟界定哪些成員國及時間將實施內部邊境管制；2.遣返非法移民，加強與非法移民所屬國家合作，重新接納 (readmission)非法移民；3.運用地中海夥伴關係幫助北非民主化發展，提供高技能人才、學生、學者及記者更容易取得簽證；4.減少歐盟 27 國（當時克羅艾西亞尚未加入）之間在難民庇護法規上的落差；5. 設置保障條款，允許暫時恢復簽證措施，避免巴爾幹半島國家的免簽證待遇遭到濫用。根據申根公約第 23-26 條規定，在特殊情況下，區域內會員國可暫時恢復「內部邊境管制」一個月，可視狀況延長，最長可達半年。⁵² 2015 年波蘭、匈牙利、奧地利、德國、丹麥、瑞典、法國等國，都相繼執行過短暫的邊境管制措施。顯見邊境管制法律面與技術面不難，因申根條約已有規範。制度面與價值面衝擊才是重點。難民問題迫使歐盟希望進一步統整會員國外邊境的管控。此政策既牽扯到歐盟內部的移民政策，也涉及 28 個會員國各自的司法管轄權。在制度面必須仰賴歐盟各國協調和合作。再看價值面，申根區代表歐洲統一大成就，精神在於互通有無、自由平等。當一個國家決定了它的難民接收上限，其鄰近國家就必然因此而受苦。如同現在希臘，當馬其頓片面關閉與希臘接壤的邊境後，造成現在大批難民滯留在希臘的困境。

第二是快速遣返未獲得庇護的難民。土耳其是目前全球收容難民最多

⁵¹ The Global Approach to Migration and Mobility, COM (2011) 743 final, November 18, 2011.

⁵² Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of March 15, 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

國家。歐盟深知若不和土耳其合作，勢必無法防堵難民潮。歐盟理事會主席圖斯克（Donald Franciszek Tusk）在2016年3月初先後訪問希臘和土耳其，試圖降低湧向西歐的移民人數。雙邊達成的協議內容：⁵³由土耳其進入希臘的難民遣返費用由歐盟負擔；達成「以一換一」協議，每遣返一位希臘的難民，歐盟需自土耳其接收一位，上限為7萬2千人；土耳其加強陸路與海陸邊境防護，防堵非法移民進入歐盟；一旦非法移民進入歐盟下降情形下，雙邊成立「人道援助計畫小組」（Voluntary Humanitarian Admission Scheme）處理敘利亞難民；要求歐盟開放簽證自由化，希望最遲於2016年6月底，土耳其人可自由進出申根區；歐盟提供土耳其30億歐元的額外補貼；歐盟與土耳其簽署的關稅同盟內容再深化；土耳其加入歐盟談判進入下一階段；雙邊合作提高難民的人道條件，維持居住的安全環境。

歐盟將土耳其視為大型難民收容所，並打算用優惠政策作為條件交換，尋求土耳其的合作。比較具爭議在於土耳其的入盟談判，因為土耳其早在1987年就申請加入歐體（歐盟前身），2005年獲得歐盟候選國資格，但之後的入盟談判始終得不到歐盟的善意回應。箇中因素跟土耳其內部政治民主程度、庫德族少數族群的人權保障、經濟開放程度、宗教文化差異等脫離不了關係。如今歐盟為了解決棘手的移民問題，擱置長久以來標榜的普世價值觀，此一合作計畫恐怕又會引發歐盟內部爭議再起。

二、三種立場—分歧到統整

難民危機議題延燒至今，問題依舊困擾歐盟。主因是歐洲會員國對難

⁵³ European Council, *EU-Turkey statement*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; and Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration, COM(2016) 166 final, Brussels, March 16, 2016.

民「政策」不一：在德國與瑞典，是國家政策歡迎難民，但人民反彈；南歐國家是政府傾向難民緊縮，但民間基於人道關懷的精神施以援助；中東歐則是政府與人民都出現反對的聲浪。西歐國家在第二次大戰後面臨經濟重建的需求，因此招募外國勞工當作「經濟儲備」，解決國內勞力短缺的困境，如德國引進土耳其勞工、法國的阿爾及利亞人，再更晚的西班牙與厄瓜多簽署的勞工協議都屬這類。這些客工對歐洲戰後經濟重建有其正面的貢獻。因此歐洲在面臨人口老化與出生率下滑考量下，認為有計畫收容難民，並予以適當的職業訓練轉換成勞動力，就成為德國、瑞典的考量；相較於南歐國家（義大利、西班牙等），其目前經濟狀況並不允許接收過多難民，但在教宗呼籲天主教社會一個教區至少收容一個難民家庭情況下，反倒是民間自發性提供金錢與物資給予當地教會收容難民；中東歐國家（匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、捷克等）則大多以宗教文化為由拒絕接納難民，主張若是讓過多伊斯蘭信仰的難民進入，會威脅以基督教為根基的歐洲社會。但其背後的原因可能是國內高失業率和疲弱的經濟形勢，因為人口增長並不必然帶來經濟的成長。尤其歐盟早在 1993 年共同市場就去除內部邊境，在勞工自由流通下，擁有高技術、有競爭力的勞工轉往高福利、工業化程度高的國家移動。剩下的多是不願離鄉背井、或低技術、競爭力薄弱的勞工。中東歐國家在加入歐盟後，已經進一步調和境內的勞工結構。如今面對共同市場內部的競爭，又得同時面對來自第三國移民的衝擊，產生自我防衛心態。⁵⁴

換言之，歐洲各國因其歷史發展經驗不同，對難民「解讀」產生不同：德國、瑞典發展經驗中，外籍移工對其經濟助益，故將難民視為「勞工儲備力」；南歐國家則是從「人道關懷」、「人類安全」角度，將難民視為「弱勢者」。由天主教教會收留回教移民，不以宗教文化差異而產生排斥，包容性強，屬於「多元文化主義」的出發點；中東歐國家以「社會安全」與

⁵⁴ Daniela Huber, and Maria Cristina Paciello, *op. cit.*, pp. 3-6.

「認同安全」的面向思考，其中亦包含經濟競爭，將難民看為「競爭者」。

面對來自南地中海的跨國移民潮，會員國所受衝擊不同，對移民認知不同，採取的政策彈性也不同。這或許可解釋會員國之間對難民立場為何如此分歧且呈現出如此特殊對比的情形。2004年以來，歐盟在處理移民事務準則的「海牙計畫」是依照阿姆斯特丹條約在移民事務權限轉換的因應措施。歐盟傾向統整移民事務，但與會員國在移民政策、在司法管轄權的權責釐清上依舊模糊不清。事實上，移民與安全問題的密切相關是歐盟移民政策混淆的主因之一：一方面因為移民政策對大眾權益影響深遠，面對公眾輿論壓力，使得國家在移民開放與不開放之間顯得小心翼翼。近來歐洲國家如奧地利、丹麥、法國、德國等標榜反移民訴求的極右派勢力，在選舉時獲得不少選民的認同，使得歐洲傳統左右派執政黨在社會輿論壓力下，感受到處理移民問題的迫切性；另一方面，牽涉國家安全，會員國仍不願讓渡對其領土與司法的掌控權。此次歐盟境內引爆的難民危機與問題突顯出中東歐國家的不滿，藉恢復邊界管制盼望歐盟各國能審視並分攤難民危機的處理責任，以此回應這些國家對歐盟提出「配額制度」的歧見。

首先，移民與難民對歐盟內政的衝擊，已遠遠超過最初的想像，反應出歐盟的改革及所面臨的困境與政策抉擇過程中的不夠完美。歐盟決策流程太過偏重政治菁英、政策決策者的需求，而忽略了「跨歐」與「歐盟」之間的民意。因此，對於移民的管理，需要建立起「全觀型政府」(whole-of-government)的治理思維，將移民與難民問題放在「整個歐盟」的框架中討論。

其次，彰顯出單一政策機制的建立與制度協調(institutional coordination)的重要性。在制度面尋求一個強而有力且具效率的移民管制措施，涉及到歐盟政策與制度的運作。以難民與移民政策而論，在一個歐盟的內政與司法事務(JHA)合作框架中運作並非良好。在歐盟層級(EU-level)與國家層級(National-level)兩層級的協調成效也不彰。歐盟執委會與部長理事會

(Council of Ministers)突顯出超國家思維與政府間合作思維存在嚴重的鴻溝。決策甚至出現癱瘓的現象，且正挑戰著歐盟無疆界的申根體系治理。

最後，歐盟面對此次難民危機，其相應的改革已刻不容緩。其中較重要的是內政、共同市場與外部安全的合一，各國領導人的外交與內政政策的協調需要大幅改進，且恐怕需要賦予歐盟較大的發言權；另外，加大政策的人力資源且對申根條約建立以「目的結果」(end-to-end)為導向的監督與評核機制等，皆為當今歐盟審慎思考的方式。⁵⁵

伍、結論

前文將「移民」事務運用在「安全」概念上。對於移民是否等同於威脅？移民問題衍生出經濟發展需求、社會治安與社會排除問題、恐怖主義擴散、歐盟極右派聲浪高漲、對申根規範的危害、會員國之間的心結等等，移民對歐盟從經濟上的助益衍生成社會安全，甚至升級為國家安全問題。雖然並非完全都是負面因素，但的確已經危及到歐洲統合的發展。

這牽涉會員國對安全認知的觀點，對應出歐盟移民政策兩個中心議題：一是歐盟會員國對移民的接受度；二是移民的多樣性導致歐盟國內社會的影響與安全的危害度。歐盟國家都非傳統移民國家，若移民來自同一語系，在社會融入的問題較小。譬如西班牙境內拉丁美洲族裔，葡萄牙境內巴西、莫三比克移民，英國境內美國人、澳洲人。但非同一語系，若加上文化、宗教明顯差異，移民的經濟工作條件、社會地位與融入則有賴法律的保護。「海牙計畫」以來，歐盟各國對跨國移民相關政策僅止於合法居留權或公民的平等對待權，忽略勞工工作環境、社會融入與被排除現象，甚至恐怖主義在歐洲滲透等安全問題。這次歐盟終於正視移民在偷渡過程中面臨的危險，並設法處理非法移民被人蛇集團欺壓的不人道遭

⁵⁵ 上述三點意見摘自：朱景鵬，〈從難民危機檢視歐盟的政策工具及其治理思維〉，《對外關係協會專欄評論》(2015年5月6日)。

遇，但人道關懷也僅是曇花一現，很快又因移民帶來的安全威脅回到歐洲本位主義。換言之，歐盟並未正視政策與現實脫離的情況，在社會、文化、經濟各方面多管齊下，包括從打擊貧窮、改善生活條件、增加工作機會、避免文化衝突以及尊重少數人權等處著手。

就歐盟「內、外部安全」來看，歐盟建造一個申根區域，在中、東歐國家之間創造一個移民緩衝區，在南歐加強共同邊境管制的功能。會員國層次上對移民立場的分歧，造成在歐盟層次處理移民的難度。歐盟對合法移民持開放包容的態度，卻也造成非法移民管制上的難度。這不是單純行政技術問題，關鍵在於這些跨國移民的成因。部分是文明衝突引發的政治議題，部分是阿拉伯世界內部動蕩引發的經濟與社會議題。歐盟面對來自地中海鄰近國家的移民潮，期望結合各國力量採取多邊與雙邊管道處理非法移民，但仍須移民來源國之配合。前者確立原則，操之在己，相對容易。後者表達期望，操之在人。如今在歐盟與土耳其達成移民管制的協議後，的確暫時緩解了難民大量湧入歐洲的現象，但後續發展仍值得繼續觀察。

責任編輯：賴郁璇、盧信吉

