

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：陳蔚芳博士

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNGSHAI UNIVERSITY' around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a cross symbol above a series of horizontal lines.

歐盟共同庇護體系之
責任分擔困境

The Dilemma of Burden-Sharing behind
the Common European Asylum System

碩士班研究生：陳孟筠

中華民國一零八年六月二十日

謝 辭

回想過去就讀的這兩年，一路走來雖然遭遇許多困難或挑戰，但也受到無數人的慷慨協助，以及溫暖人心的關懷，才能使自己在不忘初衷的信念下得以順利完成學業。首先，感謝我的指導教授陳蔚芳老師一直以來非常用心的指導與協助，在遇到寫作瓶頸或是偏離核心主軸時，總是能給予適當的指引方向。且不論對於學術知識或是人生未來的生涯規劃、做人處事的道理等，都帶給我極大的啟發。其次，也感謝兩位口試委員卓忠宏老師與林子立老師給予學生寶貴的指教與建議，對於學術論文的研究與寫作仍有許多不足，但也因各位老師的協助，才能使我的論文能夠更加流暢與完整。

對於家人的感謝更是無以言表，尤其是我的媽媽始終做我最堅強的後盾，給予我鼓勵與信心，我才能無後顧之憂的在台中完成學業。同時，相當感謝東海大學政治系所有師長給予我的學術指導，以及感謝系辦三位學姐大力協助，使我完成學校的大小庶務。最後，要感謝在我求學過程中，所有親戚、朋友、同學給予我的關懷鼓勵與協助，特別是六甲仙公廟的許師姐、從大學就認識且一起讀研究所的好朋友嫵凌、在我最後修改論文時協助我釐清思緒的宸葦…等，沒有你們的從旁協助與陪伴，無法以一己之力完成碩士學位。

最後，誠摯且由衷地感謝身邊的每一個人，陪我走過這段充滿酸甜苦辣的學生生涯，能在全台最美且充滿濃厚人文氣息的學校完成學位論文真的非常開心，也因為有來自師長、家人與同學的關懷協助與指教，才能使我更加成長，期望未來我能帶著我在東海大學政治系研究所獲得的一切，始終抱持積極向上、不輕言放棄的態度勇往直前。

陳孟筠

108年6月 於大肚山

摘要

自《申根公約》實行以來，歐盟已逐步取消內部邊境管制，並開放四大流通自由，大幅提升了單一市場的內部整合。然而受到敘利亞內戰的影響，一夕之間難以估計的大量庇護尋求者湧入歐盟邊境，並在 2015 年達到高峰，引發難民潮危機，也對歐盟自 1999 年坦佩雷高峰會議後致力發展的共同庇護體系帶來嚴峻挑戰。其中特別是共同庇護體系既存的责任分擔不均問題，在難民潮危機期間尤其顯著，並導致會員國彼此之間，以及會員國與歐盟之間陷入嚴重分歧，不僅破壞歐盟長期以來對於共同合作、團結一致核心理念之共識，從而影響歐盟整合之持續性發展。

有鑑於此，本文透過檢視歐盟共同庇護體系之制度變遷，分析該體系責任分擔不均的情況，以及造成此情況之原因，並探討該體系的责任分擔不均對於歐洲整合之影響。希冀藉由分析歐盟如何與會員國於共同庇護體系下的責任分擔困境，來為國際上其他區域整合組織之整合深化困境，以及全球治理的責任分配不均之爭議，提供日後可延伸之發展方向。

關鍵字：歐洲聯盟、歐洲共同庇護體系、責任分擔、歐盟整合、歐洲難民危機

Abstract

The Schengen Agreement led to the creation of the Schengen area, which allowed members to abolish internal border control and guaranteed free movement of people, goods, capital and services. In order to found an area of freedom, security and justice, a common asylum system is indispensable. However, due to the Syrian civil war, a large number of asylum-seeker flowed into the EU and then caused serious crisis to the EU and its members. The crisis challenged the existing Common European Asylum System, which developed after the 1999 Tampere Summit. The problem of uneven Burden-Sharing behind the Common European Asylum System was unveiled during the crisis and then caused serious disputes between the EU and member states. As a result, it undermined the cooperation between member states and the solidarity of the EU, and then threaten the long-term development of the European integration.

Accordingly, this thesis explores the institutional development of the Common European Asylum System and the burden-sharing dilemma behind the System. This thesis analysed the factors resulted to the dilemma and evaluated its impact on the EU and further integration. By discussing the dilemma of uneven burden-sharing behind the Common European Asylum System, this thesis aims to offer insight on how to clarify and resolve the problem of uneven burden-sharing so as to create space to further cooperation for the entire international society.

Keywords: European Union, Common European Asylum System, Burden-Sharing, EU Integration, European Refugee Crisis

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	4
第三節 研究架構與方法.....	16
第四節 研究限制.....	18
第二章 歐盟庇護體系的發展與運作機制... ..	19
第一節 坦佩雷高峰會議前.....	20
第二節 坦佩雷高峰會議後.....	25
第三節 歐盟共同庇護體系的主要機制與運作原則.....	35
第三章 歐盟共同庇護體系下的責任分擔.....	45
第一節 歐盟共同庇護體系的庇護責任與責任分擔.....	45
第二節 共同庇護體系下責任分擔不均情況.....	53
第三節 共同庇護體系責任分擔不均的原因.....	57
第四章 責任分擔困境對歐盟整合的影響	63
第一節 政治層面.....	64
第二節 經濟層面.....	72
第三節 社會文化層面.....	81
第五章 結論.....	93
參考書目.....	101

表圖目次

表目錄：

表 1-1 國際責任分擔機制的類型.....	6
表 2-1 CEAS 第一階段立法.....	27
表 2-2 CEAS 第二階段立法.....	32
表 2-3 CEAS 立法改革內容.....	39
表 3-1 受影響國家及不受影響國家之間的 Rambo 賽局.....	48

圖目錄：

圖 1-1 研究架構圖	16
圖 2-1 2008 至 2015 年地中海境內的移民和難民流動情況.....	41
圖 3-1 歐盟指定之難民配額 V.S. 實際難民收容配額.....	47
圖 4-1 各國對庇護尋求者經濟影響的態度.....	76
圖 4-2 各國對庇護尋求者文化影響的態度.....	88
圖 4-3 匈牙利與歐盟對移民的立場.....	89

中英文對照表

英文	中文
Burden-Sharing	責任分擔
Common European Asylum System (CEAS)	歐洲共同庇護體系
European Refugee Crisis	歐洲難民危機
European Debt Crisis	歐洲債務危機
Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)	自由、安全與司法區域
European Union (EU)	歐洲聯盟
European Commission	歐盟執委會
European Council	歐洲理事會
European Parliament (EP)	歐洲議會
European Commitment	歐盟高峰會議
Tampere Programme	坦佩雷計劃
Hague Programme	海牙計劃
Stockholm Programme	斯德哥爾摩計劃
European Asylum Support Office (EASO)	歐洲庇護支援辦公室
European Border Agency (FRONTEX)	歐洲邊境管理署
European Police Office (EUROPOL)	歐洲警政署
Justice and Home Affairs (JHA)	司法與內政事務
Treaty on the European Union (TEU)	歐洲聯盟條約
Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)	歐洲聯盟運作條約
Schengen Agreement	申根公約
Maastricht Treaty	馬斯垂克條約
Treaty of Amsterdam	阿姆斯特丹條約
Treaty of Nice	尼斯條約
Treaty of Lisbon	里斯本條約
Convention relating to the Status of Refugees	難民地位公約
Protocol relating to the Status of Refugees	難民地位議定書
Dublin System	都柏林系統
Dublin Regulation	都柏林條例
Dublin II Regulation	都柏林第二條例
Schengen Information System (SIS)	申根資訊系統

英文	中文
Schengen Visa	申根簽證
European Asylum Dactyloscopy Database (EURODAC)	歐洲指紋數據庫
Far-Right Party	極右翼政黨
European Single Market	單一市場
Asylum Procedure Directive (APD)	庇護程序指令
Qualification Directive (QD)	資格指令
Reception Conditions Directive (RCD)	接待條件指令
Temporary Protection Directive	臨時保護指令
Refugee Resettlement	難民安置
Asylum Shopping	庇護採購
Border Control	邊境管控
First Entry ; Frist Country of arrival rule	第一抵達國原則
Secondary Movement	二次遷移
Populism	民粹主義
Xenophobic	排外

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

隨著冷戰結束後掀起一股全球化的浪潮，各國相互依存度逐漸提升，不僅拉近國與國之間的各種互動關係，更使得不同地區的社會與人民之間的交流越發頻繁。除了經貿活動的交往大增；資金流動也在全球化的金融市場中打破了傳統國家主權疆域的藩籬；同時科技網絡的快速發展也使國家之間的合作可以因地制宜。全球化的蓬勃發展一方面為人類減少交流互動減少各種限制，帶來更便利快捷的生活型態，另一方面形成高度相互依存的國際政治經濟體系。然而在全球自由主義的浪潮下，帶來大規模跨國性人口移動，不僅直接影響各國的經濟發展、社會融合與邊境安全，甚有可能帶來嚴重的政治與社會分歧，且對所處區域的整體發展也會帶來相當程度的衝擊。¹

歐盟作為全球最大的區域整合機制，近年來卻飽受內外危機的挑戰。2010年由希臘主權債務違約所引發的歐債危機在歐元區造成連鎖效應，不僅導致歐元區經濟長期處於低迷狀態，由於對危機解決機制以及歐元區的治理改革難有共識，會員國也陷入難以調和的分歧。此外，「阿拉伯之春」所引發的難民潮，更使歐盟會員國原有的分歧更形惡化，不僅更加突顯出歐盟早已存在已久的內部組織結構性問題、各會員國彼此之間經濟財政制度缺乏協調、南北發展不平衡、種族宗教文化上的分歧等，都激化族群之間的矛盾與對立，並進一步加深歐盟共同體存續與治理正當性的危機。

¹ 鄭又平，〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，「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」研討會，國立台北大學公共行政暨政策學系主辦，(2006年)，頁1-2。

另一方面，由於歐盟為了促進單一市場的共同體化，在申根體系下制定一系列相關法律規章以消除各國地理邊界的限制，隨之而來的難民或移民也須由都柏林體系發展共同庇護法規來加以管理。正如近年湧入的龐大難民潮導致歐盟內部許多政策法案之隱性缺陷在此次危機中完全顯現，包括像是歐盟與會員國之間因庇護尋求者所產生責任分擔分配不平均的困境、安全第三國之邊境管理等，對歐盟形成棘手的問題。這些問題除了對歐盟內部會員國的社會發展帶來相當程度的困擾之外，也進一步考驗歐洲整合的發展前景。

以會員國在處理難民庇護申請上的兩難困境為例，會員國一方面顧及國際道義與人道主義之普世價值，因此須進行難民安置、協助難民申請，以及在庇護申請期間負起照顧責任；但另一方面卻也面臨必須審核庇護申請者是經濟難民而非政治難民的問題，也就是申請者並非出於政治因素而提出申請，而是為了尋求生活條件更佳的居住環境而前往歐洲，增加會員國在審核與查證的難度。因此在審核難民庇護申請的過程應如何把關、如何將不符合申請規定之人遣返原籍國，以及如何安置通過審查的庇護尋求者，進而協助其融入收容國的社會生活及提供就業機會等，皆是歐盟及其會員國在因應難民危機時所衍生出的問題。²

綜上所述，若回顧歐盟庇護政策(EU Asylum Policy)的發展歷程，並分析歐盟整合進程與共同庇護體系中政策之間的關係，可發現其發展程度已超越傳統民族國家的治理範式，加上受到來自於內外環境帶來的影響，顯示出歐盟會員國必須同時從內外兩個層面來找尋政策平衡點，以實現更高層次的整合，進而提出更加協調一致的共同庇護政策，確立共同庇護體系的可持續性發展。³

² 黃惠鈴，〈歐盟統合過程中移民政策之形成及演變〉，《公共治理季刊》，第1卷，第4期（2013.12），頁164。

³ 黃日涵、李叢宇，〈國際移民視角下的歐洲難民危機及其應對〉，《國際展望》，第5期（2017），頁68。

有鑑於此，本文研究目的可分為以下三點：

1、檢視歐盟共同庇護體系之法規政策的發展歷程，探討在歐洲難民危機下，歐盟與會員國之間的責任分擔困境，以及其對於歐盟整合所帶來的各種影響。

2、分析歐盟責任分擔困境的原因以及對歐盟庇護法規發展之影響。

3、希冀藉由分析歐盟如何與會員國於共同庇護體系下的責任分擔困境，來為國際上其他區域整合組織內部面臨之整合深化問題，以及全球執行責任分擔之區域國家的責任分配不均之爭議，提供日後可延伸之發展方向。

第二節 文獻回顧

本文文獻回顧針對目前學界對於責任分擔的主要相關文獻進行分析。由於難民事務並非專屬於某國的特殊責任，而是國際社會的共同責任，因此目前在處理難民議題時，往往依賴各國從全球或區域層次進行責任分配，透過合作協調以達成共識，並鼓勵各方共同制定相關政策來解決問題。不過實際上責任分擔的概念也不只被用於處理難民事務，像是氣候治理議題中的碳排放分配等議題，也有學者以責任分擔概念進行深入的研究。因此，應先檢視責任分擔的概念，以及歐盟在此概念下的實踐等，才可針對像是歐洲共同難民庇護體系等實質舉措進行深入且詳細的分析。

壹、責任分擔的概念

國際公共事務治理中的責任分擔主要涉及「動機」與「模式」二個問題：前者探討一國為何願意決定分擔特定責任，所以主要從「成本—效益」的角度進行分析；後者則是說明國家之間如何分配特定責任，故而涉及「公平與正義」的規範性討論。⁴就歐盟共同政策而言，有些政策領域歐盟的超國家機構有較大的主導權較大，例如貿易政策，有些政策領域會員國則保留較多主權，例如外交與安全政策，有些政策則屬於歐盟與會員國共同承擔責任，例如移民政策。針對歐盟與會員國有共同責任的領域，哪些責任由歐盟承擔？哪些責任需仰賴會員國？又，會員國為何同意分擔責任？以及會員國彼此之間應如何分配公平地分配責任？凡此種種與責任分擔有關的問題，其實並不容易取得共識。簡言之，為了理解責任分擔為何？責任為何須共同分擔？責任分擔為何會出現困境等問題，便須從責任分擔的概念作為切入點來進行探討。

⁴ 王啟明、李政憲，〈歐盟氣候治理中的責任分享問題—利益與規範的整合性分析〉，《國家發展研究》，第13卷，第2期（2014），頁77。

對此，有學者透過「公共財理論」(Public Goods Theory)來探討國家責任分擔的動機，其一致認為國家基於長遠利益考量，會傾向採取共同合作機制來承擔集體責任，並協商如何進行責任分擔，進而提出更為完善的庇護政策。而在伊納莉辛格(Meltem Ineli-Ciger)一文中提及，根據學者海瑟維(James C. Hathaway)與尼夫(Alexander Neve)所提議的基於利益整合來共同承擔責任的責任分擔計劃，各國可以透過提供臨時保護、重新安置或為庇護體系提供資金等方式，來參與責任分擔機制。其中大國則是可透過使用其強大的政治權力、技術援助、財政支持、政治壓力或資源轉移等手段來顯示其影響力，從而說服其他國家一同參與責任分擔的工作。⁵因此，假如國家之間的合作包含以下情況，便較有可能提升各國參與責任分擔安排之意願。

- 1、有助於政治、金融或其他利益之發展；
- 2、可促進經濟、貿易等跨領域之交流；
- 3、收容國與原籍國之間具有歷史、種族、文化、語言及宗教的緊密關係；
- 4、有強大的國家參與該計畫，可協助其他國家；
- 5、基於實現人道主義及保護人權等原則；
- 6、參與責任分擔配置符合國際、超國家、區域或國內法律規範制度；
- 7、國際非政府組織或其他國際機構，表示支持責任分擔的立場；
- 8、責任分擔計畫採取特定形式而非正式制度等標準。⁶

然而，要將這些因素納入實際的責任分擔計劃相當困難，因為大多數建議的標準無法完全由外部來進行控制，導致實行效果有限。但第 8 點藉由特定的責任分擔機制來進行責任分配，是較為

⁵ Meltem Ineli-Ciger, "Why Do States Share The Burden During Refugee Emergencies?" *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 5, No. 2(2015), pp. 91-92.

⁶ *Ibid*, p. 93.

可行的一種更加靈活與實用的替代辦法，亦即允許各國自行決定其所希望執行的責任分擔機制，而非正式將責任分擔機制制度化來促進各國同意進行責任分擔。同時，此種機制也允許各國基於自願參與共同庇護體系的動機來決定自身對責任分擔的相關執行任務。但由於庇護尋求者大規模湧入的情況，因各國內部發展程度不一而有所差異，換言之，影響國家決定是否參與責任分擔的變項皆不相同，因此要控制這些變項，並將其納入具有法律約束力的正式責任分擔制度也極為困難，形成難以將責任分擔制度真正標準化的主要原因。⁷

關於實際上國際庇護責任之分配，無法僅從單一因素來進行考量，必須結合多個面向才能針對庇護尋求者的責任分擔採取較為完善的做法。就目前國際責任分擔機制的類型可分為兩種不同面向及分配規則：

表 1-1：國際責任分擔機制的類型

責任分擔機制的類型			
層次			
		單一層次	多方層次
分配規則	硬性	約束規則	顯性補償
	軟性	自願認捐	隱性貿易

資料來源：Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill, *The European Union* (Oxford, England: Oxford University Press, 2012), p. 814.

首先，單一層次的責任分擔制度旨在使各國某個項目之責任分配皆相同，主要透過兩種方式來進行，亦即通過「約束性規則」或「自願認捐機制」。像是針對配額進行再分配的制度便是屬於約束性規則此一類別，因其嘗試通過部分協定的分配來使不平等責任分擔達到平衡，立基於幾個特定公平原則來對國家進行約束，如

⁷ Ibid, pp. 95, 97.

責任、能力、利益或成本。舉例來說，在環境責任分擔制度中，涉及利害相關國家之間的合作，像是「責任」原則也被稱為「污染者付費」原則；其次，「能力」原則是指一個國家的「經濟支付能力」；而「利益」原則指出，國家應該為其責任分擔中所獲得之利益的相關特定制度做出相應貢獻；最後「成本」原則表明各個國家之間的因責任分擔而產生的相對成本。另一種類型的單一層次責任分擔機制是出自於非約束性、規範性的「承諾」機制。如果各國不能就具有約束力的分配關鍵達成一致，可進一步提出上訴，要求責任較小的國家減輕其他國家所需承擔的一些高額責任成本。而在加強會員國團結與和平等相關責任的努力上，現有的歐盟責任分擔舉措在很大程度上依賴於單一層次的責任分擔邏輯。⁸

多方層次的責任分擔制度主要是聚焦在不同層面的責任分擔機制來進行運作，藉此平衡國家之間的責任。一方面，部分多層次制度基於明確的補償邏輯，某個國家在不平等的責任分配上選擇承擔且獲得其他國家之承認，該國家便可在其他層面透過像是相關福利或降低成本的形式來得到補償。關於此種制度國際上常見例子的便是通過共同預算來進行財政補償。而第二種類型的多層次責任分擔機制則是基於隱性的交易邏輯，該邏輯承認各國可以不同的方式為國際公共財做出貢獻。其中，補償行為由於是國家之間各自合意的，因此沒有商定的配額。⁹

據此，像是蒂勒曼(Eiko R. Thielemann)等學者便透過國際公共財理論之視角，來分析難民庇護責任分擔，為歐盟在難民庇護合作議題上提供了重要見解。此一理論藉由強調搭便車行為與國家為了減輕分配到的庇護責任所做的舉措來解釋難民危機發生期間，各國不願意接納難民責任的因素，以及歐盟在分配難民庇護責任分擔上所面臨的挑戰。

⁸ Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill, *The European Union* (UK: The University of Oxford Press, 2012), p. 814.

⁹ *Ibid.*, pp. 814-815.

根據國際公共財之視角來看，在大規模難民危機爆發期間，而出現人口大量遷移的現象時，難民保護工作便會對各國產生像是維護國家安全與穩定等正面效益。因此，在此種情形下，國際上的大國便成為難民主要前往的國家，且須承擔接納大量庇護尋求者進入其領土之責任，使其國家公共財如內部社會網受到衝擊。如此一來，雖然可減少難以估計的大規模遷移現象，穩定動盪的局面，但也相對容易出現其他國家「搭便車」的情形。¹⁰因此，責任的分配須透過國家之間建立更加強而有利的合作關係，來克服此種搭便車的行為。

對於收容國對庇護尋求者與難民吸引力的因素，蒂勒曼(Eiko Thielemann)在其關於歐盟的難民緊急安置計劃研究中，提出了三個原因作為結構拉力因素的討論，以解釋歐盟為何此一計劃最後失敗，以及在難民庇護相關議題上存在責任分配高度不平均的現象。第一，與結構因素有關，例如現有的全球移民網絡、國家地理位置、經濟財政發展現況、歷史紐帶或語言聯繫等因素，都已被證明對庇護尋求者目的國的選擇具有極大的影響。第二，受到國家之間的相關政策差異的因素影響，亦即各國經常將庇護責任視為零和現象，也就是減少一國的責任將會導致其他國家的責任增加；因此當一個國家的移民政策制度對庇護尋求者更為開放且友善，便可能提升難民前往該國的意願。最後，歐盟以及會員國間缺乏政策協調，以及歐盟在責任分擔舉措的執行成效不佳等，皆是無法平均分配難民責任的主要原因。¹¹然而，從文獻當中的解釋來看，蒂勒曼並未說明為何有國家願意單方面承擔更高的難民保護責任，也無明確解釋為何歐洲在歐盟層面至今難以制定實質有效的責任分擔機制之原因。

¹⁰ Eiko R. Thielemann, "Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1(2018), p. 64.

¹¹ Ibid, p. 63.

整合以上文獻說明，國家之間為何願意執行責任分擔的機制，原因在於避免有國家出現搭便車的行為，但是責任如何分擔，既是成本效益問題，也是公平正義的問題，因此並不容易解決。總體而言，無論是哪一種責任分擔機制，目的皆是為了改善因庇護與難民收容等相關事務責任分配不均所產生的不平等現象。從上文之分析也可看出，各國在制定責任分擔之相關政策或是實際執行責任分擔機制之後，離達成妥善處理難民之目標仍有一段距離。有鑑於此，如要加強庇護尋求者保護的實質效益，責任分擔執行機制的制定需要明確理解各國對於庇護尋求者安置問題的政策偏好，以及針對各國所各自擁有的比較優勢，進一步結合基於市場運作規則的機制，加上針對共同的庇護政策進行協調作出適當的策略作為，或考量各國不同的發展情況及國家能力程度之差異，才能更為妥善且公平有效的針對共同庇護體系內的責任分擔困境進行改善。

貳、責任分擔的形式

國際公共事務的責任分擔可採取多種形式，包括物質、技術或財政援助，以及通過人道主義撤離或重新安置人員的實際遷移等。就難民保護的責任分擔形式而言：(1) 共享資金：也就是經濟財政資源上的責任分擔；(2) 共享人員：也就是人力資源運用的責任分擔；(3) 共同協調政策：亦即相互協調國內與庇護有關之法規與政策。在蒂勒曼與迪萬(Torun Dewan)的研究中，深入探討上述的三項舉措在不同情況下，對庇護責任分配的有效程度，並進一步闡述透過此三種形式如何解決責任分配不平均的問題。¹²

國家之間針對執行難民責任分擔所產生的分歧應如何更加公平地進行分配，有些學者便試圖以其他角度及理論框架來探究此一問題。在諾爾(Gregor Noll)的研究中，透過賽局理論建立一個分

¹² Eiko R. Thielemann and Torun Dewan, "The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing," *West European Politics*, Vol. 29, No. 2(2006), p. 360.

析框架，用以解釋國際立法者在制定關於國際難民庇護的責任分擔制度時所會面臨的問題，並將此框架套用於歐盟共同庇護制度與移民政策的分析層面。文中諾爾也提及上述責任分擔的三種共享機制。¹³其中較為特別的是，諾爾將抽象的風險一詞以量化的形式來做說明，指出難民責任分擔中不同風險之間具有相互聯繫，一旦某個國家選擇降低風險，可能就會增加其他國家的風險。

同樣蒂勒曼在其研究中也提及上述三種政策協調層面的責任分享，但文中也指出一國的政策選擇，例如在取消內部邊境管制的情況下，決定為難民開放邊境的行為，可能導致歐盟會員國之間的相互依賴性增加，進而對入境人數產生重大影響。¹⁴

總結上述文獻來看，歐盟在難民危機爆發後，便意識到就會員國庇護政策的協調舉措，以及執委會所提出的難民收容配額，在政治層面不僅具有高度分裂的可能，有些國家即使表示有意願承擔難民責任，也可能因為國內缺乏充分的行政資源而影響執行效率，容易導致責任分擔的困境。

參、責任分擔在歐盟的實踐

關於責任分擔在歐盟共同庇護體系與相關政策的實踐，有些學者從上述集體行動、公共財理論等角度進行著墨，也有其他學者借鑒賽局理論的背景與觀點，聚焦於承擔責任的風險，從多邊行為者、多層次的零和賽局來檢視歐盟會員國在難民庇護責任分擔上，無論是在正規的法律制度面抑或是規範價值層面，彼此之間應如何公平地進行責任協調，進而促進各國達成共識，來使難民於歐盟境內得以取得平等合法的地位與合理妥善的分配。

¹³ Gregor Noll, "Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3(2003), pp. 236-252.

¹⁴ Eiko R. Thielemann, "Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1(2018), p. 65.

於此，蒂勒曼主張達成庇護領域政策的一致性被視為達成公平責任分擔機制的關鍵，而該領域的現有研究主要側重於國家政策機制的有效性，缺乏針對歐盟在解決歐洲庇護責任分配不均問題上的系統分析，且由於歐盟內部各會員國的發展程度與接收能力差距較大，在難民議題上不應只關注各國實際收到的庇護申請數量。¹⁵然而，為了更全面地了解各國庇護申請的分佈情況，蒂勒曼認為未來此一領域的相關研究，學者們有必要更加詳細地針對移民遷移因素進行深入的分析來確立影響個人庇護尋求者其決定前往目的國之具體因素為何。

對此，包柏克(Rainer Baubock)曾針對為何將難民庇護職責轉化為實體法規準則如此困難進行解釋，並提出三個原因：第一，會員國在1990年代同「第一入境國」原則，也就是將庇護責任分配給難民在歐盟的首次入境國政府，但卻沒有制定替代性的責任分擔機制；第二，會員國在庇護程序與承認難民地位等方面缺乏共同規範，儘管已有三項相關指令，庇護尋求者在如尋求公共援助或爭取其應有的權利上仍面臨極為不平等的機會；第三，申根條約的邊境管理有限性，顯示出歐盟在難民危機爆發後缺乏即時應對以穩定局面的能力。

另外，有關歐盟未能在難民入境中實現如外界所預期之有效執行難民配額計畫的原因，包柏克也提出三個論點。第一，在歐盟難民庇護政策執行上，一旦庇護尋求者上岸或越過陸地邊界，代表難民責任不應只分配給庇護尋求者第一抵達的國家，而是應平均分攤給各個會員國；第二，責任分擔如果要形成合作賽局，先決條件是國家之間應在庇護政策上達成共識；最後，作者認為歐盟應修改最初制定的庇護尋求者重新安置計劃的實施原則，原因在於此項

¹⁵ Eiko Thielemann, "Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing," *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6(2004), pp. 47, 49.

計劃會削弱會員國對於歐盟整合的支持，導致被迫遵守的國家政府可能由於對歐盟制度的不滿而拒絕承擔其應承擔的庇護責任。¹⁶

同時，包柏克也於文中針對為何歐洲難民危機也是歐盟整合的危機進行說明，同時試圖提出一個關於難民庇護歐洲化的規範性論點。他指出歐盟會員國除了需分擔承認難民地位等普遍義務之外，仍須對彼此負起像是實質合作與維持內部邊界開放等特定責任，¹⁷同時為了避免國家基於自身利益偏好來篩選所要收容之難民，認為需建立一套共同一致的準則，或是成立一個超國家的權威機構，藉此來明確規範每個國家的難民配額，並針對各國之間的財政資金轉移進行嚴格地審查與監督，才能確保難民責任獲得公平合理的分配。

凱爾希納(Emil J. Kirchner)、杜魯森(Han Dorussen)以及史柏林(James Sperling)的研究以歐盟安全治理的制度創建與解決衝突兩項職能作為切入點，從經濟、政治、社會、外交及具有強制性的軍事干預與內部警務等執行手段，探討歐盟安全層面的政策制度。¹⁸此外，評估責任分擔的分配相當於檢視一個國家能力當中的硬實力，包括像是經濟層面的資金援助、安全層面的軍隊實力，以及國家執行政策的運作能力等來檢視歐盟安全治理責任與會員國能力之間的相關性。

文中指出由於各會員國對歐盟的安全治理所做出的貢獻各不相同，進而影響歐盟作為維繫歐洲安全的行為者在執行層面上的有效性。基於此一考量，作者試圖分析會員國是否有以公平合理的方式，來平均分配安全治理層次上的責任。

¹⁶ Eiko Thielemann, "Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing," op. cit., pp. 145, 151-153.

¹⁷ Rainer Baubock, op. cit., pp. 141-142.

¹⁸ Han Dorussen, Emil J. Kirchner and James Sperling, "Sharing the Burden of Collective Security in the European Union," *International Organization*, Vol. 63, No. 4(2009), pp. 789, 790-791.

同樣蒂勒曼與阿姆斯壯(Carolyn Armstrong)也曾透過歐盟內部合作性質以及歐盟安全領域，來探討集體行動所面臨的潛在問題，輔以申根體系及都柏林系統的實施，來檢視為何在參與責任分擔機制的國家間會出現成本和收益分配極為不公平的情況，並借鑑公共財的理論框架來分析及回答，某些承擔過多庇護責任之國家所面臨的問題。¹⁹

總結來說，由上述文獻回顧可以得知目前國際間或是區域層次的難民責任分擔研究大致可分成兩個部份：(1)國家之間所相互協議的責任分擔。由於多數國家出於自身利益考量，即便彼此達成共識願意合作，但因缺乏一套明確、具有強制力的法律規章、由各國訂定並同意遵守的分擔機制等，再加上每個國家內部的經濟發展狀況、法律制度皆不相同，使得難民責任分擔始終存在某種程度的困境，進而導致四處遷移的難民持續成為目的國不願接納的燙手山芋。在此一部分的研究中，釐清責任分擔的概念、國家之間所協議地責任分配，與目前所有實際執行的相關舉措是否明確發揮效用之關聯性，為理解責任分擔困境議題的研究重點。

(2)在針對歐盟內部體制、法規發展與會員國自身發展狀況分析歐盟與會員國的責任分擔與合作困境的研究中，歐盟本身採取的制度架構之優缺點，歐盟移民、共同庇護體系發展，會員國內部的法規、經濟發展、財政狀況甚至社會福利安全網絡等，皆是影響歐盟與會員國之間的責任分擔能否達成共識，進而決議合作的主要因素，也是歐盟得以改善與會員國之間緊張關係的重要關鍵。

整體而言，從上述文獻整理及學者們的研究之中可看出幾項問題，例如非歧視性的相關法規，其明確的法律條例是什麼？國際上有無哪一國家已有制定的實際法律且有效地執行？財政金融層

¹⁹ Carolyn Armstrong, Eiko Thielemann, "Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework," *European Security*, Vol. 22, No. 2(2013), pp. 148-164.

面上的轉移支付，是否有國家建立相關機構來專職監督等，有關於責任分擔的實質行動問題，仍缺乏更進一步的明確說明。因此，在縱觀歐盟難民庇護體系及內部會員國責任分擔的文獻研究之後，筆者得出兩個論點。

首先，關於庇護責任如何在各國之間公平分配的相關討論，從蒂勒曼所提出的結構性拉力因素中可看出，庇護政策與結構決定因素同樣重要。²⁰原因在於即便歐盟與會員國之間於協調庇護政策上成功達成共識，在沒有解決歐盟國家因結構性因素而逐漸擴大的差異前提下，歐盟庇護責任分配不平等的現象將持續存在。

其次，目前歐盟會員國忽視庇護政策的團結原則，導致無法有效發揮自身政策執行能力，影響庇護責任分配以至於不易達成公平合理的責任分擔目標。然而，此一議題在難民收容與分配舉措的發展上，無論是從區域層次亦或是國家層次，作為研究難民責任分擔困境的出發點，可較為確定的是，歐盟制度或會員國的國內發展在受到外在全球環境與國際結構變化的正反面影響下，目前尚無較為完善的一套難民庇護機制。

有鑑於此，在本文的研究中，筆者將梳理歐盟共同庇護體系的發展即其主要運作原則，進而探討歐盟共同庇護體系中歐盟難民保護責任分擔的影響。本文也將一併檢視，歐盟在難民保護的制度體系所面臨的合作困境及對歐洲整合的影響。本文期望以結合歐盟決議機制與會員國內部自身國家利益考量之雙方共同協議角度，來建立一個公正合理且相互平等的責任分擔機制，為現今全球難民問題找尋較為完善的解決之道。

²⁰ Eiko Thielemann 的研究中指出結構性拉力因素的差異會對庇護尋求者決定前往之目的國選項產生強烈影響。其可分為政策與結構兩個類別。第一，結構因素包含經濟（人均 GDP、失業率）、歷史、政治（政府開發援助）、地理位置（遷移距離）；第二，政策相關決定因素則是以一國所制定之威懾政策作為決定因素。

第三節 研究架構與方法

壹、研究架構

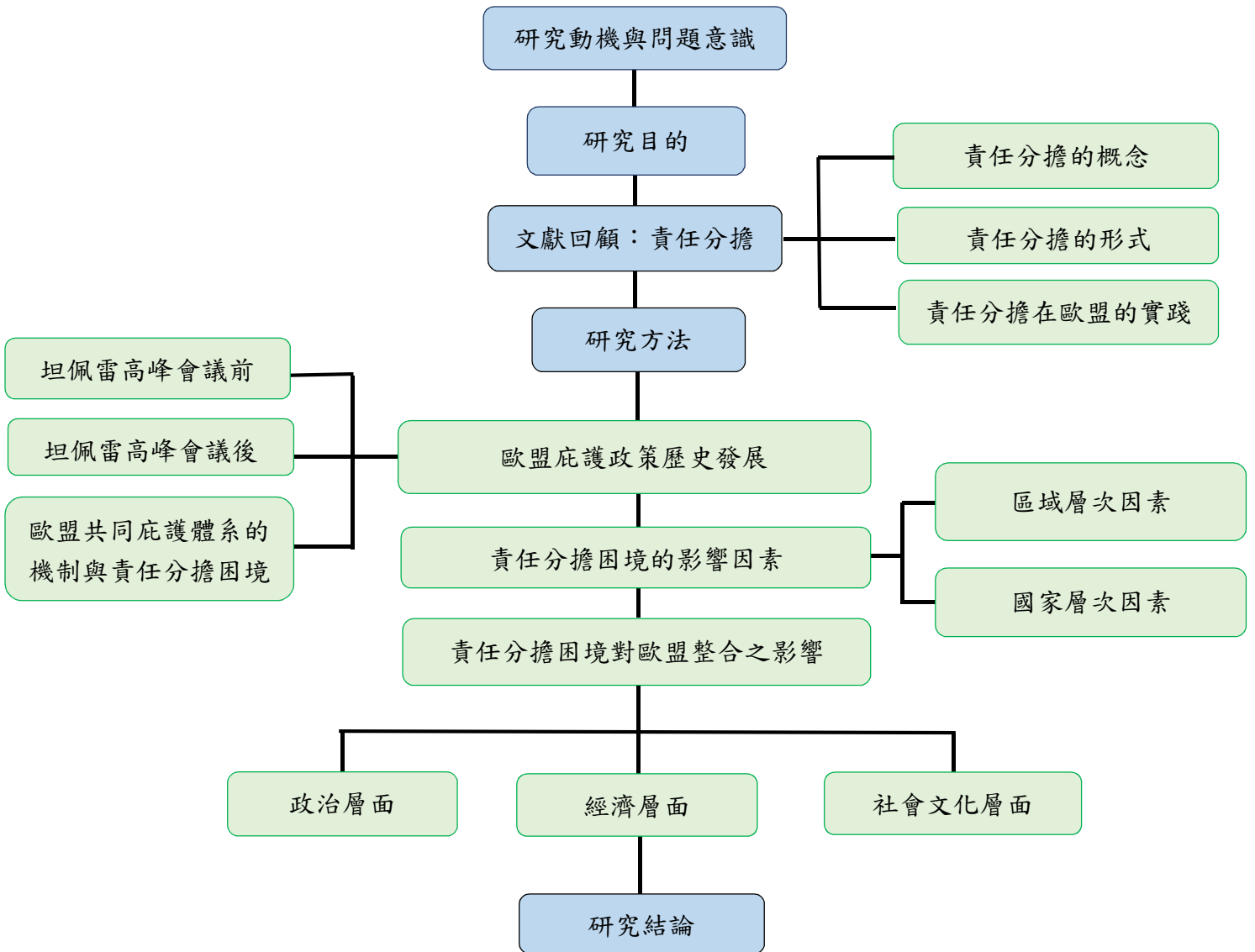


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：筆者自行整理。

貳、文獻分析法

本文研究重點在於探討歐洲國家在履行歐盟共同體責任與維護自身國家利益兩者相互矛盾的情形下，難民收容困境與相關庇護政策的有效性。因此本文採用文獻分析法，針對歐盟移民庇護政策與各會員國之相關政策等，蒐集西方媒體與報章雜誌等第一手資料，檢視難民收容國如何因應歐盟難民庇護制度，以歸納出責任分擔在歐盟共同庇護體系下的困境與執行上之成效。文獻選擇包含歐盟官方文件、歐盟執委會頒布的法規政策、歐洲議會研究報告、歐洲統計局(Eurostat)針對歐洲地區或個別會員國之經濟、社會發展等數據資料，或是學界、國家自身對於庇護體系發展所形成之責任分擔困境所做之各項政治、經濟觀察與社會影響之民意調查數據等皆是本文選用之資料來源，進而分析責任分擔的困境對歐盟整合於經濟、安全、社會文化認同等各層面上所帶來之衝擊與影響。

首先，在歐盟官方文件選用的層面上，包含像是《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union)、《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union)、《申根公約》(Schengen Agreement)、《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam)等，歐盟與其會員國之間的相關法規政策、統整報告等皆屬於本文參考之歐盟官方資料範疇。其次，歐盟內部組織與各會員國之國內政治、經濟與社會文化發展進程，本文主要以歐洲統計局所頒布之官方數據資料為主，各類學術文獻所提供之相關統計資料則作為輔助本文研究之參考來源。再次，歐盟執委會或其他組織團體，像是經濟合作組織等針對特定主題，向歐盟內部公民所做之各項民意調查報告等，也是本文研究與分析責任分擔困境對歐盟整合、會員國內部發展所帶來之影響程度的取材來源。最後，學界中不同學者針對庇護責任分擔困境、難民危機對歐盟整合於各層面的影響所做之相關研究文獻，亦是本文在探討歐盟共同庇護體系與法規政策發

展下，所衍生之歐盟與會員國之間的責任分擔困境，以及對於歐盟整合帶來何種影響的分析過程中，相當關鍵的論述依據。

第四節 研究限制

本文在研究過程中面臨到幾個限制。首先，歐盟的官方語言多達二十幾種，在探討歐盟與其會員國之間各自的立場與困境時，由於語言能力的限制，從而僅能採用與英文相關之文獻資料作為分析基礎，另輔以其餘學者所撰寫之期刊文章，協同二、三手資料以作為補充。其次，難民責任分擔的困境不僅限於歐盟與其會員國政府高層之協調合作，也觸及到各個會員國內部各項經濟社會的發展，以及相關政策制度的運作機制，但礙於篇幅限制及避免行為者過多導致偏離本文之核心要點，因此本文難以深入探討各會員國內部之整體運作概況。

第二章 歐盟庇護體系的發展與運作機制

2015 年歐洲難民危機突顯出歐盟長期以來存在已久的共同庇護政策的缺陷，以及共同邊境安全的問題。伴隨大量難民的湧入，對歐盟會員國不論是在政治、經濟或社會層面等皆帶來巨大衝擊，同時激起會員國反移民情緒高漲與右翼民粹主義的興起，導致歐洲整體社會的排外情緒日漸升高，即便長期以來支持接納難民的德國總理梅克爾，也因此受到來自其國家內部與歐盟其他會員國的非議與反彈聲浪，不得不重新協調歐盟庇護政策。

自難民危機發生以來，首當其衝的便是歐盟的申根協定，作為開放內部人員自由流通的基本框架，無疑成為歐洲各個國家邊境安全的一大隱憂。有鑑於此，為了理解在歐盟與其會員國面臨難民危機的同時，如何在各個國家的社會組成結構與經濟狀況發展不一的情形下，共同協調有關難民身分地位認定標準與收容遣返等問題以維持歐洲境內的社會安全與穩定，本章即從歐盟庇護法規之發展進程來檢視長期以來庇護政策之變遷要點，進而深入探討會員國與歐盟之間的庇護責任分擔以及主要產生之困境。

由於《馬斯垂克條約》簽訂時，各國將立法程序、決策模式、表決方法等方面轉為採取歐洲共同體方法，因此共同庇護政策也朝向共同體化方向發展。而到《阿姆斯特丹條約》時將庇護與移民簽證事務轉移至「第一支柱」，但共同決策程序仍維持《馬斯垂克條約》的決策方式。根據《阿姆斯特丹條約》中的歐洲共同體法第 73 條規定，會員國應在條約生效的五年期限內，規劃執行共同庇護政策的辦法，並以「建立自由、安全與正義區域」作為整體政策目標，討論如何在五年內落實「共同庇護體系」，包括像是確立會員國在庇護申請方面的責任分配、建立庇護申請程序的最低標準

等。同年歐盟各國召開「坦佩雷高峰會議」²¹針對《阿姆斯特丹條約》的五年期限進行討論，這也是歐盟首次嘗試在共同體法律層面就難民保護與庇護程序等事務進行共同立法。²²

據此，本章便採用 1999 年的坦佩雷高峰會議作為分界線，首先闡述會議前幾項重要庇護法規的制定背景與相關條約內容，接續說明會議後的庇護發展方向與相互協議成立共同庇護體系之起源與庇護制度的改善等，從而衍生分析歐盟共同庇護體系中責任分擔的困境與分配不平等之現象。

第一節 坦佩雷高峰會議前

壹、申根公約時期

有鑑於歐洲單一市場²³的發展，使得歐盟會員國在貨物、資金與勞務自由流通的層面上有明顯進展，但在人員流通的執行上仍相對緩慢，共同體國家需再開放彼此之間的邊境管制，以達成人員自由流通。因此，1985 年由德國、法國、荷蘭、比利時與盧森堡五國率先簽訂《申根公約》(Schengen Agreement)，至 1999 年《阿姆斯特丹條約》生效日止，除英國與愛爾蘭外，共有 13 個會員國家加入《申根公約》。主要目的是為了讓會員國人民能自由遷移，並移除境內邊境管制，但《申根公約》的簽署國並無履行協定的義務，且由於內容僅包含部分將逐步廢除以及不具法律約束力的邊境管制建議，因此也不需將《申根公約》之法律規章轉化為國內法。

²¹ 芬蘭三大城市之一，第一大城赫爾辛基(Helsinki)、第二大城艾斯柏(Espoo)，第三大城便是坦佩雷(Tampere)，有「北方的曼徹斯特」之稱，為芬蘭工業重鎮，同時也是集商業、科技、教育、文化等發展中心。請參見：<https://www.tampere.fi/en/city-of-tampere/information-on-tampere.html>。

²² 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第 6 期（2016），頁 73-75。

²³ 歐洲單一市場為一個無邊界的區域，在此區域內應依據《歐洲聯盟條約》與《歐洲聯盟運作條約》之規定保障商品、人員、勞務與資金自由流通。

由此可看出，由於在《申根公約》制度框架中，所規範內容的較為簡略，因此難以有效實現五國人員自由流通與移除邊境管控之能力。於此，上述五個簽約國便於 1990 年，重新簽訂一項具有法律強制約束力的「施行細則協定」，亦即《申根協定執行公約》，作為實施《申根公約》的法律基礎。²⁴

此兩公約就主要規範內容上來看，包含取消內部邊境檢查制度、針對外部邊境共同進行查驗工作、居留簽證的審查程序、受理庇護尋求者之庇護申請的職權，以及建立「申根資訊系統」(Schengen Information System)²⁵等。而《申根公約》所帶來國家之間的合作提升歐盟內部人員自由遷移的範圍²⁶，使歐盟公民得以自由橫跨各個國家之邊界而不必經過邊境的審查，同時申根區域也保障公民、第三國國民或其他取得法律保障之人員得以在歐盟境內自由流通。²⁷但也因《申根公約》消除地理疆界限制、開放自由遷移的結果，造成非法移民的增加與跨國犯罪等現象，使得國家在缺少固定邊境的保護之下，升高外部成本及增加安全赤字的風險。

貳、馬斯垂克條約時期

首先，《馬斯垂克條約》(Maastricht Treaty)對於歐盟之重要性在於，它將共同體法律與國際法兩種不同的法律制度，一併納入具有一致性組織架構的範圍內，表現為支撐歐盟共同體的「三根支柱」模式：第一支柱為「超國家的歐洲共同體」；第二支柱是「共同的外交與安全政策」；第三支柱則是「司法與內政合作」。本質上，

²⁴ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》（台北：台灣商務印書館，2011），頁 407-408。

²⁵ 申根資訊系統為自動跨國提供警察在偵查犯罪時個人的資料。

²⁶ 人員自由遷徙為一個具有整合目的之基本自由，歐盟人民享有在內部市場的遷移權與居留權，以從事其職業，而不論其為受雇或獨立自營之職業。整體而言，人員自由流通的根本是入境權、出境權與居留權的完全自由化，亦即所有成員國之國民皆享有這些權利，可在歐盟境內通行無阻與居留。

²⁷ 陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》（台北：臺大出版中心，2015），頁 350、352。

第二與第三支柱採取政府間合作方式。換言之，歐盟在相互建構的制度框架下，以新的政策與合作模式，形成歐盟內部組織架構的核心基礎。²⁸其中關於移民、難民庇護事務則由負責簽證程序的審核等事務的第一支柱與第三支柱共同管理，同時，各會員國應將庇護政策、各國邊境政策上之人員往來等合作項目視為共同利益，以促進歐盟整合進程的發展。²⁹

其次，在此一條約的制度框架下，歐盟採行雙軌制，亦即一方面是共同體體系；另一方面則是在兩個政治範疇內所進行的「政府間合作」。本質上，此一雙軌制也表現於，歐洲法院的司法解釋只能就各大共同體之條約來執行，因此對於部分「政府間合作」的相關法律規範則無適當的解釋權利。³⁰換句話說，由於「共同的外交與安全政策」與「司法與內政合作」兩支柱強調政府間合作，因此各國仍可掌握相當高程度的政策執行自主權。

而當涉及政府間合作領域的事務與歐盟於法條在解釋層面上產生分歧時，歐洲法院無法針對各國進行實質規範，只能透過協調等方式解決紛爭，此一缺陷也形成歐盟與各會員國在移民與庇護的相關事務容易產生權責不清的問題，對於共同移民庇護法規之認知與採納也有所出入，可知在共同庇護政策的制定層面上仍有待改善。

參、阿姆斯特丹條約時期

1980 年代起歐盟內部安全結構產生劇烈變化。從歐洲單一市場的推動開始，接續建構申根制度的雛形，直到歐盟疆界擴大的情

²⁸ 陳麗娟，《歐洲聯盟法精義》（台北：新學林，2006），頁 2-3。

²⁹ 劉一龍，〈從『羅馬條約』論歐洲移民政策的演進與啟示〉，《社區發展季刊》，第 123 期（2008.9），頁 149。

³⁰ 張恩民譯，Mattias Herdegen 著，《歐洲法》（台北：韋伯文化，2006），頁 51。

況下，歐盟境內流通的人員不僅數量增加，且行動也更加自由、不受拘束，此種現象使歐盟內部安全受到極大的挑戰。歐盟為了因應此項變化，同時保障歐盟公民能自由進出各國，並且提供最大程度的安全保護，便在《阿姆斯特丹條約》中設立「自由、安全與司法區域」(Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ)的概念，以架構更加廣泛的安全合作措施，以確保達成上述目標。³¹

首先，歐盟將《申根公約》與《申根協定執行公約》此兩個政府間協定，以議定書的形式併入《阿姆斯特丹條約》之中，此一決定成為歐盟在庇護法規變遷的過程中，一項極為重要的轉變，因為在納入歐盟法規架構之後，《申根公約》全部的規定都將成為歐盟實體法律的一部分。同時也在移民庇護相關事務、司法合作等規範由原先的第三支柱遷移至第一支柱之後，各國合作事務，遂從政府間協商之形式轉而採取共同體方法。換言之，移民與庇護事務開始具有超國家主義的法律性質，並適用於執委會提案，由理事會表決的決策程序，且於特定條件之規範內，歐洲法院可行使一定程度之管轄權。

在《阿姆斯特丹條約》內容中，歐盟所有會員國應在條約生效五年內針對邊境管控、庇護簽證程序等問題進行協商，同時，條約內容中也確立將「自由、安全與司法區域」定為歐盟政策目標之一，並在《歐洲聯盟運作條約》中指出「自由、安全與司法區域」為一無內部有形邊界之區域，人民可自由遷移，並藉由與警政司法之相互合作，建立更加完善的歐盟安全網絡。³²隨後《尼斯條約》也將庇護納入共同決策程序，使歐洲議會得以與歐盟理事會共享立法權，且允許以「特定多數決」之形式進行決策。歐洲議會的介入不僅減少政府間主義對共同庇護體系的干預，也使歐洲議會的人權

³¹ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011)，頁66。

³² 陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》(台北：臺大出版中心，2015)，頁353。

立場有助於歐盟完善難民與庇護法規。³³

除此之外，基於歐盟共同體法規內容可得知，具有超國家主義特色的法規制度，容易在會員國之間引發國家主權讓渡給超國家組織的爭議，特別是在「自由、安全與司法區域」之政策領域，由於多數都涉及國家主權之核心基礎，更容易造成各國與歐盟內部組織之間的矛盾，出現政治僵局。不過隨著歐盟社會安全漏洞以及層出不窮的非法移民、跨國犯罪等問題逐漸複雜化，導致歐盟會員國逐漸願意就各項安全問題彼此相互協商，以期達成共識來共同尋求最妥善之解決方法。因此，為了更有效地推行「自由、安全與司法區域」的相關政策法規，歐盟便於《阿姆斯特丹條約》之後，隨即在歐洲高峰會之協議框架下，審慎規劃與實施「自由、安全與司法區域」的五年計劃方案，最後共提出三個五年計劃，依序是「坦佩雷計劃」（2000-2004）、「海牙計劃」（2005-2009），與「斯德哥爾摩計劃」（2010-2014），三個計劃皆有分別制訂不同的階段任務，關於此一部分之說明，本文將於下一節進行深入探討與分析。³⁴

因此，就坦佩雷高峰會議前之法規制度更迭進行總結而言，《馬斯垂克條約》設置第三支柱內正與司法合作的事務，並經由政府間合作方式處理移民事務；接續的《阿姆斯特丹條約》是司法與內政事務從政策邊陲領域轉變成歐洲整合的關鍵之一，其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洲共同體機構負責。換言之，從初期的政府間合作形式建立歐盟第三支柱，再交由歐盟層次統籌處理移民、難民事務，正式將移民問題「共同體化」(communitarisation)。直到《里斯本條約》再度將歐盟第三支柱刑事司法與警政合作併入第一支柱，且受

³³ 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第6期（2016），頁74。

³⁴ 同註31。

歐洲法院之管轄。³⁵1999 年的「坦佩雷歐洲高峰會議」即順勢規劃出一個為期五年的合作計劃，來逐步達成建構「自由、安全與司法區域」的目標，但此時權責不清的問題尚未獲得解決。

第二節 坦佩雷高峰會議後

壹、坦佩雷會議：共同庇護體系第一階段

首先，歐盟在《申根公約》通過消除內部邊界之規定後，各國提出應針對歐洲共同庇護政策進行協調。早在《阿姆斯特丹條約》中，歐盟與會員國便有表示應在歐洲建立一個共同庇護體系目標之政策建議，該條約要求在 2000 年至 2005 年期間須逐步制定與施行共同庇護計畫，並於 1999 年的坦佩雷會議之後更加明確，亦即歐盟各國領導人決議，相互合作建立「歐洲共同庇護體系」（Common European Asylum System, 簡稱 CEAS），促使移民、難民庇護事宜皆能獲得妥善的處理。隨著第一階段於 2004 年的結束，第二階段則是依據《海牙計畫》進一步發展 CEAS，最後則由 2010 年至 2014 年執行的《斯德哥爾摩計畫》，來接續加強共同庇護體系內的庇護政策協調及相關執行工作。³⁶

在 1999 年的坦佩雷高峰會議內容中，主要就建立「自由，安全和司法區域」之相關政策進行協商討論，其所得出之結論主軸為成立歐洲共同庇護體系與制定庇護政策，並透過區分短期與長期目標來建立共同庇護體系；前者重點是在於整合與執行關於坦佩雷五年計劃所闡述之舉措；而從長遠來看，則是對於在整個歐盟地區內的庇護法規制度以及共同庇護程序等盡力協調以促成一致性之共識，進而執行決議合作之事務。

³⁵ 卓忠宏，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期（2016.10），頁 58。

³⁶ Stein Arne Brekke，"Establishing a Common European Asylum System: Tracing the Impact of EU Policy-making on Asylum Outcomes," *ARENA Report*, NO. 3/17, 2017, pp. 21-22.

申言之，《阿姆斯特丹條約》為建立 CEAS 提供了法律依據，並為協調歐洲庇護政策開闢了一條道路，亦即制定各國必須實施最低共同標準之準則，奠定了建立 CEAS 開端的基礎。當時，許多會員國各自其實已經具有關於最低標準的庇護法規，因此並未受到這些制度極大的影響，促使共同庇護體系中的各項法規政策在轉化為國內法的過程中較無產生明顯之差異。³⁷誠如坦佩雷高峰會議所衍生之結論所述，歐洲高峰會遂同意在兼顧適用《難民地位公約》及《難民地位議定書》之基礎上，積極建立歐洲共同庇護體系。

但是，CEAS 的政策範疇相對而言要比《難民地位公約》及其《議定書》所規範之內容更為廣泛，導因於 CEAS 之目的是建立一個可涵蓋規範所有庇護層面的共同庇護體系，包含像是規定難民身份資格標準及其附帶的社會福利政策等。³⁸因此，在歐盟與會員國的政策制定過程中，勢必會遭遇許多阻礙與合作困境，進而提升了執行層面上的困難度。換言之，成立歐洲共同庇護體系，考驗著彼此之間的信任程度以及歐盟整合進程之速度，因此歐盟與會員國之間須有更多的溝通協商以促成合作共識。

根據《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union)第 63 條和坦佩雷會議結論，CEAS 的第一階段包括從 2000 年至 2005 年頒布的法規條約內容，其基礎是包含確定會員國在接收庇護尋求者方面應遵守的最低共同標準、國際保護資格和所授予的保護內容，以及給予或撤回難民身份的審查程序。換句話說，透過第一階段立法程序，確保在發生大規模人口流動時能給予臨時保護的最低標準門檻，並共同建立一個「歐洲指紋數據庫」³⁹(EURODAC)以確立會

³⁷ Ibid, p. 26.

³⁸ European Asylum Support Office, "An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals," *EU Publications*, 2016, p. 14.

³⁹ 用於儲存與比較庇護尋求者、移民、第三國國民等之指紋數據。

員國審查庇護申請的標準與機制。

表 2-1：CEAS 第一階段立法

CEAS 第一階段立法		
法規名稱	立法日期	生效日期
歐洲指紋數據庫 (EURODAC) 通則	2000	2000.12.15
臨時保護指令	2001	2001.08.07
都柏林第二號通則	2003	2003.03.17
《都柏林公約》適用之詳細規則	2003	2003.09.06
接納條件指令 (RCD)	2003	2003.02.06
資格指令 (QD)	2004	2004.10.20
庇護程序指令(APD)	2005	2006/01/02

資料來源：European Asylum Support Office, “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals,” *EU Publications*, 2016, p. 15.

因此，就上述表 2-1 所列之第一階段立法來看，在 CEAS 架構下所實施的第一項指令是 2001 年的「臨時保護指令」(Temporary Protection Directive)。該指令⁴⁰規定了在難民危機中給予臨時保護的最低標準，以及相關措施，其目的主要是確立庇護尋求者身份地

⁴⁰ 指令依據歐洲聯盟運作條約(TFEU)第 288 條規定在其所要求完全之事項上，對於所有成員國具有拘束力。惟指令對於完成此類事項之形式及方法，得由各成員國自行決定。指令根據歐盟條約或 TFEU 條款及立法程序，由歐盟機構通過後，由成員國自行選擇方式轉換為國內法，因此是具有相當彈性程度的立法性派生法。是為一種「雙重」法律：包括(1)指令本身，由歐盟機構提出；以及(2)國家之執行方式，由成員國提出。因此，指令生效不代表在成員國產生直接效力，而須有第二階段之國內法轉換工作，以達到指令規定之目標與成效，且成員國必須於規定時效(轉換期限一般是 6 個月至 2 年)內將指令轉換為國內法並通知執委會，以便指令適用於歐盟全部境內。請參見：陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，〈歐盟法之基礎原則與實務發展(上)〉(台北：臺大出版中心，2015)，頁 10-11。

位之標準。此外，「臨時保護指令」的前提是，須確保國家具有能夠明確執行安置接納的適當能力，以及完善的法規制度與收容機構，才能促使每個庇護尋求者獲得臨時保護，並且在難民危機或庇護問題解決之後，評斷是否應遣返回原籍國或是取得長期居留之資格。

雖然各國決議以「團結原則」作為政策目標以確保相關事務的責任分配，但由於各會員國所受難民衝擊不同，以及對於庇護尋求者的認知，或是所採取的法規政策彈性也不同，導致歐盟與會員國在庇護政策問題上，彼此之間的庇護責任分配仍舊模糊不清。⁴¹

而 2003 年制定的「接納條件指令」(Reception Conditions Directive)，其目的是為安置庇護尋求者制定相關標準，並保證在歐洲地區尋求庇護的人享有一系列應獲得之基本權利。同年，歐洲共同庇護體系的另一個補充是《都柏林二號通則》，旨在取代 1997 年的《都柏林公約》，且規範重點是減少「庇護採購」⁴²(Asylum Shopping)的情況發生以提高都柏林體系效率而採取的措施，建立「歐洲指紋數據庫」(EURODAC)的原因即在於此，透過庇護尋求者被登錄在 EURODAC 的系統之中，避免庇護採購的情形再次發生。

2004 年所制定的「資格指令」(Qualification Directive)是可以促進歐盟與會員國在難民識別率上達成共識，並產生明顯影響的指令，但在申請資格的最低標準門檻之認定仍有不足之處。儘管如此，不論是在歐盟層次或國際層次之上，該指令對於統一庇護申請資格的認定標準邁出了重要的一步。最後，「程序指令」則是規定了會員國給予和撤銷難民地位申請程序的最低標準門檻以減少國家審查程序之間的差異及維護決策內容的本質。因此，歐盟應加快

⁴¹ 卓忠宏，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期 (2016.10)，頁 71。

⁴² 庇護尋求者同時在幾個不同的國家申請庇護，以最大程度提升能夠取得接納申請通過的機率。

統一庇護申請程序上的處理，制定詳細的共同準則以妥善分配各會員國所應執行之相關工作。但此一指令的缺點是在於，可能會影響難民識別率，因為它只涉及在歐洲國家授予此種地位的程序，沒有擴及第三國的程序規範。因此，值得注意的是，「程序指令」雖然是共同庇護體系第一階段最後生效的指令，但卻是執委會早在2000年9月就提出的第一項指令。然而，會員國就共同庇護程序達成協議的過程中證明欲達成共識極具挑戰性，導致在執委會第一階段提案五年後進行檢驗時，由於沒有明確涉及庇護輔助申請之規範，使得最後 CEAS 第一階段的執行成效不佳，但在2007年底此一指令轉換為各個國家法律之後，CEAS 的第一階段到此暫告一段落。⁴³

整體而言，由於在第一階段立法文書中所規定之最低標準的實施、會員國在接收庇護申請者的程序，或是評估由國際法規所定義的庇護資格方面存在巨大歧異，導致產生不同的結果，間接違背在歐盟範圍內需提供平等保護之基礎原則。正如歐洲執委會所指出第一階段之缺陷而言，最低標準門檻確實不足以確保會員國之間達到理想完善的政策協調結果。因此，第一階段的立法文書需再進行修訂以實現更高程度的政策整合。同時有必要透過國家庇護管理部門之間的有效實際合作來針對特定法規政策進行補充以改善會員國於庇護政策與事務上的共同一致性。最後，各會員國皆需要就採取實質行動達成共識，以提升歐盟會員國之間以及歐盟、非歐盟國家之間的團結互助，以及妥善分配所應承擔之庇護責任。⁴⁴

總結來說，在執行坦佩雷階段計劃的五年期間，歐盟會員國首度在歐洲境內明確執行建立「自由、安全與司法區域」的各項安全倡議，並且依照歐洲高峰會議之規定，執委會須每半年提交一份總

⁴³ Stein Arne Brekke, "Establishing a Common European Asylum System: Tracing the Impact of EU Policy-making on Asylum Outcomes," *ARENA Report*, NO. 3/17, 2017, pp. 26-30.

⁴⁴ European Asylum Support Office, "An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals," *EU Publications*, 2016, pp. 15-16.

檢討報告，針對「自由、安全與司法區域」的執行過程與進度進行告知。雖然就從坦佩雷五年計劃的執行成果來看，其實行期間已完成部分相關計劃，像是管理邊境事務的法規制度已正式執行，或是促進司法層面上各國相互承認原則之合作，藉以消除跨國司法合作之間的障礙等。因此，建設「自由、安全與司法區域」的計劃實有向前推進了一大步，為接下來的海牙計劃執行階段奠定良好的基礎。⁴⁵

貳、海牙計劃：共同庇護體系第二階段

當共同庇護體系第一階段的「坦佩雷五年計劃」即將進入尾聲時，歐盟會員國便開始再次構思接續「自由、安全與司法區域」的下一階段執行計劃。在 2004 年時，由各會員國國家元首與政府首長在海牙召開的歐洲高峰會議，並於會後決議通過「自由、安全與司法區域」第二個五年計劃 (2005-2010)，亦即「海牙計劃」(The Hague Programme)，其不僅確立了「自由、安全與司法區域」各項政策目標的多年計劃，同時也是構築「自由、安全與司法區域」法律核心基礎的重要文件之一。除了延續 1999 年通過的坦佩雷計劃之精神，也列舉了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。⁴⁶

歐盟在此次計劃中主要著重個人基本權利與安全維護等相關政策制度，其中特別關注強化安全的原因在於，當時歐盟境內各國接連發生恐怖攻擊事件，促使各會員國政府皆在強化歐盟內部社會安全之問題上達成共識，一致認同歐盟應提出有效加強內部安全維護的相關政策與配套措施，以因應歐盟境內逐漸增加的非法移民、恐怖主義與組織犯罪等問題，才能促進歐盟得以維護內部公民的人身安全與各項基本權利之法規原則，實現「自由、安全與司法區域」的理想。也因如此，相較於第一階段的「坦佩雷計劃」，

⁴⁵ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011)，頁 71。

⁴⁶ 卓忠宏，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期 (2016.10)，頁 59。

接續實施的「海牙計劃」，在法規政策的制定或是執行舉措等層面上也就更為具體且務實。⁴⁷

在「海牙計畫」內容中的第三部分涵蓋四大主題，而其中有關「自由、安全與司法區域」的內容則是規範在「強化自由」與「強化安全」兩個類別中。第一，就「強化自由」的政策內容來看，其包含公民權利、庇護與移民政策、合法與非法移民、邊境政策等，或是針對第三國人民進行整合、有效管控難民潮等規範。從此一範疇中可看出，涉及許多規範歐盟公民與第三國公民權益的政策，像是共同庇護、共同簽證政策等。然而，這些規範皆需仰賴歐盟共同體方法才能有效整合各國意見以付諸實行，相對而言較為困難，因此應更加審慎考量公民權利的維護與保障原則，避免產生民主赤字的現象，為歐盟整合進程帶來更深層次的困境。⁴⁸

與此同時，CEAS 的下一步發展也是執行「海牙計劃」期間的一大重點。首先，其被認定為歐洲共同庇護體系的第二階段，包含接納庇護尋求者或建立共同庇護申請程序與統一的身分地位相關指令的修改。由此可看出，「海牙計劃」已進入建立真正共同標準之明確行動，而非第一階段時所闡述的「最低共同標準」，此為兩個計劃不同之處。其次，共同庇護體系第二階段發展的法源依據是《歐盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)當中的第 78 條，其第 2 款規定「歐洲議會和理事會應採取相關措施以建立歐洲共同庇護體系」。此處值得注意的是，該條款是歐盟主要法律中第一個明確提及歐洲共同庇護體系之條款，且該條款詳細指出歐洲議會和理事會於第二階段所應執行之相關事務。因此執委會於「海牙計劃」執行期間，開始規劃再次修訂或所謂的「重新制定」(recast)⁴⁹相關立法，直到 2013 年 6 月，也就是「斯德哥爾摩計劃」的施行期間，才真正完成第二階段之立法制

⁴⁷ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011)，頁 71。

⁴⁸ 同上註，頁 71-72。

⁴⁹ 「重新制定」(recast)是指廢除先前對同一主題的規定或指令。

度。⁵⁰以下表 2-2 列出了 CEAS 於第二階段的指令修改過程：

表 2-2：CEAS 第二階段立法

CEAS 第二階段立法		
法規名稱	立法日期	生效日期
臨時保護指令	2001	2001.08.07
《都柏林公約》適用之詳細規則	2003	2003.09.06
新資格指令 (QD (recast))	2011	2012.01.09
新歐洲指紋數據庫通則 (recast)	2013	2013.07.19
新都柏林第二號通則(recast)	2013	2013.07.19
新接納條件指令 (RCD (recast))	2013	2013.07.19
新庇護程序指令 (APD (recast))	2013	2013.07.19

資料來源：European Asylum Support Office, “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals,” *EU Publications*, 2016, p. 16.

雖然在坦佩雷會議之後歐盟隨即開始商討與協議重新制定的相關指令，但在修編「海牙計畫」後的第一年，要制定全新的政策法規，就歐盟政策制度實行層面上來看意義不大，再加上將程序指令轉換為國家法律的最後期限，即代表著第一階段法律實施的結束。因此，「海牙計畫」方案的第一年，主要針對第一階段和所規劃的政策執行進行評估，而無新增創新的庇護政策立法，換句話說，此一期間多半聚焦於持續反覆進行相關的政策評估，以檢驗執

⁵⁰ European Asylum Support Office, “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals,” *EU Publications*, 2016, p. 16.

行成效與結果。

最後，歐盟執委會於 2008 年通過「庇護政策計劃」，強調 CEAS 涵蓋三個核心目標，分別是「立法政策協調」、「政治合作」與「會員國之間的團結」，並且明確指出，第二階段的法律體系應建立在第一階段的核心基礎之上，並提出建議修訂第一階段之相關辦法；同年，歐洲理事會遂通過「歐洲移民與庇護協定」，旨在進一步改善移民和庇護層面的國家間合作。⁵¹至此，「海牙計劃」暫告一個段落，此一計畫之重點是在於修改與評估各項立法政策，使其更為完善的同時，也進一步推動下一階段計劃的執行過程能夠更為流暢與順利。

參、斯德哥爾摩計劃

接續 2009 年結束後所開展的五年計畫，是由時任主席國瑞典所提出的「斯德哥爾摩計劃」，並且表示將積極深化與廣化原先「海牙計劃」時期各項政策之願景，促使共同庇護體系更加完善、政策推動更為順暢之時，也能加速達成「自由、安全與司法區域」所呈現之理念與目標。⁵²直到同年生效的《里斯本條約》，更為 CEAS 的未來發展奠定了關鍵基礎。最重要的是，由於歐盟應制定共同庇護政策之目標已在歐盟憲法第 78 條中明文規定，因此，CEAS 成為會員國承諾實施的法律義務，而非僅只為一般性政策目標。該計劃也重申，到 2012 年應建立共同庇護程序和確定取得庇護資格者的統一身分地位。「斯德哥爾摩計劃」也呼籲加強歐盟內部相關機構，並要求執委會針對如何利用這些機構確保進一步整合進行協調。因此，歐盟除了提出建立「歐洲庇護支援辦公室」(EASO)⁵³是實

⁵¹ Stein Arne Brekke, "Establishing a Common European Asylum System: Tracing the Impact of EU Policy-making on Asylum Outcomes," *ARENA Report*, NO. 3/17, 2017, pp. 30-31.

⁵² 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》（台北：台灣商務印書館，2011），頁 76-77。

⁵³ 「歐洲庇護支援辦公室」(EASO)成立於 2010 年 5 月，其主要目的是支持成員國將國家庇護的政策實踐更為緊密地聯繫在一起。

現適當的共同標準之必要條件，且有助於加強會員國之間於各種形式上的實際合作外，也進一步提議建立類似「歐洲指紋數據庫」之系統以增加可強化 CEAS 整體運作效能的輔助工具。⁵⁴

由於歐盟所有會員國皆提議應建立共同庇護體系與制定相關政策制度，來確保歐盟可以更有效率及完善地解決難民庇護問題、制定協助改善移民與其家人適應當地國生活型態的社會融入政策與機制，或是加強與難民原籍國之間的合作等。因此，在「斯德哥爾摩計劃」中，歐盟便提出建立一個涵蓋庇護事務所有層面的庇護體系與制度的「歐盟移民庇護政策綱領」，使歐盟及其會員國能在移民與庇護尋求者之相關工作分配上，承擔起應負之責任，同時促進彼此團結一致並鞏固夥伴關係，追求難民庇護治理層面上雙方可達成之最大利益。因此，此一計畫也將難民、移民庇護政策與其他相關之政策進行整合，像是發展援助和外交關係等，以規劃一套全面性的法規制度。⁵⁵

除此之外，歐盟雖保障其公民能在歐盟境內或其他會員國自由遷移或居住之權利，但就實際情況而言，仍存在許多阻礙尚待克服。就前兩階段計劃執行之成效來看，不論是外部邊境管制、規範能否合法進入歐盟居住的共同庇護政策，或是提供需要協助的第三國人民遷移管道之相關政策推行等，皆顯示出歐盟在逐步達成「自由、安全與司法區域」的政策目標中，已有初步之成效。但從各國實際推動情況來看，由於各國仍受限於不同的國家利益與成本考量，導致無法明確得知各國在轉化歐盟指令成為國內法律之後，個別國家的庇護政策以及相關責任之執行成效。⁵⁶

總體而言，「坦佩雷計劃」、「海牙計劃」與「斯德哥爾摩計劃」

⁵⁴ Stein Arne Brekke, "Establishing a Common European Asylum System: Tracing the Impact of EU Policy-making on Asylum Outcomes," *ARENA Report*, NO. 3/17, 2017, pp. 32-33.

⁵⁵ 陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，〈《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》〉（台北：臺大出版中心，2015），頁 365。

⁵⁶ European Asylum Support Office, *op. cit.*, p. 16.

是奠基於「自由、安全與司法區域」的核心原則所延伸而出的三個階段計劃，其中最主要的政策目標便是為了使歐盟公民得以居住在安全無虞，且個人自由不受侵害的環境之中。於此，歐盟除了全面性制定可能威脅歐盟安全網絡的規範性政策之外，亦同時採取保障歐盟公民基本權利的政策與措施。但在政策制定的層面上，歐盟仍處於交叉路口，導因於當歐盟理事會不斷加強拓展「自由、安全與司法區域」的發展時，部分會員國內部的立法行政機關，仍舊依照其國家內政法律傳統，持續採行某些違背「自由、安全與司法區域」政策目標相異之政策制度。因此，在歐盟與各會員國之間在維護國家利益與實際執行面上存在巨大分歧，換句話說，即便會員國將歐盟政策與法規進行轉化並納入國內法律規章，但是法規與制策是否能夠完全落實是歐盟與各國應審慎思考之問題。有鑑於此，歐盟與其會員國是否能成功消弭彼此的歧見，建立協商溝通管道，同時妥善評估會員國的執行成效，是達成「自由、安全與司法區域」核心目標的關鍵因素。⁵⁷

第三節 歐盟共同庇護體系的主要機制與運作 原則

歐盟共同庇護體系的主要機制與運作，主要是依據歐盟法規層面來提供法律基礎，分別是上文所提及之「兩條例、三指令」，使會員國能夠在處理共同難民與庇護事務上的標準與行動達成共識。前者包含《都柏林條例》(Dublin Regulation)與《指紋數據庫條例》(Eurodac Regulation)，「三指令」則是指「接待條件指令」(Reception Conditions Directive)、「庇護程序指令」(Asylum Procedure Directive)及「資格指令」(Qualification Directive)，這些法令從歐盟層次對會員國形成具有強制力的制度架構，為難民庇護事務建立更為有效且一致的辦法。以下就歐盟共同庇護體系的

⁵⁷ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》（台北：台灣商務印書館，2011），頁 85。

機制與運作進行說明。⁵⁸

壹、歐盟共同庇護體系的主要機制

一、都柏林系統

都柏林系統是由 1997 年生效的《都柏林公約》與 2003 年生效的《都柏林條例》，以及 2013 年生效的《都柏林第三條例》之原則與辦法所建立的系統。此一系統成立的目的最初是為了解決過往常見的「庇護採購」(Asylum Shopping)以及「繞轉中的難民」(refugees in orbit)現象。⁵⁹前者是指難民主要會傾向於整體庇護政策較完善且對於難民態度較友善之國家提出申請，但卻也導致這些對難民較為包容開放的國家必須承受較大的責任與壓力；後者則是指難民會如同衛星般以庇護為目標，在各個國家不斷進行遷移與流浪，以找尋願意審核及批准其庇護申請的國家。

對於會員國處理庇護申請的相關責任，都柏林系統以「第一抵達國」原則(first entry/first country of arrival rule)要求難民需向第一抵達之都柏林國家遞交庇護申請，假如這些難民並非在「第一抵達國」申請庇護，難民與其申請將會被轉移至第一抵達國。即便《都柏林第二條例》及《都柏林第三條例》在維持《都柏林公約》的架構或準則基礎上，針對會員國的庇護審理責任認定進行調整，仍可能造成嚴重的責任分擔分配不均的現象。造成此一現象的原因在於，該系統雖然能確保難民提出的庇護申請能夠受到審理，也能明確只能由單一會員國審理難民庇護申請，以防消耗不必要或是產生過多的人力資源與行政成本，但卻可能導致接待難民的責任集中在第一抵達國。換句話說，地處邊境的會員國將成為首當其衝的國家，必須被迫承擔大量湧入的難民，導致多數會員國提出強烈反

⁵⁸ 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第 6 期（2016），頁 73-75。

⁵⁹ 同上註，頁 75。

對的立場。⁶⁰

二、指紋數據庫

由於掌握庇護尋求者的身分與進入歐盟邊界的遷移路徑相當困難，歐盟便於 2000 年 12 月頒布「指紋數據庫」(Eurodac)條例作為與都柏林系統相配合的機制，並要求會員國將年滿 14 歲的庇護尋求者與非法入境者進行比對，以追蹤庇護申請者是否有在其他會員國提出申請，以釐清會員國庇護申請責任的分配，提升庇護尋求者指紋比對的精確度，加快庇護申請的程序。該數據庫自 2003 年開始運作，由歐盟執委會負責管理與保存。但在 2013 年重新制定的條例中，將會員國登錄與上傳指紋制定更明確的時限，使數據庫系統能更新到最新資料，加快作業速度。然而，重新制定的條例因為提升了非法入境者對安全的疑慮，使非法入境者願意採納指紋的意願大幅降低。⁶¹

三、難民地位及待遇的最低標準與一致化

由於都柏林系統與指紋數據庫旨在掌握庇護申請者在歐盟內部或邊境的動向，無法協調會員國對難民的身分地位認定與待遇，導致部分庇護尋求者逐漸不願向都柏林國家遞交庇護申請。而在庇護尋求者入境或跨越歐盟邊界之後，又前往其他會員國尋求庇護的「二次移動」(secondary movement)，不僅為歐盟境內安全管理與社會穩定帶來極高的不確定性，也容易導致與都柏林系統的目標南轅北轍。因此，為了改善難民湧入主要特定會員國的現象，歐盟必須縮小與會員國在庇護難民政策上的分歧。在 1999 年的坦佩雷高峰會議後決議通過「接待條件指令」、「庇護程序指令」與「資格指令」，並對於安置與收容庇護申請者、給予或撤銷難民身

⁶⁰ 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第 6 期 (2016)，頁 75-76。

⁶¹ 同上註，頁 76。

分、難民資格與地位認定等共同提出最低標準。一方面，不僅減少了會員國之間的在庇護政策上的差異，另一方面也達成對庇護尋求者與難民的最低標準，回應了國際社會對歐盟的期待。⁶²

整合以上共同庇護體系的機制來看，雖然歐盟有制定嚴格的規範來擴大指紋數據庫的使用，但與其他資訊系統一樣仍會存在部分缺陷，且由於庇護尋求者身分地位較為特殊，政治處境也較為不利，因此極有可能被不當運用。一旦資訊外漏或是發生不當運用的情形，將會為這些庇護尋求者帶來極高的政治與安全風險。同時，由於難以釐清指紋數據庫使用權的責任歸屬，可能會導致庇護尋求者權益受損以及求救無門的處境。而坦佩雷高峰會議後確立了建立共同庇護體系以及庇護政策的進程，但共同庇護體系仍缺乏完善且各會員國皆同意的一套共同準則，以致於難以確保會員國在難民與庇護事務的舉措上得以達成共識，衍生出容易導致責任分配不平均的問題。

貳、共同庇護體系的改革與主要原則

歐盟共同庇護體系旨在消除庇護尋求者在歐盟不同會員國境內所受到的待遇差異，並且防止某些會員國由於政策較為友善而出現負擔過重的情況。雖然在共同庇護體系的第一階段只能採用最低標準，但第二階段開始，歐盟便積極修改相關法令，以使會員國法規達成更高的一致性，特別是在確立庇護申請程序與庇護尋求者的接收條件方面。⁶³就歐盟層次來看，《歐洲聯盟運作條約》中的「自由、安全和司法區域」，規定了歐盟關於庇護、簽證和外部邊境管制的共同政策，與其他政策領域的相同之處在於，歐盟同樣尋求通過像是《申根公約》和《都柏林規則》等法律框架，將會

⁶² 同註 60，頁 76-77。

⁶³ Eva-Maria Poptcheva and Andrej Stuchlik, "Work and Social Welfare for Asylum-Seekers and Refugees," *European Parliamentary Research Service*, 2015.12, p. 3.

員國納入歐洲共同庇護體系以協調各會員國各自的難民庇護政策。

64

因此，在歐盟共同庇護體系的持續發展下，歐盟執委會於 2016 年進一步啟動關於此一體系的重大改革進程，在「改革歐洲共同庇護體系和加強歐洲法律執行途徑」的函示⁶⁵中指出，由於 2015 年爆發的歐洲難民危機，顯示出 CEAS 的制度設計與實際執行層面，存有重大結構缺陷與不足之處。於此，執委會便提出應針對共同庇護體系進行全面改革，所提議之內容包含：

表 2-3：CEAS 立法改革內容

(1)	修訂《都柏林三號規則》，以建立一個更加持久與各國責任公平分配的庇護體系，同時確保會員國承擔在面臨大量庇護申請者的情況下，仍有確實審查所接收之國際庇護申請的相關責任。
(2)	修訂《歐洲指紋數據庫通則》以反映《都柏林三號通則》之變更。
(3)	以新的「庇護通則」建立歐盟單一的共同庇護程序，取代過往的「庇護程序指令」；以重新制定的「資格通則」取代「資格指令」；以及有針對性的修改「接納條件指令」，以促使共同標準門檻得以實現更大程度的一致性，同時防止歐盟境內庇護尋求者或非法移民的二次遷移。
(4)	增加歐盟庇護機構的新任務，使其能夠扮演新的政策執行角色以及加強執行運作的能力。

資料來源：An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals,” *European Asylum Support Office* (2016), pp.15-16.

⁶⁴ Claudia Morsut and Bjørn Ivar Kruke, “Crisis Governance of the Refugee and Migration Influx into Europe in 2015: a tale of disintegration,” *Journal of European Integration*, Vol. 40(2018), p. 5.

⁶⁵ 執委會的「函示」僅屬於通知性質的一種歐盟官方文件，執委會的函示總署

(Directorate General for Communication) 為負責對外向媒體與社會大眾說明歐盟政策發展、各項行動計畫、報告的單位。雖然函示不具有法律拘束力，但卻是執委會向社會大眾公告周知其預計採取政策措施的重要官方文件。請參見：陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》(台北：臺大出版中心，2015)，頁 358。

執委會提出改革之主要原因在於，共同庇護體系成立之後，出現了四種困境，分別是「註冊登記」(registration)、「接納安置」(reception)、「庇護程序」(asylum procedures)和司法「裁決」(adjudication)。這其中也包括庇護尋求者在申請時所面臨的各項問題，像是不願進行採納指紋的過程等。於此，歐盟應建立可以立即取得庇護尋求者抵達哪一國家的接收系統，以及如何就各項庇護事務達成共識，進而制定共同一致的標準來落實其所應執行之任務，便須透過歐盟各會員國積極協調庇護立法政策以促進平均分配彼此之間應盡的庇護責任，解決共同庇護體系所面臨的各種問題。⁶⁶

同時，國家庇護程序的申請效率、接納條件和庇護立法條件在適用層面上之差異，極大程度上會決定庇護相關責任的分配方式。換句話說，由於在適用國際難民制度與歐洲庇護法規時缺乏共同一致性且平等之庇護標準，導致歐盟與其會員國之間形成責任分配不平均的問題，進而影響庇護行動之執行成效。因此，即便歐盟於2013年時針對相關庇護立法進行重新修訂，但各國在執行行動缺乏共同監督機制，以及提起法律訴訟之層面上仍具有自由裁量權，從而阻礙歐盟在共同庇護政策之制定與庇護責任分配上形成困境，連帶使庇護尋求者之基本權利受到影響。⁶⁷

從下圖來看，假如從庇護尋求者之角度而言，由於長期戰爭或政局不穩，往往會導致許多人從自己的國家逃離。就聯合國難民署觀察2008年至2015年期間，地中海境內的移民和難民流動的數據資料可看出，因敘利亞難民大量湧入，導致地中海境內的移民與難民流動急遽增加，替歐盟帶來前所未有的危機，也直接、間接地使部分歐洲國家受到衝擊。其中受到最直接影響的是義大利、希臘

⁶⁶ Hanne Beirens, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System* (Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2018), p. 3.

⁶⁷ Eleni Karageorgiou, "Solidarity and Sharing in the Common European Asylum System," *European Politics and Society* (San Diego: University of California, 1995), p. 8.

等難民湧入的第一線會員國，而過境國家例如中、東歐國家；或是庇護尋求者所期望抵達的最終目的國，包括德國、比利時、芬蘭、瑞典、荷蘭等，則是會間接受到影響。⁶⁸因此，在共同庇護體系仍存在制度缺陷，以及歐盟與會員國之間責任分配不均問題尚未解決的情況下，大量湧入的難民潮將可能動搖歐盟長期以來高度追求團結一致、建立穩固合作夥伴關係的核心理念，導致歐盟共同庇護體系遭遇嚴峻挑戰與衝擊。

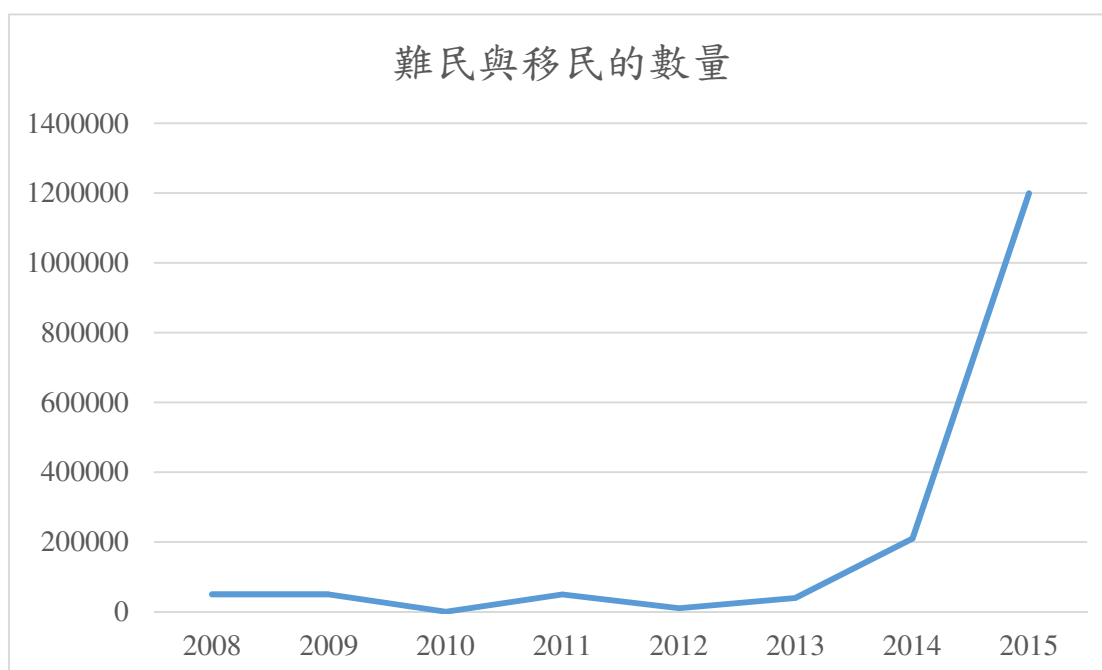


圖 2-1：2008 至 2015 年地中海境內的移民和難民流動情況

資料來源：Overview of Refugees and Migrants Crossing the Mediterranean Sea 2008-2015 (UNHCR 2016a).⁶⁹

最初歐盟建立共同庇護體系之立意，旨在管理進入申根區域的庇護尋求者或移民，但 2015 年的難民危機發生後可看出，邊境國家在面對來自中東或非洲地區大量人口遷移的問題上，承擔過多的庇護責任，歐盟執委會以及歐洲議會長期以來也一致認同，基於地緣政治的現實考量，以及國際人道主義給予援助之核心價值，

⁶⁸ Claudia Morsut and Bjørn Ivar Kruke, “Crisis Governance of the Refugee and Migration Influx into Europe in 2015: a tale of disintegration,” *Journal of European Integration*, Vol. 40(2018), p. 6.

⁶⁹ Ibid.

應與其會員國建立一個歐洲共同庇護體系，以明確制定各國之間責任分擔的制度、機制，以及難民庇護的統一標準。

然而，先前以都柏林規則為立法基礎所衍生而出的歐洲共同庇護體系仍存在制度缺陷與政策落實成效不彰等問題，⁷⁰因此在大多數情況下難以有效發揮其效能，進而導致整個歐盟地區的危機處理機制癱瘓，無法及時妥善處理各項問題，促使歐盟與其會員國之間的團結合作與達成共同目標之政策偏好上增添了更大的矛盾。與此同時，此次危機也顯示出，歐盟在解決複雜的區域問題時，由政府間協商形式所制定的各項法規政策，極有可能仍會受到來自國家主權爭議之挑戰，從而為歐盟整合進程之深化帶來更大程度的困境。⁷¹

整體而言，CEAS 的法規缺陷導致降低了歐洲公民對歐盟長期以來的信任感，進一步導致歐洲公民對於歐盟管理大量庇護尋求者能力的信任感大幅降低，從而可能產生信任赤字的現象。也因此，歐盟如要平均分配會員國之間的庇護責任，便須制定明確的共同標準、審查庇護申請程序等相關政策規範，才較有可能提升會員國執行庇護行動之意願。但由於共同庇護體系內部存在的制度缺陷，導致庇護體系難以在危急情況下正常運行，申言之，共同庇護體系必須具備足夠的靈活性，才能因應隨時變動的外在環境，以及全面性的緊急情況。

有鑑於此，關於共同庇護政策的制定與討論，執委會於 2008 年公布一項名為「歐洲共同移民政策—原則、措施與方法」之函示，提出十項具有明確措施的共同原則，並將共同移民庇護政策之三大目標，亦即「福祉」、「團結」與「安全」納入考量，以制定完善

⁷⁰ Philomena Murray and Michael Longo, "Europe's wicked legitimacy crisis: the case of refugees," *Journal of European Integration*, Vol. 40 (2018), p. 7.

⁷¹ Claudia Morsut and Bjørn Ivar Kruke, "Crisis Governance of the Refugee and Migration Influx into Europe in 2015: a tale of disintegration," *Journal of European Integration*, Vol. 40(2018), p. 7.

的歐洲共同庇護政策的規範基礎。於此，歐盟應妥善規劃移民庇護政策與協助成員國妥善處理大量庇護尋求者與移民之各項問題，以達成上述三大目標。加上歐盟近年來人口老化現象漸趨嚴重，以及勞動力短缺等隱憂，執委會便更加致力於盡快提出一套完整的共同移民庇護政策以及相關配套措施，期望全體成員國能夠在共同追求三大目標的基礎上，以整合一致的形式來發展與協調制定其國內的移民、難民庇護政策。同時提議建立相容的系統以有效掌握外來移民之遷移情況，並持續針對歐盟移民庇護政策之制度規範進行討論，使共同庇護體系的制度框架更加完善。⁷²因此，由此一目標所規定之內容可看出，會員國之間應負起共同承擔相互合作與政策協調之移民庇護的相關責任，以落實歐盟制定共同庇護體系與政策制定之目標。

而為了使共同庇護體系達到團結的政策目標，以及公平的責任分擔，可從以下兩個層面進行理解：第一，「政府間合作層次」，主要依據《歐盟運作條約》(TFEU)第 80 條之法規內容來進行與會員國之間的責任分配；第二，「國家層次」，此一部分涉及國家根據國際與歐洲難民制度向有需要之個人提供的保護。

其中，政府間的團結合作是採取國家向收容國家提供援助的形式，以便後者能夠處理因難民和移民進入歐洲領土，並得以長期居留於歐洲國家，所產生的經濟資金與庇護程序的責任。在此種情形下，會員國之間須與第三國共同協調與承擔所接收之責任，例如邊境管理、安置接納、庇護申請之查驗、庇護尋求者之人數整合或執行遣返之舉措等。

同時團結的原則也包含援助相關財務資金上之責任分配、行政層面上的各項事務之協助，或有關個人之相關保護責任等。由此

⁷² 陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於洪德欽，陳淳文：專書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》(台北：國立臺灣大學出版中心，2015)，頁 358-359。

可得之，政府間協商範圍內的責任共享過程，較能夠使接收大量庇護責任的會員國，在取得協助之後平衡彼此的責任分配，從而間接促使庇護尋求者或難民得以獲得應有之保障權利。⁷³

但就實際執行層面來看，由於庇護政策的落實需要相當程度的人力與財政資源，但共同庇護體系本身以及存在的制度缺陷，使其無法實現此種靈活性。因此，透過檢視國家之間或是個別國家，在實際執行庇護政策的合作事宜層面上（例如，國家內部的分配政策，或像是國家與國家之間的合作等），進行評估與制度檢討，可為歐盟共同庇護體系的各項庇護政策制度的深入改革帶來極大的效益，以此促進 CEAS 的持續性發展，同時，也可提高共同庇護體系的整體危機應變能力，並加強內部職能運轉的靈活性與有效性。⁷⁴

⁷³ Eleni Karageorgiou, “Solidarity and Sharing in the Common European Asylum System,” *European Politics and Society* (San Diego: University of California, 1995), p. 4.

⁷⁴ Hanne Beirens, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System* (Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2018), p.24.

第三章 歐盟共同庇護體系下的責任分擔

歐盟共同庇護體系由於在歐洲難民潮發生之後，無法及時且有效的因應大量難民湧入所引發的各項問題，顯示出共同庇護體系實則存在已久的制度缺陷，以及歐盟與會員國之間在庇護政策與責任分擔無法達成公平合理分配的困境。就原先都柏林規則來看，難民庇護問題與難民收容與安置、難民流量管控、共同邊界管制、恐怖主義與打擊犯罪有極大程度的關聯性，此時相關庇護責任是否有被公平且妥善的分配便顯得相當重要，一方面假如責任分配合理，不僅可使難民人權保護受到重視，也可減輕歐盟邊境國家所承受之難民庇護申請案件的壓力；但另一方面，一旦無法合理分配庇護責任，便可能為歐盟收容國整體發展以及歐洲邊境管理帶來龐大的挑戰與衝擊。

第一節 歐盟共同庇護體系的 庇護責任與責任分擔

歐盟共同庇護體系的內部問題在於都柏林規則所造成的責任分配不平均。其主要是以第一抵達國與安全第三國原則為基礎，在歐洲範圍內推行難民保護責任的相關分配。依據《都柏林條例》，成員國有責任適用相關合理配置資源來縮短庇護申請的時間，減少延誤的發生，降低歐盟邊境會員國的收容壓力，以實現團結一致與責任公平分擔的目標。但隨著難民湧入人數不斷增加，會員國之間或是歐盟與會員國間，在受到共同庇護政策的協調難以達成共識、各會員國內部成本利益考量等諸多因素之影響，導致產生責任分配不平均，以及政策執行成效不彰等現象。有鑑於此，下文將從責任分擔的主要問題，亦即難民收容與邊境管理兩個面向，來探討共同庇護體系下的庇護責任與責任分配之情形。

壹、難民收容

由於歐洲難民潮的爆發，歐盟在遭遇大量庇護申請的困境下，於 2015 年 9 月的史特拉斯堡會議重新批准一項共計 16 萬難民的「難民緊急安置計劃」並設立新的難民配額，亦即針對這些接收龐大難民數量的國家，像是希臘、義大利與匈牙利等所謂的「前線國家」，進行難民重新安置。該計劃依據各國不同的經濟實力、人口及國內失業率等，視會員國發展情況給予難民配額。其中如匈牙利、波蘭、捷克、斯洛伐克等，或其他中東歐國家皆強烈反對歐盟執行此一計畫，其反駁之原因在於，為了捍衛國家自身宗教信仰及內部安全考量，以維護國家利益為理由而拒絕此一計畫所給予之配額。⁷⁵

由下圖3-1可看出，歐盟決議的難民配額與實際難民收容情況差距甚大，而主要執行難民配額計劃的會員國皆落在傾向於支持歐盟整合且保障國際人權等西歐、北歐國家。反觀多數中東歐國家，如波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、保加利亞等，確實執行難民收容的情況寥寥可數。從歐盟公布的數據來看，16萬個安置名額中只有4678位獲得妥善的安置，承諾從希臘和義大利進行難民重分配的10萬人也僅有約600人得以被重新安置，顯示出歐盟與會員國之間執行成效的落差。除此之外，透過強制性難民配額問題所產生的爭議來看，即便在德國等大國施壓下強行通過16萬難民的分配決議，但中東歐國家仍是堅持反對執行，例如匈牙利總理歐班於2016年時就是否同意歐盟強制性難民責任配額計劃舉行全民公投，而波蘭由於在2015年底受到巴黎恐怖攻擊事件的影響也宣布拒絕接受難民配額。⁷⁶

⁷⁵ Elena López-Dóriga, "Refugee crisis: The divergence between the European Union and the Visegrad Group, Global Affairs – Strategic Studies, June 12, 2012. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/refugee-crisis-the-divergence-between-the-european-union-and-the-visegrad-group>. Browse date: June 21, 2018.

⁷⁶ 楊國棟，〈歐洲共同避難制度的發展與反思——以都柏林規則為中心的考察〉，《歐洲研究》，第1期（2016），頁 59-60。

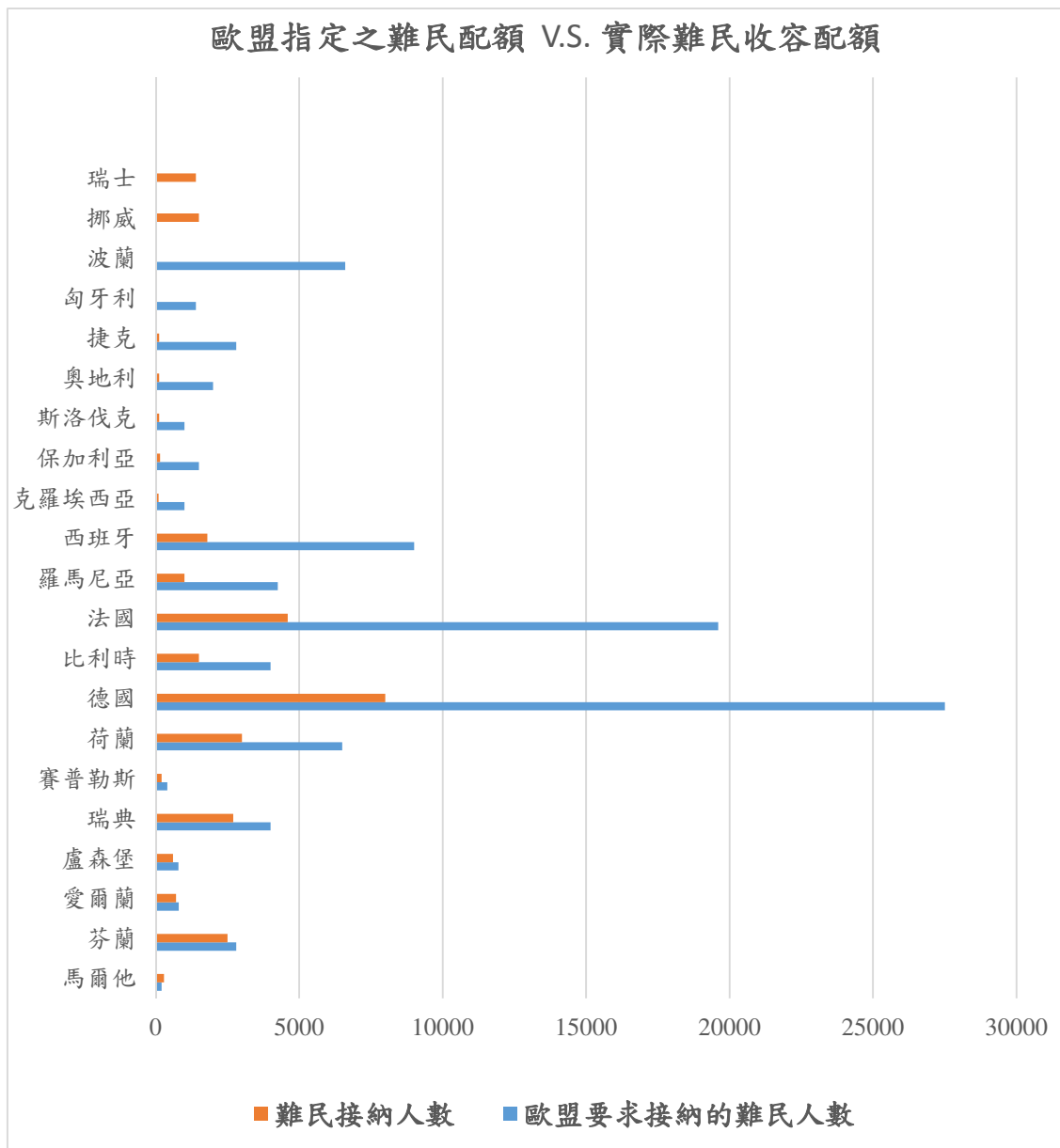


圖 3-1 歐盟指定之難民配額 V.S. 實際難民收容配額

資料來源：<https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/refugee-crisis-the-divergence-between-the-european-union-and-the-visegrad-group>, 瀏覽日期：2018.6.18

因此，歐盟會員國在難民收容的問題上，可由「不對稱相互依賴模式」⁷⁷來進行分析，此種模式由國家受到難民遷移壓力強度的

⁷⁷ 此一概念來自於 Robert O. Keohane 的「相互依賴理論」，其指出經濟的相互依賴既可能減少也可能增加國家之間的衝突，取決於不同的時空背景以及條件。由於國家之間不同在資源結構或國家能力、發展程度等層面之差異，導致相互依賴之程度有所區別，而對於相互依賴為國家帶來的安全感或是利益多寡存在分歧，因此便產生了依賴上的對稱性與不對稱性。「對稱的相互依賴」可

變化來進行定義。從賽局的分析結果來看，面臨須接納更多難民壓力的國家或許會推動共同庇護政策應進行改善，並對歐盟提出應建立更加公平有效的責任分擔制度之建議，例如修改難民配額或給予資金援助等。為了檢視會員國對於庇護政策進行改革的偏好變化，有學者依據個別國家的地理位置，區分為兩組國家，探討在 Rambo 賽局⁷⁸(見表 3-1)的情況下，這些國家可能會受到庇護尋求者遷移人數的影響，進而在難民收容與責任分配的問題上呈現不同的結果。

表 3-1：「受影響國家」及「不受影響國家」之間的 Rambo 賽局

		不受影響國家 (Non-affected States, Nas)	
		合作 (Cooperation)	背叛 (Defection)
受影響國家 (Affected States, AS)	合作 (Cooperation)	政策改革 (如：建立永久的責任分擔機制，恢復內部邊境的自由流通。)	法理上的維持現狀 (de jure status quo)
	背叛 (Defection)	暫時團結 (如：自願執行責任分擔，暫停內部自由流通)	事實上的維持現狀 (De facto Status Quo)

資料來源：Felix Biermann, Nina Guérin, Stefan Jagdhuber, Berthold Rittberger and Moritz Weiss, “Political (non-) Reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: a liberal intergovernmentalist,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 26(2017), p. 13.

第一組國家稱為「受影響國家」(Affected States, AS)，這些國家多數成為庇護尋求者的第一抵達國或最終目的國，因此也較容

以減低彼此之間的衝突，但若是出現「不對稱的相互依賴」則反而更有可能提升矛盾與衝突的機率。在國際場域中，依賴性相對較低的國家，會將對手對於自己的依賴程度作為與其談判之籌碼，從而獲取更多的利益，藉此掌握較大的話語權，因此，「不對稱的相互依賴性」也是代表取得「權力的來源」。在不對稱的依賴關係中，假如依賴性較強的國家處於對自身不利的博弈賽局中，並極有可能受到另外一方的掌控，使得最後難以獲得利益的同時，政治話語權也被剝奪。請參見：江湧，〈危險的不對稱依賴〉，<http://finance.jrj.com.cn/people/2010/10/0913198295123.shtml>，瀏覽日期：2019.4.29.

⁷⁸ 以公共財理論所衍生的賽局理論，主要關注的問題在於國家的政策偏好所會導致的分配結果。請參見：Katharina Holzinger, “Common Goods, Matrix Games and Institutional Response,” *European Journal of International Relations*, Vol. 9(2003), p. 205.

易面臨高度的難民遷移壓力。由於第一抵達國通常位於申根公約的外部邊界地區，所以往往是庇護尋求者進入歐盟的主要入境點。而目的國則可定義為移民或難民尋求作為最終目的地，或是打算進行庇護申請之國家。第二組國家則是「未受影響的國家」(Non-affected States, NAS)，亦即其所承受的人口遷移壓力相對較小，主要包括地理位置偏離主要遷移路線，且地理距離較為遙遠的國家，或是指位於過境路線上且收到庇護申請數量較少的國家。⁷⁹

此一賽局會產生以下四種潛在結果。第一種結果是國家實行單邊主義政策，決議暫時中止《申根公約》和「都柏林系統」之規定，導致難民庇護壓力主要集中在受影響國家(AS)。此種結果稱為「相互背叛」(Defection – Defection, DD)，或者也可稱作是「事實上的維持現狀」。由於不受影響國家(NAS)傾向於不願意接受任何形式的責任分擔制度，因此主要是由受影響國家負責執行臨時停止執行申根公約的規定，因為其單方面決定重新實施邊境管制，以控制大量難民湧入。

第二種可能的結果是「相互合作」(Cooperation – Cooperation, CC)，亦即針對都柏林體系進行改革，例如，透過執行確立的責任分擔機制以及恢復實施《申根公約》等舉措，來共同處理難民庇護申請與安置等問題。第三種可能結果則是所謂的「臨時團結」(Defection – Cooperation, DC)，其中不受影響國家(NAS)自願承擔接納難民責任，並支持受影響國家的執行舉措，但沒有對共同庇護體系的責任分配制度進行改革。最後一種結果是，承擔高度難民庇護壓力的國家可回到「法理上的維持現狀」(Cooperation – Defection, CD)，換言之，其可決定遵守「都柏林系統」與《申根公約》之規定，維持邊境開放，且不須執行責任分擔制度，或針對

⁷⁹ Felix Biermann, Nina Guérin, Stefan Jagdhuber, Berthold Rittberger and Moritz Weiss, “Political (non-) Reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: a liberal intergovernmentalist,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 26 (2017), p. 10.

共同庇護體系做出進一步的改革。⁸⁰

實際上，受影響國家(AS)最期望達成的結果是彼此之間相互合作執行責任分配之任務，以促進共同庇護政策的改革(CC)，例如透過改善都柏林系統之法規政策，並在兼顧都柏林規則與《申根公約》制度優勢的層面上，運用責任分擔機制來減少難民收容的壓力。然而，如果僅通過改善共同庇護體系尚無法促進歐盟整合，因此承受高度難民壓力影響的國家，其第二個最佳的選擇便是與不受影響之國家進行政策協調，暫時團結合作執行任務，以在短期內降低大量難民湧入帶來的影響(DC)。

但由於多數不受影響國家主要缺乏合作的意願，因此受影響國家所期望的第三個最佳結果，則是採取單方面恢復實施「都柏林系統」與《申根公約》的規定，即使受影響國家須承擔過重的難民庇護責任(CD)。而對於受影響國家而言，最壞的結果是維持「事實上的現狀」，此種情況將會更加提升難民大量移入所帶來的沉重壓力，原因在於無法改善共同庇護系的法規政策，暫停執行《申根公約》也會使某些會員國恢復邊界管制，對歐洲地區四大自由流通產生一定程度的影響(DD)。換句話說，AS所期望的責任分配優先順序可以描述為CC>DC>CD>DD。⁸¹

相比之下，由於不受影響的國家內部高漲的反難民情緒，以致於多數NAS較傾向於不願執行共同責任分擔制度。因此，NAS所期望的最佳結果是維持「法理上的現狀」，並且避免出現強制性責任分擔，例如不平等的難民配額計劃(CD)。而就維持邊境開放的責任分配而言，不受影響國家更傾向於維持「事實上的現狀」(DD)而非「相互合作」(CC)或是採取「臨時團結」的責任分擔制度。因此，NAS主要期望的責任分配順序為CD>DD>DC>CC。⁸²

⁸⁰ Ibid, p. 13.

⁸¹ Ibid, pp. 13-14.

⁸² Ibid, p. 14.

因此，由表 3-1 可得知，受影響的國家因為面臨較龐大的難民壓力，因此將會較傾向於針對共同庇護體系提出進行改革的要求；而未受影響的國家則會為了維護國家利益，傾向於維持現狀以避免出現負面性的外部成本，導致與共同庇護政策目標產生分歧，從而使責任分擔分配不平均的困境更加嚴重。

其中受到最直接影響的國家像是義大利、希臘等難民湧入的第一線會員國，而過境國家如巴爾幹半島、中歐和東歐國家等，以及庇護尋求者所期望的最終抵達目的國，包括德國、比利時、芬蘭、瑞典、荷蘭等，也會間接地受到影響。而如果從歐盟層次來看，大量湧入的庇護尋求者或移民，可能動搖歐盟長期以來高度追求團結一致建立穩固合作夥伴關係的核心理念，導致整個歐盟庇護體系遭遇嚴峻的挑戰與衝擊。

在難民大量湧入後所產生的難民收容問題，由於同時涉及國家主權與國家成本利益考量、執行能力差異、國內社會安全、公民權利保障或是種族宗教文化等諸多問題，牽涉範圍廣泛且極為繁雜，導致歐盟與會員國難以輕易在共同庇護體系的政策規範上達成共識，以致於在進行政策協調時產生政策分歧。⁸³因此，歐盟應透過考量國家能力所制定的政策舉措來化解與會員國之間的政策分歧，以及逐步改善共同庇護體系的內部問題，同時針對庇護尋求者之各項責任，例如庇護申請與安置，或是加強協助難民融入當地國社會等，進行合理且妥善的分配以解決難民潮湧入所遺留的問題。

貳、邊境管理

由於每個會員國皆有各自一套移民庇護政策，彼此利益難以

⁸³ Ibid, p. 15.

協調，責任分擔也就難以妥善分配。在 911 事件發生後，歐盟會員國不僅比以往更加重視歐盟外圍邊境安全，也開始思考建立歐洲邊境警察的構想，來加強邊境合作的需要，但為了解決跨邊境犯罪和廢除內部邊境所產生的問題，歐盟有必要與各會員國就歐盟邊境管理機制提出有效的合作方案，藉此維護歐洲整體邊境安全。⁸⁴

歐盟邊境管理責任可分為以下三種，第一，提升歐盟與會員國之間的邊境事務合作，防堵難民大規模移入，執行方式主要是透過歐盟提供資金、設備以加強歐盟外部邊境巡防；第二，派遣處理難民事務的移民官員至非歐盟會員國協助處理偷渡問題；第三，掌控難民數量，建立有效的難民遣返機制，以快速遣返未獲得庇護申請程序通過的難民，同時加強與難民、非法移民所屬國家之間的合作，以提升該國重新接納難民。⁸⁵例如，歐盟針對邊境擴大制訂一個睦鄰政策(European Neighbourhood Policy)，來促進歐盟與東、南邊界鄰國制定廣泛對話與合作的機制。此外歐盟也在中、東歐設立移民緩衝區，並界定地中海海域的共同外部疆界，以提升外部邊境管制的功能與成效。⁸⁶

而邊境管制的問題，從部分成員國因難民或庇護尋求者大量湧入之後，選擇以強硬激烈的手段來阻止這些難民跨越邊境的舉措可得知，制定一套共同的邊境管制制度有其必要性。像是匈牙利更於接壤塞爾維亞的邊境修建長達 117 公里的高聳圍牆，甚至加設鐵絲網，並且又於接壤克羅埃西亞的邊境修建長達 300 公里的鐵絲網柵欄，以阻止難民非法移入。⁸⁷但種種行為，顯示出各國在邊境管制上皆因國家不同考量，所採取的方式也極不相同，導致責任分擔不平均與共同庇護政策的產出更加困難，因為在政策目標

⁸⁴ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011)，頁 304。

⁸⁵ 卓忠宏，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期 (2016.10)，頁 68-69。

⁸⁶ 同上註，頁 64。

⁸⁷ 端傳媒，〈難民危機：匈牙利軍警施催淚彈趨難民〉，<https://theinitium.com/article/20150915-dailynews-rufugee-hungary/>，瀏覽日期：2019.5.29。

與執行手段上難以訂定確立的標準，使得歐盟更應重視邊境管制的問題，盡快與各會員國進行政策協商，以找出一套各國皆願意遵守的準則，來改善庇護責任分配不平均的問題，才能保障庇護尋求者以及各國公民的權益與安全。

第二節、共同庇護體系下責任分擔不均情況

壹、庇護申請與安置

由於都柏林系統中的第一抵達國原則，導致出現責任分配不平均的情況，使得難民庇護申請在各會員國之間處於一種失衡狀態。從 2015 年難民潮湧入之庇護申請來看，邊境國通過庇護申請的比例較低，其中匈牙利是收到最多庇護申請的邊境國，但實際有進入審查程序的件數屈指可數。而且匈牙利的低審查率及低通過率，也顯示出匈牙利缺乏足夠的行政資源與人力來因應過多的庇護申請案件，導致責任分配不平均。⁸⁸

此外，承擔龐大難民壓力第一線國家像是希臘、義大利、匈牙利等，由於自身經濟也不景氣，特別是希臘因先前歐債危機遺留的問題尚未完全解決，導致經濟發展狀況持續陷入困境，因此也無力妥善安置大規模湧入的難民潮。此一問題也顯示出中東歐國家和西歐國家在接納難民的態度上反映出新老歐洲之間更深層的分歧，也使歐盟國家逐漸分為兩派：一邊是中東歐國家例如匈牙利、保加利亞等，由於經濟狀況不佳，基本上不願接納或僅接納少量難民，同時強烈反對歐盟執行強制性安置難民計劃；另一邊則是如德國、瑞典等西歐、北歐國家強調團結一致的價值觀，但也不願意安置所有難民，因此認為各國應當按適當比例妥善分配難民庇護責任，以

⁸⁸ 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第 6 期（2016），頁 85。

解決責任分擔不均的情況。⁸⁹

貳、難民配額計劃

共同庇護體系發展以來，雖然在幾次非法移民入境歐洲時，曾被會員國指出共同庇護政策的制度存在缺陷，只因沒有發生極大的危急事件導致這些缺陷在 2015 年難民潮爆發時，立即突顯出體系內部各項政策的缺點，連帶影響會員國之間的責任分配，使部分會員國在難民危機剛發生時，承受了極大的難民收容壓力。在當時有多個申根國家（包含奧地利、丹麥、法國、德國、挪威、波蘭和瑞典）暫時重新恢復邊界管制。雖然當時荷蘭政府提出了由奧地利、比利時、盧森堡、芬蘭、德國、希臘和瑞典等國家組成的「小型申根」的想法，願意在難民庇護事務上保持團結，但由匈牙利、捷克、波蘭和斯洛伐克所組成的維謝格拉德集團，則繼續保持反移民立場，亦即反對在歐盟成員國之間重新分擔難民的共同配額制度。⁹⁰

特別是匈牙利、波蘭和捷克這三個國家堅決反對歐盟關於重新分配位於義大利和希臘難民的建議，導致歐盟的團結合作基礎受到動搖，促使歐盟執委會對這幾個國家提出法律訴訟，並交由歐盟法院進行裁決。波蘭對於歐盟此一舉動反應強烈，並指出如執委會不終止對其所採取的訴訟，也將向歐盟法院做出法律行動以維護自身應有的權利保障。但是，在歐盟理事會尚未阻止通過關於強制性配額的決定時，匈牙利和斯洛伐克卻已向歐盟法院提起訴訟。2017 年 9 月，歐洲聯盟法院駁回了其申訴，授權歐洲聯盟理事會通過關於強制性配額的決定。雖然斯洛伐克雖然不情願地接受了歐盟最高法院的決定，但匈牙利和波蘭仍態度強硬未改變立場，聲

⁸⁹ 文峰，〈制度與結構：難民危機對歐盟難民治理體系的衝擊及其影響〉，《暨南學報》，第 38 卷，第 4 期（2016），頁 12、14。

⁹⁰ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p.5.

稱歐盟法院此一裁決將威脅到整個歐洲地區的安全與未來發展。⁹¹即便多數中東歐國家是獲得歐盟最多資金補貼的國家，像是僅在2004年，剛入歐盟的東歐國家便從歐盟獲得高達2000億歐元的資金補助，也因為這筆資金，替正經歷市場經濟改革的東歐國家經濟，注入強大的動力，使得東歐經濟可以快速成長。由此可看出，即便如此，中東歐國家仍因不願損失國家自身的利益而反對歐盟的強制難民配額，不僅是因為這樣的責任分配過於不平等，也認為歐盟不尊重會員國各自主權與國家獨立性，導致加深與歐盟之間更深的分歧。⁹²

參、邊境管制問題

由於歐洲單一市場的開放和申根國家廢除邊境管制，加上中東歐經濟轉變與歐盟東擴、歐洲難民危機等，都是造成庇護尋求者與非法移民增加的因素。越來越多的難民或非法移民從各個地方進入歐盟，使許多歐盟國家在邊境安全維護上極為擔憂，特別是首當其衝的義大利、希臘與西班牙，必須面對龐大沉重的難民壓力，也因此向歐盟提出針對邊境安全作出回應的要求。⁹³其中最嚴重的就是歐盟外圍邊境安全的問題，因此在歐盟執委會的移民事務與內政部門底下，為了處理包括合法移民與融入、非正常移民與遣返、歐洲共同庇護體系、申根邊界與簽證、有組織犯罪與人口販運、恐怖主義、警員合作等，制定了一系列有關邊境管控的政策，以針對內部區域與外圍邊境之安全進行管理，並成立「歐洲邊境管理署」(FRONTEX)來促進歐盟邊境治理，透過對於歐洲外圍邊界的人員流動進行監管，藉此防範可能進入歐盟地區的非非法行動或跨

⁹¹ Pero Maldini and Marta Takahashi, "Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?" *Communication Management Review*, No. 2(2017), p. 63.

⁹² 茉莉，〈不同的「狼奶」：東歐國家拒收難民背後〉，<https://www.peoplenews.tw/news/f4ba74cb-26f1-45bd-a4a6-dceb4b321a79>，瀏覽日期：2019.5.29.

⁹³ 張福昌，〈歐盟司法與內政合作—反恐議題解析〉（台北：台灣商務印書館，2011年），頁325。

國犯罪。

而歐盟在 2004 年與 2007 年新加入的 12 個會員國中，皆同意就共同邊境治理進行整合。因此，新會員國與老會員國在邊境治理上的責任分擔也顯得極為重要。由於歐盟取消內部邊境管制後所產生的難民保護和邊境管理的問題，主要涉及庇護尋求者進入國家領土的政策規範，也就是歐盟外部邊界管控上缺乏共同一致且有效的控制標準、對申根邊界與簽證政策的共同規定，或是在難民主要遷移路徑上的會員國間對於安全第三國的爭議。⁹⁴因此，這些問題便導致歐盟與各會員國之間在邊境管制的責任分擔上出現分歧。

根據《申根執行協定》和 1990 年《都柏林公約》的規定，歐盟應建立一套難民再分配機制，並且確立單一國家對審查庇護申請的責任。雖然最初此一機制僅限於歐盟會員國之間，但在大規模難民湧入之後，處於庇護尋求者主要遷移路線上的會員國開始透過國家與國家政府之間，或是各自國內法規制度層面採用「安全第三國」的規則，將此種難民再分配機制擴展到其他國家，以此來規避本應承擔的難民保護責任，導致歐盟須擴大邊境管理的範圍，以及造成責任分配的不均。以波蘭的《國家融合戰略》(national strategy for integration)⁹⁵為例，其以保護歐盟外部邊界作為政策目標，以及關於打擊非法移民、有組織的犯罪或是恐怖主義等問題上，波蘭政府決議制定收緊邊境管制的政策規範，導致在邊境管制的政策制度上難以實現責任分擔。⁹⁶

因此，歐盟試圖與多數缺乏共同難民解決辦法的中東歐國家，

⁹⁴ Sandra Laenex, “‘Passing the Buck’: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 2(1998), p. 140.

⁹⁵ 以歐盟「防止濫用庇護程序」與符合「歐盟會員國實施更嚴格庇護政策」的總體目標來針對外來者所制定的一項法律。

⁹⁶ Sandra Laenex, “‘Passing the Buck’: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 2(1998), p. 126.

透過再分配的雙邊協議，來建立責任制的庇護申請共同協議。但除了許多中東歐會員國尚未實施有效的難民法律和保護制度外，這些協議也沒有商定共同一致的庇護申請程序。因此，在適用安全的第三國規則和延長再分配機制的決議上，容易導致庇護尋求者在缺乏共同庇護規範的保護下產生「繞轉」(orbit)⁹⁷的現象，對於歐盟與各會員國在邊境管理上帶來更大的挑戰。

而 FRONTEX 雖然是歐盟組織架構中極為重要的執行機構，主要任務是加強會員國之間在維護外部邊界任務上的合作。但由於 FRONTEX 內部的職能分配以政府間合作形式來進行運作，因此特別像是解決歐盟外部邊境國家所產生之問題，就相當依賴會員國之間的團結合作。也因為如此，容易在會員國之間產生責任分擔不公平的問題，以致於對 FRONTEX 在維護邊境安全的執行行動、難民保護與邊境管理的責任分配，或是共同庇護體系與相關政策規範的完善程度，便會帶來一定程度之影響。⁹⁸

第三節 共同庇護體系責任分擔不均的原因

由於共同庇護政策涉及國家成本利益的考量，面對龐大難民潮，會員國內部對於給予難民身分地位之認知、國內法規政策之制定與執行標準，或是所受到的衝擊皆各不相同，導致歐盟與會員國之間難以在政策協調上達成共識。加上庇護責任也涉及一國整體安全維護，使得會員國不論是在共同難民庇護政策或是司法管轄權等問題上難以輕易讓步，進而導致歐盟與會員國在處理庇護問題的立場上產生極大的分歧，同時也造成彼此之間的庇護責任分配不公平。⁹⁹

⁹⁷ 詳見本文第二章第三節「歐盟共同庇護體系的主要機制與運作原則」，頁 35。

⁹⁸ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》（台北：台灣商務印書館，2011），頁 326。

⁹⁹ 卓忠宏，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期（2016.10），頁 71。

壹、政策協調之分歧

首先，同意執行責任分擔制度代表國家可因接納庇護尋求者或移民，在部分財政、行政、社會與政治層面上，所需負擔的費用支出較小。因此，建立共同庇護體系的共識，可被視為是一種責任保險，用以控制國家在接收庇護尋求者人數的相對責任，避免因承擔庇護責任而付出過多的國家成本。共同庇護政策之制定有其必要性，原因在於即使一個國家在危機發生時所接納的庇護尋求者數量相對較少，但並不代表其於未來可能獲得更多的庇護申請，因此直到建立確切的責任分擔制度前，採取預防原則理論上是對歐盟或會員國而言較為明智的做法。¹⁰⁰

此外，從理論上來看，執行責任分擔之目的，是為了避免國家出現單方面規避所應承擔責任的行動。因為，假如各國試圖阻止庇護尋求者，他們可能會採取像是提高庇護申請與居留門檻的措施，讓庇護尋求者更難以進入或居住於該國領土內。而此種措施如果在一個國家取得成功，相對來說，其他國家便可能會發現自己肩負著更大的庇護責任，導致庇護責任分擔分配不平均的現象產生，最終將損害難民的基本人權。因此，責任分擔制度須透過獨立於國家政策之外的共同標準來進一步確立與執行，以維護難民所應獲得的相關權利。¹⁰¹而共同庇護體系的主要目標之一便是為了避免會員國對庇護申請者互踢皮球，產生規避責任的情況，同時也避免願意承擔難民保護責任的國家肩負過重的責任。

責任分擔不平均的問題也進一步突現出歐盟超國家機構之間的矛盾。由於難民潮爆發時，歐盟尚未完全解決歐債危機發生以來經濟低增長、高失業率的困境，一方面不僅為歐盟帶來更沉重的財

¹⁰⁰ European Parliament Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, "The Implementation of Article 80 TFEU," 2011, p. 39.

¹⁰¹ Ibid, p. 40.

政壓力，另一方面也使得超國家組織內部對治理模式產生歧見。在2015年6月25日的歐盟高峰會議上，執委會主席容克與歐洲理事會主席圖斯克之間發生了意見上的衝突，前者提出強制性配額計畫，而後者則是認為責任分擔應採用國家自願性的框架，因此容克的提案遭到12個會員國明確表示反對，導因於一旦以自願方式執行責任分擔將會產生搭便車的現象，使責任分配不平均的問題更加嚴重。

而由於缺乏充分有效的溝通管道與合作機制，使得歐盟超國家機構之間在難民庇護問題上難以達成共識。雖然歐洲理事會不否認歐盟執委會在難民、移民庇護事務方面的重要性，但同時已逐漸對於在處理庇護事務上缺乏經驗且無須回國面對政府的歐盟官員，彼此之間在相關政策制度上的討價還價感到疲乏，進而影響與會員國在庇護政策的協調或是合作事宜。¹⁰²起初由於許多會員國反對以難民庇護合作事務進行內部制度整合，導致執委會對於難民、移民庇護政策等提案幾乎無法如期完成及通過立法程序，顯示出政策協調如要成功，歐盟與各會員國須先就庇護責任分配，或是相關合作事務上達成共識，才能訂定一套所有會員國皆同意遵守的共同庇護政策。

而如果以法條意涵而言，庇護政策涉及歐盟法規與各會員國主權、國內法律及相關利益等，容易產生「法律競合」(concurrency)¹⁰³的現象，於此為了避免歐盟與國家在法律條文上產生衝突，歐盟應在進行相關立法時，適用輔助原則與比例原則，像是針對會員國勞動力市場之間的差異、會員國之間各自不同的社會融入政策等具體事項皆應適用輔助原則以減少相互之間於政策

¹⁰² 文峰，〈制度與結構：難民危機對歐盟難民治理體系的衝擊及其影響〉，《暨南學報》，第38卷，第4期(2016)，頁14。

¹⁰³ 在法律學的領域中，所謂的「競合」係指某個事件中可運用之法律條文或權利主張有兩種以上，在此情況下，如予以全部採用，則產生重複；如規定擇一採用，則產生衝突。一般而言當法律規範產生競合時，多是主張採取擇一適用之處理方式。請參見：顏秀慧，〈法律的競合〉，《綠基會通訊》，(2013.7)，頁16。

意見上之分歧，達成庇護政策制定之目標與完善程度。¹⁰⁴

貳、邊境管制之分歧

由於大批的庇護尋求者以及非法移民湧入，導致歐盟外圍邊境的管理出現極大的漏洞。依據「歐洲警政署」(European Police Office; EUROPOL)的調查指出，庇護尋求者或非法移民透過歐盟東部邊境進入歐洲的路線可分為兩條：第一，中東歐路線：庇護尋求者會先經過前蘇聯共和國，例如俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯等，並將這些國家作為遷移路線中的過境國，再經由匈牙利、波蘭、捷克、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞等國家進入歐洲境內。¹⁰⁵對於會員國而言，邊境管制最重要的兩個問題就是，第一，會員國是否要恢復邊境管制，還是維持邊界開放；第二，過境國與目的地國之間的責任分擔分配困境。

歐盟會員國根據過去的移民經驗，政府的政治意識形態和社會中的文化接受程度，呈現出三種在應對庇護尋求者大舉移入時，所面臨到關於開放邊境與否的困境。第一，主要是在經濟和政治上都能夠接納大量難民，且願意承擔庇護尋求者之相對數量較多的會員國，如德國、瑞典等國。而在 2015 年難民危機剛發生時，即使當時《都柏林條例》要求難民在其抵達的第一個歐洲國家提出庇護申請，德國總理梅克爾也取消了此項規定，且沒有第一時間進行邊境管制，以便德國能夠歡迎進入歐盟的庇護尋求者，以減輕歐盟邊境成員國的負擔。第二，包含像是英國、捷克、斯洛伐克、匈牙利和波蘭等會員國，其具有接納更多難民的經濟能力，但卻由於國內政治原因與顧及社會觀感與人民感受，其政府遂拒絕配合歐盟所做之政策決定，例如匈牙利政府決議實行關閉邊界後，便遭遇國

¹⁰⁴ 陳麗娟，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》(台北：臺大出版中心，2015)，頁 357。

¹⁰⁵ 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011)，頁 299。

際社會的嚴厲撻伐，從而使成千上萬想要進入北歐與西歐的庇護尋求者陷入困境。最後，即使有些會員國受到債務危機的影響程度不一，但仍舊願意伸出援手，開放庇護尋求者提出庇護申請，並維持開放邊境的政策，例如希臘、義大利等國家。雖然其各自的行動獲得歐盟執委會的支持，但這些國家的國內庇護法規制度，與國家整體經濟、社會等發展，也隨著時間的增長，而逐漸面臨因開放邊境而產生大規模難民流量的壓力。¹⁰⁶

由於在共同庇護體系內部各項庇護相關政策制定或是合作上，皆缺乏統一之共同標準及明確清晰的治理框架，從而導致歐盟與其會員國在重要政策的協調上難以整合各方意見達成共識，進一步加深彼此之間的分歧，也使得相關政策執行計劃窒礙難行，以致於歐盟無法在難民危機發生一開始，便能迅速且妥善的處理各項問題。加上會員國之間受到地緣因素的影響，位處歐盟東部邊緣與南部邊緣的會員國往往是非法移民選擇跨越的區域，因此邊境國家為了避免短期內須承擔難民大量湧入的壓力，便是在是否恢復邊境管制亦或是維持邊界開放等問題上形成兩難的困境，進而影響會員國之間在庇護責任之分配出現失衡的現象。¹⁰⁷

就現行的共同庇護體系之政策法規來看，不但難以公平妥善地分配會員國的庇護責任，也無法就難民保護與庇護事務提高共同標準，同時考量維護國家主權與人權、利益與規範、會員國與共同體等因素之間的立場分歧，歐盟要進一步推動庇護政策的落實與合理分配難民庇護責任實屬不易。此外，由於會員國對難民與庇護政策及認同上存在巨大差異，導致危害申根制度中共同邊界與單一市場的核心精神，影響歐盟整體共同庇護政策的發展、庇護責任之分配與執行，以及共同體的持續性整合進程。¹⁰⁸

¹⁰⁶ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 5.

¹⁰⁷ 陳蔚芳，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第6期（2016），頁91。

¹⁰⁸ 同上註，頁94。

第四章 責任分擔困境對歐盟整合的影響

隨著歐盟東擴進程的發展，歐盟內部會員國數目不斷增加，原先受到前蘇聯集權化、標準化等保守文化思想束縛的東歐國家，與自古以來以基督教文明為主的西歐國家，促使兩者之政治文化得以相互融合，雖然使歐盟整體文化背景更趨多元，但也造成會員國之間對於歐盟共同體的認知與核心理念產生分歧，開始出現像是舊歐洲與新歐洲、核心歐洲與邊陲歐洲等論述。也由於歐盟邊境持續向外擴大，影響歐洲邊境管制與危害邊界安全。加上在難民潮湧入後，歐盟無法及時有效的因應難民問題，共同庇護體系的運作失靈、歐盟與會員國之間在政策協調上難以達成共識、國家之間各自不同的利益訴求等，皆導致庇護責任出現分配不平均的困境，不僅影響難民本身所應獲得之人權保障，也為歐盟整合進程帶來阻礙與挑戰。

近年來，在全球國際走向越趨保守、歐盟深化與廣化速度減緩發展的情況下，其自身內部又因歐債危機、敘利亞難民潮、恐怖攻擊等一連串事件的發生，導致歐盟整合發展逐漸分化，反移民、反菁英的聲浪也越發高漲。其中，因難民湧入而在各國之間形成庇護責任分擔的困境，也進一步衝擊歐盟整體經濟、安全與社會發展，其不僅成為導致英國脫歐的間接因素，也促成近幾年極右翼政黨再次出現在大眾眼前，且不論是在歐盟內部決策機構亦或是會員國自身的國家政治發展走向，所掌控之話語權也已越發具有影響力，不僅造成西歐與東歐國家之間在歐洲認同感或是政策協調上更形分裂，也危及日後歐盟整合之發展進程。據此，本章將從政治、經濟與社會文化三個層面來深入探討責任分擔困境對歐盟所帶來的衝擊與影響，以及歐盟如何穩固彼此之間團結合作的夥伴關係、達成共同庇護體系的政策目標以促進歐盟整合，維持共同體存續。

第一節 政治層面

壹、排外主義與極右翼政黨的興起

首先，對於責任分擔困境為歐盟整合進程所帶來的政治影響，主要是激化排外主義與極右翼政黨的興起。2016年11月21日，由匈牙利、波蘭、捷克與斯洛伐克所組成的維謝格拉德集團通過一項聯合聲明，提出他們對於歐盟所制定的強制性責任分攤機制的立場，指出共同庇護體系下的責任分擔，應基於團結原則與會員國的自願程度來協調庇護政策，並且制定明確的解決方案，包括具有可行性與建設性的替代辦法，以實施接納與安置庇護尋求者的舉措。其中維謝格拉德集團也提及歐盟所應建立的責任分擔，應強調「庇護責任進行分擔」，而非「公平分擔責任」，原因在於一項計劃如果以會員國自願為基礎，要達到公平的責任分配，便會變的相當困難。因此，多數極右翼政黨較為反對目前歐盟制定的責任分擔計劃或是執行舉措，導因於認為歐盟現今不論是歐盟共同庇護體系或是責任分擔機制都仍不夠完善，而匈牙利總理歐班就曾公開批評一旦批准庇護尋求者或移民進入歐洲地區，將會為歐盟公民的人身安全帶來威脅。¹⁰⁹

此外，如果開放難民入境，也會對相關國家之邊境管理造成極大壓力，因此認為歐盟應嚴守邊界防止穆斯林移民或難民進入歐洲。¹¹⁰上述立場也使得這些極右翼政黨得以成功將庇護問題政治化。部分國家於難民危機剛爆發時，也強烈表達其反對歐盟在接納與安置收容庇護尋求者所提出的政策方針，認為歐盟關於庇護責任之分配不平均。因此，拒絕執行庇護行動。同時，極右翼政黨也利用民眾的排外心理挑起族群對立，並在近幾年疑歐主義蔓延的

¹⁰⁹ Boldizsár Nagy, "Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees," *Global Turkey in Europe Working Paper*, No. 17, May 2017, pp. 10-11.

¹¹⁰ 明報，〈觀點與角度：接收難民 人道美夢？〉，

http://www.mingpaocanada.com/TOR/htm/News/20170105/hk-gf11_er_r.htm，瀏覽日期：2019.5.29.

浪潮之下，進行反菁英、反難民的社會運動來逐漸分化一國政府之政治制度與政策偏好走向產生變革。

其次，責任分擔分配不均會加深會員國之間的分歧與擴大國家能力之間的差異，進一步產生新的衝突與影響。同時，也會更加強化激進的極右翼政黨在其政治偏好、排外心理和處理難民、移民問題的議題上，將國家治理帶往更加極端的發展走向。此種情況促使人們重新審視歐盟機構現有的制度框架和運作機制的有效性，以及共同庇護體系的制度缺陷與責任分擔分配不平均的問題。

自 1980 年代以來，由於勞務移民、家庭團聚和來自世界各地，庇護尋求者或難民的到來，歐洲已經逐漸轉變為呈現多元文化的社會面貌。但在難民潮湧入後，民粹主義者開始將此種變化轉換為對歐洲身份及其福利制度的威脅，同時提升了歐洲公民對於難民或非法移民的排外心理。而民粹主義中的排外因素源於一個相當具體的國家主義概念，依賴於某個宗教、文化或特定的民族定義。此種排外心理幾乎是因難民或移民的特徵所自然產生的結果。因此，在此種觀念的持續發展下，人民之間的明顯差異將不可避免地導致收容國內公民之間的緊張、恐懼心理，以及出現排斥異質性文化的現象。假如庇護責任分配不平均，可能容易導致一國的政治領導人或國內極右翼政黨利用排外心理來加深國內公民反對難民移入的態度，以此規避所應承擔之責任或是表示不願共同合作執行庇護責任的立場。¹¹¹

近年來，歐洲極右翼政黨由於選舉成功使其獲得進入一國政府的機會越來越多，以致於能在共同庇護政策或是責任分擔的問題上表達強烈的立場。即便在各自的政府體制中扮演不同的角色，又受到諸多限制，像是受限於歐盟會員國之身分、國際法與國內法

¹¹¹ Jihan Abdalla, "Europe's Refugee Crisis: Right-Wing Populism and Mainstream Cooption in Germany and France," CUNY Academic Works (2017), pp. 32-33.

的制衡等，極右翼政黨仍執續奉行與自由民主的基本原則相互衝突之政策，從而導致自由主義共識以及共同團結合作之目標不斷被削弱，影響一國執行責任分擔的意願，使歐盟與會員國之間的責任分擔困境更加難以獲得妥善的解決。

而由於難民危機所衍生的各種問題影響力越來越大，歐盟又無法提出妥善解決方案，導致極右翼政黨逐漸興起，並在排外心理和疑歐主義蔓延的基礎上，進行反菁英、反難民的社會運動，像是奧地利的「自由黨」、法國的「國民陣線」、德國的「另類選擇黨」、義大利「五星運動黨」等皆因其反對庇護尋求者進入歐洲地區之強硬言論而受到國內民眾歡迎，從而影響一國政府與政治制度產生變革。¹¹²其所使用的政治性話語經常訴諸國家價值觀、民族認同、國家疆界與國家利益等，來挑起人民之間的排外與仇恨情緒，藉此將不同群體聚集在一起進行反難民、反歐盟的社會運動，進而影響歐盟整合進程的發展。¹¹³

再者，如果從會員國內部政治體制來看，一方面極右翼政黨可以在歐盟或是自身國家政治體系中成為一股強大的政治力量並且獲得選民的支持，其中一個重要的因素便是源自於大眾對一國主權之行使是否會受到影響所產生的擔憂。雖然歐洲所有的極右翼政黨各自在不同時期、不同環境與迥異的意識型態下逐漸形塑而成，但其共通點皆是高度重視共同難民庇護政策，以及不願國家承擔庇護責任作為政策主軸。不論是在歐洲共同庇護體系所制定的各項法規、政策制度或會員國之間責任分配不平均的問題上，皆強烈表達其反對立場，而不願共同合作之行為也進而導致庇護責任執行成效不佳。例如從近年幾次歐洲各國的國內選舉中便可得知，與極右翼政黨、排外主義等相關口號以及反難民、反歐盟的話語皆

¹¹² Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 20.

¹¹³ Claudia Postelnicescu, "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism," *Europe's Journal of Psychology (EJOP)*, Vol. 12, No. 2(2016), p. 205.

有明顯增加，像是在奧地利極右翼黨派中，自由黨(Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ)贏得了第一輪總統選舉，使其政黨領導者成為總統，這些政黨所使用的話語皆相同，不外乎是一致反對外來移民、難民，以維護國家獨立性及保障本國公民之基本權利。

另一方面，從歐盟會員國的內部政治體制的運行軌跡中也可察覺，民族主義、排外主義和反歐盟的極右翼政黨正在各地取得快速的發展。因為共同庇護體系中的政策制度談判僵局，導致責任分擔機制無法有效執行，為歐盟整體未來發展增添許多不確定性因素，其中，多數中歐與東歐國家拒絕在難民危機中表現出團結合作的共同作為，更是反映出歐盟內部更深層次的分歧。儘管歐盟舉行了一系列相關會議來商討此一問題，但就當前為了因應難民潮問題的解決方案，或是共同庇護體系之制度缺陷、歐洲各國在核心價值觀的深刻差異，以及對於歐盟各項責任分擔計畫與所欲達成之目標理念上的認知差距來看，欲達成共同商定之計劃存在一定的困難度。¹¹⁴

此外，多數極右翼政黨認為外來者的大規模移入，是造成現今國家和社會各種問題的原因，因此其利用強化社會不滿和日益龐大的反抗聲浪，在政治上形塑自身的觀點並獲得更廣泛的政治支持。值得注意的是對於這些政黨的支持率確實有逐年上升的情形，特別是那些強調排外主義、孤立主義、民族主義，以及外來者對居住文化、民族認同與經濟威脅的政黨。加上在受到金融危機與全球化對國民經濟影響之下，難民潮的大舉移入也極大程度地提升了民眾的排外心理、種族中心主義或仇視伊斯蘭教的情緒，導致歐盟長期以來建立的多元文化環境分崩離析。¹¹⁵

¹¹⁴ Claudia Postelnicescu, "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism," *Europe's Journal of Psychology (EJOP)*, Vol. 12, No. 2(2016), pp. 206-207.

¹¹⁵ Pero Maldini and Marta Takahashi, "Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?" *Communication Management Review*, No. 2(2017), p. 66.

以匈牙利為例，其政府在危機時期，選擇背離歐盟出於團結一致所制定的政策方針，因此其於難民危機爆發期間的各項作為備受爭議，也一再受到歐盟及其會員國的多方批評。長期以來，歐盟與匈牙利在共同參與難民庇護制度的問題上難以達成共識，其總理歐班也極為反對執委會關於建立責任分擔制度的提議，主要原因在於匈牙利政府認為此舉違反國家利益，同時為了鞏固國家主權、安全與維護傳統文化信仰等其他因素，強烈反對與歐盟共同合作，並執意採取以國家成本利益做為主要考量之單邊行動，但此舉不僅會為其他開放邊界的國家帶來風險，也會對整體歐洲邊境管制造成一定程度的衝擊。¹¹⁶

整體而言，庇護責任分配問題對於極右翼政黨來說，是關乎國家主權與安全的重要議題，但由於會員國與歐盟之間不論是在政策制定、目標，或是歐洲核心價值觀的認知方面皆存在分歧，導致多數國家認為須以國家利益為優先考量，以維護國內公民之權益不受損害。但也因如此，歐盟為了捍衛歐洲核心理念的目標，並促進與會員國之間共同庇護政策協調或責任分配事務達成共識的層面上，顯得更加困難重重。¹¹⁷

而歐洲共同庇護體系的制度、機制不夠完善，以及難民責任分配不平等之因素，皆為極右翼政黨在一國政治發展進程上提供了相當程度的話語權，以及可觀的影響力。同時也在難民潮湧入期間，分化社會凝聚力，並藉由挑起人民反菁英、反難民的情緒成功進行社會運動，進而導致一國政治體制產生變革。換句話說，在過去幾年中，由於共同庇護體系制度存在缺陷、責任分擔不平均等問題，使排外主義、疑歐主義，以及極右翼政黨逐漸興起，且比起過往影響程度更加廣泛且深入，進一步導致歐盟面臨程度上更為複

¹¹⁶ Dagi Dogachan, "EU's refugee crisis: from supra-nationalism to nationalism?" *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 3, No. 3(2018), p. 12.

¹¹⁷ Ibid, p. 13.

貳、加深核心歐洲與邊陲歐洲的分歧

由於共同庇護體系的制度缺陷，西歐如德國等較原始的歐盟會員國與中東歐與後來新加入的會員國之間出現了巨大分歧。諸如向不同歐盟國家分配難民的配額制度與庇護責任之分配等問題上存在分歧，為歐盟此一超國家組織的團結合作帶來考驗。除了歐盟不同國家之間的觀點相異之外，許多國家的人民在解決難民問題的立場上也存在相當大的分歧。例如，歐盟在2015年進行的民意調查中，法國、義大利，西班牙和英國60%至80%的人聲稱對政府的移民政策表示不滿；而希臘(94%)、瑞典(88%)以及英國和法國(各70%)的受訪者皆反對歐盟處理難民危機的方法。一年之後的另一項民意調查結果則指出，越來越多的歐洲公民開始認為歐盟解決此一危機的執行成效不加，其中法國(61%)、希臘(71%)與英國(48%)的人民認為其國家做為歐盟會員國的一員，其身分資格在解決難民危機的問題上極為不利，呈現出歐洲公民對於歐盟內部機構的不滿，特別是又在難民危機發生後，更加突現出共同庇護政策的不足之處，以及在各項庇護責任的分配上極為不公平，遂導致許多歐盟國家的極右翼、反歐盟與排外勢力政黨逐漸崛起，政黨數量也不斷增加。¹¹⁹

此外，共同庇護體系無法在難民潮湧入時有效發揮其功能，導致責任分配失衡，進一步引發歐盟機構運作中的潛在問題，特別像是歐盟中央機構與會員國之間的關係，以及會員國彼此之間的矛盾關係逐漸顯現，突顯出歐盟機構的執行效率、民主透明化程度與歐盟未來持續性發展的問題，也使歐盟內部出現兩種不同聲音，一

¹¹⁸ Andrea LP Pirro, Paul Taggart and Stijn van Kessel, "The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: Comparative conclusions," *Political Studies, Special Issue Article*, 2018.5, pp. 1, 3.

¹¹⁹ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 15.

方面，歐盟強調進一步深化與加強會員國整合的重要性；另一方面，則要求歐盟機構應適度權力下放以使會員國擁有更大的自主權。但如此一來，歐盟與會員國之間的責任分擔便會變得更加困難，因為假如擴大會員國自主權的掌握，便難以促使國家之間彼此團結合作以達成庇護政策的核心目標。由此可得知，歐盟整合及其運作的潛在結構性危機已隨著共同庇護體系制度的缺陷與權責分配不明等因素逐漸浮上檯面，促使歐盟與全體會員國開始重新思考相關庇護政策的改革以解決政治層面上國家主義與超國家主義相互衝突的問題。¹²⁰

而會員國內部「國家利益至上」的政策主軸，以及在危機時期對於維護「國家主權」的政策偏好，也呈現在責任分擔分配不均的現象上。面對庇護尋求者湧入所產生的諸多問題，各國政府更加重視自身國家利益，因此傾向於將政府間協商機制轉為以民粹主義的概念，以及庇護相關責任之分配來解決難民庇護問題，導致極右翼民粹主義政黨的數量大幅增加。儘管歐盟決議成立共同庇護體系，並且制定相關庇護政策，但卻無法有效解決難民危機所引發的問題之原因來看，庇護問題的範疇與會員國之間責任分擔不均，再加上歐洲民粹主義不斷在動盪的政治環境中，引發公眾的輿論，導致歐盟難以妥善地解決問題。而且難民大量湧入也證明無論對於歐盟或是會員國的國內法律運作而言，皆是一項極具高度複雜性的挑戰。像是德國和瑞典雖然採取接納難民的開放性政策，但中東歐國家卻對於此種親近難民的庇護政策抱持懷疑態度，多數反對開放難民進入的國家認為，試圖將庇護尋求者進行安置或融入歐洲社會，只會加劇人民之間的矛盾與衝突。¹²¹

加上責任分擔分配不均的問題須透過歐盟政府間協商機制來

¹²⁰ Pero Maldini and Marta Takahashi, "Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?" *Communication Management Review*, No. 2(2017), p. 64.

¹²¹ Dagi Dogachan, "EU's refugee crisis: from supra-nationalism to nationalism?" *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 3, No. 3(2018), p. 10.

積極協調庇護政策之制定與執行，但在個別會員國基於國家成本利益之考量下，導致對於擁有不同政治及文化多樣性的會員國而言，要消弭彼此之間的差異以達成共同庇護政策之目標，與承擔相應之庇護責任，便需要更加實際的共同利益，才有可能使各會員國轉以共同體利益為優先考量，進而同意遵守庇護政策與執行相關庇護之責任以共同建立更加穩固的合作夥伴關係。¹²²

就難民庇護政策本身而言，屬於高度尋求國際協調與合作政策領域的一個主要類別，尤其是在歐盟內部的法規制度層面上，因其根本問題是人道主義的挑戰，而所有國家都應遵守並承擔此一責任。此外在歐盟範圍內，不應將全部的庇護責任都分配給歐盟外部邊境的國家，而是必須透過理性協商進行公平的責任分配。這並非代表庇護尋求者或移民應按一定比例分配給各國，只是需制定共同的庇護申請准入政策與責任分擔的明確原則。此外制定共同一致的準則有其必要性，導因於在申根區域內，難民一旦合法進入某個歐洲國家，實際上便能獲得遷移至其他會員國的基本權利。因此，部分國家僅採取對自身國家有利的單方面政策，藉此降低須共同承擔難民責任的會員國合作政策。但此種行為模式將會對區域內的其他國家帶來負面效果，增加管制難民流動的外部成本，也會更進一步加深歐盟與會員國之間或是會員國彼此之間更大的分歧。

123

整體而言，歐盟針對庇護尋求者的各項議題所分配之各項庇護責任或相關舉措遭受極大挫敗，原因在於缺乏連貫有效的共同難民庇護政策，但由於國家主權問題和對少數群體融合及認同的敏感性，導致這些政策長期以來難以達成共識，為歐盟內部整體合作與共同體意識帶來更深層的分歧。有學者指出，歐盟將會出現「雙速歐洲」的困境，不僅會分裂內部組織的核心結構、破壞與會

¹²² Ibid, pp. 11-12, 15.

¹²³ EEAG, "Immigration and the Refugee Crisis – Can Europe rise to the Challenge?" *European Economy*, 2017, p. 91.

員國之間長期以來的團結夥伴關係，也容易深化在「核心」國家與「邊緣」國家之間的衝突與摩擦，進而阻礙歐盟整合進程的持續性發展。¹²⁴

第二節 經濟層面

壹、加重歐盟財政負擔

首先，歐洲國家原先就已普遍存在各項經濟問題，大量難民的湧入極有可能導致失業率上升、增加公共預算、經濟成本支出和削弱基礎設施能力等，影響一國之經濟發展。而且由於先前歐洲金融債務危機尚未完全解決，使得各國皆擔心難民危機將加劇其先前存在或尚未解決的經濟問題。經濟發展的可持續性對於經濟正在與債務危機作鬥爭的歐洲國家而言是一項極為重要的議題，而此時如果又因責任分擔分配不均，導致某些會員國承受過多的庇護責任，將會導致會員國的極力反彈。同時在接受和協助難民融入的過程中，財政成本的支出可能會比庇護尋求者所能帶來之財政收益更快，導因於政府必須支付大量關於難民的安置收容、加快庇護申請程序的效率、提供住房與飲食、官方語言教育等，以確定其擁有生活技能並最終將他們融入勞動力市場的高額費用。此外近年來，有鑑於英國脫歐和全球金融危機導致的經濟不穩定，越來越多的歐洲公民認為納稅人對移民與庇護尋求者的額外支出，將為原先已緊縮的經濟共同體帶來更深一層的財政負擔與壓力。¹²⁵

由於每個會員國不同的政治因素與經濟能力，導致各國之間缺乏政策共識，進而形成責任分擔分配不均的問題。加上在處理大規模庇護尋求者湧入的問題上，也尚未確立共同一致的法律框架，

¹²⁴ Kristin Archick, "The European Union: Current Challenges and Future Prospects," *Congressional Research Service Report*, 2016.6, pp. 9, 15.

¹²⁵ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 6.

導致每個會員國都傾向於在此一問題上確保各國仍舊保有行使自主權的彈性空間，形成歐盟與會員國在經濟財政責任分配上的分歧。¹²⁶

其次，就責任分擔分配不均的困境來看，對於國家經濟財政上所形成的影響而言，可帶來短期與長期之影響，以前者來看，庇護尋求者和移民的湧入會導致公共支出增加，促進額外資金的流通，進而增加總體需求，對一國經濟發展產生擴張性影響，同時增加收容國的實際收入與國內生產總值。而從長期影響來看，政府只有在難民進入勞動力市場後，對於庇護尋求者的各項經濟支出才得以回收成本，獲取財政利益。因此，收容國應制定相關金融財政政策並投資於庇護尋求者，再加上提供類似特別培訓方案來做為配套措施，使其能夠依據以前的身分地位與工作資格，逐步融入國內社會以適應當地的生活模式，為國家整體經濟發展帶來正向效益。

當庇護尋求者依據各自工作技能獲得就業機會，並開始投入國家福利體系使其發揮效用時，政府先前所做出的投資，便可獲得正面回饋。而國家政府與民間機構、非政府組織之間的合作也可選擇採取對雙方皆有利可圖的方式，來解決難民危機所帶來的短期與長期的挑戰。例如，政府負責管制庇護尋求者的流量與庇護申請程序，民營機構便可負責庇護尋求者的技能評估與工作任務之分配，使其發揮最佳效能。在歐盟關於庇護尋求者的移入人數的相關數據資料中也顯示在大量湧入的庇護尋求者中，大多數是較為年輕且受過良好教育，同時對於民營機構所提供的就業機會，其同意申請之意願也較高。因此，為其提供必要的職能培訓以獲得這些工作，不僅能協助其融入當地社會，對於國家長期經濟發展帶來正面效益之外，也能解決部分會員國承擔過多庇護尋求者的現象。¹²⁷

¹²⁶ Ibid, p. 7.

¹²⁷ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, pp. 8-9.

隨著歐盟近年來逐漸出現人口老齡化和出生率下降、勞動力萎縮等問題，許多歐洲國家的社會福利體系將面臨龐大壓力，庇護責任如果分配不均，也可能會導致當地社會福利支出增加。根據歐盟執委會的研究報告指出，進入歐洲地區的庇護尋求者，可能會在2020年前使國家GDP提升0.2%至0.3%。因此，假如除去社會中的庇護尋求者和移民人數，歐盟的就業人口預計到2020年將減少810萬人、老人年金領取者預計將會增加840萬人；2030年，預計就業人口將減少2890萬、老人年金領取者將增加2790萬人。於此，協助庇護尋求者融入勞動力市場的相關政策便顯得極為重要。¹²⁸同時，歐盟為了在處理庇護申請者的相關事務上，確保會員國可有充足的經濟援助，遂制定一系列政策倡議以作為提供資金給予會員國的法律依據。因此，更加願意承擔庇護責任的國家，便極有可能在歐盟層次上獲得更多資金援助。¹²⁹

整體而言，歐盟與庇護政策制度的完整性不僅會影響責任分擔的分配，也同時會影響歐洲難民在融入當地國社會生活的適應情況。部分面臨嚴格預算限制的會員國，便逐漸發現難以維持其庇護制度和程序的運作，加上在金融經濟危機之後，某些會員國開始出現失業率上升和生活水平的下降，也進而導致排外心理、種族主義和對第三國國民的暴力行為增加。並在難民危機發生後，使整體局勢更加惡化，特別是針對部分原本經濟預算已相當吃緊的會員國，其要維持庇護政策與程序的順利運作，困難度也相對提高許多。¹³⁰事實上，會員國之間的團結合作與難民責任分配不平均的現象，早已是歐盟共同庇護政策中存在許久的問題，換言之，在金融危機爆發之前實則已根植於歐盟體制內，只是沒有被突顯出來。然而，由於中東戰爭和茉莉花革命引發的難民數量不斷增加，加上南歐「邊境國家」的財政預算持續吃緊，導致責任分擔的困境更加突

¹²⁸ Ibid, p. 14.

¹²⁹ Massimo Bordignon, Simone Moriconi, "The case for a common European refugee policy," *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), p. 11.

¹³⁰ Florian Trauner, "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure," *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3(2016), pp. 312-313.

出，同時歐盟共同庇護體系的制度缺陷，例如會員國庇護標準缺乏可比性等，在經濟危機時期便已相當明顯，導致歐盟在難民潮大量湧入後，共同庇護體系的法規制度顯得更加脆弱。¹³¹

無論歐盟在歐洲共同庇護體系中的法規或政策協調成效如何，個別國家的庇護制度與申請程序仍存在極大差異，對於受到經濟危機嚴重衝擊的國家而言，差異也顯得更加明顯。¹³²從下圖 4-1 顯示的數據來看，大多數中東歐與南歐國家認為，庇護尋求者的移入會為國家整體經濟發展帶來負面影響，導致庇護尋求者的處境更為艱困，多數會員國也反映出不願共同合作承擔庇護責任。

¹³¹ Ibid, p. 315.

¹³² Ibid, p. 321.

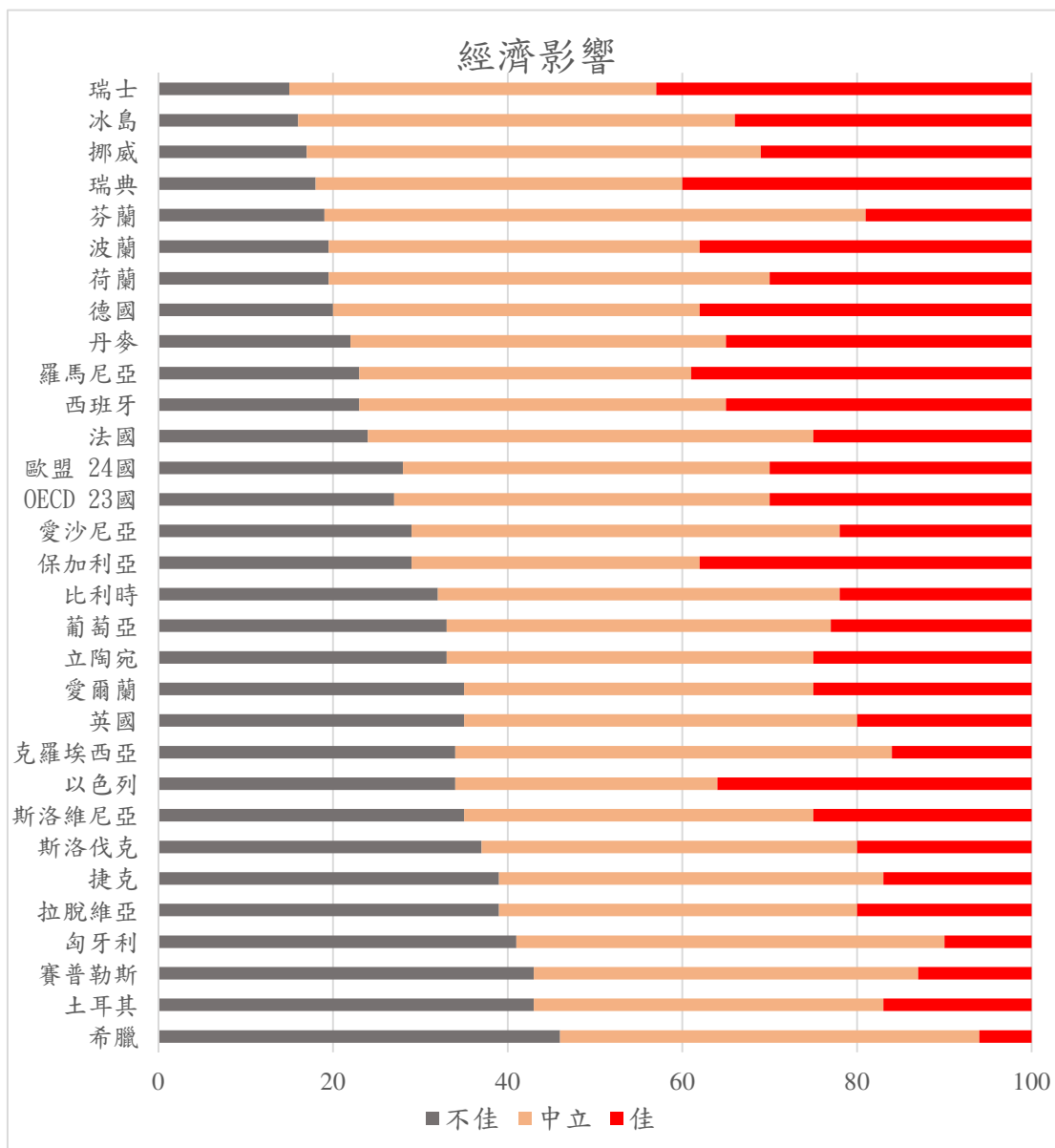


圖 4-1：各國對庇護尋求者經濟影響的態度

資料來源：Massimo Bordignon, Simone Moriconi, “The case for a common European refugee policy,” *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), p. 8.

貳、歐盟勞動力市場的發展與困境

首先，對於庇護尋求者在影響歐盟勞動力市場的發展而言，有部分學者提出庇護尋求者或許可以成為解決歐盟勞動力萎縮與人口老齡化問題等較為正向的觀點，依據歐盟統計數據指出，預計歐盟勞動年齡人口將在 2020 年下降約 3.5%，顯示出勞動力供應短

缺可能成為促進經濟增長的瓶頸，也將在未來幾十年帶來人口數量的挑戰，並在一定程度上威脅到歐盟經濟的未來發展。但像是提高國內歐盟勞動力市場的活動和就業率，或是促進歐盟內部歐盟勞動力（包括移民）流動等，可以適度降低此一趨勢帶來的衝擊。從這個意義上來講，合法庇護尋求者或移民將可能改變人口的年齡分佈，以促進歐盟勞動力市場維持在最佳水平，同時協助填補就業結構中技能短缺等問題。透過此種方式，庇護尋求者可為國家整體福利體系的可持續性與歐盟經濟財政的增長帶來正面效益。¹³³

其次，一國政府也可通過削減其他領域的支出或增加稅收與其他財政收入來抵消額外支出的經濟成本。而對於目的國所形成之影響，其中由於大量庇護尋求者的移入以及責任分擔不平等的問題導致人口數量急遽增加，從而增加額外的經濟成本。此外如果未能充分利用潛在的人力資本，庇護尋求者的大規模湧入將可能會削弱國家經濟發展的可持續性。雖然庇護尋求者或移民流動可部分抵消不利的人口發展，但早期的研究表明，如此龐大數量的庇護尋求者或移民無法完全解決歐盟所有與人口老齡化有關的問題，國家仍需制定其他相關政策方針與配套措施，例如提高本地工人的就業率等，才能較為妥善處理此一問題。¹³⁴而庇護尋求者如果在融入勞動力市場的過程順利，也可相對提升勞動力市場的靈活性與效能，以及整體經濟財政發展的可持續性。

而由於責任分擔不均使一國庇護尋求者大量增加，因此一國政府應思考如何將其融入勞動力市場，以及如何替勞動力市場帶來正向的發展。從「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund, IMF)和「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)等研究中可看出，對於中長期

¹³³ European Commission, “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU, European Economy Institutional Paper,” No. 33(2016.7), p. 28.

¹³⁴ Shubham Poddar, “European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?” *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, pp. 17-18.

的經濟發展影響，取決於庇護尋求者進入收容國勞動力市場的整合方式。第一，庇護尋求者可以通過在本地人可能較無工作意願的部門就業，來改善勞動力市場對區域差異形成的衝擊。在經合組織的研究中也強調庇護尋求者、移民勞動力等流動會對其適應勞動力市場條件變化產生重要影響。第二，庇護尋求者或移民也可能導致人力資本發生「質」的變化，超出其對勞動力市場的影響。庇護尋求者與本國勞動者之間的互補程度，很大一部分取決於其教育與職業技能的水平。第三，目的國的社會結構與相關整合政策（如失業率程度、法規政策制度、經濟表現等）也將影響勞動力市場的發展。簡而言之，勞動力市場的發展在很大程度上取決於庇護尋求者融入的速度與適應的程度，以及個人的教育水平與專業技能等。

135

但是在庇護尋求者進入一國勞動力市場的過程中，會員國彼此之間因庇護政策存在顯著差異，使得合法居住於歐盟之公民或移民，在爭取工作職務時可能優先於庇護尋求者，以致於有可能產生歧視性待遇的機率提升。因此，國家政府應審慎制定關於庇護尋求者在安置收容，或是進入勞動力市場的相關政策，以避免發生上述情形。¹³⁶

至於因為責任分擔分配不均而導致難民人口湧入某一國家，對該國經濟財政的影響，可從庇護尋求者或移民自身的背景、目的地國家的社會結構，社會融入政策的各項指標，例如失業水平、現有的法律制度、經濟增長等來得知影響程度。不僅個別國家所帶來的影響皆不相同之外，各自國家內部區域的差異也會有所不同，取決於各種外在因素。雖然對於一國財務的影響程度或許不大，但如果社會融合政策的執行成效不佳，國家在庇護政策上所付出之成本，對於整體經濟影響而言，相對將會提升許多。

¹³⁵ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, pp. 19-20.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 21.

有鑑於此，歐盟需要制定全面的共同應對政策方針，像是會員國對融合政策的投資或危機管理的長期關注等，來回應責任分擔困境對於歐盟內部財政發展的整體影響。而收容國的首要考量則是為庇護尋求者制定有效的社會融合政策以協助其迅速融入當地勞動力市場以及適應當地社會生活。同時，由於庇護尋求者在某些程度上也可加強歐盟內部的跨境勞務移動，因此，歐盟有必要加快在早期庇護申請階段，評估庇護尋求者專業能力的速度，避免衝擊後續整合舉措執行的有效性。換句話說，缺乏有效和完善規劃的難民融合政策以及公平的责任分配，將可能對收容國的勞動力市場與庇護尋求者本身的權利保障帶來極大的負面效應。¹³⁷

除此之外，在高齡化國家社會中，庇護尋求者融入勞動力市場顯得特別有利，因為其可成為財政體系的支付者，減少社會福利的支出。例如中歐和波羅的海國家便是可從中獲益的國家，但其政府卻拒絕歐盟執委會所提出之難民配額制度的建議。自 1990 年以來，保加利亞和波羅的海國家的人口減少了 15%；克羅埃西亞減少了 10%、匈牙利和羅馬尼亞則減少了 5%。而在中歐和波羅的海國家，1990 年至 2010 年期間 65 歲及以上老年人的比例增加了 30% 以上。由於醫療服務體系與老人年金等社會福利支出的增加，人口逐漸高齡化的現象將會減緩這些國家的經濟增長速度，並對國內經濟體系帶來相對程度的壓力。¹³⁸

對於庇護尋求者或外來移民抱持負面看法的人而言，此種影響相對更大，但假如庇護尋求者或移民在文化認同上更接近當地居民，或是來自於已開發或經濟實力較強的原籍國時，影響力便會相對減少。同時，此種影響也因本地公民與庇護尋求者或移民的教

¹³⁷ R. Eamets and L. Pataccini, "Economic aspects of migration and the refugee crisis in Europe: challenges and opportunities in a dramatic scenario," *Global Affairs*, 2017.5, pp. 8-9.

¹³⁸ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 10.

育程度而有所差異，特別像是，如果受到更多關於職業技能培訓的相關教育或本身具有專業技術能力，可成為國家人力資本的庇護尋求者，接受過高等教育的本地公民便較有可能支持政府的重分配政策。

整體而言，庇護責任如果公平分配，且一國勞動力市場也運作良好，庇護尋求者和本地員工將可享有同等利益，如果再加上促進難民融入勞動力市場的相關政策舉措，也將可改善本地員工的就業前景。因此，政府應制定旨在改善勞動力市場表現和降低失業率的政策辦法以有利於本地員工與庇護尋求者。由於意識到庇護尋求者在進入勞動力市場時，將會面臨如何跨越語言障礙、得知勞動力市場政策、就業培訓、積極主動就業等問題，國家更應提供適當的資訊取得管道，以協助庇護尋求者或移民找到合適的工作。同時就業保護立法以及降低產品市場壁壘，不僅可以提高難民有效進入勞動力市場的能力，也可以透過自行創業來促進收容國經濟增長，或是維持自主生計，以及為所居住社區之居民提供就業機會。

139

簡而言之，共同庇護體系缺乏一套完整且有效的政策制度，再加上歐盟會員國之間責任分擔分配不均，對於歐洲福利國家所帶來的威脅，取決於歐洲人口的教育程度與整體職業技能結構，以及未來庇護尋求者或移民持續流動的數量、質量與多樣性等，皆會對歐盟各方面的可持續性發展帶來一定程度的影響。¹⁴⁰此外收容國內也可能存在政治制度上的問題，因為關於難民的教育水平、專業技能、工作資格和所從事的職業類別，可能會增加當地人對勞動力市場產生競爭的擔憂。¹⁴¹換句話說，擁有專業技術能力的庇護尋

¹³⁹ European Commission, “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU, European Economy Institutional Paper,” No. 33(2016.7), p. 29.

¹⁴⁰ Anthony Edo, Lionel Ragot, Hillel Rapoport, Sulin Sardoschau and Andreas Setinmayr, “The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research,” *CEPII Policy Brief*, No. 22(2018.4), p. 15.

¹⁴¹ Massimo Bordignon and Simone Moriconi, “The case for a common European refugee policy,” *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), pp. 2, 4-5.

求者或移民所帶來的外溢效應將會影響收容國的整體生產力，甚而改變經濟結構的組成。由此可知，難民庇護責任分配如果產生困境，對於一個國家的整體生產力將可能帶來影響，導因於在人員分配或是分配地點上皆會影響該國日後勞動力市場與經濟的發展走向。

第三節 社會文化層面

壹、融入當地國社會的困境

全面的共同庇護政策需要針對過往的法規制度進行改革以便在歐盟範圍內接納和分配庇護尋求者之責任，並且避免產生責任分配不均的問題。而重要的是促進和加強共同的政策領域，以便在短期內解決難民和庇護尋求者的湧入問題，為庇護責任進行妥善的分配。¹⁴²

即便共同庇護體系制度存在缺陷，但歐盟與其會員國仍積極找尋能夠妥善分配庇護尋求者責任的解決辦法，以及協調改善共同庇護體系之法規政策以提升會員國接納難民之意願，同時協助其適當地融入歐洲社會。但由於在庇護尋求者大量湧入的情形下，歐盟境內的安全網絡受到嚴峻的挑戰，導致人民排斥難民的現象逐漸惡化，為歐盟帶來更深一層的隱憂。因此，對於歐盟而言，難民危機所帶來的最大挑戰之一，便是如何與會員國共同協商，以找出能夠解決各項的問題的持久性政策方針。前文提及，部分論點認為捍衛庇護尋求者的相關權利，有利於取代某些國家逐漸邁向高齡化社會的人口勞動力，而其餘則是認為庇護尋求者在各個層面皆有害而無益，特別是在國家財政支出方面，關於社會福利保障制度可能會因一國承擔過多的庇護責任，導致須付出更高額的經濟

¹⁴² European Commission, “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU, European Economy Institutional Paper,” No. 33(2016.7), p. 27.

成本。

其中，關於國內社會住房與都市規劃的相關計畫，是確保難民成功融入社會的首要政策工具。雖然短期優先事項是管理庇護尋求者的到來，但必須在地方和市區層級的法規政策中制定一項中期戰略，以促進難民融入當地社會。社會住房的短缺，可能限制其找到適當住所或是限制其進入勞動力市場的機會。¹⁴³

此外國內對於庇護尋求者的負面觀感使其與當地居民的社會融合過程顯得更加困難，特別是為第一庇護國所帶來的負擔，其中針對庇護尋求者對於當地經濟發展可能帶來的負面效果，像是社會公共支出的財政預算將造成沉重負擔、社會安全網可能出現漏洞等論點，皆為融入當地國社會帶來更大的挑戰。此一問題的原因在於，一方面，一旦庇護尋求者獲得合法身份地位，便可獲得地方政府提供的財政支持；另一方面，其也可與當地公民共享社會福利，像是國家教育體系或醫療衛生服務單位等。此外在庇護尋求者遷移入歐洲地區時，往往以整個家庭為單位進行大舉移動，為收容國在各項經濟成本與社會福利體系上帶來龐大的壓力。甚至絕大多數有可能只是因為個人單純對於庇護尋求者的自身偏見，導致部分收容國的社會不願意接納庇護尋求者。因此，在各種情況的持續發展之下，更加提升國家在面臨此一問題與相關政策執行上的困難度。¹⁴⁴

庇護尋求者的人數大幅增加，對於接收最多庇護尋求者的國家而言，相對也承擔了極高的難民庇護壓力，如何使其妥善融入國內社會便成為這些國家的首要關注議題。各國不同的社會融合條件與生活質量，影響了庇護尋求者和已被確認為合法難民在選擇

¹⁴³ European Commission, “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU, European Economy Institutional Paper,” No. 33(2016.7), p. 29.

¹⁴⁴ R. Eamets and L. Pataccini, “Economic aspects of migration and the refugee crisis in Europe: challenges and opportunities in a dramatic scenario,” *Global Affairs*, 2017.5, p. 2.

目的國的考量上。而具有良好的經濟發展前景與社會條件的國家，便往往容易吸引大量庇護尋求者或移民，條件較為不利的國家便大多是成為過境國或庇護尋求者流動率較高的國家。對此，這樣的問題也促使歐洲國家重新思考共同庇護政策與相關措施以促使庇護責任進行分配，解決因多數庇護尋求者主要前往之目的國承受過重的庇護責任。¹⁴⁵

除此之外，歐洲國家和歐盟機構難以提出共同解決方案的困境，使得各國在處理庇護申請的責任分配上權責不清，仍然是歐盟層面上爭議的主要來源。依據歐盟執委會所稱，截至 2016 年 12 月，在歐盟承諾將 16 萬難民從希臘和義大利遷往其他歐盟國家一年多之後，僅有 8162 人獲得永久性住所，產生此一結果的原因是來自於共同庇護體系中的法律制度框架仍有不足之處。因此，歐盟嘗試透過分配額外資源，建立特定機構和成立「歐洲邊境管理署」來應對難民危機，也試圖以 2015 年 7 月生效的「庇護程序指令」，以及「歐洲庇護支援辦公室」(EASO)等歐盟機構進一步協調共同庇護政策。但是，透過歐盟層次的政府間協調並未成功解決會員國之間關於庇護尋求者的責任分擔。儘管目前有明定的歐洲法規制度，各國之間的主要紛爭來源仍然是對於庇護尋求者不同的價值立場與社會融合政策的差異。同時，在目前的法律和體制框架中，移民和難民庇護政策基本上仍屬於國內議題。因此，歐盟會員國即使同意依據歐盟所制定的政策方針行事，仍無法釐清於多大程度上同意將其決策權轉移至超國家層次的歐盟機構。¹⁴⁶

而如果要完全掌控庇護尋求者湧入之現象，在執行面上也有一定的困難度。因此，除了歐盟之外，其他國際組織像是「經合組織」、「聯合國難民署」(UNHCR)等，皆充分意識到制定有利於難

¹⁴⁵ Pero Maldini and Marta Takahashi, "Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?" *Communication Management Review*, No. 2(2017), pp. 59, 61.

¹⁴⁶ Massimo Bordignon and Simone Moriconi, "The case for a common European refugee policy," *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), pp. 2, 4-5.

民融入等社會政策的重要性。其中「就業機會」是確保庇護尋求者是否能夠融入社會的重要因素，因為其可促進與當地國人民之間的互動，以及增加學習當地語言、提供建立未來和重拾信心的機會，例如瑞典和挪威等國家便制定了由國家資助的融合計劃，在此一計畫之中，住房與就業援助便是其難民融合政策的兩大重點項目。¹⁴⁷

總體而言，假設國家在整合政策的制度設計與執行成效佳，難民流入或許可為已開發國家的經濟和社會帶來好處。首先，應避免漫長的等待時間，特別是極有可能定居於當地的庇護尋求者，一旦庇護尋求者的等待時間延長將會縮短其融入社會的機會。因此，國家政府應降低行政程序上的成本，並盡快制定相關語言培訓計畫或社會融合政策，像是技能評估或公民融合課程等，使庇護尋求者能在最短時間內適應當地生活模式。其次，防止產生社會隔離的現象，並盡可能抵消區域之間在支持融合政策上的差異，以促進全國庇護尋求者皆能從各種管道平等地獲得社會福利制度的機會。最後，一般民間利益團體也可與政府共同合作執行政策方案，並制定有效的輔導計畫或協助評估庇護尋求者的職業技能等以提升整體融合政策的執行成效。¹⁴⁸

貳、多元文化的危機

在過去幾年中，歐洲的社會凝聚力顯然在幾個層面上逐漸被削弱。第一，因為責任分擔分配不平均所產生的爭議，顯示出歐盟內部會員國之間缺乏團結合作的穩定關係；第二，公民對待庇護尋求者的立場差異，擔心因彼此之間的文化差異與國家經濟發展將面臨沉重負擔，從而容易產生一個兩極分化的社會；第三，缺乏對

¹⁴⁷ Mihaela Robila, "Refugee and Social Integration in Europe," United Nations Expert Group Meeting in New York, May 2018, pp. 10-11.

¹⁴⁸ Massimo Bordignon and Simone Moriconi, "The case for a common European refugee policy," *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), p. 9.

已到達的庇護尋求者之社會協助，可能會增加融入當地國社會問題的複雜程度。此外像是關閉邊界或執行搬遷計畫既不會加強歐盟內部的團結，也無法妥善處理難民危機帶來的各種影響。而對難民適應當地文化的擔憂也反映出大眾的整體立場，導因於難民或庇護尋求者在一般大眾媒體中經常被定義為「問題」。而其中最重要的是，由於許多歐洲人長期受到恐怖主義的侵擾，以致於庇護尋求者往往容易被冠上偽裝成恐怖份子進入歐洲地區的負面標籤，導致極右翼政黨或民粹主義者更加容易煽動公民與庇護尋求者之間的疏離感，從而削弱整體社會凝聚力。¹⁴⁹

因此，國家政府的相關社會融合政策便需加強公眾對難民的信心及提升相互信任，以改善整體社會觀感。第一，政府有必要在公共話語中明確地將恐怖主義和庇護問題互相分離。不論是難民或通常是尋求人身安全保護與協助的流離失所者，其本身並不構成威脅；第二，不應讓庇護尋求者承擔原籍國的責任，因為這往往是歷史發展與國家政局衝突所導致的結果；第三，各國應站在共同維護人權與人性化之角度來重新審視庇護尋求者，並且提供適度的協助以加強彼此之間的團結與合作。最後，協助庇護尋求者融入當地國社會，並允許其參與公共事務等地方政策等來促進歐盟整體福祉，從而彰顯庇護尋求者可帶來的正面效益與社會價值。¹⁵⁰

由於庇護尋求者或移民進入一個國家時，可能會改變一國人口的組成結構，或是可能為收容國社會帶來外部性的正面效益或負面成本。因此，對於收容國當地社會文化、種族、宗教信仰等，皆會對庇護尋求者帶來極大的影響。其中，當地公民支持或反對庇護尋求者有兩個主要原因，亦即經濟發展或宗教文化的問題，可從一系列關於個人層次的議題，像是年齡、性別、教育，職業狀況等，以及對政黨偏好的態度問題、對庇護尋求者或移民的態度，或是其

¹⁴⁹ Bernhard Riederer, "The challenge of social cohesion: Addressing long-term consequences of the 2015 refugee crisis for Europe," *Osterreichische Gesellschaft für Europapolitik*, 2017, p. 2.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 4.

他價值理念等進行探討。其中大多數研究指出，文化問題是對庇護尋求者或外來移民產生懷疑態度的主要推動力，關於一國財政或勞動力市場的考量則相對影響較小。

對於一般大眾在面臨庇護尋求者大量湧入後的態度，可從三個層面進行探究，分別是「勞動力市場」、「財政問題」與「種族、文化問題」。透過查看原籍國與收容國之間的「文化異質性」來評估大眾對於庇護尋求者或移民所存在的文化差異，會帶來多大程度的影響力。其中，種族與文化偏見是決定對庇護尋求者採取何種作為的重要因素，除此之外，教育水平也是決定公民對於庇護尋求者立場的關鍵因素，並由個人之間的文化價值觀與宗教信仰差異所驅動。例如，受過高等教育的公民普遍認為種族主義的影響較小，對於文化多元性的重視程度相對提升許多。因此，也較能接受庇護尋求者可為收容國的整體經濟帶來正向發展的說法。¹⁵¹

除了文化差異所形成的難民問題之外，對於伊斯蘭教日益增長的恐懼以及仇視伊斯蘭文明中，歐洲面臨管理多元文化以及維持文化多樣性的問題和挑戰。當人們與彼此存在「文化差異」的社會群體進行互動時，排外心理正在逐漸增加，從而導致歐洲有可能進一步陷入衝突地區，促使人們拒絕接受多元文化主義的包容價值觀，以維護自身文化獨特性與公民權利。同時，部分極右翼民粹主義政黨認為庇護尋求者甚或是移民，都會為國家社會福利制度帶來沉重的負擔。因此，除了管理文化衝突所產生之問題外，難民危機對歐盟本身的團結與合作，以及維護基本人權等核心價值上，帶來極大的挑戰。¹⁵²

依據 2015 年經合組織針對移民融合指標所做之研究報告，進

¹⁵¹ Anthony Edo, Lionel Ragot, Hillel Rapoport, Sulin Sardoschau and Andreas Setinmayr, "The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research," *CEPII Policy Brief*, No. 22(2018.4), p. 14.

¹⁵² Sheetal Sharma, "Europe's Struggle with Refugee Crisis: An Analysis," *The IUP Journal of International Relations*, Vol. X, No. 1(2016), pp. 29-30.

一步指出各國對待不同庇護尋求者所產生之文化差異與社會觀感（見下圖 4-2）。一般而言，歐洲內陸國和北歐國家（如德國、瑞士、丹麥、芬蘭、瑞典等）對庇護尋求者或移民多是呈現出較為積極正向的態度；相較之下，在部分南歐國家（如希臘、賽普勒斯）與中、東歐國家（如捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克等），所呈現的負面觀感與立場便相對提升許多。¹⁵³

¹⁵³ Massimo Bordignon, Simone Moriconi, “The case for a common European refugee policy,” *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), p. 8.

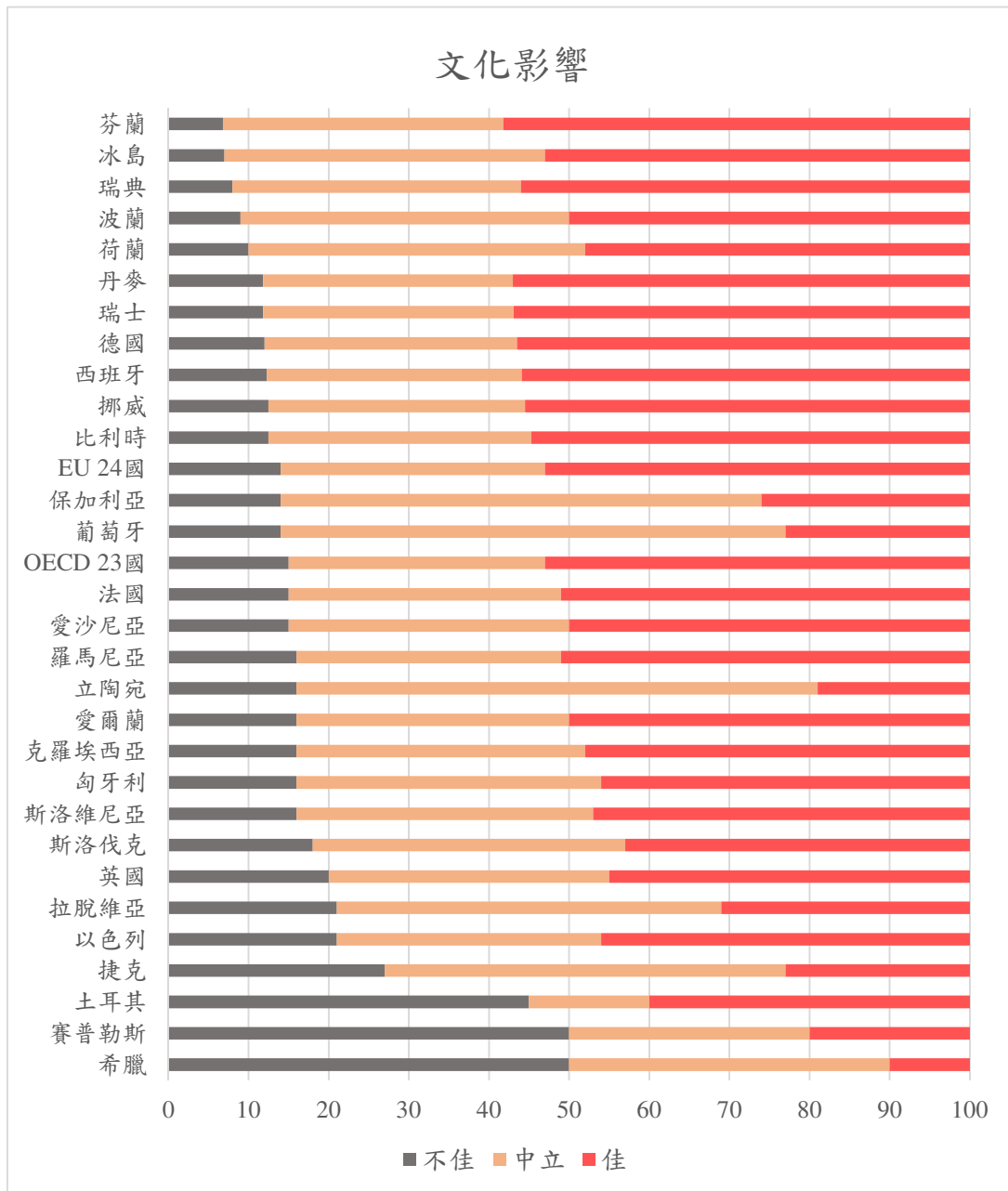


圖 4-2：各國對庇護尋求者文化影響的態度

資料來源：Massimo Bordignon, Simone Moriconi, “The case for a common European refugee policy,” *Bruegel Policy Contribution*, No. 8(2017), p. 8.

以匈牙利而言，難民危機或是穆斯林移民問題，皆是主導 2018 年匈牙利選舉中的關鍵核心議題，「匈牙利公民聯盟」(也稱青年民主主義者聯盟，Fidesz)的總理歐班便是利用此一危機對於當地民眾所形成的恐懼與擔憂，鞏固其自身政治基礎，同時也更加擴大選民的支持範圍。從圖 4-3 也可看出，雖就反穆斯林情緒的強度而

言，匈牙利屬於較為極端的案例，但不可否認的是，在現今整個歐洲地區，穆斯林少數民族的身分，以及伊斯蘭教在歐洲公民生活中的影響已逐漸使各國選舉走向更為分裂的局面。¹⁵⁴

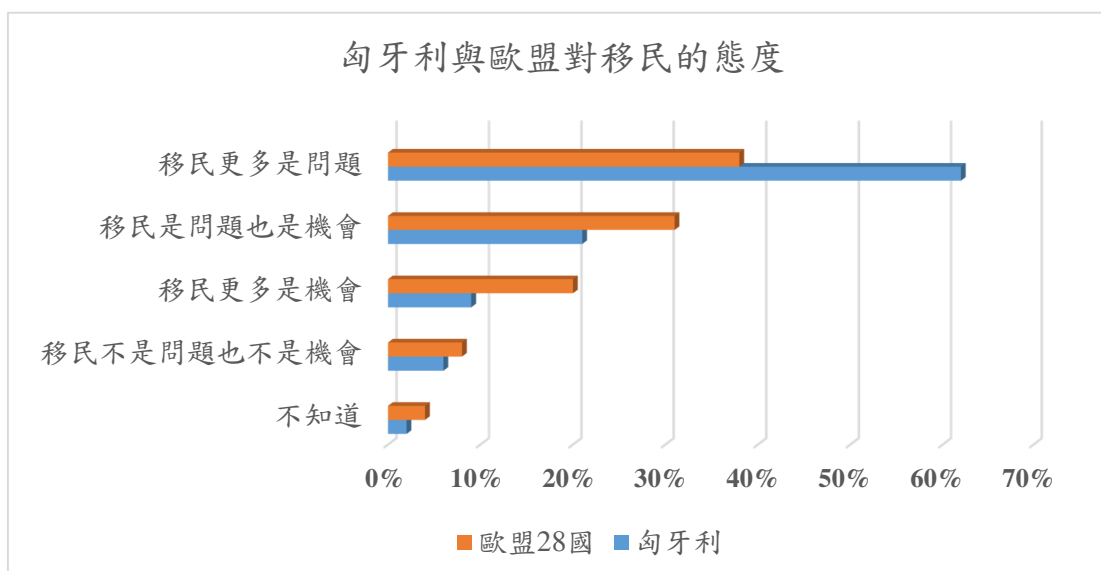


圖 4-3：匈牙利與歐盟對移民的立場

資料來源：Shadi Hamid, “The role of Islam in European populism: How refugee flows and fear of Muslims drive right-wing support,” *Democracy and Disorder*, 2019.2, p. 4.

在歐洲國家內，幾乎所有主要的極右翼民粹主義政黨都強調反對穆斯林移民文化、宗教，以及穆斯林人口比例持續增長的立場。然而，除了文化與宗教因素差異之外，歐洲越來越多的穆斯林實際上並非移民，而只是出生在有關國家的一般公民。換句話說，更大的問題其實是「移民是穆斯林」，而非其身分是移民，顯示出宗教因素對於歐洲國家影響極大。加上反穆斯林情緒與反伊斯蘭文明的立場，在某些層面上具有一定程度的關聯性，因此常被視為當今極右翼民粹主義政黨的特徵。幾乎歐洲所有國家，在九一一恐怖攻擊、國內恐怖攻擊事件頻傳和中東內戰所導致的難民危機發生之後，對穆斯林的與恐懼擔憂便越來越清晰。¹⁵⁵

¹⁵⁴ Shadi Hamid, “The role of Islam in European populism: How refugee flows and fear of Muslims drive right-wing support,” *Democracy and Disorder*, 2019.2, p. 4.

¹⁵⁵ *Ibid*, pp. 5-6.

在 2018 年的一項調查中也指出，63% 對於勒龐所領導的法國國民陣線有好感的法國受訪者認為伊斯蘭教「與他們的文化價值觀根本不相容」，相比之下，只有 28% 的人對國民陣線呈現出不利的看法。而在荷蘭，同樣的問題所呈現出的比例分別是 66% 與 35%。換句話說，反對伊斯蘭文明的民眾便更極有可能支持國內的極右翼民粹主義政黨。¹⁵⁶ 由此可看出，對於文化異質性具有強烈反對立場的公民而言，更容易將其反對立場轉化為實質選票，從而影響一國政治體制的發展，使國家在處理此一問題的政策制定走向也會隨之轉變。

綜上所述，限制庇護尋求者進入歐洲地區並非一個長久可行的解決方案。相反地，歐盟與會員國應更加致力於建立一個關注難民、移民庇護事務的協商溝通平台，且此平台將負責運用有效且整合的方式管理遷移的人口數量，並挹注資金以提供有效援助等。同時，歐盟也應專注於思考如何提供這些庇護尋求者獲得經濟和社會所需的專業技能，使庇護尋求者得以適當地融入整個歐洲社會，從而促進未來在歐盟與會員國之間得以形成更強大合作關係的基礎。因此，歐洲難民危機對歐盟國家之經濟發展而言，可以是一個促進彼此經濟成長的機會，即便需要部分短期投資的經濟成本支出，但整體而言，對於歐盟以及整個歐洲地區的未來發展走向仍可說是利大於弊。¹⁵⁷

總體而言，歐洲共同庇護體系與全面的移民、難民庇護政策所存在的制度缺陷，不僅未能團結所有會員國達成共識，部分國家對其執行之後所表現出強烈反彈的態度，也極大程度地損害了歐盟與會員國之間應團結合作的核心目標。此外難民危機導致部分會員國反對共同承擔及分配難民庇護責任，更加顯示出會員國之庇護政策發展與歐洲核心理念漸行漸遠，且有逐漸走向更加保守與

¹⁵⁶ Ibid, pp. 8-9.

¹⁵⁷ Shubham Poddar, "European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?" *Social Impact Research Experience (SIRE)*, 2016, p. 21.

經貿保護主義立場之態勢，從而衍生出排外心理、仇視伊斯蘭教等更深層次的文化差異問題。職是之故，歐盟應加快制定具體實際行動的政策方針以克服此一困境。因其衍伸而出的問題不僅是從根本違背歐盟最初成立的核心本質，同時也會破壞歐洲地區長期以來維護不同文化共存之和諧價值觀，倘若不加以解決，將可能阻礙日後歐盟整合進程，影響未來整體發展走向與共同體之存續。¹⁵⁸

¹⁵⁸ Elodie Thevenin, “Between Solidarity and Discrimination: the EU Immigration Policy in the Visegrad Group”, *e EYES ON EUROPE*, 2017. <http://eyes-on-europe.eu/immigration-policy-in-the-visegrad-group-between-solidarity-and-discrimination/>. Browse date: 2018.6.20.

第五章 結論

總結前文各章節之論述與本文之研究發現，可分為以下三個部分進行說明。首先，本文主要就歐盟歷年來之相關庇護立法與政策進行整合回顧，闡述法規發展軌跡之變化與所產生之問題。其次，針對本文主要研究問題進行說明，並透過整合前文之分析提出研究發現。最後，第三部分是透過闡述因責任分擔困境，為歐盟整合所帶來的各種影響說明歐盟與會員國之間的相互矛盾與衝突，藉此分析歐盟未來應如何解決責任分擔分配不平均的現象，從而鞏固與會員國之間的合作夥伴關係，促使歐盟整合進程能夠持續發展，維繫歐盟共同體之存續，希冀本文能為日後欲深入鑽研此一議題之研究者，提供深入發展之研究方向。

針對歐盟與其會員國之間於庇護法規制度及行動任務分配上，所產生之責任分擔困境，本文透過檢視歐盟共同庇護體系之整體發展，進一步探討歐盟庇護法治與制度設計之缺陷與所面臨之問題，同時輔以歐洲難民危機事件，試圖分析歐盟與會員國之間為何會形成庇護責任分擔困境，以及其為歐洲地區所帶來之後續效應。

就責任分擔此種制度機制而言，與國家各自內部之經濟社會發展、庇護法規制度的完善程度，或是國家成本利益考量有著密不可分之關聯性，導因於承擔多數庇護責任之國家，為了提升庇護程序的行政立法效率，國家普遍期望以較低之成本以獲取較高的國家利益，並可同時履行作為共同體會員國之義務，促進達成歐盟所制定之政策目標。因此，對於這些國家而言，便有可能透過採取責任分擔機制的運作來與他國共同分享相關責任以減低外部成本所帶來的影響，進而穩固自身國內經濟與社會之發展。

但其實就歐盟自 1980 年代中期以來，直到歐洲共同庇護體系之政策發展，可看出其持續致力於整合相關庇護程序、邊境管控等

法規內容，並且為了促進庇護責任能更加公平進行分配之最大目標，多次與會員國透過召開多邊會議等行動來探討如何協調相關立法政策進而制定出一套統一且完善的共同庇護制度。但政策的協調有利有弊，導因於即便政策制定協調成功，仍可能受到外在結構性因素的影響或削弱國家自主決策權之能力，使得國家於政策執行面上成效不佳。換句話說，政策協調機制或許只能解決各國立法差異所產生的不平衡結果，至於能否真正落實政策的執行，仍須視會員國在基於自身國家能力以及成本利益的考量之下，評估其在多大程度上願意遵守共同庇護政策之規定，以及檢視政策執行之成效。

有鑑於共同庇護體系所明定之三大目標之一，亦即團結目標之內容中指出，共同庇護政策應依據團結、負責任等原則，促進歐盟與其會員國之間在各項庇護相關事務上的合作交流，積極針對庇護政策之制定與執行進行協調以改善共同庇護體系之法規制度，加強政策執行之意願與行動，避免因政策協調之成效不佳，進而導致出現庇護相關責任分配不平均之現象。

從歐盟庇護政策制度發展以來所制定的共享機制未能促進會員國之間責任分擔的平均分配現象，加上歐洲難民危機的爆發，導致此種機制的缺陷一夕之間暴露出來，並且受到嚴格的檢驗與挑戰。此一現象也再次顯示出，歐洲目前的難民庇護制度或共同庇護體系，無法為真正有需要的人民提供充分的保護。

而與難民庇護政策或國家利益偏好息息相關的責任分配過程的複雜程度，也代表著歐盟勢必需要在危機爆發之前，透過由團結目標所衍伸而出的相關庇護責任與義務，整合各國所提出的政策建議或對歐盟的期望等來重新思考制定任務分配的政策規範與實際舉措，藉此避免共同體與國家之間產生矛盾與衝突，以及提前防範未來如有不同的危機發生時，能夠即時做出因應，降低危機帶來

的衝擊與影響。

但如要在施行國家政府之間的合作行動，並同時期望國家內部的政策規範能夠達成團結目標之前提下，存在部分挑戰：第一，國家所制定的各項具體任務的分配事宜無法提前決定，導因於國家的政策行為須因時、因地制宜，且取決於每個不同案件之情況以及當時的時空背景，才能提出相應的解決方案並付諸實踐；第二，除了個別國家的內部問題之外，歐盟與會員國之間或是國家與國家之間的責任分擔分配不平均現象、共同庇護體系中政策制度的完善程度等，皆會影響歐盟與會員國之間能否就庇護政策、相關舉措、邊境管控等問題上達成共識，並消除政策歧見以追求共同體最大獲益之條件下，同意執行責任分擔之任務分配，相互建立穩固的團結合作關係，從而解決難民危機所帶來的各項問題，實現「自由、安全與司法區域」之政策目標，促進歐盟整合進程之持續發展。

由於共同庇護體系的制度缺陷與會員國之間責任分擔不均的現象，導致擴大了歐盟與其會員國在庇護政策目標與歐洲核心價值觀之理念認知的差距。而邊陲歐洲的國家因責任分擔分配不均，導致國家經濟財政上承受極大的壓力。隨著難民危機的發生，使歐盟各會員國之國家能力與發展速度之差距越來越大，進一步導致歐盟與其會員國在共同庇護政策協調上難以達成共識。其中，由東歐的匈牙利、波蘭、捷克與斯洛伐克四個國家所組成的維謝格拉德集團，便是採取堅持強烈反對難民責任分擔以及共同配額制度之國家。因此，與西歐國家在此一問題上形成高度政策分歧，從而動搖歐盟內部團結合作的夥伴關係，深化會員國彼此之間的矛盾，也導致東西歐國家更加難以在共同庇護政策制定上達成共識，庇護責任之分配也就顯得更為不平均。

最後，關於責任分擔困境會對歐盟整合進程，會帶來關於社會文化層面上的衝擊與影響。其中主要是涉及庇護尋求者融入當地

國社會時所可能面臨之困境，以及造成歐盟多元文化主義之挑戰。由於各國關於社會融入政策皆不相同，導致歐盟難以在共同庇護體系中，制定各國皆適用之社會融入政策。即便如此，歐盟仍應積極與各會員國協調，並促進涵蓋經濟、社會文化各層面之整合政策方針，以協助庇護尋求者盡快適應當地生活，充分融入當地國之社會。

對於接納庇護尋求者之會員國而言，在執行社會融入政策時，最常面臨的困境在於如何平息內部反對庇護尋求者進入之聲浪，並找到得以有效解決問題的持久性方案。而為了確保庇護尋求者能夠成功適應當地國社會生活，最重要問題便是關於大量庇護尋求者或移民入境後的社會住宅與都市計畫，如何妥善安排並為其提供適當居所，對於收容國日後之各項發展有著極為關鍵的作用。

因此，歐盟與會員國應針對共同社會整合政策之制度設計進行協調，像是簡化各項相關政策之申請程序，避免冗長的等待時間，進而影響其融入當地國社會之適應過程。除此之外，政府應制定工作職能評估、語言培訓計劃公民教育課程等之政策配套措施，加速庇護尋求者盡快理解及適用當地國的社會規範及生活模式。同時，也應避免其他區域在社會融合政策制定層面上產生分歧，使庇護尋求者得以透過各種管道平等享有社會福利制度所保障的個人權益。而政府如能與一般民間團體共同商討融合政策，並團結合作將政策付諸實行，將更有利於社會融入政策之執行成效，一旦國家在此一政策計劃上實行順利時，便能同時促進歐盟共同庇護政策體系之社會政策的制定，完善共同庇護體系之法規制度框架。

長久以來，歐盟一直是作為維護人權與尊重多元文化的區域共同體被世人所熟知，但在 2015 年歐洲難民危機爆發後，民族主義與宗教文明之差異便再度於歐洲地區蔓延，加上民粹主義者運用歐洲當地公民的排外心理以及對於庇護尋求者的恐懼，將恐怖

主義與這些外來移入人口劃上等號，更是加劇公民與庇護尋求者之間的分化，進一步削弱了整個歐洲地區的社會凝聚力。

其中，由於文化異質性所帶來的種族與文化偏見，以及宗教信仰上的差異，同時也為了維護自身權益以及固守文化獨特性，使得歐洲公民容易受到來自於民粹主義者的煽動，並對歐盟在持續建構多元文化主義的發展上，產生極大的挑戰，從而使得歐盟與其會員國在共同制定庇護政策或是分配相關責任、團結合作執行任務的層面上，形成更大的分歧與沉重的負擔。

事實上，在歐洲難民危機發生之前，居住於歐洲地區的少數族群包括穆斯林移民，便一直是歐洲各國之間在形成文化衝突上的主要爭議來源。而在歐洲所有國家內，極右翼民粹主義政黨幾乎都反對穆斯林移民在人口比例上持續增加，顯示出宗教文化因素是對歐洲國家維持穩定發展的一大隱憂，再加上前幾年歐洲恐怖攻擊事件頻傳，導致歐洲地區人心惶惶，對於穆斯林移民、或是庇護尋求者、外來移入人口的擔憂與恐懼也越來越明顯。

甚而部分在此一議題上，採取較為強烈反對立場之歐洲公民而言，便極有可能將其恐懼與排外心理轉化在實際選票的層面上，進而改變一國長期以來的政治制度與治理體系，促使國家的政治經濟發展走向隨之轉變，連帶衝擊歐盟在維護民主價值的核心理念，以及內部組織的組成結構。除此之外，對於歐盟在建構歐洲共同庇護體系，以及制定共同庇護政策、追求團結一致的政策目標、公平且妥善的分配相關責任，或是促進歐盟整合進程、建立歐洲地區的社會凝聚力、維護人權價值推動多元文化主義的持續發展等形成嚴峻的挑戰。

整體而言，庇護尋求者的大規模遷移所導致的難民潮，不僅顯示出歐盟在區域層次上與會員國之間合作的問題，也為歐盟組織

框架、共同體整合，以及各自會員國內部國家整體發展皆帶來龐大的衝擊。自 2015 年以來，歐盟便持續面臨著最嚴重的民主政治和社會安全的危機之一，以及其所衍生而出的各項問題，包括在整個歐盟內部扮演極為重要角色的英國，同樣因難民危機的發生，進而選擇進行脫歐公投，且成功脫離歐盟共同體。對於歐盟本身或其他會員國而言，在政治、經濟及社會的整合性發展上，無疑是極大的衝擊。除此之外，個別會員國在此一問題所採取的立場，也顯示出各國在理解「團結」的核心理念上，存在極大程度的分歧，明確揭示出歐盟危機管理的反應速度，以及歐洲共同庇護體系內部存在已久的制度缺陷。

而就難民危機剛爆發的 2015 年，就有超過一百萬的庇護尋求者及移民進入歐洲的現象來看，由於當時共同庇護體系的法規制度不夠完善無法有效發揮其效能，導致歐盟在當時便迫切需要尋求其他適當的解決方案與機制以協助管理此種人口大量湧入之現象，故歐盟與其會員國之間便透過政府間合作形式來促進政策協調，以及公平地責任分擔機制就顯得相當重要，如此才能防止難民危機為歐盟地區帶來更加負面的永久性影響。同時，面對會員國立場與態度的轉變，以及因全球環境所施加的龐大壓力而帶來的種種挑戰，歐盟勢必需要更為靈活與彈性的組織結構與治理框架，才能防範日後再次出現大型危機時，得以立即且有效的做出應對措施以大幅減低對於歐盟之衝擊，並同時維護歐盟與其會員國之重要利益。

因此，有鑑於歐盟治理架構的複雜性，雖然關於庇護申請與安置或是難民地位認定等相關政策倡議極為重要，但就執行層面來看，政策協調只能解決由於國內立法差異而導致的不平衡結果。因為對於庇護尋求者而言，政策差異只是其選擇目的國的決定因素之一，其他結構性因素，如歷史網絡、就業機會、目的國國內的社會開放程度，或是對待難民的態度是積極亦或是消極等等同等重要。

原因在於，原籍國的移民推動因素不僅會影響在歐洲申請庇護的難民人數，對於庇護尋求者在前往不同目的國之相對地理位置的分佈上同樣也會產生影響。

職是之故，由於歐盟與其會員國之間在共同庇護政策的協調上難以達成共識，加上歐洲某些國家不僅沒有依據維護國際團結與共同責任分擔的思想對國際難民保護的全球原則作出回應，反而更制定許多負面性的庇護政策，如將相關責任進行轉移或是再分配制度等，並以維護自身國家利益為由，間接避免其所應承擔之難民庇護責任。同時部分國家政府也可能於自身國內法律條文中，提升難民保護標準的門檻，或是認為其他歐洲國家會接納庇護尋求者，因而出現搭便車行為等問題，皆有可能會大幅增加難民被遣返回原籍國之風險，從而違反國際難民制度與保護人權之核心原則。由此可得知，歐盟政府間協商機制的僵化與會員國政策協調不佳之結果，導致責任分配不平均且逐漸遠離歐盟共同庇護體系之核心價值與團結目標。

有鑑於此，歐盟應審慎處理共同庇護體系中的制度缺陷，因為不論是對歐盟本身或其會員國而言，長期下來會對歐洲地區的整體發展帶來深遠影響。舉例而言，就庇護尋求者融入當地國社會環境及適應程度來看，庇護申請延遲或長時間的審查程序會阻礙申請者進入當地國勞動力市場的機會，因為即便申請者獲得合法的工作權利，其能否長期居留或是其工作能力的不確定性，皆可能降低雇主招募及僱用的意願。同樣地，庇護尋求者在不同城市進行庇護申請，也會因個別地區法律規範的不同，影響其獲得社會福利制度保障、醫療保健、教育或是職業培訓等機會，進而使其難以輕易融入當地國的社會環境，以及各項生活條件的不適應。最重要的是，共同庇護體系內部的法規完善程度，將會對歐盟層次的申根區域、邊境控管、安全以及預防恐怖主義等政策領域產生連鎖效應，對於歐盟整合與整體發展而言，影響力不容小覷。加上近年來，許

多民粹主義、疑歐黨派已經逐漸放大在這些領域內所帶來的影響，並且將這些制度缺陷歸咎於歐盟治理不力，進而使歐盟整合進程增添了更多的困境與挑戰。¹⁵⁹

總結而言，歐盟必須更加積極地促進全體會員國之間理性的協商溝通，基於一致性的共識與團結合作、負責任之核心目標來持續改善及完善共同庇護體系之庇護法規制度，同時以公平公正的辦法妥善分配各國相關庇護責任，共同維護庇護尋求者、移民與歐洲公民之個人權益，並且以包容開放之態度、尊重文化多元主義之立場，協助庇護尋求者或移民能適當地融入當地國之社會。同時在保障人權免受侵害之前提下，強化及鞏固與會員國之間的合作夥伴關係以促進歐盟整合進程之發展，共同維繫共同體之存續以及建立可持續性永久發展，延續歐盟為全球人權與正義發聲之核心理念，以期在國際外交場域上帶來更大的正面效益，使國際間能夠更加重視庇護尋求者或流離失所者之人權議題，從而能夠進一步提出改善國際難民庇護法規制度，與解決國際間責任分擔困境之辦法來共同促進減少國際衝突之發生機率，建構和平穩定之國際社會。

¹⁵⁹ Hanne Beirens, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System* (Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2018), p. 25.

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

陳麗娟，2015，〈歐盟「自由、安全與司法區域」內共同移民政策之探索〉，收錄於蘇宏達叢書主編，《歐盟法之基礎原則與實務發展(上)》。台北：臺大出版中心。

陳麗娟，2006，《歐洲聯盟法精義》。台北：新學林出版股份有限公司。

張福昌，2011，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》。台北：台灣商務印書館。

張恩民譯，Mattias Herdegen 著，2006，《歐洲法》。台北：韋伯文化。

鄭又平，2006，〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，《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研討會》。台北：國立台北大學公共行政暨政策學系主辦。

盧倩儀，2007，〈從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題〉，收錄於洪德欽主編，《歐盟憲法》。台北：中央研究院歐美研究所。

鍾志明，2016，〈歐盟難民危機與德國歐洲政策〉，收錄於蔡明彥、楊三億主編，《區域整合的機遇與挑戰》。台中：中興大學全球和平與戰略研究中心。

二、期刊

王啟明、李玫憲，2014.6，〈歐盟氣候治理中的責任分享問題—利

益與規範的整合性分析》，《國家發展研究》，第 13 卷，第 2 期，頁 77-117。

文峰，2016，〈制度與結構：難民危機對歐盟難民治理體系的衝擊及其影響〉，《暨南學報》，第 38 卷，第 4 期，頁 10-18。

卓忠宏，2016.10，〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》，第 56 期，頁 47-73。

陳蔚芳，2016，〈共同體化的困境—從敘利亞難民危機論歐盟共同庇護體系的侷限性〉，《歐洲一體化研究》，第 6 期，頁 72-94。

黃惠鈴，2013.12.，〈歐盟統合過程中移民政策之形成及演變〉，《公共治理季刊》，第 1 卷，第 4 期，頁 157-167。

黃日涵、李叢宇，2017，〈國際移民視角下的歐洲難民危機及其應對〉，《國際展望》，第 5 期，頁 63-80。

楊國棟，〈歐洲共同避難制度的發展與反思—以都柏林規則為中心的考察〉，《歐洲研究》，第 1 期 (2016)，頁 51-62。

劉一龍，2008.9，〈從『羅馬條約』論歐洲移民政策的演進與啟示〉，《社區發展季刊》，第 123 期，頁 146-159。

顏秀慧，2013.7，〈法律的競合〉，《綠基會通訊》，頁 16-17。

三、網路

江湧，2010.10.09，〈危險的不對稱依賴〉，
<http://finance.jrj.com.cn/people/2010/10/0913198295123.shtml>

茉莉，2018.04.09. 〈不同的「狼奶」：東歐國家拒收難民背後〉，
<https://www.peoplenews.tw/news/f4ba74cb-26f1-45bd-a4a6-dceb4b321a79>.

明報，2017.01.05，〈觀點與角度：接收難民 人道美夢？〉，
http://www.mingpaocanada.com/TOR/htm/News/20170105/hk-gfl1_er_r.htm.

端傳媒，〈難民危機：匈牙利軍警施催淚彈趨難民〉，
<https://theinitium.com/article/20150915-dailynews-refugee-hungary/>，瀏覽日期：2019.5.29.

貳、西文部分

(I)Books

Jones Erik, Anand Menon, and Stephen Weatherill, 2012, *The European Union*. Oxford, UK: The University of Oxford Press.

Karageorgiou Eleni, 1995, “Solidarity and Sharing in the Common European Asylum System,” *European Politics and Society*. San Diego: University of California.

(II)Periodicals

Armstrong Carolyn and Eiko R. Thielemann, 2013, “Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework,” *European Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 148-164.

Albertazzi Daniele, Sean Mueller, 2013, “Populism and Liberal Democracy: Populists in Government in Austria, Italy, Poland and Switzerland,” *Government and Opposition*, Vol. 48, pp. 343-371.

Biermann Felix, Nina Guérin, Stefan Jagdhuber, Berthold Rittberger and Moritz Weiss, 2017, “Political (non-) Reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: a liberal intergovernmentalist,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, pp. 246-266.

Bordignon Massimo and Simone Moriconi, 2017, “The case for a common European refugee policy,” Bruegel Policy Contribution, No. 8, pp. 1-13.

Byrne Rosemary, 2003, “Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3, pp. 336-358.

Baubock Rainer, 2018, “Refugee Protection and Burden-Sharing in the

- European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, pp. 141-156.
- Dogachan Dagi, 2018, “EU’s refugee crisis: from supra-nationalism to nationalism?” *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 3, No. 3, pp. 9-19.
- Dorussen Han, Emil J. Kirchner and James Sperling, 2009, “Sharing the Burden of Collective Security in the European Union,” *International Organization*, Vol. 63, No. 4, pp. 789-810.
- Edo Anthony, Lionel Ragot, Hillel Rapoport, Sulin Sardoschau and Andreas Setinmayr, 2018.4., “The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research,” *CEPII Policy Brief*, No. 22, pp. 1-24.
- Eamets R. and L. Pataccini, 2017, “Economic aspects of migration and the refugee crisis in Europe: challenges and opportunities in a dramatic scenario,” *Global Affairs*, pp. 59-70.
- Holzinger Katharina, 2003, “Common Goods, Matrix Games and Institutional Response,” *European Journal of International Relations*, Vol. 9, pp. 173-212.
- Hamid Shadi, 2019, “The role of Islam in European populism: How refugee flows and fear of Muslims drive right-wing support,” *Democracy and Disorder*, pp. 1-16.
- Ineli-Ciger Meltem, 2015, “Why Do States Share the Burden during Refugee Emergencies?” *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 5, No. 2, pp. 65-110.
- Kneuer Marianne, 2018, “The tandem of populism and Euroscepticism: a comparative perspective in the light of the European crises,” *Contemporary Social Science*, Vol. 14, pp. 26-42.
- Laenex Sandra, 1998, “ ‘Passing the Buck’: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 126-145.

- Maricut Adina, 2017, "Different narratives, one area without internal frontiers: why EU institutions cannot agree on the refugee crisis," *National Identities*, Vol. 19, pp. 161-177.
- Morsut Claudia and Bjørn Ivar Kruke, 2018, "Crisis Governance of the Refugee and Migration Influx into Europe in 2015: a tale of disintegration," *Journal of European Integration*, Vol. 40, pp. 1-15.
- Murray Philomena and Michael Longo, 2018, "Europe's wicked legitimacy crisis: the case of refugees," *Journal of European Integration*, Vol. 40, pp. 1-15.
- Maldini Pero and Marta Takahashi, 2017, "Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?" *Communication Management Review*, No. 2, pp. 54-72.
- Noll Gregor, 2003, "Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3, pp. 236-252.
- Pirro Andrea LP., Paul Taggart and Stijn van Kessel, 2018.5, "The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: Comparative conclusions," *Political Studies, Special Issue Article*, pp. 1-13.
- Postelnicescu Claudia, 2016, "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism," *Europe's Journal of Psychology (EJOP)*, Vol. 12, No.2, pp. 203-209.
- Riederer Bernhard, 2017, "The challenge of social cohesion: Addressing long-term consequences of the 2015 refugee crisis for Europe," *Osterreichische Gesellschaft fur Europapolitik*, pp. 1-6.
- Schmälder Julia, 2018, "A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System," *West European Politics*, Vol. 41, pp. 1330-1353.
- Sharma Sheetal, 2016, "Europe's Struggle with Refugee Crisis: An

Analysis,” *The IUP Journal of International Relations*, Vol. X, No.1, pp. 17-34.

Suhrke Astri, 1998, “Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4, pp. 396-415.

Thielemann Eiko R., 2018, “Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, pp. 63-82.

Thielemann Eiko R. and Nadine El-Enany, 2010, “Refugee protection as a collective action problem: is the EU shirking its responsibilities?” *European Security*, Vol. 19, No. 2, pp. 209-229.

Thielemann Eiko R., 2004, “Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing,” *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, pp. 47-59.

Thielemann Eiko R. and Torun Dewan, 2006, “The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing,” *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 351-369.

Trauner Florian, 2016, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure,” *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, pp. 311-325.

(III) Documents

Archick Kristin, 2016, “The European Union: Current Challenges and Future Prospects,” *Congressional Research Service Report*, pp. 1-19.

Beirens Hanne, 2018, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System* (Brussels: Migration Policy Institute Europe), pp. 1-39.

Brekke Stein Arne · 2017, “Establishing a Common European Asylum

- System: Tracing the Impact of EU Policy-making on Asylum Outcomes,” *ARENA Report*, No. 3/17, pp. 1-133.
- European Commission, 2016, “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU,” *European Economy Institutional Paper*, No. 33, pp. 1-44.
- European Parliament Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2011, “The Implementation of Article 80 TFEU,” pp. 1-126.
- EEAG, 2017, “Immigration and the Refugee Crisis – Can Europe rise to the Challenge?” *European Economy Report*, pp. 82-101.
- European Asylum Support Office, 2016, “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals,” pp. 1-146.
- European Pact on Immigration and Asylum, 13189/08 AMIS 68.
- Nagy Boldizsár, 2017, “Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees,” *Global Turkey in Europe Working Paper*, No. 17, pp. 1-20.
- Noll Gregor, Jens Vedsted-Hansen, and Rosemary Byrne, 2003, “Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union,” *IIS Discussion Paper*, No. 11.
- Poptcheva Eva-Maria and Andrej Stuchlik, 2015, “Work and Social Welfare for Asylum-Seekers and Refugees,” European Parliamentary Research Service.
- Poddar Shubham, 2016, “European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?” *Social Impact Research Experience (SIRE)*, pp. 1-29.
- Robila Mihaela, 2018, “Refugee and Social Integration in Europe,” United Nations Expert Group Meeting in New York, pp. 1-17.
- Thielemann, Eriko R., 2006, “Buden-Sharing: The International

Politics of Refugee Protection,” *The Center for Comparative Immigration Studies Working Paper*. San Diego: The University of California.

(IV)Internet

Elodie Thevenin, 2017, “e EYES ON EUROPE for “Between Solidarity and Discrimination: the EU Immigration Policy in the Visegrad Group <http://eyes-on-europe.eu/immigration-policy-in-the-visegrad-group-between-solidarity-and-discrimination/>.