共同体化的困境*

——从叙利亚难民危机论欧盟共同庇护体系的局限性

陈蔚芳

内容提要:欧盟共同庇护体系属于欧盟司法与内政领域的一环,涉及政治庇护与难民事务的管理,也是欧盟建构内部安全的核心领域之一。然而,欧盟庇护政策的共同体化与制度化并未能有效应对当前的难民危机,因而引发诸多质疑,特别在危机当前的关键时刻,欧盟成员国再次展现其在重大议题上的主导权与影响力。本文首先探讨欧盟现行庇护体系的机制与主要问题,并以叙利亚难民危机为个案,从四个方面:主权价值与人权价值的对立、国家利益与规范形象的对立、成员国利益与共同体利益的对立、边境国与非边境国的对立,来分析欧盟发展共同庇护体系的困境。

关键词:欧盟　共同庇护体系　共同体化　叙利亚　难民危机

一　欧盟庇护政策的共同体化及其特点

( )

,

, ,①

。 50

, 1951 《 》 1967 《

》 , , ,

---

* “ ” , :15JJD810022。

① , ,

, , 。

，。①

，，，

。，

，“ ”

，，

。，，

。，

，，

。《 》②，

，。③

1999 （Tampere） “ ” “ ”

，“ 、 ”，“

”（Common European Asylum System，CEAS），

，，，

，

。④ 《 》，

，、、

，。⑤

---

① 1957 《 》，

，，。

“ ，”，，1975

“ ”（Trevi Working Group），，

，。

② 《 》 73 ，

，、、

、、，

。，《 》、“ ”，

，Hannah R. Gary，“Harmonization of Asylum Law and Policy within the European Union：A Human Rights Perspective”，*Netherlands Quarterly of Human Rights*，Vol.20，No.2，2002，p.163。

③ 《 》，

（systematic）。Jean-François Durieux，“Is a New European Refugee System Emerging?”，*Refugee Survey Quarterly*，Vol. 20，No.2，2001，p. 47。

④ （1999-2004 ）“ ”（Tampere Programme），“ ”（Hague Programme，2005-2010 ）“ ”（Stockholm Programme，2010-2014 ）。，“ ”：（1） ；（2） ；（3） ；（4） ，。Richard Lewis，“An Immigration Policy for the European Union”，*Refugee Survey Quarterly*，Vol. 20，No.2，2001，pp. 40-46。，，。Eiko R.Thielemann，“Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution，Side-Payments and the European Refugee Fund”，*Journal of Common Market Studies*，Vol. 43，No.4，2005，pp. 807-824。

⑤ Jen Niessen，“The Amsterdam Treaty and NGO Responses”，*European Journal of Migration and Law*，Vol. 2，No.2，2000，p. 204，pp. 206-209.

《 》 ,

, ,《 》 《

》 , , “

” “ ”。 55%

65% 。 , ,

65%, , ,

。

( )

, : ,

, , 。 , 、

, ,

, ,

;① ,

, ,

。②

《 》《 》, 、 、 、

。《 》

“ ”, 。

, 。《 》

、 “ ”, , 《

》 。《 》 ,

, “ ” ,

,

。 ,《 》 ,

---

① 《 》 , ,

, , Koen Lenaerts,

“The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice”, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, No.2, 2010, pp. 255-301。

② 2011 2004 (Qualification Directive) , “ ”(family members) (,

, ,)。

, ,

。 Steve Peers, “Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast of Qualification Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 14, No.2, 2012, p. 207。

，　　，
“　　”　　“　　”，
。

二　欧盟现行庇护体系的机制及其局限性

，“　　、　　”
，　　。“　　”
《　　》(Dublin Regulation)《　　》(Eurodac Regulation)，“
”　“　　”(Reception Conditions Directive)、“　　”(Asylum Procedure Directive)　“　　”(Qualification Directive)，
，　　。
(　)
(1)　　①
“　　”(refugees in orbit)　“
”(Asylum Shopping)　。　　，
、　　；
，　　。②　　，
，
，
。③
，　“　　”　(first entry/first country of arrival rule)
，　“　　”　　，　“　”(transfer)
“　　”。《　　》　　，《　　》《
》　　，

① 2013　《　　》(Dublin III Regulation)，　1997
《　　》　2003　《　　》，　　，
28　　，　、　、　　，　　(Dublin Countries)。

② Clotilde Marinho and Matti Heinonen, “Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice”, *EIPASCOPE*, No.3, 1998, pp. 1-2.

③ Ibid..

。①

，。

，，

，，

“ ”。，

“ ”，。

（2）

，

，2000 12 “

”（Eurodac） （Council Regulation No.2725/2000）

。②，

（central unit），

，

，。③ 2003 ，

。2013 （Eurodac Regulation No 603/2013）

，

，。 2013

，。

（3）

，

，

，。

（ ，secondary movement），，

。，

① Hemme Battje，“A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation”，*European Journal of Migration and Law*，Vol.4，Issue 2，p.184.

② http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do? uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML，last accessed on 10 December 2016.

③ Dennis Broeders，“The New Digital Borders of Europe：EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants”，*International Sociology*，Vol.22，No.1，2007，pp. 82-83.

“ ”①、“ ”② “ ”③，、、。，，“ ”，。2011 ，，，。“ ”，，，，；，；，，，。④，2013 “ ”（Directive 2013/33/EU），。⑤ 2013 “ ”，、

① “ ”（Council Directive 2003/9/EC） “ ” ，2003 ，，、、、，http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:En:PDF，2016 12 10 。

② “ ”，，http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085，2016 12 10 。

③ “ ” 2004 （Council Directive 2004/83/EC），，，，“ ”，http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML，2016 12 10 。，，。

④ Nocola Rogers，“Minimum Standards for Reception”，*European Journal of Migration and Law*，No.4，2002，p.218.

⑤ 15 9 ，8 11 ，8 ，9 ，10 ，11 。http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033，2016 12 10 。

、 ,① ,

。

“ ” “ ”, 2010

,

。② , 2011 (Directive 2011/95/EU), ,

,

。③

( )

, ,

, 2011

。④ , ,

、 ,

, “ ”(race to the bottom) 。

,

, ,

,

---

① , 6 ; 7 ; 8 ; 9 “ ”(refoulement) ; 17 , ; 19-22 , ; 31 , , 、 、 。http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032, 2016 12 10 。

② COM(2010)314 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:EN:PDF, last accessed on 10 December 2016.

③ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF, 2016 12 10 。 Steve Peers, “Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast Qualification Directive”, *European Journal of Migration and Law*, No.14, 2012, pp. 220-221; Alexandra Maria and Rodrigues Araujo, “The Qualification for Being a Refugee under EU Law: Religion as a Reason for Persecution”, *European Journal of Migration and Law*, No.16, 2014, pp. 557-558; Eleanor Drywood, “Who's in and Who's out? The Court's Emerging Case Law on the Definition of a Refugee”, *Common Market Law Review*, No.51, 2014, pp. 1118-1124。

④ “ ”, , , (Directive 2003/86/EC), , (Directive 2001/55/EC), (European Asylum Support Office, Regulation [EU] No 439/2010) , 、 (Regulation [EU] No 514/2014, Regulation [EU] No 516/2014), , 、 。

，“ ”。

（1）

。“

”

，，

，

，。

，。

（a）

2016 11 ，

，、、、

（ 1）。（ 2），，

，。

（ 3）。

表 1　2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数（边境国）

	2013 年	2014 年	2015 年
	15532	22754	24990
	10599	6600	6214
	7756	7930	①
	1164	6884	8131
②	61	58	137

① ，，。

② 2011 ，，2011

M.M.S. 。M.M.S. ，

，，。

，，。

，，，，

，。M.M.S.

，，、

、，。2011 ，

。M.M.S. ，Gina Clayton，“Asylum Seekers in Europe：M.S.S v Belgium and Greece”，*Human Rights Law Review*，Vol.11，No.4，2011，pp. 758-773。

表 2 2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数(中心国)

	2013 年	2014 年	2015 年
	4532	5535	11781
	3426	5619	4634
	3181	2398	4560
	3672	4041	3072
	5441	3940	2166

表 3 2013-2015 年按都柏林系统转入庇护申请的成员国与案件数(北欧)

	2013 年	2014 年	2015 年
	3468	2369	2420
		1551	1474
	377	375	365
	9	3	1
	1860	2180	1569

: 1- 3 Eurostat, "Incoming 'Dublin' Requests by Submitting Country (PARTNER), Type of Request and Legal Provision", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=migr_dubri&lang=en, 2016 12 10 。

(b)

, "

", , 。

(5) (6), , "", , "

", (4)。

表 4 2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(边境国)

	2013 年	2014 年	2015 年
	2575	3057	4977
	132	170	225
	314	1815	
	144	11	66
	1279	1293	1117

表 5　2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(中心国)

	2013 年	2014 年	2015 年
	32796	35058	44288
	5903	4948	11657
	5104	6066	16935
	9679	14900	16105
	2813	3160	5955

表 6　2013-2015 年按都柏林系统转出庇护申请的成员国与案件数(北欧)

	2013 年	2014 年	2015 年
	10162	8772	11254
		2450	3009
	1226		1598
	57	77	118
	3743	3311	3471

：　4-　6　　Eurostat, "Outgoing 'Dublin' Requests by Receiving Country (PARTNER), Type of Request and Legal Provision", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=migr_dubro&lang=en, 2016　12　10　　。

,　　,
。　　,2015　　11781
,　　44288　;　　4634　,　　11657　;
3000-4000　　,　　16000　(　　5)。
,　2015　　2420　,　　11000　　,
(　　6)。
、　　,　　,
,　　、
,　　。

(2)

。
"　　"　　,　　,

，，
，，
27 。①
，2000
，、
。2013，
（Europol），
，、
。②
，，
，，
，，
，；，
，。③，
，
，
。，40
，12000，、
、、，、
。④
，《》
，《》，
。
，，。
，
。

① Dennis Broeders, "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants", *International Sociology*, Vol. 22, No.1, 2007, p. 84; Jonathan P. Aus, "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", *European Integration Online Paper*, Vol. 10, No.6, 2006, p.12.

② Michiel Besters and Frans W. A. Brom, "'Greedy' Information Technology: The Digitalization of the European Migration Policy", *European Journal of Migration and Law*, No.12, 2010, pp. 464-469.

③ E. R. Brouwer, "Eurodac: Its Limitations and Temptations", *European Journal of Migration and Law*, No.4, 2002, p. 246.

④ Jonathan P. Aus, "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", p.12.

三　难民危机下的欧盟共同庇护体系及其困境

，
，　　，
。　，　　，
、　　，
，　“　　”，
。①
（　）
2016　11　　，
2012　　，2013　　43　1　　，2014　　62　6
，　2015　　130　，　　1992　　。2015
（476510　）、　（177135　）、
（162450　）、　（88160　）　（84045　），
，　　（　　7）。
，　“　　”　　，
，　“　　”。

表 7　2013-2015 年欧盟内收到最多庇护申请的前五名成员国

	2013 年		2014 年		2015 年	
	126705	29%	202645	32%	476510	36%
	18895	4.4%	42775	6.8%	177135	13.4%
	54270	12.6%	81810	13%	162450	12.3%
	17500	4.1%	28035	4.5%	88160	6.8%
	26620	6.2%	64625	10.3%	84085	6.4%
28	431090	100%	626960	100%	1321600	100%

：http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset = migr_asyappctza&lang = en，
2016　12　10　　。

、　　、　　、　　，

① Andreas Maucer and Roderick Parkes，“A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy，Judging Policy-Change under the European Council's Tampere and Hague Programmes”，*IMIS-Beitrage*，No.32，2008，p. 89；Eiko Thielemann and Nadine El-Enany，“Refugee Protection as a Collective Action Problem：Is the EU Shirking Responsibilities?”，*European Security*，Vol. 19，No.2，2010，p. 209.

, 12 2.5 ,
28.9%; , 12 , 4.65 ,
14.2%; 12 ,
8 , 10%(8)。
, , “
”。 ,
。
, ,
, ,
。

表 8 2014 年末-2015 年末在欧盟境内提出庇护申请的前五名来源国

	2014 -2015	12	
	362775	+259%	28.9%
	178230	+463%	14.2%
	121230	+805%	9.7%
	66885	-89%	5.3%
	65935	+199%	5.3%
	1255640	+131%	100%

:http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/bd/First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship%2C_Q4_2014_%E2%80%93_Q4_2015.png, 2016 12 10
。

( )

、 , ,
: , 、 、
; , 。 ,
, 。 ,
, 。
“ ”
,

，　　。　　，

　　。

（1）

2015　　，　　，

（　　90%），　　，

10-20%（　　9）。　，　　2015　　，

17　　（　　7），　　3400　（　2%）。

　　，

　　，

　　，　　。

表 9　2015 年边境国审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015		2015	
	29675	40%	46955	37.6%
	1885	14.6%	1625	22.4%
	1945	12.3%	1470	18.4%
	3355	90%	2820	91.3%
	4905	44.8%	4735	38.6%
28	239415	45.9%	333785	54.8%

：http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report，2016　12　10　　。

（2）

　　，

（　　10），　　，

，　　（　　11）。

　　，　2015　　47　　，

16　　，　　25　，

　　；　　，　　62875　，

　　，　　。

，

。

，。

表 10　2015 年中心国审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015		2015	
	95440	43.1%	154865	64.1%
	36450	26.1%	41460	26.8%
	10915	66.8%	10440	56.6%
	9740	50.8%	9680	57%
28	239415	45.9%	333785	54.8%

表 11　2015 年北欧国家审理庇护申请案件的数量与通过率

	2015		2015	
	18285	74.2%	26305	70.9%
	6650	85.2%	5575	65.8%
	1170	56%	1785	57.1%
	90	22.2%	145	20.7%
	4210	72.6%	5260	60.7%
28	239415	45.9%	333785	54.8%

：　10-　11　　：http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report，2016　12　10　。

（　）

，　，

，　，

。

，　：　，

；，

。，、

——“”（Poseidon）“”（Triton），①2015 5

（EUNAVFOR MED），“”（Sophia），

，。②

，“”（external dimension）。

、，

。③，，

。

，2015 16

，。

，，

。

，

，，，

。，

；、、、

，，

，

。

① 2015 12 ，，

400 ，，

，http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga，2016 12 10 。，，，

，、，、、

，。http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP，2016 12 10 。

② http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&qid=1435825940768&from=EN，last accessed on 10 December 2016.

③ 、，

；，，，

、，。http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en_635939208600000000.pdf，2016 12 10 。

四 欧盟共同庇护体系中的集体行动困境

，，，
，。，
，。，
，，
。①，
“”，。②
，
，
，。
，，。
（） vs.

。③，
，，，
。《》
，，，
。，，
，、，
、、
，，
。④

① Philip Muus, “International Migration and the European Union, Trends and Consequences”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, No.9, 2001, p.47.

② Andreas Maucer and Roderick Parkes, “A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy. Judging Policy-Change under the European Council’s Tampere and Hague Programmes”, *IMIS-Beitrage*. No.32, 2008, p.89; Eiko Thielemann and Nadine El-Enany, “Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking Responsibilities?”, p.209.

③ Sandra Lavenes, “The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.5, 2001, p.852; Hakan G. Sicakkan, “Political Asylum and Sovereignty-Sharing in Europe”, *Government and Opposition*, Vol. 43, No.2, 2008, pp.206-229.

④ Karen Jacobsen, “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, *The International Migration Review*, Vol. 30, No.3, 1996, pp.655-678.

,

: , ;

, 、 , 。① ,

,

, ,

, 。

, , 。

, ,

,

, 。 ,

,

, 、

, 。② ,

, ,

, ,

, 。

( ) vs.

,

。2012 ,

,

。 , 。 ,

, 、

; , ,

。③

, 。

,

, , ,

① Sandra Lavenex, "Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No.1, 2001, p. 26.

② Dora Kostakopoulou, "Is There an Alternative to 'Schengenland'?", *Political Studies*, Vol. 46, No.5, 1998, pp. 891-893, 901-902.

③ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp. 238-240.

( ) vs.

16

① , 、 、

2017 9 16 , 7000 , 、 。 2016 10 , 50% , 98% , 。 , , 。 , , , 。 , , 。 ( ) vs. 。 , , , 。 、 , 2015 , , 。 , , , ①。 , 。 , , ,2015 17 , , 。 , , “ ”。 (20%) , , 。 、 ( ) , “ ”, “ ” , 。

① Mathias Czaika, “Asylum Cooperation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union”, *European Union Politics*, Vol. 10, No.1, 2009, p. 89; Eiko Thielemann and Carolyn Armstrong, “Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework”, *European Security*, Vol. 22, No.2, 2013, p. 149.

五 结论

2007 2010 2012

① Gil Loescher and James Milner, "The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin", *International Affairs*, Vol. 79, No.3, 2003, p. 595.

② Liza Schuster, "Turning Refugees into 'Illegal Migrants': Afghan Asylum Seekers in Europe", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 34, No.8, 2011, pp. 1392-1407。

“ ”
、 ，
，2015 。
， ，
。①
， ，
“ ” “ ” “
， ， 、“
”
。 ，
，
。②
， ，
。 ， ，
， 、 、 、 ，
， 、 、
。③ 2010 ，
， 。 ，
，④
。 ，
， ，
， ，

① ， ：Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner，“Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After ‘Communitarisation’”，*Journal of European Public Policy*，Vol. 21，No.8，2014，p. 1153。

② ， “ ” ， “ ” 《 》
， ， ， “ ”
。 Maria-Teresa Gil-Bazo，“The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”，*International Journal of Refugees Law*，Vol. 18，No.3，2006，p. 571。 ， ，
。 Helene Lambert，“The EU Asylum Qualification Directive，Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law”，*International & Comparative Law Quarterly*，Vol. 55，No.1，2006，pp. 161-192.
， ， ，
， ， 。 Sylvie Da Lomba，“The Threat of Destitution as a Deterrent against Seeking in the European Union”，*Refuge：Canada’s Periodical on Refugees*，Vol. 23，No.1，2006，pp. 81-93.

③ M.M.S ，
。 Gina Clayton，“Asylum Seekers in Europe：M.S.S v Belgium and Greece”，*Human Rights Law Review*，Vol. 11，No.4，2011，pp. 758-773.

④ Emma Haddad，“The External Dimension of EU Refugee Policy：A New Approach to Asylum”，*Government and Opposition*，Vol. 43，No.2，2008，pp. 191-194.

。①

，，、

。、，

。，

，，。

，，

，、、

、，

。，，，

，：

。，

，。

（**作者简介**：陈蔚芳，中国人民大学国际关系学院讲师；**责任编辑**：张海洋）

① Jen Niessen, "International Migration on the EU Foreign Policy Agenda", *European Journal of Migration and Law*, No.1, 2000, pp. 490-492.