

上接A10

根据2013年修订的《都柏林公约》，初次登陆国承担对非法移民的单一、全部责任，今天欧盟的法规依旧规定，非法移民只能在他们进入欧洲的第一个国家递交庇护申请，该国承担所有审查责任。其间如果非法移民前往其他欧洲国家，将被遣返回最初登陆国。如此一来，意大利等前哨登陆国认为，移民负担在欧盟内部不能平均分担的，他们纷纷要求暂停执行《都柏林公约》，可是在北欧和西欧的德国、法国、瑞典、英国和比利时又指出，在2012年，它们就登记了33.2万非法移民庇护申请中的70%。

非法移民面临着什么待遇？

成功登陆提交申请或者等待被遣返的非法移民居住在登陆国的临时居留中心，但是南欧沿海的希腊、意大利、西班牙和马耳他的居留中心名声一直不好，被指控无视或虐待非法移民。有一些权益机构承认，部分居留中心违反了《欧洲人权公约》的条款，公约对非法移民的任何非人道或侮辱性待遇。

意大利现在仍执行着争议性很大的Bossi-Fini移民法，根据该法，非法移民在登陆意大利之前必须获得工作许可，否则会遭遣返或罚款。这项法律在2002年通过，导致非法入境或协助非法移民的任何活动成为可用罚款解决的罪行，尽管听起来庄严，执行起来也不含糊，结果却丝毫不能遏制非法移民登陆，尤其是最近两年。

希腊的局面尤其严峻，在经济危机中希腊受打击最严重，不仅承受所有欧盟国家中比例最高的政府债务，执行紧缩财政政策的压力也是最大的。在希腊，年轻人的失业率正常维持在50%到60%，总体失业率已经有4年为欧洲最高，很多公共设施因没有资金投入缺乏必要的维护和管理，更不要说非法移民临时居留中心了。居留中心没有足够的通风装置，没有足够净水，同时人满为患，卫生状况糟糕到已严重危及居留者健康。再加上警察经常盘查、骚扰非法移民，招致很多权益组织的抗议。

欧洲国家最近几年快速崛起的反移民政党和组织也放大了社会中的仇外声音甚至是暴力行为。在希腊，上升趋势极为明显的极右翼组织“金色黎明”提出赤裸裸的极端反移民政策，强调国家失业率已经这么高，难以承受新移民抢占稀缺工作机会。

海岸国家抱怨欧盟内部对移民问题的政策不公平，其实地中海国家在2007年到2013年额外接受了来自欧盟18.2亿欧元的边境安保费用，但最终安排给非法移民的预算很有限，因为各国政府都捉襟见肘。同时Frontex发现，在2011年到2013年，这些国家的非法移民预算还在下降，从2011年的1.18亿欧元下降到2013年的8500万欧元。2013年12月，欧盟委员会决定建立一项5000万欧元的紧急特殊预算，帮助那些“面临高移民压力的国家”，其中3000万欧元指定拨给意大利，但这点钱对于缓解登陆国的压力是远远不够的。

相比之下，在更富裕的北欧和西欧国家，临时居留中心运营得要好多，对非法移民的政策也相对宽容，在这里落脚的非法移民有相对慷慨的机会能在此最终立足。当然，这些国家因为不是地处前沿，对非法移民而言难以到达。要想从希腊、意大利和西班牙进入德国、荷兰，移民要支付给蛇头昂贵的证件和旅行费用。

欧盟如何应对这场危机？

欧洲在过去20年来持续面临着外来移民的压力，但这一次危机的影响之大是从未有过的。因为战争和动乱引发的移民危机恰好与欧洲内部的经济危机时间重叠，因此格外敏感而痛苦。

很多国家刚刚遭遇过主权债务危机，对国家利益格外看重，基于人道和自由精神的难民政策此时被视为次要考虑。2011年，法国违反《申根协定》的规定，自主加强边境控制。《申根协定》是欧洲联合计划的基石，创新性地在十几个签约国家之间，人们可以自由旅行不受签证限制。法国这么做是《申根协定》签订以来的首次倒退，意在遏制从意法边境不断涌进的突尼斯和利比亚难民。连非难民“前哨国”的法国都如此紧张，更不要说希腊、意大利和西班牙这些沿海国家了，他们无一例外采取“堡垒式”边境政策，因此产生的成本也是非常高昂的。

在希腊，政府采取了严格的边境检查措施，例如之前提到的“盾牌”行动，直接把常年来落伍、功能失调的移民和难民政策推到不得不彻底改革的悬崖边上。一方面“盾牌”行动减少了通过希腊和土耳其边境非法进入欧盟的移民数量，但很多权益机构相信，堵死了土耳其和希腊之间的陆地边境，只会让绝望中的难民转而寻找更险恶的海上途径。希腊一个国家的成本或许下降了，但是难民的生命成本在不断增加。

在北欧和西欧，经济上相对稳定的国家依旧推出包容性的移民政策，例如在2013年9月，瑞典宣布给所有入境的叙利亚难民一次性永久居民资格，德国也同意给叙利亚难民1万个临时居留资格，但是专家认为，这种政策明显与瑞典和德国国内反移民政策抵触，是在难民危机当前，在国际机构的瞩目下，迫于人道压力不得不采取的，冲动的一次性政策缺少公平基础，也会给今后的社会注入种种不稳定因素。

反移民政策在欧盟内越来越多国家盛行，瑞典和德

地中海上的灾难： 政治难民以及赤贫的移民

危机国家
中转国家
欧盟



资料来源：意大利和摩洛哥内政部

国的做法让其他政府陷入困境。在欧洲几乎所有国家，将少数移民融入主流社会的尝试都宣告失败了，这是反移民思潮开始盛行的一个重要现实原因。多数难民来自于穆斯林国家，出于宗教原因，这些穆斯林少数派与主流社会的关系并不融洽。

欧洲国家和美国、加拿大的传统不一样，虽然都是对外来移民开放的大陆，但是北美更强调民权作为公民身份的认同标志，也就是不管是什么肤色和信仰，只要尊重北美大陆的民权自由精神，就是美国和加拿大的一分子。但是欧洲因为历史原因，依旧强调血缘和种族作为公民身份的最重要认同标志，一个移民，或许已经获得居留资格和工作机会，但是出于肤色、信仰和习惯等因素，依旧难以被主流社会接受。

欧洲不仅面临外来移民危机的冲击，因为经济危机，大陆内部的移民潮也在涌动，同样制造了各种问题。欧洲大陆内部基本上是边境自由，因为经济原因引起的人口内部迁徙方向是从被经济危机打击严重的国家向相对稳定繁荣的国家。从希腊、意大利、西班牙等国家出发前往德国、荷兰和北欧国家找工作的移民数量已经创下历史纪录，这种欧盟内部的移民问题通常激起年轻人的焦虑甚至是反感。德国和瑞士等北欧国家的年轻人开始为未来担忧，因为南欧国家的竞争者会很快学会德语、芬兰语、挪威语、丹麦语和荷兰语，他们融入劳动力市场的速度和能力显而易见。

应对移民危机有何举措？

2013年6月，欧洲议会投票通过成立“欧洲共同



2011年5月，一整船的利比亚难民抵达兰佩杜萨岛。

难民体系框架”，但是在28个成员国之内执行统一的非法移民政策，有多么困难是显而易见的。批评者们轻易指出共同框架的“可笑之处”，非法移民能自由选择递交庇护申请的国家——好吧，瑞典、丹麦、芬兰、英国等国家请准备敞开大门，作为单一民族国家、同时作为社会福利体系最完备、居民生活质量最高的国家，他们将成为难民的终极目的地。此外所谓的共同框架依旧非常模糊，留给成员国很多自决空间，根本不可能统一执行。

非法移民问题不同于任何社会问题，它关系到国家主权的核心，是国民身份的问题，其次还有经济竞争性以及安全等问题，因此尽管在欧盟的统一框架下，也能预料多数成员国不会对此有太大的让步。大家宁愿加强在地中海海上巡逻的投入，宁愿采纳新的巡查技术或是分享信息和工具，但对于改革国内的移民法、改善居留中心的条件、加强保障非法移民和难民的人权和待遇，则不愿行动。2013年，非政府组织“地中海行动力量”呼吁欧盟成员国给叙利亚难民签发人道签证，没有多少国家响应，呼吁允许非法移民在多个国家都能递交庇护申请，这样能减少他们继续偷渡的风险，也没有国家站出来支持。专家认为，在欧盟议会今年5月大选之前，任何移民改革的提议都不会获得通过，因为这一次大选又将见证，右翼势力在欧洲会进一步扩展地盘。

欧盟的滞后反应会有什么后果？

面对非洲和中东的非法移民潮，欧盟成员国内部没有统一行动，最终会导致一些国家通过国家主义的棱镜来看待移民危机，将其视为严重威胁国家安全和国家利益的问题，而不是一个国际问题，忽略难民应该获得的保护和权益。这恰恰违背欧盟的核心价值观，也与1951年世界签订《世界难民公约》时的精神不符。如果危机持续发酵，可能会有更多国家修改、甚至退出《申根协议》，就好像法国一样。围绕着移民问题的政治讨论若持续这样一团糟，各个国家只能采取单独行动，强化边境管理，这意味着欧盟的基石，甚至是欧洲大陆的基石正在被开凿——这个基石就是人的自由流动。

富裕国家和地区陷入两难境地：边境控制不仅要满足本国人口需要、而且要承担对偷渡入境者的责任。这些问题其实早已是老生常谈，但是这么长时间以来，政策制定者始终找不到解决办法，这次危机也是一样。长此以往会导致国家主义和仇外主义泛滥，最终反移民政党会控制整个国家。

这次移民危机因为规模之大、人数之众以及出现的时机，很可能对欧洲产生制度性的长远影响。

原作：Jeanne Park

原载：Foreign Affairs

网址：http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874?cid=rss-analysisbriefbackgroundersexp-europe_s_migration_crisis-043014

编译：淮 南都供稿