

# 中东欧国家周报

## 【斯洛文尼亚外交周报】

难民的西巴尔干线路及欧洲的应对

Helena Motoh

(2018年6月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



## 【斯洛文尼亚】难民西巴尔干线路及欧洲的应对

### 摘要

2015 年以后，途径所谓“巴尔干路线”跨越申根区边界的难民数量骤增，斯洛文尼亚政府一直在寻找一个持久稳定的方式来阻止此现象。一个广受批评的妥协性方法是在与克罗地亚交界的边境地区设置金属丝栅栏，这种做法后来被部分性禁止使用，但在许多地区栅栏仍然存在。但是，最困难的问题似乎仍然是与近邻国家及其他欧盟成员国就此问题进行磋商。难民政策问题最近又重新被提及，欧盟边境管理局预警了关于新移民路径发生的变化，并预测了途径新巴尔干路径进入欧盟的难民人数将会增加（否则将下降）。出于本国的地理位置，斯洛文尼亚政府试图在协商过程中尤其扮演积极角色，但地理位置却使该国在综合策略谈判过程与改变欧盟及其他国家的难民政策中处于非常不利的位置。

### 背景：欧盟边境管理局的评估

近期，一份由欧盟边境管理局执行主管伯恩特·科尔内（Berndt Körner）在瓦豪（奥地利）欧罗巴论坛上发布的评估报告称：6 月由相关机构的代表对移民登陆路线做出许多声明。他指出现在横穿巴尔干半岛和途径地中海中线线路变的更为艰难，新的难民通道正在生成。自 2017 年以来，最为危险的中线地中海路径已经减少了 76% 的人流量，同时东线减少了 95%（即 21000 人）。寻求德国政治庇护的人口从四月的 64000 人增长到五月的约 78000 人。总的来说，报告是两面的：一方面在已知难民路径出现人数下降，在欧盟外部边境监测到的人数也减少；另一方面，也预测了新的移民子路线的人数上升。值得注意的是，这些路径经过阿尔巴尼亚、黑山、波黑，也增加了在波黑与克罗地亚之间的边境线的压力，即欧盟的外部边境。据估算，未来几个月欧盟的边境国家：斯洛文尼

亚、克罗地亚、奥地利和匈牙利边境移民人数最高估计可达 80000 人。

## 寻找西巴尔干地区的应对策略

在这变化的局势中，各方在寻求一种新的协作策略以减少西巴尔干半岛的难民。同时也存在来自欧盟代表和邻国如奥地利自由党（FPÖ）内政部长凯尔（Kickl）的压力，要求在移民到达欧盟和申根地区之前，解决本地区的问题。在 6 月 6 日，已召开西巴尔干半岛及泛欧国家警察首脑会议，试图制定管控巴尔干地区难民通道的民用—军事行动计划，这项目标在去年的维也纳会议上已达成共识。随后一天，这些国家在萨拉热窝召开内政部长会议。根据前一天会议的决定和计划，他们商讨了庇护政策、遣返被拒绝的庇护者问题以及“安全第三国概念”。会议还特别关注了途径该地区的新难民路线“亚得里亚海路线”，这条难民通道途径希腊、阿尔巴尼亚、黑山、波黑、克罗地亚然后抵达斯洛文尼亚。他们也同意欧盟边境管理局监测希腊与阿尔巴尼亚的边境。与会者还表达了更好的处理跨文化和跨宗教问题的需求。波黑也表达了在处理难民危机上需要欧盟机构和联合国的财政支持的迫切需要。

6 月 14 日，斯洛文尼亚内政部长韦斯娜·吉约尔科斯·日妮达尔(Vesna Györkös Žnidar)写信致欧盟外交与安全事务高级代表费德里克·莫格里尼，移民事务、家庭事务与公民身份专员迪米特里·阿夫拉莫普洛斯(Dimitris Avramopoulos)，欧洲邻国政策及欧盟扩大专员约翰内斯·哈恩(Johannes Hahn)，安全联盟专员朱利安·金(Julian King)。这封信同样致予奥地利内政部长赫伯特·凯尔(Herbert Kickl)和克罗地亚内政部长戴维·博伊诺维奇(Davor Božinović)。在信中她介绍了于 6 月 6 日举行的警察首脑会议达成的共识以及在随后萨拉热窝内政部长会议上再度被肯定的重要成果。在这些重要成果之中，吉约尔科斯·日妮达尔(Györkös Žnidar)指出在相关国家警力之间更好的公开交流以及在所有相关国家之间对难民统一登记的急迫需要以防伪造身份的使用和泛滥。

## 位于欧盟之外的难民中心计划

在萨拉热窝会议上，奥地利代表弗朗茨·朗证实了奥地利及其他国家在欧盟之外建立难民中心的计划。难民和潜在的庇护寻求者将在这些难民中心得到登记和收容，直至他们的庇护申请得到处理。根据处理结果，这些难民中一部分将继续他们的庇护之路，其他人则将被遣返回原籍出发国。通过建立这些位于欧盟之外的难民中心，难民将在更加靠近原籍国的地方被收容，这将有利于遣返过程。朗在萨拉热窝提到两个可作为建立难民中心的潜在国家，埃及和乌克兰。丹麦首相拉斯·洛克·拉斯穆森（Lars Lokke Rasmussen）证实了类似的计划，在萨拉热窝会议后几天，奥地利总理塞巴斯蒂安·库尔兹（Sebastian Kurz）也证实了这一计划。据称，该计划是由奥地利及德国内政部长（但泽霍夫 Seehofer 在这一事项上没有得到默克尔总理的支持）和意大利内政部长制定的。他把罗马、维也纳和柏林之间的联盟称为“意愿轴心”，这毫无疑问地引发了许多有有疑问的历史性参考。据库尔兹（Kurz）说，这个难民中心潜在国家现在是阿尔巴尼亚，这无疑与新的移民路线一致，但它却很难被视为一个非常接近移民原籍地的国家。因此，现在的主要观点似乎是：移民应该被置于欧盟之外并且接近于移民路线的地方作为标准，这使得其他非欧盟的西部巴尔干国家也成为潜在的候选国。

## 萨尔茨堡论坛以及欧盟委员会的讯息

6月14日及15日，萨尔茨堡论坛部长级会议在布加勒斯特举行，中部欧洲安全伙伴关系也包括西巴尔干国家作为伙伴国家。主要议题是如何在整个地区实现综合边境管理。特别需要关注边境管理在信息技术方面的可能性，尤其是信息系统在欧盟和世界范围内的相互操作性。欧盟边境管理局的未来和其所承担的作用也是会议的辩论话题。另一个重点是实现相互操作性和法律法规的一揽子计划，这样可以更快更有效的实现边境控制，也能有助于克服目前由于数据库分离而造成的“盲点”。他们还呼吁在处理极端情况时，在不同国家警力之间建立一个更为灵活的国际互助系统。他们还强调了在西巴尔干地区建立的整体内部安全系统的重要性

6月19日，欧盟移民事务专员迪米特里斯·阿夫拉莫普洛斯（Dimitris Avramopoulos）在布鲁塞尔为西巴尔干国家主持召开会议。会议的主要信息是该地区尚未面临危机，因此该地区远非2015年的情况，但是该地区应为新的潜在事件做好准备。对边境的有效控制是维持非签证系统在巴尔干地区甚至包括科索沃地区境内运转的先决条件。阿夫拉莫普洛斯对奥地利、德国、意大利和其他国家近期宣布的将移民中心置于欧盟境外的设想计划并没有予以评论，他似乎认为这项计划不切实际。斯洛文尼亚代表也提到了庇护程序的滥用问题，特别是涉及在波黑地区的非政府组织据传在助长签证滥用的非法现象。

## 结论

尽管途径巴尔干路线流动的难民数量目前比较少，但对于潜在产生的难民数量激增各方表现出相当大的担心并准备应对计划。对于各个会议上处理的更加实际的问题，许多人表达了需要有一个总体战略。在欧盟想要建立强大的难民管理能力所面临的主要障碍是采用信息交互共享的法律框架。警察力量和其他机构之间更加灵活的相互团结机制同样不可或缺。国家集团的单独行动也成为亟待解决的问题，否则其后果将对欧盟和申根体系的整体团结性造成非常严重的破坏性后果。

（作者：Helena Motoh，翻译：刘昱辰，审校：贺之杲，签发：陈新）