

欧盟-土耳其在难民领域的 国际合作：途径与困境

安翠丽

(中国人民公安大学 涉外警务学院, 北京 100038)

[内容摘要] 叙利亚战争爆发以来,大规模叙利亚难民经土耳其逃往欧洲。目前土耳其境内仍有 350 万叙利亚难民,如果土耳其“开闸放水”,欧盟将没有能力抵挡如此大量的难民涌入,欧盟在难民问题上急需与土耳其展开国际合作。与此同时,土耳其想利用“难民牌”与欧盟展开国际合作,实现其签证自由化和提速入欧谈判的政治愿景。欧盟-土耳其通过签署重新接纳协议,启动土耳其免签证路线图和入欧谈判等途径展开国际合作。但是,在难民问题上欧盟-土耳其所开展的国际合作是一种利益交换式的合作,国际合作体系脆弱。实践中,欧盟的权限和其对成员国的约束力有限,土耳其签证自由化的真正实现遥遥无期,加速入欧的政治愿景渺茫,从而使欧盟-土耳其在叙利亚难民危机这个问题上的国际合作陷入困境。

[关键词] 欧盟;土耳其;难民;国际合作;重新接纳

[文献标识码] A [文章编号] 1674-6201(2020)03-0085-07

DOI:10.16225/j.cnki.wgwtj.2020.03.011

叙利亚战争爆发以来,大规模叙利亚难民经土耳其逃往欧洲。国际移民组织 2015 年报告称,估计有 990 671 名难民从土耳其过境通过海路和陆路抵达欧洲。海路规模较大,主要是经土耳其海岸到达希腊群岛,而陆路规模较小,叙利亚难民试图越过土耳其与希腊和保加利亚的陆地边界到达欧洲。目前土耳其境内仍有 350 万叙利亚难民,如果土耳其“开闸放水”,欧盟将没有能力抵挡如此大量的难民涌入。^①依据国际法的相关规定,禁止将难民遣返到可能面对迫害或酷刑的国家,因此欧盟不能将叙利亚难民遣返至尚处于内战中的叙利亚,但是欧盟可以将叙利亚难民遣返至土耳其而不会违反“禁止遣返”的国际法规定,因为土耳其社会稳定,且大量叙利亚难民经土耳其到达欧洲。另一方面,土耳其想利用“难民牌”与欧盟展开国际合作,实现其签证自由化和提速入欧谈判的政治愿景。难民问题加速了欧盟与土耳其的国际合作。2013 年 12 月 16 日,欧盟与土耳其签署了难民重新接纳协议。根据该协议,土耳其将在协议通过三年后开始接收通过土耳其非法进入欧盟的第三国国民(主要是指叙利亚难民)。作为交换条件,欧盟答应土耳其简化土耳其人进入欧盟的签证程序,重启土耳其“入欧”谈判。为了推动重新接纳协议的实施,欧盟与土耳其分别于 2016 年 3 月 7 日和 3 月 18 日签订了“欧盟-土耳其声明”和“欧盟-土耳其协议”,进一步加强欧土双方在难民领域的国际合作。但是,在难民问题上欧盟-土耳其所开展的国际合作是一种利益交换式的合作,国际合作体系脆弱,在现实实践中,欧盟的权限和其对成员国的约束力有限,土耳其签证自由化的真正实现遥遥无期,加速入欧的政治愿景渺茫,从而使欧盟土耳其在叙利亚难民危机这个问题上的国际合作陷入困境。

[收稿日期] 2020-06-15

[作者简介] 安翠丽(1973-),女,河北赵县人,中国人民公安大学涉外警务学院副教授。

① 孙兴杰:《难民漩涡中的欧盟与土耳其》,《中国经营报》2016 年 3 月 14 日,第 E03 版。

一、促进欧盟-土耳其在难民问题领域加强国际合作的因素

在难民问题上,促进欧盟-土耳其加强国际合作的因素包括“地理邻近度”“移民显著性水平(the level of migration salience)”“激励和条件”以及“非欧盟国家的相对重要性”。^①

(一)“地理邻近度”是指拥有共同的陆地或海上边境,人们通过跨越边境,很容易实现相互合作。土耳其与欧洲拥有大量的陆地和海上边境,被认为是通向欧洲国家的“通道国”。土耳其北临黑海,南临地中海,西临爱琴海,并与希腊以及保加利亚接壤,东部与格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆和伊朗接壤,东南与叙利亚、伊拉克接壤,地理邻近度高。越来越多的难民被欧洲的高福利所吸引而企图前往欧洲,但囿于无法从正规途径申请庇护而不得不在土耳其边境寻找偷渡机会,因而土耳其成为难民前往欧洲的落脚点和中转站。在难民问题上,地理因素推动了欧盟与土耳其的国际合作。

(二)“移民显著性水平”主要是指欧盟与合作国家的历史关系,这些国家与欧盟之间的人员流动频繁,并有大量移民长期居住在欧盟成员国。在这个方面,土耳其与欧盟有密切联系。据数据统计,土耳其人是居住在欧盟成员国国内数量最多的第三国国民,^②多达500万土耳其人在欧洲生活工作,^③欧洲与土耳其的历史关系密切,有利于开展国际合作。

(三)“激励和条件”。欧盟国家为西巴尔干半岛、高加索和东欧的这些国家国民提供优惠入境配额、贸易特许权、技术援助、更多发展援助和签证便利等激励条件,拟在解决难民重新接纳协议给这些国家所带来的不良社会后果。^④ 欧盟与土耳其签署的重新接纳协议,旨在加强欧土国际合作,减少去往欧盟的难民,更有效地打击非法移民,通过互惠原则建立有效快速程序,查明人员身份,安全有序地将其遣返。如果土耳其能够成功履行该协议规定的义务,作为激励条件,欧盟将为土耳其公民提供签证便利,加速土耳其的入欧谈判。

(四)“非欧盟国家的相对重要性”适用于对欧盟具有战略重要性的国家,这类非欧盟国家对欧盟外部边界的安全性产生了巨大影响。在移民和边境管理问题上,土耳其等非欧盟国家发挥着重要作用,特别是由于过去几年日益加剧的叙利亚难民危机,土耳其的重要性越来越大。

二、欧盟-土耳其在难民领域的国际合作途径

对于解决叙利亚难民问题,欧盟与土耳其的国际合作很重要。对于欧盟国家来说,除非与土耳其等邻国共同应对叙利亚难民问题,否则仅靠欧盟自己不会成功保护欧盟边境安全。叙利亚危机爆发以来,出于防御目的,欧盟通过与土耳其签署重新接纳协议,在难民问题上与土耳其加强国际合作。为此,欧盟提供交换条件来激励这种合作,例如重启土耳其入欧谈判、给予土耳其签证便利、交换难民以及经济援助等。

(一)欧盟-土耳其重新接纳协议的签订

2011年2月24日,随着叙利亚危机爆发,欧盟司法和内政事务委员会就欧盟-土耳其重新接纳协议

① J. P. Cassarino, “A Reappraisal of the EU’s Expanding Readmission System,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 4, 2014, pp. 130-145.

② 郝鲁怡:《欧盟国际移民法律制度研究》,北京:人民出版社,2011年,第208—209页。

③ Ibrahim Kalm, “EU should Support Turkey’s Fight against Terrorism,” May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2016/05/14/eu-shouldsupport-turkeys-fight-against-terrorism>. 访问时间:2018年5月2日。

④ J. P. Cassarino, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, The Middle East Institute, 2010, pp. 1-29.

的谈判发表了正式声明,而土耳其就实现免签证制度的签证自由化程序和其他步骤提请协商。经过协商,欧盟与土耳其最终于2013年12月16日签署了重新接纳协议(Readmission Agreement)。该协议由8个部分组成,共25条,包含6个附件及6个联合声明,涉及难民重新接纳的对象、程序等内容。

1. 重新接纳对象

重新接纳本国国民的义务包括接纳被剥夺国籍但又没有获得另一国国籍的前国民。此外,本国国民的重新接纳义务还包括接纳在请求国没有独立居住权的家庭成员,即配偶(拥有另一国籍的除外)和未成年子女,不论其出生地或国籍如何。对第三国国民和无国籍人的重新接纳义务的前提条件如下:请求人在提交重新接纳申请时,需持有被请求国签发的有效签证;请求人持有被请求国签发的居留许可;请求人直接来自被请求国领土,非法进入请求国领土。^① 需要指出的是,第三国国民或无国籍人的重新接纳义务将在整个协定生效三年后适用。

2. 重新接纳程序

关于重新接纳程序,如重新接纳申请、证据形式、时限、转让方式和运输方式等,都有一定的技术程序规定。重新接纳时,对于土耳其本国国民、第三国国民或无国籍人,其国际旅行证件的认可程度有所差别。对于本国国民,如果成员国没有土耳其领事办公室,或者旅行证件的签发时效已满,土耳其将对重新接纳申请作出积极答复。这种重新接纳申请是由国家签发的,可以作为充分的旅行证件来重新接纳有关人员。但是对于第三国国民或无国籍人,土耳其接受欧盟标准旅行证件,从而便于遣返。针对那些在边境地区被拘留的人还可以走加急程序。加急情况下,重新接纳申请必须在3个工作日内提交,并且必须在5个工作日内给予答复。正常情况下,对重新接纳申请的答复时限为25个日历日。如果请求国的国家法律规定的初始拘留期较短,则适用较短期限。但对于拘留期少于或等于60天的请求国,初始期限最长可延长至60个日历日,始于收到重新接纳请求的那一天。

欧盟-土耳其重新接纳协议的内容还包含成本规定、数据保护,以及本协定与其他国际义务及作为免责条款(non-affected clause)的现有欧盟指令的关系。为了使该协议付诸实施,将成立联合重新接纳委员会,联合重新接纳委员会的决定将对成员国和土耳其具有约束力。欧盟与土耳其签署的重新接纳协议,旨在加强难民领域的国际合作,通过互惠原则建立有效快速程序,查明人员身份,安全有序地将其遣返,减少经土耳其去往欧盟的难民,更加有效地打击非法移民。该协议为土耳其提供了整个协议生效后最多三年的过渡期,如果土耳其能够成功履行“协议”规定的义务,作为交换条件,欧盟将为土耳其公民提供签证便利,加速土耳其的入欧谈判。

(二)免签证制度路线图(Roadmap towards a visa-free regime)

免签证制度路线图是欧盟和土耳其应对叙利亚难民危机加强国际合作的重要举措。土耳其以签订重新接纳协议为交换条件,启动免签证制度谈判工作,加快土耳其居民进入欧盟国家的签证自由化进程。^②

1. 免签证制度路线图的主要内容

免签证制度路线图包括四个部分,即证件安全、移民和边境管理、公共秩序安全以及基本权利。路线图的第一部分是关于证件安全的,特别是护照或旅行证件、身份证和出生文件(breeder document)。路线图的第二部分是关于移民管理的,包括边境管理、签证政策、承运人责任、国际保护和非法移民。关于签证政策,针对某些非欧盟国家国民,特别是对欧盟具有高度移民倾向和安全风险的国家国民,土耳

^① Ülkü Sezgi Sözen, “Fragile balance of EU-Turkey readmission agreement,” in *Turkish Immigration Policy*, eds. by I. Sirkeci and B. Push, London: Transnational Press, 2016, pp. 149-168.

^② F. Trauner and E. Manigrassi, “When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU’s Experience with the Western Balkans,” *European Journal of Migration and Law*, No. 16, 2014, pp. 125-146.

其应取消在边境为其签发签证。土耳其应努力使其签证政策、立法和行政能力满足欧盟协议的要求,允许所有欧盟成员国公民以非歧视性的免签证进入土耳其领土。路线图的第三部分是关于公共秩序和安全方面的内容,如预防和打击有组织犯罪、恐怖主义和腐败,开展司法合作、执法合作和数据保护。最后一部分涉及基本权利,特别是土耳其公民的迁徙自由、身份证件签发的条件和程序、公民权利、对少数群体的尊重和保护,以及实现土耳其公民免签证进入欧洲国家的条件方式。

关于国际保护和难民问题,路线图要求土耳其取消地域限制政策,确保履行不驱回原则和“欧洲人权公约”,从而与欧盟的庇护政策保持一致。依据“地域限制”政策,土耳其所保护的主体仅适用于来自欧洲国家的难民,不承认非欧洲国家难民的难民身份。换句话说,非欧洲庇护寻求者不能作为难民永久留在土耳其,土耳其只向他们提供称为“临时保护”的国内身份,这使他们只能暂时留在土耳其,直到他们通过联合国难民署的协助找到长期解决办法。土耳其通过了《外国人和国际保护法》,改善在土耳其寻求庇护的人的生活条件和权利。不过,这部法律仍包括地域限制,但将“临时保护”改为“有条件的难民”。土耳其认为,此时解除地域限制可能会造成很大问题,特别是因为叙利亚难民的大规模涌入,土耳其将面临“难民危机”。此外,若土耳其将来取得欧盟成员国资格,由于其地理位置原因,土耳其担心自己将成为负责难民安置的“第一庇护国”和“缓冲区”。^①在欧盟看来,废除地域限制政策是确保履行不驱回原则的重要举措,因为这将支持叙利亚难民以及来自所有邻国的难民留在土耳其并申请庇护,而不再需要前往欧盟。土耳其还被要求设立一个负责难民处置的专门机构,提供充足的基础设施、人员和资金,保护庇护寻求者和难民的权利和尊严,帮助已获得难民身份的人自食其力、获得公共服务和社会权利以及融入土耳其。

2. 免签证制度路线图的主要指标体系

免签证制度路线图主要包含以下指标体系:土耳其公民的欧盟签证拒签率;被发现非法进入或留在欧盟成员国境内的土耳其公民的比率;土耳其公民在欧盟成员国的庇护申请总数;土耳其重新接纳申请的数量,包括欧盟成员国向土耳其提交的被土耳其拒绝的第三国国民的申请;直接从土耳其领土抵达欧洲并试图非法越过欧盟外部边界或非法留在欧盟领土内的第三国国民的数量;直接来自土耳其领土并持有非法旅行证件抵达欧盟或试图越过欧盟外部边界的第三国国民的数量;土耳其执法机构针对贩运人口和偷运移民的犯罪组织开展的打击行动数量,以及被逮捕的人口贩运者和走私者的数量。

只有土耳其满足免签证制度路线图的上述所有指标体系,充分履行欧盟土耳其重新接纳协议,欧盟才能给予土耳其公民免签证进入欧盟国家的权利。但随着叙利亚难民危机的加剧,土耳其政府开始向欧盟发难,称欧盟-土耳其重新接纳协议实施以来,土耳其已经兑现所有承诺,但欧盟迟迟没有承担给予土耳其公民免签待遇等相应责任。土耳其提出警告,如果欧盟不遵守承诺,推迟对土耳其公民实行免签,土耳其将拒绝收容欧洲遣返的难民。这种情况下,欧盟不得不作出让步,欧盟委员会定于2016年5月4日正式宣布有条件地同意给予土耳其公民免签待遇,尽管他们认为土耳其没有达到欧盟规定的所有免签要求。从2016年5月起土耳其公民享受免签进入申根区待遇,最长可逗留90天。虽然欧盟委员会通过了这一议案,最终能否实施还需各欧盟成员国和欧洲议会投票通过。法国和德国还提议对土耳其免签政策施加“刹车机制”,即一旦出现大量土耳其公民非法滞留欧洲或申请避难,欧盟有权单方面中断免签。^②由此可见,土耳其签证自由化的真正实现仍然遥遥无期。

(三)土耳其的入欧谈判

19世纪早期以来,土耳其选择追随西方的经济、政治和社会结构模式,与欧洲更深层次合作的愿望

^① B. Toğral, “Securitization of Migration in Europe: Critical Reflections on Turkish Migration Practices,” *Alternatives Turkish Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2, 2012, pp. 65-77.

^② 《土耳其公民将可免签进入欧盟申根区 最长可逗留90天》,2016年5月6日, <http://www.wjyanghu.com/yhw/info/tourism/2016-05-05/8461.html>, 访问时间:2019年4月5日。

越来越强烈,土耳其成为欧洲经济共同体(简称 EEC,1958 年成立)成立后不久首批申请加入欧洲经济共同体的国家。此后,双方于 1963 年签署了《建立土耳其共和国与欧洲经济共同体协会的协定》,又称《安卡拉协定》。该协定是一个联系协定,法律性质属于混合协定,由欧共体、成员国和第三国共同签订,是具有预入盟法律性质的文件,于 1964 年生效。《安卡拉协定》旨在通过三个阶段建立一个关税同盟来确保土耳其在欧洲经济共同体中的正式成员资格,成为欧洲经济共同体和土耳其之间更深层次整合的工具。但是,该协定仍将土耳其排除在欧洲经济共同体的决策过程之外,它所规定的人员自由流动目标并未得以真正实现。德国对土耳其公民提出了签证要求,在德国的坚持下,法国和比荷卢经济联盟(比利时、荷兰、卢森堡经济联盟)于 1982 年提出了相应的签证要求。之后,通过欧盟法案,所有欧盟成员国都向土耳其提出了签证要求。

1987 年土耳其提出加入欧盟成员国的申请,欧盟委员会于 2004 年 12 月对专门委员会推荐土耳其加入欧盟的前提条件进行评估,裁定土耳其没有达到成员国标准。土耳其于 2005 年 7 月与欧盟签署了一项议定书,该议定书修订了 1963 年《安卡拉协定》,包括关税同盟在内的 10 个新成员国以及塞浦路斯共和国。虽然签署了该议定书,但土耳其并未从外交上承认塞浦路斯共和国。2005 年 9 月,欧盟理事会提出抗议,提醒土耳其塞浦路斯是欧盟的正式成员,土耳其承认所有成员国是其加入欧盟进程的必要组成部分,欧盟及其成员国希望所有欧盟成员国全面、公正实施议定书,未能充分履行其义务将影响其入欧谈判的总体进展。

2013 年 12 月 16 日,欧盟与土耳其签署了难民重新接纳协议。根据该协议,土耳其接收通过土耳其非法进入欧盟的第三国国民(主要是指叙利亚难民),作为交换条件,欧盟答应土耳其简化土耳其人进入欧盟的签证程序,重启土耳其“入欧”谈判。为了推动重新接纳协议的实施,欧盟与土耳其分别于 2016 年 3 月 7 日和 3 月 18 日签订了“欧盟-土耳其声明”和“欧盟-土耳其协议”,土耳其以数十亿欧元补贴、免签待遇和重启入欧谈判为条件,同意接受遣返难民和交换难民。为终止难民非法从土耳其入境欧盟,双方同意自 2016 年 3 月 20 日起所有从土耳其入境希腊的避难者须在希腊进行登记、提交避难申请,未履行上述步骤或不满足避难条件的非法移民将被遣返土耳其。每遣返一名经土耳其入境希腊的非法移民,欧盟将安置一名土耳其境内的叙利亚难民到欧盟境内,安置名额上限是 7.2 万人。欧盟将协同成员国、联合国难民署成立针对性机制来推进安置进程。此外,土方还需采取措施防止非法移民开辟新的海路或陆路通道进入欧盟国家,土耳其海岸警卫队和警察机构加强安保措施和信息共享,土耳其允许叙利亚难民进入土耳其劳动市场,并为难民提供临时保护。作为交换条件,欧盟将加快土耳其居民进入欧盟的签证自由化进程和土耳其入欧谈判。^①在难民领域的欧土国际合作促进了土耳其的入欧谈判进程,而入欧谈判的重启推动了难民危机的解决。

三、欧盟-土耳其应对叙利亚难民危机的国际合作困境

难民问题是一个涉及广泛的问题,无论是难民输出国、接收国还是过境国都是难民问题的相关方,因此难民问题的解决需要国际社会的通力合作。^②面对叙利亚难民危机,欧盟通过与土耳其签署重新接纳协议,重启土耳其入欧谈判和签证自由化,与土耳其就难民问题开展国际合作。很明显,在难民问题上,欧盟与土耳其所开展的国际合作是利益交换式的合作,国际合作体系脆弱。现实实践中,欧盟各国相互指责,协商进展缓慢,欧盟的权限作用备受质疑,在难民问题上欧盟与土耳其的国际合作仍然面临诸多困境与挑战。

^① 《欧盟和土耳其达成“九点协议”》,2016 年 3 月 20 日, <http://news.sina.com.cn/o/2016-03-20/doc-ixqnnkr9628341.shtml>,访问时间:2019 年 5 月 4 日。

^② 武文扬:《国际法与国际政治视角下的难民保护困境》,《现代国际关系》2016 年第 5 期。

(一) 欧盟在移民问题上的权限使欧盟-土耳其的国际合作陷入困境

在移民问题上,欧盟权限分为对外移民权限和对内移民权限。关于对内移民边境政策,欧盟通过《申根协定》承认并解决了欧盟国家间的移民管理问题,要求逐步取消成员国之间的内部边境管制,通过建立共同签证政策、申根信息系统(这是一个向所有成员国的国家警察开放的信息网络)以及 Frontex(欧洲边境与海岸保护局),加强欧盟国家共同打击非法移民、跨境犯罪和恐怖主义等领域的合作,保障欧洲内部人员自由流动权利。与此同时,欧盟成员国认为,欧盟内部的移动自由只有在其外部边界得到控制时才能实现。因此,申根国家同意加强外部边界的控制,以防止在取消内部边境管制后可能带来的安全问题。

欧盟对外移民权限的法律基础是 1993 年《马斯特里赫特条约》和 1999 年《阿姆斯特丹条约》。1993 年《马斯特里赫特条约》将欧盟决策结构制度化,形成欧盟三大支柱。第一支柱为经济事务合作,属于超国家性质的欧洲共同体的权限;第二支柱是共同外交和安全事务合作;第三支柱为司法与内政事务合作,第二支柱和第三支柱的事务奉行政府间合作原则。1999 年《阿姆斯特丹条约》建立了司法、自由与安全区域(AJFS),并将难民和民事法律事务问题从第三支柱提升到第一支柱。这意味着之前第三支柱的很大一部分关于人员自由流动的,包括签证、庇护、移民和司法合作等民事内容被并入共同体支柱(第一支柱),意味着第三支柱部分事务共同体化。^①依据《阿姆斯特丹条约》,欧盟获得了代表欧盟成员国签订重新接纳协议的权限,但这并非说明该领域移民法律完全移植成为超国家的欧盟层面法律,而是在一定程度上扩展了欧盟在这些领域的参与权。虽然欧盟采取大量措施促进第三国移民事务的超国家政策和法律一体化,但欧盟在移民领域的规制能力仍然有限,各成员国有权根据本国劳动力市场情况对第三国国民入境、工作、居留等设立具体数量和配额。

边境管制权属于国家主权。^②欧盟委员会在对外民事事务方面没有权限,有关管理和控制第三国移民的制定权属于欧盟各成员国主权范畴。虽然欧盟委员会通过了关于重新接纳的欧盟委员会标准条款,通过这些标准条款,欧盟委员会获得了在其成员国与第三国签订的协议中插手管理民事事务的权限,将庇护难民事务由政府间合作原则转化为超国家合作方式,但在欧盟层面并没有建立规范第三国国民的移民法律体系,至今尚无一部有约束力的欧盟法律文件要求成员国必须在难民事务方面进行合作,分担责任。欧盟无法硬性要求主权国家承担起接收难民的责任,更无法左右主权国家的难民政策,这就使欧盟与土耳其在难民问题方面的合作陷于困境。

(二) 遥遥无期的土耳其入欧之旅和签证自由化进程致使欧盟-土耳其的重新接纳协议失灵,造成了欧土在难民领域国际合作的脆弱性和不确定性

首先,土耳其的入欧之旅目标难以实现。土耳其希望以难民危机为契机,加速入欧谈判。欧盟为了解决难民危机,通过重新接纳协议达成了提速土耳其入欧谈判进程的共识,但从严格意义上讲,这仅是双方对土耳其入欧进度上的共识,并不是对其入欧结果的共识,更不是要降低土耳其的入欧标准。^③实际上,欧盟对土耳其的定位是,土耳其成为欧洲和中东之间的“缓冲区”,而不是欧盟成员。土耳其是伊斯兰国家,欧盟担心一旦土耳其入欧成功,众多穆斯林将以合法名义涌向欧洲,这将给欧洲基督教文化带来巨大冲击,因此欧盟难以接受以穆斯林为主的土耳其进入欧洲大家庭。土耳其入欧之旅梦想的破灭势必增加欧土在难民领域国际合作的脆弱性。

其次,土耳其签证自由化进程遥遥无期。虽然土耳其与欧盟签订了重新接纳协议,将被给予免签证

① 郝鲁怡:《欧盟国际移民法律制度研究》,北京:人民出版社,2011年,第78—81页。

② R. Perruchoud, “State Sovereignty and Freedom of Movement,” in *Foundations of International Migration Law*, eds. by B Opeskin, R. Perruchoud and J. Redpath-Cross, Cambridge: Cambridge University Press 2012, pp. 123-151.

③ 郑东超:《浅析土耳其难民问题及其与欧盟的关系》,《和平与发展》2016年第4期。

对话的权利,但这并不意味着免签证制度将与重新接纳协议同时生效。签证自由化的实现取决于土耳其在采用和实施重新接纳协议方面取得的进展以及是否满足免签证路线图中规定的指标要求,包括有效实施重新接纳协议以及与所有成员国进行有效的司法内政事务合作。^①若土耳其按照路线图绩效指标和政策要求成功履行免签证路线图中列出的所有要求,欧盟委员会须提出立法提案,解除土耳其公民的签证义务。更准确地说,在满足路线图的所有要求后,欧盟委员会应通过修改理事会条例(EC)539/2001⁴²向欧洲议会和理事会提出解除土耳其签证义务的提案。根据通常的决策程序,为了解除土耳其的签证义务,欧盟理事会和欧洲议会必须以有效多数票投票通过,而欧盟理事会和欧洲议会是否会以有效多数票支持解除土耳其的签证义务值得怀疑。而且,路线图的履行时间表还未确定下来,严格时间表既未在重新接纳协议中也未在路线图中列出。在土耳其看来,若土耳其成功履行重新接纳协议,土耳其公民应在最长三年半的时间内免签证前往欧盟国家。但是,免签证制度路线图实现了所有欧盟成员国公民以非歧视性的免签证进入土耳其领土,但土耳其公民的签证要求却没有被取消。而且,欧土双方的义务也不一致,土耳其将承担比欧盟更多的义务,考虑到欧盟所有成员国作为一个整体缔约方,这将意味着土耳其作为被请求国将接收欧盟所有成员国的所有重新接纳申请。所有这些引起土耳其的不满,土耳其有可能以难民问题不断向欧盟发难,拒绝接受欧盟成员国发出的重新接纳请求,欧盟与土耳其之间的重新接纳协议也可能失灵,从而使欧盟与土耳其在叙利亚难民问题上的国际合作陷入困境。

结 论

叙利亚危机爆发以来,越来越多的叙利亚难民被欧洲的高福利所吸引而企图通过土耳其前往欧洲,因而土耳其成为难民前往欧洲的落脚点和中转站。受到“地理邻近度”“移民显著性水平”“激励和条件”以及“土耳其的相对重要性”等因素的驱动,欧盟与土耳其在叙利亚难民问题上采取了具有明显利益交换式的国际合作,签署了难民重新接纳协议。依据该协议,土耳其接收自希腊遣返的未申请庇护或庇护申请失败的难民。而作为交换,土耳其可以得到欧盟经济援助、加快土耳其签证自由化进程和重启入欧谈判。

但是,欧盟与土耳其在难民问题上的国际合作陷入困境。首先,难民、移民和边境管制权属于国家。作为国际组织,欧盟具有有限的对外移民权限,虽然《阿姆斯特丹条约》赋予了欧盟机构在难民领域的参与权,加强了难民问题在欧盟层面的互动与协调,促进了第三国移民事务的超国家政策和法律的一体化,但欧盟在移民领域的规制能力仍然有限,各成员国有权根据本国劳动力市场情况对第三国国民入境、工作和居留设立具体数量和配额。当难民保护问题触及国家利益和主权时,国际合作将变得异常脆弱,大部分欧洲国家都本着“人人为己”的态度应对难民危机,试图抛弃难民分担责任,加强自己的边境管控,阻碍欧盟共同应对难民危机的努力,这就使欧盟与土耳其在叙利亚难民问题上的国际合作陷入困境。其次,只有重新接纳协议生效并正常运作时,才可以实现签证自由化,重新接纳协议和签证自由化不会同时生效。实际上实现免签证制度的路还很艰难,与欧盟签署重新接纳协议并不能保证土耳其真正实现免签证制度,而只能使土耳其这一方在欧盟土耳其国际合作的平衡中变得更加脆弱。因此,若免签协议不能真正实现,入欧谈判进展缓慢,土耳其也将不再遵守阻止和重新接纳难民的承诺,从而使欧盟-土耳其在难民领域的国际合作陷入困境。

(责任编辑:冯 雅)

^① F. Trauner and E. Manigrassi, “When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU’s Experience with the Western Balkans,” pp. 125-146.

compare with Horus in the representation of kingship. Later he grabbed a chance gave by the turmoil during end of second dynasty and became a deity equal to Horus. Following the establishment of the cult of Re and the centralization of kingship, Seth fade from the kingship of Egypt and became the ruler of foreign lands eventually in the time of old kingdom.

The Elementary Education Reform in the Enlightenment France

Xu Qianjin

The elementary education is the last stage of knowledge diffusion, which concerns the intellectual state of a society. The elementary education reform in the Enlightenment was necessary due to a new situation, including in the knowledge progress, social occupation and social class status. In the early Enlightenment, the education reform fell behind the social change and did no good to solve the political crisis. The problems in elementary education lasted until the revolutionary era and became a source of social contradictions. However, the radical measures could't solve the long-term contradictions, the elementary education was at a standstill during the French Revolution.

An Analysis of Factors Deciding American Foreign Policy on the Environment

Chang Changhai

Although the American Foreign Policy on the Environment is characterized by variability and repetition, the most decisive factor remains unchanged: the realism of safeguarding its own interests. The United States will lead global environmental governance, when promoting its domestic environmental system design or maintaining the necessary environmental standards in market competition. Because it has always been sensitive to the principle of "common but differentiated responsibilities", it often uses developing countries as an excuse for its reluctance to take action on climate change. The doubts about the negative effects on the economy makes policymakers easily appalled by environmental agreements. The energy structure of the United States, mainly comprising fossil fuels, will remain so in the short term. The executive branch, with the help of advisors and think tanks, has proposed a lot of plans to reduce emissions, but Congress has always refused to pass such bills on the grounds of negatively affecting American economy. Moreover, the fossil fuel industry and politics are intertwined to make the policy-making process more complex and uncertain. In the future, binding agreements are likely to be signed by the executive branch, but seeking congressional support remains difficult. The hope resides in scientific and technological innovation as well as market mechanisms at the local level.

Approach to the Career of Humanist Philipp Melanchthon in Education

Chen Jie and Li Deqiang

In the best tradition of the time, Philipp Melanchthon was a humanist. He set forth the humanistic educational program. He standed next to Martin Luther and John Calvin as one of the founders of Protestantism. In the plan of 1528 by Philipp Melanchthon, the school was to be organized into three divisions. He helped found and reform universities of Germany. His efforts earned him the title "preceptor of Germany".

Toledo School of Translators: A Hub for Medieval Cultural Exchange

Gu Jiawei

The Toledo School of Translators emerged under the background of the "Revendication Movement" of the Christian Kingdom in the northern Spain against Muslim conquerors was originated from the national integration and cultural exchange in the Iberian Peninsula in the Middle Ages. Based on the achievements of the Graeco-Arabic translation movement, the development of the Toledo School of Translators reached its peak twice with the support of archbishop Raymond of Toledo and Alfonso X, coming with a large number of classical translation and original works in the ancient Greece and Rome, and promoting the development and maturity of Castilian language and the formation of the Spanish nation. The translation movement was an important bridge between Arab and Islamic cultures for Western Europe, as well as the bridge between the East and West civilization, also was a promotion for the development of the Renaissance. Taking the cultural phenomenon of Toledo School of Translators as a microcosm, the social scene of religious tolerance, national integration and cross-cultural communication in Spain in the Middle Ages provides inspiration for the realization of multicultural symbiosis under the current globalization.

The EU-Turkey International Cooperation in the Field of Refugees: Ways and Problems

An Cuili

Since the breakout of Syrian civil war, mass Syrian refugees have fled to Europe through Turkey. At the moment, there are still 350 million Syrian refugees in Turkey. If Turkey loses its border control, a great many of the Syrian refugees will try to cross the border between Turkey and Europe

and it is impossible to stop the refugees from going to Europe. Therefore, Europe has a strong desire to cooperate with Turkey to deal with the refugee crisis. At the same time, Turkey intends to make use of “the card of refugees”. Through international cooperation with EU in the field of refugees, Turkey wishes to realize its political vision of visa liberation and restart the dialogue with EU about its application to Join the EU. As a consequence, EU and Turkey start international cooperation through signing a readmission agreement, launching a visa-free roadmap for Turkey and negotiating Turkey’s entry into EU. However, the International cooperation between EU and Turkey on refugee issues is a kind of benefit-exchange cooperation and thus is very fragile in practice, facing up to problems such as the limited competence of EU on immigration issues, slow process of visa liberation and hopeless dialogue to join the EU.

Japan-Jordan Bilateral Trade from the Perspective of Trading Structure Chen Xi and Li Bowen

This paper explores the changes in the commodity structure and the influencing factors in the bilateral trade between Japan and Jordan. The paper starts with the analysis of the chronological development of the bilateral trade, dividing the trade history into four periods. Then, it proceeds to analyze the structural change of commodities in terms of six parameters, the structural changes of primary commodities, the internal changes of industrial manufactured goods, the analysis of commodity structure based on customs codes, Revealed Comparative Advantage Index, Trade Integration Index and the Lawrence Index. At last, the paper summarizes the influencing factors of structural changes of commodities, revealing that in the bilateral trade between Japan and Jordan, Japan has shifted from labor-intensive exports to capital-technology-intensive exports, while Jordan has shifted from commodity exports to labor-intensive exports, which shows the impact of the transfer of the international industrial chain and the spillover effect of capital technology on the change of commodity structure. In addition, the paper points out that the optimization of the industrial structure, vertical international division of labor, and regional economic cooperation and the diversified trade types have all contributed to the status quo of the bilateral trade commodity structure in Japan and Jordan.

A New Trend in the Study of the Thematic Progression Theory in China Zhang Yan and Zhang Jian

The thematic theory originated in European academic circles in the 1940s, and it is an important theory of systemic functional linguistics. Since the 1960s, foreign scholars Halliday and Danes have further improved the thematic theory and thematic progression theory, providing an important theoretical basis for discourse analysis, translation, and other fields. Since the 1980s, the theory of thematic progression has been introduced to China together with thematic theory. It has attracted the attention of domestic linguists and produced fruitful research results. Therefore, this paper will start with the evolution of the theory of thematic progression in the West and the development of the theory of thematic progression in China. Through the academic review of the research status of thematic progression theory at home and abroad, this paper discusses the research trend of Chinese scholars on thematic progression theory, to benefit the relevant research in domestic academia.

The Path and Development Direction of Higher Education Reform in Poland—Based on the Higher Education and Science Act Cui Peng

In order to improve the quality of higher education in Poland and reform the predicament faced by the development of higher education in Poland, Poland formally has implemented the Higher Education and Science Act on October 1, 2018. In order to enhance the quality and international influence of higher education in Poland, the bill is reformed from the following aspects. The bill gives universities more autonomy space, power and responsibility. Poland carries out integrating the plan university by which enhances the quality of higher education in Poland. The act reasonably divides the titles and salaries of educational personnel, which makes its work stable and adjusts the phenomenon of popularization of higher education. The bill changes the funding aid method of diversion and dispersion to increase the flexibility of school use funds. The bill devoted to promoting the international prestige of Polish higher education with the help of diversification measures. The act protects the legitimate rights and interests of students in all aspects, which completely changes the situation of students’ rights and interests since social change. The reform will certainly yield some results in the future, while the bill has attracted many questions, the effectiveness of which has yet to be tested.