

德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 12 期 2015 年 12 月 30 日

本期主要内容

 土耳其作为欧洲在难民危机中的合作伙伴——安卡拉当局的问题与利益

土耳其作为欧洲在难民危机中的合作伙伴

安卡拉当局的问题与利益

很少有哪项欧盟国家与政府首脑做出的决议像2015年11月29日欧盟与土耳其政府就阻止难民危机达成的协议这样受到如此多不同观点与利益代表的批评。东欧国家、人权组织、持批评态度的欧洲大众以及土耳其的知识分子一致对布鲁塞尔的政策表示怀疑。相反，土耳其的状况在讨论中几乎没有影响。很少有人过问，土耳其需要多少资金来解决难民问题，为此政府需要付出多少政治成本以及土耳其的难民与外国人政策会有多大变革。

“2015年约有150万人非法进入欧盟，**他们其中**的大部分是从土耳其越境而来的。”在与土耳其政府代表的会晤中，**欧洲**理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Tusk）不仅用这句话概括了难民危机的严重程度以及土耳其在其中所起的重要作用，还指明了会晤**中**主要关切的事情。这里指的是恢复对欧洲爱琴海一段外部边界的控制。仅在2015年的**九月份**就有超过**15万0000个**未注册的入境者涌入希腊，这里的欧洲边界也随之失守。为了欧盟内部的和平、安全和团结，人口迁移必须得到控制，入境者的身份必须得以确定。此外，只有当国家机构没有被剥夺决定可以接受哪些族群的权利时才能够谈到难民问题的政治形态。以前发生的从北非到西班牙和意大利，以及从阿尔巴尼亚到意大利的难民逃亡运动表明，发生大型人口迁移活动时，对海上边界的控制只有在与对岸国家的合作下才能实现。其它在讨论中提出的建议都对实现这个首要的、短期的目标没有帮助：这其中包括“公平的”难民配额分摊或对叙利亚难民的第一接收国，如约旦、黎巴嫩和土耳其，提供更有力的支持；打击人口走私或延长“安全来源国”名单。尽管常常出现怀疑意见，但土耳其完全可以限制在其海岸线发生的非法迁移活动，这从会谈结束两天后土耳其海岸警卫队就阻止了约1500人的越海行动**即就可以**得到证明。因此问题不在于土耳其是否能够控制较大型的人口迁移活动，而是其在中长期内是否愿意这样做。

欧盟与安卡拉当局的协议

2015年11月29日双方以签订意向书的形式通过了协议，协议计划使2015年10月15日土耳其与欧盟共同制定的行动计划生效。在该行动计划中土耳其允诺对其与欧盟的海上与陆地边界实施更加严格的控制，并使其与希腊和保加利亚签订的“接收被遣返难民”协议生效。土耳其确保，将与联合国难民事务高级专员办事处（United Nations High

Commissioner for Refugees, 简称UNHCR) 合作, 落实新的难民登记与分类规定, 并宣布对难民的主要来源国实施更加**严苛刻**的签证政策, 加强打击人口走私活动的力度, 并扩大与欧盟边界主管机构欧洲国际边界管理署(Frontex)的合作。此外土耳其还表达了要在社会和医疗服务的获取渠道、难民子女的上学问题以及难民“参与”经济生活的机会方面加强措施制定的意愿。

在11月29日的会议上安卡拉当局承诺在2016年7月执行其与欧盟签订的“接收被遣返难民”的协议。作为回报, 欧盟也已声明, 在“接收被遣返难民”的协议得以执行, 以及土耳其的签证规定同样适合第三国的情况下, 将在2016年10月指示申根国家对土耳其免除签证义务。欧洲理事会也答应提供大规模立时且长期的经济资助以支援来到土耳其的移民。此外还允诺加快土耳其加入欧盟的谈判进程、立即开启“入欧”第十七章有关经济和货币政策的谈判, 以及尽快开始其它章节的谈判。此外欧盟还声明支持与土耳其每半年举行一次峰会、建立长期的政治对话、举行经济和能源政策高级别对话以及重新开启关税同盟谈判。

土耳其执行意向书中协议的可能性有多大? 下面的概览将证明土耳其离欧洲的期望有多远。

安卡拉当局承受着高昂的经济与政治成本

首先, 土耳其由于难民危机承受着巨大的经济负担。根据UNHCR的统计数据, 目前有超过500万难民长期生活在土耳其, 他们主要来自叙利亚, 有的也来自伊拉克。此外土耳其还是未来叙利亚难民大军到达的第一个目的地, 那里有300到500万人等待机会离开国境。然而, 就算土耳其关闭边境, 其国内叙利亚人口的数量仍然会继续增加。自2011年的大逃离以来有超过**15万0000**叙利亚儿童在土耳其出生, 54%的叙利亚难民年龄在18岁以下。

根据安卡拉当局**自己的统计**算, 其已为25个难民营中难民(比例最多可达总人数的15%, 其余的生活在难民营外)的安置、登记、医疗急救和至今仅部分实现的难民子女的学校教育花费了逾80亿美元。

难民营中约有90%的未成年人获得了学校教育的机会, 情况令人满意。对于大量难民营以外的孩子这一比例却仅为24%。总体来看, 在土耳其还有三人之二, 超过**4000000**万未成年移民没有获得学校教育的机会。欧盟提出让难民融入当地社会的要求不仅会让土耳其面临巨大的组织方面的挑战, 还会使其面临巨大的财政挑战。然而克服这

些挑战的办法正在减少。2015年土耳其经济增长从预计的4.0%下降到了2.5%，年轻人失业率从15.5%增长到17%，据称2016年的总体失业率会从9.9%上升到11.6%。

由此可见安卡拉当局有充分的理由像巴尔干半岛国家或匈牙利、克罗地亚、斯洛文尼亚和奥地利这些欧盟成员国一样，阻止难民进入国境。因此公平的责任分担是土耳其与欧盟之间实现长期合作的前提条件。

本国居民的不信任是难民融入土耳其社会的另一个挑战。虽然难民接收问题（不同于欧洲）没有在土耳其2014年的总统竞选和2015年的两次议会选举中起到影响，但国内的气氛是反对外来移民的。2014年有70%的土耳其人认为叙利亚难民会给国内造成经济负担。2015年初，在大多数难民的逗留地土耳其东南部，有五分之三的居民坚信叙利亚人比本地人更容易犯罪，并且会对公共秩序造成危害。甚至有70%的受访者认为这些难民对国家安全构成了潜在危险。从这些数字可以看出在使移民长期融入土耳其社会的问题上，实现欧盟的期望将会遇到多大的阻力。在欧盟与土耳其的共同行动计划中提到的使难民以任何一种形式“参与”到“经济生活中”的计划只能在广泛违背各界居民意愿的情况下实施。因为土耳其政府仍然以官方身份谈论及早遣返难民的可能性，并且避免让本国居民面对叙利亚人将会长期存在的现实，因此要想实现与土耳其长期且实质性的合作不仅要赢得政府的支持，还要赢得当地居民，至少是部分居民的赞同。

土耳其共和国意识形态传统的破坏

使难民长期融入土耳其社会要以打破土耳其共和国建立的稳固的法律传统为前提，在这些法律传统中反映了土耳其根深蒂固的意识形态取向。在1920年和30年代，年轻的共和国将移民与人口政策的目标定为创造一个同一性民族，其语言应该是土耳其语，宗教信仰应该是逊尼派伊斯兰教。1923年土耳其与希腊的人口交换促进了这一目标的实现，这次人口交换将希腊东正教徒驱逐出土耳其，并将希腊的逊尼派穆斯林吸收进来。到1939年为止土耳其还与罗马尼亚、保加利亚和南斯拉夫签订了类似的协议。按照土耳其穆斯林人的身份实现民族同一化的过程在1934年借助“定居法”得到了进一步推动。这一法律在较大范围内将国籍的获取限制在拥有“土耳其出身和文化”的群体。接下来几十年的实践证明这一法律文本主要针对的不是中亚的土耳其民族，而是来自巴尔干和高加索地区的较小的逊尼派穆斯林民族，它们被认为容易融入土耳其民族。这些民族在土耳其的定居不仅使土耳其整体人口数量上升，还使那些难以被同化的族群，尤其是库尔德人的比例越来越小。

虽然1930年代这种政策在这一地区的年轻民族国家中已广为采用，然而在土耳其，这一意识形态取向一直都具有强大的影响。就在2006年9月颁布的定居法修订版中还规定，较大族群在土耳其定居，以及其成员被授予该国国籍的前提条件是要满足已经提到的这些标准。2014年库尔德-雅兹迪难民在强烈抗议土耳其政府拒绝自己入境的行为后才被接纳一事证明了其背后的意识形态取向仍然在起作用。

随着大量说阿拉伯语的难民融入当地社会并在之后获得国籍，土耳其可能将告别建立一个具有文化同一性国家的设想。与库尔德人的冲突已经在持续动摇着人们以往对这一思想理所当然的接受。然而民族主义政党和部分国家安全机构却会更加坚定地依附于此。土耳其摆脱建国之初民族主义考量的可能性越低，欧洲与其在解决难民问题上合作的机会就越少。

对难民与外国人法做必要地改革

土耳其目前的法律状态也阻碍了叙利亚难民长期融入土耳其社会。这从“定居法”中已经可以看出，现行适用的2006年版“定居法”阻止非土耳其身份和文化的族群加入土耳其国籍。而对于大批来自叙利亚的难民来说，眼下第一个需要实施的规定——承认难民的避难申请者身份，给予其居留权——按照土耳其现行的法律也是不可能的。虽然土耳其加入了1951年在日内瓦通过的《关于难民地位的公约》，并且承认了1967年通过的附加议定书，然而在签订两项协议的142个缔约国中，土耳其和其他三个国家（刚果、马达加斯加和摩纳哥）都使用了当时在协议中通过的一项选择权，实施了所谓的“地域限制”权。土耳其只对来自欧洲的难民行使此公约，也就是：欧洲委员会的成员国。由于从这些国家来土耳其申请保护的人很少，因此在1995到2010年间获得合法难民身份的避难申请者每年不超过20人。

来自非欧洲国家的难民直到目前都只能在受到承认后由UNHCR协调迁移到有接收意愿的国家。因此尽管土耳其做出了大量努力，但至今都不能给予这些难民更长期的居留可能性。

第三个使难民获得合法地位的可能性是受到法律保护的临时居留权。在土耳其的叙利亚难民中只有约8万0000人拥有正式的居留许可。这3%的难民是那些持有旅行护照以正规方式入境的人。根据《外国人工作许可法》的规定，他们可以获得某些劳动岗位的工作许可，这些岗位很难找到当地的申请者。尽管土耳其当局为叙利亚人放宽了这些规定的执行条件，但至今仅有约1万0000个这样的工作许可被发放，其中有约6千000个针对是有叙利亚合伙人参与投资的企业。

随着临时保护条例（Temporary Protection Regulation，简称TP）的颁布，占总人数95%的大多数叙利亚难民在2014年10月首次获得了有明确定义的法律地位。在土耳其政府惯用的说法中这一族群始终被称为“客居者”并被容许在国内停留。然而按照法律规定他们是不受法律保护的非移民。临时保护条例给予出逃并被注册的叙利亚人获得难民证的权利，以及不被遣返的保障。此外难民证还使他们得以获得口译服务、医疗急救以及社会服务（如果可用）。公立学校从2014年9月起有义务接收叙利亚难民的子女。

然而授予工作许可一事至今被排除在外。2014年10月颁布的条例中确有写道，内阁要确定出可以授予工作许可的地区和经济部门。然而至今这一要求并未得到执行，而且这也有可能就会引发土耳其居民的强烈反应。土耳其教育部就在2015年8月被迫出面否认有关为解决难民子女迫切需要的学校教育问题而给叙利亚的教师发放工作许可的消息。如果土耳其真的想要和欧洲合作，就必须彻底重新建立避难法和外国人法。

结束将难民作为实现政治目的的手段

“当欧盟看出土耳其的坚决程度后掏出了钱包，而我却说过：我们开放边界，把难民驱赶过去祸害你们。”土耳其总统塔伊普·埃尔多安(Tayyip Erdoğan)的首席顾问之一布尔汗·库祖（Burhan Kuzu）用这些言辞来评论欧盟与土耳其在2015年11月29日于布鲁塞尔达成的暂时性统一意见。埃尔多安本人也在两个星期前与美国新闻电视台CNN所做的一次采访中指控欧洲人蓄意要让“难民在地中海里淹死”，而且还威胁性的提问道：“如果220万难民都涌向欧洲，那么将会发生什么？”2015年9月7日，在难民开始大规模从土耳其境内的爱琴海岸渡海前往希腊岛屿之前不久，正义与发展党(AKP)半官方党刊《叶尼萨法克报》的主编就向欧盟发出了第一次警告，其评论文章的标题是《打开大门，将会有千百万人涌入欧洲！》。文章中写道：“庞大的人群将要行往欧洲，从安纳托利亚、地中海岸、…阿富汗和叙利亚、美索不达米亚和北非、…进入欧洲各国首都…”。虽然该主编是出名的政治狂热者，但土耳其政府事实上已经不止一次地将难民危机作为实现其政治目的的手段。

即使是慷慨地接收叙利亚难民的做法也不仅仅是出于人道主义的考虑，其中也有政治上的权衡。2012年9月埃尔多安表达了不久后可以在大马士革的倭马亚清真寺做礼拜的期望。安卡拉当局估计反叛武装不久后就会取得胜利，战争也将随之结束。在政治层面对逊尼派反对党的大力支持，以及在人口层面对难民的慷慨接纳或可以保证土耳其战后在新的叙利亚成为决定性力量。

土耳其不仅为难民打开了边界，也为叙利亚和国际士兵打开了边界。正如土耳其的某评论员在2015年1月15日给出的中肯论断，开放边界的政策是土耳其为加速阿萨德政府垮台而制定的策略的一部分。国际上逼迫土耳其更好地保护边界，防止圣战士兵跨越国境，而这与可能由此造成难民困境的事实相冲突。

土耳其长期以来都未积极争取国际支持，而是在自我管理和被动隔离下制定难民政策。这使人们怀疑那里的难民营及其周围区域被用来作为反叛武装撤退的庇护所和恢复地。例如，在几年前土耳其拒绝本国的非政府组织和UNHCR进入难民营，并且不愿意履行国际难民问题合作中通行的最低透明化标准。在一段时期内其对难民的处置是根据2015年颁布的一项条例执行的，而这项条例从未公布过，其内容甚至对议会议员也是保密的。2012年UNHCR在土耳其的发言人甚至催促其迁移靠近边境的难民营，防止将其用作军事用途。

此外，土耳其政府还利用庞大的难民数量，来证明其自2012年起就一再提出的划定禁飞区以削弱叙利亚空军力量并支持反叛武装的要求是从缓解难民困境的考虑出发的。最后一次对这一思想路线的违背是土耳其总理达乌特奥卢在爱琴海地区难民大逃亡的高潮所为。他在2015年9月27日提议由“伊斯兰国”“肃清”叙利亚北部幼发拉底河以西约80公里长的狭长地带。这一地区本应该被宣布为一个安全地带，在那里土耳其可以利用欧洲的资助建立三个能容纳1000000人的难民城市。按照达乌特奥卢的说法，发生在爱琴海地区的难民大逃亡使欧洲明白了土耳其至今做出了多大的功绩，并让他们知道在难民危机的管理上土耳其有多么不可或缺。土耳其政府在过去几年如此频繁地尝试将自己用在叙利亚战争中的战略与难民的利益等同起来，就连本国的评论员都警告其已经快要透支从接纳难民中赢得的道德信誉了。

“抛弃欧洲价值”并“在安卡拉面前下跪”

在欧洲人关于与土耳其合作解决难民危机的讨论中，这些原本存在于土耳其的状况几乎没有被讨论过。虽然这个国家所承受的经济负担受到了承认，该国居民对外来者的友好态度也得到了赞赏，但这里的社会氛围发生骤变的迹象是被忽视的，同样，也无人问及难民融入当地本就竞争激烈的就业市场需付出多少政治成本。就连目前该国存在的法律框架也被极大地忽视。最有可能听到的还是土耳其没有坦诚地谈及自己通过难民危机实现政治目的行为——然而欧盟并不愿从一开始就激怒潜在的合作伙伴。如果土耳其坚持将难民问题作为自己至今毫无成效的叙利亚政策的一部分，其与欧盟合作的前景当然就会变糟。更加重要的也许是思考欧盟与土耳其通过难民危机所谋求的共同利益。

取而代之，人们的讨论主要集中在准则与价值取向上，与土耳其的合作在这里遭到了拒绝。其中的原因部分可以解释为，在对欧洲与土耳其关系的观察中，人们几乎只将二者之间的关系视为欧盟候选国与欧盟之间的关系，这让接收难民的行为与条件谈判联系在一起。这种讨论的指向同样适用于自由主义者的评论。欧盟国家与政府首脑和土耳其举行会谈的时期是该国在言论与新闻自由、法治国家建设以及保护少数方面都发生严重倒退的时期。因此在人权组织和土耳其的自由主义者看来，土耳其政府由于欧盟与土耳其通过在最高层面持续半年的磋商达成了协议而获得价值的提升是如此嘲讽。对欧盟打算加快该国入盟谈判的进程这一行为他们也有相同的看法。他们认为这是一次肮脏的交易，欧洲完全抛弃了自己的价值。国际特赦组织在土耳其的代表甚至看到了欧盟良知中的污点。此外，德国与欧盟其它成员国的公众也在嘲讽，欧洲政治是在向土耳其总统埃尔多安下跪。

然而所有的批评者都不愿正视一个令人不快的事实，也就是，欧盟与欧盟候选国土耳其之间惯常的权力关系已经颠倒过来了。因为在难民危机中欧盟对土耳其的依赖性更强。

鉴于此，安卡拉当局对继续推进其入盟进程的要求不是负担，而是给欧洲提供了一个机会。因为从中长期来看只有继续入盟谈判，布鲁塞尔才有机会使权利转移的过程具有局限性。因为如果安卡拉当局重新成为了入盟候选国，欧盟就可以通过在入盟谈判过程中运用已有的等级制度重新赢得对土耳其政治的影响力。对欧盟来说幸运的是，安卡拉当局认识到从中长期来看，不能放弃与欧盟保持良好关系的努力。

那些批评欧盟与安卡拉当局进行的交易，认为其破坏了欧洲价值与准则的人都对入盟谈判的性质及其对候选国的影响有着错误的判断。毕竟入盟谈判是欧盟影响候选国内与改革政策的最有效手段。并且当时正好处在谈判停滞的时期，而在这段时期土耳其的民主文化出现了最严重的后退。恰恰是那些对改善土耳其政治状况感兴趣的人应该紧紧抓住入盟谈判这一手段。不应忘记的还有，开启入盟章节性谈判的决定始终都是政治权衡的结果。但具体每个章节的磋商都具有技术与法律性质，如果没有改革和具体的改善是不会取得谈判进展的。从这方面来说，那些对土耳其可能通过其在安全政策上对欧洲的重要意义而在没有满足民主和法制国家的标准的情况下诈入欧盟的担心是不合理的。不仅如此，这些担心之所以不合理还因为在谈判过程中不存在自动加入一说，而且每个谈判步骤都要得到所有成员国的同意才能进行下个步骤。

土耳其与欧洲处在十字路口上

如今在土耳其——包括政府圈子中——常常存在着批评欧洲甚至仇视欧洲的声音。尽管如此，安卡拉当局还是在通过难民危机需找与欧盟关系的新开端。土耳其总理达乌特奥卢想要在未来5年中看到第17章入盟谈判的开启，并且在接下去几年应该开启其它章节的谈判。因为土耳其面对的是支离破碎的政治状况，因此其多年以来都将注意力放在近东上，忽略欧盟，却与逊尼派阿拉伯国家还有俄国靠近。然而其想要晋升为近东的领导力量的愿景却没有实现。安卡拉当局与德黑兰、巴格达、开罗以及耶路撒冷的关系处于低潮期。两年前埃尔多安还在请求俄罗斯将自己纳入上海合作组织中，现在土耳其却重新需要大西洋彼岸作为靠山对抗俄罗斯。在经济政治上好年景也已过去。新赢得的市场不久就被切断，国内政治的退步吓退了投资者。

由于这些原因，尽管欧盟目前经历着困境，但对于土耳其来说其有完全的行动能力。然而在难民危机的合作中布鲁塞尔也不能低估土耳其存在的困难以及其国内反对与欧洲合作的力量。合作只有在双方都能直接从中获益的情况下才能成功。因此欧洲国家也应该通过接收为数不少的已注册的难民——主要是有孩子的家庭——来减轻土耳其的负担。如果谁还认为可以仅仅用经济手段达成合作那么他就没有认识到情况的严重性。

（本文译自德国科学与政治基金会2015年12月份评论文章，作者君特·佐伊费特（Günter Seufert））

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译，每月30日出版。

地址：四川外国语大学德国研究中心，重庆市沙坪坝区烈士墓，邮编400031

电话/传真：+86 23 6538 5696

电子邮件：dgyjzx@sisu.edu.cn

网址：dgyj.sisu.edu.cn