



歐盟共同移民政策暨多元文化社會發展之研究

陳麗娟

摘要

歐洲統合致力於在一個無內部邊界的單一市場內保障人員自由遷徙，而歐盟開放的邊界，第三國國民進入歐盟後，原則上無任何檢查，可以在歐盟內自由遷徙，國際人口遷徙對於全體會員國是很大的挑戰，移民已經成為一個全球的現象，2010年「阿拉伯之春」爆發時湧入許多難民，2011年以來的敘利亞內戰更是湧入大量的難民。歐盟會員國有不同的移民制度，雖然在申根區域內已經建立了一套共同邊界管理的合作機制，但大量湧入的難民與原來的新移民，對於歐盟各會員國的社會造成莫大的衝擊。本文將從歐盟共同移民政策之發展演進開始，闡述歐盟在統合進程中，體認應制定共同移民政策，接著落實新移民融入政策與發展出歐盟的多元文化社會，臺灣目前也有許多新住民，藉由本文對於歐盟新移民融入與多元文化發展的了解，以期可以參考借鑑歐盟的實踐。

關鍵詞：歐洲聯盟、共同移民政策、移民、移民融入、歐洲認同、歐洲價值、多元文化

壹、前言：研究動機與目的

歐盟為第二次世界大戰的產物，在不斷的擴大，增加新的會員國的統合進

程，歐盟已經是全球最大的統合典範。歐洲統合致力於在一個無內部邊界的單一市場（Internal Market）¹內保障人員自由遷徙，而歐盟開放的邊界，第三國國民進入

《註1》 歐盟運作條約第26條第1項規定定義單一市場，為一個無內部邊界的區域，以保障商品自由流通、人員自由遷徙、勞務自由流通與資金自由流通。

歐盟後，原則上無任何檢查，可以在歐盟內自由遷徙，國際人口遷徙對於全體會員國是很大的挑戰，移民已經成為一個全球的現象，2010 年 12 月「阿拉伯之春」(Arab Spring) 爆發時湧入許多難民，2011 年以來的敘利亞內戰更是湧入大量的難民，2015 年更是造成難民危機。歐盟會員國有不同的移民制度，雖然在申根區域 (Schengen Area)² 內已經建立了一套共同邊界管理的合作機制，但大量湧入的難民與原來的新移民，對於歐盟各會員國的社會造成莫大的衝擊。以歐盟的官方文件作為主要的文獻資料，本文將從歐盟共同移民政策之發展演進開始，闡述歐盟在統合進程體認應制定共同移民政策，接著落實新移民融入政策與發展出歐盟的多元文化社會，臺灣目前也有許多新住民，藉由本文對於歐盟新移民融入與多元文化發展的了解，以期可以參考借鑑歐盟的實踐。

貳、歐盟共同移民政策之發展演進

一、制定共同移民政策之背景

第二次世界大戰結束後，歐洲四個主

要移民潮時期，首先為第二次世界大戰結束後至 1973 年石油危機時，移民由南往北，從土耳其、希臘、義大利、葡萄牙與西班牙進入西歐國家，特別是到德國³，這段期間主要是因為戰後中歐與北歐國家的重建與產業復甦，勞工短缺需要大量的人力，因此引進大量的外籍勞工；第二個移民潮是 1970 年代初期石油危機發生後，當時的歐洲經濟共同體⁴ 致力於經濟統合的各項政策，南北向的移民潮逐漸式微，包括英國與法國在內的許多國家開始實施限制移民進入的政策，當然原先的招募外國勞工，主要是要解決勞動市場缺工的現象，但外國勞工接眷團圓的現象成為普遍的現象，使得移民融入成為一個新的社會議題；第三個時期為 1989 年柏林圍牆倒塌，導致中、東歐國家共產政權解體，而興起一股由東向西的移民潮，許多過去共產國家的人民開始向西尋求更好的生活條件與工作機會，而移入西歐與南歐國家；第四個時期為 2001 年「911」恐怖攻擊事件後，安全與移民緊密相關，移民成為歐盟迫切需要面對的議題，特別是非正規移民 (irregular migrant)⁵ 已經到了無法掌控的地步，歐盟與其大部分會員國開始從歐

《註 2》1985 年由德國、法國、盧森堡、荷蘭與比利時簽署申根公約 (Schengen Accords)，逐步廢除共同邊界檢查，以實現人員自由遷徙的目標，1997 年的阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 將申根公約納入歐盟法的架構內。目前申根區域包括歐盟會員國 (英國與愛爾蘭除外)、冰島、挪威、列支敦斯登、瑞士，以及歐洲的幾個迷你型國家安道拉、摩納哥、聖馬利諾與梵蒂岡。

《註 3》以德國為例，1950 年代大舉招募外籍勞工，以重建家園及復興經濟，1955 年德國與義大利簽署招募協定 (recruitment agreement)，成為由國家協議招募外國勞工的先驅。

《註 4》歐洲經濟共同體為歐洲聯盟的前身。

《註 5》歐盟使用 irregular migration，但美國則是用非法移民 illegal immigration，通常歐盟不會使用

盟以外地區招募專業技工與一般的勞工。⁶ 整體而言，歐盟的移民主要來自歐洲周邊國家、北非與其他第三世界國家，冷戰結束後，東歐移民大量湧入，近年來歐盟會員國人口結構的改變、老人化與少子化，形成嚴重的勞工短缺的現象，仰賴移入的勞動力是歐洲經濟繁榮的一個重要因素，但卻也為歐洲社會帶來許多新的挑戰。

由於，聯盟人民（union citizen）⁷ 在每個會員國內可以自由地旅遊、工作與生活，第三國國民進入歐盟後，原則上無任何檢查，可以在歐盟內自由遷徙，國際人口遷徙對於全體會員國形成很大的挑戰，為共同的解決邊界管制問題，歐盟各會員國政府乃開始加強合作共同管理外部邊界。⁸

由於開放的邊界，在歐盟會員國彼此間愈來愈困難掌控移民與融入當地社會，目前移民已經成為一個全球的現象，移民包含非正規移民、合法移民與家人團聚依親三種形式。每年歐盟的邊界檢查站有 3 億人進入歐盟境內，其中 1 億 6,000 萬為歐盟人民，6,000 萬為免簽證的第三國人民，而有 8,000 萬為應有簽證的第三

國人民。第三國人民係指非歐洲經濟區（European Economic Area）⁹ 國家的國民。這些數字不包括非正規移民（irregular migrant），所謂非正規移民，是指無法出示可靠文件身分資料的第三國國民，相當於非法移民，主要是來自阿富汗、阿爾巴尼亞、伊拉克、巴勒斯坦與索馬利亞¹⁰，這些移民進入歐盟主要的路線為：¹¹

1. 中部地中海路線——從突尼西亞與利比亞到義大利與馬爾他；
2. 西部地中海路線——從摩洛哥與阿爾及利亞到西班牙；
3. 西部非洲路線——從西非海岸到西班牙的迦納利島（Canary）；
4. 東部邊界路線——從歐盟東部的東歐鄰國進入歐盟會員國；
5. 巴爾幹半島路線——從巴爾幹非歐盟國家進入會員國內；
6. 阿爾巴尼亞到希臘的環狀路線——從阿爾巴尼亞到希臘；
7. 東部地中海路線——從土耳其到希臘。

實際上，歐盟會員國有不同的移民制度，雖然在申根區域內已經建立了一套外部邊界管理的合作機制，猶如建構了一座

非法移民 illegal immigration 字眼，歐盟通常 illegal staying 或 irregular migration。

《註 6》Faas/Hajisoteriou/Angelides (2014), Intercultural education in Europe: policies and trends, British Educational Research Journal Vol.40, No.2, pp.300-301.

《註 7》歐盟運作條約第 21 條第 1 項規定聯盟人民的概念，即指擁有一會員國國籍者。

《註 8》Christal Morehouse/Michael Blomfield (2011), Irregular Migration in Europe, Washington DC: Migration Policy Institute, p.1.

《註 9》歐洲經濟區涵蓋歐盟 28 個會員國、列支敦斯登、冰島與挪威，瑞士與歐盟訂有一個雙邊協定，亦視同歐洲經濟區。

《註 10》Frontex (2011), Annual Risk Analysis, p.16.

《註 11》Supra note 8, at p.9.

「歐洲堡壘」(Fortress Europe)¹²，但對於移民人口卻沒有共同的定義與分類標準，例如被容忍的人 (tolerated person) 是指持有政府發給文件的移民，受一定期限的保護，由政府機關登記，享有社會福利或工作權，但並無合法居留的身分，德國、奧地利、波蘭、斯洛伐克與羅馬尼亞核發給尋求庇護者這種文件。¹³ 2002 年打擊非法移民與人口販運計畫草案、2006 年對抗非法移民優先政策函示 (Communication)¹⁴、2008 年遣返指令 (Return Directive)，才統一用語「非法移民」。¹⁵ 2010 年 12 月「阿拉伯之春」爆發時，湧入許多來自北非的非正規移民，歐盟與其會員國大規模投資建置邊界管制措施，更加强外部邊界的管理與執行遣返政策¹⁶，對抗非正規移民是一項非常嚴峻的挑戰。

2011 年 3 月敘利亞內戰爆發後，讓這個鄰近地中海的國家陷入分裂危機，尤其是武裝團體伊斯蘭國 2015 年 6 月在伊拉克與敘利亞邊境建政後，導致大批敘利亞民眾為逃離戰火往周邊國家逃難。敘利亞內戰至少造成 24 萬人喪生，200 多萬人為躲避戰火逃離家園，其中 170 萬人湧進敘利亞與土耳其邊界。2015 年歐洲移民主要來

自逃離內戰烽火的敘利亞人；其次是阿富汗人和厄利垂亞人，他們通常是為了逃離貧窮和迫害，奈及利亞和巴爾幹半島的柯索沃也占大宗。

2016 年 6 月的「英國脫歐」公投，移民亦是一個棘手的問題，但英國反對新移民進入主要針對 2004 年歐盟東擴後來自東歐會員國（特別是波蘭）的人民，事實上這些來自其他會員國的人民屬於歐盟運作條約第 20 條的「聯盟人民」，享有歐洲聯盟條約與歐盟運作條約所規定的自由遷徙權、居住權、工作權與其他相關的權利。2015 年難民危機發生時，英國採取嚴格的態度，當時 Cameron 首相並不像德國接受難民入境的寬容態度，寧願給予難民營經費支助。整體而言，「英國脫歐」公投中的「反移民」主要是針對來自其他會員國的人民，特別是來自其他會員國所謂的「廉價勞工」，與 2015 年的難民潮並不相同。2015 年的難民屬於無合法入境的「非法移民」，不僅希望申請難民身分，同時希望尋求庇護，這些難民主要來自中東、南亞、非洲與巴爾幹半島。

歐盟的人口老化與少子化現象，開放移民成為一個重要的議題。據估計，至

《註 12》*Supra* note 6, at p.301.

《註 13》*Supra* note 8, at p.4.

《註 14》執委會的「函示」屬於通知性質的一種歐盟官方文件，執委會的函示總署 (Directorate-General for Communication) 為負責對外向媒體與社會大眾說明歐盟政策發展、各項行動計畫、報告的單位。雖然函示不具有法律拘束力，但卻是執委會向社會大眾公告周知政策措施的重要官方文件。

《註 15》*Supra* note 8, at p.5.

《註 16》*Supra* note 8, at p.14.

2050年，三分之一的歐盟人民超過65歲，勞動人口的短缺嚴重影響勞動市場的生產力，因此移民至少可以解決人力短缺的問題。¹⁷ 歐盟執委會更致力於在歐盟層級的移民規劃與行使掌控移民的職權，以期草擬一個含有配套措施的移民政策，而全體會員國應追求共同目標，以統一的形式規劃及發展其國內的移民政策。¹⁸

由於歐盟已經完成一個無內部邊界的單一市場，以協調的方式，管理移民已經是一個當務之急的首要工作，1993年11月馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht）生效¹⁹後，移民政策成為第三根支柱司法與內政範圍合作的構成部分，是屬於歐盟具有共同利益的事務，但由於仍屬於會員國的職權範圍，故移民政策仍為政府間

合作的事務。直至1997年阿姆斯特丹條約生效時，移民政策共同體化，進而成為歐洲聯盟基礎條約的一個共同政策。由於歐盟多層級結構的法律制度形成多層級行政的模式，這種現象直接或間接影響歐盟法規的施行，特別是在移民的議題上，欠缺跨領域的制度模式，因此歐盟體認到有必要儘速整合規範外部的邊界檢查，這也是過去幾年來歐盟快速發展歐洲移民法（Migration Law）的主要原因，以期能在「自由、安全與司法區域」²⁰內統一規範移民議題。

在1999年的Tampere歐洲高峰會議（European Council）²¹、2005年海牙歐洲高峰會議²²、2007年12月5日，執委會提出一個名為〈邁向共同移民政策〉（Towards

《註 17》Ronge/Simon (eds.)(2001), *Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe*, ZEI Discussion Paper C 87, Bonn, p.25.

《註 18》Michael Bommes (2009), *Die Planung der Migration*, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, S.380.

《註 19》馬斯垂克條約將歐洲聯盟建構在「三根支柱」上，使歐洲統合邁入一個新的里程碑。

《註 20》歐盟條約第3條第2項規定，歐盟應給予其人民一個無內部邊界的自由、安全與司法區域，在區域內針對外部邊界檢查、政治庇護、移民防制與打擊犯罪連結適當的措施，以保障人員自由遷徙。

《註 21》*Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (1999), S.284ff. 歐洲高峰會議係由歐盟會員國國家元首與政府首長組成的理事會形式，國內研究歐盟法學者均以「歐洲高峰會議」名稱稱之。依據歐洲聯盟條約第15條之規定，歐洲高峰會議由會員國的國家元首與政府首長、歐洲高峰會議主席與執委會主席組成，外交暨安全政策的聯盟高級代表參與其運作。歐洲高峰會議應給予聯盟發展必要的推動，而為推動發展確定一般的政治目標和優先的項目。歐洲高峰會議並不參與立法，為歐盟政治領導重要的角色，其決議不具有法律上的拘束力。惟應注意的是，歐洲高峰會議與歐洲理事會（Council of Europe）為兩個完全不相關的概念，歐洲理事會由10個歐洲國家（比利時、丹麥、法國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、瑞典與英國）於1949年在法國史特拉斯堡所締結的國際條約，目前共有43個會員國。歐洲理事會的宗旨，為致力於歐洲的人權保障、基本權力的繼續發展與文化合作，以促進經濟與社會的進步。

《註 22》OJ 2005 C 53/1.

a Common Immigration Policy) ²³ 的函示，即表明共同移民政策的願景，接著歐洲高峰會議確認發展共同移民政策的重要性，執委會在 2008 年提出《歐洲移民暨庇護協議》(European Pact on Immigration and Asylum) ²⁴ 與 2010 年斯德哥爾摩歐洲高峰會議後均提出整體的移民計畫，逐步發展管理移民的具體措施，2009 年生效的里斯本條約 (Treaty of Lisbon) 具體規定「自由、安全與司法區域」，使歐盟對於移民政策享有支援、協調與補充的職權 ²⁵。也就是隨著「自由、安全與司法區域」的形成，因為落實人員自由遷徙權亦擴大遷徙權的適用範圍於第三國國民 ²⁶，例如聯盟人民有第三國國民依親的情形，該第三國國民亦參與歐盟自由遷徙的制度。總之，自 1999 年起，歐盟已經對於移民政策享有職權，但仍未完全達到共同移民政策的目

標，因此應有一個適用於全歐盟的共同移民政策，以規範一個整合行動的架構。

二、共同移民政策的內容

在歐盟基礎條約 ²⁷ 的法律架構下，共同移民政策包括庇護、移民與邊界檢查。所謂的移民，依據歐洲聯盟運作條約第 79 條第 1 項規定，不僅包含管理合法移民，還包括防制非法移民的任務。²⁸ 會員國與歐盟機關 (執委會、理事會與歐洲議會) 間對於在何種法律依據下，應如何實現歐盟移民政策並未達成共識，主要理由是在歐洲各國社會對於移民政策的觀念有不同的國家利益與目標。移民議題在法律政策上有不同面向的考量，因而也形成不同的法規，但主要都是依據歐盟基礎條約目標或基本權利制訂移民法規。²⁹

依據 2000 年里斯本策略 (Lisbon

《註 23》COM (2007) 780 final.

《註 24》《歐洲移民暨庇護協議》主要內容為：

- (1) 在考慮每個會員國的自治優先性、需求與接納移民的能力，以及促進融入下，形成合法的移民；
- (2) 防制與處理非法移民，特別是應確保將非法居留的外國人遣返回其來源國或送往一個過境國；
- (3) 加強邊界檢查的效力；
- (4) 建立一個庇護的歐洲，即至 2012 年建立一個共同的歐洲庇護制度；
- (5) 與來源國及過境國建構一個廣泛的夥伴關係。

《註 25》Albrecht Weber (2008), Migration im Vertrag von Lissabon, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S.55.

《註 26》Minderhoud/Trimikliniotis (eds.) (2009): Rethinking the Free Movement of Workers 21.

《註 27》歐盟基礎條約是指歐盟條約與歐盟運作條約。

《註 28》Rainer Hohmann/Tillmann Löhr (Hrsg.)(2008), Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht, S.195f.

《註 29》Grabitz/Hilf/Nettesheim (2011), Das Recht der Europäischen Union, 44.Ergänzungslieferung, München: C. H. Beck Verlag, Art.79 AEUV Rn.3.

Strategy)³⁰，促進經濟移民應依據歐盟勞動市場以需求為主的評估。應考慮以知識為基礎的經濟與經濟成長作為進步的目標，同時應牢記歐盟優先原則、歐盟決定核准入境人數的權利及移民的權利。因此應致力於：

1. 評估目前、中期與未來（至 2020 年止），歐盟勞動市場對於技術要求的需求；
2. 發展會員國移民政策檔案，由勞動市場現況的資訊、擁有的技能、蒐集廣泛與移民可比較資料組成；
3. 發展符合勞工的工具與政策、承認外國的學歷與職業資格與在來源國培訓組織的認證機制；
4. 評估移民對於企業現在與未來的潛力，包括企業設立的法規與企業經營在內，與發展支援措施；
5. 促進措施，以增加非歐盟國民的就業，特別是聚焦在婦女上，與對非法工作提供其他選擇。

歐盟在 2008 年公布共同移民政策（common immigration policy for Europe）³¹，表明應規定一個靈活的架構，以考慮歐盟國家特別的情況、在歐盟會員國及機構間共同執行共同移民政策。合法的移民致力於歐盟的社會經濟發展，應協調歐盟會員國的行為、與非歐盟會員國合作共同有效率地防制非法移民與人口販運。歐盟的共同移民政策含有 10 個基本原則與具體的施行行動。繁榮、團結與安全為歐盟共同移

民政策三個主要政策目標，應協調與統合移民政策，以落實這些共同原則。共同移民政策的特徵為明確、透明與公平，並以促進合法移民為目標，應向非歐盟國民宣導必要的資訊，以確保合法進入歐盟與在歐盟合法居留。此外，應保障公平對待合法居留於歐盟的非歐盟國民。為施行這些原則，歐盟與會員國應：

1. 對入境與在歐盟居住有明確的定義與透明的規則；
2. 提供給可能的移民與申請人資訊，特別是作為歐盟居民的權利與義務；
3. 針對入境來源國與目的國的入境與居留條件，提供支援與協助；
4. 致力於靈活的全歐簽證政策。

（一）融入是成功移民政策的關鍵

融入（integration）是一個雙向的過程（two-way process），應遵守融入共同基本原則（Common Basic Principles on Integration），致力於協助移民融入，應提高移民的社會參與，應發展移民在地主國社會的社會融合（social cohesion）與多元途徑。為達成這些目標，歐盟及其會員國應：

1. 合併歐盟的融入架構；
2. 支援多元的移民管理，同時就歐盟會員國執行融入政策的結果進行評價；
3. 促進以新移民為目標的融入計畫；
4. 對合法的非歐盟勞工，在勞動市場上，確保平等的晉升機會；

《註 30》COM (2001) 641 final, 里斯本策略的目標為至 2010 年止，應使歐盟成為一個以知識為基礎、全球最有競爭力與最有活力的經濟區。

《註 31》COM (2008) 359 final.

5. 促使移民與歐盟國民，平等適用社會保障制度；
6. 發展係指增加移民的社會參與；
7. 檢討 2003 年第 86 號關於家庭團聚權利指令；
8. 持續地適用歐盟庇護政策，以發展更多的措施，特別是在庇護政策計畫下發展具體措施。

(二)團結

團結係指歐盟會員國間的協調、及與非歐盟國家的合作。在共同移民政策的基礎上，應致力於團結原則、相互信任原則、透明原則、負責任、歐盟與會員國共同努力原則，因此歐盟及其會員國應致力於：

1. 改善分享資訊，以期建立相關的協調途徑；
2. 發展監督會員國措施衝擊的機制與在歐盟內達成一貫性；
3. 對內與對外提供歐盟移民政策一致的溝通。

有效率與整合運用可使用的方法，在團結原則與財政架構下，應考慮對於特定歐盟會員國外部邊界所造成的特別挑戰，例如希臘、西班牙與義大利。因此，歐盟及其會員國應致力於：

1. 以運用團結與管理移民潮架構計畫（Framework Programme on Solidarity and Management of Migration Flows），

補充會員國的資源；

2. 以上述的架構計畫，支援施行會員國的政策與因應特別情勢的能力；
3. 以對歐盟會員國的計畫，執行對資源分配的持續評估，必要時應修改這些分配；
4. 更進一步發展由歐盟與會員國資助的行動管理，以期防止同時發生的行動。

(三)與非歐盟國家的夥伴關係

歐盟全體會員國同意發展一個共同移民政策，以確保歐盟可以有效率的管理合法移民、改善移民與其家人的社會融入措施、加強與移民來源國家進行合作。斯德哥爾摩綱領（Stockholm Programme）³² 描繪從 2009 年至 2014 年發展歐盟移民政策的綱領，目標在於建立一個有活力與包羅萬象的移民政策，而使歐洲在移民與庇護的議題有責任感、團結與夥伴關係。應將移民政策納入歐盟對外政策的一部分，應將所有移民相關的議題整合，以促進與非歐盟國家的夥伴關係，因此歐盟及其會員國應致力於：

1. 支援非歐盟國家發展移民與庇護制度、以及法律架構；
2. 提高合作與在夥伴國家的能力建立、以及發展在勞動移民的流通夥伴；
3. 在全球移民的處理（Global Approach on Migration）³³ 架構下，發展僱工的政策工具，特別是與可能的國家進行合作，

《註 32》Action Plan on Implementing the Stockholm Programme 2010.

《註 33》全球處理（Global Approach）應有更佳移民管理的實務架構，因此應改善其整合的速度與效率，也因此應加強在歐盟、會員國、區域與地方層級，以及和第三國進行協調。應與第

以及保證施行此一架構所需的財務工具的可行性與有效的運用；

4. 與非洲夥伴進行合作，以施行 2006 年的 Rabat 進程（Rabat process）歐盟與非洲針對移民暨發展的夥伴關係宣言³⁴即闡明深化彼此的合作與歐盟暨非洲移民、流通與就業夥伴關係（EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment）；
5. 加強與歐洲鄰國、拉丁美洲、加勒比海與亞洲國家的合作，以期發展一個分享移民挑戰的瞭解；
6. 發展合法與運作的方法，以提供循環移民機會，以及與非法移民來源國進行合作；
7. 將社會保障規定納入與非歐盟國家的結盟協定（association agreement）內。

（四）安全

安全係指有效地對抗非法移民，致力於：

1. 共同的簽證政策

簽證政策與簽證核發是掌控與監督移民移動的主要方法，簽證政策一方面保障

合法移民的遷徙與移動，另一方面又可以防範不定期移民的移入³⁵，目前歐盟已經發展出共同簽證政策，以促進歐洲與夥伴的利益，即以共同的簽證政策促進合法的旅客進入歐盟領域與加強內部安全。簽證政策應建構在運用新的技術與在歐盟會員國宣導分享的資訊。為達到這些目標，歐盟及其會員國應致力於：

- (1) 在所有階段，應建置一個檢查簽證申請人的四軌途徑（four-tier approach）；
- (2) 採取統一的歐洲申根簽證（Schengen Visa）³⁶；
- (3) 運用核發簽證共同的領事中心；
- (4) 對非歐盟國民，檢討電子旅遊核准的運用；
- (5) 檢討簽證程序的細節，特別是長期的簽證。

2. 整合的邊界管理

保護申根區域的完整性是很重要的事務，因此應改善外部邊界的管理與發展邊界檢查相關的政策，同時應結合海關檢查與防止偷渡威脅。在實際運作上，歐盟及其會員國應致力於：

- (1) 加強歐洲外部邊界管理局（European

三國在對話與合作時，分享歐盟移民政策目標的資訊；而歐盟與會員國應使其政策內容更清楚與在不同的合作架構促進全球處理移民議題。

《註 34》www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/joint_declaration.doc, last visited 28.02.2014.

《註 35》Norrköping, B. P./Schneider, J. (2013), Mobiltätspolitik und Migrationskontrolle – Möglichkeiten und Erkenntnisse der deutschen Visumstatistik, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S.12.

《註 36》歐盟建立了一個無邊界的旅遊區，即所謂的申根區域（不包括英國和愛爾蘭，但這兩個國家為共同旅遊區），因此實施一個共同簽證政策，核發一個三月內可在申根區域內自由旅遊的簽證，即所謂的申根簽證（Schengen Visa）。

Agency for the Management of External Borders；簡稱 Frontex）的作用；

- (2) 依據改善運用資訊技術與第七個架構計畫（Seventh Framework Programme，通稱為 FP7）³⁷ 建立一個完整的邊界管理途徑；
- (3) 持續發展歐洲邊界檢查系統（European border surveillance system；簡稱 EUROSUR）；
- (4) 與非歐盟國家合作，以發展完整的歐洲邊界管理系統；
- (5) 對發展完整的歐洲邊界管理系統，提供財務支援；
- (6) 藉由在歐盟國家主管機關間改善合作，在陸地的邊界上，發展「一站式」（one-stop-shop）檢查系統。

3. 加強對抗非法移民與零容忍人口販運

應發展一套對抗非法移民與人口販運的一貫政策，應建立防制未申報工作與非法就業及保護人口販運受害人的措施。為達成這些目標，歐盟及其會員國應致力於：

- (1) 對調查走私與人口販運案件，提供資源；
- (2) 與勞工及雇主代表合作，防制非法就業；
- (3) 發展分析風險的方法與提供政策評估及改善評估技術；
- (4) 支援在行政機關間的合作，特別是針對交叉比對，與協助建立好的實踐交流；

(5) 鼓勵運用生物辨識，作為防制非法移民與人口販運的有效工具；

- (6) 對於歐盟內合法居留的非歐盟國民適用基本人權；
- (7) 提供給人口販運受害者保護與協助，亦協助回復正常生活與重新融入社會；
- (8) 擴大法律架構，以便在新的犯罪現象規範非法移民與兒童性剝削；
- (9) 在歐盟內移民偷渡與人口販運的領域，確保有效地施行國際防制方法。

4. 有效與永續的遣返政策

遣返政策應納入移民政策，不應鼓勵給予大批非法移民合法的身分，但無礙於給予個人合法身分的可能性，因此歐盟及其會員國應致力於：

- (1) 確保在歐盟內相互承認遣返決定與促進歐盟會員國間在施行這些決定的合作；
- (2) 保證施行遣返非法居留的非歐盟國民共同標準的指令；
- (3) 發展一套方法，以辨識無身分文件的受遣返人與檢討是否得對遣返無身分文件移民施行歐洲通行證（European laissez-passer）；
- (4) 鼓勵非歐盟國家施行接受重返協議（readmission agreement）；
- (5) 建立給予非法移民合法身分一個共同的歐洲途徑。

《註 37》FP7 為第 7 個研究暨科技發展架構，通稱為架構計畫，係歐盟在歐洲經濟區推動的科研計畫，FP7 的執行期為 2007 年至 2013 年，接續 FP7 更名為「展望 2020」（Horizon 2020）執行期為 2014 年至 2020 年，聚焦於創新促進經濟成長及為最終消費者提供更好的解決方案。

參、歐盟新移民融入政策

一、融入是移民政策的重要工作

移民愈來愈重要，且成為歐洲未來發展的一部分，由於過去未有效地使新移民融入歐洲各國的社會，極右派勢力的逐漸興起，讓歐盟更關注移民所衍生的問題，因此歐盟開始思考採取更有效的策略，以期促進移民與新世代的經濟、社會、文化和政治融入。歐盟的全體會員國有不同的

歷史背景與產業結構，對於移民融入亦有不同的見解，但歐盟採取不同的手段，以更有效地致力於融入政策之發展，以補充會員國的政策。有愈來愈多的移民來自不同的國家，也帶來語言與文化更大的多樣性，許多歐洲國家已經成為移民國家，德國就是一個明顯的例子，過去並無經驗處理移民融入的議題，因此移民融入成為愈來愈重要的社會問題。

首先，以德國為例，移民有幾個重要的發展時期：

| | |
|--------|---|
| 1955 年 | 第二次世界大戰後，重建家園，強勢的經濟成長，導致 1950 年代中期德國勞工嚴重短缺，德國與義大利、西班牙、希臘、土耳其、摩洛哥、葡萄牙、突尼西亞及南斯拉夫簽署招募勞工協議，而大量引進外籍勞工。 |
| 1964 年 | 1964 年第 100 萬名外籍勞工進入德國。招募外籍勞工一直持續到 1973 年石油危機發生時，才趨緩移民的進入。 |
| 1990 年 | 隨著柏林圍牆倒塌與南斯拉夫內戰，湧入大量的移民。同時，有超過 40 萬來自中、東歐的德裔移民進入德國。 |
| 1997 年 | 1980 年代中期開始，有愈來愈多的外國人尋求德國的政治庇護，1997 年開始，歐盟會員國適用都柏林公約（Convention of Dublin）處理庇護申請。 |
| 2005 年 | 「微型人口普查」（Mircocensus）首次普查移民的背景，結果顯示五分之一的德國居民有移民的背景。 |
| 2014 年 | 有超過 20 萬人向德國申請政治庇護，同時首次有將近 50 萬人移入德國超過移出的人口。 |

作者自行整理

德國已經是最受移民歡迎的目的地，移民融入是一個重要的議題，在德國約有 1,640 萬人有移民的背景。作為移民的目的地，德國目前已經是全球的領導者，依據 2014 年 OECD 的數據顯示，德國在全球是僅次於美國，最受歡迎的移民國，而在過去這幾年，到德國的移民愈來愈多，

自 1990 年德國統一以來，2,100 萬人進入德國，但同一時期僅 1,600 萬人移出。約有 720 萬人持外國護照居住在德國，約有 1,640 萬人有移民的背景，這些人包括移民、在德國出生的外國人、父母有一方為移民或外國人者，這些人就占了總人口的 20% 以上。德國大部分的移民來自歐洲國

家，依據 2013 年的移民報告，大部分的移民來自波蘭與羅馬尼亞，在德國最多的移民為土耳其裔。1961 年時，許多第一代的土耳其移民是在招募勞工協議時，以非專業勞工進入德國，目前土耳其裔移民背景已經很多元，有學生、企業家與專業技工等。另一股移民主流是來自前南斯拉夫與其後來獨立的國家，另外，來自前蘇聯的德裔俄國人也是主要的移民族群。

移民對於德國的社會與經濟發展有很重要的貢獻，聯邦政府冀望新移民可以解決因人口老化高齡社會與低出生率少子化所產生的技工短缺問題。根據研究顯示，在 2050 年以前，德國的勞動人口將從 4,500 萬減少 2,900 萬，若沒有新的移民移入德國，將嚴重影響社會福利制度，尤其是退休制度是建構在世代契約（intergenerational contract）的基礎上，勞動人口繳退休保費至退休年齡為止，就是繳到退休為止原則（pay-as-you-go-principle），因此也期待下一代勞動人口可以支付他們的退休金。所以德國需要有更多的專業技工，這只有考慮專業的移民可以解決缺工的問題。

2014 年，德國改革國籍法，實施承認雙重國籍，廢除在 1990 年以後出生、父母為外國籍，而在德國長大者的選擇國籍義務，先前這些人至遲在滿 23 歲時必須選擇一個國籍作為其單一的國籍。新規定生效施行後，德國不再採取單一國籍主義，承認雙重國籍，可以說是劃時代的一步，雖然德國尚未如美國一樣採出生地主義，但形同正式宣告德國為接受移民的國家，而使得移民融入成為一個非常重要的議題。

2015 年的歐洲難民危機，德國接納了

超過 100 萬的難民，但由於難民急遽湧入，德國與奧地利甚至實施暫時邊境管制，難民大量湧入也引發了許多的社會問題，而德國聯邦總理 Merkel 的人道關懷雖然贏得國際社會的讚賞，但在國內卻受到莫大的質疑與挑戰，甚至激發反移民的民粹主義興起，接連四邦的地方選舉結果，顯示 Merkel 的接納難民移入的政策受到德國人對於難民的反感，特別是在 2016 年除夕夜在科隆數名德國婦女遭到難民性侵以及性騷擾後，更激起歐洲反難民的風潮。綜觀 Merkel 接納大量難民，一方面是人道關懷普世價值的體現，展現大國善盡國際義務的風範，另一方面則係著眼於德國老人化與少子化的嚴重現象，希冀難民在語言學習後，可以投入勞動市場自立維生，同時又可以解決德國勞動市場嚴重缺工的情形。德國將難民視為移民，不僅提供生存的援助，更重要的是安置與協助語言學習，使這些難民可以儘早學會德文而求職進入德國的勞動市場，早日融入德國社會，語言是溝通的重要工具，也是新移民融入德國社會的重要工具。雖然難民引發許多問題，甚至大為動搖並造成 Merkel 是否仍可繼續執政的危機，但如何使這些「新移民」儘速融入德國社會，則是德國政府的重要工作，當然也促使歐盟重新檢討共同移民政策。

歐盟體認到移民是歐洲未來發展的一部分，移民可以減緩歐洲勞動市場上人口短缺的問題，移民明顯地帶來經濟與文化利益，但在法定權利、教育、就業、刑事審判、衛生、生活條件與市民參與等議題上，新移民都面臨不利益。因此也促使

歐盟愈來愈重視移民融入當地社會的問題。³⁸ 歐盟在處理移民議題時，亦強調移民融入社會的議題，合法移民可以創造許多的機會與利益，因此使移民成功地融入地主國的社會是非常重要的作法，而移民對於歐盟的發展亦扮演著非常重要的角色。在歐盟層級，歐盟致力於促進發展共同處理與交流資訊的合作，以加強來自第三國的移民融入歐盟的社會。

二、歐盟移民融入政策之發展與實踐

歐盟早已體認到，在廣泛的移民和難民策略中，必須納入社會融入的議題，在歐盟境內的移民與外國人的融入是現階段歐洲社會發展最重要的議題³⁹，早在1999年舉行的 Tampere 歐洲高峰會議的最後聲明，首次表明加強第三國國民的融入，宣示應發展一個廣泛的融入策略，應公平對待在歐盟境內的第三國國民。也就是一個有活力的融入政策應承認移民應享有類似於歐盟人民的權利和義務。在歐盟層級的合作，主要是在歐洲移民網絡範圍，以交流資訊、經驗與實踐為目標。

在廣泛融入政策的體認下，會員國應找出答案與解決方法，如何可以有效防止

移民受到社會的不利益，融入是指平等地參與社會，而不是單方面的順應容忍，但會員國對於應如何促進移民融入有不同的意見，透過經驗交流，會員國已經逐漸有一些共同的作法，例如對於新移民的語言暨融入計畫。執委會認為，融入是一個雙向的程序，不僅規範接納移民的社會，而且也規範移民的權利和義務，目的是要讓移民參與其新家園的社會。雖然會員國對於移民融入政策肩負主要的責任，但歐盟的融入政策目標涵蓋移民、經濟成長與社會融合，例如家人團聚指令（Directive on Family Reunification）⁴⁰、種族與宗教差別待遇的法規平等綱領（Equal Program）⁴¹、在就業、社會融合與衛生的主流策略，都含有這些內容。⁴²

1999年生效的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）即明文規定不得基於種族與宗教理由而有差別待遇。2002年10月時，司法暨內政部長理事會要求執委會應提出一個更廣泛的融入策略草案，執委會在2003年6月時公布了一個〈移民、融入與就業〉函示（Communication on immigration, integration, and employment）⁴³，以規定共同的最低法律標準與分享使用獨特方法的資訊，以促進移民融入，包括下列的作法：

《註 38》Sarah Spencer, The Challenges of Integration for the EU, www.migrationpolicy.org, last visited 2016/2/8.

《註 39》*Supra* note 18, at p.21.

《註 40》OJ 2003 L 251/12-18.

《註 41》COM (2000) 853 final.

《註 42》*Supra* note 38.

《註 43》COM (2003) 336 final.

1. 在會員國間建立一個對話與協調機制，在融入策略的重要要素上，以發展及分享好的實務，例如對新移民的引導計畫（induction programmes）；
2. 檢討現行的歐盟移民與難民措施，以確保提供移民安定的法律地位、權利與暫時或永久地位的責任，以及促進融入最大可能取得的權利，例如就業與家人團聚上的權利；
3. 更積極地負責引導一個均衡、充分告知；公開討論移民在歐洲的貢獻；面臨的障礙；了解社會大眾的不安情緒與修正錯誤的資訊；
4. 促進不同宗教和文化背景族群的接觸與建立族群共識，以消弭種族偏見；
5. 在會員國間逐步促進共同的理解，以消除移民融入的障礙與在勞動市場上採取有效的步驟；
6. 確保施行歐盟的禁止差別待遇指令與建立一個機構，以促進及施行禁止差別待遇指令；
7. 鼓吹會員國、社會夥伴、民間組織與移民組織，相互學習、分享最佳食物的想法，以及促進市民參與使移民得以參與決策；
8. 進行檢討，以辨識與融入有關的歐盟政策、綱領、預算與政策方法，包含就業策略、社會融合策略與衛生策略，以及確保這些政策中融入目標為主流；
9. 重新考慮對第三國國民就業的障礙。

2004 年 11 月，司法暨內政部長理事

會通過歐盟移民融入政策共同基本原則（common basic principles for immigration integration policy），雖然這些基本原則無法律拘束力，但卻是邁向共同融入理解的第一步。這些基本原則一方面強調移民應尊重歐洲價值與努力學習移入社會的語言、歷史與制度的知識。此外，在融入過程的關鍵項目為就業市場、教育、語言知識的獲得與進用服務。⁴⁴ 主要內容如下：

1. 融入是一個動態、由所有移民與會員國居民雙向共同安頓的過程；
2. 融入包含歐盟基本價值的尊重，這些基本價值為歐盟條約第 2 條規定的尊重人性尊嚴、自由、民主、平等、法治國家、維護人權與維護少數民族的權利；
3. 就業是融入過程的關鍵部分與移民參與的核心，移民可以透過就業貢獻地主國的社會，應使這些貢獻看得見；
4. 對於地主國社會的語言、歷史與制度的基本知識，是融入必要的要素，使移民取得基本知識，是成功融入重要的因素；
5. 教育的成果對於移民也是重要的因素，特別是移民的子女可以成功與更積極參與社會；
6. 移民進用制度、公共與民間的財貨及服務，在平等的基礎與以無差別待遇的方式，是更加融入的重要基礎；
7. 移民與會員國人民間頻繁地互動，是融入的基本機制。分享的論壇、跨文化的對話、關於移民與移民文化的教育、在都市中改善生活條件等，有助於移民與

《註 44》COM (2005) 389 final.

會員國人民間的互動。

8. 多元文化與不同的宗教，受基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights）的保障，並應予以保護；
9. 移民參與民主程序、形成融入政策與措施，以支援移民融入；
10. 在所有相關的政策、個別職務與公共服務中，主流的融入政策與措施是公共政策形成與施行重要的考量；
11. 發展明確的目標、指標與評價機制，是調整政策與評價融入進展所必須的，同時可以更有效率地交流資訊。

在歐盟層級，融入是一個很大的挑戰，在設立第三國國民融入歐洲基金（Europäischer Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen）作為團結與掌控移民潮綱要計畫（EU-Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme）⁴⁵的一部分。此一綱要計畫是從2007年至2013年施行，目的為在解決移民與融入挑戰上，以改善會員國的合作，重點在於整合邊界管理、庇護政策、融入政策與遣返政策，歐盟在2007年至2013年這段期間，並提撥約58億歐元的經費。

為促進此一綱要計畫的各項措施與項目，共成立了四個歐洲基金，即：

1. 歐洲難民基金（Europäischer Flüchtlings-

fonds）⁴⁶——經費主要用於持續有停留權者的措施，即申請庇護者。歐洲難民基金提供不同的服務，從心理諮商到申請庇護程序的諮詢、融入協助（例如語言學習與就業市場）。

2. 第三國國民融入基金（Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen）⁴⁷——此一基金係促進有居留權第三國國民的融入措施，但不適用申請庇護者。特別是應使新移民更容易融入社會，尤其是語言、對話與在地方層級的融入，應積極參與移入國的社會、文化與職業生活。
3. 遣返基金（Rückkehrfonds）⁴⁸——是針對自願返回或強制遣返非法居留的第三國國民採取措施，特別是與來源國機關的合作。
4. 外部邊界基金（Außengrenzenfonds）⁴⁹——外部邊界基金的經費主要適用於改善會員國的合作，例如發展共同的規範、改善檢查與保護外部邊界。

整體而言，會員國有自己的移民融入模式，執委會的融入函示擬訂了許多具體措施，目的在於致力於移民在全歐盟境內的經濟、社會、文化與政治融入。移民融入是歐盟大部分會員國與在歐盟層級的核心議題，至今歐盟對移民融入仍無具法律拘束力的法規，會員國仍保有規範具體融

《註 45》KOM (2005) 123 endg.

《註 46》OJ 2007 L 144/1.

《註 47》OJ 2007 L 168/18.

《註 48》OJ 2007 L 144/45.

《註 49》OJ 2007 L 144/22.

入措施的職權。

肆、歐盟多元文化社會

一、歐盟多元文化社會之形成

冷戰結束與柏林圍牆倒塌對於歐盟文化發展有根本的變化，文化的概念擴大到認同（identity）的面向，內生性的發展使文化成為新的政策要素，文化與發展的連結促使許多開發中國家主張其定義自己的發展方式的權利，以便可以完全和平等地參與國際事務。2004 年 5 月時，10 個新會員國加入歐盟，即波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、斯洛維尼亞、賽浦路斯與馬爾他，造成移民更大的流動，這些新會員國的人民享有在單一市場內的遷徙自由、機會均等，但多少會對歐盟原來的會員國的社會造成緊張關係。認同與歐洲文化遺產成為歐盟愈來愈重要的社會議題，特別是針對少數族群權利的問題或不同文化同時存在的社會。⁵⁰

1958 年第 1 號規章即明文規定所有會員國的語言是共同官方語言，在所有的行動上這些語言有相同的地位。此一規章

已經施行超過 50 年，歐盟的多語言主義（multilingualism）已經成為很複雜的議題，目前歐盟有 28 個會員國與 24 個官方語言⁵¹，由於語言的多樣化亦代表著多元的文化，雖然歐盟允許其人民使用這 24 種官方語言，但在歐盟內實際上使用超過 24 種語言，這也反映出歐盟內有超過 24 種文化同時存在。歐洲基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights）第 22 條亦明文規定，歐盟應尊重文化、宗教與語言的多樣性。

為了促進少數族群的社會融入，移民掌握熟悉當地國的官方語言是首要工作，以便可以在所在國就業與有更多的生活機會，因此歐洲議會亦呼籲應提供所在國官方語言的學習課程。⁵² 也就是歐盟在小學、中學及高等教育中，提供許多經費，以改善少數族群受教的機會，以便可以對進入就業市場有更好的準備，教育是及早融入的一個很重要的方法。歐盟運用結構基金（Structural Funds）的經費，以改善少數族群聚落文化中心的保存與重建，同時使這些文化遺產成為新的景點⁵³，一方面可以提高少數族群的族群團結與發展自己的文化認同，另一方面也促進族群融合與相

《註 50》Aude Jehan (2008), Culture as a key factor within Western societies and a political tool for the European Union, EU-topias, p.87.

《註 51》這 24 種官方語言為德文、法文、荷蘭文、義大利文、英文、丹麥文、愛爾蘭文、希臘文、西班牙文、葡萄牙文、瑞典文、芬蘭文、波蘭文、捷克文、斯洛伐克文、匈牙利文、斯洛維尼亞文、愛沙尼亞文、拉脫維亞文、立陶宛文、馬爾他文、保加利亞文、羅馬尼亞文與克羅埃西亞文。

《註 52》European Parliament resolution of 2 April 2009 on educating the children of migrants, 2008/2328 (INI), OJ 2010 C 137 E/1-5.

《註 53》European Commission, Staff Working Document: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion, Communication 420, 2008 Brussels, p.20.

互尊重彼此的文化。

二、以「歐洲認同」作為移民融入的根基

由於合法與非法移民潮，歐洲社會愈來愈多元，使得歐盟面對許多的挑戰，歐盟也實施許多政策與採取許多措施，以促進移民的社會融合與多元文化。全球化促進國際人口流通，歐盟至少有 1,500 萬移民，大部分並非歐洲人，主要的移民過程使得多元文化社會成為新的議題，不同的文化認同、歷史與傳統也成為歐盟必須努力的方向，建構歐洲文化認同，含有多元文化與文化統合，也就是在歐洲各國文化的相互交流愈來愈重要，例如來自阿拉伯國家的移民，屬於回教文化，與歐洲文化傳統有很大的差異，因此全體會員國應審慎地思考移民政策。

宗教、種族根源、教育與文化歸屬都是移民議題的核心，歐盟必須融入其移民及和平與新面孔朝夕相處共同生活，因此認同的概念應該是一種歸屬的想法，使移民接納歐盟的價值而願意成為歐洲人。⁵⁴ 因此，所有的政府機關都必須審慎考慮移民，使移民有被包含的感覺，而移民也必須負起融入的責任。以德國為例，德國政府投入許多的經費支援對少數族群的融合計畫，以協助少數族群融入當地社會與展

示其文化，例如柏林有「文化之家」(House of Cultures) 與「文化工作坊」(Workshop of Cultures) 的設立，以實際解決日常生活所產生的文化衝突。⁵⁵ 以德國處理移民融入的經驗來看，在國家認同與民主價值間並沒有很大的鴻溝，否則移民將成為一個不斷的衝突點，德國政府事實上一直正視不同族群的融合與相互尊重彼此擁有自己文化來源的認同，族群融合不是只是一味地容忍順從適應，而是在現有運作良好的民主制度下，結合不同文化背景的社會成為一個德國社會，畢竟移民會為當地社會帶來許多的利益。

由於文化認同的因素，移民政策屬於會員國的政治敏感議題，第三國移民不同於國際商品貿易，並不只是單純涉及國民經濟的問題，移民政策還涉及社會的組成、社會融入與認同等等敏感的議題，也因為文化的敏感性，1993 年 11 月生效的馬斯垂克條約建構歐洲聯盟，自此時起，共同的文化遺產的維護亦屬於歐盟的職權範圍⁵⁶，2009 年生效的里斯本條約只規定歐盟對於移民融入措施享有職權。⁵⁷ 文化政策活動主要仍是各會員國的職權範圍，歐盟對於文化方面的事務，仍是以支援、協調或補充會員國的措施為主⁵⁸，因此會員國的文化政策措施，仍是歐洲文化活動的基石。

《註 54》*Supra* note 50, at p.89.

《註 55》*Supra* note 18, at p.38.

《註 56》歐盟運作條約第 167 條第 1 項、第 2 項與第 4 項規定。

《註 57》*Supra* note 30, at Rn.4.

《註 58》歐盟運作條約第 6 條規定。

歐洲認同 (European identity) 為歐洲多元文化的基礎，歐洲認同體現在歐洲價值 (European value)，即尊重人性尊嚴、自由、民主、平等、法治國家與維護人權，包括少數民族的權利在內；應由全體會員國在其社會共同以多元主義、禁止差別待遇、容忍、公平主義、團結與男女平等突顯這些價值。⁵⁹ 同時，歐盟應維護其文化與語言多樣性的資產，並關注歐洲文化遺產之保護與發展。⁶⁰

歐洲文化本來就是多樣的，包含會員國的文化與區域文化、語言與不同的認同，因此隨著歐盟不斷地擴大增加新的會員國，有必要盡可能建立一個共同的文化決策與活動的機制。近年來，歐盟將文化視為智慧實力 (smart power) 的一部分，愈來愈將文化作為軟實力 (soft power) 去影響其他的國際事務，例如文化在影響戰爭行為⁶¹，但歐盟將文化智慧實力的概念發展成為一個「歐洲人民」(European citizenship)。

「歐洲人民」是一個市民社會的角色與參與歐洲公共事務的角色。⁶² 歐盟運作條約第 9 條定義聯盟人民 (Union citizenship)，係指擁有一個會員國國籍者；第 10 條第 3 項並規定，全體聯盟人民有權參與歐盟的民主生活，而歐盟應盡可能公

開和接近人民的決策。事實上，這樣的觀念不同於人民傳統的概念，挑戰人民傳統的概念，實際上亦衝擊著社會、文化與政治的轉變。總而言之，歐盟在共同的架構下，整合多樣化與單一化，而將歐洲認同與歐洲文化置於其政治結構中。實際上，歐洲文化本質上是萬花筒文化，有不同的特殊性，包容各種文化同時存在，反而成為歐洲多元文化主要的特色。⁶³

三、跨文化教育

教育是社會成就的關鍵要素，教育可以提升社會階層，因此跨文化教育 (intercultural education) 是多元文化社會的一個重要基礎，藉由教育可以提高移民的專業能力、社會接觸能力與被社會主流承認接納。⁶⁴ 也就是跨文化的教育是協助移民融入當地社會的重要方法，不但可以協助移民認識與了解當地的文化與生活習慣，同時可以提高自身的謀生技能而不被社會排擠，工作可說是社會融入的最重要的方法之一。歐盟與其會員國積極致力於推動跨文化的教育模式，以期使移民可以融入所在的社會，也使本國人能夠認識移民來源國的歷史文化，進而相互尊重與接納彼此的文化，而相互容忍共同生活。

教育係屬於會員國的職權，但歐

《註 59》歐盟條約第 2 條規定。

《註 60》歐盟條約第 3 條第 3 項規定。

《註 61》*Supra* note 50, at p.92.

《註 62》*Ibid.*

《註 63》*Ibid.*

《註 64》*Supra* note 18, at pp.37-38.

盟已經發展出一個很好的落實政策方法，即開放的協調方法（open method of coordination）⁶⁵，在全體會員國間藉由同儕壓力與好的實踐，而成為其他會員國學習的榜樣，例如首先在英國實施的確保啟動計畫（Sure Start Programme），以落實托嬰照護計畫（mother-baby programme），目前已經引進到會員國。

對於少數族群，例如在西班牙、法國、英國、保加利亞及其他國家的吉普賽人（Gypsies），吉普賽人是歐洲最大的少數民族，隨著 2004 年與 2007 年中東歐國家加入歐盟後，這些吉普賽人也成為聯盟的人民，因此吉普賽人的問題愈來愈重要，歐盟承諾保障吉普賽人的民主治理與機會平等⁶⁶，而歐盟也實施許多項目的立法，同時建構一個保障少數族群的一般架構。⁶⁷

少數族群在面對正規學校制度受到許多的不利益，特別是少數族群有自己的母語，因此在相當程度上，因為語言的障礙，而影響少數族群進入更高的教育體系與就業市場，因此執委會與歐洲議會逐漸重視

應如何使少數族群可以完全融入會員國的主流教育體系，與改善這些少數族群的教育成就，同時執委會與歐洲議會呼籲，應終止學校的隔離分班作法與完全進入高品質的教育、學校課程應配合產業的需要、新移民子女學習當地國語言的義務等。⁶⁸

在教育範圍，歐盟致力於多元文化政策，一方面鼓勵少數族群學習母語，以協助少數族群的學生發展自己的文化認同，例如歐洲議會在 2009 年 4 月 2 日決議，要求應在學校教授當地國的官方語言外，同時應教授少數族群的母語，以確保保存其文化遺產⁶⁹；結構基金（Structural Funds）並提供終身學習計畫（Lifelong Learning Programme），以開設不同的少數族群母語班級，給予少數族群學習母語的機會。⁷⁰總而言之，歐盟體認到母語對於少數族群的必要性，並修改過去主張的社會同化政策，而形成多語言跨文化教育的主流。例如在 2009 年時，歐盟施行泛歐洲協調吉普賽人融合方法的試點計畫（Pilot Project）提供經費，以推動協助吉普賽人可以接受更高階的教育，希望在早期的孩童階段，

《註 65》 European Economic and Social Committee (2009), Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Integration of minorities – Roma“, OJ 2009 C 27/88-94.

《註 66》 New/Merry (2010), Solving the Gypsy Problem: D. H. and Others v. the Czech Republic, Comparative Education Review 54 (3), p.393.

《註 67》 European Commission (2010), Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, Luxembourg, p.13.

《註 68》 European Commission (2008), Staff Working Document: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion, Communication 420, Brussels.

《註 69》 European Parliament resolution of 2 April 2009 on educating the children of migrants 2008/2328 (INI), OJ 2010 C 137E/1-5.

《註 70》 *Supra* note 68, at p.42.

促進少數族群的融入、廢止歧視與完成中學教育⁷¹；執委會亦提供經費支持多元文化的課外活動（例如音樂、工藝與文化的課外活動）、跨文化活動及教育，以提高不同的文化與傳統的意識。⁷²同時在許多國家也有多元文化的師資培育措施，以期在師資培育過程學習如何教導少數族群的學童，與應如何使少數族群的傳統及文化納入幼教課程，增加少數族群對於教育制度的正面態度，歐洲議會通過決議，應將課程配合少數族群的文化特色，作適當的調整。⁷³

總而言之，歐盟各會員國都已經是移民國家，歐盟除了發展共同移民政策外，亦積極有效管理移民與協助移民融入所在的當地社會，透過語言學習與引導計畫使移民可以儘快地了解當地的社會生活，再加上跨文化的教育模式，增進本國人民與移民的相互了解與尊重彼此的文化。在現有運作良好的民主制度下，結合不同文化背景的社會發展歐盟多元文化社會，並將歐洲認同與歐洲文化置於其政治結構中，而形成一個「歐洲認同」與發展出「歐洲人民」的概念，而作為歐洲多元文化社會的基石。

伍、結語：對臺灣社會的啟示

歐盟會員國的低出生率、少子化與老年人口逐年增加的人口結構改變，首先造成勞動人口嚴重短缺的現象，開放移民與引進外籍勞工成為解決勞動市場人口短缺的重要方法，歐盟各會員國本來就有不同的語言與文化傳統，實際上已經是一個多元文化的社會，因此有必要在歐盟層級擬訂一個大規模的移民政策，調和本國人民與外來移民的相互了解，尤其是使移民可以融入當地的生活方式與習慣，因而移民融入已經成為歐盟多元文化社會發展一個首要任務，即便是 2015 年的難民潮，安置難民後，協助難民透過語言學習，儘早融入當地社會與生活方式，以開啟新生活。

跨文化的教育是協助移民融入當地社會的重要方法，不但可以協助移民認識與了解當地的文化與生活習慣，同時可以提高自身的謀生技能而不被社會排擠，歐盟與其會員國積極致力於推動跨文化的教育模式，以期使移民可以融入所在的社會，也使本國人能夠認識移民來源國的歷史文化，進而相互尊重與接納彼此的文化，而相互容忍共同生活。

目前臺灣亦逐漸邁入高齡社會，再加上低出生率與少子化人口結構改變，不僅反應出勞動市場的人力短缺現象，對於適婚的年齡層亦出現外籍配偶越來越多的情形。臺灣除了中國各省的文化外，主要以

《註 71》European Commission, Pilot Project „Pan-European coordination of Roma integration methods“ – Roma inclusion, OJ 2009 C 171/37-38.

《註 72》European Commission (2010), Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, Luxembourg.

《註 73》*Supra* note 69.

閩南、客家與原住民文化為主，近年來再加上外籍勞工與外籍配偶來源國的文化移入，使得臺灣社會亦呈現多元文化的現象。

歐盟各會員國都已經是移民國家，歐盟除了發展共同移民政策外，亦積極有效管理移民與協助移民融入所在的當地社會，透過語言學習與引導計畫使移民可以儘快地了解當地的社會生活，再加上跨文化的教育模式增進本國人民與移民的相互

了解與尊重彼此的文化。

語言是溝通與互相了解的重要工具，雖然語言學習是新住民在臺灣生存的根本，政府亦積極推動華語學習，歐盟的跨文化教育模式足以作為我們落實多元文化社會政策的學習標竿，不僅要求新住民學習我們的語言及文化，同時亦應讓我們認識新住民的語言、生活習慣與文化，畢竟臺灣已經逐漸成為地球村接受移民的國家。

（作者陳麗娟為德國慕尼黑大學法學博士，

現任淡江大學歐洲研究所教授兼所長、莫內講座教授）

參考文獻

英文

European Commission (2008), Staff Working Document: Community Instruments and Policies for Roma Inclusion, Communication 420, Brussels.

European Commission (2010), Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, Luxembourg

Faas/Hajisoteriou/Angelides (2014), Intercultural education in Europe: policies and trends, British Educational Research Journal Vol.40, No.2, pp.300-301.

Frontex, Annual Risk Analysis, 2011 Warsaw.

Aude Jehan (2008), Culture as a key factor within Western societies and a political tool for the European Union, EU-topias

Minderhoud/Trimikliniotis (eds.) (2009): Rethinking the Free Movement of Workers 21.

Christal Morehouse/Michael Blomfield (2011), Irregular Migration in Europe, Washington DC: Migration Policy Institute.

New/Merry (2010), Sloving the Gypsy Problem: D. H. and Others v. the Czech Republic, Comparative Education Review 54 (3), pp.393-414.

Ronge/Simon (eds.)(2001), Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe, ZEI Discussion Paper C 87, Bonn

Sarah Spencer, The Challenges of Integration for the EU, www.migrationpolicy.org., last visited 2016/2/8.

德文

Michael Bommers (2009), Die Planung der Migration, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S.380.

Rainer Hohmann/Tillmann Löhr (Hrsg.)(2008), Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht.

Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 44.Ergänzungslieferung, 2011, München: C. H. Beck Verlag

Norrköping, B. P./Schneider, J. (2013), Mobiltätspolitik und Migrationskontrolle –Möglichkeiten und Erkenntnisse der deutschen Visumstatistik, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S.12.

Albrecht Weber (2008), Migration im Vertrag von Lissabon, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S.55.