

国际难民涉恐问题防控研究

孙元君

(上海财经大学法学院, 上海 200433)

摘要:近年来,中东地区的持续动荡导致难民潮汹涌不止,为恐怖分子的跨境流动提供了新的机会,这不仅不利于难民的保护,而且使反恐形势变得更加复杂,探寻能够从源头上预防和阻止恐怖分子对难民身份利用以及难民向恐怖主义转化的措施成为国际社会当前所面临的一大难题。对此,国际社会要在厘清难民潮与恐怖主义之间的关系,明确难民与恐怖分子互相转化的原因的基础上,进一步规范难民甄别机制,建立公平合理的难民责任分担机制,加强国际难民治理与反恐合作,促进庇护国内难民的社会融入,以期实现打击恐怖主义和保障难民基本权利的双赢。

关键词:难民涉恐;难民保护;国际反恐;国际合作

中图分类号: D815.6

文献标识码: A

DOI:10.13411/j.cnki.sxx.2020.01.016

Research on the Prevention and Control of International Refugees Related to Terrorism

SUN Yuan-jun

(School of Law, Shanghai University of Finance & Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: In recent years, the continued turmoil in the Middle East has resulted in an endless wave of refugees, which has provided new opportunities for cross-border movement of terrorists. This not only is not conducive to the protection of refugees, but also makes the counter-terrorism situation more complicated. Measures to prevent the use of refugee status by terrorists and the transformation of refugees into terrorism have become a major problem facing the international community. In response to this, the international community must further clarify the refugee screening mechanism, establish a fair and reasonable refugee responsibility sharing mechanism, and strengthen international refugee governance on the basis of clarifying the relationship between refugee flows and terrorism, and clarifying the reasons for refugees and terrorists' mutual transformation. It is essential to cooperate with counter-terrorism to promote the social integration of refugees in asylum, with a view to achieving a win-win situation in combating terrorism and guaranteeing refugees' basic rights.

Key words: refugees involved in terrorism; refugee protection; international counter-terrorism; global cooperation

一、问题的提出

2017年,战争、内乱和暴力使得全球难民数量再创新高。联合国难民署在2018年6月18日发布的年度《全球趋势报告》中指出,截至2017年底,全球共有超过6,850万人被迫流离失所,仅2017年一年间,共有近1,620万人首次或再次被迫离开家园。在6,850万流离失所者中,因战乱或受到迫害而流亡国外的难民总数达2,540万人,与2016年相比,人数增加了近290万,成为联合国难民署所目睹的最大年度增量。同时,截至2017年12月31日,正在等待确认其难民身份的寻求庇护者人数由30万激增增至310万。^[1]因此,对难民给予充分和必要的人道主义救助是当前国际社会应尽的责任。然而,大量难民的涌入却给接收国带来了一系列的安全问题。2017年7月

德国艾哈迈德“骇人袭击”案、9月伦敦地铁爆炸案等事件的发生使得难民潮因恐怖主义的利用而导致的难民保护与国际反恐两者之间的矛盾日益显现:一方面,中东地区的持续动荡使得无家可归的难民数量有增无减,这亟须世界各国加大对难民的接收和救济;另一方面,恐怖分子假借难民身份制造恐怖袭击又严重威胁着接收国的国家安全,迫使各国实施难民收紧政策。

片面强调对国际人权的保护而对难民不加任何限制的接收,无疑为恐怖分子滥用难民身份跨境流动,加大恐怖主义的国际渗透大开方便之门。相反,片面强调国际反恐而对难民接收进行严格限制甚至拒绝,无疑是对难民基本权利的侵害,是对国际人权的践踏。鉴于此,在国际反恐背景下,如何兼顾有效

收稿日期: 2019-11-30

作者简介: 孙元君(1993-),女,山东潍坊人,博士研究生,研究方向:国际法。

社会治理

打击恐怖主义和难民基本权利的切实保障是当今国际社会需要认真思考的问题。笔者认为,在国际反恐背景下,打击恐怖主义与难民基本权利保护具有同等重要的地位。加强对难民的审查和识别,将恐怖分子排除在难民之外,改善接收国难民的生活境况,加强难民的社会融入,是解决两者之间矛盾,实现两者平衡的有效途径。

基于以上论述,笔者拟在厘清难民与恐怖主义之间关系的基础上,分析难民与恐怖分子互相转化的原因,指出当前国际社会在防止难民涉恐上所存在的问题并提出相应的改进措施,希望为国际社会缓解难民保护与反恐之间的紧张关系提供一点细微的借鉴。

二、难民潮与恐怖主义之间的关系

在当前国际反恐大背景下,明确难民潮与恐怖主义两者间的逻辑关系是实现在打击恐怖主义的同时不妨碍对难民基本权利保护的根本前提。在笔者看来,难民潮与恐怖主义存在着紧密的逻辑关系:难民潮助推着恐怖主义,恐怖主义又导致更多的难民,两者之间相互交织、相互促进,恶性循环。

(一)难民潮助推恐怖主义

1. 恐怖分子冒充难民。难民潮为恐怖分子的跨国流动提供了可乘之机,一些恐怖分子通过伪造身份证件或者非法获得的合法护照或者捏造受到迫害等方法冒充难民身份潜入入境国制造暴恐袭击。这种现象产生的原因主要包括:

第一,各国边境控制宽严不一,相关协定和法规存在漏洞。特别是强调人道主义关怀的欧洲国家对难民的入境管控较宽松,为恐怖分子假借难民身份入境提供了机会。一方面,冷战结束后,随着加入欧盟的国家的不断增加,使得欧盟整个外部边界不断扩大,加之各成员国对外部边界的管控政策不一,导致欧盟外部边界愈来愈得不到有效控制,恐怖分子伺机进入欧盟变得更加容易。另一方面,根据1985年6月14日由德国、法国、荷兰、比利时和卢森堡五国签署的《关于逐步取消共同边界检查》的规定,外国人一旦被批准进入“申根领土”,即可以在签字国的领土上自由通行,在各成员国之间不再对其进行边境检查。基于此规定,恐怖分子往往先利用难民身份通过诸如希腊、意大利、德国等难民入境手续简单的国家进入欧盟,例如,德国对难民申请者所采取的是简化登记手续,对恐怖分子来说,只需在表格中说明离开原属国的原因,就可以在各成员国之间自由穿梭进行恐怖主义渗透。

第二,各国在难民问题上各自为政,缺乏有效协作,不能建立有效的身份信息共享系统,加大了难民身份甄别的困难。由于各国之间尚未建立起统一的针对跨境恐怖分子、伪造或变造身份证、护照等嫌疑人员的基本信息和流向的情报共享系统,致使恐怖

分子利用难民身份进行跨境行动变得更加便利。“打击恐怖主义涉及各国司法、执法和情报等敏感部门之间的合作,这种合作一般在双边关系中最有效”,^[2]然而,在当前难民潮与恐怖主义的错综复杂的背景下,对难民身份的甄选更需要所有国家抛弃偏见,通力合作。

2. 难民转化为恐怖分子。近年来,难民数量呈现出井喷式的增长,难民恶劣的生存环境使他们对现状产生了诸多不满,进而逐渐成为恐怖主义扩大势力范围的潜在力量。难民转化为恐怖分子的原因主要包括以下几点:

第一,部分庇护国受传统国家观念影响对不具有本国国籍的难民的冷漠态度激发了难民强烈不满。一方面,尽管庇护国为难民建造了难民营,但难民营作为安置难民的场所,其作用有限,只能满足难民最基本的人道主义需求。庇护国对难民较少的金钱、就业、医疗、教育资助,无法维持难民的基本生活,例如,2011年因叙利亚危机爆发而进入土耳其的难民每周只能获得20里拉的补助,此数额甚至无法满足他们的饮食需求。^[3]另一方面,各庇护国通常将难民营设立在其边境,并对其中的难民活动范围进行严格限制,而且对外来难民的政治诉求予以排斥,这使得难民的人身自由和权力诉求长期得不到满足。此外,难民营人员复杂且资源有限,难民营自身矛盾冲突不断,加之庇护国对难民营内部监管欠缺,导致秩序混乱、犯罪频发。在这种状况下,恐怖主义组织通过提供金钱、承诺为他们的家人提供较好的生活保障等方式引诱长期处于贫困、压抑下的难民加入其队伍,成为恐怖分子。

第二,种族主义、排外主义激发难民对庇护国强烈的敌视情绪。一方面,欧盟发达的经济、较好的社会福利以及相对健全的制度使其成为大多数难民寻求庇护的首选地。然而,纵观欧洲的发展史,历来不乏种族主义思潮,尽管二战后欧洲各国对种族主义进行严厉打击,但种族主义仍然深深植根于部分民众心中,他们多次举行反对政府接纳难民的游行示威活动,并对难民营发动纵火袭击等,不仅侵害了难民的尊严更使难民处在巨大的恐慌之中,例如,2019年11月10日上午,希腊反移民组织“马其顿人联盟(United onians)”成员在一处难民营附近的季亚瓦塔中心广场开展通过用烤肉、酒精、挑衅等方式来表达对难民不满的烧烤派对,意图激怒难民营中的难民。^[4]另一方面,在庇护国部分难民实施的性骚扰、强奸、暴恐袭击等事件的频发,致使庇护国政府和当地民众对自身、社会和国家产生强烈担忧,排外情绪高涨。例如,特朗普所颁布的禁止七个穆斯林国家公民进入美国的“禁入令”激化了社会冲突,引发了美国内外难民的强烈抗议和抵制。^[5]此外,某些庇护国本身社会福利、教育、医疗、就业

社会治理

等资源有限，难民进入后让原本有限的资源更加紧张，当地民众认为这是难民对其自身资源的争夺，这在一定程度上也加剧了他们的排外心理。因此，被当地民众的排外、歧视行为激怒的难民为了实施报复，自愿加入恐怖组织进而对庇护国实施恐怖行为。

第三，宗教、文化、价值观等意识形态的冲突使难民无法融入庇护国主流社会，强烈的孤独感和不被认同感促使着难民从宗教中去寻求自身存在的价值。因此，他们主动加入“伊斯兰国”，成为恐怖组织的一员。

(二)恐怖主义和反恐行为产生更多难民

“只要战乱不止，难民问题就无法根本解决。”^①毋庸置疑，战争和冲突导致难民问题层出不穷。恐怖行为、反恐行为或者以反恐名义发动的战争使难民数量不断增加。

1. 恐怖行为产生难民。伴随着世界反恐力度的不断加大，以暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产和生命安全的恐怖主义的行动策略在不断变化，其袭击的目标越来越多元，已由外交、军事、政府扩大到普通平民和公共设施，其使用的手段也越来越极端和残忍甚至不择手段，已由传统的绑架、劫持人质与暗杀等方式逐渐变化为使用自杀式爆炸袭击、劫持以及生化武器等方式。极大威胁着人们的生命安全，使得大量平民离开原居住地成为难民。2015年11月，联合国难民署高级专员古特雷斯表示：难民是恐怖主义的第一受害者。

2. 反恐行为或以反恐名义发动的战争产生难民。2001年，美国针对塔利班政权所发动的阿富汗战争，正式拉开了世界反恐战争的序幕。^②北约盟国、欧盟以及东盟等地区组织纷纷加入美国的反恐序列，以暴制暴的反恐战争在对国际恐怖主义进行了有力打击的同时，也产生了极大的负面影响，导致难民数量持续增长。

一方面，反恐行为或以反恐名义发动的战争导致社会秩序严重混乱，民不聊生，直接产生难民。根据相关统计，自2001年美国发动的阿富汗战争以来，至2016年年底，约5,166,125名阿富汗人沦为难民。自2014年美国组建打击伊斯兰国家国际联盟以来，至2016年年底，约5,611,595名伊拉克人和12,643,092名叙利亚人沦为难民。另一方面，反恐行为或者以反恐名义对某些国家内部事务的强制干预招致了恐怖主义的疯狂报复，使得无辜平民置身于水深火热之中，这又间接导致了难民数量的增加。其

一，以美国为首实施的反恐行为或发动的反恐战争使恐怖分子的反美和反西方的情绪高涨，针对美国人或西方人的恐怖袭击事件增多，加之恐怖活动具有波及面广的特点，这严重威胁着某些国家的社会安全，加重了难民危机。其二，美国对“伊斯兰国”所采取的先纵容后打击的策略以及欧洲等国的纷纷效仿加深了恐怖分子的报复情绪，使得恐怖组织频繁策划和发动恐怖袭击。内战初期，美国和欧盟国家为了推翻阿萨德政权，对同样以推翻阿萨德政权为目标的“伊斯兰国”进行纵容和利用，但伴随着“伊斯兰国”势力的壮大以及对伊拉克的占领，使美国感到其中东的利益受到了挑战和威胁，因而对“伊斯兰国”展开重击。^③与此同时，因美国对“伊斯兰国”的军事打击和“伊斯兰国”的恐怖袭击报复而产生的大量叙利亚和伊拉克难民向欧洲的涌入又对欧洲的安全产生了冲击。欧洲国家为了恢复叙利亚的国内秩序，掐断难民产生的源头，于是也对“伊斯兰国”展开打击，这再次助推了恐怖主义的报复袭击，最终导致难民有增无减。

三、国际社会防控难民涉恐存问题及完善

难民潮的爆发，在一定程度上助推了恐怖主义的流动和扩展，使得国际反恐面临着更为严峻的挑战，与此同时，也暴露出各国在难民管理上存在的诸多问题。

(一)国际社会在防控难民涉恐上存在的问题

1. 缺乏统一的难民甄别机制。完善相关法律法规，规范难民甄别机制，进一步明确难民身份的认定标准和否定恐怖分子获得难民地位的法律依据，是防止恐怖分子假借难民身份实施跨境流动的关键。然而，现阶段的难民潮却因介入恐怖主义因素而不得不严格对难民身份的甄选，这与难民人权保护并不冲突。

(1)就难民的甄别标准而言，当前国际法在难民甄别标准上存在着一些问题，1951年《关于难民地位的公约》(以下简称《公约》)和1967年《关于难民地位的议定书》(以下简称《议定书》)中某些规定不清晰，尤其是《公约》第1条第6款关于排除难民身份的规定^④使得各国对难民的排除标准宽严不一，为恐怖分子假冒难民身份进行跨境流动提供了可乘之机。如上述《公约》第1条第6款下第二项所规定的“严重的非政治性罪行”，对于“政治犯罪”，在国际法中尚未有统一的定义，而且关于恐怖主义是否属于政治犯罪在国际上也无明确答案，众说纷纭、各执己见，这使得各国对何种行为属于政治性行为的判断标准不一，某一罪行在一国属于非政治性罪行，而在

^①1951年《关于难民地位的公约》第1条第6款规定：本公约规定不适用于存在着重大理由足以认为有下列情事的任何人：(甲)该人犯了国际文件中已作出规定的破坏和平罪、战争罪、或危害人类罪；(乙)该人在以难民身分进入避难国以前，曾在避难国以外犯过严重的非政治性罪行；(丙)该人曾有违反联合国宗旨和原则的行为并被认为是有罪。

社会治理

另一国可能属于政治性罪行。一般而言,政治犯罪是指基于政治性目的而实施的危害国家安全和利益、触犯刑事法律的行为。它带有政治目的,以国家利益为犯罪客体。而恐怖主义犯罪的犯罪目的具有多样性特点,通常包含但不限于政治目的、经济目的、宗教目的等。当恐怖分子基于政治目的,通过对不特定人群开展恐怖袭击以向一国政治当局进行威胁时,此时对该国人权和社会秩序的侵害就构成对国家利益的侵害,进而构成政治性犯罪。如此,根据《公约》第1条第6款的规定,属于政治性罪行的恐怖分子是否可以被理解为不符合排除难民身份的要求,即,可以获得难民身份。

(2)就难民的甄别程序而言,当前国际上对难民身份的甄别程序中存在着面试官数量不足、判断不一;程序粗糙、缺乏具体化等问题。首先,就甄别程序中的面谈而言,难民身份是否被承认在很大程度上取决于面试官的决定,然而,当前联合国难民署中专门负责难民甄别的人员有限且大多属于短期合作,面对数量众多的难民量小力微,面对巨大的工作量身心疲惫,容易导致误判,使得对恐怖分子排查变得更加困难。此外,各个国家从事难民甄别的面试官的素质水平、专业能力不一,导致难民排除标准存在着很大差异,为恐怖分子假借难民身份进行跨境流动提供了条件。其次,就难民身份的认定程序而言,当前先甄别后排除的程序存在着使混在难民群体中的恐怖分子趁机制造恐怖袭击的弊端。1979年联合国难民署方案执行委员会在第15号《难民国际保护决议》指出:在大规模涌入中,寻求庇护者应该至少得到临时庇护,但是尚未明确临时庇护的内容。1980年,难民署执行委员会在第19号决议中,专门就临时庇护的相关内容进行了阐述,例如不推回原则。1951年《公约》第32条和第33条对不推回原则也作了相应的规定。^①不推回原则不允许被保留或克减,这一原则已经被国际社会普遍接受。根据这些规定,各国对到达其边境的申请庇护者通常采取的是允许他们在被认定是否符合难民条件期间逗留于该国边境并提供临时庇护。这一做法虽然体现了对国际难民的人道主义保护,但却为混于难民中的恐怖分子在逗留期间对被申请庇护国实施恐怖活动提供了可乘之机。

2. 缺乏公平合理的国际难民责任分担机制。难民问题属于全球性问题,任何国家都可能成为难民的来源国、过境国或接收国。因此,建立相对合理公平的国际难民分担机制,形成规范有序的国际难民治理秩序是防止恐怖因素介入难民大潮中的重要措施。然而,难民的大规模涌入给过境国或者接收国带来的经济、安全等问题迫使现阶段的许多国家不得不实施难民收紧甚至拒收政策,使部分难民产生了强烈不满,基于报复等心理加入恐怖主义行列。此外,各国在难民政策上各行其是,联合国也未充分发挥其应有的协调和调动各国的作用,导致国际难民问题治理呈现出一种无序的状态,为恐怖主义介入难民提供了一定的条件。

3. 国际网络反恐合作有待加强。网络的普及和发展在极大促进人类社会进步的同时,也带了许多问题。网络的隐蔽性、虚拟性等特点使其成为恐怖主义逃避国际反恐力量监管的“护身符”,为恐怖主义实施极端思想的跨国宣传,制造恐怖氛围;虚构或放大被压迫境遇,建构圣战士形象,拉拢边缘难民群体提供了极大的便利。^②在难民与恐怖主义交织的大背景下,加强国际网络反恐合作乃是防止难民被恐怖组织所利用的重要途径。尽管国际社会越来越重视网络反恐的国际合作,并就治理网络恐怖主义已达成基本共识,但国际网络反恐合作效果不佳,仍存在着诸多问题。首先,部分国家在打击恐怖主义时采取双重标准。例如,我国《反恐怖主义法》第18条^②要求网络服务商、运营商进行反恐协助的规定,被西方国家指责是对企业知识产权、自由的侵犯,而事实上,西方国家早已经在反恐法律中做出了此类似规定。此外,针对我国的新疆的民族分裂势力,美国却站在民主、自由和人权的道德制高点上谴责中国政府并设立“自由亚洲电台”对其进行资助。可见,部分国家奉行的本国利益至上的原则为国际网络反恐合作设置了障碍。其次,国际社会尚未形成专门针对网络恐怖主义的统一公约,相关规定仅限于《关于网络犯罪的公约》,而其他的关于网络恐怖主义的规定则分散在联合国安理会决议和其他双边或多边条约中。这使得各国对网络恐怖主义的界定以及此类犯罪的证据收集、移送等缺少共识,阻碍了国家间的网络反恐合作。再次,各国网络反恐情报

^①1951年《关于难民地位的公约》第32条规定:(一)缔约各国除因国家安全或公共秩序理由外,不得将合法在其领土内的难民驱逐出境。(二)驱逐难民出境只能以按照合法程序作出的判决为根据。除因国家安全的重大理由要求另作考虑外,应准许难民提出有利于其自己的证据,向主管当局或向由主管当局特别指定的人申诉或者为此目的委托代表向上述当局或人申诉。(三)缔约各国应给予上述难民一个合理的期间,以便取得合法进入另一国家的许可。缔约各国保留在这期间内适用它们所认为必要的内部措施的权利。第33条规定:(一)任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。(二)但如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全,或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险,则该难民不得要求本条规定的利益。

^②我国《反恐怖主义法》第18条规定:电信业务经营者、互联网信息服务提供者有义务为公安机关、国家安全机关防范和调查恐怖活动提供技术接口和解密等技术支持和协助。

社会治理

合作有待加强。情报在网络反恐中的地位举足轻重，促进各国网络反恐情报信息的共享，及时发现涉恐信息并予以遏制，有利于防止网络恐怖主义进一步扩散，避免更多难民被利用。但是当前的对网络恐怖主义情报信息的收集还主要通过网络舆情来分析，而且，大部分恐怖组织所租用的服务器都在境外，致使境内公安机关等无法提取存储在境外服务器上的数据，^[10] 缺乏跨区域网络涉恐情报信息收集与共享机制。

(二) 国际难民涉恐防控措施的完善

为了弥补国际社会在防控难民涉恐问题上存在的不足，进一步完善相关措施，更好地促进打击恐怖主义与保护难民基本权利之间平衡实现，笔者尝试着提出以下几点建议：

1. 规范难民甄别机制。

(1) 严格难民甄别标准。联合国难民署可以借鉴美国的相关做法。美国是世界上最大的传统移民国家，包括难民在内的国际移民是美国人口之源和发展动力之一。难民法在美国具有较高的地位，远较于其他国家的难民法成熟，^[11] 值得借鉴。其在难民身份的排除上，在1990年《美国移民和国籍法》(2002年修订)第208条第2款第2项^①中做出了相对较明确的规定。对此，联合国难民署可以对《公约》第1条第6款这一模糊不清的条款重新进行补充修改或另外进行法律解释，以此来为各国难民身份的排除提供一个相对明确的普遍性衡量标准。具体来说，可以尝试对“政治性犯罪”加以明确说明，并对“政治性犯罪”包括哪些类型进行详尽列举。或者，可以直接在第1条第6款之下再加上第4和第5项：“(丁) 该人曾经参与恐怖行动。如果申请人所属原籍国的迫害原因已经不存在，被寻求庇护国可遣返申请人回所属原籍国；(戊) 该人是间谍、从事过恐怖活动或表现出严重安全威胁”，并且对从事恐怖活动进行法律解释，例如，可以规定“从事恐怖活动”包括进行煽动、准备、计划恐怖活动，进行与恐怖活动有关的收集情报、筹集资金、提供物资等。

(2) 严格难民甄别程序。首先，对于甄别程序中的面谈，联合国作为协调各国行动的中心，应充分发挥其维护国际和平与安全；发展国际间的友好关系；开展国际合作，解决国际的经济、社会、文化和人道主义性质等问题的作用，为此，联合国难民署

可以增加难民甄别面试官的数量并成立面试官数据库，而且面试官必须要有渊博和最新的难民法、外国人法等知识，具有丰富的实务经验、娴熟的提问技巧和敏锐的洞察力。对于难民法并不发达、缺乏专业的难民甄别面试官的国家可以从联合国难民署成立的面试官数据库中抽选。此外，联合国安理会也要发挥其带头作用，在协调各国利益的前提下可建议或呼吁联合国难民署设立统一的难民地位申请复议或诉讼机构并规定相应的申诉程序，例如，可借鉴法国成立国家级难民权益法院的做法，设立国际难民权益法院。当难民的难民地位申请被其寻求庇护的国家拒绝并且已用尽相应救济时，可以向国际难民权益法院上诉。其次，对于难民的甄别环节，可以将其细分为接受甄别和流动甄别两个环节。^[12] 为了进一步在难民中排查恐怖分子或防止难民在避难国生活的过程中转化为恐怖分子，在对难民进行接收甄别的基础上，还要对难民在该国或者该联盟(特指欧盟)范围内不同区域间的流动进行进一步甄别，建立庇护国内部难民身份共享系统，对境内的曾经在来源国有过犯罪记录或者是品行不端的难民进行跟踪观察，防止被恐怖分子所利用。再次，对于难民身份的认定程序，可以将先甄别后排除的难民身份认定程序改为先排除后甄别，即先判断申请庇护者是否属于被排除的情形，如果属于，则直接予以排除；如果不属于，则进入下一步，即再判断其是否符合难民身份。先排除后甄别的程序可以直接将混在难民群体中的恐怖分子予以排除，这在一定程度上降低了恐怖分子在庇护国边境逗留期间制造恐怖事件的风险。当然，或许有人认为先排除后甄别的程序有违国际人道主义，但笔者认为此二者并不冲突，这恰恰是对难民的诸如人身安全等基本权利的有力保障。

2. 建立公平合理的国际难民责任分担机制。联合国应充分发挥其在国际上的作用，在难民接收和救济上可以借鉴欧盟的难民安置配额方案，呼吁在国际社会建立有差别的责任承担原则，即根据各国的经济、政治、文化、宗教、环境、人口数量、失业率、已经收容的难民数量以及该国行为是否与难民产生之间具有因果关系，来确定各国应承担的难民接受和救济配额，如果某国拒绝接收难民，则向该国征收一定比例的经济罚款。具体而言，一方面，对于经济

^①1990年《美国移民和国籍法》(2002年修订)第208条第2款第2项规定，外国人具有以下任何一种情况，不适用于本法：(1) 申请人曾经基于他人种族、宗教、国籍、特殊社会团体身份或政治立场的因素而指煽动、协助或参与迫害行动；(2) 该外国人根据最后的司法判决被宣告犯有特别严重的犯罪行为，对美国社会构成威胁；(3) 有充分理由相信该外国人在抵达美国之前在美国境外犯下严重的非政治性犯罪；(4) 有充分证据认定该外国人严重威胁美国的安全；(5) 该外国人在抵达美国之前已经稳定的在他国重新定居；(6) 申请人曾经参与恐怖行动，如果申请人所属原籍国的迫害原因已经不存在，美国可遣返申请人回所属原籍国，或依据双边、多边协定，将申请人送往安全第三国；(7) 患有传染性疾病、精神分裂、吸毒或患有毒瘾；(8) 凡有贩毒、卖淫、参与迫害或酷刑等严重罪行；(9) 间谍、恐怖活动、共产党或其他极权主义政党成员、进行种族灭绝或表现出严重安全威胁。

社会治理

发展水平低、人口多的国家,为其规定较轻的难民接收配额;另一方面,对于与难民来源国的文化、宗教相似的国家,可以在考虑该国的经济发展等现状的基础上将其作为确定难民接收国中的优先考虑对象。此外,如果某一国难民的产生是由其他国家对该国内政的干涉等导致的,那么此干涉他国内政的国家无论出于何种理由都应该承担接收此来源国难民的责任,而且其承担的责任要重于其他国家,这不仅可以从根源上减少战争难民、种族与宗教等难民的数量,而且可以间接减少恐怖分子对难民的利用。

3. 建立难民信息共享系统,加强国际网络反恐合作。一方面,在难民潮与恐怖主义交织的大背景下,加强对真正难民身份的识别,促进各国之间难民信息共享,建立难民信息共享数据库,对剥离难民中的恐怖主义因素,保障真正难民的基本权利发挥着极其重要的作用。为此,可以借鉴欧盟的建立欧指纹温数据库的做法,由联合国难民署出台《难民指纹数据库条例》,规定在难民领域建立指纹数据库,由难民来源国、过境国、接收国分别收集难民的指纹,并联通难民的基本身份信息和流向信息等传送到联合国难民数据库,以供各国进行难民身份的查询和比对。此外,还可专门设立难民涉恐风险评估系统,对曾经在来源国有过犯罪行为的难民进行定期涉恐风险评估,为难民接收国是否给予申请庇护者难民地位提供参考。另一方面,为了防止恐怖势力通过网络引诱和招募边缘难民群体,需要各国摒弃反恐双重标准,从整个国际安全的大局出发,通力合作,共同打击网络恐怖主义。首先,国际社会需加强网络反恐立法交流,积极推动在联合国层面出台专门针对网恐的决议,为各国之间或区域之间的网络反恐合作提供约束和指导,降低各国国内法、区域性公约国际性公约之间的矛盾与冲突,防止某些国家以国际公约或区域公约损害本国利益为由拒绝加入网络反恐合作。其次,国际网络反恐情报信息共享机制的构建可以借鉴上合组织的相关做法,建立“安全信息交换网络”,为各国网络涉恐调查提供便利,对有关涉恐信息进行识别和跟踪并加以整合,促使各国网络涉恐信息的互通有无,及时阻止恐怖主义思想的跨区域传播,减轻恐怖因素向难民群体的渗透。

4. 接收国应促进难民的社会融入。接收国对难民基本权利的保护不仅仅是满足其最基本的生存需要,更重要的是推动实现其对接收国的社会融入。接收国应加大对难民的重视,摒弃种族歧视主义思想,将难民与本国公民同等对待,提升其社会存在感,防止难民因无法融入主流社会而滋生极端思想,进而转化为恐怖分子。为此,各接收国可以从以下几个方面来提高难民的社会融入:第一,要注重并加强对难民语言和工作技能的培训,提高他们的语言交流能

力和工作能力,鼓励和支持难民就业,为他们安排合适的工作岗位,使他们能够自食其力;第二,要消除因国籍、种族不同而存在的教育上的差别待遇,设立专门针对难民儿童和青少年教育的教育基金,切实保障他们的受教育权,缩小与本国儿童和青少年之间的教育差距,缓和或消灭文化冲突;第三,要虚心听取难民的意見和要求,并对他们的诉求给予积极回应;同时,要加强对难民营秩序的监管,为难民创造一个安全舒适的避难环境,提高他们对接收国的认同感和归属感。

四、结语

国际难民数量的不断增加为恐怖主义借助难民群体进行跨境流动、扩大其势力范围提供了契机。恐怖主义产生难民,难民转化为恐怖主义,两者的相互交织使国际难民保护和国际反恐变得更加复杂。如何在尽可能保护难民权利的同时,防止恐怖主义向难民领域的渗透是当前国际社会亟待解决的问题。为了更好的实现难民保护与打击恐怖主义两者之间的平衡,世界各国应通力合作,加强在难民治理和保护上的相互交流和借鉴,不断提高自己的难民保护和治理水平。同时,各国应进一步深化反恐领域的合作,共同打击恐怖主义。

参考文献:

- [1]联合国难民署.全球趋势报告[R/OL].联合国网(中国), (2019-10-16)[2019-11-20].<https://www.unhcr.org/cn/>.
- [2]高望来.全球治理困境与欧盟反恐模式[J].国际政治研究, 2006(2):177-186.
- [3]翁里,朱敏艳.反恐背景下难民问题研究[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2017(4):9-16.
- [4]齐倩.在难民营附近,希腊反移民人士开起了烧烤派对[EB/OL].观察者,(2019-11-11)[2019-11-20].https://www.guancha.cn/international/2019_11_11_524849.shtml.
- [5]吴铭.英国并未因恐袭而改变其多元族群移民政策[N].21世纪经济报道,2017-03-27(8).
- [6]林子涵.全球难民问题何以解[N].人民日报(海外版), 2019-11-09(6).
- [7]刘国福,翁里.反恐形势下的国际难民法的新发展[J].学习论坛,2019(3):86-91.
- [8]宋全成.难民危机助推欧洲恐怖主义——欧洲恐怖主义的新进展、特征及其与难民危机的内在关联[J].当代世界社会主义问题,2018(4):146-155.
- [9]王宝峰,王莉.反恐语境下的移民安全治理国际合作初探[J].湖北警官学院学报,2019(6):22-30.
- [10]李涛.总体国家安全视角下网络恐怖主义犯罪防控研究[J].中国刑警学院学报,2019(4):5-11.
- [11]刘国福.国际难民法[M].北京:世界知识出版社,2014.
- [12]李益斌.欧盟难民问题与恐怖袭击关系研究[J].德国研究, 2017(4):19-34.

[责任编辑、校对:杨栓保]