

反恐形势下的国际难民法的新发展

刘国福¹, 翁 里²

(1. 北京理工大学 法学院, 北京 100081; 2. 浙江大学 光华法学院, 浙江 杭州 310058)

[摘要]反恐带来了一系列难民问题,使反恐情势越来越复杂和难解。国际组织和一些国家宽泛解释难民法,甚至突破不适用难民法规则及其认定、拒绝难民身份申请、撤销难民身份、不推回原则例外、不惩罚原则例外,以及拓宽不适用难民法的恐怖主义范围等,使反恐形势下的国际难民法发展呈现出严格和消极的趋势。严格和消极适用国际难民法,一定程度上滋生了侵犯难民人权和基本自由的现象。国际社会要努力消除打击恐怖主义与保护难民人权和基本自由之间的矛盾,以实现平衡。

[关键词]反恐; 恐怖分子; 国际难民法; 人权

[中图分类号]D998.2 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2019)03-0086-06

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2019.03.013

一、反恐面临的难民问题

反恐带来一系列难民问题。恐怖行为本身会产生难民问题,反恐行为或借由反恐名义发动的战争又使难民数量不断上升,使反恐形势越来越复杂和难解。

(一) 恐怖行为和反恐行为产生难民

恐怖行为造成难民。一切形式和表现的恐怖行为、方法和做法,损害人权、基本自由和民主,威胁领土完整、国家安全,颠覆合法组成的政府,造成难民数量攀升。2008年以来,冲突和战争的数量和强度增加,在很多情况下,其特点是恐怖行为者的参与^[1]。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,恐怖主义、专制暴行和战争是造成难民的原因。

反恐行为造成难民。以打击恐怖主义为由,发动反恐战争,推行强权政治,也是造成难民的原因^[2]。2001年,美国发动针对塔利班政权的阿富汗战争,标

志世界反恐战争的开始。其直接导致,截至2016年年底,有5166125名阿富汗人沦为难民和联合国难民署关注人群。2011年,美国、英国、法国等北约成员国以维护“人道主义”名义,经联合国授权对利比亚进行军事打击,截至2016年年底,有639708名利比亚人沦为难民和联合国难民署关注人群。2014年9月,美国组建包括英国、法国等54个国家和欧盟、北约以及阿盟等地区组织在内的国际联盟以打击伊斯兰国家,截至2016年年底,有5611595名伊拉克人和12643092名叙利亚人沦为难民和联合国难民署关注人群^[3]。

(二) 难民产生的恐怖问题

恐怖分子隐藏于难民。近年,恐怖分子隐藏于难民之中,与难民同时进入法国、英国等国家,在入境的国家策划并发动恐怖袭击,或者在入境后静待恐怖组织指示,随时准备发动恐怖袭击,威胁庇护国的国家安全。2015年11月巴黎暴恐案,是由以叙利亚难民

[收稿日期]2018-08-29

[项目基金]本文为联合国难民署2017年委托课题“National Legal Framework Relating to Nationality Relating to Nationality and Statelessness in China”、浙江省教育厅2016—2018年课题“依法维护新华侨权益问题研究”(Y201636309)的阶段性成果

[作者简介]1. 刘国福(1970—),男,河南信阳人,法学博士,北京理工大学法学院副教授;2. 翁里(1956—),男,福建福州人,浙江大学光华法学院副教授、国际法研究所副所长。

身份进入欧洲的恐怖分子实施的,并有法国穆斯林极端分子积极参与;2017年9月伦敦地铁爆炸案被捕犯罪嫌疑人是以伊拉克难民身份进入欧洲的^[4]。具有难民身份的恐怖分子制造的恐怖袭击将有关国家笼罩在恐怖主义的阴霾之下。

难民转变为恐怖分子。即使在进入庇护国时是真实的难民,但当庇护国难民安置、社会融合出现问题,无法满足其基本生活需求时,有些难民容易被激进化,进而转变为恐怖分子。由于宗教、文化、社会等因素的影响,穆斯林难民、移民成为欧洲国家社会融入程度、认同程度最低的外来族群。马德里火车站爆炸案、《查理周刊》暴恐案等恐怖袭击案都说明了穆斯林族群中的少数分子与恐怖主义紧密相关,以及穆斯林难民、移民社会融入问题的严重性^[5]。信奉伊斯兰教的中东难民进入欧洲国家,如果不能实现有效的积极的身份认同与社会融合,将对欧洲国家的反恐构成严峻挑战。

二、反恐形势下的国际难民法的新发展

国际组织和一些国家基于防范恐怖主义以维护国际和平、国家安全的考虑,制定和实施了新的涉及难民的反恐国际文件及修改本国难民法。这些修改,有些甚至突破不适用难民法及其认定、拒绝难民身份申请、撤销难民身份、不推回原则例外、不惩罚原则例外,以及拓宽不适用难民法的恐怖主义范围等,使国际难民法的发展呈现出趋于严格和消极的趋势。

(一) 恐怖分子不适用难民法

(1) 恐怖行为是严重刑事罪行(非政治罪行),属于不适用难民法的情形。这些修改主要表现在以下方面。1951年《关于难民地位的公约》第1条第6款第2项规定:本公约规定不适用于存在着重大理由足以认为该人在以难民身份进入庇护国以前,曾在庇护国以外犯过严重的非政治罪行。该条规定将难民排除对象限定在犯有严重刑事罪行的人,以避免有些国家不向犯有轻微刑事罪行或政治罪行的人提供庇护。为明确和统一恐怖主义罪行的性质,便于运用该条款,以打击恐怖主义行为,一些国际文件从具体罪行、一般罪行方面规定恐怖主义罪行是严重刑事罪行、非政治罪行,使曾在庇护国以外犯过恐怖主义罪行的人不适用难民法,没有资格取得难民身份。1998年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》、1999年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等国际文件均规定具体的恐怖主义罪行

是刑事罪行。如英国的T v. Home Secretary案,申请人是阿尔及利亚公民,在英国申请难民身份被拒绝了。原因是申请人牵涉到一起发生在阿尔及尔机场的炸弹袭击,该情况符合1951年《关于难民地位的公约》第1条第6款第2项的规定,属于有重大理由认为他曾从事严重的非政治罪行情形。

(2) 恐怖行为是违反联合国宗旨和原则的行为,属于不适用难民法的情形。2003年《关于国际保护的指导方针》规定,不论寻求庇护者何时、何地犯有违反联合国宗旨和原则的行为并认为有罪,都不适用难民法,没有资格取得难民身份,以保护全人类整体利益不受严重侵犯。1951年《关于难民地位的公约》第1条第6款第3项规定:本公约规定不适用于存在着重大理由足以认为曾有违反联合国宗旨和原则的行为并认为有罪的人。虽然1945年《联合国宪章》第1条、第2条分别规定了联合国的四项宗旨和原则,但比较宏观,难以以此界定“违反联合国宗旨和原则的行为”。因此,在实践中,各国出于各自利益对违反联合国宗旨和原则的行为作不同解释^[6]。甚至一些国际文件规定、重申恐怖主义是违反联合国宗旨和原则的行为,并不断扩大解释“违反联合国宗旨和原则”的恐怖主义的主观方面和客观方面。如1994年《消灭国际恐怖主义措施宣言》第2条规定,“恐怖主义的行为、方法和做法严重违反联合国的宗旨和原则,可能威胁国际和平和安全,危害国家间友好关系,妨碍国际合作并企图推翻人权、基本自由和民主基础”;联合国安全理事会第1373号(2001)决议《国际合作防止恐怖行为》第5条将违反联合国宗旨和原则的恐怖主义的主观方面由“蓄意”扩展至“知情”;2001年《全球努力打击恐怖主义的宣言》将违反联合国宗旨和原则的恐怖主义的客观方面由“资助、规划和筹备”扩展至任何形式的支持。

(3) 恐怖分子不适用难民法,不给予其申请难民身份的资格。随着国际恐怖活动迎来高峰期,为避免难民身份被恐怖分子滥用,确保难民不是恐怖分子,一些国际文件和美国、加拿大等国家的难民法规定,恐怖分子不适用难民法,不给予其申请难民身份的资格。比如,1990年《美国移民和国籍法》第208条(b)(2)(A)(v)款对外国人不适用于庇护情形做了详细规定;2001年《加拿大移民及难民保护法》第101条第1款也规定:申请人已经被裁定因为安全问题、危害人权或国际

权益、重大罪行或有组织犯罪而未准入境的,没有资格提交难民身份申请。

(二) 恐怖分子不适用难民法的认定

1. 恐怖分子不适用难民法的认定方式

1951 年《关于难民地位的公约》第 1 条第 6 款第 3 项规定,“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) 该人犯有国际文件中已做出规定的破坏和平罪、战争罪或危害人类罪;(乙) 该人在以难民身份进入庇护国以前,曾在庇护国以外犯过严重的非政治罪行;(丙) 该人曾有违反联合国宗旨和原则的行为并认为有罪”。同时该条第 6 款规定,“不准许在边界或入境点草率拒绝寻求庇护者,即使寻求庇护者有以上第 1 条第 6 款规定的犯罪的嫌疑,也应当依其本身情况加以判定,而不应由于寻求庇护者的国籍、种族或宗教而以消极和歧视性推定为依据。在边界拒绝受理并且禁止申请难民身份,不仅会使善意的寻求庇护者处于危险境地,而且会助长恐怖主义,因为这将迫使有关人员设法以非法手段入境,失去了通过面谈识别潜在的恐怖分子的机会。

为紧急加强措施防止、打击和消除一切形式和表现的恐怖主义,一些国际文件放宽了恐怖分子不适用难民法的认定方式,从有“重大理由足以认为”转向“采取适当措施”。如联合国安全理事会第 1269 号(1999) 决议第 4 条规定“呼吁所有国家在授予难民身份前,根据本国法律和国际法的有关规定,包括国际人权标准,采取适当措施,确保……”联合国安全理事会第 1373 号(2001) 决议也有类似规定。“采取适当措施”重在保护国家安全,而有“重大理由足以认为”重在保护难民的人权和基本自由。“采取适当措施”为模糊用语,给予国家很大自由裁量权。这种规定使反恐部门可以根据需要对寻求庇护者“采取适当措施”,为排除恐怖分子的可能,进而对其不适用难民法。

2. 恐怖分子不适用难民法的认定标准

认定寻求庇护者不适用难民法,必须对寻求庇护者涉嫌的罪行进行充分的调查,获得足以起诉的证据,以证明有罪或无罪。难民部门负举证责任去证明有重大理由认为寻求庇护者不适用难民法,不能轻易、草率地把寻求庇护者排除出难民的范围,禁止根据这些被列举的排除的犯罪而自动不授予其难民

身份^[7]。1979 年《根据 1951 年〈关于难民地位的公约〉及其 1967 年〈议定书〉确定难民身份的程序和标准手册》规定,考虑到不给予保护会带来的严重后果,对公约第 1 条第 6 款规定的排除的解释应该非常严格,只有在极特殊的情况下,才能予以排除,如他已被国际刑事司法机构指控等。

为紧急采取行动防止并压制一切主动、被动支持恐怖主义的行为,一些国际文件放宽了恐怖分子不适用难民法的认定标准,从“起诉、被定罪”扩展至“受到调查”。1996 年《补充 1994 年〈消除国际恐怖主义措施宣言〉的宣言》第 3 条规定:各国应根据本国法律和国际法的有关规定,包括根据国际人权标准,采取适当措施,在给予难民身份之前,确保寻求庇护者未曾参加恐怖行动,在这方面应考虑寻求庇护者是否由于与恐怖主义有关的罪行“受到调查、起诉、被定罪”。放宽认定标准给予国家很大自由裁量权,反恐部门可以根据需要对寻求庇护者进行恐怖主义调查,作为对其不适用难民法的证据。

3. 恐怖分子不适用难民法的认定程序

认定一般寻求庇护者不适用难民法应遵循先甄别后排除的程序。先甄别寻求庇护者是否符合难民条件,确定寻求庇护者符合难民条件后,再判定是否符合不适用情形和予以排除^[8]。某人具有不适用难民法情形的时机是不定的,在给予难民身份之前,不必先判定是否具有不适用难民法条款所述情形。

为避免难民身份被恐怖分子滥用,恐怖分子不适用难民法的认定程序已从先甄别后排除转向先排除后甄别,先判定寻求庇护者是否为恐怖分子,如果是,不适用难民法,排除在难民身份之外;如果不是,再进入甄别程序,判定寻求庇护者是否符合难民条件。如 1994 年《消灭国际恐怖主义措施宣言》第 5(f) 条规定,采取适当措施,在给予庇护之前,确保寻求庇护者未曾从事恐怖活动;联合国安全理事会第 1269 号(1999) 决议第 4 条规定,呼吁所有国家在授予难民身份前,采取适当措施,以确保寻求庇护者未曾参与恐怖分子行为等。

(三) 恐怖分子的难民身份申请应被拒绝、难民身份应被撤销

1. 恐怖分子的难民身份申请应被拒绝

恐怖主义没有被明确列入拒绝难民身份申请的原因,不能直接拒绝恐怖分子的难民身份申请。1951

年《关于难民地位的公约》没有直接规定拒绝难民身份申请,而是通过第1条第1款关于难民的定义和第1条第4、5、6款不适用难民法的三类人群,间接规定了拒绝难民身份申请,即不符合第1条第1款,或者属于第1条第4、5、6款规定情形的,应拒绝难民身份申请。

为防止和制止资助恐怖行为,联合国将恐怖主义列入拒绝难民身份申请的原因,拒绝恐怖分子的难民身份申请。拒绝难民身份申请导致驱逐寻求庇护者,除非符合不推回原则。联合国安全理事会第1373号(2001)决议《国际合作防止恐怖行为》第2(c)条规定:所有国家对于资助、计划、支持或犯下恐怖行为或提供安全庇护所的人,应拒绝给予安全庇护。安全理事会决议系根据《联合国宪章》第7章所采取的强制性行动,联合国安全理事会决议对各国均有法律约束力。一些国家将恐怖主义列入拒绝难民身份申请的原因,并以恐怖主义为由驱逐寻求庇护者。1990年《美国移民和国籍法》第208条(b)(2)(A)(v)条规定:如果司法部长确认外国人从事了恐怖活动而不得入境或者应被驱逐,庇护不适用该外国人,应拒绝其难民身份申请。2004年《德国外国人居留、从事经济活动和融合法》第25条第3款规定:有重大理由证实外国人实施对公众的危险或者对德国安全的威胁的,拒绝难民身份申请。

2. 恐怖分子的难民身份应被撤销

如果庇护国当局发现当事人获得难民身份是通过欺诈性申请,如通过编造事实骗取难民身份、本身拥有其他国家国籍或存在其他不应给予庇护的情形,通常会撤销当事人的难民身份。1951年《关于难民地位的公约》没有直接规定难民身份的撤销。根据2003年第5号《关于国际保护的指导方针》第6段,如果批准难民身份申请后,发现被批准者具有不适用难民法情形的,应基于具有的情形撤销其难民身份。因为审理难民身份申请依据的信息发生了重大变化,需要重新考虑寻求庇护者是否符合难民条件。难民身份撤销后,通常会将其驱逐出境。

为防范和制止外国人取得难民身份后,利用难民身份从事恐怖活动,联合国要求各国确保难民身份不被用于从事恐怖活动,间接要求各国撤销恐怖分子的难民身份。联合国安全理事会第1373号(2001)决议《国际合作防止恐怖行为》第3(g)条规

定:依照国际法,确保难民身份不被犯下、组织或协助恐怖行为者滥用。“难民身份不被犯下、组织或协助恐怖行为者滥用”可以是已经,也可以是计划、意图从事恐怖活动。2006年《联合国全球反恐战略行动计划》第2条规定:采取适当措施,在给予庇护之后,确保其难民身份不被用于恐怖活动。一些反恐方面的国际文件呼吁各国确保难民身份不被用于从事恐怖活动,间接呼吁撤销恐怖分子难民身份。如1994年《消灭国际恐怖主义措施宣言》第5(f)条规定:采取适当措施,在给予庇护之后确保难民身份不被恐怖活动利用。1996年《补充1994年〈消除国际恐怖主义措施宣言〉的宣言》第3条规定:各国应根据本国法律和国际法的有关规定,包括根据国际人权标准,采取适当措施,在给予难民身份之后,确保难民身份不被用来筹备或组织意图对其他国家或其公民实施的恐怖行为。“适当措施”包括撤销从事恐怖活动的外国人的难民身份,使外国人不能利用难民身份从事恐怖活动。

(四) 恐怖分子不适用不推回原则和不惩罚原则

1. 恐怖分子不适用不推回原则

不推回原则是国际难民法的核心原则。国家实施驱逐行为时,必须遵守不推回原则,即不论何地,都有义务不将难民驱逐或推回绝境。1951年《关于难民地位的公约》第33条对此有详细规定:因为驱逐出国对被驱逐者会产生非常严重的后果,只有在拟被驱逐者将威胁国家安全或其他国家同意给予庇护时,才可以遣返难民。不推回原则不允许被保留或克减,该原则被国际社会广泛接受,成为国际法规则。即使一国不是1951年《关于难民地位的公约》的缔约国,也有义务尊重和履行不推回原则。联合国难民署和许多国家的司法实践承认和确认不推回原则包括不引渡。联合国难民署方案执行委员会在1980年《关于难民国际保护问题的决议》中指出:难民应当得到保护,避免被引渡到一个他们有正当理由畏惧由于1951年《关于难民地位的公约》第1条第1款第2项中列举的原因而遭迫害的国家;请各国保证在订立引渡条约时和制定有关引渡的法律时,应充分考虑到不推回原则。不引渡适用于满足难民条件、依据1951年《关于难民地位的公约》第1条第6款不适用难民法的人。为进一步加强各国之间的国际合作,以防止、打击和消除一切形式和表现的恐怖主义,一些国际文件确定恐怖分子不适用

不推回原则,可以被引渡。如 1996 年《补充 1994 年〈消除国际恐怖主义措施宣言〉的宣言》第 6 条规定,“在确认各国在引渡事项上的主权权利的同时,鼓励各国在缔结或适用引渡协定时,不要将与危及人身安全或对个人安全构成实际威胁的恐怖主义有关的罪行视为不属于引渡协定范围的政治罪行,不论是引用何种动机来为这种罪行辩解”;第 7 条规定,“鼓励各国即使在没有条约的情况下,考虑在本国法律允许的范围内,提供便利引渡涉嫌实施了恐怖行为的人”。联合国安全理事会第 1373 号(2001)决议《国际合作防止恐怖行为》第 3(g)段规定:不承认以出于政治动机的主张为由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。

2. 恐怖分子不适用不处罚原则

2011 年《联合国难民署关于国际保护的说明》(A/AC.96/1098)规定,不惩罚原则是国际难民法的基本原则之一,基础是人道主义。1951 年《关于难民地位的公约》规定对非法入境或逗留的外国难民不能处以刑罚。尽管外国人入境必须获得目的地国许可和办理手续,但是由于难民是为了躲避生命或自由所受迫害而逃离本国,紧急之下可能未持有任何身份证明,也没有办理任何入境手续,秘密地越过边界去寻求保护,以致非法进入别国,成为非法入境者。显而易见,没有身份证件或没有遵守入境手续而非法进入他国所造成的危害,与生命或自由受迫害所造成的危害相比是次要的。所以,目的地国不应以对待一般外国人的移民法律标准要求非法进入或居留在本国领土的难民,也就不应对其非法入境或居留行为予以刑事处罚。

一些国际文件广义解释不惩罚原则的例外,允许对寻求庇护者包括非法入境、非法居留在内的恐怖行为起诉。1996 年《补充 1994 年〈消除国际恐怖主义措施宣言〉的宣言》第 4 条规定“联合国会员国强调,寻求庇护者在等待办理其庇护申请期间不能因此而免于对恐怖行为的起诉。”

(五) 扩宽不适用难民法的恐怖主义范围

尽管国际社会一直试图为恐怖主义规定一个统一的、综合的、全面性的定义,但这种努力一直未获成功。原因主要在于恐怖主义是一个政治性很强的概念,界定者不可避免地带有不同程度的主观性,甚至偏见。在实践中,各国大都出于本国利益,根据本国法律界定恐怖主义。而各国国家利益、国内法的不一

致会造成恐怖主义范围的不统一,可能造成寻求庇护者无法得到公正、同等的待遇^[9]。为消除有利于恐怖主义蔓延的条件,确保难民身份不被“犯下、组织或协助恐怖行为”者滥用,一些国际文件不断扩展不适用难民法的恐怖主义范围。其中,美国难民法关于恐怖活动、从事恐怖活动、恐怖组织的界定,将扩展不适用难民法的恐怖主义范围推向了一个高峰。比如,1990 年《美国移民国籍法》对恐怖主义范围从以下方面进行界定。其一,关于恐怖活动。该法第 212 条(a)(3)(B)(III)款规定,不论劫持交通工具或人质、暴力袭击、暗杀,还是持有武器或危险装置等,都构成恐怖活动。其二,关于从事恐怖活动。该法第 212 条第(a)(3)(B)(IV)款规定:从事恐怖活动不仅包括进行、煽动、准备、计划恐怖活动,而且包括进行与恐怖活动有关的收集情报、筹集资金、提供物资等。其三,关于恐怖组织。该法第 212 条第(a)(3)(B)(v)款规定:恐怖组织既包括成立组织的大规模团体,又包括没有成立组织的两人结合。以上规定大大扩展了恐怖主义的范围。

三、打击恐怖主义与保护难民人权和基本自由之间的矛盾与平衡

(一) 打击恐怖主义不应违反国际难民法

如上所述,宽泛解释,甚至突破不适用难民法及其认定、拒绝难民身份申请、撤销难民身份、不推回原则例外、不惩罚原则例外,以及拓宽不适用难民法的恐怖主义范围等严格和消极适用国际难民法的行为,虽然有利于消除恐怖主义的蔓延,防止和打击恐怖主义,维护国际和平和国家安全,但在一定程度上侵犯了难民的人权和基本自由。例如,利比里亚内战时,叛军进了一位女性的家,开枪打死她的父亲,然后强奸了她,并绑架这名妇女,强迫她进行做饭、洗衣等家务劳动。她在几个星期后逃出,找到了提供避难场所的营地,并向美国申请难民身份。美国国土安全部认为,她为恐怖组织提供家务劳动服务,从事了恐怖活动,不适用难民法,拒绝其难民身份申请^[10]。1951 年《关于难民地位的公约》序言说,难民是世界上的最弱势群体,应给予深切关怀,并且竭力保证其可以最广泛地行使基本权利和自由,不应成为打击恐怖主义的受害者和牺牲品。宽泛解释,突破国际难民法的目的,应该是确保在给予庇护前,确认寻求庇护者没有策划、协助或参与犯下恐怖行为,在给予庇护后,确保

其难民身份不被用于恐怖活动,而不是让有关国家以反恐为名将真正的难民拒之门外,降低保护标准和不保护难民。不是难民造成恐怖主义,将恐怖袭击归咎于难民是极端荒谬的,难民不该为发生在巴黎、贝鲁特等地的恐袭事件负责,不应成为替罪羊^[11]。

忽视法治的反恐行为既违背1951年《关于难民地位的公约》倡导的“对难民的深切关怀”“竭力保证难民可以最广泛地行使此项基本权利和自由”的价值,又与诸多反恐国际文件倡导的防止和打击“旨在摧毁人权、基本自由和民主的活动,威胁到领土完整和国家安全,动摇合法政府的稳定的恐怖主义”的价值相悖,不仅无助于打击恐怖主义,甚至刺激、助长恐怖主义。联合国大会第70/291(2016)号决议《联合国全球反恐战略审查》强调,当国家和国际两级反恐努力忽视法治,并违反国际法,包括《联合国宪章》、国际人道主义法、难民法、人权和基本自由时,反恐努力不仅背弃它们努力维护的价值,而且也可能进一步刺激或助长恐怖主义的暴力极端主义。

(二) 实现打击恐怖主义与保护难民人权和基本自由之间的平衡

打击恐怖主义同时违反国际难民法、侵犯难民的人权和基本自由的现象引起了国际社会的严重关切。国际社会越来越重视实现打击恐怖主义与保护难民人权和基本自由之间的平衡。

一些国际文件要求国家必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合国际法,特别是国际难民法规定的全部义务。联合国安全理事会第1456

(2003)号决议第6条规定“各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合国际法规定的全部义务,并应按照国际法,尤其是国际人权法、难民法和人道主义法采取这种措施。”2005年12月,联合国大会通过第60/158(2005)号决议《在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由》专门商定,在对付恐怖主义和恐怖主义恐惧等何种情况下尊重所有人权和基本自由及法治的问题,并强调在打击恐怖主义的同时保护难民的人权和基本自由是其内容之一。

2006年9月,联合国大会通过《联合国全球反恐战略》,全体会员国首次就一种共同的反恐战略方法达成一致,认为打击恐怖主义的同时要保护难民的人权和基本自由,确保尊重包括难民在内的所有人的人权和实行法治作为反恐斗争的根基,并将该根基作为联合国全球反恐战略的四大支柱之一。2016年《联合国系统实施〈联合国全球反恐战略〉的活动秘书长报告》第68段建议:会员国和领导人及官员必须恪守国际人权法、国际人道主义法和国际难民法义务,尊重人权和法治。

综上所述,反恐形势的严峻性预示着严格和消极的国际难民法发展趋势与保护难民人权和基本自由之间的矛盾还有很长的路要走。国际社会在消除有利于恐怖主义和极端主义蔓延的土壤方面困难重重,引发恐怖主义的国家之间和国家内部的日渐不平等、旷日持久的冲突、军事干预、不充分执行安全理事会的各项决议等原因是长久的挑战。

[参考文献]

- [1]联合国系统实施《联合国全球反恐战略》的活动秘书长报告[R]. 2016: 2.
- [2]裴予峰. 难民问题对“一带一路”安全保障的影响[J]. 阿拉伯世界研究, 2015(5): 53~56.
- [3]UNHCR. I Trends: Forced Displacement in 2016 [R]. UNHCR. 2017: 66~70.
- [4]张平. 伦敦地铁爆炸案嫌疑人庭审核明身份 系伊拉克难民[DB/OL]. <http://tech.163.com/17/0923/15/CVIDR37U0094OFQ.html> 2017-11-17.
- [5]宋全成. 族群分裂与宗教冲突: 当代欧洲国家的恐怖主义[J]. 当代世界社会主义问题, 2014(3): 105~113.
- [6][7]李明奇. 难民公约中的排除条款[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2011(5): 32~36.
- [8][9]王佳. 是难民 还是恐怖分子: 国际反恐进程中的新问题[J]. 国际法研究, 2015(6): 68~76.
- [10]巴卡. 美国反恐: 关于难民保护和难民体制——“物质支持壁垒”的事宜之挑战[D]. 长春: 吉林大学, 2011.
- [11]联合国难民署: 将恐袭归咎于难民极端荒谬[DB/OL]. <http://news.sina.com.cn/0/2015-11-18/doc-if-xksqku3177932.shtml> 2017-11-17.

[责任编辑: 向长艳]