

试析欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的反应

张帆

内容提要:“外籍战士”并非某种新现象,但近年来发生于中东的战乱吸引大量“外籍战士”参与,尤其是来自欧盟成员国的“外籍战士”。国际社会也日益关注“外籍战士”回归后对其国籍所属国安全构成的威胁。2014年9月,联合国安理会第2178号决议将“外籍战士”现象视为某种国际恐怖主义威胁,欧盟及其成员国也将应对“外籍战士”现象视为其反恐斗争的新领域。本文首先借助有关“外籍战士”研究的学术成果,从理论上探讨“外籍战士”如何成为国际恐怖主义威胁,以及如何应对此类威胁。以此为基础,本文进一步考察欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的认识,以及它们为应对“外籍战士”采取的举措,最后简要评价这些措施的有效性及其在实施中遭遇的困境。

关键词: 外籍战士 欧盟 欧盟成员国 恐怖主义

一国公民出于意识形态或宗教动机,参加他国内战或叛乱战争,这并非新的现象。从1980年至2010年,约有10,000至30,000名“外籍战士”参加穆斯林世界的武装冲突。就吸引“外籍战士”人数而言,目前的叙利亚-伊拉克战事超过以往和当前的任何一场武装冲突。据联合国估计,截至2015年4月,有来自100多个国家的近22,000名“外籍战士”活跃于叙利亚-伊拉克战乱地区。^① 叙利亚-伊拉克战事引发的“外籍战士”现象引起国际社会高度关注,针对此现象,联合国安理会于2014年9月通过第2178号决议,呼

^① Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, *Brookings Doha Center Policy Briefing*, August 2015, p.1.

吁成员国采取一切必要措施应对这一威胁并为此加强国际合作^①。参加叙利亚-伊拉克战事的“外籍战士”相当一部分来自欧洲,尤其是欧盟成员国。除策划、参与或实施近年来发生于欧洲的某些恐怖袭击事件外,回归欧洲的“外籍战士”还利用互联网、社交媒体和其他手段招募恐怖分子、从事极端宣传活动。“外籍战士”对欧洲安全构成现实和潜在威胁,应对“外籍战士”现象,成为欧盟及其成员国反恐斗争的新领域。本文主要论述、分析欧盟及其成员国如何看待和应对“外籍战士”对欧洲安全的威胁:首先借助国际学术界和政策分析界有关“外籍战士”的研究成果,就如何看待和应对“外籍战士”威胁构建分析框架;其次以此分析框架为基础,论述、分析欧盟及其成员国对外籍战士威胁的认知和评估,以及为应对此类威胁采取的举措;最后在结语部分总结本文主要论点,并简要论述欧盟及其成员国应对“外籍战士”措施的启迪意义。

一 “外籍战士”与国际恐怖主义威胁

并非所有“外籍战士”都是恐怖分子,“外籍战士”成为恐怖分子必须具备一定的条件,这为我们消除或降低“外籍战士”威胁提供了方法和路径。

(一)“外籍战士”的定义。

“外籍战士”(Foreign Fighters)并非一种新现象,上世纪30年代的西班牙内战就吸引了相当数量的“外籍战士”。但长期以来,国际学术界对“外籍战士”现象缺乏系统和全面阐释,尤其没有对“外籍战士”给出明确、清晰的定义。什么样的人“外籍战士”?美国学者戴维·马勒特(David Malet)尝试就“外籍战士”归纳一个简单明了的定义,即“那些加入某国内战派别的非该国公民”。^②以此为基础,挪威学者托马斯·赫格海默(Thomas Hegghammer)进一步指出,“外籍战士”身份的界定取决于这样几个标准:参加某场叛乱或内战,活动于内战波及的地区;并非内战国民,且与内战交战方不存在某种血缘或亲属关系;不属于任何正式军事组织;以及不因参加他国内战

^① “United Nations Security Council Resolutions”, *International Legal Materials*, Vol. 53, No. 5, 2014. 诚如本文以下理论部分所说,并非所有“外籍战士”都是恐怖分子,但安理会2178号决议针对的是“Foreign Terrorist Fighter”,即“外籍恐怖主义战士”,即在交战地区图谋和实施恐怖主义活动、参加恐怖主义训练的“外籍战士”。按此界定,“外籍恐怖主义战士”在回归之前就已经是恐怖主义分子。本文提及的“外籍战士”是一个更广泛的概念,不仅包括“外籍恐怖主义战士”,还包括回归前尚未成为恐怖分子的那些外出参战人士。感谢匿名评审人提出此区别。

^② David Malet, *Transnational Identity in Civil Conflicts*, Oxford University Press, 2009, p.9.

收取报酬。^①

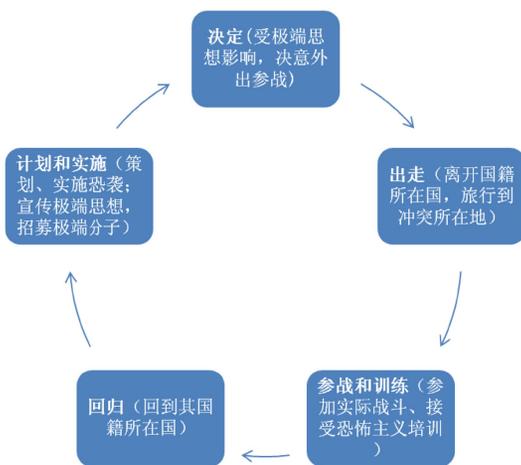
按此标准,我们可以看出,“外籍战士”不是雇佣军,后者参加某国内战以获利为目的,且往往加入出钱最多的冲突方;“外籍战士”不是正规军士兵,后者属于某一正式军事组织,领取一定报酬且服从上级调遣;“外籍战士”并非来自内战国海外移民群体或流亡海外的反对派,后者与内战国的某个或多个冲突方存在既有的密切关系;更为重要的是,“外籍战士”并非国际恐怖主义分子,前者的活动范围局限于内战交战区,后者则活跃于内战国以外的地区,从事针对平民的恐怖袭击等活动。

1979年至1992年的阿富汗战争以及冷战结束后爆发于巴尔干、俄罗斯车臣和非洲索马里的战乱,都吸引大量“外籍战士”加入。本世纪初以来,在中东频繁发生的战乱中,“外籍战士”成为日趋显著的现象。在当今欧美国家反恐文件、研究报告、联合国相关决议,以及国际学术界有关恐怖主义的著述中,“外籍战士”成为国际安全的现实或潜在威胁,消除或降低“外籍战士”威胁成为国际反恐斗争的新领域和新问题。

(二)“外籍战士”如何成为国际恐怖主义威胁?

“外籍战士”成为恐怖主义威胁,其重要前提是“外籍战士”演变为恐怖分子。某国公民成为“外籍战士”,进而成为极端分子或恐怖分子的演变进程如图1所示:

图1 从普通公民到“外籍战士”再到恐怖或极端分子的演进



注:图由作者自制。

^① Thomas Hegghammer, “The Rise of Muslim Foreign Fighters; Islam and the Globalization of Jihad”, *International Security*, Vol.35, No.3, 2010, pp.57-58. 值得注意的是,吸收“外籍战士”较多的“伊斯兰国”并不被认为是“交战方”,而2014年以来在伊拉克的战事也不被视为内战;此外,据各种报道,参加“伊斯兰国”的“外籍战士”也收取报酬。感谢匿名评审人就此指出的值得关注之处。

具有某国国籍的公民首先受极端意识形态、宗教思想、或其他原因驱使,决定参加其他国家或地区的内战或叛乱战争,然后前往战乱地区加入战斗,成为“外籍战士”;“外籍战士”历经战火“洗礼”,除参加实际战斗外,有的还接受恐怖活动技能培训,有的则因被极端思想“洗脑”变得更加极端,有的与其他参战者建立起网络关系,而相当一部分“外籍战士”甚至兼备这些“履历”;参与内战的“外籍战士”因内战结束或其他原因返回其祖国;重返祖国的“外籍战士”传播极端思想、招募极端分子、策划和实施恐怖袭击,此时,“外籍战士”演变为威胁其祖国安全的恐怖分子。^①更为重要的是,“外籍战士”回国后传播极端思想和招募极端分子的活动又会引发更多公民前往战乱地区,成为新的“外籍战士”,开始新一轮从普通公民到“外籍战士”再到恐怖分子的演变。^②

以上述演变进程为基础,学术界存在两种对“外籍战士”威胁的理解:第一种是“回归—实施论”,即“外籍战士”对其国籍所属国的威胁始于“外籍战士”回归,回归的“外籍战士”在躲避该国安全和情报部门监控的情况下,从事宣传和招募活动,策划和实施恐怖袭击,成为真正意义上的恐怖分子。“回归—实施论”的主要依据是,并非所有“外籍战士”都回归其祖国,有的战死,有的则在有关战事结束后继续前往其他战乱地区参加战斗。“回归—实施论”进一步强调,并非所有回归的“外籍战士”都会成为恐怖分子,除变得更加激进外,战争经历也有可能使“外籍战士”遭受挫折感,自动放弃原有的极端思想或其他参战动因;其国籍所属国执法和安全部门的措施也会防御或阻止“外籍战士”成为恐怖分子。^③赫格海默在其另一项被广为引用的研究指出,真正回归且成为恐怖分子的“外籍战士”人数与全部“外籍战士”人数的比例为1:9。^④在“回归—实施论”看来,只有当外籍战士回归且实际从事恐怖或极端活动时,“外籍战士”才真正意义上构成对其祖国安全的威胁。^⑤

第二种则是“出走—参战论”,即“外籍战士”对其国籍所属国政府的威胁始于他(或她)离开该国前往其他国家参加战斗。“出走—参战论”认为,即便由于种种原因,

^① Jeanine de Roy van Zuijdewijn and Edwin Bakker, “Returning Western Foreign Fighters: The Case of Afghanistan, Bosnia and Somalia”, *ICCT Background Note*, June 2014, pp.9-10.

^② Daniel Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid, Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, *Brookings Foreign Policy Paper*, No. 34, November 2014, pp.5-8.

^③ *Ibid.*, p.1.

^④ Thomas Hegghammer, “Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice Between Domestic and Foreign Fighting”, *American Political Science Review*, Vol.107, Issue1, 2013, pp.5-6.

^⑤ Brian Michael Jenkins, “When Jihadis Come Marching Home: The Terrorist Threat Posed by Westerners Returning from Syria and Iraq”, *Rand Perspective*, pp.1-41, <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE130-1.html>, last accessed on 15 March 2016.

并非所有外出参战者都能顺利到达冲突地区且成为实际参战者即“外籍战士”,也并非所有“外籍战士”都能回归其祖国且成为发动恐袭、实施极端宣传的恐怖分子,但极少数掌握一定恐袭技能且致力于此类袭击的回归“外籍战士”能发动影响巨大的袭击,极少数致力于极端思想传播的回归“外籍战士”可以利用日益便利的互联网和社交媒体从事影响巨大的宣传活动。^①因此,某国公民从“出走—参战”阶段开始,就成为“外籍战士”候选者和潜在的恐怖分子,对其国籍所属国构成潜在安全威胁。^②

目前欧美有关政府和反恐政策分析人士大多倾向于以“出走—参战论”为基础,认识、判断“外籍战士”对其国籍所属国的安全威胁,其含意就是,某国前往其他国家参与战斗、成为“外籍战士”的公民人数越多,该国面临的威胁越严重。此外,随着中东战乱的蔓延,越来越多国家的人士前往该地区参战,“外籍战士”来源国日益增多,其回归将对更多国家的安全产生影响。联合国安理会将“外籍战士”视为国际安全重大威胁,其重要依据就是前往中东的外籍战士人数及来源国数目呈上升趋势。另一依据则是近年来涉及回归“外籍战士”的恐怖袭击活动时时有发生。

(三)如何消除或降低“外籍战士”威胁

没有海外战乱就无所谓“外籍战士”。终止中东战乱,是逐步降低直至消除源自该地区“外籍战士”威胁的根本途径。但在战乱持续升温、不断吸引他国公民成为“外籍战士”的情况下,“外籍战士”国籍所属国如何消除或降低“外籍战士”对其安全的威胁?

图1揭示了某国公民成为“外籍战士”,进而成为极端分子或恐怖分子的演变进程,这一演变进程也为消除或降低“外籍战士”威胁提供了解决路径。

首先,某国公民要成为“外籍战士”,要经历“决定”和“出走”环节,其对消除或降低“外籍战士”威胁的启示则是,如何防止某些公民做出参战“决定”,如何阻止这些公民“出走”?其次,从“出走”到“参战”,到成为“外籍战士”,某国公民需要途经一个或数个国家,或者至少要穿越与战乱地区接壤的边境,这意味着,争取有关国家合作、阻止某国公民前往战区,是减少“外籍战士”人数的重要路径;再次,在“参战”环节,某国公民经历战火历练和培训,成为具备一定技能、思想更为激进的“外籍战士”。军事行动会在一定程度上造成“外籍战士”减员。这实际上意味着针对极端组织的军事打击行动有助降低“外籍战士”威胁;此外,在“回归”环节,“外籍战士”返回其祖国,这对

^① Daniel Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid, Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, p.6.

^② Dafna Rand and Anthony Vassalo, “Bringing the Fight Back Home: Western Foreign Fighters in Iraq and Syria”, *CNAS Policy Brief*, August 2014, pp.1-14.

消除或降低“外籍战士”威胁的启示则是,如何防止回归“外籍战士”成为散布极端思想、策划恐怖袭击的恐怖分子?最后,在“策划和实施环节”,“外籍战士”演变为传播极端思想、招募极端分子、以及策划和实施极端暴力的恐怖分子,就消除或降低“外籍战士”威胁而言,这意味着需要采取措施,挫败此类传播、招募和恐袭活动。

如前所述,以图 1 显示的演变进程为基础,对“外籍战士”威胁存在“回归—实施论”和“出走—参战论”两种理解。如果从“回归—实施论”视角看待“外籍战士”威胁,应对此类威胁的重点则是防止回归“外籍战士”成为恐怖分子,以及挫败“外籍战士”恐怖活动。“出走—参战论”则是基于从普通公民到“外籍战士”再到恐怖分子的整个演变进程看待“外籍战士”威胁,从此视角出发,消除或降低“外籍战士”威胁涉及“决定”、“出走”、“参战”、“回归”,以及“策划和实施”各环节;总体上看,“参战”环节的应对举措主要涉及国际合作,其余环节的应对举措在很大程度上涉及“外籍战士”国籍所属国国内政策。但由于“外籍战士”现象具有鲜明的跨国特征,此类国内政策的有效实施也需要借助与他国的合作。大多数“外籍战士”国籍所属国倾向于从“出走—参战论”看待“外籍战士”对本国安全的威胁,其消除或减低此类威胁的举措往往以阻止公民外出参战为起点,涉及上述演变进程各环节及国内和国际层面。^①

二 欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的认知和评估

近年来,欧盟在其公开文件或政策声明中不断提及“外籍战士”对欧洲安全的威胁,其有关成员国也日益将“外籍战士”视为对本国安全的重大挑战。欧盟及其相关成员国倾向于认为,“外籍战士”对欧盟有关成员国乃至欧洲安全构成的威胁日益严重。两类事态发展对此认知和评估的形成产生重大影响;越来越多的欧盟成员国公民投身中东战事,尤其是叙利亚-伊拉克内战;欧洲近年来不断发生一系列牵涉“外籍战士”的恐怖袭击事件,针对欧盟成员国的恐怖袭击计划日益增多。

(一) 叙利亚-伊拉克战乱中来自欧盟成员国的“外籍战士”

2011年初,被称为“阿拉伯之春”的民众抗议活动席卷中东—北非。叙利亚境内的民众抗议活动很快演变为内战,兴起于伊拉克的“伊斯兰国”在叙利亚内战中得以壮大,并将战事引向伊拉克。叙利亚-伊拉克战事吸引其他国家公民以“外籍战士”身份参战,其中来自欧盟成员国的“外籍战士”日益受到关注。

^① Daniel Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid, Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, pp.23-29.

表1 叙利亚-伊拉克战乱中来自欧盟成员国的“外籍战士”人数^①

人数 国家	2013年2月		2013年12月		2015年1月	
	外籍战士人数	占该国每百万人口中的人数*	外籍战士人数	占该国每百万人口中的人数	外籍战士人数	占该国每百万人口中的人数
奥地利	※		1-60	7	100-150	17
比利时	4-75		76-296	27	440	40
英国	17-77		43-366	6	500-600	9.5
丹麦	3-48		25-84	15	100-150	27
芬兰	12		4-20	4	50-70	13
法国	9-59		63-412	6	1200	18
德国	1-37		34-240	3	500-600	7.5
爱尔兰	15-25		11-26	6	30	7
意大利	※		2-50	1	80	1.5
卢森堡	※		1	1	§	§
荷兰	4-104		29-152	9	200-250	14.5
挪威	※		33-40	8	60	12
西班牙	1		34-95	2	50-100	2
瑞典	3		39-87	9	150-180	19
瑞士	1		1	0	40	5
总计	70-442		396-1930		3000-3950	

注：*激进化和政治暴力国际研究中心2013年2月的报告没有就“占该国每百万人口中的人数”进行统计；※激进化和政治暴力国际研究中心2013年2月的报告认为，截至报告发表时，在叙利亚内战中并没有来自奥地利、意大利、卢森堡和挪威四国的“外籍战士”；§激进化和政治暴力国际研究中心2013年2月的报告认为，截至报告发表时，在叙利亚-伊拉克战乱地区已经没有来自卢森堡的“外籍战士”。

^① 有关叙利亚-伊拉克战事中的“外籍战士”具体、准确的人数，有关各方统计的数字存在差异和分歧。本文此处采用激进化和政治暴力国际研究中心(The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, ICSR)公布的数据。表1有关2013年2月、2013年12月和2015年1月有关欧盟成员国“外籍战士”的数据分别以该中心迄今为止就此公开发表以下三份研究分析报告为基础：Aaron Y. Zelin, “European Foreign Fighters in Syria”, ICSR Insight, 04/02/2013, <http://icsr.info/2013/04/icsr-insight-european-foreign-fighters-in-syria-2/>, last accessed on 22 March 2016; Aaron Y. Zelin, “Up to 11,000 Foreign Fighters in Syria; Steep Rise among Western Europeans”, ICSR Insight, 17/12/2013, <http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/>, last accessed on 22 March 2016; Peter R. Neumann, “Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s”, ICSR Insight, 26/01/2015, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syria-iraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>, last accessed on 22 March 2016。

从表1可以看出,2013年2月,来自11个欧盟成员国的约70-442名“外籍战士”参加叙利亚内战,此时叙利亚内战中的“外籍战士”总人数约为2000-5500人,欧盟成员国“外籍战士”所占的比例为7%-11%;2013年12月,参加叙利亚内战的欧盟成员国“外籍战士”增加到约396-1930人,来源国增加到15个,而此时叙利亚内战中的外籍战士总人数增加到约3300-11000人,欧盟成员国“外籍战士”比例增加到12%-18%;截至2015年1月,来自14个欧盟成员国的参加叙利亚-伊拉克战事的“外籍战士”增加到3500-3950人,在超过20,000人的“外籍战士”中占18%-20%。^①在不到两年时间里,共有15个欧盟成员国的“外籍战士”投身叙利亚-伊拉克战事,总人数及在全部“外籍战士”中的比例迅速增加。

令欧盟及其相关成员国倍感担忧的是,叙利亚内战中来自欧盟成员国的“外籍战士”大多加入“伊斯兰国”(the Islamic State of Iraq and the Levant/Syria, ISIL/ISIS)、“胜利阵线”(Jabhat al-Nusra)及其他极端反对派组织,除参加实际战斗外,还接受恐袭训练和极端思想。在欧盟及其相关成员国政府看来,越来越多的欧盟成员国公民前往叙利亚-伊拉克战区,加入极端组织,构成对欧洲安全的潜在威胁,即便只有部分“外籍战士”回归,且只有极少数回归“外籍战士”最终从事恐袭或极端思想传播,也会对欧洲安全产生极大影响。

从“出走—参战论”视角来看,欧盟成员国参加叙利亚-伊拉克战事中极端派别的人数越多,相关成员国政府及欧盟的不安全感越强烈。尤其是那些“外籍战士”总人数较多的国家(如法国、德国、英国、荷兰等)以及“外籍战士”占全国人口比例较高的国家(如比利时、丹麦、瑞典、法国等)更是感受到“外籍战士”潜在威胁的压力。在这些国家看来,哪怕是部分回归的“外籍战士”也是置放于其所在国社会的定时炸弹,是严重的安全隐患。英国军情五处有关“外籍战士”的评估指出:“‘外籍战士’能够获得实战经验,接受训练和加入海外极端分子网络。这些在海外获得的技能、联系和地位,使这些人成为某种更严重的威胁”。荷兰全国反恐协调员强调,“回归‘外籍战士’不仅带回极端思想,而且随时准备诉诸暴力。”^②此类具有代表性的、基于“出走—参战”视角的认识和评估也见诸于欧盟相关文件。

(二) 欧洲涉及“外籍战士”的恐怖袭击事件

^① 此处“外籍战士”总人数超过20,000,这一数字同样来源于Peter R. Neumann,“Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s”, *ICSR Insight*, 26/01/2015, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>, last accessed on 22 March 2016.

^② Daniel Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid, Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, p.2.

叙利亚内战中欧盟成员国“外籍战士”规模及其意识形态或极端宗教偏好,对欧洲相关国家安全构成潜在威胁,但按“回归—实施论”对“外籍战士”威胁的理解,只有当“外籍战士”回归且实际从事恐怖或极端宣传活动之时,“外籍战士”才成为真正意义上的恐怖分子。在欧洲近年遭遇一系列涉及“外籍战士”的恐怖袭击或暴力事件后,即便是从“回归—实施论”有关“外籍战士”威胁的狭义或严格的理解出发,欧盟及其相关成员国也将“外籍战士”视为欧洲面临的重大安全挑战。在这些恐袭或暴力事件中,具有较大影响的包括:^①

2014年5月24日,一位法国穆斯林在比利时布鲁塞尔犹太博物馆枪杀4名游客。这名法国人据称以“外籍战士”身份在叙利亚参战一年。比利时安全官员称,制造这起袭击的疑犯或许与“伊斯兰国”存在某种关系。

2015年1月7日,法国巴黎发生针对漫画杂志《查理周刊》办公室的恐怖袭击事件,1月8日至9日,又发生针对一名警官和一家犹太食品超市的袭击事件。这几起袭击共造成17人丧生,其三名实施者均为法国出生的穆斯林,他们除了与“基地”也门分支机构和“伊斯兰国”存在某种关系外,也受到回归“外籍战士”传播的极端思想影响。

2015年2月14日至15日,受极端思想驱使,一位丹麦穆斯林在哥本哈根制造枪击事件,造成2名平民死亡,5名警官受伤。

2015年11月13日晚,在法国巴黎市发生一系列恐怖袭击事件,造成至少132人死亡,300多人受伤。此后,法国本土和科西嘉岛进入紧急状态。此次袭击由“伊斯兰国”策划实施,法国国内势力协助。其中法国国内协助者具有海外参战背景或受到回归“外籍战士”宣传的影响。

2016年3月22日,位于布鲁塞尔市郊的扎芬特姆机场的出发大厅发生爆炸,爆炸造成14人死亡、81人受伤。约1个小时后,布鲁塞尔市内欧盟总部附近的马埃勒贝克地铁站又发生爆炸,造成20人死亡。“伊斯兰国”随后宣布对此次恐怖袭击事件负责。初步调查显示,制造此次恐袭的爆炸嫌疑人具有典型的“外籍战士”背景。^②

除遭遇恐袭外,欧盟成员国还挫败了多起恐怖袭击计划,其中引发高度关注的是,2015年1月15日,比利时警方对某一正着手实施恐怖袭击的极端组织采取行动,击

^① 除2016年3月布鲁塞尔爆炸案外,其余的案例参见 Kristin Archick and Paul Belkin, “European Security, Islamist Terrorism, and Returning Fighters”, *CRS Insight*, November 16, 2015, pp.1-2。

^② Daniel L. Byman, “What the Brussels Attacks Tell Us about the State of ISIS and Europe Today”, March 24, 2016, <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/03/24-bombings-in-brussels-byman>, last accessed on 22 March 2016.

毙两名比利时籍疑犯,并逮捕了其余 13 名参与该袭击计划的疑犯。^① 每一起此类恐袭计划的“流产”在令欧盟成员国当局如释重负之际,也加重了有关国家政府对如何防止下一起恐袭的担忧,公之于众的挫败极端组织阴谋的消息在某种意义上增强而非降低了欧洲民众的不安全感。

并非所有涉及上述恐袭事件或计划的恐怖或极端分子都有外出参战背景,但除了直接参与恐袭策划和实施外,部分回归“外籍战士”积极从事传播极端思想、招募极端或恐怖分子的活动,计划、实施上述恐袭活动的恐怖分子即便没有海外参战背景,其行为一定程度上也受到回归“外籍战士”极端思想传播的影响。

欧盟及其相关成员国以上述事态发展为依据,判定“外籍战士”现象成为欧洲安全的重大威胁。^② 欧盟及其相关成员国在认知和评估“外籍战士”威胁时,首先是基于“出走—参战论”——具体表现为“外籍战士”海外参战人数——认识其对欧洲安全的潜在威胁。日益增加的海外参战人数令欧盟及其相关成员国政府倍感不安;恐袭和未遂恐袭事件使“外籍战士”潜在威胁成为现实,这进一步表明,即便从“回归—实施论”视角出发,“外籍战士”也成为欧洲安全面临的重大挑战。此外,如下一些因素进一步增强了欧盟及其相关成员国的不安全感:欧盟相对开放的边界以及全球化背景下发达的交通,使公民“外出参战”及“外籍战士”回归更加便捷;互联网和社交媒体成为“回归者”宣扬极端思想、招募极端分子的重要平台;欧洲日益增多的穆斯林居民成为极端势力极力争取的对象。^③

三 欧盟有关成员国应对“外籍战士”威胁的举措

针对日益严峻的“外籍战士”威胁,欧盟有关成员国相继采取一系列应对举措,具体如表 2 所示:

^① Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, *CRS Report*, April 27, 2015, pp. 8-9.

^② Kacper Rekawek, “Foreign Fighters in Syria and Iraq: The Scale of the Problem and the Threat to Europe”, *PISM Bulletin*, No. 120, 7 October 2014, pp.1-2.

^③ Daniel Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid, Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, pp.9-15.

从表2可以看出,针对“外籍战士”威胁,上述欧洲国家采取的举措集中于两大领域:防止公民外出参战;应对回归“外籍战士”给国内安全带来的挑战。在这两大领域采取的措施分为“硬”、“软”两类,前者主要是指运用司法和行政手段,强制性地阻止公民外出参战,强化对回归“外籍战士”的监控和限制;后者则主要以反激进化战略为基础,通过各级政府与非政府组织、社区和家庭的密切合作,劝阻公民外出参战,并促使回归“外籍战士”重新融入社会。^① 上述欧盟成员国在应对“外籍战士”威胁时,无一例外地采取“硬”、“软”两方面措施,但相对而言,法国和丹麦更侧重于“硬”措施和“软”措施,而德国、英国和比利时则注重“软”措施与“硬”措施的平衡。

(一)“硬”措施

为应对本国公民外出参战及其回归对国内安全形成的挑战,欧盟成员国不同程度地强化了司法和行政领域的强制性措施。

(1)司法手段

上述欧洲国家普遍利用司法手段应对公民外出参战和“外籍战士”回归。这些国家尚未就“外籍战士”现象制定专门的法律,主要将既有的反恐立法应用于应对公民外出参战和“外籍战士”回归。依据上述国家的反恐立法,可提起诉讼的犯罪行为包括:参加恐怖组织、公开煽动恐怖主义、招募恐怖分子,以及训练新招募的恐怖分子。近年来,比利时和德国出台新的法律,将接受恐怖主义训练视为犯罪行为。

但这些法律在实际运用时,面临某些局限:首先,就阻止外出参战而言,依据现行法律,公民外出、旅行到冲突地区,这一行为本身并不是犯罪行为。其次,就回归“外籍战士”提起诉讼而言,需要有充分证据证明回归者从事恐怖活动(包括加入恐怖组织、接受恐怖主义训练等)。为克服这些局限,上述欧洲国家或者着手扩大既有反恐法律的解释和应用范围,或者出台新的立法,以将出走参战的准备活动及出走到冲突地区这一行为本身定为犯罪。2014年5月布鲁塞尔犹太博物馆恐袭事件后,比利时当局一度考虑将出走到冲突地区定为可提起诉讼的犯罪行为,而反对意见认为,此类法律的威慑作用有限,且不利于意图出走者的家庭成员向当局检举此类行动。但在2015年1月比利时警方为挫败一起恐袭计划而与恐袭策划者激烈交战后,比利时当局着手出台新的反恐立法,其内容包括将出走到冲突地区这一行为本身定为可提起诉讼的犯罪行为。^② 德国政府也开始着手制定类似的法律。即便有此类法律为依据,在诉讼过程中仍然存在提供有效、充足证据的困难,这在就回归“外籍战士”提起的诉讼

^① Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, pp.4-11.

^② Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud, and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, p.19.

中表现得更为明显。要充分证明回归者在叙利亚或其他内战冲突中加入恐怖组织、接受恐怖主义培训,收集相关证据成为难点。目前,上述欧洲国家在对回归“外籍战士”提起起诉时,证据主要来源于这些回归者发布在相关网站或其他社交媒体上的图片或影像资料。^①

(2) 行政手段

除司法领域的措施外,上述欧盟成员国普遍利用强制性的行政手段,应对“外籍战士”现象。针对回归“外籍战士”的潜在威胁,上述国家无一例外地强化了执法和安全措施,法国、德国、英国和丹麦还通过加强护照和国籍管理,阻止公民外出参战,降低回归“外籍战士”的潜在威胁。比利时某些市政当局则限制从叙利亚回归的“外籍战士”享受社会福利的权利。其中法国在行政领域采取的强制措施最为突出。2015年1月巴黎恐怖袭击事件后,法国政府计划在未来3年内新增7.36亿欧元反恐预算,主要用于在国内情报部门和司法部增加2,500名执法人员,增进安全与执法部门之间的情报分享,强化监控等。这些反恐举措很大程度上可用于应对“外籍战士”威胁。2015年3月后,法国安全和执法部门开始加强对回归“外籍战士”使用互联网和移动电话的监控,关闭了5个宣传极端思想、招募极端或恐怖分子的网站。在阻止公民外出参战方面,2015年2月,法国内政部宣布没收50名疑似前往叙利亚和伊拉克参战的法国公民的护照。^②

行政领域的强制措施在其具体实践中仍然存在某些局限。除遭遇维护人权和公民自由的非政府组织反对外,强制性行政手段的实施会产生某些适得其反的效果:使国内穆斯林群体进一步边缘化,促成社会极化;严厉的压制措施往往为极端势力的宣传提供“火药”,成为极端势力从事恐怖或极端活动的借口;^③某些强制措施反而为“激进化”提供新的场所,例如法国关押回归“外籍战士”的监狱成为极端势力传播极端思想、煽动极端暴力、以及招募极端或恐怖分子的重要场所。^④

(二) “软”措施

鉴于司法和行政手段的局限性,上述欧盟成员国都不同程度地采取各种“软”措施,应对前所未有的“外籍战士”挑战。采取此类措施还基于如下的考虑:回归“外籍战士”

^① Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, *European Parliamentary Research Service Briefing*, February 2015, p.10.

^② Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, pp.20-23.

^③ Tufyal Choudhury and Helen Fenwick, “The Impact of Counter-terrorism Measures on Muslim Communities”, *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 25, No. 3, 2011, pp.151 - 181.

^④ Dorle Hellmuth, “Countering Jihadi Terrorists and Radicals The French Way”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No.12, 2015, pp.979-997.

对其国籍所在国的威胁程度不尽相同,并非所有回归者都具有从事传播极端思想或恐怖活动的动机,其中一些人如果给予适当帮助,可以重新融入社会,恢复正常生活。^①

欧盟成员国针对“外籍战士”现象采取的“软”措施,一方面旨在防止激进化,劝阻公民外出参战,另一方面力图使回归“外籍战士”重新融入社会,消除或降低回归者的潜在威胁。这类措施往往包括针对“回归者”个人的心理辅导、职业培训,强调执法部门、社区、非政府组织以及家庭的密切沟通和合作。在表2列举的欧盟成员国中,丹麦主要通过“软”措施应对“外籍战士”现象,^②德国的有关实践也具有典型示范效应。

(1) 丹麦“奥胡斯模式”(Aarhus Model)^③

奥胡斯是丹麦第二大城市,该市警察局和市政委员会会同全国及奥胡斯当地非政府组织,联合当地穆斯林社区和家庭,组成密切接触的“救助网络”,实施所谓“早期预防计划”(Early Prevention Program)和“退出计划”(Exit Program)。

“早期预防计划”旨在通过接触,与穆斯林社区和家庭建立信任关系,并在觉察到有市民意图外出参战的时候进行适当干预,使其放弃外出参战。2013年,奥胡斯市格雷姆霍杰韦清真寺(Grimhøjvej Mosque)有22名信徒前往叙利亚参战,在“救助网络”与该清真寺宗教领袖进行接触、共同实施干预后,2014年格雷姆霍杰韦清真寺只有一名信徒外出参战。

“退出计划”(Exit Program)旨在通过各种救助措施,鼓励回归“外籍战士”放弃极端主义。回归奥胡斯的“外籍战士”,除有参与恐怖主义活动的确凿证据被逮捕和提起诉讼外,其余回归者都在就业、住房、教育以及心理咨询方面得到及时帮助。在2011年至2015年期间,奥胡斯市共有33名市民前往伊拉克和叙利亚参战,截至2015年5月,其中16名已回到奥胡斯。在“救助网络”的积极帮助下,所有回归者都得以妥当安置,没有一名回归者从事极端活动或犯罪行为。

上述“奥胡斯模式”的理念和宗旨源自奥胡斯大学(Aarhus University)心理学教授普利本·贝特尔森(Prebent Bentelsen)的相关研究成果。贝特尔森强调:“现代民主、法治国家应该给予其公民重新融入社会生活的机会……暴力极端人士有可能去极端化(de-radicalization)——只要人们对他们的终极关切提供帮助,如某种以社会、文化

^① Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.12.; Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, pp.7-8.

^② Lene Kühle & Lasse Lindekilde, “Radicalisation and the Limits of Tolerance: A Danish Case-Study”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 38, No. 10, 2012, pp. 1607-1623.

^③ 此处关于“奥胡斯模式”的描述主要取材于 Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, pp.8-9; Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, pp.12-13; Lorenzo Vidino, *Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries*, Center for Security Studies (CSS), Zurich, March 2014, pp.9-10.

包容为基础的体面的、有意义的生活,以及掌握某种基本生活技能。”他进一步指出,对回归“外籍战士”的包容开放还会产生某些积极效应,如“这些回归者会告诉其仍然在外参战的同伴,回归及重新融入社会是可取的”。

(2) 德国“哈亚特计划”(HAYAT Program)及其示范效应^①

自2012年1月起,在德国联邦移民和难民办事处(BAMF)支持下,位于柏林的一家独立基金会民主文化中心(the Centre for Democratic Culture)在德国全国范围内倡议推广“哈亚特计划”。该计划主要为准备或已经外出参战者以及回归者的朋友和家庭成员提供咨询,在政府当局和相关家庭之间发挥“桥梁作用”。除旨在通过反激进化措施劝阻公民外出参战外,“哈亚特计划”重点在于使回归“外籍战士”重新融入社会正常生活,具体措施包括:消除极端主义思想对回归者的影响,在就业、教育和职业培训方面为回归者提供帮助;通过家庭成员为回归者提供心理和情感支持。在“哈亚特计划”中从事咨询工作的朱莉·博思兹克(Julia Berczyk)在其博客中道出了该计划的理念和宗旨,即“我们必须区分不同类型的回归者,并且意识到,把他们全部投入监狱实际上会鼓励激进化。我们需要开启门户,以利于他们从激进化进程中退出”。

在“哈亚特计划”及其理念的影响下,近年来,德国州和地方政府联合社会力量,倡导推广了更多的针对“外籍战士”现象的救助计划。在黑森州(Hesse),行政当局与非政府组织组成“救助网络”,其具体措施包括:到学校讲解外出参战的负面影响;实施早期预警机制,劝阻公民到叙利亚参战;建立与青少年家长沟通的热线和咨询中心。在波恩(Bonn)、波鸿(Bochum)和杜塞尔多夫(Dusseldorf)等城市,市政当局与非政府组织配合,实施所谓“指导站”(“Wegweiser”)计划,即来自穆斯林社区的权威人士和社会工作者与青少年及其家长和教师密切沟通,预防激进化。

四 应对“外籍战士”威胁:欧盟的反应

欧盟成员国采取“硬”、“软”两方面措施,在“出走”和“回归”这两个环节应对“外籍战士”现象,但欧盟成员国公民前往叙利亚-伊拉克参战或从中东冲突地区回归,往往途经第三国,掌握有关公民的行踪和旅行情况,需要国家间合作;此外,欧盟各成员国法律在如何就公民外出参战和回归“外籍战士”定罪方面存在差异。有鉴于此,欧

^① 此处关于“哈亚特计划”的描述主要来源于 Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, pp.10-11; Piotr Bałowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.13; Lorenzo Vidino, *Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries*, pp.11-12.

盟成员国有必要在应对“外籍战士”现象方面加强合作和协调。2013年,欧盟成员国中受“外籍战士”影响较重的国家组成欧盟9国集团(包括比利时、丹麦、法国、德国、荷兰、瑞典、英国、奥地利和西班牙),协调相关政策,分享信息和经验,其某些倡议成为欧盟制定相关政策的重要基础。^①

制定和实施“外籍战士”的反恐政策,很大程度上是欧盟成员国内部事务,但从本文图1中可以看出,从普通公民到“外籍战士”再到恐怖或极端分子的演进,需要经历“出走”、“旅行”、“参战”、“回归”以及“计划和实施”等重要环节,具有明显跨国性质,使应对此现象的国家间协调、合作非常必要。欧盟自成立以来,一直致力于在外交和安全事务方面发挥更大作用。随着欧洲遭遇日益严重的恐怖主义威胁,进入21世纪后,在欧盟成员国根据自身情况出台反恐措施的同时,欧盟也在反恐领域发挥了指导、支持和协调作用。^②自2013年开始,欧盟将“外籍战士”问题视为其反恐事务中最重要的事项之一,先后出台一系列政策文件,规划应对“外籍战士”问题的战略、方针和政策,强化其在反恐领域的指导、支持和协调作用。^③

2013年6月,欧盟司法和内政部长理事会(the EU Justice and Home Affairs Council, JHA Council)通过欧盟反恐协调员(the EU Counter-terrorism Coordinator)就“外籍战士”提出22条应对举措,主要涉及进一步认识和评估“外籍战士”威胁,以及欧盟应对“外籍战士”现象的基本战略框架或重点政策领域,即预防激进化、调查和起诉、探查可疑旅行,以及与非欧盟国家的国际合作等。

2014年6月,欧洲理事会(the European Council)就“自由、安全和司法领域”(the Area of Freedom, Security, and Justice)——即“后斯德哥尔摩计划”(post-Stockholm Programme)——的立法和行动措施确定战略指导,强调为应对“外籍战士”问题而强化欧洲刑警组织(Europol)和欧洲司法组织(Eurojust)的协调作用。

2014年8月,欧洲理事会采纳专门应对伊斯兰国和叙利亚-伊拉克局势——尤其是由此引发的“外籍战士”现象——的反恐战略,呼吁加速实施上述欧盟司法和内政部长理事会通过的22条举措。

2014年10月,欧盟司法和内政部长理事会进一步采取措施,决定在既有法律框

^① Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.9.

^② Javier Argomaniz, “Post-9/11 Institutionalisation of European Union Counter-terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia”, *European Security*, Vol. 18, No. 2, 2009, pp.151-172.

^③ 以下按时间顺序就欧盟对“外籍战士”做出反应的主要事件列举参见 Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.4; Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, pp.13-17.

架内强化边境检查。

2014年12月,欧盟司法和内政部长理事会重点讨论两大议题:如何在司法领域跟进联合国安理会有关“外籍战士”问题的2178号决议;以及如何增强欧洲刑警组织和欧洲司法组织的作用,促进信息或情报交流。

2015年1月巴黎恐怖袭击事件后,法国和其他几个欧盟成员国内政部长在巴黎召开会议,并在会议《声明》中承诺就应对“外籍战士”层面的恐怖主义威胁在欧盟制度框架内加强合作;欧盟司法和内政部长理事会2015年1月29-30日里加部长级非正式会议再次重申这一承诺。

从2013年年中至2015年初,欧盟已就应对“外籍战士”形成较为明晰的战略框架,基本确立在欧盟层面应对“外籍战士”的路径和重点:“预防激进化”——为各成员国因地制宜地实施各种反激进化战略或政策提供总的原则和经验指导;探查“可疑旅行”——在欧盟层面着手出台就公民出国旅行信息进行监管的措施;刑事司法领域——试图就有关“外出参战”的定罪确立统一标准。^①“预防激进化”主要为成员国在“出走”和“回归”环节应对“外籍战士”现象提供总的原则和经验指导;针对“外籍战士”现象的跨国性质,欧盟将应对“外籍战士”现象的重点放在探查“可疑旅行”和司法领域,前者致力于在“旅行”环节应对“外籍战士”现象,后者试图通过就“外出”和“参战”确立统一定罪标准,使成员国更有效地在“出走”和“回归”环节应对“外籍战士”现象。“预防激进化”更多的是在“软”措施领域推广成员国经验,指导成员国具体实践;探查“可疑旅行”和司法领域的政策倡议具有“硬”措施性质,但受各种因素制约,在具体实施中进展缓慢。

(一) 预防激进化

为应对日益严重的恐怖主义威胁,欧盟早在2005年就出台了《反激进化和恐怖主义欧盟战略》(the EU Strategy for Combating Radicalization and Terrorism)。在意识到“外籍战士”现象对欧盟成员国安全的威胁后,欧盟委员会与欧盟外交事务和安全政策高级代表(the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)和欧盟反恐协调员密切配合,通过如下倡议和机制,为欧盟成员国反激进化措施提供战略原则和经验指导。

(1) 觉察激进化工作网络(Radicalization Awareness Network, RAN)

欧盟委员会于2011年倡导成立了觉察激进化工作网络,集合全欧相关领域的

^① Council of the European Union, “The Challenge of Foreign Fighters and the EU’s Response”, Factsheet, Press office-General Secretariat of the Council, Brussels, 9 October 2014, pp.1-3, http://www.consilium.europa.eu/en/policies/pdf/factsheet_foreign-fighters_en_pdf_, last accessed on 22 March, 2016.

700多名专家和实际工作者,就如何应对激进化交流经验、提出各种有创见的主张。^①针对“外籍战士”现象,觉察激进化工作网络研究人员在收集、分析相关数据的基础上,先后于2012年10月、2013年4月和2013年9月在柏林、阿姆斯特丹和安特卫普举行工作组会议。这些工作组会议最后形成的研究成果,即《为实现预防、拓展、改造、重新融入而与外籍战士接触的良好实践活动宣言》(the Declaration of Good Practices for Engagement with Foreign Fighters for Prevention, Outreach, Rehabilitation and Reintegration),为欧盟成员国制定和实施反激进化政策提供指导,尤其为从事反激进化事业的实际工作者提供了行动指南。以《宣言》为基础,在欧盟外交事务和安全政策高级代表和欧盟协调员支持下,欧盟委员会为其成员国的反激进化确立了10个重点领域:制定预防激进化的国家战略;积累预防激进化的专业知识和经验;加强与觉察激进化工作网络研究人员的沟通、交流;增强对预防激进化实际工作者的培训;为帮助个人脱离极端势力影响制定“退出战略”(exit strategies);加强与市民社会和私营部门合作;为极端暴力受害者提供帮助;鼓励青少年抵制极端主义;进一步研究、评估极端化趋势及现有应对举措的有效性;以及加强国家间合作。^②

(2) 应对“外籍战士”城市会议(Cities Conference on Foreign Fighters)

觉察激进化工作网络工作组在其研究中意识到,早期和多重干预对于有效预防激进化至关重要,因为当地或社区工作人员熟知他们服务的公民,能及时觉察某些激进化信号并采取相应行动,因此他们在地方或社会层面的干预实践具有重要意义。鉴于某些城市(如前面提到的丹麦奥胡斯市)在预防激进化方面取得一定成就,欧盟委员会认为,总结、交流相关经验,并在欧盟层面进行推广,可以为欧盟成员国在地方和社会层面预防激进化提供指导。

在欧盟委员会支持下,觉察激进化工作网络于2014年1月在海牙举办应对“外籍战士”城市会议,旨在为欧盟各城市交流反激进化的知识和经验搭建平台。来自欧盟成员国23个城市的200余名行政官员和实际工作者参加了此次会议。觉察激进化工作网络以“城市会议”为基础,就如何在地方和社会层面预防激进化和应对“外籍战士”现象向欧盟委员会提交了报告,成为欧盟成员国在地方和社会层面应对“外籍战

^① Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p. 5; European Commission, “Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU’s Response”, Brussels, January 15, 2014, pp. 1–12, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/docs/communication_on_preventing_radicalisation_and_violence_promoting_extremism_201301_en.pdf, last accessed on 22 March 2016.

^② The Radicalisation Awareness Network (RAN), “The RAN Declaration of Good Practices for Engagement with Foreign Fighters for Prevention, Outreach, Rehabilitation and Reintegration”, pp. 1–6, <http://www.icct.nl/download/file/RAN-Declaration-Good-Practices-for-Engagement-with-Foreign-Fighters.pdf>, last accessed on 22 March 2016.

士”现象的重要指南,具体包括:提高一线实际工作者(包括社区工作人员、警察、学校教师等)及时觉察激进化倾向的能力;重视家庭和亲情对于预防激进化的重要作用;强调社区接触,动员警察和社区工作者增加与当地公民接触的机会;制定着眼于“去激进化”(de-radicalization)的退出战略,以使回归“外籍战士”能重新融入社会;强化制度建设,形成多部门协调配合的多重干预机制。^①

(3) 应对激进化宣传

在欧盟看来,包括“伊斯兰国”在内的极端势力通过互联网和社交媒体传播极端思想,导致欧洲激进化趋势日趋严重,“外籍战士”数量空前增加。为应对激进化宣传,欧盟发起和实施多项倡议,包括:欧盟及其成员国实施反激进化宣传,在学校开展互联网安全教育,以及欧盟委员会官员与互联网和社交媒体公司就反激进化宣传进行讨论。此外,欧盟反恐协调员倡议建立某种论坛,为欧盟相关机构、欧盟成员国和媒介代表定期讨论反激进化宣传举措搭建平台;并提议由欧盟刑警组织和欧盟其他机构建立“反恐互联网推举组”(the Counter-Terrorism Internet Referral Unit, CTIRU),向欧盟成员国和媒介公司建议互联网和社交平台上应该删除的具有极端倾向的内容;欧盟反恐协调员甚至提议,互联网和电信公司与欧盟成员国政府部门分享密匙(encryption keys),但由于该建议与保护个人信息隐私存在一定冲突,引发较大争议。^②

(二) 探查“可疑旅行”

欧盟成员国之间相对开放的边界和“外籍战士”的跨国特征,为各成员国单独收集和了解其公民外出参战和回归的旅行信息增添了困难。欧盟意识到,为有效应对“外籍战士”现象,欧盟成员国有必要加强信息交流、情报分享和边境控制。

(1) 欧盟“旅客实名记录”(Passenger Name Record, PNR)系统

“旅客实名记录”是由飞机乘客向航空公司提供、由后者保存的有关乘客姓名、旅行时间和行程,以及联系和支付方式的信息。为有效打击恐怖主义,欧盟委员会于2007年首次提出建立一个欧盟范围的“旅客实名记录”系统。

2011年,欧盟委员会再次提议建立欧盟“旅客实名记录”系统,涉及往来于欧盟与非欧盟国家之间的航班,要求成员国航空公司移交以欧盟成员国为出发和目的地的进出欧盟范围的“旅客实名记录”数据,各成员国建立“旅客信息组”(the Passenger Infor-

^① The Radicalisation Awareness Network (RAN), “Report Cities Conference on Foreign Fighters to Syria”, The Hague, 30 January 2014, pp.1-4; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/cities-conference/docs/report_cities_conference_on_foreign_fighters_en.pdf, last accessed on 22 March 2016.

^② Piotr Bałkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.5.

mation Unit, PIU),以收集、保护、分析和处理这些数据;成员国“旅客信息组”相互之间以及与其他部门之间分享数据分析成果。2012年,欧洲理事会赞同欧盟委员会提议,并进一步提出,成员国可以选择性地就往来于欧盟内部的航班收集“旅客实名记录”数据。^①

但上述提议受阻于欧洲议会(the European Parliament)。2013年4月,欧洲议会公民自由委员会(the European Parliament's Civil Liberties Committee)以侵犯公民基本权利和个人隐私为由,反对建立欧盟“旅客实名记录”系统。2015年1月巴黎恐袭事件后,欧盟内部要求建立该系统的呼声日益增多。支持者认为,欧盟“旅客实名记录”系统有利于执法部门及时掌握公民外出参战和“外籍战士”回归的信息,是欧盟及其成员国有效应对“外籍战士”威胁的重要举措。但欧洲议会公民自由委员会仍然认为,欧盟“旅客实名记录”系统不加区分地收集所有乘客名单并长时间保留,有悖于公民自由原则。即便欧洲议会以法案形式通过欧盟“旅客实名记录”系统提议,该法案还需要经过欧洲理事会批准。在得到欧洲议会和欧洲理事会赞同和采纳后,欧盟成员国还需要2-3年时间实施其具体条款,故欧盟“旅客实名记录”系统的建立仍然需要假以时日。^②

(2) 情报分享

欧盟首先通过其既有的情报分析中心(the Intelligence Analysis Center)向欧盟各机构及成员国提供安全和反恐领域的情报和预警。为应对“外籍战士”对欧洲安全的威胁,欧盟鼓励成员国更大程度地使用某些共用数据库,以及时了解公民出国参战和“外籍战士”回归信息,这些数据库包括申根信息系统(the Schengen Information System, SIS)和欧洲刑警组织焦点旅行者数据库(the Europol's Focal Point Travellers Database),前者涉及疑犯、伪造身份以及被盗车辆和财产的信息;后者成立于2013年,旨在专门收集和分析疑似参战者和回归“外籍战士”信息。^③

欧盟情报分析中心没有情报收集和执行秘密行动的能力,而申根信息系统和欧洲刑警组织焦点旅行者数据库完全依赖于欧盟成员国情报和执法机构提供相关信息。欧盟反恐协调员吉尔斯德科切夫(Gilles de Kerchove)指出,为应对“外籍战士”威胁,欧

^① Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, pp.14-15.

^② Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, p.15.; Piotr Bąkowski and Laura Puccio, “‘Foreign Fighters’: Member States’ Responses and EU Action in An International Context”, p.5.

^③ Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, pp.16-17.

盟成员国增加了向欧洲刑警组织焦点数据库提供的信息,但仍然无法满足需求。^① 欧盟在情报分享方面难以采取大刀阔斧的举措,原因在于,成员国普遍担心,更程度的情报分享会暴露情报源和收集方式。建立欧盟独立的情报能力或某种高度集中的欧盟情报机构的构想仍然受制于成员国的主权观念。

(3) 边境控制

在实施《申根协议》之后,申根国之间的边境检查站被关闭,并且大部分都被移除。根据《申根边境法》(Schengen Borders Code)的有关规定,成员国之间需要移除所有障碍以保证内部边境的交通通畅。因此,旅客搭乘水上、陆上以及空中交通工具在申根国之间行动时,无须再受边境卫队的身份检查。申根系统及欧盟相对开放的内部边境使成员国难以有效探查、追踪公民外出参战和回归。

就外部边境制度而言,申根成员国被要求对进出申根区的旅行者采取严格的身份检查,这些检查工作由欧盟边境管理局(Frontex)进行协调,并遵循统一的规章制度。为应对“外籍战士”现象,欧盟委员会鼓励成员国更多地以电子检测方式增强申根区外部边境控制,而法国和西班牙等国要求修改《申根边境法》,强化申根区内外边境制度,但欧盟委员会和欧洲议会认为,此类要求有碍人员自由流动,并导致重新关闭内部边境。就边境控制而言,欧盟理事会和欧洲议会反对就现有的《申根边境法》做出任何修改。^②

(三) 司法领域

如前所述,欧盟各成员国之间在司法领域应对“外籍战士”方面存在差异,相当一部分成员国并未将“外出参战”定为犯罪行为,也不对“回归者”进行起诉。某些成员国将具有恐怖主义动机的“外出参战”视为犯罪行为,同时着手起诉回归者,但对出示的证据有不同程度的要求。欧盟试图从恐怖主义统一定义入手,就涉及“外籍战士”相关的活动,为成员国确立定罪和惩罚标准。^③

欧盟自本世纪初期以来逐步加大反恐力度。但在2001年,许多欧盟成员国尚无反恐立法,甚至没有从司法角度就恐怖主义做出明确定义。欧盟领导层意识到,恐怖分子能够利用欧盟相对开放的边界和成员国不同的刑事法规,逃避监视和惩罚。2002年,欧盟司法和内务委员会通过“反恐框架决定”(the Framework Decision on Combating

^① Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for the United States”, p.17.

^② Ibid..

^③ Council of the European Union, “Foreign Fighters and Returnees: Discussion Paper”, Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Council, Brussels, 2 December 2014, p.2, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15715-2014-REV-2/en/pdf>, last accessed on 22 March 2016.

Terrorism), 协调、促进欧盟成员国制定统一的反恐法。“反恐框架决定”实际上在欧盟范围内就恐怖主义确立了某种统一的定义, 它将旨在恐吓民众或破坏国家政治和经济制度稳定的各种犯罪行为, 包括谋杀、绑架和劫持人质等, 列为可提起诉讼的恐怖主义犯罪。“反恐框架决定”还就组织、参加和资助恐怖活动等犯罪行为, 为成员国制定了统一的量刑、判罪标准。欧盟司法和内务委员会于 2008 年修订了“反恐框架决定”, 将招募恐怖分子、提供恐怖主义训练以及公开煽动恐怖主义纳入欧盟有关恐怖主义的统一定义。欧盟要求各成员国的刑事法典充分反映欧盟通过“反恐框架决定”于 2002 年和 2008 年就恐怖主义做出的统一定义。^①

2014 年 9 月, 联合国安理会通过 2178 号决议, 号召成员国从国内司法角度应对“外籍恐怖主义战士”威胁, 通过修订刑事法典, 将外出参战、煽动恐怖主义、回归从事恐怖袭击等活动纳入可提起诉讼的犯罪行为。欧盟目前有关恐怖主义的统一定义尚未包括外出参战或试图外出参战以及接受恐怖主义培训等行为。欧盟成员国在此方面存在差异, 有的国家已经在一定程度上将与“外籍战士”相关的活动定义为犯罪, 有的则没有。在此背景下, 欧盟司法和内务委员会于 2014 年 12 月着手进一步修订“反恐框架决定”, 将“外出参战”、回归“外籍战士”从事恐怖主义活动等纳入有关恐怖主义的统一定义中, 以使欧盟成员国完全遵从安理会 2178 号决议有关条款。^②

但某些欧盟成员国政府对此持反对态度, 在它们看来, 欧盟在司法领域就应对“外籍战士”确立统一定罪标准, 会侵扰成员国法律体系, 破坏成员国在刑事司法领域的管辖权; 欧盟决策人士及另外一些欧盟成员国政府则认为, 将某些与外籍战士相关的活动纳入欧盟恐怖主义统一定义, 将有助于弥合成员国之间就“外籍战士”存在的刑事诉讼差异, 促进成员国之间在执法和司法领域的长期合作, 同时有助于成员国迅速落实联合国安理会 2178 号决议。由于存在上述争议, 欧盟通过恐怖主义统一定义在欧盟范围内确立有关“外籍战士”定罪和惩罚标准的尝试尚未取得成果。

五 结 语

通过以上考察和分析可以看出, 早在 2015 年两次巴黎恐袭事件前, 欧盟及其成员

^① Kristin Archick, Paul Belkin, Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud and Derek E. Mix, “European Fighters in Syria and Iraq: Assessments, Responses, and Issues for The United States”, p.16.

^② 2014 Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective, and International Centre for Counter-Terrorism-The Hague, “Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective: UN Security Council Resolution 2178, Legal Issues, and Challenges and Opportunities for EU Foreign Security and Development Policy”, *Policy Brief*, December 2014, pp.9-11.

国已经意识到中东内战中“外籍战士”对欧洲安全的威胁,并不断采取或着手采取措施加以应对,但短期内难以取得显著成效。

首先,欧盟及其成员国及时从“出走—参战”视角认识“外籍战士”对欧洲安全的威胁,并以此为基础,着手对“外籍战士”现象采取全面的应对举措,涉及“出走—参战”和“回归—实施”各环节。

其次,欧盟及其成员国的应对举措并未全部落实,尤其是“硬”措施的具体实施面临挑战。欧盟及其成员国在“反激进化”方面出台了一些具有创新意义、具有“软”措施性质的倡议,并逐步推广实施。但在“硬”措施方面,欧盟成员国从行政和司法领域强化相关举措的尝试往往与保护公民自由和人权的政策传统相矛盾,遭遇不同程度的抵制;在欧盟层面,“旅客实名记录”系统的建立久拖不决,很大程度上源于保护公民隐私的考虑占据上风。欧盟及其成员国在应对“外籍战士”现象过程中实施“硬”措施遭遇的挑战凸显了如何处理“安全”与“公民自由”关系这一棘手问题,对欧盟及其成员国而言,应对“外籍战士”威胁实质上是如何处理“安全”与“公民自由”的平衡关系。

最后,欧盟长期以来致力于在外交和安全领域发挥积极作用,应对“外籍战士”这一具有跨国特征的威胁,需要欧盟协调和指导。迄今为止,欧盟在这方面取得的成效主要局限于“软”措施领域。在“硬”措施方面,除难以协调“安全”与“公民自由”的矛盾外,欧盟着手就“外籍战士”制定统一起诉和惩罚标准的尝试以及强化情报分享的努力,收效甚微,很大程度上源于大多数成员国将司法和情报视为体现国家主权最重要的领域。欧盟在推广某些“硬”措施方面遇到的挑战凸显了如何处理超国家行为体与主权国家在安全领域的分工、协调,从这个意义上看,对欧盟及其成员国而言,应对“外籍战士”威胁很大程度上意味着如何处理欧盟与成员国在安全领域的关系。总体而言,鉴于“公民自由”和“国家主权”两个层面的问题,欧盟及其成员国针对“外籍战士”现象的“硬”措施进展缓慢。恐怕只有当安全需求在“安全”VS“公民自由”的关系中占据上风,迫使有关成员国在情报和司法领域让渡更多主权时,欧盟及其成员国应对“外籍战士”的举措才会进一步得到有效落实。

(作者简介:张帆,中国社会科学院美国研究所战略研究室副主任、副研究员;责任编辑:张海洋)