

歐盟反恐政策及機制分析

高佩珊*

摘 要

自巴黎恐怖攻擊事件發生後，多起恐怖攻擊接連發生於歐盟多國，一時之間各國紛紛提出檢討反恐政策及機制。過去由於歐盟各國對於讓渡國家主權及情報的分享有所疑慮，因此在配合歐盟反恐政策上並不情願，歐盟遂難以達成共同之反恐政策，邊境管理困境亦由此產生。因此，本文將以歐盟為研究對象，觀察歐盟反恐政策及機制之演變，再分析歐盟現階段不同層次之反恐機制。

關鍵詞：歐盟、反恐政策、難民、邊境安全、國家安全

* 作者為中華民國中央警察大學國境警察學系副教授，E-mail: pkao@mail.cpu.edu.tw。本文初次發表於「第十一屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會」，感謝評論人及本刊二位匿名審查委員及責任編輯為本文提出的寶貴意見，作者對此深表感謝。



一、前言

自去年巴黎發生嚴重的恐怖攻擊，造成多人傷亡，深受恐攻威脅的歐盟採取多種策略多管齊下，企圖有效預防與減少跨境恐怖攻擊的再次發生。過去在國家主權、人權的考量下，甚至是情報資訊的分享上，歐盟國家在反恐合作上較為消極與被動；但面臨恐怖主義份子不斷於歐洲本土策劃多起造成嚴重傷的攻擊事件後，歐盟國家遂團結一致，不僅啟動多項反恐機制、設立協調聯絡窗口，更採取政治與軍事手段，期望能阻絕恐怖攻擊事件的再次發生。目前歐盟所採取的反恐措施為積極掃蕩恐怖分子，擴大反恐行動的範圍及強度，制定反恐法案、強化防範措施。歐盟期望透過情報的布建，情資的分享合作機制，能有效降低恐怖攻擊發生的機會。因此，本文欲以歐盟為個案研究對象，分析歐盟過去及現在之反恐政策及機制，藉由分析現階段歐盟反恐戰略與反恐機制，預測未來歐盟反恐機制之發展。

二、歐盟反恐研究相關文獻探討

早在 2001 年美國九一一事件發生前，國際關係學界對於恐怖主義議題已有許多研究，但九一一事件的發生，致使美國外交政策走向以反恐為主，與此同時歐盟亦如同美國，大力在歐盟境內及國際間打擊恐怖主義；學界遂對於恐怖主義的研究與分析便更加豐富與更加精闢。例如，張福昌(2010)長期研究歐盟反恐政策，在其對於〈歐洲聯盟反海上恐怖主義之研究〉一文中，¹張福昌以歐盟第一次的海軍武力行動 *Atalanta* 行動為例，首先定義海上恐怖主義，再敘述索馬利亞海盜威脅的嚴重性，進而分析歐盟 *Atalanta* 行動之法律依據及執程序、成效。張福昌指出，歐盟於 2005 年 11 月公佈「歐盟反

¹ 張福昌(2010)，〈歐洲聯盟反海上恐怖主義之研究-以 *Atalanta* 行動為例〉，第六屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》，頁 207-228。



恐戰略」(European Union Counter-Terrorism Strategy) 即「3P1R 反恐戰略」，做為歐盟反恐行動最高指導方針，該戰略包含預防(Prevent)、保護(Protect)、追捕(Pursue)、反應(Respond)等四個階段戰略。由於索馬利亞海盜行為之猖獗，包含歐盟、北約和中國、俄羅斯、印度及日本等十一個國家，皆加入參與打擊索馬利亞海盜的行動。歐盟援引聯合國決議案、歐盟與索馬利亞及其鄰國(如肯亞、吉布地)間的協議、歐盟理事會相關決議及法規後，確立整個軍事行動的完整架構。然而，張福昌認為該打擊海上恐怖主義行動仍面臨許多挑戰；例如，海盜活動範圍過大，難以掌握其行蹤，造成打擊成本過高且部署不易；該行動只能降低並無法完全解決海盜行為；分辨漁民與海盜不易；歐盟現有執行人力不足以有效執行該任務；起訴海盜嫌犯不易。該篇文章提供本文歐盟打擊海上恐怖主義案例，惟對於歐盟反恐戰略之分析需參考其另篇著作。在〈歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限〉中，² 張福昌(2015)首先分析歐盟反恐戰略，「預防」為反恐行動第一步，防堵恐怖攻擊的發生；「保護」為反恐戰略重要部分，目的在減少恐怖攻擊造成的傷害與衝擊；「追捕」強調資訊與情報的交換、加強威脅分析與執法合作，以阻斷恐怖組織的聯繫與招募活動；「反應」為妥善處理恐攻之後的善後處理。他認為在此戰略下，歐盟已逐漸建構起對內及對外兩種反恐網絡系統；對內指歐盟國家與歐盟反恐機構間的互動關係，對外則指歐盟與第三國和國際組織的反恐合作。他認為如要加強歐盟內部安全並有效打擊恐怖主義，歐盟國家應對在國家主權的堅持上做讓步，釋出警察與司法主權，歐盟內部的反恐網絡才能有效實行。在對外反恐網絡上，歐盟與美國由於對恐怖主義界定的不同，以及價值觀的差異，致使在反恐行動上無法有效合作。

長期研究恐怖主義的汪毓璋(2016)，在其著作《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》中指出，³ 自九一一事件以來，以「伊斯蘭教律法」為治國訴求的「蓋達組織」等恐怖主義團體型態更趨多樣化，包括國際恐怖份子、外國

² 張福昌(2015)，〈歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限〉，《全球政治評論》，第四十九期，19-24。

³ 汪毓璋(2016)，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》，台北，元照出版社。



恐怖主義戰鬥人員、本土成長暴力極端主義份子、本土成長恐部份子、獨狼、單獨行為者、獨行罪犯等。聯合國安理會因此通過多項反恐文書，遭受恐攻的國家也制定反恐專法或修改現有的反恐法律；「反制激進化」成為各國打擊恐怖主義之工作重點，強調從「戰術反恐」朝向「戰略反恐」發展。在該上、下兩冊著作中，汪毓瑋清楚說明恐怖主義的定義及類型，並敘述歐美為恐怖主義組織的威脅與情勢做出的評估，以及和聯合國推動反恐工作的努力，最後從法律、司法及人權角度探討反恐面臨的挑戰。比較特別的是該書最後有三、四個章節分析台灣及中國的反恐行動及相關作為，及兩岸四地打擊外國恐怖主義之合作策略，可作為本文參考對象。對歐盟議題投注多年研究心力的張台麟(2010)在其文章〈歐洲聯盟推動共同反恐政策的發展與挑戰：兼論對台灣的影響與借鏡〉中指出，恐怖主義對於歐洲並非一個新興現象，⁴ 近三十年來，在歐洲已經有將近五千人因恐怖攻擊而喪失性命。他在該篇文章當中，追溯歐盟反恐政策之發展，說明早自 1999 年 10 月舉行的高峰會中，歐盟國家已根據阿姆斯特丹條約開始加強在反恐行動上的合作。2000 年 6 月的高峰會中，「歐洲議會」(European Parliament)再次重申打擊恐怖主義及反恐的重要性，並提出「聯合行動」計畫訂出專業反恐的技能目錄，設立歐洲司法網絡，成立專門處理刑事犯罪的機構，並提撥反恐預算。美國九一一事件後，歐盟決定加強反恐合作；2004 年馬德里事件的發生，歐盟最高決策機構，即歐盟首腦會議的「歐洲理事會」(European Council)發表「反恐聲明」(Declaration on Combating Terrorism)，⁵ 隔年歐盟(部長)理事會(Council of the European Union)提出「反恐戰略」(The European Union Counter-Terrorism Strategy)，⁶ 2008 年再度通過「共同立場文件」(2008 Common Position)，⁷ 防

⁴ 見張台麟(2010)，〈歐洲聯盟推動共同反恐政策的發展與挑戰：兼論對台灣的影響與借鏡〉，張台麟主編，《里斯本條約下的歐盟統合願景：持續與轉變》，台北，政治大學外語學院及歐盟莫內教學模組計畫，頁 1-47。

⁵ 關於歐洲理事會發表的反恐聲明內容，見“Declaration on Combating Terrorism,” *The European Council*, March 25, 2004. <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>.

⁶ 關於歐盟反恐戰略詳細內容，見“*The European Union Counter-Terrorism Strategy*,” *Council of the European Union*, November 30, 2015. <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f>



止軍事科技武器落入恐怖份子手中。這些行動皆顯示歐盟推動共同反恐行動的努力，但由於司法、自由與安全的相關議題仍需要尊重會員國各自的意見，張台麟認為歐盟推動共同反恐政策仍需要一段時間。以上多篇對於恐怖主義及歐盟反恐政策的文章，皆能給予本文相當多的參考價值。

三、歐盟反恐政策歷史脈絡

歐盟反恐政策雖然可追溯至 1977 年，歐洲理事會即通過「歐盟抑止恐怖主義公約」(European Convention on Suppression of Terrorism, ECST)，⁸ 但當時歐盟國家並未在反恐上進行合作，亦未有共同的反恐政策。1992 年簽訂的歐盟據以成立的「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union)，即「馬斯垂克條約」(Maastricht Treaty)，創造歐盟三個支柱 (見圖 1)，將涉及歐盟境內公共安全的「司法及內政事務」(Justice and Home Affairs, JHA)首度置放於歐盟架構內之第三支柱。至「阿姆斯特丹條約」(Amsterdam Treaty)時，⁹ 限時規定條約生效五年內將簽證、庇護、移民、人員流動及民事案件之司法合作共同體化，移至第一支柱。但對於海關檢查、詐欺、毒品、防止恐怖主義與刑事案件之司法合作等重大國際犯罪，仍屬於傳統國家之間政府間

=ST%2014469%202005%20REV%204>.

⁷ 關於歐盟「共同立場文件」此一個法律約束架構內容，見“European Union Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment,” *The Council of the European Union*, 2008. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:En:PDF>>.

⁸ 李貴雪(2010)，〈從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉，第六屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》，頁 73-98。

⁹ 阿姆斯特丹條約(Amsterdam Treaty)全名為《修正歐洲聯盟條約、建立歐洲共同體的各项條約和若干有關文件的阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts)，簽署於 1997 年 10 月 2 日，並於 1999 年 5 月 1 日生效。該條約主要針對 1951 年簽署的巴黎條約、1957 年簽署的羅馬條約、1992 年簽署的馬斯垂克條約進行修訂。



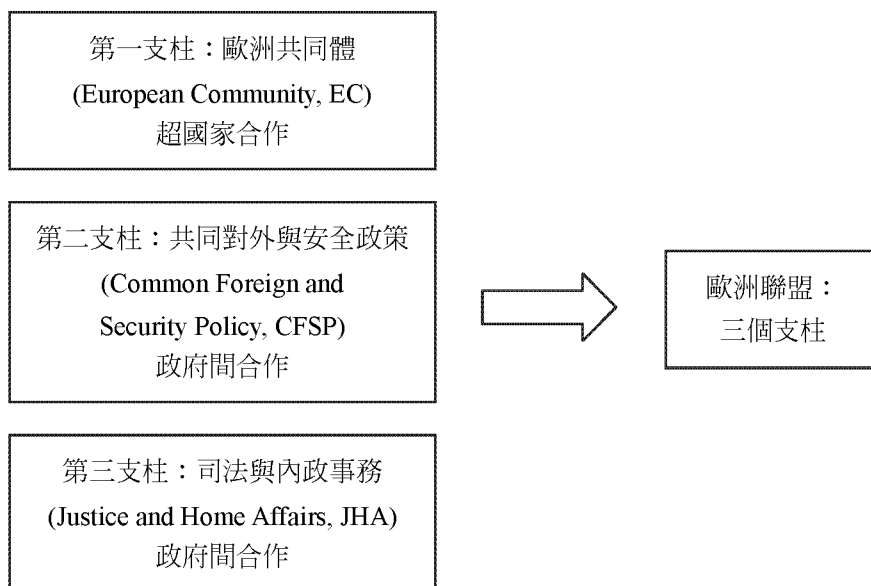


圖 1 馬斯垂克條約時期之歐盟三支柱

資料來源：高佩珊，〈歐盟移民問題探討〉，中央警察大學 2015 年《人口移動與執法學術研討會論文集》，2015 年 5 月 26 日，頁 98。

(intergovernmental)的警察合作形式，保留在第三支柱；¹⁰ 並將第三支柱更名為「刑事事務警政與司法合作」(Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)。¹¹

1999 年 10 月歐盟國家在芬蘭坦佩雷(Tampere)召開的臨時高峰會中，根據阿姆斯特丹條約開始加強在反恐行動上的合作，2001 年美國 911 事件的發生，歐盟開始協調會員國的反恐政策，並加強國際合作。2001 年簽署、2003 年生效，全稱為「修改歐洲聯盟條約、建立歐洲各共同體諸條約和某些附件的尼斯條約」(Treaty of Nice)，進一步調整內部權限。2002 年 6 月歐盟通過「打擊恐怖主義架構決議」(Council Framework Decision on Combating Terrorism 2002)，清楚釐清恐怖主義行為和與恐怖主義相關的行為。2004 年

¹⁰ 藍玉春(2001)，〈解析歐盟阿姆斯特丹條約〉，《政治科學論叢》，第 15 期，頁 15-44。

¹¹ 見張福昌(2009)，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，第五期，頁 109-145。



馬德里事件發生後，歐洲理事會(European Council)除發表「反恐聲明」外，要求自同年 12 起依照「反恐行動計畫」(EU Action Plan on Combating Terrorism)，¹² 一年兩次檢視歐盟會員國及相關機構反恐作為。2005 年 11 月歐盟在提出的「反恐戰略」中，清楚描述歐盟反恐戰略的目標與方法，即採取包含預防(Prevent)、保護(Protect)、追捕(Pursue)、反應(Respond)等四個階段戰略的所謂「3P1R 反恐戰略」，做為歐盟反恐行動最高指導分針。2006 年 2 月歐盟將「3P1R 反恐戰略」下已經執行及即將執行之反恐措施清楚列出，並由歐盟理事會每半年審視各會員國反恐戰略實施的進程。而在 2007 年簽署、2009 年生效的「里斯本條約」(Lisbon Treaty)中，¹³ 也清楚規定歐盟會員國之反恐責任與義務，並將原本屬於歐盟第三支柱中，刑事案件之警察與司法合作，分開為「刑事司法合作」與「警察合作」。將其與邊境管制、難民與移民政策、民事司法合作，都統整於「歐盟主要任務領域」中的「自由、安全與正義的領域」(Area of Freedom, Security and Justice; AFSJ)，加強反恐合作。¹⁴

2010 年歐盟在「內部安全策略」(Internal Security Strategy)及相關的行動計劃中，¹⁵ 確立反恐五大戰略目標：切斷國際犯罪網絡、防範恐怖主義、保障通訊安全、加強邊境管理、加強歐洲抵抗危機、防災能力。2011 年 5 月 1 日美國海豹部隊成功擊斃賓拉登後，恐怖主義犯罪並未因此停歇，取而代之的是以網路媒體迅速建立知名度，從蓋達組織分離出來的極端恐怖組織，並以許多恐怖組織有所聯繫的「伊斯蘭國」(The Islamic State, IS)。該組織以

¹² 「歐盟反恐行動計畫」內容，請見“EU Action Plan on Combating Terrorism,” *Council of the European Union*, from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOf_Action_10586.pdf.

¹³ 關於里斯本條約內容，可見“Treaty of Lisbon,” *EUR-LEX*, December 1, 2007., from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

¹⁴ 請見“An area of freedom, security and justice: general aspects,” European Parliament, June 2016, from http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html.

¹⁵ 請見“Internal security strategy for the European Union,” *The European Council*, March 2010, from www.consilium.europa.eu/en/documents.../2010/.../qc3010313enc_pdf/.



更加難以防範的「孤狼」恐怖分子，¹⁶ 在歐洲各地發動多起造成嚴重傷亡的攻擊；¹⁷ 例如連續策畫發動多起巴黎及布魯塞爾恐怖攻擊，致使歐盟各會員國更加團結凝聚向心力，於 2015 年 4 月 28 日由「歐盟執行委員會」(European Commission)提出一項為期五年的「新安全議程」(New European Agenda on Security)，¹⁸ 打擊恐怖主義、有組織犯罪和網路犯罪。該議程主要措施包含加強歐盟成員國之間的資訊共用，增強歐洲刑警組織與各成員國的合作等。在打擊恐怖主義方面，歐盟將除關注具體的打擊措施，並將焦點放在預防工作上，加強社會內部向心力、教育、就業、司法層面，以及與第三國進行合作，消除極端主義和激進主義的。該議程亦提出成立歐洲反恐中心，以提升「歐洲刑警組織」(European Police Office, EUROPOL)能力，提升對各會員國執法機關的支援，以杜絕恐怖分子資金來源、網絡激進化思想的散播和非法武器的販運。以上說明歐盟積極面對處理恐怖攻擊事件，其反恐政策亦不斷隨恐怖攻擊事件的發生，而加之調整朝向嚴密完整方向前進。

四、歐盟內部反恐機制

隨著恐怖攻擊事件的頻繁發生及反恐議題的突出，歐盟在相關反恐戰略及政策制定過程中，同時制定許多機制處理反恐議題，本文將這些機制分為

¹⁶ 孤狼恐怖主義指「一個人單獨，或在極少數的人力支援下，對政府、社會、商界、軍人或其他任何目標，使用或威脅使用暴力或非暴力的破壞行動，以達到對政治、社會、宗教或其他相關的目標；即使沒有辦法達成這些目標，仍能對政府、社會、商界或軍人，製造恐懼、干擾日常生活或使他們必須提高安全或其他反應措施。」見張福昌(2013)，〈孤狼恐怖主義與內部安全〉，第九屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》，頁 17-33。

¹⁷ 關於伊斯蘭國策畫、發動的多起恐怖攻擊事件之整理，可見楊承融(2016)，〈新型態恐怖主義組織之研究-以伊斯蘭國(ISIS)為例〉，《中央警察大學外事警察研究所碩士論文》，頁 186-205。

¹⁸ 請見“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” *European Commission*, April 28, 2015, from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf.



個別國家層次及歐盟政府間合作機制做一分析，此二種機制皆屬於歐盟內部反恐機制，與歐盟對外反恐機制形成一完整反恐架構(如圖 2 所示)，本文將於下一節說明：

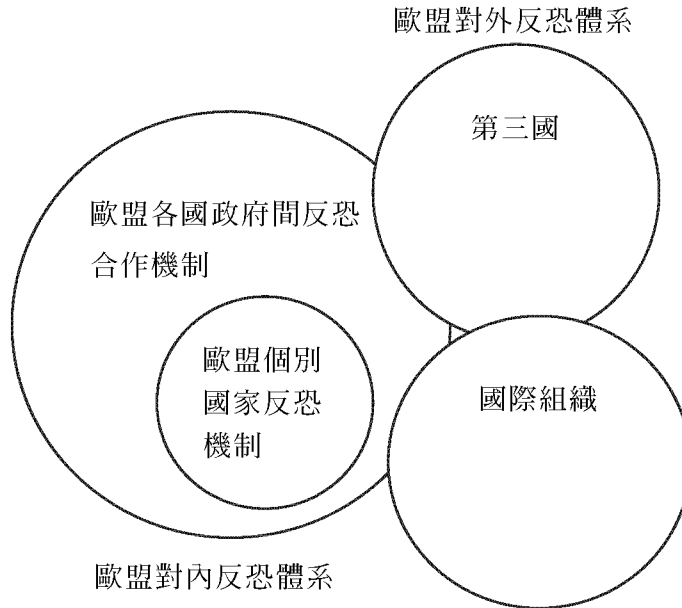


圖 2 歐盟反恐架構

註解：本圖由作者自製

(一) 個別國家層次(State-Level)

根據歐洲警政署(European Police Office, EUROPOL) 2015 年的「歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告」(EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT) 指出，2014 年歐盟國家中，遭受最多次數的恐怖攻擊國家為英國(109 次)、法國(52)、西班牙(18)；¹⁹ 逮捕最多恐怖份子的國家為法國(238 人)、西班牙(145)、英國(132 人)。2016 年的報告則指出去年(2015)共有 151 人在恐怖攻

¹⁹ 請見“European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015”, *EUROPOL*, p. 13.



擊中喪失性命，超過 360 人受傷，逮捕 1077 名涉及恐怖活動的嫌犯。²⁰ 以英國、法國及丹麥等國家遭到最多恐怖攻擊。因此，在國家層次上，本文就以目前面對恐怖攻擊最嚴重威脅的法國為例，對其國家重要反恐戰略作一說明：

由於法國面臨二戰以來最嚴重的恐怖攻擊，且在其境內逮捕最多恐怖份子，在打擊恐怖主義及制定反恐政策及戰略上，自然比其他歐盟國家更加積極。自去年巴黎遭受恐攻造成 130 人喪生後，法國政府旋即宣佈進入緊急狀態，並不斷延長時效。為有效打擊、制止恐怖主義的發展，法國對於涉及恐怖攻擊的公民直接給以剝奪國籍，對於威脅法國境內秩序的境外人士則簡化其出境手續，並聯合歐盟各國加強查緝非法走私軍火之販運，同時加重法國的相關刑罰。²¹ 此外，亦限制具有思想偏激、宗教狂熱極端分子出境，並透過立法嚴懲贊助恐怖主義活動者、增加治安部門人員的配置及經費之投入。在反恐政策上，今年(2016 年)五月，法國議會通過「反恐怖主義法」，²² 賦予安全機構更大的執法權力，放寬搜查權、拘留權和開槍射擊權。根據該法，未來執法機構在進行身分查驗時，有權扣留嫌犯最長達四小時，以便警方能向外國情報機構進行資訊查詢。此外，執法人員亦能搜索可疑人士的行李或車輛，檢察機關也可下令在夜間進行住家搜索，調查人員在監聽行動上也將更為自由，同時放寬警方開槍許可權。法國政府也將可以批准軟禁從敘利亞或伊拉克重新返回法國的可疑分子。²³

2015 年 1 月 7 日法國《查理週刊》的血腥屠殺事件發生後，1 月 13 日法國國會通過延長對「伊斯蘭國」恐怖分子的軍事打擊行動，並派遣核子動力航空母艦「戴高樂號」(Charles de Gaulle)前往中東參與對抗「伊斯蘭國」的任務。同年 9 月 27 日法國首次對敘利亞境內「伊斯蘭國」據點發動空襲。

²⁰ 請見“European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016”, *EUROPOL*, p.10.

²¹ 請見楊承融(2016)，頁 141-142。

²² 請見〈法參院通過反恐法擴大搜查拘禁權〉，《蘋果日報》，2016 年 5 月 27 日。From <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160527/871737/>。

²³ 楊承融(2016)，頁 141-142。



11月13日巴黎恐攻事件的發生，法國總統歐蘭德(François Hollande)譴責「伊斯蘭國」的恐怖襲擊為戰爭行爲。²⁴ 法國再度派遣「戴高樂號」(Charles de Gaulle)航空母艦前往波斯灣(Persian Gulf)，打擊「伊斯蘭國」；同時派遣十架戰機前往伊斯蘭國首都拉卡(Raqqa)地區進行轟炸，炸毀該組織指揮中心、訓練中心、彈藥庫與訓練營。11月16日法國總統歐蘭德出席國會兩院聯席會議時，表示法國需要修憲，需要設立一個緊急應變機制，以使國家在遭受恐攻時，能迅速將部分權力移至軍警機關。²⁵ 此外，歐蘭德表示未來2年內，法國準備增加軍警、司法和海關人員用以查緝及預防恐怖攻擊事件的發生。從法國政府行動觀之，即使不斷遭受恐怖攻擊，法國仍會堅持強硬打擊恐怖主義之措施。

(二) 歐盟政府間合作機制(Intergovernmental Cooperation Regimes)

隨著恐怖攻擊事件的頻繁發生，及反恐議題的重要性，歐盟單一國家實難獨自面對恐怖攻擊之威脅，因此歐盟國家逐漸願意將反恐權限移交至歐盟並配合歐盟的反恐機制。歐盟亦期望能積極推動會員國之間的執法機關與警察合作、邊境管理以有效打擊組織犯罪和恐怖主義。以下就幾個特別重要之屬於歐盟政府間合作的相關反恐機制與組織機構，依照成立的時間順序製作於表1，並於下做一詳細介紹：

1. 申根資訊系統(The Schengen Information System, SIS)：²⁶ 建立於1995年的申根資訊系統，為歐洲國家內部執法合作並用於支持控制外部邊界的大型資訊系統。²⁷ 該系統為申根國家記錄並共享關於逮捕、移民和遺失物

²⁴ 〈歐盟一致同意軍事援助法國反恐〉，《法廣RFI》，2015年11月17日。〈<http://trad.cn.rfi.fr/>〉。

²⁵ 同前註。

²⁶ 關於申根資訊系統之詳細介紹，可見高佩珊(2015)，〈歐盟移民問題探討〉，中央警察大學2015年《人口移動與執法學術研討會論文集》，頁99。或“Schengen Information System”，*Migration and Home Affairs*, from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm.

²⁷ 申根資訊系統實行範圍包含歐盟除保加利亞、克羅埃西亞、賽普勒斯、愛爾蘭、羅馬尼亞及英國以外之22個歐盟會員國，加上瑞士、挪威、冰島和列支敦施登四個合作國家。



表 1 歐盟政府間反恐合作機制

1.申根資訊系統	於 1995 年設立，為申根國家記錄並共享關於逮捕、移民和遺失物件等相關資訊，為歐洲地區最大的資料庫，提供所有警方及相關執法單位需要的資料。
2. 歐洲刑警組織	成立於 1999 年，為歐盟刑事司法合作部分之執法機構。與歐盟各會員國執法單位以及其他非歐盟夥伴國家、組織保持密切合作，共同參與情報分析。
3.歐洲指紋系統	建立於 2000 年，為歐盟庇護申請者的指紋資料庫，便於歐盟會員國通過指紋資料進行比對，確定負責審批庇護申請者的國家。
4.歐盟司法署	成立於 2002 年 2 月 28 日，成員來自歐盟成員國檢察官、法官或警官，主要工作在於協助歐盟成員國就跨國犯罪，包含恐怖主義，發揮其在相關起訴與調查的合作與協調的功能。
5.歐洲逮捕令	2004 年 1 月 1 日正式啟動，建立會員國司法合作，要求最多 90 天內必須直接完成解送的程序。
6.歐洲邊境監控系統	2013 年啟動，為會員國間可以互通的海上監控系統。
7.歐洲反恐中心	2016 年 1 月 25 日啟動，負責整合反恐情資的跨歐洲平台。
8.旅客姓名紀錄	2016 年 4 月 14 日經歐洲議會同意通過。包含旅客預定航班與辦理登機手續時，交給航空公司、旅行社的資訊，包括旅客的行程、機票種類、聯繫風勢、行李資訊和交易付款等資料的蒐集，在於協助預防、偵查、調查及起訴恐怖攻擊和其他犯罪的行為。

註解：本表由作者自製

件等相關資訊，為歐洲地區最大的資料庫，在維護公共安全、邊境安全與支援警察與司法合作上，提供所有警方及相關執法單位需要的資料。由申根資訊系統發出之示警，不只包含特定的人或物件的資訊，亦能給予清楚的指示說明如何處理已被發現之人或物件。為維護申根國家消除內部邊界檢查後的境內安全，申根資訊系統運作範圍根基於三個法律條文：(1)歐盟 2006 年「邊境管制合作」(Border control cooperation)1987 號決議，允許邊境檢查、簽證發放和移民機關能夠進入申根資訊系統查詢來自第三國的國民，允許或拒絕



他們進入或逗留在申根地區。(2)歐盟理事會 2007 年「司法與內政事務執法合作」(Law enforcement cooperation)533 號決定，申根資訊系統支持警察與司法合作，允許相關當局建立和查詢與犯罪事實相關的失蹤人口和物件的示警系統。(3)歐盟 2006 年「車輛登記合作」(Cooperation on vehicle registration)1986 號決議，申根資訊系統提供車輛登記查詢服務，允許查詢確認該車登記之車牌資料是否為合法。此系統在打擊恐怖主義上，提供歐盟國家相當重要之資訊。

2. 歐洲刑警組織(EUROPOL)：²⁸ 成立於 1999 年，為歐盟常設機構，總部設在荷蘭海牙，為歐盟刑事司法合作部分之執法機構。該組織與歐盟會員國執法機構，以及其他非歐盟夥伴國家和組織保持密切合作，共同參與情報的分析。目前組織超過 900 名工作人員，185 名「聯絡官」(Europol Liaison Officers, ELOs)，100 名刑事分析員，每年進行超過 18,000 份跨境調查。該組織主要目標在為所有歐盟公民福祉，建立一個更加安全的歐洲，協助歐盟國家打擊嚴重的國際犯罪和恐怖主義。由於大型犯罪和恐怖主義網路，構成嚴重威脅歐盟的內部安全和人民生活的安定；其中，歐盟面臨最大的安全威脅來自恐怖主義、國際販毒和洗錢、有組織的詐騙、偽造歐元貨幣和人口走私，以及人口販運和其他威脅。因此，歐洲刑警組織每年發表的「歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告」(EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT)年度報告，對於歐盟內外遭受和面臨之恐怖主義威脅做出詳細分析。該組織主要在強化歐盟會員國間的執法合作，但該組織本身並不具備傳統警局的調查權，對於歐盟國家的執法機構亦無強制約束力。

3. 歐洲指紋系統(European Dactylographic System, EURODAC)：²⁹ 建立於 2000 年的歐洲指紋系統為歐盟庇護申請者的指紋資料庫。當有人向歐

²⁸ 有些中文將其翻譯為歐洲警政署的歐洲刑警組織，其規模及任務編組可見其官方網頁 *EUROPOL*, <http://www.europol.europa.eu>。或張福昌(2008)，〈歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石？〉，《第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集》，頁 81-104。

²⁹ 有關此移民資料庫之介紹，見“Identification of Applicants”，*Migration and Home Affairs*, from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm.



盟申請庇護時，無論他們在歐盟何處，他們的指紋都會被傳輸到此資料庫的中央系統，此系統便於歐盟會員國通過指紋資料進行比對，確定負責審批庇護申請者的國家。歐洲移民資料庫自 2003 年運作以來已證明為一非常成功的 IT 工具，惟需更新資訊及降低會員國間因資料傳遞的延誤，以及資料的保護，以有效打擊恐怖主義及重大犯罪。此套系統除有助於「都柏林公約」(Dublin Convention)中對於尋求庇護者申請的有效處理，³⁰目前新的規則允許國家警察部隊和歐洲警政署在特別嚴謹控制的情況下，為預防、逮捕和調查嚴重罪行及和恐怖主義有關的刑事調查有關的指紋比對。

4. 歐盟司法署(EUROJUST):³¹ 歐洲司法署成立於 2002 年 2 月 28 日依照歐盟理事會決議成立，地點設在荷蘭的海牙，該署成員來自歐盟成員國的檢察官、法官或警官，主要工作在於協助歐盟成員國就跨國犯罪，包含恐怖主義，發揮其在相關起訴與調查的合作與協調的功能。歐洲司法署在資訊情報蒐集與司法事務的協助扮演重要的角色，並與歐洲警政署在維護歐盟內部安全的任務中密切合作。2004 年歐洲警政署與歐盟司法署協定，明定兩機構合作的範圍包括合作制定「伊斯蘭恐怖主義分析檔案」(Analysis Work Files)與情報交換等。

5. 歐洲逮捕令(European Arrest Warrant, EAW):³² 適用於整個歐盟的「歐洲逮捕令」於 2004 年 1 月 1 日正式啟動，取代過去冗長的引渡程序，促使歐盟會員國家在司法上的共同合作，建立會員國之間司法機構對司法機構最多 90 天內必須直接完成解送的程序。歐盟國家不可以再拒絕將其犯有嚴重罪行或被懷疑犯有這種罪行的公民交由另一個歐盟國家。「歐洲逮捕令」

³⁰ 於 1997 年生效，用以規範歐洲移民事務的「都柏林公約」，要求歐盟會員國不可以拒絕審核各種尋求庇護的外國移民；而且要求移民落腳的第一個國家，必須承擔起審核是否庇護的責任。該條約後來於 2003 及 2013 年分別由都柏林第 2 號和第 3 號條例更新。見 *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, from <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>。

³¹ 見張福昌(2008)，頁 92。

³² 見“European Arrest Warrant,” *European Commission*. from http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm.



解決恐怖份子利用申根公約無邊境管制的措施，在歐盟各國之間從事跨境犯罪的問題，並可加速審理恐怖攻擊的罪行，以達到嚇阻之作用。

6. 歐盟邊境管理局(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRONTEX)：³³ 促進人口自由流動為 1950 年代以來歐洲整合的一個重要目標。貨物、人員、服務和資金的自由流動為 1957 年羅馬條約的基礎。但為應付歐盟於 2004 年的擴大後，所面臨的邊境防衛工作及難民潮的湧入問題，1999 年時「歐洲理事會」(the European Council) 司法與內政事務已在移民、庇護與安全上，展開合作。在邊境管理上，當時即創立外部邊境共同實踐單位(External Border Practitioners Common Unit)。為因應九一一事件後，移民事務涉及反恐議題的重要性與複雜性，「歐盟執委會」(European Commission)於 2003 年 11 月通過成立全名為「外部邊境合作管理局」的方案。該機構成立之宗旨為確保和協調歐盟擴大後，包括海、陸、空邊境的管制和檢查，確保歐盟實現擴大邊境後的統一管理。³⁴

7. 歐洲邊境監控系統(European Surveillance System for Borders, EUROSUR)³⁵：由於量非法移民及難民的湧入，為防止非法移民的入境歐盟，歐盟於 2013 年啟動歐洲邊境監控系統，該系統為會員國之間可以互通的海上監控系統。此監控系統能提早偵測、發現難民搭乘的船隻，使歐盟成員國能在有效預防、偵查、打擊非法移民之時，也能透過此監控系統，保護難民的生命。

8. 歐洲反恐中心(European Counter-Terrorism Centre, ECTC)：³⁶ 過去

³³ 關於歐盟邊境管理局之成立及主要工作與任務，可見 *Frontex*, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>。

³⁴ 見〈歐盟擬設立歐洲邊境管理局〉，《大紀元》，2003 年 11 月 12 日。請見 <http://www.epochtime.com/b5/3/11/13/n410249.htm>。

³⁵ 歐洲邊境監控系統介紹，請見 *Europa*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/1。

³⁶ 請見“European Counter Terrorism Centre strengthens the EU’s Response to Terror,” *Europol*, January 26, 2016, from <https://www.europol.europa.eu/content/ectc> .



由於歐盟國家不願與他國分享情報，即使歐盟過去曾提議建立歐洲反恐中心，卻遲遲未能成立，直到 2015 年巴黎恐攻事件的發生，才加速歐洲反恐中心的成立。由於歐洲面臨最嚴重的恐怖主義威脅，做為歐盟對於恐怖威脅的集體回應，2016 年 1 月 25 日歐洲警政署宣佈啓動歐洲反恐中心，做為負責整合反恐情資的跨歐洲平台。中心主要任務在協助歐盟國家就打擊外籍恐怖份子、追查恐怖組織資金來源、打擊網路煽動行為、武器走私等工作上，加強情報的共享與行動的協調。此中心設有工作人員五十名，成員包含歐洲警政署的反恐專家、歐盟會員國的聯絡員，工作內容為。

9. 旅客姓名紀錄(Passenger Name Record, PNR)：³⁷ 曾在 2013 年因為「歐洲議會」(European Parliament)成員對於基本權利及實施的必要性的考量，而被拒絕通過的旅客資料分享系統，因為歐洲面臨嚴重的恐怖威脅，終於在 2016 年 4 月 14 日經歐洲議會同意通過。此套系統可使用於全歐盟的 PNR 資料的蒐集，在於協助預防、偵查、調查及起訴恐怖攻擊和其他犯罪的行為，協助發覺聖戰分子。PNR 資料包含旅客預定航班與辦理登機手續時，交給航空公司、旅行社的資訊，包括旅客的行程、機票種類、聯繫風勢、行李資訊和交易付款資料。³⁸ 法國 5 月份便先在巴黎戴高樂機場和東南部的尼斯機場進行測試，並將擴大至全國機場全面使用該系統；歐盟其他國家則有兩年的時間為此旅客資料分享系統立法。

歐盟近幾年除制定反恐戰略並陸續成立上述所談之反恐機制外，隨著 2013 年以來伊斯蘭國(ISIS)擴大活動且於近年來快速的發展，對歐盟造成嚴重威脅，歐盟執委會於 2015 年 4 月發表的「2015-2020 歐洲安全議程」(The European Agenda on Security)當中，亦強調將於歐盟層次上做出協調以因應恐怖主義對於歐盟各國造成的安全威脅。根據該份文件，恐怖主義、有組織

³⁷ “PNR: collecting data on international passengers,” *European Parliament News*, April 15, 2016, from <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150218STO24902/PNR-collecting-data-on-international-passengers>.

³⁸ 見〈反恐法將測試班機乘客資料分享系統〉，《中央社》，2016 年 5 月 21 日。from <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605210348-1.aspx>。



犯罪集團和網路犯罪為三大優先處理議題。歐盟執委會提出「三大方針，五大原則」：首先，歐盟未來之三大反恐方針為：(1)預防及打擊恐怖主義；(2)強化歐盟執法，打擊恐怖主義與跨邊境犯罪；(3)加強歐盟各國情報資訊交換與合作。五大原則則為：(1) 尊重基本人權；(2)透明化反恐行動與責任及民主控制；(3)鼓勵使用歐盟現有之反恐工具；(4)設計跨部門反恐合作計畫；(5)結合歐盟內外反恐單位與工具，提高反恐效率。³⁹ 2016年6月執委會公佈的「支持預防由激進主義形成之極端暴力」(Supporting the Prevention of Radicalisation leading to Violent Extremism)文件表示，「暴力激進化」並非一個新現象。然而，近幾年來由於高科技通訊設備的發展，使得經由激進化所導致的恐怖主義形式走向暴力極端主義；因此，歐盟將支持會員國在以下七個領域共同應對這一挑戰：(1)支持實證研究與建立監測網絡；(2)抑制恐怖主義分子網路散播、宣傳仇恨言論；(3)處理監獄激進化問題；(4)推廣包容性教育和歐盟共同價值觀；(5)促進與青年人接觸的包容性、開放性和彈性社會；(6)處理與激進化有關的安全議題；(7)國際層面。⁴⁰由此可見在面對不斷升高的恐怖攻擊威脅，歐盟試圖於內部規劃建立多種反恐機制，並要求所有會員國共同合作，承擔責任、彼此信任，充分運用歐盟內外反恐機制與工具，降低恐怖攻擊事件之發生。

五、歐盟對外反恐機制

歐盟在對內反恐機制上，分別有歐盟會員國國內各別反恐政策及戰略，

³⁹ 見“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” *European Commission*, April 28, 2015. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf > .

⁴⁰ 見“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” *European Commission*, June 16, 2016. http://sgroup.be/sites/default/files/Communication-preventing-radicalisation_en%20%284%29.pdf > .



及根基於歐盟「共同安全觀」(common security)上，屬於歐盟政府間共同的反恐機制，以及對外反恐機制；例如，與第三國及國際組織、機構的跨境反恐合作機制。不同於美國的單邊主義，一向重視多邊合作的歐盟於 2002 年於德國召開的第 38 屆「國際安全政策會議」上提出「共同安全觀」，要求以合作、預防與發展為核心的新的安全觀。⁴¹ 最能說明歐盟國際反恐合作理論的共同安全觀包含：(1)恐怖主義為目前世界上面臨的主要威脅，歐盟必須責無旁貸予以堅決的打擊；(2)國際恐怖主義的根源是貧窮、不發展、戰亂和衝突；(3)反恐必須以相互依賴的國際背景出發；(4)反恐重點區域為歐盟周邊地區的動盪弧線上，包含東歐、南歐、中東、中亞、北非等地區；反恐對象是伊斯蘭極端恐怖主義、歐盟地區傳統極左、極右、極端民族主義、生化恐怖主義、積極恐怖主義；(5)反恐手段以預防為主；(6)反恐應在聯合國架構內進行有效的多邊國際合作。⁴² 根基於歐盟的「共同安全觀」，歐盟於 2005 年 11 月提出的「反恐戰略」當中，認為歐盟在反恐事務上需要加強多邊合作(multilateral cooperation)關係，突出聯合國(United Nations, UN)之角色。該戰略將歐盟反恐戰略分為國家的、歐盟的、國際的三個層次合作上，說明歐盟將透過聯合國及其他區域性和國際性組織推動反恐行動，尋求國際共識，推廣國際性反恐準則。

由於反恐工作的高度複雜與重要，歐盟除在國家層次與歐盟層次上設立許多與打擊恐怖主義相關的重要單位，會員國間也在國際間主導許多重要工作小組；例如，「反恐小組」(*Counter Terrorism Group*; CTG)的設立、⁴³ 自 2000 年開始召開的「警察首長專案小組」(*Police Chiefs Task Force*; PCTF)、⁴⁴ 1979 年即成立的「警察反恐工作小組」(*Police Working Group on Terrorism*;

⁴¹ 楊潔勉等，〈國際安全觀的交鋒〉，《人民日報》第 3 版，2002 年 2 月 8 日。

⁴² 見李貴雪(2010)，頁 75。

⁴³ 由歐洲 30 個國家反恐專家組成的反恐小組介紹，可見“Counter-Terrorism Group, CTG,” *Harvard University*. <<http://pilac.law.harvard.edu/europe-region-efforts/counter-terrorist-group-ctg>>.

⁴⁴ 關於「警察首長專案小組」之工作內容，可見“Task Force of European Police Chiefs,” *Police Department*. <<http://www.policija.lt/index.php?id=2953>>.



PWGT)。⁴⁵「反恐小組」由歐盟會員國、挪威與瑞士等國的反恐專家所組成，主要任務在擬定打擊恐怖主義的提案、促進反恐合作與交換恐怖主義之相關資訊，並特別針對有關伊斯蘭恐怖主義之威脅評估。此小組由外交部的代表所組成，每月集會一次，主要任務在負責歐盟外部事務的威脅分析、相關第三國的威脅分析並協調聯合國反恐公約的執行狀況。「警察首長專案小組」與「警察反恐工作小組」則是歐盟國家警察部門間重要的合作機制，討論跨國犯罪問題的重要平台，工作小組定期與歐洲警政署交換經驗與資訊，以拓展打擊跨國犯罪的雙邊合作與行動計劃。

在國際層次上，歐盟國際反恐合作的理論依據建立在「相互依賴」(interdependence)理論上的「共同安全觀」(common security)。⁴⁶ 不同於美國的單邊主義，歐盟重視與其他國際及區域組織的共同行動，與重要夥伴國的反恐合作關係。在對外關係上，以與第三國進行國際貿易簽訂協議時，納入反恐法條。例如，「歐洲鄰國政策行動計畫」(European Neighborhood Policy Action Plan)、⁴⁷ 「歐盟和俄國外部安全的共同空間」(EU-Russia Common Space of External Security)，⁴⁸ 以及與美國簽署的各項協議，包含歐洲刑警組

⁴⁵ 「警察反恐工作小組」之工作內容及介紹，可見 Deflem M., “Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective,” *Justice Quarterly*, No. 23. Vol. 3, September 2006, pp. 336-359.

⁴⁶ 共同安全觀為指導歐盟反恐的基本理論，遵循合作、預防與發展。關於歐盟共同安全觀的主要內容，見呂光耀(2008)，〈九一一事件後歐盟反恐政策之研究〉，《國立政治大學戰略與國際事務在職專班碩士論文》。

⁴⁷ 關於歐盟鄰國政策 (European Neighborhood Policy, ENP) 之發展，參見張學昆(2009)，〈論歐盟鄰國政策的形成〉，《國際政治研究》，第三期，頁 143-161。

⁴⁸ 2003 年 5 月舉行的俄羅斯與歐盟第 11 屆高峰會中，雙方同意將原有之「合作理事會」，擴大為「常設夥伴理事會」(Permanent Partnership Council, PPC)，並決議在「夥伴與合作協議」架構下，建立長期互惠的四個空間(Common Space)；即「共同經濟空間」(Common Economic Space)、「自由、安全與司法的空間」(Common Space of Freedom, Security and Justice)、「外部安全的共同空間」(Common Space of External Security)、「研究、教育包括文化方面的空間」(Common Space of Research and Education, including Cultural Aspects)。關於歐盟與俄羅斯的政經關係，可見張德輝(2006)，〈俄羅斯與歐盟政經關係研究〉，《國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文》。



織和美國執法單位的合作協議，有關引渡和雙邊法律援助的犯罪司法合作、旅客資料的轉移、「貨櫃安全倡議」(Container Security Initiative, CSI) 等協議。⁴⁹「歐洲鄰國政策行動計畫」為歐盟與東邊國家以及地中海南岸、東岸國家，簽署行動計畫，共同打擊恐怖主義。在對外反恐合作上，歐洲刑警組織扮演相當重要的角色；不只與俄羅斯在防制洗錢、資助恐怖主義、邊境管理與販賣人口等問題上互相合作；與其他第三國或國際組織亦建立資訊交換平台。歐洲刑警組織將蒐集來的情報細分為資訊、分析與索引三種系統，⁵⁰供歐盟成員國使用。歐盟與美國的合作更是密切，儘管雙方對於恐怖主義的定義不同，歐盟將之視為犯罪行為，需要以司法途徑解決；美國則將恐怖注意定調為全球安全與美國國家利益之言嚴重威脅，必須以軍事手段解決。歐美雙方仍在反制恐怖威脅上密切合作，舉行許多雙邊對話，討論恐怖主義資金來源、資金凍結、反洗錢、簽證和資訊的分享等議題，並建立許多反恐機制；⁵¹ 例如，歐美高峰會、司法對話、邊境與運輸安全合作

此外，歐盟亦透過對外援助計畫，長期資助聯合國與反恐相關之活動，以及援助第三國的反恐計畫；同時透過研討會、公聽會、反恐研究活動等方式集思廣益打擊恐怖金融活動。隨著學界批評除與第三國合作提升情報資訊管理與交換的能力、加強邊境管理、強化刑事執法合作之外，如何降低伊斯蘭極端主義思潮的散佈，可能才是解決恐怖主義威脅的方法。因此，歐盟除經濟援助第三國之外，亦不斷強加強教育與社會融合政策、與阿拉伯國家進行跨宗教和跨文化對話。除以政治、經濟手段與第三國和國際組織共同合作打擊恐怖主義之外，歐盟國家亦以軍事行動參與盟軍的打擊任務。在以美國為首的反恐聯盟開始實施軍事行動時，歐盟許多國家，包括英國、法國、荷

⁴⁹ 九一一恐怖攻擊後，美國海關自 2002 年宣布「貨櫃安全倡議」，美國期望將這個安全倡議適用到歐洲國家與其他國家，藉以防堵恐怖份子利用海運偷渡高危險性的物品進入美國。關於歐美各項反恐合作與反恐機制，參見張福昌(2011)，頁 67-84。

⁵⁰ 請見 *EUROPOL*, from <http://www.europol.europa.eu>.

⁵¹ 2004 年歐盟與美國建立邊界和運輸安全的諮商機制與政策對話，協助雙方做到早期預警和阻止潛在衝突的發生。見李貴雪(2010)，頁 73-98。



蘭、比利時等國議會皆通過決議，授權政府參與打擊行動。其中，遭受較多恐怖攻擊的英國、法國、德國三國決定向敘利亞庫德族人提供武器和其他非致命性武器以協助打擊伊斯蘭國。⁵²

六、結論

面對嚴重的恐怖威脅，歐盟各國除以個別國家手段積極掃蕩恐怖主義分子，擴大反恐範圍與強度，在政府間也試圖以集體力量打擊恐怖主義；例如，對打擊恐怖主義擬定提案、加強反恐合作與交換恐怖主義資訊情報，並針對有關伊斯蘭恐怖主義威脅作出評估，協調反恐工作的執行狀況，討論跨國犯罪問題。對外，在國際層次上，依據建立相互依賴理論建構之歐盟「共同安全觀」，有別於美國的單邊主義，歐盟重視與第三國的反恐合作關係，與相關國際及區域組織共同行動。過去由於各國受到恐怖攻擊影響程度不一，面臨的威脅不同，打擊恐怖主義又涉及情報的分享，一些歐盟國家不願與他國共享情報，以及各國對於「國家主權」(sovereignty)的堅持，不願讓渡國家司法主權，以至於歐盟在打擊恐怖主義上，只能從政策面上加以協調。然而，隨著歐盟面臨十多年來最嚴重的恐怖威脅，促使各國在反恐議題與執法工作上共同合作，保衛區域安全；也是歐盟以集體力量共同團結做出對於恐怖主義威脅的回應。

目前歐盟面對的恐怖主義攻擊，主要有兩項特徵：「孤狼」(lone-wolf)式攻擊以及女性恐怖份子增加的恐怖攻擊。面對此兩種不易發覺的恐怖威脅，加上歐盟國家過去因為優渥的社會福利，吸引大批穆斯林的移入，在人口移動上控制的不易；加上歐盟境內旅行和遷移的自由，給予恐怖主義份子輕易發動跨國恐怖攻擊的機會，法國巴黎恐攻就是明顯的例子。為有效打擊恐怖主義，歐盟對內相繼成立歐洲警政署、邊境管制局、反恐中心等機構，並透過申根資訊系統、歐洲司法網路、歐洲逮捕令以及乘客資料分享系統等

⁵² 見楊承融(2016)，頁 140。



機制，在內部形成龐大的反恐合作網絡。無論是在警務合作、刑事司法合作的機制中，歐洲警政署和歐洲司法署等各機制與組織都能在資訊交換、協調合作、共同打擊犯罪等方面作出貢獻，協助反恐工作的進行。對外則與美國以及相關第三國互相合作，形成對外反恐合作網絡，共同打擊、防範、阻絕恐怖主義行動的威脅與發生。過去歐盟會員國對於國家主權的讓渡與情報之分享與合作有所遲疑，隨著恐怖主義威脅的升高，近年來歐盟成員國透過情報資訊的蒐集與傳遞，與雙邊或多邊國家、區域和國際組織間建立起情資分享，成功降低恐怖攻擊發生的機會。無論以政治、經濟、國際貿易與軍事等集體力量打擊恐怖主義，或以召開研討會、論壇、安全會議等方式，研究、了解歐盟境內恐怖主義的發展趨勢與分析反恐障礙，歐盟皆試圖建構有效的反恐戰略合作基礎。未來歐盟若能繼續使用政策工具輔以執法工具，鼓勵會員國轉移反恐權限於歐盟，並大方分享、共享情報；歐盟將能採取更加有效、整合的反恐政策，有效打擊恐怖主義。台灣目前雖未遭受恐怖威脅，仍應居安思危，制訂完善的反恐政策與戰略。未來我政府在反恐戰略與行動上，亦可學習歐盟模式，與他國共同合作打擊犯罪，阻絕恐怖主義於境外。



參考文獻

中文部分

- 汪毓璋 (2016),《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》,台北,元照出版社。
- 張台麟 (2010),〈歐洲聯盟推動共同反恐政策的發展與挑戰:兼論對台灣的影響與借鏡〉,張台麟主編,《里斯本條約下的歐盟統合願景:持續與轉變》,台北,政治大學外語學院及歐盟莫內教學模組計畫,頁 1-47。
- 張福昌 (2008),〈歐洲警政署:歐盟反恐政策的基石〉,《第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集》,頁 81-104。
- 張福昌 (2009),〈歐洲聯盟反恐政策初探討〉,《歐洲國際評論》,第五期,頁 109-145。
- 張福昌 (2010),〈歐洲聯盟反海上恐怖主義之研究-以 *Atalanta* 行動為例〉,第六屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》,頁 207-228。
- 張福昌 (2011),〈歐美反恐合作剖析:理論與實際〉,第七屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》,頁 67-84。
- 張福昌 (2013),〈孤狼恐怖主義與內部安全〉,第九屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》,頁 17-33。
- 張福昌 (2015),〈歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限〉,《全球政治評論》,第四十九期,19-24。
- 高佩珊 (2015),〈歐盟移民問題探討〉,中央警察大學 2015 年《人口移動與執法學術研討會論文集》。
- 藍玉春 (2001),〈解析歐盟阿姆斯特丹條約〉,《政治科學論叢》,第 15 期,頁 15-44。
- 楊承融 (2016),〈新型態恐怖主義組織之研究-以伊斯蘭國(ISIS)為例〉,《中央警察大學外事警察研究所碩士論文》。
- 呂光耀 (2008),〈九一一事件後歐盟反恐政策之研究〉,《國立政治大學戰略與國際事務在職專班碩士論文》。



- 張德輝 (2006), 〈俄羅斯與歐盟政經關係研究〉, 《國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文》。
- 李貴雪 (2010), 〈從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉, 第六屆《恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會》, 頁 73-98。
- 張學昆 (2009), 〈論歐盟鄰國政策的形成〉, 《國際政治研究》, 第三期, 頁 143-161。
- 楊潔勉等人, 〈國際安全觀的交鋒〉, 《人民日報》, 第 3 版, 2002 年 2 月 8 日。〈歐盟擬設立歐洲邊境管理局〉, 《大紀元》, 2003 年 11 月 12 日。請見 <http://www.epochtime.com/b5/3/11/13/n410249.htm>。
- 〈歐盟一致同意軍事援助法國反恐〉, 《法廣 RFI》, 2015 年 11 月 17 日。請見 <http://trad.cn.rfi.fr/>。
- 〈反恐法將測試班機乘客資料分享系統〉, 《中央社》, 2016 年 5 月 21 日。請見 <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605210348-1.aspx>。
- 〈法參院通過反恐法擴大搜查拘禁權〉, 《蘋果日報》, 2016 年 5 月 27 日。請見 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160527/871737/>。

外文部分

- Mathieu, D. (2006), "Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective," *Justice Quarterly*, 23 (3), 336-359.
- European Parliament (2016), "an Area of Freedom, Security and Justice: General Aspects," Retrieved July 5, 2016, from http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html
- Council of the European Union (2016), "EU Action Plan on Combating Terrorism". Retrieved September 16, 2016, from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf.
- Frontex (2015). Retrieved July 1, 2016, from <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>.
- EUROPOL (2015). "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015". Retrieved July 5, 2016, from <https://www.europol.europa.eu/content/>



- european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015.
- EUROPOL (2016). “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016”. Retrieved January 5, 2017, from www.europol.europa.eu/.../documents/europol_tesat_2016.pdf.
- European Commission (2015). “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”. Retrieved April 28, 2015, from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf.
- European Commission (2016). “European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.” Retrieved June 16, 2016, from http://sgroup.be/sites/default/files/Communication-preventing-radicalisation_en%20%284%29.pdf.
- Eur-Lex (2007). “Treaty of Libon”. Retrieved December 1, 2007, from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
- Police Department (2016) “Task Force of European Police Chiefs”. Retrieved July 5, 2016, from <http://www.policija.lt/index.php?id=2953>.
- Migration and Home Affairs (2016.) “Schengen Information System”. Retrieved May 2, 2016, from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm.
- Migration and Home Affairs (2016). “Identification of Applicants.” Retrieved May 2, 2016, from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm.
- European Council on Refugees and Exiles (2016). “European Counter Terrorism Centre strengthens the EU’s Response to Terror.” Retrieved May 2, 2016, from *Europol*, January 26, 2016, from <https://www.europol.europa.eu/content/etc>.
- Europa (2016). Retrieved May 2, 2016, from http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/l.
- European Commission (2016). “European Arrest Warrant”. Retrieved May 2, 2016, from http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm.
- Harvard University (2016). “Counter-Terrorism Group, CTG.” Retrieved May 2, 2016,



from <http://pilac.law.harvard.edu/europe-region-efforts//counter-terrorist-group-ctg> *European Parliament News* (2016). “PNR: collecting data on international passengers”. Retrieved April 15, 2016 from <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150218STO24902/PNR-collecting-data-on-international-passengers>.

Council of the European Union (2015). “The European Union Counter-Terrorism Strategy”. Retrieved November 30, 2015, from <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

The Council of the European Union (2008). “European Union Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment.” Retrieved July 6, 2016, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:En:PDF>.

The European Council (2004). “Declaration on Combating Terrorism”. Retrieved March 25, 2004, from <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>.

The European Council (2010). “Internal security strategy for the European Union”. Retrieved March 5, 2016, from www.consilium.europa.eu/en/documents.../2010/.../qc3010313enc_pdf/.



Analysis of EU Anti-Terrorism Policy and Regimes

Pei-Shan Kao^{*}

Abstract

Since terrorist attacks continuously happened in France, the European Union has faced the most serious threat from terrorism since the end of World War II. Therefore, European countries have made many efforts to fight against terrorism on state-level, EU-level and also, international-level. Individual countries such as France, Britain and Germany all have promulgated their state policies on anti-terrorism. The European Union also has created and invented many regimes and institutions to fight the crimes and accidents planned and staged by terrorist groups. By means of multilateral cooperation, the EU hopes to effectively decrease the widespread of terrorist ideas and the occurrence of terrorist attacks in Europe. This paper therefore aims to analyse and review EU's anti-terrorism policies, including its implementations and transnational cooperation of European countries and makes the conclusions.

Keywords: EU, Terrorism, Europol, Trans-Regional Cooperation

* Associate Professor, Department of Border Police, Central Police University.
E-mail: pkao@mail.cpu.edu.tw. I appreciate the constructive comments and suggestions of the two anonymous reviewers and the editor on my first draft.

