

國立政治大學國際事務學院外交學系
碩士學位論文

**2011-2017 年歐盟因應孤狼恐怖主義威脅
之政策分析與成效評估**
**Analysis and Evaluation of European Union's
Policy to Counter Threat from
Lone-wolf Terrorism between 2011-2017**

研究生：黃嘉郁

指導教授：盧業中 博士

中華民國一零六年十二月

謝辭

本論文能夠如期完成，首先要感謝盧業中老師於今年年初擔任論文指導教授，並在百忙之中抽空會面討論修正論文方向；今年初夏順利通過論文計畫書口試之後，盧老師的細心指導也讓我一路完成各章節，順利完成碩士生涯，並按時進入公部門服務。同時，也要感謝在論文計畫書口試與論文口試中，給予專業建議與提點的淡江大學歐洲研究所張福昌老師、以及淡江大學國際事務與戰略研究所李大中老師。

自民國九十七年進入政大英國語文學系與外交學系大學部就讀以來，整整十個年頭說長不長、說短不短，但卻是我萌生國際事務莫大興趣、以及培養理論與實務智識的學術殿堂；民國一零二年進入外交系碩士班之後，海軍義務役與國家考試的休學時光，使我的碩士生涯可說一波三折，最後終於在政大外交系與盧老師的全力支持下，順利取得碩士學位，為學生生涯正式劃上句點。

最後要感謝家父與家母，那座沈默寡言卻格外堅強的避風港；沒有雙親作為我學生生涯的後盾，就沒有今日能夠取得碩士學位的我，也沒有能夠如願從事涉外事務工作的我。同時將本論文謹獻給已故的家祖父，希望您天上也能替我感到驕傲；也謹獻給將我從襁褓拉拔長大的家祖母，希望您身體平安、凡事順心。

黃嘉郁

中華民國一零六年 冬 於臺北木柵

中文摘要

本論文以近年歐盟會員國境內之孤狼恐怖攻擊趨勢出發，分析歐盟因應孤狼恐怖主義威脅所制定之反恐政策，同時評估歐盟反恐政策之內外反恐成效，藉此檢視孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策之因果關係。孤狼恐怖主義緣起於美國「無領袖反抗運動」與「暴力激進化」，並透過「全球伊斯蘭反抗運動」與「外國恐怖主義戰士」成為歐盟內部安全之威脅來源；而歐盟反恐政策之決策機構與執行機關，業已透過戰略方針與行動計畫等歐盟反恐法律文件，對內建立合作機制與輔助工具等內部反恐網絡，藉此強化歐盟與歐盟會員國之間的警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、以及邊境安全合作；對外則透過國際協定形式，與重要第三國以及國際組織建構外部反恐網絡，以雙邊與多邊反恐合作形式強化歐盟反恐能量。本論文亦以四起孤狼恐怖攻擊個案分析歐盟會員國層級之反恐措施，分析近年歐盟孤狼恐怖主義之現況與趨勢。

本論文發現，歐盟孤狼恐怖主義來自「聖戰恐怖主義」、「本土恐怖主義」與「外國恐怖主義戰士」等三種威脅，而歐盟近年因應孤狼恐怖主義威脅之反恐政策與措施，已朝向 2005 年 11 月 30 日歐盟部長理事會《歐盟反恐政策》四大反恐戰略的「預防」層面發展，並以外國恐怖主義戰士為重要反恐目標；此外，歐盟除了著手打擊「激進化」與「暴力極端主義」等導致孤狼恐怖主義之根本原因原因外，亦持續因應敘利亞與伊拉克等衝突地區之「返國外國恐怖主義戰士」所帶來的後伊斯蘭國時代孤狼恐怖主義威脅。

關鍵字：孤狼恐怖主義、歐盟反恐政策、激進化、暴力極端主義、本土恐怖主義、外國恐怖主義戰士。

Abstract

With the trend of lone-wolf terrorism in member states of the European Union, the thesis analyzes EU's policy to counter threat from lone-wolf terrorism and also evaluates internal and external effectiveness of EU's counter-terrorism policy, in an attempt to examine the correlation between lone-wolf terrorism and EU's counter-terrorism policy. Lone-wolf terrorism originated in the United States from the "Leaderless Resistance" and "Violent Extremism" and further threatened EU's internal security via "Global Islamic Resistance Movement" and "Foreign Terrorist Fighters." The decision-making as well as the executing agencies of EU's counter-terrorism policy has established mechanisms of cooperation and policy toolkits for internal counter-terrorism network by means of EU's legal documents of counter-terrorism, strategic guidelines and implementing programs included, in order to consolidate cooperation of police, justice, exchange of communication and intelligence, as well as border security between EU and member states. Meanwhile, EU has also been constructing its external counter-terrorism network with bilateral and multilateral agreements with third states and international organizations of importance. The thesis also offers four case studies of lone-wolf terrorist attacks of EU's member states to analyze conditions and trends of lone-wolf terrorism in EU.

The thesis concludes that "Jihadist terrorism," "Home-grown Terrorism," and "Foreign Terrorist Fighters" are the three main types of threat of lone-wolf terrorism in EU, and that EU counter-terrorism policy has been developing strategy of "prevention", one of which stated in "EU's Counter-terrorism Strategies" of November 30th, 2005, by Council of the European Union, and considering foreign terrorist fighters as its main target. Additionally, EU has been countering not only root causes of lone-wolf terrorism, such as "radicalisation" and "violent extremism," but also future threats from "Returning Foreign Terrorists Fighters" heading back home from Syria and Iraq in the Era of Post-Islamic State.

Keywords: Lone-wolf Terrorism, Counter-terrorism Policy of European Union, Radicalisation, Violent Extremism, Home-grown Terrorism, Foreign Terrorist Fighters.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的.....	2
第二節 文獻探討.....	6
第三節 研究問題與研究方法.....	10
第四節 研究範圍與研究限制.....	12
第五節 研究架構與章節安排.....	15
第二章 孤狼恐怖主義之概念界定	17
第一節 傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義.....	18
第二節 孤狼恐怖主義之緣起與發展.....	22
第三節 孤狼恐怖主義之定義與特徵.....	28
第四節 孤狼恐怖主義之類型與動機.....	36
第五節 小結.....	46
第三章 歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析	47
第一節 歐盟反恐政策之決策機構與協調官員.....	48
第二節 歐盟反恐政策之執行機關與夥伴關係.....	57
第三節 歐盟反恐政策之戰略方針與行動計畫.....	73
第四節 歐盟反恐政策之合作機制與輔助工具.....	86
第五節 小結.....	94
第四章 歐盟孤狼恐怖主義之個案研究	95
第一節 2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊.....	96
第二節 2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊.....	103
第三節 2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊.....	108
第四節 2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊.....	114
第五節 小結.....	118
第五章 歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之成效評估	121
第一節 歐盟與會員國之合作層級.....	122
第二節 歐盟與美國之合作層級.....	130
第三節 歐盟與國際組織之合作層級.....	138
第四節 小結.....	151
第六章 結論	153
第一節 研究發現.....	154
第二節 未來研究方向.....	157

參考文獻	159
壹、 中文文獻.....	159
貳、 外文文獻.....	163
附錄	191
附錄一 歐盟反恐法律文件一覽表.....	191
附錄二 歐盟會員國反恐法律修正案一覽表.....	203
附錄三 歐盟全球恐怖主義指數表.....	213
附錄四 歐盟恐怖攻擊數量表.....	215
附錄五 歐盟恐怖攻擊嫌疑犯數量表.....	216
附錄六 歐盟外國恐怖主義戰士數量表.....	218
附錄七 歐盟孤狼恐怖攻擊一覽表.....	220
附錄八 縮寫暨翻譯對照表.....	223



圖目錄

第一章

圖 1-1、2014-2016 年歐盟會員國恐攻嫌疑犯與恐攻數量曲線圖	3
圖 1-2、2011-2016 年歐洲地區恐攻數量曲線圖	4
圖 1-3、2006-2016 年歐盟恐攻數量曲線圖	12
圖 1-4、2011-2016 年歐盟恐攻數量圓餅圖	13

第二章

圖 2-1、Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm 孤狼恐怖主義激進化模型圖	24
圖 2-2、2014 年外國恐怖主義戰士人數長條圖	27
圖 2-3、Rodger A. Bates 孤狼恐怖主義模型圖	37
圖 2-4、Jeffrey Conner 與 Carol Rollie Flynn 孤狼恐怖主義類型圖	38
圖 2-5、Ramón Spaaij 孤狼恐怖主義意識形態比例圖	42
圖 2-6、Gill、Horgan 與 Deckert 孤狼恐怖主義意識形態比例圖	42
圖 2-7、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊動機比例圖	43
圖 2-8、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊嫌疑犯動機比例圖	44
圖 2-9、2012-2016 年歐盟聖戰恐怖主義嫌疑犯數量曲線圖	45

第三章

圖 3-1、2004-2015 年歐盟孤狼恐怖攻擊數量曲線圖	52
圖 3-2、歐洲警政署組織架構圖	58
圖 3-3、歐洲司法合作署組織架構圖	63
圖 3-4、歐洲邊境與海巡署組織架構圖	69

第四章

圖 4-1、2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊示意圖	100
圖 4-2、2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊示意圖	105
圖 4-3、2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖份子逃逸路線圖	106
圖 4-4、2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊示意圖	112
圖 4-5、2017 年 6 月 20 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊示意圖	116

第五章

圖 5-1、2009-2016 年聯合調查團之補助案件數量圖	127
圖 5-2、歐盟內部與外部反恐網絡示意圖	151

表目錄

第一章

表 1-1、2016 年歐盟會員國恐攻數量表	3
表 1-2、林泰和之恐怖主義理論分析層次表	7
表 1-3、孤狼恐怖主義之社會學與心理學理論一覽表	9

第二章

表 2-1、ITERATE 資料庫恐怖攻擊形式與武器分析表	20
表 2-2、孤狼恐怖主義定義一覽表	29
表 2-3、本論文採用之孤狼恐怖主義定義分析表	32
表 2-4、2016 年歐盟恐怖主義趨勢表	35
表 2-5、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊類型數量表	40
表 2-6、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊類型嫌疑犯數量表	41

第三章

表 3-1、歐盟部長理事會之反恐幕僚機構一覽表	50
表 3-2、歐盟反恐協調官反恐重點項目一覽表	55
表 3-3、歐洲警政署反恐機制一覽表	59
表 3-4、歐洲警政署與歐盟機構之合作協定一覽表	60
表 3-5、歐洲警政署與第三國之合作協定一覽表	61
表 3-6、歐洲警政署與國際組織之合作協定一覽表	62
表 3-7、2011-2016 年歐盟恐怖活動涉訟人數表	64
表 3-8、歐洲司法合作署與歐盟機構之合作協定一覽表	66
表 3-9、歐洲司法合作署與第三國之合作協定一覽表	67
表 3-10、歐洲司法合作署與國際組織之合作協定一覽表	68
表 3-11、歐洲邊境與海巡署以及歐盟機構之合作協定一覽表	71
表 3-12、歐洲邊境與海巡署以及第三國合作協定一覽表	71
表 3-13、歐洲邊境與海巡署以及國際組織之合作協定一覽表	72
表 3-14、2005 年《歐盟反恐戰略》內容一覽表	75
表 3-15、歐盟恐怖份子名單表	77
表 3-16、歐盟恐怖組織與實體名單表	78
表 3-17、2010 年《內部安全戰略》內容一覽表	79
表 3-18、2015 年《歐洲安全議程》內容一覽表	80
表 3-19、2001 年《打擊恐怖主義行動計畫》內容一覽表	81
表 3-20、2004 年《打擊恐怖主義行動計畫》內容一覽表	82
表 3-21、激進化預警網絡之工作小組一覽表	87
表 3-22、2014-2016 年聯合調查團數量表	91

第四章

表 4-1、2015 年法國反恐措施一覽表	98
表 4-2、2017 年德國《預防伊斯蘭激進主義國家計畫》內容一覽表	107
表 4-3、英國恐怖主義威脅層級發布日期一覽表	109
表 4-4、英國反恐法律修正案一覽表	110
表 4-5、比利時反恐法律修正案一覽表	115
表 4-6、伊斯蘭國恐怖攻擊趨勢一覽表	120

第五章

表 5-1、歐洲警政署與歐盟會員國之合作機構一覽表	123
表 5-2、聯合調查團之犯罪項目數量表	125
表 5-3、聯合調查團之協調會議數量表	126
表 5-4、歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國之合作機構一覽表	129
表 5-5、歐盟與美國之反恐合作協定一覽表	131
表 5-6、美國免簽計畫之歐洲國家一覽表	133
表 5-7、歐盟與美國反恐思維比較表	136
表 5-8、聯合國恐怖主義相關公約一覽表	139
表 5-9、聯合國反恐機構一覽表	141
表 5-10、聯合國恐怖主義相關決議案一覽表	142
表 5-11、國際刑警組織反恐資料庫一覽表	145
表 5-12、歐盟與國際刑警組織之合作計畫一覽表	146
表 5-13、歐盟機構與國際刑警組織之合作協定一覽表	147
表 5-14、全球反恐論壇之反恐合作機制一覽表	149

第一章 緒論

“While terrorism needs to be condemned in the strongest possible terms, mere condemnation will not lead to a better understanding of the phenomenon, which needs to be analyzed in all its forms and manifestations. To try to understand terrorism – a form of action that often appears absurd when one looks only at the nature of the uninvolved and innocent victims and not at the interned target audiences – does not involve acceptance.”

– Alex P. Schmid (2004)

本論文研究題目為《2011-2017年歐盟因應孤狼恐怖主義威脅政策分析與成效評估》，總計分為六章闡述歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之反恐政策與成效。本章首先以歐盟孤狼恐怖主義現象出發，闡述本論文之研究動機與研究目的；第二，文獻探討則爬梳恐怖主義理論與孤狼恐怖主義理論，以檢驗學界在恐怖主義與孤狼恐怖主義領域之研究成果；第三，以「孤狼恐怖主義」為自變項、以「歐盟反恐政策」為依變項，提出關於研究變項之三個研究問題，並以文獻分析法與個案研究法為本論文之研究方法；第四，說明本論文以2011至2017年為研究時間範圍、以歐盟28個會員國為研究空間範圍，並提出本研究之自變項限制、時間限制、與空間限制等三項研究限制；最後則規劃本論文之研究架構與章節安排，進一步說明本論文各章節之細部內容。

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

自 2011 年美國九一一事件發生以降，各國政府陸續將反恐政策列為維護國家安全與國土安全之重要環節，紛紛建制反恐組織機構、強化反恐運作模式、加強反恐情報交流，試圖遏制大規模組織型恐怖攻擊；¹然而，來自美國本土新型的「孤狼恐怖主義」(Lone-wolf Terrorism) 愈演愈烈，諸如 2012 年科羅拉多州《蝙蝠俠》電影首映會槍擊事件²、2013 年波士頓馬拉松爆炸案³、2016 年奧蘭多夜店槍擊案⁴等，在美國本土造成多人死傷。

除了「2011 年 7 月 22 日挪威奧斯陸孤狼恐怖攻擊」⁵與基督教極端主義有關以外，歐洲地區自 2000 年以後的恐怖攻擊大多與「伊斯蘭國」(IS, Islamic State) 本體、伊斯蘭國之前身 (例如蓋達本體或其分支「蓋達組織伊拉克分支」)、伊斯蘭國之附隨組織、以及受到伊斯蘭國「激勵」(inspired) 之孤狼恐怖主義有關。⁶「2015 年 1 月 7 日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」之嫌犯即來自「阿拉伯半島蓋達組織」(AQAP, Al-Qaeda in the Arabian Peninsula);⁷「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」亦造成將近 130 人死亡，使法國在 2015 年成為遭受恐怖攻擊重創最為嚴重的歐盟會員國。⁸

¹ 邱吉鶴，「獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討」，*健行學報*，第 35 卷第 2 期 (2015 年)，頁 79。

² CNN, "Gunman turns 'Batman' Screening into Real-life 'Horror Film'," 2012/07/21, <http://edition.cnn.com/2012/07/20/us/colorado-theater-shooting/> (accessed 2017/04/13).

³ New York Times, "Blasts at Boston Marathon Kill 3 and Injure 100," 2013/04/15, <http://www.nytimes.com/2013/04/16/us/explosions-reported-at-site-of-boston-marathon.html?pagewanted=all&r=0> (accessed 2017/04/13).

⁴ New York Times, "Orlando Gunman Attacks Gay Nightclub, Leaving 50 Dead," 2016/06/12, <https://www.nytimes.com/2016/06/13/us/orlando-nightclub-shooting.html> (accessed 2017/04/13).

⁵ The Telegraph, "Norway massacre: the worst terrorist atrocity in peacetime Norway," 2012/04/26, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/norway/9206095/Norway-shooting-timeline-of-the-worst-terrorist-atrocity-in-peacetime-Europe.html> (accessed 2017/04/13).

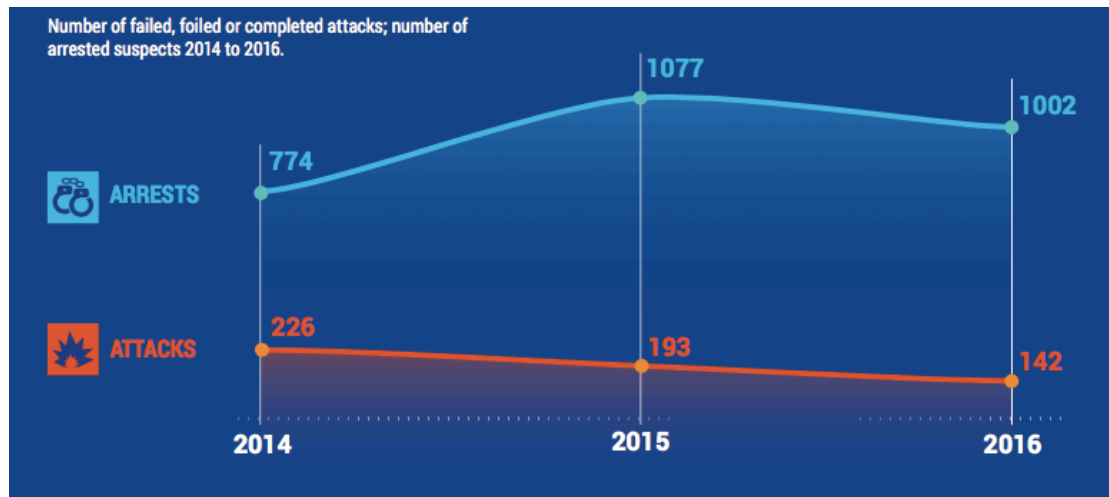
⁶ 林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，*問題與研究*，第 55 期第 4 卷 (2016 年)，頁 116。

⁷ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2016*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (The Hague: Europol, 2016), p. 22.

⁸ Ibid., p. 5.

根據「歐洲警政署」(Europol, European Police Office)發布的《2017年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report 2017)指出,2016年歐盟境內總計發生142件「失敗、未完成、成功完成的恐怖攻擊」(Failed, Foiled, and Complete Terrorist Attacks),而歐盟會員國警政單位在同(2016)年則總計逮捕高達1002名恐怖攻擊相關嫌疑犯(見圖1-1);在2016年歐盟境內所發生142件恐怖攻擊中,76件發生於英國、23件於法國、17件則於義大利(見表1-1)。

圖 1-1、2014-2016 年歐盟會員國恐攻嫌疑犯與恐攻數量曲線圖



資料來源：Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 11.

表 1-1、2016 年歐盟會員國恐攻數量表

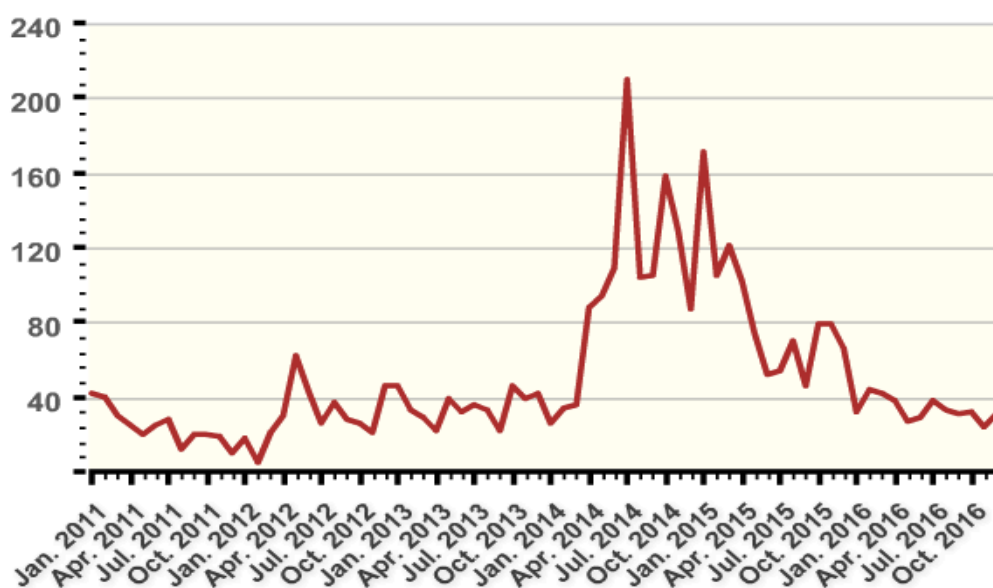
會員國	聖戰	種族／民族主義 與分離主義	左派與 無政府主義	右派	單一議題	未明	總計
英國	0	76	0	0	0	0	76
法國	5	18	0	0	0	0	23
義大利	0	0	16	0	0	1	17
西班牙	0	5	5	0	0	0	10
希臘	0	0	6	0	0	0	6
德國	4	0	0	0	0	1	5
比利時	4	0	0	0	0	0	4
荷蘭	0	0	0	1	0	0	1
總計	13	99	27	1	0	2	142

資料來源：Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 49.

而根據歐洲警政署《2017年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》指出，除了伊斯蘭國所帶來「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)之恐怖攻擊數量逐年上升以外，西歐會員國的孤狼恐怖攻擊、蓋達組織的復甦、歐盟會員國公民的綁架事件等也成為威脅歐盟國土安全的重大威脅來源；⁹此外該報告亦指出，經由第三國輾轉前往敘利亞與伊拉克從事恐怖活動的「外國恐怖主義戰士」(FTF, Foreign Terrorist Fighters)已成為聖戰恐怖份子的主要招募來源，大大增加歐盟會員國警政單位在歐洲難民危機掌握外國恐怖主義戰士情報的困難度。¹⁰

澳洲智庫「經濟與和平研究所」(IEP, Institute for Economics and Peace)發布的《2016年全球恐怖主義指數報告》(GTI, Global Terrorism Index 2016)亦指出，歐洲地區在2015年的恐怖攻擊事件顯著成長，總計導致487人死亡。¹¹此外，依據美國馬里蘭大學「恐怖主義及應對策略全國研究聯盟」(START, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism)所建置的「全球恐怖主義資料庫」(GTD, Global Terrorism Database)，包含非歐盟會員國的歐洲地區國家中，2014年間恐怖攻擊事件數量總計高達1172件，相較於2013年發生的418件，成長將近180%(見圖1-2)。

圖 1-2、2011-2016 年歐洲地區恐攻數量曲線圖



資料來源：Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (accessed 2017/07/08).

⁹ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), pp. 21-28.

¹⁰ Ibid., pp. 13-14.

¹¹ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016), p. 22.

綜合上述歐盟報告、智庫研究、與資料庫之相關文獻，歐洲地區恐怖攻擊數量近年快速上升並於 2014 年達到高峰，係為本論文研究動機之出發點；而近年關於孤狼恐怖主義之研究文獻則集中於孤狼恐怖主義之定義、概念化、方法論、以及全球孤狼恐怖主義案例之量化實證分析，卻缺乏聚焦歐盟孤狼恐怖主義之區域研究、案例分析、及綜整報告，是故本論文試圖從歐盟孤狼恐怖主義現象出發，探討歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析與成效評估。

因此，本論文將從「歐洲高峰會」(European Council)、「歐盟部長理事會」(Council of the European Union)、「歐洲執委會」(European Commission)、「歐洲議會」(European Parliament)、以及「歐盟反恐協調官」(CTC, EU Counter-Terrorism Coordinator)等歐盟反恐政策之決策機構與協調官員，以及「歐洲警政署」(Europol)、「歐洲司法合作署」(Eurojust)、「歐洲邊境與海巡署」(Frontex)等歐盟反恐政策之執行機關所發佈的質化文獻出發，並爬梳研究孤狼恐怖主義之重要歐盟智庫機構報告，藉此探討歐盟會員國孤狼恐怖攻擊數量快速上升之趨勢與原因，同時檢驗歐盟因應孤狼恐怖主義威脅所制訂的反恐政策分析與內外成效評估，聚焦孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策之區域研究。

二、研究目的

誠如上述研究動機所述，在孤狼恐怖主義成為歐盟國家安全威脅背景下，本論文之研究目的在於以區域研究之角度，探討孤狼恐怖主義與歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析以及內外成效評估。爰此，本論文之研究目的主要可分為以下三點：

- (一) 透過文獻分析法，探討孤狼恐怖主義理論、歷史與發展、定義與特徵、類型與動機等面向，綜整學界之孤狼恐怖主義研究現況與趨勢；同時，透過歐盟機構所發布的官方文件、歐盟研究孤狼恐怖主義之重要智庫機構所提出的專案報告、以及恐怖主義資料庫等質化資料，分析歐盟會員國境內孤狼恐怖主義之現況與趨勢。
- (二) 透過文獻分析法，以歐洲高峰會、歐盟部長理事會、歐洲執委會、歐洲議會、歐盟反恐協調官、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟機構之官方文獻，爬梳歐洲因應孤狼恐怖主義之反恐政策背景、現況、分析、與挑戰。
- (三) 透過個案研究法，以歐盟孤狼恐怖攻擊案件為研究對象，檢驗歐盟與會員國合作因應孤狼恐怖主義之內部成效、以及歐盟與美國與國際組織進行跨國反恐合作之外部成效，驗證孤狼恐怖主義對歐盟反恐政策之形塑與影響，並在最後提出本論文的研究發現與未來研究方向。

第二節 文獻探討

一、恐怖主義理論

在恐怖主義的理論典範方面，Colin Wight (2009) 認為恐怖主義學科當前的最大學術問題為「理論真空」(theoretical vacuum)。對此，Wight 提出恐怖主義學科理論典範的三個建議：(1) 整合「國家理論」(State Theories) 與「國家發展理論」(Theory of State Development) 至恐怖主義研究；(2) 採用「結構途徑」(Structural Approach)，而非目前盛行的「心理學途徑」(Psychological Approach)；(3) 增進對恐怖主義歷史之理解，而非後九一一的「現世論」(presentism) 觀點。¹² Richardson (2006) 亦認為，恐怖主義是一種「微型現象」(micro-phenomenon)，因此難以運用「巨型解釋」(meta-explanation) 發展恐怖主義理論。¹³

此外，Colin Wight (2012) 也認為，2001 年美國發生九一一事件之前，國際關係學界對於恐怖主義的研究興趣不大，因此缺乏整合恐怖主義研究的國際關係理論；而恐怖主義過於特殊化的現象，使其更難予以理論化。¹⁴ Bradley McAllister 與 Alex Schmid (2011) 指出，恐怖主義研究與國際關係學科，同樣為科際整合科學，因此目前恐怖主義理論來自政治學、國際關係、社會學、心理學、犯罪學、軍事科學、傳播學等不同研究領域，但主要集中於政治學與國際關係之研究範疇。¹⁵ Louis Robert Jackson (Gordon 2010) 亦觀察到，恐怖主義研究之所以無法成為獨立的研究學科，在於依賴過多新聞報導與資料庫文章等二手文獻，造成方法論與認識論的研究缺陷。¹⁶

在國內恐怖主義理論研究方面，林泰和 (2015) 以「政治暴力」(Political Violence) 作為本體論的分析單元，運用「系統分析層次」(Systemic Level of Analysis)、「組織分析層次」(Institutional Level of Analysis)、以及「個人分析層次」(Individual Level of Analysis) 等國際關係的三個層次分析方法論，統整現今學術界的恐怖主義研究理論 (見表 1-2)。¹⁷

¹² Colin Wight, "Theorizing Terrorism: The State, Structure and History," *International Relations*, Vol. 29, No. 1 (2009), p. 100.

¹³ Louis Richardson, "The Roots of Terrorism: An Overview," in Louis Richardson eds., *The Roots of Terrorism* (London & New York: Routledge, 2006), pp. 2-3.

¹⁴ Colin Wight, "NO: State Terrorism: Who Needs It?" in Richard Jackson & Samuel Justin eds., *Contemporary Debates on Terrorism* (London: Routledge, 2012), pp. 50-51.

¹⁵ Bradley McAllister & Alex Schmid, "Theories of Terrorism," in Alex Schmid eds., *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (London & New York: Routledge, 2011), p. 202.

¹⁶ Avishag Gordon, "Can Terrorism Become A Scientific Discipline? A Diagnostic Study," *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 3, No. 3 (2010), p. 440.

¹⁷ 林泰和，*恐怖主義研究：概念與理論* (臺北：五南，2015 年)，頁 103-170。

表 1-2、林泰和之恐怖主義理論分析層次表

分析層次	理論種類	主要論點	代表性學者
系統層次	政治因素	恐怖主義來自於政治壓迫	Gurr, Callaway & Harrelson-Stephens, Eubank & Weiberg, Li, Schmid, Krieger & Meierrieks
	經濟因素	恐怖主義來自於經濟相對剝奪感	Giibs, Sageman, Blomberg, Freytag
	文化／宗教因素	恐怖主義來自於文化與宗教差異	Laqueur, Huntington, Juergensmeyer
組織層次	組織程序理論	以組織目的、認同、歸屬與報酬等特質解釋恐怖主義	Crenshaw
	組織動機理論	以暴力攻擊與能量解釋恐怖主義	Rapoport
	族群理論	以特定族群的民族主義與特殊性解釋恐怖主義	Byman
	革命理論	恐怖主義是革命工具，企圖推翻政權	Crenshaw, Price
	自殺理論	以自殺攻擊達到脅迫政府之目的	Pape, Elster, Gambetta, Atran, Israeli, Bloom
	不對稱衝突理論	恐怖主義為一種不對稱衝突形式	Arquilla & Ronfeldt, Rasler & Thompson, Stepanove
	溝通理論	恐怖主義是政治暴力的溝通，強調公開性	Kropotkin, Habermas, Schmid & de Graff, Weimann & Winn
個人層次	心理學理論	以個人人格特質解釋恐怖主義行為	Victoroff, Horgan, Crenshaw
	極端化理論	以心理轉變與社會化過程解釋恐怖主義行為	Sprinzak, Moghadam
	理性選擇理論	以效益極大化為目標，選擇最佳方法，解釋恐怖主義行為	Caplan, Nalbandov, Pape
	恐怖份子理論	從恐怖份子本身思想解釋恐怖主義	Morozov, Marighella, Heinzen, Grivas

資料來源：林泰和，**恐怖主義研究：概念與理論**（臺北：五南，2015年），頁169-170。

二、孤狼恐怖主義理論

Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2014) 認為，雖然孤狼恐怖主義在近年受到諸多研究關注，但由於孤狼恐怖主義相關文獻在定義、論證、概念化、方法論等層面存在諸多研究缺陷，因此如同恐怖主義學科尚未發展出理論典範。¹⁸

Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2015) 則對 1940-2013 年總計 98 個美國孤狼恐怖主義個案進行實證研究分析後，認為針對孤狼恐怖份子的「個別系列軌跡」(Sequence of Individual Trajectories)，進行刑事犯罪分析的「生活歷程理論」(Life-course Theory) 最能解釋孤狼恐怖主義；曾在重要生命轉捩點遭遇嚴重打擊的個人，伴隨對環境不滿而催生極端思想，並在實體或虛擬網絡的意見領袖激勵之下，最終選擇從事孤狼恐怖攻擊。¹⁹

Peter Phillips 與 Gabriela Pohl (2012) 更運用經濟學理論，提出「風險規避」(Risk-aversion) 與「風險偏好」(Risk-seeking) 等兩種孤狼恐怖份子的「理性選擇理論」(Rational Choice Theory)。在「風險規避」模型中，孤狼恐怖份子傾向選擇游擊戰恐怖攻擊，試圖規避恐怖攻擊所帶來的可預測性；而在「風險偏好」模型中，孤狼恐怖份子則傾向選擇報酬高於成本的恐怖攻擊，追求恐怖攻擊的報酬極大化。²⁰ 上述兩個理性選擇模型解釋了為何有些孤狼恐怖份子傾向選擇從事規模較小的連續性恐怖攻擊，而其他孤狼恐怖份子則傾向選擇規模較大的單一性恐怖攻擊。

而在孤狼恐怖份子「激進化」(Radicalisation) 與招募之研究範疇方面，歐盟學界近年則運用「社會運動理論」(Social Movement Theory)、「社會學理論」(Sociological Theory)、「社會心理途徑」(Socio-psychological Approach)、以及「心理學途徑」(Psychological Approach) 等理論進行分析。²¹ 汪毓璋 (2012) 則運用社會運動理論之下的「緊張理論」(Strain Theory)、「資源動員理論」(Resources Mobilization Theory)、以及「架構理論」(Framing Theory) 等三種次級理論，分析激進份子之招募來源。²²

¹⁸ Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, "Key Issues and Research Agendas in Lone Wolf Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No. 3 (2014), p. 170.

¹⁹ Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf> (Rockville: National Criminal Justice Reference Service, 2015), p. 12.

²⁰ Rodger A. Bates, "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), p. 7.

²¹ Anja Dalgaard-Nielson, *Studying Violent Radicalisation in Europe II: The Potential Contribution of Socio-psychological and Psychological Approach* (DIIS Working Paper No. 2008/3), http://pure.diis.dk/ws/files/56379/WP08_3_Studying_Violent_Radicalization_In_Europe_II_The_Potential_Contribution_of_Sociopsychological_and_Psychological_Approaches.pdf (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008).

²² 汪毓璋，「當前歐盟反制激進化與暴力極端主義趨勢之研究」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁183-186。

George Michael (2012) 則認為，孤狼恐怖主義為一種屬於「無限制戰爭」(unrestricted warfare) 之「第五代戰爭型態」(5GW, Fifth Generation Warfare)，係由少數或不屬於任何團體組織的「個人」來執行；而在全球化所帶來的「全球整合」(Global Integration) 浪潮下，伴隨而來的則是「社會分裂」(Social Fragmentation)，因此國際政治將出現無領袖反抗運動的趨勢。²³

汪毓璋 (2013) 則認為，孤狼恐怖份子理論可約略歸納為兩類範疇：第一種為由上而下，試圖從政治、經濟、社會等途徑，探討孤狼恐怖份子產生的根本原因；第二種為由下而上，分析個人或恐怖團體轉變為恐怖主義的途徑。而這兩類理論則包括「團體過程理論」(Theory of Group Process)、「精神病理學理論」(Psychopathological Theory)、「理性選擇理論」(Rational Choice Theory)，以及社會學與心理學理論 (見表 1-3)。²⁴

表 1-3、孤狼恐怖主義之社會學與心理學理論一覽表

學科範疇	理論
社會學	挫折—暴力攻擊假設 (Frustration-Aggression Hypothesis)
	相對剝奪理論 (Relative Deprivation Theory)
	壓迫理論 (Oppression Theory)
	國家文化理論 (National Cultural Theory)
心理學	精神分析心理學理論
	認同理論 (Identity Theory)
	自戀理論 (Narcissism Theory)
	偏執理論 (Paranoia Theory)
	非精神分析心理學理論
	認知理論 (Cognitive Theory)
	追求新奇理論 (Novelty-Seeking Theory)
羞辱—復仇理論 (Humiliation-Revenge Theory)	
絕對論者／天啟式理論 (Absolutist/ Apocalyptic Theories)	

資料來源：筆者整理自汪毓璋，*恐怖主義威脅及反恐政策與作為 (上)* (臺北：元照，2016年)，頁 587-596。

²³ George Michael, *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance* (Nashville: Vanderbilt University Press, 2012), pp. 155-165.

²⁴ 汪毓璋，*恐怖主義威脅及反恐政策與作為 (上)* (臺北：元照，2016年)，頁 587-596。

第三節 研究問題與研究方法

一、研究問題

本論文之研究主題為孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策，亦即以「孤狼恐怖主義」為自變項、以「歐盟反恐政策」為依變項，透過學術文獻、政策文件、智庫報告等質化研究方法，檢驗孤狼恐怖主義對歐盟反恐政策之影響。爰此，本論文試圖解決之研究問題有三：

(一) 關於「孤狼恐怖主義」

現行孤狼恐怖主義研究在本體論、認識論、方法論等層面上——包括傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義之差異、孤狼恐怖主義之定義與特徵、孤狼恐怖主義之類型與動機等，對國際關係與區域研究之學術意涵為何？此外，孤狼恐怖主義之根本原因包括政治與宗教意識形態、單一議題立場、國內經濟表現、社會與心理剝奪感等諸多變項，而導致歐盟孤狼恐怖主義崛起之最顯著變項為何？

(二) 關於「歐盟反恐政策」

歐洲高峰會、歐盟部長理事會、歐洲執委會、歐洲議會、歐盟反恐協調官、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟機構，因應孤狼恐怖主義所制訂的戰略方針與行動計畫、以及合作機制與輔助工具為何？歐盟為了因應孤狼恐怖主義威脅，與會員國、第三國、與國際組織所建立的內外反恐網絡為何？

(三) 關於「兩變項之間的關係」

孤狼恐怖主義如何形塑歐盟因應孤狼恐怖主義之反恐政策？該因果關係是否亦適用於發生重大孤狼恐怖攻擊案件的歐盟會員國？檢視重大孤狼恐怖主義個案後，歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之內部與外部成效為何？

二、研究方法

本論文所採用之研究方法以質化研究為主。「質化研究」(Qualitative Research) 為透過參與觀察、內容分析、深度訪談、與其他質化研究技術所進行的非數字觀察評估。²⁵

(一) 文獻分析法

本論文採用文獻分析法，透過第一手與第二手歷史文獻梳理孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策的歷史脈絡與發展現況。在第一手文獻方面，本論文將爬梳

²⁵ Earl Babbie 著，林秀雲譯，*社會科學研究方法：第十三版*，(臺北：雙葉，2013年)，頁 562-563。

「歐洲高峰會」(European Council)、「歐盟部長理事會」(Council of the European Union)、「歐洲執委會」(European Commission)、「歐洲議會」(European Parliament)、「以及「歐盟反恐協調官」(CTC, EU Counter-Terrorism Coordinator)等歐盟決策機構所發布之行政、立法、與司法文件與報告；歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report)則為本論文分析歐盟近年恐怖主義發展之重要文獻來源。在恐怖主義資料庫方面，則以美國馬里蘭大學「恐怖主義及應對政策全國研究聯盟」(START, The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism)所建置的「全球恐怖主義資料庫」(GTD, Global Terrorism Database)、「以及「國際恐怖主義：恐怖攻擊事件特性資料庫」(ITERATE, International Terrorism: Attributes of Terrorist Events)等資料庫，爬梳孤狼恐怖主義之歷史與現況。

在第二手文獻方面，則包括《衝突與恐怖主義研究》(Studies in Conflict and Terrorism)、「《恐怖主義與政治暴力》(Terrorism and Political Violence)、「《恐怖主義觀點》(Perspective on Terrorism)、「《恐怖主義研究期刊》(Journal of Terrorism Research)等恐怖主義研究之著名學術期刊。在智庫報告方面，則以荷蘭智庫「皇家三軍聯合研究所」(RUSI, Royal United Services Institute)、「荷蘭「國際反恐中心」(ICCT, International Centre for Counter-Terrorism)、「荷蘭「萊登大學」(University of Leiden)、「英國「皇家國際事務研究所」(Chatham House)、「英國「激進化與政治暴力國際研究中心」(ICSR, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence)、「美國「蘭德公司」(RAND Corporation)等智庫機構之孤狼恐怖主義報告為主。國內文獻則以中央警察大學「恐怖主義研究中心」與行政院「國土安全辦公室」所舉辦各年度恐怖主義、國土安全、非傳統安全等議題之學術研討會及論壇為主要來源。

(二) 個案研究法

本論文將採用針對個案進行深入經驗分析之個案研究法。「個案研究法」(Case Study Research)係針對社會現象或真實生活進行詳盡質化或量化分析，同時仰賴不同資料證據之來源，藉此處理該研究對象之各項變數，進而推展理論或典範之研究方法。²⁶

本論文將以歐盟會員國之孤狼恐怖攻擊個案為研究對象，並以本論文所爬梳的孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策歷史文獻、以及歐盟會員國針對該孤狼恐怖攻擊之反恐措施，針對個案進行深入分析，最後審視孤狼恐怖攻擊對歐盟會員國反恐政策之影響，以檢視歐盟會員國因應孤狼恐怖主義威脅之反恐成效。

²⁶ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed. (CA: Sage, 2009), pp. 17-21.

第四節 研究範圍與研究限制

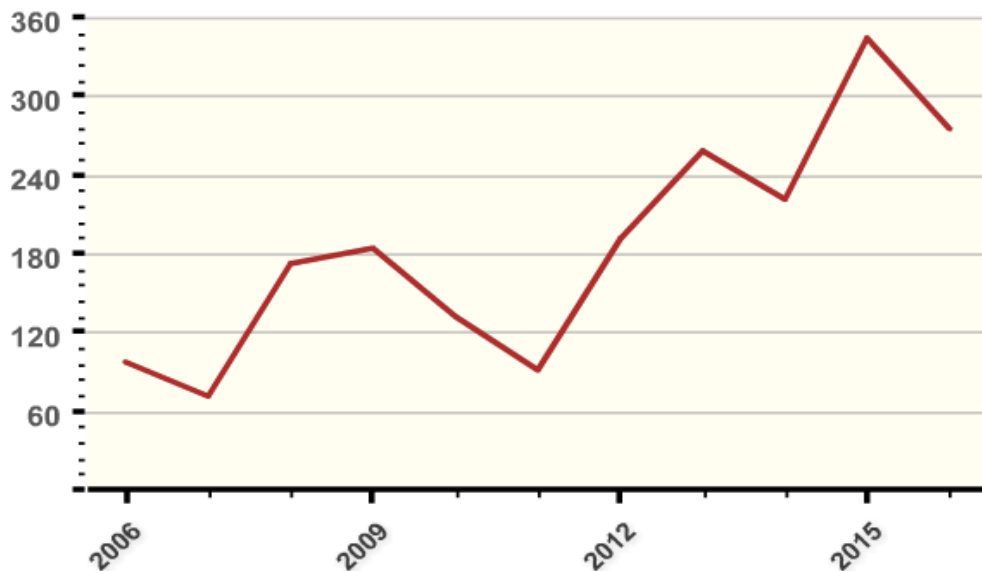
一、研究範圍

(一) 時間範圍

本論文之研究時間範圍為 2011 至 2017 年。

根據「全球恐怖主義資料庫」之統計資料，歐盟會員國恐怖攻擊數量自 2011 年的 100 件開始攀升，2012 年達到 180 件，2013 年達到 260 件，2014 年小幅下降至 220 件，至 2015 年則達到高峰超過 330 件（見圖 1-3），因此本論文將以 2011 年為研究範圍起點；此外，各恐怖主義資料庫與官方政策文件之最新年度為本論文寫作時間，因此本論文將以 2017 年作為研究時間迄點。

圖 1-3、2006-2016 年歐盟恐攻數量曲線圖



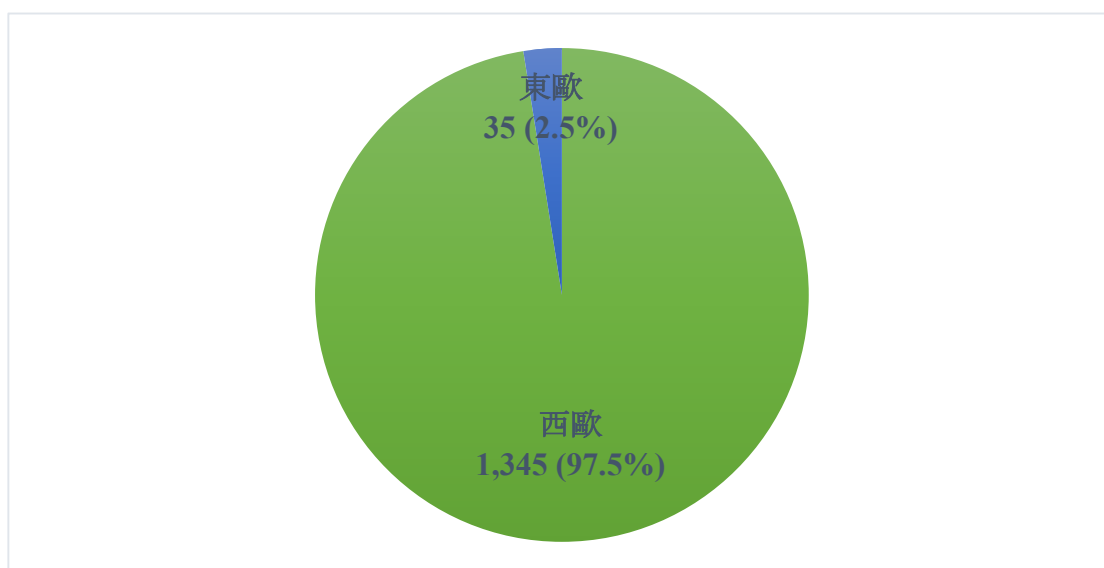
資料來源：Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (accessed 2017/07/08).

(二) 空間範圍

本論文之研究空間範圍為歐盟 28 個會員國。

根據「全球恐怖主義資料庫」之統計資料，2011 至 2016 年歐盟 28 個會員國所發生的恐怖攻擊數量高達 1380 件。其中有 1345 件發生在西歐會員國，約佔總數量 97.5%；35 件發生在東歐會員國，僅佔總數量 2.5%，顯示恐怖攻擊在歐盟會員國之間具有地緣政治上之意涵（見圖 1-4）。

圖 1-4、2011-2016 年歐盟恐攻數量圓餅圖



資料來源：筆者整理自 Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (accessed 2017/07/08).

因此，本論文採用個案研究法所決定的研究對象，初步排除東歐歐盟會員國，並以西歐與中歐歐盟會員國之孤狼恐怖攻擊為研究個案，包括「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」、以及「2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等四件孤狼恐怖攻擊事件，茲說明個案選擇理由如下。

在「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」方面，根據歐洲警政署《2016年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》指出，法國為2015年受到恐怖攻擊受創最為嚴重之歐盟會員國，其中又以「2015年1月7日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」與「2015年11月13日巴黎恐怖攻擊」等兩起與伊斯蘭國與蓋達組織阿拉伯半島分支有關之聖戰恐怖攻擊最為嚴重，而來自法國之外國恐怖主義戰士數量亦居歐盟會員國之冠。²⁷在「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」方面，根據「歐洲統計局」(Eurostat)之統計資料，德國為2016年接受難民庇護申請人口比例最高之歐盟會員國，²⁸而該案件之孤狼恐怖份子為突尼西亞籍難民，可進一步研究孤狼恐怖主義與歐洲難民危機之間的關係。

²⁷ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2016*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (The Hague: Europol, 2016), p. 5.

²⁸ Eurostat, "Asylum and Managed Migration: Statistics Illustrated," <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated> (accessed 2017/05/12).

在「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」方面，自「2005年7月7日英國倫敦恐怖攻擊」造成嚴重死傷以降，並無發生重大恐怖攻擊事件；而2017年5月22日曼徹斯特恐攻重創英國情報與反恐機關所建立的完善反恐維安措施，亦可作為本論文分析「本土恐怖主義」(Home-grown Terrorism)研究個案。最後在「2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」方面，雖然比利時恐怖攻擊數量與恐怖攻擊嫌疑犯數量佔歐盟會員國比例不高，卻是歐盟外國恐怖主義戰士主要來源國；此外，穆斯林人口佔布魯塞爾與莫倫貝克聖約翰等首都地區之總人口比例相當高，穆斯林青年失業率亦居高不下，使比利時成為外國恐怖主義戰士招募來源國與激進化溫床。

二、研究限制

本論文以孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策作為研究主題，以2011至2017年為研究時間範圍，以歐盟28個會員國為研究空間範圍，因此包括「自變項限制」、「時間限制」與「空間限制」等三項研究限制，茲說明如下。

(一) 自變項限制

歐盟反恐政策之形成原因不僅導因於歐盟境內所發生的孤狼恐怖攻擊，尚包括歐盟「共同外交事務暨安全政策」(CFSP, Common Foreign and Security Policy)、與會員國之國家安全政策等；而對本論文而言，探討孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策之間的關係係為本論文之核心研究目的，其它形塑歐盟反恐政策之自變項並非本論文之研究範圍。

(二) 時間限制

本論文以歐盟恐怖攻擊大幅上升的2011年為研究時間起點，並以各恐怖主義資料庫與官方政策文獻之最新年度2017年作為研究時間迄點，探討2011至2017年之間孤狼恐怖主義對歐盟反恐政策之間的影響，因此2011年以前與2017年以後並非本論文之研究時間範圍。

(三) 空間限制

本論文以歐盟28個會員國為研究空間範圍，探討孤狼恐怖主義對歐盟反恐政策之影響，因此研究結論並不適用於挪威、瑞士、列支敦士登等歐洲地區之非歐盟會員國。

第五節 研究架構與章節安排

第一章（緒論）規劃本論文之研究藍圖。第一節將闡明本論文之研究動機與研究目的；第二節則為文獻探討，回顧孤狼恐怖主義之學術文獻與歐盟反恐政策之官方文件；第三節則提出研究問題與研究方法，說明如何運用文獻分析法與個案研究法回答本論文所提出的研究問題；第四節說明研究時空範圍及研究限制；第五節則說明本論文之研究架構與章節安排。

第二章（孤狼恐怖主義之概念界定）則爬梳孤狼恐怖主義之學術研究與政策報告，包括傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義在定義、特徵、手法、與防制等層面的異同之處、孤狼恐怖主義之緣起與發展、定義與特徵、以及類型與動機，最後以近年孤狼恐怖主義之學術研究爭辯與成果作為小結。

第三章（歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析）透過歐洲高峰會、歐盟部長理事會、歐洲議會、歐洲執委會、歐盟反恐協調官、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟反恐政策之決策機構與執行機關，分析歐盟反恐政策之戰略方針與行動計畫、以及合作機制與輔助工具，並以孤狼恐怖主義對歐盟會員國國家安全之影響與衝擊作為小結。

第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）則以個案研究法，針對 2011 至 2017 年歐盟會員國之孤狼恐怖攻擊案件為研究對象，包括「2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」、以及「2017 年 6 月 20 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等，檢驗歐盟會員國因應孤狼恐怖主義威脅之反恐政策與措施，並驗證孤狼恐怖主義形塑歐盟反恐政策之影響關係。

第五章（歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之成效評估）則以「歐盟與會員國之合作層級」、「歐盟與美國之合作層級」、以及「歐盟與國際組織之合作層級」等三個層面，檢驗歐盟所建立的內部與外部反恐網絡，並分析歐盟反恐政策之雙邊與多邊反恐合作之成效與挑戰。

第六章（結論）總結本論文透過文獻分析法與個案研究法探討孤狼恐怖主義與歐盟反恐政策之研究發現，並提出本論文建議之未來研究方向。



第二章 孤狼恐怖主義之概念界定

由個人所發動之恐怖攻擊對於國家安全與國土安全造成極大威脅，探討孤狼恐怖主義崛起的根本原因、爬梳孤狼恐怖主義的本質與特徵、提出因應孤狼恐怖主義的策略與政策等，為近年恐怖主義之學術研究趨勢。而描述「孤狼恐怖主義」(Lone-wolf Terrorism)之同義名詞，包括「無領袖反抗」(Leaderless Resistance)、「單獨行為者恐怖主義」(Lone Actor Terrorism)、「個人恐怖主義」(Individual Terrorism)、「自由恐怖主義」(Freelance Terrorism)等；描述「孤狼恐怖份子」(Lone-wolf Terrorist)之同義名詞則包括「單獨行為者」(Lone Actors)、「單獨恐怖份子」(Solo Terrorists)、「個人孤狼」(One-Man Wolf)、「單獨復仇者」(Lone Avenger)、「單獨攻擊者」(Lone Offender)、「自主恐怖細胞」(Autonomous Terror Cells)、「隱藏恐怖細胞」(Clandestine Terror Cells)等。

因此，基於內容一致性，本論文將以「傳統恐怖主義」(Traditional Terrorism)指稱團體型恐怖主義，並以「孤狼恐怖主義」(Lone-wolf Terrorism)指稱個人型恐怖主義，以利在本章與後續章節區別該兩種恐怖主義之差異；此外，本論文將採用「孤狼恐怖主義」(Lone-wolf Terrorism)、「孤狼恐怖份子」(Lone-wolf Terrorist)、「孤狼恐怖攻擊」(Lone-wolf Terrorist Attacks)等用詞，作為本論文概念化操作之統一用詞。

本章首先將針對傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義，比較兩者在定義、特徵、手法、防制等層面的異同之處；第二，本章探討孤狼恐怖主義在美國境內結合白人優越主義與極端右派主義所產生的「無領袖反抗」與「暴力激進化」之歷史緣起，並探討「全球伊斯蘭反抗運動」與「外國恐怖主義戰士」如何導致歐盟境內孤狼恐怖主義之歷史發展；第三，本章將爬梳學界與歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》關於孤狼恐怖主義之定義與特徵，並界定本論文第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）探討孤狼恐怖攻擊個案研究所採用之孤狼恐怖主義定義；最後，本章將檢驗孤狼恐怖主義之類型與動機，以進一步了解孤狼恐怖主義結合政治與個人意識形態所導致的暴力激進化過程，藉此釐清孤狼恐怖主義近年崛起之原因。

第一節 傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義

一、定義層面

Alex Schmid (2011) 編纂的《恐怖主義研究手冊》(Handbook of Terrorism Research) 總計彙集 260 種學術界對於恐怖主義之定義，顯示學術界對於恐怖主義之定義與概念化存在諸多歧見。¹而 Alex Schmid (2012) 亦認為，除了聯合國安全理事會 2004 年 10 月 8 日發布的 1566 決議案²以及聯合國大會「恐怖主義特設委員會」(Ad Hoc Committee on Terrorism) 試圖對恐怖主義之定義凝聚國際法共識外，目前仍然缺乏恐怖主義之法律定義。³

而筆者檢閱了學界與歐盟之孤狼恐怖主義定義，如同恐怖主義之諸多歧見，孤狼恐怖主義缺乏統一之可操作定義⁴；不論是學界或歐盟而言，孤狼恐怖主義之概念化端視研究者之概念化角度—例如恐怖份子是否隸屬於恐怖組織、是否受到恐怖組織直接或間接之指揮與命令、是否具有執行恐怖攻擊之自主性—而產生不同定義。

因此不論是在學術或政治上，傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義之定義與界定存在相當大的模糊空間。在學術層面而言，在本體論、認識論、與方法論之研究方法上，學者對兩者之概念化採用不同角度與觀點進行分析，因而產生相異定義；在政治層面而言，國家行為者與非國家行為者缺乏對兩者定義之共識，除了基於國內與國際政治考量以外，亦影響國家行為者與非國家行為者之反恐政策認知。

二、特徵層面

王鵬程 (2016) 認為，美國在 2001 年九一一恐怖攻擊事件後，有效遏制大規模毀滅性武器之擴散與大規模恐怖攻擊事件；現今恐怖活動除了現存的團體型與組織型恐怖攻擊外，亦出現個人型恐怖攻擊，使恐怖主義之行動方向由「團體或組織型」傳統恐怖主義活動，逐步朝向「個人或單獨型」恐怖攻擊模式。⁵ Jeffery D. Simon (2013) 也觀察到，相較於具有規模的組織型恐怖攻擊，孤狼恐怖活動不屬於受到監控的特定恐怖組織，因此具有本土化、小型

¹ Alex Schmid, *Handbook of Terrorism Research* (London: Routledge, 2011), pp. 99-200.

² 依據聯合國安全理事會 1566 號決議案，恐怖主義係指「針對平民、蓄意製造死亡或嚴重傷害，目的在於引發大眾或團體恐懼，威脅大眾、脅迫政府或國際組織所從事的特定與不特定行為。」詳參 Security Council, “Resolution 1566 (2004),” 2014/10/08, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WG%20SRES%201566.pdf> (accessed 2017/07/24).

³ Alex Schmid, “The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism,” *Perspective on Terrorism*, Vol. 6, No. 2 (2012), p. 158.

⁴ 詳參本章第三節「孤狼恐怖主義之定義」。

⁵ 王鵬程，「孤狼式恐怖主義發展與因應策略之研究」，*國防雜誌*，第 31 卷第 4 期 (2016 年)，頁 20。

化、成本低、及難以防範等特性，所產生災害並不亞於組織型恐怖事件。⁶

就恐怖份子國籍而言，張福昌（2012）將「本土恐怖主義」（Home-grown Terrorism）分為「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」。前者係由一人以上的當地居民所共同策劃、準備、宣傳、與執行，成員之間聯繫密切且互通訊息，相互學習與支應，執行行動期間充分分工，並根據事前計畫之時間、地點、目標、與動線執行恐怖攻擊；後者則係由一位當地居民自行策劃、準備、宣傳、與執行，並無與其他恐怖組織或恐怖份子之協助、指導、與接應，亦依據事前計畫的時間、地點、目標、與動線執行恐怖攻擊。⁷

就恐怖攻擊數量而言，Peter Nesser（2012）認為孤狼恐怖攻擊相較於組織恐怖攻擊，數量來得少的原因有二：(1) 相對於組織而言，個人較無法單獨承受負擔執行暴力攻擊行動責任；(2) 從社會學理論之觀點分析，個人缺乏組織的精神支持與鼓勵，以致缺乏勇氣單獨採取行動，而產生「擁有意圖，但缺乏執行能力」（Disconnect between Intention and Capability）的現象。⁸

就恐怖攻擊動機而言，Boaz Ganor（2008）則認為傳統恐怖主義的動機來源，可藉由整理關鍵文件、組織聲明、領導人的媒體訪談資料、或公開宣示的政策等質性文獻，因此資料來源相對容易；但孤狼恐怖主義由於其則需仰賴研究者或研究機構透過第一手個案訪談資料、或恐怖主義資料庫的統計數據等量化文獻，除非取得管轄國警政機關的授權，否則難以釐清孤狼恐怖份子的犯案動機。⁹

三、手法層面

在傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義所採用的恐怖攻擊形式與武器方面，筆者針對「國際恐怖主義：恐怖攻擊事件特性資料庫」（ITERATE, International Terrorism: Attributes of Terrorist Events）所收錄的 14,250 筆、介於 1968 至 2015 年之恐怖攻擊統計資料進行分析；其中，有 2,370 筆為恐怖份子人數大於 1 之傳統恐怖主義攻擊，而有 1,317 筆恐怖份子人數等於 1 之孤狼恐怖主義攻擊，10,563 筆人數未明。

在恐怖攻擊形式方面，傳統恐怖主義以劫持人質方式執行恐怖攻擊比例最高（18.90%），其次為「暗殺與謀殺」（14.14%）與「飛彈、迫擊砲、火箭砲、或其他武器之武裝攻擊」（13.59%）；而孤狼恐怖主義則以「暗殺與謀殺」

⁶ Jeffrey D. Simon, *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (New York: Prometheus Books, 2013), pp. 31-33.

⁷ 張福昌，「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁46-48。

⁸ Peter Nesser, "Single Actor Terrorism: Scope, Characteristics, and Explanation," *Perspective in Terrorism*, Vol. 6, No. 6 (2012), p. 69.

⁹ Boaz Ganor, "Terrorist Organization Typologies and the Probabilities of a Boomerang Effect," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 31, No. 4 (2008), p. 270.

(Assassination and Murder) 的比例最高 (16.63%)，其次為「炸彈攻擊」(14.81%) 與「劫持空中、陸上或海上交通工具」(11.85%) (見表 2-1)。

在恐怖攻擊武器方面，傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義皆以使用「爆炸與燃燒裝置」(Explosive and Incendiary Bombing) 的比例最高 (傳統恐怖主義為 39.96%，孤狼恐怖主義則為 41.23%)。傳統恐怖主義其次為「自動步槍、散彈槍、與機關槍」(15.36%) 與「手槍」(6.50%)；孤狼恐怖主義其次則為「無使用武器」(19.51%) 與「手槍」(11.31%) (同見表 2-1)。

表 2-1、ITERATE 資料庫恐怖攻擊形式與武器分析表

恐怖攻擊		傳統恐怖主義	孤狼恐怖主義
恐怖攻擊 形式	劫持人質	448 (18.90%)	35 (2.66%)
	暗殺或謀殺	335 (14.14%)	219 (16.63%)
	飛彈、迫擊砲、火箭砲、 或其他武器之武裝攻擊	322 (13.59%)	114 (8.66%)
	炸彈攻擊	293 (12.36%)	195 (14.81%)
	劫持空中、陸上或海上交通工具	229 (9.66%)	156 (11.85%)
	燃燒彈、縱火、汽油彈	117 (4.94%)	40 (3.04%)
	汽車炸彈	67 (2.83%)	104 (7.90%)
	佔領設施但沒有劫持人質	58 (2.45%)	2 (0.15%)
	自殺炸彈	50 (2.11%)	81 (6.15%)
	狙擊與槍戰	41 (1.73%)	21 (1.59%)
	偷竊、佔領、破壞、與闖入相關設施	35 (1.48%)	7 (0.53%)
	大規模毀滅性武器攻擊	1 (0.04%)	12 (0.91%)
	其他	374 (15.78%)	331 (25.13%)
恐怖攻擊 武器	爆炸與燃燒裝置	947 (39.96%)	543 (41.23%)
	自動步槍、散彈槍、與機關槍	364 (15.36%)	97 (7.37%)
	手槍	154 (6.50%)	149 (11.31%)
	無使用武器	63 (2.66%)	257 (19.51%)
	飛彈或重型發射武器	58 (2.45%)	10 (0.76%)
	非爆炸物與非發射武器	50 (2.11%)	42 (3.19%)
	化學與生物武器	2 (0.08%)	0 (0%)
	武器未明	700 (29.54%)	194 (14.73%)
	其他	32 (1.35%)	25 (1.90%)
總計*		2,370	1,317

資料來源：筆者整理自 International Terrorism: Attributes of Terrorist Events (ITERATE) 資料庫。

註*：恐怖份子人數大於 1 者歸類為「傳統恐怖主義」，等於 1 則歸類為「孤狼恐怖主義」，恐怖份子人數不明者不予計算。

四、防制層面

Ramón Spaaij (2012) 指出，因應孤狼恐怖主義之防制措施可分為：(1) 法律措施：目前因應恐怖主義的國內法與國際法皆針對團體恐怖主義，應加強因應孤狼恐怖主義之法律配套規定；(2) 強化維安與情報收集：政府應透過警察機關與情報機關之「混合途徑」(Hybrid Approach) 跨部會合作，打擊難以掌握情報與行動之孤狼恐怖份子；(3) 網路監控：網際網路為助長孤狼恐怖主義之主要媒介，監控極端激進網站與使用者為網路監控之重要環節。¹⁰

Jeffrey Simon (2013) 則認為，孤狼恐怖主義之預防方法可包括：(1) 改善偵測措施；(2) 加強公共場所的硬體監視設備；(3) 實施生物識別；(4) 網路監控；(5) 發現早期警訊；(6) 反制孤狼恐怖份子的訊息散佈；(7) 運用媒體提高大眾警覺。¹¹ 而孤狼恐怖主義之應對方法則包括：(1) 運用鑑識科學；(2) 運用心理戰；(3) 誘發孤狼進行溝通；(4) 反制孤狼恐怖主義所形塑的英雄型態。¹²

Ryan Shaffer (2016) 亦認為，自 2001 年美國九一一事件以降，蓋達組織成為歐洲伊斯蘭恐怖主義之關鍵行為者，更成為跨國與本土恐怖主義意識型態的主要來源；鑒於團體恐怖組織容易遭到各國情報及安全單位鎖定，伊斯蘭恐怖主義所驅動的孤狼恐怖主義與孤狼恐怖份子，其難以預測性便成為歐盟會員國情資單位的重要反恐課題。¹³

Jeffrey Conner 與 Carol Rollie Flynn (2015) 亦認為，由於孤狼恐怖份子的不易追蹤性，過去因應團體恐怖主義之法律措施已不足以防範並防制孤狼恐怖主義在歐美地區的擴散速度，因此情報單位應建立社區回報機制、監視名單、監聽系統、網際網路等手段，透過市民社會強化對激進化份子的追蹤能力。¹⁴

¹⁰ Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), pp. 77-96.

¹¹ Simon, Jeffrey D., *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (New York: Prometheus Books, 2013), pp. 148-174.

¹² *Ibid.*, pp. 174-185.

¹³ Ryan Shaffer, "Jihad and Counter-Jihad in Europe: Islamic Radicals, Right-Wing Extremists, and Counter Terrorism Response," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 28, No. 2 (2016), p. 391.

¹⁴ Jeffrey Conner and Carol Rollie Flynn, *Report: Lone Wolf Terrorism* (Washington D.C.: Georgetown University, 2015), pp. 33-36.

第二節 孤狼恐怖主義之緣起與發展

一、孤狼恐怖主義之緣起

(一) 無領袖反抗

孤狼恐怖主義並非新興現象，19世紀無政府主義者便崇尚以孤狼恐怖攻擊追求政治目標；1920年9月16日，一輛停放在美國紐約市華爾街並載有爆炸物的馬車便遭到引爆，造成38人死亡，超過200人受傷。¹⁵1960年代，美國孤狼恐怖主義便與「白人優越主義」(White Supremacism)結合，極端白人優越份子便發起「無領袖反抗」(Leaderless Resistance)，透過網際網路的快速影響力，號召美國右派激進份子獨自針對政府目標進行恐怖攻擊。¹⁶

孤狼恐怖主義現象在1970至1980年代之間被美國媒體與政府大量使用，成為描述極右派與反政府行動的反動修辭，進而成為普遍性用字。而「孤狼」(Lone Wolf)一詞在1990年代晚期才在Tom Metzger與Alex Curtis等兩名白人民族主義者基於戰術動機，而不斷鼓勵其種族主義追隨者獨自進行暴力行動，不需向組織核心或領導人進行回報或要求指導。¹⁷而相較於其他國家，美國境內恐怖攻擊有相當高的比例是由單獨個人而非組織成員所執行，因此就孤狼恐怖主義之緣起而言，孤狼恐怖主義為一種「美國現象」(US Phenomenon)。¹⁸

Michael Becker (2012)認為，極端右派主義之所以發展成無領袖反抗運動的原因，在於右派恐怖主義之組織型行動成效不彰、或右派極端組織無法滿足其成員所追求之意識形態；組織成員在歷經個人激進化的社會過程後，進而以單獨行動進行恐怖活動，透過自主性較高的游擊戰形式追求右派極端團體無法達到的政治及意識形態目標。¹⁹

而除了上述結合白人優越主義與極端右派思想的意識形態外，自2001年美國九一一事件以降，孤狼恐怖主義一詞逐漸用來描述宗教意識形態及國際恐怖組織在本國國土內進行自發攻擊的現象；因此，孤狼恐怖份子的行動雖然具有在地性特質，但其意識型態卻是超越國境的全球化現象。²⁰此外，亦有歐美學

¹⁵ Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), p. 15.

¹⁶ Ibid., pp. 23-25.

¹⁷ 汪毓璋，「獨狼式恐怖份子之發展及防制策略之研究」，2013年「國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日），頁239。

¹⁸ Christopher Hewitt, *Understanding Terrorism in America: From the Klan to Al Qaeda* (New York: Routledge, 2003), p. 48.

¹⁹ George Michael, *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance* (Nashville: Vanderbilt University Press, 2012), p. 38.

²⁰ Brent Smith, "A Look at Terrorist Behavior: How They Prepare, Where They Strike," *NIJ Journal*, Issue 260 (2008), p. 3.

者將「動物解放陣線」(ALF, Animal Liberation Front)、「環境解放陣線」(ELF, Environmental Liberation Front)、或反墮胎團體等單一議題抗議團體所採取的單獨暴力攻擊行動，歸類為孤狼恐怖主義之範疇。²¹

(二) 激進化

張福昌(2013)從社會學角度出發，指出個人之所以成為孤狼恐怖份子，主要是受到宗教團體或社群團體等「參考團體」(Reference Groups)作為媒介而引發的「暴力激進化」(Violent Radicalisation)所影響，使個人透過「自我學習」(Self-Study)而成為孤狼恐怖份子。²²

Austin T. Turk(2004)則認為，暴力激進化為一種「恐怖份子社會化」(Socializing Terrorists)現象，使個人認同某一個社會，並將移除社會腐敗現象視為個人使命；因此孤狼恐怖份子在暴力激進化的社會化過程中，受到意識形態所驅動而增強其社會責任感，最終採用暴力行為進行社會改造。²³

而在網際網路與社群媒體作為激進化媒介方面，Alexander Meleagrou-Hitchens與Nick Kaderbhai(2017)在「激進化與政治暴力國際研究中心」(ICSR, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence)的報告中認為，傳統網際網路、極端論壇、社群媒體等網際網路媒介，已成為「聖戰領域」(Jihadshpere)促成個人激進化的主要來源。²⁴

在孤狼恐怖份子的社會化醞釀過程中，汪毓瑋(2016)認為主要有三個原因造成個人激進化：(1) 激進化被視為一種「集體性現象」(Collective Phenomenon)的社會化過程，而這種社會化過程與個人行為與方法論上的個人主義有關，因此必須瞭解個人行為才能解釋集體性實體的激進化過程；(2) 激進化原因如同其本身的豐富性一樣，因此任何單一要素對於導致激進化的解釋均是不充分的，必須從這種要素之間的複雜互動結果加以說明；(3) 導致激進化的因果要素包括外部因素、以及社會與個人因素，兩者相互配合才會導致激進化的社會化過程。²⁵

²¹ Rodger A. Bates, "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), p. 3.

²² 張福昌，「孤狼恐怖主義與內部安全」，第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會(桃園：中央警察大學，2013年11月19日)，頁28。

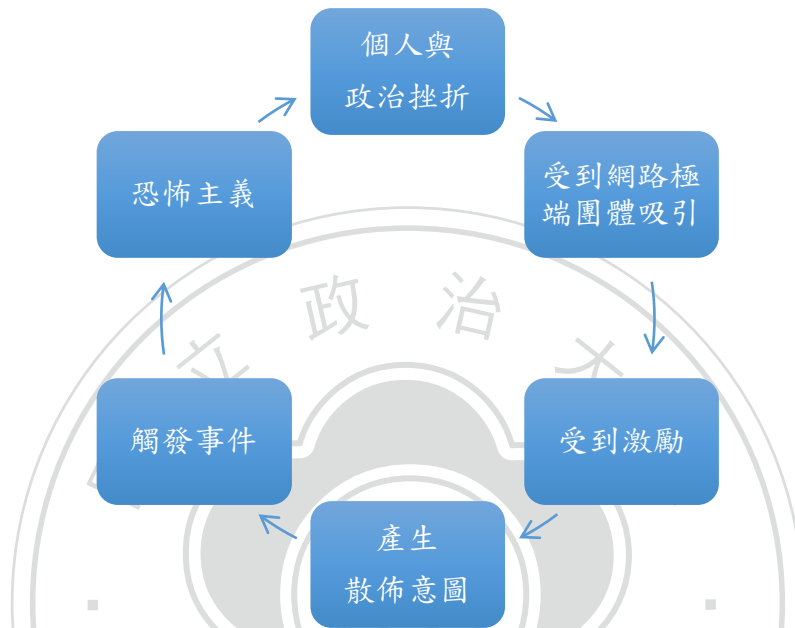
²³ Austin T. Turk, "Sociology of Terrorism," *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 (2004), pp. 278-280.

²⁴ Alexander Meleagrou-Hitchens & Nick Kaderbhai, *Research Perspectives on Online Radicalisation- A Literature Review 2006-2016*, <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/05/ResearchPerspectivesonOnlineRadicalisation.pdf> (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2017), pp. 40-51.

²⁵ 汪毓瑋，*恐怖主義威脅及反恐政策與作為(下)*(臺北：元照，2016年)，頁1011-1021。

Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2015) 指出，多數政府決策者認為孤狼恐怖份子並沒有與其他團體或網絡進行聯繫；事實上孤狼恐怖份子在受到個人與政治挫折之後，便在現實生活或網際網路空間與激進團體及個人進行接觸，才塑造孤狼恐怖份子的暴力激進化過程，最後經由觸發事件而導致孤狼恐怖攻擊的產生 (見圖 2-1)。

圖 2-1、Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm 孤狼恐怖主義激進化模型圖



資料來源：Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalisation Pathways to Forge Prevention Strategies*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf> (Rockville: National Criminal Justice Reference Service, 2015), p. 26.

美國紐約市警察局 2007 年所出版的《西方國家的激進化本土威脅》(*Radicalisation in the West: The Homegrown Threat*) 亦指出，個人激進化涉及下列四個階段：(1) 「前激進化階段」(Pre-radicalisation)：接觸伊斯蘭聖戰思想前的日常生活狀況；(2) 「自我認同階段」(Self-identification)：基於內部或外部因素影響，開始接納伊斯蘭聖戰思想，並開始拋棄過去的舊有自我認同；(3) 「灌輸階段」(Indoctrination)：受到心靈導師影響，開始積極強化及毫無保留地接納伊斯蘭聖戰思想；(4) 「聖戰化階段」(Jihadization)：相信自我有實現聖戰思想的責任，並開始籌劃、準備、並執行暴力行動。²⁶

²⁶ New York City Police Department, *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, http://mappingsharia.com/wp-content/uploads/2011/06/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West1.pdf (New York: New York City Police Department, 2007), pp. 23-56.

二、孤狼恐怖主義之發展

(一) 全球伊斯蘭反抗運動

2000 年代初期，有鑒於團體型恐怖活動容易遭到情治單位的追蹤與破壞，伊斯蘭聖戰恐怖組織在網際網路陸續發佈鼓勵個人恐怖主義之言論與文件，連結世界各地的穆斯林從事「全球伊斯蘭反抗運動」(Global Islamic Resistance Movement)；而此種「個人聖戰」(Individual Jihad) 的趨勢與實踐，則是受到「阿拉伯半島蓋達組織」(AQAP, Al-Qaeda in the Arabian Peninsula) 發佈的網路雜誌與影帶所激勵。²⁷

2003 年極端網路論壇 Sada al Jihad (Echoes of Jihad) 刊載一篇鼓勵賓拉登支持者單獨採取攻擊行動的文章，毋需等待任何命令；2004 年具有西班牙與敘利亞國籍的激進份子 Abu Musab al-Suri 在網際網路上發表一篇名為《號召全球伊斯蘭反抗運動》(Call for Worldwide Islamic Resistance) 的文章，強調下一阶段聖戰為個人或小型規模自主團體所帶領的「無領袖反抗運動」，藉此達到創造伊斯蘭世界渺無國界的「開放前線」(Open Fronts) 目標；2006 年蓋達領導人 Abu Jihad al-Masri 也發表一篇名為《如何獨立戰鬥》(How to Fight Alone) 的文章，呼籲聖戰士應勇於獨自從事攻擊行動。²⁸

而這波 George Michael (2012) 稱之為「蓋達組織 2.0」(Al-Qaeda 2.0) 的全球伊斯蘭反抗運動，係以去中心化的個人恐怖份子組成全球聖戰聯盟，透過網際網路作為激進化媒介，號召全球穆斯林對西方世俗國家發動「無領袖聖戰」(Leaderless Jihad)，以孤狼恐怖主義戰略發起「第五代戰爭型態」(5GW, Fifth Generation Warfare)。²⁹美國國務院 2015 年公佈的《2014 年恐怖主義國家報告》(Country Reports on Terrorism 2014) 指出，孤狼恐怖主義所帶來的恐怖極端暴力，繼伊斯蘭國在敘利亞與伊拉克崛起、與伊斯蘭國號召的外國恐怖主義戰士，成為 2014 年全球三大恐怖主義趨勢之一。³⁰

²⁷ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2012*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report> (The Hague: Europol, 2012), p. 1.

²⁸ Edwin Bakker & Beatrice Graaf, "Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed," *Perspective on Terrorism*, Vol. 5, No. 5-6 (2011), p. 45.

²⁹ George Michael, *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance* (Nashville: Vanderbilt University Press, 2012), pp. 119-154.

³⁰ Department of State, *Country Reports on Terrorism 2014*, <https://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf> (Washington D.C.: Department of State, 2015), p. 7.

此外，張福昌（2012）認為，「本土恐怖主義」（Home-grown Terrorism）為美國2001年反恐戰爭後衍生出來的新型恐怖主義，特色在於利用具有保護色彩的本國籍人民作為執行恐怖行動之工具，以躲避情資單位的監視、調查、與破壞，進而達到製造恐怖攻擊、擾亂公共秩序之目的；在恐怖組織號召全球穆斯林針對歐盟母國發動孤狼恐怖攻擊之下，本土恐怖主義便成為全球伊斯蘭聖戰的戰略之一。³¹

Bajekal（2015）則認為歐洲之所以成為孤狼恐怖攻擊高度風險地區，主要有三個原因：(1) 伊斯蘭宗教的影響與號召力，吸引歐洲人遠赴敘利亞及伊拉克，與伊斯蘭國、蓋達組織、與「努斯拉陣線」（Al-Nusra Front）共同作戰；(2) 巴爾幹半島地區的武裝衝突使槍枝取得更為容易；(3) 由於歐盟邊界鬆散，使人員在歐盟境內移動更為容易，且歐盟缺乏一個「泛歐洲禁飛名單」（Pan-European No-fly List）。³²

（二）外國恐怖主義戰士

根據聯合國安理會之定義，「外國恐怖主義戰士」（FTF, Foreign Terrorist Fighters）為「前往居住國或國籍國以外的另一國家，以實施、籌劃、籌備、或參與恐怖行為，或提供或接受恐怖主義訓練的個人，包括因此而參與武裝衝突的個人。」³³因此，本國人民以本國國籍作為規避情報與情治單位之掩護手段，遠赴敘利亞與伊拉克等伊斯蘭國與其他恐怖組織活躍地區，接受或給予恐怖攻擊訓練；而這些返回母國的「返國外國恐怖主義戰士」（RFTF, Returning Foreign Terrorist Fighters），便獨自籌劃、準備、與執行恐怖攻擊，成為孤狼恐怖主義的溫床。而對於歐盟境內孤狼恐怖份子的國籍國來說，近年歐洲難民與移民危機所產生的大量人口移動，便成為孤狼恐怖份子自敘利亞與伊拉克等恐怖活動活躍地區經由第三國回到母國之跨國旅行漏洞。

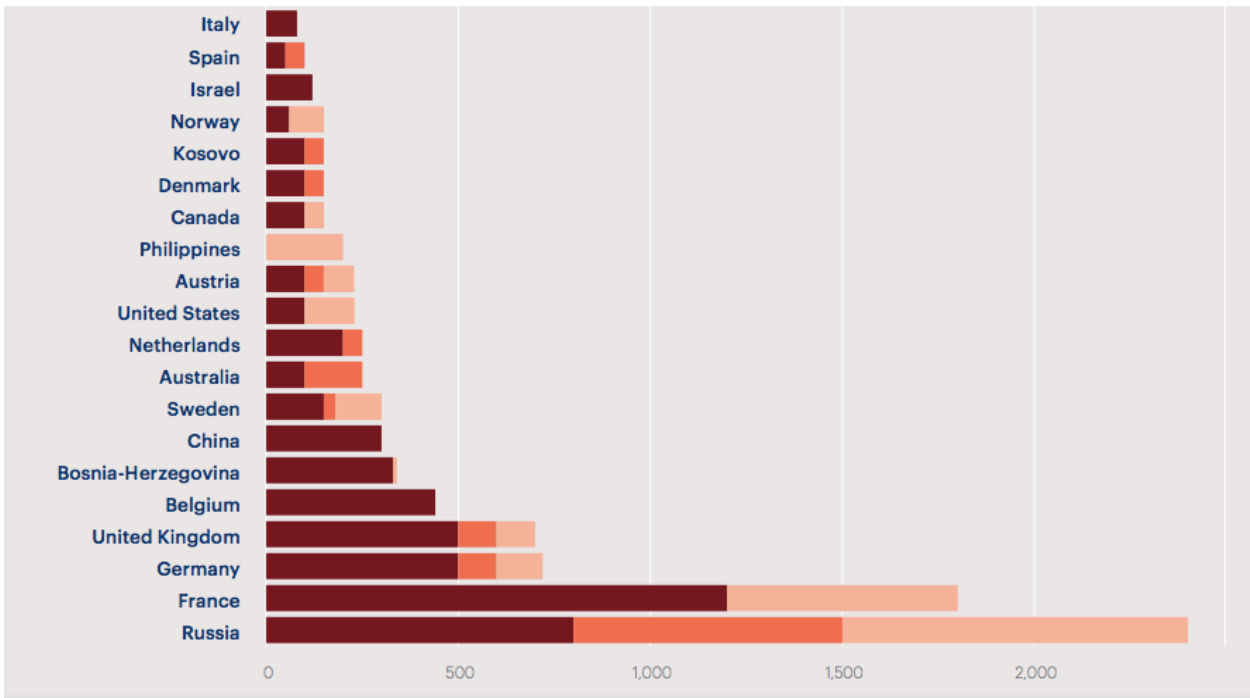
而根據澳洲智庫「經濟與和平研究所」（IEP, Institute for Economics and Peace）所發佈的《2015年全球恐怖主義指數報告》（Global Terrorism Index 2015），在2014年前往敘利亞與伊拉克之外國恐怖主義戰士中，歐洲地區便占所有外國恐怖主義戰士的21%；在所有歐盟國家中，法國、德國、英國、比利時、與瑞典為前五大外國恐怖主義戰士的招募來源國家，其次則為荷蘭、奧地利、丹麥、西班牙、義大利等國（見圖2-2）。

³¹ 張福昌，「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁35。

³² 林泰和，*恐怖主義研究：概念與理論*（臺北：五南，2015年），頁100。

³³ Security Council, "Letter dated 13 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council," 2015/05/14, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1514129_EN.pdf (accessed 2017/07/31).

圖 2-2、2014 年外國恐怖主義戰士人數長條圖



資料來源：Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2015), p. 47.

註：該長條圖中顏色最深者為「國際激進化與政治暴力研究中心」(ICSR)之保守估計人數，顏色次深者為最高估計人數，顏色最淺者為所有資料來源之綜合估計人數。

第三節 孤狼恐怖主義之定義與特徵

一、孤狼恐怖主義之定義

(一) 學界之孤狼恐怖主義定義

Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2014) 認為，孤狼恐怖主義為一種新興的恐怖主義，由於對其定義的角度不同，在學術界尚為一個爭議概念，亦尚無法以科學方法準確定其內涵做出界定。³⁴ Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2015) 也同時指出，「孤狼」(Lone Wolf) 一詞係由大眾媒體與極端主義者所創造的概念，可能將恐怖份子英雄化而具有高度爭議性；因此聯合國安全理事會「聯合國反恐委員會執行局」(CTED, United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate) 便使用「單獨恐怖份子」(Terrorist Acting Alone)，試圖使孤狼恐怖份子概念趨於中性化。³⁵

孤狼恐怖主義研究者大多以實證研究方法，針對大量孤狼恐怖主義個案進行量化研究，藉此描述孤狼恐怖主義與孤狼恐怖份子之定義要素。筆者綜觀學界對於孤狼恐怖主義定義之動機層面，學者皆同意孤狼恐怖主義如同傳統恐怖主義，皆基於特定政治、宗教、社會、或其他意識型態，對硬目標或軟目標使用或威脅使用暴力，藉此達到其所追求之意識形態目的；而在與恐怖組織關聯性層面，學者皆認為不論人數多寡，孤狼恐怖份子皆不隸屬於任何恐怖組織，亦不受到任何恐怖組織所指揮或指導。

然而，學者對於孤狼恐怖份子籌劃與執行恐怖攻擊之人數層面略有分歧。Mark S. Hamm (2007)、Matthijs Nijboer (2012)、Beau Barnes (2012) 等學者認為孤狼恐怖主義係由「個人」單獨籌劃與執行之自我動員行為；而 Ramón Spaaij (2010)、Gabriel Weimann (2012)、Jeffery D. Simon (2013) 等學者則認為孤狼恐怖份子尚包括「恐怖組織細胞」、以及由極少數個人所組成的「小型團體」，因此孤狼恐怖份子並非完全獨立於外界網絡，確有得到其他恐怖份子之支援與合作 (見表 2-2)。

³⁴ Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, "Key Issues and Research Agendas in Lone Wolf Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No. 3 (2015), pp. 169-174.

³⁵ *Ibid.*, pp. 168-169.

表 2-2、孤狼恐怖主義定義一覽表

孤狼恐怖份子人數	學者	年份	定義
個人	Mark S. Hamm	2007	「由個人單獨行動所實施的政治暴力，實施攻擊者並不屬於任何恐怖組織，且不受制於上級的直接命令或指導，其策略與方法為個人行為。」 ³⁶
	Matthijs Nijboer	2012	「不屬於任何恐怖主義組織或網絡的個別行動，其規劃的作案手法與均來自於個人，而非外部指揮或階層控制；如同其他恐怖份子，其行為涉及暴力算計與傳輸恐懼，且通常具有政治、宗教、或意識形態目的。」 ³⁷
	Beau Barnes	2012	「單獨籌劃並執行恐怖行動之恐怖份子，而這類恐怖份子通常沒有接受專業訓練，僅以個人所熟悉或精通之裝置；而動機不一定為政治或宗教信仰，可能係由個人心理或事件所觸發。」 ³⁸
	Michael Becker	2014	「基於意識形態，由個人所計畫或執行，且無與其他個人或團體進行合作，所發動或試圖發動的暴力行為。」 ³⁹
	Jeffrey Conner & Carol Rollie Flynn	2015	「不受到任何組織命令、指導、或物質支援的單一行為者，透過使用或威脅使用暴力而製造恐懼，藉此達到改變政治秩序或傳輸特定意識形態之目的。」 ⁴⁰
	王宏偉	2011	「意識形態目標所驅動，以個體所發動的恐怖攻擊為特徵，殺戮無辜平民為手段，目的在社會製造恐怖氛圍的暴力行動；而孤狼恐怖份子完全是自我激勵與自我動員，與恐怖組織沒有直接或間接的隸屬關係。」 ⁴¹
	汪毓璋	2016	「就孤獨面向而言，攻擊者的發起、規劃、準備、執行攻擊等，沒有任何人的幫助；就指導而言，從理念到行動的光譜範圍內，攻擊者獨立或自主地決定與行動有關的本質與範圍；就動機而言，攻擊者係基於重大政治、社會、或宗教動機或個人報復等原因而從事攻擊。」 ⁴²

³⁶ Mark S. Hamm, *Terrorism as Crime: From Oklahoma to Al-Qaeda and Beyond* (New York: NYU Press, 2007).

³⁷ Matthijs Nijboer, "A Review of Lone Wolf Terrorism: The Need for a Different Approach," *Social Cosmos*, Vol. 3, No. 1 (2012), p. 34.

³⁸ Beau Barnes, "Confronting the One-Man Wolf Pack: Adapting Law Enforcement and Prosecution Responses to the Threat of Lone Wolf Terrorism," *Boston University Law Review*, Vol. 92 (2012), pp. 1647-1650.

³⁹ Michael Becker, "Explaining Lone Wolf Target Selection in the United States," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 37, No. 11 (2014), p. 960.

⁴⁰ Jeffrey Conner & Carol Rollie Flynn, *Report: Lone Wolf Terrorism* (Washington D.C.: Georgetown University, 2015), p. 9.

⁴¹ 王宏偉，「應對孤狼恐怖主義：官僚模式的困境」，第七屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會（桃園：中央警察大學，2011年10月31日），頁12。

⁴² 汪毓璋，*恐怖主義威脅及反恐政策與作為（上）*（臺北：元照，2016年），頁562-562。

孤狼恐怖份子人數	學者	年份	定義
個人、細胞、 或小型團體	Ramón Spaaij	2010	「由一個人或是數個人所組成的小型團體，使用傳統恐怖份子戰術，以一般平民為攻擊目標，以達成明確的政治或意識形態目的，然而其行動沒有正式或非正式恐怖主義組織、分支、或團體成員的介入或合作。」 ⁴³
	Gabriel Weimann	2012	「係一個人或由數個人所組成的團體，使用傳統的恐怖份子戰術，鎖定包含一般平民在內的目標進行攻擊，藉此達成明確的政治或意識形態目的，但其行動沒有正式或非正式恐怖組織、分支、或團體成員介入與合作。」 ⁴⁴
	Jeffery D. Simon	2013	「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，以達到政治、社會、宗教、或其他相關目標；即使沒有辦法達到上述目標，仍對政府、社會、商界、或軍人，製造恐懼、干擾日常生活、或使其必須提高安全或應對措施。」 ⁴⁵
	Ramón Spaaij & Mark S. Hamm	2015	「執行政治暴力的個人或一個細胞，其獨立行動與恐怖組織沒有直接連結關係，或獨立行動於組織階層外。」 ⁴⁶
	邱吉鶴	2015	「非屬特定組織的個人，獨自或得到一兩人協助，針對特定標的或民眾聚集場所，使用暴力襲擊的行動，以達到個人政治、社會、宗教、金融等目的，或完成其個人意識或認知信仰，並造成重大人員傷亡及設施破壞。」 ⁴⁷

資料來源：筆者自行整理。

⁴³ Ramón Spaaij, "The Enigma of Lone Wolf Terrorism: An Assessment," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 33, No. 9 (2010), p. 856.

⁴⁴ Gabriel Weimann, "Lone Wolves in Cyberspace," *Journal of Terrorism Research*, Vol. 3, No. 2 (2012), p. 75.

⁴⁵ Jeffrey D. Simon, *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (New York: Prometheus Books, 2013), p. 266.

⁴⁶ Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, "Key Issues and Research Agendas in Lone Wolf Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No. 3 (2015), pp. 168-169.

⁴⁷ 邱吉鶴，「獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討」，*健行學報*，第35卷第2期（2015年），頁82。

(二) 歐盟之孤狼恐怖主義定義

筆者檢閱了 2012 年以後歐洲警政署發佈的《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》，觀察到歐洲警政署並非採用學界經常使用的「孤狼」(Lone Wolf) 一詞來描述單獨策劃、籌備、與執行恐怖攻擊之個人，而是採用「單獨行為者」(Lone Actors) 及「單獨恐怖份子」(Solo Terrorists)。前者為不隸屬於其他團體或組織而獨自從事行動的單一恐怖份子；後者則是沒有其他人一同參與且獨自從事恐怖主義活動，但有恐怖主義組織支持與協助之個人。⁴⁸

此外，歐洲警政署自 2012 年《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》以後的年度報告，皆說明「單獨行為者」(Lone Actors) 對於歐盟安全產生的威脅；除了受到極端右派思想而歷經個人激進化過程以外，單獨行為者亦受到蓋達組織核心組織或分支、以及伊斯蘭國所採用的網路傳播手段影響，最終選擇對母國從事「個人聖戰」(Individual Jihad)。⁴⁹

此外，歐洲警政署 2017 年《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》亦指出，由於近年歐洲難民及移民危機產生大量跨國人口移動，不論是土生土長的「本土恐怖份子」(Home-grown Terrorist)，或是前往敘利亞或伊拉克接受恐怖攻擊訓練的「外國恐怖主義戰士」(FTF, Foreign Terrorist Fighters)，單獨行為者難以預測的特性對歐盟會員國之國土安全造成嚴重威脅。⁵⁰

(三) 本論文採用之孤狼恐怖主義定義

綜上所述，由於孤狼恐怖主義之定義如同傳統恐怖主義存在諸多歧見，基於本論文在第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）將針對歐盟孤狼恐怖攻擊進行個案研究，茲綜合參考上述學界與歐盟對於孤狼恐怖主義、單獨行為者、與單獨恐怖份子之定義，採用以下孤狼恐怖主義定義，藉此釐清並界定本論文所探討的孤狼恐怖主義個案，非屬傳統組織型恐怖主義之範疇：

「不隸屬於任何恐怖組織或分支、亦非任何恐怖組織或分支成員，也因此不受到任何恐怖組織或分支直接或間接指揮或指導之個人；受到特定政治、宗教、或意識形態所激勵，而單獨策劃、籌備、與執行恐怖攻擊，透過使用或威脅使用暴力，以達到其所追求之政治、宗教、或意識形態目的。」

⁴⁸ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2012*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report> (The Hague: Europol, 2012), p. 9.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), pp. 5-8.

本論文採用的孤狼恐怖主義定義與歐盟相同之處，在於「動機層面」、「目的層面」、「手段層面」與「執行層面」等四項層面，皆為受到特定政治、宗教、或意識形態所激勵，單獨策劃、籌備、與執行恐怖攻擊，最後透過使用或威脅使用暴力，以達到其所追求的政治、宗教、或意識形態目的（見表 2-3）。

而本論文採用的孤狼恐怖主義定義與歐盟不同之處，則在於「單獨層面」與「指揮層面」等是否與「恐怖組織」存在隸屬與聯繫關係的兩個層面。本論文指稱的「孤狼恐怖主義」(Lone-wolf Terrorism) 與「孤狼恐怖份子」(Lone-wolf Terrorist)，為不受到任何恐怖組織或分支直接或間接之指揮或指導，且不隸屬於任何恐怖組織或分支、亦非任何恐怖組織或分支成員之恐怖主義；而歐盟所指稱的「單獨恐怖份子」(Solo Terrorists)，則為獨自從事恐怖主義活動，但有恐怖主義組織支持與協助之個人（同見表 2-3）。

表 2-3、本論文採用之孤狼恐怖主義定義分析表

層面		本論文採用之孤狼恐怖主義定義
與歐盟定義相同之處	動機層面	受到特定政治、宗教、或意識形態所激勵
	目的層面	以達到其所追求的政治、宗教、或意識形態目的
	手段層面	使用或威脅使用暴力
	執行層面	單獨策劃、籌備、與執行恐怖攻擊
與歐盟定義相異之處	單獨層面	不隸屬於任何恐怖組織或分支、亦非任何恐怖組織或分支成員
	指揮層面	不受到任何恐怖組織或分支直接或間接之指揮或指導

資料來源：筆者自行整理。

二、孤狼恐怖主義之特徵

(一) 學界之孤狼恐怖主義特徵

Edwin Bakker 與 Beatrice Graaf (2011) 認為孤狼恐怖主義有四項特徵：(1) 單獨行動：孤狼恐怖份子沒有受到任何個人、組織、或團體的支援；(2) 不受到任何組織的命令：孤狼恐怖份子與「沈睡者」(Sleepers) 不同，能夠自行決定並策劃恐怖行動，並不受到組織指揮系統的控制；(3) 不與任何組織聯繫：孤狼恐怖份子在執行過程中不與任何組織進行接觸，但在籌備工作或激進化過程中，以不同方式與極端份子進行接觸或學習，進而達到個人激進化之目的；(4) 恐怖攻擊目標通常為自然人。⁵¹

但 Gabriel Weimann (2014) 認為，儘管孤狼恐怖主義的產生背景與使用戰術存在差異，但共同特性為其單獨恐怖行動並非在真空的社會脈絡下產生；孤狼恐怖份子的動機、訓練、招募、煽動，在孤狼恐怖攻擊事件後皆可從現實或網路空間中找到孤狼恐怖份子與外部空間的直接或間接接觸來源，因此孤狼恐

⁵¹ Edwin Bakker & Beatrice Graaf, "Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed," *Perspective on Terrorism*, Vol. 5, No. 5-6 (2011), pp. 44-45.

怖份子並非完全與外界隔離。⁵² Michael Becker (2014) 則指出，孤狼為弱勢的機會主義者，而其目標選定主要被意識形態所驅動；而基於孤狼的相對弱勢性，孤狼恐怖份子的目標大多位於其所熟悉的環境與地理範圍，或犯罪節點、路徑、或邊緣，亦即民眾的通勤路線、居住地、或聚集地等。⁵³

Ramón Spaaij (2012) 發現孤狼恐怖份子並沒有統一的人格特質，但行為模式卻有三個共通之處：(1) 孤狼恐怖份子展現出不同程度的「社會無效能」(Social Ineffectiveness) 與「社會疏離」(Social Alienation)；(2) 孤狼恐怖份子曾經參與過政治組織，但最後皆因難以被組織接納、或認為該組織無法實現其政治目標而選擇離開，因而發展出孤立人格；(3) 孤狼恐怖份子在孤立生活中，逐漸形成個人化的意識形態，最終以意識形態之名採取暴力行動。⁵⁴

Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2015) 進一步以 1940-2013 年美國孤狼恐怖主義 98 件個案為實證研究基礎，整理出孤狼恐怖主義的五項特徵：(1) 行為動機：屬於泛政治性的暴力犯罪行為；(2) 攻擊行動：屬於個人或極少數人的獨立行為；(3) 組織屬性：非屬特定恐怖組織所屬成員；(4) 行動指揮：非直接受命於特定激進團體或恐怖組織之控制；(5) 資金技術：非接受特定激進團體或恐怖組織之援助。⁵⁵

林泰和 (2013) 則認為，孤狼恐怖主義具有下列三項特徵：(1) 單獨行動；(2) 不屬於任何組織型的恐怖團體與網絡；(3) 孤狼作案手法是由個人構思與指導，沒有其他外部的直接指揮與層級。⁵⁶張福昌 (2013) 則認為，孤狼恐怖主義具有下列三項特徵：(1) 個人化的意識形態：孤狼恐怖份子主要受到右派極端主義／白人優越主義、伊斯蘭主義、反墮胎主義、與民族主義等四種意識形態所影響，並結合個人的相對失落感，創造出「個人化的意識形態」(Individual Ideologies)；(2) 有精神問題與無法融入社會的問題：孤狼恐怖份子很高比例具有心理障礙；(3) 擁有良好教育與社會優勢：孤狼恐怖份子大多並非貧窮、低教育或被壓迫族群。⁵⁷

⁵² Gabriel Weimann, "Lone Wolves in Cyberspace," *Journal of Terrorism Research*, Vol. 3, No. 2 (2012), pp. 85-86.

⁵³ Michael Becker, "Explaining Lone Wolf Target Selection in the United States," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 37, No. 1 (2014), pp. 965-967.

⁵⁴ Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), p. 51.

⁵⁵ 許華孚、吳吉裕，「國際恐怖主義發展現況分析及其防制策略之芻議」，*刑事政策與犯罪防制研究專刊*，2016年第10期（2016年），頁41-42。

⁵⁶ 林泰和，「後賓拉登時期恐怖主義的發展趨勢」，2013年「國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日），頁32。

⁵⁷ 張福昌，「孤狼恐怖主義與內部安全」，第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2013年11月19日），頁27-31。

在犯罪心理學方面，Clark McCauley、Sophia Moskalenko、與 Benjamin Van Son (2013) 認為孤狼恐怖主義與一般犯罪行為的不同之處有三：(1) 孤狼恐怖份子常受到意識形態鼓舞而執行恐怖攻擊行動；(2) 孤狼恐怖份子具有明顯政治目的；(3) 孤狼恐怖份子與受害者沒有任何關係。⁵⁸

在社會學方面，Ozeren (2007) 與 O'Connor (2008) 認為，孤狼恐怖份子受到三種社會團體的影響：(1) 家庭與朋友等「主要團體」(Primary Groups)；(2) 同學與同事等「次要團體」(Secondary Groups)；(3) 社群網路與社團等「參考團體」(Reference Groups)。⁵⁹

最後從衝突與戰爭學層面來看，George Michael (2012) 認為，孤狼恐怖攻擊為一種「第五代戰爭型態」(5GW, Fifth Generation Warfare)，所有傳統及非傳統的機制與資源都將被使用於戰爭或衝突之中，而形成一種「無限制戰爭」(Unrestricted Warfare)，孤狼恐怖份子便成為恐怖主義的「主要代理人」(Primary Agents)。⁶⁰

(二) 歐盟之孤狼恐怖主義特徵

歐洲警政署 2017 年《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》指出，孤狼恐怖主義在近年已成為威脅歐盟國家安全與國土安全的來源之一，造成歐盟會員國大量死傷；其中，赴敘利亞與伊拉克接受恐怖活動訓練的外國恐怖主義戰士，也將利用歐洲難民及移民危機所帶來的大量跨國人口移動陸續返回歐盟，土生土長的歐盟國民亦可能成為歐盟本土恐怖主義的溫床。⁶¹

依據歐洲警政署 2017 年《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》所列出的 2016 年十四項歐盟恐怖主義趨勢 (見表 2-4)，可發現受到伊斯蘭國所激勵的聖戰恐怖主義，將持續利用簡易爆炸裝置、簡易燃燒裝置、自動步槍、車輛等較低成本且唾手可得的小型武器，透過風險規避或風險偏好的相關戰術，針對「硬目標」(Hard Targets) 及「軟目標」(Soft Targets) 發動恐怖攻擊，藉此達到其政治、宗教、意識形態目的。

⁵⁸ Clark McCauley, Sophia Moskalenko, & Benjamin Van Son, "Characteristics of Lone-Wolf Violent Offenders: A Comparison of Assassins and School Attackers," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 7, No. 1 (2013), pp. 3-8.

⁵⁹ 邱吉鶴，「獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討」，*健行學報*，第 35 卷第 2 期 (2015 年)，頁 83。

⁶⁰ George Michael, *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance* (Nashville: Vanderbilt University Press, 2012), pp. 156-158.

⁶¹ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 1.

表 2-4、2016 年歐盟恐怖主義趨勢表

編號	趨勢
1	由於組織團體與孤狼份子選擇性詮釋其宗教理念，歐盟近年正面對聖戰暴力所帶來的恐怖攻擊威脅，例如「2016 年 3 月 22 日比利時布魯塞爾恐怖攻擊」、「2016 年 12 月 19 日德國柏林恐怖攻擊」、以及「2016 年 7 月 14 日法國尼斯恐怖攻擊」等造成歐盟多人死傷之恐怖攻擊案件。
2	聖戰恐怖份子在未來可能將持續受到伊斯蘭國或其意識形態及理念所激勵，並使用燃燒性武器、自動步槍、爆炸物、或車輛等武器進行恐怖攻擊。
3	恐怖攻擊在策劃過程中即可被執行，而以伊斯蘭國為名義的恐怖份子更有能力策動較為複雜棘手且迅速有效的多重目標恐怖攻擊。
4	聖戰恐怖份子在未來可能持續使用低階技術且唾手可得的「簡易爆炸裝置」(IEDs, Improvised Explosive Devices) 與「簡易燃燒裝置」(IIDs, Improvised Incendiary Devices) 作為恐怖攻擊武器。
5	聖戰暴力份子將持續以個人、團體、與隨機群眾等非穆斯林人士作為恐怖攻擊目標，包括警方或軍方等「硬目標」，以及基督天主教堂、猶太教堂、清真寺或隨機群眾等「軟目標」。
6	由於較能吸引全世界媒體報導，比利時布魯塞爾地鐵或札范登國際機場等歐盟總部所在地交通工具較易成為恐怖攻擊目標。
7	歐盟境內的恐怖份子可能是歐盟或非歐盟公民，因此土生土長國民也可能對其母國發動恐怖攻擊。
8	自武裝衝突地區大量移往歐盟的難民與移民數量將持續增加，而伊斯蘭國與其他聖戰恐怖團體將利用人口跨國移動，將恐怖份子送返歐盟境內從事恐怖攻擊。
9	恐怖組織將持續利用歐盟境內非穆斯林移民的社經相對剝奪感，作為恐怖份子招募的主要來源；而伊斯蘭國也將持續利用「殉教」(Martyrdom) 理念吸引並激勵穆斯林對西方國家進行恐怖攻擊。
10	由於在西方國家境內的女性聖戰恐怖份子在執行恐怖攻擊過程中，遇到的阻礙較男性聖戰恐怖份子來得少，因此不論是在策劃與執行層面，女性與青少年將逐漸成為單獨執行攻擊的恐怖份子。
11	前往敘利亞與伊拉克等武裝衝突地區接觸聖戰恐怖組織的外國恐怖主義戰士人數持續下降，然而在伊斯蘭國勢力逐漸衰頹之下，返回歐盟境內的該等戰士人數在未來可能持續上升，導致歐盟會員國境內的聖戰活動威脅持續增加。
12	歐盟境內的聖戰恐怖攻擊目前仍然持續偏高，在未來可能將持續增加；2016 年總計 718 名涉及聖戰恐怖主義之嫌疑犯遭到逮捕，相較於前三年之人數顯著上升。
13	以歐盟境內難民與少數族裔為目標的犯罪暴力威脅逐漸增加，該等犯罪可能不被會員國視為恐怖主義或暴力極端主義，而造成歐盟恐怖攻擊數量數據存在落差。
14	2016 年 6 月 16 日英國工黨國會議員 Jo Cox 遭刺身亡，顯示受到右派意識形態激勵的孤狼份子已成為歐盟境內的暴力威脅。 ⁶² 批判右派極端主義或支持寬鬆移民政策的公眾人物、政黨、公民團體、媒體等皆可能成為攻擊目標；無政府或左派極端人士則可能利用和平示威場合，攻擊政府財產或執法人員。

資料來源：筆者整理自 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*

2017, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), pp. 5-8.

⁶² 截至 2016 年 9 月為止，歐盟境內針對政治人物為目標的攻擊事件將近 800 件，其中 384 件為右派極端主義，97 件為左派極端主義。

第四節 孤狼恐怖主義之類型與動機

一、孤狼恐怖主義之類型

(一) 學界之孤狼恐怖主義類型

孤狼恐怖主義類型沒有單一分類標準，端視採用何種分類學與分類角度，包括孤狼恐怖份子是否與恐怖組織有所接觸、從事孤狼恐怖攻擊的理性選擇與風險評估、執行孤狼恐怖攻擊的頻率與大小、從事孤狼恐怖攻擊的動機與意識形態、激進化與社會疏離程度等，而產生不同的孤狼恐怖主義類型。

Georg Simmel 從孤狼恐怖份子是否與恐怖主義組織有關出發，將孤狼恐怖主義分為「切外型」(Cut-out) 與「本土型」(Home-grown)。前者係基於個人選擇而切斷與恐怖主義組織之接觸，而以自行決定之方式執行恐怖攻擊；後者則是透過恐怖主義組織網絡歷經自我激進化過程，而進行孤狼恐怖攻擊，沒有與任何恐怖主義組織進行接觸。⁶³

Peter J. Philips 與 Gabriela Pohl (2011) 則運用經濟學理論之理性選擇模型，將孤狼恐怖主義分類為「風險規避型」(Risk-averse) 與「風險偏好型」(Risk-seeking) 兩種類型；前者為從事較低層級孤狼恐怖攻擊之兼職型孤狼恐怖份子，後者則尋求從事邊際效益高於活動成本之孤狼恐怖攻擊。⁶⁴

Rodger A. Bates (2012) 則依據孤狼恐怖攻擊事件的連續性，將孤狼恐怖主義分為「職業／連續型」(Career/Serial) 與「混亂／單一事件型」(Chaos/Single Event)；前者長期且連續從事較低層級的孤狼恐怖攻擊，後者則透過單一自殺恐怖攻擊試圖將傷亡人數極大化。⁶⁵

Rodger A. Bates (2012) 進一步以下列四種面向，對孤狼恐怖主義進行光譜性分類：(1) 「團體激進化」(Group Radicalisation) 與「自我激進化」(Self-Radicalisation)；(2) 「利他動機」(Altruistic Motivation) 與「利己動機」(Egoistic Motivation)；(3) Peter J. Philips 與 Gabriela Pohl (2011) 理性選擇模型的「風險規避」(Risk Aversion) 與「風險偏好」(Risk Seeking)；(4) 「職業形式」(Form-Career) 與「混亂形式」(Form-Chaos) 等類型 (見圖 2-3)。⁶⁶

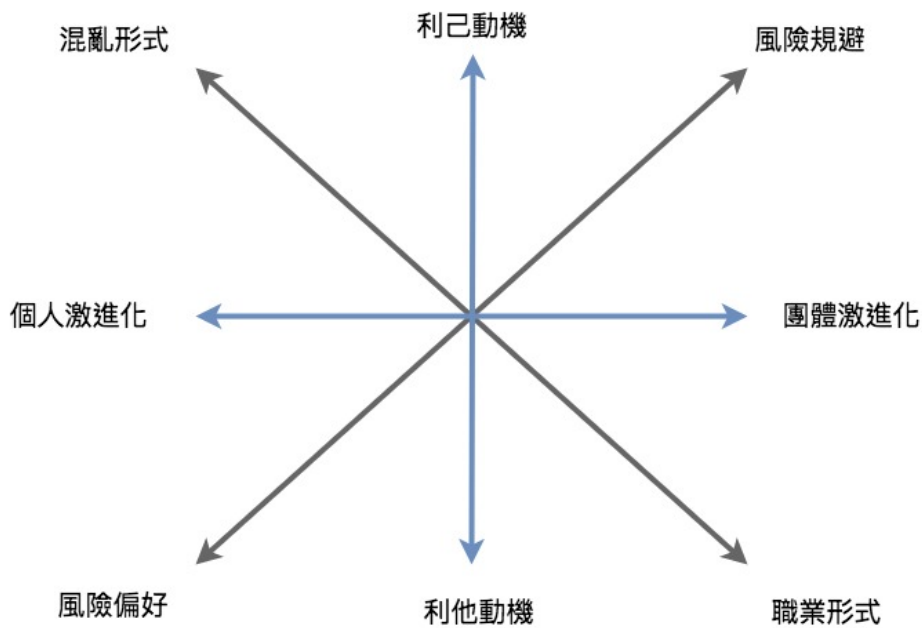
⁶³ 汪毓璋，*恐怖主義威脅及反恐政策與作為* (下) (臺北：元照，2016年)，頁 577-581。

⁶⁴ Peter J. Philips & Gabriela Pohl, "Economic Profiling of the Lone Wolf Terrorists: Can Economics Provide Behavioral Investigative Advice?" Vol. 7, No. 2 (2011), *Journal of Applied Security Research*, pp. 151-177.

⁶⁵ Rodger A. Bates, "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), pp. 5-6.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 8-12.

圖 2-3、Rodger A. Bates 孤狼恐怖主義模型圖



資料來源：Rodger A. Bates, "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), p. 10.

Raffaello Pantucci (2011) 則以「極端伊斯蘭恐怖主義之正當化行為」與「獨自執行恐怖活動」等兩種面向，將孤狼恐怖主義分類：(1) 利用極端意識形態以正當化其恐怖行動，且沒有與其他組織網絡接觸之「獨來獨往者」(Loner)；(2) 形式上由個人獨自執行恐怖行動且不隸屬於任何恐怖組織或實體，但事實上仍與其意識形態有關的恐怖組織成員存在某種程度接觸之「孤狼」(Lone Wolf)；(3) 由一群不隸屬於任何恐怖組織或實體之「孤狼」，共同執行恐怖行動之「孤狼群」(Lone Wolf Pack)；(4) 受到特定恐組織與實體指揮與命令，並單獨執行恐怖行動之「單獨攻擊者」(Lone Attacker) 等四種類型。⁶⁷

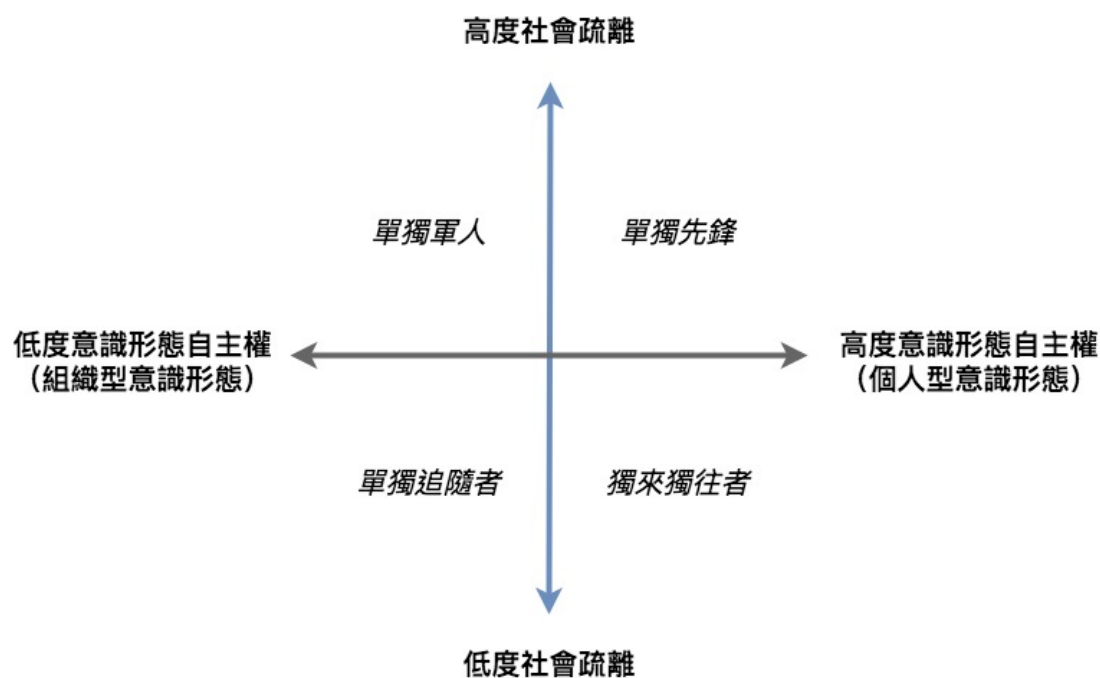
Jeffery D. Simon (2013) 則統整不同分類學的觀點，將孤狼恐怖主義分類為：(1) 基於政治、種族主義、民族主義、或分離主義等動機而進行暴力攻擊的「世俗型」(Secular Type)；(2) 基於伊斯蘭教、基督教、猶太教、或其他宗教信仰體系而進行暴力攻擊的「宗教型」(Religious-based Type)；(3) 基於墮胎、動物權利、或環保等特定議題而進行暴力攻擊的「單一議題型」(Single-issue Type)；(4) 與上述動機無關，單純為了獲取金錢利益而進行暴力攻擊的「犯罪型」(Crime Type)；(5) 具有嚴重人格與心理問題而進行暴力攻擊的「古怪型」(Quirky Type) 等五種類型，係學術界目前較常引述的分類方式。⁶⁸

⁶⁷ Raffaello Pantucci, "A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists," in *Developments in Radicalisation and Political Violence* (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2011), pp. 13-33.

⁶⁸ Simon, Jeffrey D., *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (New York: Prometheus Books, 2013), pp. 43-46.

Jeffrey Conner 與 Carol Rollie Flynn (2015) 則認為，上述學者所提出的孤狼恐怖主義分類，無法說明為何孤狼恐怖份子選擇單獨從事恐怖活動；因此進一步以「社會疏離」(Social Competence) 及「意識形態自主權」(Ideological Autonomy) 兩種面向，將孤狼恐怖主義分類為「單獨軍人」(Lone Soldier)、
「單獨先鋒」(Lone Vanguard)、「單獨追隨者」(Lone Follower)、與「獨來獨往者」(Loner) 等四種類型，以孤狼恐怖份子的社會與意識形態層面，說明孤狼恐怖份子單獨從事恐怖行動之本質 (見圖 2-4)。⁶⁹

圖 2-4、Jeffrey Conner 與 Carol Rollie Flynn 孤狼恐怖主義類型圖



資料來源：Jeffrey Conner & Carol Rollie Flynn, *Report: Lone Wolf Terrorism* (Washington D.C.: Georgetown University, 2015), p. 29.

⁶⁹ Jeffrey Conner & Carol Rollie Flynn, *Report: Lone Wolf Terrorism* (Washington D.C.: Georgetown University, 2015), p. 27.

(二) 歐盟之孤狼恐怖主義類型

歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》以恐怖主義動機之角度出發，將恐怖主義分為五大類型：「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)、「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」(Ethno-Nationalist and Separatist Terrorism)、「左派與無政府恐怖主義」(Left-wing and Anarchist Terrorism)、「右派恐怖主義」(Right-wing Terrorism)、以及「單一議題恐怖主義」(Single-issue Terrorism)。⁷⁰歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》亦指出，恐怖份子招募尚須綜合納入環境結構因素與個人心理因素，因此該五大分類彼此之間並非相互排斥關係。以下針對歐洲警政署的五種類型說明如下。⁷¹

1. 聖戰恐怖主義：⁷²

以其信仰思想而拒絕民主制度，並以中古世紀之聖戰思想對當今社會進行歷史性比較，進而相信遜尼派伊斯蘭必須對什葉派伊斯蘭教、基督教、與猶太教發動聯合聖戰之恐怖主義。

2. 種族／民族主義與分離主義恐怖主義：

以民族主義、種族主義、宗教信仰為核心思想之恐怖主義，例如「愛爾蘭共和軍」(IRA, Irish Republican Army)、「巴斯克艾塔組織」(The Basque ETA)、與「庫德工人黨」(Kurdish PKK)；分離主義則追求從主權國家獨立或併吞其他領土。此種恐怖主義通常不存在左派或右派思想。

3. 左派與無政府恐怖主義：

左派恐怖主義係試圖透過共產主義、社會主義、或無階級主義等馬克思列寧意識形態，推翻國家既有的政治、社會、與經濟系統，例如義大利「赤軍旅」(Red Brigades)與希臘「11月17日革命組織」(Revolutionary Organization 17th November)等極端左派團體；而無政府主義係為左派極端主義的分支意識形態，提倡暴力革命、反資本主義社會、反威權體制等思想。

⁷⁰ 由於歐盟尚未建立孤狼恐怖攻擊個案資料庫並進行量化研究，因此本論文目前僅能以歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》之五種恐怖主義類型，作為本論文分析歐盟孤狼恐怖主義之分類依據。

⁷¹ 歐洲警政署之恐怖主義分類整理自各年度 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/07/28).

⁷² 歐洲警政署自 2007 年開始發佈《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》。其中 2016-2017 年使用「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)作為分類之一，該種分類在 2012-2015 年報告中稱為「宗教激勵恐怖主義」(Religiously-inspired Terrorism)，2007-2011 年則稱為「伊斯蘭恐怖主義」(Islamist Terrorism)。

4. 右派恐怖主義：

試圖以極端右派之方式，改變整個既有的政治、社會、與經濟系統。極端右派恐怖主義其中一項核心思想，在於相信特定團體在民族、種族、或文化等單一共同元素上，優於其他團體的「優越主義」(Supremacism)；基於上述思想，種族主義、威權主義、仇外主義、仇視移民等極端右派人士認為其擁有統治其他團體的自然權利。右派恐怖主義通常採用「新納粹主義份子」(Neo-Nazi)、「新法西斯主義份子」(Neo-Fascist)、與「超國家主義份子」(Ultra-Nationalist)等極端右派團體之暴力行為。

5. 單一議題恐怖主義：

試圖改變動物權利、環境保護、反墮胎等政府特定政策議題之恐怖主義，無意推翻既有政治、社會、與經濟系統，例如「地球解放陣線」(ELF, Earth Liberation Front)或「動物解放陣線」(ALF, Animal Liberation Front)。

而就歐盟境內的恐怖攻擊數量而言，在歐洲警政署的五大恐怖主義類型中，以「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」的恐怖攻擊次數最多，總計 592 件 (53.97%)；其次則為「動機未明」之恐怖攻擊，總計 321 件 (29.26%)；接著則為「左派與無政府恐怖主義」之恐怖攻擊，總計 132 件 (12.03%) (見表 2-5)。

表 2-5、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊類型數量表

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
種族／民族主義與 分離主義恐怖主義	110	167	84	67	65	99	592 (53.97%)
動機未明	26	26	44	116	107	2	321 (29.26%)
左派與無政府 恐怖主義	37	18	24	13	13	27	132 (12.03%)
聖戰恐怖主義	0	6	0	2	17	13	38 (3.46%)
右派恐怖主義	1	2	0	0	9	1	13 (1.19%)
單一議題恐怖主義	0	0	0	1	0	0	1 (0.09%)
總計	174	219	152	199	211	142	1,097

資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/07/29).

而就歐盟境內恐怖攻擊嫌疑犯數量而言，以「聖戰恐怖主義」的嫌疑犯數量最多，總計 2,297 人 (52.10%)；其次則為「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」之恐怖攻擊，總計 1,090 人 (24.72%)；接著則為「動機未明」之恐怖攻擊，總計 677 人 (15.35%) (見表 2-6)。

表 2-6、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊類型嫌疑犯數量表

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
聖戰恐怖主義	122	159	216	395	687	718	2,297 (52.10%)
種族／民族主義與 分離主義恐怖主義	247	257	180	154	168	84	1,090 (24.72%)
動機未明	68	87	84	137	144	157	677 (15.35%)
左派與無政府 恐怖主義	42	24	49	54	67	31	267 (6.06%)
右派恐怖主義	5	10	3	34	11	12	75 (1.70%)
單一議題恐怖主義	0	0	3	0	0	0	3 (0.07%)
總計	484	537	535	774	1,077	1,002	4,409

資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/07/29).

二、孤狼恐怖主義之動機

(一) 學界之孤狼恐怖主義動機

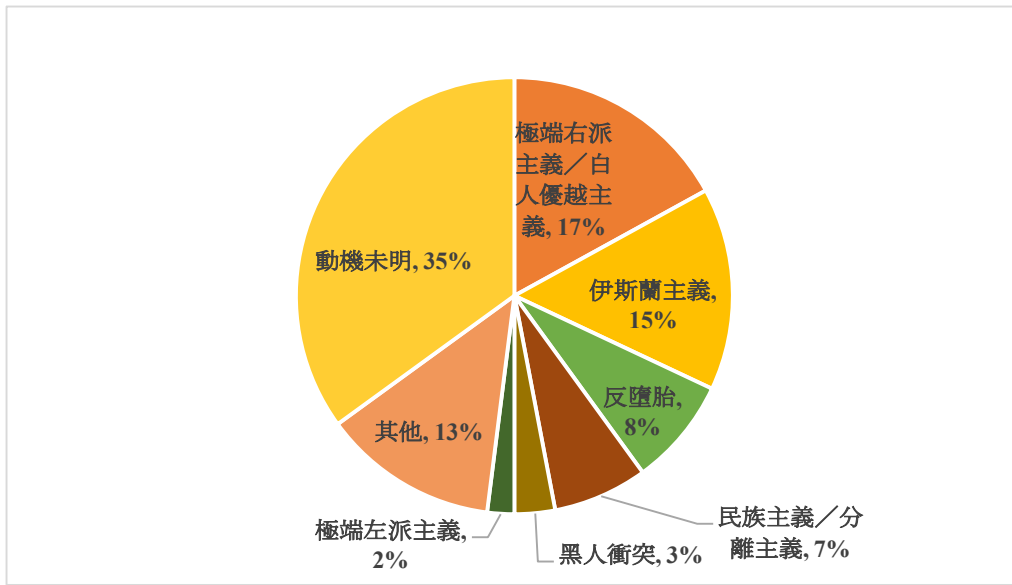
Andrews (2001) 將孤狼恐怖主義之動機約略分為：(1) 道德合理化；(2) 宗教信仰；(3) 改變社會；(4) 對抗政治；(5) 復仇；(6) 獲取注意；(7) 創造象徵。Artiga (2011) 則指出孤狼恐怖份子具有以下幾種動機：(1) 利用恐怖行動傳達其信念；(2) 利用恐怖行動提高民眾對於某些議題的重視程度；(3) 影響國家的政治與經濟發展進程；(4) 散播恐懼；(5) 糾正社會的不公義行為。⁷³

Ramón Spaaij (2012) 則透過「全球恐怖主義資料庫」(GTD, Global Terrorism Database) 與「恐怖主義知識庫」(TKB, Terrorism Knowledge Base)，針對 1968 至 2010 年的 15 個國家進行比較案例研究，整理出孤狼恐怖主義的動機與意識形態比例為「極端右派主義／白人優越主義」(Right-wing Extremism/White Supremacism) 佔 17%、「伊斯蘭主義」(Islamism) 佔 15%、「反墮胎」(Anti-abortion) 佔 8%、「民族主義／分離主義」(Nationalist/ Separatism) 則佔 7% (見圖 2-5)。⁷⁴

⁷³ Rodger A. Bates, "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), p. 7.

⁷⁴ Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), pp. 37-38.

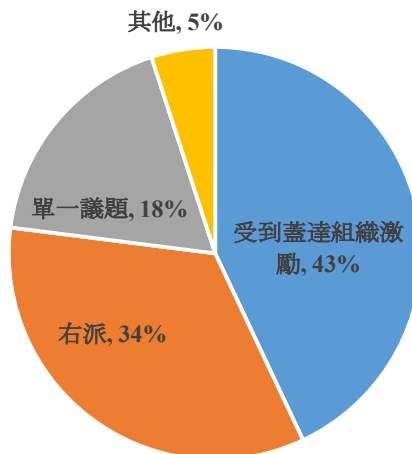
圖 2-5、Ramón Spaaij 孤狼恐怖主義意識形態比例圖



資料來源：Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), p. 38.

Paul Gill、John Horgan 與 Paige Deckert (2014) 則透過美國與歐盟 119 件孤狼恐怖主義個案進行統計分析，整理孤狼恐怖份子的犯案動機包括：「受到蓋達組織激勵」(Al-Qaeda Inspired) 占 43%，「右派」(Right-Wing) 則占 34%，環境保護與反墮胎等「單一議題」(Single Issue) 則占 18%，個人意識形態或經濟動機等「其他動機」則占 5% (見圖 2-6)。

圖 2-6、Gill、Horgan 與 Deckert 孤狼恐怖主義意識形態比例圖

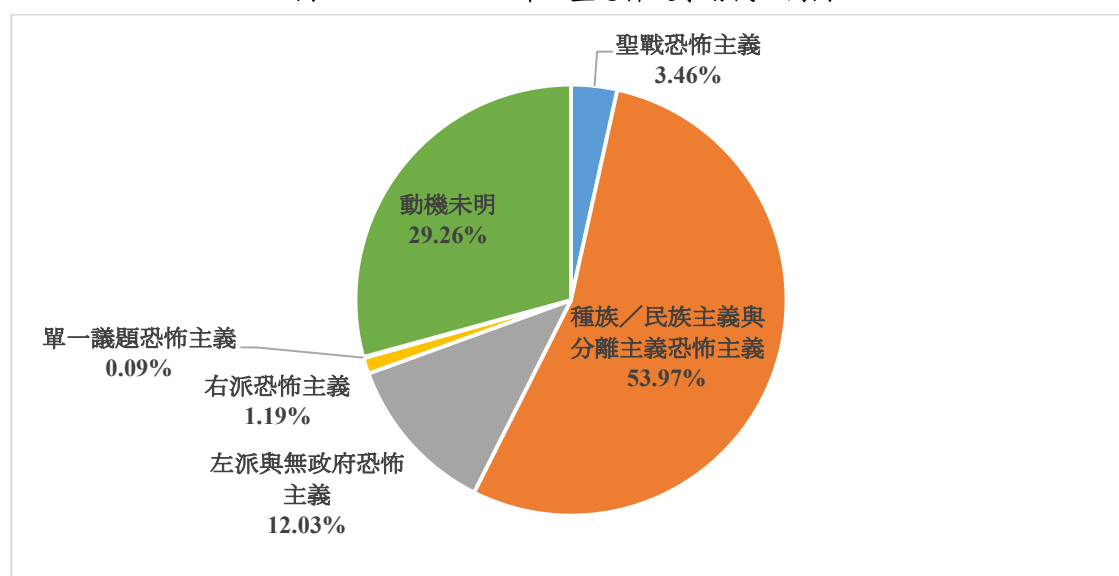


資料來源：Paul Gill, John Horgan, & Paige Deckert, "Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Lone Actor Terrorists," *Journal of Forensic Sciences*, Vol. 59, No. 2 (2014), p. 429.

(二) 歐盟之孤狼恐怖主義動機

歐盟境內恐怖攻擊相關資訊係由歐盟會員國回報到「歐洲警政署資訊系統」(EIS, Europol Information System) 進行彙整，因此歐洲警政署前述對於恐怖主義之五大動機分類，統計數據相較於其他資料庫或智庫來得透明。就歐盟境內的恐怖攻擊數量而言，在歐洲警政署的五大恐怖主義類型中，以「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」比例最高(53.97%)；次多則為「動機未明」(29.26%)；接著則為「左派與無政府恐怖主義」(12.03%) (見圖 2-7)。

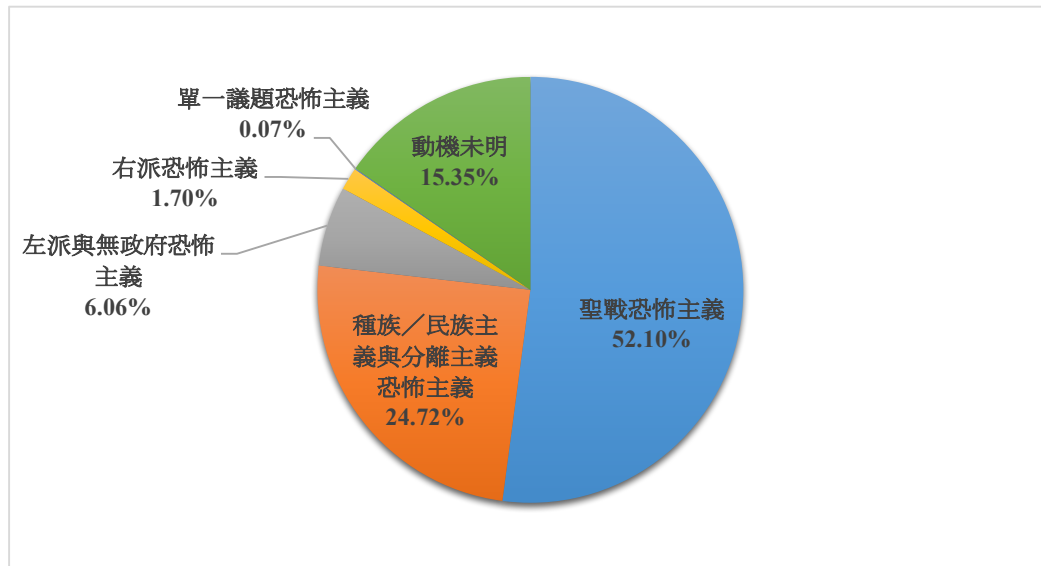
圖 2-7、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊動機比例圖



資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/07/29).

就恐怖攻擊嫌疑犯數量而言，以「聖戰恐怖主義」嫌疑犯比例最高(52.10%)；次之則為「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」(24.72%)；接著則為「動機未明」(15.35%)(見圖 2-8)。

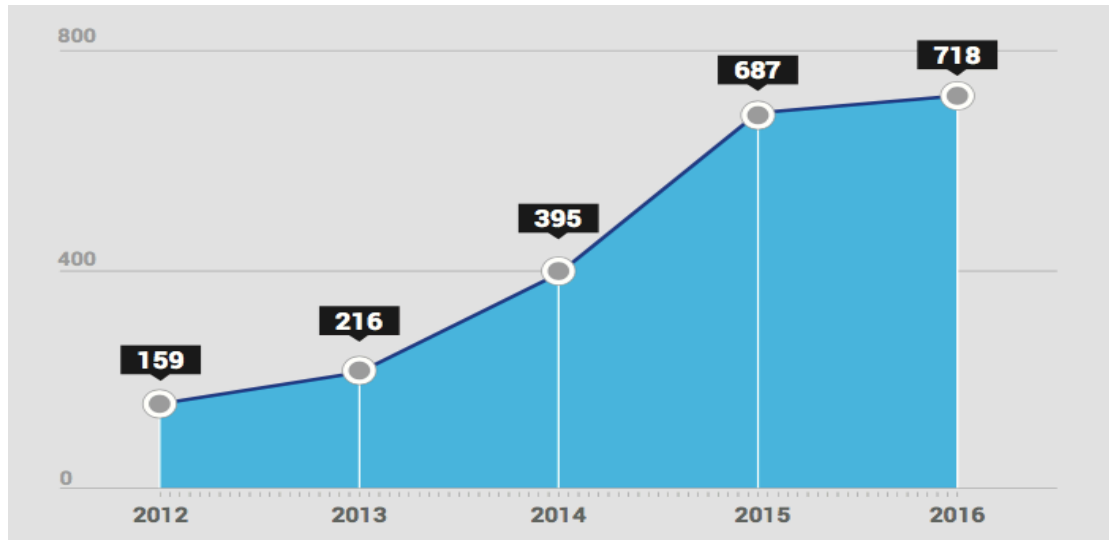
圖 2-8、2011-2016 年歐盟恐怖攻擊嫌疑犯動機比例圖



資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/07/29).

歐洲警政署也同時指出，歐盟近年來將持續受到聖戰孤狼恐怖主義之威脅，包括來自本土恐怖主義、外國恐怖主義戰士、受到伊斯蘭國聖戰思想激勵的激進化暴力等；而根據 2017 年《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》指出，2016 年涉及聖戰恐怖主義而遭到會員國警政機構逮捕的恐攻嫌疑犯為 718 人，相較於 2012 年的 159 人，成長率高達 352%（見圖 2-9），顯示歐洲警政署已將涉及聖戰恐怖主義之恐怖組織與孤狼份子視為威脅歐盟安全的主要來源。

圖 2-9、2012-2016 年歐盟聖戰恐怖主義嫌疑犯數量曲線圖



資料來源：Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 23.

而值得注意的是，不論是歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》、「全球恐怖主義資料庫」、或是「國際恐怖主義：恐怖攻擊事件特性資料庫」之統計資料，「動機未明」(Unknown) 佔了相當大的比例。

Ramón Spaaij (2012) 認為，除了資料庫統計資料誤差之外，孤狼恐怖份子會為了避免汙名化其支持的意識形態，而拒絕透露犯案動機；此外，孤狼恐怖份子從事恐怖攻擊的動機，並非全然來自政治、經濟、宗教、或社會等結構性因素，尚包括相對剝奪感或心理挫折等個人性因素，且這些結構性與個人性因素也會隨著孤狼恐怖份子的激進化社會過程而隨著時間推移改變。⁷⁵

⁷⁵ Ramón Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012), pp. 38-39.

第五節 小結

在傳統恐怖主義與孤狼恐怖主義之比較方面，兩者之定義皆缺乏統一性。傳統恐怖主義由於其組織階層本質，其縱向與橫向聯繫較容易遭到情報與情治單位的追蹤與破壞，因此孤狼恐怖攻擊近年數量逐漸上升之趨勢，具有不易追蹤性與預測性等特質，將成為各國反恐政策之重要課題。

在孤狼恐怖主義的緣起與發展方面，孤狼恐怖主義係發跡於美國白人優越主義與極端右派主義之「無領袖反抗」暴力運動。暴力激進化使單獨行為者透過獨自籌劃、準備、與執行暴力行為，達到過去其所追隨的組織團體所無法實現的政治與意識形態目標；其後，蓋達組織與其他伊斯蘭恐怖團體號召個人單獨執行恐怖攻擊的「全球伊斯蘭反抗運動」，使孤狼恐怖主義現象逐漸跨越國境；自歐洲赴敘利亞與伊拉克從事恐怖攻擊訓練的「外國恐怖主義戰士」，返國之後將成為歐盟境內孤狼恐怖攻擊的溫床。

在孤狼恐怖主義的定義與特徵方面，孤狼恐怖主義如同傳統恐怖主義，學界與政界皆缺乏統一性的操作性定義與描述孤狼恐怖主義的統一名詞。而本章亦說明了本論文所採用的孤狼恐怖主義定義，以釐清本論文在第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）所探討的孤狼恐怖攻擊個案，非屬傳統恐怖主義之範疇；而孤狼恐怖主義最大特徵，在於其受到個人激進化的社會過程，而獨自籌劃、準備、與執行恐怖攻擊，而不受到其他組織團體的指導、命令、與支援之高度自主性，使用武器以成本較低的簡易爆炸裝置與簡易燃燒裝置為主。

在孤狼恐怖主義的類型與動機方面，模式端視研究者以經濟學或社會學等何種角度出發，而產生不同的孤狼恐怖主義分類。本文將採用歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》所採用的「聖戰恐怖主義」、「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」、「左派與無政府恐怖主義」、「右派恐怖主義」、以及「單一議題恐怖主義」等五種分類，以利本論文後續探討歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析與成效探討。

綜上所述，在本土恐怖主義以本國國籍作為掩護、以及外國恐怖主義戰士的跨國移動下，孤狼恐怖主義逐漸成為歐盟會員國警政單位與歐洲警政署打擊歐盟境內恐怖主義的重要方向；不同於傳統恐怖主義，孤狼恐怖份子係結合政治與意識形態、以及個人暴力激進化的產物，因此在事前防範方面，除了掌握情資與網路監控等短期防止孤狼恐怖攻擊之措施之外，防止孤狼恐怖主義崛起的結構性因素亦是歐盟防止暴力激進化的重要課題。

第三章 歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析

2001年9月11日美國九一一事件、2004年3月11日西班牙馬德里爆炸案、2005年7月7日英國倫敦爆炸案等重大恐怖攻擊案件，使歐盟因應傳統恐怖主義之反恐政策趨於完善；然而，「全球伊斯蘭反抗運動」透過網際網路與社群網站等傳播手段所激勵的「無領袖反抗」與「暴力激進化」，加上伊斯蘭國針對「外國恐怖主義戰士」進行恐怖主義招募與訓練，並透過歐洲移民與難民危機將孤狼恐怖份子送回歐盟會員國境內，使得孤狼恐怖主義對歐盟與歐盟會員國所帶來的國家安全與國土安全威脅並不亞於傳統恐怖主義。

本章將針對歐盟因應孤狼恐怖主義威脅所提出的各項政策層面進行分析。首先將檢視「歐洲高峰會」、「歐盟部長理事會」、「歐洲議會」、「歐洲執委會」與「歐盟反恐協調官」等五個歐盟反恐政策之決策機構與協調官員，透過分析上述決策機構負責擬定歐盟反恐政策之內部機構及權責，以及歐盟反恐協調官針對現行歐盟反恐政策提出的執行成果報告，爬梳歐盟制定反恐政策之決策方向與協調程序。

第二，本章將檢視「歐洲警政署」、「歐洲司法合作署」以及「歐洲邊境與海巡署」等三個歐盟反恐政策執行機關之成立緣由與組織架構、以及該三個執行機關之對內與對外夥伴關係，檢視歐盟透過警察合作、司法合作、與邊境合作，共同打擊孤狼恐怖主義之政策執行層面。

第三，本章將爬梳歐盟決策機構所提出的戰略方針與行動計畫等反恐法律文件（整理於本論文附錄一「歐盟重要反恐法律文件一覽表」），包括2002年《打擊恐怖主義架構決定》、2005年《歐洲反恐戰略》、2010年《內部安全戰略》、與2015年《歐洲安全議程》等重要反恐戰略方針；以及2001年《打擊恐怖主義行動計畫》、2004年《打擊恐怖主義行動計畫》、2005年《海牙計畫》、2009年《斯德哥爾摩計畫》等依據上述戰略方針所發展出的行動計畫。

最後，本章將以2005年《歐洲反恐戰略》所建立的四大反恐戰略（預防、保護、追捕、與反應）作為分析架構，檢驗歐盟反恐政策之合作機制與輔助工具，包括「激進化預警網絡」、「申根資訊系統」與「乘客姓名記錄」等恐怖攻擊前的預防與保護層面；以及「聯合調查團」、「歐洲逮捕令」與「歐洲調查令」等恐怖攻擊後追捕與反應層面，藉此分析歐盟透過警察與司法合作，打擊激進化、外國恐怖主義戰士、與孤狼恐怖主義之合作機制與輔助工具。

第一節 歐盟反恐政策之決策機構與協調官員

就歐盟反恐政策之「內部安全」(Internal Security)制度發展方面，1975年設立的體制外政府間合作「特利維集團」(TREVI Group; Terrorism, Radicalism, Extremism, and Violence Internationally Group)，其「反恐工作第一小組」(TREVII)奠定歐盟反恐政策的司法、內政、與安全合作基礎。

1991年《馬斯垂克條約》(Maastricht Treaty)將「司法與內政事務」(JHA, Justice and Home Affairs)納入歐盟的「第三支柱」(The Third Pillar)，並首度提出「歐洲警政署」的構想；1999年《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam)則將該第三支柱正式更名為「刑事警察與司法合作」(PJCCM, Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)；2001年《尼斯條約》(Treaty of Nice)則與1999年《阿姆斯特丹條約》大致相同，維持「刑事警察與司法合作」之歐盟內部安全制度，並首度提出設立「歐洲司法合作署」之構想。¹

2009年《里斯本條約》(Treaty of Lisbon)則將1991年《馬斯垂克條約》、1999年《阿姆斯特丹條約》、以及2001年《尼斯條約》所提及的「司法與內政事務」與「刑事警察與司法合作」，統整於「自由、安全、與司法領域」(AFSJ, Area of Freedom, Security and Justice)；而歐盟打擊恐怖主義之各項政策幾乎都囊括在「自由、安全、與司法領域」之重要方針中，包括「邊境管制、庇護、與移民政策領域」、「刑事司法合作」、以及「警察合作」等。²

「歐洲高峰會」、「歐盟部長理事會」、「歐洲議會」、「歐洲執委會」為歐盟主要通過反恐法律文件之決策機構，主要以「結論」(Conclusion)、「決定」(Decision)、「共同立場」(Common Position)、與「指令」(Directive)之方式通過歐盟反恐政策文件；而「歐盟反恐協調官」則為協調上述決策機構反恐政策之重要職位，亦負責盤點歐盟反恐政策措施，並向上述決策機構提出反恐政策建議。

¹ 張福昌，「歐盟內部安全治理的發展趨勢」，台北論壇(2015年1月13日)，http://140.119.184.164/view_pdf/182.pdf (檢索日期：2017年9月15日)。

² 張福昌，**歐盟司法與內政合作：反恐議題解析**(臺北：臺灣商務印書館，2011年)，頁26-29。

一、歐洲高峰會

「歐洲高峰會」(European Council)由歐洲高峰會主席、歐洲執委會主席、以及歐盟28個會員國之國家元首或政府首長組成；當高峰會會議內容涉及「共同外交事務暨安全政策」時，「外交事務暨安全政策高級代表」亦出席討論。歐洲高峰會並不通過任何對歐盟會員國具有拘束力反恐法律文件，而是透過共識決方式，以「結論」(Conclusions)或「戰略議程」(Strategic Agendas)等建議性文件決定歐盟政策方向與優先議程；³歐洲高峰會發佈的反恐政策文件則包括1999年10月16日《坦佩雷計畫》、2001年9月21日《打擊恐怖主義行動計畫》、2005年03月03日《海牙計畫》、與2009年12月11日《斯德哥爾摩計畫》等，皆為建議歐盟反恐政策之非拘束性文件。

根據歐洲高峰會網站，歐盟近年反恐優先議題包括：(1)更新並追蹤恐怖份子與組織名單；(2)因應「外國恐怖主義戰士」之威脅；(3)持續以2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》所建立的四大反恐戰略作為歐盟打擊恐怖主義之主要方向；(4)打擊洗錢與資助恐怖主義；(5)落實「乘客姓名紀錄」。⁴

二、歐盟部長理事會

由歐盟會員國部長組成的「歐盟部長理事會」(Council of the European Union)為歐盟主要立法機構，負責與歐洲議會共同通過歐盟相關反恐法律文件、協調會員國反恐政策、執行歐盟「共同外交事務暨安全政策」(CFSP, Common Foreign and Security Policy)、簽署國際反恐協定、通過反恐預算。⁵

由「外交事務暨安全政策高級代表」(HR, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)所領導的「歐盟對外行動處」(EEAS, European External Action Service)、以及歐盟對外行動處所屬的「歐盟情報與情勢分析中心」(INTCEN, European Union Intelligence and Situation Centre)⁶，則旨在加強歐盟會員國之間反恐情報分析機制。⁷

而由歐盟部長理事會領導的「司法與內政事務理事會」(JHA, Justice and Home Affairs Council)則負責庇護與移民政策、刑事司法合作、打擊重大組織

³ European Council & Council of the European Union, "European Council," <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/> (accessed 2017/09/15).

⁴ European Council & Council of the European Union, "Fight against Terrorism," <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/> (accessed 2017/09/15).

⁵ European Council & Council of the European Union, "Council of the European Union," <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/> (accessed 2017/09/15).

⁶ 「歐盟情報與情勢分析中心」(INTCEN, EU Intelligence and Situation Analysis Centre)原名稱為「歐盟情勢中心」(SITCEN, European Union Situation Centre)，已於2012年更改名稱。

⁷ European External Action Service, "Organisation chart of the EEAS," https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017-09-16_eeas_organisation_chart_0.pdf (accessed 2017/09/15).

犯罪與恐怖主義、申根邊境安全等司法與內政事務；⁸「外交事務理事會」(FAC, Foreign Affairs Council) 則負責歐美跨大西洋雙邊反恐合作、以及第三國與國際組織之雙多邊反恐合作。⁹而根據歐盟部長理事會最新發布的 2017 年 6 月 19 日《歐盟部長理事會幕僚機構名單》(List of Council Preparatory Bodies)，歐盟部長理事會設有反恐幕僚機構如下 (見表 3-1)。

表 3-1、歐盟部長理事會之反恐幕僚機構一覽表

委員會*	內部安全行動合作常設委員會 (COSI, Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security)
司法 與內政事務	移民、邊境、與庇護策略委員會 (SCIFA, Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum)
	整合、移民、與驅逐工作小組 (Working Party on Integration, Migration and Expulsion)
	簽證工作小組 (Visa Working Party)
	庇護工作小組 (Asylum Working Party)
	邊境工作小組 (Working Party on Frontiers)
	恐怖主義工作小組 (TWP, Working Party on Terrorism)
	海關合作工作小組 (Customs Cooperation Working Party)
	刑事合作工作小組 (Working Party on Cooperation in Criminal Matters)
	獨立刑法工作小組 (Working Party on Substantive Criminal Law)
	情報交換與資訊保護工作小組 (Working Party on Information Exchange and Data Protection)
	司法與內政事務以及外交事務顧問工作小組 (Justice and Home Affairs-Foreign Relations Counsellors Working Party)
	刑事警察與司法合作協調委員會 (CATS, Coordinating Committee in the Area of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)
外交事務	執法工作小組 (Law Enforcement Working Party)
	申根事務工作小組 (Working Party for Schengen Matters)
	國際層面恐怖主義工作小組 (COTER, Working Party on Terrorism (International Aspects))
	打擊恐怖主義特別措施工作小組 (COMET, Working Party on Restrictive Measures to Combat Terrorism)

資料來源：筆者整理自 Council of the European Union, “List of Council Preparatory Bodies,” 2017/06/19, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10075-2017-INIT/en/pdf> (accessed 2017/09/15).

註*：此類別係依據《歐盟運作條約》(TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union) 所設立之委員會。

⁸ European Council & Council of the European Union, “Justice and Home Affairs Council configuration (JHA),” <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/> (accessed 2017/09/15).

⁹ European Council & Council of the European Union, “Foreign Affairs Council configuration (FAC),” <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/> (accessed 2017/09/15).

三、歐洲議會

「歐洲議會」(European Parliament)為歐盟之立法、預算、與監督機構，由歐盟 28 個會員國直接選舉之 751 位歐洲議會議員組成，主要與歐盟部長理事會共同通過歐盟反恐法律文件，包括 2005 年 10 月 26 日《第三號洗錢指令》¹⁰、2014 年 4 月 3 日《刑事歐洲調查令指令》¹¹、2017 年 3 月 15 日《打擊恐怖主義指令》¹²等；歐洲議會亦可獨立通過歐盟法律文件，包括 2015 年 5 月 20 日《第四號洗錢指令》¹³、與 2016 年 4 月 27 日《乘客姓名記錄指令》¹⁴等重要打擊恐怖主義之歐盟法律文件。

此外，歐盟議會亦於 2017 年 7 月 6 日設立由 30 位歐洲議會議員組成、為期 12 個月的「反恐特別委員會」(TERR, Special Committee on Counter-Terrorism)，負責監督歐盟反恐政策之執行措施、提出會員國司法合作與資訊交換之缺陷、檢視歐盟反恐政策對公民基本權利之衝擊等。¹⁵

而歐洲議會近年關注之反恐重點項目，則包括反洗錢與打擊資助恐怖主義、打擊激進化與恐怖主義招募、限制武器出口、訂定歐盟會員國遭遇恐怖攻擊之團結條款、增加反恐預算、落實「乘客姓名記錄」、促進司法合作之資訊交換、提升「歐洲警政署」之情報交換能量、防止虛擬貨幣成為恐怖主義資金來

¹⁰ European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE 2005/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing,” 2005/10/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=EN> (accessed 2017/09/16).

¹¹ European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE 2014/41/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters,” 2013/04/03, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=EN> (accessed 2017/09/16).

¹² European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2017/541 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA,” 2017/03/15, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN> (accessed 2017/09/16).

¹³ European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC,” 2015/05/20, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN> (accessed 2017/09/16).

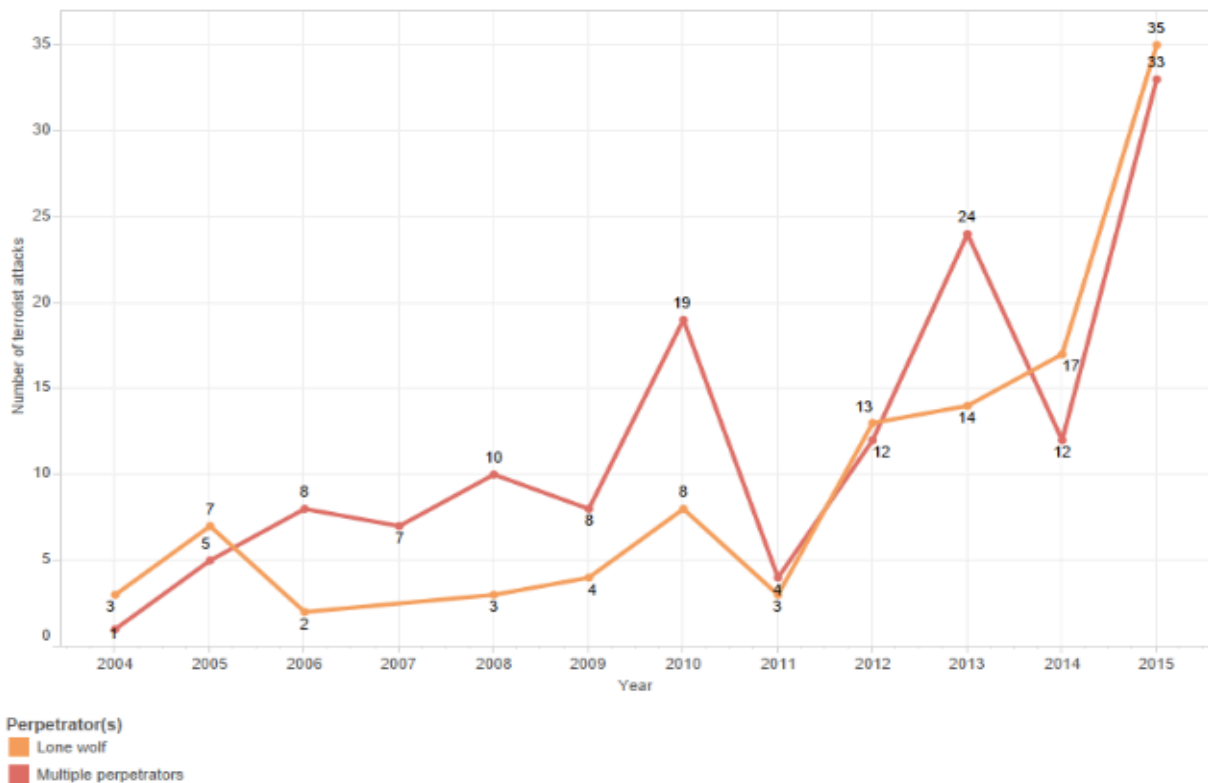
¹⁴ European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2016/681 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime,” 2016/04/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1500824877993&from=en> (accessed 2017/09/16).

¹⁵ European Parliament, “European Parliament decision of 6 July 2017 on setting up a special committee on terrorism, its responsibilities, numerical strength and term of office,” 2017/07/06, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0307+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (accessed 2017/09/16).

源、打擊網路犯罪、將恐怖活動納入刑事犯罪、強化邊境安全檢查等。¹⁶

而根據歐洲議會 2017 年發布的《歐盟反恐政策報告》指出，歐盟長年以來針對傳統恐怖主義之反恐戰略雖已奏效，但「2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」以及「2016 年 12 月 19 日德國孤狼柏林恐怖攻擊」顯示，蓋達組織與伊斯蘭國所發展的恐怖主義新型戰術，使得暴力激進化所導致孤狼恐怖攻擊已經成為歐盟恐怖主義新型威脅（見圖 3-1）；因此，歐洲議會建議歐盟部長理事會與歐洲執委會，強化歐盟與個別歐盟會員國針對孤狼恐怖攻擊的反恐協調能力，並指示歐洲警政署「歐洲反恐中心」（ECTC, European Counter Terrorism Centre）促進歐盟會員國之警察與司法合作，透過資訊與情報交換共同打擊孤狼恐怖主義發動的小型恐怖攻擊。¹⁷

圖 3-1、2004-2015 年歐盟孤狼恐怖攻擊數量曲線圖



資料來源：European Parliament, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence, and Effectiveness*,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)

(Brussels: European Parliament, 2017), p. 37.

¹⁶ European Parliament, "Terrorism: How Parliament is Addressing the Threat,"

http://www.europarl.europa.eu/external/html/europe-and-terrorism/default_en.html (accessed 2017/09/16).

¹⁷ European Parliament, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence, and Effectiveness*,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf) (Brussels: European Parliament, 2017), pp. 36-38.

四、歐洲執委會

「歐洲執委會」(European Commission)負責執行歐盟部長理事會與歐洲議會所通過之歐盟法律文件，亦可獨立通過歐盟反恐文件，包括2010年4月20日《斯德哥爾摩計畫行動綱領》、2010年11月22日《內部安全戰略》、2015年4月28日《歐洲安全議程》等重要反恐政策文件；在內部反恐機制方面，歐盟執委會設有「恐怖主義與其他安全相關風險專案」(CIPS, Terrorism and other Security-related Risks Programme)¹⁸以及「預防與打擊犯罪專案」(ISEC, Prevention of and Fight against Crime Programme)¹⁹，負責打擊恐怖主義與重大組織犯罪。

歐洲執委會近年反恐政策之重點項目則包括恐怖攻擊危機處理、打擊激進化、協助恐怖攻擊受害者、打擊資助恐怖主義、爆裂物管制、控管危險物質、維護重要基礎設施免於恐怖攻擊、「恐怖份子資金追蹤計畫」(TFTP, Terrorist Finance Tracking Programme)等；²⁰而根據歐洲執委會「激進化預警網絡」(RAN, Radicalisation Awareness Network)2017年所發佈的《預防激進化導致恐怖主義與暴力極端主義報告》指出，透過「脫離激進化策略」(Exit Strategies)、社區參與及賦權、青年教育、家庭健全發展、打擊激進化傳播手段、跨機構合作、監所與緩刑工作人員等激進化過程的第一線工作，已經成為歐盟打擊孤狼恐怖主義之重要預防環節。²¹

¹⁸ European Commission, “Terrorism & other Security-related Risks (CIPS),” https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/terrorism-and-other-risks_en (accessed 2017/09/16).

¹⁹ European Commission, “Prevention of and Fight against Crime Programme (ISEC),” https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime_en (accessed 2017/09/16).

²⁰ European Commission, “Crisis & Terrorism,” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism_en (accessed 2017/09/16).

²¹ European Commission, *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection_approaches_and_practices_en.pdf (Brussels: Radicalisation Awareness Network, 2017).

五、歐盟反恐協調官

2004年3月11日發生西班牙馬德里爆炸案後，2004年3月25日歐洲高峰會即通過《打擊恐怖主義聲明》(Declaration on Combating Terrorism)，建議設立「歐盟反恐協調官」(CTC, EU Counter-Terrorism Coordinator)。²²

2007年9月19日歐盟外交事務暨安全政策高級代表 Javier Solana 任命比利時籍 Gilles de Kerchove 為歐盟反恐協調官，扮演歐盟跨機構反恐政策協調角色；而歐盟反恐協調官近年之優先反恐議題，則包括檢視現行歐盟反恐政策工具、打擊線上極端主義、監控外國恐怖主義戰士與返國戰士、促進國際反恐合作等重點項目。²³

作為負責協調歐盟各機構反恐政策之核心官員，歐盟反恐協調官負責下列重要反恐協調事項：(1) 協調歐盟部長理事會之反恐政策；(2) 依據「歐盟情報與情勢分析中心」(INTCEN, European Union Intelligence and Situation Analysis Centre) 與「歐洲警政署」所提供的威脅分析與報告，向歐盟部長理事會提出歐盟反恐政策建議、並提出歐盟反恐政策之優先事項；(3) 密切監督2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy) 之執行狀況；(4) 維持現有歐盟打擊恐怖主義之政策工具，並定期向歐盟部長理事會提出歐盟反恐執行狀況報告，並密切注意歐盟部長理事會發佈的反恐法律文件；(5) 協調歐盟部長理事會、歐洲執委會、以及「歐盟對外行動處」(EEAS, European External Action Service) 之反恐工作，並向上述機構提供相關反恐情報；(6) 確保歐盟積極打擊恐怖主義；(7) 促進歐盟與第三國之反恐政策合作。²⁴

而歐盟反恐協調官2016年12月20日發布的《歐洲高峰會反恐議程執行報告》(Implementation of the Counter-terrorism Agenda Set by European Council)，則盤點2016年歐盟反恐政策之最新執行狀況(見表3-2)。²⁵

²² European Council, "Declaration on Combating Terrorism," 2004/03/25, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf> (accessed 2017/09/16).

²³ European Council & Council of the European Union, "Fight against Terrorism: Counter-Terrorism Coordinator," <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (accessed 2017/09/17).

²⁴ Ibid.

²⁵ Counter-Terrorism Coordinator, "Implementation of the Counter-terrorism Agenda Set by European Council," 2016/12/10, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf> (accessed 2017/09/17), pp. 21-30.

表 3-2、歐盟反恐協調官反恐重點項目一覽表

歐盟公民安全	
資訊交換 與行動合作	增加歐洲警政署「歐洲反恐中心」(ECTC, European Counter Terrorism Centre) 之反恐角色
	將歐洲司法合作署「歐洲刑事記錄資訊系統」(ECRIS, European Criminal Record Information System) 擴大適用至「第三國公民」(TCN, Third Country Nationals)
	強化歐洲司法合作署「聯合調查團」(JITs, Joint Investigation Teams) 之反恐角色
	持續透過歐洲司法合作署「恐怖主義定罪監控系統」(TCM, Terrorism Conviction Monitor) 強化恐怖份子之起訴與定罪程序
	2016 年 6 月 9 日建立歐洲司法合作署「歐洲司法網路犯罪網絡」(EJCN, European Judicial Cybercrime Network), 協同歐洲警政署「歐洲網路犯罪中心」(EC3, European Cybercrime Centre) 打擊網路犯罪
外圍邊境控管	強化「歐洲邊境與海巡署」打擊恐怖主義之相關邊境法律基礎
	升級第二代申根資訊系統的「自動指紋辨識系統」(AFIS, Automated Fingerprint Identification System), 以因應外國恐怖主義戰士威脅; 而「歐盟基本權利署」(FRA, EU Fundamental Rights Agency) 將評估透過生物辨識資料維護邊境安全之政策成效
	與「國際刑警組織」(Interpol, International Police Organization) 進行合作, 強化「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record) 與「乘客資訊部門」(PIU, Passenger Information Unit) 的資料庫能量
	持續透過歐洲邊境與海巡署「共同風險指標」(CRI, Common Risk Indicators) 與「出入境系統」(EES, Entry/Exit System) 加強邊境控管, 並利用「線上偽造與查證文件資料庫」(FADO, False and Authentic Documents Online) 加強查驗外國恐怖主義戰士與返國戰士之旅行文件
槍制 與爆裂物管制	持續透過歐洲警政署「歐盟炸彈資訊系統」(EBDS, EU Bomb Data System) 與「武器與爆裂物熱點系統」(Focal Point Weapon and Explosives) 阻斷恐怖份子之武器與爆裂物來源
打擊 資助恐怖主義	呼籲歐盟會員國儘速批准 2015 年 5 月 20 日歐洲議會通過的《第四號洗錢指令》
	持續透過歐洲警政署「恐怖份子資金追蹤計畫」(TFTP, Terrorist Finance Tracking Programme) 打擊資助恐怖主義
	「金融情報部門」(FIU, Financial Intelligence Unit) 併入歐洲警政署業務
	「歐盟獨立制裁機制」取代現有「歐美恐怖份子制裁機制」, 使得歐盟在建立凍結資產與禁止入境名單方面擁有更大決策權力
電子證據	歐美將持續進行刑事合作, 取得網際網路空間之電子證據
激進化	
激進化預警網絡	歐洲執委會「激進化預警網絡」(RAN, Radicalisation Awareness Network) 所屬「卓越中心」(CoE, Centre of Excellence) 將持續提出因應激進化之反制措施
	2016 年 9 月激進化預警網絡發起「消除仇恨活動」(Exit Hate Campaign), 打擊暴力極端化文宣品
	2016 年 11 月歐洲執委會舉行「激進化預警網絡高階會議」(RAN High Level Conference on Radicalisation), 促進決策者與第一線工作人員之經驗交流

預防激進化	透過教育與青年政策強化非歐裔公民之多元交流，藉此打擊網際網路空間之仇恨言論、歧視言論、種族主義、仇外主義，預防青年成為激進化溫床
	「歐盟基本權利署」將更新《歐盟少數族群與歧視調查報告》與《種族歧視指南》
	2015 年 12 月歐洲執委會任命「打擊反猶太主義協調官」(Coordinator on Combating Anti-Semitism) 與「打擊反穆斯林仇恨協調官」(Coordinator on Combating Anti-Muslim Hatred)，促進宗教團體對話
網際網路	歐洲警政署「網際網路參考部門」(IRU, Internet Referral Unit) 將持續打擊網際網路煽動恐怖主義內容；歐洲警政署 2016 年《網際網路組織犯罪威脅評估報告》(IOCTA, Internet-Organized Crime Threat Assessment) 亦指出，歐盟需持續將網際網路納入反恐政策
	2015 年 12 月舉辦的「歐盟網際網路論壇」(EU Internet Forum) 督促歐盟執委會與社群網站進行合作，持續在網際網路打擊伊斯蘭國煽動與招募恐怖主義之相關內容
	繼 2015 年 1 月建立「敘利亞戰略溝通顧問團」(SSCAT, Syria Strategic Communication Advisory Team) 後，歐洲執委會於 2016 年 10 月接續啟動「歐洲戰略溝通網絡」(ESCN, European Strategic Communication Network)，透過傳播策略與措施持續打擊暴力極端主義
刑事司法	「歐洲司法訓練網絡」(EJTN, European Judicial Training Network) 將持續為歐盟會員國之法官與檢察官等司法人員提供因應恐怖主義之司法合作訓練
	提高司法訓練之相關預算，並透過「歐洲鑑定聯盟」(CEP, European Confederation for Probation) 培訓恐怖攻擊鑑定人員，擴充打擊恐怖主義與暴力極端主義之後備能量
國際反恐合作	
中東北非地區 與土耳其	與約旦、黎巴嫩、阿爾及利亞、土耳其、埃及、波斯灣諸國、伊拉克等國進行反恐合作
	透過「中東反恐計畫」(CT MENA, Counter Terrorism MENA) 打擊外國恐怖主義戰士
西巴爾幹半島	持續執行「西巴爾幹反恐計畫」(WBCTI, Western Balkan Counter Terrorism Initiative)
薩哈拉地區 與奈尼利亞	與薩哈拉五國與奈及利亞等第三國進行反恐合作
多邊反恐合作 與對外行動	歐盟反恐協調官將持續透過「對抗伊斯蘭國溝通小組」(Anti-ISIL Coalition's Communication Cell) 與「全球反恐論壇」(GCTF, Global Counter-Terrorism Forum) 等多邊合作機制，對抗伊斯蘭國與外國恐怖主義戰士之威脅
	2015 年 11 月 1 日啟動「非洲與阿拉伯半島民航安全計畫」(CASE, Civil Aviation in Africa and Arabian Peninsula)，強化歐盟班機在中東地區之飛航安全
	透過「防制洗錢金融工作小組」(FATF, Financial Action Task Force) 打擊資助恐怖主義

資料來源：筆者整理自 Counter-Terrorism Coordinator, "Implementation of the Counter-terrorism Agenda Set by European Council," 2016/12/10, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf> (accessed 2017/09/17).

第二節 歐盟反恐政策之執行機關與夥伴關係

「歐洲警政署」、「歐洲司法合作署」、以及「歐洲邊境與海巡署」等歐盟反恐政策之執行機關，負責執行上述決策機構所建立的警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、邊境安全合作、以及打擊資助恐怖主義合作等合作機制與輔助工具，共同執行歐盟反恐政策在「自由、安全、與司法領域」(AFSJ, Area of Freedom, Security and Justice)之反恐戰略方針與行動計畫。

就歐盟反恐政策執行機關之內外夥伴關係而言，歐洲警政署已與 10 個歐盟機構、20 個第三國、3 個國際組織簽訂合作協定，使歐洲警政署的內外合作反恐網絡涵蓋歐盟會員國、歐盟機構、以及國際組織等層面；因此，相較於歐洲司法合作署以及歐洲邊境與海巡署，歐洲警政署的國際反恐合作機制較趨完善，顯示歐洲警政署積極建構歐盟反恐對外網路體系，提升歐洲警政署之雙邊警察合作、資訊與情報交換、與派駐聯絡官等重要國際反恐合作。

一、歐洲警政署

(一) 歐洲警政署之組織架構與反恐措施

「歐洲警政署」(Europol, European Police Office)係依據 1995 年 7 月 26 日簽署之《歐洲警政署公約》(Europol Convention)，於 1999 年 7 月 1 日正式成立運作；並依據 2009 年 4 月 6 日歐盟部長理事會《建立歐洲警政署決定》，正式成為歐盟會員國在司法與內政合作層面的正式歐盟獨立機構；²⁶成立宗旨在於加強歐盟會員國之間的警察合作，以有效打擊恐怖主義、非法走私毒品與洗錢、詐騙集團、歐元偽造、人口走私、以及重大國際組織犯罪等。²⁷

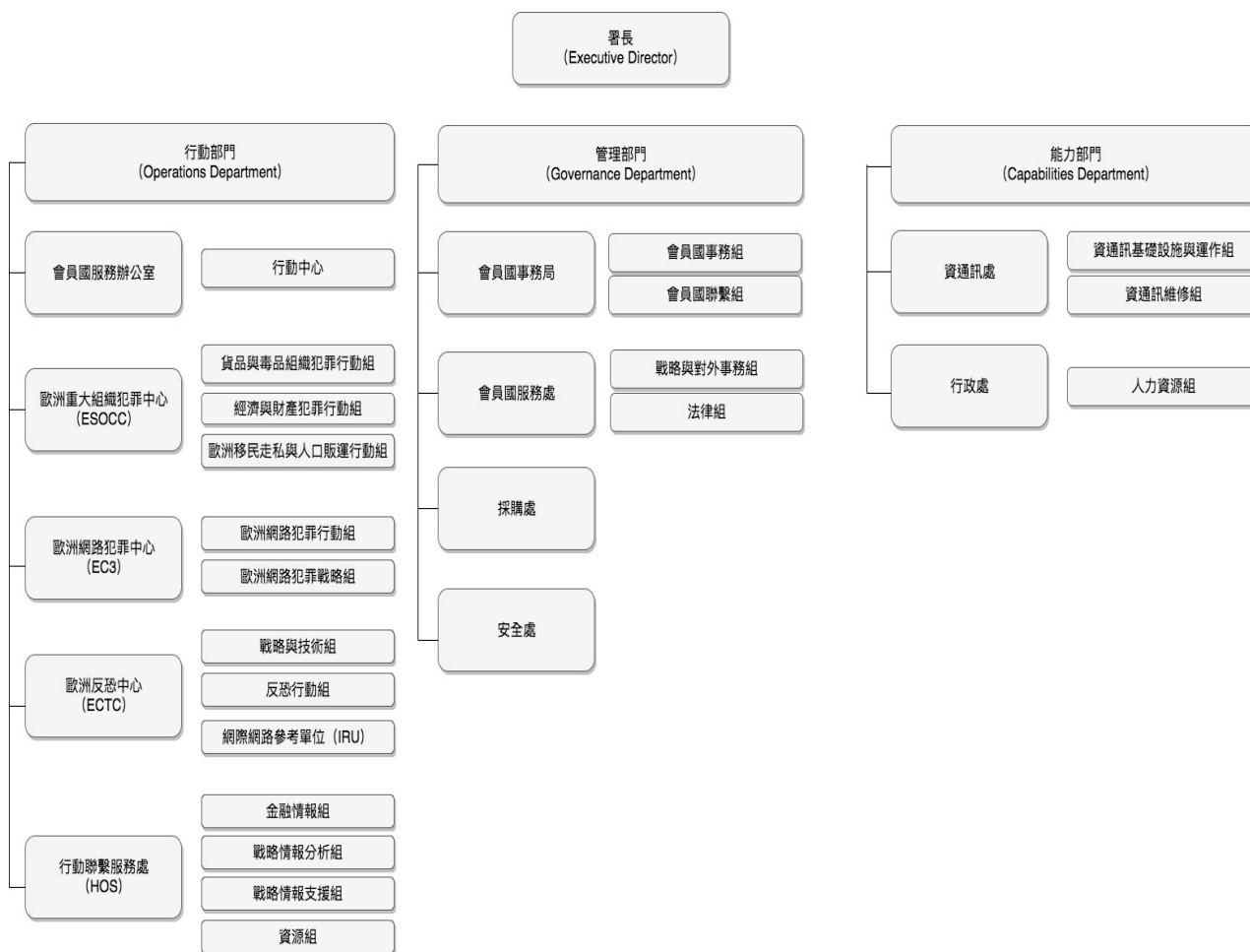
歐洲警政署由「署長」(Executive Director)所管轄的「行動部門」(Operations Department)、「管理部門」(Governance Department)、以及「能力部門」(Capabilities Department)等三個部門組成；其中，以打擊恐怖主義為核心業務的「行動部門」則設有「歐洲重大組織犯罪中心」(ESOCC, European Serious Organized Crime Centre)、「歐洲網路犯罪中心」(EC3, European Cybercrime Centre)、以及「歐洲反恐中心」(ECTC, European Counter Terrorism Centre)等重要反恐部門(見圖 3-2)。²⁸

²⁶ Council of the European Union, "COUNCIL DECISION of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)," 2009/04/06, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN> (accessed 2017/09/17).

²⁷ 張福昌，「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(桃園：中央警察大學，2008年12月15日)，頁86-87。

²⁸ Europol, "About Europol," <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (accessed 2017/09/17).

圖 3-2、歐洲警政署組織架構圖



資料來源：筆者整理自 Europol, “About Europol,” <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (accessed 2017/09/17).

在歐洲警政署機構目標與執行成果方面，歐洲警政署發布的《2016-2020年歐洲警政署戰略報告》(Europol Strategy 2016-2020)²⁹與《2015年歐洲警政署年度動態報告》(2015 Consolidated Annual Activity Report)³⁰，盤點歐洲警政署未來反恐方向與現行反恐措施；而在打擊恐怖主義相關措施方面，歐洲警政署定期發布《2017年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report 2017)³¹、《2017年網際網路組織犯罪威脅評估報告》(IOCTA, Internet-Organized Crime Threat Assessment 2017)³²、《2017

²⁹ Europol, *Europol Strategy 2016-2020*, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020> (The Hague: Europol, 2016).

³⁰ Europol, *2015 Consolidated Annual Activity Report*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015> (The Hague: Europol, 2016).

³¹ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017).

³² Europol, *Internet-Organized Crime Threat Assessment 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2017> (The Hague: Europol, 2017).

年重大與組織犯罪威脅評估報告》(SOCTA, Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017)³³等重要恐怖主義情勢、恐怖主義之網際網路傳播手段、與恐怖組織犯罪等年度報告。筆者參考上述相關報告、歐洲警政署網站、與歐盟反恐協調官《歐洲高峰會反恐議程執行報告》，將歐洲警政署打擊恐怖主義之相關反恐機制整理如下（見表 3-3）。

表 3-3、歐洲警政署反恐機制一覽表

	名稱	目標
反恐計畫	網路檢查入口計畫 (AP Check the Web)	防止恐怖份子透過網際網路煽動恐怖主義
	九頭蛇計畫 (AP Hydra)	打擊伊斯蘭恐怖主義
	海豚計畫 (AP Dolphin)	打擊暴力極端主義
	旅者計畫 (AP Travellers)	分析外國恐怖主義戰士相關資訊
	武器與爆裂物計畫 (AP Weapons and Explosives)	打擊非法製造、持有、運送武器與爆裂物
	恐怖份子資金追蹤計畫 (TFTP, AP Terrorist Finance Tracking Programme)	打擊資助恐怖主義
反恐部門	網際網路參考部門 (IRU, Internet Referral Unit)	打擊網路空間之恐怖主義與暴力極端主義
	金融情報部門 (FIU, Financial Intelligence Unit)	打擊資助恐怖主義
	緊急反應小組 (EMRT, Emergency Response Team)	快速因應歐盟會員國境內之恐怖攻擊
	快速反應網絡 (FRN, First Response Network)	
反恐系統	安全資訊交換網絡應用系統 (SIENA, Secure Information Exchange Network Application)	提供歐盟會員國恐怖主義資訊與情報交換服務
	歐洲警政署資訊系統 (EIS, Europol Information System)	
	反恐分析工作檔案 (AWF, Counter Terrorism Analysis Work File)	
	即時情報小組 (CIC, Current Intelligence Cell)	
	犯罪手法監控系統 (MOM, Modus Operandi Monitor)	
	歐洲爆炸軍械處理網絡 (EEODN, European Explosive Ordnance Disposal Network)	監控歐盟境內武器與爆裂物
	歐盟炸彈資訊系統 (EBDS, EU Bomb Data System)	

³³ Europol, *Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017> (The Hague: Europol, 2017).

資料來源：筆者綜合整理自 Europol, “Europol Analysis Projects,” <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects> (accessed 2017/09/17); Europol, Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), pp. 59-61; Europol, *Europol Review: General Report on Europol Activities 2015*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015> (The Hague: Europol, 2016), pp. 16-18; Counter-Terrorism Coordinator, “Implementation of the Counter-terrorism Agenda Set by European Council,” 2016/12/10, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf> (accessed 2017/09/17).

(二) 歐洲警政署之對內夥伴關係

在歐洲警政署之對內夥伴關係方面，歐洲警政署已與 10 個歐盟機構簽署合作協定。其中，僅有歐洲司法合作署以及歐洲邊境與海巡署簽訂包含個人資料交換的「運作協定」(Operational Agreement)³⁴，其他歐盟機構則僅簽訂不涉及個人資料交換的「戰略協定」(Strategic Agreement)³⁵，可見歐洲司法合作署以及歐洲邊境與海巡署等兩個歐盟機構，與歐洲警政署之間的合作比其他歐盟機構更為緊密（見表 3-4）。

表 3-4、歐洲警政署與歐盟機構之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期	協定類型
歐洲司法合作署 (Eurojust)	2009 年 10 月 1 日	2010 年 1 月 1 日	運作協定
歐洲邊境與海巡署 (Frontex)	2015 年 12 月 4 日	2015 年 12 月 5 日	
歐洲毒品監控中心 (EMCDDA)	2001 年 11 月 19 日	2001 年 11 月 20 日	戰略協定
歐洲執委會 (European Commission)	2003 年 2 月 18 日	2003 年 2 月 19 日	
歐洲反詐欺辦公室 (OLAF)	2004 年 4 月 8 日	2004 年 4 月 9 日	
歐洲警察學院 (CEPOL)	2007 年 10 月 19 日	2007 年 10 月 20 日	
歐洲疾病預防與控制中心 (ECDC)	2011 年 10 月 25 日	2011 年 10 月 26 日	
歐盟智慧財產辦公室 (EUIPO)	2013 年 11 月 4 日	2013 年 11 月 5 日	
歐洲中央銀行 (ECB)	2014 年 2 月 2 日	2014 年 2 月 3 日	
歐盟網路與資訊安全局 (ENISA)	2014 年 6 月 26 日	2014 年 6 月 27 日	

資料來源：筆者整理自 Europol, “Partners & Agreements: EU Institutions & Agencies,” <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/eu-institutions-agencies> (accessed 2017/09/17).

³⁴ 「運作協定」(Operational Agreement) 所規範的合作內容較為廣泛且詳細，基本架構包括進行個人資料的交換、交換特定案件之調查結果資料、協助執法機關打擊組織犯罪與恐怖主義。

³⁵ 「戰略協定」(Strategic Agreement) 所規範的內容並未涉及個人資料的交換、亦未明定合作項目，僅模糊界定締約方在歐洲警政署之職權範圍內進行國際合作，包括締約方應互設聯絡據點、交換資料限於刑事犯罪調查結果、刑事專家交流等合作項目。

(三) 歐洲警政署之對外夥伴關係

在歐洲警政署與第三國之合作協定方面，歐洲警政署已與 20 個非歐盟國家簽訂合作協定，其中 17 國為「運作協定」(Operational Agreement)，並與美國簽訂《有關交換個人資料與相關資訊之補充協定》(Supplemental Agreement between Europol and the USA on Exchange of Personal Data and Related Information)；中國、俄羅斯、以及土耳其等 3 個非歐盟國家則與歐洲警政署簽訂「戰略協定」(Strategic Agreement)(見表 3-5)。

表 3-5、歐洲警政署與第三國之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期	協定類型
阿爾巴尼亞	2013 年 12 月 9 日	經批准並書面相互通知後生效	運作協定
澳洲	2007 年 2 月 20 日	經批准並書面相互通知後生效	
波士尼亞與赫塞哥維納	2016 年 8 月 31 日	經批准並書面相互通知後生效	
加拿大	2004 年 10 月 14 日	2004 年 10 月 14 日	
哥倫比亞	2004 年 9 月 2 日	經批准並書面相互通知後生效	
馬其頓	N.A.	N.A.	
喬治亞	2017 年 4 月 4 日	經批准並書面相互通知後生效	
冰島	2001 年 6 月 28 日	經批准並書面相互通知後生效	
列支敦士登	2013 年 6 月 7 日	經批准並書面相互通知後生效	
摩爾多瓦	2014 年 12 月 18 日	經批准並書面相互通知後生效	
摩納哥	2011 年 5 月 6 日	經批准並書面相互通知後生效	
蒙特內哥羅	2014 年 9 月 29 日	經批准並書面相互通知後生效	
挪威	2001 年 6 月 28 日	經批准並書面相互通知後生效	
塞爾維亞	2014 年 1 月 16 日	經批准並書面相互通知後生效	
瑞士	2004 年 9 月 24 日	經批准並書面相互通知後生效	
烏克蘭	2016 年 12 月 14 日	2017 年 8 月 18 日	
美國	2001 年 12 月 6 日	2001 年 12 月 7 日	
	2002 年 12 月 20 日	2002 年 12 月 21 日	
中國	2017 年 4 月 19 日	經批准並書面相互通知後生效	戰略協定
俄羅斯	2003 年 11 月 6 日	2003 年 11 月 6 日	
土耳其	2004 年 5 月 18 日	經批准並書面相互通知後生效	

資料來源：筆者整理自 Europol, “Partners & Agreements: Operational Agreements,”

<https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements> (accessed 2017/09/17);

Europol, “Partners & Agreements: Strategic Agreements,” <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/strategic-agreements> (accessed 2017/09/17).

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

而在歐洲警政署與其他國際組織簽訂之合作協定方面，歐洲警政署已與「國際刑警組織」(Interpol, International Police Organization) 簽訂「運作協定」，與「聯合國毒品與犯罪辦公室」(UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime) 以及「世界海關組織」(WCO, World Customs Organization) 簽訂「戰略協定」(見表 3-6)。

表 3-6、歐洲警政署與國際組織之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期	協定類型
國際刑警組織 (Interpol)	2001 年 11 月 5 日	N.A.	運作協定
聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC)	2004 年 3 月 16 日	2004 年 3 月 16 日	戰略協定
世界海關組織 (WCO)	N.A.	N.A.	

資料來源：筆者整理自 Europol, “Partners & Agreements: Agreements with International Organizations,” <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/other-agreements> (accessed 2017/09/17).

二、歐洲司法合作署

(一) 歐洲司法合作署之組織架構與反恐措施

2002 年 2 月 8 日成立「歐洲司法合作署」(Eurojust, European Union's Judicial Cooperation Unit) 歐盟之司法合作機構，透過歐盟會員國之間的司法合作打擊恐怖主義與重大犯罪。歐洲司法合作署之主要任務為促進與提升歐盟會員國對於重大犯罪之司法機構合作，改善跨國犯罪調查與起訴之程序效率；³⁶ 而 2008 年 12 月 16 日歐盟部長理事會《強化歐洲司法合作署打擊重大犯罪決定》，將歐洲司法合作署任務擴大到協助司法裁決爭端解決、協調處理司法案件、促進制定司法相互承認之相關法規等。³⁷

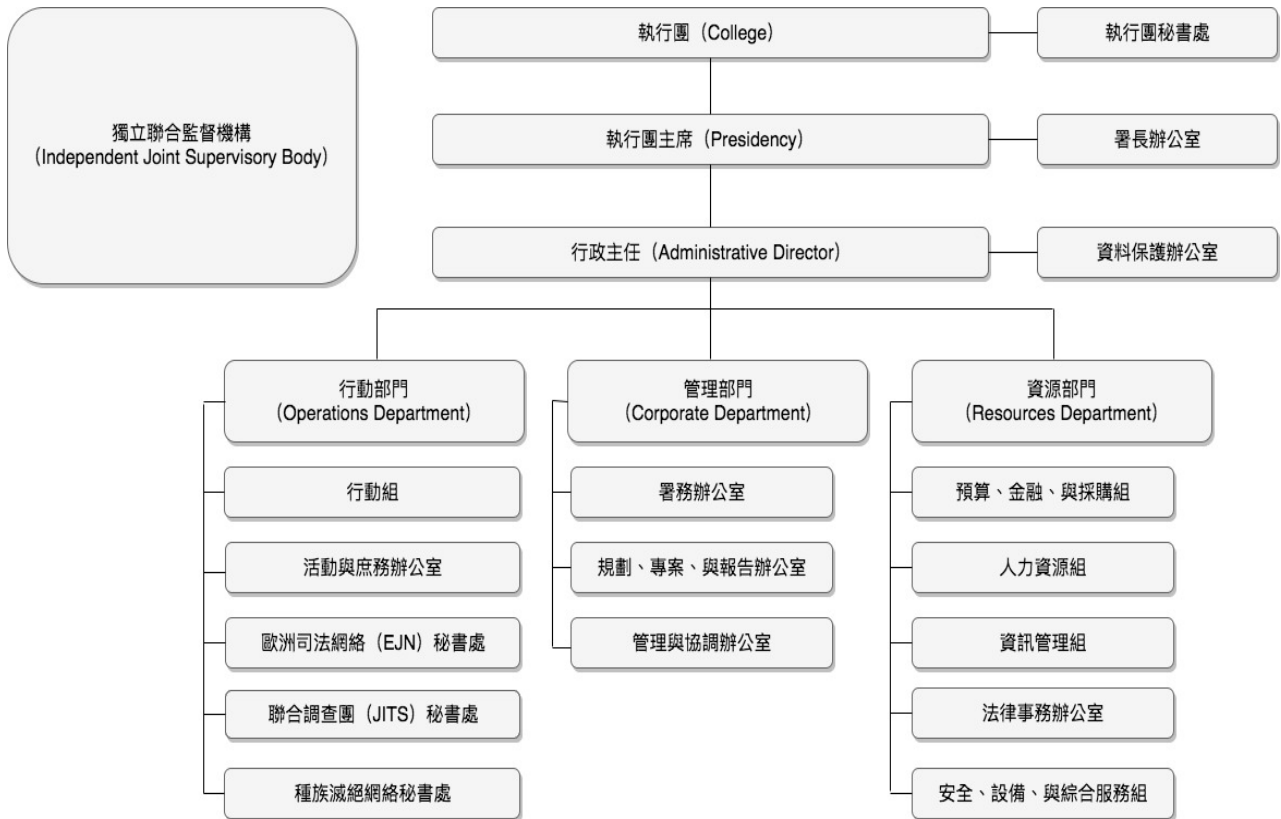
歐洲司法合作署之最高決策單位，為所有歐盟會員國組成的「執行團」(College)，負責協調歐盟會員國針對跨國刑事案件之調查與起訴程序。執行團由「行動部門」(Operations Department)、「管理部門」(Corporate Department)、與「資源部門」(Resources Department) 等三個部門所組成；其中，「行動部門」設有「聯合調查團」(JITs, Joint Investigation Teams) 與「歐洲司法網絡」(EJN, European Judicial Network) 之秘書處，負責協調歐洲司法合作署與兩者之司法合作業務；此外，歐洲司法合作署設有完全獨立的「獨立聯合監督機構」(IJSB, Independent Joint Supervisory Body)，負責監督歐洲司法合

³⁶ Eurojust, “History of Eurojust,” <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/history.aspx> (accessed 2017/09/19).

³⁷ Council of the European Union, “COUNCIL DECISION 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime,” 2008/12/16, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0426&from=en> (accessed 2017/09/19).

作署是否違反非法取得個人資料（見圖 3-3）。

圖 3-3、歐洲司法合作署組織架構圖



資料來源：筆者整理自 Eurojust, “About Eurojust,”

<http://www.eurojust.europa.eu/about/structure/Pages/organisational-structure.aspx> (accessed 2017/09/19).

歐洲司法合作署除了最新發布的《2019-2021 年歐洲司法合作署多年期戰略》(Eurojust Multi-Annual Strategy 2019-2021)³⁸與《2016 年歐洲司法合作署年度報告》(Eurojust Annual Report 2016)³⁹，盤點歐盟司法合作之反恐措施之外，在恐怖主義案件之警察與司法合作中，歐洲司法合作署亦協助歐洲警政署《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report) 發佈恐怖主義涉訟人數表（見表 3-7）。

³⁸ Eurojust, *Eurojust Multi-Annual Strategy 2019-2021*, http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/mas/Multi-Annual%20Strategy%202019-2021/MAS_2019-2021_EN.pdf (The Hague: Eurojust, 2017).

³⁹ Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*, http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf (The Hague: Eurojust, 2017).

表 3-7、2011-2016 年歐盟恐怖活動涉訟人數表

會員國	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
西班牙	203	198	141	191	166	154	1,053 (41.00%)
英國	13	25	52	115	106	89	400 (15.58%)
比利時	8	24	8	46	120	136	342 (13.32%)
法國	45	98	49	36	14	66	308 (11.99%)
德國	17	16	14	11	17	30	105 (4.09%)
荷蘭	5	1	4	5	18	42	75 (2.92%)
希臘	3	8	9	10	38	3	71 (2.76%)
奧地利	0	2	1	2	29	26	60 (2.34%)
丹麥	4	9	8	13	1	8	43 (1.67%)
義大利	4	14	8	4	0	11	41 (1.60%)
愛爾蘭	11	0	8	0	0	0	19 (0.74%)
瑞典	2	3	0	0	2	4	11 (0.43%)
捷克	0	1	8	1	0	0	10 (0.39%)
立陶宛	1	0	2	4	1	1	9 (0.35%)
芬蘭	0	0	0	4	0	4	8 (0.31%)
塞普勒斯	0	0	1	0	1	0	2 (0.08%)
愛沙尼亞	0	0	0	0	0	2	2 (0.08%)
匈牙利	0	0	0	0	0	2	2 (0.08%)
葡萄牙	0	1	0	0	0	1	2 (0.08%)
斯洛維尼亞	0	0	0	0	1	1	2 (0.08%)
克羅埃西亞	0	0	0	1	0	0	1 (0.04%)
羅馬尼雅	0	0	1	0	0	0	1 (0.04%)
斯洛伐克	0	0	0	1	0	0	1 (0.04%)
總計	316	400	314	444	514	580	2,568

資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/05)，各年度報告之涉訟人數資料係由歐洲司法合作署提供。

在歐洲司法合作署之反恐措施方面，歐洲司法合作署建置的「恐怖主義定罪監控系統」(TCM, Terrorism Conviction Monitor)，使歐盟會員國之檢察官與法官得以取得恐怖主義案件之相關文件；「歐洲司法合作署國家協調系統」(ENCS, Eurojust National Coordination System)則負責協調歐洲司法合作署之國家代表、歐洲司法合作署之反恐事務代表、與「歐洲司法網絡」國家代表等，強化歐盟會員國協助歐洲司法合作署之反恐事務行政效率；歐洲司法合作署亦與歐盟反恐協調官、歐洲警政署「歐洲反恐中心」(ECTC)、歐盟對外行動處「歐盟情報與情勢中心」(INTCEN)等反恐機構保持密切合作。⁴⁰

2016年12月歐洲司法合作署為了因應外國恐怖主義戰士對歐盟內部安全造成的威脅，發布《第四次外國恐怖主義戰士報告》(Fourth Foreign Terrorist Fighters Report)。在歐盟會員國層級方面，歐洲司法合作署建議歐盟會員國之司法機構應儘速與情報機構進行合作，藉此保全恐怖攻擊案件之情資證據，而歐盟會員國之司法機構亦應針對潛在孤狼恐怖份子建立相關激進化預防措施；而在歐盟層級方面，歐洲司法合作署除了呼籲歐盟促進歐盟會員國之間的情報交換合作之外，亦強調與第三國進行合作打擊歐盟公民赴衝突地區接受恐怖主義訓練之重要性。⁴¹

⁴⁰ Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*, http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf (The Hague: Eurojust, 2017), pp. 28-29.

⁴¹ Eurojust, "Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response," 2017/04/19, <http://www.statewatch.org/news/2017/jun/eu-eurojust-ff-finding.pdf> (accessed 2017/09/18).

(二) 歐洲司法合作署之對內夥伴關係

在歐洲司法合作署之對內反恐夥伴關係方面，歐洲司法合作署已與 10 個歐盟機構簽訂合作協定，其中包括 7 份「諒解備忘錄」(Memorandum of Understanding)、歐盟地中海海軍的「諒解文書」(Letter of Understanding)、歐洲警政署的「運作協定」(Operational Agreement)、以及歐洲反詐欺署的「實務協定」(Practical Agreement)(見表 3-8)。

表 3-8、歐洲司法合作署與歐盟機構之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期	協定類型
歐洲司法訓練網絡 (EJTN)	2008 年 2 月 7 日	2008 年 3 月 1 日	諒解備忘錄
歐洲警察學院 (CEPOL)	2009 年 12 月 7 日	2010 年 1 月 1 日	
歐洲執委會 (European Commission)	2012 年 7 月 20 日	2012 年 7 月 20 日	
歐洲邊境與海巡署 (Frontex)	2013 年 12 月 18 日	2014 年 1 月 1 日	
歐洲毒品監控中心 (EMCDDA)	2014 年 7 月 15 日	2014 年 8 月 1 日	
歐盟基本權利署 (FRA)	2014 年 11 月 11 日	2014 年 11 月 1 日	
歐盟智慧財產權辦公室 (EUIPO)	2016 年 7 月 12 日	N.A.	
歐盟地中海海軍 (EUNAVFOR MED)	2015 年 10 月 1 日	N.A.	諒解文書
歐洲警政署 (Europol)	2009 年 10 月 1 日	2010 年 1 月 1 日	運作協定
歐洲反詐欺辦公室 (OLAF)	2008 年 9 月 24 日	2008 年 9 月 25 日	實務協定

資料來源：筆者整理自 Eurojust, “Eurojust Legal Framework.”

<http://www.eurojust.europa.eu/about/legal-framework/Pages/eurojust-legal-framework.aspx> (accessed 2017/09/18).

(三) 歐洲司法合作署之對外夥伴關係

在歐洲司法合作署與第三國之合作協定方面，歐洲司法合作署已與 9 個非歐盟國家簽訂合作協定（見表 3-9）。此外，總計 42 個非歐盟國家已與歐洲司法合作署設立聯絡據點，其中美國、挪威、與瑞士等 3 國非歐盟國家則與歐洲司法合作署設有「聯絡檢察官」（Liaison Prosecutor）。⁴²

表 3-9、歐洲司法合作署與第三國之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期
冰島	2005 年 12 月 2 日	2006 年 3 月 14 日
列支敦士登	2013 年 6 月 7 日	2013 年 11 月 19 日
馬其頓	2008 年 11 月 28 日	2010 年 6 月 23 日
摩爾多瓦	2014 年 7 月 10 日	2016 年 10 月 21 日
蒙特內哥羅	2016 年 5 月 3 日	2017 年 6 月 3 日
挪威	2005 年 4 月 28 日	2005 年 10 月 26 日
瑞士	2008 年 11 月 27 日	2011 年 7 月 22 日
烏克蘭	2016 年 6 月 27 日	2017 年 9 月 2 日
美國	2006 年 11 月 6 日	2006 年 12 月 21 日

資料來源：筆者整理自 Eurojust, “Eurojust Legal Framework,”

<http://www.eurojust.europa.eu/about/legal-framework/Pages/eurojust-legal-framework.aspx> (accessed 2017/09/18).

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

⁴² Eurojust, “Third States and Organizations,”

<http://www.eurojust.europa.eu/about/Partners/Pages/third-states.aspx> (accessed 2017/09/19).

在歐洲司法合作署與國際組織之合作協定方面，歐洲司法合作署已與「國際刑警組織」(Interpol, International Police Organization)、「聯合國毒品與犯罪辦公室」(UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime)、「伊比利亞美國國際司法合作網絡組織」(Iber-RED, Iberoamerican Network of International Legal Cooperation)、與「國際刑事法院」(ICC, International Criminal Court) 等 4 個國際組織，簽訂諒解備忘錄與諒解文書等國際合作協定，藉此建立打擊全球化恐怖主義與組織犯罪之司法合作機制 (見表 3-10)。

表 3-10、歐洲司法合作署與國際組織之合作協定一覽表

締約方	簽署日期	生效日期	協定類型
伊比利亞美國 國際司法合作網絡組織 (Iber-RED)	2009 年 5 月 4 日	2005 年 5 月 4 日	諒解備忘錄
聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC)	2010 年 2 月 26 日	2010 年 2 月 26 日	
國際刑警組織 (Interpol)	2013 年 7 月 15 日	2013 年 11 月 1 日	
國際刑事法院 (ICC)	2007 年 4 月 10 日	N.A.	諒解文書

資料來源：筆者整理自 Eurojust, “Eurojust Legal Framework,”

<http://www.eurojust.europa.eu/about/legal-framework/Pages/eurojust-legal-framework.aspx> (accessed 2017/09/19).

三、歐洲邊境與海巡署

(一) 歐洲邊境與海巡署之組織架構與反恐措施

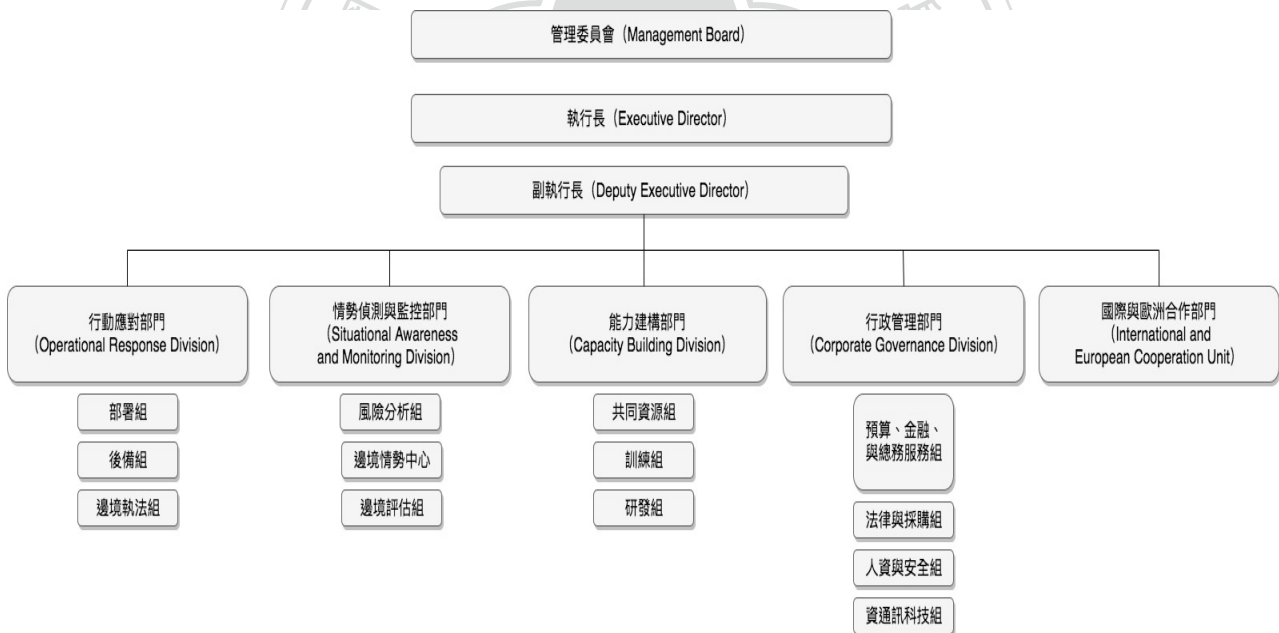
歐盟外圍邊境安全為「歐洲安全暨防衛政策」(ESDP, European Security and Defense Policy) 之重要環節，而為因應 1995 年 5 月 1 日生效的《申根協定》(Schengen Agreement) 所帶來移民、庇護、與簽證等外圍邊境共同體化議題，以及歐盟東擴後納入中東歐會員國所產生的外圍邊境安全問題，歐盟部長理事會因此於 2004 年 10 月 26 日通過《建立歐洲邊境管理署規則》⁴³，決議設立「歐洲邊境管理署」(Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)。

⁴³ Council of the European Union, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union,” 2004/10/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (accessed 2017/09/20).

上述 2004 年 10 月 26 日的《建立歐洲邊境管理署規則》已被歐洲議會與歐盟部長理事會 2016 年 9 月 14 日《歐洲邊境與海巡署規則》所取代⁴⁴，而歐洲邊境管理署之名稱亦變更為「歐洲邊境與海巡署」(Frontex, European Border and Coast Guard Agency)，並重新定位歐洲邊境與海巡署之功能與任務，包括監督外圍邊境管理、打擊跨境組織犯罪與恐怖主義、協調歐盟會員國與第三國之技術與行動合作計畫等。⁴⁵

依據 2017 年 6 月 14 日歐洲邊境與海巡署「管理委員會」(Management Board)所通過組織架構，歐洲邊境與海巡署之行政業務由「執行長」(Executive Director)領導的四個部門構成，包括協調邊境合作行動的「行動應對部門」(Operational Response Division)、提供風險分析的「情勢偵測與監控部門」(Situational Awareness and Monitoring Division)、提供訓練與科技研發的「能力建構部門」(Capacity Building Division)、負責行政業務的「行政管理部門」(Corporate Governance Division)，「國際與歐洲合作部門」(International and European Cooperation Division)則預計於 2018 年成立(見圖 3-4)。

圖 3-4、歐洲邊境與海巡署組織架構圖



資料來源：筆者整理自 Frontex, “About Frontex,” <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/> (accessed 2017/09/20).

⁴⁴ Council of the European Union, “REGULATION (EU) 2016/1624 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC,” 2016/09/14, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN> (accessed 2017/09/20).

⁴⁵ Frontex, “Mission and Tasks,” <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> (accessed 2017/09/20).

隸屬於「情勢偵測與監控部門」的「風險分析組」(Risk Analysis Unit) 為歐盟會員國提供三種風險分析服務，包括協助歐盟會員國進行決策的「策略分析」(Strategic Analysis)、協助歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國共同執行行動的「行動分析」(Operational Analysis)、以及提供邊境相關數據資料的「數據分析」(Analytics)。⁴⁶

此外，歐洲邊境與海巡署所屬的「歐洲邊境海巡總隊」(EBGT, European Border and Coast Guard Teams) 則協助歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國之共同邊境行動與快速邊境支援行動，而歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國所執行的共同行動，係基於上述「風險分析組」所提供之風險分析後，所執行的陸地、海岸、與航空邊境合作行動；⁴⁷而「歐洲邊境監視系統」(Eurosur, European Border Surveillance System) 則旨在提供歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國關於邊境行動之資訊交換與合作。⁴⁸

在打擊恐怖主義方面，歐洲邊境與海巡署透過「自動邊境控管系統」(ABC, Automated Border Control)、「共同風險指標」(CRI, Common Risk Indicators)、「線上偽造與查證文件資料庫」(FADO, False and Authentic Documents Online)，透過個人資料與旅行文件之查驗工作，因應外國恐怖主義戰士與返國戰士之邊境通報機制。⁴⁹

(二) 歐洲邊境與海巡署之對內夥伴關係

在歐洲司法合作署之對內反恐夥伴關係方面，歐洲邊境與海巡署已與 11 個歐盟機構簽訂合作協定 (見表 3-11)。其中，歐洲警政署的資料與情報交換功能對歐洲邊境與海巡署來說相當重要，因此 2015 年 12 月 5 日歐洲邊境與海巡署以及歐洲警政署所簽訂的「運作協定」，已詳細規定兩個機構之間的資料與情報交換合作項目；歐洲邊境與海巡署也提供相關邊境資料，作為歐洲警政署《重大與組織犯罪威脅評估報告》(SOCTA, Serious and Organized Crime Threat Assessment) 之參考依據。

⁴⁶ Frontex, "Risk Analysis," <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> (accessed 2017/09/20).

⁴⁷ Frontex, "European Border and Coast Guard Teams," <http://frontex.europa.eu/operations/european-border-guard-teams/> (accessed 2017/09/20).

⁴⁸ Frontex, "Eurosur," <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (accessed 2017/09/20).

⁴⁹ Frontex, *Annual Activity Report 2016*, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016.pdf (Warsaw: Frontex, 2017), pp. 25-27.

表 3-11、歐洲邊境與海巡署以及歐盟機構之合作協定一覽表

締約方
歐洲警察學院 (CEPOL)
歐洲庇護協助辦公室 (EASO)
歐洲防衛署 (EDA)
歐盟資料保護監督官 (EDPS)
歐洲對外行動處 (EEAS)
歐洲漁業控管署 (EFCA)
歐洲海洋安全署 (EMSA)
歐洲司法合作署 (Eurojust)
歐洲警政署 (Europol)
歐盟衛星中心 (EUSC)
歐盟基本權利署 (FRA)

資料來源：筆者整理自 Frontex, “Partners: EU Partners,” <http://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/> (accessed 2017/09/20).

(三) 歐洲邊境與海巡署之對外夥伴關係

在歐洲邊境與海巡署以及第三國之合作協定方面，歐洲警政署已與 18 個非歐盟國家簽訂「工作協定」(Working Agreement)(見表 3-12)。透過合作協定，第三國得透過歐洲邊境與海巡署參與「移民與流動性全球途徑計畫」(Global Approach to Migration and Mobility)、「移民與流動性夥伴計畫」(Migration and Mobility Partnerships)、「東部夥伴計畫」(Eastern Partnership Initiative) 等歐盟相關庇護、移民、與邊境計畫。⁵⁰

表 3-12、歐洲邊境與海巡署以及第三國合作協定一覽表

締約方	簽署日期	協定類型
阿爾巴尼亞	2009 年 2 月 19 日	工作協定
亞美尼亞	2012 年 2 月 22 日	
亞塞拜然	2013 年 4 月 16 日	
白俄羅斯	2009 年 10 月 21 日	
波士尼亞與赫塞哥維納	2009 年 4 月 3 日	
加拿大	2010 年 10 月 21 日	
維德角	2011 年 1 月 14 日	
喬治亞	2008 年 12 月 4 日	
科索沃	2016 年 5 月 25 日	

⁵⁰ Frontex, “Partners: Third Countries,” <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/> (accessed 2017/09/21).

馬其頓	N.A.
摩爾多瓦	2008年8月12日
蒙特內哥羅	2009年6月18日
奈及利亞	2012年1月19日
俄羅斯	2006年9月14日
塞爾維亞	2009年2月17日
土耳其	2012年5月28日
烏克蘭	2007年6月11日
美國	2009年4月28日

資料來源：筆者整理自 Frontex, “Partners: Third Countries,” <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/> (accessed 2017/09/21).

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

在歐洲邊境與海巡署以及國際組織之合作協定方面，已與 11 個國際組織簽訂合作協定（見表 3-13）。此外，歐洲邊境合作署已與 15 個國際組織組成「歐洲邊境與海巡署基本權利諮詢論壇」（Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights），歐洲邊境與海巡署所任命的「基本權利官」（FRO, Fundamental Rights Officer），得以在諮詢論壇中獲得邊境行動公民基本權利之諮詢意見。⁵¹

表 3-13、歐洲邊境與海巡署以及國際組織之合作協定一覽表

締約方
民主管理武裝組織 (DCAF)
歐洲太空署 (ESA)
國際民航組織 (ICAO)
移民政策發展國際中心 (ICMPD)
移民、庇護、與難民跨政府協調組織 (IGC)
國際勞工組織 (ILO)
國際刑警組織 (Interpol)
國際移民組織 (IOM)
歐洲安全暨合作組織 (OSCE)
聯合國難民署 (UNHCR)
聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC)

資料來源：筆者整理自 Frontex, “Partners: International Organizations,” <http://frontex.europa.eu/partners/international-organisations/> (accessed 2017/09/21).

⁵¹ Frontex, “Consultative Forum,” <http://frontex.europa.eu/partners/consultative-forum/general-information/> (accessed 2017/09/21).

第三節 歐盟反恐政策之戰略方針與行動計畫

2001年9月11日美國九一一事件、2004年3月11日西班牙馬德里爆炸案、2005年7月7日英國倫敦爆炸案等重大恐怖攻擊案件之後，歐盟決策機構陸續提出反恐戰略方針與行動計畫，提升歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟反恐政策之執行機關，與歐盟會員國在警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、邊境安全合作、以及打擊資助恐怖主義合作等各項層面進行體制內與體制外合作。

一、戰略方針

(一) 2002年《打擊恐怖主義架構決定》

2001年9月11日美國發生九一一事件之後，2001年12月27日歐盟部長理事會便通過《打擊恐怖主義共同立場》，除了支持聯合國安理會2001年9月28日發布的1373號決議案⁵²之外，並強調歐洲警政署與歐洲司法合作署在打擊恐怖主義層面應扮演更為積極的角色，並呼籲歐盟會員國應與第三國以及國際組織進行合作，並簽署或加入共同立場附件所列之國際反恐公約。⁵³

而為了因應九一一事件後威脅歐盟的恐怖主義威脅，2002年6月13日歐盟部長理事會通過《打擊恐怖主義架構決定》，制定歐盟反恐政策的統一架構；其中第1條第1項將恐怖主義定義為：「意圖嚴重危害國家或國際組織之行動，目標在於威脅大眾、產生不適當的強制效果、以及破壞基本政體、憲政、經濟與社會結構。」並呼籲歐盟會員國儘速依據國內法律制定相關必要措施，因應上述行為對國家或國際組織所帶來的威脅。⁵⁴

此外，同條項之條文亦羅列上述恐怖主義的若干行為類型，包括：(1) 危及人身安全；(2) 危害人類肢體健全；(3) 綁架或強制拘禁；(4) 製造危害大眾與私人設施的破壞行為；(5) 佔領飛行器、船舶、以及其他交通運輸工具；(6) 生產、掠奪、佔有、運輸化學、生物、與核子武器；(7) 釋放危險物質，或製造火災、洪水、與爆炸物；(8) 破壞水源、電力、或自然資源。⁵⁵

為了打擊恐怖主義之根本原因，歐盟部長理事會於2008年11月28日修訂2002年6月13日《打擊恐怖主義架構決定》，其中第1條第1項對「公然煽動

⁵² Security Council, "Resolution 1373 (2001)," S/RES/1373 (2001), 2001/09/28, [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf) (accessed 2017/09/21).

⁵³ Council of the European Union, "COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on combating terrorism," 2001/12/17, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0930&from=EN> (accessed 2017/09/21).

⁵⁴ Council of the European Union, "COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on combating terrorism," 2012/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN> (accessed 2017/09/21).

⁵⁵ Ibid.

從事恐怖攻擊」(Public Provocation to Commit a Terrorist Offence)、「為恐怖主義進行招募」(Recruitment for Terrorism)、「為恐怖主義進行訓練」(Training for Terrorism)等行為做出明確定義，擴大歐盟會員國制定恐怖主義相關法律之適用範圍。⁵⁶

鑑於傳統恐怖主義已轉型為透過網際網路號召個人從事恐怖攻擊之孤狼恐怖主義新型威脅，而「外國恐怖主義戰士」(FTF, Foreign Terrorist Fighters)以及返國戰士已成為歐洲孤狼恐怖主義的人力招募來源，因此歐洲議會與歐盟部長理事會於2017年3月15日通過《打擊恐怖主義指令》，修訂2002年6月13日歐盟部長理事會通過的《打擊恐怖主義架構決定》，呼籲歐盟會員國因應聯合國安理會2014年9月24日通過的2178號決議案⁵⁷，針對外國恐怖主義戰士威脅修正相關法律；其中，《打擊恐怖主義指令》第9條則規定，歐盟會員國應儘速將「以恐怖主義為目的之跨國旅行」(Travelling for the Purpose of Terrorism)納入刑法規範範圍，並指示歐洲執委會將加強邊境安全管理，避免歐盟公民赴衝突活躍國家進行恐怖主義相關活動。⁵⁸

(二) 2005年《歐盟反恐戰略》

2005年11月30日歐盟部長理事會所制定《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy)，詳細建構了「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue)、與「反應」(Respond)等歐盟四大反恐戰略，作為歐盟會員國打擊恐怖主義之四大反恐支柱(見表3-14)；《歐盟反恐戰略》同時強調，歐盟會員國應依據該文件所揭示的四大反恐戰略，承擔打擊恐怖主義之主要責任，而歐盟僅扮演促進歐盟會員國之間、以及歐盟與第三國或國際組織之間的國際反恐合作角色。⁵⁹

⁵⁶ Council of the European Union, "COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism," 2008/11/28, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=en> (accessed 2017/09/21).

⁵⁷ Security Council, "Resolution 2178 (2014)," 2014/09/24, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf (accessed 2017/09/21).

⁵⁸ European Parliament & Council of the European Union, "Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA," 2017/03/15, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN> (accessed 2017/09/21).

⁵⁹ Council of the European Union, "The European Union Counter-Terrorism Strategy," 2005/11/30, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/09/21).

表 3- 14、2005 年《 歐盟反恐戰略 》內容一覽表

反恐戰略		反恐事項
預防 (Prevent)	打擊激進化與招募等恐怖主義之根本原因	建立處理反恐問題的共同途徑，特別是不當使用網際網路
		在監獄或宗教場所加強宣導正確宗教思想
		建立媒體與通訊策略，以有效宣傳歐盟反恐政策
		加強歐盟與會員國之間的反恐合作計畫，並促進歐盟跨文化對話
		持續進行研究計畫，並進行資訊分析與經驗分享
保護 (Protect)	強化邊境、交通、與重要基礎設施，提升恐怖攻擊因應能力	引進生物特徵認證系統，強化護照安全
		建立「簽證資訊系統」(VIS) 與「第二代申根資訊系統」(SIS II)
		透過歐洲邊境與海巡署建立歐盟外圍邊境之風險分析機制
		落實國內航空、港口、與航海之共同安全標準協定
		建立歐洲基礎建設保護計畫
		善用歐盟層級之研究計畫，強化反恐保護能量
追捕 (Pursue)	對跨境恐怖份子進行追捕與調查	提升會員國打擊恐怖主義之能力，並建立國家同儕檢視機制
		透過歐洲警政署與歐洲司法合作署，推行警察與司法合作，並持續將「歐盟情報與情勢分析中心」之威脅評估分析納入歐盟反恐政策
		建立司法判決之相互承認，包括採用「歐洲證據令」(EEW)
		執行與評估現行之反恐立法成果與歐盟簽署之國際反恐協定
		提升歐盟會員國之反恐機構權限，建立相關執法資訊之分享原則
		追蹤恐怖份子之武器與炸藥來源，包括自製爆裂物與核生化材料
		透過法案斷絕恐怖主義之資金來源，並監控恐怖組織之資金流向
		向重要反恐第三國提供反恐技術支援
反應 (Respond)	提升因應與協調能力，降低恐怖攻擊之影響	制定歐盟層級之危機協調機制
		增訂與修訂歐盟民防法案
		建立風險評估系統，以建立因應災害能力
		加強與第三國與國際組織合作，強化恐怖攻擊與重大災害協調能力
		為恐怖攻擊之受害者及其家屬提供相關必要協助

資料來源：筆者整理自 Council of the European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,” 2005/11/30,

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/09/21).

在「預防階段」(Prevent)之近期成果方面，為了因應孤狼恐怖主義、外國恐怖主義戰士、與透過網際網路煽動恐怖主義等新型恐怖主義威脅，歐盟部長理事會於2008年11月14日⁶⁰與2014年5月19日⁶¹，分別修訂歐盟部長理事會2005年11月24日發布的《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)，預防激進化與暴力極端主義成為孤狼恐怖份子之溫床來源。

在「保護階段」(Protect)之近期成果方面，2016年4月27日歐洲議會通過了《乘客姓名記錄指令》，規定歐盟會員國必須落實執行「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record)，並建立「乘客資訊部門」(PIU, Passenger Information Unit)紀錄來往歐盟會員國之間以及歐盟會員國之外國家的乘客個人資訊，藉此監控赴其他國家進行恐怖主義活動之外國恐怖主義戰士動向。⁶²

在「追捕階段」(Pursue)之近期成果方面，根據2001年12月27日歐盟部長理事會發布的《打擊恐怖主義特別措施適用共同立場》第1條第6項規定，歐盟需依據歐盟會員國司法與警察單位之調查結果，每半年更新恐怖份子、以及恐怖組織與實體名單；⁶³而依據2017年8月4日歐盟部長理事會最新發布的《打擊恐怖主義特別措施適用決定》，歐盟總計針對13名恐怖份子(見表3-15)、以及21個恐怖組織與實體(見表3-16)等，進行資金與金融資產凍結、以及列入警察與司法合作等打擊恐怖主義特別措施。⁶⁴

⁶⁰ Council of the European Union, “Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism,” 2008/11/14, <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf> (accessed 2017/09/21).

⁶¹ Council of the European Union, “Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism,” 2014/05/19, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf> (accessed 2017/09/21).

⁶² European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2016/681 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime,” 2016/04/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1500824877993&from=en> (accessed 2017/09/21).

⁶³ Council of the European Union, “COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism,” 2001/12/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN> (accessed 2017/09/21).

⁶⁴ Council of the European Union, “COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154,” 2017/08/04, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN> (accessed 2017/09/21).

在「反應階段」(Respond)之近期成果方面，則包括了2014年6月歐盟部長理事會通過決定規範國際反恐協定之「團結條款」(Solidarity Clause)⁶⁵、2013年年底修訂歐盟民防法規、以及2013年6月建立「歐盟政治危機反應整合系統」(IPCR, EU Integrated Political Crisis Response Arrangement)等。⁶⁶

表 3- 15、歐盟恐怖份子名單表

編號	姓名	國籍
1	ABDOLLAHI, Hamed	伊朗
2	AL-NASSER, Abdelkarim Hussein Mohamed	沙烏地阿拉伯
3	AL YACOUB, Ibrahim Salih Mohammed	沙烏地阿拉伯
4	ARBABSIAR, Manssor	伊朗、美國
5	BOUYERI, Mohammed	荷蘭
6	EL HAJJ, Hassan Hassan	黎巴嫩、加拿大
7	IZZ-AL-DIN, Hasan	黎巴嫩
8	MELIAD, Farah	澳洲
9	MOHAMMED, Khalid Shaikh	巴基斯坦
10	ŞANLI, Dalokay	土耳其
11	SHAHLAI, Abdul Reza	伊朗
12	SHAKURI, Ali Gholam	伊朗
13	SOLEIMANI, Qasem	伊朗

資料來源：Council of the European Union, “COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154,” 2017/08/04, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN>, p. 3, (accessed 2017/09/21).

⁶⁵ 歐盟所簽署之反恐國際協定中所納入的「團結條款」(Solidarity Clause)係依《歐盟運作條約》(TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union)第222條之規定；任一歐盟會員國若遭受恐怖主義攻擊，歐盟與其他歐盟會員國應採取團結一致之行動，防止恐怖主義威脅在會員國境內擴散，並保護民主制度與公民免受受到恐怖主義攻擊。

⁶⁶ European Council & Council of the European Union, “EU Counter-Terrorism Strategy,” <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> (accessed 2017/09/22).

表 3-16、歐盟恐怖組織與實體名單表

編號	名稱
1	Abu Nidal Organization
2	Al-Aqsa Martyrs' Brigade
3	Al-Aqsa e.V.
4	Babbar Khalsa
5	Communist Party of the Philippines
6	Gama'a al-Islamiyya
7	İslami Büyük Doğu Akıncılar Cephesi
8	Hamas
9	Hizballah Military Wing
10	Hizbul Mujahideen
11	Khalistan Zindabad Force
12	Kurdistan Workers' Party
13	Liberation Tigers of Tamil Eelam
14	Ejército de Liberación Nacional
15	Palestinian Islamic Jihad
16	Popular Front for the Liberation of Palestine
17	Popular Front for the Liberation of Palestine — General Command
18	Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia
19	Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi
20	Sendero Luminoso
21	Teyrbazen Azadiya Kurdistan

資料來源：Council of the European Union, “COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154,” 2017/08/04, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN>, pp. 3-4, (accessed 2017/09/21).

(三) 2010 年《內部安全戰略》

2010 年 11 月 22 日歐洲執委會通過的《內部安全戰略》(EU Internal Security Strategy) 羅列了五項歐盟內部安全之戰略目標。其中，在「預防恐怖主義因應激進化與恐怖主義招募」的戰略目標方面，歐洲執委會提出三項行動計畫：(1) 歐盟執委會將透過「激進化預警網絡」(RAN, Radicalisation Awareness Network) 打擊導致孤狼恐怖份子的激進化與暴力極端主義；(2) 歐洲執委會將持續建立打擊資助恐怖主義與恐怖份子取得武器來源之金融資訊政策；(3) 歐洲執委會將於 2011 年發布交通安全政策，維護陸海空交通運輸安全 (見表 3-17)。⁶⁷

表 3-17、2010 年《內部安全戰略》內容一覽表

戰略目標	行動計畫
破壞國際犯罪網絡	辨識與破壞犯罪網絡
	防制經濟滲透活動
	徵收不法資產
預防恐怖主義因應激進化與恐怖主義招募	強化激進化與招募之社區預防能力
	阻斷恐怖份子取得資金與物質之管道
	保護交通工具與基礎建設
提升網路空間的安全機制	建立網路犯罪之執法與司法能力
	透過公私合作關係打擊網路犯罪
	加強網路攻擊之因應能力
強化邊境管理安全	強化「歐洲邊境監視系統」(Eurosur) 之控管能力
	強化「歐洲邊境與海巡署」之邊境業務
	透過「共同風險管理系統」控管跨境貨物
	改善歐盟會員國之跨部門合作
加強歐洲警政署之危機與災難因應能力	善加利用國際反恐協定的「團結條款」
	針對各種危機的進行威脅與風險評估
	整合各個情勢預警中心
	建立「歐洲緊急反應能力系統」

資料來源：筆者整理自 European Commission, “The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe,” 2010/11/22, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN> (accessed 2017/09/21).

⁶⁷ European Commission, “The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe,” 2010/11/22, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN> (accessed 2017/09/21).

(四) 2015 年《歐洲安全議程》

2015 年 4 月 28 日歐洲執委會發佈的《歐洲安全議程》(The European Agenda on Security) 取代了 2010 年 11 月 22 日歐洲執委會《內部安全戰略》，除了揭示歐盟未來反恐政策所將依循的五大原則之外，並將「恐怖主義與外國主義戰士」、「重大與組織跨境犯罪」、與「網路犯罪」列為歐盟優先處理的三種跨境犯罪；《歐洲安全議程》亦重申，歐盟會員國為承擔歐盟反恐任務之主要行為者，並呼籲歐盟會員國善用歐盟所提供的現有反恐機制，維護歐盟內部安全（見表 3-18）。⁶⁸

表 3-18、2015 年《歐洲安全議程》內容一覽表

歐盟反恐五大原則	尊重基本人權	
	反恐行動遵循透明、責任、與民主控制	
	鼓勵歐盟會員國使用歐盟現行反恐工具	
	建構跨部門反恐合作計畫	
	結合所有歐盟內部與外部反恐單位與工具，提高歐盟層面的反恐效率	
歐盟現有反恐機制	資訊交換合作	申根資訊系統 (SIS)
		失竊與遺失旅行文件資料庫 (SLTD)
		共同風險指標 (CRI)
		乘客姓名紀錄 (PNR) 與其國際合作協定
		歐洲刑事記錄資訊系統 (ECRIS) 與歐洲警察紀錄指數系統 (EPRIS)
	共同行動合作	國際反恐協定之團結條款
		聯合調查團 (JITs)
		聯合海關行動 (JCO) 以及警察與海關合作中心 (PCCC)
		金融情報部門 (FIU)
		歐洲司法網絡 (EJN)
		歐洲警政署的歐洲反恐中心 (ECTC) 與網際網路參考部門 (IRU)
		恐怖份子資金追蹤計畫 (TFTP)
		激進化預警網絡 (RAN) 與其卓越中心 (CoE)

資料來源：筆者整理自 European Commission, “The European Agenda on Security,” 2015/04/28, <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf> (accessed 2017/09/21).

⁶⁸ European Commission, “The European Agenda on Security,” 2015/04/28, <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf> (accessed 2017/09/21).

二、行動計畫

(一) 2001 年《打擊恐怖主義行動計畫》

在 2001 年 9 月 11 日發生九一一事件後，歐盟為因應恐怖主義威脅，歐洲高峰會於 2001 年 9 月 21 日通過《打擊恐怖主義行動計畫》(Conclusions and Plan of Actions of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001)，提出「與美國進行反恐合作」、「歐盟反恐政策」、「歐盟反恐參與現況」、「與「恐怖攻擊對世界經濟之影響」等四項反恐目標，確立反恐事務在歐盟政策中的優先地位（見表 3-19）。⁶⁹

表 3-19、2001 年《打擊恐怖主義行動計畫》內容一覽表

反恐目標	反恐行動	
與美國進行反恐合作	歐盟呼籲各國與美國共同合作打擊恐怖主義	
歐盟反恐政策	強化警察 與司法合作	指示「司法與內政事務理事會」儘速執行 1999 年「坦佩雷高峰會」之相關決議，包括執行歐洲逮捕令、採用一致之恐怖主義定義
		指示「司法與內政事務理事會」擬定恐怖組織名單、促進歐盟會員國之資訊與情報交換、設立恐怖攻擊案件之聯合調查團
		呼籲歐盟會員國與歐洲警政署進行情報交換，並於歐洲警政署設立反恐小組並與美國密切合作
	發展反恐國際法律	呼籲各國儘速執行聯合國、經濟合作暨發展組織、以及其他國際組織之反恐國際公約
	阻斷資助恐怖主義	呼籲各國儘速簽署並批准聯合國《制止資助恐怖主義國際公約》，並透過「防制洗錢金融工作小組」(FATF, Financial Action Task Force) 確認資助恐怖主義之國家
	強化飛航安全	指示「運輸理事會」儘速加強飛航措施，包括機組人員技術訓練、行李檢查與監控、保護駕駛艙安全、落實安全措施等
協調歐盟 全球反恐合作	指示「一般事務理事會」扮演協調歐盟反恐政策，並評估歐盟與第三國之反恐合作關係	
歐盟反恐參與現況	歐盟將透過聯合國安理會決議，與美國、俄羅斯、阿拉伯國家、與伊斯蘭國家進行反恐合作	
	透過「共同外交暨安全政策」(CFSP, Common Foreign and Security Policy) 以及「歐洲安全暨防衛政策」(ESDP, European Security and Defense Policy) 有效執行歐盟反恐政策	
	指示歐洲執委會制定難民援助計劃，特別是阿富汗難民問題	

⁶⁹ European Council, “Conclusions and Plan of Actions of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001,” 2001/09/21, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf (accessed 2017/09/24).

<p style="text-align: center;">恐怖攻擊 對世界經濟之影響</p>	<p>對歐洲中央銀行、美國聯邦準備會、以及其他中央銀行穩定資產市場保持正面態度，並認為歐元區的匯率不致受到波動，同時樂見石油輸出國家組織穩定原油供應之相關決議</p>
---	---

資料來源：筆者整理自 European Council, “Conclusions and Plan of Actions of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001,” 2001/09/21, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf (accessed 2017/09/24).

(二) 2004 年《打擊恐怖主義行動計畫》

2004 年 3 月 11 日馬德里爆炸案後，2004 年 3 月 25 日歐洲議會通過《打擊恐怖主義行動計畫》(EU Plan of Action on Combating Terrorism)，修訂 2001 年 9 月 21 日歐洲高峰會通過的《打擊恐怖主義行動計畫》，提出「深化國際反恐共識與強化國際反恐合作」、「阻斷恐怖份子資助與其他經濟資源之管道」、「強化歐盟機構與會員國偵測、調查、起訴恐怖份子以及預防恐怖攻擊之能力」、「保護國際運輸安全，並確保有效管控邊境安全」、「提升歐盟與會員國處理恐怖攻擊之能力」、「處理支持或招募恐怖主義之根本原因」、以及「歐盟對外反恐關係以第三國為優先合作對象」等七項反恐目標（見表 3-20）。⁷⁰

表 3-20、2004 年《打擊恐怖主義行動計畫》內容一覽表

反恐目標	反恐行動
<p style="text-align: center;">深化國際反恐共識 與強化國際反恐合作</p>	<p>支持聯合國維持國際反恐共識與協調國際成員之關鍵角色，特別是大會、安理會、反恐委員會、「塔利班與蓋達制裁委員會」、「聯合國毒品與犯罪辦公室」的反恐部門等</p>
	<p>支持聯合國制定《全面性國際恐怖主義公約》與《制止核恐怖主義行為公約》</p>
	<p>與區域性以及全球性國際組織進行合作，確保依循聯合國義務進行反恐工作</p>
	<p>在國際公約中納入與第三國反恐合作條款</p>
	<p>加強與美國與其他受到恐怖主義威脅之合作</p>
<p style="text-align: center;">阻斷恐怖份子資助 與經濟資源之管道</p>	<p>確保歐盟凍結資產程序確實有效，但同時須遵守聯合國義務與法律</p>
	<p>建立相關機構間之聯繫能力，強化交換資助恐怖份子資訊</p>
	<p>發展與執行歐盟制止資助恐怖主義之相關策略，包括慈善機構來源與選擇性匯款系統</p>
	<p>與「防制洗錢金融工作小組」(FATF, Financial Action Task Force) 密切合作</p>
	<p>與第三國進行密切政治與技術對話，加速打擊恐怖主義</p>

⁷⁰ European Parliament, “EU Plan of Action on Combating Terrorism,” 2004/03/25, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf (accessed 2017/09/24).

強化歐盟機構與會員國偵測、調查、起訴恐怖份子；以及預防恐怖攻擊之能力	發展並執行打擊恐怖主義之相關法案
	善用歐盟現行機構執行反恐政策，包括歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及「警察首長專案團隊」(PCTF, Police Chiefs Task Force)
	改善警察與安全部門合作機制，包括預防、調查、預防安全政策等層面
	促進歐盟會員國之情報交換合作，並強化歐盟機構評估恐怖攻擊威脅之情報能力
	打擊恐怖份子之武器供應來源
	透過「歐洲安全與防衛政策」之架構文件打擊恐怖主義
	發展歐盟因應恐怖攻擊情境等危機管理的軍事能力
保護國際運輸安全，並有效管控邊境安全	將歐盟反恐政策落實到運輸、邊境管制、文件認證等相關權責機構
	建立歐盟運輸安全標準，並與國際組織與第三國進行協調
	建立並執行歐盟乘客資訊之交換與分析方法
	鼓勵非歐盟國家落實「國際民航組織」與「國際海事組織」之運輸標準
	提升在港口、機場、陸地邊境之恐怖份子與恐怖攻擊裝置之辨識能力
	保護在第三國之歐盟公民
提升歐盟與會員國處理恐怖攻擊之能力	與北約以及其他國際組織進行密切反恐合作
	保護民生設施與製造產業，並發展因應恐怖攻擊之相關機制
	確保完整執行歐盟衛生安全標準與化學、生物、放射性、與核子計畫
	強化歐盟會員國在恐怖攻擊期間與公民之通訊能力
	確保對恐怖犯罪受害者提供最大協助，並保護時候可能受到恐怖攻擊波及之少數社群
	將「歐洲安全與防衛政策」有關打擊恐怖主義的部分納入《歐盟執行計畫》(European Union Exercise Programme)
提出支持或招募恐怖主義之原因	提出歐盟與國際恐怖主義招募之根本原因，並提出長期因應策略
	持續調查極端宗教與政治思想、社經地位、或其他導致恐怖主義之因素
	善用對外協助計畫，因應導致支持恐怖主義之相關因素
	發展並執行跨文化與跨宗教交流，促進歐洲與伊斯蘭世界之相互瞭解
歐盟對外反恐關係以第三國為優先合作對象	擴大「歐盟情報與情勢分析中心」(INTCEN, European Union Intelligence and Situation Analysis Centre) 威脅評估的權限，並讓特定工作小組專注於政策發展
	評估第三國之反恐活動能力
	發展並執行技術援助策略，藉此提升優先合作國家之反恐能力
	確保協定反恐條款等特定反恐議題為歐盟與優先合作國家之重要合作項目
	將反恐目標納入地理工作小組與對外協助計畫
	將與優先合作國家之反恐合作納入歐盟對外關係之重要項目

資料來源：筆者整理自 European Parliament, “EU Plan of Action on Combating Terrorism,” 2004/03/25, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf (accessed 2017/09/24).

(三) 2005 年《海牙計畫》

2005 年 03 月 03 日歐洲高峰會通過的《海牙計畫》(The Hague Programme) 分為「強化自由」(Strengthening Freedom)、「強化安全」(Strengthening Security)、以及「強化司法」(Strengthening Justice) 等三個部分；而在強化安全部分，歐洲高峰會重申歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署落實 2004 年 3 月 25 日歐洲議會《打擊恐怖主義行動計畫》(EU Plan of Action on Combating Terrorism) 之相關反恐措施與行動，並指示歐盟反恐協調官監督執行狀況。⁷¹

此外，歐洲高峰會亦指出歐盟會員國在預防與打擊恐怖主義需達到下列三項目標：(1) 透過情報與安全部門保護本國與其他歐盟會員國之內部安全；(2) 即時提供任何足以威脅其他歐盟會員國內部安全之相關資訊；(3) 聯繫其他歐盟會員國負責恐怖主義威脅之相關監控部門，確保人員與貨品之邊境安全。

同時，歐洲高峰會指示「歐盟情勢中心」(SITCEN, European Union Situation Centre)⁷²自 2005 年 1 月 1 日起，需扮演整合歐盟會員國與歐洲警政署所提供的安全與情報資訊之積極角色，並提交歐盟部長理事會參考；除了強調打擊資助恐怖主義、提供恐怖攻擊受害者必要協助之外，歐洲高峰會亦指示歐盟部長理事會在 2005 年以前提出因應激進化與恐怖主義招募導致恐怖活動之根本原因報告。⁷³

⁷¹ European Council, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union,” 2005/03/03, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (accessed 2017/09/24).

⁷² 「歐盟情勢中心」(SITCEN, Situation Centre) 已於 2012 年更名為「歐盟情報與情勢分析中心」(INTCEN, EU Intelligence and Situation Analysis Centre)。

⁷³ 2005 年 11 月 24 日歐盟部長理事會據此發布《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)，並於 2008 年 11 月 14 日與 2014 年 5 月 19 日進行修訂。

(四) 2009 年《斯德哥爾摩計畫》

2009 年 12 月 2 日歐洲高峰會通過的《斯德哥爾摩計畫》(The Stockholm Programme)，重申了 2005 年 11 月 30 日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy) 所提出的反恐四大戰略，並指示歐盟反恐協調官持續監督《歐盟反恐戰略》之執行狀況；同時，歐洲高峰會亦表示支持聯合國制定《全面性國際恐怖主義公約》以及執行聯合國安理會之相關反恐決議，並指示歐洲警政署、歐洲司法合作署、與歐盟情勢中心，在警察合作、司法合作、以及資訊與情報合作等層面，積極打擊恐怖主義與重大犯罪。⁷⁴同時，為了落實《斯德哥爾摩計畫》所提出的相關反恐措施，2010 年 4 月 20 日歐洲執委會通過《斯德哥爾摩計畫行動綱領》(Action Plan Implementing the Stockholm Programme)，提出《斯德哥爾摩計畫》打擊恐怖主義相關措施之執行時程表。⁷⁵

在打擊激進化與暴力極端主義造成恐怖主義方面，歐洲高峰會呼籲歐盟會員國與歐盟機構在下列層面進行合作，及時預警孤狼恐怖份子之徵兆：(1) 歐盟會員國建立預防機制，特別是激進化與暴力極端主義的早期徵兆預警；(2) 歐盟部長理事會、歐洲執委會、與歐盟會員國需改善打擊激進化之相關政策，歐盟會員國也應相互分享相關經驗；(3) 歐盟會員國、政府機構、以及歐洲執委會應與公民社會相互合作，特別是在地方社區層級探討導致恐怖主義之根本原因，並透過地方專家建立預防機制。⁷⁶

此外，在打擊資助恐怖主義方面，歐洲高峰會亦指示歐洲執委會進行下列相關措施：(1) 強化慈善機構之財務透明度，以達到「防制洗錢金融工作小組」(FATF, Financial Action Task Force) 之相關洗錢防制要求；(2) 更新打擊資助恐怖主義之相關措施；(3) 追蹤恐怖主義資金來源；(4) 與金融機構合作打擊資助恐怖主義。⁷⁷

⁷⁴ European Council, "The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens," 2009/12/02, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf (accessed 2017/09/24).

⁷⁵ European Commission, "Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme," 2010/04/20, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=EN> (accessed 2017/09/24).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

第四節 歐盟反恐政策之合作機制與輔助工具

本節透過 2005 年歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》所揭示的「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue)、與「反應」(Respond) 等歐盟反恐四大戰略，作為歐盟反恐政策合作機制與輔助工具之分析架構：「激進化預警網絡」、「申根資訊系統」、以及「乘客姓名記錄」等屬於恐怖攻擊發生前的預防與保護層面；「聯合調查團」、「歐洲逮捕令」、以及「歐洲調查令」則屬於恐怖攻擊發生後的追捕與反應層面。

一、預防與保護層面

(一) 激進化預警網絡

歐盟反恐政策已朝向如何有效遏制恐怖主義根源的方向不斷前進，其具體表現便是反制「激進化」(Radicalisation) 與「暴力極端主義」(Violent Extremism)，以阻斷恐怖份子招募的機會與條件。瞭解孤狼恐怖主義的「激進化」過程為防制孤狼恐怖攻擊的指標項目，而歐盟防止孤狼恐怖份子激進化的政策文件則包括了 2004 年 3 月 25 日歐洲議會《歐盟打擊恐怖主義行動計劃》(EU Action Plan on Combating Terrorism)、2005 年 11 月 24 日歐盟部長理事會《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(The EU Strategy on Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)、2005 年 11 月 30 日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》(European Union Counter-Terrorism Strategy)、以及 2009 年 12 月 2 日歐洲高峰會《斯德哥爾摩計畫》(Stockholm Programme) 等，均可顯示歐盟針對孤狼恐怖主義的激進化溫床所制定的反制策略。⁷⁸

歐洲執委會也於 2005 年 9 月 21 日發布《恐怖份子招募：暴力激進化原因報告》(Concerning Terrorist Recruitment: Addressing the Factors Contributing to Violent Radicalisation)，提倡在傳播媒體、網際網路、大眾教育、社會融合、第三國合作等層面，解決極端激進份子成為孤狼恐怖主義的招募途徑：⁷⁹此外，2005 年 11 月 24 日歐盟部長理事會《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》也揭示打擊激進化與暴力極端主義的三項支柱：(1) 摧毀個人進入恐怖主義之網絡與行動；(2) 確保主流民意壓制極端主義；(3) 促進更為積極的安全、司法、民主、與所有公民的機會。⁸⁰

⁷⁸ 汪毓璋，「當前歐盟反制激進化與暴力極端主義趨勢之研究」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012 年 12 月 10 日），頁 182。

⁷⁹ European Commission, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL concerning Terrorist recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalisation," 2005/09/21, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=EN> (accessed 2017/09/24).

⁸⁰ Council of the European Union, "EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism," 2005/11/24 (accessed 2017/09/26).

而歐洲執委會 2011 年 9 月 9 日所成立「激進化預警網絡」(RAN, Radicalisation Awareness Network) 便是歐盟透過第一線社區人員，預防激進化與暴力極端主義導致孤狼恐怖主義之政策實踐。此外，「激進化預警網絡」所屬「卓越中心」(CoE, RAN Centre of Excellence) 為第一線社區人員進行激進化實務經驗分享之交流平台；「激進化預警網絡」亦設立各種「激進化預警網絡工作小組」(RAN Working Group)，透過傳播溝通、青年教育、執法機構、社工照護等各項層面，預防激進化與暴力極端主義 (見表 3-21)。⁸¹

表 3- 21、激進化預警網絡之工作小組一覽表

工作小組	職責
溝通與陳述工作小組 (RAN C&N, Communication and Narratives Working Group)	與網際網路極端思想接觸者進行溝通
教育工作小組 (RAN EDU, Education Working Group)	透過第一線教職人員預防激進化，並為學生提供民主、社會、與認同等良善價值
出口工作小組 (RAN EXIT, EXIT Working Group)	提供遠離激進與暴力思想之其他管道，協助適應主流社會
青年、家庭、與社區工作小組 (RAN TF&C, Youth, Families and Communities Working Group)	協助青年、家庭、與社區預防激進化與暴力極端主義
地方政府工作小組 (RAN LOCAL, Local Authorities Working Group)	促進地方政府的協調角色，並促進地方機構合作
監所與緩刑工作小組 (RAN P&P, Prison and Probation Working Group)	透過監所與緩刑人員預防激進化與暴力極端主義
警察與執法工作小組 (RAN POL, Police and Law Enforcement Working Group)	協助警察與執法人員之社區警務工作
緬懷恐怖攻擊受害者工作小組 (RAN RVT, Remembrance of Victims of Terrorism Remembrance)	透過恐怖攻擊受害者傳達暴力極端主義造成的傷害
健康與社工照護工作小組 (RAN H&SC, Health and Social Care Working Group)	協助健康與社工人員早期發現激進化徵兆

資料來源：筆者整理自 European Commission, “RAN Working Groups,” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en (accessed 2017/09/26).

歐盟反恐協調官 Gilles de Kerchove 亦於 2010 年發表專文指出，歐盟若需處理能夠適用孤狼恐怖主義案例之暴力極端主義，必須在早期階段進行偵測與鑑定激進化過程，而此種預防戰略與歐盟會員國之夥伴關係，已經展現出五種趨勢：(1) 打擊激進化與暴力極端主義之早期預警工作，已透「激進化預警網絡」整合到社區警察、監獄官、監護官、醫護人員等第一線工作人員；(2) 打擊恐怖主義之預防措施業已深入到地方社區網絡，藉此觸及各種廣泛背景的潛

⁸¹ European Commission, “Radicalisation Awareness Network,” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en (accessed 2017/09/26).

在孤狼恐怖份子；(3) 擴大與境外本國人士之接觸，與其透過情報交換打擊暴力激進化；(4) 鎖定歐盟會員國境內已有暴力激進化傾向之特定人士，並對其進行行為輔導相關計畫；(5) 打擊網際網路之激進化內容，避免網際網路成為恐怖主義溫床。⁸²

(二) 申根資訊系統

1985年6月15日《申根協定》(Schengen Agreement)與1990年3月26日《申根協定執行公約》(Convention Implementing the Schengen Agreement)之主要目的為移除內部邊境管制，使會員國人員得以自由流通、協調外圍邊境管制、制定共同簽證政策、制定警察合作辦法、個人資訊保護合作措施等，而「申根資訊系統」便是歐盟維護歐盟內部安全之重要機制。

歐盟自1995年3月26日建立「申根資訊系統」(SIS, Schengen Information System)以降，申根會員國數量隨著歐盟東擴而持續增加；而為了因應歐盟資訊技術之快速發展，依據2001年12月6日歐盟部長理事會通過的《開發第二代申根資訊系統決定》⁸³，歐洲執委會正式於2013年4月9日正式運作「第二代申根資訊系統」(SIS II, Schengen Information System II)，合作項目則包括邊境控管合作、車輛登記合作、以及執法合作等三個層面。⁸⁴

而原先申根資訊系統與第二代申根資訊系統不同之處，在於後者新增了生物辨識資料、照片、與DNA檔案等歐盟公民之辨識資訊；申根會員國得透過「申根資訊系統國家資料庫」以及「申根資訊系統中央資料庫」提供或取得資訊，而兩者之間係由「國家資訊補充窗口」(SIRENE, Supplementary Information Request at the National Entry)加以連結。⁸⁵

除了申根資訊系統，在建立歐盟共同簽證政策方面，申根會員國則可透過「簽證資訊系統」(VIS, Visa Information System)取得其他申根會員國之相關簽證資料與「生物辨識護照」(Biometric Passport)相關資訊；⁸⁶此外，2003年1月15日開始正式運作的「歐洲指紋系統」(Eurodac, European Dactylographic System)，旨在提升比對庇護申請人指紋的精確度以及加速庇護申請程序，為推

⁸² Gilles de Kerchove, "Countering Violent Extremism: Governments Can't Do It Alone," 2010/09, <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article230> (accessed 2017/11/03).

⁸³ Council of the European Union, "COUNCIL DECISION of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II)," 2001/12/06, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0886&from=EN> (accessed 2017/09/26).

⁸⁴ European Commission, "Schengen Information System (SIS II) goes live," 2013/04/09, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130409_01_en (accessed 2017/09/26).

⁸⁵ 張福昌，*歐盟司法與內政合作：反恐議題解析*（臺北：臺灣商務印書館，2011年），頁407-415。

⁸⁶ European Commission, "Visa Information System (VIS)," https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en (accessed 2017/09/26).

動「歐洲庇護系統」(European Asylum System)之重要輔助工具。⁸⁷

對於歐盟防止歐盟公民赴伊拉克與敘利亞等衝突地區進行以恐怖主義為目的之跨國旅行，上述「第二代資訊系統」(SIS II)、「簽證資訊系統」(VIS)與「歐洲指紋系統」(Eurodac)等歐盟資料庫，不論是在歐盟內部邊境與外部邊境層面，為歐盟邊境管理安全之重要政策工具。

(三) 乘客姓名紀錄

2016年3月22日發生比利時布魯塞爾恐怖攻擊以後，歐洲議會與歐盟部長理事會於同(2016)年4月27日通過《乘客姓名記錄指令》⁸⁸，建立「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record)授權措施，使歐盟會員國在未來能夠共同分享乘客姓名、旅行日期、行程表、班機與座位號碼、行李、付款資訊、聯絡方式等飛行資訊，加強監控孤狼恐怖份子的情報共享機制，制止歐盟公民赴敘利亞與伊拉克地區從事恐怖活動之外國恐怖主義戰士、以及其他重大跨境犯罪之重要工具。⁸⁹

由於乘客姓名記錄涉及歐盟個人資料保護之諸多法規，因此僅得以協定方式與第三國分享乘客姓名記錄資訊。歐盟已於2011年12月14日與美國、2005年10月3日與加拿大、2011年9月29日與澳洲簽署《乘客姓名記錄轉移與處理協定》(Agreement on the Transfer and Processing of Passenger Name Record)，2015年6月已授權與墨西哥進行協定談判，希望透過第三國合作，擴大乘客姓名記錄在歐盟以外國家之適用範圍。⁹⁰

⁸⁷ European Commission, “Identification of applicants (EURODAC), https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (accessed 2017/09/26).

⁸⁸ European Parliament, “DIRECTIVE (EU) 2016/681 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime,” 2016/04/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1500824877993&from=en> (accessed 2017/09/26).

⁸⁹ European Commission, “Passenger Name Record (PNR),” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/information-exchange/pnr_en (accessed 2017/09/26).

⁹⁰ Council of the European Union, “Regulating the use of passenger name record (PNR) data,” <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/> (accessed 2017/09/26).

二、追捕與反應層面

(一) 聯合調查團

依據 2002 年 6 月 13 日歐盟部長理事會通過的《聯合調查團架構決定》，歐盟會員國或第三國之權責機構，得透過協定方式成立由法官、檢察官、執法人員、與其他司法人員所組成的「聯合調查團」(JITs, Joint Investigation Teams)，以針對刑事案件進行跨國調查與起訴等司法合作；⁹¹同時，2009 年 10 月 1 日歐洲司法合作署與歐洲警政署簽署的《歐洲司法合作署與歐洲警政署協定》(Agreement between Eurojust and Europol) 第 6 條規定，在一個或一個以上歐盟會員國要求之下，歐洲司法合作署與歐洲警政署同歐盟會員國諮商之後，得設立聯合調查團，針對特定案件進行司法與執法合作。⁹²

聯合調查團為歐盟會員國透過歐洲司法合作署與歐洲警政署進行警察與司法之合作平台。在歐盟會員國要求成立聯合調查團之下，歐洲警政署負責聯繫聯合調查團成員、提供歐洲警政署所屬資料庫之相關資訊、提供技術協助、確保資料交換的安全性等；⁹³歐洲司法合作署則負責評估刑事案件是否適合成立聯合調查團、擬定聯合調查團之協定草約、提供聯合調查團成立期間之實務協助、協調檢調策略、釐清案件管轄權等。⁹⁴

而根據歐洲司法合作署發布的《2016 年歐洲司法合作署年度報告》，歐洲司法合作署已將恐怖主義犯罪列為重點犯罪項目。其中，2014 年針對恐怖主義犯罪案件所成立的聯合調查團總計 2 件、2015 年總計 3 件、2016 年總計 4 件 (見表 3-22)。⁹⁵

⁹¹ Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on joint investigation teams,” 2002/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=EN> (accessed 2017/09/26).

⁹² Eurojust & Europol, “Cooperation Agreement between Eurojust and Europol,” 2009/10/01, [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20\(2010\)/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20(2010)/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf) (accessed 2017/09/27).

⁹³ Europol, “Joint Investigation Teams- JITs,” <https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams> (accessed 2017/09/27).

⁹⁴ Eurojust, “Role of Eurojust and Europol,” <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/roles-Eurojust-Europol.aspx> (accessed 2017/09/27).

⁹⁵ Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*, <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust-Annual-Reports/Annual-Report-2016/AR2016-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2017), p. 27.

表 3- 22、2014-2016 年聯合調查團數量表

重點犯罪	司法案件數量			協調會議數量			聯合調查團數量		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
恐怖主義	14	41	67	4	15	18	2	3	4
網路犯罪	42	62	60	15	19	13	6	11	8
非法移民走私	32	60	65	10	20	12	9	9	11
人口販運	71	79	93	12	32	33	18	21	32
詐騙	560	647	654	60	76	44	32	34	35
貪污	55	90	74	9	10	15	4	4	2
運毒	283	274	254	52	57	41	31	25	24
機動組織犯罪	128	201	199	13	21	19	13	13	12
歐盟金融利益犯罪	70	69	41	7	11	11	2	5	5
非重點犯罪									
洗錢	220	283	295	41	55	67	24	30	35
環境污染犯罪	5	5	6	0	1	0	0	0	0
總計*	1,480	1,811	1,808	223	317	273	141	155	168

資料來源：Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*,

[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust Annual Reports/Annual Report 2016/AR2016_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf) (The Hague: Eurojust, 2017), p. 27.

註：「總計」為「重點犯罪」與「非重點犯罪」之數量總和。

(二) 歐洲逮捕令

在歐洲逮捕令尚未成立以前，歐盟 1957 年《歐洲引渡公約》(European Convention on Extradition)、1995 年《歐盟會員國簡易引渡程序公約》(Convention on the Simplified Extradition Procedure between Member States of the European Union)、與 1996 年《會員國引渡公約》(Convention on the Extradition between Member States) 等建立歐盟會員國之間引渡程序之相關公約，為歐盟引渡制度奠定良好基礎。⁹⁶

2002 年 6 月 13 日歐盟部長理事會通過《歐洲逮捕令架構決定》，並於 2004 年 1 月 1 日正式建立「歐洲逮捕令」(EAW, European Arrest Warrant)，取代歐盟現行的多邊引渡條約，為歐盟邁向司法相互承認之重大里程碑；⁹⁷而根據《歐洲逮捕令架構決定》第 2 條之規定，恐怖主義犯罪若依據「歐洲逮捕令請求

⁹⁶ 張福昌，*歐盟司法與內政合作：反恐議題解析*（臺北：臺灣商務印書館，2011 年），頁 368-372。

⁹⁷ Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States,” 2002/06/13, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF (accessed 2017/09/27).

國」之國內法令，可處3年以上有期徒刑者，國際法律之「雙重犯罪原則」(Double Criminality)則不適用於歐洲逮捕令，歐洲逮捕令之「被請求引渡國」必須對位於其國內的「被請求引渡人」進行引渡程序。⁹⁸

而歐洲逮捕令與先前歐盟若干多邊引渡條約的不同之處，在於前者取消後者冗長繁複之引渡程序，並避免後者允許拒絕引渡的諸多狀況；此外，若被請求引渡人犯下重大犯罪，被請求引渡國則不得援引國際引渡法律的「不引渡本國人原則」(Non-extradition of Nationals)。此外，歐洲逮捕令僅適用於歐盟會員國，其效力並不及於第三國或國際組織；因此歐盟會員國與第三國或國際組織之間之引渡案件，仍依照雙多邊國際引渡條約之規定進行跨國引渡程序。⁹⁹

(三) 歐洲調查令

歐盟會員國取得跨國證據之法源，包括1959年《歐洲刑事案件相互協助公約》(European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)、《申根協定執行公約》(Convention Implementing the Schengen Agreement)、與2000年《歐盟會員國之間刑事案件相互協助公約》(Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between Member States of the European Union)等公約。¹⁰⁰

2008年12月18日歐盟部長理事會通過的《歐洲證據令架構決定》，正式建立「歐洲證據令」(EEW, European Evidence Warrant)；¹⁰¹但由於「歐洲證據令」僅適用於業已取得的相關證據，並不適用於透過調查方式而可能在未來取得之相關證據，例如電話監聽紀錄、非法挪用款項紀錄、金融相關資訊等，因此不利於擴大歐盟會員國之刑事司法合作，已於2016年正式廢除。¹⁰²

⁹⁸ Council of the European Union, "COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States," 2002/06/13, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF (accessed 2017/09/27).

⁹⁹ European Commission, "Recognition of decisions between EU Countries: European Arrest Warrant," http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm (accessed 2017/09/28).

¹⁰⁰ European Commission, "Recognition of decisions between EU Countries: Evidence," http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/evidence/index_en.htm (accessed 2017/09/28).

¹⁰¹ Council of the European Union, "COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters," 2008/12/18, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0978&from=EN> (accessed 2017/09/28).

¹⁰² European Commission, "Recognition of decisions between EU Countries: Evidence," http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/evidence/index_en.htm (accessed 2017/09/28).

而依據 2014 年 4 月 3 日歐洲議會與歐盟部長理事會通過的《刑事案件之歐洲調查令指令》,「歐洲調查令」(EIO, European Investigation Order) 於 2017 年 5 月 22 日正式生效;歐洲調查令之發布國得要求執行國進行刑事調查措施,並據此取得相關證據,係繼「歐洲逮捕令」之後再次促進歐盟會員國司法相互承認之重要成就。¹⁰³

與「歐洲逮捕令」相同,根據《刑事案件之歐洲調查令指令》第 11 條之規定,恐怖主義犯罪若依據「歐洲調查令請求國」之國內法令,可處 3 年以上有期徒刑者,國際法律之「雙重犯罪原則」(Double Criminality) 則不適用於歐洲調查令,「歐洲調查令被請求國」不得拒絕執行歐洲調查令。¹⁰⁴



¹⁰³ European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE 2014/41/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters,” 2014/04/03, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=EN> (accessed 2017/09/28).

¹⁰⁴ Ibid.

第五節 小結

2001年9月11日美國九一一事件、2004年3月11日西班牙馬德里爆炸案、2005年7月7日英國倫敦爆炸案等重大恐怖攻擊案件之後，歐盟決策機構通過各項戰略方針與行動計畫，透過各項合作機制與輔助工具因應傳統恐怖主義對歐盟造成的安全威脅，而2005年11月30日歐盟部長理事會通過的《歐盟反恐戰略》更建立適用至今的「預防」、「保護」、「追捕」、以及「反應」等四大反恐戰略；而歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等反恐執行機關亦逐漸調整其內部反恐單位，並與歐盟機構、第三國、與國際組織簽署協定，逐步建立內外反恐夥伴關係。

而自2011年以降，孤狼恐怖攻擊數量大幅成長，單獨行為者難以預測之特性，已使歐盟反恐四大戰略的「追捕」與「反應」等警察、司法、與邊境合作層面，不足以因應孤狼恐怖主義之安全威脅；因此，歐盟反恐政策近年已逐漸朝向建立「預防」與「保護」等軟性策略，因應「激進化」與「外國恐怖主義戰士」等造成孤狼恐怖主義之根本招募因素。

在預防「激進化」方面，歐盟決策機構已多次於歐盟反恐文件中重申，預防激進化與暴力極端主義為近年歐盟因應孤狼恐怖攻擊之戰略目標；而「激進化預警網絡」(RAN)、「歐洲反恐中心」(ECTC)、與「網際網路參考部門」(IRU)等，為歐盟透過地方社區人員預防激進化，同時打擊網際網路之激進言論與思想，避免歐盟公民自我激進化成為本土孤狼恐怖份子之溫床來源。

而在打擊「外國恐怖主義戰士」方面，預防歐盟公民赴伊拉克與敘利亞等衝突地區，從事以恐怖主義為目的之跨國旅行，為歐盟與歐盟會員國近年因應孤狼恐怖主義招募之戰略目標。在歐盟層級方面，「第二代申根資訊系統」(SIS II)與「乘客姓名記錄」(PNR)等資訊與情報交換系統，旨在監控往返衝突地區接觸恐怖活動之歐盟公民；而在歐盟會員國層級方面，若干歐盟會員國已陸續修正刑法，將從事以恐怖主義為目的之跨國旅行納入刑事犯罪範圍。

綜上所述，歐盟自2001年已針對傳統恐怖主義建立各項歐盟反恐戰略方針與行動計畫；而在2011年孤狼恐怖攻擊大幅上升之後，已逐漸朝向針對防止單獨行為者成為潛在孤狼恐怖份子招募來源之因應措施，預防激進化與外國恐怖主義戰士已成為歐盟決策機構與執行機關近年優先反恐戰略目標，並透過早期進行偵測與監控機制，因應孤狼恐怖主義所帶來的歐盟內部安全威脅。

第四章 歐盟孤狼恐怖主義之個案研究

本論文第二章（孤狼恐怖主義之概念界定）已闡明歐盟近年受到孤狼恐怖主義威脅之現況與趨勢，同時提出本論文所採用的孤狼恐怖主義定義；¹依據該定義，本章選定「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」、以及「2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等四個孤狼恐怖攻擊個案進行分析，藉此檢視法國、德國、英國、與比利時等重要歐盟會員國打擊孤狼恐怖主義之反恐政策與措施。

在該四個孤狼恐怖主義個案之分析架構方面，本章將以2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》（The European Union Counter-Terrorism Strategy）所揭示的歐盟四大反恐戰略，分析法蘭西、德國、英國、與比利時等四個歐盟會員國，於該孤狼恐怖攻擊發生前的「預防」（Prevent）與「保護」（Protect）層面、該孤狼恐怖攻擊的事件經過、以及該孤狼恐怖攻擊後的「追捕」（Pursue）與「反應」（Respond）層面，藉此檢視該四個歐盟會員國在孤狼恐怖攻擊前後的反恐政策與措施。²

除本章所探討的法國、德國、英國、與比利時外，其他歐盟會員國於2011至2016年針對孤狼恐怖主義威脅所修正的反恐法律現況，包括因應「外國恐怖主義戰士」（FTF）而禁止赴伊拉克與敘利亞從事以恐怖活動為目的之跨國旅行、禁止於網路空間煽動從事恐怖活動、禁止資助恐怖活動等國內法律修正案，則整理於本論文附錄二「歐盟會員國反恐法律修正案一覽表」。

本章涉及之附錄尚包括附錄三「歐盟全球恐怖主義指數表」、附錄四「歐盟恐怖攻擊數量表」、附錄五「歐盟恐怖攻擊嫌疑犯數量表」、附錄六「歐盟外國恐怖主義戰士數量表」、以及附錄七「歐盟孤狼恐怖攻擊一覽表」等歐盟會員國恐怖主義現況附錄。

¹ 本論文所採用之孤狼恐怖主義定義為：「不隸屬於任何恐怖組織或分支、亦非任何恐怖組織或分支成員，也因此不受到任何恐怖組織或分支直接或間接指揮或指導之個人；受到特定政治、宗教、或意識形態所激勵，而單獨策劃、籌備、與執行恐怖攻擊，藉此達到其所追求之政治、宗教、或意識形態目的。」詳參本論文第二章第三節「本論文採用之孤狼恐怖主義定義」。

² 2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》提出「預防」（Prevent）、「保護」（Protect）、「追捕」（Pursue）與「反應」（Respond）等四大反恐戰略，詳參本論文第三章第三節「2005年《歐盟反恐戰略》」。

第一節 2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊

一、孤狼恐怖攻擊前的預防與保護

根據澳洲智庫「經濟與和平研究所」各年度《全球恐怖主義指數報告》(GTI, Global Terrorism Index)³, 法國 2002-2012 年之全球恐怖主義指數為 1.7310, 2014 年為 2.6700 (增加 0.9390), 2015 年為 4.5530 (增加 1.8830), 2016 年則為 5.6030 (增加 1.0500), 平均排名所有歐盟會員國第三, 顯示法國之恐怖主義威脅並無減緩趨勢(見本論文附錄三)。

而法國自 2011 年以降, 總計發生 421 起恐怖攻擊, 比例佔歐盟會員國 38.38% (見本論文附錄四); 總計逮捕 1,701 名涉及恐怖活動之嫌疑犯, 比例佔歐盟會員國 38.58% (見本論文附錄五)。2013-2015 年來自法國的外國恐怖主義戰士約有 3,312 人, 比例佔歐盟會員國 30.48%, 使法國成為敘利亞與伊拉克境內外國恐怖主義戰士數量最多的歐盟會員國(見本論文附錄六)。雖然 2016 年來自法國的外國恐怖主義戰士人數, 將隨著伊斯蘭國勢力逐漸式微之際而預計逐漸減少, 但法國境內受到伊斯蘭國聖戰訊息激勵而趨於激進化的本土恐怖主義以及外國恐怖主義戰士陸續返國, 仍使法國持續受到孤狼恐怖主義威脅。⁴

依歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》, 法國不論在恐怖攻擊數量、恐怖攻擊嫌疑犯數量、與外國恐怖主義戰士數量等方面, 皆居歐盟會員國之冠, 為受到恐怖攻擊威脅最為嚴重的歐盟會員國。其中又以「2015 年 1 月 7 日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」⁵以及「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」⁶等兩起與伊斯蘭國以及蓋達組織阿拉伯半島分支有關之聖戰恐怖攻擊最為嚴重, 前者造成 20 人死亡, 超過 21 人受傷; 後者則造成 130 人死亡, 超過 360 人受傷。

³ 「全球恐怖主義指數」(GTI, Global Terrorism Index)係由「恐怖攻擊總數量」、「恐怖攻擊造成的死亡總人數」、「恐怖攻擊造成的受傷總人數」以及「恐怖攻擊造成的經濟損失總額」等四個變項加權評分而成, 總分為 10 分。詳參 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016), pp. 98-100.

⁴ European Parliament, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf) (Brussels: European Parliament, 2017), p. 194.

⁵ The Independent, "Charlie Hebdo shooting: At least 12 killed as shots fired at satirical magazine's Paris office," 2015/01/07, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/charlie-hebdo-shooting-10-killed-as-shots-fired-at-satirical-magazine-headquarters-according-to-9962337.html> (accessed 2017/10/09).

⁶ The Telegraph, "Paris terror attack: Everything we know on Saturday afternoon," 2015/11/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11995246/Paris-shooting-What-we-know-so-far.html> (accessed 2017/10/09).

歐洲警政署亦指出，法國近年面臨「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism) 威脅，包括下列六項原因：(1) 法國為自由、民主、人權、與政教分離等代表西方文化的象徵國家；(2) 法國境內擁有大量阿爾及利亞、伊拉克、黎巴嫩、與敘利亞等伊斯蘭國家族裔公民，法國基於國家利益而介入北非與中東衝突後，而成為聖戰團體攻擊目標；(3) 伊斯蘭國認為法國為瓦解鄂圖曼土耳其帝國的歷史元兇，並譴責法國於一戰後走向政教分離的共和體制；(4) 法國高度世俗化的政治傳統，被認為是針對穆斯林群體之政治手段，如 2004 年禁止於公共場合穿著宗教服飾、與 2010 年禁止於公共場合穿戴掩面服飾等反恐措施；(5) 法國城市地區中，社會與經濟受到高度孤立的穆斯林群體，特別是擁有犯罪前科的青年，易成為暴力聖戰團體之招募對象；(6) 前往敘利亞與伊拉克成為外國恐怖主義戰士的法國公民數量眾多。⁷

為了因應近年境內的聖戰恐怖主義威脅，法國陸續透過立法方式加強警察、司法、與邊境之相關安全措施，包括修正刑法、刑事訴訟法、與行政規定等相關法案，並於 2014 年 11 月 13 日正式生效。相關修正案將爆裂物與網際網路煽動恐怖行為等納入行政、調查、立法等打擊恐怖主義措施，並加強恐怖主義資訊交換速度、允許撤銷潛在恐怖份子之旅行文件；而單獨執行恐怖攻擊者，最高處以 10 年有期徒刑，併科 150,000 歐元罰金。⁸

「2015 年 1 月 7 日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」發生之後，法國總理 Manuel Valls 於 2015 年 1 月 21 日頒布一項為期三年的反恐措施，包括增加反恐人力與資源、強化蒐集情報之法律基礎、強化司法機構對激進份子的偵查能力、提高對激進份子的監控能力、強化激進化措施等五項目標（見表 4-1）。⁹

⁷ Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> (The Hague: Europol, 2016), p. 5.

⁸ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2015*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015> (The Hague: Europol, 2015), p. 49.

⁹ Gouvernement.fr, “Parliament adopts the intelligence bill,” 2015/06/30, <http://www.gouvernement.fr/en/parliament-adopts-the-intelligence-bill> (accessed 2017/10/09).

表 4-1、2015 年法國反恐措施一覽表

反恐目標	反恐行動
增加反恐人力與資源	增加內政部、司法部、國防部、與財政部等政府機關之反恐人力資源，並增設專門打擊恐怖主義之國內情報機構
	增加四億兩千五百萬歐元之反恐預算
	增加地方警察與憲兵單位之防禦性武器預算
	法國的「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record) 系統已於 2015 年 9 月正式啟動，呼籲歐盟將乘客姓名記錄擴大適用至歐盟其他會員國
強化蒐集情報之法律基礎	提交新的情資搜集法，取代 1991 年的情資搜集法
	增加情報人力，以分析恐怖組織與恐怖份子之相關情報
	「國家憲兵隊」(Garde Nationale)、領土情報單位、與監獄情報單位等政府機構，應亦承擔反恐功能，並納入法國反恐情報機制
強化司法機構 對激進份子之偵查能力	增加「巴黎反恐法庭」(Paris Anti-terrorism Courts) 之司法人員數量
	強化「檢察官辦公室」(Prosecutor's Offices) 與「特別跨區法庭」(Specialized Cross-regional Courts) 之反恐功能
	強化監獄情報系統，預防受刑人趨於激進化
	增設「青少年司法保護機構」(Protection Judiciaire de la Jeunesse)、「一般司法服務機構」(General Inspectorate of Judicial Services) 與「一般行政稽查機構」(General Administrative Inspectorate) 等反恐稽查單位
	建立恐怖行動被告之檔案文書，並定期提交居住地址與出入境紀錄
提高對激進份子 之監控能力	改革監獄系統，避免監獄成為激進化之溫床
	增加監獄中的伊斯蘭專職教士人數
強化預防激進化措施	架設對抗伊斯蘭恐怖主義招募訊息之相關網站
	加強監控伊斯蘭恐怖份子之互動與聯繫網絡
	監控伊斯蘭恐怖主義訊息之網路散佈狀況
	增加網路監控人力，偵查網路空間之伊斯蘭恐怖主義言論與內容；2015 年 1 月 7 日啟用並提供舉發服務的「燈塔平台」(Pharos Platform) 已有良好成效

資料來源：Gouvernement.fr, “Anti-terrorism: the Prime Minister announces exceptional measures,” 2015/01/21, <http://www.gouvernement.fr/en/anti-terrorism-the-prime-minister-announces-exceptional-measures> (accessed 2017/10/09).

此外，繼 2014 年 4 月 23 日發布《打擊暴力激進主義與恐怖網絡計畫》(Plan to Combat Violent Radicalisation and Terrorist Networks) 之後¹⁰，法國總理 Manuel Valls 於 2016 年 5 月 9 日再度發布《預防激進化與恐怖主義行動計畫》(Action Plan Against Radicalisation and Terrorism)，新增 50 項打擊激進化與恐

¹⁰ Gouvernement.fr, “Plan to Combat Violent Radicalisation and Terrorist Networks,” 2014/04/23, <http://www.gouvernement.fr/en/plan-to-combat-violent-radicalisation-and-terrorist-networks> (accessed 2017/10/09).

怖主義之相關計畫，包括建立激進化早期預警機制、加強監控恐怖份子網絡、打擊恐怖主義之國際網絡、針對不同社會族群建立預防激進化措施、促進法國穆斯林社群進行對話、加強保護容易趨於激進化之網際網路空間、強化因應恐怖攻擊之反應能力等反恐措施。¹¹

而上述 2016 年 5 月 9 日發布的《預防激進化與恐怖主義行動計畫》，係由法國「預防犯罪與激進化跨部會委員會」(CIPDR, Inter-ministerial Committee for the Prevention of Delinquency and Radicalisation) 負責執行，並與非政府組織以及公民團體建立公私夥伴關係，藉此深入地方社區並擴大潛在激進化份子的接觸數量；此外，法國內政部並成立「法國伊斯蘭基金會」(Foundation for the Islam of France)，希望透過地方清真寺的伊瑪目教士傳布正確的伊斯蘭信仰思想，同時架設「停止聖戰主義網站」¹²，預防穆斯林受到極端伊斯蘭訊息影響而趨於激進化。¹³

法國國會於 2016 年 6 月 3 日亦通過刑法修正案，販運來自恐怖團體活動地區之文化商品、以及持續接觸鼓勵恐怖行動之訊息、圖片、與其他資訊等行為屬於刑事犯罪，藉此防範潛在孤狼恐怖份子透過網際網路與其他傳播方式，接觸恐怖主義相關資訊而趨於激進化；此外，地方調查人員得於夜間進行民宅搜索，並使用新型調查技術搜集相關資訊；強化武器與彈藥管制、確保證人人身安全、提升打擊恐怖行動之行政管制效率、以及加強監控自恐怖行動活躍地區返國之本國籍人士。¹⁴

此外，在「2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」之前，法國已發生「2014 年 12 月 21 日法國第戎孤狼恐怖攻擊」、「2014 年 12 月 22 日法國南特孤狼恐怖攻擊」、「2015 年 6 月 26 日法國聖康坦法拉維耶孤狼恐怖攻擊」、「2016 年 1 月 1 日法國瓦倫斯孤狼恐怖攻擊」等多起使用車輛衝撞作為攻擊手法的恐怖攻擊案件（見本論文附錄七），顯示車輛已成為法國境內恐怖攻擊的武器使用趨勢，使法國警方難以針對孤狼恐怖攻擊進行反恐預防措施。

¹¹ Gouvernement.fr, “The fight against jihadism is the great challenge of our generation,” 2016/05/10, <http://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation> (accessed 2017/10/09).

¹² Stop-djihadisme.gouv.fr, “La Radicalisation,” <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation> (accessed 2017/10/09).

¹³ Department of State, *Country Reports on Terrorism 2016*, <https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf> (Washington D.C.: Department of State, 2017), pp. 119-120.

¹⁴ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), pp. 57-58.

二、孤狼恐怖攻擊的事件經過

2016年7月14日法國國慶日晚間10點左右，大批民眾聚集於尼斯盎格魯大道（Promenade des Anglais）上欣賞國慶煙火，其中包括大量外國觀光客；晚間10點30分左右煙火結束後，一輛19噸白色貨車衝過尼斯西南邊倫瓦爾兒童醫院設立的路障，進入盎格魯大道之車輛管制區域，並以時速90公里速度沿著盎格魯大道東北向一路衝撞行人。其後，貨車撞毀盎格魯大道的行人步行管制區路障，進入當天人潮最為密集的國慶日煙火活動場地，並以蛇行方式一路衝撞馬路與人行道上的民眾與觀光客；晚間10點35分左右，貨車駕駛於地中海飯店附近停下與警方駁火，最後遭到圍捕擊斃（見圖4-1）。¹⁵

該起長達兩公里、歷時僅5分鐘的車輛恐怖攻擊，造成包括恐怖份子在內總計84人死亡、200多人受傷，為繼「2015年1月7日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」以及「2015年11月13日巴黎恐怖攻擊」之後，法國境內第三起造成多人死傷之恐怖攻擊。¹⁶

圖4-1、2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊示意圖



資料來源：The Globe and Mail, “‘Monstrosity’: More than 80 dead in truck attack in Nice, France,” 2016/07/14, <https://beta.theglobeandmail.com/news/world/injuries-reported-after-truck-plows-into-crowd-in-nice-france/article30928400/?ref=http://www.theglobeandmail.com&> (accessed 2017/10/08).

¹⁵ BBC News, “Nice attack: What we know about the Bastille Day killings,” 2016/08/19, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671> (accessed 2017/10/09).

¹⁶ The Guardian, “Nice attack: truck driver named as France mourns 84 killed in Bastille Day atrocity – as it happened,” 2016/07/16, <https://www.theguardian.com/world/live/2016/jul/14/nice-bastille-day-france-attack-promenade-des-anglais-vehicle> (accessed 2017/10/09).

三、孤狼恐怖攻擊後的追捕與反應

警方針對該起孤狼恐怖攻擊進行調查後，確認白色貨車駕駛為突尼西亞籍 31 歲男子 Mohamed Lahouaiej Bouhlel；其犯案用的貨車為其數天前租用，警方並於貨車內起獲一個彈夾、一枚手榴彈、以及兩把步槍。¹⁷ Bouhlel 已居住於尼斯長達 10 年之久，與妻子離異並扶養 3 名子女，於 2010 至 2016 年間擁有犯案前科與精神疾病之就醫紀錄；尼斯社區鄰居表示，Bouhlel 獨來獨往且沈默寡言，並沒有任何發動恐怖攻擊的早期徵兆。¹⁸

經警方調查後，顯示 Bouhlel 並無虔誠的伊斯蘭宗教信仰，但自孤狼恐怖攻擊前兩週起，Bouhlel 開始在網際網路上搜尋「可蘭經」(Koran)、「聖歌」(Nasheeds)、「開齋節」(Eid al-Fitr) 等關鍵字，與近年恐怖攻擊相關新聞；警方亦於其家中尋獲與伊斯蘭激進主義有關的屍體圖片、伊斯蘭國旗幟、《查理週刊》封面、賓拉登 (Osama bin Laden) 與阿爾及利亞聖戰士 Mokhtar Belmokhtar 照片等。¹⁹ 然而，法國警方並無任何證據顯示該名孤狼恐怖份子為伊斯蘭國成員，但 Bouhlel 於發動該起孤狼恐怖攻擊之前，受到網際網路之聖戰訊息而趨於激進化僅有短短兩個星期時間，且無法完全確認其犯案動機為聖戰恐怖主義。²⁰

自「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」發生之後，法國總統 François Hollande 即發布「全國緊急狀態」(State of Emergency)，納入情報單位監聽電話與網路通訊、警方不需搜索令便可進入私人住宅進行搜索、嫌疑犯拘禁時間提高至 96 小時等反恐措施；法國國會其後總計延長三次全國緊急狀態，預計於 2016 年 7 月 26 日環法自行車賽事結束後終止。²¹ 然而，國家緊急狀態下的反恐措施僅能針對傳統恐怖主義發生效果，孤狼恐怖份子沒有任何早期徵兆，亦無以恐怖活動為目的之通訊行為；短期打擊孤狼恐怖主義仍缺乏相關成效，尤其為武器唾手可得且難以預測的車輛衝撞攻擊，因此仍無法阻止尼斯孤狼恐怖攻擊憾事發生。

¹⁷ BBC News, "Nice attack: Lorry driver confirmed as Mohamed Lahouaiej-Bouhlel," 2016/07/15, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36808020> (accessed 2017/10/09).

¹⁸ International Centre for Counter-Terrorism, "The Nice Attack and the Limits of Security Responses," 2016/07/20, <https://icct.nl/publication/the-nice-attack-and-the-limits-of-security-responses/> (accessed 2017/10/09).

¹⁹ BBC News, "Attack on Nice: Who was Mohamed Lahouaiej-Bouhlel?," 2016/08/19, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36801763> (accessed 2017/10/20).

²⁰ European Counter Terrorism Centre, "Lone actor attacks – Recent developments," 2016/07/20, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/lone-actor-attacks-recent-developments> (accessed 2017/10/09).

²¹ France 24, "French state of emergency to be lifted July 26, Hollande confirms," 2016/07/14, <http://www.france24.com/en/20160714-france-state-emergency-will-be-lifted-july-26-says-hollande> (accessed 2017/10/08).

「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」發生之後，總統 François Hollande 立即再度延長國家緊急狀態六個月，並受到國會通過支持。²²法國政府認為，造成該孤狼恐怖攻擊之主要原因主要在於反恐警力嚴重不足，因此積極研擬招募警察人力之相關辦法，包括呼籲退休之軍警人員加入後備警察行列、招募青年成為義警協助正規警察執行維安工作；此外，法國於2016年10月13日成立由陸軍、憲兵、與警察等後備人員所組成的「國民憲兵隊」(Garde Nationale)，作為法國反恐政策之人力與後備能量。²³

「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」與其他恐怖攻擊不同之處，在於伊斯蘭國通常於恐怖攻擊發生後24小時內，便會透過其網路媒體「阿瑪克新聞社」(Amaq News)宣稱負責；然而伊斯蘭國於事發兩天後(2016年7月16日)才宣稱犯案，顯示伊斯蘭國事前對尼斯該起孤狼恐怖攻擊一無所悉。²⁴然而歐洲警政署《2017年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report 2017)仍將該起恐怖攻擊歸類為歐盟五大恐怖主義類型中的「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)。²⁵



²² Reuters, “French lawmakers extend state of emergency after Nice attack,” 2016/07/20, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-nice/french-lawmakers-extend-state-of-emergency-after-nice-attack-idUSKCN10009V> (accessed 2017/10/09).

²³ Ministère des Armées, “Gouvernance de la garde nationale,” 2017/07/04, <http://www.defense.gouv.fr/reserve/presentation-generale/gouvernance/gouvernance-de-la-garde-nationale> (accessed 2017/10/08).

²⁴ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 23.

²⁵ Ibid.

第二節 2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊

一、孤狼恐怖攻擊前的預防與保護

德國 2002-2012 年之全球恐怖主義指數為 1.7430，2014 年為 1.0200（減少 0.7230），2015 年為 3.4420（增加 2.4220），2016 年則為 4.3080（增加 0.8660），顯示德國之恐怖主義威脅自 2015 年後持續上升，平均排名所有歐盟會員國第五（見本論文附錄三）。

而德國自 2011 年以降，總計僅發生 6 起恐怖攻擊，比例僅佔歐盟會員國 0.55%（見本論文附錄四）；總計逮捕 142 名涉及恐怖活動之嫌疑犯，比例亦僅佔歐盟會員國 3.22%（見本論文附錄五）。然而，2013-2015 年來自德國的外國恐怖主義戰士卻高達 1,600 人，數量在歐盟會員國中排名第三，比例則佔歐盟會員國 14.72%（見本論文附錄六）；顯示德國雖然恐怖攻擊數量與恐怖攻擊嫌疑犯數量佔歐盟會員國比例不高，卻是歐盟外國恐怖主義戰士之主要來源國。

為了嚇阻德國國民前往敘利亞與伊拉克等衝突地區從事恐怖活動，2015 年 6 月 20 日刑法修正案正式生效，納入外國恐怖主義戰士與資助恐怖主義等兩項反恐措施：(1) 意圖從事危害國家安全之重大暴力、資助恐怖主義、以及提供或接受上述行為相關訓練，而進行跨國旅行者，皆屬刑事犯罪；意圖前往相關衝突地區者，執法人員得於其離境前予以逮捕；(2) 德國將資助恐怖主義列入重大犯罪項目，並將物質與非物質資產納入資助恐怖主義範圍；德國刑法同時列舉恐怖行為相關定義，以確保符合聯合國《制止資助恐怖主義國際公約》（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）以及該公約附件所列舉之恐怖行為範疇。²⁶

此外，內政部長與家庭事務、老年、婦女、與青年部長等兩位比利時聯邦部長，於 2016 年 7 月 13 日發布《聯邦政府預防激進主義與促進民主戰略》（Federal Government's Strategy on Preventing Extremism and Promoting Democracy），目標在於協調並整合德國各邦政府機構與非政府組織，透過地方社區層面共同預防並打擊造成恐怖主義的激進主義。²⁷

²⁶ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2016*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (The Hague: Europol, 2016), p. 56.

²⁷ German Federal Government, *Federal Government's Strategy on Preventing Extremism and Promoting Democracy*, <https://www.bmfsfj.de/blob/109002/5278d578ff8c59a19d4bef9fe4c034d8/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-data.pdf> (Berlin: German Federal Ministry of the Interior, 2016).

而德國聯邦議院於 2016 年 7 月 29 日通過的《強化資訊交換打擊國際恐怖主義法案》(Improving Information Exchange to Combat International Terrorism) 於同 (2016) 年 7 月 30 日正式生效，授權德國聯邦警察進行秘密執法行動、加強與外國情報機構合作、與外國共享情報資料庫、加強監控使用預付卡的手機通訊、將德國情報機構監控對象之最低年齡由 16 歲降至 14 歲等反恐措施。²⁸

在「2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊」之前，德國同 (2016) 年已發生「2016 年 02 月 26 日德國漢諾威」、「2016 年 07 月 18 日德國符茲堡」、「2016 年 07 月 22 日德國慕尼黑」、「2016 年 07 月 24 日德國安斯巴赫」、「2016 年 07 月 24 日德國羅伊特林根」、「2016 年 11 月 26 日德國路德維希港」等一系列使用槍刀械與爆裂物作為犯案工具的孤狼恐怖攻擊 (見本論文附錄七)，所幸並無造成大量傷亡；而孤狼恐怖份子多為敘利亞與阿富汗等國之難民與庇護申請者，對德國總理 Angela Merkel 自 2015 年的德國難民寬鬆政策造成衝擊。²⁹

二、孤狼恐怖攻擊的事件經過

2016 年 12 月 19 日下午，自義大利出發前往波蘭載運貨物的波蘭籍 37 歲駕駛 Łukasz Urban，將其半掛式卡車停放於柏林倉庫等待卸載；當地時間下午 4 點左右，該輛卡車遭到不明人士劫持。

晚間 8 點左右，該輛並未亮開頭燈的卡車以時速 40 公里速度，向東衝撞柏林布賴特沙伊德廣場 (Breitscheidplatz) 附近聚集大批民眾的聖誕市集，攤販與民眾遭到該輛貨車撞擊輾壓；卡車約莫行駛 80 公尺後，所幸自動煞車系統將車輛強制停止，恐怖份子於廣場旁的威廉皇帝紀念教堂 (Kaiser-Wilhelm Memorial Church) 棄車逃逸 (見圖 4-2)。警方事發後於乘客座位，發現遭到射殺身亡的卡車波蘭籍原駕駛 Łukasz Urban，但並無發現任何犯案武器。³⁰

該起孤狼恐怖攻擊總計造成 12 人死亡、超過 60 人受傷，其中包括多名外國觀光客，為繼「1980 年 9 月 26 日德國慕尼黑啤酒節恐怖攻擊」造成 12 人死亡、超過 210 受傷之後，德國境內最為嚴重之恐怖攻擊案件。³¹

²⁸ Library of Congress U.S., “Germany: Act to Improve Anti-Terror Information Exchange in Force,” <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-act-to-improve-anti-terror-information-exchange-in-force/> (accessed 2017/10/11).

²⁹ The Guardian, “Angela Merkel defends Germany's refugee policy after attacks,” 2016/07/28, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-calls-to-change-germanys-refugee-policy-after-attacks> (accessed 2017/10/11).

³⁰ The Telegraph, “Berlin Christmas market attack: What we know so far,” 2016/12/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/berlin-christmas-market-attack-everything-know-far/> (accessed 2017/10/11).

³¹ The Independent, “Oktoberfest bomb inquiry: Severed hand may prove 1980 attack was carried out by neo-Nazis and not a lone wolf,” 2015/02/04, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/oktoberfest-bomb-inquiry-severed-hand-may-prove-1980-attack-was-carried-out-by-neo-nazis-and-not-a-10024250.html> (accessed 2017/10/11).

圖 4-2、2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊示意圖



資料來源：The Telegraph, “Berlin Christmas market attack: What we know so far,” 2016/12/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/berlin-christmas-market-attack-everything-know-far/> (accessed 2017/10/11).

三、孤狼恐怖攻擊後的追捕與反應

事發後一小時，德國警方於事發地點兩公里外的勝利紀念柱（Berlin Victory Column）附近，逮捕一名巴基斯坦籍 23 歲難民嫌犯 Naved Baloch，事後發現 Baloch 非棄車逃逸的恐怖份子而將其釋放。³²

伊斯蘭國於一日後（2016 年 12 月 20 日）宣稱犯案。德國警方對卡車進行細部搜索，兩日後（2016 年 12 月 21 日）於駕駛座發現突尼西亞籍 24 歲男子 Anis Amri 的身份文件。³³ Anis Amri 於 2016 年 12 月 19 日於柏林犯案後，輾轉前往荷蘭、比利時、法國等國，一路通過邊境檢查並逃逸至義大利；最後在四天後（2016 年 12 月 23 日）於米蘭近郊遭到盤查時，因襲擊義大利警方而遭到擊斃（見圖 4-3）。³⁴

³² The Guardian, “Man wrongly arrested over Berlin attack says he fears for his life,” 2016/12/29, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/29/naveed-baloch-man-wrongly-arrested-berlin-attack-fears-for-his-life> (accessed 2017/10/11).

³³ The Telegraph, “Everything we know about Anis Amri, the suspected Berlin Christmas market attacker,” 2016/12/23, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/everything-know-suspected-berlin-christmas-market-attacker/> (accessed 2017/10/11).

³⁴ BBC News, “Berlin market attack: How did Anis Amri escape?,” 2016/12/28, <http://www.bbc.com/news/world-europe-38425945> (accessed 2017/10/11).

圖 4-3、2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖份子逃逸路線圖



資料來源：BBC News, "Berlin market attack: How did Anis Amri escape?," 2016/12/28, <http://www.bbc.com/news/world-europe-38425945> (accessed 2017/10/11).

擁有販毒前科的 Amri 在 2011 年阿拉伯之春之後離開突尼西亞，於 2015 年 7 月經由義大利輾轉進入德國，並自 2016 年 1 月起，即因與多名非歐盟籍聖戰士接觸，而被「德國反恐中心」(GTAZ, Germany's Centre for Terror Defense) 列入觀察名單，並將其列為潛在恐怖份子；其於 2016 年 4 月向德國當局提出庇護申請，但因國安因素而遭到拒絕，德國亦無法將其出逐出境。³⁵

其犯案前曾錄製宣誓效忠伊斯蘭國領導人 Abū Bakr al-Baghdadi 之影片，並提供給伊斯蘭國網路媒體「阿瑪克新聞社」，顯示 Amri 犯案前即遭到伊斯蘭國激進化。³⁶而歐洲警政署《2017 年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report 2017) 將該起孤狼恐怖攻擊，歸類為歐盟五大恐怖主義類型中的「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)。³⁷

³⁵ The Guardian, "Berlin attack suspect Anis Amri had been on watchlist since January," 2016/12/21, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/21/berlin-attack-suspect-anis-amri-under-monitoring-since-january> (accessed 2017/10/20).

³⁶ The Telegraph, "Everything we know about Anis Amri, the suspected Berlin Christmas market attacker," 2016/12/23, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/everything-know-suspected-berlin-christmas-market-attacker/> (accessed 2017/10/20).

³⁷ Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017), p. 23.

其後，2017年3月7日德國聯邦政府發布《預防伊斯蘭激進主義國家計畫》(National Programme to Prevent Islamist Extremism)，從網際網路、社會階層與族群、監獄與緩刑機構、以及國際與歐盟交流等層面，預防個人趨於激進化而成為潛在孤狼恐怖份子(見表4-2)。

表 4-2、2017 年德國《預防伊斯蘭激進主義國家計畫》內容一覽表

預防計畫	預防措施	
預防層面	市鎮	聯邦政府協助各邦與市鎮建立社區預防激進化機構
	家庭與社會環境	提供個人遠離激進化訊息的其他社會管道與環境
	教育與教育機構	提供學生正確的伊斯蘭信仰思想，並培養媒體識讀能力
	清真寺社區	透過清真寺預防穆斯林個人趨於激進化
網際網路之預防角色	透過網際網路打擊仇恨與激進言論	
階級與族群對話	難民	協助難民適應德國社會，避免其趨於激進化
	失業與遣返人士	向失業人士提供就業機會，避免其趨於激進化
監獄與緩刑機構	持續透過監獄與緩刑機構預防受刑人趨於激進化	
提升執行效率	擴大研究計畫	擴大預防激進化領域之相關理論與實務研究
	整合相關措施	促進激進化領域之跨部會合作
	風險管理	確保情報機構掌握激進份子之相關情資
	國際與歐盟交流與合作	促進國際交流，並呼籲歐盟在「激進化預警網絡」(RAN)成立「預防與去激進化中心」以促進歐盟會員國交流

資料來源：筆者整理自 German Federal Government, “National Programme to Prevent Islamist Extremism,” 2017/03/07, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/national-strategy-for-preventing-islamist-extremism_en.pdf (accessed 2017/10/11).

第三節 2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊

一、孤狼恐怖攻擊前的預防與保護

英國 2002-2012 年之全球恐怖主義指數為 4.5090，2014 年為 5.1700（增加 0.6610），2015 年為 5.6130（增加 0.4430），2016 年則為 5.0800（減少 0.5330），平均排名所有歐盟會員國之首（見本論文附錄三）。

英國為法國之後，受到恐怖主義威脅最為嚴重之歐盟會員國。英國自 2011 年以降，總計發生 373 起恐怖攻擊，比例佔歐盟會員國 34.00%（見本論文附錄四）；總計逮捕 638 名涉及恐怖活動之嫌疑犯，比例佔歐盟會員國 14.47%（見本論文附錄五）。2013-2015 年來自英國的外國恐怖主義戰士約有 1,726 人，比例則為歐盟會員國 15.88%（見本論文附錄六）。

「2005 年 7 月 7 日英國倫敦七七恐怖攻擊」發生之後，英國將恐怖主義分為「國際恐怖主義」（International Terrorism）與「北愛爾蘭國內恐怖主義」（Northern Ireland-related Terrorism）等兩個恐怖主義類型；前者由「英國軍事情報局第五處」（MI5, Directorate of Military Intelligence, Section 5）職掌，後者則由其所屬的「聯合恐怖主義分析中心」（JATC, Joint Terrorism Analysis Centre）負責。³⁸

此外，英國政府將恐怖主義層級，分成第一級「低度」（Low）、第二級「中度」（Moderate）、第三級「高度」（Substantial）、第四級「嚴重」（Severe）、與第五級「危急」（Critical）等五項警報³⁹，作為提供給「國家基礎設施局」（Critical National Infrastructure）、警政單位、與民眾作為執行相關反應措施之參考依據。⁴⁰

自 2006 年 8 月 1 日以降，「聯合恐怖主義分析中心」（JATC）總計發布 16 次「國際恐怖主義威脅」警報，其中包括 3 次第三級「高度」（Substantial）層級、9 次第四級「嚴重」（Severe）層級、以及 4 次第五級「危急」（Critical）層級，顯示英國之國際恐怖主義威脅近年皆無減緩趨勢；而在「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」之前，英國國際恐怖主義威脅則為第四級「嚴重」（Severe）層級（見表 4-3）。

³⁸ MI5, "Terrorism: Threat Levels," <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> (accessed 2017/10/12).

³⁹ 根據「英國軍事情報局第五處」的恐怖主義威脅層級，第一級「低度」（Low）為不會發生恐怖攻擊；第二級「中度」（Moderate）為有可能但不會發生恐怖攻擊；第三級「高度」（Substantial）為很有可能發生恐怖攻擊；第四級「嚴重」（Severe）為極有可能發生恐怖攻擊；第五級「危急」（Critical）為可能繼續發生下一波恐怖攻擊。

⁴⁰ MI5, "Terrorism: Threat Levels," <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> (accessed 2017/10/12).

表 4-3、英國恐怖主義威脅層級發布日期一覽表

發佈日期	國際恐怖主義威脅	北愛爾蘭國內恐怖主義威脅	
		對北愛爾蘭威脅	對英國威脅
2017年9月17日	4	4	3
2017年9月15日	5	4	3
2017年5月27日	4	4	3
2017年5月23日	5	4	3
2016年5月11日	4	4	3
2014年8月29日	4	4	2
2012年10月24日	3	4	2
2011年7月11日	3	4	3
2010年9月24日	4	4 (首次發佈)	3 (首次發佈)
2010年1月22日	4		
2009年7月20日	3		
2007年7月4日	4		
2007年6月30日	5		
2006年8月13日	4		
2006年8月10日	5		
2006年8月1日	4 (首次發佈)		

資料來源：MI5, "Terrorism: Threat Levels," <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> (accessed 2017/10/12).

註：筆者此將英國恐怖主義五項威脅層級重新編碼：「低度」(Low) 為 1、「中度」(Moderate) 為 2、「高度」(Substantial) 為 3、「嚴重」(Severe) 為 4、「危急」(Critical) 為 5。

英國自「2005年7月7日英國倫敦七七恐怖攻擊」以降，納入增加警力、增架監視器、增設反恐單位等「硬反恐措施」，以及淨化清真寺運動、倡導多元宗教活動、獄政改革等「軟反恐措施」(見表 4-4)，使英國在「2005年7月7日英國倫敦七七恐怖攻擊」與「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」之間 12 年皆無發生重大恐怖攻擊，為反恐措施相當完善的歐盟會員國。⁴¹

⁴¹ 張福昌，「曼徹斯特恐攻：反恐歐洲之最佳的英國，亦難創造絕對安全」，淡江大學國際研究學院國際評論 (2017年6月14日)，<http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=202> (檢索日期：2017年10月12日)。

表 4-4、英國反恐法律修正案一覽表

年份	反恐法律修正案內容
2013 年	<p>2011 年 1 月出版反恐與安全權力回顧報告，強調英國將在維護國家安全與保護個人權利之間取得平衡，並提出政府反恐權力之若干改革方案；因此，2012 年陸續通過下列恐怖主義法案，並於 2013 年生效：</p> <p>一、《2013 年司法與安全法案》(Justice and Security Act 2013)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 該法案第一部分擴大「情報與安全委員會」(Intelligence and Security Committee) 對情報與安全機構之監督權力，包括確立該委員會對政府情報機構之監督角色、有權監督涉及國家利益之監聽行動。 2. 該法案第二部分則規定，高等法院、民事法院、上訴法院、與最高法院得不予以公開涉及重大國家安全之訴訟案件；修正《2000 年調查權限規範法案》(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)，允許法院在非公開訴訟中採取相關監聽證據；新增「第三方披露管轄」(Norwich Pharmacal Jurisdiction) 相關規定，除涉及國家安全情報與英國對外關係，法院得傳喚訴訟第三方提供證詞。 <p>二、《2009 年驗屍官與司法法案》(Coroners and Justice Act 2009) 第 117 款修正案：該修正案於 2013 年 4 月 22 日正式生效，擴大恐怖主義嫌疑犯之拘禁期間保護權利；擴大「恐怖主義立法獨立監督委員會」(Independent Reviewer of Terrorism Legislation) 之監督角色；強化「拘禁獨立訪視員」(Independent Custody Visitors)⁴²之訪視權力，保護因《2000 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2000) 而受到拘禁之恐怖主義嫌疑犯所被賦予之相關權利。</p> <p>三、《2012 年自由保護法案》(Protection of Freedoms Act 2012)：該法案於 2012 年 5 月 1 日經女王簽署、2013 年 10 月 31 日正式生效，針對警方使用 DNA 與指紋等生物證據之相關措施進行改革。</p>
2014 年	<p>2014 年 4 月 8 日歐洲法院裁定廢除《歐盟資訊保存指令》，英國便於 2014 年 7 月通過《2014 年資訊保存與調查權限法案》(Data Retention and Investigatory Powers Act 2014)，規定英國境內任何向消費者提供之資訊服務，須符合《2000 年調查權限規範法案》(Regulation of Investigatory Powers Act 2000) 之相關規定；英國企業亦需於 12 個月內保留特定資訊，以利執法機構保全相關證據，但並未向英國企業施加任何超越現行規範之資訊調查權力。</p>
2015 年	<p>2015 年 2 月 12 日通過《2015 年反恐與安全法案》(Counter-Terrorism and Security Act 2015)，限制以恐怖主義為目的之跨國旅行，以及下列若干措施：(1) 強化英國政府監視與控制相關威脅之權力；(2) 打擊恐怖主義之意識形態溫床；(3) 賦予警方在邊境進行調查案件時，扣留個人護照之權力；(4) 透過暫時性驅離命令，限制於境外參與恐怖主義活動之英國國民返國權利；(5) 強化預防與調查恐怖主義之相關措施；(6) 改善執法機構網際網路資訊之辨識能力；(7) 透過乘客資料、禁飛名單、與其他監控措施，強化航空、航海、與鐵路之邊境控管能力；(8) 強化規範民間組織與其成員之相關法律，避免其涉入恐怖活動；(9) 修正《2000 年恐怖主</p>

⁴² 「拘禁獨立訪視員」(Independent Custody Visitors) 隸屬於「皇家警察督察處」(Her Majesty's Inspectorates of Constabulary and Prisons)，為英國政府依《聯合國禁止酷刑公約》(UN Convention against Torture) 而建立的一種「國家保護機制」(National Protective Mechanism)。

	<p>義法案》(Terrorism Act 2000); (10) 強化恐怖組織透過贖金取得資金來源之相關法規; (11) 擴大港口附近的貨品檢查措施; (12) 擴大「恐怖主義獨立立法審查員」(Independent Reviewer of Terrorism Legislation) 之豁免權利，以增加其法規調查工作彈性。</p>
	<p>2015 年 3 月 3 日通過並生效的《重大犯罪法案》(Serious Crime Act)，強化了《2006 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2006) 第 5 段與第 6 段關於恐怖活動境外管轄權規定。</p>
	<p>修正 2015 年 2 月 12 日通過的《2015 年刑事司法與法院法案》(Criminal Justice and Courts Bill 2015)，將相關恐怖活動規定擴大適用至英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、與北愛爾蘭；此外，該法案第 1 段亦將《1883 年爆炸物質法案》(Explosive Substance Bill 1883) 第 4 段所規範的製造與擁有爆炸物質行為、《2000 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2000) 第 54 段所規範的恐怖活動武器、《2006 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2006) 第 6 段所規範的恐怖主義訓練等三種恐怖活動納入無期徒刑。</p>
	<p>2015 年 10 月 22 日簽署《歐洲理事會預防恐怖主義公約之附加議定書》(Additional Protocol to the 2005 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)；該議定書規定，針對恐怖主義招募、接受恐怖主義訓練、以恐怖主義為目的之跨國旅行等行為，簽署國應設立國際最低刑事標準，以執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案。</p>

資料來源：筆者整理自歐洲警政署 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/12).

在因應外國恐怖主義戰士威脅方面，依據 2015 年 2 月生效的《2015 年反恐與安全法案》(Counter Terrorism and Security Act 2015)，英國警方得透過「皇室特權」(Royal Prerogative)，取消或拒發護照給犯罪嫌疑人，防止其前往敘利亞或伊拉克等衝突地區參與恐怖活動，並允許警察於機場或港口沒收或暫時扣留可疑嫌疑犯之旅行文件。⁴³

而在預防激進化方面，2015 年 10 月英國政府則頒布了《打擊激進主義戰略》(Counter-Extremism Strategy)。在國內反恐層面方面，英國政府將阻止激進主義在網際網路空間進行傳播、強化公共社會機構的反恐意識、建立與反激進主義團體的公私合作關係、阻止激進份子發動恐怖攻擊、關懷社會邊緣族群等層面；而在國際反恐層面方面，英國將與國際組織進行合作，並強化英國駐外機構的反恐情報能力。⁴⁴

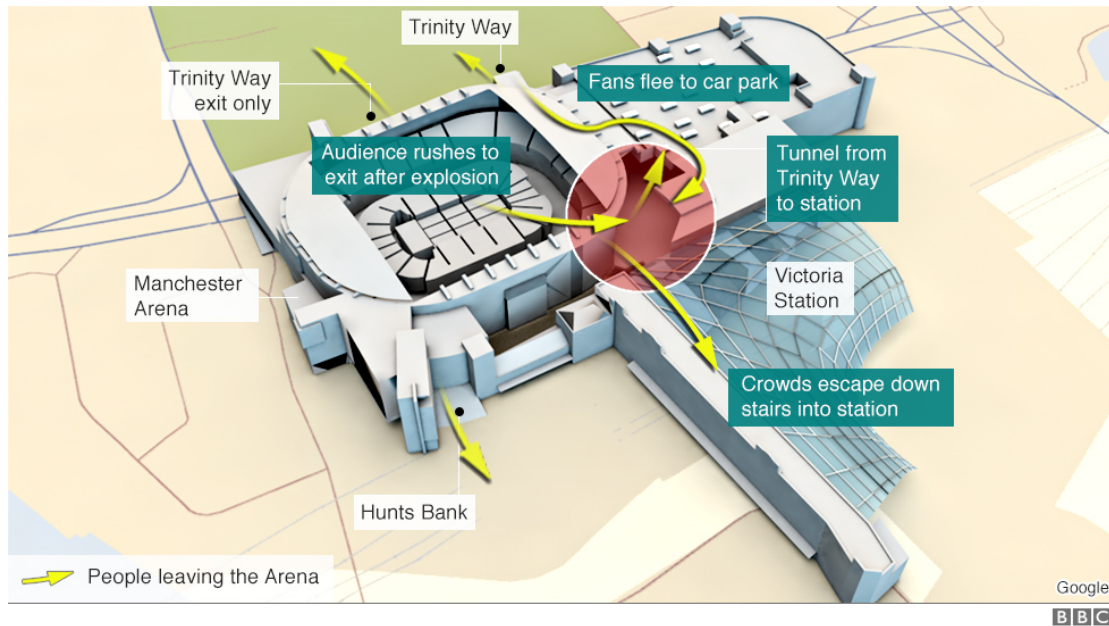
⁴³ The Telegraph, “Counter-terrorism Bill: What it contains,” 2014/11/26, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11254950/Counter-terrorism-Bill-What-it-contains.html> (accessed 2017/10/12).

⁴⁴ Secretary of State for the Home Department, *Counter-Extremism Strategy*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470088/51859_Cm9148_Accessible.pdf (London: Counter-Extremism Directorate Home Office, 2015).

二、孤狼恐怖攻擊的事件經過

2017年5月22日晚間，美國歌手 Ariana Grande 於英國曼徹斯特體育場（Manchester Arena）舉行巡迴演唱會，吸引大約 21,000 名觀眾到場觀賞；當地時間晚間 10 點 30 分左右演唱會接近尾聲，觀眾逐漸散場之際，曼徹斯特體育場與維多利亞地鐵站（Victoria Station）中間的大廳處發生爆炸（見圖 4-4）。該起爆炸總計造成 23 人死亡、59 人受傷，大多為前往觀賞演唱會的兒童與青年，為「1996 年 6 月 15 日愛爾蘭共和軍恐怖攻擊」後，曼徹斯特首起恐怖攻擊事件。⁴⁵

圖 4-4、2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊示意圖



資料來源：BBC News, “Manchester attack: What we know so far,” 2017/06/12, <http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389> (accessed 2017/10/12).

三、孤狼恐怖攻擊後的追捕與反應

經警方調閱體育場監視畫面後，確認恐怖份子為利比亞裔英國籍 22 歲男子 Salman Abedi；Abedi 於案發前搭乘輕軌抵達曼徹斯特體育場後，步行前往體育館大廳處，並混入散場群眾中引爆裝有截頭釘子的自殺炸彈，藉此增加爆炸殺傷力。⁴⁶ 伊斯蘭國於一日後（2017 年 5 月 23 日）透過其網路媒體「阿瑪克新聞社」宣稱犯案。⁴⁷

⁴⁵ BBC News, “Manchester attack: What we know so far,” 2017/06/12, <http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389> (accessed 2017/10/12).

⁴⁶ The Guardian, “What happened in Manchester? What we know so far about the attack,” 2017/05/24, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/23/manchester-arena-attack-what-we-know-so-far> (accessed 2017/10/12).

⁴⁷ The Telegraph, “Isil claims responsibility for Manchester attack,” 2017/05/23, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/23/isil-claims-responsibility-manchester-attack-amaq/> (accessed 2017/10/12).

情資指出，Abedi 為效忠伊斯蘭國的本土恐怖份子，自 2015 年即受到英國警察與情報機構監控，其獨來獨往的個性被認定不具重大威脅，顯示本國籍人士為英國本土恐怖主義之反恐死角；而迪茲伯里清真寺與曼徹斯特伊斯蘭文化中心（Didsbury Mosque and the Manchester Islamic Centre）的教友表示，Abedi 曾於伊斯蘭教士譴責利比亞境內恐怖主義時表達不滿，顯示其已遭到聖戰思想激進化。⁴⁸此外，德國警方表示 Abedi 曾於案發前四天，由土耳其伊斯坦堡（Istanbul）經德國杜塞道夫（Düsseldorf）轉機回到英國曼徹斯特，顯示 Abedi 可能已於敘利亞從事相關恐怖活動並趨於激進化。⁴⁹

近期歐盟境內針對演唱會或音樂會的恐怖攻擊，包括「2016 年 7 月 24 日德國安斯巴赫恐怖攻擊」與「2015 年 11 月 13 日法國巴黎恐怖攻擊」，該兩起恐怖攻擊接發生在有嚴格安全檢查的活動進行期間。而「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」則是在無安全檢查的散場時間進行攻擊，才能順利以自殺炸彈犯案，並對大批軟目標發動恐怖攻擊；而該起孤狼恐怖攻擊發生之前，警方僅能監控犯下該起恐怖攻擊的 Abedi 而無法將其逮捕，民主國家「證據導向」辦案原則也是無法有效打擊本土恐怖主義的癥結所在。⁵⁰

「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」為繼「2005 年 7 月 7 日英國倫敦七七恐怖攻擊」造成 56 人死亡、超過 700 人受傷之後，英國最為嚴重之恐怖攻擊；英國首相 Theresa May 立即將國際恐怖主義威脅由第四級「嚴重」（Severe）提升至第五級「危急」（Critical）警報，並迅速啟動「淬火工行動」（Operation Temperer）執行反恐維安緊急行動，調派軍隊協助警方執行維安工作。⁵¹

⁴⁸ The Guardian, “How Manchester bomber Salman Abedi was radicalised by his links to Libya,” 2017/05/28, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/28/salman-abedi-manchester-arena-bomber-radicalisation> (accessed 2017/10/12).

⁴⁹ The Telegraph, “Manchester bomber passed through Dusseldorf four days before the attack, German media reports,” 2017/05/25, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/manchester-bomber-dusseldorf-four-days-attack-german-media-reports/> (accessed 2017/10/12).

⁵⁰ 張福昌，「曼徹斯特恐攻：反恐歐洲之最佳的英國，亦難創造絕對安全」，淡江大學國際研究學院國際評論（2017 年 6 月 14 日），<http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=202>（檢索日期：2017 年 10 月 12 日）。

⁵¹ The Telegraph, “Manchester terror attack: Everything we know,” 2017/05/26, <http://www.telegraph.co.uk/news/0/manchester-terror-attack-everything-know-far/> (accessed 2017/10/12).

第四節 2017 年 6 月 20 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊

一、孤狼恐怖攻擊前的預防與保護

比利時 2002-2012 年之全球恐怖主義指數為 0.0690，2014 年為 0.5300（增加 0.4610），2015 年為 1.9770（增加 1.4470），2016 年則為 1.2450（減少 0.7320），相較於法國、英國、德國等歐盟會員國，比利時遭受恐怖主義威脅程度較小（見本論文附錄三）。

比利時自 2011 年以降，總計僅發生 7 起恐怖攻擊，比例僅佔歐盟會員國 0.64%（見本論文附錄四）；總計逮捕 230 名涉及恐怖活動之嫌疑犯，比例亦僅佔歐盟會員國 5.22%（見本論文附錄五）。然而，2013-2015 年來自比利時的外國恐怖主義戰士卻高達 1,206 人，數量在歐盟會員國中排名第四，比例則為歐盟會員國的 11.10%（見本論文附錄六）。

比利時與德國相同，雖然恐怖攻擊數量與恐怖攻擊嫌疑犯數量佔歐盟會員國比例不高，卻是歐盟外國恐怖主義戰士主要來源國之一；而穆斯林人口佔布魯塞爾與莫倫貝克聖約翰等首都地區總人口比例相當高，穆斯林青年失業率亦居高不下，使比利時成為外國恐怖主義戰士招募來源國與激進化溫床。⁵²

而比利時之所以會成為外國恐怖主義戰士與歐洲伊斯蘭恐怖主義的溫床，主要有四個原因：(1) 比利時為歐洲的重要交通十字路口，緊鄰法國、英國、德國、與盧森堡等歐盟核心決策會員國，因此比利時在地緣政治上具有重要戰略地位；(2) 比利時境內交通相當發達，鐵路、公路、與航空運輸便利，人員移動相當容易；(3) 歐盟與北約的總部皆位於布魯塞爾，容易成為恐怖攻擊的「硬目標」；(4) 比利時境內的伊斯蘭激進組織相當活躍，不斷鼓勵青少年參與伊斯蘭國恐怖行動，使比利時境內的外國恐怖主義戰士人數居高不下。⁵³

此外，「2016 年 3 月 22 日布魯塞爾地鐵恐怖攻擊」雖非孤狼恐怖攻擊，但三名恐怖份子在早晨交通巔峰時段於布魯塞爾機場與地鐵發動的「任務導向戰術」(Auf-tragstaktik) 中小型炸彈攻擊，造成 35 人死亡、超過 340 人受傷，為比利時史上遭受最為嚴重之恐怖攻擊；⁵⁴而為了因應其他歐盟其他會員國所遭受的恐怖主義威脅，尤其是緊鄰比利時的法國，比利時自 2013 年通過相關法案，以打擊恐怖活動招募、外國恐怖主義戰士、與資助恐怖主義（見表 4-5）。

⁵² Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> (The Hague: Europol, 2016), p. 6.

⁵³ 張福昌，「新型威脅：外國恐怖主義戰士 (FTF) 與歐盟內部安全」，*台北論壇* (2015 年 12 月 16 日)，http://140.119.184.164/view_pdf/261.pdf (檢索日期：2017 年 10 月 13 日)。

⁵⁴ 林泰和，「2016 年布魯塞爾恐攻對歐盟之影響」，*戰略安全研析*，第 132 期 (2016)，頁 36-38。

表 4-5、比利時反恐法律修正案一覽表

年份	反恐法律修正案內容
2013 年	<p>2013 年 3 月 14 日刑法增修條文生效，下列行為可處 5 至 10 年有期徒刑，併科 100 至 5,000 歐元罰金：</p> <p>一、依刑法第 140 條第 2 項，不論是否直接引發恐怖攻擊，於公眾場合散佈煽動刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」；</p> <p>二、依刑法第 140 條第 3 項，從事刑法第 137 條或第 140 條所稱之「以恐怖活動為目的之招募行為」；</p> <p>三、依刑法第 140 條第 4 項，指導或訓練恐怖活動、製造爆炸物、槍枝、其他武器、或任何有害及危險物質、或與刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」有關的任何恐怖行動；</p> <p>四、依刑法第 140 條第 5 項，在比利時或境外從事刑法第 140 條第 4 項涉及之行為，以從事刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」。</p>
2015 年	<p>2015 年 7 月 20 日刑法增修打擊恐怖主義條文（第 140(e)條），禁止任何以恐怖活動為目的之跨國旅行，以執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案第 6 段關於資助、計畫、籌備、執行恐怖行動規定；違反規定處以 5 至 10 年有期徒刑，併科 100 至 5,000 歐元罰金。</p>
2016 年	<p>修正 1992 年 8 月 5 日通過的《警政服務法案》(Law of 5 August 1992 on the Police Service)，警方得建立預防與制止恐怖主義或極端主義之警政資料庫，亦得與外國執法單位與情治機構、以及國際組織進行情報交換，促進國際警察與司法合作。</p>
	<p>2016 年 4 月 27 日通過刑法修正案，警方得於晚間九點至早上五點之間，以預謀或執行恐怖攻擊為由，進入民宅進行搜索與逮捕。</p>
	<p>2016 年 8 月 3 日通過刑法修正案，以比利時為出發地或抵達地，並以煽動（第 140-2 條）或提供（第 140-3 條）以恐怖主義為目的（第 140-6 條）之跨國旅行，屬於刑事犯罪；檢方亦得起訴涉及比利時國籍、比利時機構、及其他歐洲機構之跨境恐怖份子，並提高比利時「聯邦檢察辦公室」(Federal Prosecutor's Office) 之反恐權力。</p>
	<p>2016 年 12 月 14 日通過刑法修正案，參與恐怖團體活動或恐怖犯罪活動（第 140 條第 1 項）、預謀從事孤狼恐怖行為（第 140-7 條）、直接或間接提供或搜集與恐怖行動有關之物質或資金（第 141 條）屬於刑事犯罪。</p>

資料來源：筆者整理自歐洲警政署 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/13).

二、孤狼恐怖攻擊的事件經過

2017年6月20日比利時當地時間晚間8點45分左右，一名男子於布魯塞爾中央車站（Brussels Central Station）大廳內推著行李推車靠近乘客，大聲咆哮後隨即引爆推車內炸藥，造成一場小型爆炸（見圖4-5），車站大廳內乘客聽聞爆炸聲響後四處逃散；其後嫌疑犯返回車站大廳內，大喊「真主偉大」（Allahu Akbar）後衝向警方並遭到擊斃，所幸該起失敗的孤狼恐怖攻擊並無造成任何死傷。⁵⁵

圖 4-5、2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊示意圖



資料來源：The Telegraph, “Brussels station blast: suspect 'wearing explosive belt' shot dead by troops,” 2017/06/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/20/traffic-halted-brussels-small-explosion-central-train-station/> (accessed 2017/10/13).

⁵⁵ The Guardian, “Soldiers shoot suspected terrorist dead at Brussels railway station,” 2017/06/21, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/20/soldiers-shoot-person-brussels-central-train-station-explosion-belgium> (accessed 2017/10/13).

三、孤狼恐怖攻擊後的追捕與反應

經比利時警方調查後，確認孤狼恐怖份子身份為摩洛哥籍 36 歲男子 Oussama Zariouh。Zariouh 自 2013 年起獨居於布魯塞爾近郊的莫倫貝克 (Molenbeek) 地區，為「2014 年 5 月 24 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」、「2015 年 8 月 21 日巴黎孤狼恐怖攻擊」、「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」以及「2016 年 3 月 22 日比利時布魯塞爾」等恐怖份子所曾居住的地區。⁵⁶

而該起孤狼恐怖攻擊使用與「2005 年 7 月 7 日英國倫敦七七恐怖攻擊」、「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」、以及「2016 年 3 月 22 日比利時布魯塞爾恐怖攻擊」等恐怖攻擊相同、俗稱「撒旦之母」的「三過氧化三丙酮」(TATP, Triacetone Triperoxide) 自製炸彈；Zariouh 擁有毒品與性侵等犯罪前科，平時與鄰居互不往來，其經營的社群網站也沒有任何激進化的早期徵兆，也不在比利時警方的恐怖份子觀察名單，顯示孤狼恐怖份子的激進化過程迅速到沒有任何早期徵兆。⁵⁷



⁵⁶ The Independent, “Brussels explosion: Prosecutors say major terror attack at station averted after bomb packed with nails fails,” 2017/06/21, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brussels-central-station-explosion-bomb-attempted-terror-attack-latest-molenbeek-isis-allahu-akbar-a7800666.html> (accessed 2017/10/13).

⁵⁷ Reuters, “Brussels station attacker was secretive loner,” 2017/06/22, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-brussels-attacker/brussels-station-attacker-was-secretive-loner-idUSKBN19C2OA> (accessed 2017/10/13).

第五節 小結

本章透過 2005 年 11 月 30 日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》所建立的歐盟四大反恐戰略，針對「2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」、以及「2017 年 6 月 20 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等四個孤狼恐怖主義個案進行分析。

在預防與保護措施方面，本章所探討的四個歐盟會員國皆於近年採取預防激進化、與防止本國國民赴敘利亞與伊拉克等衝突地區從事恐怖活動之相關措施；除了預防受到經濟與社會孤立的國內穆斯林群體與難民成為激進化溫床與恐怖份子招募對象之外，亦因應參與反伊斯蘭國聯軍而成為伊斯蘭國號召個人對母國發動孤狼恐怖攻擊威脅之國際情勢，並持續預防伊斯蘭國招募外國恐怖主義戰士。

在孤狼恐怖份子激進化方面，Ramón Spaaij 與 Mark S. Hamm (2015) 認為，孤狼恐怖主義會歷經「個人與政治挫折」(Personal and Political Grievance)、「受到網路極端團體吸引」(Affinity with Online Sympathizers and Extremist Group)、「受到激勵」(Enabler)、「產生散佈意圖」(Broadcasting Intent)、「觸發事件」(Triggering Event)、以及「恐怖主義」(Terrorism) 等六個激進化階段；⁵⁸而就本章所探討的四個個案來說，孤狼恐怖份子皆為擁有犯罪前科的社會與經濟邊緣移民族群，若非與歐盟境外聖戰士接觸，便是受到國際網路空間的伊斯蘭國聖戰思想與訊息所影響而趨於激進化；而不論社區鄰居是否預警到孤狼恐怖份子的早期激進化徵兆、或是情報單位是否將其列為恐怖份子觀察名單，皆因其孤狼恐怖攻擊的作案手法難以預測之特性，而無法有效阻止恐怖攻擊的籌劃與執行。

在孤狼恐怖份子國籍方面，除了「2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」為利比亞裔英國籍之外，「2016 年 7 月 14 日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016 年 12 月 19 日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、以及「2017 年 6 月 20 日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等三個個案之孤狼恐怖份子，皆為突尼西亞與摩洛哥等北非國家外籍人士；即使如此，歐盟未來仍無法排除前往敘利亞與伊拉克從事恐怖活動，其後返回歐盟境內的「返國外國恐怖主義戰士」(RFTF, Returning Foreign Terrorist Fighters)，並利用其母國國籍作為掩護手段發動孤狼恐怖攻擊的「孤狼本土恐怖主義」(Home-grown Lone-wolf Terrorism)。

⁵⁸ Ramón Spaaij & Mark S. Hamm, *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf> (Rockville: National Criminal Justice Reference Service, 2015), p. 26.

在攻擊手法層面，原料取得容易、製造成本低廉、能瞬間造成大量傷亡的「自製爆裂物」(HMEs, Home-Made Explosives)、「簡易爆炸裝置」(IEDs, Improvised Explosive Devices)、以及「人體攜帶簡易爆炸裝置」(PBIEDs, Person-Borne Improvised Explosive Devices)等簡易爆炸物，仍為歐盟孤狼恐怖攻擊之慣用武器來源。此外，除了本章所探討的「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」與「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」之外，尚包括「2017年4月7日瑞典斯德哥爾摩孤狼恐怖攻擊」與「2017年3月22日英國倫敦西敏寺孤狼恐怖攻擊」等案件，皆使用執行成本低、且難以預測的車輛衝撞攻擊(見本論文附錄七)，顯示車輛已成為孤狼恐怖份子隨時隨地能發動恐怖攻擊的犯案武器。

在攻擊目標與地點方面，孤狼恐怖攻擊仍然多以民眾與基礎設施等「軟目標」(Soft Targets)作為攻擊目標；而就本章所探討的四個孤狼恐怖攻擊個案來說，國慶日與聖誕節等大型節慶、演唱會與體育館等大型場館、火車站與地鐵站等交通要道，皆為恐怖份子得以造成傷亡極大化的人潮聚集熱點；而在傷亡人數方面，若以人潮聚集熱點為攻擊地點，即使是未經縝密規劃而單獨策劃執行的孤狼恐怖攻擊，仍可能如傳統組織型恐怖主義一樣造成軟目標民眾的重大死傷數量，如本章所探討的「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」與「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」等恐怖攻擊，皆造成20人以上死亡、50人以上受傷。

在攻擊動機方面，雖然歐洲警政署《2017年歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》將本章所探討的「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」與「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」定調為「聖戰恐怖主義」，而該報告亦指出聖戰恐怖主義已成為威脅歐盟內部安全的恐怖主義動機趨勢；然而導致孤狼恐怖主義的激進化與暴力極端主義，仍無法排除以「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」、「左派與無政府恐怖主義」、「右派恐怖主義」、以及「單一議題恐怖主義」等其他動機發動孤狼恐怖攻擊。⁵⁹

⁵⁹ 歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》將歐盟恐怖主義分為五大類型：「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)、「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」(Ethno-Nationalist and Separatist Terrorism)、「左派與無政府恐怖主義」(Left-wing and Anarchist Terrorism)、「右派恐怖主義」(Right-wing Terrorism)、以及「單一議題恐怖主義」(Single-issue Terrorism)。詳參本論文第二章第四節「歐盟之孤狼恐怖主義類型」。

而在伊斯蘭國角色方面，雖然伊斯蘭國通常在孤狼恐怖攻擊案件後便透過其網路媒體「阿瑪克新聞社」宣稱犯案，但歐洲警政署認為仍無實證證據顯示該恐怖組織協助歐盟境內的孤狼恐怖攻擊進行籌劃、執行、與支援；⁶⁰而隨著反伊斯蘭國聯軍在敘利亞拉卡（Raqqa）與伊拉克摩蘇爾（Mosul）等地戰事逐漸告捷，伊斯蘭國勢力逐漸式微之際，在敘利亞與伊拉克受到恐怖活動訓練的「返國外國恐怖主義戰士」（RFTF, Returning Foreign Terrorist Fighters）預料將陸續返回歐盟，伺機對母國持續發動恐怖攻擊，歐盟會員國境內受到伊斯蘭國意識形態激進化的潛在本土孤狼恐怖份子亦可能成為未來歐盟會員國警政與情報單位難以掌握的不定時炸彈（見表 4-6）。

表 4-6、伊斯蘭國恐怖攻擊趨勢一覽表

恐怖主義趨勢	歐盟正面臨伊斯蘭國所指導或啟發、而精心策劃之組織與孤狼恐怖攻擊威脅
	法國、德國、比利時、荷蘭、英國參與反伊斯蘭國聯軍的歐盟會員國已成為伊斯蘭國號召發動孤狼恐怖攻擊之目標
作案手法	以伊斯蘭國為名的恐怖攻擊通常以多重目標為攻擊對象，攻擊迅速且有效
	孤狼恐怖攻擊的規模與影響逐漸升高
	敘利亞與伊拉克常見的「車輛攜帶簡易爆炸裝置」（VBIEDs, Vehicle-Borne Improvised Explosive Devices），未來可能成為歐盟境內恐怖攻擊手法
目標選擇	孤狼恐怖攻擊傾向選擇軟目標，不再以象徵性目標為攻擊對象
	恐怖攻擊除了造成死傷之外，以基礎設施為目標的恐怖攻擊亦衝擊國內經濟
恐怖份子特性	受到激進化的孤狼恐怖份子不一定為虔誠伊斯蘭信仰者
	在歐盟遭到社經孤立的敘利亞難民較易趨於激進化，成為恐怖主義招募對象
	伊斯蘭國宣稱犯案的恐怖攻擊，通常由伊斯蘭國激勵的孤狼恐怖份子執行，兩者之間並無直接或間接接觸關係
	情資顯示伊斯蘭國正將恐怖份子有計劃地送往歐盟境內
	由於伊斯蘭國勢力逐漸式微，敘利亞境內恐怖攻擊訓練活動將逐漸減少
武器選擇	自動槍械仍然是恐怖份子慣用的攻擊武器，且未來可能使用化學與生物武器
	三過氧化三丙酮（撒旦之母）自製炸彈仍為恐怖攻擊的主要武器
網際網路 與社群媒體角色	恐怖份子與極端份子會對通訊進行加密，以躲避執法與情報機關追查
	恐怖份子進行通訊時會切換數個平行通訊平台，以躲避執法與情報機關追查
國際情勢對歐盟之影響	利比亞預計繼敘利亞之後，成為伊斯蘭國對歐盟發動恐怖攻擊的組織基地

資料來源：筆者整理自 Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*,

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> (The Hague: Europol, 2016).

⁶⁰ Royal United Services Institute, *Lone-Actor and Small Cell Terrorist Attacks: A New Front in Counter-Terrorist Finance*, https://rusi.org/sites/default/files/201701_op_lone-actor_and_small_cell_terrorist_attacks.1.pdf (London: Royal United Services Institute, 2017), p. 1.

第五章 歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之成效評估

本論文已於第三章（歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策分析）檢驗了決策機構與協調官員、執行機關與夥伴關係、戰略方針與行動計畫、以及合作機制與輔助工具等層面，檢驗「歐盟層級」因應孤狼恐怖主義威脅之反恐政策與措施；此外，亦於第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）分析了「2016年7月14日法國尼斯孤狼恐怖攻擊」、「2016年12月19日德國柏林孤狼恐怖攻擊」、「2017年5月22日英國曼徹斯特孤狼恐怖攻擊」、以及「2017年6月20日比利時布魯塞爾孤狼恐怖攻擊」等四個孤狼恐怖攻擊個案，檢驗「歐盟會員國層級」於預防、保護、追捕、反應等層面因應孤狼恐怖主義威脅之政策與措施。

爰此，本章將針對歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策與措施，以「歐盟與會員國之合作層級」、「歐盟與美國之合作層級」、以及「歐盟與國際組織之合作層級」等三個層面，檢驗歐盟透過與會員國、第三國、與國際組織之跨國反恐合作，建立內部與外部反恐網絡之政策成效。

首先，本章將從「歐盟與會員國之合作層級」出發，探討歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等三個歐盟反恐政策之執行機關，透過國際協定形式與歐盟會員國反恐機構進行合作，共同因應孤狼恐怖主義威脅之內部成效。

次之，自2001年九一一事件後，歐盟決策機構便於各項反恐法律文件揭示，與第三國以及國際組織之反恐合作為歐盟重要反恐戰略之一，而美國、瑞士、挪威等第三國皆在警察、司法、與邊境安全層面，與歐盟保持密切反恐合作關係；礙於篇幅，本章將從「歐盟與美國之合作層級」出發，聚焦歐盟與美國之間的跨大西洋反恐合作關係，特別是歐盟、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟機構與美國所簽署之國際合作協定，以檢驗歐盟透過雙邊反恐合作關係打擊孤狼恐怖主義之外部成效。

最後，本章將從「歐盟與國際組織之合作層級」切入，分析歐盟與「聯合國」、「國際刑警組織」、以及「全球反恐論壇」等三個與歐盟建立緊密反恐合作夥伴關係的國際組織，並以該三個國際組織在反恐議題之決議、協定、與計畫，檢驗歐盟透過多邊反恐合作關係打擊孤狼恐怖主義之外部成效。

第一節 歐盟與會員國之合作層級

歐盟與會員國之反恐合作，體現於歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等三個歐盟反恐政策之執行機關，在警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、邊境安全合作等層面所建立的內部合作夥伴關係，其中又以資訊與情報交換合作最為密切；歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署皆具備彙整歐盟會員國所提供之反恐資訊與情報，並建置警察、司法、與邊境等資料庫之組織功能，藉此作為歐盟會員國反恐權責機關之參考依據。

歐盟與歐盟會員國皆有專責反恐機構，透過反恐戰略與計畫、情報交換、聯合緝捕等跨機構合作，便可發揮有效打擊恐怖主義之成效；然而，由於歐盟會員國堅守內政主權不可侵犯之原則與超國家組織侵犯國家主權之疑慮，仍然各自主張歐盟會員國擁有絕對的警察權與司法權，造成歐盟與歐盟會員國反恐政策各自為政的現象。¹

一、歐洲警政署與歐盟會員國之反恐合作成效評估

歐洲警政署與歐盟會員國最為重要的反恐合作項目，便是兩者之間的資訊情報交換與分享合作關係；2012年12月7日歐洲執委會發佈的《強化歐盟執法機構資訊交換合作報告》，亦說明了歐洲警政署與歐盟會員國之間應建立「歐洲資訊分享模型」(EIXM, European Information Exchange Model)，並在反恐領域進行蒐集與交換資訊與情報合作之重要性。²而歐盟會員國之警政與反恐機構，將重要反恐資訊情報提供予歐洲警政署之後，歐洲警政署便負責彙整該等資訊情報並建置反恐資料庫，作為歐盟會員國警政與反恐機構參考依據。

歐盟會員國負責歐洲警政署聯繫業務的「歐洲警政署國家單位」(ENU, Europol National Unit)與「國家聯絡官」(Liaison Officers)，係歐盟會員國向歐洲警政署提供相關資訊與情報之重要窗口；而歐洲警政署亦仰賴歐盟會員國所提供的恐怖主義相關資訊與情報，以建置「安全資訊交換網絡應用系統」(SIENA, Secure Information Exchange Network Application)、「歐洲警政署資訊系統」(EIS, Europol Information System)、「歐洲警政署專家交流平台」(EPE, Europol Platform for Experts)等反恐資料庫。³

¹ 張福昌，「歐洲聯盟反恐政策初探」，*歐洲國際評論*，第五期（2009年），頁135-137。

² European Commission, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM)," 2012/12/07, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0735&from=EN> (accessed 2017/10/22).

³ Europol, "Information Exchange," <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange> (accessed 2017/10/22).

依 1995 年 7 月 26 日歐盟部長理事會《歐洲警政署公約》(Europol Convention) 第 7 條，歐洲警政署負責分析歐盟會員國所提供之資料與情報，因此歐洲警政署與歐盟會員國的內政與外事警察、海關稅務、邊境巡防、反洗錢等相關反恐權責機構建立合作關係，作為取得相關資訊與情報之主要來源，並建置相關資訊資料庫供歐盟會員國參考（見表 5-1）。⁴

表 5-1、歐洲警政署與歐盟會員國之合作機構一覽表

會員國	歐盟會員國之合作機構
比利時	海關與稅務行政署 (Customs and Excise Administration)
	聯邦警察署 (Federal Police) 與各區警察署 (Local Police)
法國	法國國家警政署 (General Directorate of National Police)
	法國海關總局 (Directorate-General of Customs and Indirect Taxes)
	國家憲兵隊 (National Gendarmerie)
德國	聯邦警政署 (Federal Police)
	聯邦刑警辦公室 (Federal Criminal Police Office)
	各邦警政署 (State Police Agencies)
	中央海關調查服務局 / 區域海關調查辦公室 (Central Customs Investigation Service / Regional Customs Investigation Offices)
英國	皇家稅務海關總署 (HM Revenue and Customs)
	移民執法署 (Immigration Enforcement)
	英格蘭與威爾斯警政署 (Police Forces in England and Wales)
	蘇格蘭警政署 (Police Scotland)
	國家犯罪署 (National Crime Agency)

資料來源：筆者綜合整理自 Europol, “Partners & Agreements: Member States,”

<https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/member-states> (accessed 2017/10/22)；本表僅節錄法國、德國、英國、以及比利時等本論文第四章所探討的四個歐盟會員國，歐洲警政署與其它歐盟會員國之合作機構詳參該網站。

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

此外，《歐洲警政署公約》第 4 條與第 5 條同時規定，歐盟會員國在下列三種狀況下，並無向歐洲警政署提供情報與資訊之義務，賦予歐盟會員國在特定情況下拒絕將相關資訊與情報提供給歐洲警政署之法律正當性：(1) 危害重大國家安全利益；(2) 可能妨礙歐盟會員國正在調查得相關案件或個人安全；(3) 涉及國家安全之情報與資訊。⁵

⁴ Council of the European Union, “COUNCIL ACT of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention),” 1995/07/26, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=EN), pp. 7-8 (accessed 2017/10/22).

⁵ Ibid., pp. 6-7.

而在歐洲警政署所建置的反恐資料庫情資高度仰賴歐盟會員國的狀況下，歐盟會員國基於國家安全、或與第三國業已建立資訊與情報交換合作之雙邊關係，而對提供予歐洲警政署之資訊與情報有所保留，使歐洲警政署之反恐資料庫完整性受到影響，直接影響到歐洲警政署與歐盟會員國之間的警政合作與情報交流關係，亦間接影響到歐盟反恐決策單位與執行機關因應孤狼恐怖主義威脅之政策成效。

二、歐洲司法合作署與歐盟會員國之反恐合作成效評估

歐洲司法合作署與歐盟會員國之重要反恐合作司法管道，便是透過「聯合調查團」(JITs, Joint Investigation Teams) 所建立的跨國犯罪調查機制，而歐洲司法合作署則扮演歐盟會員國之間建立聯合調查團的協調角色；依 2002 年 6 月 13 日歐盟部長理事會《聯合調查團架構決定》第 1 條之規定，歐盟會員國可在兩種狀況下要求建立聯合調查團：(1) 當歐盟會員國之刑事調查案件陷入困境，並涉及其他歐盟會員國時；(2) 當歐盟會員國之刑事案件調查涉及多個歐盟會員國，而需要進行協調工作時。⁶

依歐洲司法合作署各年度報告，雖然歐盟會員國透過聯合調查團進行跨國司法合作之案件數量逐年上升，但 2011 至 2016 年針對「恐怖主義案件」所設立的聯合調查團總計僅有 10 件，數量遠不及詐騙、運毒、洗錢等其他司法案件之歐盟犯罪項目，顯示歐盟會員國在恐怖攻擊案件中仍主要仰賴自身反恐與警政機構，歐洲司法合作署與歐盟會員國之間針對恐怖主義案件之司法合作尚待發展（見表 5-2）。

⁶ Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on joint investigation teams,” 2002/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=EN>, pp. 1-2 (accessed 2017/10/22).

表 5-2、聯合調查團之犯罪項目數量表

犯罪項目	聯合調查團數量						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	總計
詐騙	4	11	21	32	34	35	137
運毒	7	13	26	31	25	24	126
洗錢	4	8	13	24	30	35	114
人口販運	6	6	15	18	21	32	98
機動組織犯罪	6	5	8	13	13	12	57
非法移民走私	2	4	7	9	9	11	42
網路犯罪	2	2	9	6	11	8	38
貪污	1	3	3	4	4	2	17
歐盟金融利益犯罪	0	1	1	2	5	5	14
恐怖主義	0	0	1	2	3	4	10
總計	32	53	104	141	155	168	653

資料來源：筆者綜合整理自 2011-2016 年 Eurojust, *Eurojust Annual Report*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/Pages/annual-reports.aspx> (accessed 2017/10/23).

而歐盟會員國在建立聯合調查團前後需要召開「協調會議」(Coordination Meetings)，針對目標調查案件與其他歐盟會員國進行協調與協商；而依歐洲司法合作署之年度報告，2011 至 2016 年歐盟會員國針對聯合調查團所召開的協調會議數量，依序為法國 (458 場)、德國 (424 場)、荷蘭 (397 場)、英國 (397 場)、以及西班牙 (341 場)(見表 5-3)；而在歐盟會員國向歐洲司法合作署申請聯合調查團補助案件數量方面，則依序為英國 (87 件)、法國 (55 件)、德國 (53 件)、捷克 (40 件)、與比利時 (39 件)(見圖 5-1)，顯示英國、法國、德國等三國與歐洲司法合作署之司法合作關係較為緊密。

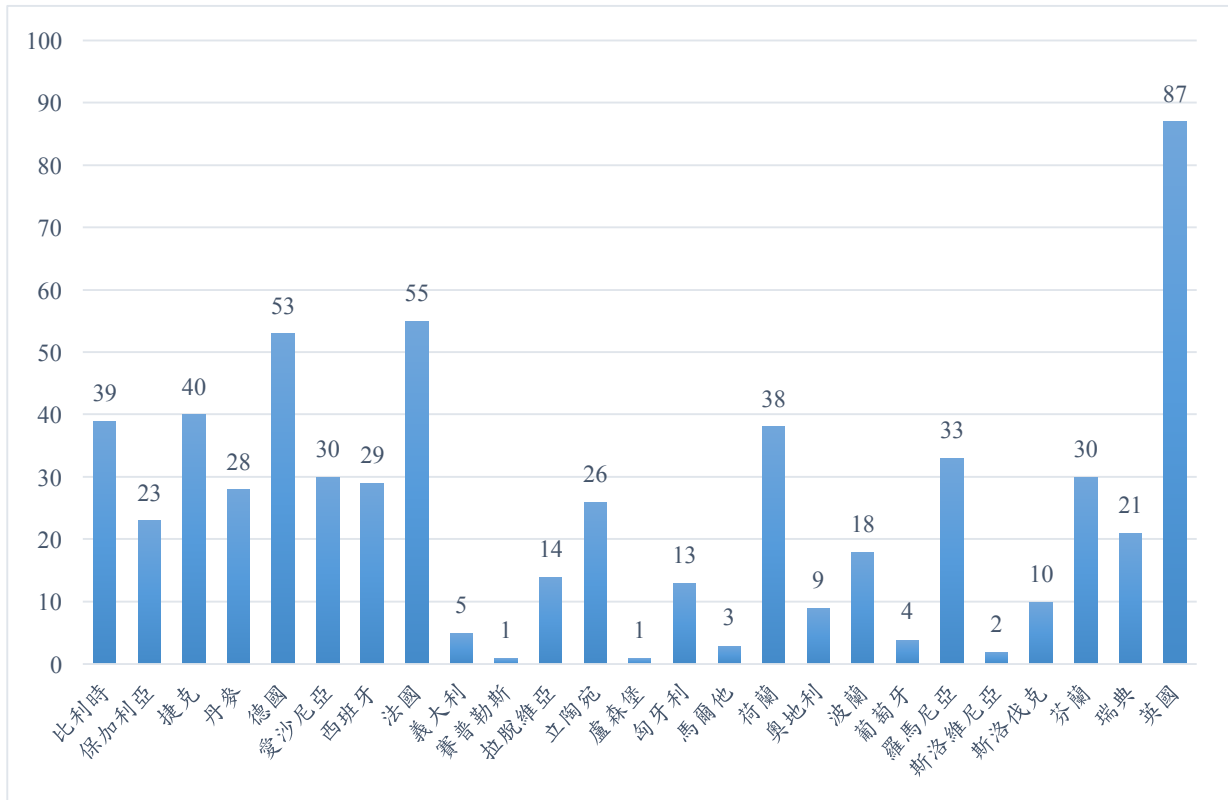
表 5-3、聯合調查團之協調會議數量表

會員國	聯合調查團之協調會議數量						
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
法國	86	89	66	53	89	75	458
德國	66	63	65	53	103	74	424
荷蘭	65	59	55	66	81	71	397
英國	58	60	48	62	97	72	397
西班牙	55	54	58	54	62	58	341
比利時	52	64	55	43	61	45	320
義大利	44	48	43	33	51	59	278
羅馬尼亞	17	7	21	27	33	46	151
傑克	16	17	20	23	32	27	135
奧地利	19	25	21	21	23	22	131
瑞典	14	19	20	22	26	22	123
保加利亞	28	22	19	12	16	19	116
波蘭	9	11	15	18	33	25	111
立陶宛	14	11	17	18	24	19	103
匈牙利	12	10	17	13	26	14	92
拉脫維亞	15	11	14	18	19	14	91
丹麥	8	14	17	12	23	15	89
芬蘭	7	11	12	21	14	14	79
希臘	19	21	6	3	10	19	78
葡萄牙	14	13	11	4	13	15	70
愛沙尼亞	11	8	8	8	15	11	61
斯洛維尼亞	6	3	13	15	7	17	61
斯洛伐克	9	6	4	10	10	7	46
愛爾蘭	5	3	2	5	15	8	38
賽普勒斯	3	12	10	4	6	1	36
盧森堡	9	1	8	5	8	3	34
馬爾他	4	2	6	3	3	2	20
克羅埃西亞	N.A.	N.A.	2	3	7	2	14
總計	665	664	653	629	907	776	4,294

資料來源：筆者綜合整理自 2011-2016 年 Eurojust, *Eurojust Annual Report*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/Pages/annual-reports.aspx> (accessed 2017/10/23).

圖 5-1、2009-2016 年聯合調查團之補助案件數量圖



資料來源：筆者綜合整理自 Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*,

[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust Annual Reports/Annual Report](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf)

[2016/AR2016_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf) (The Hague: Eurojust, 2017), p. 19; Eurojust, *Eurojust Annual Report 2015*,

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/Annual-Report-2015-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2016), p. 21.

三、歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國之反恐合作成效評估

依 2016 年 9 月 14 日歐洲議會與歐盟部長理事會《歐洲邊境與海巡署規則》第 22 條與第 23 條，歐盟會員國需指派負責向歐洲邊境與海巡署進行協調與聯繫工作的「協調官」(Coordination Officers) 與「國家聯繫窗口」(National Contact Point)，負責彙整本國邊境監控資訊情報與聯繫國內其他邊境管理機構，以向歐洲邊境與海巡署提供邊境活動資訊與情報；而歐洲邊境與海巡署的「風險分析組」(Risk Analysis Unit) 負責彙整各歐盟會員國所提供之邊境資訊情報，提供給歐洲邊境與海巡署執行長作為危機分析與執行行動之參考依據。⁷

⁷ European Parliament and Council of the European Union, “REGULATION (EU) 2016/1624 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC,” 2016/09/14, http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf, pp. 26-27 (accessed 2017/10/23).

而在歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國之合作關係中，歐洲邊境與海巡署僅扮演協調角色；歐洲邊境與海巡署「風險分析組」(Risk Analysis Unit) 所提供之邊境風險分析資訊、以及「歐洲邊境海巡總隊」(EBGT, European Border and Coast Guard Teams) 執行的共同邊境行動，對歐盟會員國之邊境安全機構僅具參考性質，歐盟會員國保有最終邊境決策權力。

依《歐洲邊境與海巡署規則》第 10 條，歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國負有相互分享邊境資訊與情報之義務⁸，因此歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國負責邊境安全管理之邊境巡防、警政、與外事機構建立合作關係，作為「歐洲邊境監視系統」(Eurosur, European Border Surveillance System)、⁸「自動邊境控管系統」(ABC, Automated Border Control)、⁸「共同風險指標」(CRI, Common Risk Indicators)、⁸「線上偽造與查證文件資料庫」(FADO, False and Authentic Documents Online)、以及「出入境系統」(EES, Entry/Exit System) 等資料庫，匯集歐盟會員國邊境安全資料情報之資訊與情報來源基礎 (見表 5-4)。



⁸ Ibid., p. 16.

表 5-4、歐洲邊境與海巡署以及歐盟會員國之合作機構一覽表

會員國	歐盟會員國合作機構
奧地利	奧地利警政署 (Austrian National Police)
比利時	聯邦警察署 (Federal Police) 與各區警察署 (Local Police)
保加利亞	邊境警察署 (Border Police)
賽普勒斯	賽普勒斯警政署 (Cyprus Police)
捷克	外事與邊境警察署 (Alien and Border Police Service)
丹麥	丹麥警政署 (Danish National Police)
愛沙尼亞	警察與邊境巡防署 (Police and Border Guard Board)
芬蘭	邊境巡防署 (Border Guard)
法國	邊境警察署 (Border Police)
德國	聯邦警政署 (Federal Police)
希臘	邊境警察署 (Border Police) 與海岸巡防署 (Hellenic Coast Guard)
匈牙利	外事警察局 (Police Aliens Division)
義大利	稅務巡防署 (Finance Guard) 與義大利警政署 (Italian National Police)
拉脫維亞	邊境巡防署 (State Border Guard)
立陶宛	邊境巡防署 (State Border Guard Service)
盧森堡	大公國警政署 (Police Grand Ducal)
馬爾他	邊境巡防署 (Border Control Services)
荷蘭	皇家軍警署 (Royal Netherlands Marechaussee)
波蘭	邊境巡防署 (Border Guard)
葡萄牙	外事與邊境署 (Foreign and Border Service)
羅馬尼亞	邊境警察署 (Border Police)
斯洛伐克	邊境與外事警察局 (Bureau of Border and Alien Police)
伊洛維尼亞	邊境警察局 (Border Police Division)
西班牙	國家警察署 (National Police Force) 與邊境警察署 (Civil Guard)
瑞典	海岸巡防署 (Swedish Coast Guard) 與刑事警察署 (Swedish National Crime police)
英國	邊境警察署 (Border Force)

資料來源：筆者整理自 Frontex, “Partners: National Authorities,”

<http://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/> (accessed 2017/10/23).

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

第二節 歐盟與美國之合作層級

歐盟反恐政策之決策機構所發佈的戰略方針與行動計畫中，已多次宣示透過與第三國進行反恐合作，藉此建立歐盟對外反恐網絡；歐盟部長理事會「司法與內政事務理事會」(JHA, Justice and Home Affairs Council) 亦於 2015 年 2 月 2 日發布的《里加聯合聲明》(Riga Joint Statement) 中強調，歐盟會員國為了維護歐盟的內部安全，必須在恐怖主義、激進化、恐怖份子招募、及恐怖主義資助等四大面向上，強化歐美跨大西洋反恐合作。⁹而歐盟、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟反恐機構之執行機關，已與諸多第三國簽署國際合作協定，建立警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、邊境安全合作等層面之跨國反恐合作。¹⁰

而在歐盟與第三國之間的外部反恐合作關係中，又以歐美與美國自 1995 年 12 月 3 日簽署《歐美新跨大西洋聲明議程》(NTA, New Transatlantic Agenda) 與《歐美聯合行動計畫》(Joint EU-US Action Plan) 以降¹¹，針對國際犯罪、運毒、恐怖主義等全球安全威脅，在司法與內政事務的跨大西洋反恐合作關係最為緊密，包括打擊恐怖主義、反洗錢與打擊資助恐怖主義、打擊暴力與極端主義、移民與邊境控管、槍枝與爆裂物管制、網路犯罪、與個人資料保護等諸多領域之反恐合作。¹²

一、歐盟與美國之反恐合作成效評估

2001 年 9 月 11 日九一一事件後，歐盟與美國簽署的首份反恐合作協定為 2001 年 12 月 6 日《歐洲警政署與美國協定》(Agreement between the United States of America and the European Police Office)，協定內容涵蓋打擊恐怖主義、反洗錢、人口販運、毒品走私、打擊核子與放射物質等犯罪合作項目，開啟歐盟與美國的跨大西洋反恐合作關係。¹³

⁹ Council of the European Union, “Riga Joint Statement,” 2015/02/02, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>, pp. 3-8, (accessed 2017/10/25).

¹⁰ 歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署與第三國簽署之合作協定，詳參本論文第三章第二節「歐洲警政署之對外夥伴關係」、「歐洲司法合作署之對外夥伴關係」、以及「歐洲邊境與海巡署之對外夥伴關係」。

¹¹ European Union External Action Service, “New Transatlantic Agenda,” 1995/12/03, http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf (accessed 2017/10/25).

¹² European Parliament, “EU-US cooperation in Justice and Home Affairs – an overview,” 2016/04/06, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580892/EPRS_BRI\(2016\)580892_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580892/EPRS_BRI(2016)580892_EN.pdf) (accessed 2017/10/25).

¹³ Europol, “Partners & Agreements: Operational Agreements,” <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements?page=1> (accessed 2017/10/29).

其後歐盟、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署陸續與美國簽署相關國際合作協定，強化歐盟與美國在引渡程序、司法互助與合作、個人資料交換、邊境安全等領域之雙邊合作關係（見表 5-5）。

表 5-5、歐盟與美國之反恐合作協定一覽表

締約方	合作協定名稱	簽署日期
歐盟	《歐美引渡協定》(Agreement on Extradition between the European Union and the United States of America)	2003 年 6 月 25 日
	《歐美司法互助協定》(Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America)	2003 年 6 月 25 日
	《歐美航空乘客姓名記錄協定》(Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection)	2004 年 5 月 28 日
	《歐美恐怖份子資助追蹤計畫協定》(Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program)	2009 年 11 月 30 日
	《歐美乘客姓名記錄協定》(Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security)	2011 年 12 月 14 日
	《歐美刑事案件之個人資料保護協定》(Agreement between the United States of America and the European Union on the Protection of Personal Information Relating to the Prevention, Investigation, Detection, and Prosecution Criminal Offenses)	2016 年 6 月 2 日
歐洲警政署	《歐洲警政署與美國協定》(Agreement between the United States of American and the European Police Office)	2001 年 12 月 6 日
	《歐洲警政署與美國關於交換個人資料與相關資訊之補充協定》(Supplemental Agreement between Europol and the USA on Exchange of Personal Data and Related Information)	2002 年 12 月 20 日
歐洲司法合作署	《歐洲司法合作署與美國協定》(Agreement between Eurojust and the United States of America)	2006 年 11 月 6 日

歐洲邊境管理署	《歐洲邊境管理署與美國國土安全部工作協定》(Working Agreement Establishing Cooperation between The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the United States Department of Homeland Security)	2009 年 4 月 28 日
---------	--	-----------------

資料來源：筆者綜合整理自 European Parliament Legislative Train Schedule, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/summary> (accessed 2017/10/25); European Commission, “Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data and Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP),” http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/pnr-tftp/pnr-and-tftp_en.htm (accessed 2017/10/25); Europol, “Partners & Agreements: Operational Agreements,” <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements> (accessed 2017/10/25); Eurojust, “Eurojust Legal Framework,” <http://www.eurojust.europa.eu/about/legal-framework/Pages/eurojust-legal-framework.aspx> (accessed 2017/10/25); Frontex, “Partners: Third Countries,” <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/> (accessed 2017/10/25).

而在歐盟與美國的多份國際合作協定中，又以 2009 年 11 月 30 日《歐美恐怖份子資助追蹤計畫協定》¹⁴與 2011 年 12 月 14 日《歐美乘客姓名記錄協定》¹⁵等兩份協定最為重要。美國得透過前者參與歐洲警政署「恐怖份子資助追蹤計畫」(TFTP, Terrorist Finance Tracking Program)，加強打擊資助恐怖主義犯罪；亦得透過後者取得自歐盟前往美國之「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record)，取得恐怖份子的出入境紀錄資訊與情報。此外，歐盟與美國亦於 2016 年 6 月 2 日簽署俗稱《雨傘協定》(Umbrella Agreement) 的《歐美刑事案件之個人資料保護協定》¹⁶，化解歐美在打擊恐怖主義刑事案件合作中之個人資料保護法律差異。¹⁷

2015 年 2 月歐洲警政署亦與美國國土安全部「移民暨海關執法局」(ICE, Immigration and Customs Enforcement) 簽署《檢查哨焦點協定》(Focal Point

¹⁴ European Union & United States of America, “Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program,” 2009/11/30, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0113\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0113(01)&from=EN) (accessed 2017/10/25).

¹⁵ European Union & United States of America, “Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security,” 2011/12/14, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A1027\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A1027(01)) (accessed 2017/10/25).

¹⁶ European Union & United States of America, “Agreement between the United States of America and the European Union on the Protection of Personal Information Relating to the Prevention, Investigation, Detection, and Prosecution Criminal Offenses,” 2016/06/02, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1210\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1210(01)&from=EN) (accessed 2017/10/25).

¹⁷ Marco Funk & Florian Trauner, “Transatlantic Counter-terrorism Cooperation,” European Union Institute for Security Studies, 2016/04/24, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert%2015%20Counter%20terrorism.pdf> (accessed 2017/10/25).

CheckPoint Agreement)，而歐美將透過「聯合行動團隊」(JOT, Joint Operation Team) 打擊地中海地區的非非法移民與人口走私相關的組織犯罪；美國「移民與海關執法署」為繼「海關暨邊境保護局」(CBP, Customs and Border Protection) 以及「人口走私及販運中心」(HSTC, Human Smuggling and Trafficking Centre) 之後，第三個參與歐洲警政署「檢查哨焦點計畫」(Focal Point CheckPoint) 之美國政府機構。¹⁸

此外，依 2015 年 2 月歐洲警政署與美國「聯邦調查局」(FBI, Federal Bureau of Investigation) 簽署的《旅者焦點協定》(Focal Point Travellers' Agreement)，美國聯邦調查局得參與歐洲警政署以及歐盟會員國共同打擊外國恐怖主義戰士的「旅者焦點計畫」(FP Travellers, Focal Point Travellers)，強化歐美在外國恐怖主義戰士議題的資訊與情報交換合作。¹⁹

在歐盟 28 個會員國中，除了保加利亞、克羅埃西亞、賽普勒斯、波蘭、與羅馬尼亞等 5 國之外，總計有 23 個歐盟會員國參與「美國免簽計畫」(VWP, Visa Waiver Program) (見表 5-6)；為了因應前往敘利亞與伊拉克等衝突地區，從事恐怖主義活動的歐盟籍外國恐怖主義戰士透過美國免簽計畫入境美國之可能性，美國未來可能加強監控申請美國免簽計畫之歐盟籍人士。²⁰

表 5-6、美國免簽計畫之歐洲國家一覽表

歐洲地區國家	歐盟會員國	申根協定國*	美國免簽計劃國
安道爾			V
奧地利	V	V	V
比利時	V	V	V
保加利亞	V		
克羅埃西亞	V		
賽普勒斯	V		
捷克	V	V	V
丹麥	V	V	V
愛沙尼亞	V	V	V
芬蘭	V	V	V
法國	V	V	V
德國	V	V	V

¹⁸ Europol, “ICE Signs Agreement to Join Europol’s Efforts to Target People Smuggling,” 2015/03/24, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/ice-signs-agreement-to-join-europol%E2%80%99s-efforts-to-target-people-smuggling> (accessed 2017/10/25).

¹⁹ Europol, “FBI and Europol Strengthen Joint Fight against Foreign Terrorist Fighters,” 2016/04/07, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fbi-and-europol-strengthen-joint-fight-against-foreign-terrorist-fighters> (accessed 2017/10/25).

²⁰ Congressional Research Service, *European Fighters in Syria and Iraq: Assessment, Response, and Issues for the United States*, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44003.pdf> (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2015), pp. 34-37.

希臘	V	V	V
匈牙利	V	V	V
冰島		V	V
愛爾蘭	V		V
義大利	V	V	V
拉脫維亞	V	V	V
列支敦士登		V	V
立陶宛	V	V	V
盧森堡	V	V	V
馬爾他	V	V	V
摩納哥		事實 (De Facto) 申根協定國	V
荷蘭	V	V	V
挪威		V	V
波蘭	V	V	
葡萄牙	V	V	V
羅馬尼亞	V		
聖馬利諾		事實 (De Facto) 申根協定國	V
斯洛伐克	V	V	V
斯洛維尼亞	V	V	V
西班牙	V	V	V
瑞典	V	V	V
瑞士		V	V
梵蒂岡		事實 (De Facto) 申根協定國	
英國	V		V

資料來源：Congressional Research Service, *European Fighters in Syria and Iraq: Assessment, Response, and Issues for the United States*, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44003.pdf> (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2015), pp. 38-39.

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

註*：摩納哥、聖馬利諾、與梵蒂岡等三個非歐盟會員國，雖非 1985 年 6 月 15 日《申根協定》(Schengen Agreement) 之締約國，但仍對鄰近申根協定國開放邊境，屬於「事實 (De Facto) 申根協定國」。

二、歐盟與美國之反恐合作挑戰評估

跨大西洋反恐合作關係的主要阻礙可歸納為以下四點：(1) 歐盟與美國對於恐怖主義的危機意識 (Risk Perception) 不同，且雙方對於恐怖主義威脅程度的認知亦有所差異；(2) 美國傾向將反恐行動視為戰爭與和平議題，而歐盟則傾向視為犯罪與司法議題；(3) 美國針對國際恐怖主義所提出的「邊境延伸政策」(Push the Border Out)，抵觸歐盟現行跨國反恐合作法律；(4) 歐盟為非國家行為者之區域性國際組織，與美國存在截然不同的反恐組織結構。²¹

歐盟與美國在反恐思維本質上的差距，是兩者進行跨大西洋反恐合作之最大挑戰，造成歐盟對外反恐合作存在意識形態障礙。除了針對恐怖主義之定義存在差異外，在恐怖主義類型方面，歐盟係由恐怖主義之動機角度出發，將恐怖主義分類為「聖戰恐怖主義」、「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」、「左派與無政府恐怖主義」、「右派恐怖主義」、以及「單一議題恐怖主義」等五種類型；而美國則係以國土安全角度出發，聯邦調查局將恐怖主義以國境內外分為「國內恐怖主義」(Domestic Terrorism) 與「國際恐怖主義」(International Terrorism)。

而在反恐戰略方面，2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》所揭示的「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue)、與「反應」(Respond) 等歐盟四大反恐戰略，傾向於透過警察與司法途徑，針對恐怖攻擊之事前與事後層面因應恐怖主義威脅。²²而美國總統 George Bush 於2003年2月發布的《美國打擊恐怖主義國家戰略》(NSCT, National Strategy for Combating Terrorism)，則揭示了「打擊」(Defeat)、「拒絕」(Deny)、「削弱」(Diminish)、與「防衛」(Defend) 等美國四大反恐戰略；²³ 2006年9月新版《美國打擊恐怖主義國家戰略》，則將「預防恐怖攻擊」、「拒絕提供大規模毀滅性武器予流氓國家與恐怖份子」、「拒絕流氓國家向恐怖份子提供協助與庇護」、以及「拒絕任何國家將其領土作為恐怖份子之跳板」等，列為美國打擊恐怖主義之四項短期優先行動，顯示美國則著重透過軍事手段壓制恐怖主義。²⁴

民主國家因應恐怖主義之強制措施可分為「刑事司法模式」(Criminal Justice Model) 與「戰爭模式」(War Model)，以及結合兩者的「混合模式」(Hybrid Model)；由上述歐盟與美國的反恐戰略觀之，歐盟與其會員國認為恐

²¹ 張福昌，「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（桃園：中央警察大學，2011年10月31日），頁83。

²² Council of the European Union, "The European Union Counter-Terrorism Strategy," 2005/11/30, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/10/26).

²³ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2003*, <https://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Washington D.C.: The White House, 2003), pp. 15-28.

²⁴ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2006*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/> (Washington D.C.: The White House, 2006), pp. 11-17.

怖主義為犯罪行為，應通過司法解決，傾向透過刑事司法模式因應恐怖主義威脅；而美國則將恐怖主義視為危及國家安全與國家利益的重大威脅，傾向透過戰爭模式打擊恐怖主義。²⁵

而在反恐機構方面，如同本論文第三章所探討，歐盟反恐政策之執行機關包括歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署；該三個執行機關與歐盟會員國反恐機構之間雖建立合作夥伴關係，但在警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、以及邊境安全合作等層面，皆是歐盟作為一個區域性國際組織，與歐盟會員國由下而上之妥協結果；而美國為採用聯邦制度的單一國家，係由國務院、國土安全部、國防部、聯邦調查局與其「反恐任務小組」（JTTF, Joint Terrorism Task Forces）、中央情報局等聯邦機構，由上而下貫徹美國聯邦政府的反恐政策（見表 5-7）。

表 5-7、歐盟與美國反恐思維比較表

反恐思維	歐盟	美國
恐怖主義定義	「意圖嚴重危害國家或國際組織之行動，目標在於威脅大眾、產生不適當的強制效果、以及破壞基本政體、憲政、經濟與社會結構。」 ²⁶	「預謀且具有政治動機的次國家團體或秘密行為者，且以非戰鬥人員為目標之暴力行為。」 ²⁷
恐怖主義類型	「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism)、 「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」(Ethno-Nationalist and Separatist Terrorism)、 「左派與無政府恐怖主義」(Left-wing and Anarchist Terrorism)、 「右派恐怖主義」(Right-wing Terrorism)、 「單一議題恐怖主義」(Single-issue Terrorism) 五種類型。 ²⁸	「國內恐怖主義」(Domestic Terrorism)：「一個團體或個人為了追求政治或社會目標，而非法使用或威脅使用暴力，意圖威嚇個人生命或財產，以迫使政府屈服，並使大眾受到威脅。」 ²⁹ 「國際恐怖主義」(International Terrorism)：「發生在美國國境之外或超越國家邊界，並違反美國或其他國家管轄範圍內刑事法律之暴力行為，意圖透過綁架或劫持等強制手段影響大眾、政府政策、與政府行為。」 ³⁰

²⁵ 張福昌，「歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限」，*全球政治評論*，第 49 期（2015 年），頁 23-24。

²⁶ Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on combating terrorism,” 2002/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN> (accessed 2017/10/26).

²⁷ Office of the Law Revision Counsel, *United States Code*, Title 22, Chapter 38, Section 2656f(d), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title22-section2656f&num=0&edition=prelim> (accessed 2017/10/26).

²⁸ 歐洲警政署之恐怖主義分類整理自歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》(TE-SAT, European Union Terrorism Situation & Trend Report)，詳參本論文第二章第四節「歐盟之孤狼恐怖主義類型」。

²⁹ Federal Bureau of Investigation, *Terrorism 2000-2005*, <https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005> (Washington D.C.: Federal Bureau of Investigation, 2015),

p. v.

³⁰ Ibid.

反恐思維	歐盟	美國
反恐戰略	預防 (Prevent)、保護 (Protect) 追捕 (Pursue)、反應 (Respond) ³¹	打擊 (Defeat)、拒絕 (Deny) 削弱 (Diminish)、防衛 (Defend) ³²
主要反恐文件	2005 年 11 月 30 日 《 歐盟反恐戰略 》 ³³	2003 年 2 月《 美國國家反恐戰略 》(NSCT) ³⁴ 2006 年 9 月《 美國國家反恐戰略 》(NSCT) ³⁵
反恐機構	歐洲警政署 (Europol) 歐洲司法合作署 (Eurojust) 歐洲邊境與海巡署 (Frontex)	國務院 (DOS) 國土安全部 (DHS) 國防部 (DOD) 聯邦調查局 (FBI) 與聯合反恐任務小組 (JTTF) 中央情報局 (CIA)
反恐報告	歐洲警政署 《 歐盟恐怖主義現況與趨勢報告 》	美國國務院 《 國家恐怖主義報告 》

資料來源：筆者自行整理。



³¹ Council of the European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,” 2005/11/30, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/10/26).

³² The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2003*, <https://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Washington D.C.: Central Intelligence Agency, 2003), pp. 15-28.

³³ Council of the European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,” 2005/11/30, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/10/26).

³⁴ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2003*, <https://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Washington D.C.: The White House, 2003).

³⁵ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2006*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/> (Washington D.C.: The White House, 2006).

第三節 歐盟與國際組織之合作層級

除了與第三國之國際反恐合作之外，歐盟在其反恐政策之戰略方針與行動計畫中，亦將與國際組織合作列為重要對外反恐合作目標；本節將檢視歐盟與「聯合國」(UN, United Nations)、「國際刑警組織」(Interpol, International Police Organization)、與「全球反恐論壇」(GCTF, Global Counterterrorism Forum)等三個與歐盟在打擊恐怖主義議題中，具有密切合作關係之國際組織，特別是透過協定、決議、與計畫，因應孤狼恐怖主義與外國恐怖主義戰士威脅之國際合作項目。

(一) 歐盟與聯合國之反恐合作成效評估

歐盟於1974年10月11日成為聯合國觀察員後，便積極透過「歐盟駐聯合國代表團」(European Union Delegation to the United Nations)參與聯合國體系之國際反恐協定與議定書、以及大會與安全理事會所通過的決議案，在大規模毀滅性武器、爆裂物、民用航空器、海上航行安全、資助恐怖主義等面向打擊恐怖主義，以透過多邊主義形式與其他重要第三國與國際組織強化反恐合作；而2005年11月30日歐盟部長理事會《歐盟反恐戰略》也揭示，在國際反恐合作項目中，歐盟需與特別是聯合國的國際組織進行國際反恐合作，以深化國際社會對於打擊恐怖主義之共識。³⁶

在聯合國關於恐怖主義之公約與議定書方面，自1963年首份反恐公約《關於在航空器實施犯罪或其他行為公約》通過以來，聯合國總計通過19份打擊恐怖主義之公約與議定書(見表5-8)。此外，「歐洲理事會」(CoE, Council of Europe)於2005年5月16日通過、2007年6月1日生效的《歐洲理事會預防恐怖主義公約》(Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)³⁷，亦為歐盟透過多邊形式強化國際反恐合作之重要國際公約；而2015年10月22日通過、2017年7月1日生效的《歐洲理事會預防恐怖主義公約之附加議定書》(Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)³⁸，則旨在執行2014年9月24日聯合國安全理事會針對外國恐怖主義戰士所通過的2178號決議案。

³⁶ Council of the European Union, "The European Union Counter-Terrorism Strategy," 2005/11/30, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (accessed 2017/10/26), p. 4.

³⁷ Council of Europe, "Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism," 2005/05/16, <https://rm.coe.int/168008371c> (accessed 2017/10/26).

³⁸ Council of Europe, "Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism," 2015/10/22, <https://rm.coe.int/168047c5ea> (accessed 2017/10/26).

表 5-8、聯合國恐怖主義相關公約一覽表

序號	年份	公約與議定書名稱
1	1963 年	《關於在航空器實施犯罪或其他行為公約》(Convention on the Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)
2	1970 年	《關於制止非法劫持航空器公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)
3	1971 年	《關於制止危害民用航空器安全之非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)
4	1973 年	《關於防止與懲處侵害應受國際保護人員之罪行公約》(Convention on the Prevention and Punishment of the Crimes against Internationally Protected Persons)
5	1979 年	《反對劫持人質國際公約》(International Convention against the Taking of Hostages)
6	1980 年	《關於核材料之實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)
7	1988 年	補充《關於制止危害民用航空器安全之非法行為公約》的《制止在國際民用航空服務機場之非法暴力行為議定書》(Protocol for the Suppression of the Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)
8	1988 年	《關於危害海上航行安全之非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)
9	1988 年	《制止危及大陸礁層固定平臺安全之非法行為議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)
10	1991 年	《關於在可塑性炸藥中添加識別劑公約》(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)
11	1997 年	《制止恐怖爆炸事件國際公約》(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)
12	1999 年	《制止資助恐怖主義國際公約》(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)
13	2005 年	《制止核恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)
14	2005 年	《關於核材料之實物保護公約修正案》(Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)
15	2005 年	《制止危害海上航行安全的非法行為公約之議定書》(Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)
16	2005 年	《制止危害大陸礁層固定平臺安全的非法行為議定書之 2005 年議定書》(Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)
17	2010 年	《制止與國際民用航空有關之非法行為公約》(Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation)

18	2010 年	《制止非法劫持航空器公約之補充議定書》(Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)
19	2014 年	《關於在航空器實施犯罪或其他行為公約之修正議定書》(Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft)

資料來源：筆者整理自 United Nations Office of Counter-Terrorism, “International Legal Instruments,” <http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml> (accessed on 2017/10/27).

而在聯合國所建立的反恐戰略方面，2006 年 9 月 8 日聯合國第 60 屆大會通過的 288 決議案《聯合國全球反恐戰略》(UNGCTS, United Nations Global Counter Terrorism Strategy) 為聯合國反恐核心文件，並揭示「因應恐怖主義散佈原因」、「預防與打擊恐怖主義」、「建立國家反恐能力與強化聯合國反恐角色」、「在國際反恐法治下維護人權」等聯合國四大反恐支柱；³⁹《聯合國全球反恐戰略》每兩年由大會檢視聯合國反恐成效，最近一次則於 2016 年 7 月 1 日由聯合國第 70 屆大會通過的 291 號決議案完成檢視作業。⁴⁰

而負責執行《聯合國全球反恐戰略》反恐工作之聯合國機構，則分散於秘書長、大會、以及安全理事會等聯合國主要機構，包括隸屬秘書長的「反恐執行小組」(CTITF, Counter-Terrorism Implementation Task Force)；隸屬於大會的「聯合國反恐中心」(UNCCT, United Nations Counter-Terrorism Centre)、「聯合國反恐辦公室」(UNOCT, United Nations Office of Counter-Terrorism)、「聯合國毒品與犯罪辦公室」(UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime) 與其「預防恐怖主義分部」(TPB, Terrorism Prevention Branch)、以及「聯合國跨區域犯罪與司法研究院」(UNICRI, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)；由安全理事會設立的「反恐委員會」(CTC, Counter-Terrorism Committee) 與其「反恐委員會執行局」(CTED, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)、「伊斯蘭國與蓋達組織制裁委員會」(ISIL (Daesh)/Al Qaida Sanctions Committee)、以及防止大規模毀滅性武器擴散的「1540 委員會」(1540 Committee) (見表 5-9)。

³⁹ General Assembly, “United Nations Global Counter Terrorism Strategy,” A/RES/60/288, 2006/09/08, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288 (accessed 2017/10/27), pp. 4-9.

⁴⁰ General Assembly, “United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review,” A/RES/70/291, 2016/07/01, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/291 (accessed 2017/10/27).

表 5-9、聯合國反恐機構一覽表

主要機構	反恐機構
秘書長	反恐執行小組 (CTITF, Counter-Terrorism Implementation Task Force)
大會	聯合國反恐中心 (UNCCT, United Nations Counter-Terrorism Centre)
	聯合國反恐辦公室 (UNOCT, United Nations Office of Counter-Terrorism)
	聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime) 與其「預防恐怖主義分部」(TPB, Terrorism Prevention Branch)
	聯合國跨區域犯罪與司法研究院 (UNICRI, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)
安全理事會	反恐委員會 (CTC, Counter-Terrorism Committee) 與其「反恐委員會執行局」(CTED, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)
	伊斯蘭國與蓋達組織制裁委員會 (ISIL (Daesh)/Al Qaida Sanctions Committee)
	1540 委員會 (1540 Committee)

資料來源：筆者整理自 United Nations Office of Counter-Terrorism, “Main Counter-Terrorism Bodies,” <http://www.un.org/en/counterterrorism/> (accessed 2017/10/27).

而在聯合國大會與安全理事會針對恐怖主義威脅所通過的決議案中 (見表 5-10)，2004 年 10 月 8 日安全理事會 1566 號決議案，將恐怖主義定義為「針對平民、蓄意製造死亡或嚴重傷害，目的在於引發大眾或團體恐懼，威脅大眾、脅迫政府或國際組織所從事的特定與不特定行為，均為關於恐怖主義之國際公約與議定書規範範圍內的犯罪行為。」⁴¹

2014 年 9 月 24 日安全理事會 2178 號決議案，則提出暴力極端主義與外國恐怖主義戰士對國際和平與安全所帶來的威脅；依該決議案，安全理事會指示聯合國各反恐機構持續依據《聯合國全球反恐戰略》，協同「全球反恐論壇」與「國際刑警組織」等重要國際組織以及聯合國會員國，共同打擊伊斯蘭國、努斯拉陣線 (ANF, Al-Nusra Front)、與蓋達組織所造成的暴力極端主義與外國恐怖主義戰士等新型恐怖主義威脅。⁴²

而聯合國秘書長亦於 2015 年 12 月 24 日所發佈《預防暴力極端主義行動計畫》(Plan of Action for Preventing Violent Extremism) 指出，暴力極端主義與外國恐怖主義戰士為聯合國急需提出因應措施的恐怖主義威脅，並呼籲聯合國大會將暴力極端主義納入《聯合國全球反恐戰略》反恐項目。⁴³

⁴¹ Security Council, “Resolution 1566 (2014),” S/RES/1566 (2004), 2004/10/8, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WG%20SRES%201566.pdf> (accessed 2017/10/27).

⁴² Security Council, “Resolution 2178 (2014),” S/RES/2178 (2014), 2014/09/24, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf (accessed 2017/10/27).

⁴³ General Assembly, “Plan of Action for Preventing Violent Extremism,” A/70/674, 2015/12/24, <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundational%20Documents/Background%20Document/s/UNSG%20PVE%20Plan%20of%20Action.pdf?ver=2016-03-31-100248-117> (accessed 2017/10/27).

表 5-10、聯合國恐怖主義相關決議案一覽表

機構	日期	編號	主題
大會*	2011 年 11 月 18 日	65 屆 221 號	打擊恐怖主義之人權與基本自由保護
	2011 年 11 月 18 日	66 屆 10 號	成立「聯合國反恐中心」(UNCCT)
	2011 年 12 月 2 日	66 屆 12 號	針對國際保護人士之恐怖攻擊
	2011 年 12 月 9 日	66 屆 50 號	預防恐怖份子取得大規模毀滅性武器措施
	2012 年 12 月 19 日	66 屆 105 號	消滅國際恐怖主義措施
	2012 年 12 月 19 日	66 屆 171 號	打擊恐怖主義之人權與基本自由保護
	2012 年 6 月 29 日	66 屆 178 號	恐怖主義相關國際公約與議定書之技術援助
	2012 年 7 月 12 日	66 屆 282 號	檢視《聯合國全球反恐戰略》
	2013 年 12 月 16 日	67 屆 99 號	消滅國際恐怖主義措施
	2013 年 12 月 16 日	68 屆 119 號	消滅國際恐怖主義措施
	2013 年 12 月 18 日	68 屆 178 號	打擊恐怖主義之人權與基本自由保護
	2013 年 12 月 18 日	68 屆 187 號	打擊恐怖主義國際公約與議定書之技術援助
	2014 年 6 月 24 日	68 屆 276 號	檢視《聯合國全球反恐戰略》
	2016 年 7 月 1 日	70 屆 291 號	檢視《聯合國全球反恐戰略》
	2017 年 4 月 3 日	71 屆 858 號	強化會員國執行《聯合國全球反恐戰略》之能力
安全理事會	2001 年 9 月 21 日	1368 號	譴責美國九一一恐怖攻擊事件
	2001 年 9 月 28 日	1373 號	建立安全理事會「反恐委員會」(CTC)
	2001 年 11 月 12 日	1377 號	通過《全球打擊恐怖主義部長宣言》
	2002 年 10 月 14 日	1438 號	譴責印尼峇里島炸彈恐怖攻擊事件
	2002 年 10 月 24 日	1440 號	譴責俄羅斯莫斯科人質挾持事件
	2002 年 12 月 13 日	1450 號	譴責肯亞恐怖攻擊事件
	2003 年 1 月 20 日	1456 號	通過《打擊恐怖主義外交部長宣言》
	2003 年 2 月 3 日	1465 號	譴責哥倫比亞波哥大炸彈恐怖攻擊事件
	2003 年 11 月 20 日	1516 號	譴責土耳其伊斯坦堡炸彈恐怖攻擊事件
	2004 年 3 月 11 日	1530 號	譴責西班牙馬德里炸彈恐怖攻擊事件
	2004 年 3 月 26 日	1535 號	建立「反恐委員會執行局」(CTED)
	2004 年 4 月 28 日	1540 號	核子、化學、與生物武器不擴散決議
	2004 年 10 月 8 日	1566 號	透過工作小組 打擊蓋達組織／塔利班個人、團體、實體
	2005 年 7 月 7 日	1611 號	譴責英國倫敦恐怖攻擊事件
	2005 年 8 月 4 日	1618 號	譴責伊拉克恐怖攻擊事件
	2005 年 9 月 14 日	1624 號	禁止煽動從事恐怖行為
	2005 年 10 月 17 日	1631 號	與區域國際組織合作維持國際和平與安全
	2007 年 12 月 10 日	1787 號	延長「反恐委員會執行局」之任務期限

機構	日期	編號	主題
	2008年3月20日	1805號	延長「反恐委員會執行局」 之任務期限至2010年12月31日
	2010年12月20日	1963號	延長「反恐委員會執行局」 之任務期限至2013年12月31日
	2013年12月17日	2129號	延長「反恐委員會執行局」 之任務期限至2017年12月31日
	2014年1月27日	2133號	預防恐怖組織綁架與劫持行為
	2014年8月15日	2170號	譴責伊斯蘭國、努斯拉陣線、 以及其他任何與蓋達組織有關之個人與團體
	2014年9月24日	2178號	因應外國恐怖主義戰士威脅
	2015年2月12日	2199號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2015年5月22日	2220號	小型武器控管
	2015年11月20日	2249號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2015年12月9日	2250號	維持國際和平與安全
	2015年12月17日	2253號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2015年12月22日	2255號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2016年9月22日	2309號	恐怖行為在航空安全的國際和平與安全威脅
	2016年12月12日	2322號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2016年12月26日	2331號	維持國際和平與安全
	2017年2月13日	2341號	保護重要基礎建設
	2017年5月24日	2354號	打擊恐怖主義訊息
	2017年7月20日	2368號	恐怖行為造成的國際和平與安全威脅
	2017年8月2日	2370號	防止恐怖份子取得武器

資料來源：筆者綜合整理自 Counter-Terrorism Committee, “General Assembly Resolutions relevant to the Global Counter-Terrorism Strategy,” <https://www.un.org/sc/ctc/resources/general-assembly/resolutions/> (accessed 2017/10/27); Counter-Terrorism Committee, “Security Council Resolutions,” <https://www.un.org/sc/ctc/resources/security-council/resolutions/> (accessed 2017/10/27).

註*：聯合國大會之恐怖主義相關決議案，因決議案主題重複性高而僅節錄2011至2017年，其他年度決議案詳參 Counter-Terrorism Committee, “General Assembly Resolutions relevant to the Global Counter-Terrorism Strategy,” <https://www.un.org/sc/ctc/resources/general-assembly/resolutions/>.

(二) 歐盟與國際刑警組織之反恐合作成效評估

國際刑警組織擁有 192 個會員國，為繼聯合國之後第二大國際組織，為打擊恐怖主義與跨國犯罪之重要國際組織；然而國際刑警組織如同歐洲警政署，僅具跨國犯罪之資訊與情報交換功能，而不具執法功能。國際刑警組織發布的《2017-2020 年戰略架構》(Strategic Framework 2017-2020) 將打擊恐怖主義、打擊網路犯罪、以及打擊組織與崛起犯罪等威脅，視為國際刑警組織之三大全球計畫。⁴⁴

在打擊恐怖主義方面，國際刑警組織設有「反恐聯合中心」(CTF, Counter-Terrorism Fusion Centre)，針對中東與北非、美洲、非洲、中亞、東南亞與太平洋國家等區域性恐怖主義威脅，特別是透過社群媒體與網際網路散佈恐怖主義訊息、與擄人勒贖等恐怖主義犯罪，研擬相關警政措施予國際刑警組織會員國參考，並與歐盟透過「聯繫計畫」(Project Nexus) 進行反恐合作。⁴⁵

而國際刑警組織最為重要的打擊恐怖主義犯罪工具，則為通報會員國進行國際緝捕行動的「要犯通報與聯繫系統」(Notices and Diffusions)；在會員國與國際刑警組織之聯繫窗口「國家中央局」(NCBs, National Central Bureaus) 要求下，國際刑警組織便針對目標要犯發布不同層級通報，並聯繫有關會員國警政單位進行跨國聯合緝捕行動。⁴⁶其中，國際刑警組織亦與聯合國安全理事會「1267 號與 1989 號決議案委員會」(Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011)) 以及「1988 號決議案委員會」(Committee pursuant to resolution 1988 (2011)) 等兩個委員會，建立「國際刑警組織與聯合國安全理事會特別通報系統」(Interpol-United Nations Security Council Special Notice)，以針對與蓋達組織以及塔利班有關之個人與實體進行制裁行動；⁴⁷此外，2014 年 9 月 24 日安全理事會 2178 號決議案，亦已要求國際刑警組織持續透過相關通報機制，監控外國恐怖主義戰士之跨國人員流動所帶來的威脅。⁴⁸

⁴⁴ Interpol, "About Interpol: Priorities," <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities> (accessed 2017/10/28).

⁴⁵ Interpol, "Counter-Terrorism Fusion Centre," <https://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Counter-Terrorism-Fusion-Centre> (accessed 2017/10/28).

⁴⁶ Interpol, "Notices," <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices> (accessed 2017/10/28).

⁴⁷ Interpol, "Special Notices," <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices> (accessed 2017/10/28).

⁴⁸ Security Council, "Resolution 2178 (2014)," S/RES/2178 (2014), 2014/09/24, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf (accessed 2017/10/28), p. 6.

此外，如同歐洲警政署，國際刑警組織亦具備匯集會員國提供之反恐資訊情報、並建置相關反恐資料庫之功能，以促進會員國之間的資訊與情報交換合作；會員國警政單位「國家中央局」(NCBs)可透過國際刑警組織的「全天候安全通訊網絡」(I-24/7 Secure Communications Network)，連線到國際刑警組織所建置的相關反恐資料庫，取得要犯個資、生物辨識、旅行與行政文件、槍械走私等恐怖主義相關資訊與情報(見表 5-11)。⁴⁹

表 5-11、國際刑警組織反恐資料庫一覽表

資料庫項目	資料庫名稱
要犯個資	刑事資訊系統 (CIS, Criminal Information System)
生物辨識	自動指紋辨識系統 (AFIS, Automatic Fingerprint Identification System)
	DNA 資料庫 (Deoxyribonucleic Acid Molecules)
	臉部辨識系統 (FRS, Face Recognition System)
旅行與行政文件	失竊與遺失旅行文件資料庫 (SLTD, Stolen and Lost Travel Documents Database)
	失竊行政文獻資料庫 (SAD, Stolen Administrative Documents Database)
	偽造文件資料庫 (Counterfeit Documents Database)
	調查網絡電子文件與資訊系統 (Edison, Electronic Documentation and Information System on Investigation Networks)
失竊財產	車輛失竊資料庫 (SMV, Stolen Motor Vehicle Database)
	船舶失竊資料庫 (SVD, Stolen Vessels Database)
槍械走私	槍枝參考目錄 (IFRT, Interpol Firearms Reference Table)
	非法武器紀錄與追蹤管理系統 (iArms, Illicit Arms Records and Tracing Management System)
	彈道資訊網絡 (IBIN, Interpol Ballistic Information Network)
組織犯罪	全球海上竊盜資料庫 (GMPD, Global Maritime Piracy Database)
放射與核子物質	蓋革計畫資料庫 (Project Geiger Database)

資料來源：筆者整理自 Interpol, “Interpol Expertise, Databases,”

<https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases> (accessed 2017/10/28).

⁴⁹ Interpol, “Interpol Expertise, Databases,” <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases> (accessed 2017/10/28).

國際刑警組織自 2009 年起設立「國際刑警組織駐歐盟特別代表團辦公室」(SRIEU, Office of the Special Representative of Interpol to the European Union)，設立目標在於：(1) 提升國際刑警組織參與歐盟機構之相關執法活動；(2) 擴大與歐盟之間的國際合作；(3) 以特別夥伴身份參與歐盟舉辦的執法論壇與計畫；(4) 參與歐盟計畫。⁵⁰

在國際刑警組織參與歐盟的合作計畫方面，主要為「辨聲整合計畫」、「法院與證據資訊資料交換歐洲架構」、「網路犯罪經濟影響計畫」、「隱私、財產、與網際網路治理管理替代計畫」、以及「自動辨識科技等級措施計畫」等關於個資保護與基本權利合作計畫；而在歐盟參與國際刑警組織之合作計畫方面，則為「歐盟與東協移民與邊境管理第二代計畫」、「西非警政資訊系統」、「東非重要海線執法能力建構計畫」、以及「非法武器紀錄與追蹤管理系統」等區域性執法合作計畫（見表 5-12）。

表 5-12、歐盟與國際刑警組織之合作計畫一覽表

歐盟	辨聲整合計畫 (SIIP, Speaker Identification Integrated Project)
	法院與證據資訊資料交換歐洲架構 (European Informatics Data Exchange Framework for Courts and Evidence)
	網路犯罪經濟影響計畫 (Economic Impacts of Cybercrime)
	隱私、財產、與網際網路治理管理替代計畫 (Managing Alternatives for Privacy, Property and Internet Governance)
	自動辨識科技等級措施計畫 (Scalable Measure for Automated Recognition Technologies)
國際刑警組織	歐盟與東協移民與邊境管理第二代計畫 (EU-ASEAN Migration and Border Management Programme II)
	西非警政資訊系統 (WAPIS, West African Police Information System)
	東非重要海線執法能力建構計畫 (CRIMLEA, Critical Maritime Routes Law Enforcement Capacity Building in East Africa)
	非法武器紀錄與追蹤管理系統 (iArms, Illicit Arms Records and Tracing Management System)

資料來源：筆者整理自 Interpol, “International Partners: European Union,”

<https://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/European-Union/Cooperation>

(accessed 2017/10/28).

⁵⁰ Interpol, “International Partners: European Union,” <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/European-Union/Cooperation> (accessed 2017/10/28).

此外，歐洲理事會、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟機構，亦與國際刑警組織簽署合作協定，強化兩者在打擊恐怖主義、毒品監控、與偽造歐元等跨國犯罪合作關係，其中又以歐洲警政署與國際刑警組織之合作關係最為密切（見表 5-13）。

表 5-13、歐盟機構與國際刑警組織之合作協定一覽表

締約方或協定	簽署日期
歐洲理事會（CoE）秘書長	1960 年 2 月 1 日
歐洲毒品監控中心（EMCDDA）	2001 年 9 月 25 日
歐洲警政署（Europol）	2001 年 11 月 5 日
《歐洲警政署與國際刑警組織之打擊歐元偽造聯合倡議》	2001 年 11 月 5 日
《歐洲警政署與國際刑警組織之建立安全通訊連線諒解備忘錄》	2001 年 11 月 5 日
《歐洲警政署與國際刑警組織之聯絡官諒解備忘錄》	2003 年 5 月 16 日
歐洲中央銀行（ECB）	2004 年 3 月 25 日
歐洲警察學院（CEPOL）	2008 年 12 月 12 日
歐洲邊境與海巡署（Frontex）	2009 年 5 月 27 日
歐洲司法合作署（Eurojust）	2013 年 7 月 15 日
歐洲安全暨合作組織（OSCE）	2014 年 5 月 23 日
東南歐執法中心（SELEC）	2014 年 11 月 6 日

資料來源：筆者整理自 Interpol, “International Cooperation Agreements: Regional Organizations,” <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements/Regional-Organizations> (accessed 2017/10/28).

(三) 歐盟與全球反恐論壇之反恐合作成效評估

2011年9月成立的「全球反恐論壇」(GCTF, Global Counterterrorism Forum)為非正式、多邊合作之反恐議題國際組織，為會員國討論並研擬21世紀恐怖主義威脅之專家交流平台。全球反恐論壇總計擁有30個會員，包括29個會員國以及歐盟，其中包括丹麥、法國、德國、義大利、荷蘭、西班牙、英國等7個歐盟會員國；全球反恐論壇除了與聯合國各反恐機構保持密切合作關係之外，亦與「歐洲安全暨合作組織」(OSCE, Organization for Security and Cooperation in Europe)之「反恐行動部門」(OSCE Action against Terrorism Unit)、「歐洲理事會」(CoE, Council of Europe)、「國際民航組織」(ICAO, International Civil Aviation Organization)、以及「國際刑警組織」(Interpol, International Police Organization)等國際組織保持反恐合作關係。⁵¹

全球反恐論壇其中一項重要反恐任務，在於檢視2006年9月8日聯合國大會《聯合國全球反恐戰略》(UNGCTS, United Nations Global Counter Terrorism Strategy)、以及聯合國秘書長於2016年1月發佈《預防暴力極端主義行動計畫》(Plan of Action for Preventing Violent Extremism)等聯合國反恐文件，因此全球反恐論壇與聯合國在反恐議題上擁有密切合作關係；而全球反恐論壇近年所關注之恐怖主義議題，則包括「外國恐怖主義戰士」(FTF, Foreign Terrorist Fighters)與「打擊暴力極端主義」(CVE, Countering Violent Extremism)等孤狼恐怖主義威脅。⁵²

在打擊暴力極端主義方面，全球反恐論壇設有「打擊暴力極端主義工作小組」(Countering Violent Extremism (CVE) Working Group)⁵³，該小組則提出了「激進化與暴力生命循環倡議」(Initiative to Address the Life Cycle of Radicalisation to Violence)，並建立「國際反恐與打擊暴力極端主義情報交換能力建構機制」(ICCM, International Counterterrorism and Countering Violent Extremism Capacity-Building Clearinghouse Mechanism)作為會員國與歐盟打擊暴力極端主義之政策工具參考，以因應暴力極端主義造成孤狼恐怖主義威脅。

⁵¹ Global Counterterrorism Forum, "About Us: Members and Partners," <https://www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners> (Accessed 2017/10/29).

⁵² Global Counterterrorism Forum, "About Us: Background and Mission," <https://www.thegctf.org/About-us/Background-and-Mission> (accessed 2017/10/29).

⁵³ Global Counterterrorism Forum, "Working Groups: Countering Violent Extremism (CVE) Working Group," <https://www.thegctf.org/Working-Groups/Countering-Violent-Extremism> (accessed 2017/10/29).

而在打擊外國恐怖主義戰士方面，全球反恐論壇則設有「外國恐怖主義戰士工作小組」(Foreign Terrorist Fighters (FTF) Working Group)⁵⁴，該小組所建立的「外國恐怖主義戰士知識庫」(Foreign Terrorist Fighters Knowledge Hub)與「外國恐怖主義戰士相關的暴力極端主義與返國戰士計畫目錄」(Catalogue of Foreign Terrorist Fighters (FTF)-Related Countering Violent Extremism (CVE) and Returnee Programs)，對於急需因應暴力極端主義與外國恐怖主義戰士等孤狼恐怖主義威脅的歐盟與歐盟會員國來說，為相當重要反恐倡議與政策工具之交流平台（見表 5-14）。

表 5-14、全球反恐論壇之反恐合作機制一覽表

反恐工作小組	打擊暴力極端主義工作小組 (Countering Violent Extremism (CVE) Working Group)
	刑事司法與法治工作小組 (Criminal Justice and Rule of Law (CJ-ROL) Working Group)
	外國恐怖主義戰士工作小組 (Foreign Terrorist Fighters (FTF) Working Group)
	東非地區能力建構工作小組 (Capacity-building in the East Africa Region Working Group)
	西非地區能力建構工作小組 (Capacity-building in the West Africa Region Working Group)
反恐倡議	激進化與暴力生命循環倡議 (Initiative to address the Life Cycle of Radicalisation to Violence)
	邊境安全倡議 (Border Security Initiative)
	綁架勒贖倡議 (Kidnapping for Ransom)
	協助恐怖主義受害者倡議 (Supporting Victims of Terrorism)
	反恐第一線人員全球網絡倡議 (Developing a Worldwide Network of Civilian CT Practitioners)
反恐工具	生命循環政策工具 (Life Cycle Toolkit)
	國際反恐與打擊暴力極端主義情報交換能力建構機制 (ICCM, International Counterterrorism and Countering Violent Extremism Capacity-Building Clearinghouse Mechanism)
	外國恐怖主義戰士知識庫 (Foreign Terrorist Fighters Knowledge Hub)
	外國恐怖主義戰士相關的暴力極端主義與返國戰士計畫目錄 (Catalogue of Foreign Terrorist Fighters (FTF)-Related Countering Violent Extremism (CVE) and Returnee Programs)

資料來源：筆者綜合整理自 Global Counterterrorism Forum, “Working Groups,”

<https://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure> (accessed 2017/10/29); Global Counterterrorism Forum, “Cross-cutting Initiatives,” <https://www.thegctf.org/Cross-Cutting-Initiatives> (accessed 2017/10/29); Global Counterterrorism Forum, “Tools,” <https://www.thegctf.org/Tools/Overview> (accessed 2017/10/29).

⁵⁴ Global Counterterrorism Forum, “Working Groups: Foreign Terrorist Fighters (FTF) Working Group,” <https://www.thegctf.org/Working-Groups/Foreign-Terrorist-Fighters> (accessed 2017/10/29).

而在全球反恐論壇所發佈的反恐合作文件方面，則包括《教育與打擊暴力極端主義行動計畫》(Abu Dhabi Plan of Action for Education and Countering Violent Extremism (CVE))、《辨別暨打擊恐怖份子招募與聯繫行動計畫》(Plan of Action for Identifying and Countering Terrorist Recruiters and Facilitators)、《有效因應外國恐怖主義戰士現象之優良規範備忘錄》(The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon)、以及《反恐與外國恐怖主義戰士流動之邊境安全與管理優良規範》(Good Practices in the Area of Border Security and Management in the Context of Counterterrorism and Stemming the Flow of Foreign Terrorist Fighters) 等因應暴力極端主義與外國恐怖主義戰士之反恐交流文件。⁵⁵

在歐盟與全球反恐論壇之合作關係方面，上述全球反恐論壇所設立的五個工作小組，為歐盟與美國以及瑞士等重要第三國進行反恐合作的專家交流平台；以本論文的寫作時間為例，歐盟目前為「東非地區能力建構工作小組」(Capacity-building in the East Africa Region Working Group) 之共同輪值會員主席 (Co-Chair)。而歐盟於 2015 年 1 月建立的「反恐摩斯計畫」(CT MORSE, Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism)，除了旨在提升歐盟打擊暴力極端主義與外國恐怖主義戰士之反恐能量之外，亦強化歐盟與全球反恐論壇會員之多邊反恐合作關係。⁵⁶

⁵⁵ Global Counterterrorism Forum, “GCTF Documents,” <https://www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents> (accessed 2017/10/29).

⁵⁶ Alistair Millar, “The UN, the EU, and the GCTF: Implications for Future Policy and Practice on Countering Terrorism and Preventing Violent Extremism,” CT MORSE, <http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-UNGA-think-piece.pdf> (accessed 2017/10/29).

第四節 小結

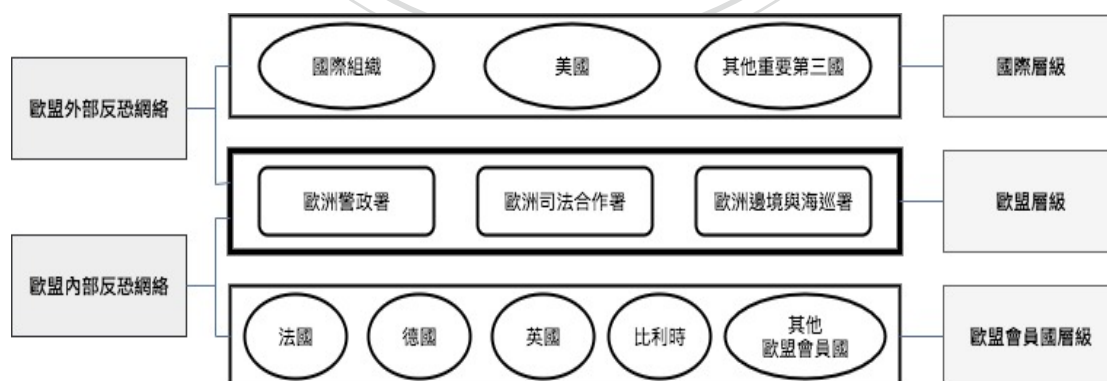
在「歐盟與會員國之合作層級」方面，歐盟反恐政策之決策機構已通過相關戰略方針與行動計畫，供歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等執行機關執行歐盟反恐政策，而為了強化與歐盟會員國之間的警察合作、司法合作、資訊與情報交換合作、以及邊境安全合作等合作層面，皆與歐盟會員國反恐機構建立夥伴關係，然而卻面臨歐盟會員國在資訊與情報交換合作方面抱持保守態度的困境，使歐盟反恐政策之執行機關與歐盟會員國之間產生情報交流不彰問題。

而在「歐盟與美國之合作層級」的跨大西洋反恐合作關係來看，歐盟、歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等歐盟機構，皆已與美國簽署建立資助恐怖主義、乘客姓名記錄、個人資料交換等合作估層面之雙邊協定，然而歐盟與美國對恐怖主義之定義、恐怖主義之類型、反恐戰略、反恐機構等層面之反恐思維本質差異，卻成為歐美未來進行反恐合作的最大阻礙。

最後在「歐盟與國際組織之合作層級」來說，歐盟與聯合國、國際刑警組織、以及全球反恐論壇等三個國際組織，透過協定、決議、與計畫等形式建立多邊反恐合作關係，使歐盟除了與第三國建立反恐合作關係外，使歐盟的外部反恐網絡更為完整。

爰此，歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策成效，在於歐盟透過國際協定與計畫等雙多邊形式，建立了歐盟反恐政策的內部與外部反恐網絡。在內部反恐網絡方面，歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署與歐盟會員國建立反恐夥伴關係；在外部反恐網絡方面，則與重要第三國與國際組織建立反恐合作關係（見圖 5-2）。

圖 5-2、歐盟內部與外部反恐網絡示意圖



資料來源：筆者繪製自張福昌，**歐盟司法與內政合作：反恐議題解析**（臺北：臺灣商務印書館，2011年），頁490。

其中，「資訊與情報交換合作」在2005年11月30日歐盟部長理事會所揭示的《歐盟反恐戰略》中，為涉及「預防」、「保護」、「追捕」與「反應」等歐盟四大反恐戰略之重要反恐合作項目，並體現於「激進化預警網絡」、「申根資訊系統」、「與「乘客姓名記錄」等預防與保護層面、以及「聯合調查團」、「歐洲逮捕令」、「與「歐洲調查令」等追捕與反應層面的合作機制與輔助工具。

綜觀歐盟與會員國之對內夥伴關係、以及歐盟與重要第三國以及國際組織之對外協定所建立的對外反恐網絡，筆者認為目前歐盟反恐政策之最大困境，係為歐洲警政署、歐洲司法合作署、以及歐洲邊境與海巡署等執行機關相互之間、以及執行機關與歐盟會員國之間，在「資訊與情報交換合作」所產生的內部反恐網絡成效不彰問題，造成歐盟恐怖攻擊嫌疑犯數量不降反升，孤狼恐怖攻擊現象亦無減緩趨勢。

除了歐盟會員國提供予歐洲警政署各項反恐資料庫之資訊與情報有所保留之外，聯合調查團在恐怖主義項目之合作案件數量不足，亦反映歐盟會員國仍主要仰賴自身司法機構進行恐怖主義案件調查，而非歐盟所建立的司法資訊與交換合作合作機制；因此，在歐盟反恐政策近年逐漸朝向打擊激進化與暴力極端主義等「預防」戰略發展之下，歐盟反恐政策之執行機關與歐盟會員國在資訊與情報交換層面之合作障礙，為歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之主要挑戰。

第六章 結論

在本論文檢驗 2011 至 2017 年歐盟因應孤狼恐怖主義之政策分析與成效評估之後，本章首先將總結「歐盟孤狼恐怖主義之現況與趨勢」與「歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策意涵」等兩個層面之研究發現。

在「歐盟孤狼恐怖主義之現況與趨勢」層面，第一，近年伊斯蘭國號召個人發動孤狼恐怖攻擊所造成的「聖戰恐怖主義」威脅逐漸上升；第二，以本國國籍作為掩護手段的「本土孤狼恐怖主義」為歐盟資訊與情報交換合作之反恐死角；第三，前往敘利亞與伊拉克等衝突地區從事恐怖活動的「外國恐怖主義戰士」，在返國後將持續威脅歐盟內部安全。

在「歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策意涵」層面，第一，歐盟反恐政策逐漸朝向打擊「激進化」與「暴力極端主義」等預防戰略發展；第二，歐盟反恐政策將以打擊「外國恐怖主義戰士」為重要反恐目標。

此外，本章亦提出「激進化」與「返國外國恐怖主義戰士」等兩項與孤狼恐怖主義研究相關之未來研究方向。在「激進化」方面，筆者建議進一步以激進化作為歐盟孤狼恐怖主義之焦點招募來源，探討歐盟因應激進化與孤狼恐怖主義之內外反恐成效；在「返國外國恐怖主義戰士」方面，則建議以歐盟因應後伊斯蘭國時代返國外國恐怖主義戰士之硬性與軟性措施作為未來研究方向。¹

¹ 在此感謝淡江大學歐洲研究所張福昌副教授，於 2017 年 12 月 15 日舉行論文口試時，提點歐盟會員國的清真寺激進化預警措施、返國外國恐怖主義戰士之心理輔導機制、歐盟反恐情報交流合作等歐盟孤狼恐怖主義之未來研究方向，並鼓勵以歐盟反恐議題進行後續研究，筆者受益良多。

第一節 研究發現

一、歐盟孤狼恐怖主義之現況與趨勢

(一) 以「聖戰恐怖主義」為動機的歐盟孤狼恐怖主義威脅逐漸上升

依本論文第二章（孤狼恐怖主義之概念界定）所探討的歐洲警政署各年度《歐盟恐怖主義現況與趨勢報告》，在歐盟五種恐怖主義類型中，2011 至 2016 年期間雖然以「種族／民族主義與分離主義恐怖主義」之恐怖攻擊次數最多，但該類型之恐怖攻擊數量每年呈現持平狀態，而嫌疑犯數量亦逐年減少。然而，2011 至 2016 年以「聖戰恐怖主義」(Jihadist Terrorism) 為犯案動機的嫌疑犯數量最多；2016 年涉及聖戰恐怖主義之嫌疑犯數量為 718 人，相較於 2011 年的 122 人，成長率高達將近 490%，顯示受到伊斯蘭國、蓋達組織阿拉伯半島分支、努斯拉陣線²等恐怖組織所激勵的「個人聖戰」(Individual Jihad)，已成為歐盟孤狼恐怖主義之主要威脅來源，其中又以「2015 年 1 月 7 日法國巴黎查理週刊恐怖攻擊」以及「2015 年 11 月 13 日巴黎恐怖攻擊」等兩起造成重大傷亡的聖戰恐怖攻擊最為嚴重。

此外，就本論文第四章（歐盟孤狼恐怖主義之個案研究）所分析的四個孤狼恐怖攻擊個案來說，由於上述四個歐盟會員國皆參與以美國為首的反伊斯蘭國聯軍，因此成為伊斯蘭國透過恐怖主義訊息，號召全球穆斯林發動「全球伊斯蘭無領袖反抗運動」之目標國家；而聖戰孤狼恐怖份子預料將持續利用簡易爆炸裝置、簡易燃燒裝置、自動步槍、車輛等較低成本且唾手可得的小型武器，針對民眾與基礎設施等軟目標發動恐怖攻擊。

(二) 「本土恐怖主義」為歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之情報死角

歐盟會員國境內受到伊斯蘭國意識形態激勵的潛在孤狼恐怖份子，已成為歐盟會員國警政與情報單位難以掌握的不定時炸彈。在伊斯蘭國、蓋達組織、與努斯拉陣線等恐怖組織號召全球穆斯林針對歐盟母國發動孤狼恐怖攻擊之下，孤狼恐怖份子將持續利用本國國籍優勢躲避情報機構監控，在缺乏早期預警徵兆與綿密情報網絡下，即可成功對母國發動孤狼恐怖攻擊，使「本土孤狼恐怖主義」(Home-grown Lone-wolf Terrorism) 相較於具有外國國籍之孤狼恐怖份子更加難以防範。

² 2012 年 1 月 23 日成立並活躍於敘利亞與黎巴嫩的恐怖組織「努斯拉陣線」(ANF, Al-Nusra Front)，已於 2016 年 7 月 28 日脫離蓋達組織，並更名為「征服沙姆陣線」(Jabhat Fateh al-Sham)。

2011 至 2017 年期間，比利時、保加利亞、丹麥、法國、德國、瑞典、與英國等歐盟會員國，確認嫌犯國籍之 41 起孤狼恐怖攻擊中，其中便有 24 起、將近 60% 案件之孤狼恐怖份子具有本國國籍（見本論文附錄七），顯示歐盟境內之孤狼恐怖攻擊已逐漸由外國籍孤狼恐怖份子，發展成受到聖戰意識形態所激勵的本國籍孤狼恐怖份子執行之發展趨勢，為歐盟未來維繫內部安全所需關注的重要反恐資訊與情報交換問題。

(三) 歐盟孤狼恐怖主義威脅來自「外國恐怖主義戰士」

除了本土孤狼恐怖主義之外，前往敘利亞或伊拉克從事恐怖主義活動的「外國恐怖主義戰士」(FTF, Foreign Terrorist Fighters)，亦已成為歐盟境內聖戰恐怖主義的招募來源。在 2014 年前往敘利亞與伊拉克之外國恐怖主義戰士中，歐盟公民便占有所有外國恐怖主義戰士的 21%；而截至 2015 年為止，歐盟會員國總計共有 10,866 名外國恐怖主義戰士；比例最高的為法國 3,312 人（占 30.48%），其次則為英國 1,726 人（占 15.88%），德國為 1,600 人（占 14.72%），比利時為 1,206 人（占 11.10%）（見本論文附錄六）。

隨著伊斯蘭國勢力逐漸式微，雖然來自歐盟境內的外國恐怖主義戰士數量近年將持續下降，然而這些在敘利亞與伊拉克曾受恐怖活動訓練的外國恐怖主義戰士，料將利用歐盟難民潮或透過第三國陸續輾轉返回歐盟母國；而「返國外國恐怖主義戰士」(RFTF, Returning Foreign Terrorist Fighters) 可能持續追隨伊斯蘭國之聖戰意識形態，伺機對母國發動孤狼恐怖攻擊，使實體的伊斯蘭國雖然消亡，但其聖戰意識形態在後伊斯蘭國時代將持續威脅歐盟內部安全。

二、歐盟因應孤狼恐怖主義威脅之政策意涵

(一) 歐盟反恐政策朝向打擊「激進化」與「暴力極端主義」等預防戰略發展

2005 年 11 月 30 日歐盟部長理事會已於《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy) 中揭示「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue) 與「反應」(Respond) 等歐盟四大反恐戰略；而在歐盟近年孤狼恐怖主義威脅逐漸升溫下，歐盟決策機構已多次於歐盟反恐文件中重申，歐盟反恐政策必須朝向因應「激進化」(Radicalisation) 與「暴力極端主義」(Violent Extremism) 等孤狼恐怖主義之根本招募原因，並建立「預防戰略」之相關合作機制與輔助工具。

在內部反恐網絡方面，歐洲執委會 2011 年 9 月 9 日所成立「激進化預警網絡」(RAN, Radicalisation Awareness Network) 與其卓越中心 (CoE, Centre of Excellence)，旨在強化家庭、監獄、宗教場所、醫療機構、網際網路等地方社區第一線工作人員之反恐預防機制，藉此透過傳播溝通、青年教育、執法機構、社工照護等各項層面偵測潛在孤狼恐怖份子之早期預警徵兆；此外，歐洲警政署「歐洲反恐中心」(ECTC, European Counter Terrorism Centre) 與「網際

網路參考部門」(IRU, Internet Referral Unit) 則積極打擊網際網路空間之恐怖主義訊息溫床，預防潛在孤狼恐怖份子受到激進化而執行恐怖活動。

在外部反恐網絡方面，歐盟亦與國際組織合作打擊激進化與暴力極端主義，除了執行聯合國秘書長 2015 年 12 月 24 日所發佈《預防暴力極端主義行動計畫》之外，亦透過全球反恐論壇「打擊暴力極端主義工作小組」，間接與「伊斯蘭合作組織」(OIC, Organization of Islamic Cooperation) 以及「伊斯蘭教育、科學、暨文化組織」(ISESCO, Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization) 進行伊斯蘭跨文化合作，擴大因應歐盟境內穆斯林激進化與暴力極端主義之外部綜效。

(二) 歐盟反恐政策將以打擊「外國恐怖主義戰士」為重要反恐目標

在因應外國恐怖主義戰士威脅之內部反恐網絡方面，除了歐洲警政署與歐盟會員國進行資訊與情報交換所建立的各項反恐資料庫之外，依 2016 年 4 月 27 日歐洲議會所通過《乘客姓名記錄指令》所建立「乘客姓名記錄」(PNR, Passenger Name Record) 將乘客姓名紀錄擴大適用至歐盟所有會員國，預防歐盟公民赴敘利亞與伊拉克地區從事恐怖活動；而歐洲執委會 2013 年 4 月 9 日正式運作的「第二代申根資訊系統」(Schengen Information System II) 亦透過生物辨識資料、照片、以及 DNA 檔案等歐盟公民之辨識資訊，發揮監控外國恐怖主義戰士往返歐盟之反恐功能。

在因應外國恐怖主義戰士威脅之外部反恐網絡方面，歐盟已與美國、加拿大、澳洲等第三國簽署《乘客姓名記錄轉移與處理協定》，擴大歐盟透過「乘客姓名記錄」監控外國恐怖主義戰士之反恐外部成效；美國聯邦調查局亦透過國際合作協定參與歐洲警政署的「旅者焦點計畫」(FP Travellers, Focal Point Travellers)，強化歐美打擊外國恐怖主義戰士之反恐合作。此外，歐盟除依《聯合國全球反恐戰略》與聯合國安全理事會 2178 號決議案，建立各項打擊外國恐怖主義戰士之反恐措施之外，亦透過國際刑警組織建置之反恐資料庫，強化歐洲警政署與歐盟會員國之對外資訊與情報交換能力，並透過全球反恐論壇之「外國恐怖主義工作小組」、「外國恐怖主義戰士知識庫」、與「外國恐怖主義戰士相關的暴力極端主義與返國戰士計畫目錄」等反恐交流平台，強化與國際組織共同打擊外國恐怖主義戰士之外部反恐能量。

第二節 未來研究方向

一、「激進化」與孤狼恐怖主義

根據「激進化與政治暴力國際研究中心」(ICSR, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence) 於 2012 年發布的《歐洲打擊激進化報告》(Countering Radicalisation in Europe), 歐盟與會員國於 2005 年以降已發展出因應孤狼恐怖主義招募原因之去激進化措施;³而歐盟部長理事會亦於 2008 年與 2014 年, 分別修訂歐盟部長理事會 2005 年發布的《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism), 預防激進化成為孤狼恐怖份子之招募來源。⁴

而依本論文之研究發現, 近年歐盟反恐政策逐步朝向因應激進化之預防戰略發展。惟本論文並未著重於激進化與歐盟孤狼恐怖主義之間的因果關係, 因此可針對激進化成為歐盟孤狼恐怖主義招募來源作為未來研究方向, 包括歐盟會員國透過當地清真寺伊瑪目 (Imam) 預防聖戰恐怖主義與本土恐怖主義等因應孤狼恐怖主義威脅之反恐措施; 並針對歐盟執委會建立的「激進化預警網絡」、以及其各激進化工作小組, 探討歐盟因應激進化與孤狼恐怖主義之內部反恐成效, 以及歐盟與第三國以及國際組織之外部反恐成效。

二、「返國外國恐怖主義戰士」與孤狼恐怖主義

依據歐洲執委會「激進化預警網絡」之「卓越中心」於 2017 年所發佈《因應返國外國恐怖主義戰士與其家庭報告》(Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families), 自 2014 年前往敘利亞與伊拉克從事恐怖活動的外國恐怖主義戰士中, 其後返回歐盟境內的人數比例約為 30%, 而這些「返國外國恐怖主義戰士」(RTTF, Returning Foreign Terrorist Fighters) 回到母國的動機則包括: (1) 試圖回到母國執行恐怖攻擊; (2) 對於伊斯蘭國聖戰理念感到幻滅; (3) 家庭的壓力與介入; (4) 個人健康因素; (5) 在土耳其接受庇護後返國; (6) 遭到逮捕並引渡回到歐盟。⁵

³ Lorenzo Vidino & James Brandon, *Countering Radicalization in Europe*, <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf> (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2012), pp. 7-10.

⁴ European Commission, "Preventing Radicalisation: Role of the European Commission," https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/fight-against-radicalisation/role_of_the_eu_en.pdf (accessed 2017/11/04), p. 2.

⁵ Radicalisation Awareness Network, *Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf (Brussels: Radicalisation Awareness Network, 2017), pp. 15-24.

反伊斯蘭國聯軍 2017 年 7 月於伊拉克摩蘇爾 (Mosul) 戰事告捷，並於 2017 年 10 月解放伊斯蘭國位於敘利亞之首都拉卡 (Raqqa)；雖然伊斯蘭國之實體領土消亡，但其透過網際網路傳播之聖戰恐怖主義意識形態，歐盟境內之潛在孤狼恐怖份子趨於激進化，使虛擬形式的伊斯蘭國將持續威脅歐盟會員國國土安全；而伊斯蘭國於 2014 年敘利亞內戰爆發而崛起之際，號召個人赴敘利亞與伊拉克從事恐怖活動的外國恐怖主義戰士，料將透過歐洲難民及移民危機所帶來的跨國人口移動、或經由第三國輾轉返回歐盟境內，因此吾人值得持續注意「返國外國恐怖主義戰士」在「後伊斯蘭國時代」對歐盟帶來的孤狼恐怖主義威脅，並以歐盟因應返國外國恐怖主義戰士之反恐政策，包括返國外國恐怖主義戰士之逮捕與受刑等硬性反制措施、以及心理輔導與激進化矯正等軟性制衡機制，作為未來研究方向。



參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

Earl Babbie 著，林秀雲譯，**社會科學研究方法：第十三版**（臺北：雙葉，2013年）。

汪毓璋，**恐怖主義威脅及反恐政策與作為（上）**（臺北：元照，2016年）。

汪毓璋，**恐怖主義威脅及反恐政策與作為（下）**（臺北：元照，2016年）。

林泰和，**恐怖主義研究：概念與理論**（臺北：五南，2015年）。

張福昌，**歐盟司法與內政合作：反恐議題解析**（臺北：臺灣商務印書館，2011年）。

二、期刊論文

王鵬程，「孤狼式恐怖主義發展與因應策略之研究」，**國防雜誌**，第31卷第4期（2016年），頁19-40。

李枚憲，「後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰」，**全球政治評論**，第35期（2011年），頁19-27。

沈娟娟，「從歐盟反恐政策檢視共同外交與安全政策之發展與挑戰」，**歐洲國際評論**，第10期（2014年），頁65-102。

林泰和，「2016年布魯塞爾恐攻對歐盟之影響」，**戰略安全研析**，第132期（2016年），頁36-44。

林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，**問題與研究**，第55期第4卷（2016年），頁113-127。

林泰和，「國際恐怖主義的資金流動」，**問題與研究**，第50卷第1期（2011年），頁97-141。

林泰和，「國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金」，**問題與研究**，第47

卷第 2 期 (2008 年), 頁 119-149。

林泰和,「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望—後 911 的政策研
析」, **歐洲國際評論**, 第七期 (2011 年), 頁 29-63。

邱吉鶴,「獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討」, **健行學報**, 第 35 卷第 2 期
(2015 年), 頁 77-98。

張守珩,「歐盟反恐政策之發展與挑戰」, **國際關係學報**, 第 28 期 (2009 年),
頁 117-151。

張福昌,「歐洲聯盟反恐政策初探」, **歐洲國際評論**, 第五期 (2009 年), 頁
109-145。

張福昌,「歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限」, **全球政治評論**, 第 49 期 (2015
年), 頁 19-24。

許華孚、吳吉裕,「國際恐怖主義發展現況分析及其防制策略之芻議」, **刑事政
策與犯罪防制研究專刊**, 2016 年第 10 期 (2016 年), 頁 25-45。

三、會議論文

王宏偉,「應對孤狼恐怖主義:官僚模式的困境與公共參與」, 第七屆「恐怖主
義與國家安全」學術暨實務研討會 (桃園:中央警察大學, 2011 年 10 月
31 日), 頁 11-18。

李貴雪,「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 (桃園:中央警察大學, 2010 年 11 月 28
日), 頁 73-98。

汪毓璋,「當前歐盟反制激進化與暴力極端主義趨勢之研究」, 第八屆「恐怖主
義與國家安全」學術研討會 (桃園:中央警察大學, 2012 年 12 月 10
日), 頁 181-208。

汪毓璋,「獨狼式恐怖份子之發展及防制策略之研究」, 2013 年「國土安全論
壇」學術研討會 (臺北:行政院國土安全辦公室, 2013 年 12 月 5 日), 頁

237-254。

林泰和，「後賓拉登時期恐怖主義的發展趨勢」，2013年「國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日），頁23-39。

張台麟，「歐洲聯盟推動共同反恐政策的發展與策略：兼論對台灣的影響與借鏡」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁53-72。

張福昌，「孤狼恐怖主義與內部安全」，第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2013年11月19日），頁17-33。

張福昌，「近年來英法等歐洲國家之反恐作為」，恐怖主義與國土安全論壇（桃園：中央警察大學，2016年9月19日）。

張福昌，「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（桃園：中央警察大學，2008年12月15日），頁81-104。

張福昌，「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（桃園：中央警察大學，2011年10月31日），頁67-84。

張福昌，「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁35-52。

張福昌，「歐盟當前反恐作為與影響」，恐怖主義與國土安全論壇（桃園：中央警察大學，2015年6月29日）。

楊士隆、王偉鋼，「獨狼式恐怖份子：特性、案例分析與防制對策」，2013年「國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日），頁205-221。

蔡明彥，「非傳統安全治理與聯合國國際反恐面臨之挑戰」，第七屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會（桃園：中央警察大學，2011年10月31日），頁155-167。

四、網路資料

林泰和,「耶誕恐攻啟示 虛擬 IS 更強大」,聯合新聞網 (2016 年 12 月 21 日), <https://udn.com/news/story/7339/2182152>。

張福昌,「從恐怖主義發展趨勢論台北世大運六大反恐作為」,台北論壇 (2017 年 8 月 3 日), <http://140.119.184.164/view/387.php>。

張福昌,「曼徹斯特恐攻: 反恐歐洲之最佳的英國, 亦難創造絕對安全」, 淡江大學國際研究學院國際評論 (2017 年 6 月 14 日), <http://www.ti.tku.edu.tw/page1/recruit.php?Sn=202>。

張福昌,「新型威脅: 外國恐怖主義戰士 (FTF) 與歐盟內部安全」, 台北論壇 (2015 年 12 月 16 日), http://140.119.184.164/view_pdf/261.pdf。

張福昌,「歐盟內部安全治理的發展趨勢」, 台北論壇 (2015 年 1 月 13 日), http://140.119.184.164/view_pdf/182.pdf。

張福昌,「歐盟恐怖主義趨勢與難題」, 台北論壇 (2015 年 7 月 29 日), http://140.119.184.164/view_pdf/230.pdf。

貳、 外文文獻

一、專書

Conner, Jeffrey & Flynn, Carol Rollie, *Report: Lone Wolf Terrorism* (Washington D.C.: Georgetown University, 2015).

Hamm, Mark S., *Terrorism as Crime: From Oklahoma to Al-Qaeda and Beyond* (New York: NYU Press, 2007).

Hewitt, Christopher, *Understanding Terrorism in America: From the Klan to Al Qaeda* (New York: Routledge, 2003).

Michael, George, *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance* (Nashville: Vanderbilt University Press, 2012).

Schmid, Alex, *Handbook of Terrorism Research* (London: Routledge, 2011).

Simon, Jeffrey D., *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (New York: Prometheus Books, 2013).

Spaaij, Ramón, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention* (Melbourne: Springer, 2012).

Yin, Robert K., *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed. (CA: Sage, 2009).

二、專書論文

McAllister, Bradley & Schmid, Alex, "Theories of Terrorism," in Alex Schmid eds., *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (London & New York: Routledge, 2011), pp. 201-271.

Richardson, Louis, "The Roots of Terrorism: An Overview," in Louis Richardson eds., *The Roots of Terrorism* (London & New York: Routledge, 2006), pp. 1-13.

Wight, Colin, "NO: State Terrorism: Who Needs It?" in Richard Jackson & Samuel Justin eds., *Contemporary Debates on Terrorism* (London: Routledge, 2012), pp. 50-57.

三、期刊論文

- Bakker, Edwin & Graaf, Beatrice, "Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed," *Perspective on Terrorism*, Vol. 5, No. 5-6 (2011), pp. 43-50.
- Barnes, Beau, "Confronting the One-Man Wolf Pack: Adapting Law Enforcement and Prosecution Responses to the Threat of Lone Wolf Terrorism," *Boston University Law Review*, Vol. 92 (2012), pp. 1614-1662.
- Bates, Rodger A., "Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists," *The Journal of Public and Professional Sociology*, Vol. 4, No. 1, Art. 1 (2012), pp. 1-14.
- Becker, Michael, "Explaining Lone Wolf Target Selection in the United States," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 37, No. 11 (2014), pp. 959-978.
- Ganor, Boaz, "Terrorist Organization Typologies and the Probabilities of a Boomerang Effect," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 31, No. 4 (2008), pp. 269-283.
- Gill, Paul, Horgan, John, & Deckert, Paige, "Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Lone Actor Terrorists," *Journal of Forensic Sciences*, Vol. 59, No. 2 (2014), pp. 425-435.
- Gordon, Avishag, "Can Terrorism Become A Scientific Discipline? A Diagnostic Study," *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 3, No. 3 (2010), pp. 437-458.
- McCauley, Clark, Moskalenko, Sophia, & Son, Benjamin Van, "Characteristics of Lone-Wolf Violent Offenders: A Comparison of Assassins and School Attackers," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 7, No. 1 (2013), pp. 3-8.
- Nesser, Peter, "Single Actor Terrorism: Scope, Characteristics, and Explanation," *Perspective in Terrorism*, Vol. 6, No. 6 (2012), pp. 61-73.
- Nijboer, Matthijs, "A Review of Lone Wolf Terrorism: The Need for a Different Approach," *Social Cosmos*, Vol. 3, No. 1 (2012), p. 33-39.

- Philips, Peter J. & Pohl, Gabriela, "Economic Profiling of the Lone Wolf Terrorists: Can Economics Provide Behavioral Investigative Advice?" Vol. 7, No. 2 (2011), *Journal of Applied Security Research*, pp. 151-177.
- Schmid, Alex, "The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism," *Perspective on Terrorism*, Vol. 6, No. 2 (2012), pp. 158-159.
- Shaffer, Ryan, "Jihad and Counter-Jihad in Europe: Islamic Radicals, Right-Wing Extremists, and Counter Terrorism Response," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 28, No. 2 (2016), pp. 383-394.
- Smith, Brent, "A Look at Terrorist Behavior: How They Prepare, Where They Strike," *NIJ Journal*, Issue 260 (2008), pp. 2-6.
- Spaaij, Ramón, & Hamm, Mark S., "Key Issues and Research Agendas in Lone Wolf Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No. 3 (2015), pp. 167-178.
- Spaaij, Ramón, "The Enigma of Lone Wolf Terrorism: An Assessment," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 33, No. 9 (2010), pp. 857-870.
- Turk, Austin T., "Sociology of Terrorism," *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 (2004), pp. 271-286.
- Vasilenko, V.I., "The Concept and Typology of Terrorism," *Statutes and Decisions*, Vol. 40, No. 5 (2004), p. 46-56.
- Weimann, Gabriel, "Lone Wolves in Cyberspace," *Journal of Terrorism Research*, Vol. 3, No. 2 (2012), pp. 75-90.
- Wight, Colin, "Theorizing Terrorism: The State, Structure and History," *International Relations*, Vol. 29, No. 1 (2009), pp. 99-106.

四、官方文件

Council of Europe, “Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism,” 2015/10/22, <https://rm.coe.int/168047c5ea>.

Council of Europe, “Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism,” 2005/05/16, <https://rm.coe.int/168008371c>.

Council of the European Union, “COUNCIL ACT of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention),” 1995/07/26, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=EN).

Council of the European Union, “COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on combating terrorism,” 2001/12/17, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0930&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism,” 2001/12/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154,” 2017/08/04, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL DECISION 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against

serious crime,” 2008/12/16, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0426&from=en>.

Council of the European Union, “COUNCIL DECISION of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol),” 2009/04/06, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL DECISION of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II),” 2001/12/06, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0886&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism,” 2008/11/28, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0919>.

Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters,” 2008/12/18, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0978&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on combating terrorism,” 2002/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32002F0475>.

Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on joint investigation teams,” 2002/06/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=EN>.

Council of the European Union, “COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June

2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States,” 2002/06/13, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF.

Council of the European Union, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union,” 2004/10/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN>.

Council of the European Union, “EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism,” 2005/11/24.

Council of the European Union, “List of Council Preparatory Bodies,” 2017/06/19, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10075-2017-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, “REGULATION (EU) 2016/1624 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC,” 2016/09/14, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>.

Council of the European Union, “Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism,” 2008/11/14, <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf>.

Council of the European Union, “Revised EU Strategy for Combating Radicalisation

and Recruitment to Terrorism,” 2014/05/19,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, “Riga Joint Statement,” 2015/02/02,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,”
2005/11/30,

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

Counter-Terrorism Coordinator, “Implementation of the Counter-terrorism Agenda
Set by European Council,” 2016/12/10,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf>.

Department of State, *Country Reports on Terrorism 2014*,

<https://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf> (Washington D.C.:
Department of State, 2015).

Department of State, *Country Reports on Terrorism 2015*,

<https://www.state.gov/documents/organization/258249.pdf> (Washington D.C.:
Department of State, 2016).

Department of State, *Country Reports on Terrorism 2016*,

<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf> (Washington D.C.:
Department of State, 2017).

Eurojust & Europol, “Cooperation Agreement between Eurojust and Europol,”

2009/10/01, [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-
framework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europo
l%20\(2010\)/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20(2010)/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf).

Eurojust, “Foreign Terrorist Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the

Criminal Justice Response,” 2017/04/19,

<http://www.statewatch.org/news/2017/jun/eu-eurojust-ff-finding.pdf>.

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2011*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202011/Annual-Report-2011-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2012).

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2012*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202012/Annual-Report-2012-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2013).

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2013*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202013/Annual-Report-2013-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2014).

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2014*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202014/Annual-Report-2014-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2015).

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2015*,

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/Annual-Report-2015-EN.pdf> (The Hague: Eurojust, 2016).

Eurojust, *Eurojust Annual Report 2016*,

[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust Annual Reports/Annual Report 2016/AR2016_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EN.pdf) (The Hague: Eurojust, 2017).

Eurojust, *Eurojust Multi-Annual Strategy 2019-2021*,

http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/mas/Multi-Annual%20Strategy%202019-2021/MAS_2019-2021_EN.pdf (The Hague: Eurojust, 2017).

European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM),” 2012/12/07, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0735&from=EN>.

European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL concerning Terrorist recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalisation,” 2005/09/21, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=EN>.

European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe,” 2010/11/22, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN>.

European Commission, “Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme,” 2010/04/20, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=EN>.

European Commission, “Preventing Radicalisation: Role of the European Commission,” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/fight-against-radicalisation/role_of_the_eu_en.pdf.

European Commission, “Schengen Information System (SIS II) goes live,”

2013/04/09, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130409_01_en.

European Commission, “The European Agenda on Security,” 2015/04/28, <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf>.

European Commission, *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_en.pdf (Brussels: Radicalisation Awareness Network, 2017).

European Council, “Conclusions and Plan of Actions of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001,” 2001/09/21, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf.

European Council, “Declaration on Combating Terrorism,” 2004/03/25, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>.

European Council, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union,” 2005/03/03, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

European Council, “The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens,” 2009/12/02, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf.

European Counter Terrorism Centre, “Lone actor attacks – Recent developments,” 2016/07/20, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/lone-actor-attacks-recent-developments>.

European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2017/541 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA,” 2017/03/15, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN>.

European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2016/681 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime,” 2016/04/27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1500824877993&from=en>.

European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC,” 2015/05/20, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>.

European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE 2005/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing,” 2005/10/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=EN).

European Parliament & Council of the European Union, “DIRECTIVE 2014/41/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters,”

2013/04/03, <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=EN).

European Parliament, “EU Plan of Action on Combating Terrorism,” 2004/03/25,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf

European Parliament, “European Parliament decision of 6 July 2017 on setting up a special committee on terrorism, its responsibilities, numerical strength and term of office,” 2017/07/06,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0307+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

European Parliament, “EU-US cooperation in Justice and Home Affairs – an overview,” 2016/04/06,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580892/EPRS_BRI\(2016\)580892_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580892/EPRS_BRI(2016)580892_EN.pdf).

European Parliament, “Passenger Name Record: New Measures to Tackle Crime and Terrorism,” 2016/04/13, [http://www.europarl.europa.eu/news/en/top-](http://www.europarl.europa.eu/news/en/top-stories/20150218TST24901/pnr-passenger-name-record)

[stories/20150218TST24901/pnr-passenger-name-record](http://www.europarl.europa.eu/news/en/top-stories/20150218TST24901/pnr-passenger-name-record).

European Parliament, *The European Union’s Policies on Counter-Terrorism:*

Relevance, Coherence and Effectiveness,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf) (Brussels: European Parliament, 2017).

European Parliament, *The European Union’s Policies on Counter-Terrorism:*

Relevance, Coherence, and Effectiveness,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf) (Brussels: European Parliament, 2017).

European Union & United States of America, “Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program,” 2009/11/30, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0113\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0113(01)&from=EN).

European Union & United States of America, “Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security,” 2011/12/14, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A1027\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A1027(01)).

European Union & United States of America, “Agreement between the United States of America and the European Union on the Protection of Personal Information Relating to the Prevention, Investigation, Detection, and Prosecution Criminal Offenses,” 2016/06/02, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1210\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1210(01)&from=EN).

European Union External Action Service, “New Transatlantic Agenda,” 1995/12/03, http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf.

Europol, “FBI and Europol Strengthen Joint Fight against Foreign Terrorist Fighters,” 2016/04/07, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fbi-and-europol-strengthen-joint-fight-against-foreign-terrorist-fighters>.

Europol, “ICE Signs Agreement to Join Europol’s Efforts to Target People Smuggling,” 2015/03/24, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/ice-signs-agreement-to-join-europol%E2%80%99s-efforts-to-target-people->

[smuggling](#).

Europol, *2015 Consolidated Annual Activity Report*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015> (The Hague: Europol, 2016).

Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*,

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> (The Hague: Europol, 2016).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2012*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report> (The Hague: Europol, 2012).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2013*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2013-eu-terrorism-situation-and-trend-report> (The Hague: Europol, 2013).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2014*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2014-eu-terrorism-situation-and-trend-report> (The Hague: Europol, 2014).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2015*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015> (The Hague: Europol, 2015).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2016*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (The Hague: Europol, 2016).

Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2017*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (The Hague: Europol, 2017).

Europol, *Europol Review: General Report on Europol Activities 2015*,

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015> (The Hague: Europol, 2016).

Europol, *Europol Strategy 2016-2020*, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020> (The Hague: Europol, 2016).

Europol, *Internet-Organized Crime Threat Assessment 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2017> (The Hague: Europol, 2017).

Europol, *Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017> (The Hague: Europol, 2017).

Federal Bureau of Investigation, *Terrorism 2000-2005*, <https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005> (Washington D.C.: Federal Bureau of Investigation, 2015).

Frontex, *Annual Activity Report 2016*, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016.pdf (Warsaw: Frontex, 2017).

General Assembly, “Plan of Action for Preventing Violent Extremism,” A/70/674, 2015/12/24, <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundational%20Documents/Background%20Documents/UNSG%20PVE%20Plan%20of%20Action.pdf?ver=2016-03-31-100248-117>.

General Assembly, “United Nations Global Counter Terrorism Strategy,” A/RES/60/288, 2006/09/08, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288.

General Assembly, “United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review,”

A/RES/70/291, 2016/07/01,

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/291.

German Federal Government, “National Programme to Prevent Islamist Extremism,”

2017/03/07, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/national-strategy-for-preventing-islamist-extremism_en.pdf.

German Federal Government, *Federal Government’s Strategy on Preventing*

Extremism and Promoting Democracy,

<https://www.bmfsfj.de/blob/109002/5278d578ff8c59a19d4bef9fe4c034d8/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-data.pdf> (Berlin: German Federal Ministry of the Interior, 2016).

Gouvernement.fr, “Anti-terrorism: the Prime Minister announces exceptional

measures,” 2015/01/21, <http://www.gouvernement.fr/en/anti-terrorism-the-prime-minister-announces-exceptional-measures>.

Gouvernement.fr, “Parliament adopts the intelligence bill,” 2015/06/30,

<http://www.gouvernement.fr/en/parliament-adopts-the-intelligence-bill>.

Gouvernement.fr, “The fight against jihadism is the great challenge of our

generation,” 2016/05/10, <http://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation>.

Gouvernement.fr, “The fight against jihadism is the great challenge of our

generation,” 2016/05/10, <http://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation>.

Kerchove, Gilles de, “Countering Violent Extremism: Governments Can’t Do It

Alone,” 2010/09, <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article230>.

Library of Congress U.S., “Germany: Act to Improve Anti-Terror Information

Exchange in Force,” <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-act-to-improve-anti-terror-information-exchange-in-force/>.

Ministère des Armées, “Gouvernance de la garde nationale,” 2017/07/04,

<http://www.defense.gouv.fr/reserve/presentation-generale/gouvernance/gouvernance-de-la-garde-nationale>.

New York City Police Department, *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, http://mappingsharia.com/wp-content/uploads/2011/06/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West1.pdf (New York: New York City Police Department, 2007).

Radicalisation Awareness Network, *Responses to Returnees: Foreign Terrorist Fighters and Their Families*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf (Brussels: Radicalisation Awareness Network, 2017).

Secretary of State for the Home Department, *Counter-Extremism Strategy*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470088/51859_Cm9148_Accessible.pdf (London: Counter-Extremism Directorate Home Office, 2015).

Security Council, “Letter dated 13 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council,” 2015/05/14, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/NI1514129_EN.pdf.

Security Council, “Resolution 1373 (2001),” S/RES/1373 (2001). 2001/09/28, [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf).

Security Council, “Resolution 1566 (2004),” S/RES/1566 (2004), 2004/10/08, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WG%20SRES%201566.pdf>.

Security Council, “Resolution 2178 (2014),” S/RES/2178 (2014), 2014/09/24,

http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf.

The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2003*,

<https://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Washington D.C.: The White House, 2003).

The White House, *National Strategy for Combating Terrorism 2006*,

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/> (Washington D.C.: The White House, 2006).

五、智庫報告

Congressional Research Service, *European Fighters in Syria and Iraq: Assessment, Response, and Issues for the United States*,

<https://fas.org/sgp/crs/row/R44003.pdf> (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2015).

Dalgaard-Nielson, Anja, *Studying Violent Radicalization in Europe II: The Potential Contribution of Socio-psychological and Psychological Approach* (DIIS Working Paper No. 2008/3),

http://pure.diis.dk/ws/files/56379/WP08_3_Studying_Violent_Radicalization_In_Europe_II_The_Potential_Contribution_of_Sociopsychological_and_Psychological_Approaches.pdf (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008).

Funk, Marco & Trauner, Florian, “Transatlantic Counter-terrorism Cooperation,”

European Union Institute for Security Studies, 2016/04/24,

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert%2015%20Counter%20terrorism.pdf>.

Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2012: Capturing the*

Impact of Terrorism for the Last Decade,

<https://www.files.ethz.ch/isn/156010/2012-Global-Terrorism-Index-Report1.pdf>

(Sydney: Institute for Economics and Peace, 2012).

Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2014: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2014).

Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2015).

Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016).

International Centre for Counter-Terrorism, “The Nice Attack and the Limits of Security Responses,” 2016/07/20, <https://icct.nl/publication/the-nice-attack-and-the-limits-of-security-responses/>.

International Centre for Counter-Terrorism, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2016).

International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, “ICSR Insight: Up to 11,000 Foreign Fighters in Syria; Steep Rise among Western Europeans,” 2013/12/17, <http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/>.

International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, “Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s,” 2015/01/26, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>.

Meleagrou-Hitchens, Alexander & Kaderbhai, Nick, *Research Perspectives on Online Radicalisation- A Literature Review 2006-2016*, <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/05/ResearchPerspectivesonOnlineRadicalisation.pdf> (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2017).

Millar, Alistair, “The UN, the EU, and the GCTF: Implications for Future Policy and Practice on Countering Terrorism and Preventing Violent Extremism,” CT MORSE, <http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-UNGA-think-piece.pdf>.

Pantucci, Raffaello, “A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists,” in *Developments in Radicalisation and Political Violence* (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2011).

Royal United Services Institute, *Lone-Actor and Small Cell Terrorist Attacks: A New Front in Counter-Terrorist Finance*, https://rusi.org/sites/default/files/201701_op_lone-actor_and_small_cell_terrorist_attacks.1.pdf (London: Royal United Services Institute, 2017).

Soufan Group, *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf (New York: The Soufan Group, 2015).

Spaaij, Ramón, & Hamm, Mark S., *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf> (Rockville: National Criminal Justice Reference Service, 2015).

Vidino, Lorenzo & Brandon, James, *Countering Radicalization in Europe*, <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf> (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2012).

六、網路資料

(一) 官方網站

Council of Europe, <http://www.coe.int/en/web/portal/home>.

Counter-Terrorism Committee, <https://www.un.org/sc/ctc/>.

Department of State, <https://www.state.gov/>.

EUR-lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Eurojust, <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>.

European Commission, https://ec.europa.eu/commission/index_en.

European Council & Council of the European Union,

<http://www.consilium.europa.eu/en/home/>.

European Parliament Legislative Train Schedule,

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/summary>.

European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>.

European Union External Action Service,

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en.

Europol, <https://www.europol.europa.eu/>.

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.

Frontex, <http://frontex.europa.eu/>.

General Assembly Resolutions, <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/>.

Global Counterterrorism Forum, <https://www.thegctf.org/>.

Gouvernement.fr, “Plan to Combat Violent Radicalisation and Terrorist Networks,” 2014/04/23, <http://www.gouvernement.fr/en/plan-to-combat-violent-radicalisation-and-terrorist-networks>.

Gouvernement.fr, <http://www.gouvernement.fr/en/news>.

International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, <http://icsr.info/>.

Interpol, <https://www.interpol.int/>.

MI5, <https://www.mi5.gov.uk/>.

Office of the Law Revision Counsel, *United States Code*, <http://uscode.house.gov/>.

Royal United Services Institute: Lone-actor Terrorism, <https://rusi.org/projects/lone-actor-terrorism>.

Security Council Resolutions, <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>.

Stop-djihadisme.gouv.fr, <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/>.

The White House, <https://www.whitehouse.gov/>.

United Nations Office of Counter-Terrorism, <http://www.un.org/en/counterterrorism/>.

(二) 資料庫

Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/>.

International Terrorism: Attributes of Terrorist Events (ITERATE), <http://library.duke.edu/data/collections/iterate>.

(三) 新聞報導

Al Jazeera, “Timeline: Deadly attacks in Europe,” 2017/08/19,

<http://www.aljazeera.com/news/2017/08/timeline-deadly-attacks-europe-170818060629575.html>.

BBC News, “Attack on Nice: Who was Mohamed Lahouaiej-Bouhlel?,” 2016/08/19,

<http://www.bbc.com/news/world-europe-36801763>.

BBC News, “Berlin market attack: How did Anis Amri escape?,” 2016/12/28,

<http://www.bbc.com/news/world-europe-38425945>.

BBC News, “Manchester attack: What we know so far,” 2017/06/12,

<http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389>.

BBC News, “Nice attack: Lorry driver confirmed as Mohamed Lahouaiej-Bouhlel,”

2016/07/15, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36808020>.

BBC News, “Nice attack: What we know about the Bastille Day killings,”

2016/08/19, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671>.

Bloomberg, “Here Are the Major Terror Attacks in Europe, From Paris to Oslo,”

2017/06/19, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-19/here-are-the-major-terror-attacks-in-europe-from-paris-to-oslo>.

CNN, “Gunman turns 'Batman' Screening into Real-life 'Horror Film',” 2012/07/21,

<http://edition.cnn.com/2012/07/20/us/colorado-theater-shooting/>.

Express, “Terror attacks timeline: From Paris and Brussels terror to most recent attacks in Europe,” 2017/08/18,

<http://www.express.co.uk/news/world/693421/Terror-attacks-timeline-France-Brussels-Europe-ISIS-killings-Germany-dates-terrorism>.

Fox News, “Timeline of recent terror attacks against the West,” 2017/09/15,

<http://www.foxnews.com/world/2017/09/15/timeline-recent-terror-attacks-against-west.html>.

France 24, “French state of emergency to be lifted July 26, Hollande confirms,”
2016/07/14, <http://www.france24.com/en/20160714-france-state-emergency-will-be-lifted-july-26-says-hollande>.

NBC New York, “Timeline: Recent Deadly Terror Attacks in Europe,” 2017/06/04,
<http://www.nbcnewyork.com/news/national-international/Timeline-Deadly-Recent-Terror-Attacks-Europe-386902901.html>.

New York Times, “Blasts at Boston Marathon Kill 3 and Injure 100,” 2013/04/15,
<http://www.nytimes.com/2013/04/16/us/explosions-reported-at-site-of-boston-marathon.html?pagewanted=all&r=0>.

New York Times, “Orlando Gunman Attacks Gay Nightclub, Leaving 50 Dead,”
2016/06/12, <https://www.nytimes.com/2016/06/13/us/orlando-nightclub-shooting.html>.

News Europe, “Timeline of Europe's terror attacks,” 2017/06/04,
<http://www.independent.ie/world-news/europe/timeline-of-europes-terror-attacks-35786085.html>.

Newsweek, “Timeline of Recent Terror Attacks in Western Europe,” 2017/04/08,
<http://www.newsweek.com/timeline-recent-terror-attacks-western-europe-580977>.

Reuters, “Brussels station attacker was secretive loner,” 2017/06/22,
<https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-brussels-attacker/brussels-station-attacker-was-secretive-loner-idUSKBN19C2OA>.

Reuters, “French lawmakers extend state of emergency after Nice attack,”
2016/07/20, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-nice/french-lawmakers-extend-state-of-emergency-after-nice-attack-idUSKCN10009V>.

Reuters, “Timeline: Deadly attacks in Western Europe,” 2017/08/18,
<https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-timeline/timeline-deadly->

[attacks-in-western-europe-idUSKCN1AX2EV](#).

RTÉ, “Timeline - Terror attacks in Europe,” 2017/08/17,

<https://www.rte.ie/news/world/2017/0817/898178-europe-terror-attack-timeline/>.

The Globe and Mail, “‘Monstrosity’: More than 80 dead in truck attack in Nice,

France,” 2016/07/14, [https://beta.theglobeandmail.com/news/world/injuries-](https://beta.theglobeandmail.com/news/world/injuries-reported-after-truck-plows-into-crowd-in-nice-france/article30928400/?ref=http://www.theglobeandmail.com&)

[reported-after-truck-plows-into-crowd-in-nice-](https://beta.theglobeandmail.com/news/world/injuries-reported-after-truck-plows-into-crowd-in-nice-france/article30928400/?ref=http://www.theglobeandmail.com&)

[france/article30928400/?ref=http://www.theglobeandmail.com&](https://beta.theglobeandmail.com/news/world/injuries-reported-after-truck-plows-into-crowd-in-nice-france/article30928400/?ref=http://www.theglobeandmail.com&).

The Guardian, “Angela Merkel defends Germany's refugee policy after attacks,”

2016/07/28, [https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-](https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-calls-to-change-germanys-refugee-policy-after-attacks)

[calls-to-change-germanys-refugee-policy-after-attacks](https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-calls-to-change-germanys-refugee-policy-after-attacks).

The Guardian, “Berlin attack suspect Anis Amri had been on watchlist since January,”

2016/12/21, [https://www.theguardian.com/world/2016/dec/21/berlin-attack-](https://www.theguardian.com/world/2016/dec/21/berlin-attack-suspect-anis-amri-under-monitoring-since-january)

[suspect-anis-amri-under-monitoring-since-january](https://www.theguardian.com/world/2016/dec/21/berlin-attack-suspect-anis-amri-under-monitoring-since-january).

The Guardian, “How Manchester bomber Salman Abedi was radicalised by his links

to Libya,” 2017/05/28, [https://www.theguardian.com/uk-](https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/28/salman-abedi-manchester-arena-bomber-radicalisation)

[news/2017/may/28/salman-abedi-manchester-arena-bomber-radicalisation](https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/28/salman-abedi-manchester-arena-bomber-radicalisation).

The Guardian, “Man wrongly arrested over Berlin attack says he fears for his life,”

2016/12/29, [https://www.theguardian.com/world/2016/dec/29/naveed-baloch-](https://www.theguardian.com/world/2016/dec/29/naveed-baloch-man-wrongly-arrested-berlin-attack-fears-for-his-life)

[man-wrongly-arrested-berlin-attack-fears-for-his-life](https://www.theguardian.com/world/2016/dec/29/naveed-baloch-man-wrongly-arrested-berlin-attack-fears-for-his-life).

The Guardian, “Nice attack: truck driver named as France mourns 84 killed in Bastille

Day atrocity – as it happened,” 2016/07/16,

[https://www.theguardian.com/world/live/2016/jul/14/nice-bastille-day-france-](https://www.theguardian.com/world/live/2016/jul/14/nice-bastille-day-france-attack-promenade-des-anglais-vehicle)

[attack-promenade-des-anglais-vehicle](https://www.theguardian.com/world/live/2016/jul/14/nice-bastille-day-france-attack-promenade-des-anglais-vehicle).

The Guardian, “Soldiers shoot suspected terrorist dead at Brussels railway station,”

2017/06/21, [https://www.theguardian.com/world/2017/jun/20/soldiers-shoot-](https://www.theguardian.com/world/2017/jun/20/soldiers-shoot-person-brussels-central-train-station-explosion-belgium)

[person-brussels-central-train-station-explosion-belgium](https://www.theguardian.com/world/2017/jun/20/soldiers-shoot-person-brussels-central-train-station-explosion-belgium).

- The Guardian, "What happened in Manchester? What we know so far about the attack," 2017/05/24, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/23/manchester-arena-attack-what-we-know-so-far>.
- The Hindu, "Terror attacks in Europe: A timeline," 2017/09/16, <http://www.thehindu.com/news/international/terror-in-europe-a-timeline/article16910920.ece1>.
- The Independent, "Brussels explosion: Prosecutors say major terror attack at station averted after bomb packed with nails fails," 2017/06/21, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brussels-central-station-explosion-bomb-attempted-terror-attack-latest-molenbeek-isis-allahu-akbar-a7800666.html>.
- The Independent, "Charlie Hebdo shooting: At least 12 killed as shots fired at satirical magazine's Paris office," 2015/01/07, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/charlie-hebdo-shooting-10-killed-as-shots-fired-at-satirical-magazine-headquarters-according-to-9962337.html>.
- The Independent, "Oktoberfest bomb inquiry: Severed hand may prove 1980 attack was carried out by neo-Nazis and not a lone wolf," 2015/02/04, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/oktoberfest-bomb-inquiry-severed-hand-may-prove-1980-attack-was-carried-out-by-neo-nazis-and-not-a-10024250.html>.
- The Telegraph, "Berlin Christmas market attack: What we know so far," 2016/12/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/berlin-christmas-market-attack-everything-know-far/>.
- The Telegraph, "Brussels station blast: suspect 'wearing explosive belt' shot dead by troops," 2017/06/21, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/20/traffic-halted->

[brussels-small-explosion-central-train-station/](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/brussels-small-explosion-central-train-station/).

The Telegraph, “Counter-terrorism Bill: What it contains,” 2014/11/26,

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11254950/Counter-terrorism-Bill-What-it-contains.html>.

The Telegraph, “Everything we know about Anis Amri, the suspected Berlin Christmas market attacker,” 2016/12/23,

<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/20/everything-know-suspected-berlin-christmas-market-attacker/>.

The Telegraph, “Isil claims responsibility for Manchester attack,” 2017/05/23,

<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/23/isil-claims-responsibility-manchester-attack-amaq/>.

The Telegraph, “Manchester bomber passed through Dusseldorf four days before the attack, German media reports,” 2017/05/25,

<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/manchester-bomber-dusseldorf-four-days-attack-german-media-reports/>.

The Telegraph, “Manchester terror attack: Everything we know,” 2017/05/26,

<http://www.telegraph.co.uk/news/0/manchester-terror-attack-everything-know-far/>.

The Telegraph, “Norway massacre: the worst terrorist atrocity in peacetime Norway,” 2012/04/26,

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/norway/9206095/Norway-shooting-timeline-of-the-worst-terrorist-atrocity-in-peacetime-Europe.html>.

The Telegraph, “Paris terror attack: Everything we know on Saturday afternoon,” 2015/11/21,

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11995246/Paris-shooting-What-we-know-so-far.html>.



附錄

附錄一 歐盟反恐法律文件一覽表

1995 年

文件名稱	《歐洲警政署公約》(COUNCIL ACT of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention))
決議機構	歐洲部長理事會
決議日期	1995 年 7 月 26 日
文件編號	31995F1127(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=EN

1999 年

文件名稱	《坦佩雷計畫》(Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions)
決議機構	歐洲高峰會
決議日期	1999 年 10 月 16 日
文件編號	無
文件連結	http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

2001 年

文件名稱	《打擊恐怖主義行動計畫》(Conclusions and Plan of Actions of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001)
決議機構	歐洲高峰會
決議日期	2001 年 9 月 21 日
文件編號	無
文件連結	https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf
文件名稱	《開發第二代申根資訊系統決定》(COUNCIL DECISION of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II))
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2001 年 12 月 6 日
文件編號	32001D0886

文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0886&from=EN
文件名稱	《歐洲警政署與美國協定》(Agreement between the United States of America and the European Police Office)
決議機構	歐洲警政署與美國
決議日期	2001年12月6日
文件編號	無
文件連結	https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements?page=1
文件名稱	《打擊恐怖主義共同立場》(COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on combating terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2001年12月27日
文件編號	32001E0930
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0930&from=EN
文件名稱	《打擊恐怖主義特別措施適用共同立場》(COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2001年12月27日
文件編號	32001E0931
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN

2002年

文件名稱	《打擊恐怖主義架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on combating terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2002年6月13日
文件編號	32002F0475
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN
文件名稱	《歐洲逮捕令架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2002年6月13日
文件編號	32002F0584

文件連結	http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF
文件名稱	《聯合調查團架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on joint investigation teams)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2002 年 6 月 13 日
文件編號	32002F0465
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=EN
文件名稱	《歐洲警政署與美國關於交換個人資料與相關資訊之補充協定》 (Supplemental Agreement between Europol and the USA on Exchange of Personal Data and Related Information)
決議機構	歐洲警政署與美國
決議日期	2002 年 12 月 20 日
文件編號	無
文件連結	https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements?page=1

2003 年

文件名稱	《歐美引渡協定》(Agreement on Extradition between the European Union and the United States of America)
決議機構	歐盟與美國
決議日期	2003 年 6 月 25 日
文件編號	22003A0719(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719(01)&from=EN
文件名稱	《歐美司法互助協定》(Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America)
決議機構	歐盟與美國
決議日期	2003 年 6 月 25 日
文件編號	22003A0719(02)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719(02)&from=EN

2004 年

文件名稱	《打擊恐怖主義聲明》(Declaration on Combating Terrorism)
決議機構	歐洲高峰會
決議日期	2004 年 3 月 25 日
文件編號	無
文件連結	http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf
文件名稱	《打擊恐怖主義行動計畫》(EU Plan of Action on Combating Terrorism)
決議機構	歐洲議會
決議日期	2004 年 3 月 25 日
文件編號	無
文件連結	http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf
文件名稱	《歐美航空乘客姓名記錄協定》(Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection)
決議機構	歐盟與美國
決議日期	2004 年 5 月 28 日
文件編號	無
文件連結	http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/pnr/2004-05-28-agreement_en.pdf
文件名稱	《建立歐洲邊境管理署規則》(Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2004 年 10 月 26 日
文件編號	32004R2007
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN

2005 年

文件名稱	《海牙計畫》(The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union)
決議機構	歐洲高峰會
決議日期	2005 年 03 月 03 日
文件編號	52005XG0303(01)

文件連結	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF
文件名稱	《歐洲理事會預防恐怖主義公約》(Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)
決議機構	歐洲理事會
決議日期	2005 年 5 月 16 日
文件編號	無
文件連結	https://rm.coe.int/168008371c
文件名稱	《恐怖份子新血招募：暴力激進化原因報告》(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL concerning Terrorist recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalisation)
決議機構	歐洲執委會
決議日期	2005 年 9 月 21 日
文件編號	52005DC0313
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=EN
文件名稱	《第三號洗錢指令》(DIRECTIVE 2005/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing)
決議機構	歐洲議會與歐盟部長理事會
決議日期	2005 年 10 月 26 日
文件編號	32005L0060
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=EN
文件名稱	《歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2005 年 11 月 24 日
文件編號	無
文件連結	無
文件名稱	《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2005 年 11 月 30 日
文件編號	無
文件連結	http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204

2006 年

文件名稱	《歐洲司法合作署與美國協定》(Agreement between Eurojust and the United States of America)
決議機構	歐洲司法合作署與美國
決議日期	2006 年 11 月 6 日
文件編號	無
文件連結	http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20Eurojust-USA%20(2006)/Eurojust-USA-2006-11-06-EN.pdf

2008 年

文件名稱	2008 年《修改歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2008 年 11 月 14 日
文件編號	無
文件連結	http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf
文件名稱	2008 年修訂《打擊恐怖主義架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2008 年 11 月 28 日
文件編號	32008F0919
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=en
文件名稱	《強化歐洲司法合作署打擊重大犯罪決定》(COUNCIL DECISION 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2008 年 12 月 16 日
文件編號	32009D0426
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0426&from=en

文件名稱	《歐洲證據令架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2008 年 12 月 18 日
文件編號	32008F0978
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0978&from=EN

2009 年

文件名稱	《建立歐洲警政署決定》(COUNCIL DECISION of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol))
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2009 年 4 月 6 日
文件編號	32009D0371
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN
文件名稱	《歐洲邊境管理署與美國國土安全部工作協定》(Working Agreement Establishing Cooperation between The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the United States Department of Homeland Security)
決議機構	歐洲邊境管理署與美國國土安全部
決議日期	2009 年 4 月 28 日
文件編號	無
文件連結	http://frontex.europa.eu/assets/Partners/Third_countries/WA_with_US.pdf
文件名稱	《歐洲司法合作署與歐洲警政署協定》(Agreement between Eurojust and Europol)
決議機構	歐洲司法合作署與歐洲警政署
簽署日期	2009 年 10 月 1 日
文件編號	無
文件連結	http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20(2010)/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf
文件名稱	《歐美恐怖份子資助追蹤計畫協定》(Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program)

決議機構	歐盟與美國
決議日期	2009年11月30日
文件編號	22010A0113(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0113(01)&from=EN
文件名稱	《斯德哥爾摩計畫》(The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens)
決議機構	歐洲高峰會
決議日期	2009年12月2日
文件編號	52010XG0504(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN

2010年

文件名稱	《斯德哥爾摩計畫行動綱領》(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme)
決議機構	歐洲執委會
決議日期	2010年4月20日
文件編號	52010DC0171
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=EN
文件名稱	《內部安全戰略》(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe)
決議機構	歐洲執委會
決議日期	2010年11月22日
文件編號	52010DC0673
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN

2011 年

文件名稱	《歐美乘客姓名記錄協定》(Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security)
決議機構	歐盟與美國
決議日期	2011 年 12 月 14 日
文件編號	22006A1027(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A1027(01)

2012 年

文件名稱	《強化歐盟執法機構資訊交換合作報告》(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM))
決議機構	歐洲執委會
決議日期	2012 年 12 月 7 日
文件編號	52012DC0735
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0735&from=EN

2014 年

文件名稱	《刑事案件之歐洲調查令指令》(DIRECTIVE 2014/41/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters)
決議機構	歐洲議會與歐盟部長理事會
決議日期	2014 年 4 月 3 日
文件編號	32014L0041
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=EN
文件名稱	2014 年《修改歐盟打擊恐怖主義激進化與招募戰略》(Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2014 年 5 月 19 日
文件編號	無
文件連結	http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf

2015 年

文件名稱	《里加聯合聲明》(Riga Joint Statement)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2015 年 2 月 2 日
文件編號	無
文件連結	http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf
文件名稱	《歐洲安全議程》(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The European Agenda on Security)
決議機構	歐洲執委會
決議日期	2015 年 4 月 28 日
文件編號	52015DC0185
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN
文件名稱	《第四號洗錢指令》(DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC)
決議機構	歐洲議會
決議日期	2015 年 5 月 20 日
文件編號	32015L0849
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN
文件名稱	《歐洲理事會預防恐怖主義公約之附加議定書》(Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)
決議機構	歐洲理事會
決議日期	2015 年 10 月 22 日
文件編號	無
文件連結	https://rm.coe.int/168047c5ea

2016 年

文件名稱	《 乘客姓名記錄指令 》(DIRECTIVE (EU) 2016/681 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime)
決議機構	歐洲議會
決議日期	2016 年 4 月 27 日
文件編號	32016L0681
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1500824877993&from=en
文件名稱	《 強化歐洲警政署執法合作規則 》(REGULATION (EU) 2016/794 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA)
決議機構	歐洲議會與歐盟部長理事會
決議日期	2016 年 5 月 11 日
文件編號	32016R0794
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=EN
文件名稱	《 歐美刑事案件之個人資料保護協定 》(Agreement between the United States of America and the European Union on the Protection of Personal Information Relating to the Prevention, Investigation, Detection, and Prosecution Criminal Offenses)
決議機構	歐盟與美國
決議日期	2016 年 6 月 2 日
文件編號	22016A1210(01)
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1210(01)&from=EN
文件名稱	《 歐洲邊境與海巡署規則 》(REGULATION (EU) 2016/1624 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC)
決議機構	歐洲議會與歐盟部長理事會
決議日期	2016 年 9 月 14 日

文件編號	32016R1624
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN
文件名稱	《歐洲高峰會反恐議程執行報告》(Implementation of the Counter-terrorism Agenda Set by European Council)
決議機構	歐盟反恐協調官
決議日期	2016年12月20日
文件編號	無
文件連結	http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf

2017年

文件名稱	《打擊恐怖主義指令》(DIRECTIVE (EU) 2017/541 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA)
決議機構	歐洲議會與歐盟部長理事會
決議日期	2017年3月15日
文件編號	32017L0541
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN
文件名稱	《打擊恐怖主義特別措施適用決定》(COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154)
決議機構	歐盟部長理事會
決議日期	2017年8月4日
文件編號	32017R1426
文件連結	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN

資料來源：筆者綜合整理自 EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>。

註：本附錄之歐盟法律文件編號統一採用「CELEX」編號系統，編號各碼詳參 http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html。

附錄二 歐盟會員國反恐法律修正案一覽表

會員國	年份	反恐法律修正案內容
奧地利	2011 年	2011 年 1 月 1 日恐怖主義訓練之刑法增修條文 (第 278e 條) 正式生效。
		依 2011 年 11 月 11 日第 103/2011 號聯邦法律，增修刑法第 278f 條、第 282a 條、以及第 283 條，以執行 2008 年 11 月 28 日歐盟部長理事會《打擊恐怖主義架構決定》(COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism)。 ¹ 根據刑法第 278f 條，指導恐怖活動屬於刑事犯罪；刑法第 282a 條亦規定，煽動執行恐怖活動亦屬刑事犯罪；刑法第 283 條則透過刑事法律打擊種族主義與仇外主義。上述刑法第 278f 條與第 282a 條等增修條文將於 2012 年 1 月 1 日正式生效。
	2012 年	2012 年 1 月 1 日刑法第 278f 條與第 282a 條增修條文正式生效，透過媒體或出版、網路網路資訊、或其他任何公開傳播形式煽動恐怖主義等行為屬於刑事犯罪，以執行 2008 年 11 月 28 日歐盟部長理事會《打擊恐怖主義架構決定》。
	2013 年	2013 年 7 月 30 日刑法關於資助恐怖主義之修正案 (第 278d 條) 正式生效，擴大恐怖主義相關刑責。恐怖主義活動與透過金融手段資助恐怖組織等行為屬於刑事犯罪；即使資助恐怖主義行為並無與任何恐怖份子存在關聯，亦屬刑事犯罪，可處 1 至 10 年有期徒刑。
比利時	2011 年	2011 年 11 月 7 日通過法案，建立恐怖主義罪犯生物資料庫。
	2013 年	2013 年 3 月 14 日刑法增修條文正式生效，下列行為可處 5 至 10 年有期徒刑，併科 100 至 5,000 歐元罰金： 一、依刑法第 140 條第 2 項，不論是否直接引發恐怖攻擊，於公眾場合散佈煽動刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」； 二、依刑法第 140 條第 3 項，從事刑法第 137 條或第 140 條所稱之「以恐怖活動為目的之招募行為」； 三、依刑法第 140 條第 4 項，指導或訓練恐怖活動、製造爆炸物、槍枝、其他武器、或任何有害及危險物質、或與刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」有關之任何恐怖行動；

¹ Council of the European Union, "COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism," 2008/11/28, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=en> (accessed 2017/10/07).

會員國	年份	反恐法律修正案內容
		四、依刑法第 140 條第 5 項，在比利時或境外從事刑法第 140 條第 4 項涉及之行為，以從事刑法第 137 條所稱之「恐怖活動」。
	2015 年	2015 年 7 月 20 日刑法增修打擊恐怖主義條文（第 140(e)條），禁止任何以恐怖活動為目的之跨國旅行，以執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案第 6 段關於資助、計畫、籌備、執行恐怖行動之規定；違反規定者，處以 5 至 10 年有期徒刑，併科 100 至 5,000 歐元罰金。
	2016 年	修正 1992 年 8 月 5 日通過的《警政服務法案》(Law of 5 August 1992 on the Police Service)，警方得建立預防與制止恐怖主義或極端主義之警政資料庫，亦得與外國執法單位與情治機構、以及國際組織進行情報交換，促進國際警察與司法合作。
		2016 年 4 月 27 日通過刑法修正案，警方得於晚間九點至早上五點之間，以預謀或執行恐怖攻擊為由，進入民宅進行搜索逮捕。
		2016 年 8 月 3 日通過刑法修正案，以比利時為出發地或抵達地，並以煽動（第 140-2 條）或提供（第 140-3 條）以恐怖主義為目的（第 140-6 條）之跨國旅行，屬於刑事犯罪；檢方亦得起訴涉及比利時國籍、比利時機構、及其他歐洲機構之跨境恐怖份子，並提高比利時「聯邦檢察辦公室」(Federal Prosecutor's Office) 之反恐權力。
2016 年 12 月 14 日通過刑法修正案，參與恐怖團體活動或恐怖犯罪活動（第 140 條第 1 項）、預謀從事孤狼恐怖行為（第 140-7 條）、直接或間接提供或搜集與恐怖行動有關之物質或資金（第 141 條）等屬於刑事犯罪。		
克羅埃西亞	2015 年	除恐怖主義（第 97 條）、資助恐怖主義（第 98 條）、公開煽動恐怖主義（第 99 條）、恐怖主義招募（第 100 條）、恐怖主義訓練（第 101 條）、恐怖主義聯繫（第 102 條）等現有刑法條文外，2015 年 5 月 30 日通過刑法修正案，將籌備恐怖活動（第 103 條）納入刑事犯罪範圍；違反規定處以 3 個月至 5 年有期徒刑。
丹麥	2016 年	2016 年 9 月 30 日刑法修正案正式生效，未經允許前往敘利亞與伊拉克之跨國旅行屬於刑事犯罪（第 114j 條），違反規定之本國國民或永久居留者，最高處以 6 年有期徒刑。
芬蘭	2015 年	2015 年 1 月 1 日刑法修正案正式生效，接受恐怖主義訓練（第 34a 章第 4 節）以及關於資助恐怖主義（第 34a 章第 5a 節）之相關條文趨於精簡；依上述修正案，若認定相關資金流向恐怖組織，檢方毋需證明資金與恐怖行為之關聯性，即可逕行起訴。

會員國	年份	反恐法律修正案內容
	2016 年	依 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案，2016 年 12 月刑法修正案正式生效；以執行、籌劃、預謀恐怖行動或接受恐怖活動訓練為目的，而往返國籍國或居留國以外之跨國旅行，將構成刑事犯罪。對上述活動提供資助者亦同。
法國	2014 年	2014 年 11 月 13 日新法案正式生效，並修正刑法、刑事訴訟法、與相關行政規定，以納入執行恐怖攻擊之爆裂物、網際網路煽動恐怖行為等行政、調查、立法等打擊恐怖主義措施，並加強恐怖主義資訊交換速度、允許撤銷疑似恐怖份子之旅行文件。而針對單獨行為者之恐怖攻擊，最高處以 10 年有期徒刑，併科 150,000 歐元罰金。
	2016 年	2016 年 6 月 3 日通過第 2016-731 號刑法修正案，販運來自恐怖團體活動地區之文化商品、以及持續接觸鼓勵恐怖行動之訊息、圖片、與其他資訊等行為，屬於刑事犯罪。另外，依該刑法修正案，地方調查人員得於夜間進行民宅搜索，並使用新型調查技術搜集相關資訊；同時強化武器與彈藥管制、確保證人人身安全、提升打擊恐怖行動之行政管制效率、以及加強監控自恐怖行動活躍地區返國人士。 該刑法修正案於 2017 年 2 月 10 日經法國憲法法院第 2016-611 號審查案通過，並於 2017 年 2 月 28 日經法國憲法法院第 2017-259 號審查案，重擬修正案內容。
德國	2015 年	2015 年 6 月 20 日刑法修正案正式生效，資助恐怖主義、以及以恐怖主義為目的之跨國旅行，屬於刑事犯罪： 一、依刑法增修條文（第 89a 段第 2a 次段），意圖從事危害國家安全之重大暴力、資助恐怖主義、以及提供或接受上述行為相關訓練，而進行跨國旅行者，皆屬刑事犯罪；意圖前往相關衝突地區者，執法人員得於其離境前予以逮捕。 二、依刑法增修條文（第 89c 段），資助恐怖主義屬於重大犯罪行為，並將物質與非物質資產納入資助恐怖主義範圍；同時列舉恐怖行為之相關定義，確保德國刑法符合聯合國《制止資助恐怖主義國際公約》（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）第 2-1 條、以及該公約附件所規定之恐怖行為範疇。
希臘	2014 年	修正刑法第 187B 條、第 5 條、與第 6 條。意圖建立或參與恐怖組織之個人，若向當局自首或通報者，得免除刑事責任；個人從事刑法第 187A 條第 1 項所涉之恐怖行動，若向當局自首者，依刑法第 83 條減輕其刑；在其他例外狀況自首者，法院得裁定暫停執行有期徒刑；向當局提供恐怖組織相關資訊、協助預防恐怖行

會員國	年份	反恐法律修正案內容
		動、協助逮捕恐怖活動嫌疑犯者，得減輕其刑；為了證實該等情資，司法機關得暫停起訴或執行刑期。
匈牙利	2013 年	<p>2013 年通過刑法第 30 章修正案，增修危害公共安全行為之相關條文；其中第 314 款、第 315 款、第 316 款與第 318 款定義恐怖主義行為。</p> <p>依第 314 款之規定，以下列為目的之個人暴力犯罪、危害公眾安全犯罪、使用槍械犯罪，處以 10 至 20 年之有期徒刑：</p> <p>一、脅迫政府機關、其他國家、或國際機構；</p> <p>二、引起大眾恐懼；</p> <p>三、試圖改變其他國家憲政、經濟、或社會秩序，或破壞國際組織合作。</p> <p>第 315 款規範第 314 款所涉行為之相關刑期；依第 316 款之規定，威脅從事恐怖活動屬於刑事犯罪；第 317 款規範回報恐怖活動；依第 318 款之規定，向恐怖活動提供資金或物質協助者，最高處以 10 年有期徒刑。</p>
	2016 年	2016 年 6 月 17 日刑法修正案正式生效（第 314 條至第 316 條），以匈牙利為出發地或抵達地、並以參與恐怖活動為目的之跨國旅行，處以 2 至 8 年有期徒刑。
義大利	2012 年	2012 年 8 月 7 日通過第 133 號修正案，設立「羅馬上訴法院總檢察長」(General Prosecutor of the Court of Appeal of Rome) 一職，負責所有預防性電話監聽行動。
	2015 年	<p>依 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案與 2008 年 11 月 28 日歐盟部長理事會《打擊恐怖主義架構決定》，2015 年 4 月 17 日義大利通過第 43/2015 年號法案，簡化資助恐怖主義之相關規定；即使資助行為未與恐怖行為有關，赴外國衝突地區協助恐怖組織、資助或宣傳以恐怖主義為目的之跨國旅行、直接或間接提供恐怖活動訓練等，皆屬犯罪行為。</p> <p>上述法案將非法持有或散佈偽造旅行文件、非法持有爆炸物、非法持有與製造爆炸物原料等行為納入法律規範；此外，依上述法案，現有調查重大組織犯罪的調查手法亦得適用恐怖活動，包括使用預防性偵查、取得境外通訊資料、透過電腦或資訊科技取得與恐怖活動有關的電腦系統資料。</p> <p>通過數項納入預防性措施之恐怖主義法案。警方得監控或取得煽動恐怖主義之網路訊息，亦得對其進行調查與建立網站黑名單；此外，在相關機構要求下，通訊業者需封鎖特定網站，並移除與恐怖活動相關之非法網路訊息。其他反恐措施尚包括旅行禁令、監控嫌疑犯之金融資產、撤銷護照、強制出境、禁止入境等。</p>

會員國	年份	反恐法律修正案內容
	2016 年	通過刑法第 270-5 條增修案，即使與犯罪組織或發動恐怖行為毫無關聯，以恐怖行動為目的而募集資金或貨品之行為屬於刑事犯罪。
		2016 年 7 月 28 日批准下列國際公約與議定書： 一、聯合國《制止核恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)； 二、《歐洲理事會預防恐怖主義公約》(Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism) 與其《歐洲理事會預防恐怖主義公約之附加議定書》(Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)； 三、歐洲理事會《歐洲制止恐怖主義公約之修正議定書》(Protocol Amending the European Convention on the Suppression of Terrorism)； 四、歐洲理事會《關於洗錢、搜查、扣押、沒收犯罪收益和資助恐怖主義公約》(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)。
拉脫維亞	2015 年	2015 年 2 月 12 日通過刑法修正案，並於 2015 年 2 月 19 日生效，修正非法參與武裝衝突(第 77.1 條)、資助武裝衝突(第 77.2 條)、參與武裝衝突之招募、訓練、與旅行(第 77.3 條) 等反恐條文。
		參與拉脫維亞境外武裝衝突、破壞拉脫維亞領土完整與政治獨立、違反拉脫維亞國際條約與國際法義務、以及任何直接或間接提供資助或財產予上述行為者，最高處以 10 年有期徒刑與最高 3 年觀察期；參與武裝衝突之招募、訓練、與旅行者，最高處以 8 年有期徒刑與最高 3 年觀察期。
	2016 年	2016 年 2 月修正《防止洗錢與資助恐怖主義法》(Law on the Prevention of Money Laundering and Terrorism Financing)，相關機構得透過特定國家與國際組織，建立洗錢、恐怖行動、以及製造、持有、運送、使用、與散佈大規模毀滅性武器之個人名單，亦得建立從事上述行為之制裁名單；2016 年 5 月再次修正該法，將上述規定擴大適用至法人。
盧森堡	2011 年	2011 年 7 月 28 日通過新法案，執行 1979 年 10 月 26 日通過、2005 年 7 月 8 日修正的《關於核材料之實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)。

會員國	年份	反恐法律修正案內容
	2015 年	<p>為了因應外國恐怖主義戰士之威脅，並執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案，2015 年 12 月 24 日修正 13 條刑法條文與 12 條刑事訴訟法，包括修正煽動恐怖主義之定義，並將公開或私人傳播方式納入煽動恐怖主義之範圍（第 135-11 條）；擴大恐怖主義招募（第 135-12 條）與恐怖主義訓練（第 135-13 條）之範圍；購買或製造爆炸物與槍枝以準備從事恐怖攻擊（第 134 條）等。</p> <p>上述修正案亦規定，因恐怖主義而涉訟者，強制沒收其旅行文件；恐怖主義之管轄權，擴大至任何旅行至其他國家、以及意圖執行、籌備、或參與恐怖行為之個人；新增的刑事訴訟法第 X-1 段規定，針對恐怖主義調查案件，法官得發佈旅行禁令或撤銷旅行文件。</p>
馬爾他	2015 年	<p>2015 年通過第 III 號與第 VIII 號法案，並修正刑法相關條文，將任何直接或間接籌備恐怖活動之行為納入刑法規範，以執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 決議案；上述刑法修正案修訂恐怖主義與恐怖活動之定義（第 328A 條），並將籌備、計畫、參與、給予或接受訓練、或資助恐怖活動之跨國旅行，以及製造、散佈、出版、進出口任何煽動恐怖活動之出版品等行為，納入刑事管轄範圍。</p>
葡萄牙	2015 年	<p>2015 年 6 月 23 日修正五項恐怖主義相關法案，包括規範與恐怖活動相關的經濟與金融犯罪（第 55/2015 號法案）；界定刑事訴訟法的恐怖主義範圍，包括資助恐怖組織、恐怖主義、國際恐怖主義、資助恐怖主義等（第 58/2015 號法案）；將公開煽動恐怖行動與以恐怖主義為目的之跨國旅行納入刑事犯罪範圍（第 60/2015 號法案）；擴大打擊恐怖主義之相關措施（第 61/2015 號法案）；修正打擊洗錢與資助恐怖主義之相關規定（第 62/2015 號法案）。</p>
羅馬尼亞	2016 年	<p>2016 年 5 月通過第 135/2010 號法案，修訂《刑事程序法》第 57 條第 2 項特別刑事調查機構之條文，規定刑事特別調查機構得在檢方授權下進行技術監控，並發布恐怖活動與危害國家安全活動之逮捕令。</p> <p>2016 年 5 月通過修正第 14/1992 號法案，並依《刑事程序法》第 55 條第 5 段至第 6 段，指派「羅馬尼亞情報服務處」（Romanian Intelligence Service）為特別刑事調查機構，同時於該服務處設立「國家通訊攔截中心」（National Centre for Interception of Communication），賦予該中心於公共通訊系統取得、處理、與儲存國家安全相關資訊之權力，其他相關刑事調查機構亦得直接取得上述資訊。</p>

會員國	年份	反恐法律修正案內容
		2016年11月通過第525/2004號法案修正案，往返國籍國或居留國，並以從事、計畫、或籌備恐怖行動、或提供或接受恐怖行動訓練、或以其他任何與恐怖行動有關為目的之跨國旅行，處以5至12年有期徒刑。
斯洛伐克	2015年	通過憲法第427/2015號修正案，從事恐怖主義犯罪之拘禁時間，得自48小時延長至96小時，法院亦不需陳述恐怖主義犯罪之拘禁理由。
		通過第444/215號刑法恐怖主義包裹法案，包括定義恐怖主義犯罪(第140b條);建立、籌劃、與支持恐怖組織(第297條);參與恐怖活動之其他形式(第419條);恐怖組織成員犯罪與特定理由犯罪(第140條第e項);建立、籌劃、支持恐怖組織屬於重大特別犯罪(第10條)。 此外，該包裹法案刑法尚納入以下規定：除與律師溝通過程之外，政府得在拘禁期間對犯罪嫌疑人或被告進行監聽；加強證人保護措施；犯罪嫌疑人或被告若配合調查，得暫時停止或終止刑事訴訟程序；擴大警方權力，特別是在危急時機進行車輛搜索與封鎖公共場合；擴大資訊服務處與軍情處之情報權力等。
	2016年	為了因應2015年11月13日法國巴黎恐怖攻擊，國會通過反恐包裹法案，提升警方、檢察官辦公室、法院、與情報機構之反恐權限，並提高恐怖行動等特殊重大犯罪之有期徒刑刑期；此外，為因應外國恐怖主義戰士威脅，刑法修正案亦將境外參與武裝團體納入刑事犯罪範圍。上述法案及修正案皆於2016年1月正式生效。
西班牙	2015年	2015年7月1日刑法修正案正式生效，增修第575.2條則規定：任何煽動或訓練武裝衝突之行為屬於涉及恐怖主義犯罪；取得恐怖主義有關之資訊屬於恐怖行為；持續取得網際網路資訊，以執行恐怖行為、招募恐怖組織成員、或與其他恐怖組織合作等行為，亦屬犯罪行為；自西班牙取得之境外恐怖主義相關資訊，屬西班牙管轄範圍。
		刑法增修第578.4條則規定，法官得裁定銷毀恐怖活動有關之書籍、檔案、文件、或其他物品，與移除網際網路恐怖活動內容。
瑞典	2016年	為了因應外國恐怖主義戰士威脅，2016年4月1日通過刑法修正案，規定往返國籍國以外國家、並以參與或預謀組織犯罪與恐怖犯罪為目的、或接受或提供恐怖行動訓練資金為目的之跨國旅行，屬於刑事犯罪。

會員國	年份	反恐法律修正案內容
英國	2013 年	<p>2011 年 1 月出版反恐與安全權力回顧報告，強調英國將在維護國家安全與保護個人權利之間取得平衡，並提出政府反恐權力之若干改革方案；因此，2012 年陸續通過下列恐怖主義法案，並於 2013 年正式生效：</p> <p>一、《2013 年司法與安全法案》(Justice and Security Act 2013)：</p> <p>(一) 該法案第一部分擴大「情報與安全委員會」(Intelligence and Security Committee) 對情報與安全機構之監督權力，包括確立該委員會對政府情報機構之監督角色、有權監督涉及重大國家利益之監聽行動等。</p> <p>(二) 該法案第二部分則規定，高等法院、民事法院、上訴法院、與最高法院得不予以公開涉及重大國家安全之訴訟案件；修正《2000 年調查權限規範法案》(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)，允許法院在非公開訴訟中採取相關監聽證據；新增「第三方披露管轄」(Norwich Pharmacal Jurisdiction) 之相關規定，除涉及國家安全情報與英國對外關係者，法院得傳喚訴訟第三方提供證詞。</p> <p>二、《2009 年驗屍官與司法法案》(Coroners and Justice Act 2009) 第 117 款修正案：該修正案於 2013 年 4 月 22 日正式生效，擴大恐怖主義嫌疑犯之拘禁期間保護權利；擴大「恐怖主義立法獨立監督委員會」(Independent Reviewer of Terrorism Legislation) 之監督角色；強化「拘禁獨立訪視員」(Independent Custody Visitors)²之訪視權力，保護因《2000 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2000) 而受到拘禁之恐怖主義嫌疑犯所被賦予之相關權利。</p> <p>三、《2012 年自由保護法案》(Protection of Freedoms Act 2012)：該法案於 2012 年 5 月 1 日經女王簽署、2013 年 10 月 31 日正式生效，針對警方使用與銷毀 DNA 與指紋等生物證據之相關措施進行改革。</p>
	2014 年	<p>「通訊資訊」(Communications Data) 係為「通訊行為」所涉及的人物、時間、地點、與方式等資訊，但不包含「通訊內容」；而通訊服務提供者須依《歐盟資訊保存指令》(EU Data Retention Directive) 與《2009 年英國資訊保存規範》(UK Data Retention Regulations 2009) 保存特定通訊資訊。此外，「通訊監聽」(Interception of Communications) 係為打擊恐怖主義與重大犯罪</p>

² 「拘禁獨立訪視員」(Independent Custody Visitors) 隸屬於「皇家警察督察處」(Her Majesty's Inspectorates of Constabulary and Prisons)，為英國政府依《聯合國禁止酷刑公約》(UN Convention against Torture) 而建立的一種「國家保護機制」(National Protective Mechanism)。

會員國	年份	反恐法律修正案內容
		<p>之重要工具，但仍有英國企業針對《2000年調查權限規範法案》所規範之通訊資訊提供義務提出質疑；而英國仍將嚴格執行相關法案，以利執法與情報機構因應相關威脅。</p> <p>2014年4月8日歐洲法院裁定廢除《歐盟資訊保存指令》，英國便於2014年7月通過《2014年資訊保存與調查權限法案》(Data Retention and Investigatory Powers Act 2014)，規定英國境內任何向消費者提供之資訊服務，須符合《2000年調查權限規範法案》(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)之相關規定；英國企業亦需於12個月內保留特定資訊，以利執法機構保全相關證據，但並未向英國企業施加任何超越現行規範之資訊調查權力。</p>
	2015年	<p>2014年8月經英國「聯合恐怖主義分析中心」(JTAC, Joint Terrorism Analysis Centre)綜合評估後，為了因應外國恐怖主義戰士威脅，2015年將恐怖主義威脅由「危急層級」(Substantial)調整為恐怖主義隨時可能發生的「嚴重層級」(Severe)。</p> <p>2015年2月12日通過《2015年反恐與安全法案》(Counter-Terrorism and Security Act 2015)，限制以恐怖主義為目的之跨國旅行，以及下列若干措施：(1) 強化英國政府監視與控制相關威脅之權力；(2) 打擊恐怖主義之意識形態溫床；(3) 賦予警方在邊境進行調查案件時，扣留個人護照之權力；(4) 透過暫時性驅離命令，限制於境外參與恐怖主義活動之英國國民返國權利；(5) 強化預防與調查恐怖主義之相關措施；(6) 改善執法機構網際網路資訊之辨識能力；(7) 透過乘客資料、禁飛名單、與其他監控措施，強化航空、航海、與鐵路之邊境控管能力；(8) 強化規範民間組織與其成員之相關法律，避免其涉入恐怖活動；(9) 修正《2000年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2000)；(10) 強化恐怖組織透過贖金取得資金來源之相關法規；(11) 擴大港口附近的貨品檢查措施；(12) 擴大「恐怖主義獨立立法審查員」(Independent Reviewer of Terrorism Legislation)之豁免權利，以增加其法規調查工作彈性。</p> <p>2015年3月3日通過並生效的《重大犯罪法案》(Serious Crime Act)，強化《2006年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2006)第5段與第6段關於恐怖活動境外管轄權之規定。</p>

會員國	年份	反恐法律修正案內容
		<p>修正 2015 年 2 月 12 日通過的《 2015 年刑事司法與法院法案 》(Criminal Justice and Courts Bill 2015)，將相關恐怖活動規定擴大適用至英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、與北愛爾蘭；此外，該法案第 1 段亦將《 1883 年爆炸物質法案 》(Explosive Substance Bill 1883) 第 4 段所規範的製造與擁有爆炸物質行為、《 2000 年恐怖主義法案 》(Terrorism Act 2000) 第 54 段所規範的恐怖活動武器、《 2006 年恐怖主義法案 》(Terrorism Act 2006) 第 6 段所規範的恐怖主義訓練等三種恐怖活動納入無期徒刑。</p> <p>2015 年 10 月 22 日簽署《 歐洲理事會預防恐怖主義公約之附加議定書 》(Additional Protocol to the 2005 Convention on the Prevention of Terrorism)；該議定書規定，針對恐怖主義招募、接受恐怖主義訓練、以恐怖主義為目的之跨國旅行等行為，簽署國應設立國際最低刑事標準，以執行 2014 年 9 月 24 日聯合國安理會 2178 號決議案。</p>

資料來源：筆者整理自歐洲警政署 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/04).

註：國家順序係以國家英文名稱排序。

附錄三 歐盟全球恐怖主義指數表

會員國	2016 年**	2015 年**	2014 年**	2012 年*	平均
英國	5.0800 (-0.5330)	5.6130 (+0.4430)	5.1700 (+0.6610)	4.5090	5.0930
希臘	4.2180 (-0.7580)	4.9760 (+0.2460)	4.7300 (+0.1330)	4.5970	4.6303
法國	5.6030 (+1.0500)	4.5530 (+1.8830)	2.6700 (+0.9390)	1.7310	3.6393
愛爾蘭	3.4290 (-0.2340)	3.6630 (+0.5730)	3.0900 (+1.6340)	1.4560	2.9095
德國	4.3080 (+0.8660)	3.4420 (+2.4220)	1.0200 (-0.7230)	1.7430	2.6283
義大利	2.3630 (-1.0010)	3.3640 (+0.8140)	2.5500 (+0.4840)	2.0660	2.5858
瑞典	3.9840 (+0.9010)	3.0830 (+2.0130)	1.0700 (-0.6740)	1.7440	2.4703
西班牙	1.2030 (-1.4190)	2.6220 (+0.8720)	1.8400 (-1.2460)	3.0860	2.1878
賽普勒斯	2.0400 (-1.0400)	3.0800 (+0.7800)	2.3000 (+2.2510)	0.0490	1.8673
保加利亞	1.6310 (-0.7900)	2.4210 (-0.1590)	2.5800 (+1.8390)	0.7410	1.8433
捷克	2.1790 (-0.3050)	2.4840 (+1.6740)	0.8100 (+0.2880)	0.5220	1.4988
奧地利	0.1820 (-1.9060)	2.0880 (+1.8480)	0.2400 (-1.1680)	1.4080	0.9795
荷蘭	0.8640 (+0.4350)	0.4290 (-0.1510)	0.5800 (-1.4570)	2.0370	0.9775
比利時	1.2450 (-0.7320)	1.9770 (+1.4470)	0.5300 (+0.4610)	0.0690	0.9553
丹麥	2.1530 (+2.0620)	0.0910 (-0.0990)	0.1900 (-0.9390)	1.1290	0.8908
芬蘭	2.3770 (+2.3770)	0 (+0)	0.0000 (-0.0690)	0.0690	0.6115
匈牙利	0.2300 (-0.9570)	1.1870 (+1.1170)	0.0700 (-0.2070)	0.2770	0.4410

會員國	2016 年**	2015 年**	2014 年**	2012 年*	平均
葡萄牙	0.0580 (-0.2090)	0.2670 (+0.0370)	0.2300 (-0.8990)	1.1290	0.4210
愛沙尼亞	1.1030 (+1.0270)	0.0760 (-0.0840)	0.1600 (+0.0020)	0.1580	0.3743
克羅埃西亞	0.0580 (-0.0570)	0.1150 (-0.1150)	0.2300 (+0.2300)	0	0.1008
拉脫維亞	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
立陶宛	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
波蘭	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
羅馬尼亞	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
斯洛伐克	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
斯洛維尼亞	0 (+0)	0 (+0)	0 (+0)	0	0
盧森堡	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
馬爾他	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
平均	1.7042	1.7512	1.1562	1.0969	1.4271

資料來源：筆者綜合整理自各年度 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://economicsandpeace.org/reports/> (accessed 2017/10/21).

註：各年度《全球恐怖主義指數報告》，係由美國馬里蘭大學「恐怖主義及應對策略全國研究聯盟」(START, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism)，針對該研究聯盟所建置的「全球恐怖主義資料庫」(GTD, Global Terrorism Database)進行量化分析後，最後由澳洲智庫「經濟與和平研究所」(Institute for Economics and Peace)出版。「全球恐怖主義指數」(GTI, Global Terrorism Index)為「恐怖攻擊總數量」、「恐怖攻擊造成的死亡總人數」、「恐怖攻擊造成的受傷總人數」、以及「恐怖攻擊造成的經濟損失總額」等四個變項加權評分而成，總分為 10 分。詳參 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016), pp. 98-100.

註*：2012 年《全球恐怖主義指數報告》之研究時間範圍為 2002 至 2012 年，2014 年、2015 年、與 2016 年等三份《全球恐怖主義指數報告》之研究時間範圍則為前單一年度。

註**：括弧內數字為「該年度指數」減去「前年度指數」之數值。

附錄四 歐盟恐怖攻擊數量表

會員國	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
法國	85	125	63	52	73	23	421 (38.38%)
英國	26	24	35	109	103	76	373 (34.00%)
西班牙	47	54	33	18	25	10	187 (17.05%)
義大利	5	11	7	12	4	17	56 (5.10%)
希臘	6	1	14	7	4	6	38 (3.46%)
比利時	0	2	0	1	0	4	7 (0.64%)
德國	1	0	0	0	0	5	6 (0.55%)
丹麥	4	0	0	0	2	0	6 (0.55%)
保加利亞	0	2	0	0	0	0	2 (0.18%)
荷蘭	0	0	0	0	0	1	1 (0.09%)
總計	174	219	152	199	211	142	1,097

資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/05).

附錄五 歐盟恐怖攻擊嫌疑犯數量表

會員國	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
法國	172	186	225	238	424	456	1,701 (38.58%)
西班牙	64	38	90	145	187	120	644 (14.61%)
英國	62	84	77	132	134	149	638 (14.47%)
愛爾蘭	69	66	41	27	41	17	261 (5.92%)
比利時	4	8	20	72	61	65	230 (5.22%)
義大利	30	43	14	39	40	38	204 (4.63%)
荷蘭	3	62	6	17	20	45	153 (3.47%)
德國	30	8	11	18	40	35	142 (3.22%)
奧地利	2	2	3	31	49	34	121 (2.74%)
希臘	15	3	23	13	29	17	100 (2.27%)
保加利亞	3	10	15	21	21	5	75 (1.70%)
羅馬尼亞	4	16	8	0	11	1	40 (0.91%)
波蘭	0	2	0	14	4	6	26 (0.59%)
丹麥	7	5	0	1	0	8	21 (0.48%)
捷克	8	0	1	1	5	2	17 (0.39%)
芬蘭	2	2	0	4	3	0	11 (0.25%)
瑞典	4	0	0	0	3	3	10 (0.23%)

會員國	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
葡萄牙	3	0	0	0	2	0	5 (0.11%)
斯洛伐克	2	1	0	0	0	0	3 (0.07%)
賽普勒斯	0	1	0	0	1	0	2 (0.05%)
愛沙尼亞	0	0	0	0	2	0	2 (0.05%)
克羅埃西亞	0	0	1	0	0	0	1 (0.02%)
盧森堡	0	0	0	1	0	0	1 (0.02%)
斯洛維尼亞	0	0	0	0	0	1	1 (0.02%)
總計	484	537	535	774	1,077	1,002	4,409

資料來源：筆者綜合整理自 2012 至 2017 年 Europol, *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/05).

附錄六 歐盟外國恐怖主義戰士數量表

會員國	2013 年		2014 年		2015 年*		最高人數 總計**
	最低人數	最高人數	最低人數	最高人數	最低人數	最高人數	
法國	63	412	N.A.	1,200	N.A.	1700	3,312 (30.48%)
英國	43	366	500	600	N.A.	760	1,726 (15.88%)
德國	34	240	500	600	N.A.	760	1,600 (14.72%)
比利時	76	296	N.A.	440	N.A.	470	1,206 (11.10%)
荷蘭	29	152	200	250	210	220	622 (5.72%)
瑞典	39	87	150	180	N.A.	300	567 (5.22%)
奧地利	1	60	100	150	233	300	510 (4.69%)
西班牙	34	95	50	100	133	250	445 (4.10%)
丹麥	25	84	100	150	100	150	384 (3.53%)
義大利	2	50	N.A.	80	N.A.	87	217 (2.00%)
芬蘭	4	20	50	70	70	100	190 (1.79%)
愛爾蘭	6	26	N.A.	30	N.A.	30	86 (0.77%)
盧森堡	1	1	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1 (0.01%)
總計	357	1,889	1,650	3,850	746	5,127	10,866

資料來源：筆者綜合整理自 International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, “ICSR Insight: Up to 11,000 Foreign Fighters in Syria; Steep Rise among Western Europeans,” 2013/12/17, <http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/> (accessed 2017/07/23); International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, “Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in

the 1980s,” 2015/01/26, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> (accessed 2017/07/23); Soufan Group, *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf (New York: Soufan Group, 2015) (accessed 2017/07/23).

註*：2015 年外國恐怖主義戰士之最低人數與最高人數，係綜合採用 Soufan Group 報告所提供之官方與非官方統計數字。

註**：「最高人數總計」為各年度「最高人數」之總和。



附錄七 歐盟孤狼恐怖攻擊一覽表

會員國	城市	日期	姓名	國籍	手法
比利時	布魯塞爾 (猶太博物館)	2014/05/24	Mehdi Nemmouche	法國	槍擊
	莎樂瓦羅	2016/08/06	未明	阿爾及利亞	持刀刺殺
	布魯塞爾 (斯哈爾貝克)	2016/10/05	Hicham Diop	比利時	持刀刺殺
	布魯塞爾 (中央車站)	2017/06/20	Oussama Zariouh	摩洛哥	自殺炸彈攻擊
	布魯塞爾 (中央廣場)	2017/08/25	Haashi Ayaanle	比利時	持刀刺殺
保加利亞	布爾加斯	2012/07/18	Mohamad Hassan El-Husseini	法國 黎巴嫩	自殺炸彈攻擊
丹麥	哥本哈根	2015/02/14	Omar Abdel Hamid El-Hussein	丹麥	槍擊
法國	土魯斯	2012/03/11	Mohammed Merah	法國	劫持、槍擊
	巴黎(拉德芳斯)	2013/05/25	Alexandre Dhaussy	法國	持刀刺殺
	圖爾	2014/12/20	Bertrand Nzohabonayo	法國	持刀刺殺
	第戎	2014/12/21	未明	未明	車輛衝撞
	南特	2014/12/22	Sébastien Sarron	法國	車輛衝撞
	巴黎(文森門)	2015/01/09	Amedy Coulibaly	法國	劫持、槍擊
	尼斯	2015/02/03	Moussa Coulibaly	法國	持刀刺殺
	聖康坦法拉維耶	2015/06/26	Yassin Salhi	法國	斬首 車輛衝撞
	巴黎(火車)	2015/08/21	Ayoub El Khazzani	摩洛哥	槍擊
	瓦倫斯	2016/01/01	未明	法國	車輛衝撞
	巴黎(黃金滴)	2016/01/07	Tarek Belgacem	突尼西亞	持刀刺殺
	馬賽	2016/01/11	未明	法國	持刀刺殺
	巴黎 (馬尼安維爾)	2016/06/13	Larossi Abballa	法國	持刀刺殺
	尼斯	2016/07/14	Mohamed Lahouaiej Bouhlel	突尼西亞	車輛衝撞
	巴黎(羅浮宮)	2017/02/03	Abdullah Reda Refaie al-Hamahmy	埃及	持刀刺殺
巴黎(奧利機場)	2017/03/18	Ziyed Ben Belgacem	法國	槍擊	

會員國	城市	日期	姓名	國籍	手法
	巴黎 (香榭大道)	2017/04/20	Karim Cheurfi	法國	槍擊
	巴黎 (聖母院)	2017/06/06	Farid Ikken	阿爾及利亞	利槌攻擊
	巴黎 (香榭大道)	2017/06/19	Djaziri Adam Lotfi	法國	車輛衝撞
	巴黎 (勒瓦盧瓦佩雷)	2017/08/09	Hamou Benlatrèche	阿爾及利亞	車輛衝撞
德國	法蘭克福	2011/03/02	Arid Uka	德國	槍擊
	柏林 (斯潘道)	2015/09/17	Rafik Mohamad Yousef	伊拉克	持刀刺殺
	漢諾威	2016/02/26	Safia S.	德國	持刀刺殺
	符茲堡	2016/07/18	Riaz Khan Ahmadzai	阿富汗	劫持
	慕尼黑	2016/07/22	David Sonboly	德國 伊朗	槍擊
	安斯巴赫	2016/07/24	Mohammad Daleel	敘利亞	自殺炸彈攻擊
	羅伊特林根	2016/07/24	未明	敘利亞	持刀刺殺
	路德維希港	2016/11/26	未明	德國 伊拉克	炸彈攻擊
	柏林 (布賴特沙伊 德廣場)	2016/12/19	Anis Amri	突尼西亞	劫持 車輛衝撞 槍擊
瑞典	斯德哥爾摩	2017/04/07	Rakhmat Akilov	烏茲別克	車輛衝撞
英國	倫敦 (西敏寺)	2017/03/22	Khalid Masood	英國	車輛衝撞 持刀刺殺
	曼徹斯特	2017/05/22	Salman Ramadan Abedi	英國	自殺炸彈攻擊
	倫敦 (芬斯伯里公園)	2017/06/19	Darren Osborne	英國	車輛衝撞
	倫敦 (帕森綠地站)	2017/09/15	Ahmed Hassan	英國	炸彈攻擊

資料來源：筆者綜合整理自歐洲警政署 2012 至 2017 年 *European Union Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2> (accessed 2017/10/10); European Council & Council of the European Union, “Timeline: foreign terrorist fighters and recent terrorist attacks in Europe,” <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/timeline-foreign-fighters/history-foreign-fighters/> (accessed 2017/10/10); Express, “Terror attacks timeline: From Paris and Brussels terror to most recent

attacks in Europe,” 2017/08/18, <http://www.express.co.uk/news/world/693421/Terror-attacks-timeline-France-Brussels-Europe-ISIS-killings-Germany-dates-terrorism> (accessed 2017/10/10); RTÉ, “Timeline - Terror attacks in Europe,” 2017/08/17, <https://www.rte.ie/news/world/2017/0817/898178-europe-terror-attack-timeline/> (accessed 2017/10/10); The Hindu, “Terror attacks in Europe: A timeline,” 2017/09/16, <http://www.thehindu.com/news/international/terror-in-europe-a-timeline/article16910920.ece1> (accessed 2017/10/10); Fox News, “Timeline of recent terror attacks against the West,” 2017/09/15, <http://www.foxnews.com/world/2017/09/15/timeline-recent-terror-attacks-against-west.html> (accessed 2017/10/10); News Europe, “Timeline of Europe's terror attacks,” 2017/06/04, <http://www.independent.ie/world-news/europe/timeline-of-europes-terror-attacks-35786085.html> (accessed 2017/10/10); Newsweek, “Timeline of Recent Terror Attacks in Western Europe,” 2017/04/08, <http://www.newsweek.com/timeline-recent-terror-attacks-western-europe-580977> (accessed 2017/10/10); Al Jazeera, “Timeline: Deadly attacks in Europe,” 2017/08/19, <http://www.aljazeera.com/news/2017/08/timeline-deadly-attacks-europe-170818060629575.html> (accessed 2017/10/10); Reuters, “Timeline: Deadly attacks in Western Europe,” 2017/08/18, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-timeline/timeline-deadly-attacks-in-western-europe-idUSKCN1AX2EV> (accessed 2017/10/10); Bloomberg, “Here Are the Major Terror Attacks in Europe, From Paris to Oslo,” 2017/06/19, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-19/here-are-the-major-terror-attacks-in-europe-from-paris-to-oslo> (accessed 2017/10/10); NBC New York, “Timeline: Recent Deadly Terror Attacks in Europe,” 2017/06/04, <http://www.nbcnewyork.com/news/national-international/Timeline-Deadly-Recent-Terror-Attacks-Europe-386902901.html> (accessed 2017/10/10).

註：國家順序係以國家英文名稱排序；本附錄僅列舉 2011 至 2017 年本論文之研究時間範圍之孤狼恐怖攻擊案件。

附錄八 縮寫暨翻譯對照表

縮寫	全稱	中文翻譯
5GW	Fifth Generation Warfare	第五代戰爭型態
ABC	Automated Border Control	(歐洲邊境與海巡署) 自動邊境控管系統
AFIS	Automated Fingerprint Identification System	自動指紋辨識系統
AFSJ	Area of Freedom, Security and Justice	自由、安全與司法領域
ALF	Animal Liberation Front	動物解放陣線
ANF	Al-Nusra Front	努斯拉陣線
AQAP	Al-Qaeda in the Arabian Peninsula	阿拉伯半島蓋達組織
AWF	Counter Terrorism Analysis Work File	(歐洲警政署) 反恐分析工作檔案
CASE	Civil Aviation in Africa and Arabian Peninsula	非洲與阿拉伯半島民航安全計畫
CATS	Coordinating Committee in the Area of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters	(歐盟部長理事會) 刑事警察與司法合作協調委員會
CBP	Customs and Border Protection	美國海關暨邊境保護局
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear	化學、生物、放射性、與核子物質
CEP	European Confederation for Probation	歐洲鑑定聯盟
CEPOL	European Police College	歐洲警察學院
CFSP	Common Foreign and Security Policy	共同外交事務暨安全政策
CIA	Central Intelligence Agency	美國中央情報局
CIC	Current Intelligence Cell	(歐洲警政署) 即時情報小組
CIPDR	Inter-ministerial Committee for the Prevention of Delinquency and Radicalisation	法國預防犯罪與激進化 跨部會委員會
CIPS	Terrorism and other Security-related Risks Programme	(歐洲執委會) 恐怖主義與其他安全相關風險專案
CIS	Criminal Information System	(國際刑警組織) 刑事資訊系統
CJ-ROL	Criminal Justice and Rule of Law	刑事司法與法治
CoE	RAN Centre of Excellence	(激進化預警網絡) 卓越中心
COMET	Working Party on Restrictive Measures to Combat Terrorism	(歐盟部長理事會) 打擊恐怖主義特別措施工作小組
COSI	Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security	(歐盟部長理事會) 內部安全行動合作常設委員會

縮寫	全稱	中文翻譯
COTER	Working Party on Terrorism (International Aspects)	(歐盟部長理事會) 國際層面恐怖主義工作小組
CRI	Common Risk Indicators	(歐洲邊境與海巡署) 共同風險指標
CRIMLEA	Critical Maritime Routes Law Enforcement Capacity Building in East Africa	(國際刑警組織) 東非重要海線執法能力建構計劃
CT	Counter Terrorism	反恐
CT MENA	Counter Terrorism MENA	中東反恐計畫
CT MORSE	Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism	反恐摩斯計畫
CTC	Counter-Terrorism Committee	(聯合國安全理事會) 反恐委員會
CTC	EU Counter-Terrorism Coordinator	歐盟反恐協調官
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate	(聯合國安全理事會) 反恐委員會執行局
CTF	Counter-Terrorism Fusion Centre	(國際刑警組織) 反恐聯合中心
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force	(聯合國秘書長) 反恐執行小組
CVE	Countering Violent Extremism	打擊暴力極端主義
DCAF	Democratic Control of Armed Forces	民主管理武裝組織
DHS	Department of Homeland Security	美國國土安全部
DOD	Department of Defense	美國國防部
DOS	Department of State	美國國務院
EASO	European Asylum Support Office	歐洲庇護協助辦公室
EAW	European Arrest Warrant	歐洲逮捕令
EBDS	EU Bomb Data System	(歐洲警政署) 歐盟炸彈資訊系統
EBGT	European Border and Coast Guard Teams	(歐洲邊境與海巡署) 歐洲邊境海巡總隊
EC3	European Cybercrime Centre	(歐洲警政署) 歐洲網路犯罪中心
ECB	European Central Bank	歐洲中央銀行
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control	歐洲疾病預防與控制中心
ECRIS	European Criminal Record Information System	(歐洲司法合作署) 歐洲刑事記錄資訊系統
ECTC	European Counter Terrorism Centre	(歐洲警政署) 歐洲反恐中心

縮寫	全稱	中文翻譯
EDA	European Defense Agency	歐洲防衛署
Edison	Electronic Documentation and Information System on Investigation Networks	(國際刑警組織) 調查網絡電子文件與資訊系統
EDPS	EU Data Protection Supervisor	歐盟資料保護監督官
EEAS	European External Action Service	歐盟對外行動處
EEODN	European Explosive Ordnance Disposal Network	(歐洲警政署) 歐洲爆炸軍械處理網絡
EES	Entry/Exit System	(歐洲邊境與海巡署) 出入境系統
EEW	European Evidence Warrant	歐洲證據令
EFCA	European Fisheries Control Agency	歐洲漁業控管署
EIO	European Investigation Order	歐洲調查令
EIS	Europol Information System	歐洲警政署資訊系統
EIXM	European Information Exchange Model	歐洲資訊分享模型
EJCN	European Judicial Cybercrime Network	(歐洲司法合作署) 歐洲司法網路犯罪網絡
EJN	European Judicial Network	(歐洲司法合作署) 歐洲司法網絡
EJTN	European Judicial Training Network	歐洲司法訓練網絡
ELF	Earth Liberation Front	地球解放陣線
ELF	Environmental Liberation Front	環境解放陣線
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction	歐洲毒品監控中心
EMRT	Emergency Response Team	(歐洲警政署) 緊急反應小組
EMSA	European Maritime Safety Agency	歐洲海洋安全署
ENCS	Eurojust National Coordination System	歐洲司法合作署國家協調系統
ENISA	European Union Agency for Network and Information Security	歐盟網路與資訊安全局
ENU	Europol National Unit	歐洲警政署國家單位
EPE	Europol Platform for Experts	歐洲警政署專家交流平台
EPRIS	European Police Records Index System	歐洲警察紀錄指數系統
ESA	European Space Agency	歐洲太空署
ESCN	European Strategic Communication Network	(歐洲執委會) 歐洲戰略溝通網絡
ESDP	European Security and Defense Policy	歐洲安全暨防衛政策
ESOCC	European Serious Organized Crime Centre	(歐洲警政署) 歐洲重大組織犯罪中心

縮寫	全稱	中文翻譯
ETA	Euskadi ta Askatasuna	艾塔組織
EU	European Union	歐洲聯盟
EUIPO	European Union Intellectual Property Office	歐盟智慧財產辦公室
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force Mediterranean	歐盟地中海海軍
Eurodac	European Dactylographic System	歐洲指紋系統
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit	歐洲司法合作署
Europol	European Police Office	歐洲警政署
Eurosur	European Border Surveillance System	(歐洲邊境與海巡署) 歐洲邊境監視系統
EUSC	EU Satellite Centre	歐盟衛星中心
FAC	Foreign Affairs Council	(歐盟部長理事會) 外交事務理事會
FADO	False and Authentic Documents Online	(歐洲邊境與海巡署) 線上偽造與查證文件資料庫
FATF	Financial Action Task Force	防制洗錢金融工作小組
FBI	Federal Bureau of Investigation	美國聯邦調查局
FIU	Financial Intelligence Unit	(歐洲警政署) 金融情報部門
FP	Focal Point	(歐洲警政署) 焦點計畫
FRA	EU Fundamental Rights Agency	歐盟基本權利署
FRN	First Response Network	(歐洲警政署) 快速反應網絡
FRO	Fundamental Rights Officer	(歐洲邊境與海巡署) 基本權利官
Frontex	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union	歐洲邊境管理署 (舊稱)
	European Border and Coast Guard Agency	歐洲邊境與海巡署 (新稱)
FRS	Face Recognition System	(國際刑警組織) 臉部辨識系統
FTF	Foreign Terrorist Fighters	外國恐怖主義戰士
GCTF	Global Counterterrorism Forum	全球反恐論壇
GMPD	Global Maritime Piracy Database	(國際刑警組織) 全球海上竊盜資料庫
GTAZ	Germany's Centre for Terror Defense	德國反恐中心
GTD	Global Terrorism Database	全球恐怖主義資料庫
GTI	Global Terrorism Index	全球恐怖主義指數

縮寫	全稱	中文翻譯
HMEs	Home-Made Explosives	自製爆裂物
HR	High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy	外交事務暨安全政策高級代表
HSTC	Human Smuggling and Trafficking Centre	美國人口走私及販運中心
iArms	Illicit Arms Records and Tracing Management System	(國際刑警組織) 非法武器紀錄與追蹤管理系統
Iber-RED	Iberoamerican Network of International Legal Cooperation	伊比利亞美國 國際司法合作網絡組織
IBIN	Interpol Ballistic Information Network	(國際刑警組織)彈道資訊網絡
ICAO	International Civil Aviation Organization	國際民航組織
ICC	International Criminal Court	國際刑事法院
ICCM	International Counterterrorism and Countering Violent Extremism Capacity-Building Clearinghouse Mechanism	(全球反恐論壇) 國際反恐與打擊暴力極端主義 情報交換能力建構機制
ICCT	International Centre for Counter-Terrorism	荷蘭反恐國際中心
ICE	Immigration and Customs Enforcement	美國移民暨海關執法局
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development	移民政策發展國際中心
ICSR	International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence	激進化與政治暴力國際研究中心
IEDs	Improvised Explosive Devices	簡易爆炸裝置
IEP	Institute for Economics and Peace	經濟與和平研究所
IFRT	Interpol Firearms Reference Table	(國際刑警組織)槍枝參考目錄
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees	移民、庇護、與難民 跨政府協調組織
IIDs	Improvised Incendiary Devices	簡易燃燒裝置
IJSB	Independent Joint Supervisory Body	(歐洲司法合作署) 獨立聯合監督機構
ILO	International Labor Organization	國際勞工組織
INTCEN	European Union Intelligence and Situation Analysis Centre	歐盟情報與情勢分析中心
Interpol	International Police Organization	國際刑警組織
IOCTA	Internet-Organized Crime Threat Assessment	(歐洲警政署) 網際網路組織犯罪威脅評估報告
IOM	International Organization for Migration	國際移民組織

縮寫	全稱	中文翻譯
IPCR	EU Integrated Political Crisis Response Arrangement	歐盟政治危機反應整合系統
IRA	Irish Republican Army	愛爾蘭共和軍
IRU	Internet Referral Unit	(歐洲警政署) 網際網路參考部門
IS	Islamic State	伊斯蘭國
ISEC	Prevention of and Fight against Crime Programme	(歐洲執委會) 預防與打擊犯罪專案
ISESCO	Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization	伊斯蘭教育、科學、暨文化組織
ITERATE	International Terrorism: Attributes of Terrorist Events	國際恐怖主義： 恐怖攻擊事件特性資料庫
JATC	Joint Terrorism Analysis Centre	(英國軍事情報局第五處) 聯合恐怖主義分析中心
JCO	Joint Customs Operations	聯合海關行動
JHA	Justice and Home Affairs Council	(歐盟部長理事會) 司法與內政事務理事會
JITs	Joint Investigation Teams	(歐洲司法合作署) 聯合調查團
JOT	Joint Operation Team	歐美聯合行動團隊
JTTF	Joint Terrorism Task Forces	(美國聯邦調查局) 反恐任務小組
MI5	Directorate of Military Intelligence, Section 5	英國軍事情報局第五處
MOM	Modus Operandi Monitor	(歐洲警政署) 犯罪手法監控系統
NCBs	National Central Bureaus	(國際刑警組織) 國家中央局
NSCT	National Strategy for Combating Terrorism	美國打擊恐怖主義國家戰略
NTA	New Transatlantic Agenda	歐美新跨大西洋聲明議程
OIC	Organization of Islamic Cooperation	伊斯蘭合作組織
OLAF	European Anti-Fraud Office	歐洲反詐欺辦公室
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe	歐洲安全暨合作組織
PBIEDs	Person-Borne Improvised Explosive Devices	人體攜帶簡易爆炸裝置
PCCC	Joint Police and Customs Cooperation Centre	警察與海關合作中心
PCTF	Police Chiefs Task Force	警察首長專案團隊
PIU	Passenger Information Unit	乘客資訊部門
PJCCM	Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters	刑事案件的警察與司法合作

縮寫	全稱	中文翻譯
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan	庫德工人黨
PNR	Passenger Name Record	乘客姓名記錄
RAN	Radicalisation Awareness Network	激進化預警網絡
RAN C&N	RAN Communication and Narratives Working Group	(激進化預警網絡) 溝通與陳述工作小組
RAN EDU	RAN Education Working Group	(激進化預警網絡) 教育工作小組
RAN EXIT	RAN EXIT Working Group	(激進化預警網絡) 出口工作小組
RAN H&SC	RAN Health and Social Care Working Group	(激進化預警網絡) 健康與社工照護工作小組
RAN LOCAL	RAN Local Authorities Working Group	(激進化預警網絡) 地方政府工作小組
RAN P&P	RAN Prison and Probation Working Group	(激進化預警網絡) 監所與緩刑工作小組
RAN POL	RAN Police and Law Enforcement Working Group	(激進化預警網絡) 警察與執法工作小組
RAN RVT	RAN Remembrance of Victims of Terrorism Remembrance	(激進化預警網絡) 緬懷恐怖攻擊受害者工作小組
RAN TF&C	RAN Youth, Families and Communities Working Group	(激進化預警網絡) 青年、家庭、與社區工作小組
RFTF	Returning Foreign Terrorist Fighters	返國外國恐怖主義戰士
RUSI	Royal United Services Institute	英國皇家聯合三軍研究所
SAD	Stolen Administrative Documents Database	(國際刑警組織) 失竊行政文獻資料庫
SC	Security Council	安全理事會
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum	(歐盟部長理事會) 移民、邊境、與庇護策略委員會
SELEC	Southeast European Law Enforcement Centre	東南歐執法中心
SIENA	Secure Information Exchange Network Application	(歐洲警政署) 安全資訊交換網絡應用系統
SIIP	Speaker Identification Integrated Project	辨聲整合計畫
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry	國家資訊補充窗口
SIS	Schengen Information System	申根資訊系統
SITCEN	European Union Situation Centre	歐盟情勢中心

縮寫	全稱	中文翻譯
SLTD	Stolen/Lost Travel Document Database	(國際刑警組織) 失竊與遺失旅行文件資料庫
SMV	Stolen Motor Vehicle Database	(國際刑警組織)車輛失竊資料庫
SOCTA	Serious and Organized Crime Threat Assessment	(歐洲警政署) 重大與組織犯罪威脅評估報告
SRIEU	Office of the Special Representative of Interpol to the European Union	國際刑警組織駐歐盟 特別代表團辦公室
SSCAT	Syria Strategic Communication Advisory Team	(歐洲執委會) 敘利亞戰略溝通顧問團
START	National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism	(美國馬里蘭大學) 恐怖主義及應對策略全國研究聯盟
SVD	Stolen Vessels Database	(國際刑警組織)船舶失竊資料庫
TATP	Triacetone Triperoxide	三過氧化三丙酮
TCM	Terrorism Conviction Monitor	(歐洲司法合作署) 恐怖主義定罪監控系統
TCN	Third Country Nationals	第三國公民
TERR	Special Committee on Counter-Terrorism	(歐洲議會)反恐特別委員會
TE-SAT	European Union Terrorism Situation & Trend Report	(歐洲警政署) 歐盟恐怖主義現況與趨勢報告
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union	歐盟運作條約
TFTP	Terrorist Finance Tracking Programme	(歐洲警政署) 恐怖份子資金追蹤計畫
TKB	Terrorism Knowledge Base	恐怖主義知識庫
TPB	Terrorism Prevention Branch	(聯合國毒品與犯罪辦公室) 預防恐怖主義分部
TREVI Group	Terrorism, Radicalism, Extremism, and Violence Internationally Group	特利維集團
TWP	Working Party on Terrorism	(歐盟部長理事會) 恐怖主義工作小組
UN	United Nations	聯合國
UNCCT	United Nations Counter-Terrorism Centre	(聯合國大會)聯合國反恐中心
UNGCTS	United Nations Global Counter Terrorism Strategy	聯合國全球反恐戰略

縮寫	全稱	中文翻譯
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	聯合國難民署
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute	聯合國跨區域犯罪與司法研究院
UNOCT	United Nations Office of Counter-Terrorism	(聯合國大會) 聯合國反恐辦公室
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	聯合國毒品與犯罪辦公室
VBIEDs	Vehicle-Borne Improvised Explosive Devices	車輛攜帶簡易爆炸裝置
VIS	Visa Information System	簽證資訊系統
VOIEDs	Victim-Operated Improvised Explosive Devices	受害者操作簡易爆炸裝置
VWP	Visa Waiver Program	美國免簽計劃
WAPIS	West African Police Information System	(國際刑警組織) 西非警政資訊系統
WBCTI	Western Balkan Counter Terrorism Initiative	西巴爾幹反恐計畫
WCO	World Customs Organization	世界海關組織
略	Council of Europe	歐洲理事會
略	Council of the European Union	歐盟部長理事會
略	European Commission	歐洲執委會
略	European Council	歐洲高峰會
略	European Parliament	歐洲議會

資料來源：筆者自行整理。

註：表格順序係依照「縮寫」之英文字母排序；「縮寫」處為「略」者，係中文學術文獻之歐盟機構翻譯不盡相同，因此筆者將本論文歐盟機構之英文名稱與中文翻譯一併整理於本附錄，以求內容用語統一。