

第參章 歐盟反恐政策

第一節 歐盟的反恐戰略

2004 年「311」西班牙恐怖攻擊之後，歐盟致力於反恐以增加內部安全，歐盟執委會也持續扮演其催生歐盟反恐戰略的角色。2005 年 12 月，司法與內政委員會（Justice and Home Affairs Council）採用歐盟反恐戰略（EU Counter-Terrorism Strategy）；¹同年 12 月 15 日與 16 日，該戰略亦被各國政府採用，以將 2004 年 3 月「311」西班牙恐怖攻擊後歐盟理事會形成的反恐行動計畫（EU Action Plan on Terrorism）推至下一階段。

該戰略旨在闡明歐盟兼顧人權的全球反恐責任，使歐洲公民能生活在自由、安全與正義的環境中；亦明指恐怖主義是對所有國家與全人類的威脅，也是一種犯罪與不正義的行為。

為有效降低恐怖主義對歐洲的威脅，該戰略亦須結合各國、歐洲與國際層次的合作。該戰略區分為 4 個支柱，包括預防（prevention）、保護（protection）、追捕/起訴（pursuit/persecution）、反應（response）。雖然該戰略主張各國需負反恐主要責任，但亦協助加強各國反恐能力、促進歐洲各國合作、發展共同反恐能力，以及提升國際合作等。

歐盟基於民主價值與原則，必須以民主且負責的方式達到反恐目標。歐盟理事會每半年會檢視反恐戰略實施情況，檢視前並先邀集歐盟理事會、執委會和歐洲議會舉行反恐高階政治對話，以提升歐盟反恐作為的透明度和均衡。

一、預防（prevention）

（一）預防暴力激進化（violent radicalization）

暴力激進化可約略解釋為：人們接受可導致恐怖行為之觀點與想法之現象

¹ 請參閱 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

。歐盟深信反恐必須防患未然，故有必要找出導致人們趨向暴力與恐怖主義的原因，藉由在歐洲與國際上打擊激進化與招募恐怖份子的原因與根源，防止民眾投身恐怖主義。

歐盟執委會強調有必要辨識和處理導致暴力激進化的因素，包括恐怖份子透過媒體的宣傳、年輕自願者、整合的失敗等，並成立「暴力激進化專家小組」(Expert Group on Violent Radicalization) 支援其決策，以及鼓勵透過跨領域、比較之途徑針對該現象加以研究分析。

馬德里與倫敦爆炸案後，更堅定歐盟執委會管控爆裂物、炸彈製造設施與武器的決心。歐盟執委會重視對其生產、供應鏈、儲存和運輸的安全管控，尤其需與私人部門合作，加強民用爆裂物的可偵測性和可追蹤性。

為了預防群眾轉向恐怖主義，阻止新一代恐怖份子興起，此戰略著眼於對抗激進化與恐怖主義招募，例如蓋達組織及其黨羽，因為此類組織目前對歐盟構成主要威脅。

恐怖主義不能合理化，恐怖活動沒有藉口。多數歐洲人不接受極端的意識形態，能接受者也只有少部份會轉變成恐怖主義。每個人加入恐怖主義的原因不同，但動機卻常類似。我們必須確認並對抗吸引群眾加入恐怖主義的方法、宣傳與狀況。

對抗激進化與恐怖主義招募的挑戰主要在於成員國，在於國家、地區與地方層次。但歐盟（包括歐盟執委會）可以提供重要的框架以整合國家政策、分享資訊以及決定好的實踐。但解決該挑戰超越政府能力，需要歐洲全體人民參與。

全球化強化恐怖思想付諸行動，包括人員資金流動與溝通等，網際網際也助長激進思想與訓練的取得。為阻止這些行為，我們必須透過社區警衛、監控人員前往衝突地區、限制煽動激進者的活動、防止接觸恐怖訓練、建立有力的法律架構防止煽動與招募、找出阻止透過網路從事恐怖招募的方法。

極端主義者散佈暴力思想並將之合理化，且透過宣傳將全球各地的衝突曲解為西方對抗伊斯蘭。我們必須設法透過公民社會以及信仰團體等方式讓主流思想在這些極端主義中流傳，更有效率的傳達我們的訊息，改變國家與歐洲政策的看法，確保我們的政策不會加劇分歧，而發展出非情緒化的詞彙有助於此。

貧窮、專制政體、快速但未管理的現代化、缺乏政治與經濟前景及教育機會等社會狀況容易導致個人被激化。在歐盟這些因素通常未表現出來，但就個人而言則可能。為加以反制，我們必須在歐盟外更積極的提倡良好治理、人權、民主、教育及經濟榮景，並加入衝突解決。我們也必須鎖定不平等與歧視，提倡跨文化的對話及長期的整合。

激進化與招募是全球現象。我們在對抗激進化方面與海外的夥伴還有很多合作空間，包括透過與第三世界的合作與援助計畫，以及與國際組織合作。

「預防」戰略的關鍵與優先包括：1、發展發現與壓制問題行為的共同方法，尤其是網路的誤用；2、處理關鍵環境下的煽動與招募，例如監獄、宗教訓練或膜拜場所。原則上採取執法手段；3、發展媒體與溝通策略以解釋最佳的歐盟政策；4、透過社區與成員國援助計畫，提倡好的政府治理、民主、教育與經濟榮景；5、在歐盟內外發展跨文化對話；6、發展非情緒化的詞句以討論此類議題；7、持續研究分享分析與經驗，加深對該等議題的瞭解並發展因應政策。²

（二）預防恐怖組織獲得財源

其次是阻止恐怖份子的資金流動，以防其流竄、躲藏、購買或製造攻擊的武器。歐盟執委會除加強對資金轉移的控制，亦防止非營利組織被恐怖份子利用，並透過與相關部門協商，對成員國提出建言，也形成「行為準則」(Code of Conduct) 架構。

恐怖活動和組織需要金援，故阻斷恐怖主義財政支助為反恐的重點任務。為此，歐盟採取以下措施：

² <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

2002 年 6 月 13 日，通過歐盟架構決議 (framework decision)，將支助恐怖主義的任何行為視為犯罪。

2004 年 10 月，歐盟執委會的公文指出組織犯罪洗錢和用於支助恐怖主義的轉帳間的差別，並提出 3 個阻斷恐怖主義財源的重點領域，包括強化資訊交流合作、增加金融轉帳的可追溯性，以及加大合法實體的透明度。

2005 年 9 月，歐盟司法與內政委員會採取第 3 洗錢指令，要求通報支助恐怖份子活動，所有轉帳公司亦必須取得執照或註冊。10 月 26 日，一項法令要求進出歐盟超過 10,000 歐元必須公開。11 月，歐盟執委會的公文指出反恐怖財源的 2 大面向，分別為國家層級資訊交換架構，以及非營利機構支助恐怖主義與犯罪活動的脆弱性。12 月，成員國同意防止恐怖份子濫用非營利機構的 5 項原則。

恐怖份子財源包括 2 個面向，一是支助恐怖攻擊，二是支助恐怖網路，包括招募與散佈恐怖思想。恐怖活動所需經費不多，很難完全切斷其財源，因此有必要突出財政調查技巧，以追蹤和分析恐怖份子的資金流向，以利執法部門收集共謀證據、累積恐怖組織情報和重建事件。

1989 年在 G7 峰會中成立的跨政府財政行動任務小組 (Financial Action Task Force, FATF)，最早針對反洗錢和恐怖資金設立國際標準。2001 年 10 月，FATF 採用恐怖資金特別建議 (Special Recommendation on Terrorist Financing)，歐盟執委會和歐盟 15 個會員國都是 FATF 成員。

歐盟執委會根據 FATF 的建議提供歐盟層面的法律架構。2001 年 9 月 21 日，歐盟理事會召開特別會議，要求 ECOFIN 和 JHAC 採取一切反恐怖財源的必要手段，修正過的歐盟反恐行動計畫中也有詳細的規劃。

凍結恐怖主義資產是重要的反恐預防措施。歐盟執行聯合國安理會的 1373 號和 1267 號有關凍結恐怖主義資產的決議，重要議題包括有效列出清單、各國配合建構有力的預防機制等；而在應用措施方面，由歐盟執委會和歐洲銀行共同提出的電子鎖定財政處罰名單 (electronic- Consolidated Targeted Financial

Sanction List, e-CTFSL) 資料庫，包括所有歐盟財政處罰的個人和組織主題。

歐盟執委會訂出 3 個反恐怖財源的領域：改善資訊交換、強化金融轉帳透明度、加強合法機構的透明度。³

首先是必須強化國家、歐盟和國際層面的資訊交換。歐盟執委會在其 2004 年的文件中強調必須強化歐洲由情報領導的執法能力。2005 年，歐盟執委會分析在執法部門、情報圈、財政情報單位、其他政府部門、私人部門之間的國家資訊交換和協調架構；其 2005 年 11 月 29 日的文件中提出許多該領域的最佳措施，也勾勒進行反恐怖財政同儕評估的可能性。

其次有關金融轉帳可追蹤性，歐盟執委會強調有必要將強化金融調查當作執法技巧。與歐洲警察組織 (Europol) 合作，歐盟執委會提倡在歐盟國家對嚴重犯罪使用金融調查，並加強歐盟內的金融調查合作。歐盟執委會也強調建立國家機構的好處，可致力於分辨、追蹤、凍結、沒收恐怖資產。

第三，改善合法機構透明度是防止恐怖組織和其支持者滲透的要素，以避免非營利機構被利用來資助恐怖主義。為強化該領域工作，歐盟執委會分別在 2004 年 10 月、2005 年 4 月透過研討會、公聽會等方式集思廣益，並在 2005 年 11 月發布避免非營利機構用於資助恐怖主義的文件。為持續非營利機構代表和政府部門之間的對話，歐盟執委會亦在 2006 年成立非正式連絡團體並籌備會議。

歐盟執委會也根據其 2004 和 2005 年的規劃安排反恐研究活動，以支援打擊恐怖金融活動。2006 年，歐盟執委會也對歐盟在反恐怖金融活動之表現進行回顧，以提供決策參考並確保該領域的工作能有效推行和與時俱進。

(三) 預防恐怖份子取得爆裂物

使用爆炸手段造成普羅大眾的恐慌是恐怖份子最常用的手法。在歐盟 2005 年 3 月 25 日的聲明當中，歐盟理事會指出要確保武器、火藥、炸彈及其製造器

³ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

具與技術不被恐怖份子用於犯罪；2004 年 6 月的反恐行動計畫也呼籲歐盟理事會和執委會審視強化炸藥安全的範圍。

2004 年 11 月，歐盟理事會通過「海牙計畫－強化歐盟自由安全與正義」(Hague Programme- Strengthening freedom, security and justice in the EU)，明確要求歐盟執委會改善炸藥的儲存和運送，並掌握工業和化學炸藥的流向。

2005 年 7 月 18 日，歐盟執委會採取「確保爆裂物、引信、炸彈製造設備、武器安全」文件，提供跨領域分析與具體建議，監控相關爆裂物的生產、供應鏈、儲存和運送。為有效整合相關各方的力量，執委會並於 2006 年廣邀相關公司部門討論爆裂物管控問題。

歐盟執委會相信，工業（包括生產者、使用者、運輸者、研究者）、成員國和歐洲警察組織必須致力於確保爆裂物和武器使用的安全；當有超出工業使用範圍的疑慮時，官方必須減少或完全排除其有被誤用的可能。執委會希望透過與私部門制度性的對話強化爆裂物安全（特別是儲存、量產、運送、管控），以及零件、成品、生產、供應鏈等問題。

二、保護 (protection)

歐盟的邊界開放、經濟整合和新科技，使歐洲面臨傳統軍事威脅以外的新安全威脅，包括網路攻擊、恐怖主義和天然災害等；為有效應對以反恐為優先的威脅，歐盟的安全措施必須是全方位的。

2006 年，歐盟提出許多新的反恐方案，包括：1、將炸彈製造技術轉移給恐怖份子與暴力激進化視為犯罪。暴力激進化包括將具有暴力思想的人轉化為恐怖份子，或恐怖組織網路招募新成員。2、歐洲網路安全與網路犯罪政策，包括保護重要資訊設施，以及恐怖份子使用網路等。3、執法網路 (Law Enforcement Network, LEN)，與歐洲其他快速警報與反映系統聯繫，增進資訊交換與歐洲跨境安全。⁴

⁴ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

為落實歐盟執委會有關反恐的提案，歐盟理事會與各會員國加速以下的討論：1、可得原則（principle of availability），將有助於執法部門獲得資訊。2、資料庫保護，確保個人自由被尊重。3、改善警察與安全單位的反恐合作。4、負責內部安全的政府部門可使用簽證資料系統。5、歐盟執委會 2005 年 7 月 18 日提出之「確保爆裂物、引信、炸彈製造設備、武器安全」文件。

對抗化學和生物恐怖主義（chemical and biological threats）也獲得進展。歐盟和歐盟執委會持續關注對核生化恐怖主義的評估、預防和反制能力之強化，歐盟執委會也支助該領域的研究計畫。新的防禦措施也在研議當中，例如成立機動實驗室（mobile laboratories）等。

私人部門的參與也是重要卻常被忽略的要素。為獲得更好的效果，歐盟執委會採取「公私安全對話」（Public- Private Dialogue）政策，並籌劃公私部門夥伴關係的行動計畫，以利進行資訊、情報、方案的蒐集與分享，進而促成高層戰略研討架構之建立。

（一）保護人民

歐盟反恐的最終目標，是保護人民免於恐怖主義威脅，此在歐盟的反恐行動計畫中已有清楚說明。基此，歐盟致力於確保恐怖主義受害者與弱勢族群能獲得必要的保護。

歐盟理事會已在 2004 年 4 月 29 日採行「受難者補償指令」（Directive on Compensation to Crime Victims）；此外，3 月 11 日也被宣布為「歐洲日」，以紀念恐怖主義受害者，歐盟執委會也提議「領航者計畫」（pilot project）以支持恐怖主義受害者。歐盟在許多場合對恐怖攻擊受害者展現高度的同情，2005 年，旨在幫助恐怖主義受害者的團體共獲得 200 萬歐元的補助。

歐盟人民保護機制可獲悉有關保護人民對抗恐怖主義之軍事設施和能力的資料庫，安全研究和科技發展亦對人民保護做出貢獻，3 年期的準備行動（2004-2006）可確保成熟的歐洲安全研究計畫在 2007 年開始進行，其中反恐就是重要的一項。

（二）保護基礎設施

重要基礎設施會因為蓄意的恐怖活動、天然災害、人為疏失、意外、電腦駭客、犯罪行為、惡意行為而遭到損害、破壞或干擾。為減少歐盟人民的財產和生命受到恐怖主義、天然災害和意外的威脅，對重要基礎設施的干擾或干預應儘可能減少，並儘量避免危及歐盟成員國及整體的利益。馬德里和倫敦恐怖攻擊標示其對歐洲基礎設施的威脅，故歐盟的反應必須靈活、協調和有效率。

歐盟任一國的基礎設施受到破壞，亦可能對歐盟其他國家和歐洲經濟造成損害，尤其新科技和自由市場的影響，使得多數的基礎設施都是更大基礎設施網路的一環。在這種情況下，有必要採取一致的保護標準；歐盟正推動一套共同架構，確保成員國能在保護重要基礎設施上付出相同努力。

重要基礎設施保護是一項複雜的工程，而「歐盟重要基礎設施保護計畫」（European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP）更牽涉新政策的建立，以及橫跨為數眾多的基礎建設部門和機構。為達到該計畫的整體目標，必須鎖定面臨最大危險的領域，而這需要很清楚的知道當前的弱點、互賴性、已有的保護措施等。⁵

EPCIP 清楚定義重要基礎設施，也訂出歐盟層次保護重要基礎設施的主要原則，對於歐盟成員國的責任和歐盟扮演的支援角色也有區別。此外，EPCIP 也建立與私人部門和利益相關者的合作準則，並指出最優先的基礎設施保護區域。

2004 年 6 月，歐盟理事會要求執委會準備保護重要基礎設施的全方位戰略，執委會則在 2004 年 10 月 20 日採用「反恐重要基礎設施保護文件」（Critical Infrastructure Protection in the Fight against Terrorism），對如何強化歐盟在基礎設施的預防、準備與回應提出清楚建議。2004 年 12 月，執委會有關 EPCIP 和「重要基礎設施警報資訊網」（Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN）的提議獲得支持。

⁵ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

歐盟執委會也進行歐洲重大基礎建設保護計畫 (European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP)，並於 2005 年 11 月通過 EPCIP 的綠色文件 (Green Paper)，執行對該計畫定義之重大基礎建設之保護，而最主要的原則是歐盟、歐盟成員國、私人部門與相關團體必須共同分擔責任。

(三) 保護邊界

創造出一個對人員和內部邊界不加管制的區域後，歐盟也必須確保對外界邊界的人員管制的高標準以維護內部安全，並透過兩種方式達成：1、透過歐盟條約的立法。2、在歐洲層級上透過成員國的業管部門間的行動合作。

2006 年，歐盟開始實施新的邊界準則，取代申根條約中有關邊界的部份以及所謂的「外部邊界共同手冊」(Common Manual on external borders)。新的準則不僅整合現有的邊界管制規定，並加以補充更新。

2004 年 10 月，歐盟建立「歐盟與成員國外部邊界行動合作管理機構」(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders for the Member States and the European Union, FRONTEX)，以強化成員國之間防止非法跨境的行動合作，並於 2005 年 5 月開始運作。FRONTEX 也從事危機分析及邊境監控的相關研究，並與 Europol、非成員國和相關國際組織在合作架構安排下密切合作。⁶

1997 年的阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 將自由、安全和司法概念加入歐洲共同體法律中，1985 年的申根協定 (Schengen Agreement) 和 1990 年的申根實行會議 (Schengen Implementing Convention) 也在該條約中被賦予新的法律基礎。目前歐盟有關外部邊界的立法已被多數成員國 (英國和愛爾蘭除外) 和第 3 國 (冰島、挪威、瑞士、列支敦斯登) 所遵守，2007 年歐盟理事會亦取消歐盟新舊成員國的內部邊界管制。

加強關鍵目標的保護，減少其受攻擊的脆弱性，以及受攻擊後的衝擊。改善關鍵目標的保護，責任主要在各會員國，但邊界安全、運輸及其他跨邊界基

⁶ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

礎建設則需要有效率的歐盟共同行動。在歐盟機構的支持下，成員國之間進一步的工作可提供其政策協調、分享國家層級的回應資訊、決定好的實踐，以及共同發展新想法之重要架構。

強化外部邊界的保護，使其不易被已知或懷疑的恐怖份子在歐盟內行動。改善旅客資訊的獲得與交換，以及包含身分及旅行證件的生物資訊，會使邊界管控更有效率，提供人民更大的保障。歐盟邊境局(European Border Agency, Frontex)會提供危機評估，以協助加強歐盟外部邊界的控制與監視。護照資訊系統(Visa Information System)的建立，以及第二代申根資訊系統(Schengen Information System)會確保我們政府能分享與取得資訊，必要時亦可拒絕進入申根地區。

共同合作提升運輸安全標準。加強機場、港口、飛航器安全安排，以嚇阻恐怖份子，處理國內及海外的運輸運作的脆弱性。這些措施會由特定的威脅評估及脆弱性、執行大家同意的歐盟航空法及海洋安全法，以及同意修改歐盟航空安全法所共同發展出來。為求落實，包括歐盟執委會研發計畫的歐盟研發政策，應該持續包括與恐怖主義有關安全相關研究。

保護的優先事項是要：1、透過生物檢測改善歐盟護照的安全性。2、建立簽證資訊系統(Visa Information System)及第二代申根資訊系統(Schengen Information System)。3、透過歐洲邊境局(European Border Agency, Frontex)4、實行達成共識的民航、港口和海上安全的共同標準。5、通過保護重要基礎設施的歐洲計畫。6、善用歐盟及社區層級的研究活動。⁷

三、追捕/起訴 (Pursuit / prosecution)

歐盟的目標是在歐盟及全球範圍內追捕和調查恐怖份子，阻止恐怖份子的計畫、活動與通聯，破壞其財政和物資援助，將恐怖份子繩之以法。

追捕與起訴恐怖份子屬於歐盟成員國的執法與司法管轄權，所以歐盟執委會的作為主要在提供成員國適當的工具以助於辨識、追捕和起訴恐怖份子。

⁷ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

（一）強化執法、情報和海關合作

執法部門間的資訊交換是重要的議題。歐盟執委會的「可得原則」(principle of availability) 提案是反恐的重要工具，使歐盟各國間能獲得必要的相關資訊。

歐盟執委會也採取其他措施。例如允許各國負責內部安全和歐盟警察組織事務的政府部門使用「簽證資訊系統」(Visa Information System)，以及建立資訊移轉機制，交換各國有關恐怖份子對抗歐盟警察組織的訊息。

當然，強化資訊交換與移轉同時，也要注意對該等資訊的妥善處置。歐盟執委會致力於在保護個人資料的前提下，也不影響各國間的資訊交換。為了提供歐盟公民更安全的環境，歐盟也採取以下的措施：

2005 年 7 月 21 日倫敦恐怖攻擊後，歐盟逮捕令 (European Arrest Warrant, EAW) 開始實行，恐怖嫌犯從義大利引渡到英國。為了強化互信使該機制運作順暢，歐盟執委會也採取一些措施，以確保各國法院採用同樣的標準保護人權和蒐集證據。

歐盟執委會採取改善警察合作措施，尤其是歐盟內部的邊界安全方面。除了標準化、簡化、加速合作過程外，也改善追捕和監視技巧，並對人力和資源做最有效的運用和配置。

2006 年 2 月 21 日，歐盟理事會根據歐盟執委會 2005 年 9 月的提議，下令保留電聯紀錄 (telecommunications traffic data)。

進一步加強與落實有關干擾恐怖活動及跨境追捕恐部分子之承諾。目標是阻止恐怖份子的計畫，干擾他們的網路及招募行動，切斷其金援及攻擊物資取得，繩之以法，同時尊重人權與國際法。

海格計畫 (Hague Programme) 同意，成員國需兼顧國家與歐盟整體安全，歐盟也會透過鼓勵交換資訊與情報、提供共同的威脅分析，以及在執法上強化行動合作等方式支援成員國。

政府部門要有適當的工具去蒐集分析情報，以及追捕調查恐怖份子，故成員國必須配合更新因應和政策法律規章。因此，歐盟共同的目標是遵循及落實在歐盟同儕評估過程中作出的建議。成員國必須按照這些建議，回報其如何改進能力與機構。

發展對威脅的共同認知對於作出共同因應政策是重要的。基於國家安全與情報機構和歐洲員警組織的貢獻，聯合情況中心（Joint Situation Center）的評估應該持續成為歐盟決策參考。

（二）強化司法合作

類似歐洲逮捕令（European Arrest Warrant）等文件是追捕和調查跨境恐怖分子的重要工具。當務之急應置於其他實際措施以便實行司法決定相互承認（mutual recognition of judicial decisions）的原則。歐洲證據令（European Evidence Warrant）是一項關鍵措施，可幫助成員國從歐盟其他地方獲取證據起訴恐怖分子。成員國也應進一步改善員警和司法當局之間的實際合作與資訊交換，特別是透過歐洲員警（Europol）與歐洲司法（Eurojust）組織。再者，應建立聯合調查小組（Joint Investigation Teams）以利跨境調查。對法律措施實踐的評估事關重要，成員國應落實相關達成共識的措施，並批准相關國際條約與協議，以確保對威脅做出適當的法律回應。

從非正式到系統化的員警合作，重要步驟之一就是發展並實行執法資訊的可取得性。此外，在保護資料的同時，發展新資訊科技系統諸如簽證資訊系統（Visa Information System）和新一代的申根資訊系統（Schengen Information System），應有助於負責內部安全的當局對資料的取得，因而擴充其可用的資料庫。也應考慮發展分享資訊的共同方式，尤其是潛在恐怖份子與被驅逐至恐怖份子相關地區的個人。

恐怖分子的攻擊途徑也應去除，無論是直接（如武器或爆炸物）或間接（偽造文書以隱匿行蹤或居所）。恐怖份子秘密通訊或計畫的能力應透過通訊資料保存等方式加以阻止，其透過網路通聯與散佈恐怖相關技術亦應儘可能加以阻

止。

創造使恐怖份子難以操作的環境也意味著阻斷其財源。歐盟已實行凍結恐怖份子資產的法令，下一步要施行有關洗錢、現金轉帳以及阻礙恐怖份子的電子轉帳的歐盟立法。另一個重點是防止非營利部門被誤用，並確保金融調查是整體恐怖調查的一部份。這些奠基在金融行動任務小組（Financial Action Task Force）建議上的措施，形成歐盟打擊恐怖份子資金整體戰略的一部份。歐盟也會對此進行檢討以確保方法的有效性。

許多對歐盟的恐怖威脅是外來的，因此「追捕」須具備全球面向。歐盟會透過聯合國及其他國際組織、與重要夥伴的對話與協定（包括反恐法案），以及致力達成聯合國全面反恐協定（UN Comprehensive Convention against Terrorism）等方式強化國際共識，並與他國合作協助優先名單國家採行反恐機制。

追捕的重點：1、遵循國家反恐協定的同儕評估建議，強化國家反恐能力。2、善用歐洲員警（Europol）和歐洲法庭（Eurojust）組織使員警和司法合作更容易，並持續將聯合情況中心（Joint Situation Center）的威脅評估整合到反恐決策。3、進一步發展司法判決的相互承認，包括透過採行歐洲證據令（European Evidence Warrant）。4、確保現有法令的確實執行與評估，以及相關國際條約與協定的批准。5、發展執法資訊可獲得性的準則。6、阻止恐怖份子取得武器彈藥，小至土製炸彈，大至核生化武器（Chemical、Biological、Radiological、Nuclear, CBRN）。7、打擊恐怖資金，包括採行達成共識的法令，防止非營利機構的濫用，以及檢討歐盟在這方面的成效。8、提供優先名單國家技術支援。⁸

四、回應（Response）

歐盟也致力於強化反恐準備和改善後果管理，以確保一旦攻擊發生後可迅速回歸常軌。對恐怖攻擊的直接回應責任在於受影響的會員國相關機構，但有可能超越其能力，此時歐盟即可伸出援手。

⁸ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

聯合行動可確保及時且適當的處置；歐盟執委會透過 ARGUS 系統將所有專門的快速警報系統（Rapid Alert System, RAS）整合起來，使歐盟執委會可在緊急時做出全面的處置。

歐盟指出，恐怖威脅無法完全消弭，當攻擊發生時，歐盟必須有能力處理；當緊急事件發生時，不論該事件為自然、科技或人為，其回應方式通常都類似，因此處理自然災害的回應系統也可能用於恐怖攻擊的善後工作。歐盟充分利用現存架構回應這些事件，包括用於回應其他主要的歐盟及全球危機，並由其他國際組織參與協調的公民保護機制（Civil Protection Mechanism）。

對於跨境的事件，需有快速的行動及政策資訊分享、媒體協調以及相互的行動支援，運用所有手段，包括軍事資源。歐盟採取一致或集體行動的能力，攸關有效及有效率的反應。歐盟危機協調安排（EU crisis coordination arrangements）的發展，由必需的行動程式所支撐，有助於確保歐盟回應恐怖攻擊的一致性。

成員國在其領土上，扮演提供緊急回應恐怖事件的主要角色。但亦有必要確保歐盟整體在歐盟執委會等機構的支援下，有能力團結回應單一成員國無法應付的極度的危機，避免對歐盟整體造成危害。檢討修正現行的相互支援架構——公民保護機制（the Community Mechanism for civil protection），對確保此目標之達成是重要的。

發展一個基於危機的能力評估途徑，聚焦於預防最可能發生、衝擊最大的事件，如此有助於成員國發展應對緊急事件的能力。歐盟共用的資料庫列出成員國可貢獻的資源與資產以幫助其他成員國或海外處理此類事件。

對恐怖主義受害者及其家庭的支持與補償，構成在國家及歐盟層次回應恐怖主義不可缺的一部份。成員國應確保受害者能得到適當的補償。透過國家的安排以及國家之間受害協會聯繫的發展，分享最佳方案，執委會將致力是歐盟有能力對受害者提供協助。

有必要在國際上提供第 3 國的歐盟公民協助，並在歐盟危機管理行動中保

護和支援我們的軍事和公民資產。歐盟也應確保災難回應工作與國際組織的相關工作密切協調，尤其是聯合國。最後，歐盟提供優先第三國的技術支援也必須協助處理恐怖攻擊的後果。

回應的重點：1、同意歐盟危機協調協議及其支援行動程式；2、修改歐盟公民保護機制；3、發展危機評估以便建立回應攻擊的能力；4、在回應恐怖攻擊及其他災難方面改善與國際組織的協調；5、分享最好的方案，發展援助恐怖攻擊受害者及其家庭的途徑。⁹

第二節 歐盟的反恐行動計畫

2001 年 9 月 21 日，由歐盟成員國領袖組成的歐盟理事會採取一項「反恐行動計畫」(an action plan fight against terrorism)；2004 年「311」馬德里恐怖攻擊之後，歐盟對 2001 年的反恐行動計畫加以補強，並設定 7 項目標：1、加深國際對反恐的共識並強化相關作為。2、減少恐怖份子獲得財政與經濟資源。3、強化歐盟及其成員國偵測、調查與起訴恐怖份子的能力。4、保護國際運輸的安全與確保邊界的有效管制。5、強化歐盟及其成員國應對恐怖攻擊結果的能力。6、分析有利恐怖主義獲得支持與招募的因素。7、鎖定第三優先國家透過外交途徑強化其反恐能力。該計畫旨在整合歐盟現行所有的反恐行動，便於常委會 (committee of permanent representatives) 可在反恐協調員和歐盟執委會的資料更新下，從事定期的細部進展監督。¹⁰

2005 年 12 月「司法與內政委員會」(Justice and Home Affairs Council) 通過歐盟反恐戰略後，行動計畫的架構亦隨之調整，但並未被反恐戰略取代，仍持續提供技術細節，以及檢視反恐進展的可能性。該行動計畫清楚指出已完成、部份完成和待完成的事項，並在每年 6 月和 12 月歐盟理事會集會前更新，所以是一個與時俱進的文件，反映歐盟反恐過去、現在與未來，茲就該計畫的 7

⁹ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

¹⁰ 請參閱 consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

項目標說明如下：

一、加深國際對反恐的共識並強化相關作為

主要內容包括：1、支持聯合國在維持國際共識與動員國際社會的關鍵角色，尤其是大會與安理會的工作，特別是透過反恐委員會、蓋達與塔利班制裁委員會，以及聯合國毒品與犯罪辦公室的反恐小組。2、確保全球一致落實聯合國反恐協議，壓制核子恐怖主義。3、與區域及國際組織合作，確保其與聯合國一致，為反恐做出有效貢獻。4、在所有與第三國簽署協議中，納入有效的反恐法條。5、在 2001 年反恐行動計畫的團結與合作基礎上，加強與美國及其他國家有關反制恐怖威脅之合作。

二、減少恐怖份子獲得財政與經濟資源

主要內容包括：1、與聯合國一致，並尊重應有的程式與法律，確保歐盟資產凍結程式的有效性，包括非財政的經濟資源。2、建立行動連結與改善相關機構的合作，以強化有關恐怖份子財源的資訊交換。3、發展並實行歐盟壓制恐怖份子財源的戰略，包括慈善機構的管理以及其他匯款系統。4、在所有有關支援恐怖主義財政的議題與金融行動任務小組密切合作，確保歐盟的架構適用於 8 個有關恐怖主義財政的特別建議。5、為了建立對抗恐怖主義財政鬥爭，與第三國追求政治與技術對話。

三、強化歐盟及其成員國偵測、調查與起訴恐怖份子的能力

主要內容包括：1、發展並執行對抗恐怖主義之法律架構。2、確保對現有歐盟團體的最佳與最有效之運用，例如歐洲員警組織、歐洲司法組織，以及員警首長任務小組。3、改善員警和安全部門間有關分享保護、調查和預防安全政策的合作機制。4、提倡成員國之間情報交換之有效與系統化的合作〈並極大化資訊系統的有效性〉。5、加強適當歐盟團體準備所有恐怖威脅情報評估的能力，並與歐盟決策緊密結合。6、致力於分辨、阻撓、化解供應武器給恐怖份子的安排。7、詳述概念架構，辨明歐洲安全與防衛政策對抗恐怖主義的要素，包括預

防方面。8、透過在 2010 年標題目標架構下，基於相關情報的描述情境，納入恐怖威脅，支持發展軍力用於歐盟領導的危機處理。9、其他相關措施。

四、保護國際運輸的安全與確保邊界的有效管制

主要內容包括：1、確保反恐考量與相關歐盟團體工作的整合（運輸、邊界管控、身分文件等）。2、與相關國際組織和第三國協同合作，發展進一步的歐盟運輸安全標準。3、發展並執行共同的歐盟途徑以交換和分析乘客資訊。4、鼓勵並支持非歐盟國家完全採用國際民航組織和國際海事組織的標準。5、加強分辨恐怖份子和偵測恐怖設備、材料或在港口、機場、陸地邊界資金的能力。6、加強保護在第三國的歐洲公民。

五、強化歐盟及其成員國應對恐怖攻擊結果的能力

主要內容包括：1、找出可在準備和後果管理密切合作的領域，包括與其他有能力的國際組織如北約。2、強化對人民、重要服務〈如水、能源和交通〉和生產系統〈農產品和加工業〉的保護。3、確保歐盟健康安全戰略和核生化計畫的落實。4、發展戰略以改善成員國在重大恐怖攻擊時與人民溝通的能力。5、確保向恐怖犯罪受害者提供支援與援助，並保護可能遭受重大攻擊的少數社群。6、納入歐盟訓練計畫結合歐洲安全與防衛計畫以對抗恐怖主義。¹¹

六、分析有利恐怖主義獲得支持與招募的因素

主要內容包括：1、分辨歐盟及國際上有助恐怖主義招募的因素，並發展長期的反制戰略。2、繼續調查極端宗教或政治信仰間的關聯，以及社會經濟與其他因素，以及恐怖主義的支持，在現有基礎上繼續累積，並找出適當的對應之道。3、善用相關的外部支援計畫以對治支持恐怖主義的因素，特別是包括對良善治理與法治的支持。4、發展並執行戰略，以提倡歐洲與伊斯蘭世界間的跨文化與宗教間的瞭解。

¹¹ consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

七、鎖定第三優先國家透過外交途徑強化其反恐能力

主要內容包括：1、擴展聯合情況中心〈SitCen〉在威脅評估的角色（使工作小組能致力於政策發展）。2、發展能力以分析與評估第三國的反恐行動。3、發展並執行技術支援戰略，以加強優先國家的反恐能力，與其他國際組織和贊助國協調合作。4、確保特定反恐議題，包括在所有協議中的有效反恐法令，反映修改後行動計畫的優先，是歐盟與優先國家所有層次關係的關鍵要素。5、主流反恐目標納入地理工作小組的工作以及外部援助計畫。6、在歐盟對外關係下對優先第三國鎖定行動，尤其當其反恐能力與投入需加強時。¹²

第三節 歐盟的反恐組織與架構

一、歐盟執委會（The European Commission）

歐盟反恐是跨政府的合作，執委會並不具完全主導力量，但儘管如此，歐盟執委會仍在歐盟反恐中扮演不可或缺的協調角色，儘可能的整合不同的反恐政策。執委會提出許多政策，最終目的都在協助各成員國對抗恐怖主義，包括提出法律提案，指出政策選擇或戰略，贊助相關研究、執法計畫和其他行動等，並注意在強化安全與保護人權間取得平衡。

在預防方面，執委會發布「恐怖主義招募：導致暴力激進化原因」文件，討論暴力激進化形成原因，並致力於加強金錢轉移管控，避免非營利團體被誤用。在保護方面，歐盟提出「未來歐盟保護重要基礎建設綠色文件」，明定歐盟重要基礎設施和其保護原則，並在「確保火藥、引信、炸彈製作設備和武器安全」文件中，強調應全程管控爆炸品的生產、供應鏈、儲存和運送。

在追捕方面，執委會為「可得原則」（principle of availability）規劃出法律基礎，促進各國安全部門和歐洲警察組織可使用「簽證資訊系統」（Visa Information System），也致力於打擊犯罪同時亦保護個人資料，以及加強恐怖危害資訊的傳送。在回應方面，致力於建立快速警報系統（Rapid Alart System）

¹² consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

的聯繫，加速對危機狀況的協調合作與全面回應。

歐盟從各個角度打擊恐怖主義，故其反恐政策和其他歐盟現有的政策有許多重疊之處。例如，要打擊生物和化學恐怖主義，就必須和衛生部門密切合作；而保護重要基礎建設，又與交通政策息息相關，但這也是確保歐盟反恐能有力、有效和一致所必須的，一旦有所缺漏，將使恐怖份子有機可乘。執委會致力於在政策制定程中取得高度協調，並藉設立高標準的跨部門團體和特別工作小組以利達成上述目標。

二、歐洲警察組織（Europol）

2004 年西班牙「311」恐怖攻擊之後，歐洲警察組織（Europol）被歐盟理事會指派重新啟動反恐任務小組（Counter Terrorism Task Force），並從 2004 年 10 月開始活動。該任務小組由成員國的執法機關和特別招募的犯罪分析專家組成，並提供反恐調查員特定手冊做為策略參考。

歐洲警察組織除順利的從各成員國相關部門獲得資訊，也成功的找出與伊斯蘭有關的恐怖組織網，故可提供成員國和聯合行動小組有關行動上的協動，預防恐怖攻擊活動。歐洲警察組織關注多種型態的恐怖主義活動，除主要的伊斯蘭恐怖威脅外，也包括在歐洲活動或對歐洲構成威脅的恐怖團體或組織。

在成員國的要求下，歐洲警察組織也提供經常性的大型體育活動威脅評估報告，例如奧運與世界杯足球賽；成員國也持續獲得歐洲警察組織有關恐怖主義趨勢和發展的戰略文件報告，內容包括對恐怖主義的經援、替代性的轉帳系統、非政府組織的角色，以及偽照和失竊文件的獲利等。¹³

三、歐洲司法組織（Eurojust）

歐洲司法組織於 2002 年 2 月 28 日依據歐盟理事會決議成立，地點在荷蘭海牙，由成員國的法官組成，是歐盟有關犯罪事務司法合作的獨立單位，目標為改善負責反恐等國際犯罪事務的調查員和檢察官之間的協調合作，促成歐盟

¹³ consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

的司法合作和資訊交換，在反恐中扮演關鍵角色。

所有成員國皆指派一位歐洲司法組織的聯絡人，以強化反恐工作。歐洲司法組織定期反恐司法合作的召開戰略與行動層級會議，2005 年中，歐洲司法組織處理的案件中，與反恐有關的佔 6%，與 2004 年同期比較增加 37%。

為進一步強化歐洲司法組織的效能，所有成員國必須執行歐洲司法組織 2002 年的決議，減少彼此的組織和司法藩籬，並突破傳統的合作方式。

四、歐洲警察大學（European Police College, CEPOL）

歐洲警察大學最早成立於 2000 年 12 月 22 日，所在地在英國的布倫席爾（Bramshill）。其前 3 年的運作中遭遇許多困難，故歐盟理事會在 2005 年 2 月 24 日要求改善其功能，其預算來源改由歐盟總預算支出，並依照歐盟聘用人員的規範管理其職員，以改善歐洲警察大學的運作效能，於 2005 年 9 月 20 日重新運作。

歐洲警察大學是一個連結各國資深警官訓練機構的合作網路，目標是透過訓練發展犯罪預防議題和打擊犯罪的共同途徑，建立一致的計畫，以及傳布最好的方案。

該大學設有管理董事會及一位董事長，並由總秘書處處理行政事務。管理董事會由董事長和各國訓練機構組成，各國代表團（由 1 位或更多的國家訓練機構主管組成）在管理董事會都有一票，歐盟理事會總秘書處、歐盟執委會和歐洲警察組織的代表可參加管理董事會會議，但僅是列席，不具投票權。

管理董事會之決議需 3 分之 2 的多數，但提交執委會的預算草案需全數通過。管理董事會採用計畫、訓練課程、共同學習方法和歐洲警察大學年度報告，也採用指派董事長的決議。

董事長由管理主體指派，候選者至少必須有 3 人。董事長負責歐洲警察大學的日常管理，執行預算，與成員國的相關單位保持聯繫，協調工作計畫的執行，並受制於歐盟的人員管理規範。秘書處協助處理行政事項和執行年度計畫

，其員工也受制於歐盟的人員管理規範。歐洲警察大學享有法律和契約的能力，董事長就是其合法的代表。

歐洲警察大學財源來自歐盟預算，包括人事支出、行政管理、基礎建設和日常營運等。每年 3 月 31 日，管理董事會採用預算草案，並和歐盟預算草案一起提交執委會和預算主管機關（歐洲議會和歐盟理事會）。

五、歐盟反恐協調員（Counter-Terrorism Coordinator, CTC）

2004 年 3 月 11 日西班牙發生「311」恐怖攻擊後，歐盟理事會隨即在 2004 年 3 月 25 日同意設立歐盟反恐協調員，並由里斯（Jiis de Vries）出任首位反恐協調員。歐盟反恐協調員在部長理事會的秘書處下工作，其主要任務是協調歐盟部長理事會的反恐工作，綜觀歐盟可用的反恐手段，嚴密監控歐盟反恐行動計畫的執行，確保歐盟反恐政策的能見度，但其在執委會和歐盟其他機構之間不具備任何協調角色。

歐盟反恐協調員也扮演對成員國施壓，促其執行歐盟政策的角色，並提出政策報告和恐怖主義財源的報告供部長理事會參考。里斯為使歐盟的反恐工作更具成效，亦積極和第 3 國溝通歐盟的反恐政策，並積極監控成員國執行歐盟反恐政策和行動計畫的進展。¹⁴

隨著恐怖主義威脅本質的改變，歐盟也提高其反恐規格，除制定不同的反恐政策外，歐盟反恐協員的設立，亦是歐盟增進其反恐工作協調整合的重要工作。此外，歐盟亦成立高層級的跨部門小組，協助監控成員國落實歐盟反恐政策¹⁵。

¹⁴ consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

¹⁵ 有關歐盟反恐組織與架構，請參閱

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/institutions/fsj_terrorism_institutions_en.htm

第四節 歐盟的國際反恐合作

一、歐盟國際反恐合作的理論依據

歐盟國際合作的理論是建立在相互依存理論基礎上的「共同安全觀」，以互利合作、共同發展為核心，與美國的單邊主義不同，重視發展問題，重視解決恐怖主義產生的根源，重視建立在平等互信和對話基礎上的國際合作，提倡發揮聯合國在反恐中的主導作用，區分恐怖主義與宗教。¹⁶

歐盟「共同安全觀」的主要內容包括：1、恐怖主義是目前世界上面臨的主要威脅，歐盟必須責無旁貸的予以堅決打擊。2、造成國際恐怖主義的根源是貧窮、不發展、戰亂和衝突。3、反恐必須以相互依存的國際背景為出發點。4、把反恐重點地區鎖定在歐盟週邊地區的「動盪弧線」上，包括東歐、南歐、中東、中亞、北非等地區。反恐重點對像是伊斯蘭極端恐怖主義、歐盟地區傳統的極左、極右、極端民族主義、生化恐怖主義、積極恐怖主義。5、反恐手段以預防為主。6、反恐應在聯合國的的框架內進行有效的多邊國際合作。

總之，「共同安全觀」是指導歐盟反恐的基本理論，其遵循的根本原則是合作、預防、發展。¹⁷

二、歐盟國際反恐合作的政策支柱

根據 1993 年的《歐洲聯盟條約》，歐盟有三大政策支柱，分別是歐洲經濟共同體、共同外交與安全政策、共同司法與內政政策，與反恐較有關的是第二和第三支柱，分別說明如下。

（一）共同外交與安全政策

1、強調在聯合框架下推動國際反恐合作

¹⁶王芳，《國際安全觀的交鋒》，《人民日報》2002年2月8日，第3版。

¹⁷楊潔勉等著，《國際合作反恐—超越地緣政治的思考》（北京：時事出版社，2003年12月），頁171。

歐盟雖大力支持美國的反恐行動，但不同於美國的是強調國際反恐聯盟應在聯合國的框架下進行。2001年9月21日比利時布魯塞爾歐盟特別高峰會通過的《反恐行動綱領》強調3項原則：一是主張在聯合國的框架內建立反恐聯盟；二是要求美國軍事行動「照準打擊目標」避免傷及無辜；三是把打擊恐怖主義與宗教問題嚴格區分開來。

2003年2月17日，歐盟再召開特別高峰會，會議中通過一項聲明，重申聯合國應在解決伊拉克危機的過程中發揮「核心作用」，安理會擁有解除伊拉克武裝的「主要責任」，歐盟主要目標仍是依照聯合國1441號決議，完全和有效的銷毀伊拉克大規模毀滅性武器。戰爭不是不可避免的，武力必須是「最後的手段」。

歐盟的態度反映其希望在聯合國主持下，用協商的方式妥善解決伊拉克問題。除聯合國與美國外。歐盟亦重視與其他大國合作，特別是鄰近的俄羅斯。

18

2、堅持對發展中國家的援助

減少貧窮造成的社會動盪，有助於消除恐怖主義的根源。歐盟及其成員國是當前全球最大的外援提供方，用於官方發展援助的撥款超過全球總額的一半，目前全球有超過150個國家地區或組織接受歐盟及其成員國之援助，非洲、加勒比和太平洋國家是主要對象，近年歐盟及其成員國亦特別關注對中東歐和俄羅斯的援助。¹⁹

3、藉發展與「流氓國家」的關係消除恐怖主義隱患

歐盟反對美國把伊朗等國稱為「邪惡軸心」或「流氓國家」，並積極與這些國家發展關係。歐盟15國外長於2002年年6月17日在盧森堡決定，進一步加強與伊朗在經濟、社會和其他領域的對話合作。歐盟認為，伊朗是大批難民的避難所，也是中亞毒品交易的重要中轉站，與伊朗發展關係可減少非法入境難

¹⁸楊潔勉等著，《國際合作反恐—超越地緣政治的思考》（北京：時事出版社，2003年12月），頁172-173。

¹⁹周弘，《最大的援助方—歐盟及其成員國》，《人民日報》2002年6月17日，第7版。

民與合作打擊毒品走私，有助歐盟的社會穩定和安全。歐盟亦認為，當今恐怖主義具有跨國性質，只有與相關國家合作，才能消除恐怖主義的隱患，故也積極發展與朝鮮、利比亞、古巴等國的關係。²⁰

4、積極加強衝突預防與危機管理

在 2001 年歌德斯堡歐盟高峰會上通過關於暴力衝突預防的計畫，並確定 4 個目標：更系統、更協調的使用歐盟有關機制和措施，解決衝突的根源；提高行動的有效性；提高歐盟對衝突初始階段的快速反應能力；深化歐盟與所有國際夥伴的合作。

關注衝突預防的地區和領域：巴爾幹、中東、中亞、非洲是歐盟重點關注地區；以巴衝突、大規模武器和小型武器的擴散、礦石生產和貿易、水資源的爭奪等，是歐盟應關注的重要領域。

從衝突預防角度角度評估國家戰略報告，並建立一套早期預警指標：政治與經濟力量的平衡；對安全力量的控制；基本人權受到侵犯（如酷刑、非法拘禁、性別歧視、私人活動自由受限等）。其目標是：提高歐盟決策機構對危機的爆發、發展或再爆發最大程度風險的警惕。歐盟執委會根據指標列出衝突根源的名單，得分最高的國家或地區將引起歐盟的關注。

在這些指標的評估基礎上採取相應的措施：歐盟於 2001 年在巴爾幹、阿富汗、剛果民主共和國使用危機預防和管理機制，以確保歐盟能在這些地區發生危機時做出及時反應。

在危機預防和管理上奉行「所有權原則」：歐盟在危機預防和管理上主要扮演支持作用，而不是主導作用，主要責任仍在有關國家，此與歐盟在國際事務中的整體地位和作用一致。

²⁰ 《歐盟不理會黑名單》，《新華每日電訊稿》2002 年 6 月 19 日，第 5 版。

（二）共同司法與內政政策

恐怖活動從司法角度與組織犯罪同屬一類，「九一一事件」後，歐盟更加重視共同司法與內政的一體化建設，並取得一定成效，具體措施包括：1、加強歐洲員警的反恐任務。2、成立並擴大由專家組成的反恐小組。3、完善公民保護措施。4、確保航空器安全。5、實行「歐洲統一逮捕令」和設立「歐洲邊境員警」。6、加強與美國的聯繫。

三、歐盟反恐理論與政策的國際意義

歐盟的國際合作反恐理論基調在「合作、預防、發展」，強調消除恐怖主義根源，使用「軟實力」，與美國的「先發制人」、強調「硬實力」不同。「九一一事件」後，歐盟積極與美國、俄羅斯等大國開展多種形式的反恐合作，逐漸擺脫美國附庸者角色的形象，其意志更獨立，作用也更突出。

對聯合國的國際反恐角色，歐盟的立場亦與美國不同。歐盟始終突出和維護聯合國的作用和地位，主張反恐必須在聯合國框架下進行，強調多邊主義，與美國單邊主義不同。

歐盟透過反恐，完善了共同外交和安全政策，以及共同司法與內政政策，促進歐洲一體化進程；但歐盟的財力、人力、物力、權力存在侷限性，成員國之間的利益亦須協調，反恐有效性相對較差，尤其成員國對許多國際議題常意見分歧，使歐盟共同外交和安全政策蒙上陰影²¹。

四、歐盟國際反恐合作的具體作為

（一）維持國際反恐共識，支持第三國和國際法律架構

恐怖主義是需要國際共同回應的威脅，故深化與第三國和國際組織的反恐共識和合作一直是歐盟的優先事務。歐盟基於自由、民主、法治和人權的共同

²¹楊潔勉等著，《國際合作反恐—超越地緣政治的思考》（北京：時事出版社，2003年12月），頁170。

價值和原則，對全球安全涉入甚深，也承擔共同的責任。歐盟也主張全面了解社會和政治因素，增加對不同文化和宗教的理解和容忍。在此架構下，歐盟支持聯合國的角色，致力於確保全球能共同遵行聯合國安理會的所有決議，以及有關恐怖主義的條約和議定書。

（二）與其他國際及區域組織合作

歐盟重視發展和國際及區域的反恐合作，特別是支持聯合國的角色，以及國際間對聯合國條約和決議的一致遵守。在聯合國架構下，歐盟和聯合國反恐委員會、反恐執行理事會、1267 懲戒委員會、UNODC 和其他聯合國組織保持密切合作和聯繫。歐盟部長理事會和歐安組織（OSCE）也是執委會經常分享對策和經驗的組織，其他諸如亞歐會議（The Asia Europe Meeting, ASEM）、東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、歐洲與地中海夥伴關係（Euro-Mediterranean Partnership, Euro-Med）也都是享有特殊待遇的夥伴。

（三）與重要夥伴國的關係

恐怖主義是對所有國家和人民的威脅，因此反恐是與第 3 國關係的重要議題。與第 3 國的協議有助提供整體戰略架構，而「911 事件」後的新協議有系統的包括洗錢和執法等反恐法條和規定，則提供合作的適當架構。

「歐洲鄰國政策行動計畫」（European Neighbourhood Policy Action Plan）有助與東邊的鄰國，以及地中海南岸和東岸的鄰國，針對反恐進行密切的合作，也提供合作和支援的行動架構。

歐盟也調整與許多第 3 國家的反恐聯合聲明，包括戰略夥伴俄國在內。「歐盟和俄國共同外部安全空間」（EU-Russia Common Space of External Security）和自由、安全、司法等領域都特別強調反恐。的確，共同空間使歐盟和俄國在許多議題上可深入合作，包括強化俄國與歐洲警察組織的合作，以及在洗錢、經援恐怖主義、文件安全、貪污、邊境管理、移民、販毒和人口走私等。

在反恐上與美國密切合作也是重要選項。「911 事件」後 3 年內，歐盟與美

國簽署 6 個突破性的協議，包括 2 個歐洲警察組織和美國執法單位的合作協議，2 個有關引渡和雙邊法律援助的犯罪司法合作，1 個有關旅客資料轉移的協議，1 個貨櫃安全倡議（Container Security Initiative）。歐美之間亦針對恐怖主義經援、激進化、旅行文件安全、簽證和資訊分享等議題進行對話，2004 年並建立邊界和運輸安全的諮商機制與政策對話，有助雙方早期預警、坦誠諮商和阻止潛在衝突。此外，2 年 1 度的部長級「3 駕馬車」（Troika）會晤，以及美國相關部門首長與歐盟對口官員的定期會晤，也提供決策者意見交換的平臺。

（四）特定技術援助

歐盟執委會致力於全面的組織和能力的建立，例如司法能力、警察和執法工作、邊境管制能力、文件安全等。在歐盟擴大的架構中執行該項工作，亦即將歐盟候選國提升至歐盟水準，亦提供組織和能力建立的寶貴經驗。

歐盟執委會的反恐技術援助策略建立在 2 個理論基礎上：1、該援助應建立在現存的合作和援助上，且是與受援助國的通力合作；2、該援助應鎖定歐盟可獲得比較利益的領域，包括地理上（如更寬廣的歐洲鄰近地區）與主題上。

歐盟透過例行性的外援計畫，支助「聯合國反恐委員會」（UN CTC）定義的 8 個與反恐相關的活動，包括起草反恐立法、財政法及其實踐、海關法及其實踐、移民法及其實踐、引渡法及其實踐、警察和執法工作、非法武器走私，以及有關落實聯合國安理會 1373 號決議的援助等，尤其是司法能力的建立。歐盟現有的計畫提供約 80 個第 3 國家、總額約 4 億歐元之有反恐有關的援助。在 MEDA/JLS 區域計畫下，亦舉辦反恐訓練研討會，提供 10 個地中海國家的地方法官和警察執法機構相關訓練。此外，根據歐盟反恐行動計畫，優先強化 7 個國家技術援助，其中包括摩洛哥和阿爾及利亞，並已開始提供歐盟層級的協調合作。

歐盟是個超國家機構，其政策和行動必須遵循相關的國際法。指導歐盟國際反恐合作的框架性檔和法律主要包括：1991 年簽署的《馬茲垂克條約》和 1997 年簽署的《阿姆斯特丹條約》中關於共同外交與安全政策、共同司法與內

政政策的相關條文；2001 年「九一一事件」後所舉行的歐盟高峰會聲明中關於反恐的內容，特別重要的是 2001 年 9 月 21 日比利時布魯塞爾歐盟特別高峰會的《反恐行動綱領》，2002 年 6 月 22 日西班牙塞維利亞歐盟高峰會的聲明，聯合國關於反恐的相關決議，特別是 2001 年 12 月 28 日通過的安理會 1373 號決議。這些條約、聲明和決議對歐盟實施國際反恐合作具有重要的法律意義²²。

²² http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/international/fsj_terrorism_international_en.htm