

## 歐盟反恐政策之發展與挑戰

---

張守珩

(國立政治大學外交學系博士候選人)

### 摘要

國際恐怖主義是當今歐洲地區安全之一大威脅，尤其自 2004 年發生西班牙馬德里恐怖攻擊事件後，歐盟各成員國更加積極主張歐盟應採取更為有力之反恐作為，以及促進歐盟內部更大程度之反恐合作，以利協助各成員國監控和預防歐洲內部和歐洲以外地區跨國界的恐怖主義活動。目前歐盟正設法結合各成員國之政治、財政、司法、警察、外交、甚至是軍事手段等方式來打擊恐怖主義，近年來亦頒布多項反恐戰略與實施計畫等綱領性施政方向與政策作為，並獲致一定之成果。惟歐盟內部與外部安全及反恐等政策及制度仍未臻完備，27 個成員國組成複雜問題眾多，且各成員國基於自身利益存有不同立場和態度，一旦涉及到自身國家利益、重大安全政策等領域、甚或保護本國公民權益等方面，常易引發國家主權及人權價值之爭論，使得各成員國政府不願賦予歐盟任何可能干擾其內部法律和執法之權力，致使整體反恐成效備受影響。因此，對於建立一個周延適切之反恐政策目標而言，歐盟仍將面臨諸多挑戰需要克服，而歐盟內部若能樹立一個實質有效的反恐策略與作為，對於全球安全穩定將能提供更多之保障。

### 關鍵詞：

歐盟、恐怖主義、911 事件、反恐政策、歐盟反恐戰略

## 壹、前言

自從 2004 年 3 月西班牙馬德里(Madrid)炸彈攻擊事件導致 191 人死亡之後，歐盟各成員國政治人士即極力主張應促進歐盟內部更大程度之合作，以因應與日俱增的恐怖主義威脅。在歐盟內部，恐怖分子往往能夠輕易地旅行穿梭於各成員國之間。另一方面，「基地組織」(al-Qaeda)類型之恐怖團體或份子活動範圍亦已遍及全球，能夠輕易地針對歐盟任何地點發動攻擊，彼等可能造成之傷亡規模與威脅性顯較歐盟一些歷史悠久之恐怖組織如西班牙「埃塔」(Basque Fatherland and Liberty, Euzkadi Ta Askatasuna, ETA)和「愛爾蘭共和軍」(Ireland Republic Army, IRA)來得巨大許多。因此，歐盟採取更為有力之作為與扮演更為積極之角色，以協助各成員國監控和預防歐盟內部和歐盟以外地區跨國界性質的恐怖主義活動。

雖然國際恐怖主義並非歐盟唯一面對之安全挑戰，一些成員國除參與阿富汗和非洲部分地區維和任務外，亦十分關注周邊地區數個內部欠缺穩定之國家與組織性犯罪活動所造成之附帶性安全威脅。<sup>1</sup> 但馬德里恐怖攻擊事件顯示，以伊斯蘭信仰為號召之恐怖主義激進團體，仍是歐盟國家安全的一項重大威脅與嚴峻挑戰。本文重心主要在探討歐盟從事反恐事務之發展過程、主要成果、與美國反恐立場的差異及面臨之挑戰，包括了內政、外交和國防政策等面向；對於其他次要領域，諸如經貿或教育等方面在反恐上之作用，或反恐事務所造成或需解決之社會矛盾等問題，將不予討論。

---

<sup>1</sup>Europol, *TE-SAT 2009: EU Terrorism Situation and Trend Report*(The Hague: Europol, 2009), p. 7.

## 貳、歐盟反恐政策之發展進程

### 一、歐盟對恐怖主義之定義

恐怖主義如何定義，對於任何國家或政府來說均為一項重要工作。因為恐怖主義定義繁雜，各方因為立場或處境相異，對於恐怖主義有不同之見解，而存在一定影響力的定義就達百種以上。<sup>2</sup> 其中最常被用之定義有四點：(一)暴力或武力的使用；(二)威脅的使用；(三)對人們施加恐懼或恐怖心理；(四)透過上述三項元素的使用，作為達成目標的戰略手段之一。<sup>3</sup> 簡言之，恐怖主義係有系統的使用暴力以達成某項政治目的。<sup>4</sup> 亦有學者定義為「一個團體重複地使用或威脅使用包含政治動機在內的地下組織性暴力活動，目標在於促使某些對象之行為符合該團體的期望」。<sup>5</sup> 況且恐怖主義在全球化與科技下的推波助瀾下日漸猖獗，其成員招募、運作模式、活動範圍及延伸觸角跨越國界藩籬，愈趨廣泛、多元與靈活，朝向多樣化、小型化、科技化、網路化、組織化、效率化、國際化與合作化之企業經營趨勢；<sup>6</sup> 致使各方對於恐怖主義的定義更較以往更為多面化。

上述說明對於恐怖主義的定義雖有一定之理解，惟作為一項判定標準仍然不夠明確，且恐怖份子換了不同場域，其稱謂可能會變成為聖戰英雄或民族烈士。而恐怖主義與組織性犯罪之間往往是一線之隔，所面對之政治意涵與適用之司法審判亦有相當之差異。故有部分國家運用恐怖主義的定義，作為擴展自身力量、介入他國內政或是鎮壓國內異己的

<sup>2</sup> 楊潔勉，*國際合作反恐：超越地緣政治的思考*(北京：時事出版社，2003年)，頁16。

<sup>3</sup> Robert G. Picard, *Media Portrayals of Terrorism: Functions and Meanings of News Coverage*(Ames: Iowa State University Press, 1993), p. 11.

<sup>4</sup> 曹建、曹軍，*奧薩瑪·賓拉登：聖戰英雄or恐怖大亨？*(台北：時英出版社，2001年)，頁1-10。

<sup>5</sup> Drake C.J.M., *Terrorists' Target Selection*(New York: Macmillan, 1998), p. 2

<sup>6</sup> 張中勇，「國際恐怖主義的演變與發展」，*戰略與國際研究季刊*，第4卷第1期(2002年)，頁12-15；楊明傑、李偉，*國際恐怖主義與反恐怖鬥爭*(北京：時事出版社，2001年)，頁22-32。

工具。因此，欲探討及因應恐怖主義問題，首要步驟應就相關名詞及對象作出明確之界定，然後才能進一步地針對具體目標研擬可行對策與執行作為。

歐盟一向以人權價值作為其內部整合之中心思想，然而對於嫌疑恐怖份子之拘禁、逮捕，對於可疑資金流動之調查與凍結等反恐議題或政策，是非常容易對自由人權與價值產生出問題與矛盾。所以歐盟本身對於「恐怖主義」此一名詞就需要作出較為細膩與準確之定義，才能在推動反恐政策與作為時，比較不會侵犯到歐盟普遍重視之人權與核心價值。因此 2002 年 6 月 13 日，歐盟執委會針對對抗恐怖主義提出《打擊恐怖主義架構決議》(*Council Framework Decision on Combating Terrorism 2002*)，<sup>7</sup> 透過此一決議可以清楚瞭解歐盟如何看待及解釋恐怖主義。在該架構的第一條便對何謂恐怖主義提出三方面之定義解釋。首先，恐怖主義必須為一有意圖之行動，並且該行動將可能會對國家或國際組織造成嚴重傷害；其次，上述行動發生之同時，也將造成人們嚴重恐懼，或致使一個政府或國際組織有所作為或不作為，抑或造成一個國家或國際組織其政治、憲法、經濟或社會結構之不穩或損害。該決議另將恐怖主義行為分為八類，分別為：(一) 造成人類死亡之攻擊；(二) 對人類身體造成傷害之攻擊；(三) 綁架或挾持人質；(四) 造成政府或公共設施、運輸系統、基本建設、資訊系統、大陸棚上之海上平台、公共地區或私人財產的損害，並可能對人類生命造成危害或導致主要經濟損失；(五) 挾持飛機、船隻、運輸人員或貨物之方法；(六) 製造、持有、取得、運輸或使用武器、爆裂物及生化武器，以及研發生化武器；(七) 釋放危險物質，或是引發火災、洪水或爆炸以危害人類生命；(八) 阻止或干擾水源、電力或其他天然資源之供應。意圖使用上述手段同樣包括在內，且根據該架構決議第 2 條第 2 款，對於領導恐怖組織、參加恐怖組織的活

---

<sup>7</sup> EU Commission, *Declaration on Combating Terrorism*(Brussels: EU Commission, 25 March, 2004) , <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>.

動，這兩項行為亦受到歐盟各成員國之懲罰。<sup>8</sup>

歐盟雖於上述架構決議中將恐怖活動之定義及範疇列出，然在當前恐怖組織與組織性犯罪區隔日趨模糊之時，以上分類與闡述仍有模糊空間。對於歐盟做法而言，係將其內部所定之恐怖組織作一名單性的排列，復以聯合國所列舉之恐怖組織名單作一交叉比對，最後才將恐怖組織名單交由執委會或歐盟議會等機制來討論及進行表決。如此做法或許可精準地將所有恐怖組織及團體標示出來，一方面可減少判定時間，另一方面亦可以避免可能有部分成員國家藉由反恐之名來打擊國內政治的反對勢力。值得一提的是，在 2002 年歐盟對於恐怖主義之框架決議中，有提到將就內部成員國對恐怖主義犯罪行為之刑責作出統一，如此也將能避免部分成員國透過過度侵犯人權之法律及訴訟程序來審訊恐怖份子，對於人權價值之維護有相當大的助益。

## 二、「九一一事件」前之歐盟反恐政策

歐盟反恐歷史進程可追溯至歐盟共同體時期。早在 70 年代在歐體的架構中，就已進行對抗恐怖主義之多邊合作，當中包括各成員國積極參與相關多邊諮詢論壇等活動。例如成立於 1976 年的「國際恐怖主義、激進主義、極端主義及國際暴力組織」(Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International, TREVI)，該組織是當時唯一部長級的反恐組織；還有成立於 1979 年的「針對恐怖主義警務工作團隊」(Police Working Group on Terrorism, PWGOT)，主要從事相關的反恐實務運作，彼等活動與執法是屬於互惠性質的合作。<sup>9</sup> 另由於 1979 年間歐盟內部恐怖攻擊事件增加，致使各成員國開始加強在對抗恐怖主義範疇之努力與合作，包括決定嚴格執行於 1977 年所通過之「歐盟抑止恐怖主義公約」(European

---

<sup>8</sup> Oldrich Bures, "EU Counterterrorism Policy After 9/11: A Paper Tiger?," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 18, No. 1, 1 March, 2006, pp. 57-78.

<sup>9</sup> Doron Zimmermann, "The European Union and Post 9/11 Counterterrorism: A Reappraisal," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 29, No. 2, March-April, 2006, pp.123-145.

Convention for the Suppression of Terrorism, ECST)<sup>10</sup> 來抑制恐怖活動，以及設立因應恐怖主義之「警察工作小組」(Police Working Group)；該小組由各成員國資深高級警官組成，在英國和愛爾蘭政府打擊「愛爾蘭共和軍」、義大利政府打擊「赤軍旅」(Red Brigades)，以及德國政府處理「巴德爾－邁因霍夫」(Baader-Meinhof)恐怖集團等作為上，提供相關執法參考作為並進行案件比較研究。80年代之後，由於跨國性組織犯罪和足球流氓(soccer hooliganism)問題增加，進一步加快泛歐盟地區性之司法合作打擊犯罪。1991年「馬斯垂克條約」(Maastricht treaty)簽訂之後，更促使跨國性警察合作成為歐盟一項正式的政策領域。

1990年歐盟部分國家簽署「申根公約」(Convention implementing the Schengen Agreement)，相互開放邊界，對於領有該公約成員國簽證之外國人士，亦可自由的穿梭旅行於申根公約國間，因此申根公約國家開始研擬相關安全對策，以防止外國人士入境對於國內安全造成危害與威脅。1993年後反恐事務納入歐盟所謂的「第三支柱」(亦即司法及內政合作)之中，這對於歐盟陸續推動促進其內部人員、商品及貨物流通而言，相關發展是必然之趨勢；而歐盟「第三支柱」之本質，亦反應其成員國對於反恐議題之兩項重要信念如次：(一)各成員國認知到，非法移民、毒品走私及其他型態之組織性犯罪活動，均與恐怖主義有所關連，因此各成員國在因應這些犯罪行為需要同時保持合作；(二)多數歐盟成員國對於外界組織涉入其內部安全事務，依然抱持排斥態度，而這也是為何歐盟在1990年所通過之「申根/都柏林協定」(Schengen/Dublin Agreements)中特別規定：「對於恐怖份子之拘捕，屬於一國內政事務之範疇，僅有非政治罪犯才能夠引

---

<sup>10</sup> Council of Europe, *European Convention on the Suppression of Terrorism* (Brussels: Council of Europe, 27 January, 1977) ,

<[http://www.politsei.ee/files/rab/Terrorist\\_suppression\\_convention\\_1977.pdf](http://www.politsei.ee/files/rab/Terrorist_suppression_convention_1977.pdf)>, 「歐盟抑止恐怖主義公約」旨在促進恐怖攻擊行為罪犯之引渡程序，其列舉一系列罪行，相關罪行，各締約方承諾將不視其為政治犯罪、與政治犯罪相關連之犯罪行為、或出於政治動機之犯罪行為。上述罪行亦即情節特殊重大之攻擊行為，諸如劫持飛機、綁架和劫持人質、使用炸彈、手榴彈、火箭、信件或包裹炸彈並危及個人生命安全。此外該公約並允許各締約方不將任何侵害生命、身體完整或人身自由之暴力行為視為是政治罪行。

渡」之原因。<sup>11</sup> 因此雖自70年代以來恐怖主義問題漸受歐盟重視，然各成員國對於主權維護之立場仍屬保留，且「申根/都柏林協定」產生之原因也在於擔心部分成員國可能假藉反恐名義來干涉其他成員國之內政，尤其是在如何界定判別政治動機犯罪與一般犯罪之區別。上述過程與原因也使得歐盟在反恐工作上努力，雖已出現幾項協定和機制，惟在落實執行方面仍有相當差距，尚未發展出統一之行動準則。而相關情形之發展，在美國「九一一事件」發生之後開始出現轉變。

### 三、「九一一事件」後之歐盟反恐政策

2001年美國發生「九一一事件」後，歐盟於同月20日舉行之司法及內政事務部長理事會會議上，各成員國就反恐問題作出一項結論。<sup>12</sup> 該會議決定充分利用先前於歐盟已獲通過之反恐措施，其中包括：各成員國於1995年及1996年所簽訂之引渡協議、1999年成立之「歐盟警察署」(Europol)、2000年4月成立之「歐盟警察總長特遣小組」(EU Police Chiefs Task Force)以及同年5月29日所簽署之「歐盟各成員國對抗犯罪互助協定」(Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union)。<sup>13</sup> 然上揭措施仍不足以應付未來複雜之反恐局勢及反恐合作，因此歐盟理事會及各成員國政府決定採取更多行動，並投入更多資源在打擊恐怖主義方面上。對此創造了以歐盟全區域為範圍之逮捕令-「歐盟逮捕令」(European Arrest Warrant, EUAW)、商訂賦予恐怖主義一項共同定義(見前述之2002年框架協議部分)、一個共同恐怖組織名單，並起草了成員國之間警察單位從事聯合行動之相關規則；另一方面，成員國政府也提供了「歐盟警察署」額外資源，成立了

---

<sup>11</sup> Peter Chalk, *West European Terrorism and Counterterrorism: The Evolving Dynamic*(London: Macmillan Press, 1996), p. 129.

<sup>12</sup> Council of the European Union, *Conclusions adopted by the Council*(Brussels: Council of the European Union, 20 September, 2001, <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/terrorism/documents/concl\\_council\\_20sep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf)>).

<sup>13</sup> Council of the European Union, *Justice, Home Affairs and Civil Protection*(Brussels: Council of the European Union, 20 September, 2001), p. 4.

一個由各成員國警察人員組成之反恐特遣隊，並設立「歐盟司法機構」(Eurojust)，以協助成員國法官從事跨國境性質之調查行動。設立在波蘭的「歐盟外部邊境安全署」(Frontex)亦執行運作，並鼓勵各國邊防部隊進行雙邊或多邊合作。綜合來說，歐盟在促進成員國間司法合作方面，特別是在引渡協議及「歐盟逮捕令」中有關執法及情治機關間合作、防止恐怖份子獲得相關管道援助等部分，主要係依據 1999 年「聯合國抑止資助恐怖主義協議」(Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)<sup>14</sup> 以及 2000 年「歐盟各成員國對抗犯罪互助協定」，至於在邊境管理部分則主要援引「申根/都柏林協議」中相關之規定。<sup>15</sup>

2003年12月歐盟公布「歐盟安全戰略」(European Security Strategy)，提出多項歐盟未來可能面臨之威脅，其中恐怖主義被列為首位，主要理由在於恐怖主義活動範圍日趨全球化，歐盟地區意亦為恐怖組織之主要目標及根據地所在。<sup>16</sup> 該戰略提及歐盟首要戰略目標在於解決中東地區的以阿衝突問題，亦指出歐盟戰略目標及安全政策將置重點於威脅之解決、建立鄰邦之安全、以及透過多邊主義與國際規範來處理衝突問題。在此文件中雖未專就如何對付恐怖主義提出實際政策建議，但明白地表示歐盟在反恐戰略上將會更為重視國際及內部各成員國間之態度立場與彼此間之協調合作，無異隱喻對美國漠視國際機制採取單邊主義行徑的一種反對態度。此外該戰略文件提到恐怖組織在歐盟地區利用生物、化學甚至核子武器發動恐怖攻擊之可能風險，建議歐盟應採取廣泛作法來應對恐怖主義，因為「由於沒有任何新的安全威脅純粹屬於軍事性質，故不能透過純粹的軍事手段來處理之，...為有效打擊恐怖主義，需要透過情報、警察、司法、軍事和其他方面的多種混合方式為之」。<sup>17</sup> 然因「歐盟安全戰略」多為歐盟理事會之原則性建議，且對歐盟各成員國並無實質約束力，故對實際反

---

<sup>14</sup> UN, *UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (New York: UN, 1999), <<http://untreaty.un.org/english/Terrorism/Conv12.pdf>>.

<sup>15</sup> 相關規定可參見「申根/都柏林協議」第 2 條第 3 款及第 95、96 及 99 條之內容。(Justice, Home Affairs and Civil Protection, *op. cit.*, pp. 4-15.)

<sup>16</sup> Council of the European Union, *A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy*(Brussels: Council of the European Union, 12 December, 2003), p. 3.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 7.



恐政策之制訂與執行並未帶來顯著之作用。

2004年3月11日西班牙馬德里發生舉世震驚的恐怖爆炸事件，造成191人喪生之慘劇，而此重大變故則促使歐盟各成員國更加迫切的展開反恐事務。在爆炸事件後同月25日，歐盟理事會發表「打擊恐怖主義宣言」(Declaration on Combating Terrorism)，除譴責馬德里恐怖攻擊事件外，更提出基於歐盟憲法草約第42條中之「團結條款」(Solidarity Clause)精神，採取聯合性質之反恐行動、加強既有邊境管制、建立資訊安全合作、發表共同反恐行動方針、訂定「歐盟反恐行動計畫」<sup>18</sup>，以及加強情報分享、防止恐怖份子資金流竄、保護交通運輸、強化國際合作、維持與美國及盟邦之合作、設立「歐盟反恐協調員」(Counter-Terrorism Co-ordinator)以及對恐怖攻擊受害者之協助。<sup>19</sup> 由於反恐事務牽涉各會員國之內政、外交、國防及經濟等多面向事務，以及涵擴情報交流分享、機場港口邊界安全管制等複雜專業領域，範圍與專業極其龐雜，因此「反恐協調員」之設立，即為滿足統籌協調彼此需求，使歐盟內部機構以及各成員國在執行反恐行動時，能夠藉由「反恐協調員」之居間協調聯繫，以使彼此政策及行動協調一致；此外在「打擊恐怖主義宣言」中提到之「團結條款」，展現出集體安全機制之精神，該宣言特別提出：「倘若成員國成為恐怖主義的受害者，其他國家依據團結條款，應當採取聯合行動。」<sup>20</sup> 此即表示唯有各成員國團結一致，才能確保歐盟內部免於恐怖主義之威脅，而對恐怖主義威脅採取具體之因應行動，則顯露出對抗恐怖主義之立場與決心。

2005年11月歐盟公布「歐盟反恐戰略」(The European Union Counter-Terrorism Strategy)，將其整體反恐政策及方向作一定調。「歐盟反恐戰略」提出之背景，除「九一一事件」之後恐怖主義威脅逐漸增加外，2004年3月11日發生的西班牙馬德里爆炸案，以及2005年7月7日、22日連續在英國倫敦市區發生之連環爆炸案，均造成歐盟國家及人

---

<sup>18</sup> Council of the European Union, *EU Plan of Action on Combating Terrorism*(Brussels: Council of the European Union, 15 June, 2004) .

<sup>19</sup> Council of the European Union, *Declaration on Combating Terrorism*(Brussels: Council of the European Union, 2004) , pp. 1-13.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 18.

民心理上的恐慌與憂心。而這幾次的重大恐怖攻擊事件，也凸顯了歐盟國家反恐能量與機先預警能力不足的窘境。因此制訂「歐盟反恐戰略」之主要目的，在作為歐盟反恐政策之指導方針。該戰略一開始提到，要打擊恐怖主義，首先必須要尊重人權，使歐盟本身更加安全，並使歐盟公民能居住在一個自由、安全及公正之地區。<sup>21</sup> 另在反恐事務上首重多邊合作，強調聯合國之角色，將歐盟反恐策略訂立在國家的、歐盟的以及國際的三個層次合作上。<sup>22</sup> 歐盟亦將透過聯合國及其他區域性或國際性組織來展開反恐行動，並會努力尋求國際共識，積極推廣一個國際性之反恐準則。<sup>23</sup> 就反恐策略實質內容而言，主要分為預防(Prevent)、保護(Protect)、追捕(Pursue)、反應(Respond)等四大方向。首先，「預防」主要目的在於防止歐盟內部成員國公民加入恐怖組織，尤其是全球化影響致使資訊傳播快速，如何預防恐怖份子透過網際網路等途徑招募人才。<sup>24</sup> 其次，「保護」係指保護歐盟內部成員國公民及各項基礎設施，降低遭受恐怖攻擊之可能性，實際作法包括加強邊界管理、確保交通運輸以及其他重要建設之安全。<sup>25</sup> 第三，「追捕」係強調如何逮捕及偵訊跨國性之恐怖份子、阻止其籌畫行動、通訊及遷徙、破壞其支援網路、斷絕其資金及資源來源，以及將恐怖份子繩之以法。<sup>26</sup> 最後，「反應」係為歐盟認為應秉持團結一致之原則，致使在恐怖攻擊事件發生當下，能夠迅速地掌握狀況並將損害降至最低；至於上述目標之達成，則需要仰賴災後管理、對事件反應之協調過程及受難者需求等實際能力之提升。<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy* (Brussels: Council of The European Union, 2005), p. 6.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 7-9.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 12-15.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

表一「歐盟反恐戰略」四大支柱執行要點

四大支柱	內 容
一、預防 (Prevent)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 處理並鎖定相關問題及行為上發展出共同之途徑，特別是網際網路運用方面。</li> <li>2. 致力防止出現在特殊場合的煽動與招募行為，例如監獄、宗教及教育場合，並透過法律制定方式將上述此類行為定為違法。</li> <li>3. 發展媒體或通訊策略，以更有效地推廣歐盟之政策。</li> <li>4. 透過協會、成員國之援助計畫，來促進良好治理、民主、教育及經濟發展。</li> <li>5. 在歐盟內外發展文化間之對話。</li> <li>6. 在討論反恐議題時，應發展非情緒性之語彙。</li> <li>7. 為了加強對於反恐之認知及發展有效政策，必須持續進行研究、分析及經驗分享。</li> </ol>
二、保護 (Protect)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 透過生物特徵系統的檢驗，強化歐盟護照之安全性。</li> <li>2. 建立「簽證資訊系統」(Visa Information System, VIS) 及「第二代申根資訊系統」。</li> <li>3. 透過「歐盟外部邊境安全署」來建立對歐盟外部邊境的危機分析。</li> <li>4. 在民航、港口及海上安全方面，採取相同標準之安全協議。</li> <li>5. 對於重要基礎建設之安全，實施共同反恐計畫。</li> <li>6. 將歐盟及共同體之反恐研究活動作最完善之運用。</li> </ol>
三、追捕 (Pursue)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 按照各國反恐策略進程，加強國家反恐能力。</li> <li>2. 充分利用「歐盟警察署」及「歐盟司法機構」加強執法及司法互助合作，並持續將「聯合狀況中心」(Joint Situation Centre)的威脅評估，整合至反恐政策之制定。</li> <li>3. 進一步發展承認相互司法裁決，包括採用「歐盟證據</li> </ol>

	<p>逮捕令」(European Evidence Warrant)。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 確定現有立法之採用，並確定相關條約及協定之簽署。</li> <li>5. 加強執法資訊取得要件。</li> <li>6. 防止恐怖份子取得武器及爆裂物，從家庭製造的爆裂物到核生化原料都是禁止項目。</li> <li>7. 切斷恐怖份子資金，包括以立法方式，防制在非營利方面之濫用，以及檢視歐盟在這些範疇的執行成效。</li> <li>8. 技術援助第三國以加強其反恐能力。</li> </ol>
四、反應 (Respond)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 透過「歐盟危機共同協調安排」(EU Crisis Co-ordination Arrangements)支持所有相關之機制與方法。</li> <li>2. 檢視共同體機制保障公民安全之立法。</li> <li>3. 對於攻擊事件建有危機處理之反應與能力。</li> <li>4. 促進在處理攻擊事件或其他災難事件時，與國際組織有協調合作之良好能力。</li> <li>5. 在供給恐怖主義受害者及其家屬援助時，應分享最好之經驗及發展良善之作業程序。</li> </ol>

資料來源：Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*(Brussels: Council of The European Union, 2005).

2006年2月歐盟將「歐盟反恐戰略」四項支柱之下已經在執行及預計要執行之反恐措施清楚條列，歐盟理事會並於每半年檢視各會員國反恐戰略實施進程。另為能有系統的檢視歐盟反恐戰略能否準確落實至各會員國間，將細部的「行動準則」(Action Plan)列於反恐戰略的四大支柱之下，針對各國每一項情況發表報告。透過此一機制與做法，各成員國除可清楚瞭解當下歐盟反恐政策方向及具體作法、協調彼此行動、加強會員國間反恐情報資訊流通外，歐盟亦可掌握各會員國的執行反恐事務進度，並將各會員國間之反恐合作做最有效之統合。而在2007年所通過之「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)中，也清楚規定了各成員國之反恐責任與義務，例如該

條約第28條B款、<sup>28</sup> 61條H款、<sup>29</sup> 69條B款，<sup>30</sup> 以及69條G款等內容，<sup>31</sup> 均對於各成員國反恐措施提出規範，不論是在事前防備、資金流動甚或事後補救等方面，均納入該條約之範疇。由於「里斯本條約」被視為是歐盟憲法草案失敗之後的一個權宜產物，故將反恐相關事務納入條約之中，意義在於將反恐置於未來歐盟憲法規範之下，相關的舉措亦顯示歐盟已將反恐事務視為歐盟一項重大的安全政策。

## 參、歐盟反恐立場與美國之差異

### 一、歐盟反恐立場與原則

「九一一事件」發生後，歐盟立即發表聲明譴責恐怖主義並支持美國的反恐行動。歐盟大部分成員國家，作為北約成員國，一致同意首次

<sup>28</sup> 第 28 條B款要點：鑑於未來歐盟將可能透過民事和軍事手段，諸如解除武裝、人道主義、救援、軍事諮詢、援助、預防衝突和維持衝突後穩定及和平等聯合行動，而前述手段，將有助於打擊恐怖主義之目標。對此，理事會應就前述任務決定並通過相關具體方案，確定其目標、範圍和執行之一般條件情況。而歐盟共同外交暨安全政策高級代表方面，依據理事會之權威並與政治及安全委員會保持密切接觸，應確保各成員國在執行此些任務上之協同合作。（“Treaty of Lisbon Amending The Treaty on European Union and The Treaty Establishing The European Community,” *Official Journal of the European Union*, C306, vol. 50, 17 December, 2007, p. 46.）

<sup>29</sup> 第 61 條H款要點：在預防和打擊恐怖主義及相關活動上，歐洲議會和歐洲理事會應為管控資本流動，諸如凍結資金、金融資產或經濟收益，自然人或法人、團體或非國家實體之財產擁有及歸屬權益等等之行政措施方面，確定一項框架。對此，理事會應採取具體措施，以確保該項框架之落實。（*Ibid.*, p. 78.）

<sup>30</sup> 第 69 條B款要點：歐洲議會和理事會應為有關「特別嚴重罪行」領域之刑事犯罪和制裁定義方面，作出最低限度之規定，特別是此類犯罪之跨國界性質，致使各國有共同合作之特別需要。有關於「特別嚴重罪行」領域的犯罪種類包含如下：恐怖主義、販賣人口和針對婦女和兒童之性剝削、非法販運毒品，非法販運武器、洗錢、貪污、偽造支付方式、電腦網路犯罪和有組織性犯罪等。（*Ibid.*, p. 86.）

<sup>31</sup> 第 69 條G款要點：「歐洲警察署」之使命，在於支持和加強各成員國警察當局和其他執法部門之行動及彼此相互合作，預防和打擊影響到兩個或兩個以上成員國之嚴重犯罪、恐怖主義和影響歐盟政策所涵蓋之共同利益的犯罪形式。對此歐洲議會和歐洲理事會應透過普通立法程序、或通過其他條例，確定歐洲警察署本身之結構、運作、行動範圍和職責所在。（*Ibid.*, p. 90.）

啟用「北大西洋公約」第五款<sup>32</sup>，即把對美國之攻擊看作是對所有北約全體成員國之攻擊行為。隨後歐盟大國領袖相繼訪美，表示在提供情報、開放領空乃至直接出兵方面給予最大支持，歐盟亦召開特別高峰會議確立反恐對策和基本立場。但歐盟並未如同美國般打著反恐名義參與 2003 年伊拉克戰爭，而是詳細地去檢討改進其反恐政策之內容，且在與美國進行反恐合作的同時，反覆地強調三項原則：(一)要在聯合國框架之內建立反恐聯盟；(二)美國的軍事打擊應力求精確、避免傷害無辜；(三)要把恐怖主義與宗教信仰嚴格區分開來。與此同時，歐盟部分大國的領導人或高階官員陸續前往阿拉伯國家說明反恐打擊的純粹是恐怖主義，而不是伊斯蘭國家與人民。<sup>33</sup> 這樣的一個區隔，更顯示出歐盟國家在政策制定及執行上之細膩程度。往後，接連在西班牙及英國發生之恐怖攻擊事件，使得歐盟國家開始感到緊張與擔憂，也因此加速了「歐盟反恐行動計畫」以及「歐盟反恐戰略」之成形。然而，「反恐」此一名詞並非是代表著一項結果，而是代表著相關過程，相較於美國的強勢軍事手段，歐盟反恐政策所體現的就是此一精神，一步一步地去建構一個能夠適用於歐盟各成員國之反恐戰略。例如英國政府在 2008 年 3 月 18 日公布的「英國國家安全戰略：互賴世界中的安全」(The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in An Interdependent World)報告中，關於恐怖主義部份便是延續「歐盟反恐戰略」之精神，同樣的以「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue)及「反應」(Respond)四大支柱作為其反恐架構。<sup>34</sup> 另就德國反恐事務而言，德國的反恐策略亦提供了歐盟 2005 年反恐戰略之部分基礎，並且與歐盟的反恐精神相互契

---

<sup>32</sup> 北大西洋公約第五款為：「各締約國同意對於歐盟或北美之一個或數個締約國之武裝攻擊，應視為對締約國全體之攻擊」，顯示北約集體防衛的特點。

<sup>33</sup> 「911 之後，歐盟反恐積極又慎重」，人民網，  
<<http://www.people.com.cn/BIG5/guojia/468213.html>>(25/12/2001)。

<sup>34</sup> “The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in An Interdependent World,” (Presented to Parliament by the Prime Minister, by command of Her Majesty, Cabinet Office, March 2008), p. 25.

合。<sup>35</sup>

## 二、歐盟內部之反恐合作

歐盟本身雖不能、也不會發動任何境外性質之反恐行動，但仍能透過諸多方式來協助各成員國落實與執行反恐政策，促使及鼓勵各成員國建立因應恐怖攻擊之能力。而歐盟通過的諸多措施如「歐盟逮捕令」等，仍可在查明、辨認、引渡和起訴恐怖份子等方面給予各成員國政府協助。同樣重要的是，歐盟也可以歡迎及鼓勵成員國間在執行聯合調查和起訴等行動上進行更為緊密之交流分享與合作。如 2004 年法國和西班牙設立了一個聯合反恐單位，由兩國法官和警察執行聯合行動。<sup>36</sup> 英國和愛爾蘭政府亦有執行聯合行動的長期經驗，以追蹤「愛爾蘭共和軍」等恐怖組織或團體，且兩國曾於 2005 年 2 月簽署一項協議加強雙方反恐事務之合作。上述政府間合作類型不僅僅是在兩國雙邊基礎上，自 2003 年 5 月以來，英、法、德、意、西等 5 個最大歐盟成員國內政部長即定期舉行會議，共同討論反恐事務。其他與反恐事務相關之多國合作集團，尚包括由荷蘭、比利時、盧森堡、奧地利、捷克、波蘭、斯洛伐克等多國組成的「薩爾茲堡集團」(Salzburg group)。由德國、丹麥、瑞典、芬蘭、冰島、拉脫維亞、愛沙尼亞、立陶宛、挪威、波蘭、俄羅斯和等國組成的「波羅的海工作小組」(Baltic Sea task force)。此外一些地中海國家也協同海岸警衛單位舉行聯合海上演習，進行反恐、反毒、反武擴和人口走私等跨國性活動。顯示歐盟已積極與適切的安排與鼓勵會員國擴大執行反恐能量與質量，以促進更為完善之跨國、跨境合作，而不是單純的仰賴歐盟會議上所通過之紙上協議，且歐盟認為與其他地區或國家的反恐合作也相當重要，必須要發展與國際社會之密切反恐合作。

---

<sup>35</sup> Annegret Bendiek, *EU Strategy on Counter-Terrorism: Steps Towards A Coherent Network Policy*(Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2006), p. 21.

<sup>36</sup> 法國與西班牙之反恐合作歷史淵源可回溯至 1980 年代，主要是建立在對抗「埃塔」組織恐怖活動之需要上；Soner Cagaptay, "Lessons from the Annals of Counter-terrorism," *Hurriyet Daily News*, <<http://www.washingtoninstitute.org/pdf.php?template=C06&CID=1200>> (12/17/ 2008)>.

### 三、歐盟與美國反恐立場之差異

歐盟和美國反恐作法均為依循訂定之反恐戰略原則與方向，以及綜合政治、外交、軍事、司法、警察與金融等作為來打擊恐怖主義。歐美兩方之主要區別，在於美國選擇在本土以外地區發動反恐戰爭，而歐盟方面則是主要集中於防範及因應可能出現在自家內部之相關威脅。上述之區別並非意味美國不重視國內反恐作為，僅只強調「先發制人」之強勢單邊作風，事實上小布希政府為了強化美國本土安全，亦自九一一事件後全力整頓其國內法律、邊境安全與情報機構，並成立一個新的「國土安全部」(Department of Homeland Security)以因應恐怖攻擊威脅。相同的上述說明歐盟著重於防範內部恐怖威脅之主軸，也並非表示歐盟各國政府並未採取任何實質對外行動以追捕歐盟地區以外的恐怖分子。諸如德、英等歐盟國家自 2001 阿富汗戰爭開始迄今，均持續派遣武裝部隊支援美軍在阿國之反恐行動。

雖然在反恐作法上彼此類似，歐盟和美國對於恐怖主義威脅之看法仍存有相當差異，而歐盟內部所謂的「新歐盟」與「舊歐盟」（或「新歐洲」與「舊歐洲」）國家之間亦有不同的意見。傳統的歐盟強國尤其是德國、法國等國對於恐怖主義威脅的看法不同於美國，這些國家內部群眾與社會輿論並不認同「反恐戰爭」這種激烈直接之主張，而且多數輿情指陳美國作法顯得有些過度反應及偏向軍事手段解決，且忽視國際建制的規範，走向單極的世界。2003 年伊拉克戰爭，法國、德國、比利時、盧森堡（這 4 個國家最為反對）等西歐國家表態反對美國逕行攻打伊拉克，與匈牙利、波蘭、捷克等強烈支持美國的立場，形成所謂的「新歐盟」與「舊歐盟」之分。這種暴露新、舊歐盟的情結，使歐盟內部出現擁美、反美壁壘分明的陣營，是二次世界大戰以來，美、歐盟邦極為罕見的尷尬局面。<sup>37</sup> 對於傳統的歐洲人士，特別是西歐人而言，他們主張世界多極、倡議和平、鼓勵對話、反對戰爭，而非僅有訴諸軍事行動

---

<sup>37</sup>洪茂雄，「中東歐國家加入歐盟的意義及其影響」，收於施正鋒主編，**歐盟的深化與廣化**(台北：前衛出版社，2004 年)，頁 105。



的手段。德、法等國也積極、長期性的以政治與經濟等方式來關注與投入中東地區事務。《金融時報》(*Financial Times*)專欄作家沃爾夫(Martin Wolf)描述歐盟方面對此立場為：「反恐戰爭行動本身是不合理的，不可能以某一抽象名詞作為對抗對象；同時，向任何或所有恐怖分子宣戰也是十分荒唐的。」<sup>38</sup> 另前法國外交部政策規劃官安得列尼(Gilles Andréani)亦曾撰文表達類似看法，認為反恐戰爭雖是一項良好的事業，然而卻是一個錯誤的概念。<sup>39</sup>

歐盟與美國對於反恐議題之觀點與立場雖存有分歧，但彼此跨大西洋間之反恐合作聯繫仍然十分密切，且已簽署多項協議，包括共享航空旅客資料、運送貨物檢查及引渡恐怖嫌犯程序等合作事項。不過美國仍然希望將重心放在加強北約組織在於反恐大業上之作用，而不是僅加深美國與歐盟方面之合作，部分原因在於美國期望北約組織能夠支持美國進行全球反恐戰爭，特別是在軍事援助與軍事任務上，並確實能夠得到歐盟大國的實質軍事協助與支援。相較之下，歐盟迄今卻依舊著重在內部安全事務上，對此歐盟內部成員國認為，聯盟本身是讓他們彼此保持合作之最佳媒介，雖然美國是北約組織最重要之成員國，然美國在歐盟政策上並無過問權力。歐盟內部內政和司法部門通常在反恐事務上扮演主導角色，而北約組織則是以各成員國外交和國防部門彼此的合作為主，北約組織本身亦無過問其成員國之間法律或執法單位合作項目之權力。目前歐盟各國政府司法及內政部門首長之定期會晤、研議通過法令、促進建立相關執法及司法合作，是建構共同政策之主要平台與管道，尤其是在研商審議相關法令上具有重要之主導權力與核心地位。

美歐之間在反恐領域上之合作，無論是透過歐盟或是北約組織，或是與兩者同時合作，要避免兩者相互競爭是至關重要的，若因體制問題產生爭端，將會造成負面效果。另一方面，美國在情報評估與情報分享

---

<sup>38</sup> Martin Wolf, "We Embrace Putin at Our Peril," *Financial Times*, 22 September, 2004, with online text version in UKEMONDE, <<http://www.ukemonde.com/putin/peril.html>>(22/9/2004) .

<sup>39</sup> Gilles Andréani, "The War on Terror: Good Cause, Wrong Concept," *Survival*, Vol. 46, No 4, Winter 2004-2005, pp. 31-50.

方面之提供尤顯重要，因為儘管美國相關機構已與部分歐盟國家存在情報合作關係，然並未帶給歐盟「聯合情況中心」(European Union's Joint Situation Center, SitCen, 作為歐盟部長會議之主要情報協調及諮詢機構)任何幫助。<sup>40</sup> 根據相關歐盟官員之說法，歐盟「聯合情況中心」所獲得美國提供有關真主黨(Hizbullah)之情報資訊，實與《華盛頓郵報》(*Washington Post*)報導內容相去無幾。<sup>41</sup> 此即點出美國不太願意與任何多邊機構分享情報資訊之本位心態。因此倘若美國未來希望影響歐盟反恐政策之走向，或許可以參考數年前以色列提供歐盟反恐情報之案例。情形係以色列情報機構於2005年3月向歐盟議會外交事務委員會簡報黎巴嫩真主黨及其和恐怖主義間之聯繫情資，後來歐盟議會據此通過一項決議，決定敦促歐盟理事會對真主黨採取更為嚴厲之制裁措施。<sup>42</sup>

除了反對美國忽視國際機制逕行訴諸伊拉克戰爭外，歐盟內部批評反恐戰爭的意見，部分是建立在過去歐盟內部恐怖團體歷史經驗上。一些發源於歐盟本土之恐怖組織，例如西班牙極端民族主義組織「埃塔」(ETA)，雖其使用暴力攻擊的手段不能被接受的，但是其獨立建國之動機與目的卻是可以受到部分族群廣泛理解甚或認同。<sup>43</sup> 與「基地組織」(Al-Qauda)不同的是，一些歐盟內部之恐怖組織在其本國受到部分或少數族群視作是「自由戰士」(freedom fighters)，而不是純粹的「恐怖分子」。例如有相當大嫌疑與「埃塔」相連結的強硬民族主義黨派「巴斯克共產黨」(Communist Party of Basque Lands)，令人意外的在2005年4月巴斯

---

<sup>40</sup> Charles Grant and Mark Leonard, "What New Transatlantic Institutions?" *CER Bulletin*, Issue 41,

<[http://www.cer.org.uk/articles/41\\_grant\\_leonard.html](http://www.cer.org.uk/articles/41_grant_leonard.html)>(April/May 2005) .

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Richard Youngs ed., *Is the European Union Supporting Democracy in Its Neighbourhood?*(Madrid: FRIDE & European Council on Foreign Relations, 2008) , p. 66.

<sup>43</sup> 「埃塔」為西班牙巴斯克人居住區內的分離主義組織「巴斯克祖國和自由」的簡稱，成立於1958年。西班牙弗朗哥政權垮臺後，「埃塔」逐漸發展為從事民族獨立活動的反政府組織。「埃塔」的政治目標是建立獨立的「社會主義巴斯克國」，此一「巴斯克國」包括西班牙巴斯克少數民族所居住的四個省份，即比斯開(Biscay)、基普斯瓜(Guipuzcoa)、阿拉瓦(Alava)和納瓦拉(Navarre)，和法國的三個省份下納瓦拉(Lower Navarre)、拉普爾迪(Lapurdi)和蘇爾(Soule)。

克地方選舉中贏得 9 個議會席位。上述經驗致使歐盟內部逐漸意識到，恐怖主義性質上是一種「手段」而非「目的」。<sup>44</sup> 換言之，歐盟各國政府所需努力之重點，不僅包括防範任何恐怖份子計劃執行之攻擊活動，同時也應探討為何部分人士或特定族群容易成為恐怖分子之實際原因，以及為何有部分社會群眾、特定階層或團體支持這些恐怖份子。產生恐怖組織與恐怖份子之原因眾多紛雜，包括了政治、經濟、種族、宗教、文化、貧窮、落後等因素，而這些長年的問題均不容易在短期內獲得解決。似應透過實施整體性、長期性、公正性之協調、溝通、瞭解與對話等各種非軍事手段，才能根本性或有幫助地解決恐怖主義問題。

近年來歐陸國家內部發生數起重大的恐怖攻擊事件，如 2003 年 11 月土耳其伊斯坦堡爆炸事件、2004 年 3 月馬德里爆炸事件，以及 2005 年 7 月英國地鐵爆炸事件，但除了這幾個案例外，關於歐盟面臨恐怖主義嚴重威脅或類似九一一攻擊事件之概括性論述是存有疑義的。歐盟國家這些年來確實遭受到恐怖主義的威脅與攻擊，然與九一一事件相較之下，九一一事件所造成的死傷人數即幾乎等同於過去 30 年以來北愛爾蘭地區恐怖攻擊事件所造成之傷亡總和。<sup>45</sup> 九一一事件既象徵著新型態之恐怖主義具備著造成大量傷亡之潛在能力，同時也存在意欲造成攻擊對象大量傷亡之動機與意圖。「基地組織」形式之恐怖主義份子，和歐盟內部長久存在之地方性恐怖組織，在意識形態、戰術和武器裝備上，確實存在顯著差異；此外直到近年來發生的爆炸事件之前，僅有法國是歐盟內部唯一真正具備對抗伊斯蘭恐怖主義活動經驗之成員國，<sup>46</sup> 這也是一項重要事實。與九一一事件規模相較，由於類似大型攻擊事件目前尚未出現在歐盟，因此歐盟各成員國政府仍傾向於關注已存在於歐盟內部之威脅來源，以及如何預防類似 2004 年馬德里爆炸事件之攻擊再次發

---

<sup>44</sup> Daniel Keohane, *The EU and Counter-Terrorism*(London: Center for European Reform, 2005), p.8.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>46</sup> 50 年代至 60 年代期間，法國於阿爾及利亞獨立戰爭過程中曾面臨類似恐怖攻擊活動問題；Jeremy Shapiro and Bénédicte Suzan, "The French Experience of Counter-Terrorism," *Survival*, Vol. 45, No 1, Spring 2003, pp. 67-98.

生。歐盟內部對付恐怖主義之經驗，就某些方面而言，也使得歐盟較不認同美國應對伊斯蘭恐怖主義威脅之作法，例如美國期待透過 2001 年阿富汗戰爭及 2003 年伊拉克戰爭之境外行動方式，來對付及遏止恐怖主義，然歐盟則不願發動類似重大軍事行動在全球各地追捕恐怖份子。另在實際軍事能力方面，歐盟亦較缺乏實質軍事能力來長時間進行海外反恐軍事行動，且在未來短期內，歐盟既不太可能、同時也不會發動強而有力的對外軍事行動來以打擊歐盟地區以外的恐怖份子。對此，特別是英國政府十分反對歐盟在其既有疆界之外執行類似行動，英國認為相關工作應由北約組織成員國之軍事力量來負責，並應由美國來領導，而法國、英國與德國也已與美國在反恐情報交流與分享上有實質之合作，蒐情主要地點包括阿富汗及東非地區等地區。<sup>47</sup>

另從恐怖份子的來源來看，目前究竟有多少恐怖份子活躍在歐盟地區，是難以有確切之統計數字，尤其歐盟各國相互開放邊界，人民與資金可以自由遷徙與流動，更增加安全與司法部門掌握與清查之難度。自 2001 年以來，歐盟各國政府已逮捕超過千名與恐怖攻擊活動有關之嫌疑人犯，並阻止了許多跨國界性質的炸彈攻擊陰謀計畫。<sup>48</sup> 然而如果依據犯罪黑數來評估，實際情況將會較查緝或統計結果多出幾倍。歐盟內部之所以有許多恐怖份子聚集，除了原本土生土長的歐盟國籍人士之外，有部分來自於回教國家或回教地區的人士，主因係歐盟在地緣上十分接近北非和中東地區，或統稱大中東地區(**broader Middle East**)，而這些地區長期以來即是伊斯蘭恐怖份子主要的發源地與根據地。例如在德國漢堡緝捕到案涉嫌美國九一一事件的幾位嫌犯係來自於中東地區，西班牙馬德里爆炸案嫌犯亦有多數來自於北非地區。

對於源自於中東或北非地區之恐怖主義問題，歐盟各國政府頗為擔憂恐怖主義問題對於國內穆斯林人口可能的負面影響，尤其是來自於中東地區的激進組織團體，試圖在歐盟境內招募穆斯林人士，以發展、壯大組織或加入投身於恐怖攻擊活動的行列。目前歐盟內部的穆斯林人口

---

<sup>47</sup> Daniel Keohane, *op. cit.*, p. 13.

<sup>48</sup> Daniel Keohane, *op. cit.*, p. 1.

粗略估計在 1500 萬至 2300 萬之間，<sup>49</sup> 未來若土耳其能順利加入歐盟，穆斯林人口總數將可能超過 1 億人。從近年來的發展情勢觀察，活動於歐盟各國之「基地組織」成員，有愈來愈多是歐盟本國籍人士，而不是來自於非歐盟國家。而此一「歐化」的現象，意味著歐盟穆斯林人士加入「基地組織」或加入其他類似激進團體的情況有升溫增加的趨勢。歐盟各國為因應此一情勢發展，正持續密切關注其內部穆斯林青年之反應與相關動態發展，並謹慎地執行反恐政策，避免被誤解為具有反穆斯林動機，或者刺激促使穆斯林人士加入恐怖組織，甚或避免因為不當之反恐作為或舉措，引發一般人民對於恐怖份子的同情，尤其是在向來強調與高舉人權至上的歐洲核心價值上。因此亦有論者指出，雖然抓住「基地組織」首腦賓拉登(Osama Bin Laden)是一項良好之任務事業，然而真正之目的應在於促進與伊斯蘭族群和平共處，而非在於反恐本身之成敗與否。<sup>50</sup> 所以大多數歐盟國家安全官員傾向以透過「打擊恐怖主義」(fight against terrorism)此一名詞來形容他們的反恐政策，而較不青睞美國所提出的「反恐戰爭」(War on Terror)名詞，也因此歐盟非常明確的要將恐怖主義與宗教信仰嚴格的區分出來，歐盟所要打擊的是恐怖主義，絕非是穆斯林或伊斯蘭國家與人民，而且歐盟也謹慎的執行其外交與反恐政策，絕不輕啟紛爭與戰端。

## 肆、歐盟反恐政策之挑戰

### 一、恐怖主義根源難以消除

---

<sup>49</sup> Adrian Michaels, "Muslim Europe: The Demographic Time Bomb Transforming Our Continent," *UK Telegraph*, <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/5994047/Muslim-Europe-the-demographic-time-bomb-transforming-our-continent.html>>(8/9/2009) .

<sup>50</sup> Patrick McCarthy, *Language, Politics and Writing*(New York: Palgrave Macmillan, 2002) , p. 56.

當今歐盟等西方國家正面臨來自於伊斯蘭恐怖主義的三個相互交互重疊群體之威脅，第一個群體是由「基地組織」網絡之核心成員所組成，如發動九一一事件之成員；第二個為地方性之民族主義團體，如在喀什米爾、車臣和黎巴嫩等地區之團體，此類團體部分認同「基地組織」之伊斯蘭意識形態，然其主要目標和重心仍為地方性非全球性；第三個是對其理解最少、潛在危險性最高之群體，包括那些分佈於世界任何地區、認同並信仰聖戰理念之激進人士，以極小規模團體與個人為單位，且未必受到賓拉登本人所啟發，而且也可能並未與「基地組織」網絡之間存在關係或相互聯繫的恐怖份子，此一類型的恐怖分子並無一固定形象或可供辨識之特徵，其往往也可能是歐盟國家公民、或受過良好教育、無犯罪記錄，甚至未有任何宗教信仰，且這些人士計劃發動恐怖活動之前，難有跡象或訊息可供預警。<sup>51</sup> 西方各國政府的主要目標，係為確保上述群體並無顯著增長之趨勢。為實現前述目標，歐盟各國政府勢必設法解決兩項關鍵問題：第一，如何使穆斯林族群能夠更為成功地融入歐盟社會；第二，在與美國合作下如何鼓勵整個中東地區進行民主改革。顯然地，無論是促進社會內部融合，還是促進中東地區之民主改革，上述兩項目標都難以迅速及容易達成的，甚至是困難重重的。

另在國際化、科技化、資訊化的推波助瀾下，恐怖組織之發展及其成員之吸收，已超越原有地域的疆界，形成具有跨國性甚至全球性的組織。其藉助全球化的各種便利條件，自由出入各國國境，在全球各地展開活動，籌募經費，發展組織、吸收成員、密謀策劃等作為，並襲擊世界各國政府重要機構、高級官員、政要和無辜人民，行跡與暴行已經遍及世界各地。恐怖活動手段日新月異，除了傳統的綁架、勒索、暗殺、自殺攻擊、汽車炸彈等外，資訊戰、生化戰等新式手法也成為恐怖份子的破壞手段，他們可以運用電腦病毒、駭客攻擊等手法擾亂、癱瘓目標之指管通情、金融、水電、交通運輸等系統，以生化戰劑散播病菌輕易奪取或威脅人民生命安全，以低廉的成本迅速造成社會混亂與民眾恐

---

<sup>51</sup> Philippe Errera, "Three Circles of Threat," *Survival*, Vol 47, No 1, spring 2005, pp. 71-88.

慌，達到恐怖攻擊的效果。對恐怖份子來說，他們是以超國家、超領域、超手段的方式出現的，有形的國家疆界，無形的網路空間，國際法、國內法、行為準則、道德倫理，對他們全不構成任何的拘束力。<sup>52</sup> 此外，藉由媒體迅速、寫實、連續、直接的宣傳與報導，大大增加了恐怖組織的知名度，凸顯恐份子的訴求，也將血腥暴力的場景傳送到全球各地民眾眼前，亦增加了恐怖活動製造社會恐慌不安的效果。

科技時代的快速發展，帶給人類社會極大的便利與利益，但亦強化了恐怖主義活動的穿透性與破壞力，也擴大了恐怖主義活動的發展範圍。曾經擔任美國中央情報局反恐中心副主任的皮勒(Paul R. Piller)指出，如果有一個反恐怖主義的戰爭，它將是一個無法獲勝的戰爭，因為反恐怖主義是一項鬥爭、抗戰，卻不是一場有頭有尾的戰役；恐怖主義不會被擊敗，只能被減少、變弱，以及某種程度的被控制住，有時候單獨的恐怖組織或恐怖份子可以被擊敗；但是整體而言，恐怖主義絕對不會被擊倒；在衡量反恐怖主義成效時，要求將恐怖活動降到零將是不切實際的。<sup>53</sup> 此外在現實的國際社會中，不同文明或意識形態的對立、伊斯蘭世界對西方世界的敵視（特別是對美國）、種族衝突、內亂與貧窮等等負面因素仍然深存且難以化解，皆致使恐怖主義無法根除，其對世界和平與穩定時仍存有重大的威脅。

## 二、歐盟反恐體制仍有缺陷

鑒於歐盟內部所有成員國家均面臨恐怖主義此一共同威脅，故亟需建立一項共同反恐方案。相關構想體現在2003年12月由歐盟各國政府所通過之「歐盟安全戰略」文件，當中明確提到：「歐盟既是恐怖主義的一個目標、同時也是一個基地所在，... 歐盟內部之協調行動是必不可少的。」<sup>54</sup> 然就現況來看，歐盟各國政府仍傾向於透過不同之方式來起訴恐怖分子。

<sup>52</sup> 喬良、王湘穗，**超限戰**(北京：解放軍文藝出版社，2000年)，頁141。

<sup>53</sup> Paul R. Piller, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*(Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001), p. 20.

<sup>54</sup> *A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy, op. cit.*, p. 3.

例如，在德國、比利時和荷蘭等國，由於反恐法律規定尚未成熟完整，故時而難以拘留相關嫌疑人士，而讓嫌疑者往往能夠獲得釋放逍遙法外。相關情形若出現在反恐法律較為嚴謹或嚴格的國家如英國，嫌疑人士可能就會遭到逮捕和拘留，且英國尚有透過特定組織或機構來主導著該國之反恐工作。<sup>55</sup> 法國和西班牙方面，則由一個特別設立之反恐法官，來負責調查和起訴與恐怖活動有關之嫌疑人犯。此外，各成員國政府警察部隊組織也並不相同，法國和義大利存在兩種編制類型之警察部隊，一個聽命於國防部（義大利的國家憲兵(Carabinieri)和法國的國家憲兵(Gendarmerie Nationale)），另一支警察部隊則劃歸司法部或內政部管轄。丹麥、芬蘭和愛爾蘭等國則存在國家警察部隊之編制，並集中在一個明確設立的「總局」單位管轄之下。英國和西班牙的警察部隊編制亦頗為分散，其他新加入歐盟的東歐地區國家更有不同的警察編制。因此歐盟各成員國政府在調查、起訴、審判恐怖分子之方式以及相關警政單位的制度與執法上，均存在相當大之差異。

對於歐盟反恐政策構成負面影響之體制性障礙，尚有歐盟內部為數頗多的機構和委員會，在其反恐政策的不同面向各自發揮作用。自首任歐盟「反恐協調員」德弗里斯(Gijs de Vries)任職開始，即努力協調整合諸多機構，「歐盟反恐協調員」之主要使命，不僅包括統籌整個反恐機制，同時也提出如何合理化和精簡現有機構或組織之方案。其整合的單位包括由各成員國內政部官員所組成的「恐怖主義工作小組」，由各成員國外交部官員所組成「外交政策工作小組」，由各成員國執法單位首長所組成之「特遣小組」，以及歐盟警察署及歐盟司法機構等單位。以上可以發現，歐盟因應反恐事務所設立之體制和權責單位是頗為複雜及混亂的。<sup>56</sup> 倘若「歐盟警察署」自始即能夠建立領導地位，相關問題本是可以避免的，然自1999年成立的「歐盟警察署」卻仍難發揮功能與角色，部分原因在於一些成員

---

<sup>55</sup> 例如英國國內的「安全及反恐部門」(Office for Security and Counter-Terrorism, OSCT)。

<sup>56</sup> “After Madrid: the EU's Response to Terrorism,” *UK: House of Lords*, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/53/53.pdf>>(8/5/2005)。



國執法單位以及安全情報機構，並未提供充分協助或分享相關情報訊息，且多數歐盟國家也不甚重視「歐盟警察署」之作用，甚至在2004年6月至2005年2月期間，因為德、義、法三國意見的紛爭，「歐盟警察署」還一度未能順利選出署長(director)。<sup>57</sup>

上述體制上的缺陷，2004年3月歐盟外交及安全政策高級代表索拉納(Javier Solana)在其工作報告中即指出，歐盟反恐工作之努力存在三項缺失：（一）一些成員國並未真正執行歐盟所通過之協議，例如「歐盟逮捕令」；<sup>58</sup>（二）歐盟本身缺乏足夠資源在反恐事務方面發揮真正有意義之作用；（三）於執法、外交和安全政策領域服務之歐盟官員，至今彼此之間的協調合作仍頗為貧乏。<sup>59</sup> 同月的馬德里爆炸事件發生之後，在各成員國同意下，索拉納任命了德弗里斯作為首任歐盟反恐協調員。然德弗里斯本人幾乎沒有實質權力，並未獲得實質預算分配、或是擁有提出立法建議之權力，其本人也不能主持由各成員國司法或外交部長所參與之會議及主導設定反恐議程。德弗里斯的第一份工作，是確定並解釋歐盟在反恐任務上之角色作用，並鼓勵各成員國政策在歐盟層次上進行更多的協調合作，如當時各成員國和理事會秘書處已制定了一個包含有150多項措施的「歐盟反恐行動計畫」。然而對此計畫德弗里斯僅能試圖勸說成員國政府予以執行，不能強迫成員國採取實質行動。實際上，也只有部分成員國政府願意認真考慮反恐協調員的作用，並聽取該員所提出之建議。另自馬德里爆炸案後，雖有包括如「歐盟反恐行動計畫」之措施及廣泛合作項目，諸如從危機反應處理到遏制資助恐怖主義等行動，但歐盟本身並無類似一個國家政府所擁有之權力，如調查和起訴恐怖份子等權。歐盟雖可協助各國政府查明、引渡和起訴恐怖份子，但在發展自身反恐力量方面只能緩慢地求取進展。如歐盟在鼓勵各國政府改善其警察和司法互助合作，以及在某些方面之資訊共享上雖取得一些進展，但單一成員國家之警察和情報部

---

<sup>57</sup>“Ministers Set to Appoint New Head of Europol,” *EU Observer*, <<http://euobserver.com/9/27677>>(1/25/2009)。

<sup>58</sup>歐盟在2001年底批准「歐盟共同逮捕令」，惟義大利遲自2005年4月才實施。

<sup>59</sup>Lauri Lugna, “Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting,” *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, 2006, p. 117.

門目前仍主要負責執行大多數的反恐工作，而且往往是在非正式基礎上或有個別之需求下與其他成員國進行單邊或多邊之合作，而非透過歐盟管道，各成員國政府仍多傾向於看待歐盟之協議，雖是有益卻不是決定性之關鍵因素。

### 三、主權、人權與安全尚難平衡

長期以來，歐盟在建立一個有效之反恐制度體制上進度不快，歐盟各國政府在落實「歐盟反恐行動計畫」之部分重要措施上亦未抱持積極的態度。歐盟所需要的是一個更為明確的反恐怖主義戰略，以提供給歐盟不同機構和各成員國一項具體指導方針。「歐盟反恐行動計畫」整體而言是有益的，然就長期進程來看，除非各組織及成員國之間能夠共同致力於一項明確界定之目標，否則相關舉措將不會產生關鍵的影響。作為指導原則的「歐盟反恐戰略」表面上看起來四平八穩，不僅列出了四項支柱，亦將每項支柱內容作詳盡之說明。但這樣的一個構想卻面臨了主權與人權「兩權」之挑戰。首先，各成員國雖然小部分地讓與出部分主權，但是對於與國家利益相關之安全、外交、國防及情報等相關領域，卻仍堅持其獨立性和自主性，這也顯示出歐盟在反恐角色上仍是頗受到限制的；<sup>60</sup> 因為在歐盟反恐政策之發展過程中，各成員國政府才是主要支柱所在，然而由於相關政策制定之複雜性，致使各成員國政府間之合作要較以往來得密切。而上情也顯示雖然多年來歐盟內部深化程度不斷提升，亦整合了貨幣與建立共同外交暨安全政策等重要制度，但在面對實際立法問題時，各成員國政府仍舊是主體所在。歐盟致力於建立成員國之間在對外及對內反恐政策上包括水平面、制度面以及垂直面之合作網絡，惟礙於主權因素而遭受阻力，凸顯出歐盟反恐角色在實際運作上是頗受限制的，未來各成員國政府仍將是反恐之主要支柱，同時也由於各國政策之複雜性，迫使彼此需要建立更為深入之合作。<sup>61</sup>

歐盟現已增加至27個成員國，每一成員國存在著各自的社會、文化、

---

<sup>60</sup> Annegret Bendiek, *op.cit.*, p. 23.

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 24-25.

語言及宗教等不同背景，均自然地影響到各自政府之決策，同時各成員國因為地理位置與國情的不同，也有各自之國家利益。根據紐特克南(Donald Nuechterlein)之分類，國家利益可分為：(一)生存利益；(二)緊要利益；(三)主要利益；(四)週邊利益等四項。<sup>62</sup> 當歐盟各成員國在面對一項政策制訂時，必會就其重要性及優先性作出排序。以本篇文章所探討之反恐議題來說，對於英國、西班牙曾經受到恐怖攻擊或重大威脅之國家而言，「歐盟反恐戰略」之建立應可屬於生存利益。對於瑞典、丹麥等北歐治安良善的國家，或者新加入歐盟之東歐國家如捷克、波蘭等國，雖然反恐為歐盟的一項共同政策，但因恐怖主義對其影響程度較低，因此對於這些國家而言反恐事務可能僅放在主要利益、甚至是周邊利益之範疇內。所以在不同安全威脅與國家利益基點下，歐盟各國對於反恐政策之重視程度與配合程度當會有所不同，間接地也造成歐盟內部在建構及實施共同反恐戰略上之難度。

在反恐事務參與上，歐盟確實存在諸多可為之處，以協助各成員國旗下反恐機構和組織。然而，歐盟本身打擊恐怖主義的能力仍是十分有限的，主要原因有三項：首先，歐盟並非為一個國家政府，它不能逮捕或起訴恐怖份子，也不能派遣特勤人員或利用衛星系統來追蹤他們；成員國之執法和情報組織人員，目前仍主要肩負著反恐任務之執行工作，例如滲透潛入相關組織或逮捕嫌疑人犯等；而在跨國界調查行動上，大部分成員國政府也常透過雙邊管道來進行合作，而非透過歐盟本身；單一成員國之情報資訊，常常較不願意與多個國家或類似超國家組織進行分享。其次，打擊恐怖主義本身尚未成為一個明確之政策領域，且反恐議題必須橫跨多個部會，且極度需要與其他國家政府內部諸多部門採取共同行動才能奏效，而非單純附屬在執法、邊境管制、外交和國防安全等幾項政策領域之下；所以在這樣的龐雜事務下致使反恐工作複雜及困難度提高，各國政府既已不易統籌所屬部會或民間機構參與反恐行動，更何況協調高達 27 國的歐洲聯盟。第三，歐盟各成員國政府原則上雖同

---

<sup>62</sup> Donald Nuechterlein, "The Concept of National Interest: A Time For New Approach," *Orbis*, Vol. 23, No. 1(Spring 1979), pp. 73-92.

意合作，然各成員國在賦予歐盟相關執行權力，例如調查和起訴權等司法層面，仍抱持遲疑和保留態度，原因在於一旦涉及到安全政策領域，或是有關保護本國公民權益方面，常易引發國家主權流失之爭論問題。而各成員國政府均不願賦予歐盟機構任何可能干擾其內部現行法律和執法之權力，以免影響或衝擊自身政府的領導威信。上述列舉原因，突顯出現今歐盟雖在協調各成員國從事反恐工作上已取得良好成果，然對建立一實質有效之反恐政策目標而言，尚存諸多挑戰需要克服。

除了主權問題之外，人權也是歐盟反恐政策之一大考量因素。在「歐盟反恐戰略」中提到要透過生物特徵系統之使用以強化歐盟護照之安全性，在民航、港口及海上安全方面採取相同標準，惟此將可能侵犯到成員國公民之個人隱私。第二任歐盟反恐協調員克秋佛(Gilles de Kerchove)在2007年11月表示，「基地組織」仍是歐盟所面對之最大安全威脅，伊斯蘭激進份子可能對歐盟國家展開新一輪襲擊，歐盟計劃蒐集飛機乘客之資料和對付激進份子網站，以加強打擊恐怖份子，該計劃與美國在九一一事件後收集「乘客姓名記錄」(PNR)的作法頗為類似。<sup>63</sup> 這些較新作法或許符合歐盟各成員國之安全利益，然在執法單位追查恐怖份子資金來源時，由於恐怖組織往往透過洗錢及人頭帳戶方式取得資金，若無法在情報蒐集上提出具體線索與事證，就很有可能在相關調查行動上侵犯到各成員國公民之隱私，也因此歐盟議會議員和人權組織即曾針對反恐措施侵犯個人隱私問題表示批評。對於歐盟來說，反恐議題一向十分敏感。在九一一事件發生之後，雖然歐盟在第一時間譴責恐怖份子，但並未緊隨美國投入全球反恐戰爭。因為歐盟認為反恐工作是必須相當謹慎的，在對抗恐怖主義過程中，很多時候免不了會侵犯到人權，然而人權畢竟是歐盟所重視之核心價值。所以在九一一事件後對於在機場、港口對於人身、行李與貨品之嚴密檢查，以及對於嫌疑份子之逮捕、審訊與拘留，均較以往嚴格許多，亦與歐盟傳統以來重視人權之精神產生了矛盾。也因此如何在人權與安全之間取得平衡，亦為歐盟反恐的一項重

---

<sup>63</sup> 「歐盟新反恐協調員：基地可能對歐展開新一輪襲擊」，中國經濟網，<[http://big5.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200711/07/t20071107\\_13513601.shtml](http://big5.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200711/07/t20071107_13513601.shtml)>(7/11/2007)。

要挑戰。

## 伍、結語

2005年「歐盟反恐戰略」之頒布，對於歐盟反恐進程而言是一個相當重要的里程碑。「歐盟反恐戰略」提出建立一高階對話平台(High Dialogue Counter-Terrorism)，藉此使歐盟理事會、歐盟執委會及歐盟議會等三個機構能夠共同合作，發揮對話與協調功能，促進各成員國在各項反恐事務上之合作。<sup>64</sup>且歐盟本身是促進成員國於監測和防止跨國界恐怖主義活動上彼此合作之主要管道，其有能力在打擊恐怖主義目標上，設法結合各成員國之政治、財政、司法、警察、外交、甚至是軍事之手段，以在反恐事務中發揮作用。<sup>65</sup>然是否能確實發揮反恐功能與展現功效，仍需取決於各成員國對於相關條約、協議、規範的配合與執行態度，以及各成員國間國防、外交、司法等層面之相互合作等諸多問題，尤其是在諸多條約規範本身並未具有高度強制力，各國基於自身利益各有不同態度立場，均會直接或間接影響反恐事務之配合度與執行度，構成歐盟反恐大政能否順遂成功之重大挑戰。再者，要能有效執行反恐作為，勢將牽動與影響歐洲的核心價值——人權，歐洲是崇尚自由、高倡人權的傳統地區，如何在尊重人權下執行反恐措施，恐仍牽涉許多個人隱私問題，並形成執法的阻力與障礙。「歐盟反恐戰略」之中心目標，主要在於設法孤立分佈在歐盟和世界各地的潛在恐怖份子，惟實現此一目標並不容易，因為這將需要歐盟各國政府在對內和對外上，能夠採取一種多面向及長期性之實質合作。未來，期盼歐盟能在新任歐盟主席統合領導下，與各會員國研商訂定更為周延與適切之反恐戰略，在國防、外

---

<sup>64</sup> “Treaty of Lisbon Amending The Treaty on European Union and The Treaty Establishing The European Community,” *op. cit.*, p. 17.

<sup>65</sup> Jonathan Stevenson, “How Europe and America Defend Themselves,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No.2, March/April 2003, pp. 75-86.

交、財政、司法等領域上制定更加嚴謹與實效之反恐政策與執行作為，除能有助於歐盟內部反恐事務之整合與遂行，更能對全球安全與穩定提供更多之貢獻與保障。

(收稿：2009年9月09日，修正：2009年11月20日，接受：2009年11月25日)

## 參考文獻

- 洪茂雄，「中東歐國家加入歐盟的意義及其影響」，收於施正鋒主編，*歐盟的深化與廣化*(台北：前衛出版社，2004年)。
- 張中勇，「國際恐怖主義的演變與發展」，*戰略與國際研究季刊*，第4卷第1期(2002年)，頁10-15。
- 張顯耀，*歐盟聯盟發展「共同外交暨安全政策」之研究*(台北：幼獅文化事業公司，1995年)。
- 曹建、曹軍，*奧薩瑪·賓拉登：聖戰英雄 or 恐怖大亨？*(台北：時英出版社，2001年)。
- 喬良、王湘穗，*超限戰*(北京：解放軍文藝出版社，2001年)。
- 楊明傑、李偉，*國際恐怖主義與反恐怖鬥爭*(北京：時事出版社，2001年)。
- 楊潔勉，*國際合作反恐：超越地緣政治的思考*(北京：時事出版社，2003年)。
- Andréani, Gilles(2005)，"The War on Terror: Good Cause, Wrong Concept," *Survival*, 46:4, 31-50.
- Bendiek, Annegret(2006)，*EU Strategy on Counter-Terrorism: Steps Towards a Coherent Network Policy*, Berlin: German Institute for International and Security Affairs .
- Bures, Oldrich(2006)，"EU Counterterrorism Policy After 9/11: A Paper Tiger?" *Terrorism and Political Violence*, 18: 1, 57-78.
- Cagaptay, Soner(2008)，"Lessons from The Annals of Counterterrorism," *Hurriyet Daily News*,  
<<http://www.washingtoninstitute.org/pdf.php?template=C06&CID=1200>> .
- Chalk, Peter(1996)，*West European Terrorism and Counterterrorism: The Evolving Dynamic*, London: Macmillan Press.

Council of the European Union(2001) , *Conclusions Adopted by The Council (Justice and Home Affairs)* , Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union(2001) , *Justice, Home Affairs and Civil Protection*, Brussels: Council of the European Union.

Council of The European Union(2003) , *A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy*, Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union(2004) , *Declaration on Combating Terrorism*, Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union(2004) , *EU Plan of Action on Combating Terrorism*, Brussels: Council of the European Union.

Council of The European Union(2005) , *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels: Council of the European Union.

Drake C.J.M.(1998) , *Terrorists' Target Selection*, New York: Macmillan.

European Union Committee(2005) , “After Madrid: The EU's Response to Terrorism,”

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeduc/53/53.pdf>>.

Europol(2009) , *TE-SAT 2009: EU Terrorism Situation and Trend Report*, Hague: Europol.

Grant, Charles and Leonard, Mark(2005) , “What New Transatlantic Institutions?” *CER Bulletin*, 41,

<[http://www.cer.org.uk/articles/41\\_grant\\_leonard.html](http://www.cer.org.uk/articles/41_grant_leonard.html)> .

Keohane, Daniel(2005) , *The EU and Counter-terrorism*, London: Center for European Reform.

Lugna, Lauri(2006) , “Institutional Framework of the European Union Counter- Terrorism Policy Setting,” *Baltic Security & Defence Review*, 8:2, 101-127.

McCarthy, Patrick(2002) , *Language, Politics and Writing*, New York: Palgrave Macmillan.



- Michaels, Adrian(2009) , “Muslim Europe: The Demographic Time Bomb Transforming Our Continent,” *UK Telegraph*,  
<<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/5994047/Muslim-Europe-the-demographic-time-bomb-transforming-our-continent.html>>.
- Philippe, Errera(2005) , “Three Circles of Threat,” *Survival*, 47:1, 71-88.
- Picard, Robert G. (1993) , *Media Portrayals of Terrorism*, Ames : Iowa State University Press.
- Piller, Paul R.(2001) , *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Shapiro, Jeremy and Suzan, Bénédicte(2003) , “The French Experience of Counter-terrorism,” *Survival*, 45:1, 67-98.
- Solana, Javier(2003) , “A Secure Europe in a Better World,” Brussels: Council of the European Union.
- Wolf, Martin, “We Embrace Putin at Our Peril(2004) ,” *Financial Times*,  
<<http://www.ukemonde.com/putin/peril.html>>.
- Youngs, Richard ed.(2008) , *Is the European Union Supporting Democracy in Its Neighbourhood?*, Madrid: FRIDE & European Council on Foreign Relations.
- Zimmermann, Doron(2006) , “The European Union and Post 9/11 Counterterrorism: A Reappraisal,” *Studies in Conflict & Terrorism*, 29:2, 123-145.

# **Developments and Challenges of The EU Counter-Terrorism Policies**

---

Chang, So-Heng

(Ph. D. Candidate, Department of Diplomacy, National Chengchi university)

## **Abstract**

The international terrorism is a great threat to European area, especially after the Madrid bombing case in 2004. All members of the EU strongly assert that the EU should take more effective measures, promote more cooperations and encourage state members to join up at monitoring and preventing cross-border terrorist activities. Nowadays, the EU intends to unify and consolidates wide ranges of measures to counter terrorism, including political, financial, judicial, police, diplomatic and also military means of every member state. The EU has also released several counter-terrorism strategies and plans which outlined the directions and methods against terrorism, and has already achieved some goals. However, the EU's ability to tackle down terrorism is limited due to some negative factors, such as not well-designed internal and external security policies and mechanisms. Besides, all the 27 member states have complex interior problems. Since each member has its own interest-based standing, they take different attitude toward sovereignty, vital security policies, value of human rights and some other issues. Those disputes make the member states reluctant to empower the EU to get involved in their domestic affairs and interfere with the governments' authority to enforce policies. Therefore, to build more effective counter-terrorism policies, the EU will have to manage and overcome those challenges. Once the EU could actually establish effective counter-terrorism strategies and policies, it will help to assure global security and stability.

**Keywords:**

European Union, Terrorism, September-11th attacks,  
Counter-Terrorism Policy, The European Union Counter-Terrorism Strategy.

