

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

林泰和*

摘要

美國九一一恐怖攻擊事件發生後，歐洲遂成為恐怖組織洗錢、犯罪與各種恐怖攻擊活動的理想區域。相對於美國，歐洲的共同貨幣、國境檢查的取消、較鬆散的金融規範與立法措施，更助長此一趨勢。同時，歐盟並非超國家組織，面對恐怖主義跨國的共同威脅，反恐工作的困難度大增。恐怖團體需要應付日常的開支與最後的攻擊行動，因此，打擊恐怖組織的洗錢活動對反恐至為關鍵。九一一事件後，恐怖團體的洗錢活動跨越大西洋，往歐洲移動，因此在歐盟境內，造成資助恐怖金融活動增加。恐怖主義的洗錢防制為打擊恐怖主義資助與金融活動的重要環節，本文試圖以歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施為例，探討國際社會如何回應恐怖主義的資助與金融活動。

關鍵詞：歐盟、恐怖主義、洗錢、恐怖主義資助、里斯本條約

* 國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授



壹、前言

恐怖主義的資助(terrorism financing, TF)是所有恐怖活動的起點，而恐怖組織的洗錢(money laundering)活動則為其資助活動之重要環節。透過國際金融體系將所得到的資金漂白，轉換成實質購買力，以支付各種開銷，是恐怖組織得以生存、發展甚至壯大的重要運作方式。因此反洗錢(anti money laundering, AML)措施是為打擊恐怖主義資助(combating terrorism financing, CTF)的重要途徑之一。「歐洲理事會」(Council of Europe)前秘書長戴維斯(Terry Davis)曾經強調：“Terrorist seldom kill for money, but they always need money to kill.”¹因此，打擊恐怖主義資助是為打擊恐怖主義的基礎工作與反恐的首要目標。

恐怖組織取得非法資金後，必須轉換成實質的購買力，也就是用於消費、儲蓄與投資。而此轉換的過程中，最重要的手段即是洗錢。恐怖組織與犯罪組織的洗錢方式，其中最大的不同是，一般犯罪組織是將黑錢洗成白錢，恐怖組織則是把白錢洗成黑錢。具體來說，一般傳統犯罪組織的洗錢，是將不法所得(例如毒品走私、軍火販賣等)，經由洗錢手段變成乾淨(合法)的錢，但恐怖組織則是將合法的所得，變成非法資助恐怖活動的資金，這也被稱為逆向的洗錢。²相較於犯罪組織，第一，恐怖組織資金的來源除了非法的資金外，尚包含合法的資金。此外，恐怖組織的整體資金流通金額，不如犯罪組織龐大。第三，恐怖組織的資金最後將流向基層的細胞與組織，從事恐怖攻擊行為；而犯罪組織的資金漂白後，最後是進入合法的經濟體系。然而因恐怖組織近來為追求財政自主性，漸漸與組織犯罪團體勾串，或進而完全淪為犯罪團體，因此亟需將非法資金漂白。因此如何透過洗錢的方式，使恐怖團體的犯罪所得轉化為實質購買力，逐漸成為國際恐怖主

¹ Terry Davis, “Terrorist Seldom Kill for Money, but They Always Need Money to Kill,” February 20, 2007, <<http://www.coe.int/NewsSearch/Default.asp?p=nwzandid=8827andlmLangu=1>>

² Ed Jurith, “Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering”, *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9, 2003, p. 159; Valpy Fitzgerald, “Global Financial Information, Compliance Incentives and Terrorist Funding,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 2004, p. 390; R. Barry Johnston and Oana M. Nedelescu, “The Impact of Terrorism on Financial Markets,” *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, No.1, 2006, p. 18.



義資金流動中的關鍵環節。³

在反恐的實務上，九一一事件之前，追蹤與打擊恐怖主義資助在各國政府或國際社會並非施政的優先目標。而且，對於歐洲聯盟(European Union, EU；以下簡稱歐盟)與其會員國而言，關閉恐怖主義資助的管道是一項棘手的工作。⁴「2010年歐洲聯盟恐怖主義情勢與趨勢報告」指出：「恐怖團體與其他組織一樣，需要資金以應付日常的開支，如薪資、訓練、後勤、網路、旅行與其他的開銷。」⁵因此，恐怖組織透過管道募集資金，然後將資金透過合法或非法的金融體系，藉由洗錢的手段，轉變成實質購買力，對於恐怖組織的生存與發展，至為關鍵。

2004年3月24日就任的首位歐盟反恐協調官(EU Counter-terrorism Coordinator)戴科喬夫(Gilles de Kerchove)⁶於2010年10月6日強調，歐盟目前對歐洲主要大城市發布恐怖攻擊警告，是「千真萬確」的事；國際基地組織(Al Qaeda)仍密謀對西方國家進行恐怖攻擊之際，歐洲主要大城市的確有遭受恐怖攻擊的危險。⁷二個月後，2010年12月11日晚間，瑞典首都斯德哥爾摩市中心發生兩起汽車爆炸，造成一人死亡、兩人受傷，瑞典警方表示這是一起恐怖主義行動。爆炸案的目的可能是要迫使瑞典自阿富汗撤軍，因為瑞典目前在阿富汗尚有五百名駐軍。2010年10月才發生基地組織經由歐洲寄送郵包炸彈，攻擊美國末遂、美國警告歐洲恐遭恐怖攻擊，瑞典當時將恐怖威脅層級從「低度」提高到「高度」。⁸此一恐怖攻擊事件，再度凸顯歐洲受到恐怖攻擊的極度脆弱性，其中也必然牽涉到背後資助與金融活動的問題。

學者 Napoleoni 指出，歐洲地區因為有共同的貨幣歐元、鬆散

³ 林泰和，〈國際恐怖主義資金的流動〉，《問題與研究》，50卷1期，頁118。

⁴ Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 3, 2010, p. 419.

⁵ Europol, "EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT 2010," *Europol*, 2010, p. 13.

⁶ 佛萊斯(Gijs de Vries)於2007年3月辭職後，直到2007年9月才由比利時籍的戴科喬夫接任為犯協調官至今。

⁷ 張子清，〈歐盟反恐首長：歐洲遭遇恐怖威脅是「真的」〉，《中央廣播電台》，2010年10月6日，〈http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=262021〉。

⁸ 管叔平，〈瑞典首都連環爆，恐怖攻擊再起〉，《自由時報》，2010年12月13日，版A12/國際新聞。



的邊境管制、較少的金融管制與鬆散的境外金融中心的立法規範，使得歐洲成為洗錢、貨幣走私與各種有助於恐怖主義資助金融活動的理想場域。而九一一恐怖攻擊事件後，美國雖然成功的以 2001 年生效執行的「愛國者法案」(US Patriot Act 2001)⁹，相當程度抑制在其境內的恐怖主義資助活動，但無法在全球大幅降低恐怖主義的資助行動。¹⁰恐怖團體的資助者與洗錢人士僅需將其活動跨越大西洋，往歐洲移動，尤其是沙烏地阿拉伯的資金。因此在歐盟境內，造成恐怖活動與資助恐怖主義的活動增加，2004 年 3 月 17 日馬德里列車攻擊事件與 2005 年 7 月 7 日倫敦地鐵恐怖攻擊事件，仍令人印象深刻。愛國者法案在美國生效後，這些團體利用移往歐洲的種子基金(seed money)，提供在歐洲執行恐怖行動的資金。¹¹因此，歐洲的整體經濟與金融環境，對於恐怖組織或恐怖分子來說，較容易使用各種不同管道，得到金錢的資助，進而增加恐怖攻擊的風險。

本研究採用文獻分析法，資料參酌以歐盟官方文件、報告為主軸、輔以相關學術期刊、書籍、報刊與網站資料。希望藉由探析重大恐怖攻擊事件與歐盟打擊恐怖主義洗錢措施的關連性，梳理出政策的脈絡與結構，透過質性研究的特性，採取詮釋資料的方式，透過反洗錢政策的分析，勾勒出歐盟打擊恐怖主義金融活動的樣貌。本文採用文獻分析法的理由分為三點：首先此研究方法能夠針對較無法接近的主體作研究，其次，不會因為研究者與研究對象的互動，影響研究的客觀性，最後此研究方法有助於長

⁹ 美國愛國者法案(USA PATRIOT Act)是 2001 年 10 月 26 日，由美國布希總統簽署頒佈的國會法案(Act of Congress)。正式名稱為“Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (US PATRIOT ACT) Act of 2001,”中文意義為「提供適當之手段以攔截或阻止恐怖主義以團結並強化美國的法律」，取英文原名字首縮寫成為“USA PATRIOT Act,”而“patriot”也是英語中「愛國者」之意。該法案以第三章(Title III)專章規定「國際洗錢防制與反恐怖主義助」“International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001.”

¹⁰ Loretta Napoleoni, “Terrorism Financing in Europe,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.), *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective* (Stanford, C.A: Stanford University Press, 2007), pp. 174-176, 183.

¹¹ Napoleoni, “Terrorism Financing in Europe,” pp. 183-184; Anne L. Clunan, “U.S. and International Responses to Terrorist Financing,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.), *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective* (Stanford, C.A: Stanford University Press, 2007), p. 268.



期研究分析，找出因果原因。¹²在本文中，此研究方法乃運用文獻資料，就歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢的措施，對上述文獻內容加以客觀的分析，從而驗證作者的主要觀點與論述。

本文認為，歐盟在九一一事件之後，開始將恐怖主義視為全球、跨國界的現象，並將恐怖主義與洗錢列為主要的安全威脅與打擊的首要目標。雖然歐洲內部存在許多恐怖主義的風險與反恐的結構與技術性障礙，但歐盟 2011 年之後反恐的相關行動計畫、國際合作、歐洲警政署(European Police Office, Europol)的相關作為、反洗錢法律規章的頒佈與里斯本條約的制度變革，都在試圖回應跨國性恐怖主義的挑戰。

恐怖主義組織的洗錢是跨國際的嚴肅安全課題。無論是獨裁者、毒梟、人口販運者、詐欺犯或近來備受關注的國際恐怖份子，他們皆有一共同之處：藏匿其金錢來源與資金的流動，最終使其變成合法乾淨的錢。非法資金的大量流動不但威脅金融體系的穩定與信譽，更威脅到歐洲單一市場的共同運作。而歐洲聯盟在國際社會的政治與經濟上，佔有相當關鍵的地位，因此聯盟對於國際恐怖主義資助與洗錢的回應措施，攸關國際社會是否能有效打擊國際恐怖主義的金融活動，進而降低恐怖攻擊活動次數與頻率，因此以下將首先探討歐洲所面對的恐怖攻擊風險與其反恐主要障礙。

貳、歐盟遭受恐怖攻擊的風險與反恐的主要障礙

一、歐洲的恐怖主義威脅與風險

學者 Philippe Errera 指出，歐洲在九一一事件後，面臨三種恐怖主義的威脅：第一是以基地組織與其盟友構成的恐怖網絡；第二是種族與民族主義團體(ethno-nationalist grope)，基本上都懷有區域或國家內部的政治目標；第三則是在西方社會或特定族群社區內的「自由聖戰士」(freelance jihadists)，這群人容易在短時間被激化，但無接受特定組織的訓練或指令，而執行恐怖攻擊行動。¹³「2010 年歐洲聯盟恐怖主義情勢與趨勢報告」更指出：歐洲正面臨伊斯蘭主義者、種族與民族主義團體、左翼與右翼(分別以馬

¹² 宋鎮照，《社會學》(台北：五南圖書出版公司，1997)，頁 105。

¹³ Philippe Errera, "Three Circles of Threat," *Survival*, Vol. 47, No. 1, 2005, pp. 72-75.



克思列寧以及國家社會主義為意識形態的淵源)恐怖團體以及單一議題恐怖組織(例如動物與環保議題)的威脅。¹⁴根據此報告，歐盟2009年在六個會員國共有294起恐怖攻擊事件，而共逮捕了587人，其中有幾乎30%與恐怖攻擊有關，接下來的恐怖主義資助則占17%。¹⁵因此，歐盟恐怖分子逮捕的案件中，恐怖攻擊活動與恐怖主義資助的涉入，為兩大來源。

「2010年歐洲聯盟恐怖主義情勢與趨勢報告」強調，歐盟境外與境內的伊斯蘭恐怖分子，仍持續計畫大規模無差別式的攻擊。遭分離主義恐怖分子殺害的人數在2009年比2008年還多。左翼與無政府主義恐怖分子在歐盟持續增加中，而極端主義者如動物保育或環保人士也使用類似恐怖分子的手段。因此總體來說，歐洲仍持續在恐怖主義的威脅之下。¹⁶九一一事件的主謀Mohammed Atta在2001年6月就有前往西班牙的行程，目的是爭取西班牙組織細胞對於其德國漢堡組織的支持。大部分計畫在美國與歐洲執行或已發生的恐怖攻擊事件，前置作業都包含旅行的行程，目標是為了與共謀者或細胞中較資深的成員取得聯繫並且共同規劃後續行動。¹⁷馬德里與倫敦的恐怖攻擊事件後，國際恐怖主義遂成為歐洲公眾輿論中，最常被提到的安全威脅。¹⁸2010年出版的「大西洋兩岸趨勢」中指出，歐洲民眾仍認為打擊恐怖主義是美國與歐洲領袖首要的任務。¹⁹張福昌也強調，歐洲單一市場架構下，資金在歐盟境內可以自由流通，恐怖組織可利用此絕佳環境，靈活調動資金，資助恐怖活動。²⁰因此歐盟將如何防止恐怖組織的洗錢與相關金融活動，視為反恐核心任務。

二、歐洲反恐工作的主要障礙

¹⁴ Europol, TE-SAT 2010, p. 9.

¹⁵ Ibid., p. 13, 29.

¹⁶ Ibid., p. 5.

¹⁷ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective* (Stanford, C.A: Stanford University Press, 2007), pp. 80-81.

¹⁸ Geoffrey Edwards and Christopher Meyer "Introduction: Charting a Contested Transformation," *Journal of Common Market Studies* (JCMS), Vol. 46, No. 1, 2008, p. 2.

¹⁹ Transatlantic trends, "Topline Report," *Transatlantic trends*, 2010, p. 28, <http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Top.pdf>.

²⁰ 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，第五期，2009，頁127。



(一) 歐洲共同貨幣與政府間合作

歐洲地區打擊恐怖主義之所以困難，其中主要的原因是歐洲地區因為有共同的貨幣歐元、鬆散的邊境管制、較少的金融管制與鬆散的境外金融中心的立法規範，使得歐洲成為洗錢、貨幣走私與各種有助於恐怖主義資助金融活動的理想場域。²¹同時，歐盟並非一個超國家組織，面對恐怖主義共同威脅與其跨國性的本質，反恐工作必須同時透過歐盟層級與各會員國政府層級以及與國際社會，²²此一高度協調合作，增加問題的困難度。

(二) 多邊主義與人權保障

九一一事件之後，在具體打擊恐怖主義資助的國際層面，歐盟強調反洗錢(anti-money laundering, AML)與反恐的全球與多邊途徑，而較不重視(downplay)製作恐怖組織清單(designation)與資金凍結的有效性。再者，因為「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights, ECHR)的內容與精神，高度注重個人基本自由與權利，因此無法完全落實聯合國 1267 委員會中，²³關於凍結恐怖分子資金的相關規定。²⁴歐洲法院(European Court of Justice, ECJ)在 Kadi 與 al Barakaat 二個案件中，²⁵撤銷了歐盟委員會的相關規定，維護訴訟人法律的權利，引發歐盟是否有能力落實聯合國反恐相關決議的隱憂，或質疑歐盟是否真正願意落實國

²¹ Napoleoni, "Terrorism Financing in Europe," pp. 174-176, 183.

²² 張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北：台灣商務印書館，2011年)，頁4-9。

²³ 1999年10月聯合國安全理事會通過1267號決議案，對阿富汗塔里班政權施加經濟制裁。根據1267號決議案，聯合國安理會設置一個次級委員會，又稱1267委員會，主要負責建立一份恐怖組織與恐怖分子的綜合清單(Consolidated list)。直到2010年1月共列入501個與基地組織及塔里班相關的恐怖組織或個人名單，至於名單中個人或組織的列入與刪除由各會員國建議，安理會決定，提供各國打擊恐怖組織金融犯罪的參考。

²⁴ Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Peter Romaniuk, "International Initiatives to Combat the Financing of Terrorism," in Thomas J Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 247.

²⁵ Yassin Abdullah Kadi (沙烏地裔瑞典公民)與 al Barakaat 商業集團，被懷疑與恐怖組織有金錢往來，因此被列入聯合國列入恐怖組織名單，財產遭受歐盟凍結。兩人遂在歐洲法院提起上訴，歐洲法院撤銷歐盟理事會依聯合國1267決議案凍結恐怖組織資金相關規定。兩人上訴成功。



際法的承諾，即使歐盟並非聯合國會員。²⁶ 歐洲法院對 *Kadi&Barakaat* 個案的判決結果，認為聯合國 1267 打擊恐怖組織資助決議案，違反歐洲聯盟與眾多聯合國會員國憲法對人權保障的基本規範。²⁷ Bures 更進一步指出針對聯合國與美國提供的恐怖組織名單中的團體與個人，基於歐洲對於公民基本權利(集會、結社與表達的自由等)的充分保障，因此歐盟無法有效貫徹強力的反恐措施(robust counterterrorism measures)。²⁸

(三) 缺乏反恐共識與會員國的本位主義

歐洲國家之間對反恐缺乏共識，而又必須面對歐盟東擴所產生的複雜問題，因此無法發展出一套完整有效的反恐措施。而反恐政策恰好是介於刑法與國家安全兩個領域的交叉地帶，而這兩個區域正是歐盟成員國想要單獨保有的特權。更諷刺的是，歐洲國家認為馬德里與倫敦的恐怖攻擊事件與美國單邊的反恐政策有關，歐洲因此受到牽連，同時也強化歐洲人民的反美情緒。²⁹ 整體而言，歐洲提供恐怖組織的資助者一個非常誘人的機會，因為歐盟無法執行一致而且廣泛的反恐立法，如同美國的愛國者法案一般。雖然歐盟對於政治與經濟的整合已經頗有進展，但是針對打擊恐怖主義資助，其力量僅限於發佈指令(directives)與指針(guidelines)的措施，即使如此，個別歐盟國家仍無法落實或執行這些指令。³⁰

2003 年的「歐洲安全戰略」(European Security Strategy)將恐怖主義列為主要威脅(key threat)的首項，但並非唯一威脅，其次是大規模毀滅性武器擴散、區域衝突、國家失敗與組織犯罪，並強

²⁶ Allam Miriam and Damian Gadzinowski “Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics,” *Eipascope*, 2009, p. 39; Elspeth Guild, “EU Counter- Terrorism Action- A Fault Line between Law and Politics?” *CEPS Liberty and Security in Europe*, pp. 2-3, <<http://www.ceps.eu/book/eu-counter-terrorism-action-fault-line-between-law-and-politics>>.

²⁷ Christopher Michaelsen, “The Security Council’s Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes: “Essential Tool” or Increasing Liability for the UN’s Counterterrorism Efforts?” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4, 2010, pp. 450-454; Bures, “EU’s Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models,” 2010, p. 425.

²⁸ Bures, “EU’s Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models,” 2010, pp. 425-430, 434.

²⁹ Napoleoni, “Terrorism Financing in Europe,” pp. 175, 183.

³⁰ *Ibid.*, pp. 180-181.



調歐洲是恐怖主義的目標也是基地，基地組織細胞的後勤基地已經在英國、義大利、德國、西班牙與比利時被發現，因此歐洲協調性的一致行動是絕對必要的。³¹然而在基地組織發動九一一攻擊行動之前，這些歐洲的細胞彼此之前即有密切的聯繫與互動，但囿於政府通常都想獨自掌握秘密情報，在無法分享情報之下，歐洲的反恐效能大打折扣。歐洲國家抱怨美國希望從歐洲獲得大量反恐的情報，卻吝於將本身的情報與歐洲分享。美國則因為歐盟缺乏統一的反恐機制，而寧願與個別歐洲國家進行反恐合作。而德國政府也曾經抱怨，美國政府沒有與德國分享足夠的資訊。³²

(四) 多頭馬車式的反恐協定與新型態的恐怖威脅

歐盟的整體治理方式已因歐盟本身對國際恐怖主義的回應而改變，而觀察的指標包含跨支柱化(cross-pillarization)、柔性法律(soft law)、承諾與執行落差(commitment-implementation gap)、條約架構外的合作、責任性與合法性不足(accountability and legitimacy gap)與美國及聯合國對歐盟決策的衝擊等。³³九一一恐怖攻擊事件後，國際恐怖主義在歐洲安全問題的學者當中，已經成為橫跨歐洲人民之間最恐怖的威脅。而反恐政策已經導致歐盟條約下，原有三根支柱的體系變為模糊與混淆。因此歐洲國家偏好會員國間各自訂立反恐協議，例如法國與西班牙在 2004 年簽署合作協議，建立聯合反恐單位；2005 年英國與愛爾蘭也擴大反恐合作；而法國、德國、義大利、波蘭、西班牙與英國六國，決定要深化反恐情報與個人資料分享的合作，簽署了 Prüm 條約或是 G6。³⁴有些國家則與美國單獨協商雙邊之反恐協定。³⁵

歐洲國家雖然早在基地組織發跡之前，個別國家已經分別受

³¹ Europa, "European Security Strategy, ESS 2003," December 12, 2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>; Geoffrey Edwards and Christopher Meyer, "Introduction: Charting a Contested Transformation," 2008, p. 8.

³² Christopher C. Harmon, *Terrorism Today* (2nd Edition)(London: Routledge, 2008), p. 157.

³³ Geoffrey Edwards and Christopher Meyer, "Introduction: Charting a Contested Transformation," 2008, pp. 1, 4.

³⁴ Allam Miriam and Damian Gadzinowski, "Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics," 2009, p. 41.

³⁵ Geoffrey Edwards and Christopher Meyer, "Introduction: Charting a Contested Transformation," p. 11.



到恐怖主義的肆虐，因此已經累積了對抗恐怖組織與打擊恐怖分子的經驗。但是不管是「巴斯克祖國與自由黨」、「赤軍團」、「愛爾蘭共和軍」、或「赤軍旅」，這些恐怖團體都是區域性、階層化組織，而且幾乎都是以追求有限的自決為目標。³⁶而基地組織則是國際性、組織扁平化以及追求消滅美國與西方價值為目標的團體，因此過去的經驗是否能應用，令人產生質疑。誠如學者 Napoleoni 所言，歐洲有數十年的反恐經驗，但從未視之為全球的現象。不管是左翼或右翼的武裝團體，都僅是在國境邊界的範圍內行動。³⁷因此雖然基地組織的威脅已成爲全球性，需要國際性與多邊性的回應，但在歐盟內部仍僅限於個別國家內部的處置與回應。³⁸Zimmermann 甚至認爲，歐盟作爲歐洲反恐的主要工具，已經不可視爲理所當然，因爲歐盟對於恐怖主義這種共同威脅，缺乏約束成員國的行政能力。³⁹

（五）缺乏恐怖主義的一致定義

九一一事件後，恐怖主義攻擊型態、方式與威脅程度產生不同與以往的變化，歐盟領域內，許多會員國已主動要求將反恐的重責大任交由歐盟主導，尤其是 2004 馬德里爆炸案與 2005 倫敦兩起重大攻擊事件發生後，反恐政策轉向歐盟層級的心態轉變，日漸明顯。⁴⁰而歐洲反恐政策的五大方向中，其中之一即是防止資助恐怖主義。Robertson 指出，2002 年以前，歐盟並無恐怖主義的一致定義，僅於 1995 年時，歐盟成員同意「恐怖主義對民主、人權的自由行使、經濟與社會發展構成威脅」。當時十五個國家中僅有七個國家(法國、德國、義大利、葡萄牙、希臘、西班牙、英

³⁶ Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert, "Introduction," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.) *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 4.

³⁷ Napoleoni, "Terrorism Financing in Europe," p. 181; 張登及,〈本體安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖主義攻擊事件為例的分析〉,《問題與研究》, 48 卷 4 期, 2009, 頁 73。

³⁸ Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert, "Conclusion," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.) *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 293.

³⁹ Doron Zimmermann, "The European Union and Post- 911 Counterterrorism: A Reappraisal," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 2, 2006, p. 124.

⁴⁰ 張福昌,〈歐洲聯盟反恐政策初探〉,頁 110-111; 張福昌,〈歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石?〉發表於「第四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, 2008 年 12 月 15 日), 頁 101。



國)有自己的恐怖主義定義，其餘國家則無。⁴¹Bures 也認為不但歐盟會員國之間對於恐怖組織與恐怖分子的認定不一，甚至與國際社會成員對此也有認定上的不同看法。⁴²

歐洲整體反恐立法的主要障礙在於 2002 年之前歐盟缺乏恐怖主義的一致性定義。例如義大利並不將恐怖主義視為犯罪，僅是一種「需要額外處罰的對象」(an objective that demands an additional punishment)；而在英國則被視為犯罪。在 1970 與 1980 年代，義大利赤軍旅得以在法國尋求庇護，因為法國根本不認為有政治犯罪並且不允許預防監禁(preventive incarceration)。即使在 2004 年馬德里爆炸案後，歐洲國家內部立法的差異，造成無法建構一個共同及有效的反恐架構。⁴³

直到九一一事件後的 2002 年 6 月，歐盟才在「理事會打擊恐怖主義架構決議」(Council Framework Decision on Combating Terrorism 2002)做出恐怖主義的一致定義。⁴⁴這份文件的主要目的是要求會員國在反恐相關法律應取得一致性(harmonize)，並於第一條到第三條條文列出恐怖行動的種類與訓令各成員國對下列行為宣布非法(outlaw)包含：攻擊人民與財產、綁架、劫機、製造核生化武器、引爆炸藥、汙染水供給等。此份文件也承認恐怖分子通常有政治動機而其共同的目標可歸納為：恐嚇人民、不正當強迫政府與國際組織針對某事的作為或不作為與嚴重破壞國家或國際組織基本的政治、憲法、經濟與社會的結構，此外還將指揮與資助恐怖團體，列為應處罰的蓄意行為。⁴⁵

2004 年歐盟任命第一位反恐協調官(counterterrorism coordinator) 佛萊斯(Gijs de Vries)，被賦予促進各會員國資訊情報

⁴¹ Ann E. Robertson, *Terrorism and Global Security* (New York: Facts on File, 2007), p. 27.

⁴² Oldrich Bures, "EU's Fight against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models," 2010, pp. 425-430, 434.

⁴³ Napoleoni, "Terrorism Financing in Europe," p. 181.

⁴⁴ Christian Kaunert, "The External Dimension of EU- Counter- Terrorism Relations: Competences, Interests, and Institutions," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 1, 2010, p. 51; 李貴雪，〈從歐洲反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉，發表於「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 12 月 8 日)，頁 76。

⁴⁵ Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism, 2002/475/JHA, OJ L 164, 22 June 2002, pp. 4-5.



分享的任務，但起訴的工作仍是交由各會員國個別為之。歐洲對於創造泛歐洲的法律始終遲疑不前，因為各國皆想保有處理地方區域問題的最大彈性。⁴⁶即使如此，歐盟致力協調各會員國的反恐立法，但會員國對恐怖主義的定義與刑責仍是各自主張，因此歐盟想藉法律途徑解決恐怖主義問題的想法，仍窒礙難行。⁴⁷依據歐洲憲法條約第 I-14 條的解釋，有關「內部市場」與「自由、安全與公平」的權限劃分應屬歐盟與其會員國間的「共享權限」(Shared Competence)。申言之，在打擊國際恐怖主義與組織犯罪的議題上，歐洲聯盟與其會員國都有權力發展自己的戰略與架構。這種特性促使歐盟內部的反恐網路出現兩種體系：一是整體歐盟層面的反恐體系，一是歐盟會員國層面的反恐體系。⁴⁸而此外又加上與國際社會的合作，因此整個歐盟反恐體系錯綜複雜。

總而言之，歐洲在九一一事件後，成為恐怖攻擊的目標與恐怖組織的基地。2004 與 2005 年馬德里與倫敦的重大恐怖攻擊事件，凸顯歐洲受到恐怖攻擊的高度脆弱性。再者，歐盟層級反恐政策分散於數個政策領域，各會員國對反恐政策讓有高度自主權，使得反恐政策不易協調與正確落實到各會員國。此外，歐盟區鬆散的邊界管制、生產要素可以自由流動，對人權的保障等整體大環境因素，更提高歐洲受到恐怖攻擊的可能性與提高恐怖組織在此得到資助的機會。

參、歐盟的反洗錢措施

一、聯合國打擊恐怖主義相關決議的落實

打擊恐怖主義資助對於打擊恐怖主義的關係猶如反洗錢措施對於打擊犯罪的關係一般，因為基本原理是：如同罪犯一樣，恐怖份子不可能沒有財政資助而存活，⁴⁹因此若能有效打擊恐怖主義的資助，尤其是恐怖組織的洗錢活動，對於遏止恐怖攻擊事件必有非常正向的效果。在歐盟執委會(European Commission)所提出的許多關於鞏固歐盟邊界的建議當中，最困難的工作即是反洗錢措

⁴⁶ Ann E. Robertson, *op. cit.*, pp. 27-28.

⁴⁷ 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，頁 136。

⁴⁸ 張福昌，〈歐盟司法與內政合作—反恐議題解析〉(台北：台灣商務印書館，2011)，頁 28-29。

⁴⁹ Oldrich Bures, *op. cit.*, p. 420.



施。⁵⁰在九一一事件發生不久後，歐盟執委會即強調洗錢的控制與處罰是打擊恐怖主義的核心要務之一。⁵¹但要等到九一一事件發生許久後，歐盟才試圖展出一套工具，藉以打擊恐怖主義，特別是要打擊恐怖主義資助，其中包含落實或強化聯合國的相關決議與「反洗錢特別工作小組」制訂的洗錢防制政策建議。⁵²歐盟理事會(European Council)於2001年9月21日召開特別會議，通過「歐盟反恐行動計畫」，要求司法與內政理事會採取必要措施打擊任何形式的恐怖主義資助，尤其是擴大歐盟洗錢指令與凍結恐怖份子資產；要求會員國以緊急方式(as a matter of urgency)簽署與批准聯合國1999年簽訂之「制止向國際恐怖主義提供資助國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)。⁵³同年12月27日歐盟理事會於「理事會打擊恐怖主義特別措施適用共同立場」中，同意執行聯合國1373號關於打擊恐怖主義資助的決議案(UN Security Council Resolution 1373, 2001)。⁵⁴但直到2005年第一份「歐盟反恐戰略」(The European Union Counter-Terrorism Strategy 2005, EUCTS)才正式出爐，其中確定反恐四大面向：預防(prevent)、保護(protect)、追訴(pursue)與回應(respond)。但是其中關於打擊恐怖主義資助只有放在追訴部分的第二十六點，⁵⁵且仍是重複加強凍結財產與反洗錢政策宣示。此戰略報告仍強調各會員國，非歐盟，要負起打擊恐怖主義主要責任，而歐盟僅能夠以四種方式，增加價值(add value in four main ways)：1)強化國家能力 2)促進歐洲合作 3)發展集體能力 4)促進國

⁵⁰ Eur Active, "EU Prepares Plans to Fight Crime, Terrorism," *Eur Active*, November 24, 2010,

<<http://www.euractiv.com/en/security/eu-prepares-plans-fight-crime-terrorism-news-499900>>.

⁵¹ Thomas Wahl, "The European Union as an Actor in the Fight Against Terrorism," in Marianne Wade and Almir Maljević (eds.), *A War on Terror?: The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, 2009, p. 129.

⁵² Oldrich Bures, op. cit., p. 423.

⁵³ "Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting," September 21, 2001,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf>, p. 2.

⁵⁴ "Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism," (2001/931/CFSP), OJ L 344, December 27, 2001, p. 93.

⁵⁵ Europa, "The European Union Counter-Terrorism Strategy," (EUCTS 2005), 14469/4/5, REV 4, November 30, 2005, pp. 1-17, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>.



際合作伙伴關係。⁵⁶

為落實聯合國反恐相關決議，歐盟理事會將聯合國上述相關決議中的主要元素，以歐洲共同體「規章」(regulation)⁵⁷的法律形式頒布。⁵⁸尤其針對 1373 安理會決議，歐盟理事會採納 2001 年 931 號歐盟共同暨外交政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)下所決議的「理事會打擊恐怖主義特別措施適用共同立場」，共七條條文與附件，其對恐怖份子、團體與實體，用以打擊恐怖主義的特別措施，其中第三條第三款(k)項，將對恐怖組織任何形式的資助列為「恐怖主義行為」。⁵⁹同時歐盟理事會也通過「理事會打擊恐怖主義共同立場」，其中第八條表明「任何參加資助、策劃、準備與犯下恐怖主義行為或支援恐怖主義行動將受到司法制裁；恐怖行動應在會員國法律與規範上，被視為嚴重的刑事犯罪，而應科以適當的處罰」。⁶⁰而在「理事會共同立場 2009」對「理事會 2001 年打擊恐怖主義特別措施適用共同立場」的更新版本，共列入 57 與 47 個與恐怖主義相關的個人與組織。而國際上只有美國與歐盟發展出一套恐怖分子與組織的名單，其餘國家則須仰賴聯合國 1267 委員會所提供的名單。⁶¹

⁵⁶ Ibid., p. 4.

⁵⁷ 規章(regulation)與指令(directive)是歐盟兩種主要法律的形式。指令為各會員國建立一個共同的目標，但留給各會員國空間與彈性，決定使用何種形式與方法，達到此一目標。會員國通常有一至二年的時間，將指令落實。而規章則是自生效日起，直接適用於各會員國。請參閱 EU Commission, *How the European Union works-Your Guide to the EU Institutions* (Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2007), p. 7; Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law* (European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), pp. 80-82.

⁵⁸ Council Regulation (EC) No. 2580/2001 of 27 December 2001 on Specific Rest Ccombating Terrorism, OJ L 344, December 28, 2001, pp. 70-75; The Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism (2001/930/CFSP), OJ L 344, December 28, 2001, pp. 93-96.

⁵⁹ “Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism,” (2001/931/CFSP), OJ L 344, December 27, 2001, p. 94.

⁶⁰ “Council Common Position of 27 December 2001 on Combating Terrorism,” (2001/930/CFSP), OJ L 344, December 27, 2001, p. 91.

⁶¹ Council Common Position 2009/67/CFSP of 26 January 2009 Updating Common Position 2001/931/CFSP on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism and Repealing Common Position of 2008/586/CFSP, OJ L 23, January 26, 2009, pp. 38-42; Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Peter Romaniuk,



而關於凍結恐怖組織資產方面，歐盟採納聯合國安理會 1267 與 1373 號決議案，建立一套制度，以鎖定及處罰任何被懷疑資助恐怖組織的相關個人與團體。⁶²為此，歐盟同時與「反洗錢工作小組」(Financial Action Task Force, FATF)，加強合作，以制定針對恐怖主義金融活動有關洗錢事項的相關方針。但值得注意的是，「反洗錢工作小組」的成員雖然包含歐盟執委會與十五個歐盟成員國，歐盟其他十七個會員國並非其正式會員，而與打擊恐怖主義金融犯罪直接相關的歐洲警政署僅是觀察員。⁶³

二、歐盟三大洗錢指令

恐怖主義的議題分散在三個歐盟支柱架構之下。⁶⁴在反洗錢措施的領域，歐盟在其第一支柱，亦即歐洲共同體架構下執行，因為第一支柱主要處理有關資金流動的問題，故打擊恐怖組織的洗錢問題為其核心任務。歐盟分別於 1991，2001 及 2005 年頒布的第一，第二與第三號洗錢指令(Money Laundering Directive, MLD)，對會員國課加義務，將「反洗錢工作小組」的相關建議，轉換為國內法律。⁶⁵其中第一號指令，目標在於對信貸金融機關課以反洗錢的義務，尤其針對傳統關於對抗販毒所得之洗錢措施；⁶⁶而第二號指令則針對「特定非金融事業與專業人士」(designated

“International Initiatives to Combat the Financing of Terrorism,” in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 245.

⁶² Allam Miriam and Damian Gadzinowski, “Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics,” p. 38.

⁶³ 「反洗錢工作小組」的成員，依照其參與程度分為會員(member)、副會員(associate member)與觀察員(observer)。

⁶⁴ 1992 年歐盟條約架構的三大支柱分別為：1) 歐洲共同體(European Communities)；2) 共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)；3) 司法與內政事務(Justice and Home Affairs, JHA)。三大支柱代表歐盟不同的政策領域與不同的決策模式。

⁶⁵ Oldrich Bures, “EU’s Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models,” pp. 422-424; Anne L. Clunan, “U.S. and International Responses to Terrorist Financing,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective* (Stanford, C.A: Stanford University Press, 2007), p. 268.

⁶⁶ Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, OJ L 166, June 28, 1991, p. 77.



non-financial professional bodies, DNFPBs),⁶⁷例如會計師、律師、代書、房地產仲介業者、賭場等課以反洗錢的義務。此一立法使上述金融機構針對顧客的身份(customer identification)、紀錄的保持(record keeping)與可疑的金融交易(suspicious transaction)課以回報的義務。並且要求在歐盟會員國建立金融情報單位(financial intelligence unit, FIU),而此一隸屬國家的金融情報單位必須負責接收、分析與傳達可疑的金融交易到國家的相關執法機關。⁶⁸

雖然有前面二號洗錢指令,但事實上歐洲直到 2007 年生效的第三號洗錢指令,才特別針對恐怖主義資助加以定義:「意圖以直接或間接方式,提供或聚集資金,用於或明確知情將執行部分或全部被定義為恐怖主義的犯行」,並明確引用前述「理事會打擊恐怖主義架構決議」關於恐怖主義犯行的相關規定。⁶⁹因此第三號洗錢指令格外重要,因為它是第一份明確包含打擊恐怖主義資助具體措施的反洗錢立法,尤其特別將「反洗錢工作小組四十項建議」(FATF Forty Recommendations)的絕大部分與「反洗錢工作小組九項特別建議」(FATF Nine Special Recommendations)其中的七項,使用拘束性的要求,轉換成會員國內部的法律。

第三號洗錢指令特別加強對金融機構與非金融專業機構的監督機制,同時擴大防制的範圍,包含稅務詐欺(tax fraud),並且鼓勵各國的金融情報單位加強彼此間有效的合作。同時,此一指令更適用擴大版之「認識您的客戶」原則(know your customer, KYC)。此一原則規定於「反洗錢工作小組四十項建議」中第五項:

⁶⁷ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 Amending Council Directive 91/308/EEC on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, OJ L 344, December 27, 2001, pp. 76-81.

⁶⁸ Michael Levi, "Lessons from Countering Terrorist Financing from the War on Serious and Organized Crime," in Thomas J Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 269; Allam Miriam and Damian Gadzinowski, "Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics," p. 40.

⁶⁹ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and 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. OJ L 309, November 25, 2005, p. 20; Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism (2002/475/JHA), OJ L 164, June 22, 2002, p. 3; Maria O'Neill, "A Critical Analysis of the EU Legal Provisions on Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, No. 1, 2008, p. 30.



當金融機構沒有或無法確定顧客身份時，金融機構不允許保有匿名帳戶 (anonymous account) 或虛名帳戶 (accounts in fictitious name)，遇有可疑金融交易時必須通報相關執法單位並在一定時間範圍內保持所有佐證文件。⁷⁰但儘管如此，第三號洗錢指令並未涵蓋「特別建議第六項」關於「替代性匯款」(alternative remittance systems)，⁷¹包含非正式價值轉移服務 (informal value transfer services)⁷²以及「特別建議第七項」關於電匯 (wire transfer) 的規範。⁷³

第三號洗錢指令在 2005 年在歐洲議會審查時，就經過極為冗長的過程。反對的理由主要是針對隱私與資訊保護問題，尤其關於法律針對金融交易能夠獲取多少詳盡的資訊；以及哪些機構需要提供資訊。律師公會反對早期的版本，認為律師的回報義務將使其在代表委託人執行職務時，產生偏見。⁷⁴除了凍結資產之外，對抗組織犯罪更需要正確認定幫助洗錢的合法公司。賭場與狄斯可舞廳經常是洗錢的管道。因為賭場的利潤經常超過其合理的獲利空間，所以經由賭場可使非法所得成為合法。⁷⁵除此之外，所有產業界，例如房地產業，經常被所謂「洗淨的錢」(cleanded money) 所充斥與滲透，進而哄抬價格，造成危險的金融泡沫。對此，歐盟執委會目前經考慮將開始修正第三號洗錢指令，使其能夠更有效認定公司與產業的真正擁有者，進而可以追蹤非法資產，而隱

⁷⁰ 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，頁 127-128；Bures, “op. cit.,” p. 423; Allam Miriam and Damian Gadzinowski, “Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics,” p. 40.

⁷¹ 替代性匯款是運作於正統金融體系外的一種傳統性金融服務，提供資金或可計價物品從一個地方轉移到另一個地方。

⁷² 現金或價值轉移是一種金融服務，在某地接受現金、支票、其他貨幣工具或價值儲存，在其他地方付給等值的現金或其他形式的物品。此項服務的交易可能涉及一個或多個仲介者，並由第三者最後付款，伊斯蘭世界的哈瓦拉 (hawala) 即為一例。

⁷³ Allam Miriam and Damian Gadzinowski, “Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics,” p. 42.

⁷⁴ Eur Active, “EU Prepares Plans to Fight Crime, Terrorism,” November 22, 2010, <<http://www.euractiv.com/en/security/eu-prepares-plans-fight-crime-terrorism-news-499900>>.

⁷⁵ 依據歐盟第三號洗錢指令第十條規定會員國，當賭場賭客換取二千或超過二千歐元賭博籌碼時，必須要求確認賭客的身分。請詳閱 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, OJ L 309, November 25, 2005, p. 24.



私、資訊保護與法律的問題預料將會被再次提起。⁷⁶

此外，歐盟第三號洗錢指令在 2007 年 12 月 15 日被要求落實到各會員國之後，執行面往往出現落差或缺失。2011 年 1 月歐盟執委會就曾經要求德國落實反洗錢與打擊恐怖主義資助的法令，起因是因為德國兩個州政府(Bundesländer)，即梅克倫堡-前波莫瑞州(Merklenburg-Vorpommern)與薩克森-安哈特州(Sachsen Anhalt)沒有指定稽核機關(supervisory authority)，負責上述信貸金融機關與「特定非金融事業與專業人士」的稽核工作。歐盟認為德國因此無法阻止金融機關受到恐怖分子洗錢的濫用，因此發出「規勸意見書」(reasoned opinion)，⁷⁷若德國兩個月內沒有提出滿意的答覆，歐盟執委會將會提交歐洲法院審理。⁷⁸

除了三個主要洗錢指令外，歐盟的規章與指令已經涵蓋部分的「反洗錢工作小組九項特別建議」，例如「特別建議第九項」關於「現金攜帶」(money courier)的規定已經被歐盟規章所涵蓋。⁷⁹而此規章主要是規範個人在進入或離開歐洲共同體必須申報等於或高於一萬歐元現金。但是這個規章有一漏洞，因為沒有規範等於或高於一萬歐元現金之外等值的黃金與貴重金屬。⁸⁰而「特別建議第六項」關於替代性匯款之規範則由「歐洲付款服務指令」(Payment Services Directives 2007/64/EC, PSD)所涵蓋；⁸¹此外歐盟

⁷⁶ Eur Active, "EU Prepares Plans to Fight Crime, Terrorism,"

<<http://www.euractiv.com/en/security/eu-prepares-plans-fight-crime-terrorism-news-499900>>.

⁷⁷ 在一個法律案件開始之前，歐盟執委會會發出一個規勸意見書。會員國可以遵照指示辦理或忽略它並進入司法程序。此依程序被規範於里斯本條約第 258 及 259 條。

⁷⁸ Mariah Jen, "Internal Market: Commission Acts to Enforce Anti- money Laundering Rules in Germany,"

<<http://www.iewy.com/15251-internal-market-commission-acts-to-enforce-anti-money-laundering-rules-in-germany.html>>.

⁷⁹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on Controls of Cash Entering or Leaving the Community, OJ L 309, November 25, 2005, pp. 9-12.

⁸⁰ Henri Labayle and Nadja Long, *Overview of European and International Legislation on Terrorist Financing* (Brussels: European Parliament, Directorate General Internal Policies, Policy Department C, Citizen's Right and Constitutional Affairs, 2009), p. 25.

⁸¹ Directives Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on Payment Services in the Internal Market Amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and Repealing



「伴隨付款人資金轉移資訊規章」(Regulation on Information on Payer Accompanying Transfers of Funds)則第二條規範「特別建議第七項」關於電匯的相關問題。⁸²

歐盟成員對於金融機構的稽核與慈善組織的調查，特別積極，並且在位於其管轄權內的境外金融中心，實施特別措施。⁸³但Bures認為「反洗錢工作小組」所制定關於反洗錢的相關建議，基本上是以美國對恐怖主義威脅的分析為基礎，而且是針對組織犯罪團體，而非特別針對恐怖組織，因此無法用以當成歐洲打擊恐怖主義資助戰略的基礎。⁸⁴

三、歐洲警政署的角色

馬德里爆炸案後，歐洲聯盟於2004年3月25日通過「歐盟打擊恐怖主義行動計畫」(EU Plan of Action on Combating Terrorism 2004)，要求各會員國徹底落實現行反恐相關法律，並落實反洗錢、凍結資產與警政合作的相關反恐措施。⁸⁵歐盟並於2004年3月也指定佛萊斯為首任歐盟反恐協調官。2004年6月10日歐盟執委會宣布建立一套預防恐怖主義資助的電子資料庫，結合四大歐洲信貸聯盟與所有接受歐盟金融管控的、團體、實體。⁸⁶而實際執行打擊金融犯罪的則是歸「金融與財產犯罪」處(SC4)，隸屬於歐洲警政署下的「重大犯罪部門」(Department Serious Crime)。而此部門下的反恐處(SC5)，主要是會員國依照會員國的需求，提供戰略層面的行動分析資料。⁸⁷

Directive 97/5/EC, OJ L 319, December 5, 2007, pp. 1-36.

⁸² Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on Information on Payer Accompanying Transfers of Funds, OJ L 345, December 8, 2007, p.1.

⁸³ Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Peter Romaniuk, "International Initiatives to Combat the Financing of Terrorism," 2008, p. 244.

⁸⁴ Oldrich Bures, "EU's Fight against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models," p. 431.

⁸⁵ Council of the European Union "EU Plan of Action on Combating Terrorism," June 1, 2004, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10586.en04.pdf>>, pp. 1-76; Daniel Keohane, "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism," *Journal of Common Market Studies* (JCMS), Vol. 46, No. 1, 2008, p. 131.

⁸⁶ Napoleoni, "Terrorism Financing in Europe," p. 181.

⁸⁷ 張福昌，〈歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石？〉，頁91。



歐洲警政署公約於 1998 年 10 月 1 日生效後，提供歐洲警政署一個法律的基礎。雖然 1992 年馬斯垂克條約中就規定歐洲警政署的成立，⁸⁸但歐洲警政署並非歐盟典型的機關(agency)。歐洲警政署自從 2000 年倡議要使用追蹤(trace)、扣押(seize)與沒收(confiscate)犯罪資產藉以打擊洗錢活動開始，查緝犯罪資產一直是歐洲警政署的工作重點。2004 年歐洲警政署與愛爾蘭的犯罪資產局(Criminal Assets Bureau)共同促成「卡姆登追回資產跨機構網絡」(Camden Asset Recovery Inter-Agency Network, CARIN)的成立。⁸⁹該網路通過歐洲國家和美國的專家和專業人員，重點在處理與貪贓收入有關的所有問題。該網路建立了各聯絡點的相互聯繫，有助於緝查、凍結、扣押和沒收賄賂和犯罪活動的資產，從而促進各國情報交流。⁹⁰而自 2001 年歐洲警政署開始將打擊恐怖主義列為施政重點，2002 年開始將反洗錢列為工作項目並在 2004 年之後，將洗錢等在內的金融犯罪與打擊恐怖主義列為施政優先目標。⁹¹

2007 年修正歐洲警政署公約的三大議定書正式生效，⁹²其中的洗錢議定書(money laundering protocol)也正式於同年 3 月 29 日生效。⁹³此一洗錢議定書修正了原先歐洲警政署公約的第二條以及公約之附件，藉此歐洲警政署得以擴張對打擊洗錢的權限而無須顧慮被洗淨的金錢是來自何種犯行。⁹⁴2007 年歐盟司法與內政事務委員會原則上同意，歐洲警政署公約將由歐盟部長理事會決議

⁸⁸ European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, OJ C 321, December 29, 2006, pp. 23-25.

⁸⁹ 「卡姆登」為都柏林一間飯店之名稱。2002 年 10 月歐洲警政署與愛爾蘭犯罪資產局在此一地點共同舉辦關於犯罪資產認定與追回相關議題之會議。

⁹⁰ Andy Brown, *Ten Years of Europol, 1999-2009* (The Hague: European Police Office, 2009), p. 32.

⁹¹ *Ibid.*, p. 24.

⁹² 三大議定書分別為：洗錢議定書，丹麥議定書(Danish Protocol)與聯合調查小組議定書(Joint Investigation Teams Protocol, JIT)。

⁹³ Maria O'Neill, "A Critical Analysis of the EU Legal Provisions on Terrorism," 2008, p. 34; Notice Concerning the Entry Into Force of the Protocol Drawn Up on the Basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office, OJ L 41, February 13, 2007, p. 21.

⁹⁴ Council Act of 30 November 2000 Drawing Up on the Basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) of a Protocol Amending Article 2 and the Annex to that Convention (2000/C 358/01), OJ C 358, December 13, 2000, pp. 1-2.



所取代(Council Decision)。⁹⁵此決議的版本在 2008 年 6 月 24 日獲得初審通過，並在 2009 年 4 月 6 日正式由部長理事會通過。2010 年 1 月 1 日開始，歐洲警政署正式成為歐盟的政治機關之一，預算直接由歐洲共同體編列，而非之前由歐盟個別會員國支出。歐洲警政署新的法律架構生效後，將擴張其權限與任務，在個體的資料處理與犯罪預防或在整體執行與行政能力上，將會大規模提升。⁹⁶

在國際合作方面，九一一事件發生後不久，歐洲與美國打擊國際恐怖主義金融活動，隨即展開，包含美國與歐盟的警察與司法執行互助、司法引渡、刑事犯罪資料共享、邊界與運輸安全互助及資助恐怖份子目標的鎖定等，歐洲警政署尤其扮演關鍵的角色。⁹⁷歐洲與美國針對恐怖主義事宜互設聯絡官(liaison officer)。2002 年 8 月起，有兩名歐洲警政署聯絡官常駐華盛頓，而美國各相關機構如秘勤局(Secret Service)、聯邦調查局(FBI)、郵政查核總局(Postal Inspection Service, Global Security Investigations Division)相繼自 2006 年起，常駐歐洲警政署。⁹⁸

2010 年 6 月 28 日歐盟與美國正式簽署金融資訊共同協定。同年 7 月 5 日歐洲議會主管司法與內政的專門委員會也正式同意此協議，此協議於 2010 年 8 月 1 日正式生效。根據協定，歐盟國家將允許美國財政部反恐調查人員利用「環球同業銀行金融電訊協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Communication, SWIFT) 管理的歐盟金融交易資訊，以便追查恐怖分子的資金流動狀況。此協議將為美國的「恐怖分子資金追蹤計畫」(Terrorist Finance Tracking Program, TFTP)提供金融資訊資料，雙方打擊恐怖主義資助與資金的流動，因此邁向一大步。⁹⁹

⁹⁵ Acts Adopted under Title VI of the EU Treaty Council Decision of 6 April 2009 Establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), OJ L 121, May 15, 2009, pp. 37-66.

⁹⁶ Andy Brown, *Ten Years of Europol, 1999-2009*, p. 55.

⁹⁷ Kaunert, "The External Dimension of EU- Counter- Terrorism Relations: Competences, Interests, and Institutions," 2010, pp. 54-55; Christian Kaunert, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 7, 2010, p. 663.

⁹⁸ Kaunert, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," 2010, pp. 664- 665.

⁹⁹ Welt Online, "Ausschuss im EU-Parlament billigt SWIFT-Abkommen," *Welt*



四、里斯本條約後歐盟反恐政策的展望

「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)於 2009 年 12 月 1 日生效後，歐盟進入一個新的紀元。條約中第 3 條明白規定，歐盟的目標在於提供其公民一個沒有疆界的自由、安全與正義(area of freedom, security and justice, AFSJ)的領域。而在此領域中，人員自由行動應受到保障且應輔以以相關措施配套如外部邊界管制、難民、移民、犯罪的防制與打擊。¹⁰⁰而在第 67 條更規定歐盟應該在尊重基本權利與各國司法制度與傳統下，建立自由、安全與正義的區域。¹⁰¹要達成此一基本目標，跨疆界犯罪的打擊，尤其是國際恐怖主義的防制與打擊，更顯示出其重要性。里斯本條約的改革之中，以下相關制度的改變可分為對外與對內方面，將有助於跨國犯罪與恐怖主義的打擊。

對外方面，「里斯本條約」第 15 條至 18 條新設立「歐盟常任主席」(President of the European Council)一職，任期兩年半，同時設立了「歐盟外交與安全政策高級代表」的職位(A High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)，並身兼歐盟執委會副主席，任期五年與歐盟執委會相同。¹⁰²此外，條約 27 條，理事會將設立「歐洲對外行動部」(European External Action Service, EEAS)，¹⁰³將原本分散於理事會與執委會的對外事務單位合併。新的對外行動部主要將工作區分為執行共同暨安全防衛政策部門、地域部門、特定議題如人權、反恐、禁止核擴散等，以及全球歐盟代表團四大區塊。新設之外交與安全政策高級代表與歐洲對外行動部將會大幅擴充人力、提升位階、

Online, June 7, 2010,

<<http://www.welt.de/politik/ausland/article8326300/Ausschuss-im-EU-Parlament-billigt-Swift-Abkommen.html>>; Ellen Nakashima, "European Union, U.S. TO Share Banking Data to Fight Terrorism," *The Washington Post*, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/28/AR2010062805052.html>>.

¹⁰⁰ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, p. 17.

¹⁰¹ Ibid., p. 73.

¹⁰² Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, pp. 23-27.

¹⁰³ Ibid., p. 32.



統一事權和擴大決策領域，有效強化歐盟對外行動能力。¹⁰⁴最後，條約第 46 條 A 正式給予歐盟法人(legal personality)地位，使其能作為一個實體簽署各類國際協議。¹⁰⁵申言之，里斯本條約中賦予常任理事主席任期的穩定性與一致性，外交與安全政策高級代表統合協調歐盟對外事務，再加上歐盟的法人地位，無疑將使歐盟與國際社會在反恐事務的合作與協調上，能夠統一事權，增加人力，將可提高對外的行動的執行力。

對內方面，為達成上述第 3 與第 67 條建立自由安全區域目標，在 76 條中特別規定，關於防制與打擊恐怖主義等相關活動，歐洲議會與理事會應以規章的方式對於資金的流動與支付，例如資金凍結、金融資產與經濟利益(economic gains)，建立一個行政架構，根據執委會的建議，予以採用。¹⁰⁶這些行政措施的施行，將為更有效打擊恐怖主義提供一個法律基礎。¹⁰⁷

里斯本條約為歐洲刑法的歷史，寫下新的一頁。此條約以條列犯罪活動的方式，在犯罪打擊方面提供一個特別的法律基礎。¹⁰⁸在打擊恐怖主義方面，里斯本條約 83 條規定，歐洲議會與部長理事會(Council of Minister)使用「共同決定」(co-decision)與「條件多數決」(qualified majority)的方式，並以指令的形式，規定跨界犯罪的定義與處罰，條約中新增的犯罪領域包含恐怖主義、人口販運、婦女與兒童的性剝削、非法毒品與軍火販運、洗錢、賄賂、偽造支付工具、電腦犯罪及組織犯罪。¹⁰⁹此一制度的改革，將使歐盟刑事案件的司法合作，邁進一大步，在上述條約規定的犯罪領域，強化會員國間司法判決與司法決定(mutual recognition of judgments and judicial decisions)的互相承認，並且使各國的法律與

¹⁰⁴ 邱宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，40 期，2009，頁 92-93。

¹⁰⁵ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, p. 41.

¹⁰⁶ Ibid., p. 75.

¹⁰⁷ Agnieszka Serzysko, "European Crime Justice Under the Lisbon Treaty," *eucri*, 2010, p. 74.

¹⁰⁸ Ester Herlin- Karnell, "The Lisbon Treaty- A Critical Analysis of Its Impact on EU Criminal Law," *eucri*, 2010, p. 59.

¹⁰⁹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, pp. 80-81.



規章日漸趨同化(approximation of laws and regulations)。¹¹⁰此外，里斯本條約第 69 條 E 款將為歐盟理事會鋪路，透過特別立法程序，建立「歐洲公訴檢察署」(European Prosecutor's Office)，對抗如恐怖主義之重大的跨國犯罪。¹¹¹

而另外由里斯本條約創造出的反恐有利因素是法律工具的簡化。里斯本條約為了達到制度整合的目的，除將原有三支柱架構廢除外，並將所有第二與第三支柱的法律工具統一適用於第一支柱之規章、指令、決定(decision)、建議(Recommendation)、與意見(opinion)等五級系統。在此法制改革下，歐盟正逐步將原司法與內政合作法規轉換為上述五級法律工具體系。如此將可使歐盟內部安全政策決策效率提高，會員國間「交易成本」下降，有助於司法內政合作與反恐任務的推動。¹¹²

整體而言，里斯本條約生效後，透過其制度性的變革與機制的轉化，使歐盟對外將有更大的行動能量，與國際社會在反恐任務上進行密切的協調與合作；對內則可簡化決策程序，提高決策效率，讓會員國在洗錢、恐怖主義與組織犯罪等跨疆界議題，能更密切的合作。為清晰呈現歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施的演進軌跡，重建其與歐洲重大恐怖攻擊事件的前後關係，表 1 將逐列九一一恐怖攻擊行動後，歐盟重大的反洗錢措施與相關的恐怖攻擊事件。

表 1 歐盟打擊恐怖主義洗錢與相關恐怖攻擊活動大事紀

年代	政策與事件	內容要點
1991	頒布第 1 號洗錢指令	主要針對販毒犯罪所得要求信貸機關課以反洗錢義務。

¹¹⁰ Margherita Cerizza, "Solutions Offered by the Lisbon Treaty," *eu crim*, 2010, pp. 65-66.

¹¹¹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, p. 82.

¹¹² 參閱張福昌，《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》，頁 28-29。「建議」與「意見」為非拘束性的法律工具，為歐盟機關對會員國（某些案例中也針對個別公民）表達意見(view)的方式。因此，「建議」與「意見」的真正意義在於其政治性與道德性。參閱 Borchardt, *The ABC of European Union Law*, pp. 95-96.



2001/9/11	美國遭受基地組織恐怖份子大規模攻擊。	紐約的雙子星大樓與華盛頓國防部五角大廈遭受自殺飛機攻擊。
2001	歐洲警政署反恐任務	自該年起，歐洲警政署將反恐列為施政重點。
2001	歐盟理事會特別會議通過「反恐行動計畫」	決議擴大歐盟洗錢指令與凍結恐怖份子資產，要求會員國迅速批准聯合國 1999「制止向國際恐怖主義提供資助國際公約」。
2001	「理事會打擊恐怖主義特別措施適用共同立場」	通過落實聯合國安理會 2001 年 1373 號關於打擊恐怖主義資助之決議案。
2001	頒布第 2 號洗錢指令	針對「特定非金融事業與專業人士」課以反洗錢義務；要求歐盟會員國建立金融情報單位。
2002	「理事會打擊恐怖主義架構協議」	歐盟首次對恐怖主義作出一致的定義。
2002	歐洲警政署與美國展開反恐合作	歐洲警政署連絡官常駐華盛頓
2002	歐洲警政署洗錢防治工作	開始將洗錢列為工作業務。
2003	公布「歐洲安全戰略」	將恐怖主義列為歐洲之主要威脅。
2004/3/11	義大利遭受大規模恐怖攻擊	義大利馬德里鐵路通勤列車受到大規模恐怖攻擊。
2004	首任歐洲反恐協調官佛萊斯就任	促進各會員國反恐情報分享。
2004	「歐盟打擊恐怖主義行動計畫」	要求會員國落實反洗錢、資產凍結與警政合作相關反恐措施。
2004	歐洲警政署洗錢防治工作	自該年起，洗錢與打擊恐怖主義列為歐洲警政署施政優先目標。
2004	歐洲警政署「卡姆登追回資產跨機構網絡」成	稽查凍結扣押犯罪所得，促進情報交流。



	立	
2005/7/7	英國遭受大規模恐怖攻擊	英國倫敦地鐵遭受大規模恐怖攻擊。
2005	頒布第 3 號洗錢指令	歐洲第一部打擊恐怖主義資助的反洗錢立法；特別針對恐怖主義資助加以定義；要求會員國將「反洗錢工作小組」的反洗錢相關建議轉換成內部法律。
2006	歐盟「伴隨付款人資金轉移資訊規章」	規範電匯相關事宜。
2007	歐洲警政署公約之「洗錢議定書」生效	擴張歐洲警政署打擊洗錢的權限。
2007	歐盟「付款服務指令」	規範替代性匯款相關事宜。
2009/1/1	里斯本條約生效	建立自由、安全與正義的歐洲
2009	里斯本條約第 76 條	規範資金的流動與支付，包含資金凍結、金融資產與經濟利益
2009	里斯本條約第 83 條	在刑事犯罪的司法合作方面，明列恐怖主義與洗錢為跨疆界犯罪，而為共同打擊對象。
2009	歐盟「現金管制」規章	個人進入或離開歐洲共同體時，必須申報等於或高於一萬歐元現金。
2010	歐盟與美國簽署金融資訊共同協定	雙方交換金融交易資訊，追查恐怖分子資金流向。

資料來源：本研究整理，作者製表。

五、歐盟反洗錢措施的成效與評估

綜觀上述歐洲聯盟在九一一事件後的主要反洗錢措施與打擊恐怖主義金融活動，諸如聯合國反恐決議的落實、三大洗錢指令的公布，歐洲警政署地位的轉變與功能的提升，都在在顯示歐盟打擊跨國恐怖主組織洗錢與金融犯罪活動的努力，而這些努力也如實反映在實際的數目上。若吾人以恐怖攻擊與恐怖分子逮捕數



量作為衡量的主要參考，依照「2010年歐洲聯盟恐怖主義情勢與趨勢報告」的數據，2009年發生在歐盟境內恐怖攻擊事件共有294起，比前一年降低了33%，與2007年的581件相較，又降低了將近一半。恐怖分子逮捕的數目由2007年的841件到隔年的753件，2010年則下降至587件。¹¹³

但數字的另外一面，則顯示令人憂心的情況。如第二節所述，2009年歐盟逮捕的恐怖分子中涉及恐怖攻擊與恐怖主義資助的比例占整體總逮捕人數高達一半之強(47%)。因為打擊恐怖主義洗錢的基本假設是每一次恐怖活動背後都有其非法的金融活動。因此，整體恐怖攻擊活動與逮捕比例雖然降低，但是恐怖主義資助的比例仍居高不下，此一現象值得憂心。

另外，歐盟雖將聯合國反恐決議，以規章的法律形式，加以落實，但由於歐洲對基本人權保障的高度重視，令人質疑，歐盟是否有意願與能力，徹底落實聯合國的反恐決議。其次，歐盟迄今頒布的三大洗錢指令與規章已經涵蓋大部分「反洗錢工作小組九項特別建議」，但是會員國在具體落實方面，尤其是信貸金融機關與「特定非金融事業與專業人士」的稽核工作上，前文聯邦德國執行不力的個案剛好凸顯此一缺失。再者，歐盟尚需思考，是否以美國經驗制定的「反洗錢工作小組九項特別建議」，在歐洲不同的政經環境與恐怖主義生態中，有無檢討與調整的必要。隨著2007年洗錢議定書的生效與2010年開始成為歐盟正式的政治機關，歐洲警政署在新的法律架構下，整體打擊恐怖主義金融犯罪的效能，將大幅提升。最後，里斯本條約生效後，透過其制度性的改革與機制，使歐盟對外將有更大的行動能量，與國際社會在反恐任務上進行密切的協調與合作；對內則可簡化決策程序，提高決策效率，讓會員國在洗錢、恐怖主義與組織犯罪等跨疆界議題，能更密切的合作。

綜合上述的討論，歐盟打擊恐怖主義洗錢與相關金融活動的措施，在相關法律的制定與頒布上，已能漸漸趕上腳步，但是整體而言，不管在歐盟層次或會員國層次，對於相關政策的具體執行與落實，仍有相當大努力的空間。

¹¹³ Europol, "TE-SAT 2010," p. 11.



肆、結語

歐洲國家遭受恐怖攻擊與對抗恐怖主義的經驗，由來已久。但這些傳統的恐怖組織基本上是區域性，階層化的組織，而幾乎都以有限的自決為其政治目標。而當今的國際恐怖組織的特性是跨疆界、扁平化的組織，其目標往往是消滅以美國為首的西方價值與平民。因此，歐洲數十年的反恐經驗，已經無法有效面對當今跨國性恐怖組織的挑戰。尤其近二十年來，歐洲聯盟進行一波又一波的深化與擴大，內部疆界的去除，單一貨幣的引進，較少的金融管制，使得歐洲逐漸成為恐怖組織洗錢、跨國犯罪與各種恐怖主義資助等金融活動的理想區域。

九一一事件之後，歐盟才開始正視新型態國際恐怖主義的威脅。2001年歐洲警政署開始將反恐提升為施政重點而2002將反洗錢列為工作業務，更為重要的是2002年起，歐盟首次對恐怖主義做出一致的定義。2005年歐盟第三號洗錢指令頒佈，是為歐洲第一部打擊恐怖主義資助的立法，要求會員國將國際組織關於反洗錢的建議，轉換成國內法律。之後，歐盟相關的規章、指令與洗錢議定書也相繼頒佈執行。里斯本條約中制度性的變革，也將提升歐盟對外反恐的行動能力，同時促進會員國間司法的互助與合作。

但不爭的事實是，反恐事務包羅萬象，恐怖組織與攻擊活動的形式不斷推陳出新，尤其是恐怖主義資助的形式在全球化的現象下，不但牽涉歐盟組織內、會員國之間與歐盟外部(尤其是聯合國與美國)，而且範圍橫跨組織犯罪、洗錢、資金的流動凍結等複雜交錯之事務領域，而里斯本新架構成立運作後，歐盟整體在制度面與政策面如何因應恐怖主義資助的威脅，會員國如何落實相關的法律規章，將是未來歐盟的嚴峻挑戰，也會是未來學術研究的重要議題。



參考文獻

中文

- 宋鎮照，《社會學》。台北：五南圖書出版公司，1997。
- 李貴雪，〈從歐洲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」論文。桃園：中央警察大學，2010/12/8。
- 林泰和，〈國際恐怖主義資金的流動〉，《問題與研究》，50 卷 1 期，2011，頁 97-134。
- 邱宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，40 期，2009，頁 81-126。
- 張子清，〈歐盟反恐首長：歐洲遭遇恐怖威脅是「真的」〉，《中央廣播電台》，2010/12/1/，
<http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=262021>。
- 張登及，〈本體安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖主義攻擊事件為例的分析〉，《問題與研究》，48 卷 4 期，2009，頁 67-93。
- 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，5 期，2009，頁 109-145。
- 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暨實務研討會」論文，桃園：中央警察大學，2008/12/15。
- 張福昌，《歐盟司法與內政合作－反恐議題解析》。台北：台灣商務印書館，2011。
- 管叔平，〈瑞典首都連環爆 恐怖攻擊再起〉，《自由時報》，2010/12/13，版 A12/國際新聞。

外文

- (EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT 2010). (European Security Strategy, ESS 2003), December 18, 2010, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- Acts Adopted under Title VI of the EU Treaty Council Decision of 6 April 2009 Establishing the European Police Office (Europol)(2009/371/JHA), OJ L 121, 2009/5/15, pp. 37-66.
- Allam, Miriam and Damian Gadzinowski, "Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics," *Eipascope*, 2009, pp. 37-43.
- Biersteker, Thomas J. and Sue E. Eckert, "Conclusion," in Thomas J



- Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge, 2008, pp. 289-304.
- Biersteker, Thomas J. and Sue E. Eckert, "Introduction," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge, 2008, pp. 1-16.
- Biersteker, Thomas J. and Sue E. Eckert, "The Challenges of Terrorist Financing," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge, 2008, pp. 63-89.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert and Peter Romaniuk, "International initiatives to combat the financing of terrorism," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge, 2008, pp. 234-259.
- Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of European Union Law*. European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- Brown, Andy, *Ten Years of Europol, 1999-2009*. The Hague: European Police Office, 2009.
- Bures, Oldrich, "EU's Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 3, 2010, pp. 419-438.
- Cerizza, Margherita, "Solutions Offered by the Lisbon Treaty," *eucri*, Iss. 2. *The European Criminal Law Association's Forum*, 2010, pp. 65-68.
- Clunan, Anne L., "U.S. and International Responses to Terrorist Financing," in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.), *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective*. Stanford, C.A.: Stanford University Press, 2007, pp. 260-281.
- Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf>, pp. 1-5.
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01), OJ C 83, March 30, 2010, pp. 1-403.
- Council Act of 30 November 2000 Drawing Up on the Basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) of a Protocol Amending Article 2 and the Annex to that Convention (2000/C 358/01), OJ C 358, December 13, 2000.
- Council Common Position 2009/67/CFSP of 26 January 2009



- Updating Common Position 2001/931/CFSP on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism and Repealing Common Position of 2008/586/CFSP, OJ L 23, January 26, 2009, pp. 37-42.
- Council Common Position of 27 December 2001 on Combating Terrorism (2001/930/CFSP), OJ L 344, December 27, 2001, pp. 90-92.
- Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism (2001/931/CFSP), OJ L 344, December 27, 2001, pp. 93-96.
- Council Decision 2010/386/CFSP of 12 July 2010 Updating the List of Persons, Groups and Entities Subject to Article 2, 3, and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on Application of Specific Measures to Combat Terrorism, OJ L 178, July 13, 2010, pp. 28-30.
- Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, OJ L 166, June 28, 1991, pp. 77-83.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism 2002/475/JHA, OJ L 164, June 22, 2002, pp. 3-7.
- Council of the European Union, “EU Plan of Action on Combating Terrorism,” June 1, 2004, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10586.en04.pdf>>, pp. 1-76.
- Davis, Terry, “Terrorist Seldom Kill for Money, but They Always Need Money to Kill,” 2007/2/20, <<http://www.coe.int/NewsSearch/Default.asp?p=nwz&id=8827&mlLangue=1>>.
- De Vries, “The European Union and the Fight Against Terrorism,” 2006, pp. 1-11, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060119CenterEuropeanReform.pdf>>.
- Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 Amending Council Directive 91/308/EEC on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, OJ L 344, December 28, 2001, pp. 76-81.
- Directive 2005/60/EC of the European Parliament and 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. OJ L 309, November 25, 2005, pp. 15-36.
- Directives Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on Payment Services in the Internal Market Amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC,



- 2005/60/EC and 2006/48/EC and Repealing Directive 97/5/EC, OJ L 319, December 5, 2007, pp. 1-36.
- Edwards, Geoffrey and Meyer, Christopher, "Introduction: Charting a Contested Transformation," *Journal of Common Market Studies* (JCMS), Vol. 46, No. 1, 2008, pp. 1-25.
- Errera, Philippe, "Three Circles of Threat," *Survival*, Vol. 47, No. 1, 2005, pp. 71-88.
- EU Commission, *How the European Union Works- Your Guide to the EU Institutions*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- Eur Active, "EU prepares plans to fight crime, terrorism," 2010/11/22, <<http://www.euractiv.com/en/security/eu-prepares-plans-fight-crime-terrorism-news-499900>>.
- European Convention on Suppression of Terrorism, January 27, 1997, pp. 1-6.
<http://www.politsei.ee/files/rab/Terrorist_suppression_convention_1977.pdf>.
- European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, OJ C 321 E, December 29, 2006, pp. 1-331.
- Fitzgerald, Valpy, "Global Financial Information, Compliance Incentives and Terrorist Funding," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 2004, pp. 387-401.
- Guild, Elspeth, "EU Counter- Terrorism Action- A fault line between law and politics?" CEPS Liberty and Security in Europe, 2010, <<http://www.ceps.eu/book/eu-counter-terrorism-action-fault-line-between-law-and-politics>>.
- Harmon, Christopher C. *Terrorism Today* (2nd Edition) London: Routledge, 2008.
- Herlin-Karnell, Ester, "The Lisbon Treaty- A Critical Analysis of Its Impact on EU Criminal Law," *eucri*, Iss. 2, *The European Criminal Law Association's Forum*, 2010, pp. 59-64.
- Jen, Mariah, "Internal Market: Commission Acts to Enforce Anti-money Laundering Rules in Germany," 2011/1/27, <<http://www.iewy.com/15251-internal-market-commission-acts-to-enforce-anti-money-laundering-rules-in-germany.html>>.
- Johnston, R. Barry and Oana M. Nedelescu, "The Impact of Terrorism on Financial Markets," *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 7-25.
- Jurith, Ed, "Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9, 2003, pp. 158-162.
- Kaunert, Christian, "Europol and EU Counterterrorism: International



- Security Actorness in the External Dimension,” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 7, 2010, pp. 652-671.
- Kaunert, Christian, “The External Dimension of EU- Counter-Terrorism Relations: Competences, Interests, and Institutions,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 1, 2010, pp. 41-61.
- Keohane, Daniel, “The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter- Terrorism,” *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 46, No. 1, 2008, pp. 125-146.
- Labayle, Henri and Nadja Long, *Overview of European and International Legislation on Terrorist Financing*, Brussels: European Parliament, Directorate General Internal Policies, Policy Department C, Citizen’s Right and Constitutional Affairs, 2009.
- Levi, Michael, “Lessons from Countering Terrorist Financing from the War on Serious and Organized Crime,” in Thomas J Biersteker and Sue E. Eckert (eds.) *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge, 2008, pp. 260-288.
- Michaelsen, Christopher, “The Security Council’s Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes: “Essential Tool” or Increasing Liability for the UN’s Counterterrorism Efforts?” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4, 2010, pp. 448-463.
- Nakashima, Ellen, “European Union, U.S. to Share Banking Data to Fight Terrorism,” *The Washington Post*. 2010/6/9, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/28/AR2010062805052.html>>.
- Napoleoni, Loretta, “Terrorism Financing in Europe,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.) *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective*. Stanford, C.A.: Stanford University Press, 2007, pp. 171-184.
- Notice Concerning the Entry into Force of the Protocol Drawn up on the Basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office, OJ L 41, 2007/2/13.
- O’Neill, Maria, “A Critical Analysis of the EU Legal Provisions on Terrorism,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, No. 1, 2008, pp. 26-48.
- Passas, Nikos, “Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.) *Terrorism Financing and State Responses – A Comparative Perspective*. Stanford, C.A.: Stanford University, 2007, pp. 21-38.
- Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on Information on Payer Accompanying Transfers of Funds, OJ L 345, December 8, 2007,



- pp. 1-9.
- Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on? Controls of Cash Entering or Leaving the Community, OJ L 309, November 25, 2005, pp. 9-12.
- Robertson, Ann E, *Terrorism and Global Security*. New York: Facts on File, 2007.
- Serzysko, Agnieszka, “European Crime Justice Under the Lisbon Treaty,” *eu crim*, Iss. 2, *The European Criminal Law Association’s Forum*, 2010, pp. 69-74.
- The European Union Counter- Terrorism Strategy (EUCTS 2005), 14469/4/5, REV 4, November 30, 2005, pp. 1-17.
<<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>.
- Transatlantic trends “Topline Report,” 2010,
<http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Top.pdf>.
- Wahl, Thomas, “The European Union as an Actor in the Fight Against Terrorism,” in Marianne Wade and Almir Maljević (eds.) *A War on Terror: The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, 2009, pp. 107-170.
- Welt Online “Ausschuss im EU- Parlament Billigt SWIFT-Abkommen,” 2010/7/5,
<<http://www.welt.de/politik/ausland/article8326300/Ausschuss-im-EU-Parlament-billigt-Swift-Abkommen.html>>.
- Williams, Phil, “Warning Indicators and Terrorist Finances,” in Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas (eds.) *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective*. Stanford, C.A.: Stanford University Press, 2007, pp. 72-90.
- Zimmermann, Doron, “The European Union and Post- 911 Counterterrorism: A Reappraisal,” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 2, 2006, pp. 123-145.



EU's Evolution and Prospect of Combating the Money Laundering of Terrorism— A post-911 Inquiry

Tai-Ho Lin^{*}

Abstract

Since Europe owns common currency, porous border control and lax financial and related legislative regulations, Europe has become the ideal area for all kinds of financial activities of terrorism such as money laundering. In the mean time, Europe is not a supra-national organization. Facing the cross-border threat of transnational terrorism, the difficulties of combating terrorism is complex and increasing. Since terrorism groups needs financial support for daily expenditure and attacks, the measures for combating money laundering of terrorism in the context of combating terrorism financing is imperative than ever. After the 9/11 terrorist attacks, terrorist organizations has been conducted their financial activities across the Atlantic into Europe. For this reason, the terrorist financial activities increased. The prevention and countering of money laundering activities of terrorism is an important knot of combating terrorist financing and activities. This article explores the EU measures of combating money laundering of terrorism as to understand how international community responds to terrorism financing and financial activities.

Keywords: EU, Terrorism, Money Laundering, Terrorism Financing, Lisbon Treaty

^{*} Assistant professor, Institute of Strategy and International Affairs, National Chung Cheng University

