



從哥本哈根學派「安全化」研究途 徑分析歐盟反恐政策的演化

林泰和

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

摘要

本研究試圖以哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐洲聯盟在 2001 年九一一恐怖攻擊後的反恐政策。後九一一時期歐盟透過將恐怖主義議題「安全化」的過程，使得恐怖主義成為一種全歐洲跨國實存威脅，進而促進歐盟將原來會員國各自為政的反恐政策，逐漸轉化為歐盟一致的反恐政策。在 2004 年與 2005 年馬德里與倫敦二次歐洲在地大型恐怖攻擊發生後，更加快此一反恐政策一致化的速度，顯示在反恐政策框架、政策機關與政策工具的建立與進化上。

關鍵詞：

恐怖主義、歐盟、反恐、安全化、哥本哈根學派



2 從哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐盟反恐政策的演化

The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: An Analysis Approach Based on “Securitization” of Copenhagen School

THE EVOLUTION OF EU COUNTER-TERRORISM POLICY: AN ANALYSIS APPROACH BASED ON “SECURITIZATION” OF COPENHAGEN SCHOOL

Lin, Tai-Ho

Professor
Institute of Strategic and International Affairs (ISIA)
National Chung Cheng University

Abstract

The study aims to analyze the evolution of EU counter-terrorism policy with “securitization” analysis approach of Copenhagen School after 911 terror attacks in 2001. Through the “securitization” process, the EU has described the terrorism issue into a cross-European existential threat. By this way, the EU has transformed the counter-terrorism policy based on internal affairs of EU member states into the harmonized European counter-terrorism policy. After the massive terror attacks in Madrid 2004 and London 2015 in Europe, the “harmonization” process of counter-terrorism policy of EU has accelerated. This trend has reflected in counter-terrorism policy framework, institutions and policy instruments.

Keywords:

terrorism, EU, counter-terrorism, securitization, Copenhagen School



壹、前言

美軍陸軍精銳特種部隊「三角洲部隊」2019 年 10 月 26 日在敘利亞順利對「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)首腦巴格達迪(Abu Bakr al-Baghdadi)突襲，導致其引爆自殺身亡。對中東區域來說，此次成功的突襲行動，是繼 2019 年 3 月伊斯蘭國在敘利亞境內的最後據點巴古斯村(Baghouz)被美國支持的庫德族「敘利亞民主力量」(Syrian Democratic Forces, SDF)消滅後，對伊斯蘭國的重大打擊。2019 年 3 月的行動代表國家實體的「哈里發國」(Caliphate)已經灰飛湮滅；此次則代表失去「國土」如「喪家之犬」般的恐怖組織首腦終於受誅伏法。但是從 2017 年底以來，伊斯蘭國已將更多權力轉移至地方分支機構，此舉增加中東以外地區的分支機構勢力，特別是非洲與亞洲。從聖戰士運動的歷史發展顯示，組織本身能夠克服領袖身亡的變故。在此意義下，恐怖組織首腦的終結，絕對不表示恐怖年代已經結束。¹

恐怖組織伊斯蘭國旗下「阿瑪克通訊社」(Amaq New Agency)2019 年 11 月 30 日發布聲明表示，英國倫敦橋 11 月 29 日發生持刀攻擊，並造成二死三傷的恐攻事件，是伊斯蘭國成員所為。如果凶手真的是該組織成員，有可能是要替遭美國突擊喪生的伊斯蘭國首腦巴格達迪復仇而犯案。² 歐洲在 2015 到 2017 年連續發生數起大型恐怖攻擊，2015 年 1 月與 11 月在巴黎，2016 年在布魯賽爾與尼斯，2017 在曼徹斯特與巴塞隆納。³ 就統計上來說，歐洲的恐怖攻擊在 2015 年造成 151 人死亡，2016 為 142 人，2017 為 68 人。就歐盟五億一千一百萬人口而言，在這三年遭受恐怖攻擊的機率是 0.7 比 100 萬，因此個人成為恐怖攻擊受害者的機率非常低。但是話說回來，歐洲恐怖攻擊的風險，不是僅僅呈現在統計數字上，恐怖主義也不會在死亡與受傷的數目字打轉。

¹ 林泰和，「首腦伏誅 恐怖年代依舊」，**中國時報**，2019 年 10 月 29 日，版 A14。

² 陳韻涵，「倫敦橋攻擊案 IS 自稱發動者」，**聯合報**，2019 年 12 月 2 日，版 A10/國際新聞

³ Jeanine de Roy Van Zuijdewijn & Jessica Sciarone, "Convergence of the Salience of Terrorism in the European Union Before and After Terrorist Attacks," *Terrorism and Political Violence*, DOI: 10.1080/09546553.2019.1647175(2019), pp. 1-2



4 從哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐盟反恐政策的演化

The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: An Analysis Approach Based on "Securitization" of Copenhagen School

對恐怖主義而言，最重要的是藉由恐怖攻擊的受害者，傳佈政治訊息。

⁴ 於是有一部分學者如 Bakker/van Zuijdwijn 認為恐怖主義是一種「低風險高衝擊的威脅」。⁵

根據「歐洲警政署」(The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol) 2019 年的統計，歐盟在 2018 年共發生 129 次恐怖攻擊（含阻止、失敗、完成），分佈在九個國家，分別是比利時、法國、德國、希臘、義大利、荷蘭、西班牙、瑞典與英國。在這 129 件恐攻當中，其中屬於種族、民族與分離主義的攻擊為 83 件，聖戰士型為 24 件，左翼恐攻為 19 件，右翼恐攻、單一議題恐攻與不明類型恐攻各一件。這些攻擊共造成 13 人死亡，53 人受傷；2017 年為 68 人死亡，844 人受傷。⁶

在 2018 年所有 13 位恐怖攻擊的受害者，都是聖戰恐怖攻擊造成，同時也有 46 位受傷；2017 年的聖戰恐攻造成 62 位死亡。同時在 2018 年共有 16 起恐怖攻擊被執法單位事先破獲。此一現象表示恐怖活動仍十分活躍，而歐盟反恐效率有相當的提升。⁷ 根據美國國務院 2019 年

⁴ 林泰和，*恐怖主義研究：概念與理論*（台北市：五南，2015 年），頁 31；58-59。

⁵ Van Zuijdwijn & Sciarone, *op. cit.*, p. 2.

⁶ TE-SAT (2019): *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019* (The Hague Europol, 2019), p. 68. 《歐洲聯盟恐怖主義情勢與趨勢報告》(TE-SAT)對於恐怖主義的分類是依照動機來源(source of motivation)，一共分為五類，亦即聖戰士型(Jihadist)、右翼(Right-wing)、左翼(Left-wing)、種族/民族與分離主義(Ethno-nationalism and separatism)與單一議題式(Single-issue)恐怖主義。所謂聖戰士型是以宗教理由，拒絕民主，並使用歷史上中世紀十字軍東征，描述現在的情況，並認為遜尼派伊斯蘭正面臨包含什葉派伊斯蘭、基督徒與猶太人的十字軍同盟。右翼恐怖組織試圖改變政治、社會與經濟體系，理念的核心是一種基於共同享有特定民族、種族或文化的高度優越感。例如新納粹、新法西斯團體。左翼恐怖組織尋求導入共產主義或社會主義結構與無階級社會取代整個國家的政治、社會與經濟結構。他們的意識形態為馬克思列寧主義。左翼恐怖主義的支派為無政府恐怖主義，企圖追求革命、反資本主義與反威權主義的政治議程。左翼恐怖組織可例如義大利的「赤軍旅」(Red Brigades)與希臘革命組織「十一月十七日」(17 November)。種族/民族與分離主義團體以民族主義、族群或宗教為動機。分離團體試圖為本身團體，將整個國家切出一部份，作為自己的國家。此種類型恐怖組織有時存在左翼或右翼的意識形態。此類團體有「愛爾蘭共和軍」(IRA)、「巴斯克祖國與自由」(ETA)、「庫德族工人黨」(PKK)等。最後一類是「單一議題式」恐怖組織，其目標為改變一個特定政策或陋規(practices)，例如爭取動物權、環境保護、反墮胎等政策。「地球解放陣線」(Earth Liberation Front, ELF)與「動物解放陣線」(Animal Liberation Front)即為此類團體之代表。詳見 TE-SAT (2019), p. 79.

⁷ TE-SAT (2019), p. 8.



10 月發表之《2018 國家恐怖主義報告》(Country Reports on Terrorism 2018)，歐洲在 2018 年依然面對恐怖主義的持續威脅，包含外國恐怖組織、從伊拉克與敘利亞返國之「外國恐怖聖戰士」(foreign terrorist fighters, FTFs)、「本土恐怖分子」(homegrown terrorists)以及伊朗支持的恐怖分子。雖然伊斯蘭國已經失去領土，但仍有能力以策劃恐怖攻擊的方式，將影響力投射到歐洲。2019 年歐洲發生的恐攻，集中在西歐與俄羅斯。這些攻擊通常包含使用容易執行的戰術，應用簡單的工具與交通工具，傷害或殺死行人。⁸

本研究嘗試應用國際關係理論的「哥本哈根學派」(Copenhagen School)，在安全研究領域中，發展出的「安全化」研究途徑，在恐怖主義議題上，分析歐盟反恐政策。具體而言，本研究探討恐怖主義議題，如何從歐盟國家的「個別威脅」，而在 2001 年美國九一一，以及隨後在 2004 與 2005 年歐洲馬德里與倫敦恐怖攻擊，經由集體的安全化，成為全歐洲的「實存威脅」，進而促使歐盟進化發展出全歐洲的反恐政策。本文從哥本哈根學派的「安全化」分析途徑開始，首先觀察九一一前歐洲的反恐政策，進而應用「安全化」研究途徑，觀察九一一以及馬德里、倫敦恐攻後，歐洲將恐怖主義議題安全化的過程中，如何完備其反恐政策框架、政策機關與政策工具，最後提供近來歐洲反恐趨勢的觀察，並總結研究發現。

貳、哥本哈根學派的安全化分析途徑

在國際關係安全研究領域中，哥本哈根學派發展出「安全化」(securitization)與「去安全化」(desecuritization)的概念，此學派以三位學者 Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde 為代表。哥本哈根學派在擴大「安全」概念，以及與分析議題如何被「安全化」或「去安全化」的過程中，扮演重要角色。⁹ 在 1998 年的著作中，Buzan 等人將「國

⁸ United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2018* (Washington D.C.: Bureau of Counterterrorism, 2019), p. 69.

⁹ Ralf Emmers, "Securitization," in Alan Collins (ed.): *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford Press, 2013), pp. 131-132.



際安全」定義在傳統的軍事脈絡，安全等於「生存」(survival)，也就是說，當一個議題對於一個「指涉客體」(referent object)構成「實存威脅」(existential threat)時，此處指涉客體通常指國家，包含政府與社會。¹⁰

哥本哈根學派指出五大安全領域，包含軍事、環境、經濟、社會與政治安全。據此，安全即生存的邏輯被保留下來，但超越軍事安全，擴及其它非軍事威脅的安全四大面向。¹¹ 但是安全概念擴大到此程度的結果，是否存在遺失其概念「一貫性」(coherence)的風險，而導致任何問題皆為安全問題的疑慮，因此造成含混與缺乏分析與概念上的一致性。在此背景下，哥本哈根學派才發展出「安全化」與「去安全化」的概念工具。¹² 此學派宣稱，任何事物可以是「非政治的」(non-politicized)、「政治的」(politicized)、或「安全的」(securitized)。當一個議題非關國家行動且不在公眾討論範圍，即為非政治性。其次，當一個議題在標準政治系統被處理時，即為政治性議題，例如需要政府決定，資源分配時。最後，當議題需要超越標準政府政治程序的緊急行動時，即為安全問題。哥本哈根學派認為，議題可以經由「安全化」過程，被框架成安全議題，而且從政治端邁向安全端。¹³

「安全化倡議者」(securitizing actor)，例如政府官僚、政治菁英、軍方、跨國行為者(國際組織)、公民社會或甚至個人，可以將已經政治化的議題，對指涉客體，清楚表達為實存威脅，而指涉客體可以是國家、群體、國家主權、意識形態或經濟。為了回應實存威脅，安全化倡議者主張，必須採取超越一般政治程序的特別措施。¹⁴ 此學派因此主張安全化，是一種超越一般政治常軌的行動，是一種特別的政治或超越政治(above politics)，在此意義之下，安全化可以被視為一種更為極端的政治化。¹⁵ 哥本哈根學派認為，去安全化是一種相反的過程，包含將議題從緊急狀態移除，而回歸到正常的政治議價程序。南非「種

¹⁰ Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security-A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998), p. 21.

¹¹ *Ibid.*, pp. 22-23.

¹² Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 132.

¹³ Buzan, Wæver and de Wilde, *op. cit.*, pp. 23-24.

¹⁴ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 133.

¹⁵ Buzan, Wæver and de Wilde, *op. cit.*, p. 23.



族隔離」制度的終結，是「去安全化」的範例之一。¹⁶

哥本哈根學派指出安全化的兩階段過程，以解釋如何與何時一個議題被視為對安全是實存威脅而必須加以應對。「安全行動」(security act) 首先可由國家或非國家行為者發起，例如工會或一種運動，但是一般而言，安全化的過程被有權力的行為者掌控，特別是國家或政治菁英。第二階段安全化的過程是安全化倡議者，成功說服相關「受眾」(audience) 例如輿論、從政者、軍方或其他菁英，指涉客體已經受到實質的威脅，只有此刻，特別措施才能執行。因為狀況緊急。民眾才能容忍此一緊急狀態。¹⁷

安全化兩階段中最为核心的是所謂「言語行動」(speech act)。言語行動被定義為對特定議題論述的表現，而此表現能使議題成為對安全實存的威脅。哥本哈根學派認為言語行動是安全化的起點。一個議題可以只靠言語行動予以安全化，無關這個議題在物質上是否真正代表實存威脅。安全化倡議者使用語言工具，將一個問題以安全的術語，清晰表達並且說服相關聽眾，此問題立即的危險性。如此將問題以安全術語加以清楚表達，可以制約受眾並且提供安全化倡議者，動用國家資源的權力，並且繞過一般政治程序。「實存威脅」這個概念使哥本哈根學派能夠將廣義的安全概念與傳統安全研究上的「生存」概念互相連結，此舉將可避免「安全」在概念化時出現鬆散而空泛的情況。¹⁸

與其他行為者相較，政府與政治菁英通常具有影響受眾的優勢，並要求執行緊急措施。在民主國家中，因為政府正當性來自於選民授權，所以政府具有明顯優勢，說服受眾因應實存威脅，而以緊急措施回應的必要性。當然，在民主國家，聽眾可以拒絕言語行動，亦即將特定議題視為實存威脅。在此脈絡下，哥本哈根學派認為安全是社會建構的概念，因此在研究途徑上是屬於建構主義者。何者構成實存威脅，被認為是主觀事物，極端依賴對「安全威脅」的共同認知。最後，所有安全化之行為包含一個政治決定，是源自政治與社會行為。與強調威脅物質面的現實主義途徑安全研究相較，哥本哈根學派認為安全

¹⁶ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 133.

¹⁷ *Ibid.*, p. 134.

¹⁸ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 134.



化作為，可能成功或失敗，端視不同受眾是否接受此一論述。¹⁹

哥本哈根學派主張成功的安全化，是提供安全化倡議者特別權力採取特別措施。此特別措施應該回應對於指涉客體構成的實存威脅。特別措施的採用與執行，包含對某些議題做認證與分類，尤其面對一個需要緊急應處的敵人時。一般而言，完整的安全化包含與需要論述層次（語言行動與共同理解）與非論述層次（政策執行）。因此，「安全行動」必須依賴成功的語言行動，以說服受眾，國家面臨實存威脅，而且安全化倡議者，必須啟動非常措施，因應此一威脅。²⁰

但是安全化也極具危險。安全化過程可能遭受軍方或特別安全部隊在民間活動中濫用，特別是在新興民主國家中，軍方與民間社會區隔不是很明顯時。尤其是在後九一一的脈絡下，安全行動可能進一步導致武裝部隊的合法化，以及在成熟民主社會中，對於公民權利加以侵犯，例如頒布戒嚴令、未經審判拘禁政敵或疑似恐怖分子、限制特定政治機關權力的行使或增加軍事預算等。在此脈絡之下，哥本哈根學派其實並沒有將安全化，視為正面價值，也沒有視其為應對特殊議題的必然發展。相反的，此學派認為社會應該在正常的政治常軌中運作，因為在此過程中，議題才可以獲致充分討論與在標準政治化過程中正確的處置。據此，去安全化的過程十分重要，可以讓議題再度導入政治常軌，藉此可以避免社會風險與權威濫用。在國際關係中，去安全化可以促進由衝突到合作的轉變。²¹

至於「安全行動」的失敗，哥本哈根學派將其定位於安全化文法結構的錯誤、議題本身不協調的特質或是受眾的拒絕。²² Salter 認為美國成功的將九一一攻擊事件描述為實存的安全威脅，但是 2003 年的伊拉克戰爭與對於以刑求拷問恐怖分子（例如水刑）等外部因素，卻無法被大眾或法院認為反恐解決方案或一種必要的緊急措施。²³ 除此之外，美國 2003 年倡議的「完全資訊覺知」(Total Information Awareness,

¹⁹ *Ibid.*, pp. 134, 135.

²⁰ *Ibid.*, p. 135.

²¹ *Ibid.*, p. 136.

²² Mark B. Salter, "When securitization fails- The hard case of counter-terrorism programs," in: Thierry Balzacq (ed.): *Securitization Theory- How security problems emerge and dissolve* (London and New York: Routledge, 2011), p. 116.

²³ *Ibid.*, pp. 125-126.



TIA)計畫²⁴ 與「政策分析市場」(Policy Analysis Market, PAM)又稱為「恐怖分子未來交易市場」(Terrorists Futures Market)²⁵ 二個反恐特別措施，因為專家、政治與民間部門的反對，沒有完成「安全化」的程序，終告失敗。²⁶

從政者有時在公共事務上，使用「安全」的術語，是為了增加支持度，以及增加連任的機率。²⁷ 另外一個問題是，哥本哈根學派的學者，有無可能將自身分析家的角色與安全化倡議者的角色脫勾。例如九一一恐怖攻擊後，許多恐怖主義的學者經常在媒體出現，甚至與情治單位建立聯繫。這樣的結果可能會混淆學術分析與政治程序，因而將學者轉化成安全化倡議者，成為安全行動的一部份。²⁸

參、九一一前「歐洲」的反恐政策

很難想像，在 1970 年代與 1980 年代的歐洲，恐怖主義威脅被視為是個別國家的威脅，而非歐洲集體共同的威脅，因此歐洲缺乏共同的反恐政策。例如西班牙的「艾塔」(Basque Fatherland and Liberty)，義大利的「赤軍旅」(The Red Brigades)，英國的「愛爾蘭共和軍」(the Irish Republic Army)以及德國的「赤軍連」(the Red Army Faction)等個別國家特有的恐怖組織。²⁹ 這些恐怖主義攻擊主要為地域性以及有民族主

²⁴ 原本稱為「恐怖分子資訊覺知」(Terrorist Information Awareness)，是一個企圖建立實質資料庫(virtual database)，規劃收集所有政府文件、所有個人商業與公開的資料文獻。此計畫在 2002 年開始在「資訊覺知辦公室」(Information Awareness Office)支持下，由「國防高等研究計畫署」(Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA)資助，資料庫建立理由是，個人隱私為承平時期的特權，但是九一一後需要此緊急措施。此計畫後因有過渡侵犯個人隱私，2003 年被參議院停止資助。

²⁵ 此計畫草案由五角大廈提出，規劃由一群專家在特定目標、戰術或團體中下注或給予一價格(value)。政府部門包含情治、軍方、外交人員等在特定情況中買進或賣出股票，而這些想定的內容將會決定它們的可能性。此計畫在 2004 年由「紐約時報」曝光後就無疾而終。

²⁶ Mark Salter, *op. cit.*, p. 116; pp. 127-130.

²⁷ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 137.

²⁸ *Ibid.*, p. 137.

²⁹ Christian Kaunert & Sarah Léonard, "The collective securitization of terrorism in the European Union," *West European Politics*, Vol. 42, No. 2(2019), p. 262.



義傾向，目標為追求獨立或自治。³⁰ 歐盟各國對恐怖主義的定義與認知不同，例如義大利不將恐怖主義視為「犯罪」，而是「需要額外懲罰的對象」，而在英國則被視為犯罪。³¹

不但如此，這些國家之間甚至針對恐怖威脅，相互指責。例如法國政府堅持在法國南部提供「艾塔」避風港，因為法國政府認為，艾塔是自由鬥士與政治難民。但是此避風港提供艾塔招募訓練成員、規劃行動、庇護領導階層以及維持武器供應的機會。在西班牙犯案之後，艾塔成員能成功撤回法國南部。法國此一立場，往往受到西班牙政府的指責。³²

歐洲反恐政策的演進，有許多「關鍵節點」(critical junctures)，例如 1972 年造成 11 位以色列選手罹難的慕尼黑奧運恐怖攻擊、1999 年的「坦佩雷歐洲高峰會」(European Council in Tampere)以及 2001 年的九一一恐怖攻擊。³³ 但是 2001 年之前，歐洲仍努力透過歐洲共同體外的「國際刑警組織」(Interpol)與「歐洲理事會」(Council of Europe)致力共同多邊反恐行動，尤其是 1972 年慕尼黑奧運恐怖攻擊發生之後。反恐合作的具體層面反映在 1976 年正式建立十二國部長級特利維集團 (TREVI)。³⁴ 同時在特利維集團之外，又成立五個工作小組，包含第一「反恐警察工作小組」(Policing Working Group on Terrorism, PWGOT)，促進歐洲警察之間的工作關係，最後，1985 年《申根協定》(Schengen Agreement)簽訂後，反恐合作成為申根會員的重要工作。³⁵ 其中第一工作小組負責恐怖主義情報收集與分析，追查恐怖主義資金來

³⁰ 林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，*問題與研究*，第 55 卷第 4 期（2016 年 12 月），頁 114。

³¹ 林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望——後九一一的政策分析」，*歐洲國際評論*，第 7 期（2011 年 7 月），頁 39。

³² Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 262；林泰和，同前註，頁 39。

³³ Vincent Durac, "Counterterrorism and democracy: EU policy in the Middle East and North Africa after the uprisings," *Mediterranean Politics*, Vol. 23, No. 1(2018), p. 105.

³⁴ TREVI 為意大利文，之所以取名為 TREVI 有兩種說法。第一為成立此平台的首次會議舉行地點在羅馬當地知名的巴羅克噴泉 TREVI 附近，故以其名；第二為 TREVI 由法文(terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale)，直譯為「恐怖主義、激進主義、極端主義及國際暴力行為」。請參閱鄭文中，「淺論歐盟刑事司法合作之歷史發展」，*台灣國際研究季刊*，第 14 卷第 3 期（2018），頁 21-22。

³⁵ Kaunert & Léonard, *op. cit.*, pp. 264-265; Vincent Durac, *op. cit.*, p. 105.



源與建立反恐聯絡網絡等，第三工作小組主要負責對抗組織犯罪，對於日後建立歐洲警政署有重大意義。³⁶

特利維集團因為是屬於政府間合作，排除了當時「歐洲共同體」的主要機構，例如「執委會」(Commission)與歐洲議會，沒有賦予共同體的「權限」(competence)，因此沒有法律基礎，永久結構，立法權與預算權。³⁷ 1999 年在芬蘭第三大城舉辦的「坦佩雷歐洲高峰會」，使歐盟在安全領域上，從原本僅僅依賴政府間合作，首次邁向「自由、安全與司法領域」(Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ)的內部權限。此高峰會的焦點是在歐盟當中，創造一個自由、安全與司法的領域。坦佩雷高峰會後，歐盟會員國政治菁英的政治規範，從尋求國家主權的保留，逐漸走向在「自由、安全與司法領域」中，建構一個內部權限。³⁸

1992 年的《馬司垂克條約》(Maastricht Treaty)建立了「司法與內政」(Justice and Home Affairs, JHA)領域，形成共同安全利益，因此打開共同合作的大門。而 1999 年生效的《阿姆斯特丹條約》，則標示歐盟的目標為在自由，安全與司法領域，提供成員國公民高度的安全。特別是此條約，提供歐盟可以在許多議題上，包含反恐，簽訂國際協定。³⁹ 打擊恐怖主義即是歐盟「自由、安全與司法」領域中，一個非常重要的面向。⁴⁰

整個 1970 年代雖然在西歐發生許多恐怖攻擊事件，但是畢竟沒有單次恐怖攻擊的受害者超過九一一，因此從 1970 年代到 2001 年，西歐恐攻事件並無促使歐洲同盟或其前身「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, EEC)將「恐怖主義安全化」。⁴¹ 歐盟於 2001 年九一一之前，在反恐領域幾乎毫無角色，但是到九一一恐攻、2004 年馬

³⁶ 鄭文中，前引文，頁 22；關於特利維集團亦可參考張福昌，**歐盟司法與內政合作—反恐議題解析**（台北市：台灣商務，2011），頁 163-166。

³⁷ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 106.

³⁸ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 106；張福昌，前引書，頁 67-71。

³⁹ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁰ Javier Argomaniz/ Oldrich Bures / Christian Kaunert: "A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment," *Intelligence and National Security*, Vol. 30, Nos. 2-3(2015), p. 191.

⁴¹ *Ibid.*, p. 263.



德里與 2005 年倫敦恐攻後，在反恐領域已經轉化為積極角色。⁴² 歐洲聯盟在 2001 年以前，缺乏共同反恐政策的原因，主要有三點。第一，各國將恐怖主義視為個別國內的問題；第二，西班牙、英國的種族/民族主義恐怖組織與分裂主義分子，以及義大利與德國的左派恐怖組織，並無相互跨界串連的情況；第三，歐洲各國因為歷史、文化與政治的傳統相異，例如法國比較願意與恐怖分子談判及回應其訴求，英國態度則否，共同反恐政策會有侵犯主權的疑慮。⁴³

除此之外，歐洲反恐機關的不一致性與協調不良問題，造成的緊張關係，主要部分也是根源於二個層次，首先在歐盟層次發展與落實反恐政策目標，其次是關於部分會員國如何持續掌有之前一直被視為內部安全問題的反恐領域。歐盟 28 個會員國每一個國家，都有自身掌理關於恐怖主義威脅的內部安全與外部安全機關。個別國家都有自己關於如何處理恐怖威脅優先順序與不同認知。同時，會員國亦無展現在反恐領域，創建一個整合各國能力的法律與制度框架的決心。最後，並非所有會員國都一致落實已經通過的反恐決議，例如 2002 年《反恐框架決定》就有三個國家沒有完全落實。類似情況，2002 年設立的「歐洲司法合作署」(European Judicial Cooperation, Eurojust)有四個國家沒有落實。⁴⁴

歐盟反恐政策缺乏一致性的原因，其中一個是制度性行為者與創議的擴散，主要因為反恐政策並非定義完備的政策領域，歐盟理事會 (European Council) 執委會與歐洲議會都負責反恐政策的倡議。⁴⁵ 整體而言，歐盟反恐工作的主要障礙尚包含歐洲共同貨幣與政府間合作、多邊主義與人權保障、缺乏反恐共識與會員國本位主義、多頭馬車式的反恐協定與新型態的恐怖威脅，以及缺乏恐怖主義的一致定義。⁴⁶ 除此之外，歐洲公民與資金的自由流動，使得恐怖分子得以跨邊界計畫與執行恐怖攻擊，同時濫用歐盟個別國家在反恐法律與能力之差別，

⁴² *Ibid.*, p. 196.

⁴³ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, pp. 263-264.

⁴⁴ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 116.

⁴⁵ *Ibid.*, 115.

⁴⁶ 林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望——後九一一的政策分析」，頁 34-40。



以及國際警務合作與司法合作的落差。⁴⁷

九一一恐攻不久後，歐洲聯盟的立場，基本上與美國一致，認為「蓋達組織」(al-Qaeda, AQ)對現代社會是一個明確與史無前例的關鍵威脅，而且對民主、文明與國際體系本身，是一大挑戰。⁴⁸ 經過馬德里與倫敦二次歐洲在地大型恐怖攻擊之後，恐怖主義已經「內化成全歐洲的威脅」(internalized as a 'European threat')，而這種情況使得歐盟得以呈現一種恐怖主義的共同論述，因而形成共識而團結歐洲。這種恐怖威脅的認知與國際的集體行動，使得歐盟在反恐領域扮演與擔任前所未有的角色與責任。⁴⁹ 在 2014 年到 2017 年期間，恐怖主義威脅的議題在歐洲的重要性提升，而且歐洲人視此議題為全歐洲的議題，而較不是歐洲個別國家的問題，甚至是全歐洲最重要的安全議題。2016 年 3 月布魯塞爾恐攻之後，恐怖主義竟然擠進歐洲個別國家關心的四大議題之一，亦即失業、移民、經濟與恐怖主義。⁵⁰

隨著歐洲的恐怖攻擊增加，歐洲聯盟反恐的角色，越顯吃重。歐盟第一任反恐協調委員佛萊斯(Gijs de Vries)甚至認為，當歐盟在打擊恐怖主義逐漸加強實際行動的同時，反恐正在改變歐盟的角色與功能。⁵¹

肆、九一一恐攻後歐盟反恐政策的 集體安全化

一、背景

2014 年「伊斯蘭國」的崛起與 2015 年初在巴黎發生的《查理週刊》恐怖攻擊事件，其根源與本質都可以追溯到蓋達組織。蓋達組織

⁴⁷ Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 198.

⁴⁸ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 268.

⁴⁹ Javier Argomaniz/ Oldrich Bures/Christian Kaunert, "A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment," *Intelligence and National Security*, Vol. 30, Nos. 2-3(2015), p. 198.

⁵⁰ Jeanine de Roy Van Zuijdewijn & Jessica Sciarone, *op. cit.*, p. 7, pp. 15-16.

⁵¹ Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 197.



是人類有史以來，破壞性最強，活動性最廣，影響力最大的恐怖組織。蓋達從 1992 年到 2008 年間，共 30 起恐怖攻擊中，造成 4393 人死亡，包含攻擊的恐怖分子在內，攻擊地理範圍橫跨亞洲、非洲、歐洲以及美洲。而光是 911 恐怖攻擊本身，就造成 2973 人死亡，包含世貿雙塔的 2749 人及五角大廈的 184 人。⁵²

自 1988 年賓拉登(Osama Bin Laden)成立蓋達組織以來，此一組織始終追求三個戰略目標與偏好：1. 將西方勢力與西方的駐留，逐出伊斯蘭世界；2. 顛覆穆斯林(Muslim)國家的「叛教者」；3. 建立一個基於伊斯蘭律法(Sharia law)的泛伊斯蘭「哈里發國家」(Caliphate)。蓋達成員分布在全球 76 個國家，橫跨五大洲。透過九一一恐怖攻擊事件，蓋達改變了恐怖威脅的本質並且打亂反恐政策的現狀。蓋達組織給外界的訊號是一種來自伊斯蘭恐怖主義的新威脅，與之前歐洲左翼恐怖主義及種族/民族分裂主義，截然不同。⁵³ 而這種新的恐怖主義威脅，雖然帶給歐盟全新的安全挑戰，但同時也讓歐盟將恐怖主義議題，從個別國家內部的政治問題，透過「安全化」的途徑，轉化成集體安全化的議題。

二、歐盟九一一後反恐政策框架

(一)《打擊恐怖主義行動方案》

從哥本哈根學派的角度，議題的「政治化」與「安全化」最重要的區別在於是否採取特別措施。2001 年 9 月 11 日美國紐約與華盛頓恐怖攻擊發生不久後，2001 年 9 月 20 日歐盟於布魯塞爾召開「司法內政委員會」(Justice and Home Affairs, JHA)緊急歐盟理事會，同意一套反恐「包裹措施」。此措施包含許多決議，例如明確界定恐怖活動定義和建立共同犯罪制裁條款，以「歐洲逮捕令」取代傳統引渡程序、建立反恐調查小組、在歐洲警政署轄下建立反恐小組、強化外圍邊境安全、

⁵² 林泰和，「『蓋達組織』的戰略文化」，*問題與研究*，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 2。

⁵³ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, pp. 265-266.



加強與美國情報資訊交流合作等。⁵⁴ 隔天經由「歐盟高峰會」(European Council)特別會議背書，在此會議中，歐盟高峰會啟動《打擊恐怖主義行動方案》(Action Plan to Combat Terrorism)，包含會員國密切合作以及採取協調一致與跨領域的反恐政策。此政策使得歐洲反恐的集體回應，變得更廣泛與多層面。⁵⁵ 此行動計畫將反恐列為歐盟的優先目標。⁵⁶ 此一階段即是哥本哈根「安全化」途徑中，應用九一一恐怖攻擊事件，將恐怖主義議題透過「言語行動」定位成「實存威脅」，而歐盟採取緊急措施的階段。

在打擊恐怖主義方面，此高峰會提出七項計畫：1. 制訂歐洲逮捕令，並達成定義恐怖主義之協議；2. 列出恐怖主義名單，交換情報資料與建立聯合調查團；3. 與歐洲警政署共享所有資料，並在其轄下設立一反恐小組；4. 履行現行之國際恐怖主義公約；5. 頒布凍結資產與防制洗錢法規，並履行聯合國防止恐怖分子或組織非法募集資金公約；6. 強化空中安全；7. 協調與提升歐盟反恐能力。⁵⁷

(二)《打擊恐怖主義框架決定》

歐盟在集體反恐政策上的另一個重要發展是，採納歐盟高峰會 2001 年 12 月通過的《打擊恐怖主義框架決定》(Framework Decision on Combating Terrorism)，⁵⁸ 並於 2002 年 6 月 13 日生效。此《框架協定》為史上首次在「超國家層級」(supranational level)一致同意對恐怖主義的共同定義，因為之前部分會員國對於恐怖主義現象，根本沒有法律

⁵⁴ 張福昌，前引書，頁 167。

⁵⁵ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 268.

⁵⁶ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 106.

⁵⁷ 張福昌，前引書，頁 169。

⁵⁸ 「框架決定」(Framework Decision)、「公約」(Convention)、「聯合立場」(Joint Position)與「共同行動」(Common Action)是歐盟第三支柱「司法與內政合作」(Cooperation in Justice and Home Affairs)的法律工具(legal instruments)。第二支柱「共同外交與安全政策」的法律工具有「共同立場」(Common Position)、「聯合行動」(Joint Action)與「共同戰略」(Common Strategy)。這些法律工具名稱經常與造成混淆。例如第三支柱的「框架決定」之於第一支柱「歐洲共同體」(European Communities)的「決定」(Decision)，第三支柱的「聯合立場」之於第二支柱的「共同立場」；第三支柱的「共同行動」之於第二支柱的「聯合行動」。因此《里斯本條約》為達到制度整合的目的，除將三支柱架構廢除外，並將所有第二與第三支柱的法律工具，統一適用第一支柱的「規章」(Regulation)、「指令」(Directive)、「決定」(Decision)、「建議」(Recommendation)與「意見」(Opinion)等五級系統。對此請參閱張福昌，前引書，頁 29。



上的定義。《框架協定》對恐怖主義的定義分成三個部分：1. 行動脈絡；2. 行動目標；3. 具體犯行。在此定義下，恐怖主義必須是意圖傷害國家或國際組織的「蓄意行為」(intentional act)，其目標是恐嚇平民或脅迫政府作為或不作為。⁵⁹

2002 年之《框架決定》涵蓋八項特別犯罪行為，此定義確認「恐怖犯行」(criminal offence)的刑責比一般犯行為重，而且會員國必須對在本國犯罪的恐怖分子或是針對本國人民的犯罪負責。《框架決定》同時能夠促進歐盟與美國的反恐合作，因為恐怖主義被視為「犯罪」在歐盟與美國都獲得特別的承認。⁶⁰ 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)，並於第一條到第四條條文列出恐怖行動犯行、牽涉恐怖團體的犯行、牽涉恐怖活動的犯行以及關於恐怖主義的鼓勵(inciting)、資助(aiding)、煽動(abetting) 或意圖(attempting)。⁶¹ 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，以及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。⁶²

2017 年 3 月 15 日歐盟《打擊恐怖主義指令 541》號取代 2002《框架協定》。在《框架決定》中仍以八項蓄意行為「視為恐怖主義犯行」(deemed to be terrorist offences)；而在《打擊恐怖主義指令 541》則增加一項，更將此九項蓄意行為，正式「定義恐怖主義犯行」(defined as terrorist offence)，至此歐盟對於恐怖主義犯行，首次完成正式定義，此定義隨後被「歐洲警政署」出版的《歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告》中以方法論的方式，實際應用在統計歐洲的恐怖攻擊上。在《打擊恐

⁵⁹ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), OJ L164/4, 22. 6. 2002.

⁶⁰ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 270.

⁶¹ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), OJ L164/4-5, 22. 6. 2002

⁶² Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), OJ L164/4, 22. 6. 2002；林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望後 911 的政策研析」，頁 39。



怖主義指令 541》中(a)到(j)項為下列恐怖犯行：⁶³

- a. 攻擊個人生命並可能導致死亡；
- b. 攻擊人身的物理完整性；⁶⁴
- c. 綁架與劫持人質；
- d. 針對政府、公共設施、運輸系統、基礎設施結構包含資訊系統、位於大陸棚的固定平台，公共場所或私人財產而危及人身生命或導致重大經濟損失的廣泛性毀滅；
- e. 劫持航空器、船舶或其他形式的人員與貨物運輸；
- f. 製造、持有、取得、運輸、供給或使用武器、爆裂物、核生化武器以及研究與發展生物與化學武器；
- g. 釋出危險物質或導致危及人身生命的火災、洪水或爆炸；
- h. 干擾或阻礙水、電力或其他基礎天然資源任而導致危及人身生命；
- i. 非法系統干擾(illegal system interference)與非法資料(illegal data interference)干擾；⁶⁵
- j. 威脅或犯下(a)到(i)列出的任何行為。

2017 年《打擊恐怖主義指令 541》的頒布，主要是針對歐洲恐怖主義威脅升高而且進化的新情勢，外國恐怖聖戰士的旅行，以及返回歐洲的恐怖戰士皆構成對歐洲高度的安全威脅，因為在會員國中已經

⁶³ Directive(EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/67/JHA, OJ L88/13, 31. 3. 2017.

⁶⁴ 亦即 physical integrity of life 包含人身的生命、自由、隱私、尊嚴與安全。

⁶⁵ 「系統干擾」(system interference)主要為電腦系統的干擾、毀壞、刪除的傷害行為；「資料干擾」(data interference)是對電腦系統中資料系統的干擾、傷害、刪除的破壞行為。此規範在 2013 年歐盟公布的《攻擊資訊系統 40 號指令》，詳見 Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information system and replacing Council Framework Decision/222/JHA, OJ L 218/12, 14. 8. 2013.



發生的恐怖攻擊與計畫與此相關。⁶⁶

(三)《打擊恐怖主義框架決定》與《歐盟反恐戰略》

2003 年 12 月歐盟通過《歐洲安全戰略》(European Security Strategy)。《歐洲安全戰略》指出恐怖主義的原因，而且將恐怖主義列為歐盟五個威脅中的首要威脅，其次是大規模武器擴散、區域衝突、國家失敗與組織犯罪。這四種威脅都與恐怖主義有密切的連結關係。除此之外，此安全戰略強調「良善治理」(good governance)的散播、支持政治與社會改革、對抗貪腐與權力濫用、建立法治與保障人權，唯有如此，才能強化國際秩序。此戰略有爭議之處為，《歐洲安全戰略》將恐怖分子直接與「暴力宗教極端主義」(violent religious extremism)連結，但也同時指出恐怖主義的根源在於一系列複雜的原因，例如；現代化的壓力、文化、社會與政治危機、年輕人在國外社會的異化。⁶⁷

2004 年馬德里恐攻之後，「歐盟高峰會」(European Council)通過「打擊恐怖主義宣言」(Declaration on Combating Terrorism)，其中強調，打擊恐怖主義需要會員國有效與廣泛的執行高峰會通過的措施，此宣言

⁶⁶ 此一指令的條文名稱分別是第一條「主題」，第二條「定義」，第三條「恐怖犯行」，第四條「關於恐怖團體的犯行」，第五條「公開挑釁執行恐怖犯行」，第六條「恐怖主義招募」，第七條「提供恐怖主義訓練」，第八條接受恐怖主義訓練」，第九條「以恐怖主義目的之旅行」，第十條「規劃或助長以恐怖主義目的之旅行」，第十一條「資助恐怖主義」，第十二條「其他與恐怖主義相關之犯行」，第十三條「恐怖犯行的關係」，第十四條「資助、煽動、鼓勵與意圖」，第十五條「自然人的處罰」，第十六條「減輕情況」，第十七條「法人的責任」，第十八條「對法人的制裁」，第十九條「管轄與追訴」，第二十條「調查工具與沒收」，第二十一條「對抗線上公開挑釁內容」，第二十二條「修正《決定 2005/67/JHA》」，第二十三條「基本人權與自由」，第二十四條「協助與支持恐怖主義受害者」，第二十五條「保護恐怖主義受害者」，第二十六條「定居在其他會員國之恐怖主義受害者的權利」，第二十七條「取代《框架決定 2002/475/JHA》」，第二十八條「換位」，第二十九條「報告」，第三十條「生效」，第三十一條「地址」。

第二十二條 2005/67/JHA 是有關恐怖主義犯行資訊交換與合作之相關規定。第二十八條「換位」(transposition)是指歐盟會員國需在 2018 年 9 月 8 日前將此指令轉換成符合此指令的國內法規。第二十九條「報告」(Reporting)是指歐盟執委會需於 2020 年以前向歐洲議會與歐盟理事會報告，會員國採取必要措施落實此一指令程度的評估。最後一條「地址」是指此指令送達的會員國。詳見 Directive(EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/67/JHA, OJ L88/13, 31. 3. 2017, pp. 12-21.

⁶⁷ Vincent Durac, *op. cit.*, p.107, 114.



列出所有會員國一致採行的六大司法措施。⁶⁸ 同時，此宣言授權歐盟高峰與第三國家在所有協定中，加入「有效反恐條款」(effective counterterrorism clause)。此一協定可以採用的形式包含「正式協定」(formal agreement)，「換文」(exchange of letters)，「聯合聲明」(joint declaration)。此外，這些協定必須在完全履行《聯合國 1373 號決議》框架之下，在國際法與國內法，表達打擊恐怖主義的承諾。歐盟與第三國家反恐合作的領域可歸納為四種，首先是警察與執法的合作；第二是司法合作；再者是對抗恐怖主義金融；最後是邊境管制與運輸安全。⁶⁹

西班牙 2004 年 3 月 11 日馬德里火車爆炸案與 2005 年 7 月 7 日倫敦地鐵和公車恐怖攻擊發生後，歐盟認為自九一一恐怖攻擊事件後所建置的反恐體制，無法有效回應恐怖主義的威脅，這兩起事件使歐盟更加關注恐怖主義問題，並制訂更周全的反恐方針。馬德里與倫敦恐攻後，國際恐怖主義遂成為歐洲公眾輿論中，最常被提出的安全威脅。⁷⁰ 紐約、馬德里與倫敦的大規模恐攻，改變歐洲既有對於恐怖主義的認知以及應如何對抗恐怖主義的工具。這些恐怖攻擊造成的政治震撼對於歐洲領導人，構成莫大公開的壓力。同時恐怖主義被塑造一種跨國威脅，此種「事件驅使」(incident-driven)的反應，因而導致歐洲採取協調一致反恐行動的需要。⁷¹ 成由此可見，繼九一一之後，發生在馬德里與倫敦這二處歐洲本身重要首都的恐怖攻擊，成功透過歐盟的言語行動，透過輿論，取得歐盟「受眾」的廣泛支持。

歐盟於 2004 年 6 月提出《反恐行動計畫》(Anti-Terrorism Action Plan)，倫敦恐攻發生不久後，歐盟理事會於 2005 年 11 月 30 日提出《歐盟反恐戰略》(EU Counter-terrorism Strategy, CTS)⁷² 《歐盟反恐戰略》在 2008 經更新而於 2014 修正。《歐盟反恐戰略》主要奠基在「四大支柱」，亦即「防範」(prevention)、「保護」(protection)、「追捕」(pursuit)

⁶⁸ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, pp. 270-271.

⁶⁹ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 108.

⁷⁰ 張福昌，前引書，頁 169；林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望後 911 的政策研析」，頁 34；Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 199.

⁷¹ Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 197.

⁷² 張福昌，頁 169。



與「反應」(response)的所謂「3P1R 反恐戰略」。此戰略將衝突解決與良善治理與民主視為關鍵要素。⁷³

此《戰略》的戰略承諾是全球性的打擊恐怖主義，同時保護人權、使歐洲更安全，讓歐洲的人民可以生活在自由、安全與正義的區域，並且避免歐盟將反恐議題安全化的過程中，產生濫用的狀況。此四大支柱的主要重點如下：⁷⁴

- I. **預防**：藉由處理歐洲與國際上可能使人激進化與被招募加入恐怖組織的因素或根本原因，以防範人民走向恐怖主義；
- II. **保護**：透過強化邊境、運輸與重要基礎設施的安全，保護歐洲公民及基礎設施，並減少人民輕易受到攻擊；
- III. **追捕**：追捕與調查跨邊境與全球的恐怖分子，阻止恐怖分子的計畫、旅行與通訊，干擾其支援網路、切斷資金來源與切斷獲取攻擊材料的管道，並將恐怖分子繩之以法；
- IV. **反應**：以團結精神，作好自我準備，並藉由增進善後處理、加強反應協調與關注被害人需求的能力，控制或減輕恐怖攻擊所造成之損失。

除此之外，各會員國有打擊恐怖主義的主要責任，但是歐盟可以在四個領域發揮效用：⁷⁵

- I. **增強國家能力**：使用最佳方法、分享知識及經驗以增進阻止、保護追捕與回應恐怖主義的能力，包含經由提升的資訊與情報的收集與分析；
- II. **促使歐洲合作**：以團隊合作方式在會員國與各機關中分享資訊安全，在需要與合適之處，經由立法以建立與評估，促進在警方與司法單位之間的合作機制
- III. **發展集體能力**：確保歐盟層級理解恐怖威脅，與做出集體政策回應的能力；使歐盟機關發揮最大效用，例如「歐洲警政署」(Europol)，「歐洲司法合作署」(European Judicial Cooperation Unit, Eurojust)，「歐洲邊境管理署」(Frontex)「聯

⁷³ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 107, 114.

⁷⁴ Council of the European Union: EU Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4 DH H2, Brussels 30 November 2005, p. 3.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.



合情勢中心」(Joint Situation Centre, SitCen)

- IV. **增進國際合作**：與歐洲以外的組織合作，例如聯合國、其他國際組織與關鍵第三國家，深化國際共識、建構能力與強化合作以應對恐怖主義。

《歐盟反恐戰略》2014 年 6 月經過修正，主要原因是鑑於恐怖主義的演化，例如孤狼型恐怖主義、外國戰士(*foreign fighter*)以及恐怖主義應用社群媒體。在「預防」部分針對激進化(*radicalisation*)與恐怖分子招募，歐盟理事會(*the Council*)在 2008 年採用《對抗激進化與招募戰略》(*strategy for combating radicalisation and recruitment*)。2014 年 12 月歐盟理事會採用此修正戰略的《執行指導方針》(*guidelines for the implementation*)。在「保護」領域，2016 年 4 月 16 日歐盟採取指令，規範「旅客姓名紀錄」(*passenger name record, PNR*)資料。會員國兩年後必須落實此一指令。2015 年 5 月歐盟理事會與歐洲議會採用新規則，以阻止洗錢與恐怖主義資助。最後在「反應」部分，近幾年的重點置於定義歐盟理事會 2016 年 6 月採用「團結條款」(*solidarity clause*)的執行協定，檢討《歐盟緊急與危機協調協定》(*EU emergency and crisis coordination arrangements*)，並以 2013 年 6 月之《歐盟整合政治危機反應協定》(*EU integrated political crisis response arrangements, IPCR*)取代之，最後是修正 2013 年之《歐盟民眾保護立法》(*EU civil protection legislation*)。⁷⁶

三、歐盟九一一後反恐政策機關

(一)《里斯本條約下》的歐盟反恐機關

2009 年《里斯本條約》(*Treaty of Lisbon*)生效後，在反恐政策上，賦予歐盟在權限、工具、內部組織與法律上，更大的權力與彈性。⁷⁷ 例如賦予「歐洲執委會」(*European Commission*)更大的權限。在打擊恐怖主義方面，執委會得以與第三國針對協定進行協商，尤其是在歐盟之

⁷⁶ “EU counter-terrorism strategy,” European Union, October 25, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>

⁷⁷ Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 197.



前「第三支柱」(third pillar)關於刑事案件的警察與司法互助的範圍。歐洲執委會第一項任務即是在 2010 年 2 月到 7 月關於「環球銀行金融電信協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)的協商。第二項由執委會負責的項目則為與美國、澳大利亞及加拿大針對「旅客姓名紀錄」的協商。⁷⁸ 除此之外，歐盟執委會也是一個「利益塑造者」(interest shaper)、政策倡議者，這種角色使得執委會能夠弱化歐盟各會員國對於國家主權的堅持，而這種堅持主權的規範，之前在反恐議題上，是主導會員國與歐盟及「自由、安全與司法區域」的關係。歐盟執委會充分利用此一權限與機會，成功主導「歐洲逮捕令」的立法，而此逮捕令也成為歐盟反恐的「旗艦措施」。⁷⁹

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。此外，條約 27 條，理事會將設立「歐洲對外行動部」(European External Action Service, EEAS)，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，大幅擴充人力、提升位階、統一事權和擴大決策領域，有效強化歐盟對外行動能力。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。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。⁸⁰

對內方面，為達成《里斯本條約》第 3 與第 67 條建立自由安全區

⁷⁸ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, pp. 270-271.

⁷⁹ Argomaniz & Bures & Kaunert, *op. cit.*, p. 199.

⁸⁰ 林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望後 911 的政策研析」，頁 50-51。



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」(regulation)⁸¹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。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。⁸² 除此之外，《里斯本條約》在「自由、安全與司法領域」中導入「共同決定」(co-decision)使得歐洲議會由原本在反恐領域關鍵但是「無用」(impotent)的機關，使其轉變成歐洲聯盟決策過程中關鍵的行為者。⁸³

(二) 歐洲警政署與歐洲反恐中心

1993 年成立設於荷蘭海牙的「歐洲警政署毒品單位」(Europol Drugs Unit, EDU)是「歐洲警政署」的前身。歐洲警政署與「歐洲司法合作署」(Eurojust)以及「歐洲邊境管理署」(Frontex)⁸⁴ 是歐盟主要執行反恐政策的三個行為者，⁸⁵ 其中又以歐洲警政署為核心執法單位。1995 年歐盟十五會員國簽訂《歐洲警政署公約》(The Europol Convention)。三年後歐盟於 1998 年 10 月 1 日歐盟完成批准，1999 年 7 月 1 日歐洲警政署正式成立，取代「歐洲警政署毒品單位」的角色與功能。《歐洲警政署公約》第二條律定歐洲警政署的目標為預防及對抗恐怖主義、非法毒品交易及其他嚴重的國際犯罪類型。九一一恐攻事件後，從 2002 年開始，歐洲警政署有權加入成員國組成之聯合偵察小組，也可以催促、要求個別成員國展開偵察作為。⁸⁶

長久以來，歐洲警政署在定位上並非歐盟常設機構，因此未納入

⁸¹ 「規章」(regulation)與「指令」(directive)是歐盟兩種法律工具。指令為會員國建立一個共同目標，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時間，將指令落實。而規章則是自生效日起，直接適用於全體會員國。

⁸² 林泰和，同前註，頁 50-51。

⁸³ Argomaniz & Bures & Kaurert, *op. cit.*, p. 200.

⁸⁴ 歐盟理事會(Council of the European Union)於 2004 年決議設立一個專責機構「歐洲邊境管理署」(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union; Frontex)，負責維護與管理歐盟的外圍邊境安全。Frontex 一詞源於法文 Frontières extérieures 是「外部邊界」的意思。請參閱張福昌，前引書，頁 294-295。

⁸⁵ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 115.

⁸⁶ 張福昌，前引書，頁 201-213；鄭文中，前引文，頁 28。



歐盟組織內部架構。就性質而言，依然是 TREVI 第三工作小組、「歐洲警政署毒品單位」的官式延續。2007 年歐盟司法與內政事務委員會原則同意，《歐洲警政署公約》將由歐盟部長理事會決議(Council Decision)所取代。此決版本於 2008 年 6 月 24 日獲得初審通過，並 2009 年 4 月 6 日歐盟理事會通過《歐洲警政署組織憲章》(Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009)，取代原本《歐洲警政署公約》。次年 2010 年 1 月 1 日起，歐洲警政署由原先會員國政府間合作、捐款之國際組織，轉成歐盟機構(entity of the union)，所需經費由歐盟支出，執掌範圍再度擴大，尤其在資料處理與犯罪預防或整體執行與行政能力，皆有顯著提升。⁸⁷ 歐洲警政署除協助會員國警方調查組織犯罪外，也擴及協助調查歐盟境內有關之所有跨國犯罪。2016 年歐盟通過一項關於歐洲警政署的新規則，於當年 5 月 1 日生效，賦予歐洲警政署一項權責，面對急遽增加的國際恐怖主義威脅與其他類型之重大犯罪，於其下設立特殊單位，迅速回應。⁸⁸

歐洲警政署主要負責歐盟國家之間有關警察與執法方面的協調工作。歐洲警政署可以與第三國家簽訂二種協定。第一種是「執行協定」(operation agreement)，包含個人資料交換；第二種是「戰略協定」(strategic agreement)，此種協定是保留給沒有符合歐洲資料保護標準或人權保障標準的國家。⁸⁹ 執行協定則是包含個人資料交換的可能性，也就是已認定或可認定的自然人(natural person)。⁹⁰ 歐洲警政署已經成為歐盟重要反恐機構，是歐盟的執法合作機關(European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)。它的角色在九一一恐怖攻擊之後，不斷被強化。歐洲警政署目前的主要工作是對抗「受伊斯蘭指使的恐怖主義」(Islam-inspired)，歐洲警政署主要活動包含 1) 從戰略、

⁸⁷ 鄭文中，前引文，頁 30，林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望後 911 的政策研析」，頁 48-49。

⁸⁸ 鄭文中，前引文，頁 30; Regulation (EU)2016/794 of the European Parliament and of the Council of May 11 2016 on the European Union for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L 135/53, 24. 5. 2016.

⁸⁹ Vincent Durac, *op. cit.*, p. 108.

⁹⁰ 林泰和，「歐洲聯盟與區域組織的反恐合作：以東南亞國協為例」，**國際與公共事務**，第 6 期（2017 年 3 月），頁 13。



戰術與作戰的面向，分析收集而來的資料；2) 進行威脅與風險評估；3) 監視、追蹤、預防各種形式的核原料，放射性物質，武器，彈藥，爆裂物以及大規模毀滅性武器的非法販運；5)維持與反恐與反擴散專家的固定聯繫。⁹¹

以往由於歐盟國家不甚願意與他國分享情報，即使之前有相關提議，但是一直沒有成立。直到 2015 年巴黎恐攻事件的爆發，才加速歐洲反恐中心的成立。為強化歐洲警政署的反恐能量，2016 年 1 月創立「歐洲反恐中心」(European Counter Terrorism Centre, ECTC)。此中心為歐洲警政署的行動中心以及專業知識的樞紐，反應歐盟強化因應恐怖主義的強烈需求。歐洲反恐中心主要聚焦在 1)對付外國戰士；2)在會員國間分享恐怖主義資助的情報與專業，透過「恐怖金融追蹤計畫」(Terrorist Finance Tracking Programme)以及「金融情報單位」(Financial Intelligence Unit)；3)監視與針對線上恐怖主義宣傳與極端主義，提出建議；4)對抗非法武器販運；5)反恐機關的全球合作。⁹²「歐盟反恐中心」成立隔年 2017 歐洲議會與歐洲理事會通過 2017/541 的「反恐指令」(Directive 2017/541 on combating terrorism)。此一指令聚焦在外國恐怖戰士與恐怖主義資助，以尋求建立「在恐怖攻擊範疇對刑事犯罪與處罰的最小限度規則以及保護、支持與協助恐怖主義的受害者」。⁹³

(三) 歐盟反恐協調委員

2004 年 3 月 11 日西班牙馬德里恐攻之後，「歐盟反恐協調委員辦公室」(EU-Counterterrorism Coordinator, CTC)成立，第一任協調委員是佛萊斯(Gijs de Vries)。但是此辦公室因為沒有執委會制度性支持、缺乏預算及立法權，可能因此，佛萊斯在 2007 年 3 月請辭，直到六個月後的 2007 年 9 月 19 日才由戴科喬夫(Gilles de Kerchove)接手迄今。⁹⁴ 反恐協調委員已經稽核追蹤二百件以上在 2001 年「打擊恐怖行動方案」範圍內的措施。此外，反恐協調委員每六個月出版一次執行報告以及歐盟不同反恐面向的更專門報告。但實質上，反恐協調委員缺乏權力

⁹¹ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 272.

⁹² *Ibid.*, pp. 272-273.

⁹³ *Ibid.*, pp. 261-262.

⁹⁴ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 272; Vincent Durac, *op. cit.*, p. 115.



26 從哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐盟反恐政策的演化

The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: An Analysis Approach Based on “Securitization” of Copenhagen School

與資源，協調歐盟執委會與歐盟高峰會的工作。⁹⁵

即使如此，反恐協調委員仍然擔負以下責任：1. 協調「歐盟理事會」(Council)的反恐工作；2. 對歐盟高峰會，提出政策建議與優先行動領域；3. 監督歐盟反恐戰略的執行；4. 掌握所有歐盟的政策工具，向高峰會報告，追蹤管考高峰會的政策；5. 協調歐盟高峰會、執委會與「歐盟對外事務部」(European External Action Service, EEAS)相關的組織；5. 確保歐盟在打擊恐怖主義的任務上，扮演關鍵角色；6. 增進歐盟與第三國家之間的溝通。⁹⁶

四、歐盟九一一後的反恐政策工具

(一) 歐洲逮捕令

從國際刑事司法合作發展的軌跡觀察，歐洲長期以來一直扮演領頭羊的角色。例如二戰前 1923 年成立總部設於維也納的「國際刑警組織」(International Criminal Police Organization, INTERPOL)。二戰後 1957 年歐洲理事會(Council of Europe)訂立《歐洲犯罪人引渡公約》(European Convention on Extradition)。1959 年歐洲理事會會員國就司法互助事項締結《歐洲刑事司法互助公約》(European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)，此項區域間司法互助協定於 1962 年生效，成為近代重要國際刑事司法互助協定。⁹⁷

「歐洲逮捕令」(European Arrest Warrant)第一次出現於 1999 坦佩雷會議高峰會，所做成的第 35 號決議。⁹⁸ 坦佩雷歐洲高峰會，是一個奠定歐盟司法合作基礎的重要會議，堪稱歐盟司法合作史的里程碑。高峰會決議文中規範有關「司法相互承認原則」的要件，為歐盟司法合作注入新動力，也間接促成歐洲逮捕令的設立。九一一恐怖攻擊後，歐洲執行委員會(European Commission)於 2001 年 9 月率先提出「歐洲

⁹⁵ Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 272.

⁹⁶ “Counter-Terrorism Coordinator,” *EU fight against terrorism*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

⁹⁷ 鄭文中，前引文，頁 19-20。

⁹⁸ 同前註，頁 33。



逮捕令與會員國解送程序架構決定」(Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States of the European Union)。⁹⁹

由於該方案提出前不久，發生九一一事件，因此順利於歐洲議會通過，歐盟理事會於 2002 年 6 月 13 日正式通過《會員國解送程序與歐洲逮捕令架構決定》(Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States)，以下簡稱《歐洲逮捕令架構決定》。重要的是，歐洲逮捕令僅僅適用於歐盟會員國境內，其效力並不及於第三國或國際組織。換句話說，歐盟會員國與第三國或國際組織，仍須按照既有的引渡程序規定，進行彼引渡合作。¹⁰⁰

《歐洲逮捕令架構決定》使用許多新術語，包含將「引渡」(extradition)改為「解送」(surrender)；「要求國」(requesting state)改為「發佈國」(issuing state)；「被要求國」(requested state)改為「執行國」(executing state)。這些文字變更，目的在使「執行國」僅擁有少部分或完全沒有自行決定拒絕解送嫌犯的權力；更進一步的目的是為促使解送程序順利進行，並將「執行國」排除於決策程序之外。在歐洲逮捕令機制下的「解送程序」與傳統「引渡程序」之差異為：傳統「引渡程序」涉及許多政治考量，並需透過國家間之外交、司法與內政單位合作執行之；而「解送程序」則僅需由國家間司法單位執行即可。換句話說，申請與執行逮捕令將透過歐盟會員國司法機關，而不再透過外交途徑，如此可提高逮捕與引渡效率。如此的「引渡程序司法化」設計是歐洲逮捕令一大特色。¹⁰¹

歐洲逮捕令是九一一事件後，歐盟反恐政策整合的絕佳範例，包含「相互承認原則」的引進。歐盟逮捕令是引渡法的革命，因為之前歐盟會員國的引渡，都是建立在數個不同「政府間」(intergovernmental)的措施上。歐盟逮捕令並非新創立的國際法，而是「跨國」(transnational)或是歐洲法。此逮捕令取代之之前所有歐盟會員國之間的國際法律工

⁹⁹ 張福昌，前引書，頁 372-373。

¹⁰⁰ 同前註，頁 374。

¹⁰¹ 同前註，頁 374。



具，而直屬「歐盟法院」(European Court of Justice)的管轄，應用在 32 種刑事犯罪種類。¹⁰² 《歐洲逮捕令架構決定》第二條第二款列出 32 種不需經過雙重定罪檢驗程序，而可直接適用歐洲逮捕令的罪刑，參與犯罪組織、恐怖主義、人口走私等罪刑。但第二條第四款說明除了這 32 種刑罰之外的犯罪，「執行國」仍保有檢驗該犯罪是否為雙重定罪的權力。¹⁰³

(二) 歐洲證據令與歐洲偵察令

2009 年 1 月 19 日生效之「歐洲證據令」(European Evidence Warrant, EEW)，其制訂之目的在於規範會員國間，調查證據之相互承認與執行，換言之，歐洲證據令即是特定會員國之司法機關所為之決定，而用以取得其他會員國所握有或位於其境內之物品、文件與資料。如同歐盟刑事司法互助於程序面所採取之形式，歐洲證據令亦是建立在會員國相互承認原則的基礎之上。一般而言，歐洲證據令之承認與執行，除非涉及需搜索與扣押之情形外，不需適用「雙重可罰」(dual criminality)原則，¹⁰⁴ 藉此可以有效協助特定會員國，從歐盟其他地方獲取證據起訴恐怖分子。¹⁰⁵

由於歐盟會員國對於歐盟證據令是否能達到預期效果，提出許多質疑，因此在生效不久後，歐盟內部即針對一項替代性框架，即「歐洲偵察令」(European Investigation Order, EIO)進行討論。根據歐盟指令 2014/41/EU 於 2014 年 5 月 20 日生效的歐洲偵察令規定，偵察措施之觸角延伸內容更為廣泛，包含秘密偵察行為，因此秘密通訊監察是被允許的，例如允許會員國植入所謂「國家木馬」(Staatstrojaner)，對位於另一會員國境內，遭受懷疑為恐怖分子者之電子郵件，予以編碼監視。歐洲偵察令之主要目標為建立歐盟境內的單一廣泛性法治架構，

¹⁰² Christian Kaunert & Sarah Léonard, *op. cit.*, p. 269.

¹⁰³ 張福昌，前引書，頁 377。

¹⁰⁴ 「雙重可罰原則」(dual criminality)是引渡法重要原則之一，被引渡人所犯之罪必須在雙方都構成犯罪，例如通姦罪在德國不構成犯罪，及使在我國構成犯罪，亦不可引渡。

¹⁰⁵ Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for the use in proceeding in criminal matter, OJ L350/72, 30.12.2008. 歐洲證據令應在 2011 年 1 月 19 日前轉化為歐盟國的內國法。鄭文中，前引文，頁 34-35。



並使司法互助機制更具彈性，並引入相互承認原則，並保障基本權利。歐洲偵察令第三條規定，規範相當廣闊，包含所有調查手段，但不包含設立「聯合偵察小組」(joint investigation team)與在聯合偵察小組間取得證據的方式，亦未涵蓋跨邊境監視(cross-border surveillance)。2017 年 5 月 22 日是歐盟國家將歐洲偵察令，轉換為會員國內部法令的期限，2018 年 9 月 15 日之後，除了丹麥與愛爾蘭外，所有會員國皆參與歐洲調查令。¹⁰⁶

從前述有關歐洲聯盟反恐合作所成立的各項政策、機關、協調機制或法律工具觀察，此一領域的合作，歐洲國家相對保守、謹慎與侷限。其根本原因在於歐盟會員國雖讓渡小部分主權給歐盟，但是在涉及高度主權象徵的敏感議題上，例如安全、外交、軍事與情報，由於牽涉到的個別國家利益既深且廣，雖有利於打擊跨國恐怖主義，但各會員國皆強調自主性與獨立性。如果其間沒有發生 2004 年馬德里與 2005 年倫敦二次在歐洲大規模恐怖攻擊，相關制度或許無法或以較快的速度建立。歐洲逮捕令框架得以順利通過，相當程度是九一一恐怖攻擊對歐洲社會所造成的巨大衝擊所造成。¹⁰⁷

伍、近期發展與未來趨勢

2015 年法國巴黎《查理週刊》恐攻後，歐盟「司法與內政」委員會發表《里加宣言》(Riga Joint Statement)，強調反恐作為必須在國家層面與歐盟層面上，持續加強，尤其是恐怖主義、激進化、恐怖分子招募以及恐怖主義資助等四大面向，是歐盟內部安全的重大威脅。¹⁰⁸ 2015 年 11 月巴黎恐攻後，法國政府要求會員國依據歐盟條約第 42 條第 2 款，進行雙邊協助。此一條款規定，當會員國在其領土遭受武裝攻擊時，歐盟會員國有義務窮盡所能，在其權力範圍內提供協助。這

¹⁰⁶ Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L130/2, 1.5.2014. 鄭文中，前引文，頁 35-36。

¹⁰⁷ 鄭文中，前引文，頁 36。

¹⁰⁸ 林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，頁 122。



是此條款第一次被會員國使用，歐盟國防部長一致表示支持以及願意提供協助。

2016 年夏天尼斯與德國爆發一系列恐攻後，歐盟於 2016 年 9 月 20 日，針對加強打擊蓋達組織與伊斯蘭國達成新措施，今後歐盟將有權對任何參與或支援恐怖勢力的個人或團體，進行嚴厲制裁，具體措施包括禁止入境和凍結資產。此一措施規定，任何與伊斯蘭國和蓋達組織相關的活動，都屬於打擊範圍，包括策劃或實施恐怖攻擊，參加恐怖分子訓練，提供資金、燃料或武器，招募成員，煽動情緒或公開宣揚恐怖活動等。這是歷史上首次賦予歐盟權力，針對蓋達與伊斯蘭國以及與兩者相關個人和團體進行制裁。在此之前，歐盟作為一個整體，僅可以依據聯合國的涉恐名單，對兩個極端組織，實施打擊或是會員國各自採取行動。歐盟此舉意在遏止歐洲青年前往中東國家參與極端組織的現象。根據新措施，被列入「外籍武裝分子名單」的歐盟國家公民，不得前往其他歐盟成員國，名單上的非歐盟公民也將被禁止入境任何歐盟成員國。¹⁰⁹

恐怖主義是一個「跨國」(transnationalism)的現象。自 2011 年以來，來自超過 120 個國家，超過四萬二千名「外國戰士」(foreign fighter)已經在伊拉克與敘利亞加入聖戰組織。恐怖組織如伊斯蘭國經常宣傳要攻擊整個歐洲。¹¹⁰ 恐怖主義在歐洲的跨國性，同時因為《申根協定》¹¹¹ 以及人民自由流動的因素，使恐怖分子跨國攻擊，更為容易。在理論上，歐洲被視為「價值共同體」，因此也強化「集中性」(convergence)，也就是說，因為屬於共享價值的社群而形成的凝聚性。¹¹² 此種「集中性」也影響歐洲人民對於恐怖主義是全歐洲威脅的認知。¹¹³

阿拉伯之春後，特別是 2015 年 1 月與 11 月之後，歐盟反恐政策逐漸將焦點集中在移民與邊界上。在敘利亞與利比亞的衝突，已經造成史無前例從東地中海與南地中海前往歐洲的移民，而此現象深深的影

¹⁰⁹ 同前註。

¹¹⁰ Jeanine de Roy Van Zuijdewijn & Jessica Sciarone, *op. cit.*, p. 4.

¹¹¹ 沒有加入申根條約的歐盟國家是保加利亞、賽普勒斯、愛爾蘭、克羅埃西亞、羅馬尼亞與英國。

¹¹² Jeanine de Roy Van Zuijdewijn & Jessica Sciarone, *op. cit.*, p. 4.

¹¹³ *Ibid.*, p. 15.



響歐盟反恐政策的型態與內涵。2014 與 2015 年在歐洲發生了與伊斯蘭國相關的恐怖攻擊後，對歐盟反恐政策，尤其在南地中海國家，產生重大影響。自此之後，反恐政策重心移往人口移動控制或「邊界管理」(border management)，而非民主或人權的提倡。歐盟反恐政策的思考自此從價值制度的提倡，轉移到地緣戰略與地緣政治的考量。¹¹⁴ 2018 年歐盟持續加強管控外部邊界，協助阻止外國聖戰士的旅行移動。歐洲警政署的官員在意大利與希臘協同當地的邊境安全與移民官員，以歐洲警政署資料庫，管控進入的移民。¹¹⁵

除此之外，歐盟執委會持續執行其《支持保護公共領域行動計畫》(Action Plan to Support the Protection of Public Spaces)，以加強會員國保護與降低軟目標(soft targets)受攻擊的能力，例如大賣場、餐廳、旅館與其他公共領域。¹¹⁶ 在與第三國合作方面，許多歐洲國家持續參與「美國/歐洲警政署執法協調團體」(U.S.-Europol Law Enforcement Coordination Group, LECG)組織，以對抗來自黎巴嫩「真主黨」(Hizballah)恐怖分子與全球的非法活動。在全球反恐作為上，三十個歐洲國家、歐盟、國際刑警組織與北大西洋公約組織，皆投入「全球打擊伊斯蘭國聯盟」(Global Coalition to Defeat ISIS)的活動。¹¹⁷

陸、研究發現

即使伊斯蘭國象徵首腦巴格達達於 2019 年 10 月伏法，但絕不代表恐怖年代就此結束。歐洲在 2015-2017 連續三年發生大規模的恐怖攻擊，2018 年在歐洲的恐怖活動依然十分活躍，尤其是聖戰士型的恐攻型態。九一一恐攻事件之前，雖然歐洲許多國家就有恐怖主義威脅，但是因為缺乏對恐怖主義一致的定義以及個別國家歷史文化不同，以及對主權的堅持，恐怖主義被仍視為個別國家的威脅，因此始終無法形成一個全歐洲的反恐政策。本文以哥本哈根學派的「安全化」分析

¹¹⁴ Vincent Durac, *op. cit.*, pp. 109-111.

¹¹⁵ United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2018*, p. 231.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 231-232.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 69.



途徑，觀察歐洲在九一一事件後，反恐政策的發展。研究結果顯示，歐盟在九一一恐攻事件後，陸續經歷 2004 與 2005 年馬德里與倫敦之歐洲在地恐攻。經由這些大規模恐攻「事件驅使」，以及恐怖主義高度跨國性的基本特質，歐盟的安全化倡議者，順利透過論述的言語行動，型塑歐洲民眾對恐怖威脅的共同認知，將恐怖主義成功的描述成為，構成對「指涉客體」全歐洲的「實存威脅」。

歐盟將恐怖主義議題從政治化到安全化，最重要的一步是後九一一歐盟採取的緊急措施，包含《打擊恐怖主義行動方案》以及《打擊恐怖主義框架決定》，其中 2002 年的《框架決定》歐盟首次同意對恐怖主義的一致定義，對歐盟後續反恐政策的制訂與執行，做出關鍵貢獻。馬德里與倫敦恐攻之後，恐怖主義被內化成全歐洲的威脅，歐盟透過反恐政策框架的制訂、反恐政策機關的增設與反恐政策工具創立，逐漸構築一套全歐洲的反恐機制。除此之外，《歐洲安全戰略》與《歐盟反恐戰略》中對於法治精神與人權保障的原則，避免恐怖主義安全化過程中，被濫用的風險。無可諱言，恐怖主義雖然是全歐洲的威脅，但是在反恐政策上，建立一個全歐一致反恐體系的必要性與迫切性，以及部分會員國家對於恐怖主義在內政管轄與主權維護的堅持，仍在持續的拔河與角力當中。但是藉由歐盟成功將恐怖主義議題的安全化，歐盟在全球反恐議題上，將持續扮演關鍵角色，同時將往全歐協調一致反恐政策推動的大方向，持續邁進。



參考文獻

- 林泰和,「『蓋達組織』的戰略文化」,《問題與研究》,第 55 卷第 2 期(2016 年 6 月),頁 1-27。
- 林泰和,「近期歐洲恐怖主義發展之研析」,《問題與研究》,第 55 卷第 4 期(2016 年 12 月),頁 113-127。
- 林泰和,「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望—後九一一的政策分析」,《歐洲國際評論》,第 7 期(2011 年 7 月),頁 29-63。
- 林泰和,「歐洲聯盟與區域組織的反恐合作:以東南亞國協為例」,《國際與公共事務》,第 6 期(2017 年 3 月),頁 1-20。
- 張福昌,《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》(台北市:台灣商務,2011)
- 鄭文中,「淺論歐盟刑事司法合作之歷史發展」,《台灣國際研究季刊》,第 14 卷第 3 期(2018 秋季號),頁 17-51。
- “Counter-Terrorism Coordinator”, *EU fight against terrorism*,
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>
- “EU counter-terrorism strategy,” European Union, October 25, 2018,
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>
- Argomaniz, Javier/Bures, Oldrich/Kaunert, Christian, “A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment,” *Intelligence and National Security*, Vol. 30, Nos. 2-3(2015), pp. 191-206.
- Buzan, Barry/Wæ ver, Ole/de Wilde, Jaap, *Security-A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998)
- Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for the use in proceeding in criminal matter, OJ L350/72, 30.12.2008



34 從哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐盟反恐政策的演化

The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: An Analysis Approach Based on “Securitization” of Copenhagen School

Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), OJ L164/4, 22. 6. 2002.

Council of the European Union: EU Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4 DH H2, Brussels 30 November 2005.

Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information system and replacing Council Framework Decision/222/JHA, OJ L 218/12, 14. 8. 2013.

Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L130/2, 1.5.2014.

Directive(EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/67//JHA, OJ L88/13, 31. 3. 2017.

Durac, Vincent, “Counterterrorism and democracy: EU policy in the Middle East and North Africa after the uprisings,” *Mediterranean Politics*, Vol. 23, No. 1(2018), pp. 103-121.

Emmers, Ralf, “Securitization,” in Alan Collins (ed.): *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford Press, 2013), pp. 131-144.

Kaunert, Christian & Léonard, Sarah, “The collective securitization of terrorism in the European Union,” *West European Politics*, Vol. 42, No. 2(2019), pp. 261-277.

Regulation (EU)2016/794 of the European Parliament and of the Council of May 11 2016 on the European Union for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L 135/53, 24. 5. 2016.

Salter, Mark B., “When securitization fails- The hard case of counter-terrorism programs,” in: Thierry Balzacq (ed.): *Securitization Theory- How security problems emerge and dissolve* (London and New York: Routledge, 2011), pp. 116-131.



TE-SAT (2019): *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019* (The Hague: Europol, 2019)

United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2018* (Washington D.C: Bureau of Counterterrorism, 2019)

Van Zuijdewijn, Jeanine de Roy & Sciarone, Jessica, “Convergence of the Salience of Terrorism in the European Union Before and After Terrorist Attacks,” *Terrorism and Political Violence*, DOI: 10.1080/09546553.2019.1647175 (2019), pp. 1-20.

