

## 歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石？\*

張福昌\*\*

### 目次

前言	參、歐洲警政署對歐盟反恐的貢獻
壹、歐盟警政合作與反恐	一、歐洲警政署與歐盟機構間的反恐合作
一、體制外的TREVI警政合作	二、歐洲警政署與歐盟會員國間的反恐合作
二、歐盟條約後的警政合作	三、歐洲警政署與第三國或國際組織間的反恐合作行動
三、歐盟決策機構反恐情報分析機制	肆、歐洲警政署的功能探討
貳、歐洲警政署的組織與功能	一、反恐與資料保護的爭議
一、歐洲警政署的成立	二、歐洲警政署機構功能的發展
二、歐洲警政署的組織	結論
三、歐洲警政署的反恐角色	參考文獻

### 前 言

十九世紀末，一些討論辦案技術與資訊交流的會議中，即熱烈討論警政合作(Policing Cooperation)事宜。1923年國際刑警組織(International Police Organization; Interpol)成立，開啓了國際間警政合作新頁。雖然，遭逢第二次世界大戰，而使得合作的步伐稍有停滯，但是國際刑事技術與資訊交流仍有所進展。但國際刑警組織在協調情報交流的功能上並未達到預期的效果，所以1960年代左右，歐洲國家對於當時的反恐情報交流頗有微詞，於是開始思索創立一個區域性反恐架構。<sup>1</sup>然而，警政合作涉及國家主權，歐洲共同體(European Community; EC)成立後，有相當長的時間未將內政與司法合作列為共同體事務。<sup>2</sup>在這段期間，歐洲共同體成立過許多體制外的警政合作機制<sup>3</sup>，共同在歐洲與國際上從事反恐資訊的交流與合作。歐洲聯盟條約(Treaty of The European Union; TEU，以下簡稱歐盟條約)建立了歐洲聯盟(European Union; 以下簡稱歐盟)，並將內政與司法合作納入第三支柱(The Third Pillar)後，正式啓動了歐盟架構內的警政合作，而歐洲警政署(European Police Office; Europol)

\* 這篇文章能夠順利完成，要特別感謝研究助理余亭妍的認真負責與全力協助。

\*\* 淡江大學歐洲研究所 助理教授。

<sup>1</sup> Juliet Lodge: Terrorism and The European Community: Towards 1992, in: Terrorism and Political Violence, Vol. 1, No. 1, January 1989, p. 30.

<sup>2</sup> Satish Sule: Europol und europäischer Datenschutz, Germany, Nomos Verlag, 1999, pp. 18-19.

<sup>3</sup> 例如：警政恐怖主義事務小組(Police Working Group on Terrorism; PWGOT)、反恐小組(Counter Terrorism Group; CTG)與維也納俱樂部(Vienna Club)等。

則是這波警政合作的主角之一。

隨著歐洲警政署人員的擴充與資訊系統日新月異地進展，歐盟會員國使用歐洲警政署資訊系統數量也日益增加，但歐洲警政署的運作仍然存有許多爭議，例如：歐洲警政署是否合法傳輸個人資料<sup>4</sup>等。除了運作上因為資料傳輸涉及個人基料隱私權的部分外，歐洲警政署雖然將恐怖主義列入打擊犯罪的項目之一，但是，歐盟會員國在內政與司法事務上，仍是維持國家主權至上的原則，在這一層限制之下，歐洲警政署能不能擁有自主調查權？歐洲警政署可不可以在實際反恐行動中發揮功能？並且在歐盟反恐機制中嶄露頭角？又歐洲警政署對於歐盟整體的反恐政策能提供何種貢獻？這些都是值得探討的課題。

## 壹、歐盟警政合作與反恐

1970年代，德國與英國這兩個主要的歐洲共同體國家飽受國內恐怖組織的威脅，於是1975年歐洲共同體國家成立體制外的TREVI<sup>5</sup>，其目標為共同打擊恐怖主義與國際組織犯罪。隨後，1987年的單一歐洲法(Single European Act; SEA)促進了人員、商品、勞務與資金四大自由流通，內部市場與疆界逐步開放，使許多會員國警察部門的高層官員意識到各國犯罪率提升的隱憂，因此，各國便開始研議在歐洲共同體架構下成立歐洲警政合作的單位，歐洲警政署便是在這種背景下逐漸成型。<sup>6</sup>

### 一、體制外的TREVI警政合作

1975年羅馬歐洲高峰會議提出成立TREVI，1976年TREVI在盧森堡舉行第一次會議。<sup>7</sup>TREVI成立之初的主要功能在於資訊交換與支援打擊恐怖主義。<sup>8</sup>其後，逐漸擴展至處理毒品走私與組織犯罪。TREVI組織架構分為三個層級：(一)部長層級為TREVI最高層級，係由會員國的內政或司法部長組成，負責「警政與內部安全事務」(Policing and Internal Security Matters)，會議主要由歐洲高峰會議的輪值主席召開，通常是6月與12月各集會一次。(二)資深官員層級為由資深官員或會員國的警官組成，負責政策諮詢與工作小組的協調與聯絡，通常在5月與11月各集會一次。<sup>9</sup>第一層與第二層的官員每年會面的時間僅二次，因此許多細節報告都交由第三層的工作小組執行。(三)工作小組：TREVI共設有五個工作小組。(請參見〈圖一〉)

第一工作小組(TREVI Working Group I; TREVI I)：成立於1977年，除了具有與其他四工作小組相同的協調功能之外，第一工作小組尚具有分析恐怖組織情勢、追查資金來源與建立安全快速的反恐連絡網路的功能。<sup>10</sup>第二工作小組(TREVI Working Group II; TREVI II)：成立於1977年，負責處理警察訓練、裝備、法庭科學(Forensic Science)、公共秩序與其他警察議題的資訊交換。第三工作小組(TREVI Working Group III; TREVI III)：成立於1985年，負責處理包括毒品走私、洗錢問題、證人保護、銀行搶劫與汽車偷竊等嚴重的國際組織犯罪。第四工作小組(TREVI Working Group IV;

<sup>4</sup> 歐洲警政署公約中所定義之「個人資料」是指：姓名、生日、出生地、國籍、性別與不能易貌的身體特徵。

<sup>5</sup> TREVI團隊由法文(terrorism, radicalism, extrémisme, violence internationale)的字頭所組成。但另有一說認為小組名稱直接取自會議召開地點附近，義大利的Fontana di TREVI特萊維噴泉。John D. Occhipinti: *The Politics of EU Police Cooperation--Toward a European FBI?* London, 2003, p. 31.

<sup>6</sup> Rachel Woodward: *Establishing Europol*, in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 1, Issue 4, 1993, p. 9.

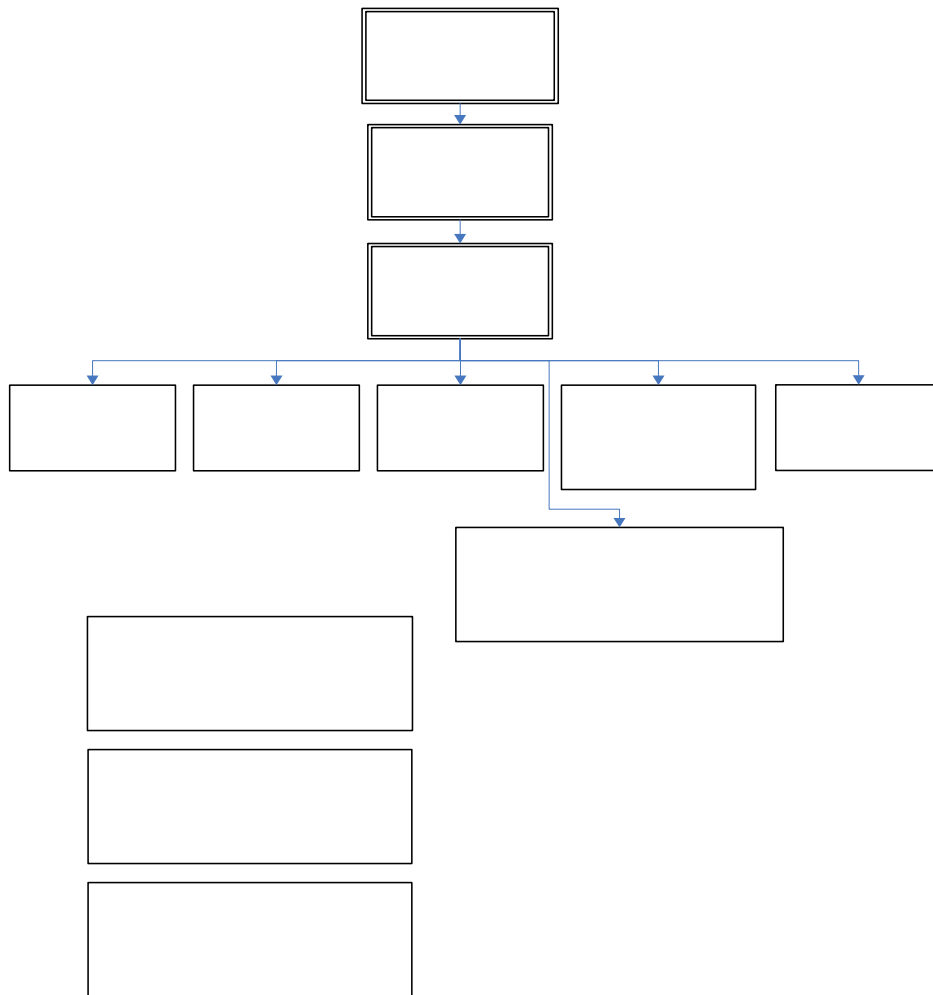
<sup>7</sup> Tony Bunyan: *TREVI, Europol and the European State*, in: *Statewatching the new Europe*, 1993, p. 1.

<sup>8</sup> John Benyon: *Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement*, in: *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994, p. 499.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 362.

<sup>10</sup> John Benyon: *The Politics of Police Cooperation in the European Union*, in: *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 34, 1994, p. 362.

圖一 Trevi組織架構圖



TREVI IV)：成立於1989年，負責處理邊境移民管制，並研究歐洲共同體取消內部邊界控制後的人員流通問題。<sup>11</sup>第五工作小組(TREVI Working Group V; TREVI V)負責處理緊急事件，例如：天災與救火等。<sup>12</sup>

除了工作小組之外，TREVI於1991年8月成立了一個由55個會員國組成的「歐洲警政署特別工作小組」(Ad Hoc Working Group on Europol)，並由資深英國警官擔任永久主席。除此之外，尚設有三個體制外的特別工作小組：國際組織犯罪特別工作小組(Ad Hoc Working Group on International Organized Crime)、移民特別工作小組(Ad Hoc Working Group on Immigration)與刑事事務司法合作特別工作小組(Judicial Co-operation Working Group on Criminal Matters)。<sup>13</sup>

TREVI致力於建立會員國間的信任感，讓會員國在打擊恐怖主義、組織犯罪與促進國際警察與司法合作上，能密切合作。TREVI有底下兩點批評：第一，TREVI缺少警察執行權，許多TREVI的任務都著重警察領域中較為專業的部份，例如：鑑識科學、洗錢、恐怖主義等。第二，TREVI運作的不透明性，缺少議會與公眾的監督，並涉及侵害基本權利的保護。<sup>14</sup>這種不民主的運作方式也受

<sup>11</sup> John D. Occhipinti., op. cit., p. 34.

<sup>12</sup> Rachel Woodward, op. cit., pp. 10-11.

<sup>13</sup> John Benyon (The Politics of Police Cooperation in the European Union), op. cit., p. 362.

<sup>14</sup> Wolfgang Wagner: Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer

到歐洲議會(European Parliament; EP)嚴厲批評。<sup>15</sup>儘管如此，在歐盟體制內尚未設立處理泛歐警政合作專責機構之前，TREVI仍然是歐洲國家警政合作的主要平台。

## 二、歐盟條約後的警政合作

歐盟條約中明示一系列具有共同利益的事務，例如：打擊恐怖主義、防制毒品走私與其他類型的國際組織犯罪等，在這些領域中，歐盟鼓勵會員國積極發展合作關係，但這些綱領式的合作定義仍不夠清楚明瞭，而使執行警政合作時，存有許多模糊空間。<sup>16</sup>歐盟條約第K.1條<sup>17</sup>規定：為使歐盟公民生活在自由、安全與司法的領域，歐盟透過會員國間的警察、海關、其他相關主管機關與司法部門的合作，建立警政與司法合作制度。

歐盟條約將警政合作納入第三支柱架構，由司法與內政事務理事會(The Justice and Home Affairs Council)代替TREVI中的部長級會議。2004年海牙計畫(The Hague Program)特別強調司法與內政事務理事會應與一般事務暨對外關係理事會(General Affairs and External Relations Council)就打擊恐怖主義議題，制定指導性的政策。<sup>18</sup>歐盟條約將司法與內政事務納入體制內後，雖然其性質仍為政府間合作，但是也預告將來這些牽涉國家主權的警政與司法議題，一旦涉及恐怖主義或組織犯罪等重大事件時，歐盟層級的合作能被會員國接受。

1997年阿姆斯特丹條約簽訂後，1999年下半年，芬蘭擔任輪值主席國期間，呼應阿姆斯特丹條約所提之司法與內政事務合作的重要性，於是同(1999)年10月15-16日特別召開討論該事項的坦佩雷歐洲高峰會議(European Council in Tampere)，這也是歐盟首次僅討論單一事項的歐洲高峰會議，可見阿姆斯特丹條約的簽訂在司法與內政合作事務上具有重要的意義。<sup>19</sup>綜合而言，阿姆斯特丹條約對歐洲警政合作的貢獻主要有三：第一，阿姆斯特丹條約將簽證、庇護、移民與其他有關人員自由流動的政策轉變由第一支柱共同體架構來處理。<sup>20</sup>第二，阿姆斯特丹條約建立的架構決定(Framework Decision)具有較強的法律約束力<sup>21</sup>；第三，條約的附錄中，增列新會員國必須遵守申根法規(Schengen Acquis)，這表示申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)下的警政合作政策已經納入歐盟，歐盟會員國應接受申根法規的合作模式。<sup>22</sup>

阿姆斯特丹條約直接影響歐洲警政署之處在於，該條約第六部份合併與擴大歐洲警政署公約與議定書，以及有關司法與內政事務理事會制定的聯合行動中，其優先事項、目標與架構的設定等。<sup>23</sup>阿姆斯特丹條約第30.2.a條明訂司法與內政事務理事會應在五年期限內，使歐洲警政署能真正參與由歐洲警政署與各國官員組成的聯合小組(Joint Teams)。雖然，歐洲警政署官員仍無逮捕執行權，但阿姆斯特丹條約准許司法與內政事務理事會授權歐洲警政署參與偵查、監視、禁止毒品運送等警察活動。<sup>24</sup>此外，阿姆斯特丹條約第30.2條規定歐洲警政署得以要求會員國執行或協調特殊案件的調查

Kontrolle? In: Erwin Müller/Patricia Schneider (eds.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Germany, Nomos Verlag, 2006, p. 261.

<sup>15</sup> John Benyon (Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement), op. cit., p. 509.

<sup>16</sup> Charles Elsen: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, Europäische Rechtsakademie: ERA Forum, 2007, p. 15.

<sup>17</sup> 歐洲聯盟條約也稱為馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)，原第K.1條，經阿姆斯特丹條約修正後編碼改為第29條。

<sup>18</sup> Lauri Lugna: Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting, Baltic Security & Defence Review Volume 8, 2006, p. 9.

<sup>19</sup> Charles Elsen, op. cit., p. 16.

<sup>20</sup> 歐洲共同體條約，第61-69條。

<sup>21</sup> Charles Elsen, op. cit., p. 16.

<sup>22</sup> The Schengen Acquis and New Member States, in; EurActiv, available from: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/schengen-acquis-new-member-states/article-135273>. (Accessed 02.11.2008) 但是英國與愛爾蘭拒絕加入申根區域而冰島與挪威並非歐盟會員國但仍是申根協定的一員，這兩個案例為申根協定的例外。

<sup>23</sup> 阿姆斯特丹條約第29-31條。

<sup>24</sup> John D. Occhipinti, op. cit., p. 66.

行動，以及發展特殊專業以協助調查組織犯罪。<sup>25</sup>雖然，本條款未指明會員國是否受到此一「要求」的拘束，但歐洲警政署與會員國之間的信任與互助關係則獲得良性的發展。

### 三、歐盟決策機構反恐情報分析機制

反恐政策是橫跨三支柱的政策，因此，歐盟部長理事會架構中存在頗為複雜的運作機制，例如：恐怖主義工作小組(The Terrorism Working Group; TWG)、反恐工作小組(COTER)與聯合情勢中心(The Joint Situation Center; SitCen)等。<sup>26</sup>

#### (一) 恐怖主義工作小組(TWG) 與反恐工作小組(COTER)

反恐相關議題為高層次的政治敏感問題，由歐盟會員國大使組成的第二常駐代表委員會<sup>27</sup>負責相關政策的審議，唯該委員會仍須負責共同外交與安全政策、歐洲安全與防衛政策及歐盟外交政策等議題，因此，所有反恐相關的議題則交由「聯絡小組」(Contact Group)負責，該小組成立於2004年馬德里爆炸攻擊事件後，成員為各會員國駐布魯塞爾的常駐代表。「聯絡小組」的任務性質與一般的部長理事會工作小組不同，其成立的目的在於準備部長理事會內部反恐議題的會議與資訊交流，並負責將重要反恐文件確實下達給歐盟會員國相關單位。<sup>28</sup>

在部長理事會架構中，設有兩個專職的恐怖主義分析工作小組：其一，恐怖主義工作小組<sup>29</sup>(TWG)是部長理事會內部的工作小組，成員由歐盟會員國內政、司法部門或執法單位(包括情報單位)組成，每半年約集會3-5次，處理內部威脅分析與協調歐盟機構的實際合作事宜。其二，反恐工作小組(COTER)：隸屬於一般事務暨對外關係總理事會轄下，其與上述的恐怖主義工作小組不同之處在於成員由外交部的代表組成。COTER每月集會一次，負責外部事務的威脅分析、相關第三國的威脅分析、協調聯合國反恐公約<sup>30</sup>的執行狀況。<sup>31</sup>

#### (二) 聯合情勢中心(SitCen)

歐盟共同外交與安全政策高級代表同時也是部長理事會秘書長，他是歐盟部長理事會對外的靈魂人物。秘書處內所設置的反恐機制，都在協助部長理事會秘書長研擬相關政策。<sup>32</sup>在諸多反恐機

<sup>25</sup> Treaty of Amsterdam, Title VI, Art. 30.2.a.

<sup>26</sup> Council of The European Union: Working structures of the Council in terrorism matters - Options paper, 979104, 25.05.2004, pp. 3-4.

<sup>27</sup> 在部長理事會會議召開之前，各項政策大部分已交付給由各會員國外交部大使或副大使等官員組成的常駐代表委員會(The Committee of Permanent Representatives; COREPER)進行審議。

<sup>28</sup> Lauri Lugna, op. cit., p. 109.

<sup>29</sup> 該小組僅負責處理執法單位的合作，其他反恐議題，例如：護照政策、移民、運輸安全與資料保護等，則是交由其他的工作小組。

<sup>30</sup> 聯合國反恐公約如下：1. 1963 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (“TOKYO Convention”). 2. 1970 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (“Hague Convention”). 3. 1971 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (“Montreal Convention”). 4. 1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (“Convention on Internationally Protected Persons”). 5. 1979 Convention against the Taking of Hostages (“Hostages Convention”). 6. 1979 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (“Vienna Convention”). 7. 1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 23 September 1971. 8. 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (“Rome Convention”). 9. 1988 Protocol for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf. 10. 1991 Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection. 11. 1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (“Terrorist Bombings Convention”). 12. 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (“Financing of Terrorism Convention”).

<sup>31</sup> Lauri Lugna, op. cit., pp. 109-110.

<sup>32</sup> 例如2004年打擊恐怖主義宣言(Declaration on Combating Terrorism)中宣佈由高級代表指派一名隸屬於部長理事會

制中，又以SitCen最為重要。SitCen內部共分成總行動指揮單位(The General Operations Unit; GOU)、聯繫單位(The Communications Unit; CU)與民事情報單位(The Civilian Intelligence Cell; CIC)等三個單位。而以恐怖主義為其重點工作者乃是「民事情報單位」，其成員主要來自外事情報單位的民事情報分析專家，專供政治與恐怖主義情勢分析。「民事情報單位」中設有反恐部門(Counter Terrorism; CT)，該部門成員與「民事情報單位」略有不同，除了民事情勢分析專家外，尚包括歐盟會員國情報單位的代表。SitCen負責多種情勢分析與監控，包括：歐盟內部安全、各情報安全單位的調查與行動、邊境管制與危機管理等，而SitCen的報告直接提供給歐盟決策單位(例如：COREPER與政治與安全委員會等)，制訂戰略層級的政策。唯SitCen做成的任何分析報告僅供歐盟內部參考，不對外公開。<sup>33</sup>

## 貳、歐洲警政署的組織與功能

歐洲警政署是歐盟層級協調會員國資料交換與促進警政合作的機構。其內部設有資訊管理與科技部門，下轄七個處，負責資訊系統建構、維護與保密的工作。至於打擊犯罪與偵查案件的功能，則因歐洲警政署並無逮捕與偵查等執行權，因此，在實際反恐行動層面仍以會員國為主。<sup>34</sup>

### 一、歐洲警政署的成立

歐洲警政署的設立過程相當漫長與艱辛。早在1991年12月9-10日馬斯垂克歐洲高峰會議時，當時歐盟12會員國的國家元首與政府首長即已同意設置歐洲警政署，以整合歐盟會員國間有關毒品走私的資訊，並適時地提出歐洲層面的禁止措施。1992年6月26-27日里斯本歐洲高峰會議提出開始起草歐洲警政署公約(Europol Convention)的建議，當時的會員國對於歐洲警政署權限範圍的界定與相關資訊的交換辦法，存有相當大的歧見，再加上如果要以「公約」(Convention)的架構建立歐洲警政署的話，因其為國際條約的性質，必須經由各歐盟會員國國會批准通過後，才能生效，耗時冗長。會員國們深深覺得在這種缺乏共識的條件下，要通過設立歐洲警政署是不太可能的。然而，為了因應日益嚴重的國際組織犯罪，歐盟乃提出一個權宜之計，以一個由各會員國內政部長「同意」的架構(不須經過各會員國國會批准程序)，於1993年6月2日設立了歐洲毒品單位(Europol Drugs Unit; EDU)，會址設於荷蘭海牙(The Hague)，1994年1月開始運作。<sup>35</sup>

歐洲毒品單位是一個臨時性的機構，其設置的目的是為了填補歐洲警政署設立之前的空窗期，換句話說，當歐洲警政署正式獲准成立之後，歐洲毒品單位即被撤除。因為這種臨時性質的特點，使得歐洲毒品單位的組織發展一直未被重視，甚至還將其職權範圍嚴格限制在防止非法毒品走私的議題上。1995年3月10日歐盟司法與內政部長理事會依據歐盟條約第K.3條的規定，通過一項「聯合行動」(Joint Action)的決議，將歐洲毒品單位的權責範圍擴大到禁止非法移民、禁止非法人口買賣、禁止核物料非法交易、禁止非法洗錢等問題。然而，就其本質而言，歐洲毒品單位並不是一個執法

---

秘書處架構之下的「反恐協調員」(Counter Terrorism Coordinator)，「反恐協調員」不僅需協調歐盟內部反恐事務，同時也應監督各項反恐工作是否在歐盟會員國內落實。但就實際狀況而言，反恐協調員不具任何推動反恐法令的權力，也不能發揮監督的效用。

<sup>33</sup> Available from: <http://www.euractiv.com/en/security/gijs-vries-terrorism-islam-democracy/article-136245>. (Accessed 13.11.2008); Daniel Keohane: One Step Forward, Two Steps Back, in: E-Scharp, November-December

<sup>34</sup> Fijnaut Cyrille: Introduction To The Special Issue on Police Accountability in Europe, in: Policing and Society, Vol. 12, No., 4, 2002, p. 244.

<sup>35</sup> 詳細內容請參閱：(1) Tony Bunyan: Ministers agree new steps towards Euro-police force, in: New Statesman & Society, Vol. 8, 17 March 1995, p. 10. (2) Joint Action 95/73/JHA of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit, OJ L 62, 20.03.1995, pp. 1-3. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995F0073:EN:HTML>. (Accessed 04.08.2007)

單位，其內部職員每天的工作僅在於收集、交換與分析相關議題的資訊與情報，以供歐盟會員國參考。而就組織而言，歐洲毒品單位的編制狹小，大約僅有80人。<sup>36</sup>

歐盟15會員國於1995年7月26日簽署歐洲警政署公約<sup>37</sup>，三年之後，歐盟會員國國會於1998年10月1日完成批准，1999年7月1日歐洲警政署正式成立，取代了歐洲毒品單位的角色與功能，其會址仍然設於荷蘭海牙。在歐洲聯盟條約第K.1.9條款所規範的歐盟會員國間的司法與內政合作架構下，歐洲警政署的成立宗旨在於加強歐盟會員國間的警察合作，以便有效打擊恐怖主義、非法毒品走私與重大的國際性組織犯罪。1999年5月1日生效的阿姆斯特丹條約，將歐洲警政署的權限予以深化與廣化。

阿姆斯特丹條約第30.2.a條的規定：「部長理事會將促使歐洲警政署能夠便利與支持各會員國權責單位對調查特別案件的規劃（其中包括與歐洲警察學校<sup>38</sup>的代表共同組成一個調查小組），並且也使歐洲警政署能參與協調與執行這些調查措施。」第30.2.b條規定：「部長理事會將採取措施使歐洲警政署得以要求各會員國權責單位參與規劃與協調特別案件的調查，這可使會員國的權責單位從中學習到辦案的專業知識，而有助於日後歐盟會員國對組織犯罪的調查工作。」第30.2.c條規定：「部長理事會將促進各會員國專門負責打擊組織犯罪的執法與調查官員與歐洲警政署緊密合作。」第30.2.d條規定：「部長理事會將建立一個跨國犯罪研究、文件與統計的網絡。」

在阿姆斯特丹條約第30.2條的推波助瀾下，使歐洲警政署的角色從原先的「資料處理機構」轉變為「協助調查機構」。雖然，歐洲警政署的角色變得重要了，但是，歐洲警政署還是與一般國家的警察單位不一樣，並不具備執法的權力，也就是說，歐洲警政署既不能夠收押嫌犯，也不能夠搜查住所，其核心功能仍僅止於促進歐盟會員國間的資訊交換、分析資訊與協調跨會員國間的警察行動等。警政事務是民族國家內政主權的重要部分，至今歐盟會員國仍然緊握不放，而非常小心翼翼地開放其合作的範圍，就連與歐洲警政署的接觸上，亦是關卡重重，生怕歐洲警政署會過度干涉會員國的警政活動。這種特殊心態的作用下，使得歐洲警政署與歐盟會員國的聯繫方式顯得非常的特別。

根據歐盟與其會員國的協議，歐洲警政署與歐盟會員國警政權責單位不能夠直接接觸，而必須透過所謂的「歐洲警政署國家單位」（Europol National Unit; ENU）從中聯繫，換句話說，「歐洲警政署國家單位」是歐洲警政署與歐盟會員國警政權責單位唯一的聯繫窗口。<sup>39</sup>在每個歐盟會員國內都設有一個「歐洲警政署國家單位」來專門負責應付歐洲警政署的要求，同時，「歐洲警政署國家單位」也派任一個或多個「聯絡官員」（Liaison Officer）進駐歐洲警政署，負責在歐洲警政署內傳遞該會員國的意見與代表會員國的利益。<sup>40</sup>根據統計，目前歐洲警政署內約有90位「聯絡官員」，他們分別來自歐盟會員國的警察、海關、憲兵隊與移民署等部門。<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> The Europol Convention. Viadrina International Law Project. Available from: [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_LFD/PDF/binary/english\\_text/europol-convention.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LFD/PDF/binary/english_text/europol-convention.pdf). (Accessed 14.10.2007)

<sup>38</sup> 歐洲警察學校(The European Police College; CEPOL)是依據2000年12月22日歐盟部長理事會決定(Council Decision)而設立，其會址設於英國布蘭希爾(Bramshill)。歐洲警察學校的經費來自歐洲聯盟的共同預算，因此其職員須遵守「歐洲共同體人事規則」(The Staff Regulation of Officials of the European Communities)的規範。歐洲警察學校結合了歐盟會員國的訓練機構，對資深的警官進行共同的訓練計畫，藉此以使歐盟會員國的警政權責單位在處理案件時能夠採取共同的調查途徑，如此將使打擊恐怖主義與國際組織犯罪的效率增加。請參見：The European Police College (CEPOL). Available from: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/114006a.htm>. (Accessed 27.09.2007)

<sup>39</sup> 根據2003年11月通過的修改歐洲警政署公約之議定書，歐洲警政署可以在知會「歐洲警政署國家單位」的情形下，與歐盟會員國之警政權責單位直接接觸。

<sup>40</sup> 有關歐洲警政署職權與功能的敘述，請參閱：Europol: European Police Office. Available from: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/114005b.htm>. (Accessed 12.09.2007)

<sup>41</sup> The Office for Official Publications of the European Communities: Fact sheet on Europol, QL-AC-05-001, January 2006. Available from: [http://www.europol.eu.int/ata glance/Factsheets/Europol\\_Factsheet-enc.pdf](http://www.europol.eu.int/ata glance/Factsheets/Europol_Factsheet-enc.pdf). (Accessed 03.09.2007.)

## 二、歐洲警政署的組織

而在組織結構上，歐洲警政署並不是一個龐大的單位，根據2008年的統計，目前歐洲警政署的職員共有581人，比起1999年剛成立時的144人已有明顯增加。<sup>42</sup> (請參見〈圖二〉)歐洲警政署根據歐洲警政署公約的規定擁有法人資格<sup>43</sup>，亦即擁有可以與第三方簽訂協約的權利。條約第五部份闡明「法律地位、組織與財政條款」(Legal Status, Organization and Financial Provisions)，第27條明定歐洲警政署的機關有：

- (1) 管理委員會(Management Board)
- (2) 署長(Director)
- (3) 財政監察員(Financial Controller)
- (4) 財政委員會(Financial Committee)

管理委員會是歐洲警政署的最高權力機關，由歐盟各會員國與歐洲執行委員會(European Commission,以下簡稱執委會)推派一名代表出席組成，每年召開會議兩次，並由當時的部長會理事會輪值主席國的代表出任主席。管理委員會的職責在於決定歐洲警政署的工作優先順序，每位會員國代表各有一票，並以一致決方式決定「聯絡官員」的權利義務、制定資料處理規則、審理財政法規等，唯執委會代表僅具觀察員的身分，不可參與表決。<sup>44</sup>

歐洲警政署設有署長一人，由歐盟部長理事會以一致決方式表決通過後，經管理委員會表示意見後任命之。署長底下設有三名副署長，由歐盟部長理事會選任之，負責協助署長完成任務，每位副署長的任務由署長決定之。署長與副署長的任期皆為四年，得連選連任一次。署長的主要任務為日常行政管理與監督、人事管理、任務分派、執行管理委員會所做成的決定。署長為歐洲警政署的法律代表人，向上對管理委員會負責。此外，歐洲警政署設有一名財務主任，負責管理歐洲警政署的財務規劃，由管理委員會以一致決方式選任之。而財政委員會由歐盟會員國派一名代表組成，負責審查歐洲警政署的預算案。<sup>45</sup>

歐洲警政署內部單位共可分為由三位副署長掌理的「重大犯罪部門」(Department Serious Crime)、「資訊管理與科技部門」(Department Information Management and Technology)與「總管理部門」(Department Corporate Governance)。其中除了「總管理部門」的工作傾向於內部管理，而與反恐沒有直接的關係外，其他兩個部門都以打擊恐怖主義與防止非法組織犯罪為其核心任務。<sup>46</sup>

<sup>42</sup> 歐洲警政署的人數每年都有成長：1999年時僅有144人，2000年有323人，2002年386人，2003年426人，2004年493人，2005年536人，2006年566人，2007年581人，2008年605人。Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=personnel>. (Accessed 14.10.2007)

<sup>43</sup> 歐洲警政署公約第26.1條。

<sup>44</sup> 請參見歐洲警政署公約第28.1.(1), (2), (4), (15), (18), (22)條。

<sup>45</sup> 請參見歐洲警政署公約第29條。

<sup>46</sup> 有關此二反恐部門之介紹，請參見本文第14頁-第16頁。



圖二 歐洲警政署組織結構圖



資料來源：Europol organization chart. Available from:  
<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=orgchart>. (Accessed 03.10.2007.)

### 三、歐洲警政署的反恐角色

歐洲警政署公約中第二條第一款提到歐洲警政署的成立目標，乃是提升會員國執法單位的執行效率與促進會員國間打擊恐怖主義、非法販毒和其他形式的重大國際犯罪。<sup>47</sup> 歐洲警政署公約第三

<sup>47</sup> 而這些攻擊行動影響的範圍乃是包含兩個或兩個以上的會員國，而根據公約的規定，所謂重大國際犯罪乃包含傷

條條列出歐洲警政署的職責，其中最重要的是加強會員國之間的資訊與情報交換，並分析歐盟會員國所提供的安全資料。歐洲警政署機構設置的資訊管理與科技部門、重大犯罪部門與其轄下的反恐處(Counter Terrorism Unit; SC 5)以及獨立於各部門外的反恐專案小組(Counter Terrorism Task Force; CTF)都致力於收集相關訊息，與分析報告，以協助打擊恐怖主義。

### (一) 歐洲警政署的反恐資訊系統

歐洲警政署「資訊管理與科技部門」負責收集、分析與管理資訊與情報，其下設有三個子部門：「資訊與通信技術」(Information and Communication Technology; ICT)負責技術研發、系統架建與資料處理。而「會員聯繫與支援」(IMT 6)與「資料保密與機密處理」(IMT 7)是兩個資料管理與應用單位，他們將所收集到的資料整理，並完成機密等級分類後，提供給歐盟會員國或其他夥伴國家或國際組織使用，而有利於國際反恐怖主義的合作。

歐洲警政署的資料來源是從歐盟會員國、或歐洲警政署成員主動蒐集來自第三國及國際組織的資料，並逐步與其他國家簽訂個人資料交換協議。<sup>48</sup> 歐洲警政署公約的內容，有大半篇幅為詳述資料傳輸的各項規定，該公約第7-11條將資訊收集途徑分為三類：資訊系統、分析系統與索引系統。

1. 資訊系統(Information System)：是一個儲存嫌疑犯或涉案人員資訊的資料庫。歐洲警政署公約第7.1條規定：資料傳遞僅能透過「國家單位」、「會員國聯絡官」與歐洲警政署，唯第三方(Third Parties)傳遞來的資訊獨由歐洲警政署負責分析。第8.1條與8.2條特別規定：「國家單位」只能透過「會員國聯絡官」取得包括個人資料在內的檔案與其他包括罪刑、刑罰與所屬犯罪組織等資料，但這些資料僅供資料解析之用途。第9條規定：「國家單位」、「會員國聯絡官」、署長、副署長與負責資訊傳輸的歐洲警政署職員可以直接由資訊系統取得與檢索資料，但有關資料的更改、修正與刪除僅為資料傳遞方的權利。

2. 分析系統(Analys System)：分析系統由許多分析檔案組成。是由「歐洲警政署連絡官」、歐洲警政署分析人員與來自各會員國的專家組成一個「分析小組」(Analysis Group)<sup>49</sup>，負責建立分析檔案。<sup>50</sup> 歐洲警政署公約第10條明定：在分析系統中仍須經過警察機關評估的不能外流之重要資訊的傳遞，必須與通緝中的罪犯或嫌疑犯有關聯才得以傳輸。第10.1條與第8條提及關於被害人與證人、或聯絡人之相關資料的傳遞，必須得到部長理事會的執行確定同意文。第10.2條規定：分析小組根據得到的資訊，分析情勢並製成計畫<sup>51</sup>，以供歐洲警政署與歐盟會員國打擊恐怖主義之參考。第10.6條則規定共同戰略分析與單一事件分析傳輸對象的差異，前者為概略資訊，可以傳輸給所有的歐盟會員國；而後者則僅能傳輸給特定的歐盟會員國。

3. 索引系統(Index System)：索引系統的內容是上述兩大資料庫的系統整理；方便署長、副署長與相關人員之查詢。「會員國聯絡官」可以透過索引系統確定哪些資料已被儲存，但不能修改檔案或建立檔案內容的連結。

### (二) 重大犯罪部門與反恐處(SC 5)

「重大犯罪部門」是歐洲警政署打擊恐怖主義與重大國際組織犯罪的主軸，其下設置「組織犯罪小組」、「毒品」、「人身攻擊犯罪」、「金融與財產犯罪」、「恐怖主義」(SC 5，一般亦稱之為「反恐處」)<sup>52</sup>與「偽造貨幣」等反恐單位。(請參見〈圖二〉)這些單位的成員都是有經驗的安全、情報與

害個人生命、自由與財產的恐怖攻擊行動、非法販毒、非法洗錢、走私核子放射性物質、非法移民、非法走私人口與走私贓車。

<sup>48</sup> Waffgang Wagner, op. cit., p. 268.

<sup>49</sup> 歐洲警政署會根據不同性質的問題組成不同的分析小組，資料使用也限制只有歐洲警政署相關負責人員才能使用資料，歐盟會員國不可透過「會員國聯絡官」詢問資料細節。

<sup>50</sup> 這些檔案是來自歐洲警政署資訊系統的犯罪資訊與其他類型的情報，包括可能在調查中被召來作證的人，例如：受害人、潛在受害人、嫌疑犯接觸與相關人與任何有助於調查的人。

<sup>51</sup> 例如：新的快速毒品走私流程與打擊犯罪組織。

<sup>52</sup> 在歐洲警政署官方文件中，歐盟官員交互使用「恐怖主義」(Terrorism)與「反恐處」(Counter Terrorism Unit at Europol)

調查人員，擁有豐富的專業知識，使得歐盟會員國，甚至其他的夥伴國家或國際組織，都漸漸地能夠得到調查重大犯罪的專業技巧與知識，這將使歐洲層面或會員國層面打擊恐怖主義與重大組織犯罪的效率逐漸提高。

重大犯罪部門轄下的「反恐處」(SC 5)主要的任務是根據歐盟與其會員國的需求提供戰略層面的行動分析資料。歐洲警政署的職權是打擊恐怖主義與抑制非法走私、核子放射性物質、武器、彈藥與炸藥的走私，所以「反恐處」積極推行許多打擊犯罪的計畫。<sup>53</sup>除此之外，「反恐處」蒐集所有可能的炸彈裝置與內容物的資料，建立一個「歐洲警政署炸彈資料庫」(Europol Bomb Database)，以有效預防與解除使用炸彈的恐怖行為。<sup>54</sup>

### (三) 歐洲警政署反恐專案小組

歐洲警政署繼承了TREVII的反恐任務後，積極協助歐盟會員國執行反恐行動合作。911事件使歐盟更加重視恐怖主義的威脅，因此，乃迅速研擬與推動歐盟危機管理政策(Crisis Management Policy; CMP)，以事先預防的概念因應潛在的恐怖威脅，就在這種背景下，促成了反恐專案小組的設立。

2001年9月20日歐洲警政署與部長理事會總秘書處(Council General-Secretariat)向內政與司法理事會提出多項反恐政策。內政與司法理事會審議後，於2001年11月15日，在歐洲警政署架構下成立一個反恐專案小組(CTTF)，該小組約由30位歐盟會員國警察或情報單位的恐怖主義專家組成。反恐專案小組的任務為：(一) 蒐集恐怖主義重要資訊與歐盟恐怖主義現況的情報。(二) 分析情報與戰略步驟。(三) 分析潛在威脅、執行方法與安全情勢。<sup>55</sup> 然而，反恐專案小組僅運作一年，2002年底即併入歐洲警政署「重大犯罪部門」(Department SC)中的「反恐處」(SC5)。<sup>56</sup>

2004年西班牙馬德里火車爆炸事件後，使歐盟再度檢討其反恐機制，並決定再度將反恐專案小組從歐洲警政署「反恐處」獨立出來，其成員包括15「反恐處」官員、10位歐盟會員國指派的反恐專家(其中兩名為兼職)與22名重大犯罪部門「分析處」(SC7)的官員組成。<sup>57</sup> 這個專案小組最大的貢獻在於建立一個專門監督與分析伊斯蘭恐怖行動現況的「伊斯蘭恐怖主義分析工作檔案」(Analysis Work Files; AWFs)，並完成歐盟內部恐怖組織名單與其活動情形的「海豚檔案」(Dolphin Files)。這些檔案提供相當具體的資訊，讓歐盟會員國進行國內調查行動時效率大增。<sup>58</sup> 2006年歐洲警政署召開由歐盟會員國專家組成的反恐第二專案小組(Counter Terrorism Task Force 2; CTTF2)，並實際支援大約20項在歐盟會員國內調查伊斯蘭恐怖組織的行動。<sup>59</sup>

來形容「重大犯罪部門第五處」(SC 5)。

<sup>53</sup> 例如：包括提供戰略行動層面的威脅分析與事前預警作業資料的「反恐計畫」(Counter Terrorism Program; CTP)、反大規模核子放射性物質、武器、彈藥與炸藥的計畫(Counter Proliferation Program; CPP)、建立會員國、第三國和國際組織的反恐與反大規模走私的專家定期聯繫之「聯繫計畫」(Networking Program; NP)、提供歐盟會員國遭受恐怖攻擊後，提供協助的「準備計畫」(Preparedness Program; PP)與協助執法單位與情報單位工作人員建立互信基礎的「訓練教育計畫」(Training and Education Program; TEP)。請參閱：Europol: An Overview of The Counter Terrorism Unit Activities 2006, pp. 1-2.

<sup>54</sup> Available from: [http://serac.jrc.it/nose/minutes/pdf/les\\_bishop.pdf?PHPSESSID=7284520ac65a64c96c4684\\_e75e28a4a6](http://serac.jrc.it/nose/minutes/pdf/les_bishop.pdf?PHPSESSID=7284520ac65a64c96c4684_e75e28a4a6). (Accessed 29.11.2008)

<sup>55</sup> Mathieu Delfin: Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective, in: Justice Quarterly, Volume 23, Number 3, 2006, p. 344.

<sup>56</sup> 反恐專案小組無法繼續運作的主要原因有三：其一，反恐專案小組的設立僅具象徵意義，歐盟會員國並未給於太大重視。其二，其人事與歐洲警政署雷同，兩者都是由歐盟會員國的警察或情報單位人員組成，有疊床架屋的批評。其三，就實際運作的經驗來看，其在促進歐盟會員國資訊交流上，亦未能發揮預期的功效。相關的內容，請參閱：Wilhelm Knelangen: Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (eds.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Germany, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, p. 149.

<sup>57</sup> Europol: EU Plan of Action on Combating Terrorism-Update, 9156/05 GdK/kve, Brussels, 2005, p.4.

<sup>58</sup> Mathieu Delfin, op. cit., p. 344.

<sup>59</sup> Monica den Boer, et al.: Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks, in: JCMS, Volume 46, Number 1, 2008, p. 110.

## 參、歐洲警政署對歐盟反恐的貢獻

歐洲警政署的目標為改善歐盟會員國相關權責單位的效能，並協助提升歐盟會員國打擊恐怖主義、販毒與重大跨國刑事犯罪合作的效率與加強資訊交流。雖然歐洲警政署並非執行機構，亦無專職警隊或自主調查能力<sup>60</sup>，但歐洲警政署擁有運作良好的資料庫、資訊整合與數位化管理<sup>61</sup>，並與第三國（即非歐盟國家）或國際組織建立資訊交換平台。<sup>62</sup> 歐洲警政署的對外關係合作如〈表一〉與〈表二〉所示，歐洲警政署共與6個歐盟機構、14個第三國與3個國際組織簽訂合作協定，使歐洲警政署對內對外的反恐合作網路漸趨完密，而強化了歐洲警政署的反恐功能。

### 一、歐洲警政署與歐盟機構間的反恐合作

歐盟內部涉及反恐的機構，除了歐洲警政署外，尚有歐洲司法合作單位(以下簡稱Eurojust)與執委會、歐洲中央銀行、歐洲毒品監控中心、歐洲反貪腐處與Frontex。歐洲警政署與這些機構都簽訂合作協定(請參見〈表一〉)，其中只有Eurojust與歐洲警政署簽訂包含個人資料交換的「運作協定」(Operational Agreement)，其他則僅為「戰略協定」(Strategic Agreement)，由此可見，歐洲警政署與Eurojust之間的合作比其他機構更為緊密。

#### (一)歐洲警政署與Eurojust的反恐合作

就歐洲司法合作單位成立的性質而言，其成員來自各歐盟會員國的檢察官、法官或警官，目的在於協助歐盟會員國就跨國境重大犯罪(包括恐怖主義)議題，發揮Eurojust在相關起訴與調查的合作與協調的功能。<sup>63</sup> 2003年11月27日通過的丹麥議定書(Danish Protocol)主要目標為同意歐洲警政署可與第三國或其他機構共同參與情報分析的行動，而Eurojust在資訊情報蒐集與司法事務的協助扮演重要的角色。由於雙方在維護歐盟內部安全的任務中有密切的合作關係，2004年歐洲警政署與Eurojust協定(Agreement between Eurojust and Europol)，明定兩機構合作的範圍包括合作制定「伊斯蘭恐怖主義分析檔案」(Analysis Work Files; AWFs)與情報交換等。<sup>64</sup> Eurojust內部也成立一個負責恐怖主義的小組，其工作內容為輔助反恐協調會議的進行。Eurojust於2007年6月又與歐洲警政署簽署合作協定，指派國家代表(National Members)與判例分析官(Case Analysts)擔任司法合作事務的聯繫工作。<sup>65</sup> 在雙方合作的工作範圍內，Eurojust設有專家擔任聯絡窗口，並給予即時的協助。此外，歐洲警政署也與Eurojust於2007年間舉辦了四次有關「民族/國家分離主義恐怖組織」會議，會中就相關的反恐議題與案例提出經驗與情報的交流，這對雙方的反恐合作有著正面的影響。<sup>66</sup>

#### (二)歐洲警政署與歐洲執行委員會的反恐合作

執委會「司法、自由與安全總署」(The Directorate-General for Justice, Freedom and Security)下轄之安全部門(Directorate F Security)負責打擊恐怖主義與警政合作事務。雖然在1997年之前，執委

<sup>60</sup> Mathieu Delfin, op. cit., 2006, p. 342.

<sup>61</sup> 歐洲警政署資訊系統(Europol Information System)可有效提供歐洲警政署與歐盟會員國聯絡單位(Europol National Unit)相關資料，駐歐洲警政署的連絡官(Liaison Officers)亦可透過該系統獲得資訊。2007年該系統重整過後，配置新的功能以及較強的資料儲存系統並能快速偵測病毒或非法侵入電腦。European Police Office (Europol): Annual Report 2007, the Netherlands, 2008, p. 33.

<sup>62</sup> 歐洲警政署與許多國家有簽訂協議，例如與美國簽訂定期交換戰略技術情報的會談，許多國際組織或第三國也有派駐歐洲警政署的人員。

Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 05.11.2008)

<sup>63</sup> Lauri Lugna, op. cit., p. 114.

<sup>64</sup> Agreement between Eurojust and Europol, pp. 7-8. Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 24.11.2008)

<sup>65</sup> Eurojust: Annual Report 2007, p. 46.

<sup>66</sup> 參加這四次會議者尚包括第三國與19個歐盟會員國。Eurojust: Annual Report 2007, pp. 26-27.

會在安全領域上幾乎不能扮演任何角色，但阿姆斯特丹條約簽訂後，絕大部份的反恐立法草案都是由執委會提出<sup>67</sup>，執委會逐漸發揮其協調與整合歐盟內部安全政策的功用。<sup>68</sup> 執委會2005年的爆裂物安全提案中，建議將歐洲警政署、SitCen、歐盟會員國、執委會與各反恐工作小組內之火藥專家組成「爆破安全專家小組」(Explosives-Security Expert Group)。<sup>69</sup> 足見，執委會試圖整合歐盟內部分散之反恐機制的企圖。2003年2月18日執委會與歐洲警政署簽署「行政協定」(Administrative Agreement)以「司法、自由與安全總署」為中央聯絡單位，其目的在於加強雙方在打擊重大國際犯罪上的合作。

### (三)歐洲警政署與Frontex的反恐合作

自2005年11月開始，「歐盟外圍邊境合作管理署」(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union; Frontex<sup>70</sup>)與歐洲警政署建立了交換安全資料的合作關係。除此之外，雙方還定期舉辦高層會議，相互諮詢政策議題及協調彼此的活動。<sup>71</sup> Frontex與歐洲警政署交換的資料包括底下兩類<sup>72</sup>：第一類是策略性資料(Strategic Information)：關於有效抑制犯罪或改善歐盟會員國邊境管理行動的執行資訊、威脅外圍邊境與協助非法移民的犯罪新手法、犯罪手法的趨勢及發展、新執法措施或技術(Enforcement Aids and Techniques)的成果或觀察、走私者、非法移民或非法交易者的路線、威脅評估、危機分析與犯罪情況之報告等。第二類是技術性資料(Technical Information)：有關加強行政與執法的措施、警察合作計畫、犯罪情報分析方法、偵查過程與結果等。

表一 歐洲警政署與歐盟機構合作協定一覽表

	締約方	開始談判日期	簽訂日期	生效日期	機構內聯絡單位
歐盟 機構	歐洲司法合作單位*	28.05.2002	09.06.2004	10.06.2004	依第九條設立聯絡據點
	歐洲中央銀行**	05.12.2000	13.12.2001	14.12.2003	聯絡官(Contact Persons)
	歐洲執行委員會**	05.12.2000	18.02.2003	19.02.2003	「司法、自由與安全與總署」為中央聯絡單位。
	歐洲毒品監控中心**	05.12.2000	19.11.2001	20.11.2001	n.a.
	歐洲反貪污署**	n.a.	08.04.2004	09.04.2004	OLAF調查與行動總署B
	歐洲外圍邊境合作管理署**	n.a.	28.03.2008	29.03.2008	n.a.

\* 表示歐洲警政署與對方所簽之合作協定的內容屬於「運作協定」(Operational Agreement)性質。

\*\* 表示歐洲警政署與對方所簽之合作協定的內容屬於「戰略協定」(Strategic Agreement)性質。

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：歐洲警政署各項合作公約，available from:

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 24.11.2008)

67 Lauri Lugna, op. cit., p. 112.

68 例如：協助歐盟會員國執法單位與歐洲警政署防範、偵查與調查恐怖攻擊事件的護照資訊系統(Visa Information System; VIS)。Commission of the European Communities: Proposal for a Council Decision concerning Visa Information System, COM (2005) 600 final, 24.11.2005。根據歐盟會員國提供的資料製成國家情勢分析，並在環境總署架構下運用共同體民事保護機制以防止恐怖攻擊事件發生後的處理機制。

69 Commission of The European Communities: Communication from the Commission on Measures to Ensure Security in Explosives, Detonators, Bomb-Making Equipment and Fire-Arms, COM (2005) 329 final, 18.07.2005, p. 3.

70 “Frontex”一字源自於法文“Frontières extérieures”，是「外圍邊境」的意思。有關Frontex請參見：張福昌：歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex的角色與功能，論文發表於「歐盟東擴研究」學術研討會，中央研究院歐美研究所，台北，2008年10月24-25日。

71 Hélène Jorry: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, 22. 03. 2007. p. 17.

72 Strategic Co-operation Agreement between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the European Police Office, Warsaw, 28. 03. 2008, pp. 3-4.

#### (四) 歐洲警政署與其他歐盟機構的反恐合作

歐洲警政署除了與上述的機構外，尚與歐洲毒品監控中心(The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction; 以下簡稱MECDDA)、歐洲中央銀行(European Central Bank; ECB)與歐洲反貪污署(The European Anti-Fraud Office; 以下簡稱OLAF)簽訂合作協定。首先，歐洲警政署與MECDDA於2001年11月19日締約，為最早簽訂協定的機構，除了加強資訊交換並提供戰略資料分析之外，合作的範圍尚包括毒品相關的事務與非法洗錢。再者，歐洲警政署與歐洲中央銀行於2001年12月13日簽訂「運作協定」，按照協定內容歐洲警政署應將從歐盟會員國、第三國與國際組織所獲得的有關偽造歐元的資訊，傳輸給歐洲中央銀行管理的反偽造監控系統(Counterfeiting Monitoring System; CMS)。OLAF於2004年4月8日與歐洲警政署簽約，條約中規定雙方可從歐洲警政署資訊系統、海關資訊系統(The Customs Information System)與雙方的其他資料庫中獲取所需的資訊。歐洲警政署與MECDDA、歐洲中央銀行與歐洲反貪污署所簽訂的合作協定都屬於「戰略協定」的性質。

## 二、歐洲警政署與歐盟會員國間的反恐合作

在歐盟反恐機制中，除了上述體制內的機構與工作小組外，仍有一些由歐盟會員國主導的體制外反恐合作，例如：「反恐小組」(Counter Terrorism Group; CTG)、「警察首長專案小組」(Police Chiefs Task Force; PCTF)與「警察反恐工作小組」(Police Working Group on Terrorism; PWGT)。

### (一) 反恐小組(CTG)

在1970年代，歐洲共同體國家認為警政司法事務上，由於涉及國家主權的爭議，因此體制外的合作模式便由然產生。1971年成立的「伯恩俱樂部」(The Bern Club)提供會員國的安全與情報單位首長在會議中就安全議題交換意見。<sup>73</sup>「伯恩俱樂部」隨著歐盟會員國數量的增加益形重要，與會的國家尚包括挪威與瑞士。<sup>74</sup>2001年911事件後，歐洲高峰會議提出歐盟會員國情報單位應設立一特別討論恐怖主義相關議題的合作機制，於是「反恐小組」就此成立。該小組由歐盟會員國和挪威與瑞士兩國的反恐專家組成，每三個月召開一次會議，主席與當月部長理事會輪值主席國同，但其運作仍是獨立於部長理事會之外，「反恐小組」應向會員國駐歐盟的代表提交工作報告，值得注意的是，警察部門並未參與該會議。「反恐小組」的主要任務是草擬打擊恐怖主義的提案、促進反恐合作與提供恐怖主義相關資訊(特別是有關伊斯蘭恐怖主義之威脅評估)等。<sup>75</sup>「反恐小組」已經與SitCen簽訂情報交換協定，同時也與歐洲警政署建立聯繫關係。<sup>76</sup>概括而言，「反恐小組」在歐盟反恐架構中占有重要地位。

### (二) 警察首長專案小組(PCTF)與警察反恐工作小組(PWGT)

「警察首長專案小組」與「警察反恐工作小組」是警察部門合作的重要機制。「警察首長專案小組」是一個提供歐盟會員國就當前跨邊境犯罪問題的警政實務與資訊討論的平台，其設立的法律基礎首見於：坦佩雷高峰會議決議文第44項：歐洲警察首長行動專案小組(European Police Chiefs Operational Task Force)的成立宗旨在於與歐洲警政署交換經驗、執行方式與資訊，以利推行打擊跨邊境犯罪的雙邊合作與行動計畫。<sup>77</sup>「警察首長專案小組」的主席與輪值主席國相同，每半年召開一次會議。從實務經驗中可以得知「警察首長專案小組」的決定可以影響歐洲警政署的政策走向，例如：2003年歐盟執行波士尼亞-赫塞哥維納警察任務(EU's Police Mission in Bosnia-Herzegovina)

<sup>73</sup> 伯恩俱樂部是一個討論為內部安全問題的論壇，但恐怖主義並非其討論的重點。Björn Müller-Wille: The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation, in: JCMS, Vol. 46, No. 1, 2008, p. 55.

<sup>74</sup> Daniel Keohane: Tackling Terror. Available from: www.cer.org.uk. (Accessed 13.11.2008)

<sup>75</sup> Lauri Lugna, op. cit., pp. 115-116.

<sup>76</sup> Council of The European Union: Implementation of The Action Plan to Combat Terrorism, 9809/1/05 REV 1, 10.06.2005, p. 3.

<sup>77</sup> Available from: <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/tamp.html>. (Accessed 12.11.2008)

時，「警察首長專案小組」也要求歐洲警政署制定「阿爾巴尼亞民族主義組織犯罪報告」(Ethnic Albanian Organized Crime Groups)。<sup>78</sup>

「警察反恐工作小組」早在1979年即已成立，成立的背景是因為英國大使在荷蘭海牙被暗殺。工作小組的成員除了歐盟會員國之外，尚包含挪威與瑞士兩國，新加入的歐盟會員國將暫列為觀察員，之後再正式成為該工作小組成員。<sup>79</sup> 該小組每年開會兩次，會議主辦國採輪值制度，並將會議地點設在主辦國內。就會議層級而言，參與「警察反恐工作小組」的層級略比「警察首長專案小組」為低。<sup>80</sup>

### 三、歐洲警政署與第三國或國際組織間的反恐合作

歐洲警政署的組織結構中，設有與「歐盟會員國」或「第三國」的聯絡處，這不僅反映了反恐行動國際化的必要性，而且也說明了歐洲警政署積極擴展對外關係，以建構一個完整的「歐盟反恐對外網路體系」。<sup>81</sup> 歐洲警政署現與第三國或國際組織的反恐合作，主要在於協助雙邊提升警察調查能力、規範情報交換與派駐聯絡官等。

#### (一) 歐洲警政署與第三國的反恐合作型態

2000年3月27日歐洲警政署開始陸續與單一國家簽訂合作協定。截至目前為止，歐洲警政署共與澳洲、加拿大、克羅埃西亞、冰島、挪威、瑞士與美國等七國簽訂「運作協定」(Operational Agreements)。而歐洲警政署與阿爾巴尼亞、波士尼亞-赫塞哥維納、哥倫比亞、馬其頓、摩達維亞、俄羅斯與土耳其等八國則簽有「戰略協定」(Strategic Agreement)。<sup>82</sup> 兩種協定不同之處在於「戰略協定」之資料交換內容未包括個人資料的交換，而「運作協定」的內容則包括交換個人資料的規定。

##### 1. 「運作協定」

在與美國、瑞士、挪威與冰島的協定中，第3條均明確列出非法販毒、運送核武燃料、非法移民、人口走私、汽車竊盜、可能危害生命自由的犯罪或可推斷為恐怖攻擊行動的作為以及偽鈔問題等七項合作領域的犯罪議題。而克羅埃西亞、加拿大與澳洲三國的協定中雖不見此條款，但均將相關的合作範圍設置於附錄中。<sup>83</sup> 所有「運作協定」均有共同的架構規定，其共同點為：(1)交換雙方特定案件調查結果<sup>84</sup>之資料。(2)協助協定雙方執法單位打擊組織犯罪與恐怖主義。(3)在第三國內設立一個與歐洲警政署聯繫的「國家聯絡據點」(National Contact Point)。

歐洲警政署與美國除了2001年簽訂的「運作協定」之外，雙方還簽定一項歐洲警政署與美國「有關交換個人資料與相關資訊之補充協定」(Supplemental agreement between Europol and the USA on exchange of personal data and related information)，該補充協定明示由歐洲警政署提供的資料可流通於美國聯邦政府與各州，而美國提供的資料則可由歐洲警政署或歐盟會員國獲得；而關於資料是否可傳輸給其他國家在補充協定中僅規定，只要事前以書面知會資料提供方即可。<sup>85</sup>

<sup>78</sup> Tony Bunyan: The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee, in: Statewatch Analysis, pp. 6-7. Available from: <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf>. (Accessed 10.11.2008)

<sup>79</sup> Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/53/4102703.htm>. (Accessed 12.11.2008)

<sup>80</sup> Lauri Lugna, op. cit., p. 116.

<sup>81</sup> 有關歐洲警政署對外關係的發展，請參閱：International Relations-Cooperation Agreements. Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 10.10.2007)

<sup>82</sup> 歐洲警政署尚與玻利維亞、秘魯、摩洛哥、摩納哥、塞爾維亞-蒙特涅哥羅、烏克蘭與以色列等七國展開締約談判。(請參見〈表二〉)

<sup>83</sup> 參見非歐盟國家各國的運作協定。Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 24.11.2008)

<sup>84</sup> 包括專業知識、概略情況報告、戰略分析結果、犯罪調查過程資訊、防範犯罪、對於訓練活動之建議與提供個別刑事調查。

<sup>85</sup> 歐洲警政署與美國「有關交換個人資料與相關資訊之補充協定」第7條。Supplemental agreement between Europol and

## 2. 「戰略協定」

所有「戰略協定」均有相同的架構規定，其共同點為：(1)未明定合作項目，僅模糊界定在歐洲警政署的職權範圍內合作。(2)互設聯絡據點，負責交換相關資訊。(3)交換之資料僅限於刑事犯罪之調查、起訴與防範犯罪之用途。(4)雙方透過情報交換與各級機關的固定聯繫，強化雙方的反恐合作。除此之外，締約雙方應進行專家交流，刑事執法單位與行政人員均可參與會議與訓練課程。

### (二) 歐洲警政署與國際組織的反恐合作

目前歐洲警政署僅與國際刑警組織(Interpol)簽訂「運作協定」，另外與世界海關組織(World Customs Organization; WCO)以及聯合國毒品犯罪局(United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office; UNODC)簽訂「戰略協定」。歐洲警政署與國際刑警組織的協定，其目標為建立雙方在打擊重大國際犯罪的合作關係，並透過相關行動、戰略與技術資料傳遞與在共同利益下執行共同行動、訓練活動與互派聯絡官員的方法加強雙方的聯繫。而且，一旦資料內容有違人權則應停止傳送，協定第6條規定：資料傳輸內容須在有重要的或有動機的要求之下進行，個人資料傳輸時顯示的宗教、種族、政治意向等只限於特定的案例，個人資料若已不再需要則須在三年內將其銷毀。

此外，在有關資料來源正確性與可靠度評估(Assessment of the Source and Reliability of the Information)之規範上，傳遞方必須在文件中顯示使用上的限制，並註明資料來源的出處與可信度。接受方若與將資料傳遞給第三者必須事先徵詢傳遞方，並考量其限制範圍始得以進行。接受方在接到文件後有權考量是否將此資料納入資料庫中，若不需要則要知會傳遞方，並盡速刪除資料。雙方的資料交換必須建立在互信的原則上，但是若接受方認為資料有誤需要更動或是傳遞方發現資料傳遞後，經其評估後發現有需要更正的部份，在接受方與傳遞方達成協議後，接受方才得以更正。同樣地，若傳遞方在資料傳送後才發現須更正之處，則應傳送更正後的資料給接受方，以利其加以更正，唯任何一方都沒有權力自行更動資料。<sup>86</sup> 雙方應盡義務保持資料傳輸的機密性，根據協定規定傳遞方必須界定文件的機密性等級，並附註於文件中。雙方若產生爭端時，必須由至多三名歐洲警政署管理委員會成員與三名Interpol成員組成，共同商議雙方均可接受的合理解決方案。

世界海關組織與歐洲警政署締結合作協定的目的在於共同打擊國際重大組織犯罪，互派聯絡官員(Contact Persons)以加強合作效果，並就反恐政策與共同利益定期相互諮詢。資料交換不得包括任何形式的個人資料。協定範圍內特別的資料交換僅可透過世界海關組織秘書處(General Secretariat)與歐洲警政署交涉。雙方若在協定規定範圍內，發生任何糾紛，應交由世界海關組織總秘書處和歐洲警政署共同尋求解決之道，若一方按照本條申請爭端訴訟程序時或一方認為對方違反協定的義務時，另一方有權利不履行條約所規定的義務。<sup>87</sup> 而歐洲警政署與聯合國毒品犯罪局之合作協定與世界海關組織相同。

---

the USA on exchange of personal data and related information. Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 25.11.2008); Mitsilegas, Valsamis: The New EU-USA Cooperation on Extradition Mutual Legal Assistance and the Exchange of Police Data, in: European Foreign Affairs Review 8, 2003, pp. 515-516.

<sup>86</sup> 請參見：Agreement between Interpol and Europol，第9條與第10條。

<sup>87</sup> 請參見：「世界海關組織與歐洲警政署合作協定」(Cooperation Agreement between the World Customs Organization (WCO) and the European Police Office (Europol)第1與第4-6條與「聯合國毒品犯罪局與歐洲警政署合作協定」(Cooperation Agreement between The United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office)。



表二 歐洲警政署與第三國/國際組織合作協定一覽表

締約國	開始談判日期	簽訂日期	生效日期	第三國內聯絡單位
澳洲*	05.12.2004	20.02.2007	完成國內憲法程序並書面知會歐洲警政署之日起生效	澳洲聯邦警察局
加拿大*	27.03.2000	14.10.2004	n.a.	加拿大皇家騎警隊高階警官
克羅埃西亞*	06.2002	25.10.2004	n.a.	內政部刑警局國際警察合作處 歐洲警政署科
冰島*	27.03.2000	28.06.2001	完成國內憲法程序並書面知會歐洲警政署之日起生效	冰島警局國家高階警官
挪威*	27.03.2000	28.06.2001	完成國內憲法程序並書面知會歐洲警政署之日起生效	國家刑事調查局
瑞士*	27.03.2000	24.09.2004	n.a.	聯邦警察局
美國*	27.03.2000	06.11.2001	07.12.2001	美國聯邦、州與地方警察單位。
阿爾巴尼亞**	06.2002	05.02.2007	完成國內憲法程序並書面知會歐洲警政署之日起生效	阿爾巴尼亞國家警察總局歐洲警政署科
波士尼亞-赫賽哥維那**	06.2002	26.01.2007	27.01.2007	安全部(Ministry of Security)
哥倫比亞**	27.03.2000	02.09.2004	10.02.2004	哥倫比亞國防部國家警察局
馬其頓**	06.2002	n.a.	n.a.	內政部國際警察合作處
摩達維亞**	29.09.2004	12.02.2007	完成國內憲法程序並書面知會歐洲警政署之日起生效	內政部國家聯絡據點
俄羅斯**	27.03.2000	06.11.2003	06.11.2003	內政部、聯邦安全局、國家委員會、國家海關委員會與財政監督委員會
土耳其**	27.03.2000	18.05.2004	19.05.2004	內政部安全總長下國際刑警組織部門、安全總署、憲兵總指揮部、海岸巡邏指揮部與海關副秘書處
玻利維亞	27.03.2000	尚未簽訂	n.a.	n.a.
秘魯	27.03.2000	尚未簽訂	n.a.	n.a.
摩洛哥	27.03.2000	尚未簽訂	n.a.	n.a.
摩納哥	01.2000	尚未簽訂	n.a.	n.a.
塞爾維亞-蒙特內哥羅	06.2000	尚未簽訂	n.a.	n.a.
烏克蘭	29.09.2004	尚未簽訂	n.a.	n.a.
以色列	14.02.2005	尚未簽訂	n.a.	n.a.
締約方	開始談判日期	簽訂日期	生效日期	國際組織內聯絡單位
國際刑警組織*	n.a.	05.11.2001	完成內部憲法程序並書面知會歐洲警政署後第30天起生效	n.a.
世界海關組織**	13.06.2002	n.a.	n.a.	聯絡官員
聯合國毒品犯罪局**	06.12.2001	16.03.2004	16.03.2004	聯絡官員

\* 表示歐洲警政署與對方所簽之合作協定的內容屬於「運作協定」(Operational Agreement) 性質。

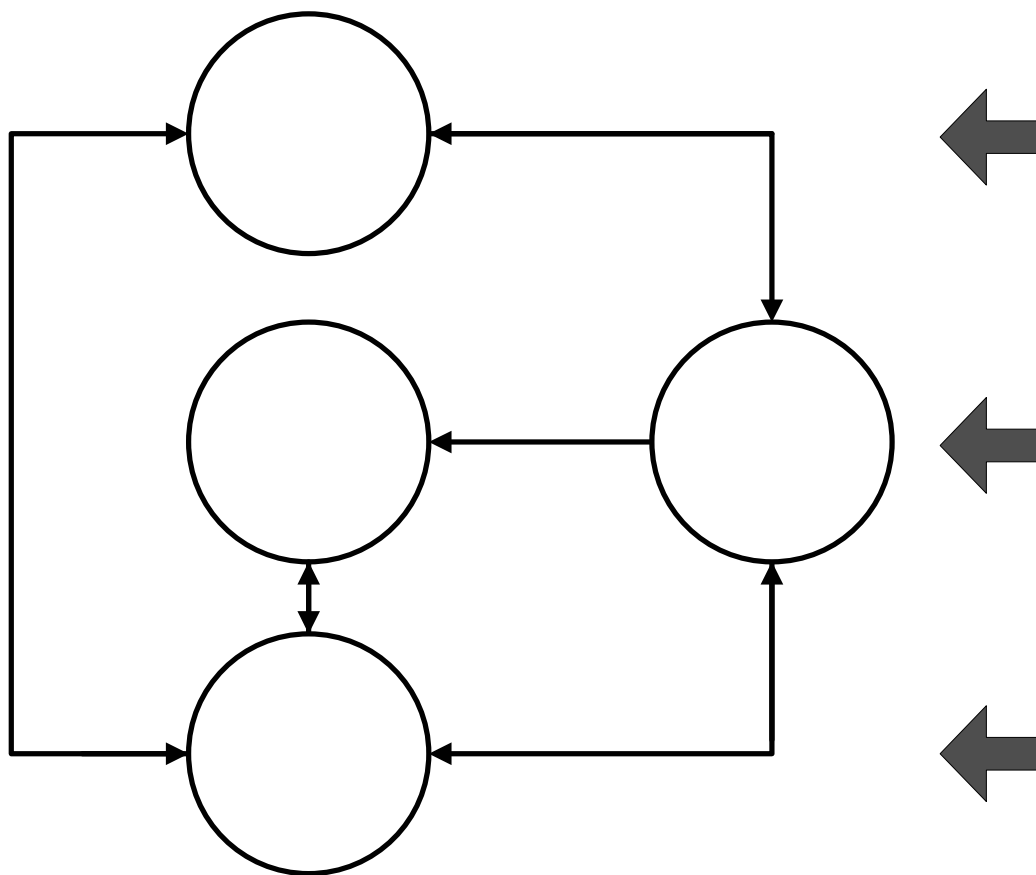
\*\* 表示歐洲警政署與對方所簽之合作協定的內容屬於「戰略協定」(Strategic Agreement) 性質。

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：(1) 歐洲警政署各項合作公約，available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>. (Accessed 24.11.2008) (2) Wolfgang Wagner: Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle? In: Erwin Müller/Patricia Schneider (eds.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, p. 269.

## 肆、歐洲警政署的功能探討

如〈圖三〉所示，歐洲警政署是一個歐洲層級的機構，負責協調歐盟會員國的警政合作事宜。在其權限範圍內，歐洲警政署可以對內與歐盟決策機構(即部長理事會)與歐盟會員國，對外與第三國或國際組織建立反恐合作與資訊交流關係，這種既全面又靈活的對外關係，使得歐盟警政署取得更廣泛的反恐資訊與活動空間，這可以說是歐洲警政署比其他歐盟反恐機構更強的優勢。但是，如果我們細觀實際的反恐運作之後，我們不難發現，歐洲警政署在功能上，仍有許多不足之處，而值得觀察與探討。

圖三 歐洲警政署對內對外關係架構圖



資料來源：作者自繪

### 一、反恐與資料保護的爭議

歐洲警政署與第三國、國際組織與歐盟會員國進行資料交換，並設資料庫儲存大量的資料。在傳輸資料的過程中，只要含有個人資料的內容都會涉及資料保護法中個人隱私權的部份，因此，歐洲警政署必須詳盡地在協定中，規範各項個人資料傳輸的內容，以避免資料遭濫用而侵害公民的權利。<sup>88</sup> 歐洲警政署公約第8條<sup>89</sup> 關於個人資料傳輸的規定中，說明可能造成侵害隱私權的狀況。而

<sup>88</sup> Satish Sule, op. cit., p. 14; Jörg Friedrich: Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International police cooperation, USA/Canada: Routledge, 2008, p. 46.

<sup>89</sup> 在第二章第三節歐洲警政署反恐角色的資訊系統部份時，文中已詳述第8條的相關規定，詳細內容請參照本文第14頁或歐洲警政署公約第8條。

第10.1條允許在特定的狀況下，儲存、運用與更動敏感資訊。另外，第10.1.4條註明：透過明確的執行計畫決定是否儲存與使用證人、被害人或聯絡人的資料，但是這些關於個人資料的傳輸與更動，若不嚴加管制將會造成不公正的逮捕或搜索而侵犯基本權利。<sup>90</sup>

有鑑於此，相關知情權(Auskunftsrecht)<sup>91</sup>與獨立於歐洲警政署之外的「聯合監督機構」(Joint Supervisory Body; JSB)便愈形重要。如果缺少這些機制控管歐洲警政署傳遞資訊時，個人資料是否妥善運用的話，將使得個人隱私權因為收受雙方間的不當作業受到侵害。<sup>92</sup>歐洲警政署公約第24條提及有關「聯合監督機構」的建立，其成員由歐盟會員國至多兩名資深監察官員，代表國家監察部門監控歐洲警政署的資訊傳輸。<sup>93</sup>但是，儘管「聯合監督機構」是一個保障個人資料被妥善運用的重要機制，但其成員不能在法庭中作證，隨後引發的問題是：國家相關單位不當傳輸資料時，身為監督個人資料是否受到保護的「聯合監督機構」卻無法擔任證人，這將使「聯合監督機構」的監督功能受損，而個人資料的保護也可能難以得到司法保障。

總而言之，歐洲警政署本身並無強制逮捕或搜索的權利，但其提供的資料之正確與否，會影響國家警察在執行公權力時的正當性。所以，歐洲警政署在資料管理上特別強調：歐洲警政署的資料可開放給全部的歐洲警政署聯絡官與國家單位，但是有關特定的偵查資訊則是被限制提供給某些國家的聯絡官與國家單位，但是一旦不在傳輸對象內的歐盟會員國聯絡官要求獲得此類資訊時，遭到歐洲警政署或某歐盟會員國拒絕，那麼「管理委員會」可利用2/3多數決可以調停解決此衝突。歐洲警政署公約也賦予個人得以要求其國家的國家單位，准許他們獲得歐洲警政署儲存與自己相關的資料。然而，如果散佈這些資訊會妨礙歐洲警政署執行其任務，危及歐盟會員國國家安全或危及第三方權利時，歐洲警政署與相關歐洲警政署國家單位可以拒絕此類要求。在這點上，歐洲警政署公約第23條規劃一個遵守國家資料保護法與保護個人隱私權的機構，號召各會員國建立一個獨立的「國家監督機構」(National Supervisory Body)來監督其國家單位。<sup>94</sup>儘管在國家與歐盟層級均設置有監控個人資料傳遞時是否違反個人資料保護法時，仍有其限制性的，例如：在這些監督機構之上並無其他監督機構負責審查其行為是否具有正當性，這也使得這些監督機構的權力過大而遇到批評。

## 二、歐洲警政署機構功能的發展

歐洲警政署的作用在於協調歐盟會員國警政事務上的合作，但是，單就反恐的角色而言，由於其負責的業務範圍相當廣泛，除了內部的反恐特別小組負責伊斯蘭恐怖主義分析檔案等工作之外，恐怖主義僅為職權範圍的其中一部分。要評估歐洲警政署各項反恐單位與政策機制對其反恐角色造成的影響並非易事，主要原因為歐洲警政署為了保護國家聯絡單位的主權統一性，並不樂意公佈歐洲警政署協助歐盟會員國調查行動中已遭逮捕的嫌犯數量，這些將使得可作為分析歐洲警政署協調成效的資料數據來源短缺。<sup>95</sup>

儘管歐洲警政署的重要職責之一為分析歐盟會員國提供的資料，但是，911攻擊事件之前，歐盟會員國並不願意提供資料給予歐洲警政署。隨著各項國際重大事件的發生以及2001年9月21日的歐洲特別高峰會議重申歐洲警政署的反恐功能後，歐洲警政署始步驟性地增加其職權。2006年歐洲執委會提案讓歐洲警政署負責的犯罪項目擴張到所有的重大犯罪、建立更多資料庫與設置監控軍事伊斯蘭主義的網站等，但仍不得擁有逮捕犯人的權力。除此之外，更重要的是，歐洲警政署預算改由歐

<sup>90</sup> 請參見歐洲警政署公約第10條與第11條。

<sup>91</sup> 知情權意指資料的任何更動，修改與增補都必須先知會傳遞方。

<sup>92</sup> Satish Sule, *op. cit.*, p. 14; Jörg Friedrich, *op. cit.*, p. 85.

<sup>93</sup> 請參見歐洲警政署公約第24條。

<sup>94</sup> John D. Occhipinti, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>95</sup> Mathieu Delfin, *op. cit.*, p. 346.

洲共同體支付，不再由歐盟會員國負責。<sup>96</sup> 雖然，歐洲警政署的職權逐步擴增，但是，歐洲警政署公約第4與第5條卻賦予歐盟會員國不願將資料傳輸給歐洲警政署的正當性。<sup>97</sup> 當歐盟會員國認為其國家利益比歐洲警政署的利益更為重要時，會員國可以保留資訊。這項規定使歐盟會員國得以選擇性地給予歐洲警政署資料，使歐洲警政署諸多資料庫的完整性受到懷疑，且歐洲警政署也喪失了要求取得一些敏感資訊的自主權，而使其以歐洲層級的立場，協調與統籌歐洲警政合作的功能大打折扣。

在恐怖主義全球化的影響下，歐盟會員國逐漸將反恐行動的主角由過去各國的「反恐特勤小組」轉嫁到現在的「國家情報單位」。其用意乃在於利用國家層級的情報單位，收集、監控與調查相關可疑的反恐份子與行動，以達到預防與防堵恐怖攻擊的目的。<sup>98</sup> 但是，這些情資的交換素來為歐盟會員國內相關權責單位主導，需要歐盟會員國警察與情報單位互相信任的前提下，才有可能進行情報交流。<sup>99</sup> 不過，歐洲警政署情資來源為主要倚仗歐盟會員國的情報單位，這造成資料來源受限的問題。如此一來，一些牽涉到第三國的敏感資訊，歐盟會員國基於維護與第三國雙邊友好關係的考量，拒絕將資料交付給歐洲警政署，這間接導致歐洲警政署反恐資訊的不完整。<sup>100</sup> 再者，雖然歐洲警政署本身亦與第三國和國際組織簽訂合作協定，以反恐合作的角度來看是佔有優勢，可惜的是，協定之內容僅與部分國家或國際組織協議交換個人資料，因此，歐洲警政署的資料庫中，可能未掌握到重要情資，而削弱其反恐的能力。

從2004年馬德里爆炸攻擊事件，歐盟更加警覺到各國情報單位之資訊交換程序是打擊恐怖主義的關鍵<sup>101</sup>，導致歐盟擴大SitCen的功能，使其能夠掌控歐盟內外各項重要情資。而SitCen僅提供歐盟決策層級資料的限制性，使歐盟會員國情報單位對SitCen的信任感與日俱增，進而願意將一些高敏感的資料交給SitCen。由此可知，SitCen能夠蒐集到比歐洲警政署更為高層次的敏感資料。雖然，歐洲警政署自2002年起定期出版組織犯罪威脅評估報告(Organized Crime Threat Assessment; OCTA)與歐盟恐怖主義現況報告<sup>102</sup>(EU Terrorism Situation and Trend Report; TE-SAT)等兩種統整歐盟會員國內情勢的出版物，但以TE-SAT為例，其內容大多著墨於恐怖主義現況的報導，缺少情資分析與有效反恐情資的內容，對歐盟實際反恐行動的貢獻有限。

在歐盟的反恐機制中，歐洲警政署反恐功能受到限制的主要原因是歐洲警政署本身並無自主調查或逮捕的權力<sup>103</sup>，同時歐洲警政署也非最終決策機構，因此，不論是實際執行的反恐行動或相關政策的制定，歐洲警政署都無法直接參與，而不能發揮決定性的影響力。再者，歐洲警政署資料來源受制於歐盟會員國也是限制歐洲警政署在反恐議題發揮功能的限制，唯有大幅取得歐盟會員國連絡官與國家單位的信任，並改善資料交換的形式和內容，才能改善歐洲警政署現在所面臨的困境。

<sup>96</sup> David Spence: Introduction: International Terrorism- The Quest for a Coherent EU Response, in: David Spence (ed.): The European Union and Terrorism, John Harper Publishing, UK, 2007, p. 14.

<sup>97</sup> 根據歐洲警政署公約第4.4條，國家單位的責任是由國家單位本身主動發起或接收到歐洲警政署的請求，提供與更新歐洲警政署完成職權項目的犯罪資料等必要資訊與情報；並擔任將國內權責單位的資料與歐洲警政署資料交換議題上的完善運作。第5條則說明會員國聯絡官在不違背上述條款之下行使職權。

<sup>98</sup> 預防的內容包括調查局的事先偵查確認，及檢查基礎設施與邊境安全政策；危機管理則包括儘速有效的照顧恐怖攻擊的受害者與縮小受害規模。

<sup>99</sup> Ferruccio Pastore, et al.: Is There a European Strategy Against Terrorism? A brief assessment of supra-national and national responses, in: CeSPI; Centro Studi di Politica Internazionale, Working Papers, December, 2005, pp. 15-16.

<sup>100</sup> Björn Müller-Wille, op. cit., pp. 54-55.

<sup>101</sup> Wilhelm Knelangen, op. cit., p. 153.

<sup>102</sup> 恐怖主義現況報告(TE-SAT)2002年至2005年是由歐盟會員國輪值主席國負責製作，從2006年開始以由歐洲警政署責成該報告製作，於2007年出版。歐洲警政署在報告中根據會員國傳遞的資料，製成各會員國一年內遭受恐怖攻擊的次數與遭逮捕嫌疑人的數量做成統計圖。

<sup>103</sup> 雖然2002年11月28日增修歐洲警政署公約的內容允許其可以要求會員國進行調查，但這份修正案尚未實行。 Available from: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=faq>. (Accessed . 01.11.2008)

## 結 論

傳統上，國家對於安全的定義，在於維護國家領土與主權的完整性，而現今歐盟面臨的內外部安全問題與傳統國家所在意的安全問題不同，雖然國際恐怖主義與組織犯罪所造成的影響並未涉及損害國土完整性的憂慮，但其不確定性與難以偵查性容易造成歐盟會員國公民在恐怖攻擊中可能的人身傷害。恐怖分子也因歐盟內部疆界祛除而流竄於歐盟內部，甚至發展出不同地點的窠臼躲避追捕。911恐怖攻擊事件改寫自由、平等與安全間的平衡，允許採取指紋辨識系統和註明五官無法更動特徵的護照、准許查明電信發訊者所在位置及其機型與號碼等新的反恐措施因應而生。<sup>104</sup> 在這種環境下，歐盟也重整齊鼓嚴肅地面對恐怖主義的威脅。

歐盟自1970年代展開歐洲政治合作以降，警政與司法合作事務都是以政府間合作的形式在歐盟體制外的會議中進行。長久以來，國家內政不受干預為國家間表示尊重對方主權優越性的象徵，而警政範疇內的政策具有強烈的國家內政性質，亦即主權的代表，因此，雖然自歐盟條約後，司法與內政事務已納入歐盟架構內，但是，政府間合作的性質並未改變，共同政策上歐盟會員國仍尋求共識才得以通過，而歐洲法院(European Court Justice; ECJ)與執委會對於歐盟會員國不履行的作為並無絕對的司法控管權力。單就歐盟警政與司法政策之履行問題而言，歐盟會員國其實擁有相當的選擇權與主導權，執法、情報交流與刑事司法議題等敏感資訊的控制權更是死抱不放。

在911事件發生之前，歐盟會員國情報單位明顯不太願意將資料交給歐洲警政署。<sup>105</sup> 但是，隨著國際恐怖主義的影響，歐盟會員國開始思考將反恐政策大方針的制定交給歐盟，2004年馬德里與2005年倫敦恐怖攻擊事件，「反恐政策轉向歐盟層級」的心理變化起了推波助瀾的效果。歐盟乃積極全盤檢視反恐政策與執行層面的效力，呼籲在打擊恐怖主義事務上更緊密地合作，並擴大歐洲警政署的管轄權。歐盟部長理事會乃敦促各歐盟會員國分享重要資料，歐洲警政署則成爲一個不僅是擁有資料庫功能的機構，而且也能夠執行恐怖主義情勢分析，供歐盟會員國參考與應用，其重要性日漸提升。但是實際上，歐洲警政署自成立以來，不僅缺少執行權力，其重要資料的來源也取決於歐盟會員國內部情報單位的意願，這種職權與運作上的缺陷造成歐洲警政署在推展歐盟反恐政策時，常常感到力不從心。<sup>106</sup>

雖然歐洲警政署在歐盟會員國警政合作上逐漸強化其協調的角色，但反恐資訊的取得仍比不上SitCen、恐怖主義工作小組(TWG)與反恐工作小組(COTER)等設置於歐盟部長理事會架構內的反恐單位，而不能在反恐決策上發揮更多的功能。另外，執行層面上，歐洲國家的情報單位傳統上是「主權至上，各自行事」，因此歐洲警政署很難獲得參與歐盟會員國間反恐行動的機會。而歐洲警政署未來是否可能發展成爲類似美國「聯邦調查局」或「中央情報局」的單位？<sup>107</sup> 2004年馬德里恐怖攻擊事件發生後，奧地利與比利時曾合力向歐盟提出成立一個類似美國「中央情報局」歐盟層級監控單位，但卻遭到歐盟五大國德國、法國、英國、義大利與西班牙的反對。這說明了歐盟會員國情報單位對於雙方文化、語言與情報系統的整合仍難以達成共識。

檢視歐洲警政署在反恐議題所能發揮的功能之後，我們發現歐洲警政署作爲一個協調歐盟會員國警政合作的機構而言，其效能明顯不足。這須歸咎於歐洲警政署的成立是歐盟會員國妥協下的產

<sup>104</sup> Michael Bauer/Franco Algeri: Viel erreicht, aber noch viel zu tun: die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (eds.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, p. 163.

<sup>105</sup> Oldrich Bures: Europol's Fledgling Counterterrorism Role, in: The WISC 2008 Second Global International Studies conference, 14.06.2008, pp. 1-2.

<sup>106</sup> Available from: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200405/Ldselect/Ldeucom/53/5308.htm>. (Accessed 12.11.2008)

<sup>107</sup> Daniel Keohane: Tackling Terror. Available from: [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk). (Accessed 13.11.2008); Nikolaos Lavranos: Europol and the Fight Against Terrorism. *European Foreign Affairs Review* 8, 2003, pp. 272-275.

物，並未實實在在地獲得歐盟會員國執法單位的認可，所以，成立之初即面臨許多歐盟會員國執法單位不願配合的窘況。再者，歐盟會員國並未認同歐洲警政署反恐的功能而導致，僅授予有限的權限。儘管歐洲警政署的財源在未來將由歐盟支付，在朝向中央化的同時，首先面臨的是改善歐盟會員國的配合度，而即使執委會於2006年提出增修歐洲警政署職權的提案，但仍尚未確切改進歐洲警政署面臨的問題，而僅允許歐洲警政署協助歐盟會員國執行大型的公眾安全防衛，例如協助維護國際足球賽的秩序並提升歐洲警政署資訊系統中更高層級的個人資料保護。<sup>108</sup> 這些改革建議對於提昇歐洲警政署的反恐角色，並未產生太大的效果。歐盟反恐政策的運作核心仍然落在部長理事會中各反恐機構手中。

總而言之，歐洲警政署在歐盟反恐領域中，確實是一個重要的行為者，但其行為卻處處受制於歐盟會員國，使得歐洲警政署雖然是一個歐洲層級的警政合作機構，但卻不能享受真正「超國家組織」的權威。無庸置疑地，歐洲警政署若要成為歐盟反恐政策上不可撼動的基石，那麼勢必要再卓實地強化其反恐決策的「參與權」、反恐行動的「執行權」與取得反恐資訊的「自主權」等，否則要成為「歐盟反恐政策的基石」只會是一個遙不可及的夢想。

## 參考文獻

### 一、官方文件

- Administrative Agreement on Co-operation between the European Commission and the European Police Office.
- Administrative Agreement on Co-operation between the European Police Office and the European Anti-Fraud Office (OLAF).
- Agreement between The United States of America and the European Police Office. Agreement between The Kingdom of Norway and the European Police Office.
- Agreement between The Republic of Iceland and the European Police Office.
- Agreement on Cooperation between The Republic of The Government of The Republic of Colombia and the European Police Office.
- Agreement on Operational and Strategic Cooperation between Australia and the European Police Office.
- Agreement on Operational and Strategic Cooperation between The Republic of Croatia and the European Police Office.
- Agreement between Eurojust and Europol.
- Agreement between Europol and Interpol.
- Agreement between the European Police Office – Europol and The European Central Bank – ECB.
- Agreement between Swiss Confederation and The European Police Office.
- Agreement on Cooperation between The European Police Office and the Russian Federation.
- Agreement on Cooperation between The European Police Office and the Republic of Turkey.
- Commission of the European Communities: Proposal for a Council Decision concerning Visa Information System, COM (2005) 600 final, 24.11.2005.
- Commission of The European Communities: Communication from the Commission on Measures to Ensure Security in Explosives, Detonators, Bomb-Making Equipment and Fire-Arms, COM (2005) 329, 18.07.2005.
- Cooperation Agreement between Bosnia and Herzegovina and the European Police Office.
- Co-operation Agreement between Europol and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug

<sup>108</sup> Available from: <http://www.libertysecurity.org/article1249.html>. (Accessed 05.12.2008)

Addiction.

Cooperation Agreement between The Government of Canada and the European Police Office.

Cooperation Agreement between The World Customs Organization (WCO) and the European Police Office (Europol).

Cooperation Agreement between The United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office.

Council of The European Union: Implementation of The Action Plan to Combat Terrorism, 9809/1/05 REV 1, 10.06.2005.

Council of The European Union: Working structures of the Council in terrorism matters - Options paper, 979104, 25.05.2004.

Eurojust: Annual Report 2007.

Europol: EU Plan of Action on Combating Terrorism-Update, 9156/05 GdK/kve, Brussels, 2005.

Europol: An Overview of The Counter Terrorism Unit Activities 2006.

Europol: Annual Report 2007, the Netherlands, 2008.

Joint Action 95/73/JHA of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit, OJ L 62, 20.03.1995.

Strategic Agreement between The Republic of Albania and the European Police Office.

Strategic Agreement between The Republic of The Former Yugoslav Republic of Macedonia and the European Police Office.

Strategic Co-operation Agreement between the Republic of Moldova and the European Police Office.

Strategic Co-operation Agreement between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the European Police Office, Warsaw, 28. 03. 2008.

Supplemental agreement between Europol and the USA on exchange of personal data and related information.

The Office for Official Publications of the European Communities: Fact sheet on Europol, QL-AC-05-001, January 2006.

## 二、專書

Müller, Erwin/Schneider, Patricia (eds.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006.

Friedrich, Jörg: Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International police cooperation, USA/Canada: Routledge, 2008.

Occhipinti, John D.: The Politics of EU Police Cooperation-Toward a European FBI ? London, 2003.

Spence, David: Introduction: International Terrorism- The Quest for a Coherent EU Response, in: David Spence (ed.): The European Union and Terrorism, UK: John Harper Publishing, 2007.

Sule, Satish: Europol und europäischer Datenschutz, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999.

## 三、期刊論文

刁任國：Europol個人資料保護法制初探。 Available from: <http://cpuweb2.cpu.edu.tw/border/studentpost/93/8.doc>.

張福昌：歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex的角色與功能，論文發表於「歐盟東擴研究」學術研討會，中央研究院歐美研究所，台北，2008年10月24-25日。

Benyon, John: Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement, in: International Affairs, Vol. 70, No. 3, 1994, p. 499.

- Benyon, John: The Politics of Police Cooperation in the European Union, in: *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 34, 1994, pp. 353-379, p. 362.
- Bunyan, Tony: TREVI, Europol and the European State, in: *Statewatching the new Europe*, 1993.
- Bunyan, Tony: The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee, in: *Statewatch Analysis*.
- Bures, Oldrich: Europol's Fledgling Counterterrorism Role, in: *WISC 2008 Second Global International Studies Conference*, 14.06.2008.
- Cyrille, Fijnaut: Introduction To The Special Issue on Police Accountability in Europe, in: *Policing and Society*, Vol. 12, No., 4, 2002.
- Delfin, Mathieu: Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective, in: *Justice Quarterly*, Volume 23, Number 3, 2006.
- Den Boer, Monica, et al.: Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks, in: *JCMS*, Volume 46, Number 1, 2008.
- Elsen, Charles: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, *Europäische Rechtsakademie: ERA Forum*, 2007.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (eds.): *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006.
- Jorry, Hélène: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, in: *Research Paper*, Centre for European Policy Studies, 22. 03. 2007.
- Keohane, Daniel: One Step Forward, Two Steps Back, in: *E-Scharp*, November-December 2005.
- Knelangen, Wilhelm: Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (eds.): *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Germany*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006.
- Lavranos, Nikolaos: Europol and the Fight Against Terrorism. *European Foreign Affairs Review* 8, 2003.
- Lodge, Juliet: Terrorism and The European Community: Towards 1992, in: *Terrorism and Political Violence*, Vol. 1, No. 1, January 1989.
- Lugna, Lauri: Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting, *Baltic Security & Defence Review* Volume 8, 2006.
- Michael, Bauer/ Franco Algeri: Viel erreicht, aber noch viel zu tun: die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (eds.): *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006.
- Mitsilegas, Valsamis: The New EU-USA Cooperation on Extradition Mutual Legal Assistance and the Exchange of Police Data, in: *European Foreign Affairs Review* 8, 2003.
- Müller-Wille, Björn: The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation, in: *JCMS*, Vol. 46, No. 1, 2008.
- Pastore, Ferruccio, et al.: Is There a European Strategy Against Terrorism? A brief assessment of supra-national and national responses, in: *CeSPI; Centro Studi di Politica Internazionale*, Working Papers, December, 2005.
- Wagner, Wolfgang: Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle? In: Erwin Müller/Patricia Schneider (eds.): *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006.
- Woodward, Rachel: Establishing Europol, in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 1, Issue 4, 1993.
- Wille, Müller: The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation, in: *JCMS*, Vol. 46, No. 1, 2008.