

# 歐美反恐合作剖析：理論與實際

張 福 昌<sup>※</sup>

## 目 次

壹、前言	肆、跨大西洋反恐合作之途徑
貳、民主國家反恐怖主義的理論辯論	一、華盛頓途徑
參、歐美反恐戰略思維之比較	二、北約途徑
一、歐盟之反恐戰略思維	三、聯合國與G8途徑
二、美國之反恐戰略思維	伍、歐美反恐合作之實踐
三、歐美反恐戰略思維之比較	一、乘客姓名紀錄
	二、貨櫃安全倡議
	陸、結論

## 壹、前言

國際關係學者家弗瑞德曼(Julian R. Friedman)曾經說過：「聯盟是國際政治的一部分，聯盟是國際政治體系中的自然產物」。<sup>1</sup> 國際關係中的結盟行為是司空見慣的事，因為，國際社會中充滿了衝突與競爭。這種不和平的環境，使得國家與國家之間的摩擦增加，衝突不減，其結果總是會使某些國家的利益受到損害。當國家的利益遭到威脅時，政府常會思考與其他國家結盟以保護自己。而連強國也不例外，必須採取「聯盟政策」以保護自己的國家利益，因為，世界上沒有一個強權（包括美國在內），能強大到不需其他國家的幫忙，即能解決所有紛爭。格勞秀施(H. Grotius)堅定地強調：「最強大的人民與主權國家都必須尋找聯盟」。<sup>2</sup> 特別是在國際恐怖主義瀰漫的後冷戰時期，國家行為者在面對形蹤飄忽不定，威脅範圍廣泛的國際恐怖主義時，更需要結合力量一起抵抗恐怖主義的威脅。美國在其國家安全戰略與反恐戰略中亦一再強調透過聯盟方式一同打擊國際恐怖主義的必要性，而與歐盟的合作是其中重要的一環。歐洲與美國的安全關係已經超越了正式軍事聯盟的限制，也超越了條約的法律義務，而正如學者德意志(Karl W. Deutsch)所形容：歐美已慢慢發展成一個「多元的安全共同體」(Pluralistic Security

※ 淡江大學歐洲研究所副教授；中華國土安全研究協會副秘書長

<sup>1</sup> Julian R. Friedman: Alliance in International Politics, in: Julian R. Friedman/Christopher Bladen/Steven Bosen (ed.): Alliance in International Politics, Boston 1970, p. 4 & p. 15.

<sup>2</sup> H. Grotius: „even the most powerful peoples and sovereigns seek alliances.“ Cited from: Martin Wight: Power Politics, Second Edition, London: Royal Institute of International Affairs, 1986, p. 123.

Community)。<sup>3</sup>

911事件對於歐盟與美國而言，都是使其反恐戰略思維轉為更加嚴密的分水嶺。過去，不論是歐盟會員國或美國從未對於處理恐怖主義投注如此大的心力。雙方除了各自提出許多嚴密的反恐政策與修改反恐法律之外，歐盟與美國亦大刀闊斧進行機構改革以利整合恐怖主義的相關資訊，而這一切努力都是為了使歐美反恐行動更有效率。然而，值得一提的是，歐盟與美國雖然透過跨大西洋反恐合作架構打擊恐怖主義以行之多年，但仍無法根除恐怖主義的威脅，其原因何在殊值探討。悉知，歐美國家間一直存在著反恐手段合法性之辯，此乃跨大西洋反恐合作的核心議題。本文將嘗試藉助理論學者的觀點來解析歐美國家反恐怖主義的必要性與合法性，並進一步比較分析歐美反恐戰略思維的差異性，期望能以此為基礎，以解答為何歐美反恐合作仍然存有許多問題與障礙。

## 貳、民主國家反恐怖主義的理論辯論

隨著時代與國際情勢的不同，恐怖主義的發展比以往更加複雜，國與國間對恐怖主義的定義也莫衷一是。簡單來說，恐怖份子通常是私人(Private Individuals)行為而非國家行為者(Non-state Actors)，他們破壞人類安全的行為通常是不分國界與文化，且多為大規模、隨機(Indiscriminate)與一再循環(Recurring)的行為。恐怖份子可以在鬆散的網絡(Diffuse Network)中行動，而未形成上下階級制度的組織。<sup>4</sup> 恐怖主義使人民感到恐懼但卻無法明確辨別威脅的來源，在一個以國家為主的國家體系中，政府仍是人民眼中的「第一線威脅回應者」；因此，當恐怖攻擊發生時，人民自然會對政府反應其恐懼，並期望政府的回應。<sup>5</sup>

### 一、國家賦有「預防義務」與「避免義務」

幾世紀以來，政府對私人造成的傷害須負「國家責任」(State Responsibility)已被規則化。在國際法的規範下，國家有防止不法行為或行政疏失(Omission)發生的義務，當國家未善盡其義務而讓不法行為或行政疏失發生時，國家應承擔法律責任。<sup>6</sup> 實務上，國家對於反恐的義務分為兩種：「預防恐怖行動」與「避免涉入或鼓勵恐怖行動」。「預防恐怖行動」對國家來說是一種積極的義務，透過採取廣泛的措施以壓制恐怖活動。在國際法中並沒有指明國家有絕對的義務保證不會有任何恐怖主義活動發生在其國內。相反地，國家必須遵守「適當調查」(Due Diligence)原則，意即國家在他的權力範圍內必須使用所有的手段去預防與壓制恐怖份活動。如果國家符合「適當調查」原則，但仍然發生私人的恐怖活動，國家則沒有責任。「避免涉入或鼓勵恐怖行動」則是一種消極的義務，要求國家避免特定的行為表現，並要求國家避免透過其機關或官員，採取支持、幫助或默許恐怖活動的措施與政策。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Wyn Rees, *Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative*, London/New York: Routledge, 2006, p. 19.

<sup>4</sup> Tal Becker, *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford: Hart Publishing, 2006, p. 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 131-132.

在預防的恐怖份子活動的「適當調查」義務方面，假定國家對恐怖活動實際上或推定上知情，但國家未使用權力去預防該活動，則國家違反其義務。<sup>8</sup> 國家對於明確可疑的活動，無論是恐怖活動導致威脅的增加或來自其他國家或國際組織的提醒，都需要特別注意。因此，這時國家若對得到的情報未採取適當的偵查與壓制行動，國家就需承擔責任。<sup>9</sup> 相同地，若國家提供資金給慈善團體，卻不知或未察覺其為恐怖活動的掩護者，則國家無須為這種資助恐怖活動的行為負責；但如果國家知道或已察覺到這項事實時，則國家需承擔違反「避免義務」的責任。<sup>10</sup>

因此，在上述兩種義務中，實際知情或假定知情(Actual or Presumed Knowledge)是判定「國家責任」的必要條件。許多文章在談論國家未履行「預防義務」時，同時也提到，除非國家知情或應當知情某私人行為者正在進行非法行為，國家才被認定違反「避免義務」。科弗海峽案例(Corfu Channel Case)是最能說明「國家責任」中，知情所扮演的角色。<sup>11</sup> 科弗海峽案例顯示，國家不應懷著逃避責任的想法，而對正在進行的不法行為視而不見。特別在「預防義務」方面，知情這個必要條件其實是國家避免遭受攻擊的重要因素。實際上，「避免義務」並不需要證明國家意圖幫助恐怖活動或處理這件事有缺失或過於輕率，而僅須證明國家本身對恐怖活動實際上或推定上知情，而且實際上支援恐怖活動就已足夠。<sup>12</sup>

## 二、「國家責任」的產生

當討論國家對恐怖活動應負的責任時，最常遇到的問題是，何時國家僅需為其本身的缺失負責？何時國家需為恐怖行為負責？是否有原則可以區分以上兩種情況？以下三種理論有助於釐清國家在恐怖活動中的責任。第一，「絕對責任」(Absolute Responsibility)。「絕對責任」學說與中世紀的集體責任主義(Doctrine of Collective Responsibility)類似。集體責任主義強調「團體必須為其成員的行為負責，而國家須為其人民所犯下的不法行為與傷害負責」。<sup>13</sup> 「絕對責任」沿用集體責任的概念，認為國家需對所有源自其領土內的恐怖活動直接負責。這種責任並不是附屬於違反「預防義務」或「避免義務」的一部份，也非任何國家不法行為的一部份；而是單純地被視為一個主權國家必然之結果。<sup>14</sup> 嘉西亞馬洛(Manuel Garcia-Mora)認為<sup>15</sup>：一個攻擊外國政府的個人，其惡意行動並不足以迫使國家須對此負責，但國家負有「保護彼此獨立與安全的一般義務」，這項一般義務卻足以作為解釋「國家須為任何源自於其領土內之惡意行動

<sup>8</sup> Ibid., p. 140.

<sup>9</sup> Ibid., p. 135.

<sup>10</sup> Matthew Levitt: Targeting Terror: U.S. Policy Toward Middle Eastern State Sponsors and Terrorist Organizations, Post-September 11, Washington DC: Washington Institute for Near East Policy, 2002, pp. 76-87, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 135.

<sup>11</sup> 此案例是關於英國兩艘驅逐艦通過科弗海峽觸雷後，阿爾巴尼亞需付的「國家責任」。由於缺乏證據指出水雷是阿爾巴尼亞設置的，法庭轉向質疑阿爾巴尼亞是否事先知道已有水雷的存在，且未採取行動以預防傷害發生。

<sup>12</sup> Tal Becker, op. cit., p. 140.

<sup>13</sup> EJ DE Aréchaga: International Responsibility, in: M. Sorensen (ed.): Manual of Public International Law, New York: Saint Martin Press, 1968, p. 531, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 13.

<sup>14</sup> Tal Becker, op. cit., p. 173.

<sup>15</sup> Manuel Garcia-Mora: International Responsibility for Hostile Acts of Private Persons against Foreign States, The Hague: Nijhoff, 1962, p. 17, cited from: Tal Becker, op. cit., pp. 173-174.

負責」的基礎；在此觀點下，「國家須對不法之私人行為負責，是國際和平與安全必備之條件，如果國家可以輕易地以不知情或無法履行預防義務為藉口而逃避責任的話，那國際和平與安全就可能成為幻影。」

第二，共謀理論(Theory of Complicity)。上述集體責任的觀點遭到部份學者的攻擊，格勞秀斯(Hugo Grotius)認為<sup>16</sup>：「國家不必然須為其國民的私人行為負責」，換句話說：國家對於私人行為的責任不因所謂的「集體責任」或「絕對責任」(Absolute Responsibility)而生。然而，當國家在某項私人行為中是「共謀」(Complicit)角色的話，則國家須承擔責任。共謀的定義有二：第一、容忍(Patientia)：若國家已得知私人不法行為，卻未採取適當的制止措施，則為共謀；第二、接受(Receptus)：當私人不法行為發生後，國家卻藉由拒絕引渡、拒絕處罰或認可其不法行為等方式保護攻擊者，則國家被視同共謀。<sup>17</sup>著名法學家瓦特爾(Emerich de Vattel)呼應格勞秀斯的說法，並宣稱「只有當國家認同或批准該行動時，國家才有責任」。<sup>18</sup>布雷史東(William Blackstone)則強調<sup>19</sup>：若國家不懲罰攻擊者，那國家自然會被認定是「共犯」或「協助者」。現代學者將共謀理論運用在恐怖主義上，此理論乃由國家違反其反恐義務，推斷國家與私人行為者間的共同犯罪意圖。蘇嘉羅克(Sompong Sucharitkul)亦表示<sup>20</sup>：國家協助恐怖活動，使其成為國際犯罪的共謀角色，因而應負擔責任；而國家未善盡預防或懲罰恐怖行為，亦使國家同樣需承擔「恐怖活動之結果所造成的責任」；是故，違反「預防義務」或「避免義務」是國家被視為「共謀」且須對恐怖活動負直接責任的基礎。總而言之，共謀理論學者的共同論點在於：國家的責任不是因為個人不法行為而生，而是因為國家沒有予以制止或處罰而來。

第三，代理原則(Agency Paradigm)。無論是透過領導或控制私人活動，或是國家明確地表態支持，國家對私人不法行為須負直接責任。<sup>21</sup>對於私人武裝團體的「國家責任」，亞戈(Roberto Ago)認為：「國家可能被控訴，若未履行警戒、保護與控制的國際義務，或未履行不得允許任何攻擊外國政府或可能危及後者安全等活動在其領土內籌備的特定義務。換句話說，假若政府鼓勵或促使某團體的組成，像是提供財政支援、訓練與武器，則該團體將不再被視為國際法中的個人；若該團體參與國家行動，或在國家的煽動下執行官方允許或委託的任務，則這些團體將被視為國家機關的一部分，雖然可能是非正式，但與國家機制有連結，而通常被稱為「事實上的機關」(De Facto Organs)。當這些團體執行某項行動時，則可直接歸咎於政府。」<sup>22</sup>因此，當國家支持或未成功

<sup>16</sup> Hugo Grotius, JB Scott, (tr), 2 De Jure Belli Ac Pacis, 1646, pp. 523-26, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 14.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Emerich de Vattel, CG Fenwick (tr), 2The Law of Nations or, the Principles of National Law: Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and Sovereigns, New York: Legal Classics Library, 1916, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 15.

<sup>19</sup> William Blackstone, W Morrison (ed.), 4 Commentaries on the Law of England (1765-69), London: Convendish, 2001, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 15.

<sup>20</sup> Sompong Sucharitkul: Terrorism as an International Crime: Questions of Responsibility and Complicity, in: Israel yearbook on human rights, 1989, pp. 247-258, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 175.

<sup>21</sup> Tal Becker, op. cit., p. 170.

<sup>22</sup> Roberto Ago: Fourth report on State responsibility, by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – The internationally wrongful act of the State, source of international responsibility, A/CN.4/264 and Add.1 Yearbook of the International Law Commission, 1972, available from: <http://untreaty.un.org/>

防止恐怖活動的發生時，則國家應被認定對恐怖活動需負直接的責任。<sup>23</sup>

### 三、民主國家反恐怖主義的方法論

國際間，有關是否可以採取軍事行動以回應恐怖主義攻擊的討論相當多，但截至目前為止仍然沒有一個統一的說法。部份學者認為「強制反應」(Forcible Response)是不合法的，除非恐怖攻擊源自於該國本身。這一觀點在911事件發生前較為流行。這派學說的基本觀點認為<sup>24</sup>：在第三國內的任何強制行動，即使僅將攻擊目標僅設定為恐怖份子，但仍會傷害目標國的主權與領土完整。雖然自我防衛權利可以將上述的傷害合法化，但僅有在目標國家直接須對恐怖攻擊負責時，才可以對目標國家採取自衛行動或武力攻擊。

另一派學者認為，在符合自我防衛標準的情況下，得以武裝攻擊對付該負責的恐怖組織。<sup>25</sup> 這一派學者認為，只要地主國(Host Country)未對源自於其領土內之武裝恐怖份子採取必要的壓制措施時，使用防衛性措施打擊恐怖組織就是合法。在這種情況下，受害國侵略地主國的領土完整性是合法的，藉以防止受害國主權繼續受到傷害。<sup>26</sup> 魏吉伍德(Ruth Wedgwood)認為：「假使地主國允許其領土作為恐怖份子籌畫恐怖攻擊之用，且拒絕採取制止行動時，該地主國無法豁免相對應的自衛措施。」<sup>27</sup> 普斯特(Jordan Paust)呼應這個說法並強調：除非國家須為恐怖攻擊負責，否則「因非國家恐怖份子(Non-state Terrorists)而使用武力攻擊該國，是不被允許的」。<sup>28</sup>

## 參、歐美反恐戰略思維之比較

歐洲國家素來飽受國內恐怖主義的威脅，亦多與周圍國家進行反恐方法的交流。近年來由於歐洲國家寬鬆的移民法與政治庇護的機制，許多激進的伊斯蘭回教恐怖分子多將歐洲視為掩護處。美國擔心藏匿在歐洲的恐怖份子可能會對美國造成威脅，因此，美國也開始將歐盟視為重要的反恐合作的夥伴。歐盟的反恐戰略思維多朝向透過法律與政策的規範，加強改善執法機構與情報單位的反恐能力，但是，911事件震撼美國維護國家安全的能力，遂以反恐戰爭之名利用軍事能力摧毀恐怖組織或提供恐怖組織庇護的國家。

### 一、歐盟之反恐戰略思維

對於如何打擊恐怖主義歐洲國家認為「事先商議行動的目標和形式」最能有效打擊恐怖主義。歐盟各會員國的反恐措施也不盡相同，例如：法國引進全面的通聯監督措施，驅逐極端分子，增加位於公共區域的監視器以及監視嫌疑犯的旅遊動向。德國於2004

ilc/documentation/english/a\_cn4\_264.pdf. (Accessed 24.10.2011), p. 120.

<sup>23</sup> Ibid., p. 156.

<sup>24</sup> Tal Becker, op. cit., p. 158.

<sup>25</sup> Ibid., p. 161.

<sup>26</sup> Ibid., p. 162.

<sup>27</sup> Ruth Wedgwood: Responding to Terrorism: The Strikes Against bin Laden, in: Faculty Scholarship Series. Paper 2279, 1999, available from: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/2279](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2279). (Accessed 24.10.2011), pp. 559-565.

<sup>28</sup> Jordan Paust: Use of Armed Force Against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond, in: Cornell International Law Journal, Vol. 35, 2002, p. 540, cited from: Tal Becker, op. cit., p. 164.

年5月25日則提出一個兩年制的預防逮捕權限(Power of Two-year Preventive Arrest)，同時德國政府也嚴格取締反閃族(Anti-semitic)的組織。希臘則是由於歐盟的施壓，於2004年奧林匹克運動會之前通過新的反恐法規，實行全面的歐洲逮捕令，引渡希臘公民，凍結與恐怖組織相關之帳戶與引進生物辨識護照。義大利則對於移民實施更嚴格的規定，在網路咖啡廳中要求出示身分證，執行驅逐權並且要求更多監視器的監督。在荷蘭也引進身分認證的要求，荷蘭政府提出要規範嫌疑犯的動向並且要求嫌疑犯應定期向警發回報動向。西班牙則限制一些政黨的合法性。<sup>29</sup> 但大致上，歐洲國家對於應該如何從事反抗國際恐怖主義活動主要有底下四個特點<sup>30</sup>：

- (1) 歐洲人強調反恐優先考慮的行動並不應該是軍事行動。即使歐洲國家贊同軍事還擊的必要性，但是這些歐洲國家的領導人首先考慮到的是外交，法律執行和國際情報合作等問題。法國外長斐迪納(Hubert Védrine)強調：「任何回應應該不只是懲罰性的，而且還應是預防性的回應〔...〕對抗恐怖主義必須打擊其源頭：資金、狂熱與毀滅性的意識形態、促使激進份子變成恐怖份子的情勢與危機。」
- (2) 避免「落入恐怖份子設下的陷阱」。歐盟國家中有超過一千五百萬回教居民，他們和這些回教激進恐怖份子擁有同樣的痛苦經歷，歐洲人特別擔憂的是，就如同[前德國總理] 施洛德(Gerhard Schröder)在德國眾議院演說時所提到的，「西方不是在發動一個對抗回教世界的戰爭」。為避免離間回教世界，歐洲人傾向於嚴謹界定的軍事目標，而且軍事攻擊應只能針對軍事目標，不可以攻擊民事目標。
- (3) 對於反恐行動，許多歐洲人強調行動的「合法性」(Legitimacy)，他們相信應該儘可能地建立一個國際〔反恐〕聯盟，並且得到聯合國的支持與參與。2001年9月21日歐洲聯盟特別高峰會議呼籲：「在聯合國的主導下，發動建構全球反恐聯盟。」
- (4) 歐洲人重申如果要消滅恐怖主義的話，就應該重新規劃解決區域的問題。911前歐洲領導人們就已擔憂中東和平的惡化，並呼籲美國能多加參與。現在這個壓力只會增加不會減少，因為歐洲人堅信，對伊拉克人和巴勒斯坦人的壓迫只會激怒整個阿拉伯世界，這會使這些衝突地區成為未來恐怖主義的血腥戰場。前法國總理裘佩(Alain Juppé)強調：「如果我們不能夠進一步解決這些衝突的話〔...〕我們將不能夠一勞永逸地消滅這種恐怖暴力。」

## 二、美國的反恐戰略思維

過去美國在冷戰時期，認為美國的國家安全與國際利益的是由共產政府支持的國際恐怖主義，美國雖然頻頻遭到恐怖主義的攻擊，但被攻擊的標的大多是美國海外的軍事裝備與設施、使館建築與人員等。在冷戰結束以後，恐怖組織的型態也正逐漸轉變為更為全球化，美國對於威脅的評估也跟著改變，柯林頓總統視蓋達組織為一個嚴重的，但非危急的威脅。此時的美國反恐政策維持聚焦在終止別的國家資助恐怖組織。美國反恐政策的手段主要是經濟制裁，旅遊限制，外交，和犯罪起訴，軍事力量只是柯林頓對抗蓋達組織的一小部份而已。

2001年9月11日恐怖份子對紐約世界貿易中心與華盛頓五角大廈的大規模攻擊，是美國本土首度遭到嚴重恐怖威脅的事件，此事件迫使美國積極構思其反恐戰略，並建立

<sup>29</sup> Gus Hosein: Threatening the Open Society: Comparing Anti-terror Policies and Strategies in the U.S. and Europe, Privacy International, Dec. 13, 2005, p. 27.

<sup>30</sup> Philip H. Gordon: NATO After 11 September, in: Survival, vol.43, no.4, Winter 2001-02, pp. 94-96.

新的國土安全機制以因應複雜、難以預期的新型態恐怖主義的威脅。柯林頓總統之後繼任的布希總統對於反恐的新目標即是摧毀蓋達組織，其新目標具有兩個特色：第一，有緊急的意識和總統強烈的承諾。第二，布希政府宣佈以先發制人政策(Policy of Preemption)，來消滅全球性的恐怖份子，和消滅企圖獲得並使用毀滅性武器的恐怖份子。

911恐怖攻擊事件之後，美國政府隨即將反恐及強化國土安全(Homeland Security)列為國家安全的首要目標。並設立了「國土安全部」(Department of Homeland Security)與「聯合反恐任務小組」(Joint Terrorism Task Force, JTTF)等兩個專責機構來執行美國的反恐因應措施。首先，美國於2001年10月成立了「國土安全局」(Office of Homeland Security)，同(2002)年11月美國國會通過「2002國土安全法案」(Homeland Security Act of 2002)，將「國土安全局」擴編改為「國土安全部」，2003年1月「國土安全部」正式運作。「國土安全部」為反恐總指揮單位，負責規劃與執行美國的反恐政策。而「聯合反恐任務小組」是一個由美國聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation; FBI)主導的跨機構反恐單位，其目的在於整合聯邦、州與地方的情治機關，以對恐怖主義有效地進行偵測、預防與回應。雖然FBI被指派來打擊國內和國際恐怖主義，但是打擊國際恐怖主義的責任已逐漸從外交部轉嫁到CIA和國防部。

### (一) 美國國家安全戰略

美國在2002年提出美國國家安全戰略(The National Security Strategy of the United States of America; NSS)<sup>31</sup>，國際間認為這份文件規範加強國際合作與使用軍事能力先行壓制恐怖主義的戰略。美國國家安全戰略包含的範圍廣泛，其主要目標為：1. 意圖透過大規模的軍事動員與政治經濟的影響力，實現協助與改善伊朗、阿富汗與中東國家的民主化並實行開放的經濟；2. 與歐洲、東亞、俄羅斯和中國政府結盟共同發展合作行動；3. 解決東南亞、拉丁美洲與非洲的區域衝突(包括東南亞恐怖組織的威脅)。<sup>32</sup>

### (二) 美國國家反恐戰略

2003年2月的「國家反恐戰略」(National Strategy for Combating Terrorism; NSCT)以及2006年9月公佈的「國家反恐戰略」對於反恐戰略的指標就是「思想戰役」(A Battle of Ideas)與「武力戰爭」(A Battle of Arms)，美國將打擊恐怖分子的意識形態。在短程目標中，美國將採取以下幾點戰略：1. 國家各單位將動員全面防堵與逮捕恐怖份子；2. 查撤所有的庇護處或國家；3. 防止恐怖分子取得大規模毀滅性武器的可能性；4. 加強可能遭到恐怖攻擊目標的安檢；5. 切斷恐怖份子取得資金或資源的管道。此外，長期而言，思想戰役的成功與否將影響著美國反恐戰爭。<sup>33</sup>

美國的反恐「思想戰役」主要將激進份子視為威脅大眾自由與社會安全的最大來源，此外，美國也希望透過與國際社會的合作打擊激進份子的擴散並察測支持支援激進份子的人員。而在美國的長期目標，則著重於教育交流與提升外界對於美國總體政策的看法。最後，防止蓋達組織四處流竄，利用其恐怖主義的意識形態建立新的組織網路，也是美國重要的「思想戰役」之一。此外，美國也希望透過穆斯林社群中，那些曾經參

<sup>31</sup> The White House: The National Security Strategy of the United States of America, 09. 2002. Available from: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>. (Accessed 23.02.2011).

<sup>32</sup> Stephen J. Flanagan: Sustaining U.S.-European Global Security Cooperation, in: Strategic Forum, No. 217, September 2005, p. 2.

<sup>33</sup> National Strategy for Combating Terrorism, September 2006, pp. 1-7.

與激進伊斯蘭主義的成員，當作對抗暴力極端主義的先例。例如：伊馬姆·謝裏夫(Sayyid Imam al-Sharif)與原和賓拉登關係密切的利比亞裔的貝諾特曼(Noman Benotman)，都對於蓋達組織這類的激進恐怖主義表達譴責，這些原為恐怖份子但後來轉變為反對恐怖主義的穆斯林，是美國「思想戰役」的重要工具。最後，避免國內的穆斯林社群成為社會的邊緣份子，亦非致力將其改變民族自決成為美國或歐洲人，乃是希望她們除了保有自主的宗教與民族意識之外，能夠避免他們受到恐怖主義的蠱惑轉化為恐怖份子。美國提出防止穆斯林轉化為恐怖份子的實際做法就是協助社群中建立有效的監控網路，由政治、社會與媒體傳播等層面防堵恐怖主義在穆斯林社群中擴散。

### (三) 利用軍事能力摧毀恐怖組織

美國反恐「思想戰役」的長程目標中，將民主自由社會的價值輸出到被恐怖主義或反美政權統治的國家亦是美國在未來的主要目標之一。在有效加強民主價值的途徑中，美國視在當地國舉行公正的選舉為第一項要件。但是選舉制度的建立仍稍嫌不足，協助當地國建立尊重人權與有效益的政府，尊重宗教自由還有人民集會結社、報紙言論的自由亦是美國思想戰役的重要原則。

美國反恐戰略的短期目標共有四項原則：1. 防止恐怖分子發動攻擊；2. 防止異議政府或恐怖分子持有大規模毀滅性武器；3. 防止異議政府支援或提供恐怖分子庇護處；4. 禁止恐怖份子控有在某國中發展自己組織或作為行動基地的可能。<sup>34</sup> 對於美國而言，反恐戰爭是一項長期的抗戰，因為既然名為一個「戰爭」就代表會出現許多未知的敵人不對美國發動攻擊。所以美國訂定反恐戰略還有與其他國際社會進行政策的配合，例如：規定外國人入境美國須持有能夠支援生物辨識系統的護照、要求班機降落美國時能夠提供乘客的姓名資料與規定搭乘班機入境美國時，關於瓶裝液體內容物的規定，期望在反恐的進程中，能夠透過維護國土安全與短長程反恐目標有效打擊恐怖主義。

## 三、歐美反恐戰略思維之比較

而就反恐戰略而言，美國的反恐戰略主要揭櫫於底下四份文件中：2002年9月的「美國國家安全戰略」、2003年2月的「國家反恐戰略」(National Strategy for Combating Terrorism; NSCT)<sup>35</sup>、2006年3月的「美國國家安全戰略」<sup>36</sup> 與2006年9月的「國家反恐戰略」<sup>37</sup> 等。這四份文件都明白強調打擊恐怖主義與防止大規模毀滅性武器擴散為當前美國國家安全的首要目標，為了達成這項政治目標，應該積極強化聯盟力量以有效打擊國際恐怖主義，並使用各種工具（包括武力）以嚇阻或消滅國際恐怖主義。再者，應與其他強權合作，以有效解決區域衝突。最後，透過全球性的安全合作聯盟，鞏固美國的國家安全利益，並維護全球的穩定與安全。由〈表一〉中可知，美國與歐盟雙方在政策與措施上都可以互相學習彼此的優點與屏除缺失。歐美之間對於反恐的途徑素來並非

<sup>34</sup> National Strategy for Combating Terrorism, September 2006, pp. 11-21.

<sup>35</sup> The White House: National Strategy for Combating Terrorism, 02. 2003. Available from: [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf). (Accessed 23.02.2011)

<sup>36</sup> The White House: The National Security Strategy of the United States of America, 03. 2006. Available from: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>. (Accessed 23.02.2011).

<sup>37</sup> The White House: National Strategy for Combating Terrorism, 09. 2006. Available from: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>. (Accessed 23.02.2011)



有一致的作法，儘管歐盟在許多官方聲明中提出歐美雙方共享民主自由的價值並尊重國際法與保護人權。但是，實際的情形卻顯示跨大西洋的合作在反恐上有明顯的差異。<sup>38</sup>

美國現任總統歐巴馬上任之後，外界普遍認為近幾年歐美反恐合作中一些根本的困難將會開始解套。相較於布希政府的新保守主義外交政策，在布希就選的政策中即言明將不涉入其他與美國利益無關甚至相當棘手的爭端中，因此可發現近幾年解決以巴衝突的進程幾乎沒有進展。相較於布希政府的策略，歐巴馬政府對於穆斯林社群的態度更有彈性，並強調將以相互了解與尊重的立場處理族群的問題。這也符合了歐巴馬政府亟欲排除布希政府的反恐戰爭(War on Terror)給予世人的負面形象，此外，也有學者提出反恐戰爭是一連串打壓與限縮穆斯林社群發展的行動，此舉極有可能造成穆斯林陷入與西方國家敵對的意識形態中。<sup>39</sup> 因此，歐巴馬政府上任後第一個大動作就是宣佈將在一年內關閉關達那摩灣的私牢，同時也致函歐洲國家希望協助美國的政策，達成協議歐洲國家將收容這50名嫌犯。雙方提出聯合宣言(Joint Declaration)，宣布將以彼此共享的基本尊重人權與法治等原則，將遏止類似關達那摩灣與祕密綁架嫌犯等行為再次出現。歐巴馬政府的政策提供歐美反恐合作一個新的反恐體制，也代表歐美反恐合作過去的一

〈表一〉 歐盟與美國反恐思維與政策比較

	歐盟	美國
反恐思維	- 以外交與司法途徑解決恐怖主義問題 - 強調反恐行動的合法性	- 先發制人策略 - 使用武力打擊恐怖主義 - 以牙還牙
反恐機構	- 歐洲警政署 - 歐洲司法合作署	- 國土安全部 - 聯合反恐任務小組
反恐戰略	- 歐盟反恐戰略	- 2002/2006美國國家安全戰略 - 2003/2006國家反恐戰略
反恐戰略的內容	3P1R反恐戰略： 預防(Prevent)、保護(Protect)、追捕(Pursue)與反應(Respond)	4D反恐戰略： 打擊(Defeat)、拒絕(Deny)、削弱(Diminish)與保衛(Defend)
通聯資料*	不需司法授權即可取得，並得用於所有偵查中	除涉及恐怖主義之案件外，其他案件皆需司法授權才能取得
通聯資料的保留期限	通訊業者須將所有通聯資料保留6至48個月	無相關政策
乘客訂位紀錄的取得	計劃對所有運輸業者要求提供乘客訂位紀錄	外國運輸業者須提供乘客訂位紀錄

\* 通聯資料包括電話、網絡瀏覽記錄與手機通話地點等。

資料來源：作者自製，資料參考自：(1) Gus Hosein: Threatening The Open Society: Comparing Anti-Terror Policies And Strategies In The U.S. And Europe, Privacy International, Dec. 13, 2005, p. 3; (2) David T. Armitage: US and EU Efforts to Fight Terrorism: Same Ends, Different Means - Or Same Means, Different Ends? European Union Studies Association Conference, May 17-19, 2007, Montreal, Canada, p. 4.

<sup>38</sup> Bureau of Public Affairs: U.S.-E.U. Joint Statement on Closure of Guantanamo Bay And Future Counterterrorism Cooperation, June 15, 2009. Available from: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124796.htm>. (Accessed 13.08.2011)

<sup>39</sup> Anthony Dworkin: Beyond the "War on Terror": Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism, in: European Council on Foreign Relations(ecfr.eu), Policy Brief, November&December 2008, p. 1.

些關於法律面與執法單位作為的爭議，可望獲得更為融洽的合作方式。<sup>40</sup>

儘管歐巴馬政府處理恐怖主義的問題相較於布希政府更為謹慎，跨大西洋反恐議題不可能達成毫無缺陷的地步。2003年美國的伊拉克戰爭造成與歐洲國家對於是否發動戰爭的分歧，然而，雙邊的反恐合作在警察與司法、情報交流與國家邊境安全的維護上從未停止合作的步伐。雙方除了定期舉辦高峰會議之外，警政司法高層官員的交流與互動亦更為頻繁，此外關於調查與起訴恐怖分子、國家安全資料交流與邊界國土安全合作是成效最為顯著的三個層面。

## 肆、跨大西洋反恐合作之途徑

美國認為與歐盟合作打擊恐怖主義極為重要，其原因有二：第一、美國決策者視恐怖主義為冷戰後的全球安全難題，而需國際合作來解決；第二、美國長期以來認為歐盟承擔太少的全球安全責任，因此美國希望在打擊全球恐怖主義上歐洲能夠承擔更多的責任。<sup>41</sup> 尤其在911事件後，歐美召開高峰會議、官方論壇、國際會議與互派執法人員以增加雙邊反恐合作的效益；再者，歐盟與北約的安全合作架構中，反恐與反大規模武器擴散皆為重要的合作議題；最後，在聯合國與G8架構下，歐美亦積極尋找反恐的合作機會。綜合而言，歐盟跨大西洋架構下，與美國反恐的合作共可分為「華盛頓途徑」、「北約途徑」與「聯合國與G8途徑」，茲分別敘述如後。

### 一、華盛頓途徑

「華盛頓途徑」意指「歐盟透過會議、論壇與交流的方式與美國建立反恐合作關係」。然而歐美反恐合作上出現很明顯的「誠意不足，若即若離」的現象，其原因在於雙方不同的反恐思維。如〈表一〉所示，美國強調「先發制人、使用武力與以牙還牙」的反恐思維與歐盟的「外交、司法與合法性」的想法截然不同；此外美國執行反恐的「4D戰略」與歐盟的「3P1R戰略」亦有差異。不過，雖然雙方有著不同的反恐觀念，但是合作反恐亦是積極進行，綜合而言，歐盟與美國的反恐合作管道有下列三種：歐美高峰會、司法對話與邊境與運輸安全合作等。

#### （一）歐美高峰會

美國是歐盟重要的戰略夥伴，雙方基於自由、民主與尊重人權等原則，而建立穩固的溝通平台，並增加雙邊的共識進而促進世界的繁榮。歐美年度高峰會的議題廣泛，從跨大西洋經貿議題、能源安全、邊境安全管理、國際情勢的意見交換，乃至恐怖主義與反大規模武器擴散的合作，均為高峰會討論的要點。而歐美高峰會由美國總統、歐盟輪值主席國首長和歐洲執行委員會主席等高層領導人組成，是一個定期檢視雙邊合作的成效與尋求共同合作辦法的平台。<sup>42</sup>

911事件發生後6個月，美國開始與歐洲就打擊恐怖主義的合作事宜進行討論。2002

<sup>40</sup> Ian Traynor: EU and US draw up Plans for New Counter-Terrorism Regime, in: Guardian, 15 June 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/un/15/european-union-us-obama-counter-terrorism>. (Accessed 29.08.2011)

<sup>41</sup> Wyn Rees, op. cit., p. 41.

<sup>42</sup> Raymond Ahearn, et al.: US-European Union Relations and the 2007 Summit, in: CRS Report for Congress, Order Code RS22645, 14.05.2007, p. 6.

年5月22日起，歐美高峰會遂成爲雙邊討論反恐合作的最佳平台。首先，雙邊加強警察與司法合作，互派聯絡官，並促使歐洲警政署與美國加速簽定資料交換協定。其次，雙方共同合作分析恐怖主義的威脅，並密切監控資助恐怖主義的嫌犯和集團，並協議制訂目標恐怖份子或與團體的名單。最後，爲了讓恐怖份子與其他罪犯伏法，歐盟與美國同意就雙邊司法互助與引渡嫌犯的協定進行協商，讓歐美之間打擊恐怖主義的合作政策趨於完備。<sup>43</sup> 2003年6月25日歐美高峰會簽定有關雙邊警察與檢察官共同打擊與起訴恐怖份子協議。雙邊亦討論美國所提出之維護國土安全的「貨櫃安全倡議」(Container Security Initiative; CSI)，美國期望將這個安全倡議適用到歐洲國家與其他國家，藉以防堵恐怖份子利用海運偷渡高危險性的物品進入美國。<sup>44</sup>

在反恐實務中，美國與歐盟發展了許多國際規範，例如：文件安全、乘客資料、反洗錢等。雙方不只強化自身安全，也激勵了國際合作。在政治領域中，跨大西洋盟國催促國際共同體強化邊境安全，增強法律協助與簡化國際引渡過程。在防止核武擴散上，美國與歐洲的步調越來越一致。自伊拉克戰爭起，歐盟更關注反核武擴散的問題，其作法包括將反核武擴散議題列入與第三國的協定中，並且將反核武擴散的議題與援助政策或貿易政策綁在一起。歐盟這種作法不僅說明了歐盟有關大規模毀滅性武器的策略，並且也顯示了在這方面與美國的立場更加接近。

國際貿易是歐盟與美國用來影響第三國政策的工具。美國對那些資助恐怖主義的國家立即實施貿易制裁，歐盟則較晚採取這種制裁措施，但最近幾年，歐盟在國際貿易的實力使其更有能力對其他國家施加壓力。2004年3月歐洲高峰會明示：歐盟必須將反恐條款納入與第三國的協定中<sup>45</sup>，此外歐盟亦強調「貧窮促使恐怖主義激進思想的滋生」，因此減少貧窮，在歐洲人眼裡就是打擊恐怖主義的方法。<sup>46</sup>

## (二) 司法對話

歐盟與美國之間除了政策層面的合作外，機構合作亦是雙邊合作的重心，其中又以「司法對話」(Justice Dialogue)與「邊境與運輸安全政策對話」(Policy Dialogue on Borders and Transport Security; PDBTS)最爲重要。<sup>47</sup> 自1998年起，美國司法部(US Department of Justice; DOJ)與歐洲執行委員會司法與內政事務總署(Directorate General Justice and Home Affairs; DG JHA)已互派代表進行雙邊司法對話，這項對話是新大西洋議題 (New Atlantic Agenda; NTA) 的合作項目之一，但仍爲一個半自主的對話平台。隨著歐盟司法與內政事務權限的擴增，以及共同司法程序(Common Judicial Procedure)與歐洲司法合作署及歐洲警政署的設立，美國自2002年開始，除了原本的人員交流會議，還額外每半年舉辦二次部長層級的司法對話會議，這些司法對話會議是發展雙邊法律互助關係的基

<sup>43</sup> U.S.-EU Summit -- Counterterrorism Cooperation, available from:  
<http://useu.usmission.gov/Article.asp?ID=322706B5-6F58-4747-B75B-8E21FD692784>.  
(Accessed 27.08.2011)

<sup>44</sup> Available from:  
<http://useu.usmission.gov/Article.asp?ID=D5E1D3B2-DCAC-44B5-AC5D-929900A883DC>.  
(Accessed 30.08.2011)

<sup>45</sup> Wyn Rees, *op. cit.*, p. 134.

<sup>46</sup> Wyn Rees, *op. cit.*, p. 135.

<sup>47</sup> Fraser Cameron: *Transatlantic Relations and Terrorism*, in: *The European Union and Terrorism*: David Spence (ed.), UK: John Harper Publishing, 2007, pp. 124-125 & p. 135.

礎。<sup>48</sup>

在歐美的司法合作程序中，資料保護是重要的討論內容。雖然歐盟與美國間未無正式的資料共享協定，但是，歐盟試著與美國建立打擊國際犯罪的緊密關係，歐洲警政署在911事件後，已協助美方交互核對恐怖組織或嫌疑犯撥至歐洲的電話號碼。2001年12月6日，歐洲警政署與美國簽訂一項合作協定，與美國交換技術資訊<sup>49</sup>，然而尚不准許個人資料的交換。<sup>50</sup> 2002年西班牙擔任歐盟理事會輪值主席期間，歐盟與美方在犯罪問題上擴大司法合作，包括具有政治敏感性的引渡議題。歐洲警政署或歐洲司法合作署與美國簽定可交換個人資料之協定後，歐盟公民的資料可經由歐洲警政署提供給美國，進而輾轉提供給其他國家或國際組織。

### (三) 邊境與運輸安全合作

邊境運輸安全對話機制成立於2004年初，是美歐合作機制中特別的論壇。2004年4月首次會議由美國運輸與邊境安全次長(Under Secretary for Transport and Border Security)與歐洲執行委員會司法與內政事務的官員共同主持，與會人員包括歐盟反恐協調員、歐盟理事會輪值主席、歐洲執行委員會官員、美國國土安全部與司法部官員等，屬於高層級的歐美合作論壇。在這個論壇形式的邊境運輸安全對話機制中，因為與會者包括部長層級的官員與各相關之歐盟或美國的部會官員，因此官員們透過會議、電話或電子郵件的聯絡方式，在處理像是乘客姓名紀錄等議題時，便可以在非官方的形式上進行溝通與協商，是一個相當成功的歐美合作平台。而實際上，邊境運輸安全對話政策的溝通內容亦會有擴溢的效應，雖然該論壇為非官方形式，但因為與會者的層級相當高，所以可影響部會雙方邊境安全政策的決策，歐盟與美國乃利用這個合作機制，通過許多邊境安全政策。<sup>51</sup>

## 二、北約途徑

後冷戰時期北約逐漸轉變成一個軍事與民事雙重色彩組織。具有明顯的反恐能力與功能。2002年北約布拉格高峰會賦予北約打擊恐怖主義的任務，得以軍事力量對抗外來的恐怖攻擊以保護公民、國土與部隊。在布拉格高峰會議中，北約訂出了下列幾項未來打擊恐怖主義的策略<sup>52</sup>：以新軍事防衛概念對抗恐怖主義、對抗恐怖主義夥伴行動計劃、五項反核生化武器倡議<sup>53</sup>、加強民事防衛（包括民事危機管理行動計劃）、與其他國際組織合作、加強北約網絡防衛系統（包括與各國重要的資訊聯絡系統聯繫）與提昇情資交流等。

除了上述戰略要點之外，北約亦在布拉格會議中同意設立一個「布拉格能力委員會」(Prague Capabilities Committee; PCC)，負責改良北約的架構與建購一支北約反應部隊

<sup>48</sup> Ibid., pp. 135-136.

<sup>49</sup> 包括恐嚇情報、犯罪模式、走私路線與犯罪資金的凍結名單等。

<sup>50</sup> 個人資料意指：人名、地址、相片、嫌疑犯的犯罪紀錄與相關的證人等。

<sup>51</sup> Fraser Cameron, op. cit., pp. 138-140.

<sup>52</sup> Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council Prague: Summit Declaration, Prague, 21 November 2002, point 4. Available from: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. (Accessed 31.08.2011)

<sup>53</sup> 其為：1.可調度核武生化武器實驗室；2.核武生化反應團隊；3.模擬核武生化武器防衛中心；4.北約生化武器防衛儲存庫；5.災難監控系統等。

(NATO Response Force; NRF)。該北約反應部隊於2004年10月成立，約17,000名士兵，具有快速整合的機動性並可執行30天左右的任務，任務範圍包括人道救援、撤退、災害處理與打擊恐怖主義等。<sup>54</sup>

對於打擊恐怖主義，北約具有兩項特殊功能：第一、當北約會員國選擇使用軍事部隊來打擊恐怖主義時，北約扮演支持與協調的角色。北約國防部長在北大西洋歐盟理事會(North Atlantic Council; NAC)的政治指揮下責成北約籌備一項「反恐軍事計劃」(Military Concept against Terrorism)。北約這項新功能在2002年11月的布拉格(Prague)高峰會議中獲得批准，一般稱之為「472軍事計劃」(Military Concept 472)，為北約如何使用軍事力量來對抗恐怖組織提供指導方針；第二、北約支持任何受到恐怖攻擊的受害國：北約利用1998年成立的「歐洲－大西洋災難反應協調中心」(Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre)來發揮其援助功能，該協調中心由8人組成，但在危機發生時，又擴增至40人，其主要的任務在於調和並改進北約會員國與夥伴國家對災難事件的反應能力。911事件後，美國指出恐怖份子有可能獲得大規模毀滅性武器，並對北約產生威脅，因此，北約於1999年重新整編北約總部內的大規模毀滅性武器中心(WMD Centre at NATO Headquarters)。該中心的主要任務在於，促進北約會員國安全資料的交流，並且指揮、計劃與調和北約會員國的民事緊急應變措施；第二、將北約的活動全球化(To Globalize the Activities of the Alliance)：恐怖主義是沒有地理疆界的特質，使美國認為北約必須具有絕對的指揮與行動能力，才能解決世界各地的安全威脅。美國堅稱：「只有當北約具備干涉區域衝突(中亞或中東)的能力時，北約才能夠維持它的重要性。」

### 三、聯合國與G8途徑

歐盟與美國一直主動透過聯合國散佈其已達成之反恐規範，使跨大西洋反恐政策能受到更廣泛的支持。1990年代聯合國提出12項有關打擊恐怖主義威脅的國際公約，建立反恐與打擊組織犯罪的國際標準(International Standards)，包括維護國際運輸、管理危險性原料、管制槍砲與監控恐怖份子的金錢流通等。2004年4月共有41個國家加入了所有12項公約，這種集體合作共同打擊恐怖主義的發展，正是跨大西洋聯盟的最終目標。<sup>55</sup>

但是，基本上歐盟與美國認為要透過聯合國架構來打擊恐怖主義是很困難的，因為聯合國大會中許多國家對於恐怖主義的議題存有不同的看法，這個核心問題導致國家間缺乏一個統一的恐怖主義定義，或是無法清楚界定恐怖組織的型態，而難以達成其既定的反恐政策與目標。911事件增加了聯合國打擊恐怖主義的政治意願，2001年9月28日聯合國通過1373號決議案(Resolution 1373)，強調恐怖主義是國際和平與安全的威脅。該決議案特別表示所有用來支持恐怖活動的資金為非法財源，並委請聯合國會員國政府迅速通過監管恐怖份子財源的國內立法。同時，該決議案亦呼籲各國應拒絕提供避難所給恐怖組織，並建立一個「反恐委員會」(Counter Terrorism Committee; CTC)，負責監督簽約國與處理簽約國對抗恐怖主義的報告。毋庸置疑地，這是邁向反恐政策全球化(Globalizing Policy on Countering Terrorism)的重要一步。

而G8並非複雜的組織，它沒有總部，也沒有秘書處。G8是一個非正式的、創新的

<sup>54</sup> Natalia Touzovskia: EU-NATO Relations: How Close to “Strategic Partnership”?, in: European Security, Vol. 15, No. 3, September 2006, p. 243.

<sup>55</sup> Ibid., p. 130.

架構，使領導人可以討論共同事務。<sup>56</sup> 在911事件前，跨大西洋盟國利用G8來推行一個「廣泛反恐議程」(Broad Counter-Terrorism Agenda)，號召各國政府制訂反恐法規。1995年12月渥太華(Ottawa)會議，歐洲國家與美國極力推行一些反恐措施，以防範恐怖份子的行動，其中包括促進情報共享與提昇，化學、生物學與核子技術安全性等。911事件後，G8更加注意恐怖主義問題，其主要貢獻為：其一，在內部安全領域中，G8司法與內政部長會議扮演重要角色，這個會議成爲G8會員國討論內部安全議題的論壇，其討論的重點爲國際恐怖主義的威脅等<sup>57</sup>；其二，在外部安全領域中，G8專注於終止核子武器的擴散。<sup>58</sup> 另一個G8常常被忽略的工作，就是它監督國際財政系統的完善，和防止非法資金的洗錢。

G8將焦點擺在三個重要的議題上：全球財政系統的監督，非法資金的使用與提供反恐的專門知識給其他國家同時吸引更多國家加入反恐合作系統。911事件後G8 財政部長同意凍結恐怖組織的資金，並以這項倡議爲基礎，鼓勵其他國家效法。2001年10月底，G8在華盛頓舉行「財政行動專案小組」(Financial Action Task Force; FATF)緊急會議，並將「財政行動專案小組」的權限擴及打擊恐怖主義。2005年7月共有150個國家響應凍結可疑恐怖組織的資產，大約有1億4,700萬美元被凍結，6,500萬美元被扣押。<sup>59</sup> 除此之外，G8亦推行專門資助方案，協助貧窮國家建立自主經濟能力，並支持貧窮國家對抗恐怖主義威脅，以達到反恐全球化的目標。

## 伍、歐美反恐合作之實踐

歐盟與美國在跨大西洋反恐的合作中，目前已有許多成效出現。在最初911事件發生之後，雙邊將合作的焦點注重在警政與司法單位的合作與交流以及情報資訊的互享，隨著美國更進一步發展國家邊境安全的策略，歐盟也同意與美國進行更多的邊境安全倡議的合作。在這個範疇中，最爲重要的就是乘客姓名資料的傳遞以及貨櫃安全倡議的實施，下文將介紹雙方合作的成效與過程中出現的問題。

### 一、乘客姓名紀錄

911事件是促成美國與歐盟就乘客姓名紀錄(Passenger Name Records; PNR)議題展開合作的契機。其背景乃是2001年11月19日美國通過了「2001年美國飛航運輸安全條款」(US Aviation and Transportation Security)，條文中規定任何過境或降落在美國的航班都要提供乘客姓名紀錄給與海關與邊境保護署還有「運輸安全行政中心」(The Transportation Security Administration; TSA)。此項機制是規範航空公司與旅行社在售出機票的時候必須將資料輸入資料庫中，這些資訊必須包括：乘客的全名；出生年月日；住家與工作地址；電話號碼；電子郵件信箱；護照詳細內容；信用卡詳細資訊或付款的方法與緊急聯絡人的詳細資訊等，通常傳遞乘客姓名紀錄的細則中大約包含60種有關個人的私密資料。<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Ibid., p. 48.

<sup>57</sup> Wyn Rees, op. cit., p. 50.

<sup>58</sup> Wyn Rees, op. cit., pp. 49-50.

<sup>59</sup> Wyn Rees, op. cit., p. 140.

<sup>60</sup> Kay Hailbronner et al.: The Agreement on Passenger-Data Transfer(PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication, in: International Migration, Vol. 46, No. 2, 2008, pp.

而歐盟素來相當注重保護個人隱私權，所以這樣政策的推展雖然對於反恐有很大的助益，但是，歐盟亦聲明執行乘客姓名紀錄政策必須是涉及到大眾利益與權利。更重要的是，乘客姓名紀錄的傳輸已經違反了「歐盟資料保護指令95/94 EC」的第25條，條文中規定歐盟公民的資料傳遞到第三國時必須要確保在適當的層級中進行。北美與歐洲的隱私權法規存在著本質上的差異，澳洲聯邦隱私權條款(Australian Federal Privacy Act 1988)與美國隱私權條款(US Privacy Act 1974)對於「隱私」一詞的定義侷限於資料的隱私；但是，在歐洲一些國家中，例如：英國資料保護條款(UK Data Protection Act 1988)與德國聯邦資料保護條款(Germany Federal Data Protection Act 1990)則相較於美國更為注重公民個人資料保護的層面。以1987年德國憲法法院(German Federal Constitutional Court)解釋個人自主權的案例中，憲法法院判定在現代科技的技術中，推論個人的自主權應有權利掌握哪些資料是個人願意公諸於大眾的，若是政府無法保障個人公佈資料的自主權，將造成公民不能享有自由人的身分。上述德國憲法法院的解釋，可見歐洲國家，尤其是德國在歷經納粹時代的威權統治之下，對於個人自由權與資料保護重視的程度相當高。雖然歐美有不同的標準，但是一旦論及犯罪調查等涉及大眾或個人利益的問題時，隱私權與資料保護則不會被限制取得。<sup>61</sup>

有鑑於911事件替歐洲與美國帶來共同的威脅與對雙方的利益造成影響，為此，歐洲執行委員會(European Commission)遂於2003年2月17-18日與美方展開協商進程。在歐盟與美國就乘客姓名紀錄協議進行談判的階段，很明顯地可以發現歐盟與美國的協商並不像在歐洲睦鄰政策(European Neighbourhood Policy; PNR)的合作關係，反之，美國僅提出對於美國有利的條件沒有站在互助互惠的原則上與歐盟進行交涉。<sup>62</sup> 儘管歐盟在協商過程中居於下風，由於美國主導的威權政治實際上也影響著歐盟的政治與經濟，所以，不論歐盟的資料保護機構、歐洲議會(European Parliament; EP)的公民自由司法與內政委員會(Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee; LIBE Committee)反對乘客姓名紀錄的聲浪，儘管這些反對的意見顯示歐美之間對於乘客姓名紀錄的傳輸內容存有歧異，執委會與美國國土安全部經過多次斡旋之後，於2004年5月17日簽訂暫時性乘客姓名紀錄協定(Interim Passenger Name Record Agreement)。<sup>63</sup>

在部長理事會決議通過暫時性乘客姓名紀錄之後，2004年7月27日，歐洲議會上訴致歐洲法院關於部長理事會的決議違反歐洲共同體條約第95條，未具有適當法律基礎的案由，認為該協議應不具效力。2006年5月30日，歐洲法院採納了歐洲議會的意見，歐洲法院在判決書中聲明，雖然乘客姓名紀錄的傳遞也可被視為具有商業用途，但是執委會運用這些資料是攸關公眾安全與提供執法單位取用的訊息，因為資料保護指令中第3.2條不包括與公眾安全、防衛和會員國安全等部份。歐洲法院依據上述理由遂認為暫時性乘客姓名紀錄協定並未尊重公民基本權利，因此判決執委會與部長理事會須重新訂

---

187-188.

<sup>61</sup> Christian Schrader: Passenger Name Record: Undermining The Democratic Right Citizens?, in: Social Alternatives, Vol. 25, No. 3, Third Quarter, 2006, p. 44.

<sup>62</sup> Javier Argomaniz: When the EU is the 'Norm-taker': The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms, in: European Integration, Vol. 31, No. 1, January 2009, pp. 126-127.

<sup>63</sup> Javier Argomaniz: When the EU is the 'Norm-taker': The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms, in: European Integration, Vol. 31, No. 1, January 2009, pp. 119-123.

定更適合的協議。<sup>64</sup>

歐盟與美國在2006年10月16日重新展開修改協議的協商，並於2007年7月31日公布新的協議。歐盟訂出乘客姓名紀錄中，可包含的19項內容：(1) 乘客姓名紀錄的提供處 (2) 訂購機票的日期 (3) 出發日期 (4) 姓名 (5) 聯絡地址(包括電話號碼與電子郵件信箱) (6) 付款的各項資訊 (7) 特別的乘客姓名紀錄旅行的行程 (8) 近期的出入境資訊 (9) 旅行社資訊 (10) 確認航班的日期 (11) 分散的乘客姓名紀錄 (12) 總體資訊(包含敏感的資料) (13) 機票的詳細資訊，包括是否為單程機票 (14) 座位號碼與其他與座位相關的資訊 (15) 密碼的訊息 (16) 行李的相關資訊 (17) 乘客姓名紀錄的數量與姓名 (18) 所有蒐集到的API資訊 (19) 任何有關第(1)到第(18)項所做的任何變更。<sup>65</sup>

## 二、貨櫃安全倡議

貨櫃安全倡議(Container Security Initiative; CSI)是美國在911攻擊事件後所提出的指令為了防止苦分子利用海運貨櫃運輸進行恐怖活動的物質。而貨櫃安全之所以如此重要乃是因為全世界有百分之90的貨物是透過海運運輸，而美國的進口貿易有半數是仰賴海運。為了加強海運安全的措施，美國遂針對世界上主要的港口實施貨櫃安全倡議的指令。這是在貨櫃抵達美國之前的檢驗程序而飛抵達美國後再做檢查。這項貨櫃安全倡議最初包含5個歐洲的國家<sup>66</sup>，而美國的貨櫃中有2/3來自於世界20大港口<sup>67</sup>，雙邊的貨櫃檢查合作將可以促進雙方防堵危險物品出入境的安全作業。<sup>68</sup>

貨櫃安全倡議的執行方式，是派美國海關與邊境保護總署(US Customs and Border Protection Agency)的官員進駐到協定國的港口，利用偵測與篩檢技術找出恐怖份子藏匿在貨櫃中，並且可能危害到國家安全的物品。這些官員並未配備武器也未具有逮捕權，且必須遵守當地國的港口規範並依據貨櫃安全倡議所賦予的權限執行任務。<sup>69</sup>總的而言，貨櫃安全協定縝密的設備與人員的檢測，對於恐怖份子或組織而言具有嚇阻的作用，並且順帶提供全球的貿易安全保障，因為港口一但遭受恐怖主義的攻擊，則可能使的貿易停頓進而造成了經濟層面的停頓，所以貨櫃安全倡議在設定的原則上而言，對於

<sup>64</sup> Matthew R. VanWasshova: Data Protection Conflicts between the United States and the European Union in the War on Terror: Lessons Learned from the Existing System of Financial Information Exchange, in: Case Western Reserve University School of Law, Vol. 39, 2008, pp. 835-837.

<sup>65</sup> Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record(PNR) Data for Law Enforcement Purposes, p. 2.

<sup>66</sup> 這五個加入貨櫃安全倡議的歐洲港口分別為：2002年6月25日荷蘭鹿特丹港(Port of Rotterdam)、2002年6月26日比利時安特衛普港(Port of Antwerp)、2002年6月28日法國哈弗雷港(Port of Havre)與2002年8月1日同時加入的德國布萊梅港(Port of Bremerhaven)與漢堡港(Port of Hamburg)。

<sup>67</sup> 世界前20大港口分別為：新加坡、上海、香港、深圳、釜山、杜拜、廣州、寧波-舟山、鹿特丹、漢堡、高雄、安特衛普、天津、洛杉磯、巴生、長灘、丹戎·帕拉帕斯、布萊梅與紐約。其中歐洲國家就有德國、荷蘭與比利時三國。不過貨櫃安全倡議並不僅侷限在這世界前20大港口的合作，美國正擴大貨櫃安全倡議到更多運送大量貨物到美國的港口。不過，這些港口必須擁有現成的基礎建設及技術，才能參加這個計劃。

<sup>68</sup> Available from: <http://www.ait.org.tw/zh/news/pressrelease/viewer.aspx?id=2005101201>. (Accessed 04.09.2011)

<sup>69</sup> US Customs and Border Protection: Container Security Initiative 2006-2011 Strategic Plan, pp. 4-11.



海運貿易而言是一張利多的保證。但是，貨櫃安全倡議並不能提供國家百分之百不會發生恐怖攻擊的保障，但確是海運安全維護成功的第一步。<sup>70</sup>

貨櫃安全倡議是建立在四大核心要素上：1)使用情報及自動化資訊，辨認及鎖定可能具有恐怖主義風險的貨櫃；2)在貨櫃運抵美國港口前，先在出口港針對有風險的貨櫃進行事先篩檢；3)採用偵測技術，快速對有風險的貨櫃進行事先篩檢；4)採用智慧型裝置，可辨識貨櫃是否被動過手腳。而現在與美國進行貨櫃安全倡議合作的歐洲國家港口則有22個。<sup>71</sup>

未來美國仍希望繼續擴大貨櫃安全倡議的規模，並希望在港口設置的安全設備與貨櫃檢驗系統，可以降低恐怖組織利用海運，來運送像是大規模毀滅性武器這類的物質或武器的可能性，除了保障美國的國家安全之外也能夠提供合作的國家安全的保障。而歐洲國家在貨櫃安全倡議的協定中，擁有最多與美國簽訂協定的港口，可見美國相當重視歐洲港口的安全並防止恐怖主義利用歐洲當作庇護。這項貨櫃安全倡議對於未來歐美反恐合作的發展，將具有另一個指標性的意義。

## 陸、結論

2001年9月11日美國遭受蓋達組織攻擊後，歐盟意識到恐怖主義的威脅與日俱增，除了在歐盟內部展開反恐行動外，也與美國在反恐議題上展開合作。很顯然地，如果歐洲人與美國人想要比現在生活得更安全，那麼就需要更有效的跨大西洋合作，換言之，歐美雙方必須在情報、反恐、金融、海關、航空與港口安全、生物防禦與重要基礎設施防護等領域，建立更有系統的合作架構。雖然歐美雙方已達成初步的合作，但若歐洲與美國想要更有效率的合作，除了美歐雙方需要將社會安全與反恐納為外交政策的主流外，仍須了解彼此間方法的不同。從實務經驗得知，跨大西洋反恐合作主要的阻礙有以下幾點<sup>72</sup>：

(一)歐美對恐怖主義的危機意識(Risk Perception)不同，雙方對恐怖威脅程度的認知有相當的差異：儘管證據毫無疑問的顯示，歐洲既是國際恐怖主義的基地，同時也是目標，但大部份的歐洲人不像美國人感到嚴重威脅；(二)美國傾向把反恐議題當作是戰爭與和平中的一部份，而歐洲則傾向於將反恐視為犯罪與司法議題：美國使用其對安全議題的傳統方法，認為恐怖主義是戰爭與和平的議題；而歐洲則認為恐怖主義是犯罪與司法的議題；(三)美國「邊境延伸」(Push the Border out)觀念所造成的挑戰：布希政府首次提出「邊境延伸」，美國藉由這個概念，將國家的安全防線向外拓展(Externalize)，就其本質而言，這套「邊境延伸」理論其實就是將反恐活動的重心移至海外。但美國這種「將國家的安全防線向外拓展」的作法，可能抵觸到現行歐盟的規定，

<sup>70</sup> 20030513-Nigel Brew-Ripples from 9/11: the US Container Security Initiative and its Implications for Australia, in: Foreign Affairs, Defense and Trade Group, pp. 1-8. Available from: <http://202.14.81.34/library/pubs/cib/2002-03/03cib27.pdf>. (Accessed 04.09.2011)

<sup>71</sup> 22個歐洲港口為：Antwerp, Zeebrugge, Le Harve, Marseille, Bremerhaven, Hamburg, Piraeus, Genoa, La Spezia, Livorno, Gioia Tauro, Naples, Rotterdam, Algerciras, Gothenburg, Felixstowe, Southampton, Liverpool, Thamesport, Tilbury and Lisbon. Source: US Customs and Border Protection: Container Security Initiative 2006-2011 Strategic Plan, p. iv.

<sup>72</sup> Daniel S. Hamilton: Tackling Terror: A Transatlantic Agenda, in: Daniel S. Hamilton (ed.): Terrorism and International Relations, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2006, pp. 197-202.

例如：資料隱私等。

(四) 歐美雙方截然不同的反恐組織結構：布希政府將反恐情報、邊境安全風險管理、貨物安檢與健康等議題集合在一起。在歐洲方面的預防與保護努力由歐盟、其會員國、與個別部會組成，歐盟與非歐盟會員國的連結則不穩定。歐盟沒有設置一位類似美國國土安全部長(U.S. Secretary of Homeland Security)的歐洲國土安全部長(Minister of Homeland Security)。歐盟僅有一位協調反恐事務的協調員(Coordinator)，但其既沒有直線職權(Line Authority)，也沒有大筆預算以協調會員國的政策、程序、標準與配備；再者「歐盟反恐協調員」須向歐盟外交與安全政策高級代表報告，職等比美國的部長低，而底下也僅配有一名工作人員。此外，歐盟在情報分享上有分歧，警察、司法與情報機關間的相容性(Interoperability)仍存在問題。

儘管歐盟做了很多努力，但美國與歐盟合作的深度僅限於歐盟的職權範圍，因為即使在歐盟內部，大部份反恐的工具與權限仍掌握在會員國手裡，因此美國與單一歐洲國家間的雙邊合作仍相當重要。雖然歐盟能幫助會員國政府，然而運送潛在恐怖份子、預防攻擊與使嫌疑犯接收司法審判等繁重工作仍是會員國政府的權力範圍。即使歐盟在此領域獲得更多權力，美國也不可能放棄與會員國間的雙邊關係。<sup>73</sup> 不過，歐美反恐網絡系統卻有其脆弱性，因為歐美雙方對於恐怖主義的界定存有本質上的嚴重差異：歐盟國家認為恐怖主義只是一種犯罪行為，所以應以司法手段解決；美國則視恐怖主義為一種對全球安全與(美國)國家利益的嚴重威脅，必須以先發制人的強硬手段(包括使用武力)予以鎮壓。這種意識型態上的差異，使得歐美雙方在反恐行動上不能齊心協力，2003年討論如何解決伊拉克問題時，歐美雙方就在這種「司法途徑」或「軍事手段」的選擇遊戲中，怒目相視，針鋒相對，此即明顯的例子。

歐洲與美國皆面臨一個新的時代，恐怖份子造成的危險模糊了國內與國際安全、犯罪與戰爭的界線，而導致在面對恐怖危機時，產生跨大西洋的機能障礙(Dysfunction)，無論是美國或是歐洲皆無法獨自處理。一個更廣泛的跨大西洋合作需要情報機關、警察、外交人員、軍隊、海關與醫生等人員的合作。透過不同國家的經驗與觀點，重新調整歐盟與美國的反恐思維與方式，如此才能夠創造一個新的跨大西洋反恐夥伴關係。

---

<sup>73</sup> Ibid., pp. 213-214.