

歐洲聯盟推動共同反恐政策的發展與策略： 兼論對台灣的影響與借鏡

張 台 麟[※]

目 次

壹、前言	肆、歐盟反恐政策之問題與未來挑
貳、有關「恐怖主義」之定義與 理論	戰
參、歐盟推動共同反恐政策之發展 與措施	伍、對台灣的影響與借鏡

摘 要

恐怖主義對歐洲而言並不是一個新興的現象。近30年來，因為恐怖攻擊活動在英國、愛爾蘭、西班牙等國家已導致近5000人喪生。早在1999年10月的芬蘭坦佩雷(Tampere)高峰會議中，歐盟會員國領袖根據阿姆斯特丹條約已開始著手加強歐盟的反恐合作以及其內政司法領域的協調。2000年6月的聖塔瑪莉亞達費拉(Santa Maria da Feira)高峰會議後，歐洲議會再次重申打擊恐怖主義以及反恐合作的重要性，並提出『聯合行動』計畫表示將訂出專業反恐怖主義的技能目錄、設立歐洲司法網絡、創立一個專門處理刑事犯罪的機構以及提撥對抗恐怖主義的預算等。受到美國911事件衝擊的影響，歐盟也決定加強反恐的合作並提升層次。2004年311馬德里的恐怖攻擊事件使得歐盟會員國更深感震驚，隨即歐洲議會也於3月25日發表了一份「反恐聲明」，表達歐盟將採取各種有效手段在歐盟範圍內打擊恐怖活動，強調唯有透過團結和聯合行動才能戰勝恐怖主義。2005年11月30日，歐盟正式提出了一份「反恐策略」，說明了歐盟反恐策略的目標與方法。2007年11月又提出了最新的反恐「行動計畫」。2008年7月15日，歐盟部長理事會再度通過「共同立場文件」並發布了最新的反恐名單。同年11月28日更修改2002年的「反恐架構綱領」之內容，同時也要求各會員國針對恐怖主義的網路宣傳及訓練等做法予以刑責，顯示出歐盟推動共同打擊恐怖主義的共識與努力。不過，由於有關司法、自由及安全的範圍仍需尊重會員國的意見與利益，因而歐盟推動共同反恐政策仍有很長的路要走。

對台灣而言，雖然我國並非恐怖主義活動的目標國家，但不意味我國可有置身事外的理由。近年來，隨著國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也日益重視

※ 國立政治大學歐洲語文學系教授，歐盟莫內教學模組計畫主持人

反恐政策，並在行政院下設「反恐行動政策小組」負責統籌及協調相關事宜。唯隨著我國外籍移民的增加以及兩岸政策的開放，新的情勢與發展勢必會對我國的政治、經濟、社會以及國土安全產生重要的衝擊與影響。此外，長久以來，我國在處理國土安全以及反恐策略上之相關法令規章與制度也有許多不足之處，如何因應未來的發展是一個嚴肅且重要的課題。本論文之目的是希望經由恐怖主義及反恐策略等相關理論之途徑，先就歐洲聯盟推動共同反恐政策的歷史沿革、發展歷程加以探討，其次進一步探討歐盟在推動反恐政策上的法制架構以及實施策略與內容，之後將就歐盟推動共同反恐政策的成效加以分析，最後則與台灣現況比較，期而對我國未來反恐及國土安全政策有所借鏡與影響。

關鍵字：歐洲聯盟、恐怖主義、反恐政策、自由與安全、台灣

The Counter-Terrorism Policy of the European Union: A Comparative Perspective on Taiwan

Tai-lin CHANG

Abstract

For the European people, the international terrorism is not just a recent phenomenon. More than five thousands European citizens have died by the terrorist attacks since last 30 years. The European Union have decided to enhance the counter-terrorism co-operation since 1999 during the Tampere Summit. After the 911 crisis of the United-States, in particular, the terrorist attack of March 11 2004 in Madrid, The European Union have made a lot of efforts and different measures in order to fight more consistently and effectively against the terrorism. In November 2005, The EU presented a “Counter-terrorism Strategy” which is the guideline and basic method of the EU’s counter-terrorism policy. In November 2008, The European Union has adopted a regulation demanding the all member States to sanction with legal basis the terroroist activities through the internet. However, the fact that the cooperation in terme of justice, freedom and security is always a privileged domain of each member state, it would take a long journey for the European Union in order to establish a integrated counter-terrorism policy.

For Taiwan, Although the Government has payed more and more attention to the counter-terrorism, however, with the open policy on the immigration and the Cross strait relations, Taiwan should develop international cooperations and learn from the international experiences in order to strengthen on the one hand Taiwan’s savoir-faire in the counter-terrorism policy, and establish on the other hand its system and legal framework. The purpose of this paper is, firstly, to explore and discuss the history of the European Union’s counter-terrorism cooperation and its legal structure and strategic basis, then to analyze the European Union’s actions and results on the push for the common counter-terrorism policy; thirdly to evaluate on some of the merits and drawbacks of the policy, and to make a comparison to the current situation of Taiwan.

Keywords: European Union, Terrorism, Counter-terrorism policy, Freedom and Security, Taiwan.

壹、前言

恐怖主義並非是現代文明社會下的產物，它的出現可以追溯到法國大革命時期。時至今日，它不但有所消失，反而仍然對國際安全秩序、民主社會價值和公民權利和自由造成嚴重威脅，且其暴力行為的規模更為擴大與多元。自2001年美國911恐怖攻擊事件發生後，全球除了對恐怖主義份子的暴力行為加以譴責外，也積極的在聯合國或各種區域組織架構下尋求更廣泛且具體的合作以期有效打擊恐怖主義。近年來，全球的反恐作為雖然已發揮若干功能。不過，根據2008年美國「外交政策」(Foreign Policy) 9/10月號所刊出的一項針對「恐怖主義」的民調顯示，仍有70%的美國人認為全世界是處於更不安全的狀態；69%的受訪者支持美國在阿富汗增兵；65%的人同意美國可對巴勒斯坦出兵以消滅蓋達組織。¹顯示出恐怖主義仍為今日美國人的重大安全威脅。此外，根據歐洲聯盟「歐洲警政總署」(Europol) 於2008年6月以及2009年6月所公布的年度報告指出，近年來在歐洲發生的恐怖主義攻擊事件雖未呈日益增加的趨勢，但恐怖組織與團體則似有更複雜且多元的發展，特別是以回教恐怖主義以及極端分離主義仍為歐盟安全最嚴重的威脅之一。² 如此可知，歐洲聯盟也日益憂慮恐怖主義的擴張、組織犯罪與激進進化的活動。2008年11月25日在印度孟買所爆發的恐怖攻擊事件之後，全球再次陷入反恐的持久戰之中。

歐洲聯盟(The European Union, 以下簡稱歐盟或EU) 長久以來所推動的目標就是去達成人員、資金、貨物以及勞務資源的自由流通，申根簽證的實施與擴大以及經濟與貨幣聯盟的成立(歐元區的建立)等政策就是最明顯的寫照。³但是，歐盟如此的發展與腳步對恐怖主義來說卻似乎擁有更多的機會在歐洲領土內從事恐怖思想的擴散，甚至於主導恐怖攻擊行為，因此，如何建構並推動一個共同的、團結且有效的歐盟反恐政策是一項重要的課題。

恐怖主義對歐洲而言並不是一個新興的現象。近30年來，因為恐怖攻擊活動在英國、愛爾蘭、西班牙等國家已導致近5000人喪生。早在1999年10月的芬蘭坦佩雷(Tampere)高峰會議中，歐盟會員國領袖根據阿姆斯特丹條約已開始著手加強歐盟的反恐合作以及其內政司法領域的協調。⁴2000年6月的聖塔瑪莉亞達費拉(Santa Maria da Feira)高峰會議後，歐洲議會再次重申打擊恐怖主義以及反恐合作的重要性，並提出『聯合行動』計畫(Joint Action)⁵表示將訂出專業反恐怖主義的技能目錄⁶、設立歐洲司法網絡⁷、成立一個

¹ 參閱 “The Terrorism Index”, in *Foreign Policy*, September/October 2008, pp. 78-85. 另歐洲聯盟的前身為「歐洲共同體」，為考量整體性與行文方便，除必要之記載與說明之外，本文皆使用「歐洲聯盟」。

² 參閱 European Police Office, *TE-SAT 2008 : EU Terrorism Situation and Trend Report 2008* (The Hague : Europol Corporate Communications, 2008), pp. 42-43. 另 European Police Office, *TE-SAT 2009 : EU Terrorism Situation and Trend Report 2009* (The Hague : Europol Corporate Communications, 2008), pp. 39-40.

³ John Erik Fossum and Philip Schlesinger, *The Europe Union and Public Sphere: A communicative space in the making* (New York: Routledge, 2007), pp. 1-19.

⁴ 參閱歐盟網站 <http://europe.eu/scadplus/leg/en/lvb/133168.ht>

⁵ Council Framework Decision COM/2001/521/FINAL

⁶ Joint Action 96/610/JHA

⁷ Joint Action 98/428/JHA

專門處理刑事犯罪機構⁸以及提撥對抗恐怖主義的預算經費。受到美國911事件衝擊的影響，歐盟也決定加強反恐的合作並提升層次。2002年6月13日，歐盟陸續提出了加強反恐以及實施歐盟拘捕令的架構決定。2004年311馬德里的恐怖攻擊事件使得歐盟會員國更深感震驚，隨即歐洲議會也於3月25日發表了一份「反恐聲明」(Declaration on Combating Terrorism)，強了表達歐盟將採取各種有效手段在歐盟架構下打擊恐怖活動，並為歐盟公民的合法權益提供安全保障之外，同時也強調唯有透過團結和聯合行動才能戰勝恐怖主義。2005年11月30日，歐盟正式提出了一份「反恐策略」(The European Union Counter-Terrorism Strategy)，說明了歐盟反恐策略的目標與方法。2007年11月又提出了最新的反恐行動計畫 (Action Plan)。2008年7月15日，歐盟部長理事會再度通過共同立場文件 (Common position) 並發布了最新的恐怖組織黑名單。同年11月28日更修改2002年6月的「反恐架構決定」(Framework Decision on combating terrorism) 之內容，同時也要求各會員國針對恐怖主義的網路宣傳及訓練等做法予以刑責，顯示出歐盟推動共同打擊恐怖主義的共識與努力。2010年3月11日，歐盟理事會反恐高級協調代表戴克卓夫 (Gilles de Kerchove) 在一項恐怖主義受難者的追悼紀念會中特別強調了立法保障及妥善照顧受難家屬的重要性。⁹不過，由於有關司法、內政以及自由安全的範圍仍屬跨政府間的合作且經常需要尊重會員國的意見與利益且採一致決的方式，因而歐盟推動共同反恐政策仍有很長的路要走。

對台灣而言，雖然我國並非恐怖主義活動的目標國家，但不意味我國可有置身事外的理由。近年來，隨著國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也日益重視反恐政策，並在行政院下設「國土安全小組」(原反恐小組)負責統籌及協調相關事宜。唯隨著我國外籍移民的增加(約有40萬人)以及兩岸政策的開放，新的情勢與發展勢必會對我國的經濟、社會以及國土安全產生重要的衝擊與影響。此外，長久以來，我國在處理國土安全以及反恐策略上之相關法令規章與制度也有許多不足之處，如何因應未來的發展是一個嚴肅且重要的課題。本論文之目的希望經由恐怖主義及反恐策略等相關理論之途徑，先就歐洲聯盟推動共同反恐政策的歷史沿革、發展歷程加以探討，其次進一步探討歐盟在推動反恐政策上的法制架構以及實施策略與內容，之後將就歐盟推動共同反恐政策的成效加以分析，最後並與台灣現況比較期而對我國未來國土安全政策有所借鏡與影響。

貳、有關「恐怖主義」之定義與理論

恐怖主義(Terrorism)一詞源自於法國大革命時期，特別是指1794年執政者採取血腥作風及壓迫手段的施政措施。¹⁰ 19至20世紀初，恐怖主義及措施仍為國家統治者的壓迫工具。時至今日，恐怖主義一詞的定義與解釋不但多元且通常帶有貶損的意味。根據法國小羅勃字典 (Petit Robert)，恐怖主義的定義有二，一是指1793年到1794年之間所實施的一種政治制；二是一個政治組織有計畫性的使用暴力行為，企圖經由暴力手段、

⁸ Joint Action 98/733/JHA

⁹ 參閱 Council of the European Union, Statement by the EU Counter-Terrorism Coordinator de Kerchove on the 6th European Day on Remembrance of the Victims of Terrorism., Brussels, 10 March 2010, 7334/10 (Presse 56).

¹⁰ 參閱法國維基百科 http://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation_terroriste. 也可參閱 Marc Bouloiseau, *La République jacobine* (Paris: Editions du Seuil, Point, 1972), pp. 106-113.

爆炸事件、挾持人質等做為來達成其政治目的。法國拉盧思字典（Larousse）將其定義簡化為，任何以暴力方式來達成政治目的行為。以法國阿謝特百科（Encyclopédie Hachette）對「恐怖主義」的定義為，一些個人或有組織的個人為實現政治目標所採取的破壞、爆炸、刺殺以及挾持人質等暴力行為：它也可以是一個政府在面對內外敵人時，為了保住權力而所實施的暴力政權。美國傳統字典（American Heritage Dictionary）則定義為，一個人或一個有組織的團體以意識形態或政治之因素，運用非法手段對他人或事物使用或威脅使用暴力以期對社會或政府造成恐嚇或壓力。¹¹1980年代以來，雖然美國、法國及英國等皆對「恐怖主義」有所定義，但1988年聯合國接受史密德教授（Alex Schmid）的定義應該具有相當的學術性與代表性。史氏的「恐怖主義」定義為，一種重覆性運用暴力行為的方法，行為者通常為隱匿的個人或團體（包括準國家性質），他們的行為皆具有特定的、犯罪的以及政治性的目的，有時這些暴力行為的目標並非行為者所揭示的主要目標。這些因暴力而立即傷亡的受害者通常只是巧合或是有一些選擇性的特殊安排以藉此傳達訊息。換句話說，這種訊息的傳達主要是在恐怖份子與受害者之間以暴力或使用暴力之手段來達成目標。總之，恐怖主義在和平時間就是一種戰爭的犯罪行為。2004年聯合國恐怖主義研究小組又提出了一項定義，所有行動其會造成老百姓或非戰鬥人員的嚴重傷亡，且其目的為威嚇一些人民或脅迫政府或國際組織採取或放棄採取若干作為者。¹²

就「恐怖主義」的類別而言，一般區分為「個別式的恐怖主義」、「組織式的恐怖主義」、「國家型的恐怖主義」以及「網路恐怖主義」。法國名學者于福（François-Bernard Huyghe）則於2002年時發表文章並將其區分為「革命性恐怖主義」（un terrorisme de type révolutionnaire）、「領土性恐怖主義」（un terrorisme territorial）以及「手段性恐怖主義」（un terrorisme instrumental）三種。¹³誠如加拿大「恐怖主義與反恐研究小組」（Equipe de recherche sur le terrorisme et l'anti-terrorisme – ERTA）研究員康柏絲女士（Elisabeth Campos）所分析的，恐怖主義的定義與分類是相當多元的，因為每個定義或分類可以因政治的、地緣戰略的、法律的以及警政的不同角度而會產生不同的詮釋及爭辯，甚至於有時會因時空的變遷而有所轉變。再者，時至今日，又有許多新的定義，諸如「麻痺的恐怖主義」（narcoterrorisme）、「超級恐怖主義」（hyperterrorisme）、「後現代恐怖主義」（terrorisme post-moderne）以及「新恐怖主義」（nouveau terrorisme）等，因此我們可以用普遍性的定義方式即可。¹⁴簡單而言，恐怖主義就為了達到政治或社會目的，而對人或財產非法威脅或使用暴力（Violence）、為了政治的目的使大眾陷於心理的衝擊及恐怖的狀態（Psychological impact and fear）。恐怖主義組織主要是以恐怖主義手段實現某種政治目的的集團。所謂的恐怖主義手段，就是以暴力殘害無辜生命，製造恐怖的手段，任何恐怖主義組織的建立，都是為了追求一定的政治目的，而不是追求金錢和財富。¹⁵另外，恐怖組織的攻擊手段以「小規模、時間短、多目標」為主，在執行前都經過嚴密

¹¹ 可參閱 Geneviève Ouellet, *Définitions du terrorisme* (Canada: ERTA, 2006), pp. 1-11. 引自 <http://erta-tcrg.org/analyses/definitions.htm>

¹² 參閱 http://www.unode.org/unode/terrorism_definitions.html

¹³ 參閱 François-Bernard Huyghe, *Dossier Terrorisme*. 引自 <http://www.huyghe.fr>

¹⁴ 請參閱 Elisabeth Campos, *Définition du terrorisme: analyse et discussion* (Canada: ERTA, 2006), pp. 1-5. 引自 <http://www.erta-tcrg.org/analyses/defanalyse1.htm>

¹⁵ 可參閱 曹建、曹軍著，《奧塞瑪·賓·拉登：聖戰英雄？恐怖大師？》（台北：時英出版社，2001年），頁V-VXIII。

周詳的規劃與專業訓練，目前這些恐怖攻擊份子似多為回教世界的極端激進派，希望透過極端的手段已達到其政治目的。本論文中仍將以歐盟所提出的定義與理念為主要參考與討論依據。

參、歐盟推動共同反恐政策之發展與措施

在歐盟政經統合的過程中，有關司法和內政的合作並非優先的重點，同時有關恐怖份子的活動也多局限於所謂「內政問題」而依各國法令處理。嚴格而言，歐盟推動反恐政策的合作始於1970年代，特別是在1970年到1980年之間，會員國為了因應若干歐洲國家的主張分離主義或極端主義的恐怖組織，諸如法國的「直接行動」(Action Directe)、德國的紅軍小組(Rote Armee Faction)以及義大利的赤軍連(Red Brigades)等所進行的恐怖活動才開始建構初步的合作。1975年的羅馬高峰會議中，當時會員國決議由內政與司法部長組成一個「特里維」(TREVI)工作小組的合作機制(TREVI係來自Terroisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale 這5個字的縮寫)，以便推動反恐的合作、恐怖組織的資訊交換以及警政訓練與裝備等各項協調事宜。1977年，會員國決議進一步設置常設工作小組，以擴大並加強合作。¹⁶1992年的馬斯垂克條約、1997年的阿姆斯特丹條約以及1999年的歐盟坦培爾高峰會議皆對此領域有做出政策宣示與執行措施。1997年阿姆斯特丹條約第6章第29條就特別強調歐盟在警察與司法方面的合作，該條第2項明定，將預防及反制組織犯罪和恐怖主義列為重要的工作目標。此外，2003年12月12日歐盟所公布的安全戰略報告「Stratégie européenne de sécurité: Une europe sûre dans un monde meilleur」中也將「恐怖主義」列為最重要的威脅，顯示出歐盟近年來對恐怖主義威脅的重視並積極推動共同的反恐策略及措施。¹⁷

就歐盟負責反恐策略與事務的架構而言，歐盟部長理事會、歐盟執委會、歐洲議會負責政策的擬定與執行方針；而歐盟警政總署、歐盟司法總署以及歐盟境管局等機構則扮演協調與執行的功能。2001年美國911事件發生後，歐盟會員國領袖立即於9月21日召開了臨時高峰會，並陸續採取一系列的措施成為歐盟反恐的重要法制基礎及執行策略。其主要過程與內容如下：

一、2001年「行動計畫」(Action Plan)

2001年10月4日歐洲議會(European Parliament)通過決議將採取一項「行動計畫」(Action Plan)¹⁸，聲明其堅決的與恐怖主義作戰決心。計畫的內容主要有下列幾項重點：

(一) 歐盟部長理事會同意實施歐洲拘捕證(European Arrest Warrant)¹⁹，以期使會員國對恐怖主義的定義達到一致。

(二) 擬定歐盟國家都能接受的恐怖分子及其資助組織名單。²⁰

¹⁶ 可參閱 Mnica den Boer, "The EU Counter-Terrorism Wavv: Window of Opportunity or Profound Policy Transformation?", in M. Van Leuwen (ed.), *Confronting Terrorism* (Netherlands: Kluwer Law International, 2003), pp. 185-206.

¹⁷ 參閱 *Stratégie européenne de sécurité: Une Europe sûre dans un monde meilleur*, le 12 decembre 2003, pp. 1-15.

¹⁸ *2001 EU Action Plan on combating terrorism* (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05771-re01.en06.pdf>)

¹⁹ 2006年6月13日，歐盟部長理事會決定設立歐洲拘捕證制度並要求其會員國制定國內相關法律。http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm

²⁰ 2002年10月3日，歐盟提議凍結所有被懷疑用於資助恐怖活動的資金。EU terrorist list-Adoption

- (三) 歐盟所有成員國必須全面的、及時的與歐洲刑警組織共享恐怖主義相關的訊息，並在歐洲警政署(Europol)²¹內部成立反恐怖份子工作組，以便與國際相關機構共同合作打擊恐怖主義。²²
- (四) 儘快實施現有反恐怖主義方面的國際公約，建立反恐怖主義公約框架。
- (五) 歐盟將全力與國際相關機構合作打擊恐怖主義行動和其資助組織。²³
- (六) 督促會員國之交通運輸委員會，健快採取措施以加強歐盟境內航空方面的安全。
- (七) 歐盟總務理事會(General Affairs Council)將負責協調以及推動打擊恐怖主義的職責。

二、2002年6月13日部長理事會通過歐盟「反恐架構決定」以及有關歐盟拘捕證的「架構決定」

2002年6月13日，歐盟部長理事會通過一項「反恐架構決定」(Décision-Cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme)，內容除了強調恐怖主義的威脅以及加強會員國的合作與立法之外，特別是為了避免會員國對恐怖主義有不同的認知或解讀，而將恐怖主義的定義及犯罪的內容予以明定，並規定各會員國應立即將這些犯罪情形立法懲治。²⁴此外，2002年6月13日歐盟也同時通過一項有關歐盟拘捕證的架構決定(Décision-Cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats-membres)內容主要是希望各會員國在針對已被判決確定但仍在逃逸的罪犯在引渡時可取消正式的引渡程序以爭取時效，同時對若干犯罪的案子也可儘量加速合作、避免冗長的行政程序以收打擊犯罪及恐怖份子的成效。²⁵事實上，歐盟也在2001年時在海牙成立一個「歐盟司法總署」，²⁶由各會員國的資深行政官、檢察官、法官和其他法律專家所組成。這些成員除了非常熟悉他們國家法制系統和實施方式外，更直接有效率的參與和其他會員國間的對話。在歐盟層次下，將更有效的察覺出任何樣式的犯罪活動。這個歐盟打擊犯罪機構除了在跨越邊界案件可以提供直接的法律建議和協助外，亦可協助會員國的法官和檢察官如何尋找資訊，指揮當局做出正確的行動。歐盟打擊犯罪機構同時也遵循歐盟警政署的運作方式，和歐盟成員國間共享和交換資訊和協調。

三、訂定3月11日為恐怖攻擊受難者紀念日(Memorial Day)

2004年3月11日的馬德里恐怖攻擊事件後，歐盟高峰會(European Council)於3月25日發表了一份「反恐聲明」(Declaration on Combating Terrorism)²⁷，除了再次嚴厲譴責恐怖主義的行為和表達其對抗恐怖主義的決心外，該次會議並做出幾項具體打擊恐怖活動的決議，包括對恐怖活動受害人提供相關的援助(Assistance to Victims)、加強歐盟成

of new consolidated list.Brussels,29 June 2007)

²¹ 參閱Europol網址<http://www.europol.europa.eu>

²² 2002年12月12日，委員會設立了「科學專家小組」以反制恐怖主義進行生物和化學恐怖活動。

²³ Implementation of UN sanctions against AI Qaida and the Taliban.

²⁴ Journal Officiel des Communautés européennes, Décision-Cadre du Conseil du 13 juin 2002, L 164/3, (2002/475/JAI).

²⁵ Journal Officiel des Communautés européennes, Décision-Cadre du Conseil du 13 juin 2002, L 164/3, (2002/584/JAI).

²⁶ 參閱http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/eurojust/fsj_criminal_eurojust_en.htm

²⁷ Declaration on combating terrorism, European Council, Brussels, 25 March 2004.

員國之間以及歐盟第三國之間的安全合作(Building on Existing Cooperation)、加強邊界控制與檔案保密工作(Strengthening Border controls and Document Security)、情報合作與分享(Sharing of Intelligence)、切斷恐怖組織的資金來源(Preventing the financing of Terrorism)、加強運輸系統安全與人民之保護(Measures to Protect Transport and Population)以及增設並任命歐盟反恐協調員(Establishment of the Position of Counter-Terrorism Coordinator)等措施，並督促一些歐盟會員國儘快制定國內相關法律，以便有效執行歐盟有關安全法規及措施並能改善歐盟整體安全環境。同年12月，理事會並通過了一項增修後的反恐行動計畫(EU Action Plan on combating terrorism)期望落實以及加強歐盟的反恐合作。²⁸

歐盟外交與安全政策高級代表(Secretary General/High Representative)索拉納(Javier Solana)強調，反恐行動應兼顧內部和外部兩個層面；對內進行內部協調，對外與國際社會進行密切合作。該次的會議並任命荷蘭前內政部次長戴佛李斯(Gijis de Vries)為第一任歐盟反恐協調員(Counter-Terrorism Coordinator)，負責協調歐盟成員國在反恐方面的行動、資訊交流、嚴密的監測歐盟反恐怖主義戰略的實施並制定具體反恐政策。²⁹隔年，2005年7月7日倫敦再度發生爆炸攻擊事件，歐盟決議設定3月11日為紀念日，以紀念那些因為恐怖攻擊事件而喪生的受害者。

四、2004年12月的海牙計畫

2004年11月5日的歐盟高峰會議中通過了一項名為「加強建構歐盟內的自由、安全與司法」(Strengthening freedom, security and justice in the European Union)的「海牙計畫」(The Hague Programme)。計畫中特別提出要加司法互助、加強打擊組織犯罪以及反恐行動的合作。³⁰此外，2004年歐盟針對2001年的行動計畫修正且增加了7項目標：³¹

- (一) 加強國際合作以對抗恐怖主義；
- (二) 阻礙資助恐怖主義的來源；
- (三) 加強歐盟機構和會員國間的調查和檢控；
- (四) 加強邊境國際運輸並制定有效的安全系統；
- (五) 加強會員國間因應遭受恐部分子攻擊時的處理的合作；
- (六) 定義出導致恐怖分子擴張的因素；
- (七) 鼓勵第三國更加積極的投入對抗恐怖主義行列。

五、2005年11月的歐盟「反恐策略」(The European Union Counter-Terrorism Strategy) 再度強化歐盟的反恐決心與作為

2005年11月30日歐盟公布一項重要的反恐策略，決定將反恐策略與行動專注在四個層面：預防、保護、追蹤和反應。這些新策略將有助於會員國在其國內推動或執行反恐工作時，能從技術及經驗的分享、資金方面的控制等方面提升其價值，使參與的歐盟執

²⁸ 參閱 Council of the European Union, *EU Action Plan on combating terrorism*, 16090/04, Brussels, 14 December 2004.

²⁹ 2007年9月18日，原協調員戴氏已請辭多月，索拉納任命比利時籍的戴柯喬夫(Gilles de Kerchove)為新任的歐盟反恐協調員。戴氏56歲，律師背景，為歐盟技術官僚，曾任歐盟部長理事會司法合作處處長。

³⁰ 參閱 Council of the European Union, *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 1605/04, Brussels, 13 December 2004.

³¹ 參考http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm

委會和歐洲議會等機關能更密切的合作，並讓反恐協調員的角色能發揮更大的效益。³²此項反恐策有以下重點：

(一) 預防(Prevent)

為避免恐怖主義的擴張，主張對濫用網際網路的行為採取共同措施，在某些易於宣揚恐怖主義的場所，例如：監獄、宗教訓練場所或崇拜地等，實施立法以遏止其可能的攻擊行為，利用媒體和溝通策略以宣揚更好的歐洲聯盟政策，透過公共和會員國資助的節目宣揚好的政府、民主、教育和經濟繁榮，在會員國間和外國進行文化間的對話、撰寫一部非情感性的反恐怖主義專書，持續的研究、分享分析和經驗以促進大眾對問題的理解和發展政策的反應。

(二) 保護(Protect)

保護公民和基礎設施，使其降低遭受攻擊的損害，包括邊境安全的改善、運輸和重要基礎設施，例如透過生物測定學的介紹以改善對歐洲聯盟護照的安全、建立簽證資訊系統(VIS)和第二代申根資訊系統(SIS II)、透過(FRONTEX)對歐洲聯盟的外在疆界做有效的風險分析、實施共同標準的民航、港口和航海安全措施、同意歐洲計畫保護重要基礎設施、運用歐洲聯盟的各項資源來進行研究活動。

(三) 追蹤(Pursue)

透過國際邊境管制來追查和評估恐怖分子，例如：妨礙其計畫、旅行和通訊、破壞其支援網路、切斷資助和攻擊材料並將恐怖分子繩之以法。

(四) 反應(Response)

做好最完善的準備，改進危機處理的能力，使遭受恐怖份子的攻擊損傷能降到最低，應變能力的協調以及處理受害者的需要及照顧。

直到目前為止，此項策略仍為歐盟推動共同打擊恐怖主義和活動的重要指導原則。

六、2007年的「框架計畫」(Framework Programme)

2007年2月2日歐盟執行委員會決議編列745萬歐元預算以執行「框架計畫」³³(Framework Programme)，並於2007年至2013年間將恐怖主義和其他安全議題相關的預防、準備和後果管理等均列入一般性的安全、保障和自由計畫裡³⁴。此舉將有效促進對重要基礎設施風險的評估和發展保護方法和安全標準、共同改進邊境安全及其供應鏈、在保護重要基礎設施上更有助於技術和經驗的交流，對於移民的團結和管理、安全和保障自由以及基本全力和正義的維護也會有很大的助益。

七、2007年11月28日，歐盟部長理事會以及反恐協調員的一項定期「反恐策略及行動計畫的實踐」(Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism) 報告中提出了以下加強合作的方向：³⁵

(一) 在歐盟反恐的「預防」、「保護」、「追蹤」以及「反應」的四大策略原則之下，會員國應加強對各項「危險生化、輻射性以及核子」(CBRN)等物品所產生的自然災害、人為意外或恐怖攻擊等事件採取因應措施。特別是遭遇到恐怖攻擊時的處置程序、中央危機處理中心的應變能力以及遭受到恐怖攻擊時

³² 參閱 Council of the European Union, *The European Union Counter Terrorism Strategy*, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005.

³³ Framework Programme COM(2005)124 final

³⁴ 2007年2月12日 Council Decision 2007/124/EC

³⁵ 參閱 Council of the European Union, *Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism*, 15411/1/07 REV 1, Brussels, 28 November 2007.

的通訊系統等相關作為。報告中指出，歐盟將於2008年年初起與各會員國合作就此方面的危機處理加以模擬及演練。

- (二) 加強會員國對「槍械」、「爆炸物」等物品做更有效的管制與合作。特別是未來將建立有效的緊急通報系統，對各項槍械、爆炸物的遺失、遭竊、或是可疑的運送做迅速的通報，以便採取有效的因應措施。此外，未來亦將成立一個「反爆炸物研究中心」，集合專家學者共同研究，以期能對事前防範有更好的作為。
- (三) 加強網路反恐相關作為，隨著恐怖份子利用網路鼓吹、散佈（包括炸彈的製造）、吸收、甚至於訓練新手，會員國將加強網路資訊的監督與查察，除了加強資訊的交流之外，也要共同合作立法，特別是針對這些活動予以規範或課予一定的刑責。此外，歐盟警察總署（Europol）也就此一問題特別予以注意、蒐集並提供給會員國參考，預計在2008年年底相關資訊可更為公開。
- (四) 強化有關能源及交通設施的安全，針對若干歐盟或會員國具重要性或戰略性之能源設施（如煉油廠）或交通設施（機場、航空站）提出安全分析並進一步採取因應之共同措施。
- (五) 加強會員國之間的資訊整合與分享，歐盟內部雖有警政、海關、申根系統以及未來的移民等建構及合作，但是在國與國之間的橫向連繫與交流合作上則仍有許多不足之處。
- (六) 加強國際合作，歐盟持續在聯合國多邊的架構下推動反恐，同時也與美國及俄羅斯進行雙邊的合作。此外，歐盟與巴基斯坦也有高層的對話。歐盟針對反恐的技術及資訊交流也有與摩洛哥、阿爾及利亞（African Union Counter-Terrorism Centre）以及印尼（Jakarta Centre for Law Enforcement）等國合作。

八、2008年1月至6月斯洛維尼亞擔任歐盟輪值國主席期間，歐盟27國的內部與司法部長相繼在布魯塞爾和盧森堡舉行會議並就有關內政、司法、打擊犯罪以及反恐等相關合作事宜進行討論。會中達成以下具體共識並加強合作：³⁶

- (一) 隨著歐盟新會員國自2007年12月21日起的加入申根機制（航空邊境管制取消將自2008年3月起實施），會員國同意加強在建構所謂「申根第二代資訊系統」（SIS II）的合作，³⁷除了積極強化系統的完整性之外，同時也要提升系統運用的穩定性以及安全性。會議並達成共識最遲將在2009年9月前建構完成。此外，會中也同意成立一個「推動小組」，由德國、葡萄牙、法國、捷克、瑞典、荷蘭、義大利以及奧地利等國內政部或其代表組成，並負責推動及協調各項建構中的相關事宜。
- (二) 隨著歐盟航空旅客資料庫「EU PNR」的建立，會員國除了認同此項計劃之外，並同意加強各會員國的合作與資訊的分享。唯會中也強調將對資訊的運用，如個人隱私應予保護、資訊交流與分享應局限於反恐作為、打擊組織犯

³⁶ 參閱 Council of the European Union, *Presse Release*, 28 February 2008, 96796/08, 以及 18 April 2008, 8397/08.

³⁷ 申根資訊系統建立的主要目的有三，一是有效管理移民湧入的問題，特別是非法移民；二是加強申根國家在警政、司法及領事方面的合作；三是確保申根區域的安全。申根系統中的主要資訊有特定人物，如遭歐洲通緝人士、失蹤人口。另外，資訊中還包括了失竊的車輛、槍械、銀行被偷竊的紙鈔等。基本上，申根系統只有開放給執委會以及政府人士運用。

罪或是警政合作的範圍。

(三) 鑑於若干反恐作為的成功經驗，會員國也強調了對非歐盟會員國人民資訊的蒐集、建構以及交換的重要性，以便更有效的掌握資訊並可做預防性的因應措施。不過，此項建議已遭到歐洲議會因人權以及個人隱私權可能受到的影響而有很大的保留。

(四) 在司法合作方面，會員國同意加強在司法判決的互相承認，除了得以建構歐洲司法體系，並有效打擊犯罪（如對非法擁有槍械的管理及處罰等）。

值得一提的是，為了加強共同打擊恐怖主義並有效協調各國的行動與司法規範，部長理事會於2008年11月28日再次就2002年所訂的「反恐架構決定」加以增修，特別針對公開以文字或網路鼓吹恐怖行動的行為、所謂吸收或招募恐怖份子的定義、提供恐怖主義的訓練或是宣揚恐怖主義等事項予以較明確化的解釋並要求各會員國應依此決定合作並執行。³⁸

九、2009年12月的斯德哥爾摩計畫

2009年12月10日和11日在布魯塞爾召開的歐盟高峰會議中，會員國領袖通過了一項以「建構一個開放且安全並以保護和服務公民的歐洲」(An open and secure Europe serving and protecting the citizens) 為名的「斯德哥爾摩計畫」(The Stockholm Programmes)。³⁹計畫主要係延續了2004年的海牙計畫，年度自2009年到2014年。計畫中強調了未來推動的六大重點為，一是推動建構歐洲公民權以及落實基本人權憲章；二是建構一個法治與正義的歐洲；三是加強維護歐盟境內的治安；四是加強國際合作與全球接軌；五是以更負責及團結的態度加強歐盟在移民與庇護政策上的合作；六是提升歐盟在全球事務的角色。其中與反恐政策有關的是第三點，內容特別指出，歐盟應建立一個境內安全策略，除了可以加強會員國間的合作之外，同時可以有效保障會員國公民的安全、打擊組織犯罪以及恐怖主義。

此外，為了強化計畫的落實，歐盟執委會也於2010年4月20日提出了一項名為「斯德哥爾摩計畫行動綱領」(Action Plan Implementing the Atockholm Programme)，目的就是希望能積極推動會員國之間的警察合作、邊境管理、司法與打擊組織犯罪和恐怖主義的合作。計畫中也將改善歐盟內部治安做為重點，並提出在里斯本條約的架構之下，會員國應有更好的合作關係以及協調工具與機制來應付恐怖主義和組織犯罪。⁴⁰

十、里斯本條約：反恐合作的新里程碑？

2009年12月1日，代表著歐盟統合邁入一個新紀元的里斯本條約正式生效。就反恐政策的層面而言，里斯本條約中最重要的改變就是決策機制的改變與彈性，換句話說，由原來的政府間合作架構下的一致決議發展到可以適用一般立法程序，也就是說「條件多數決」。⁴¹首先，里斯本條約第16條規定了，歐盟理事會（即指部長理事會）與議會共

³⁸ 參閱 Official Journal of the European Union, *Council Framework decision 2008/919/HA of 28 November 2008*.

³⁹ 參閱 Council of the European Union, *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

⁴⁰ 可參閱 European Commission, *Delivering an area of freedom and justice for Europe's citizens, Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, COM(2010) 171 final, Brussels, 20.4.2010.

⁴¹ 有關里斯本條約之內容係參閱, *Journal officiel de l'Union européenne, Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2010/C 83/01), 30 mars 2010.

同執行有關立法與預算之事項；又除條約另有規1之外，理事會負責規範條件多數決之行使。其次，里斯本條約下的歐盟運作條約(TFUE)中規定了以下事項皆可經由第294條的一般立法程序達成決議：

- (一) 有關建構自由領域、安全及司法事務上的行政合作（第74條）；
- (二) 有關邊境管制以及合作管理之事宜（第77條）；
- (三) 有關共同庇護政策（第78條）；
- (四) 有關共同移民政策（第79條）；
- (五) 有關刑事方面的司法合作（第82條）；
- (六) 有關刑事、違警事項的界定以及重大刑事犯罪的界定與規範，特別是恐怖主義、販賣人口、兒童與女性的性剝削、販賣毒品、走私槍械、洗錢、資訊犯罪以及組織犯罪等（第83條）；
- (七) 有關歐盟司法總署的組織架構、職掌以及合作與協調方式等（第85條）；
- (八) 有關歐盟檢察總署的組織架構、職掌以及合作與協調方式等（第86條）；
- (九) 有關歐盟警察總署的組織架構、職掌以及合作與協調方式等（第88條）；

由以上的第83條內容中可以了解，里斯本條約希望經由合作機制的改變以加強歐盟在打擊恐怖主義的整體合作和共同行動力。此外，里斯本條約中亦賦予歐洲聯盟法人的地位，如此也有利於歐盟在國際上的合作，特別是與國際組織的協議與約定將會更具法律性及約束力，進而有利於政策的落實與執行。⁴²

綜合而言，目前歐盟理事會以及執委會皆有負責反恐的政策、執行以及立法等工作，理事會下的反恐協調員戴柯喬夫（M. Gilles de Kerchove）以及新任執委會副主席並負責反恐（人權及司法）事務的雷汀女士（Vivianne Reding）以及負責內政事務的執行委員馬絲重女士（Cecilia Malmstrom）都相當積極地推動各項法制的合作與執行的規範工作，特別是依據里斯本條約的內容而言，歐盟未來在此一領域的整合將會更有效能。誠如柯尼斯克（Michele Coninx）以及羅培茲（Jose Luis Lopes Da Mota）參與歐盟司法合作小組（Eurojust）的兩位成員撰文所云，近年來，由於歐盟司法小組的成立與積極合作使得歐盟在反恐合作的工作中發揮了很大的功能。⁴³不過，由於歐盟反恐合作的策略與工作內容所牽涉的範圍較廣，除了各會員國就本身的司法制度和管轄權的考量之外，特別是有關資訊的蒐集、整合、運用以及安全性等方面的協調與合作，甚至於有關引渡的程序與刑期的輕重等問題的合作也都相當不容易達成（會員國的本位主義或是國家利益？）。再者，許多相關反恐措施也容易與人權、法治及個人隱私權的保障息息相關，造成策略形成及採取措施時的多方制衡（諸如歐洲議會對基本人權憲章的維護採取相當謹慎的立場），因此，歐盟在推動與建立共同反恐政策上應該還有很長的一段路要走。⁴⁴

⁴² 亦可參閱 Le Parlement européen, *La dimension externe de l'espace de liberté, sécurité et justice*, Direction générale politiques Internes de l'Union, mars 2009.

⁴³ 參閱 Michele Coninx and Jose Luis Lopes Da Mota, "The International Role of Eurojust in Fighting Organized Crime and Terrorism," *European Foreign Affairs Review*, No. 14, 2009, pp.165-169.

⁴⁴ 參閱 Cornelia Beyer, "The european Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, 2008, pp. 293-315.

肆、歐盟反恐政策之問題與未來挑戰

近年來，雖然歐美國家不斷的加強本土的反恐措施，但世界各地所發生的連環爆炸攻擊事件，可以看出恐怖攻擊行動並未受到影響仍持續發展中。⁴⁵ 隨著里斯本條約的生效，歐盟在推動共同反恐策略上應可有一些積極的合作與作為，但是由於會員國維護其國家主權的優先考量、會員國之間的合作方式以及歐盟對外的國際合作上仍有許多的難題與挑戰，特別是以下兩個重要面向：

一、反恐措施恐有違背人權基本憲章的疑慮

隨著幾次恐怖炸彈攻擊的發生，國際航空運輸上的安全問題已成爲全球必須探討面對的問題。2004年4月歐盟提出反恐新措施，除了液體和乳狀物品的特別安檢措施外，規定飛往歐盟的所有航班都必須向目的地國的移民局或其他有關機構提供有關乘客的詳細資訊，以期資訊在歐盟範圍內能夠共享，並針對恐怖主義日益進步的生化技術加強反恐技術的合作和情報交流。⁴⁶ 針對此項措施，歐盟人權委員會認爲將會嚴重影響個人資訊安全，違背基本人權憲章的宗旨而不斷提出抗議。2006年3月11日，在311馬德里恐怖攻擊二週年紀念日上，前歐盟執委會負責司法、自由及安全事務的執行委員法拉弟尼（Franco Frattini）特別發表一份聲明，除了悼念遭受恐怖攻擊的受難者並訂定紀念日之外，也再次重申歐盟反恐的政策以及實施的原則。⁴⁷ 歐盟強調除了反恐的立場外，也必須遵守國際法規定的義務。聲明中指出，反恐是歐盟的優先事務，「任何防止及打擊恐怖主義所採取的措施，必須遵照國際法之下的義務，特別是國際人權法、難民法以及國際人道法」。歐盟新的航空安全規章歐洲議會和歐盟成員國政府代表在日前亦達成協定，成員國可以部署空中「安全警官」，負責保護飛機和乘客的安全，除了強化乘客的安全，也找到反恐措施和乘客權利之間的平衡點。再者，里斯本條約中也將基本人權憲章納入，換句話說，歐盟在擬定各項共同反恐措施與作為時也必需考量有關人權保障的規範。

二、如何加強國際多邊和雙邊的反恐合作

911事件發生後，反恐躍升爲國際議程的優先項目，隨著西班牙以及英國陸續發生嚴重的恐怖爆炸事件，造成無辜百姓的重大傷亡，歐盟會員國也更加重視多邊和雙邊的合作，如此一來，各國需花費更多的時間和資源從事反恐的協商及推動各項反恐措施，

⁴⁵ 恐怖組織「蓋達」（Al Qaeda）一直被認爲是恐怖攻擊行動最大的嫌疑策劃者。布希政府為了打擊國際恐怖勢力，發動了兩次反恐的戰爭，對象皆是中東地區的回教國家，自不免引發中東人民的不滿。尤其是第二場的針對伊拉克的戰爭，由於理由及程序不正當，又造成伊拉克無辜居民的傷亡，更激怒的許多中東及全球的回教人士，產生對西方文明及美國的憎惡。雖然蓋達在阿富汗的據點遭美軍清剿，但該組織的勢力仍然存在並持續運作。

⁴⁶ 歐盟執委會於2003年12月16日向部長理事會及歐洲議會提出的報告文件中，宣布將在資料保護指令及歐美雙邊國際協定下，同意將航空乘客基本資料轉交給美國海關暨邊境保護局。2004年4月21日歐洲議會決定，要求歐洲法院對於該協定是否符合歐洲共同體條約提供意見，此時協定內容已經達協議。2004年6月25日歐洲議會更進一步根據歐體條約第230條，提出廢除乘客資料交換協定的要求。

⁴⁷ Franco Frattini, *VP's letter to European Citizens on 11 March 2006-the second European Day for the Victims of Terrorism*. 引自 http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm

例如爲了嚴格打擊及防範恐怖主義的行動，各國必須加強對出入境人員、資金及貨物的監測及管控，增加了實際的時間及交易成本(transactions cost)，不利於經濟效益的最大發揮。換句話說，面對改變的國際社會議題、全球化發展趨勢，歐盟在情報分享、技術、跨境反恐、宣傳、援助、反洗錢行動、引渡等方面應積極擴大其反恐領域，加強國際雙邊和多邊的反恐合作，推動建立國際政治經濟新秩序，推動世界多極化、國際關係民主化和法制化，合力營造全球反恐聲勢，和提高國際社會合作反恐意識等。此外，歐盟的基本價值之一爲尊重多元文化，因此，歐盟的反恐似也必須尊重文化的多元性、民族的獨立自主。換句話說，國際政治對於如何化解不同文明與不同開發程度國家之間在政治與文化上的矛盾，仍是未來會面臨的重要難題，值得持續觀察與比較。⁴⁸

伍、對台灣的影響與借鏡

911事件以來，恐怖主義確實對國際社會及若干國家造成嚴重的威脅，也影響到一般人民的交流互動與生活作息（2008年12月17日，正值聖誕節的前夕，在巴黎市中心區春天百貨公司所發生的疑似恐怖炸彈攻擊事件可說具代表性）。對在全球化發達的時代，各國的經貿及人員往來密切，任何一地遇到恐怖分子的攻擊，都或多或少的影響到他國的安全與利益。面對恐怖主義行動造成當前或關係的轉變、全球化發展的受阻以及文明衝突的擴大的情形，國際社會應加強反恐的共識與合作並研擬出一套共同遵循之因應策略，以有效預防以及具體打擊恐怖主義。同樣地，隨著歐盟各國內部整合漸趨穩定和經濟實力持續成長，對於歐盟境內的安全需求亦相對提高，必須透過共同安全、共同防衛等政策以及採取國際合作等途徑，防制恐怖主義威脅以確保其持續穩定發展。

對台灣而言，雖然我國並非恐怖主義活動的目標國家，同時也未參與國際相關組織或條約，但不意味我國可有置身事外的理由或永遠不受恐怖份子攻擊的可能性。近年來，隨著恐怖主義的日益猖狂，國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也日益重視反恐政策，並在2004年11月成立「行政院反恐行動政策小組會議」下設「行政院反恐怖行動控管辦公室」（現已改稱「國土安全小組」），負責統籌及協調相關事宜。原則上，目前的我國反恐組織係以國安與行政兩體系相互合作的方式運作，雖有助於我國反恐戰略與制度的建立，但在決策與執行層面的整合性以及推動法令規章的制度性仍有明顯的不足。隨著我國外籍移民的增加（約有40萬人）、簽證的鬆綁（特別是對歐洲的大部份國家）以及兩岸政策的開放，新的情勢與發展勢必會對我國的國際關係、政治、經濟、社會以及國土安全產生重要的衝擊與影響，諸如，如何藉由參與國際反恐的合作開拓我國的國際空間以及掌握國際恐怖主義的資訊；如何規範軍民用高科技技術的移轉；如何確保我國的國境安全以及是否要建立一項反恐法等面向皆需要有一個長遠的眼光與戰略的規劃。因此，我們有必要借鏡先進國家以及國際組織的制度與經驗，特別是歐盟在推動跨國整合的制度與經驗值得進一步認識，以便因應未來的挑戰。

⁴⁸ 「文明衝突論」乃美國學者杭廷頓(Samuel Huntington)於冷戰結束後所提出，他認為未來的國際政治將以不同的文明區塊為基礎，而產生衝突與合作的互動關係，尤其是儒家文明將與回教文明合作而共同對抗西方文明。杭廷頓(Samuel P. Huntington)著，黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》，聯經出版社，台北：1997。不過，此項論點也遭受到歐洲政、學界的反駁。

參考文獻

一、中文專書及論文

- 中國現代國際關係研究所，2002。《世界主要國家與地區友恐怖政策與措施》。北京：時事出版社。
- 尚·布希亞（Jean Baudrillard）著，朱元鴻主編，邱德亮、黃宏昭譯，2006。《恐怖主義的精靈》（*The Spirit of Terrorism*）。臺北：麥田出版社。
- 范明強，2005。《社會學視野中的恐怖主義》。北京：解放軍出版社。
- 劉恩照，2006。《國際恐怖主義》。北京：世界知識出版社。
- 趙秉志主編，2005。《國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論》。北京：中國人民公安大學出版社。

二、西文專書

- Bjorgo, Tore(Edited by), 2005. *Root Causes of Terrorism: Myths, reality and ways forward*. London: Routledge.
- Combs, C. Cindy, 2003. *Terrorism in the Twenty-first Century*. Upper Saddle River: Pearson education, Prentice Hall.
- Coolsaet, Rik (Edited by), 2008. *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Fossum, John Erik and Philip Schlesinger, 2007. *The European Union and the Public Sphere: A communicative space in the making?* New York: Routledge.
- Kegley, Jr. Charles W.(Edited by), 2003. *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*. Upper Saddle River: Pearson education, Prentice Hall.
- Kinna, Ruth (Edited by), 2006. *Early Writings on Terrorism*. 2 Volumes, London: Routledge.
- Lutz, M. James and Brenda J. Lutz, 2004. *Global Terrorism*. New York: Routledge.
- Martin, Gus (Edited by), 2004. *The New Era of Terrorism*. London: Sage Publications.
- Martin, Gus, 2006. *Understanding Terrorism*. London: Sage Publications.
- Martin, R. John, 2002. *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. USA: Strategic Studies Institute.
- Mockaitis, R. Thomas, 2007. *The “New” Terrorism: Myths and Reality*. Westport: Praeger Security International.
- Record, Jeffrey, 2003. *Bunding the Global War on Terrorism*. USA: Strategic Studies Institute.
- Saul, Ben, 2006. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Townshend, Charles, 2002. *Terrorism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Van Leeuwen, Marianne (Edited by), 2003. *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*. The Hague: Kluwer Law International.
- Vercher, Antonio, 1992. *Terrorism in Europe*. New York: Oxford University Press.

三、西文期刊論文

- Abdul Bari, Muhammad, 2008. "Homegrown terrorism 1: We must stay the mythical dragons of "Eurabia," *Europe's World*. Summer, No.3, pp. 78-84.
- Aradau, Claudia and Rens Van Munster, 2007. "Governing Terrorism through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future," *European Journal of International Relations*. Vol.13(1), pp. 89-115.
- Balzacq, Thierry, 2008. "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, pp. 75-100.
- Beyer, Cornelia, 2008. "The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism," *European Foreign Affairs Review*. Vol. 13, pp. 293-315.
- Bigo, Didier, 2005. "La mondialisation de l' (in)sécurité?" *Cultures & Conflits*. No.58, pp. 53-101.
- Bigo, Didier, and R. B. J. Walker, 2006. "Liberté et Sécurité en Europe: enjeux contemporains," *Culture and Conflits*. No.61, pp.103-136.
- Bonelli, Laurent, 2005. "Un ennemi «anonyme et sans visage». Renseignement, exception et suspicion apres le 11 septembre 2001," *Cultures & Conflits*. No. 58, pp. 101-129.
- Bossong, Raphael, 2008. "The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 27-48.
- Boswell, Christina, 2007. "Migration Control in Europe Aftre 9/11: Explaining the Absence of Securitization," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45, No. 3, pp. 589-610.
- Callaway, Rhonda and Julie Harrelson-Stephens, 2006. "Toward a Theory of Terrorism: Human Security as a Determinant of Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*. 29, pp. 679-702.
- Den Boer, Monica, Claudia Hillebrand, and Andreas Nolke, 2008. "Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, pp. 101-124.
- Derrida, Jacques, 2004. « Qu' est-ce que le terrorisme? » *Le Monde diplomatique*. Février, p. 16.
- Duyvesteyu, Isabelle, 2004. "How New Is the New Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*. 27, pp. 439-454.
- Edwards, Geoffrey, and C. O. Meyer, 2008. "Introduction: Charting a Contested Transformation," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 1-25.
- Goede, Marieke De, 2008. "The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe", *European Journal of International Relations*. Vol.14(1), pp. 161-185.
- Grenshaw, Martha, 1981. "The Cause of Terrorism," *Comparative Politics*. Vol. 13, No. 4, pp. 379-399.
- Grenshaw, Martha, 1992. "Current Research on Terrorism: The Academic Perspective," *Studies in Conflict & Terrorism*. 15, pp. 1-11.
- Grenshaw, Martha, 2000. "The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century."

- Political Psychology*. Vol. 21, No. 2, pp. 405-420.
- Guild, Elspeth, 2003. "International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001," *European Foreign Affairs Review*. Vol. 8, pp. 331-346.
- Guild, Elspeth, 2008. "The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists'," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 173-193.
- Guittet, Emmanuel-Pierre, 2006. « Ne pas leur faire confiance serait leur faire offense ». Antiterrorisme, solidarité démocratique et identité politique," *Culture and Conflits*. No.61, pp. 51-76.
- Haass, Richard N. 2008. « The Age of Nonpolarity : What Will Follow U.S. Dominance, » *Foreign Affairs*. May/June.
- Hanon, Jean-Paul, 2004. "Militaires et lutte antiterroriste," *Cultures & Conflits*. No.56, pp. 121-140.
- Hecker, Marc, 2006. "De Marighella à Ben Laden : Passerelles stratégiques entre guérilleros et djihadistes", *Politique Étrangère*. No. 2, pp. 153-164.
- Hoffman, Bruce, 1992. "Current Research on Terrorism and Low-Intensity Conflict," *Studies in Conflict & Terrorism*. 15, pp. 25-37.
- Homer-Dixon, Thomas. 2002. "The Rise of Complex Terrorism," *Foreign Policy*, January/February, pp. 52-62.
- Huyghe, François-Bernard, 2007. "Message et terreur, acteurs et vecteurs", *Sécurité Globale*. pp. 1-12.
- Jabri, Vivienne, 2006. "La guerre et l'Etat libéral démocratique," *Culture and Conflits*. No.61, pp.9-34.
- Joffe, George, 2008. "The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 147-171.
- Keohane, Daniel, 2008. "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 125-146.
- Kirchner, J. Emil, 2006. "The Challenge of European Union Security governance," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, No. 5, pp. 947-968.
- Killeen, J. David, 2007. "Subersion and Counter-subversion in the Campaign against Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*. 30, pp. 647-666.
- Laqueur, Walter, 1986(Fall). "Reflections on Terrorism," *Foreign Affairs*. pp.86-100.
- Lavranos, Nikolaos, 2003. "Europol and the Fight Against Terrorism," *European Foreign Affairs Review*. Vol. 8, pp. 259-275.
- Mitsilegas, Valsamis, 2007. "The External Dimension of EU Action in Criminal Matters," *European Foreign Affairs Review*. Vol. 12, pp. 457-497.
- Moucheron, Martin, 2006. "Délit politique et terrorisme en Belgique : du noble au vil," *Culture and Conflits*. No.61, pp.77-102.
- Muller-Wille, Bjorn., 2008. "The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 49-73.

- Pluchinsky, A. Dennis, 1992. "Academic Research on European Terrorist Developments: Pleas from a Government Terrorism Analyst," *Studies in Conflict & Terrorism*. 15, pp. 13-23.
- Poincignon, Yann, 2004. "Aviation civile et terrorisme: naissance et enjeux d'une politique européenne de sureté des transports aériens," *Cultures & Conflits*. No.56, pp.83-119.
- Rapin, Ami-Jacques, 2008. "L'objet évanescent d'une théorie improbable: le terrorisme et les sciences sociales," *Les Cahiers du RMES*(Beuxelles). Vol. V, No. 1, pp. 165-213.
- Renard, Thomas, 2008. "Heated Terror : Exploration of the Possible Impacts of Climate Change on the Causes and the Targets of Terrorism," *Les Cahiers du RMES*(Beuxelles). Vol. V, No. 1, pp. 15-53.
- Schmid, Alex, 2005. "Terrorism as Psychological Warfare," *Democracy and Security*. Vol. 1, pp. 137-146.
- Sedgwick, Mark, 2007. "Inspiration and the Origins of Global Waves of Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism*. 30, pp. 97-112.
- Shapiro, Jeremy and Daniel Byman, 2006. "Bridging the Transatlantic counterterrorism Gap," *The Washington Quarterly*. 29(4), pp. 33-50.
- Shughart II, F. William, 2006. "An Analytical of Terrorism, 1945-2000," *Public Choice*. 128, pp. 7-39.
- Spencer, Alexander, 2006. "Questioning the Concept of 'New Terrorism'," *Peace Conflict & Development*. 8, pp. 1-33.
- Struye de Swielande, Tanguy, 2004. "Le terrorisme dans le spectre de la violence politique," *Les Cahiers du RMES*(Beuxelles). Vol. I, No. 1, pp. 1-12.
- Stritzel, Holger, 2007. "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond," *European Journal of International Relations*. Vol.13(3), pp.357-383.
- Tsoukala, Anastassia, 2006. "La légitimation des mesures d'exception dans la lutte antiterroriste en Europe," *Culture and Conflits*. No.61, pp.35-50.
- Von Alvensleben, Busso, 2008, "Homegrown terrorism 2: Breaking the vicious circle of marginalisation and radicalisation," *Europe's World*, Summer, No.3, pp. 85-91.
- Wiener, Antje, 2008. "European Responses to International Terrorism: Diversity Awareness as a New Capability?" *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, No. 1, pp. 195-218.
- Wievioka, Michel, 2007. "from Classical Terrorism to 'Global' Terrorism," *International Journal of Conflict and Violence*. Vol. 1, No. 2, pp. 92-104.
- Wohlforth, W. C., R. Little, S. J. Kaufman, D. Kang, C. A. Jones, V. T. Hui, A. Eckstein, D. Deudney, and W. L. Brenner, 2007. "Testing Balance-of-Power Theory in World History", *European Journal of International Relations*. Vol.13(2), pp.155-183.
- Zimmermann, Doron, 2006. "The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal," *Studies in Conflict & Terrorism*. 29, pp. 123-145.

四、報告、專書論文及學位論文

- Adam, Alexandre, 2005/10. *La Lutte Contre le Terrorisme: Étude comparative Union Européenne-Etats-Unis*. Strasbourg : le Centre des études européennes de Strasbourg.

- Barrau, Alain, 2001. *Rapport d'information sur les mesures prises par l'Union européenne à la suite des attentats terroristes aux Etats-Unis*. Rapport d'information No. 2123, Paris : La Délégation pour l'Union européenne, L'Assemblée nationale.
- Bossong, Raphael, 2008/6. *The EU's Mature Counterterrorism Policy- A Critical Historical and functional Assessment*. LSE/ Challenge Working Paper.
- Gábor, Karacs, 2002. *Le terrorisme et l'Union Européenne*. Budapest.
- La Documentation Française, 2006. *La France face au terrorisme : Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*. Paris : La Documentation Française.
- Mathieu, Raphael, 2005/juin. *La lutte contre les terrorismes, domaines de coopération au sein et entre les organisations sécuritaires en Europe?* Bruxelles : Centre d'Etudes de Défense, Sécurité et Stratégie, No. 89.
- Philip, Christian, 2005/3. *Rapport d'Information sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*. Rapport d'information No. 2123, Paris : La Délégation pour l'Union européenne, L'Assemblée nationale.
- Berthelet, Pierre. « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice »
- European Police Office, 2008. *TE-SAT 2008 : EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*. The Hague : Europol Corporate Communications.
- European Police Office, 2009. *TE-SAT 2009 : EU Terrorism Situation and Trend Report 2009*. The Hague : Europol Corporate Communications.
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Mars 2007. *Assistance pour la lutte contre le terrorisme*. Vienne : Nations Unies.
- Vasiliu, Irina, 2006. *La Lutte Contre le Terrorisme : dans l'Union Européenne*. Mémoire, Ecole Nationale d'Administration, Strasbourg.
- Wilkinson, Paul, 2000. "The Strategy Implications of Terrorism," in M.L. Sondhi, eds., *Terrorism & Political Violence. A Sourcebook*. India: Indian council of social Science Research: Har-anand Publications.
- Wilkinson, Paul, 2005/10. *International Terrorism : the changing threat and the EU's response*. Chaillot Paper No. 84, Paris: Institute for Security Studies.