

從歐盟反恐政策檢視共同外交及安全政策之發展與挑戰

沈娟娟*

摘要

911 事件後歐盟開始省思對恐怖主義的應對態度與方式。如今反恐已成為歐盟共同外交及安全政策要務之一，內部安全領域也建置龐大的反恐機制。然而恐怖主義性質在改變並可能與其它全球安全議題掛勾，以及美國進行全球反恐戰爭的強硬主張，向來強調柔性強權特質的歐盟陷入兩難。後冷戰的安全議題具多面向而複雜，歐盟必須打破柱石框架，使共同外交及安全政策與反恐的大框架整合。此過程適可反映出歐洲安全思維的轉變，而共同外交及安全政策下的反恐安排建置之成果與缺失，也突顯出歐盟建立外交及安全之「共同政策」仍需努力之事實。

關鍵詞：共同外交及安全政策、共同安全及防衛政策、恐怖主義、歐盟反恐政策、里斯本條約

* 淡江大學歐洲研究所博士，真理大學通識教育中心兼任講師



壹、前言

自馬斯垂克條約將共同外交及安全政策 (The Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱 CFSP) 建設成歐盟整合的第三柱石, CFSP 的發展一直受到各界關注, 因為 CFSP 涉及國家主權程度遠高於以共同市場為首與內政及司法合作的另二大柱石, CFSP 整合程度是歐盟深化重要指標之一。¹

儘管歐盟信誓旦旦積極建架 CFSP 發展條件, 2001 年在美国發生 911 恐怖主義攻擊事件, CFSP 也面臨內、外的嚴峻挑戰。就內部而言, 一直以來歐洲國家視反恐為內政及司法性質之民事議題, 然而 911 事件卻證明恐怖主義是新型態破壞行為, 具有跨領域與跨國界之特性,² 歐洲國家不能再以民事議題處之。對外而言, 受恐怖攻擊的驚嚇使美國的安全政策走上專橫獨斷之路, 對恐怖主義採取軍事行動還擊。³ 在內外因素交雜下, 究竟該維持恐怖主義為民事議

¹ 1992 年簽署的歐洲聯盟條約 (the Treaty on the European Union, 又稱馬斯垂克 (the Maastricht) 條約) 建立了歐盟的三柱石體制, 第一柱石是具有超國家性質的歐洲共同體 (European Community), 包括歐洲單一市場、歐元等經貿政策都在第一柱石之下; 第二柱石是共同外交及安全政策; 第三柱石則是內政及司法事務 (Justice and Home Affairs), 1997 年的阿姆斯特丹條約將該柱石標題更改為司法暨刑事事務 (Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)。2007 年簽署的里斯本條約 (the Lisbon Treaty) 取消歐盟的三個柱石形態, 使歐盟成為單一法律框架的機構, 因此自 2009 年里斯本條約生效起, 歐盟就無所謂的三個柱石了。原屬第二及第三柱石的事務中, 許多仍維持政府間性質不變, 本文中繼續沿用原本的第二、第三柱石事務的說法, 以簡化冗贅的說明。

² Daniel Keohane, "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 1, 2008, pp. 128-129.

³ 張台麟, 〈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〉, 發表於第八屆「恐怖主義與國家安全學術研討會」(桃園: 中央警察大學推廣教育中心, 2012 年 12 月 3 日), 頁 56。



題之主張，或與美國合作向恐怖主義採取強硬手段，令美國全球安全合作夥伴歐盟陷入兩難困境。

911 事發後，歐盟領袖旋即召開特別高峰會並宣示，歐盟反恐行動不會只侷限在檢調與警政合作的範圍內，未來將儘速充實 CFSP 之功能，使歐盟第二、三柱石進一步整合成為打擊國際恐怖主義的重要力量；同時，反恐也將成為 CFSP 對外行動的重要任務。此發展對歐盟的安全政策與 CFSP 皆具有重要的意義。首先，這顯示歐盟已意識到安全問題跨越其柱石式的政策領域劃分之事實，因此希望在更廣大的對外關係框架下更有效應付恐怖主義，由內、外雙管齊下與恐怖主義展開長期對抗。其次，反恐元素的注入，不僅擴大 CFSP 的面向，也令人期待歐盟能夠藉由反恐議題落實 CFSP 的「共同政策」本質，因此 CFSP 的反恐安排發展，是個研究 CFSP 發展脈絡的有趣機會。

探究反恐政策對歐盟 CFSP 發展之影響，本文在架構上，首先探討歐盟對恐怖主義之定義與態度，比較與盟友美國之異同，進而了解歐盟對恐怖主義立場的變與不變；第二、探討歐盟反恐政策發展歷程，並分析歐盟反恐政策從民事議題到 CFSP 項下之轉變。接著就里斯本條約從法律、政治與政策執行等三個面向來評估反恐政策「共同外交及安全政策化」之發展影響。最後提出結論。

貳、歐盟的反恐立場發展

恐怖主義經常被指為極端、不理性的宗教狂熱行為，但也有專家指出，恐怖份子其實是理性的行為者，因為恐怖主義行動是在精心策劃的指導下進行，其攻擊行動是為達成各



種短程或長程目標而為，並非僅是莽撞行事的暴力行為。⁴國際社會對恐怖主義構成全球安全的重大威脅早有共識，然而對恐怖主義的定義則莫衷一是，不論國際組織或單一國家都各有詮釋之道，歐盟及其會員國也是如此。

一、歐盟對恐怖主義的傳統態度

雖然 911 事件帶給歐洲各國極大的震撼，然而該事件後一兩年內，歐洲並未遭受類似重大的恐怖攻擊災難，感受不似美國深切，更由於歐盟國家不似美國般擁有全球戰略與利益，因此對於全球恐怖主義的態度不如美國嚴肅注重。然而歐洲安全事務主要繫於大西洋聯盟合作架構，美國對恐怖主義的主張著實影響歐盟及其會員國，迫使必須改變或修正其立場。接著馬德里與倫敦分別於 2004 與 2005 年發生恐怖攻擊事件，⁵此警訊使各國體認到歐洲無法免於大型恐怖攻擊威脅的現實。⁶實際上，歐洲國家對恐怖主義並不陌生，歐洲歷史上出現過各式各樣的恐怖主義，例如因意識型態而有左翼、右翼、分離主義、與極端主義，或是依性質而有社會性

⁴ Franz Eder and Martin Senn, "The Art of the Impossible? Detering Measures in Europe's Fight Against Transnational Terrorism," in Franz Eder and Martin Senn eds., *Europe and Transnational Terrorism – Assessing Threats and Countermeasures* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009), pp. 181-182.

⁵ 2004 年 3 月 11 日西班牙馬德里四列通勤列車在尖峰時間遭受炸彈攻擊，造成 191 人喪生，超過 1800 人受傷。隔年 2005 年 7 月 7 日及 7 月 21 日，英國倫敦連續發生地鐵及巴士炸彈攻擊事件，也造成 56 人喪生，七百多人受傷。

⁶ 2012 年在歐盟七個會員國境內共發生 219 件恐怖攻擊事件，這些事件主要集中在法國（125 件）和西班牙（54 件）。而全球的恐怖攻擊事件約有七成集中在對歐盟國家具有重大利益的中東與非洲地區，其中半數以上發生在巴基斯坦、伊拉克與阿富汗等三國。參見 Europol, "TE-SAT 2013", *EU Terrorism Situation and Trend Report*, p. 7. <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_te-sat2013_lr_0.pdf>. U.S. Department of State, *Annex of Statistical Information, Country Reports on Terrorism 2012*, May 2013, pp. 3-4. <<http://www.state.gov/documents/organization/210288.pdf>>.



的、宗教的、國內的或國際的恐怖主義、等等。⁷這些發生在歐洲國家歷史上的恐怖主義，其組成分子主要來自國內團體或組織，多數基於有限的政治目的或特殊訴求，而欲以激進的手段迫使政府讓步，因此歐洲各國普遍認為恐怖主義所涉的是內部，而不是對外的安全問題。更由於歐洲國家重視公民自由（Civil Liberties）的價值，因此只將恐怖主義界定為內部治安問題，對恐怖主義罪行僅建立刑法層面之聯結，未如美國把反恐行動描述為某種「戰爭」形式。

然而隨著恐怖主義行動與組織發展更趨複雜多元化，歐盟開始意識到恐怖主義擴張與激化活動，恐將成為歐洲安全的不定時炸彈。特別在 1990 年代，歐盟完成人員、資金、貨物與服務四大流通的內部單一市場後，歐洲似乎成為恐怖主義向世界傳播思想與策劃恐怖行動的最佳掩護地區。⁸情勢已轉變，恐怖主義型態也在改變，發展與建立打擊恐怖主義策略更有其必要性。然而歐盟在建立反恐策略進程中，首先遭遇的就是會員國立場的差異問題。因為並非所有歐盟會員國境內都存在恐怖主義活動的隱憂，而恐怖主義的類型、份子及所造成的威脅也因國而異，因此對於歐盟推動反恐策略，有的會員國相當積極，有的則顯得冷淡，連帶影響其進展。不過，即使若干歐洲國家在反恐作為上表現活躍，甚至參與反恐相關的境外軍事行動，也僅止於維持與重建等較溫和的任務，而不是搜索與破壞等較具高度張力的軍事行動。⁹

⁷ Rik Coolsaet, "EU Counter-terrorism Strategy: Value Added or Chimera?," *International Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2010, p. 857.

⁸ 張台麟，〈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〉，頁 4。

⁹ Wyn Rees, "US-European Union 'Homeland Security' Cooperation," in Franz Eder and Martin Senn eds., *op.cit.*, p. 133.



為解決會員國立場差異，歐盟在 2002 年通過「反恐框架決定」(Framework Decision on Combating Terrorism)，¹⁰首度對恐怖主義有較完整的說明。只是框架決定第一條之規範仍將恐怖主義活動視為刑事犯罪，並僅列舉被視作恐怖主義行動之攻擊人身與財產的行為，未能釐清會員國對恐怖主義定義分歧的現象。儘管結果不盡人意，歐盟也總算在反恐政策上開始有積極作為。隨後於 2003 年提出的「歐洲安全戰略」(The European Security Strategy) 中，歐盟將恐怖主義列為歐洲當前面臨最主要的五大威脅之一，¹¹並於 2008 年修訂 2002 年反恐框架決定。¹²除維持原有列舉恐怖主義犯罪行為外，框架決定前言第三段中更提到：「近年來恐怖主義的威脅不斷成長與迅速演變，恐怖主義活躍份子與支持者的作法不斷改變，包括以鬆散組合的半自主小組取代有原有的組織與階層分明的團體。這些小組串連國際網絡，並越來越仰賴利用新科技，尤其是網路。」¹³該段文字顯示，歐盟會員國相當在意恐怖主義透過國際網路串連，滲透國內社會，造成內部治安隱憂的問題。除了考量對外的反恐政策，歐盟也需要特別加強司法與警政領域的反恐合作，這使得反恐政策所考量的面向更趨複雜。

¹⁰ Council of the European Union, "Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism," 2002/475/JHA. (OJ L 164/3, 22.6.2002), p.4.

¹¹ 其它的威脅為大型毀滅性武器的增殖、區域衝突、國家失能、以及組織性的犯罪。參閱 The European Council . *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*. December 12, 2003.

¹² Council of the European Union, "Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 Amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism," (OJ L 330/21, 9.12.2008).

¹³ Council of the European Union, *ibid.*, p. 22.



二、影響歐盟對恐怖主義立場的外在因素

911 事件使美國明確認定其境外伊斯蘭恐怖主義為美國今日之敵人，必須發動戰爭予以擊斃鏟除，而「全球反恐戰爭」(The Global War on Terror) 標語就是美國對恐怖主義立場與態度的強硬表態。此外，蓋達組織 (Al-Qaeda) 企圖挑起伊斯蘭世界與西方世界之間的對抗，使得美國將反恐行動升高為全球戰爭等級具有足夠的正當性，美國堅決強硬的態度，和僅將恐怖主義定義為犯罪行為的歐洲國家形成強烈的對比。¹⁴

美國前總統布希公開向全球恐怖主義宣戰，這形同昭示天下，美國全球霸權地位不容許恐怖主義份子挑戰。北約組織在其 1999 年「戰略概念」(The Strategic Concept) 有關安全挑戰與風險的報告中，即曾示意會員國應注意恐怖主義行為對大西洋聯盟安全利益的影響，並提醒各國必須保護聯盟之軍力與基礎設施不受恐怖攻擊。¹⁵ 這顯示北約內部很早就考量到恐怖主義威脅，但是布希政府為了避免反恐行動受到國際組織或相關制約，反而在國際社會上採取單邊主義途徑，911 事件發生後，美國起初並未認真考慮利用北約工具全面反擊恐怖主義。另外，面對包含恐怖主義團體、贊助恐怖主義國家、與大規模毀滅性武器擴散的多面向威脅，美國採取先發制人軍事行動，預防恐怖攻擊的決心更加強化。¹⁶

¹⁴ Daniel Keohane, *op.cit.*, pp. 134-137.

¹⁵ NATO, The Alliance's Strategic Concept: Approved by the Heads of State and Government Participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23 and 24th April 1999. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm>.

¹⁶ Wyn Rees, *op.cit.*, p. 133. 美國認為恐怖主義自從 1990 年以來已經脫離以製造騷動引起注意為目的，不致於造成重大傷亡的行動模式，新的恐怖主義不僅宗教色彩遠大於政治色彩，而造成重大傷亡更是行動本身的目的，美國政府因此就此提出警訊，呼籲各國重視恐怖主義份



三、大西洋聯盟架構下的反恐立場協調

歐美雙邊對恐怖主義的主張和立場差異，經常造成雙方在反恐行動上的不一致、甚至立場衝突的情況，這與冷戰期間團結對抗蘇聯的情況迥異。¹⁷歐美反恐立場最大爭論點在於，阻止恐怖主義蔓延的途徑究竟該採取壓制性、或是預防性的手段。美國挾著軍事優勢，向來以先發制人為主要行動選項，911 事件後先發制人更成為常態。反觀歐洲國家，基於歷史經驗而視武力為最後手段，對於美國以軍事優勢先發制人的作法感到擔憂。因為美國的作為一方面將損害反恐行動的合法性，另一方面更擔心成為國際社會壞榜樣，讓其它可能意圖侵略的國家找到出兵的理由。¹⁸

在反恐用語上，美國對恐怖主義發動「戰爭」，使用「戰爭」一詞，是大多數歐盟國家最難以接受的。歐盟國家認為，在歐洲恐怖主義只是一種工具，其本身並非目的。恐怖主義發展的背後有更為深層複雜的文化、宗教、哲學以及社會等因素，採取長期的政治途徑才是徹底解決恐怖主義之道。更由於越來越多在歐洲行動的蓋達組織份子已是歐盟本地公民，歐盟官員並不喜歡以美國的方式對自己的公民「發動戰爭」，因此極力避免使用「戰爭」的字眼，而以「奮戰（對抗）」（**Fight**）較柔性的用語來形容。¹⁹最重要的是，歐洲國家堅信恐怖主義現象是對特定政策與軍事佈署－例如中東和平進程與伊拉克戰爭等議題－的反應，而不是如美國所描

子可能設法取得大型毀滅性武器造成國際大災難的嚴重問題。See Wyn Rees and Richard J. Aldrich, "Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?" *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2005, pp. 911-912.

¹⁷ Victor Mauer, "Politics and the Threat of Transnational Terrorism in Germany," in Franz Eder and Martin Sen eds., *op.cit.*, p. 76.

¹⁸ Wyn Rees, *Transatlantic-Counter Terrorism Cooperation – The New Imperative* (New York: Routledge, 2006), pp. 72-73.

¹⁹ Daniel Keohane, *op.cit.*, pp. 135-136.



繪的對西方的敵意反應。²⁰

儘管歐美雙方的反恐概念至今仍無法完全一致，但由於歐巴馬總統上任以來，逐漸修正美國的外交政策路線，雖未全然放棄對恐怖主義的「戰爭」，但是在實務上則不再以獨斷的單邊主義作法惹惱歐洲夥伴，歐美雙方的反恐途徑因此能夠更為接近。

參、歐盟反恐政策本質轉變

檢視今日歐洲恐怖主義的發展趨勢，大致上具有幾項特點：第一、組織型態已化整為零，一改過去結構嚴密的階層組織，轉變為個別或少數成員的行動；第二、組織成員逐漸本土化，許多具備合法的公民身份；第三、不再鎖定政府為恐怖攻擊標靶，改以在各地製造恐怖氛圍為目的；最後、恐怖主義逐漸與各國國內激進組織團體掛勾，後者成為資助恐怖主義發展的重要金主。²¹由於前述特性本質為犯罪、而不是戰爭行為，犯罪行為需要以加強執法合作與司法起訴等方式解決，²²因此歐盟反恐框架的內部安全機制發展程度遠超過對外反應，不論從政治動力、資源或政策動議方面觀之皆然。²³多數會員國只願意投入警政與檢調資源，提出的反恐動議也以改進第三柱石下的反恐框架為主。然而考慮到恐怖主義在國界間流竄，反恐行動也可能需要歐盟對外政策，包括 CFSP、甚至防衛政策的配合，使其計劃更臻完善、行動更具成效。正因如此，歐盟反恐框架才會從內部安全逐漸發

²⁰ Wyn Rees and Richard J. Aldrich, *op.cit.*, p. 912.

²¹ 李攻憲，〈後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰〉，《全球政治評論》，35期，2011年，頁20-21。

²² Wyn Rees, "Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy," *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, p. 107.

²³ Daniel Keohane, *op.cit.*, p. 127.



展至 CFSP 架構下。

一、歐盟反恐框架的基礎

1975 年為因應恐怖主義問題，英德兩國主導成立政府間機制的特萊維小組（The Trevi Group），²⁴歐盟以此為基礎，在歐盟柱石式結構的第三柱石下，逐漸建立警政合作與處理恐怖主義活動的框架，²⁵並於 1995 年成立歐洲警政署（European Police Office, Europol），作為歐盟打擊國際組織犯罪與恐怖主義活動的重要工具。1997 年阿姆斯特丹條約修改歐盟條約部分內容，當時丹麥、愛爾蘭與英國等三國選擇退出（Opt-out）第三柱石，以保全其國家對於若干與恐怖主義相關重要領域之權限。²⁶其它會員國雖未如前述三國正式表態拒絕參與歐盟的反恐架構，在反恐相關的領域中則仍偏愛非正式的機制安排，尤其是資訊分享方面。²⁷

911 事件使歐盟國家驚覺到，非傳統戰爭的威脅同樣可能嚴重傷害到國家安全。馬德里與倫敦恐怖攻擊事件進一步刺激歐盟強化第三柱石功能、設置反恐專責機構、提升歐盟

²⁴ Neil Winn, “The European Union’s External Face: The ‘Europeanisation’ of JHA and CFSP,” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, 2003, p. 153. TREVI 是 Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale 的縮寫。

²⁵ 1992 年馬斯垂克條約將 TREVI 的結構納入其第三柱石司法暨內政事務之下，1997 年阿姆斯特丹條約再將申根公約 (the Schengen Agreement) 併入歐盟第三柱石，並將人員自由流通、庇護、簽證、以及移民等事項轉移至第一柱石下，同時第三柱石也更名為刑事之警政與司法合作，使其更符合該柱石事務的內容，更詳細的內容，請參閱李貴雪，《里斯本條約後歐盟警政合作之變革與挑戰》（台北：淡江大學歐洲研究所博士論文，2013 年），頁 46-50。

²⁶ Neil Winn, *op.cit.*, p. 153. 申根區域目前共二十五國，歐盟除了英國、愛爾蘭選擇不加入，而羅馬尼亞與保加利亞仍為候選國外，其餘會員國皆為申根成員國；另外申根區域還包括四個非歐盟的國家，包括瑞士、列支登士敦、挪威和冰島。

²⁷ Rik Coolsaet, *op.cit.*, p. 858.



反恐能力的決心。²⁸ 反恐行動所涉層面廣泛，歐盟反恐立法也逐步「外溢」(Spillover) 到移民與庇護等領域，再基於安全理由與其它政策領域產生連結，將其它政策「安全事務化」(Securitization)。²⁹ 繼 2004 年 12 月歐盟高峰會通過「海牙計劃」(The Hague Programme)，³⁰ 以強化各國間的司法互助、反恐行動合作、以及打擊組織犯罪的計劃後，2005 年 11 月歐盟正式提出「反恐戰略」(The Counter-Terrorism Strategy)，將過去各種臨時措施精簡納入單一框架，使內部反恐行動迅速制度化、提升其效率。³¹ 反恐戰略揭示四大行動目標，即預防 (Prevent)、保護 (Protect)、追捕 (Pursue)、以及回應 (Response)。³² 歐盟反恐框架發展至此已具備相當完整之組織規模，歐盟機構除理事會外，執委會與歐洲議會

²⁸ 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，5 期，2009 年，頁 119-129。2001 年歐盟在歐洲警政署下成立一反恐專案小組 (Counter Terrorism Task Force)，歐盟各國的情報單位間以及警政系統間，也都有成立反恐工作小組。為了更有效打擊恐怖主義，歐盟甚至在 2002 年通過了歐洲逮捕令架構決定 (Framework Decision on the European Arrest Warrant)，簡化罪犯解送程序，可解決恐怖主義在各國國界流竄的問題，並於 2004 年成立歐盟外圍邊境合作管理署 (Frontex)。

²⁹ Monica den Boer, "9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: a Critical Assessment," *Policy Papers, Notre Europe*, No. 6, 2003, p. 11. <http://www.notre-europe.eu/media/policypaper6_01.pdf?pdf=ok>. 例如對支援恐怖主義團體的國家採取經濟制裁措施時，經常涉及第一柱石下的共同貿易及發展政策等領域；而歐盟決策程序的規定，以及恐怖主義的全球特性，又使反恐政策與第二柱石產生密切的關聯，但第三柱石仍是主要的反恐框架。

³⁰ Council of the European Union. *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, March 3, 2005. (OJ C 53 3.3.2005),

³¹ 當時適逢英國擔任下半年的歐盟輪值主席，因此在倫敦爆炸事件爆發後，英國相當積極地將反恐議題排入歐盟的議程。參閱 Rik Coolsaet, *op.cit.*, pp. 860-861.

³² Council of the European Union. *The European Union Counter Terrorism Strategy. (14469/4/05 REV 4)*, November 30, 2005, p.3. 有關歐盟反恐政策的詳細演進發展，李貴雲，〈從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉，發表於第六屆「恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會」(桃園：中央警察大學推廣教育中心，2010 年 12 月 8 日)，頁 76-85。



也積極投入各種反恐行動計劃與立法作為。³³

二、第二柱石下的反恐建設

從 2001 年的 911 事件後，歐盟開始積極將 CFSP 與反恐行動建立聯結，並且透過里斯本條約的改革，正式將反恐元素注入 CFSP 中。(參閱表一)。歐盟會員國對恐怖主義的態度大幅改變，不再僅視之為國內犯罪行為，也視之為外來的潛在威脅，開始重視恐怖主義的外部面向。歐盟在 911 事發當下立刻召開的特別高峰會上通過一項行動計劃，聲明歐盟將進一步整合 CFSP 與反恐行動，使反恐成為歐盟對外行動的一部分。³⁴接著在 2002 年塞維爾 (Seville) 高峰會上，除討論歐洲安全防衛政策 (European Security and Defence Policy, 以下皆簡稱 ESDP) 發展問題，並且發表一項關於 CFSP 對反恐行動的宣言。³⁵歐盟宣示將結合其它政策來對抗恐怖主義，包括深化 CFSP、使 ESDP 開始運作，以達成雷肯 (Laeken) 高峰會以來所揭櫫，歐盟在發展軍事與民事能力後，將為 CFSP 反恐行動帶來更強大的助力。隨著 2003 年歐洲安全戰略將恐怖主義列為歐洲安全主要威脅之一，正式建立起 CFSP 與反恐行動間的關聯，歐盟內部也出現各種提議，例如擴大

³³ 例如歐洲議會曾在 2001 年 10 月提出一項行動計劃 (Action Plan)，聲明其與恐怖主義作戰的決心，而執委會也於 2007 年 2 月編列 745 萬歐元的預算於 2007-2013 年期間執行有關反恐的框架計劃 (Framework Programme)。2009 年 12 月在布魯塞爾召開的歐盟高峰會更通過一項斯德哥爾摩計劃 (the Stockholm Programmes)，以延續 2004 年的海牙計劃，該計劃並非以反恐為主題，反恐只是其中的一項工作重點，詳細內容請參閱張台麟，〈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〉，頁 59-64。

³⁴ The European Council, *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf>.

³⁵ The European Council, *Declaration by the European Council on the Contribution of the CFSP, Including the ESDP, to the Fight against Terrorism. Annex V of the Presidency Conclusions, Seville*, June 21 and 22, 2002. <http://www.esdp-course.ethz.ch/content/ref/_doc/200206Seville_excerpt.pdf>.



歐盟危機處理的主要決策單位政治暨安全委員會（the Political and Security Committee, PSC）的範圍，以處理恐怖主義議題，還有調整歐洲快速反應部隊（the European Rapid Reaction Force）的結構，使其下也建立專業的反恐單位，而這些建議都是屬於第二柱石的議題。³⁶實際上，歐盟機構底下眾多工作小組中，不乏與恐怖主義有直接或間接關聯者。理事會下除了(原第三柱石的)若干反恐工作小組外，在CFSP下也建有一「恐怖主義工作小組」(the Working Party on Terrorism (External Aspects))一般稱之為COTER)，負責與恐怖主義相關的外交政策。

³⁶ Neil Winn, *op.cit.*, p. 159.



表一 歐盟 CFSP 下與反恐相關的發展

		重要內容
2001 年 9 月 11 日	歐盟特別高峰會 通過行動計劃	* 建立 CFSP 與反恐間之聯結
2001 年	塞維爾高峰會	* 深化 CFSP * 啟動 ESDP * 結合民事與軍事能力，補充 CFSP 反恐能力
2003 年	歐洲安全戰略	恐怖主義列為歐洲主要安全威脅之一
2004 年	反恐宣言	* 強調建立團結條款之重要性 * 打造 ESDP 為反恐之利器
2004 年	對抗恐怖主義之 ESDP 面向概念 框架	* 建立 ESDP 反恐之六大原則 （團結、自願性質、著重恐怖主義威脅之研究分析、跨政策領域協調、合作、歐盟政策之補充性、適切性與有效性） * 指出反恐行動四大領域 （預防、保護、回應/後果處理、提供第三國支援）
2009 年	里斯本條約	* 建立 CFSP 之行政單位 EEAS，由高級代表指揮 * 團結條款 * 建立 CSDP，在 CSDP 框架下： * 互助條款 * 強化合作 * 固定結構性合作 * 擴大彼得斯堡任務範圍

* 本表係作者參考歐盟官網及官方文件內容製作



ESDP 與反恐議題的連結，也是歐洲未來大會（The European Convention）上有關 CFSP 改革的重要議題之一。大會的防衛事務工作小組建議，在新的歐盟條約中加入一條「團結條款」（Solidarity Clause），只要任一會員國遭受恐怖攻擊，歐盟可運用其所有的工具協助保護其公民人身以及民主制度之安全。為了與北約第五條款的協防條款清楚區隔，當時工作小組規劃團結條款下的協助行動只限於恐怖攻擊事件，而且必須是在當事國之民事機構（Civilian Authorities）主動要求下才提供該國協助。團結條款其實是法、德兩國極力促成的，兩國原本提議在歐盟條約中加入「共同團結與安全」條款或宣言，但是其著眼於歐盟所面臨的更廣泛的安全問題，打擊恐怖主義只是眾多訴求之一。³⁷將反恐議題納入歐盟條約下的提議，很快獲得各國的共識，事實上這也是歐盟國家對北約 2002 年 11 月的布拉格高峰會結論的回應。當時北約各國同意建立一支北約反應部隊，法國及若干歐盟國家因此擔心北約的新發展可能會傷害到歐盟的快速反應部隊。³⁸

2004 年 3 月歐盟高峰會再通過一項重要的反恐文件「反恐宣言」（Declaration on Combating the Terrorism），³⁹宣言強調當時歐洲憲法草案中的「團結條款」對反恐之重要性，重申恐怖主義為歐洲當前主要安全威脅之一，呼籲各國儘速將 ESDP 打造為打擊恐怖主義之利器。2004 年 6 月歐盟高峰會議上再度討論 ESDP 與反恐行動間的問題，各國卻對於是否

³⁷ Claire Piana, "The European Convention and Defence," *European Security Review, ISIS*, December 2002, p. 1.
<http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr_15.pdf>.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

³⁹ The European Council. *Declaration on Combating the Terrorism*, 25/26 March 2004.
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>.



應將 ESDP 資源投注於反恐目的之直接軍事干預行動的問題看法分歧，再加上歐盟的反恐作為越來越偏重境內恐怖主義的處理，CFSP/ESDP 要成為歐盟反恐行動的主要角色，恐怕不易。⁴⁰當然歐盟並未完全忽視反恐的對外面向，2004 年底另一份更細節的文件出爐，即「對抗恐怖主義之 ESDP 面向概念框架」(The Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight Against Terrorism)，⁴¹該文件指出 ESDP 面向反恐行動之六大基本原則：一、團結；二、會員國自願性參與；三、對恐怖主義威脅之清楚認知並充份利用可取得之威脅分析；四、跨柱石的協調；五、與重要夥伴合作；六、ESDP 貢獻係補充性質，必須完全尊重會員國在反恐行動上之責任，並適度考量適切性與有效性。該框架文件同時指出反恐行動之四大行動領域：預防、保護、回應（後果處理）、以及提供第三國支援。⁴²為了徹底執行這些行動，歐盟有必要強化軍事與民事能力之互可操作性 (Interoperability)，重視平日的例行工作。

2005 年的倫敦爆炸案再使各國的焦點轉回到內部面向，此案調查結果顯示，歐盟境內由本土發展出來的恐怖主義威脅有增加的趨勢，⁴³歐盟各國因此更加重視恐怖主義招

⁴⁰ Rik Coolsaet, *op.cit.*, p. 871.

⁴¹ Council of the European Union. "Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight against Terrorism," 2004. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf>.

⁴² 前述理事會於 2005 年提出的歐盟反恐戰略即延續此文件所指出之四大領域，提出預防、保護、追捕、與回應等四大行動目標。參見註 32。

⁴³ 本土發展出來的恐怖主義不止出現在英國及荷蘭，例如歐盟另一大國德國也發現，此類型的恐怖主義在其境內已經是穩固的模式了。英國的研究也發現，有越來越多的英國公民集體遠赴國外接受訓練，再回到英國從事恐怖攻擊。另一個歐盟國家荷蘭也在 2002 及 2004 年發生「孤狼(lone wolf)」型的激進份子在其境內獨自犯下謀殺政治人物以及電影製作人的案件。參閱 Victor Mauer, *op.cit.*, p. 82.



募新血的問題，尤其是考慮到境內龐大的穆斯林人口可能被伊斯蘭激進組織所利用，許多國家更堅定地認為對抗歐洲恐怖主義最有效的方法，必須從其發生與招募新血的根源處解決；而國際事件，尤其是伊拉克戰爭，往往會吸引更多全球青年加入恐怖行動行列，成為助長恐怖主義組織擴大的重要動力，必需正視之。⁴⁴當然，也有另一派國家持較貼近美國想法的立場，主張歐盟應採取具體的強勢作為，鎮壓恐怖主義在歐洲的活動。

三、里斯本條約後 CFSP/CSDP 下的反恐機制

為打造歐盟成為國際政治、安全、及戰略事務之有效行為者，里斯本條約對 CFSP 的法律框架進行一番修整，特別是建立新的共同安全暨防衛政策（Common Security and Defence Policy, 以下簡稱 CSDP）架構。除了建立歐盟的法人身份、設置歐盟高峰會常任主席、以及「外交事務暨安全政策之高級代表」（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 以下稱高級代表），里斯本條約還成立一歐洲對外行動署（The European External Action Service, 以下簡稱 EEAS）。高級代表與 EEAS 將是與反恐行動關係最密切之行為者：前者在法律框架下成為 CFSP 之最高行政主管，而後者則構成 CFSP 之基礎行政網絡，可提供反恐行動行政與聯絡方面的支援。此外，條約對歐盟反恐的實際作為影響最鉅者，莫過於團結條款、互助條款、強化合作程序（Reinforced Cooperation）與固定結構性合作（Permanent structured Cooperation），以及擴大彼得斯堡任務使歐盟可使用軍事與民事資產等規定，⁴⁵這些條款共同支撐

⁴⁴ Rik Coolsaet, *op.cit.*, pp. 867-869.

⁴⁵ 團結條款規定於歐盟運作條約(the Treaty on the Functioning of the European Union)第 222 條，其它則規定於歐盟條約的 CSDP 章節下：互助條款規定於歐盟條約第 42 條第 7 款，強化合作程序為歐盟條約



起 CFSP 的反恐框架。

- (一) 團結條款：任一會員國遭受恐怖主義攻擊，歐盟和其會員國應採取團結一致的行動，防止恐怖主義威脅在會員國境內擴散、保護民主制度與公民免於恐怖主義攻擊，並在會員國遭受恐怖攻擊時，在其政治當局要求下，於其境內提供協助。在前述情況中，歐盟應動用其所能支配之所有的工具，包括由會員國提供之軍事資源。為改革 CFSP 之運作與效能，執委會於 2012 年底提出團結條款執行決定草案，⁴⁶根據該決定，高級代表可評估是否有採取軍事行為之必要，並依據歐盟條約相關規定提出獨立之提案。決定第 8 條並規定執委會與高級代表自 2015 年起，應定期共同建立歐盟整體威脅與風險評估報告，作為歐盟高峰會定期評估基礎。此外，該決定第 9 條建立「就緒」(Preparedness) 規定，會員國、執委會與高級代表可評估為歐盟及會員國可用之工具是否足以應付重大威脅，並提出最充足有效之補強方式，建立有效團結之工具。(參見圖一)
- (二) 互助條款：任一會員國遭受武裝攻擊時，其它會員國有義務竭其所能對其提供救援與協助。

第 42 條第 3 款，固定結構性合作程序為歐盟條約第 42 條第 6 款以及第 46 條，而彼得斯堡任務下歐盟可使用軍事與民事資產規定則參見歐盟條約第 43 條第 1 款。

⁴⁶ Council of the European Union. *Joint Proposal for a Council Decision on the Arrangements for the Implementation by the Union of the Solidarity Clause from Commission/High Representative*. 18124/12, JOIN(2012) 39 final, Brussels, 21.12.2012.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012JC0039:EN:HTML>>. 決定的說明備忘錄第一點提到，執行團結條款的安排涵蓋廣泛的政策領域與工具，包括歐盟的內部安全戰略，民事保護機制，民事保護財政工具，歐盟團結基金(Solidarity Fund)，歐洲對外行動署的危機反應與分析結構，以及理事會下的危機協調安排(Crisis Coordination Arrangements)等。

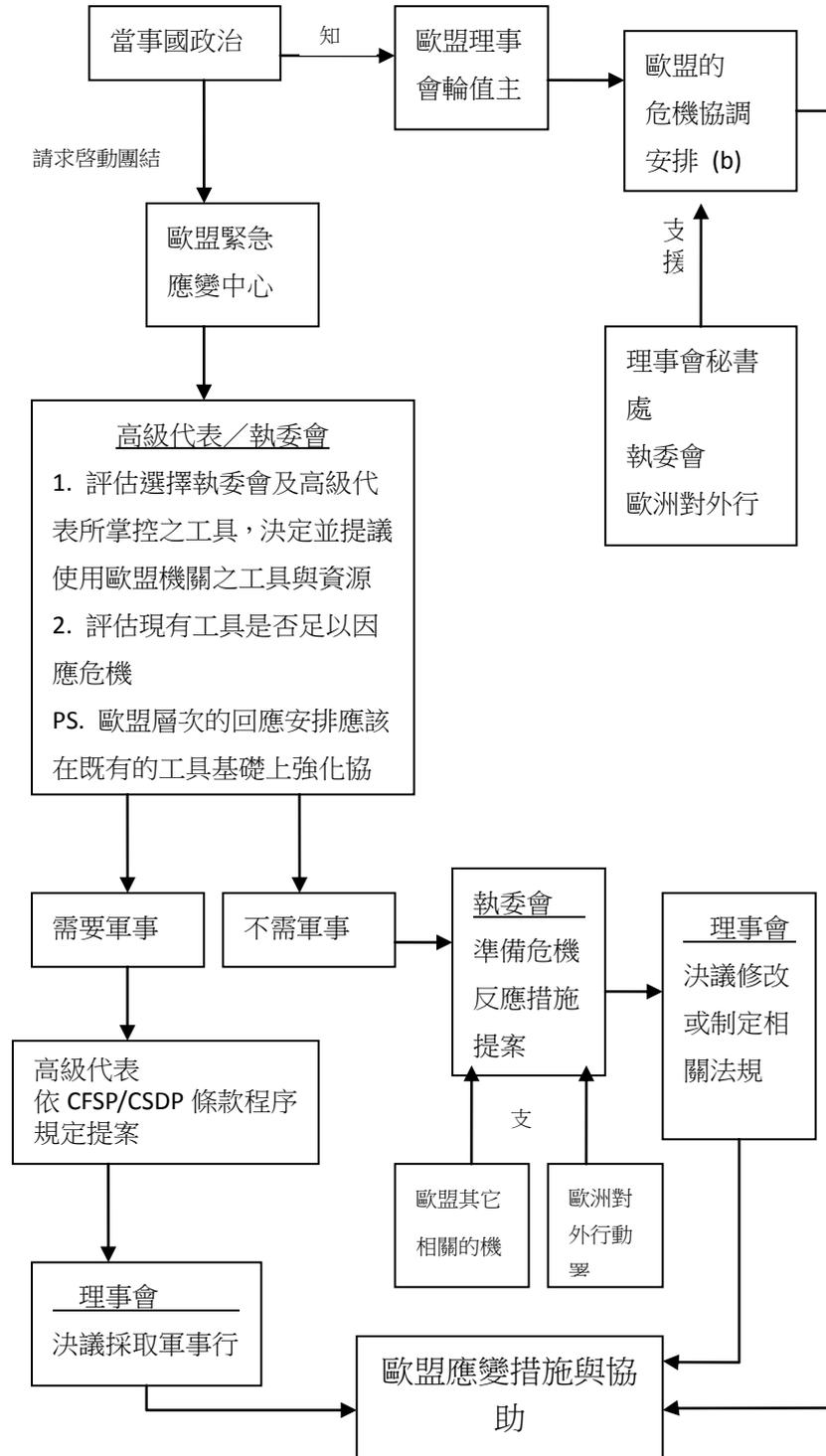


- (三) 強化合作：會員國應提供其民事與軍事能力予歐盟，包括各國成立之多國部隊在內－以供其執行 CSDP、達成理事會所決定之目標。
- (四) 固定結構性合作：若干軍事能力符合更高標準、且彼此已建立更具約束力之軍事性承諾要執行最費力之任務的會員國可逕行建立固定結構性合作。
- (五) 彼得斯堡任務擴大：除維和、衝突預防、以及根據聯合國憲章之原則強化國際安全外，歐盟還可以使用民事與軍事資源以執行聯合裁軍行動、人道與救援任務、軍事諮詢與協助任務、危機處理中戰鬥部隊（Combat Forces）的任務，包括調停（Peace-making）與後衝突時期的穩定化（Post-conflict Stabilization）工作。條文中明白規定，這些任務都可有助對抗恐怖主義，包括支持第三國在其境內打擊恐怖主義。理事會應該就這些任務通過相關決定，建立其執行之目標、範圍、以及一般條件（General Condition）。

第二柱石中有關反恐議題的條文，皆收納於 CSDP 的章節下，這多少意味著歐盟各國已經明白，打擊恐怖主義所需的不只是警力或和平的外交途徑而已，還可能在必要狀況下動用武力，才能夠消弭恐怖主義的攻擊行動。近年來歐盟致力將安全目標與發展政策結合，2004 年歐洲高峰會的打擊恐怖主義宣言中更直接呼籲應將反恐責任與援外計劃整合。⁴⁷ 這些都逐步形成歐盟反恐的基礎環結，共同構成複雜的反恐組織，歐盟可用的反恐工具更是橫跨三大柱石。

⁴⁷ Vincenzo Randazzo, "Security Policies and the Pillar Structure: A Legal Analysis," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 4, 2009, p. 513.





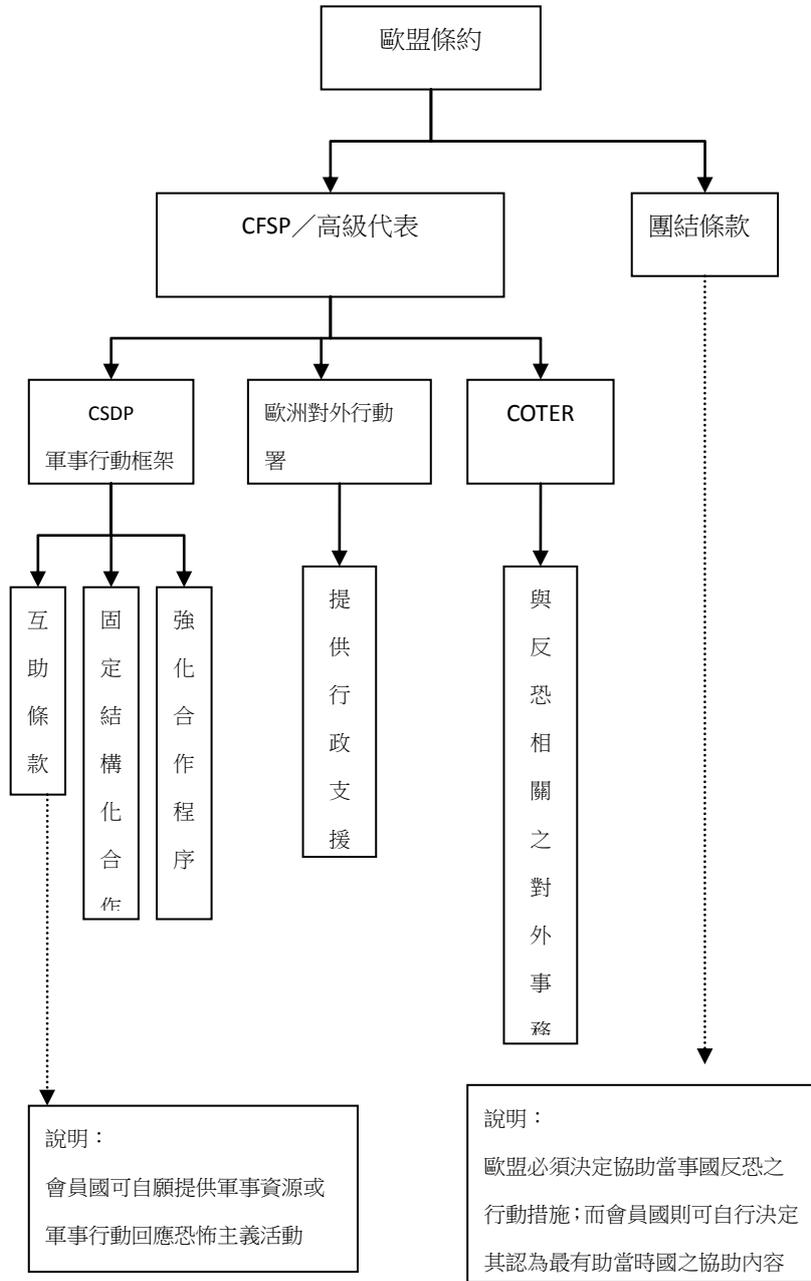
圖一 會員國遭受恐怖攻擊時引用團結條款之流程

- (a) 執委會的緊急應變中心 (Emergency Response Centre, ERC) 在團結條款啟動時，即刻成為歐盟的全天候聯絡窗口 (24/7 contact points)，負責協調工作與建立情勢評估報告，直到執委會與高級代表決定由其它機關接手該任務為止。
 - (b) 危機協調安排 (Crisis Coordination Arrangements, CCA) 是歐盟機構與當事國進行協調的平台。
- * 作者自行繪製

最後再回歸到現實面上，CFSP 所提供的反恐功能主要在於長期的防範佈局，例如維和與調停，都是為打造安全穩定的環境以杜絕恐怖主義滋長的機會。至於危機時刻，CFSP 的反恐機制運作如下：如果歐盟任一會員國遭受恐怖主義的（武裝）攻擊，其它會員國根據互助條款應主動向該國提供援助；該受害國也可向執委會及理事會提出援引團結條款之要求，此時高級代表與執委會應立即評估歐盟可用以協助該國對抗恐怖主義之工具，援助該國。高級代表更可進一步評估這些工具是否足以應付局勢所需，倘若不足，則可向理事會提出動議，依據 CFSP 之決策程序規定另闢新工具，包括軍事工具在內。（參閱圖二）值得注意的是，會員國此時仍保有獨立決策權，可自行決定參與歐盟行動與否。⁴⁸

⁴⁸ 詳細的程序規定參見團結條款執行決定。





圖二 歐盟反恐網絡下與 CFSP 相關之流程

* 作者自行繪製



肆、CFSP 的反恐安排評析

歐盟在民事上完成反恐政策需求後，又續向 CFSP 領域推展，並考量在反恐行動中注入軍事資源，此發展有著重要的動機與意義。由於反恐政策只是 CFSP 新成立的一環，不論在法律、政治到實際執行面，都存在若干挑戰，而這些挑戰也片面反映出 CFSP 發展遲緩的難題。

一、法律層面評估

（一）制度建構成就

歐盟的創設建基於條約，所以歐盟行動準則最基本要件就是條約賦予的法律工具。在 911 事件前，反恐議題未能列入歐盟主要議程之中，主要就是因為缺乏歐洲層級的法律工具可供共同反恐政策之建立。⁴⁹在 CFSP 條款加入反恐目標不僅擴增 CFSP 的政策領域，亦為其發展賦予法律工具、增添政治能量，提供 CFSP 改革助力。

（二）法律缺陷－強制力不足

互助條款被認為是發展歐洲共同防衛之重要法律工具，有助強化歐盟防衛政策。然而無論在內容、範圍或嚇阻效果上，互助條款並無執行政序與運作機制之詳細規範，僅簡略提及當任一會員國遭受武裝攻擊時，其它會員國有義務給予協助。換言之，互助條款的義務行為者是會員國而非歐盟，在本質上仍充滿政府間色彩，

⁴⁹ George Joffé, "The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 1, 2008, p. 155.



離原來的防衛聯盟（Defence Alliance）構想還有一段距離。⁵⁰另外的團結條款則不論適用範圍或任務皆較互助條款廣泛，也更具有超國家意涵。通過團結條款而決定的共同行動將由歐盟主導，並將歐盟層級的指揮、分配與決策權授予高級代表與執委會，歐盟的 EEAS 與 CSDP 下的軍事性單位也會配合提供支援，然而團結條款下行動所需之資源卻仍須由會員國提供。2012 年的團結條款執行決定更進一步強化 CFSP 涉及第三柱石反恐事宜之合法性，但是團結條款在法律上卻有個重大的缺陷，該條款並無懲罰規範，執委會也無權就不遵從行動決定的會員國向歐洲法院提告，因此該條款的落實仍端賴歐盟會員國的意願。⁵¹由此看來，CFSP 必須能夠突破其政府間性質的窠臼，歐盟的反恐政策改革才能有實質的意義，否則將只流於表面格局的鋪陳，實際行動上仍難有重大的改進。

二、政治面的現實與挑戰

（一）主權思維的桎梏

從 2004 年「對抗恐怖主義之 ESDP 面向概念框架」到里斯本條約 CSDP 條款，CFSP/CSDP 支援反恐行動的基本原則始終如一，除強調團結外，更主張會員國的自主性。當然，團結條款的加入，並在條約中擁有獨立的標題，顯示馬德里與倫敦的恐怖攻擊經驗多少刺激歐盟各國，為了和平與穩定而有意願在反恐上給予歐盟更大

⁵⁰ Myrto Hatzigeorgopoulos, "The EU's Mutual Assistance and Solidarity Clauses," *European Security Review*, Vol. 61, November 2012, p. 3. <<http://www.isis-europe.eu/publications/european-security-review>>.

⁵¹ Myrto Hatzigeorgopoulos, *op.cit.*, p. 4. Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 68-70.



的空間。⁵²可惜歐盟反恐機構林立，功能卻侷限在收集、分析資料以供會員國決策參考，以 CFSP 下的反恐機制為例，受限於一致決的規定，歐盟層級的場域形同會員國政策協調的平台，團結條款雖賦予高級代表與執委會在緊急狀況下若干決策權力，但是會員國仍保留最後是否參與歐盟行動的權力。由此可見，會員國維護主權的政治考量，至今仍阻礙 CFSP 的發展。

(二) 大西洋安全框架與美國因素

美國的政治壓力對於歐盟加速進行 CSDP 建制有加分的作用，卻也是重要的干擾因素。歐盟內部的大西洋派國家（如英國）在 CFSP/CSDP 的發展過程中，即不斷以維護大西洋安全合作框架為由，阻礙歐盟進一步深化防衛整合的腳步。歐盟反恐政策有很大程度受美國影響，甚至可謂以美國馬首是瞻，大西洋聯盟問題不僅影響歐盟內部和諧，也對 CFSP 的發展產生阻力。反恐納入 CFSP/CSDP 政策項下，無異終結歐盟原本以民事處理的文明形象，呈現更為強硬的歐盟。這樣的轉變隱約透露出歐盟當前仍只能作為美國政策的追隨者，至少在全球安全事務上仍是如此。因此，雖然互助條款強調各國互助責任、不排除使用武力，卻也不忘提示以北約作為歐洲重要安全的安排（key security arrangement），並重申整合歐盟會員國在北約下、以及在歐盟框架下的責任，明確表示互助承諾需仰賴大西洋聯盟的實現。此發展無疑重挫互助條款的可信度與效能，壓縮該條款所能

⁵² Laura C. Ferreira-Pereira and Bruno Oliveira Martins, “The External Dimension of the European Union’s Counter-terrorism: An Introduction to Empirical and Theoretical Developments,” *European Security*, Vol. 21, No. 4, 2012, p. 467.



發揮的空間。⁵³

(三) 話術主宰 CFSP 改革

CFSP 從建制到各階段改革中，有一個很大的特色，那就是在話術的主宰之下。例如里斯本條約的團結條款給予外界 CFSP 有重大突破的印象，但是歐盟各國卻再透過該條約附錄第 37 號宣言表示，團結條款並不影響其它會員國選擇對當事國（遭受恐怖恐擊的會員國）履行團結義務最適當之途徑的權利。⁵⁴言下之意，會員國的決策權仍受保障，堅持由北約擔負軍事性質任務的國家並不會因此被迫參與歐盟獨立的軍事決策。此外，歐盟建立軍事任務授權來源 CSDP 的決策程序，全程在會員國嚴密的政治掌控下，由政治安全委員會主導所有任務的戰略方向，危機處理的指揮鏈必須定期向政治安全委員會報告，使會員國隨時掌握最新情勢發展。⁵⁵這樣一來，如欲經由 CSDP 決策程序，授權軍事任務就變得相當艱難，倘若只看 CSDP 條文表面，會以為歐盟在防衛建制上已經有長足之突破。透過論述來維持內部的團結，利用話術給予外界歐盟仍在推動 CFSP 的發展的印象，這似乎已經成為 CFSP 發展的慣行模式了。

⁵³ Myrto Hatzigeorgopoulos, *op.cit.*, p. 4.

⁵⁴ Council of the European Union. Declaration on Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Brussels, 28 May 2010, (6655/2/08 REV 2).

⁵⁵ Jochen Rehr and Hans-Bernhard Weisserth, eds., *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2012), p. 61. <http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf>.



三、政策概念與執行上的挑戰

(一) 全方位單一反恐體系亟待建立

歐盟相信安全問題不能僅倚賴軍事工具，問題區域的永久和平、安全與穩定，仍需要民事工具之配合，才能協助改變國家結構、民主制度與經濟發展。因此，歐盟當務之急就是將外交、發展、以及安全/防衛整合於單一框架之下，使歐盟能夠發揮最大功效。⁵⁶相同的邏輯也主導著歐盟對待反恐議題的態度，歐盟擔憂恐怖主義、大型毀滅性武器的擴散、與區域衝突等三項最重大安全威脅，彼此可能產生交互影響，造成更嚴重的破壞。歐盟認為：已存在恐怖主義之地區，應可利用第一柱石工具逐漸化解造成恐怖主義之「貧窮」根源性問題；其次，防止大型毀滅性武器擴散與恐怖主義掛勾，必須透過 CFSP 加強此方面的防堵合作；最後，區域武裝衝突是刺激恐怖主義動機產生的重要因素，強調衝突預防、衝突解決、以及促進人權的重要性，這必須協調軍事與民事工具在衝突區域的運作，才能有效圍堵恐怖主義勢力之發展，⁵⁷這是一種全方位反恐的概念，要有效貫徹這個概念，需要建立一個能夠統籌各柱石工具之專責機構或職位，打造跨柱石的專責、單一的反恐體系，然而以今日歐盟內部的政治現實，這並不容易達成。

(二) 會員國政策引導歐盟的政策格局

會員國雖然支持並且建立歐盟的反恐政策，卻仍堅

⁵⁶ Ibid., p. 69.

⁵⁷ 例如巴勒斯坦及喀什米爾境內的武裝衝突都被穆斯林利用來刺激極端主義的產生。Wyn Ree, *Transatlantic-Counter Terrorism Cooperation – The New Imperative*, p. 135.



持歐盟的政策必須與其國家政策緊密協調。⁵⁸ 歐盟並沒有具體的反恐目標，反恐政策主要仍由會員國的議程所驅動，而會員國向來皆以本身的經驗與信念為依據，以致於歐盟的政策最後往往淪為各國政策的最大公約數而已。⁵⁹ 此外，許多第三國與會員國之雙邊關係比與歐盟的雙邊關係更活絡有效。⁶⁰ 事實上，這也是歐盟存在已久的問題，CFSP 從馬斯垂克條約問世已來，僅維持名稱上為「共同」政策，至今仍無法突破會員國主導政策的局面，若無會員國的政治意願，歐盟在國際政治議題上甚至可能完全沉默，2013 年發生在阿爾及利亞的人質挾持事件就是個例證，多名英法公民於該事件中喪生，然而歐盟機構從頭到尾都沒有針對整起事件發表評論。⁶¹

四、展望

反恐「共同外交及安全化」的過程中，暴露若干 CFSP 整合困境，歐盟的「共同外交及安全政策」至今仍徒具形式，所謂歐盟外交安全方面的「共同政策」實質上並未落實，會員國的主權觀如影隨形地影響 CFSP 的改革與發展。然而反恐政策不但從民事性質轉變為 CFSP 框架之下，同時也使 CSDP 新增了民事面向。這種相互影響的關係，使歐盟能夠進行多項以內部安全面向為主的任務，透露出歐盟有意建立民事與軍事並濟之國際行為者形象。⁶² 然而歐盟的重心仍偏

⁵⁸ Victor Mauer, *op.cit.*, pp. 94-95.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 96.

⁶⁰ George Joffé, *op.cit.*, p. 165.

⁶¹ Teemu Sinkkonen, "Counterterrorism in External Action: the EU's Toolbox for Responding to Terrorism Abroad," *Fiiia Briefing Paper*, No. 129, May 2013, pp. 1-4. <www.fiiia.fi/assets/publications/bp129.pdf>. See also Andrew Rettman, "Algeria hostages killed, as EU talks of 'evil' in Mali," *Euobserver*, 2013/1/17, <<http://euobserver.com/foreign/118766>>.

⁶² Rees Wyn, "Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy,"



重第三柱石下的反恐作為，一來由於歐盟向來標榜其非軍事強權形象，另一方面，近年來原本主要以美國為目標的孤狼型的伊斯蘭極端份子，自 2000 年以來開始在歐洲流竄，其中許多是歐洲本地公民，⁶³此現象也增加歐盟對內部安全的顧慮。

此外，自從歐洲安全戰略建立以人類安全為中心的安全概念，歐盟在許多論述中不斷重申尊重人權、維護民主基本價值，強調合法性為前提，堅持多邊主義解決問題。CFSP 增加反恐面向確實呈現出歐盟安全政策依循此一概念發展的跡象，並將引導 CFSP 繼續朝此方向前進：人類安全途徑不但可確立內部與外部干預行動之合法性，有效建立歐盟內部安全與外部關係的連繫，⁶⁴如此一來，歐盟將可透過警政暨司法事務項下反恐政策主體處理既存的恐怖主義活動，並在 CFSP 的支援下，有效防範其勢力蔓延於未然。更確切地說，CFSP 下的反恐概念強調的是長程預防性作為，CSDP 結構也是因應行動為期較長的危機處理而設計，此特性有助達成歐盟反恐行動的「預防」目標，防止任務執行地點恐怖主義的激化與蔓延。⁶⁵因此，歐盟當前雖然不曾以反恐名義發動新的 CFSP/CSDP 行動，但是 CFSP/CSDP 許多行動其實都具有反恐概念所追求的效果。⁶⁶目前反恐機制仍屬 CFSP 較

p. 106. 包括 2003 年起在 Bosnia-Herzegovina 進行的 EUFOR 任務，在 Macedonia 的 PROXIMA 任務、在喬治亞的 EUJUST “Themis” 任務等，皆以維持這些後衝突區域(post-conflict zone)的內部安定為行動目標。

⁶³ Sarah Teich, “Trends and Developments in Lone Wolf Terrorism in the Western World: An Analysis of Terrorist Attacks and Attempted Attacks by Islamic Extremists,” *ICT Report*, 2013, p. 9. <<http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/Articlsid/1234/currentpage/1/Default.aspx>>.

⁶⁴ 孫國祥，〈歐盟關於人類安全概念論述與實踐的初探〉，《歐洲國際評論》，6 期，2009 年，頁 122。

⁶⁵ Teemu Sinkkonen, *op.cit.*, p. 11.

⁶⁶ 2011 年歐盟在撒哈爾地區(Sahel)的 CSDP 民事任務(EUCAP SAHEL



新的一環，不論在制度上或實際行動的執行上，各單位間還需要經過磨合與歷練、檢討與改進，最重要的是，會員國能否展現積極促成歐盟的「共同」反恐政策，若能成功，CFSP也可望向真正的「共同政策」邁進一步。

伍、結論

國際環境對後冷戰時代歐洲安全思維有著強烈的影響，在美國霸權宰制國際政治議程、強勢領導全球反恐戰情情況下，歐盟一方面選擇扈從，接受美國投注軍事資源於反恐作為的主張，另一方面仍強調僅軍事力量為後盾、而非先發制人之工具，在國際間提倡多邊主義秩序，堅持聯合國授權為外交政策合法性與動武正當性的來源，希望以國際組織的力量約束美國，避免反恐成為軍事干預的藉口。

除了全球環境因素外，歐盟法律架構的柱石間存在的灰色地帶，造成若干行動的障礙，有必要將反恐機制擴大至第二柱石，里斯本條約因此對 CFSP 進行一番修整，團結條款、互助條款、以及其它相關的改革，為 CFSP 注入新的元氣。無論是歐盟基礎條約或衍生法，CFSP/CSDP 已經因反恐需求而從臨時性、應付突發狀況之型態，逐漸轉變為更多常態性

Niger)目的在於強化尼日以及該地區的維安武力(security force)，此舉有助提升其反恐能力。See EEAS, *CSDP Civil Mission in Sahel, Factsheet on EUCAP SAHEL Niger*, October 31, 2013, p. 1. <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf> 還有 2010-2012 年在索馬利亞的訓練任務(EUTM Somalia)任務，提供索馬利亞在維安武力訓練與裝備方面的技術協助，透過安全部門的改革促進該國內部穩定，提升該國政府打擊恐怖主義與組織犯罪的能力，降低恐怖主義藉機以滲透吸收新份子的可能性。See EEAS, *EUTM Somalia: EU military mission to contribute to the building up and strengthening of the Somali National Armed Forces, Factsheet on EUTM Somalia*, February 25, 2014, p. 1. <https://www.consilium.europa.eu/media/1704249/fact_sheet_sahel_coordinated9_july.pdf>.



之任務。反恐面向的建設，也顯現 CFSP 發展的一大特點：制度建構的重要性遠超過功能建構。CFSP 的重要性在於可提供歐盟國家一個隨時待命的政策協商與利益交換的論壇，並在各國利益一致時提供共同之工具以擴大全體之利益。

此外，缺乏政治意志力的歐盟其實正進行著如同「團結條款執行決定」所稱之「就緒」的建設：雖然 CFSP 改革擺脫不了政治因素與主權考量的干擾，以致於產生話術主導改革、會員國政策制約歐盟政策然的現象。然而藉由話術可維持 CFSP 既有成就不衰，並且在各種名義下一如反恐一逐步建立各種專業機關，在後冷戰歐洲國家缺乏建立共同外交、安全與防衛政策之強烈動機的情況下，雖無奈，卻也不失為將歐盟繼續向建立「共同防衛」目標推進的策略。

儘管 CFSP 下的反恐建制仍處於發展階段，也稱不上歐盟「共同政策」，然此機制卻使歐盟從原本民事性質軟性強權的角色中，增添若干硬性強權之色彩，對於提升歐盟的國際政治地位，多少有些幫助。歐盟對反恐最大的貢獻正在於制度的建立，由此打造出行動的平台，未來歐盟能否藉此平台進一步充實 CFSP 的內涵與角色，則仍取決於歐盟會員國態度。



參考文獻

一、中文

- 李玫憲，2011。〈後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰〉，《全球政治評論》，35期。頁19-27。
- 李貴雪，2010/12/8。〈從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉，第六屆「恐怖主義與國家安全學術暨實務研討會」論文。桃園：中央警察大學推廣教育中心。頁73-98。
- 李貴雪，2013。《里斯本條約後歐盟警政合作之變革與挑戰》。台北：淡江大學歐洲研究所博士論文。
- 孫國祥，2009。〈歐盟關於人類安全概念論述與實踐的初探〉，《歐洲國際評論》，6期。頁101-128。
- 張台麟，2012/12/3。〈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〉，第八屆「恐怖主義與國家安全學術研討會」論文。桃園：中央警察大學推廣教育中心。頁53-72。
- 張福昌，2009。〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，5期。頁109-145。

二、外文

官方文獻

- Council of the European Union, 2002/6/13. *Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism 2002/475/JHA*. (OJ L 164/3, 22.6.2002.).
- Council of the European Union, 2004. *Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight against Terrorism*. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf>.
- Council of the European Union, 2005/11/30. *The European Union Counter Terrorism Strategy*. 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005.
- Council of the European Union, 2005/3/3. *The Hague*



Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. (OJ C 53 3.3.2005).

Council of the European Union, 2008/5/28. *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.* Brussels, May 28, 2010, 6655/2/08 REV 2.

Council of the European Union, 2008/9/12. *Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 Amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism.* (OJ L 330/21, 9.12.2008).

Council of the European Union, 2012/12/21. *Joint Proposal for a Council Decision on the Arrangements for the Implementation by the Union of the Solidarity Clause from Commission/High Representative.* 18124/12, JOIN(2012) 39 final, Brussels, 21.12.2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012JC0039:EN:HTML>.

EEAS, 2013/10/31. *CSDP Civil Mission in Sahel, Factsheet on EUCAP SAHEL Niger*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf

EEAS, 2014/2/25. *CSDP Civil Mission in Sahel, Factsheet on EUTM Somalia*, February 25, 2014. https://www.consilium.europa.eu/media/1704249/fact_sheet_sahel_coordinated9_july.pdf.

Europol, 2013, “TE-SAT 2013”, *EU Terrorism Situation and Trend Report*, 2013.

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_te-sat2013_lr_0.pdf.

NATO, 1999, *The Alliance's Strategic Concept: Approved by the Heads of State and Government Participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23 and 24th April 1999.*

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

The European Council, 2001/9/21. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001.*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pr



essdata/en/ec/140.en.pdf >.

The European Council, 2002/6/22. *Declaration by the European Council on the Contribution of the CFSP, Including the ESDP, to the Fight against Terrorism. Annex V of the Presidency Conclusions, Seville, 21 and 22 June 2002.* <http://www.esdp-course.ethz.ch/content/ref/_doc/200206Seville_excerpt.pdf >.

The European Council, 2003/12/12. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy.* <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> >.

The European Council, 2004/3/26. *Declaration on Combating the Terrorism, 25/26 March 2004.* <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf> >.

U.S. Department of State, 2013. *Annex of Statistical Information, Country Reports on Terrorism 2012*, May 2013, pp. 3-4. <<http://www.state.gov/documents/organization/210288.pdf>>.

專書

Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth, 2008. *World Out of Balance – International Relations and the Challenge of American Primacy.* Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Eder, Franz and Martin Senn, eds., 2009. *Europe and Transnational Terrorism – Assessing Threats and Countermeasures.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Koutrakos, Panos, 2013. *The EU Common Security and Defence Policy.* Oxford: Oxford University Press.

Marsh, Steve and Wyn Rees, 2012. *The European Union in the Security of Europe – from Cold War to Terror War.* Oxon: Routledge.

Ree, Wyn, 2006. *Transatlantic-Counter Terrorism Cooperation – The New Imperative.* New York: Routledge.

Rehrl, Jochen and Hans-Bernhard Weissert, eds., 2012. *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union.* Vienna: Directorate for



Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. <http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf>.

期刊論文

- Coolsaet, Rik, 2010. "EU Counter-terrorism Strategy: Value Added or Chimera?," *International Affairs*, Vol. 86, No. 4, pp. 857-873.
- Ferreira-Pereira, Laura C. and Bruno Oliveira Martins, 2012 . "The External Dimension of the European Union's Counter-terrorism: An Introduction to Empirical and Theoretical Developments," *European Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 459-473.
- Hatzigeorgopoulos, Myrto, 2012. "The EU's Mutual Assistance and Solidarity Clauses," *European Security Review*, No. 61, pp. 1-10.
<<http://www.isis-europe.eu/publications/european-security-review>>.
- Joffé, 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.
- Lugna, Lauri, 2006. "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting," *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, pp. 101-127.
<http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/20131015205227925654_06_07.pdf>
- Piana, Claire, 2002. "The European Convention and Defence," *European Security Review*, No. 15, ISIS, December 2002, pp. 1-3.
<http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr_15.pdf>.
- Randazzo, Vincenzo, 2009. "Security Policies and the Pillar Structure: A Legal Analysis," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-522.



- Ray, Leonard and Gregory Johnston, 2007. "European Anti-Americanism and Choices for a European Defense Policy," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 1, pp. 85-91.
- Rees, Wyn and Richard J. Aldrich, 2005. "Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?," *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, pp. 905-923.
- Rees, Wyn, 2008. "Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy," *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 1, pp. 97-111.
- Winn, Neil, 2003. "The European Union's External Face: The 'Europeanisation' of JHA and CFSP," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, pp. 147-166.
- den Boer, Monica, 2003. "9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: a Critical Assessment," *Policy Papers, Notre Europe*, No. 6, p. 11. <http://www.notre-europe.eu/media/policypaper6_01.pdf?pdf=ok>.

專書論文

- David Brown, 2009. "Britain – Cheerleader for the US in the 'War on Terror?'" in Franz Eder and Martin Senn, eds., *Europe and Transnational Terrorism – Assessing Threats and Countermeasures*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 107-128.
- Mauer, Victor, 2009. "Politics and the Threat of Transnational Terrorism in Germany," in Franz Eder and Martin Senn, eds., *Europe and Transnational Terrorism – Assessing Threats and Countermeasures*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 75-106.
- Rees, Wyn, 2009, "US-European Union 'Homeland Security' Cooperation," in Franz Eder and Martin Senn, eds., *Europe and Transnational Terrorism – Assessing Threats and Countermeasures*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 173-195.
- Sinkkonen, Teemu, 2013. "Counterterrorism in External Action: the EU's Toolbox for Responding to Terrorism Abroad,"



*Fii*a Briefing Paper, No. 129.
<www.fii.fi/assets/publications/bp129.pdf>.

研討論論文

- Brandão, Ana Paula, 2010/6/30-7/2. “EU Security Actorness and the Fight against Transnational Terrorism: Inputs from the Lisbon Treaty,” Paper prepared for the OCIS, Auckland.
<<http://stockholm.sgir.eu/uploads/Brandao,%20AP%20-%20Paper%20SGIR%20%202010.pdf>>.
- Rettman, Andrew, 2013/1/17. “Algeria hostages killed, as EU talks of 'evil' in Mali,” *Euobserver*.
< <http://euobserver.com/foreign/118766> >.
- Teich, Sarah, 2013. “Trends and Developments in Lone Wolf Terrorism in the Western World: An Analysis of Terrorist Attacks and Attempted Attacks by Islamic Extremists,” *ICT Report*, p. 9.
<<http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/Articlsid/1234/curr entpage/1/Default.aspx> >.



The Extension of the Common Foreign and Security Policy to Counter-terrorism and its Implication for the European Union

Jiuan-Jiuan Shen^{*}

Abstract

After setting up a wide range of actors and institutions forming the counter-terrorism policy, which largely falls within the realm of the European Union's Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters pillar, the Union continues its efforts to expand its counter-terrorism actions to the sphere of its Common Foreign and Security Policy (known as CFSP). The process of integrating counter-terrorism elements to CFSP can reflect the changing thoughts concerning European security behind the construction of CFSP. The counter-terrorism arrangements under CFSP framework can also reveal some truth – partially if not fully- about why it is so difficult for CFSP to become a real EU “common policy” in external affairs.

Keywords : CFSP, CSDP, terrorism, EU counter-terrorism policy, Lisbon Treaty

^{*} Lecturer, Center for General Education, Aletheia University

