

## 歐洲聯盟反恐政策初探

張福昌

### 摘要

在 21 世紀恐怖主義國際化與複雜化的趨勢下，單一國家的政府已無法單獨解決恐怖主義問題，而必須採取跨國合作的方式共同打擊恐怖主義。反恐政策是歐盟的優先政策，過去幾年來，歐盟已建構打擊恐怖主義的機構藍圖，在歐盟第三支柱「司法與內政合作」中，打擊恐怖主義為其核心領域。此外，阿姆斯特丹條約下司法與內政事務的決策程序繼承了馬斯垂克條約所規範的 4 層架構：第一，司法與內政部長理事會；第二，常駐代表委員會第 2 組；第三，特別協調委員會；第四，工作小組。從決策過程中可以發現，歐盟司法與內政事務仍然屬於政府間合作的模式，歐盟會員國仍然掌握決定性的權力。然而，第三支柱「政府間合作」的特性，卻使目前的反恐效率大打折扣，歐盟的反恐政策雖然已經透過不同形式的機構和法令推展中，但是在機構的建制或情報的交換中，歐盟會員國仍扮演主要角色。若歐盟會員國無法將歐盟通過的法令確實納入國內法中，將會造成許多反恐法令的延宕。這種反恐政策仍然未能共同體化的障礙，迫使歐盟只能在反恐領域上扮演協調者的角色，會員國的立場是歐盟反恐政策能否落實與產生效果的關鍵因素。

**關鍵詞：** 歐盟反恐政策、司法與內政事務、警政合作、政府間合作



## 壹、前言

20 世紀歐洲地區的恐怖主義，無論是訴求獨立的民族主義激進份子，或是追求政治目標的恐怖組織，都傾向於以國家或政府機構為特定的攻擊對象，因此，歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）會員國內的恐怖組織也都只在該國內製造恐怖攻擊行動。直到 2001 年 911 攻擊事件發生後，恐怖主義的型態、攻擊的方式與威脅的程度產生不同以往的變化，因而引起各國政府與國際組織密切地關注。在 21 世紀恐怖主義國際化與複雜化的趨勢下，單一國家的政府已無法單獨解決恐怖主義問題，而必須採取跨國合作的方式共同打擊恐怖主義。在歐盟領域內，許多歐盟會員國已主動要求將處理恐怖主義問題的重責大任交由歐盟主導，試圖藉由整合歐盟會員國的力量以應付恐怖主義。儘管歐盟會員國仍然保留各自國內反恐立法的權利，但歐盟的反恐政策已逐漸成為歐盟會員國反恐立法的重要參考依據，其影響力正日益擴大中。

綜合而言，歐盟的反恐政策主要有五大方向<sup>1</sup>：(1)警政合作：積極設立「歐洲警政署」(European Police Office; Europol)與歐盟警察首長專案團隊(EU Police Chiefs' Task Force)等歐盟內部反恐機制，以深化歐盟會員國警察事務的合作。(2)司法合作：建立「歐洲司法合作單位」(European Judicial Cooperation Unit; Eurojust)與「歐洲逮捕令」(European Arrest Warrant; EAW)等，以便利歐盟會員國間檢調單位的合作。(3)資訊交換：設置泛歐情報交換系統，鼓勵歐盟會員國廣泛交換

---

<sup>1</sup> 有關歐盟反恐政策的參考文獻如下：張福昌，〈歐盟反恐戰略研究：制度、運作與網路〉，「第三屆歐洲聯盟人權保障學術研討會」(台北：中央研究院歐美研究所，2007/10/19-20)；David Spence (ed.), *The European Union and Terrorism* (London: John Harper Publishing, 2007)；John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation-Toward a European FBI?* (London, 2003)；Erwin Müller and Patricia Schneider (eds.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* (Baden-Baden: Nomos, 2006).



警察與司法資料，以妥善監督與管理在歐盟境內流動之人員。(4)邊界安全管理：設立「歐盟外圍邊境合作管理署」(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union; Frontex)，以嚴密歐盟陸、海、空等外圍邊境的安全管理。(5)防止資助恐怖主義：整合歐盟會員國間財政情報系統，以抑止任何提供恐怖主義財政支援的可能。歐盟這些反恐政策已經完整建構了歐盟內部打擊恐怖主義的藍圖，然而，這些政策機制是否能夠有效地整合與強化歐盟會員國的警政與情報系統，以有效提昇歐盟境內的反恐效益，殊值觀察與研究。

## 貳、建立恐怖份子與恐怖組織名單

2001年9月11日美國遭受911攻擊事件後，歐盟立即意識到恐怖主義的威脅日劇加深，除了同聲譴責發動攻擊的恐怖組織之外，亦旋即於同(2001)年9月21日在布魯塞爾召開特別歐盟高峰會議(European Council)，會議將恐怖主義界定為全球面臨的最主要威脅之一，並將打擊恐怖主義視為歐盟首要目標。隨後，歐盟部長理事會(Council)於2001年12月27日通過一項「打擊恐怖主義共同立場」(Common Position on Combating Terrorism)<sup>2</sup>，除了強調支持聯合國安理會1373號決議文所揭櫫之反恐政策外，並詳細檢討與定義歐盟境內的恐怖份子與團體。同時，也呼籲歐盟會員國應對恐怖行動給予適當的懲罰，例如：「打擊恐怖主義共同立場」第8條表明：「任何資助、籌劃、準備、參與或支援恐怖行動的人員都應接受司法制裁，恐怖行動在法律上應被視為嚴重的刑事犯罪，歐盟會員國應對恐怖行動科以適當的法律責任與刑責。」<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Council Common Position of 27 December 2001 on combating Terrorism (2001/930/CFSP), OJ L 344, 28.12.2001, pp. 90-92.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 91.



在處理恐怖主義問題時，首先遇到的一個問題是，何謂「恐怖行為」(Terrorist Acts)？對此，歐盟在 2002 年 6 月 13 日生效的打擊恐怖主義架構決定中將「恐怖行為」定義為：「意圖進行的行動將嚴重危害國家或國際組織，其可能使用的手段包括威脅大眾、非適當之強制行為或破壞政治、憲政、經濟或社會基礎建設。」<sup>4</sup> 而恐怖行為的犯罪型態有底下 8 種類型<sup>5</sup>：(1) 攻擊人身安全或危害肢體健全；(2) 綁架或強制拘禁；(3) 製造大宗的危害公眾或私人設備的破壞行為，包括資訊系統；(4) 強制佔領公眾交通工具，如空中運輸機或船隻；(5) 強行製造、掠奪、占有或運輸核生化武器；(6) 釋放危險物質或製造火災、炸彈或洪水；(7) 干預或破壞水源、電力或基本自然資源供應的行為；(8) 指揮或參與恐怖組織的行動，包括資助恐怖行動以及供應其他物質資源。同時，歐盟於打擊恐怖主義架構決定中將「恐怖組織」定義為：「由一群意圖執行恐怖行為的個人所組成之組織完善的團體」。<sup>6</sup>

歐盟為了有效預防、追捕與反應恐怖攻擊行動，因此詳實地對國際恐怖份子與恐怖組織進行調查，並於 2001 年 12 月 28 日公佈第一份恐怖份子與恐怖組織名單，名單上總共列記 29 名恐怖份子與 13 個恐怖組織，其中包括：巴斯克艾塔組織(Basque Fatherland and Liberty; ETA)<sup>7</sup>、

---

<sup>4</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) OJ L 164, 22.06.2002, p. 4. (Article 1.1)

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 3. (Article 2)

<sup>7</sup> 艾塔組織西班牙文名稱為 Euzkadi Ta Azkatasuna (Basque Fatherland and Freedom)。其活動地點集中在西班牙巴斯克自治區(西班牙北方及法國西南方邊境)，並透過武裝的方式尋求巴斯克地區的獨立，現已被列為西班牙、美國及歐盟恐怖組織名單上的恐怖組織。該組織的成立背景可遠溯自 1936 年西班牙內戰政府授與巴斯克地區獨立自治權，但是，佛朗哥上台後，宣佈結束其自治，而促成艾塔組織於 1959 年成立。該組織在 1998 年開始與西班牙政黨進行和解談判，最後與西班牙政府達成停火協議，但是，自 2001 年起，艾塔組織又再度發動零星汽車爆炸攻擊，導致約 20 人死亡，而使得西班牙政府與艾塔組織間的談判宣告破裂。



愛爾蘭共和軍 (Irish Republican Army; IRA)<sup>8</sup>、十月一日反法西斯復興組織 (Anti-Fascist Resistance Group First of October; GRAPO)<sup>9</sup>、哈瑪斯恐怖主義派組織 (Terrorist Wing of HAMAS)<sup>10</sup>、巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織 (Palestinian Islamic Jihad; PIJ)<sup>11</sup>與其他改革派的恐怖組織及其旗

<sup>8</sup> 第一次世界大戰期間，愛爾蘭民族情緒紛起，1921年英國被迫同意愛爾蘭南部組成愛爾蘭自由邦，但北方6個郡仍隸屬英國，英國於是將其國名更改為「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國」。從此以後，由新芬黨（天主教政黨）資助的愛爾蘭共和軍，在這半個世紀的時間內，不斷以武力爭取北愛爾蘭擺脫英國政府的統治，雙方的衝突約計造成3600人死亡。1998年，北愛爾蘭各方簽署和平協議，並成立地方自治政府。但由於愛爾蘭共和軍仍然拒絕解除武裝，和平進程多次陷入僵局。

<sup>9</sup> 「十月一日反法西斯復興組織」成立於1975年，當時適值佛朗哥統治西班牙時期，主張推翻西班牙政府的統治並回歸馬克思列寧主義的體制。該組織反對美國在西班牙的駐軍，並自1977年開始不斷以攻擊美軍為目標。21世紀後，該組織轉為以強劫銀行為主要目標，2000年5月曾策畫搶劫運鈔車案殺害兩名安檢人員，2001年11月殺害西班牙警察做為報復警方在法國逮捕多名該組織領導人的手段。根據統計，該組織成立至今約已殺害90人，並約造成200人受傷。

<sup>10</sup> 哈瑪斯成立於1987年，其名稱是由阿拉伯文英譯的字母首字組成 (Harakat al-Muqāwama al-Islāmiyya)，原意為「伊斯蘭抵抗運動」，其首要目標為消滅以色列。哈瑪斯是一個頗為兩極化的組織，一方面進行許多慈善事業，但另一方面又從不放棄以武力攻擊以色列。該組織在2005年國會大選中，獲得多數席次成為執政黨，而與隸屬於法塔赫黨的巴勒斯坦當局總統阿巴斯成為兩股競爭的勢力。2007年哈瑪斯與法塔赫黨在加薩走廊發生激戰，最後由哈瑪斯重掌加薩走廊領導權。哈瑪斯的主要軍事部隊是卡桑旅 (Hamās-Izz al-Dīn al-Qassem)，為歐盟恐怖組織名單中的一員。雖然，在2003年時，歐盟高度讚揚哈瑪斯有意與以色列達成停火協議的意願，而考慮將其自恐怖組織名單中撤除，但之後發生的一連串恐怖衝突，使歐盟維持原意仍將哈瑪斯視為恐怖組織。

<sup>11</sup> 巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織是一個以暴力方式反對以色列存在的民族團體，於1997年被美國國務院列為恐怖組織，其創始者是兩名在埃及就讀的埃及穆斯林兄弟會成員 (Egyptian Muslim Brotherhood) 夏卡其 (Fathi Shaqaqi) 與阿武達 (Abd al-Aziz Awda)。這個組織的主要政治訴求為：希望回到1948年土地分治決議前的巴勒斯坦國。1980年代前，該組織是在埃及活動，在總統沙達特被暗殺後，潛逃至加薩走廊至1987年，之後又逃往黎巴嫩，與真主黨在1990年代開始進行多次恐怖攻擊的合作。而巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織的規模遠小於哈瑪斯，然而，兩者最大的差異在於：巴勒斯坦伊斯蘭聖



下之獨立組織等。<sup>12</sup>

歐盟為了確實掌握恐怖主義的發展，因此每半年更新一次恐怖份子與恐怖組織名單，而該名單乃是根據歐盟會員國司法與警察單位的調查結果製作而成。由於名單每半年更動一次的緣故，使得恐怖份子與恐怖組織的數量都不盡相同，以 2008 年 7 月所公佈的名單為例，其列出的恐怖份子僅有 28 名，而恐怖組織則有 30 個。但在 2009 年 1 月的新名單中，恐怖份子則增加到 59 名，而恐怖組織則有 47 個。（參見〈附件一〉與〈附件二〉）

## 參、歐洲聯盟司法與內政事務決策程序

為了順應大部份歐盟會員國<sup>13</sup>對於將移民、庇護與公民合作的政策領域轉移到第一支柱的要求，1999 年生效的阿姆斯特丹條約(Amsterdam Treaty)將第三支柱「司法與內政事務」(Justice and Home Affairs; JHA)更名為刑事事務警政與司法合作(Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)，同(1999)年，歐洲執行委員會新設立「司法與內政事務總署」(Directorate-General Justice and Home Affairs)，負責處理第三支柱的事務，該總署的重要性自 1999 年至今日益升高。

阿姆斯特丹條約將原屬於第三支柱中的簽證、邊境、移民與庇護等與人員自由流通相關的領域，以及民事事務中的司法合作移轉至第一支

---

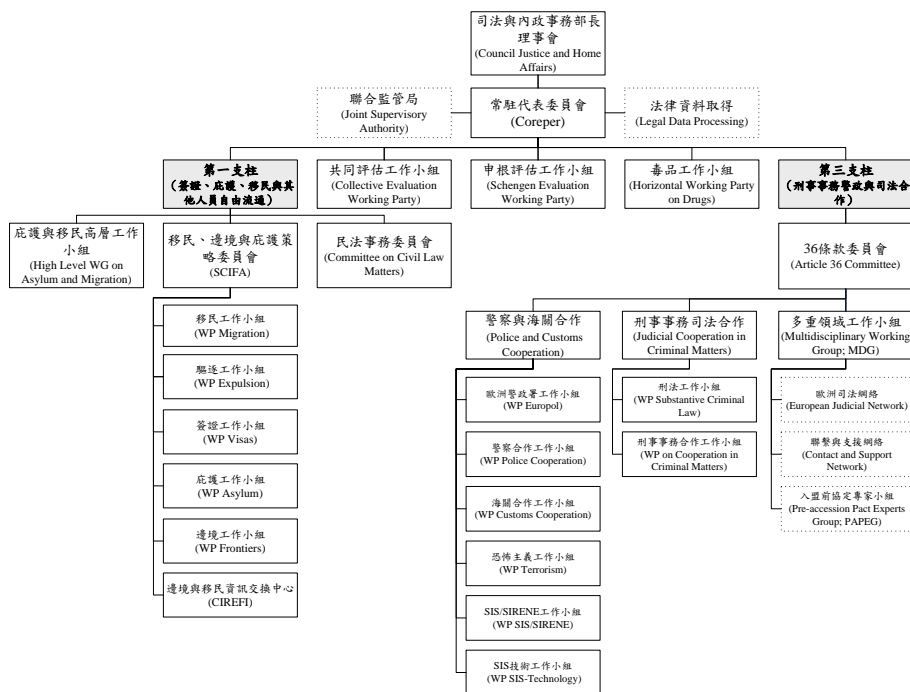
戰組織從不提供社會資源，也不參與任何與以色列的外交談判行動，而堅持以武力消滅以色列。1987 年至今，該組織大多以自殺炸彈攻擊方式進行恐怖攻擊行動。

<sup>12</sup> 詳細內容請參閱：Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat Terrorism (2001/931/CFSP), OJ L 344, 28.12.2001, pp. 93-96.

<sup>13</sup> 不包括：英國、愛爾蘭與丹麥。



柱<sup>14</sup>，賦予歐洲執行委員會在這些領域中的權限，刑事事務警政與司法合作則保留在第三支柱中。根據歐洲共同體條約第 62-63 條規定，歐盟應在阿姆斯特丹條約生效後 5 年內（即 2004 年 5 月），完成底下人員自由流通的配套措施：歐盟外部邊境人員管制的共同程序、共同簽證政策、有關庇護申請的共同措施、難民臨時保護與移民政策等措施。在決策程序方面，丹麥、英國與愛爾蘭有選擇退出第三支柱決策的權利。<sup>15</sup>



附圖：歐洲聯盟司法與內政事務決策程序圖

<sup>14</sup> 歐洲共同體條約第 61 條。

<sup>15</sup> Helen Wallace, *Policy-Making in the European Union*, 5<sup>th</sup> ed. (New York: Oxford, 2005), p. 465.



資料來源：Helen Wallace, *Policy-Making in the European Union*, 5<sup>th</sup> ed. (New York: Oxford, 2005), p. 468.

至於，阿姆斯特丹條約下司法與內政事務的決策程序繼承了馬斯垂克條約所規範的 4 層架構（參見附圖）：第一、司法與內政部長理事會：為歐盟司法與內政事務的最終決策機構；第二、常駐代表委員會第 2 組（*Coreper II*）：由歐盟會員國大使所組成，負責準備召開司法與內政部長理事會；第三、特別協調委員會（*Special Coordinating Committees*）：由歐盟會員國相關高層官員所組成，通常每月於布魯塞爾召開一次會議，負責協調歐盟會員國間的司法與內政政策；第四、工作小組：由各會員國部會與執行單位的專家組成，負責司法與內政相關議案的初步處理。<sup>16</sup>

阿姆斯特丹條約所建構的 4 層決策架構的最大特色為：融合第一支柱與第三支柱的權限與功能，增設特別協調委員會以促進歐盟會員國司法與內政事務的合作。首先，在第三支柱的系統中，原來馬斯垂克條約第 K.4 條，在阿姆斯特丹條約生效後改序為第 36 條，因此，原「K.4 委員會」遂改稱「36 條款委員會」（*Article 36 Committee*）。根據阿姆斯特丹條約「36 條款委員會」的權限僅限於第三支柱的政策領域。其次，在第一支柱的系統中，增設「移民、邊境與庇護策略委員會」（*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum; SCIFA*）與「民事事務委員會」（*Committee on Civil Law Matters; CCLM*）等兩個新委員會。基本上，這兩個新委員會的官員是由該會員國的司法部與內政部的高級官員出席組成，常與由外交部高級官員組成的 *Coreper* 形成相互競爭的局面。但是，由於這兩個特別協調委員會召開會議的次數不多，而且又必須與其國內的部會密切聯繫，因此，削弱了與 *Coreper* 談判的能力；相反地，

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 467.





Coreper則因為必須準備司法與內政部長理事會會議，因此，每週緊盯其下屬工作小組的進度，使得Coreper能夠全盤掌握司法與內政議題的發展。這也就是說，在實務上，Coreper在司法與內政政策領域的影響力比上述兩個新委員會高。<sup>17</sup>

悉知，歐盟第一支柱政策領域具有超國家主義的特色，但是，阿姆斯特丹條約在第一支柱下增設「移民、邊境與庇護策略委員會」與「民法事務委員會」後，使第一支柱首度出現超國家主義與政府間主義共存的特殊現象。對於轉移至第一支柱的簽證、邊境、移民與庇護等政策領域，歐洲共同體條約第 67 條第 1 款規定：「阿姆斯特丹條約生效後的 5 年過渡期間，部長理事會應接受歐洲執行委員會或歐盟會員國的提案，並應就每項措施諮詢歐洲議會後，以一致決的方式進行表決。」這也就是說，歐洲執行委員會與歐盟會員國在過渡時期共同分享提案權，這打破了歐洲執行委員會在第一支柱政策領域中擁有提案獨佔權的特色。<sup>18</sup>然而，歐洲共同體條約第 67 條第 2 條隨即規定：「5 年過渡期後，部長理事會應就歐洲執行委員會的提案表決；而歐洲執行委員會應考慮歐盟會員國的要求後，向部長理事會提出提案。」雖然，這條規定卸除了歐盟會員國在第一支柱中的提案權，使歐洲執行委員會在過渡期後又重獲提案的獨佔權，但是，仍需考慮歐盟會員國要求，這在歐洲共同體條約中是非常罕見的條款。<sup>19</sup>

一般而言，歐洲議會在阿姆斯特丹條約之前對第三支柱的政策領域幾乎無參與權。阿姆斯特丹條約生效後，歐洲議會增加了被諮詢權，部長理事會在通過議案前應諮詢歐洲議會，這代表著歐洲議會得以對司法與內政事務表示意見。尼斯條約在有關簽證與民法事務中的司法合作措施引進共同決定程序 (Co-decision)，賦予歐洲議會三讀的審查權利。這

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 469.

<sup>18</sup> Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law* (Edinburgh Gate: Pearson Education, 2000), p. 40.

<sup>19</sup> *Ibid.*



意味著歐洲議會能以絕對多數決的方式拒絕部長理事會的共同立場，使得提案無法通過，而不能頒布成為法令。<sup>20</sup>部長理事會因此必須審慎考慮歐洲議會所提出的修正案，並且與歐洲議會共同分享決策權。

雖然阿姆斯特丹條約與尼斯條約逐漸擴增歐洲議會在司法與內政事務的權限，但是，除了簽證與民法事務司法合作措施以外，歐洲議會對其他司法與內政事務仍然無權對部長理事會通過的立法進行修改或抵制。儘管歐洲議會在大部分的司法與內政事務中使不上力，但是，歐洲議會「公民自由與權利、司法與內政事務委員會」(Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs; LIBE)卻不斷地增加其對司法與內政事務的參與<sup>21</sup>，預計將來歐洲議會對歐盟司法與內政事務政策發展的影響力將會逐漸增加。

尼斯條約對有關司法與內政事務的改革主要有底下3個方向<sup>22</sup>：

- (一) 擴大多數決與共同決定在司法與內政事務中的使用範圍。<sup>23</sup>
- (二) 廢除歐盟會員國在歐洲高峰會使用否決權的可能性，以加速司法與內政事務的合作。根據尼斯條約第40條規定，一個反對某項合作的歐盟會員國在歐洲高峰會中，不得使用否決權來阻礙其他歐盟會員國的合作。第三，設置歐洲司法合作單位以提高歐盟會員國司法機

---

<sup>20</sup> 有關共同決定程序的過程，請參見：張福昌，《邁向「歐洲聯盟」之路》(台北：三民，2002)，頁115-119。

<sup>21</sup> Wallace, *op. cit.*, p. 469.

<sup>22</sup> John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation - Toward A European FBI?* (London: Lynne Rienner, 2003), p. 111.

<sup>23</sup> 2000年政府間會議已經決議放棄將多數決與共同決定程序擴張至歐洲聯盟條約第6章刑事事務警政與司法合作領域。由於法國等歐盟會員國反對將第4章「簽證、庇護、移民與其他與人員自由流通相關政策」納入共同決定程序的使用範圍，因此，共同決定程序只適用於簽證與民法事務司法合作措施，而多數決則適用於庇護措施與難民臨時保護與司法文件跨境服務(Cross-border Service of Judicial Documents)等。



構處理跨國重大司法案件的效率。<sup>24</sup>

總而言之，雖然阿姆斯特丹條約將部分第三支柱的政策領域轉移至第一支柱，但是，司法與內政事務的核心部份仍留存於第三支柱中，而且其與第一支柱政策領域的界限仍然明顯可見。阿姆斯特丹條約與尼斯條約下的司法與內政事務已成為歐盟統合領域中最活耀的領域之一，雖然歐洲執行委員會與歐洲議會的權限不斷增強，但是從決策過程中可以發現，歐盟司法與內政事務仍然屬於政府間合作的模式，歐盟會員國仍然掌握決定性的權力。然而，阿姆斯特丹條約擴增的特別協調機構，以及尼斯條約新設的歐洲司法合作單位，都將使歐盟司法與內政事務的合作更加活絡。

## 肆、設立反恐權責機構

設立反恐權責機構是歐盟反恐政策的重要一環。歐盟自 2004 年與 2005 年接連遭受恐怖攻擊之後，決定強化警政司法合作機構的功能，在第三支柱司法與內政事務領域中，積極賦予「歐洲警政署」、「歐洲司法合作單位」與「歐盟外圍邊境合作管理署」等機構的功能，以增強歐盟反恐能力。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 尼斯條約第 29-31 條。

<sup>25</sup> 有關「歐洲警政署」的參考文獻如下：張福昌，〈歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石？〉，「第四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，2008/12/15）；Satish Sule, *Europol und europäischer Datenschutz* (Baden-Baden: Nomos, 1999); Nikolaos Lavranos, “Europol and the Fight Against Terrorism,” *European Foreign Affairs Review* 8, 2003; Oldrich Bures, “Europol’s Fledgling Counterterrorism Role”, WISC 2008 Second Global International Studies Conference, 14.06.2008; Charles Elsen, *From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation* (Europäische Rechtsakademie: ERA Forum, 2007); John Benyon, “Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement,” *International*



## 一、強化歐洲警政署的功能

歐盟 15 會員國在 1995 年 7 月 26 日簽署歐洲警政署公約（Europol Convention）<sup>26</sup>，於 1998 年 10 月 1 日完成公約的批准，1999 年 7 月 1 日「歐洲警政署」正式成立與運作，會址設於荷蘭海牙。「歐洲警政署」的成立宗旨在於加強歐盟會員國間的警察合作，以有效打擊恐怖主義、非法毒品走私與重大的國際性組織犯罪。

2001 年 11 月 15 日歐盟司法與內政理事會（Council of Justice and Home Affairs）決議，在「歐洲警政署」架構下成立一個反恐專案小組（Counter Terrorism Task Force; CTF），其任務為：（一）蒐集恐怖主義重要資訊與歐盟恐怖主義現況的情報。（二）分析情報與戰略步驟。（三）分析潛在威脅、執行方法與安全情勢。<sup>27</sup> 然而，反恐專案小組僅運作一年，2002 年底即併入「歐洲警政署」「重大犯罪部門」（Department SC）中的「反恐處」（SC5）。<sup>28</sup> 2004 年西班牙馬德里火車爆炸事件後，使歐盟再度檢討其反恐機制，並決定再度將反恐專案小組從「歐洲警政署」

---

*Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994.

<sup>26</sup> The Europol Convention. Viadrina International Law Project. Available from: [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_LFD/PDF/binary/english\\_text/europol-convention.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LFD/PDF/binary/english_text/europol-convention.pdf). (Accessed 14.10.2007)

<sup>27</sup> Mathieu Delfin, "Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective," *Justice Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2006, p. 344.

<sup>28</sup> 反恐專案小組無法繼續運作的主要原因有三：其一，反恐專案小組的設立僅具象徵意義，歐盟會員國並未給予太大重視。其二，其人事與「歐洲警政署」雷同，兩者都是由歐盟會員國的警察或情報單位人員組成，有疊床架屋的批評。其三，就實際運作的經驗來看，其在促進歐盟會員國資訊交流上，亦未能發揮預期的功效。相關的內容請參閱：Wilhelm Knelangen, "Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus," in Erwin Müller and Patricia Schneider (eds.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* (Baden-Baden: Nomos, 2006), p. 149.



「反恐處」獨立出來，其貢獻在於建立一個專門監督與分析伊斯蘭恐怖行動現況的「伊斯蘭恐怖主義分析工作檔案」(Analysis Work Files; AWFs)，並完成歐盟內部恐怖組織名單與其活動情形的「海豚檔案」(Dolphin Files)。

## 二、加強歐盟會員國警察與情報部門的合作

2001年911事件之後，歐盟即呼籲其會員國的警察、安全與情報單位改善彼此之間，以及其與「歐洲警政署」之間的情報交換系統<sup>29</sup>，並提議歐盟會員國情報單位間應設立一個專門討論恐怖主義議題的合作機制，於是便促成「反恐小組」(Counter Terrorism Group; CTG)的誕生。「反恐小組」的主要任務在於草擬打擊恐怖主義的提案、促進反恐合作與提供恐怖主義相關資訊（特別是有關伊斯蘭恐怖主義之威脅評估）等。<sup>30</sup>「反恐小組」應向會員國駐歐盟的代表提交工作報告，值得注意的是，警察部門並未參與該項會議。

再者，「警察首長專案小組」(Police Chiefs Task Force; PCTF)與「警察反恐工作小組」(Police Working Group on Terrorism; PWGT)是歐盟會員國警察部門間重要的合作機制。「警察首長專案小組」是一個提供歐盟會員國就當前跨邊境犯罪問題的警政實務與資訊交換的平台。從實務經驗中可以得知「警察首長專案小組」的決定可以影響「歐洲警政署」的政策走向，例如：2003年歐盟執行波士尼亞-赫塞哥維納警察任務(EU's Police Mission in Bosnia-Herzegovina)時，「警察首長專案小組」及成功地促成「歐洲警政署」制定「阿爾巴尼亞民族主義組織犯罪報告」

<sup>29</sup> 歐盟內部有部份歐盟會員國並不願意交換資訊，2004年西班牙馬德里爆炸案即披露出這個問題，西班牙安全單位事先已經掌握一些嫌疑犯，但是其他會員國卻多不知情。

<sup>30</sup> Lauri Lugna, "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting," *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, 2006, pp. 115-116.



(Ethnic Albanian Organized Crime Groups)。<sup>31</sup>而「警察反恐工作小組」早在 1979 年即已成立，該工作小組的成員除了歐盟會員國之外，尚包含挪威與瑞士兩國，新加入的歐盟會員國將暫列為觀察員，之後再正式成為該工作小組成員。<sup>32</sup>

### 三、加強歐盟會員國司法機構的合作

採取法律途徑解決恐怖主義問題一直是歐盟一貫的主張，因此，如何促使歐盟會員國司法單位合作以有效打擊恐怖主義，乃成為歐盟反恐政策的重點內容。

#### (一) 建立歐洲司法合作單位

1999 年坦佩雷 (Tampere) 高峰會議將設置「歐洲司法合作單位」<sup>33</sup>視為重要的歐盟發展目標。會中強調「歐洲司法合作單位」的功能有三：第一、發揮協調歐盟會員國檢察單位的能力；第二、促成歐盟會員國間刑事調查合作；第三、與「歐洲司法網絡」(European Judicial Network; EJN) 密切合作。<sup>34</sup>2000 年 12 月歐盟部長理事會決定設置「歐洲司法合

---

<sup>31</sup> Tony Bunyan, "The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee," *Statewatch Analysis*, pp. 6-7, <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf>. (Accessed 10.11.2008)

<sup>32</sup> Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lddeucom/53/4102703.htm>. (Accessed 12.11.2008)

<sup>33</sup> 有關「歐洲司法合作單位」的參考文獻如下：Council Decision: Setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA), OJ L 63, 06.03.2002; Hans Nilsson, "Judicial Cooperation in Europe against Terrorism," in David Spence (ed.), *The European Union and Terrorism* (UK: John Harper, 2007); House of Lords, European Union Committee, "Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust," 23rd Report of Session 2003-04, 21.7.2004; Peers Steve, "EU Response to Terrorism," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2003.

<sup>34</sup> Jorga Costa, "Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor," in Joanna Apap, *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after*



作前置單位」(Pro-Eurojust)，負責籌劃設立「歐洲司法合作單位」。

2002年2月28日歐盟會員國正式設立「歐洲司法合作單位」，會址設於荷蘭海牙。「歐洲司法合作單位」是歐洲司法領域中第一個常設的司法機構，其主要的目標有三(官網資料)：第一、促進與提昇歐盟會員國相關司法單位的合作。第二、加強歐盟會員國之間的司法相互與「歐洲逮捕令」的執行。第三、協助歐盟會員國處理重大跨國犯罪與組織犯罪的調查與起訴。<sup>35</sup>「歐洲司法合作單位」的組織並不複雜，最重要的決策核心單位是「執行團」(College)，由27名「會員國成員」(National Member)<sup>36</sup>組成。其他的支援性質部門則由行政主任負責管理，包括預算與財政部門、人力資源、資訊管理、法律事務、安全與一般事務等。除了這些單位外，還有一個獨立於「歐洲司法合作單位」之外的「聯合監督機構」(Joint Supervisory Body; JSB)，負責監控「歐洲司法合作單位」在傳輸資料的過程是否有侵害個人基本權利的情事。

## (二) 建立適用全歐盟的歐洲逮捕令

1995年「歐盟會員國間簡易引渡程序公約」(Convention on the Simplified Extradition Procedure between Member States of the European Union)與1996年「歐盟會員國間引渡公約」(Convention on Extradition between Member States)是兩項簡化歐盟內部引渡程序的前衛立法，但許多歐盟會員國卻遲遲不能批准這兩項條約。<sup>37</sup>因此，為了使歐盟會員

---

*Enlargement* (UK: Edward Elgar, 2004), pp. 141-143.

<sup>35</sup> Rajka Vlahovic, "Eurojust: An Overview, Background, Structure and Work, Presentation," in *Regional Expert Workshop on International Co-operation on Counter Terrorism, Corruption and the fight against Transnational Organised Crime*, 7-9, March, 2009.

<sup>36</sup> 每個歐盟會員國得派遣一名具有司法經驗的人選為「會員國成員」(National Member)，並代表出席「執行團」(College)。

<sup>37</sup> Michael Plachta and Wouter van Ballegooij, "The Framework Decision on the European Arrest Warrant and Surrender Procedures between Member States of the European Union," in: Judge Rob Blekxtoon and Wouter van Ballegooij (eds.),



國間的逮捕與解送程序能夠迅速便捷地實施，乃促成了「歐洲逮捕令」<sup>38</sup>的出現。

「歐洲逮捕令」乃根據歐盟於 2002 年 6 月 13 日所頒布的「歐洲逮捕令架構決定」(Framework Decision on the European Arrest Warrant)而設立，該架構決定的條文共有 35 條。「歐洲逮捕令」是歐盟為了打擊恐怖主義所執行的一大變革，同時也是歐盟會員國在司法合作上的里程碑，它樹立了「司法機構對司法機構」直接完成解送程序的先例，取代過去冗長的外交途徑引渡程序。在「歐洲逮捕令架構決定」中明定 32 項可以直接適用「歐洲逮捕令」的罪行<sup>39</sup>，並且規定在最多 90 天內必需完成「歐洲逮捕令」解送程序，使得整個解送罪犯的時間縮短了，程序已隨之簡化了。「歐洲逮捕令」這種簡化解送程序的功能，預計將可以解決恐怖份子流竄歐盟各國的問題，並且可以提昇審理恐怖主義攻擊

---

*Handbook on the European Arrest Warrant.* (The Netherlands: T · M · C · Asser Press, 2005), p. 32.

<sup>38</sup> 有關「歐洲逮捕令」的參考文獻如下：Rob Blekxtoon, “Introduction,” in Judge Rob Blekxtoon and Wouter van Ballegooij (eds.), *Handbook on the European Arrest Warrant* (The Netherlands: T · M · C · Asser Press, 2005); Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA), OJ L 190, 17.8.2002; Jan Wouters and Frederik Naert, “Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition: An Appraisal of the EU’s Main Criminal Law Measures Against Terrorism After 11 September,” *Common Market Law Review* 41, 2004; Elies Van Sliedregt, “The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law, Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition,” *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, 2007; Michael Plachta, “European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?” *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 2, 2003; Scott Siegel, “Courts and Compliance in the European Union: The European Arrest Warrant in National Constitutional Courts,” in *The Jean Monnet Program*, 2008, pp. 5-6. Available from: [www. JeanMonnetProgram.org](http://www.JeanMonnetProgram.org). (Accessed 15.10.2008)

<sup>39</sup> 這 32 項罪行包括：恐怖攻擊、幫派犯罪、走私人口、貪污與謀殺等。應逮捕之嫌疑人若被以這 32 種罪刑定罪，則可以直接適用「歐洲逮捕令」將之解送。





案件的速度。<sup>40</sup>

#### 四、設立歐盟外圍邊境合作管理署

隨著歐盟版圖日益擴大，歐盟外圍邊境（External Border）長度也隨之增加<sup>41</sup>，其安全管理的難度也因之加深。層出不窮的偷渡、走私與組織犯罪問題，迫使歐盟高度重視外圍邊境的安全管理。

2002年5月7日歐洲執行委員會向部長理事會與歐洲議會提出「邁向統合的外圍邊境管理通報」（Communication on the Way towards an Integrated Management of External Borders），這份通報除了點出歐盟外圍邊境安全管理的重要性外，還建議歐盟應該朝底下四個方向加強歐盟外圍邊境的安全管理：（一）建立外圍邊境管制的共同規定與標準；（二）設立「外圍邊境專家共同單位」（External Borders Practitioners Common Unit）；（三）分攤外圍邊境管理的財政支出；（四）成立「歐洲邊境警衛隊」（European Corps of Border Guards）等。<sup>42</sup>這份通報的內容大致上已勾勒出未來歐盟邊境管理的藍圖，雖然部份歐盟會員國反對成立邊境

<sup>40</sup> Scott Siegel: Courts and Compliance in the European Union: The European Arrest Warrant in National Constitutional Courts, in: The Jean Monnet Program, 2008, pp. 5-6. Available from: [www.JeanMonnetProgram.org](http://www.JeanMonnetProgram.org).

<sup>41</sup> 歐盟於2004年5月1日完成第一波第五次擴大後，原本德國、奧地利、義大利的東部陸地邊界，改由愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、斯洛伐克、匈牙利、斯洛凡尼亞等七國的邊界取代，使歐盟東部陸地邊境從4,095公里增加到6,220公里，足足增加了2,125公里。隨後，歐盟於2007年1月1日完成第二波第五次擴大後，羅馬尼亞與保加利亞加入歐盟，使歐盟東部陸地邊境延伸到東巴爾幹半島，且與希臘北部相連，致使整個歐盟東部邊界總長增加為8,509公里，比起第五次擴大前多了4,414公里，幾乎增長一倍左右。而歐盟會員國與其鄰國的交界邊境，也從原本8段交界邊境增加為23段交界邊境，幾乎成長了兩倍。資料來源：Frontex: the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007-08, report from European Union Committee, Authority of the House of Lords, London, 05. 03. 2008, pp. 13-14.

<sup>42</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, 07.05.2002.



警衛隊，不過，大多數的歐盟會員國還是對歐洲執行委員會的提案抱持正面的態度。<sup>43</sup>

在 2002 年 6 月 21 至 22 日塞維亞 (Seville) 歐盟高峰會議中，非法移民與海岸邊境警察被列為會議討論的重要議題，會議中歐洲執行委員會主席普羅迪 (Romano Prodi) 提議發展「統合與綜合性邊境策略」(An Integrated and Comprehensive Border Strategy)。<sup>44</sup>為了解決這個問題，在 2003 年 6 月 19 至 20 日泰薩羅尼奇 (Thessaloniki) 高峰會議中，歐盟會員國要求歐洲執行委員會仿照過去「外圍邊境專家共同單位」的經驗，在歐洲共同體架構下重新草擬一個新的機制，以接續「外圍邊境專家共同單位」的任務。<sup>45</sup>

2003 年 11 月歐洲執行委員會提出建立「歐洲邊境署」(European Border Agency) 的提案，內容包括：提供歐盟會員國邊界管制、情報與訓練計畫、協助管理特別案件與協調歐盟處理非法移民等。最後，部長理事會於 2004 年 10 月 26 日通過第 2007/2004 號規則 (Regulation) 成立了「歐盟外圍邊境合作管理署」<sup>46</sup>。2005 年 4 月 26 日部長理事會通

---

<sup>43</sup> Frontex: the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007-08, report from European Union Committee, Authority of the House of Lords, London, 05.03.2008, p. 11.

<sup>44</sup> Council of the European Union: Seville European Council of 21 and 22 June 2002 - Presidency Conclusions, 13463/02, 24.10.2002.

<sup>45</sup> Council of the European Union: Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council 19-20.6.2003, 11638/03, 01.10.2003, p. 4.

<sup>46</sup> 有關「歐盟外圍邊境合作管理署」的參考文獻如下：張福昌，〈歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex 的角色與功能〉，「歐盟東擴研究」學術研討會（台北：中央研究院歐美研究所，2008/10/24-25；Fu-chang Chang, “EU Enlargement and Security Challenge in Wider Black Sea Region”, paper presented on the International Conference “EU’s 5th Enlargement: Challenge and Perspective” on 19. December 2006, in the Tamkang University, Taipei; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, 7.5.2002; Stefano Bertozzi, “Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million



過一項決定 (Decision)，將「歐盟外圍邊境合作管理署」的會址設於波蘭華沙。<sup>47</sup> 同 (2005) 年 10 月 3 日「歐盟外圍邊境合作管理署」正式開始運作，其主要任務包括：(1) 協調歐盟會員國的邊境行動；(2) 訓練歐盟會員國的邊境人員；(3) 執行外圍邊境危機分析；(4) 推展有關邊境管理的研究與發展；(5) 提供緊急支援；(6) 協調共同遣返行動。<sup>48</sup>

「歐盟外圍邊境合作管理署」成立至今已經協助歐盟會員國執行許多逮捕與遣返非法入境人員的聯合行動<sup>49</sup>，預計「歐盟外圍邊境合作管理署」將成為歐盟打擊恐怖主義的重要前線機構。

## 五、完善防止資助恐怖主義的機制

在歐洲單一市場的架構下，資金得以在歐盟境內自由流通，使恐怖份子與恐怖組織常利用歐盟這種資金自由流通的環境，靈活調度資金以支持其恐怖行動。因此，歐盟乃將如何防止恐怖份子與恐怖組織取得財政資助，視為其反恐政策的核心任務。

首先，歐盟於過去十幾年中提出三項反洗錢指令：(一) 1991 年 6 月歐盟頒佈第一個「防制洗錢指令」，強調嚴密歐盟會員國之銀行金融系統與禁止資助任何恐怖活動等。<sup>50</sup> (二) 2004 年 6 月歐洲執行委員會

---

km<sup>2</sup>”，Working Document, Centre for European Policy Studies, No. 284, 2008; Didier Bigo et al., “The Changing Landscape of European Liberty and Security,” Mid-term Report on the Results of the CHALLENGE Project, Centre for European Policy Studies, Research Paper No. 4, 2007; Jill Donoghue et al., “Report on Frontex. The European Union's New Border Security Agency,” Institute of European Affairs, 2006.

<sup>47</sup> Council Decision of 26 April 2005 designating the seat of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 114, 4.5.2005, p. 1.

<sup>48</sup> Frontex: General Report of Frontex for 2005, p. 1.

<sup>49</sup> 詳細內容請參閱張福昌：《歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex 的角色與功能》，前引文。

<sup>50</sup> Council Directive of 10 June 1991 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC), OJ L 166, 28.06.1991,



提出第二防制洗錢指令建議案，內容包括：擴大洗錢的定義、防止合法資金被用於資助恐怖行動等。<sup>51</sup>（三）2006年8月歐盟通過第三個防制洗錢指令<sup>52</sup>，歐盟參考「反洗錢金融行動專案小組」(Financial Action Task Force On Money Laundering; FATF)<sup>53</sup>於2003年所擬定之反洗錢與打擊資助恐怖主義策略，強調歐盟未來防止財政資助恐怖主義的重點工作在於：擴大觀察名單的範圍，將慈善機構、律師、法官等專業團體與人士列為監控目標。<sup>54</sup>

其次，歐盟為了有效防止個人、公司、銀行等團體秘密支持恐怖行動，因此乃於2002年5月29日公佈一份詳細名冊，總共條列了213名自然人(Natural Persons)與68個法人(Legal Persons)、團體(Groups)與組織(Entities)。<sup>55</sup>而這些名單上的自然人大多是賓拉登(Osama bin Laden)、蓋達組織(Al-Qaida)與塔里班(Taliban)的成員與支持者。至於，名單上的法人、團體與組織則包括：銀行<sup>56</sup>、公司<sup>57</sup>與其他伊斯

---

pp. 77-83.

<sup>51</sup> Available from <http://www.anti-moneylaundering.org/Europe.aspx>. (Accessed 08.04.2009)

<sup>52</sup> Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006.

<sup>53</sup> 反洗錢金融行動特別小組是國際社會中，專門致力於控制洗錢行為的國際組織。其提出的關於反洗錢策略的「40+9項建議」是國際反洗錢領域中做重要的指導性文件，對於各國立法以及國際反洗錢法律制度的發展提供了重要的作用。

<sup>54</sup> Etay Katz, "Implementation of the Third Money Laundering Directive-An Overview," *Law and Financial Market Review*, May 2007, pp. 208-210.

<sup>55</sup> 詳細內容請參閱：Council Regulation (EC) No. 881/2002 of 27 May 2002, imposing certain specific restrictive measures directed against persons and entities associated with Usama bin Laden the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No. 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the Flight ban and expanding the Freeze of Funds and other Financial Resources in respect of the Taliban of Afghanistan, OJ L 139, 29.05.2002, pp. 12-20.

<sup>56</sup> 例如：Al-Barakaat Bank (Somalia), Al-Barakat Bank of Somalia (Somalia), Barakat Banks and Remittances (Dubai/UAE), De Afghanistan Momtaz Bank (Afghanistan), etc.



蘭組織<sup>58</sup>等。歐盟呼籲歐盟會員國應該凍結上述自然人、法人、團體與組織的所有資金與經濟來源，以消弭再度資助恐怖行動的可能性。除此之外，歐盟於 2002 年 2 月公佈一項「全歐洲資產凍結命令」(Establishing an EU-wide Asset-freezing Order)，這項命令可以適用申請「歐洲逮捕令」，因此，預期可以簡化凍結程序，提高執行效率。<sup>59</sup>

## 伍、強化反恐資訊與情報合作系統

反恐實務經驗中，各國逐漸發現過去單由警察單位負責處理恐怖主義問題，已經不合時宜，而必須佐以情報單位的協助才可以有效打擊恐怖主義。因此，如何強化歐盟會員國間資訊與情報單位的合作，亦成為歐盟反恐政策的至高策略。

### 一、情勢中心

歐盟共同外交與安全政策高級代表同時也是部長理事會秘書長，他是歐盟對外的靈魂人物。秘書處內所設置的反恐機制，都在協助部長理事會秘書長研擬相關政策<sup>60</sup>，在諸多反恐機制中，又以「情勢中心」

<sup>57</sup> 例如：Aaran Money Wire Service, Inc. (USA), Al-Barakaat Wiring Service (USA), Al-Barakat Financial Holding Co. (Somalia), Al Rashid Trust (Pakistan), Asat Trust Reg. (Liechtenstein), Barakaat International Foundation (Sweden), Barakat Computer Consulting (Somalia), Mamoun Darkazanli Import-Export Company (Germany), Parka Trading Company (Dubai/UAE), Youssef M. Nada & Co. (Austria), Youssef M. Nada (Switzerland), etc.

<sup>58</sup> 例如：Afghan Support Committee (ASC), Al Qaida/Islamic Army, Al-Jihad/Egyptian Islamic Jihad, Armed Islamic Group (GIA), Islamic Army of Aden, Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), Libyan Islamic Fighting Group, Somalia International Relief Organization, etc.

<sup>59</sup> Kristin Archick, "Europe and Counterterrorism Strengthening Police and Judicial Cooperation," CRS Report of Congress, 23.08.2004, p. 6.

<sup>60</sup> 例如：2004 年打擊恐怖主義宣言 (Declaration on Combating Terrorism) 中宣



(Situation Center; SitCen) 最為重要。「情勢中心」負責多種情勢分析與監控，包括歐盟內部安全、各情報安全單位的調查與行動、邊境管制與危機管理等，而「情勢中心」的報告直接提供給歐盟決策單位（例如常駐代表委員會、政治與安全委員會等），制訂戰略層級的政策，當然「情勢中心」的情報分析在歐盟打擊恐怖主義上，亦扮演重要角色。唯「情勢中心」所做成的任何分析報告僅供歐盟內部參考，不對外公開。<sup>61</sup>

## 二、第二代申根資訊系統

1985年6月15日法國、德國、荷蘭、比利時與盧森堡等5個歐盟會員國簽訂「申根協定」(Schengen Agreement)，計畫逐步廢除此間的邊境管制。因應「申根協定」的發展，申根會員國自1995年3月26日起建立了維護人員管制的「申根資訊系統」(Schengen Information System; SIS)，但是，隨著申根會員國不斷地增加<sup>62</sup>，「申根資訊系統」已不敷使用，因此，歐盟部長理事會於2001年12月6日決定發展「第二代申根資訊系統」。<sup>63</sup>「第二代申根資訊系統」除了保留第一代「申根

---

佈由高級代表指派一名隸屬於部長理事會秘書處架構之下的「反恐協調員」(Counter Terrorism Coordinator)，「反恐協調員」不僅需協調歐盟內部反恐事務，同時也應監督各項反恐工作是否在歐盟會員國內落實。但就實際狀況而言，反恐協調員不具任何推動反恐法令的權力，也不能發揮監督的效用。

<sup>61</sup> Available from: <http://www.euractiv.com/en/security/gijs-vries-terrorism-islam-democracy/article-136245>. (Accessed 13.11.2008); Daniel Keohane, "One Step Forward, Two Steps Back," *E-Scharp*, November-December.

<sup>62</sup> 歷經8次的擴大，使申根會員國增加為28國：法國、德國、荷蘭、比利時、盧森堡、義大利、西班牙、葡萄牙、希臘、奧地利、丹麥、芬蘭、瑞典、挪威、冰島、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛凡尼亞、馬爾他、瑞士、保加利亞、羅馬尼亞與列支登士敦（保加利亞、羅馬尼亞與列支登士敦等三國，雖然已簽訂申根協定，但尚未廢除內部邊境管制）。

<sup>63</sup> Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second generation of the Schengen Information System (SIS), OJ L 328, 13.12.2001, pp. 1-3.有關「第二代申根資訊系統」的參考文獻如下：Council of the European



資訊系統」所儲存的資料外，更引進生物辨識資訊，例如：與個人直接相關的身體特徵資料、相片、指紋、DNA檔案或視網膜掃描等<sup>64</sup>，使「第二代申根資訊系統」對入出境歐盟的人員辨識更加精確，這使歐盟能夠更有效地封鎖恐怖份子進入歐盟境內。唯「第二代申根資訊系統」原先計劃於2007年正式啟用，但因2004年歐洲執行委員會與「第二代申根資訊系統」計畫的得標者發生法律上糾紛。第一審法院(The Court of First Instance) 宣判終止該得標者繼續推展「第二代申根資訊系統」。權宜之計，歐盟乃同意自2007年9月1日起暫時由葡萄牙的SISone4all資訊系統替代「第二代申根資訊系統」。<sup>65</sup>

### 三、政治庇護申請者指紋資料庫

悉知，歐盟會員國於1990年6月15日簽定都柏林公約(Dublin Convention)，該公約要求歐盟會員國有義務檢驗該國政治庇護申請者的身分。而為了落實都柏林公約，因此掀起在歐盟架構下建立一個政治庇護申請者指紋資料庫的構想。2002年2月歐盟建立了「政治庇護申請者指紋資料庫」(European Dactylographic System; Eurodac)<sup>66</sup>，該資料庫

---

Union: Analysis of the impact of SISone4ALL on the SIS1+ and SIS II projects, 14773/06, Brussels, 20 November 2006; House of Lords, "The European Union Committee: Schengen Information System II (SIS II)", 9th Report of Session 2006-07, London: The Stationery Office Limited, 2 March 2007; Council Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L 381, 28.12.2006; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Development of the Schengen Information System II, COM (2001) 720 final, 18.12.2001.

<sup>64</sup> House of Lords (2007), *op. cit.*, p. 12.

<sup>65</sup> 請參閱：Council Regulation (EC) No 1987/2006, *op. cit.*, p. 9.; House of Lords (2007), *op. cit.*, pp. 8, 15.

<sup>66</sup> 有關「政治庇護申請者指紋資料庫」的參考文獻如下：Council Regulation (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the Establishment of Eurodac for the Comparison Fingerprints for the Effective Application of Dublin Convention, pp. 1-17; Jonathan P. Aus, "Eurodac: A Solution Looking for a



不僅可以防止難民在不同歐盟會員國內重複申請政治庇護的現象，同時也可以防止在某一歐盟會員國為非法居留的居民，到其他歐盟會員國申請政治庇護的情形。換句話說，「政治庇護申請者指紋資料庫」是歐盟因應內部區域開放與打擊恐怖主義的重要措施。

「政治庇護申請者指紋資料庫」登錄所有 14 歲以上之政治庇護申請者的指紋資料，這些資料會以表格化的電子資料形式傳到由歐洲執行委員會控管的中央資料庫（Central Unit），並與已儲存在內的資料進行自動比對。這可以讓歐盟會員國當局立即明白該申請者是否持有必要文件進出歐盟或是已向某歐盟會員國提出政治庇護申請。

「政治庇護申請者指紋資料庫」是歐盟建立的第一個指紋資料庫，於 2003 年 1 月 15 日開始運作，除了丹麥外，所有歐盟會員國均有參與。<sup>67</sup> 這套指紋資料庫不僅可以加速政治庇護申請程序，而且也可以防止重複申請政治庇護的情形。按照規定，當某一歐盟會員國收到政治庇護申請案件時，應立即將申請人之指紋資料輸入歐洲執行委員會的中央資料庫進行比對，若該申請人的指紋資料與已儲存的指紋資料相吻合時，該國可將該申請案送交當事人首次抵達或首次申請政治庇護的國家進行審理。而為了防止指紋資料被濫用，每一歐盟會員國均設有一個獨立的監督機構（Independent Supervisory Body）監控指紋資料的使用。而在歐盟層級則設有一名歐洲資料保護監督官（European Data Protection Supervisor），負責確認歐洲執行委員會中央資料庫是否有確實保護政治庇護申請者人權。<sup>68</sup>

---

Problem?” Centre for European Studies, University of Dublin, Working Working Paper, No. 09, May 2006, pp. 4-27; Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member States Responsible for Examining Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National, OJ L 50, 25.2.2003, pp. 1-10.

<sup>67</sup> 挪威與冰島是兩個參與「政治庇護申請者指紋資料庫」的兩個非歐盟國家。

<sup>68</sup> European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security,





#### 四、生物辨識護照

2003年6月19日至20日在希臘舉行的泰薩羅尼奇高峰會議中，歐盟會員國達成協議，呼籲儘快建立第三國國民的生物辨識護照（Biometric Passport）與資料庫，並適用於歐盟護照、簽證資訊系統（Visa Information System; VIS）與「第二代申根資訊系統」<sup>69</sup>。2003年9月歐洲執行委員會提議將臉部辨識特徵與指紋顯示在歐盟護照與居留許可證上。2004年2月歐洲執行委員會再度提案要求在歐盟護照上顯示有臉部特徵的數位照片，這項提案於2004年6月獲得通過。這項政策的目標是希望能夠加強歐盟打擊偽造護照和文件的功能，以保障持有合法護照與文件者的安全與歐盟區域內人員流通的安全。<sup>70</sup>

歐盟規定護照與旅行文件中須包含臉部樣貌照片（Facial Image），歐盟會員國亦須在格式中提供指紋資料。<sup>71</sup>其中臉部照片必須提供一年半以內的照片，而指紋則需三年內。<sup>72</sup>按照歐盟個構想，臉部掃描須在2006年2月28日前應用到所有新護照上，而指紋資料則須在2008年2月28日前實施，這種一致化的規範對整合歐盟會員國的護照與旅行文件辨識系統有相當大的助益。<sup>73</sup>

---

Eurodac, The Fingerprints Database to Assist the Asylum Procedure, pp. 1-2.

<sup>69</sup> Council of the European Union, Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions, point 11, Brussels, 01.10.2003, p. 3.

<sup>70</sup> Council of the European Union, Council Regulation on Standards for Security Features and Biometrics in Passports and Travel Documents issued by Member States, Brussels, 10.12.2004, p. 3.

<sup>71</sup> 但是規則中所提及的規範並不包括歐盟會員國公民身分證或暫時居留證以及12個月以下的旅行文件。（詳見 Article 1.3）

<sup>72</sup> 設立此項辨識技術的基礎是參考國際標準化組織（International Organization for Standardization; ISO）與國際民航組織（International Civil Aviation Organization; ICAO）所設定的基準而定。請參閱：Council Regulation on Standards for Security Features and Biometrics, op. cit., p. 9. (Article 6)

<sup>73</sup> Available from: [http://www.morerfid.hk/article/0105/hk\\_05010301.html](http://www.morerfid.hk/article/0105/hk_05010301.html). (Accessed 02.04.2009)



許多反對生物辨識護照的美國人認為：如果這套系統的安全出現漏洞時，將會讓恐怖份子輕易取得海外美國人的資料，進而採取攻擊或傷害行動；而對非美國人而言，恐怖份子也同樣能夠透過這套系統取得個人資料，進而採取攻擊，或盜用其身分進行偽造或偽裝。儘管美國與歐盟均設計許多反制辦法，但這套系統的確存有一定的資料安全風險。<sup>74</sup>

## 五、乘客姓名記錄

美國政府於2001年11月19日簽署「航空暨運輸安全法」(Aviation and Transportation Security Act)，賦予「美國海關與國境保護局」(US Bureau of Customs and Border Protection; CBP)取得航空公司有關機組人員與乘客電子檔案資料的權利，其中包括「乘客姓名記錄」(Passenger Name Records; PNR)的取得，以期能夠有效監控飛機乘客的動向。<sup>75</sup>航空公司若不遵守這項法規，班機可能受到不准許落地的懲罰。美國這項法規於2003年2月5日正式生效，一個月後(即2003年3月5日)歐洲執行委員會即與美國簽訂「乘客姓名記錄協定」，美國根據協定內容可以獲得往返美國或過境美國之所有歐洲乘客名單。

雖然，歐美雙方已經簽訂了「乘客姓名記錄協定」，但是，歐盟機構(特別是歐洲議會)對於協定的內容是否有違個人資料保護法，一直沒有個定論，導致「乘客姓名記錄協定」的執行困難重重<sup>76</sup>。2004年5月17日歐洲執行委員會認為美國所有關乘客姓名取得之規定，已達到歐盟資料保護的標準，遂提案交由部長理事會決議通過。但是，歐洲議會則認為這項「乘客姓名記錄協定」已違反個人資料保護，因而將此案提

---

<sup>74</sup> Available from: [http://www.theregister.co.uk/2005/04/01/eu\\_bio\\_passport\\_delay/](http://www.theregister.co.uk/2005/04/01/eu_bio_passport_delay/). (Accessed 03.04.2009)

<sup>75</sup> House of Lords, European Union Committee: The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement, 05.06.2007, p. 8.

<sup>76</sup> European Union Factsheet, Passenger Name Record Agreement Signed, 28.05.2004, [http://www.dhs.gov/xnews/releases/press\\_release\\_0421.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0421.shtm).



交歐洲法院解釋。歐洲法院於2006年5月30日以部長理事會與歐洲執行委員會所做的決定「不具適當的法律基礎」(legal bases were inadequate)，判定「乘客姓名記錄協定」無效。

之後，歐美雙方仍然繼續協商可行辦法。2006年7月23日歐盟外交部長理事會同意一項長期的協議，允許航空公司提供乘客資料給美國反恐部門，但所提供的資料數量由原先的34項減為底下19項<sup>77</sup>：(1)乘客姓名記錄代碼；(2)機票訂位 / 核發日期；(3)預定旅行的日期；(4)姓名；(5)經常搭乘的班機與優惠資訊（例如艙位升等、免費機票等）；(6)其他同行者資料；(7)乘客聯絡資料；(8)付款 / 帳單資料（不包括連接信用卡或銀行帳戶等交易細節）；(9)旅行行程；(10)旅行社；(11)共享資訊代碼；(12)合併 / 分開的資料；(13)乘客訂位紀錄（包括確認訂位與報到資訊）；(14)票務資訊（包括：機票號碼、單程機票與電子機票價格等）；(15)行李資訊；(16)機位資訊（包括座位號碼）；(17)所有OSI, SSI與SSR資訊；(18)所有APIS資訊；(19)所有第1至18項的歷史資料。

雖然，交換「乘客姓名記錄」存有洩漏乘客個人資料之缺憾，但從反恐的角度來看，如果歐盟的反恐權責單位能夠充分得到乘客資料的話，那麼歐盟反恐機構就能利用資料比對或過濾的方式，事先發現恐怖份子而予以限制入境或逮捕，在這層意義上，「乘客姓名記錄」實有相當的反恐功能。

## 陸、結語

反恐政策是歐盟的優先政策，而打擊恐怖主義則是歐盟第三支柱

---

<sup>77</sup> Council of the European Union, Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS), 18.07.2007, pp. 3-4.



「司法與內政合作」的核心領域。然而，第三支柱「政府間合作」的特性，卻使目前的反恐效率大打折扣。例如：「歐洲警政署」需要歐盟會員國提供資料與情報時，歐盟會員國總是以機密或保護人權為藉口，不理會「歐洲警政署」的要求。其次，歐盟規定2004年1月1日所有會員國必須完成施行「歐洲逮捕令」的國內法程序，但是，在到期日之前，當時歐盟的15個會員國中，僅有8國通過「歐洲逮捕令」的國內立法。<sup>78</sup>最後，儘管歐盟致力調和各會員國的反恐立法，但是，截至目前為止，歐盟會員國對於恐怖主義的定義與刑責仍是各自主張，這使歐盟擬使用法律途徑解決恐怖主義問題的想法窒礙難行。

「歐洲警政署」署長史托貝克（Jürgen Storbeck）對上述情形做出以下的評論：「對於一名警察而言，每個案件就像是自己的財產，即使是上司都不願意分享，更何況是交給其他的國際單位。「歐洲警政署」目前就面臨這樣的困難。」<sup>79</sup>因此，雖然「歐洲警政署」內部設有一些專職分析恐怖主義現況的工作小組，但是，其資源仍是受限於歐盟會員國是否願意提供資訊，對於歐盟會員國情報單位而言，它們寧可將重要的資訊交給部長理事會秘書處轄下的「情勢中心」處理，以確保其資訊的保密。到目前為止「歐洲警政署」仍是屬於對話機制並沒有實際的執行能力。所以，歐盟的反恐政策雖然已經透過不同形式的機構和法令推展中，但是在機構的建制或情報機制的交換中，歐盟會員國仍是主要的角色。若是歐盟會員國無法將歐盟通過的法令落實到國內立法，將會造成許多反恐法令的延宕。

總而言之，911事件的確產生推波助瀾的功效，它使歐盟反恐機構與反恐法令在短短的幾年間快速地建立起來。實務上，歐盟仍然繼續不

---

<sup>78</sup> Available from: <http://www.statewatch.org/news/2004/jan/01euro-arrest-warrant.htm>. (Accessed 12.04.2009)

<sup>79</sup> Kristin Archick, "Europe and Counterterrorism Strengthening Police and Judicial Cooperation," CRS Report of Congress, 23.08.2004, p. 6.



斷地擴充反恐機構與制定反恐法令，很明顯地，歐盟在反恐行動上展現出充沛的活力。但是，由於警政合作仍然不是共同體化的政策領域，所以，歐盟目前只能夠在反恐領域上扮演一個協調者的角色，而會員國的立場卻是歐盟反恐政策能否落實與產生效果的關鍵因素。



## 〈附件一〉恐怖份子名單

編號	人名	國籍	編號	人名	國籍
1	Abou, Rabah Naami	阿爾及利亞	31	Iriondo Yarza, Aitzol	西班牙
2	Aboud, Maisi	阿爾及利亞	32	Izz-Al-Din, Hasan	黎巴嫩
3	Alberdi Uranga, Itziar	西班牙	33	Lassassi, Saber	阿爾及利亞
4	Albisu Iriarte, Miguel	西班牙	34	Martitegui Lizaso, Jurdan	西班牙
5	Alegría Loinaz, Xavier	西班牙	35	Mohammed, Khalid Shaukh	巴基斯坦
6	Al Mughassil, Ahmed Ibrahim	沙烏地阿拉伯	36	Moktari, Fateh	阿爾及利亞
7	Al Nasser, Abdelkarim Hussein Mohamed	沙烏地阿拉伯	37	Morcillo Torres, Gracia	西班牙
8	Al Yacoub, Ibrahim Salih Mohammed	沙烏地阿拉伯	38	Narváez Goñi, Juan Jesús	西班牙
9	Apaolaza Sancho, Ivían	西班牙	39	Nouara, Farid	阿爾及利亞
10	Arioua, Azzedine	阿爾及利亞	40	Olano Olano, Jjuan María	西班牙
11	Asli, Mohamed	阿爾及利亞	41	Olarra Aguiriano, José María	西班牙
12	Asli, Rabah	阿爾及利亞	42	Orbe Sevillano, zigor	西班牙
13	Aspiazu Ruina, Miguel de Garikoitz	阿爾及利亞	43	Palacios Alday, Gorka	西班牙
14	Arzallus Tapia, Eusebio	西班牙	44	Perez Aramburu, Jon Iñaki	西班牙
15	Atwa, Ali	西班牙	45	Quintana Zorrozuza, Asier	西班牙
16	Beloqui Resa, María Elena	黎巴嫩	46	Ressous, Hoari	阿爾及利亞
17	Asli, Mohamed	西班牙	47	Reta de Frutos, José Iganacio	西班牙



18	Bouyeri, Mohammed	荷蘭	48	Rubenach Roig, Juan Luis	西班牙
19	Campos Alonso, Miriam	西班牙	49	Sedkaoui, Noureddine	阿爾及利亞
20	Corta Carrion, Mikel	西班牙	50	Selmani, Abdelghani	阿爾及利亞
21	Darib, Noureddine	阿爾及利亞	51	Senouci, Sofiane	阿爾及利亞
22	Djabali, Abderrahmane	阿爾及利亞	52	Sison. Jose Maria	菲律賓
23	Echeberria Samarro, Leire	西班牙	53	Tinguali, Mohammed	阿爾及利亞
24	Echegaray Achirica, Alfonso	西班牙	54	Txapartegi Nieves, Nekane	西班牙
25	Eguibar Michelena, Mikel	西班牙	55	Uranga Artola, Kemen	西班牙
26	El Fatmi, Noureddine	摩洛哥	56	Urruticochea Bengoechea José Antonio	西班牙
27	El Hoorie, Ali Saed Bin Ali	沙烏地阿拉伯	57	Vallejo Franco, Iñigo	西班牙
28	Fahas, Sofiane Yacine	沙烏地阿拉伯	58	Vila Michelena Fermín	西班牙
29	Gogeochea Arronategui, Eneko	阿爾及利亞	59	Walters, Jason Theodore James	荷蘭
30	Iparraguirre Guenechea, Ma Soledad	西班牙			

資料來源：Council Common Position 2009/67/CFSP of 26 January 2009 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2008/586/CFSP, OJ L 23, 27.01.2009, pp. 38-40.



〈附件二〉 恐怖組織名單

編號	恐怖組織名稱	編號	恐怖組織名稱
1	Abu Nidal Organisation	25	Kurdiatan Workers Party
2	Al Aqsa Martyrs Brigade	26	Liberation Tigers of Tamil Eelam
3	Al Aqsa e. V.	27	Loyalist Volunteer Force
4	Al-Takfir and al-Hijra	28	Ejército de Liberacion Nacional
5	Cooperative Artigiana Fuoco ed Affini-Occasionalmente Spettacolare	29	Orange Volunteers
6	Nuclei Armati per il Comusismo	30	Palestine Liberation Front
7	Aum Shinrikyo	31	Palestine Islamic Jihad
8	Babbar Hkalsa	32	Popular Front for the Liberation of Palestine
9	Cellula Contro Capitale, Carcere i suio Carcerieri e le sue Celle	33	Popular Front for the Liberation of Palestine General- Command
10	Communist party of Philippines	34	Real IRA
11	Continuity Irish Republic Army	35	Red Frigades for the Contruction of the Fighting Communist Party
12	Epanastatikos Agonas	36	Red Hand Defenders
13	Vasque Fatherland and Liberty	37	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
14	Gamaa al Islamiyya	38	Epanastatiki Pirines
15	Islami Büyük Dogu Akincilar Cephesi	39	Dekati Ezdomi Noemvri
16	Groupos de Resistencia Antifascista primero de Octubre	40	Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi
17	Hamas	41	Sendero Luminoso
18	Hiabul Mujahideen	42	Stichting Al Aqsa
19	Hofstadgroep	43	Teyrbazan Azadiya Kurdistan
20	Holy Land Foundation for Relief and Development	44	Brigata XX Juglio
21	International Sikh Youth Federation	45	Ulster Defence Association
22	Solidarieta Internazionale	46	Autodefensas Unidas de Colombia
23	Kahane Chai	47	Federazione Anarchia Informale
24	Khaliatan Zindabad Force	48	Txapartegi Nieves, Nekane

資料來源：Council Common Position 2009/67/CFSP of 26 January 2009 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2008/586/CFSP, OJ L 23, 27.01.2009, pp. 40-42.





## 參考資料

- 張福昌，〈歐洲警政署：歐盟反恐政策的基石？〉，「第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會」論文，中央警察大學，桃園，2008/12/15。
- 張福昌，〈歐盟反恐戰略研究：制度、運作與網路〉，「第三屆歐洲聯盟人權保障學術研討會」論文，中央研究院歐美研究所，台北，2007/10/19-20。
- 張福昌，〈歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex 的角色與功能〉，「歐盟東擴研究學術研討會」論文，中央研究院歐美研究所，台北，2008/10/24-25。
- 張福昌，〈邁向「歐洲聯盟」之路〉。台北：三民，2002，頁 115-119。
- Archick, Kristin, “Europe and Counterterrorism Strengthening Police and Judicial Cooperation,” CRS Report of Congress, 2004/8/23.
- Aus, Jonathan P., “Eurodac: A Solution Looking for a Problem?,” Centre for European Studies, University of Dublin, Working Working Paper, No. 09, 2006.
- Benyon, John, “Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement,” *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994, pp. 497-517.
- Bertozzi, Stefano, “Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km<sup>2</sup>,” Centre for European Policy Studies, Working Document, No. 284, 2008.
- Bigo, Didier et al., “The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project,” Research Paper, Centre for European Policy Studies, No. 4, 2007.
- Blekxtoon, Rob, “Introduction,” in Judge Blekxtoon and Wouter van Ballegooij eds., *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2005.
- Bunyan, Tony, “The EU’s Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee,” *Statewatch Analysis*. Available from: <http://www.statewatch.org/>
- Bures, Oldrich, “Europol’s Fledgling Counterterrorism Role,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, No. 4, 2008, pp. 498-517.
- Chang, Fu-chang, “EU Enlargement and Security Challenge in Wider Black Sea Region,” paper presented at the *EU’s 5th Enlargement: Challenge and Perspective*, Taipei, Tamkang University, 2006/12/19.
- Costa, Jorga, “Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor,” in Joanna Apap (ed.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. USA: Edward Elgar, 2004.
- Council of the European Union, Analysis of the impact of SISone4ALL on the SIS1+ and SIS II projects, 14773/06, Brussels, 20.11.2006.
- Council of the European Union, Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council 19-20.06.2003, 11638/03, 1.10.2003.
- Council of the European Union, Seville European Council of 21 and 22 June 2002 — Presidency Conclusions, 13463/02, 24.10.2002.
- Council of the European Union, Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency Conclusions, 11638/03, Brussels, 01.10.2003, pp. 1-40.
- Delfin, Mathieu, “Europol and the Policing of International Terrorism:



- Counter-Terrorism in a Global Perspective,” *Justice Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2006, pp. 336-359.
- Donoghue, Jill et al., “Report on Frontex. The European Union's New Border Security Agency,” Institute of European Affairs, 2006, available from: [www.iiea.com](http://www.iiea.com). (Accessed 16.06.2009)
- Elsen, Charles, “From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation,” *ERA Forum*, Vol. 8, No. 1, 2007, pp. 13-26.
- European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security, Eurodac: The Fingerprints Database to Assist the Asylum Procedure, 2004, pp. 1-2.
- European Commission, Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, 07.05.2002.
- European Union Factsheet, Passenger Name Record Agreement Signed, 28.5.2004. Available from: [http://www.dhs.gov/xnews/releases/press\\_release\\_0421.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0421.shtm), accessed 2009/4/25.
- Frontex, *General Report of Frontex for 2005*.
- House of Lords, “European Union Committee: Frontex: the EU external borders agency,” 9th Report of Session 2007-08, London, 2008.
- House of Lords, “The European Union Committee: Schengen Information System II (SIS II),” 9th Report of Session 2006-07, London, 2007.
- House of Lords, European Union Committee, “Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust,” 23rd Report of Session 2003-04, London, 21.7.2004.
- House of Lords, European Union Committee, “The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement,” London, 5.6.2007.
- Katz, Etay, “Implementation of the Third Money Laundering Directive - An Overview,” *Law and Financial Market Review*, May 2007, pp. 207-211.
- Keohane, Daniel, “One Step Forward, Two Steps Back,” *E-Scharp*, Nov.-Dec., pp. 37-38, [http://www.cer.org.uk/pdf/article\\_keohane\\_esharp\\_nov05.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/article_keohane_esharp_nov05.pdf). (Accessed 16.6.2009)
- Knelangen, Wilhelm, „Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus,“ in Erwin Müller and Patricia Schneider (eds.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* Baden-Baden: Nomos, 2006.
- Lavranos, Nikolaos, “Europol and the Fight Against Terrorism,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 259-275.
- Lugna, Lauri, “Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting,” *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, 2006, pp. 101-127.
- Müller, Erwin and Patricia Schneider (eds.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* Baden-Baden: Nomos, 2006. [news/2006/mar/pctf.pdf](http://www.nomos-elibrary.de/urn:nbn:de:hbz:5:1-14483-p0011-7). (Accessed 10.11.2008)
- Nilsson, Hans, “Judicial Cooperation in Europe against Terrorism,” in David Spence (ed.), *The European Union and Terrorism*. UK: John Harper, 2007.
- Ochipinti, John D., *The Politics of EU Police Cooperation-Toward a European FBI?* London: Lynne Rienner, 2003.
- Official Journal of the European Union*.



- Peers, Steve, "EU Response to Terrorism," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2003, pp. 227-243.
- Peers, Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*. Edinburgh Gate: Pearson Education, 2000.
- Plachta, Michael and Wouter van Ballegooij, "The Framework Decision on the European Arrest Warrant and Surrender Procedures between Member States of the European Union", in Judge R. Blekxtoon and Wouter van Ballegooij (eds.), *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2005.
- Plachta, Michael, "European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 11, No. 2, 2003, pp. 178-194.
- Siegel, Scott, "Courts and Compliance in the European Union: The European Arrest Warrant in National Constitutional Courts," The Jean Monnet Program, 2008. Available from: [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org). (Accessed 15.10.2008)
- Sliedregt, Elies van, "The European Arrest Warrant: Between Trust, Democracy and the Rule of Law, Untroduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition," *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, 2007, pp. 244-252.
- Spence, David (ed.), *The European Union and Terrorism*. London: John Harper, 2007.
- Sule, Satish, *Europol und europäischer Datenschutz*. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- The Europol Convention. Viadrina International Law Project. Available from: [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_LFD/PDF/binary/english\\_text/europol-convention.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LFD/PDF/binary/english_text/europol-convention.pdf). (Accessed 14.10.2007)
- Vlahovic, Rajka, "Eurojust: An Overview, Background, Structure and Work," Presentation at *Regional Expert Workshop on International Co-operation on Counter Terrorism, Corruption and the fight against Transnational Organised Crime*, 7-9, March, 2009.
- Wallace, Helen, *Policy-Making in the European Union*, 5<sup>th</sup> ed. New York: Oxford, 2005.
- Wouters, Jan and Frederik Naert, "Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition: An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures Against Terrorism After 11 September," *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, pp. 4-22.



## Analysing the Counter-Terrorism Policy of the EU

Fu-chang Chang \*

### Abstract

The counter-terrorism policies of EU have constructed the blueprint of the current counter-terrorism strategy within the EU. It is the priority of the EU policies, as well as the core domain of the third pillar of EU. On the other hand, the decision-making procedure of “Justice and Home Affairs” in the Amsterdam Treaty inherited the four levels of decision-making structure of the Maastricht treaty as listed below: Council of Justice and Home Affairs; Coreper II; Special Coordinating Committees; and Working Groups. It is to be seen from the decision-making procedure that EU’s Justice and Home Affairs still appertain to inter-governmental cooperation. Member states own the authoritative power in this regard. However, the characteristic of this inter-governmental cooperation of the third pillar result in the present inefficiency of counter-terrorism. Although the counter-terrorism policy of EU has been promoted through different agencies and laws, member states remain the main character in the institution construction and information exchange mechanism. Provided that the member states do not incorporate EU’s counter-terrorism policy into domestic law, many of the counter-terrorism laws and decrees will be suspended. Since the policing cooperation is not in the policy domain of communizing of EU, it can only play the roll of a coordinator in the area of counter-terrorism. The position of the member states is the key answer to the question if the counter-terrorism policy can be implemented and brought into effect.

**Keywords:** EU Counter Terrorism Policy, Justice and Home Affairs, Policing

---

\* Assistant Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University



Cooperation, Intergovernmental Cooperation

