

焦點評析

後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰

Challenge to EU's Anti-Terrorism Strategy after the Death of Osama bin Laden

李玫憲 *Mei-Hsien Lee*

中興大學國際政治研究所博士後研究員

Postdoctoral Fellow of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

一、前言

2011年5月2日，蓋達組織（Al-Qaeda）領導人 Osama Bin Laden 在 CIA 「斬首行動」中遭美軍特種部隊擊斃。歐洲議會議長 Jerzy Buzek 表示這是國際社會打擊恐怖主義的重大成就，不同信仰、語言或種族但亟求和平共處的人們，將因此感到更安全。¹歐洲理事會（European Council）主席 Herman Van Rompuy 與歐盟執委會（EU Commission）主席 Jose Manuel Barroso 亦發表聯合聲明，強調賓拉登終於為他造成數千人死亡的罪行付出代價，證明這樣的犯罪終究無法逃過制裁，而歐盟將會繼續與美國、國際社會夥伴和回教世界的朋友，共同對抗全球恐怖主義，以確保全球的和平、安全與繁榮。²然而後賓拉登時期歐洲真的更安全嗎？事實上，此目標

¹ “Buzek on the death of Osama Bin Laden,”

http://proxy.ep-president.eu/president/view/en/press/press_release/2011/2011-May/press_release-2011-May-2.html (accessed May 8, 2011).

² “Joint statement by European Commission President Barroso and European Council President Van Rompuy on the death of Osama Bin Laden,”

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/266&format=HTML&ag>

的達成除有賴歐盟反恐能力提升外，還需要外在客觀環境配合，故可理解為下列三個層面問題：（一）歐洲恐怖主義活動有無受到此一事件影響而趨於弱化或瓦解？（二）歐盟反恐機制的發展與運作是否完備？（三）相關作法能否因應新時期恐怖主義威脅？準此，本文擬透過這些問題的討論，進一步釐清當前歐洲恐怖主義與歐盟反恐機制的發展趨勢，據以評估後賓拉登時期歐盟反恐戰略之成效，及其所面臨之挑戰。

二、當前歐洲恐怖主義的發展趨勢

2011年「歐洲警政署」(EUPOL)公布之《2011年歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告》(EU Terrorism Situation and Trend Report 2011, TE-SAT 2011)指出，若以來源及動機進行探討，目前在歐洲活動的恐怖組織大致可區分為五種類型，包括回教恐怖組織 (Islamist Terrorism)、分離主義恐怖組織 (Separatist Terrorism)、左派與無政府主義恐怖組織 (Left-Wing and Anarchist Terrorism)、右派恐怖組織 (Right-Wing Terrorism)，以及單一議題恐怖組織 (Single Issue Terrorism)。據統計，2010年歐洲地區共發生249起恐怖攻擊事件，主要集中在法國(計84起)與西班牙(計90起)，並逮捕611名嫌疑犯(見附表一和附表二)。³顯見，雖然歐盟自九一一事件以降即將打擊恐怖主義列為首要合作目標，但主要會員國目前仍處於恐怖主義攻擊的高度威脅之中。進而言之，觀諸近年來恐怖主義團體在媒體上的公開聲明可知，歐盟已成為恐怖主義攻擊的主要目標，特別是熱衷參與美國全球反恐行動的國家。審視歐洲境內恐怖主義現況，主要呈現出下列幾項發展趨勢：

(一) 組織結構的轉型：蓋達組織在美國及反恐聯盟的圍剿下，逐漸

ed=0&language=EN&guiLanguage=en (accessed May 8, 2011).

³ Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*, http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2009.pdf

從以往具有科層結構的嚴密組織，分裂成許多受蓋達意識形態啓發的獨立團體。這些恐怖組織新成員大多來自不同國家，攻擊行動亦從過去境外遙控的指揮模式，改由歐洲境內個別或少數成員來負責策動。⁴

（二）組織成員在地化：新一代恐怖份子大多擁有合法公民身份，更能夠輕易地滲透入高度戒備的地點，各國安全部門對境外人士所採取的匯款、移民和邊界管制雖不至於形同虛設，但其成效的確大打折扣。⁵2011年初北非的動蕩雖重挫蓋達核心組織，但大規模北非移民潮卻提供恐怖份子進入歐洲之契機，嚴重衝擊歐盟國土安全。

（三）攻擊策略多元化：目前蓋達組織跨國攻擊能力雖大幅削弱，仍能在群眾聚集場合，以聖戰（Jihad）之名發動各種致命的襲擊，並將襲擊目標轉向夜總會、飯店、鐵軌等。這些目標可能沒有任何戰略價值，純粹就是爲了製造恐怖氛圍，因此引爆炸彈仍將是恐怖攻擊的主要模式。⁶

（四）與會員國國內組織結合：恐怖主義與歐洲境內分離主義、左派與無政府主義、右派與保守主義、其他單一議題等團體具有高度的互補性，促成二者之間的進一步結合。這些團體主要提供恐怖主義發展所需財源，恐怖主義團體則實際參與了綁架、勒索、販毒、洗錢等相關行動。⁷

值得注意的是，自蓋達組織瓦解而四處流竄以來，歐洲地區一直是恐怖主義另起爐灶的重要據點，故 Bin Laden 的死對歐盟國土安全而言不可

⁴ Victor Asal et. al., "Terrorism as Transnational Advocacy: An Organizational and Tactical Examination," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.30, No.1 (2007), pp.15-39.

⁵ Fernando Reinares, "Democratic Regimes, Internal Security Policy and the Threat of Terrorism," *Australian Journal of Politics & History*, Vol.44, No.3 (1998), pp.351-371; Timothy Savage, "Europe and Islam: Crescent Waxing, Cultures Clashing," *The Washington Quarterly*, Vol.27, No.3 (2004), pp.25-50.

⁶ Scott Atran, "The Moral Logic and Growth of Suicide Terrorism," *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.2 (2002), pp.127-147; Calvert Jones, "Al-Qaeda's Innovation Improvisers: Learning in a Diffuse Transnational Network," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.19, No.4 (2006), pp.555-569.

⁷ Fidel Sendagorta, "Jihad in Europe: The Wider Context," *Survival*, Vol.47, No.3 (2005), pp.63-72.

不謂一項警訊。首先，部分歐盟國家因參與美國全球反恐行動，早已成爲蓋達恐怖份子鎖定的報復對象，Bin Laden 死訊恰提供他們進行恐怖攻擊的藉口。其次，如《歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告》所示，歐洲恐怖份子與各國分離主義、跨國犯罪組織、極端政黨等互通聲息，並以實際參與反政府或跨國犯罪行動等方式，獲取組織運作及招募新成員所需的資金。更甚者，當前歐洲恐怖主義本土化趨勢日愈升高，特別是境內流動性高、熟悉新科技而教育水準高的伊斯蘭人口中，不乏迫不及待對西方國家發動「聖戰」的年輕人。是以，在華盛頓當局宣佈擊斃賓拉登之後，歐盟反恐權責機構紛紛加強安全防範措施，慎防恐怖份子趁機採取攻擊行動。

三、透視歐盟反恐戰略的運作架構

歐盟反恐戰略規劃，始於 2001 年 9 月布魯塞爾特別峰會中通過的《反恐行動計畫》(EU Plan of Action on Combating Terrorism)，有系統地涵蓋警政、司法、外交、交通和金融等 70 項個別措施。該計畫歷經 2002 年 6 月《打擊恐怖主義架構決議》(Council Framework Decision on Combating Terrorism 2002)、2003 年 12 月《歐洲安全戰略》(European Security Strategy)，以及 2004 年 3 月《反恐聲明》(Declaration on Combating Terrorism) 等文件的修正與補充後，2005 年 7 月進一步提出首份《歐盟反恐戰略》(The European Union Counter-Terrorism Strategy)。歐盟反恐戰略在將近十年的實踐與修正下，相關機制日趨完備，實際運作則包含下列 4 個組成部分：

(一) 警政與司法合作：歐盟會員國反恐合作主要屬於第三支柱「司法與內政合作」(Justice and Home Affairs) 領域，由歐盟警政署 (Europol) 與歐盟司法署 (Eurojust) 共同擔負主要執行角色，主要政策工具爲 2002 年設立之「歐洲逮捕令」(European Arrest Warrant) 引渡制度。2004 年 3 月，歐盟理事會則進一步在秘書處下設立「反恐協調員」(Counter-Terrorism Coordinator)，負責協調並監控歐盟相關反恐行動計畫之執行。

(二) 資訊與情報合作：主要機制包括「情勢中心」(Situation Center, SitCen)、申根資訊系統 (Schengen Information System, SIS) 以及簽證資訊系統 (Visa Information System, VIS)。前者旨在分析與監控歐盟境內安全情勢，提供給決策單位制訂政策之參考；後二者則負責建構特定人士（如罪犯、逮捕、引渡、失蹤人口、不受歡迎之第三國人民等）與貨物（遺失或遭竊）的資料庫，提供會員國情資交流與共享的重要平台。

(三) 邊境與移民管制：2004年10月，歐盟成立「歐盟邊境管制局」(Frontex)，主要任務包括：協調會員國的邊境行動、訓練會員國的邊境人員、執行外圍邊境危機分析、推展有關邊境管理的研究與發展、提供緊急支援，以及協調共同遣返行動。2007年7月，歐盟成立境管快速支援總隊 (Rapid Border Intervention Team, RABIT) 協助會員國監測邊境活動與非法移民問題，進而強化歐盟邊境管理體系的整合。

(四) 恐怖份子資金流向：歐盟為防止團體或個人資助恐怖主義，分別於1991年、2001年以及2006年頒訂三項反洗錢指令，除逐步擴大對洗錢範圍的定義，亦要求會員國銀行嚴密控管資金流向，防止相關團體或個人資助恐怖主義。⁸在具體政策方面，歐盟於2002年5月公佈第881/2002號規章，詳細條列支持賓拉登、蓋達組織以及塔利班 (Taliban) 的特定自然人、法人、團體與組織，並呼籲會員國凍結這些對象的所有資產。該名單持續更新與修正，最近一次修改日期為2011年3月31日，是為歐盟第317/2011號規章。⁹

由此可見，歐盟反恐機制兼具「安內」與「攘外」的雙重特性，不僅對內提供警政與司法合作管道，對外亦透過邊境與移民管制來扼止恐怖份子滲透。此外，歐盟更持續強化情報交流與資金控管等相關措施，進一步協助會員國因應境內與域外恐怖主義威脅，降低其受恐怖攻擊的風險。

⁸ 參見：<http://www.anti-moneylaundering.org/Europe.aspx> (accessed May 13, 2011).

⁹ 參見：<http://www.ccsf.lu> (accessed May 13, 2011).

四、後賓拉登時代的恐怖主義治理

盱衡當前恐怖主義發展趨勢，歷經阿富汗與伊拉克大規模行動的圍剿，蓋達組織早已分裂。因此，對分散於世界各地的蓋達分支而言，Bin Laden 之死可能對其發展構成戰略性影響，卻不會對其造成致命打擊。美國中情局局長 Leon Panetta 指出，蓋達組織在 Bin Laden 死後仍然危險，且幾乎確定會企圖報仇，故斷言距離恐怖主義時代終結還「為時過早」，也許這「只是一個開始」。然而，目前歐盟能否因應後賓拉登時代反恐需要呢？本文擬從歐盟反恐戰略所揭櫫之預防（prevent）、保護（protect）、追訴（pursue）及回應（respond）等四大戰略目標，逐一評估如下：¹⁰

（一）預防方面：長期以來，歐盟為預防群眾轉向恐怖主義，積極採取相關措施來對抗恐怖主義散佈及新成員招募。一方面，歐盟除責成各會員國加強對其自身境內年輕族群的溝通，亦陸續設立極端主義網站監控制制（Check the Web, CTW）、文明同盟（Alliance of Civilization）以及歐洲激進化專家網絡（European Network of Experts on Radicalization, ENER）等，防止極端思想散播。另一方面，歐盟除落實聯合國安理會 1373 號和 1267 號關於凍結恐怖份子及其資助者資產之決議，加強會員國與歐盟警政署在金融調查上的合作外，同時要求相關單位嚴格控管炸藥之生產、運送、儲存與流向，避免恐怖份子取得爆裂物。

（二）保護方面：歐盟致力提升邊境與交通管制，在兼顧移動與遷徙自由的前提下，提升國土安全層級。一方面，由歐盟邊境管制局加強危機分析與邊境監控，扼止恐怖份子非法跨境情事，降低公民、運輸與基礎設施等關鍵目標遭受攻擊的威脅；另一方面，各國境管單位透過「申根資訊系統」與「簽證資訊系統」的使用，充份掌握入出境旅客資訊，有效封鎖可疑份子在歐洲境內進行非法行動。由於通行控管規定有違歐洲傳統自由主義價值，各會員國對於申根與簽證資訊系統的更新亦有不同意見，「自

¹⁰ “The European Union Counter Terrorism Strategy,”
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

由」與「安全」之間的兩難抉擇，讓相關措施在執行上備受考驗。

(三) 追訴方面：歐盟積極協助會員辨識、追捕和起訴恐怖份子，以貫徹第三支柱「司法與內政合作」之目標。其中「歐洲逮捕令」是追捕和調查跨境恐怖份子的重要工具，而 2008 年頒布的「歐洲證據令」(European Evidence Warrant, EEW)，則可協助會員國自境外取得起訴恐怖份子之相關證據。此外，配合「乘客姓名記錄」(Passenger Name Records, PNR) 與「恐怖份子資金追蹤計畫協定」(Agreement on the Terrorist Finance Tracking Programme) 的運用，亦能提升歐盟偵破恐怖組織網絡及其相關攻擊行動的能力。但迄今為止，不僅歐盟會員國政府在調查、起訴與審判恐怖份子方面，仍存在制度與執行上的分歧。

(四) 回應方面：歐盟反恐戰略指出，由於恐怖主義威脅目前無法徹底根除，所以當恐怖攻擊發生時，歐盟必須有能力進行危機後管理，亦即充分利用現存架構迅速讓一切回歸常軌。基於此，歐盟要求會員國在「公民保護機制」(Civil Protection Mechanism) 下相互支援，共同回應災難性事件之相關善後事宜。另外，歐盟自 2009 年開始推動「化生放核應變計畫」(CBRN Action Plan)，呼籲會員國正視化生放核之威脅，並加強預防、偵查與回應等相關措施之合作。但對歐盟而言，雖然反恐戰略框架尚稱完備，但如何確實凝聚歐盟會員國向心力，進而要求各國遵循架構規範以協調共同行動，其困難度實不亞於反恐行動本身。

五、結論

綜上所述，歐洲反恐威脅主要來自於歐盟本身：一方面，歐洲恐怖主義呈現在地化的發展趨勢，不僅新成員大多擁有歐洲公民的身份，恐怖主義團體亦與會員國境內分離主義或跨國犯罪組織結合，並反映在《2011 年歐盟恐怖主義情勢與趨勢報告》的統計資料上。由此觀之，這些恐怖主義團體皆有其特定的政治目的，不必然接受蓋達組織的指揮，故 Bin Laden

之死雖具有組織宣傳上的效果，但卻難以斷言將對組織行動產生實質的影響。另一方面，檢視當前歐盟反恐作為可知，即便歐盟致力於建構一套無所不包的反恐機制，但無論預防、保護、追訴或回應等範疇，皆有其潛在的發展困境，反應出「制度設計」與「實際執行」之間的落差。

顯然，與其擔心賓拉登之死是否會激化歐洲恐怖主義團體的攻擊傾向，倒不如關注長期以來歐盟反恐機制在執行與運作上的結構性問題。畢竟，賓拉登的影響仍是個未知數，但歐洲恐怖主義的威脅卻一刻未曾消失，故著重發展「能力取向」而非「威脅取向」的反恐戰略，持續精進並改善會員國反恐合作的質與量，才是因應後賓拉登時期歐洲恐怖主義治理挑戰的關鍵。因此，作為歐盟主要反恐合作機構的「歐盟警政署」以及資訊交換平台的「申根資訊系統」，其後續發展將是觀察未來歐盟反恐合作的重點。

歐盟警政署方面，根據歐盟理事會 2009 年 4 月第 2009/371/JHA 號之決定，歐盟警政署於 2010 年 1 月 1 日成為歐盟正式機構，予其蒐集、調查與逮捕重大犯罪的執法權力，同時接受歐洲議會的實質監督；然而，該機構功能的發揮仍有賴會員國國內警政與司法單位的充分配合，否則相關規定都將流於形式。申根資訊系統方面，該系統雖有助維護公共安全與外部邊界管制，但由於相關儲存、保密、運用等技術問題尚待克服，第二代申根資訊系統最快也要到 2013 年才可能啟用，其發展殊值吾人持續關注。

附表一 2010年歐盟會員國遭受恐怖主義攻擊統計表

國別	回教恐怖主義	分離主義恐怖主義	左派與無政府恐怖主義	右派恐怖主義	單一議題恐怖主義	未分類	總計
奧地利	0	1	1	0	0	0	2
捷克	0	0	2	0	0	0	1
丹麥	2	0	0	0	0	0	2
法國	0	84	0	0	0	0	84
希臘	0	0	20	0	1	0	21
義大利	0	1	7	0	0	0	8
西班牙	0	74	16	0	0	0	90
瑞典	1	0	0	0	0	0	1
英國	-	-	-	-	-	40	40
總計	3	160	45	0	1	40	249

資料來源：Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*, ANNEX 2, p.36.

附表二 2010年歐盟會員國逮捕恐怖攻擊嫌疑犯統計表

國別	回教恐怖主義	分離主義恐怖主義	左派與無政府恐怖主義	右派恐怖主義	單一議題恐怖主義	未分類	總計
奧地利	1	1	3	0	0	0	5
捷克	11	9	0	0	0	0	20
丹麥	6	0	0	0	0	0	6
法國	94	123	0	0	0	2	219
德國	9	14	2	0	0	0	25
希臘	0	0	18	0	0	0	18
愛爾蘭	5	57	0	0	0	0	62
義大利	4	16	8	1	0	0	29
荷蘭	19	19	0	0	0	1	39
葡萄牙	0	3	0	0	0	0	3
羅馬尼亞	14	2	0	0	0	0	16
斯洛伐尼亞	2	0	0	0	0	0	2
西班牙	11	104	3	0	0	0	118
瑞典	3	1	0	0	0	0	4
英國	-	-	-	-	-	45	45
總計	179	349	34	1	0	48	611

資料來源：Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*, ANNEX 2, p.37.

