

焦點評析

歐盟 3P1R 反恐戰略的功能與局限

Function and Limitation of EU's 3P1R Anti-Terrorist Strategy

張福昌 *Fu-Chang Chang*
淡江大學歐洲研究所副教授
Associate Professor of Graduate Institute of European Studies
Tamkang University

悉知，歐盟國家中，除了馬爾他與塞普勒斯之外，總共有 26 個會員國參與阿富汗反恐戰爭，在過去 13 年的反恐戰爭中，歐盟國家在「國際安全援助部隊」(International Security Assistance Force; ISAF) 中所貢獻的軍力都維持在兩成左右，成為美國之外，最主要的反恐力量。¹ 然而，在參與國際反恐行動之外，歐盟國家對於內部的恐怖主義 (Terrorism) 活動，也相當重視，在諸多內部政策中，打擊恐怖主義一直是歐盟的優先政策之一。歐盟這麼重視打擊恐怖主義，當然和 911 事件與歐盟內部人員自由流通後所產生的高犯罪問題有連帶關係。歐盟為了因應內部安全問題逐漸「恐怖主義化」的新情勢，特別於 2005 年 11 月 30 日制定一套「反恐戰略」(Counter-Terrorism Strategy)，詳細建構「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue) 與「反應」(Respond) 等四大戰略，以作為

¹ 根據北約 2014 年 10 月 6 日的統計資料，歐盟 26 國在「國際安全援助部隊」中總共貢獻了 7,830 名兵力，約佔總兵力 34,512 人的 23%，僅次於美國的 24,050 人(約 70%)。總體而言，美國貢獻的兵力大約維持在七成左右，是出兵最多的國家；英國居次，大約 7-8%；而德國、法國與義大利則大約貢獻 2-4%。

打擊恐怖主義的最高指導原則。茲將此「3P1R」反恐戰略敘述如後。

一、預防戰略

歐盟反恐戰略將「預防」列為反恐行動的第一階段，旨在防堵恐怖攻擊的發生，要完成這謝戰略的困難度相當高，因為並非所有的恐怖攻擊都是可以預防。因此，為了防止一般民眾被激進化而成為恐怖份子，並阻止恐怖主義在下一代萌芽，歐盟將此階段的反恐重要設定為「打擊激進主義與防範蓋達組織招募新成員」。而為了達到預防民眾加入蓋達組織的目的，應該與良善或尚未受恐怖主義思想汙染之穆斯林與伊斯蘭團體合作，以防範恐怖主義思想在社會中生根茁壯。在全球化時代下，網絡聯繫極為便捷，而成為恐怖主義散播激進思想的最佳途徑；除此之外，貧窮、專制政府與不良治理的社會都是孳生恐怖主義思想的溫床。因此，在「預防戰略」階段，歐盟將規劃「會員國層級」與「歐盟層級」等兩道防線，層層防堵恐怖思想的傳播：在會員國層級方面，「會員國中央、區域與地方政府」應扮演防止恐怖組織招募新血的第一道防線；而歐盟層級則應由「歐洲執行委員會」(European Commission) 統籌歐盟整體的預防措施，並協調會員國的反恐行動與促進會員國間的反恐情報交流。

二、保護戰略

「保護」為反恐戰略的重要部份，其主要目的在於「減少恐怖攻擊所造成的傷害與衝擊」。「保護戰略」階段之三項重點工作為：「基礎建設的保護」、「邊境安全的保護」與「交通運輸網的保護」，其重要內容如下：(一) 基礎建設的保護：歐盟會員國應加強對國內重要基礎設施的防護，因為基礎建設是各國經濟發展之基礎，若遭破壞則會影響國家整體發展。(二) 邊境安全的保護：歐洲執行委員會在邊境與運輸安全上，應扮演主導角色；而對歐盟外圍邊境的安全管理應該特別重視，因為如果能夠把恐怖勢力阻擋在外圍邊境之外，那麼歐盟人民與基礎建設就沒有遭受恐怖攻擊之

顧慮，這是最佳的「保護戰略」之一。然而，為了完善歐盟外圍邊境的管理，在「反恐戰略」中，歐盟特別強調「歐洲邊境管理署」(Frontex)的角色。(三)交通運輸網的保護：交通運輸網是歐盟國家對內與對外的聯繫管道，如果遭受恐怖攻擊而癱瘓整個交通運輸網絡，那麼歐盟的經濟發展與人民的生活將受到嚴重影響。因此，歐盟將推展國際運輸安全合作計劃，並且協助第三國建立良好的安全檢查制度與技術，以杜絕非法運送核武、小型與輕型武器。而在歐盟境內，歐盟會員國應該發展陸、海、空合作計劃，加強飛行安全、機場與港口的安全檢查，以防止恐怖攻擊。

三、追捕戰略

在「追捕戰略」中，歐盟特別強調「歐盟安全與國家安全一樣重要」的概念，呼籲歐盟會員國不應只重視國家安全，而忽略了歐盟整體安全的重要性。在整體安全佈局下，歐盟會員國應密集交換資訊與情報，並加強威脅分析與執法合作，以有效阻止恐怖組織的網絡聯繫、招募成員與募款等活動；除此之外，一旦確定恐怖份子的行蹤，歐盟應該要有能力將恐怖份子繩之於法。為此，有兩項基本原則值得一提：第一，歐盟會員國權責機關應擁有專業收集、分析與逮捕之能力與工具；第二，歐盟會員國應強化反恐機制，並發展跨境追捕恐怖份子之共同策略與行動。然而，有鑑於恐怖活動日益國際化的趨勢，歐盟「追捕戰略」亦一再突顯國際合作 (International Cooperation) 的重要性。從實務經驗中歐盟發現，大部份歐盟境內的恐怖主義威脅源自於歐盟境外，因此歐盟計劃與聯合國、其他國際組織與重要夥伴國家簽訂反恐協議與條約，以建立國際反恐架構並將調查與拘捕的範圍擴大至全球；藉由全球性與跨國性的集體合作，以達到攔截恐怖份子之聯絡訊息，並阻斷其發動攻擊的可能性，以及破壞其通訊與籌組計劃的能力。

四、反應戰略

很明顯地，歐盟並不能完全避免恐怖主義的威脅，換句話說，縱使歐盟徹底執行上述之「預防」、「保護」與「追捕」戰略後，歐盟境內仍然會有恐怖主義威脅。是故，歐盟也必須審慎思考，如何妥善處理遭受恐怖攻擊後之善後事宜，為此「反應戰略」乃因應而生。而「反應戰略」之目的在於「降低恐怖攻擊後，對人民產生的影響」。因此，當處理跨境恐怖攻擊事件時，歐盟必須與會員國就行動、政策與資訊進行協調，並快速提供包括軍隊資源在內之任何方式與工具，以有效執行聯合行動。此外，當某一歐盟會員國境內發生恐怖攻擊時，該會員國應扮演主導角色，迅速啟動國內資源並執行因應措施。但是，如果恐怖攻擊的破壞力超出當事國所能負荷的程度時，歐盟機構（特別是歐洲執行委員會）則應履行主動援助的義務，動員所有能力對當事國進行援助。「反應戰略」的另一項重點工作為事後賠償與照料。悉知，反恐是一場無法讓人稍有怠慢的安全防衛戰，歐盟應周詳設計完整的反恐措施，從風險評估機制的設立到準備因應措施與緊急應變能力等。當歐盟執行反恐行動時，應設法保護人民的財產；行動結束後，應立刻調查受害情形，並對受恐怖攻擊之受害者與其家屬給予適當的協助與賠償，以使受害人能迅速恢復正常生活。

而在「反恐戰略」的規範下，歐盟已經慢慢建構一個「網絡導向」的反恐體系，基本上，可以區分為對內與對外兩種網絡，亦即「對內反恐網絡系統」與「對外反恐網絡系統」，茲說明如下。

（一）歐盟對內反恐網絡系統

「歐盟對內反恐網絡系統」係指「歐盟會員國與歐盟反恐機構間的互動關係」。根據歐洲聯盟運作條約（*Treaty on the Functioning of the European Union*）第 4 條的解釋：有關「內部市場」與「自由、安全與司法區域」等政策領域的權限屬於歐盟與其會員國間共同分享的「共享權限」（*Shared Competence*）。這也就是說，歐盟與其會員國對恐怖主義議題都有權力發

展自己的戰略與架構，這種特性導致歐盟內部的反恐網絡出現兩種體系：一是歐盟層面的反恐體系，一是歐盟會員國層面的反恐體系，兩個反恐體系互動頻繁，相輔相成。但隨著恐怖組織的結構、能量與攻擊手段的改變，單一歐盟會員國實難以獨自因應，因此歐盟會員國皆逐漸傾向於配合歐盟的反恐機制，而形成一套獨特的歐盟內部反恐網絡。

（二）歐盟對外反恐網絡系統

「歐盟對外反恐網絡系統」則是指歐盟與第三國或國際組織在反恐上的合作。當美國在 2001 年受到由蓋達組織所發動的 911 恐怖攻擊行動之後，世界各國紛紛建立新的反恐機制以因應恐怖組織全球化的威脅。在各種型態的恐怖主義中，影響最鉅的莫過於跨國恐怖組織，其成員分佈在不同的國家，資金來源亦相當複雜，這和以往由國家資助的恐怖組織相比，更難以察覺與防堵。而其培訓主要攻擊成員的訓練基地也分散在歐洲或東南亞，以蓋達組織為例，其觸角已涵蓋北非、中東、中亞與東南亞的秘密基層單位與相關團體，因此跨國的反恐情報流通與反恐網絡的建立對於打擊恐怖主義意義重大。基本上，歐盟的對內與對外反恐網絡已經漸趨完整，在歐盟對內反恐網絡中，歐盟機構與歐盟會員反恐權責單位的互動頻繁，亦逐漸推出許多有關資訊交換、協調調查與聯合追捕嫌犯的制度，歐盟會員國計劃透過彼此間的警察與司法合作共同打擊恐怖主義，這將有助於提升未來打擊恐怖主義的成效。而歐盟的反恐夥伴數目亦日益增加，歐盟不僅與個別國家合作反恐，而且與重要的國際組織亦有反恐聯繫，這種發展使得歐盟對外反恐網絡日顯活絡，更奠定了結合國際力量共同打擊國際恐怖主義的基礎。

準以此觀，歐盟的反恐網絡分為對內與對外兩種系統：對內網絡系統由歐盟與歐盟會員國的反恐機構組合而成；對外網絡系統則是由歐盟反恐機構與其他國家或國際組織建構而成，因此，在實際運作上，卻產生幾個

問題：第一，在對內反恐網絡方面，目前歐盟與其會員國都有自己的反恐專責機構，這些歐洲層面與歐盟會員國層面的反恐機構可以說是歐盟反恐內部網絡的基礎。因此，如果這些反恐機構能夠充分合作（例如：資料交流、情報互通、聯合緝捕等），當可發揮打擊恐怖主義的功效。但是由於歐盟會員國仍堅守「內政主權不可侵犯原則」，因此仍各自主張絕對的警察與司法權。除此之外，歐盟會員國亦擔心如果過度服膺歐盟機構的領導，則有「超國家組織吞食國家主權」並使歐盟會員國喪失內政主權的憂慮。這些歐盟會員國政府的心理障礙使歐盟與其會員國，或歐盟會員國間的反恐合作空間變得狹窄。因此，若要加強歐盟內部安全並有效地打擊恐怖主義，則應調和主權意識與超國家意識的衝突，唯有當歐盟會員國能夠軟化其內部主權的堅持，並願意釋出其警察與司法主權後，才能加深與擴大歐盟內部的反恐合作，那麼目前所建構的內部反恐網絡才能發揮其功效。

第二，在對外反恐網絡方面，歐盟視國際合作為打擊恐怖主義的必要途徑。截至目前為止，歐盟對外反恐網絡有所謂的「跨大西洋化」的傾向，這也就是說，跨大西洋間的反恐合作是歐盟的第一選擇，美國或北約則是歐盟首要的合作夥伴。自 911 事件後，歐盟與美國間的反恐對話頻繁，期間也建立許多歐美雙邊反恐機制。隨著時間的演進，歐美雙方在反恐合作的質與量上皆有顯著的成長，為歐盟對外反恐網絡奠立了良好基礎。不過，歐美反恐網絡系統卻有其脆弱性，因為歐美雙方對於恐怖主義的界定存有本質上的嚴重差異：歐盟國家認為恐怖主義只是一種犯罪行為，所以應以司法手段解決；美國則視恐怖主義為一種對全球安全與（美國）國家利益的嚴重威脅，必須以先發制人的強硬手段（包括使用武力）予以鎮壓。這種意識型態上的差異，使得歐美雙方在反恐行動上不能齊心協力，因此，如何克服這種因價值差異而導致合作困難的障礙，是強化歐盟外部反恐網絡之關鍵所在。