

歐盟內部安全治理的發展趨勢

張福昌

淡江大學歐洲研究所 副教授
中華國土安全研究協會 副秘書長

壹、前言

歐盟內部安全治理的討論一直是一場介於「過於自由」與「不夠安全」的膠著辯論。其之所以會如此難分難解，關鍵在於：「自由」與「安全」皆是難以取代的社會價值，每個歐洲國家都把「保障自由」與「維護安全」的概念明列憲法中。因此當這兩個受到憲法加持的高價值概念碰在一起時，到底是應該「先談自由，再講安全」，還是「先安全，後自由」，實在令人難以取捨。不過在當代犯罪頻繁的社會環境下，卻有越來越多人談論著：要如何限制個人或團體的「自由」，以提昇整體社會的「安全」；換句話說，人類已經意識到由於自由的表彰，而使社會安全受到威脅，因此應該限制自由以創造安全的環境。但是，如果為了安全而大開限制個人或團體自由之門，那又會遭受蔑視人權與不尊重自由的批評。是故，如何在「保障自由」與「維護安全」間取得平衡點，是歐盟國家在推行內部安全制度時所考慮的重點，各國無不思索著「要在歐盟區域內，既能讓人員自由流動最大化，又能使內部安全保障最高化」。睽諸歐盟內部安全治理的發展，我們發現具有兩項明顯的發展趨勢，亦即「歐洲化」與「國土安全概念」的發展趨勢，茲分別闡釋如後。



貳、歐盟內部安全治理之「歐洲化」發展趨勢

誠如制度主義學者所言，國際行為者因彼此的共同利益與相互的瞭解而建立國際制度，以解決彼此間的問題。在歐盟內部安全治理中，歐盟會員國因共同打擊恐怖主義、組織犯罪、毒品、非法移民等需求，因而逐漸建立司法與內政合作制度。如〈表一〉所示，歐盟自馬斯垂克條約起，開始以「司法與內政事務」之名發展體制內的司法與內政合作，除了推展歐盟會員國間警察事務的合作外，更首度提出「歐洲警政署」(European Police Office; Europol)的構想，計劃利用這個歐洲警察機構協助會員國警察執行跨國緝捕行動。阿姆斯特丹條約將「司法與內政事務」的名稱改為「刑事警察與司法合作」(Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)條文內容幾乎增加一倍之多(第 29-42 條)，重點強調加強歐洲國家在刑事領域中的警察與司法合作，並且首度將簽證、庇護、移民與其他有關人員自由流通等政策置於歐洲共同體(European Community)架構中，意即將之「共同體化」(Communitisation)。除此之外，歐盟會員國亦提出建立「自由、安全與司法區域」(Area of Freedom, Security and Justice; AFSJ)的計劃，預計要為歐盟公民打造一個自由與安全的生存空間。在尼斯條約的階段中，歐盟內部安全治理的結構大約與阿姆斯特丹時期相同，特別值得一提的是，尼斯條約設立了一個旨在協助歐盟會員國打擊跨國重大組織犯罪的「歐洲司法合作署」(European Judicial Cooperation Unit; Eurojust)。到了里斯本條約階段，歐洲聯盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU)第 5 篇「自由、安全與司法區域」(第 67-89 條)將歐盟內部安全的最高目標訂為「建立一個自由、安全與司法區域」；馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約、尼斯條約所提之有關「司法與內政合作」與「刑事警察與司法合作」的概念、精神與規定皆全部融入「自由、安全與司法區域」的計劃中，並分為五章詳細規範各相關政策領域的發展。此外，里斯本條約亦進一步建立「內部安全常設委員會」(Committee on Internal Security; COSI)與

「歐洲公訴檢察署」(European Public Prosecutor's Office)，前者專門負責歐盟內部安全戰略的建構，後者則旨在加強歐洲司法案件的審理。

根據上文的敘述，歐盟內部安全治理的建構總共可分為馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約、尼斯條約與里斯本條約四個階段，每個階段中的合作制度皆有所變動。首先，里斯本條約將歐盟內部安全治理之法律工具(Legal Instrument)簡化：在原本的歐盟三支柱架構下，各支柱的法律工具自成體系，各不相同。屬於第三支柱「司法與內政合作」的法律工具包括：公約(Convention)、架構決定(Framework Decision)、聯合立場(Joint Position)與共同行動(Common Action)等，與其他兩支柱的法律工具名稱¹ 時常因極為相似而造成混淆，例如：第三支柱的「架構決定」之於第一支柱的「決定」(Decision)、第三支柱的「聯合立場」之於第二支柱的「共同立場」(Common Position)與第三支柱的「共同行動」之於第二支柱的「聯合行動」(Joint Action)等。里斯本條約為了達到「制度整合」的目的，因此，除將三支柱架構廢除之外，並將所有第二與三支柱的法律工具統一適用第一支柱之「規則」(Regulation)、「指令」(Directive)、「決定」(Decision)、「建議」(Recommendation)與「意見」(Opinion)等五級系統。在這項改革政策下，歐盟正陸續將歐盟內部安全治理的法規轉換為上述五級法律工具系統。

¹ 第二支柱「共同外交與安全政策」的法律工具包括：共同立場(Common Position)、聯合行動(Joint Action)與共同戰略(Common Strategy)等。

〈表一〉 歐盟內部安全制度的變遷

條約	馬斯垂克條約	阿姆斯特丹條約	尼斯條約	里斯本條約
內部安全概念的演變	Title IV (第四篇) Justice and Home Affairs (司法與內政合作; Art. K.1-K.9)	Title IV (第四篇) Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (刑事警察與司法合作; Art. 29-42)	Title IV (第四篇) Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (刑事警察與司法合作; Art. 29-42)	TFEU Title V (第五篇) Area of Freedom, Security and Justice (自由、安全與司法區域) (Art. 67-89)* 第一章 General Provisions (總則) (Art. 67-76) 第二章 Policies on Border Checks, Asylum and Immigration (邊境管制、庇護與移民政策領域) (Art. 77-80) 第三章 Judicial Cooperation in Civil Matters (民事司法合作) (Art. 81) 第四章 Judicial Cooperation in Criminal Matters (刑事司法合作) (Art. 82-86) 第五章 Police Cooperation (警察合作) (Art. 87-89)
特色	- 首度提出設立歐洲警政署(Europol) (Art. K.1(9))	- 增加 Europol 功能 - 首度提出建立「自由、安全與司法區域」的概念 (TEU:前言, Art. 2, 29, 40.1(b); TEC Art. 61) - 首度將簽證、庇護、移民與其他有關人員自由流通等政策置於歐洲共同體架構中(TEC Art. 61-69)即將這些政策「共同體化」。	- 對 Europol 的功能描述同阿約。 - 對「自由、安全與司法區域」發展的描述同阿約。 - 對簽證、庇護、移民與其他有關人員自由流通等政策的描述同阿約。 - 首度提出設立「歐洲司法合作署(Eurojust) (Art. 29/31)	- 以設立「自由、安全與司法區域」為歐盟內部安全的最高目標。 - 將馬約/阿約/尼約所提之有關「司法與內政合作」與「刑事警察與司法合作」的概念、精神與規定全部融入「自由、安全與司法區域」的計劃中,分為五章規範各相關領域的發展。 - 設立「內部安全常設委員會」(COSI) (TFEU Art. 71) - 首度提出設立「歐洲公訴檢察署」(European Public Prosecutor's Office) (TFEU Art. 86)

*其他有關「自由、安全與司法區域」的條文包括:前言; TEU Art. 3.2; TEU Art. 12.c; TFEU Art. 4.2 (j); TFEU Art. 276; Protocol No. 2 Art. 7.2; Protocol No. 3 Title III; Protocol No. 19; Protocol No. 22; Protocol No. 36 Title III Art. 10.5; 36. Declaration; 56. Declaration; 65. Declaration。

資料來源:作者自製。

其次, 歐盟司法與內政合作的決策程序亦歷經相當地改變。在馬斯垂克條約階段「司法與內政事務」歸屬政府間合作(Intergovernmental Cooperation)的政策領域, 決策時採取一

致決的方式；阿姆斯特丹與尼斯條約階段，由於將庇護、簽證與移民政策移至第一支柱，使得這兩個時期的司法與內政合作呈現出「共同體化與政府間合作」兩互相混合的現象，決策時則部份採取「條件多數決」(Qualified Majority Voting; QMV)，部份採取一致決。2009年12月1日生效的里斯本條約分成兩部分，亦即「歐洲聯盟條約」與「歐洲聯盟運作條約」(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU)。歐盟條約第3.2條賦予「自由、安全與司法區域」一種「目標級的地位」，將「自由、安全與司法區域」列為歐盟內部安全的最高目標與歐盟未來發展的目標，該條文明示：「歐盟應為其人民創造一個無內部疆界之自由、安全與司法區域，在這區域內應配合適當之外圍邊境管理、庇護、移民、防範與打擊犯罪等措施，以保障人員自由流通。」除此之外，歐盟運作條約第4.2條將「自由、安全與司法區域」界定為「共享權限」(Shared Competence)與適用「一般立法程序」(Ordinary Legislative Procedure)的政策領域。這些重要的改變對「自由、安全與司法區域」的發展具有以下兩層意義：(一)里斯本條約將「自由、安全與司法區域」共同體化，決策改採「條件多數決定」(Qualified Majority Voting; QMV)；(二)歐洲執行委員會(European Commission)被賦予充分的提案權與執行權，進而使歐洲執行委員會成為推展「自由、安全與司法區域」的靈魂角色；而歐洲議會(European Parliament; EP)則擁有共同立法權；歐盟法院則享有司法管轄權；這些革命性的制度變革使超國家機構的權力與角色大幅提升，並且標記著歐洲內部安全統合史上最高的成就。

參、歐盟內部安全治理之「國土安全概念」發展趨勢

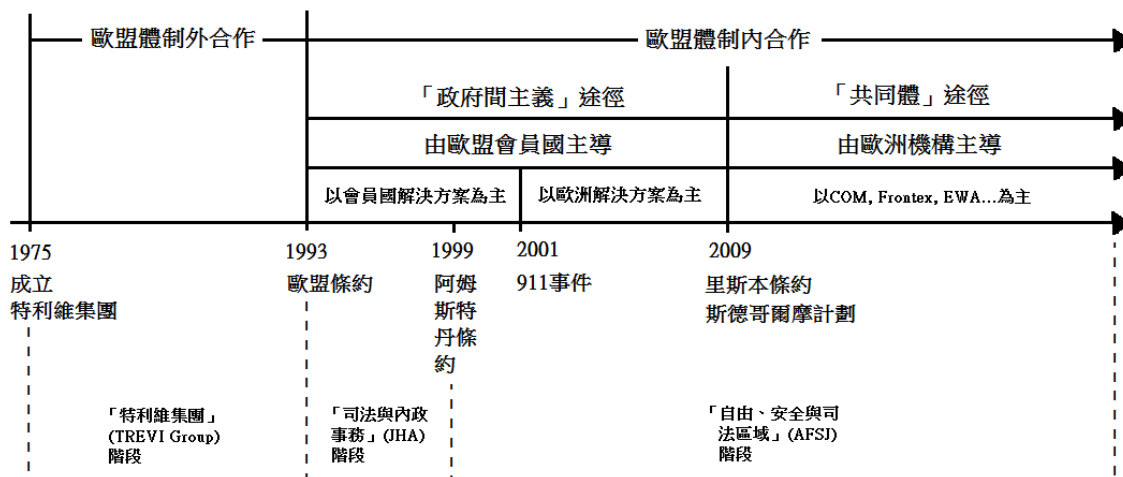
基本上，「國土安全」(Homeland Security)是美國的語言，歐盟在其安全語言中仍未使用「國土安全」這個概念。其原

因在於，歐洲社會仍未將歐盟整體視為所謂的「國土」(Homeland)，因此，當然沒有所謂「國土安全」的問題。不過，當我們仔細觀察最近幾年歐盟國家對安全議題的討論時，我們發現歐盟國家常「模仿美國國土安全政策」(例如：設立內部安全專責機構、強化港口安全檢查、推行指紋辨識系統等)，而使「國土安全概念」散佈於歐盟內部安全治理架構中。但是，值得一提的是，雖然這種「模仿效應」確實使「國土安全」概念對歐洲安全政策的發展產生相當程度的影響，但是，歐洲國家最終還是沒有接受「國土安全」這個概念。既然「國土安全」不是歐盟的安全概念，那麼我們應該如何來理解歐盟的內部安全政策呢？睽諸歐盟的安全文件，歐盟國家通常使用「司法與內政事務」(Justice and Home Affairs; JHA)、「歐洲內政事務」(European Home Affairs)、「歐洲公共秩序」(European Public Order)、「內部安全」(Internal Security)、「自由、安全與司法區域」(Area of Freedom, Security and Justice; AFSJ)等概念來表達其維護歐洲無疆界內部市場安全的意圖，其中又以「司法與內政事務」與「自由、安全與司法區域」最具代表。

悉知，「防範安全威脅」是安全治理(Security Governance)的重要課題，但在歐洲統合(European Integration)過程中，內部安全合作卻未受到應有的重視，原因在於司法與內政主權相當敏感而難以統合。直到 1970 年代，德國與英國飽受國內恐怖組織的威脅，於是歐洲國家乃於 1975 年成立共同體體制外的反恐機制，稱之為特利維集團(TREVI Group)，其目標在於共同打擊恐怖主義與國際組織犯罪。直到 1993 年的歐洲聯盟條約(Treaty on the European Union; TEU)才將內部安全合作納入歐盟體制內，並架構第三支柱「司法與內政事務」促進歐盟國家發展內部安全合作；然這個階段的合作模式仍屬「政府間主義途徑」，會員國居於主導角色且強調自行解決安全問題的必要性；不過 2001 年「九一一事件」後，

歐盟國家即意識到民族國家難以單獨力量解決國際恐怖主義問題的事實，因此乃漸漸以歐盟機構所提之泛歐解決方案為主。直到里斯本條約生效與頒布「斯德哥爾摩計劃」(Stockholm Programme)後，歐盟內部安全合作正式進入「共同體化」(Communitarisation)階段，歐盟國家改採「共同體途徑」來處理內部安全問題，換句話說，歐洲機構被授予推行歐盟內部安全政策的指揮權。隨著歐盟對歐洲人民生活安全環境的重視，以及確實保障無疆界內部市場內人員自由流通的決心，在共同體化階段的主要任務就是要實踐自阿姆斯特丹條約以來所揭櫫之「自由、安全與司法區域」的夢想。雖然，歐盟國家仍然無意發展「歐洲國土安全」(European Homeland Security)政策，但很明顯地，歐盟國家是要以「自由、安全與司法區域」的概念將歐盟建構一個足以防範安全威脅的政治共同體(Political Community)。(參見〈圖一〉)

〈圖一〉 歐盟內部安全合作發展圖



© 張福昌，2012年8月3日。

從歷史發展的脈絡來看，促成歐洲司法與內政合作制度改變的主要原因為2001年911事件，2004馬德里事件與2005

倫敦事件後，歐盟會員國驚覺交換反恐資訊與開闢制度化反恐合作機制的重要性，因此乃依照歐盟條約的規定之決策程序，階段性地建構歐洲警察與司法合作制度。至於目前這套司法與內政合作制度的效率與影響力如何？實在可以用「漸入佳境」四個字來形容。基本上，現行歐盟內部安全治理的核心機構為歐洲警政署、歐洲司法合作署與歐洲邊管理署(Frontex)；此外，歐洲逮捕令與申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)亦逐漸發揮其引渡嫌犯或監管人員進出歐盟的輔助功能。這些核心機構與輔助機制的編制、預算與活動能力皆有美國「國土安全部」(Department of Homeland Security)、「聯邦情報局」(FBI)等美國國土安全專責機構的影子。當這些機構逐漸上軌道後，將可望題昇歐盟的內部安全。總而言之，就目前歐盟內部安全合作的發展內容與趨勢觀之，我們雖然仍不能使用「國土安全」來形容其內部安全的發展，但從里斯本條約與斯德哥爾摩計劃中廣泛接受與運用「美式」國土安全概念的趨勢，我們可以肯定地說，歐盟正在建構一個「歐洲國土安全」(European Homeland Security)政策，歐盟內部安全合作正在發展一套「超國家治理」(Supranational Governance)模式，這是歐盟邁向一個完整政治共同體的重要步驟，這個趨勢不會改變，亦不會停止，其後續的發展如何，殊值我們繼續研究與觀察。

肆、結論

根據以上的描述，我們可以肯定地說，歐盟內部安全政策已經從原先的「邊陲政策」轉變為歐盟的「核心政策」。有關決策程序、法律工具系統、機構功能與輔助措施的改良，預期將使歐盟內部安全治理之決策效率增加，歐盟會員國間的「交易成本」下降，而有助於歐盟內部安全治理的未來發展。綜觀歐洲統合的過程，維護內部安全是歐盟的重要目標，

尤其是申根區域開放內部邊界允許人員自由流通後，歐盟會員國在面對犯罪問題日益嚴重的壓力下，逐漸採取集體合作的方式共同打擊犯罪，因此促使歐盟內部安全架構漸漸成熟且集體的內部安全合作措施亦慢慢活絡，這些皆是歐洲安全統合史上的重要發展。歐盟從法律面、制度面與機構面逐步建構完整的合作體系，儘管多數的法律制度或機構實際施行與運作的時間並不長，然而，近年來歐盟為了因應層出不窮內外部威脅，業已在各個層級的會議中（例如：歐洲高峰會、歐盟理事會與歐洲執行委員會等）審慎思考與建構泛歐洲安全架構，其最顯著成果就是 2003 年所提出的「歐洲安全戰略」(European Security Strategy; ESS)，這份文件詳細闡明歐盟目前面臨的幾項重大的外部安全威脅與其因應策略；有關內部安全上，歐盟則於 2010 年 2 月 23 日提出一項「內部安全戰略」(Internal Security Strategy; ISS)，該文件中強調歐盟目前面臨的內部安全威脅為：「恐怖主義、重大犯罪、組織犯罪、走私毒品、網路犯罪、未成年人與兒童色情產品、經濟犯罪、貪污、武器走私與跨境犯罪」²，歐盟內部安全的議題隨著科技與技術的日新月異，其種類型態與傳播方式接逐漸多樣化、複雜化與速度化，是故，歐盟應該繼續擴大與加強現存有關內部安全的法律、制度與機構，這樣才能夠成功創造一個「自由、安全與司法區域」。也唯有如此，才能使規劃外部安全的「歐洲安全戰略」與規劃內部安全的「內部安全戰略」的戰略思想相結合，共同形塑一個既自由且安全的歐洲。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)

² Council of the European Union: Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model", Brussels, 23 February 2010, p. 2.