行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐洲聯盟全球安全角色剖析：從歐盟軍事結構.軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)

研究成果報告(精簡版)

計 畫 類 別 ：個別型
計 畫 編 號 ：NSC 96-2414-H-032-004-
執 行 期 間 ：96 年 08 月 01 日至 97 年 07 月 31 日
執 行 單 位 ：淡江大學歐洲研究所

計 畫 主 持 人：張福昌

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：余亭妍
碩士班研究生-兼任助理人員：蔡宜瑾
碩士班研究生-兼任助理人員：鍾幸珮

報 告 附 件 ：國外研究心得報告

處 理 方 式 ：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 97 年 11 月 14 日

研究成果報告

計畫編號	NSC 96-2414-H-032-004
計畫名稱	歐洲聯盟全球安全角色剖析：從歐盟軍事結構、軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)
主持人	張福昌／淡江大學歐洲研究所／助理教授
研究助理	余亭妍、蔡宜瑾、鍾幸珮
執行期間	2007 年 8 月 1 日 至 2008 年 7 月 31 日

本研究計畫之研究成果極為豐碩，除了很成功地培訓余亭妍、蔡宜瑾、鍾幸珮等三位研究助理，使他們在學術研究方法、論文寫作技巧與專業知識上，都有相當明顯的進步，未來這三位研究助理更具研究潛力。除此之外，在整個研究團隊腳踏實地與認真嚴謹地研究下，已經順利地完成本年度所欲完成之研究項目，茲將其書面研究結果條列於後，共計 102 頁：

編號	研　究　主　題	頁碼
1.	歐洲聯盟危機管理程序剖析	2
2.	部長理事會決定設立政治與安全委員會（條文翻譯）	19
3.	部長理事會決定設立歐盟軍事委員會（條文翻譯）	23
4.	部長理事會決定設立歐盟軍事參謀總部（條文翻譯）	29
5.	歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex 的角色與功能	37
6.	歐盟安全角色：EU Pillar 與 EULEX 的機構功能	94

歐洲聯盟危機管理程序剖析*

前言

歐洲安全與防衛政策(European Foreign and Security Policy; ESDP)是未來歐洲統合的主要動力之一[1]，而危機管理程序(Crisis Management Procedure; CMP)則是實踐歐洲安全與防衛政策的首要行動準則。冷戰之後，維護歐洲安全的策略、政策與有關歐洲聯盟（European Union; EU, 以下簡稱歐盟）在後冷戰時期的全球安全角色，都是歐盟內部重要會議的焦點議題。不過，這股努力直到 1990 年代末才開花結果。悉知，1998 年 12 月英法聖馬洛(St. Malo)高峰會議喚醒了歐洲國家重視自主的防衛力量，而 1999 年 3 月科索沃戰爭(Kosovo War)更凸顯了歐盟防衛上的脆弱性。有鑑於此，歐盟會員國國家元首與政府首長於 1999 年 6 月科隆歐洲高峰會議(European Council in Cologne)中，表明歐盟必須擁有自主性的危機管理能力，而且在不違背北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organisation; NATO, 以下簡稱北約）的前提下發展自主危機管理能力。[2] 從此以後，歐盟危機管理的概念與重要性獲得前所未有的青睞。

基本上，歐盟危機管理程序可以細分為六個階段[3]：第一階段：平時階段(Routine Phase)；第二階段：危機上升與危機管理構想草案之闡釋（Crisis Build-up and Elaborating of the Draft CMC)；第三階段：決議危機管理構想及發展戰略選項(Approval of the Crisis Management Concept and Development of Strategic Options) ；第四階段：正式決定採取行動與推展行動計畫(Formal Decision to Take Action, Development of Planning Documents) ；第五階段：執行階段(Implementation) ；第六階段：修正歐盟行動與結束行動(Refocusing of EU Action and Termination of Operations)等。本文將詳細剖析歐盟危機管理程序的階段化發展，並解析每一階段中相關權責機構的互動關係，藉此以明瞭歐盟採取對外軍事或民事行動的具體決策過程。

*本文為作者所主持之國科會研究計畫案「歐洲聯盟全球安全角色剖析: 從歐盟軍事結構、軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)」(NSC 96-2414-H-032 -004)的部份研究成果。這篇文章能夠順利完成，要特別感謝研究助理鍾幸珮與余亭妍的認真協助。本文預定刊載於「國際關係學報」(政治大學外交系）第27期，98年元月。

[1] Brummer, Klaus: Superficial, not Substantial: The Ambiguity of Public Support for Europe's Security and Defence Policy, in: European Security, Vol. 16, No. 2, June 2007, p. 183.

[2] International Crisis Group: EU Crisis Response Capabilities: An Update, ISSUES Briefing, Brussels, 29 April 2002, p.6.

[3] Council of the European Union: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 7116/03, DG E VIII/IV, 06. March 2003.

第一階段：平時階段

歐盟內部平時的情勢監控、分析與預警作業中，歐盟會員國與歐洲執行委員會（European Commission, 以下簡稱執委會）在政治與安全委員會(Political and Security Committee; PSC)與理事會內的工作小組裡，進行一般性的監督工作與資訊交換。同時，由現任秘書長／高級代表(SG/HR)索拉納(Javier Solana)領導的理事會秘書處(Council Secretariat)負責監控、預警情勢評估與政策選項的作業。秘書處的主要功能是準備理事會內部各項作業，例如常駐代表委員會(Coreper)、政治與安全委員會與歐盟軍事參謀總部(The Military Staff of the European Union; EUMS)的會議。秘書處作為理事會運作機制的輔助部門，在政策的發展制定有其一定的影響力，而為了加強歐盟民事層面的危機管理 2003 年 11 月歐盟會員國同意在秘書處成立一個團隊負責推行赫爾辛基綱領目標(Helsinki Headline Goal)的四個方針：警力、法律、民事行政與民事保護等。[4] 歐盟軍事委員會(The Military Committee of the European Union; EUMC)是理事會內部的一個機構，由各歐盟會員國參謀總長代表組成。歐盟軍事委員會在情勢需要時召開，該委員會負責評估潛在的風險與提供軍事諮詢，同時提供政治與安全委員會軍事層面的建議，並指揮軍事參謀總部的工作。在政治與安全委員會的政策指導方針下，歐盟軍事委員會也可以自行提出軍事提案，同時也是歐盟會員國之間軍事協商與合作的論壇。[5] 民事層面危機管理委員會(The Committee on Civilian Aspects of Crisis Management; CIVCOM)於 2000 年 6 月 16 日首次召開會議，形式上向常駐代表委員會負責，但是也提供資訊給政治與安全委員會並從中獲得指導方針。相當程度上，民事層面危機管理委員會較常向政治與安全委員會負責，其主要的任務在於負責匯集與表列歐盟內部組織或歐盟會員國可資利用之民事危機管理與衝突預防的資源。[6]

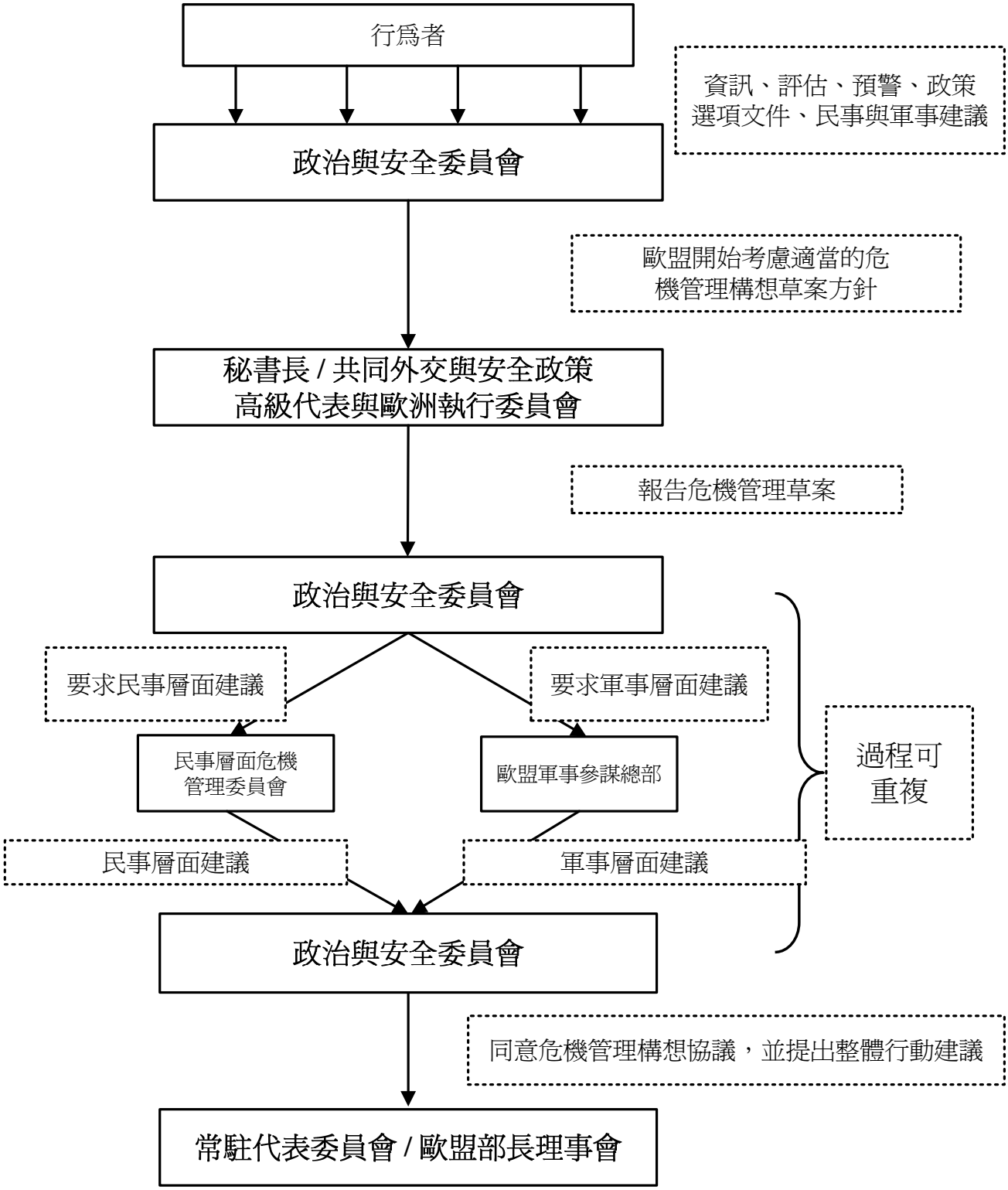
歐盟相當注重危機尚未發生前與其他國際組織的聯繫，尤其是與北約的雙邊協商與合作。以現存的條款為依據，並在歐盟軍事委員會的指導下，歐盟輪值主席、秘書長／高級代表、歐盟部長理事會（Council of the European Union，以下簡稱理事會）秘書處與歐盟軍事參謀總部應該與北約維持適當層級的定期聯繫。除了北約之外，歐盟也與非歐盟的北約歐盟會員國或其他入盟候選國依據常設性協商機制(Permanent Consultation Arrangements)就參與危機管理行動的議題進行協商。此外，歐盟亦與其他區域性國際組織（例如：歐洲安全與合作組織(Organisation for Security and Co-operation in Europe)、歐洲理事會(Council of Europe)等）、非政府組織(Non-Governmental Organisation; NGO)等保持適當地聯繫與合作。

---

[4] International Crisis Group: EU Crisis Response Capability Revisited, Europe Report N 160, 17 January 2005, p. 16.
[5] International Crisis Group: EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, ICG Issues Report N 2, 26 June 2006, p. 30.
[6] Ibid. p. 31.

在準備行動計畫期間，各機構都有其負責的任務。首先，負責協調推動計畫的指導部門為:(一)歐盟軍事參謀總部：負責回顧與檢討過去制定的軍事行動計畫。（二）警察單位：負責警力的協調。(三）民事層面：則由理事會秘書處與執委會內部的工作小組負責提供資訊。同時，這三個部門與其他相關單位密切地聯繫，並互通消息。在執行計畫時，歐盟會員國將民事危機管理分析（包括國家準備度、部署與雙方合作）的協調機制交由理事會秘書處與執委會內部單位全權處理。

圖一：平時、危機上升與危機管理構想草案之闡釋



第二階段：危機上升與危機管理構想草案之闡釋

歐盟情勢中心(Situation Centre; SITCEN)負責資料彙整與處理，再上呈秘書長/最高代表與其他危機管理相關單位(特別是政治與安全委員會和歐盟軍事委員會)，同時理事會秘書處與執委會相關單位應共同進行定期的聯合情勢與風險評估且作持續的分析。根據事前政治分析，政治與安全委員會可以檢視需要的資訊，要求歐盟聯合情勢中心、執委會、歐盟會員國與相關職權的機構提供特定資訊或特定類別的報告。而秘書長/最高代表發佈行動指令給歐盟衛星中心(Satellite Centre)進行嚴密監控與危機認定。

當政治與安全委員會依據各項資料判定危機正逐漸上升時，應知會各歐盟會員國與執委會更密集地提供相關的情報資訊，並在必要的時候要求相關機構提供特定領域或主題以外的資訊。同時從北約、聯合國、歐洲安全與合作計畫組織與其他國際組織獲得資訊還有關於危機管理的所有提案與新計畫。政治安全委員會就此進行開會討論逐步獲得共識之後，進一步制定政策指導，同時也可以要求外交使節團首席代表(Diplomatic Heads of Mission; HoMs)對相關的情勢進行評估之後一併向政治與安全委員會報告。在政策指導架構下，歐盟軍事委員會可以指派軍事參謀總部執行長(Director General of the EUMS; DGEUMS)要求尚待確認建立的行動總部（Potential OHQs）之核心總部(Parent HQs)與其他戰略計畫單位提供諮詢意見與協助。而秘書長/高級代表在此階段的角色是負責歐盟危機回應的確認與貫徹執行；同時也必須負責危機管理反映的定義及推動後續的工作。根據歐盟條約第 26 條，協助政策制定是秘書長/最高代表職權的一部份，因此秘書長/高級代表可以就其對於該項危機的看法，向政治與安全委員會提出後續工作的建議。理事會秘書處與執委會的聯合事實調查任務(Fact-Finding Mission; FFM) 可以經由政治與安全委員會同意後發佈，來確認事實與評估歐盟進一步行動的要項。政治與安全委員會也可以提議考慮指派歐盟特別代表。執委會通知政治與安全委員會已採取或準備中的措施，並檢視其他可以使用的工具。歐盟會員國也同樣必須知會政治與安全委員會採行的措施。

在理事會做成決定的階段時，歐盟與北約非歐盟的會員國及其他歐盟候選國應該加強所有內部層級與部長層級之間的對話與諮詢。由於考量透明度、諮詢與協商等因素，在適當情況時歐盟與北約組織中各層級單位(包括歐盟軍事參謀總部)與部長層級應該展開聯繫與會談，以討論危機評估、危機後續發展及其他相關的安全問題。當危機發生時，加強諮詢可以提供交換情勢評估的機會，尤其是當國家的安全利益受損時，也可以討論受影響國所提出的議題。如果理事會認為需要，可以在政治對話框架下另外與潛在參與者召開會議，同時應加強與聯合國、其他國際組織（例如：歐洲安全與合作組織和歐洲理事會）及其他非政府組織聯繫與適當合作。

政治與安全委員會分析情勢與考慮歐盟行動是否妥當，並啟動制定危機管理構想草案。最後，在諮詢過歐盟輪值主席以及在不違反歐盟條約第 18 條的前提下，秘書長/最高代表可以領導政治與安全委員會，提出適當的政策指導綱領與向政治與安全委員會提出危機管理構想草案。。隨及成立危機反應協調團隊（危機反應協調小組；CRCT），準備危機管理構想草案。其中政治與安全委員會必需：（1）針對進一步的危機管理構想草案提出政策綱領，包括各種民事與軍事原則的一致性發展。（2）適當時，政治與安全委員會要求歐盟軍事委員會提供軍事層面的諮詢；在民事層面，要求民事層面危機管理委員會提供危機管理構想草案的諮詢。

在制定危機管理構想草案的循環過程中，理事會秘書處應與執委會密切合作，準備各類基本原則的詳細的戰略選項。執委會針對其相關權限範圍提出危機管理構想草案的基本原則，包含資訊戰略草案。準備過程如下：（1）歐盟軍事參謀總部應依據政治與安全委員會給予的政策指導方針與歐盟軍事委員會指令，為潛在的軍事行動闡釋警政與軍事目標，並提供分析與軍事選項綱要，以供其軍事專家制定危機管理構想草案。在此概念之下，歐盟軍事委員會在諮詢各會員國後，向政治與安全委員會提出行動總部（OHQ）的潛在軍事活動計畫、指令及相關建議。（2）警察單位提出警政選項綱要與分析，確定警政任務目標及執行潛在警政行動所需要的警力與數量。（3）適當時，應根據歐盟會員國送交協調機制的最新資訊起草使用其他民事工具的相關計畫。

為協助歐盟達成其目標，歐盟軍事委員會向政治與安全委員會針對軍事層面危機管理構想草案提供諮詢，包括潛在可茲使用的軍力數量的評估，即赫爾辛基軍警力總表(Helsinki Force Catalogue；HFC）。民事危機管理委員會提供政治與安全委員會關於歐盟與歐盟會員國之間可資使用的民事工具的概要。

政治與安全委員會應檢視在單一制度架構下歐盟對所有選項的反應，並且檢視選項是否違反條約中的決策程序或行政程序。最終，政治與安全委員會應當制定政治評估概要，維持政策的完整性，並且在進一步的反覆討論後，政治與安全委員會表決危機管理構想，並上呈至理事會確認歐盟追求的政治目標與建議。

在此準備階段歐盟應加強與北約之間的對話與諮詢。在情勢需要時，歐盟應加強與非歐盟的北約歐洲國家以及歐盟候選國會增加會談次數。軍事參謀總部應予非歐盟的北約歐洲國家官員與歐盟候選國的官員增進情報交流與掌握資訊，以作為歐盟軍事參謀總部的外部聯絡點。同時除了進一步加強與聯合國及未來有助於危機管理合作的其他國際組織（例如：歐洲安全與合作組織和歐洲理事會），以及其他非政府組織的聯繫與適當合作，尚須與存有相關利害關係的有助於危機管理合作的其他潛在參與者加強聯繫。

第三階段：決議危機管理構想及發展戰略選項

一、歐盟情勢監控、分析與預警內部運作

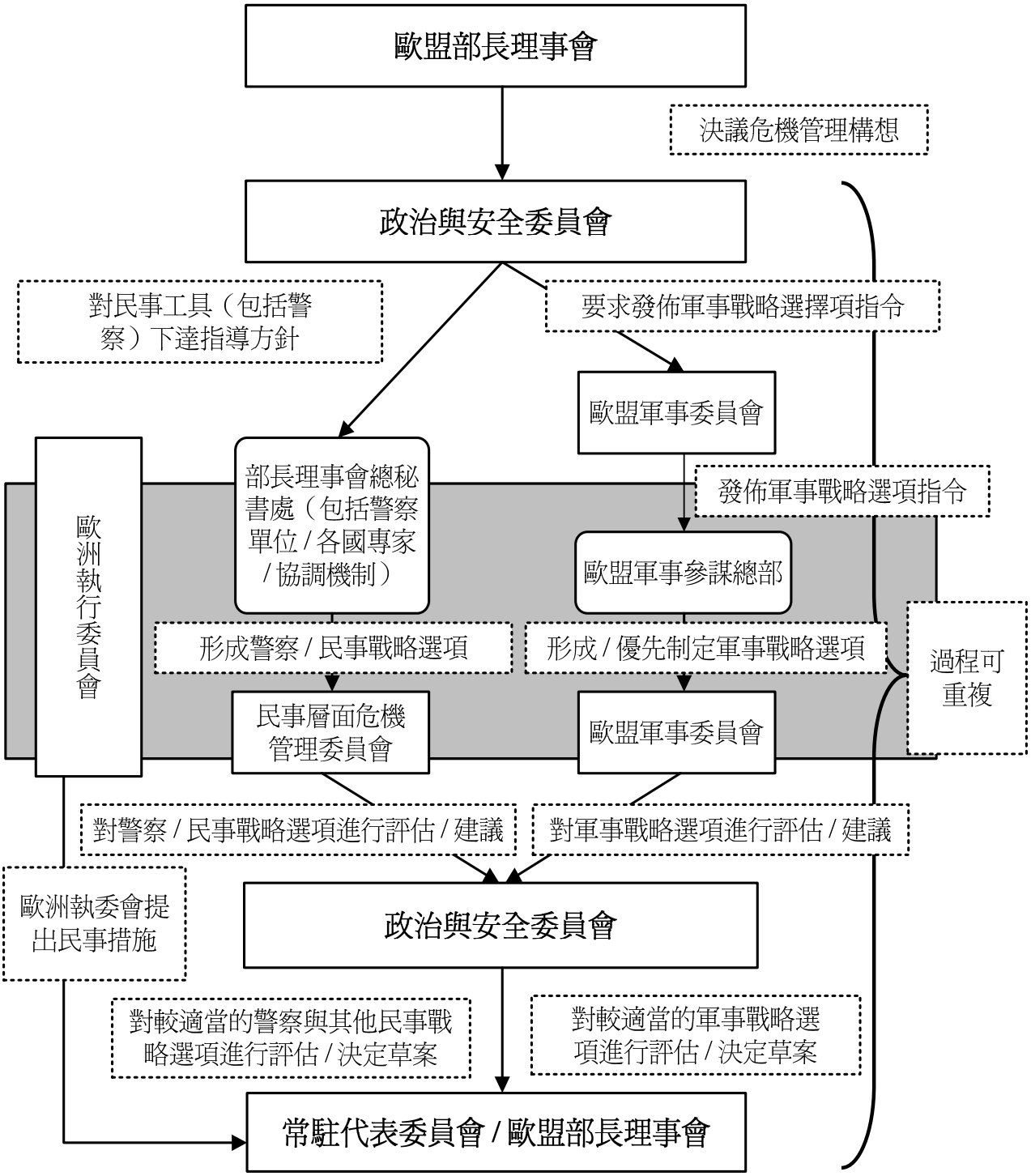
政治與安全委員會與理事會內的相關工作小組中，由歐盟會員國與執委會官員進行一般性監督與資訊交換作業。而理事會秘書處則參與包括情勢評估與政策選項報告的推展的監控與預警作業。在衝突預防與危機管理領域中，歐盟軍事委員會是一個歐盟會員國間軍事協商與合作的論壇，主要負責評估潛在危機的風險與提供軍事諮詢，或可根據政治與安全委員會的要求下提出軍事建議；另可在政治與安全委員會的政策指導方針下，自行提出軍事提案。民事層面危機管理委員會負責在民事處理領域中，向政治與安全委員會以及其他相關的理事會民事權責機構提供消息、制定建議與提供諮詢。在適當的時候，民事層面危機管理委員會也將對潛在危機的民事部份，提供諮詢與提議。

在此階段歐盟仍然關注與其他組織的聯繫關係，在政治交流的架構中，歐盟主導歐洲安全與防衛政策及危機管理方面的資訊交流。在非危機時期，歐盟與北約應該以現存的諮商協定條款為依據，進行雙邊的協商與合作。同時也應依據參與危機管理行動之常設性協商機制，與非歐盟的北約會員國或其他入盟候選國展開協商。在歐盟軍事委員會指示下，歐盟輪值主席、秘書長/高級代表、理事會秘書處，以及歐盟軍事參謀總部，應與北約維持適當層級的定期聯繫。另外，歐盟與聯合國、其他國際組織、區域組織、以及非政府組織保持聯繫與適當的合作。

二、民事層面及軍事層面的協調行動

事前計畫籌備的協調首先由歐盟軍事參謀總部針對軍事層面檢視現有計畫；警察單位提供警力層面計畫與理事會秘書處與執委會工作小組提供其他民事層面計畫。在適當時，上述部門應與其他理事會秘書處、執委會內部的單位密切合作。在原有的基礎中，歐盟會員國提供民事層面危機管理的協調機制，並在理事會秘書處設立此協調機制，隨後歐盟會員國與執委會內部單位展開全面性的互動，討論歐盟會員國在民事危機管理中可用資產的情形，包括國內準備程度、部署以及雙邊的參與。「三人小組」(Troika)或秘書長/高級代表作為軍事顧問，協助歐盟軍事委員會主席(CEUMC)商議籌備計畫。除了歐盟內部協商之外，針對警察、民事議題與歐盟安全防衛政策也應就相關問題諮詢重要的國家。最後在國際組織層級方面，必要時須與聯合國、其他國際及區域組織進行合作。

圖二：決議危機管理構想與推展戰略選項



在理事會與政治與安全委員會階段達成戰略方針之後，便由政治與安全委員會下達制訂戰略選項指令的需求，其後軍事戰略選項(MSOs), 警察戰略選項(POSs), 以及民事戰略選項(CSOs)依計畫安排確立一貫性，緊密地促使機制完善化。理事會總秘書處負責民事戰略，其組成包括警察單位、各國專家與危機反應協調小組，而危機反應協調小組因與理事會體系有關，可能跨越代表權。而歐盟軍事參謀總部負責制定軍事戰略選項，其參謀幕僚需考量軍事及民間因素, 因此可透過聯合會議協商包括對整體計劃整合進行的步驟與要件。

政治與安全委員會要求歐盟軍事委員會發布軍事戰略選項指令(MSOD)至歐盟軍事參謀總部之後，由歐盟參謀總部執行長制定優先軍事戰略選項，指令便進入軍事流程。歐盟會員國可初步表示他們的意見，包括可能願意執行的軍事行動或可能無法執行的行動支相關資訊給與歐盟軍事參謀總部，第三國同時也可向歐盟軍事參謀總部發表初步意見，其再考量歐盟會員國的意見與參照赫爾辛基軍警力總表(HFC)並在司令部行動總部的背書之下，做出軍事戰略選項，包括可能的的軍事行動的計劃和命令。而軍事戰略選項應包含可行性及風險的評估，由一名行動指揮官(OpCdr)、行動總部(OHQ)、指揮與控管(C2)架構作出建議對穩固性提出要求，而軍隊則是由各歐盟會員國支配組成。在警察與民事戰略選項部分，理事會總秘書處可詢問歐盟會員國軍事層面的意見，同時諮詢民事層面危機管理委員會和執委會的意見並協助政治與安全委員會及其他符合理事會體系的機構，包括歐盟及歐盟會員國可運用資源, 促進協調交換訊息作整體的看法，最後再根據歐盟會員國專家給予的意見做成計畫。警察部隊預先發展出警察戰略選項(PSOs)，包括指揮及控制其可行性及風險。警察任務首長(Pol HoM)和行動總部(OHQ)建議適當的計劃過程（特殊計畫文件），則是依據民事戰略選項針對其效能作出聲明(SOR)。在評估的階段，歐盟軍事委員會審議軍事戰略選項草案後，將其意見交與政治與安全委員會做評估的參考；警察與民事戰略選項則是由民事層面危機管理委員會提出建議後上呈政治與安全委員會做整體評估，在這個過程裡，執委會提出政治與安全委員會同意後的措施進行考量。

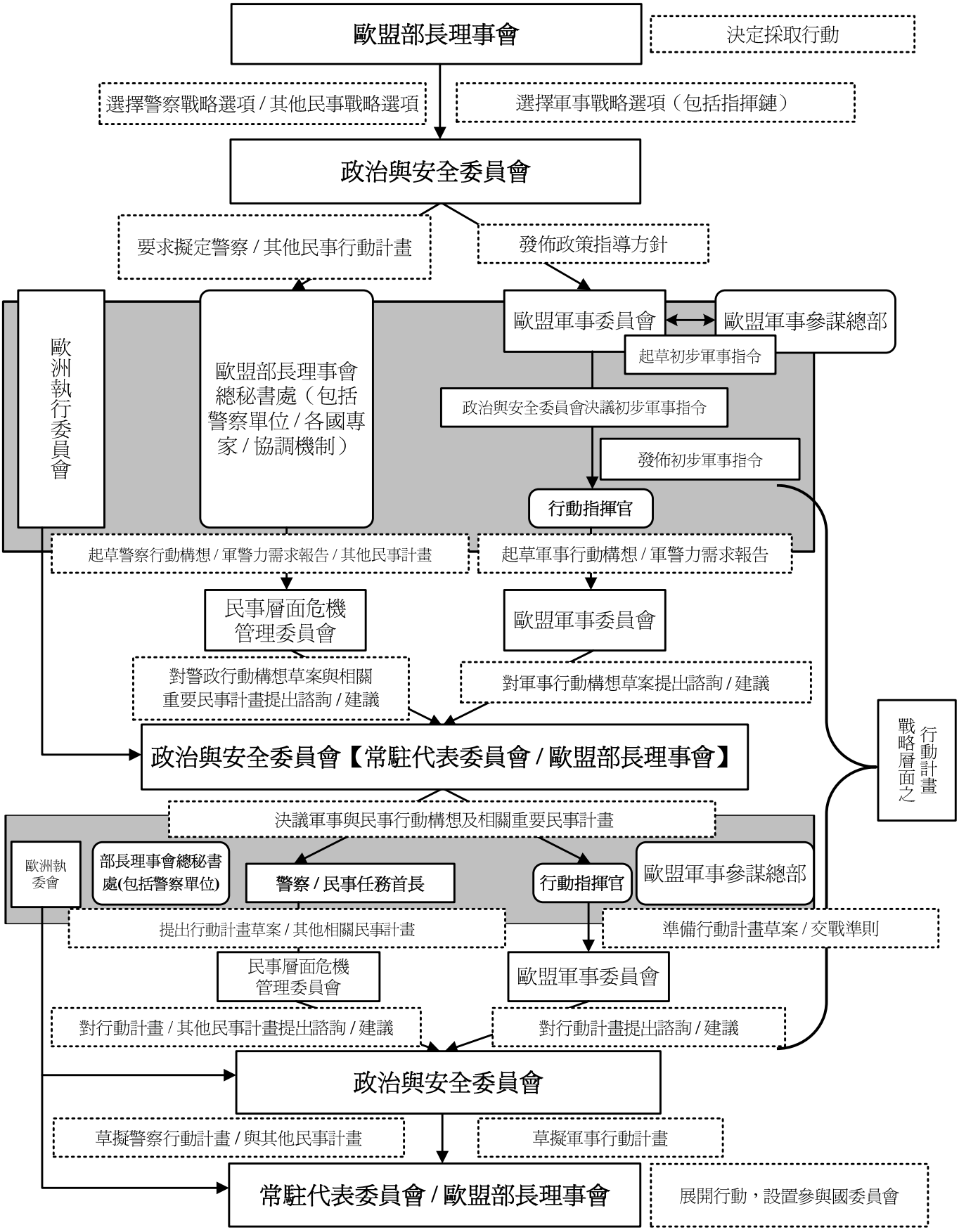
在此階段與非歐盟國家的北約會員國及歐盟候選國進行確立危機管理採取的軍事行動，尤其是軍事戰略選項的行動進行協商，評估其所提供的意見。 但警察與民事層級，則是交由各國專家進行研究。歐盟若欲更加嚴謹作出選項, 則事先確認需要北約的資源及能力, 再由政治與安全委員會通知北大西洋理事會(NAC)。一旦歐共體開始審查詳細選項要求對北約資源和能力的用途, 其特別支援行動將諮詢六個非歐盟國家的北約會員國以及加拿大。

階段四：正式決定採取行動與推展行動計畫

一、正式採取行動之重要決定內容

當理事會決定依照單一機制架構及歐盟條約第 47 條，採取適當之聯合行動形式採取行動時,其決議內容應確立政治與安全委員會在執行政治控制和戰略指令之議案中，理事會秘書長／高級代表所扮演之角色。理事會秘書長／高級代表於此議案中之任何行動皆需經政治與安全理事會之同意，在執行過程中若有需要，得派任歐盟特別代表。根據理事會決定的政治行動範圍內，授權政治與安全委員會針對危機管理行動之政治控制與戰略指令做出相關決定,並在必要時組成參與行動國理事會。理事會應邀請執委會與歐盟會員國指導其行動，決定目標與優先任務，共同體標準或理事會意圖如此實行。決定軍事戰略選項（包括提出指揮鏈）、警察戰略選項及其他民事戰略選項，同時邀請歐盟會員國確認各國家章程，完成支援戰略選項之準備。理事會得同時採納執委會之新提案，以配合歐體條約之增修法令。此法令應與一般章程及常駐代表委員會之角色相符合。

圖三：正式決定採取行動與推展行動計畫



二、行動構想發展階段

軍事層面（案例一及案例二）

案例一：不使用北約資源及軍力執行歐盟軍事行動	*案例二：使用北約資源及軍力執行歐盟軍事行動*
a）理事會: • 任命行動指揮官與設立行動總部； • 設立適職之軍警力指揮官(軍警力總部與組織成員)。 b）非歐盟之北約國家與其它入歐盟之候選國經受邀或自行表達參與行動之意願後，得於歐洲行動總部部署該國之連絡官，以便於行動計畫中交換資訊及預測參與行動之可能性。 c）歐盟應知會北約行動任務準備之概要進度。	a）歐盟軍事委員會及歐盟軍事參謀總部兩軍事機構應與副歐洲盟國最高指揮官(DSACEUR)密切互動，並定期集會以商量軍事戰略選項，評估北約可利用之資源及軍力。 b）政治與安全委員會向北約提出使用其資源及軍力之要求 c）歐盟使用北約資源與軍力，如發動軍隊之形式與撤回軍隊之可能條件，皆應在政治與安全委員會或北大西洋理事會中詳細擬定。 d）理事會應依據北約與歐盟會員國之指令： • 任命行動指揮官及設立行動總部； • 設立適職之軍警力指揮(軍警力總部與組織成員)； • 同意依據「柏林補充協定」(Berlin Plus）在指揮權移轉與軍隊撤回條件中之規定。 e）非歐盟之友邦國家得依據北約章程之規定參與行動計畫。

政治與安全委員會向歐盟軍事委員會提出政策擬定方針，以利其指導歐盟軍事參謀總部起草初步軍事指令。此指令應包含協助行動指揮官起草必要之計畫文件（行動構想、軍警力需求報告、行動計畫）等相關文件，初步軍事指令於政治與安全委員會同意之前，應先交由歐盟軍事委員會批准。歐盟特別代表將維護活動的整體範圍，保證歐盟危機管理有效凝聚，歐盟特別代表的行動需與輪值主席、執委會與外交首長緊密聯繫與協調，在實務層面也需與警察任務首長及民事行動任務首長協調，進而促使歐盟特別代表有效行使其職權。任務指揮官以初步軍事指令之基礎預備行動構想草案，此草案包含軍警力使用綱領與軍警力需求報告。歐盟軍事委員會在政治與安全委員會之要求之下責成任務指揮官，由歐盟軍事參謀總部之協助，提報任務計畫工作給非歐盟之北約會員國及已表達欲參與行動意願之入歐盟候選國。這些展現原則上參與任務意圖之國家與其他第三國同樣應提供任務指揮官參與之初始指令。在民事層級，根據政治與安全委員會送呈理事會秘書長／共同外交與安全政策高級代表之請求，警政單位應擬定行動構想，並進一步闡釋軍警力需求報告。如果已預設未來將使用其他之民事方法，應附帶相關計劃過程之特定文件，將任務計畫之工作簡報送至表達原則參與任務意願之非歐

盟國家，以確認其潛在參與程度。透過歐盟軍事參謀總部評估之協助，歐盟軍事委員會向政治與安全委員會就軍事行動構想草案與相關文件提供勸告與建議。民事層面危機管理委員會應對政治與安全委員會，就警察行動構想草案及其他民事工作計畫文件提供勸告與建議。在不違反歐洲聯盟條約第 47 條之前提下，政治與安全委員會得同意軍事與警察行動構想亦包含其他民事工作計畫文件後，提交理事會批准。理事會通過之行動構想，包含軍警力使用綱領及其他民事工作計畫文件，理事會得同時邀請第三國參與行動。

三、軍警力產生／行動及資源要求

軍事層面首先在政治與安全委員會之要求下，歐盟軍事委員會責成任務指揮官，並協調歐盟軍事參謀總部指導軍警力產生之程序。歐盟會員國及北約於適切時得連同其他部隊參與國於軍警力產生會議中，確認其欲提供之等級與素質，而與歐盟與北約應確認原先認同之資源與能力需求以及所有包含指揮權移轉與部隊撤回實際之安排。民事層面的任務首長由警察單位協助，指導軍警力產生之程序及闡釋必要適當之交戰準則。政治與安全委員會得要求參與國決定可提供之其他民事資源，此資訊將進一步交由協調機制統整。[7] 軍警力地位協定於適當時理事會秘書應準備軍警力地位協定草案。軍事方面，草案得藉由政治與安全委員會採納事先已諮詢任務指揮官意見後，歐盟軍事委員會作成之建議；民事方面，政治與安全委員會採納民事層面危機管理委員會事先諮詢警察任務首長做成之建議，並於適切時請命其他民事任務首長，再將此草案經政治與安全委員會提交理事會。

四、行動計畫展開

軍事與民事要素計畫參謀團應考慮整體計劃之一致性，包括透過聯合會議達成共識。在計畫軍事行動階段，行動指揮官應準備軍事行動計畫草案及交戰準則；而計劃民事行動階段，警察任務首長於必要時由計畫小組及警察單位支援，負責警察行動計畫產生及適切之交戰準則，若已預設未來將使用其他之民事方法，應附帶特定文件之相關計劃過程。

計畫擬定後展開的評估行為首先透過歐盟軍事參謀總部之協助，將意見交由歐盟軍事委員會應向政治與安全委員會就軍事行動計畫草案提供勸告與建議。民事層面危機管理委員會應就警察草案、其他民事行動計畫及相關文件向政治與安全委員會提供勸告與建議。在不違背歐盟條約第 47 條之前提下，政治與安全委員會

[7] 在歐盟於波士尼亞－赫茲加維那（Bosnia-Herzegovina）警政任務之案例中，秘書長／高級代表提議要求歐盟會員國提供貢獻以決定歐盟會員國所能提供之警政資產。

考量軍事草案與民事行動計畫（或相關文件），並於同意後提交理事會通過。若有理事會授權，政治與安全委員會應採取必要之決定以成立參與國委員會。[8] 政治與安全委員會判斷（根據特定任務需求有疑慮之處）軍事任務及其他因素（警察/其他民事）檢驗是否需要聯合參與國委員會。當決定展開行動時，歐盟軍事委員會主席，由任務指揮官協助出席理事會會議，擔任歐盟軍事委員會發言人之角色。而理事會應通過軍事與民事行動計畫或相關文件及交戰準則，包括通過適用之軍警力地位協定，而一旦所有前置條件如軍警力之產生/需求完成時，理事會應採取決定展開行動。在歐盟層級將由執委會根據相關程序，推出採納、執行歐盟的措施。

在此階段的聯繫與加強交流階段，歐盟應加強與北約之對話及諮詢，同時與非歐盟之北約會員國及其餘入歐盟之候選國保持對話及協商。除此之外仍須與其他潛在參與國（俄羅斯、加拿大與烏克蘭）之聯絡[9]，於必要時聯絡、協同聯合國、其他國際組織[10]、區域組織與非政府組織共同執行任務。

[8] 政治與安全委員會可能決定在行動計畫決定以先，召集參與國委員會。
PM. A CoC for the civilian operation within Title V TEU would be established (in view of the size and type of the mission) unless the PSC decides otherwise.

[9] 根據尼斯歐洲會議表明其他潛在夥伴（可能被邀請參與歐洲領導之行動）包含：
- 俄羅斯、加拿大與烏克蘭在 Seville 歐洲會議同意詳細與在危機管理合作安排。以及作為其於潛在夥伴之一般參考，特別是與這三個國家在危機管理程序中或是頁末註安排；
- 其餘歐洲國家與歐盟維持政治對話；
- 以及其於有興趣之國家。

俄羅斯、加拿大與烏克蘭被指定與歐盟軍事參謀總部接觸為著促進它們在歐盟軍事活動中之參與。
(See also Presidency report to the Seville European Council, part B of Annexes IV (Russia), V (Canada), and VI (Ukraine).)

[10] 見文件「歐盟與國際組織在民事層面危機管理之合作」" EU Co-operation with International Organisations in Civilian Aspects of Crisis Management. " (Annex V to Presidency ESDP Report to the Göteborg European Council).

階段五：執行

政治與安全委員會在不影響執委會的情況下，監督所有措施並評估其效果，同時必要時應提出修正。執委會主席負責執行理事會的決定。執委會主席採取措施，並向政治安全委員會報告。秘書長／高級代表根據理事會的決定，採取措施，並向政治與安全委員會報告。秘書長／高級代表透過歐盟特別代表，向警察任務首長提供指導方針，在適當時也給予其他民事行動的任務首長指導方針。警察單位(Police Unit)是第一線的聯絡據點，負責提供警察任務首長技術上的協助。

執委會通知政治與安全委員會過去與未來計畫執行的措施。歐盟軍事委員會由歐盟軍事參謀總部協助負責適當監督軍事行動的執行，並定期向政治與安全委員會報告軍事行動的執行進度；最後歐盟軍事安全委員會主席應出席政治與安全委員會的會議，在行動計畫方面與行動指揮官協調，並提供資訊與評估給政治與安全委員會。歐盟軍事安全委員會主席在適當時代表歐盟軍事安全委員會出席理事會會議歐盟軍事委員會是行動指揮官的首要聯絡對象。民事層面危機管理委員會提供政治與安全委員會有關民事危機管理行動的資訊、建議與諮詢。行動指揮官負責指揮軍事行動，並向歐盟軍事委員會回報行動進度。歐盟特別代表向秘書長／高級代表，以及政治與安全委員會提出報告，並向秘書長／高級代表、執委會主席，以及執委會提供必要時的諮詢。警察任務首長與其他民事行動任務首長，透過歐盟特別代表向政治與安全委員會、秘書長／高級代表負責。在這個領域的歐盟行為者之間，以及該領域與布魯塞爾之間發展出一種協調模式。其次，在歐盟與國際組織、當地政府與非政府組織之間建立協調模式。

歐盟會員國向政治與安全委員會報告其國內執行的措施。軍事行動的參與國委員會負責解決各種關於行動執行、軍隊使用、日常管理事務的問題，此規定並不排除行動指揮官的責任，在其接收到的指示下。民事行動的參與國委員會負責解決各種關於行動執行與日常管理事務的問題，此規定並不排除任務首長的責任，在其接收到的指示下。政治與安全委員會參考行動國委員會的意見。歐盟應維持與北約的聯繫，假使歐盟行動並未使用北約的資產與武器，仍須通知北約行動概況。而在需要北約資產與武器的情況中，歐盟應通知北約其資產與武器在整個行動中的使用狀況，並在必要時召開政治與安全委員會與北大西洋理事會的聯合會議。聯繫非歐盟的歐洲北約會員國，以及其他歐盟入會候選國，在必要時聯繫其他潛在伙伴，與聯合國、其他國際、區域性組織，以及非政府組織保持聯繫與適當合作，以利危機管理。

階段六：修正歐盟行動與結束行動

政治與安全委員會評估是否有修正歐盟行動的必要性，包括結束部份或所有行動的可能性，同時可決定是否延續此階段的必要行動，或可要求執委會重新檢視其負責的措施，或在最後提出必要方案，以及要求歐盟會員國重新檢視其國內採取的行動，並在必要時做適當調整。修正歐盟行動可能發展出一個修正的危機管理構想，這個構想會依循著先前階段而產生。在此階段，秘書長／高級代表向政治與安全委員會提出意見，並商討修正歐盟行動的措施。而執委會在其職權範圍內，向政治與安全委員會提供必須同時考慮歐洲共同體措施行動政策分析與政策選項。歐盟會員國定期提供共同協調機制，此機制包含民事危機管理可資使用的資產內容；歐盟軍事委員會與民事層面危機管理委員會各別提出有關持續進行、改變或結束軍事與民事行動的建議；參與國委員會提供意見與建議，修改行動計畫，例如：可能影響軍隊情況的目標修正。假若未來修正歐盟行動的計畫將涉及使用北約資產與武器來結束軍事行動，政治與安全委員會應知會北大西洋理事會。政治與安全委員會同意關於修正歐盟行動與各種不同部分組成的行動過程，包括結束部分或所有行動的可能性，並向理事會提出建議。

歐盟應維持與北約的聯繫，假使歐盟行動並未使用北約的資產與武器，仍須通知北約行動概況。而在需要北約資產與武器的情況中，歐盟應通知北約其資產與武器在整個行動中的使用狀況，並在必要時召開政治與安全委員會與北大西洋理事會的聯合會議。聯繫非歐盟的歐洲北約會員國，以及其他歐盟入會候選國，在必要時聯繫其他潛在伙伴，與聯合國、其他國際、區域性組織，以及非政府組織保持聯繫與適當合作，以利危機管理。

政治與安全委員會要求歐盟軍事委員會與民事層面危機管理委員依據行動指揮官與歐盟軍事參謀總部以及警察單位、警察任務首長與其他民事行動任務首長的報告，評估行動經驗。參與國委員會提供有關行動經驗的評估而執委會向政治與安全委員會提供行動過程中所累積的經驗報告，最後再由政治與安全委員會進行整體評估。

結語

總而觀之，歐洲安全與防衛政策已是歐盟提升其全球角色的核心工具，歐盟藉由軍事與民事安全政策的執行，對第三國或衝突地區發揮影響力。過去，歐盟在衝突地區的角色，主要著重於危機發生期間與善後的處理，現在，歐盟重視自主的危機管理能力，使歐盟參與全球安全事務的機會增加，歐盟有發展衝突防範、危機管理與衝突後重建工作等能力，但是不可否認的是在歐洲安全與防衛政策政府

間決策的模式下，機構的發展是受到限制而政策在對於危機的回應無法整合也不一致。[11] 但是隨著歐洲安全防衛政策架構下，理事會與執委會之間職權互相協調，與理事會內部對於民事危機管理的新發展，可以顯示出歐盟正逐漸在危機管理上強化機構的發展。

[11] Gourlay, Catriona: European Union Procedures and Resources for Crisis Management, in: International Peacekeeping, Vol. 11, No. 3, Autumn 2004, p. 404.

（根據歐洲聯盟條約第五條所通過的法案）

部長理事會決定
2001 年 1 月 22 日
設立政治與安全委員會
(2001/78/CFSP)

歐盟部長理事會，
根據歐洲聯盟條約，特別是第 28 條第 1 款，
根據歐洲共同體條約，特別是第 207 條，
再根據歐洲聯盟條約第 25 條，
鑑於：

(1) 赫爾辛基高峰會議原則上同意設立政治與安全委員會(Political and Security Committee; PSC)，並以這個結論為基礎，根據部長理事會決定(2000/143/CFSP)設立一個臨時政治與安全委員會。
(2) 2000 年 12 月 7～11 日的尼斯歐洲高峰會議達成協議，擬建立一個永久的政治與安全委員會，並設定其角色、形式與功能。
(3) 根據尼斯歐洲高峰會議的指導方針，政治與安全委員會應準備開始運作。
(4) 應完全遵守一國一代表的原則。

決定如下：

第一條
政治與安全委員會（以下簡稱委員會）應如歐洲聯盟條約第 25 條所提及的政治委員會一般，為一常設機構。

第二條
委員會的角色、形式與功能定義於附件中，並轉載尼斯歐洲高峰會議通過的輪值主席報告第三附件中。

第三條
此項決定應自通過之日起生效。

第四條
此項決定應刊登於公報上。

布魯塞爾，2001 年 1 月 22 日。　　部長理事會主席　A. LINDH

【附件】

政治與安全委員會

赫爾辛基高峰會議的決定使政治與安全委員會成為歐洲安全防衛政策和共同外交與安全政策的發展一個關鍵的單位：「政治與安全委員會將處理所有共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy; CFSP)，包括共同歐洲安全與防衛政策的所有層面…」，在不損及歐洲共同體條約第 207 條的情況下，政治與安全委員會將扮演歐盟回應危機及歐盟執行危機後續行動的中心角色。

政治與安全委員會處理明訂於歐洲聯盟條約第 25 條的任務，集會時由政治主管(Political Director)出席，在諮商輪值主席後，且不損害歐洲聯盟條約第 18 條的情況下，由秘書長／共同外交與安全政策高級代表主持政治與安全委員會，特別是發生危機的情況下。

1. 政治與安全委員會將負責：

(a) 掌握共同外交與安全政策領域內的國際情勢動態，當部長理事會要求或政治與安全委員會自己提議時，政治與安全委員會得提出意見以協助部長理事會擬定政策，並監督既定政策之執行。執行以上所述任務時，應不損及歐洲共同體條約第 207 條的規定，並且不影響部長理事會輪值主席與歐洲執行委員會的權力；

(b) 檢視總理事會中有關政治與安全領域的結論草案；

(c) 提供其他委員會有關共同外交與安全政策事務的指導方針；

(d) 保持與秘書長／共同外交與安全政策高級代表及特別代表們的特殊關係；

(e) 對歐盟軍事委員會下達指導方針，並接受歐盟軍事委員會的意見與建議。歐盟軍事委員會主席，須與歐盟軍事參謀總部保持聯繫，必要時，得參加政治與安全委員會會議；

(f) 接收民事層面危機管理委員會(Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) 所提供的資訊、建議與意見，並對民事層面危機管理委員會下達有關共同外交與安全政策事務的指導方針；

(g) 協調、指導與追蹤各工作小組對共同外交與安全政策議題的討論，政治與安全委員會除了下達指導方針給這些工作小組外，也須審察其報告；

(h) 在其權限內，或在條約規範的形式下，推展政治對話；

(i) 根據相關文件的規定，為歐盟 15 個會員國、6 個非歐盟的北約會員國及北約，開闢一個關於歐洲安全與防衛政策的特別對話論壇。

(j) 在部長理事會的支持下，負責訂定軍事能力發展的政治方針，並考慮歐盟希望回應危機的類型。身為歐盟軍事能力發展的一部份，政治與安全委員會將接受由歐盟軍事參謀總部協助的歐盟軍事委員會的意見。

2. 再者，當發生危機時，政治與安全委員會是部長理事會中因應危機情勢和檢視所有危機管理選項的單位，這些都可以視為歐洲聯盟在單一組織架構內的反應，並且不影響每一支柱的決策和執行程序。因此，部長理事會（部長理事會會議的準備工作由常駐代表委員會負責）與歐洲執行委員會在各自的權限範圍內或根據條約所規定的程序，都有權力制訂具有約束力的決定。歐洲執行委員會執行其任務，包括使用條約賦予的提案權。常駐代表委員會則根據歐洲共同體條約第 207 條和部長理事會程序規則(Council's Rule of Procedure)第 19 條所授予的角色，執行這項任務。為此目的，政治與安全委員會須適時地告知常駐代表委員會。

在危機情勢中，這些單位特別需要緊密協調，而確保緊密協調的辦法有：

(a) 當有必要時，政治與安全委員會主席得參與常駐代表委員會的會議；

(b) 外交關係顧問(Foreign Relations Counsellors)的角色在於，維持共同外交與安全政策的討論與其他支柱相關作為間的有效與持續的協調。

為了準備讓歐盟對危機事件做出反應，政治與安全委員應向部長理事會提出歐洲聯盟想要達成的政治目標，並且建議部長理事會一套有助於解決危機的共同行動選項。特別是，政治與安全委員會得提出意見，建議部長理事會制訂一項共同行動(Joint Action)。在不損害歐洲執行委員會的角色下，政治與安全委員應監督既訂措施的執行，並評估其成效。歐洲執行委員會應告知政治與安全委員會其已經通過的或正計劃執行的危機管理措施。在國家層面，各會員國應告知政治與安全委員會其已經通過的或正計劃執行的危機管理措施。

歐盟採取軍事危機反應時，應由政治與安全委員會行使政治控制與戰略指導。為此目的，政治與安全委員會應以歐盟軍事委員會所提之意見與建議為基礎，特別評估重要因素（例如：軍事策略選擇，包括一連串的指揮、行動概念、行動計畫）後，提交給部長理事會。

在加強對外協商方面，政治與安全委員會扮演主要角色，特別是促進與北約及相關國家間的協商。

以政治與安全委員會的行動為基礎，秘書長／共同外交與安全政策高級代表指揮情勢中心的活動。情勢中心支持並提供政治與安全委員會執行危機管理所需的適當情報。

採用下列方法以確保政治與安全委員會能在軍事危機管理行動中，全權行使政治控制與戰略指導：

(a) 為了發起一項行動，政治與安全委員會以歐盟軍事委員會的意見為基礎，按照一般的部長理事會籌備程序，向部長理事會提出建議。以這項建議為基礎，部長理事會決定在聯合行根據歐洲聯盟條約第 18 條與第 26 條，聯合行動將特別界定秘書長／共同外交與安全政策高級代表在執行由政治與安全委員會負責政治控制與戰略指導的措施中的角色。動的架構下發起行動。
(b) 根據歐洲聯盟條約第 18 條與第 26 條，聯合行動將特別界定秘書長／共同外交與安全政策高級代表在執行由政治與安全委員會負責政治控制與戰略指導的措施中的角色。執行這類措施，秘書長／共同外交與安全政策高級代表應取得政治與安全委員會同意後才可行動。如果認為需要一個新的部長理事會決定的話，那麼就應採用簡單的書面程序（部長理事會程序規則第 12 條第 4 款）決定。
(c) 在行動過程中，秘書長／共同外交與安全政策高級代表以政治與安全委員會主席的身分，持續向部長理事會提出政治與安全委員會報告。

（資料來源：Official Journal of the European Communities, L 27, 30.01.2001, pp. 1-3. 全文翻譯能夠順利完成，要特別感謝研究助理蔡宜瑾的認真協助。）

部長理事會決定
2001 年 1 月 22 日
設立歐盟軍事委員會
(2001/79/CFSP)

歐盟部長理事會，
根據歐洲聯盟條約，特別是第 28 條第 1 款，
根據歐洲共同體條約，特別是第 207 條，
再根據歐洲聯盟條約第 25 條，
鑑於：

(1) 在強化共同外交與安全政策的架構下，特別是歐洲聯盟條約第 17 條有關共同的歐洲安全與防衛政策的規定，2000 年 12 月 7～11 日尼斯歐洲高峰會議達成協議，擬建立一個永久的歐盟軍事委員會(The Military Committee of the European Union; EUMC)，並設定其任務與功能，包括該委員會的主席。

(2) 根據歐洲高峰會議的指導方針，歐盟軍事委員會應準備開始運作。

決定如下：

第一條
歐盟軍事委員會(以下簡稱委員會)應由各會員國的參謀總長之軍事代表所組成。

必要時，得以召開參謀總長級委員會會議。

第二條
委員會的任務與功能定義於附件中，並轉載尼斯歐洲高峰會議通過的輪值主席報告第五附件中。

第三條
1. 委員會主席(以下簡稱主席)應由部長理事會在參謀總長級委員會會議之建議下任命之。

2. 主席的任期為三年，除非部長理事會有其他之決定。其任務與功能同樣詳載於上述提及之附件中。

第四條
此項決定應自通過之日起生效。

第五條

1. 在不損及第 3 條第 1 款之情況下，此決定應在第一位主席被任命後實施, 並不可晚於成立歐盟軍事參謀總部之決定的實施日期，原則上，應於 2001 年 6 月前實施。
2. 共同外交與安全政策第 2000/144/決定(2000/144/CFSP)所設立之過渡時期的軍事機構應持續完成其任務直到此項決定實施之日。

第六條

此項決定應刊登於公報上。

布魯塞爾，2001 年 1 月 22 日。

部長理事會主席　A. LINDH

【附件】

歐盟軍事委員會

1. 簡介

1999 年赫爾辛基歐洲高峰會議決定在部長理事會之架構內設立一個常設性的政治與軍事機構，以使歐洲聯盟能根據歐洲聯盟條約所界定的有關衝突預防及危機管理，也就是彼得堡任務，負起全面性的責任。

根據赫爾辛基歐洲高峰會議的報告規定，歐盟軍事委員會應設立於部長理事會的架構內，由各會員國派出的參謀總長(Chiefs of Defense-CHOD)之軍事代表所組成。一旦情況必要時，歐盟軍事委員會應召開各會員國參謀總長層級的會議。軍事委員會主要負責給予政治與安全委員會(PSC)軍事建言，並提供歐盟軍事參謀總部（EUMS）軍事指導方針。一旦部長理事會將做成有關防衛相關決議時，歐盟軍事委員會主席應出席會議。

歐盟軍事委員會為部長理事會架構內的軍事最高機構。

為達成此目標，相關規定如下：

2. 任務

歐盟軍事委員會應負責提供政治與安全委員會關於歐盟內部所有軍事事務的建議與意見，並於歐盟架構內建構所有軍事活動的軍事方針。

3. 功能

歐盟軍事委員會以共識為基礎形成軍事意見。

歐盟軍事委員會是歐盟會員國之間衝突預防與危機管理領域之軍事諮詢與合作場所。

歐盟軍事委員會在政治與安全委員會的要求或自己提議下，根據政治與安全委員會的指導方針提出建言，特別是針對：

— 軍事方面整體危機管理構想的發展；

— 有關軍事層面危機管理行動與情勢的政治控制與戰略方向；
— 潛在危機的風險評估；
— 有關軍事層面的危機情勢，特別是在隨後的管理中，為了要達到此目的，歐盟軍事委員會可接收情勢中心(Situation Centre)提供的訊息 ；
— 根據議定程序，針對能力目標詳細闡述、評估及檢視；
— 歐盟與非歐盟之北約會員國、其他歐盟候選國、其他國家與其他組織，包括北約(NATO)之間的軍事關係；
— 行動與執行之財政評估；

(a) 在危機管理情勢中

根據政治與安全委員會的要求，歐盟軍事委員應對歐盟軍事參謀總部執行長(DGEUMS)發出初步指令(Initiating Directive)，命令其起草及提交戰略軍事選項。

歐盟軍事委員應負責評估歐盟軍事參謀總部提出的軍事戰略選項，並將其評估報告與軍事建議上呈至政治與安全委員會。

基於部長理事會選定的軍事選項，歐盟軍事委員應批准成立一個行動指揮官的初步計畫指令(Initial Planning Directive for the Operation Commander)。

根據歐盟軍事參謀總部的評估，歐盟軍事委員會應向政治與安全委員會提供以下建議與意見：

— 由行動指揮官(Operation Commander) 形成的行動構想(Concept of Operation)
— 由行動指揮官起草的行動計畫（Operation Plan）草案。

歐盟軍事委員會應針對行動之最終選項給予政治與安全委員會建議。

(b) 在行動期間

歐盟軍事委員會應負責監督由行動指揮官所職掌的軍事行動之正常運作。

歐盟軍事委員會的成員也應出席或派員出席參與國委員會(Committee of Contributors)。

4. 歐盟軍事委員會主席

歐盟軍事委員會應設有一名常任主席，其任務將在底下說明。

歐盟軍事委員會主席應委派一名四星將官擔任，尤以歐盟會員國之前參謀總長為佳。

歐盟軍事委員會主席由各會員國的參謀總長根據議定程序，並經部長理事會根據參謀總長級的歐盟軍事委員會會議之意見任命之。

除有特殊情況外，原則上，歐盟軍事委員會主席之任期為三年。

歐盟軍事委員會主席之職權來自於其所負責的歐盟軍事委員會。在國際行動能力上，歐盟軍事委員會主席在政治與安全委員會與部長理事會中代表歐盟軍事委員會。

身為歐盟軍事委員會主席，其職責為：
— 主持軍事代表與參謀總長級的歐盟軍事委員會會議；
— 為歐盟軍事委員會發言人，並且：
    — 有權出席政治與安全委員會，並參與討論。此外，一旦部長理事會將做成防衛相關決定時，可出席與會，以及
    — 在所有軍事事務上，特別是確保歐盟危機管理架構一致性的事務上，扮演秘書長／高級代表（SG/HR）的軍事顧問；
— 公正地指揮歐盟軍事委員會的工作，並藉以反應共識；
— 代表歐盟軍事委員會發佈指令及指導方針給歐盟軍事參謀總部執行長（DGEUMS）；
— 於歐盟軍事行動期間，是行動指揮官的主要聯繫點(Point of Contact; POC)；
— 在歐盟軍事委員會工作計畫的發展及執行過程中，負責與輪值主席聯繫。

歐盟軍事委員會主席由其幕僚與歐盟軍事參謀總部支持與協助，特別是有關於部長理事會總秘書處內的行政支援。

當主席缺席時，則由下列其中之一替代之：
— 常任副主席(DCEUMC)，如果決定設立則可委派出任之；
— 輪值主席代表，或
— 歐盟軍事委員會中資深將官

5. 其他

歐盟軍事委員會與北約軍事當局之間的關係詳載於歐盟／北約常設性機制

(Permanent Arrangements)文件中。關於歐盟軍事委員會和非歐盟之北約歐洲會員國與其他歐盟候選國之間的關係，則界定於歐盟與第三國關係的文件中。

歐盟軍事委員會應由一個軍事工作小組(Military Working Group; EUMCWG)、歐盟軍事參謀總部與其他單位與部門適當地支援。

（資料來源：Official Journal of the European Communities, L 27, 30.01.2001, pp. 4-6. 全文翻譯能夠順利完成，要特別感謝研究助理蔡宜瑾的認真協助。）

部長理事會決定
2001 年 1 月 22 日
設立歐盟軍事參謀總部
(2001/80/CFSP)

歐盟部長理事會，
根據歐洲聯盟條約，特別是第 28 條第 1 款，
根據歐洲共同體條約，特別是第 207 條第 2 款，
鑑於：

1. 在強化共同外交與安全政策的架構下，特別是歐洲聯盟條約第 17 條有關共同的歐洲安全與防衛政策的規定，2000 年 12 月 7～11 日尼斯歐洲高峰會議達成協議，擬建立一個永久的歐盟軍事參謀總部(The Military Staff of the European Union; EUMS)，並設定其任務與功能。

2. 根據歐洲高峰會議的指導方針，歐盟軍事參謀總部應準備開始運作。

決定如下：

第一條
1. 會員國應派遣軍事人員至部長理事會秘書處，以組成歐盟軍事參謀總部。
2. 歐盟軍事參謀總部為部長理事會秘書處的部門。

第二條
軍事參謀總部的任務與功能界定於尼斯歐洲高峰會議通過的輪值主席報告的第五附件中，並轉載於此項決定之附件中。

第三條
軍事參謀總部的所有成員應為歐洲聯盟會員國之國民。

第四條
1. 軍事參謀總部的成員應遵從部長理事會決定（Council Decision）的規章。

2. 第 1 段所提及的決定生效前，根據部長理事會於 2000 年 2 月 28 日的決定 2000/178/CFSP 規定，部長理事會秘書處指派的軍事領域之各國專家在過渡時期應繼續生效。

第五條
此項決定應自通過之日起生效。

此項決定應從秘書長與共同外交與安全政策高級代表根據「政治與安全委員會」

與「軍事委員會」的諮詢建立歐盟軍事參謀總部之日起實施。原則上應於 2001 年 6 月底前實施。

直到這個決定實施之日，軍事參謀總部執行長（DGEUMS）應從 2001 年 3 月 1 日開始負責其職責，並應扮演這些從會員國派遣至部長理事會秘書處之軍事專家的首長。

第六條

此項決定應刊登於公報上。

布魯塞爾，2001 年 1 月 22 日。

部長理事會主席　A. LINDH

【附件】

歐盟軍事參謀總部

1. 簡介

在赫爾辛基歐洲高峰會議中，歐盟會員國決定在部長理事會的架構內設立一個新的永久性政治與軍事機構，以使歐洲聯盟能根據歐洲聯盟條約所界定的有關衝突預防及危機管理，也就是彼得堡任務，負起全面性的責任。根據赫爾辛基歐洲高峰會議報告規定，歐盟軍事參謀總部應該「在部長理事會架構內，為共同歐洲安全與防衛政策提供軍事專業知識與支援，包括歐盟領導的軍事危機管理行動之指揮」。

為此目的，相關規定如下：

2. 任務

歐盟軍事參謀總部應該「為執行彼得斯堡任務提供早期預警、情勢評估和戰略計畫，包括統整歐洲各國與多國部隊」，以及執行歐盟軍事委員會指示的政策和決定。

3. 角色與任務

— 歐盟軍事參謀總部是歐盟軍事專業知識的來源；
— 歐盟軍事參謀總部應保障歐盟軍事委員會與可供歐盟利用之軍事資源間的連結。歐盟軍事參謀總部也應提供軍事專業知識給歐盟軍事委員會所管轄的歐盟機構(EU Bodies)。
— 歐盟軍事參謀總部應提供早期預警的能力。在有關危機管理構想與一般軍事戰略的方面，歐盟軍事參謀總部應進行計劃、評估與形成建議，並執行歐盟軍事委員會的決定和指導；
— 在彼得堡任務的全部範圍內，針對所有歐盟領導的行動，無論歐盟有否援引北約的資產和能力，歐盟軍事參謀總部應在有關情勢評估和戰略計劃（Strategic Planning）[12]的軍事層面支援歐盟軍事委員會；

---

[12] 主要定義：
戰略計畫：當危機一旦發生便開始計畫行動，當危機一發生時便開始計畫活動，並在歐盟政治當局通過一項軍事戰略選項或一系列的軍事戰略選項時結束。戰略過程包含軍事情勢評估，定義警察軍事架構(POL/MIL)以及軍事戰略選項的發展。
軍事戰略選項：為一項可能的軍事行動被設計來達成POL/MIL的目標。一項軍事戰略選項將描述出軍事解決方案的概要、所需的資源與限制，以及可供行動指揮官與行動總部選擇的建議。

— 歐盟軍事參謀總部應考慮相關會員國之需求，對能力目標進行詳細解說、評估與檢視，並根據議定程序，以確保與北約的防衛計畫過程以及和平夥伴的計畫與檢視過程維持凝聚性；
— 對於會員國提供至歐盟的武力與能力，在有關訓練、執行與相融（Interoperability）方面，歐盟軍事參謀總部應負責進行監督、評估和提出建議。

4. 功能

— 歐盟軍事參謀總部應執行三項主要的行動功能：早期預警、情勢評估與戰略計畫；
— 根據歐盟軍事委員會的指示，歐盟軍事參謀總部應將專業知識提供給歐盟各機構，特別是提供給秘書處與高級代表；
— 歐盟軍事參謀總部依賴適當的單國或多國情報能力來監督潛在的危機；
— 歐盟軍事參謀總部應提供情勢中心軍事資訊，並接受情勢中心提供的訊息；
— 歐盟軍事參謀總部應實行彼得堡任務戰略前置計畫的軍事層面；
— 歐盟軍事參謀總部應確認與列出由歐盟領導之行動的單國與多國部隊明細，並與北約協調之；
— 對於會員國提供給歐盟使用的單國與多國部隊，歐盟軍事參謀總部應致力於發展與準備（包括訓練與演習）。與北約的關係則界定在相關文件當中。
— 歐盟軍事參謀總部應與單國和多國總部，包括可為歐盟使用的北約總部，一起組織並協調任務執行的程序，並儘可能地與北約程序保持協調；
— 歐盟軍事參謀總部應安排、計劃、指揮與評估歐盟的危機管理程序的軍事層面，包括演練歐盟與北約的危機管理程序；
— 歐盟軍事參謀總部應參與行動與執行的財政估算；
— 歐盟軍事參謀總部應與單國的總部以及多國部隊的多國總部保持聯繫；
— 根據歐盟/北約常設性機制，歐盟軍事參謀總部應與北約建立永久的合作關係，並與聯合國和歐洲安全與合作組織的特派員建立合適的關係，並接受來自這些組織的安排。

(a) 在危機管理情勢中的其他功能

— 歐盟軍事參謀總部應要求並處理來自情報組織的情報，與來自所有可得來源的其他相關情報；
— 歐盟軍事參謀總部應協助歐盟軍事委員會擬定初始計畫指導與政治與安全委員會的計畫指令；
— 歐盟軍事參謀總部應發展並優先處理軍事戰略選項，並以其為基礎向歐盟軍事委員會提供軍事意見，再由歐盟軍事委員會上呈軍事意見至政治與安全委

員會，並透過以下幾個順序完成軍事戰略選項：

— 定義初步的概要性選項；
— 根據外部提供資料者對於這些概要性選項進行的分析與進一步闡述選項的細節，草擬適當的計畫；
— 評估此細部工作的成果，必要時，委派進一步的分析工作；
— 提出一份整體的評估，在適當的情況下，列出優先的軍事選項與建議給予歐盟軍事委員會；

— 歐盟軍事參謀總部亦得以促成軍事選項中的非軍事層面之工作；
— 對於由歐盟領導的行動中可能參與的武力，歐盟軍事參謀總部可與個別國家的計畫幕僚進行協調，在適當的情況下也可與北約之計畫幕僚進行協調；
— 在技術交換，與籌備武力產生之會議中，歐盟軍事參謀總部應與參與歐盟行動之第三國一同協助行動指揮官；
— 歐盟軍事參謀總部應持續監督危機情勢。

(b) 在危機管理行動中的其他功能

— 根據歐盟軍事委員會的指導，歐盟軍事參謀總部應持續監督行動的所有軍事層面之事務。歐盟軍事參謀總部應與被任命的行動指揮官一起進行戰略分析，並協助歐盟軍事委員會，使其為政治與安全委員會應制定的戰略方向擔任顧問的角色；
— 根據政治與行動的發展，歐盟軍事參謀總部應向歐盟軍事委員會提供新的軍事選項，以作為歐盟軍事委員會上呈至政治與安全委員會的軍事建言基礎。

5. 組織

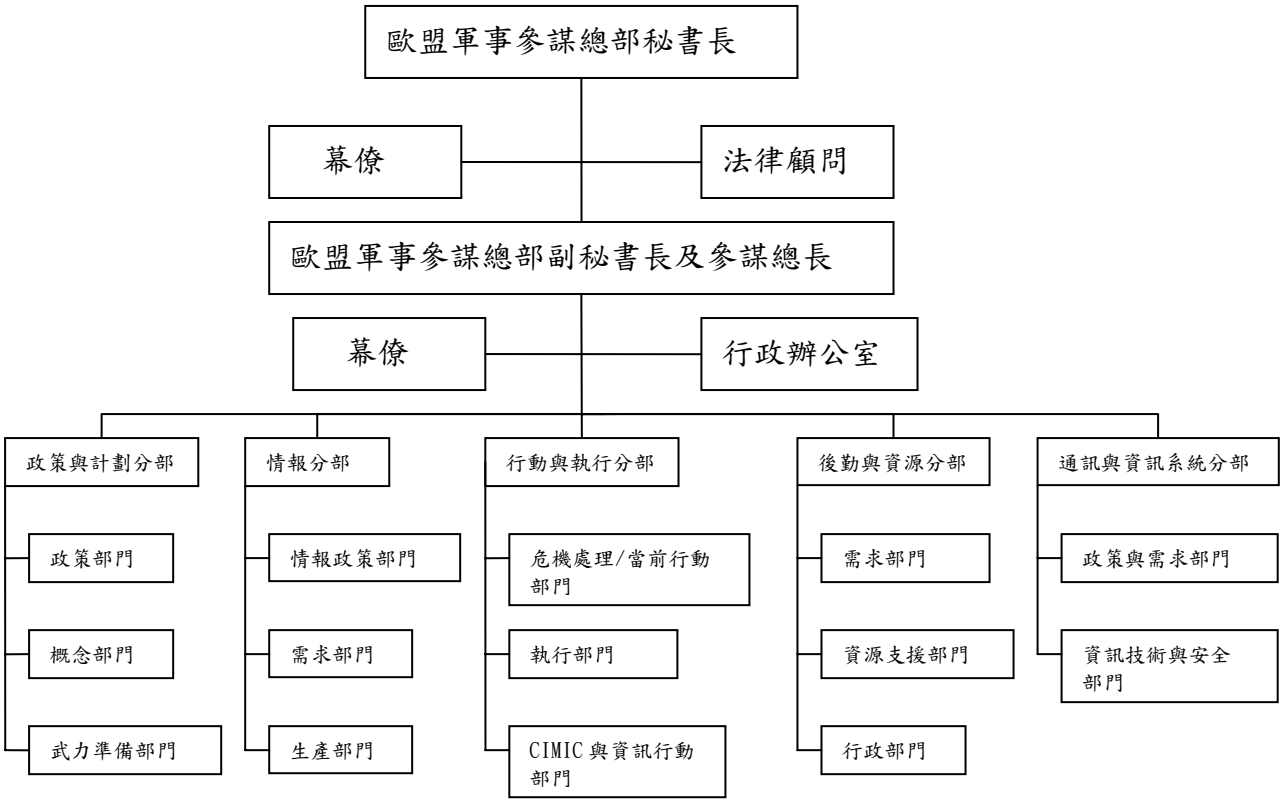
— 歐盟軍事參謀總部應在歐盟軍事委員會的軍事指導之下運作並對其提出報告；
— 歐盟軍事參謀總部為部長理事會秘書處的部門，直接附屬於秘書長/高級代表；歐盟軍事參謀總部由會員國派遣的人員所組成，其成員的國際地位是由部長理事會授權建立；
— 歐盟軍事參謀總部由歐盟軍事參謀總部執行長領導，其應為一名三星級的軍官，並在歐盟軍事委員會的指導之下執行其工作；
— 為了處理彼得堡任務所有範圍的工作，無論歐盟有否依賴北約的資源，歐盟軍事參謀總部皆以附件A的方式組成；
— 在危機管理情勢或實行中，歐盟軍事參謀總部可以設立危機行動小組，其可使用歐盟軍事參謀總部的專業知識、人力和設備。另外，必要時，為了行動

的臨時擴大，歐盟軍事委員會可要求歐盟會員國提供外部人力資源的使用。

6. 與第三國的關係

— 歐盟軍事參謀總部與非歐盟之北約歐洲成員國以及與其他歐盟候選國之間的關係，詳載於歐盟與第三國關係的文件中。

圖 一： 歐盟軍事參謀總部組織架構圖



資料來源："Annex A: Outline Organisation of EUMS of Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union", Official Journal of the European Communities, L27, 30.03.2001, p.11.

表 十： 歐盟軍事參謀總部職位中英文對照表

英文縮寫	英文全名	中文全名
ADMIN	Administration Branch	行政部門
CEUMC	Chairman of the European Union Military Committee	歐盟軍事委員會主席
CIO	CIMIC and Information Operations Branch	CIMIC 與資訊行動部門
CIS	Communications and Information Systems Division	通訊與資訊系統分部
CMC SPT	Support to Chairman of the European Union Military Committee	歐盟軍事委員會主席支援
CON	Concepts Branch	概念部門
CRM/COP	Crisis Management/Current Operations Branch	危機管理/當前行動部門
DDG/COS	Deputy Director General and Chief of Staff of the European Union Military Staff	歐盟軍事參謀總部副秘書長及參謀總長
DGEUMS	Director General of the European Union Military Staff	歐盟軍事參謀總部秘書長
EUMC	European Union Military Committee	歐盟軍事委員會
EUMS	European Union Military Staff	歐盟軍事參謀總部
EXE	Exercises Branch	執行部門
EX OFFICE	Executive Office	行政辦公室
FOR	Force Preparedness Branch	武力準備部門
INT	Intelligence Division	情報分部
INT POL	Intelligence Policy Branch	情報政策部門
ITS	Information Technology and Security Branch	資訊技術與安全部門
LEGAL	Legal Adviser	法律顧問
LOG	Logistics Branch	後勤部門
LOG/RES	Logistics and Resources Division	後勤與資源分部
OPS/EXE	Operations and Exercises Division	行動與執行分部
PERS	Personal Staff	幕僚
POL	Policy Branch	政策部門
POL/PLS	Policy and Plans Division	政策與計畫分部
POL/REQ	Policy and Requirements Branch	政策與需求部門

PRD	Production Branch	生產部門
REQ	Requirements Branch	需求部門
RES/SPT	Resources Support Branch	資源支援部門

資料來源："Abbreviations of Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union", Official Journal of the European Communities, L27, 30.03.2001, p.11.

（資料來源：Official Journal of the European Communities, L 27, 30.01.2001, pp. 7-11. 全文翻譯能夠順利完成，要特別感謝研究助理蔡宜瑾的認真協助。）

歐盟東擴與外圍邊境安全：Frontex 的角色與功能*

張　福　昌
淡江大學歐洲研究所 助理教授
E-mail: chang010806@mail.tku.edu.tw

* 本文為作者所主持之國科會研究計畫案「歐洲聯盟全球安全角色剖析: 從歐盟軍事結構、軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)」(NSC 96-2414-H-032 -004)的部份研究成果。這篇文章能夠順利完成，要特別感謝研究助理鍾幸珮的認真負責與全力協助。

目錄

前言

壹、制度主義與歐盟外圍邊境管理

貳、歐盟東擴後外圍邊境結構與安全問題

一、陸地邊境結構與安全問題

二、海岸邊境結構與安全問題

三、空航邊境結構與安全問題

參、Frontex 的緣起與運作

一、Frontex 的成立

二、Frontex 的組織與任務

（一）Frontex 的組織架構

（二）Frontex 的任務

肆、 Frontex 邊境行動程序

一、「統合的歐盟邊境管理概念」

二、一般行動

三、緊急行動

伍、Frontex 的內外合作機制

一、Frontex 對內合作機制

（一）Frontex 與歐盟會員國的合作

（二）Frontex 與其他歐盟機構的合作

二、Frontex 對外合作機制

（一）Frontex 與歐盟鄰國的合作

（二）Frontex 與國際組織的合作

陸、Frontex 維護外圍邊境安全之功能探討

一、Frontex領導能力的強弱

二、Frontex財政規模的大小

三、Frontex 共同行動的成效

（一）陸地邊境共同行動的執行與成果

（二）海岸邊境共同行動的執行與成果

（三）空航邊境共同行動的執行與成果

（四）遣送非法移民行動的執行與成果

結論

參考文獻

附錄

前言

擴大(Enlargement)是歐洲統合的主要動力。在歐洲統合過程中，歷經五次成功的擴大，使歐洲聯盟（European Union; EU，以下簡稱歐盟）的會員國結構擴大了4.5倍，從原先的6國增加為27國[13]；而歐盟的人口規模更是成長了將近3倍，從一開始的1億6千萬人增加為現今的4億9千萬人。[14] 一個原先僅以煤礦與鋼鐵工業合作的小型經濟共同體，隨著五次擴大所產生的效益，如今的歐盟已經變成一個涵蓋經濟、政治、安全與軍事的綜合型共同體，在世界舞台上，逐漸展露頭腳，佔有一席之地。

雖然，擴大使歐盟的人口成長、會員國數目激增、經濟規模加大，這使得歐盟的實力與影響力蒸蒸日上。然而，不可遺忘的是，每一次擴大也都給歐盟帶來許多的挑戰與問題，例如：第二、三、五次擴大所帶來的貧窮問題、第四次擴大所引發的中立問題與第一～五次擴大所造成的歐盟內部權力結構調整的問題等。而特別值得一提的是，歐盟第五次擴大接納了12個東歐國家，在地理上，這12個新加入的國家正好由北而南一字排開，形成一道綿長的外圍邊境，直接與前蘇聯共和國、黑海地區與西巴爾幹國家接壤，複雜的區域安全問題接踵而致，為了因應與解決這些新外圍邊境安全問題，歐盟部長理事會(Council of the European Union, 以下簡稱理事會）於2004年10月26日決議設立一個專責機構—「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[15))，負責維護與管理歐盟的外圍邊境安全。

法國總統薩克齊(Nicolas Sarkozy)於2008年7月10日在史特拉斯堡歐洲議會大會發表演說時，強調未來法國接任理事會輪值主席的半年（即從2008年7月1日～12月31日），歐洲統合的四大政策目標為：能源與氣候變遷、移民議題、農業、安全與防禦。[16] 同時，薩克齊總統在其接任輪值主席時所公佈的政策報告書中，揭櫫了歐盟東擴後外圍邊境安全的重要性，他強調Frontex將是協助歐

[13] 歐盟五次擴大所加入的國家如下：第一次擴大(1973)加入英國、丹麥與愛爾蘭。第二次擴大(1981)加入希臘。第三次擴大(1986)加入西班牙與葡萄牙。第四次擴大(1995)加入奧地利、瑞典與芬蘭。第五次擴大(2004/2007)加入愛沙尼亞、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、賽浦勒斯、羅馬尼亞與保加利亞。

[14] (1) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_popula/t_pop&language=en&product=REF_TB_population&root=REF_TB_population&scrollto=0. (2) http://www.data360.org/dsg.aspx?Data_Set_Group_Id=207. (Accessed 04.10.2008)

[15] “Frontex”一字源自於法文“Frontières extérieures”，是「外圍邊境」的意思。

[16] 法國總統薩克齊(Nicolas Sarkozy)於2008年7月10日在史特拉斯堡歐洲議會大會發表演說的內容，請詳見：http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-32913-189-07-28-901-20080627STO32900-2008-07-07-2008/default_en.htm. (Accessed 05.10.2008)

盟會員國處理外圍邊境危機的主要工具，Frontex 管理委員會(Management Board)應加強歐盟陸、海、空邊境特性的研究，以發揮 Frontex 維護歐盟外圍邊境安全的功能。[17] Frontex 的成立代表著歐洲國家擬將外圍邊境安全合作歐洲化(Europeanisation)的決心，換句話說，歐洲國家要在歐盟的層級上，共同協調外圍邊境安全管理系統，以阻擋外來威脅進入歐盟境內，讓歐盟內部市場與各項共同政策能夠順利推展，以儘早實現一個「自由、安全與正義區域」(Area of Freedom, Security and Justice)的目標。

歐盟第五次擴大之後，其外圍邊境安全問題比以前更為多元與複雜。歐盟試圖以設立專 Frontex 的方式，推行歐盟外圍邊境管理辦法，以維護歐盟外圍邊境安全。這種因應第五次擴大所採取的邊境安全策略是歐洲安全與防衛政策(European Security and Defence Policy; ESDP)的重要環節，Frontex 能不能成功地完成任務，殊值觀察與研究。本文將首先探討歐盟東擴後，其外圍邊境的新結構，進而分析新邊境結構為歐盟帶來那些邊境安全問題。接著，本文將剖析甫於 2005 年才正式運作的 Frontex 的組織架構、功能與其對內及對外的合作網絡。並且，從 Frontex 所建立的合作制度，以及積極推行的陸、海、空邊境合作行動中，客觀評析歐盟是否能夠運用 Frontex 的機構功能，在未來的外圍邊境管理上，設置一個統一的邊境管理辦法，或者建立一套綜合的「邊境策略」(Border Strategy)，以有效解決歐盟東擴後所帶來的新外圍邊境安全問題。

壹、制度主義與歐盟外圍邊境管理

制度主義學者強調：制度(Institution)可以規範國家間的合作，並且可以發揮一種和平解決衝突的效果。雖然，國際社會處於無政府狀態下，但是制度主義學者認為：隨著國家間互賴程度(Interdependence)的增高，彼此間的合作(Cooperation)是有可能的。而制度就是規範國家間合作的主要工具，當一套制度被各國政府接受後，制度就會產生一種法律約束力，各國政府就會根據彼此同意的辦法舉行談判(Negotiation)、交換意見、協調政策等。在互惠原則(Reciprocal Principle)的基礎上，透過集體協商、減少成本的方式，國家間就很容易簽訂雙邊或多邊的協定(Agreement)。這種互惠協定的簽訂回應了制度主義學者所一再強調的雙贏或多贏的「非零和遊戲」(Non-zero-sum Game)概念。而國家的利益觀，在制度主義學者的筆下，是追求一種建構在「共同利益」(Common Interest)之上的「絕對利益」(Absolute Interest)，而不是一種追求各別國家「利益最大化」(Maximum Interest)的「相對利益」(Related Interest)。這種雙贏或多贏的利益觀點，不但能夠有效消

[17] French Presidency of the Council of the European Union—Work Programme for 1 July – 31 December 2008, pp. 17-18.

弭國家間爭權奪利的火藥味，而且也可以減少國家行為者的不安全感，進而增加彼此的信賴感，最後，可望達成一個和平解決衝突的辦法。[18]

歐盟外圍邊境管理的制度，是由許多歐盟文件逐漸建構而成。[19] 第一份有關歐盟外圍邊境安全的基礎文件，是 2002 年 6 月 14 日由理事會所通過的「外圍邊境管理計畫」(Plan for the Management of the External Borders)。之後，陸續通過的申根邊境條款(Schengen Borders Code)[20] 與邊境警察實用手冊(Practical Handbook for Border Guards)[21]則增補與修飾了上述的基礎文件。到了 2006 年 12 月歐盟司法與內政部長理事會(Justice and Home Affairs Council)為歐盟外圍邊境管理制度制訂兩項重要的決定：第一、明定歐盟邊境管理制度的三大要素為[22]：1. 以申根邊境條款(Schengen Borders Code)及各國邊境流通規定為共同的法律依據。2. 歐盟會員國之間的邊境合作行動與由 Frontex 策劃與協調的邊境合作行動。3. 由歐盟會員國與歐洲共同體共同建立一個外圍邊境基金(External Borders Fund)，以促進歐盟與會員國的團結合作。

第二、確立「統合的邊境管理」(Integrated Border Management)的概念與架構為[23]：1. 根據申根邊境條款所規範之邊境管制辦法，執行邊境檢查與監視，包括：進行危機分析和蒐集犯罪情報。2. 聯合相關執法單位共同偵辦與調查跨國犯罪案件。3. 四層邊境管制模式：對第三國的邊境管制措施、與歐盟鄰國進行邊境合作、外圍邊境管理（邊境檢查與監視）、自由流通區域的管制措施。 4. 擴大邊境管制機構間的合作。[24] 5. 協調會員國與歐洲共同體機構及其他組織的活動。

---

[18] 有關制度主義論述，請參見：(1) Robert O. Keohane/Lisa L. Martin: The Promise of Institutionalist Theory, in: International Security, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, pp. 39-51. (2) Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: Power and Interdependence—World Politics in Transition, Boston/Toronto 1977. (3) Robert O. Keohane: After Hegemony—Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, 1984. (4) Robert O. Keohane: International Institutions and State Power—Essays in International Relations Theory, Boulder/San Francisco/London, 1989. (5) Robert O. Keohane: The demand for international regimes, in: International Organization, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 325-355. (6) Stephen D. Krasner (ed.): International Regimes, Ithaca/London 1983. (7) Volker Rittberger (ed.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 1995.; James N.Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (eds.): Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge 1995. (8) Oran R.Young: International Regimes: Toward a New Theory of Institutions, in: World Politics, Vol. 39, No. 1, 10. 1986, pp. 104-122.

[19] Julien Jeandesboz: Reinforcing the Surveillance of EU Borders－The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, No. 11, 08. 2008, p. 2.

[20] European Parliament and Council of the European Union, Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) of 15 March 2006, (EC) No. 562/2006, OJ L 105, 13. 04. 2006, p. 1.

[21] Commission Recommendation on establishing a common “Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons, C (2006), 5186 final, 06. 11. 2006.

[22] Council of the European Union: Justice and Home Affairs, 2768th Council Meeting, Press Release, 15801/06, 04-05. 12. 2006, p. 26.

[23] Ibid., p. 27.

[24] 例如：邊境警察、海關、國內安全機構及其他重要機關等。

這些有關歐盟外圍邊境管理的制度能否有效地促使歐盟會員國理性地協調利益，進而達成共同解決邊境安全問題的辦法，一直是歐盟東擴後的焦點議題。

貳、歐盟東擴後外圍邊境結構與安全問題

在語言學上，「邊境」(Border)這個字有三種意涵：（一）邊境是一個國家的領土範圍，即主權國家行使其國家權力的範圍。（二）邊境可以控制人員活動與商品進出。（三）邊境是主權國家管制人員流通的關卡。換句話說，邊境可以作為一個國家與其他國家在經濟活動、法律體制、語言文化上的分界。[25] 而在歐洲聯盟學上，有所謂的「內部邊境」(Internal Border)與「外圍邊境」(External Border)兩種概念。「內部邊境」是指「歐盟會員國與其他會員國間的疆界」，然而，這種歐盟內部的疆界，自 1993 年起即因為實行歐洲內部無疆界市場而予以廢除。「外圍邊境」則是指「歐盟會員國與相鄰第三國間的疆界」，也就是歐盟最外圍的疆界，歐盟第五次擴大後，外圍邊境範圍增長、增廣，具有重要的安全意義。基本上，歐盟的外圍邊境結構可分為三種類型：陸地邊境(Land Borders)、海岸邊境(Sea Borders)與空航邊境(Air Borders)等。

一、陸地邊境結構與安全問題

陸地邊境包括「陸地、河流與湖泊等自然邊界」，歐盟的外圍陸地邊境則包括「所有歐盟會員國與相鄰第三國間的自然邊界」。[26] 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。（請參見＜表一＞）由此可見，歐盟東擴後，中東歐地區的陸地邊境安全管理的工作量與重要性明顯增加。[27]

---

[25] Anaïs Faure Atger, op. cit. p. 6.

[26] 歐盟所有陸地邊境中，有一部分是被歐盟會員國所包圍，例如：瑞士與歐洲五個小國（摩納哥、列支敦斯登、聖馬利諾、梵蒂岡、安道爾），因為篇幅限制，這幾個部份的邊境結構與安全問題，本文將不做介紹。

[27] 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.

＜表一＞ 歐盟第五次擴大前後東部陸地邊境對照表

第五次擴大前（2004 年 5 月 1 日前）			第五次擴大後（2007 年 1 月 1 日後）		
交界邊境		長度 (km)	交界邊境		長度 (km)
芬蘭	俄羅斯	1,340	芬蘭	俄羅斯	1,340
德國	波蘭	454	愛沙尼亞	俄羅斯	455
德國	捷克	810	拉脫維亞	俄羅斯	276
奧地利	捷克	466	拉脫維亞	白俄羅斯	161
奧地利	斯洛伐克	107	立陶宛	白俄羅斯	651
奧地利	匈牙利	356	立陶宛	俄羅斯(加里寧格勒)	272
奧地利	斯洛凡尼亞	330	波蘭	俄羅斯(加里寧格勒)	232
義大利	斯洛凡尼亞	232	波蘭	白俄羅斯	418
			波蘭	烏克蘭	535
			斯洛伐克	烏克蘭	98
			匈牙利	烏克蘭	136
			羅馬尼亞	烏克蘭	649
			羅馬尼亞	摩達維亞	681
			保加利亞	馬其頓	135
			保加利亞	土耳其	259
			希臘	土耳其	215
			希臘	阿爾巴尼亞	282
			希臘	馬其頓*	246
			保加利亞	塞爾維亞	165
			羅馬尼亞	塞爾維亞	546
			匈牙利	塞爾維亞	129
			匈牙利	克羅埃西亞	222
			斯洛凡尼亞	克羅埃西亞	406
總計		4,095	總計		8,509

*馬其頓的官方國家全名為「前南斯拉夫馬其頓共和國」(Former Yugoslav Republic of Macedonia)。
資料來源：作者自繪表格，資料參考自：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.

第五次擴大後，歐盟的外圍陸地邊境直抵黑海。黑海地區長久以來即是紛擾不斷的是非之地，例如：天主教與回教間的宗教衝突、亞美尼亞(Amenia)與亞塞拜然(Azerbaijan)的領土爭議、石油與天然氣的爭奪問題、武器與毒品走私問題、少數民族問題、難民與非法移民問題等，這些複雜難解的問題都將隨著歐盟東擴而帶入歐盟境內。[28] 今(2008)年 8 月，喬治亞與俄羅斯為了南奧塞提亞(South Ossetia)與阿布克吉亞(Abkhazia)的獨立問題而兩相交戰[29]，這場戰爭除了大約奪走 2,000

[28] 有關歐盟東擴與黑海安全問題，請參閱：Fu-chang Chang: EU Enlargement and Security Challenge in Wider Black Sea Region, in: Chong-ko Peter Tzou (ed.): 50 Years Rome Treaty and EU-Asia Relations, Taipei: Graduate Institute of European Studies, July 2008, pp. 191-215.

[29] 有關俄喬衝突的分析，請參見：張福昌：歐盟對俄喬衝突之認知及影響：兼論對台灣的啟示，論文發表於：俄羅斯與喬治亞衝突－對俄美、俄中與歐盟關係之影響座談會，外交部外交領事人員講習所，台北，2008 年 9 月 24 日。

人性命之外，還造成了 19 萬名難民[30]，大部份的難民將躁轉逃往歐盟，如何妥善處理這些難民問題，將是歐盟外圍邊境管理機構的一大挑戰。

除此之外，大批的非法移民問題也是歐盟外圍陸地邊境管理的重點。根據歐洲警政署(European Police Office; EUROPOL)的報告，非法移民利用歐盟東部陸地邊境進入歐盟的路線大致可分為兩條：第一、巴爾幹半島路線：非法移民直接進入希臘、斯洛凡尼亞、奧地利、保加利亞、羅馬尼亞、匈牙利等歐盟邊境國家，再轉入其他歐盟會員國中。第二、中東歐路線：非法移民先利用前蘇聯共和國（例如：俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞、白俄羅斯等）作為過境國，再經由波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞等國家進入歐盟。[31] 這兩條非法之徒進入歐盟的必經路線，因此歐盟應該審慎制訂東部外圍邊境的管理辦法，如此，才能夠有效杜絕非法移民問題。

二、海岸邊境結構與安全問題

歐盟的海岸邊境包括「歐盟會員國的海港、河港，以及該會員國所屬的島嶼等」。根據＜表二＞的統計資料，歐盟海岸邊境總長共計 80,000 公里，其中，南部海岸邊境長度為 34,109 公里。就個別國家而言，希臘擁有 3,000 座以上的島嶼，海岸邊境總長為 13,676 公里，居歐盟會員國之冠。義大利以 7,600 公里名列第二，西班牙第三(4,964 公里)、法國第四(4,720 公里)、葡萄牙第五(2,555 公里)。

＜表二＞ 歐盟南方海岸邊境

國　　家	長 度 (km)
葡萄牙*	2,555
西班牙**	4,964
法國	4,720
斯洛凡尼亞	48
義大利	7,600
希臘	13,676
馬爾他	253
塞普勒斯***	293
總　　計	**34,109**

* 包括亞速爾群島(Azores)、馬德拉群島(Madeira)
** 包括加那利群島(Canary Islands)
*** 僅包括歐盟承認之南塞普勒斯

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, p. 17.

[30] Available from: http://big5.soundofhope.org/programs/162/104762-1.asp. (Accessed 25.09.2008)
[31] Europol: Illegal immigration fact sheet 2008, 03. 2008, p. 2.

就歐盟海岸邊境問題的性質而言，以非法移民的問題最為棘手，其次是違法捕撈與海盜等問題。根據 Frontex 的資料統計，2007 年歐盟會員國在海岸邊境總共查獲 48,696 名非法移民，其中在義大利查獲的非法移民最多，共計 20,455 人，約佔總數的 42%；其次是西班牙的 11,751 人(約 24%)；第三則是希臘的 9,342 人(約 19%)。[32] 歐盟南方海岸邊境因為鄰近北非與中東地區，因此，南部海岸邊境安全問題較其他海岸邊境更為複雜。悉知，絕大部份的非洲國家普遍都面臨高出生率和高失業率的問題，因此，許多非洲人民為了追求更好的經濟生活，不惜冒險搭乘簡陋的漁船，偷渡到義大利、西班牙與馬爾他。馬爾他是一個人口僅有 410,584 人，土地面積只有 316 平方公里的小國家，然而 2004 年竟有 1,388 名非法移民，且 2005 年又增加到 1,822 人，這個數目已相當於馬爾他 45%的新生嬰兒總數。[33]

＜表三＞ 2003～2006 年加那利群島非法移民

	2003	2004	2005	2006
漁船	580	274	214	603
非法移民	9,388	8,426	4,790	31,863

資料來源：Government of the Canary Islands, cited from: Sergio Carrera: The EU Border Management Strategy—Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Working Documents, Centre for European Policy Studies, No. 261, 22. 03. 2007, p. 13.

同樣的，海岸邊境非法移民也是一個令西班牙政府相當頭痛的問題，2005 年 11 月數百名南撒哈拉人民(Sub-Saharan Nationals)企圖非法進入摩洛哥北方的西班牙飛地(Clave)－休達(Ceuta)和梅利利亞(Melilla)。除此之外，2006 年 3～4 月西班牙的加那利群島(Canary Islands) 湧入大批非洲移民，企圖以此作為前往西班牙本土的跳板。根據＜表三＞加那利群島政府公佈的資料，2006 年共有 603 艘漁船載運 31,863 名非法移民到達加那利群島，與 2005 年的非法移民人數(4,790)相比，明顯增加了 5 倍以上。[34]

[32] Frontex: Frontex General Report 2007, p. 15.
[33] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 18. 有關馬爾他的人口與土地面積資料，請參見：
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00001. (Accessed 13.10.2008)
[34] Press Office of the Spanish Ministry of Interior where a chronology is offered on key news and where it offers an overview on the construction of the crisis took specially place since 03-04. 2006, available from: www.mir.es/DGRIS/Cronologia/2006/04/. (Accessed 21.08.2008), cited from: Sergio Carrera: The EU Border Management Strategy—Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Working Documents, Centre for European Policy Studies, No. 261, 22. 03. 2007, p. 12.

三、空航邊境結構與安全問題

歐盟的空航邊境是指「歐盟會員國的國內機場與國際機場」。在安全管制上，因為任何人經由機場出入境時，都必須接受身份檢查，所以，相較於陸地邊境與海岸邊境，歐盟會員國的空航邊境相對比較安全。[35] 不過，自從 911 國際恐怖攻擊事件之後，各國政府都高度重視機場安全的管理，特別是對於大型國際機場的安全維護更是重點中的重點，原因是大型國際機場容易成為歐際恐怖份子的攻擊目標，同時大型國際機場的旅客皆來自許多不同國家，而且流通量大，因此，在大型國際機場或國際班機上的恐怖行動，常會引起眾多國家或是全世界的注意，如此一來，國際恐怖份子就能夠因為威脅面的擴大，輕而易舉地達到其所預設的政治目標。基於這層認識，如何維護歐盟會員國內大型國際機場的安全管理，就成了歐盟空航邊境安全的重點工作。

根據＜表四＞，2006 年歐洲客運量最多的機場為英國的倫敦希斯羅機場(London Heathrow Airport)，其年載客量達 67,339,000 人。法國戴高樂機場(Paris Charles de Gaulle Airport)居次(56,449,000 人)、德國法蘭克福機場(Frankfurt Airport)第三(52,403,000 人)、荷蘭阿姆斯特丹史基浦機場(Amsterdam Airport Schiphol)第四(45,998,000 人)、西班牙馬德里機場(Madrid Airport)第五(45,064,000 人)。[36] 如果從國家別來看，前 20 大機場中，英國機場就有 4 個，德國和西班牙各有 3 個，法國、義大利各有 2 個、奧地利、比利時、丹麥、愛爾蘭、荷蘭、瑞典則各有 1 個。而英國 4 個機場的載客總量為 147,222,000 人，約佔前 20 大機場載客總量的 23.9%。其次為德國的 99,519,000 人(16.1%)。西班牙第三，共有 97,356,000 人(15.8%)。法國則以 82,053,000 人(13.3%)，位居第四。義大利第五，總載客量為 50,570,000 人(8.2%)。

根據 Frontex 的年度報告，2007 年歐盟 27 個會員國的國際機場總共查獲 20,748 名非法移民，其中在法國機場所查獲的人數最多，共有 4,149 人。其次是愛爾蘭(2,522 人)、荷蘭(2,369 人)、德國(2,269 人)、比利時(2,017 人)、希臘(1,377 人)、英國(1,366 人)、義大利(1,195 人)、葡萄牙(1,181 人)、奧地利(860 人)。若以地區分佈來看，西歐國家國際機場的非法移民情況較為嚴重，而被查獲的非法移民多為中南美洲人與中國人。[37]

---

[35] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 19.

[36] 不過，根據歐洲執行委員會(European Commission）能源與運輸總署(DG Energy and Transport）「2007 年歐洲航空運輸市場年度分析」指出，2007 年 1 月至 6 月西班牙馬德里機場的載客量已超過荷蘭阿姆斯特丹史基浦機場同時期的載客量，成為歐洲第四大機場。詳細分析資料，請參見：European Commission DG Energy and Transport: Annual analyses of the European air transport market—Annual Report 2007, 20. 06. 2008, p. 117, available from: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/observatory/index_en.htm. (Accessed 06.08.2008)

[37] Frontex General Report 2007, op. cit., pp. 15-16.

＜表四＞ 2006 年歐洲前 20 大機場客運總量比較表

國 家	機 場 名 稱	排比	客運量（人）	客運總量(人)	百分比（%）
英國	London Heathrow	1	67,339,000	147,222,000	23.9
	London Gatwich	6	34,080,000		
	London Stansted	11	23,679,000		
	Manchester	13	22,124,000		
德國	Frankfurt	3	52,403,000	99,519,000	16.1
	Munich	7	30,607,000		
	Düsseldorf	20	16,509,000		
西班牙	Barcelona	8	29,895,000	97,356,000	15.8
	Madrid	5	45,064,000		
	Palma de Mallorca	12	22,397,000		
法國	Paris Charles de Gaulle	2	56,449,000	82,053,000	13.3
	Paris Orly	10	25,604,000		
義大利	Roma Fiumicino	9	28,950,000	50,570,000	8.2
	Milan Malpensa	12	22,397,000		
荷蘭	Armterdam Schiphol	4	45,998,000	45,998,000	7.4
愛爾蘭	Dublin	15	21,063,000	21,063,000	3.4
丹麥	Copenhagen	16	20,694,000	20,694,000	3.3
瑞典	Stockholm Arlanda	17	17,539,000	17,539,000	2.8
奧地利	Vienna	18	16,808,000	16,808,000	2.7
比利時	Brussels National	19	16,593,000	16,593,000	2.6
總 計				**615,415,000**	**100.00**

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：Eurostate: Air transport in the EU27—Air passenger transport up by 5% in 2006, News Release, 14. 12. 2007, p. 3.

參、Frontex 的緣起與運作

綜合以上有關歐盟東擴後外圍邊境結構與安全問題的描述，我們發現歐盟東擴後所帶來的新外圍邊境安全有一個共同特點，即非法移民為歐盟陸、海、空邊境首要的安全問題。因此，如何在歐盟外圍邊境地區作好人員進出的管理，就成了第五次擴大後，歐盟邊境安全政策的首要目標，而 Frontex 即是實踐這項意圖的第一權責單位。

一、Frontex 的成立

早在歐洲國家簽訂歐洲聯盟條約（即馬斯垂克條約）時，歐盟就將移民事務納入第三支柱「內政與司法合作」架構中。待 1999 年 5 月 1 日生效的阿姆斯特丹條

約將申根協定(Schengen Agreement)納入歐盟後，歐盟的移民、庇護與簽證事務逐漸轉移到第一支柱，由歐洲共同體負責管理。[38] 這種將移民、庇護與簽證政策共同體化(Vergemeinschaftung)的改變，是歐盟自從 1993 年實施人員、商品、勞務與資金四大自由流通的結果，而其最終的目的在於創造一個「自由、安全與正義區域」(Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts)，以作為完成與保障歐洲內部市場的強化措施。[39]

不過，由於每個歐盟會員國皆有各自一套移民政策，彼此利益難以協調，因此在 1999 年 10 月 15～16 日坦普列歐洲高峰會議(European Council in Tampere)中，歐盟就決定著手制訂歐洲共同移民與庇護政策，與此同時，歐盟的外圍邊境管理也開始朝向制度化、機構化的方向發展，以配合政策運作上的需要。911 事件發生後，歐盟會員國不僅比以往更加重視歐盟外圍邊境安全，而且也開始興起了建立歐洲邊境警察(European Border Police)[40] 的構想。在 2001 年 10 月義大利政府即展開一項針對歐洲邊境警察的可行性研究，這項研究指出歐盟會員國間的確有加強邊境合作的需要，不過對建立歐洲邊境警察的構想還是相當保留。為了解決跨邊境犯罪和廢除內部邊境所產生的問題，在 2001 年 12 月 14～15 日拉肯歐洲高峰會議(European Council in Laeken)中，歐盟會員國國家元首與政府首長要求理事會與歐洲執行委員會（European Commission，以下簡稱歐洲執委會）就歐盟邊境管理機制，提出有效的合作方案。[41]

之後，在 2002 年 5 月 7 日歐洲執委會向歐洲議會與理事會提出「邁向統合的外圍邊境管理通報」(Communication on the Way towards an Integrated Management of External Borders)，這份通報的重點包括：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。[42] 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，而在歐盟會員國方面，雖然有部份會員國反對成立邊境警衛隊，不過多數的會員國還是對歐洲執委會的提案抱持著正面的態度。[43] 同(2002)年 5 月，

[38] Wies Maria Maas: Fleeing to Europe: Europeanization and the Right to Seek Refugee Status, Working Paper, Institute of Social Studies, No. 454, 01. 2008, p. 39.
[39] Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (eds.): Europa von A bis Z, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, pp. 66-73.
[40] 在 2002 年 5 月 7 日歐洲執委會提出歐洲邊境警衛隊(European Corps of Border Guards）之前，歐盟會員國就已經開始使用"European Border Guard"或"European Border Police"等名稱。
[41] Authority of the House of Lords: Proposals for a European Border Guard, House of Lords Session 2002–03 29th Report of Select Committee on the European Union, Hl Paper 133, 01. 07. 2003, pp. 10-11.
[42] European Commission: 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.
[43] Authority of the House of Lords, op. cit., p. 11.

義大利主導的一份研究報告中，並未明顯反對建立歐洲邊境警察，然而，報告的內容卻傾向建議設立一個「國家邊境警察綜合網絡」(A Complex Network of National Border Police Forces)，透過邊境合作機構的聯結（例如：特別邊境管理中心、據點等）與執行共同邊境管理單位的運作，以處理危機分析、財政分攤、警察訓練課程等事務，而這樣的邊境管理機制實際上已朝向 Frontex 目前的任務型態發展。[44]

在 2002 年 6 月 21～22 日塞維亞歐洲高峰會議(European Council in Seville)中，非法移民與海岸邊境警察被列為會議討論的重要議題，會議中歐洲執委會主席提議發展「統合與綜合性邊境策略」(An Integrated and Comprehensive Border Strategy)。[45] 為了回應歐洲執委會的提案，理事會在 2002 年 6 月 13 日通過「會員國外圍邊境管理計畫」(Plan for the Management of the External Borders of the Member States)，該計畫依照理事會「移民、邊境與庇護策略委員會」(Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum; SCIFA)的架構，設立了「外圍邊境專家共同單位」(Common Unit of External Border Practitioners)[46]，其任務主要是協調歐盟會員國的共同行動(Joint Operation)和實驗性計畫(Pilot Project)[47]，與目前 Frontex 的工作相當類似。[48] 不過，由於這個共同單位的邊境管理行動並未受到適當的民主監督，因此遭到外界許多的批評。

為了解決這個問題，在 2003 年 6 月 19~20 日鐵薩隆尼奇歐洲高峰會議(European Council in Thessaloniki)中，歐盟會員國要求歐洲執委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，以接續此共同單位的任務。[49] 於是，2004 年 10 月 26 日理事會即依據第 2007/2004 號「規則」(Regulation)成立了 Frontex。半年之後，理事會於 2005 年 4 月 26 日通過一項決定(Decision)將 Frontex 的會址設於波蘭華沙。[50] 同(2005)年 10 月 3 日 Frontex 正式開始運作。[51]

---

[44] Feasibility study for the setting up of a “European Border Police”, Final Report, Rome, 30. 05. 2002.

[45] Council of the European Union: Seville European Council of 21 and 22 June 2002－Presidency Conclusions, 13463/02, 24. 10. 2002.

[46] Council of the European Union: Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, 10019/02, 14. 06. 2002, p. 12.

[47] 實驗性計畫(Pilot Project)是另一種形式的共同行動。實驗性計畫主要是為測試新邊境管理措施的研究，以決定未來是否繼續發展，例如：Frontex 在 2006 年和 2007 年就分別進行了 Medsea 和 Bortec 兩項可行性研究。（請參見＜附錄二＞）

[48] Authority of the House of Lords, op. cit., pp. 11-13.

[49] Council of the European Union: Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council 19-20. 06. 2003, 11638/03, 01. 10. 2003, p. 4.

[50] 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, 04. 05. 2005, p. 1.

[51] Frontex: General Report of Frontex for 2005, p. 1.

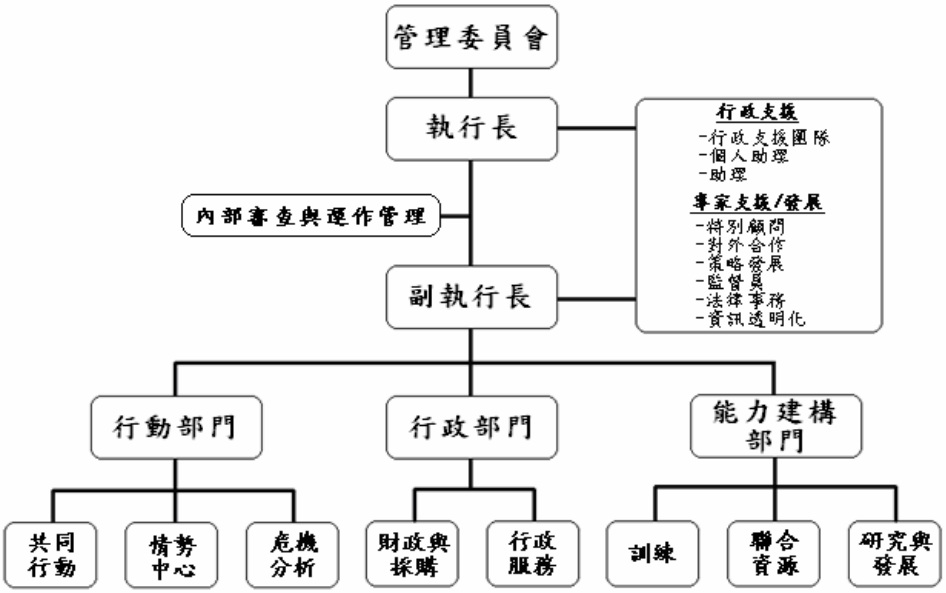
二、Frontex 的組織與任務

Frontex 是一個共同體機構(Community Body)，具有法律人格，可自由運用歐洲共同體所分配的預算。截至 2008 年 1 月為止，Frontex 共有 164 名職員，其中專職人員(Contract Agents; CA) 有 35 名，臨時專員(Temporary Agents; TA)有 60 名，歐盟會員國委派專家(Seconded National Experts; SNEs)有 69 名。[52]

（一）Frontex 的組織架構

如＜圖一＞所示，Frontex 設有管理委員會、執行長(Executive Director)一名、副執行長(Deputy Executive Director)一名，其下設置三個運作部門，即行動部門(Operations Division)、行政部門(Administration Division)與能力建構部門(Capacity Building Division)等，茲將各部門的組織與職權敘述如後。

＜圖一＞ Frontex 組織架構圖



資料來源：http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/frontex_organisation.pdf. (Accessed 03.09.2008)

1. 管理委員會

管理委員會是 Frontex 的決策中心，由 32 名委員組成：歐盟 27 會員國各派 1 名代表出席、申根國家冰島與挪威也各派代表 1 名、歐洲執委會則派 2 名代表、瑞士則以觀察員的身份派 1 名代表出席。該委員會的委員皆來自歐洲國家邊境安全機關的官員，每位委員的任期 4 年，連選得連任一次。管理委員會設有主席與副

[52] Available from: http://www.frontex.europa.eu/faq/. (Accessed 29.07.2008)

主席各 1 名，由委員們互選產生，任期 2 年。管理委員會每年至少定期集會兩次，投票方式為絕對多數決，不過由於英國與愛爾蘭尚未加入申根協定，因此只有在討論議題與兩國相關時，才會受邀參加會議。[53] 冰島與挪威的代表在管理委員會中的決策權有限也，只有在與其相關的協定或事務上，這些代表才有決策參與權。[54] 管理委員會擁有制訂 Frontex 年度預算、修改行政程序、任命執行長、制訂財政法規等權力。

2. 執行長

執行長是 Frontex 的對外代表，並負責執行 Frontex 的政策。執行長的人選由歐洲執委會提名，管理委員會以三分之二票數任命，任期為 5 年，連選得連任一次。執行長的職權包括建立、維繫與歐盟機構、會員國、第三國和國際組織的合作關係。執行長底下設有 1 名副執行長，輔佐執行長推行 Frontex 的日常事務，其產生方式同執行長。[55] Frontex 的現任執行長是芬蘭籍的萊廷恩(Ilkka Laitinen)。

3. 行動部門

行動部門是由共同行動單位(Joint Operations Unit)、情勢中心(Situation Centre)、危機分析單位(Risk Analysis Unit)組成。共同行動單位的主要任務是協調歐盟與申根國家的邊境共同行動。[56] 共同行動單位底下設有五個分部(Sectors)：第一到第三分部分別掌管空航、陸地、海岸的邊境行動。第四分部負責會員國遣返非法移民行動。第五分部則管理共同行動所需的資源。

Frontex的核心目標在使會員國間謀求一個合作機制，用系統性的方法解決邊境安全問題，以減少個別與高成本的特別行動(Ad Hoc Actions)，而「危機分析」則是啟動整個Frontex行動機制的閘閥。[57] Frontex的危機分析單位應用「共同統合的危機分析模式」(Common Integrated Risk Analysis Model; CIRAM)[58]，作為情勢分析的主要工具。悉知，「共同統合的危機分析模式」是一份不斷更新的文件，目前「共同統合的危機分析模式」僅列出危機分析的基本原則，做為歐盟會員國在分析活動的指標，以便會員國在邊境安全領域上進行資訊交換和相關合作。[59]

---

[53] Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26. 10. 2004 on establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ, L 349, 25. 11. 2004, p. 3.

[54] Ibid.

[55] Ibid., p. 8. (Article 25)

[56] Ibid., p. 4. (Article 3)

[57] Ibid. (Article 4)

[58] 「共同統合的危機分析模式」為 2002 年 6 月 21~22 日歐洲高峰會議專家團所建立。「共同統合的危機分析模式」原來是由外圍邊境專家共同單位底下的「危機分析中心」(Risk Analysis Centre; RAC)（2003 年成立於芬蘭赫爾辛基）所負責執行。直到 2005 年 5 月 Frontex「危機分析單位」取代「危機分析中心」後，Frontex 才逐步修改「共同統合的危機分析模式」，以配合未來的任務和行動。

[59] 該分析模式也適用於冰島與挪威。詳細資料，請參見：http://www.frontex.europa.eu/faq/.

另外，「共同統合的危機分析模式」的結果也可以用來發展核心訓練課程，並做成一般(General)和專案危機分析報告(Tailored Risk Analyses)給Frontex的共同行動單位、歐盟會員國邊境防衛機構、理事會、歐洲執委會。其次，為了確保歐盟會員國的專家能夠持續地協助Frontex的危機分析，Frontex設立了「Frontex危機分析網絡」(Frontex Risk Analysis Network; FRAN)，並定期舉辦會議，以助於資訊交換。藉由這個網絡，Frontex會匯集歐盟會員國與申根國家的分析資料，並進一步做出綜合性的危機分析報告。[60]

情勢中心是Frontex共同行動及計畫的資料管理中心，其主要任務是蒐集、評估與管理來自歐盟會員國協調中心(National Coordination Centres; NCCs)、重點邊境檢查站(Focal Point Offices)、Frontex協調官與其他行動聯繫單位的行動資料，例如：進行中的共同行動，Frontex共同支援總隊(Frontex Joint Support Teams; FJST)[61] 與邊境快速支援總隊(Rapid Border Intervention Teams; RABIT)的成員資料、可用技術設備中央檔案系統(Centralized Records of Available Technical Equipment; CRATE)等，以提供Frontex管理階層及各部門高可信度的行動資訊，讓Frontex能夠隨時掌握會員國的非法移民與外圍邊境管制的現況。[62]

4. 能力建構部門

能力建構部門是由研究與發展單位(Research and Development Unit)、訓練單位(Training Unit)、聯合資源單位(Pooled Resources)所組成。首先，研究與發展單位的任務是負責研發邊境安全管制和監視科技，其研究的技術領域包括：海岸監視與陸地監視系統[63]、生物辨識系統、電子身份文件、C4I[64] 系統等。Frontex的研究與發展單位也是歐洲執委會、歐盟會員國與各研究機構之間的橋樑。當研究計畫完成時，研究與發展單位會就研究成果進行測試與評估，最後再應用於Frontex的行動中。研究與發展單位大部份的工作主要是在歐盟第七期科研架構計畫(Seventh Framework Programme; FP7)[65] 下進行，其他部份研究工作則是在義大利

(Accessed 29.07.2008)

[60] Frontex: Frontex Annual Report 2006, p. 15.

[61] 未來 Frontex 將發展各別負責陸、海、機場的共同支援總隊。陸地支援總隊的成員大多將來自與俄羅斯接鄰的歐盟會員國，俄羅斯警官也可以參與部份合作，陸地和海岸支援總隊預計將各有 5 到 6 組。各隊的專家也可以依議題而自成一團，例如：處理旅遊文件的專家團。Jill Donoghue, et al.: Report on Frontex. The European Union's New Border Security Agency, Institute of European Affairs, 10. 2006, p. 5.

[62] Frontex: Management Board Decision 1 /2008 of 29 January 2008 on the Programme of Work 2008 Amendment No 1, p. 13.

[63] 海岸監視系統包括：雷達、用於陸海空的光電感應器（Electro-optical Sensor，光電感應器可用於擷取目標地區的圖像或進行監聽，以蒐集情報)、船艦追蹤系統等。陸地監視系統包括：雷達、偵測空間內人體與物體的感應器等。Available from: http://www.eettaiwan.com/SEARCH/ART/optical+sensor.HTM. (Accessed 13.09.2008)

[64] C4I 是指：指揮(Command)、控制(Control)、通信(Communicate)、電腦(Computer)、情報(Intellegence)。

[65] 歐盟科研架構計畫(Framework Programme; FP)是歐盟科技政策的重心，其目的在於帶動歐洲民間企業或機構的科技研發，以促進歐盟各國科技政策整合，進而建立第五大自由流通「知識流通」

伊斯帕(Ispra) 的歐盟共同研究中心(EU Joint Research Centre)[66] 進行。[67]

其次，為了改善歐盟會員國邊境警察的素質，Frontex 的訓練單位會依照行動需要為歐盟會員國的邊境警察開設「共同核心訓練課程」(Common Core Curriculum; CCC)[68]，同時，Frontex 也密切地與歐洲警察學校(European Police Academy; CEPOL)合作，提供符合經濟效益的訓練課程。此外，Frontex 也設有三項訓練原則：（一）訓練單位應依照理事會第 2007/2004 號「規則」第五條的規定提供訓練，特別是有關移民遣返的訓練。（二）Frontex 應與歐盟會員國共同進行訓練活動[69]，並可由會員國警官擔任計劃執行的主導者。（三）Frontex 要把共同訓練的模式應用在歐盟會員國國內，也就是說，要將會員國的訓練模式整合成一套共同的訓練模式。[70]

另外，為了聚集Frontex與歐盟會員國在共同行動中所需的設備資源。歐盟會員國可自願或在其他會員國提出需求的情況下，提供邊境管制與監視設備資源，以提供參與共同行動的會員國暫時使用。Frontex的聯合資源單位建構了「可用技術設備中央檔案系統」。目前可用技術設備中央檔案系統的項目清單中，列有100艘以上的船艦、20架飛機、25架直升機、數百個邊境管制設備等。[71]

(Freedom of Knowledge)。歐盟科研架構計畫開始於 1984 年，現在正在推行的歐盟第七期科研架構計畫(Seventh Framework Programme; FP7)為期 7 年(2007-2013)，總預算為 532 億歐元（約計 2 兆 5,536 億台幣，約為台灣中央總預算的 1.7 倍）。第七期科研架構計畫是歐盟所有科研架構計畫中為期最長、投資額最高的科研計畫。有關歐盟科研架構計畫的內容，請參見：Regulation (EC) No 1906/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on laying down the rules for the participation of undertakings, research centres and universities in actions under the Seventh Framework Programme and for the dissemination of research results (2007-2013) , OJ of the European Union, L 391, 30.12.2006, p. 1.

[66] 歐盟共同研究中心(EU Joint Research Centre)是歐洲執委會的一個總署(Directorate-General)，其主要任務是提供歐盟機關在政策發展、執行與監督過程中必要的科學與技術支援。另外，歐盟共同研究中心在 5 個歐盟會員國（德國、義大利、荷蘭、比利時、西班牙）設立了 7 個分支研究機構，共有 2,700 名職員。詳細內容，請參閱：EU Joint Research Centre: The Joint Research Centre and FP7, 08. 02. 2007, p. 1, available from: http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm?id=2560&lang=en. (Accessed 10.10.2008)

[67] Council Regulation (EC) No 2007/2004, op. cit., p. 4. (Article 6)

[68] 原本在歐盟層級的邊境警察訓練是由 2003 年 9 月 16 日在奧地利成立的邊境警察訓練特別中心(Ad hoc Centre for Border Guard Training; ACT）所負責，該中心的主要任務為制訂共同訓練課程、定義共同訓練標準與最佳範例(Best Practices)，以及舉辦相關的研討會議等。自 2005 年 12 月 31 日起，Frontex 接替了該中心的任務與活動。

[69] 例如：訓練提案和課程內容的設計等。

[70] 歐盟部長理事會第 2007/2004 號「規則」第五條的內容為：「Frontex 應該開設與發展有關邊境警察訓練的共同核心課程，並讓歐盟會員國邊境警官接受歐盟層級的邊境管理訓練。其次，Frontex 應該舉辦與外圍邊境管制和監視，以及遣返第三國人民相關的訓練課程與研討會。此外，Frontex 也可以在歐盟會員國境內進行訓練活動。」Council Regulation (EC) No 2007/2004, op. cit., p. 4. (Article 5)

[71] 這些邊境管制設備包括：移動式雷達、熱感式攝影機(Thermal Cameras)、攜帶式偵測器(Mobile Detectors）等設備。請參見：European Commission: The FRONTEX Agency: evaluation and future development, MEMO/08/84, 2008. 02. 13, p. 2.

在聯合資源方面，Frontex 已提案設立 Frontex 共同支援總隊與快速邊境支援總隊。這兩支總隊都是由歐盟會員國與申根國家的專家組成，再由 Frontex 提供訓練。而兩者的不同之處在於，Frontex 共同支援總隊是依照 Frontex 的危機分析報告結果，提供專家和行動設備到大批移民湧入的陸地邊境或海岸邊境執行勤務。然而，快速邊境支援總隊則是提供歐盟會員國遭遇緊急情況時調派使用。[72]

5. 行政部門

行政部門是由行政單位(Administration Services)及財務與採購單位(Finance and Procurement Unit)所組成。行政單位的任務是提供所有業務單位必要的行政服務，讓 Frontex 能夠順利運作。行政單位所負責的工作包括：人力資源管理、建立 Frontex 的資訊與通信科技架構、負責總署的安全與其他服務。[73] 而財務與採購單位底下分為財務分部與採購分部，其任務為制訂 Frontex 的財務策略、決定財務與採購相關規定或程序、管理所有競標與採購過程，並負責保管合約記錄冊(Contract Register)等。[74]

（二）Frontex 的任務

根據理事會第 2007/2004 號「規則」第二條規定，Frontex 的重要任務有底下六項[75]：

1. 協調歐盟會員國的邊境行動。Frontex 協調會員國執行邊境安全合作行動，讓可資利用的行動資源發揮最大功效。每一個歐盟會員國與申根會員國都必須在其國內設立 Frontex 國家聯絡據點(National Frontex Point of Contacts; NFPoC)，作為該國政府機關與 Frontex 的資訊溝通管道。

2. 訓練歐盟會員國的邊境人員。邊境警察的素質將直接影響Frontex「統合的邊境安全系統」(Integrated Border Security System)的運作成效。因此，Frontex應建立一套共同的警察訓練標準，以協助會員國訓練高素質的邊境警察。而維也納邊境警察訓練中心(Training Centre for Border Guards in Vienna)負責協助Frontex設計共同核心課程，並建立國家訓練學校之合作網絡。歐盟會員國也應設立訓練計畫，讓邊境警察在參與共同行動前，學習行動過程中所需的語言和法律知識。Frontex以危機分析和危機評估為基礎，發展邊境警察的共同核心課程。[76] 這兩

[72] Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 23.
[73] 這些服務包括：確保總署內職員與文件資料的安全、維持與各國邊境政府機關間的聯繫、籌備管理委員會會議等。詳細內容，請參閱：http://www.frontex.europa.eu/structure/administration/. (Accessed 28.07.2008)
[74] Available from: http://www.frontex.europa.eu/structure/finance_and_procurement/. (Accessed 28.07.2008)
[75] Council Regulation (EC) No 2007/2004, op. cit., p. 4. (Article 2)
[76] Hélène Jorry: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, Centre for European Policy Studies, 03. 2007, p. 16.

年內（即2006與2007年）Frontex已舉辦97項訓練活動、會議、研討會，總計有1,341人參與邊境警察訓練或教練培訓等活動。[77]

3. 執行外圍邊境危機分析。危機分析是 Frontex 草擬行動計劃的重要依據，危機分析是所有 Frontex 行動[78] 的基礎。Frontex 在執行任務之前，應先評估事件，以適當協調會員國的行動，例如：2005 年 12 月 15～16 日，歐洲高峰會議要求 Frontex 應對非洲移民問題提出 2006 年的危機分析，並進行有關地中海邊境監控和海岸警察的研究等。[79]

4. 推展有關邊境管理的研究與發展。為了加強會員國邊境管制的能力，會員國應配備最先進的科技設備和器材，因此，Frontex應致力研發邊境管制與監視的設備。為了達到這個目標，Frontex應與歐洲共同研究中心保持密切合作。[80] 在邊境管理研究方面，Frontex已經進行了六項計畫與七場研究與發展研討會，例如：跨國自動化生物辨識系統(Automated Biometric Border-crossing Systems; BIOPASS)[81]，即是邊境安全研究計畫之一。[82]

5. 提供緊急支援。Frontex 應設計一套完善的快速反應措施，以便在緊急的情況下，可以立即提供會員國協助。

6. 協調共同遣返行動。Frontex 應協調會員國邊境管理機構的共同遣返行動，並積極協助會員國辨識旅遊文件和遣送非法移民離境等事宜。

肆、 Frontex 邊境行動程序

一般而言，Frontex 的邊境共同行動可分為「一般行動」與「緊急行動」兩種，而這兩種行動的執行卻都以所謂的「統合的歐盟邊境管理概念」(Concept of Integrated Border Management)為依歸，茲將其內容敘述如後。

---

[77] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 6.

[78] 危機分析的內容包括：行動原因、路線、方式和非法移民、難民的統計數字等。

[79] Hélène Jorry, op. cit., p. 14.

[80] Ibid., p. 17.

[81] 為了讓歐盟各國的航空機場全面使用生物辨識系統，自 2006 年 12 月起，Frontex 與歐盟共同研究中心的專家團即於歐洲各大機場展開一系列的生物辨識系統研究，例如：在法國戴高樂機場進行指紋(Fingerprint）辨識系統測試，另外在英國希斯羅機場、德國法蘭克福機場、荷蘭史基浦機場也進行了虹膜(Iris Recognition）辨識系統測試的相關計畫。詳細內容請參見：Frontex: BIOPASS－Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, Warsaw, 08. 2007, p. 7.

[82] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 7.

一、「統合的歐盟邊境管理概念」

芬蘭籍的 Frontex 執行長萊廷恩在 2006 年德國聯邦刑事警察局(The Federal Criminal Police Office; BKA)秋季會議上，對統合的歐洲邊境安全行動與概念提出所謂的「四層邊境安全模式」(Four Tier Border Security Model)[83]：（一）外圍邊境內(Inside the External Borders)：在歐盟內部，歐盟會員國應合作執行非法移民遣返行動、移民管制，並促進歐盟機構間的合作。（二）邊境上(At the Border)：歐盟會員國應該根據系統性的危機分析資料，相互協助邊境檢查，監視陸地邊境與海岸邊境，並促進歐盟與鄰國相關權責機構間的合作。（三）邊境地帶(Across the Border)：邊境線外相當距離的邊境地區的安全管理，常會涉及進入鄰國領土內的警察活動，因此，歐盟會員國應與相關鄰國政府建立邊境行動合作制度。（四）外圍邊境外(Beyond the Borders)：這是離邊境線最遠的一環，這一層面的邊境安全行動是涉及平時歐盟會員國與鄰國間的簽證業務與領事合作，是防制非法移民的第一道關卡，因此，雙方應該落實簽證政策、領事合作(Consular Cooperation)與派駐聯絡官等。

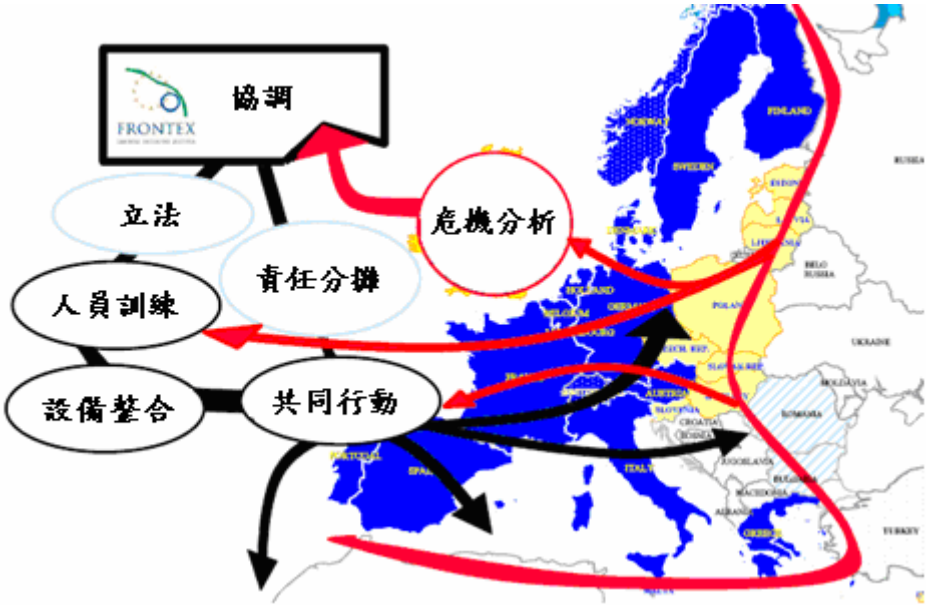
綜合而言，這套「四層邊境安全模式」清楚描繪了統合的歐盟邊境行動的步驟性：第一層是會員國的資訊交換與移民遣返合作。第二層是邊境與海關管制，包括監視、邊境檢查與危機分析。第三層是聯結第三國邊境警察、海關與警察機關的合作。第四層是聯結與第三國在共同行動上的合作，包括：邀請第三國參與共同行動與實驗性計畫、加強歐盟與鄰國的簽證與領事合作等。

統合的歐盟邊境行動概念涉及人員自由與人員安全兩個領域，在人員自由領域方面，其所強調的是有關移民的合法或非法問題、（難民的）國際保護、公共健康、文化尊重、社會融合、發展與合作等問題。在人員安全領域方面則包括：犯罪預防、打擊恐怖主義、防衛與安全、危機管理與邊境鄰國的對外關係等事務。[84] ＜圖二＞是有關統合的歐盟邊境行動的概念圖，在實際運作時，首先，Frontex 將會啟動危機分析機制，詳細根據 Frontex 本身的邊境安全監視系統，再匯集歐盟會員國與歐盟相關機構所提供的邊境安全資訊，做出當時的危機判定。其次，Frontex 依據危機分析的結果，進行內部部門間的協調，之後再與歐盟會員國協調彼此的利益，並且商討必要的立法問題與責任分配。最後，就是採取共同行動的最後階段，在共同行動之前，Frontex 將依照部長理事會所通過的決定，協助會員國訓練邊境行動人員，並且著手準備必要的設備，以供執行共同行動時使用。由此可見，這套統合的歐盟邊境行動概念是一種「危機分析—協調—共同行

[83] Ilkka Laitinen: Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?), power point presented at the Federal Criminal Police Office (BKA) Autumn Conference, Germany, 15. 11. 2006, p. 9, available from: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/praesentation_laitinen.pdf. (Accessed 27.08.2008)
[84] Ibid.

動」的三階段概念，具有簡單明瞭的特色。

＜圖二＞ 統合的歐盟邊境管理概念圖



資料來源：Ilkka Laitinen: Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?), power point presented at the Federal Criminal Police Office (BKA) Autumn Conference, Germany, 15. 11. 2006, p. 19, available from: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/praesentation_laitinen.pdf. (Accessed 27.08.2008)

二、一般行動

所謂「一般行動」是指在非緊急的情況下，Frontex 根據危機分析單位的情報資料，對已經存在的或潛在的外圍邊境安全問題，所採取的共同行動。而「一般行動」的形成過程可分為底下三個階段：提案階段、籌備階段與行動階段。[85]

（一）提案階段：一般行動的提案可由 Frontex 或歐盟會員國提出。Frontex 根據危機分析提出共同行動或實驗性計畫等方案，這些提案由 Frontex 所有相關單位共同協商，並經管理委員會討論後，最後由執行長批准後，確定這項行動計畫提案。由單一或多個歐盟會員國提出的行動方案或「實驗性計畫」，須經 Frontex 的必要性評估後，才能確定這項行動提案。

[85] 有關一般行動的形成過程，請參見：(1) Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 8. (2) http://www.frontex.europa.eu/structure/operations/. (Accessed 28.07.2008)

（二）籌備階段：在籌備階段，Frontex 的行動單位必須負責草擬行動計劃，並徵求願意參與行動的國家，統籌與彙整會員國所提供的資源，最後再依據參與會員國提供的行動資源（例如：專家、科技設備、監視設備等）決定最終行動計畫。行動計畫的內容應包括：準備工作的概要描述、進度、行動方式、技術支援、人力投入、執行行動的詳細預算、執行計畫的聯繫費用、行動風險評估等。待行動計畫擬定後，Frontex 行動單位將行動計劃交給執行長批准後，得開始準備採取行動。

（三）行動階段：共同行動的執行是由行動主導國(Host Member State)與 Frontex 相關單位聯合執行。當共同行動的目標達成後，行動單位必須評估該項行動的成果，條列行動過程的缺失與問題，並做成最終報告，交付 Frontex 管理委員會。管理委員會在審議最終報告後，應向執行長提出後續的行動建議，至此乃結束這項行動計畫。

除了上述的一般行動外， Frontex 目前也透過其他三種途徑加強歐盟的外圍邊境管制與監視[86]： 第一、透過「共同統合的危機分析模式」，處理危機分析與邊境監視等工作。第二、發展高科技設備，包括：追縱與管理個人遷徙的資料庫、運用創新的生物辨識技術與其他泛歐資料庫。[87] 第三、在歐盟會員國邊境防衛機構建立泛歐整合的監視機制[88]，並以科技應用為基礎，建立「歐洲邊境監視系統」(European Surveillance System for Borders; EUROSUR)。[89]「歐洲邊境監視系統」旨在組織一個整合所有歐盟海岸邊境監視系統的網絡，減少歐盟無法偵查到的非法移民，避免跨國犯罪的發生與加強搜尋與救難的能力，進而促進歐盟的內部安全。[90] 該系統可以讓 Frontex 以更有系統性的方式，取得歐盟會員國間的即時行動資訊，以作為發展「Frontex 情報導向資訊系統」(FRONTEX Intelligence Led Information System)的基礎。[91] 未來，歐洲執委會計畫將建立一個泛歐邊境監控

---

[86] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 4.

[87] 其他泛歐資料庫，例如：歐盟指紋辨識資料庫(Eurodac)等。有關高科技邊境管理設備的發展，請參閱：(1) Sergio Carrera: The EU Border Management Strategy—Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Working Documents, Centre for European Policy Studies, No. 261, 22. 03. 2007, p. 5.; (2) Florian Geyer: Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice, Research Paper, No. 9, Centre for European Policy Studies, 05. 2008, p. 14.

[88] 例如：在地中海建立海岸巡邏網絡(Coastal Patrol Network)。

[89] 為了打擊從北非及地中海區域進入歐盟的非法移民，Frontex 在 2006 年執行了 Medsea 與 Bortec 兩項實驗性計畫，以研究在歐盟南部海岸邊境建立「歐洲監視系統」(European Surveillance System; EUROSUR）的可能性。為了建立此系統，Frontex 首先在 2007 年 5 月 24 日展開歐洲巡邏網絡(European Patrol Network）計畫，這項計畫的目標是為了協調地中海地區會員國的行動合作，並加強海岸邊境管制與監視。歐洲巡邏網絡計畫分為兩個階段執行：在第一階段，Frontex 將以會員國在地中海與大西洋區域的巡邏活動為基礎，發展巡邏網絡，並在會員國內設立國家聯絡據點(National Frontex Point of Contacts; NFPoC），協助 Frontex 計畫與執行共同行動。 在第二階段，會員國成立國家協調中心，提升會員國的海上巡邏行動，並建構涵蓋公海的歐洲巡邏網絡，加強會員國與 Frontex 的合作與協調性。請參見：Frontex: 2007 Sea Border Operations, Frontex Press Kit, Vol. 2/11, Issue 1, p. 7.

[90] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 9.

[91] European Commission: The Frontex Agency, op. cit., pp. 3-4, available from:

系統，並與使用歐洲伽利略衛星系統的國家之海岸監控系統相連線，藉此以強化歐盟外圍邊境的管理。[92]

三、緊急行動

除了上述的一般行動外，在緊急的情況下，Frontex會啟動一套緊急應變機制，以作因應，而這套緊急應變措施的靈魂就是所謂的「邊境快速支援總隊」(Rapid Border Intervention Teams; RABITS) 。「邊境快速支援總隊」於2007年7月11日設立，這支邊境快速警隊是結合Frontex、歐盟會員國與申根會員國的專家、邊境警察與技術設備而成，其成立的宗旨在於提供歐盟會員國短期協助，以解決緊急的邊境安全問題。而「邊境快速支援總隊」的預算來自於歐洲共同體。[93] 目前，「邊境快速支援總隊」的編制已達500～600名，可提供歐盟會員國調度使用，並且可以在5個工作天內完成部署。[94]

當歐盟啟動緊急行動後，Frontex 必須負責整合、訓練與部署「邊境快速支援總隊」，而歐盟會員國則必須預備適當數量之邊境警察，並在其國內設立國家聯絡據點(National Contact Point)，以協助籌組「邊境快速支援總隊」。[95] 當歐盟會員國邊境遭到大量第三國移民湧入或其他緊急情況時，Frontex 除了調度編制內的邊境警察與專家參與支援行動外，也會依據會員國的大小及邊境警力的性質，徵召一定比例的邊境警察與專家，以組成「邊境快速支援總隊」。而「邊境快速支援總隊」的警力人數及建制(Profile)，將由 Frontex 管理委員會依照 Frontex 執行長的提案，以四分之三多數決的方式決定之。[96]

總括而言，「緊急行動」的形成過程可分為申請階段、編組「邊境快速支援總隊」階段與行動階段等三個階段，茲分別說明如下：

（一）申請階段：「緊急行動」的啟動採申請制，歐盟會員國與申根會員國都有資格提出申請。申請內容應填具現況描述、支援需求與欲達成之目標等。必要時，Frontex 執行長可派專家直接到歐盟會員國評估狀況。當 Frontex 執行長接到歐盟會員國申請時，應通知 Frontex 管理委員會，另外，Frontex

---

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en. (Accessed 26.08.2008)

[92] Hugo Brady: EU migration policy: An A-Z, Center for European Reform, 02. 2008, p. 8.

[93] Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, OJ L 199, 31. 07. 2007, p. 30.

[94] European Commission: Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM (2008) 67 final, 13. 02. 2008, p. 7.

[95] 根據歐洲共同體條約與歐洲聯盟條約之議定書(Protocol)，英國、愛爾蘭、丹麥不參與「邊境快速支援總隊」。詳細內容，請參閱：Regulation (EC) No 863/2007, op. cit., p. 32.

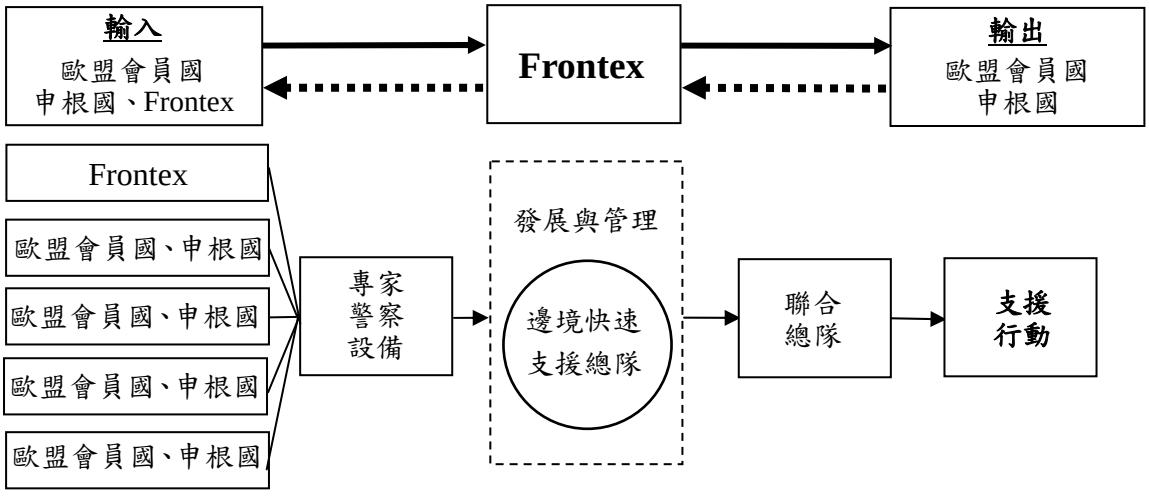
[96] Regulation (EC) No 863/2007, op. cit., p. 33. (Article 4)

執行長也應參考 Frontex 的危機分析及其他重要情報，在接到申請後 5 日內，做出是否部署「邊境快速支援總隊」的決定。

（二）編組「邊境快速支援總隊」階段：當執行長決定派遣「邊境快速支援總隊」後，Frontex 與申請國應立即草擬行動計畫。行動計畫的內容應包括：現況描述、部署方式、行動目標、部署時間、部署範圍、任務描述、主導國邊境指揮官、邊境警察的姓名、階級、可資使用的技術設備等。當行動計畫定案後，Frontex 執行長應告知歐盟會員國之國家聯絡據點(National Contact Points)有關行動部署時間，以及所需之「邊境快速支援總隊」的警力建制及數量等資訊。待「邊境快速支援總隊」籌組完成後，應該在行動計畫定案後 5 日內完成部署。

（三）行動階段：在行動部署期間，主導國可指揮「邊境快速支援總隊」，並依邊境緊急情況的性質，籌組一個較小型的、適當的行動警隊，即「聯合總隊」(Pooled Teams)，以執行支援行動。「邊境快速支援總隊」的成員可依據申根邊境條款的規定進行邊境檢查、邊境監視的任務，這些成員在經過行動主導國與地主國(Home Member State)授權後，可於任務期間攜帶武器、子彈及裝備。此外，Frontex執行長可指派Frontex的專家擔任協調官(Coordinating Officer)，負責監督與回報整個行動的過程，並可以針對行動主導國的指揮提供意見，而該國應將其納入考量。其次，主導國也應給予協調官必要的協助，讓協調官在部署期間隨時能夠聯繫「邊境快速支援總隊」。

＜圖三＞ 邊境快速支援總隊的形成與運作過程



資料來源：Ilkka Laitinen: Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?), power point presented at the Federal Criminal Police Office (BKA) Autumn Conference, Germany, 15. 11. 2006, p. 13.

Frontex 的目標在於發展一套共同的邊境管理規則與標準，整合歐盟會員國的集體邊境行動，以確保歐盟會員國落實共同邊境管理政策，進而達到「統合的歐盟邊境管理」。[97] 雖然，Frontex 是屬於歐洲共同體架構下的機構，其經費預算由歐洲共同體所提供，但是它的任務卻有第二支柱政府間合作的特性。[98] Frontex 的運作相當依賴歐盟會員國的合作，因此歐盟會員國之間的彼此信任是共同邊境管理的關鍵所在，反過來說，當歐盟會員國缺乏信任時，即可能削弱在邊境合作上的意願，所以 Frontex 必須適當的提供有利條件，讓各會員國能夠相互合作。當各會員國能夠將非法移民視為須由全歐洲合力解決的重要議題時，歐盟會員國間才可能塑造彼此信任的氛圍，這樣才能夠加強歐盟外圍邊境合作。[99]

伍、Frontex 的內外合作機制

歐盟東擴後外圍邊境增長增廣，而且邊境問題也隨之多樣化與複雜化，因此，要應付層出不窮的邊境問題，單憑 Frontex 的力量顯然不足以對，在這種情況之下，如何尋求其他的資源與助力以支援 Frontex，就成了歐盟刻不容緩的要務。在整個合作光譜上，Frontex 的合作對象來自兩個面向：第一、歐盟內部：包括歐盟會員國與歐盟機構。第二、歐盟外部：包括歐盟鄰國與國際組織。

一、 Frontex 對內合作機制

Frontex 的邊境管理必須仰賴歐盟會員國與其他歐盟機構的協助，透過他們的支援，尤其是在資訊的交換與人力的投資上，Frontex 漸漸地能夠承擔起歐盟會員國所交付的外圍邊境管理責任。

（一） Frontex 與歐盟會員國的合作

在邊境安全管理上，Frontex 與歐盟會員的互動相當頻繁。一方面，歐盟會員國（特別是位於外圍邊境區域的會員國）是 Frontex 服務的對象，因為，Frontex 成立的目的就是要解決歐盟會員國的邊境安全問題。另一方面，歐盟會員國又是 Frontex 邊境行動的參與者與支持者。所以，雙方的關係相當緊密，而兩者的合作主要是透過底下兩種機制來達成：

1. 國家協調中心(National Coordination Centres)：原則上，在歐盟會員國內都設有一個國家協調中心。國家協調中心是歐盟會員國內負責邊境監視的主要機構，

[97] Hélène Jorry, op. cit., p. 8.
[98] Wies Maria Maas, op. cit., p. 40.
[99] Hélène Jorry, op. cit., p. 6.

其任務在於彙整邊境監視資料與情報[100]，聯繫國內其他邊境管理機構（例如：邊境管制機關、警察單位、搜尋與救難單位、海關、海上安全機關等），以提供 Frontex 有關邊境現況與活動的資訊。[101] Frontex 情勢中心收到這些國家協調中心所傳送的資料後，予以彙整後，供 Frontex 危機分析單位與 Frontex 執行長等作為危機分析與支援行動的參考。未來，歐盟計劃將在 Frontex 與這些國家協調中心間，架構一個內部通訊系統，並透過電腦網絡連線，交換立即性的邊境資訊或情報，這樣一來，將可以使歐盟與歐盟會員國更快速、有效地掌握最新的外圍邊境狀況。[102]

2. 重點邊境檢查站(Focal Point Offices)：重點邊境檢查站的主要任務是負責會員國的邊境管制或特定區域的監視，並協助該國邊境防衛機關執行任務。此外，重點邊境檢查站亦協助 Frontex 執行實驗性計畫與交換資訊。而重點邊境檢查站設置的地點是依據 Frontex 的危機分析，分別在會員國的陸地、海岸與空航邊境上設置。該檢查站的成員乃由當地邊境專家與其他會員國委派的警官共同組成。

經由國家協調中心與重點邊境檢查站的穿針引線，Frontex 與歐盟會員國的合作關係漸入佳境，細看之下，兩者的合作有底下兩個特點：第一、會員國保有邊境行動獨立權。從邊境安全的性質來看，邊境安全是一種政府間合作性質的警察合作事務，歐盟會員國具有最後決定權，可以自行訂定政策與措施。Frontex 的情報分析對歐盟會員國並不具有一定的拘束力，會員國可參考這些情報資料，而選擇配合 Frontex 所提出的共同行動計畫，或可選擇自行採取邊境安全措施，換言之，歐盟會員國有決定是否參與共同行動的權利。第二、歐盟邊境行動是一種會員國為主，歐盟為輔的合作行動。邊境安全是歐盟會員國主權的一部份，至今歐盟會員國仍尚未將這項主權轉讓給歐盟，因此，從 Frontex 權限來看，Frontex 只能夠以「協調者」的身份，來調和歐盟會員國的邊境防衛行動與資源。

（二） Frontex 與其他歐盟機構的合作

Frontex 成立的目的在於協助歐盟會員國完善邊境的管理，使不法人員不能夠進入歐盟，以確保歐盟區域的安全。有鑒於此，第三國人民出入歐盟的資料對 Frontex 來說，具有重要意義。而歐盟架構下的歐洲警政署(European Police Office; Europol)與申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)正式收存個人資料的大資料庫，如果 Frontex 與這兩個機制建立合作關係，那對 Frontex 的邊境管理行動勢必會有正面的幫助。

---

[100] European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions－Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM (2008) 68 final, 13. 02. 2008, p. 7.

[101] Sergio Carrera, op. cit., p. 19.

[102] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 10.

1. Frontex 與歐洲警政署的合作

資訊交換對 Frontex 的行動相當重要，其中，有關危機分析的資料更是特別重要，而歐洲警政署在這方面即可給予 Frontex 相當大的協助。[103] 根據理事會第 2007/2004 號「規則」第 13 條表示：Frontex 有與歐洲警政署及其他國際組織建立關係之權利。因此，自從 2005 年 11 月開始，Frontex 和歐洲警政署就建立了交換人員資料的合作關係。除此之外，雙方還定期舉辦高層會議，相互諮詢政策議題及協調彼此的活動。[104]

Frontex 與歐洲警政署交換的資料包括底下兩類[105]：第一類是策略性資料(Strategic Information)：關於有效抑制犯罪或改善歐盟會員國邊境管理行動的執行資訊、威脅外圍邊境與協助非法移民的犯罪新手法、犯罪手法的趨勢及發展、新執法措施或技術(Enforcement Aids and Techniques)的成果或觀察、走私者、非法移民或非法交易者的路線、威脅評估、危機分析與犯罪情況之報告等。第二類是技術性資料(Technical Information)：有關加強行政與執法的措施、警察合作計畫、犯罪情報分析方法、偵查過程與結果等。

目前，Frontex 已將歐洲警政署視為警政與司法領域中最主要的合作夥伴。在實例方面，Frontex 執行赫拉共同行動(Hera Operation)時（請參見本文第 37 頁），歐洲警政署就曾協助 Frontex 蒐集情報與資訊。[106] 其次，Frontex 與歐洲警政署也曾就巴爾幹半島非法移民所造成的危機，共同進行評估工作。[107] 另一方面，Frontex 也協助歐洲警政署防止跨國犯罪行為，並提供相關的資料，作為「組織犯罪威脅評估」(Organised Criminal Threat Assessment; OCTA)的依據。[108] 由此可見，Frontex 與歐洲警政署的合作已經相當的密切了。

2. Frontex 與申根資訊系統(SIS)

由於，歐洲單一市場的推行與申根協定(Schengen Agreement)納入歐盟架構後，使歐盟與申根協定會員國[109] 彼此廢除邊界管制，因此會員國與會員國間無須內部邊境管制制度，但是，對外還是需要一套管理外圍邊境的制度。而外圍邊境管理的重點在於，位在歐盟外圍邊境的會員國必需負責適當的檢查與有效的監視。

---

[103] Frontex General Report 2007, op. cit., p. 9.

[104] Hélène Jorry, op. cit., p. 17.

[105] Strategic Co-operation Agreement between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the European Police Office, Warsaw, 28. 03. 2008, pp. 3-4.

[106] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 51.

[107] Julien Jeandesboz, op. cit., p. 7.

[108] Jill Donoghue, et al., op. cit., p. 3.

[109] 目前申根協定的會員國有法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、丹麥、希臘、西班牙、葡萄牙、奧地利、瑞典、芬蘭、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、冰島與挪威等 24 國，其中，22 國為歐盟會員國，其他 2 國是未加入歐盟的申根會員國（冰島與挪威）。

因為人員一旦進入申根區後，就可以自由遷徙，所以，唯有嚴格的外圍邊境管制，才能阻擋非法移民、毒品走私及其他非法活動。基於這種外圍邊境安全的考量，申根會員國乃於 1987 年 9 月 14～15 日會議中，建立了申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)。申根資訊系統是一套精密的資料庫，可以讓申根會員國的警察單位和司法機關，透過安全的管道交換人員與貨物資訊，以加強內部安全與外圍邊境管理。

在 911 恐怖事件之後，申根資訊系統成為歐洲警察合作最重要的工具。但是，歐盟東擴後，使得第一代申根資訊系統(SIS I)必須改善其技術，才能與歐盟新會員國連線使用。基於這種理由，申根會員國原本預計在 2007 年 3 月推出「第二代申根資訊系統」(SIS II)，不料卻遇到法律與技術上問題，導致系統完成的時間必須延到 2009 年 9 月。為了解決這個問題，2006 年 10 月葡萄牙提出 "SISone4all" 計畫，更新了第一代申根資訊系統，並收納了所有歐盟會員國的相關資訊。"SISone4all" 是葡萄牙的國內資訊系統，而且已經普遍被其他歐盟國家所使用，引入 "SISone4all" 技術之後，所有歐盟會員國自 2007 年 9 月 1 日起，就可以自行將相關資訊輸入這個系統，也因此解決了東擴後新會員國資訊連線的問題。[110]

Frontex 危機分析單位在處理外圍邊境危機分析時，常常透過申根資訊系統取得大量的歐盟外圍邊境資料與統計數字，例如：出入歐盟的第三國人民、庇護者、合法與非法移民、拒絕入境者、偽造旅遊文件者、非法居留者、難民登記等資料。[111] 這些資料對 Frontex 的危機分析與共同行動，都起了相當大的作用。可預期的是，未來 Frontex 將會繼續運用申根資訊系統來協助處理歐盟外圍邊境的人員管制與監視。Frontex 執行長萊廷恩曾語重心長地強調申根資訊系統對 Frontex 的重要性，他說：「邊境管制能夠讓國家阻檔不希望入境的人，但如果廢除了邊境管制，國家就必須在民眾入境之前，先得知那些是犯罪嫌疑者。」[112] 而申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)就是可以用來防範非法人員進入歐盟的最佳利器。

二、 Frontex 對外合作機制

Frontex 對外合作的對象主要是歐盟的鄰國與國際組織，茲將其合作內容概述如下。

[110] Anaïs Faure Atge, op. cit., pp. 8-9.
[111] Frontex: Getting it Right! – Deployment of the Visa Information System (VIS) at the External Borders of the European Union, 07-08. 04. 2008, pp. 4-3.
[112] Anaïs Faure Atger, op. cit., p. 7.

（一）Frontex 與歐盟鄰國的合作

Frontex 除了與會員國合作之外，也將合作的觸角延伸到歐盟鄰國，並與鄰國的邊境防衛機關發展合作關係，制訂共同合作目標與邊境管理策略。Frontex 與歐盟鄰國的合作關係是以交換邊境管理資訊與經驗、人員訓練與研究發展、交換行動情報、共同執行行動等漸進式的合作方式進行，並且以建立長久夥伴關係為最終目標。在 2006 年 7 月 19 日歐洲執行委會提出一份對抗第三國非法移民的通報(Communication)，強調要透過 Frontex 的運作，深化與第三國的合作關係，並協調歐盟鄰國邊境管制措施及公共管制(Public Order)，以共同對抗非法移民與跨國犯罪。[113]

截至目前為止，Frontex 已經和俄羅斯、瑞士、烏克蘭、克羅埃西亞、摩達維亞(Moldova)等 5 國的邊境安全機構建立合作關係，合作的內容包括三個重點：（一）簽訂合作協定：Frontex 與這些國家訂定了合作目標、內容及合作架構。（二）邊境合作機構化：這些國家必須在其國內設立聯絡據點(Points of Contact)，作為與 Frontex 日常聯繫與資訊交換的管道。（三）定期對話：這些國家的邊境安全機構首長應定期與 Frontex 執行長進行對話，討論雙方邊境安全的相關事宜。此外，Frontex 與合作國家也針對特殊邊境安全議題，互派專家訪問團進行政策研究。Frontex 與上述 5 國所簽訂的邊境合作協定條列如後：

1. 2006 年 9 月 14 日－Frontex 與俄羅斯聯邦安全總署邊境防衛局(Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation)簽署職權範圍文件(Text of Terms of Reference)。[114]
2. 2007 年 6 月 4 日－Frontex 與瑞士財政部邊境衛隊指揮部(Kommando Grenzwachtkorps from the Eidgenoessisches Finanzdepartement EFD of the Swiss Confederation)簽署合作備忘錄(Memorandum of Cooperation)。[115]
3. 2007 年 6 月 11 日－Frontex 與烏克蘭國家邊境防衛總署(State Border Guard Service of Ukraine)簽署工作協定(Working Arrangement)。[116]

---

[113] European Commission: Commission Staff Working Document－Accompanying the Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Second annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external border controls, and the return of illegal residents, SEC (2006) 1010, 19. 07. 2006, p. 2.

[114] Terms of Reference－on the Establishme nt of Operational Co-operation between the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation, Warsaw, 14. 09. 2006.

[115] Memorandum of Cooperation on the establishment of operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Kommando Grenzwachtkorps from the Eidgenoessisches Finanzdepartement EFD of the Swiss Confederation, Bern, 04. 06. 2007.

[116] Working Arrangement－on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operation Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the Stat Border Guard Service of Ukraine,

4. 2008 年－Frontex 與克羅埃西亞內政部警察總署(Border Police Directorate of the General Police Directorate of the Ministry of the Interior)簽署工作協定。[117]
5. 2008 年 8 月 12 日－Frontex 和摩達維亞邊境防衛總署(Border Guard Service of Republic Moldova)簽署工作協定。[118]

透過合作協定的簽訂，Frontex 將協調這五個國家與歐盟會員國的共同邊境行動措施，並改善彼此的邊境安全管理，在這當中，烏克蘭、克羅埃西亞、摩達維亞等三個國家也可以參與 Frontex 的實驗性計畫。此外，Frontex 與俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞將積極討論如何增進邊境管制效率、改善邊境管制的技術設備與科技運用、促進彼此邊境機關的合作等議題。在 Frontex 與瑞士、克羅埃西亞的合作上，其合作內容包括：參與 Frontex 的共同遣返行動、以觀察員的身份參與歐盟會員國的邊境共同行動、派遣邊境警官到歐盟會員國的重點邊境檢查站、處理雙方的邊境安全事務、透過國家聯絡據點參與「Frontex 危機分析網絡」、取得 Frontex 危機分析單位所提供的年度危機分析報告等。

除了上述國家之外，Frontex 也將地中海岸邊境管制的合作架構延伸到地中海附近的移民輸出國家，例如：利比亞、摩洛哥、埃及等。在這三個國家當中，利比亞的非法移民情況較其他兩個國家更為嚴重，近年來，在歐盟南部地中海區域有許多非法移民利用利比亞，作為前往義大利、馬爾他與其他歐洲地區的跳板，因此，利比亞是目前 Frontex 最急需合作的第三國。不過，由於利比亞尚未加入難民公約(Refugee Convention)，Frontex 很難保證該國會遵守「不強迫遣返原則」(The Principle of *Non-refoulement)*[119]，*再加上會員國遣返移民回國後，無法保證其人權會受到適當的保障，因此，*Frontex *必須仔細考慮與第三國簽訂遣返*協定後所產生的影響。[120] 此外，Frontex 也正和西非國家，例如：茅利塔尼亞(Mauritania)、塞內加爾(Senegal)、甘比亞、幾內亞比紹(Guinea-Bissau)、幾內亞、奈及利亞、維德角(Cape Verde)，以及高加索地區的喬治亞等國家協商合作內容，以便讓 Frontex 和歐盟會員國與更多第三國，進行邊境共同行動與相關計畫。

（二） Frontex 與國際組織的合作

協助歐盟會員國執行遣返行動是 Frontex 的任務之一，但是，遣返行動卻因為遣

Luxemburg, 11. 06. 2007.

[117] Working Arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, 2008.

[118] Working Arrangement on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Republic of Moldova, Chisinau, 12. 08. 2008.

[119] 依照國際法，所有的國家皆有責任不將任何人遣返或引渡到可能受到刑囚或虐待的國家，此即為不強迫遣返原則(Principle of Non-refoulement)。Available from: http://www.aitaiwan.org.tw/?p=159. (Accessed 27.08.2008)

[120] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 46.

返的人數增加、缺乏共同移民和庇護政策、侵犯人權等問題，而受到廣泛的討論。[121] 其中，由於歐盟缺乏共同庇護政策，導致許多潛在尋求庇護者未經適當審問程序，就直接被驅離或遣送回國，而這些尋求庇護者被遣送回國後，往往也缺乏警衛人員保障他們的人身安全。[122] 再者，Frontex 與歐盟會員國為了阻止非法移民進入歐盟，所以，有時候將潛在的庇護尋求者或難民誤認為是非法移民，因而傷及難民的權利。[123]

因此，Frontex 為了解決有關人權與難民的問題，與聯合國難民署(United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR)自 2007 年 10 月 23 日開始草擬合作協定，經過 8 個月的密集協商後，雙方終於在 2008 年 6 月 18 日簽訂工作協定。[124] 在這段期間，Frontex 除了曾邀請該公署的官員共同參與指導邊境警察的課程外，也參與聯合國難民事務高級專員公署有關國際保護、海岸搜救與救難的活動。其次，在資訊交流方面，聯合國難民事務高級專員公署也派遣聯絡官到 Frontex 華沙總部執行聯繫的工作。[125] 在 Frontex 與聯合國難民事務高級專員公署簽訂工作協定後，未來雙方的合作方向有二：首先，定期就難民與人權保障等相關事務交換經驗、資訊與專業知識，尤其是關於少數民族移民到歐盟會員國的資料等。其次，在共同核心課程中，應安排國際人權與難民法的訓練課程，藉此加強執行人員在這方面的專業知識，以確保 Frontex 的共同行動能符合歐盟保障難民權益與基本人權的原則。[126]

[121] Hélène Jorry, op. cit., pp. 17-18.
[122] Wyn Rees, op. cit., p. 105.
[123] Sergio Carrera/Florian Geyer: Terrorism, Borders and Migration, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 131, 06. 2007, p. 5.
[124] Available from: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html. (Accessed 01.10.2008)
[125] Frontex General Report 2007, op. cit., p. 10.
[126] United Nations High Commissioner for Refugees: Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, 09. 2007, p. 48, available from: http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46e53de52.pdf. (Accessed 01.10.2008)

陸、Frontex 維護外圍邊境安全之功能探討

歐盟東擴後外圍邊境問題更形繁複，歐盟為了防止內部安全受到影響，因此，設立Frontex因應這些問題。然而，Frontex在改善歐盟外圍邊境安全方面，到底做了那些貢獻？歐盟外圍邊境管理是否因為Frontex而獲得改善？長期而言，Frontex是否有能力在不斷演變與擴大的歐洲統合過程中，持續扮演維護外圍邊境安全的角色呢？為了回答這些問題，我們將從底下三個面向，分析與檢驗Frontex的角色與功能：Frontex領導能力的強弱、Frontex財政規模的大小與Frontex共同行動的成效。

一、Frontex領導能力的強弱

根據＜表五＞的統計，2006～2007年間，Frontex與歐盟會員國之邊境共同行動總提案數，共計39件。其中，歐盟會員國之提案數為5件，約佔總數的13%；Frontex之提案數為34件，約為總數的87%。因此，在邊境共同行動的提案方面，Frontex的提案數約為歐盟會員國的7倍。由此可見，Frontex再推展邊境共同行動的積極性遠超過歐盟會員國，平均大約每個月策動1.4件邊境共同行動。

其次，就年提案總數的走勢來看，歐盟會員國的年提案數從2006年的4件，遞減為2007年的1件，跌幅為4倍。相反地，Frontex的年提案數，卻從2006年的8件，大幅增加為2007年的26件，成長率超過3倍。這種一個往下，一個往上的發展趨勢，說明了歐盟會員國的利益並不在於此，而Frontex卻掌握了機會，充分發揮其邊境管理專責機構的特長，影響力十足地帶領歐盟會員國從事外圍邊境的安全維護。

再者，從＜表五＞「參與共同行動之會員國數」，陸、海、空邊境共同行動的參與國數目都已增加，在2006年時，每項共同行動約有8至19個會員國參與，到了2007年，每項共同行動則至少有22到26個會員國參與，其中又以陸地邊境共同行動的參與國增加的比例最多，從原本的8個參與國增加至23國。同樣地，在實驗性計畫方面，由Frontex提出的實驗性計畫也從2006年的6件增加到2007年的11件，而且所有會員國皆參與陸地及綜合性邊境共同行動，而海岸與空航邊境共同行動的參與國也有增加的趨向。

因此，從邊境共同行動與實驗性計畫的提案數與動員的會員國來看，我們不僅可以得知Frontex正在逐年擴增它的邊境活動的規模與數量，而且更重要的是Frontex的協調能力已經受到各會員國的支持與認同，歐盟會員國也願意在Frontex的協調機制下，進行邊境共同行動，以提高邊境管理的效率。由此可見，

這幾年來Frontex在維護歐盟外圍邊境安全上，已經扮演一個領導者的角色了。

＜表五＞ Frontex 邊境共同行動統計表(2006～2007)

	行動項目	2006	2007
Frontex 提案之邊境共同行動	陸地邊境行動	1	10
	海岸邊境行動	1	6
	空航邊境行動	3	6
	綜合性邊境行動*	3	4
	總　　計	8	26
會員國提案之邊境共同行動	陸地邊境行動	0	0
	海岸邊境行動	4	1
	空航邊境行動	0	0
	綜合性邊境行動	0	0
	總　　計	4	1
參與共同行動之會員國數**	陸地邊境行動	8	23
	海岸邊境行動	15	22
	空航邊境行動	18	26
	綜合性邊境行動	19	23
Frontex 提案之實驗性計畫	陸地邊境行動	2	5
	海岸邊境行動	3	2
	空航邊境行動	0	2
	綜合性邊境行動	1	2
	總　　計	6	11
參與實驗性計畫之會員國數	陸地邊境行動	27	27
	海岸邊境行動	14	16
	空航邊境行動	0	8
	綜合性邊境行動	27	27

* 綜合性邊境行動是指結合了不同邊境的共同行動，例如：海空共同行動、海陸行動等。
**「會員國」包括歐盟會員國與申根會員國。

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：Frontex: Frontex General Report 2007, pp. 17-18.

二、Frontex財政規模的大小

預算規模是檢視一個機構之重要性與發展性的最佳指標之一。倘使，一個機構所獲得的預算額年年增加，這表示，這個機構的重要性節節升高，而且其未來的發展性也相當樂觀。反之，則表示這個機構不被重視，且未來的發展性低。綜觀Frontex的財政架構，其收入項目，包括：歐洲共同體的預算、申根組織的捐助、服務費與歐盟會員國的自願捐款等，其中又以歐洲共同體預算佔最大部分。而

Frontex的支出項目，包括：人事費用、行政費用、公共建設、行動支出等。[127]

Frontex成立之初，其預算須受歐洲執委會的控制，一直到了2006年10月1日Frontex才開始財政獨立，不受歐洲執委會的控制。[128] 根據＜表六＞，Frontex成立的第一年（2005年）時，其預算只有628萬歐元。2006年的預算提高的兩倍，達到1,916萬歐元。2007年又增加到了4,198萬歐元，到了2008年Frontex的總預算已經高達7,043萬歐元。很明顯地，如果以2005年的預算為基準的話，Frontex 2007年的總預算已經大約增加了5.7倍，2008年的增加比例更是超過了10倍。這種年度預算持續驟升的現象，表示Frontex的機構功能與整體表現受到歐盟與歐盟會員國的肯定，因此，Frontex的重要性也隨著預算的年年增加，而水漲船高。

＜表六＞ Frontex 年度總預算(2005～2008)

	人事費用	行政費用	行動相關活動*	總　　計	增加比例
2005	1,722,700	410,000	4,147,502	**6,280,202**	-
2006	4,700,000	1,400,000	13,066,300	**19,166,300**	205%
2007	9,397,500	5,256,500	27,326,000	**41,980,000**	568%
2008	13,860,000	5,937,000	50,635,000	**70,432,000**	1021%

*行動相關活動的預算包括：邊境共同行動、危機分析、人員訓練、研究與發展、技術設備管理，及其他行動雜費。

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：(1) Frontex: Decision of the Management Board on the Budget of the Agency for 2005, 30. 06. 2006, pp. 2-6. (2) Frontex: Amending Budget 2006, 09. 11. 2006, pp. 1-5. (3) Frontex: The budget of the agency for 2007, published date is unknown pp. 1-6. (4) Frontex: Preliminary Draft Budget 2008, 18. 01. 2008, pp. 1-8.

在人事編列方面，由於行政業務的增加與相關活動的複雜化，Frontex不斷地擴增它的人事預算，並且逐年增聘各個領域的專業人員。[129] 2005年Frontex總共雇用45名職員，2006年增加至72名職員[130]，2007年則又增加到136名職員[131]，今(2008)年Frontex共雇用了164名職員。[132] 因此，從人事編制逐漸增加的現象來看，Frontex的機構規模正在不斷地擴大中，同時，這也代表著歐盟與歐盟會員國持續地重視與支持Frontex的角色與功能。

根據理事會 2007/2004 號「規則」第 3 條第 4 款，Frontex 可以決定要求會員國

[127] Council Regulation (EC) No 2007/2004, op. cit., p. 9.
[128] Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 21.
[129] General Report of Frontex for 2005, op. cit., p. 3.
[130] Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 21.
[131] Frontex: Programme of Work 2008—Amendment No.1, 29. 01. 2008, p. 4.
[132] Available from: http://www.frontex.europa.eu/faq/. (Accessed 29.07.2008)

共同分擔行動及計畫的費用。在共同行動經費方面，Frontex 的共同行動支出佔總經費的 65%。2007 年共同行動總經費為 27,326,000 歐元。其中，海岸行動預算所佔的比率最高(40%)，其次是陸地行動(17%)，第三是空航行動(8%)，綜合性邊境行動則佔了 24%。[133] 海岸邊境共同行動比其他行動必須花費更多的預算，這是因為海岸共同行動的部署，較陸地或空航行動來得困難，也更耗費時間與金錢。[134]

三、Frontex 共同行動的成效

Frontex 是一個年輕的共同體機構，掌管個人資訊、警隊、專家與邊防設備等資源，以推動邊境共同行動的方式，嘗試整合歐盟會員國的邊境管理系統，創造一個自由與安全的內部環境。這幾年來，Frontex 擘畫與執行了許多陸、海、空邊境合作行動，其成效殊值關切與注意。

（一）陸地邊境共同行動的執行與成果

根據 2006 年 Frontex 的危機分析報告，會員國在歐盟東部邊境查到的非法移民主要有阿爾巴尼亞人、烏克蘭人、羅馬尼亞人、保加利亞人、塞爾維亞人、摩達維亞人、印度人等；而容易遭到非法移民越境的邊境是斯洛伐克－烏克蘭、斯洛凡尼亞－克羅埃西亞、希臘－阿爾巴尼亞、希臘－土耳其等交界邊境。[135] 為了解決東南歐人民非法入境歐盟的情形，Frontex 與歐盟會員國自 2005 年至 2008 年總共執行了 16 項陸地邊境共同行動[136] 與 8 項實驗性計畫。（請參見＜附錄一＞）茲將陸地邊境共同行動的執行重點、成果與特色敘述如後。

1. 最多中東歐國家參與的行動

根據 Frontex 的危機分析，近幾年來，摩達維亞人一直是歐盟東部邊境最主要的非法移民來源之一，而且在羅馬尼亞加入歐盟後，這個現象又更為明顯。2006 年，有大量的摩達維亞人從烏克蘭湧入斯洛伐克。[137] 為解決此問題，Frontex 在 2007 年 4 月 16～29 日展開哥迪斯(Gordius)陸地行動，這項行動有 15 個會員國參與，在中東歐地區就有愛沙尼亞、拉脫維亞、捷克、匈牙利、斯洛凡尼亞、斯洛伐克、波蘭、保加利亞、羅馬尼亞等 9 個國家參與，是所有行動中最多中東歐國家參與的行動。在行動過程中，參與行動的會員國派遣 31 名警官部署在奧地利、匈牙利、斯洛伐克、羅馬尼亞的邊境，檢查摩達維亞人在邊境檢查站出示的旅遊文件，以防止摩達維亞的非法移民進入歐盟。另外，英國也提供二氧化碳偵測器(Carbon Dioxide Detectors)，協助其他國家偵查躲藏在汽車中的非法移民。

---

[133] (1) Frontex: The budget of the agency for 2007, published date is unknown pp. 1-6. (2) Frontex General Report 2007, op. cit., p. 12.

[134] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 18.

[135] Frontex Annual Report 2006, p. 7.

[136] 其中有 3 項為海陸共同行動。

[137] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 33.

行動結束後，會員國警官查到 109 人非法越境、855 人被拒絕入境，並查出從羅馬尼亞、匈牙利進入申根國家的人口走私路線。[138]

2. 執行期間最久、預算最高、逮捕最多非法移民的行動

為了解決非法移民利用巴爾幹半島及北非入境歐盟的問題，歐盟會員國在希臘、土耳其、阿爾巴尼亞、保加利亞等陸地邊境，以及愛琴海東部、中部、東南部的海岸邊境，展開普賽敦(Poseidon 2007)海陸邊境共同行動。這項行動分作三個階段執行（第一階段：2007 年 5 月 15 日~6 月 3 日；第二階段：2007 年 6 月 26 日至 7 月 15 日；第三階段：2007 年 9 月 18 日至 10 月 7 日，共計 60 天），預算為 200 萬歐元。普賽敦海陸邊境共同行動的目標是加強東地中海地區及該區陸地邊境的檢查及監視，並交換及改善邊境警察的知識與技術。在整個行動過程中，歐盟會員國總共執行了 125 次勤務，總共逮捕 2,321 名非法移民及 51 名協助非法移民者、遣返 377 名非法移民，並查獲 517 份偽造文件。

（二）海岸邊境共同行動的執行與成果

根據 Frontex 2007 年的報告，非法移民最多的海岸邊境為南歐海域和東南歐海域，特別是希臘和土耳其的海岸邊界、義大利沿海。這些地區中最主要的非法移民有摩洛哥人、阿富汗人、埃及人、阿爾及利亞人、厄立垂亞人(Eritrean)、索馬利亞人(Somali)等。[139] 為了減少這些地區的非法移民，Frontex 與歐盟會員國在 2006～2007 年期間，總共執行了 14 項海岸邊境共同行動[140] 與 3 項實驗性計畫。（請參見＜附錄二＞）。茲將海岸邊境共同行動的執行重點、成果與特色敘述如後。

1. 預算最高的行動

Frontex 2007年的危機分析報告指出大量北非移民從利比亞和突尼西亞，前往馬爾他或義大利的蘭佩杜薩島(Lampedusa)、西西里島(Sicily)、潘泰萊里亞島(Pantelleria)，使得這些地區面臨龐大的移民壓力。這些移民首先從其母國到達利比亞的大城市和北方海岸地區後，犯罪集團就將這些無證明文件的非法移民運送到義大利與馬爾他海岸。義大利與馬爾他兩國為了減少該地區的非法移民，並打擊人口走私集團，在Frontex的協調下，展開了那特勒斯(Nautilus 2007)海岸邊境共同行動，這項行動的目標是防止北非的移民非法偷渡到馬爾他和蘭佩杜薩島。該行動預算高達470萬歐元，是所有共同行動中預算最高的行動。

這項行動分作兩階段，分別在2007年7月和10月展開，共有9個歐盟會員國參與[141]，並出動4艘沿海巡邏艦(Offshore Patrol Vessels)、6艘海岸巡邏艦(Coastal Patrol

[138] Frontex: 2007 Land Border Operations, Press Kit, Vol. 2/11, Issue 2, p. 1.
[139] Frontex General Report 2007, op. cit., pp. 15-16.
[140] 其中有 3 項為海陸共同行動，1 項為海空共同行動。
[141] 這 9 個參與國是德國、西班牙、法國、希臘、義大利、馬爾他、葡萄牙、羅馬尼亞與英國等。

Vessels)、3架直昇機與4架飛機執行任務。最後，總共逮捕了3,173非法移民。[142] 可用技術設備中央檔案系統為這次的行動提供相當大的幫助，包括27架直升機、117艘船艦、21架定翼機(Fixed Wing Aircraft)。不過，這項行動卻出現一個問題，由於有些會員國在行動過程中，沒有兌現提供行動資源的承諾，導致會員國間資源配置不均。[143] 由此可見，參與國向Frontex表示可提供資源於行動使用時，Frontex並無法保證會員國會實現諾言。因此，這將是Frontex和歐盟會員國合作上，必須儘早解決的重要問題。

2. 執行時間最長的行動

在 2006 年 3 至 4 月，加那利群島即出現大批移民湧入的情況。[144] 為了解決加那利群島的非法移民問題，西班牙政府在 Frontex 的協調下展開赫拉(Hera)海岸邊境共同行動，這項行動分作三個階段進行，行動前後長達一年多。第一階段行動(Hera I)在 2006 年 7 月 19 日至 10 月 31 日展開，9 位來自德國、法國、葡萄牙、義大利的專家，部署在加那利群島辨識非法移民的身份和國籍，並協助西班牙政府遣返非法移民和逮捕人口販子。除此之外，另外兩團專家也在 9 月 19 日抵達。在行動過程中，Frontex 的專家和西班牙政府成功辨識所有移民的國籍，並蒐集到 11,000 名以上的第三國人民資料，其中 6,076 人由西班牙政府遣返回國，這些非法移民的國家大多是摩洛哥、塞內加爾、馬利(Mali)、甘比亞、幾內亞。[145]

第二階段行動(Hera II)在 2006 年 8 月 11 日到 12 月 15 日展開，主要任務是加強西非和加那利群島的海岸監視。這次行動也是 Frontex 首次在塞內加爾和茅利塔尼亞的海域與當地政府合作。行動當中使用的設備包括西班牙的船艦和直升機（數量未知）、葡萄牙船艦一艘、義大利船艦一艘與飛機一架、芬蘭飛機（數量未知）。在 Hera II 的執行期間，共有 3,887 名非法移民被攔劫或驅離，會員國的警察也逮捕 20,192 名非法移民，遣返 3,625 名非法移民。[146]

第三階段行動(Hera III)於 2007 年 2 月 12 日到 4 月 12 日進行，該行動包括兩項同步任務。其中一項是由德國、義大利、盧森堡、葡萄牙的專家，在加那利群島協助西班牙政府辨識非法移民的身份。另一項行動與第二階段行動一樣，也是由西班牙、義大利、盧森堡、法國和塞內加爾政府派遣飛機和船艦在西非海岸進行巡邏。[147] 第三階段的行動中，會員國警官逮捕 2,020 名非法移民，並遣返 1,559

---

[142] Frontex: 2007 Sea Border Operations, Press Kit, Vol. 2/11, Issue 1, available from: http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/2007_sea_border_operations_1_.pdf. (Accessed 27.08.2008)

[143] 例如：在這次行動中，義大利原先保證提供 32 艘巡航艦，但事後歐洲議會議員布蘇提爾(Simon Bussutil）卻指出義大利在行動中，根本沒有提供任何巡航艦。

[144] 有關加那利群島非法依民問題，請參見本文第9頁（海岸邊境結構與安全問題）。

[145] Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 12.

[146] Ibid.

[147] European Council on Refugees and Exiles: ECRAN Weekly Update, 23. 02. 2007, p. 1, available from: http://www.ecre.org/resources/weekly_updates_list?page=5. (Accessed 19.08.2008)

名非法移民。赫拉第三階段行動結束後，Frontex 又在 2007 年 4 月 23 日~6 月 15 日，以及 2007 年 7 月 12 日~11 月 30 日，展開赫拉 2007 行動(Hera 2007)協調會員國之間的行動合作，並利用會員國提供的技術設備，在塞內加爾與茅利塔尼亞沿海上空進行巡邏及監視，以偵測企圖前往加那利群島的非法移民。[148]

（三）空航邊境共同行動的執行與成果

2006～2007 年 Frontex 與歐盟會員國總共執行了 9 項空航邊境共同行動[149] 與 2 項實驗性計畫。（請參見＜附錄三＞）茲將空航邊境共同行動的執行重點、成果與特色敘述如後。

1. 拒絕最多非法移民入境的行動

Frontex 為了協助歐盟會員國對抗南美洲的非法移民，在 2006 年 11 月 1～22 日展開第一階段的亞馬遜(Amazon I)空航邊境共同行動。在行動過程中，歐盟會員國派遣 30 名專家部署在歐盟 8 個主要過境與目的國的機場，這些專家不但有偵查偽造文件的能力，同時也具備語言及文化知識的相關背景。這項行動計畫有兩項的重點，一、傳遞訊息；二、作出分析結果。為了達到這個目標，Frontex 設立了一個協調中心(Coordination Centre)支援共同行動。在為期三個禮拜的行動結束後，總共有 3,166 名第三國人民被拒絕入境的，其中 1,992 人來自南美洲，南美洲人民遭到拒絕入境的比例高達 62%。此外，歐盟會員國也查獲 199 份偽造文件。[150]

第二階段亞馬遜(Amazon II)空航邊境行動於 2007 年 2 月 19 日～3 月 27 日展開，目標是在歐洲 7 個主要機場偵查來自南美洲的非法移民。在該行動中，有 29 名來自法國、德國、義大利、荷蘭、葡萄牙、西班牙、英國的邊境警察專家，部署於法蘭克福、馬德里、巴塞隆納、巴黎、阿姆斯特丹、米蘭、羅馬的機場。另外，還有 7 位來自希臘、羅馬尼亞、保加利亞、波蘭的邊境警官也參與行動觀察。[151] 在行動過程中，邊境警察偵查了 250 件案子，並拒絕 2,984 名第三國人民入境，其中 2,178 人為中南美洲非法移民。

2. 參與國最多的行動

阿格勞斯(Agelaus)空航邊境共同行動是 Frontex 與歐洲警政署第一項成功合作的行動案例，同時阿格勞斯空航行動是規模最大的空航邊境共同行動，18 個歐盟

---

[148] European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC (2008) 150, 13. 02. 2008, p. 10.

[149] 其中有 1 項為海空共同行動。

[150] European Council on Refugees and Exiles, op. cit., pp. 1-2.

[151] Ibid.

會員國[152] 及 27 個機場參與此次行動。這項行動的目標是要防止不法份子利用空航邊境，將第三國的未成年者（18 歲以下）非法走私到歐盟。在為期四週（2007 年 2 月 1~28 日）的行動過程中，會員國的邊境警察機關依據執行團隊制訂的計畫，進行了一連串的檢查行動。而行動的結果證實，在會員國的機場的確存在未成年者非法入境的問題。在行動當中，會員國邊境警察逮捕 10 名走私未成年者的嫌犯，並查獲 43 份偽造文件。此外，有 241 名未成年者被拒絕入境；73 名青少年轉為申請庇護；18 名青少年被送到庇護所，作進一步偵訊，而伴隨這些未成年者的成年人也同樣被拒絕入境。[153]

3. 執行時間最長且預算最高的行動

希特拉(Hydra)空航邊境共同行動的目標是偵查從空航邊境非法入境歐盟的中國移民，並查出幕後操控的犯罪集團。這次行動的執行期間為 2007 年 4 月 11 日～5 月 11 日，一共有 16 個歐盟會員國[154]、22 個機場與 11 名專家參與行動。在行動過程中，有 291 名中國非法移民遭到逮捕，其中 102 名是在英國的機場被逮捕。然而，在行動進行到一半時，非法入境的移民人數突然下降，此現象可能是人口走私份子因為躲避 Frontex 與會員國的偵查行動，而暫時中止人口走私行動。[155]

（四）遣返非法移民行動的執行與成果

冷戰結束後，歐洲安全的焦點從軍事安全，轉為跨國組織犯罪和跨邊境毒品走私等非軍事安全問題。東歐的犯罪組織也將活動轉向西歐市場，聯結當地的犯罪集團。這些問題的根源之一，即是歐洲單一市場的開放和申根國家廢除邊境管制。此外，中東歐的經濟轉變與歐盟東擴，也造成非法移民增加。近年來，每年除了有 10 萬名非法移民從斯里蘭卡、阿富汗、伊拉克、中國等國家前往歐洲之外，也有越來越多的北非移民由於經濟因素前往歐盟。[156] 這些移民隨著前南斯拉夫的難民，從巴爾幹半島非法進入歐盟，讓許多歐盟國家都相當擔憂。尤其，義大利、德國、西班牙首當其衝，必需面對龐大的移民壓力，因此紛紛要求歐盟做出回應。

悉知，非法移民問題是歐盟最嚴重的外圍邊境安全問題。Frontex 在 2006 與 2007 年間，於共同行動中所逮捕的非法移民數目，呈現增加的現象。如＜表七＞所示，在逮捕人數方面，2007 年海岸邊境共同行動逮捕非法移民的人數最多，達 82,371 之多。其次是陸地邊境共同行動，有 48,696 人，而空航邊境共同行動逮捕的人數

[152] 奧地利、比利時、捷克、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、匈牙利、義大利、拉脫維亞、荷蘭、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛凡尼亞、西班牙、瑞典、英國等 18 國。
[153] Frontex General Report 2007, op. cit., pp. 31-32.
[154] 保加利亞、捷克、芬蘭、匈牙利、羅馬尼亞、斯洛凡尼亞、德國、義大利、荷蘭、葡萄牙、法國、奧地利、波蘭、西班牙、比利時、英國。
[155] Frontex General Report 2007, op. cit., p. 32.
[156] Florian Trauner: EU Justice and Home Affairs strategy in the western Balkans: Conflicting objectives in the pre-accession strategy, Centre for European Policy Studies, Working Document 259, 15. 02. 2007, p. 1.

最少，約有 20,748 人。陸、海、空邊境共同行動總共逮捕了 163,903 人。 就個別會員國而言，希臘捕獲的非法移民最高，達 73,194 人。其次是西班牙的 27,919 人，法國位居第三，共逮捕 21,650 人。而 27 會員國中，以的非法移民最少的國家是盧森堡（2 人）、愛沙尼亞（45 人）與拉脫維亞（64 人）。

＜表七＞ 2007 年歐盟會員國非法移民統計圖

會員國	總　計	陸地邊境	海岸邊境	空航邊境
奧地利	1,110	250	-	860
比利時	3,633	-	1,616	2,017
保加利亞	1,134	1,070	8	56
捷克	438	-	0	438
賽浦勒斯	5,883	5,743	-	140
丹麥	83	-	2	81
愛沙尼亞	45	34	5	6
芬蘭	98	66	3	29
法國	5,748	690	909	4,149
德國	3,253	759	225	2,269
希臘	73,194	62,475	9,342	1,377
匈牙利	976	965	-	11
愛爾蘭	2,860	-	338	2,522
義大利	21,650	-	20,455	1,195
拉脫維亞	64	19	-	45
立陶宛	1,118	875	172	71
盧森堡	2	-	-	2
馬爾他	1,702	-	1,702	-
荷蘭	2,405	-	36	2,369
挪威	481	6	4	471
波蘭	1,109	977	132	-
葡萄牙	1,204	-	23	1,181
羅馬尼亞	660	608	5	47
斯洛伐克	1,725	1,684	-	41
斯洛凡尼亞	2,077	2,070	2	5
西班牙	27,919	4,080	11,751	-
英國	3,332	-	1,966	1,366
總　計	**163,903**	**82,371**	**48,696**	**20,748**

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：Frontex: Frontex General Report 2007, p. 15.

目前，歐盟的非法移民仍在持續增加當中，而且組織犯罪集團的犯罪手法也不斷更新。在阿爾巴尼亞、中國、羅馬尼亞、俄羅斯、土耳其的犯罪集團已發展出複雜的網絡，從事走私毒品和武器的不法行為。根據國際勞工組織(International Labour Organisation)的估計，每年有 10 萬人被非法販賣到西歐地區，而這些非法集團透過人口販賣每年約可獲利 440 億美金。[157] 另一方面，申根區廢除邊境檢查、開放人員自由流通後，使非法移民更容易進入歐盟、隱藏其身份，或非法濫用庇護申請系統。[158] 2007 年歐盟總共拒絕 130,000 名非歐盟公民進入歐盟。另外，也查到 260,000 人非法居留，其中，以在義大利查獲的非法居留者最多，共 50,000 人，大部份的非法居留者多來自北非長期戰亂的區域或人口眾多的國家。[159] 而非法移民的來源國亦成為恐怖主義的溫床，恐怖份子可能在歐盟以外的地區策劃恐怖攻擊行動，然後再移民到歐洲國家。[160] 舉例來說，2004 年 3 月馬德里爆炸案的兇手即來自北非。[161]

除此之外，中東地區動盪不安的情勢，也形成一波難民潮。雖然，在 2004 至 2006 年間，歐盟的庇護申請者有減少趨向，但是到了 2006 年和 2007 年，人數卻增加 10%。[162] 2007 年有 150,000 名第三國人民向會員國申請庇護[163]，而此現象即可能是大量伊拉克人民流離失所而導致的結果[164]，因此，庇護申請的增加與新移民融入社會後所造成的安全問題也一再考驗著歐盟。

另外，歐盟每年約計有 3 億人經過 1,700 個檢查站。[165] 在 2007 年會員國即查獲 20,000 份偽造旅遊文件，其中大部份是在機場被查獲，剩餘的三分之一則是在德國、法國、英國、義大利、匈牙利等國家的陸地邊境查獲。[166] 除了旅遊文件（例如：護照、身份證、簽證、居留證、工作證等）容易遭到偽造外，犯罪集團也經常偽造其他種類的文件，例如：商業或學生簽證、學校註冊單、雇主證明信函、公司邀請函等。[167]

再者，協助歐盟會員國將非法移民遣返到目的國，意識 Frontex 的重要任務之一。根據＜表八＞，Frontex 在 2006～2007 期間，總共協助歐盟會員國執行了 12 項非法移民遣返行動，其中德國最常擔任主導國（共有 5 次之多），其次是荷蘭與奧

---

157 International Labour Organisation, 'Forced labour and human trafficking: The profits', 2006, cited from: Hugo Brady, op. cit., p. 25.
158 Europol: Illegal immigration, op. cit., p. 2.
159 Frontex General Report 2007, op. cit., p. 16.
160 Huysmans, J.: The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU, London: Routledge, 2006, p. 64, cited from: Wyn Rees, op. cit., p. 100.
161 Ibid. (Wyn Rees), p.100.
162 Europol: Illegal immigration, op. cit., p. 2.
163 Frontex General Report 2007, op. cit., p. 16.
164 Europol: Illegal immigration, op. cit., p. 2.
165 Hugo Brady, op. cit., p. 8.
166 Frontex General Report 2007, op. cit., p. 16.
167 Europol: Illegal immigration, op. cit., p. 4.

地利（共有 2 次）。而這些非法移民的來源國，多半來自非洲與中南美洲。Frontex 12 次遣返行動總共遣返的 361 人，最多的一次是遣返 75 人，其次是 50 人，第三是 36 人。

＜表八＞ Frontex 協助歐盟會員國遣返非法移民一覽表

	項目	主導國	參與國	目的國	遣返人數
2006	1	奧地利	波蘭、法國	亞美尼亞、喬治亞	8
	2	德國	法國、馬爾他、荷蘭、瑞士	多哥、貝南、幾內亞	31
	3	德國	法國、盧森堡、西班牙、瑞士	喀麥隆、多哥	35
2007	4	德國	義大利、盧森堡、波蘭、西班牙、瑞士	喀麥隆、迦納	28
	5	義大利	奧地利、以國、德國、羅馬尼亞	奈及內亞	50
	6	荷蘭	德國、法國、瑞士	喀麥隆、多哥	21
	7	德國	法國、波蘭、盧森堡、荷蘭、西班牙	喀麥隆、多哥	26
	8	奧地利	法國	科索沃	22
	9	西班牙	義大利、法國	厄瓜多、哥倫比亞	75
	10	英國	荷蘭、比利時、法國、義大利、挪威	科索沃、阿爾巴尼亞	36
	11	德國	瑞士	多哥、貝南	13
	12	荷蘭	比利時、法國、德國	喀麥隆	16
總　　計					**361**

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：The European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC (2008) 150, 13. 02. 2008, pp. 41-42.

雖然歐盟會員國在邊境安全管理上，各自有一套管制措施與規範，但是仍有部份會員國拘留非法移民徵詢三十或四十天後，就直接釋放，任其在人員自由流通的區域停留，導致其他會員國間接地受到影響。[168] 另外，若干會員國也對羅馬尼亞和保加利亞的簽證自由化(Visa Liberalization)相當不以為然，因為兩國境內有許多人在三個月停留期結束後，仍逾期居留，兩國政府也很難找出這些人，將他們遣返回國。[169] 儘管歐盟會員國在漫長的東部邊境部署了許多邊境警察，但是嚴重的警察貪污現象也導致歐盟邊境安全管制出現漏洞。[170] 事故，Frontex 勢必需要為歐盟外圍邊境安全的管理繼續貢獻心力才行。

[168] Frontex Annual Report 2006, op. cit., p. 7.
[169] Florian Trauner, op. cit., p. 15.
[170] Frontex: the EU external borders agency, op. cit., p. 15.

結論

誠如，薛爾夫(Aliaksandr Sharf)所言：「在全球化與歐洲統合的環境中，邊境安全已經不再是單一國家的議題，而是國與國間必須共同面對與討論的新課題。」[171] 這種論點正是歐盟第五次擴大後的最佳寫照。歐盟第五次擴大後，外圍邊境安全問題就必須由歐盟會員國群策群力共同解決之，而 Frontex 就是歐盟設計來整合會員國邊境管理的專責機構。雖然，Frontex 從 2005 年 10 月 3 日開始運作到現在，僅僅只有 3 年左右的歷史，但我們卻發現 Frontex 在歐盟東擴後的外圍邊境安全的維護上，已經在歐盟機構（例如：理事會、歐洲執委會、歐洲議會等）高度的重視之下，漸漸地發揮功能。根據歐洲執委會在 2008 年 2 月 13 日公佈的「Frontex 之評估與未來發展報告」(Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency)，歐洲執委會對 Frontex 的行動協調能力，給予相當正面的評價。[172]

整體而言，在維護歐盟外圍邊境安全上，Frontex 的角色與功能具有下列兩項特點：第一、Frontex 是歐盟外圍邊境管理的協調者。如上所述，Frontex 是維護歐盟外圍邊境安全的專責機構，透過 Frontex 各部門的協調運作，Frontex 已經能夠掌握歐盟會員國與第三國（或邊境鄰國）的邊境情報，並且可以迅速作出邊境危機分析與採取共同邊境安全行動。同時，Frontex 也根據各項具體的邊境情勢分析資料，協調與加強歐盟會員國邊境警察的訓練，並且研製相關的、符合實際所需的邊境監視儀器設備，藉此提升歐盟整體的外圍邊境管理能力。除此之外，Frontex 也協調各會員國在陸、海、空邊境的檢查、監視、巡邏與遣返等行動，有效整合了歐盟會員國的邊境管理資源。

第二、從 Frontex 和歐盟會員國的合作模式來看，Frontex 是歐盟外圍邊境共同行動的領導者。雖然，在設立 Frontex 之初，許多歐盟官員擔心歐盟會員國會利用其仍保有的邊境主權，干涉或杯葛 Frontex 的運作，但是，從過去幾年的實踐經驗來看，Frontex 所提之邊境共同行動的提案數目不僅是會員國所提數目的 7 倍之多[173]，而且每項行動都受到歐盟會員國的支持與踴躍參與，這些事實都證明了 Frontex 在歐盟外圍邊境管理上，已取得了領導的地位。這意味著，歐盟會員國已經認同 Frontex 為解決邊境安全問題的合作平台，而 Frontex 也有能力推展歐盟的外圍邊境管理構想與各項行動計畫。

---

[171] Aliaksandr Sharf: Lessons Learned from the Establishment of Border Security Systems, report at the conference of the Third working group on 'Legal Reform in Border Security' by the Slovenian Police, Slovenia, 31. 01-02. 02. 2005, p. 4.

[172] European Commission: Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM (2008) 67 final, 13. 02. 2008, p. 8 & p. 10.

[173] Frontex 共同行動提案數：歐盟會員國共同行動提案數＝34：5 ≒ 7：1。請參見本文第 33 頁＜表五＞。

然而，除了這些看得到的成就之外，我們也發現 Frontex 在組織結構與行動內容上，仍然有許多值得改善的地方，舉其要者有底下三個問題：一、民主赤字：Frontex 協助歐盟會員國執行的遣返行動引起許多的批評，尤其是來自歐洲議會。自從 2002 年 7 月開始，Frontex 的前身「外圍邊境專家共同單位」已經進行過 17 項共同行動與實驗性計畫，但是，卻未受到歐洲議會和歐盟會員國國會的監督。另一方面，儘管 Frontex 是一個共同體機構，其預算須經歐洲議會同意，但是，其他有關 Frontex 的危機分析、研究與發展等活動，歐洲議會卻無權置喙。因此，為促進歐盟邊境行動的透明化，Frontex 應提供歐洲議會相關的資料與報告，以讓歐洲議會可以適度地監督 Frontex 的任務執行。[174]

二、忽視人權：由於在Frontex執行的邊境共同行動與遣返行動中，許多環節都忽視了第三國人民的基本人權或難民權益，因而引發外界許多的爭議。舉例來說，2006年Frontex與會員國執行的赫拉行動，目標在於阻止運送非法移民的船隻，從茅利塔尼亞和塞內加爾海域前往加那利群島。行動參與國將這些可疑的船隻攔截後，便直接將其遣返回國。[175] 然而，在行動過程中，參與行動的邊境警察並未進行個別審問，而逕將潛在的難民直接認定為非法移民。當這些潛在的庇護申請者被遣送回國後，其人身自由與安全，即無法受到保護。[176] 在所有關於Frontex共同行動的報告中，Frontex只對外公佈逮捕、遣返和驅離的人數，但是，卻沒有公佈尚未遣返的移民資料，所有的非法移民都以「代號」指稱，忽略了個案的特殊性，這一切黑箱作業的行徑，換來一陣不尊重人權的批評。[177]

三、資訊不夠透明化：透明化與保護個人資料隱私是邊境管理的首要條件，但是，Frontex 共同行動的內容卻有不夠公開透明之嫌，大部份 Frontex 的資訊文件都僅包括一般性組織運作及過去的共同行動，關於目前與未來行動的資料卻很少。同樣地，在 Frontex 的年度報告中，也只列出計畫內容及行動成果，然而，對於 Frontex 和會員國互動過程的描述卻相當缺乏，因此，Frontex 應該讓其共同行動與資料文件公開化，以提升 Frontex 邊境行動的合法性與公正性。[178]

最後，我們要鄭重強調設立一支「歐洲邊境警察」的重要性。Frontex 在未來應

---

[174] Hélène Jorry, op. cit., pp. 19-21.

[175] Julien Jeandesboz, op. cit., pp. 15-16.

[176] (1) Sergio Carrera/Florian Geyer, op. cit., p. 5. (2) Wyn Rees, op. cit., p. 105.

[177] 為了解決這個問題，許多像瑪思（Wies Maria Maas）、詹德柏茲（Julien Jeandesboz）、卡列拉（Sergio Carrera）等歐洲邊境安全學者即呼籲，Frontex 必須儘快改善其邊境行動的人權瑕疵。因此，Frontex 在今年（2008）6 月 18 日與聯合國難民事務高級專員公署簽署合作協定，未來該公署將協助 Frontex 在其人員訓練中的核心課程中，特別開設國際人權與難民法的一般或特別訓練課程，加強值勤人員在這方面的專業訓練，以期未來能夠改善 Frontex 在人權上的不良記錄。同時，歐洲議會也必須要求管理委員會，針對基本自由與人權兩項議題，評估 2008 年的共同行動，並且將評估結果公開，如此一來，Frontex 的共同行動才能符合歐盟尊重人權與保障弱勢的共同價值。詳細內容，請參見：(1) Wies Maria Maas, op. cit., p. 42. (2) European Council on Refugees and Exiles, op. cit., p. 3. (3) Julien Jeandesboz, op. cit., p. 20.

[178] Hélène Jorry, op. cit., p. 26.

建立一支「歐洲邊境警察」，並發展泛歐邊境策略(Pan-European Border Strategy)，如此一來，Frontex 就可以有效地整合歐盟會員國的邊境安全系統(National Border Security System)，進而建立一套泛歐、統合的邊境安全系統(Pan European Integrated Border Security System)。為此，歐盟與歐盟會員國的角色扮演應該進行調整。就目前而言，歐盟外圍邊境共同行動的任務分配與責任分擔是「會員國為主，歐盟為輔」：首先，在行動參與方面，執行歐盟外圍邊境共同行動的主力警隊幾乎都來自歐盟會員國，而且，所有 Frontex 的外圍邊境共同行動與相關活動的主要參與者皆是歐盟會員國；其次，在人員結構方面，Frontex 也相當依賴歐盟會員國邊境防衛機構的委派專家[179]，例如：截至 2008 年 1 月為止，Frontex 共有 164 名職員，其中歐盟會員國委派的專家有 69 名，約佔總職員數的 42%。然而，Frontex 的專職人員卻只有 35 名，約僅佔有總職員數的 21%。換句話說，「代表歐盟利益」的 Frontex 專職人員的人數大約只有歐盟會員國委派專家的一半。[180] 這種人事結構過度依賴會員國的情形，會對 Frontex 的長期發展造成阻礙，因為，歐盟會員國的委派專家隨時會被調回母國，而導致 Frontex 的人事必須不斷變動，這會使 Frontex 的政策推行無法一貫。

總而言之，過度倚賴會員國間合作的現象，對未來歐盟外圍邊境管理歐洲化(Europeanisation of External Border Management)的發展相當不利。悉知，目前歐盟雖然已經將外圍邊境管理、移民、庇護、民事司法合作等事務共同體化(Communitarized)，但是，這些領域的決策仍然被理事會的一致決程序所支配，換句話說，歐盟會員國仍然控制這些領域的決策與發展。[181] 因此，我們認為這種一致決的決策程序是 Frontex 功能發展的一大障礙，歐盟應該在外圍邊境管理上賦予 Frontex 更多的決策自主權，使目前「會員國為主，歐盟為輔」的權限分配情形，轉變為「歐盟為主，會員國為輔」的結構，使 Frontex 能夠真正主導外圍邊境政策的發展，並積極建構一個泛歐的「邊境策略」。也唯有如此，歐盟才能夠儘速地成立「歐洲邊境警察」，這樣歐盟才能夠從容應付將來第六次、第七次…甚至第十次擴大後的新邊境安全挑戰。

[179] Ibid., pp. 19-20.
[180] 詳細內容，請參見本文第 14 頁。
[181] Sonja Puntscher Riekmann: Security, Freedom and Accountability—Europol and Frontex, in: Elspeth Guild/Florian Geyer (eds.): Security versus Justice?—Police and Judicial Cooperation in the European Union, Hampshire/Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2008, p. 21.

參考文獻

一、官方文件

Authority of the House of Lords: Proposals for a European Border Guard, House of Lords Session 2002–03 29th Report of Select Committee on the European Union, Hl Paper 133, 01. 07. 2003.

Commission Recommendation on establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons, C(2006), 5186 final, 06. 11. 2006.

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, Official Journal, L 114/13, 04. 05. 2005.

Council of the European Union: Justice and Home Affairs, 2768th Council Meeting, Press Release, 15801/06, 04-05. 12. 2006.

Council of the European Union: Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council 19-20. 06. 2003, 11638/03, 01. 10. 2003.

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26. 10. 2004 on establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ, L 349, 25. 11. 2004.

European Commission DG Energy and Transport: Annual analyses of the European air transport market—Annual Report 2007, 20. 06. 2008, p. 117, available from: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/observatory/index_en.htm. (Accessed 06.08.2008)

European Commission: Commission Staff Working Document－Accompanying the Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Second annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external border controls, and the return of illegal residents, SEC (2006) 1010, 19. 07. 2006.

European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC (2008) 150, 13. 02. 2008.

European Commission: 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.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM (2008) 68 final, 13. 02. 2008.

European Commission: Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM (2008) 67 final, 13. 02. 2008

European Council on Refugees and Exiles: ECRAN Weekly Update, 23. 02. 2007, available from: http://www.ecre.org/resources/weekly_updates_list?page=5. (Accessed 19.08.2008)

European Council on Refugees and Exiles: Refugee Council and the European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Joint Response to Select Committee on the European Union Sub-Committee F (Home Affairs): Frontex Inquiry, PP3/09/2007/extPC, 24. 09. 2007, available from: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/955. (Accessed 21.08.2008)

European Parliament and Council of the European Union, Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) of 15 March 2006, (EC) No. 562/2006, OJ L 105, 13. 04. 2006.

European Commission: The Frontex Agency: evaluation and future development, press releases RAPID, MEMO/08/84, 13. 02. 2008, available from: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en. (Accessed 26.08.2008)

Europol: Illegal immigration fact sheet 2008, 03. 2008.

Feasibility study for the setting up of a “European Border Police”, Final Report, Rome, 30. 05. 2002.

French Presidency of the Council of the European Union—Work Programme for 1 July – 31 December 2008, pp. 17-18.

Frontex: 2007 Land Border Operations, Press Kit, Vol. 2/11, Issue 2.

Frontex: 2007 Sea Border Operations, Press Kit, Vol. 2/11, Issue 1.

Frontex: BIOPASS—Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, Warsaw, 08. 2007, p. 7.

Frontex: Frontex Annual Report 2006.

Frontex: Frontex General Report 2007.

Frontex: General Report of Frontex for 2005.

Frontex: Getting it Right! – Deployment of the Visa Information System (VIS) at the

External Borders of the European Union, 07-08. 04. 2008.

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.

Ilkka Laitinen: Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?), power point presented at the Federal Criminal Police Office (BKA) Autumn Conference, Germany, 15. 11. 2006, available from: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/praesentation_laitinen.pdf. (Accessed 27.08.2008)

Memorandum of Cooperation on the establishment of operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Kommando Grenzwachtkorps from the Eidgenoessisches Finanzdepartement EFD of the Swiss Confederation, Bern, 04. 06. 2007.

Regulation (EC) No 1906/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on laying down the rules for the participation of undertakings, research centres and universities in actions under the Seventh Framework Programme and for the dissemination of research results (2007-2013) , OJ of the European Union, L 391, 30.12.2006.

Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, OJ L 199, 31. 07. 2007.

Terms of Reference－on the Establishme nt of Operational Co-operation between the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation, Warsaw, 14. 09. 2006.

Working Arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, 2008.

Working Arrangement on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Republic of Moldova, Chisinau, 12. 08. 2008.

Working Arrangement－on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operation Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the Stat Border Guard Service of Ukraine, Luxemburg, 11. 06. 2007.

二、專文

Apap, Joanna/Carrera, Sergio: Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?, in: Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 41, 11. 2003.

Apap, Joanna/Tchorbadjiyska, Angelina: What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders, in: Working Document, Centre for European Policy Studies, No. 210, 10. 2004.

Archick, Kristin: Europe and Counterterrorism: Strengthening Police and Judicial Cooperation, Report for Congress, Congressional Research Service, Order Code RL31509, 08. 23. 2004.

Atger, Anaïs Faure: The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks?, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, 20. 03. 2008.

Batt, Judy: The EU's new borderlands, in: Working Paper, Centre for European Reform, 10. 2003.

Bertozzi, Stefano: Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km², Working Document, Centre for European Policy Studies, No. 284, 02. 2008.

Bigo, Didier, et al.: The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, No. 4, 02. 2007.

Bigo, Didier, et al.: What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World, in: Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 156, 03. 2008.

Boin, Arjen, et al. (eds.): Protecting the European Union－Policies, Sectors and Institutional Solutions, research report published by Universiteit Leiden, Netherlands, 10. 2006.

Brady, Hugo: EU migration policy: An A-Z, Center for European Reform, 02. 2008.

Brady, Hugo: The EU and the fight against organised crime, in: Working Paper,

Centre for European Reform, 04. 2007.

Caparini, Marina/Marenin, Otwin (eds.): Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, Switzerland: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 08. 2006.

Carrera, Sergio/Geyer, Florian: Terrorism, Borders and Migration, in: Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 131, 06. 2007.

Carrera, Sergio/Guild, Elspeth: An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants Some Reflections on the Scope, Features & Added Value in: Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 140, 08. 2007.

Donoghue, Jill, et al.: Report on Frontex. The European Union's New Border Security Agency, Institute of European Affairs, 10. 2006.

Geddes, Andrew: Europe’s Border Relationships and International Migration Relations, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 43, No. 4, 2005, pp. 787-806.

Geyer, Florian: Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice, in: Research Paper, No. 9, Centre for European Policy Studies, 05. 2008.

Guild, Elspeth: International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 8, 2003, pp. 331-346.

Guild, Elspeth: Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law?, in: Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 124, 03. 2007.

Hobbing, Peter: Integrated Border Management at the EU Level, in: Working Document, Centre for European Policy Studies, No. 227, 08. 2005.

Hobbing, Peter: Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue, paper presented at the Workshop "Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border" by the Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 13-15. 03. 2003.

Jeandesboz, Julien: Reinforcing the Surveillance of EU Borders ― The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, No. 11, 08. 2008.

Jeandesboz, Julien: Reinforcing the Surveillance of EU Borders ― The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, No. 11, 08. 2008.

Jorry, Hélène: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX

Agency a decisive step forward?, in: Research Paper, Centre for European Policy Studies, 22. 03. 2007.

Maas, Wies Maria: Fleeing to Europe: Europeanization and the Right to Seek Refugee Status, in: Working Paper, Institute of Social Studies, No. 454, 01. 2008.

Mir, Miriam: Managing the EU's external frontiers: Lessons to be learned from FRONTEX's action in the Canary Islands, Centre for European Policy Studies, 23. 04. 2007.

Müller-Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (eds.): Europa von A bis Z, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, pp. 66-73.

Paulauskas, Kestutis: The Baltics: from nation states to member states, in: Occasional Paper, European Union Institute for Security Studies (EUISS), No. 62, 02. 2006.

Raül Hernández i Sagrera: FRONTEX: Projection at the European level of the vision of Spain on border control?, in: Esther Barbé (ed.): Spain in Europe 2004-2008, Monograph of the Observatory of European Foreign Policy, No. 4, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 02. 2008.

Rees, Wyn: Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy, Journal of European Integration, Vol. 30, Issue 1, 01. 03. 2008

Zapata-Barrero, Ricard/De Witte, Nynke: The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions, in: Mediterranean Politics, Vol. 12, No. 1, 03. 2007, pp. 85-90.

Sharf, Aliaksandr: Lessons Learned from the Establishment of Border Security Systems, report presented at the conference of the Third working group on 'Legal Reform in Border Security' by the Slovenian Police, Slovenia, 31. 01-02. 02. 2005.

Sharf, Aliaksandr: Lessons Learned from the Establishment of Border Security Systems, paper presented at the conference of "Legal Reform in Border Security" in the Western Balkans (WB) by Slovenian Police, Slovenia, 31. 01-02. 02. 2005.

Sonja Puntscher Riekmann: Security, Freedom and Accountability—Europol and Frontex, in: Elspeth Guild/Florian Geyer (eds.): Security versus Justice?—Police and Judicial Cooperation in the European Union, Hampshire/Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2008, pp. 19-34.

Trauner, Florian/Kruse, Imke: EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, in: Working Document, Centre for European Policy Studies, No. 290, 04. 2008, pp. 1-5.

Trauner, Florian: EU Justice and Home Affairs Strategy in the Western Balkans—Conflicting Objectives in the Pre-Accession Strategy, in: Working Documents, Centre for European Policy Studies, No. 259, 02. 2007.

Vaughan-Williams, Nick: Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror, in: Space and Polity, Vol. 12, No. 1, 04. 2008, pp. 63-79.

＜附錄一＞ 2005~2008 年 Frontex 陸地邊境共同行動表

年份	項目	行動名稱	執行期間	時間	經費(€)	參與國	結果
2005	1	Illegal Labours	2005 年 12 月 5 日~2006 年 1 月 6 日	14 日	367,200	8	n.a.[182]
2006	2	FIFA 2006	2006 年 5 月 1 日~7 月 6 日	45 日	238,100	10	查到 2,385 名非法移民、1,056 份偽造文件、981 人被拒絕入境
	3	Poseidon 2006 海陸共同行動	2006 年 6 月 25 日~7 月 5 日	11 日	255,064	6	20 人非法越境、16 人被拒絕入境
		陸地實驗性計畫					
	4	Border Management Cooperation Conference I, Imatra	2006 年 11 月	n.a.	95,043	27	加強歐盟外圍陸地邊境合作
	5	Focal Points-Pilot Project	2006 年每位專家 30 天	30 日	399,405	25	強化歐盟會員國邊境警察合作
	6	Green Border Surveillance Meeting	2006 年 12 月	31 日	35,379	22	建立監視策略的最佳範例
2007	7	Gordius	2007 年 4 月 16~29 日	14 日	200,000	15	查到 109 人非法越境、855 人被拒絕入境
	8	Ariadne	2007 年 4 月 29 日~5 月 11 日	10 日	160,000	11	查獲 22 份偽造文件、1,207 人被拒絕入境、6 人使用有誤之文件、查到 8 人非法入境，另外 34 人非法入境，且同時非法居留
	9	Poseidon 2007 海陸共同行動	第一階段：2007 年 5 月 15 日~6 月 3 日 第二階段：2007 年 6 月 26 日~7 月 15 日 第三階段：2007 年 9 月 18 日~10 月 7 日	60 日	2,000,000	（一）9 （二）8 （三）13	執行了 125 次勤務、在行動範圍內，查獲 779 名非法移民、逮捕 2,321 名非法移民、 遣返 377 名非法移民、逮捕 51 名協助非法移民者、查獲 517 份偽造文件
	10	Niris 海陸共同行動	2007 年 6 月 18~29 日	12 日	98,700	10	查到 20 人非法越境、16 人被拒絕入境
	11	Herakles	第一階段：2007 年 8 月 8~17 日	20 日	150,000	10	計畫進行中

[182] n.a. = not available

2007			第二階段：2007 年 10 月 10~19 日				
	12	Ursus I	2007 年 8 月 26 日~9 月 2 日	8 日	同 Five Borders	8	查獲 37 名非法移民、186 人被拒絕入境
	13	Drive in	2007 年 8 月 27 日~9 月 11 日	16 日	116,000	8	查獲 13 輛贓車、87 名非法移民
	14	Kras	2007 年 9 月 12 日~22 日	10 日	159,000	7	查獲 32 名非法移民、2 人逾期居留
	15	Ursus II	2007 年 9 月 23~30 日	9 日	同 Five Borders	11	查獲 55 名非法移民、97 人逾期居留、262 人被拒絕入境
	16	Ursus III	2007 年 10 月 (計畫進行中)	n.a.	同 Five Borders	n.a.	計畫進行中
	17	Ursus IV	2007 年 11 月 (籌備中)	n.a.	同 Five Borders	n.a.	計畫籌備中
	18	Northern Lights	2007 年 12 月 (籌備中)	n.a.	120,000	n.a.	計畫籌備中
	陸地實驗性計畫						
	19	Border Management Cooperation Conference II, Boppard Symposium	2007 年 4 月	n.a.	157,000	27	加強歐盟外圍陸地邊境合作
	20	Five Borders	2007 年 4 月~12 月	28 日	350,000	10	加強歐盟會員國與烏克蘭 d 邊境管理效率
	21	Focal Points	2007 年 7 月~12 月 (計畫進行中)	n.a.	400,000	10	強化歐盟會員國邊境警察合作
	22	Border Management Cooperation Conference III, Lisbon	2007 年 11 月	n.a.	160,000	27	該會議為伯帕德(Boppard)座談會之後續活動
	23	Express	2007 年 12 月 (籌備中)	n.a.	100,000	n.a.	建立歐盟外圍邊境鐵路管制的最佳範例
2008	25	EUROCUP 2008	2008 年 6~7 月 (籌備中)	n.a.	50,000	n.a.	行動籌備中

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：The European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC(2008) 150, 13. 02. 2008, pp. 15-25.

＜附錄二＞ 2006~2007 年 Frontex 海岸邊境共同行動表

年份	項目	行動名稱	執行期間	時間	經費(€)	參與國	結果
2006	1	Poseidon 2006 海陸共同行動	2006 年 6 月 25 日~7 月 5 日	11 日	255,064	6	逮捕 426 名非法移民（89 人在海港、73 人在海上、264 人在陸境邊境）、拘捕 6 名協助非法移民者、查獲 41 份偽造文件
	2	Agios	2006 年 7 月 15 日~9 月 15 日	63 日	73,000	8	執行了 488 次勤務、逮捕 501 名非法移民、遣返 498 名非法移民、查獲 501 份偽造文件
	3	Hera I	2006 年 7 月 19 日~10 月 31 日	105 日	370,000	7	蒐集到 11,000 名以上的第三國人民資料、遣返 6,076 名非法移民
	4	Hera II	2006 年 8 月 11 日~12 月 15 日	127 日	3,200,000	7	執行了 235 次勤務、逮捕 20,192 名非法移民、遣返 3,625 名非法移民
	5	Nautilus 2006	2006 年 10 月 5~15 日	11 日	1,600,000	5	執行了9次勤務、逮捕650名非法移民、2名協助非法移民者
	海岸實驗性計畫						
	6	Medsea					協調會員國在地中海地區的邊境監視措施，並建立一個由Frontex管理的行合作平台。
2007	7	Hera III	2007 年 2 月 12 日~4 月 12 日	60 日	2,745,315	6	執行了 31 次勤務、逮捕 2,020 名非法移民、遣返 1,559 名非法移民
	8	Hera 2007	第一階段：2007 年 4 月 23 日~6 月 15 日 第二階段：2007 年 7 月 12 日~11 月 30 日	135 日	3,500,000	（一）6 （二）9	執行了 133 次勤務、在行動範圍內、查到 7,804 名非法移民；行動範圍外，查到 1,190 名非法移民、逮捕 4,953 名非法移民、遣返 2,507 名非法移民
	9	Poseidon 2007 海陸共同行動	第一階段：2007 年 5 月 15 日~6 月 3 日 第二階段：2007 年 6 月 26 日~7 月 15 日 第三階段：2007 年 9 月 18 日~10 月 7 日	60 日	2,000,000	（一）9 （二）8 （三）13	詳 Poseidon 2007 陸地共同行動
	10	Niris 海陸共同行動	2007 年 6 月 18~29 日	12 日	98,700	10	查到 20 人非法越境、16 人被拒入境

2007	11	Nautilus 2007	第一階段：2007 年 6 月 25 日~7 月 27 日 第二階段：2007 年 9 月 9 日~10 月 14 日	69 日	4,700,000	（一）6 （二）7	執行了 67 次勤務、在行動範圍內、查到 997 名非法移民；行動範圍外，查到 2,093 名非法移民、逮捕 2,942 名非法移民
	12	Minerva	2007 年 8 月 16 日 9 月 14 日	30 日	450,000	11	在行動範圍內、查到 77 名非法移民；行動範圍外，查到 78 名非法移民、逮捕 1,260 名非法移民、遣返 1,105 名非法移民、查獲 765 份偽造文件
	13	Hermes	2007 年 9 月 18 日~10 月 9 日	22 日	2,100,000	8	在行動範圍內、查到 13 名非法移民；行動範圍外，查到 17 名非法移民、逮捕 30 名非法移民
	14	Zeus 海空共同行動	2007 年 10 月 (計畫進行中)	n.a.	120,000	13	行動尚未開始
	15	Indalo 2007	n.a.	22 日	1,702,300	10	執行了 27 次勤務、偵查到 343 名非法移民、逮捕 6 名協助非法移民者
	海岸實驗性計畫						
	16	Bortec / EPN (European Patrols Network) 2007	2007 年 1~12 月	n.a.	3,916,000	10	第一階段：以會員國在地中海與大西洋特定區域的巡邏活動為基礎，發展歐洲巡邏網絡，並在會員國內設立國家聯絡據點，以協助 Frontex 計畫及進行共同行動。 第二階段：在會員國設立國家協調中心，形成歐洲巡邏網絡，並在該網絡的架構下，加強會員國與 Frontex 的合作與協調性。
	17	REM (Running Expenses of Means)	2007 年 1~12 月	n.a.	137,840	15	訂定各種行動設備的使用規範。

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：The European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC(2008) 150, 13. 02. 2008, pp. 6-15.

＜附錄三＞ 2006~2007 年 Frontex 空航邊境共同行動表

項目	行動名稱	執行期間	時間	經費(€)	參與國	結果
1	Torino 2006	2006 年 2 月 3~26 日	24 日	77,010	15	檢查 13,015 名前往義大利林(Torino）的旅客、其中有 6須接受進一步檢查(Second Checks）
2	Amazon I	2006 年 11 月 1~22 日	22 日	206,186	7	在 8 個機場中，3,166 名第三被拒絕入境，其中有 1,992 人美洲，查獲 199 份偽造文件
3	Agelaus	2007 年 2 月 1~28 日	28 日	144,000	18	有 241 名未成年者(Minors)入境，伴隨這些未成年者的也同樣被拒絕入境，另外 73年轉為申請庇護、18 名青少到庇護所，作進一步偵訊、份偽造文件、10 人因涉及人被逮捕
4	Amazon II	2007 年 2 月 19 日~3 月 27 日	19 日	220,293	7	2,984 名第三國人民被拒絕入中 2,178 人為中南美洲非法
5	Hydra	2007 年 4 月 11 日~5 月 11 日	31 日	347,276	16	逮捕 291 名中國非法移民、販子
6	Extended Family	第一階段：2007 年 10 月 7~20 日 第二階段：2007 年 11 月 3~16 日	28 日	225,493	5	計畫進行中
7	Zeus 海空共同行動	2007 年 10 月 15 日~10 月 30 日	15 日	120,000	13	行動尚未開始
8	Amazon III	2007 年 11 月 7 日~28 日	22 日	245,953	13	行動尚未開始
9	Long Stop	2007 年 11 月 26 日~12 月 10 日	15 日	139,140	10	計畫進行中
	空航實驗性計畫					
10	Poseidon	2007 年 9 月 18 日~10 月 7 日	20 日	9,064	2	計畫進行中
11	Argonauts	2007 年 10 月 15~30 日	15 日	50,430	8	計畫進行中

資料來源：作者自繪表格，資料參考自：The European Commission: Commission Staff Working Document—Accompany Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee o Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC(2008) 150, 13. 02. 2008, pp. 25-32.

作者自繪表格，資料參考自：The European Commission: Commission Staff Working Document—Accompanying Document to the Communication Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Report on t Evaluation and Future Development of the Frontex Agency—Statistical Data, SEC(2008) 150, 13. 02. 2008, pp. 15-32.

ISSN 1818-8028

學者專欄

本期學者專欄由淡江大學歐洲研究所張福昌教授撰寫『歐盟安全角色：EU Pillar 與 EULEX 的機構功能』一文，作者以科索沃爲例，分析歐盟在科索沃獨立過程中的立場與角色，並觀察歐盟如何協助科索沃政府創造其內部的穩定與安全。藉由前述面向來定位歐盟在科索沃與東南歐地區所扮演的安全角色。

歐盟安全角色：EU Pillar 與 EULEX 的機構功能[1]

張福昌

淡江大學歐洲研究所助理教授

chang010806@mail.tku.edu.tw

前言

隨著冷戰的結束，國際關係中的權力結構起了相當的變化。1991 年 7 月 1 日華沙公約組織(Warsaw Pact)的解散與同(1991)年 12 月 25 日蘇聯(Soviet Union)的瓦解，使原本美蘇對峙的兩極體系，一轉眼間成了美國獨霸的單極體系，而美國領導的北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization; NATO，以下簡稱北約)幸運地存活下來，而且繼續扮演著維持歐洲安全的主力角色。然而，後冷戰時期開始不久，美國受其新外交戰略的影響，將美國外交的重心從過去的歐洲，轉移到亞洲；同時，也在北約組織內號召歐洲國家應該擔負更多的安全責任，以讓美國能夠抽出部份的駐歐軍隊，轉而投入亞洲地區的戰略部署。在這種環境下，歐洲國家不得不思考增強自己的防衛力量，以因應新的歐洲安全生態。

在歐洲聯盟（European Union; EU, 以下簡稱歐盟）的架構下，法國順勢接下這項提昇歐洲自主軍力的挑戰。值此之際，甫自 1984 年起才漸受矚目的西歐聯盟(Western European Union; WEU)，成了法國整建歐洲安全防衛力量的最佳候選人。西歐聯盟是一個純歐洲的軍事組織（會員國皆來自歐洲國家），這正是爲何這個組織受到法國青睞的主要原因。法國在獲得德國等歐盟會員國的支持下，不僅將沉寂良久的西歐聯盟重新推上國際舞台，而且也在歐盟條約中樹立西歐聯盟爲未來歐洲發展自主軍力的中心地位。整個 1990 年代，歐盟嘗試著將西歐聯盟改造成可以防衛歐洲的軍事組織，然而，西歐聯盟在 1992 年波斯尼亞戰爭(Bosnian War)與 1999 年科索沃戰爭(Kosovo War)中的表現差強人意，使法國等歐洲國家極力扶植西歐聯盟的努力宣告失敗，從此以後，歐洲國家不再冀望西歐聯盟，而開始推動另一波歐盟體制內的軍力整建計畫。

在歐洲安全與防衛政策(European Security and Defence Policy; ESDP)的架構下，歐盟積

[1] 本文爲作者所主持之國科會研究計畫案「歐洲聯盟全球安全角色剖析: 從歐盟軍事結構、軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)」(NSC 96-2414-H-032 -004)的部份研究成果。這篇文章的完成，特別要感謝研究助理余亭妍的認真協助。

ISSN 1818-8028

極推展擴建歐洲自主防衛力量的工程，截至目前爲止，已有明顯的進展，但仍缺乏自給自足的軍事行動能力，但在非軍事危機處理方面，歐盟卻已在國際政治中找到她的地位。本文將以科索沃爲例，分析科索沃在 1999 年戰爭之後的內部政經發展情形，然後聚焦於歐盟在整個科索沃獨立過程中的立場與角色，最後再觀察歐盟是如何協助科索沃政府創造其內部的穩定與安全。從這些面向，我們將試著定位歐盟到底在科索沃與東南歐地區扮演怎樣的安全角色。

一、科索沃戰後情勢與發展

雖然，歐盟在科索沃戰爭中的表現不佳，但歐盟對科索沃的戰後重建卻功不可沒。

打開科索沃戰後重建史，我們不難發現，挑大樑的是聯合國。早在科索沃戰爭結束的第一時間，聯合國安全理事會(Security Council of the United Nations)就在 1999 年 6 月 10 日所召開的第 4011 次會議中，通過第 1244 號決議案，決定在科索沃成立一個「聯合國科索沃臨時行政特派團」(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo; UNMIK)。UNMIK 是一個過渡時期的行政組織，其設立的目的在於執行基本的民事行政功能、協助設立科索沃自治政府(Self-Government)、便利科索沃未來定位的政治過程、協調各國際組織的人道與災難救護工作、支援重要基礎設施的建造、維護社會秩序、確保所有難民與被迫離開家園的人民能平安重返家園等。[2]

就組織結構而言，UNMIK 將其任務分爲四大類，也就是所謂的四支柱架構。第一支柱爲人道協助(Humanitarian Assistance)，由聯合國難民總署(UN Refugee Agency)難民高級委員辦公室(Office of the High Commissioner for Refugees; UNHCR)負責，這項人道協助的任務已告一段落，並且在 2000 年 6 月終止第一支柱的活動。第二支柱爲民事行政(Civil Administration)，由聯合國負責。第三支柱爲民主化與機構設立(Democratization and Institution Building)，由歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe; OSCE)負責。第四支柱爲重建與經濟發展(Reconstruction and Economic Development)，由歐盟負責，主要任務在於協助科索沃臨時政府推行經濟改革與現代化，並使國營企業能順利地進行改革與私有化。[3] 事實上，每個支柱的日常工作都是獨立的，僅有很少部份是支柱間的協調，因此，嚴格地說，除了由聯合國難民高級委員辦公室與聯合國直接負責的第一與第二支柱外，很難說 UNMIK 是一個純聯合國的行動。再者，聯合國難民高級委員辦公室必須將重要的政策送交聯合國安全理事會決議，所以常會造成決議延遲或做成不合科索沃情勢的決議。[4]

米洛塞維奇逝世之後 UNMIK 與南斯拉夫共和國的聯繫日漸頻繁，並且更爲合作，而 UNMIK 也強調與南斯拉夫共和國的關係是「資訊交換」更甚於「談判」。而南斯拉夫共和國也因爲聯合國公佈的 1244 號決議以及其後的決議文喪失在科索沃行使司法權的權力，最後也被迫部份承認科索沃境內既定的實際情況。[5]

---

[2] Available from: http://www.euinkosovo.org/uk/about/about.php. (Accessed 15.03.2008)
[3] Available from: http://www.un.org/peace/kosovo/pages/unmik12.html. (Accessed 18.08.2008)
[4] Brand, Marcus: The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to local Self-Government, Center for Applied Studies in International Negotiations(CASIN), Geneva, January 2003, pp. 9-10.
[5] Ibid., pp. 7-9., pp. 1-53.

ISSN 1818-8028

UNMIK 四支柱架構

	任 務 範 圍	權 責 機 構
第一支柱	人道協助	聯合國難民高級委員辦公室
第二支柱	民事行政	聯合國
第三支柱	民主化與機構設立	歐洲安全與合作組織
第四支柱	重建與經濟發展	歐洲聯盟

而有關科索沃政治地位的問題，聯合國於 2005 年底受美國、英國、法國、德國、義大利、俄羅斯等「六國聯繫團體」(Contact Group)的委託，並得到歐盟共同外交與安全政策高級代表(High Representative for Common Foreign and Security Poloicy)索拉納(Javier Solana)的支持下，委派前芬蘭總統亞提沙利(Martti Ahtisaari)擔任聯合國安全理事會的特使(Special Envoy)，就科索沃的最終政治地位問題進行評估與建議。[6] 亞提沙利與其工作小組進行一年多的斡旋與討論之後，雖然未能解除科索沃阿爾巴尼亞人與塞爾維亞人對峙的情勢[7]，但是，亞提沙利卻在 2007 年 3 月 26 日提出一份科索沃政治地位爭議最終報告書（亦稱之爲「亞提沙利計劃」(Ahtisaari Plan)），這份報告得出一個結論：「再多的協商也無法達成任何協議，接下來應該在國際監督下使科索沃邁向獨立之路。」[8]

「亞提沙利計劃」的內容有底下五項重點[9]：（一）歷經一年多的雙邊協調之後，確定科索沃與塞爾維亞已經不可能接受任何關於科索沃最終定位問題的協議。（二）科索沃阿爾巴尼亞人重新加入塞爾維亞社會的可行性幾乎等於零，因爲經過 1990 年代米洛塞維奇政府(Slobodan Milosevic)的高壓統治後[10]，讓科索沃阿爾巴尼亞人與塞爾維亞人的仇恨根深蒂固。（三）國際共管科索沃已經無法長久持續，因爲科索沃阿爾巴尼亞人期待在本國事務上能掌握更多的主導權與參與權。（四）科索沃衰弱的經濟是政治與社會問題的主要導因之一，因此，如果科索沃能以主權國家的身分加入經濟實力強大的歐盟，對科索沃的發展將會是一大助益。（五）科索沃宣布獨立是一個合乎實際，又可行的辦法，而國際社會應提供科索沃民事上與軍事上的支持，以協助科索沃建國。

二、 歐盟對科索沃獨立的立場與角色

總而言之，「亞提沙利計劃」[11]是科索沃獨立的啓動器，而歐盟的支持則是科索沃獨立的助燃器。許多歐盟的大國在科索沃宣佈獨立之前，就已經表示了支持的態度，2007 年 12 月 14 日歐盟部長理事會發表聲明，表示將承認科索沃獨立，並且要建立新的機制以取代 UNMIK 的功能。2008 年 2 月 16 日科索沃對外宣佈獨立的前夕，歐盟通過設立「歐洲聯盟科索沃法治特派

[6] David Gowan: Kosovo's Moment, Serbia's Chance, in: Survival,Vol. 50, No. 2, 2008, pp. 5-10.
[7] Available from: http://www.alertnet.org/db/blogs/1265/2007/05/4-160146-1.htm. (Accessed 09.04.2008)
[8] Fabian Schmidt: Kosovo-Post-status challenges to Governability, in: Judy Batt (ed.): Is there an Albanian question?, Chaillot Paper (EUISS in Paris), January 2008, p. 27.
[9] United Nations Security Council: Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168, 26.03.2007, pp. 2-3.
[10] 例如：廢除科索沃的自治、有系統地歧視科索沃阿爾巴尼亞人等。
[11]「亞提沙利計劃」中強調柯索沃和平轉移過程中，應實施「去中央化」以保障科索沃境內塞裔少數族群。詳細內容請參見：International Crisis Group: Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, 14.05.2007, p. 1.

ISSN 1818-8028

團」(EULEX)的決議[12]，負責協助科索沃境內警察司法事務，以穩定科索沃的社會秩序。

2008 年 2 月 17 日科索沃議會舉行特別會議，儘管受到塞爾維亞及其盟友俄羅斯的反對，科索沃總理塔齊(Hashim Thaci)仍向議會提交了獨立宣言，最後議會表決通過，科索沃議會議長在宣言通過後，立即鄭重宣布「科索沃是一個主權與獨立的國家」(Sovereign and Independent State)。[13] 反對科索沃獨立的俄羅斯和塞爾維亞政府則表示，聯合國安全理事會 1244 號決議並沒有允許科索沃獨立，因此這種作法是不合國際法的。而美國、英國與多數歐盟國家則支持科索沃獨立，這些國家認爲科索沃獨立是符合聯合國安全理事會 1244 號決議的精神。

歐盟在科索沃宣布獨立之後即召開外交部長理事會，但是當天並未協調出一個共同立場。歐盟會員國對科索沃獨立的立場可分爲支持、反對與中立三種。27 個歐盟會員國中，英國、法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、愛爾蘭、奧地利、丹麥、瑞典、芬蘭、波蘭、匈牙利、斯洛凡尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛等 18 個歐盟會員國對科索沃的獨立表示支持。這些國家支持科索沃獨立的共同理由爲[14]：(一) 科索沃的獨立有助於巴爾幹半島真正的和平，因爲國際組織 (如聯合國) 經過長時間的斡旋仍無法在科索沃與塞爾維亞之間找到解決的辦法，再加上國際組織經過一段時間的評估之後，發現維持現狀對於區域的穩定與科索沃定位問題並無幫助，而且雙方的協商已經無法再有任何突破性的進展。(二) 科索沃獨立之後，在法律基礎上能夠有效保護各個族群，讓少數族群的利益與文化受到維護。(三) 支持建立民主自由的國家，並希望科索沃在未來能夠與塞爾維亞一起加入歐盟，加速巴爾幹地區的區域和平與穩定。

西班牙、希臘、斯洛伐克、塞浦路斯、羅馬尼亞、保加利亞等 6 個歐盟會員國，則是因爲其國內有分離主義問題，而對科索沃的獨立表示反對。中東歐是多民族共存的區域，而因爲這些國家內部都有族群分裂問題，他們擔心一旦承認科索沃獨立之後，將會面臨一連串分離主義盛行的省份群起效法宣佈獨立，造成國內紛亂不穩定。[15] 葡萄牙、捷克、馬爾他等 3 個歐盟會員國則對科索沃獨立採取中立，這些國家期望歐盟提出共同立場之後再表示態度。

三、 EU Pillar 與 EULEX 的機構功能

在 ESDP 架構下，歐盟運用其危機處理系統(Crisis Management System)積極參與科索沃戰後重建與政治定位的過程。很明顯地，歐盟正循著兩個途徑在科索沃境內發揮其影響力：

(一) 聯合國途徑：

截至目前爲止，UNMIK 四支柱結構可以說是整建科索沃最主要的工具，在聯合國的加持下，四支柱的活動更具有正當性與信服力。而四支柱結構中的第四支柱就是所謂的「歐盟支柱」(EU Pillar)，聯合國委請歐盟在經濟重建上給於科索沃協助。悉知，歐盟視重建西巴爾幹地區的

[12] 有關「歐洲聯盟科索沃法治特派團」(EULEX)的詳細內容，請參見本文第三部份。
[13] Kosovo MPs proclaim independence, 17.02.2008. Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249034.stm. (Accessed 09.03.2008)
[14] Available from: http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/worldnews.html?in_article_id=515296&in_page_id=1811. (Accessed 10.03.2008)
[15] Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7265249.stm. (Accessed 10.03.2008)

ISSN 1818-8028

和平與穩定爲其正高的安全利益，因此，歐盟乃義不容辭地動用其豐富的人力與財力資源，協助科索沃進行戰後經濟重建。

（二）歐盟途徑：

除了經濟重建之外，國際社會也相當關注科索沃未來的政治走向。在聯合國特使亞提沙利積極探討科索沃未來政治地位之際，歐盟也試著從「重建法制」的角度，來協助科索沃取得合理的政治地位。於是，歐盟先後設立了「歐盟科索沃法律事務規劃團隊」(EU Planning Team for Kosovo; EUPT Kosovo，以下簡稱 EUPT)與「歐洲聯盟科索沃法治特派團」(European Union Rule of Law Mission in Kosovo; EULEX Kosovo，以下簡稱 EULEX)，歐盟利用這兩個獨立的法律機構積極地爲科索沃的獨立建國鋪路。

（一）EU Pillar

聯合國安全理事會 1244 號決議第 17 條將歐盟在科索沃的角色界定爲，促進科索沃與西巴爾幹地區的經濟發展，並提升該區域的民主發展、經濟繁榮、政治穩定與區域合作。[16] UNMIK 四支柱結構中，清楚地表明歐盟在科索沃的主要任務在於協助科索沃經濟現代化與建立一個有競爭力、有效力的市場經濟。在執行層面上，歐盟則透過底下策略協助科索沃進行經濟整合[17]：（一）加速商業與經濟立法，建立現代經濟市場；（二）透過私有化的過程，加速經濟發展與投資；（三）引進歐元，使歐元成爲單一貨幣；（四）成立一個由 9 家商業銀行組成的勞工銀行系統(Working Banking System)；（五）協助科索沃與歐盟簽署自由貿易協定；（六）將關稅局改造成現代化的組織；（七）制訂防止經濟犯罪與破產的辦法，穩定科索沃的產業市場。

歐盟極力協助科索沃自治政府進行經濟改革，以便利科索沃加入歐洲共同市場，同時，科索沃也積極尋求與其他國際組織的合作機會，以更快速、穩定地發展其國內經濟，近年來，科索沃已經與這些國際組織簽訂了許多雙邊協定，例如：中歐自由貿易協定(Central Free Trade Agreement; CEFTA)、能源共同體共同市場(Energy Community's Common Market)、歐洲共同飛航區域協定(European Common Aviation Area; ECAA)等。再者，歐盟透過科索沃信託局(Kosovo Trust Agency)協助科索沃企業私有化，根據統計，科索沃信託局總共募集 3 億 6 千萬歐元的信託金，並且大約處理了 320 家公司的私有化。而私有化運動吸引了許多外資，同時也創造大量的就業機會，這些措施對於科索沃經濟的發展有極大助益。

除此之外，歐盟也致力於協助科索沃公營事業進行改革，科索沃能源合作局(Kosovo Energy Cooperation; KEK)、科索沃郵政與電信公司(Post and Telecommunications Company of Kosovo; PTK)與普理斯提那國際機場（Prishtina International Airport）等都面臨低度投資與缺乏完善管理的問題。於是，歐盟提供新的管理制度、會計制度與訓練計畫等，讓這些國營公司的營運更加透明化。而且，歐盟也協助科索沃中央銀行(Central Banking Authority of Kosovo; CBAK)建立完善的銀行制度，其中讓歐元成爲科索沃的單一流通貨幣是穩定科索沃財政的重要

[16] United Nations Security Council Resolution 1244. S/RES/1244(1999), 10 June 1999, p. 5.
[17] Available from: http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillar.php. (Accessed 16.03.2008)

ISSN 1818-8028

因素。以上這些由 EU Pillar 執行的政策，確實有助益於科索沃的經濟與財政發展，這將爲科索沃加入歐盟開啓了一扇大門。[18]

在 EU Pillar 的架構下，歐盟委派一位科索沃政策代表，主要是由「總秘書處副特別代表辦公室」(Office of the Deputy Special Representative of Secretary General; DSRSG)全權負責，其下設有 8 個支援單位[19]：

（一）管理與行政部門(Department of Management and Administration; DMA)：負責有關財政、人力資源、資訊科技管理、行政與發展等事務，並輔佐總秘書處副特別代表推行歐盟的科索沃政策。

（二）經濟政策局(Economic Policy Office; EPO)：負責改善科索沃的經濟結構，已讓科索沃打進國際經濟市場。

（三）貝爾格勒歐盟支柱局 (EU Pillar Belgrade Office)：這是 EU Pillar 在塞爾維亞與蒙特涅哥羅的代表處，也是其他支柱與塞爾維亞的聯絡管道。自從科索沃與塞爾維亞開始定期對話之後，貝爾格勒歐盟支柱局就開始執行秘書處的交辦事務。

（四）歐盟支柱監督局(EU Pillar Controller's Office)：這個成立於 2004 年的監督機構，其成立的目的在於進一步檢視與強化 EU Pillar 的控制架構，並針對財政、行政與組織事務提供建議，必要的時候也需提供風險分析與管理報告。

（五）司法局(Legal Office; LO)：負責提供科索沃各行政單位與公營企業有關國際財政與捐款的訊息，並協助科索沃參與重要的國際協定。

（六）科索沃信託事務局(Office of KTA[20] Affairs; OKA)：主要目標爲密切注意私有化計畫的發展，並詳細規劃未來「科索沃信託局」(Kosovo Trust Agency; KTA)的發展方向。

（七）新聞局(Office for News and Communication; ONC)：負責對內、對外公佈科索沃的發展與管理。

（八）政治協調與公報局(Political Coordination and Reporting Office; PCRO)：負責提供政策建議與資訊給「總秘書處副特別代表辦公室」以及 EU Pillar 的高層代表。

（二）EULEX

2006 年 2 月 19-27 日歐盟部長理事會與歐洲執行委員會聯合召集一個「科索沃真相調查團」(Fact Finding Mission to Kosovo)，派遣專家與相關官員前往科索沃實地考察，調查報告中建議歐盟應成立一個「歐盟科索沃法律事務規劃團隊」(EUPT)，協助科索沃自治政府與 UNMIK 推展科索沃境內的法律秩序，以確保科索沃的和平與安定。

[18] UNMIK 關稅局(Customs Service)約提供了 70%的科索沃聯合預算。
Available from: http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillar.php. (Accessed 25.03.2008)
[19] Available from: http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillarorg.php. (Accessed 25.03.2008)
[20] KTA ＝ Kosovo Trust Agency（科索沃信託局）

ISSN 1818-8028

2006年4月10日歐盟正式成立EUPT，而EUPT的主要任務爲：規劃科索沃的法制發展、設法使歐盟與EUMIK維持對話、確保能夠平順地將UNMIK的部份法制任務轉移給歐盟、協助科索沃當局處理法律有關的事務、指導科索沃警察與海關等部門、確保與科索沃當局合作調查與起訴重大刑案、提高科索沃司法機構的執法效率等。就組織結構而言，EUPT設辦公室主任(Head of the EUPT)一人，負責領導與管理EUPT的運作，且須定期向共同外交與安全政策高級代表提出報告。EUPT辦公室主任底下設有副主任一人，輔佐辦公室主任執行EUPT任務。EUPT的辦公地點設於科索沃首都普利斯納(Pristina)，而在歐盟總部布魯塞爾則設有一個協調辦公室(Coordinating Office)。辦公室主任與副主任底下設有警察組(Police Team)、司法組(Justice Team)與行政組(Administration Team)，負責執行EUPT任務。在執行層面上，EUPT辦公室主任必須接受政治與安全委員會(Political and Security Committee; PSC)的政治控制與戰略指導方針，而且EUPT辦公室主任也應向共同外交與安全政策高級代表負責。此外，EUPT是一個民事援助機構，其成員由歐盟會員國或歐盟機構委派，惟各歐盟會員國或歐盟機構需自行負擔各所委派人員的支出，包括：薪酬、醫療、交通等。[21]

自從 2006 年 4 月 10 日 EUPT 成立之後，歐盟在科所沃地區的法制危機處理行動正式啓動。同(2006)年 12 月 11 日歐盟部長理事會通過危機處理構想(Crisis Management Concept)，以因應科索沃境內可能發生的法制危機處理行動。2007 年 12 月 14 日歐盟布魯塞爾高峰會議中，歐盟會員國國家元首與政府首長一致強調：歐盟已經準備好能夠在強化西巴爾幹區域穩定方面扮演領導的角色，並且在處理科索沃未來地位的議題上能夠有所貢獻。在 2008 年 1 月 31 日歐盟確定科索沃危機處理任務的正式名稱爲「歐洲聯盟科索沃法治特派團」(EULEX)，其中"Lex"在拉丁文中的意思爲「法律」之意，歐盟用這個字以彰顯這次特派團的任務內容與特性。[22]

2008年2月4日歐盟部長理事會通過一項聯合行動(Joint Action)，正式設立EULEX。[23] 成立EULEX後的第三天，也就是2008年2月7日，政治與安全委員會就相當迅速地決定任命科梅本(Yves de Kermabon)爲第一任EULEX辦公室主任(Head of Mission of the European Union Rule of Law Mission in Kosovo)。[24] 從此以後，歐盟在科索沃的ESDP危機處理行動正式邁入新的紀元。

EULEX設有三個聯絡據點：「EULEX總部」設於科索沃首都普利斯納、「區域與地方辦公室」(Regional and Local Offices)散見於科索沃境內與一個「支援單位」(Support Element)設於布魯塞爾。在人員結構上，EULEX設EULEX辦公室主任與副主任各一名，負責管理EULEX實際運作時的各項作業。EULEX辦公室主任底下設三個組：（一）警察組(Police Component)：與科索沃警察單位(Police Service)適當地並設在一起，包括在邊境的警察駐點。（二）司法組(Justice Component)：與科索沃相關部門(Ministry)、司法機構(Judiciary)、財產局(Property Agency)與

[21] 有關 EUPT 的詳細內容請參閱：COUNCIL JOINT ACTION 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo，OJ L 112, 26.04.2006, pp. 19-23.
[22] Available from: http://www.speroforum.com/site/article.asp?id=14161. (Accessed 25.03.2008)
[23] COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, OJ L 42, 16.02.2008, pp. 92-98.
[24] POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EULEX/1/2008 of 7 February 2008, concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, (2008/125/CFSP), OJ L 42, 16.02.2008, p. 99.

ISSN 1818-8028

懲戒部門(Correctional Service)適當地並設在一起。（三）海關組(Customs Component)：與科索沃海關單位(Customs Service)適當地並設在一起。EULEX目前大約有3,000名僱員，其中1,900是歐盟會員國僱員，1,100名爲科索沃當地僱員。[25] 而歐盟各會員國派遣的僱員薪酬、意外傷害與醫療費用、旅費等均由該國自行支付。[26]

EULEX 的主要任務有四[27]：（一）監督、顧問與諮商科索沃境內所有法制權責機構。（二）維護與增進科索沃的法制、公共秩序與安全。（三）協助所有科索沃的法制機構免於政治干涉。（四）對戰爭罪犯、恐怖主義、組織犯罪、貪污、種族衝突、財經犯罪與其他嚴重的犯罪行爲，進行調查、起訴、審判與繩之於法。

在 EULEX 運作方面，EUPT 與 UNMIK 的角色不容忽略。首先，在計畫與準備階段，EUPT 扮演一個主要的角色。EUPT 是 EULEX 的下轄機構，負責招募與分發執行 EULEX 任務時所需的僱員，並且還必須負責採購設備、服務與執行 EULEX 任務時所需的房舍，而這些費用都由 EUPT 預算中支出。此外，EUPT 還須負責草擬行動計畫(Operation Plan; OPLAN)[28] 與開發執行 EULEX 任務時所需的技術性工具(Technical Instruments)。[29] 由此可見，EULEX 與 EUPT 是 ESDP 架構下，執行科索沃地區危機處理的兩個重要機制。

其次，在執行階段，EULEX 與 UNMIK 的互動相當重要。歐盟在其部長理事會決定執行 EULEX 任務後，何時可以正式開始行動，則取決於 UNMIK 何時願意將執行權力轉移(Transfer of Authority)給歐盟。[30] 這種設計的主要目的在於防止聯合國與歐盟變成兩個惡性競爭的執行團體。悉知，UNMIK 比 EULEX 較早在科索沃執行任務，因此，UNMIK 已經在進行或擬要進行的行動領域，歐盟不可挑戰之，而必須等 UNMIK 同意讓出這些領域的行動權後，EULEX 才可以開始行動。而在等待行動的過渡期間，EULEX 辦公室主任得另 EUPT 執行必要的工作，以便自 UNMIK 授權日起，可以馬上開始 EULEX 行動。

此外，還有兩個與 EULEX 相關的人事，擬於此略做介紹。第一、民事行動指揮官(Civilian Operation Commander)[31]：民事計畫與執行能力主任(The Civilian Planning and Conduct Capability(CPCC) Director)應擔任 EULEX 的民事行動指揮官，並且在政治與安全委員會的政治控制與戰略領導，以及歐盟共同外交與安全政策高級代表的監控下執行任務。其主要的職責爲確保歐盟部長理事會與政治與安全委員會的決議能確實與有效地執行，包括在戰略層級給 EULEX 辦公室主任行動方針、建議與技術支援等。在執行危機處理行動時，由民事行動計畫指揮官指派參與國家負責各項任務，EULEX 辦公室主任便負責管理這些執行任務的個人、團隊與單位，同時也必須協調與科索沃當局的合作以及與北約、UNMIK 與歐安組織(Organization for Security and Cooperation in Europe; OSCE)的法治合作。[32]

---

[25] Available from: http://www.eulex-kosovo.eu. (Accessed 22.08.2008)
[26] Council Joint Action 2008/124/CFSP, op.cit., p. 94. (Article 6)
[27] Council Joint Action 2008/124/CFSP, op.cit., p. 93. (Article 3)
[28] 行動計畫(Operation Plan; OPLAN)的內容必須包括風險評估與安全計畫，而且必須由歐盟部長理事會批准後才可執行。
[29] Council Joint Action 2008/124/CFSP, op.cit., p. 94. (Article 4)
[30] Ibid. (Article 5)
[31] Ibid. (Article 7)
[32] Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, 5928/08, DG CPCC, 04.02.2008.

ISSN 1818-8028

第二、歐盟科索沃特別代表(EU Special Representative in Kosovo; EUSR)：2008 年 2 月 4 日歐盟部長理事會通過一項聯合行動任命懷斯(Pieter Feith)爲歐盟科索沃特別代表，以協助歐盟實現在科索沃的政治目標。歐盟科索沃特別代表的主要任務有底下三項[33]：第一、在政治過程中提供歐盟的諮詢與支持。第二、促進在科索沃中所有歐盟單位的政治協調。第三、對 EULEX 辦公室主任下達當地的政治指導方針(Local Political Guidance)。而爲了讓歐盟科索沃特別代表能夠順利執行上述的任務，歐盟聘僱來自當地或歐盟會員國的工作人員，協助歐盟科索沃特別代表執行上述任務，這些聘僱工作人員的支出全部由歐盟負擔。[34] 截至目前爲止，共有 270 名僱員。[35] 在執行任務時，歐盟科索沃特別代表與民事行動指揮官相互諮商。

結語

穩定東南歐是歐盟 ESDP 的中心目標之一。因此，在 ESDP 的危機處理系統中，就積極地運用現存的機構建置，發揮歐盟在科索沃與其他東南歐地區的影響力。綜而觀之，歐盟在科索沃宣布獨立之後的新東南歐安全戰略有三：

（一）以『東南歐穩定公約』(Stability Pact for South Eastern Europe)爲東南歐區域穩定的基礎：『東南歐穩定公約』是 1999 年 6 月在東南歐國家外長會議上通過的和平穩定方案。其宗旨在於透過在東南歐地區加速發展市場經濟及推行地區性安全合作關係，以實現東南歐地區的長期穩定與安全。

（二）加速東南歐國家政治民主化，爲歐盟下一波擴大鋪路：悉知，「擴大政策是歐盟最成功的安全政策」。從歐洲統合的歷史觀之，過去逾半世紀的歐洲統合過程中，在統合效應的影響下，歐盟會員國間從未發生過任何的征戰，歐盟會員國也未被其他國家施以安全威脅，因此，「歐盟區域就等於是安全區域」，只要加入歐盟就等於是得到了永久的安全保障。

（三）發展歐盟與俄羅斯在東南歐的新戰略夥伴關係，以平衡俄羅斯在塞爾維亞內政的霸權地位，進而緩和塞爾維亞對科索沃的侵略意圖，最後才能達到穩定科索沃與東南歐的目的。

在這三項安全戰略下，歐盟積極介入科索沃獨立後的穩定過程，而 EU Pillar 與 EULEX 即是歐盟實踐這些戰略概想的兩大支柱。隨著聯合國推行「區域衝突由區域組織負責解決」的構想，我們可以預期得到聯合國將會慢慢地將 UNMIK 的任務轉移給歐盟，這也就是說，EU Pillar 將會逐漸的壯大，而 EULEX 也將會得到更多由 UNMIK 讓渡過來的任務與行動權力。如此一來，EU Pillar 與 EULEX 的機構功能將會明顯增加，而歐盟在科索沃境內與西巴爾幹地區的影響力也將會隨之水漲船高。在這種發展趨勢下，我們可以預判，歐盟將成爲維護東南歐安全與穩定的關鍵性安全角色。

---

[33] COUNCIL JOINT ACTION 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo, OJ L 42, 16.02.2008, p. 89. (Article 3)
[34] Ibid. (Article 5)
[35] Available from: http://www.eusrinkosovo.org. (Accessed 22.08.2008)

赴國外研究心得報告

計畫編號	NSC 96-2414-H-032-004
計畫名稱	歐洲聯盟全球安全角色剖析：從歐盟軍事結構、軍事能力及軍事工業合作的發展看歐盟在台海衝突可能扮演之安全角色(I)
出國人員姓名 服務機關及職稱	張福昌／淡江大學歐洲研究所／助理教授
出國時間地點	2008 年 5 月 8 日至 5 月 18 日
國外研究機構	歐洲執行委員會、歐洲議會、歐盟部長理事會、歐洲司法合作單位(Eurojust)、北約總部、德國波昂大學歐洲統合中心等。

工作記要：

本人於今（2008）年曾兩度赴歐訪問歐盟，第一次參訪時間爲 2008 年 5 月 8 日至 5 月 18 日，第二次爲 2008 年 6 月 30 日至 7 月 14 日。兩次拜訪行程中，除拜會歐洲執行委員會、歐洲議會與歐盟部長理事會、歐洲司法合作單位(Eurojust)、北約總部等機構外，亦與德國波昂大學歐洲統合中心等重要智庫，針對歐盟的共同外交與安全政策、歐洲安全與防衛政策、歐盟安全機構發展、ESDP 與伽利略衛星導航計畫、歐洲防衛總署(European Defence Agency; EDA)、歐盟兩岸政策、歐台與歐中關係等議題廣泛交換意見。除了獲得專家與歐盟官員的寶貴意見之外，本人亦利用這次機會，收集許多新的資料，這些意見與資料都是本研究的重要參考。很明顯地，這次訪問將使本研究案的研究成果更加豐碩。

這次密集的拜訪認識了許多研究歐盟的專家與官員，除了現場和他們深談歐盟安全政策與機構發展之外，亦與這些專家與官員建立聯繫，這使本人在日後有任何研究上問題時，可以直接向這些專家與官員請益，可以預期，今後本研究案的進行或本人的歐盟研究將可以因爲這種對話與聯繫，而可以更快、更準確的得到諮詢或解答，如此一來，本研究案的成果將可期待。

這次訪談的歐盟官員與專家名單如下：

- Adriana Vázquez Garrido, China, Hong Kong, Macao, Taiwan, Mongolia, DG Relex, European Commission
- Alain Servantie, Adviser, DG Enlargement, European Commission
- Andrea Scheidl, Press Planning and Communication, DG Trade, European Commission
- Carl-Henrik Hamrin, Deputy Head of Unit, DG Justice, Freedom and Security, European Commission
- Eero Ailio, Coordinator International Relations, Satellite Navigation System (Galileo), DG

Energy and Transport, European Commission

- Etienne Reuter, Senior Advisor, China, Hong Kong, Macao, Taiwan, Mongolia, DG Relex, European Commission
- Franz Jessen, Head of Unit, China, Hong Kong, Macao, Taiwan, Mongolia, DG Relex, European Commission
- Georges Caravelis, Principal Administrator, Committee on Industry, Research and Energy, EP
- Gilles Vander Ghinst, Administrateur, Section DM, ICI et Pays de contact, Division Affaires politiques, et Politique de sécurité, NATO
- Giovanni Cremonini, Policy Officer, ENP General Coordination, DG Relex, European Commission
- Karel Jezek, Head of Unit Communication, Council of the European Union
- Michael Doyle, Crisis Response and Peace Building/EUMS Civ/Mil Cell, DG Relex, European Commission
- Rob Cornelisse, Institutional Relations, European GNSS Supervisory Authority (GSA)
- Szabolcs Tapasztó，Lawyer-Linguist, Verification Service, Tabling Office, DG for the Presidency, EP
- Tim Boden, Administrator, Interparliamentary Relations-Europe, EP
- Yeter Yaman-Naucodie, Information Officer for Turkey, Kazakhstan, Turkmenistan, Uzbektistan, Outreach Countries Section, Public Diplomacy Division, NATO
- Zsolt László Becsey, Member of EP, Member of Committee on Economic and Monetary Affairs, EP
- Zsuzsanna Laky, Administrator, Committee on Industry, Research and Energy, EP