

土耳其申請加入歐盟進展及重要議題探討

駐土耳其代表處經濟組撰

108年8月6日

一、土耳其申請入歐歷程

(一)土耳其與歐洲關係淵源緊密

土耳其係 1949 年成立之歐洲理事會(Council of Europe)創始會員國之一，其後於 1959 年申請成為歐洲經濟共同體(Europe Economic Community, ECC)會員，並於 1963 年 9 月洽簽土耳其與歐洲經濟共同體建立聯盟關係協定(Agreement Creating An Association Between The Republic of Turkey and the European Economic Community)，又稱安卡拉協定。該協定於 1964 年 12 月生效，旨在整合土耳其成為 ECC 關稅同盟體制，最終並成為會員。1970 年 11 月雙方洽簽額外協議(Additional Protocol)，訂定廢除雙方貨品關稅及配額時間表。

(二)申請入歐及啟動談判

土耳其於 1987 年 4 月申請加入歐洲共同體(歐盟前身)，歐盟執委會於 1989 年 12 月回復表示，確認土耳其可加入成為會員，但囿於土耳其經濟及政治情勢，以及與希臘的不良關係和塞浦路斯的衝突，不適合開始談判，入盟時間需俟其他更適當時日。1997 年盧森堡歐洲理事會又再次延後土耳其的入歐案，當時歐盟開始跟中東歐國家及塞浦路斯諮商入歐談判，但完全忽略土耳其。1990 年代中，土耳其與歐盟雙方密切整合並於 1995 年洽簽關稅同盟。土歐關係在 2002 年 12 月哥本哈根歐洲理事會中，獲得重大進展。該次會議決定如果歐盟執委會於 2004 年的歐洲理事會中建議及報告認為土耳其符合哥本哈根理事會的政治規範條件，歐盟必需立即與土耳其展開諮商。其後根據歐盟執委會建議，歐洲理事會各國元首同意於 2005 年 10 月 3 日開始與土耳其進行入歐諮商。

(三)談判進展不順遂

土耳其的諮商談判過程不順利，許多國內及外在問題導致談判停頓。奧地利及法國表示需要針對土耳其加入歐盟舉行公投，且法國更強調要進行該項公投必須修改憲法。另外塞浦路斯議題亦持

續造成談判阻礙。歐盟官員也批評土耳其改革速度緩慢，加上塞浦路斯問題，造成歐盟擴大委員(Enlargement Commissioner) Olli Rehn 於 2007 年 3 月警告表示，談判進展如火車衝撞，已迫在眉睫。囿於上述挫折，談判於 2006 年中止，歐盟凍結需要談判的 35 項領域之 8 個項目。

(四)談判中斷

2009 年 12 月，希裔塞浦路斯阻斷土國入歐談判的 6 個章節，內容包括司法及基本人權、能源、教育和文化等，並要求土國必須與塞浦路斯關係正常化。最後結果為 2010 年 6 月以後，雙方未再針對任何章節重啟諮商。因此，除了困難及經濟性有害的章節如競爭政策、社會政策與就業、政府採購等外，沒有任何章節開啟談判。2013 年 2 月土耳其表示，歐盟仍未告知土耳其開啟第 23 及 24 章，亦即司法與基本人權與正義，及自由與安全等 2 章節之開始談判規範，該等章節原本在 2006 年檢核完成後即應談判者，此造成土國無法遵循相關規範，並認為此為蓄意延遲土國入歐程序。

在其後 2 年雙方無啟動任何章節談判後，歐盟執委會訂定「正面議程」(Positive Agenda)，專注於雙方共同具有利益章節進行談判，希望藉以讓談判回到正軌。歐盟針對該項議程提出多項討論領域，包括強化政治改革對話及合作、簽證、移動及移居、能源、打擊恐怖主義、深入參與土耳其社區計畫、姐妹城市、貿易及關稅聯盟、支持符合入歐章程工作等。

依據「正面議程」架構，成立提供服務權力及自由度(第 3 章)等共 8 個章節的工作小組，雙方於 2012 年 5 月重啟談判，最後確認土耳其符合完成談判之 4 章節中之公司法、消費者及健康保護、財政控制等 3 章要求。

(五)談判完全終止

土耳其其後於 2013 年 6 月鎮壓坦克辛廣場的和平示威，以及 2016 年的軍事政變均引起歐盟關切。土國厄爾多安總統表示將恢復死刑處罰政變參與者，更招致歐盟表示將停止土國加入歐盟。2016 年 11 月歐洲議會決議要求歐盟執委會暫停土耳其入歐談判，原

因為土國政府不正當的壓迫方式對待政變。同年 12 月 13 日歐洲理事會決議不再與土耳其談判新的領域，土耳其則不再為加入歐盟進行任何調整措施。

2017 年歐盟官員表示土耳其政策規劃違反成為歐盟會員的哥本哈根規範。2018 年 6 月歐盟綜合事務理事會(General Affairs Council)表示土耳其離歐盟越來越遠，土耳其的加入談判因此將完全停止，未來將不考慮開啟或結束任何章節諮商談判，歐盟－土耳其的關稅同盟現代化工作也不再處理。該理事會進一步表示，其對土耳其有關法律規則及自由表達意見等基本權力的倒退現象未來將持續存在特別表示關切及憂心。2019 年 2 月歐洲會議次級委員會投票決定停止土耳其入歐談判。

二、土歐雙方重要議題:

(一)難民問題:

為限制經由土耳其進入歐盟的非正規移民湧入，歐盟與土耳其達成解決移民危機的協議，並於 2016 年 3 月 20 日正式生效。該協議的一個核心是任何被發現經由土耳其進入歐盟而未經過正式庇護申請程序的非正規移民，將遣返回土耳其並排在申請排名的最後。

希臘通常是第一個非正規移民經由土耳其進入歐盟的成員國。希臘島嶼如萊斯沃斯島(Lesvos)等，正持續接納越來越多的非正規移民，這些人俟庇護狀態判定後，將再送往歐洲的最終目的地。

為了換取土耳其保護歐盟邊界和接納非正規移民的意願，歐盟同意以 1 比 1 的方式重新安置居住在土耳其有資格在歐盟內獲得庇護和重新安置的敘利亞移民。歐盟進一步承諾減少對土耳其公民的簽證限制及提供大約 60 億歐元的款項，換取土耳其同意這項協議。這些資金中，約有 30 億歐元專門用於協助居住在土耳其的敘利亞難民社區。目前，難民經由土耳其進入歐洲的人數較協議前減少約 97%。

(二)土耳其公民進入歐盟免簽待遇案

2012年6月，歐盟開始與土耳其就其公民免簽證問題進行談判，土耳其企業界、政治人物和有家屬在歐盟的土耳其人對歐盟的簽證政策相當關注。2012年9月，土耳其經濟部長 Zafer Çağlayan 曾表示，我們與歐盟建立關稅同盟已17年，歐洲市場佔我們(土耳其)對外貿易的一半。我們的貨物可以自由流動，但是貨主必須持有簽證，這違反了人權。

2013年12月，在簽署重新接納協議(Readmission Agreement)後，歐盟啟動與土耳其的簽證自由化對話，包括訂定免簽證制度路線圖。2015年11月在土耳其召開的 G20峰會後，土耳其加入歐盟的談判取得新的進展，包括設定解除土耳其公民簽證要求的目標。歐盟歡迎土耳其承諾加速實現參與歐盟成員國訂定的簽證路線圖要求。歐盟執委會研擬了一項聯合行動計劃，並據以制定一個路線圖，其中包括取消簽證要求的特定基本規定。該協議要求在滿足某些條件的情況下，一年內取消土耳其公民的簽證需要。

2016年3月18日，歐盟與土耳其達成移民協議，阻止難民進入歐盟。根據這項協議，土耳其同意接收進入希臘的移民，並將合法難民送往歐盟。相對的，如果土耳其滿足72個條件，歐盟同意向土耳其提供60億歐元經費，並允許土耳其公民在2016年6月底前免簽證旅行。2016年3月，歐盟評估土耳其符合了免簽證所需的72項要求中的35項，2016年5月則提高到65個。

2016年5月，歐盟執委會表示，土耳其已經滿足了簽證豁免所需的72項標準中的大部分，並請歐盟立法機構在當年6月30日前批准土耳其公民在申根區內免簽證旅行。惟歐洲議會認為要批准生效，土耳其仍必須符合最後五項要求，包括：

- 1.土耳其必須依據歐盟的建議，採取措施防止貪腐；
- 2.土耳其必需在個人資料保護立法方面符合歐盟標準；
- 3.土耳其必需與歐洲刑警組織達成協議；
- 4.土耳其需要在犯罪事務上與所有歐盟成員國合作；
- 5.土耳其反恐法律必需符合歐洲標準。

2019年7月23日土耳其媒體報導，因歐盟未能兌現給予土耳其

其公民免簽待遇之承諾，土耳其政府宣布與歐盟於 2016 年簽署之協議將失效。土耳其外交部長 Mevlut Cavusoglu 表示，重新接納協議及免簽協議將同時生效，土耳其已決定暫停該國在重新接納協議之承諾。

(三)土耳其與歐盟關稅同盟現代化

依據安卡拉協定設立的歐洲-土耳其協會理事會於 1995 年 3 月 6 日決議，土耳其與歐盟建立關稅同盟並於 1995 年 12 月 31 日生效。貨物在兩個經濟實體間可自由流通，不受海關限制。此關稅同盟不包括農業(雙邊貿易減讓者適用)、服務或政府採購等基本經濟領域。

關稅同盟除提供所涵蓋的產品共同對外關稅外，預計土耳其在幾個重要的內部市場領域，特別是在工業標準方面，也將與歐盟規範一致。關稅同盟實施結果，增加了土耳其的進出口貿易並提高人均所得，也協助土耳其經濟從農業走向工業。

雖然土耳其與歐盟建立關稅同盟，然而，歐盟所簽署的自由貿易協定(FTAs)並未擴及土耳其，因此，歐盟的自由貿易協定夥伴可以免稅出口土耳其，但同時保有對土耳其產品的關稅，除非他們也與土耳其簽訂自由貿易協定。在跨大西洋貿易和投資夥伴關係協定(TTIP)談判期間，土耳其提出了退出關稅同盟想法，因為屆時美國產品可免稅進入土耳其，但土耳其產品將繼續面臨美國關稅，此將造成土耳其經濟受到衝擊及委縮。

歐盟和土耳其就修改關稅同盟協議進行談判，以便將土耳其納入歐盟目前及未來的自由貿易協定中。然而，由於安卡拉和布魯塞爾之間持續的緊張局勢，升級關稅同盟協議以增加雙方利益的談判變得複雜。2018 年 6 月 26 日，在土耳其總統大選前 2 天，歐盟綜合事務委員會(General Affairs Council)回應土國大選表示土耳其已進一步遠離歐盟，未來將不會與土耳其推動關稅同盟現代化工作。

(四)東地中海油氣探勘問題

如同南中國海域油氣探鑽問題一般，東地中海也因發現藏有豐富天然氣，引起周遭國家如以色列及黎巴嫩、土耳其與希臘、

塞浦路斯等國之紛爭。

2003 年後，希臘裔塞人政府當局陸續與埃及、黎巴嫩和以色列簽署了協議，確定其在地中海東部的專屬經濟區。土耳其不承認這些協議，因為安卡拉認為希臘裔人所領導的政府並不代表該島的所有居民。2011 年，北塞浦路斯土耳其共和國(TRNC)向土耳其石油公司(TPAO)發予核可證，准許在 TRNC 沿海地區進行天然氣勘探。土耳其政府除了表示希望保護土裔塞人在島上所有自然資源中的利益相關權利之外，並根據其在該地區擁有的國家陸地延伸和專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)權利，反對希臘裔塞人在地中海東部進行天然氣勘探。

希臘裔塞浦路斯政府對此表示不滿並認為侵犯其在東地中海區域之專屬經濟區，並要求土耳其停止探勘活動。北塞雖提議與希臘裔塞國當局共同合作探勘該區域天然氣田並共享利益，但被拒絕。土耳其並持續派遣探勘船前往該地，目前共計有二艘船在該區域活動。希臘及希臘裔塞浦路斯對土耳其鑽探船發出逮捕令並要求歐盟對土耳其予以懲處。歐盟指責土耳其在東地中海開展非法鑽探活動，支持希臘裔塞人對土耳其和北塞索賠。布魯塞爾還威脅將立即制裁安卡拉。

歐盟外交事務及安全政策高級代表 Federica Mogherini 於 2019 年 7 月 8 日表示，再次呼籲土耳其當局克制這些行動，本著睦鄰友好的精神行事，並依據國際法尊重塞浦路斯共和國的主權和國家權力。2019 年 7 月 12 日歐盟威脅表示將停止與土耳其航空協定談判，另將要求歐洲投資銀行自 2020 年起停止對土耳其提供資金協助，以作為懲罰。

三、總結分析

(一)塞浦路斯問題影響土耳其入歐申請

土耳其認為其遲遲未能加入歐盟最根本原因在於歐盟選擇接納一個更晚、更小的歐盟申請人希臘裔塞浦路斯加入，然後允許他們在整個歐盟內部運作，使歐盟成為所有爭端的當事人，並使土耳其和歐洲之間裂痕不斷擴大。另外希臘裔塞浦路斯在其他

國家的協助下，對土耳其加入歐盟實行形同否決權的作為，也否決土耳其各項權益。

過去幾十年來，歐盟一再向土耳其保證它具資格成為會員，但在履行承諾上，卻食言並利用其與希裔塞浦路斯後續達成的協議作為藉口。如同許多大國被小國的民族主義極端分子所驅使造成國際體系紛亂一般，歐盟與希裔塞浦路斯的關係就如同美國在發展中東國家關係上受制於以色列在華府的影響力。

歐盟拒絕土耳其加入和凍結談判(其中許多與塞浦路斯有關，也有源於其他國家對土耳其的敵意)，影響了土耳其的親歐洲路線，安卡拉也因此被迫轉向與其他非歐洲夥伴發展。目前看來，只要歐盟布魯塞爾領導層和歐洲理事會不發言反對，這些障礙將會無限期地持續下去，結果是土耳其和歐盟持續關係不穩定，並產生新的政治裂痕。

(二) 關稅同盟現代化為優先議題

歐盟市場對土耳其相當重要，2018年該國產品出口約5成(840億美元)至歐盟。目前土耳其與歐盟僅止於關稅同盟關係，並排除農產品及服務業項目。儘管土耳其與歐盟關稅同盟關係讓雙方在許多方面均獲有可觀的發展，也使土耳其成為歐盟第五大貿易夥伴，亦協助土耳其過去25年經濟增長。但被拒絕加入歐盟，意味著1996年的關稅同盟關係迄今未有任何進展。

目前急迫重要議題是歐盟與其他國家洽簽貿易協定時，並不能適用土耳其，此意味著土耳其對其他國家的出口遭受不公平待遇，除非土耳其與該國亦簽有自由貿易協定，否則其產品將被徵收額外關稅。鑒於入歐申請不易完成，雙方對修改和擴大關稅同盟均有所期待。

(三) 持續關稅同盟關係正向發展

2010年歐盟委託世界銀行對此撰寫一份報告，2014年該報告出爐。結論是關稅同盟的擴大對雙方都有利，相關建議包括：

1. 雙方應該在共同商業政策架構下，成立非正式諮商團體。這些包括允許土耳其與貿易政策委員會互動的工作小組。另外也應該有與歐盟和第三國談判時之「平行軌道」對話，以便

該些國家與歐盟達成協議時，能有納入土耳其的補充性自由貿易協定。世界銀行強調「強勢土耳其條款」的重要性，俾鼓勵貿易夥伴同時與土耳其展開談判。

2. 道路運輸許可證，特別是過境許可證，至少應該開放給關稅領域涵蓋的商品。
3. 簽證自由化，至少應該對土耳其公民前往歐盟者建立特定的商務簽證類別。世界銀行表示商人及其他專業人士的昂貴簽證程序，是一種貿易上所認知的壁壘。
4. 建立適當的爭端解決機制(DSM)來取代令人無法滿意的臨時措施。
5. 創建「對話紅利」以減少通知不足。
6. 針對目前歐盟和土耳其之間的服務業，允許服務條件接近歐盟成員國的土耳其公司參與歐盟的單一市場。
7. 基礎農產品貿易一體化。考量到雙方對該產業的敏感性，雖然必須小心謹慎執行，但這可以帶來巨大的共同利益。

鑒於過去幾年，歐盟執委會建議啟動關稅同盟談判被歐洲理事會以政治理由否決，僅一直要求土耳其配合作改變，2017年土耳其智庫 IKV(經濟發展基金會)提出一項新建議，那就是在土耳其和歐盟之間建立互聯網商品交易機制，這可以在逐項基礎上或整體套案的形式上緩慢推動。

另著名智庫如 TEPAV(土耳其經濟政策研究基金會)和 IKV 也指出卡車和司機的延誤有礙貿易發展，這也是損害企業聯結和雙方出口商的實際案例。這些是沒有政治色彩的行政問題，也是早就應該處理的問題。

未來歐盟執委會和土耳其可先確認識題優先順序，並於建立共識後，在低調實際的基礎上設計議程推動完成，重要的是雙方要共享合作路線圖並把它視為一個非政治問題，減少政治因素影響經濟整合。正如部份專家研究指出，在關稅同盟的背景下進一步整合將是互利的。