

難民協議下的歐盟與土耳其關係

機會、限制與展望

The Relations under the EU-Turkey Deal: Opportunities, Limitations and Prospects

陳蔚芳

東海大學政治學系

壹、前言

歐盟曾被土耳其視為「脫亞入歐」重要倚賴。早在 1987 年，土耳其便曾向當時的歐洲共同體遞交入盟申請，待 1999 年才取得歐盟的「候選會員國」資格，不過，直至 2005 年歐盟才正式與土耳其展開談判，此時歐盟已完成第一輪東擴，但迄今對土耳其而言，取得歐盟會員身分仍然遙不可及。為滿足「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria) 所要求的入盟條件，土耳其已經進行若干改革，不過仍未取得突破性進展。2015 年由於敘利亞內戰所引發的歐洲難民潮，一度促進歐土在邊境管理上進行合作，原本也被視為加速土耳其入盟進程的轉機，然而歐盟與土耳其關係卻在之後漸行漸遠。2020 年 2 月 28 日土耳其總統艾爾多安表示由於歐盟並未履行財政援助的承諾，因此不再遵守與歐盟的難民合作協議，造成 3.5 萬難民在希臘邊境集結，也引發土耳其與歐盟會員國的互相指責。

本文探討難民協議對歐土關係的影響，認為難民協議使長期向歐盟方向傾斜的歐土關係出現向土耳其方向平衡的契機，然而雙方對於難民協議的落實以及對於歐土關係本質的認識存在落差，導致2016年簽署的難民協議一度在2020年初受阻。目前，歐盟與土耳其已經展開新的談判，不過由於歐盟須面對超國家機構與會員國之間的協調，也要面對與土耳其，甚至是與俄羅斯之間的政治角力，加上土耳其內部也有政治壓力需克服，因此若要減少新難民協議的不確定性，歐土雙方都須調整原有的期待，才有可能走向更平衡的夥伴關係。

貳、難民協議前的歐土關係進展

雖然歐盟與土耳其關係的發展早已超過半個世紀，¹但是土耳其的「歐洲身分」卻一直備受爭議。就地理位置而言，土耳其位於中亞與歐洲的交界處，大部分領土不屬於歐洲大陸的範圍，不過在其國父凱末爾將軍（Mustafa Kemal Atatürk）推動「世俗化」與「西方化」的政策以來，土耳其便開始「歐洲化」的進程，走向與傳統穆斯林國家不同的發展道路。²然而土耳其的入盟進程卻不順遂，除了談判進程緩慢，在會員國內部對於是否接納土耳其的相關爭論也集中在土耳其的地理位置³、經濟發展⁴、政治包容⁵、賽普勒斯問題⁶甚

* 本文為科技部計畫（編號 108-2410-H-029-041-MY3）部分研究成果。

¹ 土耳其曾在1959年申請加入歐洲經濟共同體，雙方在1963年簽署具有聯繫協定性質的《安卡拉協定》（Ankara Agreement），該協定旨在加強歐土經貿關係，據此向加入共同體的目標前進。

² 朱景鵬，〈土耳其加入歐洲聯盟之進程與爭辯〉，《問題與研究》，第47卷第3期（2008），頁80。

³ 支持者認為土耳其位於歐亞交界，地緣位置具有戰略優勢，但是反對者認為與土耳其接壤的中東地區戰火不斷，若接受土耳其，反而會將歐盟的邊界推向不穩定的地區。

至宗教信仰⁷等，雖然這些爭論無關土耳其入盟的程序問題，但是可以說明土耳其入盟問題的複雜性。

自 2005 年正式談判以來，總共 35 個談判章中雙方僅完成第 25 個談判章（科學與研究），並且因為土耳其拒絕遵守與歐盟的《安卡拉協定》中關於賽普勒斯問題的附加議定書，因此，包括司法、基本人權、教育和文化等 8 個談判章從 2006 年被凍結，至今仍未展開談判。⁸不過由於土耳其嚮往歐盟會員國的身分，因此土耳其雖然備感壓力，過去仍然相當配合歐盟的改革要求。換言之，在 2015 年與歐盟簽署難民合作協議以前，因為渴求加入歐盟，土耳其的角色較為被動，但是在 2015 年爆發歐洲難民潮以後，歐盟為了遏制非法移

⁴ 一般認為土耳其的經濟發展，包括總體經濟情勢、與歐盟的經濟發展差距、社會經濟區域差距等表現均與歐盟總體差異較大。請參考：朱景鵬，〈土耳其加入歐洲聯盟之進程與爭辯〉，《問題與研究》，頁 93。另外，受到歐債危機影響，歐盟整體經濟表現不如過去輝煌，也減緩歐盟的擴大進程。

⁵ 反對土耳其加入歐盟的其中一個理由在於土耳其對庫德族的壓迫。雖然 2003 年時任總理的艾爾多安（Recep Tayyip Erdoğan）曾表示願用民主的方式處理庫德族的問題，但是國內反對派認為此舉會造成國家分裂而抵制，最後無疾而終。請參考：陳牧民，〈從歷史角度看土耳其庫德族問題與現況〉，《台灣國際研究季刊》，第 12 卷第 1 期（2016），頁 87-88。另外，相較於鄰近的伊拉克設立的庫德族的自治區，土耳其擁有為數最多的庫德族人民，迄今卻未為境內的庫德族人民設立自治區，也被認為是加入歐盟的阻礙。有關土耳其對設立庫德族自治區的討論，參考盧倩儀，〈影響土耳其政府與境內庫德族關係之國際因素〉，《問題與研究》，第 49 卷第 2 期（2016），頁 39-64。

⁶ 賽普勒斯共和國於 1960 年成立後，境內的希臘與土耳其族裔便摩擦不斷，土耳其因此曾入侵賽普勒斯，並煽動賽國境內的土耳其國獨立建國，而後在 1983 年宣布獨立建國，建立賽普勒斯土耳其共和國（又稱北賽）。2017 年聯合國曾試圖協調賽普勒斯共和國與北賽進行談判，但是未有結果。賽普勒斯已於 2004 年正式加入歐盟，由於新會員國的加入需所有會員國同意，因此在賽普勒斯與土耳其未能就北賽問題取得和解以前，土耳其入盟的可能性極低。

⁷ 土耳其有 90% 的人口信仰伊斯蘭教，屬於穆斯林國家，因此被認為與以基督文明為主的歐洲國家格格不入，近年來由於恐怖主義蔓延，歐洲對穆斯林的仇視使歐土關係更加困難。

⁸ European Commission, 'European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Turkey', from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en, latest update 20 May 2020.

民在短時間大量湧入歐洲，因此向土耳其尋求協助，也使長期向歐盟方向傾斜的歐土關係出現向土耳其方向平衡的契機。

參、難民協議下的歐土合作

為緩解難民湧入造成的申根邊境危機，歐盟與土耳其於 2015 年底達成共識，由歐盟提供財政支持，換取土耳其支援邊境管制。2016 年 3 月 18 日歐土正式簽署難民合作協議，雙方同意以「一換一」的方式，當歐盟將非法進入邊界的難民遣送回土耳其時，會同時從土耳其接收一名敘利亞籍難民，也就是鼓勵難民通過正式途徑申請庇護，減少他們冒著生命危險偷渡的誘因。歐盟並承諾提供土耳其總計 60 億歐元的財政援助，協助後者收容難民。另外，歐盟也承諾將歐盟承諾加速處理土耳其公民的申根免簽、擴大歐土關稅聯盟、加速土耳其入盟談判等事項。⁹對於歐盟而言，簽署難民合作協議的原因主要來自 3 方面：

(1) 安全方面：歐盟將土耳其視為邊境守門人，由此遏止難民從陸路湧入歐洲，可舒緩歐盟邊境壓力，畢竟共同邊界之於歐盟僅是名義上的，實際上歐盟本身缺乏安全力量來戍守邊界，因此責任仍落在個別邊境會員國身上，且遏止非法移民湧入歐洲，也有助於降低境外恐怖勢力與不法分子利用難民潮跨越邊境而帶來的安全秩序危害。

(2) 社會經濟方面：降低非法移民湧入有助維持人口自由移動原則，會員國不需再因難以應對非法入境問題而被迫關閉邊界。

(3) 社會文化方面：被認為會削弱本國原有的認同意識或傳統

⁹ European Council, 18 March 2016, 'EU-Turkey statement', from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Latest update 20 May 2020.

文化根基，這種認同與文化的焦慮感會促使選民將票投給奉行民粹與極右意識形態的政黨，與土耳其的合作協議也有助於緩和會員國及其人民面對大量外來人口湧入而產生的心理衝擊或身分政治對立等問題。

對土耳其而言，與歐盟簽訂難民合作協議的原因比較單純，主要是冀望獲得歐盟會員國身分的「快速通關」資格。如前所述，土耳其尋求加入歐盟由來已久，然而 1987 年正式提交入盟申請，1999 年才取得「候選會員國」資格，談判則在 2005 年才正式展開，一些較土耳其晚提出申請的國家早已進入歐盟，¹⁰土耳其卻仍看不到談判的盡頭。因此，土耳其希望透過難民協議的合作加速入盟談判，並爭取土耳其公民在申根區的免簽待遇、以及與歐盟關稅聯盟的現代化，為自身爭取更多的談判籌碼與平衡關係的機遇。

肆、難民協議後的歐土關係

原本預期難民協議會帶來歐土關係的蜜月期，然而土耳其與歐盟的談判不但未能出現實質進展，由於雙方對於難民協議落實情況意見不一致，反而使歐土關係漸行漸遠。土歐談判停滯與土耳其國內政治局勢變化有關。2016 年 7 月 15 日土耳其軍方發動政變，封鎖連接博斯普魯斯海峽的跨海大橋，接管國營電視台並佔領機場，政變結束後，總統艾爾多安為肅清政敵揚言處決異議分子，並要求國會通過恢復死刑的法案，導致時任歐盟執委會主席的容克警告土耳其：「死刑是歐土談判的紅線（red line issue）」，若恢復死刑，土耳其

¹⁰ 例如與土耳其因為北賽問題而長期不睦的賽普勒斯係於 1990 年提出申請，於 1998 年展開談判，2004 年即成為正式會員國。

將永遠沒有機會加入歐盟」。¹¹

土耳其自然不滿歐盟對於其內政的「指手畫腳」，但歐盟也不滿土耳其修憲擴大總統職權，壓制公民言論與人身自由，認為這些舉措都背離「哥本哈根標準」的要求。針對土耳其政治出現右翼民粹化的走向，歐洲議會於 2019 年 3 月 13 日以土耳其未能夠維護對人權、法治、新聞自由、打擊貪腐的承諾為由，以 370 票支持，190 票反對，143 票棄權通過，建議凍結執委會與土耳其之間的人盟談判，¹² 迄今仍未恢復。

另一方面，難民協議雖有效阻止 97%非法移民進入歐洲，但自協議生效以來，僅有 2.5 萬名敘利亞人從土耳其被重新安置到歐盟會員國。¹³同時，土耳其國內也批評歐盟雖承諾提供 60 億歐元財政援助，資金卻未完全到位。其實對於難民，土耳其甚至處理得比許多歐洲國家好，不僅提供難民醫療與教育，也教授土耳其語以融入當地社會，由於這些福利提供不免增加土耳其的經濟壓力，隨著援助金額未能完全到位，自然引發土耳其不滿。不過相較直接給予經濟援助，升級與土耳其的關稅同盟協定，或許更能帶來利益。¹⁴

¹¹ Politico, 5 August 2017, 'Jean-Claude Juncker: Turkey's death penalty a 'red line' in EU talks', from: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-turkeys-death-penalty-a-red-line-in-eu-talks/>. Latest update 20 May 2020.

¹² European Parliament, 13 March 2019, 'European Parliament resolution of 13 March 2019 on the 2018 Commission Report on Turkey', from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0200_EN.html. Latest update 20 May 2020.

¹³ European Commission, 16 October 2019, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration', from: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf. Latest update 20 May 2020.

¹⁴ Euronews, 17 March 2020. 'A EU-Turkey trade pact is a better solution to deal with the Syrian refugee crisis than aid', from:

除此之外，土耳其的壓力還來自於邊境伊德利卜（Idlib）的戰事。伊德利卜位於敘利亞東北部，是土耳其支持的敘利亞叛軍根據地所在，自 2019 年 12 月起，敘利亞政府軍屢次以叛軍違反停戰協議為由，在伊德利卜進行軍事行動，敘利亞政府軍更在 2020 年 2 月 28 日於當地發動空襲，造成 33 名土耳其軍人死亡，在空襲後的幾個小時，艾爾多安宣布開放其邊境與港口，讓難民進入歐洲，¹⁵因此造成數萬民難民在希臘邊境集結。

伊德利卜的戰事也使土耳其與敘利亞的地緣政治情勢變得更加複雜。雖然俄羅斯派兵協助敘利亞政府軍，但土俄長期在天然氣管線輸送上合作，堪稱友好象徵。因此當土耳其向各國尋求支援北敘利亞情勢時，並未直接譴責俄國，反而向西方施壓，例如臨時開啟邊界讓難民進入歐洲，以促使歐盟或北約支援伊德利卜戰事。艾爾多安甚至指出，這是土耳其對於歐盟未能履行其幫助土耳其分擔經濟壓力，收容境內和伊德利卜難民的回應。

諷刺的是，土耳其開放邊境的舉措，本為了尋求國際社會的支援，卻因此使歐土關係變得更加緊張。面對日漸湧入的難民，希臘採取緊急措施，包括在邊境部屬警察與軍隊，遣返非法移民等，但是也可能迫使難民回到正在戰亂的敘利亞北部，導致更多傷亡。例如難民船在勒波斯島（Lesbos）上翻覆後造成一名兒童死亡，面對邊境數萬民難民湧入的危機，希臘海岸警衛隊向水中的難民開槍射擊，或是以發射催淚彈的方式維護秩序。對於邊境不安的情勢，歐

<https://www.euronews.com/2020/02/25/a-eu-turkey-trade-pact-is-a-better-solution-to-deal-with-the-syrian-refugee-crisis-view>. Latest update 20 May 2020.

¹⁵ Balkan Insight, 28 February 2020, 'Turkey threatens to release refugee wave after Idlib Carnage, from: '<https://balkaninsight.com/2020/02/28/turkey-opens-its-borders-for-migrants-amidst-the-crisis-over-idlib/>'. Latest update 20 May 2020.

盟會員國自然將責任歸咎土耳其未能遵守難民協議，使原本就存在齟齬的歐土關係更形惡化，也促使歐盟與土耳其重新展開談判。

伍、新難民協議：歐土關係修補的起點？

2020年3月9日，土耳其總統艾爾多安與歐盟新任執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）、新任高峰會主席米契爾（Charles Michel）等人開會共同商討土耳其與希臘邊境的問題。雖然雙方在會中互相指責，土耳其抨擊歐盟未履行在2016年協議中的責任；歐盟則批評土耳其沒有對難民進行有效與人道管理，¹⁶但雙方都有意願協商一個能夠妥善處理難民事務合作的新協議，艾爾多安稱道：「雙方將開始一個新的進程」；馮德萊恩（Ursula von der Leyen）也表示：「我們說得很坦白，也互相坦誠地來談論難民的問題。」¹⁷

雖然3月26日舉行的歐洲高峰會議中未能就邊境合作產出具體明確的結論，主要是一些空泛的原則性宣示，¹⁸但在此之前，艾爾多安已在3月16日與德國總理梅克爾、法國總統馬克宏以及英國首相強森舉行視訊會議，艾爾多安並於會後表示：「我們有機會對許多問題進行全面評估，從歐盟與土耳其的關係到底護問題。」這樣的訊號顯示各國領袖願意共同解決問題。梅克爾也在會後提到，雖然不

¹⁶ Aljazeera, 9 March 2020, 'Turkey's Erdogan heading to Brussels to discuss refugee crisis', from: <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/turkey-erdogan-discuss-migrant-issues-eu-brussels-200308134256598.html>. Latest update 20 May 2020.

¹⁷ Trtworld, 12 March 2020, 'How a new refugee deal can be a win-win situation for both Turkey and EU', from: <https://www.trtworld.com/turkey/how-a-new-refugee-deal-can-be-a-win-win-situation-for-both-turkey-and-eu-34494>. Latest update 20 May 2020.

¹⁸ European Council, 26 March 2020, 'Video conference of the members of the European Council', from: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/03/26/>. Latest update 20 May 2020.

認同艾爾多安在國內政治或邊境問題的作為，但歐盟會給予土耳其適當援助來協助土耳其將難民安置於其境內，同時也很樂意擴大目前的歐土關稅聯盟架構。土耳其內政部長在峰會結束之後也隨即表示，受到新冠肺炎疫情的影響，土耳其決定在 3 月 18 號晚間關閉與希臘和保加利亞的邊境，暫時緩解希臘邊境的難民危機。

在雙邊對於協調難民問題有了共識之後，後續的工作落到了歐盟新任外交暨安全政策高級代表波瑞爾（Joseph Borrell Fontelles）身上。波瑞爾表示將會確保歐盟各會員國領導人知道目前歐盟與土耳其的最新工作，並且與土耳其外交部長維持定期的電話聯繫，接著基於 2016 年的協議，重新評估雙方未來的發展，將進一步朝向簽證自由化與擴大關稅同盟的方向前進。¹⁹

不過對於如何緩解伊德利卜的情勢，歐盟會員國與土耳其仍然沒有共識。雖然德國已經提供 1.37 億歐元用於敘利亞省的人道援助，但與其他會員國一樣，德國也不願為艾爾多安的「安全區」計畫提供資金，該計畫將在土耳其軍隊佔領的敘利亞東北部地區建立安全區，並將 200 萬敘利亞人安頓在安全區內。²⁰由於敘利亞東北部地區是庫德族的聚集區，此舉形同瓦解庫德族在該地區的人口結構，如前所述，土耳其對庫德族的壓迫一直是歐土入盟談判中難以化解的癥結，因此歐盟不可能支持土耳其以安全區為由，實則壓縮庫德族的生存空間，因此，土耳其也須認知到歐盟不會在庫德族問題上放水。

¹⁹ Anadolu Agency, 27 March 2020, 'EU-Turkey talks continue on refugee deal', from: <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-turkey-talks-continue-on-refugee-deal/1782045>. Latest update 20 May 2020.

²⁰ The Arab Weekly, 22 March 2020, 'EU mulls more refugee aid for Turkey despite resentment of Ankara's stance in border crisis', from: <https://the arabweekly.com/eu-mulls-more-refugee-aid-turkey-despite-resentment-ankara-stance-border-crisis>. Latest update 20 May 2020.

陸、小結：歐土關係的未來發展

歐盟與土耳其的關係涵蓋了政治、經濟與社會等不同面向的議題取向。歐盟不僅需要面對超國家機構與會員國之間的協調，也要面對與土耳其，甚至是與俄羅斯之間的政治角力。

對歐盟而言，歐土難民協議反映歐盟在維護邊境安全上的能力缺口。由於土耳其並非歐盟會員國，因此歐盟與土耳其的合作須能呼應雙方的共同利益，歐盟不能再過度強調本位主義與優越者的心態，也不能只將土耳其視為對歐盟有所求的候選會員國，而是應該將土耳其視為夥伴，使歐土關係能夠更趨平衡，也就是所謂的「建設性交往」(constructive engagement)」才有助於解決當前局勢。當然，為了避免更多難民湧入，歐盟也需盡快與土耳其達成新的協議，在此過程中，執委會對內與對外的協調能力尤其重要。在內部的討論中，例如歐洲議會於 4 月舉行的例會辯論，有歐洲議員批評土耳其將難民做為政治籌碼來換取更多的支持；也有議員認為這時候必須團結起來，在給予土耳其人道救援的同時，也應該維持歐盟本身的法治規則。

對土耳其而言，作為歐亞交界地帶的區域大國，重要的地緣位置使它得以扮演地緣政治要角，不過也更考驗其外交智慧。若土耳其與俄羅斯的關係太近，歐盟會擔憂俄羅斯的影響力透過土耳其滲透到歐洲邊境，影響會員國對歐土合作的態度。因此，歐盟與土耳其的邊境合作能否順利維持，也取決於土耳其與其國際夥伴的權力平衡。土耳其的角色就如同平衡者 (balancer)，由於歐盟面對內部會員國的壓力，難以完全以執委會認為的最適方案來處理難民問題，因此土耳其可獲得較入盟談判時更多的談判優勢。不過若土耳其過於獨斷的主張自身利益，也可能反而使歐土關係陷入僵局，阻

礙土耳其希望藉由難民合作而獲得的政治與經濟利益。

綜上所述，本文認為土耳其在難民政策的作為，反映了歐土關係的複雜性。因為土耳其需要歐盟的金援，而歐盟也需要土耳其協助其進行邊境管理，因此在雙方互相需求、但又在細項無法彼此妥協的情況下，導致了今年年初的僵局。面臨著歐盟近年來右翼民粹勢力興起，如何處理難民問題攸關到各會員國國內選舉還有政治議程，更有甚者，身為邊境國家的希臘或保加利亞還有更強烈想要依自己國家利益行事的誘因，也使歐盟在與土耳其協商難民協議時的角色有時顯得較為捉襟見肘。儘管如此，歐盟龐大的市場與觀光人口對土耳其而言仍有誘因，歐盟也正需要土耳其為其邊境進行最後防線的守護，雖然土耳其手中有「難民牌」，但是歐盟手中也有「入盟牌」，並且土耳其也清楚地知道，在中東政治局勢不穩定的情況之下，不是俄羅斯，也不是遠在亞洲的中國大陸，近在咫尺的歐盟才是促進土耳其發展、鞏固土耳其區域大國地位的最好選項。

