

# 「英國脫歐」的俄羅斯視角

政治大學國際事務學院 洪美蘭教授

## 一、前言

英國脫歐公投 ( Brexit vote ) 於 2016 年 6 月 23 日舉行，在 51.89% 投票支持退出歐盟後，英國政府在 2017 年 3 月 29 日向歐盟遞出首相德蕾莎·梅 ( Theresa May ) 簽署的脫歐信函，引用《里斯本條約》第 50 條，正式啟動脫歐程序，與歐盟展開為期兩年談判。面對歐盟因英國脫歐而產生重大變化的時刻，作為歐盟最具爭議性的重要鄰邦 – 俄羅斯，如何看待英國脫歐，也引發外界關注，特別是英國正因脫歐談判忙得焦頭爛額時，卻又傳出前俄情報總局上校在英遭毒害，以及敘利亞政府軍使用化武等事件，更遑論英國有研究指出俄國影響英國脫歐公投等議題，皆使得英俄關係趨向緊張。究竟俄羅斯如何看待英國脫歐，以及為何英國脫歐公投後與俄關係緊張化？本文企圖從國人較缺乏的俄羅斯視角著手，提供俄羅斯方面對英國脫歐和英國脫歐公投後的歐俄關係之觀點，以利促進國人更完整、多元地瞭解與認識英國脫歐及其後續的國際關係發展。

## 二、英國脫歐談判之現況

首先，英國與歐盟的脫歐談判爭議在於「錢」- 即英國有對歐盟履行財政之義務；以及能否繼續參與歐盟的相關計畫之問題，其攸關著執行中的計畫落實和未來預算缺口等問題。在去(2017)年 12 月公布談判後的共同報告( joint report )

中，英國已經同意負擔 2014~2022 年歐盟預算中英國應分攤的部分，即俗稱的「分手費」。然而，執行中的計畫能否參與就爭議不斷，如布魯塞爾決定將英國排除出"伽利略"衛星導航系統計劃內的戰略性重要基礎設施研究後，並表示歐盟不能與非歐盟國家共享有關安全問題的內部信息，英國則表示將研究建立自己的衛星導航系統，但英國政府正在努力維持其在泛歐項目中的作用。

其次是有關英國與歐盟整合的協議，英國如何轉換或退出，即英歐關係如何安排，如：歐盟整合的「四大自由流通」在正式脫歐前(因脫歐談判長達兩年故須有過渡協議來規範)和脫歐後各該如何安排處理?特別是有關愛爾蘭邊界議題，成為爭議焦點。其中，人員自由流通涉及旅英歐盟僑民與旅歐英國僑民的權益；商品、貨物流通則涉及英國退出歐洲單一市場後，與歐盟在關稅或自由貿易協定的關係如何安排?英國當然希望能繼續進入歐洲的商品與服務市場，但目前倫敦有意在英國脫歐後退出歐盟的關稅同盟。

英國與歐盟的脫歐談判，現階段最樂觀的進展是今(2018)年 3 月 19 日已達成脫歐過渡期協議草案 ( Draft Withdrawal Agreement )。據此草案，英國脫歐的過渡期將從 2019 年 3 月 29 日到 2020 年 12 月止正式脫歐。英國同意，在過渡期抵達英國的歐盟人將比照先前旅英歐盟僑民擁有相同之權利，以及捕魚數量仍受歐盟配額限制，北愛與英國間將成立共同旅行區 ( common travel area )，以利保障人員之自由流通，但貨物自由流通尚有爭議；而歐盟則同意，英國在過渡期可以跟其它國家進行貿易談判並簽署協議，但協議將在過渡期結束後才開始

生效。英國與歐盟將設立聯合委員會，確保雙方所簽訂的協定能夠如實進行，同時提供雙方解決爭端之用。

### 三、俄國對英國脫歐之態度

英國脫歐公投宣傳期間，許多國家元首表態，呼籲支持英國留在歐盟，唯有俄國總統普欽對英國脫歐始終保持緘默，讓外界解讀此種表態，其實是支持英國脫歐，因為對俄態度強硬的英國脫歐後，有利於歐盟解除對俄經濟制裁和弱化歐盟的團結。故當時英國總理就公開說，如果英國脫歐，普欽「也許很開心」；以及其外交大臣哈蒙德(Philip Hammond)更直接說，「希望我們離開歐盟的唯一國家可能就是俄國」。面對外界如此的解讀，俄國外交部發言人扎哈洛娃(Maria Zakharova)無奈地表示：「不僅是英國，全世界都一樣，什麼問題責任都往俄國身上推」。果然，繼英國脫歐公投結果震驚全球視聽後，川普當選美國總統更令國際上的傳統菁英和主流媒體譁然下，通俄門事件的調查如火如荼地展開。而今(2018)年 2 月英國通訊機構對俄羅斯「企圖」影響脫歐公投結果的研究出爐，也指出俄媒及其社交網站賬號發表的文章對英國脫歐公投的影響是英國官方宣傳的四倍。因此，對俄國人而言，當歐美把無法相信與承認的事實，將其結果歸咎於因外力操作，或更具體的說是俄國操作的闡釋，無法認同，並認為這更可合理地認知到，儘管冷戰結束多年，歐美仍「懼俄和拒俄」，因為如同北約秘書長斯托爾滕貝格(Jens Stoltenberg)在第 54 屆慕尼黑安全會議上警告和強調，歐盟要

認清楚其仍未具自衛能力，英國脫歐後，北約 80%的預算將來自歐盟外國家，可能形成對歐盟外成員區別對待的觀點，出現歐洲與北約事務"雙重負擔"的現象。

英國脫歐結果出爐後，普欽才表示：「英國人民的選擇，我們從過去和現在都未干涉，未來也無打算。但對英國將辦理脫歐的相關程序，將密切關注」。因為如普欽在秘魯 APEC 峰會後表示：「英國脫歐對 APEC 國家經濟發展的影響將取決於其脫離形式和速度」。而對俄國來說，雖然歐俄關係爭議不斷，然而，不容否認的是，歐盟不但是俄國最重要的鄰邦，亦是俄羅斯非常重要的經貿、投資夥伴，莫斯科仍然希望歐盟是個繁榮、穩定的大型經濟體。故縱使英國脫歐，俄國仍需要和布魯塞爾保持關係。

然而，不幸的是，今(2018)年 3 月在英國卻又傳出俄前情報總局謝爾蓋·斯克里帕爾(Sergei Viktorovich Skripal)上校和他的女兒遭神經毒劑毒害。英國在聯合國安理會緊急會議上指控莫斯科使用化武，違反禁止化學武器公約的國際法，儘管俄外長謝爾蓋·拉夫羅夫駁斥說，以瑞士研究中心對禁止化學武器組織從事發地點收集的樣本分析可知，斯克里帕爾父女中毒案使用的是 BZ 毒劑，美、英國軍方曾經配備，但俄國和蘇聯不曾生產。或甚至俄國外交部發言人扎哈洛娃表示，英國已脫歐，卻在歐盟峰會呼籲成員團結，保持外交政策一致，其實是在為俄歐關係埋下不定時炸彈，提醒歐盟英國已脫歐之事實。但最終仍招致歐盟 16 個成員國、美國、加拿大、挪威、阿爾巴尼亞、烏克蘭等多國決定驅逐俄國外交

官，以及美國關閉俄羅斯駐西雅圖總領事館之風波。此事件爭議，對俄國而言，再次證實歐美仍存有冷戰思維，對俄不信任；或將其視為是英國的挑釁行為，目的在於轉移對脫歐問題的關注。而英國外交大臣鮑里斯·約翰遜(Boris Johnson)表示，不排除在脫歐，即在英國可獨立制定和行使自己的制裁機制，無須再經歐盟同意時，採取更強硬的路線，加強對俄制裁，特別是有關的普欽人士，打擊俄國政府相關人士在英國安置腐敗資產的行為。

換言之，英國希望更積極地對俄制裁。因此，儘管在敘利亞問題上，美國指責敘利亞政府使用氯氣彈化武攻擊東古塔區的杜馬鎮，呼籲歐洲國家加入對敘利亞政府軍之攻擊，但英國表示，需以證據為基礎，再謹慎做出決定，因為俄國駁斥美國的指控。不過，最終英國仍派出核潛艇佈署在敘利亞周邊。也就是說，同樣面臨不當使用化武的指控，未知英國是否針對兩個事件皆確實以足夠的證據釐清事件真相後才做出決定？但從其決定已經可以確認英國對俄和其支持的敘利亞阿薩德政權之態度了。

事實上，英國的態度其實也符合英國和歐盟的現實經濟利益，以能源進口利益為例，因為英國和歐盟皆希望可以從其他地區進口能源，以分散由俄進口能源之比重，達成能源進口多元化，鞏固能源進口安全，故其當然不希望由親俄且已經與俄國達成能源合作協議的阿薩德政權繼續執政<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 俄國與敘利亞阿薩德政權的政經戰略利益關係，請詳參：洪美蘭，「俄國老唱反調？」，自由時報，2016年2月1日，A14。

<sup>2</sup> Moscovici: "Gli italiani definiscono il loro destino". L'appello: "Restino nelle regole comuni e nell'euro", La Repubblica,

#### 四、結論

當歐盟面對英國脫歐的重大轉變，俄羅斯總統普欽不但獲選連任成功，還親自駕駛一輛卡車，以率領 30 輛卡車車隊通過連接克里米亞半島和俄國領土之刻赤海峽(Kerch Strait)大橋部分公路通車儀式。此舉看在歐盟眼裡，似乎別具意義，因為歐俄雙方正因烏克蘭爭議而相互實施經濟制裁。而英國傳統上又是歐盟成員中對俄態度較為強硬的會員國，因此，相對於多數國家領導人呼籲英國勿脫歐時，普欽的緘默即被解讀為支持英國脫歐，而後續也出現指控俄國透過網路宣傳支持脫歐之說。

然而，對俄國人而言，普欽緘默的不作為卻被外界曲解，網路宣傳影響脫歐之說也是歐美對俄防備之心，冷戰思維遺緒的表現。對於使用化武疑案，在未釐清前歐美就大動干戈的對俄和其支持的友邦－敘利亞阿薩德政權進行制裁，更是不合理的作為。諸如此類的俄羅斯視角與歐美觀點截然不同，難怪歐俄關係爭議不斷。但事實上，如上文所述，以能源進口利益為例分析，即可理解雙方觀點不同實與國家政經利益有關，呈現出國際關係的現實主義。

## 義大利脫歐拉鋸戰：兼論對英國脫歐談判的挑戰

輔仁大學義大利語系主任兼外交暨國際事務學程召集人 張孟仁

這幾年來歐盟過得不是很順遂，外有川普的不確定因素，內有英國脫歐談判與義大利民粹政府即將上台兩件頭痛事。內部頭一件事的發生已經重擊歐盟信心，需要後續靠談判盡可能在重要議題上綁住英國，使其與歐盟合作；第二件事的棘手程度絲毫不下於前者，可由近日全球主要股市引發賣壓，道瓊工業指數、華爾街股市 3 大指數都收低、歐洲股市和歐元今天續跌等看出個所以然，主要是義大利的政治危機引發全世界投資者擔憂義大利民粹政府上任後，可能傾向反歐元立場與大舉增加公共支出。鑑此，歐盟執委會副主席 Valdis Dombrovskis 本月(5月) 23 日率先警告，義大利應該控管政府債務。面對義大利組閣在即可能讓歐盟出現第一個民粹政府，執委會專員紛紛出來信心喊話，先是貨幣與經濟事務法籍專員 Pierre Moscovici 希望義大利能遵守成長與穩定公約(SGA)並且續留歐元區，為釋出善意，還進而宣布暫時不會對義大利違約進行罰款，只會監督。<sup>2</sup>另外，德籍負責預算的專員 Gunther Oettinger 在史特拉斯堡(Strasburgo)接受專訪之際則是強調市場的動盪會迫使義大利選民認真思考回到正軌，他的一番話甚至引起一陣騷動，逼得歐盟高峰會主席圖斯克出來圓場，希望執委會同事扮演好公

---

<sup>2</sup> Moscovici: "Gli italiani definiscono il loro destino". L'appello: "Restino nelle regole comuni e nell'euro, La Repubblica, 29/5/2018, <[http://www.repubblica.it/economia/2018/05/29/news/moscovici\\_gli\\_italiani\\_definiscono\\_il\\_loro\\_destino\\_restino\\_nelle\\_regole\\_comuni\\_e\\_nell\\_euro\\_-197648477/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P1-S1.8-L](http://www.repubblica.it/economia/2018/05/29/news/moscovici_gli_italiani_definiscono_il_loro_destino_restino_nelle_regole_comuni_e_nell_euro_-197648477/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P1-S1.8-L)>.

僕角色不要生事。<sup>3</sup>後續高潮迭起，原本以為重啟大選的可能性大增，沒想到在民粹「五星運動」( Il Movimento Cinque Stelle ) 與聯盟黨 ( Lega ) 為了上台執政頭腦清醒後，隨即轉念退讓一步，促成歐盟首個民粹政黨誕生。

## 義大利從「胎死腹中」到順利的組閣過程

義國三月四日舉行國會大選，右派聯盟以 37%得票率領先，但「五星運動」以近 33%得票率躍居義大利最大單一政黨，分別成為國會前 2 大勢力，但雙方都未有足夠議席可以執政。此外，自 3 月大選以來，義大利各政黨紛爭不斷，產生僵局國會，新政府也一直難產。

起初，反建制的「五星運動」主席迪馬尤(Luigi Di Majo)向反移民的「聯盟黨」主席薩爾維尼(Matteo Salvini)拋出橄欖枝提議組建聯合政府，但聲明聯合內閣中不准有貝魯斯柯尼(Silvio Berlusconi)存在；而「聯盟黨」考慮到誠信問題，不願以放棄貝魯斯柯尼為代價，換取與「五星運動」聯合執政。後來在總統決定籌組「中立」的技術內閣後，兩黨見勢不對，各退一步，又加上獲得貝魯斯柯尼忍讓退出，兩個總算妥協的政黨經由談判簽署合作書，另於 21 日共同提名 54 歲知名度不高的孔蒂 ( Giuseppe Conte ) 出任新聯合政府的總理。總統馬達雷拉(Sergio Mattarella)23 日即便同意此任命案，但表明會「特別注意」內閣人

---

<sup>3</sup> "Dai mercati un segnale agli elettori italiani". Bufera sul commissario Ue Oettinger che poi si scusa. Juncker: "Commento sconsiderato", 30/5/2018, <[http://www.repubblica.it/politica/2018/05/29/news/di\\_maio\\_salvini\\_spread-197637471/?ref=RHPPLF-BH-10-C8-P1-S1.8-T1](http://www.repubblica.it/politica/2018/05/29/news/di_maio_salvini_spread-197637471/?ref=RHPPLF-BH-10-C8-P1-S1.8-T1)>.



選。原本打算孔蒂組成內閣之後，送交眾議院與參議院行使同意權，靠著目前「五星運動」與「聯盟黨」在 630 席的眾議院握有 349 席的過半優勢，在 320 席的參議院也掌控 167 席，可望順利組閣。不過，孔蒂提出的經濟部長人選薩沃納 (Paolo Savona) 向來主張退出歐元區，並質疑歐元區被德國綁架，27 日遭馬達雷拉否決。<sup>4</sup>因孔蒂堅持要任用，又不肯接受其他方案，前任親歐政府時期上台的總統只好否決該項人事案，孔蒂放棄籌組新政府。<sup>5</sup>

依據義大利憲法第 92 條，僅具象徵性的義國總統擁有的少數重大權力之一即為有權拒絕任命獲提名的內閣人選，此次卻引發政治動盪。不過，總統的有限權力常在政治危機時扮演關鍵角色，確保義大利朝正軌發展。但是人事案的否決激怒了「聯盟黨」和「五星運動」，還讓「五星運動」黨魁迪馬尤指控馬達雷拉濫權，表示應以叛國罪彈劾他。

日前，馬達雷拉要求柯達雷利 (Carlo Cottarelli) 嘗試組閣，由專家來組成「中立政府」獲取歐盟與投資人對義大利的信心，倘若能通過信任投票，將帶領義大利過渡到來年重新進行大選，否則將於今年秋天舉行。不選擇立即在盛夏舉行大選，乃因諸多國民都在度假，況且義大利國內尚未允許信件投票。不過，原本有

---

<sup>4</sup> 薩沃納向來反對與歐盟進一步整合，他的新書中曾抨擊單一貨幣是「德國牢籠」，認為德國從未放棄統一歐洲的野心，指責義大利加入歐元區是「歷史性的錯誤」。義大利總統研判該激進反歐論調，勢必引起投資人緊張，不利於義大利經濟，因此他同意了所有內閣人選，唯獨否決了財長的任命，要孔蒂另覓人選，但孔蒂(與其說他，應該是主席薩爾維尼的堅持)不願妥協，最終只能放棄組閣權。

<sup>5</sup> 這並非義國總統頭一次拒絕任命獲得國會多數議員支持的部長，此前至少有過三次紀錄，絕大多數發生在貝魯斯柯尼 (Silvio Berlusconi) 身上。1994 年貝氏贏得大選後，向時任總統史卡爾法羅 (Oscar Luigi Scalfaro) 提名他的私人律師普瑞維梯 (Cesare Previti) 出任司法部長，但遭總統拒絕，貝魯斯柯尼不得不接受結果。

權組閣的「五星運動」和「聯盟黨」皆不支持柯達雷利，一般預料他的新政府很難過關，恐將在信任投票遭拒後立即總辭，從而在八月過完假後重新大選。

明知組成「中立政府」的這個想法無法在參眾議院過關，但義國總統這一著僅是拖延的棋居然產生了效果。先是原本盛怒威脅要彈劾總統的「五星運動」黨魁迪馬尤考量到在黨內的人氣、「五星運動」的民調與之後重啟大選的風險，選擇後退一步，願意配合調整經濟部長人選薩沃納的位置，現在球反而到了「聯盟黨」薩爾維尼手上。<sup>6</sup>急於執政的「五星運動」與「聯盟黨」在歷經總統阻撓組閣失敗氣急敗壞之餘，居然還能頭腦清楚、峰迴路轉，大方向的髮夾彎後，歐盟擔憂的惡夢在大選的第八十八天後成真。

歐盟方面，眼見組閣可能成功，歐盟執委會主席容克不假辭色直言，義大利人應該多工作一點、少一點貪汙。原本前一天歐盟公布給予義大利的區域補助上升 6%準備當成誘因(見表一)，是歐盟所有會員國最高的，想以之用來補償或刺激義大利經濟發展，並收買義大利民心，想不到這些錢都將成為民粹政府所用，還好歐盟有給出條件，前提是要按照歐盟的規則來走，才能享用。

### 義大利人民、民粹政府對歐盟未來的挑戰

其實被欽點的孔蒂只會是個傀儡，兩位黨魁影武者方是決策的要角，爬梳五星運動與聯盟黨雙方同意的合作書，內容承諾將不再遵循德國所要求的「撙節」，

---

<sup>6</sup> 張孟仁，「義民粹政府底定，埋下歐盟未爆彈」，聯合報，民國 107 年 6 月 1 日，頁 12，<<https://udn.com/news/story/11321/3173513>>。

而是要刺激經濟成長，確保每月發放 780 歐元的基本收入給予成員正在找工作的貧窮家庭。未來新政府將大幅減稅，調整原本落在 23%至 43%之間的所得稅率將之降至 15%、20%的單一稅率，並將廢止 2019 年營業稅與消費稅的增稅計畫，整體達 1000 億歐元，恐讓原本已債台高築的義大利更雪上加霜。甚至要求歐洲央行減計 2500 億歐元的債務。<sup>7</sup>目前身為歐元區第三大經濟體，義大利政府債務是全歐元區最高、世界第 4 多的 2.3 兆歐元，占國內生產毛額 ( GDP ) 的 131.8%，僅次於希臘政府的 178.6%、2006-2016 的經濟成長率-0.6%以及銀行體系壞帳達 1730 億歐元。<sup>8</sup>根據經濟學人分析，一旦義大利的民粹政府組成，將比希臘的激進左翼聯盟 ( Syriza ) 組成的政府，對歐盟、歐元區的威脅更大，畢竟義大利是希臘經濟體的十倍大。<sup>9</sup>

此外，移民政策，以及解除對俄羅斯的制裁方面都是他們亟欲與歐盟進行談判的範疇。

## 歐元區 QE 計畫退場與歐元區改革

最近義國政治亂局已令「歐洲央行」(ECB)在控制市場動盪與 QE 退場之間，面臨兩難困境。德拉吉 ( Mario Draghi ) 的首要任務自是確保歐元區穩定，因

---

<sup>7</sup> Gavin Jones, “5-Star, League want ECB to forgive 250 bln euros of Italy debt –draft”, Reuters, 16/5/2018, <<https://www.reuters.com/article/italy-politics-draft/5-star-league-want-ecb-to-forgive-250-bln-euros-of-italy-debt-draft-idUSL5N1SMA1R>>.

<sup>8</sup> Jorge Valero, “An Italian job to shield the euro”, EURACTIV, 23/5/2018, <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/an-italian-job-to-shield-the-euro/>>.

<sup>9</sup> 原本歐盟要求要從 2017 的 131.8%，降至 2018 年的 130.7%，然後 2019 年降至 129.77%。

此在義國危機不斷加劇之際，德拉吉也一再矢言將竭盡所能「拯救歐元區單一貨幣」。「歐洲央行」目前維持歐元區經濟穩定的一項重要工具就是大舉收購債券。總計「歐洲央行」從 2015 年 3 月起開始實施該計畫迄今，已收購價值 3,410 億歐元的義國債券。「歐洲央行」原規劃在 9 月再縮減購債規模，並在 12 月完全退場，但如今即便組閣成功，在後續情勢不明情況下，恐迫使「歐洲央行」不敢毅然退出整個 QE 計畫。

另針對歐元區改革計畫，主張「義大利主權優先」的兩黨除了進行義國內部財政改革外，還想針對歐盟財政(重新審視成長與穩定公約 Stability and Growth Pact)進行談判。準此，民粹新政府上台後，必然會阻礙法國總統馬克宏 ( Emmanuel Macron ) 想要改革歐盟與歐元區的計畫。

### 義大利立場親歐轉疑歐

5 月 23 日歐洲議會的調查機構(Eurobarometro)為因應來年的歐洲議會選舉出爐一項關於歐盟會員國公民對於歐盟的民調，強調 60%舊歐洲人民對於歐盟會員國身分採正面的看法，甚至超過 67%的人認為歐盟為其國內帶來益處，此為 1983 年以來的新高，但是義大利的親歐「歐洲主義」明顯下降，僅有 39%持正面看法，六個月前甚至僅有 36%；相較於歐盟平均有 67%的人認為歐盟為其國內帶來益處，義大利只有 44%。<sup>10</sup>此外，71%的義大利受訪者認為反建制政

---

<sup>10</sup> Nicola Lillo, "L'appartenenza all'Ue e' positiva solo per il 39% degli italiani," La Stampa, 23/5/2018, <

黨可以帶來改變，在歐盟內部僅有克羅埃西亞的 72%超過義國，而歐盟平均是 56%。倘若詢問歐盟各國受訪者哪些議題相對重要？依序是反恐(49%)、青年失業(48%)、難民議題(45%)，以及經濟與成長(42%)；然而在義大利人心目中的順序幾乎是顛倒的：難民議題(66%)、青年失業(60%)、經濟與成長(57%)與反恐(54%)。從數據分析看來，票投給「義大利主權優先」的兩黨正好能對症下藥，符合義大利人的口味。

(表一)歐盟會員國獲取結構基金(Cohesion fund)補助的多年期預算比較

Country	2021-2027	2014-2020	Absolute change (euro billions)	Relative change (%)
POLAND	64.4	83.9	-19.5	-23.3
HUNGARY	17.9	23.6	-5.7	-24
CZECH	17.8	23.5	-5.6	-24
GERMANY	15.7	19.8	-4.1	-20.6
SLOVAKIA	11.8	15.1	-3.3	-21.7
LITHUANIA	5.6	7.4	-1.8	-24
PORTUGAL	21.2	22.8	-1.6	-7
ESTONIA	2.9	3.8	-0.9	-24
FRANCE	16	16.9	-0.9	-5.4
LATVIA	4.3	4.9	-0.6	-13
CROATIA	8.8	9.3	-0.5	-5.5
SLOVENIA	3.1	3.4	-0.3	-9.2
MALTA	0.6	0.8	-0.2	-24
IRELAND	1.1	1.2	-0.2	-12.6
SWEDEN	2.1	2.1	0	0
NETHERLANDS	1.4	1.4	0	0
AUSTRIA	1.3	1.3	0	0
DENMARK	0.6	0.6	0	0
LUXEMBOURG	0.1	0.1	0	0
CYPRUS	0.9	0.9	0	1.8
BELGIUM	2.4	2.4	0.1	0
FINLAND	1.6	1.5	0.1	5.1
BULGARIA	8.9	8.3	0.7	8
GREECE	19.2	17.8	1.4	8
SPAIN	34	32.4	1.6	5
ROMANIA	27.2	25.2	2	8
ITALY	38.6	36.2	2.3	6.4

<<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-on-proposes-more-spending-on-italy-and-south-less-on-visegrad-four/>>

## 結論：兼論對英國脫歐談判的挑戰

分析新政府的內閣名單中，儘管孔蒂依然是擔任總理，副總理則分別是兩位黨魁，且「聯盟黨」的薩爾維尼還擔任他第二想要的「內政部長」，可用來驅逐

難民阻擋歐盟的移民政策以及修改「都柏林條約」，不讓難民落腳的第一站（國家）負責；而「五星運動」的黨魁狄馬尤擔任「勞動部長」將在此相關政策上犒賞南部選民；原本不為總統所喜的反歐元經濟部長候選人，則轉為歐盟部長，安排在此位子上，自當無需贅言，原因無他——繼續與歐盟抗衡。總理面對兩位握有政黨實權的副總理僅會是裝飾作用，未來應該僅能靠這幾年來兩黨的迅速壯大，自然跟義大利人民對現狀的不滿有關，特別是德國加諸在身上的緊箍咒——緊縮政策以及收容過多的難民。<sup>11</sup>

此外，主張「主權優先」的民粹政府登場或許在對英國脫歐談判中產生不確定因素，該不確定不見得全部對外指向英國，也有可能出現在某些政策/議題上內部挑戰歐盟，譬如農業政策與進一步的軍事整合，特別是要彌補英國脫歐後的預算大黑洞。英國脫歐後，義大利身為歐盟第三大經濟體(全球第十大)勢必要上交給歐盟一筆不少的款項，這不符當前民粹政府打算大筆把錢用在刺激義大利國內的經濟成長上，可能因此討價還價，就像義大利曾經因為匈牙利不肯接受難民，一度威脅反對把「淨貢獻」的預算用來補貼匈牙利。再者，倘若歐盟對英國脫歐的談判上給予的好處過於優厚，疑歐的義民粹政府是不可能默不作聲。

最後，首個民粹政府登場必然鼓勵了其他會員國內部的民粹疑歐勢力，就如法國的勒潘向來與義大利的「聯盟黨」交情甚好，兩者都跟俄羅斯眉來眼去，關係甚好。未來歐盟針對俄羅斯的共同立場應該也會弱化。

---

<sup>11</sup> 張孟仁，“歐盟首見民粹政府”，自由時報，民國 107 年 6 月 2 日，頁 19，<<http://talk.itn.com.tw/article/paper/1205576>>。

Turkey EU Relations; Where Is It Heading?

Burhan CIKILI

(Deputy Director General of Formosa Institute)

邱柏宏 ( 福爾摩沙學會副會長 )



## Abstract

Turkey-EU relations are at its lowest level ever. EU having difficulties about finding leverage points against Turkey since Erdogan government threatens EU with migration card. As a migration transit country Turkey host more than 3.5 million Syrian refugees not including hundreds of thousands of others. Besides growing political, economic instability in Turkey is already triggers a new flow of migration and this may get worse. Migration negotiations are linked to EU accession talks with Turkey as a result there is no support for full membership of Turkey among EU countries as an option, still the negotiations will continue in migration, security dominated context.

*Keywords:* Turkey, migration, Erdogan, negotiations, coup, capability

## Turkey EU Relations; Where Is It Heading?

Turkey`s journey of EU began very early since 1963. When we look back this 55 years period one can say the situation today is at a crossroad and more complicated than it ever been before.

There are many ups and downs on EU-Turkey relations and we can summarize it in a chronologic order as this<sup>12</sup>:

1963

Turkey signed cooperation Ankara Treaty with European Economic Community, which would yield Turkey and European Economic Community to the Customs Union and provide full membership.

1987

Turkey applied for full membership status to European Community. However EC turned it over said they will not be able accept a new member at that period and postponed membership talks to another time.

1996

After 3 years of discussions and talks Turkey and EU signed bilateral agreement and accepted Turkey into Customs Union system. CU impact

---

<sup>12</sup> The chronological order is derived and revised based on source:  
<https://www.ab.gov.tr/files/chronology.pdf>

on Turkey's economic development is unquestionably tremendous and EU accession seen as a clear sign of accepting Turkey into EU.

1999

The candidacy status was recognized for Turkey in European Council Summit Meeting in Helsinki.

2001

"The Framework Code" which constitutes the base of the procedures related to Accession Partnership and the base of the donation that Turkey will receive from the Accession Partnership was accepted in the meeting of Fragment Regulations General Affairs Council. On 19<sup>th</sup> of March, Turkish government accepted Adaptation program in Grand Assembly.

2001

With the Accession Partnership the reforms accelerated by government. Between 2001-2004, eight adaptation policy packages and two constitutional reform packages are accepted and implemented.

2004

A new era began for Turkey... In the Brussels summit meeting of EU Head of State or Government, it was stated that Turkey has sufficiently

implemented the political criteria and it could open the negotiations for EU accession on 3 October 2004.

2005

European Union started full membership negotiations with Turkey upon the decision taken in Luxemburg. Since 2005, there have been no other significant progresses happened in terms EU accession of Turkey. There are 35 chapters of accession negotiations and only 16 of them opened until now. In reality accession talks are halted currently and there is a disagreement of opening about new chapters between two sides.

### An Overview of Recent Factors

There are several reasons of current unprogressive relations between EU-Turkey. Turkey's giant budget deficit<sup>13</sup> problem, huge unemployment rate<sup>14</sup> and external debt<sup>15</sup> are all higher than EU average. Additionally current Erdogan led AKP government, which possesses the majority in the parliament more than 15 years as one party government was once seen as progressive, ambitious and reformist in terms of EU

---

<sup>13</sup> Estimated 66 billion TL 2018 year-end.

<https://ahvalnews.com/turkish-economy/turkish-budget-deficit-widens-37-first-quarter>

<sup>14</sup> 2018 first quarter rate is %10.6 according to

<https://tradingeconomics.com/turkey/unemployment-rate?embed>

<sup>15</sup> Turkey's gross external debt stock stood at \$453.2 billion according to

<https://www.aa.com.tr/en/economy/turkeys-external-debt-stock-reaches-4532b-/1103634>

accession at their early years. However current status of Turkey and practices of Erdogan government does not even match very fundamentals of Copenhagen Criteria. There is serious backwardness on freedom of media, freedom of expression, rule of law, independence of judiciary and even property rights. After July 15, 2016 failed coup attempt Erdogan government initiated endless martial law period, which simply removes very basic human rights. During the martial law thousands of educational compounds, media companies, universities, private hospitals, NGOs and private companies are either shut downed or confiscated by government. Over 150 thousands of people purged, sacked, detained and more than 50 thousands people are arrested including more than 700 children, many newborn babies prisoned with their mothers<sup>16</sup>.

Additionally another key factor and probably is single most important one for EU side is that Turkey hosts more than 3.5 millions of Syrian refugees. Moreover as a migration transit country there are more flows coming from Afghanistan, Kurdistan and other African countries. Beside that Erdogan Regime forces many Turkish citizens to leave their country by prosecuting them or forcing to migration<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Source: <https://turkeypurge.com/tr/>

<sup>17</sup>

## Conclusion

EU have difficulties about finding leverage points against Turkey since Erdogan government threatens EU with migration card. It also should be noted that EU's capability of dealing with so-called "strong men" is not limited to Erdogan of Turkey only. The anti-EU perception is increasing in Turkey in both sides due to different source of understanding. The rhetoric on pro-Erdogan camp is that "EU is supporting plots behind coup attempt" and "trying to topple down Erdogan government" through economic policies and many other absurd claims. On the other hand opposition of Erdogan camp accuses EU not taking necessary actions against Erdogan regime and give pressure through economic policies or asking more direct support to NGOs in Turkey who are dealing with unlawful practices of government. Additionally most government purge victims feel abandoned after European Court of Human Rights recognition of new judicial institution of Erdogan government which is established to blockade Turkish citizens to apply ECHR.

Without a real membership prospect, the accession process has totally lost its credibility and thus the political incentive for reforms in Turkey. As a result, Turkey' s democratic standards and human rights record today are at their worst ever level since AKP came to power in 2002.<sup>18</sup>

EU and Turkey agreed on a Joint Action Plan to overcome regular, irregular migration flow into EU just days after many prominent journalists detained and arrested. While EU leaders focused on migration problem and taking actions to bring solutions to this issue, the interpretational rhetoric of Erdogan government is more like "EU needs us" and using migration, refugees as joker card, short cut of accession.

Previously opening accession chapters used to be the strongest leverage of EU against Turkey, however linking migration issue to accession negotiation concluded in not a beneficial way for both parts. EU committed to re-energise Turkey' s accession process by opening new negotiation chapters; to accelerate the lifting of visa requirements for Turkish citizens and to provide an initial €3 billion euro to improve the situation of Syrians in Turkey.

---

<sup>18</sup> <https://eu.boell.org/en/2017/07/07/turkey-and-eu-crossroads-how-fix-wrecked-relationship>

Nowadays opening new chapters lost its credibility as leverage on Turkey side moreover it will have no impact on democratic development of Turkey. Still one cannot hold itself asking would things be different if opening some chapters did not blocked by some of EU countries before 2008?

An open political dialogue with a focus on human rights and rule of law is needed. EU is on test to deal with more than one strongmen with undemocratic practices. Obviously under recent developments there will be core integrated countries in center of EU decision making process and some of these countries such as Poland, Hungary are against EU reforms and there will be non-member partners such UK, Ukraine may be Israel not in the decision making body where Turkey may find a place in here. Under this scheme EU must continue of its expansion as developer of the region and expand its influence as most important democratic institution of the region.