

第三章 賽普勒斯加入歐盟之過程

本文第二章已說明冷戰時期賽普勒斯與歐體之關係，以及賽普勒斯申請入會之動機。自 1990 年歐體接受入會申請後，賽普勒斯即展開長達十四年之入會進程。本章首節將對歐盟之入會相關規定作一說明，以利讀者對於賽普勒斯各階段之入會進程有所認識。然賽普勒斯入會進程中，受各種因素之影響，使其入會過程充滿波折。此案牽涉層面之廣泛，非以一單一國家申請入會之角度足以解釋之。本章第二節，將逐一分析影響賽普勒斯入會進程之各項因素，並對該等因素間錯綜複雜之關係加以釐清。本章第三節，將敘述賽普勒斯於入會談判過程中，對於各談判章節所作之調整與談判之結果。

第一節 歐體對於賽普勒斯入會申請之評估

歐體於 1990 年賽普勒斯提出入會申請前，已分別於 1973、1981、1986 年歷經三次擴增會員國之行動，會員國數量由六國增添至十二國。同時，亦有不少非歐體會員國與之簽訂經濟聯繫協定與準會員國協定，如賽普勒斯、土耳其、中東、地中海沿岸等國。身爲一舉足輕重之區域性國際組織，歐體對於吸收新會員國加入，亦有明確之規範。簡而言之，申請國必須經由提出入會申請、入會談判、簽約、批准等程序，方能成爲會員國。賽普勒斯提出入會申請後，已完成申請入會之第一道手續，而 1993 年歐體執委會對其入會案做出意見，對於日後賽普勒斯之入會進程具有決定性之影響。

一、歐盟入會相關規定

申請國資格

早在歐體成立時，各創始會員國即已確立了歐體爲一個開放性國際組織的構

想。歐體條約第九十八條中規定，任何歐洲國家均可以提出加入歐洲共同體的申請。而歐洲經濟共同體條約第二三七條、歐洲原子能共同體條約第二〇五條亦依循其概念，對於願意接受條約義務的歐洲國家，皆歡迎其入會。1993 年的馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht，亦稱為歐洲聯盟條約）生效後，取代了先前三個共同體創始條約中對於新會員國申請加入的條款，條約中第 O 條規定：「每一個歐洲國家均得以申請成為歐洲聯盟之會員國」。雖然條約中對於歐洲國家廣開入會大門，但對於申請國之資格並非毫無限制。條約第 F 條要求「聯盟之成員必須具有遵循民主基本原則之政府體系」。1997 年 6 月於阿姆斯特丹舉行的歐盟政府間領袖會議亦對此做了補充規定：「一個歐盟加盟國之成員國權利，得因為該國對於自由民主之基本原則，以及對於人權與基本自由之尊重，嚴重且持續的侵害，而被歐盟終止或暫停」。因此在阿姆斯特丹會議結束後，歐盟亦對馬斯垂克條約第 O 條做了相關補充：「所有的加盟申請國必須尊重全部共同體所接受的民主與人權基本原則」。此外，在歐體條約第 3a 條第一款也確定，歐體及其成員國所推行之經濟政策必須遵從開放的市場經濟與自由的貿易競爭。

因此，由歐體的眾多條文中，可以歸納出欲申請加入歐盟的國家，必須具備以下條件：一、申請國必須為歐洲國家。二、申請國必須為民主政府且擁有開放的市場經濟。三、申請國必須接受且有能力履行歐盟現存之架構，包括歐盟的法律、規則、規範與各種標準，即所謂的「共同體既存原則」（Acquis Communautaire）。¹

¹共同體既存原則（Acquis Communautaire）是歐盟體制內所有有效規範的總稱，可分為三大類：1.主要法源（Primary Legislation）：主要法源是在確立共同體成立之目的所應共同遵行的一系列政策，規定共同體組織規程及享有之職權、劃分會員國間或與共同體間之權利與義務、以及修改、增添創始條約之特別程序等事項。其地位等同於一般國內憲法，而有憲法條約（Constitutional Treaties）之稱。歐洲煤鋼共同體條約、歐洲經濟共同體條約、歐洲原子能共同體條約與歐洲聯盟條約均屬之。2.次要法源（Secondary Legislation）：主要為共同體依照創始條約所制定之規則（Regulations）、指令（Directives）、決定（Decisions）、建議（Recommendations）與意見（Opinions）3.判例（Case-Law）：主要為歐洲法院之判例。

哥本哈根標準

爲了迎接下一波歐盟擴大的挑戰，在 1993 年 6 月於哥本哈根舉行的歐盟高峰會中，歐盟對第五波擴大的議題做了相當程度的討論。爲了使往後的申請加盟國能夠更加熟悉歐盟的體制以及價值觀，歐盟高峰會將所有有關於會員國資格的條文加以彙整，制定出一套入會標準，即所謂的「哥本哈根標準」(Copenhagen criteria)，進而依此評斷申請國是否具備入會資格。哥本哈根高峰會的決議，對於往後的申請加盟國，宣示了下列幾個重要指標：

- 1．實施民主政治並且要能維持民主制度的穩定。其中包括：貫徹法制、多政黨體系、保護少數族群、尊重人權及多元主義。
- 2．實施一套可操作的市場經濟，並且能夠符合歐洲單一市場之公平競爭與對效率之要求。
- 3．有能力承擔並接受所有歐盟既有法律系統中之權利與義務。
- 4．認同歐洲政治同盟與歐洲經濟同盟之目標。
- 5．歐盟的各項活動能力不得因爲接納一個新的加盟國而受到損傷與削弱。

「哥本哈根標準」使得歐盟評估新會員國入會的標準更加具體化，同時也讓有意加入歐盟的國家有了自我評估的依據。然而，並非所有滿足入會標準的國家均得以成爲歐盟會員國，歐盟對於接納新成員國與否，依然具有最終決定權。雖然在歐盟條約中並未有明確規定，歐盟對於申請加入之國家可要求其滿足某些「先決條件」，但在實踐上確是如此。歐盟往往基於政治、經濟、安全、戰略、甚至文化等因素，要求申請國必須達成某些要求。在賽普勒斯的個案中，歐盟即要求賽普勒斯必須完成某些政治上的「先決條件」才能允許其加入，相關部分將於「執委會意見」段落中說明。

入會申請程序

歐盟條約第四十九條對於入會程序做了相關規定：「申請國應向理事會提出申請，理事會於諮詢委員會並獲得歐洲議會成員之絕對多數同意後，以一致決之方式做成決定。加入歐盟之許可條件及相關歐盟條約之調整，應為各會員國與申請加入國間協定之主旨。此協定應送交各締約國依各國憲法之規定批准之」。因此，新會員國的入會程序，可分為提出申請案、談判、決議與批准四個階段。首先，申請國向部長理事會提出入會申請，理事會依其職權委請執委會做出評估報告，衡量申請國入會案之利弊得失。部長理事會依照執委會的報告內容，以決議通過會員候選國名單，而執委會隨後便開啓與候選國之談判，並將談判內容與進展知會部長理事會。談判階段結束後，申請入會案必須在部長理事會獲得共識決（consensus voting）通過，確定同意其加盟申請，並獲得歐洲議會絕對多數同意之後，經過歐盟各成員國同意申請國的加入條約內容，依照國內憲法程序批准。最後將相關文件存置於執委會與歐洲法院，即完成全部加盟程序。再加盟條約生效時，新加盟國家即成為歐盟過去所有已生效條約的締約國，接受條約賦予之權利與義務。²

二、歐盟第五波擴大

在 1995 年以前，歐體總共歷經了四次擴大行動，其成員國由 1957 年的六國增加為十五國，整合的成果有目共睹。在長達數十年的冷戰結束後，歐盟除了加強本身改革外，另一個重要的目標即是迎接下一波新會員國的加入。1989 年底，中、東歐國家共產政權瓦解，歐體隨即協助這些國家致力於政治與經濟上的改革。歐體執委會於 1989 年 9 月的布魯塞爾會議中，宣佈了「援助波蘭、匈牙利

²陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，（台北：五南，民國 93 年），頁 331-335。

經濟重建計畫」(Poland-Hungary : Aid for the Reconstruction of the Economy, PHARE)，亦稱為「法爾計劃」，目的在於協助兩國的經濟重建。隔年，執委會決定將法爾計劃擴及於保加利亞、捷克斯洛伐克³、前南斯拉夫與東德等國家。

為了使中、東歐國家能夠早日融入西方的自由貿易市場，歐體便開始與這些國家進行貿易談判，將其談判名稱命名為「歐洲協定」(European Agreements)。「歐洲協定」替歐體與中、東歐國家提供了雙方貿易、經濟與人員接觸的法律基礎，也為日後中、東歐國家加入歐盟提供了明確的準備方針。由於當時的歐體認為無法立即吸納中、東歐國家脆弱的政治與經濟體質，因此將「歐洲協定」強化成包含貿易與經濟關係、政治對話與文化合作的協定。1991年，波蘭、匈牙利、捷克斯洛伐克分別完成與歐體的第一階段的「歐洲協定」談判；而羅馬尼亞、保加利亞、波羅地海三國（拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞）亦先後於1996年底與歐盟簽署「歐洲協定」。

1993年的哥本哈根高峰會中，歐盟正式宣佈中、東歐國家為歐盟下一波擴大的目標，並表示當這些國家符合歐盟的政治與經濟條件時，將儘快使之加入歐盟。因此，歐盟的第五波擴大行動將包含自波羅的海到黑海地區的中、東歐國家。1994年的埃森（Essen）歐盟高峰會中，執委會以歐洲協定、哥本哈根高峰會的決議做為基礎，提出下一波歐盟擴大的「加入前策略」，並就未來中、東歐國家加入歐盟後，可能面臨到的各種議題，進行評估以及擬定解決方案。1995年一月，歐盟與奧地利、芬蘭、瑞典完成入會談判，此三國成為歐盟會員國，歐盟成員國數目由十二國增加為十五國。而後匈牙利、波蘭亦提出加入申請。該年12月在西班牙馬德里召開的歐盟高峰會中，要求執委會彙整其意見，並詳細評定歐盟下一波擴大的影響。1997年7月，執委會出版「二千年議程」(Agenda 2000)，

³ 捷克斯洛伐克 (Czechoslovakia) 於1989年擺脫共產政權，進行民主化改革，1993年分裂成為兩個獨立國家，即捷克共和國 (Czech Republic) 與斯洛伐克共和國 (Slovak Republic)。

補強對於中、東歐國家申請加入歐盟的意見，並建議自 1998 年開始與捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、斯洛文尼亞以及賽普勒斯展開入會談判，而這些國家亦成爲第一階段與歐盟進行談判的加盟候選國。⁴1999 年的赫爾辛基（Helsinki）歐盟高峰會，亦宣佈了將於 2000 年開始，與保加利亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、羅馬尼亞與斯洛伐克開啓入會談判。

爲了因應歐盟的東擴，歐盟原有的法律規範已不敷使用，必需隨著會員國數量的增加予以調整。在 2000 年的尼斯（Nice）高峰會中，歐盟制定了尼斯條約（Treaty of Nice），配合未來擴大後的國家數目，將執委會、部長理事會、歐洲議會等機構之席次分配以及歐盟內部體制的運作模式提出修正。2001 年的比利時拉肯（Laeken）歐盟高峰會，排除了保加利亞與羅馬尼亞，而確定了即將加入歐盟的十個國家，而這十國將於 2002 年底前完成與歐盟的入會談判，隨後決定入會條約內容。2002 年的哥本哈根高峰會中，歐盟宣佈完成與十個候選加盟國的入會談判，並正式邀請這些國家加入歐盟，於 2004 年 5 月 1 日成爲歐盟會員國，並參加 2004 年 6 月的歐洲議會選舉。歐盟的第五波擴大行動始於 1993 的哥本哈根高峰會，完成於 2002 年的哥本哈根高峰會，未來歐盟亦將持續進行與羅馬尼亞、保加利亞與土耳其的談判，往下一波擴大邁進。

三、歐盟對於賽普勒斯申請入會案之意見

1993 年 6 月 30 日，執委會提出了對於賽普勒斯入會案的評估意見。⁵報告中對於賽普勒斯的定位、政治、經濟、人權、履行會員國義務等項目逐項檢視，除

⁴ 歐盟的東擴談判可分爲兩組，一爲 1997 年 12 月盧森堡歐盟高峰會後與歐盟進行談判的捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、斯洛文尼亞以及賽普勒斯，稱爲「盧森堡小組」（Luxembourg group），是第一波與歐盟談判的國家；另一組則是在 1999 年 12 月赫爾辛基歐盟高峰會後開始談判的國家，包括保加利亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、羅馬尼亞與斯洛伐克，稱爲「赫爾辛基小組」（Helsinki group），是第二波與歐盟談判的國家。

⁵ Commission of European Union, “Opinion on the Application for Membership from Cyprus,” COM (93) 313, 1993. 全文參見網址 http://aei.pitt.edu/5760/01/003722_1.pdf

各項評估指標外，亦要求賽普勒斯必須滿足歐盟所提出之「入會條件」。

賽普勒斯屬於歐洲國家

歐洲聯盟條約中規定，所有歐洲國家均得申請成為歐盟會員國。申請國必須屬於歐洲國家，為加入歐盟的第一要件。執委會的意見中，首先討論了賽普勒斯是否屬於歐洲國家的問題。執委會認為賽普勒斯接受歐洲文化之薰陶已有超過二千年的歷史；而現今賽島的文化、政治、經濟與社會狀態，亦具備了與歐盟國家相同的價值觀。⁶因此，賽普勒斯的「血統」純正，毫無疑問是屬於歐洲社會的一份子，符合歐盟條約之規定。

政府合法性問題

同時，執委會的意見中亦提及了賽普勒斯政府的合法性問題。對於成立於 1983 年的北賽普勒斯土耳其共和國，執委會延續歐盟一貫的立場，不予承認其政府之合法性，而認定 1960 年成立的賽普勒斯政府為唯一合法政府，代表賽島全體居民之利益。⁷對於北賽之地位，執委會指出自從 1974 年土耳其派兵進入賽島後，目前已有相當數量的土耳其軍隊與土耳其移民常駐於賽島北部，而北賽目前屬於「武力分治狀態」(forced partition)，其政治地位不為國際社會所承認。⁸同時亦提及，北賽當局以 1960 年賽普勒斯憲法第五十條所賦予之權力為理由，認為該條文中規定：「賽普勒斯共和國之正副總統對於賽普勒斯之重大外交決策，均得以行使否決權」。據此宣稱賽普勒斯政府在未經由合法程序所選舉出之土耳

⁶ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 44.

⁷ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 8.

⁸ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 16,17.

其裔副總統同意下，無權代表賽島全體人民做出加入歐盟之外交決策，並呼籲歐盟不予接受其申請。對此，執委會重申歐盟之立場，即承認賽普勒斯政府為唯一合法代表政府，強調歐盟之前身（歐體）早於 1960 年賽普勒斯共和國成立之初，即給予政府承認。另外，1972 年歐洲經濟共同體與賽普勒斯政府簽訂之聯繫協定，以及隨後所簽訂之各項合約，均以賽普勒斯政府為簽約對象，所簽訂之所有條約效力均擴及賽島全部領土。因此，賽普勒斯政府所提出之入會申請，其政府之合法性並未有爭議之處。

履行會員國義務之能力

對於賽普勒斯的政治分裂狀態，執委會認為將嚴重影響到賽普勒斯政府履行會員國義務之能力。綜觀歐盟與其前身機構的所有條約中，對於歐盟之會員國或申請國，在遭遇外來的武力佔領造成分治狀態，致使其政府之主權無法有效行使於所有領土時，並未有明確之規範。而賽普勒斯的情況可謂首開先例。⁹因此，一向反對賽普勒斯加入歐盟的北賽，是否願意接受歐盟條約以及決議之規範，便成為歐盟在處理賽普勒斯入會案時最擔心的議題。執委會意見中第二十一段即要求賽普勒斯當局之行政、立法之決策程序，能夠配合共同體之決議，並接受共同體既存原則，且有效行使於賽普勒斯之全部領土。並且要求北賽部份更加努力以符合共同體既存原則之規範。同時，執委會亦認為賽普勒斯的首要課題，便是尋求一政治解決方案，因當時的現狀對於賽普勒斯政府履行歐盟之決議造成實行上的困難。¹⁰

⁹ 賽普勒斯與德國之個案不同之處，在於冷戰時期德國處於分裂狀態時，雖然西德（德意志聯邦共和國，Federal Republic of Germany）不斷宣稱其代表德國分裂前之所有領土，但實際上東、西德雙方當時均為國際社會所承認，國際法上亦各自擁有「國際法人地位」，屬於二個獨立國家。而賽普勒斯自從獨立以後，只有賽普勒斯政府獲得國際承認為賽島上唯一代表政府，而北方則視同為武力佔領，導致賽普勒斯政府之主權無法有效行使於土耳其佔領區。

¹⁰ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 19-22.

政治先決條件

綜觀歐盟所有的相關法律中，對於歐盟是否有權要求一個入會申請國滿足其所設定之入會條件，並無確切的記載。但並不表示歐盟不能在其現有法律規範下，對於將嚴重影響到歐盟整體運作與整體水準的特別事項，要求申請國加以改善。而賽普勒斯個案中，影響歐盟最大的將是導因於 1974 年土耳其軍事行動的政治分裂問題，在執委會的意見出爐之前，歐盟早已對於賽普勒斯分裂問題表達相當程度的關切。在 1992 年的歐盟高峰會中，各國代表做出了有關賽普勒斯問題的結論：「在賽普勒斯的個案中，其入會問題將無可避免的牽涉到目前由二個實體所造成的分裂現狀，而雙方之間並無貨物、人口、服務之交流。共同體將持續對於透過聯合國之決議與其秘書長所做的各項努力表示支持，以尋求解決之道」。¹¹

執委會的意見中，對於賽普勒斯入會提出了三個先決條件：首先，對於賽普勒斯的政治分裂問題，島上兩大族群必須致力於達成一政治解決方案。執委會意見中第四十七段、四十八段提及：「本意見亦認為賽普勒斯與共同體之整合，有賴於一個和平、平等且長久的解決方案，並必須能夠使島上兩大族群和解、重建對彼此之信賴，以及能夠促進雙方領導人共同合作。同時，解決方案將有助於賽普勒斯參與共同體之決策程序」。¹²「執委會認為賽普勒斯具備加入共同體之資格，一旦解決方案確定，共同體將會隨時開啓賽普勒斯的入會程序」。¹³「但是執委會亦必須考量到賽普勒斯尋求一政治解決方案失敗的可能性，假若成真，將視參與會談之各方之態度再做評估，而賽普勒斯之入會問題將於 1995 年再度評

¹¹ Kypros Chrysostomides, *The Republic of Cyprus: A Study in International Law* (Hague: Kluwer Law International, 2000), 452.

¹² Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 47.

¹³ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 48.

量」。¹⁴由此可見，執委會將賽普勒斯之政治解決方案視為其加入歐盟的先決條件之一，且設定 1995 年為達成政治解決方案之最後期限。其次，賽普勒斯必須退出不結盟運動。執委會意見第二十二段提及：「賽普勒斯為不結盟運動之創始會員國，且積極參與其活動，必須放棄其會籍」。最後，執委會認為賽普勒斯的入會，將影響歐盟對於希臘以及土耳其之多邊關係，尤其希臘已於 1980 年成為歐盟會員、土耳其亦早於 1964 年與歐體簽署聯繫協定（又稱安卡拉協定，Ankara Agreement），並於 1987 年申請入會，更是歐盟在後冷戰時期的重要戰略夥伴。因此歐盟希望賽普勒斯之入會，能夠在不影響希臘與土耳其之雙方關係下進行。意見中第十一段提及：「在評斷賽普勒斯是否具備會員國資格，以及是否具備會員國之能力時，共同體將特別重視賽島兩大族群其中一方與某會員國之聯繫（按：指希臘）；以及共同體與賽島上另一族群、與另一個已申請入會，且於戰略、政治、經濟層面均對於共同體十分重要的國家（按：指土耳其）之聯繫」。第二十二段亦提及：「因為賽普勒斯現狀而產生的政治問題，將無可避免的影響到共同體之政策，尤其是對土耳其之政策」。¹⁵

民主、保障人權與尊重少數

執委會指出，由於目前賽普勒斯處於分治狀態，其人民的基本自由已受到嚴重侵犯。賽普勒斯憲法中規定所有人民具有言論、遷徙等自由，並具有法律立足點平等，以及免於受到任何歧視之權利。1974 年以後，因為戰爭爆發所產生之受害者，並未能行使其憲法所賦予之權利，同時，因為至今仍未有一政治解決方案出現，造成戰爭的受害者遲遲未能獲得補償。執委會並認為，不僅是希臘裔居民，土耳其裔居民（包括 1974 年以後的土耳其移民）的權益亦受到相同的損害。

¹⁴ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993., paragraph 51; Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, Conclusion.

¹⁵ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 22.

土裔居民的政治、經濟權益亦因為賽普勒斯政治分裂而受到影響，公共輿論與行動自由也受到不少壓抑。¹⁶同時也認為賽普勒斯憲法中賦予土裔人士的行政、立法與司法權已無法行使，有些權利甚至從 1963 年之後即消失，這些權利包括了土裔人士參與政府公職、軍警編制以及國會之席次。¹⁷因此，執委會認定除了賽普勒斯憲法中所賦予人民的政治、經濟、社會權利受到干擾以外，歐盟所標榜的四大自由——貨物、人口、服務與資本之流動，亦未能有效行使於賽普勒斯全部領土。¹⁸

值得注意的是，執委會雖然對於賽普勒斯人民的政治、經濟權益實行狀況不甚滿意，亦了解到此現象大多是因為 1974 年土耳其派兵進入賽島所造成，但在執委會的意見中，僅止於客觀的事實描述，並未提及相關責任歸屬問題，對於土耳其 1974 年的軍事行動亦未見責難。

總而言之，在執委會的意見中，肯定了賽島的歐洲血統，認為其具備了多項加入歐盟之先決條件，在某些項目上亦滿足了歐盟入會標準。但執委會對於賽普勒斯的政治分裂狀態亦不具有足夠的信心，且認為該分裂狀態將對於其入會帶來相當程度的阻礙，故要求必先達成一政治解決方案。因此，在 1993 年的執委會意見中可看出，歐盟認可賽普勒斯入會之可能性，但在開啓入會談判的時間點上則予以保留。目的在於促使南、北賽雙方儘快於聯合國協調下，達成一政治解決，以統一國家身分入會。

¹⁶ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 17.

¹⁷ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 15.

¹⁸ Commission of European Union, "Opinion on the Application for Membership from Cyprus," COM (93) 313, 1993, paragraph 10.

理事會對於執委會意見之反應

歐盟理事會於 10 月 4 日接受了執委會的意見。並表示在賽普勒斯還未出現一個和平、平等且長久的政治解決方案之前，在歐盟與賽普勒斯所簽訂之聯繫協定的範疇下，加強與賽普勒斯政府的合作，協助調整其經濟、社會、政治狀況，以達到加入歐盟的目的。同時，爲了對將來的入會談判預作準備，理事會亦提請執委會與賽普勒斯政府展開實質性討論（substantive discussions），並定期回報雙方之進展。¹⁹另外，理事會亦對於聯合國秘書長爲了解決賽普勒斯問題所做的努力給予肯定，但仍表示若未來賽普勒斯問題持續無解，將視南、北賽雙方談判之進展與其態度，重新考慮賽普勒斯入會問題。²⁰

在 1993 年 11 月至 1995 年 2 月間，執委會便與賽普勒斯政府所成立的二十三個委員會，就各項議題於尼可西亞展開實質性討論。討論內容主要爲技術性質，目的在幫助賽普勒斯政府熟悉各談判章節之共同體既存原則。

第二節 影響賽普勒斯入會過程之因素

欲成爲歐盟會員國，必須經過提出入會申請、執委會提出意見、開啓談判、完成談判、簽訂入會條約等程序。在賽普勒斯入會過程中，歐盟對於上述各階段之決策，受到許多因素之影響，其中以賽普勒斯政治分裂問題爲最。除此之外，亦包括希臘之歐盟會籍、土耳其與歐盟、希臘之關係、北賽經濟等。此等因素交

¹⁹ Conclusions of the Council of General Affairs, 4 October 1993. 節錄原文如下: "the Council invites the Commission to initiate, from now on, substantial discussion with the government of Cyprus to help it prepare, in the best possible conditions, for accession negotiations which will later follow, and regularly inform the Council on the progress achieved. (paragraph. 1) "

²⁰ Ibid. 節錄原文如下: "In the eventually whereby, despite these efforts, a prospect of settlement is not forthcoming in a feasible future, the Council has agreed to examine the situation in view of the positions adopted by each party in the intercommunal talks and to examine, in January 1995, the question of Cyprus accession to the European Union in the light of the situation. (paragraph. 51) "

互影響，構成了歐盟處理賽普勒斯入會案各階段之決策。此節之目的，在說明上述四因素與歐盟各階段決策間之關聯。

一、賽普勒斯政治分裂問題

賽普勒斯入會案可謂其分裂問題之延伸。依本文第二章第三節之論述，賽普勒斯申請加入歐盟一舉，其動機與政治分裂問題有極大之關聯。希臘與賽普勒斯政府均希望於歐盟體制內，促成分裂問題之解決。在賽普勒斯入會過程中（1990~2004年），歐盟所作之決策，自最早之申請入會、執委會提出入會意見、開啓入會談判，均可謂與賽普勒斯分裂問題因素有關（見表 3-1）。

冷戰時期，歐體多次表明立場，支持聯合國為達成賽普勒斯統一所作之各項努力。1990年7月4日賽普勒斯政府提出入會申請後，於當月26日的都柏林（Dublin）高峰會中，對於賽普勒斯政治分裂問題，歐盟重申其支持聯合國各項相關決議的立場，支持單一、獨立、主權與領土完整的賽普勒斯，且呼籲各界消除任何不利於南、北賽雙方談判之阻礙。²¹同時，歐盟亦維持冷戰時期對賽普勒斯問題之態度，未有積極介入此議題之意圖。1993年執委會所提之意見中，除肯定賽島之「歐洲血統」外，復要求賽普勒斯解決分裂問題，並建議於1995年再度評估其入會案。故賽普勒斯之分裂狀態，造成歐盟於處理賽普勒斯入會案之初，採取保留態度，盼分裂問題解決後方考慮此案。1995年，在希臘意圖杯葛土耳其與歐盟完成關稅同盟談判之時，歐盟以承諾給予賽普勒斯明確入會談判時間為交換，達成「歐盟、希臘、土耳其之三方交易」，盼能在三方皆有所得的情

²¹ Declaration on Cyprus adopted by the European Council at its meeting in Dublin, 1990. 節錄原文如下: “The European Council, deeply concerned at the situation, fully reaffirms its previous declarations and its support for the unity, independence, sovereignty and territorial integrity of Cyprus in accordance with the relevant UN resolutions. Reiterating that the Cyprus problem affects EC-Turkey relations, and bearing in mind the importance of these relations, it stresses the need for the prompt elimination of the obstacles that are preventing the pursuit of effective inter-communal talks aimed at finding a just and viable solution to the question of Cyprus on the basis of good office of the UN secretary General, as it was reaffirmed by Resolution 649 by the Security Council.”

況下，突破南、北賽談判僵局。1996 至 1999 年間，賽普勒斯分裂問題於聯合國主導之談判下仍舊無解，並爆發賽普勒斯飛彈危機，使土耳其與希臘關係惡化，對談判產生負面影響。而歐盟於 1997 年底決定開啓與賽普勒斯入會談判，旨在扮演積極角色，刺激和平談判繼續進行，在未考量與土耳其關係之情況下造成反效果。1999 年底之赫爾辛基（Helsinki）高峰會中，宣佈不將解決分裂問題視為入會先決條件，並賦予土耳其候選國地位，即希望在與土耳其重建關係的同時，促使其積極解決賽普勒斯問題。1998 至 2002 年賽普勒斯與歐盟談判期間，南、北賽統一談判仍無進展，故 2002 年哥本哈根（Copenhagen）高峰會中，確定賽普勒斯完成入會談判，歐盟便開始全力支持「安南計畫」，並以經濟援助北賽為誘因，意圖藉由民意促使北賽領導人軟化談判立場。²²

賽普勒斯分裂問題發生後，歷經多次南、北賽談判。而 1990 年後雙方談判之進展，幾乎影響歐盟所有對賽普勒斯入會案之決策。換言之，在此入會案中，歐盟以解決賽普勒斯分裂問題為首要考量，並於其他因素交互影響下，做出各項決策，此等決策即決定賽普勒斯入會各項進程。甚至賽普勒斯入會後，此問題依舊持續，亦對歐盟造成負面影響。²³而造成此問題持續之原因，除受到南、北賽間缺乏互信，對許多重大議題無法達成共識，以及土耳其、希臘兩國介入談判等因素外，聯合國之協調行動產生相當影響，將於第四章第三節說明之。

二、希臘之歐盟會籍

冷戰時期，希臘與土耳其兩國長期處於不睦狀態，而賽普勒斯問題亦為導致此現象之原因之一。1981 年希臘成為歐體會員國，即開始於歐體體制內發揮其身為會員國之影響力，影響歐體對土耳其之各項決策。歐體於 1990 年接受賽普

²² Nathalie Tocci, "Incentives and Disincentives for Reunification and EU Accession in Cyprus," *Mediterranean Politics* 8 (2003): 156.

²³ 見本論文第五章，第一、二節。

勒斯入會申請後，希臘復於 1995 年採取行動，意圖藉由阻撓歐盟與土耳其關係之進展，迫使土耳其於賽普勒斯議題上讓步。

【表 3-1】歐盟處理賽普勒斯分裂問題之策略與賽普勒斯入會進程關係表

時間	歐盟處理賽普勒斯政治分裂問題之策略	歐盟對賽普勒斯入會案之決策	賽普勒斯入會進程
1990	不介入，支持聯合國調停	理事會接受申請	申請入會
1993	1992 年談判失敗，雙方著手建立信心建立措施。歐盟仍靜待分裂問題解決	執委會意見中要求賽普勒斯解決政治分裂問題，並於 1995 年復考慮其入會案	執委會發表入會意見
1995	透過三方交易，使賽普勒斯入會案與統一談判同時進行	總務理事會決定入會談判將於 1996 年政府間會議結束後展開	開始入會前準備工作
1997	以開啓入會談判之方式，促使分裂問題有所進展	盧森堡高峰會決定於 1998 年 3 月開始入會談判	
1998			開始入會談判
1999	給予土耳其候選國資格，促使其積極解決賽普勒斯問題	赫爾辛基高峰會中宣佈將放棄賽普勒斯入會之政治先決條件	
2002	支持聯合國提出之「安南計畫」，促使南、北賽統一	哥本哈根高峰會中宣佈談判完成	完成談判
2004	要求土耳其積極解決賽普勒斯問題		正式入會

資料來源：作者製表

1995 年希臘、土耳其與歐盟三方交易

在 1993 年執委會的意見中，並未對賽普勒斯入會做出確切的承諾，僅肯定其入會資格，並要求其滿足歐盟所提出之入會先決條件。至於何時開啓與賽普勒斯的入會談判，則視南、北賽對於尋求一政治解決方案的進展而定。在 1994 年的科弗（Corfu）歐盟高峰會議中，雖然聲明歐盟下一波的擴大將涉及（involve）賽普勒斯與馬爾他，但亦表示賽普勒斯仍然必須在遵照聯合國決議的情況下，尊重其領土統一與完整性，達成一解決方案。此原則亦在該年年底的埃森（Essen）高峰會中被重申。

自從 1992 年起，南、北賽領導人便在聯合國秘書長蓋里的協調下，展開新回合的談判，但談判的結果並未出現具體共識。²⁴因此，如何滿足歐盟所提出之入會先決條件，成爲賽普勒斯政府最爲棘手的問題。此時，一向支持賽普勒斯加入歐盟的希臘，便再次利用其歐盟會籍，作爲對土耳其政府施壓的籌碼。自從希臘加入歐盟以來，便持續以往對土耳其的不友好態度，並在歐盟體制內利用其會員國身分，多次阻撓歐盟與土耳其關係的進展。早在 1980 年，甫入會的希臘便反對歐盟發放對土耳其的財政補助，並且以「土耳其爲亞洲國家」爲由，將之排除在歐盟的援助地中海發展計畫（Mediterranean Development Assistance Program, MEDA）之外。

根據 1964 年歐盟與土耳其所簽訂之聯繫協定，歐盟與土耳其必須在 1995 年底前完成關稅同盟的談判。1994 年，儘管其他歐盟會員國對於與土耳其完成關稅同盟一事，均表示支持，但希臘卻宣稱將杯葛土耳其與歐盟最後一回合的談判。面對希臘的不合作態度，1995 年二月，法國、德國、英國、義大利與土耳其

²⁴ 有關聯合國對賽普勒斯政治分裂問題所做之努力，參見本論文第四章，第三節。

其各國外長會晤於倫敦，討論有關土耳其與歐盟完成關稅同盟的議題。此時希臘便向其他歐盟國家提出抗議，理由是希臘認為此議題並不能在歐盟體制外被討論或協商。面對其他成員國的施壓，希臘便要求歐盟給予賽普勒斯一個明確的入會談判日期作為交換條件，並宣稱若歐盟持續以往之立場，若要求賽普勒斯必須先達成政治和解才能加入歐盟，無異是給予北賽領導人鄧克塔希（Rauf Dentaş）否決賽普勒斯和解計劃的權利，並且將用以拖延賽普勒斯加入歐盟的程序。²⁵

同時，在 1993 執委會對於賽普勒斯入會案的意見中，對於賽普勒斯無法順利達成歐盟所提出之政治先決條件時，亦預留了再討論的空間。執委會的意見中建議在此情況下，將於 1995 年再度考慮賽普勒斯入會問題。1995 年 1 月，執委會中負責土耳其、賽普勒斯與馬爾他事務的官員，同時也是提出賽普勒斯入會案意見的作者亞伯（M. Serge Abou），對理事會提出再度考慮此問題的建議。2 月 6 日，總務理事會對此展開討論，雖然各界為南、北賽的政治和解付出了相當大的努力，但賽普勒斯的前途在當時並不樂觀，因此，歐盟理事會接受了希臘所提出之建議，決定放棄對賽普勒斯所提出之入會先決條件，將其入會談判之日期訂於 1996 年的歐盟政府間會議舉行過後的六個月。²⁶

對歐盟而言，此決策具有幾點意義：第一、歐盟不希望希臘繼續阻撓歐盟與土耳其關係之進展；同時亦希望透過此次條件交換，敦促希臘與土耳其建立友好關係。第二、歐盟希望在與土耳其建立關稅同盟後，促使土耳其發揮在北賽的影響力，更加努力為賽普勒斯問題尋求解套。第三、賽普勒斯入會對於歐盟有其重要性，而其入會進程延宕亦非歐盟所樂見，因此藉由此次交易使希臘、土耳其、歐盟、賽普勒斯政府各方均有所收穫。

²⁵ Christopher Brewin, *The European Union and Cyprus* (Cambridgeshire: EOTHEN Press, 2000), 21-23.

²⁶ Christopher Brewin, *The European Union and Cyprus* (Cambridgeshire: EOTHEN Press, 2000), 21-23. 決議內容參照：賽普勒斯外交部網站 General Affairs Council Conclusions, 6 March 1995. <http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa.nsf?OpenDatabase>

三方交易之後續

土耳其與希臘政府達成協議後，深知此次交易中，損失最大的莫過於賽島土耳其裔居民。土耳其政府等於犧牲了北賽居民的權益，用以交換土耳其的國家利益。因此在此次交易並未公開的情況下，當時的土耳其外長卡拉亞欽（Murat Karayalçın）便於3月6日發表聲明，公開抨擊歐盟允許賽普勒斯開始談判的決策，將使賽普勒斯的分裂狀態更加惡化；並重申土耳其政府支持北賽人民的立場，認為賽普勒斯政府無權代表賽島全民與歐盟談判，亦無權加入一個會員國未包括希、土兩國的國際組織，賽普勒斯必須在土耳其加入歐盟後才可入會；同時亦表示賽普勒斯加入歐盟的舉動可能招至土耳其與北賽的「整合」。²⁷另一方面，卡拉亞欽亦深知土耳其國內民意將強烈反對此次交易，土耳其多數民意顯示土耳其與歐盟之關係，將不會僅以建立關稅同盟而滿足，而是要達到加入歐盟的最終目標；再者，土耳其國內之民意更不可能接受以北賽人民之權益為交換。²⁸長久以來，土耳其政府不斷宣稱其依照1960年賽普勒斯憲法中所賦予的保證國權利，為保護北賽居民而派兵進入賽島，因此，以土耳其政府的角度觀之，其軍事行動具有十足的正當性，而國內民意亦持相同看法，絕對無法接受在賽島或地中海島嶼的紛爭中，對希臘做出絲毫讓步。故卡拉亞欽宣稱土耳其政府將不會以建立關稅同盟為滿足，將進一步尋求與歐盟建立更緊密之關係。

而希臘方面對於此次交易亦頗有微詞。希臘政府並未能完全接受「此次交易必須在希臘欲改善與土耳其之敵對關係之前提下進行」的說法，亦不同意以此為條件交換賽普勒斯的入會談判時間，希臘並未於1995年底的歐洲議會中，撤銷

²⁷ Statement by Murat Karayalçın, Foreign Minister of Turkey, on Greek Cypriot Application for EU Membership on 6 March, 1995 During the EU-Turkey Association Council in Brussels. See: http://www.trncgov.com/cyprusissue_eu_s3_2.htm

²⁸ Semin Suverierol, "The Cyprus Obstacle on Turkey's Road to Membership in the European Union," *Turkish Studies* 4 (Spring 2003): 56-59.

其對土耳其完成關稅同盟的反對；同時亦阻止了將用以援助土耳其的一億五千萬歐元財政補助款項，這些舉動再次顯示出希臘對土耳其的敵視與不信任。1996年1月30日，兩國船艦在愛琴海中的無人島卡達克（Kardak or Imia）附近巡航而爆發爭端，雙方關係迅速惡化。而歐盟國家此時對希臘採取漠視態度，並未給予公開支持。

對於希臘政府破壞1995年多方協議的舉動，歐盟會員國亦有所回應。此次協議雖未公開，但亦得到多數會員國之認同。而希臘一直拒絕與土耳其建立良好關係的舉動，亦使的其他會員國不再繼續支持賽普勒斯的入會談判。因此，歐盟理事會在決定開啓賽普勒斯入會談判時早已有所保留，決議中提及將與「賽普勒斯」展開入會談判，而非獲得國際承認之「賽普勒斯共和國」，如此意味著歐盟並未排除北賽加入歐盟的可能性，亦可解釋為歐盟並未表明與公認的「賽普勒斯共和國」政府開始談判，而是與一個未來可能出現的，足以代表賽島全體居民的「賽普勒斯聯邦」政府，如此的想法也符合國際社會與聯合國對於賽普勒斯成爲一個新聯邦國家的期望。

1996年6月21日的佛羅倫斯高峰會中，歐盟各國領袖邀請土耳其外長葉爾馬茲（Mesut Yılmaz）共進晚餐以示對土耳其之支持，並重申1995年「賽普勒斯之入會談判需在希、土兩國關係改善的前提下進行」的決議。直到7月歐盟各國陸續對於希土兩國的地中海紛爭表明不支持希臘的立場，希臘才撤銷對土耳其完成關稅同盟之反對。

三、土耳其與希臘、歐盟之關係

冷戰時期，希、土兩國以簽訂聯繫協定之方式，於歐體體制內展開政治角力。1981年希臘先行入會，獲得於歐體體制內打壓土耳其之機會。土、希兩國於賽

島、愛琴海領海、大陸礁層、領空等議題之爭端，²⁹歷史仇恨情愫與國家權力之爭奪，使雙方長期處於敵視狀態。1990年，希臘希望能藉由賽普勒斯入會申請之提出，迫使土耳其於賽普勒斯爭端上做出讓步，此舉遭到土國強烈反對。³⁰

賽普勒斯入會案提出後，土耳其雖僅為歐盟之聯繫會員，但在該議題上仍具有不可忽視之影響力。一來土耳其為影響賽普勒斯政治分裂問題之主要國家之一，以北賽之「母國」自居，對北賽影響力甚大。二來土耳其因戰略位置之重要性，冷戰時期即為西方集團重要之盟邦。後冷戰時期，土國對歐洲國家之重要性有不減反增之趨勢。對土耳其之關係，亦為歐盟外交政策中極重要之一環。土耳其雖無法如希臘般，以會員國之身分影響歐盟之決策，但歐盟欲處理賽普勒斯分裂問題，土耳其之態度亦不可輕忽。若歐盟忽略土耳其之態度，不僅可能導致賽普勒斯問題惡化，亦將影響歐盟與土耳其之關係。因此，土耳其與希臘、歐盟關係之好壞，亦是影響賽普勒斯入會進程順利與否之因素之一。1996至1999年期間，三者關係之轉變，即為影響賽普勒斯入會進程之案例。

土耳其與希臘關係 (1995至1999年)

1995年三方交易後，土、希兩國關係並未如歐盟期盼而好轉，反更加惡化。

²⁹此議題涵蓋兩國間主權領域範圍及海底資源使用之相關紛爭，如領海界線之劃分、大陸礁層及領空之主權歸屬問題、軍事及民用飛航器之交通管制區域與希臘島嶼軍事化等。對土耳其而言，領海之劃分為愛琴海主要的核心問題，愛琴海中約兩千個島嶼皆為希臘主權所有，若干島嶼甚至僅與土耳其相距三哩，領域糾紛因而迭起。1995年6月，希臘根據1982年海洋法公約規定（土耳其未簽署該公約）將領海範圍擴增至十二哩，因而引發土耳其的不滿。雖然土耳其曾試圖與希臘展開雙邊會談，就愛琴海領海問題進行討論，但希臘卻拒絕「廣泛」（a broad-based）之雙邊會談，並表示大陸礁層議題才是應解決之核心問題。由於土耳其自1970年代起即於東愛琴海部分進行大陸礁層油源之探勘，靠近希臘島嶼（Lemnos、Lesbos），希臘試圖拉近聯合國勢力進行干涉，並要求國際法庭（International Court of Justice, ICJ）調停被拒。國際法庭認為土耳其探勘行動並未侵害希臘權利，而美國及聯合國亦希望由土耳其及希臘雙方自行解決相關糾紛。希、土兩國間之糾紛相關討論，參見 Harun Arikian, *Turkey and the EU – An Awkward Candidate for EU Membership?* (Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2003), 148-152; appendix of Athanassios Platias, “Greek Deterrence Strategy,” in Aldo Chircop, Andre Gerolymatos, John Iatrides ed., *The Aegean Sea after the Cold War* (New York: ST. Martin’s Press, 2000), 81-83.

³⁰ 參見本論文第二章，第三節。

1995 年 6 月，希臘宣佈將依照 1982 年海洋法公約之規定，將領海範圍擴大至十二海浬。土耳其並未簽署此條約，故警告希臘之舉動可能引發戰爭。12 月 25 日，土耳其貨輪阿卡特號（Figen Akat）於卡達克礁岩（Kardak or Imia）附近擱淺，該船拒絕希臘拖曳船協助。土耳其政府亦發表聲明謂該礁岩屬土國海域。希臘則依據 1923 年洛桑條約（Treaty of Lausanne）條約、1932 年土耳其－義大利議定書（Italian – Turkish Protocol）、1947 年巴黎條約（Treaty of Paris）³¹之規定，聲明該等條約已劃定地中海東部之海域疆界、而希臘已自義大利手中取得該等島嶼之主權。1996 年 1 月 29 日，土國發表聲明指出 1932 年之議定書已失效，此舉使兩國關係迅速惡化。此事件復衍生出希、土兩國先後於該礁岩上拔除對方國旗之行動，經媒體大幅報導後使事態更加嚴重，兩國均進入備戰狀態。所幸此次危機最終於美國介入下方得避免軍事衝突。³²同年 3 月，賽普勒斯政府宣佈為增強自我防衛能力，將自俄羅斯購買 150 枚 S -300 型地對空短程防禦飛彈，遭土耳其政府以影響國家安全為由強烈反對，土耳其與賽普勒斯政府間之關係亦隨之惡化。

歐盟執委會於 1997 年 7 月提出之「二千年議程」（Agenda 2000）報告中，即建議歐盟於賽普勒斯問題上採積極態度。³³該年年底之盧森堡（Luxembourg）高峰會中，歐盟宣佈賽普勒斯將與捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、斯洛文尼亞於 1998 年展開入會談判事宜；但在希臘、德國及盧森堡反對下，並未提

³¹ 第一次大戰期間，土耳其許多島嶼遭義大利佔領。洛桑條約第 15 條規定土耳其讓渡 14 個島嶼之主權予義大利。1932 年 1 月 4 日，兩國簽署領海劃分協定。1947 年之巴黎公約中，希臘自義大利取得對該等島嶼之權力。Evangelos Raftopoulos, “The Crisis Over the Imia Rocks and the Aegean Sea Regime: International Law as a Language of Common Interest,” in Aldo Chircop, Andre Gerolymatos, John Iatrides ed., *The Aegean Sea after the Cold War* (New York: ST. Martin’s Press, 2000), 135-141.

³² Andre Gerolymatos, “The Military Balance of Power Between Greece and Turkey: Tactical and Strategic Objectives,” in Aldo Chircop, Andre Gerolymatos, John Iatrides ed., *The Aegean Sea after the Cold War* (New York: ST. Martin’s Press, 2000), 48-49.

³³ 原文為：“The Union is determined to play a positive role in bringing about a just and lasting settlement in accordance with the relevant United Nations Resolutions.” 參照歐盟執委會 Agenda 2000, 歐盟網站: http://europa.eu.int/comm./agenda2000/index_en.htm

供土耳其正式候選國資格³⁴。歐盟雖有意以開啓談判之方式為賽普勒斯問題注入新元素，敦促和平協議產生，但在土耳其與希臘、賽普勒斯關係不睦的情況下，土耳其非但未如歐盟盤算般，在南、北賽談判中做出讓步，反進一步加強與北賽之聯繫。北賽領導人鄧克塔希（Rauf Denktas）則認為賽普勒斯入會談判若不終止，則無繼續談判之必要，憤而退出由聯合國主導之談判。更有甚者，土耳其宣佈中斷與歐盟政治對話，雙方關係大幅受挫。1998年3月，賽普勒斯開始入會談判，北賽並未應歐盟之邀請派出代表與會，不僅使談判過程蒙上陰影，亦增加日後歐盟於北賽實施共同體既存原則時之難度。

自1998年底開始，一連串事件使土、希關係開始好轉。1998年12月，迫於土耳其、美國與歐盟之壓力，賽普勒斯政府做出讓步，宣佈自俄羅斯購買之防空飛彈將改於希臘之克里特島（Crete）部署之。此舉雖受到南賽民眾反彈，但亦使土、賽關係獲得舒緩，創造有利南、北賽談判之氣氛。1999年2月，土耳其逮捕庫德族工人黨（Kurdish Workers' Party, Partiya Karkaran Kurdistan, PKK）領袖奧迦蘭（Abdullah Öcalan），希臘在此議題上原本曖昧之態度亦開始明朗化。5月，希臘外長帕潘德魯（George Papandreou）與土耳其外長傑姆（İsmail Cem），對較不具爭議性之議題展開雙邊會談，如貿易、旅遊、環保、對抗恐怖主義等。

35

另一方面，土、希兩國分別於8、9月遭受大規模地震侵襲，均造成嚴重損失。兩國於災難期間相互支援，透過民間與政府間各種交流，雙方關係開始回溫。年底的赫爾辛基（Helsinki）高峰會中，歷經二年空窗期，歐盟修正對土耳其策略，提供其正式候選國資格及制定入會前策略（pre-accession strategy）。³⁶同時，

³⁴ William Hale, *Turkish Foreign Policy 1774-2000* (London: Frank Cass Publishers, 2000), 239-240.

³⁵ William Hale, *Turkish Foreign Policy 1774-2000* (London: Frank Cass Publishers, 2000), 256-257.

³⁶ 歐盟提供土耳其之預備加盟政策包含：政治上建立加盟伙伴關係（accession partnership）並強化歐土政治對話聯繫，經濟上進行財政援助，制度面則提供土耳其參與歐盟各項方案及候選國與

南、北賽領導人亦於聯合國秘書長安排下，進行新一回合談判。

土耳其與歐盟關係 — 土耳其入會案與賽普勒斯入會案之關聯

自 1989 年執委會做出對土耳其入會意見開始，除認定土耳其之政治、經濟、人權狀況未達標準外，更考慮到土耳其與希臘、賽普勒斯爭端未解，不適合開啓入會談判。³⁷顯示出歐盟不願介入土、希紛爭與賽普勒斯問題之態度。隨著賽普勒斯提出入會申請，歐盟便希望藉由賽普勒斯入會案，促使土耳其積極解決賽普勒斯問題。若土耳其能促使此問題順利解決，等於排除其入會過程中之一大障礙。此外，對於是否接納土耳其入會，歐盟內部亦產生極大辯論，使歐盟對此始終保持曖昧態度。歐盟之政策在於待賽普勒斯問題解決後，方考慮土耳其入會案。

但土耳其卻希望於入會後再尋求賽普勒斯問題之解決。藉由 1995 年三方交易，土耳其與歐盟完成關稅同盟談判後，距離加入歐盟之目標又更進一步。³⁸但土耳其國內卻對是否加入歐盟產生兩極意見，國會中多數黨團之領導人——福利黨 (Welfare Party, Refah Partisi, RP) 主席艾爾巴坎 (Necmettin Erbakan) 與真理之路黨 (True Path Party, Dogru Yol Partisi, DYP) 領袖奇勒 (Tansu Çiller) 意見分歧。前者始終反對土、歐建立關稅同盟或發展進一步關係，後者則主張應以加入歐盟為最終目標。於此同時，歐盟會員國在土耳其尚未滿足所有入會標準、賽普勒斯問題尚未解決的情況下，亦未能對是否接納土耳其入會形成共識，故對土耳其入會案之態度依舊曖昧。³⁹此外，面對歐盟要求解決賽普勒斯問題，土耳其一

歐盟舉行的各項會議，歐盟也將協助其調整國內法，使其與歐盟的標準慣例相一致，參照：Harun Arikian, *Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU Membership?* (Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2003), 70.

³⁷ Commission of the European Community, "Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community." SEC (89) 2290, Brussels, 20 December 1989, 7.

³⁸ 土耳其 1964 年與歐體所簽訂之聯繫協定，具有「準會員國協定」性質，以加入歐盟為最終目的。

³⁹ William Hale, *Turkish Foreign Policy 1774-2000* (London: Frank Cass Publishers, 2000), 233-240.

方面聲明歐盟不應在哥本哈根標準外，加諸其他入會條件；另一方面引述賽普勒斯憲法之規定，要求賽普勒斯必須於土之後方得入會。此外，基於國家安全利益與戰略考量，土耳其亦不願過早自賽島撤軍。然此等態度已違背歐盟之期望，對上述議題之爭論，使雙方關係於 1997 至 1999 年間陷入僵局。若當初歐盟能在土耳其入會案上給予土國足夠信心，或可促使其增加解決賽普勒斯問題之意願。⁴⁰故 1999 年歐盟賦予土國候選國資格，藉此修正雙方關係。

檢視 1997 至 1999 年間土耳其與希臘、歐盟之關係，不難發現土耳其雖非歐盟會員國，但對於賽普勒斯入會進程亦具有相當之影響力。當土耳其與希臘、歐盟關不睦時，自然不願於南、北賽談判中多做讓步，如此不配合態度，使歐盟之賽普勒斯政策（以開啓入會談判之方式敦促和平協議產生）未能達到預期效果，反使的南、北賽間隔閡擴大。反之，當三方關係好轉，土耳其雖口頭上自始至終反對賽普勒斯入會，但至少態度較為軟化，願意配合歐盟之策略，敦促北賽參與談判，反有利賽普勒斯入會案之進行。本文第四章第二節，將進一步說明土耳其對賽普勒斯入會案、賽普勒斯分裂問題之態度。

四、北賽經濟

因南、北賽間具有極大之經濟實力差距，故北賽居民極希望能藉由加入歐盟，改善經濟蕭條之窘況。歐盟亦運用北賽居民意圖脫離貧窮之心理，以經濟援助北賽為誘因，使南賽居民於 2004 年賽島全民公投中，支持聯合國所提出之安南計劃。而造成南、北賽間經濟鴻溝之成因，起源於奧圖曼土耳其人統治賽島時期，但以 1974 年以後為甚。

⁴⁰ Stephen Larrabee, "The EU Needs to Rethink its Cyprus Policy," *Survival* 40(Autumn 1998): 26-27.

南、北賽之經濟差異

賽普勒斯的領土自從 1974 年以後因政治因素分裂為兩大區域，因而造成兩個獨立的政治、社會與經濟體系。而雙方經濟體系結構的不同，亦反映在雙方的經濟水準差異上。而造成此種現象的成因，可追溯至奧圖曼土耳其人統治賽島時期。土耳其人於 1571 年統治賽島後，為加強對賽島上佔人口多數之希臘裔居民的掌控，亦為了避免島上兩大族群的人口差距過於懸殊，隨即鼓勵土耳其境內之居民移至賽島定居，因而造成了土裔居民的大量移入。而自土耳其境內移至賽島的居民則多半從事軍、警、政府公職等行業；而希臘裔居民則活躍於商業與運輸業。兩大族群間就業結構的不同，逐漸反映在雙方的所得水準方面，相較之下，希臘裔居民平均可獲得較高之收入。賽島進入英國統治時期後，雙方之經濟水平與就業結構亦未出現重大改變。

1963 年，土裔政府官員因為不滿總統馬卡李奧斯 (Makarios) 所提出之十三點憲法修正條文案，於雙方協商破裂後，宣布退出所有政府部門公職的舉動，不但為日後的賽島族群分裂埋下遠因，亦對當時的土裔社會造成經濟層面之衝擊。經此事件後，退出政府職位的土裔官員捨棄了原有的 4,000 個工作機會，相對提高了土裔社會人口的失業比率，亦對土裔社會帶來額外的負擔。1963 年土裔社會的國民平均收入從 500 美元驟降為 1964 年時的 130 美元。⁴¹不僅如此，由此事件所衍生出的負面經濟效應，更加深了土裔居民對賽普勒斯政府的不滿情緒，在雙方互相責難的聲浪中，兩大族群間的衝突頻率便更加頻繁。

1974 年賽普勒斯危機爆發，賽普勒斯的政治版圖重新被劃分，兩大族群皆歷經了大規模的人口轉移，因為戰亂而遷徙至賽島北部土耳其佔領區的土裔居民

⁴¹ Mehmet Tarihoğlu, "Cyprus-EU Negotiations: Potential Implications and Consequences for the Economy of Northern Cyprus," in Baier-Allen Susanne, ed., *Looking into the Future of Cyprus-EU Relations* (Bonn: Center of European Integration Studies, 1999), 115.

(約 56,000 人)，大約佔了當年賽島土裔總人口(約 103,822 人)的半數。土耳其雖然將佔領區擴及賽島 36.4%的領土，亦接收了希臘裔居民所遺留下之財產，但亦須面臨半數土裔居民淪為難民的問題。然而，土耳其的軍事行動隨即遭受國際譴責，土耳其於賽島北部的佔領區亦被視為非法而遭到各國處以禁運措施，這對當時準備重建家園的北賽土裔居民而言，製造了最嚴苛的外在條件。戰後的北賽百廢待舉，在無法獲得國際援助以及向國際金融機構舉債的情況下，北賽政府只得倚靠土耳其伸出援手。

而土耳其對於戰後北賽的重建工作投入了約 900 萬美元的資金與技術，並協助北賽建立國營企業與基礎建設，亦成為北賽當時唯一的外資與贊助者。而北賽之經濟並未由於戰後重建工作結束而步上軌道，反而因為國際禁運措施遲遲未撤銷，而未能擺脫對土耳其政府的倚賴。北賽政府每年的財政預算中，約半數的金額皆來自於土耳其的特別補助與貸款。以 1998 年為例，北賽之 93 億 6,000 萬土耳其里拉的預算中，有 41 億 8,000 萬來自土耳其政府的補助。

而北賽經濟過度依賴土耳其，亦非土耳其政府所樂見。土國雖然每年編列預算金援北賽，然以土國之經濟實力，並未能給予北賽優渥之經濟條件，僅能供其勉強度日。相較於南賽蓬勃發展的自由市場經濟，雙方之經濟實力差異便日趨擴大。以 1996 年為例，南賽之年度平均國民所得為 13,600 美元，而北賽僅為 4,222 美元。(見表 3-2)

【表 3-2】 北賽各項經濟指標

年度	1977	1982	1987	1992	1996
人口(千人)	145.0	153.2	165.0	175.1	183.3
年度平均國民所得(美元)	1,444	1,361	2,009	3,343	4,222
經濟成長率(%)	5.8	11.2	6.8	7.8	2.9
通貨膨脹率(%)	23.0	33.2	43.0	63.4	87.5
1 美元對土耳其里拉匯率(里拉)	18.2	163.8	872.0	6,896.3	82,150.5

資料來源：節錄自 Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi : Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (İstanbul, Lebib Yalkan Yayınları ve Basım İşleri A.Ş, 1998), 16.

北賽經濟與賽普勒斯入會案

賽普勒斯申請入會案提出後，北賽經濟於 1990 年代分別歷經二次重大打擊。分別為 1991 年的波灣戰爭，以及 1994 年土耳其經濟危機與歐洲法院之判決。1991 波灣戰爭爆發，造成全球油價上漲，適逢當時北賽農產品因乾旱而欠收，經濟成長率由 1990 年的 5.7%驟降為 -5.3%。幸賴戰後油價回穩與土耳其繼續投資，經濟成長率於隔年回升至 7.8%。1994 年土耳其爆發經濟危機，通貨膨脹率暴漲，同樣使用土耳其里拉的北賽亦受到波及。北賽外銷至土耳其的商品約佔所有出口總值的四分之一，而通貨膨脹率暴增使的土耳其對於北賽出口貨品的需求減少，造成北賽經濟活動減緩。同時，當年的北賽農產品亦因為乾旱而欠收，短少了 12%之收成量。⁴²屋漏偏逢連夜雨，歐洲法院 7 月判決歐盟會員國不得進口北賽農產品，使的北賽出口貿易喪失了廣大的歐洲市場，而不得不轉移至土耳其或其他國家。

⁴² Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (İstanbul: Lebib Yalkan Yayınları ve Basım İşleri A.Ş, 1998), 39.

【表 3-3】北賽經濟成長率（1989-1996 年）

年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
經濟成長率(%)	8.5	5.7	-5.3	7.8	5.9	-3.7	2.6	2.9

資料來源：節錄自 Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi : Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (İstanbul, Lebib Yalkan Yayınları ve Basım İşleri A.Ş, 1998), 17.

而歐洲法院之判決對北賽產生的影響為：第一、北賽農產品喪失歐盟外銷市場：歐盟國家對於北賽貨品進口總額大於土耳其，名列第一位；第二、北賽農產品出口大受打擊：北賽出口品中，農產品佔 44%，加工農產品佔 18%，紡織製品及成衣佔 30%，農業相關產品約佔總出口額之 62%。⁴³

【表 3-4】南、北賽間之經濟差異

	賽普勒斯共和國	賽島土裔佔領區 (TRNC)
平均年度 GNP 成長率	6.8%	3.8%
GDP (1997) (單位：美元)	12,850	4,158
觀光客人數 (1994)	2,069,000	361,692
政府赤字佔 GDP 比例 (1997)	1.3%	14%
通貨膨脹率 (1995~1999)	2.1%	60%
失業率 (1996)	3.1%	25%

資料來源：Planning Bureau, Republic of Cyprus, 1996. 轉引自 Nathalie Tocci, *The 'Cyprus Question': Reshaping Community Identities and Elite Interests within a Wider European Framework*, CEPS Working Document, NO.154, September 2000, 7.

⁴³ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi : Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (İstanbul: Lebib Yalkan Yayınları ve Basım İşleri A.Ş, 1998), 39.

北賽因常年之經濟困頓，輔以 1990 年代歐盟法院之判決、經濟危機之衝擊，使其民意急欲脫離貧窮現狀。故加入歐盟，有助於縮短南、北賽間之經濟差異，亦可獲得歐盟之財政援助。自 1999 年後，歐盟即以促進北賽經濟發展為誘因，成功促使北賽居民於統一公投中投下贊成票。

第三節 賽普勒斯入會談判與入會過程

申請國向歐體提出入會申請後，除必須獲得歐體部長理事會之同意、執委會做出入會申請案之意見外，尚必須完成各項入會前準備工作，以利入會談判之進行。待入會準備工作完成後，即進入入會談判程序。於談判過程中，申請國政府組成談判小組，並針對各項談判章節提出己方立場，與歐體代表進行談判，目的在使申請國能符合歐體之各項法規，遵守共同體既存原則。

一、入會準備

加入前策略

賽普勒斯自 1995 年起，由政府各部門之部長與歐盟官員定期會晤，研商社會政策、司法、財政等事項，目的在成立一溝通機制，使雙方能有定期溝通與交換意見的機會。此外，賽普勒斯以簽署雙邊協定之方式，參與歐盟某些計畫，如 Programmes Leonardo da Vinci、Socrates、Youth for Europe 等。

政治性對話

賽普勒斯自 1989 年起即受邀參與歐體之部長級政治性對話，其內容僅限於外交與安全事務。1995 年後，議題便擴大之賽普勒斯與歐體於各領域之合作。

財政援助

自從 1972 年賽普勒斯與歐體簽訂聯繫協定以後，至 1994 年為止，歐體依照聯繫協定之內容對賽普勒斯提供了三次財政援助，總值約為 1 億 3,600 萬歐元。第四次的財政協定於 1995 年 10 月 30 日簽署，包括 5,000 萬歐元貸款、2,200 萬歐元補助、200 萬風險資本。其中有一部分用於協助賽普勒斯政府準備入會事項，如修改其法律以符合共同體既存原則，以及賽普勒斯參與歐盟各項計畫。

二、談判過程

一般而言，申請國之入會談判過程可分為二個階段：

1. 檢視共同體既存原則標準 (Acquis Screening)：檢視申請國之法律、機制與決策程序是否能夠符合共同體既存原則標準。一旦候選國之政治、經濟與其他事項符合歐盟之要求，則開始實質談判。

2. 實質談判 (Substantive Negotiations)：候選國就各談判章節提出己方立場，包括現有法律之規範、決策與執行機構等，作為談判之基礎。並與歐盟代表就內容進行協商，以決定是否新增或修改國內立法，甚至設置過渡期。談判過程中，歐盟將視候選國之人力與財政資源，給予適當之協助。若雙方於設定之時限前未能就各章節達成談判，則候選國將被視為未能達到共同體既存原則標準，而耽誤其入會時間。雖然各候選國之談判皆各自獨立，完成談判時間長短不一，但為求早日入會，候選國無不力圖於最短時間內完成談判。

賽普勒斯獲准開始入會談判後，於 1998 年 4 月 3 日開始共同體既存原則標準檢視工作，於 1999 年 9 月完成共 31 個章節之檢視。而歐盟執委會於 1998 年

11 月起，自 2002 年完成談判為止，依照賽普勒斯每年之談判進度，定期向歐盟理事會提出報告。⁴⁴對三十一個項目之談判結果分述如下：

1.貨物自由流通

新會員國必須配合歐盟立法，去除國內立法上之貿易限制，使各類貨品（食品、機械、醫藥品、化學藥品）能於歐盟境內自由交易。賽普勒斯國會於 2002 年底前完成貨品之審查、檢驗、認證等相關立法工作。

2.人員自由流通

歐盟會員國對於其境內之合法外籍工作者，均不得有歧視待遇。此項亦牽涉到歐盟會員國之外籍工作者的社會與安全福利，如醫療、保險、失業補助等；另包括成員國間對於彼此之國民、所認可之專業證照與外交人員相互承認之議題；以及歐盟公民境外居留、投票等權益。賽普勒斯對於（1）歐盟會員國所認可之證照、（2）境內之歐盟公民之權益、（3）勞工流通以及（4）社會安全系統之合作等事項皆已於 2002 年立法完成。

3.服務自由流通

成員國必須確保歐盟境內之服務流通，不受國內立法之阻礙。此項內容包括（1）提供非金融業服務之自由、（2）保險服務、（3）投資服務（4）社會諮詢服務以及（5）個人資料之保護等事項，賽普勒斯均通過立法滿足歐盟標準。唯有在金融服務方面，該政府要求設置過渡期，計畫於 2007 年底以前完全融入歐盟金融系統。

⁴⁴ 執委會自 1998 年起，逐年對賽島入會談判各章節之進展提出報告，分別為：*Regular Report from the Commission on Cyprus' Progress Toward Accession*; *1999 Regular Report from the Commission on Cyprus' Progress Toward Accession* ; *2000 Regular Report from the Commission on Cyprus' Progress Toward Accession*; *2001 Regular Report from the Commission on Cyprus' Progress Toward Accession* ; *2002 Regular Report from the Commission on Cyprus' Progress Toward Accession*. 相關討論參見：Helen Xanthaki, "The Route to EU Accession." in Constantin Stefanou, ed., *Cyprus and the EU: The Road to Accession* (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2005), 20-27.

4. 資金自由流通

歐盟國家對於彼此間之資金往來，必須消除任何國內立法上之障礙，確保跨邊界之資本流通與轉換功能正常運作。此項包括了資金給付系統的共同規範，以及共同防治洗錢行爲。在資金流通與給付方面，賽普勒斯政府雖然逐漸消除對於外國資金之限制，但仍有些許障礙必須消除。如賽普勒斯居民對於外幣之資金借貸、非賽普勒斯居民對於賽普勒斯磅之借貸、以賽普勒斯磅 (Cyprus Pound, CYP) 兌換其他貨幣、外國銀行之抵押金與共同基金等事項皆有所限制。因此，賽普勒斯政府要求設置五年過渡期以適應歐盟之標準。在共同防治洗錢行爲方面，賽普勒斯政府依照歐盟之標準，作出一連串國內立法上之修正，同時設立防制洗錢單位 (Unit for Combating Money Laundering, MOKAS)，與賽普勒斯中央銀行共同負責監督。

5. 公司法

會員國對於其境內公司之管理，應採取一致原則。此項目包括公司法、會計法、保護智慧與工業財產權 (intellectual and industrial property right, IPR)。賽普勒斯政府依照歐盟標準，對於其國內之著作權法、專利法加以調整，並加強取締盜版行爲，已於 2002 年底前陸續完成修法手續。

6. 競爭政策

此項目包括反信任政策 (Anti – Trust Policy) 與國家補助控管政策 (State Aid Control Policy)。主要在規範各公司之反競爭行爲，及防止成員國利用國家援助以干預內部市場競爭之舉動。為確保歐盟標準能有效執行，賽普勒斯成立競爭力保護委員會 (Commission for Protection of Competition, CPC) 以及公共援助委員會辦事處 (Office of the Commissioner for Public Aid) 二個獨立部門，分別執掌公司之反競爭行爲以及國家援助分配事項。

7. 農業

會員國對此項目必須具備足夠的實踐能力，因其為歐盟共同農業政策中極為重要的一部分：會員國之農產品，包括穀物、蔬果及肉類，均須符合歐盟之標準及融入歐盟市場。在農業政策方面，因賽普勒斯政府對於某些農產品仍持續提供補助，故要求設置過渡期至 2010 年。此項目涵蓋之範圍，亦包括成員國對其境內之動物之管制、照顧與疾病防治等事項。賽普勒斯政府已加強與 ANIMO 之網際網路合作，設置動物註冊與身分識別系統，同時加入動物疾病通報系統(Animal Disease Notification System, ADNS)；食物安全方面，於農業部門與健康部門共同監督下，成立食物安全理事會 (Food Safety Council)。

8. 漁業

成員國在漁業政策、漁業資源、漁業補助、船隻管理等事項，必須符合歐盟之共同漁業政策，同時也必須遵守歐盟與第三國或其他國際組織所簽訂之國際條約。

在漁業資源維護與船隻管理方面，賽普勒斯於漁業部門成立監控與研究機構，並承諾於入會時將公海作業船隻數量減少為 20 艘；同時建立漁船註冊系統以及船隻監控系統 (Vessel Monitoring System, VMS)，對其境內隻本國船隻要求重新註冊。在漁業國際條約方面，賽普勒斯國會已批准 1993 年關於公海上作業漁船管理之 FAO 協定、1995 聯合國漁網管制協定(Agreement for Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and highly Migratory Fish Stocks)、及國際大西洋鮪魚保護公約。

9. 運輸政策

此項目包括陸、海、空運輸工具之規範，成員國必須立法滿足歐盟之技術與安全標準。賽普勒斯首先完成跨歐洲運輸網路 (Trans-European Transport

Network) 準備工作，並於 2002 年完成修改國內車輛運輸、稅制規定之程序。空中交通管制設備與系統，亦參照歐盟 EUROCONTROL 之標準加以實施，同時立法以符合蒙特婁公約 (Montreal Convention) 之規定。

10.賦稅

此部分規範會員國之間接稅，如 VAT 增值稅 (Value –Added Tax) 與貨物稅 Excise Duty、直接稅以及國際間合作防止逃漏稅等項目。賽普勒斯已於 2002 年完成稅制改革相關立法。間接稅方面，賽普勒斯已大致符合共同體既存原則中有關 VAT 之規定，但對於某些項目之稅制仍需設立轉換期來達到歐盟標準，例如 (1) 持續對餐飲服務業課徵較低之 VAT 稅率，以及 (2) 人類食品與藥品 (3) 建築用地等項目，給予免課徵 VAT 之優惠措施，皆可保留至 2007 年底。貨物稅方面，賽普勒斯對於用於生產水泥之礦油免予課稅，以及用於當地運輸之各種燃料課徵較低之貨物稅，此兩項措施亦得延長至賽普勒斯加入歐盟一年後。在國際合作方面，賽普勒斯則成立中央聯絡局 (Central Liaison Office, CLO) 以及間接稅聯絡局 (Excise Liaison Office, ELO)。

11.經濟暨貨幣聯盟

此項目在確保會員國國內之中央銀行擁有獨立地位、防止政府其他部門利用特權干擾中央銀行之運作、同時也防止中央銀行對政府部門之間接干預。同時亦包括貨幣之匯率及經濟政策之合作。賽普勒斯在此項目已立法通過 2002 年賽普勒斯中央銀行法 (Central Bank of Cyprus Law of 2002)，已達到歐盟標準。

12.統計

此項目涉及個人資料之公平性、信賴度、透明度與機密性，以及政府統計數據的公開。同時亦包括許多統計資料之蒐集、分類、統計方法及應用，如總體經濟、物價統計、商業統計、運輸統計、內部貿易統計等事項。賽普勒斯已於 2000

年完成統計法之修正，並成立賽普勒斯統計辦事處（Cypriot Statistical Office, CYPSTAT）掌管資料蒐集與統計事項。

13. 社會政策與就業

此部分包括會員國之勞工法、男女勞工平等待遇、工作安全等，以及會員國加入歐盟社會對話機制等事項。賽普勒斯於 2002 年完成修改勞工法之程序，包括工作時數、男女平權、兒童福利等相關規定。並與執委會簽訂就業政策優先共同評定協議（Joint Assessment of Employment Policy Priorities, JAP）。

14. 能源

歐盟的能源政策包括了競爭力提升、能源供給安全及環境保護。其共同體既存原則之規範涉及歐盟對於國家補助、內部能源市場、核能、能源效率（energy efficiency）等範圍。能源供給安全方面，賽普勒斯國會雖已完成立法，但實踐上對於境內之油管建設工程的進度處於落後階段，因此要求設置過渡期至 2007 年底為止。內部能源市場方面，賽普勒斯國會通過新能源法，對於天然氣、電力與石油產品之價格作出規範，並擬開放電力部門之市場。在核能與核安全部分則配合 2001 年理事會所作出之擴大下之核能安全報告（Council Report on Nuclear Safety in the Context of Enlargement），縱使目前賽普勒斯並未使用核能發電，但報告中仍建議其注意放射性能源之管理。賽普勒斯則於 2002 年通過輻射保護法（Framework Radiation Protection Law），於勞工部門與社會保險部門下成立勞工稽查部門，負責核安全業務；另建立疾病與放射線危機處理機制。

15. 工業政策

歐盟工業政策之目的在提高競爭力及就業率，會員國必須遵守共同工業政策，並制定政策溝通機制。工業政策之執行與監督事項，由賽普勒斯之商業、工業與旅遊部門（Ministry of Commerce、Industry and Tourism, MCIT）負責，並已

與其他部門建立良好溝通管道。賽普勒斯新工業政策將重點置於傳統工業之重建、吸引高科技產業及外資、加強企業間之合作以改善環境、加強研究、革新與技術以開發工業潛能。另外針對貿易自由化、全球化、技術改革與建立溝通社群等項目，提出 1999~2003 年戰略發展計畫（The Strategic Develop Plan for 1999~2003）。

16. 中小企業

歐盟此項政策之目的，在於促進內部市場政策之一致及合作，以支持中小企業發展，包括建立諮詢論壇以及實施各種計畫。賽普勒斯之企業型態多以中小企業為主，只有 36 所企業符合歐盟定義中的大型企業。藉由 1999~2003 年戰略發展計畫，賽普勒斯已成功提升國內中小企業競爭力，同時亦透過多項政府計畫，建立國內良好企業環境。同時在符合共同體既存原則標準方面，亦受到歐盟高度肯定。

17. 科學與研究

歐盟對此項目並未有明確的入會標準，對於會員國國內立法上亦無規定，僅要求會員國參與歐盟之相關計畫。賽普勒斯已參與 5th EC Framework Programme 並積極參與 6th RTD Framework Programme。在從事研究發展（R & D）事項上亦增加預算，以趕上其他會員國用於該項目上之平均花費，另外成立 Planning Bureau 以及 Research Promoting Foundation 掌管國家科學與研究相關政策。

18. 教育與訓練

教育、訓練與青年對歐盟國家而言，是極為重要的資產。歐盟對此項目之共同體既存原則，包括會員國國內移民勞工第二代的教育問題，以及各項教育相關計畫與諮詢。會員國必須具備能夠參與歐盟計畫（Leonardo da Vinci, Socrates and Youth）之能力（賽普勒斯皆已參與）。對於國內移民勞工第二代的教育問題，亦

修法達到共同體既存原則標準，對於外籍學童未有雙重標準及歧視性法規、建立公立學校招收外籍學童、另提供資源供其學習母語以及熟悉其文化認同，同時加強相關教育人才之培訓。

19. 電信與資訊組織型態

此項目之目標在於消除單一市場內關於電信與網路服務的障礙，以達到全面性的現代化服務。電信服務方面，賽普勒斯已於 1998 至 2000 年間完成相關立法，並於 2000 至 2006 年間制訂計畫，提高服務品質；調節機制方面，賽普勒斯於 2002 年通過電信與郵政服務調整法（Telecommunications and Postal Service Regulation Law）與廣播法（Radiocommunication Law）。

20. 文化與視聽政策

歐盟文化與視聽政策，要求會員國立法消除電視傳播之障礙，使廣播與電視傳播能在共同體內自由流通；同時亦須配合歐盟相關計畫。此外亦包括廣告、青少年保護、公共秩序等項目。賽普勒斯對此項目由 Cyprus Radio and Television Authority (CRTA)，負責，並已加入歐洲理事會跨邊境電視公約 (Council of Europe Convention on Transfrontier Television)，亦參與 2003 年 Media Plus and Media Training Community Programmes

21. 區域政策與結構工具之調整

在此談判章節中，會員國必須擬定區域政策與發展計畫，對歐盟提供之結構性基金（Structural Fund）與團結基金（Cohesion Fund）作有效之運用。賽普勒斯已於 2002 年底前完成此章節之談判，並未要求設置過度期。

22. 環境

歐盟環境政策將重點置於環境保護相關議題上，此項目所牽涉之議題廣泛。

會員國必須完成超過 200 項相關立法，已達到共同體既存原則標準，範圍包括污染防治、化學廢棄物管理、生化科技、放射線保護、危機處理機制等。在水平立法方面，賽普勒斯已達到共同體既存原則標準，由 Minister of Agriculture National Resources and Environment (MANRE) 負責。空氣品質方面，賽普勒斯已修正國內之機動車輛法與石油法，並於 1999 年成爲京都議定書 (Kyoto Protocol) 締約國，除遵守相關規定外，自 2001 年起開始加強空氣品質檢測。但在某些項目實踐上，如石油、柴油以及液態燃料中之硫磺成分等措施並未落實，故賽普勒斯要求過渡期至 2005 年；廢棄物管理方面，雖已通過廢棄物包裝處理法，但實施計畫尚未落實，亦要求過渡期至 2005 年；水品質方面，除少數項目外，立法已達共同體既存原則標準，對於城市廢棄用水之管理，要求過渡期至 2012 年底；大自然保護方面，已完成立法，於 2001 年批准巴塞隆納公約議定書 (Barcelona Convention Protocol) 以及 Protocol for the Protection of Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources，並未要求設置過渡期；工業污染及風險管理方面，已完成工作健康與安全法，亦需於 2007 年 10 月前符合整合污染防治與控制 Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) 計畫之規定；Chemicals and Genetically Modified Organisms (GMOs)、噪音、核安全與輻射保護等項目，已達共同體既存原則標準。

23. 消費者與健康保護

此項目包括消費者權益與食品安全兩部分。爲滿足入會標準，會員國必須建立有效的司法與行政部門，包括市場監督與成立消費者組織。賽普勒斯已於 2002 年陸續完成產品責任法 (Product Liability Law)、消費者信用法 (Consumer Credit Law)、瑕疵品法 (Defective Product Law) 等立法，另有消費者協會 (Cyprus Consumer Association) 負責消費者權益事項。

24. 司法與內政事務之合作

此項目在建立歐盟會員國間之司法與內政事務合作，如移民、邊境管制（申根原則，Schengen Acquis）、庇護、對抗組織性犯罪、毒品擴散、洗錢防治等事項。賽普勒斯已於 2002 年完成上述事項之談判工作，並未要求設置過度期。

25.關稅同盟

此項目涉及共同體中對於關稅領域的各項規範，會員國須符合共同體關稅法則（Community Custom Code）。為達到共同體既存原則標準，賽普勒斯於 2002 年修正其關稅與貨物稅法（Custom and Excise Law），並制定多項計畫提高行政、執行效率與人才訓練，同時對相關部門進行電腦化改革。

26.對外關係

此項包括遵守歐盟的共同商業政策、會員國與第三國所簽訂之雙邊條約、人道援助與發展政策等部份。賽普勒斯於此項目皆已符合共同體既存原則要求，並持續與歐盟保持合作，亦未要求設置過渡期。

27.共同安全與外交政策

此項目之共同體既存原則要求會員國於歐盟共同安全與外交政策架構下，遵守歐盟所簽訂之相關國際條約，以及參與政治性對話機制。賽普勒斯除了與歐盟建立多方政治性對話機制以外，亦積極參與共同外交與安全政策之會議，對共同外交與安全政策表達強烈支持與配合意願。⁴⁵

28.財政控制

會員國對於其政府部門的各種財政控制與審核系統，必須符合歐盟所採用的

⁴⁵ 賽普勒斯參加 2001 年 11 月於布魯塞爾召開之能力增進會議（Capabilities Improvement Conference），並宣布派遣 30 名員警投身歐盟警力，其中 10 名將效力於歐盟快速反應部隊；於 2002 年 5 月的歐盟國防部長會議中，亦承諾支援歐盟派遣於波士尼亞-黑賽哥維那的警備。參見：Commission of the European Union, “2002 Regular Report from the Commission on Cyprus’ Progress Toward Accession,” SEC (2001) 1401, 9 October, 2002, 111.

共同原則。會員國需於政府公共部門中建立獨立的內部審計系統、並設置獨立的外部審計單位、建立能夠有效控制結構性行動開銷(Structural Action Expenditure)的機制、以及維護歐盟的財政利益。為達到共同體既存原則標準，賽普勒斯於2002年成立內部審計會議(Internal Audit Board, IAB)，並於會計與財政委員會下設置國家基金(National Fund, NF)，另有檢察總長辦公室(Attorney General's Office)負責反詐欺合作事宜。

29.財政預算與準備

此部分為歐盟預算(自主財源, own resources)相關規定。因歐盟預算大多由會員國依其經濟能力分擔，依照會員國之(1)傳統自主財源(Traditional Own Resources, TOR)、(2)增值稅相關財源(VAT-based resources)、(3)國家收入(gross national income, GNI)相關財源(GNI-based resources)作為計算標準。因此必須確保會員國具有足夠行政能力來執行歐盟對於其預算之計算、徵收、給付與控制之要求。對於以上之項目，賽普勒斯已於入會前完成相關準備措施，並未要求設置過渡期。

除上述共29個談判章節外，另有30.機制與31.其他等二個不具實質內容之章節。2002年的哥本哈根(Copenhagen)高峰會中，歐盟宣布了下一波入會的入會國家，包括中、東歐等國與地中海區的馬爾他與賽普勒斯。對於賽普勒斯入會議題，歐盟共做出下列結論：

- (1) 賽普勒斯的入會談判可被視為完成。
- (2) 在賽普勒斯分裂問題解決前，共同體既存原則將不適用於賽島北部區域。
- (3) 歐盟希望賽普勒斯問題能在聯合國秘書長的調解下獲得解決，以統一的身分加入歐盟。
- (4) 歐盟執委會將與賽普勒斯政府合作，共同尋求提升北賽經濟實力之道。

2003 年 4 月 9 日，歐洲議會通過了賽普勒斯入會的決議（507 票贊成，29 票反對，26 票棄權）。4 月 16 日於雅典簽訂入會條約（Accession Treaty），7 月 14 日經其國會批准，賽普勒斯確定於 2004 年 5 月 1 日正式成為歐盟會員國。

【表 3-5】賽普勒斯各項談判章節時間表

時間	談判章節
1/7/1998 ~ 31/12/1998	科學與研究；教育與訓練；文化與視聽政策；工業政策；中小企業
1/1/1999 ~ 30/6/1999	電訊與通訊組織型態；消費者與健康保護；統計；對外關係；關稅同盟
1/7/1999 ~ 31/12/1999	經濟與貨幣聯盟
1/1/2000 ~ 30/6/2000	漁業；公司法；社會政策與就業；共同安全與外交政策；財政控制
1/7/2000 ~ 31/12/2000	貨物自由流通
1/1/2001 ~ 30/6/2001	資金自由流通；服務自由流通；運輸政策；能源；人員自由流通
1/7/2001 ~ 31/12/2001	環境；司法與內政事務合作
1/1/2000/ ~ 30/6/2002	稅制；區域政策與結構工具之調整；制度；競爭法
1/7/2002 ~ 31/12/2002	農業；財政預算；其他

資料來源：賽普勒斯外交部網站

[http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa.nsf/5DB07022FAA4EB73C2256B6B00325749/\\$FILE/Steps%20in%20the%20completion%20of%20the%20Accession%20Negotiations.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa.nsf/5DB07022FAA4EB73C2256B6B00325749/$FILE/Steps%20in%20the%20completion%20of%20the%20Accession%20Negotiations.pdf)

小結

後冷戰時期，歐盟基於政治、經濟、安全等面向之考量，決定進行史上第五次擴大行動。賽普勒斯自 1990 年提出入會申請後，亦於 1994 年的科孚（Corfu）高峰會中被宣佈將被包含於下一波擴大行動中。

歐盟處理賽普勒斯入會案時，所使用之策略有別於其他中、東歐國家之入會案。因賽普勒斯入會案之本質，在於其分裂問題之延伸。在長達十四年之入會過程中，歐盟未曾放棄長久以來解決賽普勒斯問題之期望，並依此為目標擬定其賽普勒斯政策。然歐盟之賽普勒斯政策缺乏一致性與積極性，故其決策受到其他因素之影響，間接使得賽普勒斯入會進程橫生波折。易言之，歐盟面對賽普勒斯問題，過於寄望聯合國之調停行動，以及希臘、土耳其兩國之改善，在兩者皆不可得之情況下，造成歐盟之賽普勒斯政策，自 1990 至 2004 年間，產生數階段之轉變。而賽普勒斯政治分裂問題之持續、希臘相對於土耳其於歐盟體制內之優勢，以及希、土、歐三方關係之發展，以及南、北賽間之經濟實力差距，皆為影響歐盟決策之原因。

1998 年，賽普勒斯開始入會談判。憑藉其領先其他候選國之經濟優勢以及長久以來與歐盟之合作實踐，賽普勒斯之談判進度多次受到歐盟肯定。2004 年，完成所有入會準備工作，確定名列下一波擴大名單中。雖然如此，各界對解決賽普勒斯分裂問題所作之努力，依然是賽普勒斯入會案之核心議題所在。