慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	2004年12月欧州理事会の概要と評価
Sub Title	Comments of the European Council of December 2004
Author	馬場, 隆治(Baba, Ryuji)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2005
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.2 (2005. 3) ,p.259- 273
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20050315-0259

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
政策文書の紹介と解説

2004年12月欧州理事会の概要と評価

馬　場　隆　治

１．はじめに

2004年12月16日、17日の２日間にわたって開催された欧州理事会の際に発出された結論文書（conclusion）は、主にEU拡大、テロ、2007～2013年の予算枠組み（financial perspective)、自由・安全・司法の領域、対外関係の５つの項目から構成され、ウクライナ及び中東和平に関する宣言が附属されている。しかし、今回の欧州理事会の当日の議論の大半はトルコとのEU加盟交渉開始に係る決定に割かれており、また、今回の欧州理事会の運営方法は、今後の欧州理事会のあり方に疑問を投げかけるものであったと言える。

以下、本稿では結論文書の内容について概観した上で、トルコ加盟交渉開始に係る決定の経緯及び問題点について述べ、さらに、今回の欧州理事会の運営方法が浮き彫りにしたEU拡大後の欧州理事会のあり方につき考察してみたい。なお、筆者は現在欧州連合日本政府代表部に所属しているが、本稿の見解は筆者個人のものであることをお断りしておく[1)]。

1）本稿を執筆するに当たっては、ユーロコメントのルドロー所長の見解に多くの知見を得た。この場をお借りして感謝申し上げる。

２．結論文書の概要

(1) EU拡大

欧州理事会は、10月に発表された欧州委員会の報告書を踏まえ、ブルガリア及びルーマニアとの加盟交渉が成功裏に終了したことを歓迎し、2007年１月の加盟に向けて、2005年４月の総務・対外関係理事会において両国との加盟条約の署名が行えるよう作業をするようにEU理事会に対して要請した。クロアチアに関しては、旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）への完全な協力を条件として、2005年３月17日に加盟交渉を開始することが決定され、また、トルコに関しては、「トルコ政府が、EU加盟交渉が実際に開始する前までに、アンカラ協定にEUの現在の加盟国に照らして必要な対応を確定する同協定議定書へ署名する用意があることを確認する」とのトルコの宣言を歓迎し、2005年10月３日に加盟交渉を開始することを決定した。

(2) テロ

欧州理事会は、テロとの闘いについての揺るぎない決意を再度表明し、EU理事会に対してテロ行為の過激化等に対応した長期戦略及び行動計画を作成するよう求めた。また、テロ対策と関連するハーグ・プログラム[2)]の措置の迅速な実施を求めた。

(3) 2007〜2013年予算枠組み

欧州理事会は、新たな予算枠組みは拡大したEUが将来の課題へ効果的に対応するための財政手段を与えるものとすべき旨を確認し、EU予算の固有財源の上限を現行どおりのGNIの1.24%とする旨の欧州委員会提案をエンドースし

2）1999年に策定されたタンペレ・プログラムを改訂するものとして2004年11月の欧州理事会において採択された、自由・安全・司法の強化に関する多年度プログラムのこと。

た。また、次期議長国に対して、加盟国の様々な立場に配慮しつつ、欧州委員会と協力して2005年６月までに政治合意に達するべく予算枠組みの策定作業を行うよう求めた。

(4) 自由・司法・安全の領域

欧州理事会は、2005～2012年の薬物戦略[3)]を採択し、EU理事会に対して、2005年初頭に採択することを目標に2005～2008年までの同戦略の実施行動計画案を提出し、2008年にその影響評価を行う準備を行うよう求めた。また、加盟国が実施する移民同化政策のための共通基本原則が定められたことを歓迎し、先般開催された特に青少年に配慮した移民同化政策に関する閣僚会合や、都市政策に関する閣僚会合の成果を歓迎した。

(5) 対外関係

欧州理事会は、欧州安全保障戦略[4)]へのコミットメントを再確認し、次期議長国に対して、EU理事会及び欧州委員会と協力の上、この戦略をあらゆるEUの関連政策の基調とするよう求めた。

（イ） 主要な脅威への取組み

欧州理事会は、大量破壊兵器の拡散防止に対するEUのコミットメントを再確認した。また、イランとの間の核問題及び将来の協力に関する合意を歓迎し、イラクについては、選挙支援、国連防護への資金提供等を通じてイラク当局及び同国国民を支援する決意を改めて表明し、政治移行過程に対するEUの全面的な支援を表明した。さらに、アフガニスタンに関しては、カルザイ大統領の

3）薬物使用やその不法取引に対処していくための基本戦略を定めており、ハーグ・プログラムと一体をなす。

4）2003年12月の欧州理事会で承認された、ソラナCFSP上級代表の元で起草されたEUの安全保障に関する基本的な政策文書（A secure Europe in a better world “ European Security Strategy、通称「ソラナ・ペーパー」）のこと。

選出を祝福し、同国の復興、発展及び安定に向けたEUの長期のコミットメントを強調した。

（ロ） EU近隣諸国とのより強い絆の構築

欧州理事会は、バルカン諸国の将来はEU統合とともにあることを強調し、テッサロニキ・アジェンダ[5)]の完全実施に対するコミットメントを再確認し、バルカン諸国のEU統合に向けた動きは、コペンハーゲン基準及び安定化・連合協定の条件に合致するための各国の努力に依存していることを強調した。また、ヨルダン、モロッコ、チュニジア、モルドバ、ウクライナ、イスラエル及びパレスチナ暫定自治政府と共同で準備を進めていた欧州近隣国政策に基づく行動計画が完成したことに満足の意を表明し、ウクライナについては、自由かつ公正な選挙の重要性を強調した。さらに、地中海諸国及び中東諸国とのEU戦略パートナーシップが開始されたことを歓迎し、このパートナー諸国の改革に対するコミットメントの重要性に再度言及した。

（ハ） 効果的な多国間主義に基づいた国際秩序

欧州理事会は、国連の役割に敬意を表し、国連改革に関するハイレベル委員会による報告書を歓迎した。また、欧州安全保障戦略のフォローアップは、国連事務総長の努力を支持することを目的としなくてはならず、EUは国連に対して主要な役割を果たす決意を有する旨表明した。さらに、EU人権政策の一貫性及び継続性を確保するために、共通外交・安全保障政策（CFSP）の分野において人権に関するCFSP上級代表の個人代表を任命する決定を歓迎した。

（ニ） パートナーとの協働

欧州理事会は、北米諸国との戦略対話を強化するとのコミットメントを強調し、大西洋パートナーシップは代替不可能なものであるとして、ブッシュ米大

5）2003年６月の総務・対外関係理事会において採択され、同月のテッサロニキ欧州理事会においてエンドースされた西バルカンに関する政策文書。EUと西バルカンとの間の特別な関係を更に強化することを目的としている。

統領の訪欧に期待を表明した。また、EUとロシアの戦略的関係の重要性を指摘しつつ、2005年５月に予定されているEU・ロシア首脳協議を視野に、「４つの共通空間」に関するロードマップが早期にパッケージ合意されることを期待した。

また、アジアとの関係では、ASEM首脳会合及び韓国、インドとの首脳協議の成果を歓迎し、EU・中国首脳会議の共同声明の内容、特に国連人権Ｂ規約を批准するとの内容に期待を表明し、この文脈において、対中武器禁輸解除措置の解除に向けた作業を継続する政治的意思を確認し、次期議長国に対して意思決定が可能となるよう、議長国期間中の作業の完了を求めた。

アフリカとの関係では、EUがアフリカ連合（AU）等の地域機関との協力を強化してきたことに言及し、特にスーダン、大湖地域、西アフリカ及びソマリアにおけるEUの貢献を継続して行うことを強調した。

（ホ） 欧州安全保障・防衛政策（ESDP）

欧州理事会は、危機管理に関するＮＡＴＯとの戦略的パートナーシップの具体例としてボスニア・ヘルツェゴビナにおけるEU軍事作戦（ALTHEA）が成功裏に開始されたことを歓迎し、その他のESDPミッションの実施の成功にも留意した。また、コンゴ民主共和国やイラクにおけるESDPミッションの準備を進めるよう、次期議長国及びEU理事会に要請した。さらに、EUバトル・グループに関する決定及び欧州防衛庁（European Defense Agency）の作業プログラムの採択などが盛り込まれたESDP報告書及び欧州防衛に関する文書の実施のための詳細な提案をエンドースした。

（ヘ） 国際協力

欧州理事会は、途上国の貧困問題の根絶のためにはODAの一貫性が重要であり、アフリカの最貧国へより重点的な配分を行うことの必要性を強調した。また、ミレニアム開発目標へのEUのコミットメントを確認し、2005年に行われるハイレベルの会合に向けて資金調達方法を探求する旨言及した。さらに、カイロ・ICPDアジェンダの実施及びHIV対策の重要性を再度表明した。

(6) その他

欧州理事会は、欧州統合の基礎となった共有価値（shared value）や領事協力の重要性、EU人権庁（EU Human Rights Agency）の設置合意の更なる実施に言及した他、議長国、EU理事会事務局及び欧州委員会によって欧州対外アクションサービス（European External Action Service、通称「EU外務省」。）の設置に関する作業の開始を歓迎し、その継続を求めた。

3．評価

(1) トルコとの加盟交渉開始に係る決定

（イ） 議論の経緯

今回の欧州理事会の実際の議論時間の大半を占めたのは、トルコとの加盟交渉開始に係る決定についてであった。この点に関する議論は16日の夕食会から始まり、この夕食会の場で(i)トルコとの加盟交渉を開始すること、(ii)加盟交渉開始日は2005年10月３日とすること、(iii)加盟交渉の目標はEU加盟であるが、欧州委員会の報告書に言及されているとおり交渉の成果の保証はないこと、の３点につき首脳間の合意に達した[6)]。さらに翌17日の公式セッションにおいて、トルコによるキプロス承認問題及び人の自由移動、農業、構造政策に関する恒常的セーフガード（permanent safeguard）について扱われた。

（ロ） キプロス承認問題

キプロス承認を巡っては、従来からオーストリア及びギリシャが正式承認を求めているが、今回の欧州理事会の結論文書は、その起草作業を行う常駐代表者会議（コレペール）で用いられた部内限りのドラフトがインターネット上に掲載されており[7)]、このドラフトを読み解くことで、今回の欧州理事会でそ

6）12月16日の非公式夕食会終了後に行われた議長国記者会見の場でのバルケネンデ・オランダEU議長国首相による説明による。

7）http://www.european-cyprus.net

れら正式承認を求める国とその他の加盟国との間で、トルコに対して欧州理事会の場においてキプロス承認を求めるか否かが論点として首脳レベルでの決着に持ち込まれたことが分かる[8)]。キプロス承認問題の打開に向けて、トルコにとってキプロス承認問題は非常に機微な問題であるため欧州理事会での議論は非常に難航した[9)]。最終的にはトルコに「トルコ政府が、EU加盟交渉が実際に開始する前までに、アンカラ協定にEUの現在の加盟国に照らして必要な対応を確定する同議定書へ署名する用意があることを確認する。」との宣言を行わせることでトルコ政府との妥協が成立したが、12月17日の公式セッション終了後に行われたバルケネンデ・オランダEU議長国首相らによる記者会見の場で、バルケネンデ首相は記者からの「結論文書パラ19は、トルコがアンカラ協定適用議定書に署名することによりキプロスを国家承認したことになるのではないか。」との再三にわたる質問に対して一貫して「議定書に署名することは、トルコがキプロスを公式かつ法的に国家承認したことにはならない（not formal legal recognition)。」と述べるとともに、「トルコが議定書に署名する意思があることが確認されたことは重要な一歩である。」と述べていたように、

8）キプロス承認問題に関する部分（パラ19）は、11月29日及び12月９日付けのドラフトはともに「The European Council welcomed Turkey's [decision] to sign the Protocol regarding the adaptation of the Ankara Agreement, taking account of the accession of the ten new Member States.」となっており、「決定（decision)」にブラケットが付されている点が注目される。

9）12月16日の非公式夕食会終了後のバルケネンデ・オランダEU議長国首相らによる記者会見の場で、同首相は記者の質問に答える形で「トルコによるキプロスの承認問題については、この会見後（注：会見が終了したのはおおよそ夜11時頃）にエルドアン・トルコ首相と協議し、明日の公式セッションでも議論する。」と述べているとおり、深夜に及んでまで議論が行われている。また、翌17日の公式セッション終了後に行われたバルケネンデ首相らによる記者会見の場で、同首相は「キプロスとの関係は最も微妙な点であったが、議論の結果、エルドアン・トルコ首相はアンカラ協定の適用に関する議定書に署名する用意があることを表明し、それを結論文書パラ19において言及している。」との発言をしている。

最終的な文言はトルコ側と相当難航した調整を行った結果であると評価することができる。

（ハ） 恒常的セーフガード

恒常的セーフガードについても、インターネット上に掲載された部内限りの欧州理事会結論文書のドラフトの変遷を読み解くことで、議論の過程が浮き彫りとなってくる。恒常的セーフガードに関する議論は、2004年10月６日に発表された、トルコのEU加盟に向けた進捗状況に関する欧州委員会の報告書[10]では「Long transition periods may be required. In addition, in some areas, such as structural policies and agriculture specific arrangements may be needed and, for the free movement of workers, permanent safeguards can be considered.」と記載されており、人の自由移動に対するセーフガード措置が念頭に置かれていた。この欧州委員会報告書を受けて、今回の欧州理事会で加盟交渉を開始するか否かの検討が行われたわけであるが、この恒常的セーフガード部分（パラ23）に関する記述は、2004年11月29日付のドラフトによれば、「Long transition periods may be needed and specific arrangements, in areas such as structural policies and agriculture, as well as permanent safeguard clauses, notably in the area of the free movement of persons.」とされており、欧州委員会報告書のラインとほぼ同様の書き振りとなっている。しかし、同12月９日付のドラフトでは、「Long transition periods, derogations, specific arrangements or permanent safeguard clauses may be considered. The Commission will include these, as appropriate, in its proposals for each framework, for areas such as freedom of movement of persons, structural policies or agriculture.」となり、最終的には、「Long transition periods, derogations, specific arrangements or permanent safeguard clauses, i.e. clauses

10）Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession”（COM（2004）656 final）

which are permanently available as a basis for safeguard measures, may be considered. The Commission will include these, as appropriate, in its proposals for each framework, for areas such as freedom of movement of persons, structural policies or agriculture.」とされ、セーフガード措置を人の自由移動のみならず農業及び構造政策と並列させ、かつ、経過措置等その他の措置と併記することでその具体的内容を曖昧にしている。これは、トルコに対して、当該セーフガード条項が新たな措置ではなくEC設立条約第39条３項と同様のものであるとの解釈の余地を与えることでトルコ側に受け入れさせたものと評価することができよう。

（ニ） 問題点

トルコとのEU加盟交渉開始の是非を巡る欧州理事会結論文書の書き振りは、基本的に10月の欧州委員会報告書の記述を踏襲している。これは、欧州委員会が欧州理事会における加盟25か国のコンセンサス形成過程において重要な役割を果たしていると見ることもできるが、逆に言えば、欧州理事会が、欧州委員会によって形成されコンセンサス以上の政治的決断をなしえなかったと評価することも可能である。実際、キプロス承認問題はトルコに対してアンカラ協定実施議定書へ署名する意思表示をさせただけであり、キプロスを「承認」するという点については保留されたままである。また、今後、欧州委員会が具体的な交渉枠組みを作成していく段階で、トルコ及びEU加盟国の間で対立が再燃する虞もある。さらに、トルコ加盟交渉の開始が決定されたものの、今後、EU加盟国において政権交代が起こった場合、例えばドイツにおいて現在の社会民主党政権から、トルコ加盟に反対の立場を取っているCDUに政権が代わった場合に、今回の欧州理事会の決定がそのまま実行されるかどうかは不透明である。

(2) 欧州理事会の運営方法

（イ） 拡大後の欧州理事会

2004年５月１日のEU拡大により、欧州理事会に出席する各国首脳の数は欧

州委員長を含めて26人となった。2002年６月のセビリア欧州理事会では、すでにこのような状況を見越して欧州理事会の運営に関する取決めが行われているが[11]、現に欧州理事会の公式セッションで各首脳が発言できる時間は極めて短時間であり、欧州理事会の場でどのようにして議論を効果的、有意義に行うことができるのかが深刻な課題となっている[12]。

EU拡大後に行われた最初の欧州理事会である2004年６月17、18日の欧州理事会は、欧州憲法条約草案の合意と欧州委員長の選出という二つの議題に特化した特殊な例であり、EU拡大後に開催された本格的な欧州理事会は同11月４、５日に行われた欧州理事会であったと言える。その欧州理事会に際して行われたワーキングディナー終了後、バルケネンデ・オランダEU議長国首相による記者会見が行われ、同首相は「EU加盟国が25か国に拡大した欧州理事会で果たして議論が行い得るのかとの疑問もあったが、今日は特に自由に議論する形式としたところ、活発な議論が行われた。」と述べていたが、欧州理事会の運営方法については議長国も試行錯誤をしていると言える。今後とも様々な試みがなされると思われるが、今回の欧州理事会においても12月16日に非公式夕食会がアレンジされ、本来公式セッションで扱うべき重要な課題について首脳レベルで議論が行われており、夕食会といった非公式セッションを活用する傾向が生まれつつある点を指摘できよう。また、結論文書の文言のうち、公式セッ

11）具体的には、①欧州理事会の準備過程における総務・対外関係理事会の役割の強化、②欧州理事会の前日に加盟国首脳及び欧州委員長のみから構成される会合を開催すること、③欧州理事会の場で議論すべき議題と単に承認するだけの議題とを明確に区分すること、などであるが、詳細はセビリア欧州理事会の結論文書の附属書Ⅰ（理事会文書番号13463/02, POLGEN 52）を参照。

12）例えば、2004年11月４、５日に開催された欧州理事会における公式セッションは議事予定によれば計約４時間であり、単純計算しても、１人あたりの発言時間は10分に満たない。なお、同理事会の公式セッションではリスボン戦略の中間見直しに関するコック委員会報告書のプレゼンテーションが行われていたため、実際の発言時間はこれを大きく下回る。

ションで首脳レベルによる調整が行われたものはトルコ加盟問題、クロアチア加盟問題、予算枠組みの３点だけであり[13]、セビリア欧州理事会の取決めにあるとおり、欧州理事会の準備作業における総務・対外関係理事会及びコレペールの役割が非常に重要になっている点も見逃せない。

（ロ） 今回の欧州理事会の運営

今回の欧州理事会は、12月７日に発表されたプレス用資料によれば、16日夕方にワーキングディナー（約３時間）及び議長国記者会見、17日午前に欧州議会議長との意見交換（30分）及び議長国記者会見、昼前に欧州理事会公式セッション（２時間）、議長国記者会見を開いて、午後に議長国とブルガリア、ルーマニア、トルコ及びクロアチアとの会合が持たれることとなっていた。しかし実際には、ワーキングディナーは予定どおり開催されたものの（ただし、予定より約１時間長く行われた）、17日午前にアナン国連事務総長との意見交換がアレンジされ（欧州議会議長との意見交換終了後、約１時間行われた）、公式セッションは午後３時過ぎになってようやく開催された（約２時間）[14]。今回の欧州理事会では結論文書のトルコのEU加盟交渉開始に関する書き振りを調整するため、バルケネンデ・オランダEU議長国首相とエルドアン・トルコ首相との断続的かつ個別の会談が長時間行われていた。また、トルコへの対応振りを協議するため、17日午前にはバルケネンデ首相、ブレア首相、カラマンリス首相、シュレーダー首相、シラク大統領による会談が、また、17日午後にはバルケネンデ首相、バローゾ欧州委員長、ブレア首相、シュレーダー首相及びエルドアン首相による会談がそれぞれ行われるなど[15]、欧州理事会に出席するた

13）事前にインターネットに掲載された欧州理事会結論文書ドラフトと同最終版との比較による（前掲注７参照）。

14）ここに言及する実際の開催時間は、12月17日に行われた記者会見の開始時間及びEbS（Europe by Satellite）によって当日生放送された会議模様を根拠とする。

15）バルケネンデ・蘭首相とエルドアン・トルコ首相との個別会談は少なくとも16日の深夜及び17日午前にそれぞれ数時間単位で設けられている（16日夜に行われた議長国記者会見及び報道（Bulletin Quotidien Europe No.8851 p.5など）による）。

めに16日夕刻から17日夕刻までブリュッセルまで集まっていた各国首脳が一同に会したのはわずか５時間に過ぎなかった。

こうした事象は、以下の２つの問題点を投げかける。第一に、各国首脳は過密スケジュールを調整して欧州理事会に出席しているにもかかわらず、実際に自らが参加するセッションは極めて短時間であり、今回はトルコのEU加盟交渉開始に係る決定という極めて政治的インパクトの大きい議題を抱えていたことを理由とできるとしても、仮に今後ともこのような一部の首脳による断続的な会合が行われるといった形式となった場合には、欧州理事会への出席意義に疑問を持つ首脳が出てきても不思議ではなく、すべての加盟国が一同に会するという欧州理事会の意義そのものが再検討を迫られる可能性がある。第二に、今回行われた一部の首脳による会合の顔ぶれを見ると明らかであるが、議長国の他はほとんどが大国であって欧州理事会における議論が大国主導で進められており、このことは、特に新規加盟国を含む小国の意見をどのようにバランスよく「EU25」としての意見に反映させていくかという問題を孕んでいる。とりわけ、欧州憲法条約が発効した暁には、欧州理事会の議長は任期２年半の常任となることから[16)]、この問題点は今後、更に顕在化していくことが予想される。

４．結語

今回の欧州理事会で行われたトルコとのEU加盟交渉開始の決定は、すでに述べたとおり今後、交渉枠組みを具体化していく中で加盟国間の様々な意見対立が表面化する可能性があるだろう。また、欧州理事会は「欧州連合に対しそ

16）欧州憲法条約第Ⅰ-22条第１項「欧州理事会は、その議長を特定多数決により選挙する。任期は二年半とし、一度だけ再任可能である。心身の故障や重大な違法行為があった場合には、欧州理事会は同じ手続により議長の任期を終了させることができる。」

の発展に必要な推進力を与え、一般的政治指針を定義する[17)]」ことを目的とするが、今回の欧州理事会は、さながらトルコ加盟交渉開始の是非を巡るトルコとの多国間交渉の様相を呈しており、欧州憲法条約案の最終合意及び新欧州委員長の選出が最大のテーマであった2004年６月の欧州理事会と同様、EU拡大後の欧州理事会の方向性を推測する「前例」としては適切ではないかもしれないが、すでに指摘したとおり、欧州理事会の準備作業における総務・対外関係理事会及びコレペールの役割、非公式セッションの重要性はある程度確立してきていることが指摘できる。今後、こうした傾向が単なるオランダ議長国の議長国運営スタイルであったと評価されることになるのか、あるいは今後、他の議長国の下での運営においても引き継がれていくのか、リスボン戦略の中間見直しを行う2005年３月の欧州理事会、2007～2013年の予算枠組みをテーマとする同６月の欧州理事会の運営方法を引き続き注視していく必要があろう。

（了）

17）欧州連合設立条約第４条

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
EU Document and Analysis

Comments on the European Council of December 2004

BABA Ryuji

The European Council held in December 2004 is marked by the decision whether or not the European Union starts the accession negotiations with Turkey, while its Conclusion deals with enlargement, terrorism, financial framework, area of freedom, security and justice as well as external relations, together with the declaration on Ukraine and Middle East.
The heads of State and Government of the Union finally managed to reach an agreement to open negotiations with Turkey after a severe diplomacy. Nevertheless, a detailed analysis of its process makes it possible to notice not only two potential areas of conflict, but also to demonstrate a structural problem of organisation of the European Council following the last enlargement of the Union.

Firstly, the issue of recognition of Cyprus by Turkey itself has been deferred although the Turkish government confirmed that it is ready to sign the Protocol on the adaptation of the Ankara Agreement prior to the actual start of accession negotiations. Secondly, the European leaders skilfully sidestepped the issue of a permanent safeguard, especially in the domain of the free movement of persons, by deploying an ambiguous phrase. It is true that these kinds of bureaucratic technique to reach an agreement are always required in diplomacy, but these issues will rise to the surface when concretising a framework for negotiations.

With regard to the structural problem, it needs to be remarked that the European Council has twenty-six leaders from Member States and the European Commission, which means that each leader has only a little time to take the floor in the meeting. The Seville European Council in June 2002 foresaw this situation by charging the General Affairs and External Relations Council with the coordination of preparatory work in order that

technical issues do not occupy Summit meeting. The fact that only the issues of enlargement and financial framework among lots of topics treated in the Conclusion were dealt in the Summit meeting indicates that the measures taken at the Seville European Council are functioning effectively. However, as several informal meetings among only some of the leaders were organised to tackle the issue of Turkey, the session where all the leaders assembled together continued for only five hours out of twenty-four. That might question not only the meaning of participation for those leaders who are isolated from informal meetings but also the raison d'être of the European Council. In addition, as these informal meetings were mainly led by " big " Member States around the presidency, the legitimacy of the outcome of the European Council may be in jeopardy.

There are still some uncertain elements for the actual start of accession negotiations with Turkey scheduled for October 2005. With regard to the structural problem of the European Council following the last enlargement, it is too early to conclude that the tendency of its organization mentioned above is just thanks to the Dutch presidency or the definitive one. In that respect, it is indispensable to continue following the progress of establishing a framework of negotiations with Turkey and the organisation of the coming European Councils.