

## リスボン条約に関する若干の考察

マンフレッド・フーブリヒト

### 1. 期待はずれに終わったユートピア

リスボン条約の歴史は、あえて誇張も辞さない高邁なユートピアを掲げた2001年12月15日のラーケン宣言をもって始まる。

そこには以下のことが謳われていた。世界の「根本的新秩序」を作るために、また欧州連合が「グローバル化過程に指導的役割を果たす」ことを可能にするために、欧州市民は「世界の将来にとって指標となりうる目的」の定義を求めている。この機能を果たしうる欧州連合を実現するためには、欧州に新しい構造及び内容を与える改革が必要である。この改革のスローガンは「民主性、透明性、効率性」である。欧州市民は頭越しに政策が規定されることに不満を抱いており、決定手続きのさらなる民主化及び決定過程の透明性を要求している。また欧州連合の機関の合理化、政策分野の合理的配分、補完性の原理による連合と加盟国の明確な役割分担は、効率性の前提条件である、と。

この目的を実現するために、欧州理事会（首脳理事会）は、憲法条約作成のための諮問会議を設置し、同会議は早くも2003年7月18日には欧州理事会に憲法条約の草案を提出した。それは若干の修正を経て政府間会議で合意され、2004年10月29日、ローマにおいて加盟国首脳によって調印された。

ところが2005年5月28日、フランスの国民投票によって、また2005年6月1日にはオランダの国民投票によって、あいついで憲法条約の批准が拒否された。2005年5月31日の *Le Monde* 紙によれば、拒否の理由は主に

「失業の悪化」、「現状に対する不満」、「憲法条約の自由主義」であった。そして Flash Eurobarometer（171, 17項-18項）は、「情報の不足」、「国家主権の喪失」、「政府に対する批判」、「欧州は費用がかかりすぎる」、「雇用状況への悪影響」などの理由をあげた。「現状に対する不満」及び「政府に対する批判」と並んで「情報の不足」が挙げられたことは、拒否の背景にある非合理的批判がどこに由来するのかわを示唆していた。事実、加盟国の政府及びメディアは憲法条約の目的、内容を十分に説明してこなかった。憲法条約のテキストが専門家にしか理解できないこともまた事実である。そこから生ずる誤解は、批准手続きの挫折の一つの原因であったに違いない。

こうした失望及び慎重姿勢に終止符を打ったのは2007年3月25日のベルリン宣言だった。欧州理事会は、憲法条約の目的を再定義する「共通基盤」を模索しながら、新しい改革条約のための諮問会議を設置した。その草案は、2007年10月19日にリスボン欧州理事会で了承され、2007年12月13日、ようやくリスボンにおいて加盟国首脳により調印された。

しかしこのリスボン条約の批准も、2008年6月12日にアイルランドの国民投票で拒否された。アイルランドでの国民投票のやり直しの可能性に期待しながら、他の加盟国は批准手続きに向けて努力した。そして2009年10月2日、アイルランドの国民投票はついに批准を承認。最後の障害であったチェコのクラウス大統領の抵抗を乗り越えるために、欧州理事会は、欧州連合基本権憲章のチェコへの適用除外を了承した。これは1945年にチェコスロバキアから追放されたドイツ人及びハンガリー人が没収財産に対する償還請求権を行使できないようにするものである。そしてチェコの憲法裁判所が2009年11月3日に改革条約を合憲であることを承認した後、クラウス大統領は同日に批准書に署名。かくしてリスボン条約は2009年12月1日に発効することになる。

ドイツにおいてもリスボン条約の違憲性に関する訴訟があった。ドイツの憲法裁判所は2009年6月30日の判決でリスボン条約の合憲性を認めただうえで、欧州連合に関するドイツ政府の全ての重要な判断が連邦議会およ

び州議会の承認を必要とする旨を批准書の付随議定書に明文化するよう命じた。判決理由のなかで憲法裁判所は、リスボン条約が欧州連合の構造の民主性を十分に、新しい段階にまで高めたとはいえないことに懸念を表明した。

## 2. 民主化の試み

### (1) 欧州議会

リスボン条約は、殆ど全ての政策分野に関して、欧州議会に欧州連合理事会（閣僚理事会）と同等の立法権を与えている。農業政策及び警察・刑事司法協力分野についても、議会は閣僚理事会と共同決定をおこなう。しかし、外交及び安全保障政策は、引き続き閣僚理事会の専決事項とする。財政においては議会在が予算の支出をコントロールするが、財源については閣僚理事会のみが決定する。リスボン条約は、議席を751に限定する。議会は絶対多数をもって決定をおこなうが、欧州委員会に対する不信任案決議のためには3分の2以上の賛成が必要である。欧州市民が直接選出する唯一の機関としての議会の権限は、閣僚理事会のそれよりも制限されている。

### (2) 欧州連合理事会（閣僚理事会）

議会在が共同決定権を持っていない政策分野においては、閣僚理事会は全会一致で決定をおこなう必要があるが、議会在と共同で立法する際には「二重多数決」による決定で十分である。即ち閣僚理事会は、①加盟国閣僚の55%以上が賛成し、かつ②賛成を投じた加盟国の人口合計が欧州連合の人口の65%以上を占める場合には、これを可決することができる。この新しい投票制度は、立法過程を早める。

### (3) 加盟国の議会

補完性の原理を徹底するために、リスボン条約は加盟国の議会在の権限を

拡大している。欧州委員会が提出した法案が補完性の原理を逸脱するという判断が加盟国議会の3分の1以上の賛成を得た場合、加盟国議会は6週間以内に欧州委員会に再検討を要求することができる。にもかかわらず欧州委員会が法案の修正に応じない場合には、その根拠を議会に提示しなければならない。補完性の原理が紛争の対象になる場合、加盟国の政府のみならず加盟国の議会も欧州裁判所で訴訟をおこすことができる。

#### (4) 三つの「柱」

以前は、①欧州共同体（欧州共同体条約及び欧州原子力共同体条約）、②共通の外務・安全保障政策、③警察・刑事司法協力が欧州連合の政治的「柱」であった。そこでは欧州共同体のみが法人格をもっていた。欧州連合は欧州共同体の法人格を継承し、欧州共同体条約は「欧州連合の機能に関する条約」となる。他方、欧州原子力共同体条約は存続し、その構造は欧州連合の他の機関に同化される。

#### (5) 欧州市民の発案

100万人以上の署名をもって、欧州委員会に対して特定の政策のための法案を提出することを請願する権利が欧州市民に与えられる。

### 3. 制度上の改革

#### (1) 欧州理事会（首脳理事会）

この理事会は初めて正式機関としての資格を取得する。その権限及び機能は変わらない。欧州連合の「顔」として（大統領に相当する）欧州理事会常任議長職が設置される。その任期は2年半、ただし再任は可能である。すでにベルギー首相ファン・ロンパウ（van Rompuy）の就任が決まっている。

## (2) 閣僚理事会

(外務大臣に相当する) 外務・安全保障上級代表の新しい職には、既にイギリスのカスリーン・アシュトン (Catherine Ashton) が任命されている。これから1年以内に7000人の外交官を動員し、130の都市に大使館や総領事館を設立する予定がある。リスボン条約には加盟各国の外交団と欧州連合のそれとの関係については、まだ詳しいルールが策定されていないため、今後、両者は協調するよりもむしろ競合する恐れがある。外交の目的も明確に定義されていないがゆえに、補完性の原理との矛盾も議論的になるに違いない。

## (3) 権限の範囲の規定

透明性及び効率性を実現するために、連合の権限は次のように規定されている。

### a 排他的権限

連合のみがもつ策定権限。例えば、関税同盟、連合内市場の機能に必用なルールの設定、ユーロ導入加盟国の金融政策の分野には、この権限が該当する。

### b 共有権限

連合が加盟国と共有する権限。ここでは連合が法を制定しない場合、加盟国が立法をおこなうことができる。例えば、社会政策、農業・漁業・消費者保護、運輸、エネルギーの分野には、この権限が該当する。

### c 支持権限

連合が加盟国の政策を支持、調整、補完できる権限。例えば、保健、産業、文化、観光、教育の分野には、この権限が該当する。

## (4) 連合の価値及び目的

リスボン条約は、将来に加盟する国のために、以下の価値および目的の肯定と尊重を条件として掲げている。

a 価値

人間の尊厳、自由、民主制、平等、法治国家、少数派の権利保護、多様性、寛容、正義、連帯性、男女平等

b 目的

平和維持、経済成長、物価の安定化、社会的市場経済、環境保護、文化的多様性、貧困との闘い、国際法の支持、気候変動及びエネルギー政策に関する連帯

なお、草案にあった「自由で歪みのない競争がある（where competition is free and undistorted）市場」という箇所は、左派政党の批判を受け、新自由主義的なイデオロギーとして排除されることになった。

(5) 欧州連合基本権憲章

基本権憲章は2000年の作成時にはまだ拘束力をもっていなかったが、リスボン条約によって初めて発効することになった。憲法条約とは異なり、基本権憲章はリスボン条約のテキストには取り入れられなかった。イギリス、ポーランド、チェコが「適用除外」を受けたことからして、すでに基本権憲章の権威は傷付けられている。この憲章は「人権及び基本的自由のための保護の条約」（European Convention on Human Rights, 1953）を模範に作成された。

(6) 安全保障・防衛政策

欧州連合は防衛同盟となる。一つの加盟国が攻撃された場合、他の加盟国にはそれを防衛する義務がある。そのために軍備を管理する官庁が設置される。防衛に関する政策は、全会一致で可決されねばならない。

(7) より徹底的な協力

この手続きは「異なった速度で発展する欧州」を可能にする。加盟国の3分の1が規定すれば、彼らは、安全保障及び防衛政策の分野においても新しい制度、新しい機関を作ることができる。この連合の中核をなす加盟

国のレベルで新しいユートピアが生まれる可能性がある。

#### (8) 条約改正の手続き

憲法条約の作成手続きは継承される。即ち、①欧州理事会（首脳理事会）が加盟国の議員及びその政府の代表者、欧州議会の議員及び欧州委員会官僚から構成される諮問会議を設置し、②この会議が改革案を提出、③政府間会議がそれを修正し、最終的に④全ての加盟国が改革条約を批准する。

### 4. リスボン条約が憲法条約から逸脱する側面

- (1) 憲法条約と異なり、リスボン条約は欧州共同体条約と欧州連合条約を一本化していない。
- (2) 連合歌・連合旗のシンボルは義務化されていない。
- (3) 法的手段は変わらない。以前の決定、規則、指令という手段は継続される。
- (4) 「二重多数決」の手続きは、2014年、または2017年から施行される。
- (5) 基本権憲章はリスボン条約の一部にはならないが、拘束力をもつようになる。
- (6) 欧州委員会の委員の数は変わらない。

### 5. 不十分な民主化に関する議論

#### (1) 構造上の欠陥に関する批判

欧州連合には民主性の点で重大な欠陥があるとする批判は、しばしば連合の存在理由そのものを否定する。この批判を代表する公法学者シャフトシュナイダー教授は、マーストリヒト条約（1992）以来の一連の憲法抗告において、次のように主張してきた。連合には、「領土・統治組織と並んで国家を構成する第三の構成要素としての国民」に相当する「連合民」

が存在しない。従って、一般意思による立法、欧州の公共圏、「連合民」のアイデンティティもまた存在しない。それゆえに欧州連合はドイツ基本法の民主制原理と矛盾しており、違憲である、と。

それに対して、ドイツ憲法裁判所は、マーストリヒト条約に関する判決（1993年10月12日）で、国家の連合においては、市民による正当化が保障されていることを条件として、「連合民」が存在しなくとも、加盟国の国民を代表する加盟国の議会を通じて連合の政策が正当化されていると判断した。憲法裁判所は、構造上の欠陥をつく批判が主張してきた基本法の民主制原理との矛盾を否定した。

## (2) 制度上の欠陥に関する批判

この批判は連合の機関の内部的矛盾、特に欧州市民が機関に対して十分な影響力をもっていない事実に向けられている。加盟国の政府を代表する閣僚理事会は、この批判の中心的対象である。閣僚理事会が一番重要な立法機関であることは、三権分立の原理——民主制の基本的原理——と矛盾している。閣僚理事会が立法権と並んで執行権を手に入れているため、ドイツ語でいう *Spiel über Bande*（権利乱用）、即ち加盟国の議会が可決する見込みのない法を連合レベル成立させることは手続き上、可能である。ある法案が自国の議会で確実に否決されることを知っている閣僚が、欧州委員会でその法案の提出を促し、欧州議会が共同決定権をもっていない政策分野で、閣僚理事会の同僚との取引を通じて自ら望む法を成立させることは可能である。リスボン条約は、立法する閣僚理事会の会合の公開を義務付けているが、以上の「闇立法」が消滅する保証はない。

政府間主義者は連合の権限の制限、及び加盟国議会の権限強化を要求しているのに対して、連邦主義者は欧州議会の権限拡大、及び欧州機関の改革を促進しようとしている。

## (3) 政府間主義的批判

この立場からの批判が対象とするのは、補完性原理の非合理的適用、加



盟国議会による十分なコントロールの欠如、欧州裁判所の判決による欧州機関の権限拡大傾向である。以上の問題を解決するために、政府間主義者は以下の対策を提案する。すなわち欧州機関の政策分野のより明確な定義、欧州機関の権限に関する紛争を解決するための新しい裁判所の設立、特定の政策分野の取り戻しを要求する（加盟国の）権利、立法府の任期終了後の立法手続きの停止などである。

#### (4) 連邦主義的批判

これに対して連邦主義の立場からは以下のような点が問題視されてきた。

- a 欧州議会は全ての政策分野に関する立法権をもっていない。
- b 欧州議会は法案提出権をもっていない。
- c 欧州議会は不信任案で欧州委員会を解散させることができるが、新しい委員会を任命できない。
- d 欧州議会における票の価値は平等ではない。例えば、マルタ島の一人の議員は67万の欧州市民を代表するのに対して、ドイツの一人の議員は824万の欧州市民を代表している。（議席の新しい配分が必要である。）

## 6. 結論

リスボン条約の大きな欠点は、①新しいユートピアを提供していないこと、②現状維持の態度をとっていること、③民主化過程がすでに完成されているという誤った印象を与えていることである。とくに欧州市民が連合に対して益々無関心になり、欧州議会選挙の投票率が益々下がっている事実は、見逃すことはできない。2004年の投票率は45%であったが、2009年7月の投票率は43.1%になった。

メディア及び加盟国政府の啓蒙は不十分であり、加えて新しい改革が必要である。それは何よりもまず法案提出権について言える。連邦主義者に

よれば、法案提出権は欧州議会、閣僚理事会、首脳理事会に限定されるべきだとされるが、この点に関してはさらなる議論が必要である。

また欧州議会の議席配分とその人口比については今後とも改革を注視していく必要がある。2009年7月の欧州議会選挙では、欧州で活動する各政党会派は共通の公約（マニフェスト）を掲げて競い合った。この政党の同盟は既に存在している。従って、欧州議会選挙制度の改革に関する議論も必要である。欧州市民のより広い参入なしに、欧州連合の政治的統合は不可能である。首脳及び委員会の官僚に指導されている連合には、将来性がない。