

リスボン条約後の EU

——再編成され、民主的で効率的な諸機関——

L'Union européenne après le traité de Lisbonne :

Des institutions réorganisées, démocratiques et efficaces

ピエール = イヴ・モンジャル*
訳 兼 頭 ゆみ子**

訳者はしがき

本翻訳は、2011年度第2群客員教授として来校されたピエール = イヴ・モンジャル教授が、2011年10月18日に中央大学法学部で行った講演を基にしている。モンジャル教授は、パリ第13大学においてEU法を専門とする公法の教授であり、同大学の行政・政治学研究所 *Centre d'études et de recherches administratives et politiques* の所長も務めている。本稿は、2009年12月に発効したリスボン条約によってもたらされた諸改革を概観し、EUの主要機関間の関係の変化と、とりわけ欧州議会の権限強化および基本権憲章によるEUにおける民主主義の発展について考察されている。

* パリ第13大学法学部教授（公法）・同大学行政・政治学研究所所長

Pierre-Yves MONJAL

Professeur de droit public à l'Université Paris 13

** 嘱託研究員・中央大学通信教育部インストラクター

はじめに

欧州連合（以下、「EU」と記す）を理解し、説明し、紹介することは常に簡単ではないと思われる。法文書（ニース条約、欧州憲法条約、リスボン条約）が相継いで作成され¹⁾、経済危機²⁾が頻発している2005年以降は特にそうである。つまりEUは、ヨーロッパや世界の他の人々の目に往々にして、少しばかり混乱し、分散的で、明解とはほど遠い総体として映る。それを示す逸話として、例えば、私はモスクワで講演をしたことがあるが、そこでロシア人研究者は、彼らにとってEUは80年代のソビエトの制度と匹敵する、つまりEUはソ連に似てきたと説明した。インドのボンディシェリでは、EUはインドの制度にとっても近い連邦国家と同一視される。アメリカ合衆国バーモント州では、EUとは政治的失敗であり、これでアメリカ人が世界において他の競争相手を認める必要がなくなったと述べていたのは本当の話である。昨年講演した神戸では³⁾、欧州憲法条約のような大がかりな政治的構想を失敗させ、ヨーロッパを理解不能なものに陥らせる我々ヨーロッパ人のもつ度量に、研究者達は途方に暮れているようだった。私自身の学生についても、授業内容がとて難解になったため、欧州に関する学習や研究の継続を断念してしまう。

これが我々の連合なのである。つまり、「こしらえる」途上にある大がかりな構想であり、未だにその帰結が明らかでない真の政治的実験の場⁴⁾

1) EUのHP (http://europa.eu/index_fr.htm), 特に「立法と条約」の項目 (http://europa.eu/documentation/legislation/index_fr.htm) を参照。

2) S. Paulo, *L'Europe et la crise économique mondiale*, Fondation Robert Schuman, 2011/4 (www.robert-schuman.eu).

3) P.-Y. Monjal, *The Lisbon Treaty : what about European Union after the treaty draft Constitution ?* Intervention à la Faculté de droit de Kobé, mars 2010. Voir aussi, « Can European Fundamental Rights be Contested ? », *Kobe Law journal* vol. 60, No. 1, June 2010, *Kobe Annals of Law and Politics* (In Japanese), p. 35 et s.

4) EUの法的性質について、P.-Y. Monjal, « La nature juridique de l'Union européenne

なのである。しかしながら、EU は、その一般的構造の改善に重要な貢献をした新条約によって存在し、機能し、意思決定を行っている。本稿で論じるのはこの条約についてである。しかしこの条約を理解するには、まず歴史的な文脈にこれを位置づけなければならない。

欧州憲法条約草案について

2004年、EU を再活性化しその機構的機能を改善するとみなされた欧州憲法条約（以下「憲法条約」と示す）草案が作られた時、EU の歴史は、法政治的に大きな希望と野心の時期を迎えた。27の EU 構成国は実際、（これに先だつ1992年のマストリヒト条約と1957年ローマ条約を廃止し）憲法的な条約である単一の文書に同意した。この草案は、欧州議会の民主的権限を強化し、意思決定手続を簡素化し、真のヨーロッパ法の採択を可能とし、基本権憲章を統合し、外務大臣ポストを創設し、そして、以前は有しなかった法人格を EU に付与する（これにより、EU は法的な意味で国際機関になろうとしていた。）ものであった。

3年間の交渉と起草を経て、27の全構成国は全会一致でこの憲法条約⁵⁾に署名し、あとは批准を待つだけであった。18の構成国は議会に批准の許可を求め、その他（9カ国）は国民にそれを求めた。この条約を否決したのはフランス（55%）とオランダ（65%）である。これらの2カ国の人民の意思により、憲法条約が発効することはなくなった。フランスでは、EU の経済的な自由主義が非難された。また、内政の諸問題にも、法的な意味での憲法ではなく国際組織の条約に過ぎないこの条約を拒否した要因

enne : en attendant Godot », *Les petites affiches*, 1995, p. 16 et s.; L. Azoulay, « La nature juridique de l'Union européenne », in G. Cohen-Jonathan (ss la dir.) *Constitution européenne, démocratie et droits de l'Homme*, Bruylant, 2003, p. 97.

5) P.-Y. Monjal, « Le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe : quels fondements théoriques pour le droit de l'Union européenne ? », *Rev. Tr. de droit européen*, 2004, p. 443 et s. Cl. Blumann, « Traité établissant une constitution pour l'Europe : Genèse, contenu, postérité », *Jurisclasser Europe*, fasc. 120.

があった。EUは連邦国家ではない、よって、EU独自の人民は存在せず、主権はEUではなく各構成国に属するというのに。

2007年リスボン条約(2009年発効)

この政治的失敗は多大な悪影響を及ぼし、EUは、当時効力を有していたニース条約の多くの不備欠陥のため、もはや機能しないおそれがあった。2005年から2007年にかけて、EUは、野心的な推進 *dynamique* をやり直す全ての政治的希望を失っていたといえる。しかし、諸国は、機構改革とヨーロッパの政治的構想の再始動が必要なことを十分に納得していたため、憲法条約で成し遂げ、彼らが合意に至った成果をあきらめるつもりはなかった。そして、構成国は、ポルトガルのリスボンで2007年12月13日、新しい条約への署名を決定した。

フランス(サルコジ大統領)の推進により、27の構成国は、実際のところ憲法条約の内容を90%再度採用し、大臣、法、憲法といった用語を削除する配慮を施し、それを既存の2つの条約(EUに関する1992年マーストリヒト条約とECを創設した1957年ローマ条約)に導入した。このように、我々が目の当たりにしたのは、まさに法的な奇策である。見かけの上では、既存の2条約が修正されたが、実際、それらの内容は、諸人民に拒否された2005年の憲法条約と同じだった。あとは批准の試練だけが残されたが、今回は、それも問題なく行われた。なぜなら、国民投票を行ったのは、27カ国中たった1国(アイルランド)のみだったからである。2009年12月1日、リスボン条約は発効した⁶⁾。これが現在有効な法であり⁷⁾、この中に2つの条約——1992年マーストリヒト条約を改正したEU条約(全55条)と1957年ローマ条約を改正したEU運営条約(全358条)——が含まれている。

6) リスボン条約の改正を反映した諸条約の正文について、*JOUE* C 83, le 30 mars 2010, p. 1 et s.

7) D. Simon, « Le traité de Lisbonne, oui, non, mais à quoi ? », *Rev. Europe*, 2008/7, p. 24 et s. P. Graig « The treaty of Lisbon, process, architecture and substance », *EL Rev.*, 2008, p. 137 et s.

EUは法的に、法人格を付与され、経済、通商、農業、通貨等の分野で多様な権限を有する国際組織である。EUに法人格を付与したのはリスボン条約であり⁸⁾、以前には有していなかった。さらに、強調すべきことは、リスボン条約の発効日である2009年12月1日以来、EUが1957年に創設されたECに取って代わったことである。EUは、ECに取って代わり、これを継承する。これは、国際組織の承継の興味深い事例である。EUは27の国家から構成され、5億人のEU市民を擁する。5カ国（トルコ、アイスランド、クロアチア、マケドニア、モンテネグロ）が加盟候補国であり、クロアチアは2013年に加盟予定である。

リスボン条約がもたらしたものは重要であり数多く、機構制度、法、手続、経済的側面に及ぶ。そのうち、本稿では、EUの特異性あるいは特徴を示す主要な2点を取り上げる。第一は、EU内の権限の再構成という重要な成果である（I）。この再構成は、制度的な「装置」が2000年代（ニース条約）からうまく作動しなくなっていたため必要とされていた。しかし、おそらく最も顕著なことは、EUにおいてEU市民（構成国国民）の占める位置およびその役割であろう。この観点において、EUは単なる経済統合の国際組織ではなく、政治的で市民的な構想でもある（II）。

I. EU内権限の再構成

リスボン条約の寄与は、主要機関間の権限を再定義あるいは再配分したことにある。それは特に国家に有利なようになされた（A）。他方、影響力を逸したと思われる機関は委員会である（B）。

A 国家に有利な権限の再配分

リスボン条約は、ブリュッセル（諸機関の所在地でありEUの“首都”）にある諸機関の作用の中での構成国の存在を大幅に強化した。条約を起草

8) J.-M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 2012, p. 29 et s.

するのはこれら諸国であることを忘れてはならない。このように構成国は重要な部分あるいは地位を自らのために確保したのである。

よっていまや構成国は、EUの2つの主要機関の中に席を占め、それらに代表されている(1)。さらに、構成国は自らが完全にコントロールする新しい2つのポストを創設した。このように、リスボン条約はEUの政府間機関としての性質を強化した。今後は、おそらく以前には有していなかった機構の権限を構成国が手中にしたということが、念頭におくべき主要な見方となる。

1 構成国を代表する2機関

欧州理事会

欧州理事会は27構成国(国家元首と政府の長)で構成される。この理事会は、EUに政治的刺激を与えるという意味においてEUの主要な政治機関とされている。欧州理事会は、政策的、経済的、金融的、国際的側面において概括的な方針を決定する。ギリシャ危機の解決策はこの理事会で提案された。従って、欧州理事会は重要な裁定を行い、提案する役割を有している。慣行として年に6回から8回ほど開かれる⁹⁾。

閣僚理事会

閣僚理事会は構成国の政府を代表し、27名の各国閣僚で構成される。外務理事会(27構成国の外務大臣で構成)、経済財政理事会等、9つの分野で編成されている。閣僚理事会はEUの法的な(あるいは立法的な)最高決定機関である。実際、閣僚理事会は立法権限を欧州議会と共有しているが、重要なことは、閣僚理事会が受け入れない限り、つまり諸国が認めない限り、いかなるEU法(規則や指令)も存在しないことである。結果、諸国こそがEU立法の起源であって、その「被害者」ではない。他方で、閣僚理事会は共通外交安全保障政策(PESC)および経済政策調整の分野

9) J.-P. Jacqué, *Le conseil européen*, *Jurisclasseur*, fasc. 221. J.-M/ Blanquet, préc., p. 117 et s.

において中心的な役割を有する。年に280回ほど閣僚理事会は参集する¹⁰⁾。

2 構成国が制御する新しい2つの地位

欧州理事会議長

欧州理事会議長は、2年半の任期で、27の国家元首又は政府の長によって選出される。議長の主な任務は、欧州理事会の審議の準備およびその継続性の確保、諸国間のコンセンサスを促進することである。おそらくこのため、欧州理事会議長はEUを人として体現していると考えられるようだが、この地位の主な要点は諸国の行動を調整し、一貫性を与え、より効率化することである。よって、EUの機関的制度における諸国の重要性が強化される。現在の欧州理事会議長はベルギーのヘルマン・ヴァン・ロンプイである。

外務・安全保障政策上級代表

外務・安全保障政策上級代表職の創設は、リスボン条約の主要な機構改革の1つである。これにより、諸外国や国際組織に対するEUの行動の一貫性が強化された。外務・安全保障政策上級代表は2つの役割を同時に有する。つまり、外務安全保障政策の分野で閣僚理事会を代表するとともに対外関係を担当する委員会副委員長でもある。よって、外交政策および共通防衛政策を主導し、構成国の外相が定期的に行う会合（外務理事会）の議長を務める。外務・安全保障政策上級代表は、PESCの分野において国際的にEUを代表し、EU対外行動庁によって補佐される。EU対外行動庁は、閣僚理事会および委員会の公務員、各国の外務省職員から構成される、いわばEUレベルでの外務省である。2009年、イギリスのキャサリン・アシュトンが、5年の任期で27の国家元首および政府の長により、外務・安全保障政策上級代表として指名された。

10) I. Pingel, « Commentaire des articles 202 et suivants », *Commentaire article par article des traités*, Dalloz, 2010, p. 1354 et s.

B 委員会の弱体化

委員会は、27の国家元首および欧州議会より選出された27名の委員から構成される。委員会委員は独立性を有し、選挙で選ばれるのではない。よって、人民の代表でも国家の代表でもない。委員会は3万人の公務員を擁する大変強力な行政機関であり、おそらく経済活動管理の分野ではワシントンの次に世界で最も力を有する機関である。委員会は、EUの政府、最も動的なEU機関、ヨーロッパの真の原動力と称される。ある観点からすれば全くそのとおりで、委員会はとりわけ、1500億ユーロ（約1800億ドル）の予算を管理し、法案を提出し、EU法を実施し、国家によるその適用を監督し、競争法の分野においては自ら規則を定めうる。

設置当初から常に委員会は重要な権限を行使し、長い間構成国はその影響下にあった。今日、この状況は変化しているように思われる。委員会は統制され、その影響力は以前より相対的である。つまり、委員会委員長は欧州議会によって選ばれるが、これによって、委員会が自らの活動を議会に報告しなければならない政治的韌帯が生じる。さらに、欧州議会は委員会を総辞職させることができる。他方で、委員会副委員長の一人は、上述のとおり諸国によって指名される外務・共通安全保障政策上級代表である。よって、委員会の中に諸国は代表され、存在するのである。委員会の発議権について、実際それを有するのは諸国（欧州理事会）である。委員会は、政治的にすでに決定していることを法的に実行するのみである。現在の委員会委員長は、委員会を、諸国を凌駕するような機関ではなく、これらに供する機関にする方針をとっている。委員会はもはや、EUの一般利益を単独では擁護することができないと考えられる。誰がEUの主導者かという問いに対し、リスボン条約の観点においては、それは諸国家だと答えることになるだろう。

II. EUにおける民主主義の強化

EUにおける民主主義の強化は重要な問題である。EU市民は、EUが民

主的ではないと感じており¹¹⁾、彼らを統治するものの彼らに発言権を与えない官僚的な国際組織であるという印象を抱いている。フランスではこれを EU の民主主義の赤字と呼ぶ。しかし、リスボン条約は、欧州議会の権限を大幅に強化し (A)、さらに EU における他の民主主義的側面として、市民を保護する憲章を法規範として統合した (B)。

A 欧州議会権限の強化

新しい条約によって欧州議会がその機能の相当な強化と機関としての地位の確立をみたことは、明白である。他方で、議会権限の強化は EU の制度的歴史において一貫している要素でもある。誇張しすぎることなく要約すると、EU の制度的歴史は第一に欧州議会権限の発展の歴史であるといえることができる。ここで重要な点は、欧州議会の民主的正当性 (1) と議会が関与する分野の範囲 (2) である。しかし、リスボン条約はまた、欧州議会が参加する立法過程の改善にも寄与している (3)。

1. 欧州議会の民主的正当性

この点は政治的に大変重要である。それは、EU の指導者にとっての重要問題が、EU を強力な民主主義原則に立脚させることだからである。この観点において、欧州議会は EU の制度上、最も民主的な機関であって、EU 自身に正当性を付与しているように思われる。しかし、この正当性はどこから導かれるのか。1979年以降、欧州議会の正当性の源は、直接普通選挙で EU の議員を選出する27構成国の人民にある。1992年からは在外自国民にさえも EU 市民権が与えられ、国籍国以外の国でも欧州議会議員として選出されることが可能となった。このように欧州議会は、構成国の人民に直接普通選挙で選出される754名の議員で構成され、その任期は5年

11) このテーマについて、フランスの国民議会の EU 代表による報告書を参照。

MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin, « Vers une Europe plus démocratique et plus efficace : les parlements nationaux, nouveaux garants du principe de subsidiarité », *Rapport d'information* n° 1919. また、リスボン条約批准の承認に関する国民議会のレポートも参照のこと。

である(国別割当議員数は例えばフランス72名, ドイツ99名……)。最近では2009年6月に選挙が行われた。

法的で政治的な視点における代表民主主義の観念は, はっきりとEUの内部運営に存在し, さらにリスボン条約にもそれは表れている¹²⁾。リスボン条約による他の重要な貢献とは何か。それは割合に単純なことで, 90%のEU立法がいまや欧州議会によって策定され採択されることである。以下に述べるように, リスボン条約は欧州議会の立法権限を拡大した。

これには強い政治的意味がある。それは, EUという国際機関によって作られた立法が, 真の民主的正当性を有することを意味するからである。つまり, EU法(規則, 指令)の策定に参加するのをもまた構成国人民の代表である。これらのEU法が市民や企業に義務を課し, これに反する国内法に対し優位することから, このことは重要である。言い換えれば, 連邦制におけるように, EU法は国内法に対して課される。EU法は民主的に正当とされるだけに一層この点は認められることになる。他方で, 民主的統制に関して, EUの選挙民は議員の任期を更新させないことができることも理解されなければならない。現在, 7つの政党が欧州議会を構成している。これは, 欧州議会における政治的多元性を表している。

しかしながら, 深刻な問題は, 欧州議会選挙の投票者数が段々と減少していることである。棄権率は約55%に上る(時としていくつかの国では75%)。この状況はEUにおける民主主義の危機と解され, 欧州議会の正当性を損うものである。実質的に, この問題の大部分は, EU諸機関, その有用性, 欧州議会とEUそのものの権限について理解されていないことが原因である。フランスにおいてもこれはよく当てはまる¹³⁾。

2. 欧州議会の立法権限の拡大

欧州議会が民主的で正当性を有する機関であると述べるだけでは十分で

12) D. Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke, Palgrave, 2008.

13) O. Cost Saint Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2009. J. Navarro, *Les députés européens et leur rôle*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009.

ない。また、90%の立法は欧州議会によって採択されると主張することも十分でない。決定的に重要なのは、リスボン条約が欧州議会に介入する権限を与えている諸分野である。この点について、次のことが確認されている。まず、欧州議会が関わる分野は条約改正のたびに増加していること(1992年マーストリヒト条約では23分野、2001年ニース条約では33分野、そしてリスボン条約では73分野)、そして、対象となっている諸分野は、市民の日常生活に関わる分野であることである。つまり、諸国の人民にとって重要な諸分野の EU 法の一部が欧州議会によって採択されている。これらの諸分野においては、諸国は自らに代わって EU に立法させていることを法的に意味している。

ここで、欧州議会が法を定めることのできる73の全分野を挙げることはしないが¹⁴⁾、そのうち主要なもの、構成国内の公共サービスの編成に関する一般規則の採択、EU 行政文書へのアクセス、個人情報保護、労働者・サービス・資本の自由移動、国境管理措置(査証、庇護、移民)、構成国間の刑事・警察協力、経済政策(欧州中央銀行、安定および成長協定)、雇用、社会政策、環境、消費者保護、予算(1500億ユーロ)である。

付け加えると、欧州議会は立法行為を行うだけではない。欧州議会はまた、理事会(調査委員会によって)および委員会(委員長の選出、委員の承認、総辞職動議による責任追及)を統制する。

3. 簡素化された立法手続き

EU の決定手続は、それに関わる者自身にとっても、とりわけ市民にとっても、常に大変複雑なものと考えられてきた。しかし、よく観察すると、手続の図式は、我々が知っている議会制度におけるそれからまったくかけ離れているわけではない。その証拠に、諸行為の採択手続に対してリスボン条約は「通常立法手続き」という表現を使っている。

従って、その手続に則ることが示された分野では、次のような手続がとられる。

14) Cl. Blumann, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2012, p. 276 et s.

- ・ EU 法 (規則あるいは指令) の提案: 法案を作成するのは委員会である。70%の事例において, 委員会は構成国や欧州議会の要請を受けて行動する。委員会は法案を欧州議会と閣僚理事会に提出する。
- ・ 第1 読会: 欧州議会は法案を検討し, それを望ましいと思うように修正する。欧州議会の修正は閣僚理事会に送付される。閣僚理事会がそれを受け入れる場合, 法案は採択される。受け入れない場合, 理事会はさらに法案に修正を付す。そして, この新しい提案が議会上に送付される。
- ・ 第2 読会: 閣僚理事会の提案を議会上が受け入れる場合, その法案は採択される。理事会の立場 (修正案) を破棄する場合は法案の採択はなく, 議会上は, 再度, 前回 (第1 読会) での修正を採用するか他の修正を提案する。この法案が理事会での第2 読会のため送付される。理事会が議会上の修正を受け入れる場合には, その法案は採択される。議会上の修正を拒否する場合, 調停委員会が招集される。この調停委員会上は, 法案を採択するか, そうでなければ却下しなければならない。

3つの指摘

第1に, 欧州議会上は, 単独で立法するわけではないが, 常に法案を修正することができる。よって, 立法手続きの枠組みで採択された全ての法文は, 必然的に欧州議会上によって策定され採択される。従って, EU 法は民主的に投票に付されている。

第2に, 75%の事例において, 第1 読会の上で閣僚理事会と欧州議会上の間に合意が成立している。

最後に, リスボン条約は理事会における票決手続きを修正した。今後は, EU 全人口の65% (3.25/5億人) を代表する55%の構成国 (15/27国) が法案に同意する場合に, その法案又は修正が理事会に受け入れられたとみなされる。

B 基本権憲章

リスボン条約の発効に伴い、基本権憲章はその効果を發揮している¹⁵⁾。

1. 基本権憲章の内容

基本権憲章は、54条からなり、個人や EU 市民に最も重要と判断される権利と自由を EU 市民に保障している。これらの権利は6つの項目（尊厳、自由、平等、連帯、市民権、司法）に分類されている。

2. 基本権憲章の効力

ここで重要なのは、この憲章の役割である。当然、この憲章は、EU 諸機関の行動を統制する法文書である。つまり、EU は、憲章にある諸権利（平等、防御権、差別の禁止、表現の自由など）を侵害するような立法や法行為を採択することができない。権利の侵害がある場合、EU の司法裁判所は当該法行為を取り消すだろう。しかし、おそらく最も重要な点は別にある。ヨーロッパの法政治的な思考において、民主主義は、民主的代表性、政治的権限の民主的統制、このような権限に対する個人の基本権の保護という3つを基準によって測られる。これらの基準を満たす機関的制度あるいは政治的制度は民主的とみなされる¹⁶⁾。

EU に関しては、これらの3要素が満たされている。このように、基本権憲章は、EU の意思決定行為の正当性の強化に寄与している。しかしこれはより法的な観点であって、憲章の目的、つまり諸権利の享受者である市民の尊重を確保する、つまり EU の公権力の行動をそのために統制するというその目的が重要なことに変わりはない。

結 論

多くの分野（経済、環境、社会等）において、独自の発展的な民主主義

15) 重要な研究として、G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Le Seuil, Paris, 2001.

16) J. Dutheil de la Rochère, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Jurisclasseur*, fasc. 160.

原則に従って、共に行動することを希求する自由な人民と諸国家の連合、これがリスボン条約以降の我々の EU の姿である。EU に降りかかる経済危機や政治危機がその発展を遅らせるように思われるが、EU は常に進歩し、自らを創造し続けている。