

・コメント

3. EU リスボン条約における基本権の保護

ECHR との関係を中心に

安江 則子*

1. はじめに

EU は2000年末に、機関として遵守すべき基本権のリストを示した基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union) を採択した。この憲章は、2001年から始まった基本条約改正のためのコンベンション¹⁾での議論の結果、欧州憲法条約 (2004年調印) に挿入され法的拘束力をもつことになっていた。ところが周知のとおり、憲法条約はフランスとオランダの国民投票で否決され、その後2007年の条約再交渉の結果、「EU 条約および EC 設立条約を改定するリスボン条約」Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community、以下リスボン条約) が採択されている²⁾。リスボン条約において基本権憲章は、基本条約とは別個の文書として、法的拘束力をもつことが合意されている。さらに新たな条約において、EU が、機関として欧州人権条約 (ECHR, European Convention on the Protection of Human Rights) に加入する方針も明確にされた。2007年には、独立機関として EU 基本権庁 (FRA, European Union Agency for Fundamental Rights) が EU 理事会の決定に基づいて設立されている³⁾。

本論では、まず EU 基本権憲章の起草目的や起草過程を紹介し、欧州統合における基本権憲章の意義を明らかにしたい。次に、欧州憲法条約の起

* やすえ・のりこ 立命館大学教授

草過程において、EUによる基本権保護のあり方や、EUによる機関としての ECHR への加入に関する議論がどのように展開されたかその経緯と結論を紹介する。そのうえで、欧州憲法条約およびリスボン条約における基本権憲章の位置づけ、そして EUによる基本権の法的保護と、欧州人権裁判所を中核とする ECHR の人権保障との関係について考察する。

2. EU による基本権保護の展開 基本権憲章の採択まで

まず、基本権憲章の採択以前、EC/EU が基本権の問題をどのように扱ってきたかを概観する。EEC を設立したローマ条約（1957年調印）においては、基本権の保護は共同体の任務とは考えられていなかった。単に、経済市場統合の文脈において、主に域内労働者の雇用における「国籍に基づく差別」や「男女差別」が禁止されていたに過ぎなかった。しかし、EC による保護の対象は、欧州司法裁判所（European Court of Justice, 以下 ECJ）の判例などを通じて、市場の要素である労働者としての「ヒト」から、次第に全人格的な「人」へと広げられていった。

ローマ条約から20年後の1979年に、EU の主要機関である欧州議会、欧州委員会および閣僚理事会によって、「人権に関する共同宣言」⁴⁾が採択された。この宣言は翌年、政府間会議としての欧州理事会によっても承認され、これ以後、共同体の各機関による基本権保護の基準となった。

これより前の74年に、ドイツ憲法裁判所において、ボン基本法と EC 法との関係が争われ、EC 法が基本権規定をもたない以上、基本権に関してはボン基本法が優位にたつという趣旨の判決（Solange I）⁵⁾が出されていた。その後、先の「共同宣言」が採択され、また ECJ により基本権分野に関する判例が蓄積されていった。この後ドイツ憲法裁判所は、86年の判決（Solange II）⁶⁾において、ECJ の一連の判例を評価している。ドイツ憲法裁判所のこの立場は、マーストリヒト条約に関する憲法判断でも基本的に踏襲されている。ただし、EC における基本権保護の体制はまだ十分でないとの批判もあった。

その後、単一欧州議定書（1986年調印）によって改正された基本条約は、その前文において基本権の尊重に言及し、加盟国憲法に共通の伝統および ECHR を「法の一般原則」として規定した。こうして EC は、間接的に採用可能な基本権に関する法源をもつことになった。

また89年12月には、基本条約とは別個に「EC 社会憲章」⁷⁾ が採択された。当時オプトアウトを表明したイギリスを除いて、89年末のストラスブール欧州理事会において、社会憲章は11カ国による宣言として採択された。社会憲章は、共同体で保障されるべき社会的な基本権を列挙しているが、これらの権利の具体化は共同体の派生法によるものとされた。イギリスはブレア政権へ移行した後、97年にこれに参加している。同じ年、欧州議会では、EU の基本権憲章の起草を求める決議⁸⁾ を採択した。

さらに EU を創設したマーストリヒト条約（1992年調印）では、「EU 市民権」⁹⁾ の概念が導入された。EU 市民権は加盟国の国籍保持者に与えられ、その内容は、国籍国以外の加盟国に居住する EU 市民に、居住国での欧州議会選挙および地方議会選挙における参政権を一定の条件のもとで認め、また外交的保護を受ける権利を与えるというものである。また、加盟国の国籍をもたない第三国出身の居住者も含めて、市民に欧州議会への請願権およびオンブズマンに訴える権利が認められた。こうして EU は、市民権という名のもとに個人に政治的権利を付与したのである。

そしてアムステルダム条約（1997年調印）では、基本権保護は EU の原則の一つとして明記され、基本権侵害に対する具体的な措置が新たに定められた。EU 条約7条は、自由・民主主義・人権と基本的自由の尊重および法の支配に対する違反を広範にかつ継続的に行った加盟国に対して、EU 首脳理事会は全会一致で、当該国政府の投票権を含む権利の停止を含む措置をとることを認めている¹⁰⁾。また EC 条約13条は、閣僚理事会が、委員会の提案に基づき、欧州議会と協議の後、全会一致で、性別、人種もしくは民族的出自、宗教もしくは信条、身体的障害、年齢または性的傾向にもとづく差別と闘うために適切な措置をとることができると定めた。そ

して実際、2000年春にオーストリアでハイダー氏率いる極右政党が政権入り¹¹⁾した際に、直接的に条文を根拠にした制裁はとられなかったものの、EUのオーストリアに対する一連の行動を裏付けるものとなった。

ニース条約(2001年調印)では、EU条約7条の基本権侵害に対する予防措置として、新たに閣僚理事会が、「ある加盟国に重大な基本権侵害が生じる明確な危険があることを確認し、勧告をする」(7条1項)手続きが導入された¹²⁾。EUは、加盟国の基本権侵害に対して一定の行動をとるべく、条約上の政治的責任を負ったといえる。

3. 基本権憲章の採択

1 基本権憲章の起草目的

EUがしだいに基本権問題に関与するようになると、独自の基本権憲章を起草する必要が各方面から強く唱えられた。欧州委員会は96年に、基本的人権に関する三つの賢人会議をたちあげた。99年には、その一つである「基本権憲章に関する専門委員会」の報告書「EUにおける基本的人権の確立に向けて」が出され、基本権憲章の採択の必要性が主張された¹³⁾。また同年、人権に関する初の年次報告書¹⁴⁾が作成され、人権政策にEUが着手することが宣言された。2000年4月には、ECMUが活動を開始した。伝統的に基本権保護に関心の高い欧州議会は、2000年に入ると積極的に基本権憲章の起草を求める決議を採択している¹⁵⁾。その他に、EUオンブズマン、法学者、NGOなども基本権憲章の採択をそれぞれの立場から求めていた。すべてのEU加盟国は、憲法に人権規定をもち、またECHRに加盟している。こうした中でEUが独自の基本権憲章を起草する必要はどこにあったのか。次の四点を挙げておく¹⁶⁾。

第一に、憲章は、EC/EUが遵守するべき基本権を可視的にするという意味があった。基本権に関する様々な法源を一つに取りまとめ、「市民に見える(visible)権利にすること」という表現が、起草目的に関する文書にみられる¹⁷⁾。基本権憲章の権利の多くは、ECHRや各国憲法をはじめ

派生法や判例, また他の国際条約などにおいてすでに規定されている。しかし, EC/EU 条約による法源の援用は一貫性がないことが指摘されていた¹⁸⁾。EU が機関として保障すべき基本権を明瞭に示す必要があった。

第二に, EU が司法内務分野で展開する政策との関連である。特に, 国境管理に関するシェンゲン協定が, アムステルダム条約によって基本条約に統合されて以降, 個人の人権やプライバシーに密接にかかわる司法内務協力や移民難民問題に EU は取組むことになった。ところが従来から司法内務協力は, 欧州議会による民主的統制や, ECJ による司法的統制が弱く問題とされてきた。

第三に, EU 拡大に向けた戦略との関係である。EU の第五次拡大 (2004年) では, 当時はまだ政治的に不安定であった東中欧諸国が EU に加盟することが予定されていた。加盟交渉では, EU 条約49条やコペンハーゲン基準などによって, 民主主義や人権, 少数民族保護を加盟の要件とする方針が貫かれた。これらの国々に基本権の保障を求めるためには, 基本権に関する EU としての基準を明瞭に示しておく必要があった。

第四に, 政治統合に向かう EU の政治的な正統性を強化することである。EU が政治統合を深化させるためには, 権利章典を含む EU 憲法を採択する必要性が, 欧州議会の憲法問題委員会¹⁹⁾を中心に主張されており, 基本権憲章はその前段階として位置づけられた。

2 起草過程

次に起草過程を検証する。起草へ向けた最終的な決定は, 99年6月のケルン欧州理事会でなされた²⁰⁾。ドイツが議長国となった同年1月, 「21世紀への欧州の道」²¹⁾と題された議長国プログラムのなかで, 基本権憲章の採択は最優先課題の一つとされた。先述のようにドイツでは70年代から, 憲法裁判所を中心に EU の基本権保護について強い関心が示されてきた。同年1月の欧州議会での演説において, フィッシャー外相は後述するような基本権憲章の起草方式に言及している。そして同年10月, 議長国を引き

継いだフィンランドのタンペレ欧州理事会で実際に起草委員会が立ちあげられた。フィンランドは、基本権保護に関心の高い EU オンブズマン (J. Söderman) の出身国であり、ドイツと同様この問題に積極的であった。両議長国の姿勢が基本権憲章の起草に大きく貢献したといえる。

2000年2月に起草委員会は、自らをコンベンション (convention) と命名した²²⁾。この会議体は、実にユニークな構成によって成立っていた。そして、このコンベンションを中心とした起草プロセスは、欧州統合史上かつてない方式で進められた²³⁾。タンペレ理事会で決定された起草委員会の構成は次のとおりである²⁴⁾。まず、各国政府の代表が15名、欧州委員会から委員長代理が1名 (司法内務担当のヴィットリーノ、A. Vitorino)、そして欧州議会から16名、さらに加盟国議会から30名 (各国2名) の計62名であった。欧州議会だけでなく、加盟国議会の代表も参加するというのは、EUの公式文書の起草方式として画期的である。議長は構成員の中から、ドイツの前大統領で憲法裁判所判事でもあったヘルツォーク (R. Herzog)²⁵⁾ が互選された。また、オブザーバーとして、ECJ から2名、欧州評議会から2名 (うち1名は欧州人権裁判所から) が参加し、経済社会委員会²⁶⁾、地域委員会²⁷⁾ および EU オンブズマンから諮問的意見を求めた。

基本権憲章の起草プロセスは公開され、NGO など市民社会の代表も意見を述べた²⁸⁾。2000年秋に意見聴取の期限が終了するまでに、人権団体、宗教団体、マイノリティ団体、労組など、多様な団体から公式の意見が寄せられ、ネット上で公開された。さらにその後、基本権憲章という重要な文書の起草で採用した新たな方式が、欧州憲法条約の起草過程においても踏襲されることになる²⁹⁾。

こうして起草された文書は、2000年10月、ピアリッツ欧州理事会において全会一致で、ニース条約とは別個に法的拘束力のないものとして承認された³⁰⁾。12月7日、ニースで欧州議会議長、欧州理事会議長、委員長が調印し厳粛に宣言された。

3 基本権憲章の特色と政治的效果

EU 基本権憲章は、人権に関する他の国際条約とどう異なるのだろうか。基本権憲章に定められたのは、はじめて法文化された新しい権利ではなく、その権利のリストは、これまでに「加盟国憲法の共通の伝統」や ECHR、また欧州評議会の枠組みで採択した人権諸条約、その他の人権諸条約、EU の派生法および ECJ の判例などから移入されている。それらは、すでに法の一般原則として EU が援用可能な法源にある諸権利の集大成である。そのため「権利のショーウィンドウ」³¹⁾とも評されたが、これまで分散して規定されていたものを一つの憲章にまとめて可視的にしたのである。

しかし同時に、基本権憲章には新しい要素がみられる。まず、基本権憲章は、伝統的な国際人権条約の手法を踏襲せず、自由権と社会権を同一の文書に入れた。また、人間クローンの禁止や個人データ保護など、新たな技術革新に対応した権利も規定され21世紀的な色彩を帯びている。文化的多様性への言及も、少数民族問題をかかえる加盟国を受入れる EU の姿勢は先駆的なものがある。

さらに、「よい行政 (good administration) を受ける権利」³²⁾の導入も注目される。一連の行政に対する権利は、ECJ の判例によって発展し、EU オンプズマンも個人的に立場を表明する³³⁾など高い関心を示していた問題である。オンプズマンは透明性原則³⁴⁾を民主主義の一部だとして重視し、また情報公開を求めることを市民の権利として位置づけることを主張してきた。EU の「情報公開規則」³⁵⁾は、基本権憲章と並行して審議されていたが、2001年5月に主要三機関によって採択、12月より施行された。なお、この「よい行政を受ける権利」は、憲章の五章（市民権の章）に挿入された。この章は、マーストリヒト条約で導入された「EU 市民権」のリストに、新たに行政に関する権利を加え、全体として EU 市民に限定されない権利を増やした。域内に長期滞在する第三国人と比べ、EU 市民権は特権付与的だとする批判を緩和し、憲章全体のユニバーサルな性格を前面に出して、より開かれた市民権のイメージを提示している³⁶⁾。

基本権憲章を拘束力のある条約とすべきだという意見は、起草委員会、欧州議会、オンブズマン、欧州委員会の内部で強かった。しかし欧州理事会の決定に従い、ニース条約および付属議定書とは別個に、法的拘束力のない文書として採択された。実際、EU 諸機関がこの憲章を無視するとは考えられず、政治的な効果は大きかった。憲章第五章の一部の権利が EU 市民に限定されている以外は、外国人を含むすべての人の権利を保障している。また、これらの権利の遵守は、いわゆる主要機関 (institutions) の他に諮問機関等 (bodies) を含む EU 機関と、EU の法を適用する範囲において加盟国政府にも求められている。ただし憲章は、加盟国憲法の改正や実質的な修正を意味するものではない。

基本権憲章の起草者が、将来、憲章が法的拘束力をもたせることを想定していたことは、起草過程の文書からも明らかである。ただし起草の段階では、基本権憲章を EU 憲法の中核にしようとする立場と、イギリスなど基本権憲章をあくまで政治的宣言に留めようとする立場が対立し、憲章が最終的にどのような地位を得るのか未確定であった。

基本権憲章は、その起草目的である EU が遵守すべき基本権の明確化には成功している。また基本権憲章は、欧州統合の深化と拡大に向けて、対内的および対外的に EU の理念的側面を前面に出し、政治共同体としての正統性を強化する一里塚となった。次の重要なステップは、憲章が基本条約と同等の法的価値をもつ文書として認められることであった。

4. 基本権憲章と欧州憲法条約の起草過程

2001年、ラーケン宣言³⁷⁾によって基本条約改正のためのコンベンションが設置された。コンベンションには、基本権憲章の起草の方式を踏襲して多様なアクターが参加し、基本条約の改正の手法としてはまったく新しいものであった。このコンベンションの下に置かれた重要事項に関する専門家の作業部会のひとつが「基本権憲章に関する作業部会」(Working Group)であった。この作業部会では、基本権憲章を、新たな基本条

約の中でどう位置づけるかが審議された。作業部会では、同時に ECHR との関係についても審議されたが、この問題は次章で扱う。

作業部会では早い段階で、基本権憲章の権利の内容についての修正は提案しない方針で合意された³⁸⁾。作業部会の中心的な議題は、基本権憲章に法的拘束力を付与するかどうかであった。この点についてはさまざまな選択肢について議論された。まず、法的拘束力を付与しないで、基本条約の「前文」の中で引用する手法、あるいは「厳粛な宣言」としての憲章の性質を維持したまま条文で言及する方法である。次に、基本権憲章を EU の法源とすることを、条文で間接的にあるいは直接的に言及する方法である。さらに、憲章を付属議定書として条約と同等の効力をもたせる方法、または憲章をそのまま基本条約の条文として挿入する方法について検討された。結局、作業部会としては法的拘束力をもたせる方向でコンセンサスを得つつ、最終的な形態について結論は一つに絞らず、憲法条約の最初の部分に基本権憲章を挿入する、憲法条約の条文で基本権憲章の法的効果に言及し、基本権憲章を付属議定書などの形にする、という二つの主要な選択肢を示した³⁹⁾。の選択肢を支持した委員が過半数を超えていた。また、1名の委員は基本権憲章に法的拘束力を持たせることには同意したが、条約や議定書と同等の地位を与えることに反対した⁴⁰⁾。

作業部会の報告を受けたコンベンションは、基本権憲章の条文をそのまま基本条約に挿入するという結論に達した。基本権憲章は、権利の内容を変更することなく、必要な法技術的問題点を解決するための修正を加えて、欧州憲法条約に挿入されることになった。後述するように、この手法はリスボン条約では変更されている。また、基本権憲章の前文を、欧州憲法条約の前文とするべきだという主張もあったが、受け入れられなかった。

コンベンションでは、基本権憲章を憲法条約に挿入するにあたり必要な技術的な修正を行った。まず、基本権憲章の規定が、EU の権限に限定されていないことが問題になった。そこで、基本権憲章の適用範囲を定める一般規定に修正が加えられた。51条1項では、EU の「機関や加盟国は、

各々の権限に応じて、また条約において付与された権限による制限を尊重しながら、権利を尊重し原則を守り、かつそれらの適用を推進する」とされた。また2項では、憲章が、「EU法の適用範囲をEUの権限の範囲を超えて拡大するものでなく、新たな権限や任務を創出し、変更するものでない」ことが確認された。

また、基本権憲章が法的効果を付与された場合、これまで法源として採用されてきた「加盟国憲法の共通の伝統」やECHRへの基本条約による言及を維持するかどうかという点について議論がなされた。この問題については作業部会でも意見が分かっていたが、憲法条約においても、両者についての言及は維持され、憲法条約の第 編9条3項(リスボン条約では6条3項に変更)において、「人権及び基本的自由の保護のための欧州条約により保障される基本権、および加盟国に共通の憲法的伝統から生じる基本権は、EU法の一般原則を構成する」とされた。そして、この加盟国憲法に共通の憲法的伝統と、基本権憲章の関係については、基本権憲章の52条4項に、「この憲章が加盟国に共通な憲法的伝統から生じる基本権が認められる限り、その基本権は、それらの伝統と調和するように解釈される」とする条文が挿入された。

さらに、基本権憲章に法的効果が生まれる場合、憲章のすべての項目が、具体的な「権利」ではなく、多くは「原則」であることが確認された。具体的には、52条5項において、「原則を含むこの憲章の規定は、権限の行使としてEUの機関、組織および他の下部機関によってとられる立法的および行政的行為によって、またはEU法を実施する際の加盟国の行為において遵守される。ここにいう憲章の規定は、そのような行為の解釈およびその適法性の判断に限り、司法審査の対象とすることができ。」

最後に、個人および法人が、基本権憲章に基づいてECJに提訴する権利の有無は、憲章が法的効果をもった場合、重要な問題となる。現行の基本条約では、EC(法的主体)に対する個人の提訴権は制限的であり、自然人または法人については、「直接かつ個人的に関係ある決定」に対し、

訴える権利が認められているにすぎない(改正前の EC 条約230条4項)。作業部会は、この問題について審議するよう要請されていなかったが、実際には個人による訴訟を容易にする方法についても議論された⁴¹⁾。結局、作業部会の段階でも反対意見もあり報告書には盛り込まれなかった。

コンベンションによる憲法条約草案を受けて、最終案を確定する任務をもった政府間会議は、基本権憲章の第7章52条に新たに7項を追加し、「基本権憲章の解釈に指針を与えるために作成された解説文は、EU および加盟国の裁判所によって考慮される」とする規定を挿入した。イギリス代表によって、憲章が法的拘束力をもつための法的文言の精緻さについて疑問が呈されたためである。これらの憲章の規定の修正は、リスボン条約で継承されている。

5. EU の基本権保障と ECHR

1 基本権憲章の採択と ECHR

次に、ECHR との関係について述べておきたい。その歴史的経緯からいって、EU の基本権保護は、ECHR への機構としての加入問題が一つの焦点となっていた。

EC/EU が、機構として ECHR に加入する必要性は以前から訴えられてきた。欧州委員会は、過去3度にわたって欧州人権条約への加入を提案している。そのため閣僚理事会は、94年、ECJ に対し、この問題の法的側面に関して正式に「意見」を求めた。2年の審議を経て1996年に出された ECJ の「意見」⁴²⁾は、設立目的に鑑みて、基本条約を改正しないと ECHR に加入できないというものであった。この問題は、基本条約改正によって技術的には解決できるが、ECHR への加入は、共同体法秩序に重要な影響をもたらす。EC/EU の行動に対して、人権にかかわる部分に限定されるにせよ、EU 域外の国々出身の判事を含む ECHR の裁判所に法的判断を委ねることになるからである。

基本権憲章の起草の際に ECHR がどのように考慮され、また憲章が採

択されたことが、ECHR への加入問題にどう影響すると考えられたのであろうか。起草に際しては、ECHR および関連議定書の内容のみならず、欧州人権裁判所の判例について検討された。その結果、基本権憲章の一般規定の52条3項には、「欧州人権条約で定められた権利に対応する権利に関しては、その意味と適用範囲は人権条約と同じとする。ただし、EU がより広範な保護を与えることを妨げない」という文言が入れられた。これによって、ECHR との協力関係を潤滑にし、ルクセンブルグの ECJ と、ストラスブールの欧州人権裁判所との判例⁴³⁾間に矛盾が生じるのを回避しようとする意図が伺える。しかし、この一文によって直ちに問題が生じないかどうかについては疑問も残った。

基本権憲章の採択後も、EC あるいは EU として将来的に ECHR に加入することは可能だと判断されていた。当時プロディ委員長が、2000年初頭に欧州評議会の議員総会においてそう表明しており、起草者も同様に考えていたことは様々な文書から明らかである。ただ基本権憲章は、基本権分野について EU が自律的に行動するための基礎的文書となることも想定された。この段階では、ECHR との関係は重要な課題の一つとして残され⁴⁴⁾、憲法条約の起草のための作業部会で改めて審議されることになった。

2 欧州憲法条約およびリスボン条約と ECHR への加入

基本条約改正のためのコンベンションの下に設けられた「基本権憲章に関する作業部会」では、新条約で法主体性をもつと想定された EU が、機関として ECHR へ加入することに対して議論が展開された。

作業部会に報告された関係者の意見を概観したい。まず、加入に賛成側の論拠としては、EU としての行動に ECHR の司法的コントロールが機能すれば、基本権の保護が強化されること、EU への権限委譲が進む中で、EU と加盟国の基本権保護のギャップを埋めることが不可欠であること、ECJ と欧州人権裁判所の調和的な発展を確保することが、基本権保護のシステムの分裂を回避する最適の方法であることが主張された。

また加入に慎重さを求める理由としては、共同体法の自律性が損なわれることや、EU 加盟国の市民でない欧州人権裁判所の判事は、EU の法の特異性を理解せず、判断を仰ぐのに適切でないことが挙げられた。ここで共同体法の「自律性」とは、EU による行為の適法性について独占的に判断する権利、あるいは共同体法に基づく加盟国間または加盟国と EU 間の法的紛争における唯一の判断者としての立場を意味すると説明されている。自律性の問題に関しては、欧州人権裁判所は、EU の法を無効にする権限はもたず人権条約違反を申し渡すだけであって、EU の法体系を改変する権限はないので問題ないとの考えが多数意見であった⁴⁵⁾。

加入以外の方法で ECHR との協力を模索する意見も存在していた。選択肢として、ECJ が ECHR の解釈について欧州人権裁判所に照会する手続きの導入や、共同の裁判部の設定、あるいは議定書によって欧州人権裁判所への提訴について規定する方法なども検討された。しかし、複雑な手続きはかえって時間を要するだけであるとして退けられた。

結局、基本権憲章に関する作業部会の報告書では、ECHR への加入について基本的に支持する意見が表明された。ECHR が体現する「より広いヨーロッパ」と EU の一体性の表明が政治的に重要であることが考慮された。

コンベンションにおいても、こうした考え方は支持され、96年に出されていた ECJ の公式意見に従って、ECHR への加入を法的に可能にするような条文（憲法条約 - 9条2項、リスボン条約では EU 条約6条2項に変更）が挿入されることになった。EU は「人権および基本的自由の保護に関する欧州条約に加入する」という規定が入れられたのである。ただし、EU の ECHR への加入が EU の権限に影響を与えないことも確認された。このような ECHR への加入に関する EU の基本姿勢は、後述するように再交渉されたリスボン条約においても維持された。

新たな条約には、「ECHR への EU の加入を規定する EU 条約第6条2項に関する議定書」が付されている⁴⁶⁾。この議定書は、ECHR への加入

に際して、EU および EU 法の性格を守るための規定を、次の二点に関して設けることを定めている(1条)。(a) ECHR への EU の参加を可能にするための特別の取決め、(b) 非加盟国による申立ておよび個人の申立てが、加盟国および EU もしくは加盟国または EU へと、状況に応じて適切に名宛されることを確保するために必要な仕組み、についてである。また、「EU の加入が EU の機能もしくはその機関の権限に影響を与えないこと」、「加入のための協定は、ECHR、特にその議定書に関する加盟国の状況、ECHR 57条に基づく加盟国による留保に影響を与えない」ことが確認されている(2条)。さらに、「条約の解釈または適用に関する紛争を、条約に定められた以外の解決方法に訴えないこと」を規定した EU 運営条約 344条(現 EC 設立条約 292条)の規定に影響を与えないとされた(3条)。

EU が、機構として ECHR に加入するという方向性は明確にされた。ただし、二つの法廷の関係において、判例の調和的な発展を維持することが新たな課題となろう。

6. リスボン条約における基本権憲章

欧州憲法条約は、2004年にローマで加盟国首脳によって調印され、国内の批准手続きに付されたが、周知のように2005年に実施されたフランス(5月)とオランダ(6月)の国民投票によって条約批准が否決された。それを受けて開催された欧州理事会において、「熟慮期間」が設けられた後、2007年6月の欧州理事会の決定に基づき、12月には新たにリスボン条約が調印された。

このリスボン条約は、二つの主要な基本条約を統合して膨大な分量となった欧州憲法条約と異なり、「EU 条約」(The Treaty on The European Union)と「EU 運営条約」(The Treaty on the Functioning of the European Union、現 EC 条約)を別個の文書として維持するとともに、欧州憲法条約の中に第 編として挿入されていた基本権憲章も条約本体とは別個の文書として残したままで、法的拘束力を付与するものである。欧州

憲法条約の起草に際して、修正された基本権憲章の条文は、上述したような修正が維持されている。

基本条約本体の基本権に関連する主要な条文は、次のようである。まず、EU 条約については、リスボン条約 1 a 条（新 EU 条約 2 条）において、EU は「人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配の尊重および少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重という価値に基礎を置く」ことが明記された。現行の EU 条約の規定と比べて、人間の尊厳、平等、少数者の保護という表現が加わっている。また、新 EU 条約 6 条 1 項において、「EU 基本権憲章に定められる権利、自由、および原則が条約と同じ法的価値をもつこと」が規定され、基本権憲章はここに法的拘束力を付与された。ただし同時に、それが EU の権限を拡大するものでないこと、「権利、自由および原則は、憲章の解釈と適用を定めた憲章の一般規定に従って、かつそれらの権利、自由および原則の規定の出典を示す解説文を考慮して解釈される」ことが確認された。新 6 条 2 項では、先述のように ECHR への加入が謳われている。さらに新 6 条 3 項では、「人権および基本的自由の保護のための欧州条約が保障する基本権、および加盟国に共通の憲法的伝統から生じる基本権は、EU 法の一般原則を構成する」との規定が維持されている（現 6 条 2 項）。

次に名称変更される「EU 運営条約」については、従来の規定をほぼ踏襲し、手続きについてのみ修正されている。リスボン条約 16 D 条（現 EC 条約 12 条、EU 運営条約 18 条）で「国籍に基づく差別の禁止」を謳い、理事会がそのための規則を通常立法手続きにより定めるとしている。またリスボン条約 16 E 条（現 EC 条約 13 条、EU 運営条約 19 条）は、「EU に付与された権限の範囲内で、理事会の特別立法手続きにより、欧州議会の同意を得た後、理事会の全会一致で、性別、人種または民族的出自、宗教または信条、身体的障害、年齢、性的傾向に基づく差別と闘うために適切な行動をとること」を認めている⁴⁷⁾。

リスボン条約が再交渉された欧州理事会では、基本権憲章に法的拘束力

を付与するにあたって、イギリスとポーランドが条約の内容に一部に解釈上の留保を示す議定書の採択を求め、実現した⁴⁸⁾。「EU 基本権憲章のポーランドおよび連合王国(イギリス)への適用に関する議定書」⁴⁹⁾は、次のように定めている。「憲章は、ECJ もしくはポーランドまたは連合王国のすべての裁判所が、ポーランドまたは連合王国の法、規則、行政法規、慣習または行為が、憲章により確認される基本的な権利、自由および原則とは整合していないことを判断する能力を拡大するものでない」(1条1項)。また、「憲章の規定が国家の法および慣習に言及する場合、その規定は、憲章における権利または原則がポーランドまたは連合王国の法および慣習において認められている程度においてのみ」(2条)両国に適用される。

EU の基本条約および議定書では、伝統的に一般の国際条約のような留保は認めない方針がとられてきた。しかし、マーストリヒト条約では通貨統合に参加しない国の立場を認め、またアムステルダム条約ではシェンゲン協定の実施について適用除外を認めるなど、共通行動をとらない政策領域も見られるようになってきている。基本権憲章における両国の留保は、EU による基本権保護にどう影響するのか注目される。

7. EU 基本権庁の設置

リスボン条約によって、一方で、EU 独自の権利章典である基本権憲章が法的拘束力をもつことを定め、他方では、EU が機関として ECHR に加入する方向性が明瞭に示された。

このことは、EU が司法協力や警察協力を含む様々な政策分野で統合を進展させるに伴い、基本権問題とより深く関わるようになったことを背景にしている。また政治統合を進める EU の正統性と、対外政策における理念外交を強固なものにする意味をもつ。

2007年には、ウィーンに欧州人種差別監視センター(EUMC)⁵⁰⁾を前身とする EU 基本権庁が発足した。基本権庁の設立目的は、EU と加盟国が

EU 法を実施するに際して、その権限内の行動においてとられた方法や手続きが、基本権の保護に適っているかどうかについて、専門的知見に基づく助言を行うことにある。基本権庁は、EU 法の制定過程において基本権憲章や ECHR に基づく事前のチェック機能を果たすことになった。

基本権庁の主要な任務は次の三点である。第一に、情報とデータの収集、研究および分析である。第二に、EU の機関および加盟国に対する助言である。具体的には、EU 法の実施に関して EU や加盟国に調査結果や意見を伝え、それを公表する。また、EU における基本権保護に関する年次報告書および調査・研究に基づいたテーマごとの報告書を公表する。第三に、市民社会との協力および関心の喚起である⁵¹⁾。最後のものは EUMC では行われなかった活動で、具体的には、「基本権プラットフォーム」という柔軟な協力のためのネットワークを形成し、情報交換や知識の共有を行う。基本権庁のウェブサイトでは NGO など市民社会からの貢献が常時可能な仕組みになっている。

なお基本権庁は、個人の訴えを審査する権限はもたない。また基本権に関する規範を制定する権限もない。さらに、加盟国で深刻な基本権の侵害の危険がある場合にとられる措置（EU 条約 7 条）に関連して、当該加盟国を監視する権限はもたない。ただし、EU の閣僚理事会が決議した場合には、個別の事例について関与することが認められる。基本権庁の地理的な管轄は、EU およびその加盟国である。EU の加盟候補国⁵²⁾ は、そのための決議があれば、会議にオブザーバー参加が認められる。基本権庁の機能の特徴は、法的なアプローチというよりも、基本権憲章、ECHR および共通の憲法的伝統を根拠として、EU 域内における基本権の侵害やその危険について、情報を集積し、市民社会とネットワークを形成することで、関係機関や市民の意識を向上させることにある。

他方で、EU としての EHCR への加入が合意されたが、二つの法秩序の間の関係について問題も残った。欧州人権裁判所は、ECHR を中核とする人権条約の体系を擁し、個人の提訴権を認める裁判制度に基づいて判

例を集積してきた。他方で、EUは欧州統合のプロセスにおいて、独自の法秩序としてアキ・コミュニテールを形成してきた。統合の法秩序としてのEU法の特質を、加盟国国民でない欧州人権裁判所の判事が理解可能かどうかは最後まで議論になった。

しかし上述のように、欧州人権裁判所はECHRに基づいて、EUの行為、あるいはEU法を実施する加盟国の行為がECHR侵害の事実を構成するかどうかを判断するのみであって、違反とされたEU法やそれに基づく行為をどのように改めるかはEUの専属的権限である。

EU法とECHRという二つの法秩序の間にはヒエラルキー関係があるわけでないことは度々確認されてきた。EUと欧州審議会は、異なった歴史的経緯において樹立された地域的国際機構である。異なるプロセスで築き上げられてきた法体系のもとで、両機関の協力のあり方が模索されることになる。

- 1) 安江則子『欧州公共圏』慶應義塾大学出版会、2007年、237頁以下参照。
- 2) リスボン条約は、本論執筆時には発効していない。
- 3) Council Regulation No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights.
- 4) Joint Declaration of Human Rights, OJC103 of 27 4 1977; OJC299, of 16.11. 1977.
- 5) The Solange Case [1974] 2 CMLR 540.
- 6) The Solange Case [1987] 3 CMLR 225; ゲオルグ・レス、入福智訳「EUにおける基本権保護」『EUの法的課題』(石川明・桜井雅夫編)1999年、79-103頁。
- 7) 正式名称は「労働者の基本的社会権に関する共同体憲章」。EU社会憲章は、欧州審議会による「欧州社会憲章」とは別個のものである。
- 8) Resolution adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms of 12.4.1989 (A2-3/89, OJC120 of 16.5.1989; Resolution on the Community Charter of Fundamental Social Rights of 22.11.1989 (A3-69/89, OJC 323 of 27.12.1989).
- 9) 安江則子『ヨーロッパ市民権の誕生』丸善ライブラリー、1992年。
- 10) 山本直「EUと民主主義原則 EU条約7条をめぐって」『同志社法学』53巻6号、2002年。
- 11) 安江則子「オーストリア極右政党の政権入りとEU」『国会月報』2000年4月号。
- 12) この提案を行うのは、加盟国の3分の1、欧州議会あるいは欧州委員会である。閣僚理事会は、欧州議会の同意を得て5分の4の多数決でこれを決定するとされた。
- 13) "Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act, Report of the

立命館大学法学会主催・国際シンポジウム・EU 統合と人権保障
EU リスボン条約における基本権の保護 (安江)

Expert Group on Fundamental Rights”, Brussels, February 1999. 他の報告書は, “For a Europe of Civic and Social Rights”, 1996, および “Leading by Examples: A Human Rights Agenda for the EU for Year 2000”. 元欧州審議会の事務総長 C.Lalumiere が議長を務め, ECCHR への加入を提唱した。

- 14) Annual Report on Human Rights 1998-1999.
- 15) Resolution on the Establishment of the Charter of Fundamental Rights (B5-0110/1999, JC54 of 25.2.2000, P. 93; Resolution on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights of 16.3.2000 (A5-0064/2000).
- 16) 安江則子「EU 基本権憲章の起草とその意義 多元的民主主義への試み」『同志社法学』第53巻第6号, 2002年, 455-478頁。
- 17) Le Médiateur européen Discours, “Audition publique sur le projet d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne”, Bruxelles, 2 février 2000; Antonio Vitorino の Congrès annuel 2000 “Academy of European Law Trier”, Teves, 27 octobre 2000 におけるスピーチ, また House of Lords, European Union Committee Publications, European Union, Eighth Report, 1999-2000.
- 18) Report of the Expert Group on Fundamental Rights, *op. cit.*, p. 8; House of Lords, Eighth Report, *op. cit.*
- 19) Committee on Constitutional Affaires, Report on the Constitutionalisation on the Treaties (2000/2160INI) など。
- 20) European Council Conclusion, Cologne, 3-4 June 1999.
- 21) Europe's Path into the 21st Century, Part I.
- 22) それまでは “enceinte” と呼ばれていた。“convention” というのは歴史上, フランスの憲法制定会議の名称に使われたこともある。
- 23) N. Yasue, “Drafting the Charter of Fundamental Rights: Towards a New Phase of EU Democracy”, in (K. Fukuda and H.Akiba ed.), *European Governance After Nice*, Routledge Cruzon, 2003, pp. 67-81. 安江則子「EU 基本権憲章の起草とその意義 多元的民主主義への試み」前掲論文。J. Dutheil de la Rochère, “La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *RMC*, n° 447 avril 2000, pp. 23-227.
- 24) Tampere European Council Presidency Conclusions Annex, composition method of work and practical arrangements for the body to elaborate a draft EU Charter of Fundamental Rights; W. Dix, “Charte des droits fondamentaux et Convention, de nouvelles voies pour reformer l'UE”, *RMC* n° 448, p. 305 et suiv.
- 25) R. Herzog は, 94年から99年までドイツ大統領, その前は87年から連邦憲法裁判所判事を務めた。
- 26) Resolution, CES 1005/2000, 20.9.2000.
- 27) Resolution, CdR 140/2000, 20.9.2000.
- 28) Fundamental Rights@ consilium.eu.int
- 29) 安江則子『欧州公共圏』前掲書, 237-247頁。

- 30) Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU, Brussels, 11.10.2000; Commission communication on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the EU, Brussels, 13. 9.2000.
- 31) House of Lords, Eighth Report, *op. cit.*
- 32) Commission of the European Communities, *European Governance, A White Paper*, Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.
- 33) J. Söderman, The Citizenship, the Administration and Community Law, XVIII FIDE Congres, 3-6 July 1998.
- 34) 安江則子「EUにおける透明性原則とオンブズマンの貢献」『EU法・ヨーロッパ法の諸課題』(桜井雅夫編集代表) 信山社, 2002年, 93-114頁。
- 35) 安江則子「2001年 EU 情報公開規則」『情報公開』行政管理研究センター, 2002年6月, vol. 5, 93-114頁。「主要国の情報公開 EU」『諸外国の情報公開法』(宇賀克也編著) 行政管理研究センター, 2005年, 43-51頁。
- 36) L. Dubouis, "citoyenneté européenne et droit fondamentaux de la personne." *L'intégration européenne au XXIe siècle*. La documentation française, 2004, pp. 87-97.
- 37) 安江則子『欧州公共圏』前掲書。P. Ludlow, The Laeken Council, EuroComment, 2002.
- 38) 中西優美子「欧州憲法条約草案における EU 基本権憲章」『海外事情』2003年10月号 38-51頁。
- 39) Final Report of Working Group of the Convention "Incorporation of the Charter/Accession to the ECHR". A. Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs, Speaking Points, European Parliament, Brussels, 29 October 2002.
- 40) *Ibid.*
- 41) *Ibid.*
- 42) Opinion 2/94 [1996] RCJ -1759. 安江則子「EUによる人権条約批准問題」『国会月報』1997年6月号。
- 43) J. Dutheil de la Rochère, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir", *RMC*, n° 443, décembre 2000, pp. 674-680; House of Lords, Eighth Report, *op. cit.*
- 44) J. Morange, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *RFDadm*. 17 (3) mai-juin 2001
- 45) Final Report of Working Group of the Convention "Incorporation of the Charter/Accession to the ECHR". A. Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs, Speaking Points, European Parliament, Brussels, 29 October 2002.
- 46) Protocol No. 8 Relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the Accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, OJ C115/273.
- 47) 現行の条約では欧州議会との協議手続き。
- 48) Council of European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 23 June 2007.

立命館大学法学会主催・国際シンポジウム・EU 統合と人権保障
EU リスボン条約における基本権の保護 (安江)

- 49) Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom.
- 50) European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, Council Regulation No. 1035/97 of 2 June 1997. EUMC の役割は、人種差別主義や外国人排斥主義、反ユダヤ主義、反イスラム主義の現象や兆候の広がりを調査し、その原因、結果および影響を分析することであった。また、人種主義の防止や、EU 加盟国における移民や民族的・宗教的少数者の統合に関する模範的事例を紹介することも任務であった。
- 51) European Agency for Fundamental Rights, Enhancing the EU Fundamental Rights Agency's Cooperation with Civil Society, May 2008.
- 52) 2008年の時点で加盟候補国は、トルコ、クロアチア、マケドニアの三国。