

ルベルト・シヨルツ

## 欧州連合の機関および権限

出口雅久 (共訳)  
本間 学

講義 において、欧州憲法の展開 (Entwicklung) と一般的基礎 (allgemeine Grundlage) について論じたのに続き、本講義 では欧州連合の構成、すなわち特にその機関と権限を扱う。これらの問題は、欧州憲法の第一部において詳細に規定がなされている。この点につき、予め指摘されるべきことは、欧州連合の機関及びその権限に関するこれらの規定はまずもって現在の法状況を拠所とするが、これを他方では修正しつつも、さらに発展させる点である。

欧州連合の機関は、 -18条以下で詳細に規定されている。これによれば、欧州連合の構成は、従来と同様、原則として以下の機関による。すなわち、欧州議会、欧州首脳理事会、閣僚理事会、欧州委員会および欧州司法裁判所である。欧州連合のこれらの機関と並んで、欧州中央銀行 (-29条)、会計検査院 (-30条)、地域評議会および経済社会評議会 (-31条) が存在する。現在の法状況に対する最も重要な変更点は、欧州議会について見られる。既に講義 で言及したように、従来、欧州議会は、僅少の、極めて限定的な権限を有するにすぎなかった。なかんずく欧州議会は、真の立法機関ではなかった。欧州連合の立法は、とりわけ執行的に規律されていたのであり、従って、閣僚理事会と欧州委員会の職責であった。この点につき、欧州憲法は根本的な変更、すなわち、とりわけ、欧州連合内部での民主主義原則の完全な実現をもたらす変更を企図した。換言すれば、欧州議会は、権限法上、完全な立法機関になる。そしてこの点が、

極めて重要な憲法上の前進なのである。

欧州議会は、連合市民、従って欧州連合構成国の全市民によって、五年の任期ごとに、普通、自由かつ秘密選挙で直接に選出される。議員定数は、全体で750名を越えてはならない。いかなる構成国も欧州議会に96議席以上を有することはできない。もっとも後者については、96議席に制限することは、欧州連合の大国が、小国との関係で不利に扱われることに他ならないと、選挙権平等原則の観点から批判がなされるかもしれない。しかし他方で欧州連合は、原則的に、議会レベルでも全構成国に代表を保障しなければならない、連邦的な統合システム（Gesamtsystem）である点も認識されねばならない。選挙権平等原則を完全に実現しようとするならば、従って議員議席が有権者市民数で最終的に分配されるとするならば、これは結果として、たとえばルクセンブルクやマルタのような欧州連合の小国は、欧州議会において全く議員を有さないことを意味する。それ故、-19条は、各構成国が欧州議会において最低四人の議員で代表されねばならないことを明文で定めている。それでも、-19条は、2009年以降、欧州議会の新たな構成（Neuzusammensetzung）を決定する、すなわち、可及的に選挙権平等を考慮した変更を、この時点から実現する可能性を開いている。まさにこの点にドイツ連邦共和国は、当然のことながら特別の利害を有している。ドイツは、8000万の人口を有する、明らかに欧州連合最大の国家なのである。それにもかかわらず、ドイツは現在および将来も欧州議会においては96議席に制限される。それ故に、私見では2009年から、民主的な選挙権平等原則の制限なき妥当のための変更がなされるべきであると考え。もっともこのことは、結果として小国が、その少ない人口数故に、欧州議会で、もはや代表されないことを意味する。他面、いわゆる連邦構成部門ないし連邦的な基本的考慮、従って閣僚理事会を通じて、欧州連合の立法手続に、全構成国が完全に同権を有して参加することを保障する点はかわりはなく、閣僚理事会で、後述するが、全構成国は各一議席で代表されることから、これをこのような小国に要求することは可能であ

る。しかし結局は、全体としてのヨーロッパの民主主義のさらなる展開が問題となる。今日、統一的なヨーロッパ国民はなお存在せず、このことはヨーロッパの政党制度に反射的に現れている。欧州議会レベルでは確かに、複数の会派が結成されている（ヨーロッパ国民党、ヨーロッパ社会民主党、ヨーロッパ自由民主党、緑の党／EFA）。欧州議会レベルでのこのような会派的な連合（Zusammenschlüssen）と並んで、たとえば、保守政党の領域で、社会主義政党または社会民主主義政党の領域で、比較的地域的な上部組織（Dachorganisationen）も存在する。しかし今日、ヨーロッパレベルで活動する全政党は国民政党であり、国民政党としてヨーロッパ規模の選挙運動を行なっている。それゆえまさに、市民意識において、真のヨーロッパ規模の政治理解は欠如している。ヨーロッパ選挙は通常、国内政治問題の象徴であり、それ故に通常、欧州連合の各構成国において、選挙参加者は比較少数に止まる。しかし将来、これは変えなければならない。民主主義原則は欧州連合内の市民によって現実にも内実を与えられねばならない。市民は、ヨーロッパ政治ならびにヨーロッパと真の政治的関係を獲得しなければならない。そしてこれは、確実に、ヨーロッパレベルでも真のヨーロッパ政党が形成されることを前提とする。そして、このような真のヨーロッパ政党は、固有の綱領に即した政治側面の点でも、選挙民の前に進み出るものである。これが実現されれば、しかしそれにはおそらくはなおかなりの時間を要するであろうが、ヨーロッパ統合の理念が市民に完全に根を下ろすだけでなく、確実に欧州議会のレベルでも、固有のヨーロッパ政治が展開するであろう。

欧州連合の立法はこれまで、規則と指令という道具立てのみで制定されてきた。したがって、特に執行的な法制定の制度、つまり欧州委員会と閣僚理事会によるものであった。-19条によれば、欧州議会が、いまや原則的に、無制限の優先的立法権限を有する。従って欧州連合の立法は、完全に議会によるものとなった。その際、いわゆる完全法（Vollgesetz）と枠組み法（Rahmengesetz）に区別される。従って欧州議会の立法権限は、

原則的に無制限に承認されているが、もっとも、欧州憲法において議会の立法イニシアチブが断念された点には注意を払う必要がある。法案提出は執行権の側、従って欧州委員会に残された。私はこれをかかなり批判的に見ている。なぜなら、法案提出権は本質的に、各国の民主的立法手続において、議会の権限の核心要素とされており、これを議会化されたヨーロッパ立法の領域でも断念すべきではないからである。

立法手続は、欧州憲法により二院制で行われる。その内部で、欧州議会を下院、閣僚理事会を上院と構成している（-22条）。閣僚理事会は、その構成のために、各構成国から一人、閣僚レベルで指名された代表者から将来的には構成される。この代表者は唯一の代表者としての権限を付与され、その者が代表する構成国を拘束する行動をすることができ、投票権を行使しうる（-22条）。この点は重要な変更点である。従来は、「単一閣僚理事会（den Ministerrat oder einen Ministerrat）」は存在せず、各国の各専門閣僚から構成された多数の閣僚理事会が存在していた。すなわち、経済担当大臣の閣僚理事会、財政担当大臣の閣僚理事会、社会担当大臣の閣僚理事会、内務担当大臣、外務担当大臣の閣僚理事会などである。これは極めて見通しの悪い制度であった。そして、このような制度においては、たとえば、環境担当大臣の閣僚理事会において、経済担当大臣の閣僚理事会とは異なる決定が下される事態が生じた。このように全く内部分裂的（intransparent）な制度に、欧州憲法は終止符を打ち、各構成国が一人の閣僚で代表される単一の閣僚理事会のみを認めることを企図した。この閣僚理事会において、欧州連合の全構成国は、その構成国の規模を考慮せずに、各一人の閣僚で代表されるとされた。これは、法的にも政治的にも、正当であり論理的である。なぜならまさにこれによって、欧州連合の連邦的な基本構造が、その特別の、適切な表出を見いだすからである。残念ながら欧州首脳理事会は、2004年6月17/18日の決定で、このような極めて明瞭な、合理的な規律を放棄し、「理事会は種々の編成による」（-23条1項）という旧規律を認めた。

しかしいずれにしても、立法手続は、欧州議会が、選挙権を有する全連合市民によって代表され、閣僚理事会が構成国ならびに国内地域を代表する二院制によって組織され、これによって欧州連合の連邦的な基本的性格が保障される点は適切である。望むならば、欧州議会を「国民議会（Volkskammer）」と呼び、閣僚理事会を「国家会議（Staatenkammer）」と呼ぶこともできよう。このような二院制は、欧州連合の原則的な連邦の基本構造に相応する（欧州議会の中央立法権限と、各構成国及び各地域の機関としての閣僚理事会の地方立法権限）。このような手続は、一方でドイツの連邦議会の制度に類似し、他方で連邦参議院の制度に類似する。すなわち、連邦議会は、全ドイツ国民の国民代表であるとされ、連邦参議院は上院として連邦諸州を代表する制度である（連邦参議院は、ドイツ連邦諸州の政府によって構成される）。

このような立法権限と並んで、閣僚理事会はなお次のような執行的な権限も行使できる。すなわち、欧州連合の管轄がなお完全に「共同体化」されていない権限領域、むしろいわゆる政府間交渉が依然として決定的である権限領域において意義を有する権限である。このような交渉については、欧州連合の管轄との関係で再び立ち返る。

欧州議会および閣僚理事会と並んで、欧州首脳理事会が存在する。これは、構成国の国家元首、政府首長、欧州首脳理事会議長、欧州委員会委員長により構成される（-20条）。この欧州首脳理事会は、既に従前より存在していた。しかし、今や、広範な、法的に確定された構造を与えられる。その権限は、「その展開に必要な刺激を連合に」と与え、「その一般的政治的方向性（Zielvorstellung）と優先順位を明確化する」ものとされている（-20条）。立法権限は、欧州首脳理事会にはない。しかし、欧州首脳理事会は、将来も政治的にかかなりの重要性を有することは確実であろう。というのも、欧州連合の全体の展開は、欧州連合に関する重要な政治的決定を行った、または少なくともこれを用意した、国家元首と政府首長によって常になされたからである。欧州首脳理事会の議長は、欧州首脳理事会が

ら二年半の任期で選出され、その際、「外交安全保障政策について連合を対外的にも代表」する（-21条）。後者は問題がないわけではない。というのも、後述するように、将来的には、欧州外務担当大臣も存在するからである。この点に、明らかな権限の衝突が浮き彫りになる。他方で、欧州首脳会議議長が将来的に一国の公職に就いてはならないことは極めて重要である（-21条3項）。従来は、欧州首脳会議の議長は、国家元首又は政府首長であり、その各国の職務、従って国家元首または政府首脳に就くとともに、欧州首脳会議議長の職務に就いていた。今後は、欧州首脳会議専任議長が存在する。そしてこれが有益であることは明白であり、このような欧州首脳会議の専任議長は、国家元首や政府首長以上に、「ヨーロッパ的に思考し」、独立した専門職として扱われる立場を有する。

欧州連合の執行上の主責任は、将来的にも、欧州委員会にある。-25条によれば、「欧州委員会は、ヨーロッパの一般的利益を推進し、この目的に相応したイニシアチブをとる。」この意味で、欧州委員会は、「調整機能、執行機能、管理機能」を有する。「共通外交安全保障政策、その他憲法に規定された事項をのぞき、委員会は欧州連合を対外的に代表する。」（-25条1項）。欧州委員会は、同委員会委員長、副委員長である連合外務担当大臣、および構成国間で同権の輪番により選出された13人の欧州委員で構成される。確かに、この規定を巡っては多くの政治的衝突が存在したが、25全ての構成国が少なくとも欧州委員会の維持を希望し、そのようにしてのみ自国の利益を、欧州委員会の内部で十分に表明しうると考えた。このような理由から、この憲法の規定によって任命された最初のヨーロッパ委員会は、いずれにせよ、その委員長と連合外務担当大臣を含めて、各構成国構成員、したがって全体で25の構成国数で構成される（-25条5項）、という妥協が見出された。最初の欧州委員会の任期後初めて、委員会の構成員数は制限される。委員長及び連合外務担当大臣を含めた欧州委員会の委員数は、構成国数の三分の二に相当する数であるが、欧州首脳理事会がこの数を変更する時にはこの限りではない（-25条6項）。欧州委

員会は独立しているが、他方で欧州議会に責任を負っている。欧州議会は、欧州委員会に対し不信任決議をすることができる。不信任決議がなされると、委員会は総辞職しなければならない（-25条5項）。欧州議会は、欧州委員会委員長を選出し、その限りで、執行に対する完全な議会的統制が存在する（-26条）。

もっとも、問題であるのは、欧州連合が将来的には二人の長を有する事態である。一人は、欧州首脳理事会の議長であり、今一人は欧州委員会委員長である。これが十分に思慮された規律ではないことは明白である。この点につき、欧州連合内で一人の長に絞られたならば、すなわち欧州首脳理事会議長か、欧州委員会委員長のみが採用されたならば、かなり良かったように思われる。

最後に、-27条によって、欧州委員会委員長の同意を得て、欧州首脳理事会が任命する外務担当大臣が規定されている。外務担当大臣は、同時に欧州委員会の副委員長である。しかし、制度的には、欧州外務担当大臣のこのような役柄（Figur）は、欧州委員会に付与された仕組みに合致しない。というのも、他の全ての欧州委員と同様にこの欧州外務担当大臣も欧州議会に責任を負うのか、という問題が長い間格闘されてきたからである。しかし、このような妥協的な規律は必要である。なぜなら、欧州外務担当大臣によって代表された（wahrnehmend）欧州連合の外交安全保障政策は、従前から、完全には「共同体化（vergemeinschaften）」されていないからである。従前、外交安全保障政策は、広範に構成国に帰属していた。そしてこれら構成国は、欧州連合のために、外交安全保障政策を各国固有の利益から完全に切り離す用意がない。このように、共通外交安全保障政策の権限の複合が生じ、これは同時に、ある種の妥協的規律に現れている。確かに-15条によれば、欧州連合の権限は、共通外交安全保障政策の領域において、「外交政策並びに連合の安全に関わるすべての問題」に及んでいる。しかし同条は誤解を生じさせる。なぜなら、外交安全保障政策は、同条にも関わらず、優先的に構成国の国家権限に留保されているからであ

る。これは、-15条2項に次のような形式で明定されている。すなわち、「構成国は、連合の共通外交安全保障政策を、誠実かつ相互連帯の精神でもって積極的かつ留保なく支持し、同領域での連合の立法行為を尊重する。構成国は連合の利益に反する活動または連合の実効性を損ねる可能性のある活動を控えるものとする。」と。これは、非常に漠然とした一般条項である。そして、現実の共同体の安全外交保障政策と、これに関する合意に漕ぎ着ける場合に比して、従前より存在する、欧州連合の実際の実質的な共通外交安全保障政策に関する意見の相違を、この一般条項が実際には隠蔽している。このような不明確な法状況は、制度的に欧州外務担当大臣の役割 (Figur) に反映し、(これは) いずれにしても、欧州首脳理事会の議長は、欧州外務担当大臣と並んで、「共通外交安全保障の問題について」連合を対外的に代表する (-21条2項) という事実に見られている。従って、欧州首脳理事会議長と欧州外務担当大臣は、両者の見解が異なる場合にどのような手続をとるかを明らかにすることなく、相互に同じ権限領域を有している。

全体として、この部分については、次のように要約することができる。欧州統合のプロセスは、かなりの程度前進をみた。しかしとりわけ共通外交安全保障の領域では、完全な統合はなお実現していない。この領域は、従来の国家的利益および構成国の国家主権の留保が支配している。確かに、「共通外交安全保障政策」の像については、欧州連合は、いくつかの問題で協調をし、異なる国家的利益を調整しようと試みた。しかし、これらすべては、諮問的または推奨的な性格を有し、欧州連合は拘束力を有する決定を、この領域でなお従前同様なしえない。この点に関する詳細な個別規定は、-195条以下に見いだせる。そしてこれはとりわけ、欧州連合が、その「共通外交政策」を「一般指令、欧州決定」、および「連合の見解」、「その政策遂行に際する構成国の体系的な協力」を通して展開することを意味する。

-39条によれば、「欧州連合は、構成国の相互の政治的連帯、一般的意

義についての問題の調査，構成国間の益々強まる取引の収束に依拠する，共通外交安全保障政策を追求する。』このような利益及び目的の定義は，閣僚理事会との協力に際し，欧州首脳理事会を拘束する。構成国は，「欧州首脳理事会及び閣僚理事会において，共通行動を確定するために，それぞれの外交安全保障の一般利益問題を採択する」。共通安全保障防衛政策は，共通外交安全保障政策の不可欠の要素であり，「連合の共通防衛政策の一致した決定を包含する」（-40条1項および2項）。

これらすべてはまたも極めて一般的な規定であり，とりわけ欧州連合の機関に代表された，欧州外交安全保障政策は存在しないことを明らかにする。欧州統合のこのような欠落点の克服は，確かに将来の重要課題である。しかしまさにこの領域に存在する問題点は，見通しの利かないものである。私は例として，安全保障政策，ヨーロッパ全体の安全保障利益の真の目的，欧州共同体軍の創設を挙げるにとどめる。このような目的は今日，依然としてほとんど夢想的であるように思われる。たとえば，欧州連合の構成国軍隊の統一的共通装備の保障すら，依然として成功しないであろうことを考えてみればよい。軍隊の領域で，さしあたり多くの統合形態，協力形態が存在し，NATOの領域で現実化しているにも関わらず，「統一共通欧州軍」を依然として念頭に置くことはほとんどない。

欧州連合の最後の機関として，欧州憲法によれば，欧州裁判権を挙げることができる。これは，-28条によれば，欧州司法裁判所，裁判所，専門裁判所で構成される。このような欧州裁判権の使命は，「この憲法の解釈・適用に際し，裁判の尊重」を保障する点にある（-28条1項）。欧州司法裁判所は，各構成国，1名ずつの裁判官で構成され，法務官によって補助される。欧州司法裁判所の重要な職責は，次の点にある。(1) 構成国，機関，法人または自然人の訴えについての，憲法第三部の裁判所構成法規定の詳細な基準に基づき行う裁判，(2) 構成国裁判所の申立に基づき，連合法の解釈または連合機関の採択した行為の効力に関する先決決定，(3) この憲法に規定するその他の事項に関する裁判，である（-28条3項）。

従って、欧州司法裁判所については、基礎となる新たな規定は存在しない。このような規定を必要としなかったのである。なぜなら欧州司法裁判所は、既に過去において極めて強固な地位をわがものとしたからである。司法の領域では、このような形態にもちこむことができたのであるが、欧州統合並びに基準となる管轄の完全な共通化は、既に長きにわたって完全に遂行されたのである。欧州司法裁判所の判例が、この点につき決定的に寄与した。多数説から批判的に評価されうる、唯一の点は、欧州司法裁判所が、

私の講義の第三部で述べる 欧州基本権憲章の領域において、固有の基本権異議（またはドイツ法の範でいえば憲法異議）の管轄を、基本権を有する連合市民のために有していなかった点である。私はかつて欧州憲法条約について論究したことがあるが、まさにこの問題について、そのような個人権的な基本権異議の規定をおき、欧州司法裁判所の管轄システムに受容することを強く推奨した。この憲法異議は、当然、そして決定的にドイツの伝統、すなわちドイツにおいて著しく成功をおさめた憲法異議に相応するものである。これは、各市民が自らの基本権保護のために、連邦憲法裁判所に提起するものである（基本法93条1項4号a）。しかし欧州連合内の他のヨーロッパ諸国は、ドイツ法をモデルとするこのような憲法異議を有しておらず、とりわけアングロサクソンの領域では依然としてこれは存在しない。まさにそれ故に、欧州司法裁判所にもこのような憲法異議（の道）を連合市民のために開くことは、成功をおさめていない。

次に、欧州連合の権限について説明しよう。連合による法形式を認めた権限については、「連合の法的行為（Rechtsakte）」が基準となる（-32条）。これによれば欧州連合は、以下のような行為可能性（Handlungsmöglichkeit）が認められる。すなわち、欧州法律、欧州枠組法律、欧州規則、欧州決定、勧告および意見である。

欧州法律は、「一般的に妥当する立法的行為（Gesetzgebungsakt）である。そのすべての部分に拘束力があり、直接構成国に妥当する。」「欧州枠組法律は、これが向けられる各構成国に、その実現すべき目的について拘

束力を有するが、形態や方法の選択は、国内所轄機関に委ねられる立法的行為である。」「欧州規則は、立法的性格を有することのない、一般的適用性のある法的行為である。これは、立法的行為や憲法の一定の個別規定の実施に資するものである。』欧州規則についても、完全な法規範を設定する規則と、枠組み的な性格のみを有する、したがって詳細については構成国によって個別に実施される規則とが区別される。

基準となるで、拘束力を有する執行的行為（Exekutivakt）として、「欧州決定」が規定されている。これは、欧州規則と同様に、原則として、閣僚理事会と欧州委員会によって発令される（-34条）。これと並んで、最後に、勧告と意見がある。この二つは、拘束力のない法的行為である。

連合の拘束力を有する法的行為はすべて、いわゆる「連合法」により基礎づけられる。連合法は、構成国法に優越する（-10条）。

欧州連合の権限法は、新たに、欧州憲法において広範に規律された。管轄制度は、今日では、明確に分配されている。その際とりわけ、構成国に残された管轄との限界も問題となる。既に講義で論じたように、欧州連合の管轄と構成国の管轄との可能な限り明確な、説得力を有する限界づけに配慮することが、欧州憲法の基本的な課題である。どのようにして示されうるかは、この領域では、とくに補充性原則が決定的である。

一般的には、欧州連合に固有の管轄として帰属する管轄と、構成国に帰属する管轄に区別されうる。これら二つの根本的に、相互に区別されるべき権限領域の間に、間政府的な（intergovernmental）管轄領域が存在する。従って、この場合、原則として欧州連合構成国の国家間の協力に委ねられる。この点に関する重要な例が、共通外交安全保障政策であり、既述のように、本質的には依然として、構成国の国内管轄に委ねられ、その枠内で欧州連合は、調整的な規律権限を行使しうるにすぎない。

欧州連合のすべての管轄の基本原則は、「限定的な個別的権限付与の原則」である。同原則によれば、「連合は、構成国が憲法において定められた目的の実現のために付与された権限の枠内で行動する。連合に憲法にお

いて付与されていないすべての権限は、構成国に留まる」( - 9 条 1 項および 2 項 )。その権限の行使に際しては、欧州連合につき、「補充性原則と比例原則」が基準となる ( - 9 条 1 項 )。この場合、比例原則は、「連合の措置は、内容的にも形式的にも、憲法の目的を実現するのに必要な程度を越えてはならない」( - 9 条 4 項 ) ことを意味する。

最も重要な権限制限基準は、補充性原則にある。これは、既に長い間、欧州連合にとって指導的なものであったが、欧州連合の過度の権限実務に対する度々の批判を基礎に、従前より内容的に精練されたものとなったとされた。このような内容的な精練が、とりわけ「限定的な個別的権限付与」の原則の形態で必要であった。なぜなら同原則は、欧州連合は、独立して自らのために、権限自体を自ら基礎づける権利を行使することはできず、欧州連合のすべての権限または権能は、ただ構成国からの委譲行為から導かれることのみを意味するからである。構成国のみが完全に主権を有し、従って構成国のみが、自らの権限根拠に関する権利、すなわち権限判断権限 ( コンペテンツ = コンペテンツ ) を行使することができる。 - 9 条 3 項によれば、「連合は、その専属的管轄に服さない領域においては、考慮すべき措置の目的が、構成国の中央レベル、地域または地方レベルでは十分に実現し得ず、むしろ連合レベルにおいてその規模又は実効性故に、よりよく実現可能な限りで、その範囲においてのみ、活動する。」この規定は、これまでの規律、すなわち欧州共同体設立条約 ( 以下 EGV と呼ぶ ) 5 条の上に構築される。しかしながらまさにこの従前の規律は、当然のことながら、幾度となく批判にさらされ、とくにその事実上の規律の効率性には繰り返し、当然に疑念が呈せられた。なぜなら、「構成国のレベルで充分ではない」目的実現および「共同体レベルで」「その範囲または効果をより良くする」目的実現は、従前の EGV 5 条におけるように、實際上、限界付けはあまり明確ではないからである。これは、「充分でない」や「よりよい」というタームの概念的な不明確さに一方では起因し、他方では 補充性原則の本質によれば 最終的には、このような未確定な、

概念的に不明確なタームを具体化または現実化する決定機関に、常に委ねられねばならないという事実に起因する。その一般的命題において、補充性原則は、次のように定める。すなわち、その時々大きな構成単位は、ある事柄につき、小さな構成単位がその能力を有していないか、またその意思がない場合についてのみ、これにつき管轄を有しうる、と。これは、とりわけカトリック社会学を起源とする 一般的な国法学から展開されたように、補充性原則の一般的な定義である。このような命題は明確であり、説得力があり、その時々大きな構成単位 従って、この場合欧州連合 は、必要な規律がその時々小さな構成単位のレベルで従って、この場合構成国 有効に実現し得ない場合にのみ行動しうる。しかし、いかなる場合にその時々小さな構成単位 従ってこの場合構成国 が効率的な課題遂行に適していないのか、またはその意思がないといえるのかを、誰が判断するのか、という問題が同時に提起される点は明白である。言い換えれば次のようになる。すなわち、必要な確認に当たる、従って、大きな構成単位 つまり、この場合欧州共同体 が、管轄を有するか否か、または当該規律自体を扱う、その時々小さな統一体 つまり、この場合構成国 が完全にその立場にあり、それをなしうるか、を確定する判断機関が、この場合には常に必要である。しかし、そのような最終的な判断権限を有する決定機関が必要であるならば、同時に補充性原則の内在的な弱点も明らかになる。なぜなら、大きな構成単位、つまり、この場合欧州連合のみが、通常、その最終的に判断する決定機関であることが事柄の本質であるからである。しかし、そうであるとすると、同時に、通常、広範な政治的裁量の余地が働く点が想起されるはずである。そして、この場合、このような裁量の余地を基礎として、結局のところ欧州連合のみが、いつ、どのような場合において補充性の原則の要件が、自己に固有の有利な結果を確定するかを判断することになる。このような補充性原則の内在的な弱点は、従前の EVG 5 条の規律に対する批判をもたらした。そしてそれ故に、欧州憲法の補充性の原則の新たな規律は、構成

国の犠牲の下での、過度の、または一方的な欧州連合の権限請求権を阻止するために、構成要件的に厳格に構成されるべきとされた。部分的にこれは、-9条3項の新たな規律に結実した。なぜなら、この規定は、構成国の地域および地方レベルも、明示的に挙げているからであり、また、さらに一歩進んで、「構成国のレベルで十分でない」目的実現の場合に、自動的に連合レベルでの「よりよい目的実現」に有利な推定を主張しうる旨を定めている訳ではないからである。そのように、EVG 5条は「それ故(daher)」で共同体レベルでの「よりよい」目的実現を定式化していた。これに対し -9条3項は、「それ故(daher)」にかわり、「むしろ(vielmehr)」としている。これはいずれにしても上述した法的な自動的効果を幾分緩和している。しかし重要なのは次の点である。すなわち、このような極めて広範で、不明確な補充性原則の構成要件が、法的な、場合によっては政治的な統制機構を増幅させうるため、欧州連合とその構成国との間の実効的な権限の限界づけが、個々の場合になされうるか、である。これを欧州憲法は、二つの手続方法で保障することを試みている。第一に、構成国の国内議会ならびに地方の欧州委員会のための、欧州司法裁判所での補充性原則違反を理由とする訴権である(-266条)。第二に、(1997年に、欧州委員会によって導入された、相応する補充性議定書を基礎とする)政治的統制手続が、いわゆる「補充性原則監視手続(Fruewarnsystem)」の形態で、次のように付加された。すなわち構成国の国内議会は、欧州委員会によって、欧州議会と同時に、その時々立法提案について報告を受け、これにより、これらに補充性原則の観点から6週間以内に意見表明をなしうる可能性を開いた。連合の立法者は、このような意見表明を考慮すべきである。構成国議会の三分の一(一定の場合には四分の一)が、補充性原則に違反するとする異議申し立てをした場合には、欧州委員会はその立法計画をもう一度再検討しなければならない(補充性及び比例原則に関する議定書との関係で-9条3項)。原則としてこのような新たな手続は歓迎されるべきである。なぜなら、これにより、構成国議会が

その補充性原則に根付いた管轄権を少なくとも手続的に行使しようという形で、構成国議会に欧州連合の立法に関与する一片が開かれたからである。しかし他方で、このような手続は極めて複雑で、これにより真に実効的な補充性原則の実現が達成しうるかは、おそらく説明に窮するであろうことも認められねばならない。構成国議会の三分の一または四分の一が共通の立場を占めねばならないという、上述した手掛かりが、処理方法を明確にすることが困難なだけであると思えるだけに、これはなおさらである。これはもちろん、各構成国議会は、構成国を、全く異なる程度（Gross）で代表するために他ならない。そしてこれは、翻って、当然に、補充性原則全体にも影響を与える。簡潔に言い表すなら次のとおりである。すなわち、確かに、大国によって自ら実現されうるが、これに対して小国は実現できないか、もしくは欧州連合レベルと比較しうる効率性では実現し得ない多くの規律業務（Regelunganliegen）が存在する。では如何なる基準が妥当するのか？ 依然として回答されていない問題であり、従って、将来の欧州連合の権限実務とその構成国との権限法的関係を悩ましうる、懸念されるように悩ますであろう問題である。従って、結局は、司法による事後的統制、すなわち欧州司法裁判所への方途によってのみ、補充性原則の実効的な貫徹が、構成国にとっては可能となる。これはもっとも、欧州司法裁判所自体が、過去に幾度となくいわれたように「統合の発動機（Motor der Integration）」などとして、従って、欧州連合およびその規律請求権のために、疑念なく判断するものとしてのみ理解されるのではなく、まさに補充性原則の意味で、構成国およびその権限保有者、従って構成国の議会の利益も同様に真摯に取り上げ、司法的に効果的に保護しなければならないことも意味する。このように、真に鍵となる役割が、漸進的な欧州統合のプロセスにおいてのみならず、とりわけ上首尾な欧州連合の憲法政策プロセスにおいても、おそらくいずれにしてもこれまで以上に、欧州司法裁判所に負わされるであろう。

以上をまとめるとすれば、欧州連合とその構成国の間の実効的な権限の

限界づけは、欧州憲法によってもなお完全には実現されていない点を確認しうるのである。いずれにしても批判者はこれを懸念していた。すなわち批判者は、依然として過度に欧州中央集権主義であることを懸念した。そして欧州連合における過度の中央集権主義は、まさに欧州連合規模の観点で、欧州統合の理念には有益でないのは確実である。欧州連合は今や25の構成国を手中に収めている。これら構成国は全く異なる規模であり、全く異なる歴史を有し、全く異なる言語をもち、全く異なる(憲法)伝統を有する。これらすべてが一体化され、これらすべてが集約されねばならない。しかしこれは、欧州連合自体が個々の構成国のそれぞれの特殊性に最大限考慮を払った場合にのみ、従って、その固有の権限の行使につき、極めて注意深く慎重に扱った場合にのみ、よって地方分権主義への最大限の有効な信仰がなされ、中央集権主義への過度の試みに圧倒されない場合にのみ、成功する。それぞれの中央集権的な権限エゴイズムは、欧州連合と欧州統合の理念を損なうだけである。従って、結局、欧州連合とその構成国の真に機能的な連帯(Miteinander)を、両者の間で分配された権限のレベルで実現するために、多くの政治的思慮が必要である。

体系的には、欧州憲法は異なる権限類型を区別する。これは第一に、欧州連合の専属管轄であり、第二に、欧州連合とその構成国との共有管轄、および欧州連合の補足的措置である(-11条以下)。欧州憲法が欧州連合に、一定の領域について専属管轄を配分している場合、最初から欧州連合のみが活動しう。構成国は、仮に欧州連合によって個々の場合に明示的に授權がなされたとしても、このような権限領域において規律権限を有しない(-11条1項)。このような専属管轄を欧州連合は、「域内市場の機能性確保のために必要な競争規律」の発令の場合と、以下のような領域で行使できる。すなわち、ユーロを導入する加盟国についての為替政策、共通商業政策、関税同盟、共通漁業政策の枠内における海洋環境保護の維持である(-12条1項)。このような欧州連合の専属管轄は、従前の欧州共同体の展開、およびとりわけその経済法的課題領域に基礎をおいている。

専属管轄と並んで、共有管轄の領域が存在する。このような領域においては、欧州連合もその構成国も規律権限を行使しうる。もっともその際、欧州連合の規律は優先的地位に立つ。従って構成国は、欧州連合がその側で権限が行使されない場合にのみ、規律を公布しうる（-11条2項）。-13条は、共有管轄を個々の場合に行使される政策領域を挙げている。それによれば共有管轄は、以下のような主領域である。すなわち、域内市場、自由、安全保障、法の領域、環境海洋保護の維持を除く国内経済、漁業、流通とヨーロッパ交通ネット、エネルギー、第三部で挙げる観点に関する社会保障、経済的、社会的、領域的な団結、環境、消費者保護、公衆衛生制度の領域における共通保護事項である。これらは極めて広範に規定されており、これを全く文言に忠実に受け取ることは許されない。既に明示的に述べたように、原則的な政策領域が問題となるが、なお確固として画定された管轄領域が問題となるのではない。これらは詳細には、欧州憲法の第三部と第四部からはじめて明らかとなる。同第三部及び第四部では、先述した一般的な政策領域に基づいて、欧州連合に事実上存在する権限が、詳細に規定されている。ある種の中間的地位が、地域政策、展開政策（Entwicklungspolitik）および研究政策と考えられる。これらの領域も共有管轄で説明される。しかし事実上、この場合は、欧州連合の助成措置（Fördermassnahmen）のみが問題となり、内容的規律のされた管轄は問題とならない。

まさに共有管轄の場合に、補充性原則が基準となる。この場合にまさに補充性原則が実証され、補充性原則について既に一般的に説明した問題がまさにこの場合に、現れる。

共有管轄の類型は、例えばドイツ基本法において72条、74条、74条aにおいて規定されているような、連邦国家の法に存在する競合（立法）管轄の概念に相応する。これによれば、州は次の場合にのみ立法権を行使しうる。すなわち、基本法72条2項のいわゆる必要性条項を充足する場合、従って、とりわけ法統一性及び経済統一性の領域で、事実上、連邦法的に

規律された統一性の必要性が、そしてそれにより認められる要請が証明された場合である。もっともこのような条項に関してもかなり争いがあり、とりわけドイツにおける連邦国家的制度改革当時の議論の枠内ではそうであった。しかしそのような必要性条項は、連邦の一次的な管轄を、連邦州の二次的管轄からよりよく階層化するために、重要である。そのような必要性条項は、欧州憲法においても意義を有するであろう。補充性原則をよりよく具体化するのに十分であろうからである。しかし残念ながら欧州憲法においてそのような規律を採用することは断念された。

欧州連合の管轄の第三のカテゴリーは、-16条に見られる。これによれば欧州連合は一定の領域で、援助措置、調整措置、補充措置を講じることができる。これも、政策領域の広範な範囲で見られる。すなわち、「産業、健康保護と向上、一般のおよび職業的教育、少年とスポーツ、文化、民間救護活動」である。もっともこのような政策領域も、この場合、その明示的な権限法上の限界づけが欧州憲法第三部に見られる。

最後に 第四として、問題のないわけではない権限法上の授権が-17条のいわゆる柔軟性条項に存在する。同条では次のように規定されている。「この憲法の定める目標の一つを達成するために第三部に定める政策の枠内において連合の行動が必要となったときであって、この憲法が規定していないときは、閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づいて欧州議会の承認を得た後に、適切な措置を全会一致により採択するものとする」(1項)。この規律は、既に従前のEGV 308条に前身を有していた。そして既にこの規定は、とりわけこのような柔軟性条項の特別な問題状況を明らかにしていた。なぜなら実際には柔軟性条項が、欧州連合の限定的な個別授権の原則によれば、本来は存在し得ないような、事実上の権限判断権限(コンペテンツ・コンペテンツ)を背後に隠蔽しているからである。このような理由から、このような柔軟性条項は断念する方がベターであったであろう。柔軟性条項は既に過去において多くの不明確性をもたらしてきた。既に過去の時点で、すなわち従前のEGV 308条の形態でも、私の考

察からは当然批判されるべきものであり、それ故に今日においては、このような規律は断念されるべきであった。残念ながらこれは実現されていない。このような柔軟性条項が欧州連合の権限実務においてどのような展開をみるのかは、極めて慎重に、また極めて批判的に、将来において検証されるべきである。この点について、続く -17条 2 項も変更はない。これによれば、「欧州委員会は、9 条 3 項に定める補充性原則監視手続において、同条に基づく提案に対しては、構成国の国内議会の注目を喚起するものとする。」すなわち、柔軟性原則を「支え」としている。確かに、国内議会がこの点について情報を提供された場合、欧州連合がこのような柔軟性措置を自らの権限強化の目的で講じる場合には、都合が良く、利用価値があろう。しかし国内議会の有効な抵抗は、情報手続についてもほとんど実現されえないように思われる。これに対してより大きな有効性から、-17条 3 項の規律に至ることが期待される。この規律によれば、柔軟性条項はいずれにしても、憲法による、すなわち個々の管轄規定によれば、その調和が許されない領域で、構成国の法規範や行政規範を調和するために利用することは許されない。

最後に、権限法上特に重要で、極めて複雑に規律された領域が、内政および司法政策に見いだせる。この領域は伝統的に共同体化されておらず、従って、構成国間の政府間協力を基礎としていた。しかしまさに犯罪撲滅を想起してみれば、ここでも集中的な統合が必要であることは明らかとなる。欧州連合が国境を開いた領域であるならば、犯罪も文字通り国境を越えて当然に広がる。このような国境を跨る犯罪は、国境を跨って、従って共同体的に行動しうる規律や制度でのみ対処しうる。このような理由から欧州憲法においてはいくつかの改善、従って密接な協力の可能性が創設された。これはとりわけ、国境を跨った意味を有する困難な種類の犯罪について妥当する。民事法についても、国境を跨る事案が問題となる限りで、統一措置が用いられうる。刑法の領域では、最も重要な制度が、欧州警察機構、欧州検察機構、欧州検察官である。これらはすべて、従前は、十分

に実効的には規律されていなかった。これらすべての領域においては、一定の改善が見られ、とりわけ欧州警察は将来的に、「実行的措置 (operative Massnahme)」を講ずることができるが、これは従前にはなかったことである。欧州警察は、従前、もっぱら情報収集および情報探索を国内警察機関に提供する機関であった。今や、もっともかなり限定的ではあるが 緊急で必要であった時には、実行的措置も講ずることができる。

一定の調和は、刑事法の領域でも、状況の現実的な評価に際し、確かに、例えば統一的な欧州刑法典が公布されるには程遠いにもかかわらず、可能であるとされる。まさに刑事法の領域では依然として個々の構成国間で、伝統に基づく、法文化および事実上の展開に基づく 明白な差異が存在する。この場合、刑事法におけるよりも相違はそれほど大きくないにもかかわらず、同様のことは民事法にも妥当する。ともあれ、欧州連合は既にこれまで、消費者保護の権限タイトルのもとで、直接構成国の民事法に作用し、一連の法統一化を導く多くの規律を導入してきた。

しかし全体として、依然、内政及び司法政策の領域は、望まれていたほど十分には共同体化されていない点を出発点としなければならない。この領域において、欧州連合がここでもその統合能力の点で、欧州連合の全領域について広範な統一的な法規範を実現し、とりわけ刑事法または民事法の領域で作用を与えるものとなる程に成熟するには、なお多くの時間を必要とする。

まとめよう。欧州憲法は、欧州連合の機関の基礎となる規範を創出し、管轄権についても広範に発展させた。これらすべては必要な者であると同時に歓迎されるべきものである。しかし依然として、不十分な点 (Defizite) も存在する点、欧州統合のプロセスがまさに欧州連合の管轄においてなお完全には決着を見ていない点は、依然として残されたままである。