

ルベルト・シヨルト

欧州基本権憲章

倉田原志(訳)

欧州憲法の第2部は、「連合の基本権憲章」を含んでいる。欧州憲法のこの部分は、欧州憲法のもっとも重要で真に基本的な部分に属する。というのは、法典のかたちでの共同体法の基本権秩序は、ここで示されるように、これまでは欧州共同体法のレベルでは存在しなかったからである。まさにそれゆえに、欧州憲法制定のプロセスは、欧州基本権憲章ではじまったのである。

1999年6月4日のタンペレでの欧州首脳理事会 *Europäischer Rat* の決議にもとづいて、専門家委員会、すなわち当時の欧州基本権諮問会議 *Europäischer Grundrechtskonvent* が、かつてのドイツ連邦大統領ローマン・ヘルツォークを長として、この欧州基本権憲章の草案を作成し、それは2000年7月28日に公開された。2000年12月12日のニース条約では、「連合の将来のための諮問会議の最終文書のための宣言」の中の第5項で、「このプロセス（すなわち「欧州連合の将来の発展」）の枠組みのなかで」、特に次の諸問題が扱われるものとされる。つまり、「……ケルンでの欧州首脳理事会の結論にしたがい、ニースにおいて発布された欧州連合基本権憲章の地位」が扱われるものと定められている。欧州基本権憲章については、「この憲章が連合市民にできるだけ広く普及されることが、欧州首脳理事会の希望である。ケルンでの結論と一致して、この憲章の射程の問題は、後のある時点で審査される」という宣言（布告）が議決された。欧州議会は、[詳細は講義](#) ですでに述べたように [憲法制定の管轄](#) をもっていないにもかかわらず、すでにたいへん早くから欧州基本権憲章と

とりくみ、これを2000年11月14日に承認した。まさにそれゆえに、そのとき欧州基本権憲章は欧州憲法条約の文脈のなかにうけいれられたが、もっとも、このことについては批判的な議論がなかったわけではない。特に、イギリスは、はじめは完全な保留の態度をとったが、それは法典化された基本権カタログは、イギリスとその憲法伝統にとってまさに完全に新しいものであるからである。イギリスは周知のように成文憲法をもっていないし、イギリスにとっては、特に法典化された基本権カタログも固有の伝統と固有の憲法理解によればたいへん異質なものである。それにもかかわらず、イギリスの代表も欧州憲法諮問会議において、結果として欧州基本権憲章を欧州憲法のなかに受け入れることへの了解を表明した。このことはきわめて建設的なやり方でなされたのである。

欧州基本権憲章は基本権の伸長したカタログを示し、今や実定法により
欧州憲法の批准の後は 欧州連合全体を拘束するものである。またこのことは確実に歓迎されうる、根本的に新しく、きわめて進歩的な発展である。

欧州基本権憲章は、欧州連合加盟国の共通の憲法確信に基づき、「補充性原理を保持して連合の機関と組織に対して、および連合法の貫徹の際にのみ加盟国に対して」、実体的基本権的な拘束を構成することを追求している(第51条)。欧州基本権憲章は、次のような認識に基づいている。つまり、欧州連合の機関の管轄と主権的権限が絶え間なく増大すること、欧州の統合プロセスはいっそうより伸長し、より強くなっていること、そして、それに応じて、市民の基本的自由の強化された保護と連合市民の実体的基本権の保障を必要としていることである。この意味において、すでにこれまでの欧州連合条約6条1項は、「連合は自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重、ならびに法治国家という諸原則に基づく。これらの諸原則はすべての加盟国に共通する」と定めている。それに応じて、「連合は」欧州人権条約の意味での「基本権を尊重する」、そして「それは加盟国の共通の憲法伝統から共同体法の一般原則として生じる」(欧州連合条約6

条2項)。欧州連合条約11条1項は、要するに、欧州連合に「民主主義と法治国家性の発展と強化および人権と基本的自由の尊重」を義務づけている。

その際、まず欧州人権条約と欧州共同体法の基本権とがきわめて明確に区別されなければならない。欧州人権条約はすでに1950年11月4日以来のものであり、国際法上の条約として、それに加入したすべての国家にとって拘束力をもっている。それゆえ、この欧州人権条約は欧州連合の領域にはかかわらないもので、根本的にこの領域をこえ、欧州連合の加盟国ではない多数の国家　たとえばアルバニア、アルメニア、アゼルバイジャン、モルドバ、ウクライナ　が欧州人権条約に加盟している。この欧州人権条約は、すべての加盟国の国家権力をその国内的な主権的活動において義務づける。換言すれば、欧州人権条約は、欧州連合とその超国家的な諸機関　欧州議会から閣僚理事会をこえて欧州委員会にいたるまで　を義務づけるものではない。たしかに、欧州連合が欧州人権条約に加盟すべきであるということは再三議論されているし、頻繁に要求もされている。しかし、これは　まったく首尾一貫していることだが　これまで再三、次のことで失敗に終わった、つまり、欧州連合自体は独自の国家ではなく、したがって、完全な国際法主体ではないこと、および、欧州連合はそれゆえ国際法上の条約によって欧州人権条約のような条約に加盟もできないことである。したがって、一方の欧州基本権憲章と他方の欧州人権条約との間のたいへん明確な違いがあらわれる。つまり、欧州基本権憲章は、超国家組織としての欧州連合に一定の基本権カタログを義務づける。それに対して、欧州人権条約は、この人権条約の中に明記されている基本権の国内的(国家的)保障を、すべての加盟国に義務づける。それにもかかわらず、すでにこれまでの欧州連合条約6条2項は、少なくとも欧州人権条約の中に明記されているような基本権に対する一般的、法政策的な告白をしていた。たしかにこれは、政治告白的な意味においてだけであり、拘束力のある法適用の指示の意味においてではない。しかし、他方で欧州人権条約は、

すべての欧州諸国の、少なくとも西欧民主主義の意味における全ての国家の憲法伝統に共通であるような、市民の基本権の保障と諸権利についてのたいへん原理的な意義をもつ基本的合意ないしは基本的規範 Grundkanon を文書で証明している。そして、それゆえ、欧州共同体法も、たとえばこれまですでに欧州連合条約6条2項においてのように、そして今では欧州基本権憲章においてのように、欧州人権条約の法政策的な言明ないしは憲法諸価値を公然と支持するのであれば、それは正しく、また一貫しているものである。この意味で、
またもや首尾一貫しているが 欧州基本権憲章の前文において、次のように述べられている、つまり、「この憲章は……特に共通の憲法伝統と加盟国の共通の国際的な義務から、人権と基本的自由の保護のための欧州条約から、連合と欧州首脳理事会によって議決された社会憲章から、ならびに欧州連合裁判所および欧州人権裁判所の裁判から生じる諸権利を確認する」。したがって、明文で欧州人権条約に関連づけられ、このことと関連して 周知のように欧州人権条約からこの諸権利の保障と確保のために権限をもつ、欧州人権裁判所の裁判にも関連づけられる。

しかし、体系的には、一方の欧州基本権憲章と他方の欧州人権条約との間では、法的には厳格に区別されなければならないことが、保持されたままである。両者は相互に混同されてはならないし、両者は少なくとも規範的には全く異なる規整領域と適用領域を挙げる。

それに関連して、欧州人権条約が、欧州連合の主権的行為に適用されないならば、まず、欧州連合の主権的行為は、加盟国の国内の基本権に拘束されるかどうかという問題が出てくる。その際、欧州連合についても、欧州における「基本権から免れる領域」はありえない、あるいは、あってはならないという確認から出発しなければならない。そうでなければ、法治国家であることの根本的な基本原理に違反するものであろう。しかし、欧州共同体についてのおよび欧州連合についての当初の条約には、基本権は含まれていない。したがって、法治国家的要求ないしは要請にしたがい、

欧州共同体ないしは欧州連合の主権的行為の基本権への拘束にいかに対処するかという問題が焦眉のものとなったのである。この問題は、特にドイツにおいては、たいへん時宜をえたアクチュアルさをもって出された。そして、これは偶然ではなかった、というのは、すべての国家権力、つまり、立法、行政および裁判も、基本権に厳格に拘束されることは、ドイツの憲法秩序の、したがって基本法の、根本的な原理に属するからである(基本法1条3項参照)。さらに、おそらく欧州連合の他の加盟国とは異なり、ドイツの市民には基本法によって、権利保護に適合的なまったく特別な基本権保護も与えられている。基本法19条4項の憲法上の保障(基本権侵害に対して保障された出訴の途)を通じて、および、連邦憲法裁判所に対する憲法訴願(連邦憲法裁判所法とむすびついた基本法93条1項4a号)を通じて、すべてのドイツ市民は自己の基本権が侵害された場合には、行政裁判権か、あるいは、特に立法に対しては、憲法訴願によって連邦憲法裁判所に判断を求めることができる権利を手に入れている。しかし、欧州内の国家の管轄が「共同体化」されればされるほど、つまり、国家の管轄から欧州連合の管轄に移動すればするほど、ドイツ市民にとっての実体的基本権の、および権利保護上の不足が生じる危険がいっそうはっきりとした。その他すべての欧州連合加盟国のほとんどにおいて、その国家の憲法秩序は、ドイツ基本法ほど厳格に、特に完全な権利保護的な基本権保護を保障していないとしても、当然ながら同じことは、欧州連合のすべての他の加盟国の市民にもあてはまる。他方、たしかに、この問題が、欧州連合の主権的行為を国家の基本権に義務づけることではほとんど解決されえないということはたいへん早くから認識されていた。というのは、このことによって、確実に、欧州の法秩序の統一が壊れることがたいへん早く生じるであろうからであり、当該国家の(憲法)裁判権が当該国家の基本権を、その個々の相違を含め、欧州連合の主権的行為に適用すれば、確実に多くの事例において、異なる結論に達するであろうからである。その結果は、欧州連合の特定の法的行為 Rechtsakte は欧州連合のある加盟国において

は、基本権適合的で合憲と判断され、他の加盟国においては、それとは逆に憲法違反とみなされ、このことでこの加盟国においては効力を主張できないということであろう。この欧州内部の法の分裂の危険には、当然できるだけ早く、およびできるだけ有効に対処されなければならなかったのである。

この問題の解決のための決定的なきっかけを、ドイツの連邦憲法裁判所は、いわゆるゾーランゲ判決で与えた。そのゾーランゲ判決において、連邦憲法裁判所は、まず、基本法の国内の基本権は、少なくとも欧州共同体ないしは欧州連合がこの基本権に本質的に匹敵する基本権保護をもっていない限りにおいて、欧州共同体の法的行為に対しても効力を要求することが許されると述べた(連邦憲法裁判所判例集37巻271頁以下)。この判決に、特に欧州裁判所はたいへん早く反応した。欧州裁判所は、徹底的に広く伸長する基本権裁判を展開したが、欧州共同体法自身は実定法として法典化された基本権をもっていたわけではなかった。欧州裁判所はそのかわり、欧州連合加盟国の共通の憲法伝統と共通の法治国家的確信を引き合いに出し、裁判官の判決、つまり、裁判官法の力による基本権を基礎として、豊かな基本権の保障を承認したが、この保障は欧州共同体ないしは欧州連合の法的行為に対して効力を主張することができるであろうもので、欧州裁判所には、その範囲内でも、欧州共同体ないしは欧州連合の法的行為をコントロールする裁判が請求されうるものである。欧州裁判所を含む裁判所が実際にそのような事実的および実質的な法定立権限を使うことができるかどうかという、少なくとも法理論的に、批判的な問題がだされなければならなかったが、このことは、非常に大きい法治国家的な進歩であることは全く明らかである。興味深いことに、この問題の判断の際には、大陸ヨーロッパの法発展とアングロサクソン(イギリス)の法発展の根本的な違いにふたたび配慮され、この場合、少なくともアングロサクソンのような一つの法伝統にとっては、そのような裁判官による先例判決(先例)は、実体法上の法原則、つまり法典化された基本権を基礎としていない場合に

も問題はないということがはるかに容易に生じえたこと、またおそらく生じなければならなかったことが確認されえた。周知のように結局はローマ法の法伝統に義務づけられた確信、つまり、法はまず第一におよび特に立法を通じて、したがって法原則の法典化を通じて成立するという確信に依拠する大陸欧州の法発展にとっては、それに匹敵する新しいものを受け入れることは、それほど簡単には達成されなかった。しかし、結果としては、欧州裁判所のこの裁判には根本的な批判は実際にはほとんどなかった。まさに欧州連合のすべての加盟国の共通の法治国家的確信にもとづいて、欧州連合の法的行為も基本権に拘束されなければならないという共通の認識において、欧州裁判所のこの裁判が受け入れられただけではなく、結果としてまったく肯定的に評価され、歓迎されもしたのである。換言すれば、欧州共同体ないしは欧州連合についての条約のなかに存在する、連合市民の基本権保障の不足は、少なくとも法政策上、きわめて勇気のある欧州裁判所の裁判を通じて、広範に補われた。その他の点では、欧州裁判所のこの裁判は、欧州連合に関するマーストリヒト条約において、確認され確証された。すなわち、この条約において、すでに引用した欧州連合条約6条の規定が受け入れられ、その結果として、「連合は」欧州人権条約の意味での「基本権」と「加盟国の共通の憲法伝統から共同体法の一般原則として生じる基本権を」遵守する(2項)こととなった。まさにこのことは、欧州裁判所がその基本権裁判を発展させた理由であった。また、まさにこのことは、上述の規定の中に、確認する意味においても明記されたのである。他方、これは、このことで欧州連合条約において、現在、規定された基本権が実定法として承認されたということ直には意味しないし、また意味することもできなかった。加盟国の共通の憲法伝統から生じるような基本権の価値基準を指摘するだけでは、当然ながら、まだ裁判の対象となる権利であるとはいえない。換言すれば、連合市民にとって規定された基本権の保護請求権の採用と貫徹は、あいかわらず欧州裁判所の裁判の責任であった。しかし、欧州裁判所のこの裁判を、その後、ドイツ連邦憲法

裁判所の裁判は、ゾーランゲ判決において顧慮した(連邦憲法裁判所判例集73巻339頁以下)。この判決で連邦憲法裁判所は、欧州共同体法は欧州裁判所の引用された裁判を通じて、「構想、内容および作用の仕方からして基本権の基準と本質的に同様の基本権保護」を発揮していると述べた。この確認にもとづき、連邦憲法裁判所は、その後さらに、共同体法の法的行為に対する独自の基本権保護のための裁判権をもはや行使しないこと、むしろ、裁判官法の力によって生じた欧州共同体法の基本権保護をも信頼し、欧州裁判所に基本権の保護の際の司法的優越を与えることを確認した。マーストリヒト条約についての判決において、連邦憲法裁判所は、ドイツ市民の有効な基本権保護の番人としての役割をおよそ完全に再び取り戻さないということを確認することによって、この判決をその後またさらに独立させた。むしろ、連邦憲法裁判所はまたマーストリヒト判決において、次のように判断した、つまり、連邦憲法裁判所は共同体法の適用可能性についてその基本権裁判権を欧州裁判所との「協力関係」、つまり、「その中で欧州裁判所は欧州共同体の全領域のためにあらゆる個々の事例において基本権保護を保障し、それゆえ、連邦憲法裁判所は絶対に必要な基本権水準の一般的保障に自らを限定することができる」協力関係において、行使するのである。もっとも、この「協力関係」が個々に何を意味すべきかは、依然としてある程度暗闇のなかである。これは特に、欧州裁判所自身がそれに匹敵するような「協力的」管轄について決して告白したことがなく、むしろ欧州共同体法の諸問題にその排他的な管轄を主張しており、共同体法が、その際完全に国内憲法を含めて、国内法に対して一般的に優位するという確認に基づいているという理由からなのである。しかし、このことは、いずれにせよ、連邦憲法裁判所が基本法の基準にしたがった基本権保護の確保のための権限を全体として放棄することはできないし、放棄してはならないということを変えるものではない。というのは、欧州共同体法は、いわゆる「限定された個別授權の原理」を通じて仲介される、国内法および憲法の最高性から導かれる法であり、したがって、比較可能な性質

では、国内法秩序ないしはその憲法の基礎に対して絶対的な優位を要求することを許す、国家法として独立した法ではないからである。このことは、基本法23条1項1文からもまったく直接に明らかとなるが、この憲法規範は、まさにマーストリヒト条約の批准と関連してドイツにおける憲法改正法の流れのなかで1994年に挿入され、それによれば、ドイツ連邦共和国は欧州連合に主権と法定立権限をも、すでに引用した「本質的に匹敵する基本権保護」が欧州共同体法によっても保障されるという条件のもとでのみ移譲してもよいとするのである。したがって、国家の立法者も欧州連合法のさらなる発展の際には、つねに、この憲法上の前提が確保されることに留意しなければならない。つまり、国家の立法者がこれを怠れば、基本法23条1項1文に違反するであろうし、したがって、欧州共同体条約ないしは欧州連合条約の変換のための諸立法は、基本法23条1項1文違反のゆえに場合によっては、違憲となるであろう。換言すれば、少なくとも、ドイツの視点からは、基本権に有効に拘束されない欧州共同体法ないしは欧州連合法は存在しないし、これは、基本法に「本質的に」対応する範囲において、不可欠なのである。この義務は、ドイツの視点からは、ドイツの立法者が、欧州共同体法ないしは欧州連合法のさらなる発展のための(新たな)国際条約を批准する限りにおいてドイツの立法者に対してと同様に欧州共同体法ないしは欧州連合法自体にも向けられる。

もっとも、これらすべてのことは、まさに複雑であり、実際には現実の問題を生じさせることはほとんどなかった。それは、一方では、欧州裁判所が連合市民に有効な基本権をも保障するという自ら設定した責任を常にたいへんまじめに受けとり、裁判官法の力によって、国家の憲法に匹敵する基本権の完全なカタログを発展させた、欧州裁判所のすでに引用した裁判にその理由がある。そして、他方、まさに基本権の問題についての憲法政策的に必要な感受性が、欧州連合の機関においてだけでなく、すべての欧州連合加盟国においても、常に特別に高度に発展させられていたこと、したがって、欧州連合内の連合市民に対する有効な基本権保護の必要性に

についての法政策的な基本的合意が、真にあらゆる方面にわたる合意に基づいていたことがその理由である。

この合意は、欧州基本権憲章の基礎となった。すでに述べたように、欧州基本権憲章はその前文において「欧州連合の裁判所の裁判」をも明文で引き合いに出している。しかし他方、欧州連合の法的行為に対する連合市民のための有効な基本権保護は長期間欧州裁判所の裁判だけに委ねたままとすることはできないこと、むしろ、今や法律で、つまり法典として書き記された基本権カタログを発展させる時がきたということが認識されていた。このことは、欧州基本権諮問会議の課題であったし、この課題をこの欧州基本権諮問会議はたいへん著しい説得力をももって、果たしたのである。

以下で、私はみなさんに、今度はこの欧州基本権憲章を、個々の基本権保障について具体的に紹介したい。そして、みなさんは、実際に、きわめて高度に展開され、部分的にはさらに意欲的に列挙された基本権カタログが問題であり、たしかに、この基本権カタログが、法適用に関するあれやこれやの疑問あるいは問題をも投げかけるものであることがわかるであろう。

たしかに、欧州基本権憲章の保障を詳細にみると、そこでは古典的基本権、つまり「主観的公権」だけが保障されているわけではないことに、きわめてすぐに気づくであろう。むしろ、この古典的基本権とならんで、一連の客観法的国家目標規定あるいはそれに対応する形成の任務ないしは当該立法に向けられた宣言も含まれていることが、きわめて即座に確認されるだろう。あるいは別の言い方をすれば、欧州基本権憲章に含まれている保障のすべてが、事実上、市民にとって訴求可能な主観的権利、したがって、真性の基本権とは限らないのである。この場合、その解釈の際には、慎重に審査され、慎重に限定されなければならない、また欧州基本権憲章の個々の保障は注意して扱われなければならない。それにもかかわらず、欧州基本権憲章のもっとも重要な保障を形成し、私が特に以下で集中して扱

いたいののは、古典的基本権である。

欧州基本権憲章は、自由主義的な自由権、平等権、社会権、市民権および司法に関する権利という幅広く多様なものから構成されている。第1編においては、「人間の尊厳」の保護（ -1条～5条）が問題である。第2編（ -6条～19条）においては、自由権が問題である。第3編（ -20条～26条）においては、平等権が問題である。第4編（ -27条～38条）においては、「連帯」が問題である。第5編（ -39条～46条）においては、市民権が問題である。第6編（ -47条～50条）においては、司法に関する権利が問題である。最後に第7編は、「憲章の解釈・適用についての一般規定」にあてられている。

私は、この最終編、つまり第7編から、はじめたい。 -51条は、次のように、この基本権憲章の適用領域を定めている、つまり、「この憲章は、補充性原理を保持して、連合の機関、組織、独立部局および専門行政機関に対しておよび連合法の実施の際にのみ加盟国に対して、適用される」。このことは、当然ながら欧州連合内の基本権保護も国内の基本権と欧州基本権とを区別しなければならないので、正しく、必要なことでもある。欧州基本権は、欧州連合の法的行為、つまり、その機関のみを義務づけることができる。もっぱら国家レベルでの法的行為あるいは主権的行為が問題となる限りにおいては、当然ながら、国家の憲法およびその基本権秩序だけが依然として決定的である。しかし、このことは、この場合、断絶、場合によっては紛争にいたりうる。というのは、 -51条は、すでに述べたように、欧州基本権憲章は「加盟国にとって」「連合法の実施の際に」決定的であるとも述べているからである。このことは、特に、欧州連合が特定の指針あるいは 今や欧州憲法にもとづいて 特定の大綱法、つまり、加盟国によってその国内的立法を通じて詳細に充填されなければならない法律を公布した場合を意味する。この場合、まさに欧州憲法と国内憲法との衝突が生じうる。すなわち、これは、欧州憲法と国内憲法の間の基本権水準が異なるという場合であり、たとえば、国内の憲法は欧州憲法よ

りもはるかに厳格な基本権の条件を設定し、欧州の大綱立法を充填する当該の国内の立法者が当然ながら欧州憲法だけではなく、場合によっては、その他のあるいはより厳しい基本権の条件をもつ固有の国内憲法にも拘束されている場合である。

たいへん重要なのは、-51条の枠組みの中では2項であり、それは「この憲章は連合法の妥当領域を連合の管轄を超えて拡張しないし、連合に新たな管轄も新たな任務も創設しない」と述べている。このことは、すでに何度も述べた「限定された個別授權の原理」に対応し、それゆえ、この基本権憲章においても首尾一貫して受け容れられている。他方、欧州基本権を詳細に考察すれば、少なくとも個々の場合において、欧州基本権が欧州連合の管轄領域を上回るであろう危険が生じうることが示される。

-52条は、1項においてまず、基本権の制限を定めている。これについては、まず、欧州基本権は、法律によってのみ制限されうること、しかし、この基本権の本質的内容はどんな場合でも保持されつづけなければならないこと、および個々の場合には比例原則が基本権制限の適法性にとって決定的であることが述べられる。この規定は、きわめて明らかに、特にドイツ憲法に範をとっているが、ドイツ憲法は周知のとおり基本法19条2項においてすべての基本権の本質的内容は不可侵であると宣言し、どんな場合でも比例原則が決定的であるという意味で基本法の法治国家原則と結びついているのである。この比例原則を欧州法はすでに長期間にわたって決定的な根本規範と理解し、再び欧州裁判所の裁判を通じて詳細に具体化している。この裁判も個別には、特にドイツの憲法の発展に範をとり、したがって、それから独自の裁判および独自の法発展のためにたいへん多くを導いた。-54条は、一般的濫用禁止を定める。したがって、これによれば、欧州基本権は濫用されてはならない。これも正当にも欧州基本権憲章の文言に取り入れられている自明の法原則である。-53条は、欧州基本権の「保護レベル」に取り組み、特に欧州人権条約と国内の基本権秩序との関係において生じうる衝突状況を防止しようとしている。したがって、

この規定では、欧州基本権の解釈・適用の際には、この他の規定の保護レベルを下回る解釈がなされてはならないとしている。しかし、これが正しいとしても、個々の事例において衝突事例は完全には排除できない。そのような衝突事例は、国内の基本権が欧州基本権憲章が意図している以上の基本権保護を保障している場合に特に生じるであろう。私見によれば、この問題の解決は、いわゆる有利原則を通じてのみ成功しうる、したがって、市民に有利に判断されなければならない、それゆえ、換言すれば、より広範なあるいはより多くの基本権保護を市民に約束している規定がそのつど優位しなければならないのである。

欧州基本権憲章のもっとも重要な基本権の保障は、当然ながら、「人間の尊厳」についての第1編にある。-1条は、まったく明らかに、「人間の尊厳は不可侵である。それは、尊重され保護されなければならない」ことを宣言している。このように人間の尊厳の保護が基本権カタログの冒頭におかれているのは正当である。実際に、人間の尊厳の保護は、あらゆる基本権秩序の根本的な基本原理であり、それゆえ、すべての基本権秩序の冒頭におかれるべきである。その際、欧州基本権憲章は特に、「人間の尊厳は不可侵である。それを尊重し、かつ、保護することは、すべての国家権力の義務である」と1条1項で宣言するドイツ基本法のモデルに従っている。

-2条は、1項において「すべての人に生命に対する権利」を保障し、2項において、死刑を禁止する。-3条は、1項において「すべての人に、身体的および精神的に害されない権利」を保障し、人間の尊厳を含むこれらの基本原理から、2項において特に現代医学および生物学に関するきわめて興味深い結論を引き出している。たとえば、特に、「優生学上の処置、特に、人間の選別を目的とする行為の禁止」、「人間の再生クローンの禁止」、および「人体とその一部分をそれ自体として利益の獲得のために利用することの禁止」である。現代の生体臨床医学と遺伝子工学は今日、巨大な進歩をとげたこと、特に幹細胞研究とクローンの可能性は自然科学

上、このうえなく広範に発展していることは誰もが知っている。しかし、この場合、つまり、現代の研究と生体臨床医学のこの領域において、基本的に法倫理的に要請される限界が存在しなければならないことも、誰もが知っている。私の考えでも、特に人間の再生クローンは人間の尊厳と相容れず、人間の尊厳は、特に、人格の完全な比類のなさ、および個性において、すべての人間を保護することを意味する。しかし、治療クローン、たとえば、医学上要請される理由から、心臓移植、肝臓移植、および他の臓器の移植を補うことを可能にするために、その幹細胞から培養することによる、特定の間臓器の獲得の場合には事情は異なりうる。私個人は、この治療クローンの領域は人間の尊厳の原則と相容れるという見解をもつ。しかし、私は、このことも、欧州、その他、特にドイツではたいへん争いがあることも知っている。欧州基本権憲章は少なくともここで、そしてこのことはきわめて歓迎されうることだが、少なくともいくつかの基本的な基準、特に再生クローンの禁止を確立した。治療クローンについては、欧州基本権憲章は禁止を定めていないが、私の考えによれば、このことはまったく正当なことである。これは、-3条1項がすべての人に、「身体を害されない権利」を保障していることからしても正当なことである。換言すれば、人の健康の保護は、高度な、人間の尊厳によっても正当化される地位を有する。そして、まさにこの健康の保護には、現代の生体臨床医学が可能とする範囲での治療行為も含まれなければならないのである。

-4条は、拷問と「非人間的あるいは屈辱的な刑罰あるいは措置」を禁じている。-5条は、奴隷状態および強制労働ならびに人身売買を禁止している。

欧州基本権憲章の第2編は「自由」を扱っている。この編においては、特に、西側諸国の共通の憲法伝統において、基本権の展開から発展し、正当にも今や欧州連合にとっても拘束的であると宣言されているような、最も重要な自由権が見いだされる。まず、-6条は「すべての人は、自由と安全を求める権利を有する」ことを規定している。すべての人の自由に

対するこの原理的な告白は、当然ながら、すべての法治国家的秩序にとっては自明であり、不可欠である。たしかに、すべての人は「安全に対する権利」をもつという追加は、興味深く、私見によれば、正しいと思われる。というのは、有効な法治国家理解をもっている人は、自由は安全がなければ有効にはなりえないということ、自由のすべての保障は最低限の安全、特に法的安全を前提とするということをも知っているからである。そしてそれゆえ、欧州基本権憲章がこれを明文上も承認していることは正しいのである。

-7条は、「すべての人はその私生活および家族生活、住居ならびにコミュニケーションに対する権利を有する」と定める。これも今日では必要であると同時に自明な自由権的保障である。私的領域の保護は、一般的人格権の一部であり、同様のことは家族生活および空間的な私的領域つまり住居にもあてはまる。最後に、人間の天賦の自由権には、「コミュニケーション」の領域、つまり、特に、伝来の憲法においては、自由な意見表明の権利で言い換えられるのが常であるすべてのものが含まれる。

-7条のこの保障と、「個人関連データの保護」を意図している -8条の保障は関連している。データ保護も、まさに今日の高度技術化世界、つまり、現代情報工学の世界においては、私的領域ないしは一般的人格権の保護の主要な構成要素である。

-9条は、「結婚する」権利および「家族を形成する権利」を保護するが、もっともその際、個別には、これらの権利の行使を詳細に規律する「個別国家の法律」が参照されるよう指示されている。事実、まさに婚姻法および家族法は欧州においては、加盟国ごとに全く異なって規律されている。それゆえ、欧州基本権憲章がここで、たしかに婚姻法および家族の自由の基本的原理を保障するが、詳細は個別国家の、つまり国内の規律に委ねるのは正しい。

-10条は、思想・良心および宗教の自由を保障する。これもすべての自由秩序の伝来の基本価値に属する。 -10条2項は、これと関連して、

周知のとおり良心の自由の特別の発露である、兵役拒否の権利も扱っている。しかし、またその限りにおいて、正当にも、個別国家の立法、つまり、異なって国内で規律される当該国防法が参照されるよう指示される。

-11条は、要するに、意見表明の自由および情報の自由ならびにマス・メディアの自由を保障する。この規定はすでに述べた -7条が、コミュニケーションの自由の権利を保障する限りにおいて、-7条の規定と直接の関係がある。

-12条は、集会・結社の自由を扱っている。集会・結社の自由も伝来の基本的自由にも属し、それゆえ正当にもここで保障される。その際、結社の自由の範囲内で、団結の自由も保障される（「すべての人の、自己の利益を保護するために労働組合を結成し、労働組合に加入する権利」）。同じ文脈に、政党の権利もおかれている。-12条2項によれば、政党の自由も保障され、その際、政党の役割については、政党が「連合市民の政治的意思を表明するのに貢献する」ことが明文で指摘される。

-13条は、芸術と研究の自由を保障するが、それには「大学の自由」も含まれる。これに引き続き、-14条は「教育を求める権利」ならびに「職業教育および継続教育にアクセスすることを求める権利」を保障する。この規定は、自由権であるだけでなく、社会的根本権でもあり、つまり、特定の国家給付を求める権利である。この意味において、-14条2項はたとえば、「この権利は義務教育学校の授業に無料で参加する可能性を含む」ことを定める。たしかに、そのような規定に対して、原則として異議は唱えられるべきではないが、無料の義務教育学校の授業は欧州連合の加盟国にはまったく周知のことである。他方、すでにこの規定において、社会的根本権の基本問題がそもそも出されている。社会的根本権は周知のように、市民に一定の国家的あるいは公的給付を約束する。そしてそのような保障は、実際には直ちに基本権のかたちで保障されえない。というのは、国家あるいはここでは欧州連合に対して市民に約束される、すべての（社会的）給付権は、当然ながら、事実上の、特に財政上の実行可能性の留保

のもとにある。この理由から、社会的基本権は、その本質からしてすでに、主観的権利としての請求権の形態ではなく、客観法的委託あるいは国家目標規定の形態において、つまり、当該管轄をもつ立法者に向けられたものとして以外には構成されえない。まさにこの事情によって、たとえば、ドイツの基本法は社会的基本権をほとんど完全に断念し、ドイツにおける、ほとんどすべての過去の憲法改正議論においても再三この断念が更新されてきたのである。というのは、基本権が実際に真剣に受け止められるならば、つまり、市民に実際にはまったく無制限に訴求可能ではありえないことを紙の上で約束することを意図しないのであれば、そのような約束の明文の法典化も断念されるべきであろうからである。というのは、憲法に対しては、まったく一般的に、かつ、すべての他の法律に対してよりはるかに、事実的なだけでなく法的な真実の要請が妥当するからである。つまり、まさに憲法は、市民に実際に実行でき、したがって訴求可能でもある以上のことを約束すべきではないであろう。

この規定の場合には、それ以外の問題が加わる。欧州憲法がたとえば、市民に無料の義務教育学校の授業を約束すると、このことは、本来、欧州連合の権限領域にも存在しなければならない。しかし、まさにこれは事実とは異なる。学校法、つまり、学校教育の組織および学校の制度は、権限法としては依然として、かつ、絶対的に国内の法秩序、つまり加盟国の事項である。したがって、たとえば、欧州連合の一加盟国が、義務教育学校の授業は無料でないものとし、むしろ生徒ないしはその親が学費を支払わなければならないということを決めるならば、これはまったく当該加盟国の決定権の範囲内である。欧州連合は、これを禁止することができないだろう、というのは、欧州連合はそれに対応する管轄を持っていないからである。したがって、そのことからしても、-14条2項のような規定は断念される方がよかったであろう。

-15条は、1項において職業の自由と労働する権利を保障する。-15条2項は、正当にも、この権利をすべての加盟国に及ぼし、すべての連合

市民は、欧州連合のすべての加盟国に定住する権利、さらにそこで職場を自由に選ぶ権利をもっている。もっとも、それに対してまたもや -15条3項の規定は問題をはらむが、その規定によれば、「加盟国の領土において労働することが許される第三国の国籍保有者は、連合市民に相当する労働条件を請求する権利をもつ」。欧州連合とその憲法もそのような規定に対する権利を実際には付与していない。というのは、外国の労働者の地位については、依然として、つまり、現在の権限配分によれば、欧州連合の加盟国だけが決めるのである。その国家責任によって、外国の労働者に対して、自国の国籍保有者に適用されるのと異なる規律をすることも、加盟国には許される。

-15条1項、つまり、職業の自由の規定と、「経営の自由」を明文で保護する -16条の規定は関係している。これは、これまた同様に正しく、重要な規定であり、特に、ひとつのこと、すなわち、職業の自由は当然ながら営業の自由、企業の自由も、つまり、独立経営者の経済的自由を含むということを明らかにしている。

-17条は、財産権とそれと関連して相続権も保護している。収用は「公共の利益の理由から」のみ、かつ「財産の損害に対する適時の正当な補償と引換で」のみ行われることが許される。この規定は、またもやまったく明らかに、基本法14条に同じ規定をおいている、ドイツ基本法のモデルにしたがったものである。

-18条は、要するに庇護権を保障し、その際、その内容に関して詳細には、1951年7月28日のジュネーブ条約および1967年1月31日の難民の法的地位についての議定書が引き合いに出されている。 -19条は、要するに、集団追放が許されないこと、および誰も「死刑の重大な危険、拷問あるいはその他の非人間的あるいは屈辱的な刑罰あるいは措置が存在する」国家に送還されたり、追放されたり、引き渡されたりしてはならないことを定める。

欧州基本権憲章の第3編は、平等権を取り扱っている。 -20条はまず、

かつ一般的に、「すべての人は法律の前に平等である」ことを定める。このことで、一般的平等原則が正しい形で受け入れられる。この場合、モデルはまたもや、基本法3条1項に同じ言葉で定式化された、ドイツ基本法の一般的平等原則であった。-21条は、この一般的平等原則を特別の差別禁止の形で(「特に性別、人種、皮膚の色、民族的あるいは社会的出身、遺伝的形質、言語、宗教あるいは世界観、政治的あるいはその他の見解、国内的少数派への帰属、財産、出生、障害、年齢、性的志向を理由とする」差別の禁止)具体化する。一般的平等原則の一層の具体化は、男性と女性の平等を保障する-23条に見いだされる。そしてこれは、「雇用、労働、および賃金」が問題となる場合には、公権力との関係においてのみではなく、私法の領域においても、そうである。このことは、ほとんどの欧州連合加盟国においてここしばらくの間の法の発展に対応し、また、たしかに正しいものである。憲法の観点から興味深いのは、この場合、基本権の直接的第三者効力の一事例が欧州基本権憲章においては明文で受け入れられたということだけである。

もっとも、この平等権が本質的に国内の憲法秩序における伝統的な保障に対応するのであるとすれば、「平等」に関するこの編には、「法律の前の平等」よりも社会的対等を目標とするその他の規定も存在する。たとえば、-24条は子どもの「健全な境遇に必要な保護と配慮を求める」権利を定める。-25条は、「高齢者の、尊厳をもった独立の生活および社会的、文化的生活を求める権利を承認し尊重する」。-26条は、「障害をもつ人の編入」をめざしている。またもや、これらすべては、社会法的内容をもった基本権保障である。したがって、それらの約束が社会政策的にのぞましく賞賛に値するが、さらにまた、それらの約束は、すでにさきほど述べた、社会的基本権の構造的拘束を免れない。換言すれば、その限りで問題となるのは、主観的公権の内容をもつ真性の(古典的)基本権よりは、客観法的任務あるいは国家目標規定、すなわち、まず当該の立法を通じてアクチュアル化されるべき規律である。

同じ確認は、第4編(「連帯」)にまとめて見いだされるほとんどの保障にもあてはまる。この場合も、社会的基本権が問題である。たとえば、-27条は「企業における労働者の情報提供および聴聞を求める権利」を保障する。-29条は、「職業紹介所へのアクセスを求める権利」を保障する。-30条は、「不当な解雇の際の保護」を保障する。-31条は、すべての労働者に対する「適切で公正な労働条件」を保障する。-32条は、児童労働を禁止し、職場における青少年の保護を定める。-34条は、「社会保障と社会的支援」を、特に、母性、病気、労災、要介護あるいは高齢といったような場合において保障する。-35条は、「個別国家の法規定と慣習の基準にしたがって、健康のための措置へのアクセス、医師による治療を求める権利」を保障する。-36条は、要するに「一般的経済的利益に関するサービスへのアクセス」を保障する。-37条は環境を保護し、-38条は、消費者保護を保障する。-28条は、要するに「団体交渉および団体行動を求める権利」を保障し、したがって、すでに-12条1項で一般的に意図されている団結自由の基本権としての保障を補完する。-28条は、この一般的保障を、特に労働協約を締結する権利によって、および利益紛争の際には、労働争議行動、特にストライキ権を行使することによって、補完する。

-33条は、要するに「家族の法的、経済的および社会的保護」を保障し、それにはたとえば妊娠している女性に対する解雇制限を求める権利が含まれる。

これらすべては、本質的には社会的保障である。これらすべては、多様な観点において、第三者効力、つまり私法領域における効力をもった法的保障である。そして、これらすべては、また当然ながら純粋に主観的権利として、つまり、固有の基本権としての保障として理解されえない保障である。これらの場合、幾重にもあるいはもっぱら客観法としての国家委託あるいは国家目標規定が問題であり、したがって、当該立法を通じての法的なアクチュアル化を必要とする。この確認は、たとえば、環境保護と消

費者保護についての -37条と -38条の保障については、特に自明である。

第5編は、「市民権」を取り扱っており、ここでは、当然ながら -39条によれば欧州議会選挙の際の選挙権と被選挙権が中心を占める。 -40条は、これを加盟国における地方選挙のために補完しており、この地方選挙においては、すでに述べたように、この間、すべての連合市民は、生活している欧州連合の当該加盟国においてこの選挙権と被選挙権をもっている(連合市民の外国人地方選挙権)。 -41条は、要するに、少し風変わりな感じを与える権利、特に「よき行政を求める権利」を定めている。これは何を意味するつもりなのだろうか。 -41条は、市民が次のことを求める権利と理解される、つまり、市民の「問題が連合の機関、組織、独立部局および専門的行政機関によって、適切な期間内に公平、公正に取り扱われること」を求める権利で、法的聴聞、文書へのアクセスの保障、信頼の確保および行政が決定の理由を説明する義務を含む。 -41条3項は、要するに、職務上の責任を求める権利を保障する。これによれば、市民は欧州連合の機関あるいは欧州連合の職員が連合市民に対するしかるべき損害を与えたことによって職務上の義務に違反した場合には、損害賠償請求権を有するという。もっとも、そのような損害賠償請求の詳細に関しては正当にも 個別国家の立法が参照されるよう指示され、したがってたとえば、ドイツにとっては、ドイツ民法典839条とむすびついた基本法34条における規律が参照されるのである。事実、職務上の責任を求める権利は、個々の加盟国においては、きわめて異なって規律されており、それゆえ、統一的な欧州の規律は、現実にも貫徹されうる見込みはほとんどなかったであろう。

-42条は、要するに、「文書へのアクセスを求める権利」を保障し、
-43条は、「欧州市民受託官 Bürgerbeauftragten」を設立し、 -44条は、欧州議会における請願権を保護する。 -46条は、すべての連合市民に対する外交上の、および領事館による保護を保障し、 -45条は、要するに、すべての連合市民の、欧州連合内の居住移転の自由および滞在の自由、つ

まり、本来はいわゆる「市民権」に属さない、一般的自由権を保護している。この規定は、むしろ一般的自由権、つまり第2編におかれるべきであろう。

最後の編の第6編においては、要するに、「司法上の権利」が問題である。この編においては、独立した司法の、および市民のための効果的な権利保護の伝来の権利は、以下のようにまとめられている。

-47条は、「実効的な法的援助および公正な裁判所を求める権利」を保障する。 -48条は、一般的な刑法上の無罪推定およびすべての刑事被告人の「防御権の尊重」を求める権利を定める。 -49条は、「何人もその行為時に国内法あるいは国際法によれば罰することのできなかつた作為ないし不作為のゆえに有罪とされてはならない」ことを定める。 -49条は、さらに二重処罰の禁止を定め、量刑は、犯罪行為に対して不均衡であってはならないことを規定する。 -50条は、要するに、何人も、「すでに連合において、法律にもとづいて確定力をもって有罪判決をうけ、あるいは無罪判決を受けた、その犯罪行為のゆえに、刑事手続において新たに訴追され、あるいは刑罰を受けてはならない」と定める。

これらすべては、司法上の保障であるが、これらは、法治国家的な司法にとっては自明のことであり、また、欧州基本権憲章のここでの内容形成において、すべての法治国家およびその裁判権力の機関にとっては、ずっと以前から自明である程度と展開に完全に適合するものである。

以上が、個々の欧州基本権憲章における規律について概観である。それにもとづき、この講義の最後に、この欧州基本権憲章の一般的評価を行うことを試みてみよう。すでにはじめに述べたように、欧州基本権憲章は欧州統合の発展において、巨大な憲法政策的および憲法的進歩である。欧州基本権憲章は、欧州憲法の確実に中心的な、あるいはさらに特別に重要な構成要素であるかもしれない。きっと、この欧州基本権憲章は、寄せ集める形で編集された、あるいは記録文書的な性格だけをもっているにすぎないものではない。その憲法的な衝撃と同様、憲法政策的な衝撃は、はるか

に大きく、確実に方向を与える性格をもっている。この欧州基本権憲章によって、欧州の憲法制定のプロセスは、市民への、つまり、欧州連合に生きる個々人への根本的な方向づけを受け、その自由、その人間の尊厳、その人権が自明のこととして、すべての法的、政治的組織ならびに行動様式を中心点でなければならぬのである。このことは、欧州憲法諮問会議のメンバーの意思でもあった。まさにそれゆえに、欧州憲法諮問会議のメンバーは、欧州基本権憲章をまったく意図的に欧州憲法の中に取り入れた。欧州憲法諮問会議の審議の間、その極めて特別で真に根本的な性格をテキスト上もいっそう明確にするために、そもそもこの基本権憲章を欧州憲法全体の冒頭におくべきではないかどうかという問題も議論された。特にドイツの側から、この考えがたいへん強く追求され、ドイツ基本法もまさにこの意味でそうしていたし、したがって、ドイツ基本法においては、基本権はまったく意図的に憲法の冒頭におかれている(1919年のヴァイマル憲法とはおよそ対照的に、まったく明確かつ意識的にである)。しかし、これは欧州憲法諮問会議においては貫徹されなかった。そして、これはまったく理解できる理由からでもある。というのは、たいていの憲法には、まさに国際的に法比較をすれば、国家組織法、つまり国家の憲法的構成自体およびその機関が、当該(国家の)憲法の主要テーマと把握され、それゆえこれに関する規律は憲法の冒頭におかれ、したがって、当該市民の権利は、基本権としてむしろテキスト上は第二位に扱われるという確認も妥当するからである。そうであるから、欧州憲法の際にもそのような態度がとられたが、私が考えるところでは、次のようなたいへん理性的な妥協が、この問題においても見いだされたのである。つまり、欧州憲法の第1部において基本的な組織規定を定め、第2部において欧州基本権憲章を受け入れ、その他の組織的および権限法的な詳細は、この憲法の次の部においてはじめておかれたのである。

この連続講義の終わりに、全体の要約を試みよう。欧州憲法は、欧州統合のプロセスにおいて根本的に新しいものである。たしかに、それは、欧

州統合のプロセスを、欧州連合が一つの独立国家、つまり、一つの連邦国家に一体となるという意味においてはなお完結させていない。欧州連合は、ドイツ連邦憲法裁判所の言葉では単なる「国家結合 Staatenverbund」、つまり連邦国家の条件をまだ満たさない組織の地位にあるが、すでに単なる国家同盟のゆるやかな形態をはるかに超えて進んでいる組織の地位にある。それに欧州基本権憲章も決定的に貢献した。というのは、欧州基本権憲章は、連合市民、つまり、欧州連合の加盟国の国民に、今や欧州のレベルで固有の基本権および固有の法的地位に関する国家的基準を付与するからである。欧州憲法はまだ発効していない。本当に欧州連合のすべての加盟国が欧州憲法条約を実際に批准するかどうかはまだ不確かである。しかし、これがいずれかの加盟国において失敗したとしても、欧州憲法制定のプロセスはもはや修正されるべきではない。欧州憲法は成立するであろう。もしかすると、いずれかの加盟国において、何らかの困難な政治的ハードルを跳び越えられなければならないだろうとしても、私はこのことに確信をもっている。まさに、すべての加盟国の代表から構成された欧州憲法諮問会議における高いレベルでの合意は、この欧州憲法が少なくともすべての原則的問題においては確実に欧州の将来を定めるであろうことを保証するのである。