

# EU の対加盟国制裁権限

## ——欧州議会および欧州政党の対応を中心にして——

山 本 直

### 抄 録

ヨーロッパの国際統合組織である EU (European Union の略。「欧州同盟」あるいは「欧州連合」と訳される) は、人権や民主主義の原則を尊重しない加盟国に制裁を科す権限を得た。その結果、EU の議会的機関である欧州議会と欧州レベルの政治グループである欧州政党が、加盟国の国内事項に積極的に言及するようになった。たとえば、特定の加盟国における極右政党の入閣や巨大メディア企業所有者の国家元首への就任が問題視された。こうした問題は議会議員の書面質問においてより広範に取上げられている。このような動向は、各加盟国の国内事項が EU の域内事項へと変質する兆候として捉えられる。

### キーワード

EU, 欧州同盟, 欧州連合, 欧州議会, 制裁, ハイダー, ベルルスコーニ, 書面質問

### 目 次

はじめに

- I 制裁・違反予防手続きにおける欧州議会の役割
- II EU におけるハイダーとベルルスコーニ
- III 欧州議会議員の書面質問における民主主義原則  
おわりに

### はじめに

EU 加盟国は、1997年10月に調印したアムステルダム条約において制裁手続きの導入に合意した<sup>1)</sup>。2001年2月に調印されたニース条約では、さらに違反予防手続きの導入に踏みきることになった<sup>2)</sup>。前者の手続きは、「加盟国に共

通の原則」である「自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配」を「重大かつ継続的に違反」した加盟国に対して、EU が政治的な制裁を科すものである。後者は、これらの共通原則（以下「民主主義原則」と総称）に違反する「明白な危険」のある加盟国を EU が監視することにより、そのような違反の防止を試みるものである（付録 A および B を参照）。EU は、これらの手続きを通じて加盟国を制裁する権限をえたといえよう<sup>3)</sup>。本稿は、EU の議会的機関である欧州議会と欧州レベルでの政党グループ（以下「欧州政党」とする）に焦点を当てることにより、加盟国への制裁という問題がどのように把握あるいは理解されているのかを考察するものである。

EU の加盟国への制裁については、第 1 に、その対象となった加盟国が少なからぬ損害を被るであろう点を指摘できる。アムステルダム条約は、当該国が条約上享受する権利のいくつかを一時停止できるとし、その権利には閣僚理事会での投票権を含むと規定する<sup>4)</sup>。閣僚理事会が立法行為や予算編成に決定的な影響力をもつことを考慮すれば、その理事会で投票ができない加盟国は、加盟国としての体裁を失いかねないのである<sup>5)</sup>。制裁を科すための手続き上の条件が厳しいことは、加盟国が負うリスクが大きいことの裏返しといえるかもしれない<sup>6)</sup>。第 2 には、当の民主主義原則の内容が曖昧である。たしかに、原則の一つに掲げられる「人権」については、欧州裁判所 (ECJ) の判例や基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights) の起草を通じて明確化されてきた。し

かし、「民主主義」や「法の支配」の原則は依然として着手されていない<sup>7)</sup>。EUの制裁権限は、加盟国の主権を否認なしに制限する。制裁権限の導入に同意はしたものの、加盟国が民主主義原則を定義することに消極的であるのもそれ故と推測される。

欧州議会は、EUの権力が漸進的に、しかし着実に強化されるなか、立法機能や民主的統制機能の一端を担ってきた<sup>8)</sup>。ここでは、その一構成要素である討議機能に着目したい。欧州議会には加盟国国民の直接選挙で選ばれた626名の議員がおり、本会議や院内委員会において種々の討議が行なわれている。論題は広範囲に及び、決議や成文宣言へと結実するものも多い。討議にあたっては、議会は一定の自律性をもつ。たとえば1980年代初頭、共同体の基金が北アイルランド地域に適切に分配されているのかどうかで討議された。イギリス政府は、そのような討議を行なわせないよう圧力をかけたが、中止させるには至らなかったのである<sup>9)</sup>。こうした自律性をもつ欧州議会であるからこそ、制裁の問題が論じられる可能性も高いと想定される。

欧州政党については、欧州議会内で7つの会派を形成しつつEUの政治に関与してきた。7会派とは①欧州人民党(EPP)および欧州民主党(ED)グループ(以下、EPP-ED)、②欧州社会党(PES)、③欧州自由民主改革党(ELDR)、④欧州統一左翼(GUE)および北欧緑左翼(NGL)グループ(GUE/NGL)、⑤緑の党および欧州自由連合(ALE)グループ(以下、緑/ALE)、⑥諸民族からなる欧州同盟(UEN)、⑦民主国家と多様性の欧州(EDD)である。欧州政党は、国家における国内政党ほどには強い内的結束をもたない<sup>10)</sup>。とはいえ、各政党が構築してきた脱国境的なネットワークには注目すべきものがある。すなわち、年次党大会やシンポジウムの開催等を通じて、各国政党間の協働意識が高まってきた<sup>11)</sup>。加盟国による民主主義原則の違反という問題は、欧州政党においても取り上げられる可能性がでてこよう。

以下では、(I)制裁・違反予防手続きにおいて欧州議会はいかなる役割を担いえるのか、(II)加盟国の違反が疑われた際、欧州議会と欧州政党はいかなる対応をみせうるのか、(III)議会議員の書面質問において違反の問題がどのように扱われているのかの3点を分析することによって本稿の目的としたい。

## I 制裁・違反予防手続きにおける欧州議会の役割

国家における議会の権限は通常、その国の憲法をもって定められる<sup>12)</sup>。いまだ憲法をもたないEUでは、欧州議会の権限は、条約をはじめとする加盟国間合意を根拠とすることになる。結果として議会は、制裁手続きにおいて同意権を、さらに違反予防手続きでは同意権および発議権を享受している。

### 1. 同意権

双方の手続きにおいて同意権は、閣僚理事会の決定に同意を与えるものである。制裁手続きに関していえば、理事会は、特定国の違反を確認するにあたり議会の同意を得る必要がある。理事会はそれまでに、疑いのある加盟国に意見の提出を要請し、あるいは審議を行なう。ゆえに議会には、こうした理事会の決定に民主的な正当性を付与する役割が与えられているのである。違反予防手続きにおける役割もこれと同様のものである。理事会は、当該加盟国から事情を聴取し、あるいは賢人(wise men)ら「独立した人物」の報告を求めた後、当該国において違反が生じる危険の存在を確認する。議会は、このような確認がなされる前の段階において、理事会の行為に同意を与えることになる。

同意権は、EUの歴史において徐々に多くの分野で用いられてきた。87年7月の単一欧州議定書では、(1)第三国との連合協定の締結、(2)新規加盟という2つの決定事項について議会の同意が必要であるとされた<sup>13)</sup>。92年のマーストリヒト条約ではさらに、行政機関である欧

州委員会の任命、欧州中央銀行（ECB）の特殊な職務の付与、構造基金の任務や目的等の事項へと適用対象が拡大された。アムステルダム条約とニース条約では拡大の勢いはやや減退したものの、現在では12の事項において議会の同意が必須とされている（表1を参照）。

議会の同意は正当性を付与するためであると先に述べた。しかし、あとひとつ留意すべき点は、議会が同意を与えないことにより、理事会および欧州委員会の当初の意図が貫徹されない場合があることである。制裁・違反予防手続きの適用実績は、2003年9月の時点において存在していない。しかし、第三国との連合協定の締結に関して議会が同意を与えなかった例がいくつかある。議会は1988年、イスラエルが国内のパレスチナ人生産者の対EC輸出を制限したという理由から、同国との協定議定書を締結することに同意しなかった。理事会はこの案件を再付託したものの、議会での討議は数ヶ月間なされなかった。92年には、シリアおよびモロッコとの財政協定の更新が承認されなかった。両国の国民への人権保障について重大な問題があるというのが理由であった<sup>14)</sup>。条約が議会の同意を要請する事項については、EUの意思は、議会の同意の成否に依存するのである。

もっとも、これらの数少ない例を除く大多数の事項に対して同意が与えられてきた。しかしそれでも議会は、その意思にそぐわない案件には容易に同意しないことを事前に表明することで、理事会や欧州委員会に影響力を行使することが可能である。95年の第4次EU拡大の際、議会は、特定多数決制度の再編案をめぐり一部の加盟国との間で見解の相違があった。議会は、自らの見解が軽視されるようであれば拡大を承認しないと表明することにより、加盟国から譲歩を得ることに成功した。

このように同意権は、議会が有する実質的権限（real power）の一部であり<sup>15)</sup>、EUの意思決定における議会の存在感を総じて向上させるものである。

## 2. 発議権

発議権は、違反が生じる明確な危険を確認するよう理事会に提案できるというもので、違反予防手続きについて認められている。

欧州統合の文脈において想起すべきは、意思決定を発議できる主体は伝統的に欧州委員会であったことである。欧州委員会は、国益よりも「欧州益」を重視するという想定の下、野球の投手として政策を立案する。そして、捕手としてこれを受けとめるのが理事会となる。“共同体方式”と呼ばれたこのような方式は、しかしながら以降、やや転換されることになる。列柱構造が導入されたマーストリヒト条約は、共通外交・安全保障政策（CFSP）および司法・内務協力（JHA）において「加盟国または委員会」が発議を行なえると規定した<sup>16)</sup>。第1の柱である欧州共同体（ECs）では、委員会の発議権の排他性は維持されている。だが、新しい2つの柱において各加盟国も発議権者として名を連ねたことは、EU体制の変質を印象づけたのである。

欧州議会が発議権を享受する機会が皆無に等しかったことは、こうした状況から容易に想像できる。それまで議会は、その議員を選出する方法について、すなわち「すべての加盟国の統一的手続きないしその共通原則と調和した直接普通選挙」について提案できることが唯一認められていた発議権であった<sup>17)</sup>。ゆえに議会は、立法発議を行なうよう欧州委員会に要請できる請求権限を活用しながらも<sup>18)</sup>、発議権自体を享受するのは今回でわずかに2例目となる。

議会の発議権は、議会内の討議をより活性化しうる点において看過できないインパクトをもつ。EUは条約上、「加盟国に共通の原則である自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配に基づいて」設立され（EU条約6条1項）、1950年11月の欧州人権条約が保障する基本権と「加盟国に共通の憲法的伝統から生じる基本権」を尊重する必要がある（同条2項）。議会は、EUの市民的利益を代表する機関として、民主主義原則の遵守状況を調査し、

何らかの疑いがあればそれを提起する役割を担うことが期待される。違反予防手続きにおける発議権の享受は、当該分野での議会活動のモチベーションを高めることに直結するものとなる。

討議を経て作成される議会提案は、加盟国および委員会提案と同様に、理事会審議へと引き継がれる（付録B参照）。理事会は、その構成員である加盟国閣僚の思惑に関わらず、事件を審議する義務を負うことになる。

議会が享受する同意権と発議権には以上の意味があるが、議会外部のアクターとの関連でいえば、各種団体による圧力の行使対象となることは不可避であろう<sup>19)</sup>。イギリスの利益集団研究者グリーンウッド氏（Justin Greenwood）の分析にしたがえば、このような圧力は、院内委員会における報告作成の段階から、本会議での採決段階まで、議会内の広範な政治過程において行使されうる<sup>20)</sup>。議会は、加盟国による民主主義原則の遵守や違反というセンシティブな事項にこれまで以上に関与すると予想される。

議会はこうして、対加盟国制裁の分野において一定の影響力をもつに至った。では、実際に議会は、制裁の問題についていかなる対応をみせうるのか。次章では、欧州政党の行動にも注目しつつ、オーストリアとイタリアの2加盟国を事例にしてみよう。

## Ⅱ EUにおけるハイダーとベルルスコーニ

### 1. オーストリアにおける極右政党の入閣

オーストリアによる民主主義原則の違反は、「極右」の自由党（FPO）が連立政権に参加したことを疑われたものであった。同国は、排外主義を掲げ、親ナチスの態度さえ示すハイダーの政党を入閣させた責が問われ、他の14カ国による二国間レベルでの政治的制裁が科された<sup>21)</sup>。この二国間制裁は、9月中旬に解除が表明されるまで、2000年2月より半年以上にわたって継続された<sup>22)</sup>。

オーストリアは、加盟国政府間会合の場においても種々の抗議行動を受けている。同年3月4日に開かれた司法内務相理事会の非公式会議には、FPOに所属する閣僚がオーストリア政府代表として出席した。これに対して数カ国の代表は、自ら退席することにより会議をボイコットした<sup>23)</sup>。23・24両日のリスボン欧州理事会において出席者の数人は、集合写真の撮影時に同国の関係者を排除しようと試みた<sup>24)</sup>。28日の運輸相理事会では、フランス代表がオーストリア代表と討議を行なうことを拒否した<sup>25)</sup>。30日の環境相理事会では、フランス、ベルギーおよびイタリア代表が、議長国ポルトガルの下、オーストリアを非難する共同声明を発表した<sup>26)</sup>。

このような状況にあつてEUによる制裁の発動を求めたのが欧州議会である。議会は、ニース条約が未発効であった当時、当該分野における発議権をもたなかった。けれども、二国間制裁から数日が経過した2月3日、「FPO指導者ハイダーの長年にわたる侮辱的、外国人嫌悪かつ人種主義的な声明のすべてを非難する」「FPOに票を投じなかった大多数のオーストリア国民を信頼する」と明記された決議を採択した。その決議において、二国間レベルにとどまらず、EUとして制裁を課するべきであるという言及がなされたのである<sup>27)</sup>。

ハイダーに関する議会決議は、これにとどまらなかった。「FPOの入閣に恐怖を覚える」とした3月16日の決議がその一例である<sup>28)</sup>。この決議は、院内委員会の一つである「市民の自由と権利および司法・内務問題に関する委員会」（以下「司法内務委員会」とする）のラドフォード（Baroness Sarah Ludford・欧州自由民主改革党・イギリス）報告担当委員の報告に基づくものであった。

欧州議会が特定の国家における政治的事項に言及することは少なくない。しかしその多くは域外の第三国に関してであり、身内である加盟国の事項を「恐怖（terror）」という用語で表現することは、以前にはみられなかった行為で



ある。

FPOの入閣は、欧州政党においても問題視されることとなった。とくに厳しい反応をみせたのは、欧州議会において30%弱の議席率を有するPESであった。PESは、(1) FPOに投票しなかった多数のオーストリア人およびFPOとの連立を拒否した政党への支持、(2) FPOの入閣とそれを推進した政治家への非難を表明した<sup>29)</sup>。99年より党代表をつとめるバロン・クレスポ (Enrique Baron Crespo・スペイン) は、EUとしての制裁に否定的であった欧州委員会のプロディ委員長を批判して「もし委員会がヨーロッパ政府となりたければ、断固たる態度をとるべきである」と述べた<sup>30)</sup>。同年4月以降、ハイダーは、オーストリア・ケルンテン州知事としてEUの地域委員会 (Committee of the Regions) 委員に着任していた。委員辞職の要求も、主にPES関係者からなされることになった<sup>31)</sup>。

オーストリアを非難する欧州政党にはさらに、緑／ALEがあった。幹部のラノイエ (Paul Lannoye・ベルギー) 欧州議会議員は、議会本会議において「オーストリア政府は…EU基本権憲章が法制化されることを支持すべきである」と述べた。彼はそのうえで、欧州の民主的価値に則して行動する旨を同国のクレスティル大統領に誓約させようとした<sup>32)</sup>。同僚のホータラ (Heidi Hautala・フィンランド) 議員は、「いくつかの加盟国、とりわけオーストリアにおける極右政党が極右ではなくなることを切望する」と説いている<sup>33)</sup>。彼らは、14カ国による制裁が解除された際にも、「問題は万事解決したわけではない」と表明した<sup>34)</sup>。そうすることによりオーストリア政府を牽制したのである。

PESおよび緑／ALEがオーストリアを非難する一方で、そのような情勢に困惑した欧州政党もある。それは、入閣を推進したオーストリア与党国民党 (OVP) が加入するEPPであった<sup>35)</sup>。EPP幹部会は、党の内外からの要請を受けて、OVPの加入資格の一時停止ないし同党の除名を検討せざるをえなくなったのである<sup>36)</sup>。

EPPの党規則によれば、加入政党中、国家が重複しない3政党の提案があれば国内政党の加入資格を討議できる。この場合、幹部会での精査を経て、欧州議会に選出されている議員数に比例した加重投票により結論が下される。EPPには、この規則に基づき加入政党の除名を決定した経験があった。排外主義の傾向が顕著であったポルトガル民主社会党 (CDS、現在の人民党PP) を、93年に除名したのがそれである<sup>37)</sup>。ベルギーのキリスト教社会党 (SCP) を含む3政党は2月10日、OVPの除名を求める提案を行なうことになった<sup>38)</sup>。

提案を受けたEPP幹部会は4月6日、3名の党員よりなるオブザーバー委員会を発足させ、オーストリア国内の状況を報告するよう命じた。委員会委員は、スペイン国民党のガレオテ (Gerardo Galeote)、オランダ・キリスト教民主アピールのバンベルゼン (Wim van Velzen) およびドイツ・キリスト教民主同盟のナッサウアー (Hartmut Nassauer) であり、委員長にはバンベルゼンが任命された。他方、OVP関係者に対しては、報告が公表されるまでEPP会合への出席を自粛するよう求めることとなった<sup>39)</sup>。

委員会報告が公表されたのは6月6日であり、OVP除名案を是認する内容とはならなかった<sup>40)</sup>。しかし結果的には、7名のOVP所属議員が2ヵ月間、EPPの活動から排除された。EPPは、内外のOVP批判を無視することが困難だったのである。

## 2. イタリアへの違反の疑い

次にイタリアの事例へとうつろう。同国の国内事項は、オーストリアの場合ほどにはEUにインパクトを与えなかったかもしれない。とはいえ、FPOの入閣が唯一にして最大の事件であったオーストリアとは異なり、複数の事項について民主主義原則の違反が疑われている。

その端緒は、メディア王と称されるベルルスコーニ氏の首相就任であった。彼の所有企業 (フィニンベスト社) は、イタリア国内におけ

る広告媒体の85%、テレビ視聴率の45%および出版物の20%のシェアをもつと推定される<sup>41)</sup>。そのため、民主主義の成立要件とされる「メディアが政治権力から独立していること」が、彼の就任により侵害されうると危惧されたのである。

このような危惧を最も強く表明した欧州政党は、緑／ALEであった。前出のホータラらは、ベルルスコーニの就任が決定的となった2001年5月、「(首相による)メディアの統制は深刻な問題である」と声明した<sup>42)</sup>。7月には、欧州議会の『世界人権報告』の作成に携わった緑／ALE所属のウオリ(Matti Wuori・フィンランド)議員が、会見において「…独立を保ってきたジャーナリズムは、羞恥心なきベルルスコーニにより窒息しそうである」と言及した<sup>43)</sup>。

イタリアのメディア問題は、欧州議会においても重視されるに至っている。議会は2003年1月、司法内務委員会のスウィーベル(Joke Swiebel・PES・オランダ)委員の報告に基づき、『EUにおける基本権の現状についての決議』を採択した。そこでは、「メディアおよび広告市場の大半が1名の人物によって統制されているイタリアの状況」への「懸念」が表明された。さらに、こうした状況は、EUの制裁対象となりうる基本的権利の「重大な違反として想起」された<sup>44)</sup>。司法内務委員会は、これを受けて9月、議会在違反予防手続における発議権を行使するよう議会議長に要請している<sup>45)</sup>。

メディアの問題以外に提起された疑惑は、およそ次のようなものである。第1は、ジェノバで開催された主要国首脳会議(サミット)において、警官隊がデモ隊に暴力をふるったことである。緑／ALE幹部は、デモ参加者および市民から260名ほどの死傷者を出した警官隊の行為を「過激なものであった」と表現し、重大な人権侵害にあたるとした。幹部らはさらに、欧州議会のフォンテーヌ議長に宛てた書面において、違反予防手続が適用されるべき旨を申し入れた<sup>46)</sup>。

緑／ALEに所属する議員らは他方において、

この問題に対処する臨時調査委員会を議会内に設けるよう求めた<sup>47)</sup>。結果的に委員会は設置されなかったものの<sup>48)</sup>、議会決議において「(議会は、)イタリアの行政、司法および議会が、EU基本権憲章4条に定める[非人道的または品位を傷つける取扱いまたは刑罰]の有無を調査する経過を注視する所存である」という文言が挿入されたのである<sup>49)</sup>。

第2は、イスラムの政治文化に対する首相の発言についてのものである。ベルルスコーニは、01年9月、ドイツのシュレーダー首相が同席する会見において、「西洋の価値体系は、人権と宗教の自由を保障しているが…イスラム諸国はこれらを尊重していない」と述べた<sup>50)</sup>。この発言は、「9月11日」の事件より間もない頃になされたこともあり反響をあつめた。当時、EUの議長国であったベルギーは、「ベルルスコーニのコメントは尋常ではない」というヘルホフスタット首相のコメントを発表した。欧州委員会の報道官は、「委員会は彼の考えを共有しない」と述べた<sup>51)</sup>。ベルルスコーニの政党フォルツァ・イタリアが加入するEPPでは、代表のポテリング(Hans-Gert Pottering・ドイツ)議員が、「すべてのムスリムはわが友人である」と弁明した。しかし、この弁明に対しては、PES所属の議員によって「貴君の意見は、EPPの一部を代表しているにすぎない」と指摘されることとなった<sup>52)</sup>。

このような状況の中、EUによる対イタリア制裁を喚起したのは、GUEのビュルツ(Francis Wurtz・フランス)代表であった。彼は、首相の発言を「まったく恥を知らない、感覚を麻痺させる」と表現し、制裁という「きわめて明確な対応」を要求したのである<sup>53)</sup>。

第3の疑惑は、民主主義原則のひとつである「法の支配」への違反を示唆したものである。すなわち、議会において無所属のトゥルコ(Maurizio Turco・イタリア)議員によれば、イタリア憲法裁判所は、2000年11月から02年4月の間、活動に必要な15名の定員が補充されていない13名の裁判官により審議を行なった。さ

らにイタリア下院も、01年5月以降、630名の定員が長期にわたり満たされなかった。これらの状況は深刻な違憲に該当する、というのが彼の見解であった<sup>54)</sup>。

欧州議会では、議院規則の規定にしたがい、総議員の一割以上の要請があればEUによる制裁の是非を討議することができる<sup>55)</sup>。この取決めにに基づき、総議員の一割を超える64名の議員は、02年4月、同国による民主主義原則の違反を討議するよう要請を行なうこととなったのである<sup>56)</sup>。

イタリアについては、このように、国家元首たる人物によるメディア統制の危険性、警官隊の暴力的行為、イスラムに関する首相の発言および国家機関における空席状況の放置等の事項に疑惑がもたれた。オーストリアの事例と併せて最終的には、加盟国への制裁は適用されるには至っていない。とはいえ多くの場合、欧州議会は、かなり踏み込んだ表現をもって疑惑を提起した。また、EPPやPESから1割弱の議席率にとどまるGUEまで、各政党が各々の見解に立って問題を指摘したのである。

### Ⅲ 欧州議会議員の書面質問における民主主義原則

加盟国による民主主義原則の違反は、以上のように欧州議会および欧州政党において問題提起されている。もっとも、提起される機会に限定するとなれば、その数はさらに膨れあがるであろう。欧州議会の個々の議員による質問がこれを端的に示している。

#### 1. 書面質問による問題の喚起

議員の質問には、「書面質問」、「討論をとまなう質問」および「口頭質問」の三形態がある。「書面質問」は、いかなる議員も行なうことができる。基本的には、その内容と寄せられた回答の全文が共同体官報に掲載されることになっている。「討論をとまなう質問」は、一院内委員会、一政党あるいは32名以上の議員によ

り実施される。質問の可否や順番を決定するのは、議会議長と政党代表により構成される議長会議（Conférence des présidents）である。回答の後には討論がなされ、同様の機関および議員が決議を提案することが認められている。「口頭質問」は、イギリス議会の慣行をもとに73年に導入された。質問の可否と順番は議会の議長により決定される。欧州委員会と理事会に対して、それぞれ90分の質問時間が用意されており、各議員は毎月一つの質問を提起することができる<sup>57)</sup>。

これらの質問を通じて議会はEUの民主的統制を試みているといえるが<sup>58)</sup>、以下では、欧州委員会に対する書面質問に対象を絞り、そこにおいていかなる問題提起がなされているのかをみてみたい。書面質問には欧州委員会および理事会に対するものがあり<sup>59)</sup>、毎年提出される3千余通中の9割が委員会宛となっている。そのため、加盟国による民主主義原則の遵守や違反に関する問題がより頻繁に扱われているのである<sup>60)</sup>。書面質問を通じて議員は、次のような問題を喚起している（カッコ内は質問議員の氏名、彼の所属政党名、被選出国および質問送知日を指す）。

・（イタリアの一地域である）南チロルの多数の住民は、60年代にイタリアの裁判所により明白な証拠なく終身刑を言い渡され、現在まで収監されている。ドイツ連邦最高裁判所やオーストリア行政裁判所は、これを欧州人権条約の侵害であると判断してきた。欧州委員会は、イタリアの裁判所による判決を無効とするためのいかなる準備を行なっているのか（ラッシュホフアー議員・無所属・オーストリア、2000年3月13日）<sup>61)</sup>。

・ドイツのザクセン自由州政府では、ソルビア人学校の閉鎖が検討されている。これは、同州の少数者であるソルビア人の言語とアイデンティティが保護される権利を侵害するものではないか（モドロウ議員・GUE/NGL・ドイツ、01年9月19日）<sup>62)</sup>。

・ギリシャ政府は、国内のトルコ系、スラブ・

マケドニア系、アルバニア系、アロマニア系およびボマーク系民族の言語の使用禁止とし、それらの関連史跡も破壊してきた。海外のマケドニア系ギリシャ人はさらに、反愛国的という理由から帰国を拒否されている。少数者の権利はEUの基本原則のひとつではないのか（マイヨール議員・緑／ALE・スペイン、02年1月8日）<sup>63)</sup>。

・セクト（カルト教団一筆者）を取り締まるためにフランスが制定した01年5月30日の法律は、EU条約が定める権利に反して宗教の自由を制約するものではないか（マコーミック議員・緑／ALE・イギリス、02年2月25日）<sup>64)</sup>。  
 ・オランダは、拘留所の収容能力が限界に達したことを理由に、未決囚を既決囚と同じ処遇におく緊急措置法を採択した。これにより未決囚は既決囚と同室に入れられ、接見する権利やリハビリおよび就業へのアクセスも制限される。このような法律は、「拷問等防止欧州委員会」の一般報告や欧州人権条約3条が定める国際基準を満たしていないのではないか（ファン・デル・ラン議員・ELDR・オランダ、02年4月18日）<sup>65)</sup>。

・アムネスティ・インターナショナルは、スペインの政府官吏が95年から02年にかけて拷問や非人道的な行為に加担したと報告している。欧州委員会はこの問題をどのように認識し対処するのか（バイテンベック議員・緑／ALE・オランダ、02年4月25日）<sup>66)</sup>。

議員の書面質問においては、このようにイタリア、ドイツ、ギリシャ、フランス、オランダあるいはスペインといった不特定の加盟国が取り上げられている。その内容も、明白な証拠のない状況における判決、民族的少数者の権利の制限、セクトの取締り、囚人の取扱いと広い範囲にわたっている。

## 2. 欧州委員会の回答における示唆

上記のような質問を寄せられた欧州委員会は、多くの場合、消極的ともいえる回答を行なうにとどまっている。たとえば、ビトリノ司

法内務問題担当委員は、前出のモドロウ議員およびマイヨールからの質問に次のように回答する。ソルビア人の権利についてのモドロウ議員の質問に対しては、「ドイツは、少数者保護についての欧州審議会（Council of Europe）枠組み条約を批准しており、…ザクセン自由州の州法とソルビア関連法も、ソルビア人の言語と文化が保護・奨励されるべき旨を明記している。自由州にある57の学校においてソルビア語が教えられており、同語を母国語とする1400名の児童がそこで学んでいる」とする。ギリシャによる少数者の処遇に関するマイヨール議員の質問については、「少数者の問題がまったく存在しないとはいわない。…（しかし、）ギリシャはこの問題に適切に対処してきた。ご指摘のあった関連史跡の破壊についての情報は、現時点では委員会には入っていない。…帰国の拒否という問題は稀に見受けられるようだが、それは国籍法を根拠として正当な形でなされたものである」とするのである<sup>67)</sup>。

欧州委員会は、発達した官僚機構をもつことで知られている。他方において、このような政治的な問題に介入したがることも容易に想像できるのである<sup>68)</sup>。この点は別の機会に検討するとして、以下では、これらの回答がときに興味深い示唆を与えうる点を指摘しておきたい。

まず第1に、少数者の権利保障を民主主義原則の一要素として把握する回答がみうけられる。前出のビトリノ委員は、モドロウ議員およびマイヨール議員への回答において「委員会は、少数者の権利は…加盟国に共通の原則の一部であると考える」と言明する<sup>69)</sup>。別の書面質問に対するレディング教育・文化担当委員の同様の言及にも示されるように<sup>70)</sup>、このような認識は委員会において共有されつつある。

少数者の権利は、欧州審議会において重視される価値として認知されるようになった。しかし、EUにおいてははまだ、経済・社会的権利に類される権利群とともに、民主主義原則の一つである「人権」に含めることができないとい



う見解が少なくないのである<sup>71)</sup>。議員による書面質問は、一面において、委員会に民主主義原則の中身を特定させる貴重な機会を与えているといえよう。

第2には、制裁・違反予防手続きが、いわゆる義務不履行手続きとワンセットとして把握されるようになった。後者の義務不履行手続きは、加盟国がEC設立条約の下で負う義務を履行しない場合に用いられる<sup>72)</sup>。すなわち、EUが制定した域内市場規則を長期間実施しない加盟国があるなどした場合、欧州委員会は、ECJに提訴を行なうことが認められている。ECJは、当該国が判決に従わないと判断したときは一時金ないし罰則金を支払わせることが可能となっている<sup>73)</sup>。

回答において委員会は、義務不履行の手続きと制裁・違反予防手続きについて次のように言及することがある。「…（委員会は）ECが当該分野における立法権をもたないため、オランダによる条約の義務不履行を確認することはできない。民主主義原則の重大かつ継続的な違反を認めることもできない」と<sup>74)</sup>。これは、前出のファン・デル・ラーン議員の質問に寄せられたビトリーノ委員の回答の一部である。後者の一文は、制裁手続きの適用と関連する。それに対して前者の一文は、義務不履行の手続きに言及していることになる。

制裁・違反予防手続きと義務不履行の手続きは、たしかにその目的や形態において異なる性格をもつ。制裁・違反予防手続きでは欧州委員会、理事会および欧州議会が主に関与する一方で、不履行手続きでは、委員会とECJに強力な権限を付与しながらも理事会と欧州議会の関与を認めていない。適用を受ける加盟国のダメージの程度についても、最終的には一時金ないし罰則金を支払うことをもって処理される不履行手続きに比べ、制裁・違反予防手続きではより政治的かつ予測不可能なコストを負担する場合も出てこよう。とはいえ、義務不履行の手続きは、加盟国に一定のリスクを強いる点では制裁・違反予防手続きと共通する。回答の作成を

通じて委員会は、民主主義原則の違反という漠然とした行為についても手続きが適用可能なオプションであることを認識することになる。

書面質問は、EUレベルにおいて特定の政治的結果を与える点では、いまだきわめて微力ではある。が、欧州委員会の回答が示すように、それは、民主主義原則の内容や手続きの実践性をより明確にすることに資するものとなっているのである。

## おわりに

欧州議会と欧州政党は、加盟国による違反の問題に積極的に関与するようになった。その背景には、制裁・違反予防手続きにおける欧州議会の同意権および発議権の享受がある。欧州政党もまた、議会がこれらの権限をもつかぎり関わらざるをえなくなる。

制裁・違反予防手続きには、加盟国政府の利益を代表する理事会がとりわけ強く関わっている。欧州議会の権限は、理事会のそれに比肩するほどには強くはない。また、制裁の問題が、加盟国レベルでの政争をも反映しうる点にも留意が必要である。このことはおそらく、オーストリアとイタリアの事例にも該当する。フランスでは、国民戦線（FN）や共和国国民運動（MNR）の極右政党の勢力増大があった。ベルギーにおいても、フラームス・ブロック（VB）等の排外主義政党が台頭していた。シラク仏大統領やベルギーのフェルホフスタット首相は、これらの政党と闘う姿勢を有権者にアピールし、あるいは連立相手の不満を鎮めるという自己防衛のために、オーストリア情勢を利用したきらいもなくはなかったのである<sup>75)</sup>。イタリアによる違反の疑いについても、同国の野党勢力、とくにイタリア緑の党が与党批判を行なうために緑／ALEに働きかけた側面がみうけられる。しかし、仮にそうであるにせよ、加盟国国民の直接選挙により選出される欧州議会が関与することの意味は、看過されるべきではないであろう。

2003年6月には、テッサロニキ欧州理事会が新たに憲法制定条約草案を承認した。そこでは、「加盟国に共通する原則」という表現が、「多元主義的、寛容、公正かつ連带的で差別を行わない社会にある加盟国に共通する価値」へと変更されている。その内容も、「人間の尊厳、自由、民主主義、平等および法の支配の尊重および人権の尊重」とされ、新たに「人間の尊厳」と「平等」の概念が取入れられた<sup>76)</sup>。この変更を単純に解釈すれば、加盟国が尊重すべき原則の範囲は拡張されることになる。EUの制裁権限が今後どのような形でより洗練され、あるいは発動されるのかは、たしかに予測しがたい。しかしいづれにせよ加盟国は、このような問題と無縁でいることが不可能となっている。この意味では、加盟国事項がEUの域内事項へと変質する傾向は、不可避のものであるのかもしれない。

国家なるものは、元来、人権や民主主義の概念を共有しない存在であった。というよりも、こうした概念の共有は、原理的にはむしろ成立しえなかったものである。近代国家の体系は、各国家に個別の主権、領域および国民（ないし民族）を基盤として形成された。そこにおいては、「イギリス人は自由であっても、それはドイツ人の自由とはいかなる関連ももたないといった、ある種の局限性」が国家の本質を支配していた<sup>77)</sup>。対してEUでは、人権や民主主義の「違反」や「違反の危険」を判断する超国家的な権威が芽生えつつある。加盟国に対する制裁権限は、こうした国家の本質が理性的に解消される端緒となるのであろうか。国家の局限性と比較的に無縁である欧州議会や欧州政党は、その際に何らかの役割を担うるのであろうか。国際レベルにおける政治統合の道程は、たしかに険しいものがある。しかし、現代ヨーロッパにおいて国家の局限性は、漸進的ながらも解体される趨勢にあるといえよう。

### 注

1) EU条約7条2-4項。なお、2003年時点におけるEU

加盟国は、次の15カ国である。ベルギー、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、オーストリア、ポルトガル、フィンランド、スウェーデン、イギリス。

- 2) 同上、同条1項。
- 3) 拙稿「EUと民主主義原則—EU条約7条をめぐって」『同志社法学』第53巻6号、2002年参照。
- 4) EU条約7条3項。当該国は、その権利が停止中であつても加盟国としての義務は負わなければならない。
- 5) 加盟国が享受する権利は理事会での投票権にとどまらない。欧州理事会への出席、欧州委員会の任命過程への参加、共同体基金の収受等にかかわる権利も一時停止される可能性がある。Amaryllis Verhoeven, "How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam," *European Law Review*, Vol.23, June, 1998, pp.222-223.
- 6) EUが加盟国の違反を確認する要件として、当該国を除く14カ国代表の全会一致が必要である。付録A参照。
- 7) 詳細は、拙稿、前掲論文、第2章参照。
- 8) See, Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament*, fifth edition, John Harper Publishing, 2003, chap. 12-17. 本邦の欧州議会研究には次の文献がある。金丸輝男『ヨーロッパ議会』成文堂、1982年、福田耕治『EC行政構造と政策過程』成文堂、1992年、児玉昌己『欧州統合と欧州議会』成文堂、近刊。
- 9) Corbett *et al.*, *op. cit.*, p.270.
- 10) 党幹部と一般党员との心理的距離がその一端を物語る。クレッペルによれば、欧州政党の幹部ポストに就任することは、所属議員および党员にとって国内政党の場合ほど魅力的ではない。またバルディの指摘にしたがえば、一部の欧州政党は、政治的イデオロギーに基づく結束を弱める傾向にある。たとえば、キリスト教民主主義という理念の下に結成されたはずのEPPは、その理念を共有しているとはいい難いスペイン国民党やイタリアの中道右派政党「フォルツァ・イタリア」の加入を認めている。こうした背景から、欧州政党は、国

内政党の連合体としての性格が色濃いのが現状となっている。Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*, Cambridge University Press, 2002, pp.194-199, Luciano Bardi, "Parties and Party Systems in the European Union: National and Supranational Dimensions," in Kurt Richard and Ferdinand Müller-Rommel (eds.) *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, Oxford U.P., 2002, pp.296-297. 国内政党の EPP 加入についてはさらに、八十田博人「ユーロ参加達成後のイタリア中道・右派の欧州化への対応」日本 EU 学会編『日本 EU 学会年報』第23号, 2003年, 144ページおよび本稿注35を参照されたい。

- 11) See e.g., Kreppel, *op. cit.*, chap7.
- 12) Philip Norton, "Introduction: The Institutions of Parliaments," in Norton (ed.) *Parliaments and Governments in Western Europe*, Frank Cass, 1998, p.6.
- 13) これに至る過程については、福田、前掲書、第8章参照。
- 14) Corbett, *et al.*, p.202. see also, Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Palgrave, 1998, p.262.
- 15) Corbett, *op. cit.*, p.262.
- 16) EU 条約22条1項および42条。
- 17) EC 設立条約190条4項参照。see also, Corbett *et al.*, *op. cit.*, p204.
- 18) EC 設立条約192条2段。
- 19) See, Corbett, *op. cit.*, p.262.
- 20) Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Macmillan, 1997, pp.43-48.
- 21) 制裁の内容は、(i) 二国間における政治的な接触の拒否、(ii) 国際組織ポストへのオーストリア人候補の不支持、(iii) 技術的レベル以外でのオーストリア大使との断交であった。拙稿、前掲論文、第2章参照。
- 22) 制裁が解除される直接の契機は、9月8日にパリで採択された賢人報告による勧告であった。3名の賢人は7月12日、14カ国の委託に基づき、欧州人権裁判所の裁判長を通じて任命された。賢人の

プロフィールは次の通りである。フィンランド前大統領 (Martti Ahtisaari), 欧州人権委員会前副委員長, 現マックス・プランク比較公法・国際法研究所ディレクター (Jochen Frowein), スペイン前外相, 欧州審議会前事務総長, 欧州委員会前委員, 現サン・パブロ CEU 大学欧州研究所所長 (Marcelino Oreja)。

なお、オーストリアにおける「極右」政党の台頭と二国間制裁の評価については、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, 18-19ページを参照されたい。

- 23) *European Report*, No.2480, 4 March 2000.
- 24) *European Report*, No.2486, 25 March 2000.
- 25) *European Report*, No.2487, 29 March 2000.
- 26) *European Report*, No.2488, 1 April 2000.
- 27) Minutes of 3 February 2000. 決議の採択に反対した議員は、519票中、FPO 所属議員を含む50余名であった。 *Agence Europe*, No.7648, 4 February 2000.
- 28) Minutes of 16 March 2000, based on Document No.A5-0049/2000-Final Edition, point ZZ. 傍点は筆者。
- 29) *European Report*, No.2493, 19 April 2000.
- 30) *European Report*, No.2472, 5 February 2000.
- 31) *Ibid.*
- 32) *Press Corner*, Strasbourg, 13 April 2000, <http://www.greens-efa.org/press>, access on January 2001. 基本権憲章は、2000年12月に加盟国首脳により調印された。現在では、EU レベルでの法制化が検討されている。
- 33) *Ibid.*
- 34) *Press Corner*, Brussels, 8 September 2000, access on January 2001.
- 35) EPP には2003年5月現在、23の政党が加入している。すなわち、キリスト教民主・フラームス党 CD&V, ヒューマニズム民主中道党 CDH (以上ベルギー), 保守国民党 DKF, キリスト教国民党 KrF (以上デンマーク), キリスト教民主同盟 CDU, キリスト教社会同盟 CSU (以上ドイツ), 民主党 ND (ギリシャ), 国民党 PP, カタルーニャ民主同盟 UDC (以上スペイン), フランス民主連合 NOUVELLE UDF, 民衆運動同盟 UMP (以上フラ

- ンス), 統一アイルランド (フィネ・ゲイル FG) (アイルランド), フォルツァ・イタリア FI, イタリア人民党 PPI, 統一キリスト教民主党 UDC, 欧州民主連合 UDEUR (以上イタリア), キリスト教社会党 CSV (ルクセンブルク), キリスト教民主アピール CDA (オランダ), オーストリア国民党 OVP (オーストリア), 社会民主党 PSD (ポルトガル), 国民連立党 KOK (フィンランド), 穏健党, キリスト教民主党 KD (以上スウェーデン) である。さらに, 連合政党(association)としてベルギーの3政党, 連携政党(associated)としてEU加盟候補国の28政党, オブザーバー政党としてEU内外の13政党がEPPと協力関係にある。加入政党, 連合政党, 連携政党およびオブザーバー政党については, EPPの公式ウェブサイト(<http://www.eppe.org>)内の“Party Database”参照。
- 36) See, *EPP News*, Brussels, 7 February 2000, <http://www.eppe.org/news>, access on May 2000.
- 37) *Ibid.* see also, *European Report*, no.2473, 9 February 2000.
- 38) *European Report*, No.2474, 12 February 2000. see also, *EPP News*, Brussels, 17 March 2000, access on May 2000.
- 39) See, *EPP News*, Brussels, 6 April 2000, access on September 2000.
- 40) See, European People's Party observer committee, “Report on the Political situation in Austria by the European People's Party observer committee,” 6 June 2000.
- 41) 『毎日新聞』1994年4月6日21面。
- 42) *Press Corner*, Strasbourg, 15 May 2001.
- 43) *Press Corner*, Strasbourg, 5 July 2001.
- 44) “European Parliament resolution on the situation concerning basic rights in the European Union (2001) (2001/2014 (INI)),” provisional edition, 15 January 2003, point 58.
- 賛成274票, 反対269票および棄権14票という僅差での可決であった。採択をめぐる議会内の動向については, *Agence Europe*, No.8380, 17 January 2003, 参照。
- 45) *European Report*, No.2806, 27 September 2003.
- 46) *Agence Europe*, No.8017, 31 July 2001. ニース条約は当時未発効であったため, ここでは手続きの先行適用が模索された。
- 47) “Conclusions of the G8 meeting in Genoa,” Sitting of Wednesday, 5 September 2001.
- 48) 調査委員会の設置手続きは, 欧州議会議院規則(第14版)151条に規定されている。設置には総議員の4分の1の要請が必要である。
- 49) “European Parliament resolution on the …,” *op. cit.*, point 45.
- 50) *Guardian*, 27 September 2001.
- 51) *Agence Europe*, No.8058, 28 September 2001.
- 52) *Agence Europe*, No.8061, 3 October 2001.
- 53) *Ibid.*
- 54) See, Written Question P-2104/02 (<http://www.europarl.eu.int> 内の “Plenary Sessions” より) .
- 55) 議院規則108条1項。
- 56) *Agence Europe*, No. 8201, 27 April 2002.
- 57) Corbett *et al.*, *op. cit.*, pp.243-244.
- 58) 質問を通じた議会の統制については, 松澤浩一『議会法』ぎょうせい, 1987年, 227-229ページ参照。
- 59) 委員会への質問は, EC 設立条約197条を根拠とする。理事会による回答は, 76年のパリ首脳会議および83年の「欧州同盟に関する厳粛なる宣言」を経て実施されるようになった。Corbett *et al.*, *op. cit.*
- 60) 1994年から99年までの6年間で18,767通の書面質問が提出されている。そのうち欧州委員会に対する質問が16,935通となっている。*Ibid.*, p.245, Table 33.
- 61) Written Question E-0744/00, O.J.No.C46E, 13 February 2001. カッコ内は筆者による。
- 62) Written Question E-2538/01, O.J.No. C147E, 20 June 2002.
- 63) Written Question E-3521/01, O.J.No. C160E, 4 July 2002.
- 64) Written Question E-0510/02, O.J.No. C301E, 5 December 2002.
- 65) Written Question E-1115/02, O.J.No. C301E, 5 December 2002.
- 66) Written Question E-1310/02, not yet published in



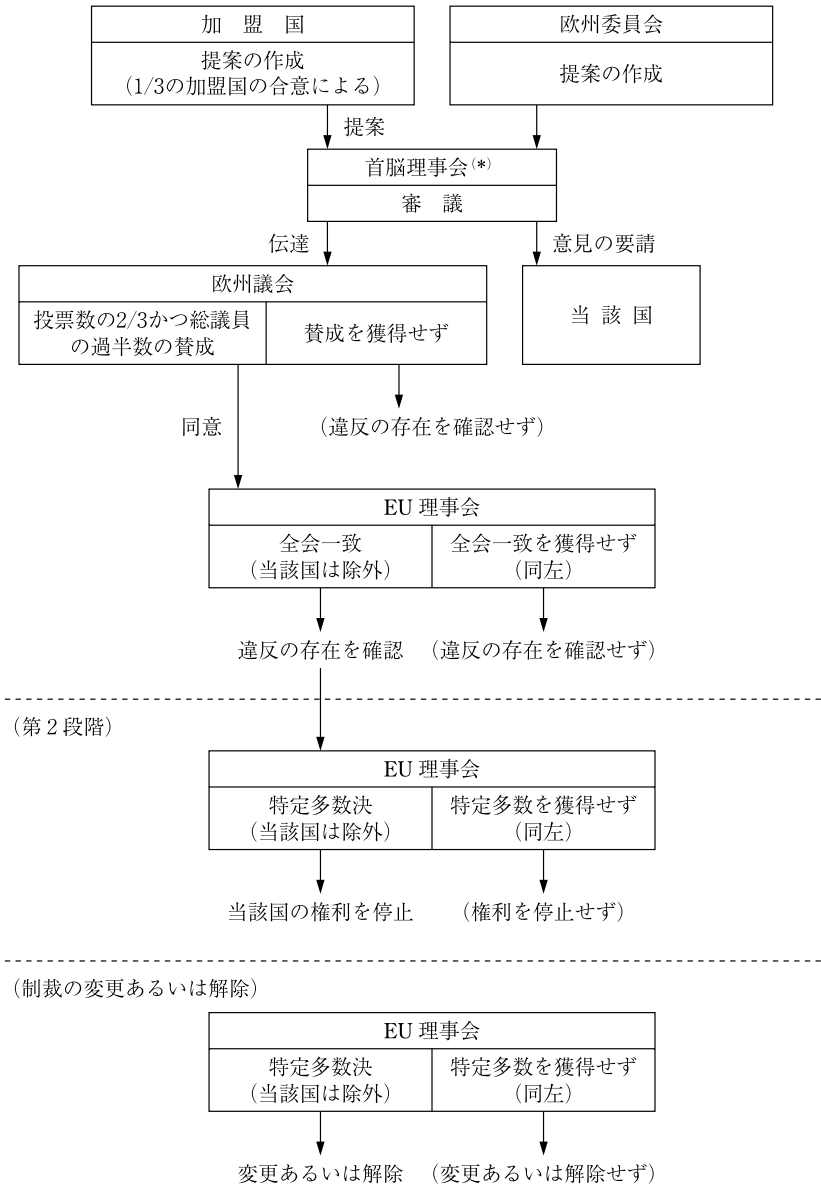
- the O.J. on 22 January 2003.
- 67) O. J. No .C147E,20 June 2002, p.28, O. J. No. C160E, 4 July 2002, p.132.
- 68) この点を一般的に指摘した文献として, Mark Pollack, "The Commission as an Agent," in Neill Nugent (ed.) *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, second edition, Macmillan Press, 2000, pp.111-130. がある。
- 69) 注62および63参照。
- 70) See, O. J. No.C160E, 4 July 2002, p.214.
- 71) 拙稿, 前掲論文, 635ページ参照。
- 72) EC 設立条約226条, 227条および228条。
- 73) 欧州委員会が ECJ に提訴した延べ件数は, 2000年の時点で3件となっている。Anthony Arnall, Alan Dashwood, Malcolm Ross and Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, fourth edition, Sweet & Maxwell, 2000, p.223. 義務不履行の手続きの解説と批判的分析については次の文献を参照さ

- れたい。庄司克宏『EU 法 基礎篇』岩波書店, 2003年, 94-98ページ, Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education, 2002, pp.407-428.
- 74) O. J. No. C301E, 5 December 2002.
- 75) Michael Merlingen, Cas Mudde and Ulrich Sedelmeier, "The Right and the Righteous? European Norms, Democratic Politics and the Sanctions Against Austria," *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No. 1,2001.
- 76) The European Convention, "Draft Treaty establishing a Constitution for Europe," CONV850/03, Brussels, 18 July 2003, p.8.
- 77) 岡本清一『ナショナリズムの論理』ミネルヴァ書房, 1966年, 166-167ページ。傍点は筆者による。

(2003年10月29日受付)

付録A 制裁手続き

(第1段階)



(\*) 首脳理事会の正式名は「国家元首または政府首脳により構成される理事会」であり、政策分野別の加盟国閣僚から構成される他のEU理事会とは区別される。

付録B 違反予防手続き

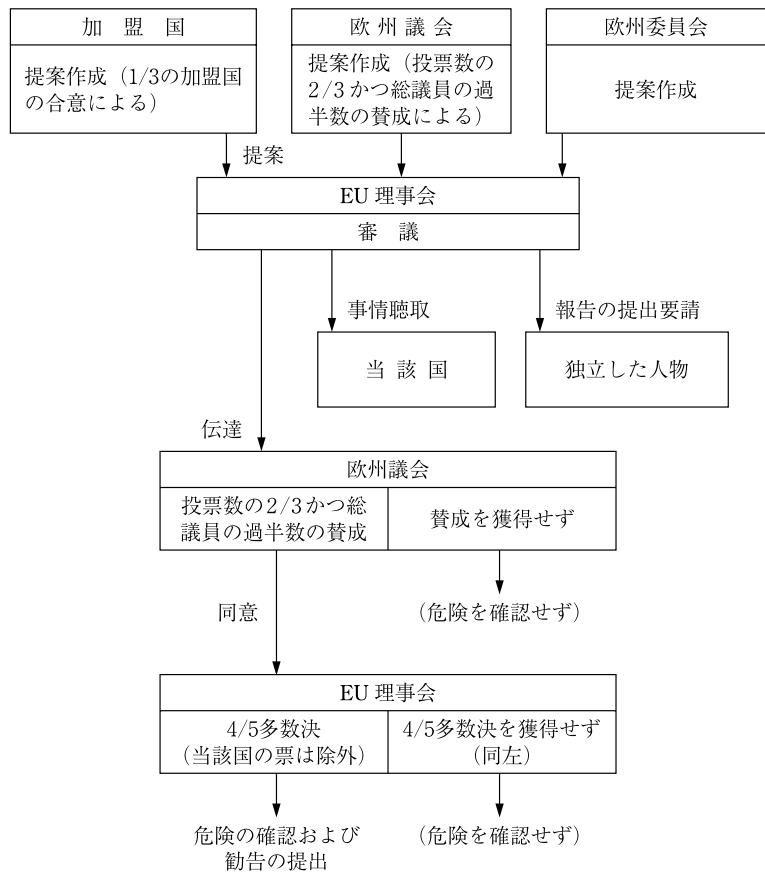


表 1 欧州議会の同意権

単一欧州議定書
・ 連合協定の締結（EC 設立条約300条 *） ・ 新規加盟（EU 条約49条）
マーストリヒト条約
・ ECB への特殊な職務の授与（EC 設立条約105条 6 項） ・ ESCB 定款の修正（同107条 5 項） ・ 構造基金の任務や目的および結束基金の設立（同161条） ・ 欧州議会選挙法の規定（同190条 4 項） ・ 欧州委員会の任命（同214条 2 項 3 段） ・ 連合協定等の締結（同300条）
アムステルダム条約
・ 制裁手続き（EU 条約 7 条 2 項） ・ 欧州委員会委員長の指名（EC 設立条約214条 2 項 1 段）
ニース条約
・ 違反予防手続き（EU 条約 7 条 1 項） ・ 共同決定手続きを要する分野での「より緊密な協力」の実施（EC 設立条約11条 2 項）

出所）筆者作成  
\* 条文は現行の EU 条約および EC 設立条約による。