

EU 憲法条約の要約

ブリュッセル・センター

EU 憲法条約は、2004 年 5 月の EU 拡大で加盟国数が 15 カ国から 25 カ国に増えても、欧州統合の推進力を失わないように、EU の機構や制度を再構築するための基本条約である。2004 年 6 月のブリュッセルでの EU 首脳会議（欧州理事会）で合意され、同年 10 月 29 日に調印されたが、発効には全加盟国が調印から 2 年をめぐり批准する必要がある。

本レポートは、EU 憲法条約のポイントについて欧州議会が要約¹したものを、ジェトロ・ブリュッセル・センターが仮訳したものである。

< 注意事項 - 欧州議会コンベンション代表団事務局から >

本要約は、6 月 17～18 日に開かれた政府間会議（IGC）プロセスの終わりに欧州理事会が最終的に採択した EU 憲法条約案について、可能な限り簡潔に情報提供することを目的としている。従って、ここで以下の点に留意願いたい。

- EU 憲法条約案は数百ページから成る文書であるため、本要約は完全ではあり得ない。特定の項目に関する詳しい情報をご入用の際は、タスクフォース²まで連絡願いたい。
- 本要約は採択された条文の政治的な評価を行うものではない。かかる評価は第一に欧州議会憲法問題委員会³、次いで欧州議会の責務となる。

本要約では簡略化のために「憲法条約」という言葉を用いて（また未来形を使用して）いるが、読み手は本要約に記載された条項がまだ施行されていないこと、ならびに、憲法条約が批准されるまでは現行条約の条項に実際に置き換えられる保証が一切ないことを、念頭に置いていただきたい。

¹ http://europa.eu.int/constitution/download/oth180604_3_en.pdf

文中の下線、斜線は原文のまま表示している。

² [訳注] Task Force（作業部会）

³ [訳注] Committee on Constitutional Affairs

目 次

はじめに.....	1
1 . 機関.....	2
(1) 欧州議会 (The European Parliament)	2
(2) 欧州理事会 (The European Council)	2
(3) 閣僚理事会 (The Council of Ministers of the EU)	2
(4) 特定過半数 (Qualified majority)	3
(5) EU 外相 (The European Minister for Foreign Affairs)	4
(6) 欧州委員会 (The European Commission)	4
(7) 司法裁判所 (The Court of Justice)	4
2 . 権限および諸機関の権限行使について.....	4
(1) 権限システムについて.....	4
(2) 手段と採択手続き.....	5
法的措置および規制措置.....	5
予算および財政に関する規定.....	6
自己財源	7
複数年財政枠組み.....	7
年次予算	7
(3) 強化された協力 (Enhanced Cooperation)	8
3 . 政策.....	8
(1) 対外政策	9
対外活動	9
共通外交・安全保障政策.....	9
共通通商政策	10
開発協力	10
人道的支援	10
(2) 域内政策	10
自由・治安・司法の領域.....	10
域内政策のその他の変更点.....	12
差別対策と市民権.....	12

域内市場 / 税制.....	12
経済・通貨政策.....	12
社会政策	13
共通農業政策 (CAP)	13
研究・科学技術開発および宇宙.....	14
エネルギー	14
市民の健康	14
4. 修正.....	15
結論	15

はじめに

政府間会議（IGC）は2004年6月18日、「欧州の将来に関するコンベンション（以下、コンベンション）」が起草した「EU憲法を制定する条約の草案」⁴を採択した。これは以下の要素から構成されている。a. 欧州連合（EU）の基礎となる価値について冒頭で言及（第2条）、b. 基本権憲章全部を取り込んだ条文（第 部⁵）、c. EU加盟条件（EUからの自主脱退の条件を含む）、d. EUの象徴（EU旗、EU歌など、第 部第1条）。

憲法条約は現行の「ピラー（柱）」制度を廃止し、EUに法人格を付与すると明言している。第 部には完全に憲法の性格を持つ主要条項が盛り込まれており、第 部はEU基本権憲章を取り込んでおり、簡素化の当初目的は部分的に第 部で達成されている。ただし、憲法条約の条文は依然として複雑で、第 部には政策に関する現行条約の最新の修正および諸機関の機能に関する詳細を示した条項、第 部には一般および最終条項が記述されている。憲法条約は前文（欧州の「文化、宗教、人本主義の継承」に言及）で始まり、複数のプロトコール（つまりこれ自体憲法の性格を帯びる）と宣言が最後に付加されている。

上記の一般的な点に関しては、IGCはコンベンションが起草した原文にほとんど修正を加えていない。ここで以下の点に注意が必要である。

- 最後まで激しい議論が戦わされたにもかかわらず、コンベンションが採択した前文の妥協案は基本的に維持された。
- EUの価値に関するリストは、男女同権（以前は単に目的として列挙されていた）および少数派に属する人々の権利に言及することにより完成された。
- 「競争力に富み、完全雇用と社会発展を目指した社会市場経済」を視野に入れて、通貨の安定が現在、EUの目的の1つに掲げられている。

⁴ [訳注] "Draft Treaty establishing a Constitution for Europe"

⁵ 同憲法条約ではEUの欧州人権裁判所（ECHR）への加盟も想定されている。加盟の合意は欧州議会の承認後、欧州理事会の特定過半数議決により採択される。

1. 機関

憲法条約案には、EUの各機関・組織の役割が明記されている。

(1) 欧州議会 (The European Parliament)

欧州議会は政治的抑制および諮問機能を行行使するとともに、閣僚理事会と共同で法律を制定し予算機能を行行使する。欧州議会は欧州理事会の提案（特定過半数により可決）に基づき、選挙結果を考慮しながら欧州委員会委員長を選出する。また、欧州議会は欧州委全体を承認する。欧州議会の議員数は750人を上限とする。EU憲法条約には現在のように加盟国ごとの議席配分の条項はないが、第 部第 19 条には、欧州議会の提案ならびに承認に基づき、2009年に予定の選挙に先立って欧州理事会に議席割当決定の責任を与える法的根拠が組み込まれている。議席は各国の人口に比例して配分（逓減比例）され、1加盟国の最低議席配分を6議席、最大を96議席とする（コンベンションは最低を4議席とし、上限は設けないことを提案した）。

(2) 欧州理事会 (The European Council)

欧州理事会は完全な機関となる。議長の輪番制は廃止され、理事会の特定過半数の支持により選出された限定的権限を持つ常任議長に置き換えられる。常任議長の任期は2年半、再任は1回のみ可となる。決定採択の基本原則はコンセンサスとする。欧州理事会は起動力となり、また、政策上の優先順位を規定するが、立法機能は行使しない。犯罪に関する司法協力における欧州理事会の役割について非常に難しい議論が交わされたが、この原則を尊重することがIGCの交渉時に確認された（後述の「緊急制御」メカニズムの定義における妥協点の説明参照）。

(3) EU閣僚理事会 (The Council of Ministers of the EU)

EU憲法条約は、一般問題理事会とは別に、EU外相（後述）を議長とする外相理事会の設立を規定している。一般問題理事会は欧州理事会常駐代表委員会（COREPER）の支援により、引き続き理事会の審議の整合性を確保する。理事会の特別組織会合は、透明性維持の要件を満たすため、立法に関する公的審議担当と立法以外の審議担当の2部門に分けられる。

同理事会の任務体制については、大半の加盟国が議長輪番制の継続（外相理事会は除く）を支持し、IGC で大詰めまで激しく議論されたが、最終的に憲法条約において欧州理事会の決定により定義された「チーム」議長制度に基づく平等な輪番制の原則が規定された。

(4) 特定過半数 (Qualified majority)

これは定義と適用範囲の両方の点で、コンベンションおよび IGC の議論の中でも最も重要な課題となった。

特定過半数の定義に関しては、最終的に IGC が採択した方式も引き続きコンベンションが立案した二重多数決原則に基づいている。ただし、議決基準は引き上げられ、最低 15 カ国を含む（加盟国数が 27 カ国以上に増えれば、この規定自体は独立した意義を持たない）加盟国の 55% 以上（コンベンションは加盟国の過半数を提案）の賛成があり、その人口が EU 総人口の 65%（コンベンションは 60% を提案）を占めていることが必要となる。しかし IGC は、可決阻止には 4 カ国（EU 総人口の推定 35%）以上の反対が必要で、それに満たない場合は決定が採択された⁶とみなされるとする条文を追加した。この制度は 2009 年 11 月 1 日から適用される。ただ、一部の加盟国が依然、難色を示したことから、IGC では打開策として一種の改訂「イオアニナ」妥協案⁷を盛り込んだ決定も採択された。

欧州委の発議を必要としない、あるいは決定が EU 外相の発議に基づき採択されたものでない場合、特定過半数の最低基準は、EU 総人口の 65%（コンベンション案は 60%）を代表する加盟国の 72%（コンベンション案は 3 分の 2）に引き上げられる。

特定過半数方式は、閣僚理事会の決定採択の一般規則となる。税制および一部の共通外交・安全保障政策および社会政策については、全会一致の原則が継続される。また、この原則は自己資源のシステムおよび複数年財政枠組みにも適用される。特定過半数方式への移行に関しコンベンションで合意に至っていない案件については、一般的措置（フランス語で「*passerelle*」として知られる）が計画されている。この措置では、欧州理事会には、将来、加盟各国の批准を要するような憲法の修正を伴うことなく通常立法手続きに則り、特定過半数により行動することを全会一致で決定する機会が与えられている。しかし、1 カ国の議会が正式に反対を表明するだけで、「*passerelle*」の適用は阻止される。

⁶ これは必要人口の最低基準を引き下げる作用を生む。例えば、EU 総人口のわずか 55.5% 前後を代表する 22 カ国によって法律が採択されることもあり得る。

⁷ 加盟国の 4 分の 3 以上を代表する、あるいは可決阻止に必要な人口の割合を代表する欧州理事会メンバーが、欧州理事会が特定多数決により法案を採択することに反対した場合、理事会はより幅広い合意を得るために、妥当な期間内に当該の案件について議論を続行する。

(5) EU 外相 (The European Minister for Foreign Affairs)

コンベンションが提案した画期的な機構改革は、EU 外相ポストの新設である。EU 外相は、欧州理事会の特定過半数による採択と欧州委委員長の合意を経て任命され、EU の共通外交・安全保障政策を担当するとともに、EU 外相理事会の議長と欧州委の副委員長を兼務する（従って、欧州議会の集団票決による承認が必要となり、不信任投票にかけられることもある）。EU 外相はこれら 2 役（欧州委と理事会）において、EU の対外政策の全体的な遂行に責任を負う。また外相は、発議権を有し、単独または欧州委と共同で EU を代表し、欧州対外対策サービス⁸により支援される。

(6) 欧州委員会 (The European Commission)

欧州委の立法発議権があらためて明記されているが、IGC はその構成に関するコンベンションの提案を受け入れなかった。最終合意によると、欧州委は 2014 年まで 1 カ国につき委員 1 人という割合となり、それ以後は、加盟国間の平等な輪番制に基づき選ばれた加盟国数の 3 分の 2 に相当する数のメンバーによる構成となる。

欧州議会により選出された欧州委委員長の政治的役割は強化され、委員の任命、ポートフォリオの割当、委員の辞任要請権も含まれることになる。

(7) 司法裁判所 (The Court of Justice)

欧州司法裁判所の権限は、特に自由・治安・司法および外交政策の一部の領域について拡大される。また、個人の裁判所⁹利用の範囲も規定されている。

2 . 権限および諸機関の権限行使について

(1) 権限システムについて

憲法条約案はまず、以下に関する基本原則を定義している。

⁸ 同サービスは理事会事務局および欧州委員会の関連部署からの代表者と、各国の外交サービスからの出向者で構成される。その組織と活動については、欧州議会の見解を聞き欧州委の承認を得た後、理事会決定により取り決められる。[訳注] European External Action Service

⁹ 憲法条約は、当事者にとって直接的な問題となり、また、措置の実施に繋がらない場合について、あらゆる自然人または法人に訴訟手続きを取る機会を与える。

- EU の権限割当を規定する原則
- 権限行使におけるサブシディアリティー（補完性）と比例性の原則に基づく法律制定
- 明記されている EU 法の首位（優先）権
- 加盟国の EU 法遂行の義務

EU の権限については、EU の独占的権限、EU と加盟国の共有権限、EU がとる可能性のある支援活動の 3 種類の項目間で明確な線引きが行われており、これが活動を行おうとしている分野に関連する第 部の条項に適合することが前提となる。この一般分類に当てはまらない特殊なケースは別途取り扱われる。例として、経済・雇用政策（第 14 条）と 共通外交・安全保障政策（第 15 条）の調整が挙げられる。

同システムに必要な柔軟性は、憲法条約に行動の権限が規定されていない場合に、憲法条約が掲げた目的の達成に必要な対策の導入を認める条項により保証されている。従って、その範囲は域内市場に限定している現行 EC 条約第 308 条よりも広い。ただし、実施条件はそれより厳しく、理事会の全会一致の承認と、欧州議会の承認が必要となる。

この条項はサブシディアリティーと比例性の原則適用に関する付属文書（プロトコール）によって補完されている。同プロトコールは、サブシディアリティー¹⁰原則の適用状況の監視に各国議会を関与させた「早期警告システム」を規定している。

(2) 手段と採択手続き

法的措置および規制措置

憲法条約は、EU の権限行使のために諸機関が用いる法的行動およびそれらの採択方法を明確にし、措置の序列に従って機能する。憲法条約は措置について以下の区別を規定する。

- 法的拘束力のある措置（法令、枠組み法、規則および決定）と法的拘束力のない措置（意見、勧告）の区別
- 法的拘束力のある措置に関しては、法律的措置（法令および枠組み法）と非法律的措置（規則および決定¹¹）の区別

¹⁰ 各国議会はすべての新法の発議に関する情報を受け取り、当該の提案がサブシディアリティーの原則を侵害すると 3 分の 1 以上の加盟国がみなした場合、欧州委員会は提案を再検討する義務を負う。

¹¹ 「決定」という言葉が行政措置の意味での決定と政治的性質を帯びた決定の両者を指すことを指摘する必要がある。これは憲法草案においても使用されている（例：EU のメンバーシップに関連した加盟国の権利

法律的措置：

立法発議の権限は欧州委にある。ただし、自由・治安・司法領域の特定の案件に関しては、同権限を加盟国の4分の1以上と共有する。

憲法条約案によれば、一般原則として、法律および枠組み法は欧州議会と特定過半数による理事会の共同決定により採択されると規定している。これは、「通常立法手続き¹²」に改称されるが、実質的には現行の共同決定手続きを踏襲するものである。

非法律的措置：

この言葉の厳格な意味において措置を実施する場合について、憲法条約案は最初から、EU諸機関の法的拘束力のある措置を実行する責任は加盟国にあると規定している。措置の実施に際して統一条件が必要な場合については、憲法条約案は欧州委に必要な対策を講じる権限を与えるか、または例外的にその権限を理事会に与えている（共通外交・安全保障政策を除き、直接憲法条約に基づく措置の実行を伴う場合）。「コミトロジー（Comitology：EU法に基づき、欧州委の執行業務を補佐する目的で設置された委員会体制の総称。議長は欧州委。全ての加盟国代表で構成）」に関しては、EU法が、加盟国によるこうした措置の実施管理メカニズムについて、規則と一般原則を事前に規定する。従って、欧州議会は将来、この領域において決定的な役割を担うことになる。

EU憲法条約は、立法当局である欧州議会と理事会が欧州委に委任する「委任規則¹³」を導入する（注：理事会委任規則は導入されない）。従って、基本的要素を変更することなく法律または枠組み法の特定部分に修正や補足を加えることのできるこうした委任規則には、その基となる条文で特定の承認が必要となり、両立法当局が行使する特定の制度が適用される。両立法当局はいずれも委任を無効にすることができ、委任規則は法令または枠組み法で規定された期間内に両者が異議を唱えない場合にのみ発効することになる。

予算および財政に関する規定

共同体財政に関する画一的な文脈に若干の微調整が加えられた。コンベンションの原案は

の停止に関する理事会の決定）

¹² 憲法条約に規定された例外的なケースにおいては、理事会（例えば、自己資源に関する法律、複数年財政枠組みに関する法律、欧州議会選挙に関する法律など）または欧州議会（3つのケース：メンバーの身分資格に関する法律、オンブズマンの資格に関する法律、質疑権の行使を管理する規定に関する法律）が、法令および枠組み法を採択できる。ただし、単純な審議から承認（現在は同意）にわたって、常に他の支部の参加が必要となる。[訳注] Ordinary legislative procedure

¹³ [訳注] Delegated regulations

IGC に全面的に受け入れられたわけではないが、コンベンションが推奨したバランスは基本的に尊重されたと言うことができる。ただし、コンベンションの原案に対しては批判があり、欧州議会は自らの役割を著しく損なう可能性のある提案を排除するために、多大な努力を要した。

自己財源

欧州議会との協議の後、欧州理事会により全会一致で採択された EU 法は、自己財源の限度を決定し、新たな財源のカテゴリーを確立する、または既存の財源を廃止することができる。この法令は加盟各国がそれぞれの国の憲法規定に従って承認するまで発効しない。しかしながら、この法律施行のために実際に取られる措置は、欧州議会の承認¹⁴を得た後、特定過半数により採択された理事会法により決定される。

複数年財政枠組み

複数年財政枠組み（現在の財政見通しに取って代わるもの）は、自己財源の限度内で EU の（最低）5 年にわたる期間の支出を管理するもの。同枠組みでは支出のカテゴリーごとに上限が決定される。同枠組みは、欧州議会議員の過半数の同意獲得後、全会一致に基づく理事会法により採択される。しかし、こうした全会一致方式への回帰に異議を唱える複数の代表者および欧州議会代表者の要請に応え（コンベンションは憲法条約調印後に採択される最初の多年財政枠組みについては全会一致、それ以後の財政枠組みについては特定過半数方式を想定していた）、憲法条約は欧州理事会に、理事会が特定過半数により複数年財政枠組みを確立する法の採択を許可する決定を全会一致で採択することを認める「passerelle」を盛り込んだものとなっている。

年次予算

年次予算を決定する法律（複数年財政枠組みを順守）は、欧州議会と理事会により共同で採択される。従って、予算作成手続きは大幅に変更されている。ただ、一部の代表者がコンベンションで到達した合意に対し疑問を投げかけたにもかかわらず、基本的要素は維持される。義務的支出と非義務的支出の区分は取り去られ、欧州議会が予算全体について最終的な決断を下す¹⁵。

¹⁴ 現在は「同意」として知られるもの。

¹⁵ 第 部 310 条参照。予算手続きは各機関における読会是一次だけとなる。まず欧州理事会が欧州委員会の

現在「財政規律」として知られる規制を形成する規定には、将来、通常立法手続きで採択された法律が適用される。(ただし、2007年までは理事会が全会一致で決定)。

(3) 強化された協力 (Enhanced Cooperation)

「強化された協力」には加盟国の3分の1の参加が必要である。これはEUの独占的権限以外にのみ適用される(ただし、今後は防衛政策も対象となる可能性がある)。「強化された協力」を進めても良いという承認は、理事会が欧州委の提案を受け欧州議会の承認を得た後、特定過半数方式により与える(ただし、EU外相と欧州委の意見が必要となる共通外交・安全保障政策は除く。この場合、欧州議会は情報を受け取るのみ)。「強化された協力」に参加していない加盟国は、政策決定に関与しなくても理事会会合に参加する。

IGCは複数の委員、特に欧州議会代表者らによる努力の結果、コンベンションが提案した(ただし交渉時には疑問の声も上がっていた)「passerelle」条項も採択した。同条項により、「強化された協力」に参加する国が、特定過半数方式またはそれらの国による全会一致の採択による通常立法手続きへと切り替えることが可能となる(ただし、防衛領域への同条項の適用は不可)。

3. 政策

EU憲法条約案の第部は一般適用に関する数々の条文で始まり、もっぱら以下のようなEUの政策によって占められている：政策の全体的な整合性、差別(discrimination)対策、男女同権の促進、社会保護、環境保護の要件、消費者保護、そして最後に「経済一般に供するサービス」の存在を認知する項がある。「経済一般に供するサービス」の運営の「原則と条件」は法律により定義されなければならない。

予算案に関する立場を示す。42日以内に欧州議会在理事会の立場を承認した場合、予算は採択される。欧州議会在同議会議員の過半数の賛成により理事会の立場への修正を採択した場合、理事会が10日以内に欧州議会の全修正事項を承認しなければ、両機関の長が調停委員会を招集する。調停委員会は21日以内に共同草案を採択し、欧州議会在理事会は共同草案の採択を14日以内に決定する(理事会は特定過半数、欧州議会在投票数の過半数の賛成による)(第部310条§7)。

調停委員会が共同草案採択に失敗または、欧州議会(または両機関)がメンバーの過半数および投票数の5分の3が共同草案を拒否した場合、同委員会は新しい予算案を提出することとする。

理事会が共同草案を拒否し欧州議会在承認した場合は、欧州議会在、第一読会で採択した修正を(議員の過半数および投票数の5分の3の賛成をもって)14日以内に確認する義務がある。同議会在修正の確認に失敗した場合、当該の予算ラインに関し調停委員会が合意した立場が採用される。

(1) 対外政策

対外活動

対外活動は、EU 憲法条約案が最も大幅な変更を加えている分野である。その変更とは、手続きの改善（事実上変更されない）ではなく、外相ポスト（前述参照）の新設などの機構改革である。外交政策における欧州議会の役割は基本的には変わらないが、共通通商政策や国際条約締結において、より決定的な役割を担うことになる。

共通外交・安全保障政策

共通外交・安全保障政策（CFSP）の実施（EU 憲法条約によって規定されている、または欧州理事会が反対の決定を下す場合などの特定の状況を除き、欧州理事会の全会一致の可決または理事会決定による）は、「通常立法手続き」の対象とならない。欧州議会は今後、当然のこととして諮問を受けることとなる。

テロ攻撃または自然災害発生時の加盟国間の連帯を定めた条項および、近隣諸国との国際的合意など、新しい法的根拠がいくつか作られる。

安全保障政策は、防衛分野をはじめとしてコンベンションが想定しなかったいくつかの重要な改善を IGC が承認したことを受け、複数の分野で近代化される。

- ペテルスブルク・タスクの更新（第三国の領土で実施された行動も含め、軍縮、軍事アドバイス、戦後の安定、テロ対策に関する任務について、言及を追加）。
- 防衛分野における新しい形の柔軟性および協力体制の形成。
 - 理事会が EU の価値を維持するという使命を一群の加盟国に委任する可能性。
 - 特定過半数による理事会の決定により、EU 憲法条約に付帯するプロトコール中の軍事力に関する基準を満たし、公約に合意する国同士の恒常的協力構造を形成する可能性。
 - 自国の領土で武器攻撃にさらされる可能性のある加盟国を（特定の加盟国の安全保障政策や防衛政策の性質に対し偏見を持つことなく）援助し補助する義務などを想定した、互恵的防衛分野でのより密接な協力体制の導入。
 - EU 予算とは別の独立した軍事防衛立ち上げ基金の設立。
 - 欧州の軍備・研究・軍事力に関するエージェンシーの設立。
 - EU 予算の割当を速やかに利用できる手続きの確立。

共通通商政策

サービス貿易および知的財産に関する共通通商政策の対象が拡大される。

欧州議会にはより重要な役割が与えられ、共通通商政策実施のための施策確立において通常立法手続きが優先する。 国際合意に至る交渉は欧州議会に定期的に報告され、かかる合意は欧州議会の承認を得てはじめて成立する。

EU 憲法条約は、効力を弱めたかたちで「文化関連の例外」¹⁶を維持する。

開発協力

EU 憲法条約は、欧州開発基金¹⁷を予算に含めることのできる条件を設けている。

人道的支援

EU 憲法条約は、自主的人道支援団体¹⁸の創設（通常立法手続きによる）を含む人道的支援のための特別な法的根拠を設定する。

(2) 域内政策

自由・治安・司法の領域

域内政策として挙げられた全政策のうち、EU 憲法条約案は自由・治安・司法の領域について最も大幅な変更を加える。これは1つには、欧州共同体設立（EC）条約がカバーしていた政策と「第3の柱」がカバーしていた政策の間の区別を取り去り、共同決定（通常法的手続き）と特定過半数方式を一般適用した結果である。

EU の政策目標は明確化される：今後、EU の活動は明確に基本的権利に従属するものとなる。 訴訟権は基本目標となる。異なる制度の相互認証と法律の接近という目標は一括される。

政策策定は深化される：難民・移民政策は、加盟国間の連帯および責任の公平な共有の原則に基づく共通 EU 政策となる。

しかし、最も画期的な変更が行われるのは犯罪の領域における司法協力に関連した政策で、

¹⁶ 理事会は、文化および視聴覚サービスの領域（EU の文化および言語の多様性に対し偏見が持たれる危険性のある場合）に関する承認には全会一致を必要とする。IGC はこの「例外」の対象を、国際合意が国家レベルのサービスを混乱させ加盟諸国のサービスの提供能力を著しく阻害する可能性のある社会、教育、医療のサービス貿易にも「拡大」した。また、理事会は、EU 域内ルール採択に全会一致を必要とする規定の制定に繋がるサービス一般および知的財産の領域における合意に関して、全会一致方式を取る。

¹⁷ [訳注] European Development Fund

¹⁸ [訳注] Voluntary Humanitarian Aid Corps

今後、そうした政策には幅広く特定過半数方式が適用される。憲法条約案は、「欧州の利益」を阻害する犯罪（これについてリストが作成されている）の対策や EU 法の確実な施行などを目指して、刑法（刑事犯罪および懲罰の記述）の徹底的な収れんを勧告している。

刑法は、加盟国の法律の伝統や（司法）制度に配慮したものでなければならない。IGC は一部の加盟国の不安緩和を目的に、特別「緊急制御」手続きを是認した。仮にある加盟国が、この領域の法律提案によって自国の基本的な刑事裁判制度に混乱をきたす可能性があるとして判断した場合、欧州理事会による再検討と手続きの停止を要請することができる。欧州理事会は、手続きが継続できるよう 4 ヶ月以内に理事会で当該案件を再検討するか、あるいは、欧州委または提案した国々に新法案の提出を要請する義務がある。欧州理事会が上述の決定を 4 ヶ月以内に下さない、または、同理事会の要請により発議された新しい立法手続きによって 12 ヶ月以内に結果が導かれない場合、加盟国の 3 分の 1 以上が希望すれば、強化された協力が自動的に発動される。

司法裁判所は同領域における EU の活動を監視する役割を担う。

ただし、機関としての特徴は一部維持される。例えば、欧州議会が関与しない欧州理事会（従ってコンセンサス）による立法・運営計画に関する戦略的指針の決定や、犯罪に関する司法協力および警察協力の領域に関し、欧州委と 4 分の 1 の加盟国が立法発議権を共有すること（今後、1 カ国のみによる提案の提出は不可となる）など。全会一致制は、特に家族法で国境を越えて関係する面やあらゆる形態の警察協力など、特定の領域で維持される。サブシディアリティーの順守状況の監視などに関する各国議会の役割の定義もここに含まれる。ただし、国境を越える家族法の分野と、EU 枠組み法で最小限の規則を設定することができる重大犯罪リストについては、過渡期的な（「passerelle」）措置となっている（犯罪リストは、理事会が欧州議会の承認後、特定過半数をもって拡大することができる）ことから、今後規定が変わっていく可能性が残されている。

一部の代表者から激しい反論が出されたものの、最終的に EU 憲法条約は理事会が全会一致で採択した EU 法に基づく欧州検事局¹⁹の設立を想定したものとなった。欧州検事局は EU の財政的利益に対する違反行為を取り締まり、違反者を起訴する権限を帯びる。「passerelle 条項」により、欧州議会の承認（欧州委への諮問後）と理事会が特定過半数で採択した EU 決定を経て、欧州検事局の権限が国境を越えて展開される重大犯罪の取り締まりにまで拡大される可能

¹⁹ [訳注] European Public Prosecutor's Office

性がある。

域内政策のその他の変更点

(以下は、条文の記載順に精選された抜粋)

主として共同決定、すなわち通常立法手続きとしての特定過半数方式を温存し、法律的措置と非法律的措置の区別を再定義したことに伴い、その他の分野別政策に修正が加えられた。

しかし、エネルギー政策、スポーツ、自然災害ないしは人為的災害からの市民保護および EU 法施行のための行政当局間協力などを対象とするいくつかの新たな法的根拠も作られる。

差別対策と市民権

差別対策(同領域において加盟国奨励策の基本となる原則の、通常立法手続きによる採択)および欧州市民権に基づく権利の促進に関する条項は、別の見出しの下にまとめられている。

域内市場 / 税制

理事会の全会一致制は税制関係にも適用される。行政当局間の協力および詐欺・不法な租税回避への対策についてコンベンションが提案した特定過半数方式(法令/枠組み法)への移行(提案された対策がこれらの問題に関連する措置であると、理事会が全会一致で認定した場合)の可能性(やや限定的だが)は IGC に受け入れられなかった。

経済・通貨政策

EU 憲法条約は、大幅な変更はほとんど加えていない。大幅に変更されたのは、欧州中央銀行の機関への昇格、経済政策の調整と雇用政策の調整の間の明確な関係の確立(ただし IGC は、EU 内で決められた詳細な規則に従って政策を調整するのは加盟国であるという事実を強調するために、コンベンションによる条文を修正している)、およびユーロ圏諸国のみに対する規定の強化などである。例えば、(欧州委の提案による)新規加盟国のユーロ圏財務省理事会(ユーログループ)参加に関する理事会の決定に先立ち、既にユーロ圏に加盟している EU 加盟国の特定過半数による推薦が必要となる。

ユーログループに関する手続きは付帯のプロトコールに規定されており、IGC も EU 安定・成長協定に関する宣言を採択した。同協定は特定の代表者の間で激しく議論され、そ

の結果、コンベンションが用意した条文に複数の修正が加えられた。過剰債務に関する手続きについては、IGCはコンベンションが提案した欧州委の任務を削減した（理事会が当該加盟国に行った勧告は、提案ではなく欧州委の勧告に基づくものとする）。

社会政策

EU 憲法条約前文に温存された EU の目的に「完全雇用」と「社会発展」が含まれるが、第 部 の冒頭で横断的な社会条項が導入されている点に注意が必要である。EU はこの条項に従い、政策の定義付けおよび実施の際に、「高水準の雇用」（EU の目標の中で「完全雇用」とされているにもかかわらず、第 部に残されている概念）の促進と、「社会的排除に立ち向かい」十分な社会的保護と「高水準の教育、訓練および健康保護」を保証する義務を考慮に入れる必要がある。

またこの領域において、第 部（「機構」関連の条項も扱う）で、「社会パートナー」、特に社会的対話に貢献する「成長と雇用のための三者間社会サミット」²⁰の役割が、明確に認められている点が注目される。全会一致方式については、現在、同方式が用いられている領域において維持される。有給および無給の移住労働者の社会保障受給権に関する措置についてのみ、通常立法手続きが適用される。ただし、これは新たな「緊急制御」を設けるという代償によって実現した。ある加盟国が、「緊急制御」により自国の社会保障制度（特に見直し）、コストまたは財務構造が根本的に損われる、または財政の安定が阻害されるとみなした場合に、その国が当該の問題について欧州理事会に再検討を要請することができる（必然的に立法手続きの停止を伴う）。欧州理事会は、4 ヶ月以内に理事会に当該の案件の再検討を要請し、手続きを継続させるか、もしくは欧州委に新たな立法案の提出を要請する義務を負う（EU 憲法条約も理事会が行動しない場合の措置には依然、言及していない）。

共通農業政策（CAP）

現在、この領域においてはすべての決定が理事会の特定過半数により下されており、欧州議会は諮問を受けるのみとなっている。EU 憲法条約は以下の種類の決定を区別している。

- EU 法または枠組み法に基づく法的性質を帯びた対策については、通常立法手続きを

²⁰ [訳注] Tripartite Social Summit for Growth and Employment

適用する。ここには共通農業・漁業政策の目的達成に必要なその他の条項のほかに、農業市場の共同組成も含まれる。

- 価格設定、賦課金、助成金、数量制限、漁獲機会の割当などの非立法措置。これは EU 規則または理事会が EU 憲法条約案に基づき下す決定に入る。この場合、欧州議会への諮問は行われない。

研究・科学技術開発および宇宙

欧州の宇宙政策をカバーする項目が、科学技術研究・開発政策に新たに追加される。「研究開発フレームワークプログラム」は EU 法となるが、これは特定過半数により採択される。同時に、研究者や科学知識、科学技術が自由に移動する欧州研究領域が通常立法手続きに従って採択された法律により導入される。欧州宇宙プログラムは、法律または枠組み法により採択される可能性がある。IGC で問題となった同領域における欧州議会の立法権は、欧州議会代表者の奮闘努力により保護された。

エネルギー

エネルギー政策の目的には、エネルギー市場の効率的な機能とエネルギー供給の確保、エネルギー効率の促進、再生可能エネルギーの開発が含まれている。しかし、IGC は EU の活動に制限を設け、加盟各国のエネルギー資源開発条件の決定権、エネルギー資源の選択権、エネルギー供給の基本構造を損なってはならないとした。また、通常立法手続きと特定過半数による議決が同領域の規則であるにもかかわらず、IGC は主として財政に関わる措置について、全会一致で理事会が採択した法律に基づいて行われ、欧州議会へは諮問のみとすることを決めた。

市民の健康

IGC はコンベンション案よりさらに踏み込んで、EU の数ある支援活動の中で、「国境を越えた疫病」への対策だけでなく、国境を越えて広がる EU 市民の健康への脅威の監視、警告および処置を追加した。EU は、医薬品の質・安全性に対する高い基準の確立に向けた対策と、タバコおよびアルコール類の影響から市民の健康を保護する対策を策定する。最後に EU 憲法条約は、EU の活動について、保健サービスや医療制度の機構、ならびに、それらに対する資金の割当を含めて、医療政策策定に関する加盟各国の責任を全面的に尊

重することと規定している。

4. 修正

同条約の修正手続きが変更された。欧州議会は、憲法に関する発議権を欧州委および加盟国と同じ要領で取得する。コンベンションは加盟諸国政府の代表者会議に提出される勧告の策定を行う基準協議機関となり、加盟諸国政府は憲法条約の修正を全会一致で採択する。ただし、欧州委は欧州議会による承認後、特定過半数によって、提案された憲法条約の修正範囲がコンベンションを招集するに値しないと判定する可能性がある。

「簡素化」された憲法条約の修正手続きは、EUの権限拡大に繋がらないことを前提とし、第一部で扱われる域内政策の修正に適用される。欧州理事会は、欧州議会および欧州委（または欧州中央銀行）への諮問を経て、これらの政策の修正を全会一致で採択することができる。この決定は、加盟各国の憲法規定に基づき全加盟国が承認した後、発効する。

結論

現行条約と違い、EU憲法条約では以下の4点によってEUの民主主義が強化されている。

- 市民発案の可否を問う国民投票の形で、市民がEU立法の発議を申請することができるようになる。また、司法裁判所の権限拡大に伴い、市民の裁判権保証が拡大する。
- EUの民主主義への各国議会の特別な貢献、特にサブシディアリティー原則の監視に関連した「早期警告システム」の立ち上げにおける貢献が明確に認知される。
- 欧州議会の立法および予算に関する権限（共同決定と、義務的・非義務的支出の区別の排除）ならびに政治監督者としての権限（欧州委委員長の選出）が強化される。
- 将来の憲法条約見直し手段としてのコンベンションの利用は、標準慣行となる。