

< 論 文 >

EU「自由・安全・司法の地域」における
刑事司法協力関連立法の制度的側面
— 被疑者・被告人の権利に関する2つの指令を手掛かりとして —

浦 川 紘 子 *

Legislation in the field of Judicial Cooperation in Criminal Matters within
“an Area of Freedom, Security and Justice” in the EU;
through the analysis of the two directives on the Rights of Suspected and
Accused Persons in Criminal Proceedings

URAKAWA, Hiroko

The EU adopted two directives in the field of judicial cooperation in criminal matters in 2010 and 2012, which were to be adopted by the means of “framework decision” before the Lisbon Treaty. These directives reflect the changes of the legal system in the EU brought by the Lisbon Treaty. It has significantly reformed the provisions of police and judicial cooperation in criminal matters (PJCC) which was often called the third pillar.

The article examines how the legislative measures are adopted in the area of freedom, security and justice through the analysis of the process of building the two above directives.

Keywords : EU, “Area of Freedom, Security and Justice”, Judicial Cooperation in Criminal Matters, Directive, fundamental rights

キーワード : EU、自由・安全・司法の地域、刑事司法協力、指令、基本権

* 立命館大学衣笠総合研究機構国際地域研究所客員研究員・政策科学部非常勤講師

はじめに

EUにおいて、2010年10月、「刑事手続きにおける通訳・翻訳に対する権利に関する指令」¹⁾（以下、「指令2010/64/EU」）が、2012年5月には、「刑事手続きにおける情報に対する権利に関する指令」²⁾（以下、「指令2012/13/EU」）が、採択された。これらの指令は、2009年11月に理事会が採択した「刑事手続きにおける被疑者又は被告人の手上的権利の厳格化のためのロードマップに関する決議」³⁾（以下、「ロードマップ」）に基づく措置の一環である。

しかし、EUにおいてこうした権利保障の必要性が認識されたのはロードマップ以前に遡り、被疑者・被告人の権利として、具体的にどのような権利を保障していくかという点が明確にされたのは、2003年2月の「EU全域の刑事手続きにおける被疑者・被告人に対する手続的保護に関するグリーンペーパー」⁴⁾（以下、「2003年緑書」）に見出される⁵⁾。その後長い議論を経て、「指令（directive）」という形式による法令が成立したのである。

上記の2つの指令は、EU運営条約（TFEU; Treaty on the Functioning of the European Union）の第V編「自由・安全・司法の地域（AFSJ; AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE）」の中の一分野である「刑事司法協力（JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS）」（TFEU82-86条）の枠組の中でとられた立法であり、厳密には、TFEU第82条2項⁶⁾にいう「最低限の規範（minimum rules）」のうち、「刑事手続における個人の権利（the rights of individuals in criminal procedure）」に関連するものである⁷⁾。このように、刑事司法協力に関する法令が、「指令」という形式で制定されたことは、リスボン条約（2007年署名、2009年発効）によるEU全体の制度改革⁸⁾という重要な要因を背景としており、リスボン条約後の新しい刑事司法協力の始動を表している。

他方で、これら2つの指令において対象とされている権利は、従来、様々な国際規範の中で、特に「公正な裁判」の文脈において保障されてきたものであり、EUの各加盟国は、それぞれに関わりを有してきた⁹⁾。こうした権利が、EU法上の指令として採択されたのは、上述のリスボン条約による立法方式の変更に加え、人の自由移動の実現により、自国外での刑事手続件数が増加した¹⁰⁾という、EU独自の背景がある。指令2010/64/EUは、全12条から構成され、必要な場合には、テレビ会議（videoconferencing）、電話、インターネットなどのコミュニケーションテクノロジーの利用が明記される（2条6項）など、当該権利保障における最先端の方法が取り入れられている。また、指令2012/13/EU¹¹⁾は、全14条から構成され、被疑者又は被告人に対して、自身の手上的権利及び罪名を知らせることを義務付けたものであるが、その際に、「権利の通知状（Letter of Rights）」という書面を用いて行われる点が、新しい方式として注目される。

こうした新たな要素を持って成立した2つの指令は、EU刑事司法協力の発展過程においてどのように位置づけられるのか、そしてEU法としていかなる意義を有しているのかを、本稿

で聞きたい¹²⁾。

その方法として、まず第1章において、ロードマップによって具体的措置が明確化されるに至った過程を確認するとともに、そこに至る過程で蓄積されたEU法上異なる性質を有する各種文書が果たしてきた役割を明らかにしたい。次に第2章において、ロードマップの進捗状況を確認し、最後に第3章において、リスボン条約後の新たな制度の下で成立した指令という観点から、刑事司法協力に関わる立法のEU法上の性質を明らかにしたい。

刑事司法協力は、今日、人の自由移動政策などとともに「自由・安全・司法の地域」の枠組みの中にある。本稿の検討を通じて、より広い視点においては、EUが目指す「自由・安全・司法の地域」とはいかなるものかを考える一助としたい。

1. ロードマップ策定までの経緯

1.1. 枠組決定提案に至る過程

ロードマップが採択される以前、欧州委員会は、被疑者・被告人の権利を包括的に定めた「EU全域の刑事手続きにおける特定の手続上の権利に関する枠組決定提案」¹³⁾（以下、「刑事手続上の権利枠組決定提案」）を2004年に提出していたが、この提案は理事会において合意に至らず廃案となった。そのため、2009年には、被疑者・被告人の権利のうち、通訳・翻訳に関する権利のみに特化した「刑事手続きにおける通訳・翻訳の権利に関する枠組決定提案」¹⁴⁾（以下、「通訳・翻訳枠組決定提案」）が新たに提出されたが、こちらも採択には至らなかった。このように、被疑者・被告人の権利保護に関する法制化は、必ずしも順調に進められてきたものではない。そこで、まずは、枠組決定として提案されるに至った過程を見ていきたい。

1999年5月に発効したアムステルダム条約（1997年署名）による改革¹⁵⁾で、従来EUの枠外で発展してきた「シェンゲンアキ」がEUに統合された¹⁶⁾。また、「自由・安全・司法の地域」という新たな概念が、基本条約に導入された¹⁷⁾。以後、EUでは、「自由・安全・司法の地域」の維持発展という新たな目標の下で、様々な政策が模索されることとなる。

1999年10月、アムステルダム条約発効からまもなく、タンペレにおいて特別欧州理事会¹⁸⁾（以下、「タンペレサミット」）が開催された。欧州理事会は、EUの最高意思決定機関¹⁹⁾であり、当時その任務は、「EUに、その発展のために必要な原動力を与え、一般的政治指針（general political guideline）を策定する」ことにあるとされていた（EU条約（TEU; Treaty on the European Union）（アムステルダム条約版）4条）。タンペレサミットは、司法・内務協力の発展に極めて重要な意義を有し²⁰⁾、そこでの議論は「タンペレ特別欧州理事会議長国総括」²¹⁾（以下、「タンペレ議長国総括」）としてまとめられた。タンペレ議長国総括第33項の中で、刑事司法協力における「相互承認原則（principle of mutual recognition）」の適用が言及され、同第37項では、理事会及び欧州委員会に対して、相互承認原則を実施するための措置のプロダ

ラムを2000年12月までに採択するよう求められた。

2000年11月、タンペレ議長国総括第37条に従い、理事会は「刑事における相互承認実施のための措置プログラム」²²⁾(以下、「相互承認プログラム」)を採択した²³⁾。理事会は、加盟国を代表する機関であり、立法府としての役割のほか、立法以外の政策決定や調整も行う²⁴⁾。本プログラムは、立法ではないが、相互承認原則を具体化したものとして、重要な意義を有し、採択に先立って示された、欧州委員会が理事会と欧州議会に提出した通達(communication)(2000年7月26日)、これに続く司法・内務理事会の非公式会合(2000年7月28・29日)でまとめられた指針(guidelines)を踏まえたものである²⁵⁾。本プログラムの「序文(INTRODUCTION)」において、「相互承認は、加盟国間の協力強化のためのみならず、個人の人権保護の厳格化を制度化するものである」(第5段落)(下線筆者)と述べられた。また、相互承認の範囲のパラメーターとして7項目が挙げられ、その一つに「第三者、被害者及び被疑者の権利を保護するためのメカニズム」(同第18段落)が明記された。これらの部分は、指令2010/64/EU及び指令2012/13/EUの前文において引用されている。序文に続き、具体的な措置プログラムが24項目にわたって提示された。

2000年12月、「EU基本権憲章」²⁶⁾が、欧州議会、理事会、欧州委員会の三者によって、厳粛に宣言された(solemnly proclaim)。EU基本権憲章は、「政治的宣言」と位置づけられ、法的拘束力を有するものではなかった²⁷⁾。また、上述の刑事司法協力の発展過程と直接的な関連性を有するものではない²⁸⁾が「EU市民権の確立と、自由・安全・司法の地域の創設によって、EUは、その活動の中心を個人とする」と明記されており(EU基本権憲章前文2段落)、自由・安全・司法の地域を人権保護の面から支えていると考えられる²⁹⁾。とりわけ、EU基本権憲章第VI編「司法(JUSTICE)」³⁰⁾は、2003年緑書の中で、検討対象として取り上げられることとなる。

2003年2月、欧州委員会は、刑事手続きにおける被疑者・被告人の権利に関する緑書を公表した。欧州委員会は、EUの行政府に相当し、政策、法案、仮予算案の提案などを任務とする³¹⁾。緑書とは、欧州委員会によって作成されるもので、「提案を行ったり、フィードバックを促したりする、予備的な政策文書(exploratory policy documents)」³²⁾と説明される。本緑書の作成にあたっては、これに先立って、手続上の権利保護に関して幅広いアクターからの意見が集められ、2002年初頭、「参考意見書(Consultation Paper)」として発表されていた³³⁾。また同時に、各加盟国でどのような法制をとっているかという調査も行われた。この両者の調査結果に基づき、本緑書では次の5つの課題を即時に考慮することが適切であるとみなされた(同緑書“introduction”)。すなわち、「公判前および公判中の両方で、法律上の代理人を得ること」、「通訳及び翻訳を得ること」、「被疑者・被告人に対して、自身の権利を知らせること(「権利の通知状」)」、「被疑者及び被告人が弱者である場合は特に、適切な保護を受けられることを保障すること」、「外国における拘禁に対する領事の支援」である。そして、本緑書の中で、こ

これらの権利に関して詳細な議論を提示した。また、本緑書においては、参照すべき規範として、上記 EU 基本権憲章の他、EU 加盟国が当事国となっている他の国際条約の関連規定の分析も行われた³⁴⁾。刑事手続きにおいて、被疑者・被告人の権利をいかに制度化していくかという問題に対し、この緑書によって具体的な権利の内容が明らかにされた。また、この緑書に対しても幅広く意見が求められ、その期限は 2003 年 5 月 15 日に設定された。緑書公表後、この緑書には様々な意見が寄せられ、またパブリックヒアリングの開催なども行われ、さらなる議論が展開された³⁵⁾。

1.2. 枠組決定としての提案

2004 年 4 月 28 日、2003 年緑書から約 1 年後、「刑事手続上の権利枠組決定提案」が欧州委員会により提出された。枠組決定は、加盟国に対して拘束力を有する (TEU (アムステルダム条約版・ニース条約版) (以下、「旧 TEU」) 34 条 2 項)。本枠組決定提案においては、2003 年緑書で提起された 5 つの権利が、包括的に規定された。また、「権利の通知状」の書式が附属書として付された。本枠組決定提案の理由書において、ここで規定される権利は、「越境的要素 (transnational element)」を有するために「相互承認という文脈においてとりわけ重要である」という認識が示された³⁶⁾。

2004 年、理事会により、「EU における自由・安全・司法の強化」を副題とする「ハーグプログラム」³⁷⁾ が策定された。タンペレサミットから 5 年後の節目に当たる。直面する課題に対する新しいアジェンダ³⁸⁾ として、自由・安全・司法の地域における包括的なプログラムを提示するものである。ハーグプログラムでは、相互承認に関する項目の中で、刑事手続上の権利について言及がなされ、そこでは、すでに提出されている上記「刑事手続上の権利枠組決定提案」を 2005 年末までに採択するよう明記された³⁹⁾。

2007 年 6 月、理事会のワーキンググループでの 3 年におよぶ議論の末、上記枠組決定提案は合意に至らず廃案となった⁴⁰⁾。

2009 年 7 月、刑事手続上の権利枠組決定提案をめぐる議論の中で、最も異論の少なかった通訳および翻訳の権利⁴¹⁾ のみを対象とする枠組決定提案が、新たに提出された。

1.3. 枠組決定提案からロードマップへ

通訳・翻訳枠組決定提案も、結局合意に至らなかった。そして、「ロードマップ」として、再度、これらの一連の権利の制度化が議論の場に載せられることとなった。このロードマップは、2009 年 11 月 30 日に採択された理事会決議の附属書である。刑事手続上の権利枠組決定提案と比較すると、ここに提示される 5 つの権利は内容的には同じである。すなわち、ロードマップとして、A から E までの 5 項目の措置 (measures) — 「翻訳及び通訳」(措置 A)、「権利に関する情報と嫌疑についての情報」(措置 B)、「法的助言及び法的支援」(措置 C)、「親類、雇

用者、領事当局との連絡」(措置 D)、「被疑者又は被告人が弱者である場合の特別の保護」(措置 E)一が明記された。また、「公判前の拘禁に関する緑書」を策定することが、措置 Fとして最後に付け加えられた。ロードマップは、詳細な記述ではなく、6つの措置について、その要点だけが簡潔に明示された。

2009年12月11日、欧州理事会は「ストックホルムプログラム—市民のための、市民を保護する、開かれた安全な欧州」⁴²⁾を策定した。ストックホルムプログラムは、TFEU68条にいう「自由・安全・司法の地域における立法上および運用上の計画のための戦略的指針 (strategic guideline)」となるものである⁴³⁾。2010年から2014年までの司法・内務協力の指針を提示しており、ハーグプログラムの後継とも位置づけられる⁴⁴⁾。ストックホルムプログラムは、7項にわたって、詳細な規定を置いているが、そのうち、2.4において、「刑事手続きにおける個人の権利」が規定された。そこでは、「刑事手続きにおける被疑者及び被告人の権利保護は、EUの基本的価値である」とし、「加盟国間における相互信頼 (mutual trust) と、EUに対する信任 (public confidence in the Union) を維持するために不可欠である」と述べられている。そして、先に採択されたロードマップの履行の完了が、当該権利の厳格化につながるものとして、欧州理事会は、欧州委員会に対して、ロードマップの実現を促すとともに、ロードマップ以外の要素についての検討も示唆した。

したがって、ストックホルムプログラムにおいては、刑事手続きにおける個人の権利に関し、まずはロードマップの完成を目指すこととされた。

2. ロードマップの進展

ロードマップが提示する措置のうち、2つの措置が指令として成立し、緑書も発表された。また、新たな指令の提案⁴⁵⁾が審議過程ある。

2.1. 指令 2010/64/EU

2010年3月9日、欧州委員会は「刑事手続きにおける通訳及び翻訳に対する権利に関する指令提案」⁴⁶⁾を提出した。別途、13ヶ国からも当該指令に対する発議⁴⁷⁾があり、発議後、各国内議会への草案送付を経て、通常立法手続きにより、欧州議会及び理事会によって「指令 2010/64/EU」が採択された。2010年10月20日の採択後、本指令は同年10月26日にEU官報によって公布され、公布から20日後に発効した(同指令11条)。

本指令は、全36項から成る前文、第1条「主題と範囲 (Subject matter and scope)」、第2条「通訳に対する権利 (Right to interpretation)」、第3条「重要書類の翻訳に対する権利 (Right to translation of essential documents)」、第4条「通訳及び翻訳の費用」、第5条「通訳及び翻訳の質」をはじめ、全12条から構成される。本指令は、刑事手続き及び欧州逮捕令状の執

行手続きにおいて適用される（1条1項）。この点、欧州逮捕令状に関する枠組決定⁴⁸⁾にも、逮捕令状執行国の国内法に従い通訳を受ける権利があることが規定されており（欧州逮捕令状枠組決定11条2項）、相互に対応している。

EU加盟国は、2013年10月27日までに、本指令に一致するために必要な法令等を施行することとなる（同指令9条）。また、欧州委員会は、加盟国が本指令を遵守するために採った措置の評価について、欧州議会及び理事会に対し、2014年10月27日までに、報告書を提出しなければならない（同10条）。

2.2. 指令2012/13/EU

2010年7月20日、欧州委員会は、「刑事手続きにおける情報に対する権利に関する指令提案」⁴⁹⁾を提出した。欧州委員会による提案後、各国内議会に草案が送付され、欧州経済社会委員会の意見を踏まえ、地域委員会に諮問した後、通常立法手続きにより、欧州議会及び理事会によって指令2012/13/EUが採択された。2012年5月22日の採択後、本指令は同年6月1日のEU官報によって公布され、公布から20日後に発効した（同指令13条）。

本指令は、全45項から成る前文、第1条「主題」、第2条「範囲」、第3条「権利についての情報に対する権利」、第4条「逮捕に関する権利の通知状」、第5条「欧州逮捕令状手続きにおける権利の通知状」、第6条「罪名についての情報に対する権利」、第7条「事件の資料にアクセスする権利」をはじめ、全14条から構成される。

本指令は、被疑者・被告人の権利を定めると同時に、欧州逮捕令状の対象とされる者の権利についても規定するものである（同1条）。加盟国は、2014年6月2日までに、本指令に一致するために必要な法令等を施行する（同11条）。また、欧州委員会は、加盟国が本指令を遵守するために採った措置の評価について、欧州議会及び理事会に対し、2015年6月2日までに、報告書を提出しなければならない（同12条）。

本指令には、「附属書I」として、モデルとなる権利の通知状の書式、「附属書II」として、モデルとなる欧州逮捕令状に基づいて逮捕された者のための権利の通知状の書式が付された。これらの書式は、国内において権利の通知状を起草する際に、モデルとすることを目的として付されたもので、この書式をそのまま使用することを義務付けるものではない。

2.3. 公判前の拘禁に関する緑書

ロードマップでは、従前に議論されてきた5つの権利に加え、「公判前の拘禁に関する緑書」の策定が明記された（措置F）。この問題の背景として、「裁判前及び裁判中、拘禁されている時間は、EU加盟国間でかなり異なっている。裁判前の過度の長期拘禁は、個人にとって有害なものであり、加盟国間の司法協力を歪みを生じさせる可能性があり、それはEUが維持する価値を反映するものではない」⁵⁰⁾という点が、ロードマップで示された。そこで、この問題に

対する適切な措置を緑書で検討することが、求められた。

措置 F の規定に従い、2011 年 6 月 14 日、「緑書：欧州司法地域における相互信頼の強化—拘禁の分野における EU 刑事司法立法の適用に関する緑書」⁵¹⁾ が発表された。

3. ロードマップに基づく指令の法的性質—EU 法の立場から—

3.1. リスボン条約後の「自由・安全・司法の地域」の位置づけ

ロードマップが採択された翌日の 2009 年 12 月 1 日、EU の新たな改正条約となるリスボン条約が発効した。リスボン条約による、最大の改革点が、司法・内務協力に関わる分野であるとの評価もあるほどに⁵²⁾、EU の司法・内務協力に関する制度は、アムステルダム条約以降の大幅改革となった。

リスボン条約による改革により、従来は EU 条約の中に存在した「警察・刑事司法協力 (PJCC; Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters) に関する規定」(旧 TEU 第 VI 編) が、TFEU (旧 EC 条約) へと移動した⁵³⁾。TFEU 第 V 編は、「自由・安全・司法の地域」として、第 1 章に一般規定が置かれた後、「国境管理、庇護、移民に関する政策」(2 章)、「民事司法協力」(3 章)、「刑事司法協力」(4 章)、「警察協力」(5 章) から構成される。アムステルダム条約以降、リスボン条約までは、基本条約上、PJCC は、EU のその他の政策分野とは異なる、独自の枠組の下に存在しており、このことを明確に表すために、「三本柱」の例えが用いられ、PJCC は「第 3 の柱」と呼ばれた⁵⁴⁾。すなわち、PJCC は、超国家的性質を有する「欧州共同体 (EC)」(第 1 の柱) とは異なる制度の下にあり、政府間協力を基礎としていた。しかし、リスボン条約による改革で、PJCC は旧共同体の枠組に移り、それは同時に、立法に関する制度にも大きな変更を及ぼすこととなった。

3.2. 「自由・安全・司法の地域」における立法

(1) 「自由・安全・司法の地域」における二次法の法源

マーストリヒト発効以前の欧州共同体 (EC) の時代、EC は、自ら立法機関を有し、拘束力ある法の定立を行ってきた。EC 自身による立法という意味において二次法 (派生法) と呼ばれる、「規則 (regulation)」・「指令 (directive)」・「決定 (decision)」は、EC 法の発展に多大な貢献をしてきた。マーストリヒト条約による EU 誕生後も、規則・指令・決定は、EC の枠組の中で存続してきた。

これに対して、上述の PJCC の枠組 (第 3 の柱) においては、異なる二次法の仕組みが存在していた。アムステルダム条約による改正で、PJCC における二次法の法源は、「枠組決定 (framework decision)」、「決定 (decision)」、「条約 (convention)」となり、これらの 3 類型はニース条約にも引き継がれた (旧 TEU34 条)。枠組決定は、「加盟国の法と規則 (laws and

regulations) を接近 (approximation) させるために採択される」ものであり、「達成されるべき結果について (as to the result to be achieved) 加盟国を拘束するが、方法および手段 (form and methods) の選択については加盟国当局 (national authorities) に委ねられる」ものと定義される (旧 TEU34 条 2 項 (b))。また、枠組決定は、直接効果 (direct effect) を有しない (同)。アムステルダム条約によって、枠組決定という拘束力ある二次法の形式が PJCC に導入されたことで、アムステルダム条約以後は、枠組決定による立法が急速に進んだ。タンペレサミットを経て相互承認プログラムで提案された措置のいくつかは、枠組決定として成立した。

リスボン条約による改革で、二次法は、規則・指令・決定に一元化された。従って、リスボン条約発効後は、刑事司法協力に関する二次法の制定も、規則・指令・決定を通じて行われる。現在、TFEU の下で、規則は「一般的に適用され、全体として拘束力があり、すべての加盟国に直接適用される」もの、指令は「達成されるべき結果について、それが宛先とする加盟国を拘束するが、方法および手段の選択については加盟国当局に委ねられる」もの、決定は「全体として拘束力があり、宛先が特定されている決定は、その宛先とされた者のみを拘束する」ものと定義される (TFEU288 条)。法源に関しては、PJCC は「自由・安全・司法の地域」の一部として、完全に共同体化したといえる。

(2) 「自由・安全・司法の地域」における二次法の意味決定方式

二次法の意味決定手続きは、リスボン条約の下で全面的に改正され、立法機関による法制定手続きとして、「通常立法手続き (ordinary legislative procedure)」または「特別立法手続き (special legislative procedure) が用いられることになった⁵⁵⁾。ところが、意味決定方式においては、「自由・安全・司法の地域」の政策分野、特にその一部を構成する「刑事司法協力」及び「警察協力」一すなわち旧第 3 の柱 (PJCC) 一で採られる措置については、以下の通り独自の規定が存在する。

① 発議

二次法は、原則として、欧州委員会の発議に基づいて、理事会および欧州議会によって採択される (TFEU289 条 1 項)。ただし、例外的に、TFEU 第 289 条 4 項は、「一定数の加盟国」による発議を認めている。この例外の一つに対応するのが、TFEU 第 76 条である。同条は、「4 章及び 5 章に関連する法 (acts) は、(a) 委員会からの提案 (proposal)、もしくは、(b) 加盟国の 4 分の 1 の発議 (initiative)」に基づいて採択される」と規定する。ここにいう「4 章及び 5 章」とは、TFEU 第 V 編の 4 章「刑事司法協力」及び 5 章「警察協力」を指す。

加盟国による発議は、マーストリヒト条約の時代から、警察・刑事司法協力の下で採られる措置についてのみ認められ、第 3 の柱の特徴の一つであった。アムステルダム条約による改正で、第 3 の柱における発議権は、加盟国に加え、欧州委員会にも認められるようになった。今なお加盟国に発議の余地が残されている点は、PJCC (第 3 の柱) としての独自性を残してい

るといえる⁵⁶⁾。指令2010/64/EUが、13カ国の発議に基づいて成立した点は、この例外規定に依っている。

②法案の再検討手続き

TEU（リスボン条約版）（以下、「TEU」）及びTFEUに付属する「補完性及び均衡性の原則の適用に関する議定書（第2議定書）」⁵⁷⁾の第7条は、立法草案が補完性原則を遵守しないことに関する理由を付した意見が、国内議会に割り当てられた票数の少なくとも3分の1となる場合、その草案は再検討されなければならないと規定する。ただし、「自由・安全・司法の地域」に関して、上記TFEU第76条を根拠として提出された立法草案の場合には、この最低基準は「4分の1」（同条）となるのに対し、通常立法手続きの場合には、過半数以上となる⁵⁸⁾。すなわち、「過半数」または「3分の1」という基準に対して、刑事司法協力・警察協力に関する立法草案の再検討の場合には「4分の1」という、より少ない票数で成立する基準が設定され、また、これに対応して、TFEU第69条は、「国内議会は、補完性及び均衡性の原則の適用に関する議定書に規定された合意に従い、4章及び5章の下で提出された提案および発議が、補完性の原則と一致していることを保証する。」と規定する。

③採択

旧TEUの下、枠組決定を含み、PJCCに関する措置の採択には、理事会における全会一致を必要とした（旧TEU34条2項）。リスボン条約による改正で、刑事司法協力と警察協力における採択の多くが特定多数決（QMV; qualified majority voting）⁵⁹⁾に移行した⁶⁰⁾。特定多数決は、「単純多数決と全会一致の両方の要素を混ぜ合わせた特殊な決定方式」⁶¹⁾と説明される。特定多数決の適用範囲の拡大により、理事会における採択は以前よりも容易なものとなったといえる。

他方、例えば、TFEU第82条2項は通常立法手続きによる採択を規定する一方で、続く同条3項前段では、「理事会の構成員が自国の刑事司法体制の基本的側面に影響を与えると考えた場合、指令草案は欧州理事会に付託され、通常立法手続きは一時停止される。4ヶ月以内に合意を得た場合、通常立法手続きの一時停止が終了する。」と規定される。こうした規定は「緊急ブレーキ（emergency brake）」条項と呼ばれ⁶²⁾、TFEUの刑事司法協力および警察協力の中にいくつか類似規定が存在する。ただし、同後段では、9カ国による「より緊密な協力（enhanced cooperation）」⁶³⁾への道も開かれている。こうした点にも、加盟国の意思を反映しやすい仕組みが残されているといえる。TFEU第82条2項による指令の採択手続きに限ってみれば、通常立法手続きによる他、緊急ブレーキ条項の適用、あるいはより緊密な協力の確立という3つの選択肢が与えられている。

3.3. 「自由・安全・司法の地域」における指令と EU 法理論

(1) 補完性原則および均衡性原則との関係

補完性原則 (the principle of subsidiarity) は、「EU が排他的権限を持たない政策分野について、国家や地方政府との間において、最適の権限配分を目指すもの」⁶⁴⁾ と理解される。補完性原則は、TEU 第5条で包括的規定が置かれるとともに、様々な条項に挿入されている。

本稿で検討した2つの指令も、補完性原則の上に成立していることが、各前文で言及されており、当該指令の目的一すなわち、共通する最低基準の確立—は、加盟国による一方的な立法では達成し得ず、その規模と効果という理由により、EU レベルで達成される方が良いため、TEU 第5条に規定される補完性原則に従って、EU が措置を採ることができるとされる (指令 2010/64/EU 前文 (34)、指令 2012/13/EU 前文 (43))。ただし、TEU 第5条における均衡性原則 (the principle of proportionality) のもと、当該措置はその目的達成に必要な限度を超えるものであってはならないことも同様に前文中に規定されている (同)。

(2) オプトアウトとの関連

英国、アイルランド及びデンマークは、それぞれ議定書によって、「自由・安全・司法の地域」に関する措置からのオプトアウトを宣言しており、これに参加する場合には個別にその意思を表明することとなる。

第21 議定書によって、「自由・安全・司法の地域」に関する政策分野からのオプトアウトを宣言している英国及びアイルランドは、指令 2010/64/EU 及び指令 2012/13/EU に際し、両国は、第21 議定書第3条の規定に従い、両指令の採択及び適用に参加を表明した (指令 2010/64/EU 前文 (35)、指令 2012/13/EU 前文 (44))。

これに対して、第22 議定書によって「自由・安全・司法の地域」からのオプトアウトを宣言しているデンマークは、両指令の採択に参加しておらず、従って、デンマークは両指令に拘束されず、あるいは適用を受けない (指令 2010/64/EU 前文 (36)、指令 2012/13/EU 前文 (45))。

(3) EU 司法裁判所の管轄権

リスボン条約以前、「欧州共同体」の一機関である EC 司法裁判所⁶⁵⁾ は、欧州共同体とは別枠外にある PJCC には、極めて限定的にしかその管轄権が及ばなかった⁶⁶⁾。今日、TFEU の下で、PJCC は他の政策分野と同様に、EU 司法裁判所の管轄権の下にある。ただし、自由・安全・司法の地域に関する第V編4章及び5章について、「EU 司法裁判所は、加盟国の警察もしくはその他の法執行機関が行う行為、また、法と秩序の維持および国内安全の保護に関して加盟国に課される責任の行使に対して、合法性又は均衡性を審理する管轄権を有しない」⁶⁷⁾ (TFEU276条) ものと規定される。本規定は、PJCC にかかる EU 司法裁判所の例外⁶⁸⁾ と位置づけられる。

したがって、リスボン条約の下、本稿で検討した2つの指令も含め、EU司法裁判所の管轄対象となりうるが、上記の例外がどの程度まで関与してくるのかは、今後のEU司法裁判所の実行を待つことになる。

おわりに

ECSCからEUに至る、欧州統合という大きな枠組から見ると、「刑事司法協力」は「警察協力」とともに、「第3の柱」という独自の枠組で機能する、マーストリヒト条約により加わった新しい政策分野である。欧州統合に大きな貢献をしてきたEC法の仕組みは、第3の柱とは異なるものであった。それでもなお、EC/EUの諸機関が、それぞれの権限において有機的に関連しながら、刑事司法協力における政策が確立していく過程を、本稿の2つの指令の成立をめぐって、みてとることができる。また、その発展過程は、タンペレサミット、ハーグプログラム、ストックホルムプログラムなどの、EUの刑事司法協力全体の大きな流れの中に位置づけられるものであり、その把握は他の多くの刑事司法協力関連立法の成立過程を知る重要な手掛かりとなるものである。

2つの指令は発効したが、いずれもの国内実施措置期限を迎えてない。今後、国内法制が進むことになるであろう。さらに、両指令とも、国内実施措置期限から1年以内に、欧州委員会による報告書提出が予定されている。その時点で、これらの諸問題を再検討する必要があるだろう。

刑事司法協力における立法制度が、リスボン条約の発効により、大きく変化した。リスボン条約発効以前、全会一致を基礎としていた刑事司法協力関連立法において、リスボン条約以後は、特定多数決が導入された影響を、今後も注視していかねばならない。ただし、リスボン条約発効以前は別枠にあった刑事司法協力と警察協力について、今なお特別な規定が存在している点も看過できない。リスボン条約後の新たな制度の下で、「自由・安全・司法の地域」をいかに確立していくかという視点から、TFEU第82条2項を根拠とする指令が採択された意義は大きい。

注

- 1) "DIRECTIVE 2010/64/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings", (OJ L 280, 26.10.2010).
- 2) "DIRECTIVE 2012/13/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings", (OJ L 142, 1.6.2012). 本指令の概要は、植月献二「【EU】被疑者の基本権に関する指令」『外国の立法』（月刊版）（2012年8月）6-7頁で紹介されている。
- 3) "RESOLUTION OF THE COUNCIL of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings", (OJ C 295, 4.12.2009).

- 4) "GREEN PAPER FROM THE COMMISSION: Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union", COM (2003) 75 final.
- 5) Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Second Edition, Oxford University Press, 2007, pp.453.
- 6) TFEU 第 82 条 2 項は、次のように規定する。
「越境的性質を有している、判決及び司法決定の相互承認、並びに警察・刑事司法協力を促進するために必要な限度において、欧州議会と理事会は、通常立法手続きに従い採択される指令という手段によって、最低限の規範を定めることができる。そのような規範は、加盟国の法的伝統及び法制度の違いを考慮に入れる。
それらは、次の事項に関連する：
(a) 加盟国間における証拠の相互許容性 (mutual admissibility)
(b) 刑事手続における個人の権利
(c) 犯罪被害者の権利
(d) 理事会が決定によって事前に認めた刑事手続きのその他の特定の事項；そのような決定の採択には、欧州議会の同意を得た後、理事会の全会一致による。
本項が規定する最低限の規範の採択は、加盟国がより高いレベルの個人の保護を維持又は導入することを妨げない」(筆者仮訳)
- 7) 指令 2010/64/EU、指令 2012/13/EU の各前文参照。
- 8) リスボン条約による改正の全体像については、鷲江義勝 (編著) 『リスボン条約による欧州統合の新展開—EU の新基本条約』(ミネルヴァ書房、2009)。
- 9) Steve Peers, *supra* note (5), pp.436-446. 水野陽一「ヨーロッパ連合における刑事訴訟の共通基準について—被疑者・被告人の防御権保障に関するものを中心に—」『広島法学』35 卷 2 号 (2011) 87-122 頁。西連寺隆行「EU における公正な裁判を受ける権利の発展」『比較法研究』(2012) 36-45 頁。
- 10) *Supra* note (3), "Roadmap", 前文 (3). "EXPLANATORY MEMORANDUM", Proposal for a COUNCIL FRAMEWORK DECISION on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union, COM (2004) 328 final, point 8, p.3.
- 11) 指令 2012/13/EU が規定する権利について、欧州人権条約上の規定と合わせて、検討したものと、久岡康成「起訴状の役割及び訴因の機能と防禦—Accusation の性質及び理由の告知を受ける権利 (ECHR 6 § 3 (a)) と 2012 年 EU 指令を参考に—」『立命館法学』2012 年 5・6 号 646-670 頁。
- 12) したがって、権利の具体的内容に関し、本稿においては必要な限りにおいての言及にとどめ、その分析あるいは関連する他の人権規範との比較検討は、別稿に譲る。
- 13) "Proposal for a COUNCIL FRAMEWORK DECISION on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union", COM (2004) 328 final. 本枠組決定提案の分析として、Mar Jimeno-Bulnes, "The Proposal for a Council Framework Decision on Certain Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union", ELSPETH GUILD and FLORIAN GEYER (ed.), *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate, 2008, pp.171-202; Maria Fletcher, Robin loof and Bill Gilmore, *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing Limited, 2008, pp.126-131.
- 14) "Proposal for a COUNCIL FRAMEWORK DECISION on the right to interpretation and translation in criminal proceedings", COM (2009) 338 final.
- 15) アムステルダム条約による改革の全体像については、金丸輝男 (編著) 『EU アムステルダム条約—自由・安全・公正な社会をめざして—』(ジェトロ、2000); 庄司克宏「アムステルダム条約の概要と評価」『日本 EU 学会年報』18 号 (1998) 1-49 頁; 庄司克宏「アムステルダム条約における EU の法的構造—『三本柱』構造の変容」石川明・桜井雅夫 (編) 『EU の法的課題』(慶応大学出版会、1999) 43-77 頁。
- 16) 詳細は、南部朝和「EU におけるシェンゲン・アキ (Schengen acquis) と『自由、安全、司法の領域』の進展」『平成法政研究』第 7 卷第 2 号 167-216 頁。
- 17) アムステルダム条約によって、「自由・安全・司法の地域」が明記されたのは下記のとおりで、EU 条約と EC 条約の両方に存在した。前文、第 2 条、第 29 条、第 40 条 (以上、EU 条約)、EC 約 61 条 (EC

- 条約)。
- 18) 通常の欧州理事会に対して、「特別欧州理事会」は特定の問題を集中的に討議する場として位置づけられる(富川尚「欧州理事会」辰巳浅嗣(編著)『EU—欧州統合の現在(第3版)』(創元社、2012) 52頁)。
 - 19) 欧州理事会は、最高意思決定機関であり、「欧州統合の方向づけを行ってきた機関」と位置づけられるが、立法機関ではなくEU法の定立には関与しない(富川尚、前掲注(18)、50頁)。
 - 20) “Tampere Summit”, DAVID PHINNEMORE and LEE MCGOWAN, *A Dictionary of The European Union*, Fourth ed., Routledge, 2008, p.429.
 - 21) “European Community Tampere European Council Presidency Conclusions 15 and 16 October 1999”, *International Journal of Refugee Law*, Vol.11, No.4, 738-752.
 - 22) “Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters”, (OJ C 12, 15.1.2001).
 - 23) 「民事及び商事における決定の相互承認原則の実施のための措置プログラム草案」(OJ C 12, 15.1.2001)が、別途採択されている。
 - 24) 鷺江義勝「理事会」辰巳浅嗣(編著)『EU—欧州統合の現在(第3版)』(創元社、2012) 59頁。
 - 25) *Supra* note (22), “Programme of measures”, p.12.
 - 26) “CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION”, (OJ C 326, 26. 10. 2012).
 - 27) 庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール：(第11回)EU条約第6条と基本的人権の保護—法の一般原則、欧州人権条約およびEU基本権憲章(中)」『貿易と関税』(2013年1月) 56頁。EU基本権憲章は、リスボン条約により、基本条約と同等の価値が与えられた(TEU(リスボン条約版) 6条1項)。
 - 28) EU基本権憲章の成立経緯について、安江則子「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—」『立命館法学』323号(2009年) 188頁；安江則子「基本権保護」辰巳浅嗣(編著)『EU—欧州統合の現在(第3版)』(創元社、2012) 191頁。
 - 29) EUにおける人権保障の全体的理解については、山本直『EU人権政策』(成文堂、2011)；庄司克宏「EU条約・EU機能条約コンメンタール：EU条約第6条と基本的人権の保護—法の一般原則、欧州人権条約およびEU基本権憲章(上・中・下)」『貿易と関税』(2012年11月(18-29頁)・2013年1月(54-66頁)・2013年4月(68-83頁))。
 - 30) EU基本権憲章第VI編に関して、山本直、前掲注(29)、231-232頁；アルビン・エーザー(著)、高柴優貴子・松倉治代・西本健太郎(共訳)「EU基本権憲章における刑法および刑事手続のための人権保障」『立命館法学』2009年1号 132-162頁。
 - 31) 福田耕治「欧州委員会」辰巳浅嗣(編著)『EU—欧州統合の現在(第3版)』(創元社、2012) 68頁、72頁。
 - 32) John McCormick, *European Union Politics*, Palgrave Macmillan, 2011, p.311.
 - 33) *Supra* note (4), “Green Paper”p.4.
 - 34) 刑事手続きにおける個人の権利保護を規定する国際規範について、欧州人権条約およびEU基本権憲章のほか加盟候補国を含む全EU加盟国が、ローマ規程を除き、次の全条約の当事国であることを、この緑書を通じて確認された。すなわち、国連憲章、自由権規約、領事関係条約、ICTY規程、ICTR規程、ローマ規程(ICC規程)である。本緑書によれば、チェコ、リトアニア、マルタの3カ国が、ローマ規程に署名済み、未批准であった。
 - 35) *Supra* note (10), COM (2004) 328 final, “EXPLANATORY MEMORANDUM”, point 17, 18, pp.5-6.
 - 36) *Id.*, point 24, p.7.
 - 37) “The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union”, (OJ C 53, 3.3.2005).
 - 38) *Id.*, p.1.
 - 39) *Id.*, p.12.
 - 40) *Supra* note (14), COM (2009) 338 final, “EXPLANATORY MEMORANDUM”, point 1, p.2.
 - 41) *Ibid.*

- 42) "The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting citizens", (OJ C 115, 4.5.2010).
- 43) *Id.*, point 1., p.1.
- 44) *Ibid.*
- 45) "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest", COM (2011) 326 final.
- 46) "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right to interpretation and translation in criminal proceedings", COM (2010) 82 final.
- 47) "Initiative of the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Grand-Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, Rumania, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council on the rights to interpretation and to translation in criminal proceedings", (OJ C 69, 18.3.2010).
- 48) "COUNCIL FRAMEWORK DECISION of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States", (OJ L 190, 18.7.2002).
- 49) "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right to information in criminal proceedings", COM (2010) 392final.
- 50) *Supra* note (3), "Roadmap"p.3.
- 51) "GREEN PAPER: Strengthening mutual trust in the European judicial area—A Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention", COM (2011) 327final.
- 52) Steve Peers, "EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon", *European Law Review*, vol.33, 2008, p.507.
- 53) リスボン条約により、EUにおける政策分野の権能が明確にされた (TFEU2条-6条)。「自由・安全・司法の地域」は、共有の権能の中に位置づけられる (同4条)。
- 54) マーストリヒト条約の時代の「第3の柱」は、「司法・内務協力」であり、対象範囲が異なる。
- 55) リスボン条約による改正に伴う、新たな意思決定方式については、鷺江義勝「EUの政策決定過程」辰巳浅嗣 (編著)『EU—欧州統合の現在』(創元社、第3版、2012) 93-103頁。
- 56) ただし、加盟国の発議について、リスボン条約以前は特に要件は課されていなかったが、リスボン条約の下「加盟国の4分の1」の発議と変わった。この点は、欧州委員会による立法発議権の相対的強化と指摘されている (福田耕治、前掲注 (31)、72頁)。
- 57) TEU及びTFEUには、合計37の議定書 (protocol) が付属している。議定書は、両条約の不可分の一部を成す (TEU (リスボン条約版) 51条)。
- 58) 鷺江義勝、前掲注 (55)、103頁。
- 59) リスボン条約の下での特定多数決方式について、鷺江義勝、前掲注 (24)、62-67頁。
- 60) EU運営条約の下、「刑事司法協力」の枠組において全会一致が要件となるのは、特別立法手続きに基づく規則によって、「欧州検察局」を創設する場合 (TFEU86条1項) である。Steve peers, *supra* note (52), pp.508-509.
- 61) 鷺江義勝、前掲注 (24)、63頁。
- 62) Steve Peers, *supra* note (52), pp.522-529. Valsamis Mitsilegas, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, 2009, p.43.
- 63) より緊密な協力について、安江則子「フレキシビリティ：『より緊密な協力』を目指すEU」金丸輝男 (編著)『EUアムステルダム条約—自由・安全・公正な社会をめざして—』(ジェトロ、2000) 35-39頁; Erika Szyszczak and Adam Cygan, *Understanding EU Law*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, 2008, pp.21-22.
- 64) 安江則子「補完性の原理と加盟国議会」鷺江義勝 (編著)『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約』(ミネルヴァ書房、2009) 61頁。

- 65) 「EC 司法裁判所」は、リスボン条約によって「EU 司法裁判所」へと名称変更した。両裁判所は連続性を有し、組織的には同一のものである。
- 66) リスボン条約以前の TEU 第 35 条に関する解説として、Eleanor Sharpston, "The Future of the Area of Freedom, Security and Justice", Michael Dougan and Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*, Hart Publishing, 2009, pp.222-223; F. Jiménez, "The EU's Third Pillar - Police and Judicial co-operation in Criminal Matters", S. Galera (ed.), *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System*, Council of Europe Publishing, 2010, pp.268-273.
- 67) この規定は、ニース条約版 TEU 第 35 条 5 項をほぼ踏襲したものである。
- 68) F. Jiménez, *supra* note (66), p.268.

(本稿は 2012 年度国際地域研究所プロジェクト「グローバル秩序と欧州統合の学際的研究」の研究成果の一部である。)