

< 論 文 >

欧州検察局の創設構想をめぐる現状と課題 — EU 刑事司法協力の新たな局面 —

浦 川 紘 子

The Present Situation on the Project of Establishing the European Public Prosecutor's Office: A new phase of judicial cooperation in criminal matters in the EU

URAKAWA, Hiroko

The Commission submitted two proposals as a package on 17 July 2013: one is the proposal on establishing the European Public Prosecutor's Office (EPPO), the other on reforming the Eurojust. These proposals contain the possibility of the changing the framework of traditional method about judicial cooperation in criminal matters. While they are under negotiation and have not reached the conclusion, there are matters to be considered. This article will focus on the proposal on the EPPO. After introduction, on the the second part, what is "crime affecting the EU's financial interest" will be considered. The third part, Article 86 of the TFEU will be analyzed. The fourth part, the procedure for establishing the EPPO will be focused. The fifth part, how the Commission's proposal on the EPPO will be surveyed.

Keywords : European Union, European Public Prosecutor's Office, Criminal offences affecting the financial interests of the Union, Article 86 of the TFEU, judicial cooperation in criminal matters

キーワード : EU、欧州検察局、EU の財政的利益を侵害する罪、EU 運営条約第 86 条、刑事司法協力

1. 問題の所在

2013年7月17日、欧州委員会は、「欧州検察局の創設に関する規則」提案¹⁾(以下、「欧州検察局規則提案」)及び「EU刑事司法協力庁(ユーロジャスト)に関する規則」提案²⁾(以下、「ユーロジャスト改革規則提案」)をパッケージとして提出した³⁾。前者は、「欧州検察局(European Public Prosecutor's Office)」という新組織の創設、後者は現在の「EU司法協力部(European Union's Judicial Cooperation Unit)(ユーロジャスト(Eurojust))」から「EU刑事司法協力庁(European Union Agency for Criminal Justice Cooperation)」への改組⁴⁾に関するものである。前者に関しては、後述するが、問題の淵源は1970年代にまで遡り、その着想は、1997年に発表された「コルプス・ユリス(Corpus Juris)」⁵⁾に見出される。欧州検察局の構想は、約16年の時を経て、いよいよ正式な立法手続きに入ったのである。欧州検察局規則提案は、ユーロジャスト改革規則提案とともに、現在のEU刑事司法協力の枠組みに大きな変更を加え、EUにおける刑事司法協力の組織的強化を試みようとするものである。それだけに、いずれの規則提案も未だ立法手続きの途中にあり、慎重な審議が進められている。

このような状況は、EUが、刑事司法協力の分野において大きな転換を迎える可能性を示している。すなわち、統合が進んだEUにおいてもなお、刑事管轄権は排他的に加盟国が有しており、EUにおける刑事司法協力は、あくまでも政府間協力に基づくものとして進められてきた。そのことを明確に示すために、1993年に発効したマーストリヒト条約以降は三本柱構造が採られてきた。しかし、2009年に発効したリスボン条約により、第一の柱と第三の柱が一体化したことで、状況が大きく変化した。欧州委員会が提出した欧州検察局規則提案は、その対象となる一定の犯罪に対して、欧州検察局が、捜査、訴追の権限を有するというものであり、まさに、刑事分野の統合が進もうとしている。他方で、こうした欧州委員会の方針に対しては、当然ながら、様々なアクターからの賛否両論が存在する。とりわけ、加盟国議会から、補完性原則に反するとして理由付意見が発せられ、EU法上2例目⁶⁾となる「イエローカード」手続が適用されたことは特筆に値する(4.1.2.に後述)。また、欧州検察局創設にあたっては、既存の関連機関との関係性の問題が、従来から指摘されている⁷⁾。

繰り返しになるが、提案提出から2年以上が経過した現在においてもなお、上記のパッケージ提案は審議中にあり、最終的にいかなる形態となるのか、結論はまだ出ていない。しかし、現時点において分析しておく課題がある。本稿では特に欧州検察局の創設をめぐる諸問題に焦点を当て、その現状と課題を考察する。そして、最終的な結論、及び最終結論に至る審議過程に対する問題については、その時を待って、包括的な分析と検証を別途行うこととしたい。

そこで本稿では、まず、以下の2において、なぜ欧州検察局を創設するという構想が生まれ、その構想はどのように進展してきたのか、次に3において、リスボン条約により欧州検察局の創設はどのように規定され、いかなる立法手続きが適用されるのか、さらに4において、実際

の立法手続はどこまで進んでいるのかを検証する。そして、5において、欧州委員会が提案する欧州検察局について、その組織、対象犯罪、権限を中心に概観し、最後に結論を述べることにする。

2. 「EUの財政的利益を侵害する罪」の顕在化と「欧州検察官」構想の萌芽

2.1. 「EUの財政的利益を侵害する罪」概念の形成

EUは、固有財源(own resources)を有するという点で、その財政運営の面において、他の国際機構とは異なる独自の制度を構築している⁸⁾。すなわち、EUは「他の収入を侵害しない限りで、予算は固有財源からすべて賄われる」(EU運営条約第311条第2段)のであり、他の国際機構が採用する加盟国分担金制度に依っていない。固有財源の制度的淵源は、欧州三共同体(European Communities)―「欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)」、「欧州経済共同体(EEC)」、「欧州原子力共同体(Euratom)」―の時代に遡り、1971年の第一次予算条約⁹⁾及び1976年の第二次予算条約¹⁰⁾を通じて確立した。

このことによって同時に、欧州三共同体は、他の国際機構には存在しない、特殊な問題と直面することになる。すなわちそれは、こうした共同体の財政に対する不正行為であり、独自の財政制度を有するが故に現れてきた問題であった。こうした問題に対応するため、すでに1976年の時点において、委員会(現欧州委員会)は、「三共同体の財政的利益の刑事法の下での保護と条約違反の訴追に関する共通規範の採択を認めるための基本条約改正」草案¹¹⁾を提出し、この問題への対応を図っている。

1993年のマーストリヒト条約発効により、EUという新たな枠組みが誕生した。この時に成立したEUは、2009年のリスボン条約発効まで、三本柱といわれる制度を有していた。第一の柱は、従来の欧州三共同体を承継するもので、ECSC¹²⁾、「欧州共同体(EC)」(旧EEC)、Euratomによって構成された。各共同体が法人格を有し、共通の主要機関(Institution)―欧州議会、欧州委員会、理事会、司法裁判所、会計検査院―が存在した。したがって、上述した欧州三共同体における、共同体の財政に対する不正行為の問題も、そのまま第一の柱の中に存在し、問題として引き継がれた。

これに対して、マーストリヒト条約は、刑事司法協力という分野を第三の柱の中に導入したが、上述の第一の柱における共同体の財政に対する不正の問題と、第三の柱の枠組にある刑事司法協力が対象とする、国際犯罪に対する政府間協力の問題とは、対象とする犯罪の性質が本質的に異なる。また、第一の柱と第三の柱では、制度的枠組みも異なり、第三の柱には、主要機関は存在せず、また法人格も無かった。

第一の柱における財政への不正行為は、「欧州共同体(EC)の財政的利益を侵害する罪」として捉えられるようになる。そして、リスボン条約による改革により、ECがEUへと承継さ

れたのに伴い同犯罪は「EUの財政的利益を侵害する罪」として構成されることとなった。従来の国際犯罪とは異なる、EUにおける当該犯罪は、現行のEU運営条約上にも独立した関連規定（EU運営条約第6部Ⅱ編6章「不正行為の撲滅」（第325条））を有している。そして、リスボン条約は、このように、第一の柱に淵源を有する「EUの財政的利益を侵害する罪」に対して、欧州検察局の創設を可能としたのである（EU運営条約第86条1項）。

この種の犯罪に対しては、マーストリヒト条約以後、次のような対応が採られてきた。

2.2. ECの財政的利益の保護に関する条約

1995年、第三の柱の枠組みにおいて、「ECの財政的利益の保護に関する、EU条約K.3条に基づく条約」¹³⁾が成立した¹⁴⁾。本条約は、13条から成る短い条約であるが、とりわけ第1条において、ECの財政的利益に対する不正行為に対する定義が初めて明記されたことに、意義が見出される¹⁵⁾。第2条では加盟国が採るべき「刑罰」について定め、第4条で「管轄権」を規定した後、第5条で「犯罪人引渡し（extradition）及び訴追」、第6条で「協力」に関する規定を置いた。第三の柱の枠組みで採択された本条約においては、定義を明記し、あくまで政府間協力の措置を定めたものであって、欧州検察官への言及は無い。

2.3. コルプス・ユリス

これに対して、同時期、第一の柱の枠組において、欧州議会と欧州委員会の要請により、学術研究が行われ、その成果は、「コルプス・ユリス」¹⁶⁾として、1997年に公刊された¹⁷⁾。コルプス・ユリスは、「第1節 刑事法」、「第2節 刑事手続」及び「第3節 加盟国国内法との関係」から構成され、第2節の中に、「欧州検察官（European Public Prosecutor）」の規定が置かれた（第18条-第24条）。このコルプス・ユリスは、再考に付されることとなり、その結果、2000年にコルプス・ユリス第二版（“Florence版”）が、公表された¹⁸⁾。コルプス・ユリス初版に盛り込まれた欧州検察官に関する規定は、Florence版にも引き継がれた。

2.4. 欧州不正対策局（OLAF）の創設

こうしたECの財政的利益の保護に対する専門組織として、1988年、不正対策調整部（Anti-Fraud Coordination Unit; UCLAF）が欧州委員会の中に設置され、その後、本組織は、1999年委員会決定¹⁹⁾によって創設された「欧州不正対策局（European Anti-Fraud Office/ Office de Lutte Anti-Fraude; OLAF）」²⁰⁾へと引き継がれた。同委員会決定は、その後、2013年²¹⁾、2015年²²⁾に改正された。2013年には、別途、調査に関する規則²³⁾が採択された。OLAFは、現在に至るまで、当該問題に関する専門組織として活動を続けている。

2.5. 欧州委員会によるニース政府間会議への提案

欧州委員会は、2000年9月、ニース政府間会議の際に、欧州検察局の創設を、ニース条約に含めるように提案したが²⁴⁾、会議では取り上げられなかった²⁵⁾。従って、ニース条約に欧州検察局の規定は存在しない。

2.6. 欧州委員会による指令提案

2001年5月には、欧州委員会は「共同体の財政的利益の刑事法上の保護に関する指令」提案²⁶⁾を提出した。この提案もまた、理事会で取り上げられず、審議に入ることさえなかった。

2.7. グリーンペーパーから欧州憲法条約へ

2001年12月、欧州委員会は、あらためて「共同体の財政的利益の刑事法による保護と欧州検察創設に関するグリーンペーパー」²⁷⁾を発表した。

その後、ヨーロッパの将来に関する会議（Convention on the Future of Europe）において、司法・内務のワーキンググループで、議論は継続されたが難航した²⁸⁾。そして、「欧州憲法条約」に「欧州検察局」の設置に関する規定（第Ⅲ-274条）が置かれるには至ったが、欧州憲法条約自体が発効しなかった。

3. リスボン条約と欧州検察局

3.1. EU 運営条約第 86 条

2009年12月1日のリスボン条約発効に伴い、EU条約（ニース条約版）及びEC条約（ニース条約版）は、それぞれEU条約（リスボン条約版）及びEU運営条約へと改正された。欧州憲法条約第Ⅲ-274条の欧州検察局に関する条項は、EU運営条約第86条に引き継がれた。ただし、EU運営条約第86条1項の2段及び3段は、欧州憲法条約には存在しない、新規の条項であり、リスボン条約の下での立法手続きに特徴的な条項である。以下では、欧州検察局創設の根拠となるEU運営条約第86条を確認し、そこで用いられる立法手続きの特徴を検討する。

EU運営条約86条は、次の通りである。

EU 運営条約第 86 条²⁹⁾

「1. EUの財政的利益を侵害する罪への対処を目的として、理事会は、特別立法手続に従って採択される規則という手段を通じて、ユーロジャストから欧州検察局を創設することができる。理事会は、欧州議会の同意を得た後、全会一致で可決する。

理事会で全会一致が得られない場合、少なくとも9カ国のグループで、当該規則草案を欧州理事会に付託するよう要請することができる。その場合、理事会における手続きは、一時停止する。審

議の後、コンセンサスが得られた場合には、欧州理事会は、この一時停止の4ヶ月以内に、同草案を採択のために理事会に送り返す。

同期間内に見解が一致せず、少なくとも9ヶ国の加盟国が、当該規則草案に基づくより緊密な協力の確立を希望する場合には、それらの加盟国は、欧州議会、理事会及び欧州委員会にその旨を通知する。そのような場合には、EU条約第20条2項及び本条約第329条1項に言及されるより緊密な協力を進める許可が与えられたと見做され、より緊密な協力に関する諸規定が適用される。

2. 欧州検察局は、適宜ユーロポールと連携し、第1項に規定された規則の定めるEUの財政的利益を侵害する罪において、その正犯及び従犯の、捜査、訴追及び公判開始申請に対する管轄権を有する。欧州検察局は、当該犯罪に関連する管轄権を有する加盟国裁判所において検察機能行使する。

3. 第1項に規定された規則は、欧州検察局の総則、その職務遂行を規律する要件、その活動に適用可能な手続規則を定める。また、証拠の認証を規律する規範、その職務遂行において採られた手続的措置の司法審査に適用可能な規範も同様に定める。

4. 欧州理事会は、同時に又は事後に、欧州検察局の権限を越境的性質を有する重大犯罪を含むまでに拡大することを目的として第1項を改正する決定、及び、これに従って、複数の加盟国に影響を与える重大犯罪の正犯及び従犯に関して第2項を改正する決定を、採択することができる。欧州理事会は、欧州議会の同意を得た後、及び欧州委員会に諮問した後、全会一致で可決する。」

3.2. 創設のための立法手続きの特徴

EU法の立法手続きは、基本条約改正の度に変更が加えられてきた。また、マーストリヒト条約からニース条約の時代までは、第一の柱と第三の柱で、立法手続きは異なっていた。現行リスボン条約の下において、第一の柱と第三の柱は統合されたとはいえ、第三の柱という従来異なる方式が採用されてきた刑事司法協力と警察協力の分野の立法手続きには、今なお独自の制度が存在する。具体的には、発議の方式や一部の国のオプトアウトなどであり、こうした一般的に備わっている刑事司法協力の立法の特徴については、前著³⁰⁾において検討した。

欧州検察局の創設には、上記第86条1項1段の通り、「通常立法手続き (ordinary legislative procedure)」ではなく「特別立法手続き (special legislative procedure)」³¹⁾が適用されるのに加え、現在では刑事司法協力もほとんどの分野が「特定多数決 (qualified majority voting; QMV)」による採決に移行したにもかかわらず、欧州検察局の創設の場合のみ「全会一致」が必要となる。さらに、「より緊密な協力 ([英]closer cooperation/enhanced

cooperation; [西]cooperación reforzada; [仏] coopération renforcée)」³²⁾への発展可能性が付されている。すなわち、欧州検察局創設のための立法手続きは、刑事司法協力の分野の中でも特に定められた個別の特徴的手続が存在する。したがって、今日の一般的なEU法の立法手続きの視点からは、特殊な立法手続きとなっているのである。

3.2.1. 特別立法手続きの意義

特別立法手続きは、「基本条約によって規定される特定の場合において、理事会の参加を伴い欧州議会によって、又は、欧州議会の参加を伴い理事会によって、規則、指令又は決定を採択する」(EU運営条約第289条2項)方式である。具体的には、欧州議会の諮問の後、全会一致又は特定多数決により理事会が採択する方式、欧州議会の同意に基づき理事会が全会一致で採択する方式、欧州議会が理事会の承認を得て採択する方式などがある³³⁾。欧州検察局創設の場合には、第2の方式にあたるが、この方式は、特に、「難しい問題 (sensitive issues)」³⁴⁾に対して用いられると説明される。この方式が採用されている条項は、基本条約上限られており³⁵⁾、このことから、欧州検察局の創設手続きは、とりわけ慎重さを要するものと、基本条約上位置づけられていることがわかる。

3.2.2. 「より緊密な協力」の可能性

EU運営条約第86条1項3段は、より緊密な協力への発展可能性を示唆している。より緊密な協力は、アムステルダム条約によって導入された制度である³⁶⁾。当時、15カ国であったEUにおいて、全加盟国の一致した政策の合意が得られない場合に、当該政策を進めたい一定の加盟国間のみで先にこれを進める制度として考案され、導入された。より緊密な協力は、ニース条約によって精緻化された³⁷⁾。本制度が導入された趣旨は、拡大によって多様化するEUが統合を維持するツールとしてのフレキシビリティ概念が必須であること、多数派が望む場合に、一つの国がこれを阻止することを避けること、EUの枠外での一定国による協力関係の構築を避けるため、と説明される³⁸⁾。一方で、実際には、消極的な加盟国に対して、多数派に加わることを促進するための「脅威 (threat)」として多く利用されてきたとも指摘される³⁹⁾。しかしながらこの画期的とも言える制度は、アムステルダム条約及びニース条約の下で、一度も利用されることはなかった⁴⁰⁾。

現行リスボン条約では、より緊密な協力は、EU条約(リスボン条約版)第20条及びEU運営条約第326条から第334条に規定されている⁴¹⁾。そして、リスボン条約の下で、初めて適用されている⁴²⁾。欧州検察局の創設においては、「最終手段 (last resort)」として位置づけられている(EU条約(リスボン条約版)第20条2項)ものではあるが、少なくとも9ヶ国が希望すれば、EU運営条約329条の許可があったと見做され、発展が促される仕組みとなっている。

4. 立法手続きの進展

以下では、立法手続きの流れに従って、進捗状況を検討する。

4.1. 立法提案－欧州委員会－

4.1.1. 提案の採択

EU 法上、立法手続きの開始は、原則として、欧州委員会からの提案による。「自由・安全・司法の地域」に関する立法に関してのみは、加盟国からの発議も例外的に認められてはいるが、欧州検察局創設立法手続きは、欧州委員会の提案に基づき、2013年7月17日に正式に開始した。

欧州委員会の提案は、関係機関に送付される。本提案は、欧州議会、理事会及び各国議会とともに、経済社会委員会（Economic and Social Committee; EESC）、地域委員会（Committee of the Regions; CoR）及び欧州情報保護監督官（European Data Protection Supervisor; EDPS）にも送付された。

4.1.2. イエローカードによる提案の再考

リスボン条約によって、EU 立法手続きにおいて加盟国議会の意向を反映させるための新たな制度が導入された。第2議定書（リスボン条約版）により、一定数の補完性原則に反する旨の理由付意見が集まった場合、欧州委員会は、提案を「維持」、「修正」又は「撤回」のいずれかにおいて再考することが義務付けられている⁴³⁾。本提案に対し、2013年10月28日、第2議定書（リスボン条約版）に基づく、当該理由付意見が14の国内議会から19票集まり、いわゆる「イエローカード」が提起されることとなった⁴⁴⁾。一般的には3分の1の票によるが、「自由・安全・司法の地域」における提案の場合、「4分の1」となる。欧州検察局に関する本提案は、後者にあたり、4分の1が適用される。

本イエローカードを受けて、欧州委員会は、2013年11月27日にその結果をコミュニケーションとして発表した⁴⁵⁾。欧州委員会の結論によれば、当該提案は、補完性原則に反せず、従って撤回や修正を要求されるものではなく、そのまま維持するというものであった。

4.2. 諮問機関の意見－経済社会委員会と地域委員会⁴⁶⁾－

経済社会委員会及び地域委員会は、EUの諮問機関として、EU基本条約上にその根拠を有する。両者は、諮問機能（advisory function）を有し、欧州議会、理事会及び欧州委員会を補佐する（EU運営条約第300条1項）。

経済社会委員会は、1957年に創設され、労働者及び雇用者の組織並びにその他の利益団体の代表によって構成されている。欧州理事会、理事会及び欧州委員会から、様々な諮問を受け、自らの意見を発信する。他方、EUにおいて、地域的な利益を反映するための委員会の必要性が、1980年代頃に生じたと考えられる⁴⁷⁾。その背景には、「マルチレベル・ガバナンス」という概念

の発展や、グローバリゼーションの高まりがある⁴⁸⁾。こうした要請を受けマーストリヒト条約の下、条約上の正式な諮問機関として1994年に地域委員会は創設された。

2013年12月10-11日に開催された会合において経済社会委員会が、2014年1月30-31日に開催された会合において地域委員会が、欧州検察局規則提案に対して、それぞれ意見（opinion）を公表した⁴⁹⁾。

4.3. 欧州情報保護監督官（European Data Protection Supervisor（EDPS））の意見

欧州検察局規則提案では、欧州情報保護監督官への諮問は前文に明記されているため、同職にも提案が送付された。

これに伴い、2014年3月5日、欧州情報保護監督官が意見（opinion）を公表した⁵⁰⁾。欧州情報保護監督官は、2001年の規則（Regulation（EC）45/2001）第1条2項及び第41条1項によって設けられた役職であり、諮問的機能も有している。

4.4. 同意—欧州議会—

欧州議会は、EU主要機関（Institutions）の一つである。かつては、諮問機関であったが、リスボン条約により、立法府となった。ただし、その立法への関与の方式は、立法手続によって異なり、本立法手続においては、欧州議会の同意を得ることが必要条件となっている。

現状において、理事会草案がまだ完成しておらず、同意を与える状況には至っていない。

4.5. 草案審議と採択—理事会—

本立法は、特別立法手続きが適用されるため、欧州委員会提案に基づき、現在、理事会において草案作成が行われている。特別立法手続きとしての最終的な採択は、理事会において行われることになるが、結論はまだ出ていない。

5. 欧州検察局規則提案の概要

5.1. 「欧州検察局規則提案」の位置づけ

欧州検察局の創設は、先に確認したEU運営条約第86条1項を根拠とするが、欧州検察局の具体的な中身については、立法手続の中で形成されることになる。

欧州委員会の提案（proposal）は立法の出发点であって、これを基に、立法機関である理事会で草案（draft）が作成される。欧州委員会の提案からすでに2年以上が経過しているが、理事会では未だ審議が続いている。

従って、欧州委員会による提案は、あくまで「提案」ではあるが、欧州検察局構想の1つの重要な経過点として、その組織、管轄権、権限という基本的な論点に絞って、本提案の内容を

確認しておきたい。

5.2. 「欧州検察局規則提案」の内容

5.2.1. 全体の構成

本提案は、前文（(1)―(49)）、第1章「主題及び定義」（第1条―第2条）、第2章「総則」（第3条―第14条）、第3章「捜査、訴追及び裁判手続に関する手続規則」（第15条―第31条）、第4章「手続上の保障」（第32条―第35条）、第5章「司法審査」（第36条）、第6章「データ保護」（第37条―第47条）、第7章「財政及び職員規定」（第48条―第55条）、第8章「欧州検察局とその連携機関の関係に関する規定」（第56条―第61条）、第9章「一般規定」（第62条―第70条）、第10章「最終規定」（第71条―第75条）及び個人データの類型に関する附属文書から成る。

5.2.2. 欧州検察局の組織

欧州検察局は、「欧州検事（European Public Prosecutor）」1名、「欧州副検事（Deputies of the European Public Prosecutor）」4名及びその職員並びに各加盟国に最低1名の「欧州代理検事（European Delegated Prosecutors）」から成る（第6条1項）。欧州検察局は、欧州検事によって統轄され、同職は、その活動の指揮を執り、その業務を管理する（同条2項）。

(1) 欧州検事（European Public Prosecutor）

欧州検事は1名であり、8年の任期で、欧州議会の同意の下、理事会により任命される（第8条1項）。再任はできない（同）。欧州検事が、もはや要求される条件を満たさず、重大な過失が認められる場合には、欧州議会、理事会又は欧州委員会の申立てに基づき、EU 司法府は同人を罷免することができる（第8条4項）。

(2) 欧州副検事（Deputies of the European Public Prosecutor）

欧州副検事4名が、上述の第8条1項に従い、任命される。欧州副検事は、欧州検事を補佐する任務を担う（第6条2項）。また、第8条4項に従い、欧州副検事は、欧州検事の発議により、罷免され得る。

(3) 欧州代理検事（European Delegated Prosecutors）

各加盟国に少なくとも1名の欧州代理検事が配置される。欧州代理検事は、当該加盟国が提出した最低3名の候補者名簿から欧州検事が任命する。任期は5年で、再任可能である。欧州代理検事は、欧州検事の指揮監督の下、捜査及び訴追を行う（第6条4項）。

5.2.3. 欧州検察局の管轄権

欧州検察局は、「EUの財政的利益を侵害する罪」に対して管轄権を有する（第12条）。本犯罪は、先に確認した通り、EU/ECに特有の問題として存在してきた。具体的な犯罪行為の定義等については、別途、指令によって定められることとなっている。そのための指令は、2012年に欧州委員会から指令提案⁵¹⁾が既に出されているが、こちらも未だ審議中であり、採択には至っていない。

5.2.4. 欧州検察局の権限

欧州検察局は、上述の犯罪に対する排他的権限を有する（第14条）。従来から、関係機関として、ユーロジャスト、ユーロポール、OLAFが存在するが、欧州委員会によれば、これらの機関は情報交換や調整機能を有しているにすぎず、国境を超える不正行為への対応には不十分であるとしている⁵²⁾。したがって、当該犯罪に対して捜査を行い、訴追をする権限を有する欧州検察局の創設が提案されているのである。ただし、訴追先は、各加盟国の国内裁判所となる（第27条）。

5.3. 諮問的意見

すでに確認した通り、本提案に対しては、経済社会委員会、地域委員会、欧州情報保護監督官からの意見が出ている。

三者とも、欧州検察局の創設提案自体には、歓迎（welcome）の意を表明しているが、それぞれの立場から、見直しも求めている。上記の論点と関連する部分を確認しておく。

経済社会委員会は、欧州検事任命の予備手続において、そのパネルを構成する専門家の人数を増やすべきとしている（意見1.6項）。その際に、経済社会委員会、地域委員会、EU基本権庁、会計検査院及びヨーロッパ法律家評議会（Council of Bars and Law Societies of Europe;CCBE）からそれぞれ代表1名を含むことを求めている。

また経済社会委員会は、EU運営条約第86条4項が定める欧州検察局の管轄権の拡大に対しては、「時期尚早」と述べ（意見1.3項）、慎重な態度を示している。

地域委員会は、各国の言語や法的な専門知識という利点に鑑み、少なくとも各国（各地域）から一人の欧州検察局への在籍を確保するよう修正を求める（意見16項）などの意見を表明している。

6. 結論

欧州検察局の構想は、EUが固有財源を有するという特別の背景のもと、直接的にはコルプス・ユリスによって生まれた。しかし当時、広く支持を得られるものではなかったといえる。その

ため、欧州委員会は、こうした不正行為への対応を、第一の柱の枠組み、及び第三の柱の枠組みにおいてそれぞれに可能な方策をとってきた。現時点では、欧州委員会の中に設置された OLAF が、当該問題を専門的に扱う機関として重要な役割を担っている。

2009年に発効したリスボン条約によって、基本条約上に「欧州検察局」の設立可能性が明記されるに至った。その対象犯罪は、第一の柱に淵源を有する「EUの財政的利益を侵害する罪」である。そして、2013年、欧州検察局規則提案が欧州委員会から出され立法手続きが開始した。欧州検察局創設のための手続きは、本稿で検討したように、特別立法手続きの下、EUの立法手続きにおいては特殊な手続きから構成されている。また、欧州委員会の提案の提出以降は、第2例目となるイエローカードの適用があった。諮問機関である経済社会委員会及び地域委員会からの意見、並びに欧州情報保護監督官からの意見は既に出されている。最終的な採択には欧州議会の同意、理事会での全会一致が必要となるが、今なお、慎重な議論が進められている。EU運営条約第86条は、より緊密な協力への発展可能性も明記しており、また同条4項の適用があるならば、管轄権拡大の可能性もあり、今後の動向が大変注目される。今後の展開において、いかなる結論にいたったとしても、本欧州検察局創設をめぐる議論は、刑事司法協力という文脈において、極めて重要な局面を示していると考えられる。

注

- 1) "Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office", COM (2013) 534 final, 17 July 2013.
- 2) "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust)", COM (2013) 535final, 17 July 2013.
- 3) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Better protection of the Union's financial interest: Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust", COM (2013) 532 final, 17 July 2013.
- 4) 本提案によれば、現ユーロジャスト "European Union's Judicial Cooperation Unit" は、新組織 "European Union Agency for Criminal Justice Cooperation" へと引き継がれる。その際、ユーロジャスト "Eurojust" という呼称は変わらずそのまま使用される。
- 5) M. Delmas-Marty and J.A.E. Vervaele (eds.), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, vol.1, Intersentia, 2000. コルプス・ユリスに関する邦語文献として、末道康之『フランス刑法の現状と欧州刑法の展望』（成文堂、2012）；高山佳奈子「EU刑事法大全の構築」刑法雑誌40巻2号（2001）281-285頁。
- 6) "Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) -"Yellow card"", Council of the European Union, 16624/13, 28 November 2013, p.2.
- 7) Valsamis Mitsilegas, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, 2009, pp.231-232.
- 8) EUの固有財源及び財政について、児玉昌己「EU予算」辰巳浅嗣（編著）『EU－欧州統合の現在－〔第3版〕』（創元社、2012）119-127頁。
- 9) "Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique

- des Communautés européennes”, (JO L 2, 2 janvier 1971).
- 10) “Treaty amending certain financial provisions of the treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council of the European Communities”, (OJ L 359, 31 December 1977).
 - 11) “Draft for a Treaty amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests of the Communities and the prosecution of infringements of the provisions of the said Treaties”, (OJ C 222, 22 September 1976).
 - 12) 欧州石炭鉄鋼共同体設立条約は、50年の期限を有しており、2002年に同条約は失効した。
 - 13) “Convention Drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities’ financial interests”, (OJ C316, 27 November 1995, p. 49). 本条約には、その後議定書が追加されている (protocols, (OJ C 313, 23 October 1996), (OJ C 221, 19 July 1997), (OJ C 151, 20 May 1997)). 本条約を紹介している邦語文献として、山本直「EU不正防止政策と欧州不正防止局」福田耕治 (編著) 『EU・欧州統合研究－リスボン条約以後の欧州ガバナンス』(成文堂、2009) 177-188頁。
 - 14) 第三の柱でとりうる措置としての「条約 (convention)」は、国際法上の条約と同様の性質を有し、各国の同意を必要とする (この手続きについては、浦川絃子「EU 刑事司法協力における単一令状制度の構築－双方罰性要件の新方式－」安江則子 (編著) 『EU とグローバル・ガバナンス－国際秩序形成におけるヨーロッパ的価値－』(法律文化社、2013) 159頁、注4及び注5.)。そのため、本条約は、2002年10月17日によりやく発効した。
 - 15) J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraude Office (OLAF): An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor’s Office*, Europa Law Publishing, 2011, p.16.
 - 16) 注(5)参照。
 - 17) “Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor”, COM (2001) 715 final, 11 December 2001, pp.5-6.
 - 18) *Ibid.*
 - 19) “COMMISSION DECISION of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)”, (1999/352/EC, ECSC, Euratom), (OJ L 136/20, 31 May 1999).
 - 20) OLAFに関する専門書として、J.F.H. Inghelram, *supra* note (15)。また、OLAFに関する邦語文献として、山本直、前掲注(13)。
 - 21) “COMMISSION DECISION of 27 September 2013 amending Decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom establishing the European Anti-fraud Office”, (2013/478/EU), (OJ L 257/19, 28 September 2013).
 - 22) “COMMISSION DECISION (EU) 2015/512 of 25 March 2015 amending Decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom establishing the European Anti-Fraud Office”, (OJ L 81/4, 26 March 2015).
 - 23) “REGULATION (EU, EURATOM) No 883/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) 1074/1999”, (OJ L 248/1, 18 September 2013).
 - 24) “Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms-The criminal protection of the Community’s financial interests: a European Prosecutor”, COM (2000) 608 final, 29 September 2000.
 - 25) “Green Paper”, *supra* note (17), p.6.
 - 26) “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community’s financial interests”, COM (2001) 272, 23 May 2001.
 - 27) “Green Paper”, *supra* note (17).
 - 28) Valsamis Mitsilegas, *supra* note (7), p.231.
 - 29) 英語版、スペイン語版、フランス語版を基に筆者仮訳。いずれも、EU公報 C326号(2012年10月26日)による。

- 30) 浦川絃子「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－」『立命館国際地域研究』第38号(2013)37-52頁。
- 31) 特別立法手続に関する一般的説明は、鷲江義勝「EUの政策決定過程」辰巳浅嗣(編著)『EU－欧州統合の現在－〔第3版〕』(創元社、2012)100頁。
- 32) この用語は、中西優美子教授が指摘しているように、英語版では、アムステルダム条約とニース条約で異なる用語が用いられているが、フランス語版では同じ用語が用いられている(中西優美子「EU条約およびEC条約におけるより緊密な協力制度－ニース条約によるより緊密な協力制度の改正を中心に－」『日本EU学会年報』22号(2002)126頁、注1。中西教授は、英・仏に加え、独語も確認されている。)。スペイン語版を確認したが、スペイン語版も同じ用語が用いられている。リスボン条約による改正では、英・西・仏とも同様の用語が引き継がれている。そのため、本稿では、当該用語を一貫して「より緊密な協力」(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)を参照)とする。
- 33) August Reinisch, *Essentials of EU Law*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2012, pp.52-54.
- 34) *Ibid.*
- 35) パッケージとして提出されているユーロジャスト改革規則提案は、通常立法手続による。
- 36) アムステルダム条約における、「より緊密な協力」の導入とその意義について、安江則子「アムステルダム条約におけるフレキシビリティ概念とEU統合の新局面」『政策科学』(立命館大学)5巻2号(1998年)19-27頁;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。
- 37) アムステルダム条約の時代及びニース条約の時代における、「より緊密な協力」の分析として、中西優美子、前掲注(32)、107-131頁。
- 38) Erica Szyszczak and Adam Cygan, *Understanding EU Law*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, 2008, p.21.
- 39) Rory Watson and Richard Corbett, "How Policies Are Made", Elizabeth Bomberg, John Peterson, and Richard Corbett, *The European Union: How does it work?*, 3rd ed., Oxford University Press, 2012, p.129.
- 40) 中西優美子『EU法』(新世社、2012)130頁。
- 41) アムステルダム条約からリスボン条約までのより緊密な協力の概説として、中西優美子、同書、129-132頁; Erica Szyszczak and Adam Cygan, *supra* note (38) pp.21-22.
- 42) 中西優美子、同書、131頁。
- 43) この手続の詳細は、鷲江義勝、前掲注(31)、101-103頁。
- 44) Council of the European Union, *supra* note (6), p2, p5.
- 45) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2", COM (2013) 851 final, 27 November 2013.
- 46) 経済社会委員会及び地域委員会の概説として、Charlie Jeffery and Carolyn Rowe, "Social and Regional Interests: the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", John Peterson and Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, 3rd ed., 2012, pp.359-381.
- 47) *Id.*, p.361.
- 48) *Id.*, p.362.
- 49) "Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office", COM (2013) 534 final, (OJ C 170, 5 June 2014). "Opinion of the Committee of the Regions-The Establishment of the European Public Prosecutor's Office", (OJ C 126, 26 April 2014).
- 50) 意見要旨: European Data Protection Supervisor, "Executive summary of the Opinion of the European Data Protection Supervisor on the package of legislative measures reforming Eurojust and setting up the European Public Prosecutor's Office (EPPO)", (OJ C 244, 26 July 2014).
- 51) "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law", COM (2012) 363final, 11 July 2012.

52) "Explanatory Memorandum", COM (2013) 534 final, *supra* note (1).

(本稿は2015年度国際地域研究所プロジェクト「欧州統合の学際的研究」の研究成果の一部である。)

