



ヨーロッパ統合と欧州連合内の 刑事司法に対するその影響

ヘルムート・ザッツガー

法科大学院教授 加藤 克佳 (訳)

Übersetzung

Helmut Satzger

Die europäische Integration und deren Einfluss auf die Strafrechtspflege
innerhalb der Europäischen Union

Übersetzer: Katsuyoshi Kato

目次

- A. はじめに
- B. 欧州刑法
- C. ヨーロッパ化された刑法
 - I. 中和化
 - II. EU法に合致する解釈
 - III. 刑法の調和
- D. 統一的な司法領域と相互承認の原則
- E. 新たな展開—欧州検察局—
- F. 刑事政策上の展望

[訳者あとがき]



ザッツガー教授

A. はじめに

伝統的に、各国にはそれぞれ独自の刑法と刑事訴訟法がある。これらの法領域の形成は、常にあらゆる国の主権（最狭義〔つまり、もっとも核心的部分〕）の一部であった。

ヨーロッパでは、第二次世界大戦後、これまでに例のない統合プロセスが始まっ

た。1957年に、欧州（経済）共同体が、今日の欧州連合（EU）の先駆けとして設立された。周知のように、EUは、今のところ（！）28の加盟国から構成されている。もっとも、イギリスは、いわゆる「ブレグジット（Brexit）」決定により、この1年以内にEUを離れる見込みとなっている。

EUは、次のような特徴を持つ：EUは独自の法秩序を備えたいわゆる超国家組織であるが、それがとりわけ2つの重要な帰結をもたらす。第1に、欧州法は、国内法との矛盾の際に優先権を有する（いわゆる適用優先権）。第2に、欧州法は、「直接適用が可能」である限り、直接に一つまり国内法を介さずに一欧州市民に権利を付与し又は義務を課することができる。その種の効力を有するのは、特に、規則（Verordnung）である。

これは、いわば連合の「法律」である。その他の欧州の法行為（いわゆる二次法）も同様に、直接に選挙された市民の代表で構成する欧州議会と、加盟国政府の代表により構成される欧州連合理事会との共同で採択される。しかし、規則その他の法行為の準備、並びに本質的な法政策的施策の決定は、事前に、EUの独立した機関である欧州委員会によって行われる。規則に加えて、指令（Richtlinie）（欧州連合運営条約〔以下、「運営条約」という〕288条3項を参照）は、刑法上も重要な役割を果たす。〔ただし、〕指令には、原則として直接的効力がない。指令に盛り込まれ、加盟国の立法者に宛てられた目標は、各国の立法者が国内法によってそれらを具体化することによりはじめて、EU市民に拘束力を持つものとなる。

刑法は当初、設立条約ではまったく言及されていなかった。当時の欧州共同体は、経済目標、特に統一的市場の創出のみを追求した。もっとも、内部市場ルールにはとりわけ4つの基本的自由（商品の自由な移動、人の自由な移動、サービスを提供する自由、資本の自由な移動）が含まれており、このルールによって、一間接的に、したがって僅かながらではあるが一刑法も既に早くから関係していたのである。

このような状況は、2009年に発効したリスボン条約によって大幅に変化した。「自由、安全、正義」の創設は、今や、EUの中心的な目標になっており、そこには、加盟国の刑法や刑事訴訟法も含まれる。なぜなら、EU加盟国内に統一の司法領域を創設し、国境を越えた刑事訴追を促進することを目指すものとされているからである。それゆえ、一定の範囲で加盟国の刑法や刑事訴訟法を調和させるために、一定の明示的な法的根拠が規定されている。さらに、新しい超国家的な刑事訴追機関として、欧州検察局が設立されることにもなっている。

B. 欧州刑法

今日既に「欧州刑法」が存在しているかどうかを検討するにあたり、まず、それが意味するところを明確にしなければならない。行政法の分野における一般的制裁について、EUには、かなり前から、特に欧州法に違反して行動した企業に課される課徴金の制度がある。2018年7月に、EU委員会は、個々の企業に対してこれまでで最も高額な課徴金を課した。すなわち、市場を支配する立場を利用したことに対し、43億円の制裁を加えたのである。

これに対し、刑法固有の分野では、「欧州刑法」はまだ存在していない。しかし、リスボン条約以来、ある規定、つまり運営条約325条4項が修正されており、一少なくとも私の見解と現在支配的な見解では、これに基づいて、欧州連合の財政に被害を与える詐欺に対処すべき犯罪構成要件を設けることは可能になっている。EUがそのような規定を定めることになれば、それは真の超国家的構成要件であり、それに基づいてEU市民が直接に有罪判決を受ける可能性が生じる。かくして、それは、真のEU刑法のスタートとなることであろう。もっとも、今のところ、これはまだ「将来の課題」にとどまっている！

C. ヨーロッパ化された刑法

したがって、「欧州刑法」と言われるとき、それは、通常、加盟国の国内刑法が制定され適用される際に、EU法の影響を大きく受けるという現象が想定されている。

I. 中和化

EU法秩序の超国家的性格からは、例えば、ドイツの処罰規定がある行為を犯罪としているが、しかし、その行為が欧州の基本的自由その他のEU法の規定によって明白に許されているものである場合、その行為を行った市民が刑事責任を問われてはならない、という結論になる。〔この例では、〕EU法が—その適用優先権のゆえに—〔国内法に〕優先するのである。これを指して、国内の犯罪構成要件はEU法によって「中和化される」と言われる。例えば、ある国内法が国内基準を満たさない製品表示を処罰しているが、EUがこれと異なる直接適用可能な表示基準を定めており、それが生産者に有利な内容のものである場合、生産者を国内法で処罰することはできない。その者は、自分は優先適用される欧州法に従って行為したと主張することができる。刑法理論上、このことは、国内刑法の構成要件は適用できな

い、ということの意味する。当該行為は構成要件に該当しないのであって、EU法は、ただの正当化事由にとどまらないのである。

Ⅱ. EU法に合致する解釈

このような帰結は、国内法が完全に無効とされる強力な効果を持つものであるが、それは、国内の処罰規定をそれが（今なお）欧州法に適合するように解釈することによって、回避することができる。このような手法が—国内法の解釈上の限界（特に刑法の罪刑法定主義）を超えることなく—可能であるという場合には、国内の裁判官は、そのような解釈が以前の〔国内の〕判例に反するとしても、このいわばEU法に合致する解釈を選択しなければならない。

Ⅲ. 刑法の調和

1. ヨーロッパ化はまた、そして特に、国内の刑事立法（者）に関わる。この発展の始まりは、「ギリシャ・トウモロコシ・スキヤンダル」に係る1989年の欧州司法裁判所による重大な判決において、既に強調されていた。欧州裁判所は、この判決において、ヨーロッパ法違反を国内法に対する同様の違反に対するのと同様に、実体法及び手続法の規定に従って処罰することを、各加盟国に義務付けた。ただし、制裁は、いかなる場合も「効果的で、比例しており、威嚇的」でなければならない、とされた。この最低限度の制裁〔要求〕は、たしかに、加盟国に対して、自動的に刑事罰を導入することを義務付けるものではないが、しかし、加盟国が同様の違反について国内刑法で右基準を下回って処罰している場合や、または、法益侵害の態様と重大性に鑑みて非刑罰的制裁では最低限の制裁要求に見合わないという場合には、刑法へ舵を切ることが間接的に義務付けられることになるのである。

2. リスボン条約以後、欧州連合運営条約に、2つの全く異なる分野について、実体法の調和のための法的基礎が規定されている。

第1に、特に重大な国境を越える犯罪、例えば、テロ、人身売買、組織犯罪についてである（運営条約83条1項）。

このような法的基礎に基づいて発せられた調和措置の具体例には、例えば、EUの財政的利益に損害を与える犯罪に関する指令や、人身売買に関する指令などがある。

第2に、運営条約83条2項は、刑法の調和のための法的基礎を含むが、それは、EUが既に刑法以外の法規定を調和させており、刑罰がその通用のために「不可欠」である全ての分野を対象とする。例えば、環境法の分野がこれに当たる。

この問題の指令についての具体例はまだないが、この問題に関連する、不法滞在中の第三人〔非EU市民〕を雇用した者に対する制裁と措置に関する最低基準に関する指令が存在する。

運営条約83条のこのような厳格な条件の下で、EUは、国内刑法の最低基準を指令の形で課することができる。その場合、当該指令は、国内刑法に具体化されなければならない。その他にも注目すべき点として、処罰規定に伴う法定刑についても同様である。しかし、これまでのところ、EU立法者は、この刑法を調和化させる権限を、とくに、いわゆる「最小限の最高刑」を提示すること、すなわち、指令において国内の犯罪構成要件に定められた刑の上限が最低でもどれ程のものでなければならないかを規定するという権能を使って、刑罰を調和させてきた。もっとも、〔EU立法者の〕このような態度は、〔今なお〕一貫せず、〔それゆえ単なる〕象徴的な統一をもたらしたにとどまり、依然として〔各国間で〕国内法制度が様々に異なったままである点を考慮しないものとなっている。そのため、私が創設に関わった国際的な研究者グループである「欧州刑事政策イニシアティブ」は、友人である加藤教授の協力をも得て、加盟国からなるヨーロッパの犯罪カテゴリに基づいて、代案モデルを起草した。これは、今年終わり頃に公刊される予定である。これによって、これまでの弱点が大幅に回避されることであろう。

3. もっとも、運営条約83条は、刑法が依然としてEUの文脈において特別な役割を引き受けていることも、きわめて明確に示している。リスボン条約が結ばれる前は、刑法的に重要な法行為〔立法活動〕は、常に全会一致でしか可決することはできなかった。〔しかし、〕リスボン条約後は、この事情は根本的に変化したのである—今やこの領域でもまた、原則として多数決原理が妥当している。すなわち、原則として一加盟国が反対しても投票で負ける可能性があるのである。たとえ一加盟国が刑法の領域での調和に反対しても、調和のための指令を採択し、一賛成反対を問わず、すべての加盟国を拘束するものとして一発効させることができるのである。しかし、加盟国は、その主権を完全に放棄することを欲しなかった。それゆえ、リスボン条約後も、運営条約83条3項に—また、刑事訴訟法の調和との関係では82条3項にも同じ文言で—いわゆる「緊急ブレーキ」規定が存在している。ある国が〔EUにより〕意図された調和によってその「刑法秩序の根本的な側面」が害されてしまうことになる主張した場合には、その国は、自国はその法の調和に拘束されないものとすることができる。しかし、その国は、他の国々が相互の関係において調和を実施することを妨げることはできない（いわゆる共同作業の優越）。しかし、

これまでのところ、その種の「国内刑法秩序の根本的な側面」とはどういったものであるのかは、明らかになっていない。これまでのところ、とりわけ、責任主義が議論の対象になっている。さらに重要なのが、誰がこの緊急ブレーキを作動させる権限を判断するのかという、手続的な問題である。私見によれば、それぞれの加盟国においてまさに刑法の領域における「国家の独自性」を維持する可能性が認められるというのであれば、その加盟国には、広い判断裁量が認められなければならない。しかし、その限界は、一濫用を阻止するために一事後審査が可能でなければならない。その点で唯一有効であるのは、欧州裁判所の審査権限であろう。

D. 統一的な司法領域と相互承認の原則

前述した自由、安全、正義の統一された領域を実現するために、現在ではとくに、刑事訴訟法の分野における法行為に焦点が当てられている。厳密に言うと、主として、司法共助法の根本的な改革が問題となっている。なぜなら、そのような改革が、各加盟国の間で実体刑法・手続刑法に大きな偏差があるにも関わらず、国境を越えての効果的な刑事訴追を行えるようにするために重要だからである。例えば、最近の重要な法行為の1つとして、加盟国間の〔犯人〕移送手続を事実上廃止し、それをいわゆる「欧州逮捕状」に置き換えたことが挙げられる。これによって、「相罰性」など司法共助の伝統的な条件が、大幅に廃止されることになった。加盟国政府の関与は、手続を遅延させるものとなるが、そのようなものは、現在の純粋な司法上の手続においては、もはや必要でない。手続法に関して、いわゆる「相互承認の原則」は、現在重要なものとして援用されている。この原則によると、ある加盟国で合法的に下された司法判断は、他の全ての加盟国でも合法的なものとして承認され、執行されなければならない。その際、実体刑法も含めて刑事司法制度がEU各国の間で依然として著しく異なって形成されていることは問題ではない。可能な限りスムーズな相互承認を確保するための条件は、加盟国の間でそれぞれの刑事司法制度に対する「相互信頼」が存在することである。このことは、「欧州逮捕状」について言うと、例えば、ポーランドでドイツに居住するドイツ人に対する刑事手続を行うこととなり、ポーランドの裁判官がこのドイツ人に対して「欧州逮捕状」を発付した場合には、ドイツ当局は当該ドイツ人をポーランドに引き渡さなければならないのであって、一僅かな例外を除いて一同人はドイツでこれに対して法的に防御することはできない、ということの意味する。同人に対する法的保護は、原則としてポーランドにおいて、現地でも有効な法の下でのみ与えられる。このような方法

は、明らかに、伝統的な一外交的方法に依拠し、非常に時間のかかる一司法共助よりもはるかに効果的なものである。しかし、被告人は、場合によっては重要な法的保護の可能性を失わされることにもなる。また、被告人は、外国の法制度と、たいへいはその者にとってなじみのない外国語に対処すべきことを求められる。前述の例で言えば、〔現地に引致された〕ドイツ人は、ポーランドの裁判所で、ポーランド語で、〔しかも〕ポーランドの刑事訴訟法に従って行われる手続において、ポーランド刑法に基づいた公訴事実に対して防御しなければならないのである。〔ただし、〕法治国家として著しい欠落を生じさせないように、一遅ればせながらではあるが—一定の緩和を図る努力がなされている。もっとも、この点に関して、既に条約には、一運営条約83条の文脈で前述したとおり—加盟国が自国の刑法秩序の基本的側面に関わるとみるべき場合に備えて、緊急ブレーキが置かれている。

- さしあたり、条約は、刑事訴訟法の側面においても、指令により国内（保護）規定の最小限の統一を図る可能性を規定している（運営条約82条）。EUは、この機会を少なくとも端緒において使用し、これによって、およそ基本的な被疑者・被告人の権利が相互承認に基づく法行為の適用の際に損なわれることのないようにしている。欧州逮捕状を伴う手続にも関連する最近の立法の重要な例としては、被疑者・被告人に対して通訳人の提供と翻訳を求める権利、自己の権利について教示を受け、被疑事実〔公訴事実〕について告知を受ける権利、そして、刑事手続において法的援助を求める権利を保障する指令が挙げられよう。

- 前述した実体刑法の分野における調和の可能性も、相互承認の原則と無関係ではない。むしろ、実体法の調和には、相互承認に役立つ性質がある。法秩序相互の間での相違が小さくなるにつれて、国は、自らがコントロールをすることがなくても他の国の判決を承認することがより容易になる。〔加盟国間での〕実体法の接近化は、相互承認が機能的なものとなるための基盤となる相互信頼をより強く基礎付けるものとなるのである。

- それにもかかわらず、相互承認原則を基礎とした無制約の刑事訴追は機能しないことが明らかとなった。そこで、例えば欧州司法裁判所は、2016年4月に、被告人が送られるべき国の〔刑事施設における〕拘禁状態が、承認された人権を侵害するという具体的な危険がある場合には、欧州逮捕状の執行を例外的に延期することも許されると判決した。この点に、相互承認の原則とは一線を画する態度が見て取れる。同様に、ドイツ連邦憲法裁判所も、その少し前に、憲法上保障された人間の尊厳の表れである刑法の責任主義が損なわれた場合に、一定の留保を示した。私た

ちの研究グループである欧州刑事政策イニシアティブが以前から欧州刑事手続に関する宣言で呼びかけているように、相互承認の原則は、明示的又は暗示的な「公序」の留保によって限定されなければならない。現在の展開は、〔我々の〕こうした主張が正しく、かつ適時なものであることを証明している。

- しかし、相互承認原則からのもより被疑者・被告人に有利となる—したがって歓迎すべき—帰結は、特別な考慮に値する。なぜなら、これは、実務上も非常に重要なものだからである。すなわち、ヨーロッパ全域に通用する「一事不再理」の原則であり、これは、EU基本権憲章50条並びにシェンゲン国境規則54条に定められている。何人も、EUのある国で裁判を受けた場合には、同一の行為によって再度EUの別国の裁判所で審判されることはない。ただし、—前の裁判が有罪判決の場合には—一刑が執行されたか、又はまさに執行されていることが条件となる。つまり、これは、EU全域に及ぶ刑事判決の確定効という意味を持つのである。この—欧州人権裁判所からも広く解釈されている—保障の背景は、有罪判決を受けた者にも、そしてまさにそのような者にこそ、移動の自由をできる限り広く保障することである。被告人は、〔いったん〕刑に服した後は、再び制限を受けることなく、かつ、さらなる刑事手続をおそれることなく、ヨーロッパを自由に移動できるのでなければならない。

E. 新たな展開—欧州検察局—

最後に、全く新しい展開を簡単に紹介しておこう。リスボン条約によって導入された運営条約86条に基づき、加盟国は最近、欧州検察局の基礎を築いた。これは、EUの新たな超国家的な刑事訴追機関であり、一少なくとも当初は—EUの財政的利益に対する犯罪を訴追するためにのみ活動する機関である。同時に、欧州検察官の権限の範囲におかれる犯罪—例えば、EUに対する詐欺罪など—も、指令によって調和された。欧州検察局はルクセンブルクに拠点を置き、全ての加盟国から検察官を派遣して構成される機関であるが、そこに派遣された欧州検察官の任務は、それぞれの国内で証拠を収集すること、起訴を準備し、自身が選択する裁判所に現地の国内刑事訴訟法に従って起訴すること、そして、国内裁判所の公判に出廷することとなる。証拠評価〔事実認定〕及び判決については、国内裁判官が自国の訴訟法に従って行う。もっとも、欧州検察官にはどの加盟国で訴追するかを選択することについてかなりの裁量が与えられている点には、批判がないわけではない。この点は、—一般的には、EUにおける管轄衝突の解決をどうするかと同じく—一刑罰の要件と

法定刑，並びに訴訟上の条件にかなりの相違があるために，規制と改善が必要である。欧州検察局が立ち上げられて稼働するまでには，おそらく2020年までかかるだろう。また，欧州検察局には，既に先天的な欠陥がある。すなわち，全ての加盟国が参加しているわけではないので，新しい刑事訴追機関は，現段階では6つの加盟国（アイルランド，スウェーデン，ポーランド，ハンガリー，デンマーク，そして間もなくEUを脱退するイギリス）の領土を管轄するものではない。このことは，欧州検察局の力を弱め，多くの派生問題を提起するものとなるであろう。

F. 刑事政策上の展望

ヨーロッパの刑事政策は，現在，一定の岐路に立たされている。ヨーロッパの刑事政策は，今世紀の初めに大いに弾みを付けて出発したのであったが，それは批判の余地のないものとはいえず，とりわけ，イギリスのEU脱退（「ブレグジット」）や一部の加盟国政府で増大する敵意（反EU化）によって，停滞しているように思われる。

また，相互承認の原則は，少なくとも当初は賞賛されるべき試みとして（それが後に行われたものであるとしても），関係者の権利を指令によって強化することが図られたにもかかわらず，法治国家として水準に明らかな空洞化をもたらした。今の時点で見ると，このような事態は，欧州の基本的権利の保護範囲を広げる良い機会であり，それは，「公序」条項を通じて最も効果的に実施されるべきものである。もちろん，このような手法は，相互承認の原則から離れるものとなる。しかし，この原則はもともと，EUにおいて，自由貿易のために展開されたものである。つまり，ある加盟国で合法的に市場に出すことのできる製品は，他の国によっても市場に出すことができるものと承認されなければならない，ということである。そして，そのような要請は，ますます高まっている。しかし，人間はモノではなく，また，そのようにモノとして扱われてはならない存在なのである！

〔訳者あとがき〕

以上は，ドイツ連邦共和国・ミュンヘン大学のヘルムート・ザッツガー教授（*Prof. Dr. Helmut Satzger*）の論文「ヨーロッパ統合と欧州連合内の刑事司法に対するその影響（*Die europäische Integration und deren Einfluss auf die Strafrechtspflege innerhalb der Europäischen Union*）」の邦訳である。これに基づいて，2018年5月30日に，専修大学法学部主催で「学術講演会」が開催された。

本稿では、EUの仕組みや法制度の紹介とともに、刑事司法の統一に向けた問題点や新たな取組みまで検討されている。講演会は、多数の参加者を得て盛況裡に行われた。教授に感謝申し上げるのはいうまでもないが、講演会開催にご協力くださった関係者各位、特に、主催者である法学部の森川幸一学部長をはじめとする先生方、講演会実施のための種々の準備とともに司会をしてくださった森住信人准教授にも御礼を申し上げます。

著者は、現在、ドイツ連邦共和国・ミュンヘン大学（正式名は、ルートヴィヒ・マキシミリアン大学〔Ludwig-Maximilians-Universität München. LMU München〕）法学部の教授であり、ドイツ国内はもとより、国際的にも大いに活躍している。教授の履歴や研究業績等の詳細については、講座ウェブサイト（<http://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/index.html>）等を参照されたい。1986年から1992年までパッサウ大学で法学及び専門外国語（英語、仏語、スペイン語）を学び、その間、1990年から91年には、後に学問・研究上の師となるヴェルナー・ボイルケ教授（パッサウ大学法学部）の教育助手を務めた。1992年に第1次国家司法試験に合格、同年から93年に同教授の学術助手を務め、その間に法学博士の学位を取得した（論文テーマは、『入札詐欺—公示手続に際しての操縦の詐欺としての可罰性の研究（Der Submissionbetrug – Eine Untersuchung zur Strafbarkeit von Manipulationen bei Ausschreibungsverfahren als Betrug）』（Verlag Duncker und Humblot, 1994）である）。1993年から95年までの、ベルリンなどでの司法修習を経て、95年に第2次国家試験に合格、その後、2000年までボイルケ教授の下で研究助手を務め、同年、教授資格（刑法、刑事訴訟法、国際刑法及びヨーロッパ法）を取得した（論文テーマは、『刑法のヨーロッパ化（Die Europäisierung des Strafrecht）』（Carl Heymanns Verlag, 2001）である）。2001年にブツェリウス・ロー・スクール（ハンブルク）教授に就任、2002年にアウクスブルク大学法学部に移籍、さらに2004年に、クラウス・ロクシン教授—ウルリッヒ・ズイーバー教授と続いた伝統ある刑事法講座の後任者として、ミュンヘン大学法学部からの招聘を受け、現在に至っている（ドイツ・ヨーロッパ・国際刑法・刑事訴訟法並びに経済刑法講座）。外国語の語学力に大変秀でており、ヨーロッパ以外の諸国との学術交流にも積極的で、2008年にはアルゼンチン・カソリック大学（アルゼンチン・ブエノスアイレス）、2009年にはタルカ大学（チリ・サンディエゴ）の客員教授を務めるなどした。このほか、2006年からドイツ法曹大会常任理事会理事（なお、2004年同大会では、刑事法部門の意見書の執筆を担当した。『刑事捜査手続の改革の好機と危機（Chancen und

Risiken einer Reform des strafrechtlichen Ermittlungsverfahren: Gutachten C für den 65. Deutschen Juristentag』(Verlag C.H.Beck, 2004)), 2012年から欧州刑事政策欧州連合委員会・専門家委員会委員, 2013年からドイツ語圏刑法学者会議(ドイツ刑法学会)会長などの重職にもあり, あわせて, 『法学教育JURA (Juristische Ausbildung)』, 『新刑法雑誌 NSTZ (Neue Zeitschrift für Strafrecht)』, 『ヨーロッパ刑法雑誌 EuCLR (European Criminal Law Review)』の共同編集者を務めるなど, 刮目に値する精力的な活動を行っている。

日本には, 学術交流のため2006年, 2009年に続く3度目の訪問であり, 講演会や研究会を通じて日本の刑事法学研究者との交流を進めている。このたびは, 日本刑法学会にも招聘され, 講演を行い, これにより, 同会名誉会員の称号を与えられている。ヨーロッパなどの諸外国のほか, 日本やアジアからの研究者の受入れや学術交流にも積極的であり, 日本をはじめとするアジア諸国刑事法学の良き理解者でもあるといえよう。

