

欧州弁護士会評議会(CCBE)のマニフェスト『ヨーロッパに合った司法』

明治学院大学専任講師

中村 良隆 ● Nakamura, Yoshitaka

はじめに

2009年6月に行われた欧州議会の選挙と、その後の欧州委員会の任期満了に伴う再編をにらんで、欧州弁護士会評議会(Conseil des barreaux européen/Council of Bars and Law Societies of Europe: CCBE) (以下、「CCBE」とする。)は、同年3月に『ヨーロッパに合った司法(The Right Kind of Justice for Europe)』と題するマニフェスト(基本方針)を公表した¹⁾。このマニフェストは、「司法セクターにおける政策の整合性および一貫性を確保し、特に基本的人権と安全保障との正しいバランスをとることに注意を払うべきである」というCCBEの考えを欧州議会議員をはじめとする政策決定者に訴える意図で作られたものである²⁾。本稿では、マニフェストの内容とその後の展開、特にCCBEの主張がどれほど欧州委員会の意思決定に反映されているかどうかについて見ていきたい。

マニフェストの内容

本マニフェストは以下の4つの提言からなる。

(1) 欧州委員会に、司法のみを担当する総局(DG Justice)を置くこと³⁾。

「司法は、欧州連合がその基盤とする価値の一つであり、欧州連合の機関の活動が増えてきている分野でもある。司法がなければ法の支配も民主主義も存在せず、ともに構成された社会においては不可欠の要素として適切に考慮されなければならない。また、発効予定のリスポン条約が刑事・民事における司法共助を重視し、司法アクセスを容易にする措置をとる目的を定めていることから、司法に取り組むことは一層重要となる。

現在、司法に関する問題は、基本的に司法・自由・安全総局(DG Justice, Freedom and Security)の所管となっており、他の総局が責任

を負う場合もある。しかし、司法と安全保障などの内務とでは利益が相反する場合もあり、それぞれ別の部局(departments)がこれを担うべきである。他の総局が2次的に責任を負う場合であっても、司法の問題すべてを扱う部局が存在することが、ヨーロッパ規模の立法の一貫性を確保する上でも最善の方法である。また、それはほとんどの加盟国が従っている三権分立の原理にも合致する。」

(2) 依頼人・弁護人間の秘匿特権を保障すること。

「弁護士は基本的人権、自由自律および法の支配の原理の擁護者である。従って弁護士は、民主社会の不可欠の基盤を支えているのである。誰でも、依頼人が弁護人に話したことは秘密であるという前提で得られる助言を求めて弁護士に相談する権利がある。この権利は基本的権利および自由の一部をなし、法の支配の原理に由来するものであり、司法の運用の利益および国家の一般的な利益に適うものである。

この権利を否定することは、被告人の諸権利を著しく侵害することになる。CCBEは過去にマネーロンダリング(資金洗浄)対策についての欧州委員会に対する数々の意見書、企業内弁護士の権利に関する Akzo Nobel 事件の欧州司法裁判所への上訴⁴⁾、およびデータ保全指令(Data Retention Directive)⁵⁾ の立法過程でそのような危険を一貫して指摘し続けてきている。加盟各国は、欧州人権条約から生ずる、弁護人と依頼人との間の関係の秘密を守る法的義務を負っている。たとえマネーロンダリング防止のためであっても、この保障は裁量に委ねられてはいない。

依頼人と弁護人との関係を守ることは、弁護士の利益を守ろうというのではなく、依頼人の権利および司法の運用一般を守ることである。このために我々は、欧州連合の政治指導者が、弁護士の職業上の秘密を守る義務を無制限に保護することの公益における重要性を理解することは最も重要であると考えているのである。」

(3)すべての加盟国において、被疑者および被告人の最低限の手続的権利を保障すること。

「2004年11月5日に採択された、現行のハーグ5ヶ年計画(Hague programme)は、『司法共助の基盤となる相互承認をさらに実現していくことには、加盟各国の現行の保障の程度の調査と各国の法伝統の尊重に基づく、刑事手続における共通基準の発展が含まれる』と規定している。

このような重要な問題について、1999年のタンペレ欧州理事会の議長総括以降、進展が見られないことは大いに遺憾である。その上、2001年にヨーロッパ逮捕状⁶⁾の提案が採択されて以降、

この分野での提案が欧州議会により求められてきているのである。ヨーロッパ規模で訴追側の権限と防御側の権利に不均衡が存在することは、相互承認の原理に対する信頼を掘り崩すものである。CCBEは委員会および議会に対し、この問題をそれにふさわしい注意と緊急性をもって再び取り上げ、推進するように促すものである。

ヨーロッパ共通の最低限の手続的権利には、

- ①公判および公判前の双方の段階において法的助言を受けられること、②無償での翻訳および通訳、③手続を理解できない、または手続についていけない者が適当な配慮を受けること、④連絡をとる

1) <http://ccbe.ntc.be/index.php?id=330&L=0>

2) CCBE, European lawyers publish a manifesto for 'the right kind of justice for Europe' (Press Release), Mar. 3, 2009, http://ccbe.ntc.be/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_pr_0109pdf1_1236084031.pdf

3) 総局(Directorate General: DG)とは、欧州委員会の事務局の部局のうち主要なものをいい、各国の中央省庁に相当する。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/iinkai_g.html

4) Akzo Nobel and Akcros Chemicals v Commission (Case C-550/07P)においては、依頼人・弁護人間の秘匿特権が企業内弁護士と依頼人との間の通信にも及ぶかが争われた。欧州第一審裁判所は2007年9月17日、これを否定する判決を出したため、欧州裁判所に上訴がなされていた。CCBEや各国の弁護士会の擁護にもかかわらず、2010年4月29日、ココット法務官(Attorney General Kokott)は、「企業内弁護士は、その雇用者(である会社)に経済的に完全に従属しているのが普通であり、外部の弁護士よりも会社から引き受ける仕事や会社の方針に強い一体性を示している」ために、「雇用者が企業内弁護士の助言が独立かつ秘匿特権の保障を受けると期待しているとは到底考えられない」と述べ、企業内弁護士の秘匿特権を否定する意見を出した。判決は今年中に下される見通し。Douglas Peden, *In-house Privilege: Kokott's Akzo Opinion Is Unwelcome*, May 5, 2010, <http://www.cdr-news.com/>; Neil A. Baylis, Vanessa C. Edwards, Robert V. Hadley, Scott S. Megregian, Wilhelm Hartung, & Rachel Stephens, *Akzo Nobel In-House Lawyer Privilege Case: Attorney General's Opinion Handed Down*, May 10, 2010, <http://www.klgates.com/newsstand/detail.aspx?publication=6400>

5) テロ対策のための司法共助の一環として、欧州議会および欧州連合理事会は2006年3月15日にデータ保全指令(2006/24/EC, 2006 OJ(L 105)54)を制定した。加盟国の通信事業者は、電気通信のデータを、一定期間(6ヶ月から2年間の間で各国が自由に定めてよい)保全しなければならない。通信データには、電話やEメールの発信時刻や通話時間、発信人および受取人を特定するのに必要な情報が含まれる。保全された情報は加盟国の警察が利用できるようにしなければならない。ヨーロッパ各国においては、アメリカ合衆国とは異なり、課金のために用済みとなった通信データは、削除することが法律により定められていた。そこで、証拠破壊を防ぐためにこのような指令を制定することが必要となったのである。Francesca Bignami, *Privacy and Law Enforcement in the European Union: The Data Retention Directive*, 8 Chi. J. Int'l L. 233, 238 (2007).

この指令に対しては各国の人権団体からの反発も強く、ドイツでは違憲訴訟も提起されている。European Digital Rights, *Civil Liberties Groups Ask EU to Repeal Data Retention Directive*, Dec. 2, 2009, <http://www.edri.org/>; *German Constitutional Court Held Hearing on Data Retention*, Dec. 16, 2009.

6) ヨーロッパ統一に伴う司法共助の簡素化のために、欧州連合理事会は、2002年6月23日にヨーロッパ逮捕状に関する枠組み決定(2002 OJ(L 190)1)を制定した。逮捕状を請求する国の法律により最高刑が12ヶ月以上の自由刑および自由を剥奪する処分を科される行為に対して、または、有罪判決もしくは保安処分が言い渡されるときには4ヶ月以上の期間で言い渡された有罪判決に対して逮捕状を請求することができる。組織犯罪、テロ、人身売買、児童の性的虐待および児童ポルノ、麻薬・覚せい剤の取引等32種類の犯罪については双罰主義が放棄されており、また、自国民であっても引渡の対象となる。これにより、加盟国においては従来の犯罪人引渡手続が廃止され、各国政府による政治的承認が不要となった。加盟国の一つで適正な手続に従って権限を有する機関の下した法的決定は、欧州連合の領域内において完全かつ直接の効果を持つ、という相互承認の原則を具体化したものとされる。末道康之「ヨーロッパ刑事法の動向」南山大学ヨーロッパ研究センター報11号15頁(2002年)；「欧州憲法条約と刑事司法協力」同誌12号71頁(2004年)参照。

権利、特に外国人の事件において領事当局と連絡をとる権利、ならびに⑤被疑者に対する権利の告知(「権利書面(Letter of Rights)」を交付することによる)が含まれる。」

(4) テロ対策および組織犯罪対策立法において、自由と安全保障との適正なバランスをとること。

「CCBEはテロリズムおよびいかなる形の暴力についてもこれを非難する。国内、ヨーロッパ、および国際レベルで固い決意と法の支配を通じて、テロを防止し、これと闘っていかなくてはならない。CCBEは同時に、民主社会の基盤である基本的人権、自由および法の支配を維持・推進することがすべての政府の義務であるということを強調したい。こうした基本的価値を掘り崩すことは、民主主義を最も非人間的な方法で破壊しようと企む者(テロリスト)の望む方向性に進むことになるのである。

公衆の安全を確保しつつ、人権および市民的自由を保障することは、バランスをとることが困難な場合もある。しかしながら、安全保障と人権は共存しうるのであり、それらはテロを防止しこれと闘うのに絶対的に必要なのである。適当なバランスがとれていない例としては、ヨーロッパ逮捕状が異例の速さで導入されたにもかかわらず、最低限の手続的権利の保障がなされていないことが挙げられる。

この主題については、欧州議会、欧州評議会、国連安全保障理事会、国連総会などさまざまな国際的な場での発議や宣言において、いずれも正統な国内の安全保障上の懸念と基本的自由の保障の適正なバランスをとることの必要性が強調されている。欧州人権条約はヨーロッパにおいて適当なバランスを維持するために効率的かつ適正な枠組みである。条約および法理論の双方が法の支配およびヨーロッパの人権保障制度を維持・発展させ

るのに役立っている。CCBEは、市民の権利を掘り崩す新たな立法を導入するのではなく、政治的支持を強化していくことを含め、現行のヨーロッパの制度の運用を改善していく努力を完全に支持する。」

その後の展開：ストックホルム5ヶ年計画とCCBEの提言書

欧州議会選挙後、議長国スウェーデンの下で、欧州連合の司法・内務分野に関する新たな5ヶ年計画が策定されることになった。これは、1999年のタンペレ欧州理事会で司法・内務が「自由、安全および正義の領域(area of freedom, security and justice: AFSJ)」と位置づけられたいわゆるタンペレ・プログラム、2004年にハーグで策定された5ヶ年計画(「ハーグ・プログラム」)に次ぐもので、2009年7月15日から17日までのストックホルムにおける各国閣僚の非公式会談にはじまり、2009年から2014年までの司法・内務政策における協力のための計画が話し合われたことから、「ストックホルム・プログラム(Stockholm programme)」と呼ばれる⁷⁾。

欧州委員会は7月10日に近年の司法・内務に関する取り組みと将来の優先事項をまとめた2つの委員会報告書(communications)を採択した⁸⁾。これらには、①市民の権利保障の推進、②司法アクセス、③警察・法執行の面でのヨーロッパ各国の協力、④移民・難民の点での非加盟国も含む協力という4つの目標、および①欧州連合におけるよりよいデータ保護のしくみの導入、②加盟国間で他国の判決を自国で執行する場合の中間手続の廃止、③警察官の交換プログラムの設立と既存の裁判官および裁判所職員の交換プログラムの改善、④刑事事件における手続的保障の強化、など10の具体策が含まれている。

7) The Swedish Presidency of the EU, A More Secure and Open Europe 2, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.5783!menu/standard/file/ju_ordfbroschyr_eng_webb.pdf

8) European Commission, Communication from the European Parliament and Council: An Area of Freedom, Security and Justice Serving the Citizen, COM(2009)262 final, http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/Programme%20Stockholm-%20EN-%20COM%202009-262.pdf

この委員会報告に対してCCBEはさらに10月16日付で意見書を提出した⁹⁾。この意見書は基本的には3月のマニフェストの問題意識を共有して書かれており、マニフェストの4項目のほか、司法のIT化(E-Justice)、法律行為の相互承認、刑事弁護士のネットワーク作り、ヨーロッパ規模での研修、法律扶助についても触れられている。

CCBEの提言のうち、被疑者・被告人の手続的権利については一定程度の進展がみられた。2009年5月、欧州評議会は被告人の権利に関する加盟各国の調査を行うことを決定した¹⁰⁾。各国は2010年8月までに、被告人の権利について「素人でも容易に理解できるような平易かつ明確な言葉で」記述した調査票を欧州評議会に送付することになっている。最低限の権利保障については、CCBEが主張した一括導入ではなく、一つずつ漸進的に導入する手法がとられることが決まった。刑事法委員会は今後5、6年をかけて提案を行う予定である。当面検討の対象となる権利は次の通りで、ほぼCCBEの提言が反映されたものとみてよい¹¹⁾。

①通訳および翻訳

②権利の告知および訴追内容の告知

③法律相談および法律扶助

④親類、雇用主、および領事当局者と連絡をとること

⑤特に弱い立場に置かれている被疑者または被告人のための特別の権利保障

他方で、司法総局の新設や、依頼人・弁護人間の秘匿特権については、これまでのところ先送りにされているようである。2010年4月には、計画実行の責任主体や、実行年次を明記した詳細な

行動計画書が公表されたが¹²⁾、上記2項目については特に触れられていない。

まとめ

司法の問題について、マーストリヒト条約ではいわゆる「第3の柱」に位置づけられ、欧州議会、欧州委員会、欧州司法裁判所に与えられた権限はきわめて限定的なものとされていたが、1999年発効のアムステルダム条約は刑事に関する司法・警察協力を「第1の柱」の移民政策と合わせて「自由、安全および正義の領域」の概念を生み出し、2009年12月に発効したリスボン条約は3つの柱の区別を廃止した。このような流れから、(イギリスの留保のような例外はあるとしても)司法政策に関して欧州連合の機関が持つ決定権は大きくなる一方であるといえる。ヨーロッパ統合と統一市場の創出により国境検問が廃止され、犯罪者が容易に国境を越えることができるようになったことから、テロ対策や組織犯罪対策のために捜査活動も国境を越えられるようにする必要があるからである。しかし他方で、被疑者・被告人の最低限の権利を保障しなければ、最も要件のゆるい国から電気通信の傍受を行うといった「裁判地漁り」のような問題が生ずるおそれがあることが指摘されている¹³⁾。ヨーロッパ規模での司法制度・刑事法の統一が今後どの程度進むのか、それは現在の欧州議会・欧州連合理事会の指令に基づく加盟国の法律の調和作業(harmonization)からヨーロッパの統一刑事法典、あるいは模範刑事法典の制定へと進むのであろうか。かつてアメリカ合衆国で起こった「刑事法の連邦法化」とも比較しつつ、興味深く見守りたいと思う。

9) The Stockholm Programme(2010 to 2014)on the further development of the Union's "area of freedom, security and justice": CCBE Recommendations,
http://www.ccbe.org/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_Recommendations_f1_1257324965.pdf

10) CCBE-Info N° 24, February 2010, at 4.

11) *Id.* at 5.

12) Communication from the Commission: Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme(COM 171/2010),
<http://www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-com-stockholm-programme.pdf>

13) ヘルムート・ザツガー(安藤光治・佐川友佳子共訳)「ヨーロッパにおける刑法のハーモナイゼーション」立命館法学312号324頁(2007年)参照。