

研究ノート

司法・内務分野におけるルーマニアによる EU 加盟努力

福井 康人

はじめに	2
1. ブルガリア及びルーマニアとの2005年 EU 加盟条約における司法・ 内務事項の扱い	3
(1) EU 加盟条約におけるセーフガード条項	3
(2) ブルガリア及びルーマニアとの2005年 EU 加盟条約の発効要件	4
(3) 加盟条件・調整文書における延期条項発動メカニズム	5
(4) 延期条項における司法・内務関連事項の扱い	6
2. ルーマニア2005年包括的監視報告書における司法・内務事項	8
(1) 包括的監視報告書における司法・内務事項	8
(2) 主要な司法・内務事項の現状と右に対するルーマニア政府の 取り組み	9
(イ) 国境管理強化問題	9
(ロ) 詐欺・汚職対策	12
(ハ) 査証政策	14
(ニ) データ保護	15
(ホ) 警察協力及び組織犯罪対策	15
(ヘ) 資金洗浄	16
(ト) 民事・刑事事項にかかる司法協力	17
(チ) 薬物対策	17
3. 司法・内務分野における地域協力メカニズムとの連携	18
(1) SECI センター	19
(2) 南東欧検察諮問グループ (SEEPAG)	19
(3) 南東欧安定協定組織犯罪対策イニシアティブ (SPOC)	19
(4) 欧州警察機構 (EUROPOL)	20
終わりに	21

はじめに

1989年末のチャウシェスク政権の崩壊を切掛けとして共産主義独裁体制から解放されたルーマニア人にとり、「欧州人」としてのアイデンティティを取り戻すことは重要であった。かかる背景もあり、近年のルーマニア外交の最優先課題は北大西洋条約機構 (NATO) 加盟及び欧州連合 (EU) 加盟の実現とされていたが、前者の NATO 加盟については「9月11日テロ事件」以降ルーマニアとの対テロを含む戦略的協力を求める米国の支援もあり、2004年3月末に実現した。第二の課題である EU 加盟については、1995年6月に加盟申請が行われたものの、筆者がルーマニアでの第1回目の勤務を終えようとしていた当時、EU加盟はその頃のルーマニア社会の実情に照らせば「夢物語」に近いものであった。

その後年月が経過し、ルーマニアにとっての現実的な欧州統合プロセスは、欧州東方拡大の波の中で1999年12月に開催されたヘルシンキ欧州理事会において加盟交渉開始が決定、2000年2月から正式にEU加盟交渉が開始された¹⁾。同交渉はその後、司法・内務、競争政策、環境等のアキ (Acquis Communautaire、EU法体系) の一部の章で困難を極めたものの2004年12月14日によりやく暫定合意を見た。また、EU加盟交渉終盤に並行して交渉されていたブルガリア及びルーマニアとのEU加盟条約は、2005年4月13日に欧州議会にて承認され、同年4月25日にルクセンブルグにてEU加盟国25カ国並びに、ブルガリア及びルーマニアの代表が参加する中で署名式が開催された。その結果、欧州統合プロセスにおけるルーマニアのステータスも加盟候補国 (Candidate country) から加盟予定国 (Acceding

1) EU加盟候補国は加盟交渉に先立ちEUとの法的枠組みとなる欧州協定 (European Agreement) 又は連合協定 (Association agreement) を締結する必要がある、ルーマニアは前者に1993年2月8日に署名し (1994年12月31日付けEU官報L 357)、1995年6月22日に加盟申請を行った。また、ルーマニアのEU加盟交渉の開始については1999年12月6日理事会決定 (1999/852/EC、同年12月28日付けEU官報L 335に掲載) により承認された。

country) に変わり、新たな局面を迎えるに至った。

しかしながら、2005年10月25日に欧州委員会が発表したルーマニア包括的監視報告書において、ルーマニアは政治・経済分野及びアキ受容についての加盟基準であるいわゆる「コペンハーゲン基準」を満すとされているものの、司法・内務を初めとする複数分野で一層の努力が求められているのが現状である。かかる次第もあり、本稿においてはルーマニアのEU加盟実現の鍵とも言えるアキ第24章「司法・内務(JHA, Justice and Home Affairs)」分野におけるルーマニア政府によるEU加盟努力につき、EU加盟条約がその不履行に対し如何なる保障措置メカニズムを提供するかという法的側面、更には関連する南東欧地域の法執行機関地域協力メカニズムにも触れつつ、その実相を明らかにしてみたい。

1. ブルガリア及びルーマニアとの2005年EU加盟条約における司法・内務事項の扱い

(1) EU加盟条約におけるセーフガード条項

ブルガリア及びルーマニアとの2005年EU加盟条約(Treaty concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union of 25 April 2005.) は加盟により問題が生じた際の解決策として3つのセーフガード条項(経済一般セーフガード条項、国内市場セーフガード条項及び司法・内務セーフガード条項)並びにEU加盟準備状況が不十分とされた場合には当該国のEU加盟を1年間遅延せしめる延期条項を規定している²⁾。このうち司法・内務セーフガード条項は両国のEU加盟後3年間に刑事・民事事項相互承認EU規則の受容又は実施に深刻な不十分な状況にあるリスクが存在する場合、更にその後も引き続き調整が完了

2) 2005年10月28日付け欧州委員会Enlargement News letterの掲載記事Bulgaria and Romania move closer to accession 付属の解説による。なお、同記事は3つのセーフガード条項及び延期条項を峻別しているが、後述の注3)の資料等両者を合わせて「広義の」セーフガード条項としている例もある。

しない場合も同様に発効される。ちなみに、上記3セーフガード条項は第5次拡大新規10カ国との2003年EU加盟条約では第37条から第39条に亘り規定されている。

(2) ブルガリア及びルーマニアとの2005年EU加盟条約の発効要件

2005年EU加盟条約の発効要件は同条約第4条に規定されているが、上述の2003年EU加盟条約と比較して更に厳しい条件となっている。即ち、同条2項パラ1は「この条約は、全ての締約国批准書がその日までに批准された場合は、2007年1月1日に発効する。」とし、ブルガリア及びルーマニアのEU加盟予定期日を設定している。他方、同条2項サブパラ3は「同条2項サブパラ1に則り行われた全ての批准書の寄託にも拘らず、条約第1条3項にかかる加入議定書第39条又は欧州憲法条約発効前であれば条約同条2項に基づく加盟文書第39条に基づき、欧州理事会が両加盟予定国にかかる決定を行った場合はこの条約は2008年1月1日に発効する。」とし、更に同条2項サブパラ4は「両加盟予定国のいずれかに対してのみかかる決定が行われた場合、この条約は当該国に対しては2008年1月1日に発効する。」と規定しており、これが延期条項の法的根拠となっている。ちなみに2005年夏にフランス及びオランダ両国において実施された国民投票の結果、欧州憲法条約批准案が否決されたため、全加盟国による批准を発効要件とする欧州憲法条約の発効見通しが不透明となっているが、この場合EU加盟条約同条2項サブパラ3の規定に従い、欧州憲法条約発効までは「ブルガリア及びルーマニアの加盟条件及び欧州連合創設条約との調整に関する文書 (Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and adjustments to the Treaties on which the European Union is founded.)」(以下「加盟条件・調整文書」という。)が適用されることになる。

(3) 加盟条件・調整文書における延期条項発動メカニズム

加盟条件・調整文書第39条は先述のEU加盟条約発効要件を受ける形でルーマニア及びブルガリア両加盟予定国のEU加盟期日が1年延期され得ることを規定したものであり、両国に適用され得る一般的な加盟延期メカニズムに加えて、ルーマニアについては更に発動が容易な条件となっていることが特徴的である。即ち、同条第39条1項は「ブルガリア及びルーマニアが加盟交渉時に約束したコミットメントに対する委員会による継続的監視及び特に監視報告書に基づき、両国におけるアキの国内受容及び実施の準備状況が多くの重要分野において2007年1月1日の加盟日までに加盟国としての条件を満たす準備がなされていないことが明らかな場合は、欧州委員会の勧告に基づき全会一致により、当該国の加盟期日が1年間延期されることを決定することができる」としている。

更に、同条2項はルーマニアについてのみ「第9附属書1節に例示されたコミットメント及び条件のうち1つ以上でもルーマニアによる履行が深刻に不十分である危険性があるとされた場合は、同条1項の規定にかかわらず、理事会は欧州委員会の勧告に基づき、特定多数決(qualified majority)」により、加盟期日の1年延期を可能ならしめる規定振りとなっている。換言すれば、この延期条項はEU加盟国全人口の少なくとも62%を代表する欧州理事会における賛成票により発動されうる³⁾が、これをどの程度の高さのハードルと見るかである。ちなみに筆者は後述のSECIセンターに派遣されているEU関係者と定例会合の際に懇談する機会があったが、本規定はルーマニアに種々の加盟努力を迫るレバレッジ効果を期待するものであり、実際にこの延期条項の発動が行われる可能性は小さく、いわば「伝家の宝刀」のようなものと見る向きが多いとの印象を筆者は受けた。

3) ルーマニア欧州統合省ホーム・ページ (<http://www.mie.ro>) に掲載の同省作成資料「セーフガード条項 (Clauze de salvagardare)」に基づく。また、2005年EU加盟条約第10条2項参照。

(4) 延期条項における司法・内務関連事項の扱い

加盟条件・調整文書第9附属書はルーマニアがEU加盟交渉時に履行を約束した特定のコミットメント及び受け入れた条件を明文化したものであり⁴⁾、同文書には7つの司法・内務関連事項及び4つの競争政策関連事項が取り上げられている。そのうち司法・内務事項については、上述の加盟条件・調整文書第39条2項に基づきEU加盟期日の1年間の延期措置のトリガーとなり得るものとして以下の事項が列記されている。

(イ) シェンゲン・アキ関連

EU法体系に則り修正され、合意された期限までにシェンゲン行動計画⁵⁾を遅滞なく履行すること。

(ロ) 国境管理

将来のEU共通国境における高レベルの国境管理及び監視の実施を確実にするため陸地・海岸国境及び国境通過地点での機器及びインフラの近代化の促進、また、本件は2005年3月までに欧州委員会に提出される単一の多年度投資計画に反映される必要がある。更に、ルーマニアのEU加盟の時点でウクライナ、モルドバ共和国及び黒海沿岸の国境管理に必要とされる要員充足のため4,438名の雇用計画の実施、第3国との国際協力強化を含む不法移民対策の効果的実施。

(ハ) 司法改革

司法組織法、法曹地位法及び司法最高評議会法の実施を含む司法改革のための統合行動計画及び戦略の改正及び実施。本行動計画の実施のための財政的・人的リソースが確保され、合意されたスケジュールに則り遅滞なく実施される必要がある。2005年3月までに事案の無作為割り当て制度を完全に機能させる必要がある。

4) 本件文書には Specific commitments undertaken, and requirements accepted, by Romania at the conclusion of the accession negotiations on 14 December 2004 (referred to in Article 39 of the Act of Accession) との表題が与えられている。

5) 2005年2月10日付けルーマニア政府官報第129号に掲載。

(二) 高レベルの汚職対策

汚職対策法の厳格な執行及び汚職対策特別検察局 (NAPO) の効果的な独立性の確保及びその説得力のある同検察局の活動にかかる追跡記録を提出することにより、特に高レベルでの汚職に重点を置いた汚職対策が強化される必要がある。また、汚職対策特別検察局にはその機能遂行のために必要とされる要員、財政及び訓練用リソース及び機材が提供される必要がある。

(ホ) 汚職対策国家戦略

現行の汚職対策国家戦略の結果及びインパクトにつき独立した監査を実施し、その監査の結論及び勧告を新たに多年度汚職対策戦略に反映させた包括的文書を2005年3月までに提出する。また、同文書には明確に目標が定義されたベンチマーク、得られた結果及び十分な財政的裏づけを伴うものとする。

戦略及び行動計画の実施は独立した組織により監督される必要がある。また、戦略は2005年末までに、迅速かつ透明性を以って汚職案件が処理されるよう係争が長引く傾向にある刑事訴訟手続きの見直しへのコミットメントを包含すべきであり、これにより抑止効果を生む十分な制裁が課されることを保障することが可能となる。また、汚職捜査にかかる責任の重複を避けるため汚職の防止及び捜査を実施する権限を有する機関を限定すべし。

(ヘ) ジャンダルメリエ及び警察機構⁶⁾

2005年3月までにジャンダルメリエ及び警察各々の任務及び協力関係の法的枠組みを明確にし、更に警察要員の空席ポスト7,000名及びジャンダルメリエ要員の空席ポスト18,000名をEU加盟の期日までに補充可能ならしめるため、2005年中盤までに明確な要員雇用計画を作成し及び実施する。

6) ジャンダルメリエ (jandarmerie) はその発祥の地フランスでは憲兵隊として国防省隷下の治安部隊であるが、ルーマニアでは行政・内務省隷下の部隊として主に政府庁舎等重要施設の警備任務に従事。

(ト) 組織犯罪対策

ルーマニアが人身取引被害者の送り出し国、通過国及び目的地国であることを防止するための具体的行動計画を含む一貫性のある多年度犯罪対策戦略を作成し及び実施する。また、かかる犯罪対策がどのように行われたかを示すため信頼性の高い統計を提出する。

2. ルーマニア2005年包括的監視報告書における司法・内務事項

(1) 包括的監視報告書における司法・内務事項

2005年10月25日に欧州委員会はルーマニアにかかる2005年包括的監視報告書⁷⁾を発表した。同報告書によれば、ルーマニアがEU加盟のための政治的条件を引き続き満たしているとしつつも、更なる独立性を目指し司法制度改革を推進する上で決定的な措置を取る必要性がある旨指摘している他、報道の自由、財産返還、少数民族及び児童、更に身体障害者及び精神障害者の状況改善についても努力が必要であるとしている。

また、特にアキ第24章司法・内務分野の国内実施状況について同報告書は、ルーマニアはEU加盟交渉から生じるコミットメント及び条件を一般的に満たしており、移民、亡命、テロ対策、税関協力、人権法分野については加盟によりアキの実施能力を有するものとされている。しかしながら、EU加盟国となる条件を満たすためには、査証政策、データ保護、警察協力及び組織犯罪対策、資金洗浄、民事及び刑事事項にかかる司法協力、薬物対策の実施には更なる努力が必要であるとし、具体的措置としては警察及びジャンダルメリエの職員増加、機器の配備及び研修の強化等の必要性についても言及している。更に、特にシェンゲン・アキ及びEU対外国境整備問題、並びに詐欺・汚職対策の実施に向けての準備状況に対しては真剣な懸

7) Romania/ the 2005 Comprehensive Monitoring Report (2005COM(2005)534 final-SEC (2005) 1354), Brussels, 25 October 2005.

念が表明されている。

(2) 主要な司法・内務事項の現状と右に対するルーマニア政府の取り組み

ルーマニア政府は上記2. で述べたEU加盟交渉で合意された法的枠組みの下で関連国内法令整備を行い、その国内実施を鋭意進めている。EU法は非常に重層的且つ複雑な法体系を形成しており、アキ第24章司法・内務だけでも多くの項目が含まれているので本編においては紙面の制約もあり、包括的監視報告書により特に指摘されている主要事項に限定して現状及び右に対するルーマニア政府の取組につき見てみることにしたい。

(イ) 国境管理強化問題

(i) 問題の所在

本件は下記(ハ)の査証政策とも関連するが、EU域外から流入する不法移民対策、更には人身取引、薬物等の不法取引といった組織犯罪対策等も国境管理強化問題と密接にリンクしていることもあり、EUはルーマニアを始めとする新規加盟国の国境管理強化問題には真剣に対応せざるをえない。他方で、シェンゲン・アキの実施のためにルーマニアに求められている事項はシェンゲン情報システム(SIS)参加のための準備を含む国境管理インフラ整備、要員の確保、運用性の向上等多岐に亘っており、このため本件がルーマニアのEU加盟実現のためにクリアすべき条件のうち最も困難なものの一つとされている所以である。

その好例はルーマニア国民の出入国管理問題である。西欧との経済格差もありスペイン、フランス、イタリア等に出稼ぎ労働者として出国するルーマニア人は多いが、EU諸国との査証免除措置を濫用し不法就労を企てる者が多く、フランス等からのルーマニア人不法滞在者送還も頻繁に行われている⁸⁾。このため、EU側からの更なる強い要請もあり政府は出入国管理強化を行ったが、

8) Mirel Bran, "La Roumanie veut juguler l'émigration clandestine", *le Monde édition abonnés*, 23.9.2005.

2005年だけを見ても数次に亘り西部国境を中心に大混乱が生じている。ルーマニア政府は同年9月に、シェンゲン諸国に90日以上不法滞在したルーマニア人の旅券を没収する措置を導入しようとしたが、国民からの強い不満の表明もあり右措置の撤回を余儀なくされた。このため、出入国管理データベースに不法滞在事実を記録し事実上の出国禁止措置を取ることとしたものの、逆に国境監視の目を盗み不法出入国を企てようとする者も出るなど、対応に苦慮しているのが現状である⁹⁾。

(ii) 国境監視インフラ等の整備

将来、実際にEU対外国境の管理を担うことになるルーマニアは加入条件・調整文書第9附属書に規定された所定の事項につき一定水準の対応が要求されている。このため、シェンゲン行動計画に基づき、ルーマニア政府は「統合国境管理実施のための概念」を策定し、同文書は2005年10月29日にルーマニア政府との協議のため来訪したフラッティーニ欧州委副委員長(司法・自由・安全担当)に手交されたが、今後同文書に示されたデザインに基づき国境監視インフラの整備が順次進められることになる。

ちなみに、2005年11月11日に国境監視統合システム(Integrated System for Romania's State Border Surveillance)インフラ整備事業を受注した欧州企業コンツェルンEADS及びルーマニア政府側主務官庁である行政・内務省間で再契約が行われたが、これは前政権時代に交わされた契約が適正な入札手続きを経ずして行われたという手続き上の瑕疵の問題、更には発注されたプロジェクトに多くの重複が見られる等契約内容にも問題があったため、EU側の指導も踏まえタリチャーヌ現政権下で契約改訂のための再交渉が行われた結果である。この新契約の契約額は524.5百万ユーロであり、整備事業スケジュールについては第一フェーズ工期が2006年末まで、第2フェーズが2009年末まで

9) 2005年10月4日付けGândul紙記事「数千人のルーマニア人が新規則不遵守のため出国できず」。

との2段階で整備を進めることが予定されている¹⁰⁾。

第一フェーズの整備目標については高度な国境管理を確保し、2006年末までに特に将来のEU対外国境となる国境インフラの整備を重点的に行うものとされているが¹¹⁾、具体的なプロジェクトとしては、コンピューター化されたオンライン・システム及び音声データ通信統合システム、携帯赤外線監視装置、偽造旅券等検査装置、必要に応じて国境地点の監視塔からの監視装置、国境警察本部施設のリハビリ及び通信施設の整備、国境警察データセンターの整備の6案件の実施が予定されている。

(iii) 国境警察の要員確保

包括的監視報告書においてはルーマニアにおける出入国管理を含む国境管理に携わる国境警察の要員確保が早急の課題であることが指摘されている。2005年9月末の時点で国境警察には4,644名の定員不足が生じており、これはEU加盟交渉終了時にEU側から示された定員確保目標を超える定員不足に相当し、早急に手当てされるべきものとされている。かかる状況の原因としては、これまで国防省及び行政・内務省隷下の治安部隊要員の多くは徴兵制度により確保されていたが、2007年以降は徴兵制度が廃止される予定であるため¹²⁾、欠員の補充が愁眉の急となっているとの状況があり、国境警察も例外ではない。このため新たな要員の雇用を進めつつ種々の職業訓練等を経て国境警備の現場への配置をすすめる必要がある。

10) 2005年11月11日付けルーマニア行政・内務省発表 Bulletin No.1264。

11) Que sais-je? Jean-Dominique Giuliani, L'élargissement de l'Europe, mai 2004, Presse université de France, p.121. 同資料によれば、ルーマニア国境総延長は2916 kmあり、ルーマニア政府はモルドバ国境681 km、ウクライナ国境649 km、及びセルビア・モンテネグロ国境546 km、並びに黒海沿岸234 kmを合計した2110 kmに亘る将来のEU対外国境を管理する必要がある由。なお、EU対外国境 (EU external border) 等の定義についてはシェンゲン協定実施条約第1条参照。

12) 徴兵制度は「平時の兵役義務の停止及び志願兵制度への移行にかかる法律」2005年法律第395号により2007年1月より廃止予定。

(iv) 国境警察の運用能力の向上の必要性

他のアキの国内実施への要請と異なり、新規加盟国によるシェンゲン・アキの受容は段階的に行われるものとされており、例えばEU域内国境の廃止は上記の国境インフラ整備及び要員の確保等が十分に行われている等の諸条件が満たされた後に、将来の理事会の決定に基づき実施されることとなる。そのためにもシェンゲン情報システム (SIS) 導入準備が加速される必要が指摘されている。

またその関連で、国境警察のリスク分析能力については向上が見られるとしつつも、人身取引対策、武器を含む物資の密輸対策を効果的に進めるため運用リスク分析能力の更なる向上が期待されている。また、黒海及び国際河川としての法的地位を享受するドナウ河の監視能力の強化も重要であり、その関連でも監視報告書においてはブルガリア・ルーマニア国境間協力協定が2005年7月に発効したことが言及されている。

(ロ) 詐欺・汚職対策

2005年10月18日、国際的な汚職監視NGOであるTransparency Internationalによる世界汚職状況調査データ結果が発表されたが、ルーマニアはEU加盟国及び同候補国のなかで汚職状況が最も深刻且つ最も汚職対策能力が低い状況であるとされ(汚職認識度3.0)、85位に位置づけられている¹³⁾。ルーマニア社会は伝統的に賄賂・コネといったことに対し比較的寛容であり、詐欺・汚職を生みやすい風土であるが、汚職対策で具体的成果を示し得ないとEU加盟実現の障害になりかねない程深刻であり、バセスク大統領自らが賄賂撲滅を国民に強く訴えるに至っている¹⁴⁾。

13) Transparency International Corruption Perceptions Index 2005, London/Berlin, 18 October 2005. 同資料は<http://www1.transparency.org>に掲載。

14) Mirel Bran, "L' Europe ou le bakchich, un dilemma pour les Roumanains", *le Monde édition abonnés*, 30.09 2005. なお、汚職撲滅は昨年末の大統領選挙時のバセスク大統領の公約の一つ。

上記の次第もあり、本件についてはEU側から累次に亘り強く状況改善が求められるなかで、ルーマニアが先に批准済みであった汚職関連刑事法欧州評議会条約附属議定書(the Additional Protocol to the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption)が2005年3月に発効し、更に、同年9月より行政・内務省に新たに設置された汚職対策総局が稼動開始したが、同組織は大臣直轄とされ報告等も行政・内務大臣に直接行われることとされている。ルーマニア政府は汚職対策国内法令を順次制定しているが、具体例を挙げると、新たに閣僚等政治家の保有財産の申告が義務付けられた他、政府機構改革が行われた際にかつては大臣経験者に付与されていた免責特権が廃止されている¹⁵⁾。

しかしながら、包括的監視報告書では既存の法令に基づく汚職対策の実施が不十分であり、重要な高レベルの汚職を効果的且つ効率的に訴追する能力の向上のための即時の対応が必要との真剣な懸念が表明されている。汚職対策特別検察局の成果も比較的「小物」汚職案件の摘発に限られており、高レベルの政治的にも機微な汚職の摘発が出来ていないことが指摘され、汚職の根は深く、司法機関にも腐敗が蔓延しているのが現状である。

特に、税関当局については名指しで重点対策を要する機関とされており、業務に完全な透明性、説明責任(accountability)が確保され、賄賂を受け取らない等の職員にかかる倫理規定を導入すべきであるとの勧告もなされたため、税関総局では税関職員行動規範を制定する等現場レベルでの汚職撲滅努力も行われている。また、上述のNGOとの協力により「市民のための汚職対策ガイド」が刊行されるなどの広く国民向けの啓蒙活動も行われているが、長年に亘り培われた「汚職の風土」との闘いは容易ではなく、国境管理問題と並び本件も最後までルーマニアのEU加盟の障害となりうる可能性が高いと見られている。

15) 前者は2005年法律第158号により、後者は2005年法律第90号(2005年緊急政令第3号の議会追認法)により導入。なお、行政府が発出する緊急政令はルーマニア憲法第114条4項の規定により、議会承認を経て法律と同様の効力を有するようになる。

(ハ) 査証政策

拡大EUは政治的な起爆剤を抱える南東欧諸国から、いつ何時「避難民」が大量に流れてくるか分からないという、不確実な移民要素を隣接させている¹⁶⁾とされるが、東方に沿ドニエストル地方を擁する隣国モルドバ共和国、西方に西バルカンという政治的にも経済的にも不安定地域の近傍に位置するルーマニアもその例外ではない。特に隣国モルドバはロシア系住民が実効支配をしている沿ドニエストル地方を除きルーマニア語の方言が話されているという文化的・歴史的背景に基づく連帯感もあり、ルーマニア政府は友邦モルドバ人のルーマニア入国にはこれまで非常に寛容な政策を取ってきた。

EUは長期査証の発給についてはシェンゲン協定実施条約(Convention implementing the schengen agreement of 14 June 1985)第18条に基づき加盟国の権限としているものの、短期査証についてはEU共通査証政策の実施を加盟国に要求している。このため、ルーマニアに対してはEUのネガティブリストに掲載されているモルドバ国民への査証の導入がEU側から要請されており、右実施がルーマニアの査証政策の課題の一つとなっている。また、これまでルーマニアとの二国間協定に基づき短期査証免除措置の取られていたロシア、トルコ、ウクライナ及びセルビア・モンテネグロについても、EUの査証政策に合致させるための交渉が行われている。他方、EU査証ポジティブ・リストに掲載されている12カ国については逆に査証免除に向けての調整が行われており、「ルーマニアにおける外国人滞在制度にかかる緊急政令」¹⁷⁾にはかかる調整結果がある程度実質的に反映されている。

16) 岡部みどり「拡大EUの「人の移動」と戦略的EU出入国管理政策」『日本EU学会年報』第24号、2004年、154頁。

17) 2005年7月14日付け緊急政令第113号は外国人滞在制度法(2002年法律第194号)の改正法であり、同年7月25日付けルーマニア政府官報第658号に掲載。

また、査証関連インフラ整備については、ルーマニア在外公館領事部を含めたオンライン査証システムの整備、更には将来のシェンゲン体制への参加準備の一環として査証情報システムの導入の開始が必要とされている他、偽造査証探知のため装置の配備及びスタンプ方式の査証から2004年9月に他のEU諸国では導入済みの偽造防止措置の取られたシールタイプの査証への移行が求められているが、移行には更に時間を要する見込みである。

(二) データ保護

包括的監視報告書は、ルーマニア政府が2005年5月には個人のデータ保護のための監督機関設置法を採択し、更に同年7月には個人データ自動処理における個人データ保護にかかる1981年欧州評議会条約監督機関及び国際データ流通追加議定書に署名するなどの進展が見られたとしている。しかしながら、同監督機関も予算及び定員不足のため十分な活動を行い得ず、苦戦を強いられているのが現状である。

(ホ) 警察協力及び組織犯罪対策

89年末のチャウシェスク政権崩壊以降15年が経過したものの、ルーマニアは現在もヤミ経済、貧困等依然と多くの社会問題を抱えて組織犯罪とも無縁ではなく、その対策にも苦慮しているのが現状である。ルーマニア政府は2004年12月に組織犯罪対策戦略を策定、2005年9月には組織犯罪対策行動計画を採択したが、更に行政・内務省隷下の警察庁副長官の下に組織犯罪対策総局 (General Directorate for Combating Organized Crime) を設置し、中央レベルでの組織犯罪対策にかかる組織対応能力の強化を図るとともに、後述のSECIセンターを初めとする南東欧地域協力メカニズム及び国際刑事警察機構 (ICPO-Interpol) を通じて各国との積極的な警察間国際協力を推進している。しかしながら、包括的監視報告書は、行政・内務省における全省的な人員不足、更には要員のキャリア形成及び能力主義の徹底の必要等を指摘し、ルーマニア政府に更なる努力を求めている。

組織犯罪の一つである人身取引を例に取り現状を見ると、ルーマニアの地方

部では特に貧困故にルーマニア人女性が人身取引被害者になる事案が後を絶たない。このため証人保護及び匿名捜査等新たな手法を活用して対策強化を図っているが、フランス東部リヨン市内で摘発されたルーマニア人女性への売春強制事案にかかる両国の警察協力の結果、ルーマニア南部オルテニア地方の寒村までトレースすることによりルーマニア人の人身取引ブローカーの逮捕に成功するなど国際協力の成果も徐々にではあるが現れつつある¹⁸⁾。

(へ) 資金洗浄

包括的監視報告書はルーマニアにおける資金洗浄関連EU指令に沿った法整備は2005年6月及び9月に完了しているとしているが、これは資金洗浄防止法(2002年法律第656号)及び右改正法である2005年法律第230号により行われており、2005年8月に施行されている¹⁹⁾。改正資金洗浄防止法においては、資金洗浄とも密接に関連する対テロ防止法(2004年法律第535号)第39条を踏まえ「テロリストへの財政支援」という新たな概念が導入され、資金供与資金洗浄にかかる罰則規定が定められた他、当局に対し疑義のある金融オペレーションの3日間停止(検察当局の決定により更に4日間延長可能)命令を発出する権限を付与するなどして対策強化を図っている。

ルーマニア政府内での資金洗浄対策主務官庁はルーマニア資金洗浄防止監督庁(the National Office for Preventing and Combating Money Laundering)であり、金融情報機関(FIU, Financial Intelligence Unit)として機能している。同組織はルーマニア国内の金融機関等による一定額以上の資金フローを監視し、疑義のある金融オペレーションについては調査・分析を行い、特にテロリストへの財務支援に該当する疑いのある事案についてはルーマニア情報庁に関連情報の提供を行っている。

18) Mirel Bran, "De Lyon jusqu'en Roumanie, le démantèlement d'un réseau de prostitution", *le Monde édition abonnés*, 05.08.2005.

19) 2005年6月12付けルーマニア政府官報第618号により公示。

(ト) 民事・刑事事項にかかる司法協力

包括的監視報告書は民事・刑事事項にかかる司法協力関連アキが成功裏に実施出来るかどうかは裁判所の行政能力の向上等現在進行中の司法改革に大きく左右されると結論付けており、本件はルーマニア国内の司法改革問題とも密接にリンクしている。司法改革については、2004年3月に司法改革戦略が策定され²⁰⁾、右に基づき施行ずみの法曹法(2004年法律第303号)、司法最高評議会法(同年法律第317号)、司法組織法(同年法律304号)の3法律の改正法案である司法改革パッケージ法案が2005年6月に議会採択されたが、翌7月には憲法裁判所が右の一部条項を違憲としたため、議会での再審議を余儀なくされるなどルーマニア政府は苦慮している。他方で、刑事分野の協力についてルーマニアは既に欧州司法機構(EUROJUST)の国内連絡先を設置するなど進捗が見られる事項も中にはあるが、司法改革を進めるのは容易でなく本件も前途多難と見る向きが多い。

(チ) 薬物対策

ルーマニアはアフガニスタン等中東地域を起源とする不正薬物が西欧に流れるバルカン・ルートを経由国の一つとされており²¹⁾、他方、最新のEU薬物対策戦略もウクライナ等将来のEU東方国境国との協力推進が重要であるとの認識を示し²²⁾、ルーマニアは正にEUの薬物対策においても東方最前線に位置していると言える。かかる次第もあり、EUはルーマニアでの薬物対策協力を重視しており、薬物関連援助政策等につき相互理解を深め、政策調整を図ることを目的として発足したダブリン・グループの枠組みの下で、バルカン・中東地域グループ議長国(ギリシャ)大使館においてミニ・ダブリン・グループ会合

20) STRATEGY FOR THE REFORM OF THE JUDICIARY 2005 – 2007. ルーマニア法務省ホーム・ページ (<http://www.just.ro>) に掲載。

21) Report on the state of the drugs problem in Europe(IP/05/1462) , Brussels, 24 November 2005, p.79.

22) Eu Drug Strategy 2005-2012, Brussels, 22 November 2004, p.19.

が開催されている他、後述のSECIセンターの薬物対策タスク・フォースにてルーマニアを含む南東欧地域の薬物対策にかかる調整が行われている。

ルーマニアでの薬物対策を担当するのは薬物対策庁 (National Anti-drug Agency)、国境警察、国家警察等の警察機構を有する行政・内務省及び税関総局を監督する財務省の3省庁であり、更に保健省等その他関係省庁の協力も得つつ共同で薬物対策を講じている。そのベースとなっているのは2005年2月に策定された2005年-2012年期薬物対策国家戦略及び同年5月に定められた薬物対策行動計画であり²³⁾、ルーマニアは特に不正薬物の持込及び国内での合成薬物 (Synthetic drugs) の不法製造等の挑戦に晒されていることから、EU、UNDP等ドナーからの支援を得て各種対策プロジェクトが実施されている。

3. 司法・内務分野における地域協力メカニズムとの連携

ルーマニア政府が連携を重視している南東欧地域協力メカニズムとしてはルーマニアがホスト国となっている南東欧協力イニシアティブ (SECI) 越境犯罪防止地域センター (以下SECIセンターと言う)、更に南東欧安定協定組織犯罪対策イニシアティブ (SPOC)、欧州警察機構 (EUROPOL) を始めとするEU法執行協力機関等が挙げられる。ルーマニア政府は下記に述べる何れの機関とも積極的に協力しており、かかる協力は司法・内務分野におけるルーマニアのEU加盟努力に資するものと捉えている²⁴⁾。

23) National Anti-Drug Strategy 2005-2012及びAction plan for implementing the National Anti-Drug Strategy 2005-2008. 薬物対策庁ホーム・ページ (<http://www.ana.gov.ro>) に掲載。

24) 2005年11月24日SECIセンターJCC会合の際に議場で行ったアレキサンドル・ルーマニア行政・内務省欧州統合・渉外局長 (警視総監) へのインタビュー。

(1) SECI センター

SECIセンターは、1999年5月26日にジュネーブにおいて南東欧諸国10カ国により署名された越境犯罪防止協力条約(Agreement on Cooperation to prevent and combat transborder Crime. 通称SECI agreementと称される)に基づき設立された、各国警察及び税関当局の地域協力メカニズムであり、その本部はルーマニア議会議院内に所在する。SECIセンターでは加盟国及びオブザーバー国から派遣されたりエゾン要員により日々の捜査情報交換が行われるとともに、設置されている薬物対策、人身取引対策、対テロ等のタスク・フォースにより調整された共同捜査等加盟国間協力の実施が主な活動である。包括的監視報告書において、「ルーマニアは南東欧協カイニシアティブ(SECI)を通じ地域協力を強化するため良い努力を行っている」との好意的評価がなされ、更に国際的な法執行機関との協力強化を含めた努力についても奨励されている。なお、SECIセンターは本稿で取り上げた南東欧地域協力メカニズム以外にも国際刑事警察機構(ICPO-INTERPOL)、世界税関機構(WCO)等関連国際機関とも積極的に協力を進めている。

(2) 南東欧検察諮問グループ(SEEPAG)

南東欧検察諮問グループはSECIセンター加盟国の検察当局から代表者が派遣されており、SECIセンターの情報交換メカニズムを通じて入手可能な証拠、情報等を利用して各国において組織犯罪等に関与した容疑者を確実に訴追できるようにするSECIセンターの補助的機能も有しており、セルビア・モンテネグロ検察当局責任者がグループ長を勤めている。この諮問グループによる活動を通じて、南東欧地域における法執行分野のベスト・プラクティスの確立、関係者の訓練、刑法改正の支援及び各国法制度の調整(harmonization)への貢献が期待されている。

(3) 南東欧安定協定組織犯罪対策イニシアティブ(SPOC)

南東欧安定協定(Stability Pact)第三作業部会は南東欧諸国における安全保障問題を審議するフォーラムであるが、防衛・安全保障及び司法・内務のサブグループが

設置され、特に後者では国際組織犯罪、汚職対策イニシアティブ、移民・亡命・難民対策地域イニシアティブにかかる地域協力のあり方が議論されている。その結果、司法・内務分野の取組強化の一環として、SECIセンターが所在するルーマニア議会宮殿内に南東欧安定協定組織犯罪対策イニシアティブ (SPOC) 事務局が2003年に開設された。SPOCの活動は、南東欧地域における国連国際組織犯罪条約の履行状況の監視、SECIセンター及び南東欧検察諮問グループ (SEEPAG) の関連で組織犯罪対策にかかる地域協力強化のための法的助言・支援の提供、組織犯罪対策立法措置の側面支援である。最近は業務も軌道に乗り、検察当局間協力の緊密化、更には証人保護制度の普及もあり、特に人身取引対策を初めとする一部の分野では具体的な成果も出始めている由²⁵⁾。

(4) 欧州警察機構 (EUROPOL)

欧州司法機構 (EUROJUST) との協力については先述 (2. (2) (ト)) のとおりであるが、ルーマニアはEUROPOLとの協力も重視している。その背景には、ルーマニアがホスト国として深く関与している上述のSECIセンターを通じての協力との相乗効果が期待されていることもあり、EUROPOLもルーマニア議会宮殿内に連絡事務所を開設した。他方、ルーマニア政府側もEUROPOL及びICPO連絡事務所に隣接してルーマニア国家警察連絡事務所を設置しており、緊急に調整を要する事案が発生した場合は即座に担当者による情報交換が出来るようになっている。ちなみに、SECIセンターについては欧州委員会からの勧告に基づき将来EUROPOLの南東欧地域センターとして機能することを念頭においた現行SECI協定の改訂作業が進められており、ルーマニアを含むEU圏南東欧地域における司法・内務協力メカニズムの中核として発展することが期待されている。

25) 2005年11月24日SECIセンターJCC会合の際に議場で行ったシャツィスSPOC事務局長へのインタビュー。

終わりに

ルーマニアのEU加盟目標までの今後のスケジュールを見ると、2006年4月・5月期に再度加盟準備状況のレビューが行われる由であり²⁶⁾、仮に加盟準備が不十分と判断された場合に延期条項が発動されるかどうかの最終判断はその後の欧州理事会で下されることになるので、ルーマニア政府にとっては2006年前半が真剣勝負ということになる。もっとも本稿にて取り上げた司法・内務事項については新規10加盟国とのEU加盟条約においても関連セーフガード条項が設けられていることから明らかなように、そもそもアキ全31章の中でも難易度が高い事項と看做されているが、ルーマニアの場合は特に社会に広く広がる腐敗等の要素もあり、本件が予定どおり2007年1月にルーマニアのEU加盟が実現出来るか大きく左右する主要要素の一つとなっている。

ちなみに欧州議会が司法・内務分野のルーマニアによるEU加盟努力に対して政治面からいかなる評価を下しているか見ると、2005年11月22日に開催された欧州議会外交委員会は2007年1月にルーマニアが予定どおりEU加盟を実現させるためには同国内に広がる汚職対策、ハンガリー系住民をはじめとする少数民族対策が即座に採られるべきであると警告する報告書を55対2（棄権5）の票決により採択している。同報告書は2005年12月に開催された本会議で最終的に正式採択されたが、決議案の形式を取っており、委員会レベルの審議過程では62の修正案が出されている²⁷⁾。留意すべき点は同報告書が2006年春までに得られたルーマニアによる努力の結果に基づきEU加盟期日が延期されるかどうか決定するとの欧州委員会の意向をエンドースする内容となっており、政治的に見てもルーマニアに対し

26) Key findings of the 2005 Comprehensive Monitoring Reports on Bulgaria and Romania (Memo/05/395), Brussels, 25 Oct 2005.

27) Draft report on the extent of Romania's readiness for accession to the European Union (PE 364.919), 9.11.2005 European Parliament Committee on Foreign Affairs 及び AMMENDAMENT 1-62 to Draft report Pierre Moscovici (PE 365.001), 21.11.2005 等。

延期条項が発動されるかどうかは2006年6月に予定されている欧州理事会までには判明する見通しである。ちなみに、報告者(Rapporteur)のモスコビシ欧州議員(M. Pierre Moscovici. フランス出身、欧州社会主義グループ(PES)所属)はルーマニア系移民の家に生まれたルーマニアに縁のある政治家である。

以上見てきたように、司法・内務事項は最後までルーマニアのEU加盟が予定どおり実現するかどうかの決め手となる可能性が非常に高いが、ルーマニア政府としては先述のSECIセンターを始めとする南東欧地域の法執行機関協力メカニズム等利用可能な手段を活用しつつ粛々と関連アキの国内実施を進める必要があるだろう。そもそも、欧州統合プロセスは政治的なプロセスであり、既にEU加盟を果たしたポーランド等も厳密には加盟条件を満たしていないことは明らかであるにもかかわらずEUの「政治意思」に基づきEU加盟が実現している。もちろんルーマニアが加盟交渉でコミットした事項についての履行・不履行の程度にもよるが、EUがルーマニアに対して引き続き種々の加盟前準備を強く求めつつも、最終段階で政治的妥協が行われる可能性は十分あるように思われる。更に言えば、ルーマニアのEU加盟プロセスはEU加盟条約への署名を経たことにより、法的に見てもその流れはある程度不可逆的なものとなっており²⁸⁾、遅くとも2008年1月にはEU加盟が実現の見込みである。従って、問題は今後も完全履行に時間を要する問題につきEU加盟実現後にどれだけ実質的な進展が得られるかが問われ、特に司法・内務分野では将来のシェンゲン体制参加の関連で国境管理問題がそれに該当しよう。

最後に本稿を執筆するに当たり日々の業務を通じて種々の助言、激励を頂いた在ルーマニア杉内直敏大使及び伊藤眞参事官、更には多忙な中で快くインタビューに応じて頂いたSECIセンターの同僚に謝意を表明しつつ筆を置くこととしたい。

(筆者は在ルーマニア大使館一等書記官)

28) 条約法に関するウィーン条約第18条は条約署名国に対し条約の批准なり受託の法的・道義的義務を負わせるものではないが、同規定は条約の効力発生前に条約の趣旨及び目的を失わせてはならない義務を規定。国際機関間条約法条約にも類似規定があり、本件についても同様の効果を持つものと考えられる。