

El Derecho comunitario europeo y su implantación en España.

Problemas recientes

EU法とそのスペインへの導入：最近の諸問題を中心に

Carmen Tirado Robles
Profesora Titular de Derecho
internacional público y
Relaciones internacionales

カルメン・ティラード・ロブレス
サラゴサ大学教授（国際法、国際関係論）

La entrada de España en las Comunidades Europeas en 1986 supuso un gran cambio en el sistema jurídico español porque nuestro país (al igual que lo hicieron anteriormente los Estados que ya eran miembros y lo han seguido haciendo los demás Estados que se ha ido adhiriendo después) hubo de adaptar todo su ordenamiento jurídico para cumplir las exigencias de la integración en esta Organización internacional.

1986年にスペインが欧州連合に加盟したことに伴って、スペインの法制度に大幅な変更がもたらされた。この背景には、スペイン（既存の加盟国およびその後の加盟した国も同様）が、この超国家的な組織への統合のための要件を満たすために、法制度全体を調整する必要があったことが指摘できる。

En primer lugar hay que tener en cuenta que la actual UE es una Organización internacional de integración lo que, como se sabe, tiene como consecuencia fundamental que los Estados miembros están obligados a ceder el ejercicio de sus competencias soberanas a las instituciones comunitarias y, por tanto, que el Derecho adoptado por tal Organización internacional se convierte automáticamente en obligatorio para los poderes de los Estados miembros (legislativo, ejecutivo y judicial) y para sus ciudadanos.

周知のように現在の欧州連合は、いわゆる「統合の国際組織」であることがまず念頭に置かれなければならない。このことは、加盟各国に対して、その主権に関するい

くつかの権限の行使を欧州連合の各機構に譲渡することを義務付ける根拠となっている。したがって、この超国家的な組織が制定した法について、加盟各国の統治権力（立法、行政、司法）も国民も、自動的にこれを遵守しなければならないのである。

Este compromiso, lógicamente, no tiene parangón con el que se da en otras Organizaciones internacionales como la ONU o la OMC, que exigen a sus Estados miembros un compromiso de cooperación y no de integración; así, en el caso español, la Constitución, en su artículo 93 prevé, ya antes de la adhesión, la posibilidad de que ésta se produjera y autoriza la celebración de tratados por los que se atribuya a una Organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

このような取決めは、必然的に、「統合」ではなく「協力」を加盟各国に要請する国際連合や世界貿易機構などとは異質なものである。スペインの場合には、加盟以前の段階でスペイン憲法 93 条に規定されており、憲法から派生する権限のいくつかを国際組織に譲渡することを認めている。

Este compromiso ¿en qué se traduce en el día a día de un Estado miembro de la UE como España?

それでは、こうした取決めはスペインなどの欧州連合加盟国にどのような義務付けを行うのであろうか。

En primer lugar, en la obligación de cumplir los Tratados constitutivos de la Unión Europea, cuya versión actualmente vigente es la adoptada en Niza en 2000, a la espera de que concluya el procedimiento de ratificación del Tratado de Lisboa.

第一に、欧州連合の基本条約（リスボン条約の批准手続完了までは、2000 年のニース条約が最新版である）を履行する義務である。

En segundo lugar, cada Estado debe cumplir el llamado Derecho derivado, el que desarrolla los principios establecidos en los Tratados constitutivos, dicho Derecho está formado concretamente por los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes; sólo las tres primeras normas son obligatorias mientras que las recomendaciones y los dictámenes no tienen carácter vinculante, son meros consejos u opiniones que emanan de las instituciones comunitarias en determinadas situaciones.

第二に、加盟各国は基本条約で確立された諸原則を発展させる「派生法」とでも称すべき法規範の履行が義務付けられる。この派生法は、具体的に、規則・指令・決定

・勧告・意見から構成されている。このうち、前3者は強制的な性質を有するが、後2者には法的拘束力はなく、一定の状況下において欧州連合の各機構から発せられる忠告や意見という性質のものにすぎない。

Así, tenemos que las normas obligatorias son los reglamentos, las directivas y las decisiones. Estas últimas, las decisiones, tienen la particularidad de que se dirigen a destinatarios concretos por lo que, aunque pueden tener como destinatarios a todos los Estados miembros, normalmente se dirigen a uno o varios Estados sobre materias muy concretas y, por tanto, sólo serán los Estados destinatarios quienes deban cumplirlas, y no el resto.

すなわち、強制力を有する規範は前3者である。「決定」は、加盟国全体に宛てて発せられることもあるが、通常は非常に具体的な事項に関してひとつまたは複数の加盟国に宛てて発せられるものであることに特徴がある。したがって、「決定」の影響は、その事項について履行することが義務付けられる加盟国だけに及ぶのであって、その他の加盟国には無関係である。

Por tanto, las normas de alcance general que cada Estado debe cumplir si es miembro de la UE son, básicamente, los reglamentos y las directivas. En relación a los reglamentos comunitarios hay que decir en primer lugar que su denominación puede parecer confusa, sobre todo a juristas conocedores del Derecho español, ya que estos reglamentos del ordenamiento comunitario no son normas de ejecución, sino que a lo que más se asemejan si queremos describirlos es a una ley ordinaria española, por lo que los Estados habrán de cumplir lo que en ellos se diga tal y como allí se señale, sin necesidad de ningún trámite complementario.

したがって、欧州連合の加盟国であれば一般的にそれぞれの国内で履行を義務付けられる規範は、原則として「規則」と「指令」である。欧州連合の「規則」に関して最初に特筆されるべき点は名称それ自体についてであり、スペイン法の学者や専門家の間でも漠然と使用されているくらいがあることである。この原因として、国内法としての「reglamento」が一般に法源階層における「規則」を意味するのに対して、欧州連合の「規則」はそうした施行規則や実施命令ではなく、むしろ国内法における「法律」と同ランクに位置する性質を有するものであることを挙げることができる。したがって加盟各国は、欧州連合の「規則」が発せられた場合に、それを国内法に転化させるための立法手続を要することもなく、それを直ちに履行することが義務付けられるのである。

El caso de las directivas comunitarias es especialmente interesante por varias razones pero especialmente relevante, si

tenemos en cuenta que se trata de normas que sólo existen en el Derecho comunitario europeo (no hay normas similares en el ordenamiento de ningún Estado miembro) y que todos los Estados están obligados a transponer, a “traducir a su propio ordenamiento” las obligaciones contenidas en las directivas y a hacerlo en un plazo de tiempo determinado.

欧州連合の「指令」については、いくつかの理由から特に興味深いのが、特筆すべきはこの法規範が欧州連合の法源階層の中だけに存在するものであって（加盟各国の国内法秩序にはこれに該当する法源は存在しない）、これが発せられた場合に加盟各国は定められた期間内でその内容を国内法に転化させる手続を取ることが義務付けられていることである。

Efectivamente, las directivas son normas que obligan a cada Estado miembro en cuanto al resultado a conseguir, dejando a las autoridades nacionales libertad para elegir el medio o la forma para lograrlo.

実際に、各種「指令」は、それに従うことを加盟各国に義務付ける規範である。もっとも、その実施の手段や形式については加盟各国の裁量に任されている。

Imponen, por tanto, obligaciones de resultado a los Estados, que deben hacer “la transposición” al ordenamiento interno por medio de sus propios actos normativos. Para efectuar dicha transposición las directivas otorgan un “plazo de transposición” a los Estados, plazo que cada norma señala e su articulado y si, llegado el fin de ese período un Estado no ha transpuesto la directiva o lo ha hecho incorrectamente, además de correr el riesgo de ser demandado ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento, estará obligado también a permitir que los particulares de ese Estado puedan alegar ante sus poderes públicos los derechos contenidos en tal directiva, lo que se llama por la doctrina “efecto directo de las directivas” .

したがって、各種「指令」はその内容の実現を義務付けているのであり、その国内法への転化については加盟各国がそれぞれ自国の立法手続を通じて実現するのである。この国内法への転化の手続のために、それぞれの「指令」の条項の中で加盟各国に対して「手続を取るための期間」が規定されている。この指定された期間内にそれが実施されなかった場合、または適正な手続が講じられなかった場合には、その不完全な履行を理由に欧州司法裁判所に提訴されることがある。なお、そうした加盟国の国民には、その「指令」の内容である権利の実現についてその国内の公権力に要求することができる（学説においては「指令の直接的効力」と称されている）。

La directiva, por tener alcance general y dirigirse a todos los Estados, da como resultado un Derecho armonizado entre los Estados miembros, ya que se logran los objetivos fijados pero por distintos medios, cada Estado elige el modo que mejor se adapta a sus peculiaridades, por ejemplo, un Estado puede decidir transponer una directiva mediante un Decreto mientras que otra lo hará mediante una ley ordinaria y otro mediante varios reglamentos... pero todas estas normas tendrán en común haber recogido en su contenido el objetivo buscado por esa directiva.

「指令」は、すべての加盟国に宛てて発せられ、一般的に履行されることを目的としていることから（すなわち、各国において国内法への転化の手段は異なっているが、「指令」の統一的な目的が実現されるから）、加盟各国の間において調和の取れた法をもたらすことになる。加盟各国は、その特殊性を適合させるために、それぞれ適した手法を採用する。たとえば、「指令」の国内法への転化を、ある国では政令を通じて、その他の国では法律または各種の規則を通じて行うことができる。しかしいずれにしても、これらの規範はすべて、当該「指令」が定める目的をその内容とするのである。

Vamos ahora a comprobarlo en la práctica: el 29 de abril de 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión adoptaron la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Esta directiva señalaba como plazo límite para su transposición el 30 de abril de 2006, lo que quiere decir que:

では、実際の例でこれを見ておくことにする。2004年4月29日、欧州連合の議会および理事会は、欧州連合の市民およびその家族員の加盟国内における自由な移動および居住に関する指令（2004/38/CE）を採択した。この「指令」では、加盟各国がこの指令に合わせた国内法の整備を行う期限を2006年4月30日までと規定されていた。このことは、次のことを意味している。

- desde la fecha de adopción la directiva es una norma obligatoria para todos los Estados miembros, de modo que éstos no pueden tomar medidas que vayan en contra del contenido de la Directiva ni hacer nada que constituya un obstáculo para que, llegado el fin del plazo de transposición, la Directiva pueda cumplirse de manera completa en su territorio.

採択の日から、当該「指令」はすべての加盟各国にその履行を強制する規範となる。したがって、加盟各国は、当該「指令」の国内法への転化の完了の期日が到来したと

きにそれが国内で完全に実施されるために、当該「指令」の内容に違反するような措置を講じたり、またはそれを妨害するようなことが許されない。

- se dan dos años desde su adopción para que los Estados vayan acomodando su Derecho a los objetivos buscados por la Directiva.

加盟各国が当該「指令」の定める目的にそれぞれの国内法を調整するために、その採択から2年間の期間が与えられる。

Así, España decidió, conforme dicta su ordenamiento, adoptar un Real Decreto para cumplir dicha directiva y lo hizo mediante Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero de 2007, lo cual indica que España adoptó la norma de transposición con diez meses de retraso, por lo que la Comisión inició contra España un procedimiento de infracción o incumplimiento en junio de 2006 que finalmente retiró en febrero de 2008 pues España notificó a la Comisión la adopción del citado Real Decreto con lo que, en principio había cumplido ya su obligación de transposición.

スペインでは、国内法秩序に従い、上述の「指令」を履行するための政令（2007年2月11日政令240号）を定めることを決定した。つまり、スペインは指定された期日から約10か月遅れて国内法への転化のための規範を定めたのである。このため、2006年6月に欧州委員会は、スペインに対して「指令」の不履行および違反を理由とした制裁手続に着手した。しかし、スペインが上述の政令を定めて国内法への転化の義務をすでに果たしたことを委員会に通知したために、最終的に2008年の2月に制裁手続が解除された。

Sin embargo, la Comisión, cumpliendo con su obligación de ser “guardiana de los Tratados” y a raíz de una denuncia de noviembre de 2007 presentada por dos particulares contra España, analiza el contenido del Real Decreto por si éste no correspondiera a los objetivos marcados por la Directiva, concretamente en dos aspectos importantes señalados por la denuncia:

しかしながら、欧州委員会は、スペインに対して2007年11月に2名の者が提起した告発に基づいて、その「条約の番人」としての義務を果たすべく、2007年政令240号が当該「指令」の規定する目的に応じたものであるか、具体的に告発状に示された2つの重要な側面を中心に、政令の内容の分析／調査を開始した。その2つ側面とは次の通りである。

- Los denunciantes indican que la Directiva, en sus artículos 3.1º y 23 señala el derecho a trabajar de todos los familiares de los

ciudadanos comunitarios en el territorio de los Estados miembros; sin embargo, el Real Decreto excluye de este derecho a los ascendientes a cargo y a los descendientes mayores de 21 años lo que, confirma la Comisión, puede considerarse contrario a la Directiva.

告発者の指摘によれば、「指令」3条1項および23条では欧州連合の加盟国内においてその市民であるすべての家族員に労働の権利が認められているにもかかわらず、当該政令では尊属および21歳以上の卑属が対象外とされているのは「指令」に違反しているというものである（欧州委員会もその可能性を肯定している）。

- Los denunciantes indican que el Real Decreto establece una discriminación de los ciudadanos españoles con respecto de los ciudadanos de otros Estados miembros que es incompatible con los artículos 5.2º y 24 de la Directiva puesto que aplica, en casos de reagrupación familiar, el régimen de extranjería a los ascendientes directos de un ciudadano español o de su cónyuge. La Comisión a esto responde que tal incumplimiento no existe pues el régimen de la Directiva sólo se aplicará a los españoles cuando se encuentren fuera de España, la reagrupación familiar en caso de titulares españoles y familiares extranjeros queda sometida a la legislación española, es una cuestión de Derecho interno.

告発者の指摘によれば、2007年政令240号では、家族の呼び寄せの場合において、スペインの市民ないしその配偶者の外国人の尊属親に外国人法が適用されるとされている点について、その他の加盟国の市民の扱いと比較してスペインの市民を差別的に取り扱うものであり、これは当該「指令」5条2項および24条に違反しているというものである。もっとも、欧州委員会はこの指摘について、「指令」が定める制度は外国にいるスペイン人だけに適用されるのであるから違反とはいえないとの見解を示した。家族の呼び寄せに関する制度はスペインの国内法の領域の問題であって、ゆえにスペイン法に基づいて処理されるべきであると判断された。

Así las cosas, es posible que la Comisión pueda presentar un recurso por incumplimiento contra España por mala transposición de la Directiva 2004/38/CE pero previamente deberá ponerse en contacto con las autoridades españolas para recabar información y si no queda satisfecha podrá presentar demanda contra España ante el Tribunal de Luxemburgo.

欧州委員会は、スペインに対して2004年指令38号（2004/38/CE）に基づく国内法への転化手続の不履行を理由として提訴することが可能である。もっとも、この場合には情報入手のために事前にスペインの関係当局に通知しなければならないとされており、もしその調査報告の結果が満足のいくものでなければ、欧州司法裁判所（ルクセンブルク）にスペインを提訴する具体的な手続が取られることになる。

Finalmente, en caso de que España fuera condenada por incumplimiento debería modificar la legislación que incumple el artículo 23 de la Directiva, y si no lo hiciera, podría de nuevo presentarse un recurso de incumplimiento de una sentencia del Tribunal, que podría terminar con la imposición a España de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva (artículo 228 del TCE) cuyo montante se determinará en función de la gravedad de la infracción, que a su vez descansa en la importancia de las normas comunitarias infringidas y las consecuencias de la infracción para los intereses generales y particulares, así como la duración de la inejecución y la necesidad de asegurar un efecto disuasorio.

最後に、仮にスペインが不完全な履行を理由に有罪とされた場合には、「指令」23条違反となり、その法令を改正しなければならないことになる。もし改正を行わなければ、欧州司法裁判所の判決の不履行を原因として再度訴えが提起され、スペインに対してその違反の程度に応じた金銭的な制裁（罰金）を科すことも可能となる（これについては、欧州連合基本条約 228 条に規定されている）。違反の程度については、違反の重大性、違反された欧州連合の法規範の重要性、違反により生じた公益と私益の具体的な損害状況、不履行の期間、将来的な違反予防の効果などを総合考慮して確定される。

En todo caso hay que decir que la cantidad fijada nunca es meramente simbólica y se establecen unos criterios específicos teniendo en cuenta el PIB del país. En el caso concreto de España y según criterios dados por la propia Comisión, a mi país debería aplicársele por incumplimiento una cantidad mínima de 5.700 euros/día y una máxima de 342.000 euros/día.

いずれにしても、罰金額は単に象徴的／表面的な意味合いで定められるのではなく、処罰対象国の国内総生産を考慮して設定される。具体的にスペインを例にすれば、欧州委員会が定めた基準により、一日当たり最低 5,700 ユーロ、最高 342,000 ユーロの罰金が科せられる。

La primera vez que esta posibilidad se aplicó fue en la sentencia de 4 de julio de 2000 en el asunto Comisión/Grecia y a este país se le aplicó una multa de 20.000 euros por día de retraso, lo que tuvo como resultado el rápido cumplimiento de la sentencia por parte de Grecia.

上記の罰金制度が初めて適用された事件は、委員会对ギリシャ事件であった。この事件に関する 2000 年 6 月 4 日の判決では、履行遅滞一日あたり 20,000 ユーロの罰金を科すとの判断が下された。この結果、ギリシャが直ちに履行したことから、これが有効な手段とみなされたのである。

Aunque todos los Estados miembros son demandados en una u otra ocasión por incumplimiento del Derecho comunitario, hay que decir que, en general, el grado de cumplimiento es bueno y que España se encuentra en buena posición en cuanto al cumplimiento del Derecho comunitario, lo que se puede ver en el informe que anualmente presenta la Comisión sobre el grado de cumplimiento de los países del Derecho comunitario.

どの加盟国もEU法の不履行を理由として提訴された経験を持っているが、一般的に見て加盟各国の履行状況はおおむね良好であるといつてよいようである。スペインの場合も、欧州委員会が毎年提出しているEU法の履行状況に関する報告書によれば、その履行状況がかなり良好であることがうかがえる。

(試訳：フランシスコ・バルベラン、岡部史信)