

EU 基本権憲章上の庇護権の解釈・適用

1. EU の庇護法の概要

EU の庇護法とは欧州共同体法の下に制定され庇護に関する共通基準及び同基準の適用のための
 手続規定、そして、これら庇護基準の内容と適用の統一を図るための仕組みの総称である。

(1) 目的：庇護の負担分担を図ること。

目標：1951年難民条約の注釈となる基準の制定・適用の統一し、単一の保護領域創設へ

(2) 形成過程：第1段階(2004年～)：最低限基準の制定

第2段階(2010年～現在)：標準基準の制定・適用の統一(共通庇護制度(CEAS)の制定)

(3) 関連法規：

1) EU法：EU機能条約、EU基本権憲章、EU庇護指令(資格基準、庇護手続、受付・処遇)

欧州人権諸条約(欧州人権条約、欧州拷問禁止条約、無国籍者の地位に関する条約、
 ヨーロッパ国籍条約)

欧州裁判所(2009年以降)、欧州人権条約(3条)判例

2) 国際法：1951年難民の地位に関する条約・1967年議定書、国際人権諸条約

UNHCR庇護に関するガイドライン、1967年領域内庇護宣言ほか

2. EU 基本権憲章上庇護権

EU基本権憲章上の庇護権は、欧州人権条約訴基礎としつつ包括的な人権カタログを定めたものとして
 EUが新たに取組むとなった新領域の1つである。(CFREU, 2007/C303/01 (adopted 7 Dec.2007, entered into
 force 1 Dec. 2009, updated 2010/C83/02 (OJ C83/389, 30.3.2010))

(1) EU基本権憲章18条の解釈

【庇護権：Right to asylum】

庇護を受ける権利は、難民の地位に関する1951年7月28日のジュネーブ条約、及び
 1967年1月31日の議定書の諸規定を尊重し、欧州共同体設立条約に従って保障される。

Q. 国際法上の庇護権(世界人権宣言14条、領域内庇護宣言)を超えるのか。

1) 難民に対し、1951年難民条約と欧州共同体設立条約(EU機能条約78条)を根拠として難民の地位
 並びに庇護を付与する。

2) 人的範囲：条文には主語がないが、条約難民のみか？

【解釈1】EU機能条約78条1項及び2項—庇護と補完的保護を分け、78条2項(b)には欧州の庇護が得ら
 れない場合の補完的保護付与と定めていることから、EU基本権憲章の18条の庇護付与は条文の
 文言上1951年難民条約に限定される。

【解釈2】78条2項を具体化した「資格基準指令」—国際的保護を付与する対象者は条約難民の他に難民
 条約を補完する類型への地位付与と居住権許可を定め(資格指令基準18条【補完的保護の地位
 付与】、24条【居住権許可】)、よって、1951年条約難民以外を含む。

【解釈3】原則として、資格基準指令1条・2条(d)及び(f)により、EU市民を除く、第三国民または
 無国籍者である。なお、無国籍者を除いた場合には、世界人権宣言3条、自由権規約3条、欧州
 人権条約14条)の違反、また、第三国民に限定した場合には1951年難民条約違反である。

3) 保護の範囲：国際法上の争点「個人が庇護を受ける権利 (right of asylum)」を含むのか？

考察1：EU法

「国家の義務国際難民法や国際人権法を EC の立法措置に編入することによって、難民やその他国際的保護を必要とする者に保護を与える加盟国の義務とは、これら個人に対し庇護が付与され、また、共同体法の法秩序によって保護され、更に、国内裁判所や欧州裁判所において執行可能であるという主体的な権利を与えることではないか」という解釈がある (Gil-Bazo)

→ 遵守義務はある。ECJ Joined Cases C-175/08 (*Abdulla*), C-176/08 (*Hasan*), C-178/08 (*Rashi*) and C-179/08 (*Jamal*) v. *Bundesrepublik, Deutschland*, Judgment of the Grand Chamber 2 Mar. 2010

考察2：加盟国に共通の憲法上の伝統的義務

憲法上の庇護権 > 難民条約 → 憲法上の庇護権 □ 難民条約

現状では庇護権の解釈が広くても適用が限定的である場合或いは個人の庇護権が存在しても適用範囲が従来より狭い。例) ドイツ (Basic Law of the Federal Republic of Germany Article 16 II (2))

4) 結論

・国際法上の庇護権の解釈に対して進捗は見られない。

世界人権宣言 14 条：

- ① 個人が庇護を受ける (庇護を付与される) 権利 → 国家の庇護付与の義務 ×
- ② 庇護を求める個人の権利 ○ (国境での拒否を含む)
- ③ 庇護を享受する個人の権利 △

・伝統的な欧州諸国の庇護権においては、後退ないし現状を反映している。

(2) EU 基本権憲章 19 条の解釈

19 条【国外追放及び身柄引き渡しにおける保護：Protection in the event of removal, expulsion or extraditions】

1 項集団的国外追放は禁止される。

2 項何人も、死刑、拷問またはその他の非人道的若しくは品位を傷つける刑罰

若しくは取扱いを受ける重大な危険のある国へ退去を命ぜられ、追放され、または身柄を引き渡されない。

- 1) 人権条約上 (ECHR3 条) のノン・ルフールマン原則が条約難民外となる場合であっても保護される。
- 2) 19 条 1 項：欧州人権条約第 4 議定書 4 条 (外国人の集団的追放の禁止)、自由権規約 13 条 (十第 7 議定書 1 条「外国人の追放に関する手続保障」(ECHR Case, *Hirsi Jamaa Others v. Italy*, Application no. 27765/0, Judgment 23 Feb. 2012))
- 3) 19 条 2 項：1951 年難民条約の保護の範疇ではないが、追放送還の行為が欧州人権条約の 3 条に加え (ECHR3 条先例判例：*Ahmed v. Austria* 及び *Soering v. UK*) 19 条 2 項 > 欧州人権条約 3 条 (武力紛争状態における無差別侵害、市民生活または人に対する重大かつ個々の脅威の場合一般的危害の危険を含む (ECJ Case, C-465/07, *Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justice*, 17 Feb. 2009))

4) 結論

- ・規定内容自体は、欧州人権条約 3 条以上と解される場合もあるが新しいわけではない。
- ・欧州裁判所での EU 基本権憲章の引用は、前述の欧州人権裁判所の *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* の判決に見られたように、欧州人権条約 4 条及び第 4 議定書に加え 19 条 1 項違反を明確に示され、EU 基本権憲章を根拠として積極的に言及されて国際的保護の根拠が増えた分、規定上ではあるが難民への保護がより強化されている。

3. EU 基本権憲章上庇護権の適用

(1) EU 基本権憲章の EU 法上の位置付け

欧州人権条約のように EU 法の一般原則となる EU 法を構成する条約ではないが、条約と同等レベルの法的価値を有すると解され、EU 法に課せられた履行義務のレベルにおいては、EU 基本権憲章は条約と実質的に変わらない (EU 機能条約 6 条 1 項)

(2) 欧州裁判所の判例—遵守義務

1) EU 基本権憲章が EU 法の一般原則の補完的役割があることを幾度もかつ一貫して述べている。

ECJ C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006 [2006] ECR I-5769)

2) 基本的権利に対する効果的な保護に対し、欧州裁判所が EU レベルの救済機関としての役割を担う義務がある。ECJ Joined Cases C-402/05 and C-415/05 *Kadi and Al Barakaat International Foundation v.*

Council and Commission [2008]

3) EU 基本権憲章の規定及び欧州人権条約の規定によって庇護請求者に付与された保護の本質と範囲に対する責任を負う。ECJ Judgment in Joined Cases C-411/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department* and C-493/10, *M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*

(3) EU 基本権憲章の適用範囲

1) 第一義的には補完的原則を遵守し、EU 条約及び第 2 次法によって制定された EU の諸機関や組織 (政府・地域・地方を含む全ての公共機関及び団体) が EU 法を履行する場合に適用される。

2) 私人の行為—EU 法を履行する措置と EU 法の範囲内に当たることが全く同じであるのか否かは法的に不明であり、国内の措置が EU 基本権に従い合法であるか否かの判断は、個人が EU 法の範囲内の活動として持ち出すことを選択するか否かによる。

3) EU 基本権憲章が個人に対する基本権である以上は、個人へも適用し得ることが理に合うが、原則として、従来どおり、各 EU 加盟国の憲法上の基本的権利の規定が直接適用される。なお、個人は、欧州委員、欧州委員会に異議を申出で問題に対応する適切な処理機関の情報を得ることができ、また、欧州議会に対し請願権があり、請願権は EU 市民および EU 加盟国に居住または登録された事務所を有する自然人または法人に適用される (EU 基本権憲章 44 条：請願権)。

4) EU 基本権憲章 18 条・19 条を根拠とした異議申出の可能性：

庇護申請をした EU 加盟国の権限機関による義務不履行の場合、或いは、庇護に係る規則や指令に基づく庇護審査において解釈が不明な場合には、国内裁判所により欧州裁判所には解釈を問うという方法での国内裁判所への提訴は可能である。ただし、欧州裁判所の役割は、欧州人権条約の場合のように個人に対し直接に裁定を下すことではないため、最終的な裁定は国内裁判所 (行政裁判所) である。

(4) 具体的な庇護権規定の国内適用

庇護関連指令の国内適用：一元論説 (EU 法優位) + 新二元説 (融和、等位理論)

【参考文献】 佐藤以久子「EU 基本権憲章の庇護権—解釈と適用」坂元茂樹・薬師寺公夫編『芹田健太郎先生古稀記念 普遍的国際社会への法の挑戦』(信山社、2013 年 3 月予定)