

報告の概要

EU 基本権憲章上の庇護権規定について、主に国際法に照らし、同憲章 18 条及び 19 条の解釈と適用を報告した。まず、EU の庇護法が新しい分野であることを踏まえ「EU の庇護法とは何か」、捉え方、制定目的、法源、そして、現段階(第 2 段階)について若干概要した。

EU 基本権憲章上の庇護権について、係る規定は EU が新たに取組む新領域として同憲章 18 条に *right to asylum* と定められ、欧州共同体設立条約(EU 機能条約 78 条)とともに EU の庇護法の枠組み規定を成している。18 条には、難民に対し 1951 年難民条約と EU 機能条約 78 条を根拠に難民の地位を付与すると定められている。他方、18 条には主語がなく人的範囲が不明でありまた保護の範囲も不明慮である。更に公式な逐条解説もない。そこで、解釈手段として、条文草案時の議論、EU 機能条約 78 条 1 項・2 項、資格基準、関連国際条約、庇護国の伝統的憲法上の解釈を参照した。結果、主語は相当な議論の末に妥協の産物として意図的に外されたこと、また、加盟国の伝統的な憲法においても、従来は、*right of asylum* とし難民条約より広い「政治的に迫害された個人に対する庇護付与」であったが、現行では庇護権を先導してきたドイツにおいても、同 EU の庇護権に歩調を合わせ難民条約上の難民への庇護付与に限定されている。従って、18 条は、国際法上の庇護権 - 1948 年世界人権宣言 14 条及び 1967 年領域内庇護宣言の争点であった 3 つの解釈：個人が「庇護を受ける権利、庇護を求める権利、庇護を享受する権利」に照らし、「個人が庇護を受ける権利」を含むという解釈には無理があると解した。なお、「庇護を求める権利」は、EU の庇護手続指令やダブリン規則があり解釈に含まれる。

続く 19 条(国外追放及び身柄引き渡しにおける保護)について、同規定は欧州人権条約上のノン・ルフールマン原則の適用による保護を定めたものであり、1 項は、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)と自由権規約 13 条を根拠とする。更に、欧州人権裁判所の判例: *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (2012 年)より、第 7 議定書 1 条(外国人の追放に関する手続保障)の規定内容も援用される。また、19 条 2 項の追放送還の行為は、主に欧州人権条約 3 条を基礎とし、更に、国連拷問禁止条約 3 条及び自由権規約 13 条の意味を含む。また、19 条 2 項の範囲は、注釈には記されていないが、資格基準指令に対する欧州裁判所の判例: *Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justice* (2009 年)により欧州人権条約 3 条よりも広いと解する。

以上、EU 基本権憲章上の庇護権は、新しい内容ではないが、欧州裁判所が EU 基本権憲章を引用する事例が増えており、結果、規定上ではあるが難民への保護がより強化されていると言えよう。

次に、EU 基本権憲章上の庇護権の適用について、まず、適用の一般原則について、EU 機能条約 6 条 1 項により、同憲章は、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し、EU 法に課せられた履行義務のレベルにおいては条約と実質的に変わらないとされている。しかし、個人への適用は異なる。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適うが、原則として EU 加盟国の憲法上の基本的権利の規定が直接適用され、また、EU 諸機関や政府ほか公共機関・団体が EU 法を履行する場合には直接適用されるに留まる。実際に、私人の行為へは、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。なお、個人は、欧州委員会に異議を申出で同委員会より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る(同憲章 44 条)。

続いて、EU 基本権憲章上の庇護権の適用について、庇護申請において 18 条・19 条を根拠とした異議

申出が可能であるか否かが争点であるが、庇護申請をした EU 加盟国当局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。従って、実質的な庇護付与如何の裁定は欧州裁判所の解釈に従い国内裁判所が行う。

最後に、EU 基本権憲章上の庇護権規定（並びに関連指令）の国内適用は、国際法に照らすと、大枠は EU 法優位の一元論説であるが、実際にはいわゆる新二元説（融和、等位理論）であると言えよう。

【参考文献】佐藤以久子「EU 基本権憲章上の庇護権 - 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 月頃予定）