

EU における移民の統合政策と長期居住第三国国民の地位について

獨協大学 大藤紀子

はじめに

(1) 10 年来の移民の増加

第三国からの移民 > EU 総人口の 4%。

2010 年の統計 EU 加盟国 > 3,240 万人の外国人が居住。そのうち、1,230 万人が、他の加盟国に居住する EU 加盟国国民、2,010 万人が第三国国民。

(2) 社会問題

人口の高齢化、労働人口の低下

・最近の EU の人口増加は、主として移民の増加による。ただし、ここ数年来、同時に移民の減少傾向 (2011 年 1 月)。

(3) 2009 スtockホルム・プログラム > ヨーロッパ 2020 年戦略 (Europe 2020 Strategy)

ストックホルム・プログラム (市民に奉仕し保護するより開かれた安全なヨーロッパ)

・より競争的かつ持続可能な経済を実現するため、移民の潜在的な力を認識し、人権の尊重と推進によって支えられた、合法的移民のより効果的な統合が、政治的目的とならなければならない。

ヨーロッパ 2020 年戦略 0 → EU における 20~64 歳の男女の雇用水準を 75% 上昇させる。

(その手段の一つが合法移民の統合促進)

(4) 統合 (Integration) とは

・移民と移民を受け入れる社会との間に存する相互作用の、多次元的な (multidimensional) 過程である。(単一の政策ではなく、さまざまな領域における、さまざまなレベルの広範な政策の展開を視野に入れ、多くのアクターが関与する。)

・統合と移民とは、同一のコイン (政策) の両面である。受入社会における移民の効果的な統合は、あらゆる移民政策の成功に不可欠。統合なくして、移民 (労働者、家族、難民) は、就労が困難となり、社会的排除や貧困にさらされる。

・統合政策は、ヨーロッパの経済的発展と社会的結合、移民の潜在的な力を実現するために必須である。

・EU 経済の生産性向上のためには、既存の労働力を最大限活用するとともに、合法的移民が解決の一助となる。

・移住の利益を最大限成就させるためには、ヨーロッパは、多様かつ多文化の社会を前提に、より効果的に移民の統合により対応する方途をみつけなければならない。

(5) タンペレ欧州理事会以降の指令

移民・難民政策の共通化 → アムステルダム条約

1999 年 欧州理事会、「タンペレ・アジェンダ」を採択。人道的・経済的原因から発生する移民の受け入れを調整し、第三国国民の権利および義務をその居住国の国民と比較して公平に扱うこと等を原則とする。

「第三国国民の法的地位は、加盟国の国民のそれに近づけられるべきである。一定の期間、ある加盟国に合法的に居住し、長期居住許可を保持している者は、EU 市民が享受しているのと近い様な権利をその加盟国において与えられるべきである。たとえば、居住の権利、教育を受ける権利、雇用者または自営業者として働く権利、居住する国の市民との差別禁止原則などである。ヨーロッパ理事会は、合法的な長期居住者である第三国国民が居住している加盟国の国籍を得る機会を与えられることについて支持をする。」(議長総括「自由、安全および正義の連合に向けて」 > EU 共通難民移民政策) を進める際の一要素として、第三国国民の公正な取り扱いを指摘。

- 2003年 「家族の再統合の権利に関する指令」(2003/86/EC)、
「第三国国民の長期居住資格に関する指令」(2003/109/EC)
- 2004年 「学問、交換学生、無報酬の訓練または無償奉仕を目的とする第三国国民の許可条件に関する指令」(2004/114/EC)
- 2004年 欧州委員会、「ハーグ計画」(2005年～2010年)合法的な移民は欧州経済発展を促進するとし、EU内の「自由、安全、正義」を促進することを目的とする
- 2005年 「科学研究目的の第三国国民を許可する特別手続に関する指令」(2005/71/EC)
- 2009年 「熟練労働者の雇用を目的とした第三国国民の入国および居住の条件に関する指令(ブルーカード指令)」(2009/50/EC) >熟練労働者(高いスキルの労働者)に一定の条件でブルーカード(許可証)が発効され、他の加盟国への移動の自由他、優遇措置が与えられる。
- 2011年 「加盟国の領域に居住し労働する第三国国民の単一許可証のための単一申請手続および加盟国に合法的に居住する第三国国民のための一連の共通の権利に関する指令」(2011/98/EU) >許可申請手続の一元化、共通の権利の享受(加盟国国民との平等待遇含む)

EU 運営条約 19 条 (性、人種、民族的出自、宗教、信条、障害、年齢、性的指向に基づく差別との闘い)

2000年 「人種・民族的出自による差別のない平等待遇原則の実施に関する指令」(2000/43/EC)

「雇用・労働における平等待遇のための一般下足の創設に関する指令」(2000/78/EC)

2004年 「財・サービスへのアクセスと受給における男女平等原則の実施に関する指令」(2004/113/EC)

第三国国民の長期居住資格に関する指令 (2003/109/EC) 2003年11月25日採択

- ・経済的社会的結合の促進を目的に、長期居住資格を有する第三国国民に対し、居住権と EU 市民が享受する権利になるべく近い権利の保障 > 長期居住資格を有する第三国国民の統合を図る。
- ・24の加盟国(デンマーク、アイルランド、イギリスを除く)における50万人以上の第三国国民が対象。

(2011年5月11日の指令2011/51/EU⁹による改正で、難民資格など国際的保護を享受する第三国国民に適用が拡大された。)

- ・2009 4/5の長期居住有資格者は、4つの加盟国に集中: エストニア(18万7千4百人)、オーストリア(16万6千6百人)、チェコ(4万9千2百人)、イタリア(4万5千2百人)。
- ・フランスやドイツでは、2千人にとどまる。(Eurostat)

(1) 人的適用範囲 (3条)

1項「この指令は、加盟国の領域に合法的に居住する第三国国民に適用する。」

2項「ただし、この指令は、以下の第三国国民には適用しない。」

- (a) 勉学または職業訓練のために居住する者、
- (b) 一時的な保護に基づいて、加盟国に居住することを許可されている者、またはそれに基づいた許可の申請をして彼らの地位の決定を待つ者、
- (c) 国際的保護以外の形態に基づいて加盟国に居住することを許可されている者、またはそれに基づいて居住の許可を申請し、その地位の決定を待つ者、
- (d) 国際的保護を申請した者で、その申請がまだ最終的な決定を得ていない者、
- (e) オペアもしくは季節労働者として、サービスの供給者から国境を越えたサービスの供給のために派遣された労働者として、もしくは国境を越えたサービスの供給者として、一時的な理由で居住している者、または居住許可が形式的に制限されている場合、
- (f) 1961年のウィーン外交関係条約、1963年のウィーン領事関係条約、1969年の特別使節団条約、または、1975年の普遍的性格の国際組織に関する国家補償に関するウィーン条約により規制される法

的地位を享有するもの。

・オーストリア、キプロス、イタリア、ポーランドにおいては、「一時的」との不当な位置づけにより、長期居住資格が付与されない第三国国民がいる。芸術家、スポーツ選手、牧師、ソーシャル・ワーカー、研究者、第三国の国籍を保持する永住者の家族、未熟練労働者他。>指令の実効性 (effet utile) を深刻に害しかねない。

・ Case C-502/10 (M. Singh) 2012.10.18

インド国籍を保持するシン氏は、2001年9月4日にオランダに入国。2001年10月22日に、2002年9月6日までの期限付きの、また活動を制限された居住許可を取得。その後、許可は、2005年1月19日まで、続いて、2008年1月19日まで延期された。2007年5月30日、同氏は、長期居住資格を申請したが認められなかったが、居住許可の期限は、2009年1月19日まで延期された。シン氏の訴えから始まり、申請拒否決定の変更を一審により命じられた国務大臣の上訴を受け、上訴裁判所は、指令3条2項(e)の定める「居住許可が形式的に制限されている場合」の解釈につき、欧州司法裁判所に先決裁定を付託。

・ 欧州司法裁判所先決裁定

① 先例に基づき、EU全体での独立かつ統一的な解釈が必要（ある規定の文言の解釈について、国内法への明示的言及がない場合）(42-43段)。

②指令の目的（長期に居住する第三国国民の統合、第三国国民の法的地位の加盟国国籍保持者の地位への接近）(45段)。

→「一時的に」のみ居住する者が除かれる。>指令は、それ自体一時的な性質を有する活動を例示している（オペアもしくは季節労働、他(47-48段)）。

→「当該第三国国民に対して、一時的な理由でのみ居住している第三国国民が、まさにその居住の一時的な性格ゆえに、長期居住資格が認められないことが明らかであるのとは対照的に、居住許可証に形式的な制限（許可の一時性）が含まれている事実それ自体は、そのような制限があるにもかかわらず、当該第三国国民が、当該加盟国に長期居住することに関して、何らの示唆も与えない」。「形式的な制限は、当該第三国国民の長期居住を妨げない」。このように解釈しなければ、指令の目的の達成、指令の実効性の確保が危ぶまれる(50-51段)。

→「居住許可の有効期限が続けて5年を超える期間にわたって更新され、あるいは一定の場合、無期限に更新されるという事実は、当該許可に付与されている形式的な制限は、当該加盟国において、当該第三国国民の長期居住を妨げないとの結論を強く示唆するものである。」(54段)。

→「居住許可が形式的に制限されている場合」に、第三国国民が無期限に更新可能な有期限の居住許可を保有する一方で、無期限の居住許可が付与される予定のない場合を含まない。

当該第三国国民の長期居住を妨げない場合を含まない。>その場合に該当するか否かの判断は、加盟国裁判所が行う(56段)。

(Bot 法務官意見とほぼ合致)

(2) 最初の加盟国における長期居住資格取得要件 (4条、5条、6条、7条1項)

・ 居住要件。「主たる基準は、居住期間でなければならない」「居住は、当該人物が、その国に根を下ろしたことを示すため、合法的かつ継続的でなければならない」(前文6段)>5年間の合法的な居住(4条)。継続的に6ヶ月に充たない期間であり、5年間の合計で10ヶ月を超えない期間であれば、5年間の居住期間を中断しないものとされる(4条2項)。

・ 適切な資力および疾病保険の具備。第三国国民は、「構成国の負担とならないよう、適切な資力と疾病保険を具備していることを証明しなければならない。」「当該構成国の社会扶助制度に依存することなく、自身と家族の生活を維持するため、安定した定期的な資力」が必要。構成国は、その査定の際、「年金制度への貢献や納税義務の充足などの要素を考慮に入れることができる」(5条1項)。

・ 統合要件(5条2項)、

・ 公的秩序、公的安全(6条)を害さないこと、

・ その他、書類の提示(7条1項)など一定の手続的要件。

(3) 長期居住許可証と資格 (8条1項、2項、3項)

取得した長期居住資格は、原則として無期限 (8条1項)。同時に EC 居住許可証が発行される。EC 居住許可証は、少なくとも 5 年間有効。更新は、自動的 (8条2項)。

(4) 長期居住資格喪失要件 (9条)

・不正な取得が明らかになった場合、・国外追放措置 (12条) を受けた場合、・国外追放事由に該当しないが、公の政策への脅威となる場合、・特別な定めによる例外を除いて、EU の領土を継続して 12 ヶ月離れた場合、・他の構成国で長期居住資格を取得した場合、・特別な理由により資格が維持される場合を除いて、長期居住資格を得た最初の加盟国の領土を 6 年以上離れた場合。

(5) 最初の加盟国で EU 市民と平等に取り扱われる権利 (11条)

雇用、教育、社会保護、財やサービスへのアクセスなどの領域における、当該加盟国国民との間の平等な取り扱いの保障。

- ・住宅手当の平等に関して→Case C-571/10 (Kamberaj) (イタリア)
- ・オランダ→教育を受ける権利 (大学で、長期居住資格を有する第三国国民を含む、非 EU 市民に対して、より高い授業料を徴収)
- ・ポーランド→不動産の取得に差別
- ・リトアニア→移動の自由の制限

(6) 各加盟国の永住許可との関係 (13条)

13条は、長期居住資格を有する第三国国民に対して、国レベルの永住許可がより得やすくなるよう定める権限を加盟国に認めている。

Cf. オーストリア、ベルギー、ドイツ、エストニア、ギリシャ、フィンランド、ラトヴィア、ルクセンブルク、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロヴェニア、スロヴァキア→長期居住資格と国の居住資格との選択を義務づけている。

(7) 他の加盟国における居住・労働条件 (14条、15条、16条、18条)

長期居住資格を有する第三国国民は、長期居住資格を与えた国以外の第二の加盟国で、3 ヶ月以上居住することができる (14条1項)。

・ベルギー、キプロス、ハンガリー、ラトヴィア、ポーランド、ポルトガル、スウェーデン→労働許可要件の緩和

(8) 第二の加盟国における居住許可証の発行 (19条2項、21条2項)

・定められた条件に合致する限り、第二の加盟国は、他の加盟国の長期居住資格を有する第三国国民に対して、更新可能な居住許可証を交付しなければならず、長期居住資格を発行した加盟国にそれを通知しなければならない。

- ・フランス、イタリア、リトアニア、ラトヴィア、ルーマニア→通知義務が定められていない。
- ・長期居住資格を有する第三国国民は、は、第二の加盟国での居住許可証の受領後直ちに 11条と同じ領域における平等待遇が第二の加盟国で保障される。
- ・フィンランド、ラトヴィア、スロヴェニア、スロヴァキア→永住許可を得た者だけに平等待遇を保障
- ・オランダ→社会扶助の申請を行った場合に暫定的居住許可証を取り消しうる。
- ・家族に対しては、第二の加盟国は、更新可能な居住許可証を発効 (19条3項)。有効期限は、長期居住資格者自身と同一。家族は、許可証の受領後直ちに家族の再統合 (呼び寄せ) に関する指令 14条に列挙された権利を享受しうる。

C-571/10 (Kamberaj)事件

ボルツァーノ自治県における言語グループごとの住宅手当の支給制度

→EU 市民に比して、第三国国民への基金の割り当てが少ない。

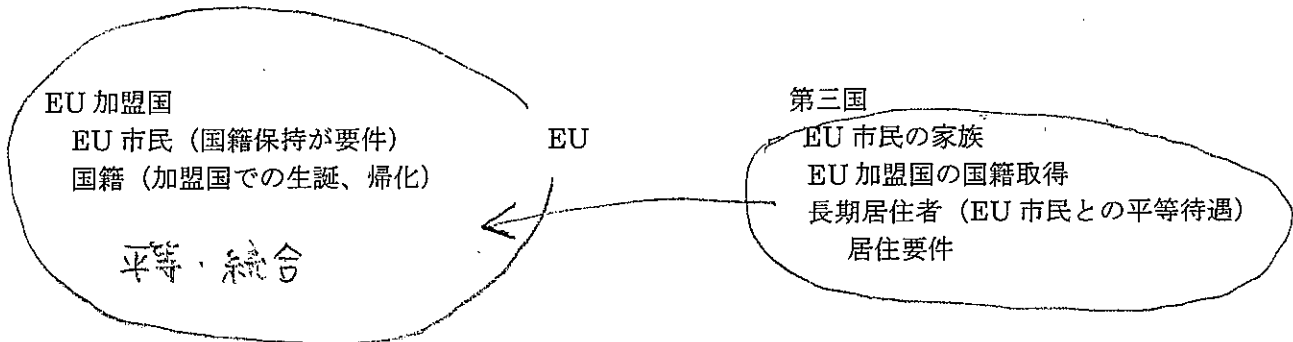
→EU 市民との第三国国民の長期居住資格に関する指令 2003/109/EC の 11 条 1 項 (EU 市民との平等待遇) 違反が問われた。(同条は、平等待遇を受ける事項の一つに「国内法で定められた社会保障、社会扶助、社会保護」列挙。また 11 条 4 項で、「加盟国は、社会扶助、社会保護に関する平等待遇を主要な手当に限定することができる」と定める。

→欧州司法裁判所は、国内法への言及や主要な手当への限定について、指令の実効性や平等待遇という準則の趣旨を損なってはならないとし、また EU 基本権憲章 34 条 3 項が、「十分な資力をもたないすべての人に品位ある生存を保障するよう、社会扶助および住宅扶助に対する権利を承認し、尊重する」と定めていることを挙げ、イタリアの制度を EU 法違反と結論づける。

おわりに 一統合政策の行方

「統合—複合的な (Cross-cutting) 断面」

「比較可能な権利、機会、義務の原則は、統合の核をなしている。EU は、加盟国の領土に合法的に居住する第三国国民の公正な待遇を確保しなければならない。統合は、ヨーロッパの条約の規定に基づく、すべての加盟国に共通する EU の基本的価値の尊重をも包含する。基本権は、ヨーロッパの立法の中心に位置づけられている。EU 条約 2 条によれば、『EU は、人間の尊厳、自由、民主主義、平等および法の支配の尊重、ならびに少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重という価値を基礎にする。これらの諸価値は、多元主義、非差別、寛容、正義、連帯および男女の平等が広く受け入れられた社会をもつ加盟国に共通のものである。』」



(経済<<人権を保障された構成員による「民主主義」)

権利の保障

平等待遇指令 (人種差別禁止) (国籍差別→「第三国国民」は、対象とならない)

他の指令 (権利の保障) ←EU 基本権憲章 (権利の普遍化)