

欧州庇護移民政策の行方

戸田五郎

- 1 はじめに
- 2 シェンゲン対外国境における流入と対応——欧州人権裁判所の判例を素材として
 - (1) 公海上における「押し戻し」：ヒルシ・ジャマー他対イタリア事件
 - (2) 「壁」を越える入域：N. D. v. N. T. 対スペイン事件
 - (3) 難民危機の状況における「安全な第三国」概念の適用：イリアス・アームド対ハンガリー事件
 - (4) 庇護申請の「無視」：M. K. 他対ポーランド事件
- 3 共通欧州庇護システム（CEAS）の改革から庇護・移民政策の統合へ
 - (1) 「危機」以後の流入状況
 - (2) 2020年委員会提案：NPMA
 - a) 構成国間の連帯の強化
 - b) ダブリン・システムの発展——庇護移民管理規則案
 - c) 国境手続の重視と庇護手続と送還手続の切れ目のない連結
- 4 欧州庇護移民政策の行方——まとめに代えて

1 はじめに

筆者はこれまで、共通欧州庇護システム（CEAS）の構造とその変遷をいくつかの検討を重ねつつ追ってきた⁽¹⁾。1999年のタンペレ欧州理事会以来、欧州連合（EU）法の枠組みにおいて進展してきた共通欧州庇護シ

(1) 戸田五郎「欧州庇護政策に関する覚書」藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹（編）『人権法と人道法の新世紀』東信堂（2001年）197-223頁、同「欧州庇護政策の現状と課題」世界法年報27号17-42頁、同「EUにおける国際的保護」法律時報86巻11号29-34頁、同「難民危機へのEUの対応とダブリン・システム」産大法学53巻3・4号387-422頁、同「共通欧州庇護システム（CEAS）改革の動向」浅田正彦・桐山孝信・徳川信治・西村智朗・樋口一彦（編）『現代国際法の潮流II』東信堂（2020年）89-105頁。

テム（CEAS）確立への動きは、難民条約及びノン・ルフールマンの原則並びに関連する基本的人権の保障と両立する形での庇護申請処理の効率化を目指したものであったが、それはシェンゲン協定の枠組みを前提とした対外国境管理、更に送還の円滑化と組み合わせられたものであった。

そのような欧州共通の庇護移民政策のために設定されてきた EU 法の枠組みが、特に 2015 年から翌年にかけてのいわゆる難民危機以来、動揺しかつ変貌を見せようとしている。それは欧州委員会が、難民危機の後の極めて短期間にこの枠組みの改正案を二度にわたり、また一度目と二度目の間において大幅な方針の転換を伴って提案してきていることに表れている。本稿では、その間の動きを追いつつ、庇護申請者・移民の基本権保障の確保という課題とも関連付けながら当該政策乃至それに基づき構築されてきたシステムが今後どこに向かうのかを考えてみたい。

難民危機に前後する時期の欧州対外国境において生じた事象とその問題点、それとの関係で第三国国民の基本権保障の文脈において庇護移民政策が抱える課題について、ここではまず、欧州人権裁判所で事件となった事例を通してみていこうと思う。

2 シェンゲン対外国境における流入と対応 —— 欧州人権裁判所の判例を素材として

ここに挙げる 4 つの事例は、いずれも第三国から流入してきた者を庇護申請等の機会を全く、あるいは実質的に与えず追い返す、あるいは押し戻すという事例に関するものであり、欧州人権条約との関連では主として、拷問、非人道的取扱い等を禁ずる 3 条と、外国人の集団的追放を禁ずる第 4 議定書 4 条の違反が問われてきている。これらの事件の事実関係はシェンゲン対外国境で生じている状況を描写しているものであるから、ここでは若干詳細に紹介したい。

(1) 公海上における「押し戻し」：ヒルシ・ジャマー他対イタリア事件⁽²⁾

これは2009年5月、中央地中海ルートでリビアからイタリアに向かったソマリア人とエリトリア人を載せた3隻の船舶が公海上でイタリアの沿岸警備艇に停船させられ、乗船者はイタリアの軍艦に移されてトリポリに運ばれイタリア・リビア間の協定に基づきリビア当局に引き渡された事案である。重要な判例であり、日本においても既に検討がなされているので、ここでは簡潔な紹介にとどめる。

申立人は外国人の集団的追放を禁じた欧州人権条約第4議定書4条違反を主張したが、裁判所は2012年2月23日の判決で、同条の目的は国が外国人を個別の事情を考慮することなく、関係機関のとり措置に反論を許さず送還することを禁ずることにあり、対象の数は問題ではないとしつつ、この条項の適用を国家領域からの追放に限定することは現代の越境移動のかなりの部分をその適用範囲から外すことになり、同条の保障の実効性をそぐことになるとして、公海上での行為への同条の適用を、同行為がイタリアの管轄下で行われたという認定を通じて認め、違反を認定した。またリビアへ向けての送還につき3条違反があったこと、及びリビアからエリトリア、ソマリアへの恣意的な送還のおそれがあり、イタリア当局はそれを知っていたか知るべき立場にあったとしてこの点でも3条違反を認定した。

本件は難民危機以前の事件であるが、第4議定書4条の禁ずる集団的追放の概念の外縁を明らかにするとともに（対象者の属性や数にかかわらず個別の事情の考慮なく行われる追放は集団的追放である）、公海上での事件につき、それがイタリアの、条約1条にいう「管轄内」で行われたと認定した点において重要である。⁽⁴⁾ EUにおいては難民危機以後、後述するよ

(2) Hirsi Jamaa & Others v. Italy, 23 February 2012 [GC], Reports of Judgments and Decisions 2012 II.

(3) 阿部浩己「領海外における入国阻止行為へのノン・ルフールマン原則の適用 —— ヒルシ・ジャマーア判決 ——」小畑郁・江島晶子・北村泰三・建石真公子・戸波江二（編）『ヨーロッパ人権裁判所の判例Ⅱ』信山社（2019年）153-157頁。

(4) 第4議定書4条違反が認定されたその他の事例としてコンカ対ベルギー事件が挙げられ

うな海上での捜索救助活動（SAR）に続く域内への上陸を前提とする EU としての対応の整備が進められているが、この判決はその過程に影響を及ぼしていると思われる。本件は公海上での捕捉と送還の事例であるが、陸上の非正規入国の試みへの対応措置（身柄の拘束後直ちに送還）が同条の下で問題となった最近の事件として、次に挙げる N. D.・N. T. 事件がある。

(2) 「壁」を越える入域：N. D.・N. T. 対スペイン事件⁽⁵⁾

アフリカ北岸のスペインの飛び地メリージャ（Merilla）は北アフリカおよびサブサハラアフリカ、更にはシリアからの移民ルートとなっている。メリージャとモロッコの境界線はシェンゲン地域の対外境界となっているため、特に流入圧力が高い。スペインはメリージャとモロッコの境界線沿いに 13 キロにわたり隔壁を築いており、2014 年以降それは 3 重（高さ 6 メートルで若干凹面となっている外壁、そこから高さ 3 メートルの中壁へと続く立体的に張り巡らされた針金、そして高さ 6 メートルの内壁）になっている。隔壁には等間隔にゲートが設けられており、監視カメラと動体センサーが備えられている。

隔壁に沿ってモロッコとスペインの間の出入国ゲートは 4 つあり、スペイン側では治安警察（Guardia Civil）がパトロールを行っているが、夜間に隔壁を大人数（数百人）で乗り越えスペインに入国しようとする試みがしばしば起こっている。

申立人 N. D.（マリ国籍）は武力紛争を避けてマリからモーリタニア、アルジェリアの難民キャンプを経てモロッコに 2013 年に到着し、マウン・ト・グルグ（Mount Gurugu）の非公式移民キャンプに滞在していた。そ

ゝる。これはロマに属するスロバキア国籍の申立人（スロバキアで右翼集団の襲撃を受けたが警察は介入しなかったなどと主張）の追放の事案であったが、裁判所は、申立人らの庇護申請は個別に審査され不認定の判断がなされてはいたが、申立人ら多数のロマの人々がその後、庇護手続が完了していない時点で同時に収容されたうえ追放されたことを重く見て違反を認定した。Čonka v. Belgium, 5 February 2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-I.

(5) N. D. & N. T. v. Spain, 13 February 2020 [GC].

の間、モロッコ治安部隊の手入れが数次にわたって行われ、申立人はそのため2014年夏に脚を骨折したと供述している。申立人 N. T. (コートジボワール国籍) はマリを経由して2012年末にモロッコに到着し、これもマウント・ゲルグに滞在していた。

両申立人は2014年8月13日早朝に、600名ほどとともに隔壁をよじ登っての越境を試みた。スペイン政府によれば、うち500名ほどは外壁をよじ登るところをモロッコ警察に阻止されたが、申立人を含む75人ほどが内壁の上に達した。しかし、スペイン側に降りたところを治安警察に捕捉されるか、長時間壁の上にとどまった後、治安警察がかけた梯子を使って降ろされ、モロッコ当局に引き渡された。両申立人によれば、いずれも当日下午2時から3時の間に梯子を伝って降り、直ちに治安警察に手錠をかけられてモロッコ当局に引き渡された。その間、身元確認の手続はなく、個人的な事情を説明する機会を与えられず、弁護士や通訳の援助も認められなかった。その後メリージャに近いナドール (Nador) の警察署から、300 km 離れたフェズ (Fez) に送られ、そこでは生活手段を与えられなかった。

その後両申立人は2014年10月23日 (N. T.) と12月2日 (N. D.) に同様の試みを行った結果隔壁を越えるのに成功したが、手続の結果追放命令の発付を受けた。N. D. は2015年1月26日に追放命令の発付を受け、2015年3月にメリージャの外国人一時収容センター (CETI) からバルセロナの CETI に移送された後、追放命令に異議を申し立てるとともに国際的保護の申請を行ったが、それぞれ理由なし、追放先での迫害の危険なしとして退けられ、上訴したが棄却された (国際的保護手続において UNHCR から、国際的保護の要なしという意見が提出されている)。N. D. はマリに送還されたが、定まった住所はなく不安定な生活を送っている。N. T. は2014年11月7日に追放命令を受け、異議を申し立てたが退けられた (国際的保護の申請は行わなかった)。N. T. もメリージャの CETI から本土の CETI に移されたが、収容期限の60日を経過して釈放され、スペインに住所不定のまま不法に滞在している。

両申立人は2014年8月13日の事件に関しスペインを被申立国として2015年2月12日に申立を行い、主として第4議定書4条、同条と併せ読んだ13条の違反を主張した。第3小法廷は2017年10月3日の判決で、申立人の主張を認め⁽⁶⁾た。

スペイン政府はまず裁判所の管轄権を争い、本件は、申立人が自国領域に入っていない以上、自国の管轄外で生じたものである、隔壁が自国領域内にあると仮定しても移民の入国を阻止する法執行当局の行動は第4議定書4条におけるスペインの管轄内でのものではないと主張して人権裁判所の管轄権を争ったが、裁判所はヒルシ・ジャマー事件判決を引用しつつ、本件がスペインの領域内で起こったか否かにかかわらず、関係国の関係個人に対する実効的なコントロールが存在すれば、それは法上の（de jure）コントロールであるとしてこれを退けた。

本案審理においてスペイン政府は、第4議定書4条違反が認定されたヒルシ・ジャマー事件（申立人が合法的に入国・庇護申請を行うことが公海上で妨げられた）と本件は異なっており、本件は陸上の国境を、入国申請ができる状況であったにもかかわらず不法に越えてスペインへの入国を図った事案であり、申立人の主張するスペインへの入国の権利、すなわち国境のどの地点においてもチェックを経ることなく入国する権利は、人身取引に従事する犯罪組織に多大な利益を与える一方、締約国国民と移民の双方の人権享有に対する脅威となると、EU運営条約72条を引用しつつ主張した。

裁判所は、ヒルシ・ジャマー判決、コンカ判決（本稿注4参照）といった先例に沿い、また国連国際法委員会（ILC）の「外国人の追放に関する条文草案」⁽⁷⁾（2014年）2条における追放の定義⁽⁸⁾を参照して、第4議定書4

(6) N. D. & N. T. v. Spain, 3 October 2017.

(7) 総会決議69/119（2014年12月10日）により留意。

(8) 2条(a)「追放」とは、国家に帰属する公式の行為又は行動であって、それにより外国人が当該国の領域からの退去を強制されることをいい、他国に対する引渡し、国際刑事裁判所に対する移送又は外国人の入国拒否を含まない。Draft Articles on the Expulsion of Aliens, United Nations, *The Work of the International Law Commission*, Ninth Edition, 7

条の集団的追放を、外国人に対し（対象となる人数にかかわらず）集団として国を去ることを、集団中の個々の外国人の個別の事案の合理的かつ客観的な審査を行うことなく強制するあらゆる措置と定義し、同条の適用が締約国の領域内に限られないことを確認したうえで、本件において送還措置は何らの行政的、司法的決定によらず行われており、申立人は如何なる時点においてもかような手続に服してはおらず、申立人の人定手続もなく個別の審査も行われない状況で、関係人がその個別の事情を述べる機会の保障すらなかったと認定し、同条の違反があったと結論した。

第4議定書4条と併せ読んだ13条違反の主張に関しても裁判所は、以下のように述べて違反を認定した。外国人の追放の事案において、救済措置が実効性を有すると認められるためには、本件のように追放後に申立人が条約2条又は3条に反する処遇を受けるおそれを主張している場合には、追放命令等の自動的執行停止がそれに伴うことが必要である。しかし本件では何らの手続も経ず申立人他の送還が行われたと認められるので、執行停止効の論点さえも問題とならない。本件においては申立人他の集団的追放と、彼らが条約13条の要請を満たす如何なる国内的手続へのアクセスをも完全に妨げられたという事実との間には明白なつながりがある。よって第4議定書4条と併せ読んだ13条違反が認められる。

以上の小法廷判決に対しスペイン政府は2017年12月14日付で大法廷への付託を請求し、大法廷審査部会は2018年1月29日の決定でこれを受理した。

大法廷での審理では、本件がシェンゲン地域の対外国境の問題であることから、ベルギー、フランス、イタリアが条約36条2項に基づき書面手続に参加した。

第4議定書4条の論点に関し、スペイン政府は小法廷での主張に加えて以下のように論じた。同条は平和的な仕方での国の領域に到着した外国人に適用されるものであって、更に、適用のためには申立人にとっての危険な

状況の存在（出身国において危険があるか、又は海上からの入国の場合のように、入国の手段が危険を伴う）と、合法的な入国手段がないことが必要であると論じ、本件においては申立人に危険はなく（モロッコにおいて危険がないと裁判所も認めていることは、3条違反の申立が小法廷で不受理とされたことで示されている。また後にスペインに入国した際、N.Dは副次的に庇護申請を行ったにすぎずN.T.は同申請を行っていないことからして、彼らを庇護希望者とはみなし得ない）、また、モロッコ又は通過国所在のスペイン大使館若しくは領事館において、あるいはメリージャと接するベニ・エンザール（Beni Enzar）の入国地点において庇護申請を行ったうえで合法に入国する方途があったので、同条の適用はないと主張した。また本案に関して、裁判所には、個別の追放決定が行われないことが申立人自身の過失に帰すべき行動の結果である場合には第4議定書4条の違反はないという趣旨の決定があり、⁽⁹⁾本件もこの場合に当たるとも主張した。

大法廷は、申立人がスペイン領域内において、つまり条約1条の意味におけるスペインの管轄内において捕捉されたことに疑義はないこと、及び、申立人がスペイン領域内からモロッコに、治安警察によってその意思に反し手錠を掛けられて強制的に送還されたことにも議論の余地はないことから、第4議定書4条の意味における追放があったと認められるとして、同条の適用はないという政府の主張を退けた。

本件の追放が集団的であったか否かに関しては、大法廷は小法廷と同じ集団的追放の定義を採用し、また、裁判所の先例において、追放の対象者

(9) ベリシャ・ハルジティ対旧ユーゴスラヴィアマケドニア（当時）事件では、申立人両名が一つの決定により、個別の事情の考慮なく追放されたことと主張したが、裁判所は、申立人は夫婦として同時に被申立国に入国し、共同で、同一の理由に基づき庇護申請を行い、同一の証拠を提出し、上訴も共同で行っていることに照らし、追放が一つの決定に基づき行われたとしても、それは申立人の上記の行動に基づくものであって、集団的追放には該当しないとして、申立を不受理と決定した。Berisha and Haljiti v. Former Yugoslav Republic of Macedonia, 16 June 2005, Reports of Judgments and Decisions 2005-VIII. 同様の趣旨で、追放決定が個別に行われないことが直ちに第4議定書4条違反を構成しないとした判断として、Dritsas et autres c. Italie, 1 Febriere 2011.

に関し特定の集団あるいは出身、国籍、信条等の特定の特徵により定義される集団の構成員であることを要件としたことはなく、追放を集団的であらしめる決定的基準は集団中の個々の外国人の個別事案に関する合理的かつ客観的審査の欠如であることを再確認して、以下のような判断を行っている。

ヒルシ・ジャマー事件では、申立人は公海上で捕捉された後、人定手続もなく軍艦に移されてリビアに戻されており、シャリフィ (Sharifi) 事件⁽¹⁰⁾では、アドリア海の港で捕捉された移民がギリシャに「自動送還」され、申立人の多くは庇護申請の機会を与えられなかった。両事件において申立人の主たる主張は、リビア及びギリシャへの送還により申立人が明らかに虐待又はエリトリア、ソマリア、アフガニスタンへの再送還の「現実的危険」にさらされるということであった。それに対しクライフィア (Khlaifia) 事件⁽¹¹⁾では、申立人はイタリア当局によりチュニアに送還されたが、追放による条約3条違反を主張していない。この事件では大法廷は、十分に個別的な審査が行われたか否かの決定においては追放の個別の事情と追放時点における「一般的文脈」を考慮する必要があると判示している。以上の判例から第4議定書4条は、関係する個々の外国人については、送還が行われた際に条約と両立しない処遇を受ける危険を主張する可能性を保障することを、当局については、このような主張をする何人をもこのような危険にさらすことを回避することを目的としているといえることができる。

しかし、第4議定書4条はあらゆる状況において、すなわち申立人が被申立国での在留を正当化する根拠を明らかに有していない場合にまで、個別に聴取を受ける権利を保障しているわけではない。各外国人が追放に対し異議を提起する真正かつ実効的な可能性を有し、当該異議が当局により適切な仕方と審査される場合には同条の要請は満たされる。また申立人自

(10) Affaire Sharifi et autres c. Italie et Grece, 21 Octobre 2014.

(11) Affaire Khlaifia et autres c. Italie, 15 Decembre 2016.

身の行動も関連する要素である。裁判所の判例では、個別の追放決定が行われていないことが申立人自身の行動による場合には同条違反はないとされているが、この原則は、故意に衆をたのみ許可なく陸上の国境を越える行為が明らかに統制が困難な状況を創出し公共の安全を害するような場合にも、被申立国が合法的な入国手段への真正かつ実効的なアクセスを提供していることを条件として、適用される。

では、被申立国が合法的な入国手段への真正かつ実効的なアクセスを提供していたといえるか。本件で問題となっている国境はシェンゲン地域の対外国境でもあるので、「シェンゲン国境規則 (Shengen Borders Code)⁽¹²⁾」を参照する必要がある。同規則 4 条 1 項は、対外国境からの入境は定められた地点において定められた開門時間内に行わねばならないと定めており、十分な数の入境地点が設けられていることを前提としている。この要件が満たされ条約の下での保護を申請する権利が保障されている限り、条約は国境管理において国家が外国人に対し、現存する入境地点において申請を行うよう求めることを妨げてはいない。スペインは 2014 年 9 月 1 日にベニ・エンザールに 24 時間開いている庇護申請登録事務所を開設し、それ以後同年末までに同所で 404 件の庇護申請が行われたが、政府によればそれ以前の、2014 年 1 月 1 日から 8 月 31 日の期間においてメリージャで 21 件の庇護申請がありそのうち 6 件はベニ・エンザールで行われたと認められる。登録事務所開設から 2014 年 12 月 31 日までの申請件数は 404 であるが、これらはシリアの情勢悪化に伴うシリア難民の申請であり、事務所開設まで申請が妨げられていたとは認められず、申立人の、「事件当時においてベニ・エンザールにおいて何人も庇護申請を行えなかった」という主張はこの結論を覆すのに十分とはいえない。UNHCR や欧州評議会人権弁務官からは、当時ベニ・エンザールの入域地点に近づくことがサブサハラアフリカ出身でモロッコに滞在している者にとって、事

(12) Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons Across Borders (Schengen Borders Code), Official Journal, L77, 23 March 2016, pp. 1-52.

実上物理的に不可能であったか非常に困難であったという意見が表明されているが、モロッコ側の嚴重な旅券チェックが理由とされてはいても、スペイン政府の責任に帰すべき事情は報告されていない。

申立人は、大法廷の審理の初期までは、合法的な入国を試みたという主張を一切行っておらず、後に口頭弁論で、ベニ・エンザールに行こうとしたがモロッコの官憲に追いかけられたと主張しているが、その信憑性が疑われるほか、もしベニ・エンザールへの接近が妨げられたのが事実であるとしても、申立人はそれがスペイン当局の責任であると主張していない。また、スペインは在外大使館や領事館において庇護申請を受け付けており、申立人は、その気があれば例えばベニ・エンザールから 13.5 km の距離にあるナドル (Nador) のスペイン領事館で庇護申請を行うこともできた。以上により大法廷は、第 4 議定書 4 条の違反はなかったと結論する。

第 4 議定書 4 条と併せ読んだ 13 条違反の主張に関しては、申立人の送還において個別の手续がとられなかったことは、申立人がシェンゲン国境規則及び関連のスペイン国内の規定に従わず大人数で通行が許可されない地点においてスペインへの入国を試みたことに起因するものである以上、大法廷としては当該送還に対し法的救済を提供していないことで被申立国の責任を問うことはできない。よって違反はない。

この判決では、正規の入国ルートが適正に機能していることを前提として、国境に「壁」を建築すること（当時ハンガリーが 2015 年以降対セルビア国境等に建築していた⁽¹³⁾）が欧州人権条約との関係で事実上正当化されたといえる。本件では大法廷の審理の過程でベルギー、フランス、イタリアが主に EU 構成国の立場から意見を述べており、管理義務やシェンゲン国境規則の関連規則等を援用している。構成国の対外国境管理に対する利害意識がここに明確に表れている。そして、EU の法的、政治的枠組みに

(13) <https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765>（最近閲覧 2021 年 9 月 15 日）

また 2021 年 8 月には、ギリシャが対トルコ国境に「壁」を築いている。

<https://www.bbc.com/news/world-europe-58289893>（最近閲覧 2021 年 9 月 15 日）

大幅に配慮を及ぼしたのが大法廷判決であったということができよう。

本件の本案に関する大法廷の判断は全員一致で行われている。部分的反対意見を書いたコスケロ (Pauliine Koskelo、フィンランド) 裁判官は、第4議定書4条をノン・ルフールマンの原則と切り離して解釈することに異議を唱えている。すなわち、申立人は後にスペイン入国に成功したが、1名は国際的保護申請を行い、手続の結果不認定となっており、1名は国際的保護申請を行うことなく退去処分を受けていることに照らせば、本件において同条を適用する必要はなかったというのである。また、ペジャール (Ales Pejchal、チェコ) 裁判官は個別意見において、申立人の1名はスペイン国内での住所が明らかではなく、1名はマリ国内を転々としていて、欧州人権裁判所規則の定める、裁判所への住所通知義務を履行していない一方、申立人の代理人の、申立人と連絡を取っているという主張は信憑性を欠くので、申立人が申立の継続を望んでいるとは考えられないなどとして、欧州人権条約37条1項により申立を総件名簿から削除すべきであったと論じている。条約違反なしという結論に対して疑義を表明した裁判官はない。

確かに、審理の過程で盛んに論じられたように、ヒルシ・ジャマー事件と本件とでは状況が異なる。公海上で捕捉されて有無を言わず送還されたヒルシ・ジャマー事件の申立人が、国際的保護を申請する可能性そのものを奪われたのに対し、本件の申立人には壁を違法に越えること以外に合法手段があったといえる。ただ、ベニ・エンザールやスペインの在外公館における申請への実効的なアクセスが保障されていたか否かについては、⁽¹⁴⁾消極的な見解もある。

(14) UNHCRは、大法廷の審理に口頭参加した際に、スペインの統計によれば2014年末以来、ベニ・エンザールにおいて中東および北部アフリカ出身の庇護申請者が12,700人登録されているが、サハラ以南出身者は35人ほどにすぎず、またメリージャと同じくスペインのアフリカにおける飛び地であるセウタの主な入国地点であるエル・タラハル (El Tarajal) においては国籍にかかわらず1件の庇護申請も行われていないと述べている。UNHCR's oral intervention before the European Court of Human Rights Grand Chamber hearing in the case of N.D. and N.T. v. Spain (Application Nos. 8675/15 and 8697/15),

EU への配慮という点でいえば、欧州人権裁判所には、国家の行為が国際組織の設定する法的義務に従って取られた場合、当該国際組織が人権条約の提供するものと少なくとも同等の基本権保護を提供しているならば、当該行為の合条約性はその限りにおいて推定されると述べた 2005 年のボスポラス判決⁽¹⁵⁾がある。大法廷判決が、シェンゲン対外国境における大量流入への対処を迫られている構成国への政治的配慮を色濃くにじませていることは否定できないように思われる。

(3) 難民危機の状況における「安全な第三国」概念の適用：イリアス・アーメド対ハンガリー事件⁽¹⁶⁾

申立人イリアス (Ilias Ilias) は 1983 年バングラデシュに生まれ、パキスタンで孤児となり、2009 年か 10 年ころバングラデシュに戻ってホームレスとして生活したが、身分証がないためにしばしば警察から虐待され、更に BNP のパンフレットを配ったことで対立政党から脅迫を受けるようになった。イリアスは 2010 年か 11 年に警察によりインドに追放されて再びパキスタンにわたり、更にイランに入って 18 カ月働いた後トルコに行き、やはり 18 カ月働いて密入国請負業者に払う金をためたうえでギリシャへ、そして 2015 年に申立人アーメド (Ali Ahmed) とともに徒歩で北マケドニアへ、列車でセルビアを経て 2015 年 9 月 15 日にハンガリーに入った。

申立人アーメドは 1980 年にバングラデシュで生まれ、2008 年に洪水で家を失った後 2010 年にインドにわたり、更にパキスタンに移って、密入

↘ Strasbourg, 26 September 2018. <https://www.refworld.org/pdfid/5e2b15684.pdf> (最近閲覧 2021 年 9 月 15 日)

(15) Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, 30 June 2005 [GC], Reports of Judgments and Decisions 2005-VI. 須網隆夫「旧ユーゴ連邦に対する制裁決議を実施する EC 規則に基づくユーゴ航空所有機の没収 —— ボスポラス判決 ——」戸波江二・北村泰三・建石真公子・江島晶子(編)『ヨーロッパ人権裁判所の判例』信山社(2008 年) 59-65 頁。

(16) Ilias & Ahmed v. Hungary, 21 November 2019 [GC].

国請負業者の拘束の下で6カ月働かされ、更にドバイに送られて2年働かされ、ボートでイランに送られ2カ月働かされたうえ、トルコ、更にギリシャに移って2年間働いた後、同地でイリアスと合流して行動を共にした。

両申立人はハンガリー入国の当日、同国南部のレスケ（Röszke）のトランジット・ゾーンにおいて庇護申請を行った。同日行われた口頭審理で申立人イリアスはセルビアで庇護申請を行わなかった理由を3日のうちに提出するよう指示されたのに対し、アーメドは理由を直ちに説明するよう指示されて、先に進むつもりだったのでセルビアでは申請を行わなかったと説明した。同日、両名は別々の決定で、セルビアがハンガリーの政令上、安全な第三国に当たるという理由で申請を不受理とされ（イリアスには3日の猶予は与えられなかった）、退去を命じられた。申立人はゼゲド（Szeged）行政労働裁判所に上訴した。申立人の代理人は、イリアスがセルビアにおいて退去命令を記した書類（他の人物宛てになっていたが）を受け取っていたこと、アーメドが実際にはセルビアで庇護申請を行ったが審査が行われなかったことを挙げ、ハンガリー当局は、セルビアが真に安全な第三国とみなされうるのか否かに関する検討を行っておらず、とりわけ下記のような UNHCR の報告や、セルビアが庇護希望者をハンガリーから引き受けることはないであろうという趣旨の2015年9月14日付セルビア労働社会大臣の声明を適切に考慮していないと認められるので、⁽¹⁷⁾ 手続指令に違反していると主張した。同裁判所は同日、庇護当局の決定を破棄

(17) 手続指令（Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast)）38条1項は、「安全な第三国」概念の適用は、国際的保護申請者が関係第三国において以下の原則に従った処遇を受けると構成国の権限ある当局が認めた場合に限り規定している。

- (a) 人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に生命と自由が脅威にさらされないこと、
- (b) 資格指令に定義される（補完的保護の要件としての。筆者注）重大な危害を受け
る危険がないこと、

し、差し戻す決定を行った。

差し戻しを受けた庇護当局は 2015 年 9 月 25 日に申立人の代理人の出席がないままに口頭審理を行い、3 日以内にセルビアを安全な第三国とする推定への異議を提出するよう指示した。申立人の代理人は同月 28 日に、改めて口頭審理を行うよう求めたが、当局は 30 日に、申立人が彼らにとってセルビアは安全な第三国ではないという主張を根拠づける差し迫った個別事情を示していないなどとして、庇護申請の棄却を決定し、退去命令を発した。申立人はゼゲド行政労働裁判所に司法審査を請求し、当局はセルビアに関する情報を選択的かつ不正確に解釈して決定を行っている旨、またセルビアが安全な第三国に当たるか否かについては当局に立証責任がある旨、主張したが、同裁判所は 10 月 5 日に請求を退ける決定を行った。同裁判所は、庇護当局が差し戻し決定に従った検討の結果セルビアを難民にとって一般的に安全な第三国とみなしうると判断しており、それは申立人側が提出したベオグラード人権センターや UNHCR の資料の検討によっても否定されないと判断した。

申立人は 10 月 8 日、トランジット・ゾーンを離れ、セルビア領内に戻った。申立人は、収容のうえセルビア警察へ引き渡されるか自主的出国かの選択を迫られ後者を選んだところ、出国の際、セルビアの公式のチェックポイントを通らずに国境を越えるよう指示された。それに先立ち、セルビア国境警察は UNHCR とハンガリー警察に対し、申立人は旅券を所持していないので正規のチェックポイントから入国を認められることはなく、可能性としては森の中の「緑の国境」を通るしかないと通告していた。申立人はトランジット・ゾーンの出口で右に折れ、森を通るよう指示されたが、UNHCR が申立人と電話連絡を取り、左に折れてセルビア側の

-
- 、 (c) 難民条約に従ったノン・ルフールマンの原則が尊重されていること、
 - (d) 国際法の定める拷問及び残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱いを受けない権利を侵害するかたちでの退去が禁じられていること、及び、
 - (e) 難民の地位の申請が可能であり、難民と認められれば難民条約に従った保護を受けることができること。

チェックポイントで待つよう指示し、チェックポイントで両者は落ち合った。

UNHCR は当時のセルビアの国境管理に関し、以下のように報告していた。

ハンガリーから送還されてセルビア国境警察が身柄を受領した者は通常、地方裁判所に送られて不法入国の罪で 10～15 日の禁固か罰金に処せられ、そのうえで 3 日以内の出国命令を受けるが、執行されることはない。送還手続というものはないので、彼らは一般的には放置され、多くは西欧に向けての移動を再開する。しかし、2011 年 11 月と 2012 年 2 月に、ハンガリーから送還された者がバスで北マケドニアに移送されたという報告や、セルビア警察が非正規入国者を同様に北マケドニアに送り返したという報告がある。⁽¹⁸⁾

申立人は、2015 年 9 月 25 日付で申立を行い、セルビアに入国を認められず庇護手続にアクセスできない危険があったこと、連鎖送還の危険があったこと、十分な受け入れ施設や彼らの脆弱性（両名ともハンガリーで、過去に虐待を受けたことで PTSD を発症していると診断されている）を考慮した十分な保護を受ける見込みがなかったことを理由に、条約 3 条違反を主張した。

第 4 小法廷は 2017 年 3 月 14 日に判決を下し⁽¹⁹⁾、2013 年 1 月から 15 年 7

(18) 北マケドニア（当時は旧ユーゴスラヴィアマケドニア）に関する UNHCR の 2015 年 8 月の報告書によれば、同国の庇護法制は改善がみられるが、同国での庇護申請者の 90% が手続の完了以前に同国を離れているという事実があり、そのため同国政府は、同国で行われる庇護申請は全般に真正のものではなく、同国が西欧への通過点として利用されているという認識を有していること、2009 年から 13 年までの期間において約 3,000 件の庇護申請が行われたうち、難民認定が 0 件（補完的保護 1 件）であったこと、2014 年には 1,289 件の申請のうちシリア人の申請 12 件が難民認定（補完的保護 1 件）されたものの、2015 年は大量流入にもかかわらず 6 月現在で未だ 1 件であることが述べられている。UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum : Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, August 2015, <https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html> (最近閲覧 2021 年 9 月 15 日)

(19) Ilias & Ahmed v. Hungary, 14 March 2017.

月までハンガリーはセルビアを安全な第三国とみておらず、その態度の変更について政府から説得的な理由は伝えられていない、また、申立人がセルビアに送還されればギリシャに追放される危険がないことを確かめようとしていないなどとして、申立人が3条違反の処遇を受ける現実の危険からの保護の実効的保障を全く享有していなかったと認定した。ハンガリー政府は大法廷への付託を請求し、大法廷の審査部会は2017年9月18日付でこれを受理した。

大法廷の審理においてハンガリー政府は、自らがEU法に従って行動しており、その点で人権裁判所の管轄は制限されると主張した。裁判所はボスボラス判決で示したEU法に対する立場を確認したうえで、本件において関係するEU法はいずれも指令であり、申立人をトランジット・ゾーンに留め置いてハンガリーへの入国を禁じたこと、安全な第三国の原則を理由に庇護申請の本案審理を認めなかったこと、セルビアを安全な第三国とみなしたことのいずれもハンガリーの義務ではなく、ハンガリー当局はEU法上認められた裁量を行使しているとして、EU法システムによる同等の保護の推定は本件に適用されないと判示した。

申立人のセルビアへの退去に関する条約3条違反の主張についてハンガリー政府は以下のように主張した。

UNHCRは庇護あさを助長して諸国を高い保護水準へと追いつめており、それは人道組織や欧州で安価な労働力を求める者に支持されているが、グローバル化の時代において、誰もが福祉国家の恩恵を享受するためにEUに移動する権利を有しているという認識は瞬く間に拡散し、偽の難民がUNHCRの推奨する基準によりつつEUに入ってくるのを止めることは不可能になりつつある。

申立人はバングラデシュにおいて如何なる危険にも直面していなかったし、その個別事情及びハンガリーまでの旅程の説明は矛盾に満ちている。申立人が出身国に終える迫害のおそれの一応の（*prima facie*）立証を行っていない以上、セルビアからの送還の危険はない。

ハンガリーが2015年にセルビアを安全な第三国のリストに追加したの

は、前例のない流入に対し、必要な保障を維持しつつ庇護手続の迅速化と効率化を図るためである。

セルビアの難民認定率が低いのは庇護システムの欠陥によるものではなく、UNHCRの報告においてもセルビアはノン・ルフールマンの原則に反していない。それは手続の完了前にセルビアを離れる庇護希望者が多いためである。

ブルガリア政府は、追放の事案において裁判所はまず出身国における虐待の現実の危険の有無の分析を行うべきであり、「中間 (intermediate)」国への送還の場合にはそれに加え、当該国での庇護申請者の生活上又は収容中の状況が条約3条の下での烈度の閾に達しているか否かを分析するべきであって、以上の厳密な検討を経ない違反認定は申立の洪水を招来し、庇護システムを棄損するという意見を述べた。ポーランド政府は意見書において、EU構成国は手続指令の下で安全難第三国のリストを設定する権利を有しており、EU法秩序はEU諸機関による監督等を通じて基本権の尊重を確保していると述べた。

大法廷は、申立人の出国が自発的なものではなく、申立人の退去につきハンガリーに責任があることを確認し、以下のように判示した。第三国国民の庇護申請の実質審査をしたうえで送還が行われる場合、送還元国の責任は出身国における危険等の十分な検討の如何にあるのに対し、実質審査を経ずに送還が行われる場合、問題となるのは受入国たる第三国において個人が適切な庇護手続にアクセスできるのか否かが主な問題となり、付随的に受入国における庇護申請者の収容や生活条件が問題となる。手続指令の下で構成国は一定の条件下で国際的保護申請の実質審査をせず受理可能性審査をする旨立法することを許容されており、後者の場合、申請が不受理となれば実質審査は行われない。この場合追放を行う国は追放先国の庇護手続が、庇護申請者が直接または間接に条約3条の観点から直面しうる危険の適切な評価なしに出身国に送還されることを回避する十分な保障を与えていることを確認しなければならない。それは当該の者が真の庇護希望者であるのか否かとは関係がない。

政府は、本件にはこの義務は適用されない、なぜならば申立人は真の庇護希望者ではなく出身国で虐待を受ける危険のない移民であるからだ、という見解のようである。国家が庇護申請を実質審査したうえで根拠がないと判断し、国際的義務には服しつつ申請を棄却し出身国又は彼を受け入れる第三国に送還するのは自由であるが、締約国が庇護申請者を実質審査なく第三国に送還する場合には、このような状況においては追放対象者が出身国で3条違反の処遇を受ける危険があるのか、単なる経済移民なのかは知りようがないという事実を忘れてはいけない。この場合、第三国への送還に先立って当該第三国の庇護手続が庇護申請者を直接または間接に、条約3条の観点から彼が直面する危険の適切な評価なく出身国に送還することを回避する十分な保障を伴っているか否かの問題が完全に検討されねばならない。

この義務は安全な第三国概念を適用する国内当局が関係第三国の関連状況の完全な検討を行い、特にその庇護システムのアクセス可能性と信頼性を検討することを求めるものである。条約は締約国が安全な第三国のリストを作成することを禁じてはおらず、EU 構成国は手続指令 38、29 条の条件に従ってそれを行っているが、裁判所としては、特定の国が安全であるという推定は、それが個別の庇護申請者に関する決定において依拠されるのであれば、まず当該国の関連状況、就中庇護システムの分析によって十分に支持されるものでなければならぬと思料する。

被申立国は、2015 年にこの推定を採択するに至る決定作成過程において、セルビアにおける庇護手続への実効的アクセスの欠如の危険についてくまなく評価を行ったことを示すいかなる事実も述べておらず、理由として、セルビアが関係国際条約に拘束されていること、EU 加盟候補国として庇護システムの改善のための支援を受けていること、及び、前例のない流入とそれへの対応の必要しか挙げていない。2015 年において多数の外国人が国際的保護を求めてあるいは西欧への通り道としてハンガリー国境に詰め掛けていたという状況を理解するが、3 条の保障の絶対性は関係第三国における危険の十分な評価を必要とする。以上の検討は裁判所として

3条違反があったと結論するのに十分である。

安全な第三国の概念については、その安易な認定がノン・ルフールマン原則との関係で問題となりうるということが長く指摘されてきているが、本件では難民危機の状況において国境での追い返しの正当化としてこの概念が用いられていたことが明らかにされている。安全な第三国概念のこのような濫用の危険は、後に述べる EU の制度改革との関係で、懸念の一つとして指摘すべき事項となっている。

ハンガリー・セルビア国境ではさらに最近、レスケで庇護申請を行い、セルビアが「安全な第三国」に該当するという理由で不受理となったアフガニスタン国籍とイラン国籍の庇護申請者について、セルビアが、同国が EU との間で締結している再入国協定の条件に合致しないという理由で受入れを拒否したため、ハンガリー当局が庇護申請の実質審査を行うことなく送還先を各人の出身国に変更したという事案について、欧州司法裁判所 (CJEU) 大法廷の判決が出ている⁽²⁰⁾。両名が退去命令の無効とレスケのトランジット・ゾーンでの収容の停止を主張してゼグド行政労働裁判所に提訴したのに対し、同裁判所が CJEU に先行判決を求めた事件である。ゼグド裁判所は、セルビアが受入れを拒否している以上庇護申請の審査が改めて行われねばならないと判断したうえで、両名の収容の継続が EU 法上合法か否かについて CJEU に諮問した。CJEU は、国境での庇護手続きにつき規定する手続指令 43 条で、同手続に伴う収容が国際的保護の申請から 4 週間を超えてはならない旨規定されていること等を指摘して本件の収容の継続が EU 法に反していることを示唆するとともに、国内裁判所において収容を違法と判断する場合には、対象者を直ちに釈放する措置をとらね

(20) Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the Readmission of Persons Residing without Authorisation, Official Journal L334/46, 19 December 2007.

(21) FMS and Others v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 May 2020, C-924/19, C-925/19.

ばならないと判示している。この判決を受けて、レスケのトランジット・ゾーンは2020年5月に閉鎖された⁽²²⁾。

更にCJEUでは、2020年12月に、委員会がハンガリーを訴えた事件において、ハンガリー・セルビア国境での国際的保護の申請が実質的にすべて不受理で処理されており、国際的保護手続への実効的アクセスを保障する義務を履行していないなどの判示を行っている⁽²³⁾。

(4) 庇護申請の「無視」：M. K. 他対ポーランド事件⁽²⁴⁾

申立人はM. K. と M. A. 夫妻、及び M. K.、Z. T. 夫妻であり、いずれもロシア国籍で、チェチェン共和国出身である。

申立人 M. K. は、ベラルーシ・ポーランド国境のテレスポル (Terespól) のチェックポイントを2016年7月から17年6月8日にかけて13回ほど訪れて国際的保護申請の希望を表明し、そのうち何度かはその旨記した書面を提出した。1度は代理人 (ワルシャワの弁護士) もチェックポイントに向かっていたが面会は許されず、国境警備隊員による聴取での同席も許されなかった (当日は主としてチェチェン出身の51名がテレスポルのチェックポイントに詰め掛け、代理人であるワルシャワ弁護士会所属の弁護士14名が向かっていたが、依頼人への援助の提供を拒まれたという)。

M. K. は国境警備隊員に対し、チェチェン出身であること、チェチェンを離れる前に何度も法的根拠なく拘禁されたことを告げたという。また一度は、チェチェン警察の尋問を受けた際に拷問され、警察のために情報提供者として働くことに同意する書面への署名を強要されたこと、その後警察に追われていること、更に、診断書を提示したうえで、拷問の後PTSDを発症していることを主張し、ベラルーシの査証が切れており、ベラルーシで国際的保護を得ることは実際上不可能であるとも述べた。

(22) European Asylum Support Office, EASO Asylum Report 2021, p. 69.

(23) European Commission v. Hungary, 17 December 2020, C-808/18.

(24) M. K. & Others v. Poland, 23 July 2020.

しかし毎回、彼がポーランドへの入国を許可するいかなる書類も持っておらず、また出身国で迫害を受ける危険があることを述べてもおらず、むしろ経済的または個人的理由で国を出ようとしている、という認定により入国を拒否する行政決定が行われた（国境警備隊員の記録によれば、申立人はポーランドかドイツに住んで働きたい、ポーランドで結婚相手を見つけて家庭を築きたい、チェチェンに家族はない、欧州在住の友人に会いたい、仕事も金も持っていない、チェチェンで起こした死亡事故の責任から逃れたいなどと申し立てたとされていた）。M. K. は少なくとも 1 度、2017 年 3 月 17 日の決定に対しては異議を申し立てたが、国境警備隊長は 6 月 12 日付で原決定を支持したため、ワルシャワ地方行政裁判所に上訴し、本件判決の時点ではなお継続中である。

2017 年 6 月 8 日に出頭した際、M. K. の代理人は人権裁判所に対し、裁判所規則 39 条に基づき申立人をベラルーシに退去させない旨の仮保全措置（M. K. にはベラルーシで国際的保護を申請する実際の可能性はなく、チェチェンへの送還の危険に常にさらされるという理由による）を請求した。裁判所は 6 月 8 日 10 時 52 分に、6 月 23 日まで M. K. を送還しないようポーランド政府に指示する仮保全措置を出した。にもかかわらず M. K. は同日 11 時 25 分に送還された。M. K. は異議を申し立てたが、国境警備隊長はこの決定を支持し、国内法上書類を持たない外国人との面接は国境警備隊員と本人のみで行い、代理人その他の立ち合いを認めないことを述べるとともに、M. K. は国際的保護申請のいかなる希望も表明していない、もし表明していれば国境警備隊員がそれを聴取しているだろうからだ⁽²⁵⁾と述べた。国境警備隊長によれば、このとき面接を行った係官の記録には、上記のように、M. K. がチェチェンの司法当局から逃げたいと希望しており、友人と会うためにドイツまで行きたいと述べたと記載されていた⁽²⁶⁾。ま

(25) 手続指令 9 条は、申請者は第 1 審の決定までの間、そのためだけに構成国に滞在することを許可されると規定している。

(26) 判決中に関連文書として挙げられているポーランド児童オンブズマンのテレスポルチェックポイントの報告書では、オンブズマンが出頭した外国人から聞き取った内容と国

た国境警備隊長は仮保全措置につき、法的に国境を越えていない人物をポーランド領域から送還することは不可能であり、国内法上、M. K. のポーランドへの入国を許可する根拠がないと述べた。ポーランドは同月9日に仮保全措置の撤回を要請したが14日、裁判所はそれを拒否した。M. K. はその後少なくとも3回テレスポルのチェックポイントに赴いたが、その都度追い返された。記録簿には、M. K. がチェチェンでは職がないのでポーランドに住みドイツの友人に会いたいなどと述べたと記載されていた。

その後、M. K. の居住するベラルーシのプレストに、チェチェン警察からM. K. 宛ての出頭命令が届いた。M. K. はプレストの警察に出頭したところ、ベラルーシを出国するよう指示され、さもなくば送還措置をとったうえ二度と入国を認めないと宣告された。M. K. はロシアのスモレンスクに移動したがそこで直ちに収監され、チェチェン共和国のグロズニーへ送られて2018年2月まで不明な場所で収監され、殴打されるなど虐待を受けた。2018年2月に釈放されたが、その間どこに収監されていたのかはわからなかったという。M. K. は2018年5月に再びベラルーシに行き、テレスポルで国際的保護申請を行ってポーランドに入国が認められ、難民受入センターですでに申請を行っていたM. A. 夫妻と及びその家族と合流した。

M. A. 夫妻は5人の未成年の子とともに、2017年4月に2度テレスポルのチェックポイントを訪れ、以下の申立を行った。夫は2005年に、親族が第二次チェチェン戦争に参加したため特殊機関との関係が悪化し、警察署に連行されて尋問を受け、自宅は覆面をした官憲による捜索を受けた。その後チェチェンを離れてポーランドで庇護申請を行い、更にオーストリアに移ったが2010年に帰国し、保護省（テロ対策部門）に勤めた。その

ㄨ 境警備隊の記録とがかなり異っており、ある外国人は、兄弟が二人殺され、自分はチェチェン当局に追われており、子どもや家族の身も危ないと述べていたが、国境警備隊の記録では、金がなく、ポーランドで働いて子供に教育を受けさせたいと述べたことになっていた旨が述べられている (para. 113)。

仕事を辞めようとした際、シリアで違法な武装集団に参加するつもりではないかと疑われ、保護省本部に連行されてチェチェン諜報機関の情報提供者になるよう求められたが拒否した。彼はさらに警察署に連行されて再び同様の要請を受け、断ったところ電気ショックや殴打による拷問を受けた。その後家族とともにベラルーシに逃れたが査証が切れ、ベラルーシで国際的保護を受けることは不可能である。

M. A. 夫妻は2度とも、M. K. とほど同じ理由で入国不許可の決定を受けた。この場合も国境警備隊員の記録では、夫妻が、大家族のために欧州でより良い生活を送りたい、ドイツで家族と合流し、社会保障を受けたい、チェチェンでは雇用の機会がない、と述べたとされていた。

夫妻は異議申立を行わなかったが、2017年6月16日にテレスボルを訪れた際、M. K. と同様に人権裁判所に対し仮保全措置の請求を行った。裁判所は同日10時48分に仮保全措置を決定してポーランド政府に対し、同月30日までM. A. 一家をベラルーシに送還しないよう指示した。裁判所は、ベラルーシに送還しないということは、国境においてM. A. 夫妻の庇護申請を受理して権限ある当局による審査を行い、その間一家をベラルーシに送還しないことを意味すると念を押したが、M. A. 一家は同日11時25分に送還された。ポーランド政府は6月23日に裁判所に対し、仮保全措置の撤回を求め、M. A. 夫妻についてM. K. と同じく、国際的保護を申請しておらず（実際には、M. A. 夫妻は同月20日に庇護申請書類を持ってチェックポイントを訪れており、彼らの代理人が夫の申請書類の写しをポーランドの関連各方面に送っていた）、その理由を説明していない旨、また入国を認めていない者を送還することはできない旨を主張した。裁判所は撤回を拒否して措置の期限を7月21日まで、更に8月3日まで延長し、その後は裁判所が通知するまで延長する措置をとったが、夫妻は少なくとも3度にわたり庇護申請を試みて追い返された。同年12月12日に庇護申請を拒否されて帰る途中、妊娠後期であった妻が転倒し、ポーランドの病院に運ばれ手国境警備隊の監視下に置かれたが、退院後ベラルーシに送還された。妻は12月12日の決定に対し異議を申し立てたが、判決の時

点で国境警備隊長に係属中である。

2017年12月に、夫の下にチェチェン警察からの出頭命令が届き、夫はブレストの警察署に呼び出されてM.K.と同様にベラルーシからの退去を命じられた。一家はスモレンスクに移ったが夫は直ちに収監されてグロズニーに送られた。妻は子とともにベラルーシに戻り、2018年1月7日にテレスボル国境警備隊は妻の庇護申請を受理し、妻と子は難民受入センターに移された。夫は2018年2月に釈放され、3月にチェチェンを離れて3月20日にテレスボルで庇護申請を行い、受理されて難民受入センターで家族と再会した。

M.K.、Z.T. 夫妻もほぼM.K.及びM.A. 夫妻と同様の事情を抱えつつ、テレスボルのチェックポイントで数次にわたり庇護申請を試みたが拒否され、人権裁判所に仮保全措置を請求して認められたものの、その後も庇護申請を受理されず追い返され続けた。判決の時点で夫妻は送還を逃れるためにベラルーシを出国しているが、所在は明らかにされていない。

以上の申立人は、ポーランド当局が数次にわたり国際的保護の申請を拒絶したことが条約3条違反に当たると主張し、また、申立人らは実質的に個別審査を受けられておらず、彼らはポーランドにおける庇護申請件数を削減することを目的としたポーランド当局の一般政策の被害者であるとして、第4議定書4条違反を主張した。

裁判所は、本件で問題となる行為はポーランドに帰属し、条約1条の意味においてその管轄内の行為であることを確認するなどして申立の受理を認め、以下のように判示した。

申立人は、ベラルーシに送還されればその結果ロシアに送還される蓋然性が高く、チェチェンにおいて拷問や非人道的取扱いを受ける危険にさらされる旨、及び、ポーランド当局による彼らの取り扱いは品位を傷つける取扱いに当たる旨主張して、3条違反を申し立てている。前者につき裁判所は、申立人が3条に反する処遇を受ける危険にさらされている証拠を何ら示していないというポーランド政府の主張を受け入れることはできない。後者についてはしたがって検討の必要はない。

第4議定書4条違反の主張について、本件では申立人は個別に聴取を受けているが、その間申立人の国際的保護申請の希望は無視され、個別に決定が出されているとはいえ、申立人がその迫害のおそれを根拠づけるために提示した理由を適切に反映していない。また申立人は合法的に国境を越えようとし、正規のチェックポイントを通して国境審査に服しており、落ち度はない。裁判所としては、申立人に対し発付されたポーランドへの入国を拒否する決定は申立人個々の事情を適切に考慮したものではなく、ポーランドベラルーシ国境において出頭する者からの国際的保護申請を受け取らず送還するという政策の一部であると結論する。これらの決定は第4議定書4条の下での外国人の集団的追放を構成する。

本件申立人の一部はベラルーシとリトアニアの国境でもリトアニア当局から同様の取り扱い（数次にわたり国境の3箇所のチェックポイントで国際的保護の申請を行ったが、いずれも手続が行われず、査証がないとの理由で入国を拒否された）を受け、それも欧州人権裁判所の事件となっていて、3条の違反認定がなされている。⁽²⁷⁾ポーランドでもリトアニアでも、チェチェン出身者が庇護申請の希望を表明したにもかかわらずそれを担当当局が無視し、ないものとして取り扱ったということが事実として認定されており、更にそれがベラルーシ国境では追い返しを原則とするという政府の政策の反映であることも認定されている。先の事件の安全な第三国概念の濫用と併せ、後に紹介するEUの制度改革がこのような基本権の侵害、ノン・ルフールマンの確保の欠如の事態への対応として適切な方向に向かっているといえるのかどうか、検証が必要である。

(27) M. A. & Others v. Lithuania, 11 December 2018.

3 共通欧州庇護システム（CEAS）の改革から庇護・移民政策の統合へ

(1) 「危機」以後の流入状況

2015年から16年にかけての危機以来、EUへの非正規入域は徐々に減少しており、2015年の180万人が2019年には14万2千人となっている。欧州委員会の報告によれば、中央地中海ルートでは2018年から19年にかけて40%（約14,000人）減少（主にチュニジア、スーダン）、西部地中海ルート（西部アフリカを含む）では同じく54%減少（約27,000人。主にモロッコ、アルジェリア）しているが、それに対し東部地中海ルートでは47%増加（約83,000人）、西部バルカンルートでは159%増加（15,000人）している。⁽²⁸⁾ 東部地中海ルートでは、2016年3月18日のEU・トルコ声明により、トルコは以後、自国を通過してギリシャの島々に非正規に入国するシリア人の自国への送還に同意するとともにギリシャ方面への新たな非正規入国ルートの生成を防止し、EUは代わりにトルコへの送還数と同数の、保護を特に必要とするシリア人を国連脆弱性基準（UN Vulnerability Criteria）に基づいて受け入れ、2025年までに総額60億ユーロを人道目的でトルコに提供するという枠組みが作られた。⁽²⁹⁾ 2020年3月現在で本声明に基づきEUが受け入れた総数は約27,000人とされており、⁽³⁰⁾ トルコか

(28) Commission Staff Working Document Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and Amending Council Directive (EC) 2003/109 and the Proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], 23 September 2020, SWD (2020) 207 final, p. 28.

(29) EU側での受入れには、2015年7月20日の理事会決定による再配置の枠に18,000人余剰があるのをまず使い、その後は必要があれば同様の措置により54,000人までを受け入れるとされた。EU・トルコ声明の内容については <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> を参照（最近閲覧2021年9月15日）。

(30) ギリシャからトルコへの実際の送還数は、ギリシャの裁判所がトルコを安全な第三国と認めていないこともあって約2,000人に過ぎない、との報告もある。Blanca Garcés Mascareñas, 'Four Years of the EU-Turkey Deal,' <https://www.cidob.org/en/publica>

らの流入に関しては声明以前に比べて94%減少したと報告されている。しかしその一方、陸上ルートでのトルコからギリシャへの非正規入国が2020年2月に急増し、ギリシャがそれに対応して、非正規入国者の庇護申請を1カ月間停止する旨の緊急立法を行った⁽³¹⁾。EUでは3月4日、委員会が、司法内務問題理事会の特別会合でギリシャ支援のための行動計画を提示し、構成国に欧州国境沿岸警備機関（European Border and Coast Guard Agency、EBCGA 又は Frontex。以下 Frontex）によるギリシャ・トルコ国境での緊急活動への支援と、欧州庇護支援事務所（European Asylum Support Office、EASO）からの、ギリシャへの専門家160名の配備要請への対応を求め、Frontexにはギリシャに滞在する権利のない者の迅速な送還のための新送還計画の策定を要請した⁽³²⁾。委員会はこのとき、後述の「移民及び庇護に関する新合意（New Pact on Migration and Asylum）」の提案を急ぐ旨表明している。

2019年において非正規入域者で多いのはアフガン人（34,000人、24%）、シリア人（24,000人、17%）、サハラ以南の諸国民（14,000人、10%）、モロッコ人・トルコ人（いずれも8,000人、6%）であり、イラク、アルジェリア、パキスタン、パレスチナ、イラン、ソマリアが続いている。

このように非正規入域者は減少しているが、委員会は国際的保護申請の認定率が25%未満の国の国民の割合が2015、16、17、18年で14%、43%、67%、57%と上昇傾向にあることを問題としている。特に中央地中海ルートにおいて、EU平均で認定率が25%未満の国の国民は2014年の36%から19年の70%へと増加、西部地中海ルートでも同じく61%から99%となっている。これは流入人口の中に庇護目的ではない労働目的の者がかな

↘ tions/publication_series/opinion/migraciones/four_years_of_the_eu_turkey_deal（最近閲覧2021年9月14日）。

(31) EASO Asylum Report 2021, p. 58.

(32) European Commission, Press Release, Extraordinary Justice and Home Affairs Council: Commission presents Action Plan for immediate measures to support Greece, 4 March 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384（最近閲覧2021年9月15日）

りの程度含まれていることを間接的に示していると評価されるところである。⁽³³⁾ また地中海の海上ルートでは、捜索救助活動（research and rescue, SAR）の結果上陸した者が非正規入域者のかなりの割合を占めており、その割合は2016年には64%（233,158人）であったが、2019年においても52%（54,823人）である。⁽³⁴⁾

庇護申請に関しては、非正規入域者数の減少に見合う庇護申請数の減少は見られていない⁽³⁵⁾、未処理の申請数も目立った減少を見せていない⁽³⁶⁾というのが委員会の評価である。更に、独、仏、西、希、伊の5カ国でEU+全体の3/4を占めている⁽³⁷⁾。これは申請がかなりの程度実質的に申請者の選好に基づいて行われていることを示しており、ダブリン・システムを潜り抜けた2次移動が多く行われていることを証明していると評価されている。ダブリン III 規則では、第三国国民が最初に非正規に入国した国が責任国となるが、それは同規則13条によれば12カ月で終了し、その場合は庇護申請に先立ち5か月以上滞在した国か、直近に滞在した国が責任国となる。またEASOの報告によれば、2020年には約47,200件の申請が取り下げられており、特にイタリアとギリシャにおいて顕著であるが、これは2次移

(33) Commission Staff Working Document, op. cit., p. 29.

(34) Ibid., p. 35.

(35) 非正規入域者数が2015年から2019年にかけて1/10ほどになっているのに対し、EASOの報告によれば、2015年のEU+諸国の庇護申請の総数は1,353,770件であったのが、2019年は716,115件である。EASO Asylum Report 2021, p. 369.

(36) EASOの報告によれば、2015年末時点のEU+諸国（EU構成国にスイス、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインを加えた諸国）における未処理件数の総数1,017,135件に対し、2019年末時点では942,110件である。EASO Asylum Report 2021, p. 371.

(37) 2020年の申請件数において、ドイツ：25.2%、フランス：19.3%、スペイン：18.3%、ギリシャ：8.4%、イタリア：5.5%。EASO Asylum Report 2021, p. 369.

(38) また、ダブリン III 規則に基づく移送に関して、EASOが報告している2019年、2020年のデータ（各年に実施された移送数）によれば、イタリアは両年とも殆ど引受けのみを行っており送出しはほぼ無く、2020年は0件である。ギリシャに関しては、その庇護制度が問題となった欧州人権裁判所のM. S. S. 対ベルギー・ギリシャ事件判決及び欧州司法裁判所のN. S. 事件先行判決（いずれも2011年。戸田五郎「欧州司法裁判所と欧州人権裁判所の並存と相互関係——庇護事例の検討を中心として——」産大法学50巻1・2号87-110頁参照）以後ダブリン・システムの下でのギリシャへの移送は停止されてきたが、欧州委員会の2016年12月8日付勧告により、2017年3月15日以降ギリシャに入国したア

動につながる動きであると考えられている⁽³⁹⁾。

送還に関しては、年間の送還決定数に対する実際の送還の割合は約 1/3 である。また年間 40 万から 50 万件行われる送還決定のうち、庇護申請の不認定に基づくものは 37 万件程度と、送還決定のかなりの割合を占めている⁽⁴⁰⁾。

更に委員会が論点として提起しているのが、国際的保護の不認定決定と送還決定との連関である。構成国のうち 16 カ国⁽⁴¹⁾は庇護不認定とともに送還決定を出しておらず、上訴手続も別々に行われる。このグラフで送還率が 25% 以下の 11 カ国のうち、8 カ国は庇護不認定とともに送還決定を出していない国である⁽⁴²⁾。

23 カ国では庇護上訴手続は自動的停止効を伴う。Frontex によれば、送還のためのフライトのキャンセル理由の 2 番目は離陸直前の庇護申請であり、Frontex と EASO が行った質問調査では、多くの構成国が、これがしばしば起こる問題であると回答している。ある構成国では送還業務のキャンセルの 50% が最後の瞬間の庇護申請であると見積もられているという。

以上の事実認識に基づき、委員会は、大量流入の事態における構成国間

、か、同日以降ギリシャが責任国となった庇護申請者について（保護者を伴っていない未成年者等脆弱な集団は除く）移送が再開されることとなった。しかしギリシャの国内人権委員会がこれに反対の声明を行っているほか、ドイツの国内裁判（ノルトライン・ヴェストファーレン上級行政裁判所 2021 年 1 月 21 日判決）で、上記勧告に沿ってエリトリア出身の庇護申請者をギリシャに移送する入管当局の決定がギリシャの実際の状況に照らし取り消された例もある（EASO Case Law Database, <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1510>（最近閲覧 2021 年 9 月 15 日）またギリシャが自国への移送を拒絶しており、実際の移送は 2019 年、2020 年ともに 0 である（EASO Asylum Report 2021, p. 85, p. 94）。

(39) EASO Asylum Report 2021, p. 116.

(40) Commission Staff Working Document, op. cit., pp. 42-43.

(41) ベルギー、ブルガリア、キプロス、チェコ、エストニア、フランス、アイルランド、イタリア、ラトビア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スペイン。

(42) ベルギー、チェコ、アイルランド、スペイン、フランス、イタリア、ポルトガル、スロベニア。

の連帯の強化とともに、二次移動の防止と、保護を必要としない第三国国民の効率的な送還のため対外国境における手続の重視、及び、庇護手続と送還手続の切れ目のない連結が必要であるとして、新たに2020年9月23日付報告書において「移民及び庇護に関する新合意（New Pact on Migration and Asylum、以下NPMAとする）」を提案する⁽⁴³⁾。委員会は大量流入に一応の終息がみられた2016年4月に「欧州への合法入域路の強化」に重点を置くCEASの改革案（ダブリンIV規則案、手続規則案、資格規則案（いずれも指令を規則に格上げ）等を中心とする）を提示していた⁽⁴⁴⁾。力点が置かれていたのは、

- ・大量流入の事態に備えた、高度な連帯と庇護希望者の公正な配分を通じた構成国間の公正な責任分担の確保のための「修正メカニズム（corrective mechanism）」の設定
- ・2次移動及びダブリン・システムの濫用の防止
- ・EASOの欧州連合庇護機関（EUAA）への改組による流入状況や出身国情報のモニタリング機能の強化

であった。このうちEASOのEUAAへの改組については2021年6月29日に理事会と欧州議会の合意が成立したと報じられていることにも表れているように、2020年の新たな改革案は一部2016年提案を前提としたものにもなっている。以下、必要に応じ2016年提案との比較も交えて、2020年提案を見ていくことにする。

(43) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, 23 September 2020, COM (2020) 609 final.

(44) 戸田五郎「共通欧州庇護システム（CEAS）改革の動向」（前掲）。

(45) EASO, Press Release, EASO welcomes agreement establishing EU Agency for Asylum, <https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-welcomes-agreement-establishing-eu-agency-asylum>（最近閲覧2021年9月15日）

(2) 2020年委員会提案：NPMA

a) 構成国間の連帯の強化

2016年のダブリンIV規則案に関する交渉において、最も大きな論点となったのは連帯措置であったといわれる。特に二次移動の防止を図るべく結果として前線国の負担を重くする方向での改革は、義務的な再配置制度の導入だけでは前線国を納得させることができなかつたとみてよく、委員会として、上記の「修正メカニズム」では合意を確保できないという認識に至ったものと思われる。⁽⁴⁶⁾

b) ダブリン・システムの発展——庇護移民管理規則案

NPMAの提案においては、ダブリン規則は庇護移民管理規則(Regulation on Asylum and Migration)という名称に変えられており、そこに端的に庇護と移民乃至出入国管理政策の統一的把握という基本方針が示されている。⁽⁴⁷⁾ダブリンIVと比較した場合の庇護移民管理規則案の特徴は、①義務的連帯措置を再配置だけでなく送還の支援や庇護申請・送還制度に係る対象国の能力強化に広げ、委員会の関与を通じた手続的整備を図っていること、そして②二次移動の防止の観点から、申請者に手続中の移動を禁じ、また審査責任国の変更の可能性を狭めていることにある。

① 連帯メカニズム

これはダブリンIV規則案で提示された「修正メカニズム」に代わる連帯措置として設定される制度である。「修正メカニズム」が専ら庇護申請者の再配置に関する制度であったのに対し、この「連帯メカニズム」は、

(46) 委員会は「2016年のCEAS改革提案に関する交渉の経験から、現行のダブリン規則の限界を超えたアプローチが必要であることは明白である。庇護申請の審査責任国決定のためのルールは、ある共通の枠組みの一部であるべきであり、最も大きな課題に直面している構成国に対する、より効率的かつ柔軟な援助を与える手段を提供するものであるべきである。」という立場を表明している。Communication on a New Pact on Migration and Asylum, op. cit., p. 5.

(47) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], 23 September 2020, COM (2020) 610 final.

再配置（原則として国境手続に服さない者の再配置）、送還支援（受益構成国で送還決定を受けた第三国国民が決定から8カ月以内に出国していない場合における国籍国への送還）、庇護・受入れ及び送還の分野における能力醸成措置の3つの場面でこれを発動することが予定されており、再配置に関しては海上でのSARの結果大量の上陸が生じる場合と、陸上の対外国境で相対的に大きい流入圧力が生じる場合に分けて規定されている。

庇護移民管理規則案6条4項は、委員会が年次報告として、「移民管理報告（Migration Management Report）」を採択し、域内への流入状況の予測と備えについて記載する旨規定している。SAR後に大量の上陸が生じている場合、委員会は同報告に再配置すべき申請者の総数を記載したうえで、同報告採択から2週間以内に構成国に対し、再配置数の割当を示すとともに、「連帯貢献（solidarity contributions）」措置の提供を要請する。構成国は「連帯貢献」として、庇護申請者の再配置の引受けか、若しくは不法に滞在する第三国国民の送還の引受け、今次の再配置に先立つ3年以内に国際的保護を受けた者の引受け、又は人員の引受け以外の、第三国との協力を通じた受益構成国への流入への対応措置等、のいずれかを行うとされている（45条1項）。構成国は、移民管理報告採択から1カ月以内に上記のうちどのかたちで貢献措置をとるかについての計画書を提出する。この計画書を総計した結果、申し出られた連帯貢献措置では不足の場合、委員会は全構成国から成る「連帯フォーラム（Solidarity Forum）」を招集して調整を行う（5項）。計画書の提出から2週間以内に、又は連帯フォーラムがほぼ不足を埋める結果となった場合にはその閉会から2週間以内に、委員会が実施要領（implementing act）を採択する。受益国からの実施要請を受けて委員会は、EUAA及びFrontexの協力のもとに再配置者の氏名等と各人が服すべき手続（国際的保護手続か送還手続か）を記載したリストを作成する（48条）。

構成国が委員会に対し、自らが流入圧力のもとにあると通知した場合、又は利用可能な情報に基づき委員会が、ある構成国が流入圧力のもとにあるとみなす場合、委員会はEUAA及びFrontexの援助により、また当該

構成国と協議しつつ当該構成国の過去6カ月間の流入状況をEU全体の状況に照らして評価し、1カ月以内に流入圧力に関する報告書を欧州議会と理事会に提出する(51条)。報告書が、当該構成国が流入圧力のもとにあるとしている場合、他の構成国は45条の連帯貢献措置をとることとなり、以後、SARの場合と同一の手続が進行する。

② 責任国移動(責任終了)の限定と申請者の義務の強化

これは、ダブリンIII規則の定める庇護審査責任国の移動が悪用され、ルールへの潜り抜けと手続の妨害を助長してきた、という認識に基づくものである。ダブリンIII規則では、責任国に対する再引受(take back)通知が、対象者がEurodacによって判明してから2カ月以内に行われない場合、対象者の滞在国内が新たに申請を受け付けるとされていたが(ダブリンIII規則24条3項)、これは庇護移民管理規則案では削除され、また、対象者が責任国の領域を3カ月以上離れていた場合等において、責任の引受け(take charge)又は再引受け(take back)義務が終了する旨の規定(ダブリンIII規則19条)も削除された。また、責任国への移送は責任の引受け又は再引受けから6カ月以内又は移送決定に対する上訴が停止効を伴う場合にはその確定から6カ月以内に行わねばならず、行われない場合には責任引受け又は再引受けの要請国が責任国となるという規定(同29条1項)は庇護移民管理規則案でも維持されたが、対象者が責任国への移送を避ける目的で逃亡した場合、移送元国はこの6カ月の期間を当該申請者の身柄の再確保の時点から起算することができるとされている(庇護移民管理規則案35条2項)。また庇護申請者は、国際的保護の申請中、当該構成国にとどまらねばならないという規定が追加されている(9条4項)。

c) 国境手続の重視と庇護手続と送還手続の切れ目のない連結

スクリーニング規則案

NPMAにおいて特に強調されているのが、対外国境での手続の重視である。対外国境において処理可能な手続はできるだけそこで行うことにより、国際的保護の対象となる可能性が低い庇護申請者を効率的に送還し、域内移動を許さないという方針が明確に打ち出されている。それはとりわ

け新たな手続規則案に表れているが、国境手続の重視に関連する改革提案として、ここではまずスクリーニング規則案⁽⁴⁸⁾を見てみよう。

スクリーニングは非正規入域者、SAR による上陸者又は構成国領域内で確保された正規入国の証拠がない者に対し、対外国境又は適切な場所において、5日以内に行う（3条、6条1～3項）。

対象者は最初に検診を受け、緊急に治療が必要な者又は公衆衛生上隔離が必要な者が選別される。併せて必要に応じ、対象者が脆弱な立場にあるか、拷問の被害者であるかについてチェックを行う。対象者のIDカード・旅券等その他のデータおよび生体認証データをチェックするとともに、対象者が国の安全への脅威を構成するか否か、持ち物検査も含めてチェックを行う（6条6項）。

チェックを終了した対象者について権限ある当局は、書式に従って氏名、生年月日、性別、国籍、到着前の居住国、言語、非正規入域・非正規滞在の理由、国際的保護申請の有無、出発地・入域前の滞在地・経由地たる第三国・庇護申請地（庇護認定地）・EU内での目的地等の旅程に関する情報、非正規入域に関与した個人または犯罪組織に関する情報等を書面に記載する（13条）。

国境で捕捉された非正規入域者及びSAR後の上陸者で、国際的保護を申請しておらず、シェンゲン国境規則6条の滞在条件を満たしていないものは送還指令に従った手続に回付されるか、対外国境においてはシェンゲン国境規則14条に従って入国を拒否される（14条1項）。国際的保護を申請した者及び再配置の対象となる者については、関係当局に、上記書式とともに引き渡される。この場合スクリーニングに携わる当局は必要に応じ、その者を加速手続又は国境手続（下記）に付すべき場合には上記書面にその旨記載する（2項）。

(48) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Introducing a Screening of Third Country Nationals at the External Borders and Amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 23 September 2020, COM(2020) 612 final.

手続規則案

2016年の段階で、現行の手続指令の規則への格上げが提案されていた。NPMAの方針に沿った改正は当時の手続規則案に既に現れていたが、2020年の新規則案においては、入域前段階（スクリーニング、加速手続及び庇護・送還の国境手続から成る）の手続が詳細に規定されている。

国境手続の目的は、対外国境において根拠がない申請又は受理不可の申請を迅速に審査し、滞在の権利を有しない者を早急に送還する一方、根拠のある申請を通常の手続と国際的保護に素早くつなげることにあるとされる。国境手続は、申請者が対外国境を越えていない状況で行われる。

国境手続は、申請が対外国境の入域地点又はトランジット・ゾーンにおける非正規入域又はSAR後の上陸に続いて行われた場合、上記のスクリーニングが終了した後に行われる。国境手続における決定は申請の受理可能性決定手続（他の構成国が審査責任国となる場合、申請者が通過してきた他の国が最初の庇護申請国である場合又は安全な第三国である場合、及び複数回目の申請であって新たな要素がない場合、申請の不受理を決定する）に関して、又は加速手続（申請が明白に根拠を欠く場合、申請者の出身国が安全である場合又は偽りの情報を提出した場合に適用される）の本案に関してのみ行われる。また国境手続は審査責任国決定手続と並行して行うことができる（新手続規則案41条7項）。

新手続規則案41条3項は、構成国は対外国境における非正規入域又はSAR作業後の上陸の場合でかつ①申請者が国の安全又は公序に対し危険な存在である場合、②申請者がその氏名や国籍等に関する虚偽の情報または書面の提示により、又は情報や書面の隠匿により当局を欺いた場合、③申請者がEU全体の庇護手続において国際的保護の認定率が20%未満の第三国出身である場合には、国境手続を適用する義務を負うと規定する（①が当てはまらない保護者の同伴がない未成年者、12歳未満の子を連れた家族の場合、治療の必要がある場合、収容条件が受入指令の基準を満たさず且つ収容なしに手続が継続できない場合等を除く。また関係構成国は、送還先国で再入国が当初から見込めない場合には国境手続適用の義務を負

わない)。現行の手続指令において国境手続の期間の上限は4週間であるが、新し続規則案では申請の登録から12週間とされる(41条11項)。

新し続規則案は、国境手続に送還手続を含ませるかたちの規定を置いている。送還に係る手続については従来、送還指令において規定されていて、2018年に提示された同指令改正案で詳述されていたものであるが、NPMAの方針に沿って手続規則がこれを規定することとなっている。

国境での庇護申請が退けられた者はこの送還手続に服する。当該手続に服する者は構成国への入国を許可されず、原則として対外国境又はその近く若しくはトランジット・ゾーンに留め置かれ、15日を越えない期限内で自発的出国の機会を与えられる(但し、不認定の決定に対する上訴のため、12週間を超えて送還が実施されない場合、対象者は送還指令上の送還手続に服する)。

更に新し続規則案は、申請者がその送還を妨げるためだけに手続を遅延させ、庇護システムを濫用することを防止するという目的で、複数回の申請の場合の停止効の大幅な制限に踏み込んでいる。

新し続規則案は構成国に対し、庇護と送還の決定を同じ決定において出すか、別に出す場合は同時に出す(35a条)か、または庇護決定と送還決定に対する上訴について、同一の裁判所の同一の司法手続で取り扱うことを求めている(53条1項)。もともと、不認定決定と送還決定が同時に出される場合であっても、不認定決定への上訴と並んで送還決定にも上訴が認められ、それは自動的に停止効を伴う(54条1項)⁽⁴⁹⁾。但し、2回目の申請が不認定となった場合には、ノン・ルフールマンが確保される限りにおいて上訴に自動的停止効は伴わない(申請者は送還の停止を請求することはできる。7項)。

(49) CJEU 大法廷は、ベルギー-国務院の要請に基づき2018年6月19日に下した先行判決で、庇護申請者はその申請が不認定となった時点で送還指令の適用対象となるが、実効的救済の確保及びノン・ルフールマンの原則の尊重の観点から、構成国は庇護申請者に少なくとも1回は送還決定に対する上訴の権利を認める義務を負い、当該上訴は自動的な停止効を伴うと判示している。Sadikou Gnandi v. État belge, C-181/16.

2016年の規則案でも複数回の申請の場合における停止効の制限を許容する規定が置かれていた（2回目の申請で従前の申請が不受理又は明白に根拠なしとして退けられた場合及び3回目以降の申請の場合）が、新規規則は、2回目の申請の場合、①送還が直ちに行われ得ること、②送還機の離陸直前の申請など、申請が単に退去を遅らせるか妨害するために行われていることが明白なこと、③新たな要素が皆無であることが決定当局にとって一見して明らかであること、④ノン・ルフールマンが確保されること、⑤最初の申請に関する決定から1年以内に行われたこと、のすべてに該当するときには、申請者は最終の決定を待たず滞在の権利を失うと規定している（43条1項(a)）。

4 欧州庇護移民政策の行方——まとめに代えて

今回の改革案において委員会が提示する庇護・移民両システムの統合的把握と運用という基本方針の主な趣旨あるいは目的は、流入圧力を可能な限り前線国の国境においてせき止め、そこで可能な限りのスクリーニングを行うことで、庇護希望者が域内で移動を続けることを防止する、という点にあると考えられる。そしてそのための手続的負担を前線国にかけつつ、連帯措置によってこれら諸国の支援を確保する、というのが改革案の大筋であるということができる。庇護移民管理規則案に規定される連帯メカニズムは、2016年のダブリンIV規則案から連帯措置の内容を大幅に拡大し、再配置だけでなく送還支援等に広げ、各事例における貢献の内容は各国の申告によることとしている。そして申告の合計が予定される必要を満たさないときは委員会が連帯フォーラムを開催し、可能な限り必要を満たす方向で調整を行うというかたちをとっている。このメカニズムの実効性は実質的に連帯フォーラムでの調整にかかってくることが予測されるが、このようなメカニズムが、特に中東欧構成国の積極的貢献を確保できるのか、「連帯」と「公平な責任分担」の両立が確保できるのか、なお課題でありつづけるように思われる。

次の論点として、庇護、送還両システムの統一的運用による「効率化」及び二次移動の防止と庇護申請者の基本的保障の両立の問題がある。流入圧力に対して前線国の立場にある構成国にとって、予め大規模流入の際の負担軽減が予測可能な形で規定されることはメリットであるが、自国に流入してきた第三国国民すべてについてスクリーニングを行ったうえで庇護申請者と送還対象者を振り分け、庇護申請者に関しては、受理可能性手続又は加速手続によって振り分けられない者については、ダブリン基準に照らして家族等に関する事情がない限り、自国がそのまま責任国となることは、負担の増大と受け取られると思われる。2020年の改正案においてかなり明瞭になってきたのは、ダブリン・システムに基づく、いわば入域後における審査責任の配分よりも、前線国の負担の下での入域の押しとどめがますます重視されているということである。その点で問題と感じられるのは、このような負担の増大が、先に見た様々な手段による申請者の実質的追い返しへと前線国を向かわせる要因となる可能性が否定できないという点であろう。例えば安全な第三国の概念は、明らかに国際的保護を必要とする者とそうでない者との選別において重要な要素であるが、その濫用の懸念は長く NGO 等から表明されてきているところであり、特に、手続指令の規則化によってもなお、構成国が独自にそのリストを作成する権限が残されていることが、その懸念を増幅させている。

ECの枠組みにおける欧州共通の庇護移民政策の議論は、1980年代から始まった。欧州主要諸国は当時、あるいは旧植民地諸国からの流入を様々に規制した⁽⁵⁰⁾後、あるいは高度経済成長期を過ぎて外国人労働力の需要が減少している状況で、増大する庇護申請への対処を喫緊の課題と認識していた一方、シェンゲン協定による域内旅券審査の撤廃を受けた対応を迫られていた。1996年にダブリン条約が成立した当時、旧社会主義諸国は未だ加わっておらず、庇護審査責任国制度は基本的に、それまで庇護申請者を

(50) 戸田五郎「英国出入国管理法制の最近の動向」京都産業大学論集 社会科学系列 17号 77-97頁。

受け入れてきた国々、あるいは流入してくる第三国国民が目的地としてきた国々の間での責任配分の制度として始まったということができる。つまり当時の議論は、欧州の中にあっても庇護申請者にとって通過国にすぎなかった諸国を含まない場での議論であった。

またそれは、主として人道、人権の観点から行われてきた欧州審議会での議論とは観点を異にし、単一欧州議定書⁽⁵¹⁾によって一九九二年に予定された欧州単一市場の確立後を念頭に置いた議論であった。域内における自由移動の確立に伴って、域外からの最初の入国時における管理体制が確保できるか否か、という点に関する懸念が、出入国管理に関する政府間協議の必要性を認識させ、(第二次世界大戦時とは全く違った意味合いながら)欧州要塞(Fortress Europe)の形成とその防備が、犯罪人やテロリスト等に対してと並んで、庇護申請者についても流入の危惧を抱いた、とりわけ従来からの難民受入国(ドイツ、フランス、ベネルクス等)を動かし、庇護政策の分野における政府間協力体制の確立を要求することとなったということができる。その後当時の単なる通過国は順次EUに組み込まれていくわけであるが、現在のダブリン・システムは、結果的にそのような元通過国に対し連帯に基づく審査責任を設定し責任の分担を要求してきた。しかし欧州に流入する人々が目指す国に変化が生じることはなかった。その矛盾が明確に露呈したのが難民危機の状況であったと考えられる。圧迫を受けた元通過国はあからさまに通過国としての顔を取り戻したわけで、その状況に再配置をはじめとするさらなる連帯措置により対応すべく試行錯誤を行っているのがEU庇護移民政策の現状であるように思われる。それが成功し、更に庇護移民システムの統一的運用による欧州要塞の最終的完成を、ノン・ルフールマンをはじめとする基本権保障との両立を図りつつもたすことができるのか否か。今後を注目していきたい。

(51) 欧州審議会での議論の経緯については、戸田五郎「欧州庇護政策に関する覚書」(前掲)200-202頁。