



ダブリン規則と欧州人権条約上の送還国の義務

江利川, 悟

(Citation)

六甲台論集. 国際協力研究編, 19:1-21

(Issue Date)

2018

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81010536>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010536>



ダブリン規則と欧州人権条約上の送還国の義務

江利川 悟

1. はじめに

- 1.1. 今日の課題
- 1.2. ダブリン規則についての概観
- 1.3. 欧州人権条約上の関連規範

2. *M. S. S.* 事件以降の事例

- 2.1. *M. S. S. v Greece and Belgium* 事件
- 2.2. *Sharifi and others v Italy and Greece* 事件
- 2.3. *Tarakhel v Switzerland* 事件
- 2.4. *V.M. and others v Belgium* 事件

3. ダブリン規則実施にあたっての送還国の人権法上の義務

- 3.1. 拷問または非人道的な取り扱いの禁止に関する義務
- 3.2. 実効的救済を与える義務
- 3.3. ダブリン規則と人権法上の義務との関係

4. 結論

1. はじめに

1.1. 今日の課題

2016 年末における強制的な移動 (forced displacement) の被害者は、6560 万人にのぼり、うち本国または常居所地国以外の国での保護を求める庇護希求者の数は 18 万 5 千人であった¹。このような状況に置かれた個人の数は 2011 年より継続して増加傾向にあり²、特に欧州への流入増加は著しい³。このような状況に対し、欧州地域レベルでの包括的な対策が行われてきており、個人の庇護申請を処理する責任を有する国を決定するためのダブリン規則⁴もその一部をなす。この EU 法の一部としてのダブリン規則自体については後述するところであるが、同規則を適用して庇護希求者を欧州地域の 1 国から

¹ UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 21 June 2017 pp. 5-6, at: <http://www.refworld.org/docid/594aa38e0.html> (accessed 27 February, 2018).

² *Ibid.*, p. 6.

³ Eurostat, *Asylum Quarterly Report*, 12 December 2017, at http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants (accessed 27 February, 2018). EU 加盟 28 国内での庇護希求者数の合計は、2017 年第 3 四半期で 164300 人であった。

⁴ Council Regulation (EC) No. 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

同地域内の別の1国に送還した、または送還を試みた際に、当該庇護希求者への人権侵害が認定される事例が見られる。このような事例は、ベルギーからギリシャへのダブリン規則に基づく庇護希求者の送還に関して欧州人権条約（以下、ECHR）3条および13条の違反を認定した *M.S.S. v Greece and Belgium* 事件⁵（後述）から始まり、その後の複数の事例でも同事件で展開された理論が用いられてきたことがわかる。他方で、同事件の判決に至るまでに、既に欧州人権裁判所（以下、ECtHR）は、同事件でのECHR3条および13条の違反認定の基礎となる判例法を積み重ねてきた。そこで、本稿においては、*M.S.S.* 事件以前および以後の判例の発展を辿り、それらの判例において示された人権保護のための規範の内容を明らかにし、ダブリン規則と人権法の関係性について明らかにしたい。

議論の前提として、「庇護希求者」という用語について、明確にしておく必要がある。本稿では、本稿が取り扱う事件の判決文中における‘asylum seeker(s)’の訳語として、「国籍国以外の国家からの庇護付与を希求する者も未だその庇護を付与されるに至っていない者」という意味で「庇護希求者」の語を用いることとする。なお、難民認定を希求しつつもその認定申請を提出するに至っていない者を「難民認定希求者」とし、その認定申請を提出した者を「難民認定申請者」とする用語法も存在する⁶。しかし、本稿において取り扱う諸判決文が両者を区別せず一括して‘asylum seeker(s)’と呼称することとの整合性を保つため、庇護申請が提出されたか否かを問わず、「庇護希求者」の語を用いる。

次節からはダブリン規則について概観を説明し、また *M.S.S.* 事件以前に示されてきた、送還の場面に關するECHR3条および13条の判例法について述べる。

1.2. ダブリン規則についての概観

ダブリン規則は、いずれかの加盟国において第3国国民⁷により提出された庇護申請を審査する責任を有する加盟国（以下、「責任国」）を決定するための基準およびメカニズムを設定する⁸、EU法上の「規則⁹」である。同規則6条から14条にかけては、責任国決定のための詳細な基準が規定され、当該基準に基づいて決定された責任国は、加盟国の国境または領域内において提出された庇護申請を審査する義務を負う¹⁰。ただし、同規則上の責任国でない加盟国であっても、他の加盟国が責任を有する

⁵ *M.S.S. v Greece and Belgium*, App. no. 30696/09, 21 January 2011.

⁶ 本間浩『国際難民法の理論とその国内的適用』（現代人文社、2005年）、11頁。

⁷ 同規則上、第3国国民とは、欧州共同体設立条約17条1項の意味におけるEU市民でない者であると定義されている（同規則2条(a)項）。

⁸ 同上1条。

⁹ 規則は、一般的効力を有し、加盟国内において直接適用される（欧州連合の運営に関する条約288条）。なお、同規則は非EU加盟国であるアイスランド、ノルウェー、スイスおよびリヒテンシュタインにも適用される。

Article 1 of Council Decision No. 2006/167/EC on the conclusion of a Protocol to the Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway; Article 1 of Council Decision No. 2008/147/EC on the conclusion on behalf of the European Community of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland; and Article 1 of Council Decision No. 2011/351/EU on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland.

¹⁰ 前掲規則（注4）3条1項。

庇護申請の審査を実施することができる¹¹。このような責任国決定に基づき、他の加盟国が責任国であると考えられる場合、庇護申請の提出先である加盟国（申請地国）は、責任国と考えられる他国に当該申請を審査するよう要求することができる¹²。責任国であると考えられる加盟国は、自国が責任国であるか確認し、当該要求を受理するか否かを、要求を受けてから2ヶ月以内に決定しなければならない¹³。そして責任国により当該要求が受理された場合、申請地国は、申請者に同人の申請を審査しないという決定を通知し、同人を責任国に移送する義務を負う¹⁴。なお、責任国決定のための証拠¹⁵として、Eurodac¹⁶上の個人情報を用いることが予定されていることが同規則の前文から示唆される。

このようにダブリン規則は、庇護申請の審査についての責任国の決定基準および、最終的に庇護申請に対する審査を欧州域内の加盟国のいずれかにおいて完了させるためのメカニズムを設定する。これらの基準およびメカニズムを設定するにあたっての前提として、送還先となる責任国はすべて「安全な第3国」であるという推定があり¹⁷、したがって当該国への送還はノン・ルフールマン原則に反しないとされている。また、これらの基準およびメカニズムを設定する目的として、同規則前文によれば、迫害の被害者の迅速な保護および保護を受けた者の家族統合を確保するという人道上のもの、ならびに欧州の共通庇護政策（common policy on asylum）の促進による共通出入国管理政策を実施するための必要性から生じるものが挙げられる。欧州の共通庇護政策の歴史上、前者の起源は1967年の欧州評議会による「迫害の危険にある個人に対する庇護決議¹⁸」にさかのぼり、1989年の時点で「庇護申請審査責任に関する協定草案¹⁹」というダブリン規則の原型が既に採択されていた。しかし、EUの単一市場形成過程と並行して、それまでの人道目的の議論からは隔たりのある政策決定がなされてきたと指摘される²⁰。すなわち、域外から越境犯罪やテロリズムなどがもたらされるという懸念から、庇護を人道上の必要性に基づく出入国管理上の例外²¹と見なすのではなくその一般的な枠組に組み込むことで、域内移動の自由化の代償としての庇護を含めた域外出入国管理体制の強化、域内での庇護の「再配分」および域外諸国との庇護の「再配分」を実現するための制度が構築されることとなる。その一環として、1990年に庇護審査責任国に関するダブリン条約が成立し、2003年のダブリン規則に引き継がれることとなる。

¹¹ 同上3条2項。この場合、審査を実施する責任は、当該基準に基づく責任国から審査実施国に移る。

¹² 同上17条1項。この要求は、当該申請の提出から3ヶ月以内に行われなければならない、3ヶ月を経過しても責任国への審査要求が行われない場合は、当該申請の提出先国が責任国となる。

¹³ 同上18条1項。この決定が2ヶ月以内に行われなかった場合、要求は受理されたとみなされる（同条7項）。

¹⁴ 同上19条1項。

¹⁵ 同上18条2項および3項。

¹⁶ Council Regulation No. 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. 同規則は、庇護希求者の指紋データの収集、保管および共有のためのシステムを構築する法的根拠である。

¹⁷ Hurwitz, A., *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees* (Oxford University Press, 2009), p. 47.

¹⁸ Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution (67) 14: *Asylum to Persons in Danger of Persecution*.

¹⁹ Ad Hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons of Council of Europe, Draft Agreement on Responsibility for Examining Asylum Requests, 29 Nov 1989.

²⁰ 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『人権法と人道法の世紀』（東信堂、2001年）、202-206頁。

²¹ 庇護を通常の出入国管理の枠組から切り離し、庇護を与えられた者を特別なカテゴリとして扱うよう憲法上規定する国も多い。Gil-Bazo, M.T., "Asylum as a General Principle of International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, No. 1 (2015), pp. 23-27.

なお、後述のECHRの複数の事例により、ダブリン規則には改正の必要性が生じたため、2013年に改正が行われた²²。本稿で主に取り扱うのは *M.S.S* 事件当時に適用されていた改正前のダブリン規則である。改正後のダブリン規則については後述する。

1.3. 欧州人権条約上の関連規範

上記のように、人道上の理由および共通出入国管理政策実施のための必要性という2つの目的を持ったダブリン規則の実施にあたって、後述するように、ダブリン規則が適用される全ての国に対して同時に適用されるECHR3条および13条の違反が認定される事例が複数見られた。そこで、ECHR3条および13条はいかなる義務を国家に課すものであるかという点につき、ECHRの判例法を明らかにしておく。

1.3.1. ECHR3条

Soering v United Kingdom 事件²³

申立人は西ドイツ国民であり、米国ヴァージニア州で殺人を犯し、英国にて別件で逮捕された。米国が英米逃亡犯罪人引渡条約に基づき同人の引渡を請求したところ、同人はヴァージニア州法上、死刑の適用がある罪で訴追されていることを理由に、引渡が執行された場合、死刑宣告を受けてから死刑が執行されるまでの間、いわゆる「死の順番待ち (death row)」という非人道的取り扱いを受けるおそれがあるために、ECHRの保護が及ぶ範囲の外へは引き渡されないと主張した。なお、申立人の本国である西ドイツも英独逃亡犯罪人引渡条約に基づいて同人の引渡を請求している。

裁判所は、ECHR3条が締約国に課す、拷問または非人道的取り扱いの絶対的な禁止の義務がECHR15条およびその他の国際規範²⁴のいずれにおいても逸脱不可能なものであることを踏まえ、ECHR3条が民主的社会の基本的価値の1つを規定すると述べた。その上で裁判所は、引渡先において逃亡犯罪人が拷問を受ける危険があると信じる理由がある場合に、締約国が当該者を故意に引き渡すことは、ECHRの基本的な価値と両立しないとした。故に、そのような場合の引き渡さない義務はECHRの基本的な価値に内在するものとして、ECHR3条が禁止する取り扱いが実施される場合にも効果を持つと判示された。その上で、「死の順番待ち」の状況下では死刑宣告から執行まで平均6-8年間は厳しい拘禁条件の下で死の恐怖にさらされること、申立人の犯行時の年齢が18歳と若く、精神的にも不安定であったこと、および同人に対する刑罰の執行確保は西ドイツへの引渡により達成されることを理由に、同人を米国にて「死の順番待ち」の状況下に置くことはECHR3条が禁止する取り扱いを構

²² Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

²³ ECtHR, *Soering v United Kingdom*, App. no. 14038/88, 7 July 1989.

²⁴ 裁判所は、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、「自由権規約」）および米州人権条約を例示し、拷問または非人道的な取り扱いの禁止の逸脱不可能性が国際的に受容された基準として一般的に認識されていると述べた。

成するとの判断が下された。そして裁判所は、上記の引き渡さない義務の法理を当てはめ、米国への引渡が執行された場合の英国による ECHR 3 条違反を認定した。

本件の人権法における意義は、ECHR 3 条の追放・送還禁止 (*non-refoulement*) の効果を認めたことである。たしかに、ECHR 3 条は拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰に関する条約 3 条と異なり、追放・送還の禁止を明文で規定するものではない。そうであるにも関わらず、ECHR 3 条に追放・送還の禁止の効果が認められたことの根本には、ECHR 3 条が禁止する「拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取り扱いもしくは刑罰」から生じる損害が回復不能な性質 (*irreparable nature*) を持つことであると考えられる²⁵。損害が回復不能なものである以上、損害が事実として発生することを予防しない限りは、ECHR 3 条の法益が保護されることはない。本件のように引渡が実際に実施される以前の時点でも、引渡が申立人を非人道的取り扱いに晒すという直接的な効果を伴うのであれば、引渡を実施した国も条約上の責任は免れない。そして、国家はその主権として引き渡すか否かを決定することができる。よって、ECHR の締約国は、他国の管轄権下にある個人が非人道的取り扱いを受けることにつながる一切の行動を慎むという義務を負うことになる²⁶。その後の諸判決においても、この ECHR 3 条の追放・送還禁止の効果は認められており、現在ではこの法理は確立したものであると評価されている²⁷。

1.3.2. ECHR 13 条

Jabari v Turkey 事件²⁸

申立人はイラン国籍を有し、1997 年 10 月に既婚者である男性と性的関係を有していたことを理由に姦通罪で逮捕され、拘留中に処女性の検査を受けた。釈放後、同人はトルコに不法入国し、翌年 2 月に偽造パスポートを用いてカナダへの渡航を試みるも、経由地であるフランスで偽造パスポートの所持が発覚したため、トルコに送還された。同人はトルコからイランへの送還手続中に庇護申請を提出したが、同申請は却下された。そこで同人は国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）の援助の下、トルコの国内裁判所において送還に対抗する訴訟を提起し、送還の停止を求めたが、入国後 5 日以内に庇護申請を提出しなければならないというトルコ法上の申請手続違反を理由に、この訴えが却下されたため、ECtHR に訴えた。

申立人は、本国にて姦通罪により投石刑などの拷問または非人道的な若しくは品位を傷つける刑罰を受けるおそれがあるとして、送還された場合の ECHR 3 条に違反する取り扱いを受けると主張した。また同人は、上記のトルコの手続規則のために送還手続に対抗するための実効的救済を受ける機会を与えられなかったとして、トルコの ECHR 13 条違反を主張した。

これに対し裁判所は、*Soering* 事件を踏襲し、送還された場合に申立人が ECHR 3 条に反する取り扱いを受ける現実的なおそれがあると信じる本質的な理由が示された場合、同人をそのような取り扱い

²⁵ ECtHR, *op. cit.* (*supra* note 21), para 90. この「回復不能な性質」という語は、その後の判例でも繰り返し用いられてきた。

²⁶ De Weck, F., *Non-refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention against Torture* (Martinus Nijhoff Publishers, 2017), p. 138.

²⁷ Wouters, K., *International Legal Standards for the Protection from Refoulement* (Intersentia, 2009), p. 315.

²⁸ *Jabari v Turkey*, App. no. 40035/98, 11 July 2000.

を行いうる国に送還しないという送還実施国の義務が同条により黙示的に示されると述べた。その上で、アムネスティ・インターナショナルの報告書に基づき、申立人に同条違反である取り扱いを受ける現実的なおそれがあり、送還された場合のトルコのECHR3条違反を認定した。また、裁判所はECHR13条が国内レベルでECHR上の権利および自由を実体的に行使できるようにするための救済の利用可能性を保障するものであると解釈した。したがってECHR13条の効果は、権限のある国内当局に、関連するECHRに基づく主張の実体を処理し、かつ適切な援助を与えさせる国内救済の規定を要求するものであると述べ、本件においてトルコの国内裁判所が申立人の庇護申請というECHRに基づく主張の実体について考慮しなかったことがECHR13条違反を構成すると判断した。さらに裁判所は、ECHR13条上の実効的救済の概念について明らかにした。すなわち、ECHR3条違反である取り扱いが実際に行われた場合に生じる損害の回復不能な性質を考慮し、そのような取り扱いを受けるという主張に対する独立し、かつ厳密な調査 (*independent and rigorous scrutiny*) および争点となる措置の実施の停止可能性を要求するものであると判示した。

本件は *Soering* 事件において示されたECHR3条の効果としての追放・送還禁止を改めて認め、さらにECHR3条の効果としての追放・送還禁止が争われる文脈におけるECHR13条の効果を示したという意味で画期的である。ECHR13条は、救済が実施の上でも法の文言上も「実効的」であることを要求する²⁹。そして、救済が「実効的」であるか否かは、救済措置に独立し、かつ厳密な調査およびECHR3条違反を引き起こすと主張される行為の実施の停止可能性が伴っていなければならない。後者は、送還先での非人道的取り扱いを受けるおそれが争われる文脈においては、調査期間中の送還実施の停止ということになる。このECHR13条の効果としての送還措置停止の法理は、次の事例において発展した。

Gebremedhin v France 事件³⁰

申立人は、エリトリア国籍を有するジャーナリストであり、反政府報道を行っていたX氏の亡命後に同氏の家族の生活を援助していたところ、同氏を捜索していたエリトリア警察により逮捕され、拷問を受けた。申立人は一旦スーダンに逃れるも、同国でもエリトリア政府の関与が疑われるエリトリア人の殺人事件が発生したため、南アフリカを経由し、偽造パスポートを用いて2005年6月29日に空路でフランスに渡った。同人はフランスで庇護申請のための入国許可を申請するも、同人の供述の信憑性が疑わしいとして、同申請は行政レベルで「明らかに理由がない (*manifestly unfounded*) 」として却下され、その取消を求めた行政裁判所判決でも同様に却下された。同人は同判決を国務院 (*Conseil d'Etat*) に控訴した他、ECtHRにも訴え、ECtHRは同人の訴訟手続きが完了するまでエリトリアに送還しないよう暫定措置をフランス政府に要請し、フランス政府もこれに応じる形で同人に2005年7月20日付で入国許可を与えた。また国務院は、ECtHRの要請に基づき同人に入国許可が与えられたことで同人の訴えの利益は消滅したとして決定を下さなかった。なお同人には2005年11月7日に難民の地位が与えられている。

²⁹ Goodwin-Gill, G.S. & McAdam, J., *The Refugee in International Law* (3rd edition) (Oxford University Press, 2007), p. 403.

³⁰ *Gebremedhin v France*, App. no. 25389/05, 26 April 2007.

ECtHRにおいて申立人は、おおまかに分けて7点の理由に基づき、フランスのECHR13条違反を主張した。本稿では特に、行政当局の決定に対抗するための司法手続それ自体が送還を自動的に停止する効果を有しないために、同手続によって与えられる救済は「実効的」ではないとする主張を中心に扱おうとする。

裁判所は、上記 *Jabari* 事件で示された通り、ECHR3条と併せて解釈した場合、同13条は主張に対する独立し、かつ厳密な調査および争点となる措置の実施の停止可能性を要求するものであることを確認し、また *Soering* 事件以降の諸判例を踏まえてECHR3条の保護法益の回復不能な性質を改めて述べた。その上で、欧州評議会、拷問禁止委員会および複数のNGOが共通して強調している、庇護希求者にとっての送還停止という救済へのアクセスの必要 (need for [asylum seekers] [...] to have access to a remedy with suspensive effect in respect of the removal measure) を確認した。そして裁判所は、申立人が主張する、救済を実効的たらしめる「送還の自動的停止効果」について検討する。まずフランス法上、庇護申請審査段階での申請者の送還禁止規定は存在する。しかし、本件のように国境で庇護を希求する場合、庇護希求者にとって特段の困難が生じると申立人は主張する。同国内法上、庇護申請は入国後 (on French soil) にのみ行いうるものであり、入国許可を持たない限りは庇護申請それ自体を行うことはできない。そこで入国許可を持たない庇護希求者は、庇護申請のための入国許可を別途申請しなければならない。そして同入国許可申請に対する付与または不付与の短期間での判断にあたって、付与された場合に提出される予定の庇護申請に「明らかに理由がない」場合には、入国拒否の決定がなされる。このような行政手続が完了した後にも、司法手続の利用可能性はある。すなわち、入国拒否の決定が下された場合、申請者は同行政決定を保留するために行政裁判所に緊急の申立 (urgent application)³¹ を行うことができる。同申立が行われた場合、行政裁判所は、48時間以内にその可否を判断しなければならず、同申立が認められた場合、庇護希求者の入国拒否の文脈においては、裁判所の入国許可付与命令によって同人に保護が与えられる。しかし裁判所は、同申立それ自体には行政措置を自動的に停止する効果がなく、結果、同申立に対して決定が下されるまでの間に申立人である庇護希求者は合法的に送還されうることを指摘した。この指摘に対してフランス政府は、行政当局が申立に対する決定が下されるまで送還を控えていると反論したが、そのような送還停止措置の一貫した実行はなく、行政当局の良心に依存する当該措置はいつでも終了しうるため、ECHR13条に基づく基本的手続保障の代用とはなりえないという申立人の主張が認められた。ここで裁判所が強調したのは、ECHR13条および同条約上のその他の規定の要件は、保障という形式をとることであり、単なる意思または実行の表明ではないという点であった。そして上記のECHR3条の保護法益に基づく重要性を鑑みて、ECHR13条は個人が自動的な停止効果を伴った救済を得られることを要求するものであり、本件において緊急の申立に対する判断が下されるまでの間の自動的な送還停止効果を伴った救済が申立人に与えられなかったことがECHR13条違反を構成すると判示された。

本件判例が下される前の時点において、庇護希求者保護の文脈でのECHR13条の効果として送還の停止が求められると認識されていたことに争いはない。上記 *Jabari* 事件は、庇護希求者が送還を停止する効果を持つ救済を得る可能性があることがECHR13条の要件であると判示するに留まった。しかし本件では、ECHR13条の適用によって「自動的な」送還停止効果を伴った救済が与えられな

³¹ この申立には「強制執行の停止のための申立 (urgent application for a stay of execution)」(フランス行政裁判所法 L. 521-1 条) と「基本的自由の保護のための申立 (urgent application for the protection of a fundamental freedom)」(同法 L. 521-2 条) がある。裁判所は、本件においては後者が特に適切であると述べた。

なければならないにも関わらず、そのような効果がない救済措置のみが用意されていたために、フランスによるECHR13条違反が認定された。本件のように、単に送還の一時停止が特定の状況において可能であるというだけでは条約の適用がある全ての個人を保護することができない場合も存在する。よって、送還の結果としてECHR3条違反の取り扱いを受けることになるという主張がなされる場合に、自動的に送還を一時停止することによって、条約の適用がある全ての個人に、独立し、かつ厳密な調査という救済が与えられる前に送還が実施されるのを防ぐことが重要になる³²。

以上の3件の事例を中心として、ECtHRは、ECHR3条の追放・送還禁止の効果、およびECHR3条の効果としての追放・送還禁止が争われる場合における同13条の実効的救済の内容を明らかにし、判例法として構築した。この判例法は、ダブリン規則の適用によって欧州域内での送還が実施される場合にも適用されることとなる。次章では、そのような適用があった4件の事例を概観していく。

2. *M.S.S.* 事件以降の事例

上述のように、ダブリン規則を適用し庇護希求者を送還した、または送還手続中の事例において、ECHR3条および13条に基づく申立が行われてきた。その中でも特に *M.S.S. v Greece and Belgium* 事件³³はダブリン規則適用に際するECHR3条および13条に係る問題を網羅的に取り扱っており、その後の事例においても同事件で示された法理が判例として引用される傾向にある。そこで、本章では、*M.S.S.*事件およびそれ以降の諸事例を参照する。

2.1. *M.S.S. v Greece and Belgium* 事件

申立人はアフガニスタン国籍を有し、本国にて多国籍軍の通訳活動に従事していたために、タリバンからの迫害を受けるおそれを抱いたことから庇護を求めて欧州に渡った。イランおよびトルコを経由し、2008年12月7日に同人はギリシャに到着した。ギリシャではEurodac登録のための指紋採取を受けたが、同人がギリシャ政府に対して庇護を申請しなかったため、到着から1週間後に出国命令を受けるに至った。その後同人は、フランスを経由して翌年2月10日にベルギーに到着し、身分証明書を持たないままベルギー政府に対して庇護を申請した。Eurodac上での指紋データ照合の結果、同人がギリシャに既に入国していたことが発覚したため、同年3月18日にベルギー当局はダブリン規則10条1項に基づいてギリシャに同人の庇護申請を審査するよう要請し、その後同規則18条1項に定める2ヶ月の期限内にギリシャ当局からの回答がなかったため、ギリシャ側の黙示の承認があったとみなした。これに基づき、2009年5月19日にベルギー当局は同人の滞在許可不付与を決定し、同人への出国命令を下した。同日、同人は送還実施のために拘束され、その後5月29日の送還実施が予定されたが、同予定日の2日前に同人は弁護人を通じて出国命令の保留および送還停止のための緊急の申立を行った。この申立の根拠は、ギリシャにおける拘束の状態が非人道的取り扱いを構成すること、ならびにギリシャでの庇護審査手続の不十分性、司法手続への実効的なアクセスの欠如、および庇護審査を受けないま

³² Marcelle, R., “Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant’s EU Right to an Effective Remedy,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25, No. 4 (2013), p. 739.

³³ ECtHR, *op. cit.* (supra note 5).

まアフガニスタンへ送還されるおそれがあることを理由に、ギリシャへの送還はECHR3条違反を構成するということにあった。この申立は、上記弁護人がベルギー当局での聴取に出席しなかったため却下されたが、同人が送還実施予定日に航空機への搭乗を拒否したため、同人のベルギーでの拘束は延長されることとなった。同年6月9日、ブリュッセル第一審裁判所は同人の拘束を支持し、これに対する控訴審が同22日に予定されたが、送還実施予定日が同15日に予定されたため、同人は同11日、再度弁護人を通じて出国命令の保留を申し立てた。同時に、ECHRへのギリシャへの送還を停止する暫定措置が申請されたが、いずれも却下されている。同人のギリシャへの送還は予定通り実施され、同人はギリシャ到着後即座に拘束された。この拘束中、同人は、狭い空間に20人の他の被収容者と共に収容され、わずかな食事しか与えられず、寝る場所は汚れたマットレスか床の上しかないといった状況を弁護人に報告している。そして到着3日後に解放された際、同人は警察官から2日以内にギリシャ国内の住所を報告する旨の通知を受け取ったが、住所が報告されることはなかった。ギリシャでは同人はホームレスとして生活した。同年7月2日、アフガニスタンの情勢悪化を受けECHRはギリシャ当局に対し、同人を送還しないよう求める暫定措置を実施した。8月1日、ギリシャでの劣悪な生活環境から逃れる目的で、同人は偽造パスポートを用いてギリシャからの出国を試みるも、アテネ国際空港で逮捕され、2日後にはアテネ刑事裁判所での有罪判決を受けた。その後もギリシャ当局は同人に対する庇護付与を決定していない。

申立人はまず、ギリシャにおける拘束の状況が非人道的かつ品位を傷つける取り扱いを構成したと主張した。裁判所によれば、非人道的な取り扱いとは、そのような取り扱いがあったとされる期間のいずれかの時点において、実際に身体的損害または強い精神的苦痛を与えるよう計画されていたものと言う。また品位を傷つける取り扱いとは、個人の人間としての尊厳への尊重を欠く、もしくは軽視すること、または恐怖、苦痛もしくは劣等感を与え、個人が精神的もしくは肉体的に反抗できなくすることで、個人に屈辱を与えるまたはその品格を損なうものである。裁判所は、これらの取り扱いを禁止するECHR3条が民主的社会の最も基本的な価値の1つを規定するものであることを再確認し、締約国はECHR3条に適合した様態で拘束を行う義務を負うと述べた。裁判所は移民および庇護希求者の流入増加に対応するEU域外境界構成国が直面する困難に理解を示しつつ、他方でECHR3条の絶対的性質を考慮すれば、そのような困難はECHR3条上の義務を免除するものではないと述べた。そして、本件において申立人が主張した取り扱いは諸国際機構およびNGOの報告書に照らして事実であったと認め、同人が庇護希求者という脆弱な立場に置かれた個人であることを併せて考慮し、そのような取り扱いがECHR3条違反を構成すると認定した。

申立人は次に、ギリシャにおいて同人が経験した極度の貧困状況がギリシャによるECHR3条違反を構成すると主張した。同人によれば、同人が庇護申請手続のために警察署に複数回出頭したにも関わらず、警察側から住居の提供はなく、結果としてホームレスとして生活せざるを得なくなったという。これにより、同人が置かれた脆弱な状況ならびに物質的および精神的な剥奪はECHR3条違反を構成するとの主張が展開された。裁判所の判例によれば、ECHR3条は締約国の管轄権内にいる全ての個人に住居を提供する義務を締約国に課すものではなく、また難民に対する一定の生活水準を維持するための金銭的援助を与えるよう締約国に義務づけるものでもない。しかし本件発生時点においては、貧困状態にある庇護希求者に対して住居および物質的な援助を与える明文の規範³⁴が存在し、ギリシャもそ

³⁴ Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

れに拘束される。また、申立人は庇護希求者という困窮し脆弱な立場に置かれており、そのような個人に対する特別な保護の必要性に関しては、国際的なおよび欧州のレベルでの広範な合意が存在する。裁判所によれば、申立人が置かれた状況は特に深刻であり、諸国際機構およびNGOによって同様の状況が報告されている。ギリシャには1000箇所弱の受け入れ施設が存在するも、他方で特に成人男性の庇護希求者にはそのような施設に入居する可能性は事実上ないとされている。さらに裁判所は、ギリシャ当局が実際に申立人に対して住居に関する情報を提供しなかったこと、同人がギリシャで職を得て状況を改善することは事実上困難であったこと、および同人のギリシャ到着から本件判決時点に至るまでその難民認定申請が審査されていないことを認めた。特に庇護付与審査の遅れに関して裁判所は、もしその審査が直ちに行われていれば同人が置かれた状況を改善することができたと指摘した。そして、これらの不作為により、ギリシャ当局が申立人の庇護希求者としての脆弱性に対する適切な考慮を欠き、同人の尊厳に対する尊重の欠如を示すことによる屈辱的な取り扱いを与え、同人に恐怖、苦痛または劣等感といった感情を抱かせたことが認められ、ギリシャによるECHR3条違反が判示された。

さらに申立人は、ECHR3条に基づく主張に関してギリシャによる実効的救済を得ることができなかったことがギリシャのECHR13条違反を構成すると主張した。同人によれば、ギリシャでは庇護手続に関する情報が与えられず、警察署に出頭して住所を登録しなければならないとだけ告げられたという。また同人は複数回警察署に出頭したものの、そこでは何時間も待たされた上、難民認定申請に対する決定も未だ下されていない。また以下の理由により、同人が抱く迫害を受けるおそれについてギリシャ当局による適切な審査がなされる保障はないという。すなわち、同人が弁護人に対する十分な支払い手段を有しないこと、当局の側から法的な援助が与えられないこと、審査のための面談は表面的なものに留まること、難民不認定と決定された場合に権限のある機関に抗弁する機会が与えられないこと、最高行政裁判所に対する抗弁は送還を自動的に停止する効果を持たないこと、および手続は長期間に渡るものであることが理由とされる。これに対し裁判所は、ECHR13条が保障する内容につき、上記 *Jabari* および *Gebremedhin* 両事件も含めた諸判例を参照して明らかにする。まずECHR13条が保障する内容とは、ECHR上の権利および自由を実現するための国内レベルでの救済の利用可能性であり、その救済は法の文言上だけでなく実行においても「実効的」でなければならない。そしてECHR3条の保護法益に対する侵害から生じる損害の回復不能な性質から、同13条の効果として独立し、かつ厳密な調査、および争点となる措置の実施の自動的な中止が要求される。たしかにギリシャ法上、庇護希求者が迫害のおそれの審査なしに本国に送還されないための保障が多く存在することが認められたものの、それらは実行において適用されておらず、ギリシャでは庇護希求者が庇護を申請し自身の権利について主張しても、それらが真剣に審査されるのは稀であり、また最終的に恣意的な本国送還から保護されないと報告されていた。裁判所は、申立人もこのような手続自体の欠陥に直面しており、また当該手続の利用可能性も不十分であったと認定し、ギリシャによるECHR13条違反を判示した。

続いて、申立人はベルギーによる人権侵害についての主張を展開する。まず、ベルギー当局が、ギリシャの庇護申請手続の欠陥について認識していたにも関わらず、同人がギリシャに送還された場合の人権侵害の危険性を審査せずにダブリン規則に基づいて同人をギリシャに送還したことで、ECHR3条上の義務に違反したとの主張がなされた。裁判所は、まずダブリン規則3条2項に基づき、ベルギーはギリシャに同人を送還せず自国で庇護付与審査を行うことができたという前提を確認し、本案の判断に入る。まず裁判所は、諸判例を基にした一般論として、複数の国家が、基本的権利の保護に関する影響

がありうる分野で協力する場合、もしそれらの国家が当該分野における一切の条約上の責任から免れることになれば、条約の趣旨および目的に両立しないだろうと述べた。これに対してベルギー政府は、同人がギリシャへの送還に際して自身への人権侵害の危険性について主張しなかったことから、そのような危険性を認識し得なかったと主張した。しかし裁判所は、ベルギー政府が複数の報告書および文書によってギリシャにおける庇護申請手続の欠陥を認識することは可能であったことを認め、同人に一切の立証責任を課すべきではないと述べ、むしろベルギー当局はダブリン規則を機械的に適用し同人をギリシャに送還したと認定した。したがって、ベルギー当局はギリシャにおける庇護申請手続の状況を認識すべきであり、またダブリン規則 3 条 2 項を援用して自国で庇護申請手続を行うことも可能であったことから、裁判所は、ベルギーの ECHR 3 条違反を認定した。

次に申立人は、ベルギー当局が同人をギリシャに送還し、ECHR 3 条により禁止される取り扱いに晒したことが ECHR 3 条に違反すると主張した。既に認定された通り、ギリシャにおいて同人に品位を傷つける取り扱いがなされ、またそのような取り扱いがなされうるということは送還以前の時点で確認することができた。したがって裁判所は、ベルギー当局が同人をギリシャに送還することで、故意に品位を傷つける取り扱いを構成する状況下に置いたことが ECHR 3 条に違反すると認定した。

最後に申立人は、同人が ECHR 3 条の違反について主張しうるような、同 13 条の意味での救済がベルギー法上存在しなかったとして、ベルギーの ECHR 13 条違反を主張した。裁判所は再び ECHR 3 条違反が主張される際の同 13 条の救済の内容を確認し、当局がそのような主張の実体に対する審査を行えるようにすることが同 13 条により要求されると述べた。そして、当局による審査では、送還の実施による申立人に対する回復不能な性質の損害の発生を立証する具体的な証拠を同人が提出したかを確認することに限定されていたという事実が認められ、これにより、人権侵害のおそれ自体への審査が妨げられたと判示された。よって、申立人が利用可能であったベルギーの国内制度が、ECHR 13 条の要求する救済の内容を充たしていないことから、ベルギーによる同 13 条違反を認定した。

本件をダブリン規則の適用における送還から生じた人権侵害事例として捉えた場合、ギリシャによる違反は前提部分であり、それに続くベルギーによる違反の認定がダブリン規則と人権保護の関係性を読み解く上での核となる部分であろう。なぜなら、ギリシャによる違反については、ギリシャ国内での取り扱いおよびギリシャと申立人の本国であるアフガニスタンとの間での送還について認められたものであり、他方でベルギーによる違反については、ダブリン規則上の送還国であるベルギーと送還先国であるギリシャとの間の送還にすべて関連しているためである。つまり、ベルギーは、ギリシャが申立人に対して ECHR 3 条に反する取り扱いを行うおそれを知り得ていたにも関わらず、ダブリン規則を機械的に適用して同人をギリシャに送還し、申立人を品位を傷つける取り扱いに晒したことで、ECHR 3 条に違反した。さらに、そのような人権侵害からの救済を申立人に与えなければならなかったにも関わらず、そのような人権侵害のおそれに対する厳密な調査を怠ったことで、ECHR 13 条に違反した、というのが本件判決の構造である。

また、*Soering* 事件に基づく ECHR 3 条の追放・送還禁止の効果がベルギーによる同 3 条違反認定において確認され、*Jabari* および *Gebremedhin* 両事件に基づく同 13 条の「独立し、かつ厳密な調査および送還の自動停止」という実効的救済の内容がギリシャおよびベルギーによる同 13 条違反の認定において踏襲されていることにも留意しておく。さらに、ECHR 3 条に反する取り扱いが送還先で行われるというおそれに関する立証責任をすべて個人の側に課すのではなく、国（本件ではベルギー）の

側も関連する一般的情報を知り得た立場にあったことから責任を免れないとした点も重要であると思われる。

2.2. *Tarakhel v Switzerland* 事件³⁵

申立人らは、いずれもアフガニスタン国籍を有し、夫婦と5人の子からなる家族である。同人らは2011年7月16日、ボートにより海上からイタリアに入国し、ただちにEurodacへの登録を行い、その後イタリア国内の別の受け入れ施設に移送された。なお、申立人らはこのときの登録に偽造身分証明書を用いたが、後に真正な身分証明書を交付されている。同人らによれば、このときの受け入れ施設の環境は劣悪で、適切な衛生設備やプライバシー保護のための設備が欠如しており、入居者間での暴力行為もあったという。同月28日、同人らは無許可で受け入れ施設を離れ、オーストリアに赴いて再びEurodacに登録し、庇護申請を提出したが却下されている。同時にオーストリア当局は、ダブリン規則に基づいてイタリアに同人らの庇護申請手続を処理するよう要求したが、同人らはその時点でスイスに移動していたため、この要求は取り下げられた。同年11月3日、同人らはスイス当局に庇護を申請した。同月22日、スイス当局はダブリン規則に基づいてイタリアに同人らの庇護申請手続の処理を要求し、イタリア側は黙示にこれを承認した。よって2012年1月24日、スイス当局は同人らの庇護申請を却下する決定を下し、同人らに対するイタリアへの送還命令を発行した。翌月2日、同人らはイタリアでの受け入れ状況がECHR3条に違反すること、およびこの訴えに対してスイス当局が十分な検討を怠ったことを根拠に、連邦行政裁判所に送還命令の取消を訴えたが、1週間後にこの訴えは却下された。スイス当局に対する再度の庇護申請が裁判所の審理を経て却下された後、同人らは、同年5月10日、ECtHRに訴えを提起し、同時にスイス当局が同人らをイタリアに送還しないよう暫定措置を求めた。8日後、この暫定措置は認められた。

申立人らの訴えは以下の通りである。まずECHR3条に基づき、イタリアに送還された場合、同人らの子の保護に関する個別の保障が欠如しているために、イタリアでの庇護希求者受入体制の「組織的な欠陥」に関連する、非人道的および品位を傷つける取り扱いを受けるおそれがあるとの主張が展開された。そして同人らは、スイス当局がイタリアへの送還手続中に同人らの個人的な状況および家族としての状況に対する十分な考慮を怠ったことが、ECHR3条違反の訴えと併せて考えた場合、ECHR13条に違反する「不当に形式的かつ自動的な」手続実施であると主張した。

裁判所は、*Soering* 事件および *M.S.S.* 事件に言及して、ECHR3条の黙示的な送還禁止効果、ECHR3条の適用がある行為の要件、EU法上の明文の規定に基づく庇護希求者への住居提供義務、庇護希求者という特に困窮し脆弱な状況にある個人に対しては特別の保護が必要であるとする国際的なコンセンサス、および特に子どもの脆弱な状況に対する配慮について再確認した。そして、ECHR3条が適用される場合の個人に対する取り扱いの慎重さのレベルは、個別具体的な事情に基づくが、特にその取り扱いを受けるのが子どもの庇護希求者である場合には特別な配慮が求められるとした。その上で裁判所は、イタリアにおける受け入れ状況に関して、申立人らの子の年齢および家族統合に適合的であることを保障する義務がスイス当局に課せられており、実際にスイス当局がこれを怠ったまま送還命令を発行したことがECHR3条違反を構成すると認定した。次に裁判所は、ECHR3条に基づく訴え

³⁵ *Tarakhel v Switzerland*, App. no. 29217/12, 4 November 2014.

がなされた場合の、同 13 条の効果としての独立し、かつ厳密な調査および送還の停止可能性を再確認した。そして本件においては、申立人らには、スイスの行政当局および裁判所に対し、イタリアへの送還による ECHR 3 条違反を訴える機会が保障されており、特に連邦行政裁判所では同人らの個別的な状況も考慮に入れた判断が下されたことを強調した。その上で同人らのスイス国内での訴えが棄却されたのは、連邦行政裁判所判決の時点において、単にその主張の立証が不十分であったことが理由であり、同裁判所は恣意的に運用されてもおらず、したがって同人らは ECHR 13 条に基づく実効的救済を受けることができたと言明された。

本件では、*M.S.S* 事件と同様に、ダブリン規則上の送還先国での ECHR 3 条に反する取り扱いに関連して送還国の責任が認定された。ECHR 3 条および 13 条の効果について、裁判所は先例を踏まえた判断を行っている。また、*M.S.S* 事件でも示された送還国と申立人との間の立証責任配分についても、同事件と同様に送還国の責任を認める形で ECHR 3 条の違反を認定している。本件の特筆すべき点は、庇護希求者が脆弱な立場に置かれる存在であることに加えて、さらに子どもの庇護希求者はより一層の配慮を要すると認めた点にある。送還先国において受ける取り扱いが非人道的または品位を傷つけるものであるか否かは、取り扱いの期間の長さおよびその身体的および精神的影響ならびに取り扱いを受ける者の性別、年齢、および健康状態その他による³⁶とされているが、同じ取り扱いでも子どもに対するものであればより慎重な判断が求められることとなると言えよう³⁷。

2.3. *Sharifi and others v Italy and Greece* 事件³⁸

申立人らはギリシャからイタリアに不法入国した集団（アフガニスタン人 32 名、スーダン人 2 名およびエリトリア人 1 名）である。同人らを載せた船舶はイタリアの複数の港湾において同国当局により航行を阻止され、同人らはただちにギリシャに送還された。

このような措置に対し申立人らは、本国に送還された場合、拷問または非人道的および品位を傷つける取り扱いを受けるおそれがあることを理由に、ギリシャが送還を実施すれば ECHR 3 条に違反すると主張した。その他、本件では、ギリシャでの受け入れ状況ならびに通訳およびの弁護人援助の欠如により、ギリシャにおいて庇護を申請する機会が与えられなかったことを理由としてギリシャの ECHR 13 条違反も主張された。

ギリシャの ECHR 3 条および 13 条違反に関するこれらの訴えについて、裁判所は、申立人らのいずれもギリシャに対して庇護申請を行っていないことから、ECHR 3 条違反との関連におけるギリシャの同 13 条違反について判断を下すこととした。この点につき裁判所は *M.S.S* 事件に言及して、庇護手続の文脈での ECHR 13 条の適用上、庇護申請手続の利用可能性が法の文言上も実際の慣行上も保障されていないなければならないという法理が構築されてきたと述べた。そしてその保障のために具体的に必要となる 7 点の事項についても再確認し、ギリシャにおいては申立人らに庇護手続に関する情報提供が不十分であったこと、および受け入れ施設的环境は同人らに必要な援助を与えられるようなものでは

³⁶ ECtHR, *op. cit.* (*supra* note 5), para. 219; *ibid.*, para. 94.

³⁷ 非人道的取り扱いからの保護とは簡単に同一視できないものの、難民の迫害からの保護の場面においても子どもの取り扱いには一層の慎重さが求められるとされている。本間『前掲書』(注 6)、183-184 頁。

³⁸ *Sharifi and others v Italy and Greece*, App. no. 16643/09, 21 January 2015.

なかったことを理由に、ギリシャがECHR13条上要求される庇護希求者に対する実効的救済を与えなかったことが認定された。

続いて、申立人らは、イタリア当局によるギリシャへの送還措置が、間接的に本国への送還を構成するECHR3条違反の行為であること、および即座の集団的な送還措置実施によってそのような措置に対抗する機会が与えられなかったことが、同人らから実効的救済を受ける機会を剥奪したとして、ECHR13条および外国人の集団追放を禁止するECHR第4議定書4条に違反すると主張した。

これらの主張について裁判所は、まずECHR第4議定書4条の違反を認めた。同条の目的は、個々人の状況を調査せず、また追放の措置に対する異議申立の機会を与えない状態で、国家が一定数の外国人を集団的に追放することを防止することにある。したがって本条の適用上、追放措置が公海上で実施されたか、イタリア領域内で実施されたかは問わない。そして、このような無差別の集団的な追放措置が実施された事実が認定された。イタリア側は、ダブリン規則上ギリシャのみが申立人らの庇護申請手続に関する管轄権を有していたという主張を行ったが、裁判所は、そのような管轄権設定を確認するためにも、むしろイタリア当局が申立人らを1人ずつ個別的に調査する義務を負っていたと述べた。次に裁判所は、イタリアによるECHR3条違反についての判断に移る。裁判所は、送還対象者が送還先において迫害のおそれに関する審査なしに本国に送還されることのないよう十分に保障する義務が送還実施国に課せられるという、*M.S.S.* 事件の判例を再確認した。そして既に確認された通り、ギリシャがそのような審査を与えずに申立人らを本国に送還するおそれはあった。この事実についてイタリア当局がギリシャ当局に確認せず集団的な追放措置を実施したことがECHR3条違反を構成すると認定された。最後に裁判所は、イタリアによるECHR13条違反を認定した。既に確認したイタリア当局による集団追放措置の結果、申立人らは庇護申請を提出する機会を奪われたというのがこの判決の理由である。

本件では、*M.S.S.*事件のように、ダブリン規則に基づく送還に関与した2国を相手取った申立がなされた。まずギリシャによる違反については、ECHR13条の効果としての「独立し、かつ厳密な調査の機会が与えられること」を改めて確認し、その前提となる情報提供および必要な支援が与えられなかったことが同条違反の認定の根拠となったと考えられる。次に、イタリアによるECHR3条違反に関して裁判所は、*M.S.S.*事件および *Shafiqi* 事件を踏まえた立証責任の理論を用いた上で、送還先であるギリシャの庇護申請手続の欠陥により将来的に予想される、申立人らに対する本国送還の恣意的な実施に、イタリアがギリシャへの送還という形で間接的に関与³⁹した責任を認めたとと言える。また、ECHR13条の効果としての「独立し、かつ厳密な調査の機会が与えられること」がECHR第4議定書4条の効果であるとされた点も興味深い。同条の保護法益がECHR13条の保護法益と一部重複しているとみなすこともできよう。

³⁹ このように複数の国家が本来保護を受けるべき庇護希求者を連鎖的に送還し、最終的に当該者を本国に送還することは、'*chain-refoulement*'と呼ばれている。Guy S. Goodwin-Gill および Jane McAdam は、このような連鎖的な関係の中で直接本国送還を行った国の責任はもとより、当該送還に間接的に関与した国の共同的な責任も問うことができる」と示唆していた。Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (*supra* note 27), pp. 252-253.

2.4. *V.M. and others v Belgium* 事件⁴⁰

申立人らはセルビア国籍を有する7名のロマの家族である。そのうち長女は心身に障害を抱えており、ベルギーでの国内手続中の2011年に死去した。申立人は2010年にフランスにて庇護申請を行うも却下され、翌年にベルギーに移り再度庇護申請を行ったところ、ベルギー当局はダブリン規則に基づいてフランスに同人らの庇護付与審査を行うよう要請し、同人らにベルギー領域からの退去命令を発行した。申立人は外国人控訴局 (Aliens Appeals Board) に当該命令の延長および保留を要請し、また外国人局 (Aliens Office) に長女の健康上の理由に基づく滞在許可発行を要請するも、後者は却下された。その後、上記国外退去命令に基づいて申立人らは受け入れ施設から退去させられたが、フランスには向かわずブリュッセルにて路上生活を行った後、本国であるセルビアに帰還した。その間、外国人控訴局は申立人らの退去命令の保留および滞在許可の却下の取り消しを認め、国側がベルギー国務院 (*Conseil d'État*) に控訴した。2013年の控訴審では、申立人らが既に本国に帰還していることから訴えの利益無しとして手続が終了した。

申立人らは、ベルギー当局により受け入れ施設から排除されたことで、生命への危険がある状況ならびに非人道的および品位を傷つける取り扱いに晒されたとして、ベルギーのECHR3条違反を主張した。そして同人らは、上記の主張と併せて考えた場合、同人らを実際にセルビアに送還したことでベルギーはECHR3条に違反し、またこれらの主張に関する実効的救済を与えなかったことでECHR13条違反が構成されると主張した。

まず裁判所は、*M.S.S.*事件およびで示された非人道的および品位を傷つける取り扱いの要件、貧困状況にある庇護希求者に対する物質的支援を与える義務、および庇護希求者という特に困窮し脆弱な状況にある個人に対する特別の保護の必要について国際的なコンセンサスが存在することを再確認した。さらに、*Tarakhel*事件において示されたように、子どもである庇護希求者に対しては特別の保護が要求されるという点が強調された。そして裁判所は、申立人に対する退去命令の保留および滞在許可の却下の取り消しに関する国内裁判手続がより迅速であれば、同人らを極限的な貧困状況、衛生施設へのアクセスの欠如および基本的ニーズの欠乏に晒すことを回避または短縮できたとして、ECHR3条違反を認定した。次に裁判所は、ECHR13条の効果として*M.S.S.*事件において示された通り、庇護付与審査の機会を与えられる可能性、当該審査の質および速度、ならびに当該審査の実施それ自体による送還の停止効果の保障を再確認し、本件においては、実効的救済としての送還停止についての検討がなされた。ベルギー法上では、送還停止を目的とした手続は複数存在するものの、そのような手続に対する事前申請が別途必要となる。この申請それ自体には送還停止の効果は無い。本件ではこの送還停止効果の無い手続の間に、申立人らが受け入れ施設からの退去を強いられたことで、同人らを強制的に本国に帰還させたとの認定が下された。この事実を、送還停止は法の文言上だけでなく実行の上でも保障されていなければならないとする*Sharifi*事件の法理に当てはめ、ベルギー国内法上の送還停止手続は実行の上で保障されていないという判断が下されたことで、ベルギーによるECHR13条違反が認定された。

本件におけるベルギーによるECHR3条違反の認定は、本章の他の3件と異なり、ダブリン規則に基づく責任国への送還に関してではなく、国外退去命令の結果として引き起こされた申立人の生活状況

⁴⁰ *V.M. and others v Belgium*, App. no. 60125/11, 17 November 2016.

に関するものである。しかし、*M.S.S.*事件で示された庇護希求者の脆弱性および *Tarakhel* 事件を踏まえた子どもである庇護希求者に対する特別な配慮への言及があったことには注意すべきであろう。

本件では、ECHR13条の効果としての、送還によって同3条の違反が引き起こされるおそれを審査する間の送還の自動的な一時停止が *Shafiri* 事件を判例として認められた。たしかにベルギー法上、ECHR3条違反を構成する取り扱いを受けるおそれに関する実体部分を審査する間は送還が停止されるものの、それを申し立てるための別の申請を要したために、実効的救済が申立人らに与えられなかったというのが同13条違反の認定の根拠となった。

上述のように、現代の欧州には、共通出入国管理政策実施のための必要性から生じた規範と、人権保護のための規範が併存する。これらは抵触関係にあると言えるか、それとも相互補完的なものであるか。本章ではこれら2種類の規範の関係性について検討する。

3. ダブリン規則実施にあたっての送還国の人権法上の義務

3.1. 拷問または非人道的な取り扱いの禁止に関する義務

まずECHR3条については、明文のノン・ルフールマン原則規定を置くものではないものの、その追放・送還禁止の効果はもはや一般的に認められている。その追放・送還禁止の効果を初めて認めた *Soering* 事件では、申立人がECHR3条違反となる取り扱いを受けると可能性がある場合に、そのような行為から生じる損害の回復不能な性質が重視された。そして、そのような損害を予防しECHR3条の法益を保護する唯一の方法が引き渡さないことであることから、同条の追放・送還禁止の効果が導かれた。

*M.S.S.*事件以降の事例では、送還先国が安全な第3国ではない場合がある、ということが明らかとなり、ダブリン規則の「責任国への送還はノン・ルフールマン原則に反しない」という前提が崩れたことになる⁴¹。これにより、送還先となる責任国が「安全」であるか、すなわち責任国自身が送還対象者に対してECHR3条に反する取り扱いを行わないか、または当該者に適切な庇護付与審査の機会を提供し、恣意的な本国送還を行わないか、について確認する義務が新たに課せられたことになる。そしてこの「安全」性は、当該者の個人的状況によるが、庇護希求者は特に困窮し脆弱な個人であるということ、および子どもであればより一層の配慮が求められることに留意しなければならない⁴²。

この点に関して、送還先が「安全」である、または「安全」でないとする立証責任が個人の側から国の側に転換してきている⁴³。しかし、このような立証責任転換の法的根拠は判例からは明らかでなかった。これについては、難民の地位に関する条約33条のノン・ルフールマン原則から類推して考察する。ノン・ルフールマン原則というのは、送還されない権利を保護するものである。そしてその権利

⁴¹ 戸田五郎「ダブリン規則の適用時案に関する欧州人権裁判所違反認定」『国際人権』第22号（2011年）、179頁。

⁴² なお、庇護希求者が親子である場合の「家族統合の権利」についても慎重な配慮が求められ、例外的な扱いとして、入国および滞在が許可されるべきであるとされる。Scarpa, S., “The Sovereignty of States, the Right to Family Life, and the Right of Non-Nationals to Enter Reside and Avoid Expulsion: Towards a More Balanced Approach?” Goodwin-Gill, G.S. & Weckel, P., (eds.), *Migration and Refugee Protection in the 21st Century International Legal Aspects* (Martinus Nijhoff Publishers, 2015), pp. 558-559.

⁴³ Viljanen, J. & Heiskanen, H.E., “The European Court of Human Right: A Guardian of Minimum Standards in the Context of Immigration,” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 34, No. 2 (2016), pp. 192-193.

は、事実として、権限のある当局による難民該当性またはその他の保護の要件（ECHR3条の適用による送還からの保護を含む）に基づく地位の認定に先立って既に獲得されており、当該当局の認定作業は、その事実を認定という形で単に事後承認しているにすぎない⁴⁴。よって、送還されない権利を享有するはずの個人からその権利を奪うには、現状の変更を主張する側からの立証が必要となるのである

⁴⁵。

3.2. 実効的救済を与える義務

ECHR13条については、送還または引渡が実施されようとしている局面における当該措置の対象者への実効的救済が何であるかという点が明らかにされた。まず *Jabari* 事件では、送還された場合に ECHR3条違反となる取り扱いを受けるおそれが主張され、その主張に対する独立し、かつ厳密な調査の機会が与えられることが同13条の効果であるとされ、そしてその調査の機会の保障のために、同時進行で実施されようとしている送還措置が停止される可能性が、送還実施国の国内法上与えられる必要があるとされた。その後の *Gebremedhin* 事件では、ECHR13条の効果としての調査の機会の保障をより実効的たらしめるために、そのような調査に入ることでそれ自体によって同時進行で実施されようとしている送還措置が自動的に停止されることが要求された。ここで注意すべきは、送還先での人権侵害発生の可能性に対する調査、およびその調査の機会保障のための送還自動停止という ECHR13条の効果を活用した事例では、いずれもまず ECHR3条に基づいて送還そのものの違法性を疑う主張が展開されていたことである。すなわち、ECHR3条に基づいて人権侵害のおそれが主張された場合、その「おそれ」に十分な理由があるか否かを検討する機会を保障するのが、*Gebremedhin* 事件までの判例で示されてきた ECHR13条の効果であると言える⁴⁶。

ECHR13条の効果の内容の1つとしての、独立し、かつ厳密な調査を受ける機会を与えられることについて、ダブリン規則の適用においても、その基本的な原則は維持され続けている。しかし、*Shafiri* 事件において判示されたように、調査の独立性および厳密性を保つためには、庇護希求者に対する適切な情報提供や必要な支援を与える義務が国家に課せられることが明らかとなったと考えられる。ここでの適切な情報提供とは、庇護希求者自身が理解する言語⁴⁷で、庇護を申請する権利が与えられていることを明確に告げられ⁴⁸、必要な手続およびそのための支援についての情報を与えられる⁴⁹こ

⁴⁴ このような地位は「認定 (recognise)」されるものであり、「付与 (concur)」されるものではない。したがって、このような地位認定は宣言的行為 (declaratory act) にすぎないということは庇護法の分野では確立していると言える。Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (*supra* note 28), p. 51.; UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (2011), para. 28; Council Directive 2011/95/EU on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, preamble para. 21.

⁴⁵ Hathaway, J.C. & Foster, M., *The Law of Refugee Status* (Cambridge University Press, 2014), p. 40.

⁴⁶ Nicolosi, S.F., "Re-Conceptualizing the Right to Seek and Obtain Asylum in International Law," *International Human Rights Law Review*, Vol. 4, Issue 2 (2015), pp. 320.

⁴⁷ The Council of Europe Commissioner for Human Rights, Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders (CommDH(2001)19), dated 19 September 2001, para. 2.

⁴⁸ ECtHR, *op. cit.* (*supra* note 5), para 177.

⁴⁹ Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in member States for granting and withdrawing refugee status, Art. 10, Para. 1 (a).

とを意味する。また、必要な支援とは、単に EU 指令に基づき住居の提供を受ける⁵⁰だけに留まらず、庇護法・人権法に理解のある者による法的支援⁵¹や、通訳支援⁵²などを含む。

また、上記の調査を受ける機会を確保する目的の送還の一時停止については、*Gebremedhin* 事件および *V.M.* 事件を考慮すれば、そのような措置を受けられる可能性があるだけでは不十分で、それが自動的に付与されるものでなければならないと言うべきであろう⁵³。

3.3. ダブリン規則と人権法上の義務との関係

以上、ECtHRの判例から導かれた、ダブリン規則適用に際しての人権規範の内容を明らかにした。それでは、ダブリン規則と人権法はいかなる関係にあると評価できるか。

まず、ダブリン規則と人権法が抵触関係にあるとは考えられない。上記のいずれの判決も、ダブリン規則それ自体が人権法と両立しないと述べてはならず、むしろダブリン規則は人道上の要請に基づき、特に庇護希求者のたらい回し (*refugee in orbit*) を防止するための責任国決定メカニズムを設定する⁵⁴ものである。むしろ、ダブリン規則に欠けていた、送還の際に国家に要求される事項を、人権法の側からの要請で明らかにしたという、両者間の補完的な関係があったと言えよう。

他方で、この人権法の側からの要請は、欧州の庇護システムにおける欠陥を露呈させたことも指摘しておかなければならない⁵⁵。既に述べたように、ダブリン規則実施の「責任国は安全な第3国である」という前提はもはや崩れ去った。そして、より深刻なのは、2011年の *M.S.S.* 事件からその4年後の *Sharif* 事件を経て2017年に至るまで、責任国の1つであり、欧州域外境界に接しているがゆえに庇護希求者の流入数も多いギリシャの「構造的欠陥」が未だに改善されていない、という報告が複数見られることである⁵⁶。安全な第3国とされる国が真に「安全」であることが確保されない限り、少なくとも当該国へのダブリン規則上の送還は禁止されるべきであり、締約国間の公正な責任配分というダブリン規則の目的からすれば、特に域外境界に接するギリシャやイタリアなどの負担軽減のために欧州全体が負担を引き受けることが不可欠であろう。いずれにせよ、2003年時点でのダブリン規則実施はあまりにも時期尚早であった。

前述の通り、ダブリン規則は2013年に改正された。この改正では、*M.S.S.* 事件以降の諸事例を踏まえた条項が挿入されている。すなわち、同規則上の責任国の庇護申請手続または庇護希求者の受け入れ状況に組織的な欠陥 (*systemic flaws*) があり、その結果、庇護希求者に非人道的又は品位を傷つける取り扱いを与えるおそれがあると信じる相当の理由がある場合には、送還国は同規則第3部に基

⁵⁰ *Op. cit.* (*supra* note 33), Art. 14, Para. 2.

⁵¹ *Op. cit.* (*supra* note 46), Art. 10, Para. 1 (d) & (e).

⁵² *Op. cit.* (*supra* note 44).

⁵³ Marx, R., "Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, No. 3 (1995), p. 390.

⁵⁴ 本間『前掲書(注6)』、92頁。

⁵⁵ Syring, T., "European Court of Human Rights' Judgment on Expulsion of Asylum Seekers: *M.S.S. v. Belgium & Greece*", *American Society of International Law*, Vol. 15, Issue. 5 (2011) at <https://www.asil.org/insights/volume/15/issue/5/european-court-human-rights-judgment-expulsion-asylum-seekers-mss-v> (accessed 27 February, 2018).

⁵⁶ House of Commons Select Committee, 'The resumption of transfers of asylum seekers to Greece under the Dublin rules', The Parliament of United Kingdom, para. 31.1 at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmeuleg/301-ii/30134.htm> (accessed 27 February, 2018); NGO Aitima, *Asylum Seekers on Hold: Aspects of the Asylum Procedure in Greece*, April 2017, p. 5.

他の責任国を探す義務を負い、また、この規定に基づいても他の国を責任国に設定できない場合には、送還国が責任国となり、当該庇護希求者の庇護申請手続を処理する義務を負う⁵⁷。たしかにこの条項により、庇護申請手続の欠陥によって庇護希求者を本国に送還し、回復不能な損害を与える国や、劣悪な受け入れ状況により自ら庇護申請者の人権を侵害する国への送還は防止できる。しかし、もう1つの課題である、域外境界に接する諸国の負担軽減の改善は見込めないであろう。改正後のダブリン規則には、加盟国に受け入れ負担および庇護申請手続の運用上の問題が生じるおそれがある場合、欧州委員会が提案を行う義務を負うとする規定が挿入されたに留まった⁵⁸。欧州委員会はダブリン規則改正へのさらなる提案を行っている⁵⁹が、各加盟国に庇護希求者の受入数をあらかじめ割り当て、この割当枠の150%を越えた場合の超過分を他の加盟国に配分するという提案でも、配分先国は自国の割当枠の100%に達した時点で自国への配分を停止することができるという点で、公正な責任配分からはほど遠い指摘されている⁶⁰。この公正な責任配分が達成されない限り、ダブリン規則の適用の中でのひずみは残り、その影響は庇護希求者の人権保護に及ぶであろう。

4. 結論

以上、ダブリン規則の適用における人権規範について概観し、両者の関係性について述べた。ダブリン規則に基づき、国家が庇護希求者を送還する場合に、ECHR3条および13条に基づく送還国に課せられる義務とは、送還先となる「安全な第3国」である欧州域内の他国における「拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱い」が生じないよう確保することである。2013年に改正されたダブリン規則にも、この義務を確認する規定が盛り込まれることとなった。しかし、さりとて改正後のダブリン規則の適用に人権侵害のおそれが生じない訳ではない。むしろ、今後の同規則適用において、送還先となる責任国が「安全」か否かは、国際人権法の判例の蓄積が示した基準に沿って判断されなければならない。この点では、同規則と人権法は、互いに抵触するものではなく、人権法がダブリン規則を補完するものであったと言える。他方で、人権法の要請からダブリン規則の欠陥が露呈したことも見過ごしてはならない。

欧州共通出入国管理政策は、その成立までの経緯からわかるように、領域内庇護による個人の保護という人道的観点と、テロリズムおよび越境犯罪の防止という国家の利益保護の観点とを併せ持っている。しかし、両者は時に相容れず、不法入国者に対する国家およびEUの政策実施において人権侵害が引き起こされる事例も発生している⁶¹。Guy S. Goodwin-Gill が指摘するように⁶²、このような問題の背景には、政策立案の以前での人権への考慮の欠如があるように思われる。全ての個人がその権利を

⁵⁷ *Op. cit.* (*supra*, note 22), Art 3 (2).

⁵⁸ *Ibid.*, Art 33 (1).

⁵⁹ European Commission, COM (2016) 272 final. 欧州委員会はこのとき同時に10の提案を行い、欧州共通庇護政策の全体的な見直しを図ろうとしているようである。

⁶⁰ Gauci, J.P., “Leap Ahead or More of the Same? The European Commission’s Proposed Revisions to the Dublin System,” *EJIL: Talk!*, 20 May 2016, at <https://www.ejiltalk.org/leap-ahead-or-more-of-the-same-the-european-commissions-proposed-revisions-to-the-dublin-system/> (accessed 27 February, 2018).

⁶¹ 例えば、イタリアによる公海上での不法入国者船舶の追い返しに関する人権侵害認定事例などがある。ECtHR, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, App. no. 27765/09, 23 February 2012.

⁶² Goodwin-Gill, G.S., “The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, No. 3 (2011), p. 455.

尊重され、人権侵害から保護される社会⁶³を実現できるよう、改めて国際人権法に強い役割が求められる。

⁶³ A/RES/70/1, para. 35.

The Dublin Regulation and the Obligations of Deporting States under European Convention on Human Rights

Satoru ERIKAWA

Abstract

In recent several cases, European Court of Human Rights (ECtHR) has found violations of the right to freedom from torture or inhuman or degrading treatment and the right to effective remedy in deportation cases of asylum seekers from a European State to another European State in accordance with the Dublin Regulation. Is the community law to facilitate the common asylum policy of Europe in conflict with the human rights norms? In addition, how is the Dublin Regulation evaluated in relation to the reality surrounding the forced migration flow towards Europe, specifically the Dublin area? This article considers the contents of obligations under Article 3 and 13 of European Convention on Human Rights (ECHR) in implementation of the Dublin Regulation and analyses the relation between these two norms. After setting backgrounds, this article explains the contents and features of the two norms. The following section analyses 4 cases, namely *M.S.S. v Greece and Belgium*, *Sharifi and others v Italy and Greece*, *Tarakhel v Switzerland* and *V.M. and others v Belgium*, before ECtHR in order to clarify the obligations under the human rights norm. Thereafter, this article considers the relation between the Dublin Regulation and obligations under ECHR. I finally conclude the whole discussion on the Dublin regulation and the obligations of deporting States under ECHR with pointing out the lack of consideration on human rights protection in the policy-making.