

EUにおける難民等受入れの責任と負担の分担 — ダブリン規則の改正とリロケーション

中坂 恵美子

広島大学大学院社会科学部

広島大学平和科学研究センター兼任研究員

Responsibility and Burden Sharing in the Acceptance of Refugees and Beneficiaries of Subsidiary Protection in the EU: Reform of the Dublin Regulation and the Relocation

Emiko NAKASAKA

Graduate School of Social Sciences, Hiroshima University

Research Associate, Institute for Peace Science, Hiroshima University

Abstract

This paper focuses on the responsibility and burden sharing in the acceptance of refugees and beneficiaries of subsidiary protection in the EU through the arguments concerning the Dublin system which is the center of the Common European Asylum System. I examine the influence of judgments of European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU, the reform of the Dublin Regulation, the recently introduced compulsory allocation system and the resistance from states.

While the EU persisted in maintenance of the Dublin system, it could not leave the human rights violations by the member states and that, in turn, resulted in the frequent use of exceptional operation of the system by use of a sovereignty clause. Now we see the next step of the EU responsibility and burden sharing by the introduction of the relocation

system. It seems that the EU tries to institutionalize exceptions within the system. However, by doing so, the system would be more complicated and less efficient for the protection of people and the EU suffer from the resistance by some member states from the point of view of the state sovereignty. For the solution to the problem, the external dimension of the Common European Asylum System would be more strengthened and more developed.

1. はじめに

難民や避難民の保護は、国際社会で近年特に注目される問題となっており、2016年9月19日には国連史上初の「難民と移民に関する国連サミット」が開催された。そのサミットで取り上げられた重要な課題の一つが、「世界の難民の受入れ及び支援のための負担と責任のより衡平な分担」(a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees)である。世界的なレベルで言えば、先進国よりも途上国に過剰な負担がかかっていることが問題となっているが、先進諸国間の負担もかなりの差があり、欧州の国々は日本に比べて格段に多くの難民を受入れている。そして、その欧州の国々の間でも負担が一樣ではなく、まさにその責任と負担の分担のあり方が現在問題となっている。

EU(欧州連合)の基本理念の一つである域内の人の自由移動の保障は、必然的に第三国国民に関する法や政策の共通化をもたらすものであった。国際法において、外国人の出入国は国家の主権の問題である。条約で特別な義務を負わない限り、一般国際法上国家は外国人の入国を認める義務はもたない。しか

しながら、難民に関しては、国境まで来た難民を追い返すことは禁止されるというノン・ルフールマン原則が、すべてのEU構成国が加盟国となっている難民条約に規定されている。従って、国家の裁量がより広く残されている移民政策よりも、庇護に関する共通政策の発展や共通庇護制度の形成がEUにおいては進んでいる。その共通庇護制度の中心となるのがダブリン・システムであるが、この制度は成立当初から欠陥が多いことが指摘されていた。その欠陥の最大のもので、まさに難民等の受入れの責任と負担の分担における不公平さである。本稿は、難民等の受入れの責任と負担の分担という視点から、ダブリン・システムのこれまでの議論や実施状況を振り返り、最近の動きであるリロケーションにも注目しながら、EUにおける難民等の受入れの責任と負担の分担の問題の現時点を探ることを目的としている。

2. ダブリン・システムと負担及び責任の分担

(1) 概要

ダブリン・システムとは、欧州共通庇護制

度の一つで、国際的保護¹の申請に対して責任を負う国を決定するシステムである。この制度に入っているのは EU 諸国に加えて、アイスランド、ノルウェイ、リヒテンシュタイン、スイスの合計 32 カ国であるが、これらの領域内で庇護申請を行うものは、必ず一つの国によってのみ申請が審査され、認められればその国で難民等の地位を得るという仕組みになっている。この下では、ダブリン規則²とダブリン実施規則³によって審査責任国決定の基準と方法が定められ、ユーロダック規則⁴とユーロダック実施規則⁵によって必要なデータベースが構築されている。

責任国の決定は優先順位をとともなう基準によって行われる。現行のダブリン規則の下で考慮される要因と優先順位は以下のものである。すなわち、①未成年であること（第 8 条）、②国際的保護を受ける家族の存在（第 9 条）、③国際的保護を申請している家族の存在（第 10 条）、④複数のメンバーから申請があった場合等家族に関する手続き（第 11 条）、

⑤居住許可又は査証の発行（第 12 条）、⑥非正規の入国／滞在（第 13 条）、⑦査証の免除による入国（第 14 条）、⑧空港のトランジットエリアでの申請（第 15 条）、以上の順番で責任国の有無を考えていき、それらに当てはまる国がない場合は、最後の基準として、⑨初めに申請を行った国、が審査責任国となる（第 3 条 2 項）。ここには、申請者を領域内に入れる原因をつくった国に責任を負わせるという考え方が反映されている。責任国以外に申請者がいる場合は、責任国へ移送される。すなわち、庇護申請が行われた国は、上記基準に照らして責任国を決定し、その国に引き取り請求をして、引き受けの回答を受けたら申請者を移送する（第 21 条、第 22 条、第 29 条）。また、責任国に移送された後、申請者が他国へ移動した場合等は、移動先の国が責任国へ引き取り請求を行い、責任国から肯定的な回答があれば申請者が移送される（第 23 条、第 24 条、第 25 条、第 29 条）。ただし、後述するように、このルールから逸

¹ EU では難民としての保護と補完的保護をあわせて、国際的保護とよぶ。本稿では、これらの保護を受ける人々を難民等として表している。

² 現行法は次のもの。Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 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, *OJ L* 180, 29.6.2013, pp.31–59.

³ 現行法は次のもの。Commission Implementing Regulation (EU) No 118/2014 of 30 January 2014 amending Regulation (EC) No 1560/2003 laying down detailed rules for the application of 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, *OJ L* 39, 8.2.2014, pp.1–43.

⁴ 現行法は次のもの。Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the

Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 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 and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, *OJ L* 180, 29.6.2013, pp.1–30.

⁵ 現行法は次のもの。Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention., *OJ L* 62, 5.3.2002, pp.1–5.

脱を許す裁量条項（第 17 条）というものが
あり、その使い方が争点の一つとなっている。

(2) 背景及び沿革

ダブリン・システムを中心となるダブリン
規則は、その前身のダブリン条約を含めてこ
れまで 2 回改正され、現在 3 回目の改正が議
論されている。以下、簡単にその歴史を振り
返る。

人の自由移動は EEC（欧州経済共同体、
1993 年に EU に移行）の設立当初からの理
念の一つであるが、1985 年に 5 カ国（ベルギ
ー、ルクセンブルグ、オランダ、フランス、
ドイツ）によって、域内国境の廃止を目的と
したシェンゲン協定⁶及びシェンゲン実施協
定⁷が制定されたとき、すでに第三国国民に関
する法の調和の必要性が認識されていて、同
実施協定には「庇護申請審査の責任」という
第 7 章が設けられ現在のダブリン・システム
の骨組みが出来ていた。その後、その部分が
独立し、いわゆる「庇護のたらいまわし」⁸や

「アサイラム・ショッピング」あるいは「フ
ォーラム・ショッピング」⁹の防止を目的とし
て、1990 年にダブリン条約¹⁰（ダブリン I）
が作成された。1999 年のアムステルダム条約
の発効により「欧州共通庇護政策」が EU の
権限内に入ってくると、2003 年にダブリン規
則¹¹（ダブリン II）が制定されたが、同規則
が有していた多くの欠陥を改良すべく 2008
年には欧州委員会によって改正案¹²が提出さ
れた。審査の「効率性」の向上、「申請者のニ
ーズへの対応」、「構成国の受入れ能力と庇護
制度へ特別な圧力がかかる状況や申請者の
保護のレベルが不適切な状況への対処」を目
的とした¹³改正作業は 2013 年に結実し、こ
れが現行法で、ダブリン III と呼ばれている。

しかしながら、さらなる大規模な避難民の
流入がおきた 2015 年に、その前例のない移
民の流れへ対処するため、「危機状況に構造
的に対処するための健全なクライシス・リロ
ケーション・メカニズム」を創設する部分的
修正案¹⁴が委員会によって提出された。その

⁶ The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, *OJ L* 239, 22.9.2000, pp.13-18.

⁷ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, *OJ L* 239, 22.9.2000, pp.19-62.

⁸ asylum in orbit : 庇護申請をどの国からも審査してもらえずにたらい回しにされること。

⁹ asylum shopping : ある国で庇護申請が認められなかった場合に、他の国へ行き申請を試みる。また、それを繰り返すこと。forum shopping : 国によって難民認定手続等がことなることを利用して、複数の国で庇護申請を試みること。

¹⁰ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of

the European Communities - Dublin Convention, *OJ C* 254, 19.8.1997, pp.1-12.

¹¹ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 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, *OJ L* 50, 25.2.2003, pp.1-10.

¹² COM (2008) 820, Proposal for a Regulation 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).

¹³ *Id.*, Explanatory Memorandum, p.2.

¹⁴ COM (2015) 450, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State

立法作業が進まないまま、2016年には、委員会は全面的な改正案を出し、これが現在議論されているダブリン IV 提案¹⁵である。委員会は、大規模で制御不能な人の到来によって構成国の庇護制度へ過剰な緊張が生じており、その結果、ダブリンのルールが守られていないことへの対策が必要であると述べ、そのために、提案には、「効率的な決定のための制度の能力強化」、「構成国間での責任の分担の確保のための矯正的割当てメカニズムによる現行制度の補完」、「二次的な移動の防止のための申請者の義務の創設」¹⁶などが改良点として盛り込まれている。

(3) 法的根拠、関連条文

ここで、ダブリン・システムの根拠条文と、本稿に関連する EU 法及びそれ以外の国際法の関連条文を確認しておきたい。ダブリン・システムの法的根拠は、EU 運営条約の共通

庇護制度についての規定である第 78 条¹⁷の 2 項(e)で「庇護又は補完的保護の申請に責任を負う構成国を決定するための基準と方法」に関する措置についての立法権限が規定されていることである。当該規定自体は、現状のようなダブリン・システムそのものを求めているわけではなく、全く異なる責任割り当てシステムを設けることも可能である¹⁸。

他方で、難民等の受入れの責任及び負担の分担の根拠となるのは、EU 運営条約では、第 78 条 3 項及び第 80 条¹⁹である。第 78 条 3 項は大規模な人の流入が生じたときの暫定措置について、80 条は第 2 章「国境検問、庇護及び移民に関する政策」全体に関わることとして、構成国間の連帯及び責任の公平な分担の原則をうたっている。また、EU 法以外に目を向けると、難民条約の前文²⁰や前述の国連サミットの成果文書であるニューヨーク宣言にも関連する段落²¹がある。

responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person.

¹⁵ COM (2016) 270 final, Proposal for a Regulation 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).

¹⁶ *Id.*, Explanatory Memorandum, pp.3-4.

¹⁷ EU 運営条約第 78 条 1 項「連合は、国際的保護を必要とするいずれかの第三国国民に適当な地位を付与し、かつノン・ルフールマン原則の遵守を確保するために、庇護、補完的保護及び一時的保護に関する共通の政策を發展させる。この政策は、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、並びに他の関連条約に従うものでなければならない」、2 項「1 の適用上、欧州議会及び理事会は、通常の立法手続に従って、次のことを含む欧州共通庇護制度に関する措置を採択する。・・・(e) 庇護又は補完的保護の申請に責任を負う構成国を決定するための基準と方法・・・」、3 項「一又はそれ以上の構成国が、第三国の国民の突然の流入

に特徴づけられるような緊急事態に直面した場合には、理事会は委員会の提案に基づき、当該構成国の利益のために暫定措置を採択することができる。理事会は欧州議会との協議の後に議決する。」

¹⁸ Kay Hailbronner, Daniel Thym, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, Second edition, C.H.BECK・Hart・Nomos, 2016, p.1038 and p.1487.

¹⁹ 「この章に定める連合の政策及びその実施は、構成国間の連帯及び責任の公平な分担の原則（財政的な影響を含む。）によって規律される。この章に基づいて採択された連合の法令は、必要な場合はいつでも、この原則に効力を与える適当な措置を含む。」

²⁰ 「・・・難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性のあること並びに国際的な広がり及び国際的な性格を有すると国際連合が認める問題についての満足すべき解決は国際協力なしには得ることができないことを考慮し・・・」

²¹ 「難民と移民のためのニューヨーク宣言」第 68 段落「…我々は、現在の貢献並びに国家間の能力及び資力の違いを考慮しながら、世界の難民の受入れ及び支援のための負担と責任のより衡平な分担に専心する」

また、難民保護という点では、EU 法では、EU 基本権憲章が第 18 条²²で庇護権を規定する他、同第 4 条では拷問等の禁止を定めておりノンフルマン原則²³との関係から重要である。普遍的な条約としては、同憲章や EU 運営条約第 78 条も言及している難民条約および難民議定書が、難民の定義や受入れ国で与えられるべき地位について定めた基本的な文書としてあり、同条約第 33 条はノン・フルマン原則である。他にも、ノン・フルマン原則や関係する人権規定として問題となってきたものとして、欧州人権条約第 3 条（拷問等の禁止）、第 8 条（私生活・家族生活の尊重）、第 13 条（効果的救済の権利の保障）、同条約第 4 議定書第 4 条（外国人の集団的追放の禁止）がある。

3. ダブリン I 及びダブリン II の主な争点

次に、ダブリン I 及びダブリン II の主な争点について簡単に考察する。いくつかある争点を、庇護申請者の権利に関することと、特定の国への過剰負担という二つに分けてみていく²⁴。

庇護申請者の権利については、以下のようなことが問題となってきた。第一に、実質的

な審査を受ける機会の保障についてである。

2000 年代にギリシャでは、いったんギリシャで庇護申請をしてから他国へ行き再度そこで申請を行った申請者が、ダブリンのルールにより送還されてきたときに、国内法で定められた審査期限がすでに終了していた等の理由で審査が行われずに退去強制させられていたという事態が問題となった²⁵。これは、ギリシャの庇護手続の欠陥の問題でもあるが、ダブリン・システムがなければ、その申請者はギリシャに送還されることなく、行った先の国で審査を受けられたら可能性はある。ギリシャはダブリン・システムを考える際に問題となる国の一つであるが、それは、EU の外部国境を形成している国であるというだけでなく、そもそも庇護制度が適切に整えられ運用されていない国であったことが問題を深刻化させてきた。

第二に、申請者が審査される国を選ぶ権利について議論があった。現行のような優先順位をともなった基準による審査責任国の決定という方法ではなく、申請者が難民として受入れを希望する国に審査をさせるのが最もよいのではないか、結局は、それがその後の社会の中での統合にもつながるのではないかという見解が NGO 等により主張されてきた²⁶。

²² 「庇護に対する権利は、1951 年 7 月 28 日のジュネーブ協定及び 1967 年 1 月 31 日の難民の地位に関する議定書の規則を十分に尊重しつつ、並びに欧州共同体設立条約に従って、保障されるものとする。」

²³ 迫害を受けるおそれがあったり、拷問を受けるおそれがあったりする国や地域へ個人を追放・送還・引渡することを禁止する原則。難民条約第 33 条 1 項、拷問等禁止条約第 3 条、自由権規約第 7 条、欧州人権条約第 3 条などの規定が国家にこの義務を課している。

²⁴ 本章の内容に関して、詳しくは、拙著、難民間

題と『連帯』：EU のダブリン・システムと地域保護プログラム、東信堂（2010）73-134 頁を参照されたい。

²⁵ UNHCR, 'The return to Greece of asylum-seeker with "interrupted" claim', July 2007. UNHCR 'Position on the Return of Asylum-seekers to Greece under the "Dublin Regulation" April 2008.

²⁶ See, for example, ECRE, 'Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered', March 2008, pp.25-29.

第三に、現状における各国の庇護制度の相違の問題である。どこが受入れ国になるのかによって申請者や難民認定後の待遇が異なるし、申請者の出身国別の難民認定率も構成国によって差異があるという事実は、第二の点で言及した考え方を生み出す原因にもなっている。この点に関しては、EUは国ごとの違いをなくすため、欧州共通庇護制度の他の側面、すなわち、庇護手続きや申請者の受入れ条件を調和させる必要性を認識し、実際に進めている²⁷。

第四に、家族統合、拘禁の禁止、上訴の権利などの欧州人権条約等が保障する人権の側面からの問題点も指摘されてきた。

次に、二つ目の争点として、本稿のテーマである特定の国（EU外部との国境をもつ国）への過剰負担についてみていく。これは、非正規に入国／滞在をさせた国に審査国としての責任を負わせるという、前述した現在の責任国決定のルールでは六番目にでてくる基準によって生じる事態である。ダブリン I の時代からこの基準への懸念が表明されて

おり、ダブリン II の起草時には当事国であるスペイン、ギリシャ、イタリアから反対の声が上がっていた²⁸。はたして、委員会は 2007 年に出した報告書で、それまでのダブリン I 及び II の下での実行は、外部国境をなす国がとりわけ大きな負担を強いられているわけではないという見解を示した²⁹のであるが、欧州議会³⁰や NGO³¹からは、委員会の評価の方法も含めて誤った結論であると非難がされた。実際に、前述のようにギリシャは同国の庇護システムがもともと有していた欠陥も手伝って庇護申請者の適切な扱いが出来なくなっていたし、イタリアやマルタにも大きな負担がかかっていたので、2008 年には欧州難民基金（European Refugee Fund）³²、2010 年には欧州庇護支援事務所（European Asylum Support Office, EASO）³³の設立という、負担の大きな国に対して財政的及び技術的な支援を行う仕組みが議論され実現していった。

委員会は、2009 年に域内第三国定住あるいはリロケーションの構想を示し³⁴、マルタに

²⁷ 国による制度の違いが二次的な移動を生み出していることについて次のものを参照。Jan-Paul Brekke, 'Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation', *Journal of Refugee Studies* Vol. 28, No.2, 2014, pp.145-162. 欧州共通庇護制度の全体像については、佐藤以久子「欧州共通の庇護制度（CEAS）」桜美林論考『法・政治・社会』5号, 63-81頁参照。

²⁸ Jonathan P.Aus, 'Logics of Dublin Convention: A Community Asylum Policy: A Case Study of the Evolvement of the Dublin II Regulation', Arena, Center for European Studies University of Oslo, Working Paper No.03, February, 2006, pp.16-31.

²⁹ COM(2007)299final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin System, pp.12-13. SEC(2007) 742, Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on

the evaluation of the Dublin system, Annex to the Communication on the evaluation of the Dublin System {COM(2007) 299 final}, pp.51-53.

³⁰ European Parliament, A6-0287/2008, Report on the evaluation of the Dublin system, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Jean Lambert, p.12.

³¹ ECRE, *supra* note 26, pp.13-14.

³² 2014 年以降、「難民、移民及び統合基金」(Asylum, Migration and Integration Fund)となった。

³³ 2016 年 5 月に委員会は改組案を出している。COM(2016) 271 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010.

³⁴ COM (2009) 262 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council :An area of freedom, security and justice serving the citizen, p.28.

対して試験的にこれを行うこととなったが、他の構成国はあまり前向きではなかった。すなわち、受入れに名乗りをあげた国は2011年の第1フェーズでは10カ国で、引き受け約束人数は合計253～255人、そのうち90人がフランスで100人がドイツ、その他の国はいずれも10人以下であった。2012年の第2フェーズでは参加は15カ国に増えたが、引き受け約束人数は合計で356人、半数以上の国が10人以下であった³⁵。リロケーションそのものに対する評価は分かれ、これがEU内の連帯を示す具体的な道具であると答えた国もあれば、リロケーションは非正規移民に対するプル・ファクターとなるので、不均衡な圧力がかかっている国には、その圧力を減少させるよりはむしろより悪化させてしまうのではないかと考える国もあった³⁶。

それより以前の2001年に、コソボ紛争の経験をふまえて、避難民の大量流入時における負担の均衡促進のための「一時的保護指令」³⁷が制定され、そのような場合に、財政的負担に加えて人の受入れ負担についても構成国で連帯して取り組む仕組みが用意されたが、この仕組みは現在まで発動されていない。

この時期の動きをまとめると、難民等受入れの責任と負担の分担という点で、特定の国

への過重負担が生じるというダブリン・システムの欠陥は当初から明らかになっていたが、その解決のために、責任国決定基準の再考や各国の受入れ負担の見直しという議論にはならず、負担の大きい国へ技術的・金銭的支援をすることによって何とか現行のシステムを維持させることがEUとしての方向性であったといえる。

4. 2011年以降の動向

2010年から始まったアラブの春により、初めはイタリア、次にギリシャへの人の流入の規模はかつてないほどの大規模になっていった。

委員会は、2008年のダブリンIIIの提案時には、負担の大きな国が「一時的な移送の停止」の要求ができるという仕組み³⁸を提唱したが、その提案は理事会の頑なな抵抗によって採用されず³⁹、2013年に成立した規則では、代わりに第33条の「早期警鐘、準備及び危機管理のためのメカニズム」(A mechanism for early warning, preparedness and crisis management)⁴⁰が設けられた。つまり、負担の大きな国への移送の停止という選択では

³⁵ European Asylum Support Office, 'EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta' 2012, p.4.

³⁶ *Id.*, p.14.

³⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *OJL* 212, pp.12-23.

³⁸ *Supra* note 10, Section VII: Temporary suspension of transfer, Art.31.

³⁹ Francesco Maiani, 'The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?', Edited by Vincent Chetail,

Phippe De Bruycker and Francesco Maiani, *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill Nijhoff, 2016, p.138

⁴⁰ 「委員会が、とりわけ…EASOによって収集された情報に基づいて、構成国の庇護制度に特別の圧力がかかる実質的な危険性及び／又は構成国の庇護制度の機能における問題のために、この規則の適用が危うくなるかもしれないことを確認する場合は、委員会はEASOと協力して、その構成国に勧告し、予防的行動計画の策定を求める。」(第33条1項)「委員会が、EASOの分析に基づいて、明らかにされている欠陥が予防的行動計画の実施によって救済されなかったと確認する場合、または、当該構成国における庇護の状況が

なく、移送の停止が必要となるような事態の未然の防止という解決策を考えたのである。しかし他方で、後述するように、ダブリン III は第 3 条 2 項に、審査責任国において庇護手続き及び申請者の受入れ条件に欠陥があり移送できない場合の規定をおいた。その要請は、司法からやってきたものであった。

2008 年頃から UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）や NGO はギリシャへの申請者の移送を控えるように呼びかけていたのであるが⁴¹、2011 年以降は欧州人権裁判所と EU 司法裁判所の判決でそれが決定的になった。ダブリン II には主権条項⁴²と人道条項⁴³とよばれる条文があり、それはダブリン III では裁量条項⁴⁴に置き換えられることになる。主権条項というのは、審査責任国決定の基準によると自国が責任国とはならない場合でも、責任国となることを認める条項であり、もともとは国家の権利としての庇護権を尊重するために設けられていた⁴⁵ものである。従って、それをを用いるかどうかは国家の自

由な裁量によると考えられていたのだが、欧州の二つの裁判所は、人権保障の観点から一定の場合はこれを用いることを国家の義務として説明するようになったのである。多くの関連する判決があるが、リーディングケースとなったのは欧州人権裁判所が 2011 年に出した M.M.S 事件判決⁴⁶である。同事件では、ギリシャに関して庇護申請者の扱いにおいて欧州人権条約第 3 条（拷問等の禁止）及び第 13 条（効果的救済の権利の保障）違反をみとめ、そしてギリシャがそのような状況であることを知りえたにも関わらず、申請者を審査責任国としての同国に移送したベルギーに対しても同様に同条約違反を認定した。この判決により、ベルギーだけでなく他の国もギリシャへ申請者を移送することは完全に出来なくなった。もともと、ダブリン・システムは、ダブリン規則の前文⁴⁷に書かれているように「構成国は... 第三国国民にとって安全な国々」と考えられるという前提に基づいており、それがゆえに庇護申請者がある構

予防的行動計画によって救済されないであろう危機へと発展する重大な危険性がある場合は、委員会は、EASO と適宜協力して、当該構成国に危機管理行動計画の策定及び必要な場合はその改定を要求することができる。…」（同条 3 項）

⁴¹ UNHCR, *supra* note 25.

⁴² 「各構成国は、第三国国民によって行われた申請を、そのような審査が本規則に規定された基準の下では自国の責任ではなくても審査することができる。」（第 3 条 2 項）

⁴³ 「いかなる構成国も、本規則に定められた基準の下では責任を負わない場合でも、とりわけ家族や文化的な考慮に基づいた人道的理由によって、家族構成員及び他の扶養されている親族を一緒にすることができる。この場合は、その構成国は他の構成国の請求によって当該者の庇護申請を審査する。当該者が同意しなければならない。」（第 15 条 1 項）2 項は妊娠や重病などで支援が必要となる場合に家族を一緒にさせるための規定、3 項は未成年に関する規程、4 項と 5 項は手続き的な規定である。15 条の中で、国家に裁量を与えているのは、1 項だけである。

⁴⁴ 第 17 条。1 項はダブリン II の第 3 条 2 項とほ

ぼ同様。2 項は、当該者の書面の同意がある場合、構成国は、人道的な理由、特に家族又は文化的な考慮に基づいたものによって、責任国ではない他の構成国に申請者の引き受けを要求できるという内容。

⁴⁵ Silvia Morgades-Gil, “The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU”, *International Journal of Refugee Law* 27 (3), 2015, p.437.

⁴⁶ European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09) Judgment, Strasbourg, 21 January 2011. アフガンニスタン人の申請者をベルギーがギリシャへ移送。拘禁、生活条件、庇護手続きに関してギリシャの ECHR 第 3 条及び第 13 条違反を認めると同時に、移送により申請者をそのような状況においたベルギーにも第 3 条及び第 13 条違反を認めた。

⁴⁷ ダブリン II では前文第 2 段落、ダブリン III では前文第 3 段落。

成国から他の構成国へと移送することはノンフルマン原則の違反とはならないと考えられている⁴⁸。M.S.S.判決は、「その前提を即座に否定」したわけでない。しかしながら、「ルールと例外のバランスを変え、相互信頼の原則は、もはやそれだけで庇護申請者のEU内での移送の十分な基礎とはならなくなった⁴⁹」のである。

同じ年にEU司法裁判所も重要な判決を出した。NS and ME事件判決⁵⁰は、ダブリン・システムは「他の構成国による基本権遵守の推定」と「相互信頼」を前提とするといながらも、ある国において庇護手続きや受入れ条件に関してEU基本権条約第4条（拷問等の禁止）違反の重大な危険性を含んだシステム全体としての欠陥がある場合は、申請が出された国はその国へ申請者を移送することはできず、それ以外の構成国に責任を割り当てるための調査を続け、一定の場合には主権条項の手続きにしたがって自国が審査をしなければならない、と主権条項の活用を一定程度義務化することを明言した。そして、

2013年に制定されたダブリンIIIは第3条2項の中にこの考えをとり入れ、「構成国の庇護手続き及び申請者の受入れ条件にシステム全体としての欠陥があり、EU基本権憲章第4条の意味における非人道的又は品位を傷つける取扱いの危険を生じさせると信じる実質的な理由があるため」、一次的な責任国に申請者を移送することが不可能な場合は、「責任国を決定する国は、...他の国が責任国として指定され得ないかどうか検討を続ける」こと、そして、どの国にも移送できない場合は決定国が責任国となる、という規定が導入されるに至った⁵¹。さらに、ダブリンIII制定後に出された欧州人権裁判所の2014年のTarakhel事件判決⁵²は、ギリシャではなくイタリアへの移送の事例であったが、同国ではギリシャほどの庇護システム全体としての欠陥は認められないものの、特に脆弱な人々（本件の場合は子ども）が適切な扱いがなされる保証を、移送前に得なければならぬという国家の義務があることが示された。

2015年と2016年には委員会がダブリン

⁴⁸ Violeta Moreno-Lax, 'Dismantling the Dublin System: M.S.S. v Belgium and Greece', *European Journal of Migration and Law* 14(2013), pp.4-5

⁴⁹ *Id.*, p.29.

⁵⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011, N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform. イギリスとアイルランドからそれぞれギリシャへ送還されることになった庇護申請者が、イングランド及びウェールズの控訴裁判所とアイルランドの高等裁判所に訴え、それらの要請によりEU司法裁判所が先決裁定を与えたもの。EU法はダブリンIIにより責任国となる構成国がEUの基本権を遵守しているという終局的な推定を排除すると言い、EU基本権憲章の第4条の解釈に関して、次のような見解を示した。すなわち、構成国は、ダブリンIIの意味における責任国における庇護手続き及び庇護申請者の受入れ条件にシステム全体としての欠

陥があり、それが、庇護申請者がEU基本権憲章第4条の意味における非人道的又は品位を傷つける扱いに直面するだろうと信じる実質的な理由となるということを知らないわけがない場合は、申請者をその責任構成国に移送してはならない。

⁵¹ 立法者は、NS and ME判決の考え方をそのままひとまとめにして採用したので、その後、特に、どのような状況が「システム全体としての欠陥」といえるのかの議論がおきた。Francesco Maiani, *supra* note 39, pp.134-138.

⁵² European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of Tarakhel v. Switzerland (Application no. 29217/12), Judgment, Strasbourg, 4 November 2014. 庇護申請者であるアフガニスタン人カップルと子どもたちのスイスからイタリアへの追放は、スイス政府がイタリア政府から、彼らが子どもの年齢に適用されるべき方法で引き受けられ家族と一緒に保たれるという個別の保証を得ない限り欧州人権条約第3条違反になることを示した。

III の実施評価報告書⁵³を公表している。わずか 2～3 年の実施に対する評価であるが、そこから読み取れることは、ダブリン・システムが本来予定している仕組みからの逸脱の多さである。人権上の理由で移送できない場合も含め、移送が行われない場合が多く、その要因の一つとして、コンピューターによる照合システムであるユーロダックによるヒットで確実に特定できる非正規な入国・滞在以外は、証拠の点からもなかなか責任国の特定が出来ないという問題が指摘されている。例えば、家族のつながりを認めるのに、本人の供述のみでは不十分と考え、本来は必要とされない書類の提出を求める国もある。また、未成年であるかどうかの判断は簡単ではなく、この基準の濫用の危険性が懸念されている⁵⁴。他方で、ダブリン III で導入された「早期警鐘、準備及び危機管理のためのメカニズム」について、それは、ダブリン III の最も重要な革新の一つであるという見方もあった⁵⁵が、これまで活用されることはなかった。ブルガリア、ドイツ、ギリシャ、イタリア、オランダという国々は、一時期自国の庇護制度に重大な圧力を経験していたにもかかわらず、このメカニズムが発動されなかったことについて、次のような複数の理由があったであろうと分析がされている。すなわち、当事国は、まだ発動に至るまでの条件は満たされていないと考えていたこと、同メカニズムの引き金を引くのはセンシティブな政治問

題であると考えられていること（同メカニズムの発動は公的な叱責であり名指しされ辱められることと感じられている。また、移送の中止は他の構成国が好まない）、手続きが長くて複雑であり緊急の危機の場合にこのメカニズムがどのような支援となるのか明らかではない、国内レベル及び EU レベルの他の支援によって圧力が十分に減少しメカニズム発動を不要にしたこと、である⁵⁶。

5. 2015 年からの難民危機への対応

2014 年に ISIS (Islamic State of Iraq and Syria) がイスラム国家の樹立を一方向的に宣言し、2015 年にはシリアからの難民・避難民が世界で最大規模となった。その多くが中東の近隣国、さらには欧州へと向かったが、エリトリアなどのアフリカの国々からも海を渡って欧州を目指す大規模な人の移動がおきた。密航業者によって手配された無謀な船旅により多くの人命が失われ、EU ではこの管理不可能な人の流れの改善が喫緊の課題となった。委員会が 2015 年 5 月に出した「移民に関する欧州の課題」⁵⁷は、非正規な移民へのインセンティブの減少、人命救助と外部国境管理の確保、庇護政策の強化、合法的移民に関する新たな政策といったことを課題としてあげ、その実施策の一つとして 7 月には、欧州第三国定住スキームを開始し

⁵³ ICF International, “Evaluation of the Dublin III Regulation, DG Migration and Home Affairs, Final Report”, 2015. ICF International “Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation, Final Report, DG Migration and Home Affairs”, 2016.

⁵⁴ *Id.*, 2016, pp.23-33.

⁵⁵ Francesco Maiani, *supra* note 39, p.139.

⁵⁶ *Id.*, 2016, pp.84-86.

⁵⁷ COM (2015) 240 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION’.

22,000人の第三国定住受入れが発表された⁵⁸。また、9月には、理事会の二つの緊急リロケーションの決定によって、ギリシャ、イタリアから2年間で計16万人の庇護申請者を他の構成国が引き受けることになった⁵⁹。数年前までは決して実現しなかった人の受入れ負担の分担見直し、このような形で実施されるようになったということであり、ダブリン・システムの歴史から考えると転機となる出来事といえる。しかし、これには構成国からの否定的反応もともない、ハンガリーは2016年の9月、「あなたは、ハンガリー議会の承認なく、非ハンガリー人のハンガリーへの強制的な移動をEUが規定できることを欲しますか?」という問いを立てて国民投票を実施した⁶⁰。また、チェコ、ポーランド、ハンガリー、スロバキアの4カ国からなるヴィシエグラード・グループは、移民政策が基づくべき原則として「弾力的な連帯」(Flexible Solidarity)という言葉を提示し、「この概念は、構成国に、経験や潜在力を考慮した特定の形態での貢献を決定することを可能とする。いかなる配分メカニズムも自発的でなければならない」と主張した⁶¹。リロケーションに対するこのような抵抗は理解できることであろう。すなわち、前述したように、ダ

ブリン・システムの責任国決定の基準は、申請者の域内への入国に最も責任をもつ国が審査責任国となる、という考え方がベースにある。査証や居住許可を発行したこと、難民として家族をすでに受入れていること、非正規な入国を許してしまったこと、これらのことを通じて、申請者を域内に入国させた責任があるから、審査責任も負うということである。しかしながら、リロケーションによる割当ては、自らには原因がないにもかかわらず申請者を引き受けなければならないのであるから、割り当てられた国が、外国人の入国に関する国家の裁量という意味での主権が侵害されたと感じるのには理由があるだろう。

また、緊急リロケーションには、当事者の同意が必要とされていないことを問題点として指摘する声もある。リロケーション・システムはリロケーション決定をする際に、庇護申請者の私生活、家族及び個人的な状況を考慮するが、申請者と国のマッチングの際には、申請者のニーズや選好ではなく、むしろ受入れ国がどのような種類の人を受入れたいかという構成国の指示を基礎に行われており、マッチングというよりもセレクションであるという批判も研究者からだされてい

⁵⁸ Council of the European Union, 22 July 2015, 11130/15 ASIM 62 RELEX 633, ANNEX Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20,000 persons in clear need of international protection. 2016年12月5日までに受入れた人は13,887人である。European Commission, 'Relocation and Resettlement - State of Play' 6 December 2016.

⁵⁹ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *OJL*239, 15.9.2015, pp.146-156. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing

provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *OJL*248, 24.9.2015, pp.80-94. リロケーションの対象となるのは、一次審査での難民等の認定率が75%以上ある国からやってきた申請者に限定される。リロケーションによって他国へ移送された人は、2016年12月6日現在、イタリアから1,950人ギリシャから6,212人の合計8,162人である。European Commission, 'Relocation and Resettlement - State of Play' 6 December 2016.

⁶⁰ Agence Europe, 'Bulletin Quotidien Europe', No.11627, 20 September 2016, p.7.

⁶¹ Visegrad Group 'Joint Statement of the Head of Governments of the V4 Countries', Bratislava, 16 September 2016.

る⁶²。

委員会は、2016年5月にダブリンIV提案を提出したが、それは、先にみたようなダブリンIIIの実施状況の原則からの逸脱の多さを軌道修正すべく、主権条項を用いるか否かに関する国家の裁量の縮小⁶³と危機的状態に対応するための「矯正割当てメカニズム」(corrective allocation mechanism)の導入を提案するものであった。後者については、人の受入れ負担の再配分という点では、2015年の部分的改正案⁶⁴として出されていた「クライシス・リロケーション・メカニズム」ですでに示されていた考え方であるが、そのときは立法措置を必要とする仕組みとして提唱されていたのに対して、今回は一定の指標で自動的に発動するという、迅速で強力なメカニズムが想定されている。その概要は、それぞれの構成国は人口とGDPに応じて責任国として受入れるべき申請者数の指標が設定され、実際に責任国となる申請者数がその指標の150%を超えたら、自動的に他の国への割当てが行われることになる。割当てられた他の国は、引き受ける代わりに、一人当た

り250,000ユーロの財政的貢献を選ぶこともできる⁶⁵、というものである。前文の第31段落は、このメカニズムがEU運営条約第80条の連帯の原則の実施のための措置であり、構成国がダブリン規則の下で責任を負う国際的保護の申請が不釣り合いに多くなった場合に、構成国間の責任の公平な分担及び申請者の国際的保護付与手続きへの迅速なアクセスを確保するための措置であると説明している。しかし、この案に対しては、すでに責任の分担の公平性という点からの批判がでている。例えばNGOのECREは、このメカニズムは100%ではなく150%という恣意的な基準を設けることによって、構成国間の一定程度の不公平を認めてしまっているし、そもそもこのようなメカニズムを設けなくてはならないということ自体、ダブリン・システムは第80条の考え方に矛盾するという固有のパラドックスがあると指摘している⁶⁶。また、このシステムが、ダブリン・システムのもともとの基準と同様に、申請者には割り当てられる国に関しての同意を必要としないことを問題とする声も欧州議会の内部か

⁶² Maarten Den Heijer, Jorrit Rijpma and Thomas Spijkerboer, 'Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System,' *Common Market Law Review* 53, 2016, pp.628-630.

⁶³ ダブリンIIIの第17条に規定されている「裁量条項」は第19条として残されているが、各構成国は家族の定義を規定している第2条(g)で「カバーされないより広い家族に関連する家族的理由に基づいて」審査することを決定できる、と裁量の行使が可能な場合が限定されることになった。

⁶⁴ COM (2015) 450 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 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.

⁶⁵ 第7章(第34条～第45条)が「矯正割当てメカニズム」にあてられている。同メカニズムは、構成国が、ダブリン規則の下で責任を負う国際的保護の申請が不釣り合いな数となった場合に、その構成国の利益のために適用される。そして、それは、実際に受入れた第三国定住者数に加えて、構成国が責任を負う国際的保護への申請数が、レファレンス・キーの150%を超えた場合に自動的に発動する(第34条)。レファレンス・キーは各国の人口及び総GDP(各50%のウエイト)に基づく(第35条)。構成国は、割当てられた数の人を引き受けずに、代わりに責任国と決定された他の国に一人当たり250,000の財政的貢献をすることもできる(第37条)。

⁶⁶ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016)270', 2016, pp.32-27.

ら出されている⁶⁷。

他方で、EU 外に解決策を求めるための動きも進んだ。すなわち、2015 年 10 月にトルコとの間で・ジョイント・アクション・プラン⁶⁸が作成され、翌年の 3 月には、トルコから EU 域内へ非正規に移動した全ての移民を同国へ送還すること、そして、EU は、トルコへ送還された非正規移民の中にいたシリア人と同数のシリア人難民（トルコによって難民と認められ正規にトルコに滞在しているシリア人難民）をトルコから第三国定住として受入れること、そのために第三国定住の受入れを 54,000 人追加することが発表された⁶⁹。EU 構成国の中にはこれらの措置を今後アフリカとも進めていきたいという考えを示すものもある⁷⁰。

この時期の EU の動きをまとめると、それまで頑なに否定していた人の受入れ負担の見直しを、リロケーションという形で実施に踏み切ったこと、ダブリン・システムの原則的規定どおりの運用を確保し、あくまでダブリンにこだわる意思をみせていること、庇護及び移民政策の対外的側面を強化して管理された難民の受入れに踏み切ったこと、しかしながら、強制的な人の受入れ義務に対する

主権を盾にした構成国からの抵抗もあること、などがあげられる。

6. おわりに

EU はダブリン・システムの維持に固執をする一方で、受入れに対する責任と負担の不公平がもたらす結果としての人権侵害を放置することは出来なかった。その結果として、実際は、ダブリン・システムは例外的な運用がされることも多くなっていた。EU はその例外をシステム内に制度化して取り込む方向に向かっているように見えるが、それは制度をますます複雑化、非効率化させ、難民等への迅速な保護の付与という要請を犠牲にしかねない危険性もあるだろう。さらには、外国人の受入れに関する国家の自由な裁量という国家主権からの抵抗が生じている。これらの問題を解決するために、EU は共通庇護政策の対外的側面をますます強化していくことが予想されるであろう。

※本稿は JSPS 科研費 JP24530115 の助成を受けたものである。

⁶⁷ Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 'The Reform of the Dublin III Regulation', PE 571.360, pp.35-36 and p.57. Ska Keller, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero and Jopsep-Maria Terricabas, The Greens|EFA in the European Parliament, 'The Green Alternative to the Dublin System: A Preference Based Allocation System for Asylum

Seekers within the EU', 2016, pp.5-6.

⁶⁸ European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 October 2015, MEMO/15/5860.

⁶⁹ General Secretariat of the Council, PRESS RELEASE, 144/16, 18/03/2016, EU-Turkey statement, 18 March 2016.

⁷⁰ Agence Europe, 'Bulletin Quotidien Europe', No.11537, 22 April 2016, p.4.