

判例研究

欧州人権条約加入に関する EU 司法裁判所の判断

Opinion 2/13: ECLI: EU: C: 2014: 2454
(2014 年 12 月 18 日欧州司法裁判所意見)

中西優美子^{*}

- I 本事件の背景
- II 事実概要
- III 欧州司法裁判所意見
- IV 判例解説

I 本事件の背景

EU (当時 EC) は、専ら経済統合を目指しており、設立基本条約において基本権カタログは規定されていなかった¹⁾。また、欧州司法裁判所も、Stork 事件判決 (Case 1/58)²⁾において見られるように、判決を下すにあたって、EU の措置が構成国憲法に定められる基本権に違反するか否かを審査する管轄権はないとしていた。しかし、欧州司法裁判所が Costa v ENEL 事件³⁾において EU 法が国内法に優位すると自ら判示するに至って、同裁判所のスタンスに変化がみられた。それが、最初に現れたのが、1969 年の Stauder 事件⁴⁾であった。その後、1974

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 14 卷第 3 号 2015 年 11 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

1) 中西優美子『EU 法』2012 年 新世社 40-45 頁参照。

2) Case 1/58 Stork v High Authority of ECSC [1959] ECR 17.

3) Case 6/64 Costa v E.N.E.L. [1964] ECR 585.

4) Case 29/96 Stauder v Stadt ulm [1969] ECR 419.

年の Nold 事件⁵⁾では、欧州司法裁判所は、基本権が EU において法の一般原則であることを確認したうえで、構成国に共通する憲法的伝統からの示唆に注意を向けることを義務づけられるとし、また、構成国が署名国となっている国際条約が参考になりうると判示した。さらに、1979 年の Hauer 事件⁶⁾では、欧州人権条約に明示的に言及され、それが参考になりうるとされた。

欧州司法裁判所のこのような実行は、1993 年発効のマーストリヒト条約により EU 条約 F 条（現 EU 条約 6 条）に EU は欧州人権条約に規定される基本権及び構成国に共通する憲法的伝統から生じる基本権を EU 法の一般原則として尊重すると明示的に規定された。これを受け、EU（当時 EC）が欧州人権条約に加入できるか否かについて欧州司法裁判所の意見が求められた。裁判所は、意見 2/94⁷⁾において、共同体及び構成国にとって根本的な機構上の影響を持つ、共同体における人権保護のためのシステムの修正は、憲法上の重要性を有し、それゆえ EC 条約 235 条（現 EU 運営条約 352 条）の範囲を超えることになる、よって、欧州人権条約の加入には条約改正が必要であるとした。

2009 年 12 月 1 日に発効したリスボン条約により EU 条約が改正された。2009 年に厳粛な宣言としてだされた EU 基本権憲章（以下憲章）には、EU 条約及び EU 運営条約（以下両条約）と同一の法的価値が付与された（EU 条約 6 条 1 項）。また、EU 条約 6 条 2 項は、「連合は、人権及び基本的自由の保護のための欧州条約に加入する。」と規定した。これにより、EU は欧州人権条約への加入する法的根拠条文を得た。他方、欧州審議会（Council of Europe）においても、欧州人権条約が改正された。具体的には、第 14 付属議定書（2010 年 6 月 1 日発効）により欧州人権条約 59 条が改正され、同条 2 項に「欧州連合は、この条約に加入することができる。」と規定された。これらにより、EU 側においても欧州審議会側においても EU が欧州人権条約に加入する前提条件がそろえられた。

5) Case 4/73 Nold KG v Commission [1974] ECR 491.

6) Case 44/79 Hauer v Land Rheinland-Pfalz [1979] ECR 3727.

7) Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759; 中西優美子「29 EU の欧州人権条約への加盟」同『EU 権限の判例研究』信山社 2015 年 305-310 頁。

II 事実概要

2009年12月11日の欧州首脳理事会によるストックホルムプログラムにより迅速なEUの加入が確認された。2010年3月17日に欧州委員会が理事会に勧告をだし、それを受け、理事会は2010年6月4日に加入協定の交渉権限を欧州委員会に与える決定を採択した。欧州委員会は、欧州審議会と交渉を行い、その結果である加入協定案が2013年6月10日に最終文書⁸⁾として公表された。加入協定案は、12カ条から構成された。最終文書の中には、加入協定案の他に付属書(Appendix)が付けられ、その1つ(Appendix V)は、協定案の説明文書であった。

欧州委員会は、2013年7月4日にEU運営条約218条11項に基づき、加入協定案がEU条約及びEU運営条約(以下両条約)と両立するか否かについて欧州司法裁判所に意見を求めた。この事件には、欧州委員会、理事会、欧州議会及びEU構成国27か国が参加した。2014年6月13日に法務官Juliane Kokottが意見を裁判所に提出した。同意見では、一定の条件が満たされれば、欧州人権条約の加入は、EU条約及びEU運営条約と両立するというものであった。欧州司法裁判所は、2014年12月18日に、意見2/13において、加入協定案はEU条約及びEU運営条約と両立しない、具体的にはEU条約6条2項または欧州人権条約へのEUの加入についてのEU条約6条2項に関する付属議定書8と両立しないとした。EU条約6条2項は、EUが欧州人権条約に加入することと合わせて、加入は、EU条約及びEU運営条約に定めるEUの権限に影響を与えるものではないと定めている。議定書8は、以下のような文言であった。

「条約当事者は、欧州連合条約及び欧州連合運営条約に付属する、以下の規定に合意した。

1条 欧州連合条約6条2項に定める、人権及び基本的自由に関する欧州条約(以下欧州条約)へのEUの加入に関する協定は、とりわけ以下に関連して、連

8) Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final report to the CDDH.

合及び連合法の特質を維持するために規定を作らなければならない。

(a) 欧州条約のコントロール機関における連合の可能性のある参加 (possible participation) のための特別取決め

(b) 非構成国及び個人による訴訟が構成国及び／または連合に適切に向けられることを確保するのに必要なメカニズム。

2条 1条に定められる協定が連合の加入が連合の権限または機関の権限に影響を与えないことを確保する。協定は、その中の何も欧州条約に関して、とりわけその付属議定書、同条約15条に従い欧州条約から逸脱する構成国によりとられる措置、及び、同条約57条に従い構成国によりなされる欧州条約への留保に関して、構成国の立場に影響を与えないことを確保する。

3条 1条に定める協定の何も欧州連合運営条約344条に影響を与えない。」

Ⅲ 裁判所意見

1. 予備的考察

委員会の要請の分析に先立ち、裁判所が意見2/94を判示したときに効力のあった共同体法の立場とは異なり、欧州人権条約へのEUの加入は、リスボン条約発効以降、EU条約6条において特別な法的根拠を有しているということが予備的な点として記されなければならない。(意見153段)

しかしながら、加入は、重要な特殊性により特徴づけられる。(同154段)

欧州人権条約の採択以来、同条約は国家のみがその条約の当事者になることを可能とし、その結果同条約は国家のみを拘束してきた。このことは、EUの加入を進めることを可能にするために、欧州人権条約59条が改正されたことのみならず、協定案自体が同条約自体により設定される制度の中で加入を可能にする、一連の同条約の改正を含んでいることから確認される。(同155段)

これらの改正の正当化は、他の条約当事者とは異なり、EUが国際法の下で、まさにその性質から国家と見なされえないということの中にある。(同156段)

司法裁判所が繰り返し判示してきたように、EUの基本条約は、通常の国際条約とは異なり、新しい法秩序を設定した。EUは、独自の機関を有し、EUの恩

恵のために構成国はますます広い範囲において自らの主権的権利を制限し、EU の法的主体は国家のみならずその国民でもある。(同 157 段)

EU が EU に特有の、新しい種類の法秩序、その独自の憲法的枠組、とりわけ高度な機構の構造及びその運用を確保するための法規一式を有しているという事実は、欧州人権条約への加入の手續及び条件に関して必然的な帰結をもつ。(同 158 段)

これらの状況が考慮されることを確保するために両条約 (EU 条約及び EU 運営条約) は加入をさまざまな条件の遵守に服せしめる。(同 159 段)

まず、EU が欧州人権条約に加入すると定める EU 条約 6 条 2 項 2 文は、「そのような加入は両条約に定める連合の権限に影響を与えない。」と初めから明確にしている。(同 160 段)

次に、両条約と同一の法的価値を有する付属議定書 8 は、とりわけ、加入協定が EU 及び EU 法の特質を維持するよう条文を作成し、加入が EU の権限もしくは機関の権限、欧州人権条約及び EU 運営条約 344 条に関連した構成国の状況に影響を与えないことを確保すると定めている。(同 161 段)

最後に、EU 条約 6 条 2 項の宣言により、リスボン条約に調印した政府間会議は、加入が EU 法の特質を維持するように設計されなければならないことに合意した。(同 162 段)

司法裁判所は、EU 条約 19 条 1 項 1 段により自己に与えられている任務を遂行する中で、とりわけ、それらの規定に照らして、欧州人権条約への EU の加入に関して提案されている法的取決めは、規定される要件、及び、より一般的には基本的な憲法上の性質、両条約に合致するか否かを審査しなければならない。(同 163 段)

同審査のために、160 段から 162 段において明らかなように、両条約の下で加入が服する条件は、とりわけ、加入が EU 及び EU 法の特質に影響を与えないことを確保することにある。(同 164 段)

これらの特徴には、EU 条約 4 条 1 項並びに EU 条約 5 条 1 項及び 2 項に定められる権限付与の原則並びに EU 条約 13 条～19 条に設定される機構枠組における原則の中に見られる、EU の憲法的構造に関するものが含まれる。(同 165 段)

これらにEU法のまさに本質から生じる特質 (specific characteristics) が付け加わる。とりわけ、司法裁判所が何度も判示してきたように、EU法は、EU法が独立した法源、両条約から由来するという事実、構成国法に対するEU法の優位、並びに、構成国国民及び構成国に適用可能な一連の規定の直接効果によって特徴づけられる。(同166段)

これらのEU法の本質的な特徴は、EU条約1条2項に定められる文言、「欧州の人民の間で一層緊密化する連合を創設する過程の中」に編みこまれた、EU及び構成国、並びに構成国相互を拘束する、相互に絡み合った、原則、法規及び法的関係の構造化されたネットワークを生じさせる。(同167段)

この法構造は、EU条約2条に定められるEUが基礎とする一連の共通の価値を各構成国が他のすべての構成国と共有し、他のすべての構成国がそれらを各構成国と共有していると認識しているという、基本的な前提を基礎としている。その前提は、それらの価値が認識され、それゆえ、それらを実施するEU法が尊重されているという構成国間の相互信頼の存在を含意し、正当化する。(同168段)

また、(EU条約6条1項下で両条約と同一の法的価値を有する)EU基本権憲章により認められた基本権は、その法構造の中心にある。基本権の尊重は、EU行為の合法性の条件となっており、そのような権利と両立しない措置はEUにおいて受け入れられない。(同169段)

構成国法との関係及び国際法との関係においてEU法によって享受されている自律性は、そのような基本権の解釈がEUの構造及び目的の枠組の中で確保されることを要請する。(同170段)

EUの構造に関して、下部機関を含めたEU機関のみが憲章を尊重することを要請されるのではなく、EU法を実施する際には構成国にも同様に要請される。(同171段)

EU条約3条に定められるEUの目的の追求に、物、サービス、資本及び人の自由移動、自由、安全及び司法の領域並びに競争政策を定めているような、一連の基本的な規定が寄与する。それらの規定は、EUに特有の制度の枠組の一部であるが、その個別の分野及びその特質の中で、EU自体の存在意義である統合過程の実施に寄与する形で構造化されている。(同172段)

同じように、構成国は、とりわけ EU 条約 4 条 3 項 1 段に定められる誠実協力の原則により、それぞれの領域において、EU 法の適用及び尊重を確保するように義務づけられている。加えて、EU 条約 4 条 3 項 2 段に従い、構成国は、両条約または EU 機関の行為から生じる義務の履行を確保するために一般または特別の適切な措置をとらなければならない。(同 173 段)

同法秩序の特質及び自律性が維持されることを確保するために、両条約は、EU 法の解釈における一貫性及び統一性を確保することを意図した司法制度を設定してきた。(同 174 段)

この文脈において、すべての構成国において EU 法の完全な適用を確保し、また、同法の下での個人の権利の司法的保護を確保するのは国内裁判所と司法裁判所である。(同 175 段)

とりわけ、創設された司法制度は、裁判所間、とりわけ司法裁判所及び国内裁判所の間の対話を設定することによって、EU 法の統一的な解釈を確保することを目的にもち、それによって EU 法の一貫性、その完全な実効性、その自律性、並びに、両条約によって設定される法の特質を確保することに寄与する、EU 運営条約 267 条に定められる先決裁定手続をかなめ石としてもつ。(同 176 段)

とりわけ憲章により認められている、基本権は、前述した 155~176 段に言及される憲法的な枠組に従い EU の中で解釈され、適用されなければならない。(同 177 段)

2. EU 第一次法と協定案の合致性

意見を求めた欧州委員会への回答には、協定案が、上述した EU 法の特質、並びに、EU 法、とりわけ憲章により認められる、基本権の解釈及び適用における EU 法の自律性に悪影響を及ぼすか否かを確定すること(i)、同協定案により予定されている機構及び手続メカニズムが、欧州人権条約への EU 加入のための両条約における条件が遵守されるのを確保しているか否かを審査すること(ii)が重要である。(同 178 段)

a) EU 法の特質及び自律性

EU 条約 6 条 3 項に従い、欧州人権条約により保障される基本権は、EU 法の一般原則を構成することが留意されなければならない。しかしながら、EU が欧州人権条約に加入していないため、同条約は、EU 法秩序に形式的に編入される法的文書を構成しない。(同 179 段)

これに対して、欧州人権条約へ EU が加入すれば、欧州人権条約は、EU が締結する他の国際協定と同様に、EU 運営条約 216 条 2 項により、EU の機関と構成国を拘束し、EU 法の一部となる。(同 180 段)

従って、EU は、他の条約当事者と同様に、EU が欧州人権条約 1 条に従い尊重することを引き受けた権利及び義務の遵守を確保するために EU 外部のコントロールに服することになる。この文脈において、EU と司法裁判所を含む EU 機関は、欧州人権条約により規定されるコントロールメカニズム、とりわけ欧州人権裁判所の決定及び判決に服することになる。(同 181 段)

司法裁判所は、確かにこの点につき、国際協定の解釈に責任があり、その決定が司法裁判所を含む EU 機関を拘束する、裁判所の創設を定める国際協定は、原則的に EU 法と両立しないわけではないと判示してきている。本件のように、そのような協定の締結が両条約によって定められている場合は、とりわけそうである。国際関係の分野における EU の権限及び国際協定を締結する能力は、必然的にその規定の解釈及び適用に関してそのような協定により創設されあるいは定められる裁判所の決定に従う可能性を伴っている。(同 182 段)

しかしながら、司法裁判所は、同裁判所の権限の本質を維持するのに不可欠な条件が満たされ、その結果、EU 法秩序の自律性に悪影響がない場合にのみ国際協定が同裁判所の権限に影響を与えることができるとも判示してきた。(同 183 段)

とりわけ、協定案が定めるような、欧州人権条約により意思決定権限を与えられた機関による行動は、EU 内部の権限を行使する、EU 及びその機関に対し、ある一定の EU 法規の解釈を拘束的に設定するように導いてはならない。(同 184 段)

欧州人権裁判所による欧州人権条約の解釈が国際法の下では EU 及び司法裁判所を含む EU 機関を拘束すること、他方、協定案 3 条 6 項が定め、説明文書の

68 段で述べられているように、欧州人権条約により認められる権利の司法裁判所による解釈が欧州人権条約により規定されるコントロールメカニズム、とりわけ欧州人権裁判所を拘束しないことが、確かに EU 外部のコントロールのまさにコンセプトの中に内在する。(同 185 段)

しかし、同様なことは、憲章を含む EU 法の司法裁判所の解釈については当てはまらない。とりわけ、EU 法の実質的な範囲 (ratione materiae)、特に、ある構成国が EU の基本権に拘束されるか否かの決定に関する司法裁判所の判示に欧州人権裁判所が疑問をさしはさめないようにすべきである。(同 186 段)

この点に関して、第 1 に、憲章 53 条は、この憲章のいかなる規定も、連合法及び国際法によって、連合またはすべての構成国が当事国である国際条約 (欧州人権条約含む) によって、並びに構成国の憲法によって、それらが適用されるそれぞれの分野で認められた人権及び基本的自由を制限し、または不利に影響するように解してはならないと定めている。(同 187 段)

司法裁判所は、基本権の保護の国内基準の適用が憲章によって定められる基準または EU 法の優位、統一性及び実効性を弱めてはならないという意味としてその規定を解釈してきた。(同 188 段)

欧州人権条約 53 条が、同条約が保障するよりもより高度な基本権保護基準を規定する条約当事者の権限を本質的に留保している限り、同条約 53 条により構成国に付与された権限が、同条約により保障される権利に相当する、憲章により認められている権利に関して、憲章により規定される保護の基準並びに EU 法の優位、統一性及び実効性が弱められないよう確保するのに必要なものに限定されるべく、同条は、司法裁判所による解釈の意味での憲章 53 条と調整されるべきである。(同 189 段)

しかし、そのような調整を確保するものが協定案に規定されていない。(同 190 段)

第 2 に、構成国間の相互信頼の原則が EU 法においては基本的な重要性を有することが留意されるべきである。それが域内国境のない領域を創設し維持することを可能にしている。同原則は、とりわけ自由、安全及び司法の領域に関して、各構成国に、例外的な状況を除き、他のすべての構成国が EU 法、とりわけ EU

法により認められた基本権を遵守していると考えを要請する。(同191段)

このようにして、EU法を実施するとき、構成国は、EU法の下で、基本権が他の構成国により遵守されていることを想定することを義務づけられる。その結果、構成国はEU法により規律されるよりも、より高度な基本権の保護を他の構成国に要求することができないのみならず、例外的な場合を除いて、他の構成国がある特定の場合にEUにより保障される基本権を実際に遵守してきたか否かを審査することもできない。(同192段)

協定案で採用されているアプローチは、EUを国家として取扱い、EUに他の締約者の役割とすべての点で同一の役割を与えているが、特に、EUの内在的な性質を無視し、とりわけ構成国がEUの構成員であることにより、構成国間の関係は構成国からEUへの権限移譲により対象となる事項に関して、EU法が要請するのであれば、他の法を排除しEU法により規律されることを受け入れたという事実を考慮し損なっている。(同193段)

欧州人権条約が、EUと構成国がEUの構成国でない締約者との関係においてだけでなく、そのような関係がEU法により規律される場合を含む相互の関係においても、締約者として見なされることを要請する中で、たとえEU法が構成国間で相互信頼の義務を課していても、同条約が、ある構成国に他の構成国が基本権を遵守したことを審査するように要請する限り、それへの加入はEUの基礎をなす均衡を崩し、EU法の自律性を損なう。(同194段)

しかし、協定案はそのような展開を妨げる規定を含んでいない。(同195段)

第3に、たとえ構成国の最高裁判所にEU運営条約267条の下で先決裁定を求めようとして要請しているとしても、第16議定書が構成国の最高裁判所に欧州人権条約またはその議定書により保障される権利及び自由の解釈または適用に関する原則の問題につき勧告的意見を与えるよう欧州人権裁判所に要請することを可能にすることが指摘されなければならない。(同196段)

確かに、協定案は第16議定書へのEUの加入を規定しておらず、また、第16議定書は2013年10月2日に署名された。すなわち、署名日は、加入文書に関して交渉者により到達された合意の日、2013年4月5日の後である。しかしながら、欧州人権裁判所はEU法の一部になるため、同議定書により設定されるメカ

ニズムは、とりわけ問題が欧州人権条約により確保される権利に相当する憲章により保障される権利に関する場合、EU 運営条約 267 条に定められる先決裁定の自律性及び実効性に影響を与えうるだろう。(同 197 段)

とりわけ、第 16 議定書に従いなされる、同議定書に加入した構成国裁判所による勧告的意見の要請は、司法裁判所の事前関与手続を開始させ、EU 運営条約 267 条に定められる、両条約によって設定される司法制度のかなめである、先決裁定手続が回避されるというリスクを生み出すということが排除されえない。(同 198 段)

第 16 議定書により設定されるメカニズム及び EU 運営条約 267 条により定められる先決裁定手続の関係に関していかなる規定も設けられていないことにより、協定案は先決裁定手続の自律性及び実効性に不利な影響を与えうる。(同 199 段)

以上に鑑み、協定案により予定されている EU の欧州人権条約への加入は、EU 法の特質及びその自律性に不利な影響を与えると判示されなければならない。(同 200 段)

b) EU 運営条約 344 条

司法裁判所は、国際協定は両条約により固定されている権限配分、または、結果として、司法裁判所によりその遵守が確保されている EU 法制度の自律性に影響を与えることはできないと常に判示してきた。同原則は、EU 運営条約 344 条に特に規定されている。それによると、構成国は両条約の解釈または適用に関して紛争を、両条約に規定されている以外の紛争解決手段に訴えないことを約束する。(同 201 段)

さらに、EU 法により設定される紛争解決手段に依拠し、とりわけ司法裁判所の管轄権を尊重する構成国の義務は、EU 条約 4 条 3 項から生じるより一般的な構成国の忠実の義務 (general duty of loyalty, allgemeine Loyalitätsprinzip) の特別表現として理解されなければならない。同規定の下で、義務は、構成国と EU の関係にも同様に適用可能であると理解される。(同 202 段)

これらの考慮に関して、付属議定書 8 は、明示的に加入協定が EU 運営条約 344 条に影響を与えてはならないと規定している。(同 203 段)

しかし、本意見 180 段で説明したように、加入の結果として、欧州人権条約が

EU法の一部となる。結果として、EU法が問題となる場合、欧州人権条約に関して、司法裁判所が構成国間及び構成国とEU間の紛争において排他的管轄権を有している。(同204段)

委員会对アイルランド事件判決⁹⁾を生じさせた事件において問題となっていた国際条約、それはEU法に設定されている紛争解決制度が同条約により設定されるものに原則的に優位すると規定されていたが、それとは異なり、欧州人権条約33条に規定される紛争解決手続は、締約者に適用可能であり、それゆえたとえ問題となっているのがEU法であっても、構成国間または構成国及びEU間の紛争にも適用可能である。(同205段)

この点に関して、本手続において司法裁判所に提出された意見のいくつかで主張されているのとは異なり、司法裁判所での訴訟は締約者が欧州人権条約55条に従い利用しないことを約束する紛争解決手段として見なされないと協定案5条が定める事実は、司法裁判所の排他的管轄権を維持するのに十分ではない。(同206段)

協定案5条は、欧州人権条約55条により規定される義務の範囲を縮小するのみであり、EU法に結びついた、構成国またはEUによる欧州人権条約の違反に関して、EUまたは構成国が欧州人権条約33条の下で欧州人権裁判所に事件を付託する可能性を許容している。(同207段)

まさにそのような可能性がEU運営条約344条に規定される要件を傷つける。(同208段)

もしEUまたは構成国が欧州人権裁判所において実際両者間の紛争を提訴しなければならぬのであれば、欧州人権裁判所は欧州人権条約33条に従いそのような紛争にかかわることになり、まさにそれに当てはまる。(同209段)

EUのさまざまな対内司法手続を規律する両条約の規定に反し、EU運営条約344条は、EUにおける紛争を解決する手続、とりわけこの点における司法裁判所の管轄権の排他的な性質を維持することを意図し、事前または事後のEU外部のコントロールを排除している。(同210段)

9) Case C-459/03 Commission v Ireland [2006] ECR I-4635.

さらに、付属議定書 8 の 1 条(b)は、非構成国により欧州人権裁判所に提起された手続が構成国及び／または EU に正しく向けられることを確保するのに必要なメカニズムにのみ言及している。(同 211 段)

結果として、構成国または EU が欧州人権裁判所に提訴できるという事実は、EU 運営条約 344 条の目的を損ない、さらに、構成国間の関係が、EU 法が要請するのであれば他の法を排除して EU 法により規律されることを要請する、EU 法のまさに本質に反する。(同 212 段)

そのような状況において、EU 法の実質的な適用範囲において欧州人権条約の適用に関して構成国間または構成国と EU 間の紛争に対する欧州人権条約 33 条の欧州人権裁判所の管轄権の明示的排除のみが EU 運営条約 344 条と両立するであろう。(同 213 段)

以上に照らし、協定案は EU 運営条約 344 条に影響を与えうると判示されなければならない。(同 214 段)

c) 共同被告メカニズム

共同被告メカニズムは、説明文書 39 段から明らかなように、欧州人権条約制度への参加、その中で責任及び執行可能性におけるギャップを埋めるために導入されてきた。EU の特質のために、そのギャップが欧州人権条約への加入から生じる。(同 215 段)

加えて、メカニズムは、付属議定書 8 の 1 条(b)の要件に従い、非構成国及び個人による訴訟が構成国及び／または EU に正しく向けられることを確保される目的も持っている。(同 216 段)

しかしながら、そのような目的は同議定書 1 条が要請するように EU 法の特質が維持されることを確保するための要件を遵守する形で追求されなければならない。(同 217 段)

しかし、第 1 に、協定案 3 条 5 項は、条約当事者が欧州人権裁判所による招請を受け入れることまたは同条約当事者の要請に基づく欧州人権裁判所の決定により共同被告になると定めている。(同 218 段)

欧州人権裁判所が、条約締結者が共同被告になるよう招請する場合、その招請は、説明文書の 53 段に明示的に述べられているように、拘束力がない。(同 219

段)

この強制の欠如は、説明文書53段が示しているように、初期の提訴が潜在的な共同被告に対して提起されたのではなく、締約者が初期の提訴において挙げられていない事件の当事者となることを強制されえないという事実のみを反映しているのではなく、とりわけ、EUと構成国が共同被告メカニズムに適用される実質的な条件が満たされるか否かを自由に審査することができなければならないという事実を反映する。(同220段)

これらの条件が本質的にEUと構成国間の権限配分に関するEU法の法規、並びに、欧州人権条約の違反を構成しうる作為または不作為の帰属性を規律する基準に由来しているとすれば、これらの条件が特定の場合に満たされているか否かについての決定は、必然的にEU法の審査を前提とする。(同221段)

協定案が、欧州人権条約が締約者に共同被告になるように招請しうる際の手続に関してこれらを適切に考慮している一方で、同様なことは、締約者からの要請の場合には当てはまらない。(同222段)

協定案3条5項が定めているように、EUまたは構成国の要請が欧州人権裁判所における事件の共同被告として申請を行う場合、EU及び構成国は訴訟に参加する条件が満たされていることを設定し、欧州人権裁判所がそれらの理由の妥当性に照らしてその要請を決定できるように理由づけなければならない。(同223段)

確かに、そのような審査をする際、欧州人権裁判所は、そのような理由に照らして、協定案3条2項及び3項に設定される条件が満たされていること、並びに、その審査がそのような理由の実体に関係しないことが妥当であるか否かを確定することになる。しかし、その審査をする際、構成国とEUの両方を拘束することになる、最終決定を採択するために、欧州人権裁判所がEU及び構成国間の権限配分並びに作為または不作為の帰属性の基準を規律するEU法の法規を審査することを要請されるであろうという事実は残る。(同224段)

そのような審査は、EUと構成国間の権限の配分に介入する可能性がある。(同225段)

第2に、協定案3条7項は、ある締約者が訴訟の共同被告であり、その中で違

反が確定されれば、被告及び共同被告は、その違反に対して共同で責任をもつということを規定している。(同 226 段)

その規定は、構成国が欧州人権条約 57 条に従い留保を行ったことに関しての欧州人権条約の違反に対して同構成国に EU と共に責任を持つことを妨げる。(同 227 段)

そのような協定案の 3 条 7 項の結果は、加入協定は、その中の何も欧州人権条約に関するとりわけその留保に関する構成国の立場に影響を与えないとする、付属議定書 8 の 2 条と矛盾する。(同 228 段)

第 3 に、被告及び共同被告が違反に対して共同で責任を有するという一般ルールの例外を協定案 3 条 7 項の最後の部分が含まれている。欧州人権裁判所は、被告及び共同被告によりだされる弁論を基礎に、原告の主張を聴き、それらのうちのいずれかのみがその違反に対して責任を有すると決定することができる。(同 229 段)

欧州人権裁判所により設定される欧州人権条約の違反を構成する作為または不作為に対する EU と構成国間の責任の配分に関する決定は、EU 及び構成国の権限の配分並びに作為または不作為の帰責性を規律する EU 法の法規の審査を基礎とする。(同 230 段)

従って、欧州人権裁判所にそのような決定の採択を可能にすることは、EU と構成国間の権限配分に影響を与えるリスクを冒すことになる。(同 231 段)

この結論は、欧州人権裁判所が被告及び共同被告により出される弁論のみを基礎として決定を下さなければならないという事実によっても変わらない。(同 232 段)

本件に参加しているいくつかの構成国及び委員会の意見とは異なり、協定案 3 条 7 項及び説明文書の 62 段からは被告及び共同被告によりだされる弁論は共同でなされなければならないということは明らかではない。(同 233 段)

いずれにせよ、責任の配分の要請は、共同被告及び被告の間の協定に基づいていると推定されるにしても、それ自体は、EU 法の自律性に不利な影響を与えることを排除するのには十分ではない。責任配分の問題は、EU 法の関連規定に従ってのみ解決されなければならない、もし必要であれば、被告及び共同被告間の合

意がそのようなルールを尊重することを確保するのに排他的な裁判管轄権を有する、司法裁判所による審査に服すべきである。責任の配分に関するEUと構成国間に存在しうる合意を確認することを欧州人権裁判所に許容することは、司法裁判所の排他的裁判管轄権に入る問題を解決するために欧州人権裁判所が司法裁判所にとって代わることに相当する。(同234段)

以上のことに鑑み、協定案により予定されている共同被告メカニズムの運用のための取決めは、EU及びEU法の特質が維持されることを確保していない。(同235段)

d) 司法裁判所の事前関与手続

説明文書の65段が示すように、司法裁判所の事前関与手続の必要性は、本意見19段に言及した、欧州人権条約により設定されるコントロールメカニズムの補足的な性質の尊重に結びつく。しかしながら、同手続は、EUの司法制度の適切な機能を確保するという目的に必要であることも同様に留意されるべきである。(同236段)

この文脈において、EU法が問題になっている欧州人権裁判所に提起される事件における司法裁判所の事前関与の必要性は、付属議定書8の2条により要請されるように、EUの権限及び機関、とりわけ司法裁判所の権限が維持されるという条件を満たす。(同237段)

従って、このため、司法裁判所がすでに欧州人権裁判所における訴訟の対象となっている法的問題についてすでに判決を下しているか否かを管轄のあるEU機関のみが、判断できるようにする必要がある。そのEU機関の判断に、欧州人権裁判所は拘束されるべきである。(同238段)

欧州人権裁判所にそのような問題について規律することを許容することは、司法裁判所の判例法を解釈する管轄権を人権裁判所に付与することに相当する。(同239段)

しかし、協定案3条6項も説明文書65段及び66段もその可能性が排除されることを示すものは何も含んでいない。(同240段)

結果として、管轄のあるEU機関が、司法裁判所がすでに同事件において問題となっている事項に判決を下したか否かを審査し、もしそうでなければ事前関与

手続が開始されるように整えることができるように、事前関与手続は、欧州人権裁判所に係属している事件において、EU が完全及び体系的に知らされるよう確保される形で設定されるべきである。(同 241 段)

第 2 に、協定案の 3 条 6 項に定められる手続が欧州人権条約または EU が加入しうることになる付属議定書により保障される関連する権利と関連する EU 法の規定との両立性を司法裁判所に審査できるようにすることを意図していることが留意されるべきである。説明文書の 66 段は、「規定の両立性審査」という文言が、本質的に、第二次法に含まれる法的規定の有効性または第一次法の規定の解釈を規律することを意味すると説明している。(同 242 段)

このことから予定されている協定は、事前関与手続の手段により司法裁判所が第二次法の解釈の問題を規律するために、司法裁判所に事件を付託する可能性を排除しているということになる。(同 243 段)

しかし、司法裁判所が、第一次法が欧州人権条約への加入から生じる EU の義務と合致するか否かを規律できるようにするために第一次法の事前の解釈が必要であるように、同じ目的で第二次法がそのような解釈に服することが可能であるべきである。(同 244 段)

第二次法を含む、EU 法の規定の解釈は、原則として、同規定につき複数の解釈ができるときに司法裁判所の判断を必要とする。(同 245 段)

司法裁判所が第二次法の最終的な解釈 (definitive interpretation) を与えることができない場合、欧州人権裁判所が、当該法が欧州人権条約と合致するか否かを審査する際に、複数の選択肢の中から特定の解釈を与えなければならない場合、司法裁判所が EU 法の最終的な解釈に対して排他的な管轄権を有しているという原則の違反になるだろう。(同 246 段)

従って、第二次法の場合、事前関与手続の範囲を有効性の問題にのみ制限することは、それが欧州人権条約により保障される権利に照らして第二次法の最終的な解釈を与えることを司法裁判所に与えることを可能にしないという点で EU の権限及び司法裁判所の権限に不利な影響を与えることになる。(同 247 段)

以上のことに鑑み、協定案により定められる司法裁判所の事前関与手続の運用のための取決めでは、EU 及び EU 法の特徴が維持されないと判示されなければ

ならない。(同 248 段)

e) CFSP 事項の司法審査に関する EU 法の特質

EU 条約 24 条 1 項 2 段から、CFSP を規律する条約の規定に関して、司法裁判所は、EU 条約 40 条の遵守を監視し、EU 運営条約 275 条 2 項により定められる一定の決定の合法性を審査することのみの裁判管轄権を有している。(同 249 段)

EU 運営条約 275 条 2 項に従い、司法裁判所は、とりわけ、EU 運営条約 263 条 4 項に定める条件に従い提起された訴訟に判断を下す管轄権を有している。その際、EU 条約第 V 編 2 章を基礎にして理事会により採択された自然人または法人に対する制限的措置を規定する決定の合法性を審査する。(同 250 段)

裁判所意見を要請するにあたっての、CFSP 分野における司法裁判所の司法審査の範囲を十分に広いものとして定めることを求める、これらの規定の委員会の体系的な解釈にかかわらず、司法裁判所は、これらの規定の結果として CFSP 事項における司法裁判所の管轄権の範囲を定める機会を有してこなかったことが留意されなければならない。(同 251 段)

しかし、意見が求められたことに対する立場を決める目的としては、現時点の EU 法の段階においては、CFSP の文脈で採択される一定の行為は、司法裁判所の司法審査の範囲の外側にあると宣言することで十分である。(同 252 段)

その状況は、司法裁判所の権限が両条約により構造化されている方法に内在し、そのようなものとして EU 法のみへの言及により説明されうる。(同 253 段)

しかし、協定案により定められる加入に基づき、欧州人権裁判所は、CFSP の文脈でなされたある一定の行為につき、司法裁判所が基本権の観点から管轄権の欠如から審査できないのにかかわらず、欧州人権条約との両立性を規律する権限を与えられるであろう。(同 254 段)

そのような状況は、そのような審査が欧州人権条約により保障されている権利の遵守に限定されているとはいえ、非 EU 機関に EU の側での行為の司法審査を委ねることになるだろう。(同 255 段)

司法裁判所は、EU の側での行為の司法審査を実施する管轄権が、基本権に照らしたものも含め、EU の機構及び司法的枠組の外側にある国際裁判所に排他的に付与できないと判断する機会をこれまでもってきた。(同 256 段)

それゆえ、それが裁判所の権限が現時点で構造化されている方法の結果であるけれども、協定案が CFSP 事項における EU の側での行為の司法審査に関して EU 法の特質を考慮していないということが事実として残る。(同 257 段)

以上のような考慮に照らして、協定案は EU 条約 6 条 2 項または付属議定書 8 に次のような点で両立しない。

— 協定案が欧州人権条約 53 条及び憲章 53 条の間の調整を確保しておらず、EU 法の下での構成国の相互信頼の原則が損なわれるリスクを防いでおらず、また、第 16 議定書により設定されるメカニズム及び EU 運営条約 267 条に定められる先決裁定手続の間の関係について規定がない限り、EU 法の特質及び自律性に不利な影響を与える。

— EU 法の実質的な範囲において欧州人権条約の適用に関して構成国間または構成国及び EU 間の紛争が欧州人権裁判所に提訴される可能性を排除していない限りにおいて EU 運営条約 344 条に影響を与える。

— EU 及び EU 法の特質を維持するのを可能にする、司法裁判所の共同被告メカニズム及び事前関与手続の運用の取決めを規定していない。

— CFSP 事項における EU の側での行為の司法審査に関して非 EU 機関に一定の行為の司法審査を委ねるという点で EU 法の特質を考慮していない。(同 258 段)

IV 判例解説

1. 本件の意義

本件の意義は、長年問題となってきた EU の欧州人権条約加入に対して、欧州司法裁判所がリスボン条約発効後初めて判断を下したことにある。マーストリヒト条約発効後の 1996 年裁判所意見 2/94 においては、欧州司法裁判所は EU に同条約に加入する権限が付与されていないと判示した。リスボン条約による EU 条約の改正により EU が同条約に加入することが明示的に規定された。それゆえ、本件において欧州司法裁判所がどのような判断を下すかが注目された。

本件においては、欧州司法裁判所は欧州人権条約に加入するための協定案が

EU法と両立しないと判示した。しかし、欧州司法裁判所が、EUが締結または加入しようとする国際条約がEU法と両立しないと判示するのは本件が最初ではない。EU（当時EC）が欧州経済圏（European Economic Area, EEA）設立協定をEFTA諸国と締結しようとしたときには、欧州司法裁判所は、同協定案が予定していたEEA裁判所によるEEA協定の解釈がEU法秩序を損なう可能性があることを問題視し、同協定案がEC条約と両立しないとした（裁判所意見1/91）¹⁰⁾。この後、再交渉が行われ、新たに協定案が作成された。協定案では、EEA裁判所に代わり、EFTA裁判所を創設することが規定された。これについては、欧州司法裁判所は、EC条約と両立するとして（裁判所意見1/92）¹¹⁾、その後ECは、EFTA諸国とEEA協定を締結するに至った。また、欧州及び共同体特許裁判所を創設する国際協定案が作成されたが、欧州司法裁判所は、同協定案がEU法と両立しないという判示を行った（裁判所意見1/09）¹²⁾。

本裁判所意見では、基本権保障そのものにはほとんど触れられておらず、終始欧州司法裁判所自体の権限の擁護に努めているように読めるため、批判的な意見が多い¹³⁾。本件の法務官Kokottは、協定案とEU法が両立するとの意見を提出したが、まったく問題なしとしているのではなく、一定の条件が満たされた場合に両立しているとしている。本判例研究では、法務官と司法裁判所の双方が懸念している点、司法裁判所のみが懸念している点に焦点を当て、その指摘の意味を考えていきたい。

2. EU及びEU法の特質

欧州司法裁判所は、まず前提として、Vand Gend & Loos事件やCosta v

10) Opinion 1/91 [1991] ECR I-6079; 中西優美子「11 EEA協定とEC条約との関係（EEA協定事件）」同注(7) 455-459頁。

11) Opinion 1/92 [1992] ECR I-2821.

12) Opinion 1/09 [2011] ECR I-1137; 中西優美子「欧州および共同体特許裁判所を創設する国際協定案とEUおよびEU運営条約の両立性」同注(7) 460-470頁。

13) Ex. Christoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", *German Law Journal* Vol. 16 No. 1, 2015, pp. 147-167; Eleanor Spaventa, "The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13", 22 *MJ* 1, 2015, pp. 35-56.

ENEL 事件を参照としつつ、EU が通常の国際条約となり、新しい法秩序を設定し、そこで EU は、独自の機関を有し、構成国は主権的権利が制限されることを受け入れ、その主体は国家のみならず国民であることを確認した（裁判所意見 157 段）。そのうえで、EU が EU に特有の新しい法秩序、その独自の憲法的枠組、とりわけ高度な機構的構造及びその運用を確保するための法規一式を有している事実は、欧州人権条約の加入にあたって特別な手続及び条件を必要とするとした（同 158 段）。

司法裁判所は、欧州人権条約への加入に当たっては、EU 条約 6 条 2 項 2 文、リスボン条約の付属議定書 8 及び EU 条約 6 条 2 項に基づき EU 及び EU 法の特質が尊重されなければならないとした（同 160-164 段）。裁判所は、その特質には、権限付与の原則及び EU の憲法的構造並びに EU 法が独立した法源、両条約から由来するという事実、構成国法に対する EU 法の優位、並びに、構成国国民及び構成国に適用可能な一連の規定の直接効果などが含まれるとした（同 165-166 段）。さらに、裁判所は、これらの EU 法の本質的な特質は、EU 条約 1 条 2 項に定められる文言、「欧州の人民の間で一層緊密化する連合を創設する過程の中」に編みこまれた、EU 及び構成国、並びに構成国相互を拘束する、相互に絡み合った、原則、法規及び法的関係の構造化されたネットワークを生じさせ、この法構造は、EU 条約 2 条に定められる EU が基礎とする一連の共通の価値を各構成国が他のすべての構成国と共有し、他のすべての構成国がそれらを各構成国と共有していると認識しているという、基本的な前提を基礎としているとした。（同 167-168 段）

これらは、これまでの司法裁判所が積み上げてきた判例既得事項（*aquis*）と EU 条約及び EU 運営条約において保障される EU の法構造である。司法裁判所は、このように EU 及び EU 法の特質を示し、それらが維持されるように加入協定では特別な考慮、具体的な手続と条件が必要であることを理由づけた。

3. EU 法の自律性

司法裁判所は、EU 法の自律性の維持の確保を強く求めている、具体的には、EU 法の実質的な範囲、特にある構成国が EU の基本権に拘束されるか否かの決

定に欧州人権裁判所は口をはさむべきではないと考えている。これについて3つの点から問題点を指摘している。

第1は、基本権憲章53条と欧州人権条約53条との関係である。欧州人権条約53条は、「この条約のいかなる規定も、いずれかの締約国の法律または当該締約国が当事国となっているいずれかの他の協定に基づいて保障されることのある人権及び基本的自由のいかなるものも制限し、またはそれからの逸脱を許すものとは解してはならない。」としている。基本権憲章53条も「この憲章のいかなる規定も、連合法及び国際法によって、連合またはすべての構成国が当事者である国際条約（人権及び基本的自由の保護のための条約を含む。）によって、並びに、構成国の憲法によって、それらが適用されるそれぞれの分野で認められた人権及び基本的自由を制限し、または不利に影響するように解してはならない。」としている。一見すると、同趣旨のことを規定しているように考えられる。

しかし、司法裁判所は、Melloni 事件¹⁴⁾において憲章53条は、国内憲法により保障される基本権の保護水準が憲章から生じるそれよりも高い場合は国内水準を適用するというを構成国に一般に可能にするものであるという解釈は受け入れられないとした¹⁵⁾。また、司法裁判所は、同事件において憲章と両立するEU法規を構成国に適用しないことを可能にするのであれば、EU法の優位の原則が損なわれてしまい、受け入れられないとした¹⁶⁾。つまり、司法裁判所の判例では、たとえ国内法による基本権保護の水準がEU法による水準より高い場合でも、前者が適用されるわけではないということになる。これは、司法裁判所は、欧州人権裁判所とは異なり、人権に特化した裁判所ではないため、基本権の保障とともに、EU法の優位、統一性及び実効性の観点も考慮に入れて判断するためである。よって、司法裁判所は、欧州人権条約53条が司法裁判所の判例の意味における憲章53条と調整されるべきであるとした。

第2は、EUにおける構成国間の相互信頼の原則の尊重である。もともと、突

14) Case C-399/11 Melloni v Ministerio Fiscal [2013] ECR I-nyr; 判例研究として、須網隆夫「基本的人権の保護とEU法・スペイン憲法」法律時報87巻8号 2015年 114-117頁。

15) Ibid., paras. 56 and 57.

16) Ibid., paras. 58 and 59.

き詰めれば、欧州人権条約 33 条に定められる締約国による他の締約国に対する裁判付託の可能性の問題になる（もっとも、欧州司法裁判所はこの箇所では明示的には言及せず、EU 運営条約 344 条の検討のところと同条に言及している）。欧州人権条約 33 条は、「いずれの締約国も、他の締約国によるこの条約及びこの条約の議定書の規定の違反を裁判所に付託することができる」と定めている。司法裁判所は、EU では、構成国間の相互信頼の原則が根幹となっており、それを基礎にして国境のない領域、とりわけ自由、安全及び司法の領域の創設が可能になっているとした。欧州人権条約に基づき、ある EU 構成国が他の構成国が基本権を遵守したか否かの審査を求めうことは、EU の基礎をなす均衡を崩し、EU 法の自律性を損なうとした（同 191-194 段）。よって、司法裁判所は、協定案がそのような展開を妨げる規定を含んでいないことを問題とした。

この判示の基礎となっているのは、難民申請者に関する 2011 年の N. S. 事件¹⁷⁾である。同事件において司法裁判所は、共通欧州難民制度が相互信頼の原則に基づいており、すべての構成国における難民申請者の取り扱いが憲章、ジュネーブ条約及び欧州人権条約を遵守していると想定されなければならないとした。共通欧州難民制度は、確かに相互信頼の原則に基づいていると考えられるが、本件においては、その適用範囲を司法裁判所は基本権全般に拡大したと捉えられる。

これに関して指摘できるのは、司法裁判所は EU における司法制度、すなわち EU 運営条約 259 条に規定される、ある構成国が他の構成国の条約違反を司法裁判所に訴える制度の存在に触れていないことである。欧州司法裁判所の言うように構成国間の相互信頼の原則が根幹だとしても、EU 法制度においては、他の構成国が EU 法に違反した場合は構成国による履行確保制度が存在することと若干齟齬が生じるように考える。

第 3 に、第 16 議定書に基づく勧告的意見要請メカニズムが問題とされた。16 議定書は、現在のところ未発効で、協定案よりも後に署名されたものであり、勧告的意見には拘束力がないが、同議定書により設定されるメカニズムが EU 運営条約 267 条に定められる先決裁定の自律性及び実効性に影響を与えうことを司

17) Joined Cases C-411/10 and C-493/10 N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and others v Refugee Applications Commissioner [2011] ECR I-nyr.

法裁判所は危惧している。特に、同議定書に加入した構成国が勧告的意見を要請し、それが司法裁判所の事前関与手続を開始させ、構成国が先決裁定を回避するリスクを生むことになることを問題視した。

法務官も16議定書にEUやいくつかのEU構成国が加盟した場合、欧州司法裁判所の役割が間接的に影響を受けることを認識した。法務官は、EUが欧州人権条約に加入すれば、同条約がEU法の一部になり、司法裁判所が先決裁定手続を通じてその解釈に責任を持つことになるが、当該議定書を批准した構成国が司法裁判所ではなく欧州人権裁判所に付託しようとするのが生じるかもしれないとした。もっとも法務官は、結論的には、EU運営条約267条3項が最終審の裁判所が欧州司法裁判所に先決裁定を求めなければいけないと規定しており、同条は、国内法にも構成国が批准した国際条約にも優位するので問題ないとした¹⁸⁾。

4. EU運営条約344条

欧州司法裁判所は、上述したようにEU法の自律性の問題を構成国の相互信頼の原則に基づいて検討したが、裁判所は、別の角度からも、つまりEU運営条約344条からも検討した。EU運営条約344条は、「構成国」は両条約の解釈または適用に関して紛争を、両条約に規定されている以外の紛争解決手段に訴えないことを約束すると規定している。裁判所は、この条文がEU条約4条3項から生じるより一般的な構成国の忠実の義務（general duty of loyalty, allgemeine Loyalitätsprinzip）の特別表現として解釈されなければならないとし、同規定の下で、義務は、構成国とEUの関係にも同様に適用可能であると理解されるとした。つまり、構成国間のみならず、構成国とEUの紛争であっても両条約に規定されている以外の紛争解決手段に訴えないことを義務づけるものであると解釈した。これは、文言解釈を超えるものである。確かに、欧州司法裁判所は、EU運営条約344条に基づき構成国間の紛争をEU枠外の紛争解決手段に付託してはいけないという義務を委員会对アイルランド（Mox）事件判決¹⁹⁾において確認した。しかし、EUと構成国間の紛争のEU枠外の紛争解決手段への付託についてはこ

18) 法務官意見139段及び141段。

19) Case C-459/03 Commission v Ireland [2006] ECR I-4635.

れまで判例が存在しない。

法務官は欧州人権裁判所における国家間の事件の非許容性を明示的に規定することを加入条件とするのであれば、これまで EU が締結してきた、そのような条項を含まない、数多くの国際条約が無効にされなければならないであろうとした。また、法務官は、EU 運営条約 344 条の実際的な効果を維持するためには、EU 運営条約 258 条から 260 条の履行確保手段を用いなければならないことを示し、必要であれば、加入時に EU と構成国が、欧州人権条約 33 条に従い欧州人権裁判所に提訴しない旨を宣言でさせばすむとした。

しかし、欧州司法裁判所の上述した自らの解釈を前提として、EU または構成国が欧州人権条約 33 条の下で欧州人権裁判所に事件を付託する可能性を許容しているという事実が、欧州司法裁判所の排他的裁判管轄権を損なうことになるとした。その結果、EU 法の実質的な適用範囲において欧州人権条約の適用に関して構成国間または構成国と EU 間の紛争に対する欧州人権条約 33 条による欧州人権裁判所の管轄権の明示的排除のみが EU 運営条約 344 条と両立するとした。

なぜ司法裁判所がそのような意見をだしたのかは不明であるが、1つ考えられるのが、欧州司法裁判所と国内裁判所の関係を緊張させる事件の増加である。例えば、*Aklagaren v Fransson* 事件²⁰⁾では、「憲章の規定は……構成国が連合法を実施するときに限り構成国に対して、適用される」と定めている憲章 51 条における「連合法の実施」の文言とそれに伴う欧州司法裁判所の先決裁定を下す管轄権の有無が問題となった。同事件では、司法裁判所は、問題となった国内法律が EU 指令を実施するために国内法化されたものではなかったが、EU の第二次法や EU 条約及び EU 運営条約を合わせてかなり強引に解釈することで当該国内法律は EU 法の実施であるとし、自らの管轄権を認めた。この判決に対してはドイツ連邦憲法裁判所の判決²¹⁾を含め、批判が起こった。その後の *Siragusa* 事件²²⁾では、「連合の実施」の概念が対象とされる事項と密接に関係するあるいは間接

20) C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson* [2013] ECR I-nyr; 中西優美子「先決裁定付託受理の許容性判断と EU 基本権憲章 (Fransson 事件)」同注 (7) 339-347 頁。

21) 1 BvR 1215/07, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013, Rn. 91.

的な影響を与えるということを超えた、一定程度の十分な関連を有していることを要請するとし、Frasson 事件判決を修正した。しかし、このような司法裁判所と国内裁判所間での緊張関係が生じる中、欧州司法裁判所の判決に不服であれば、構成国が欧州人権裁判所に訴える可能性は排除されない。司法裁判所は、構成国がEUを欧州人権裁判所に提訴することを懸念しているのではないだろうか。

5. 共同被告メカニズム (Co-respondent mechanism)

EUが採択した措置は、原則的に構成国により実施される。たとえば、形式上ドイツ法律であっても、実際はEU指令の国内実施法であったりする。それゆえ、原告がEU構成国の国内法により基本権侵害を受けて欧州人権裁判所に提訴する場合、その国内法は単にEU法を履行したものにすぎないということが生じる。例としては、Bosphorus 事件²³⁾が挙げられる。共同被告メカニズムは、そのような欧州人権条約制度における参加、責任及び執行可能性におけるギャップを埋めるための制度である。

欧州司法裁判所は、この共同被告メカニズムを3つの点から問題視した(同218-235段)。第1は、共同被告の認定に関する欧州人権裁判所による審査である。共同被告は、条約当事者が①欧州人権裁判所による招請を受け入れることまたは②同条約当事者の要請に基づく欧州人権裁判所の決定により共同被告になると定めている。①の場合は拘束力がないので問題がないとする。他方、②の場合は、EUまたは構成国に要請に基づき、欧州人権裁判所がEU及び構成国からだされた主張を基礎にして判断を下すとしても、同裁判所が構成国とEUを拘束する、EUと構成国間の権限配分並びに作為または不作為の帰責性の基準を規律するEU法規を審査するということになる。法務官自体もこれを問題とし、共同被告メカニズムに関し、いかなる要請も欧州人権裁判所による妥当性審査に服してはならないことが確保されなければならないとした²⁴⁾。欧州司法裁判所は、そ

22) Case C-206/13 Siragusa v Regione Sicilia [2014] ECR I-nyr; 中西優美子「EU基本権憲章の意味における構成国によるEU法の『実施』の意味」自治研究 91巻1号 2015年 91-101頁。

23) ECHR, Judgment of 30 June 2005, application no. 45036/98.

24) 法務官意見 229-235段。

のような審査は、EU と構成国間の権限配分への介入になる可能性があるとして指摘した。第 2 は、協定案 3 条 7 項による、共同責任に当たっての構成国による欧州人権条約 57 条に基づく留保の不適用の問題である。この点の指摘も法務官の意見と共通する²⁵⁾。第 3 は、第 1 と類似するが、欧州人権裁判所による欧州人権条約の違反を構成する作為または不作為に対する EU と構成国間の責任の配分に関する決定である。責任配分の問題は、EU 法の関連規定によってのみ解決されなければならない、司法裁判所の排他的裁判管轄権に入る問題を欧州人権裁判所が判断を下すことになるとした。これについて法務官も協定案 3 条 7 項の後半部分が、EU 法の自律性の原則と対立すると指摘していた²⁶⁾。

6. 司法裁判所の事前関与の手続

欧州人権条約 35 条 1 項は、国内救済完了の原則を定める。これは、欧州人権裁判所の補完性の原則尊重を意味する。EU は、国家とは異なり、国内救済完了の原則をどのように実施するかが問題となる。特に EU における先決裁定手続制度との関係が注意を要する。協定案に規定される司法裁判所の事前関与手続は、確かにそのような必要性に対処するものであるが、司法裁判所は 2 つの点から不十分さを指摘した。

第 1 に、欧州人権裁判所において係属している訴訟の対象となっている法的問題につき、すでに欧州司法裁判所がそれにつき判断を下しているかは、管轄のある EU の機関によりなされるべきであり、その機関の判断に欧州人権裁判所は拘束されるべきであるとした。法務官も EU 法秩序の自律性の尊重及び司法裁判所の管轄権の維持のために、必ず事前関与手続が実施されなければならないとし、この効果の明確化が不可欠であり、拘束力のあるものでなければならないとした²⁷⁾。

第 2 に、司法裁判所は、事前関与の手続の適用範囲が加入協定案の説明文書 66 段によると、欧州人権条約により保障される基本権と EU 法の「規定の両立

25) 法務官意見 265 段。

26) 法務官意見 179 段。

27) 法務官意見 184 段。

性審査」という文言が、本質的に、第二次法に含まれる法規の有効性または第一次法の規定の解釈を規律することを意味すると説明されていることを問題とした。つまり、事前関与手続が第二次法の解釈には及ばない可能性があることが司法裁判所に付与されたEU法につき最終的な解釈をする排他的裁判管轄権を損なうことを懸念した。この点についても法務官は第二次法の解釈にも及ぶよう明確化されないといけないと指摘していた²⁸⁾。

7. CFSP 事項の司法審査

司法裁判所の裁判管轄権は、原則として共通外交安全保障政策（CFSP）分野には及ばない。例外的に、EU条約40条の監視とEU運営条約275条2項に定められる一定の決定の合法性について裁判管轄権が付与されている。しかし、加入協定案によれば、EUが欧州人権条約に加入する場合、欧州人権裁判所の管轄権はCFSP分野の措置にも及ぶことになる。司法裁判所は、その結果、非EU機関にEUの側での行為に司法審査を委ねることになり、それは協定案がEU法の特質を考慮していないということになるとした。

これについては、法務官はCFSP分野に司法裁判所の管轄権が及ばないことは嘆かわしいことだとしながらも、それが立法者の意思であるとしたうえで、CFSP分野に対して司法裁判所の管轄権が原則的にないとしても、EU運営条約275条2項を通じて、司法裁判所により、また、EU条約19条1項及びEU運営条約274条を通じて国内裁判所により個人の効果的な保護がなされるとし、協定案とEU法の不合致を認定しなかった²⁹⁾。

8. 評価

法務官は、協定案がEU法と合致するとし、他方、欧州司法裁判所は、協定案がEU法と合致しないという、一見すると逆の結論をだしたかのように見える。しかし、実際には、法務官のGOサインには、いくつも条件が付されている。それらの条件は、上述したように欧州司法裁判所が問題視したものと大半が重なっ

28) 法務官意見130-135段。

29) 法務官意見101-103段。

ている。意見が分かれているのは、EU 運営条約 344 条と欧州人権条約 33 条との関係、第 16 議定書及び CFSP についてのみである。これら 3 点にしても、法務官は手放しで問題なしと述べているのではなく、かろうじて合致するという形で合格点をつけている。協定案には、司法裁判所が前提として述べた EU 法の自律性の維持及び EU 法構造の特質に十分な配慮が欠けている部分がある。

EU 条約 6 条 2 項は、EU は欧州人権条約に加入すると定めている。司法裁判所もその条文に拘束され、EU 機関としてその実現に寄与しなければならない。EU が欧州人権条約に迅速に加入することが望ましく、また、EU の活動範囲が広がる中で EU 機関による基本権侵害の潜在性も高まっている。しかし、必要性³⁰⁾と合法性は異なる。

司法裁判所は、これまで EU 法の自律性を維持すべく、また、「憲法」裁判所としての役割を果たしつつ、EU 法の番人として判例を積み重ねてきた。本意見における司法裁判所の判断の背景には、上述したようにこれまでの判例が存在するのが読み取れる。欧州人権裁判所とは担っている役割が異なる、司法裁判所の立場に基づく解釈が尊重されるべきであろう。法務官と司法裁判所が多く の点について同じように問題視しているが、結論が違っているということは³¹⁾、逆に言うと、多くの学者が述べているように非常に困難というわけではなく、再交渉自体は加盟国が多く難しいのかもしれないが、1 つ 1 つの問題点をクリアしていけば、法的な問題としては、案外加入は容易なのではないか³²⁾と考える。

30) Ex. Johan Callewaert, *The accession of the European Union to the European Convention of Human Rights*, Council of Europe, 2014, pp. 13-46.

31) Cf. Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR-a 'NO' from the ECJ", 52 *CMLRev.*, 2015, p. 1.

32) Cf. Daniel Halberstam, "It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward", *German Law Journal*, Vol. 16 No. 1, 2015, p. 105, p. 146; Steve Peers, "The EU's Accession to the ECHR: The Dreams Becomes a Nightmare", *German Law Journal* Vol. 16 No. 1, 2015, p. 213, p. 219. Peers は、司法裁判所により提示された修正点が 10 個あり、それが手続面 (7 個) と実質面 (3 個) に分けられるとし、前者は比較的問題がないとしている。