



## 移民危機に対応する EU トルコ合意の一環として「安全な第三国」および「一次庇護国」の概念に基づいて庇護希望者・難民をギリシャからトルコに送還する際の法的考慮事項

### 1. はじめに

本文書は、2016年3月17日から18日に開催された欧州理事会とトルコの会合において議論された EU トルコ合意（案）に基づく国際的な保護を必要とする者のギリシャからトルコへの送還・再入国に関連して、難民や人権に関する国際法およびEU法<sup>1</sup>に基づき、法的考慮が必要な事項を提示するものである。

EU トルコ合意は、とりわけ、トルコを経由してギリシャに入国した庇護希望者および難民のトルコへの送還を予見している。欧州委員会（EC）によると、この合意に基づく送還は国際法およびEU法に従って行われる。送還の法的根拠は、改正されたEU庇護手続き指令（手続き指令）<sup>2</sup>、特に、受理可能性の審査手続きによる「一次庇護国」の概念および「安全な第三国」の概念とされている。

手続き指令第35条（b）により、トルコは「シリア出身者」<sup>3</sup>にとって一次庇護国と見なすことができるため、ギリシャは手続き指令第33条の第1項および第2項(b)に基づき「シリア出身者」による国際保護の申請を受理されないものと宣言することができるとされる。また、手続き指令第38条によってトルコは安全な第三国と見なすことができるため、ギリシャは手続き指令第33条の第1項および第2項(c)に基づき「シリア出身者以外の者」による国際保護の申請を受理されないものと宣言することができる。

### 2. 「一次庇護国」および「安全な第三国」の概念の適用に基づいたギリシャからトルコへの庇護希望者および難民の移送

#### 2.1. 一次庇護国 および安全な第三国の概念の適用に関する一般的考慮事項

「一次庇護国」の概念は、ある者が入国前に滞在していた国で国際保護を既に受けており、今もなお当該保護を受けることができ、かつ、その保護が有効なものである場合に適用される概念であると UNHCR は考える。この概念を適用する際は、難民がその国への再入国を認められ、合法的に滞在する権利を付与され、1951年難民の地位に関する条約や1967年議定書、国際人権基準に準じた基準の処遇（ルフールマンからの保護を含む）や恒久的解決への時宜を得たアクセスを得られるかどうかの個別評価が必要となる。<sup>4</sup> 関連する国際条約および地域的条約への加盟は申請者が保護を受ける可能性および権利の尊重に法的根拠を与える前

<sup>1</sup> UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>. Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>. European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>. European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

<sup>2</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU (“APD”), <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

<sup>3</sup> シリア出身者とは、シリア国民またはシリアが常居国であった無国籍者をいう。

<sup>4</sup> これには、少なくとも、拷問およびその他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰からの保護、適性手続きなしでの生命または自由の剥奪のおそれからの保護、難民の地位に関連するその他の権利が含まれる。UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, February 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. また、以下も参照のこと。

提条件であるが、申請者がそのような保護を受ける可能性について判断するにあたり、実際の国家実行および義務の一貫した履行が決定的な要素となる。<sup>5</sup>

「安全な第三国の概念」は、ある者が、入国前に滞在していた国において、国際的な保護を申請することができたが、申請しなかった場合、または、保護を求めたが地位が決定されなかった場合に適用される概念である。この概念の適用には、入国前に滞在していた国がその者の再入国を認めるかどうか、保護のニーズを認定するための公正で効率的な手続きへのアクセスをその者に与えるかどうか、その者に在留を許可するかどうか、1951年難民の地位に関する条約および国際人権基準に応じた基準の処遇（ルフールマンからの保護を含む）<sup>6</sup>を付与するかどうかに関する個別の評価が必要である。その者が保護の資格を有すると判断された場合には、合法的に滞在する権利および時宜を得た恒久的解決も必要である。<sup>7</sup>

国家が「一次庇護国」または「安全な第三国」の概念の適用を検討する場合、庇護希望者個人は、手続きにおいて、個別に面接を受け、入国前に滞在していた国において保護され、関連する基準の処遇を付与されるとの推定を自らの事情に基づき反証する機会を与えられなくてはならない。<sup>8</sup> 手続き指令の規定によれば、そのような手続きにおいて、移送を行う国は庇護申請の本案審査を行うことを拒否し、申請を受理されないものと宣言することができる。しかしながら、当該個人は、申請を受理されないものとする決定および結果が出るまでの間、その国に在留する権利について裁判所または審判所に異議を申し立てることができなくてはならない。第38条の安全な第三国の概念に基づく決定に対する異議申立ての場合、自動的に移送の執行は停止されるが、第35条の「一次庇護国」に基づく異議申立てにおいては、申請者は裁判所に対して執行停止命令を求めることができる。

## 2.2. EU法における「一次庇護国」の概念

手続き指令の第35条によって、加盟国ではない国が申請者にとって一次庇護国と見なされる場合、加盟国は、手続き指令第33条第1項および第33条第2項(b)に従って、国際保護の申請を受理されないものと見なすことができる。<sup>9</sup> これらの規定の解釈および適用について、以下で検討する。

### 2.2.1. 評価の範囲および質

手続き指令第35条によって、以下の場合、ある国を特定の申請者にとっての一次庇護国と見なすことができる。

- a) 申請者が当該国において難民として認定され、再入国を許可され、当該保護をまだ受けることができる場合。または、

UNHCR, *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, September 2009, <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>. See also, *Plaintiff M70/2011 v. Minister for Immigration and Citizenship; and Plaintiff M106 of 2011 v. Minister for Immigration and Citizenship*, [2011] HCA 32, Australia: High Court, 31 August 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e5f51642.html>.

<sup>5</sup> UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, paras. 10 and 11, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, p. 283, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

<sup>6</sup> 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Article 33; UNHCR Executive Committee Conclusion No. 6(XXVIII) (1977); see also UNHCR, *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, November 1997, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. ルフールマンからの保護には、国際人権法の下での概念の発展により、拷問およびその他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰からの保護、または、適正手続きなしでの生命または自由の剥奪のおそれからの保護も含まれる。

<sup>7</sup> UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, paras. 12 to 16, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>.

<sup>8</sup> *Ibid.*, para. 13.

<sup>9</sup> しかし、加盟国は受理されないものと見なす義務はない。2016年2月10日付けの通達（COM(2016)85）での委員会の勧告に関わらず、この点に変更はない。

- b) その他、申請者が当該国への再入国を許可されることを条件として、当該国において十分な保護（ノン・ルフールマン原則による利益を含む）を享受している場合。<sup>10</sup>

ある第三国が一次庇護国を構成するかどうかの評価には、慎重かつ個別化されたケース・バイ・ケースの審査が必要である。<sup>11</sup> 評価には、ノン・ルフールマン原則に反して迫害または深刻な危害のおそれがある地域にその者が送還されないことを判断することが含まれるが、それに限られるものではない。加盟国は、適用する義務はないものの、特定の第三国で「十分な保護」を受けることが可能かを判断するために手続き指令第 38 条第 1 項で概説される基準を適用することができる。<sup>12</sup>

手続き指令は「十分な保護」について定義していない。しかしながら、EU 条約によって、指令は基本的な権利（EU 人権条約第 18 条が定める庇護権を含む）を尊重するものでなくてはならない。<sup>13</sup> そのため、第 35 条の文言、文脈、趣旨および目的から、「十分な保護」はルフールマンからの保護にとどまるものではないと UNHCR は考える。UNHCR の見解では、「十分な保護」とは、一次庇護国における保護が有効で、法律上および実行<sup>14</sup>において保護を受けることが可能であり、入国前に滞在していた国で庇護を享受した者が今もなお当該保護を受けられることを必要とするものである。これには、以下のようないくつかの重要な要素が含まれる。<sup>15</sup>

- 入国前に滞在していた国において、1951 年条約にいう迫害または深刻な危害<sup>16</sup>のおそれがないこと
- 入国前に滞在していた国からのルフールマンのおそれがないこと<sup>17</sup>
- 法律上および実行において、入国前に滞在していた国が関連する難民および人権についての国際基準を遵守していること（十分な生活水準、就労権、医療および教育を含む）

<sup>10</sup> 手続き指令の改正第 43 条も参照のこと。

<sup>11</sup> 個別化されたケース・バイ・ケースの審査が行われないことは、欧州連合基本権憲章第 19 条第 1 項の集団的追放の禁止の違反につながり得る。集団追放は人権および基本的自由の保護のための欧州条約（欧州人権条約）第四議定書の第 4 条でも禁止されているが、ギリシャは同議定書を署名または批准していない。

<sup>12</sup> ギリシャでは、現行のギリシャ法（PD 第 19 条第 2 項）に基づき、第 35 条に基づく「一次庇護国」の概念の適用において、当該国が手続き指令の第 38 条第 1 項で定められる保障を満たしていることが要求される。以下を参照。Greece: *Presidential Decree No. 113/2013 Establishment of a single procedure for granting the status of refugee or of subsidiary protection beneficiary to aliens or to stateless individuals in conformity with Council Directive 2005/85/EC "on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status" (L 326/13.12.2005) and other provisions*, 14 June 2013, <http://www.refworld.org/docid/525e84ae4.html> ("PD 113/2013"). EU トルコ合意に基づき、これは法改正の対象とされると理解されるが、そのような法改正が施行されるまでは、現行法が適用される。

<sup>13</sup> 手続き指令改正第 60 条

<sup>14</sup> 1951 年条約や 1967 年議定書への加盟および履行が不可欠である。以下を参照のこと。UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, p. 283, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. さらに、特に国家がすでに大量の難民を受け入れている場合、国家が実際に保護を提供する能力も考慮されるべきであると UNHCR は考える。例えば、以下を参照。UNHCR, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10 February 2005, p. 35, <http://www.refworld.org/docid/42492b302.html>.

<sup>15</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, p. 290-291, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

<sup>16</sup> 改正資格指令第 15 条も参照。

<sup>17</sup> この評価においては、欧州人権裁判所が欧州人権条約第 3 条および同第 13 条に関する判例において確立した関連要件も考慮すべきである。裁判所はこの点について、追放の文脈におけるこれらの規定の下での主要な関心事は、出身国への直接または間接的な恣意的退去から申請者を保護するための効果的な保障が送還先の国に存在するかどうかを判断することであるとの見解を繰り返し示している。以下を参照。M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, para. 298, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.

- 合法的に滞在する権利へのアクセス
- 特別なニーズを有する者の支援
- 恒久的解決策への時宜を得たアクセス

「十分な保護」の定義が存在せず、何が「十分な保護」を構成し、どのような場合に第35条を適用するのかについて加盟国間<sup>18</sup>でかなりの相違が存在することに鑑みて、手続き指令第35条(b)の解釈について欧州司法裁判所<sup>19</sup>に照会することが、(ギリシャの)国内裁判所がとるべき適切な行動であろう。

### 2.1.2. 手続的保障およびその他の人権保障

手続き指令の第35条により、申請者は自分自身の特別な事情において一次庇護国の概念を適用することに異議を申し立てることが認められるべきである。その目的で、申請者は以下の手続的保障を受ける資格を持ち、こうした手続的保障はギリシャの受理可能性審査手続きにおいて確保されなくてはならない。

- 面接を受け、一次庇護国の概念の適用について自分の意見を述べることを申請者に認める手続き指令第34条第1項に従った**受理可能性に関する個別面接**<sup>20</sup>
- 手続き指令第46条第1項(a)(ii)または(iii)および第46条第6項(b)に従って、申請を受理されないものと見なす決定についての**裁判所または審判所による効果的な救済を求める権利**。これには、救済の結果を待つ間、申請者による請求または職権により、申請者が加盟国の領域内に留まることができるか否かについて判断する裁判所または審判所の権限が含まれる。<sup>21</sup>
- 申請者は、**弁護士またはその他のカウンセラー**と効果的な方法で相談する機会を与えられる(手続き指令第22条第1項)。<sup>22</sup> 弁護士やカウンセラーは、収容施設のような閉鎖地域を含め、相談のために申請者へのアクセスが認められなくてはならない(手続き指令第23条第2項)。さらに、異議申立てにおいて、国家は、申請者の請求に基づき、無料の法的支援および代理を確保しなくてはならない(資格指令第20条第1項)。

また、UNHCRの見解では、**家族の統合**が維持される必要があり、送還による影響を受けるあらゆる家族のつながりが尊重される必要がある。<sup>23</sup> 同様に、特に保護者のいない子どもまたは養育者と分離された子どもの状況について、あらゆる移送プロセスにおいて**子どもの最善の利益**が主要な考慮事項とされなくてはならない。<sup>24</sup>

<sup>18</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, p. 290-291, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. European Commission, Report on the Application of the Directive 2005/85/EC, COM (2010)465, 8 September 2010, p. 10.

<sup>19</sup> 欧州連合の機能に関する条約 (EU 機能条約) 第 267 条 (b)

<sup>20</sup> 原則として、この面接は、「認定当局」、つまり、国際保護の申請を審査し、一次審査で決定を行う資格を有する加盟国の準司法機関もしくは行政機関(手続き指令第2条(f)) または必要な訓練を受けたことを条件として、認定当局以外の当局の職員(手続き指令第34条第2項)により実施されるべきである。

<sup>21</sup> 欧州人権条約の第3条および第13条に従って、申請者が帰還後に不当な取扱いを受けるおそれまたは送還先の国からの恣意的な送還のおそれについて論拠をもって主張する場合、受理されないものの決定に対する救済は法律および実行において自動停止効果を有するものでなくてはならないことを UNHCR は想起する。以下を参照。*M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, para. 293, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.

<sup>22</sup> この機会は、国際保護の申請の受理可能性について決定する際、一次審査(手続き指令第31条第1項)および国境手続き(手続き指令第43条第1項を参照)を含む手続きのすべての段階において提供されるべきである。

<sup>23</sup> 欧州連合基本権憲章第7条および欧州人権条約第8条と並び、手続き指令改正第60条

<sup>24</sup> 手続き指令改正第33条。児童の権利に関する条約(1577 U.N.T.S 3/1990年9月2日発効)第3条。UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>. また、以下も参照のこと。

最後に、安全な国の概念を適用する際、加盟国は関連する UNHCR のガイドライン<sup>25</sup> を考慮し、当該国の状況の定期的な見直しを行わなくてはならない。<sup>26</sup>

トルコに送還されようとしているギリシャ国内のシリア出身の庇護希望者の場合、シリア出身者がトルコの一時的保護規則 (Temporary Protection Regulation) に基づく一時的保護を申請する方法やそのような保護を再び受ける方法について明確にすることが必要である。<sup>27</sup> しかしながら、シリア出身者はトルコ国内で 1951 年条約に基づいて難民として認定され、難民の地位を付与され得ない。<sup>28</sup> さらに、第 35 条(b)は単に当該個人が保護を受ける可能性があるだけでは足りず、保護を享受することが可能であったことを示唆している。

## 2.2. EU 法の下での安全な第三国の概念

手続き指令第 33 条第 1 項および第 2 項(c)によれば、手続き指令第 38 条によって、EU 加盟国ではない国が安全な第三国と見なされる場合、加盟国は国際保護の申請を受理されないものと見なすことができる。

### 2.2.1. 評価の範囲および質

手続き指令第 38 条第 1 項によって、特定の申請者が第三国において以下のすべての原則に従った処遇を受けると権限ある当局が確信する場合、当該国は当該申請者について安全な第三国と見なされ得る。

- a) 民族、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に生命および自由が脅かされないこと
- b) 指令 2011/95/EU で定義される深刻な危害のおそれがないこと<sup>29</sup>
- c) ジュネーブ条約に従ってノン・ルフールマン原則が尊重されること<sup>30</sup>
- d) 国際法に定められる拷問および残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いからの自由に反する退去の禁止が尊重されること<sup>31</sup>
- e) 難民の地位を求め、また、難民と認められた場合、ジュネーブ条約に従って保護を受ける可能性が存在すること

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6.

<sup>25</sup> 手続き指令改正第 46 条

<sup>26</sup> 手続き指令改正第 48 条

<sup>27</sup> Turkey: *Temporary Protection Regulation*, 22 October 2014, <http://www.refworld.org/docid/56572fd74.html>, issued pursuant to Article 91 of the Law on Foreigners and International Protection, Turkey: *Law No. 6458 on 2013 of Foreigners and International Protection* [Turkey], 4 April 2013, *Official Gazette*, No. 28615, (LFIP) <http://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html>.

<sup>28</sup> トルコの外国人および国際保護に関する法律 (Law on Foreigners and International Protection/LFIP) は、「欧州で生じた事件の結果として」迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する者に難民の地位を限定している (LFIP 第 61 条第 1 項)。一時的保護規則の第 7 条第 3 項は、「一時的庇護の利益を享受する者は、法律で定義するいずれかの国際保護の地位 (つまり、第 61 条 (難民)、第 62 条 (条件付難民) および第 63 条 (補完的保護) (非公定訳) ) を直接に取得したと見なされないものとする」と明示に規定している。

<sup>29</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 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 (recast)*, 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU, <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

<sup>30</sup> 1951 年条約第 33 条

<sup>31</sup> これには、欧州連合基本権憲章第 19 条第 2 項および欧州人権条約第 3 条に含まれるルフールマンの禁止およびこれらの規定の下で発展したルフールマンの禁止が含まれる。

ギリシャが安全な第三国の概念を適用できるようにするためには、手続き指令第 38 条第 2 項により、以下の具体的な規則が国内法に定められなくてはならない。

- 申請者と当該第三国の間にそれに基づいて当該国に行くことが合理的と考えられるような関係性が存在することを要求する規則。申請者は自分と第三国の間の関係性の存在について異議を申し立てることが認められるべきである。
- 権限ある当局が、安全な第三国の概念が特定の国または特定の申請者に対して適用できると確信するための方法論に関する規則。そのような方法には、特定の申請者にとっての当該国の安全性や一般的に安全と見なされる国の指定に関するケース・バイ・ケースの検討が含まれる。<sup>32</sup>
- 国際法に従い、当該第三国が特定の申請者にとって安全かどうかに関する個別審査を許す規則。そのような規則は、最低でも、第三国がその者の特別な事情において安全ではないことを根拠として、申請者が安全な第三国の概念の適用に異議を申し立てることを許可するものとする。

上記の規則が設けられない限り、ギリシャは手続き指令第 38 条によって安全な第三国の概念を適用することはできない。<sup>33</sup>

「安全な第三国」の概念の適用には、上記 a) から e) の原則が確保されるかどうか、そして、個人と第三国の間に関係性が存在するかどうかに関する慎重かつ個別化されたケース・バイ・ケースの審査が要求される。手続き指令の改正第 44 条は、第三国との「十分な」関係性の要件を導入している。UNHCR の見解では、同等の庇護制度および基準を持つ国の間で難民の地位の認定の責任分担に関する正式な合意がなされない限り、単にその国を経由したということをもって「十分な」関係性または意味のあるつながりがあるとはいえない。多くの場合、経由は偶然の結果であり、必ずしも意味のあるつながりまたは関係性を暗示するものではない。また、実際にその国にいたことがなく、単に入国する資格があることも、意味のあるつながりを構成するものではない。<sup>34</sup>

現在の文脈において重大な重要性を持つのは、その者が第三国に（再）入国を許可され<sup>35</sup>、難民の地位を求めることが認められ、そして、難民と認定された場合は、1967 年議定書<sup>36</sup>により「改正」された 1951 年条約に従った保護を受けることである（手続き指令第 38 条第 1 項(e)）。UNHCR の理解では、この規定は難民の地位および 1951 年条約上の権利が法律（1951 年条約や 1967 年の批准を含む）および実行において確保されなくてはならないことを意味する。<sup>37</sup> そのため、トルコは、国内法に定める規則に従って、非欧州市民または欧州の外に常居所を有していた無国籍者が難民の地位を求めることを認め、1951 年により与えられるすべての権利にアクセスすることも許可しなくてはならない。

<sup>32</sup> ギリシャには安全な第三国と見なされる国の公式なリストはないが、改正庇護手続き指令を国内法化する法案において導入しようとしている。

<sup>33</sup> 現行のギリシャ法（PD 113/2013）は、手続き指令第 38 条第 2 項で要求される規則を含んでいない。

<sup>34</sup> UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection* (COM(2009)554, 21 October 2009), August 2010, p. 34, <http://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>.

<sup>35</sup> 手続き指令改正第 44 条および手続き指令第 38 条第 4 項

<sup>36</sup> 手続き指令第 2 条 (a) によれば、「ジュネーブ条約」とは、「1967 年 1 月 31 日のニューヨーク議定書により改正された 1951 年 7 月 28 日付けの難民の地位に関する条約」をいう。

<sup>37</sup> UNHCR, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 February 2005, p. 36, <http://www.refworld.org/docid/42492b302.html>.

加盟国間で手続き指令 第 38 条第 1 項(e)の意味について明確な理解が存在しないことに鑑みて<sup>38</sup>、同条の解釈について欧州司法裁判所による予備判決の請求を提出することが（主にギリシャの）国内裁判所がとるべき適切な行動であろう。<sup>39</sup>

### 2.2.2. 手続的保障およびその他の人権保障

ギリシャが「安全な第三国」の概念を適用するにあたっては、受理可能性審査手続きにおいて特定の手続的保障が満たされる必要がある。そうした手続的保障には、以下のものが含まれる。

- 自身と第三国の間の関連性の存在および自分自身の特別な事情における当該第三国の安全性について自分の意見を述べることを申請者に認める手続き指令第 34 条第 1 項に従った**受理可能性に関する個別面接**
- 「安全な第三国」の概念を適用する決定について申請者に知らせ、申請が本案について審査されていない旨、第三国の当局（この場合、トルコの当局）にその国の言語で知らせる文書を提供すること（手続き指令第 38 条第 3 項）
- 手続き指令第 46 条第 1 項(a)(ii)によって、申請を受理されないものとみなす決定について、**裁判所または審判所による効果的な救済を求める権利**。そのような救済は自動的な執行停止効果を持つ（手続き指令第 46 条第 5 項）。
- 申請者は、**弁護士またはその他のカウンセラー**と効果的な方法で相談する機会を与えられる（手続き指令第 22 条第 1 項）。<sup>40</sup> 弁護士やカウンセラーは、収容施設のような閉鎖地域を含め、相談のために申請者へのアクセスが認められなくてはならない（手続き指令第 23 条第 2 項）。さらに、異議申立てにおいて、国家は、申請者の請求に基づき、無料の法的支援および代理を確保しなくてはならない（手続き指令第 20 条第 1 項）。

また、UNHCR の見解では、**家族の統合**が維持される必要があり、送還による影響を受けるあらゆる家族のつながりが尊重される必要がある。<sup>41</sup> 同様に、特に保護者のいない子どもまたは養育者と分離された子どもの状況について、あらゆる移送プロセスにおいて**子どもの最善の利益**が主要な考慮事項とされなくてはならない。<sup>42</sup>

最後に、安全な国の概念を適用する際、加盟国は関連する UNHCR のガイドライン<sup>43</sup> を考慮し、当該国の状況の定期的な見直しを行わなくてはならない。<sup>44</sup>

## 2.3 ダブリン規則の適用

<sup>38</sup> UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, p. 305-206, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. European Commission, Report on the Application of the Directive 2005/85/EC, COM (2010)465, 8 September 2010, p. 11.

<sup>39</sup> EU 機能条約第 267 条 (b)

<sup>40</sup> 国際保護の申請の受理可能性について決定する際、一次審査（手続き指令第 31 条第 1 項）および国境手続き（手続き指令第 43 条第 1 項を参照）を含む手続きのすべての段階においてこの機会が提供されるべきである。

<sup>41</sup> 欧州連合基本権憲章第 7 条および欧州人権条約第 8 条と合わせて手続き指令改正第 60 条を参照。さらに、ダブリン規則 604/2013 は、責任を有する加盟国を決定する基準に従って、家族統合のケースは、手続き指令第 35 条にいう一次庇護国または手続き指令第 38 条にいう安全な第三国へのあらゆる送還の対象から除外されると規定している。ダブリン規則第 8 条、第 9 条および第 10 条と合わせてダブリン規則第 3 条を参照。

<sup>42</sup> 手続き指令の改正第 33 条。児童の権利に関する条約 (1577 U.N.T.S 3/1990 年 9 月 2 日発効) 第 3 条。

UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>. また、以下も参照。UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6.

<sup>43</sup> 手続き指令改正第 46 条

<sup>44</sup> 手続き指令改正第 48 条



手続き指令第 35 条または第 38 条の適用可能性に関する判断に先立ち、ギリシャは、ダブリン規則に基づき、<sup>45</sup> 特に家族統合に対する権利および子どもの最善の利益を考慮して、<sup>46</sup> 庇護申請を審査することに責任を有する加盟国を特定しなくてはならない。そのため、申請者の家族が国際保護の受益者として加盟国に居住している場合、または、家族が庇護申請に関する一次審査を決定を待っている場合、家族が居住する加盟国が責任を有する。<sup>47</sup> また、申請者が保護者のいない子どもである場合、それがその子どもの最善の利益であることを条件として、家族、兄弟または親族が合法的にいる加盟国が責任を有する。<sup>48</sup>

さらに、以下を含む特別な手続的保障がギリシャにおいて満たされなくてはならない。

- 申請者にダブリン規則の適用について知らせ、家族、親族およびその他の家族関係にある者が他の加盟国にいることについての情報を提出することを認めること<sup>49</sup>（個別面接を通じてそうした情報を提供することも含む）<sup>50</sup>
- 保護者のいない未成年者の場合、
  - 有資格の代理人が保護者のいない子どもを代理し、支援すること<sup>51</sup>
  - 加盟国の領域内にいる保護者のいない子どもの家族、兄弟または親族を特定するために適切な行動をとること<sup>52</sup>

さらに、責任を有する加盟国を決定する基準に関わらず、特に人道的、温情的理由から、家族、親族およびその他の家族関係にある者を再会させる目的で、加盟国は責任の基準から逸脱することが許されるべきである。<sup>53</sup>

### 2.3. おわりに

国際難民法および欧州庇護法制は国際保護を求める者や国際保護を必要とする者を「一次庇護国」または「安全な第三国」の概念に基づいて安全な第三国に送還する可能性を予見している。改正された EU 庇護手続き指令が定める厳格な本質的基準および手続的保障がこれらの概念の適用を規制している。さらに、EU ダブリン規則に基づき、特に家族統合および子どもの最善の利益に基づいて、他の加盟国が庇護申請の審査に責任を有する可能性があり、その場合は安全な第三国への送還の可能性は除外される。

**UNHCR**  
**2016 年 3 月 23 日**

<sup>45</sup> European Union: Council of the European Union, *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 (recast)*, 29 June 2013, OJ L 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU) No 604/2013, (“Dublin Regulation”), <http://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>.

<sup>46</sup> ダブリン規則第 7 条と合わせて第 3 条。子どもの最善の利益（改正 13 および第 6 条第 1 項を参照）および家族統合の尊重（改正 14 を参照）は、ダブリン規則の適用において考慮されるべき主要事項である。また、ダブリン III 規則の改正 16 および 17 も参照のこと。

<sup>47</sup> ダブリン規則の第 9 条および第 10 条

<sup>48</sup> ダブリン規則の第 8 条

<sup>49</sup> ダブリン規則第 4 条、特に第 4 条第 1 項(c)

<sup>50</sup> ダブリン規則第 5 条

<sup>51</sup> 手続き指令第 25 条と合わせてダブリン規則第 6 条第 2 項

<sup>52</sup> ダブリン規則第 6 条第 4 項および第 5 項

<sup>53</sup> ダブリン規則の第 16 条および第 17 条と合わせて改正 17