

## 海外判例評釈

### 庇護希望者を乗せた船舶に対する公海上での阻止・追い返しについて、「間接的ルフルマン」の禁止を含むノン・ルフルマンの適用が認められた事例

Hirsi Jamaa and Others v. Italy 2012年2月12日 欧州人権裁判所 大法廷判決

#### 1. 事実の概要

アフリカからヨーロッパへの海路による非正規移民の増加を受け、イタリアは、密入国に供する疑いのある船舶を対象に、リビアとの間で巡視活動上の協力に関する二国間協定を締結していた（2007年12月19日、2009年2月9日に改正）。本件は、2009年5月6日、ランペドゥーザ島南35海里の公海上、トリポリ港を出発しイタリアを目指していた3隻の船舶が、イタリアの巡視船に阻止され（intercept）、同国の軍艦に移送された後、リビアに追い返された（push-back）事実にかかる。翌日の記者会見で、イタリアの内務大臣は、当該措置は上記協定に基づく、との見解を示した。

被阻止船舶に乗船していた約200名のうち本件申立人となった24名は、それぞれ、ソマリア（11名）とエリトリア（13名）の出身者であった。その申立ておよび（本件審理過程で参照された）IGOまたはNGOの報告によれば、両国の出身者は、リビアで非人道的な取扱いを受けるか、出身国に送還されるおそれがあり、各出身国でも、拷問または虐待を受けるおそれがあった。

リビアに向かう船上では、イタリア当局者が目的地を告げなかったため、申立人はイタリアに向かっているものと思込み、同国の保護を希望する意思を示さなかった。申立てによれば、リビア沿岸に近づいた時点で下船させないようイタリア当局者に懇願したが、結局、トリポリ港にてリビア当局者に引き渡された。なお、申立人のうち14名は、リビア上陸後にUNHCRから難民たる地位を認められ、いわゆる「マンデート難民」となっている。

申立人は、欧州人権裁判所（以下、「裁判所」）に対し、特に、リビアに向けた送還が欧州人権条約第3条とその第4議定書第4条に違反し、かつ同条約第13条に定められた救済もなかったことにつき申立てを行った。

#### 2. 判旨

##### (1) 欧州人権条約第1条——「その管轄内にある」（§ § 64～82）

欧州人権条約の締約国に対しその違反の責任を追及するには、申立人が「その管轄内」にあったことを要する（第1条）が、裁判所はまず、海洋法上、公海を航行する船舶は旗国の排他的管轄下に置かれるという原則に触れ、本件措置が国連海洋法条約第98条（海難救助義務）に基づくとする政府側の主張に対しても、そのことは管轄内であったかどうかに影響を及ぼさないと指摘した。その上で、その出来事が「完全にイタリア軍の船舶上で起こり、その乗組員はすべてイタリア軍当局者から構成された」事実により、「イタリア軍の船舶に乗船してからリビア当局に引き渡されるまでの間」、申立人がイタリアの管轄内であったことを肯定した。

##### (2) 欧州人権条約第3条——拷問等を受けるおそれ（§ § 83～158）

第3条は、「何人も、拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いまたは刑罰を受けてはならない」と定める。裁判所は、同条についての申立てを、a.リビアで受ける取扱いの問題と、b.リビアからさらに出身国に送還され、当地で受ける取扱いの問題とに切り離して検討した。

##### a. リビアで非人道的な取扱いを受けるおそれ（§ § 83～138）

まず、各申立人に関する証拠の漠然性・不十分性により、本申立てを受理不可能とする政府側の主張に対し、裁判所は、これを本案に併合し、第3条の違反を評価するにあたっては、「その個人的事情とともに一般的事情に照らして」送還の帰結を考慮しなければならないとした。

その上で裁判所は、「……海路での移民現象に伴う難しさについては特に認識している」と述べつつ、第3条の「絶対的性格」（absolute character）を確認した。そして、IGO・NGOの報告に言及し、「条約の諸原則に明らかな違反を行うまたは寛恕する実行が、信頼し得る情報元から報告されている場合」、若干の国際人権文書を批准していたり、両国間の条約中でそれらに言及しているのみでは、同国を「安全な受入国」（safe host country）とみなすに十分ではなく、また、それらの報告により、政府は申立人が当該国で非人道的な取扱いを受けるおそれ等を「知っていたか、知っているべきであった」と判示した。申立人が保護を希望する意思を示さなかった事実も、そうした事情に鑑みれば、「第3条の義務履行を免れさせない」とした。

二国間協定に関しては、後に締結された条約が欧州人権条約上の義務を排除しない旨の判例を確認したほか、「人身取引との闘いや海難救助を規律する規則は、それらが『ノン・ルフルマン』原則を含め、国際難民法から生じる義務を果たす義務を国家に負わせている限り……リビアへの申立人の追返しを正当化しない」と結論づけ、第3条の違反を認めた。

##### b. リビアから出身国に送還され、当地で拷問・虐待を受けるおそれ（§ § 139～158）

さらに、裁判所は、「外国人の間接的ルフルマン (refoulement indirect) は締約国の責任をそのまま残すとの原則……を改めて指摘し、その判断基準は、中間国に対し「申立人を出身国に恣意的に送還しないという十分な保証を合理的に期待し得たか」であったとした。

その基準を用いる前提として、各出身国における一定の危険な事態が「裁判所の保持する情報から……一応 (prima facie) 証明された」とした上で、リビアが難民条約の締約国ではなく、マンデート難民を保護せず、それらに代わる制度も備えなかった事実に加え、イタリアは「……十分な保証が不十分であるを知っていたか、知っているべきであった」と結論づけた。こうして、「間接的ルフルマン」を理由としても、第3条の違反が認められた。

### (3) 欧州人権条約の第4議定書第4条——集团的追放の禁止 (§ § 159~186)

第4議定書第4条は、「外国人の集团的追放は、禁止される」と規定する。裁判所は、「外国人の集团的追放」の「集団における各外国人の特定事案を合理的かつ客観的な審査に基づきその後に行われる場合を除き、外国人を集団として国家から離れるよう強制する、権限ある当局によるすべての措置」という定義を確認した上で、「追放」という文言が域外での措置に及ばないとする政府側の主張に対し、1条文の文言、2その起草過程、3現在の文脈から検討した。特に3では、第4条が「禁止されようとした行為が……適用範囲に含まれなくなるおそれがあるため、「『追放』概念は『管轄』概念と同様……『主として領域的』であるが……裁判所が……域外的な管轄権行使を集团的追放と認めることには何ら問題が無」く、海洋の特別の性質はそこが法外の空間たることを正当化しないとして、本件への適用可能性を肯定した。

その上で、裁判所は、各申立人の個人的状況を審査することなく措置が執られたこと、阻止されたすべての人を軍艦に乗船させリビアに上陸させたこと、申立人が同定手続を受けなかったことを政府側が争っておらず、また、軍艦上の当局者が個人にインタビューを行う訓練を受けておらず、通訳や法律助言人による援助もなされなかったことを挙げ、当該「追放」に「集団性」を認め、第4議定書第4条の違反を認定した。

### (4) 欧州人権条約第13条——違反に対する効果的救済 (§ § 187~207)

第13条は、同条約上の権利・自由の被侵害者が「効果的な救済措置」を受ける旨を定める。裁判所は、判例上、上記条約第3条には、独立した厳格な審査と差止め可能性、上記議定書第4条についても差止め可能性が要件とされたとした上で、上記の事実に加え、申立人をイタリアに向かうと信じ込ませ、送還回避のための手続も通知しなかった事実により、当該要件は満たされず、よって第13条の違反が認められるものとした。

上記各条についての認定は、すべて全会一致による。また本判決にはPinto de Albuquerque裁判官による補足意見が付されている。

## 3. 解説

### (1) 意義

本件のような公海上での阻止のほか、外国空港での特定の社会的集団に対する搭乗拒否や、自国領域内での難民申請不可区域の設定等、先進諸国による出入国管理の「域外化」が指摘されている。また、海洋自由 (mare liberum) を原則としてきた公海上で、密入国容疑船舶に対して「適当な措置」を採り得るとする多数国間条約が採択される等、人の移動に対する規制を強化する動きもみられる。そうした中、本判決は、特にノン・ルフルマンの空間的・人的・時間的範囲に関して、次の諸点に意義が認められるものと思われる。

#### a. ノン・ルフルマンの空間的範囲——公海上での措置に及ぶか

本判決以前には、例えば、米国最高裁判所が、公海上でハイチからの避難者を事前審査 (screening) を行うことなく阻止するよう命じた大統領令に関し、(難民条約上の) ノン・ルフルマンの空間的範囲は公海上での措置に及ばず、当該大統領令を制限しない旨判示した (Sale v. Haitian Centers Council (113 S. Ct., 2549, 1993)) にも拘らず、その後、実質的に同じ事案につき米州人権委員会が正反対の判断を示した事案 (The Haitian Center for Human Rights et al. v. U.S. (case no. 10 675, report no. 51/96)) があった。

この論点にかかわり、本判決では、特に申立人がイタリアの船舶に乗船させられた事実により、その時点から、申立人が阻止国の管轄内にあったことが肯定され、第3条違反の審査が可能となった。これは米国最高裁の上記の立場とは正反対である。他方、到来を阻むという目的自体は、対象となる船舶への警告や進路妨害等を通じて、本件のような連れ込みを伴わずとも達成し得るため、公海上での措置に関して、いかなる行為から管轄の下にあったといえるかという問題は、なお残されている。

#### b. ノン・ルフルマンの人的範囲——「間接的ルフルマン」を含むか

本判決は、国内・国際的裁判例において初めて、ダブリン規則の下での送還 (または移送) の文脈を離れ、「間接的ルフルマン」禁止義務の存在とその適用を認めたものである。「間接的ルフルマン」とは、出身国で条約に違反する取扱いを受けるおそれのある個人を、中間国が当該出身国に送還するおそれがあるにも拘らず、当該中間国に送還する行為を指す。出身国に直接送

還する場合と区別して「間接的」と呼ばれ、第一送還国の責任を取り上げる目的で用いられる。

本判決では、当該義務の存在が肯定されたことに加え、その証明の基準が、十分な保証の欠如を「知っていた」(knew) 場合のみならず、客観的事情に鑑みて、「知っているべきであった」(should have known) 場合にも及ぶとされた。この点は、「国際違法行為の遂行における支援または援助」を一般的に規律する国家責任条文第16条が「……知りながらこれを行」う (does so with knowledge) 場合に責任が生じるものと規定するのに比べ、その性質につきより踏み込んで判断を下したものといえよう。

c. ノン・ルフルマンの時間的範囲——いつ義務が生じるか

本件で政府側は、申立人が難民申請を行っていれば自国に連れていったであろうが実際には行っていないとして、申請提起時を義務の始点とみる解釈を主張した。言い換えれば、これは難民に申請提起義務を課す解釈である。これに対し、裁判所は、実際に申請が行われたか否かに拘らず、もっぱら当時の客観的事情に依拠して認定を行った。

前者には、義務の始点が明確であるという利点がある一方、形式上義務を引き受けたにも拘らずそれを回避する国が何らかの形で申請を妨害すれば、そもそも義務の始点が存在しなくなるという欠点がある。他方、後者にはそうした欠点が無いものの、本人の意思表示と全く無関係に保護が与えられるというのは一見不自然である。本判決の解釈は、前者の欠点を回避しながらも、リビアでのUNHCRに対する保護申請や本件訴訟提起等により本人の保護を希望する意思が示されたことを背景として採られたものとみることができる。

(2) 特徴

そのほか、本判決の特徴としては、IGO・NGOによる報告に大きな重要性が認められた点が挙げられる。間接的ルフルマンの禁止を認めた本件裁定は、各申立人が受けるおそれがある危害の個人的事情にはほとんど触れることなく、實際上、これらの報告の存在を基礎としていると言うことができ、一般に難民該当性判断には限られた情報の中で外国の国内事情を評価しなければならない点に難しさがあることに鑑みても、これら報告への大幅な依拠は、M.S.S. v. Belgium and Greece事件 (no.30696/09、2011年1月21日) 判決以降の流れを示すものとして注目される。

加藤雄大 (東北大学大学院法学研究科博士後期課程)