

資 料

## EU 法最新動向研究（2）

EU 法最新動向研究会  
（代表者 中 村 民 雄）

EU 域内での人道的ビザ申請を意図した  
EU 諸国域外公館での短期滞在ビザ申請の可否  
—— Case C-638/16/PPU, X and X v État belge, EU:C:2017:173. ——

木 場 修 司

## EU 域内での人道的ビザ申請を意図した EU 諸国域外公館での短期滞在ビザ申請の可否

—— Case C-638/16 PPU, X and X v État belge,  
ECLI:EU:C:2017:173. ——

木 場 修 司

- I. はじめに
- II. 事案の概要と争点
- III. 先決裁定と理由
- IV. 解説

### I. はじめに

本件では、第3国国民がEU域内で国際的保護を申請するために、第3国に所在するEU構成国在外公館でEUビザ規則（EC規則810/2009号）<sup>(1)</sup>に基づいて、例外的に人道的配慮を理由にして構成国に発給の裁量が与えられている短期滞在ビザの発給を申請できるかどうか、そして構成国は事案の事実関係において発給を義務付けられるかが争いとなった。

本件での第3国民はシリア人である。現在も続くシリア情勢の悪化により、国民の半数近くが国内外で避難民となっており、多数の者が国外へ保護を求めて避難している。近隣国であるトルコやレバノンに多数の避難民が避難しているが、安全を求めてさらにヨーロッパまで向かう者も存在する<sup>(2)</sup>。しかし、EU諸国へ向かい国際的保護を求めようにも、空路以外の経路は危険が多くヨーロッパへの到達は困難を極める。そこで本件の原告のように、各国の在外公館が閉鎖されているシリアから周辺国へ一時的に向かい、そこに所在する在外

(1) Regulation (EC) No 810/2009 [2009] OJ L 243.

(2) 欧州難民危機と称される事態については、遠藤乾『欧州複合危機』（中公新書，2016年）31-56頁参照。

公館で、人道的な理由から例外的に短期滞在ビザの発給を申請するという苦肉の策を講じる者が出てきた。彼らは、それを得てヨーロッパに向かい、EU 諸国で国際的保護を申請しようとするのである。

現行の EU 法は、こうした申請も許容するものであるのか。それが問題となったのが本件である。すなわち、EU 諸国で国際的保護を申請する目的で、短期滞在ビザ申請を第 3 国で行うことは、現行の EU ビザ規則25条が定める例外的発給制度（人道的理由等による有効地域限定の短期滞在ビザ発給制度）の下で認められるのだろうか。

EU には一般的な国境管理の権限はなく、基本条約が付与する範囲の権限しかない。「ビザ及びその他の短期滞在許可に関する共通政策」を実施する権限は付与されており（EU 運営条約77条 2 項 a 号、旧 EC 条約62条 2 項 a 号及び同 b 号 (ii)）、この共通政策を実施する派生法が EU ビザ規則である。一方で、長期ビザ及び滞在許可の権限は付与されているが（EU 運営条約79条 2 項 a 号）、それを行使する派生法は存在せず、EU 法ではなく未だ EU 各国の法が規律する分野となっている。

EU ビザ規則は、「いかなる 6 ヶ月の期間についても 3 ヶ月を超えない構成国領域の通過又は滞在予定に対するビザ発給に関する手続及び条件」を定める（規則 1 条 1 項）。本規則には、人道的配慮から発給されるビザ、いわゆる人道的ビザ（humanitarian visa）の申請手続や発給要件を EU 諸国間で統一する共通規定は存在しない。唯一これに近いものが、「有効地域限定ビザ（visa with limited territorial validity）」を人道的配慮から各構成国が裁量的に発給することを定める例外条項である（規則25条）。

同条項によると、構成国は、国益または国際的な義務に鑑みて人道的理由から、(i) シェンゲン国境規則（EC 規則562/2006号、現 EU 規則2016/399号）の入境要件充足原則を免除する必要があると考える場合、または、(ii) 規則に基づくビザ発給に他の構成国からの異議が存在していてもビザ発給の必要があると考える場合、または、(iii) 緊急性を理由としてビザ発給が必要と考える場合には、どの 6 ヶ月をとっても 3 ヶ月を超えない短期滞在ビザを当該構成国は例外的に発給しなければならない（規則25条 1 項 a 号）<sup>(3)</sup>。

この条文は、「必要があると考える」と構成国の裁量を認める一方、いった

(3) 同項 b 号は、領事が正当な理由と認める場合にビザが発給される旨を規定するが、本件には関係しない。

ん必要と認めたならば「発給しなければならない」と構成国の義務を定めている。条文上の要件が満たされた場合には構成国には発給義務がある、と解釈することも可能であり、その意味が明確にされていなかった<sup>(4)</sup>。本件の先決裁定はこの点を明確にし、本件申請はそもそも EU ビザ規則の適用範囲外であると判断した。

## II. 事案の概要と争点

### 1. 事案の概要

シリア人の原告夫妻とその未成年子（3名）は、同国のアレッポに居住しているが、レバノンのバイルートに向かい、同地所在のベルギー大使館で EU ビザ規則25条1項 a 号に基づいて有効地域限定ビザを申請し、シリアへ戻った（裁定19段）。

原告の主張によると、同人が求めるビザの目的は、ベルギーで庇護申請を行うため、包囲されたアレッポを脱出することを可能とすることにある。原告の一人は、テロリスト集団に拉致され、折檻及び拷問を受け、最終的に、身代金の支払いによって釈放されたという。シリア一般、特にアレッポの治安状況が不安定なこと、そして正教徒であることから、宗教的信仰を理由にして迫害を受ける恐れがあること、を原告は強調する。また、レバノン＝シリア間国境が閉鎖されているから、周辺国で難民認定を受けることは不可能である（裁定20段）。

ベルギー当局は、原告の申請を却下した。理由は、①90日超の滞在目的があること、②（原告の欧州人権条約に基づく主張に対応して）入国を認める義務はないこと、③在外公館は難民申請提起可能な当局でないこと、であった（裁定21段）。

原告の主張は、ベルギーの国際的な義務からして、EU ビザ規則25条1項 a 号の適用要件を満たすから、人道的理由により原告が希望するビザが発給されるべきだということ（裁定23段）。一方でベルギー側は、欧州人権条約及び難民条約上、第3国国民を自国に入国させる義務は存在しないという（裁定24段）。

先決裁定を行うベルギーの国内裁判所によると、欧州人権条約が適用される

---

(4) Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law Vol. I: EU Immigration and Asylum Law*, 4th ed. (Oxford University Press, 2016), pp. 202–203.

には原告がベルギーの管轄権内にある必要があるため、ビザ政策を実施することは管轄権の行使とみなされるかが問題となる(裁定25段)。一方で、EU 基本権憲章は管轄権の行使ではなく EU 法の適用により決定され、そこに領域的な制限はない(裁定26段)。

EU ビザ規則25条は、国際的な義務からして必要不可欠であると考えられる場合、構成国はビザを発給する必要があると定める。EU 基本権憲章に由来するものを含めた国際的な義務の拘束的な性質からして、構成国の裁量が及ばない範囲があるかが問題となった(裁定27段)。

上記の事情から、付託裁判所は原審の手続を停止し、EU 裁判所に先決裁定を付託することを決定したのが本件である。なお、付託裁判所は、本件を緊急先決裁定手続で処理するよう要求し、EU 裁判所はその要求を認めた(裁定29-34段)。また、管轄権の問題が生じたが、EU 裁判所は管轄権を肯定した(裁定35-37段)。

付託質問に限定されず先例により、EU 裁判所こそが必要な EU 法上の論点を抽出するとした(裁定39段)。

## 2. 争点

本件ビザ発給申請は、EU ビザ規則の適用範囲か。

## Ⅲ. 先決裁定と理由

EU 裁判所は、構成国には有効地域限定ビザを発給する義務が EU 法上存在せず、そもそも本件申請は EU 法の適用範囲外であると判断した。EU 裁判所は、この結論に達した理由を次のように説明した。

EU ビザ規則は、EC 条約62条2項 a 号及び b 号(ii)に基づいて3ヶ月を超えない滞在ビザについて、構成国がそれを発給する手続と条件を含めて定めるものである(裁定40段)。

同規則は、どの180日間をとっても最大90日間の構成国領域における通過又は滞在についてのビザ発給の手続と条件を定めることを目的とし(規則1条)、そこにいうビザは「いかなる180日間をとっても最大90日間、構成国領域において通過するか予定した滞在を行うために」又は「構成国の国際空港の国際通過区域を通して通過するために」、「構成国が発行する許可」をいう(規則2条2項 a 号・b 号)(裁定41段)。

ところが本件原告は、在レバノン・ベルギー大使館において、同規則25条を根拠に人道的理由からビザ申請を提起し、ベルギーに到着次第速やかに同国へ庇護申請を行い、その後、90日間に制限されない効力期間の滞在許可を得ようとしていた（裁定42段）。これは同規則1条からして、同規則の適用範囲外である（裁定43段）。

加えて、人道的理由で第3国国民に対して構成国が発給する長期ビザ及び滞在許可に関する条件に関するEUの立法は、EU運営条約79条2項a号に基づいてなしうが、今日まで採択されていない。故に、本件の申請は、専ら各国の国内法の適用範囲内にある（裁定44段）。

よって本件の状況はEU法の規律外にあるから、付託裁判所が言及する基本権憲章の条項（特に4条及び18条）は、本件の状況には適用されない（裁定45段）。

なお、EUビザ規則32条1項b号にいう「申請されたビザの有効期間が満了する前に、構成国領域を退去する意図が申請者にあるという合理的な疑い」が存在するということは、ビザ発給拒否の理由であって、同規則の不適用の理由ではないから、以上の結論に影響しない（裁定46段）。それどころか本件は、そうした疑いが存在するような事案ではなく、むしろ申請の目的が、短期滞在ビザの取得目的ではないという事案である（裁定47段）。

上記結論と異なる結論を取るならば、第3国国民が、任意の構成国を自分で選び、当該国から国際的保護を得る目的で、EUビザ規則を根拠にビザ申請を提起できるに等しくなる。これは、ダブリンⅢ規則（EU規則604/2013号）による制度の全体構造を害することになってしまう（裁定48段）。

また、以上と異なる結論をとるならば、EUビザ規則を根拠に、第3国国民が国際的保護の領域外申請を提起することを構成国は事実上認めざるを得なくなるが、EUビザ規則は国際的保護について構成国諸国の法を調和させる目的で作られたものではない。さらに、EUの立法で国際的保護を扱う、国際的保護付与撤回共通手続指令（EU指令2013/32号）もダブリンⅢ規則も、領域外でなされた国際的保護申請には適用されないものとしている（裁定49段）。

よって、ベルギー当局が本件申請を短期滞在ビザ申請と評価することは誤りである（裁定50段）。

#### IV. 解説

結論からすると、EU 裁判所は、本件のような申請は現行法では認められないとした。EU ビザ規則は、90日以内の短期ビザを発給する手続と条件を定めるもので、90日超の滞在を目的とする本件申請は同規則の適用範囲外であり、人道的理由で第3国国民に対し構成国が発給する長期のビザや滞在許可の条件や手続を定める EU 立法の措置は未だ採択されていないから、本件申請は EU 法の適用範囲外である。本件は EU 各国の国内法が扱うべき問題であるとした。

興味深いのは、本件の法務官が現行法を人道的に解釈し、先決裁定と正反対の結論を導いている点である。法務官意見<sup>(5)</sup>によると、EU ビザ規則を根拠にビザの発給申請を拒否しているから、構成国は EU 法を適用している。本件ビザの発給につき裁量があるとしても、EU 基本権憲章51条1項にいう EU 法の実施にあたる。EU 法の適用範囲内では EU 基本権憲章が適用されるため、基本権保障がなされるべきとした（意見80-88段）。

本件の状況では、人道的理由から有効地域限定ビザの発給申請を受ける構成国は、発給拒否が同憲章4条の禁止する非人道的な待遇に申請者をさらす場合、当該ビザを発給する EU 法上の義務があるとした（意見176段）。構成国は現行法を人道的に解釈し、本件申請は EU ビザ規則の適用範囲内であるとした（意見80-88）。

先決裁定と法務官意見を対比すると、現行法に対するあり得る2つの解釈論が明らかとなる。一方の解釈論は、前者が採用したもので、EU と構成国との権限配分を重視し、権限論に基づいて解釈を行う。他方は、後者が採用したもので、国際的保護を求める者の基本権保障を重視し、人権論に基づいて解釈を行う。

先決裁定の議論は、EU と構成国との権限配分を巡るものである。ビザ政策に関しては、短期滞在については EU 運営条約77条2項a号、長期ビザ及び滞在許可については同79条2項a号にそれぞれ基づいて EU に権限が付与されている。ビザ政策を含む「自由、安全及び正義の領域」の政策分野は EU と構成

---

(5) Opinion of A.G. Mengozzi, Case C-638/16 PPU, X and X v État belge, ECLI:EU:C:2017:93.

国との共有権限に属するから、EU が権限行使していない範囲では構成国が未だ権限行使可能である（同 2 条 2 項）。EU は、短期滞在に関する権限は行使しており EU 法（EU ビザ規則）が存在するが、長期ビザ及び滞在許可については権限未行使であり EU 法は存在せず、各国法の規律に服する。本件申請は、短期滞在を目的としないビザ申請であるから、EU 法ではなく各国法の適用範囲であるとしたのが先決裁定の議論である。

権限に関する議論に終始し、法務官意見のように、EU ビザ規則 25 条 1 項 a 号の「国際的な義務」や「人道的理由」について解釈し、EU 基本権憲章 51 条 1 項にいう「EU 法の実施」との関係で同憲章が適用される範囲について判断は示さない。この点については、EU 裁判所の先決裁定に対して批判的な見解も存在する<sup>(6)</sup>。

しかし現行の EU 法制度を前提にすれば、先決裁定で示された EU 裁判所の判断は妥当であろう。何故ならば、法務官の採用した解釈論は、EU 法が適用されるか否かの判断自体が EU 法に基づく判断であり、EU 法の適用範囲であるという結論となる。そうすると、およそ全ての判断が EU 法の適用範囲となってしまう、EU が権限行使していない範囲は各国法の適用範囲であるという共有権限の前提が無に帰してしまうからである。

さらに、先決裁定の中で EU 裁判所が具体的に指摘するが、本件申請が EU ビザ規則の適用範囲であると判断するならば、現行制度の構造を害することになってしまう。

第 1 に、第 3 国国民に対して、自分が選んだ構成国で国際的保護を得るために、EU ビザ規則を根拠にしてビザ申請の提起を認めることになってしまう。これは、ダブリン III 規則による制度の全体構造を害することになる（裁定 48 段）。国際的保護申請の審査に責任を負う 1 国を決定するダブリン制度では、

(6) Margarite Zoetewij-Turhan and Sarah Progin-Theuerkauf, “CJEU Case C-638/16 PPU, X and X – Dashed hopes for a legal pathway to Europe”, European Law Blog, 10. Mar. 2017, available at <<http://europeanlawblog.eu/2017/03/10/cjeu-case-c-63816-ppu-x-and-x-dashed-hopes-for-a-legal-pathway-to-europe/>>; Caoimhe Sheridan and Amanda Taylor, “Looking like a cat, walking like a cat, sounding like a cat but actually being a dog: What the X and X judgement means for the scope of the EU Charter?”, European Database of Asylum Law, 5. Apr. 2017, at available <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/looking-cat-walking-cat-sounding-cat-actually-being-dog-what-x-and-x-judgment-means-scope-eu>> (all websites last accessed 2 Jul. 2018).



審査責任国は同規則上の基準に従って決定され、申請者が国際的保護を求める国を自分で選ぶことはできないのである。

第2に、構成国が事実上、EU ビザ規則を根拠にして、第3国国民による第3国領域所在の自国代表部への国際的保護申請を認めざるを得なくなる。しかし、国際的保護に関する構成国法の調和は、同規則の目的ではない。EU 運営条約78条に基づく国際的保護申請手続に関する EU の措置は、その対象から構成国の在外公館に対する申請を排除している。

国際的保護付与撤回共通手続指令の適用対象は、構成国の領域（国境を含む）、領海及びトランジットゾーンでの国際的保護申請であり、構成国の在外公館に提起された外交的又は領土的庇護申請に対しては適用されない。同様に、ダブリンⅢ規則により構成国に審査義務が課されるのは、同国領域（国境又はトランジットゾーンを含む）でなされた国際的保護申請である（裁定49段）。いずれの立法も、EU 領域外での国際的保護申請は、対象としていないのである。

解釈論による限界を乗り越えるため、立法論による解決策が存在する。EU ビザ規則25条を改正して人道的理由による有効地域限定ビザ発給の構成国の義務を定めることや、期間の定めがない EU 法上の人道ビザ（humanitarian visa）を創設することが具体的な解決策として存在し得る<sup>(7)</sup>。

現在、欧州委員会が EU ビザ規則の改正を提案し<sup>(8)</sup>、欧州議会及び理事会が検討を行っているが、事実上議論は止まっている状況である。

欧州委員会の改正案に対して欧州議会の側では、市民的自由、司法及び内務常任委員会が、本会議に提出する報告書を取りまとめている。同報告書は、

---

(7) 旧ユーゴ地域での紛争を経て、人道的ビザの議論は2000年代から存在するが、今日まで立法が実現できずにいる。法案提出権を有する欧州委員会からは、断続的に立法に向けた研究が示されている。例えば、Gregor Noll et al., “Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure”, European Commission (2003); Commission Communication, An area of freedom, security and justice serving the citizen, COM (2009) 262 final; Commission Communication, On the work of the Task Force Mediterranean, COM (2013) 869 final; Commission Communication, An open and secure Europe: making it happen, COM (2014) 154 final 等を参照。

(8) Proposal for a Regulation on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), COM (2014) 164 final.

EU ビザ規則の適用範囲を90日超の滞在目的にも拡大し、構成国が人道的理由で有効地域限定ビザを発給する要件として例外要件を削除し、国際的義務として難民条約その他国際条約による国際的保護の確保を明示する。さらに、領域外申請可能な欧州人道ビザ (European humanitarian visa) の創設を提案する<sup>(9)</sup>。

欧州議会側の提案が仮に実現すれば、本件のような領域外で提起された人道的理由により90日超の滞在目的であるビザ申請はEU法の適用範囲内ということになり、EU基本権憲章も適用されることになる<sup>(10)</sup>。

しかし、各国は移民や難民の流入に反発する世論の圧迫を受ける中で、理事会は当面、このような提案を受け入れることは困難であると考えられる。

ビザ政策の分野におけるEU法の定立には通常立法手続が適用され (EU運営条約77条2項・79条2項)、欧州議会と理事会が共同して立法の採択を行う。すると、構成国は理事会を通じてEUの立法手続に参加するため、各国の多数が同意する範囲でしかEU法は採択されない。ビザ政策のような出入国管理に関わる政策分野は、国家の主権と密接に関係する分野であり、各国の政策判断や世論が大きく影響する。理事会における意思決定の慣行として、多数決が規定されていても実際にはコンセンサスで決定が行われており、そうした中での全ての構成国が同意できる合意形成は困難であろう<sup>(11)</sup>。

ビザ政策の分野に関しては、短期滞在ビザを発給する手続と条件のみが共通法化されているに過ぎない。それ以外のビザについては、EUにも権限が付与

(9) Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), A8-0145/2016.

(10) そもそも、EU基本権憲章の適用がEU法の適用に左右されるという根本的な問題もある。構成国の行為に対する憲章の適用は、EU法を実施する場合のみである (憲章51条1項)。判例法によれば、基本権は「EU法の規律する全ての状況で適用可能であり、それ以外の状況には適用されない」 (Case C-617/10, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, para. 19.)。しかし、EU法が適用されるか否かに関するEU裁判所の判断には幅があり、憲章が適用されるか否かが明確でない。この点に関する研究として、Eleanor Spaventa, “The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures”, European Parliament (2016) を参照。

(11) 理事会の意思決定については、中村民雄『EUとは何か—国家ではない未来の形— [第2版]』 (信山社, 2016年) 73-76頁参照。

されているが立法措置は存在せず、未だ各国法が適用される。さらに短期滞在ビザも含めて、発給自体は構成国が行う。このように、解釈論の問題を乗り越える立法論にも限界があるのは事実である。

現在のヨーロッパにとって、国際的保護を求める者の大量流入への対応は、重要な政策課題である。その中でもシリア人の状況は極めて深刻である。欧州庇護支援事務所の「EUにおける難民の状況に関する年次報告書2016」によると、EU+ 諸国（EU 構成国、スイス、ノルウェー、アイスランド及びリヒテンシュタイン）には2016年、約130万件の国際的保護申請がなされ、シリア人による申請はその26%を占める<sup>(12)</sup>。一方で、国連人道問題調整事務所の報告によると、約600万人超の国内避難民がシリア国内に存在しており<sup>(13)</sup>、シリアから逃れられず EU 領域外に留まりながらも国際的保護を必要とする者が多数存在していることがわかる。

EU 領域外で国際的保護を求める第3者に EU 法上の保護が認められるか、ということを EU は予てより問われていたところ、シリア情勢の悪化によって司法の判断が迫られたのが本件である。

EU 法上の人道ビザ発給制度は未だ存在せず、立法も政治過程の中で実現は困難を極めている。一方、人道的理由による有効地域限定ビザ発給制度を人道ビザのように運用することも、本稿で検討したように EU 法の解釈としては問題がある。本件は、解釈論からも立法論からも、EU 領域外で国際的保護を求める第3国国民に EU 法上の保護を認めることが困難であることを明らかにし、厳しい現実を如実に示した事案であるといえよう。

以上

---

(12) Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, European Asylum Support Office (2017), p. 6.

(13) 2018 Humanitarian Needs Overview – Syrian Arab Republic, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017), p. 6.