

資 料

## EU 法最新動向研究（5）

EU 法最新動向研究会  
（代表者 中 村 民 雄）

法の支配を害する構成国の国内立法の EU 法違反審査  
—— Case C-619/18, Commission v. Poland, EU:C:2019:531  
(24 June 2019) ——

中 村 民 雄

## 法の支配を害する構成国の国内立法の EU 法違反審査

——Case C-619/18, Commission v. Poland, EU:C:2019:531  
(24 June 2019)——

中 村 民 雄

### はじめに

本件は、EU 構成国ポーランドの司法制度関連立法が、EU 法上の法の支配（とくに裁判所の独立）の原則を害し EU 基本条約違反であるとして欧州委員会に訴えられ、違反を認められた事案である。EU 機関が EU 法を根拠に構成国の国内司法制度関連法を積極的に規律した初事例として注目される。

### 1. 本件の事実・争点<sup>(1)</sup>

ポーランドでは、2015年5月の大統領選挙と10月の議会選挙で「法と公正（PiS）」党が勝利し、単独で政権を組んだ。しかし憲法改正に必要な2/3議席には届かなかった。そこで法律の制定により統治制度の改革を進めようとした。

まず2015年から16年にかけて憲法法院（判事15名で構成）の改革を行った。2015年5月当選の新大統領は、当時の議会（旧議会）が選出した5名の憲法法院判事の任命を拒んだ。そして10月選挙後の新議会は別の5名の判事を選出

---

(1) ポーランドの情勢については、次に負う。小森田秋夫「ポーランドにおける『法の支配』の危機と欧州連合」日本 EU 学会年報39号44-75頁（2019）；Tomasz Tadeusz Konieczny, “Of institutions, democracy, constitutional self-defence and the rule of law: The judgments of the Polish Constitutional Tribunal in Cases K 34/15, K 35/15 and beyond” (2016) 53 CMLRev. 1753-1792.

し、大統領はこちらの5名を任命しようとした。これについて憲法法院は、旧議会選出の5名中3名は合憲、2名を違憲、また新議会選出5名中3名を違憲、2名を合憲とした（旧議会選出3名（合憲）のポストに重複して選出される結果となった10月新議会選出3名（違憲）が「重複判事」と呼ばれ、当時の憲法法院長官は重複判事を審理に加えなかった）。すると新議会は立法により、憲法法院に全案件を全員法廷で審理するよう義務づけた。憲法法院がこの立法を違憲とすると、今度は2016年7月に新議会は憲法法院での審理に重複判事の参加を義務づける立法をし、これもまた憲法法院が違憲とした。同年12月に憲法法院長官が交代し、新長官は重複判事の審理参加を許し、憲法法院紛争は終息したが、政権寄り判事が多数となった。

次に政権は、2017年12月の諸立法で通常裁判所（民刑事裁判所・行政裁判所）の改革を行った。これは裁判官人事に立法・行政部の政治的影響力を及ぼしやすくした。具体的には、現職判事を含めて判事の定年を引下げ（男女70歳定年を、男子65歳・女子60歳に引下げ。後に男女共に65歳へ引下げに変更）、引下げた定年に達した判事が定年延長を申請するときは（70歳に達するまで3年任期で最大2回の延長申請可能）、大統領が裁量的にこれを許可できると定めた。引下げた定年に達した判事が退職するときは後任を選任する。その後任の選任手続で候補の適否について意見を具申する「全国裁判評議会」の構成員人事の選任方法も立法で変更し、この評議会の人事に立法行政部の政治的影響力が強く及ぶようにした。

以上の一連の改革に対しては、ヨーロッパ諸国民の人権保障等を目的とする欧州評議会（Council of Europe, EUとは別の国際組織）の諮問機関である「ベニス委員会」（正式名：The European Commission for Democracy through Law）が、ポーランドの2016年3月憲法法院改革が裁判所の独立と法の支配を害するとの批判的意見を公表していた<sup>(2)</sup>。

(2) Venice Commission, "Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland" (11-12 March 2016) CDL-AD (2016) 001. 同委員会はその後も一連の改革への批判的意見を公表した。Ditto, "Poland: Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal" (14-15 October 2016) CDL-AD (2016) 026; "Poland: Opinion on the Draft Act Amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act Amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts" (8-9 December 2017) CDL-AD (2017) 031. See also, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe

また EU も 2016 年 1 月以来、欧州委員会がポーランドの憲法法廷改革そして通常裁判所の改革に対して重大な懸念を示し、繰り返し同国へ改善勧告を出していた。前述の経緯で 2017 年 12 月に通常裁判所の改革立法が成立すると、欧州委員会は EU 条約 7 条に定める、EU の共通価値への重大な侵害に対する政治的制裁手続を開始したが、これは 4/5 の特別多数決を要する手続のため膠着した。対してポーランドは 2018 年 3 月に諸改革を正当化する主張書を提出し、つづ 4 月には裁判官の引下げ定年を男女平等に 65 歳に改める立法をした。2018 年 7 月 3 日に定年引下げ法が施行され、現職最高裁判事 72 名中 27 名が退官対象となった。うち 11 名は退職、残る 16 名は定年延長を申請したが、そのうち 12 名のみ全国裁判評議会が定年延長相当との意見を大統領に具申し、大統領はさらにそのうち 5 名のみ定年延長を許可した。

欧州委員会は 2018 年 7 月、運営条約 258 条の手続（構成国が EU 基本条約上の義務に違反していると欧州委員会が考えるとき当該構成国に釈明を求め、それに納得しない場合、EU 裁判所に義務違反の確認を求め提訴するもの）を開始し、9 月に EU 裁判所に同国を提訴し、定年引下げで退職を強いられた現職裁判士の復職の仮処分も求めた<sup>(3)</sup>。10 月、EU 裁判所は、当該復職の仮処分を決定した。するとポーランドは 12 月に最高裁法をさらに改正して、65 歳への定年引下げは当該法施行後の着任判事に限るものとし、7 月に退官させられた当時の現職裁判官を復職させた。こうして新最高裁法による定年引下げは、立法時の現職判事には結局適用されないのと同様の結果となった。

欧州委員会がポーランドに対して提起した義務違反確認訴訟での争点は、四点あった。**第一**に、結局現役判事は旧来の 70 歳定年に戻ったから、本件の訴えの利益は失われたか。**第二**に、訴えの利益が残るとしても、本件の国内立法措置について EU 法にもとづく適法性審査をする管轄権が EU 裁判所にあるか。あるならば、**第三**に、ポーランドが新最高裁法により、定年引下げを現職判事にも適用する点で判事の身分保障の原則に反し、EU 条約 19 条 1 項と EU 基本

---

(Dunja Mijatović) Report Following her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019 CommDH (2019) 17. (欧州評議会人権コミッションも一連の憲法法廷・裁判所改革が裁判所の独立・法の支配を害するとの批判的意見を公表)

(3) このほか同年 8 月、ポーランド最高裁労働・社会保険院から、65 歳定年をすぎた判事 2 名を裁判体に加えることをめぐる EU 法上の先決問題が EU 裁判所に付託された。ポーランド最高裁には、民事院、刑事院、労働・社会保険院、非常監督・公的事件院、懲戒院の専門法廷が設けられている。

権憲章（以下、憲章）47条が構成国に課している司法の独立保障義務に反するか。また**第四に**、ポーランドが同法により、判事の定年延長を大統領の許可に服せしめた点で、裁判所の独立を害し、EU 条約19条1項と憲章47条が構成国に課している司法の独立保障義務に反するか。

## 2. EU 裁判所の判決

### （1）訴えの利益

EU 裁判所は、訴えの利益を肯定した。確立した判例によれば、構成国の EU 基本条約義務違反の存否は、運営条約258条の手續において欧州委員会が対象となる構成国に対して設ける弁明回答期限の終了時を基準日として判断する（それ以後の変化は考慮しない）。本件では、基準日に係争の国内規定が残存していたから訴えの利益はある、という理由である（判決30-31段）。

### （2）EU 法適合性審査の管轄権

次に、本件のような国内司法制度の編成や運用に関する構成国の国内法について EU 法に照らして違法性審査をする管轄権が EU 裁判所にあるかについて、ポーランドは否定論を主張していた。すなわち、①各国司法制度の編成は構成各国の管轄権に属し、EU にその権限は付与されていないから、当該領域の管轄権もない（EU 条約4条1項、5条1・2項、13条2項）。②EU 条約19条1項および憲章47条ならびに EU 法の一般原則としての司法の独立の原則は、EU 法が規律する事実関係にのみ適用されるが、本件はそのような事実関係ではない。③憲章が構成国に適用されるのは、構成国が EU 法を実施する場合のみであるが（憲章51条1項）、本件はそのような事実関係でない。しかも同憲章は EU の権限を拡大しない（この点はイギリス・ポーランドへの憲章の適用に関する第30議定書も確認している）。ゆえに本件に憲章47条は適用されない（37-41段）、と。

EU 裁判所はポーランドの否定論を全面的に退けて、次のように述べた。

たしかに構成国の司法制度の編成は、構成国の管轄事項ではある。しかし、構成国はその管轄権を行使するとき、EU 法上の義務に従わねばならない（52段）。その EU 法上の義務をみるに、EU は EU 条約2条に掲げる共通価値を信奉する諸国からなるがゆえに、各構成国は、法の支配を含む共通価値を共有し、その共通価値を実現する EU 法を尊重することを相互に認め信頼しあうべ

きものとして EU 法上は扱われる (42-43段)。さらに EU 基本条約は、EU 法秩序の自律性と独自性を確保し、EU の法の支配を実現するために、EU の司法制度とくに先決裁定制度を構築し、かつ EU 内の個人に適用される EU 行為に対して当該個人が裁判所で適法性を争う権利をもつとしている (44-46段)。EU 条約 2 条に掲げる共通価値の一つである法の支配は、EU 条約 19 条において具体化されており、そこであらゆる構成国に EU 法の全面的適用を保障する義務を課し、EU 法のもとでの個人の権利の実効的な司法的保護を各国裁判所と EU 裁判所に委ね、構成国には当該分野での実効的な司法審査を確保する法的救済と手続の制度を設ける義務を負わせている (47-48段)。そして、この構成国の義務は「EU 法が扱う分野」全般に適用される (50段)。ゆえに構成国内のあらゆる司法機関は EU 法上の「裁判所または審判所」でもあるから、当該国内司法機関が「EU 法が扱う分野」において EU 法のもとでの個人の権利の実効的な司法的保護を提供するように構成国は確保すべきことになる (54-55段)。本件のポーランド最高裁も EU 法上の「裁判所」として実効的司法的保護を提供するものでなければならない (56段)。

いまポーランド最高裁が実効的司法的保護を提供できるには、その独立を維持することが不可欠である。これは憲章 47 条が司法の独立を実効的救済の権利と結び付けていることから確認できる (57段)。裁判所の独立の要件は、裁判という職務に内在するものであり、実効的司法的保護の権利と公正な裁判への基本権の本質をなす (58-59段)。

なお、イギリス・ポーランドへの憲章の適用に関する第 30 議定書は、EU 条約 19 条 1 項 2 段とは無関係である。また同議定書は、憲章がポーランドに適用されることを否定せず、ポーランドを同憲章の遵守義務から免除するものでもない (N.S., C-411/10 and C-493/10, EU:C:2011:865, paras. 119 and 120) (53 段)。

以上から、ポーランドの国内措置は EU 条約 19 条 1 項 2 段に照らして審査できる (59段)。

### (3) 現職判事の定年引下げ——裁判官の身分保障・司法の独立——

そこで EU 裁判所は実体審査に入り、次のように述べた。

裁判所の独立には二面ある。第一に、裁判所が他の機関に服属せず指示も受けず、裁判官の判断に影響を与えかねない外部からの介入や圧力から裁判官が守られて、完全に自律的に職務を遂行するという独立性に関する外的側面であ

る。第二は、裁判所と裁判官が訴訟当事者と訴訟対象に関する双方当事者の利害から均等な距離を保ち、法の適用以外に何ら利害をもたないという中立性・客観性に関する内的側面である (71-73段)。

裁判機関の構成と任命、任期、構成員の棄権、忌避、罷免の事由などの準則は、こうした独立性と中立性に関して、個人の心にかかる合理的疑いも生ぜしめてはならない (74-75段)。裁判官の身分保障 (裁判官が定年または任期満了まで職位にとどまりうるとするもの) は、絶対的な原則ではないが、例外は、たとえば、裁判官が任務遂行能力を欠き、あるいは重大な義務違反を犯し、それを理由に任務遂行に不適任とみなされるときは、適正手続に従って罷免されうる、というように正当かつ説得的理由を要し、比例原則に服さねばならない (76-77段)。

しかるに本件では、最高裁判事の定年引下げを現職判事にも適用する。これは現職判事の任期の繰上げ終了となり、裁判官の身分保障の原則に反するとの疑念をもたらす (78段)。当該定年引下げ決定は、国内の全労働者の定年を一律化するためであり、また最高裁の長老裁判官間の年齢均衡を向上させるためであるとポーランドは主張する (80段)。たしかに若手のアクセスを促進し年齢均衡のとれた就職構造をつくることは正当な目的とされうる (81段)。しかし、欧州委員会やベニス委員会の指摘するとおり、本件の定年引下げに一定の判事集団を排除する目的があったとの疑いがある (82段)。しかも、定年5歳引下げと大統領の裁量による最長6年の定年延長が組み合わされているから、全労働者の定年を平準化し最高裁の長老判事の年齢均衡を向上させる目的を純粹に追求した改革ではない疑問が残る。大統領の裁量に服せしめる手続は、最高裁の一定群の判事を排除する目的との印象を強める (83-85段)。さらに今回の改革措置は、長官を含め最高裁判事のほぼ三分の一に関わる大規模なもので、最高裁の裁判官構成と任務継続性に大きな影響を与えうる。改革の大規模さも、改革の真の目的が別のところにあるかの疑いをもたせる (86段)。

なお、定年引下げを現職判事にも適用するのは、現職判事と法施行後の新任判事の間の任期格差を回避するためとポーランド政府は主張するが、これは正当ではない。なぜならこの二種類の判事は比較可能ではないからである。現職判事は任期が短縮されるのに対して、法施行後の任命判事はもともと65歳定年で任期は短縮されない (94-95段)。

以上から、最高裁判事の定年引下げ措置を現職判事に適用することは正当ではなく、司法の独立に不可欠の裁判官の身分保障の原則を損ね、EU 条約19条



1 項に違反する (96-97段)。

#### (4) 定年延長の大統領裁量許可——裁判官・裁判所の独立・中立——

定年延長許可を大統領が裁量で行える点も EU 条約19条 1 項に違反すると EU 裁判所は判断した。すなわち、国内裁判所の裁判官の定年延長の可否を決めるのは構成国であるが、延長制度を認める場合も司法の独立の原則を害さないような条件と手続を設けなければならない。ゆえに大統領など国の機関による延長許可決定を規律する実体条件と手続準則が、個人の心に、裁判官の外的要因からの遮断性、目前の諸利益への中立性について合理的な疑いを生じさせないようにしなければならない。指図など直接の影響を排するだけでなく、関係する裁判官の決定に力を及ぼしうる間接的な影響も排さなければならない (109-112段)。

ところが本件の条件と手続は、以上の要件をみたしていない。第一に、定年延長は大統領の裁量による許可制度であり、許可基準は客観的で検証可能な基準ではなく、しかも理由付記も求められておらず、決定を訴訟で争う道も開かれていない。第二に、大統領に延長可否の意見を具申する全国裁判評議会も意見に理由を付記する義務がなく、たとえ付記されても形式的な理由にとどまるのが実態であるから、意見を形成する基準が十分に透明で客観的で検証可能であるとはいえず、大統領に対しても客観的な情報を提供するとはいえない。よって、定年延長を大統領が裁量で許可する制度は、裁判所が外的要因から遮断され、訴訟の利害にも中立であるということについて、個人の心に合理的疑念を生じさせる (113-118段)。

### 3. 解説

#### (1) 意義

本件は、構成国内の裁判所が EU 法上の裁判所としても独立性を維持する必要がある点を論拠に、欧州委員会が構成国の裁判所編成関連法を EU 法違反として訴えて勝訴した事例である。この EU の積極的な各国への介入的規律は、EU 法上の「法の支配」の原則 (EU 条約 2 条) を具体化した EU 条約19条 1 項 2 段 (EU 法の領域における構成国の実効的司法的救済の保障義務) と EU 基本権憲章47条 (実効的救済と公正裁判への基本権) にもとづいておこなわれた。



なお本件以前にも類似の事案があった。ハンガリーは2012年の立法で、裁判官・検察官・公証人の定年を70歳から62歳に引き下げ、現職にも適用し、経過措置を置かなかった。この事案について欧州委員会はハンガリーを運営条約258条訴訟で訴えたが、その際の根拠は、年齢差別を禁じた2000年 EU 指令に求めた。客観的な理由なく同じ裁判官職にある者について、立法施行年に62歳に達していた・達する者だけが他の裁判官と異なり、年齢を理由として自動的に雇用契約を終了される立法が違法な年齢差別の立法であり、指令の誠実な国内実施の条約義務に反するというのである。EU 裁判所もその法律構成により、ハンガリーに対する義務違反を認めた<sup>(4)</sup>。

本件はそれを超えて、より上位の基本法規たる EU 基本条約を用いて構成国の国内立法を規律しようとしている点でより広い介入論拠を開拓するものである。

## (2) 構成国の司法制度の自律的編成権への EU 法の介入の根拠と正当化

EU 条約4条2項は、構成国の政治・憲法の基本構造（地域・地方自治含む）に内在する国民アイデンティティ、構成国の国家としての必須の任務（領土保全、法秩序維持、国家安全保障など）をEUが尊重すると定める。今回問題になった司法制度の編成は人事政策を含め、構成国の国家としての必須の任務であることに争いはなからう。

他方で、構成国の国家としての必須の任務の遂行行為がEU条約2条に掲げる共通価値に反するような場合（たとえば欧州委員会も欧州評議会の諮問機関であるベニス委員会も司法の独立・裁判官の身分保障を害すると認定した、今回のポーランドの裁判官定年引下げ立法等）についても、EU法は各国の正当行為として放任することになるのか。

まず現行条約は、EU条約7条において、EU条約2条の諸価値・原則に対する重大な違反の明白な危険があるときの政治的な対処手続を定める。ただし閣僚理事会は、重大な違反の明白な危険を4/5の特別多数決で認定し（同1項）、重大かつ継続的な違反の認定は、欧州理事会が全会一致で行い（同2項）、それを受けて閣僚理事会が権利停止などしかるべき制裁を特定多数決で決定する（同3項）というように、きわめて重い手続となっている。現に閣僚理事会は、これまでこの手続の発動に一貫して極めて慎重であり、この手続に

(4) Case C-286/12, *Commission v. Hungary*, EC:C:2012:687.

より制裁された例はない。仮に発動されうるとしても、違反認定は欧州理事会の全会一致によるから、違反が疑われる国を支持する構成国が他に 1 か国でもあれば EU 条約 7 条手続は止まる。現に本件のポーランドの事案では、ハンガリーがポーランド側を支援して訴訟参加していた。

そこで欧州委員会は、2014年に「法の支配強化の EU 枠組 (EU Framework to Strengthen the Rule of Law)」<sup>(5)</sup>を提案し、法の支配に対する構造的な脅威がある場合に、EU 条約 7 条手続の前段階の手続を事実上導入した<sup>(6)</sup>。すなわち欧州委員会の評価→勧告→検証の三段階で問題国と対話しつつ事態の改善を図ろうとするものである。しかしこの前段階手続もポーランドには奏功しなかった。それゆえ欧州委員会は運営条約 258 条の義務違反訴訟を提起したのである。

では、現行基本条約の解釈論として、EU の共通価値違反の構成国行為でとくに EU 条約 4 条 2 項により各国の専権事項として保障されているかにみえる領域の行為に、EU 法上規律を及ぼすことができるだろうか。

まず、EU 条約 4 条 2 項そのものであるが、これは EU に各国の国民アイデンティティや国家の必須任務を尊重すべき義務を課す規定である。EU は EU 条約 2 条の共通価値を前提に成り立つ体制であるから、EU 条約 2 条を否定する各国行為を尊重する義務までは負わないと解釈できよう。

次に、EU 条約 7 条の政治的な制裁手続は、EU 条約 2 条の諸価値の擁護のための唯一排他的な手続であるかを考える必要がある。これは否定的に回答できよう。明文上も排他的であるとの文言はない。そもそも政治的手続は共通価値の擁護の一つの手段にすぎない。共通価値の中には、法の支配や人権・基本権の尊重のように、性質としてむしろ司法的保護を要求するものがある。ゆえに EU 条約 7 条を司法的統制手続を排除する趣旨に解することは不合理である。むしろ政治的監視手続だけでなく司法的統制手続も認めることは、共通価値の実効的な擁護となり、EU の目的そのものに合致する。ゆえに EU 条約 7 条があっても、EU 条約 2 条の共通価値の擁護は、司法的手続によってもなされうると解しうる。

では、EU 法として、構成国の国家的必須行為であっても EU 条約 2 条の共通価値を否定ないし害する行為に司法的に介入する根拠規定はあるのか。

(5) COM (2014) 158 final.

(6) 閣僚理事会はこの事前手続を、EU の権限付与原則違反 (構成国の主権侵害) と批判した。Council of the EU, Opinion of the Legal Service 10296/14 (14 May 2014) para. 28.

① EU 条約 2 条自体は、一般的抽象的な原則や価値を列挙しただけで、構成国に対する義務を課す文言も伴わないので、それに直接効果を認めがたく、それゆえ 2 条自体を根拠に介入することは難しい。

② EU 条約に明示的または黙示的に言及する他の条文を根拠に、構成国に EU 条約 2 条の諸価値の遵守義務があると解釈し、それに反する行為を EU 法違反の違法行為と評価して、欧州委員会が運営条約 258 条の訴えを提起することが論理的には考えうる。そして運営条約 258 条訴訟を用いて介入し規律することには、たしかに実効的な強制力がある。なぜなら、運営条約 258 条訴訟は、その訴訟の判決に従わない構成国について運営条約 260 条にもとづく制裁金賦課手続が連動するからである。

この②の視点からみれば、現に本件は、EU 条約 2 条が共通価値として掲げる「法の支配」の一面である裁判所の独立や裁判官の身分保障について、EU 条約 19 条 1 項 2 段と EU 基本権憲章 47 条を組み合わせる介入した事例で、EU 裁判所がそれを容認した事例ということになる。

ただし EU 裁判所の論理はもう少し慎重である。②の論拠（EU 条約 19 条・憲章 47 条・EU 条約 2 条）に加え、EU 条約 267 条（先決裁定制度）も論拠にしている。構成国の裁判所が EU 法上の裁判所・審判所としても機能し EU の司法制度の一環をなすがゆえに、EU 法上の法の支配（とくに裁判所の独立、裁判官の身分保障の原則）を確保する必要性が高い点も、規律的介入を正当化する論拠に挙げている。その点で本件での介入は慎重に論拠を重ねているといえよう。

### （3）残る問題

しかしなお、疑問が残る点や未解決の問題がある。

(i) まず、裁判所の独立・裁判官の身分保障に限定してみても、本件のような介入はどれほど深刻な法の支配侵害に対して行われるのかが明確ではない。本件のように政権による政治的な裁判官人事の余地を立法でつくりだしている事案は、たしかに国内司法制度の独立が構造的に脅かされるといえるので、欧州委員会の「法の支配強化の EU 枠組」手続がターゲットにしたのと同様の、法の支配に対する「構造的な脅威（systemic risk）」が運営条約 258 条の訴訟の対象となっているといえる。だがこれは EU 裁判所の判示からでてくる実体的な介入の閾値ではない。あくまでも欧州委員会の提訴裁量判断の一つの基準である。つまり、どの程度の侵害で介入するのかの基準は本件判決では示されて

いない。

(ii) 次に、本件の EU 裁判所は、本件を含め近時の諸判断で、EU 条約 2 条に掲げる共通価値について、当該共通価値を構成国が共有していることを相互に信頼し、かつ相互に承認す「べき」もの解釈している。このような 2 条のべき論的解釈は、絶対的な規範のように提示されているが、そのような効果をもたせるべきかどうかは慎重な検討を要するだろう。

この共通価値の構成国共有についての信頼と相互承認のあるべき論が最初に定式化されたのは、欧州逮捕令状の執行をめぐる諸事案の先決裁定を通してであった。アランヨシ事件先決裁定<sup>(7)</sup>(2016)によれば、基本権保障に限定された言明であった。

「相互承認原則を基礎として欧州逮捕令状制度は成り立つが、この原則自体は、構成諸国間に、それぞれの国内司法制度が基本権憲章など EU 次元で認められる基本権の同等かつ実効的な保護をする能力があるとの相互信頼にもとづいている(77段)。構成国間の相互信頼原則と相互承認原則は、構成諸国が域内国境なき地域を作り維持することを認めるからには、EU 法においては根本的に重要である。より具体的にいえば、相互信頼原則は、とくに自由・安全・正義の領域については、構成各国が、例外的な状況を除き、他のすべての構成国が EU 法を、とくに EU 法が認める基本権を遵守するものと扱うことを求める(78段)。」

次第にこれが、EU 法の全般的特徴にまで記述的かつ規範的にもちあげられた。その最たる例が、欧州人権条約加盟協定に関する Opinion 2/13 である<sup>(8)</sup>。欧州人権条約加盟協定を EU 条約 6 条 2 項違反とした意見において、EU と EU 法の固有の特徴 (the specific characteristics of the EU and EU law) について述べた部分にそれが現れる。いわく。

EU は独自の法秩序をもつ。それは、EU 設立諸条約により、独自の機関が置かれ、構成諸国が主権的権利をいっそう広範囲にわたり制限する秩序であって、構成国とその国民が服する法秩序である(157段)。EU と EU 法の具体的な特徴としては、権限付与の原則 (EU 条約 4 条 1 項・5 条 1・2 項) と EU 機関の設計 (EU 条約 13-19 条) にみられる EU の憲法構造が挙げられる(165段)。また、EU 法の性質からくる特徴もある。すなわち、EU 法は基本条約という独立の法源から生じること、各構成国法に優位すること、各構成国とその国民に適用される直

(7) Case C-404/15 and C-659/15, *Aranyosi and Căldăraru*, EU:C:2016:198.

(8) Opinion 2/13 (ECHR), EU:C:2014:2454.

接効果のある諸規定があることである (166段)。こうした EU 法の不可欠の特徴から、原則・準則・EU と構成国ならびに構成国同士の相互依存的法的関係といった体系的な連携が生じ、「ヨーロッパの諸人民の絶えず緊密化する連合を創造する過程」となっている (EU 条約 1 条)。(167段)

「この法構造は次の基本的前提のもとづく。すなわち、各構成国が他のすべての構成国と、EU 条約 2 条に述べる EU の基礎となっている共通の諸価値を共有し、かつ共有することを認め合うという前提である。この前提が示唆し正当化するの、当該諸価値が構成国間で認め合われ、また当該諸価値を実施する EU の法が尊重されるとの相互信頼の存在である。」(168段)

この意見以後は、欧州逮捕令状の文脈を離れて、EU 法の全般的な特徴として同一文言で繰り返され、今回のポーランド判決でも再確認されている。

しかし、この命題は、事実の記述ではなく、規範としても絶対的なものではないであろう。すでにアランヨシ事件をはじめ、逮捕状発給国の裁判所での基本権保障に重大な疑問が生じる事案があり、そして規範的に、たとえば非人道的な扱いや品位を汚す扱いを発給構成国の司法当局になされる現実の危険が具体的に明確な証拠で認めうる場合は、執行構成国が引き渡しを終了させようとも述べている。

ポーランド判決と同一の事実関係から生じた、欧州逮捕令状の執行に関するアイルランドの LM 事件先決裁定もそうである<sup>(9)</sup>。ポーランドの裁判所の改革により、独立・中立の裁判を構造的に損なわれていると見える令状発給国ポーランドへの逮捕者の引き渡しを拒めるかという点を問うた。この事案では、EU 裁判所は、二段階テストを提唱し、まず一般的または構造的な司法制度への欠陥が認められるかどうか (その点、すでに欧州委員会が EU 条約 7 条手続のための提案をしている点を考慮できるとした)、そして具体的に当該逮捕者に対する公正裁判を否定するような具体的な明確な事実を認めうるか、後者があるときはじめて、引き渡しを拒否できるとした。(第一段階だけで自動的に引き渡しを拒否できるのは、2002年欧州逮捕令状枠組決定前文10段の趣旨からして EU 条約 7 条での違反認定があるときだけだとした。) かくして規範的にもやはり相互信頼・相互承認が崩れうる場面を認めている。

ゆえに、共通価値の相互信頼・相互承認の命題は、相対的な、事実の検証で覆りうる弱い根拠にすぎない。ゆえにこの点は、本件のような EU 法による国内立法への介入的規律を正当化する論拠としては弱いであろう。

(9) Case C-216/18 PPU, LM, EU:C:2018:586 (25 July 2018).

(iii) 最後に、本件を超えて、前述の②の論法が、その他の共通価値についてどこまで同様に使えるかは残された問題である。たとえば、EU 条約 2 条には民主主義の政治体制が共通価値として挙げられている。それでは民主的に選出された政権であっても、報道機関や国民の表現・言論の自由を統制し、政権に敵対する人々を軟禁するような政権があるようなとき、EU 条約 3 条 1 項 (EU の目的は平和・その諸価値・諸人民の福利の推進)、同 4 条 3 項 (構成国の EU への誠実協力義務)、同 13 条 1 項 (EU 諸機関はその諸価値を推進する) を組み合わせて、EU 条約 2 条の諸価値を構成国が遵守する義務があると解釈し、欧州委員会が運営条約 258 条の訴訟を起こせるか。

本件はこうしたより広い問題への門戸を開けた事案として歴史的には位置づけられることになろう。(2019.11.14)