

講演

ヨーロッパ人権裁判所の新たな挑戦と課題⁽¹⁾

— Nouveaux défis et enjeux pour la Cour européenne des
droits de l'homme —

ジャン＝ポール・コスタ⁽²⁾

建石真公子⁽³⁾ (訳)

I 序

現在を理解し、未来を見通すためには、過去をよく知らなければならない。

ヨーロッパ人権裁判所は、長い歴史を有する裁判所である。同裁判所は、1948年の世界人権宣言採択から2年後の1950年に起草されたヨーロッパ人権条約によって設立された。ヨーロッパ人権条約は、当時としては非常に革新的な内容の条約といえるだろう。

ヨーロッパ人権裁判所は、1959年から実際の運用が始まり、1960年に最初の判決となる Lawless 対アイルランド判決を出している。その後、ヨーロッパ人権裁判所は、現在まで中断することなく53年間継続して裁判を行なっているが、今日までのその歴史は、申立件数の増加および加盟国数の増加と

(1) 本講演は、2013年11月18日に早稲田大学で比較法研究所講演会として開催されたものである。翻訳は、当日のフランス語レジュメを基に、講演で付加された部分も合わせて訳出している。本文中の下線は原文を踏襲した。

(2) Jean-Paul Costa 国際人権研究所所長は、フランスの国务院の判事職ののち、1998年からヨーロッパ人権裁判所の判事に就任した。2007年から2011年までは所長を務めた。人権に関する多数の著作があり、近年の著作としては、*La Cour européenne des droits de l'homme : Des juges pour la liberté*, Daloz, 2013. がある。

(3) 法政大学法学部教授。

いう変化を伴ってきた。

本日の報告は、次のような構成で行なう予定である。

まず、初期のころの裁判所の最初の変化を簡単に想起し、次に、技術的な観点から、裁判所の挑戦と問題点を明らかにする。

最後に、政治的な観点（加盟国との関係、EU との関係）から同様に挑戦と問題点を検証していく。

II 裁判所による草創期の改革

a) ヨーロッパ人権条約起草の頃

ヨーロッパ人権条約の発効には時間を要し、また困難であった。ヨーロッパ人権条約 59 条の定める発効要件である 10 か国の批准が得られるまでに、3 年が必要だったのである。したがって、ヨーロッパ人権条約の発効は 1953 年 9 月 1 日のことである。

ヨーロッパ人権裁判所への個人申立権、および裁判所の強制管轄権は、当初は選択事項だった。これらが変更されるのは、第 11 議定書が発効した 1998 年 11 月 1 日のことである。それまでは、裁判所は、ヨーロッパ人権委員会やヨーロッパ審議会の閣僚委員会と比べ、ほとんど副次的な役割しか演じていなかったといえよう。この二つの機関は、条約に基づいてそれぞれ申立について裁決し、決定を下していた。これに対して裁判所は、固有に申立を受理することはできなかった（裁判所への回付は、ヨーロッパ人権委員会の審査の後、例外的な場合にのみで行なわれた）。

初期の 20 年間、非常に重要な判決*も見られるが、裁判所の判決は非常に限られたものだった。

* *Lawless* 対アイルランド判決、ベルギー言語事件判決、1968 年、*Tyrer* 対イギリス判決、1975 年、*Handyside* 対イギリス判決、1976、*Airey* 対アイルランド判決、1979 年。

しかし、しだいに人権委員会に提起される申立件数が増してきて、それに従い 1980 年代には裁判所の判決数も増加した。1980 年代の終わりごろには、人権委員会の処理の限界が指摘され始め、同様に裁判所についてもその問題が語られ始めた。

歴史的な意味で非常に重要な出来事は、1989年（ベルリンの壁の崩落の年であり、その直後に冷戦の終了をもたらした）以降のヨーロッパ審議会の東欧諸国への拡大である。1989年時点での加盟国は23か国だったが、1998年には39か国、現在（2013年）では47か国を数える。加盟国28か国のEUよりも明らかに多い。こうした拡大が、申立権数の増加という結果を導いたのである。

b) 最初の重要な改革：ヨーロッパ人権条約「第11議定書」

第11議定書は、1980年後半から構想があり、1990年代前半に具体的な準備がなされたものである。同議定書は、1994年に署名が開始され、1998年11月1日に発効した。

条約を改正するための議定書（第11議定書や第14議定書のような）を発効するには、すなわち条約を改正するには、すべての加盟国が批准をすることが必要となる。第11議定書の場合は、国内法上の理由からイタリアの批准が遅れ、結果として署名から発効まで4年半という長い時間を必要とした。

第11議定書は、ヨーロッパ人権条約に重要な変更をもたらした。議定書は、人権委員会を廃止し、また閣僚委員会の准司法的な役割を廃止した。この結果、人権裁判所は唯一の裁判所で、通年開廷の裁判所となった。そのため、裁判所に関していくつかの改革が行われた。

まず、新たに人権裁判所の裁判官の定年を70歳と定め、また裁判所の機構改革として、3人の裁判官による委員会、7人の裁判官による法廷、17人の裁判官による大法廷が設立された。そして、大法廷への提訴の方法が2種類となった。一つは7人の小法廷から、判決の前に裁判官が上訴する方法、もう一つは、小法廷の判決後に、申立人あるいは被告国の要請による大法廷への上訴が認められた場合である。

c) 2回目の改革：第14議定書

第11議定書の発効にもかかわらず、その後も申立数の増加は継続した。
なぜだろうか？

それは、個人申立が、しだいにヨーロッパ諸国のすべての人の権利となっていったからである。締約国数が増加するに従い、いくつかの人口の過密な国では多くの申立が提起され、また、多くの加盟国に、とりわけ弁護士や裁判官にヨーロッパ人権条約に関する知識が浸透したことから、反復申立の増加を見る

こととなった。

反復申立とは、異なる申立人からの申立ではあるが、同一の問題を提起し、しばしば非常に数の多い申立のことである。

1998 年に実現した人権委員会と人権裁判所との融合は、したがって、期待されたようなすべての結果をもたらしたわけではなかった。しかしながら、改革は必要だった。システムは機能不全に陥っており、ほとんど実効性がなく、さらに、一方で人権委員会委員やその事務局、他方で人権裁判所の裁判官や書記官という二つの機関の間に、ある種の競争意識が生まれていたのである。

d) 3 回目の改革の必要性－「改革の改革」がすぐにも必要だった。

「改革の改革」という新しい計画はどこからきたのか。「改革の改革」という言葉は、ヨーロッパ人権裁判所の Wildhaber 元裁判官（1998 年末～2007 年の在任期間、私の前のヨーロッパ人権裁判所所長）の演説の中で用いられた言葉である。

最初のパイロット判決（Broniski 対ポーランド，2004 年）によって、被告国の司法秩序における制度上や構造上の問題から生み出される反復的申立に関して、条約違反を非難するとともに、閣僚委員会の統制のもとで問題解決のための施策を命じることのできることが確認された。また、この施策をとるのに必要な期間、内容的に類似する他の申立は「凍結」され、裁判所はその種の申立を審査しない。この方式は、うまく機能し、また多くの事件でも機能しているが、しかしすべてが解決されたというわけではない。

次に、2000 年以降、第 14 議定書が準備され、2004 年に署名が開始された。しかし、発効に至ったのは 2010 年 6 月である。

なぜ遅れたのか。それは、3 年間、ロシアによってブロックされたからである。

なぜか。公式な理由は、法的な問題が存在したこととされるが、実際の理由は、おそらく数多くのロシアに対する条約違反判決であり、特にチェチェン問題に関する条約違反判決に対するロシアのいらだちによるものであろう。

どのようにして、この問題を乗り越えたか。それは、私自身が所長の時期に、

2009年のマドリッド閣僚会議において、第14議定書（暫定的、選択的）bisを採択し、さらに2010年2月にインターラーケン首脳会議の開催を実施したことに負うところが大きいと考えている。

最終的に、ロシアはインターラーケン会議の開始日の開始直前に批准し、それにより第14議定書は2010年6月1日に発効した。

第14議定書による主要な改革は、次のとおりである。

まず、単独裁判官法廷を創設し、同法廷で受理要件を明らかに備えていない申立を審査し、それを却下することである。

次に、3人委員会の新しい権限として（3人法廷は、以前は申立の却下の権限しか有していなかった）、反復的申立の本案審査が可能となり、これまでの判例の適用で可能な範囲で、被告国に対する条約違反判決を下すことが可能となった。

裁判官の任期の改正がなされ、任期9年、再任不可となった。これまでは、1950年以来、任期6年で再任可であった。

その他、EUのヨーロッパ人権条約への加盟も、この議定書によって定められている。

この改革の後、「インターラーケン会議プロセス」の延長として、新たにイブミール会議（2011年4月）、そしてブライトン（Brighton）会議（2012年4月）が開催された。

Ⅲ 新たな挑戦と課題－技術的な側面

a) 審査待ちの申立件数

この点が、技術的な改革の主要な課題である。すなわち、2011年秋には161,000件の審査待ちの申立があり、さらに毎年50,000～60,000件の新たな申立がなされている。現在は少し減少し、111,000件の審査待ちの申立、及び50,000件の新しい申立となっている。減少したとはいえ、なお非常に多い件数である。

現在、これまでの裁判所の歴史で初めて、1年間で審査済みの申立件数が新たな申立件数を超えることになった。こうした変化は、第14議定書の単独裁判官法廷の効果といえるだろう。

b) しかし、この歴史的変化（の完遂）にはまだまだ時間を要するだろう。

件数の減少は劇的だが、ただこの2～3年で、訴訟数の3分の1が減少したに過ぎず、「合理的」な状況になるのはさらに5～6年かかると思われる。

このことは、裁判官の数が増加しないことから説明することができる（加盟国から1人ずつで47人。この点も修正が必要だろうか？）。同様に、書記の数も増えていない（650～700人であり、ほかに加盟国からの短期的な職員が10数人である）。

そのほかの課題としては、不受理、あるいは根拠のない申立の割合が非常に高いことである（95%）。これは、主として、国内救済原則の解釈の誤りによるものであり、6か月の申立期間の超過、また申立の多くがヨーロッパ人権条約の管轄権外の問題を主張しているのである。

c) 挑戦は次のとおりである。

受理可能であり本案審査が必要な申立に関して、合理的な期間内で裁判を行うにはどのようにしたらよいか。

これについては、まず、47か国の加盟国のうち、5か国（ロシア、イタリア、ウクライナ、トルコ、セルビア）によって審査待ち件数の55%が占められていることを指摘する必要がある。こうした不平等は、いくつかの国において、自国に固有の問題、つまりそのために多くの申立がこれらの国に対する提訴をもたらしているような問題を解決することが強く要請されていることを示している。このような場合に、補完性という原則が必要となる。補完性原則とは、裁判所の役割を定める条約19条に基づくもので、ヨーロッパ人権裁判所は「ヨーロッパ的統制」を行うものであるが、しかし、ヨーロッパ人権条約違反を改善しなければならないのは国であり、とりわけ国内裁判所の役割であるという原則である。

確かに、人権裁判所における手続きによって条約違反を改善することは可能である。例えば、裁判所規則39条による暫定的措置の決定などがあり、Mamatkulov 対トルコ判決(2003年)などにみられる手法である。またパイロット判決もこの目的で採用されている。

しかし、これで十分とは言えないだろう。より厳格な方法として、まったく勝訴に至る可能性のない申立を排除すべきだろうか。アメリカやカナダの最高裁のような国内裁判所にならって、年間10数件の判決を下すような国に学

ぶべきか。つまり、それらの国は、審査すべきものと審査しないものとの取捨選択しているのである。

このための戦略は、国内レベルで人権がより尊重されるようにすることであり、そのことが結果として裁判所の状況を改善することになるのである。

d) ブライトン (Brighton) 宣言以降の新しい改革

ブライトン宣言によって決定された将来の議定書は、すでに署名が開始されているが、未発効である。

第 15 議定書は、条約を改正する議定書であり、すべての加盟国の批准が発効の要件となっている。

この議定書は、条約前文に補完性原則、および評価（裁量）の余地（la marge d'appréciation）を挿入するとともに、裁判官の年齢制限を現行 70 歳から 74 歳に変更する。また、第 14 議定書によって導入された不受理要件（相当な不利益を蒙っていない）を拡大し、「国内裁判所により正当に審理されなかったいかなる事件も、この理由により却下されてはならない」を削除し、さらに、小法廷から大法廷への回付に対して当事者が反対する可能性を削除している。また、申立の可能な期間を、国内救済原則終了後 6 か月という現行規定を 4 か月に減少させた。

第 16 議定書は、まったく新しいメカニズムの導入として加盟国の最高裁判所から人権裁判所に対して諮問的意見を求める制度を創設する議定書である。これにより、少なくとも第 16 議定書を批准した国では、条約の解釈について人権裁判所に諮問することができるようになる。この諮問的意見は拘束力を持たないが、国内裁判所からの諮問が寄せられるだろうことは予測できる。

これらの議定書の成功あるいは失敗を予測することは難しい。しかし、こうした変革は、ヨーロッパ人権裁判所がより実効的に迅速に裁判を行うための改革のプロセスを継続することが加盟国の意志であることを示している。

IV 新しい課題と挑戦、そして政治的側面において ヨーロッパ人権裁判所に提起された問題

a) ヨーロッパ（そして世界中で）は人権の危機に直面しているのか？

様々な理由によりこれを否定することは難しい。それはなぜだろうか。いくつかの要因が考えられる。

安全でない（危険な）状況による影響：2001 年 9 月のテロリズム以来，組織犯罪，人身売買，臓器売買，麻薬売買などの状況が出現している。

安全の必要性が，世論や政府において，1948 年世界人権宣言以来の国内的および国際的な人権保障による自由の必要性にとって代わっている。

武力衝突の影響：例えば，クルド紛争，チェチェン紛争，グルジアとロシア間の紛争などである。このうち，グルジア対ロシア事件については，ヨーロッパ人権裁判所において 2 件の審査待ち申立が存在している。

さらに，潜在的な紛争や不安定な状況も指摘できる。例えば，アルメニアとアゼルバイジャンにおける Nagorno-Karabakh の問題，モルドバとロシアの問題（Ilascu 対モルドバ・ロシア事件），1974 年以來の北部諸島におけるトルコ占領によるキプロスの地位問題（Loisidou 対トルコ事件，1976 年，キプロス対トルコ事件，2001 年），2008 年の南オセチアにおけるロシアとグルジアの対立等である。

経済危機の影響：これは，財政，金融政策，社会的な問題である。これにより経済的および社会的権利の保護が低調になるだけでなく，自由権や政治的権利もより優先的な課題ではないと判断されてきている。

b) 加盟国との関係がより困難に

安全が脅かされている状況や経済危機により，正義や人権の人气が凋落している。

こうした状況により，ナショナリズムあるいは主権主義が台頭し，そのため国際的な裁判所の支持者が減少しているといえる。また，人権保護は，国が，また国内裁判所が担う（フランスの場合は，憲法院と「QPC」）という意味が強まっている。

人権裁判所と国内裁判所との間の，判例に関する対立が頻発している。そのために，「裁判官の対話」，「司法的外交」が必要となる。対立の例としては，Von Hannover 対ドイツ判決（2004 年），Markin 対ロシア判決（2012），Al Khawaja et Tahery 対イギリス判決（2011 年）などがある。

人権裁判所に提起されている裁判所自身の存続，および実効性の維持という問題も解決が求められている。

いくつかの国の条約からの離脱の危険性（米州人権裁判所におけるベネズエラのように）を前にして，人権裁判所が「ヨーロッパ的統制」に関して過度に自己制約する危険性も指摘しておかなければならない。

c) EU との関係

ヨーロッパ審議会と EU という二つの機関における、ヨーロッパ人権裁判所と EU 司法裁判所の関係は友好的に保たれている。

EU 機関の行為について、ヨーロッパ人権裁判所は審査する権限を有しない。これは、M. and Co 対西ドイツ判決（1990 年 1 月 9 日）によって明確にされたものである。

これに対して、加盟国の行為に関するヨーロッパ人権裁判所の権限については、その行為が EU 法の影響によるものであっても、それをヨーロッパ人権裁判所の権限外と判断するためには、ヨーロッパ人権条約と同等の人権保護を EU 法が行っていることが要請されると解釈されている（Bosphorus 対アイルランド判決、2005 年）。すなわち、同等の保護基準である。

重要な一步として、リスボン条約（2009 年 12 月 1 日発効）、および EU のヨーロッパ人権条約への加盟の決定があげられる。リスボン条約発効により、基本権憲章にも法的拘束力が付与された（基本権憲章は 2000 年に宣言）。この憲章は、原則として EU 内部で適用される。

現在、EU のヨーロッパ人権条約への加盟のための条約草案の交渉が進んでいる（加盟条約草案は採択）。

加盟に関する将来の展望：今後、EU 司法裁判所が意見を公表し、28 加盟国が加盟条約を批准することが必要となる。

V 結論：ヨーロッパ人権裁判所の将来

ヨーロッパ人権裁判所は、輝かしい過去を持ち、現在も権威ある地位を保っている。ヨーロッパ人権裁判所は、ヨーロッパの司法システムに深い影響を与え、またヨーロッパ以外の地域に対してもそうである。このことは、私自身、しばしば確認していることである。

加盟国は、人権裁判所を状況に適応させ、また改善するためにヨーロッパ人権条約を改正してきた。しかし、決して条約から離脱したことはない。

とはいえその将来は、人権保護と同様に、またヨーロッパ建設と同様に、不確実である。

これは単に乗り越えるべき一つの曲面なのか、それとも今後も継続する深刻な障壁なのだろうか。

いずれにしても、私はどちらかというと楽観的に考えているのであるが。