

EU法における「法の支配」をめぐる争い

渡 辺 豊

目 次

- I はじめに
- II EUにおける法の支配をめぐる争い
- III EU司法裁判所の事例における法の支配の位置づけ
- IV おわりに

I はじめに

民主主義の存在意義に疑義を呈する議論が散見されるようになった。新型コロナウイルスの感染対策では、権威主義的体制の方が民主主義的体制よりも効果的であることが喧伝されることがあったことは記憶に新しい¹。また、民主主義が後退し権威主義体制に転化する現象やそれを表す言葉としての「非リベラル民主主義」(Illiberal Democracy)にも注目が集まっている²。

-
- 1 小松志朗「国際政治の観点から考える感染症対策」公共政策研究第20号（2020年）98頁。託摩佳代『人類と病：国際政治から見る感染症と健康格差』（中公新書、2020年）。
 - 2 Illiberal Democracyは良く知られているように、ハンガリーのオルバン首相により用いられている言葉である。Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tușnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014, *The Budapest Beacon*, July 29,

このような特徴は様々な要因が見られるが、本稿が特に取り上げる旧東側諸国においてもポピュリズムの勃興など同様の現象が見られる³。例えばシリア難民の大量流入にはじまる難民危機に際して、複数のEU加盟国はEUの定める難民受入の割当てに反対し、難民の受入れを拒否した⁴。本稿で取り上げるポーランドとハンガリーは、EUの決定に反して難民を受け入れていない⁵。本稿で主として取り上げるポーランド及びハンガリーでは、その後も政権による司法への攻撃が行われ、司法の独立がほぼ全面的に否定される事態となっている。本稿が取り上げるのは、このような事態に対して法的にどのような対応が取られているのか、そしてその分析を通じて法の支配がどのように理解されているのかである。

このような点は、ヨーロッパにおいて法的議論として提起されている。

2014, <<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>> (last visited on 14 November 2023).

民主主義の権威主義体制への転化については、ごく一例の紹介にとどまるが、エリカ・フランツ（上谷直克・今井宏平・中井遼訳）『権威主義 独裁政治の歴史と変貌』（白水社、2021年）、イワン・クラステフ、ステイヴン・ホームズ（立石洋子訳）『模倣の罠——自由主義の没落』（中央公論新社、2021年）、ラリー・ダイヤモンド（市原麻衣子監訳）『侵食される民主主義（上・下）』（勁草書房、2022年）、東島雅昌『民主主義を装う権威主義 世界化する選挙独裁とその論理』（千倉書房、2023年）などがある。

- 3 千石学『中東欧の政治』（東京大学出版会、2021年）。松里公孝『ポスト社会主義の政治』（ちくま新書、2021年）。
- 4 ハンガリーにつき、例えば遠藤乾『欧州複合危機』（中公新書、2016年）41-42頁。
- 5 須網隆夫「危機の中のEU法」日本EU法学会年報第38号（2019年）70頁。同論文によると、両国に対する義務違反手続やハンガリー・スロヴァキアによる難民の再定住（relocation）を行う理事会決定（Decision 2015/1601 - Provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece）に対する無効訴訟が提起されている。その後も、ハンガリー・ポーランド・チェコの3カ国は難民の受け入れを拒否し続けた（同、71頁）。

後に見るように、EU司法裁判所では様々な経路によって加盟国における法の支配を否定しようとする動きを止めようとする事例が見られる。また、これらの事例における当事者がヨーロッパ人権条約に基づき直接に訴訟を提起する動きも見られる。本稿は、これらの事例を検討することによってそのような動きが法的にどのように理解され、どのような解決を志向しているのかを検討し、法の支配及び司法の独立を否定する動きとしての法と政治の関係からこの点を明らかにしたい。

II EUにおける法の支配をめぐる争い

本稿では、EU（欧州連合）におけるポーランド、ハンガリー、ルーマニアなどの法の支配に対する政治的圧力に関連したEU司法裁判所の事例を主として取り上げる。まず、前提となる事実関係を整理した上で、EU司法裁判所において当該問題がどのように取り扱われているかを紹介する。

なお、EU（前身であるEC〔欧州共同体〕も含む）では以前からEU法・EU司法裁判所と国内裁判所の権限をめぐる争いが見られている。これらの動きは「裁判官対話（judicial dialogue, dialogue des juges）⁶」や「立憲的多元主義（constitutional pluralism）⁷」の一側面として理解されることが多かった。また、EU法においては判例によりEU法の直接適用・優位性などが確立しており、そのような判例の発展により国内法とEU法の関係は概ね良好に機能してきた。しかしながら、本稿において取り上げる事例はいずれもEU法そのものを否定したり、EU法との関係における自国

6 伊藤洋一編著『裁判官対話：国際化する司法の協働と攻防』（日本評論社、2023年）。

7 須網隆夫「ヨーロッパにおける憲法多元主義」法律時報85巻11号（2013年）43頁。

の憲法ないし法律の優位性を主張したりすることでEU法やそれに従う国内裁判所を無視ないし否定しようとしている点にこれまでとは異なる様相が見られることにも留意が必要である。

1 ポーランド・ハンガリーにおける法の支配を揺るがす動き

ポーランドではPiS（法と正義）が政権に就いた2015年以降、司法に対する攻撃が継続的に行われている。ポーランドでは、後に述べるハンガリーとは異なり憲法改正に必要な3分の2に与党の議席数が及んでおらず、そのため法律の制定により統治制度の「改革」を進めようとしているものの、憲法裁判所や最高裁判所などの司法府との対立が見られている。そのため、司法に対する攻撃が継続的に行われている。具体的なものとしては、以下の事例が挙げられる⁸。

1) 憲法法廷（憲法裁判所）をめぐる動き

第一に、憲法法廷に対する政権による攻撃である。2015年の政権発足前に旧議会が選出した5名の憲法法廷裁判官について、2015年8月に新たに就任したドゥダ大統領はその任命を拒否した⁹。その後、大統領は政権発

8 ポーランドの情勢については、以下の文献を参照した。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（2019年）44頁。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」比較法学54巻1号（2020年）276頁。須網「前掲論文（注5）」74頁以下。須網隆夫「ポーランドにおける司法の独立とEU法」比較法学55巻2号（2021年）40頁。山岡規雄「ポーランドの憲法法廷」レファレンス853号（2022年）105頁。

9 当時の議会では、2015年10月に選挙が行われることになっており、当時の与党が敗れることが予想されていた。そのため、当初選出対象だった3名の裁判官に加えて、議会の任期終了後に任期満了を迎える2名の憲法法廷裁判官の選出も可能にする法律改正を行った上で、新たに対象となった2名を

足後に新たに組織された議会が指名した憲法法院裁判官の任命に同意した。憲法法院は、旧議会による5名の任命についてそのうち3名を合憲、2名を違憲と判断した。また、新議会による5名の任命について、そのうち3名を違憲、2名を合憲と判断した¹⁰。そのため、旧議会と新議会により任命された裁判官の重複が生じた。憲法法院は重複判事を裁判所の審理に加えていなかったが、議会の立法により全員法院での審理が義務づけられ、かつ重複判事の審理参加が義務づけられた。これらの立法措置は後に憲法法院において違憲と判断されている。2015年12月に憲法法院長官の交代により、重複判事の参加が認められることにより事態は沈静化した。その後は政権寄りの判事が多数を占めたことから、議会・行政に対するチェック機能が失われたと言われている¹¹。その他、憲法法院の判決を官報に公示することの拒否¹²、政権による判決の不遵守、憲法法院の決定における手続の厳格化（付託順の審理、定足数の増加、議決要件の厳格化）などが行われた。

2) 通常裁判所をめぐる動き

2017年12月の立法により、通常裁判所に対する「改革」が次の3点に關して行われた。第一に、裁判官の定年年齢の一律引き下げである。従前

含む5名の裁判官の選出を行っていた。小森田「前掲論文（注8）」47頁、山岡「前掲論文（注8）」128-129頁。

10 旧議会の指名が合憲とされ、新議会の指名が違憲とされた3名の裁判官は同一人物であり「重複判事」と呼ばれている。

11 以上の点については、中村「前掲論文（注8）」276-277頁によった。

12 憲法法院に関する違憲判断について、政権側は憲法法院の判決を1年以上にわたり公告しなかった。EUにおけるEU条約第7条に定める諸価値の十分な違反に対する手続や、条約違反手続などを受けて2018年になりようやく公告された。しかし、その内容は判決としてではなく、「裁定」との名称で公開され、憲法法院法に違反して下され既に失効した法律に関する裁定であるとの注釈が付されていた。山岡「前掲論文（注8）」130頁。

は男女70歳の定年年齢を、男性65歳・女性60歳に引き下げた（後に男女とも65歳に修正）。改正法では、任期の延長を申請し大統領が許可することを条件に定年の延長が認められている（3年任期で2回の延長が可能）。定年年齢引き下げにより、最高裁判所判事72名のうち27名が退職となった¹³。27名のうち11名はそのまま退官し、16名が定年延長の申請を行った。16名のうち、12名のみが延長相当と認められたものの、実際に定年延長が大統領により許可されたのは5名のみであった¹⁴。以上の動きは、一部の裁判官を強制的に退職させた上で、政権の意向に従う裁判官のみを再任させるものだと指摘されている。なお、この定年年齢の引き下げについては、後に見るとおりEU司法裁判所においてEU法違反が認められており、2018年12月の立法により施行後に新たに着任する裁判官に適用対象が限定されることとなったことにより、裁判官の復職が認められている。

第二に、裁判官の任免に関する大統領の諮問機関である全国裁判官評議会の構成及び人選方法が変更された。具体的には、裁判官が相互に選出される委員について、裁判官による選出（全裁判官総会による選出）から議会下院による選出に改められた¹⁵。これにより、構成員における裁判官の比率は相当に低下し、政治による圧力を受けることとなった¹⁶。全国裁判官評議会は裁判所所長・所長代行の解任権限を有するが、法律施行後6ヶ月の間は司法大臣は裁判官集団の意見を問うことなく、かつ理由を付すこともなく所長・所長代を任意に解任し任命する権限が与えられた¹⁷。司

13 須網「前掲論文（注8）」50頁。小森田「前掲論文（注8）」52-53頁。

14 以上の点については、中村「前掲論文（注8）」277-278頁によった。

15 この変更についても、後に見るようにEU裁判所で問題になっているが、ポーランド憲法法院はこの変更について2019年3月の判決で合憲との判断を行っている。

16 小森田「前掲論文（注8）」52頁。これにより、政治部門が圧倒的に優位を占めるようになった。

17 小森田「前掲論文（注8）」51-52頁。これにより、約730名の所長・所長代行のうち130名以上が解任された。また、これにより司法大臣に忠実とみ

法大臣の権限拡大と併せて、裁判所に対する政治の介入が明確に見られるようになった。

第三に、最高裁判所法の改正により、これまで裁判官の懲戒などを扱う法廷であった「労働法・社会法廷」に代わって「懲戒法廷(Disciplinary Chamber)」が設置され、これまで前者に係属していた裁判官の任免に関する事件はすべて打ち切りとなった¹⁸。この措置についても、後に見るようにEU司法裁判所において争われ、EU法違反の判決が下されている。後述するように、欧州委員会は懲戒法廷の活動を中止するように求めEU司法裁判所において仮保全措置を申請している。しかし、ポーランド政府はそのような要請を拒み続けている。懲戒法廷は最高裁判所裁判官の懲戒も扱い、かつ審理には参審員(後述)が加わることになっている。また、懲戒の対象も裁判所改革に対する反対のみならず、判決内容そのものを含む裁判としての通常の職務行使が懲戒の対象となりうることが問題視されている¹⁹。

最高裁判所に関する問題点としてもう一つ挙げられるのが、新設の「非常事態統制・公共事項法廷(Extraordinary Review and Public Affairs Chamber)」である。同法廷は裁判官・裁判所の独立性に関する審査を専属的管轄としている。改正法は、他の法廷が法廷・裁判所の正当性に異議を唱えることを禁止し、そのような行為を行う裁判官を懲戒の対象とした。それにより、EU司法裁判所への先決裁定手続も事実上封じられEU司法裁判所の判例に従い、国内法に反する決定を行おうとする裁判官は、懲戒法廷による懲戒手続を覚悟しなければならなくなった²⁰。さらに、同法廷は裁判所の判決について一般市民の中から選出された参審員が審理

られる裁判所幹部群が形成された。

18 須網「前掲論文(注8)」41-42頁。

19 同上。

20 須網隆夫「ポーランドにおける『法の支配危機』」須網隆夫、中川淳司、古谷修一編『国際経済法の現代的展開』(信山社、2023年)88-89頁。

に加わり、「社会的公正」という事実上無限定な基準で判断することが問題視されている²¹。

ポーランド政府はその後も改正法により裁判官の政治活動を禁止し、裁判所が他の裁判所の権限に異議を唱えることを禁止し、そのような行為を行った場合には懲戒の対象となると定め、かつ大統領による裁判官の任命行為についての司法審査を否定した²²。このような動きに対し、最高裁判所は2020年の従来の法廷による決議でこれを否定しているが、憲法法廷は最高裁判所の決議を違憲と判断している²³。

このように、政権側と裁判所における対立が随所に見られる。しかしながら、全般的に見ればポーランドの司法はその独立性をほぼ否定され、政権側のコントロールが大きくなっている事態に至っていると言える。

3) ハンガリーにおける動き

ハンガリーにおいても、ポーランドと同様に司法に対する攻撃が見られている²⁴。ハンガリーでは、2010年に政権に返り咲いたオルバン首相を中心とする与党（フィデス＝ハンガリー市民同盟 [Fidesz]）が議会の3分の2以上を占めており、首相の意向を強く受けた憲法改正が数度にわたり進められてきた。具体的な例としては、LGBTQ（性的マイノリティ）の保護に明確に反対することを目的とした、キリスト教の価値観に基づく伝

21 小森田「前掲論文（注8）」53頁。

22 後に見るように、最高裁判所の判事の任命に際して全国裁判官評議会の決定の審査権限を有する裁判所を変更したり、評議会の決定を争う場合でも救済が十分ではないなどの問題点が指摘されている。須網「前掲論文（注8）」90頁。

23 須網「前掲論文（注8）」57-58頁。

24 ハンガリー情勢については、以下の文献を参照した。山岡規雄「ハンガリー基本法の改正 ―第9次及び第10次改正（特に緊急事態条項）を中心に―」外国の立法294号（2022年12月）133頁、山本直『オルバンのハンガリー ―ヨーロッパ価値共同体との相剋』（法律文化社、2023年）。

統的な男女のカップルによる家族という価値観の保護の規定や、ロマに対する差別的な取扱いとしてのホームレスの公共スペースへの滞在の禁止を盛り込んだことが挙げられる²⁵。また、メディア評議会の新設は、国内メディアの独立性を弱め、表現の自由や言論の自由を侵害しているとヴェニス委員会からも非難を受けている²⁶。

本稿との関連では、4点を指摘できる。第一に、憲法裁判所の違憲審査権限が制限されたことにより、その地位が低下している。また、司法行政の長である全国裁判所庁長官が裁判官より選出されている。他方で他国では裁判官による互選ないし裁判官の自治組織を裁判官の任命等において関与させる例が見られるが、ハンガリー憲法は大統領の提案に基づき国会によって選出されることとなっており²⁷、司法の独立にも疑義が見られる。第二に、2013年の憲法改正によって通常裁判所の裁判官の定年年齢を引き下げ、与党寄りの裁判官が新たに任命されるような状況を作り出した²⁸。第三に、憲法改正により違憲とされた法律の規定を憲法レベルに格上げすることによって憲法裁判所の判決に対抗することが見られた²⁹。そ

25 山岡「前掲論文（注24）」136、139-140頁。

26 山本『前掲書（注24）」29頁。なお、同書によればハンガリーの事態はポーランドと比べてもEUにおける対応が消極的であるが、これは欧州議会において最大勢力である欧州人民党会派にフィデス加わっていることで、ハンガリーの問題を議論しながらないことがある（同書、31-32頁）。なお、ポーランドの与党である「法と正義」は欧州議会においては、第3勢力（751議席中73議席）の欧州保守改革党に所属しており、その影響力が強くないと指摘されている（同、58頁。小森田「前掲論文（注8）」71頁）。

27 山岡「前掲論文（注24）」脚注17。

28 山岡「前掲論文（注24）」134頁。水島朝穂・佐藤史人「試練に立つ立憲主義—2011年ハンガリー新憲法の『衝撃』（1・2）—」比較法学46巻3号（2013年）39頁、47巻1号（2013年）1頁。須網「前掲論文（注8）」72-73頁。ただしこの点については、EU司法裁判所でEU指令に基づく義務違反が認定されている（後述）。

29 具体的には、「経過規定」と呼ばれる新憲法制定に当たっての経過条項に

の他、裁判官個人に対する攻撃が見られた他、2013年の憲法改正では、2012年の憲法改正以前の憲法裁判所の裁判の失効や、憲法解釈の基準として、憲法的なアイデンティティ及びキリスト教文化を保護する義務が掲げられている³⁰。

2 EU法における法の支配の位置づけ

EU法の文脈においても、特にポーランドの法の支配を崩壊させる動きは危機感をもって受け止められていた。事例を検討する前に、EUの枠組においてどのような措置が規定されているかを確認しておきたい。

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「法を通じた民主主義のためのヨーロッパ委員会（The European Commission for Democracy through law）」は委員会設立地を取って通称ヴェニス委員会と呼ばれている。同委員会は法の支配に関する勧告を欧州評議会加盟国に対して出しており、ポーランドやハンガリーにおいても法の支配を萎縮させる事態について度々懸念を表明している。ヴェニス委員会の意見は勧告にとどまるもののEU司法裁判所及びヨーロッパ人権裁判所の事例においてもしばしば参照されている³¹。

ついて、その一部が技術的内容にとどまらず政治的な内容（過去の社会主義体制を糾弾し、その継承者としての現野党である社会党もその責任を共有するという内容）が含まれており、憲法裁判所が2012年に「経過規定」が単なる経過規定以外の規定を含んでいることから違憲であるとの判断を下している。山岡「前掲論文（注24）」135-136頁。

30 山岡「前掲論文（注24）」136-138頁。なお、「憲法的なアイデンティティ」という用語については明確な定義が与えられていないが、EU法との関係における自国のアイデンティティの優越を示唆しているようである（山岡「前掲論文（注24）」脚注25）。

31 例えば、裁判官の独立に関して、裁判官の選出機関についてその過半数が裁判官で構成されていることを求める勧告がある。Report on the

EU法における法の支配の位置づけについて確認する。EU条約（欧州連合条約）第2条は「人間の尊厳、自由、民主主義、平等及び法の支配の尊重、並びに少数者に属する人々の権利を含む人権の尊重」という価値をEUの基礎に置いている。他方で、同条約第4条1項はEUに付与されていない権限が加盟国に留保されることを規定し、2項において「両条約の下の加盟国の平等、並びに、加盟国の地域的及び地方的自治を含む、政治的及び憲法的な基本的構造に固有の国民の一体性を尊重する」と定め、EUと加盟国の権限を規定している。後に見るように、これらの条項の扱いが他の条項も含めて問題となっている。

法の支配に関する紛争は、EU法においては3つの経路が用意されている。第一に、EU条約第7条に定める、加盟国によるEU条約第2条に定める諸価値の十分な違反に対する手続である。同条によると、①理事会が、加盟国、欧州議会又は欧州委員会による提案に基づき、欧州議会の同意を得た後に理事会の構成員の5分の4の多数決により、加盟国による違反の明白な危険があることを認定することができる（第1項）。②欧州首脳理事会は、加盟国または欧州委員会による提案に基づき、欧州議会の同意を得た後にその加盟国に弁明の提出を促した後に、全会一致により加盟国による第2条に定める諸価値の重大かつ継続的な違反の存在を決定することができる（第2項）。第2項に定める決定により、理事会は当該加盟国の投票権を含む一定の権利の停止を決定することができる（第3項）。ただし第2項の文言から明らかな通り、同項に定める手続は全会一致が必要であることから、実現が難しい。事実、ポーランドにおける同条に基づく措置は、上記①について理事会の決定を求める委員会からの提案がなされてい

Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges”, adopted at its 82nd plenary session on 12 and 13 March 2010 (CDL-AD (2010)004), para. 82.

るが³²、理事会の認定はなされていない³³。また、ハンガリーについても、2018年9月に欧州議会が決議を採択しEU条約第7条に基づく予防手続に着手することを決議したが、その後の特段の動きは見られていない³⁴。

そのため、EU条約第7条に定める措置の前段階となる手続が新たに導入されている。2014年に策定された「法の支配を強化するためのEU枠組」がそれである³⁵。同枠組は、上述のEU条約第7条に基づく措置の前段階として位置づけられている。同条が「違反の明白な危険」の存在する場合に発動され、同条2項において制裁措置が「重大かつ継続的な違反の存在」を前提としているのに対し、同枠組では発動の敷居が高いEU条約第7条に定める手続を補完するものとされている³⁶。同枠組は、法の支配を確保するために国内レベルで確立された組織や保護メカニズムの一体性、安

32 European Commission, Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM(2017) 835 final (20 December 2017).

33 後述の義務違反訴訟に先立ち、EU条約第7条に定める手続がポーランドに対して取られたが、第一段階の5分の4の特別多数決を要する手続において理事会において投票が行われず膠着状態に陥った。その間に、ポーランドは定年年齢を男女平等に65歳に改める立法を行っている（中村「前掲論文（注8）」278頁）。

34 European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, 2017/2131(INL). 山本『前掲書（注24）』67頁。

35 Communications from the Commission to the European Parliament and the Council of 19 March 2014, “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”, COM(2014) 158 final/2. 同枠組は、2010年に成立したハンガリーのオルバン政権における法の支配に対する攻撃を踏まえたものである（小森田「前掲論文（注8）」55頁、山本『前掲書（注24）』54頁）。

36 “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”, *supra* note 35, pp. 5-6.

定性ないし適切な運営に対して、加盟国の当局が組織的な悪影響を与えるおそれのある措置を取っているか状況を容認している場合に発動される³⁷。手続は①委員会による評価、②委員会による勧告、③勧告のフォローアップという段階を経て、一定期間内に当該締約国との対話により法の支配の確保を目指すものである。③のフォローアップにより十分な結果が得られない場合には、委員会はEU条約第7条に基づくメカニズムを発動する可能性を評価することになっている。なお、同枠組に基づく手続は、EU条約第7条に定める措置や後述の条約違反手続（EU運営条約第258条）に影響を与えるものではないとされている³⁸。

上述の政治的手段の他、法的手続に基づき法の支配に反する行動を直接的ないし間接的に掣肘する手段がある。第二の手段として挙げられるのが、EU運営条約第258条に定める条約違反手続である。同手続では、委員会がEU条約及びEU運営条約に基づく義務を履行していないと判断する場合に、①当該加盟国に対して意見を提出する機会を与え、②当該事案について理由を付した意見を発表する（第258条第1段）。そして③加盟国が期限内に理由を付した意見に従わない場合には、その事案を欧州連合司法裁判所に付託することができる（同条第2段）。当該手続では、判決を履行しないことによる違約金又は課徴金により判決を間接的に強制することができる（第260条3項）³⁹。

第三の手続は、EU運営条約第267条に定める先決裁定手続である。こちらはEU法との適合性を直接に判断するものではないが、後に見る事例でも明らかのように、法の支配に基づかない国内裁判所の判断を排除する方向性などを打ち出しており、実質的に法の支配に関する事例でも活用さ

37 Ibid., p. 6.

38 Ibid., p. 3.

39 ただしこれによってポーランドは判決に従わなかった事例も見られる。また、当該手続は法の支配に関する事例が圧倒的多数を占めているわけではないことにも留意する必要がある。

れている。以下では、これらの手続によりEU司法裁判所に提起された事例から、どのような論理によりEU司法裁判所が国内の司法の独立について権限を行使し、どのような判断をしているのかを分析する。

その他、ポーランド・ハンガリーにおける問題に対応するための措置として、財政面におけるコンディショナリティ・メカニズムがEU規則として2020年に導入されている⁴⁰。本規則の目的は、法の支配との関連におけるEU予算についてのコンディショナリティの設定であるが⁴¹、本規則の対象は「加盟国における法の支配原則の違反の場合における連合予算の保護のための必要なルール」を定めるものである（第1条）。第3条に定める法の支配の原則の違反があり⁴²、加盟国における法の支配の違反がEU予算の健全な財政管理に影響を与える深刻なリスクをもたらすか、EUの財政上の利益の保護に十分直接的な影響を与える場合には、適切な措置が講じられる（第4条）。具外的な措置としては、予算上の約束としての支払いの一時停止などが含まれる（第5条）。発動手続としては、第4条に定める法の支配に関する違反に係る措置を発動する条件が満たされたと委員会が判断した場合に、委員会は締約国に対して書面による通知を行い、同時にその内容を欧州議会及び理事会に報告する（第6条1項）。締約国は関連する情報を提供する（第5項）が、委員会は提供された情報が通告した内容に対して対応していないと判断する場合には、理事会に対して適切な措置を

40 Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I, 22 December 2020, p. 1-10. 須網「前掲論文（注8）」59-60頁。

41 ここでいう「法の支配」とは、EU条約第2条に定めるEUの価値を指すものとされている（規則第2条）。

42 同条では、「法の支配の原則の違反」の例として（a）司法府の独立を危機に晒すこと、（b）法執行機関を含む当局による恣意的もしくは違法な決定を取り消すことや修正することや制裁を科すことを行わないこと、（c）法的救済の利用可能性や実効性を制限すること、が挙げられている。

取ることを提案することができる(第9項)。理事会は委員会からの通知を受けた場合には1ヶ月以内に措置を採択しなければならない(第10項)。

以上の法的ないし政治的位置づけを踏まえ、以下では法の支配が問題となったEU司法裁判所の事例を概観しながら、EU法における具体的な位置づけを検討する。その検討を通じて、EUの権限と加盟国の権限の間の対立がEU法上どのように理解されており、EU司法裁判所がどのような判断を下したのかを検討する。

Ⅲ EU司法裁判所の事例における法の支配の位置づけ

以下、ポーランド・ハンガリーを中心に法の支配が問題となった事例を概観しつつ、EU法のどの条文を根拠にどのような判断が下されたのかを確認していく。以下の例で見ると、EU法では「法の支配」は多面的な意味で用いられており、加盟国に特定のモデルを要求するものとは考えられていない。ただし、法の支配がEUを形成する共通の価値の一つとして認識されていることと、そのような価値を加盟国が共有していることの重要性が、EU法の判例上も認められているEU法の優位性と併せて重視されていることに留意が必要である。また、このことが加盟国においてどのような司法制度を設けるかについての国家の独自性やアイデンティティとの関連で、EUの権限における法の支配の位置づけが争われていることから、以下ではEU司法裁判所における条約違反手続ないし先決裁定手続において、どのような条文を根拠にどのような判断が下されているのかを概観しつつ検討することとする。

1 指令等の義務違反に係る事例

ポーランド・ハンガリーでは裁判官の定年年齢を引き下げること、ベ

テランの裁判官を強制的に退職させ、政権の意向に沿う裁判官を宛てることが行われている。同様に、最高裁判所の裁判官の定員を変更することで、政権側の裁判官が多数になるように制度を変更している。

当初、これらの事案に対してはEUの指令に基づく判断が行われていた。例えば、ハンガリーにおける裁判官の退職年齢引き下げに関する事例では、EU司法裁判所は法の支配に関する議論ではなく、年齢差別を禁止する指令の違反に議論の焦点を絞っている⁴³。本件では、ハンガリーにおける裁判官の定年年齢引き下げについて条約違反手続が提起されたものである。本件における違反の根拠は2000年のEU指令2000/78/ECであり⁴⁴、かつ違反の理由が年齢差別である。判決はハンガリーにおける裁判官の退職年齢引き下げの合理性や正当性を認めず、EU指令に反していると判断した。そのため、法の支配に関する問題はここでは正面から検討されておらず、年齢差別という一般的な問題の一環として裁判官の問題が取り上げられたに過ぎない。

2 法の支配に関する事例

法の支配に関連する条文としてEU司法裁判所の事例でしばしば参照されるのが、EU条約第2・19条及びEU基本権憲章第47条である。以下に関連する事例を挙げながら、これらの条文がどのように援用されているか

43 Case C-286/12, *Commission v. Hungary*, EC:C:2012:687 (6 November 2012); Uladzislau Belavusau, “On age discrimination and beating dead dogs: *Commission v. Hungary*” *Common Market Law Review*, Vol. 50(4) (2013) 1145–1160; Attila Vincze, “The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 *Commission v. Hungary*” *European Public Law*, Vol. 19(3) (2013) pp. 489–500.

44 Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (OJ 2000 L 303, p. 16).

を検討する。

EU司法裁判所は以前から、司法の独立がEUの権限に該当する根拠をEU条約第2条の他、第19条1項第2段落⁴⁵及びEU基本権憲章第47条⁴⁶に求めてきた。この点に関する判例の論理は以下のようなものである。EU条約第2条に定める共通価値に法の支配が含まれ、その共通価値を基礎としてEUが設立されている⁴⁷。加盟国はEU条約第2条に定める共通価値を共有し、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法上は扱われている⁴⁸。よって、EU条約第2条は単なる政策上のガイドラインを表明したのではなく、EUのアイデンティティの不可欠の一部をなす価値であり、加盟国にとって法的な拘束力を含む諸原則の中に具体的な表現が与えられる価値を示したものであ

45 EU条約第19条1項は以下の通り規定する。

「欧州連合司法裁判所は、司法裁判所、一般裁判所及び専門裁判所を含む。欧州連合司法裁判所は、両条約の解釈と適用において法が遵守されることを確保する。

加盟国は、連合法により規律される分野において実効的な法的保護を確保するために十分な救済手段を講じる。」

46 EU基本権憲章第47条は以下の通り規定する。

「連合の法によって保障された権利及び自由を侵害された全ての者は、本条に規定する条件に従って、裁判所による効果的な救済を受ける権利を有する。

全ての者は、法律で事前に設置された独立のかつ公平な裁判所により妥当な期間内に公正な公開審理を受ける権利を有する。全ての者は助言を受け、防御され、代理される権利を有する。

司法の効果的な利用を確保するために必要な限りにおいて、十分な資力を欠く者に対する法律扶助が提供されなければならない。」

47 Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert and Jonathan Tomkin (eds.), *The EU treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford University Press (2019) [hereinafter, *EU Commentary*], p. 23.

48 Case C-204/21, *Commission v. Poland*, 5 June 2023, ECLI:EU:C:2023:442 (5 June 2023), paras. 64–66; *EU Commentary*, p. 26.

る⁴⁹。EU条約第4条3項に従い、加盟国は両条約から生ずる任務の遂行に関し協力し、EU法上の義務に従う必要がある。よってEU法がすべての加盟国に対して無差別に適用されない場合には、EU条約第2条に定める法の支配の問題となりうる⁵⁰。

EU条約第2条に定める共通価値の一つである法の支配は、同じくEU条約19条において具現化されている⁵¹。同条により、EU加盟国はEU法の全面的適用を保障する義務があり、EU基本権憲章第47条に従ってEU法の下で個人の実効的司法的保護を与えなければならない。このことはEU運営条約に定める先決裁定手続においてEU法の平等な適用が定められていることから明らかである。そのため、国内裁判所はEU法上の「裁判所」としてEUの司法制度の一環をなすことから、実効的司法的保護を提供する必要がある。そのことから、法の支配の一側面として加盟国の国内において司法の独立を維持することが不可欠である⁵²。

司法の独立については、ヨーロッパ人権裁判所の判例と同様に、2つの意味がある。第一に、裁判所が他の機関に従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・圧力から自由であるという意味での独立性である。また第二に、裁判所と裁判官が訴訟に対する当事

49 Case C-204/21, *supra* note 48, para. 67.

50 *EU Commentary*, p. 28.

51 Case C-204/21, *supra* note 48, para. 69.

52 Case C-204/21, *supra* note 48, para. 70; *EU Commentary*, p. 187.

この点を最初に明示したのが、ポルトガルにおける司法の独立が問題となった事例である。Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117 (27 February 2018). 本件では、ポルトガルにおける裁判官の給与引き下げが問題となった。当該措置が司法の独立に反するとは認められなかったが、司法の独立がEU条約第2条に定める価値であり、EU条約第4条3項及び第19条1項と結びついて、加盟国において司法の独立が確保されることが、加盟国の裁判所とEU司法裁判所との間の協力システムの適切な作用にとって本質的であると判断している。

者の利害から均等の距離を保つという意味での公平性・中立性である。司法は、こうした独立性と公平性・中立性に関して、個人の心にかかる合理的な疑いも生じせしめてはならない。その意味で、法に従い設置される独立で公正な裁判所へのアクセスを保障することが、公正な裁判を受ける権利の要石をなす⁵³。

以上の内容から、EU司法裁判所はEU条約第2条及び同条約第19条、EU基本権憲章第47条を根拠に司法の独立が加盟国に課されていることを示してきた⁵⁴。EU法を適用する国内裁判所は、EU法に基づき司法の独立が確保されていることにより、個人に実効的な司法的保護を与えうると理解されてきた。以下、いくつかの典型的な事例を見ながらこの点を具体的に確認していく。

①ポーランドにおける定年年齢の引き下げが争点として取り上げられた条約違反手続では⁵⁵、上述1におけるEU指令の違反ではなく、EU法に基づく適法性審査の権限の有無や、定年引き下げや定年延長を大統領の許可に係らしめる措置について、EU法の定める法の支配及び司法の独立との

53 Case C-204/21, *supra* note 48, para. 71.

54 Case C-204/21, *supra* note 48, para. 74.

55 Case C-619/18, *Commission v. Poland*, ECLI: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」比較法学54巻1号(2020年)276頁。Dominique Berlin, «La Cour de justice offer un actualité polonaise à Montesquieu» *La semaine juridique, Édition Générale* 2019 n° 746; Hélène Pauliat, «Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne» *La semaine juridique, Édition Générale* 2019 n° 816.

同事件では、2018年10月にEU司法裁判所は仮処分により定年引き下げにより退職を強いられた現職判事の復職を求めている。それに対応して、ポーランド政府は同年12月に定年年齢の引き下げ対象を修正し、問題となった判事を復職させた。

抵触の有無が問題となった⁵⁶。これについて、ポーランドはEU加盟国における司法制度の編成は構成国の権限に属し、EU条約第4条1項に従いEUは管轄権を有しないと主張していた。

本件では、上述のような根拠に基づきEU法が適用されることを確認した後、具体的な内容について検討を行っている。その中では、いくつかの点について司法の独立を害する可能性があることが指摘されている。具体的には、以下の3点について法の支配に反するとの判断がなされている。第一に最高裁判所判事の定年引き下げが現職判事の任期を繰り上げることとなり、身分保障に反することとなるが、これには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こと。第二に、判事の任期延長を大統領の判断に委ねている点についても、大統領に与えられている裁量に基づくものであり基準は客観的で検証可能なものではなく、その決定を訴訟で争う途も開かれていないこと。そして第三に、大統領に意見を具申する全国裁判官評議会も具申に際して意見を付する義務がないことなどが指摘されている。以上のことから、意見を形成する基準が透明で客観的で検証可能であるとも言えず、裁判所が外的要因から遮断され、訴訟の理解にも中立であると言えないと判断され、ポーランドの措置がEU条約第19条1項第2段落に反していると判断された。

本件では、義務違反の前提として裁判官の定年年齢を引き下げたことと併せて、裁判官の人事を大統領に推薦する全国裁判官評議会の構成が司法以外の構成員によって多数が占められていることが問題視された⁵⁷。そし

56 中村は、前述のハンガリーにおける事例との相違について、より上位の基本法規たるEU条約を援用することで、より広い介入根拠を開拓するものであるとの見解を示している（中村「前掲論文（注8）」283頁）。

57 この点は、ヨーロッパ人権裁判所の判例においても同様のことが指摘されている。なお、同様の指摘は欧州評議会加盟国であるウクライナについても見られており、ヨーロッパ人権裁判所の複数の判決で条約違反の判断がなされている（後注88参照）。

てそのような独立性を有さない機関によって任命される制度と併せて、定年年齢引き下げや定年延長を大統領の判断に委ねる制度が問題とされた。この点は、ポーランドにおける他の事例においても同様に問題視されており、これ以降の事例ではこの点については共通である。なお、これ以降の同様の条約違反手続についても、同様の枠組での議論が見られる⁵⁸。

②先決裁定手続では、最高裁判所の裁判官への選出過程をめぐり、国内訴訟が提起され、その過程でEU司法裁判所の先決裁定手続が行われた。

まず、ポーランドにおける最高裁判所の懲戒法廷の独立性について、司法の独立とEU法の関係から判断した先決裁定手続がある⁵⁹。前述の通り、ポーランドでは最高裁判所裁判官の定年年齢を引き下げたが、後に2018年の法改正により定年年齢の引き下げは撤回された。本件では、そのうち2018年の法改正以前に65歳に達した2人の最高裁判事が、定年延長の申請を行わずに最高裁判所の「労働法・社会保障法廷」に出訴し、裁判官の地位確認を求めたものである。ポーランドでは以前は最高裁判所の内部に「労働法・社会保障法廷」があり、全国裁判官評議会による決議の審査権限を有していた。しかし、2017年の法改正により新たな法廷である「懲戒法廷」が設置され、同法廷に懲戒手続だけではなく最高裁判所裁判官に係る強制退職に関する権限を与えていた。先決裁定手続が要請された段階では、懲戒法廷の裁判官が任命されていなかったため、従来の「労働法・

58 例えば、政権に不利な判決を下した通常裁判所の裁判官に対する懲戒手続を定めた国内法の改正がEU条約第19条1項に反したとされた事例がある。Case C-791/19, *Commission v. Poland*, EU:C:2021:596 (15 July 2021).

59 *Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. and Others v Sąd Najwyższy, CP v Sąd Najwyższy and DO v Sąd Najwyższy*, EU:C:2019:982 (19 November 2019). 須網隆夫「ポーランドにおける司法の独立とEU法」比較法学55巻2号（2021年）40頁。Michael Krajewski and Michal Ziolkowski, “EU judicial independence decentralized: A.K.” *Common Market Law Review*, Vol. 57(4) (2020) 1107-38.

社会保障法廷」に提訴したものである。そこで、懲戒法廷の選出手続を含む独立性が問題となり、併せて懲戒法廷の独立性が否定された場合の国内法の取扱いが問題となった⁶⁰。

本件について問題となったのは、全国裁判官評議会の独立性の欠如である。また、懲戒法廷の裁判官の任命過程についても、特定の構成員に不利に作用する通常でない方法が含まれている可能性を指摘し、基本権憲章第47条の意味での独立・公平な裁判所ではないとの判断を示している⁶¹。また、全国裁判官評議会及び懲戒法廷の独立性が否定される場合に、EU法と反する国内法規定を不適用としてEU法の完全な実効性を保障するよう求められると判断し、EU法と反する国内法を不適用とすることを求めている。

本件では、①における事例と比較するとEU法上の論拠やその論理はほぼ同様である。ただし、全国裁判官評議会の選出方法における独立性と、最高裁判所懲戒法廷の独立性をリンクさせている点に、本件の意義を見出すことができる⁶²。また、EU法の完全な実施及びEU法の優位性を背景に、EU法と合致しない国内法規の不適用を求める点も、先決裁定手続としての特色が見られる。

③その他、最高裁判所判事の任命手続に関する法律の改正が司法の独立との観点で問題となった事例がある⁶³。本件は②における事件以降も、最

60 須網「前掲論文（注59）」42-43頁。

61 その過程においてEU司法裁判所は、①懲戒法廷の設置に関する文脈及び条件、②同法廷の構成、③任命方法及び全国裁判官評議会による介入、④法廷の特徴や同法廷に与えられた懲戒権限などを指摘し、全体としてその独立性及び公正性について正当な疑義を生じさせる旨を述べている。Case C-204/21, *supra* note 48, para. 85.

62 須網「前掲論文（注59）」52-53頁。

63 Case C-824/18, *A.B. and Others v Krajowa Rada Sądownictwa and Others*, ECLI:EU:C:2021:153 (2 March 2021). 須網隆夫「ポーランドにおける裁判

高裁判所の裁判官に任命されなかった者が提訴した事例である。本件の場合、最高裁判所の裁判官に任命されなかったことにつき、従前は最高行政裁判所への出訴が認められていたが、法律の改正により最高裁判所（懲戒法廷）に管轄が変更され、評議会決定に関して係属中の訴訟は改正法の規定により打ち切りとなった。これについて、裁判官の候補者が提起した訴訟につき裁判所の権限を篡奪したことや、EU司法裁判所に対して先決裁定手続により質問の回答を得る権利を奪うことについて、上記①②事件と同様に、EU条約第2条・第19条、EU基本権憲章第47条によりEU司法裁判所の審査権限を認め、特に②事件において示された全国裁判官評議会が司法の独立を欠いていることを前提に、裁判所の判断を妨げる法改正はEU法上排除されると判断した。その上で、任命されなかった裁判官の救済について、全国裁判官評議会の決定が無効となっても原告らの選任につながらない場合には⁶⁴、司法的救済の後退がEU条約第19条1項に反する場合があることから、国内裁判所はそのような法規定を適用せず、従来の規定を適用することが認められると判断した。

3 加盟国の権限との関係

EU条約第4条2項は「政治的及び憲法的な基本的構造に固有の国民の一体性」を尊重すると定める。また、法の支配はEU条約第2条において加盟国に共通の価値であるとされているが、その実現に際して具体的な制

官の独立とEU法」EU法研究第11号（2022年）175頁。Dominique Berlijn, «État Polonais et État de droit: un couple impossible?» *La semaine juridique, Édition Générale* 2021 n° 327.

64 国内法では、全国裁判官評議会の決定が無効となっても、争われていない部分（他の裁判官の選任）については確定することから、原告らが裁判官として選任されるのではなく、裁判官ポストに空きが生じた場合に選任されるにとどまっていた。

度を加盟国に課しているとはみなされていない。EU条約第4条1項と併せて、加盟国には一定程度のアイデンティティが認められていると考えられる。ただし他方で、憲法アイデンティティを根拠にEU法の実施を妨げたり相対化させようとしたりする動きがあることも事実である。このようなEU法と加盟国国内における憲法アイデンティティとの関係、さらには国内裁判所と上位の国内裁判所（最高裁判所ないし憲法裁判所）、そしてEU司法裁判所との関係が議論されている。

本稿の問題関心である法の支配との関連では、この点はルーマニアにおける事例で扱われている⁶⁵。本件では、ルーマニアの破棄・司法上級裁判所における検察庁の中に設けられた司法制度内で行われた違反調査部の存在が問題となった。違反調査部は、裁判官が職務として行った判断につき調査し場合によっては裁判官の懲戒責任を追及する。このような部署の存在について、別の先決裁定手続（2021年5月）では司法の独立を伴わない場合に関連する国内法を排除するように解釈されなければならないと判断されていたが、2021年6月にルーマニア憲法裁判所はそのような判断を無視し、憲法アイデンティティを根拠にEU法の優位性を否定し、かつ憲法裁判所により憲法に合致すると判断された国内法について、国内裁判所はEU法との両立性を審査する権限がないと判断していた⁶⁶。これを受けて本件では、司法の独立を欠いている国内法規の不適用と併せて、憲法裁判所の判断の不適用がEU法違反を理由として認められるかどうかが問われ

65 Case C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99 (22 February 2022). 中西優美子「EU法の優位原則と国内裁判所の先決裁定を求める権利の保障」自治研究99巻2号（2023年）123頁。

66 Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393 (18 May 2021). 中西「前掲論文（注65）」124-125頁。Ondrej Kadlec, David Kosar, “Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism” *Common Market Law Review*, Vol. 59(6) (2022) 1823-52.

た。

EU司法裁判所は、すでに先決裁定手続によりルーマニアの司法制度について司法の独立の観点から懸念を表明し、そのような国内法を適用しないことを認めていた。この点はポーランドなどにおける事例における論理とほぼ同一である。本件においては、この他にEU法の適用について憲法アイデンティティを根拠に制限することや、憲法裁判所が合憲と判断した事項について先決裁定を提出する国内裁判所の権限を制限することの是非が問われた。別言すれば、国内裁判所は上位の裁判所である憲法裁判所の判断に従うのか、それともEU法の完全な適用などに依拠してEU司法裁判所の判断に従うべきなのかを選択する必要に迫られていたと言える。この点についてEU司法裁判所は、判例上認められているEU法の優位性に依拠し、EU法に反する国内法の規定が憲法的秩序であってもこれを排除することを求めている⁶⁷。よってEU司法裁判所は、判例法からEU法の統一性及び実効性を損なうことになる国内法のルールへの依拠は、憲法的秩序であったとしても認められないと判断し⁶⁸、ルーマニアにおける司法の独立を損なう制度について、憲法裁判所の判断を適用しないことが認められると判断した。その意味において、EU司法裁判所はEU法の優位性及びEU条約第2条及び第19条1項2段と併せて読まれるEU基本権憲章第47条を根拠に、憲法アイデンティティを根拠とするEU条約第4条に基づく主張を退けたと言える⁶⁹。

67 EU法の優位性については、中西優美子『EU法』（新生社、2012年）226頁以降。EU Commentary, *supra* note 47, pp. 20, 44.

68 中西「前掲論文（注65）」126頁。RS事件では、Costa事件判決（1964年）からはじまり2007年のリスボン条約採択における優位性に関する宣言17に依拠し、EU条約には明文規定がないものの、判例上これが確定していることが示されている（Case C-430/21, *supra* note 65, paras. 47-50）。

69 この点は、ポーランドにおける懲戒法廷の設置に関する法律の改正について提起された義務違反訴訟においても同様の見解が示されている。Case C-204/21, *supra* note 48, paras. 75-80.

4 欧州逮捕状との関係

EU条約第2条に定める法の支配はEU加盟国の共通価値であり、その価値を加盟国が共有していることを相互に信頼することを前提に、それを相互に承認すべきものとして理解されている。このような説示は、法の支配に特有のものではない。この点は、欧州逮捕状（European Arrest Warrant）の執行に関する事例を通じて定式化されている⁷⁰。

ポーランドが発布した欧州逮捕状について、同国における司法改革によって独立性・公平性が構造的に損なわれていることを理由に、逮捕状の執行を拒み引き渡さないことが可能かどうか争われた事例が存在する⁷¹。同事件では、アイルランドで拘束された者に対してポーランドから発布されていた欧州逮捕状について、ポーランドにおける法の支配が損なわれていることを理由に、引渡しを拒否できるかどうかアイルランド国内裁判所で提起され、その結果先決裁定手続がなされたものである。同事件の先決裁定では、2002年の欧州逮捕状枠組決定⁷²前文第10パラグラフ⁷³

70 この嚆矢となったのは、2016年のアランヨシ事件先決裁定であるとされている。Case C-404/15 and C-659/15, *Aranyoshi and Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198 (5 April 2016).

同事件は、Aranyoshiに対してハンガリー政府が、Căldăraruに対してルーマニア政府が発布した欧州逮捕状について、それぞれの国における拘禁状態が非人道的ないし品位を傷つける取扱いになりうることを理由に、その執行の是非がドイツの国内裁判所で争われたことを契機に提起された先決裁定手続である。

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

72 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, OJ L 190, 18.7.2002, p. 1-20.

73 前文第10パラグラフは、以下の通りである（下線部は筆者による）。

“The mechanism of the European arrest warrant is based on a high level

の趣旨から、EU条約第7条に定める違反認定がある場合で、かつ引渡しの対象となっている個人が送還先で非人道的ないし品位を傷つける行為にさらされる現実の危険がある場合にのみ引渡しを拒否できると判断された。

以上の内容に従うと、法の支配の欠如のみを理由として、欧州逮捕状の執行が自動的に妨げられるものとはならない。ただし他方で、先決裁定は結論において「逮捕状発布国の司法府の独立への懸念など司法機関の欠陥が系統的ないし一般的に見られ、EU基本権憲章第47条第2段落に定める公平な裁判を受ける基本的権利に対する侵害のリスクがEU条約第7条1項に従い採択された理由を付した提案に示されるように現実に存在する場合には、引渡しを判断する当局は個人的状況及び本人が訴追されている罪状及び逮捕状の基礎をなす事実の状況を考慮に入れつつ、枠組決定第15条2項に従い提供される発布国の情報に照らし、引渡により本人がそのようなリスクに直面すると信じるに足る十分な根拠があるかどうかを判断する必要がある」と述べている。この判断枠組は、アランヨシ事件における引渡先での拷問、非人道的ないし品位を傷つける行為を理由とする引渡しの拒否と整合性がある。ただし別言すれば、EU条約第6条に定めるような法の支配に対する深刻な懸念が存在し、かつ同条約第7条に定める決定がなされている場合（枠組決定前文パラグラフ10における下線部分：脚注73参照）がある場合には、引渡しを拒否しうる状況が存在しうることになる。またそれにより逮捕状が発行されている者が引渡しによって十分な司法的保護を受けられないリスクが現実存在するような状況では、EUが拠って立つ相互の信頼という前提が崩れうる場面があることを示し

of confidence between Member States. Its implementation may be suspended only in the event of a serious and persistent breach by one of the Member States of the principles set out in Article 6(1) of the Treaty on European Union, determined by the Council pursuant to Article 7(1) of the said Treaty with the consequences set out in Article 7(2) thereof.”

ていることになる⁷⁴。

5 コンディショナリティ・メカニズムをめぐる議論

上述の通り、ポーランド・ハンガリーなどによる法の支配に対する政権側の動きに対抗することを目的として、財政面特に様々な基金やプログラムによる財政支援に関して法の支配をコンディショナリティとするEU規則が制定されている⁷⁵。同規則については、ポーランド・ハンガリー両国からEU運営条約第263条に基づく取消訴訟が提起された⁷⁶。ポーランド・ハンガリー両国はそれぞれに互いの訴訟に協力しつつ、EU規則が最終的には法の支配に関する制裁を定めるEU条約第7条と同様の効果を持つことを主張し、規則の無効を主張した。

同規則については、起草段階においても理事会の法務部が2018年に意見を出しており、そこでは草案ではより法の支配が強調されていたことからEU条約第7条における重大な違反と同様の結果をもたらすことから、EU条約第7条合致しないと意見が出されていることが注目される⁷⁷。ポーランド・ハンガリー両国の主張も、この点に大きく依拠している。つまり、同規則は財政の保護を目的に掲げながらも、実のところはポーランド・ハンガリーなどを狙い撃ちにした新たな制裁メカニズムであるという

74 中村「前掲論文（注8）」287頁。

75 ポーランド・ハンガリーともEUから多額の財政支援を得ており、EUへの拠出額を上回っているとされる。

76 Case C-156/21, *Hungary v. Parliament and Council*, EU:C:2022:97 (16 February 2022); Case 157/21, *Poland v. Parliament and Council*, EU:C:2022:98 (16 February 2022). Vestert Borger, “Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union Budget: *Hungary and Poland v. Parliament and Council*” *Common Market Law Review*, Vol. 59(6) 1771-1802 (2022).

77 Borger, *supra* note 76, pp. 1774-75.

ものである。

しかしながら、EU司法裁判所はそのような見解を採らなかった。取消訴訟において裁判所は、規則がEU運営条約第322条1項a(多年度財政枠組)に基づくものであることを指摘している。また、第4条に定めるように措置の発動のトリガーとなるのは、加盟国における法の支配の違反だけではなく、そのような違反がEU予算の健全な財政管理に影響を与える深刻なリスクをもたらすか、EUの財政上の利益の保護に十分直接的な影響を与える場合としていることを指摘する。よって、コンディショナリティ・メカニズムの目的はEU予算を保護することであり、法の支配それ自身により加盟国を罰するものではないと指摘している⁷⁸。規則は第1条において「加盟国における法の支配原則の違反の場合における連合予算の保護のための必要なルール」を定め、つまり、同規則は法の支配そのものを対象にしているのではなく、法の支配の欠如により財政上の影響が直接的かつ十分にある場合の予算・財政の保護を対象としている。このような点を理由に、EU司法裁判所はいずれの訴訟についても訴えを却下している。

6 国内裁判所によるEU法優位を否定する主張

ポーランドの憲法法廷は2021年10月7日の決定で、EU法が憲法に反すると判断し、EU法の適用を排除する姿勢を見せている⁷⁹。具体的には第一

78 Case C-156/21, *supra* note 76, para. 119; Case C-157/21, *supra* note 76, para. 137. Boger, *supra* note 76, pp. 1781-82.

79 Constitutional Tribunal, Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, K3/21, Warsaw, 7 October 2021, <<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>> (last visited on 14 November 2023); Marta Lasek-Markey, Poland's Constitutional Tribunal on the status of EU law: The Polish government got all the answers it needed from a court it

に、EU条約第4条3項と併せて読まれるEU条約第1条は、EU自身に与えられている権限外の行為を行う限りにおいて、またポーランド憲法が同地における最高の法でないとする限りにおいて、そしてポーランドがもはや主権国家であり民主国家として機能しない限りにおいて、ポーランド憲法と合致しないと判断した。第二に、EU条約第19条1項第2段落は、EU法によりカバーされる分野における実効的な法的保護を確保する目的のため、国内裁判所に対して判決の過程において憲法の規定を無視する限りにおいて、また議会下院により撤廃されたか憲法法院によって憲法と合致しないと判断された法的拘束力を持たない規定に基づいて判決を下す権限を付与する限りにおいて憲法と合致しないと判断した。第三に、EU条約第2条及び第19条1項は、EU法によりカバーされる分野における実効的な法的保護を確保する目的のため、また、裁判官の独立を確保する目的のため、国内裁判所に対して裁判官の任命に関する手続の合法性を審査すること、また大統領に対して裁判官の指名を付託する国家司法評議会の決定に対する審査を行うこと、そして裁判官任命過程の欠陥の存在を決定することを行う権限を付与する限りにおいて憲法と合致しないと判断した。

これまで、国内裁判所がEU法の優位性を認めなかった事例はあった。ただしそれは二次法（EU条約に基づく指令など）に基づく措置に対してのものであった。しかしながら本件は、明らかにEU法を無視しているだけでなく、EU条約そのものを対象としていることからそのインパクトは相当のものであると言える。

controls, *European Law Blog*, 21 October 2021, <<https://europeanlawblog.eu/2021/10/21/polands-constitutional-tribunal-on-the-status-of-eu-law-the-polish-government-got-all-the-answers-it-needed-from-a-court-it-controls/>> (last visited on 14 November 2023); Editorial Comments, “Clear and present danger: Poland, the rule of law & primacy” *Common Market Law Review*, Vol. 58(6) 1635-1648 (2021).

7 小括

以上、ポーランドを中心に法の支配に関する事例を取り上げた。政権側による司法への介入は、様々な形で行われており、結果として憲法裁判所をはじめとする国内裁判所は政府のコントロール下に置かれているとされている。ただし、いずれの措置もそれだけでEU法に反していると判断されているわけではない。例えば、憲法法廷をはじめとする裁判官の任命を大統領が行うことは他国でも行われており、それ自体が問題であるわけではない。ポーランドにおける事例で問題となったのは、例えば定年年齢引き下げを口実に政権側に反した判断を続ける裁判官を一掃し、政権側の意向を汲む裁判官に交替させるといった手法であった。あるいは、大統領に対して裁判官の任命を推薦する全国裁判官評議会の人選を裁判官主体のものから、立法・行政関係者中心に変更することや、全国裁判官評議会の決定及び大統領の任命行為に対する司法審査の可能性を狭め、さらにはEU司法裁判所への先決裁定手続を封じるなどの一連の措置が全体として問題とされた。この点はルーマニアにおける裁判官の懲戒責任を追及する組織の設置についても同様である。2019年のA.K.事件(2、①参照)においてEU司法裁判所は「以上の諸事実のどれ一つも、それだけでは、懲戒法廷のような法廷の独立性の疑義を生じないが、対照的に、それら全部を合わせると(中略)疑義が生じる」としているように、個々の措置の集積の効果によって立憲主義の外観を維持しながらも司法への介入が行われ、その効果が問題となっている⁸⁰。

また、ポーランド・ハンガリーではEU法違反とされた法律の規定を憲法改正によって合法化したり、憲法法廷による合憲の宣言を行ったりした事例が見られる。同様のことはルーマニアにおいても、憲法裁判所が合憲と判断した法律について先決裁定手続を否定する判断に見られる。以上の

80 須網「前掲論文(注8)」182-183頁。

動きは、これまでもEU加盟国とEU司法裁判所間の権限争いの一環として見られたものではあるが、法の支配を否定しEU法の優位性を認めない点に、これまでとは異質の状況が出現していると言える⁸¹。特に、ポーランドについては憲法法院において自らが締約国となっているEU条約が違憲であると判断していることから、その法的帰結が問題となる。EUはイギリスの脱退で注目されたように、脱退に関する条項がある（EU条約第50条）。ただし他方でEUの側から加盟国を除名する条項はない。ポーランド憲法法院の判決がEU条約第50条2項にいう理事会に宛てた脱退の通知とみなすことも難しいように思われる。

IV おわりに

ポーランドは様々な点についてEU法の違反を認定されている。部分的に譲歩をしている点もあるものの、全体的にはEU法を指摘されてもその政策を改めるには至っていない。例えば、ポーランドに対しては前述の懲戒法院を廃止していないことで義務違反訴訟が提起されている⁸²。EU司法

81 須網は、Hans Lindahlの議論を援用しながら、「違法 (illegality)」と「非法 (a-legality)」の区別を紹介している。この議論に照らせば、ポーランド・ハンガリーが行っていることは「非法」すなわち一面では違法行為ではあるが、法秩序の規範性に正面から挑戦し、異なる規範性を主張し、法秩序の存在自体を揺るがせる行為として評価できる（須網「前掲論文（注8）」61-62頁）。

82 Case C-204/21, *supra* note 48.

ヴェニス委員会も、ポーランドの法改正について懸念を表明している。Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court, and some other laws, CDL-PI(2020)002, 16 January 2020.

裁判所は、委員会が申請した懲戒法廷に関する法律の暫定的な停止に関する暫定措置を認め⁸³、さらに暫定措置の遵守を担保するために、遵守まで1日あたり100万ユーロの支払いを命じている⁸⁴。同様に、義務違反訴訟についても違約金の支払いの制度もあるが、いずれにしても強制的に取り立てる制度がないことから、ポーランドが支払いを拒めばそれを強制するのは難しい。コンディショナリティ・メカニズムによる資金移転を止めることも可能であるが、ポーランド・ハンガリーなどの政治的意思からすると、そのような措置の実効性は疑問がない訳ではない。

EUは「価値の共同体」として民主主義や法の支配をEU条約第1条で位置づけている。これを法的にどう担保するか、そして実効性のある法制度をどのように構築していくかが今後の課題であると思われる。ただし他方で、EUに対する批判は政治的に根強いものがある。ポーランド・ハンガリーをはじめとする多くの国では「リベラルなヨーロッパ」に対する懸念や、ルーマニアをはじめとする旧東欧諸国ではEUへの加盟に際して多くの改革が求められたことへの疲弊感も見られるように思われる。政治的意思と法的制度をどのように構築していき、法の支配に関する問題にどのように決着をつけるのか、今後も状況を注視していく必要があろう。

なお本稿では十分に議論できなかったが、法の支配に関する争いはEU司法裁判所のみで行われているわけではない。ヨーロッパ人権裁判所においても、司法の独立を欠いた状況により個人の人権侵害を訴える事例が見られる。ハンガリーにおける司法改革や憲法改正に反対したことを理由とする最高裁判所裁判官の罷免に関する事例や⁸⁵、ポーランドにおける司法

83 Case C-204/21 R, *Commission v. Poland*, ECLI:EU:C:2021:593 (14 July 2021).

84 Case C-204/21 R, *Commission v. Poland*, ECLI:EU:C:2021:878 (27 October 2021).

85 *Baka v. Hungary* [GC], no. 20261/12, 23 June 2016. 西片聡哉「最高裁判所長官による司法改革批判に対する制裁としての解任」小畑郁・江島晶子・

の独立が損なわれていることが問題となった事例⁸⁶が見られる⁸⁷。また、同様の事例はウクライナを含む欧州評議会加盟国においても同様に見られる⁸⁸。これらの動きや、ヴェニス委員会の動きと併せて状況を多面的に検討する必要がある。

【謝辞】

本稿を、本年度をもって退職される兵藤守男先生に捧げます。先生には、筆者の着任以来様々な点で御指導頂きました。特に、学部運営では貴重なご意見を頂戴することができましたことは感謝の念に堪えません。本稿をもってわずかではありますが、はなむけとさせていただきます。

北村泰三・建石真公子・戸波江二編『ヨーロッパ人権裁判所の判例Ⅱ』（信山社、2019年）85頁。西片聡哉「東欧におけるポピュリズムの台頭と『法の支配』」浅田正彦他編『現代国際法の潮流Ⅰ』（東信堂、2020年）88頁。David Kosar, Katarína Šipulová, “The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: *Baka v. Hungary and the Rule of Law*” *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 10 (2018), pp. 83–110. *Erményi v. Hungary*, no. 22254/14, 22 November 2016.

86 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, no. 4907/18, 7 August 2021; *Grzęda v. Poland*, no. 43572/18, 15 March 2022; *Żurek v. Poland*, no. 39650/18, 16 June 2022; *Walesa v. Poland*, no. 50849/21, 23 November 2023. Marcin Szwed, “Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 15 (2023) 353–384.

87 Paul Lemmens «L’indépendance du juge national vue depuis Strasbourg» *Revue trimestrielle des Droits de l’Homme*, t. 124(2020), p. 785.

88 *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, no. 21722/11, 9 January 2013; *Denisov v. Ukraine* [GC], no. 76639/11, 25 September 2018. Frédéric Sudre, «La «vie privée» dans un contexte professionnel » *La semaine juridique, Édition Générale* 2018 n° 1054; Jean-Manuel Larralde, «La Cour européenne des Droits de l’Homme et la protection de la «vie privée professionnelle»» *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 2019 n° 3, p. 868.