

判例評釈

緊急事態下の自由及び安全への権利・表現の自由の保障 —ヨーロッパ人権裁判所2018年3月20日シャヒン・アルパイ判決⁽¹⁾⁽²⁾

中 島 宏

I. 事実の概要

(i) 本件未決拘禁に至る事情

本件は、トルコ人ジャーナリスト、シャヒン・アルパイが、自身に対する未決拘禁はヨーロッパ人権条約5条（自由及び安全への権利）、同10条（表現の自由）、同18条（権利制約事由の制限）に違反するとして2017年2月28日にヨーロッパ人権裁判所に申立てた事案である。2018年3月20日、同裁判所第二小法廷は、5条1項違反及び10条違反を認めた（6月20日確定）。

申立人は、2002年以来、トルコの全国紙ザマン（「時間」の意）の記者として勤務していた。ザマンは、イスラム教指導者フェトフラー・ギュレンの教えに共鳴した社会運動、ギュレン運動の機関紙とされる。申立人は、トルコ政府に対して批判的な見解を持つ人物として知られていた。

2016年7月15日から16日にかけて、トルコで「祖国平和評議会」と称する軍人グループが軍事クーデタを試みたが、失敗に終わった。この軍事クーデタ未遂によって複数の国家機関が攻撃され、300人が死亡、2500人が負傷した。トルコ政府は、ギュレンをクーデタの首謀者と断定

(1) CEDH, 20 mars 2018, *Şahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17.

(2) 本稿は、山形大学人文社会科学部2022年度若手研究者支援の成果である。

し、ギョレン運動を「フェトフッラー主義者テロ組織 (FETÖ)」とみなして、関係者に対する捜査を開始した。また、7月20日、3カ月間の緊急事態が宣言された。緊急事態は大統領を議長とする閣議決定によって延長され、2018年7月19日に終了するまで2年間継続した。さらに、2016年7月21日、トルコ政府は条約15条に則って、緊急時における条約上の義務からの免脱をヨーロッパ評議会事務総長に通告した。

申立人は、2016年7月27日、テロ組織所属の嫌疑で逮捕され、ザマンも発行禁止となった。申立人は否認したものの、過去に執筆した記事がテロ組織を正当化しているとして勾留された。8月5日、申立人は嫌疑不十分と健康の悪化を挙げて不服申立を行ったが棄却された。さらに10月17日に釈放請求を行ったが、申立人の執筆記事が大統領を独裁者と批判しており、軍事クーデタのプロパガンダに貢献したものと却下された。

2017年4月10日、イスタンブール検事局は、①憲法秩序、トルコ大国民議会、トルコ政府の暴力的破壊を試み (刑法典309・311・312条違反)、②テロ組織に所属せずにテロ行為に関与したとして (同220条6項違反)、申立人を起訴した。検察官は、申立人が2013~2014年に執筆した6篇の記事について、正当な政府批判の表現ではなく、政府要人の権利を侵害し、社会の平和及び公序に対する脅威を含むもので、報道の自由の限界を超えたものと主張した。

(ii) トルコ憲法裁判所による違憲判断

2016年9月8日、申立人はトルコ憲法裁判所に提訴した。申立人は、本件未決拘禁が憲法の保障する自由及び安全への権利 (憲法19条3項)、表現の自由 (同26条)、報道の自由 (同28条) を侵害すると主張し、健康状態の悪化を考慮して勾留に代わる措置と釈放を求めた。

憲法裁判所は、健康状態の悪化を理由とした代替措置の請求について

は2016年10月26日の決定で斥けたが、2018年1月11日の判決により、申立人に対する権利侵害を認めた。その理由として、①問題の記事は、2013年当時の刑事捜査に対する政府の対応を批判するものであったこと、②記事は、暴力による政府転覆やクーデタを否定し、選挙による政権交代を主張していたこと、③申立人がテロ組織に通じていたことを示す具体的証拠は無いことが挙げられた。さらに憲法裁判所は、④トルコ憲法15条が緊急事態下における権利制限を認めているものの、違法行為に及んだという強い心証が無いにもかかわらず未決拘禁が可能だとしたら、自由及び安全への権利は無意味化するのであって、本件未決拘禁は事態の緊急性に真に比例したものとはいえないこと、⑤未決拘禁は表現及び報道の自由の剥奪という重大な結果をもたらす措置であり、民主社会において必要かつ比例的な介入とみなすことはできないこと、⑥申立人の記事以外に具体的根拠のない未決拘禁が、表現及び報道の自由に対して抑止的効果を持つことは明白であるとして、憲法19条3項、26条、28条違反を認めた。

(iii) 下級裁判所による釈放拒否

憲法裁判所の違憲判断を受けて、申立人の弁護人は、2018年1月11日に釈放請求を行った。ところが、イスタンブール第13重罪裁判所は、1月12日の決定において請求を却下した。その理由として、①違憲判決の本案は、基本権侵害の有無と侵害状態解消措置に関する判断であること、②憲法裁判所に証拠調べの権限は無く、違憲判決は権限踰越であり違法であること、③合憲合法的な判決のみが確定的効力を持つこと等が挙げられた。

この決定に対し、申立人は2018年1月12日に不服申立を行ったが、1月15日、イスタンブール第14重罪裁判所は、第13重罪裁判所と同様の理由によってこれを斥けた。そこで申立人は、2月1日に再度憲法裁判所

に提訴した。

以下、争点を15条・5条1項・10条適合性に限定して判旨を紹介する。

II. 判旨

(i) 条約15条に基づくトルコ政府の免脱通告について

トルコの免脱通告には、条約のいかなる条項を免脱の対象とするかについて明確な言及がない。しかし、免脱通告の条約15条3項充足性について当事者間の争いはない。(§ 72-73)

国内機関は、現下の差し迫った必要性に直接かつ継続的に関わるため、原則として、危険性の存在と対処に必要な免脱の性質及び規模について、国際裁判官より判断しやすい立場にある。従って、国内機関には広い評価の余地が認められる。(§ 74-75)

本件軍事クーデタ未遂は、条約にいう『国民の生存を脅かす公の危険』の存在を示すものと認められる。本件措置が、事態の緊急性が真に必要とするものであって、国際法に基づき負う他の義務と適合的であるか否かについては、本案に関する判断が必要である。(§ 77-78)

(ii) 条約5条1項違反の有無について

条約5条は、「民主社会」における極めて重要な権利、すなわち自由及び安全への基本的権利を保障する。何人も、条約5条1項の例外事項を除く他は、身体拘束を受けない権利を保障される。条約5条1項の例外事項は限定列举である。(§ 101-102)

条約5条1項(c)は、犯罪を行ったという合理的な疑いがある場合に、国内管轄裁判所の審理による刑事手続においてのみ、人の拘禁を許容する。逮捕の根拠となる疑いの「合理性」は、条約5条1項(c)による保障の基本要素である。また、未決拘禁下で行われる取調の目的は、逮

捕の際の具体的嫌疑を確定又は排除しながら、刑事捜査を補完することにある。従って、犯罪の嫌疑を根拠付ける事実のみでは、有罪判決又は起訴ですら、これを正当化するために十分な水準の事実とはいえない。(§ 103-105)

当裁判所の審査は、憲法裁判所が認定した侵害を国内機関が適切かつ十分な方法で是正したか否か、そして条約5条から導かれる義務に国内機関が適格的か否かを判断することに限られる。憲法裁判所は、条約違反の有無を判断する権限を持ち、損害賠償の認容及び／又は是正措置の指示によって侵害を解消するための権限を付与されている。トルコ憲法153条6項は、憲法裁判所の判決があらゆる国家機関、あらゆる個人及び法人を拘束することを定めており、同条より導かれる憲法裁判所判決の拘束的性質を考慮すると、トルコにおいて個人の提訴に基づく憲法裁判所判決が実務において遵守されるべきか否かは問題とされるべきではなく、違憲判決の実効的実施を疑う理由は存在しない。(§ 109-111)

憲法裁判所判決及び重罪裁判所決定の理由付けからすると、特に一件書類に含まれる証拠の取調の権限に関する両者の基準は、矛盾しない。この点で、憲法裁判所は一件書類に含まれる証拠の取調を行うべきではなかった、とする重罪裁判所の主張は採用できない。むしろ、憲法裁判所は、本件未決拘禁の適法性に関する申立人の主張を、証拠の内容を吟味することなしに審査することはできなかったであろう。(§ 114)

憲法裁判所が、トルコの憲法体制における司法権の構成要素を成し、憲法19条及び条約5条が定める自由及び安全への権利の保障のために重要な役割を担っていることは明白である。そうすると、釈放請求却下及び憲法裁判所判決の確定性と効力に関するイスタンブール第13重罪裁判所の判断は、条約5条1項に適合しない。個人の提訴に関して確定的かつ拘束力のある判決を下す権限を付与された憲法裁判所の裁判権が下級裁判所によって覆される事態は、法治国家及び法的安定性の基本原則に

反する。この原則は、条約5条の保障に内在しており、恣意性に対して保障される要石である。憲法裁判所が「必要事項」の実施のために重罪裁判所にその判決を通知したにもかかわらず、重罪裁判所は釈放を拒否し、上級裁判所に真っ向から反対した結果、憲法裁判所が認めた侵害は是正されなかった。当裁判所は、憲法裁判所が2018年1月11日の判決において至った結論に同意する。一件書類を見ても、憲法裁判所判決以後に未決拘禁の根拠が変化したことを示すいかなる新しい理由も証拠も含まれていない。トルコ政府も、申立人に対する強い疑いを示す新しい証拠を提示していない。以上を考慮すると、憲法19条3項違反を明白かつ明確に認めた憲法裁判所判決以降の申立人に対する未決拘禁の延長は、「合法」かつ「法律で定める手続に基づいて」実施されたものとはいえない。(§117-118)

免脱についても、憲法裁判所の結論が相当である。合理的疑いのない未決拘禁の執行は、事態の緊急性が真に必要とするものとはいえない。以上により、条約5条1項違反が認められる。(§119-120)

(iii) 条約10条違反の有無について

(1) 介入の存在

当裁判所は、執筆記事を理由とした申立人に対する勾留が、表現及び報道の自由の行使に対する介入に当たると判断した憲法裁判所判決に同意する。従って、申立人に対する未決拘禁は条約10条にいう表現の自由に対する「介入」に該当する。(§168-179)

(2) 介入の正当化

(a) 法定性

本件未決拘禁の法的根拠について当事者間の争いはない。申立人にとって未決拘禁が予見可能であったか否かについて、強い疑いを抱かざるを得ないが、介入の必要性に関する結論に鑑み、この点に関する判断

には立ち入らない。(§ 173-175)

(b) 目的の正当性

本件介入の「正当な目的」に関しては、公序の保護及び犯罪防止であることが認められる。(§ 176)

(c) 民主社会における必要性

憲法裁判所は、申立人に対する未決拘禁の決定と延長は重大な措置であって、憲法26・28条の意味において、民主社会で必要かつ比例的な介入とは言えないと結論付けた。憲法裁判所は、申立人に対する自由剥奪がやむにやまれぬ社会的必要性に即応するものとは立証されず、本件未決拘禁が執筆記事以外にいかなる具体的証拠にも基づかないものである以上、表現及び報道の自由に対して抑止的効果を持つものと判断した。当裁判所は、憲法裁判所と異なる結論に至るいかなる理由も見出すことができない。(§ 177-178)

訴訟参加人によると、トルコでは頻繁にジャーナリストが、公共の利益を理由として、勾留のような重大な措置の対象とされている。当裁判所は累次の判例において、見解が暴力を惹起しない場合、たとえ条約10条2項が定める領土保全、公共の安全、秩序保護、犯罪防止という目的が優越的であったとしても、締約国は情報提供を受ける公衆の権利を制限できないことを確認してきた。(§ 179)

当裁判所は、トルコが軍事クーデタ未遂に際して直面した困難な状況を考慮する。他のテロ行為と同様、クーデタ未遂はトルコの民主主義に対する重大な脅威であった。しかし、民主主義を特徴づける原則の一つは、公共の討論によって問題を解決する可能性を提供することにある。民主主義は、表現の自由を糧として維持される。この意味で、「国民の生存を脅かす公共の危険」の存在が、民主社会概念の核心そのものである公共の討論の自由な作用を制限する口実となってはならない。たとえ緊急事態下にあっても、憲法裁判所が指摘していたように、緊急事態制

度は基本権を保障する通常体制への復帰を目的とするものであって、締約国は、採るべき措置が民主秩序の防衛を目的とし、多元主義、寛容、そして開放の精神という民主社会の価値を擁護するためのものであるという精神を堅持しなければならない。(§ 180)

この意味で、政府を批判する行為や、政府要人が国民の利益にとって危険と考える情報を公表する行為を、テロ組織への所属又は支援、政府又は憲法秩序の転覆、さらにはテロ行為のプロパガンダに類する重大行為として、刑事訴追の対象とするべきではない。刑事訴追があった場合も、未決拘禁は、代替措置によって円滑な手続執行を真に確保できない場合のような例外的な場合に限り、最終手段として実施されるべきである。国内司法機関による解釈は許容できない。(§ 181)

また、批判的見解に対する未決拘禁の執行は、対象者のみならず、社会全体に対して様々な消極的効果を伴う。なぜならば、本件のような自由剥奪措置は表現の自由に対する大きな抑止的効果を伴い、市民社会の萎縮や多様な見解の沈黙が生じる。抑止的効果は、被拘禁者が解放された後も継続する。(§ 182)

免脱に関しては、条約5条1項適合性に関する判断が、条約10条適合性についても相当である。以上により、条約10条違反が認められる。(§ 183-184)

(iv) 結論

全員一致で条約5条4項及び18条違反は認められない。6対1で条約5条1項及び10条違反が認められる。締約国は、申立人の未決拘禁を終結させるために必要なあらゆる措置を講じなければならない、精神的損害賠償として21,500ユーロを申立人に支払わなければならない。

Ⅲ. 検討

(i) トルコの政治的事情

まず、本判決の背景にあるトルコの政治的事情について触れておきたい。

トルコは、1923年のムスタファ・ケマル主導の建国以降、世俗主義を始めとする西洋近代化路線が堅持されてきた。その主要な擁護者は、軍部と司法機関であった。軍部は軍事クーデタと圧力によって、司法機関（特に憲法裁判所）は親イスラム主義政党に対する違憲判断によって⁽³⁾、ケマル流の民主主義を守りつつ、その後見的役割を果たしてきた。

実際、トルコ現代史においては、政治の安定と世俗主義の危機に際して、軍部が頻繁に行動を起こしている。1960年の軍事クーデタによる民主党政権の瓦解、1971年の「書簡クーデタ」によるデミレル内閣総辞職、70年代後半の政情不安に対応した1980年の軍事クーデタ、1997年の軍部の圧力によるエルバカン首相辞任がそれである⁽⁴⁾。

しかし近年、軍部の影響力は低下した。2007年にウェブサイト上でギュル大統領選出を牽制した「Eクーデタ」は失敗に終わり、2009～10年に発覚した一部軍人による政府転覆計画に対する捜査によって、軍部の威信は大きく失墜した⁽⁵⁾。本判決の発端である2016年の軍事クーデタ未遂は、軍部弱体化の象徴とされる⁽⁶⁾。

(3) トルコの政教分離原則と憲法裁判所判例について参照、小泉洋一「トルコの政教分離に関する憲法学的考察——国家の非宗教性と宗教的中立性の観点から——」甲南法学48巻4号（2008年）279～345頁。

(4) トルコ現代史について参照、今井宏平『トルコ現代史 オスマン帝国崩壊からエルドアン時代まで』（中公新書、2017年）。

(5) 同210～215頁。

(6) 今井宏平「トルコ『イスラーム』か『世俗化』か 曲がり角に立つ政教分離と近代化路線」週刊東洋経済6677号（2016年）61頁。

その背景には、2002年以來の政権与党である親イスラム主義政党、公正発展党の躍進と、党首エルドアンの政治的台頭がある。その公正発展党の躍進を一時期支えたのがギュレン運動であった。公正発展党は、軍部や司法機関との対抗上、青年教育を通じて構成員の国家機関への浸透を図っていたギュレン運動と協力関係にあった。ところが2012～13年、与党幹部への汚職捜査等を契機に両者の関係は決定的に悪化し、政府によるギュレン主義者排除が始まった。2016年のクーデタ未遂以後、ギュレン運動関係者として15万人が拘束、4万人が逮捕、その他4万人が解雇という徹底した粛清が行われている⁽⁷⁾。本件未決拘禁の背景には、このようなエルドアン政権とギュレン運動の政治闘争がある。

クーデタ未遂の翌年、エルドアン大統領が主導した2017年憲法改正により、トルコは従来の議院内閣制から強力な大統領制へと移行した。大統領が執政権を有し、裁判所や議会の権限は縮小され、憲法裁判所裁判官人事の大半を大統領が掌握した。その背景には、軍部や司法機関が果たしてきた従来の非民主的後見に対する反発があるとされる⁽⁸⁾。強い大統領制への移行はクーデタ未遂が大きく影響しており、三権分立による安定性よりも、軍部や司法機関を抑制する必要性が優先されたとされる⁽⁹⁾。ただ、改憲国民投票の結果は僅差であり、強い大統領制への懸念もうかがわれる。2023年、トルコは建国100周年を迎える。その憲法・政治体

(7) ギュレン運動及び公正発展党との関係について参照、石原猛「トルコで何が起きているのか——公正発展党政権による憲法改正と内政・外交」中東研究529号（2017年）82～85頁、幸加木文「公然化するギュレン運動の行方——2016年7月トルコのクーデタ未遂事件を機に」中東研究531号（2017年）128～142頁。

(8) 岩坂将充「トルコ改憲国民投票——エルドアン大統領の権力基盤固まる」世界896号（2017年）19～22頁。

(9) 今井宏平「『強い大統領』エルドアンに導かれるトルコ」世界919号（2019年）107頁。

制の今後が注目される。

(ii) 本判決の特徴と主要論点

本判決は、①軍事クーデタ未遂を契機とした緊急事態という、正に極限的・例外的状況の下で実施された未決拘禁について条約違反を認めた点、また、②緊急事態下でなされた憲法裁判所による違憲判断を、下級裁判所が無視するという異常事態を批判した点が特徴的である。基本的にはトルコ憲法裁判所の判断に準拠する形で審理されている。

(1) 条約15条適合性

条約15条1項は、①「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合に」、②「事態の緊急性が真に必要なとする限度において」、「条約に基づく義務を免脱する措置を取ることができる」が、③「その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならない」と定める。この条項は、いわゆる「デロゲーション(免脱)条項」であり、条約が締約国に課す権利保護義務を、一定の条件下で緊急時に解除する役割を持つ。

そのため、緊急事態に対処する必要性と権利保護との間の均衡をいかに図るかが問題となる。緊急事態に関する事案は、しばしば条約5条が保障する自由及び安全への権利の制限が問題となるが、ヨーロッパ人権裁判所は、要件①については締約国に広い評価の余地をみとめつつ、免脱通告の形式的要件と要件②に関する緊急措置の均衡性について、より厳格な審査を行ってきたとされる⁽¹⁰⁾。

本判決も、国内機関の広い評価の余地を認め、要件①の該当性を認め

(10) 山田卓平「欧州人権条約のデロゲーション条項の実践——国家の自己保存と人権保護のバランス追及の視点から——」神戸学院法学38巻3・4号(2009年)442~443・493頁。

つつ、要件②及び③に関する判断を、条約5・10条適合性に関する個別判断に譲った。

（2）条約5条1項適合性

条約5条1項の適合性審査については、合憲性及び条約適合性審査権⁽¹¹⁾を持つトルコ憲法裁判所の判断が先行していることから、同判決が認定した侵害が、国内機関によって適切かつ十分な方法によっては是正されたか否かが主要な論点となった。

特に下級裁判所による憲法裁判所判決の拒否という事態について本判決は、トルコ憲法153条6項が定める憲法裁判所判決の全方位的効力を根拠として、法治国家及び法的安定性の基本原則に反すると判断した。この原則は、恣意性に対する保障の要石と位置付けた点は重要であろう。結局、トルコ憲法裁判所が判断したように、合理的な疑いのない未決拘禁は、「合法」かつ「法律で定める手続に基づく」ものとはいえず（条約5条1項）、「事態の緊急性が真に必要とするものとはいえない」（同15条）として、条約5条1項違反が認められ、免脱も認められなかった。

（3）条約10条適合性

条約10条の適合性審査についても、トルコ憲法裁判所の判断に準拠した判断となった。緊急事態下においても、民主主義の核心である公共の討論が確保されなければならず、政府批判や政府が危険と考える情報の公表を刑事訴追の対象とすべきではないと判断され、未決拘禁の例外的性格や、批判的見解に対する未決拘禁の消極的・抑止的効果が強調された点が重要であろう。

(11) トルコ憲法裁判所設置法45条は、「憲法が保護し、ヨーロッパ人権条約が保障する基本的権利及び自由に対する侵害」について、憲法裁判所の審査権を保障している（§51）。

(iii) 判決の国内法への影響

本判決に先立つ2018年3月16日、トルコ憲法裁判所による2度目の違憲判断が下され、翌日にイスタンブール第13重罪裁判所が釈放決定を行い、申立人は釈放されたが自宅軟禁となった。自宅軟禁については、2021年1月7日、憲法裁判所による3度目の違憲判断が下されたと報道されているが⁽¹²⁾、詳細は確認できなかった。

トルコにおいては、クーデタ未遂後の被拘禁者が多数に上っており、多くの訴訟が憲法裁判所に提起され、ヨーロッパ人権裁判所にも係属している⁽¹³⁾。本件のように、憲法裁判所の判断に準拠して一定の権利保障が図られているが、条約5条4項が保障する「迅速な」統制は確保されておらず、「極めて妥協的」と批判されていることには留意が必要であろう⁽¹⁴⁾。本件においても、申立人は逮捕から16カ月も拘禁されていたが、条約5条4項違反は認められなかった。この点を含めて、トルコの被拘禁者に対する救済の実現可能性が注目される。

(iv) 日本への示唆

本件は、緊急事態下の権利保障について⁽¹⁵⁾、示唆的な点がある。紙幅の制約上若干だが、①緊急事態下であっても、自由及び安全への権利と

(12) 独立系ニュースサイト「ピアネット」の記事を参照（最終確認2023年1月9日）：<https://m.bianet.org/bianet/law/237212-constitutional-court-gives-third-ruling-of-right-violation-for-sahin-alpay>

(13) CEDH, 20 mars 2018, *Mehmet Hasan Altan c/ Turquie*, n° 13237/17, CEDH, 10 déc. 2019, *Kavala c/ Turquie*, n° 28749/18, CEDH, 20 juillet 2021, *Akgün c/ Turquie*, n° 19699/18.

(14) Laurence BURGORGUE-LARSEN, *Jurisprudence européenne comparée* (2019), *RDP.*, n° 4, 2020, p. 1117.

(15) 稲葉美香「緊急事態における人権保障の適用停止と停止し得ない権利」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016年）137～169頁。

表現の自由が保障され、とりわけ逮捕・拘禁を正当化する合理的疑いの必要性と公共の討論が確保されるべきこと、②条約15条2項は、緊急時の免脱の対象から除外される権利に自由及び安全への権利と表現の自由を含んでいないが、個別審査を通じてこれらの権利にも保障が及び得ること、③トルコ憲法15条は緊急事態における権利制限を明文で認めているものの、憲法及び条約上の権利保障が及び得ること、④緊急事態下における違憲判決の効力をいかに確保するのかという課題があることを挙げておきたい。

特に④については、日本にとっても大きな問題であるように思われる。トルコ憲法裁判所に対する下級裁判所の「反逆」は、緊急事態下における憲法裁判所の違憲審査が手続上確保されていたとしても、司法機関内部においてさえその実効性が確保され得ない場合があることを示している。緊急事態下における裁判所の違憲判断の実効性は、いかなる条件整備やリソース確保によって担保し得るのであろうか。日本にはヨーロッパ人権裁判所に相当するような救済機関は今のところ存在していないため、この問題はより一層深刻であるように思われるがどうであろうか。今後の検討課題とさせていただきます。