

EUにおける大量難民の一時的保護と負担分担

——「一時的保護に関する指令」の法的評価を中心に——

趙 向 華

京都大学大学院 人間・環境学研究科 共生文明学専攻
〒606-8501 京都市左京区吉田二本松町

要旨 国際社会はこれまでに大量難民の保護にアド・ホックなアプローチで対応してきた。大量難民保護の立法作業をめぐって国際社会は難色を示している。これに対して、EUは2001年に「一時的保護に関する指令」を採択した。大量難民の一時的保護と負担分担に関する国際社会初の法的文書としての価値を有すると同時に、「指令」はさまざまな問題点をも抱えている。たとえば、一時的保護体制の発動の前提となるEU理事会決定の採択をいかに実現するか、関連国際法との整合性をいかに保てるか、負担分担を円滑に進めるためには何が必要なのか、などである。本稿は、「指令」の主な内容に対する法的評価を行った上で、上述の諸問題を解決するための提言を試みる。

目 次

はじめに

- 1 「指令」採択前の大量難民の保護をめぐるEUの立法と実行
- 2 「指令」による大量難民の一時的保護と負担分担
 - 2.1 一時的保護の受益者
 - 2.2 一時的保護体制の発動
 - 2.3 受益者の権利
 - 2.4 一時的保護と国内庇護手続
 - 2.5 負担分担

おわりに

はじめに

「難民条約」¹⁾は当初、第二次世界大戦によって大量の難民が生み出された事態を受け、彼らに一定の国際的保護を与えるために起草・採択された。これまで同条約は大量難民を保護の対象とはせず、個人難民にのみ国際的保護を与えてきた²⁾。すなわち、「難民条約」1条A(2)³⁾の規定によれば、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する個人のみが同条約の保護対象とされるのである⁴⁾。従って、内戦、武力紛争又は一

般的な人権侵害を逃れてきた大量難民⁵⁾は、「難民条約」による保護を受けることができない。このため、国際社会は大量難民が発生するたびにアド・ホックな対応策をとってきた。1970年代末から1980年代初めにかけてのインドシナ難民流出の際、同地域の諸国がこれらの難民に一時的庇護を与えたこと⁶⁾のほかに、旧ユーゴ紛争の際に国際連合難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 以下はUNHCRとする）が大量難民の発生を受けて行った人道的避難計画（Humanitarian Evacuation Programme）⁷⁾もアド・ホックな対応として知られている。

そもそも、アド・ホックな対応には、従来「難民条約」に基づく保護を享受できない大量難民にも一定の保護が与えられるという意味で、一定の意義があると考えられる。しかし、その一方で、アド・ホックな対応であるがゆえに、大量難民が発生した場合、関係諸国が自らにとって都合のよい対策を講じるおそれがある。その結果、大量難民の保護に関する国際的制度の形成には不利であるのみならず、とられた措置が難民の保護という結果に果たしてつながるのかということも懸念される。こうした懸念は、不幸にも旧ユーゴ紛争の

際に、当時の EC 諸国がとった措置によって例証された。アド・ホックな対応に付随する国家の裁量を制限するためには、大量難民の発生に備えて、予め一定の対応枠組を設定しておくほうが望ましいと考えられる。

しかし、国際社会ではこうした立法作業が進んでおらず、結局、大量難民の保護に対する従来のアド・ホックな対応に関しては、なんら変化はないように思われる。

一方、地域レベルでは、ヨーロッパは大量難民の保護に関して一定の立法上の成果を収めている。その中で最も重要なのは EU 理事会 (Council of the European Union) が 2001 年に採択した「大量難民に一時的保護を与えるための最低基準、及び大量難民の受入における構成国間のバランスの取れる努力を促進する措置の最低基準に関する理事会指令」⁸⁾ (以下は「一時的保護に関する指令」又は「指令」とする) である。「指令」は EU 構成国の国内に逃れてきた大量難民に一時的保護⁹⁾ を与えることを主な目的としている。そのために、「指令」は一時的保護の受益者になりうる者の範囲を詳しく規定し、彼らにさまざまな権利を付与している。また、大量難民の保護から生じた負担を構成国の間で公平に配分するための規定も備えている。「指令」は大量難民の保護及び負担分担についての国際社会初の法的文書でもある。その意味で、国際社会又は他の地域における大量難民の保護に関する立法活動に対してモデル提示を行っていると思われる。

他方、「指令」は手続的規定と実質的規定の両方においてさまざまな問題点を抱えている。モデル提示の役割を一層効果的に果たすためにも、また、「指令」の主たる目的である大量難民の保護及び負担分担をうまく実現させるためにも、「指令」の規定内容を関連国際法に照らして慎重に考察し、国際法の要請と一致しない「指令」規定については、それを見直すための提言をする作業が必要であると思われる。

以上の理由と目的を踏まえて、本稿はまず、「指令」が採択される前に、EU において大量難民の保護をめぐるいかなる立法活動及び実践がなされてきたかを振り返る。続いて、「指令」規定

の内容をめぐっては、特に重要だと思われるいくつかの事項を取り上げ、関連国際法に照らしながら「指令」の規定が抱えている問題点を指摘し、「指令」規定の意義を評価する。そして、最後には、指摘された問題点を克服するためにいくつかの提言を試みたい。

1 「指令」採択前の大量難民の保護をめぐる EU の立法と実行

EU がはじめて大量難民の保護に踏み出したのは旧ユーゴ紛争の時であった。

旧ユーゴ紛争勃発後、ボスニアから逃れてきた大量の難民に対して EU 諸国は一時的保護を与えていた。一時的保護の付与により国内庇護手続に対する負担をなるべく軽減させるのが諸国の主なねらいであった (一時的保護の享受と国内庇護手続との関係は後に検討する)。ほかに、内戦や武力紛争という大量難民発生の原因も一時的保護の付与を促した一要因だと考えられる¹⁰⁾。

ボスニア難民の一時的保護をめぐる各国の実行は異なっていた。たとえば、一部の構成国は紛争地域から来たすべての難民を受け入れたのに対して、ほかの構成国は特定地域からの難民にしか保護を与えなかった¹¹⁾。また、一部の構成国では、紛争地域から来た難民の中でも特に一定のカテゴリーに属する難民、つまり傷病者、戦争中の被収容者、反体制者又は老人が一時的保護の受益者と認められていた¹²⁾。各国の異なった対応が次のような結果をもたらした。すなわち、難民が常に自らに有利な一時的保護制度をもつ国へと流れ込み、結局、構成国の間で難民の受入人数につき大きな差を生じさせた¹³⁾。こうした状況の下に、一時的保護に関する諸国の制度を調和させ、大量難民の保護から生じた負担を公平に配分する必要性が浮上した。

1992 年、EU 理事会は「旧ユーゴ難民に関する決議」を採択し、翌年「旧ユーゴから来た特に脆弱な難民の受入についての共通指針に関する決議」を採択した¹⁴⁾。両決議はその適用範囲を明確に旧ユーゴ難民に限定したため、EU レベルの一時的保護に関する政策の調和一般に与えた影響は

少なかった¹⁵⁾。

その後、欧州理事会（European Council）はエッセンで開かれた会合（1994年12月9日～12月10日）において大量難民の流入により引き起こされた問題を研究するようEU理事会に求め、そして大量難民の保護から生じた負担を配分するための協定をできるだけ早い段階で結ぶよう同理事会に促した¹⁶⁾。これを受けて、EU理事会は1995年9月25日に「難民の一時的入国と居住から生じた負担を分担するための決議」¹⁷⁾（以下は「決議」とする）を採択した。また、上述「決議」の内容を補足するために1996年3月4日に「難民の一時的入国と居住から生じた負担を分担するための警告及び緊急手続に関する決定」¹⁸⁾（以下は「決定」とする）を採択するに至った。

「決議」と「決定」の適用上の人的範囲は大量難民のみならず、内戦や大規模な暴力を逃れる個人にも及ぶ¹⁹⁾。従って、条約難民²⁰⁾もそうでない難民も両文書の規定を援用することができる²¹⁾とされている。

「決議」の第2条によると、大量難民が構成国の域内に流入した又は大量難民流入の危険性があると判断された場合、当該構成国はEU理事会に対して調和的行動（harmonized action）をとるよう要請することができる²¹⁾。しかし、調和的行動の内容は何か、またEU理事会がいかなる手続の下で調和的行動を発動すべきかなどについては、まったく規定されていない。

これに対し、「決定」は大量難民の一時的保護に関するEUレベルの調和的行動の必要性を再確認した上で、調和的行動を発動するための手続規定をも設定した。つまり、調和的行動を発動できるのは、EU理事会議長国、いずれかの構成国又はEU委員会とされている。調和的行動の開始後、EU設立条約K.4条に規定する調整委員会緊急会議を召集することができる。緊急会議の議題は次のものを含む。すなわち、大量難民流入の情勢に関する調査、EUレベルの緊急的干渉の可能性、難民の受入についての計画など、である²²⁾。

1995年「決議」は、負担分担に関する規定を設けている。第4条は調和的行動から生じた負担を各構成国の間に配分するための規準を示す規定

である。負担分担の規準としてあげられたのは、① 構成国の紛争の予防に対する寄与、特に国連安保理や欧州安全保障協力機構の命令のもとで提供した軍事的資源又は人道的保護措置、そして② 難民の受入に影響を及ぼすと思われる構成国の経済的、社会的諸条件、である²³⁾。

第4条によればEU理事会は、上述の規準に従って負担を配分することができる（could）とされている。つまり、同理事会は必ずしもこれらの規準を参照して負担分担を行うことを義務づけられているわけではない。その上、あげられた負担分担の規準は一般的内容しか有さず、そのため、大量難民が発生した場合、負担分担に関する諸国間の合意が得られるかどうかも疑問である²⁴⁾。

一方、1996年「決定」第3条のもとでは、調整委員会は緊急会議の結果に基づき負担分担に関する提案をすることができるとされている。ただ、同提案は構成国に対して拘束力を持たない²⁵⁾。さらに問題だと思われるのは、調整委員会の負担分担に関する提案に対してEU理事会が承認を行うが、同理事会の承認も構成国を拘束しない、ということである。したがって、たとえEU理事会が負担分担についての提案を承認したとしても、各構成国にはそれを遵守する義務が課されていない²⁶⁾。

負担分担に関する規定のほかは、「決議」も「決定」も保護の対象とされる難民になんら具体的な権利を与えていない。

最後に、何よりも問題なのは、いずれの文書も法的拘束力を有さないことである²⁷⁾。このため、両文書はEUにおける大量難民保護政策の調和に向けての第一歩であると評価されている²⁸⁾が、実際に構成国に与えた影響は極めて少ないと考えられる。このことは、1999年のコソボ紛争の際に各構成国が「決議」や「決定」の規定ののっとり対応することをしなかったという事実によって例証されている。

1996年「決議」採択後、EU理事会は大量難民に一時的保護を与えることから生じた負担を構成国の間に配分するための一連の文書を採択した²⁹⁾。EU委員会も大量難民の保護及び負担分担に関していくつかの提案を行った³⁰⁾。それにもかかわら

ず、大量難民の一時的保護と負担分担を内容とする、法的拘束力のある EU 立法の成立は、2001 年の「一時的保護に関する指令」が EU 理事会において採択されるまで待たねばならなかった。

2 「指令」による大量難民の一時的保護と負担分担

アムステルダム条約第 63 条のもと、共同体機関は構成国の庇護、移民政策を統合する権限が与えられている。当然ながらこの権限のなかには大量難民流入の際に提供する一時的保護と負担分担をめぐる EU レベルの立法権限も含まれている。1999 年 10 月 15 日～16 日の欧州理事会会合は、大量難民の一時的保護に関する構成国間の一致を達成するよう EU 理事会に促した³¹⁾。この呼びかけに応じて同理事会は 2001 年 7 月 20 日に「指令」を採択した。

「指令」は大量難民の一時的保護と負担分担に関するこれまでの EU 諸文書の成果を継承している。一方で、1995 年「決議」及び 1996 年「決定」に比べて根本的に異なるのは「指令」の法的性格である。つまり、前二者の非拘束性に対して、「指令」は EU 機関による二次立法であり、各構成国に対して法的拘束力を有するのである。したがって、少なくとも理論上は「指令」の規定に抵触する構成国の国内法は無効であるとされている。他方、こうした利点を有しながらも、既存国際法の理論と実行に照らして考察する場合、「指令」規定の内容には様々な欠点が露呈していると言わなければならない。

2.1 一時的保護の受益者

「指令」の第 2 条は一時的保護の受益者の人的範囲に関する一般的規定である。つまり、受益者は、出身国・地域を離れて、同出身国又は同地域内の情勢のため安全かつ長期的な条件に基づく帰還ができない大量難民とされ、そしてその中には、条約難民のほかに国際法や構成国の国内法の規定によって国際的保護に値するとされる大量難民も含まれている。こうした大量難民の一例として、特に武力紛争や暴力そして一般的な人権侵害を逃

れる人々があげられている。

そもそも、大量難民の移動を引き起こす要因は内戦や武力紛争または大規模な人権侵害に限らない。地震や洪水などの自然災害も大量難民をつくりだす一要因だと考えられる。すると、自然災害の理由で国境を越える移動が余儀なくされた人々は「指令」の提供する一時的保護の受益者になりうるかの問題が生じる。第 2 条の規定の文言からすれば、これらの難民も一時的保護の享受から完全に排除されていない。しかし、一時的保護を享受できるのは構成国の国内法上彼らが国際的保護の対象とされている場合に限る。一方、自然災害による難民に国際的保護に与えるかどうかにつき各構成国の国内法では一致が見られない。結局、同じ自然災害による難民であっても、国ごとに一時的保護の受益者適格性が異なりうる、という不確実性が生じる。それにより予想されるのは、大量の自然災害による難民が自らの受益者資格を認める一部の構成国に流入し、それによりこれらの国々に重い負担がかかる、ということである。したがって、こうした事態の発生を防ぐために、「指令」は一時的保護の受益者資格要件をさらに明確化しなければならないと考えられる。

一時的保護の受益者資格をめぐる規定の中では、28 条の規定も問題視されるであろう。「指令」第 28 条は特別規定を置き、一部の人を一時的保護の受益者から排除する権限を構成国に認めている。排除されうるのは次のような者である。① 平和に対する犯罪、戦争犯罪そして人道に対する犯罪を行ったと十分な根拠に基づいて判断された者、② 一時的保護の受益者として構成国への入国を果たす前に重大な非政治的犯罪を行った人、③ 国際連合の目的及び原則に違反した者、④ 構成国の安全に対する脅威だと判断された者、などである。

28 条のもとでは、上述の諸条件を満たした者を一時的保護の受益者資格から排除する際に均衡性原則の適用が認められる。つまり、一時的保護の付与により構成国の国益が侵害されると判断される場合、当該者に一時的保護を与えるかどうかを裁量する権限が構成国に認められている、のである。

同条の適用について特に懸念されるのは、受益者資格からの排除を受けた者がその出身国・地域において、ヨーロッパ人権条約第3条³²⁾に規定する待遇や処罰を受けるおそれがある場合である。これまでのヨーロッパ人権裁判所の判例では、同条約第3条の適用上の絶対性が確立されている。すなわち、申立人の行った行為の性格及び当該行為から生じた結果の如何を問わず、締約国は決して申立人の同第3条の権利を侵害してはならない。これは言い換えれば、ヨーロッパ人権条約第3条の実施にあたっては均衡性原則の適用が認められない、ということである。しかも、第3条が保障する権利の受益者の中には庇護を求める人も含まれている³³⁾。

今日、EUのすべての構成国はヨーロッパ人権条約の締約国であり、ヨーロッパ人権裁判所の管轄権を自動的に受諾している。しかも、自らが当事者であるいかなる事件においても裁判所の最終判決に従うことが義務付けられている。

「指令」第28条の適用により一時的保護の受益者資格から排除された者は、一定の要件を満たせば自らの権利が侵害されたとしてヨーロッパ人権裁判所に訴えることができる。こうした場合、もし当該者が強制退去先でヨーロッパ人権条約第3条の禁じた処遇を受けるおそれがあると証明できれば、同裁判所からの救済を受けることになるかと予想される。この場合、「指令」第28条に基づく権利がヨーロッパ人権条約に対する違反行為を正当化させるという構成国の主張は裁判所によって認められないであろう³⁴⁾。

2.2 一時的保護の発動

大量難民の流入で国内庇護手続が機能しなくなることが一時的保護を発動するための前提条件とみなされるべきかどうかは複雑な問題である。UNHCRは一貫して国内庇護手続が大量難民の庇護申請に対応しきれない場合には一時的保護の発動ができると主張する³⁵⁾。ECRE (European Council on Refugees and Exiles) は、大量難民の流入で受入国の国内庇護手続が麻痺状態に陥った場合においてのみ一時的保護の適用が認められる立場に立っている³⁶⁾。

EU委員会は「指令」に関する解釈覚書において、大量難民流入の情勢自体は一時的保護の発動を正当化させないと述べた上で、もし国内庇護手続が流入した大量難民からの庇護申請を処理できなくなったのであれば、一時的保護措置の適用が認められるとの意見を表明した³⁷⁾。EU委員会の意見表明に対して、ドイツ、イタリア、フランスそしてイギリスなどの国々は反対意見を示した³⁸⁾。「指令」の第2条(a)は上述の諸立場が互いに妥協しあった産物である。つまり、特に大量難民の流入により国内庇護手続が機能しなくなるかもしれない場合に一時的保護の発動は認められるのである。これは言い換えれば、たとえ国内庇護手続が大量難民の提出した庇護申請を処理できるとしても、一時的保護の発動が不可能なわけではないことを意味している。

「指令」のもとで一時的保護措置の発動について最終的な決定権を握るのはEU理事会である。第5条1項によると、EU理事会は特定多数決によって一時的保護の発動に関する決定を採択する。「指令」に関するEU委員会の提案を審議する段階でフランスとスペインは特定多数決に反対し、全員一致の票決方式を提案した³⁹⁾。EU委員会は、いかなる状況においても理事会がすべての具体的事項を考察した上で一時的保護の発動に関する決定を採択しなければならないと意見を述べた⁴⁰⁾。これに関して欧州議会は同決定の採択が客観的事実に基づくべき旨の提言をした⁴¹⁾。

こうした議論によって「指令」の最も大きな欠陥が物語る。つまり、第5条1項の規定のもとでは、実際に大量難民が発生したにもかかわらず、一時的保護を発動するための特定多数票が得られないおそれがある。これと関連するのはEU理事会による不作為の正当性の問題である。EC条約第232条は、共同体機関の不作為により共同体条約や他の共同体法に対する違反が引き起こされた場合、構成国、共同体機関、自然人または法人がEC裁判所に提訴することができる規定している。こうした場合、提訴者は共同体機関には作為に関する義務があると証明しなければならない⁴²⁾。しかし、「指令」第5条1項の規定のもとではEU理事会は大量難民の流入が起きた場合に

なんらかの措置をとらなければならない義務を負っていない。従って、たとえ決定の採択について上述不作為が存在したとしても、「指令」の現体制のもとではEU理事会の不作為をEC裁判所の司法審査に服させることができない。

EU理事会の決定は「指令」の規定する措置を発動するための法的基礎である。従って、大量難民が実際に発生した場合に理事会決定の採択をいかに保障するかは「指令」が直面している最も大きな課題であるといわざるを得ない。

2.3 一時的保護の受益者の権利

UNHCR 計画執行委員会 22 号結論は一時的保護の対象である大量難民に与えられる権利として、庇護国への入国権、ノン・ルフールマンの権利、基本的人権が尊重される権利、そして国際社会に認められている人道的待遇を受ける権利、をあげている⁴³⁾。一方、注意すべきは、結論 22 号は「難民条約」の非締約国に対して難民を扱う際の一定の基準を示すことを主眼としていた、ということである。従って同結論は大量難民の権利一般に関して何らかの規準設定を目的とする文書ではない⁴⁴⁾。

「指令」は一時的保護の受益者に住居に対する権利、社会福祉上の権利、家族再会の権利、医療及び教育を受ける権利、労働市場についての権利などを付与している。これらの権利のうち、EU委員会提案に関する討議の際に特に構成国の間に不一致を生じさせたのは労働市場の利用に関する権利である。

EU委員会提案では一時的保護の受益者には条約難民と同様な雇用上の権利を与えられていた⁴⁵⁾。しかし、この提案が反対されたので、雇用上の権利に関する委員会の意見は「指令」現体制のなかで反映されていない。「指令」第 12 条は、労働権の付与に関して構成国に一定の裁量権を認めている。つまり、構成国は優先的に EU 市民、欧州経済地域協定に拘束される国の国民又は構成国に合法的に滞在している第三国の国民に労働権を与えることができるのである。

続いて、一時的保護の受益者に付与された権利の性格の問題である。Karoline Kerber はこれら

の権利規定が構成国の国内裁判所で直接に適用できるかどうかについて否定的立場である⁴⁶⁾。すなわち同氏によれば、一時的保護を受ける者は、その権利が構成国によって侵害された場合においても、当該権利侵害について同構成国の裁判所に救済を求めることができない、のである。

しかし、「指令」29 条によれば、一時的保護から排除され又は家族再会の権利が否定された者は構成国の裁判所に救済を求めることができるとされている。一方、「指令」によって付与された他の権利が否定された場合に司法救済を求めることができるかどうかは明確ではない。こうした疑問の答えは、「指令」の法的性質に求めることができると思われる。既に述べたように、「指令」は構成国にとって超国家法の性質を有している。このことは、EC 裁判所の判例に示された⁴⁷⁾通りである。すなわち、EC 裁判所では、EC が採択した指令 (directive) の超国家法的性質が認められ、構成国の裁判所における直接適用性も承認されている、のである。したがって、一時的保護の受益者は構成国の国内裁判所で「指令」によって付与された諸権利を援用することができると考えられる。

2.4 一時的保護と国内庇護手続

「指令」第 3 条 1 項は、一時的保護の付与が「難民条約」に基づく難民認定に影響を与えないと規定している。第 17 条によれば、一時的保護の受益者はいつでも庇護申請を提出することができる。EU 諸国の実行では、「指令」が採択される前、一部構成国において一時的保護を受ける者の庇護申請権が認められていなかった⁴⁸⁾。

一時的保護と国内庇護手続の関係の問題は、EU委員会提案を討議する際にフランス代表とスペイン代表によって最初に打ち出された。彼らは、受益者の「難民条約」によって付与された権利を停止することは不当であると主張した⁴⁹⁾。一方、ドイツやオランダなどの国々は、庇護申請権の停止と一時的保護制度の緊密な関係を強調し、大量難民の流入は常に国内庇護手続の正常通りの運営を妨げるとして上記主張に反論した⁵⁰⁾。

第 17 条の文言からすれば、一時的保護の受益

者はいつでも庇護申請を行うことができる。しかし、大量難民流入という特性ならびに「指令」の他の関連規定の内容等を合わせて考察すると、第17条規定の現実的意味についての疑問が生ずる。確かに理論上は受益者には庇護申請の提出における自己判断が許容されているが、一方で、行われた庇護申請を一定の期間内において審査しなければならない義務が構成国に課されていない。結局、受益者からの庇護申請を受けたにもかかわらず、それに対して実質的審査を行うかどうかは構成国の裁量に任されている。また、「指令」第19条は庇護申請を提出した受益者の「指令」上の権利を停止する権限を構成国に認めている。これは、受益者にとっては庇護申請の提出に伴って住居、医療などの最も基本的な権利が保障されなくなり、しかも一定の期間のあいだに、そうした状態におかれるという事態が生じることを意味している。これについて欧州議会は、實際上受益者の庇護権行使を妨げているとして、第19条の削除を呼びかけていた⁵¹⁾。さらに、一時的保護の発動は必ずしも国内庇護手続の対応不能を前提としていないが、大量難民が発生した場合、国内庇護手続が機能麻痺状態に陥ることはしばしばある。こうした場合も「指令」第17条の現実的意味について疑問を抱かせる。国内庇護手続が機能できなくなっているため、構成国の意思とは関係なく、庇護申請を審査する事実上の保障がまったく存在しないからである⁵²⁾。

そもそも、Kay Hailbronnerは一時的保護の受益者に国内庇護手続を利用する権利を与えるべきではないと主張する。氏の主張によれば、一時的保護を受けている者に庇護申請権を認めることが一時的保護制度の目的を損なうのである。また、ノン・ルフールマン原則に違反しない限り、一時的保護の受益者の庇護申請権を否定するとしても、それにより構成国の「難民条約」に対する義務違反が引き起こされることはない。さらに、構成国に求められるのは、一時的保護の付与が停止され、受益者が強制退去される前に、強制退去先に迫害のおそれがあるかどうかを評価することのみであると彼は考える⁵³⁾。

しかし、次にあげられる理由で Kay Hailbron-

nerの主張は支持できない。まず、一時的保護の受益者の中でも条約難民が含まれていることは否定しがたい。これは「指令」の規定によって認められているのみならず、旧ユーゴ紛争及びコソボ紛争の際の事実によっても例証されている⁵⁴⁾。次に、国内庇護手続に基づく難民認定は宣言的効果しか有さない。すなわち、一度「難民条約」に規定する難民の定義を満たした場合、その時点で事実上の条約難民となり、したがって、「難民条約」上の権利を享受できるようになる⁵⁵⁾。国内庇護手続が機能しなくなったことを理由に、大量難民の中に含まれている条約難民の「難民条約」上の諸権利を一時的に停止するのは、大量難民流入という特性に由来するいわば一種の例外に過ぎない。一度国内庇護手続が正常通りの対応能力まで回復した場合、誰が条約難民なのかを選別するために、速やかに一時的保護の受益者によって提出された庇護申請を審査しなければならない。さもなければ、受益者の中に含まれている条約難民の「難民条約」上の権利を誠実に尊重することができない、ひいては、「難民条約」に対する義務違反が引き起こされるおそれもあるからである。

従って、構成国は、すべての一時的保護の受益者に国内庇護手続を利用する権利を認めなければならない。この意味で、「指令」第17条の規定は評価に値する規定であると考えられる。一方、第19条の規定が構成国によって適用される場合、第17条の有する意義が弱められてしまうことにも注意しなければならない。

2.5 負担分担

大量難民の保護にかかわる事項の一つは、保護の付与から生じた負担をいかに構成国の間に平等に配分することである。

「指令」前文18項は、大量難民に一時的保護を与えることによって生じた負担を分担するために、一定の規定を設けるべきだと呼びかけている。また、同項によると、負担分担は受益者人数の割当と財政援助からなる、とされている。

負担分担に関して Perluss と Hartmann は、一時的保護の強制的規範性を出発点とし、負担分担が一時的保護を与える義務の前提として位置づけ

られるべきと考える。彼らによると、もし一時的保護の付与が庇護国の自発的行為であるならば、他の国々に援助を求める特別な理由が存在しないであろう。他方、もし庇護国が義務に基づいて一時的保護の付与を行うのであれば、当該国には他国に対して負担分担を求めるための道徳的正当性が認められる⁵⁶⁾、と彼らは考える。

これに対して Fitzpatrick は、負担分担を一時的保護制度の基礎に位置づけることに対して懸念を示した。負担分担に関する義務が履行されなかったことを理由に、一時的保護制度の当事国が同制度の受益者に対する保護義務の履行を拒否するかもしれないからである、と彼は考える⁵⁷⁾。

「指令」は共同体二次立法の形で、大量難民流入が発生した場合に受益者資格の規準を満たした者に一時的保護を与える義務を構成国に課していると同時に、負担分担の保障を一時的保護の付与の前提とはしなかった。しかし、「指令」は負担分担に関する具体的規定を設けているが、次に検討するように、果たしてこれらの規定は負担分担を成功に導くのかは疑問である。

たとえば、構成国の間で一時的保護の受益者の人数を割当てることに関しては、「指令」規定の不備が示されている。第 25 条 1 項によれば、構成国は一時的保護の受益者の受入に関する自国の能力を EU 理事会に知らせる義務を負っている。しかし、受入能力の提示方法については、各構成国に選択の余地が残されている。すなわち、構成国は必ずしも具体的数字で自国の受け入れられる人数を提示しなければならないとは限らない。これにより予想されるのは、具体的人数を欠いた受入能力の提示が受益者割当の実際の操作に支障をもたらすことであろう。

同じ問題は第 26 条 2 項の規定によっても引き起こされかねない。同項は、ある構成国が自らの受入れた受益者を引き受けるよう他の構成国に対して求めた場合、後者は自国の受入れ能力を前者に伝えなければならない、と規定している。ここでも、具体的数字で受入能力を表すのかそれとも他のなんらかの方法でそれを伝えるのかに関しては求められた構成国の判断に委ねられている。

さらに、受入能力を評価するために参照できる

規準が存在しない。

つまり、構成国は完全に自らの判断に基づいて受入能力を提示することとなっている。近年、EU 諸国はますます難民問題に頭を痛めており、難民保護についても消極的姿勢を示している。こうした現実を考えると、果たして構成国が誠実に自らの受入能力を提示するのかは疑問である。したがって、かかる懸念を取り除くためには、あらかじめ「指令」の中に一定の基準を設定しなければならないと思われる⁵⁸⁾。

受入能力の評価規準に関しては、上述の 1995 年「決議」第 4 条にあげられるもののほか、1994 年 7 月に当時 EU 理事会議長国を務めたドイツが作成した案も一定の示唆を与えていると考えられる。このドイツ案によると、構成国の人口、領土の面積及び国内総生産の EU 全体に占めるパーセンテージが受入れるべき難民人数の大量難民総人数に占めるパーセンテージとされている。しかも、この数字は当該構成国が平和維持活動のために提供した軍事資源や難民出身国のために投入した外交的又は安全保障上の資源によって修正されることができるとされている⁵⁹⁾。

ECRE は、受入国の国内総生産や軍事活動に対する資源提供を受け入れ能力の判断規準とすることに否定的である。これらが受入国の本当の受入能力を反映していないと考えられるからである。ECRE は、難民の受入及び難民に対する援助にかかわる基礎施設のほかに、文化的、言語的、そして家族関係などの要素も受入能力を判断する際に参照されるべき規準だと提言する⁶⁰⁾。

一方、Kay Hailbronner は受入国の経済力が受入能力を判断する際の唯一の規準だと考える。経済力を反映する要素として、氏は当該国の領土の面積、総人口及び国内総生産をあげている⁶¹⁾。

既に指摘した通り、こうした様々な指摘が存在するにもかかわらず、「指令」は受入能力を判断するための、そして負担分担を行う際の規準を設けていない。これは、負担分担をめぐる構成国間における利益関係の調整の難しさを例示していると同時に、「指令」の実効性にかかわる根本的な問題でもあり、これから解決しなければならない課題だと思われる。

一時的保護の受益者人数の割当に関して多くの問題点が存在するのに対して、負担分担のもう一つの側面、つまり大量難民に一時的保護を与えている構成国を財政的に援助することに関してはEUレベルでは既に一定の成果を収めている⁶²⁾。

「指令」第24条は、「指令」に基づいてとられた措置に対してERF（ヨーロッパ難民基金）の規定に従い財政援助を提供する、と規定している。2007年5月27日、欧州議会とEU理事会は2008年から2013年までのあいだの難民基金を設立するための決定を採択した⁶³⁾。同決定の第5条1項によると、「指令」に基づいて大量難民に与えた一時的保護に対してERFは資金援助を行う。大量難民流入が発生した場合、構成国はEU委員会に対して援助を求めると同時に大量難民保護のためにとられた緊急措置について同委員会に報告する⁶⁴⁾。また、上記緊急措置に対する資金援助の期間は6ヶ月と限定され、援助額も緊急措置を実施するために費やされた費用の80%を超えないとされている⁶⁵⁾。

財政援助に関して最も問題視されるのは援助額に対する限定である。これまでに度々大量難民の流入を経験してきた東欧、中欧諸国は、EU加盟により今日EU構成国の中でも大量難民の流入に直面する前線国となっている。すなわち、これらの国々は大量難民の最初の受入国になる可能性が高いということである。既に検討したように、「指令」の現体制のもとでは構成国の間で一時的保護の受益者を割当てることがうまくいかないことが予想できる。したがって、これらの前線国には一方的に大量難民保護の義務が押し付けられる。もちろんERFからの財政援助も利用できるが、80%を超えない援助額が大量難民の流入に見舞われ、しかも比較的経済基盤の弱いこれらの国々をどこまで支えるのが懸念される。

おわりに

難民政策の地域的調和は難民の保護を促進する一つの有効な方法である。EUは1990年代前半から大量難民の一時的保護及び負担分担に関する各構成国の政策を調和してきた。およそ十年間の

模索を経て、2001年になってようやく「指令」を採択するに至った。「指令」は地域的機関による二次的立法でありながら、大量難民の保護及び負担分担に関する国際社会初の法的文書でもある。「指令」採択後、EUにおける大量難民の保護はアド・ホックな対応に任せるのではなく「指令」の設けた法的枠組内で扱わなければならないことになった。「指令」は一時的保護の受益者に一定の法的権利を付与している。これにより、一時的保護が難民保護を法的事項から政治的戦略へと変質させるという批判⁶⁶⁾がある程度緩和されている。

一方、「指令」が抱えている問題点も決して見逃してはならない。そして、EU庇護政策調和の目的を実現させるためにも、大量難民の保護に寄与するためにも、これらの問題点を克服しなければならないであろう。

まず何よりも肝心なのは、実際に大量難民の流入が発生した場合に一時的保護を発動するためのEU理事会の決定を確実に採択することである。「指令」の現規定のもとでは、EU理事会はEU委員会またはいずれかの構成国からの大量難民の流入に関する報告に基づき上述の決定の採否を決めるとなっている。この規定のもとでは、大量難民の流入が発生した場合、速やかに一時的保護を発動できるかどうかは疑問である。これは言い換えれば、一時的保護と負担分担体制を発動するためのEU理事会決定を採択するか否かの判断がEU理事会ひいては一部構成国の政治的考慮に左右される危険性があることを意味している。この危険性を取り除くための対応策として考えられるのは、大量難民が発生した場合、一時的保護と負担分担体制を発動するための決定を採択しなければならないという義務をEU理事会に課する規定を「指令」の中に設け、それにより同理事会の不作为をEC裁判所の司法審査に服させることである。

次は「指令」の規定と国際法・地域的国際法の整合性問題である。「指令」は、EUの庇護分野における統合活動の一環として採択された文書である。アムステルダム条約のもとで、庇護分野におけるいかなる統合活動も「難民条約」に違反する形でおこなわれてはいけなとされている。したがって、「難民条約」に反する「指令」の規定

は法的妥当性を失うことになる。「指令」19条はそれ自体が「難民条約」違反にならないが、構成国によって適用された場合、一時的保護の受益者の中に含まれている条約難民の「難民条約」上の権利の享受を妨げかねない。そのため、同条は「指令」から削除されるべきである。一方、「指令」第28条の一部内容がヨーロッパ人権裁判所の確立した判例法と明らかに対立している。「難民条約」の場合と違って、「指令」はその規定がヨーロッパ人権条約の規定に反してはならないとの制限を受けていない。しかし、今日EUのすべての構成国はヨーロッパ人権裁判所の管轄権を受諾しているし、自らが当事者である紛争に対する同裁判所の最終判決を誠実に執行することも約束している。従って、「指令」第28条の一部内容の適用により、構成国がヨーロッパ人権裁判所の前で被告国とされ、当該適用もヨーロッパ人権条約上の義務違反であると宣告される可能性がある。この意味で、第28条の一部内容（特に均衡性原則の適用を認める旨の内容）を削除すべきだと思われる。

最後は負担分担にかかわる問題である。「指令」の現体制のもとでは構成国間で一時的保護の受益者人数の割当を実現することがなかなか期待できない。構成国の受入能力を評価するための客観的規準が存在しない上に、受入を要請された場合、一定数の難民を受入れなければならない義務が構成国には課されていないからである。結局、最初に大量難民を受入れた構成国が彼らを保護する責任を負うことになる。こうした国はEU加盟を果たしたばかりの東欧、中欧の国々であろう。一方、ERFからの援助が大量難民の保護から生じた費用を十分にカバーできないおそれがあるので、これらの国で最低生活基準さえ保障されない大量難民が二次移動を余儀なくされることも起きかねない。すると今度、他の構成国はまた新たに大量難民の保護に取り組まなければならない。負担分担は決して他者に対する一方的な恩恵ではなく、そこには自らの利益につながるというメリットもある。負担分担を円滑に進めるためには、「指令」の中に構成国の受入能力を評価するための客観的規準を設定する必要がある。それから、一時的保

護の受益者人数の割当を行う際の構成国の受入義務も明確にしなければならない。もちろん、それぞれの構成国の協力意識も不可欠である。

2001年「指令」は、その採択以来まだ適用されたことがない。これは、ある意味で歓迎すべきことだといえるかもしれない。一方、今日、民族、宗教をめぐる紛争が世界各地におきている。われわれは大量難民がいつでもどこかで発生してもおかしくない世界に暮らしている。将来に発生するかもしれない大量難民事態に備え、あらかじめ法的対応の枠を設定するのはまさに法の支配という理念からの要請である。こういう意味においても、EU2001年「指令」の価値を決して過小評価してはならない。

注

- 1) 「難民の地位に関する条約」、1951年7月28日採択、1954年4月22日発効、当事国は144（2008年10月現在）。条約起草・採択の背景及び経緯については次のものを参照すること。Hathaway, J., *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press, 2005), pp. 154-277.
- 2) Fitzpatrick, J., “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, 94 *AJIL* 279 (2000), p. 282.
- 3) 「難民条約」1A (2): 「……人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいるものであって……」。
- 4) 「難民の保護に関してEU諸国は『個人的迫害』の立場をとっている」。Durieux, J.-F. & Hurwitz, A., “How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees”, 47 *GYIL* 105 (2004), p. 105.
- 5) 国際法においては大量難民の定義が存在しない。UNHCR計画執行委員会は大量難民流入の特徴として次の四点をあげる。①かなりの数の難民が国境にたどり着く、②難民流入の突然性、③特に緊急事態において、目的国の対応能力が不十分、④個人庇護審査手続が（もし存在するのであれば）大量の庇護請求に対応しきれない。Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, *Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations*, No.100 (LV) (2004), para. (a). EU理事会2001年「一時的保護に関する指令」（注8を参照すること）では大量難民の特徴が次のように規定されている。紛争や暴力又は一般的な人権侵害を逃れる大規模な人数の第三国国民または無国籍者、あるいは国際法や国内法

- の規定により国際的保護に値するとされる大規模な人数の第三国国民または無国籍者。本稿は、2001年「一時的保護に関する指令」に規定するものと同じ意味で大量難民の用語を用いる。
- 6) 一時的庇護という用語を用いた最初の国際文書は UNHCR 計画執行委員会結論 19号である。Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on Temporary Refuge, No. 19 (XXXI) (1980)。一時的庇護を受けた大量難民の待遇については、Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, No. 22 (XXXII) (1981) を参照すること。
 - 7) Egli, A., *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law* (Martinus Nijhoff, 2002), pp. 221-230. Marx, R., "Temporary Protection; Refugees from the Former Yugoslavia: international protection or solution oriented approach?", (London: European Council on Refugees and Exiles, 1994)。
 - 8) Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof, OJ2001L212/12.
 - 9) 一時的保護概念の形成に関しては次のものが参考になる。Kjaerum, M., "Temporary Protection in Europe in the 1990s", 6*IJRL*444 (1994)。芹田健太郎「難民の一時的保護」(国際人権第9号, 1998年) 10-13頁。
 - 10) ボスニアから逃れてきた難民の中には民族浄化を逃れた者が数多く含まれていた。民族紛争の被害者に従来の恒久的庇護を与えることは、庇護国に道徳的、政治的難問を突きつけたと Fitzpatrick は考える。Fitzpatrick, J., supra note 2, p. 286.
 - 11) Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on the Former Yugoslavia, Survey on the Implementation of Temporary Protection (8March 1995), pp. 13-81.
 - 12) Ibid.
 - 13) Hailbronner, K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* (Kluwer Law International, 2000), p. 415.
 - 14) 前者は Resolution on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia であり、EU 理事会移民担当大臣ロンドン会合(1992年11月30日~12月1日)において採択された。後者は Resolution on Certain Common Guidelines as regards the Admission of Particularly Vulnerable Groups of Distressed Persons from the Former Yugoslavia であり、EU 理事会移民担当大臣コペンハーゲン会合(1993年6月1日~6月2日)において採択された。いずれも公表されなかったが、ともに OJ1995C262/1 に引用(cited)されている。
 - 15) Kerber, K., "Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States", 9 *IJRL*453 (1997), P. 454.
 - 16) OJ1995C262/1.
 - 17) Resolution on Burden-Sharing with regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis, OJ1995C/262/1.
 - 18) Decision on an Alert and Emergency Procedure for Burden-Sharing with regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis, OJ1996L63/10.
 - 19) 1995 Resolution, supra note 18, para. 1.
 - 20) 本稿は、「難民条約」上の難民の定義を満たした者を条約難民と呼ぶ。
 - 21) 1995 Resolution, supra note 18, para. 2.
 - 22) 1996 Decision, supra note 19, para. 1.
 - 23) 1995 Resolution, supra note 18, para. 4.
 - 24) Kerber, K., supra note 16, p. 459.
 - 25) 1996 Decision, supra note 19, para. 3.
 - 26) Kerber, K., supra note 16, p. 462.
 - 27) *Ibid.*, pp. 455-456.
 - 28) ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the 1995 'Burden-Sharing' resolution and decision adopted by the Council of the European Union (1996), p. 1.
 - 29) Joint Action of 22 July 1997 concerning the Financing of Specific Project in Favor of Asylum Seekers and Refugees, OJ1997L205/2; Joint Action of 22 July 1997 concerning the Financing of Specific Project in Favor of Displaced Persons who have found Temporary Protection in the Member States and Asylum-Seekers, OJ1997L205/3; Joint Action of 27April 1998 concerning the Financing of Specific Project in Favor of Asylum Seekers and Refugees, OJ1998L138/8; Joint Action of 27April 1998 concerning the Financing of Specific Project in Favor of Displaced Persons who have found Temporary Protection in the Member States and Asylum-Seekers, OJ1998L138/6.
 - 30) Proposal for a Joint Action based on Article K. 3 (2) (b) of the Treaty on European Union concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (1997) 93final; Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof, COM (2000) 303final, OJ2000C311.
 - 31) Conclusions of the Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, para. 16, available at http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm.
 - 32) ヨーロッパ人権条約第三条: 何人も、拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。

- 33) *Chahal v. United Kingdom* (1996) 23EHRR413, (ECHR, Nov. 15, 1996).
- 34) *TI v. United Kingdom*, [2000] INLR 211 (ECHR, Mar. 7, 2000). 締約国間に結ばれた条約(ダブリン条約)の義務を履行することがヨーロッパ人権条約に違反した行為を正当化させない、とヨーロッパ人権裁判所は判示した。
- 35) UNHCR Global Consultations, *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, UN doc. EC/GC/01/4 (2001), p. 14; UNHCR, *Commentary on Draft European Directive on Temporary Protection in the Event of Mass Influx*, Council doc. 11620/00, para. 13.
- 36) ECRE, *Position of the European Council on Refugees and Exiles on Temporary Protection in the Context of the Need for a Supplementary Refugee Definition* (1999).
- 37) Commission Proposal 2000, *supra* note 30, Comments on art. 1 (d)
- 38) Council doc. 6128/01, 3; Council doc. 6709/01, 3.
- 39) Council doc. 8510/00, 3; Council doc. 6128/01, 9.
- 40) Commission Proposal 2000, *supra* note 30, para. 5.
- 41) European Parliament, Committee on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, *Report on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof*, doc. A5-0077/2001, para. 10.
- 42) Durieux, J.-F. & Hurwitz, A., *supra* note 4, p. 148.
- 43) Executive Committee Conclusion No. 22, *Supra* note 6.
- 44) Goodwin-Gill, G. & McAdam, J., *The Refugee in International Law* (third edition) (Oxford University Press, 2007), pp. 341-342.
- 45) *Supra* note 30, Comments on art. 10.
- 46) Kerber, K., "The Temporary Protection Directive", 4 *EJLM*193 (2002), p. 201.
- 47) Peers, S., "Who's Judging the Watchman? The Judicial System of the 'Area of Freedom and Justice'", 18 *YBEL* 377 (1998).
- 48) たとえばフィンランド、ベルギー、イギリスはこうした制度をとっていた国々である。Secretariat of the Inter-government Consultations on Asylum, *Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Report on Temporary Protection in States in Europe, North America and Australia* (August 1995), pp. 58-218.
- 49) Council doc. 10290/00, 2.
- 50) Council doc. 11650/00, 9.
- 51) European Parliament, *Supra* note 42, para. 17.
- 52) この意味において、第17条の規定が第2条(a)項の規定と矛盾していると Goodwin-Gill は指摘する。Goodwin-Gill, G. & McAdam, J., *supra* note 45, p. 341.
- 53) 一時的保護制度の目的は大量難民に直面する際に国内庇護手続を簡素化し、庇護申請者の数を減らすことである、と Kay Hailbronner は考える。Hailbronner, K., *supra* note 14, p. 435.
- 54) 「旧ユーゴ紛争とコソボ紛争が示したように、大量難民の中に人種、宗教などの理由で迫害された条約難民も含まれている」。Fitzpatrick, J., *supra* note 2, p. 288.
- 55) UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating the Status of Refugees* (1979, reedited 1992), p. 9.
- 56) Perluss, D. and Hartmann, J. F., "Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm", 26 *VJIL*572 (1986), pp. 587-588.
- 57) Fitzpatrick, J., *supra* note 2, p. 291.
- 58) 「負担分担に関するいかなる法的文書にも二つの基本的な要素が含まれなければならない。一つは、引き受けるべき負担を計算するための規準、もう一つは、負担分担を実施するための詳細な手続」と Kay Hailbronner はいう。Hailbronner, K., *supra* note 14, p. 418.
- 59) "Bonn Wants EU to Share Refugee Load", the *Guardian* (5 July 1994).
- 60) ECRE, *supra* note 29, p. 6.
- 61) Hailbronner, K., *supra* note 14, p. 419.
- 62) 前掲注 30 を参照すること。
- 63) Decisions Adopted Jointly by the European Parliament and the Council establishing the European Refugee Fund for the Period 2008 to 2013 as part of the General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and Repealing Council Decision 2004/904/EC, OJ 2007L144/1.
- 64) *Ibid.*, art. 21 (1).
- 65) *Ibid.*, art. 21 (3).
- 66) Fitzpatrick, J., *supra* note 2, p. 305.

EU's Approach to Mass Influx of Displaced Persons : An Assessment of the Temporary Protection Directive

Xianghua ZHAO

Graduate School of Human and Environmental Studies,
Kyoto University, Kyoto, 606-8501 Japan

Summary In dealing with the issue of the mass influx of displaced persons fleeing arm conflict, generalized violence and serious violation of human rights, the international community has adopted an ad hoc approach. It has showed some hesitation in formalizing the mechanism for the protection of such persons. In contrast, the Council of the European Union adopted the Temporary Protection Directive in 2001. It is the first instrument of the international community concerning the protection of persons mentioned above in the event of mass influx and burden-sharing. In the meanwhile, some of its provisions must be examined carefully. For instance, what should be done for assuring the adoption of the EU Council decision through which the temporary protection mechanism will be initiated? What about the reconciliation of its provisions with international law? What measures should be taken for more effective burden-sharing? This article will focus on the legal assessment of some provisions of the Directive and give some advice for overcoming the defects inherent in the Directive itself.