

ガバメント・アクセスに係る「本質的保証」¹ 及びEU警察指令²における規定の例

以下、囲み内の「EU警察指令における規定の例」の項は、当委員会において確認したEU警察指令における規定の例を指す。

保証A. データ処理が、明確、正確かつアクセス可能な規則に基づくこと (法的根拠)

1. 「本質的保証」抄訳

正当化される干渉は何よりも法律に従っている必要がある。個人に恣意的干渉からの十分な保護を与えるためには、干渉はそれが個人に与える影響が予見できるものでなければならない。その結果として、データ処理は、正確、明瞭かつアクセス可能な（すなわち公開された）法的根拠に基づいていなければならない。この法的根拠は、いずれの場合も制定法において以下のものを含め定められるべきである。すなわち、傍受または監視命令の発出につながり得る違反行為の性質、監視対象となる可能性のある人々の分類の定義、措置の期間の制限、入手したデータの検証、使用及び保管のために従うべき手順、データを他の当事者に通信する際に取りべき予防措置である。そしてまた、所轄機関のアクセスが認められる状況および実質的な手続上の条件も含むべきである。最後に、裁判所は「個別の通信の傍受と、より一般的な監視プログラムとを規律する規則の利用しやすさと明瞭さに関して異なる原則を適用する根拠があるとは考えない」。

Zakharov事件において、欧州人権裁判所は「通信傍受に関連しての『予見可能性』への言及は他の多くの分野と同じ扱いにはなりえない」と想起し、次のように述べた。通信傍受などの秘密の監視措置に関連して、「予見可能性とは、ある個人が自身の行為を然るべく適応させられるように、いつ当局が自身の通信を傍受する可能性が高いのかを予見できなければならないということ

¹ 29 条作業部会/EDPB が 2016 年 4 月 13 日に採択した、Working Document 01/2016 on the justification of interferences with the fundamental rights to privacy and data protection through surveillance measures when transferring personal data (European Essential Guarantees)

² DIRECTIVE (EU) 2016/680 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA

意味するものではあり得ない」。しかし、この種の状況においては恣意性のリスクが明らかであることを考慮すれば、「特に利用できる技術がますます洗練されている現状を踏まえて、電話での会話の傍受に関して明瞭かつ詳細な規則を作ることは何にも増して重要である。公的機関がそのような手段に訴える権限を与えられる状況および条件について、市民に十分に示すために、国内法は十分に明瞭なものでなければならない」。

2. EU警察指令における規定の例

個人データの処理に関する基本原則（第4条）及び、個人データの処理に関する適法性の要件（第8条）をEU各国の法律で定めることを義務付けている。

保証B. 追求する正当な目的についての必要性と比例性を実証すること (制限)

1. 「本質的保証」抄訳

政府機関によるいかなるデータ処理も、本質的に、プライバシーとデータ保護の権利に対する干渉となる。このことは、政府機関による諜報活動目的のデータ処理にも該当するが、これは正当な目的に関連し、必要でありかつ相応している場合に限り、正当化され得る。

シュレムス事件では、欧州司法裁判所は以下のように論じた。「一般的に、法律が、その追求する目的に照らして、かつ、国家機関によるデータへのアクセス及びそのデータのその後の使用の範囲を決定するような客観的な基準を定めることなく、特定の、厳密に制限され、かつ、そのデータへのアクセスおよびその使用によって引き起こされる干渉の正当化を可能にする目的において、欧州連合から米国にデータを移送されたすべての者のすべての個人データの保管を認可する場合には、法律は厳密に必要なものだけの制定に限定されな
い。」

Szabó事件では、欧州人権裁判所の法廷は、以下のように述べている。「このような進展に直面して、当裁判所は、大量のデータ収集につながった監視方法の開発が、同時に市民の条約上の権利の尊重を確保するような法的保護措置の開発を伴って行われたか否かという問題を精査する必要がある。（…）実際に、制限のない行政権が、規なく、広い範囲に及ぶ監視技術と権限によって国民の私的領域を侵すという認識される脅威によって、逆説的にテロリストの脅威に代わるとすれば、テロ行為を食い止め、政府の治安を維持する能力に対す

る国民の信頼を回復するという政府の努力の意図を否定することになるだろう。(…)このようなプライバシーへの脅威は国内レベルでも条約の下でもきわめて綿密な調査にさらされなければならない。(…)しかし、本件においてこの問題に着手することは妥当ではない。」

デジタルライツ・アイルランド事件では、欧州司法裁判所は「すべての人およびすべての電子通信手段を対象とする」。法律には、「あらゆる区別、制限または例外」を含めるべきであると示唆している。さらに、欧州司法裁判所は、議会が「アクセスの限度(…)およびその後の使用についての判断の客観的基準」を提供する必要があると考えている。

同時に、Zakharov事件では、欧州人権裁判所大法廷は、「名前、住所、電話番号その他の関連情報」によって明確に特定されるべき「該当者に対する合理的な疑いの存在」は検証可能である必要があると述べており、これは、対象を絞ったデータ収集のみが許容されるべきであることを示している。

裁判所は、個人データの大量かつ無差別的な収集(すなわち対象を絞らない一括収集)とその後の使用については、どのような状況下でそのような個人データの収集と使用が行われるのかという問題を含め、その合法性に関して最終的な立場を示していないように思われる。欧州司法裁判所は、Tele2 Sverige AB 対 Post- och telestyrelsen および内務大臣 対Davisの併合事件と、PNR カナダ協定の有効性に関して与える助言において、2016年中に少なくともある程度はこの問題に取り組むものと予想される。

通信データの内容に関しては、欧州司法裁判所はより明確にしている。欧州司法裁判所は、シュレムス判決において、国家機関は一般的には電子通信の内容にアクセスすることを許されるべきではないと論じている。国家機関によるがそのようなアクセスを許す法律は実は、権利を損なうだけでなく、「私的生活の尊重に対する基本的権利の本質」をも損なうものと見なさなければならない。しかしながら、裁判所は、「一般的には」の意味をどう理解するかを明らかにしなかった。

2. EU警察指令における規定の例

個人データの処理について、目的との関連性及び十分性があり、過剰でないこととする基本原則(第4条)及び、職務の遂行に必要であることを、個人データの処理に関する適法性の要件とすること(第8条)について、EU各国の法律において定めることを義務付けている。

保証C. 独立した監督機構が存在すること

(監督)

1. 「本質的保証」抄訳

1970年代以降、欧州人権裁判所は、プライバシーとデータ保護に対する権利への干渉は裁判官または他の独立した機関（例えば、行政機関や議会など）のいずれかが提供する効果的で、独立した公平な監督システムによる管理下に置かれるべきだと判示してきた。独立の監督がどのような形のものであれ、監督機関の存在は「個人データの処理に関する個人の保護の不可欠な要素」を形作る。干渉はデータ収集時に起こるが、諜報活動を目的としてさらに処理するために政府機関が評価する時にも起こることを29条作業部会は想起する。

欧州人権裁判所は、独立した監督は、データ処理作業のライフサイクルの様々な段階で生まれる可能性があると考えます。つまり、監視が最初に命じられたとき、それが実行される間、および／または、それが終了した後に行なわれ得る。諜報活動を目的とするデータ処理の特殊な性質を考慮すると、データ処理はとにかく監視作業の最初でも最中でも、データ主体に知らされることなく行われるものと認識されている。欧州人権裁判所は、以下のように詳述している。「最初の二つの段階について、秘密の監視の性質と論理は、監視そのものだけでなくそれに伴う審査も当人が知ることなしに行われるべきだと命じている。（…）濫用が個々の事例であまりにも簡単であり、民主社会全体に非常に有害な結果をもたらしかねない分野では、原則として監督管理を判事に委託することが望ましい。司法による管理は、独立性と中立性と適正な手順の最良の保証となる」。

欧州司法裁判所は、以下のように詳述している。「保持されているデータへのアクセスについては、裁判所または独立した行政機関が実施する事前審査にも依存させる [べきである]。これらの機関は、その決定においてデータへのアクセスとその使用を、追求される目的を達成するために厳密に必要なものに制限しようとし、また予防、発見又は刑事訴追の手續の枠組みにおいて提出される当該機関の理由を記載した要求に従って干渉を行う」。

欧州人権裁判所は、データを収集する事前許可とその後のデータへのアクセスを区別するのが難しい電話盗聴に関する事件においてその結論を引き出したようである。しかし、欧州司法裁判所の引用は、メタデータを取り扱い、関連する法律により対象を絞らないデータの大量収集を暗示する、デジタルライツ・アイルランドのデータ保持事件に由来するものである。

事後の監督に関しては、これは主として個人が利用できる救済に関連するものである。これについては、保証Dの中で取り扱われる。ある状況においては、監視措置が適用される法律を遵守していることを検証するために職権上の

事後管理が行われる可能性もあるとされたことは注目される。29条作業部会が承知している限りでは、裁判所はそのような職権上の事後監督の具体的基準を設定していない。

監視に関連する監督制度の独立性について、ストラスブール裁判所は、裁判官が監督を維持する責任を負うことが望ましいと表明した。しかし、「執行機関から十分に独立し、監視を実行する機関とは関係がなく、実効的にかつ継続的な管理を実施する十分な権限と能力を授けられているのであれば」、他の機関が責任を負うことも除外しなかった。さらに欧州人権裁判所は、独立性を評価する際には「その監督機関のメンバーの任命方法と法的地位」について考慮する必要があると付け加えた。次のような人がそれに含まれる。「議会または首相により任命され、司法官の資格を有する者。これに対して、政治任用者であり、内閣の一員であるだけでなく、監視の特別手段の委託に直接かかわっていた内務大臣は十分に独立していないとみなされた」。また欧州人権裁判所は、「監督機関は、秘密情報も含めすべての関連文書にアクセスできることが不可欠であると述べている」。欧州人権裁判所は最後に、「監督機関の活動は国民の監視の対象となるか否か」を考慮に入れる。

とりわけデータ保護機関について、欧州司法裁判所は3つの事件において、指令の観点からどのような独立性が必要とされるかについて見解を示した。一部のデータ保護機関は、諜報活動の目的でのデータ処理作業を監督する権限を有しているので、欧州司法裁判所によって設定されたこの基準はそのような特定の状況にも関連性を有する可能性がある。何よりも、これが意味することは、当該機関が外部の影響を受けることなくその任務を履行しなければならないということである。「独立性は、とりわけ、直接的であれ間接的であれどのような形でも、当該機関の決定に影響を与える可能性のある指示その他外部からの影響を排除する」。また裁判所は、「機能的な独立性だけではすべての外部の影響からその監督機関を守るには不十分である」と想起している。

2. EU警察指令における規定の例

指令の適用を監視する監督官の設置を、EU各国に義務付けている。(第41条)

この監督官について、構成員となるための一般的な条件が規定されていることに加え(第43条)、EU各国の法律で定めなければならない事項として、下記について規定されている。

- ・独立性(第42条)
- ・設置に関する規則(第44条)
- ・地位(第45条)

- ・職務（第46条）
- ・権限（第47条）

保証D. 個人が効果的な救済を利用できること （救済）

1. 「本質的保証」抄訳

本質的保証の最後は、個人の救済に対する権利に関するものである。個人は、自身が尊重されていないと考えるときは、自身の権利を行使する実効的な救済を得ることができなければならない。欧州司法裁判所は、シュレムス事件において次のように説明している。「個人が自身に関連する個人データにアクセスするため、またはそのようなデータを訂正もしくは削除するために、法的救済を求める可能性を与えない法律は、憲章47条で法制化されている、実効的な司法的保護に対する基本的権利の本質を尊重しないものである。憲章47条の第一段落は、欧州連合の法律によって保障された自己の権利または自由を侵害されたすべての者、本条に定められた条件に従って、裁判所において実効的な救済を得る権利を有する」ことを要求している。

欧州人権裁判所にとって、実効的な救済という問題は、監視が終了した後に個人に対して監視措置を通知することと密接に関わっている。「原則として、関係する個人が、自身が知らないところで講じられた措置について知らされ、それによってその適法性に遡及的に異議を申立てることができるのでない限りは、または、自身の通信が現在又は過去に傍受されていると疑う者が、裁判所の管轄権について傍受された主体に対してその通信が傍受されていたとの通知の有無に影響されることなく、裁判所に申立てを行うことができるのでない限りは、当該個人が訴える余地はほとんどない。」

通知がない場合について、欧州人権裁判所はKennedy事件で次のことを明確にした。裁判所は、次のような一連の基準を満たす場合には、十分な救済の機会を提供することとする。すなわち、独立した中立的な機関であり、独自の手続規則を採用し、高い司法地位に就いているか、過去に就いていた者、あるいは経験豊富な弁護士がメンバーを構成していること。個人からの告発を審理する際には、裁判所は、秘密の情報も含めてすべての関連情報にアクセスできなければならない。最後に、裁判所は不遵守を是正する権限を有さなければならない。

問題は、実効的な救済を提供できるのが通常裁判所のみであるのか、または十分に独立し、かつ、不遵守を是正するための十分な権限を有する別な機関

も提供できるのかという点である。憲章47条は、裁判所 (tribunal) に言及している。もっとも、英語以外の版では、「裁判所 (court)」という語が好まれている。同時に、欧州人権条約は加盟国に対し「自身の権利と自由が (…)

侵害されたすべての者が国家機関において実効的な救済を受けること」を保証することを義務づけているだけである。欧州人権裁判所がKlass事件49で明らかにしたように、この機関は、必ずしも司法機関である必要はない。

それにもかかわらず、ストラスブール裁判所は、Kennedy事件において明らかにしたように、実効的な救済を提供する機関への強い期待を持っている。

2. EU警察指令における規定の例

EU各国の法律で定めなければならない事項として、下記について規定されている。

- ・データ主体が利用可能な情報 (第13条)
- ・データ主体によるアクセスの権利 (第14条)
- ・個人データの訂正、削除の権利及び、個人データの処理の制限 (第16条)
- ・監督官に異議の申立てをする権利 (第52条)
- ・監督官に対する司法救済の権利 (第53条)
- ・管理者または処理者に対する司法救済の権利 (第54条)
- ・損害賠償を受ける権利 (第56条)

(以上)