

【フィンランド】 国境管理の強化・ロシア国民へのビザ発給の制限

海外立法情報課 山岡 規雄

* ロシアのウクライナ侵攻などに起因する安全保障環境の変化に応じ、公共の安全等を理由として一時的に国境を封鎖することを可能とする国境監視法の改正が行われた。その他、ロシア人観光客の増加を抑制するため、ロシア国民へのビザの発給を制限する措置が講じられた。

1 国境監視法の改正

(1) 法改正の背景

2019年に成立したフィンランドのマリン（Sanna Marin）政権は、その政策綱領において、安全保障上の新たな脅威への対処の必要性を指摘し、国境管理体制の改革も掲げていた¹。この政策綱領では、新たな脅威の内容が明確に示されていないが、具体的な政策として、不法入国者対策、サイバーセキュリティ対策、「ハイブリッド脅威（hybridivaikuttaminen）」²への対応やマネーロンダリング・テロ資金規制等が挙げられていた。2022年2月に開始されたロシアのウクライナ侵攻に伴う安全保障環境の更なる変化は、フィンランドに対し、喫緊の課題として国境管理体制の見直しを迫ることとなった。フィンランド政府は、「ハイブリッド脅威」のうち、特に、近年多く見られるようになった他国による移民の流れの意図的な操作に対応するため、国境監視法³の改正案⁴を作成した。

(2) 国境監視法の改正

国境監視法の改正案は、2022年6月9日、国会に提出され、同年7月7日に可決された⁵。改正法は、同月8日、大統領により認証され、同月15日に施行された⁶。

改正法は、国境監視法第16条、第50条、第50a条、第52条及び第60条を改正し、第39a条を追加するものである。

第16条の改正により、政府が、①公共の秩序、国の安全保障又は国民の健康に対する脅威がある場合に、国境通過所を封鎖し、又は越境を制限し、②これらの脅威がある場合又は短期間に大量の入国者がある場合若しくは外国が入国に影響力を行使している場合に、国際的な保護（難民等）の申請を特定の国境通過所に集中させることができることとなった。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2022年10月11日である。

¹ “Kansalaisten turvallisuus ja myös turvallisuuden kokemus ovat suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan ydintä.” フィンランド政府ウェブサイト <<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/turvallinen-oikeusvaltio-suomi>>

² 「ハイブリッド脅威」には、国際的に認知された共通の定義がないとされるが、後述の国境監視法改正案では、「国家及び非国家主体が非軍事的な手段を用いて他国が脆弱（ぜいじゃく）性を有する点を標的として攻撃することにより自らの目標の達成を目指す計画的な活動」と定義されている。HE 94/2022 vp, s.3. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_94+2022.pdf>

³ Rajavartiolaki (15.7.2005/578) <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/578>>

⁴ HE 94/2022 vp, *op.cit.*(2).

⁵ フィンランドでは、法律案の合憲性の審査を国会で行う制度がある。井田敦彦「フィンランド議会における違憲審査—基本法委員会の組織と機能（短報）—」『レファレンス』861号, 2022.9, pp.51-65. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12336098_po_086103.pdf?contentNo=1> 国境監視法の改正案についても合憲性の審査が行われた。前記の文献では、同改正案の合憲性に関する基本法委員会（国会の常任委員会の一つ）の意見書の一部が紹介されている（pp.61-62）。

⁶ Laki rajavartiolain muuttamisesta (698/2022) <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220698>>

第 39a 条では、国境の安全・領土保全に関連する国境監視隊の緊急の任務遂行及び防衛の準備に必要とされる場合に、国境監視隊員が私人に対し、車両・食料品等の物資の提供や輸送・情報通信サービスなどの役務の提供を求めるための根拠規定が設けられた。

第 50 条、第 50a 条、第 52 条及び第 60 条の改正では、国境地帯におけるフェンスその他の障壁の建設に関連する規定が整備された。

2 ロシア国民へのビザ発給の制限

(1) ロシア人観光客受入れの是非をめぐる議論

フィンランドはロシアと長い国境を接する隣国であり、従来、特に南部国境間において両国民の行き来は盛んであったが、ここ数年は、両国における新型コロナウイルス感染症のまん延に伴う人の移動に関する制限措置のため、出入国者が減少していた。しかし、両国の今夏以降の制限措置の緩和に伴い、多くのロシア人観光客が再びフィンランドを訪れるようになった⁷。

こうした状況を受け、ロシアがウクライナに侵攻している事態の下でロシア人観光客を受け入れることは道徳的に許されるのかという問題がフィンランド国内で議論されるようになった。国内の一部には、国籍によって制裁を科すようなことはすべきではないという反対論もあったが⁸、最終的にフィンランド政府は、ロシア国民へのビザ発給を制限する措置に踏み切った。

(2) ビザ発給制限の決定

2022 年 8 月 16 日、フィンランド政府は、ロシアにおけるビザの申請の受付を半数近くに制限し、1 日に 500 件の申請のみ認めることとし、観光目的の申請は、そのうちの 100 件に限定するという方針を決定した⁹。その後、ロシア国民の入国制限措置は更に強化され、同年 9 月 29 日、フィンランド政府は、観光を目的としたロシア国民の入国を禁止する措置を決定した¹⁰。

(3) 欧州レベルでの対策の要請

上記のように、フィンランド政府は、ロシア人観光客の入国を制限・禁止する措置をとったが、フィンランドは、域内の自由移動を保障するシェンゲン協定の締結国であるため、他の締結国を経由してロシア国民がフィンランドに入国することも可能であり、一国限りの対応には限界が指摘されていた。このため、2022 年 9 月 20 日、フィンランド政府は、欧州委員会に対し、シェンゲン協定締結国がロシア国民に発給したビザを無効とし、又は撤回し、ロシア国民の入国を禁止するようにこれらの国に勧告を行うことを要請した¹¹。

欧州連合は、2022 年 9 月 9 日に、欧州連合とロシアの間のビザ発給円滑化協定を全面停止する理事会決定を制定したが¹²、現在（10 月上旬）のところ、より厳格な入国制限措置はとられておらず、フィンランドの要請に対する直接的な反応を示していない。

⁷ „Weniger Touristenvisa für Russen,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2022.8.17.

⁸ „Abgrenzung gen Osten,“ *Der Spiegel*, 2022.7.30, S.71.

⁹ “Ulkoministeriö rajoittaa viisumihakemusaikojen päivittäisen määrän puoleen Venäjällä,” 2022.8.16. フィンランド政府ウェブサイト<https://valtioneuvosto.fi/sv/-/halften-av-de-ryska-bokningstiderna-for-finskt-turistvisum-ska-bort?languageId=fi_FI>

¹⁰ “Suomi rajoittaa voimakkaasti venäläisten matkustamista turismitarkoituksessa Suomeen valtioneuvoston periaatepäätöksellä,” 2022.9.29. フィンランド政府ウェブサイト <<https://valtioneuvosto.fi/-/suomi-rajoittaa-voimakkaasti-venalaisten-matkustamista-turismitarkoituksessa-suomeen-valtioneuvoston-periaatepaatoksella>>

¹¹ “Suomi esittää Euroopan komission suositusta viisumien mitätöinnistä, kumoamisesta ja maahantulokielloista” 2022.9.20. フィンランド政府ウェブサイト<<https://valtioneuvosto.fi/-/suomi-esittaa-euroopan-komission-suositusta-viisumien-mitaitoinnista-kumoamisesta-ja-maahantulokielloista>>

¹² 田村祐子「【EU】ロシアとのビザ発給円滑化協定を全面停止」『外国の立法』No.293-2, 2022.11, p.28.