

【フィンランド】移民流入制限に関する「例外法」の制定

海外立法情報課 山岡 規雄

＊ロシアからの意図的な大量の移民送り込みに対処するため、2024 年 7 月、フィンランド国会は、難民申請を受理せずに入国を拒否することを可能とする法律を制定した。

1 法制定の経緯

2022 年 7 月、フィンランドでは、大量の移民を意図的に送り込む「ハイブリッド脅威」に対処するため、公共の安全等を理由とする国境の閉鎖を可能とする国境監視法¹の改正が行われた²。2023 年 12 月、フィンランド政府は、ロシアとの国境地域での難民申請者の増加を受け、同法に基づき東部の国境を一時的に全て閉鎖した³。フィンランド政府は、こうした動きがロシアによる意図的な操作によるものと分析し、今後も難民申請者の大量送り込みが予想されるとして、入国者の難民申請を受理せず、国境で追い返すことを可能とする法律の制定を計画した⁴。

フィンランド憲法は、外国人の入国の権利については法律で定めると規定する一方、死刑、拷問等の人間の尊厳を侵害するおそれがある場合の国外への送還等の禁止を規定している（憲法第 9 条第 4 項）。また、多くの規定が国際法の尊重を規定しており、例えば、第 22 条は、緊急時に制定される法律の効力を有する命令が人権保障に例外を設ける場合であっても、「国際人権に関するフィンランドの義務⁵への合致」を求めている。今回制定が計画された法律は、こうした憲法の規定に抵触する可能性があったため、フィンランド政府は、憲法の規定の適用の限定的な例外について定める法律（以下「例外法（poikkeuslaki）」）の制定手続（憲法第 73 条）をとることを決定し⁶、2024 年 5 月 21 日、法律案（HE 53/2024 vp）を国会に提出した。この例外法案の合憲性等の審査を行った基本法委員会⁷において参考人として意見を述べた 18 人の法律専門家の全てが違憲性等を理由として同案に対し批判的な見解を示したが⁸、同年 6 月 18 日、

＊ 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2024 年 10 月 10 日である。

¹ Rajavartiolaitos (15.7.2005/578)

² 山岡規雄「【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」『外国の立法』No.293-2, 2022.11, pp.4-5. <<https://doi.org/10.11501/12360271>> 「ハイブリッド脅威（hybridivaikuttaminen）」には、国際的に認知された共通の定義がないとされるが、この国境監視法改正の際の法案説明書では、「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.

³ “Koko Suomen itäraja suljetaan uudelleen,” 2024.12.14. Valtioneuvosto website <<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/koko-suomen-itaraja-suljetaan-uudelleen>>

⁴ „Finnland will Asylrecht einschränken,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2024.3.4. 当初、国境閉鎖には期限が付されていたが、脅威の継続を理由に、当面の間、閉鎖が延長されることとなった。“Suomen itäraja pysyy kiinni toistaiseksi,” 2024.4.4. Valtioneuvosto website <<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/suomen-itaraja-pysyy-kiinni-toistaiseksi>>

⁵ 今回の法制定の際に特に問題となったのは、難民の送還・追放を禁止する「1951 年の難民の地位に関する条約（昭和 56 年 10 月 15 日条約第 21 号）」（難民条約）第 33 条第 1 項の規定（いわゆる「ノン・ルフールマン原則」）であった。

⁶ 例外法の制定手続は、憲法改正と同一の手続となり、総選挙を挟んだ 2 回の国会の議決（1 回目は単純過半数、2 回目は投票総数の 3 分の 2 以上の賛成を要する。）（憲法第 73 条第 1 項）又は投票総数の 6 分の 5 以上で緊急と宣言した場合には、投票総数の 3 分の 2 以上の賛成で可決することができる（同条第 2 項。この場合、1 回の議決で足りる。）。

⁷ 国会の常任委員会である基本法委員会の詳細については、次を参照。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—」『レファレンス』861 号, 2022.9, pp.51-65. <<https://doi.org/10.11501/12336098>>

⁸ “Oikeustieteilijät tyrmäävät täysin hallituksen esittämän ”käännytyslain”,” 2024.6.14. Helsingin Sanomat website <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010492244.html>>

同委員会は、難民申請の受理を拒否された者の異議申立ての権利の追加など合憲性の観点から必要とされる修正を行うことを条件として、憲法第 73 条に規定する手続で同案を制定することを容認した⁹。同委員会の見解に沿った修正を行った後、同案は、7 月 12 日に、賛成 167 票、反対 31 票、棄権 1 票で可決され¹⁰、同月 16 日に「手段化された移民に対する臨時措置に関する法律」¹¹（以下「臨時措置法」）として公布され、同月 22 日に施行された。

2 臨時措置法の主な内容

大統領及び政府が共同で、①外国が移民を利用してフィンランドに影響を及ぼすとの情報があり、②この影響によりフィンランドの主権又は安全が脅かされるおそれがあり、③主権又は安全の維持のために入国を制限する必要がある、④他に手段がないことを確認した場合には、政府は、最長 1 か月の期間、難民申請の受理を国境付近の特定地域に限定することを決定することができる（第 3 条第 1 項）。この決定があった場合、影響を及ぼすことに利用された人物の入国を拒否することができる（第 4 条第 1 項）。入国を拒否された人物は、拒否から 30 日以内に、外国からフィンランドの国境監視所に対し、書面で再審査を求めることができる（同条第 5 項）。また、難民申請受理制限の決定があった場合であっても、国境監視員の個別の判断により、児童、障害者等の弱者又は死刑、拷問等の危険にさらされている事実を示した者については、例外的に特定地域以外でも申請を受理することができる（第 5 条）。ただし、暴力的に入国し、又は多数の人が流入した場合において、人の生命及び健康を脅かすときは、適切な手段により、個別の判断を経ずに入国を拒否することができる（第 6 条）。法律の有効期間は、施行から 1 年である（第 7 条）。

3 臨時措置法の評価

この法律については、前述の基本法委員会における専門家の意見に見られるように、多くの法学者が、その合憲性、国際法適合性について疑問を呈した¹²。フィンランド政府もこの法律が国際法と緊張関係にあることを認識していたが、フィンランドの主権と安全の確保のためには他に手段がないとして法律の制定を正当化した¹³。世論調査によると、フィンランド国民の 3 分の 2 近くが、今回の措置を支持しているとされる¹⁴。

⁹ PeVL 26/2024 vp. この報告書の中で同委員会は、難民条約に関する国際裁判では「手段化された移民」（他国に影響を与えることを目的として操作した移民の流れのことを意味する。）に言及した判例はなく、欧州人権裁判所の判例も確立していないとし、今回の事態の例外性を強調した。*ibid.*, s.11. なお、現在、欧州人権裁判所では、2021 年春から 2023 年夏までにポーランド・リトアニア・ラトヴィアとベラルーシの国境で「手段化された移民」に対して行われた入国者の追い返し（pushback）に関する欧州人権条約違反の審査の事案が 30 件以上係争中である。2024 年 4 月、同裁判所において、このうちの 3 件を大法廷の管轄に変更する決定が下された。大法廷への管轄変更は、判例変更など限定された場合にしか行われなため、同裁判所が「手段化された移民」について新たな判断を示すのではないかと注目されている。Maja Lysienia, “For better or for worse? Grand Chamber takes over cases concerning pushbacks at the Belarusian border,” 2024.9.6. Strasbourg Observer website <<https://strasbourgoobservers.com/2024/09/06/for-better-or-for-worse-grand-chamber-takes-over-cases-concerning-pushbacks-at-the-belarusian-border/>>

¹⁰ 憲法第 73 条第 2 項に定める手続が採用された。前掲注(6)参照。

¹¹ Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024)

¹² 今回の事態は、例外法制定の要件である「緊急時」に当たらないという批判や修正で挿入された第 4 条第 5 項の再審査の手続の実現可能性に疑問を呈する見解もある。„Ein Gesetz gegen die Menschenrechte.“ *Süddeutsche Zeitung*, 2024.3.30/31-4.1; „Parlament in Finnland stimmt für Zurückweisungsgesetz.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2024.7.13.

¹³ “Hallitus myöntää, että esityksessä on jännitteitä kansainvälisten sopimusten kanssa – tällainen on uusi käännytyslaki,” 2024.5.21. Yle website <<https://yle.fi/a/74-20089621>>

¹⁴ “IS-kysely: Valtaosa suomalaisista kannattaa käännytyslakia,” 2024.6.28. Ilta Sanomat website <<https://www.is.fi/politiiikka/art-2000010528959.html>>