

## カナダにおける改正難民法（C-31）の問題点

本年、難民受入れに寛容な国としてのカナダにおいて、難民法案が物議を醸し出していた<sup>1</sup>。2012年2月16日、難民法案C-31は第一読が議会上程され、その後、市民権・移民常任委員会による修正、下院議会を通過し、同年6月28日に国王（総督）の裁可を得て法律となった<sup>2</sup>。

### 1. 改正難民法の背景

現カナダ政権は、2006年2月から保守党スティーヴン・ハーパー首相が率いている。同政権は、2010年にも難民法案C-11（2001年難民法の改正案）を提出している。しかし、当時少数与党であったため多くの修正を余儀なくされた。今回の難民法案C-31は、2011年5月の総選挙で保守党が単独過半数を獲得後に提案されたものである。本法案下院通過後のインタビューで、ジェイソン・ケニー市民・移民・多文化担当大臣は、改正難民法が不法入国者対策となり、難民認定制度は「迅速で公平」となると述べている<sup>3</sup>。一方、カナダの経済状況はアメリカの経済不況の影響を受け、公務員の削減、移民に関する民間への予算の大幅縮小が予定され、2012年6月30日で難民及び難民申請者（以下、申請者）への暫定連邦保健プログラムの適用が終了した。

### 2. 改正難民法の問題点

#### (1) 非正規入国者に対する収容

2名以上で非正規に入国した16歳以上の者は原則として収容される。第一読で、1年間審査なしで収容されるとした法案は、委員会修正で2週間以内に審査を行い、収容の継続については6ヶ月の収容満了時に再審査すると変更され可決した。これまで基本的に申請者の収容を行わず、市民社会が政府と連携してきたカナダであるが、収容されれば、子どもは親から引離されることが懸念される。また、収容年齢が16歳以上であることから、特に18歳未満の取扱いが問題となる。カナダも批准している子どもの権利条約1条は、18歳未満のすべての者を適用対象にしており、収容することが同条約違反と考えられる。さらに、非正規入国者は、難民と認定された後も5年間永住権を申請できず、家族の呼寄せができない。この変更は、家族の統合の観点から、例えば、自由権規約23条1項の家族に対する保護に違反するとして、今後、個人通報手続によって自由権規約委員会の判断に委ねられる可能性がある。

#### (2) 指定国からの難民認定申請の取扱い

安全な出身国からの（若しくは第三国を経由した）者の難民認定申請を受け付けない、「安全国」概念は、ヨーロッパを中心に、申請者を事実上遮断するとして批判されてきた<sup>4</sup>。この安全国概念が、指定国（designated country）として、カナダで導入されることとなった。市民・移民・多文化担当大臣が指定する国からの申請者について他の申請者と異なった扱いをする制度であり、特定国からの申請者に不利となる。特に、増え続ける、メキシコのドメスティック・バイオレンス（DV）被害者、中東欧のロマを遮断する意図があるとも言われている<sup>5</sup>。

#### (3) 異議申立制度からの遮断

2010年の難民法改正で、準司法機関である移民・難民審査会に難民異議申立部が新設され、二次審査の適正手続きが担保されることとなった。しかし、今回の改正では、非正規入国者及び指定国出身者にはこの異議申立てをする権利が留保される。これは、多くの申請者が真正な身分証明書を有さずに入国すること、市民・移民・多文化担当大臣の裁量によって指定された国には、多くの「安全」とは断言し得ない国が含まれ得る点を考慮すると、利用できる者が極めて限定される制度となる可能性がある。

#### (4) 難民の地位の停止に関する大臣の権限

第一読では、カナダで難民認定を受け永住資格を有していても、出身国が安全となったと判断し送還できる権限を市民・移民・多文化担当大臣に与えていたが、削除された。仮にこのような権限を大臣が有すると、常に難民としての地位を剥奪されかねず、難民法約1条C項（5）の停止条項の但書きと抵触する。また、雇用者が、難民の雇用をためらう要因となることも懸念された。現在においてもカナダでは申請者に仮就労許可が与えられているものの、許可証の末尾9から「仮」であることが雇用者に容易にわかるため、就労先をみつめることが困難であると言われている。

以上から難民に寛容な国としてのカナダの国際的名声は今まさに揺らぎつつある。それを憂慮する市民社会、研究者、元政府関係者、UNHCRが議会等で証言した<sup>6</sup>。2002年のカナダ最高裁スレシュ判決以降<sup>7</sup>、カナダでは国家の論理が人権保護に優先する状況が続いているようにも見える。これは国家の安全と人権保護は比較衡量し得ないとの立場を踏襲する欧州人権裁判所の判決と真っ向から対立する<sup>8</sup>。また収容主義に伴う収容施設新設や職員の増大は、現在のカナダにおける公務員削減、行政サー

ビス予算縮小政策とは相反し、対費用効果を優先するならば、収容主義は現実的でないとも言われている。今後、カナダが本改正難民法をどのように運用・適用していくか注視が必要である。

- 1 筆者は、2012年4～5月に、カナダ・トロントのヨーク大学難民研究所 ( Centre for Refugee Studies ) に客員研究員として滞在していた。
- 2 Bill C-31 (<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=5667849>).
- 3 CBC News "Refugee bill passes final hurdle in House," 11 June, 2012 (<http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2012/06/11/pol-immigration-refugee-bill.html>).
- 4 Borchelt, G., "Note: The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and A Violation of International Human Rights Standards," Columbia Human Rights Law Review 33, 2002.
- 5 CBC News "Refugee reforms include fingerprints, no appeals for some" 15 February, 2012 ( <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2012/02/15/pol-bogus-refugees.html> ) .
- 6 UNHCR Statement Relating to Bill C-31, Protecting Canada's Immigration System Act, 18 June, 2012.
- 7 Suresh v. Canada, Minister of Citizenship and Immigration, (2002) 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, 11 January 2002. 拷問禁止委員会は2005年にカナダの第4・5回締約国報告書の最終所見で、スレシュ判決が拷問等禁止条約3条に違反するとして批判した ( U.N. Doc. CAT/C/CR/34/CAN, 7 July 2005, para.4(a) ) 。
- 8 Saadi v. Italy, Application No. 37201/06, Judgment Grand Chamber, 28 February 2008; Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom, Application No. 8139/09, Judgment, Fourth Section, 17 January 2012に顕著である。例えば、北村泰三「犯罪人引渡に関するヨーロッパ人権裁判所の判例法の展開——『テロとの戦い』の下での犯罪引渡と人権」『世界人権問題研究センター研究紀要』13号、2008年。

安藤由香里 (大阪大学)