

イタリアにおける難民入国問題

梶 村 寛

1. はじめに
2. Lampedusa 難民船沈没事件
3. 外国人の不法入国
4. 移民の不法入国の防止
5. おわりに

1. はじめに

ヨーロッパでは依然として、アフリカ、中近東から難民¹が流入してきている。

2013年10日3日にはランペドゥーザ島近海で船の沈没事件により366人の死者をだして大きな問題になった。2007年にイタリアはリビアと協定を結び、不法密入国の防止につとめた、しかしながら2012年の欧州人権裁判所の判決で、公海上で拿捕しイタリア入国前に強制送還するのは難民条約の原則に反することなどの理由で、密入国で入ってきた外国人をすぐさまリビアへ送還することはノン・ルーフルマンの原則に反するなどの理由で強制送還が欧州人権条約違反となり、イタリア入国前に強制送還ができなくなった。² 他方、ヨーロッパでは2015年はパリ、2016年ブラッセル、さらに2016年にはニース、ベルリンでイスラム過激派によるテロが続発し、外国人の入国の制限を主張するいわゆる、ポプリストが台頭してきて、外国人にたいする風当たりが強くなっている。本稿ではこの人権問題とテロリストの関係についても検討を加えたい。

¹ イタリア語で、ProfughiはRifugiati（難民条約でいう難民）と区別されて使用されているが本稿では本国から逃げ出している人々をまとめて難民、難民条約で規定されている場合には難民条約上の難民と定義することにする。

² Mario Savino, L' << amministrativizzazione >> della libertà personale e del due processi dei migranti: il caso Khlafia, (diritto immigrazione e cittadinanza, anno XVII N. 3-4, 2015 Franco Angeli) p.58.
CASE OF HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY Application no. 27765/09 Judgment 23 February 2012

2. Lampedusa 難民船沈没事件

外国人の入国については、国際法上本来ならば入国国の国内法によって規律されるべきものであるが、いわゆる難民の取り扱いには様々議論がわかれている。ひとつには人権擁護の立場で、祖国を残して、危険を冒してでもヨーロッパに行くことを臨むものを見過ごすことができないという議論がある。他方、不況の影響で自国民の職場が奪われること、外国人による犯罪が増えることを理由に難民の入国を制限しようという見解がある。ヨーロッパでは、EU圏外からの密入国者は特に、イタリア、ギリシャへ入国を企て、ゴムボート、漁船で沿岸にとたどり着いている。イタリア領土内では特にLampedusa島沿岸にとたどり着くことが多い、これは、Lampedusaがアフリカ大陸に近い¹ため、ゴムボート、漁船での密入国が企てられている。これまでも何回かゴムボート、漁船に難民を乗せすぎのための起きた沈没などの事故（惨事）が起こっている。また、ローマ教皇フランシスコは、2013年7月8日にランペドゥーザ島を訪問してたび重なる惨事の犠牲者の冥福をいのっていた。² さらに2013年10月3日に難民を乗せた漁船が沈没し、366名の死者を出した。³ この事件の直後にはこのような悲惨な事件をおこさせないようにしようという声がかかった。それにもかかわらず、密入国をする例があつとを絶たない。2013年にイタリア政府独自によるMare nostrumで海難事故の救助作業がはじまり、その後、2014年にEU機関FRONTEX(欧州対外国境管理協力機関: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)によりTritonという海難事故救護がおこなわれている。⁴

さらに問題なことは、この人々の入国後の取り扱いである。難民条約で規定されている難民の資格のあるものについては、人道上取り扱いが考慮されなければいけないのであるが、不法入国をしたことには変わらない。他方、まったく難民の資格、ないし、国際的な保護の必要な者以外は不法入国者として強制送還されても本来問題がないものであるが、近年の人権法上の取り扱い上、異議もとなえられている。

¹ Lampedusaはイタリア領土であるが、チュニジア沿岸とシチリア島沿岸の中間ぐらゐの場所に位置しており、距離的にみるとアフリカ大陸に近い地点である。

² Caritas e Migrantes, XXIII Rapporto immigrazione 2013 - Tra crisi e diritti umani, Tau Editrice, 2014, pp. 11, 14.

³ 2013年ランペドゥーザ島難民船沈没事故については、
https://it.wikipedia.org/wiki/Naufragio_di_Lampedusa_del_3_ottobre_2013

⁴ Cf. Vincenzo Cesareo, Migrazioni in Italia e in Europa: un nuovo scenario (ISMU, Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015, Franco Angeli, 2015), p. 29.

3. 外国人の不法入国

前述のように、イタリアでは難民の流入が絶えない。本来、外国人の入国は1998年の委任立法286号（移民に関する規則及び外国人の取り扱いに関する統一規則）で規律されているものである。第4条で、正規のパスポート、及びそれに準じる文書とビザが必要とされている。しかしながらアフリカ、中近東より逃げ込んで来る例がたえない。

2012年のヨーロッパ人権裁判所ではイタリアが密入国で入ってきた外国人をすぐさま送還することは帰された国がはたして安全なのかを考慮にいれているノン・ルーフルマンの原則に反するなどの理由で強制送還が欧州人権条約違反となった（この点については後述）。たしかに密入国者は合法的な存在ではない。また、1998年の委任立法286号（移民に関する規則及び外国の取り扱いに関する統一規則）では不法入国の手引き関連したものは1年から5年の懲役、不法入国者1人につき15000ユーロの罰金が課されることになっている（第12条）。他方、難民条約の難民に該当するものにたいしての保護も重視されている。ここで問題となるのは、この事件以後、ヨーロッパ人権裁判所では公海で密入国者を駄知し、送り返すことは人権条約の原則に反し、集団で強制送還は人権の原則に反するされた。¹

ここでひとつ考えなければならないのは、不法移住者と非合法移住者という語の使いかたである。非合法移住者は不法移住者（ないし、外国人）にとり変わってつかわれることがある。これは不法という語が犯罪をおかしたようなニュアンスがある。移民手続き法規は通常、行政法の分野に入っているからである。² しかしながら、EU諸国のなかでは、非合法滞在（入国）について刑法上の処罰規定を設けている国も少なくない³。EU法では不法入国について特別な規定は存在しない。かつ、不法滞在者に刑罰を科すことは加盟国に要求していない⁴。

前記のようにイタリアでは1998年の委任立法286号で、不法入国の手引きをしたものは懲役および罰金が課せられている。

外国人の密入国はコーディネーター、オーガナイザー、リクルーター、トランスポーター、運転手、メッセンジャーなどに支えられている。2015年密入国輸送はより組織化されかつ巧妙に計画されるようになった。⁵ これに反し非合法に入国したものは、被害者的な取り扱いをされると考えられるものである。確かに、不法入国の手引きをしたものは処罰をうけるのは当然であるが、EUにおける第3国人の入国、移民の受け入れ態勢も見る必要がある。EUでは人権重視、民主主義の原則がうたわれている。特に、人権保護に反する刑罰や死刑の廃止がうたわれている。さらに連帯性（solidarity）の原則がうたわれており、このことを考えると、アフリカ、中東からにげだしている人々に力をかすのはEUの原則に則しているといえるのである。圏内では移動の自由がうたわれているが、圏外からの移住については何らの原則もない。他方イタリア憲法では国民に移住の自由が保障されている（第10条2項）。これに対し外国人にはこの移住の自由については国民と異なった取り扱いとなり、移動の自由、移民の自由、などは難民の場合以外、制限がある⁶。

そうなると、移動の自由は国民のみ限られるのかということになるがEUの原則では外国人にも圏内での移動の移住が保障されていると考えられる。しかしながら2016年12月のベルリンのトラックの暴走による一般市民殺害事件後犯人はミラノ近郊のSesto San Giovanni駅前で警察官と銃撃戦後射殺されている。この犯人も難民の申請をし、ドイツに入国していた。本来難民、国際的保護の申請は入国した国でおこなわれたものである。ヨーロッパでは近年、イスラム過激派による

テロが続発し、特にヨーロッパに逃げ出してくるのは、アラブ諸国、アフリカのイスラム教徒が多いため、本来に難民とテロリストの区別がしにくいこと、さらに問題なのはヨーロッパに移住後、過激なイスラムグループに親近感を覚えテロリストになる例もあるのである。前述のミラノ郊外のSesto San Giovanniでは大きな回教寺院の建設がおこなわれている。イスラム教徒を嫌う人々はこの回教寺院とテロリストの関係を問題にしている。しなしながら、イスラム教、およびイスラム教徒のみを差別することはEUの精神に反するし、人権上でも宗教の自由の保障の原則に反するものである。近年難民の入国があまりにも多いので、EUでは2015年9月22日に理事会決定で、ギリシア、イタリアにに入国した難民で国際的保護申請したものを加盟国で分配する決定をした(2015/1601)。

これにより、例えば、イタリア・ランペドゥーザ島やシチリアに上陸した外国人は加盟国に分配されることになる。

hotspotsの導入

このように圏外からの入国が絶えないのでEUではあらたに、hotspotsの概念を導入して対応する方針をうちだしている。⁷ このためイタリアでも通達により6ヶ所のhotspotsで移民(難民)の身分の確認をし、庇護を申請しないものについては国外送還のセンターへ、庇護申請者については国内での配分をすることになった。⁸

しかしながら、庇護申請をいわゆる難民をイタリア国内で分配するシステムについては受け入れ先で様々な問題がおこっている。ある町では難民の受け入れに反対し、道路をブロックしたところもある。ミラノでは軍隊の宿舎にこの難民を収容することに対し、近所の住民、Lega Nordの支持者が反対の集会をし、妨害活動がつついている。他方、2016年8月29日のイタリア中部地震後、いわゆる難民(庇護申請者)たちがその復興援助をしているのが話題になった。⁹ さらに問題となるのは、不法滞在の外国人を拘束してよいかということである。EUでは、その命令2008年11号で強制的な外国人の退去に制限を設けている。ここで、イタリアにおける難民受け入れ態勢を見ることにしたい。いわゆる難民の受け入れ施設は次のようになる。

I centri di identificazione ed espulsione (CIE) 身元確認と国外退去センター。

I centri di soccorso e di prima accoglienza (CPSA) 救助および初期受け入れセンター

I centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Cara) 庇護申請者および難民(難民条約上の)の受け入れセンター。

I centri di identificazione e di espulsione (CIE) は、1998年の法40号で Centri di permanenza temporanea e di assistenza (Cpta) という名称で設立されたものである。¹⁰

前述のようにhotspotsから入国した難民で国際的保護を申請したものは、2013年のEU命令32号/33号の条件に従って滞在、生活がなされなければならない、¹¹ イタリアではこの2013年EU命令32号/33号の実行にあたり、2015年に委任立法142号が制定された。¹² これにより、例えば、庇護申請者を前述のCIE(身元確認と国外退去センター)に収容することが困難になった(第6条)。¹³ 2008年の委任立法25号では明白にCARA 庇護申請者および難民(難民条約上の)の受け入れセンターを明白に区別している。一般の経済的目的で不法入国するものと、苦しい環境から逃げた人々とを区別するためである。¹⁴

ただし、不法入国者の抑留も人道的な方法でなされなければならない。不法滞在の第3国国民帰

還についての共同の基準および手続きに関する2008年のEU指令115号では拘留については特別に収容する施設がなく、刑務所に収容する場合でも、通常の刑務所とは分離されなければならないとされている（第16条1項）。過去の例をみると不法入国で収容された外国人の取り扱いが非人道的であるとして、ヨーロッパ人権裁判所で争われた事件もある（Khlafia事件）。¹⁵ この事件ではイタリアが申し立て人に損害賠償をすることになった。ちなみに、イタリアでの庇護申請者は2015年では、83245にのぼる。¹⁶ この数が多いとも少ないとも言い切れないところがあるが、庇護申請をしない者を含めると、密入国で入る外国人の数が相当なものであることがわかる。

- 1 Mario Savino, *Immigrazione e sicurezza: due paradigmi*, (Vincenzo Militello e Alessandro Spina a cura, Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione, Torino 2015), p. 67.
- 2 Mark Provera, *The criminalization of irregular migration in the European Union* (Vincenzo Militello e Alessandro Spina a cura, Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione), p. 196.
- 3 Cf. Vincenzo Cesareo, *Migrazioni 2008: uno sguardo d'insieme* (ISMU, Quattordicesimo Rapporto sulle migrazioni 2008, Franco Angeli, 2009), p.18.
Cf. Gian Luigi Gatta, *La criminalizzazione della clandestinità fra scelte nazionali e contesto europeo* (Vincenzo Militello e Alessandra Spina a cura, Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione), pp.187-190.
- 4 Provera, op cit., p. 197.
- 5 Matilde Ventrella, *The impact of Operation Sophia on the exercise of criminal jurisdiction against smugglers and human traffickers*, *Question of international Law ; Zoom-in* 30(2016) p.6.
<http://www.qil-qdi.org/impact-operation-sophia-exercise-criminal-jurisdiction-migrant-smugglers-human-traffickers/>
- 6 Elisa Cavasino, *Ius migrandi e controllo dello frontiere* : (Vincenzo Militello e Alessandro Spina a cura, Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione) pp. 69-70. 憲法裁判所の判決1994年62号
- 7 Giuseppe Morgese, *Recenti iniziative dell' Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, (in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, anno XXVII, n. 3-4 2015), pp. 18-19. ヨーロッパ理事会での決定はCOM (2015) 240 p. 7 (イタリア語版) (英語版 P.6).
- 8 Ennio Codini, 1.3. *Gli aspetti normativi*, (Fondazione Ismu, Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016 Franco Angeli), pp. 104-105.
- 9 3.3 Ennio Codini e Martina D' Odorico, *Accoglienza dei richiedenti asilo tra straordinarietà e ordinarietà* (Fondazione ISMU, Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016 Franco Angeli), p. 193.
- 10 Roberto Cherchi, *Il trattamento dello straniero nei CIE e i diritti costituzionali*, (Caritas e Migrantes, XXIII Rapporto immigrazione 2013, Tau Editrici, 2014), p. 163.
Centro di identificazione ed espulsione (CIE)は2017年2月17日の委任立法13号（その後4月13日に法46号となる）により、名称が“ centro di permanenza per i rimpatri”（本国帰還者収容センター）となった。
- 11 Flavio Valerio Virzi, *La logica dell' accoglienza: commento al d.lgs n. 142/2015*, (*diritto immigrazione e cittadinanza*, anno XVII, n. 3-4 2015 Franco Angeli), p.118.
国際的保護の条件としては、a) 死刑判決または死刑執行を言い渡された者、b) その本国内で拷問またはその他の形式の刑罰もしくは、侮辱的な取り扱いを受けた者 c) 国内または国際的な武力紛争で無差別な暴力により生命もしくは日常生活に多大の脅威を受けた者が条件となる（2007年委任立法251号第14条）。
Cf. Emanuela Zanosso, *Diritto dell' Immigrazione*, Napoli, 2016, p.386.
- 12 Virzi, op.cit., p.117.
- 13 ibid., p. 121.
- 14 ibid., p.120.
- 15 CASE OF KHLAIFIA AND OTHERS V ITALY (Application no. 16483/12) 判決 2015年9月
この判決で、Lemmens裁判官は申し立て人に出し損害賠償金それぞれ10,000ユーロというのは金額が大きすぎるという一部反対意見があった。また、この事件2016年12月に大法廷で再度、一審の判決に従い、イタリアの条約違反が確認されている。
- 16 <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news-cir/51-ultime-news-2016/2004-eurostat-nel-2015-1-2-milioni-di-richieste-d-asilo-83-245-in-italia> なお、ヨーロッパ全体では、120万人になるという。

4. 移民の不法入国の防止

2015年4月、地中海での移民の不法入国の海難事故で多数の犠牲者を出した結果、EUでは移民の密入国防止に力を注いだ。特に、加盟国の海軍を導入してEUNAVFOR MEDが始まった。¹ EUの密入国防止対策はこの事件がきっかけで始まったのではない、すでに2002年7月19日に移民の密入国手配の防止を加盟国に呼びかける決定をしている（理事会決定629）。² 2000年のパレルモ会議で採択された、国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約と密入国と人身取引に関する議定書でその精神がうちだされている。³ さらに国連では、2015年の安全保障理事会の決議（2240）の前文ですべての加盟国に対し、国際人権法および、国際難民法を含めた国際法の義務を履行することを呼びかけている。⁴ さらにいくつかのNGOは難民を乗せた船の海難事故に備え救援船をだしている。⁵ EU法は不法入国についての処罰について何らの規則の存在しないかつ、加盟国に対し不法入国者に刑罰を科すことも禁止していない。⁶ イタリアでは、行政上の措置として不法入国者の処罰が考えられていたが、2002年のいわゆるBOSSI-FINI法（legge 30 luglio 2002, n. 189）からヨーロッパへの侵入という危険に対応することを考慮し、2008年のいわゆる安全のためのパッケージ（委任立法92号）Decreto Legge, testo coordinato 23/05/2008 n° 92, で不法入国者に対する対応が厳しくなってきた。⁷ すなわち、本来行政罰とされたものが、刑事罰になる可能性がでてきたことである。しかしながら、この対応に関しては批判もおおきく、EU司法裁判所の2011年の判決（Archughbabian事件）以後、刑事罰を減らしている。⁸ 2014年の法67号で不法入国の罪を軽減している。⁹ これは、不法入国者が被害者的にとらえられているためであると考えられる。¹⁰

これに対して、イタリア刑法典では第601条、602条等がこの密入国の手配をするものに対して適用されると考えられている。すなわち、人身取引、人身の拘束、未成年者に対する売春の強要である。前述の密入国と人身取引に関する議定書以前にも国際的には奴隷制度に対する1926年の国際奴隷条約、1949年の人身の売買及び他人の売春からの搾取禁止条約、1956年の奴隷制度廃止補足条約、1989年の児童の権利に関する条約、などが締結され人権保障の一部をなしている。さらに国際刑事裁判所規程で人道に反する罪が処罰されることが規定されている。こうのようにして、密入国の手配を厳しく処罰することで、危険な漁船、ゴムボートでの旅行を撃滅しようとしたと考えられる。¹¹

EUは地中海に加盟国の海軍を導入して密入国者の海難事故の救助をはじめた。¹² これらの一連の努力にもかかわらず、密航者の海難事故はあとをたたない。さらにリビアに入国していた難民は抑留されて、激しい取り扱いをされていたといわれる。このことなどもイタリアが密入国者をのせた船を公海上で拿保してリビアに送り返したことへの非難の一つであった。確かに密入国の防止にはなるが、本当の難民および国際的保護を受けられる者については問題が生じた。実際には庇護を受けられないものもあり、公海上で拿捕して強制送還すれば、不法入国者もでないことになる。欧州人権条約では不正規に入国することを防ぐための拘留が認められている（第5条f）。

ヨーロッパ人権裁判所では何件かこういった措置について事件があり、たとえ、庇護をうけられないものでも、法的に十分な抗弁措置を与えないことは人権条約違反であるされている。例えば、2012年2月23日のヨーロッパ人権裁判所の判決では、イタリアが密入国者を公海上で拿捕し、リビアに送り返したことに対して、この措置が人権保護に反し、強制送還が違法であると判断された。¹³ この判決によりイタリアでは公海上で拿捕、送還ができなくなった。

こういった状況が逆に密入国の計画に歯止めをかけられない理由にもなっている。さらに、密入国者を抑留するのも人道的な取り扱いをする必要があり、単純に資格のないものを直ちに送りかえすことができない。イタリアではLega Nordなどが不法入国者は難民、および庇護を受けられる権利のあるものを除いて直ちにおくりかえすべきであるとなえているが、実際には人権法上の手続きから、直ちに強制送還はできない。集団で送還させることは人権条約違反になるという足かせがあるのである。人権保護の精神により、簡単に強制送還をすることが許されないことなどが、危険を承知でむりやりに船で密航をくわだてることを助長している部分もある。ただし、EU圏内の移動の自由とはあくまでも圏内のことであり、圏外から外国人が入るにはその資格が求められることを忘れてはならない。よく外国人に移動の自由を与えるべきと主張している人々は圏内の移動と圏外からの移住を混同しているようにも感じられる。よく考えてみるとEU自体はその圏外と圏内を区別して考えており、EU自体一つの連邦と考えるとEU外には当然のことながら国境が存在することになる。確かに不法入国者はその経済的状況から逃げ出してヨーロッパに楽園を求めるものや、戦争、弾圧からのがれてヨーロッパに逃げてくる者がある。EUの設立の精神からすると、こういった人々を保護するのは当然のことであるが、その圏外との関係をどうするか、加盟国内で足並みがそろわない現象をどう解除するのがまだまだ問題が山積みしている。

1 Ventrella, op.cit., p. 3. Cf. Giuseppe Morgese, op.cit., p. 21.

2 Calogero Ferrara, *Il traffico e la tratta di esseri umani* (Vincenzo Militello e Alessandro Spena a cura, *Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione*), p. 151.

3 Ibid. p.152.

4 Ventrella, op cit., p. 12.

5 2017年4月にカタール検事局検事 ZuccaroがNGOの救援には不法入国手配の運送者からの資金、情報等が送られているのではないかと疑惑があるという声明を出し、議論をよんでいる。

6 Mark Provera, op. cit., p.203

7 Ibid., p. 209

8 Ibid. p.210.

Annalisa Mangiaracina, *Quali alternative alla "detenzione" nei centri di accoglienza?* (Vincenzo Militello e Alessandro Spena a cura, *Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione*), pp. 248-249.

9 Gatta, op.cit., p. 191.

10 Cf. Vincenzo Militello / Alessandro Spena, *Introduzione "La cruna dell' ago" : il migrante fra mobilità e controllo* (Vincenzo Militello e Alessandro Spena a cura, *Il traffico di migranti - Diritti, tutele, criminalizzazione*), pp. 4-6.

11 Ferrara, op cit. p. 159.

12 Ventrella, op cit., pp.3-4.

13 Savino, op. cit., p.67.

5. おわりに

このように難民の流入、外国人の不法入国はあとを絶たない。確かに、人道上、難民を保護することは重要なことである。ただし、いままでのヨーロッパの庇護体制についてのダブリン条約のシステムでは庇護の申請ができたのは入国した国になっていた。そこで イタリア、ギリシアの難民がおしよせ、この2国が難民問題に対面することになっていた。この状況を打開するためにすなわち、イタリア、ギリシアへの負担を軽減するためにEUは難民の振り分けを決定したが、ハンガリー、などの諸国がこの政策に反対し、またその他の国でも、難民の受け入れに難色を示す声が高まってしる。さらに問題となるのは難民と経済的理由で入国するいわゆる不法入国者との区別が即時にできないことにある。前述のようにイタリアではLega Nordなどが不法入国者の国外追放をさげんでいる。しかしながら、庇護の認定をするにしても資格のないものを即座に強制的に退去はできないことになっている。収容にしても人道的な取り扱いをしなければ、損害賠償を命じられたことがあることを忘れてはいけない。他方、ヨーロッパで頻発するイスラム過激派のテロと難民の入国は微妙な関係をうみだしている。さらに、中東、シリアの情勢は依然として改善されないまま、シリアから逃げ出してくる難民が絶えない。

確かに、人道上の理由で難民を受け入れるのは当然のところであるが、難民とテロリストの区別がつきにくく、またヨーロッパに居住してのちに過激なテログループにはいった例もある。さらに問題なのはすべてのイスラム教徒が過激派に属しているわけではないので、イスラム教徒だけを区別して扱えないことである。ヨーロッパでイタリア、ギリシアがEU圏外から圏内に入ってくる可能性が一番高い国ではあるが、この両国とも経済的にいうと非常に厳しい状況である。この不況の影響と難民の受け入れをどう調性するかが、重要な課題である。イタリアがハンガリーのように難民受け入れを真っ向から反対する国にならないことをいのりたい。ただし、より重要なことは難民や不法入国者を出さないようにする社会、平和と共存、すなわち欧米諸国のみが儲ける社会ではなく、アジア、アフリカ諸国も平和と繁栄を享受できる社会を構築する必要がある。