

難民法制定とその未解決課題への提案

キム・ジョン Chol [弁護士、公益法センター アピル]
(Lawyer, Advocates for Public Interest Law: APIL)

1 難民法はどのようにしてつくられたのか？

難民法は、2012年元日のまさに2日前に韓国国会本会議で可決された。韓国難民法は、東アジアの国々で国家レベルでの最初の「独立した難民法」であり、アジアにおける難民保護に重要な意味を持つものである。

韓国国会が、2011年の最後の本会議(2011年12月29日)において、“難民の地位と処遇に関する法律”(以後「難民法」(修正可決時の法名))を可決したのは、元日の2日前であった。韓国の難民法の制定は、それが東アジアの国家レベルで可決されたまさしく最初の独立した難民法として意味あるものと考えられた。それでは、これまで韓国における難民保護の法的根拠は何だったのであろうか?不思議に思われるかもしれないが、それは入国管理法であった。1992年に、1951年難民の地位に関する国連条約(以後「難民条約」)に加入することから、韓国は、日本の例にない、条約を批准する手段として既存の入国管理法に追加条項を新たに挿入した。

つまり、外国人の入国管理をする法律が、迫害の危険があるため出身国へ戻ることができず避難所を求める難民を規制してきたのである。このことは、難民の認定と保護を取扱う場合に、人間の安全保障の問題に対して国家の安全保障の考えがどれほど優先的であるかを明確に示している。すべての外国人は、難民であろうとなかろうと、入国管理法のレンズを通して、合法か非合法かとのみ捉えられる。外国人を合法か非合法かだけで単純に区分するこのレンズで難民をみてきたため、韓国へ不法に入国し滞在せざるを得ない難民の弱さや特別な状況は無視されてきた。

このため、その問題を実際に知っている難民支援活動家や弁護士たちは、難民条約の精神に沿った独立した難民法や政策をつくるために、2006年から一連の議論を開始した。ソウル弁護士会は難民法の草案の立法化を要請し、ファン・ウヨ議員が代表となりそれを国会へ上程した。そして国会はついに2011年12月29日の本会議で“難民の地位と処遇に関する法律”(上程時法案名)を可決した。しかし、韓国の難民制度を害する恐れがあると懸念する法務部(法務省)が原案に反対したことから、この新たに可決された法は、大幅に修正され原案とかなり異なるものとなっている。

この独立した難民法は、単なる入国管理ではなく、人権擁護の観点から韓国の難民制度を考えていく新たな次元を開くものとなったが、協議の最後の瞬間での修正は、解決すべき懸念や問題を、なお私たちに残している。それでは、難民法の問題を議論する前に、その成果を見てみよう。

2 難民法の制定によって何が変わるのか？

この難民法は次の三つの主要部分から成る。それらは(1)難民認定手続き、(2)難民委員会、(3)難民に対する処遇である。このセクションでは「難民認定手続き」と「難民に対する処遇」における改善事項について述べていく。

2.1 難民認定手続きに関する法規定の充実

- イギリスの場合、ロンドンのヒースロー空港において、難民申請手続きに関する一般的な情報案内を見つけることは容易である。一方韓国では最近までそうではなく、難民法が制定されてからは、仁川国際空港において難民申請書と申請手続きに関する情報が利用できるようになった(第7条第1項)。
- 以前は、出身国でレイプされ深刻な心的外傷経験のある女性難民申請者であっても、男性の入国管理職員によって面接が行われた。新しい難民法の下では、難民申請者の要請がある場合、同性の職員による面接を受けることができるようになっている(第8条第2項)。
- 面接結果は、誰が難民であるかを見分ける重要な情報を与えるにもかかわらず、難民申請者は通訳や翻訳のサービス、また面接記録を確認する機会さえ与えられなかった。このように物事をわきまえない軽率な面接の仕方は、しばしば面接調書での関連情報の妥当性についての問題を引き起こした。しかし新たに可決された難民法は、次のような難民申請者への権利を保障することによって、難民申請者の面接証言から得られる情報を確かめる方法を改善した。それらは、(1) 面接調書を点検、確認すること(第15条)、(2) 面接において通訳、翻訳のサービスを受けられること(第14条)、(3) 難民申請者が望む場合、信頼関係のある者が面接に同席すること(第13条)、(4) 難民申請者の要請がある場合、面接全体が録音または録画されること(第8条第3項)である。
- 難民事件では、難民申請者の証言が一貫しており矛盾がないことが訴訟追行上極めて重要であるが、異議申立や取消訴訟をする場合、難民申請者自身であっても難民面接調書を利用することは困難であった。しかし難民法の下では、難民申請者は自分自身の難民面接調書を閲覧し、複写できることになっている(第16条)。
- 以前は、非条約締約国の出身者の場合、第三国においてUNHCRによりあらかじめ難民と認定された者を除き、合法的に韓国に再定住することを認める法的な枠組みはなかった。しかし、日本が2010年に初めて再定住のための難民を受け入れたことは、韓国における難民の「再定住」への道を開くこととなった(第24条)。

2.2 難民の人権保障における1951年難民条約の精神の反映

- 実際には誰も、難民申請訴訟へ進む段階で強制退去させられたことはないが、法務部は、既に退去強制命令が發布された難民申請者をいつでも退去させることができる権限をまだ持っていた。新しい難民法では、原則として難民申請者は、事案が完全に終結するまでの間、難民申請者という法的地位をもって韓国に滞在することができる(第2条第4項、第5条第6項)。
- 「認定」難民の家族は、家族統合の原則によって、同じく難民の地位を与えられたが、韓国への家族の呼び寄せ自体、実際のところは途方もなく困難であった。それは家族といえども「既に認定された」難民がたどったと同様の危険で非合法的な道程を経なければならなかったからである。この問題を解決するために、難民法は、この「家族再統合の原則」を、「認定」難民の家族として入国許可する権限を法務部長官(法務大臣)に与えることによって法的に実現している(第37条第1項)。
- 以前の関係法規とは違い、難民法は、難民条約に明確にうたわれ、韓国の「社会保障基本法」並びに「国民基礎生活保障法」に合致する、公的扶助、労働法規、社会保障、税金の各方面において、国民同様の処遇を受ける権利を保障している(第31条、第32条)。

- 新しく付け加えられたのは以下の2点である。(1)「非北朝鮮」難民の海外での学歴並びに職歴及び資格を認定する(第35条、第36条)。これは、「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」が北朝鮮難民に認めているものと同様である。(2) 難民が韓国社会へうまく再定住することを後押しするために言語訓練、教育、職業訓練を受けることを認める(第34条)。
- 過去に、難民申請者(不認定後の異議申立段階にあった)の個人情報メディアに流されるという不祥事があった。このことは、難民申請者のために確実なデータ保護の必要性を浮かび上がらせた。難民申請者周辺の知人は、結果的に申請者が特に秘密にすることを望む内部情報(迫害の理由をも含む)を入手する。難民法は、難民申請者本人の承諾なしに、第三者による本人特定が可能な個人情報を洩らした者を罰することによって、難民申請者のプライバシーと安全を保護している(第17条、第47条第1号)。

ここまで議論してきたように、難民法は難民の支援と保障において、確かに多くの成果を生み出した。それにもかかわらず、最後の瞬間に修正された最新版では、未解決の多くの問題がまだ残されており、その結果、このことが制定直後から難民法改正の議論を引き起こしている。それでは、どのように修正されるべきであろうか?

3 制定された難民法の何が改正されるべきか?

3.1 難民認定の「簡略」手続きに関する規定は削除されるべきである。

特定のケースに対して、難民法は必要であればいくつかの難民認定手続きの省略を認めている(第8条第5項)。しかし実際には、難民認定手続きはすべて面接と事実調査に関するものである。それでは、どの部分が省略できるのでしょうか? 難民法は難民認定手続きを簡略化できるいくつかの例外的な状況を規定しているが、それらの規定自体が現実に対する無理解を反映している。

(a) 難民申請者が偽りの陳述または事実を隠蔽しようとする場合

残念なことに、第8条第5項は、難民申請者が迫害を経験したことによる記憶障害に苦しんでいたり、あるいは自身の安全上の理由から意図的に偽りの陳述をする可能性があることを考慮していない。

(b) 難民申請者が何ら状況変化がないのに再申請を行うとき

脚注1 「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」

学歴認定(第13条)

保護対象者は、大統領令が定めるところにより北朝鮮又は外国で履修した学校教育の課程に相応する学歴を認められることができる。

資格認定(第14条)

(1) 保護対象者は、関係法令が定めるところにより北朝鮮又は外国で取得した資格に相応する資格又はその資格の一部を認められることができる。

(2) 統一部長官は、資格認定申請者に大統領令が定めるところにより資格認定のために必要な補修教育又は再教育を実施することができる。

(3) 第1項及び第2項の規定を施行するために必要な場合、大統領令が定めるところにより資格認定有無を審査するための委員会を置くことができる。

難民申請者の境遇が変化したか否かを判断するためには、少なくとも、面接と難民申請者の出身国の状況に関する事実調査が必要である。

(c) 韓国に一年以上滞在している難民申請者がビザの失効期限間近に難民申請を行う場合

不幸なことに、難民申請者が難民として認められる実質的な条件を満たしていても、現実には韓国に滞在できる残りの時間でこの難民保護制度を十分に利用することは容易なことではない。難民申請者は必ずしも、難民条約に基づく保護制度を良く知っているわけではなく、また韓国の難民申請手続きに詳しいわけではない。たとえ、およその概要がわかっていたとしても、彼らはこの国で難民申請をするかどうか、滞在の最後の瞬間まで思い悩むことが多いからである。

(d) 退去強制の対象とされた外国人が国外退去執行を遅らせるために難民申請をした場合

難民申請者に退去強制執行を遅らせる意図があるか否かに関わらず、難民認定は単に難民申請の意図によって決定されるのではなく、またされるべきではない、それは面接と事実調査によるものである。言い換えれば、難民の心理的社会的状態や出身国へ戻った場合に難民申請者が経験するかもしれない危険の重大さという明白な特徴について、慎重に検討する十分な難民面接と事実調査が難民認定手続きにおいて行われるよう、難民法は改正されるべきである。

3.2 難民法は、難民申請者に少なくとも次のうちの一つを提供する義務を韓国政府に負わせるよう改正されるべきである。すなわち、就労許可または生計費援助のいずれかである。

難民申請者に就労許可と生計費援助の享受を認めたこの新難民法(第40条)は、「例外的な」ケースに就労許可を与えるだけであったかつての入国管理法から確かに大きく改善されている。しかし、いずれの規定も政府当局の裁量による決定を残している点は問題である。そのため、難民申請者が「少なくとも最低限の人的尊厳に値する生活」を営むことができるように、難民法は二つの経済的援助のうち少なくとも一つを第40条の下義務として(「義務規定」として)構成するよう改正されるべきである(例えば、就労許可が与えられない場合には生計費援助を、それが認められない場合には就労許可を与えるというように)。そういう変更がない限り、尊厳をもって生きる権利を侵食していく現在の難民法は、基本的人権を保障することにはならず、強制退去に関する国際法原則に反して、法的にはないものの、事実上保護を制限することになる。

もし難民申請者が生計費援助を受けられず、雇用を見つけることも許されないならば、これはさらに、韓国が既に批准している経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の「生存権」(第11条、第12条)の侵害になり得る。この国際規約の「生存権」の保障において、確かに例外的なケースはある。例えば、庇護国の利用可能な資源に制約がある場合、その国は漸進的に難民申請者の生存権を保障することになるかもしれない。庇護国が発展途上国であれば、難民申請者と国民との間での異なる処遇は避けられないこともあろう。しかし韓国は、難民申請者に使える資源が十分ではなく、難民申請者の生存権を漸進的にしか保障できないのであろうか?韓国は発展途上国だろうか?韓国が発展途上国であるとしても、非経済的な理由や経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会(CESCR)の一般意見で明確にされている基本的人権(相当な食料と水、住居、基礎的医療、基礎教育など生活に不可欠な条件)において、韓国は難民申請者を国民に対して差別すべきではない。

残念なことに、現在の難民法は、難民保護制度の悪用を懸念して「少なくとも最低限の人的尊厳に値する生活」を営むための難民申請者の権利を制限している。そして、それは生活に必要な諸条件(食料、衣服、宿所、つまり最低限の基本的必需品や経済的、社会的及び文化的権利

に関する国際規約に基づく個人の基本的権利として求められるもの)の援助に関して、国民と難民申請者との間に差別を設けている。従って、この難民法の第40条は、韓国政府が難民申請者の働く権利を認めないうえに、難民申請者への基本的な生計費援助を提供しないことを可能にしており、間違いなく改正されるべきである。

3.3 出入国港で受け付けられた難民申請書を審査部門に回付するか否かの決定を出入国港に認める規定は改正されるべきである。

これは奇妙に思われるかもしれないが、難民法制定までは、庇護希望者は出入国港で難民申請ができなかった。なぜなら出入国港は、自然条件的にはそうであっても、規範的にはまだ韓国の領域とみなされていなかったことによる。その結果、韓国の出入国港に着いた庇護希望者は、最初に一時上陸許可を申請し、許可を得てから韓国に入国して難民申請を行わなければならなかった。これは確かに、法的操作の繊細な技術ではある。しかし、新たに制定された難民法が空港と港の両方で難民申請を可能にしたことは良いニュースだ。

にもかかわらず、この規定にはまだ問題がある。それは、難民認定の実際の手続きが始まる前に、難民申請審査部門に難民申請書を「回付する」か否かを決定する権限を出入国港に与えていることである(第6条第3項)。そこで、申請書を回付しないと決定されたとき、正式な手続き過程にないものを、どのように法的に扱うかが結果として生じる問題の一つとなる。そのようなケースが、難民申請の行政的裁定や一般的な訴訟によって争われるとしても、その状況にある難民申請者が、その間、どのようにして韓国での滞在を続けることができるのか特別な規定はまだない。

これに関するさらなる詳細は、第6条第5項に関する大統領令によって取上げられ明確にされるかもしれないが、出入国港での難民申請の受付を拒む権限、難民申請審査部門に申請書を回付するかしないかを定める権限を入国港に与えることが、難民条約と本当に調和することになるのかどうかは非常に疑わしい。そのため出入国港で難民申請する外国人の場合、身元確認手続きのための7日間まで個人の自由を制限することを除いて、難民法は他の一般的な難民申請と全く同様の申請手続きによることを彼らに認めるよう、改正されるべきである。

3.4 法施行後の初回難民申請者に対して難民法を適用するとする規定は削除されるべきである。

法附則第1条は、2013年7月1日から難民法を施行するとしているが、第2条は「初回難民申請者にのみ」法律を適用すると規定している。2013年7月1日以降に受け付けられた申請について、難民認定手続きに関するこの新規規定を適用するのは合理的であるように思われる。しかし、2013年7月1日以降の難民申請者の取扱いに関して新規規定を実施することは韓国憲法(第11条第1項)に規定されている難民申請者にとっての平等の権利に違反する可能性が非常に高い。例えば、2013年6月30日に難民申請をし、2014年6月30日に難民認定を受ける者は、難民認定手続きの「処理中」も難民として認定された「処理後」でさえも難民法の恩恵の対象に該当しない。しかし一方では、2013年7月1日に難民申請をし、2013年8月1日に難民認定を受ける者は難民法全体のまた難民申請者と認定難民のためのその様々な恩恵の対象となる。従って、附則第2条は、難民申請者の取扱いに関する規定が、難民申請書の提出日にかかわらず、2013年7

脚注2 大韓民国憲法(第11条第1項)

すべて国民は法の下に平等であり、性別、宗教、または社会的身分により、政治的、経済的、社会的または文化的な生活において、差別されない。

月1日から韓国の「すべての」難民申請者に適用されるように、韓国憲法に従って、慎重に解釈されるべきである。この解釈が、規定の論理的な限界を超える場合、難民法は改正されるべきである。

これまで私たちは、(1) 難民法制定が韓国における難民保護制度に関連するどのような変化をもたらしたのか、(2) 難民法にはどのような改正がさらに必要か、を議論してきた。それでは、最後の瞬間に修正される前の原案は、最終的に「制定された」難民法とどう違ったのだろうか？最後の瞬間の修正で、何が削除、変更されたのだろうか？言い換えれば、現行難民法に関して遺憾、失望と思える点とは何であろうか？

4 どのような内容が難民法に取り入れられようとして最後の瞬間の修正で削除されたのか？

- 難民法の起草過程に至るまでは、「十分に理由のある恐怖」という用語は「証拠の量」に重点を置く「十分に証拠のある恐怖」という考え方に誤解されていた。そこで、難民法原案では、この誤訳の用語を修正し、国際的に難民と認定するにはどれくらいのどのような証拠によるのかを考慮して、難民の概念を「恐怖を引き起こす合理的な原因または根拠によって十分に理由のある恐怖」という訂正された概念で再定義した。しかし最終法案では、「十分に理由のある恐怖」という概念は以前の間違って理解されていた概念に置き換えられた(第2条第1号)。
- 原案では、人道的在留許可を受けた者は、認定難民と同等の処遇を受けることを認めていたが、最終法案では、就労許可のみ与えるという結果になった(第39条)。
- 原案は、UNHCRの難民認定基準ハンドブックに記述されている“灰色の利益”の原則を正当なものとしていたが、最終法案は、法務部長官にも難民認定審査において難民申請者に有利な資料の収集を認めるということのみになった(第9条)。
- 原案は、難民申請者に対して、法的な支援や助言のため政府補助金を受けることを可能としていたが、最終法案では、政府補助金に関する項が削除され、単に法的支援への難民申請者の権利を認めることに変更された(第12条)。
- 原案は、認定難民に難民条約を適用して韓国国籍を有する国民となることを認める規定を含んでいた(すなわち、難民が出身国に返された場合に迫害を恐れる弱者としての特殊な状況と身分のため、難民の帰化のための別個の手続きを考慮する)。しかし最終法案では、認定難民に、より広い範囲の外国人に適用している「一般的な」帰化手続きが求められることに変更された。
- 原案は、難民申請者に異議申立手続きにおいて口頭での証言を認めていたが、最終法案では、口頭証言の機会は削除された。代わりに最終法案は、特定の異議申立手続きを大統領命令に委ね、附帯意見で大統領令発布時に難民申請者の口頭証言の機会を前向きに保障する道を残した(第21条第5項、附帯意見)。

上述のように、これらは難民に関する国際条約・規約の観点から適切な難民法の制定を確かなものにするために、市民社会が最後の瞬間まで一步も譲れない課題であった。それゆえ、難民法の制定は、私たちに複雑な気持ちを残すことになったのであり、喜びと同時に失望と不安をもたらすニュースなのである。

注: 小文字の()の記述は訳者の注釈である。

(翻訳: アムネスティ日本・大阪難民チーム)