

甲A第59号証

日本語訳(抄訳)

CCPR

国際連合

市民的及び政治的権利に関する国際規約

配布 制限有り※

CCPR/C/59/D/560/1993

1997年4月30日

原文：英語

自由権規約人権委員会

第59セッション

1997年3月24日-4月11日

見解

通報 No.560/1993

<u>通報者</u>	A (氏名削除) [代理人あり]
<u>被害者</u>	通報者
<u>締約国</u>	オーストラリア
<u>通報日</u>	1993年6月20日 (最初の提出)
<u>見解採択日</u>	1997年4月3日

1997年4月3日、人権委員会は、560/1993の通報に関し。選択議定書5条4項に基づいてその見解を採択した。見解の本文は本書面に添付される。

(中略)

通報者により提示された事実

2.1 1934年生まれのカンボジア人Aは、1989年11月25日、家族を含む25人のカンボジア人と共に、コードネーム「ペンダー・ベイ」と呼ばれるボートでオーストラリア

アに到着した。到着後まもなく、彼は難民の地位に関する 1951 年条約とその 1967 年議定書に基づき難民認定を申請した。彼の申請は 1992 年 12 月に正式に却下された。

2.2 弁護人は、本件の詳細な経過を説明する。通報者の最初の難民認定申請は 1989 年 12 月 9 日、クメール人通訳と移民局職員の援助を受けて行われた。申請の準備中、法的支援は提供されなかった。1989 年 12 月 13 日、通報者とボートの他の乗員は、同じ移民局職員によって別々に面接された。1989 年 12 月 21 日、通報者その他のペンダー・ベイの乗員はシドニーのヴィラウッド拘置所に航空機で送られた。1990 年 4 月 27 日、通報者は難民認定申請に関して再び移民局職員による面接を受けた。この申請は 1990 年 6 月 19 日、連邦政府の難民資格決定委員会によって却下されたが、その決定は通報者に通知されなかった。弁護人は、その日、ペンダー・ベイの被拘禁者の誰もまだ弁護士に会っていなかったことに留意する。

2.3 関係者の働きかけにより、移民大臣はニューサウスウェールズ州法律扶助委員会がペンダー・ベイの事件を審査することを許可した。審査終了後、同委員会は移民局にさらなるステートメントと資料を提供する権限を与えられた。委員会の弁護士は 1990 年 9 月に初めてヴィラウッドの通報者を訪問した。同委員会は 1991 年 3 月 24 日と 4 月 13 日に通報者のために正式な提出書類を提出したが、1990 年 12 月から施行された新しい難民認定委員会規則のため、すべての申請書は移民局の担当官によって再審査されることになった。1991 年 4 月 26 日、委員会は新しい審査に対して 2 週間の回答期間を与えられ、回答は 1991 年 5 月 13 日に提出された。1991 年 5 月 15 日、大臣の代理人は通報者の申請を却下した。

2.4 1991 年 5 月 20 日、通報者および他の被拘禁者は、申請が却下されたこと、不服申立期間は 28 日であること、数千キロ離れたノーザン・テリトリーのダーウィンに移送されることを告げられた。却下の手紙のコピーは渡されたが、通訳はなかった。この瞬間、被拘禁者たちは自分たちがカンボジアに戻されるのだと思った。移送中、他の被拘禁者と話すことは許されず、電話をかける許可も拒否された。ニューサウスウェールズ州法律扶助委員会は、その管轄区域から依頼人が移送されたことを一切知らされていなかった。

2.5 その後、通報者はダーウィン郊外 85 キロに位置するカラグンディ収容所に移送された。この場所は雨季には洪水に見舞われるため、オーストラリアの人権・機会均等委員会コミッショナー (Australian Human Rights and Equal Opportunity Commissioner) は難民収容所としては「まったく容認できない」と述べている。さら

に重要なことは、ノーザン・テリトリーへの移転の結果、通報者とニューサウスウェールズ州法律扶助委員会との連絡が絶たれたことである。

2.6 1991年6月11日、ノーザン・テリトリー法律扶助委員会は難民認定審査委員会（難民認定審査委員会は難民認定審査委員会に代わって設立された）に申請書を提出し、通報者と他のペンダー・ベイ被拘禁者に難民認定を拒否したことの再審査を要求した。1991年8月6日、通報者はダーウィンに近いベリマ収容所に移され、1991年10月21日にはそこから約2,000キロ離れた西オーストラリア州のポートヘッドランド拘置所に移された。後者の移送の結果、通報者はノーザン・テリトリー法律扶助委員会の法律代理人と連絡が取れなくなった。

2.7 1991年12月5日、難民認定審査委員会は、通報者の申請も含め、ペンダー・ベイの難民認定申請をすべて却下した。1992年1月22日付の書簡がノーザン・テリトリー法律扶助委員会の以前の代理人に送られるまで、被拘禁者たちはこの決定を知らされていなかった。1月29日、同委員会は同委員会宛に書簡を送り、同委員会に対し、その決定を再考し、ペンダー・ベイ被拘禁者がその決定について意見を述べることのできるよう、法的代理人を得るための合理的な時間を与えるよう要請した。

2.8 1992年の初め、連邦移民局は、オーストラリア難民評議会が、ポートヘッドランドに收容された庇護申請者の法的代理人を務めるよう、同評議会と契約した。1992年2月4日、同評議会の弁護士は收容者との面接を開始し、1992年3月3日、同評議会は通報者に代わって難民認定審査委員会の決定に対する回答を大臣代理人に送付した。1992年4月6日、通報者と他の数名のペンダー・ベイ被拘禁者は、大臣代理が難民認定申請を拒否したことを知らされた。直ちに、オーストラリア連邦裁判所にその決定に異議を申し立てる可能性を有するまでは、被拘禁者を強制送還しないという移民局による確約が迫及されたが、そのような確約は拒否された。しかし、その後4月6日、通報者はダーウィンの連邦裁判所で差し止め命令を得て、この決定の実施を阻止した。1992年4月13日、移民大臣は、決定過程に誤りがあったとして、大臣代理の決定を撤回するよう命じた。この決定により、このケースは連邦裁判所の管轄から外された。

2.9 1992年4月14日、連邦裁判所の手続きは破棄され、移民局の弁護士は、カンボジアの状況に関して修正された報告書が2週間以内に外務貿易省からオーストラリア難民評議会に提供されることを裁判所に保証した。一方、通報者は、拘留からの解放を求める連邦裁判所への申請を続行するよう弁護士に指示した。審問は1992年5月7

日にメルボルンの連邦裁判所で予定されていた。

2.10 1992年5月5日、オーストラリア議会は移民改正法(1992年)を可決した。この法律は1958年移民法を改正し、新しい第4B部を挿入して、通報者および通報者と同じような境遇にある人々を「指定された者」と定義した。第54R条はこう規定した：「裁判所は指定された者の身柄の解放を命じてはならない」。1992年5月22日、通報者は移民法改正法の関連条項が無効であるとの宣言的判決を求め、オーストラリア高等裁判所に提訴した。

2.11 1992年4月末に約束された外務貿易省の修正報告書がまとまったのは1992年7月8日のことであった。1992年7月27日、オーストラリア難民評議会は更新に対する回答を移民局に送付し、1992年8月25日、難民資格審査委員会は通報者の難民資格申請を却下するよう再度勧告した。1992年12月5日、大臣代理は通報者の申請を却下した。

2.12 通報者は再びオーストラリア連邦裁判所に決定の見直しを求めたが、移民局が通報者をカンボジアに直ちに送還しないという保証を与えることを拒否したため、連邦裁判所において移民局による通報者の送還を差し止める差し止め命令が出された。一方、1992年12月8日の判決で、オーストラリア高等法院は移民改正法の主要部分の有効性を支持し、通報者は引き続き拘束されることになった。

申立て

3.1 代理人は、第9条第1項の意味において、依頼人は「恣意的に」拘禁されたと主張する。代理人は、第9条の範囲を出入国管理の場合にまで拡大した人権委員会の第9条に関する一般的意見と、恣意性が単に法律に反するというだけでなく、「不適切、不公正、予測可能性の欠如」の要素を含むと定義された通報第305/1988号¹に関する委員会の見解に言及する。難民の地位に関する条約第31条および難民および庇護希望者の拘禁に関する国連難民高等弁務官プログラム執行委員会の結論第44号(1986年)を参照することにより、国際条約法および国際慣習法は、庇護希望者の拘禁を一般原則として回避することを要求していると主張する。そのような拘禁が必要となる場合、それは厳しく制限されるべきである(結論No.44、パラグラフ(b)参照)。代理

¹ 1990年7月23日に採択された見解、パラグラフ5.8。

人は、欧州諸国、カナダ、米国における出入国管理および法律の比較分析を行っている。弁護士は、オーストラリアの法律では、不法入国者すべてが拘禁の対象となるわけではなく、不法入国者や庇護希望者すべてが拘禁の対象となるわけでもないことに言及している。有効なビザを持たずにオーストラリアの国境に到着した者は「入国禁止者」と呼ばれ、1958年移民法第88条または第89条に基づき拘禁される可能性がある。第54B条は、オーストラリア入国前または入国時に阻止された個人を「未処理者」と分類している。このような者はオーストラリアに入国していないとみなされ、「処理区域」に連行される。

3.2 1992年以前にオーストラリアに入国した通報者らは、移民法改正法第4条B項が施行されるまで、第88条に基づき「未処理者」として連邦政府に拘束されていた。代理人は、これらの規定の下で、締約国は、書類を持たずにボートで到着した亡命希望者（「ボートピープル」）であって、同規定に基づき指定された者に対し、より厳しい制度を設けたと主張する。この改正の実質的な効果は、同規定に基づき指定された者は、オーストラリアから退去させられるか、入国許可が下りるまで、自動的に拘束され続けるということであるという。

3.3 ボートピープルを拘束する締約国の政策は、他のボートピープルがオーストラリアに来ることを抑止し、すでに入国している人々が難民認定申請を続けることを抑止することを主な目的としているため、不適切、不当、恣意的であると主張する。新法の適用は、庇護希望者が難民申請することさえ躊躇し、現在の庇護希望者が希望を失って帰国するような状況下で、しかも長期にわたって、庇護希望者を厳格に拘禁する慣行に基づく「人間的抑止」に相当すると言われている。

3.4 結論第44号（上記パラグラフ3.1参照）で言及されている拘束の正当な理由のいずれも、通報者のケースには当てはまらないため、通報者の拘束には正当な理由が存在しないとされる。さらに、1993年6月20日現在で1,299日、すなわち3年と204日という拘禁の長さは、第9条第1項の違反に相当すると言われている。

3.5 さらに代理人は、通報者のケースでは第9条第4項に違反していると主張する。出入国管理法第4条B項の効果は、ひとたび「指定された者」として特定されると、拘禁に代わる手段がなくなるということであり、裁判所はその者の釈放を命じる裁量権がないため、抑留を効果的に見直すことはできないということである。このことは、入国管理担当大臣が上院の法案精査常任委員会に宛てた書簡の中で認めている。同委員会は、この法改正が指定された人の裁判所へのアクセスを否定するものであ

り、規約上のオーストラリアの義務に照らして問題が生じる可能性があるとの懸念を表明していた。オーストラリア人権委員会も、このような拘禁の合理性または必要性を検証する裁判手続がないことは、第9条4項に違反すると指摘していた。

(中略)

本案の検討

9.1 人権委員会は、規約の選択議定書第5条第1項により義務付けられているとおり、当事者によって提出されたすべての情報に照らして、本通報を審査した。以下の3つの問題がその是非について判断される：

(a) 難民としての資格を決定するまでの間、通報者を長期拘禁したことが、第9条第1項の意味における「恣意的」であったかどうか；

(b) 主張されるところの、通報者の拘禁の合法性を争うことが不可能であること、法的助言へのアクセスの欠如が、第9条第4項に違反しているかどうか。

(c) 難民としての地位の申請に関する手続が第14条第1項の適用範囲に属するかどうか、および、肯定される場合には、第14条第1項の違反があったかどうか。

9.2 最初の質問について、委員会は、「恣意性」の概念は「法に反する」と同一視してはならず、より広義に解釈して、不適切や不公正といった要素を含まなければならないことを想起する。さらに、身柄拘束は、逃亡や証拠への干渉を防ぐためなど、当該ケースのすべての状況を考慮して必要でない場合には、恣意的とみなされる可能性がある。比例性の要素がこの文脈では関係する。しかし、締約国は、申請者が不法にオーストラリアに入国したという事実と、自由にしておくと申請者が逃亡する動機になると思われることを理由に、申請者の拘禁を正当化しようとしている。委員会の問題は、これらの理由が無期限かつ長期の拘禁を正当化するのに十分かどうかである。

9.3 庇護を申請する個人を拘禁することはそれ自体恣意的であるという通報者の主張には根拠がないことに、委員会は同意する。また、このような拘禁をすべて恣意的なものとする国際慣習法上のルールが存在するという主張についても、いかなる裏付けも見出すことができない。

9.4. しかし、委員会は、拘禁を正当化する根拠を評価できるよう、拘禁を継続するすべての決定は定期的に見直されるべきである、と指摘する。いずれの場合も、拘禁は、国が適切な正当化理由を提示できる期間を超えて継続されるべきではない。例えば、不法入国の事実は捜査の必要性を示すかもしれないし、逃亡の可能性や協力の欠如など、その人に特有の他の要因があり、それが一定期間の拘禁を正当化するかもしれない。このような要因がなければ、たとえ入国が違法であったとしても、恣意的な拘禁とみなされる可能性がある。本件では、締約国は、通報者が異なる拘置所間を移動させられながら4年間拘禁され続けたことを正当化するような、通報者のケースに特有な理由を提示していない。したがって、委員会は、4年を超える期間にわたる通報者の拘禁は、第9条第1項の意味における恣意的なものであると結論づける。

9.5 委員会は、1992年5月5日に移民法が成立する以前であれば、原則として、通報者は拘禁の理由の見直しを裁判所に申請することが可能であったことを指摘する。それ以後も、国内裁判所は、拘禁がオーストラリアの法律の下で違法であると判断した場合、その者の釈放を命じるという観点から、その権限を保持していた。しかし、事実上、裁判所が個人の釈放を命じる権限は、その個人が移民法改正法の意味における「指定された人物」であるかどうかの評価に限定されていた。そのような判断基準を満たした場合、裁判所は個人の拘禁継続を見直し、釈放を命じる権限を持たない。当委員会の見解では、第9条第4項に基づく拘禁の合法性についての裁判所の審査は、釈放を命じる可能性を含むものでなければならず、単に拘禁が国内法に適合しているか否かに限定されるものではない。国内法制度は、行政拘禁に対する裁判所の審査を確保するために、さまざまな方法を制定することができるが、第9条第4項の目的にとって決定的なことは、そのような審査が、その効果において、単に形式的なものではなく、現実的なものであるということである。第9条第4項は、「拘禁が適法でない場合」には裁判所が釈放を命じる権限を有しなければならないと規定することにより、拘禁が第9条第1項または規約の他の規定の要件と両立しない場合には、裁判所が釈放を命じる権限を有することを要求している。この結論は、第9条第5項によって支持される。第9条第5項は、明らかに、国内法の条項の下で、または規約の意味において「不法」である拘禁に対する補償を与えることを規定している。本件における締約国の提出資料によれば、Aに対して利用可能な裁判所の審査は、実際には、Aは確かに移民改正法の意味における「指定された者」であるという自明な事実の形式的な評価に限定されていたため、委員会は、裁判所によってその拘禁を審査してもらったという第9条第4項に基づく通報者の権利が侵害されたと結論づける。

9.6 第9条第4項が裁判所にアクセスするための法的支援を受ける権利を包含しているという通報者の主張に関して、委員会は、通報者が亡命を要請した日から法的支援を受ける権利があり、要請していれば、法的支援を受けることができたであろうことを、提出された資料から指摘する。実際、通報者は1989年12月9日、同日に署名した書式の添付文書で、法的援助を受ける権利について知らされていた。この書式は、公認通訳によって、通報者の母国語であるカンブチア語で全文読み上げられた。通報者がその時点でこの可能性を利用しなかったことは、締約国を非難することはできない。その後（1990年9月13日現在）、通報者は法的助言を求め、要求するたびに法的援助を受けた。Aは、拘禁センターと再拘禁センターの間を繰り返し移動させられ、法律代理人を変更せざるを得なかったことは、彼が法律顧問を利用し続けたという事実を否定することはできない。この利用が、特にポートヘッドランドという遠隔地のために不便であったことは、第9条4項の問題を提起するものではないと、委員会は考える。

9.7 本件の状況および上記の所見を考慮すれば、委員会は、規約第14条第1項に基づく問題が生じるか否かを検討する必要はない。

10. 人権委員会は、規約の選択議定書第5条第4項に基づき行動し、委員会が認定した事実は、オーストラリアによる規約第9条第1項及び第4項並びに第2条第3項の違反を明らかにするものであると結論付ける。

11. 規約第2条第3項に基づき、著作者は有効な救済を受ける権利を有する。委員会の意見では、これには、Aが受けた拘禁の期間に対する十分な補償が含まれるべきである。

12. 選択議定書の締約国となることにより、締約国は、規約の違反があったか否かを決定する委員会の権限を承認したこと、及び、規約第2条に基づき、締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄権に服するすべての個人に対し、規約において認められる権利を保障し、かつ、違反が立証された場合に効果的かつ執行可能な救済を提供することを約束したことを念頭に置き、委員会は、90日以内に、締約国から、その見解を実施するためにとられた措置に関する情報を受領することを希望する。

(抄訳：鈴木雅子)