

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

改訂第2版

難民保護を損なわずに安全上の懸念に対処する¹

－UNHCRの見解－

A. 序論

1. 安全上の配慮は、この10年以上にわたって広い範囲の問題に対する政策対応において浸透してきている。2001年9月11日以降、世界の多くの地域において更に注目を集める攻撃や（事態の）進展があった結果、国際テロリズムから生じる安全への脅威に関する懸念は増大している。時折、国際テロリズムと人々の移動との間に連関関係がある可能性が示唆されてきた。庇護申請者及び難民が受入国に脅威をもたらすという恐れは、庇護の分野において制限的な政策への支持を強化することを狙った外国人排斥のレトリックによってかきたてられてきた。

2. UNHCRの見解では、安全と保護は相容れないものではない。保護を犠牲にして安全の重視を優先することは、望ましい結果をもたらしてこなかった。しかしながら、迫害、紛争及び不安定な状態のために家を去らざるをえなかった人々が国際保護にアクセスすることを保障しながら、同時に庇護の経路の整合性を保つことは可能である。

3. テロ行為を支持又は実行した人々が、安全な避難場所を探し、訴追を免れ、あるいはさらなる攻撃を実行するために、領域内へのアクセスを確保する手段が無いようにしなければならないという各国の正当な懸念をUNHCRは共有する。しかしながら、安全上の脅威の可能性への効果的な対処は、難民及び移民の移動を制約し、アクセスを更に制限するという措置にあるものではない。そういった措置は単に、難民及び移民の移動を他のルートに迂回させ、これらの人々の状況を悪化させ、密入国業者及び人身取引業者の商売の繁栄をもたらすだけである。

4. その代わりに、UNHCRは庇護及び移民の流れに対処することに重点を置いた統合された対応を呼びかける。これによって各国が国際法上の義務に従いつつ、領域内に入る人々を特定し、保護を行うのと同時に安全上の懸念にも対処することが可能となる。他の分野でもそうであるように、庇護の分野においても適切なメカニズムを設けることが必要である。

5. このような背景をもとに、以下の所見は、テロ対策が国際法、とりわけ国際人権法、難民法および人道法の様々な側面に従ったものとなるようにするという観点から述べられるものである。

B. 総論

¹ このノートは、「難民保護を損なわずに安全上の懸念に対処する－UNHCRの視点、改訂第1版（原文：“Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s Perspective, Rev.1”）」という表題で2001年11月に発行された旧版を更新するものである。

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

6. UNHCRの主な懸念は2つある。それは公衆の偏見と不当に制限的な立法上又は行政上の措置の結果、庇護申請者及び難民が犠牲となる可能性と、慎重に築きあげられた難民保護の基準が損なわれる可能性である。国際テロリズムの危険についての現在の不安は、安全な場所にたどり着こうとする人々を治安への脅威とみなす考えに拍車をかけている。このことは恐怖や外国人排斥の増長につながり、庇護申請者及び難民に対する敵対的な態度、さらには身体的な攻撃となって現れる可能性がある。そのような恐怖と不安によって、危険とみなしたものを締め出すために障壁を築こうとする傾向が強まる可能性がある。このような背景のもとで、庇護申請者は多くの国で、手続きにアクセスしたり、申請者の民族や入国の方法などに基づいた彼らの主張の有効性についての推定を覆したりする際に困難な状況に置かれる。庇護申請者が非正規に到着したという事実はそれらの人々の主張の根拠を損なわせるものではない。

7. 保安措置についての議論はすべて、難民自身がテロ行為を含む迫害や暴力から逃れてきていることを認めることから始めるべきである。もう一つの議論の出発点は、国際難民法はテロリストに安全な避難先を提供するものではなく、また、刑事訴追から守るものでもないということである。反対に、国際難民法はテロ活動に従事した人々を特定することを可能かつ必要なものとし、これらの人々の難民の地位からの除外を想定しており、刑事訴追から守るものではなく、身柄引き渡しや追放を妨げるものでもない。

8. UNHCRの総合的な結論は、庇護の文脈においてテロリストの脅威に対処するには、難民保護の基礎となる原則を修正することは必要ないというものである。むしろ、難民、移民及びその他の人々の混合した移動状況に対処するための適切な安全及び保護措置が組み込まれた、包括的かつ調和したアプローチが必要なのである。

C. 受入れ/難民認定審査へのアクセス

9. UNHCRは、各国が入国地点において安全上の脅威を特定する一つの方法として、国境管理を強化することを望むであろうことを理解する。関係国の国境警備員、情報機関並びに移民及び庇護当局、移動ルート上にある他の国々、並びに国際刑事警察機構

(INTERPOL)、欧州刑事警察機構 (Europol) 及び欧州対外国境管理協力機関 (Frontex) などの組織の間における協力の強化、さらにはユーロダック (Eurodac: 欧州指紋データベース) のようなシステムの活用により、テロ容疑者の早い段階での特定が促進されるだろう。指紋、虹彩スキャン及び/又は顔の特徴のような生体認証の活用を含むセキュリティ・チェックを増加させることは、情報保護の原則及びその他の関連する人権基準に従って行われる限りにおいて、合理的な措置である。適切な振り分け審査措置は、必要性、均衡性及び無差別の原則に従って行われ、司法のコントロールに服するのであれば有効である。ある人の推定された国籍、人種、宗教又は民族だけを根拠にしたプロファイリングは、UNHCRの見解では、差別的であり不適切である。

10. UNHCRは保護に配慮した国境管理システムを発展させ実行するために各国と協力を続けている。数年前、UNHCRは「難民保護と移民の混在移動に関する10項目の行動計画 (原文: 10 Point Plan on Refugee Protection and Mixed Migration)」を作成し、運営戦略及び入国システムについて実務的な提案を行った。その中核は、非正規に移動する難民及び庇護

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

申請者（および特定のニーズのあるその他の者）を特定し、強制送還（ルフールマン）から保護し、庇護手続きへのアクセスを与えることを確保する措置にある。到着者を受入れ、支援し、登録し、そして振り分け審査する確固とした能力があれば、各国は到着者を異なるカテゴリーに分類できるようになり、また、安全上の危険をもたらさうる人々を早い段階で特定できるようになるため、テロ対策及び安全対策に役立つ²。

11. 国境又は入国地点で庇護申請者を簡略な方法によって拒絶することはルフールマンに該当しうる。全ての人々は庇護を求める権利を有する。庇護申請はその申請の実体に基づいて判断されなければならない。申請者の民族的出自又は宗教的信仰を理由とした否定的かつ差別的な推定によって判断されてはならない。

12. 難民の定義は、適切に適用されれば、テロ行為を含む深刻な犯罪行為の責任を負う者は該当しない又は除外することにつながる。除外の問題はしばしば複雑となるため、UNHCR はそれらの者は引き続き通常の庇護手続きの中で処理されるべきだと提唱し続けている。通常の庇護手続きでは、資格のある人員によって個別ケースについて完全な事実上及び法律上の評価を行うことが可能となる。

13. 庇護申請を行う個人のケースにおいて、除外の問題が生じる合理的な可能性がある場合、各国が応急措置的な意思決定手続きを行うことに関心を持つのは明らかである。このようなケースについて、UNHCR は適切な事実上及び法律上の評価を行うことを支持するものではあるが、しかしこれは難民認定手続きの流れの中で特別な「除外ユニット」による申請の優先的かつ迅速な検討を通じて実現できるものである、と考える。そのようなユニットは、難民法及び刑法の関連領域における専門知識や、テロ組織についての専門家としての知識を持ち、情報機関及び刑事執行機関と情報交換のために連携している。専門家としての専門知識及び明確な資源の注力によって、迅速かつ質の高い意思決定が可能となる。UNHCR はそのようなユニットを設置し運営できるようにするため、庇護手続きの再設計を行うことを奨励している。

14. 庇護申請者が庇護国の国内裁判所の召喚を受けている場合、（難民）申請の審査は刑事手続きの終了まで延期することができる。出身国から身柄引き渡しの請求があるケースにおいては、庇護手続きと引き渡し手続きは併行して行われてもよいが、難民申請の決定は引き渡し決定よりも先行される必要がある。但し、迫害の危険がなく、かつ、難民認定手続きへのアクセスが保障されている場合、庇護申請者は出身国以外の国に引き渡されるかもしれない。この文脈において、UNHCR は、2001年9月28日付安保理決議第1373号において強調され、また、直近の2014年9月24日付安保理決議第2178号において再確認されている、テロリストを法に照らして裁くべきであるという各国の義務を想起する。

15. 既存の対応が適切ではない又は不十分であるような、大規模流入及び国境を越えた人口移動が複雑又は混合している場合を含む人道危機においては、国際保護の必要性がある人々のルフールマンからの保護及び適切な取扱いを確保するために、適切な多国間の対応として一時的保護又は滞在措置が実行されることがある。そのような状況における受け入れ準

² 詳細については次を参照：UNHCR 「難民保護と移民の混在移動：10項目の行動計画」（2011年2月）（原文：UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action, February 2011: <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>）

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

備には、身元確認及びセキュリティ・チェックの振り分け審査を含む、受益者の身元確認、登録及び文書で記録するための適切なシステムが必要である³。

D. 庇護申請者の移動の制限

16. 難民の地位に関する 1951 年の条約及びその 1967 年の議定書（以下「1951 年難民条約」）並びに人権法は、法に定められた状況の下で必要性がある場合において、適正手続きの保障をした上で、原則としてというよりも例外としてではあるが、収容を含む、庇護申請者の移動の制限を排除していない。個別ケースにおいて、テロリズムとのつながりを疑うべき明確な理由がある場合、収容は必要性のあるものと正当にみなされるだろう⁴。テロリズムに対する恐怖の復活に対応して多くの国々で実行されている及び/又は検討されているような、非正規に入国した又は特定の国々から来た全ての庇護申請者を自動的に収容する政策を、UNHCR は支持しない。それらの政策は、UNHCR の見解では、各国によって合意され長い間確立されてきた収容の基準に反しており、そして、恣意的さらには差別的な対応とみなされうるものであり、そのため国際法規範に抵触しうる。

E. 庇護申請者のデータの共有

17. UNHCR は、各国間におけるデータ共有が不可欠であることを認識する。但しそれは、確立されたデータ保護の原則及び基準に合致し、かつ、国際難民法及び国際人権法において許容範囲にある事項について十分考慮した上で行われる限りにおいて、である⁵。従って、庇護申請者の情報は出身国と共有されてはならないという確立された原則を、とりわけ各国は考慮すべきである。出身国との情報の共有は、庇護申請者及び/又は出身国に残っている家族の安全を危険にさらす可能性がある。国家による最も優れた取り組みといわれるものには、厳格な秘密保持政策が実際に組み込まれている。テロ活動への関与が疑われ、かつ、必要な情報が出身国の当局からのみ入手可能で、当局への連絡が例外的に必要なだとみなされる場合でも、その個人が庇護を申請した事実は開示されてはならない。

F. 難民の地位からの除外

³ 詳細については次を参照：UNHCR 「一時的保護又は滞在措置に関するガイドライン」（2014 年 2 月）（原文：UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>）

⁴ 詳細については次を参照：UNHCR 「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン」（2012 年）
http://www.unhcr.or.jp/html/protect/pdf/Detention_Guidelines_2012_JPN.pdf（原文：UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>）

⁵ 詳細については次を参照：UNHCR 「UNHCR の関心対象者の個人情報保護に関するポリシー」（2015 年 5 月）（原文：UNHCR, Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, May 2015: <http://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>）

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

18. 重大な犯罪について責任を負う者は、国際難民法の規定により難民の地位から法的に除外される。UNHCRは各国に除外条項を厳格に、但し適切に用いることを奨励している⁶。UNHCRはまた、まだそうしていない各国に対して、1951年難民条約の除外条項を国内法に組み入れることを奨励している。これは難民法の指示するところと合致しているだけでなく、テロリストに避難場所を与えないよう各国に求めた安全保障理事会決議、とりわけ庇護申請者に関する適切な措置を求める安保理決議第1373号（2001年）及び2005年9月14日付安保理決議第1624号にも合致するものである。しかし、安全保障理事会及び国連総会において採択された、これら及び多くのその他の決議において確認されているように、そのような措置は国際人権法、難民法及び人道法を含む国際法に従う必要がある。

19. 1951年難民条約の第1条F項(a)において言及されている犯罪—平和に対する罪、戦争犯罪及び人道に対する罪—は、国際文書に定義されている犯罪であり、発展しつつある多くの国際刑事法の法源に照らして解釈されるべきである。平和時において、適切にテロ行為と性格付けられるであろう犯罪は、もし武力紛争の文脈において行われたのであれば、戦争犯罪の定義を一般的に満たすものである。一定の状況下では、そのような行為は人道に対する罪をも構成し得る。

20. 第1条F項(c)は、国際連合の目的及び原則に反する行為に関するものである。この規定の対象となる行為の多くは、国家又は準国家を代表して行動する者によってのみ行われよう。なぜならば、国際連合の目的及び原則は、国家同士の関係について国々の指針となることを意図したものである。しかし、テロの性質があると適切にみなされた行為であって、かつ、その重大性及び性質に照らして、国際の平和及び安全又は国家間の友好関係に影響を与えうる行為は、この除外事由の範囲にも該当しうる。国家において権限ある地位を有していない個人については、問題となっている行為に関してその者個人の責任が発生することが証明されたのであれば、第1条F項(c)に基づいて除外されうることをUNHCRは認めるものである。

21. 上記にかかわらず、第1条F項(b)は中心的な条項である。この除外条項は（入国を許可される前に避難国の外で行った）「重大な非政治的犯罪」に言及している。しかし、この条項は、その行為の背景にある政治的動機にかかわらず、テロリズムについての関連国際条約及び議定書の下で禁止される行為を一般的に包含するものである。除外の文脈にも関連するが、身柄引き渡しの文脈で発展してきたアプローチに従えば、テロリズムにおける暴力行為は、犯行の政治的性格を決定するために多くの法域において用いられている優越性及び均衡性判断のテストの条件を満たさないであろう。

22. 誤った判断による問題及び結果の重大性に鑑みると、いかなる除外条項の適用も、入手可能な証拠に基づいて個別に評価され続けるべきであり、また、公正及び正義の基本的

⁶ 詳細については次を参照：UNHCR「除外条項の適用に関するガイドライン：難民の地位に関する1951年条約第1条F項」（2003年9月4日）

http://www.unhcr.or.jp/html/protect/pdf/060616_exclusion.pdf 及びそれに付随する背景ノート（原文：UNHCR, Guidelines on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003: <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html> and its accompanying Background Note: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>）

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

な基準に従うべきである。前に述べたように、この評価は除外のために特別に設けられた手続きにおいて行われるものの、難民認定手続きの中に位置づけられるべきである。

23. この評価においても、UNHCRの見解では、一定の追加的な考慮事項に注意を払うべきである。第一に、除外が正当であるかを判断するにあたって、特定の犯罪、人又は集団に関する「テロリスト」指定に依拠するだけでは不十分である。レッテルに注目するよりも、問題となっている行為が第1条F項の適用範囲内の犯罪を構成するかを判断する必要がある。第二に、除外のためには、当該個人が問題とされている行為について、加害者として又は他の者によるこれらの行為の実行への参加を通じて、個人的な責任を負うという判断が必要である。第三に、除外手続きは完全な刑事裁判と同じではないものの、立証基準（「考えられる重大な理由」）は、単なる疑いよりも高い敷居である必要があり、UNHCRの見解では、蓋然性の均衡よりも高くあるべきである。

24. テロの性質を有すると考えられる犯罪を含む、重大な犯罪の実行に関与した過激派集団に庇護申請者が所属するという十分な証拠がある場合、この集団について入手可能な情報が、自発的に構成員になった又は構成員として留まっている者は誰でも、問題となっている犯罪に個人的な責任を負うと考えられるという結論を補強することであろう。このことは庇護手続きにおいて、そのケースにおける個人の責任についての推定をもたらすことになるが、これは反論により覆すことができる。その結果、立証責任は庇護申請者に移ることになる。しかしながら、組織に自発的に関与していたかどうかといったことを含む、その組織における個人の地位、そして、その組織が分裂しているかどうかなどは、それでもなお除外の決定を行う際に検討され、かつ、考慮されるだろう。

25. 安保理決議第1373号（2001年）及びそれに続く決議並びに1999年テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約に従い、テロ集団に対する資金供与及びその他の形態による支援に対処する必要性をUNHCRは十分に理解する。そのような集団に資金を供与することは、原則として除外要件に該当する犯罪を構成し、又はその他の犯罪への個人的な責任を生じさせることになる。もっとも、全てのそのような行為が第1条F項に該当するために必要な重大性を有しているわけではないため、個々のケースの詳細を検討する必要があるだろう。特定の状況によっては、例えば、金額が少なく散発的に提供された場合には、違反行為が必要とされる重大性の水準を満たさないこともあるかもしれない。

26. 除外条項が適用される場合は、当該個人は1951年難民条約の下における国際難民保護の恩恵を受けることはできない。除外された個人は、他の国際文書によって、不当な取り扱いを受ける危険性のある国への送還から保護され得る。関係国が除外可能性を生じさせる行為に対する管轄権を行使することができる場合は、UNHCRとしては、刑事手続きを開始することを推奨する。

G. 難民の地位の取り消し及び撤回

27. 宗教・民族的出自もしくは国籍又は政治的所属に基づく全般的な疑いがあるという理由では、一般的な再審査手続きは正当化されるものではなく、ましてや最終的に難民認定の決定があった後に審査を再開することについては尚更である。難民の地位の取り消し—すなわち、難民としての当初の認定を無効とする決定—は通常であれば、難民の決定において

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

中核的な事実に関する不正や虚偽の供述の証拠の後に続くものである。これが意味するのは、例えば、当該個人が迫害というよりも正当な訴追を逃れていたため、その当時「該当」基準が満たされていなかったことが判明した場合や、関連する事実すべてが分かっていたら除外条項の一つが適用されていたであろう場合は、難民の地位を取り消すことが出来る、ということである。十分な保護措置のある手続きにおいて、その者が難民認定の後に 1951 年難民条約第 1 条 F 項 (a) 又は (c) の範囲内の行為を行ったと考えられる重大な理由があると立証された場合には、難民の地位の撤回が適切となる⁷。

H. 追放（出身国への追放を含む）

28. 複数の集団や個人がテロリズムに関与していた可能性があるという推測だけで、宗教・民族的出自もしくは国籍又は政治的所属に基づいて、各国が彼らを追放したいと考え得ることを、UNHCR は懸念している。国際難民法、とりわけ 1951 年難民条約第 33 条 (2) は認定された難民の追放を禁じてはいないが、それは当該個別ケースにおいてその者が避難国の安全やコミュニティを危険にさらすと証明された場合である。この危険は送還後に起こり得る危害に勝るものでなければならぬため、そのような追放の決定は法の適正手続きに則って行われなければならないことに UNHCR は留意する。法の適正手続きとは、安全上の脅威について立証し、当該個人がその疑いに対して反論し得る証拠を提供できるようにするものである。

29. 追放と除外は二つの異なる手続きである。除外は、一定の重大犯罪又は凶悪行為を行ったことを理由に、難民の地位に値しないと考えられる者にその地位を否定する一方で、それと同時に、そのような犯罪を犯した逃亡者が裁きから逃れることを防止する。除外は庇護制度の整合性を保護するものである。追放は避難国を保護することを目指し、現在の又は将来的な脅威についての認識に左右される。ノン・ルフールマン原則の例外として難民をその出身国に送還するか否かの敷居は、特に高いものでなければならない。

I. 身柄の引き渡し

30. 国際難民法は認定された難民又は庇護申請者の身柄の引き渡しを排除していない。しかしながら、引き渡しを請求された者を請求国に引き渡すことがノン・ルフールマン原則に抵触しない場合にのみ、身柄の引き渡しを承諾することが出来る。更に具体的に言うと、1951 年条約第 33 条 (1) は難民の出身国への引き渡しに対して義務的な制約を設けているが、それは第 33 条 (2) で明確に規定されている状況を除く。但し、難民は出身国以外の国に引き渡される可能性もあるが、それは引き渡しを請求した国又は他の国のいずれかにおいて迫害の危険に晒されない場合に限る。

31. 出身国からの引き渡し請求を受けた庇護申請者は、異議申立て段階を含めてその申請が審査されている間は、1951 年難民条約第 33 条 (1) によってルフールマンからの保護を

⁷ 詳細については次を参照：UNHCR 「難民の地位の取り消しに関するノート」（2004 年 11 月 22 日）（原文：UNHCR, Note on the Cancellation of Refugee Status, 22 November 2004: <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>）

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

享受する。そのような場合、引き渡し請求に関する情報はすべて、関連した状況すべてに照らして考慮される必要があるだろう。庇護及び身柄引き渡し手続きは併行して行われてもよい。しかしながら、国際難民法における受入国の義務としては、国際保護の該当性を評価する能力を有する特別な機関によって庇護申請の決定が為され、庇護申請の決定が身柄引き渡しの決定に先行する必要がある。

32. 出身国以外の国から庇護申請者の身柄引き渡し請求があった場合、庇護手続きを停止し、引き渡し請求を受けた者を引き渡すことが出来る。但しそれは、引き渡しによって迫害の危険性が生じることがないと証明され、刑事手続き終了後に、1951年難民条約の下で必要とされている基準に則った庇護申請の決定へのアクセスが確保されるような措置が講じられる場合に限る。引き渡し後に迫害やその他の形態の重大な危害を受ける危険性に関連した理由があるために引き渡しが行われない場合には、UNHCRの見解では、「aut dedere aut judicare（訴追又は引き渡し）」原則に沿った形での庇護国における訴追が適当な対応であると考え⁸。

J. 刑法執行の強化

33. 国内法の枠組み合意に資するためにも、国際テロリズムに対する包括条約及びその他の国際又は地域文書が採択されることをUNHCRは歓迎する。UNHCRは既に、同条約の草案及び複数の国内法に対してその見解を述べてきた。管轄権的な抜け穴を無くし、テロ犯罪の定義を明確化することが、効果的なテロ撲滅のために重要である。

34. しかしながら、UNHCRが政府に訴えたいことは、国際文書及び国内法の規定が、正当な根拠無しに庇護申請者又は難民とテロリストとのつながりを暗示するものにしないということである。それに加えて、定義は非常に正確でなければならない。定義があまりにも広く曖昧であれば、例えば政敵の活動を犯罪とみなすためなど、政治目的のために何者かによって「テロリスト」のレッテルが濫用されかねない危険性がある。これがUNHCRの懸念事項である。それによって迫害に相当し得る罪の擦り合いにつながる可能性がある。

K. 安全な場所に到達するためには、第三国定住及び他の正規の（移動）手段が引き続き重要である

35. 世界中で移動を強いられる人の数が6000万人に上り、その多くは紛争及び暴力が長期化した状況を逃れていることもあって、第三国定住支援の継続が不可欠となっている。UNHCRは、難民の恒久的解決の必要性に対処するため、世界における第三国定住受入国の多様化を推し進め、緊急案件としての取り扱いから第三国定住を更に体系的に利用することまで含めて、同プログラムを強化し続けている。UNHCRは更に、人道的受け入れ、人道ビザ、プライベート・スポンサーシップ、家族再統合、奨学金、医療救助、労働力移動イニシアチブ等、その他の安全な受け入れ経路を提供するために各国と協力している。これらは、

⁸ 詳細については次を参照：UNHCR「身柄引き渡しと国際難民保護の関係に関するガイダンスノート」（2008年4月）（原文：UNHCR, Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection, April 2008: <http://www.refworld.org/docid/481ec7d92.html>）

原文（英語）：UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, available at: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

既存の第三国定住プログラムを補完し、国際保護を必要とする者が安全な場所にたどり着くことを可能とするものである。

36. 近年では、複数の国が第三国定住又はその他の形態の人道的受け入れを提供し、その関与を深めているが、依然として、特に一定の集団に関しては、そのようなプログラムへの支援が減少しかねない兆候も見られる。これでは逆効果となってしまう。いずれにせよ、これらの手続きの整合性を確保するため、第三国定住及びその他の形態の受け入れの候補者の指紋採取を含め、セキュリティ・チェックの振り分け審査を強化することを、UNHCRは支持する。

37. ヨーロッパにおいてヨーロッパ域内での移住・再定住スキームが採択されたことを、UNHCRは歓迎する。これらのスキームには、適切な登録を含めた安全対策やセキュリティ・チェックが取り入れられている。これらのスキームは、UNHCRによる全世界的な第三国定住プログラム、家族再統合、プライベート・スポンサーシップ並びに人道ビザ及び学生ビザのプログラムと共に、非正規移動の代替手段となる正規の（移動）手段を提供するものである。

L. 人種差別主義及び外国人排斥との闘い

38. テロリストのための安全な避難場所と庇護を同じものとして考えることは、法的に誤っているのみならず、一般世間において難民を中傷することとなり、差別や憎しみに基づく嫌がらせのために、特定の人種、国籍又は宗教の人々を個別に把握することを助長する。

39. ヨーロッパ及び他の地域における最近の治安事件によって、時には画一化され、両極端に分かれた言説が生じることとなった。1951年難民条約及び移民政策全般の本格的な適用こそが、この領域における現在の課題に対するより広い分野での対応の重要な側面なのである。ベイルート及びパリにおけるテロ攻撃の後、2015年11月20日付けで国連事務総長も警告したように、私達は、暴力的な過激主義との闘いの手助けとなり得る難民及び移民について「見当違いの疑惑」を持たないように注意しなければならない。そのようなひずみや差別は「分断と恐怖を植えつけようとするテロリストの思うつぼとなるだけである」、と事務総長は更に付け加えた。

40. このとりわけ困難な時局においては、難民保護という人道的課題を脚色したり政治化したりすることなく、難民及び庇護を求める権利に関するより良い理解を提供するために、確固たる指導力の継続が求められる。

UNHCR

2015年12月17日、ジュネーブにて