

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

## 明らかに理由のないまたは濫用的な難民申請等に関する

### UNHCR の立場・助言等についての公開文書の抜粋

注：太字は UNHCR 駐日事務所のものです。

**ExCom Conclusion on the Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum, No. 30 (XXXIV) (UNHCR 執行委員会第 30 号 (XXXIV) -1983- 明らかに理由がないかまたは濫用された 難民の地位もしくは庇護の申請の問題-) 1983<sup>\*1</sup>, Executive Committee 34th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/38/12/Add.1). Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the recommendation of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of Refugees, available at: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6118/problem-manifestly-unfounded-abusive-applications-refugee-status-asylum.html>.**

「執行委員会は、

- a. 第 28 会期に採択された難民の地位に関する結論第 8 号 (XXVIII) および第 30 会期に採択された庇護国のない難民に関する結論第 15 号 (XXX) を想起し、
- b. 明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位の申請の問題に対処する措置の必要性を認める、第 33 会期に採択された結論第 28 号 (XXXIII) を想起し、
- c. 関連する基準にもとづいて難民と認められる根拠を明らかに有しない者による難民の地位の申請が、1951 年条約および 1967 年議定書の多くの締約国において深刻な問題になっていることに留意する。このような申請は、関係国にとって重荷であり、かつ、難民としての認定を求めるに十分な理由を有する申請者の利益を損なう。
- d. 難民としての地位を認定するための国内的手続は、通例、当該手続におけるいずれの段階においても十分な審査を行うに値しないほど明らか

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

かに理由がないとみなされる申請を迅速に処理するための特別の規定をおくことができると判断した。このような申請は、「明白な濫用」または「明らかに理由がない」と表現されており、明白な欺罔か、または、難民の地位に関する 1951 年国連条約に定められた難民の地位を付与するための基準にも、庇護の付与を正当化するその他のいずれの基準にも関連しないものである。

- e. 難民の地位の申請が明らかに理由を欠いているかまたは濫用されているという決定の実質的性格、誤った認定が申請者にもたらす重大な帰結、したがって当該決定に適切な手続的保障が伴うべき必要性を認め、次のとおり勧告する。
  - i. 難民の地位の認定および庇護の付与に関するあらゆる申請の場合と同じように、申請者には、十分な資格を有する係官による、および、可能な場合には常に難民の地位を認定する権限のある機関の係官による、完全な個別の面接がなされるべきである。
  - ii. 申請が明らかに理由がないかまたは濫用されているという決定は、通常の場合に難民の地位を認定する権限のある機関によってなされるべきである。
  - iii. 申請を棄却された者は、国境において入国を拒否されまたは領域から退去を強制される前に、当該決定の不服審査を認められるべきである。政府は、当該不服審査手続が不存在の場合には、その設置について好意的配慮を払うべきである。当該不服審査手続は、明らかに理由がないかまたは濫用されているとは認められなかった申請が棄却された場合に利用できる手続より簡略化することができる。
- f. 明らかに理由がないかまたは濫用された申請を処理する措置によっては難民の地位を求める大量の申請にかかる、一層大きな問題を解決することはできないものの、いずれの問題も、難民の地位を認定する手

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

続を迅速化する次のような全般的な方法によって緩和されうることを認める。

- i. 難民の地位を認定する機関に十分な人材と物的資源を配置し、業務の迅速な遂行を可能にすること、および、
- ii. 不服申立の処理に必要な期間を短縮する措置をとること。」

\*1 国連総会文書 No.12A(A/38/12/Add.1)に含まれている。

**UNHCR, UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum(明らかに理由の無い難民申請に関する UNHCR のポジション), 1 December 1992, 3 European Series 2, p. 397, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html> からの抜粋**

「UNHCR は、明らかに理由のない難民の地位・庇護の申請を処理するために迅速処理手続きを国内難民認定手続きのなかに設置することは有用である場合があると長年考えてきた。ただし、これらの手順には、難民申請が国境でなされるか領域内でなされるかにかかわらず、特定の手続き上の保障措置を備える必要がある。これらの保障措置は、国境での入国審査手続き/スクリーニング手続きにも適用されるべきである。（後略）

#### 1. 「明らかに理由がない申請」と「濫用的申請」の定義

##### i) 明らかに虚偽的な申請

UNHCR は「明らかに虚偽的」という概念について、難民認定を実施する当局を申請者が故意に欺こうとする状況を含めることは合理的であると述べてきた。しかし、当局に対して虚偽の供述を行ったという単なる事実だけでは、迫害の十分にある恐怖が無いということにはならず、庇護の必要性を損なうことはなく、よって当該申請を「明らかに虚偽的な申請」とすることはできない。申請者が、その者を難民と認定するために関連の高い、重要で実質的な性質の事項について、虚偽的と思われる主張した場合にのみ、申請は「明らかに虚偽的」とみなされうる。

偽造文書の使用に関しては、濫用的な難民申請であるという推定が浮上するのはそのような文書の使用ではなく、文書が本物であるという申請者が主張し続けた時である。この点に関しては、偽造の渡航書類の使用を余儀

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

なくされた庇護申請者は、入国が許可され申請が審査されるまでしばしばそれらが本物であることを主張する、ということに留意する必要がある。

追放・送還命令の執行を未然に防ぐために提出されたという疑いのある申請は、申請者がそれ以前に難民申請する十分な機会があり、申請の遅延についての説得性ある説明をしていない場合にのみ、「明らかに理由がない」とみなされるべきである。（中略）

## ii) 難民地位の付与に関連しない申請

庇護申請者が他の理由で保護が必要であることが明らかである場合、庇護を受ける資格があることがあるから、UNHCR は申請内容が 1951 年条約の定義に該当しなくても、明白に理由のないものとして申請を退けるべきでないことをたびたび強調してきた。

難民申請者の主張の主観的要素を確立するために信憑性の評価が必要な場合、状況は異なる。信憑性の問題は非常に複雑であるため、通常の手続きで処理することがより適切であろう。

(...)

## 2. 迅速手続きに回付されうる他のケース

(...)

## 3. 明らかに理由の無い申請のための手続き/迅速手続きにおける手続き上の保障

UNHCRは、明らかに理由の無い申請のための手続きに含まれるべき必要な保障措置に関して、明らかに理由のない、または濫用的な難民の地位の申請についての執行委員会結論第 30 号に従って次のように述べている。

- すべての申請者は、NGO、政府、UNHCR、またはこれらの組み合わせによって提供される初期カウンセリングを、適切な言語で受けられねばならず、書面による陳述書の提出においても支援される必要がある。
- 申請者には、十分に資格のある係官、可能な場合は難民の地位を決定する権限のある当局の係官による、プライバシーの確保された完全な個人面接が行われるべきである。
- 申請が明らかに理由がないかまたは濫用されているという判断は、通常の場合に難民の地位を認定する権限のある機関によってなされるべきである。
- 申請を棄却された者は、当該決定の不服審査を認められるべきである。当該不服審査手続は、明らかに理由がないかまたは濫用されていると

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

は認められなかった申請が棄却された場合に利用できる手続より簡略化することができる。

- UNHCR は、不服審査を意味のあるものとするために、不服審査は最初の決定を下した機関とは別の、そして可能であれば独立した機関によるべきであると考えている。不服申立ては、申請者が自身ケースの審査がなされているあいだ、当該国に留まることを許可する、送還停止効を持っていなければならない。
- UNHCRは、手続きのすべての段階におけるすべての申立て内容にアクセスできる可能性が与えられるべきである。（後略）」

**UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures* (難民の国際的保護に関する世界協議/第三部会：庇護プロセス（公正かつ効率的な庇護手続き））、 31 May 2001, EC/GC/01/12, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>, para 30-31 からの抜粋**

「30. 濫用的あるいは虚偽的な(fraudulent)難民申請には、明らかに国際的な保護を必要としない個人が行った申立てや、一般的に申請者の悪意を示す欺瞞や、誤解させようと誘導する意図を伴う申立てが含まれる。このような申請が迅速手続きの対象となる可能性があることは容認されている。それらの申請は明らかに理由が無いとする推定を浮上させるため、その推定を検証するため、迅速手続きを導入することができる。

ただ手続きは簡略化されるものの、庇護を求める動機に関する個々の評価は、こうした推定を確認または覆すために不可欠である。仮にこの手続きにおいて重大で本質的な問題が明らかになった場合、ベストプラクティスによれば、申立ては通常の手続きに回付される。

31. 同様に、多くの国では、同じ国での複数回の申請は濫用的であると考えられ、迅速手続きの対象となるべきであるとの立場を取っている。そのようなケースがその国で適切に審査・判断された場合、既判力の原則に則り、再審査ではなく、申請を審査しないという単なる行政上の決定で十分である可能性がある。ただし、そのような場合でも、申請者の特有の状況の個別評価を行う国は、他の国の見本となるプロセスを導入している。このようなベストプラクティスでは、庇護申請者の個々の状況や出身国の状況に意義深く実質的な変化がなく、真の複数回申請であるという評価がなされる。これは、送還または国外退去に直面した個人が庇護申請を行い、自身申し立てが適切に評価判断された場合も同様である。個人が別の理由で送還または国外退去

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

に直面し、初めて庇護申請する場合は、申請は、（中略）申請の性質に応じて、通常の手続きまたは迅速手続きのいずれかで評価される必要がある。」

**Excerpts from UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27 (IPU[列国議会同盟]/UNHCR『議員のためのハンドブック No. 27—難民の国際保護と国内庇護システムの構築についての指針』), available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, 7.8 Accelerated procedures, p175-176.からの抜粋**

濫用であることが明白であるか、または理由がないことが明らかな申請であり、迅速な処理を行わなければそれ以外の理由のある庇護申請の処理に支障をきたし得るものについて、迅速手続きを導入している国も多くある。UNHCR執行委員会はこの問題について、「難民の国際保護に関する結論」第30号（明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題に関する結論）で取り上げている。迅速手続きはそれ以外にも十分に理由のある恐怖を有することが明白なケースや保護を認めるべき強い理由があるケースの審査を迅速化するためにも用いることができる。

「迅速手続き」という用語は一般的に、難民の地位の申請内容について**実体的かつ個別的な評価**が行われるが、その手続きの期限やスケジュールの全部または一部に迅速化が取り入れられた手続きのことを指す。庇護申請の登録、面接、決定の間の期間が短縮される場合もある。迅速手続きは手続きの簡略化と組み合わせて用いられることもある。しかし、迅速手続きは実体審査や手続きのいかなる面においても省略を示唆するものではないし、手続きの公正性の保障を低減することを示すものでもない。

取り扱われる申請数が相当多い場合には、**明らかな濫用または明らかに理由がないものと分類され得る申請の類型が明確に定義されるとともに、その範囲が明確に限定されており、かつ、適切な手続的保障**(UNHCR 東京事務所による注: 上記執行委員会結論第30号参照)が設けられていれば、こうしたアプローチは**審査・判断を迅速化するための有益な案件管理**の手法となり得る。

申請数が少ない場合には、単一の手続きにおいて迅速で質の高い審査・判断を行うことに焦点を当てた方が、より効果的である場合が多い。」

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

## 「議員のためのチェックリスト

### 申請の実体面を審査するための迅速手続き

- ✓ 法律により迅速手続きについて定めが置かれている場合、議員の立場からは、以下の事項について取り組まれることが期待される。
  - 迅速手続きの下で審査され得る申請の種類について明確に範囲を限定する規定を盛り込むことを促進すること。すなわち、迅速手続きは明らかに理由のある申請のほか、濫用であることが明白な申請、明らかに理由がない申請、または安全な出身国から来た者による申請に適用され、それ以外の類型には適用されるべきではない。
  - 濫用であることが明白または明らかに理由がないと判断される申請についてリストを作成する場合は、前述のUNHCR執行委員会の難民の国際保護に関する結論第30号で提示されたものに限定されること。
  - 手続きの各段階において期限が設定される場合、それらは庇護希望者が実質的・効果的に主張を行うことができ、審査機関が当該申請について十分かつ完全な審査を実施することを可能とするために合理的な長さの期限とされること。（後略）」

**Excerpts from UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27 (IPU[列国議会同盟]/UNHCR『議員のためのハンドブック No. 27—難民の国際保護と国内庇護システムの構築についての指針-』), available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, Section 7.10 (Appeals and effective remedy) p179-180 からの抜粋**

庇護希望者は原則として庇護国の領域内に留まる権利を認められるべきであり、当該申請に関して最終的な決定が出されるか、または当該申請を審査する責任の所在に関して最終的な判断が下されるまでは、退去させられたり、国外に追放されたり、あるいは送還されたりすべきではない。

不服申立てには原則として「停止効」が認められるべきである。すなわち、庇護希望者は異議審における最終判断が出されるまで庇護国内に留まるを許されるべきである。一次審における判断の誤りが重大な結果を招く可能性があることを考慮すれば、不服申立てによる停止効はノン・ルフールマンの原則の遵守を確保するために決定的に重要な保障措置となる。

注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

停止効は自動的に発生すべきである。例外が認められるのは、UNHCR 執行委員会「難民の保護に関する結論」第 30 号で定義されている明らかに理由がない申請もしくは濫用的な申請の場合（第 7.8 節「迅速手続き」参照）、既判力の及ぶ複数回申請の場合（第 7.9 節「複数回申請と申請の放棄・取下げ」参照）、または二国間もしくは多数国間の合意に基づき庇護申請を審査する責任を割り振る決定が出された場合（第 7.6 節「申請の受理可能性の審査手続き」参照）のみである。これらの場合であっても、不服申立てを行った者に対しては停止効の発生を求めるための実効的な機会が与えられるべきである。

**UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation**（欧州委員会による〔新〕庇護手続き規則案に関する UNHCR のコメント）, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html> [accessed 10 October 2019] “Efficiency measures” within Executive Summary, p5. より抜粋

「（前略）不服申立て（すべての迅速手続きおよび一部の受理可能性審査手続きにおける不服申立てを含む）の自動的な送還停止効を外す提案は、ノン・ルフルマン原則に反して、国際保護を必要とする者が送還されるリスクを高める。（後略）」

〔参考：複数回申請に係る基準に関連する UNHCR の助言の抜粋〕

**Excerpts from UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27**（IPU[列国議会同盟]/UNHCR『議員のためのハンドブック No.27－難民の国際保護と国内庇護システムの構築についての指針 - 』）, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, Section 7.9, p177-178. からの抜粋

「難民認定制度の濫用を防止するため、本案審査に基づいて申請を退ける終局的な決定が出された後に行われる複数回申請を迅速・簡易手続の対象とする法制度もあろう。

庇護申請に対して管轄権を有する機関により適切かつ実体的な判断が下された場合で、例えば、申請が受理可能性を欠くことを理由に拒絶されたり、先行する申請が明示または黙示の取下げにより終結となったものではない場合、再審査を実施するのではなく、単にこれを審査しないとする行政上の決定を出すことは既判力の原則に沿うものといえる。この原則は、裁判所により終



注：仮訳ですので、別途配布の原文（英語）もあわせてご参照ください。

局的な判断が下された場合、同一の案件についてももう一度裁判を行うことは一般的に許されないということを述べたものである。

しかしながら、そうした場合でも、**適正手続きの要請**や難民の定義が**将来の迫害のおそれ**を見据えた**宣言的な性格**を有するものであることに鑑みて、各国は次に述べるような事情がないかを判断するために、複数回申請を行った庇護希望者の個別の事情を評価することが求められる。

- 庇護希望者の**個別の状況**や**出身国の状況**について、**後発的な事情**に基づく主張を生じさせるような**何らかの重大な変化**が生じていないか。
- **先行する申請**と関連性を有し、それを裏付ける**新たな証拠**（複数回申請に対する実体面での審査や先行する申請の手続きを再開することを正当化する証拠）が存在しないか。

庇護希望者が先行する難民認定審査の中で関連する**事実**をすべて提示することができなかったとしても、**それには正当な理由があるかもしれない**。例えば、性暴力と関連するスティグマやトラウマ、誤解による場合などである。

過去に正式な審査を受けたことのある者が退去強制や国外追放の可能性に直面して庇護申請を行った場合も状況は類似している。ある者が他の理由で退去強制や国外追放の危険に直面し、初めて庇護申請を行ったという場合にはその申請を審査しなければならず、事案の性質に応じて通常の手続きか迅速手続きのもとで審査が行われる。

過去に申請を取り下げたまたは放棄したとみなされる庇護希望者の場合に関しても、例えば一定の時期に受入施設や当局に出頭しなかった等の形式的な義務の不遵守のみを理由として庇護申請は拒絶されるべきではない。

庇護申請は様々な理由から明示または黙示に取り下げられる場合があるが、必ずしもその理由が保護の必要性がないことと関係するものとは限らない。手続的な条件を遵守できなかったのが庇護希望者にとってどうすることもできない事情によるものである場合や、条件を遵守できなかったことについてその他の何らかの合理的な説明が可能な場合もある。

こうした場合において、庇護申請手続きの再開について期限を設けたり、庇護申請を拒絶したりすることは、**現に存在している保護の必要性が審査・認定されないという危険を招くことになる。**」

## EXCERPTS OF UNHCR POSITIONS/GUIDANCE ON MANIFESTLY UNFOUNDED OR ABUSIVE APPLICATIONS AND OTHER MATTERS

**Excerpts from ExCom Conclusion on the Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum, No. 30 (XXXIV) – 1983. Executive Committee 34th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/38/12/Add.1). Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme upon the recommendation of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of Refugees, available at: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6118/problem-manifestly-unfounded-abusive-applications-refugee-status-asylum.html>**

*“The Executive Committee,*

- (a) Recalled Conclusion No. 8 (XXVIII) adopted at its twenty-eighth session on the Determination of Refugee Status and Conclusion No. 15 (XXX) adopted at its thirtieth session concerning Refugees without an Asylum Country;
- (b) Recalled Conclusion No. 28 (XXXIII) adopted at its thirty-third session in which the need for measures to meet the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status was recognized;
- (c) Noted that applications for refugee status by persons who clearly have no valid claim to be considered refugees under the relevant criteria constitute a serious problem in a number of States parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol. Such applications are burdensome to the affected countries and detrimental to the interests of those applicants who have good grounds for requesting recognition as refugees;
- (d) Considered that national procedures for the determination of refugee status may usefully include special provision for dealing in an expeditious manner with applications which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure. Such applications have been termed either “clearly abusive” or “manifestly unfounded” and are to be defined as those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees nor to any other criteria justifying the granting of asylum;
- (e) Recognized the substantive character of a decision that an application for refugee status is manifestly unfounded or abusive, the grave consequences of an erroneous determination for the applicant and the resulting need for such a decision to be accompanied by appropriate procedural guarantees and therefore recommended that:

- (i) as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status;
  - (ii) the manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status;
  - (iii) an unsuccessful applicant should be enabled to have a negative decision reviewed before rejection at the frontier or forcible removal from the territory. Where arrangements for such a review do not exist, governments should give favourable consideration to their establishment. This review possibility can be more simplified than that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive.
- (f) Recognized that while measures to deal with manifestly unfounded or abusive applications may not resolve the wider problem of large numbers of applications for refugee status, both problems can be mitigated by overall arrangements for speeding up refugee status determination procedures, for example by:
- (i) allocating sufficient personnel and resources to refugee status determination bodies so as to enable them to accomplish their task expeditiously, and
  - (ii) the introduction of measures that would reduce the time required for the completion of the appeals process.”

**Excerpts from UNHCR, UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 1 December 1992, 3 European Series 2, p. 397, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html>**

“UNHCR has long taken the position that national procedures for determination of refugee status may usefully provide for dealing in an accelerated procedure with manifestly unfounded applications for refugee status or asylum. These procedures should, however, include certain procedural safeguards regardless of whether the claim is presented at the border or within the territory. These guarantees should also be applied to pre-admission/screening procedures at the border. Furthermore, these guarantees should be respected in procedures dealing with first country of asylum cases.

## **1. Definition of Manifestly Unfounded or Abusive Applications**

### **i) Clearly Fraudulent Applications**

The Office has stated that the notion of "clearly fraudulent" could reasonably cover situations where the applicant deliberately attempts to deceive the authorities determining refugee status. The mere fact of having made false statements to the authorities does not, however, necessarily exclude a well-founded fear of persecution and vitiate the need for asylum, thus making the claim "clearly fraudulent". Only if the applicant makes what appear to be false allegations of a material or substantive nature

relevant for the determination of his or her status could the claim be considered "clearly fraudulent".

As to the use of forged or counterfeit documents, it is not the use of such documents which raises the presumption of an abusive application, but the applicant's insistence that the documents are genuine. It should be borne in mind in this regard that asylum-seekers who have been compelled to use forged travel documents will often insist on their genuineness until the time they are admitted into the country and their application examined.

Applications suspected of being filed to forestall an expulsion order should only be considered as manifestly unfounded if the applicant has had ample opportunity to apply for asylum previously and has not given a valid explanation for the delay. (...)

## **ii) Applications not Related to the Granting of Refugee Status**

The Office has on a number of occasions stressed that a claim should not be rejected as manifestly unfounded even if it does not fall under the 1951 Convention definition, if it is also evident that the applicant is in need of protection for other reasons and thus may qualify for the granting of asylum.

When an assessment of credibility is necessary to establish the subjective element of the applicant's claim the situation is different. Issues of credibility are so complex that they may be more appropriately dealt with under the normal procedure.

## **2. Other Cases to Be Channelled into Accelerated Procedures**

(...)

## **3. Procedural Guarantees for Manifestly Unfounded/Accelerate Procedures**

As to the necessary safeguards to be included in procedures for manifestly unfounded claims, UNHCR has said, in accordance with EXCOM Conclusion No. 30 on the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status, that:

all applicants should receive preliminary counselling in the appropriate language provided by NGOs, the Government, UNHCR or some combination of these and should be assisted in submitting a written statement;

the applicant should be given a full personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status;

the manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status;

an unsuccessful applicant should be able to have a review of a negative decision. This review possibility can be more simplified than that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive.

UNHCR considers that in order to be meaningful, the review should be by an authority different from and, if possible, independent of the one making the initial decision. The appeal should have suspensive effect allowing the applicant to remain in the country pending the review of his or her case;

UNHCR should have the possibility of access to all claims at all stages of the procedure.”

**Excerpts from UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html> [accessed 10 October 2019] “Efficiency measures” within Executive Summary, p5.**

“[T]he proposal to remove automatic suspensive effect of appeals, including in all accelerated examination procedures and some admissibility procedures, increases the risk of persons who are in need of international protection being returned, contrary to the principle of non-refoulement.”

**Excerpts from UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, 7.8 Accelerated procedures, p175-176.**

“Many States have introduced accelerated procedures to determine applications that are clearly abusive or manifestly unfounded and can otherwise overburden asylum procedures to the detriment of those with good grounds for requesting asylum. The Executive Committee has addressed this issue in Conclusion No. 30 on manifestly unfounded or abusive applications for refugee status or asylum. Accelerated procedures can also be used to expedite the assessment of manifestly well-founded cases or cases where there are compelling protection reasons. The term “accelerated procedures” generally refers to a procedure which involves a substantive and individualized assessment of the claim for refugee status, but with an acceleration applied to all or some time lines in the process. This may mean shorter times between registration, interview and decision. Accelerated procedures can be combined with simplified procedures. However, an accelerated procedures does not imply a simplification of any aspect of the substantive determination or the procedure, nor a reduction of procedural fairness guarantees. If the types of application that may be categorized as clearly abusive or manifestly unfounded can be clearly defined and delimited, and if appropriate safeguards are in place (UNHCR Tokyo Note: As set out in UNHCR’s Executive Committee Conclusion No. 30 above) this approach can be a useful case management tool to expedite decision-making when dealing with a significant caseload. Where fewer applications are received, a focus on prompt quality decision-making under a single procedure is likely to be a more effective option.”

“Checklist for parliamentarians:

Accelerated procedures for examining the substance of a claim

- Where legislation has provisions on accelerated procedures, parliamentarians are encouraged to:
  - Support the inclusion of provisions setting clearly defined limits on the kinds of applications that can be considered under these procedures, that is, they should apply only to applications that are manifestly well-founded, clearly abusive and manifestly unfounded, or from safe countries of origin, and not to other categories of claims;
  - Ensure that the list of applications considered clearly abusive or manifestly unfounded is limited to that given in Executive Committee Conclusion No. 30 as set out above;
  - Ensure that any time limits for procedural steps imposed are of a reasonable length so as to permit the asylum-seeker to pursue the claim effectively and to allow the determining authority to conduct an adequate and complete examination of the application (...)

**Excerpts from UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, Section 7.10 (Appeals and effective remedy) p179-180**

“An asylum-seeker should in principle have the right to remain on the territory of the asylum country and should not be removed, expelled or deported until a final decision has been made on the case or on the responsibility for assessing the case.”

“The appeal should in principle have “suspensive effect”, that is, the asylum-seeker should be allowed to remain on the territory until a final decision on the appeal has been made. Given the potentially serious consequences of an erroneous determination at first instance, the suspensive effect of asylum appeals is a critical safeguard to ensure respect for the principle of *nonrefoulement*.”

“Suspensive effect should be automatic. Exceptions are only possible for manifestly unfounded or abusive applications as defined in Executive Committee Conclusion No. 30 (see Chapter 7.8 Accelerated procedures, above), *res judicata* subsequent cases (see Chapter 7.9 Subsequent application and abandonment or withdrawal of applications, above). Even in these cases, the appellant should have an effective possibility to apply for suspensive effect.”

**Excerpts from UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>, para 30-31**

“30. The category of abusive or fraudulent claims involves those made by individuals who clearly do not need international protection, as well as claims involving deception or intent to mislead which generally denote bad faith on the part of the applicant. It is accepted that such claims may be subjected to accelerated procedures. They give rise to a presumption of unfoundedness and expedited procedures can be put in place to test that assumption. Though curtailed, an individual assessment of the motivation for flight is essential to support or rebut this presumption. If major substantive issues arise, best State practice transfers the claim to the regular procedure.

31. Similarly, a number of States have taken the position that repeated applications in the same jurisdiction should be considered abusive and subjected to accelerated procedures. Where such cases have been properly adjudicated in that jurisdiction, a simple administrative decision not to entertain the application rather than its reconsideration could be sufficient, in keeping with the *res judicata* principle. In such cases, however, States which provide for an individual assessment of the applicant’s specific circumstances are putting in place a process to be replicated elsewhere. Such best practice involves an assessment that it is indeed a repeated application in which there are no significant substantive changes to the asylum-seeker’s individual situation or to the circumstances in the country of origin. The situation is similar if an individual applies for asylum when s/he faces deportation or expulsion and his/her claim has been properly assessed and adjudicated. Where an individual faces deportation or expulsion for another reason and applies for asylum for the first time, then the application needs to be assessed under either the regular or accelerated procedure depending on the nature of the claim, since his/her earlier status may have provided *de facto* protection.”

[REFERENCE: UNHCR GUIDANCE ON THE CRITERIA IN RELATION TO SUBSEQUENT APPLICATIONS]

**Excerpts from UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, Section 7.9, p177-178.**

“In order to prevent abuse of the asylum system, legislation may provide for subsequent applications submitted after a final rejection of the claim on the merits to be subjected to accelerated and/or simplified procedures. Where a case has been properly and substantively adjudicated in the jurisdiction (and was not, for example, rejected on admissibility grounds or closed following the explicit or implicit withdrawal of an earlier claim), a simple administrative decision not to entertain the application rather than its reconsideration would be in keeping with the *res judicata* principle. This states that a matter may not, generally, be taken to court again once the case has been judged on the merits in a final judgement. In such cases, however, due

process as well as the declaratory and forward looking character of the refugee definition nevertheless require States to assess the asylum-seeker's individual circumstances to determine:

- Whether there are any significant substantive changes to the asylum seeker's individual situation and/or to the circumstances in the country of origin that may give rise to a *sur place* claim, and
- Whether there is new evidence that relates to and supports the initial claim that warrants examination of the substance of the new claim or reopening the original claim.

There may be valid reasons why an asylum-seeker did not disclose all the relevant facts in the initial claim, such as stigma associated with sexual violence, trauma, and/or misinformation. The situation is similar if someone applies for asylum when he or she faces deportation or expulsion and his or her claim has been properly assessed and adjudicated. Where an individual faces deportation or expulsion for another reason and applies for asylum for the first time, then the application needs to be assessed under either the regular or accelerated procedure depending on the nature of the claim.

With regard to asylum-seekers deemed to have withdrawn or abandoned their application, asylum applications should not be rejected merely because the asylum seeker has failed to fulfil formal obligations, such as a requirement to proceed to a reception facility or failure to appear before the authorities at a given time.

A claim for refugee status may be explicitly or implicitly withdrawn for a variety of reasons not necessarily related to a lack of protection needs. An asylum-seeker may fail to comply with procedural requirements due to circumstances beyond his or her control or there may be another reasonable explanation. A time limitation on the reopening of a claim, or a rejection of a claim in such circumstances, carries the risk that existing protection needs are not examined and recognized.”