

編纂代表= 筒井若水

国際法 辞典

Encyclopedic
Dictionary
of
International
Law

有斐閣

【例 2】 某企业 2013 年 12 月 31 日结账前有关账户的余额如下:

現任地租課課長 57・4・4 中野秋。行蔵 35・1・28日。大塚隆雄課長補佐
 課長(256)
 現任地租課課長 57・5・25 羽鳥。芳野前地租課課長羽鳥集三・3・
 47日。改任地租課課長羽鳥集三課長補佐課長(261)
 現任地租課課長 59・6・29 羽鳥。政月 71・2・25日。西原孝次課長
 補佐(267)
 現任地租課課長 61・2・4 西原。昭敏 1199・11・1。米澤孝彦(465)
 現任地租課課長 61・3・28 羽鳥。行蔵 57・3・15日。藤川孝・サリ
 ン・孝彦(259)
 若田國典。一任地租課課長 62・2・20 羽鳥。政月 1253・113・4 西原
 ・佐藤利雄(170)
 現任地租課課長 62・7・28 羽鳥。政月 1255・117・マレーシア駐在
 員(1200)
 現任地租課課長 62・11・18 羽鳥。政月 1257・5・ベトナム駐在員
 補佐(172)
 現任地租課課長 63・5・30 中野秋。政月 1259・10・西原孝次課長
 補佐(114)
 現任地租課課長 63・6・19 中野秋。政月 700・2・5日。西原國典課長
 補佐(114)
 現任地租課課長 63・2・1・25 羽鳥。政月 1355・21・西原孝次(747)
 現任地租課課長 63・1・3 羽鳥。政月 1359・8・西原の佐藤英会
 (110)。マレーシア駐在員(260)
 現任地租課課長 65・9・25 羽鳥。政月 1362・20・西原の一般事務
 員(198)

中国医药

[illegible]

歐姑英陳國

1998年3月30日
1999年4月20日



水敬園
若忠
并草
筒江
葉代表者所
編第一卷

東京都千代田区神田錦町2-17

電話(03)3254-1316[編集]

(03)3255-6811【營業】

解便番号 101-0051

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷：共同印刷株式会社

© 1998, Printed in Japan

活丁本・乱丁本はお取り寄せいたします。

★定価はケースに明示してあります。

ISBN 91-641-00012-3

日本金の全部または一部を急所で押収し、(コンビ)することは、我々が法上での研究に必要と察せられていいます。本書からの現象を望まれる場合は、日本銀行はバンク・オブ・インディアンといふ銀行に送金して、(コンビ)してください。

82 第2章 条 約

した。すなわち、条約締結の當時に存在していた事情について、当事国が予見することができなかったほどの根本的な変化が生じた場合でも、(4)履行前の事情の存在がその条約に拘束されることに對する当事国の同意の不可欠な基礎を成しており、かつ(5)その変化が当該条約のもとでなお履行を要求される義務の範囲を根本的に変更する効果を有する、という2つの条件を満たさないかぎり、条約を終了させ、または、それから脱退するための根拠として事情変更を採用することはできない(62条1項)。また、条約が環境を面定するものである場合、および、事情の根本的な変化がこれを採用する当事国による国際義務違反の結果として生ずる場合には、事情変更を採用することは認められない(同条2項)。

(b) 外交・領事関係の断絶 条約の当事国間における外交関係または領事関係の断絶は、条約関係に影響を及ぼさない。ただし、外交関係または領事関係の存在が条約の適用に不可欠である場合は、このかぎりではない(63条)。

(g) 一般国際法の新強行規範の出現 一般国際法の強行規範が新たに生じたときは、その規範に抵触する現在の条約は、無効となって終了する(64条)。

IV 条約の解釈・適用

2-11 条約の解釈

(1) 条約解釈の意義 条約が具体的に機能するためには、条約を解釈し適用することが必要である。成立した条約にいかなる解釈を与えるかによって、条約の実質的内容が決まってくる。条約を解釈するにあたっての指針は、国内法の解釈のそれと異なるわけではない。ここでも、いわゆる、立法者意思説と法律者意思説の対立が見られる。すなわち、条約解釈の目的を、条約の成立当初に意図された具体的内容を正確に明らかにすることにあるとする態度と、あるべき法としての条約目的の発見・達成におく態度に對比して、条約解釈の指針も、当事者意思の発見にありとするものと、条約の目的達成におかれるべきであるとするものとの、2つに分けられる。法の解釈は、社会統制のための規範である法規範のもつ意味を個々のケースについて具体的に明らかにするものである

IV 条約の解釈・適用 63

るから、そこに、一定の価値判断や法政策的考慮が入りこむことを避けることはできない。まして、司法的機能と立法的功能とが分化されている国内社会と異なり、国際社会においては、国家はみずから立法者となり、同時に解釈も行なり(いわゆる autointerpretation)。したがって、条約の解釈は、国内法の解釈よりいっそう複雑で困難な問題を含んでいるはずであるが、少なくとも過去においては、両者が明確に区別して意識されたことはなかったように思われる。そこで、条約の解釈の本質を明らかにするために以下の点を指摘しておく。

条約は、しばしば、「法」というよりは、むしろ、国内法の「契約」と對比される。そして、法律の解釈については目的論的解釈が通則であるのに対し、条約の解釈については、当事者意思の尊重が根本とされるのであるから、条約に類似する条約の解釈についても、当事者意思の発見にその根本原理があると主張される。たしかに、私法上の契約と国際法上の条約の法的性格は本質的に同一であると言われ、指摘されることがあり、領土割譲条約や租借条約にその典型を見ることができる。しかし、当事者の能力・権限、意思の瑕疵、強制や詐欺の効果、その履行などについては、条約と契約とはその原理を異にする。また、国際社会の発達とともに、契約条約と立法条約の区別が生じ、立法条約は、契約的要素よりも法としての要素をより強くもっている。いいかえれば、今日では、条約のすべてが契約類似の性質をもっていると思えることはできない。したがって、契約に関する解釈原理も、条約条約についてはなお適用できるとしても、それを立法条約を含む一般条約にあてはめることには問題があるろう。その意味で、条約の解釈においても、国内法の解釈におけると同様、法律者意思説が基本にあると解されるが、条約においては、国内法に比して、立法者意思の比重がより大きいといえよう。なぜならば、条約には契約的性質が含まれており、また、条約の第1次解釈権は当事国自身にあるからである。

(2) 条約の解釈権者 国内社会においては、法を有権的に解釈するという意味の解釈権者は、いうまでもなく、裁判所である。しかし、国際社会においては、20世紀になるまで、法解釈の組織的機関としての司法裁判所は存在しなかったし、現在においても、国内裁判所に比して、国際裁判所の機能は非常に制限されている。このため、従来においても、また、今日においても、条約解釈の第1次的担当者は国家である。条約を適用し実施するものは、そのため、条約を解釈しなければならぬ。この意味での解釈者は、国家とともに国際

機構をあげることができる。ただし、国際機構の場合には、一般的に条約解釈権能をもつわけではなく、一定の目的のもとにこの権能を行使しうるにすぎない。しかし、これらは、第1次の解釈者であって、最終的な解釈者ではない。つまり、条約の適用・実施に関連して解釈に争いがある場合に、有権的に決定する者を解釈権者とよぶならば、国家や国際機構はこれにあてはまらない。もっとも、1922年に常設国際司法裁判所が開設されるまでは、仲裁裁判所に付託される場合を除いて、第1次的にも最終的にも、国家が条約の解釈者であり、したがって、国家が常に解釈権者であった。最近では、条約の解釈について国際裁判所を利用する考えが一般的となり、その決定を最終的なものとする傾向にある。すなわち、条約の解釈について当事国間に争いが生じたときは、これを国際裁判で解決することを条約中の規定・付属書・合意調事線などで約束することが多い。この場合には、解釈権者は、その裁判所ということになる。部分的にせよ、解釈権者のこのような変化は、解釈原理についても必然的に変化をもたらし、なぜなら、条約の解釈は、国家を解釈権者とする場合には、当事者意思の発見という方向に傾きがちなものであるのに対し、裁判所を解釈権者とする場合には、その傾向が弱まると考えられるからである。

(3) 条約の解釈原則 条約内容をどのように解釈するかについて、国際法上、定まった規則があるか否かは、必ずしも明らかではなかった。国際裁判の判決や国家の慣行などにおいて、ある程度の解釈原則を一般的に考案することは可能であったが、それらはとくに拘束的性質をもつものとは考えられなかった。国際法委員会は、条約解釈のための一般的規則を条約法草案において成文化した。解釈原則を明確に規定することは、次の点で意味があると考えられたからである。第1に、「合意は守られなければならない」(*Pacta sunt servanda*)の原則を意味あるものとするためには、条約を誠実にかつ法に従って解釈することが、不可欠である。第2に、解釈の方法に関してはさまざまな意見が出されているので、条約の解釈についてより明確な原則を示すことが望ましい。第3に、条約法草案の中には、当事者の意思が明示的に規定されている事項と、暗示的に含まれている事項とがあり、とくに後者は、当事者の意思を確認することを可能とする解釈手段が確立されていこそ、はじめて十分に評価され、内容が決定されうる。第4に、解釈の基本的諸規則についてのある程度合意の確立は、条約の適用のみならず、条約の作成のためにも重要であ

る。

条約法草案は、従来の国際裁判の判例を参照しつつ、条約の解釈について次のように定めた(31条)。条約の解釈に対する基本的認識は、条約文(text of treaty)が条約当事国の意思の有権的表示であると推定され、その結果、解釈の出発点はこの条約文の意味の明確化にあるということである。まず、一般原則として、第1に、条約は誠実に解釈されなければならないこと、第2に、条約中の用語は通常の意味に従って解釈されるべきであり、第3に、用語の通常の意味は、抽象的にではなく、条約の文脈により、かつ、条約の趣旨および目的に照らして決定されなければならない。そして、ここでいう「文脈」は、前文および付属書を含む条約文のほか、条約の締結に関連して全当事国によって行なわれた合意と、条約の締結に関連して1または2以上の当事国により作成され、かつ、条約に関連する文書として他の当事国が受諾した文書を含む。さらに、文脈と並んで考慮されるべき解釈の有機的な追加的要素として、(a)条約締結後における当事国間の合意、(b)当事国の合意を確立する条約適用上の慣行、(c)当事国間の関係に適用される国際法の関連規則、があげられる。

以上のような規則に基づいて行なわれた解釈を確認するため、または、これらの規則を用いてもなお意味があいまいであったり不明確な場合、あるいは、その結果が明らかに常識に反したり、不合理であるような場合には、条約の準備作業および条約締結の際の諸事情を含む補足的手段を用いて解釈することができる(32条)。

なお、条約自体に、定義規定や解釈規定がある場合には、それらに従うことはいうまでもない。

技術的な問題として、条約が複数の言語によって作成されている場合の問題がある。今日において、条約を2つ以上の言語で起草するのは、一般的現象になっている。条約が2つ以上の言語で承認された場合には、各言語による条約文は、ひとしく正文として権威を有する。ただし、特定の条約文が優先すべき旨を条約そのものが規定しているか、それについて当事国が合意する場合は、その規定または合意に従う(33条1項)。解釈にあたって、特定の条約文が優先すべきことを条約が定めることは、2国間条約でも少なくない(例：日韓基本関係条約の末文)。条約の文言は、それぞれ正文で同一の意味を有するものと推定される(同条3項)。複数の言語で規定されていても、同一の内容を規定す

るつもりであつたことは当然のことであり、くい違いがある場合でも、できるだけ調和させ、それらに共通の意味を発見するように努力しなければならぬ。このような必要が生じた例としては、国連憲章第27条3項があげられる。

2-12 条約の適用

(1) 条約の遵守 効力を有するすべての条約は、その当事国を拘束し、当事国はその条約を誠実に履行しなければならない(26条)。「合意は守られなければならない」(*Pacta sunt servanda*)は国際法の根本原則である。そして、条約を誠実に履行すべきことは、国際裁判所の判決にも示されているように、「合意は守られなければならない」という原則と不可分の一体をなす法原則である。ここで「効力を有するすべての条約」とは、確定的に発効した条約のみならず、暫定的に効力を有する条約をも含める趣旨である。

(2) 条約の暫定的運用 条約は、ほんらいは、確定的に効力を発生した場合に適用されるのであるが、効力発生の前に、条約の全部または一部が暫定的に適用されることがありうる。それは、条約自体がそのように定めている場合、または、交渉国が他の何らかの方法でそのように合意した場合である(25条1項)。一般に、条約は、作成され確定が行なわれてから効力発生までにかなり短期間を要する。条約が緊急の事項を扱っており、そのような遅延が、当事国の不利益をもたらしたり、国際社会にとっても損失となることがない場合がある。そこで、条約を暫定的に適用するということが必要となる。暫定的運用は、条約全体についても行なわれることがあるが、条約の一部について行なわれるケースの方がはるかに多い。なお、暫定運用と暫定発効の関係については、条約法条約の作成過程において議論があり、権利義務関係が生ずるといふ点で、両者間に大きな違いはないとする実用主義的な立場と、両者の区別を明確にし、適用はたんなる慣行であるのに対し効力発生は正式の法的概念であるとする理論主義的な立場との対立があった。国際法委員会の最終草案では、条約の暫定発効として規定されていたが、条約法会議において、条約の暫定運用に求められた。

(3) 条約の遵守と国内法 当事国は、条約締結権能を定めた国内法に明白に違反して条約が締結された場合(48条)を除き、国内法の規定を理由として条約の履行を怠ることはできない(27条)。国内法の規定を援用して、条約上の

日本国憲法と国際法

わが国の憲法第98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定めるにとどまり、わが国法体系における条約および慣習国際法の位置づけは明確でない。同条1項は、「この憲法は、国の最高法規であつて、その条約に反する法律、命令……は、その効力を有しない」とうたっているが、条約および慣習国際法に対する憲法の最高法規性——すなわち、憲法に反する条約および慣習国際法が無効であること——は明記していない。しかも、「一切の法律、命令……が憲法に適合するかしらぬか」を裁判所が認定できる旨を規定する第81条においても、条約および慣習国際法は違憲審査の対象に含まれていない。さらに、憲法が国際法に立脚していることを考え合わせると、日本では国際法が憲法に優越する地位を与えられているようにも解される。ただし、長年におわたる慣行の積重ねと多くの国々の法的確信とに支えられている「確立した国際法規」は、「わが国の最高法規である憲法によつても自由に改訂できない」という意味で、憲法に優越するといえるであらう。しかし、憲法の改正手続きよりかんたんなこととはより、場合によっては一般の法律の制定よりかんたんな手段で国金の承認が得られる条約に、憲法以上の効力を認める——その場合には、条約に抵触する憲法規定は当然に無効となるから、正統の改正手続きを要なくとも憲法が実質的に改正されることとなる——というのは、いささか適當でない。憲法のもう1つの大原則である民主主義から考えても、条約は、憲法と法律との中間に位置する——いいかえれば、一方で、条約に反する法律は無効とされるべきであり、他方で、すでに締結された条約が、あとから制定された法律によつて改訂されることとはない——と考えるのが理論的には最も妥當であらう。しかし、わが国の裁判所は正面からこの問題には奮えておらず、条約が憲法と抵触すると問われる場合でも、統治行爲論を採用している(砂川事件最高裁判決)。

義務を免れないことは、国際先例においても、学説においても一致して認めるところである。いわゆる国際関係における国際法の優位(supremacy of international law)は、確立した原則であり、条約についてもあてはまる。

しかし、そのことは、条約が当事国の国内においてつねに適用されることを意味しない。なぜなら、条約の効力そのものは、当事国を抽象的に拘束するにすぎず、その条約内容を国内で具体的にどう実施するかは各当事国に委ねられているからである。これは、条約の国内実施に関する国家の憲法体制と条約規

著者紹介
 波多野 望 京都府立大学教授
 小川 芳彦 元関西大学学長

国際法雑誌 (新編雑誌) (河合塾大学出版)

1982年12月25日 初版第1刷発行
 1989年10月16日 第2刷発行
 1989年5月20日 新編雑誌第1刷発行
 1989年6月30日 新編雑誌第2刷発行(第17)
 2012年8月20日 新編雑誌第3刷発行

編者 波多野 望
 小川 芳彦
 発行者 江草 忠敬
 発行所 株式会社 斐閣



〒100-0001 東京都千代田区神田神保町2-17
 (03) 5561-1231 (編集部)・5561-6611 (営業部)
 郵便番号 100-0001
<http://www.yubikaku.co.jp/>

印刷 大日本法令印刷所
 製本 株式会社アトラス製本

©1982, 波多野望・小川芳彦, Published in Japan

著者・発行者の同意をいいます。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 4-641-09374-1

日本著作権法第17条第1項を適用して複製権(コピー)することは、著作権者以上の権利を侵害し、罰せられております。本書からの複製を認める場合は、日本著作権センター(03-3401-2332)に連絡ください。

HIGH COURT OF AUSTRALIA

CHAN v. MINISTER FOR IMMIGRATION AND ETHNIC AFFAIRS [1989]

HCA 62; (1989) 169 CLR 579

F.C. 89/034

Immigration - Administrative Law (Ch)

High Court of Australia

Mason CJ, (1), Dawson J, Tuckey J, Gaudron J and McHugh J.

CATCHWORDS

Immigration - Refusal by Minister's delegate of refugee status - Act referring to status under International Convention and Protocol - Well-founded fear of being persecuted - Persecution - Relevant class for determination - Migration Act 1958 (Ch).

Administrative Law (Ch) - Judicial review - Decision under an enactment - Conduct engaged in for purpose of making decision - Determination of status of Refugee - Applicant not holding temporary entry permit - Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Ch), ss. 3, 6, 13(1) - Migration Act 1958 (Ch), ss. 64(1)(c).

HEARING

1989, April 6; December 9, 9:12:1989

APPEAL from the Federal Court of Australia.

DECISION

MASON CJ:

1. Subject to the comments which follow, I am in agreement with the orders proposed by McHugh J. and with his reasons for judgment.

2. In the Federal Court the Minister contended that the delegate's decision was a decision "under an enactment" within the meaning of that expression in s.5 of the Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Ch) ("the ADJR Act") and that the Federal Court had jurisdiction to entertain an application for judicial review. In this Court, Q.C., for the Minister, though not attempting to rely on that contention, suggested that because [redacted] was not the holder of a temporary entry permit there was some doubt whether the decision was made under s.64(1)(c) of the Migration Act 1958 (Ch) ("the Act").

3. Minister for Immigration and Ethnic Affairs v. [redacted] 1985 HCA 70; (1985) 157 CLR 288 decided that s.64(1)(c) implicitly confers on the Minister the function of determining whether an applicant under s.64(1)(c) has refugee status and, accordingly, that the Minister's decision is made "under an enactment" so as to be susceptible of review under the ADJR Act. In [redacted] the respondent held a temporary

entry permit and his application was for a determination that he had refugee status. If he obtained such a determination, he would have satisfied the two pre-conditions in s.64(1)(c) essential to the exercise of the discretion to grant a permanent entry permit.

4. [redacted] did not hold a temporary entry permit. He applied for such a permit, as well as for a determination of his refugee status, no doubt with a view to obtaining a permanent entry permit under s.64(1). His applications were dealt with separately, the application for a temporary entry permit being refused by the Minister and the application for refugee status being refused by the Minister's delegate. Keely J. set aside both decisions and in turn the Full Court of the Federal Court set aside his Honour's orders. [redacted] has not appealed against the Full Court's decision in relation to his application for a temporary entry permit. I doubt that his failure to appeal from that aspect of the Full Court's decision would adversely affect his prospects of obtaining a temporary entry permit and a permanent entry permit, if he succeeds in securing refugee status. In any event I do not see that failure to appeal from that part of the Full Court's decision can affect retrospectively the existence of jurisdiction in the Federal Court at the time when Keely J. heard and determined the application for review of the decisions by the Minister and his delegate.

5. The refusal by the delegate of the application for refugee status was a decision made in the context that [redacted] was then applying for a temporary entry permit and would apply for a permanent entry permit under s.64(1) if his application for refugee status succeeded. There is a strong case for saying that in this setting the delegate's decision amounted to a decision under s.64(1) and, if not, to "conduct engaged in for the purpose of making a decision" to which the ADJR Act applies see s.3(6), (6S) of the ADJR Act. Refused by the delegate of the application for refugee status was conduct engaged in as part of proceedings leading to the ultimate irreversibility of a permanent entry permit. It matters not that the antecedent decision was not made by the person who makes the decision to which the Act applies see Gualaie v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs (1987) 15 FCR 543, at pp 556-557.

6. In the absence of full argument I would not wish to express a concluded view on the question whether the Federal Court had jurisdiction in the circumstances of this case. Suffice to say that absence of jurisdiction was not manifest; indeed, there is prima facie a strong case for holding that the Federal Court had jurisdiction. In this situation, we would not be justified in going behind the Minister's contention that Keely J. had jurisdiction to hear and determine [redacted]'s application for judicial review of the two decisions.

7. For the reasons given by McHugh J., the question whether or not a person has the status of "refugee" within the meaning of Art.1A(2) of the Convention relating to the Status of Refugees ("the Convention") is one for determination upon the facts as they exist when the person concerned seeks recognition as a refugee. Section 64(1)(c) proceeds upon that view of the Convention. The words "the Minister has determined - that he has the status of refugee -" (my emphasis) make this clear. Moreover, it is a view that accords with that expressed by Mason, Deane and Dawson JJ. in [redacted] at p 302. In making such a determination under the Convention, a logical starting point in the examination of an application for refugee status would generally be the reasons which the applicant gave for leaving his country of nationality. Those reasons will necessarily relate to an earlier time, since when circumstances may have changed. But

26. Writers who have examined the matter are agreed that many countries that are parties to the Convention and Protocol do not apply the interpretation of "refugee", which is set out in the Handbook. The interpretation of the term differs from country to country. Some countries interpret and apply the term liberally; other countries interpret and apply it restrictively. See Avery, "Refugee Status Decision-Making: The Systems of Ten Countries", *Stanford Journal of International Law*, vol.19 (1983), 235, at pp 244-356; Cox, "Well-Founded Fear of Being Persecuted: The Sources and Application of a Criterion of Refugee Status", *Brooklyn Journal of International Law*, vol.10 (1984), 333, at pp 352-378; Howland, "A Comparative Analysis of the Changing Definition of a Refugee", *Journal of Human Rights*, vol.5 (1987) 53, at pp 42-69. In particular, there are considerable differences of opinion among the State parties as to what constitutes a "well-founded" fear of being persecuted.

27. Courts in the common law world have also given different interpretations to the term "well-founded fear" in contexts arising out of the Convention or Protocol. In *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca* (1987) 94 L Ed 2d 434, the US Supreme Court, citing its earlier judgment in *Immigration and Naturalization Service v. Stevic* (1984) 467 US 407, at pp 424-425, said (at p 453) that in §208(s) of the Immigration and Naturalization Act 1952 (US), as amended by the Refugee Act 1980, a "moderate interpretation" of the term "well-founded fear of persecution" would indicate "that so long as an objective situation is established by the evidence, it need not be shown that the situation will probably result in persecution, but it is enough that persecution is a reasonable possibility". But in *Reg. v. Hume Secretary of State for the Home Department* [1987] UKHL 1; (1988) AC 958, the House of Lords held (at pp 994, 996, 997, 1000) that "the requirement that an applicant's fear of persecution should be well-founded means that there has to be demonstrated a reasonable degree of likelihood that he will be persecuted for a Convention reason if returned to his own country". Lord Keith of Kilmack, who framed this definition, did so after referring to the passages which I have quoted from *Cardoza-Fonseca*. In that context, it seems likely that Lord Keith considered his own definition more restrictive than that of the U.S. Supreme Court. The House of Lords also unanimously rejected the holding of the Court of Appeal in that case that a well-founded fear was demonstrated by proving actual fear together with "good reason for this fear, looking at the situation from the point of view of one of reasonable courage circumstances as was the applicant for refugee status" (p 964). In addition, Lord Goff of Chieveley, who also approved "the reasonable degree of likelihood" test, expressly rejected (pp 998-999) the argument that the applicant had only to show that on the objective facts his fear of persecution for a Convention reason was reasonable and plausible. Lords Bridge of Harwich, Templeman and Griffiths expressed their agreement with Lord Goff's speech.

28. Legal writers have also divided on the meaning of the expression "well-founded fear" of being persecuted. Thus Cox, *op. cit.*, argues (pp 351-352) that a fear is well-founded if it is based on reasonable grounds and that such grounds are established if the applicant can give a plausible account of why he fears persecution and that account is supported to the extent reasonably possible. Grant-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol.1 (1966), asserts (p 181):

"... the real test is the assessment of the likelihood of the applicant's becoming a victim of persecution upon his return to his country of origin. If there is a

real chance that he will suffer persecution, that is reason good enough, and his fear is 'well-founded'."

Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, (1983), thinks (p 24) that terms such as "a reasonable chance", "substantial grounds for thinking" or "a serious possibility" are appropriate "for the unique task of assessing a claim to refugee status".

29. Opinions also differ as to what constitutes "being persecuted". One recent writer has criticised decisions of the Canadian Immigration Appeals Tribunal as requiring "harassment that is so constant and unrelenting that the victims feel deprived of all hope of recourse, short of flight, from government repression": Hathaway, "Sovereign Consent: An Overview of Refugee Law in Canada", *McGill Law Journal*, vol.33 (1988), 676, at p 709. But other decisions in countries including Canada demonstrate a more liberal approach in practice.

30. Since no particular definition or exposition of the phrase "well-founded fear of being persecuted" seems to have gained wide support, this Court must construe the phrase for itself.

31. The examination of *non-refugee preparatory* to construe a treaty is a legitimate and perhaps a necessary tool for construing such a document. It may now be regarded as a settled principle of interpretation of treaties that tribunals, international and national, will have recourse, in order to elucidate the intention of the parties, to the records of the negotiations preceding the conclusion of the treaty, the minutes of the conferences which adopted the treaty, its successive drafts, and so on. Lauterpacht, *International Law*, vol.1 (1970), at p 363. Unfortunately, the preparatory materials are of limited assistance in interpreting the present Convention and Protocol.

32. The definition of "refugee" in the Geneva Convention has been traced to the International Refugee Organization ("I.R.O.") Constitution adopted by the General Assembly of the United Nations in 1946: Cox, *op. cit.*, at p 338. The I.R.O. Constitution stated that no refugee with "valid objections" should be compelled to return to his or her country of origin. One of the "valid objections" was persecution or "fear based on reasonable grounds of persecution because of race, religion, nationality or political opinion...". The I.R.O. Manual declared that "reasonable grounds" were to be understood as meaning that the applicant has given "a plausible and coherent account of why he fears persecution". Subsequently, the Economic and Social Council of the United Nations in 1949 appointed an Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems. The Committee drafted a provisional Convention in 1950 and this led to the Convention that was done at Geneva in July 1951. In its Final Report to the Council, the Committee declared that it had drafted the Convention to afford at least as much protection to refugees as had been provided by previous agreements. This declaration might suggest that a "well-founded" fear under the Convention is established, having regard to the I.R.O. Manual interpretation, if the applicant gives a plausible and coherent account of why she fears persecution. But as Cox, *op. cit.*, has pointed out (p 351) the I.R.O. approach was dictated by its inability to form an independent and objective view about conditions prevailing in the country of origin and the State parties to the Convention and Protocol will frequently have detailed knowledge of conditions in the country of the applicant's nationality. It is unlikely,

