

第二十七屆會議(1986 年)

第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位

1. 各締約國的報告往往都沒有顧及締約國都必須確保「所有境內受其管轄之人」享受本公約所承認的權利(第二條第一項)。一般而言，《公約》所定各項權利適用於每個人，不論國家間互惠原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。
2. 因此，一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人。如同第二條所規定的，外國人享有在《公約》所保證的權利方面的不歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外國人和公民。例外的是，《公約》中有些權利已明文規定僅僅適用於公民(第二十五條)，而第十三條則僅適用於外國人。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家，外國人卻享受不到按照《公約》所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合《公約》的無理限制。
3. 一些國家的憲法規定外國人和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於所有人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，許多國家，在憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民做設計。立法和判例法在規定外國人權利方面也發揮重要作用。委員會已得知，在某些國家，其憲法或其他法律雖然不保證外國人享有某些基本權利，可是卻因本公約規定讓他們享有這些權利。但是，有些國家顯然沒有實行《公約》所定不歧視外國人的應享權利。
4. 委員會認為各締約國在其報告內應該注意外國人的法定地位和實際地位。《公約》已在內載的權利方面給予外國人一切保障；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公約》的規定。這樣才能大大改善外國人的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外國人都能夠知道《公約》的條款和所規定的權利。
5. 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保障。
6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約

國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。

7. 因此，外國人應享有法律所保障固有的生命權以及生命不得被任意剝奪。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或處罰；他們亦不應被迫為奴隸或被強迫役使。外國人享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合法地剝奪了自由，應該獲得人道處遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外國人不因未履行契約義務而被監禁。他們有權自由遷徙、自由選擇住所；他們有權自由離境。外國人在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的合格、獨立、公正的法庭中就任何刑事追訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公平的、公開的審問。外國人不應受到溯及既往的刑事立法的拘束，並且有權在法律上獲得確認。他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、信念自由和宗教自由，並且有權保有意見和表達其意見。外國人有權進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚。他們的子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保障。如果外國人屬於第二十七條所規定之少數團體者，他們應有權與其團體中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障。在適用這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照《公約》合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。
8. 一旦外國人合法入境，就只能夠按照第十二條第三項的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方面的差別待遇必須符合第十二條第三項的規定。因為這些限制尤其必須符合《公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國(第十二條第四項)。
9. 許多報告中關於第十三條所涉各項問題的資訊都不足。本條適用於旨在強制外國人離境的一切程序，不論他是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公約》中有關剝奪自由(第九條及第十條)的保障條款。如果逮捕的目的是特別為了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外國人前往同意收容他的任何一個國家。第十三條所規定的特別權利僅保障合法進入締約國領土的外國人。這就是說，在確定此項保障的範疇時，必須考量到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的

非法入境者和外國人尤其不受其條款的保障。但是，如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國有權機關有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定(第二十六條)。

10. 第十三條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而非實質性理由。但是，由於它規定只有「經依法判定」才可以被驅逐出境，所以它的宗旨顯然是為了防止任意驅逐出境。另外一方面，他規定外國人均有權就其案件得到一種判決；因此，第十三條不容許關於集體或成批驅逐出境的法律或判決。委員會認為，此項瞭解可由下列的其他規定加以證實，即該條規定了提出反對驅逐出境的理由和使他的案件判決得到有權機關或由該機關所指定的人員進行覆判，並為此目的而委任代理人。外國人必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境救濟的充分便利，以期有效行使他的全部訴訟權利。只有在遇有「事關國家安全必須急速處分」的情況下，才可能不適用第十三條內有關反對驅逐出境的申訴權利和有關由有權機關進行覆判的權利的原則。在適用第十三條時，不得區別對待不同類別的外國人。