

第二十七届会议(1986年)

第15号一般性意见：《公约》所规定的外侨地位

1. 各缔约国的报告往往都没有顾及缔约国都必须保证“在其领土内和受其管辖的一切个人”享有本公约所承认的权利(第二条第1款)。一般而言,《公约》所订各项权利适用于每个人,不论国家间对等原则,亦不论该个人的国籍或无国籍身份。

2. 因此,一般的规则是,必须确保《公约》内的每一项权利,而不区别对待公民和外侨。如同第二条所规定的,外侨享有在《公约》所保证的权利方面的无歧视的一般规定的益处。此项保证同样适用于外侨和公民。例外的是,《公约》中有些权利已明文规定仅仅适用于公民(第二十五条),而第十三条则仅适用于外侨。但是,委员会审查报告的经验却显示,在一些国家,外侨却享受不到按照《公约》所应享有的其他的权利,或受到通常都不符合《公约》的无理限制。

3. 一些国家的宪法规定外侨和公民一律平等。某些最近通过的宪法却详细地分别规定适用于一切人的基本权利和仅适用于公民的基本权利。然而,在某些国家,在起草宪法中的相关权利条款时都仅仅针对其公民。成文法和判例法在规范外侨权利方面也发挥重要作用。委员会已得知,在某些国家,其宪法或其他法律虽然不保证外侨享有某些基本权利,可是本公约却规定他们应享有这些权利。但是,有些国家显然没有实行《公约》所定不得歧视外侨的应享权利。

4. 委员会认为各缔约国在其报告内应该注意外侨的法定地位和实际地位。《公约》已在内载的权利方面给予外侨一切保护;各缔约国在其立法上和实践中均应适当遵守《公约》的规定。这样才能大大改善外侨的地位。各缔约国均应确保在其管辖范围内的外侨都能够知道《公约》的条款和所规定的权利。

5. 《公约》不承认外国人有权进入某一缔约国的领土或在其境内居住。原则上,该国有权决定谁可以入境。但是,在某些情况下,例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时,外国人甚至可以享有入境或居留方面的《公约》保护。

6. 入境许可的颁发必须符合有关诸如迁徙、居住和就业等事项的条件。一个国家亦可对过境的外国人规定一般条件。但是,外国人一旦获准进入一个缔约国的领土,他们就有权享有《公约》所规定的各项权利。

7. 因此,外侨应享有固有的生命权、法律保护以及生命不得被任意剥夺的权利。他们不应受到酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚;他们亦不应被迫为奴隶或被强迫役使。外侨享有充分的自由权利和人身安全。他们如果被合法地剥夺了自由,应该获得人道待遇,其固有的人身尊严应受尊重。外侨不因未履行义务而被监禁。他们有权自由迁徙、自由选择住所;他们有权自由离境。外侨在法院和法庭内享有平等待遇,并且有权在依法设立的公正、超然的主管法庭中就任何刑事控诉或法律诉讼的权利和义务的确定问题进行公正的、公开的审讯。外侨不应受到溯及既往的刑事立法的拘束,并且有权在法律上获得确认。他们的隐私权、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他们有权享有思想自由、良心自由和宗教自由,并且有权保有意见和表达其意见。外侨有权进行和平集会和结社。他们达到适婚年龄时可以结婚。他们的子女有权享有依未成年人资格所应享有的各种保护。如果外侨属于第二十七

条所规定的少数者，他们应有权同其集团中的其他成员共同享有他们自己的文化并信奉和实行自己的宗教及使用自己的语文。外侨有权享有平等的法律保障。在实行这些权利方面，不应该区分外侨和公民。只有按照《公约》合法实施的限制规定才能够限制外侨的这些权利。

8. 一旦外国人合法入境，就只能按照第十二条第 3 款的规定来处理是否应限制他的境内迁徙自由和离开该国的权利。有关外侨和本国人之间或不同类型的外侨之间在这方面的差别待遇必须符合第十二条第 3 款的规定。因为这些限制尤其不应该影响到《公约》所承认的其他权利，所以一个缔约国绝对不应该为了任意阻止一个外侨返回他的本国而扣留他或将他驱逐至某一第三国(第十二条第 4 款)。

9. 许多报告中关于第十三条所涉各项问题的资料都很不够。本条适用于旨在强制外侨离境的一切程序，不论它是出于国内法所规定的驱逐出境或其他罪名。如果此类程序导致逮捕，则亦可能应该适用《公约》中有关剥夺自由(第九和第十条)的保障条款。如果逮捕的目的是特别为了引渡，则可能应该适用国内法和国际法的其他规定。通常都必须准许被驱逐的外侨前往同意收容他的任何一个国家。第十三条所规定的特别权利仅保护合法进入缔约国领土的外侨。这就是说，在确定此项保护的范畴时，必须考虑到有关入境和居留条件的国内法；居留超过法定期限或其入境许可所准许的居留期限的非法入境者和外侨尤其不受其条款的保护。但是，如果对某一外侨的入境或居留的合法性发生争议，那么，就必须按照第十三条的规定来作出有关涉及将他驱逐出境的此一争议的任何决定。缔约国主管当局有义务依照善意原则行使其权力，以适用并解释国内法，但须遵守《公约》所规定的诸如在法律之前一律平等之类的规定(第二十六条)。

10. 第十三条仅仅直接规定驱逐出境的程序，而非实质性理由。但是，由于它规定只有“按照依法作出的决定”才可以被驱逐出境，所以它的宗旨显然是为了防止任意驱逐出境。另外一方面，它规定外侨均有权就其案件得到一种判决；因此，第十三条就有容许关于集体或成批驱逐出境的法律或判决。委员会认为，此项了解可由下列的其他规定加以证实，即该条规定了提出反对驱逐出境的理由和使他的案件判决得到主管当局或由该当局所指定的人员进行复审，并为此目的而请人担任代表。外侨必须能够获得有关寻求其反对驱逐出境的补救办法的充分的便利，以期有效行使他的全部诉讼权利。只有在遇有“国家安全的紧迫原因另有要求”的情况下，才可能不适用第十三条内有关反对驱逐出境的申诉权利和有关由主管当局进行复审的权利的原则。在适用第十三条时，不得区别对待不同类别的外侨。