

دفتر کمیسریای عالی حقوق بشر
کمیته حقوق بشر

نشست بیست و هفتم
تاریخ تصویب: ۱۱ آوریل ۱۹۸۶

تفسیر عمومی شماره ۱۵ وضعیت اتباع خارجی بر طبق میثاق

۱. گزارش‌های کشورهای عضو اغلب قادر نبوده‌اند این نکته را در نظر داشته باشند که هر یک از کشورهای عضو باید حقوق مندرج در این میثاق را در باره «کلیه افرادی که در قلمرو این کشور و تحت حوزه قضایی آن به سر می‌برند» تضمین نمایند (ماده ۲، بند ۱). به طور کلی حقوقی که در میثاق تعیین گردیده، شامل تمام افراد می‌گردد، بدون آنکه جنبه مقابله به مثل داشته باشد و به ملیت یا نداشتن هویت ملی توجه کند.
۲. بنابراین قانون کلی این است که هر یک از حقوقی که در میثاق معین گردیده باید بدون تبعیض در مورد شهروندان و اتباع خارجی تضمین شود. اتباع بیگانه از جهت حقوق تضمین شده در میثاق به شرحی که در ماده ۲ آن آمده است، از مزیت این شرط کلی مبنی بر عدم تبعیض میان ایشان و دیگران برخوردار هستند. این تضمین به طور یکسان هم شامل اتباع خارجی می‌گردد و هم شامل شهروندان کشور. برخی از حقوق به رسمیت شناخته شده در میثاق استثنائاً فقط شامل حال شهروندان می‌گردد (ماده ۲۵)، در حالیکه ماده ۱۳ صرفاً در مورد اتباع بیگانه شمول می‌یابد. اما تجربه کمیته در بررسی گزارش‌ها نشان می‌دهد که در تعدادی از کشورها حقوق دیگری که اتباع بیگانه باید بر طبق میثاق از آنها برخوردار باشند به آنها تعلق نمی‌گیرد و یا اینکه دچار محدودیت‌هایی است که همیشه نمی‌توان آن را بر اساس میثاق توجیه نمود.
۳. تعداد کمی از قوانین اساسی برابری میان اتباع خارجی و شهروندان را در نظر می‌گیرند. برخی از این قوانین که در سال‌های اخیر اتخاذ گردیده‌اند به دقت میان حقوق بنیادینی که شامل حال همگان می‌گردد و حقوقی که صرفاً به شهروندان کشور اعطا می‌شود، تمایز می‌گذارند و هر یک را با جزئیات شرح می‌دهند. اما در بسیاری از کشورها قانون اساسی در ارتباط با اعطا حقوق مربوطه فقط با توجه به مصالح شهروندان تدوین گردیده است. مصوبات قانونی و رویه‌های قضایی هم ممکن است نقش مهمی در احقاق حقوق اتباع خارجی داشته باشند. به اطلاع این کمیته رسیده است که در برخی از کشورها حقوق بنیادین اگر چه توسط قانون اساسی و یا لوایح قانونی دیگر برای اتباع خارجی تضمین نشده است اما بر طبق الزامات این میثاق، به آنها نیز بسط داده شده است. اما در موارد خاصی واضحاً در اجرای حقوق مندرج در این میثاق بدون قائل شدن تبعیض در باره اتباع خارجی، نارسایی‌هایی وجود داشته است.
۴. کمیته معتقد است که کشورهای عضو در گزارش‌های خود هم بر طبق قوانین خود و هم در عمل باید به وضعیت اتباع خارجی توجه کنند. میثاق در مورد کلیه حقوقی که در آن تضمین گردیده است تمام محافظت‌ها را برای اتباع خارجی در نظر می‌گیرد و الزامات آن باید به وسیله کشورهای عضو چه در قوانین و مصوباتشان و چه در عمل به نحو مناسب رعایت گردد. در نتیجه موقعیت اتباع بیگانه به طور قابل ملاحظه‌ای بهبود خواهد یافت. کشورهای عضو باید اطمینان حاصل نمایند که مقررات مذکور در میثاق و حقوق ناشی از آن به آگاهی اتباع خارجی ساکن قلمرو قضائی آنها رسیده باشد.
۵. میثاق این حق را برای اتباع خارجی به رسمیت نمی‌شناسد که به محدوده یک کشور عضو وارد و یا در آن ساکن شوند. بلکه اصولاً این موضوع به خود آن کشور مربوط می‌گردد که تصمیم بگیرد چه افرادی را

در قلمرو خود پذیرا باشد. اما در موارد بخصوصی یک تبعه بیگانه ممکن است بتواند از محافظت‌های مندرج در میثاق، حتی در ارتباط با ورود به یک کشور و یا سکونت در آن بهره‌مند شود، مثلاً هنگامی که عدم تبعیض، ممنوعیت رفتارهای غیر انسانی و احترام به زندگی خانواده مطرح می‌شود.

۶. اجازه ورود بسته به شرایط مربوطه از قبیل عبور و مرور، سکونت و استخدام ممکن است اعطا گردد. همچنین هر کشوری ممکن است به تبعه بیگانه‌ای که در حال عبور از کشور می‌باشد یک سلسله شرایط کلی را تحمیل نماید. اما زمانی که اتباع بیگانه اجازه یابند به قلمرو یک کشور عضو وارد گردند، دارای حقوقی خواهند شد که در میثاق تعیین گردیده است.

۷. بنابراین اتباع بیگانه نیز از حق ذاتی حیات برخوردارند که مورد محافظت قانون قرار گرفته است و نمی‌توان آنها را خودسرانه از زندگی محروم نمود. آنها نباید مورد شکنجه یا رفتارها یا مجازات‌های بیرحمانه یا غیر انسانی قرار گیرند؛ و نیز نمی‌توان آنها را در حالت بردگی یا بندگی نگاه داشت. اتباع بیگانه نیز از حق کامل آزادی و امنیت شخصی برخوردارند. این افراد اگر به طور قانونی از آزادی خود محروم شوند باید نسبت به آنها با انسانیت و با احترام به شأن و مقام ذاتی شخص ایشان رفتار نمود. اتباع بیگانه رانمی‌توان به دلیل برآورده نکردن تعهدات قراردادی به زندان انداخت. آنها از حق آزادی عبور و مرور و انتخاب آزادانه محل اقامت خود برخوردار هستند؛ آنها باید بتوانند آزادانه کشور را ترک کنند. اتباع خارجی باید در برابر دادگاه‌ها و هیئت‌های داوری برابر باشند و در تشخیص اتهامات کیفری یا حقوق و تعهدات مربوط به دادخواهی، حق دارند از یک محاکمه عادلانه و علنی توسط یک دادگاه صالح، مستقل و بیطرف که بر اساس قانون تأسیس یافته برخوردار شوند. اتباع بیگانه نباید شامل قوانین کیفری معطوف به ما سبق گردند و حق دارند در برابر قانون به رسمیت شناخته شوند. نباید در حریم شخصی، خانواده، خانه یا مکاتبات آنها به طور خودسرانه یا غیرقانونی دخالت نمود. آنها حق دارند از آزادی اندیشه، وجدان و مذهب برخوردار شوند و حق دارند اعتقادات خود را داشته باشند و آنها را ابراز نمایند. اتباع خارجی از حق تجمع آرام و آزادی انجمن برخوردارند. آنها می‌توانند هنگامی که به سن ازدواج برسند، ازدواج نمایند. فرزندان آنها حق دارند از محافظت‌های لازم که برای شرایط آنها به عنوان صغار در نظر گرفته شده بهره ببرند. در مواردی که اتباع بیگانه اقلیتی را به مفهومی که در ماده ۲۷ آمده تشکیل می‌دهند، نباید این حق از ایشان گرفته شود که به همراه دیگر اعضای گروهشان از فرهنگ خود متمتع شوند، مذهب خود را ابراز و اجرا نمایند و از زبان خود استفاده کنند. اتباع خارجی حق دارند از محافظت مساوی قانون بهره‌مند شوند. در ارتباط با شمول این حقوق نباید هیچگونه تبعیضی میان اتباع بیگانه و شهروندان یک کشور وجود داشته باشد. حقوقی که در مورد اتباع بیگانه نام برده شد را فقط می‌توان به وسیله محدودیت‌هایی که بر اساس میثاق و به طور قانونی تحمیل شده، محدود نمود.

۸. هنگامی که یک تبعه خارجی در قلمرو کشوری به سر می‌برد، آزادی عبور و مرور وی در قلمرو آن کشور و حق وی برای ترک آن قلمرو را تنها می‌توان بر طبق ماده ۱۲، بند ۳ محدود نمود. تفاوت‌های موجود در برخورد با اتباع خارجی و شهروندان آن کشور و یا میان طبقات گوناگون اتباع خارجی را باید بتوان بر طبق ماده ۱۲، بند ۳ توجیه نمود. از آنجایی که چنین محدودیت‌هایی باید علاوه بر چیزهای دیگر، با حقوق دیگری که در میثاق به رسمیت شناخته شده، تطابق داشته باشد، کشور عضو نمی‌تواند با محدود نمودن یک تبعه خارجی یا اخراج وی به یک کشور ثالث، به طور خودسرانه مانع از بازگشت وی به کشور خود گردد. (ماده ۱۲، بند ۴).

۹. بسیاری از گزارش‌ها اطلاعاتی ناقص در باره موضوعات مربوط به ماده ۱۳ ارائه کرده اند. این ماده در مورد تمامی مراحلی که به منظور ترک اجباری یک تبعه خارجی باید انجام شود، قابل شمول است، چه این عمل در قانون ملی آن کشور به عنوان اخراج توصیف گردد و چه توجیه دیگری داشته باشد. اگر چنین مراحل مستلزم دستگیری فرد باشد، تضمین‌های میثاق که مربوط به محدود نمودن شخص از آزادی می‌باشد (مواد ۹ و ۱۰) نیز ممکن است قابل شمول باشد. اگر دستگیری صرفاً به منظور استرداد شخص

باشد مقررات دیگر ملی و بین المللی هم ممکن است قابل اعمال باشند. به طور معمول یک تبعه بیگانه که از کشور اخراج می‌شود باید اجازه داشته باشد به هر کشوری که پذیرای او باشد سفر کند. حقوق ویژه ماده ۱۳ فقط آن دسته از اتباع خارجی را محافظت می‌نماید که به طور قانونی در قلمرو کشور عضو هستند. این بدان معناست که در تعیین حدود این محافظت، قانون ملی در باره الزامات ورود به یک کشور و ماندن در آن نیز باید در نظر گرفته شود و نیز اینکه افرادی که به طور غیر قانونی وارد کشور می‌شوند و اتباع بیگانه‌ای که بیش از مدت قانونی یا مدت معین اقامت مجاز خود در کشور مانده‌اند، به ویژه تحت پوشش این مقررات قرار نمی‌گیرند. اما اگر قانونی بودن ورود یا اقامت یک تبعه خارجی مورد اختلاف نظر باشد هر تصمیمی که در این مرحله منتهی به اخراج یا بازگرداندن وی به کشور مبداء شود، باید بر طبق ماده ۱۳ اتخاذ گردد. این بر عهده مقامات ذیصلاح کشور عضو می‌باشد که با حسن نیت و با به کار گرفتن اقتدار خود، قوانین کشوری را تفسیر و اعمال نمایند و در عین حال شروط مندرج در میثاق از قبیل برابری افراد در مقابل قانون را مد نظر داشته باشند (ماده ۲۶).

۱۰. ماده ۱۳ مستقیماً و صرفاً مقررات مربوط به انجام مراحل اخراج را شرح می‌دهد نه دلایل اصلی آن را. اما با مجاز شمردن مواردی که فقط «به دنبال تصمیمات اتخاذ شده بر طبق قانون» انجام شده‌اند، هدف آن واضحاً پیشگیری از اخراج‌های خودسرانه می‌باشد. از طرف دیگر، این ماده به هر یک از اتباع بیگانه این حق را می‌دهد که از تصمیم بخصوصی که فقط به وضعیت وی مربوط می‌شود برخوردار گردد و از این رو ماده ۱۳ در مورد تصمیمات یا قوانین مربوط به اخراج گروهی یا جمعی افراد مصداق نخواهد داشت. به عقیده این کمیته آنچه بیش از پیش مؤید برداشت فوق می‌باشد قوانینی است که در باره حق ارائه دلایل علیه اخراج وجود دارد و اینکه تصمیم در باره آن باید به یک مقام صالح یا شخصی که توسط مقام مزبور منصوب شده باشد، ارائه شود و توسط وی مورد بازبینی قرار گیرد. باید کلیه امکانات مطالبه غرامت علیه اخراج از کشور را در اختیار اتباع خارجی قرار داد به طوری که این حق تحت هر گونه شرایطی مؤثر و مفید واقع شود. اصول ماده ۱۳ مربوط به درخواست استیناف در مورد اخراج از کشور و برخوردارای از حق بررسی مجدد توسط یک مقام ذیصلاح، تنها هنگامی که «دلایل قوی امنیت ملی» ایجاب کند، تعلق نخواهد گرفت. در ارتباط با شمول ماده ۱۳ نباید میان طبقات مختلف اتباع خارجی تبعیض قائل شد.