

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant**

*Adopted at the Twenty-seventh session of the Human Rights Committee,
on 11 April 1986*

1. Reports from States parties have often failed to take into account that each State party must ensure the rights in the Covenant to "all individuals within its territory and subject to its jurisdiction" (art. 2, para. 1). In general, the rights set forth in the Covenant apply to everyone, irrespective of reciprocity, and irrespective of his or her nationality or statelessness.
2. Thus, the general rule is that each one of the rights of the Covenant must be guaranteed without discrimination between citizens and aliens. Aliens receive the benefit of the general requirement of non-discrimination in respect of the rights guaranteed in the Covenant, as provided for in article 2 thereof. This guarantee applies to aliens and citizens alike. Exceptionally, some of the rights recognized in the Covenant are expressly applicable only to citizens (art. 25), while article 13 applies only to aliens. However, the Committee's experience in examining reports shows that in a number of countries other rights that aliens should enjoy under the Covenant are denied to them or are subject to limitations that cannot always be justified under the Covenant.
3. A few constitutions provide for equality of aliens with citizens. Some constitutions adopted more recently carefully distinguish fundamental rights that apply to all and those granted to citizens only, and deal with each in detail. In many States, however, the constitutions are drafted in terms of citizens only when granting relevant rights. Legislation and case law may also play an important part in providing for the rights of aliens. The Committee has been informed that in some States fundamental rights, though not guaranteed to aliens by the Constitution or other legislation, will also be extended to them as required by the Covenant. In certain cases, however, there has clearly been a failure to implement Covenant rights without discrimination in respect of aliens.
4. The Committee considers that in their reports States parties should give attention to the position of aliens, both under their law and in actual practice. The Covenant gives aliens all the protection regarding rights guaranteed therein, and its requirements should be observed by States parties in their legislation and in practice as appropriate. The position of aliens would thus be considerably improved. States parties should ensure that the provisions of the Covenant and the rights under it are made known to aliens within their jurisdiction.
5. The Covenant does not recognize the right of aliens to enter or reside in the territory of a State party. It is in principle a matter for the State to decide who it will admit to its territory. However, in certain circumstances an alien may enjoy the protection of the Covenant even in relation to entry or residence, for example, when considerations of non-discrimination, prohibition of inhuman treatment and respect for family life arise.



OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS



6. Consent for entry may be given subject to conditions relating, for example, to movement, residence and employment. A State may also impose general conditions upon an alien who is in transit. However, once aliens are allowed to enter the territory of a State party they are entitled to the rights set out in the Covenant.

7. Aliens thus have an inherent right to life, protected by law, and may not be arbitrarily deprived of life. They must not be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; nor may they be held in slavery or servitude. Aliens have the full right to liberty and security of the person. If lawfully deprived of their liberty, they shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of their person. Aliens may not be imprisoned for failure to fulfil a contractual obligation. They have the right to liberty of movement and free choice of residence; they shall be free to leave the country. Aliens shall be equal before the courts and tribunals, and shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law in the determination of any criminal charge or of rights and obligations in a suit at law. Aliens shall not be subjected to retrospective penal legislation, and are entitled to recognition before the law. They may not be subjected to arbitrary or unlawful interference with their privacy, family, home or correspondence. They have the right to freedom of thought, conscience and religion, and the right to hold opinions and to express them. Aliens receive the benefit of the right of peaceful assembly and of freedom of association. They may marry when at marriageable age. Their children are entitled to those measures of protection required by their status as minors. In those cases where aliens constitute a minority within the meaning of article 27, they shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion and to use their own language. Aliens are entitled to equal protection by the law. There shall be no discrimination between aliens and citizens in the application of these rights. These rights of aliens may be qualified only by such limitations as may be lawfully imposed under the Covenant.

8. Once an alien is lawfully within a territory, his freedom of movement within the territory and his right to leave that territory may only be restricted in accordance with article 12, paragraph 3. Differences in treatment in this regard between aliens and nationals, or between different categories of aliens, need to be justified under article 12, paragraph 3. Since such restrictions must, *inter alia*, be consistent with the other rights recognized in the Covenant, a State party cannot, by restraining an alien or deporting him to a third country, arbitrarily prevent his return to his own country (art. 12, para. 4).

9. Many reports have given insufficient information on matters relevant to article 13. That article is applicable to all procedures aimed at the obligatory departure of an alien, whether described in national law as expulsion or otherwise. If such procedures entail arrest, the safeguards of the Covenant relating to deprivation of liberty (arts. 9 and 10) may also be applicable. If the arrest is for the particular purpose of extradition, other provisions of national and international law may apply. Normally an alien who is expelled must be allowed to leave for any country that agrees to take him. The particular rights of article 13 only protect those aliens who are lawfully in the territory of a State party. This means that national law concerning



OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS



the requirements for entry and stay must be taken into account in determining the scope of that protection, and that illegal entrants and aliens who have stayed longer than the law or their permits allow, in particular, are not covered by its provisions. However, if the legality of an alien's entry or stay is in dispute, any decision on this point leading to his expulsion or deportation ought to be taken in accordance with article 13. It is for the competent authorities of the State party, in good faith and in the exercise of their powers, to apply and interpret the domestic law, observing, however, such requirements under the Covenant as equality before the law (art. 26).

10. Article 13 directly regulates only the procedure and not the substantive grounds for expulsion. However, by allowing only those carried out "in pursuance of a decision reached in accordance with law", its purpose is clearly to prevent arbitrary expulsions. On the other hand, it entitles each alien to a decision in his own case and, hence, article 13 would not be satisfied with laws or decisions providing for collective or mass expulsions. This understanding, in the opinion of the Committee, is confirmed by further provisions concerning the right to submit reasons against expulsion and to have the decision reviewed by and to be represented before the competent authority or someone designated by it. An alien must be given full facilities for pursuing his remedy against expulsion so that this right will in all the circumstances of his case be an effective one. The principles of article 13 relating to appeal against expulsion and the entitlement to review by a competent authority may only be departed from when "compelling reasons of national security" so require. Discrimination may not be made between different categories of aliens in the application of article 13.

一般的意見15 (27) (規約上の外国人の地位)

日本語訳

1986.7.22採択 23

1 締約国から提出された報告はしばしば、各締約国が規約上の権利を「その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人」に対し確保しなければならないことを考慮に入れていなかった。一般的に、規約で定められた権利は、相互性とかかわりなく、かつ、その国籍又は無国籍にかかわらず、すべての人に適用される。

2 従って、一般規則は、規約の各々の権利が市民と外国人との間で差別されることなく保障されなければならない、ということである。外国人は、規約第2条に定められている、規約で保障される権利に関する無差別の一般的な要求から利益を受けるのである。この保障は、外国人及び市民の両者に適用される。例外的に、規約で認められた若干の権利が明示的に市民にのみ適用されるにすぎない(第25条)し、第13条は外国人にのみ適用されるにすぎない。しかしながら、委員会の報告検討に関して得られた経験からすると、規約上外国人が享有すべきその他の権利に関し、多くの国で外国人に否定し又は外国人を規約上必ずしも正当化されえない制限に服させている、ということが明らかとなる。

3 少数の憲法は、市民と外国人の平等を定めている。より最近採択されたいくつかの憲法は、すべての人に適用される基本権と市民にのみ認められる基本権とを慎重に区別し、そして、それぞれをを詳細に扱っている。しかしながら、多くの国では、憲法は、規約関連の権利を認めるとき、市民の表現でのみ起草されている。法令及び判例法も外国人の権利を認めるのに重要な役割を演じうる。委員会の得た情報によれば、いくつかの国においては基本権が憲法又はその他の法令により外国人に保障されていないものの、規約の要求するように外国人にも及ぼされる事になるろう、とされる。しかしながら、若干の国は、規約上の権利を外国人に関し差別なく実施することを明らかに怠ってきた。

4 委員会は、締約国がその報告において国内法上かつ実際の実行上の両者につき外国人の地位に注意を払うべきものと考え、規約は、その保障する権利に関しすべての保護を外国人に与えており、締約国は、その要求を法令及び実行において適切に遵守すべきである。そうすれば、外国人の地位はかなり改善されるであろう。締約国は、規約規定及び規約上の権利がその管轄の下にある外国人に知らされることを確保すべきである。

5 規約は、締約国の領域に入り又はそこで居住する外国人の権利を認めていない。何人に自国への入国を認めるかを決定することは、原則としてその国の問題である。しかしながら、一定の状況において外国人は、入国又は居住に関連する場合においてさえ規約の保護を享受することがで

きる。例えば、無差別、非人道的な取扱いの禁止又は家族生活の尊重の考慮が生起するときがそうである。

6 入国の同意は、例えば、移動、居住及び雇用に関する条件を付して与えられる場合がある。国はまた、通過中の外国人に対し一般的な条件を課すこともできる。しかし、外国人は、ひとたび締約国の領域に入ることを認められると、条約で定められた権利を享受することができるのである。

7 従って、外国人は、法律によって保護される、生命に対する固有の権利を有し、恣意的にその生命を奪われえない。外国人は、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰を受けるものではない。また、外国人は、奴隷の状態または隷属状態に置かれえない。外国人は、身体的自由及び安全についての完全な権利を有する。外国人は、合法的にその自由を奪われた場合には、人道的にかつその身体固有の尊厳を尊重して、取扱われる。外国人は、契約上の義務不履行を理由として拘禁され得ない。外国人は、移動の自由及び自由な居住選択についての権利を有する。外国人は、在留国から自由に離れることができる。外国人は、裁判所の前に平等であり、そして刑事上の罪の決定又は民事上の権利及び義務の争いについての決定のため、法律で設置された、権限のある、独立の、かつ、公平な裁判所による公平な公開審理を受ける権利を有する。外国人は、遡及効を有する刑事法令に服するものではなく、そして、法律の前に人として認められる権利を有する。外国人は、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に又は不法に干渉されえない。外国人は、思想、良心及び宗教の自由について権利並びに意見をもち、表現する権利を有する。外国人は平和的な集会の権利及び結社の自由の利益を受ける。外国人は、婚姻をすることができる年齢で婚姻することができる。外国人の児童は、未成年者としての地位に必要なとされる保護の措置についての権利を有する。外国人は、第27条の意味での少数者を構成している場合には、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。外国人は、法律による平等の保護を受ける権利を有する。これらの権利の適用に際しては、外国人と市民の間に差別があってはならない。これらの外国人の権利は、規約に基づき合法的に課しうる制限によってのみ限定されうるにすぎない。

8 ひとたび外国人が合法的に領域内にいる場合には、当該領域内における移動の自由及び当該領域を離れる権利は、第12条第3項に従い制限されうるのみである。この点における外国人と自国民間又は外国人間における取扱い上の差異は、同条同項に基づき正当化される必要がある。そのような制限は、なかんずく、規約が認める他の権利と調和されなければならないゆえ、締約国は、外国人に規約を課し又は第三国に外国人を追放することにより、外国人が自国へ戻ることを恣意的に阻止することはできない。(同条第4項)。

9 多数の報告は、第13条に関する事項につき不十分な情報しか提出していない。同条は、国内法上追放又はそれ以外の名称で呼ばれているかを問わず、外国人の義務的出国を対象とするすべての手続に適用される。そのような手続が逮捕を伴う場合は、自由剥奪に関する規約上の保障規定(第9条及び第10条)も適用することができる。もしその逮捕が犯罪人引渡しという特定の目的でなされる場合は、国内法及び国際法の他の規定が適用される。通常は、追放される外国人は、彼を引き受ける (take) ことに同意するいずれかの国に出国することを許されなければならない。第13条の特定の諸権利は、合法的に締約国の領域内にいる外国人を保護するにすぎない。このことは、同条の保護の範囲を決定するに際しては、入国及び在留条件に係わる国内法が考慮にいれられなければならないこと、並びに、違法な入国者及び法律又は許可の認める期間を越えて在留する外国人が、特に、この規定によりカバーされないこと、を意味する。但し、外国人の入国又は在留の合法性が争われるとき、本争点に関する決定でその者の追放に導く決定は、同条に従ってなされるべきである。国内法を誠実にかつその権限を行使して、適用し、解釈するのは、締約国の権限のある機関である。但し、法の前の平等(第26条)のような規約上の要求を遵守することがその際求められる。

10 第13条は、追放手続のみを直接規律するにすぎず、追放の実体的根拠を規律していない。しかし、「法律に基づいて行われた決定によって」行われる追放のみを認めることにより、その目的が恣意的な追放を阻止することにあることは明らかである。一方、本条は、外国人それぞれに対しそれぞれの事案に関する決定を受ける権利を与える。それゆえ、集団的若しくは大量の追放を認める法律又は決定は、本条を満足しないであろう。この理解は、委員会の意見では、追放に反対する理由を提示し及び権限のある機関又はその機関が指名する者によってその決定が審査されかつその機関又はそのものに対する代理人を出頭させる権利、に関するその後続く規定により確認される。外国人は、本権利が彼の事案のあらゆる状況において実効的なものとなるように追放に対抗する救済手段を進行するための十分な便宜が与えられなければならない。追放に対する訴えの提起(appeal) 及び権限のある機関の審査を受ける権利に関わる本条の諸原則については、「国の安全のためのやむをえない理由」がある場合にのみ例外が認められうるのである。本条の適用上相異なる種類の外国人の間で差別を行うことはできない。