

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 15

VỊ THẾ CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI THEO CÔNG ƯỚC (ĐIỀU 15)*

1. Báo cáo của các quốc gia thường quên làm rõ nghĩa vụ của mỗi phải bảo đảm thực hiện các quyền trong Công ước cho *“tất cả các cá nhân đang ở trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình”* (khoản 1 Điều 2). Nói chung, các quyền ghi nhận trong Công ước được áp dụng cho tất cả mọi người, bất kể sự khác biệt về yếu tố gì, kể cả về quốc tịch của họ.
2. Do đó, một quy tắc chung là các quyền trong Công ước phải được bảo đảm một cách không có sự phân biệt giữa công dân trong nước và người nước ngoài. Người nước ngoài có quyền đòi hỏi sự bảo đảm những điều kiện cần thiết mà không bị phân biệt đối xử, bao gồm sự tôn trọng các quyền được ghi nhận trong Công ước như được quy định ở Điều 2. Bảo đảm này được áp dụng như nhau đối với người nước ngoài và các công dân nước sở tại. Tuy nhiên, một vài quyền được trong Công ước đã được chỉ rõ là chỉ áp dụng đối với công dân (Điều 25), trong khi các quyền ở Điều 13 chỉ áp dụng đối với người nước ngoài. Mặc dù vậy, qua xem xét các báo cáo quốc gia, Ủy ban nhận thấy là ở một số nước, người nước ngoài không được hưởng hoặc bị hạn chế một số quyền mà họ đáng lẽ được hưởng theo Công ước.
3. Chỉ có một số ít quốc gia quy định sự bình đẳng giữa người nước ngoài với công dân trong Hiến pháp. Một số hiến pháp gần đây đã phân chia một cách cụ thể thành các quyền cơ bản được áp dụng cho tất cả mọi người và những quyền chỉ áp dụng đối với công dân nước sở tại. Tuy nhiên, ở nhiều nước, Hiến pháp được dự thảo cho công dân và chỉ đề cập đến các quyền của công dân. Việc lập hiến và lập pháp có ý nghĩa quan trọng trong việc quy định các quyền cho người nước ngoài. Ủy ban đã thông báo rằng ở một số nước, mặc dù các quyền cơ bản nêu trong hiến pháp hay các đạo luật khác không quy định cho người nước ngoài, nhưng cũng phải được áp dụng cho họ theo yêu cầu của Công ước. Tuy nhiên, trong một số trường hợp nhất định, đã có những thất bại rõ ràng khi áp dụng các quyền trong Công ước một cách bình đẳng với người nước ngoài.

* Phiên họp thứ 27 (1986)

4. Ủy ban cho rằng trong báo cáo của mình, các cần nêu thông tin về quan điểm về vị thế của người nước ngoài, cả trong luật pháp và thực tế. Công ước bảo vệ các quyền cả cho người nước ngoài và yêu cầu các tuân thủ nguyên tắc này trong quá trình ban hành và thực thi luật pháp, qua đó để bảo đảm rằng vị thế của người nước ngoài sẽ được củng cố và bảo đảm. Các cần bảo đảm rằng các quyền nêu trong Công ước được thông báo cho người nước ngoài đang nằm trong quyền tài phán của mình.
5. Công ước không công nhận quyền của người nước ngoài được nhập cảnh hay cư trú trong lãnh thổ của một . Về nguyên tắc, đây là vấn đề thuộc thẩm quyền của quốc gia được quyết định sẽ cho ai vào lãnh thổ của họ. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh nhất định, một người nước ngoài có thể được hưởng sự bảo vệ của Công ước thậm chí cả vấn đề nhập cảnh hay cư trú, ví dụ trong các khía cạnh về không phân biệt đối xử, cấm sự đối xử vô nhân đạo và tôn trọng cuộc sống gia đình.
6. Việc cho phép nhập cảnh có thể được căn cứ vào những điều kiện có liên quan, ví dụ như việc đi lại, cư trú và nghề nghiệp. Mỗi quốc gia cũng có thể áp đặt những điều kiện cho một người nước ngoài khi quá cảnh nước mình. Tuy nhiên, khi người nước ngoài được phép nhập cảnh vào lãnh thổ của một thì họ có các quyền mà Công ước đã ghi nhận.
7. Do đó, người nước ngoài có quyền cố hữu là quyền sống - quyền này phải được luật pháp bảo vệ và không thể tùy ý tước đoạt. Họ cũng phải được bảo vệ trước những hành động tra tấn hay đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục. Họ cũng không thể bị bắt làm nô lệ hay nô dịch. Người nước ngoài có đầy đủ các quyền tự do và an ninh cá nhân. Nếu họ bị tước tự do một cách phù hợp với pháp luật, họ phải được đối xử một cách nhân đạo và được tôn trọng phẩm giá vốn có của con người. Người nước ngoài sẽ không bị bỏ tù bởi không hoàn thành trách nhiệm theo hợp đồng. Họ có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú; họ được tự do rời khỏi đất nước. Người nước ngoài phải được đối xử công bằng trước tòa án và thẩm phán, được quyền xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án có thẩm quyền, độc lập và không thiên vị, được thiết lập theo luật pháp. Người nước ngoài không bị áp dụng các quy định hồi tố và phải được thừa nhận như là một thể nhân trước luật pháp. Họ không bị can thiệp một cách tùy tiện và bất hợp pháp đến các vấn đề về cá nhân, con cái, gia đình hay những người liên quan đến họ. Họ có quyền tự do tư tưởng, tự do tôn giáo, tự do tín ngưỡng, quyền biểu đạt và bảo lưu ý kiến. Người nước ngoài được hưởng quyền tự do hội họp và tự do lập hội. Họ có thể kết hôn khi đến tuổi quy định. Con cái của họ được hưởng các quyền quy định cho những nhóm thiểu số. Ở những nơi mà người nước ngoài sống tập trung thành một cộng đồng, theo quy định ở Điều 27, họ sẽ có quyền hưởng nền văn hóa riêng, được bày tỏ đức tin, sinh hoạt tôn giáo và sử dụng ngôn ngữ riêng của họ một cách cá nhân hoặc cùng với những người khác trong cộng đồng. Người nước ngoài được luật pháp bảo vệ một cách bình đẳng. Không được có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào giữa người nước ngoài và công dân trong việc áp dụng

những quyền trên. Những quyền này sẽ chỉ bị giới hạn với của người nước ngoài trên cơ sở những quy định nêu trong Công ước.

8. Khi một người nước ngoài được phép sinh sống hợp pháp trong lãnh thổ của một thì họ phải có quyền tự do đi lại trong lãnh thổ và quyền đi khỏi lãnh thổ đó; quyền này chỉ có thể bị hạn chế theo quy định ở khoản 3 Điều 12. Sự khác biệt trong việc đối xử về vấn đề này giữa người nước ngoài và người bản địa, hay sự khác nhau giữa các đối tượng người nước ngoài phải được biện hộ theo khoản 3 Điều 12. Vì sự hạn chế này phải xem xét trong mỗi tương quan, nó phải nhất quán với các quyền khác được công nhận trong Công ước; một không thể tùy tiện ngăn cản một người được trở về nước mình bằng cách cản trở người đó nhập cảnh hay trục xuất người đó tới một nước thứ ba (khoản 4 Điều 12).
9. Nhiều báo cáo quốc gia đưa ra thông tin không đầy đủ về những vấn đề liên quan tới Điều 13. Điều này được áp dụng với tất cả các thủ tục nhằm buộc xuất cảnh một người nước ngoài, cho dù có được diễn đạt trong luật pháp quốc gia như là sự trục xuất hay không. Nếu cách thủ tục đó bao gồm việc bắt giữ thì các biện pháp bảo vệ của Công ước liên quan đến việc tước đi quyền tự do nêu ở các Điều 9 và 10 cũng có thể được áp dụng. Nếu việc bắt giữ nhằm mục đích đặc biệt là dẫn độ, thì còn có những điều khoản khác của pháp luật quốc gia và quốc tế có thể áp dụng. Thông thường một người nước ngoài khi bị trục xuất phải được phép dời đi đến một trong những nước đồng ý chấp nhận người đó. Đặc biệt, các quyền nêu ở Điều 13 chỉ bảo vệ cho những người nước ngoài được cư trú hợp pháp ở trong lãnh thổ của một . Điều này pháp luật quốc gia liên quan đến những yêu cầu về nhập cảnh và cư trú phải xác định được phạm vi của sự bảo vệ này, và những người nhập cảnh trái phép cũng như những người nước ngoài ở lại trên lãnh thổ quốc gia quá thời hạn cho phép sẽ không được hưởng sự bảo vệ đó. Tuy nhiên, trong trường hợp có tranh cãi về tính hợp pháp của nhập cảnh hay ở lại của người nước ngoài thì quyết định về vấn đề mà có thể dẫn tới việc trục xuất phải phù hợp với Điều 13. Điều này đòi hỏi các nhà chức trách có thẩm quyền của các phải trung thực trong thực thi quyền lực, phải áp dụng và giải thích rõ ràng luật pháp trong nước, tuy nhiên cũng phải tuân thủ những yêu cầu của Công ước cụ thể như yêu cầu bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật (Điều 26).
10. Điều 13 trực tiếp quy định thủ tục chứ không phải là cơ sở thực chất cho việc trục xuất. Tuy nhiên, bằng việc chỉ cho phép những người thực hiện việc trục xuất trên cơ sở “tuân thủ quyết định được đưa ra phù hợp với luật pháp”, Điều này rõ ràng nhằm mục đích ngăn chặn việc trục xuất tùy tiện. Mặt khác, nó cho phép mỗi người nước ngoài được xem xét trường hợp của mình một cách riêng rẽ, nhờ đó, Điều 13 góp phần ngăn chặn các quyết định trục xuất tập thể hoặc hàng loạt. Theo quan điểm của Ủy ban, điều này được khẳng định bằng những điều khoản về quyền trình bày những lý do chống lại việc trục xuất và được các nhà chức trách có thẩm quyền xem xét, được đại diện trước các nhà chức trách hay một người nào đã được chỉ định. Một

người nước ngoài phải được bảo đảm các điều kiện đầy đủ để có thể đưa ra những cơ sở chống lại việc trục xuất mình. Các nguyên tắc của Điều 13 liên quan đến việc chống lại trục xuất và việc cho phép xem xét lại vụ việc bởi một nhà chức trách có thẩm quyền chỉ có thể bị loại trừ “xuất phát từ các lý do bảo đảm an ninh quốc gia” đòi hỏi. Không được có sự phân biệt đối xử giữa các đối tượng người nước ngoài khác nhau trong việc áp dụng Điều 13.