

## Tjugosjunde sessionen (1986)

### Allmän kommentar nr 15: Utlänningars ställning enligt konventionen

1. Rapporter från konventionsstaterna tar ofta inte hänsyn till att varje konventionsstat måste garantera rättigheterna i konventionen till "var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion" (artikel 2, punkt 1). I allmänhet gäller rättigheterna i konventionen för alla, oberoende av ömsesidighet och oavsett hans eller hennes nationalitet eller statslöshet.
2. Den allmänna regeln är därför att alla rättigheterna i konventionen ska garanteras utan diskriminering mellan medborgare och utlänningar. Utlänningar kommer i åtnjutande av de allmänna kraven om icke-diskriminering när det gäller de rättigheter som garanteras i konventionen, så som föreskrivs i artikel 2. Denna garanti gäller lika för utlänningar och medborgare. I undantagsfall gäller vissa rättigheter i konventionen endast för medborgare (artikel 25), medan artikel 13 endast gäller för utlänningar. Kommitténs erfarenhet med att granska rapporter visar att, i ett antal länder, andra rättigheter som utlänningar ska åtnjuta enligt konventionen nekats dem eller är föremål för inskränkningar som inte alltid kan motiveras enligt konventionen.
3. Ett fåtal författningar ger utlänningar samma rättigheter som medborgare. Vissa författningar som antagits mer nyligen skiljer noggrant mellan grundläggande rättigheter som gäller för alla och de som endast beviljas medborgare, och beskriver alla rättigheter i detalj. I många stater är författningen endast formulerad för gälla för medborgare när relevanta rättigheter beviljas. Lagstiftning och rättspraxis kan också spela en viktig roll för utlänningarnas rättigheter. Kommittén har informerats om att grundläggande rättigheter i vissa stater, även om de inte garanteras till utlänningar genom författningen eller annan lagstiftning, kommer att utvidgas att gälla även för dem, enligt kraven i konventionen. I vissa fall har det emellertid tydligt funnits en underlåtenhet att genomföra konventionens rättigheter utan diskriminering av utlänningar.
4. Kommittén anser att konventionsstaterna i sina rapporter ska uppmärksamma utlänningarnas ställning, både enligt lag och i praktiken. Konventionen ger utlänningar fullt skydd beträffande de rättigheter som garanteras i denna och dess krav ska på lämpligt sätt följas av konventionsstaterna i sin lagstiftning och praxis. Utlänningarnas ställning skulle därmed förbättras avsevärt. Konventionsstaterna ska garantera att utlänningar inom deras jurisdiktion informeras om bestämmelserna i konventionen och rättigheterna enligt denna.
5. Konventionen erkänner inte utlänningars rätt att resa in i och vistas sig inom en konventionsstats territorium. Det är i princip en fråga för staten att besluta om vem som har rätt att få tillträde till dess territorium. Under vissa omständigheter kan dock en utlänning åtnjuta skydd enligt konventionen även i samband med inresa eller vistelse, t.ex. när frågor om icke-diskriminering, förbud mot omänsklig behandling och respekt för familjelivet är aktuella.
6. Tillstånd till inresa får ges under förutsättning av villkor som t.ex. rör rörlighet, bosättning och sysselsättning. En stat kan också införa allmänna villkor för en utlänning som är på genomresa. När utlänningar tillåts resa till en konventionsstats territorium har de tillgång till de rättigheter som anges i konventionen.
7. Utlänningar har en därmed en inneboende rätt till liv, skyddad i lag, och får inte godtyckligt berövas livet. De får inte utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller

bestraffning; de får inte heller hållas i slaveri eller träldom. Utlänningar har full rätt till frihet och personlig säkerhet. Om utlänningar har berövats sin frihet, ska de behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Utlänningar får inte fängslas för oförmågan att fullgöra en avtalad förpliktelse. De har rätt att röra sig fritt och att fritt välja bosättningsort och de ska vara fria att lämna landet. Utlänningar ska, vid prövningen av en anklagelse mot dem för brott eller av deras rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara jämlika inför domstolar och tribunaler och vara berättigade till en rättvis och offentlig förhandling vid en behörig, oberoende och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Utlänningar får inte utsättas för retroaktiv strafflagstiftning och har rätt till erkännande inför lagen. De får inte utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens. De har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet och rätt till åsikter och att uttrycka sig. Utlänningar kommer i åtnjutande av rätten till mötes- och föreningsfrihet. De kan ingå äktenskap vid giftasvuxen ålder. Deras barn har rätt till det skydd som deras ställning som minderårig kräver. I de fall där utlänningar utgör en minoritet i den mening som avses i artikel 27, får de inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Utlänningar är berättigade till samma skydd av lagen. Det får inte finnas någon diskriminering mellan utlänningar och medborgare i tillämpningen av dessa rättigheter. Dessa rättigheter för utlänningar får endast underkastas sådana inskränkningar som är lagliga enligt konventionen.

8. När en utlänning befinner sig lagligt inom ett territorium får hans eller hennes rörelsefrihet inom territoriet och hans eller hennes rätt att lämna territoriet endast inskränkas i enlighet med artikel 12, punkt 3. Skillnader i behandling i detta hänseende mellan utlänningar och medborgare, eller mellan olika kategorier av utlänningar, måste motiveras enligt artikel 12, punkt 3. Eftersom sådana inskränkningar bland annat måste vara förenliga med andra rättigheter i konventionen, kan en konventionsstat inte godtyckligt hindra en utlänning att återvända till sitt eget land genom att kvarhålla honom eller henne eller avvisa honom eller henne till ett tredje land (artikel 12, punkt 4).

9. Många rapporter har gett otillräcklig information om frågor som rör artikel 13. Denna artikel gäller för alla förfaranden som syftar till en obligatorisk avvisning av en utlänning, oavsett om den beskrivs i den nationella lagstiftningen som en utvisning eller på annat sätt. Om ett sådant förfarande medför ett gripande, kan skyddet enligt konventionen beträffande frihetsberövande (artiklar 9 och 10) också vara tillämpligt. Om gripandet sker specifikt för utlänning, kan andra bestämmelser i nationell och internationell lagstiftning vara tillämpliga. Normalt måste en utlänning som avvisas tillåtas resa till valfritt land som tar emot honom eller henne. De särskilda rättigheterna i artikel 13 skyddar endast de utlänningar som uppehåller sig lagligt inom en stats territorium. Detta innebär att nationella bestämmelser om krav för inresa och vistelse ska beaktas vid fastställandet av räckvidden för detta skydd, och att i synnerhet illegala immigranter och utlänningar, som har vistats längre än lagen eller deras tillstånd tillåter, inte omfattas av dess bestämmelser. Om lagligheten för en utlänning inresa eller vistelse är omtvistad, bör alla beslut i denna fråga, som leder till utvisning eller avvisning, fattas i enlighet med artikel 13. Det vilar på konventionsstatens behöriga myndigheter att i god tro och under utövandet av sina befogenheter tillämpa och tolka den inhemska lagstiftningen, dock under iakttagande av sådana krav enligt konventionen som exempelvis jämlikhet inför lagen (artikel 26).

10. Artikel 13 reglerar endast förfarandet och inte de grundläggande skälen för utvisning. Genom att endast tillåta utvisningar som utförs "efter ett beslut som fattats i laga ordning" är syftet

uppenbarligen att förhindra godtyckliga utvisningar. Å andra sidan ger den varje utlänning rätt till ett beslut i sitt eget fall och därför skulle artikel 13 inte vara uppfylld vid lagar eller beslut om kollektiva eller massutvisningar. Kommittén anser att detta synsätt bekräftas av ytterligare bestämmelser om rätten att lägga fram skäl mot utvisning och få beslutet prövat av och vara företräd för den behöriga myndigheten eller någon som utsetts av denna. En utlänning måste ges full tillgång till alla rättsmedel mot utvisningen för att denna rätt ska vara effektiv under alla de omständigheter som utmärker hans eller hennes fall. Principerna i artikel 13 om överklagade av utvisningsbeslutet och rätten till omprövning genom en behörig myndighet får endast inskränkas när detta motiveras av "tvingande skäl som hänför sig till den nationella säkerheten". Diskriminering får inte ske mellan olika kategorier av utlänningar i tillämpningen av artikel 13.