第 八 章

驱逐外国人

A. 导言

166．在第五十六届(2004年)会议期间，委员会决定将“驱逐外国人”专题列入工作方案，并任命莫里斯·卡姆托先生为这个专题的特别报告员。[585] 大会在2004年12月2日第59/41号决议第5段中做出了委员会将这个专题列入其议程的决定。

167．在第五十七届(2005年)会议上，委员会审议了特别报告员的初次报告。[586]

168．第五十八届(2006年)会议上，委员会收到了特别报告员的第二次报告[587] 和秘书处编写的研究报告[588]。委员会决定在2007年的下届会议上审议第二次报告。[589]

169．第五十九届(2007年)会议上，委员会审议了特别报告员的第二和第三次报告[590]，并将特别报告员修订的第1和第2条条款草案[591] 以及第3和第7条条款草案[592] 提交起草委员会。

B. 本届会议审议此专题的情况

170．在本届会议上，委员会收到特别报告员的第四次报告(A/CN.4/594)。委员会在2008年5月30日及6月5日和6日举行的第2969、2972和2973次会议上审议了这个报告。在第2973次会议上，委员会决定设立一个工作组，由唐纳德·麦克雷先生担任主席，以审议驱逐双重或多重国籍人员和与驱逐有关的开除国籍的做法引起的问题。

171．工作组在2008年7月14日的会议上作出结论，指出条款草案评注应该表明，不驱逐国民原则用于本条款草案时也适用于已合法获得一个或若干个其他国籍的人员。工作组还同意在评注中列入更确切的提法，表明国家不应使用开除国籍的手段规避不驱逐国民原则规定其承担的义务。工作组主席以后在2008年7月24日第2984次会议上将工作组的结论呈交委员会。委员会核准了这些结论，并请起草委员会在其工作中予以考虑。

172．在2008年8月4日第2989次会议上，委员会收到起草委员会主席关于进展情况的口头报告。起草委员会将保存向其转交的条款草案，直到所有关于条款草案的工作结束。

1. 特别报告员介绍其第四次报告

173．委员会在审议特别报告员的第三次报告期间，指出拥有两个或两个以上国籍的人员遭到驱逐问题应该深入仔细研究，不是在规定不驱逐

---

[585] 《2004年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第364段。委员会第五十届(1998年)会议注意到计划小组的报告，其中主要确定可将“驱逐外国人”这一专题列入委员会长期工作方案(《1998年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第554段)，委员会第五十二届(2000年)会议确认了该项决定(《2000年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第729段)。勾勒此专题总体结构的大纲及专题的处理方针附在委员会提交大会的该届会议工作报告之后(同上，附件4，第149页)。大会在2000年12月12日第55/152号决议第8段中注意到此专题列入长期工作方案一事。

[586] 《2005年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第242-274段。见初次报告，同上，第二卷(第一部分)，A/CN.4/554号文件。

[587] 《2006年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/CN.4/573号文件。

[588] A/CN.4/565及Corr.1号文件(油印件，可于委员会网站查阅)。

[589] 《2006年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第252段。

[590] 《2007年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/CN.4/581号文件。

[591] 同上，第二卷(第二部分)，脚注326和327。

[592] 同上，脚注321至325。

国民的原则的第4条草案范围内，就是按另行起草的条款草案加以解决。此外，还指出剥夺国籍问题有时用作驱逐的先行手段，需要进行透彻的研究。

174．关于拥有双重或多重国籍人员的法律地位问题，特别报告员在第三次报告中表示不宜结合第4条草案处理这个问题，因为禁止驱逐国民的规则适用于任何身为其国民的人的国家。但是，在对不法驱逐案行使外交保护的情况下，这个问题就有影响。

175．为回应一些委员提出的问题而编写的第四次报告包含两部分。第一部分阐述了具有双重或多重国籍人员被驱逐的问题，第二部分阐述了与驱逐有关的丧失国籍和开除国籍问题。

176．关于双重或多重国籍人员被驱逐的问题，第四次报告主要谈到两个问题。第一个问题是不驱逐国民原则是否严格适用于具有驱逐国国籍的双重或多重国籍人员。第二个问题是，对于某个具有驱逐国国籍的双重或多重国籍人员，如果不事先撤销其驱逐国国籍即将其驱逐出境，那么驱逐国是否违反其国际义务。

177．关于第一点，有委员指出，有些国家有时候确实为了驱逐以外的其他目的将具有另一国籍的本国国民作为外国人对待。但是，如果这种有关人员能够申明自己具有驱逐国国籍以抗辩驱逐的合法性，则这种态度本身不足以成为驱逐的法律依据。

178．关于第二点，特别报告员在第三次报告中提出的禁止国家驱逐本国国民的规则，倾向于支持那种认为这种驱逐违反国际法的观点。但是，事先不开除国籍而驱逐双重或多重国籍人员的做法实际上并非罕见。

179．根据对禁止驱逐国民的绝对理解，有时认为驱逐具有双重或多重国籍、包括驱逐国国籍的人员之前通常必须先开除其国籍。但是，特别报告员认为，要求驱逐国在驱逐双重或多重国籍人员之前先开除其本国国籍并非最佳的解决办法，因为开除国籍可能会损害该有关人员返回的权利。

180．特别报告员根据第四次报告的分析认为：(a) 不驱逐国民原则不适用于双重或多重国籍人员，但驱逐可能导致无国籍问题的除外；(b) 鉴于有些国家的做法以及被驱逐人员本身的利益，制定一条规则规定驱逐具有双重或多重国籍人员之前先行开除其国籍并不合适。

181．驱逐具有双重或多重国籍人员引起的法律问题还可能更为复杂，这要看驱逐国是否是该有关人员的主要或实际有效国籍国。特别报告员仍然怀疑现阶段考虑这种问题是否有实际的好处或用处。各种各样的设想情况在关于被驱逐人员产权保护问题的研究范围内进行研究可能更为适宜，特别报告员计划将在以后的某阶段进行这项研究。

182．禁止驱逐国民规则是否有可能受到减损的问题也仍然有待解决。且不谈一些历史上的实例，诸如驱逐被废黜的帝王等，这里可以先设想一些现代的情况，一国可能十分例外地有权驱逐本国的一个国民，条件是另一国同意接收此人，而且此人保留一旦接收国要求即有返回其本国的权利。例如，一国受到其本国国民间谍活动之害，或可允许其将此人驱逐到所涉间谍活动的受益国，只要该受益国愿意接收该有关人员。因此，现在的问题是，委员会是否愿意规定绝对禁止驱逐国民，或是否准备考虑非常情况下的减损问题。

183．第四次报告的第二部分具体述及与驱逐有关的丧失国籍和开除国籍问题。即便从被驱逐人员法律地位的角度看，丧失国籍和开除国籍具有类似的后果，然而，丧失国籍是个人自愿行为的后果，而开除国籍是国家的集体性或个别性决定。

184．特别报告员坚定认为，委员会即便为了国际法的逐渐发展也不值得就第四次报告述及的那些问题起草有关条款。这种问题涉及的是国籍制度问题，而不是驱逐外国人的问题。

2. 辩论摘要

(a) 一般评论

185．有人指出，所有国家在行使授予或撤消国籍的主权权利时均须遵守国际法，包括各种全球

性和区域性国际文书规定的某些有关人权的基本规则。有些委员认为，委员会应该重申人人有权获得国籍，有权不被任意剥夺国籍。有人说，特别报告员第四次报告对人权领域的发展变化未予以足够的重视。

186．有人说，应该将国籍视作个人的权利，而不仅仅是国家政策工具。此外也有人强调，一个人的第一国籍与随后获得的其他国籍之间不可能有任何区别。禁止驱逐具有双重或多重国籍人员或禁止开除国籍的规定，不能仅限用于可能产生无国籍问题、没有国家被迫接收被驱逐的人，或者有关禁止采取任意行动的规则以及非歧视原则会遭到违反等情况。

187．有些委员同意特别报告员的结论，认为不应专门为第四次报告涉及的问题起草条款。但是，有些委员同意特别报告员的结论，却不赞成结论所依据的那种分析。

188．另有一些委员认为，委员会应该着手起草有关驱逐具有双重或多重国籍人员及有关开除国籍作为驱逐先行手段问题的条款。他们认为必须规定一些最低限度的规则，以免出现任意行动及滥权行为。此外，也有人建议考虑别的解决办法，诸如，可附在条款草案附件中可能有实际用处的准则草案或建议等。

189．有人认为特别报告员让自己过分受到某些国家做法的影响，例如在反对恐怖主义斗争方面，他的分析有时依据历史上的事例或不涉及驱逐问题的种种情况。

190．若干委员认为应该设立一个工作组审议特别报告员第四次报告述及的问题。

(b) 双重或多重国籍人员的驱逐问题

191．有些委员认为，委员会不能无视双重或多重国籍问题，这是一个当今时代日益普遍的问题。有人指出，不能制定一条禁止驱逐国民的规则而不解答这条规则是否也适用于具有双重或多重国籍人员的问题。无论在关于不驱逐国民的条款草案中是否列入一条规定，这里必须确定的一点是，一国能否为了驱逐而把具有双重或多重国籍的人员视为外国人。

192．与特别报告员所持观点相反，有些委员认为，在驱逐问题上，国际法不允许一个国家将具有一个或若干其他国籍的国民视为外国人。有些委员则强调，一些全球性和区域性人权文书确认的禁止驱逐国民的规定，同样也适用于具有双重或多重国籍的人员，包括具有驱逐国国籍的人员。他们提到1997年11月6日的《欧洲国籍公约》，其中第17条第(1)款规定："具有另一国国籍的缔约国国民在其定居的缔约国境内与该缔约国的其他国民一样享有同等权利和义务"。其中也提到了具有双重或多重国籍的妇女的特定情况。

193．有些委员认为，特别报告员提到的区分只有一个国籍的人员和具有双重或多重国籍人员的做法所涉及的内容要点不足以对驱逐问题作出定论。关于对双重国籍人员实行领事保护的各种协定以及对具有双重国籍人员的政治权利、尤其是对担任某些政府职务的资格的某种限制也是如此。此外，有些委员提到有的国内立法禁止驱逐仅具有驱逐国国籍的人员，同样也禁止驱逐具有双重或多重国籍的人员。

194．另一种观点认为，为了驱逐的目的并不区分单一国籍人员、双重国籍或多重国籍人员的做法，会产生这样一种情况，法律和事实方面具有区分意义的实际情况被混为一谈。

195．有人说，在驱逐问题方面不必对具有双重或多重国籍人员的处境专门起草一个条款，因为这种人员已在禁止驱逐国民规则的规定范围之内。另一种观点认为必须明确规定禁止驱逐国民包括具有双重或多重国籍人员。此外还有人建议制定一个条款草案，规定具有双重或多重国籍人员与仅有驱逐国国籍的人员享有同样权利。

196．有些委员同意特别报告员的看法，认为主要或实际有效国籍可以在驱逐双重或多重国籍人员问题上发挥作用。但是，另一些委员强调，无论遭受驱逐的人员的主要或实际有效国籍是否是驱逐国的国籍都一概适用禁止驱逐国民的规定。换而言之，主要或实际有效国籍的标准，在外交保护方面或是国际私法

领域里为解决国籍冲突或法律冲突问题是有用的，但是不能以此证明一国有理由为了驱逐的目的而将其另有一个或若干个国籍的国民作为外国人对待。

197．最后，有人评论说，存在接收国，例如该国是被驱逐人员的一个国籍国，不是确定驱逐是否合法的决定性因素。

(c) 丧失国籍、开除国籍和驱逐

198．有些委员认为，具有双重或多重国籍的人员，包括具有驱逐国国籍的人员，如果以前未曾被开除国籍，则不得将其驱逐。相反的做法是建议各国将具有双重或多重国籍的人员作为外国人对待。在不事先开除国籍的情况下驱逐具有双重或多重国籍人员的做法实际上并非罕见，但是这也不足以证明此种驱逐合法。另有委员认为决不能为了驱逐的目的而适用开除国籍的方法，而另一些委员则认为国际法绝对禁止开除国籍。

199．有人评论说，丧失国籍和开除国籍的区分并不明确，因为丧失国籍也可以认为是一种自动开除国籍的形式。

200．一些委员指出，一国可以根据国际法在其立法中规定获得另一国国籍的人员即丧失国籍。此外，还有人指出，各国有权惩罚滥用或欺骗性利用双重或多重国籍的行为。

201．有人这样评论说，一旦外国人的定义定为不具有驱逐国国籍的人员，就会产生这样一个问题，即一国驱逐外国人的权利是否包括有权驱逐一个由于国籍被开除而成为外国人的人员。

202．有人着重指出，开除国籍的规定经常被滥用，用以侵犯某些人的权利，非法剥夺其财产，然后将其驱逐的现象。此外也有人说，开除国籍的现象往往出现在非民主社会中作为政治惩罚或出现在特殊的情况下，例如在国家继承或武装冲突期间。有人提到某些国内立法规定禁止在任何情况下开除国籍。

203．有些委员认为，只有在非常情况下才允许开除国籍；不得导致无国籍状态，即不得歧视性地也不得任意地开除国籍、必须遵守某些程序保障规定。有人建议委员会参照国际法的基本原则和人权原则，确定开除国籍必须达到的最低限度的条件。

204．有人提议起草一个条款，禁止开除国籍而使人陷入无国籍状态。

205．有些委员认为，开除某人国籍以便将其驱逐的做法有违国际法。如果禁止驱逐国民，那么国家当然也就不能开除某人国籍，以便将其驱逐，从而绕过这项禁止规定。有人认为这一评注应该澄清这一点。另有委员建议起草一个条款，明文禁止为驱逐而开除国籍。

206．有些委员认为特别报告员第四次报告中提到的厄立特里亚－埃塞俄比亚赔偿委员会作出的部分裁决[593]并无多少相关性，因为这项裁决是对涉及国家继承和武装冲突情况的非常特殊的案件作出的，因此不可能从中推演出关于驱逐前开除国籍的一般规则，尤其是该赔偿委员会为其处理的各种驱逐个案作出了种种不同的结论。有人进一步指出，所涉人员与其说被认为是双重国籍人员，还不如说被认为是对驱逐国的安全构成威胁的敌国国民。

3. 特别报告员的总结

207．特别报告员表示他不准备着手研究有关国籍制度的问题。但是，在倾听了参加讨论的委员们的发言之后，他仍未确信就第四次报告述及的问题起草有关条款是否明智可取。

208．特别报告员此前曾建议专门就不驱逐国民原则起草一个条款，重申似乎已经广为接受的一条规则。关于这一点，他还要等待委员会的指示，说明禁止驱逐国民规则是否必须是条绝对规则还是可以考虑有例外情况。

---

[593] *Ethiopia/Eritrea*, Eritrea-Ethiopia Claims Commission - Partial Award: Civilian Claims - Eritrea's Claims 15, 16, 23 and 27-32, 17 December 2004, RIAA, vol. XXVI (出售品编号：E/F.06.V.7)，第195页。

209．与有些委员表示的意见相反，特别报告员第四次报告中提到的主要或实际有效国籍的概念是一种既定的观念，已经在若干情况下得到确认，尤其是在判例法和法学学说里得到确认。

210．特别报告员认为，禁止驱逐属于驱逐国国民的具有双重或多重国籍人员规则本身在国际法中并不存在。但是，如果委员会决定将禁止驱逐国民的规则扩大适用于这几类人员，则现有的第4条条款草案就足以适用，而不需要处理主要或实际有效国籍问题。

211．据特别报告员认为，对于一个由于剥夺国籍而会成为无国籍人员的人，似乎没有必要制定一项条款草案，规定禁止开除其国籍，因为国际法中已经存在这种禁止规定。

212．无论国际条约法还是国际习惯法都没有一条禁止国家为了驱逐而开除某人国籍的规则。一些国家的实践往往恰恰与此相反；一般地说，开除国籍的目的是为了驱逐这些有关人员。关于第4条草案的评注最多只可以规定，国家应该尽可能不为了驱逐而开除某人国籍，若要开除，必须遵守国内法规定和评注可能规定的任何特定标准。

213．特别报告员对其第四次报告提到的厄立特里亚－埃塞俄比亚赔偿委员会部分裁决的相关性所进行的讨论情况感到有点惊讶。虽然可以批评这项裁决，但是不能将其重要性贬低到否认其与所涉专题有任何相关的地步。问题的症结在于赔偿委员会的论点和结论在国际法中是否有足够的依据。