第六章

驱逐外国人

A．导言

184．委员会在其第五十届会议（1998年）上注意到规划小组的报告，该报告除其他外，确定“驱逐外国人”为可能是宜于列入委员会长期工作方案的专题，[306] 后来在第五十二届会议（2000年）上，此专题被列入。[307] 委员会向大会提交的该届会议工作报告附有一篇简短的纲要，说明这一专题可能的通盘结构和处理方法。[308] 大会在其2000年12月12日第55/152号决议第8段中注意到这个专题已被列入长期工作方案。

185．在第五十六届会议期间，委员会在2004年8月6日举行的第2830次会议上决定将“驱逐外国人”专题列入目前的工作方案，并任命莫里斯·卡姆托先生为这个专题的特别报告员。[309] 大会在2004年12月2日第59/41号决议第5段赞同委员会将这一专题列入议程的决定。

186．在第五十七届会议（2005年）上，委员会在第2849次至第2852次会议[310] 上审议了特别报告员的初步报告。[311]

187．在第五十八届会议（2006年）会议上，委员会收到了特别报告员的第二次报告[312] 和秘书处编写的研究报告。[313] 在该届会议上，委员会决定在2007年的下届会议上审议第二次报告。[314]

B．本届会议审议这个专题的情况

188．在本届会议上，委员会收到特别报告员的第二次和第三次报告 (A/CN.4/581)，委员会分别在2007年5月23日至29日举行的第2923次至第2926次会议以及2007年7月24日至27日举行的第2941次至第2944次会议上审议了两次报告。在2007年5月29日举行的第2926次会议上，委员会决定将经特别报告员在该次会议上修订的条款草案第1条和第2条提交起草委员会。[315] 在2007年7月27日举行的第2944次会议上，委员会决定将条款草案第3至7条提交起草委员会。

1．特别报告员介绍其第二次和第三次报告

189．特别报告员回顾，委员会同意了特别报告员的大多数选择，并大致同意了初步报告附件一中的工作计划草案。[316] 在大会第六委员会2005年届会上发言的国家表示支持特别报告员建议的总体做法，强调这一专题的意义、紧迫性和复杂性。

190．考虑到已有一整套习惯规则、众多条约和长期形成的理论以及虽然较新但已相当完备的国际和区域判例，该专题无疑适宜编纂。目前各国日益倾向于在不遵守基本人权规范的情况下驱逐外国人，特别是用以打击恐怖主义和应对非法移民和难民流，委员会研究这一专题显得更为迫切。

---

306 《1998年……年鉴》，第二卷（第二部分），第554段。

307 《2000年……年鉴》，第二卷（第二部分），第729段。

308 同上，附件。

309 《2004年……年鉴》，第二卷（第二部分），第364段。

310 《2005年……年鉴》，第二卷（第二部分），第242至274段。

311 《2005年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/554号文件。

312 《2006年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/573号文件。

313 A/CN.4/565和Corr.1（油印件；公布于委员会网站）。

314 《2006年……年鉴》，第二卷（第二部分），第252段。

315 见下文脚注326和327。

316 见上文脚注311。

191．第二次报告[317]开始研究驱逐外国人的一般规则，讨论了该专题的范围以及构成要素的定义，并提出了两个条款草案（条款草案第1条和第2条）。

192．委员会和第六委员会似乎达成了共识，认为该专题应涵盖在一国领土上居住、但不具有该国国籍的人，同时对具有正规身份和非正规身份者加以区别，包括在驱逐国长期居住者。难民、寻求庇护者、无国籍人和移徙工人也应该被包括在内。另一方面，有些委员和代表团表示怀疑该专题是否应该包括：拒绝非法移民入境、所居住领土因非殖民化而变更地位后国籍发生改变者的情况，以及处于武装冲突中国家国民的情况。特别报告员认为，拒绝入境和在国际法中享受特权和豁免的外国人的情况应被排除于专题之外。根据条款草案第1条，[318]本专题应该包括具有正规身份或非正规身份的外国人、难民、寻求庇护者、无国籍人、移徙工人、敌国国民、丧失或被剥夺国籍的驱逐国国民。

193．关于条款草案第2条所述用语的定义，[319]特别报告员建议，“外国人”的概念应相对于“侨民”、而不是相对于“国民”来界定。尽管“侨民”一词的用法有各种意义，但可以赋予其比“国民”更广泛的含义，以涵盖因某种特别的法律联系而在一国管辖下的人，如难民、寻求庇护者、无国籍人或托管或被保护国的属民。必要时，可以重新拟订条款草案第2条第2款 (*d*) 项，使国籍成为这一情况下的主要法律联系。[320]

194．在初步报告中，“驱逐”一词是指一国强迫一外国人离开该国领土的单方面行为。但考虑到某些委员的评论和近年的国际判例法，特别报告员认定“驱逐”一词也包括一国以其行为强迫某个人离开该国领土的情况。

195．由于驱逐涉及跨越边境离开一国领土的情况，所以条款草案第2条也提出了“边境”和“领土”的定义。

196．第三次报告开始了与驱逐外国人问题有关的一般原则的审议，并提出了五个条款草案（条款草案第3条至第7条）。一国驱逐外国人的权利被描述为国家主权固有的权利，这源于每个国家所具有的领土管辖权能，并非是由“外部”规则授予一国的习惯权利。然而这一权利也有一些限制，其中应区分两种限制，一是国际法律秩序固有的限制（条款草案第3条涵盖），[321]这种限制独立于国际法特殊领域的其他约束因素，二是由国际人权法律产生的限制。条款草案第4至7条涉及驱逐权的属人限制。

197．第一项限制载于条款草案第4条中，[322]是禁止国家驱逐本国国民。然而，这项已经在当代一

---

[317] 见上文脚注312。

[318] 条款草案第1条案文如下：

“范围

“1．本条款草案适用于所有身处某国但不具有该国国民身份的人（侨民）。

“2．本条款草案特别适用于在东道国国内合法或以非正规身份存在的外国人、难民、寻求庇护者、无国籍人、移徙工人、敌国国民（侨民）、丧失或被剥夺国籍的驱逐国国民（侨民）。”

[319] 条款草案第2条案文如下：

“定义

“在本条款草案中：

“1．驱逐外国人是指驱逐国强制另一国侨民离开本国领土的行为或举动；

“2.(*a*) 外国人是指除领土国或驱逐国之外的其他国家侨民；

“(*b*) 驱逐是指驱逐国强制外国人离开其领土的行为或举动；

“(*c*) 边境是指驱逐国领土的边缘区域，在这个区域内，外国人不再享有居民地位，而超出这个区域之后，国家的驱逐程序即告完成；

“(*d*) 侨民是指任何依据包括国籍在内的某种法律联系归属一国 [管辖][属人管辖] 的人；

“(*e*) 领土是指国家行使其主权所产生的全部权力的范围。”

[320] 特别报告员提出以下替代表述：“具有一国国籍或依据任何其他法律联系而归属一国 [属人管辖][管辖] 的任何人。”

[321] 条款草案第3条案文如下：

“驱逐权

“1．一国拥有将外国人驱逐出境的权利。

“2．然而，驱逐必须遵守国际法的基本原则。国家尤其必须善意行事，并遵守其国际义务。”

[322] 条款草案第4条案文如下：

“国家不驱逐本国国民

“1．国家不得驱逐本国国民。

“2．然而，有特殊原因需驱逐的，应征得接收国同意。

“3．在接收国要求下，被本国驱逐的国民有权随时返回本国。”

般国际法中稳定确立的禁止也存在某些例外或某些克减，这在实践中得到了证实。目前，一国驱逐本国国民总是需要征得接受国的同意；但这一点不妨碍被驱逐者应接受国的要求返回其本国的权利。

198．条款草案第5条[323]和第6条[324]分别涉及难民和无国籍人的情况。这两条的目的是对1951年《关于难民地位的公约》和1954年《关于无国籍人地位的公约》有关规定所载的规则作出补充。鉴于近来打击恐怖主义努力的发展以及安全理事会2001年9月28日第1373 (2001) 号决议，有可能明文提及恐怖主义活动（以及旨在为此类活动提供便利的行为）是将难民或无国籍人予以驱逐的理由之一，尽管这类活动可包括在基于“国家安全”考虑的一般驱逐理由之内。就无国籍人而言，考虑到其特殊地位，或许有必要避免视其在驱逐国是具有正规身份还是非正规身份而决定其保护程度。在逐渐发展的标题下，还可以考虑规定，如果无国籍人在合理的时间内未能找到一个接受国，驱逐国可参与寻找接受国。

199．条款草案第7条[325]规定了禁止集体驱逐外国人的原则，并为此对和平时期与战争时期的集体驱逐作了区分。

200．和平时期禁止集体驱逐是绝对的，并得到了各种法律文书以及区域人权机构的判例法的证实。然而，经过逐案审查后对一组人的驱逐不在此列。在这方面，条款草案第7条第1款提及对有关的每个外国人的具体情况进行“合理客观”审查的标准，这是借鉴了欧洲人权法院的相关判例法。

201．战争时期将敌国国民（侨民）集体驱逐的问题，不论是在国际武装冲突法中还是在国际人道主义法中，都未得到规定。这方面的实践也各种各样，各国既没有将敌国国民留在本国境内的一般义务，也没有将他们驱逐的义务。然而，实践和理论都倾向于表明，将敌国国民集体驱逐的做法应仅限于对接受国持敌对态度的外国人；与此相对，似乎应该禁止将奉行和平行为的敌国国民加以驱逐的做法，因为关于和平时期驱逐的普通规则对他们依然适用。

2．辩论摘要

(*a*) 一般性评论与方法

202．特别报告员第二次和第三次报告的质量和深度获得了赞扬。秘书处编制的分析研究报告也获得了高度赞赏，它为委员会讨论这一专题提供了十分宝贵的工具。

203．几位委员强调这一专题的重要性、紧迫性和复杂性，尤其考虑到移民包括非正规移民现象的激增和打击恐怖主义提出的挑战。

204．有人表示，驱逐外国人是一个更适合政治谈判而非专家机构编纂的专题。然而，几位委员认为，该专题已经具备编纂的条件，编纂可采取条款草案的形式，以期通过一项国际公约。

205．一些委员认为，应该研究不同领域的所有现行规则，包括条约规则，以期建立一个可保护

---

[323] 条款草案第5条案文如下：

“不驱逐难民

“1．一国不得驱逐在其境内合法逗留的难民，除非出于国家安全或公共秩序 [或恐怖主义] 的理由，或该人已经被一项终审判决认定犯有特别严重的罪行、从而对该国家社会构成危险。

“2．本条第1款的规定还适用于在接受国境内非法逗留、但已申请难民身份的任何人，除非这种申请的目的明显只是阻碍可能对其 [对此人] 发出的驱逐令。”

[324] 条款草案第6条案文如下：

“不驱逐无国籍人

“1．一国不得驱逐在其境内 [合法] 逗留的无国籍人，除非出于国家安全或公共秩序 [或恐怖主义] 的理由，或如果该人已经被一项终审判决判定犯有特别严重的罪行从而对该国社会构成危险。

“2．一国在根据本条款草案规定的条件驱逐无国籍人时，应给予该无国籍人一个合理的期间，以便取得合法进入另一国家的许可。[然而，如期满之后，该无国籍人未能取得进入某东道国的许可，该国可 [在征得该人同意的情况下，] 将其驱逐到任何同意接纳该人的国家。]”

[325] 条款草案第7条案文如下：

“禁止集体驱逐

“1．禁止集体驱逐外国人，包括移徙工人及其家庭成员。但一国可同时驱逐某外国人群体的成员，条件是驱逐措施是在对群体中每名外国人的具体情况进行合理客观审查之后并在此基础上采取的。

“2．集体驱逐是指一国迫使某一外国人群体离开其领土的行为或举动。

“3．对参与武装冲突国家的国民不得采取集体驱逐措施，除非这些外国人作为群体表现出对接收国的敌意。”

某些特别制度所确立的特别规则的一般制度。也有些委员认为，订立该问题的一般规则是不明智的，委员会应主要关注界定适用于各类外国人的规则。

206．有些委员对特别报告员的总体做法表示支持，尤其强调国家驱逐外国人权利需要与相关国际法规则包括保护人权规则和外国人最低待遇标准规则相协调。还有人主张，委员会应该主要关注国家的权利和义务，不应局限于驱逐国与被驱逐个人之间的关系。

207．有人指出，驱逐外国人问题主要是由国内法加以规范的，国家在尊重国际法有关规则的前提下，无可争议地享有驱逐权。还必须特别关注国内判例，国内判例有助于制定旨在避免任意使用驱逐权的某些标准。然而好几位委员强调习惯国际法规则对于确定驱逐权的范围所起的作用。

(*b*) 具体评论

第1条 范围

208．几位委员强调需要明确界定该专题的范围，该范围不限于属人方面。辩论涉及驱离措施以及所涵盖的情况和人员。有些委员提出简化特别报告员提出的条款草案第1条第1款，指出条款草案适用于对外国人的驱逐。他们建议删除条款草案第1条，因为关于定义的条款草案第2条足以界定该专题的范围。

(一) 专题所涉驱离措施和情况

209．几位委员支持将拒绝外国人入境排除在该专题范围之外，有些委员则表示赞成列入这一条款，除其他外考虑到长期逗留的众多非法移民被拘禁这种状况的利益。有观点表示，委员会应该处理的真正问题不局限于驱逐，还应该广泛讨论有关方式——包括拒绝入境，国家通过这些方式控制外国人在其领土上的存在。还有人建议，该专题应该包括身在某国国际区同时申请进入该国的外国。此外，在有些情况下，拒绝入境可能不符合不驱回原则。

210．一些委员同意将引渡排除在本专题范围之外。但他们也提出应讨论构成变相引渡的驱逐情形。此外，几位委员反对特别报告员关于将在国际法上引起严重问题的特别或法外移交（或移解）排除在该专题范围之外的建议。

211．委员们对是否可以将武装冲突情况下的驱逐列入该专题范围内表达了不同的看法。有些委员认为，委员会应该处理这一问题；也有些委员认为，委员会应该将武装冲突法既定规则涵盖的问题、特别是有关军事占领情况下驱逐的问题排除在条款草案之外，必要时可以附之以明确的规定。他们还建议，在国际人道主义法规则方面应该列入“不妨害”条款。

212．有些委员建议，委员会应该研究针对外国人的族裔清洗问题以及驱逐后剥夺国籍问题，因为它们是否符合国际法令人怀疑。委员们还认为该专题必须涵盖在新国家建立后成为外国人的人的情况。

(二) 专题所涉人员类别

213．几位委员认为，条款草案应适用于无论是合法还是非法身处驱逐国领土的外国人。但是，关于驱逐问题的法律制度必须考虑到这两类外国人的区别。他们还建议，应该具体规定条款草案仅适用于自然人，不适用于法人。

214．有的委员强调包含一份应当涵盖的外国人的类别清单的第1条第2款很有用处，也有的委员认为这一款没有必要，至多在评注中列入其中援引的某些例子。他们还建议，该条条款草案第1款和第2款应该合并，同时删除第2款中“特别”一词。另一种观点是，条款草案现有范围太宽，委员会应将工作局限于某些类别的外国人，对此应予界定。

215．某些委员明确支持将在国际法下享受特权和豁免的个人排除在本专题范围之外，也有些委员对是否列入移徙工人持有不同意见。有的委员建议排除难民和无国籍人，因为他们在驱逐问题上的地位已经在现行规则包括条约规则体系中有明确的规定和阐述。另一方面，也有些委员认为，条款草

案应该涵盖难民和无国籍人，至少因为适用于这些人员类别的规则存在着空白或缺陷。为此，有人提出，委员会应该考虑联合国难民事务高级专员方案执行委员会的建议。也有人提出，在有关难民的规则方面，条款草案应列入“不妨害”条款。

第2条 定义

216．有的委员强调在现阶段重点是澄清本专题的某些概念，确保条款草案中有关措辞（包括“驱逐国”、“接收国”或“领土国”）用法的一致，也有的委员认为委员会在就定义作出决定之前应该推进其工作。

(一) “外国人”的概念

217．几位委员对特别报告员的处理方法表示怀疑，他对“外国人”概念的界定是相对于“侨民”概念而不是“国民”概念来进行的。他们尤其指出，特别报告员提出的“侨民”的定义过宽，造成了混乱，而且这一词语无法译成英文和西班牙文等：所以，只应该使用国籍这一标准。同样，某些委员提出修正条款草案第2条第2款 (*a*) 项的用语，将“外国人”界定为非属驱逐国国民的人，而不提及有关个人与另一国的可能联系。还有人提议，委员会应参照禁止驱逐国民原则探讨双重国籍问题；此外，还应该具体说明“外国人”定义应包括无国籍人。

218．有的委员指出，需要对某些类别的外国人（如：“难民”、“寻求庇护者”和“移徙工人”）进行界定。他们建议，考虑到影响难民概念的近期发展，“难民”的定义应该保持宽泛。

(二) “驱逐”的概念

219．几位委员同意条款草案第2条第2款 (*b*) 项所载特别报告员提出的“驱逐”概念的宽泛定义，它是以由驱逐国通过合法行为或举动实施的“强制手段”因素为基础的。然而，有人认为有必要指出这一定义不包括引渡（但构成变相引渡的驱逐可能例外）。此外，有委员强调，需要制定标准以确定一国的行为是否应被定性为驱逐。同样，有委员建议，条款草案应具体规定上述行为必须采用了强制手段而使该外国人除了离开该国领土外没有其他任何选择。另一观点是，驱逐应界定为主要是在国际不法行为的责任背景下国家的“行为”或“举动”。还有委员表示，应制定一个涵盖驱逐外国人的整个过程的定义。

(三) “领土”和“边境”的概念

220．委员们对条款草案第2条第2款 (*c*) 项和第2款 (*e*) 项所载定义表达了某些保留意见。此外，他们主张，委员会应审议外国人身处一国的领海、内水或群岛水域所产生的法律问题。

221．委员们对条款草案第2条第2款 (*c*) 项在界定国家边境时提及的“居民地位”概念的意义表示怀疑。他们强调，在机场区域，各国必须遵守其所有国际义务，包括获得领事协助权。此外，有些委员认为，如果有“领土”概念的适当定义，就没有必要界定“边境”一词。

第3条 驱逐权

222．一些委员认为，条款草案第3条在国家驱逐外国人的权利与给予被驱逐者的保障两者之间取得了较好的平衡。另一些委员认为，条款草案第3条存在缺陷，即它没有直接提到被驱逐者的权利，而且该条草案反映的做法有问题，即只有特别报告员认为国际法律秩序固有的规则（因为它们源自主权）才构成对驱逐权的限制，而其他一些规则仅仅限制着驱逐权的行使，例如与人权有关的规则。有的委员还表示倾向于确认驱逐权不是像特别报告员所说的那样为“固有的”，而是属于习惯性的。

223．好几位委员赞同条款草案第3条第1款，该款规定了一国驱逐外国人的权利。然而，一些委员建议将第1款和第2款合并，并在现有第1款里增加提到国际法对驱逐权的限制、包括因对人权进行的国际保护而产生的限制的文字。

224．有委员指出，条款草案第3条第2款按目前的措辞来看既没有必要，也不完整。一种意见认为，最好规定，驱逐外国人的权利应遵守本条款草案的规定以及产生于约束驱逐国的条约的特别义务，而另一些委员认为，提到遵守国际法的义务便已经足够。一些委员认为，提到“国际法的基本原

则”过于狭窄。另有委员提出，还应提到绝对法以及与驱逐有关的某些具体规则，例如《公民权利和政治权利国际公约》第十三条所规定的规则。

225．对是否有必要明确地提到善意原则，委员们表达了相互冲突的意见。另有委员说，如何决定第2款的内容、尤其是提及本条款草案的规定是否已经足够，这需要取决于条款的详尽程度如何。

第4条 国家不驱逐本国国民

226．许多委员赞同在条款草案里加上一项规定，论述驱逐国民的问题。然而，有委员提议，条款草案第4条应该删除，驱逐国民的问题应在条款草案第3条的评注里加以讨论。另一些委员认为，只有剥夺国籍行为被作为驱逐的可能前提时才属于本专题范畴。

227．有的委员指出，应该更详细地研究拥有两个或多个国籍的人士的驱逐问题并在条款草案第4条里加以解决，或用另外一条条款草案解决。具体地说，有必要考虑效力标准是否应该起一种作用。另一些委员认为，在这一背景下处理本专题不适当，特别是如果委员会的意图是帮助加强禁止驱逐国民的规则的话就更不适当了。另有委员指出，剥夺国籍问题有时是驱逐的前提，应该给予透彻的研究。在这方面，有委员提议，应禁止这类行为。还有委员建议，应在条款草案第4条里提到“禁止”一词。

228．好几名委员赞成条款草案第4条第1款所包含的禁止驱逐国民的规定。还有委员建议，这样的保护应扩展到被剥夺国籍的个人，以及与驱逐国具有特别密切联系的某些类别的外国人。

229．一些委员强调，考虑到各种国际文书，禁止驱逐国民的规定具有无条件性和绝对性。在这种情况下，有委员建议，承认不驱逐原则可能具有例外情形的条款草案第4条第2款应该删除。具体地说，有委员认为，特别报告员为支持这种例外情形而援引的某些例子纯粹只具有历史意义，或仅涉及引渡的案例而不涉及驱逐案例。驱逐国民的做法最多只有在极端情况下、在必要时，才具有正当理由。另一项提议是，第2款和第3款应该修改，以便强调这一点：司法当局判处引渡或流放作为监禁的替代手段，这是可以将国民驱离的唯一合法的手段。

230．有委员提出，条款草案第4条第2款中关于例外情形的措辞应该更严谨，应该澄清可能用来为驱逐国民而辩解的“特殊原因”概念。还有委员提问，这类理由是否无论如何不应该在法律中明确规定。

231．有委员提出，条款草案第4条应该提到应当给予被驱逐的个人的程序性保障措施。另外还有人强调，必须承认，当驱逐的理由不再存在，或者因出现新的情况而导致驱逐不再合理时，被驱逐的国民有权返回其本国。

232．有委员问，集体驱逐国民的问题是否涵盖在条款草案第4条里。另外，有必要澄清该条规定不妨碍对国民的引渡，这是国际法准许的。

第5条 不驱逐无国籍人

第6条 不驱逐难民

233．虽然一些委员表示反对关于难民和无国籍人的条款草案超出单纯提及1951年《关于难民地位的公约》和1954年《关于无国籍人地位的公约》，但是另一些委员却表示赞同，条件是这类条款草案的内容不应该产生与现行条约制度的矛盾。还有委员建议举行一次简报会，由联合国难民事务高级专员办事处的专家介绍情况。

234．好几位委员不赞成在条款草案里明确提到“恐怖主义”属于驱逐难民或无国籍人的理由之一。在这方面，有委员说，恐怖主义没有一个普遍的定义，“国家安全”理由已经涵盖了以恐怖主义为理由而实行的驱逐措施，而且这一问题不局限于难民和无国籍人。此外，以恐怖主义为理由而实行驱逐可能导致在适用“或引渡或起诉”原则时产生问题。然而，委员会一些委员还是赞同提到恐怖主义并将之列为驱逐难民和无国籍人的理由。尤其是，有委员提议在列入恐怖主义时，应将之与“国家安全”概念或“公共秩序”概念联系起来，并且在评注里应指出国家为打击恐怖主义分子滥用难民地位

的现象而采取的实践方面的新趋势。作为替代办法，有委员建议，应该提到具体的犯法行为，例如在广泛接受的旨在打击恐怖主义的多边文书中所界定的那些犯法行为。

235．在具体提到难民时，有委员说，条款草案第5条第1款所列的驱逐理由过于宽泛；就这一点而言，1951年《关于难民地位的公约》第33条限制性更强，该条规定了不驱回的原则。还有委员批评只采纳了该《公约》中的部分规则，并且特别报告员试图将该《公约》第32条和第33条合并。最后，有委员建议，应该提到不驱回原则，以及提到那些正在等待获得难民地位或被拒绝给予这种地位的人的情况，这些人应享有一定程度的保护。

236．就无国籍人而言，一些委员反对特别报告员的建议，即拟订一条条款草案，与1954年《关于无国籍人地位的公约》第31条不同，既保护具有正规身份的无国籍人，也保护具有非正规身份的无国籍人，从而避免产生相互矛盾的法律制度。另一方面，另一些委员说，即使具有非正规身份的无国籍人也应该得到保护。

237．条款草案第6条第2款，尤其是提及东道国干预寻找接收国的部分，被描述为对逐渐发展的重要贡献，其目的是弥补法律中的一个空白。

第7条 禁止集体驱逐

238．好几位委员表示支持在条款草案里加上关于禁止集体驱逐的规定。另一些委员认为，“集体驱逐”的概念并不明晰，因此最好侧重于歧视性驱逐的问题。也有委员指出，本条款草案不应处理武装冲突期间集体驱逐的问题，因为这一问题属于国际人道主义法律范畴。

239．好几位委员表示支持条款草案第7条第1款，认为集体驱逐外国人是当代国际法所禁止的，至少在和平时期是如此。另一些委员认为，并不存在一项普遍性规则禁止集体驱逐外国人，而只是有一项正在出现的原则，它根据区域实践承认例外情况下的禁止；此外，只要所有被驱逐者享受到了程序性保障，那么对一群人进行的非任意的驱逐并不违法。

240．若干委员表示赞同条款草案第7条第2款中规定的“集体驱逐”定义。然而，一些委员认为，这一定义应该进一步推敲，仍有若干问题未得到解决，例如“群体”定义的标准，以及被驱逐的人数问题。就后一点而言，有委员说，关键要素不是定量而是定性；具体地说，最重要的是知道驱逐所依据的是否为歧视性理由，或者说每一个相关人员享受到了程序性保障。

241．一种意见认为，对和平时期的集体驱逐和战争时期的集体驱逐加以区分是不恰当的，因为两者都为主要的国际法律文书所禁止。在这方面，有委员提议，条款草案第7条第3款应予删除，或者应规定每个人即使在武装冲突期间也都有权就自身情况获得单独审查。另一种意见认为，所提议的规定与国际法的实践和现状相矛盾，因为国际法的实践和现状都承认在武装冲突期间集体驱逐敌国国民是合法的。

242．有委员坚决主张，国际人道主义法律并没有一项规则禁止在武装冲突期间驱逐敌国国民（侨民）。有委员提议，应该澄清条款草案第7条第3款仅适用于与驱逐国处于武装冲突状态的国家的国民个人。另外，第3款所用的术语过于含糊；具体地说，集体驱逐敌国国民的权利应限于这样的情况：敌国国民对驱逐国表现了“严肃”或“严重”的敌对态度，或仅适用于“明显地采取了”敌对“行动”的人的情况。另外，应根据对国家安全的极端考虑，规定一种例外情形。此外，有委员建议，应该明确表示，如果是出于保护敌国国民免受当地人报复的需要，那么一国有权驱逐敌国国民。在这种情况下，有委员提出，为保护外国人不受敌对环境的侵害而采取的措施应描述为“暂时驱离”而不是“驱逐”。

243．一些委员建议增添一个关于移徙工人的独立条款，以顾及其特别脆弱性，但另一些委员对此表示反对。

(*c*) 对其他问题的评论

244．有委员坚持认为，《公民权利和政治权利国际公约》第十三条反映了可作为委员会工作适当基础的各项普遍接受的原则。还提到了某些区域人

权文书的规定，包括《保护人权与基本自由公约》的第4号和第7号议定书、《美洲人权公约》（《哥斯达黎加圣何塞公约》）、《非洲人权和人民权利宪章》以及《阿拉伯人权宪章》（2004年新版）等。

245．有委员提出，条款草案应以1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第22条为基础，包含一项涉及移徙工人及其家庭成员的规定，以及一项关于友好、通商和航海条约的受益者的规定。

246．有委员提出，委员会应考虑判定一项驱逐属于非法的可能依据，并研究驱逐外国人时有时候采取的征用或没收措施的合法性。然而，有委员指出，详细分析有关征用的条例不属于委员会的工作范围。

247．委员们提到了驱逐国是否以及在何种程度上必须给予被驱逐的外国人选择目的地国的权利的问题。在这方面，特别重要的是确定国籍，因为原则上只有国籍国有义务接受被驱逐的人。

248．此外，有委员坚持认为，禁止驱回是绝对法规则。

3．特别报告员的结论意见

249．特别报告员感谢委员会委员并认真倾听了他们的评论和意见。然而，有些评论涉及委员会已辩论或已给予特别报告员指示并得到大会批准的问题。特别报告员依然认为，这一专题值得专家机构进行编纂，随后各国可以就委员会的工作成果进行政治谈判。

250．在回答关于方法问题的某些评论时，特别报告员重申他仍倾向于（已获得委员会同意）研究关于这一问题的一般性规则，然后再审议适用于具体外国人类别的规则。以后的报告不会忽略驱逐的法律后果及其对外国人财产的潜在影响；然而，在关于本专题范围的条款草案第1条中不需要提及这些问题。

251．特别报告员支持关于在条款草案第1条的评注中具体说明本条款草案仅适用于自然人的建议。有的委员表示支持将难民和无国籍人排除在本专题范围之外，对此，特别报告员指出，现有的法律文书并没有建立一种将这些类别的人排除在外的综合制度。因此，委员会应该按照当代的法律和实践，审查适用于这些人的规则——包括不驱回难民规则。同一评论也适用于国际人道主义法的文书没有涉及的驱逐敌国国民问题。

252．特别报告员认为，在条款草案第1条第2款列举各类外国人的做法是必要的。如果像某些委员建议的那样删除这一款，将使条款草案属人范围不适当地扩展到任何外国人，包括在国际法下享有特权和豁免的外国人。

253．委员会和在第六委员会发言的几乎所有国家都表示倾向于将拒绝入境排除在本专题范围之外。特别报告员继续同意这一观点，因为外国人在入境前不能被驱逐，准予入境是每个国家主权的固有权利。然而，在国际区域内，各国必须遵守所有有关的国际法规则，包括涉及人的基本权利的规则。

254．采用驱逐形式的引渡问题将在以后的报告中处理。另一方面，特别报告员不支持将国际刑法管辖下的罪犯移交问题列入本专题的范围。将罪犯移交事宜列入驱逐外国人规则的管辖范畴有可能损害各国在打击犯罪包括恐怖主义方面实行的有效合作。

255．特别报告员注意到委员会几位委员对使用“侨民”一词持有保留意见。这一词自此将作为“国民”的同义词使用。然而，“非国民”和“外国人”的概念并不总是等同的，因为某些类别的“非国民”在某些国家法律中并不被认为是驱逐主题下的外国人。双重国籍问题将在以后的报告中讨论。

256．特别报告员同意，需要界定国家行为要被定性为“驱逐”所必须涉及的强制手段。

257．关于“领土”和“边境”的概念，特别报告员坚持保留这些拟议的定义。“领土”的定义符合一项普遍接受的定义，除其他外，包括内水和领海。在本专题内，应该对“边境”的概念下个具体的定义。就移民问题而言，边境是一个区域（例如港口、机场或海关区），而不是一条线。

258．鉴于这些考虑，特别报告员向委员会提交了经过修订的条款草案第1条[326]和第2条。[327]

259．关于第三次报告所提议的五个条款草案，委员们发表了彼此冲突的意见，有时是根据个人好恶，而无视当前的实践和适用的法律。

260．特别报告员不反对关于将条款草案第3条第1款和第2款合并的建议。考虑到所提出的各项建议以及所表达的各种意见，或许可以这样规定，即驱逐的发生应当是“在尊重有关国际法规则，特别是基本人权，以及本条款草案的背景下”。

261．特别报告员依旧认为条款草案第4条应该保留，哪怕只是为了强调禁止对国民实行驱逐。实际上，这一项禁止已经出现了可能的例外，第三次报告所提到的例子事实上是驱逐的案例，而不是引渡的案例。特别报告员赞同这样的建议，即应该澄清在什么样的“例外情形”下，可以驱逐国民。在条款草案第4条里，最好不要处理双重国籍人的问题，因为提供保护使免受驱逐的应该是某人以国民身份所属的任何国家。然而，在发生非法驱逐的情况下行使外交保护时，这一问题有可能产生影响。为了回答好几名委员所提出的问题，特别报告员计划在下一次报告里进一步分析对双重国籍国民的驱逐问题；他还计划在秘书处帮助下研究作为驱逐的前提而剥夺国籍的问题。另一方面，没有必要使用“禁止”这一词语，因为所采用的“驱逐”概念已经涵盖了这一点。

262．关于条款草案第5条和第6条，特别报告员仍然认为，应努力完善按照现有国际公约对难民和无国籍人所提供的保护。这与其说是修改现有的规则，还不如说是通过规定禁止驱逐以及尤其是处理事实上的难民或被拒绝给予难民地位的人的临时保护和其剩余权利问题来对现有规则作出补充。而且，不同规则之间可能出现的任何不一致都不是不可克服的，因为国际法提供了解决这类情况所需要的工具。考虑到在此问题上所表达的各种分歧意见，委员会有必要向特别报告员提出明确的指示，说明应如何处理难民和无国籍人问题。由于几乎所有委员都反对在案文里明确提到恐怖主义是驱逐难民或无国籍人的理由，所以有必要在评注里说明，恐怖主义可构成基于“国家安全”的考虑而进行驱逐的理由。

263．关于禁止集体驱逐的条款草案第7条，特别报告员认为没有必要加一个具体的涉及移徙工人的规定，因为这一类人已经涵盖在禁止集体驱逐外国人的一般规定里了。

264．关于在武装冲突期间驱逐敌国国民的问题，特别报告员重申他的观点，即这一问题并没有在国际人道主义法律中获得明确的规范。虽然个别驱逐敌国国民属于驱逐外国人的一般制度范畴，但武装冲突期间集体驱逐方面的实践却不相同，一种趋势是，对于没有表现出敌对态度的个人予以容忍。考虑到一些委员就条款草案第7条第3款的范围和措辞所提的建议，特别报告员提出了下列措辞：“与接受国发生武装冲突的一国的外籍国民不应遭受集体驱逐措施，除非他们作为一个群体成为了敌对行为的受害者或参与了对接受国的敌对行动。”

265．最后，特别报告员表示，在讨论中提出的其他事项，例如不驱回原则或歧视性驱逐问题，将在审议驱逐权的属事限制时加以处理。

---

[326] 条款草案第1条经修订案文如下：

“范围

“1．本条款草案适用于驱逐本条第2款所列、身处驱逐国领土的外国人事宜。”

或：

“1．本条款草案适用于一国驱逐本条第2款所列、身处其领土的外国人事宜。

“2．本条款草案适用于合法或非法身处驱逐国的外国人、难民、寻求庇护者、无国籍人、移徙工人、敌国国民以及丧失或被剥夺国籍的驱逐国国民。”

[327] 条款草案第2条经修订案文如下：

“定义

“在本条款草案中：

“(*a*) 驱逐是指一国强制外国人离开其领土的法律行为或举动；

“(*b*) 外国人是指不拥有其所在国的国籍的人，但该国立法另有规定者除外；

“(*c*) 举动是指驱逐国当局采取的、外国人对此无救济可寻并且不得不离开该国领土的任何行为；

“(*d*) 领土是指国家行使其主权所产生的全部权力的范围；

“(*e*) 边境是指驱逐国领土的边缘区域，在这个区域内，外国人不享有居民地位，而超出这个区域之后，驱逐程序即告完成。”