



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.707/Rev.1
31 July 2007

CHINESE
Original: FRENCH

国际法委员会
第五十九届会议
2007年5月7日至6月8日和
7月9日至8月10日，日内瓦

国际法委员会第五十九届会议工作报告草稿

报告员：埃内斯特·彼得里奇先生

第六章

驱逐外国人

修订本

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
A. 导言.....	1 - 4	3
B. 本届会议审议此专题的情况.....	5 - 83	3
1. 特别报告员介绍第二次和第三次报告.....	6 - 18	4

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
2. 辩论摘要	19 - 66	7
(a) 一般评论和方法	19 - 24	7
(b) 专题的范围(第 1 条草案)	25 - 33	8
(一) 专题所涉驱离措施和情况	26 - 29	8
(二) 专题所涉人员类别	30 - 33	9
(c) 定义(第 2 条草案)	34 - 39	10
(一) “外国人”的概念	35 - 36	10
(二) “驱逐”的概念	37	10
(三) “领土”和“边境”的概念	38 - 39	11
(d) 驱逐权(第 3 条草案)	40 - 43	11
(e) 国家不驱逐本国国民(第 4 条草案)	44 - 50	12
(f) 不驱逐难民和无国籍人(第 5 和第 6 条 草案)	51 - 55	13
(g) 禁止集体驱逐(第 7 条草案)	56 - 61	14
(h) 其他问题	62 - 66	15
3. 特别报告员的总结	67 - 83	15

A. 导 言

1. 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, 认为“驱逐外国人”为可能宜于列入委员会长期工作方案的专题,¹ 后来在 2000 年第五十二届会议上将此专题列入。² 有一个扼要的提纲说明了该专题可能采取的通盘结构和着手方式, 载于当年委员会报告的附件。³ 大会在其 2000 年 12 月 12 日第 55/152 号决议中注意到这个专题已被列入长期工作方案。

2. 在第五十六届会议期间, 委员会于 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。⁴ 大会于 2004 年 12 月 2 日第 59/41 号决议第 5 段中批准了委员会将这个专题列入其议程的决定。

3. 在第五十七届会议上, 委员会在第 2849 次至第 2852 次会议⁵ 上审议了特别报告员的初次报告(A/CN.4/554)。

4. 在第五十八届会议上, 委员会收到了特别报告员的第二次报告(A/CN.4/573)和秘书处编写的研究报告(A/CN.4/565)。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。⁶

B. 本届会议审议这个专题的情况

5. 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.4/573 和 Corr.1 和 A/CN.4/581)。委员会在 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 日第 2941 次至第 2944 次会议上审议了这些报告。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

¹ 《大会正式纪录, 第五十三届会议, 补编第 10 号》(A/53/10), 第 554 段。

² 同上, 第五十五届会议, 补编第 10 号(A/55/10), 第 729 段。

³ 同上, 附件。

⁴ 同上, 第五十九届会议, 补编第 10 号(A/59/10), 第 364 段。

⁵ 同上, 第六十届会议, 补编第 10 号(A/60/10), 第 242-274 段。

⁶ 同上, 第六十一届会议, 补编第 10 号(A/61/10), 第 252 段。

报告员在该次会议上修订的第 1 条和第 2 条草案提交起草委员会。⁷ 在 2007 年 7 月 27 日第 2944 次会议上，委员会决定将第 3 至第 7 条草案提交起草委员会。

1. 特别报告员介绍第二次和第三次报告

6. 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。在大会第六委员会 2005 年会议上发言的国家表示支持特别报告员的总体方针，强调这一专题的意义、紧迫性和复杂性。

7. 考虑到已有一整套习惯性规则、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法，该专题无疑需要编纂。目前各国愈益倾向于在不遵守基本人权规则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，委员会研究这一专题显得十分迫切。

8. 第二次报告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，并提出了两个条文草案(第 1 和第 2 条草案)。

9. 委员会和第六委员会似乎达成了共识，认为该专题应覆盖在一国领土上居住但不具有该国国籍的人，不对正当居住者和不正当居住者加以区别，包括在驱逐国长期居住的人。难民、寻求庇护者、无国籍人和移民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：拒绝接纳非法移民，所居住领土因非殖民化而变更地位后改变国籍者的情况、处于武装冲突中国家国民的情况。特别报告员认为，拒绝接纳和在国际法下享受特权和豁免的外国人的情况应被排除于该专题之外。根据第 1 条草案，⁸ 本专题应该包括有或无正当身份的外国人、难民、寻求庇护者、无国籍人、移民工人、敌国侨民、丧失或被剥夺国籍的驱逐国国民。

⁷ 见下文注 16 和 17。

⁸ 第 1 条草案：适用范围

- (1) 本条款草案适用于所有在其为非国民的国家境内存在的人(侨民)。
- (2) 本条款草案特别适用于在容留国内合法存在或无正常身份的外国人、难民、无国籍人、移民工人、敌国国民(侨民)、丧失或被剥夺国籍的驱逐国国民(侨民)。

10. 关于第 2 条所述用语的定义，特别报告员⁹建议，“外国人”的概念应相对于“ressortissant”，而不是“national”来界定。尽管“ressortissant”一词的用法有各种意义，但可以赋予其比“national”更广泛的含义，以覆盖因某种特别的法律联系而在一国管辖下的个人，如难民、寻求庇护者、无国籍人或托管或保护领土的属民。必要时，可以重新拟订第 2 条第 2 款(d)项草案，使国籍成为这一情况下的主要法律联系。¹⁰

11. 在初步报告中，“驱逐”一词是指一国强迫一外国人离开其领土的单方面行为。但考虑到某些成员国的评论和近年的国际案例法，特别报告员认定“驱逐”一词也包括一国以行动强迫一人离开其领土的情况。

12. 由于驱逐涉及跨越边境离开一国领土的情况，所以第 2 条草案提出了“边境”和“领土”的定义。

13. 第三次报告开始了与驱逐外国人问题有关的一般原则的讨论，并提出了五个条文草案(第 3 至第 7 条草案)。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。然而这一权利也有其限制。应区分两种限制，一是国际法律秩序固有的限制(在第 3 条草案里涉及)¹¹，这些限制独立于国际法特殊领域的其他约束因

⁹ 第 2 条草案：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其领土的行为或举动；
 - (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) “边界”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，而在这个区域之外，国家的驱逐程序即告完成；
 - (d) “侨民”是指任何通过包括国籍在内的某种法律关系，归属一国[司法管辖][人身管辖]的人；
 - (e) “领土”是指国家行使其主权所产生的全部职能的空间。

¹⁰ 特别报告员提出以下替代案文：“具有一国国籍或因任何其他法律联系属于一国[属人身管辖权][司法管辖权]下的任何人。”

¹¹ 第 3 条草案：驱逐权

1. 国家拥有将外国人驱逐出境的权利。
2. 但在驱逐时须遵守国际法的基本原则。国家尤其须善意行事，并遵守国际义务。

素，二是由国际人权法律产生的限制。第 4 至第 7 条草案涉及驱逐外国人的属事限制。

14. 第一项限制载于第 4 条草案，¹² 是禁止国家驱逐本国国民。这项禁止已经在当代一般国际法中稳定确立，但有某些例外，或可以作某些减损，这在实践中得到了证实。事实上，一国驱逐本国国民时总须征得接受国的同意才行；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。

15. 第 5 条草案¹³ 和第 6 条草案¹⁴ 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。鉴于近来反恐斗争的事态发展以及安全理事会第 1373 号决议，有可能考虑明文提及恐怖主义活动是将难民或无国籍人驱逐的理由之一，虽然这类活动可列在基于“国家安全”考虑的一般驱逐理由之下。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否有正常身份而决定其保护程度。由于逐渐发展的理由，还可以考虑规定，一旦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一事。

¹² 第 4 条草案：国家不驱逐本国国民

1. 国家不得驱逐本国国民。
2. 但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，被本国驱逐的人有权随时返回本国。

¹³ 第 5 条草案：不驱逐难民

1. 除国家安全、公共秩序[或恐怖主义]理由，或当事人因犯有特别严重罪行而被定罪从而对国家社会构成威胁，一国不得驱逐在其境内正常逗留的难民。
2. 本条第 1 款的规定还适用于在容留国境内非正常逗留但已申请难民身份的人，除非申请的目的是为逃避对其[对此人]可能采取的驱离措施。

¹⁴ 第 6 条草案：不驱逐无国籍人

1. 除国家安全、公共秩序[或恐怖主义]理由，或当事人因犯有特别严重罪行而被定罪从而对国家社会构成威胁，一国不得驱逐在其境内[正常]逗留的无国籍人。
2. 按本条款草案驱逐无国籍人的国家，应给予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。[但如期满之后，证实无国籍人未能取得进入另一国家的许可，该国可[在征得当事人同意的情况下，]将其驱逐到任何同意接纳他的国家。]

16. 第 7 条草案¹⁵ 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间的集体驱逐作了区分。

17. 和平时间禁止集体驱逐的原则是绝对的原则，并得到各种法律文书以及区域人权机构的案例法的证实。然而，经过逐案审理后对一组人的驱逐不在此列。在这方面，第 7 条草案第 1 款提及对每名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案例法。

18. 战争时期将敌国国民集体驱逐的问题在武装冲突国际法或国际人道主义法中都未作规定。这方面的实践也各种各样，各国并没有一项普遍义务将敌国国民留在本国境内或将他们驱逐。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，似乎应该禁止将举止和平的敌国国民加以驱逐的做法，因为关于和平时期的驱逐规则对他们依然适用。

2. 辩论摘要

(a) 一般评论和方法

19. 委员们赞扬特别报告员第二次和第三次报告的质量和深度，也高度赞赏秘书处的分析研究，分析研究为委员会讨论这一专题提供了十分宝贵的工具。

20. 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激增和反恐的挑战。

21. 有的委员表示，驱逐外国人是一个更适合政治谈判而非专家法律编纂的专题。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。

¹⁵ 第 7 条草案：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. 集体驱逐是指一国勒令外国人群体离境的行为或举动。

3. 对参与武装冲突国家的外侨不得采取集体驱逐措施，除非这些外侨作为群体以容留国为敌。

22. 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，以期建立一个可保留某些特别制度所实行的特别规则的总体制度。也有些委员认为，订立该问题的总体规则是不明智的，委员会应主要关注适用于各类外国人的规则。

23. 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待遇最低标准规则相协调。他们主张，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。

24. 委员们指出，驱逐外国人问题主要应该由国家法加以规范，国家在尊重国际法有关规则的前提下，享有无可争议的驱逐权。还必须特别关注国家判例法，国家判例法有助于发展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对驱逐权的限制所起的作用。

(b) 专题的范围(第 1 条草案)

25. 几位委员认为需要明确界定该专题的范围，范围不限于属人理由一个方面。讨论涉及驱离措施以及有关情况和人员。有些委员提出简化特别报告员提出的第 1 条第 1 款草案，指出条款草案适用于外国人的驱逐。他们建议删除第一条草案，因为关于定义的第 2 条草案足以界定该专题的范围。

(一) 专题所涉驱离措施和情况

26. 几位委员支持将拒予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，除其他外主要考虑到在国际区域内长期逗留的众多非法移民的利益。他们表示，委员会应该处理的实际问题不局限于驱逐，还应该广泛讨论有关方式——包括国家借以控制外国人在其领土上存在的拒予入境问题。因此，他们建议，该专题应该包括身在该国领土的外国人申请进入该国的人。在有些情况下，拒予入境可能不符合不推回原则。

27. 一些委员同意将引渡排除在该专题范围之外，但他们也提出应考虑构成变相引渡的驱逐问题。此外，几位委员会反对特别报告员关于将在国际法上引起严重问题的例外或法外移交(或移送)排除在该专题范围之外的建议。

28. 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表示了不同的看法。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处理的军事占领情况下的驱逐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”的条款。

29. 有些委员建议，委员会应该研究针对外国人的种族清洗问题以及驱逐后剥夺国籍问题，它们是否符合国际法令人怀疑。委员们还认为该专题应该涉及建立新国家后成为外国人的人的情况。

(二) 专题所涉人员类别

30. 几位委员认为，条款草案应适用于身在驱逐国的外国人，无论是合法还是非法。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。

31. 有的委员会认为关于所涉外国人类别清单的第 1 条第 2 款草案很有用处，也有的委员认为这一款没有必要，至多在评注中列入某些举例。他们还建议，第 1 款和第 2 款草案应该合并，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需要界定的某些类别的外国人。

32. 某些委员明确支持将在国际法下享受特权和豁免权的个人排除在专题范围之外，也有些委员对是否列入移民工人持有不同意见。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，条款草案应该覆盖难民和无国籍人，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，他们提出，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”的规定。

33. 最后，有人提出应在条款草案评注中提到驱逐国民是非法的。

(c) 定义(第 2 条草案)

34. 有的委员强调在现阶段需要澄清该专题的某些概念，确保条款草案中有关词语(如“驱逐国”、“东道国”或“领土国家”)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

35. 几位委员对特别报告员的处理方法表示怀疑，他是相对于“ressortissant”概念而不是“national”概念来定义“外国人”概念的。他们尤其指出，特别报告员提出的“ressortissant”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，某些委员提出修正第 2 条第 2 款(a)项草案的用词，将“外国人”界定为非驱逐国国民的人，不提及有关个人与另一国的可能联系。有的委员还提议，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。

36. 有的委员指出，需要对某些种类的外国人，如“难民”、“寻求庇护者”和“移民工人”进行界定。他们建议，考虑到影响难民概念的近期发展，“难民”的定义应该宽泛。

(二) “驱逐”的概念

37. 几位委员同意第 2 条第 2 款(b)项草案所载特别报告员关于由驱逐国通过合法行为或举动实施的包含强制成分的驱逐概念宽泛定义。然而，也有的委员认为有必要指出这一定义不包括引渡(构成变相引渡的驱逐可能例外)。此外，有的委员强调，需要制定标准，以确定一国的行为是否应被定性为驱逐。本着同样精神，有的委员建议，条款草案应具体规定，上述行为必须是指除离开该国领土外不给予外国人其他任何选择的强制行为。另一观点是，驱逐应界定为国家主要针对国际不法行动采取的“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

38. 委员们对第 2 条第 2 款(c)项和第 2 款(e)项所载定义提出了某些保留。此外，他们主张，委员会应考虑外国人在一国的领海或内水所产生的法律问题。有的委员认为，为了条款草案的目的，一国“领土”的定义不应该包括“领海”。

39. 委员们对第 2 条第 2 款(c)项草案在说明国家边境定义时是否需要提及“居民地位”的概念表示怀疑。他们强调，在机场区域，各国必须遵守其所有国际义务，包括领事援助权利。此外，有些委员认为，如果有“领土”概念的定义，就没有必要界定“边境”一词。

(d) 驱逐权(第 3 条草案)

40. 一些委员认为，第 3 条草案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，第 3 条草案有一项缺陷，它没有直接提到被驱逐者的权利，这样的做法让人生疑，因为按照这种做法，只有国际法律秩序中固有的规则对于驱逐权规定了限制，而实际上，还有其他一些规则。限制驱逐权的使用，例如与人权有关的规则。此外，有的委员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。

41. 好几位委员赞同第 3 条草案第 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 款里加上一句话，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。

42. 有的委员指出，按目前的措辞，第 3 条第 2 款既没有必要，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驱逐国所参加的条约的特别义务，而另一些委员认为，提到须遵守国际法便已经足够。一些委员认为，提到“国际法基本原则”过于狭窄。另有委员提出，应提到强制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。

43. 对是否有必要明确地提到诚信原则，委员们表达了互不相同的意见。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，这些问题取决于条款草案将具有多大的详尽程度。

(e) 国家不驱逐本国国民(第 4 条草案)

44. 一些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，第 4 条草案应该删除，驱逐国民的问题应在第 3 条草案的评注里加以讨论。另一些委员认为，只有作为驱逐的可能前奏的剥夺国籍行为才属于本专题范围内。

45. 有的委员指出，应该更详细地研究具有两个或多个国籍的人士的驱逐问题并在第 4 条草案里加以解决，或用另外一条草案解决。具体地说，有必要考虑有效性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，特别是考虑到委员会的意图是帮助加强禁止驱逐国民的规则。另有委员指出，剥夺国籍问题，有时是驱逐的前奏，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，应在第 4 条草案里提到“禁止”一词。

46. 好几名委员赞成第 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，并扩展到与驱逐国具有特别密切联系的某些类别的外国人。

47. 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和绝对的性质。在这方面，有的委员建议，第 4 条第 2 款应该删除，该款承认不驱逐原则可能具有例外情形。具体地说，有的委员认为，特别报告员为支持这种例外情形而援引的某些例子纯粹具有历史的意义，或仅涉及引渡的案例，而不涉及驱逐案例。其他委员认为，对禁止驱逐国民规定出例外情形是不适当的，只有在极端情况下，比如在紧急状态时，才有可能具有正当理由。另一项提议是，第 2 和第 3 款应该修改，以便强调一点，司法当局作为监禁的替代手段，判处引渡或流放，这是可以将国民驱逐的唯一合法的手段。

48. 有委员提出，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“例外的理由”概念。还有委员提问，这类理由到底是否应该在法律中明确规定。

49. 有的委员提出，第 4 条草案应该提到对于被驱逐的个人应加以保证的程序性保障措施。另外还应该强调，必须承认，当驱逐的理由不再存在，或者因出现新的情况，而驱逐不再有必要时，被驱逐的国民有权返回其本国。

50. 有的委员问，集体驱逐国民的问题在第 4 条草案里是否被涉及。另外，有必要澄清，该条规定不妨碍对国民的引渡，这是按照国际法准许的。

(f) 不驱逐难民和无国籍人(第 5 条和第 6 条草案)

51. 虽然一些委员表示，关于难民和无国籍人的条款草案如果超出了单纯提及 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》，便予以反对，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会议，由联合国难民事务高级专员办事处的专家介绍情况。

52. 好几位委员表示，赞成在条款草案里明确提到将“恐怖主义”列为驱逐难民或无国籍人的理由之一。在这方面，有的委员说，恐怖主义没有一个普遍接受的定义，“国家安全”的理由已经涵盖了以恐怖主义为理由而实行的驱逐措施，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，可能导致在适用引渡或起诉原则时产生问题。然而一些委员还是赞同提到恐怖主义，将之列为驱逐难民和无国籍人的理由。有的委员尤其提议，在列入恐怖主义时，应将与“国家安全”概念或“公共秩序”概念联系起来，在评注里应指出国家实践针对恐怖主义分子滥用难民地位而出现的新趋势。作为替代办法，有的委员建议，应该提到具体的违法行为，例如在广泛接受的反恐多边文书中所界定的那些违法行为。

53. 在具体提到难民时，有的委员说，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 条更为严谨，该条规定了不推回的原则。还有的委员批评，1951 年《公约》只有部分规则被提到，并且特别报告员试图将该公约第 32 和第 33 条合并。最后，有的委员建议，应该提到“不推回”原则，以及提到那些正在等待获得难民地位或被拒绝这种地位的人的情况，这些人应享有一定程度的保护。

54. 就无国籍人而言，一些委员反对特别报告员的想法，他想拟订一项条款草案，与 1954 年公约第 31 条不同，既保护身份正常的无国籍人，也保护身份不正常的无国籍人，从而避免产生相互矛盾的法律制度。与此相对的是，另一些委员说，即使无正常身份的无国籍人也应该得到保护。

55. 第 6 条草案第 2 款，尤其是东道国参与寻找接受国等语，被认为是对逐渐发展的重要贡献，其目的是弥补法律中的一个缺陷。

(g) 禁止集体驱逐(第 7 条草案)

56. 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。也有委员说，本条款草案不应处理武装冲突期间集体驱逐的问题，因这一问题属于国际人道主义法律范围内。

57. 好几位委员表示支持第 7 条草案第 1 款，认为集体驱逐外国人是被当代国际法所禁止的，至少在和平时期如此。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，它根据的是区域实践，承认禁止有例外；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不是非法。

58. 若干委员表示赞同第 7 条草案第 2 款中的“集体驱逐”定义。然而一些委员认为，这一定义应该进一步完善，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，关键要素不是数量而是性质；具体地说，最重要的是知道驱逐是否依据的是歧视性理由，还是每一个相关者享受到了程序性保障。

59. 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，因为两者都受主要的国际法律文书所禁止。在这方面，有的委员提议，应删除第 7 条草案第 3 款，或者该款应规定即使在武装冲突期间，每个人也都有权使其案件得到单独审理。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。

60. 有的委员说，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。有的委员提议，应该明确地表示，第 7 条草案第 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“严重”或“十分严重”的敌对态度，或仅适用于明显地采取了敌对行动的个

人。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，有的委员建议，应该明确表示，如果有必要保护敌国国民使他们不受当地居民的报复，则有权驱逐敌国国民。在这方面，有的委员提出，为保护外国人不受敌对环境的侵害而采取的措施应说成是“暂时移走”而不是“驱逐”。

61. 一些委员建议就移民工人问题加上一款，但另一些委员反对。

(h) 其他问题

62. 有的委员主张，《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基础的普遍接受的原则。还提到了某些区域人权文书的规定，如《保护人权与基本自由公约》第 4 号和第 7 号议定书、《美洲人权公约》、《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。

63. 有的委员提出，条款草案应以 1990 年 12 月 18 日《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，包含一项涉及移民工人及其家庭成员的规定，以及一项关于友好通商航海条约的受益者的规定。

64. 有的委员提出，委员会应考虑确定驱逐非法的可能依据，并探讨驱逐外国人时时而采取的征收或没收措施的合法性。也有的委员指出，详细分析有关征收的条例不属于委员会的管辖范围。

65. 委员们提到了驱逐国是否和如何准予被驱逐外国人选择目的地国的问题。在这方面，特别重要的是确定国籍，因为原则上只有原籍国有义务接受被驱逐的个人。

66. 有的委员坚持认为，禁止推回是强制法规则。

3. 特别报告员的总结

67. 特别报告员感谢并认真倾听了委员会委员的评论和意见。有些问题涉及委员会已讨论或已给予特别报告员指示并得到大会批准的问题。特别报告员认为，这一专题值得专家机构进行编纂，随后国家可以就委员会的工作成果进行政治谈判。

68. 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——研究关于这一问题一般性规则，然后再考虑适用于具体外国人类别的规则。驱逐的法律后果及其对外国人财产的潜在影响，在以后的报告中不会忽略；在关于本专题范围的第 1 条草案中不需要提及这些问题。

69. 特别报告员支持关于在第 1 条草案评论中具体说明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专题范围之外，对此，特别报告员指出，现有法律文书没有建立将这些类别的人排除在外的综合制度。因此，委员会应该按照现代法律和实践，审查适用于这些人的新规则——包括不推回难民规则。同一评论也适用于国际人道主义法文书没有涉及的驱逐敌国国民问题。

70. 特别报告员认为，在第 1 条第 2 款列举外国人的各个类别是必要的。如某些委员建议的那样删除这一款，将使条款草案属人理由的范围扩展到任何外国人，包括在国际法下享有特权和豁免权的外国人。

71. 委员会和在第六委员会发言的几乎所有国家都表示偏向于将拒予入境排除在专题范围之外。特别报告员继续坚持这一观点，因为外国人在入境前不可能被驱逐，准予入境是每个国家主权的固有权力。然而，在国际区域内，各国必须遵守所有有关国际法规则，包括人的基本权利规则。

72. 构成驱逐的变相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专题的范围。将罪犯移交列入外国人驱逐规则，有可能损害各国在打击犯罪包括恐怖主义方面实行有效合作。

73. 特别报告员注意到几位委员对使用“ressortissant”一词持有保留意见。这一词在下文将作为“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”在某些国家法律中为驱逐的目的不被认为是外国人。双重国籍问题可以在以后的报告中讨论。

74. 特别报告员同意，需要界定国家行为必然涉及的强制性，以使其可以定性为“驱逐”。

75. 关于“领土”和“边境”的概念，特别报告员认为应保留这些拟议定义。“领土”的定义是普遍接受的定义，包括内水和领海在内。在本专题内，应该对“边境”的概念下个具体的定义。就移民目的而言，边境是一个区域(如港口、机场或海关)，而不是一条线。

76. 鉴于这些考虑，特别报告员向委员会提交了经过修订的第 1 条¹⁶ 和第 2 条¹⁷ 草案。

77. 关于第三次报告所提议的五个条文草案，委员们发表了互不相同的意见，有时这些意见是根据个人好恶，而没有看到当前的实践和适用的法律。

78. 特别报告员不反对关于将第三条草案和第 1 和第 2 款合并的建议。考虑到这些建议，以及所表达的各种意见，或许可以这样规定，即驱逐应在下述背景下发生：“尊重有关国际法规则，特别是个人的基本权利，以及本条款草案”。

79. 特别报告员继续认为，第四条草案应该保留，哪怕只是为了强调禁止对国民驱逐。实际当中已经看到这一项禁止有可能出现例外，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。在第四条草案里，最好不要处理双重国籍的国民问题，因为应该相对于个人是其国民的任何国家提供保护使个人不受驱逐。在涉及发生非法驱逐而行使外交压力的情况下，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，特别报告员计划在未来的报告里进一步分析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奏而剥夺国籍的问题。另一方面，没有必要使用“banning”这一词语，因为所采用的“驱逐”概念已经涵盖了这一点。

¹⁶ “第 1 条草案：范围

1. 本条款草案适用于驱逐本条第 2 款所列驱逐国领土内的外国人事宜。
或

1. 本条款草案适用于一国驱逐本条第 2 款所列在其领土内的外国人事宜。
2. 本条款草案适用于在驱逐国境内合法或非法存在的外国人、难民、寻求庇护者、无国籍人、移民工人、敌国侨民以及丧失国籍或被剥夺国籍的驱逐国国民。”

¹⁷ “第 2 条草案：定义

为本条款草案的目的：

- (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，该国法律另有规定者除外；
- (c) ‘举动’是指驱逐国当局对外国人采取的外国人对之无救济可寻并使其不得不离开该国领土的任何行为；
- (d) ‘领土’是指国家在其中行使其主权所产生的全部职能的空间；
- (e) ‘边界’是指驱逐国领土的边缘区域，在此区域内，外国人不享有居民地位，而超出此区域，驱逐程序即告完成。”

80. 关于第五条和第六条草案，特别报告员仍然认为，应做出努力，改善按照现有国际公约对难民和无国籍人所提供的保护。通过规定禁止驱逐，尤其是处理事实上的难民或被拒绝的难民地位的人的临时保护或其剩余权利，这与其说是修改现有的规则，而不如说是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十分不同的各种意见，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，因此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。

81. 关于禁止集体驱逐的第七条草案，特别报告员不认为有必要加一个具体的规定涉及移民工人，因为这一问题已经在禁止集体驱逐外国人的一般规定里涵盖。

82. 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得到明确的解决。虽然单个的驱逐敌国国民属于驱逐外国人的普通制度范围内，但武装冲突期间集体驱逐方面的实践互不相同，一种趋势是，对于没有表现出敌对态度的个人，往往是容忍的。考虑到一些委员就第七条第 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：

“与接受国进行武装冲突的一国的外籍国民不应受制于集体驱逐措施，除非他们作为一个群体是敌对行为的受害者或参与了对接受国的敌对行动”。

83. 最后，特别报告员表示，在讨论中提出的其他事项，例如不推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。