長青園地	日期：106 年 6 月 15 日 編製：家　部　綜　合

兩　公　約　教　育　宣　導　篇

公民與政治權利國際公約第13條—外國人之驅逐問題

李明峻＊ 日本京部大學法學碩士、博士；現任臺灣國際法學會副秘書長。

第十三條 〔外國人之驅逐〕

本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第13 條針對外國人之驅逐，要求對合法處在公約締約國領土內的外僑，只有依法做出的決定才可以被驅逐出境，且除非在國家安全的緊迫原因而另有要求的情況下，應准予提出反對驅逐出境的理由，和使他的案件得到合格當局或由合格當局特別　指定的一人或數人的覆判。

此外，本條規定有「在國家安全的緊迫原因而另有要求下」的例外，此點涉及「國家自衛權（right of self-defense）」的重要理論。每一個主權國家為了自我保護以及維護主權，有權禁止外國人進入其領域，或是在其認為適當的某種條件下，許可外國人入境，成為國際法的準則之一。所謂國家自衛權，是國家為維護政治獨立和領土完整，而對於外來侵略或威脅進行防衛的權利，而此係由「主權」所衍生而來的一系列權利，另自衛權之手段，係以一般國際社會所認可者為限。

就本條的規定而言，對於本國人之入境權是不可任意加以剝奪，而對於出境權，原則上是不受限制，惟根據《公民與政治權利國際公約》第12 條的例外規範，即為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德，或他人的權利和自由所必需者時，可用法律加以限制。在外國人方面，外國人入境權是不受

保障的，出境權與本國人是受相同的保障，惟於一定條件下，可用法律加以限制之。在將外國人驅逐出境時，必須是根據法律所作的決定，且原則上應給予遭驅逐出境外國人申訴的機會，並容許專業法律人士作為其代表。

肆、居住遷徙自由的法律限制

從歷史背景可明顯看出，許多國家當初對遷徙自由權都抱持著保留的態度。雖然在法國大革命時期，居住遷徙自由被認為是自然法的基本組成部分，居於不受國家控制的自由觀念的中心地位，但在社會主義國家中幾乎未得到任何重視，甚至在有著西方自由主義國家也對其作為基本權利的本質有不同的評價。例如，人權委員會的最初草案源自《世界人權宣言》第13 條，但英國因認為遷徙自由不是一項基本權利，而由其代表團在1950年提議將該條款全文刪除。結果，人權委員會以9票反對、3票支持和2票棄權的表決結果予以否決，從而將討論重點集中在對第12條第3款但書的具體表述。人權委員會最終同意制定一個類似於《歐洲人權保護國際公約》的但書表述，而最終措辭是根據1959年聯合國大會第三委員會的五國（阿根廷、比利時、伊朗、義大利、菲律賓）聯合提案。於是，遷徙自由被視為人身自由不可分割的組成部分，但世界各國以各種形式在確立和保障公民的遷徙自由權的同時，也對遷徙自由權做一些限制性規定。

就此而言，一般的限制性規定主要包括：

（一）國家安全的限制。當國家為顧及公民的整體利益時，公民的遷徙自由應當受到適當限制。如保加利亞憲法第三十五條規定：「每個人均有權自由選擇自己的居住地，自由地在國內遷移和離開國境。這一權利只有在為保衛國家安全時才用法律加以限制。」

（二）社會秩序、公共利益和公共衛生道德的限制。社會秩序穩定是人民權利實現的良好保障；在個人利益與公共利益之間，個人利益必須受到公共利益的限制；另如公民

是惡性傳染病患者，政府可限制該公民的遷徙自由並予已強制治療。

（三）禁止以遷徙自由規避公民應承擔的義務，更不能以此權利來進行犯罪，逃避司法追捕與審判。如馬爾他憲法第四十五節第三條第四款規定：「出於強制任何個人履行其法定義務的需要而對其離開馬爾他國境的權利的限制。」；土耳其憲法第二十三條規定：「為了防止犯罪行為……居住自由可以由法律加以限制，基於對犯罪行為進行調查和起訴的理由，或處於防止犯罪的目的，遷徙自由可以由法律加以限制。」。

在人權委員會和聯合國大會對遷徙自由權利的討論中，在第12條第3款的但書如何具體表述是花費最多時間的。起草委員會最初試圖詳盡列舉所有的限制理由，在1948年草案中有14條限制遷徙自由的理由，其中包括剝奪人身自由、合法形式的「強迫勞動」（如兵役、災害時的服務）、懸而未決的刑事審判程序、欠稅或自願承擔對國家的契約義務，以及為了公序良俗、公共健康及安全利益的限制。對不能自立及受撫養人的保護、為控制非法移民而向鄰國提供的幫助等，其他國家還提出更多具體的限制理由，如南非還另外提出為維持種族隔離而對國內遷徙及居住自由的額外限制情形。經過長期討論，人權委員會在1954 年根據美國、黎巴嫩、印度的提案起草第12 條的草案，將限制條款置於該條開始部分，授權各締約國制定「符合有關國家中規定為保護國家安全、公共安全、健康及道德或他人權利的人身自由所必需的合理限制，並與《公民與政治權利國際公約》其他權利相一致的一般法律」。但此一草案「一般法律」及「合理限制」的表述，在聯合國大會第三委員會受到批評，因為國內法律必然具有一般性質而且不可能認為立法機關會制定一些不合理的限制。修改後的五國草案取消「一般法律」及「合理限制」這兩個用語，並將但書從該條開始部分移至第3款，並用公共秩序取代國家安全這一限制理由。因此，對國內遷徙、居住、出境旅行及移居國外的自由的限制，在最

終制定的第12 條第3 款規定僅在以下情況下才被允許：（1）由法律規定；（2）與《公民與政治權利國際公約》所認可的其他權利相一致；（3）出於條款所列的任何干涉目的；（4）是達到前述目的必需的。

伍、結語

《公民與政治權利國際公約》第12條和第13條保障個人所享有的一系列自由權利，基本上與《世界人權宣言》第9 條和第13 條、《歐洲人權保護國際公約》第四附加議定書第2－4 條及第七附加議定書第1 條、《美洲人權公約》第4條及《非洲人權和民族權利憲章》第12 條一致，即個人遷徙自由：在一國內自由遷徙和選擇住所的權利、跨越國境以進入和離開國家的權利，以及禁止對外國人的任意驅逐。與區域性國際人權公約不同的是，《公民與政治權利國際公約》沒有明確禁止驅逐或流放本國國民，也沒有絕對地禁止對外國人的集體驅逐。同時，《公民與政治權利國際公約》也沒有採納《世界人權宣言》第14條所規定的政治避難請求權。與《世界人權宣言》第9條及人權委員會草案不同地，條文沒有包括一個禁止流放的一般性規定，而請求政治庇護權也在人權委員會上遭到否定。然而，遷徙自由指的是除第12 條第3 款所規定的限制情形外，在一締約國全部領土內自由移動的權利。這種自由不僅包括人身自由，任一對人身自由的限制（尤其是逮捕及拘禁）都構成對遷徙自由的限制，但人身自由與遷徙自由的界限並非固定不變。例如，歐洲人權法院在Guzzardi案中認為，將某人流放到面積為2.5平方公里的島嶼就構成干涉人身自由，但認為將某人的居住地限制在某一社區的做法，僅構成對遷徙及居住自由的干預。人權事務委員會認為流放的狀況已違反《公民與政治權利國際公約》第10 條第1 款，由此可推知委員會認為這種嚴重的流放形式也構成對人身自由的剝奪。

同時，從第12 條的結構來看，吾人可以推定第3 款的但書僅適用於前兩款所保障的遷徙自由、選擇居住地的自由及離

開任一個國家的自由，而第4款中所規定的進入自己國家的權利應毫無限制地得到保護。雖然《公民與政治權利國際公約》沒有規定居住權，因此在一個國家內自由遷徙和居住的權利，以及第13 條所保障的外國人不受任意驅逐的權利，僅限於那些「合法地」處於一締約國主權領土內的人們。因此，儘管他們在形式上有權以與國民相同方式享受人權，但外國人仍常會存在差別待遇，締約國可通過拒絕其入境或驅逐他們而使他們的任何權利都得不到保障。可能遭到「驅逐」一事對其他人權的享受也會產生重要影響，特別是言論、集會和結社的自由等，如此一來就會迫使外國人按照居住國認為恰當的方式行事，如此外國人就不能獲得真正的人權保障。

就此而言，《公民與政治權利國際公約》第13 條規定的權利對外國人關係重大，倘如驅逐過程構成對人權之侵害，則縱使驅逐行為具有合理基礎，亦是違反國際法之行為。基於此種規定，吾人可推論地主國於驅逐外國人時，應有義務提出將其驅逐之理由。

附錄

1. 各締約國的報告往往都沒有顧及締約國都必須保證「在其領土內和受其管轄的一切個人都」享有本公約所承認的權利（第二條第1款）。一般而言，《公民與政治權利國際公約》所訂各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身份。
2. 因此，一般的規則是必須確保《公民與政治權利國際公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外僑。如同第2條所規定的，外僑享有在《公民與政治權利國際公約》所保證的權利方面的無歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外僑和公民。例外的是，《公民與政治權利國際公約》中有些權利已明文規定僅適用於公民（第25條），而第13條則僅適用於外僑。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家的外僑卻享受不到按照《公民與政治權利國際

公約》所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合《公民與政治權利國際公約》的無理限制。

3. 一些國家的憲法規定外僑和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於一切人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，在某些國家，在起草憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民。成文法和判例法在規定外僑權利方面也發揮重要作用。委員會已得知，在某些國家，其憲法或其他法律雖然不保證外僑享有某些基本權利，可是本公約卻規定他們應享有這些權利。但是，有些國家顯然沒有實行《公民與政治權利國際公約》所定不得歧視外僑的應享權利。

4. 委員會認爲各締約國在其報告內應該注意外僑的法定地位和實際地位。《公民與政治權利國際公約》已在內載的權利方面給予外僑一切保護；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公民與政治權利國際公約》的規定。這樣才能大大改善外僑的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外僑都能夠知道《公民與政治權利國際公約》的條款和所規定的權利。

5. 《公民與政治權利國際公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考慮因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公民與政治權利國際公約》保護。

6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公民與政治權利國際公約》所規定的各項權利。

7. 因此，外僑應享有固有的生命權、法律保護以及生命不得被任意剝奪的權利。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的待遇或處罰；他們亦不應被迫爲奴隸或被強迫役使。外僑享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合

法地剝奪自由，應該獲得人道待遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外僑不因未履行合同義務而被監禁。他們有權自由遷徙、自由選擇住所；他們有權自由離境。外僑在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的公正、超然的主管法庭中就任何刑事控訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公正的、公開的審訊。外僑不應受到溯及既往的刑事立法的拘束，並且有權在法律上獲得確認。他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、良心自由和宗教自由，並且有權保有意見和表達其意見。外僑有權進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚。他們的子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保護。如果外僑屬於第二十七條所規定的少數者，他們應有權同其集團中的其他成員共同享有他們自己的文化並信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外僑有權享有平等的法律保障。在實行這些權利方面，不應該區分外僑和公民。只有按照《公民與政治權利國際公約》合法實施的限制規定才能夠限制外僑的這些權利。

8. 一旦外國人合法入境,就只能夠按照第12 條第3 款的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外僑和本國人之間或不同種類的外僑之間在這方面的差別待遇必須符合第12 條第3 款的規定。因爲這些限制尤其不應該影響到《公民與政治權利國際公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應爲了任意阻止一個外僑返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國（第12條第4款）。

9. 許多報告中關於第13 條所涉各項問題的資料都很不夠。本條適用於旨在強制外僑離境的一切程序，不論它是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公民與政治權利國際公約》中有關剝奪自由（第九和第十條）的保障條款。如果逮捕的目

的是特別爲了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外僑前往同意收容他的任何一個國家。第13 條所規定的特別權利僅保護合法進入締約國領土的外僑。這就是說，在確定此項保護的範疇時，必須考慮到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的非法入境者和外僑尤其不受其條款的保護。但是，如果對某一外僑的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第13 條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國主管當局有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公民與政治權利國際公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定（第26條）。

10. 第13 條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而非實質性理由。但是，由於它規定只有“按照依法作出的決定”才可以被驅逐出境，所以它的宗旨顯然是爲了防止任意驅逐出境。另外一方面，它規定外僑均有權就其案件得到一種判決；因此，第13 條就有容許關於集體或成批驅逐出境的法律或判決。委員會認爲，此項瞭解可由下列的其他規定加以證實，即該條規定了提出反對驅逐出境的理由和使他的案件判決得到主管當局或由該當局所指定的人員進行復審，並爲此目的而請人擔任代表。外僑必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境的補救辦法的充分的便利，以期有效行使他的全部訴訟權利。只有在遇有“國家安全的緊迫原因另有要求”的情況下，才可能不適用第13 條內有關反對驅逐出境的申訴權利和有關由主管當局進行復審的權利的原則。在適用第13 條時，不得區別對待不同類別的外僑。

- 本資料摘錄自「法務部全球資訊網＞兩公約宣導專區＞兩公約學習地圖＞100 年兩公約學習地圖講義