



大会

Distr.: General
29 August 2011
Chinese
Original: English/Spanish

第六十六届会议

临时议程* 项目 77

国家继承涉及的自然人国籍问题

国家继承涉及的自然人国籍问题

秘书处的说明

增编

* A/66/150。



目录

	页次
二、各国政府提交的评论意见	3
萨尔瓦多	3
A. 一般性评论	3
B. 对序言和各项具体条款的评论	6
C. 拟定一项关于国家继承涉及的自然人国籍问题的法律文 书的可取性及文书可能采取的形式	8

二、各国政府提交的评论意见

萨尔瓦多

[原文：西班牙文]

A. 一般性评论

我们很高兴地看到，在联合国的组织框架内，“国家继承”是一项优先议题，国际法委员会自 1949 年第一届会议以来，就对此项议题进行了多次讨论；并随后形成了两个重要的文件：《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》（1978 年）以及《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》（1983 年）。¹

这两则文书表明“国家继承”多年来如何被认为是一个真正的国际法律问题，而不仅仅是各国的内政事务，尤其是在上世纪，由于武装冲突频发以及去殖民化的过程，使对于这一现象的关注变得尤为重要。

我们知道，关于“国家继承”的法律文书的制定是由国际法委员会单独进行的，其中，突出解决了国家对各种不同条约的权利及责任的继承问题；但是这些早期的法律文书——正如其标题所反映的一样——并未解决国籍问题，²在拖延了十多年之后，国际法委员会才开始针对国家继承涉及的自然人国籍问题制定相应的条款草案，并在 1999 年获得二读通过。

我们认为在国家继承的演进中，对其居民的国籍问题予以明确非常重要，尽管相较于其他已立法的问题来说，对这一问题的解决起步较晚，但是在国家继承方面，国籍问题是无法规避的一个重要问题，因为当一个国家被另一个国家取代的时候，可能会对其境内居民的权利和义务产生重大影响，而居民大部分的权利及义务都是通过国籍进行确定的。

在这一方面，关于国家继承及其对自然人和法人国籍的影响的特别报告员明确指出，这一问题的重要性在于国家继承是在集体基础上发生的，对所涉人士有许多严重后果。国籍是行使若干政治和公民权利的先决条件。“此外，丧失被继承国国籍以及与取得继承国国籍有关的种种困难，可能导致许多人类悲

¹ 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》（1978 年）于 1996 年 11 月 6 日生效，迄今已得到 22 个国家的批准。但是，《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》（1983 年）至今仍未生效，因为根据其第 50 条，该文件的生效须经由 15 个国家批准，但至今只取得了 7 个国家的批准。

² 参见特别报告员的《关于国家继承及其对自然人和法人国籍的影响的第一次报告》（A/CN.4/467），第 29 段，引用 D. P. O'Connell 的原话“主权改变对(有关领土的)居民的国籍的影响是国家继承法中最棘手的问题之一”。

剧。”³ 正是因为如此，萨尔瓦多希望整个国际社会了解在国家继承事件中拥有国籍的重要性，而不仅仅是针对已经以某种方式经历过国家继承事件的地区。

并且，为了对此现象有更进一步的正确认识，我们认为应该摒弃将国家继承中涉及到的国籍问题孤立起来的局限性观点，不能将其仅仅视为国家继承而导致的普通问题之一，从而降低对其立法的重视程度。

特别是，作为国家继承的重要部分，国籍的性质决定了其对大部分人民或全体人民产生影响，因而不应将其理解为仅仅是国家继承事务的一方面，而应将其作为该结构内最优先和最重要的人道主义环节来对待。

此前，萨尔瓦多十分看好自 30 多年前就开始讨论的关于国家继承中如何处理资产及债务问题的事项，认定讨论将有最终结果，以便对一项意义更为重大的议题进行分析，这关系到居住于一国境内的人民，尽管这片土地面临国家继承的情形，但是应尊重及保障他们的一切人权，其中无疑也包括所有人享有的国籍权。⁴

这一关注点为新的草案赋予了不同的内涵，并且与相关的国际法律之间保持着内在的一致性，例如：《世界人权宣言》，第 15 条；《美洲人权公约》，第 20 条；⁵ 以及《美洲关于人的权利和义务宣言》，第 19 条。

但这并不意味着对国家内部法律的否定，国籍作为人的基本权利及法律地位主要应由国家内部法律管辖，但联合国制定的法律可在主权及尊重国际人权义务间起到公正平衡的作用，从而避免歧视性做法⁶ 或产生无国籍的情况。⁷

国际法委员会也做出了同样的解读，并在草案意见中做如下阐述，“尽管国籍问题主要由各国内部法律管辖，但各国在这一领域所行使的权力，应受到国际法的限制”。⁸ 因而，我们认为本草案应基于国内及国际两方面的情况，考虑到世界各地的不同情况，以及国家继承前后所面临的不同的政治、社会、

³ 参见 A/CN.4/467 号文件，第 30 段。

⁴ 美洲人权法院，关于女童 Yean 和 Bosico 起诉多米尼加共和国的案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2005 年 9 月 8 日判决，C 系列，第 130 号，第 138 段。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1144 卷，第 17955 号。

⁶ 美洲人权法院，关于女童 Yean 和 Bosico 起诉多米尼加共和国的案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2005 年 9 月 8 日判决，C 系列，第 130 号，第 141 段。

⁷ 美洲人权法院，关于女童 Yean 和 Bosico 起诉多米尼加共和国的案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2005 年 9 月 8 日判决，C 系列，第 130 号，第 142 段。

⁸ 参见关于序言的第 3 号评论，《大会正式文件，第五十四届会议，补编第 10 号》(A/54/10)，第 25 页。

经济面貌及其他方面，为国家继承的国籍问题提供一个平衡的处理方法，从而引导国际社会在这一问题上的真正转变。

萨尔瓦多在国家继承涉及的国籍问题上的做法

国家继承在国际上已经引起了法律界专家学者的重视，且与此同时，在现实中，近年来很多国家正经历这种转变，他们应以有效方式来应对由此引发的严重后果。

这正是萨尔瓦多亲身经历过的情況，根据国际法院 1992 年 9 月 11 日的裁决，在萨尔瓦多-洪都拉斯边界争议地区就产生了部分领土的国家继承问题，当一个国家的一部分领土转让给另一个国家时，受影响的不仅仅是这部分土地，还有该区域内的居民。

作为萨尔瓦多与洪都拉斯边界勘定的结果，共有五块争议边境地牵涉其中，导致相当数量的萨尔瓦多国民所在地区转化为洪都拉斯的领土，与此同时，也有一小部分洪都拉斯籍公民会留在萨尔瓦多的领土上。尽管只是单纯的改变双方的边界线，在这种情况下还是会有数以百计的人民的权利、国籍及财产受到影响。

因此，为了执行国际法院的裁决，此外认识到，应该在一个有秩序的框架内，基于人道主义及尊重人权的基础，解决国家继承导致的一系列问题，萨尔瓦多及洪都拉斯两国都批准了《1992 年 9 月 11 日国际法院裁定边界区域内国籍及获得权利公约》，其中第 3 条规定，两国都必须“尊重国际法院裁定边界区域内人们选择国籍的权利[……]，并且充分尊重国际承认的人权”。⁹

在该公约内包含了一章内容，专门用于规范国籍方面的问题，该章节明确表述了在国际法院裁定边界范围内，出生于两国领土范围之内的人们，有权自由选择萨尔瓦多或洪都拉斯国籍；此外，还制定了选择不同国家国籍的通用程序，在相关申请递交后的 60 天内决议生效。

对于未满 18 岁的未成年人，《公约》中也制定了具体的措施，未成年人保留其父母的国籍，但在其成年后两年内仍可自主选择萨尔瓦多或洪都拉斯国籍。此外，对于父母不详的未成年人，暂根据其出生地确定其国籍，以避免造成无国籍的状况。

为了执行萨尔瓦多和洪都拉斯间的这一公约，还补充制定了《纳华特里克(Nahuaterique)地区居民国籍选择权执行程序手册》，该手册制定的目的是为了明确在国籍选择程序方面不够清楚的部分。

⁹ 可在秘书处法律事务厅编纂司查询该公约文本。

通过以上方式，在该公约中明确了主管部门及责任机构的工作方法，包括前期准备诸如宣传活动、工作会议，以及选择程序诸如收集申请、核查是否符合要求、发布决议、登记注册，而这些手续都明确规定应免费办理。

我们认为上述《公约》及《手册》对于解决国家继承的国籍问题有很好的法律参考意义，这些文件的执行表明在国家继承中，前后两个国家之间国籍权利、家庭单位、不歧视以及选择权的转移——在本条款草案中也包含了这些内容——可以通过制定标准进行明确，并将标准很好地付诸实践，从而最大程度的减少由于国家继承这一转变而导致的负面影响。^{*}

B. 对序言和各项具体条款的评论

第 17 条. 处理国籍问题的程序

综上所述，我们认为在不改变本条款草案基本目标及结构的情况下，条款草案仍需进行部分修改或调整。为此，我们建议在第 17 条“处理国籍问题的程序”中补充相应内容，使其规定符合与人权有关的国际标准。

目前第 17 条的陈述如下：

处理在国家继承中取得、保留或放弃国籍或者行使选择权的有关申请，应无不当拖延。有关决定应以书面发出，并可请求对其进行有效的行政或司法复核。¹⁰

首先，我们认为应该对该条规定的范围予以明确，尽管该条款的标题中含有“程序”二字，但其内容并未包含适当的程序，“程序”的意义是制定一整套规则或步骤，作为解决特定事项的工作机制，但是在该条款中，所规定的是监管这些程序的原则，每一个国家的立法者应重新制定相关的内部法规秩序，然后要求相关责任机构付诸实施。

在第 17 条中已经包括了快速处理的原则，也就是说，在制定程序时，应使得不同性质的运作机制，都能在最短的时间内给出相关事件的解决方案；与此同时，这其中所包含的挑战在于，应保证真正实现对权利的保护。

上述引用的第 17 条还提及了书面决定的原则，这一原则在法律准确性方面有其优势。然而，我们认为书面的方法并不是保证准确性的唯一方法，口头的方法也是被大多数的法律制度所认可的，且采用这一方法有利于在处理问题的过程中解决矛盾、进行宣传、引起关注、提高处理问题的速度。因而，我们认为，

^{*} 可在秘书处档案中查询相关附件。

¹⁰ 《大会正式文件，第五十四届会议，补编第 10 号》(A/54/10)，第 58 页。

应允许每一个国家自行设立问题处理机制，从而以适当的方法公正地解决问题。

总的来说，第 17 条中所规定的原则具有特殊的重要性，萨尔瓦多在制定相关法律时也应用了这些原则，在很多的国际条约中也同样有所体现，因此，我们对于在条款草案中包含这些原则也并无异议，但是将其列入“程序”标题之下，则该标题与其真实内容不符，该标题应更改为“处理国籍问题的程序原则”较为合适。

另一方面，尽管上述原则是被广为接受的行为指导原则，但是我们认为在这项规定中还有另一方面未被纳入考量，即给予已制定的规则同等重要性。鉴于已制定实施的规则已获得了该国国内法律制度的通过，在国际法律界也获得了广泛认可，因而参考已制定实施的相关人权法律法规有利于促进该问题的解决。

国际法委员会对本条款草案给出的意见中包含“第 17 条所列明的要求并不局限于此”，¹¹ 对此，我们的理解是应由每个国家自行决定可行度最大的具体执行程序，做出与国籍相关的决定时应遵守最低国际标准，而不局限于国家内政范围。

在这一方面，美洲人权法院在其案例内已经指出，国内机构的裁决有可能影响到人权，在此情况下，所做决定必须依据充分且判决合理，否则，应提交仲裁机构决定。¹² [……] 与此同时，所给出的判决应足以表明充分听取了双方的理由，在一些案件中，如果该判决允许上诉，则应允许当事人质疑该决议并提请上级主管部门进行重新审议。综上所述，在处理国籍问题中的一大职责是“正当保障”，[……]即通过合理的程序保障相关人员的权利。¹³

需要注意的是，国际法庭提及了动机责任，这有可能影响人权，不仅仅是在刑事审理过程中影响当事人获得自由的权利，还包括其他作为人所应有的权利。因此，一旦承认国籍权利为人权，则不应将动机责任作为与之紧密相连的保障，否则有可能妨碍采用仲裁手段，或使得某些人有可能利用行政或法律资源为自己谋利。

¹¹ 参见关于第 17 条的评注第 3 点，《大会正式文件，第五十四届会议，补编第 10 号》(A/54/10)，第 59 页。

¹² 美洲人权法院，*Yatama* 控告尼加拉瓜案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2005 年 6 月 23 日判决，C 系列，第 127 号，第 152 及 153 段；以及 *Chaparro Álvarez 及 Lapo Íñiguez* 控告厄瓜多尔案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2007 年 11 月 21 日判决，C 系列，第 170 号，第 107 段。

¹³ 美洲人权法院，*Apitz Barbera* 及他人(行政争议第一法庭)控告委内瑞拉案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2008 年 8 月 5 日判决，C 系列，第 182 号，第 78 段；以及 *Tristán Donoso* 控告巴拿马案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2009 年 1 月 27 日判决，C 系列，第 193 号，第 153 段。

而萨尔瓦多在法理层面对动机责任做出了很大的改进，在《萨尔瓦多共和国宪法》第 1 条及第 2 条就规定了在法律内及法律外对宪法权利的维护和捍卫其司法安全；具体阐述如下“从执法者的角度加强宪法权利的方法之一是，做出决议时应有合理的根据，并且正确阐述其动机及观点，而人民应知悉该决议的理由并有可能推翻其内容”。¹⁴

因此，动机不是一个简单的程序形式主义，而要求“决议中的论点保持法律逻辑上的一致性，使得案件中的相关事实具有基础一致性，并且使得法律规定有其适用性”并且，“反之，如果当局没有列举合理原因，则当事人无法了解官员们对法律的执行程度，也会丧失机会使用具体的法规程序作为自身的防卫手段”。¹⁵

如果所援引的法律依据或事实依据不足以证明当事人的动机责任，则萨尔瓦多最高法院宪法法庭指出“在限制当事人权利时应给出使人信服的途径或方法”。¹⁶

通过这种方法，萨尔瓦多的法律遵循了被广泛认可的人权的国际权利，并认为动机责任是“每位法官在做出决定时，不可推卸的义务；而当法官做出以某种方式限制基本权利的判决时，[……]所应承担的义务随之增长”，¹⁶ 而这一准则也完全适用于国籍权利。

综上所述，为了使该条款标题与内容相符，并且纳入动机责任方面的内容，我们建议对于第 17 条的标题及该条第 2 款作如下修改：

第 17 条. 处理国籍问题的程序原则

有关决定[必须说明理由]，应以书面形式发出，并可能会受到有效的行政或司法复核。

C. 拟订一项关于国家继承涉及的自然人国籍问题的法律文书的可取性及文书可能采取的形式

条款草案的最终形式

诚然，国家继承涉及的自然人国籍问题条款草案的编纂过程，是对一项重要国际权利的发展完善过程，其中将包含的重要规则直至现在还没能得到统一应用，因而造成了二十世纪大量人口的无国籍状况。

¹⁴ 萨尔瓦多最高法院宪法法庭，2006 年 6 月 7 日第 750-2004 号保护令判决，2006 年 12 月 14 日第 609-2005 号判决。

¹⁵ 萨尔瓦多最高法院宪法法庭，2010 年 4 月 30 日第 308-2008 号保护令判决。

¹⁶ 萨尔瓦多最高法院宪法法庭，2003 年 11 月 14 日第 88-2003 号判决文件。

目前，在无国籍问题方面，国际法正在逐步发展，对无国籍状况而产生的一系列问题有了更加全面地了解，并且致力于“保护及帮助无国籍的个人，尽力减少或减少无国籍事件”，¹⁷这一理念也适用于本条款草案。

在这一层面上，我们了解本条款草案具有特殊的重要性，正如美洲人权法院所指出的，“国籍[……]作为个人与特定国家之间的法律政治连接纽带，使得个人能够获得并行使该政治社会内的权利及责任。因而，国籍是行使特定权利的预先要求”，¹⁸因此，国籍也被认为是“享有权利的权利”。

我们认为，国籍作为一个如此重要的人权方面的规定，应获得整个国际社会的支持，对条款草案最终版本的确定也应由各方共同努力，以避免像前两个国家继承方面的文件一样，出现现有共识和/或关注的情况。

综上所述，萨尔瓦多特别希望——在大会前几届会议上我们就多次表达了这一愿望¹⁹——在国际文书的框架内具体落实对国家继承涉及的自然人国籍问题的规范，在此，我们重申支持就这一问题制定一项公约。

¹⁷ 联合国难民事务高级专员办事处及各国议会联盟，《议员手册》，第 11 号，“国籍及无国籍”，日内瓦，2005 年。

¹⁸ 美洲人权法院，女童 Yean 及 Bosico 控告多米尼加共和国案件，前期例外情况、背景、赔偿及费用，2005 年 9 月 8 日判决，C 系列，第 130 号，第 137 段。

¹⁹ 参见萨尔瓦多的一般意见，见 A/59/180。