

欧洲区域性统一国籍法问题探析

蒋新苗

(湖南师范大学法学院, 湖南 长沙 410081)

摘要:国籍问题是一个古老而常新的课题。欧洲理事会在统一国籍法方面作了许多有益的工作,其最新成果《欧洲国籍公约》已产生了广泛的影响。这不仅有助于解决欧洲地区的国籍冲突,而且对整个国际社会解决国籍冲突和构筑世界性的统一国籍法也有示范作用。

关键词:国籍;法律冲突;欧洲国籍公约

中图分类号:D998.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7575(2001)04-0035-04

欧洲理事会部长委员会于1997年11月7日正式通过了《欧洲国籍公约》,这是欧洲理事会在进行法律协调和统一方面取得的又一新成果。欧洲理事会是1949年成立的一个欧洲地区性国际组织,“通过在经济、社会、文化、科学、法律和行政事务方面缔结协定和采取共同行动,以及维护和进一步实现人权和基本自由”,最终“达到保卫和实现作为成员国共同遗产的理想和原则,并促进它们的经济和社会的发展的目的,实现其成员国间更大的联系”。^[1]近半个世纪,在这一目标和原则的导引下,它对国际公法、国际私法以及各国私法领域的统一化作出了相当大的贡献。由欧洲理事会各成员国外交部长或其他代表组成的欧洲理事会部长委员会,作为该组织的决策和执行机构,非常重视组织内部的法律协调和私法统一工作,并为此在1963年专门设立了一个“法律协作委员会”。在“法律协作委员会”的积极努力下,欧洲理事会已就国际公法、国际私法和各国私法的统一化签署了80多个公约和协定,^[2]对区域性法律协调和趋同化乃至整个国际社会法律的趋同化产生了显著的影响。其中最典型的新标志和例证就是《欧洲国籍公约》。该公约于1997年11月6日在斯特拉斯堡订立,第二天便为欧洲理事会部长委员会通过并开放供各国签字。现已有奥地利、丹麦、芬兰、希腊、匈牙利、冰岛、意大利、荷兰、挪威、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、瑞典、前南斯拉夫马其顿共和国等15个国

家签署了《欧洲国籍公约》。根据该公约第27条的规定,《欧洲国籍公约》应在第三份批准、接受、核准或加入文书交存之日起届满三个月后的第一天开始生效。由于该公约在欧洲地区所处的特殊地位,其正式生效和实施应为期不远。然而,尽管《欧洲国籍公约》属于专门规定国籍问题的区域性公约,但它的制定和生效无疑会对整个国际社会在国籍方面的统一立法和各国国籍法的趋同化产生巨大的影响。

一、《欧洲国籍公约》的基本结构和主要内容

《欧洲国籍公约》共十章32条。第一章包括2条,着重阐明了公约的目的和宗旨,并就相关问题对“国籍”、“多重国籍”等作了立法定义。第二章为第3条至第5条,规定了各缔约国在处理国籍问题时的权限和应遵循的基本原则。第三章包括第6条至第9条,对国籍的取得、丧失和恢复作了具体规定,既要求各缔约国在国籍取得方面的国内立法务必明确,又禁止各缔约国国内立法随意对丧失国籍加以肯定。不过,若放弃国籍不致引发无国籍现象,则可允许。欧洲理事会还要求各缔约国尽可能为国籍的恢复提供方便。第四章涵盖第10条至第13条,主要为程序性条款,强调各缔约国应尽力保证申请程序、审查程序、批准程序以及收费的合法性和适当性。第五章为第14条至第17条,专门对多重国籍问题作了详细的规定,各缔约国应允许保留因出生或婚姻而取得的国籍,一旦取得另一国籍就不必再予以保留。除非丧失

收稿日期:2001-05-15

作者简介:蒋新苗(1964-),男,湖南东安人,湖南师范大学教授,法学博士,从事国际私法与国际经济法研究。

或放弃国籍是不可能或不合理的,否则,一国国籍的取得或保留应以丧失或放弃其它国籍为条件。公约还要求对多重国籍者给予非歧视待遇。第六章在第18条至第20条中对国家继承与国籍问题作了特别规定,要求各缔约国应尽可能依国际协定解决该问题,注意把握好尊重人权、避免无国籍现象的原则以及关键性因素,处理好保留被继承国的国籍与非歧视待遇的关系。第七章主要涉及有关多重国籍情况下的兵役义务问题,分别在第21条和第22条中作了规定。该公约特别强调一次性兵役义务,以及各缔约国无特别协议时应适用的有关条款与兵役义务的免除。第八章在第23条和第24条中集中对各缔约国之间的合作机制作了明确规定,要求通过信息和资料的及时交换加强共同合作。第九章也只有2条,即第25条和第26条,专门规定了公约的适用问题,允许在签署、批准、接受、核准或加入时对公约有关条款的适用予以排除,只是不得减损国内法和国际法所赋予自然人的权利。第十章涵括第27条至第32条,对该公约的签署、生效、加入、保留和废止等问题作了明确、具体的规定,同时还对欧洲理事会秘书长应负责通知其成员国和非成员国的具体事项作了详细规定。

二、《欧洲国籍公约》的几个特点

(一)《欧洲国籍公约》所确立的基本原则体现、反映和强化了现代国籍法的精神和实质。

1997年的《欧洲国籍公约》的独特之处首先表现在其序言中。该序言虽然不长,但对理解和把握整个公约作了有效的、关键性规定。它在第三段中特别强调“铭记有关国籍、多重国籍和无国籍问题的国际法律文件”,注意与《欧洲保护人权和基本自由公约》保护家庭生活权的规定相协调,应体现和考虑“有关国际条约或公约已确立的原则”。《欧洲国籍公约》第3条第2款明确指出:“只要不违背国际公约,习惯国际法以及一般公认的国籍法律原则,其它国家应予以承认。”从公约的立法精神和取向来看,显然应包括1930年海牙国际私法会议的《关于国籍法冲突若干问题的公约》和联合国1948年的《世界人权宣言》、1967年的《公民权利和政治权利国际公约》以及1989年的《儿童权利公约》所确立的基本原则。具体而言,《欧洲国籍公约》序言第八段要求各缔约国“承认每一个国家可依其国内法决定公民取得或丧失他国国籍的后果”,以及该公约第二章第3条第1款明确主张“各国依照其本国法律决定谁是其国民”,均可看作《关于国籍法冲突若干问题的公约》第1条所包含的内容和精神的再现。由于国籍是涉及国家重要利益

的问题,以此决定国民,而国民又是国家存在不可或缺的要害,因此,各国都倾向于把国籍问题保留在国内管辖的范围内。无论是近代国际法还是现代国际法,“国籍问题原则上属于每个国家主权的事项”一直居于主导地位。^{[31](P20)}正是因为如此,1930年关于国籍法冲突若干问题的海牙公约第1条明文规定:“每一国家依照其本国法律决定谁是其国民。此次法律如符合于国际公约、国际惯例以及一般承认关于国籍的法律原则,其他国家应予承认。”这一原则不仅为大部分国际法学家和学术团所接受和同意,而且在常设国际法院“关于突尼斯—摩洛哥国籍命令案的咨询意见”和国际法院对诺特波姆(Nottebohm)案的判决中也得到了确认,^{[31](P20-P25)}并为其后的不少有关国籍问题的国内法与国际法实践所效仿。

除此以外,《欧洲国籍公约》第4条还确立了“人人都有权取得一国国籍”的原则。这是现代国际与国内立法、判例和学说所共同承认的,而且是国际人权保护的一项主要内容。联合国《世界人权宣言》第15条第1款明文规定:“人人有权享有国籍。”《公民权利和政治权利国际公约》第24条第3款也规定:“所有儿童有取得国籍之权。”《儿童权利公约》第7条第1款则规定:“儿童……有获得国籍的权利”,第8条第1款进一步规定:“缔约国承担尊重儿童维护其身份包括法律所承认的国籍、姓名及家庭关系而不受非法干扰的权利。”可见,国籍权已构成国际人权的重要组成部分。以此为基础,《欧洲国籍公约》第4条还进一步规定:“不得任意剥夺任何人的国籍。”这一原则汲取了《世界人权宣言》第15条第2款的核心内容和精神实质,即“任何人之国籍不容无理褫夺,其更改国籍之权利,不容否认”。然而,《欧洲国籍公约》并未局限于此,而是将其扩展开来,强化了“婚姻关系并不必然导致国籍的自动变更原则”,并着重强调坚持“禁止歧视国籍的原则”。不过,所有这些原则均不得影响各缔约国国内法在国籍方面赋予那些与该国有特别关系的外国人的特权与优惠待遇。

(二)公约对国籍取得与丧失的实质要件和形式要件作了特别规定。

有关国籍取得与丧失的实质要件和形式要件的规定集中在《欧洲国籍公约》第三章和第四章。根据世界各国的立法、国际条约和实践,国籍的取得大致有因出生取得国籍和因加入取得国籍两种方式。对于因出生而取得国籍,公约依“血统主义”(Jus sanguinis)原则在第6条中作了具体规定,只要父母一方具有某一缔约国的国籍,该国就应保证此类儿童

自动取得内国国籍。如果该儿童出生在国外,则可另行处理,其父母一方的国籍国不必将当然授予该儿童国籍视为义务。不过,若父母双方都是外国人,其子女出生在某一缔约国领土上,该国应为这类儿童取得其国籍提供方便,而不是依国内法使其自动取得国籍。这对于那些惯常居住于该缔约国的儿童也同样适用。公约第6条第4款明确为缔约国创设了一项义务,要求各缔约国内法对八类人员取得其国籍提供方便,即:该国国民的配偶亲生子女、养子女、父母一方已取得该国国籍的儿童、出生在该国领土内且依法惯常居住于境内的人、在该国有法定居所或惯常居所且于年满18岁以前就已居住过一段时间的人,依法惯常居住于该国境内的无国籍人或已确定了身份的难民。《欧洲国籍公约》的主要努力就在于实现“人人享有国籍”的目的,因此,它对取得国籍作了非常详细的规定,而对丧失与剥夺国籍只作了粗线条的规定。公约第7条和第8条对各缔约国剥夺国籍或在国内立法规定丧失国籍的权利作了严格的限制,并要求为消除无国籍现象而不懈努力。

由于各国国内法对国籍取得、丧失、恢复和确认的形式条件或程序要求并不完全一致,《欧洲国籍公约》便专门以一章对程序问题作了规定。公约第四章着重要求各缔约国提供各种最基本的保障措施,以确保关于国籍问题的决定既不违背实体法原则又是程序合法的。公约不仅要求各缔约国处理国籍方面的申请务必在合理的期限内完成,而且要求必须以书面形式作出有关决定,并保证符合法定的司法或行政审查程序,同时对有关事项的收费也作了严格限制。

(三)《欧洲国籍公约》提出了解决多重国籍的有效办法。

由于多重国籍者的国籍国通常都要求其履行义务或承担责任,往往使多重国籍者陷于十分困难的境地,甚至引起国际纠纷或影响国家间的正常关系,从而使国际社会颇为重视和关注多重国籍问题的解决。然而,不仅在国家之间还没有找到妥善解决多重国籍问题的最佳办法,而且国际社会目前也无公认的统一规则。^[4]尽管国际社会早期曾通过协商订立了一些多边条约或国际公约,诸如1930年订立于海牙的《关于国籍法冲突若干问题的公约》和《关于双重国籍某种情况下兵役义务的议定书》、1933年订于蒙得维的亚的《美洲国家间国籍公约》以及联合国通过的有关国籍问题的公约,但由于多重国籍问题的复杂性和各国利益的不一,批准和加入有关公约的国家为数不多,有的国家即使加入或批准了有关公约,也提出了

种种保留。因为这些公约虽对防止和消除多重国籍在一定程度上起到作用,但力度和效果并不明显。为此,1997年的《欧洲国籍公约》力图在这方面有所突破。该公约主张,若缔约国基于公约义务而接受法定的多重国籍,它可通过国内立法规定自愿取得后一国籍则导致前一国籍的丧失。如果措施切实可行,各缔约国可以申请者放弃其以前的国籍为先决条件而允许“归化”(naturalization)。综观整个公约的程序性条款,它与国籍方面的其它国际条约或公约有许多不同的特色,其中最为显著之处就是在解决享有外交特权或豁免权者的多重国籍问题上。1930年的海牙《关于国籍法冲突若干问题的公约》第12条第2款明确规定:“各国法律对于正式领事或其他负有政府使命的国家官员所生于该国领土且在任何情况下出生时即取得双重国籍的子女,应容许以声明抛弃或以其他手续解除其出生地国籍,但以保留其父母的国籍者为限。”而《欧洲国籍公约》并未象前一公约那样规定了具体的解决办法和措施,仅在第17条中笼统地提及不得违背“有关外交或领事保护的习惯国际法规则”。这不能不说是《欧洲国籍公约》留下的立法空白和缺憾,亟待欧洲理事会予以填补。

(四)公约对国家继承与国籍的取得问题作了粗线条的规定。

从各国的立法和司法实践以及国际社会的各种规则来看,解决国家继承中的国籍问题的作法是很不一致的,缺乏国际法公认的原则。尽管国家继承与国籍的互动关系问题十分复杂和难以解决,但是国际社会并未放弃,而是进行了不懈的努力。欧洲理事会曾在1995年2月15日出台的欧洲国籍公约的草案中对国家继承中的国籍问题作了相当详细的规定^[5],联合国国际法委员会(International Law Commission)在1997年6月12日拟就的“关于国家继承中的国籍问题的草案条款”也是丰富多彩的。^[6]然而,欧洲理事会1997年11月7日最后通过的《欧洲国籍公约》并没有将上述草案的内容和原则全部吸收进来,既没有操作性和可行性强的具体规范与原则,也未对各缔约国在发生国家继承时授予国籍和保留国籍的标准作出严格的硬性的规定,而是采取弹性和宽松的软化处理办法。这种作法既有其可取之处,也有缺陷和不足之处。《欧洲国籍公约》的这方面的不完善之处常为欧洲理事会的成员国的具体实践所弥补。欧洲大部分国家的惯常作法是:在国家继承发生以前就已在被继承的领土内居住的非国民且未被授予继承国的国籍,各继承国一般至少会赋予这类人继续居住的权

利并给予他们社会和经济权利方面的国民待遇。至于这种实践是否会形成国际法规则,完全取决于各国的共同努力。

此外,《欧洲国籍公约》还对多重国籍情况下的兵役义务作了特别规定,确立了“多重国籍者只履行一次兵役义务的原则”。不过,该原则可在各缔约国军事总动员期间予以排除。不仅如此,公约还允许各缔约国在批准该公约时以声明的方式对第七章的全部规定作出保留。

根据《欧洲国籍公约》第 27 条的规定,在欧洲理事会的三个成员国批准以后,该公约便会生效实施。尽管欧洲理事会 1997 年的《欧洲国籍公约》也还存在一些缺漏和不够完善的地方,但它作为第一个全面确立国籍法律原则和规范的区域性公约,仍具有相当的普遍性和代表性,加之其强调合作机制的功用,不失

为现代国际社会统一国籍法的杰作和典范。可以肯定,《欧洲国籍公约》的生效实施必将产生深远的影响,为各国在国籍领域的进一步合作与协调提供良好的契机和范式。

参考文献

- [1]李双元. 市场经济与当代国际私法趋同化问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,1994. 134-135.
- [2]李双元. 中国与国际私法统一化进程(修订版)[M]. 武汉:武汉大学出版社,1998. 295-296.
- [3]李浩培. 国籍问题的比较研究[M]. 北京:商务印书馆,1979.
- [4]王铁崖. 国际法[M]. 北京:法律出版社,1995. 173-174.
- [5]DIR/JUR(95) 2 of February 15,1995.
- [6]UN Document A/ CN. 4/L. 535(1997).

A Study on the Unification of Nationality Law in Europe

JIANG Xin Miao

(Law Institute, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081, China)

Abstract: The issue of nationality has been being studied for many decades. Europe Commission has made a contribution in the Unification of Nationality Law. The European Convention on Nationality, which is the latest achievement of Europe Commission, has become popular. This convention not only helps to settle the conflict of nationality in Europe, but also sets an example for the whole international society resolving the conflict of nationality and the construction of the unified Nationality Law in the whole world.

Key words: nationality; conflict of law; European Convention on Nationality

(责任编辑:杨斌)