



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.619/Add.5
18 July 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会

第五十四届会议

2002年4月29日至6月7日和

7月22日至8月16日，日内瓦

国际法委员会第五十四届会议
工作报告草稿

报告员：瓦列里·库兹涅佐夫先生

第五章
外交保护

增 编

C. 委员会暂时通过的外交保护条款草案第1至第7条草案案文(续)

2. 条款草案案文及其评注(续)

第 7[8] 条

无国籍人和难民

1. 一国可为无国籍人行使外交保护，但该人在受到损害之时和正式提出求偿之日在该国需有合法的惯常居所。
2. 一国可为被该国承认为难民的人行使外交保护，但该人在受到损害之时和正式提出求偿之日在该国需有合法的惯常居所。
3. 第 2 款不适用于该难民的国籍国之国际不法行为造成损害的情况。

评 注

1. 一般规则是，一国可仅为其国民行使外交保护。1931 年，美国—墨西哥索赔委员会在“迪克森车轮公司诉墨西哥合众国案”中表示，无国籍人不能享受外交保护。该委员会说：

“一国……在对无国籍的个人施加了损害时，并没有犯下国际不法行为，因此任何国家均无权在损害发生之前或之后以该个人的名义进行干预或投诉。”⁶⁸

鉴于这一规则未考虑到无国籍人和难民的地位，因而它是与当代国际法脱节的。当代国际法反映出对这两类人地位的关注。这一点体现在诸如《减少无国籍状态公约》(1961)⁶⁹ 和《关于难民地位的公约》。⁷⁰

2. 第 7 条实乃法律的逐步发展的体现，它脱离了只有国民才可享受外交保护的规则，而容许一国为属于无国籍人或难民的非国民行使外交保护。虽然委员会在关于无国籍状态和难民的规则框架内行事，但它未曾试图就这些人的地位发表意见。委员会仅关心行使对这些人的外交保护的问题。

⁶⁸ 《联合国国际仲裁裁决报告书》第四卷，第 678 页(1931)。

⁶⁹ 《联合国条约集》第 989 卷，第 175 页。

⁷⁰ 《联合国条约集》第 189 卷，第 150 页。

3. 第 1 款涉及对无国籍人的外交保护。它没有给无国籍人下定义。但这样的定义见于 1954 年的《关于无国籍人地位的公约》⁷¹：无国籍人是指“任何国家根据它的法律不认为是它的国民的人。”⁷² 一国可为这样的人行使外交保护，而不论他或她是怎样成为无国籍人的，只要他或她在受到损害之时和正式提出保护要求之日在该国具有合法的惯常居所。

4. 在确定对合法的惯常居所这一要求时，委员会沿用了 1997 年《欧洲国籍公约》的语言。⁷³ 合法的、惯常的居所这两点要求确立了很高的门槛。委员会里一些委员认为这一门槛太高了，但多数委员认为，惯常居所与合法居所这两点接近在涉及国籍时所提到的有效性要求，并且在据拟议法而采取例外措施时是合理的。

5. 第 1 款重复了第 4 条所载的对求偿的时间要求。无国籍人在受到损害之时和正式提出要求之日必须是提出保护的国家的合法的惯常居民。这保证了在提出求偿的时间要求上，非国民与国民受制于相同的规则。

6. 第 2 款涉及了居住地国对难民的外交保护。居住地国的外交保护在下述情况下尤其重要：难民“不能或[自己]不愿意利用[国籍国的]保护”⁷⁴ 或者如果想利用这种保护，则会冒失去居住地国难民地位的危险。第 2 款对应了第 1 款中的说法。第 3 款所示的无国籍人与难民的重要区别说明了委员会为何对每一类人用单独一款作出规定。

7. 委员会坚持将合法的惯常居所视为行使对难民的外交保护的前提条件，正如对待无国籍人一样，尽管《关于难民地位的公约》第 28 条⁷⁵ 在涉及缔约国为难民发放旅行证件时规定了“合法居留”⁷⁶ 这一较低的门槛。委员会在作出这一决

⁷¹ 《联合国条约集》第 360 卷，第 117 页。

⁷² 第一条。

⁷³ 《欧洲条约集》第 66 卷，第 6 条第 (4) 款(g)项。也见 1960 年哈佛“国家对外国人的损害的国际责任草案”，在该草案中，受保护的人中包括“在该国具有惯常居所的无国籍人”（第 21 条第 (3) 款(c)项）。

⁷⁴ 《关于难民地位的公约》第 1 条(A)(2)，《联合国条约集》第 189 卷，第 137 页。

⁷⁵ 《联合国条约集》第 189 卷，第 150 页。

⁷⁶ 该公约的准备工作文件表明，“停留”是指次于长期的居住。

定时，受到两项因素的影响。首先，按照该公约的规定，发放旅行证件绝不可能使证件持有人有权得到外交保护。⁷⁷ 其次，在根据拟议法而引入对传统规则的例外情形时，确立较高的门槛有其必要性——这一考虑受到委员会一些委员的反对。⁷⁸

8. 第 2 款中的“难民”一词不限于 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书中所界定的难民，而是也包括不完全符合这一定义的人。委员会认为使用见于 1997 年《欧洲国籍公约》⁷⁹ 的“被承认的难民”一词会使难民的概念也包含区域文书所承认的难民，例如下述区域文书：1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，⁸⁰ 该公约被普遍视为对难民进行国际保护的样板；⁸¹ 以及美洲国家组织大会于 1985 年核准的 1984 年拟订的《关于对中美洲难民进行国际保护的卡塔赫纳宣言》。⁸² 然而，委员会倾向于不为此语规定限制，从而容许一国能向它认为并视为难民的任何人提供外交保护。这对于未加入现有国际或区域文书的国家的难民来说，尤其重要。

9. 第 2 款重复了第 4 条所载的对求偿的时间要求。该难民在受到损害之时和正式提出求偿之日必须是提出保护的国家的合法的惯常居民。

10. 第 3 款规定，收留难民的国家不得针对该难民的国籍国而为该难民行使国际保护。如果容许这样做，就会违背本条文的基本精神，即国籍是行使外交保护的主要基础。另外，该款也有政策方面的理由。大多数难民对在国籍国所遭受的待遇提出了严重的指控，他们是为了逃避迫害而离开国籍国的。在这样的情况

⁷⁷ 见这一公约的附表第 16 段。

⁷⁸ 委员会的一些委员认为，对于无国籍人和难民来说，作为行使外交保护的前提条件，合法的惯常居所这一门槛太高了。见上文第 4 段。

⁷⁹ 第 6 条第(4)款(g)项。

⁸⁰ 《联合国条约集》第 1001 卷，第 45 页。这一公约将难民的定义扩展为也包括“凡由于外国入侵、占领、外国统治或严重扰乱其原籍国或国籍国的部分或全部领土的公共秩序的事件而被迫离开其惯常的居住地而到其原籍国或国籍国以外的地方避难者”。

⁸¹ 联合国难民事务高级专员提交的关于国际保护的说明，《大会正式记录，第四十五届会议》，1994 年 9 月 7 日 A/AC.96/830 号文件，第 17 页，第 35 段。

⁸² 美洲国家组织大会，第十五届常会（1985），1985 年 12 月 7 日举行的总务委员会第五届会议通过的决议。

下如果容许国际保护，就会打开国际诉讼的闸门。而且，由于担心难民会要求采取这样的行动，各国会拒绝接受难民。

11. 第 1 和第 2 款都规定，收留难民的国家“可行使外交保护”。这强调了这项权利的自由裁量的性质。按照国际法，对于是否为国民行使外交保护，一国拥有自由决定权：见第 2 条及其评注。很显然对于是否向无国籍人或难民提供保护，一国更有理由拥有自由决定权。

12. 委员会强调，第 7 条仅关注对无国籍人和难民的国际保护。它不关注是否给予这些人国籍的问题。为无国籍人或难民行使外交保护不能也不应该视为可引起对给予国籍的正当期待。1951 年《关于难民地位的公约》第 28 条连同其附表第 15 段都已表明，向难民发放旅行证件并不影响证件持有人的国籍。为难民或无国籍人行使外交保护更不应理解为会影响受保护者的国籍。

-- -- -- -- --