

领事协助权在投资入籍下的挑战与应对

孙雪晗¹

(1.中国政法大学, 北京 100088)

摘要: 当下, 全球化浪潮对传统国际规则带来挑战。外交与领事关系方面, 国籍冲突所带来的影响尤为凸显——投资入籍项目的兴起及双重国籍现象的普遍发生, 使得领事协助权的行使冲突频发, 国际社会缺乏行之有效的统一规则加以规制。《维也纳领事关系公约》于1963年正式颁布, 彼时, 双重国籍还未成趋势, 投资入籍项目更是尚未产生, 这使得领事权利的边界在当下出现空白, 导致各国在实践中形成多种不同立场与做法, 并存在拒绝他国领事协助请求的先例。目前, 已有五起因适用《维约》领事协助条款引发的争端被提交至国际法院, 双重国籍问题为其中两起案例之核心。双重国籍极易引发国籍认定标准分歧与协助主体数量的争端, 一方面, 个人可能面临因接受国政府阻挠而无法获得国籍国领事协助的困境, 另一方面, 国家可能面临对其国内法律秩序形成不必要的扰乱和负担, 以及因权利滥用而实质违反条约义务的困局, 其深层诱因在于投资入籍国与公民实质联系薄弱的系统性弱势, 及国际规则缺失使当下各方无法可依的规则空白。基于此, 本文旨在通过对《维约》公约文本、缔约文件、谈判过程及司法案例进行研究, 着重分析第5条、第36条的规则缺漏, 并从各国实例出发, 探究投资入籍国行使领事协助权所面临的实践挑战, 为个人、接受国、派遣国处理投资入籍问题提供对策思路。

关键词: 领事协助; 投资入籍; 双重国籍

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i7.1203

引言

当前, 投资入籍的热度在世界范围内持续攀升, 目前共有12个国家正在运营官方的投资入籍项目。投资入籍通常以入籍时间短, 居住要求低, 且护照在大部分国家免签等作为优势, 吸引外国公民通过捐款、购入房产、直接投资等方式取得本国国籍。^[1]对于这一如此便捷的入籍方式, 国际社会自不乏批评的声音, 将之称为“买卖国籍”或“买卖护照”, 认为它将逐渐破坏公民身份价值、公民社会责任、公众信任等民主制度的基石, 并会造成歧视和不公平, 甚至威胁国家安全利益。^[2-7]

诚然, 原则上, 国籍的授予属于国家主权管辖范围内事项; 且基于国家主权平等原则, 一国通常不会拒绝承认外国人的国籍。但国籍实际具有国内法和国际法上的二元结构, 国籍的授予并不当然取得国际法上的效力而对其他国家产生拘束力。^[8-9]对于国籍的承认, 国际法虽存在一些普遍实践, 包括欺诈取得无效、强制取得无效, 但尚未形成一般法律原则或习惯规则。不过至少, 国家在准许外国人入境上享有充分的自由裁量权, 这就给投资入籍的使用价值带来挑战。并且, 由于选择投资入籍的人群大部分来自允许双重国籍存在的国家或地区, 以避免这种安排造成不得不放弃原国籍的局面, 使得权利行使更是因双重国籍的存在而冲突加剧。

在新兴的投资入籍制度下, 领事协助权这一国家保护国民海外利益最直接和最主要的途径, 必然会受到挑战, 原因在于现有的统一国际规则出现空白。目前, 国家间进行领事交往的主要依据依然是1963年《维也纳领事关系公约》(以下简称“《维约》”)。但公约缔结时, 双重国籍还未成趋势, 投资入籍项目更是尚未产生。事实上, 直至上个世纪末, 以经济全球化推进为标志, 世界各国才开始逐步接受本国公民取得双重国籍; 而世界上第一个投资入籍项目, 也是在1983年由汤加颁布。国籍是国家提供领事协助的根据, 但《维约》订立时却无法考虑到投资入籍、双重国籍现象对接受国法律秩序的冲击, 这一冲突的规制在国际法发展中出现空白。此外, 由于《维约》的主体内容实为国家间领事关系, 对于国民领事协助的规制本就匮乏, 在当前领事协助实践中更渐显不合时宜之兆和规则缺失之憾, 使各国对领事协助权的行使形成多种不同的立场与做法。

基于此, 本文将以《维约》约文, 及美国、英国、澳大利亚、南非、德国、荷兰、加拿大、印尼等国的国家实践为样本, 并综合考量国际法院、美意和解委员会等国际司法机构的立场, 对领事协助权在投资入籍下受到的实践挑战进行分析; 采用实证分析方法, 为个人及国家提供未来处理投资入籍问题时可以采取的立场及对策思路。

一、国籍问题在《维约》中的法律空白

《维约》是国家间进行领事交往和领事协助的规则依据, 其是对已经形成的国际习惯的系统编纂, 因此无论国家是否是《维约》缔约国, 都有义务遵守其中规定的领事规则, 而规则的缺失也将直接影响国家间领事交往的方式。故此, 本文将首先关注《维约》约文对领事协助的根基——国籍问题的模糊与空白。

(一)《维约》的缔结考量不在于对个人权利的保护

受缔约时代所限, 各缔约国在《维约》中力图强化对国家权利的保护, 而有意淡化甚至回避对个人权利的保护,^[10]使得《维约》主体内容最终呈现为国与国之间的领事交往与豁免, 而就国家对国民的领事协助则篇幅薄弱。这一考量也在约文的

作者简介: 孙雪晗(2000—), 女, 硕士研究生, 研究方向为国际法学。

用词上有所体现,《维约》全文使用“派遣国”和“接受国”对不同国家进行区分,这自然是基于国家“派遣”和“接受”外国领事人员的立场而采用的称谓;若《维约》重心在于对国民的领事保护与协助,则会选择使用“国籍国”等用词行文。事实上,在联合国国际法委员会2006年二读通过的《外交保护条款草案》(以下简称“《草案》”)中,对于国家的称谓即改用了“国籍国”、“第三国”等用词,并在第二章以“国籍”命名,设立专章调整了外交保护中所涉国籍事项的各方面内容。与之相对,国际法委员会并未启动专门针对领事协助的任何国际法编纂活动,而仅将有关内容零星插入调整国家间领事关系的条约中,究其原因可能在于领事协助需在受国境内提起,受各国属地管辖权制约的程度较大,难以使各国协商达成一致意见;而又鉴于外交保护与领事协助的根本区别——补救性与预防性、国际性与国内性、是否将对个人的损害虚拟成对国家的损害来实施保护等,^[8,11]对他国法律秩序的影响程度也不尽相同,《草案》中的有关规则也不宜简单挪用。

纵观《维约》全文,有关领事协助的条款仅存在于第5条、第36条和第37条之中。并且,第5条对于“领事职务”的总括性规定,其目的实质上也并不在于确定领事协助的实际内容,而意在明确领事官员执行职务时自身领事特权与豁免的范围;事实上,各国就领事职务是做一般界定还是具体列举曾出现过严重分歧,最终鉴于豁免权的适用,才决定列举几项最重要的领事职务加以明确。^[12-13]在这样的情况下,个人国籍问题的嵌入自与《维约》中国家权利为主导的体例不和,使得国家依据国籍提起领事协助的权利边界模糊不清,接受国在发生国籍冲突时,对他国领事协助权的行使便有了减损的空间。

(二)《维约》第5条未明确外国人国籍的使用标准——个人权利的保障困境

就具体约文而言,《维约》第5条总括性地规定了国家行使领事协助的权利,即领事得于国际法许可之限度内,在接受国内保护派遣国及其国民之利益。但作为个人获得保护的关键性前提,约文却并未回应国家是否有义务将本国国民的第二国籍国同等视为派遣国、以及国家是否具有选择双重国籍人的任一国籍在本国使用的自由裁量权。对此,除正文外,一项公约的草案、评注、序言同样是传达各方关切的重要文本。《维约草案》在第5条的评注中曾提到,“接受国可能拒绝承认领事希望保护其利益的个人具有派遣国国籍,这种争端应通过和平方式求得解决”。^[14]《维约》的序言中也同样明确,“凡未经本公约明文规定之事项应继续适用国际习惯法之规则”。可以看出,国家在一些情况下拒绝将个人按某国人身份对待,是在《维约》缔约时就已有发生的国际情事。遗憾的是,这一关切最终并未得到《维约》正文的进一步明确,而仅是统领性地划归实质尚未形成的国际习惯法规制,使得各国解决问题的做法实难统一,个人面临因接受国政府阻挠而无法获得领事协助的困境。截至目前,已有五起因适用《维约》领事协助条款引发争端而被提交至国际法院的案例;^[15-19]其中,因国籍承认、双重国籍而引发的领事协助争端,以2019年印度诉巴基斯坦的贾达夫案、2004年墨西哥诉美国的阿维纳案尤为代表,该两案中法院均作出判令接受国准许派遣国行使领事协助权的裁定,表现出优先保障个人可获得充分领事协助的司法倾向。

(三)《维约》第36条未明确准许协助的国籍国数量——接受国法律秩序的维护困境

《维约》第36条特别规定了领事通知与探视权,这是在第5条总括性规定之外唯一详细规定的领事协助之内容。36条1(a)概括性地规定了领事官员与派遣国国民自由通讯及会见的权利;1(b)、(c)特别确定了派遣国国民被监禁时领事官员的通知与探视权;36(2)以尊重接受国国内法律规章为考量,明确第1款所规定的权利必须在遵守接受国本国法的情况下行使。

其中,36条1(a)并不会成为争端产生的根源,可以想见,当个人在接受国境内享有充分行动自由时,会见国籍国领事官员自不会受到阻碍。矛盾的焦点在于1(b)、(c)及36(2)的特别规定中,当个人被限制人身自由后,其与本国领事通讯及会见的权利便完全受制于接受国的管辖与控制之下——若接受国拒绝认定其具有派遣国国籍,将直接从源头上阻碍该国领事协助权的行使,这也是国际法院相关案件中的核心争议所在。《维约》要求,个人被拘禁后,经本人请求,接受国应迅即通知派遣国领馆,并允许领事官员探访其国民。但问题在于,约文并未明确应当通知或者应当允许探访的派遣国数量。换句话说,若个人已正在由一国领事提供充分协助,接受国是否还有义务通知其他国籍国或准许其他国籍国进行会见,接受国是否会认为这对其国内法律秩序形成不必要的扰乱和负担。

国家在缔约过程中,并非未就这一难题表达关切。事实上,在《维约》缔结阶段,关于第36条即经过了十分艰难的谈判。在从订立之初起的所有《维约草案》中,36条1(b)的规定均为——派遣国国民被监禁时,“接受国应迅即通知派遣国领馆”,而并无经个人请求之前提^[14](而在《维约》正式约文中,36条1(b)已修改为“经其本人请求时,接受国主管当局应迅即通知派遣国领馆”)。缔约国的反对意见中曾提到,由于大量外国移民分布在境内各地,通知的要求将给接受国带来过度的行政负担;并且,作为一个原则性问题,当外国人进入某一国家时,他就接受了该国的管辖,他因此不应当要求获得比接受国国民更高的保护,即来自双重国籍国两个国家的保护。日本、瑞士、美国等国均主张,仅在派遣国国民本人提出请求的情形下,接受国才有通知的义务。^[10]也正是基于此,出于在“接受国无条件的通知义务”与“接受国被动的通知义务”间寻求可能达成的平衡,各国就《维约草案》提交修正案,最终使通知义务的触发条件——个人请求得以在《维约》生效文本中见诸。通过这些缔约记录可知,在36条1(b)项中增加赋予个人选择权之规定,缔约国本意实际并不在真正为派遣国国民创设额外的个人权利,而是为了减轻接受国主管当局的通知负担,并使公约在两派观点的利益平衡中求得通过。尽管在《维约》的缔结过程中仍以单一国籍为视角,而缺乏以投资入籍、双重国籍等为线索的有关意见,但国家对于领事协助权需尊重接受国法律秩序的利益考量已可初见雏形。

二、领事协助权在投资入籍下的实践挑战

个人通过投资入籍项目归化取得他国国籍,一般会产生两种不同效果。一种是其原国籍国不承认本国国民具有双重国籍,该个人将丧失原国籍,而具有投资入籍国的单一国籍。这种情况下,行使领事协助权通常不会受到挑战,原因在于国际社会长期以来致力于减少无国籍状态,几乎不会有国家在个人只有一个合法国籍的情况下,拒绝承认该国为其派遣国而使该个人在本国陷入事实上的无国籍状态,进而无法得到来自任何国家的保护与协助。产生争议的状况往往出现在原国籍国允许或容忍本国国民具有双重国籍的情况下。当个人因投资入籍取得了双重国籍,尽管原国籍国接受本国国民具有这种地位,但并不

代表愿意容忍这一国籍被用来干涉自己的管辖；就第三国来说，双重国籍的地位也会使领事协助权的效力因投资入籍的时间、动机及入境所持护照等受到影响。

（一）原国籍国与投资入籍国的领事协助冲突

1. 原国籍国作为接受国的立场——“无责任原则”与“主导国籍原则”

当个人位于其原国籍国境内时，面对自己的国民，国家将面临如何处理本国与投资入籍国权利冲突的问题。当前，美国、澳大利亚、南非、德国、荷兰、加拿大等接受双重国籍的国家均做出了较为明确的立法实践——根据这些国家的立场，通过投资入籍取得他国国籍的个人，在其原国籍国内通常只会被视为本国人，而非具有第二国籍的外国人。这意味着若其受到原国籍国的逮捕拘禁，不论两国之间是否签订了双边领事关系条约，由于其本质上缺少外国人身份，他的监禁状况将不会被通知给投资入籍国，投资入籍国的领事会见请求也有很大可能因国民身份问题而被原国籍国拒绝。^[20-23]

这种做法体现了“无责任原则”的思想，这一思想来源于国家主权平等原则，国家无需就其对自己国民做出的行为而向其他国家承担责任，包括该国民的其他国籍国。“无责任原则”的法理在于，对于两个在各自国内法上都合法的国籍而言，如果允许其中一个国家代表个人去介入另一个国家的事务，实质上就相当于赋予请求国的国籍以更大效力，并由此否认了国家主权平等。国际法院在“联合国职务损害赔偿案”的咨询意见中同样提到，国家不代表其国民针对同样视其为国民的另一国行使保护权是一种通常做法。^[24]

然而，尽管这一原则在实践中已是各国处理国籍冲突问题的普遍做法，对其变革的趋势同样形成已久——原因在于其可能埋下严重的法律隐患，阻碍双重国籍人的主要国籍国对该人实行保护。^[25-26]美国《外交事务手册》“领事事务”一章将“主导国籍原则”称为“一项普遍公认的国际法规则”——当双重国籍人的居住地是国籍国之一的国家时，该人对该国即负有最为重要的效忠义务，这种效忠义务是国家与个人通过国籍产生联结的根本，该国因此有权不受另一国干涉而主张权利。^[27]

在“主导国籍原则”下，对于具有两个“合法”且“有效”国籍的人而言，与其具有更紧密联系的国籍被称为“主导国籍”，只有“主导国籍国”的权利才可以对抗该国民的其他国籍国。^[28, 8]在“梅尔盖案”中，美意和解委员会指出，国家主权平等原则与“主导国籍原则”并不存在不可调和的对立，事实上，它们之间是一种相互补充的关系。^[29]“主导国籍原则”的法理正是为真正实现国家主权平等原则，调整个人与两个国籍国联系程度存在明显差异的情况，而将“无责任原则”严格限制在个人与两个国籍国联系程度不分伯仲的情形下，避免将一国的管辖权不公平地置于另一国之上。在这一点上，鉴于领事协助权是针对接受国合法行为行使，以预防性地协助本国国民在他国的合法权益，他国的法律秩序与主权平等更应被尊重。

显然，投资入籍国的法律地位在“无责任原则”与“主导国籍原则”下将显著不利，原因在于当前共12个颁布投资入籍项目的国家中，实际只有马耳他在欧盟的批评与敦促下增加了12至36个月的入籍前居住要求，其他11个项目均为5天旅程至零居住要求不等^[1]。并且，选择投资入籍项目的人群通常更看重国籍的商业价值，实际并不会选择在投资入籍国长居，乃至发展出更深的家庭、教育、参与公共生活等人身性质的实质联系。在此情况下，投资入籍国的领事协助权通常难以对抗与个人有深层联系的原国籍国的管辖。若个人始终居住在原国籍国内，而意图通过投资入籍国获得额外保护，实际几乎不可能。

2. 原国籍国作为派遣国的立场——“护照原则”与“绝对保护原则”

尽管原国籍国认可双重国籍身份的域外效力，但反过来，也可能因此对自身领事协助权的行使作出保留。实践中，主要形成了“以个人入境护照为准”和“绝对保护原则”两种不同做法。

采用“护照原则”的代表国家主要有南非——其政策规定，如果具有双重国籍的国民在他国被逮捕，而他先前没有持南非护照入境，那么南非将不会对该个人提供领事协助，该个人必须与他所持护照入境的第二国籍国的领事代表联系。英国曾经也采用类似的“护照原则”处理向具有双重国籍的国民提供领事协助的问题，且若第二国籍国未设领馆，英国将具体考虑是否出于特殊人道主义理由向个人提供领事协助。不过，英国已于2011年对有关政策作出修改，由“护照原则”转向“绝对保护原则”。事实上，多数国家在向具有双重国籍的国民提供领事协助时，采用的均是“绝对保护原则”，包括美国、澳大利亚、荷兰、德国、印尼等在内的国家均明确，无论具有双重国籍的国民持哪一护照入境，国家均会向其提供所需的领事协助。^[27, 21-22]在这一方面上，通过投资入籍取得第二国籍的个人并不会受到原国籍国的歧视对待。

（二）第三国与投资入籍国的领事协助冲突

在国籍国的冲突之外，作为非国籍国的第三国同样有可能对投资入籍国提供领事协助的权利提出挑战。尽管国际社会一般认为，非国籍国无权诉诸国籍国之一的权利对抗另一国籍国；^[8]且非国籍国为避免受到谴责，通常也不会与国籍国对抗。^[20]但实践中，第三国并非没有减损他国领事协助权的空间。

基于双重国籍身份，若其中一个国籍国已正在向被拘禁的个人提供领事协助，作为接受国的第三国则可能拒绝另一国籍国提出的领事会见请求，而要求其与正在提供协助的国籍国使领馆协商，共同决定由其中一个国家继续协助，避免重复的权利请求给第三国造成不必要的行政负担。^[21, 27]此时，由于投资入籍国多为国力弱小的中小型国家，且如前文所述，与个人的真实联系较为薄弱，在与原国籍国的比较下较难实际行使领事协助权。

其次，有时即使只有投资入籍国一国请求提供领事协助，该请求也可能被第三国拒绝，特别是当个人被认为具有欺诈取得国籍、为逃避原国籍国管辖而恶意取得国籍等的嫌疑时。这种情况尤其发生在已被原国籍国通缉的逃犯中，特别是当第三国为履行原国籍国引渡请求而逮捕该人时。一般来说，个人在具有逃避某项法律约束的需求后迅速取得第二国籍，便可能会被识别为“恶意”，而无法在其需要使用国籍的事件中得到承认。^[30-31, 9]需注意到，国家准许个人持某国护照入境、颁发签证并加盖入境戳的行为，并不等于国家最终承认该个人具有某国公民身份。是否接受外国人入境以及在什么条件下允许外国人入境本身即是一个国家自由决定的事项，属于国家的自由裁量权，护照、签证及入境戳均为个人具有某国国籍、被准许以某国身份入境的初步证据^[32]，国家有充分自由随时撤销其颁发的入境签证，调整该个人的移民身份，并由此拒绝护照颁发国领事协助的请求。而又因国家作出这一决定的依据是国际法上欺诈、恶意取得国籍无效的一般原则，因而并不违反国际法。当

个人存在主观恶意时,投资入籍国将因此缺少指责第三国违反条约义务的法律基础,第三国具有拒绝其在本国境内提供领事协助的自由。

三、投资入籍下行使领事协助权的个人与国家因应

不可否认,投资入籍的热度正在持续攀升,各大投资入籍项目均以在大量国家免签、可获得外交、领事协助等诱人条件作为噱头进行宣传。然而,如前文所述,现实中,个人欲获得投资入籍国的额外保护与协助实际非常困难,国家无论作为原国籍国还是非国籍国,尽管有时受到谴责,却均存在不承认投资入籍身份之使用价值的先例。综合来看,在投资入籍下进行领事协助仍存在较大挑战和制度空白,个人与国家亟需进一步的因应之策。

(一) 个人因应——主动构建公民实质联系

投资入籍项目以吸引资金流入为主要目的,通常设置了最低的入籍标准,基本不要求任何入籍前后的境内居住时长。但个人不可不主动考量国籍背后所代表的公民义务、效忠义务等内涵——这是国籍存在之根本,不可被现代社会流通性越来越强、获取性越来越易的种种入籍方式所剥夺。事实上,正是因为公民实质联系的缺乏,一些通过与个人联系过于薄弱之方式取得的护照,有很大可能面临他国不予承认的风险——汤加、瑙鲁的投资入籍项目均曾在他国拒绝承认的压力下最终叫停。

尽管当今各国已普遍认可通过投资入籍取得的护照的有效性,但并不代表不存在个案拒绝的情形。个人若想避免护照被拒绝承认的情况发生,就需要尽量确保与投资入籍国建立牢固的实际联系。包括开户、买房、居住、稳定就业、纳税等在内的种种方式,都将有助于增强新国籍在他国使用的份量。此外,个人还应特别避免恶意、欺诈购买国籍,否则可能被大多数国家拒绝承认,使得该国籍根本上失去使用价值而归于无效。

(二) 国家因应——避免权利滥用

当前,有关领事关系的公约尚无重新谈判或修订的议程,因此,在缺乏明晰规则的情况下,在投资入籍制度中,除个人将面临无法实现其预期效果的困境,国家同样可能陷入“作茧自缚”的困局,并主要体现在对于有限的权利进行滥用的方面。

具体来说,就非投资入籍国而言,尽管国际法已给予其在一定情况下拒绝投资入籍国领事协助请求的自由,但实践中还应特别注意接受国权利滥用的问题。国家应在没有根本违反本国国家利益、公共安全、对外政策等的情况下,尽可能为领事协助提供便利,而不应将其具有的权利专门用于规避条约义务或减损基本人权。此外,国家宜通过制定法律、公布政策等方式,公开告知本国就投资取得之护照的立场态度,使护照的使用具有足够的可预知性,减少事后补救、“钓鱼执法”等情况的发生,在保障人权的同时也避免自身陷入争论。

对于投资入籍国而言,随意发放护照,乃至恶意出卖本国公民身份,同样构成另一种权利滥用而无法得到国际法的承认,继而导致投资入籍人获得领事协助的权利大受减损,甚至可能波及在本国项目下入籍的全部“投资公民”。故而,投资入籍国宜随着国际法的发展不断完善本国投资入籍项目及有关立法,积极参与有关谈判会议寻求平衡之策,并加大入籍审查力度,不可一味追求经济效益,而彻底忽视“国籍”及“公民身份”的根本内涵。

参考文献:

- [1] CBI Index, *A Guide to Global Citizenship: The 2023 CBI Index Report* [EB/OL], (Sept., 2023), https://cbiindex.com/wp-content/uploads/2023/09/CBIIndex_2023_Report.pdf, pp.3, 13.
- [2] European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [EB/OL], Report COM/2019/12 final, pp.5-6.
- [3] European Parliament, *Resolution on EU citizenship for sale* [J/OL], Official Journal 2016/C 482/117, paras.1, 7.
- [4] Viviane Reding, *Citizenship Must Not Be for Sale* [EB/OL], European Commission Speech (Jan.15, 2014), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_18.
- [5] Peter J. Spiro, *Investment Citizenship and the Long Leash of International Law* [C], in Dimitry Vladimirovich Kochenov & Kristin Surak, eds., *Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging*, Cambridge University Press, 2023, p.138.
- [6] Michael Krakat, *Genuine Links Beyond State and Market Control: The Sale of Citizenship by Investment in International and Supranational Legal Perspective* [J], 30 Bond Law Review 145, 162, 180-181 (2018).
- [7] Javier Hidalgo, *Selling Citizenship: A Defense* [J], 33 Journal of Applied Philosophy 223, 223, 233-235 (2016).
- [8] ILC, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, U.N. Doc. A/61/10, 2 Yearbook of the International Law Commission 26, Art.1 Commentary (9), Art.4 Commentary (1), Art.6 Commentary (3), Art.7 (2006).
- [9] *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Judgment, 1955 I.C.J. Rep. 4, 20-21, 26.
- [10] ILC, *Comments by Governments on the draft articles concerning Consular intercourse and immunities provisionally adopted by the International Law Commission at its twelfth session*, U.N. Doc. A/CN.4/136, 2 Yearbook of the International Law Commission 129, 144, 161, 165 (1960).
- [11] Vasyl Repetskyi, *Diplomatic and Consular Protection of Persons with Dual Citizenship Abroad* [J], 9 Logos Universality Mentality Education Novelty: Law 128, 130 (2021).
- [12] ILC, *Report of the International Law Commission covering the work of its Twelfth Session, Official Records of the General Assembly, Fifteenth Session*, U.N. Doc. A/CN.4/132, 2 Yearbook of the International Law Commission 143, 148 (1960).
- [13] Luke T. Lee & John Quigley, *Consular Law and Practice (Third Edition)* [M], Oxford University Press, 2008, pp.110, 221.
- [14] ILC, *Draft Articles on Consular Relations, with commentaries*, 2 Yearbook of the International Law Commission 92, Art. 5, Commentary (8) & Art. 36(1)(b) (1961).

- [15] *Jadhav (India v. Pakistan)*, Judgment, 2019 I.C.J. Rep. 418.
- [16] *Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, 2009 I.C.J. Rep. 3.
- [17] *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. U.S.A.)*, Judgment, 2004 I.C.J. Rep. 12.
- [18] *LaGrand (Germany v. U.S.A.)*, Judgment, 2001 I.C.J. Rep. 466.
- [19] *Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Order, 1998 I.C.J. Rep. 426.
- [20] U.S. Department of State, *Consular Notification and Access (fifth edition)*, 2018, p.14.
- [21] Dewi Avilia, *Consular Assistance for Nationals Detained by a Foreign Government: States' Policies and Practises* [J], 1 Indonesia Law Review 113, 120, 122, 126 (2017).
- [22] Katerina Mantouvalou, *Consular Assistance and Trial Attendance: A Comparative Examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs* [M], Fair Trials International, 2009, pp.16, 18.
- [23] John Quigley, William J. Aceves and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access* [M], Routledge Research in International Law, 2009, p.45.
- [24] *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 1949 I.C.J. Rep. 174, p.186.
- [25] Craig Forcese, *Shelter from the Storm: Rethinking Diplomatic Protection of Dual Nationals in Modern International Law* [J], 37 The George Washington International Law Review 469, 493 (2005).
- [26] T. Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration* [M], Carnegie Endowment for International Peace, 2002, p.40.
- [27] U.S. Department of State, *Foreign Affairs Manual: Introduction to Arrest and Detention* [J], 7 FAM Consular Affairs 086 Consular Protection and Services and Dual Nationality (b)-(d) (2021).
- [28] *Case A/18 Concerning the Question of Jurisdiction over Claims of Persons with Dual Nationality*, Decision, 5 Iran-United States Claims Tribunal Reports 250, 258 (1985).
- [29] Italian-United States Conciliation Commission, *Mergé Case—Decision No. 55*, 14 United Nations Reports of International Arbitral Awards 236, 246 (2006).
- [30] 联合国赔偿委员会：《专员小组就因离开伊拉克或科威特而引起的第六批索赔要求（“A”类索赔要求）提出的报告和建议》，UN. Doc. S/AC.26/1996/3，第30段。
- [31] Robert D. Sloane, *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality* [J], 50 Harvard International Law Journal 1, 14 (2009).
- [32] Cornelia Hagedorn, *Passports* [M], Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008, para.32.

Challenges and Response Strategies to the Right to Consular Assistance under Citizenship by Investment Programs

Sun Xuehan¹

¹ China University of Political Science and Law, Beijing, China

Abstract: Today, the tide of globalization presents challenges to traditional international rules. In the field of diplomatic and consular relations, the impact of nationality conflicts is particularly pronounced. The rise of Citizenship by Investment (CBI) programs and dual nationality have led to frequent conflicts in consular assistance. However, international community lacks effective and unified rules to regulate this pressing issue. The Vienna Convention on Consular Relations (VCCR) was promulgated in 1963, at a time when dual nationality was not a trend and CBI programs were even non-existent. It created a regulatory vacuum nowadays, resulting in diverse practices among states. Currently, five disputes arising from the application of the consular assistance provisions have been submitted to the International Court of Justice, with dual nationality being central to two of these cases. Dual nationality triggers disputes over nationality recognition and which states being entitled to provide assistance. On the one hand, individuals may face the dilemmas of being unable to obtain consular assistance from their state of nationality due to obstruction by the receiving state. On the other hand, states may face dilemmas of the unnecessary disruption and burden to their domestic legal order, with the risk of violating treaty obligations through abuse of rights. The underlying causes lie in the systemic weakness of CBI states – characterized by weak connections to their citizens – and the absence of applicable international rules, leaving all parties without a clear legal guidance to obey. Against this backdrop, this article aims to, through research into the VCCR's text, travaux préparatoires, negotiation history, and judicial cases, analyze the regulatory gaps in Articles 5 and 36. And by drawing on state practices, this article will also explore the practical challenges faced by CBI states in exercising consular assistance rights. It finally seeks to provide solution-oriented approaches for individuals, receiving states, and sending states in addressing the complex consular issues related to Citizenship by Investment.

Keywords: consular assistance; citizenship by investment; dual nationality