

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

دراسة أعدها خوان مانويل غوميز روبليدو

نائب وزير الخارجية للشؤون المتعددة الأطراف وحقوق الإنسان

وزارة الخارجية، المكسيك

السياق التاريخي

يرتبط تاريخ الوظيفة القنصلية إلى حد كبير بتطور التجارة الدولية والمصالح الاقتصادية للدول. ولئن كانت جذور المؤسسة القنصلية ترقى إلى العصور اليونانية القديمة، فإن أول شكل قنصلي لم يظهر سوى في القرن الثاني عشر، ثم استمر في التطور حتى بلغ شكله الحالي الأكثر تعقيدا. وعلاوة على ذلك، فقد تم وضع القوانين الأولى المتعلقة بالمهام القنصلية طوال الفترة نفسها، وكان معظمها في شكل مجموعات قوانين بحرية.

وفي القرنين السادس عشر والسابع عشر، في سياق إنشاء البعثات الدبلوماسية في أوروبا وما تلاها من انتشار، شهدت السلطات القنصلية تحولا كبيرا، تكفل بصدور المجموعة الأولى من القواعد القنصلية (*Ordonnance de la Marine, Colbert, 1681*). وكشفت الزيادة الهائلة في عدد القنصليات في غضون القرنين التاسع عشر والعشرين عن ضرورة إيجاد إطار قانوني أكثر دقة، ولا سيما فيما يتعلق بالخدمات القنصلية والمركز القانوني للقناصل. وبعدها، طرحت التحولات المذهلة التي طرأت على النشاطات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، إضافة إلى تزايد الاتجاهات العالمية المؤثرة في الحياة اليومية، تحدياً جديداً في وجه المؤسسة القنصلية: ألا وهو حماية المواطنين وصون مصالحهم.

وأُسفرت بعض المحاولات الأولية الرامية إلى التدوين الرسمي للتشريعات القنصلية الدولية عن إقرار اتفاقات إقليمية سبقت العمل الرائد الذي اضطلعت به عصبة الأمم في هذا الموضوع. ورغم ما خلصت إليه عصبة الأمم من استنتاجات لا بشأن استصواب تنظيم الشؤون القنصلية عن طريق الصكوك الدولية فقط، بل وأيضا بشأن ما يكتسبه الأمر من أهمية قصوى، ظلت المسألة معلقة لقرابة عشرين سنة.

التطورات الكبيرة في التاريخ التفاوضي

في عام 1949، نظرت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في إدراج العلاقات والحصانات القنصلية ضمن أعمال التدوين التي ستضطلع بها مستقبلا.

وفي الدورة السابعة، المنعقدة في جنيف، سويسرا، في الفترة من 2 أيار/مايو إلى 8 تموز/يوليه 1955، عيّنت اللجنة السيد ياروسلاف زوريك مقررا خاصا بغرض الشروع في استعراض المسألة وصوغ مجموعة من المواد المؤقتة، استناداً إلى القواعد الأمرة والقانون الوطني والقانون الدولي.

ولم يبدأ النقاش رسمياً حتى عام 1958. وتم تقسيم مشروع مجموعة المواد فيما بعد إلى أربعة فصول (العلاقات والحصانات القنصلية؛ والامتيازات والحصانات القنصلية؛ والمركز القانوني للقناصل الفخريين وامتيازاتهم وحصاناتهم؛ والأحكام العامة)، ثم قُدم مشفوعاً بالشروحات إلى الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتها في مختلف مراحل المفاوضات.

وفي الدورة الثانية عشرة، المنعقدة في الفترة من 25 نيسان/أبريل إلى 1 تموز/يوليه 1960، قررت اللجنة أن المواد التي تشير إلى القناصل الدائمين ينبغي أن تنطبق أيضا على

القناصل الفخريين. وعليه، أدرجت اللجنة أحكاماً أكثر شمولاً وأضافت بعض المواد الجديدة، قبل إقرار مشاريع المواد والشروحات بصورة مؤقتة.

وأدت أوجه الشبه العديدة بين هذا الموضوع وموضوع الحصانات والعلاقات الدبلوماسية إلى اعتماد اللجنة نهجاً معجلاً في تناول القضية. وبعده، قُدمت مشاريع المواد التي بلغ عددها 71 مشروعاً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لأغراض العلم، فقررت الغالبية العظمى من الدول أنه ينبغي أن تشكل الأساس لوضع صك متعدد الأطراف يدون القانون القنصلي.

وسعيًا إلى اعتماد اتفاقية في هذا الشأن، أوصت اللجنة بأن تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بالدعوة إلى عقد مؤتمر دولي للمفوضين في آذار/مارس 1963.

وانعقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالعلاقات القنصلية في فيينا، النمسا، في الفترة من 4 آذار/مارس إلى 22 نيسان/أبريل 1963، بحضور موفدين عن 95 دولة. وعقب الدراسة المتأنية لنص لجنة القانون الدولي، أعدت الصيغة النهائية لغرض تقديمها إلى الجلسة العامة.

وفي 24 نيسان/أبريل 1963، أقر المؤتمر اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، والبروتوكول الاختياري المتعلق باختيار الجنسية، والبروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات، وفتح باب توقيعها. ودخلت الاتفاقية والبروتوكولان الاختياريان حيز النفاذ في 19 آذار/مارس 1967.

موجز الأحكام الرئيسية

تتكون اتفاقية فيينا من 79 مادة، ينص معظمها على عمل القنصليات؛ ويقدم توصيفا لوظائف العاملين في القنصليات؛ ويتناول الامتيازات والحصانات الممنوحة للموظفين القنصليين عند إيفادهم إلى بلد أجنبي.

وتوجد بعض المواد القليلة الأخرى التي تحدد ما يضطلع به الموظفون القنصليون من مهام عندما يصادف مواطنو بلدهم صعوبات أثناء وجودهم في بلد أجنبي.

وتكتسي المادة 36 أهمية خاصة في مجال حق الأفراد، حيث تنص على بعض الالتزامات الواقعة على عاتق السلطات المختصة في حالة اعتقال مواطن أجنبي أو احتجازه، بغية ضمان حقه غير القابل للتصرف في الحصول على المشورة والاستفادة من الإجراءات القانونية الواجبة عن طريق إخطار القنصلية وإفساح المجال للحصول الفعلي على الحماية القنصلية.

تأثير الصك في التطورات القانونية اللاحقة

في السنوات الأخيرة، تزايدت المطالبة خلال الإجراءات القضائية بالحق في الإخطار القنصلي والوصول إلى القنصليات على نحو ما تنص عليه اتفاقية فيينا، وذلك لا على الصعيدين الداخلي والإقليمي فحسب، بل وأيضاً على صعيد المحاكم الدولية.

وكانت أول دعوى في الولايات المتحدة تتعلق بالمادة 36 من اتفاقية فيينا هي دعوى *بريرد ضد غرين (Breard v. Greene)* (523 U.S. 371, 1988)، تلتها عدة مطالبات أمام محاكم الاستئناف الإقليمية الاتحادية التابعة للولايات المتحدة، والمحاكم العليا التابعة للولايات، والمحكمة العليا للولايات المتحدة. وقد تباينت التفسيرات في هذا الصدد تبايناً كبيراً، متراوحة بين عدم الاعتراف بالحقوق الأساسية الممنوحة بموجب المادة 36 حيثما لا توجد هناك أي سبل انتصاف ملائمة، وبين إمكانية إعمال تلك الحقوق إعمالاً فردياً.

وفي عام 1999، أصدرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان فتوى تقر فيها بأن المادة 36 تنشئ حقوقاً فردية تشكل "استثناء بارزاً مقارنة بالحقوق والالتزامات الممنوحة أساساً للدول في مواضع أخرى" من الاتفاقية (فتوى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان: مراعاة الضمانات الإجرائية القانونية الواجبة حق من الحقوق الأساسية (*Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights: Due Process of Law is a Fundamental Right* (OC-16/99), para. 82).

وفي عام 2001، خلصت محكمة العدل الدولية في قضية لاغراند (*LaGrand*) (ألمانيا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) إلى أنه متى وقع انتهاك للمادة 36، يتعين تطبيق سبل الانتصاف عن طريق قيام محاكم الولايات المتحدة بمراجعة أحكام الإدانة والعقوبة الصادرة وإعادة النظر فيها، في ضوء انتهاك أحكام الاتفاقية (516) (*I.C.J. Reports 2001*).

وشكلت قضية *أفينا* ومواطنين مكسيكيين آخرين (المكسيك ضد الولايات المتحدة الأمريكية) منعطفاً في مسار الاجتهاد القضائي المتعلق بالمادة 36. فقد سلمت محكمة العدل الدولية في قرارها غير المسبوق الصادر عام 2004 صراحةً بترابط حقوق الفرد والدولة كليهما، مؤكدة أن "انتهاكات حقوق الفرد المنصوص عليها في المادة 36 قد تسفر عن انتهاك حقوق الدولة الموفدة، وأن انتهاك حقوق هذه الدولة قد يسفر عن انتهاك حقوق الفرد" (*I. C. J. Reports 2004*, p. 36).

وعلاوة على ذلك، فقد أفادت المحكمة بأنه حتى وإن كان الحكم في هذه القضية يتعلق بمواطنين مكسيكيين فحسب، فمن غير الممكن اعتبار أن ما تم الانتهاء إليه من استنتاجات في قضية *أفينا* لا ينطبق على المواطنين الأجانب الآخرين الذين يجدون أنفسهم في حالات مشابهة في بلدان أخرى.

وقد تترتب على هذه القضايا، في نهاية المطاف، آثار كبيرة تنسحب على البلدان التي تطبق عقوبة الإعدام بموجب القانون: "أي عندما يقتصر الأمر على الحالات التي تطبق فيها بدقة أشد معايير العدالة والشرعية صرامة في مجال الاجتهاد القضائي الدولي". (Catherine M. Amirfar, "The Avena Case in the International Court of Justice", in *German Law Journal* No. 4, April, 2004).

المواد ذات الصلة

ألف - الصكوك القانونية

Vienna Convention on Diplomatic Relations, Vienna, 18 April 1961, United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95

Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning Acquisition of Nationality, Vienna, 24 April 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 469

Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes, Vienna, 24 April 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 487

باء - الاجتهاد القضائي

على الصعيد الدولي

International Court of Justice, *The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America) (Provisional Measures)*, Order of 9 April 1998 (*Breard*)

International Court of Justice, *The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America) (Discontinuance)*, Order of 10 November 1998 (*Breard*)

International Court of Justice, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, I. C. J. Reports 2001, p. 466

International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, I. C. J. Reports 2004, p. 12

Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights: Due Process of Law is a Fundamental Right (OC-16/99)*, 1 October 1999

على الصعيد الوطني

United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *LaGrand v. Stewart*, 133 F.3d 1253 (1998), 16 January 1998

United States Supreme Court, *Breard v. Greene*, 523 U.S. 371 (1998), 14 April 1998.

United States Supreme Court, *Sánchez-Llamas v. Oregon*, 548 U.S. 331 (2006), 28 June 2006

جيم - الوثائق

Report of the International Law Commission Covering the Work of its Seventh Session, 2 May – 8 July 1955 (A/2934); Extract from the *Yearbook of the International Law Commission, 1955*, vol. II (A/CN.4/94)

Yearbook of the International Law Commission 1957, vol. II (A/CN.4/108, Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Zourek, Special Rapporteur)

Report of the International Law Commission Covering the Work of its Twelfth Session, 25 April – 1 July, 1960 (A/4425); Extract from the *Yearbook of the International Law Commission, 1960*, vol. II (A/CN.4/132)

قرار الجمعية العامة 1504 (د-15) المؤرخ 12 كانون الأول/ديسمبر 1960 (تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية عشرة).

Report of the International Law Commission on the work of its Thirteenth Session, 1 May – July 1961 (A/4843); Extract from the *Yearbook of the International Law Commission, 1961*, vol. II (A/CN.4/141).

قرار الجمعية العامة 1685 (د-16) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1961 (مؤتمر المفوضين الدولي بشأن العلاقات القنصلية).

Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fourteenth Session, 24 April – 29 June 1962 (A/5209); Extract from the *Yearbook of the International Law Commission, 1962*, vol. II (A/CN.4/148).

قرار الجمعية العامة 1813 (د-17) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1962 (مؤتمر المفوضين الدولي بشأن العلاقات القنصلية).

Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fifteenth Session, 6 May – 12 July 1963 (A/5509); Extract from the *Yearbook of the International Law Commission, 1963*, vol. II (A/CN.4/163).

Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities, in United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/7, United Nations publication, Sales No. 58.V.3, 1961

Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities, in United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/13, United Nations publication, Sales No. 63.V.5, 1963

دال - الفقه

W. J. Aceves, “The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs and Remedies”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, March, 1998

C. M. Amirfar, “The Avena Case in the International Court of Justice”, in *German Law Journal* No. 4, April, 2004

C. Sims, J. and L. E. Carter, “Emerging Importance of the Vienna Convention on Consular Relations as a Defense Tool”, *Champion* 28, September/October, 1998

C. S. Harry, “Determining the remedy for violation of Art. 36 of the Vienna Convention on Consular Relations: review, reconsideration, and the clemency process after Avena”, in *George Washington International Law Review*, vol. 38, issue 1, 2006, pp 130-158

- E. Denza, *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 2nd ed., Clarendon Press, Oxford, 1998
- J. M. Gómez-Robledo Verduzco, “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, .vol. V, 2005, pp. 173-220
- S. D. Murphy, *United States practice in International Law*, vol. 1: 1999-2001, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002
- L. T. Lee, “The Vienna Convention on Consular Relations”, in *American Journal of International Law*, vol. 62, No. 1, January, 1968, pp. 212-214
- L. T. Luke and J. Quigley, *Consular Law and Practice*, 3rd edition, .Oxford University Press, USA, 2008
- C. J. Le Mon, “Post-Avena application of the Vienna Convention on Consular Relations by US Courts”, *Leiden Journal of International Law*, .vol. 18, issue 2, 2005, pp. 215-236
- C. Schulte, “Jurisprudence of the International Court of Justice: order issued in the case concerning the Vienna Convention on Consular Relations”, *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998, pp. .761-762
-