الأمم المتحدة A

Distr.
LIMITED

A/C.6/47/L.7
29 October 1992
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة السابعة والأربعون
اللجنة السادسة
البند ١٣٥ من جدول الأعمال

البروتوكول الإضافي لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المتعلق بالوظائف القنصلية

تقرير الرئيس عن نتائج المشاورات غير الرسمية

١ - عملا بقرار الجمعية العامة ٦١/٤٦ ، المتخذ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ ، أجرت اللجنة السادسة مشاورات غير رسمية بشأن البروتوكول الإضافي لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المتعلق بالوظائف القنصلية (البند ١٣٥ من جدول الأعمال) ، وذلك في الجلسات التي عقدت خلال الفترة ما بين ٢٢ أيلول/سبتمبر و ٢٩ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢ .

٢ - وكانت مهمة هذه المشاورات هي البت في مصير الاقتراح الذي قدمته حكومتا النمسا وتشيكوسلوفاكيا (A/45/141 ، المرفق) في عام ١٩٩٠ ونوقش بنشاط في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١ خلال دورتي الجمعية العامة الخامسة والأربعين والسادسة والأربعين .

٣ - وقد بينت آراء الدول ، كما وردت في تقريري الأمين العام (A/46/348 و Add.1 و 2 ، و A/47/327 و Add.1) أو عبّرت عنها خلال المناقشة بشأن هذه المسألة في اللجنة السادسة أثناء دورتي الجمعية العامة الخامسة والأربعين والسادسة والأربعين ، أن جميع الحكومات تقدّر مبادرة النمسا وتشيكوسلوفاكيا المتمثلة في اقتراح هذا البند وتقديم مشروع بروتوكول إضافي مما مكّن الدول من مناقشة جوانب القانون القنصلي الدولي .

٤ - وفيما يتعلق بمضمون المسألة ، كان هناك رأيان أعرب عنهما . فقد أبدى بعض الوفود أثناء المناقشة المبدئية تأييدا لوضع وثيقة من هذا القبيل مثلما اقترحت النمسا وتشيكوسلوفاكيا . بيد انه تبين من الآراء التي أعربت عنها وفود أخرى أثناء المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة وكذلك في التعليقات الخطية اللاحقة ، كما وردت في تقريري الأمين العام المذكورين أعلاه ، أن تلك الوفود تعتبر

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المعقودة عام ١٩٦٣ صكا قانونيا مصاغا بعناية وفعالا احتفظ تماما بصلاحيته ، وتخشى أن يؤدي وضع صك جديد الى تقييد المرونة اللازم توافرها في ممارسة الوظائف القنصلية .

٥ - وقد أوضح البلدان اللذان قدما مشروع البروتوكول الإضافي انهما يشيران على وجه الخصوص ، وهما يعرضان اقتراحهما ، الى النقاط التالية :

(أ) مع أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المعقودة في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦٣ أثبتت قيمتها على مر السنين كأحد أهم الصكوك الدولية النابعة من أعمال لجنة القانون الدولي ، فإن تحليل قواعدها يبين انها تركز أساسا على الامتيازات والحصانات القنصلية بينما تفتقر الى قواعد مفصلة بشأن الوظائف القنصلية ؛

(ب) يتسم النظام الذي تختاره المادة ٥ من اتفاقية فيينا - وهو يمثل تعدادا غير شامل لأهم الوظائف القنصلية التي يعترف بها القانون الدولي على سبيل المثال - بقدر من الافتقار الى الدقة ؛

(ج) لهذا السبب نفسه ، حاول عدد من البلدان سد هذه الثغرة باتفاقات ثنائية ترمي الى إرساء قواعد أكثر تفصيلا بالنسبة للوظائف القنصلية . ومن ثم فقد عقد أكثر من ٢٠٠ اتفاق ثنائي بشأن المسائل القنصلية ، يركز كثير منها بصفة خاصة على مسائل الوظائف القنصلية ، على الرغم من وجود اتفاقية فيينا . وهذا يثبت أن التنظيم الوارد في المادة ٥ لا يكفي من الناحية العملية ؛

(د) بيد أن هذه الاتفاقات الثنائية تختلف من حيث المضمون وليست سارية إلا بين عدد محدود من البلدان . فقد عقدتها على وجه الخصوص دول بلغت العلاقات بينها مستوى معينا . وهي شائعة بين البلدان المتقدمة النمو ، أو بين البلدان المتقدمة النمو وبعض البلدان النامية . على انها تمثل الى حد ما استثناء بين البلدان النامية نفسها . وتشعر البلدان النامية الصغيرة على وجه الخصوص بالافتقار الى وجود تنظيم تعاهدي كاف لممارسة الوظائف القنصلية ؛

(هـ) يبين الوضع الراهن أن أسلوب تنظيم الوظائف القنصلية على صعيد ثنائي له قيوده الموضوعية . فهو ينطوي ، من ناحية ، على ميزة تمكين دولتين من أن تنظما في علاقاتهما المتبادلة ممارسة الوظائف القنصلية ، مع إيلاء المراعاة القصوى لاحتياجاتهما المحددة . أما عيبه ، من ناحية أخرى ، فهو يتمثل في كونه باهظ التكلفة ويستلزم قدرا كبيرا من الجهد . وهذا الوضع يبرر اتباع نهج متعدد الأطراف بهدف التوصل الى تعريف للوظائف القنصلية ينطبق عالميا .

٦ - وفي الجلسة الأولى من المشاورات غير الرسمية ، التي عقدت في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ ، جرى تبادل عام للآراء بشأن مشروع البروتوكول الإضافي لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المتعلق بالوظائف القنصلية . وفي ختام تلك الجلسة اتفق على اختيار بضع مواد رئيسية فقط من المشروع لإجراء مزيد من النظر فيها ، بدلا من بحث مشروع البروتوكول مادة مادة .

٧ - وفي الجلسة الثانية ، المعقودة في ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ ، اختيرت خمس مواد رئيسية من مشروع البروتوكول الإضافي ، هي المواد ٣ و ٤ و ٥ و ١٥ و ١٦ ، بحيث صارت محل تعليقات محددة من جانب عدد من الوفود . وفي أثناء تلك التعليقات ، ظل بعض المشتركين في الجلسة منفتحي الفكر بشأن ما قد يتحقق من خلال مزيد من المناقشات بصدد المواد . بيد أن مشتركين آخرين أشاروا الى الصعوبات التي قد تصادف إذا بذلت محاولة لوضع أحكام مفصلة جديدة . وضربوا مثلا بمحاولة من هذا القبيل أسفرت في واقع الأمر عن صك لم يوضع موضع النفاذ . وبالتالي اقترح مقدما مشروع البروتوكول في تلك الجلسة إعداد بروتوكول اختياري بدلا من بروتوكول إضافي ، حسبما كان متوخى أصلا . وفي نهاية الجلسة بات واضحا أن فكرة إعداد بروتوكول منفصل ، سواء كان إضافيا أو اختياريا ، لا تحظى بتأييد واسع النطاق .

٨ - وبعد اجراء تبادل مقتضب لوجهات النظر بشأن نتائج الجلسة الثانية ، تقرر تأجيل الجلسة الثالثة المعقودة في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ ، بناء على طلب مقدمي مشروع البروتوكول لرغبتهما في مزيد من الوقت لإجراء المزيد من المشاورات غير الرسمية مع عدد من الوفود من أجل محاولة وضع مقترحات أكثر تحديدا بشأن هذا البند لكي تعرض على اللجنة السادسة بكامل هيئتها .

٩ - وفي الجلسة الرابعة ، المعقودة في ٧ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢ ، أبلغ مقدما المشروع اللجنة بنتائج المشاورات التي أجرياها . وكان الاقتراح الرئيسي لمقدمي المشروع هو أنه ينبغي أن تستند المناقشات الأخرى المتعلقة بالبند الى المادة ١٥ من مشروع البروتوكول فحسب . وعند التقدم بهذا الاقتراح ، عمم مقدما المشروع ورقة غير رسمية في شكل مشروع قرار يبين نص المادة ١٥ بوصفه نقطة التركيز الرئيسية[١] .

---

(١) فيما يلي نص الفقرتين ٣ و ٤ من منطوق مشروع القرار :

"٣ - توكد المبادئ التالية فيما يتعلق بالمادة ٣٦ من الاتفاقية :

- تقوم السلطات المختصة في الدولة المستقبلة بإخطار المركز القنصلي للدولة الموفدة ، دون إبطاء ، أو خلال خمسة أيام على أكثر تقدير في حالة الاحتجاز الوقائي لأحد رعايا الدولة الموفدة ، أو اعتقاله ، أو تقييد حريته الشخصية بأي شكل آخر ، ما لم يعترض الشخص المعني على هذا الإخطار . كما تشمل التدابير التي يتخذها الموظف القنصلي الحق في أن يقترح ، وفقا لقوانين وأنظمة الدولة المستقبلة ، أن ترفع الدعوى الجنائية في الدولة الموفدة ؛

١٠ - وكانت فكرة صياغة حكم جديدة على غرار النص المقترح في الورقة غير الرسمية المعممة من مقدمي المشروع موضع تعليقات مستفيضة من المشتركين في الجلسة الرابعة . وتقدم بعض المشتركين بمقترحات لإدخال تعديلات محددة على النصوص . وأثار آخرون أسئلة أساسية بدرجة أكبر تتعلق بضرورة ابراز المادة ١٥ فحسب وتقديم نصها في شكل قرار . وتساءل البعض عما إذا كان من المناسب أن تدرج في قرار مبادئ قد تشكل خروجا عن اتفاقية فيينا . وكانت هناك أيضا وجهة نظر مفادها أن مشروع بروتوكول يكون تاما وكاملا هو الشيء الوحيد الجدير بالنظر . وفي نهاية الجلسة ، كانت هناك أيضا وجهة نظر عامة مؤداها أنه لا يمكن إعداد مشروع قرار مناسب لتمكين اللجنة السادسة من انجاز نظرها في هذا البند في الدورة الحالية ، إلا بعد اجراء المناقشة العامة وأخذ نتائج المشاورات في الاعتبار .

١١ - وفي أثناء الجلسة الخامسة ، المعقودة في ٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢ ، أبلغ مقدما المشروع عن نتائج المشاورات التي أجرياها والتي أعادت تأكيد الحاجة الى التركيز على المادة ١٥ من المشروع فحسب . وأسفر التبادل المقتضب لوجهات النظر الذي تلا ذلك عن اقتراح مؤداه أن الوفود التي قدمت بعض المقترحات المحددة المتعلقة بالمادة المذكورة يمكن أن تتشاور مع الرئيس وتحاول مواصلة دراسة هذا النهج المحدد . وأسفرت هذه المشاورات عن ظهور اقتراحين رئيسيين :

(الحاشية تابع)

- وترسل السلطات المختصة في الدولة المستقبلة ، دون ابطاء ، أي رسالة موجهة الى المركز القنصلي من الشخص المعني . وتكفل الدولة المستقبلة أيضا أن الرسائل الموجهة من الموظف القنصلي الى الرعايا المحتجزين من الدولة الموفدة سترسل الى أصحابها دون تأخير لا لزوم له ؛

- للموظفين القنصليين أيضا الحق في الاتصال برعايا الدولة الموفدة الذين احتجزوا احتجازا وقائيا ، أو اعتقلوا ، أو الذين يقضون مدة عقوبة بالسجن ، أو الذين يتعرضون لأي نوع آخر من أنواع الحرمان من حريتهم الشخصية ، وكذلك الحق في زيارتهم والتحدث معهم فيما يتعلق بجميع المسائل المتصلة بأداء الوظائف القنصلية في تلك القضية ، وعلى وجه الخصوص حماية حقوق ومصالح الأشخاص المعنيين ، علاوة على ظروف احتجازهم . وللموظفين القنصليين أيضا الحق في مساعدة الأشخاص المعنيين في تعيين ممثل قانوني . وعلى السلطات المختصة في الدولة المستقبلة أن تمنح الموظف القنصلي هذا الحق خلال موعد أقصاه أسبوع واحد من تاريخ الاحتجاز الوقائي أو الاعتقال أو الحرمان من الحرية الشخصية بأي شكل آخر ، وأن يتم ذلك فيما بعد على فترات مناسبة . ومع ذلك ، ومع عدم المساس بالحقوق الأخرى المكفولة للموظف القنصلي بموجب الاتفاقية ، يجب على الموظف القنصلي الامتناع عن التدخل اذا اعترض الشخص المعني صراحة على ذلك في وجود الموظف القنصلي وممثل للسلطات المختصة في الدولة المستقبلة .

"٤ - توصي الدول بأن تأخذ المبادئ الواردة أعلاه في الاعتبار لدى تنفيذها المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية" .

(أ) كان فحوى الاقتراح الأول أنه ينبغي بذل جهود لصياغة بعض المبادئ العامة باستخدام المادة ١٥ كأساس مع التأكيد على الحاجة الى مراعاة التطورات ذات الصلة في قانون حقوق الإنسان في هذا المجال . ووفقا لهذا النهج ، يدرج المبدأ الذي يصاغ على هذا النحو في الواقع في مشروع قرار مناسب تنظر فيه اللجنة السادسة ، بعد اجراء المناقشة العامة المتعلقة بالبند من أجل انجاز أعمالها المتعلقة به في الدورة الحالية .

(ب) وكان فحوى النهج الثاني أن مشروع البروتوكول بكامله الذي أعده مقدما المشروع ينبغي أن يحال ، ومعه التعليقات المحددة كما طرحت في الدورة الحالية للجنة السادسة وتتضمن تعليقات على المادة ١٥ ، الى الحكومات من أجل مواصلة النظر فيهما والتعليق عليهما ، وهكذا يمكن تصور أن يظل هذا البند مدرجا في جدول أعمال اللجنة السادسة مستقبلا .

١٢ - إلا أنه اتضح أن أيا من المقترحين الواردين أعلاه لم يحظ بتأييد واسع النطاق .

١٣ - وخلال الجلسات الثلاث الأخيرة للمشاورات غير الرسمية المعقودة في ١٢ و ٢٣ و٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ، نظر المشتركون في المشاورات في مشروع تقرير الرئيس ، وقد خلصوا الى أنه ينبغي للجنة السادسة ، في غياب أي اتفاق بشأن المضمون وكذلك بشأن الاجراءات التي ينبغي اتباعها ، أن توصي الجمعية العامة بأن تحيط علما بتقرير اللجنة السادسة عن هذه المسألة .