الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/AC.154/309
31 March 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

لجنة العلاقات مع البلد المضيف

رسالة مؤرخة ٢٧ آذار/مارس ١٩٩٧ موجهة الى
رئيس لجنة العلاقات مع البلد المضيف من ممثل
الولايات المتحدة الأمريكية في اللجنة

أرجو تعميم الوثيقة المرفقة بوصفها وثيقة من وثائق لجنة العلاقات مع البلد المضيف.

(توقيع) فيكتور ماريرو

010497 010497 97-08352

المرفق

أولا - مقدمة

١ - في ٢١ آذار/مارس ١٩٩٧، عمم رئيس الفريق العامل المعني بمسألة وقوف السيارات، السفير أغاثوكليوس، على أعضاء الفريق العامل ورقة غير رسمية تضمنت مذكرة من المستشار القانوني للأمم المتحدة بشأن برنامج مدينة نيويورك لوقوف السيارات الدبلوماسية. وفيما بعد، أصبحت تلك الورقة وثيقة رسمية من وثائق لجنة العلاقات مع البلد المضيف، رمزها A/AC.154/307 (يشار إليها فيما يلي باسم "مذكرة المستشار القانوني").

٢ - وقد عملت السلطات الاتحادية للولايات المتحدة مع مدينة نيويورك على وضع برنامج لوقوف السيارات يوفر لدبلوماسيي الأمم المتحدة فرصا عادلة لوقوف السيارات، ويكفل السلامة لجميع المقيمين بنيويورك، بمن فيهم أعضاء السلك الدبلوماسي، ويساعد على تخفيف حدة ازدحام حركة المرور لصالح جميع من يستخدمون شوارع مدينة نيويورك. وستنفذ الولايات المتحدة ذلك البرنامج على أساس شامل، بحيث يتمتع السلك الدبلوماسي بفوائد البرنامج الجديد ويفي في ذات الوقت بالتزامه بالتقيد بالقانون المحلي.

٣ - وبعثة الولايات المتحدة تتفهم مشاعر الإحباط التي يحس بها أعضاء السلك الدبلوماسي الذين يجدون مركبات غير مأذون لها تحتل الأماكن المخصصة لوقوف سياراتهم، أو لا يستطيعون العثور على الأماكن المخصصة لهم، أو يتلقون بطاقات مخالفات وقوف السيارات دون أي سبب واضح لذلك، أو تسحب سياراتهم عن طريق الخطأ. وقد لاقت هذه الشواغل أذنا صاغية ونعتقد أنها قد روعيت في البرنامج الجديد لوقوف السيارات.

ثانيا - مجالات الاتفاق مع المستشار القانوني

٤ - ترحب بعثة الولايات المتحدة بتأكيد المستشار القانوني بصفة عامة أن عناصر برنامج مدينة نيويورك لوقوف السيارات داخلة بوضوح في نطاق سلطة البلد المضيف في وضع القوانين والأنظمة التي تنظم تشغيل المركبات الدبلوماسية ووقوفها. وتوافق الولايات المتحدة على أن عدم التقيد بالقوانين والأنظمة المحلية، بما فيها القوانين والأنظمة المتصلة بتشغيل السيارات ووقوفها، يمكن أن يعطي صورة سيئة للسلك الدبلوماسي بأكمله بل وللمنظمة نفسها (مذكرة المستشار القانوني، الفقرة ٢٣). والمخالفات الصارخة لقوانين وقوف السيارات لا تلطخ صورة المخالفين وحدهم، بل تنال أيضا من صورة الدبلوماسيين الذين يحرصون غاية الحرص على الامتثال للقانون المحلي في إيقاف سياراتهم، ويبادرون الى تسديد الغرامات في حالة المخالفة (المرجع نفسه، الفقرة ٢٤). ونحن نوافق كذلك على أن الدفع الطوعي لغرامات المخالفة ليس فيه انتهاك لأي مبدأ من مبادئ القانون الدولي (المرجع نفسه، الفقرة ٢٦). وتسلم بعثة الولايات

المتحدة أيضا بأنه في حين أن السلطات المحلية لها أن تصدر بطاقات مخالفات للمركبات الدبلوماسية التي توقف على نحو يخالف القوانين والأنظمة المنطبقة، فإن إصدار تلك البطاقات يجب، كما قال المستشار القانوني، أن يكون "مبررا وغير تمييزي ومنطويا على المراعاة الكاملة لجميع القوانين والأنظمة" (المرجع نفسه، الفقرة ٢٥).

٥ - وستبذل بعثة الولايات المتحدة كل ما في الوسع لكفالة تنفيذ البرنامج على هذا النحو. بيد أن وقوع الأخطاء أمر لا مفر منه ولا بد أن يحدث، خصوصا في الفترة الأولية لتنفيذ البرنامج. ونحن نحث السلك الدبلوماسي على استخدام الآلية التي أنشأتها المدينة لإعادة النظر في بطاقات المخالفات، وعلى العمل بشكل بناء مع بعثة الولايات المتحدة على تقليل حالات الإصدار الخطأ لبطاقات المخالفات.

ثالثا - مجالات الاختلاف المحتمل مع المستشار القانوني

٦ - تتضمن مذكرة المستشار القانوني الإعراب عن تحفظات محتملة إزاء بضعة جوانب قليلة من البرنامج. وتأمل بعثة الولايات المتحدة في أن تساعد الإيضاحات التالية على بيان كيف أنه حُرص في وضع البرنامج على أن يكون متسقا مع التزامات القانون الدولي التي تتحملها الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر والاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (الاتفاقية العامة)[١].

٧ - والتطبيق التفصيلي للمبدأ العام للامتيازات والحصانات الممنوحة بموجب المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة يجري إنفاذه بالنسبة الى الولايات المتحدة عن طريق الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة، والموقع في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ ("اتفاق المقر")[٢] (مذكرة المستشار القانوني الفقرة ٧؛ انظر أيضا مذكرة المستشار القانوني المؤرخة ١٧ حزيران/يونيه ١٩٨٣[٣]، الفقرة ١١، المشار إليها فيما يلي باسم "المذكرة المؤرخة ١٧ حزيران/يونيه ١٩٨٣"). وينص اتفاق المقر في البند ١٥ من المادة الخامسة، فيما يتعلق بمسؤوليات الولايات المتحدة بصفتها الدولة المضيفة، على أن الممثلين المقيمين "يتمتعون ... بنفس الامتيازات والحصانات التي تمنحها الولايات المتحدة للمبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها، وذلك رهنا بمراعاة الشروط والالتزامات المقابلة".

٨ - وخلال التفاوض على اتفاق المقر، كان الموقف الذي اتخذته الأمم المتحدة، على ضوء المادة ١٠٥ من الميثاق، هو أن الممثلين المقيمين للبعثات ينبغي أن يتمتعوا بنفس الامتيازات والحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى حكومة الولايات المتحدة (المذكرة المؤرخة ١٧ حزيران/يونيه ١٩٨٣، الفقرة ١٢). وهذا هو الموقف الذي فاز بالقبول (المرجع نفسه). أما عبارة "وذلك رهنا بمراعاة الشروط والالتزامات المقابلة"، فقد أدرجت لكفالة ألا تكون امتيازات ممثلي الأعضاء وحصاناتهم أوسع نطاقا مما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون (المرجع نفسه، الفقرة ٢٦). وبناء على ذلك، فإن ممثلي الأمم المتحدة لا يتمتعون بامتيازات وحصانات تفوق ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون المعتمدون لدى الولايات المتحدة.

٩ - كذلك فإن البند ١٩ من الاتفاقية العامة يقضي بأن يتمتع موظفو الأمم المتحدة ذوو الرتب الرفيعة "بالامتيازات والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين، وفقا للقانون الدولي". وتقر الولايات المتحدة أيضا بأن عليها التزاما بأن توفر تسهيلات للبعثات وللأمم المتحدة كي تؤدي مهامها، وبأن تمنح موظفي الأمم المتحدة امتيازات وحصانات وفقا للقانون الدولي. ولا تعتقد الولايات المتحدة أن تنفيذ برنامج وقوف السيارات سيحرم البعثات أو الأمم المتحدة من القدرة على أداء مهامها أو أنه يتعارض على أي نحو آخر مع الامتيازات والحصانات المعترف بها دوليا. ففي ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤ نفذ في واشنطن العاصمة برنامج لوقوف السيارات مماثل للبرنامج الذي سيطبق في نيويورك. وعملا على تقليل الازدحام الى أدنى حد ممكن، وتعزيز سلامة الجمهور، وكفالة توفير فرص الوقوف العادلة لسيارات الجميع في واشنطن، أعلنت وزارة الخارجية أنها ستمتنع عن تسجيل المركبة إذا لم يكن قد تم تسديد غرامات بطاقات المخالفات التي صدرت بحق تلك المركبة قبل سنة واحدة من تاريخ التجديد السنوي للتسجيل، أو إذا لم تكن تلك الغرامات قد سويت على نحو آخر. ويقوم مكتب البعثات الأجنبية بوزارة الخارجية في واشنطن بسحب امتياز تسجيل المركبة في الحالات التي تظل فيها غرامات مخالفة قواعد وقوف السيارات دون تسديد لمدة سنة واحدة على الأقل. وتجربة الولايات المتحدة تبين أن البعثات الموجودة في واشنطن قادرة على أداء مهامها على الوجه الفعال مع وجود هذا البرنامج. وباتباع أسلوب مماثل ذلك، لن تقلل الولايات المتحدة، بصفتها البلد المضيف، من قدرة الممثلين المقيمين أو الأمم المتحدة على أداء مهامهم على الوجه الفعال.

١٠ - وترى الولايات المتحدة أيضا أنه، اتساقا مع التفسير المقبول لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، فإن رفض الولايات المتحدة تجديد تسجيل المركبات التي تكون قد أوقفت على نحو يخالف القانون المحلي، لا يشكل انتهاكا لاتفاقية فيينا. وقد تساءل المستشار القانوني عما إن كان إلغاء تسجيل المركبات الدبلوماسية ينتهك المادة ٣١ من اتفاقية فيينا، باعتبار أنه تدبير إنفاذي يصل إلى مستوى ممارسة الولاية. وتساءل المستشار القانوني كذلك عما إذا كان التدخل في حق قيادة السيارات بمثابة تدبير تنفيذي، ينتهك أيضا المادة ٣١. بيد أن المستشار القانوني أشار في الوقت نفسه إلى أن امتناع أي دبلوماسي معتمد لدى الأمم المتحدة عن إطاعة القانون المحلي لا يلزم أن يكون بلا عاقبة (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢).

١١ - وتقضي المادة ٣١ من اتفاقية فيينا بعدم خضوع الدبلوماسيين للولاية الجنائية أو المدنية أو الإدارية للدولة المستقبلة، سواء أكان ذلك لأغراض المقاضاة أو لتنفيذ حكم أو قرار قضائي. وقد دأبت الولايات المتحدة على اتخاذ موقف مؤداه أن قيادة السيارات امتياز يجوز سحبه في حالة إساءة استعماله، وليس حقا مطلقا. وعلاوة على ذلك، فإن عدم تجديد امتياز تسجيل مركبة معينة ليس تدبيرا تنفيذيا طبقا للمادة ٣١ (٣) من اتفاقية فيينا. وفي سياق مناقشة ذلك الحكم، تذكر لجنة القانون الدولي في تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة عشرة، أن "مؤدى الحصانة من الولاية، والامتيازات المذكورة في المادتين ٢٧ و ٢٨ [حرمة الشخص، وحرمة المسكن والأوراق والمراسلات والممتلكات] هو أن الموظف الدبلوماسي يتمتع أيضا بالحصانة من تدابير التنفيذ ..."[٤]. وهذه الجملة تجعل من الواضح أن التنفيذ يدل على التدابير التي تتعارض مع حرمة ممتلكات الدبلوماسي أو شخصه. والأمر الوحيد الذي يمكن أن يُدعى

هنا أنه يشكل تعرضا لحرمة مركبة ما، هو سحبها حماية لسلامة الجمهور، وهذا وفقا لما ورد في رأي المستشار القانوني أمر جائز طبقا للقانون الدولي (مذكرة المستشار القانوني، الفقرة ٢٧). وينبغي ألا يغيب عن أذهاننا أن عدم التجديد لا يؤثر على الترخيص الممنوح للدبلوماسي بتشغيل سيارة، ولا يمس على أي نحو الحرمة الشخصية أو حرية التنقل.

١٢ - وفي حين أن اتفاقية فيينا تحمي الدبلوماسي من ولاية الدولة المستقبلة، فإنها لا تضفي على الدبلوماسي حصانة من نتائج فعله غير المتعلقة بالولاية. ووزارة الخارجية يجوز لها أن تمنح الامتيازات أو تسحبها على نحو يشجع على الامتثال للقانون المحلي، ما دامت لا تنتهك بذلك التزاما ذا شأن من التزامات القانون الدولي التي تتحملها الولايات المتحدة. وتسجيل السيارة امتياز يجوز للولايات المتحدة أن تخضعه لشروط معقولة. ولوحات الترخيص هي من ممتلكات حكومة الولايات المتحدة. وما تفعله الولايات المتحدة هنا هو إخضاع امتياز تسجيل السيارات لشرط أن يمتثل صاحب التسجيل للقوانين المحلية لوقوف السيارات أو أن يدفع غرامات المخالفة المرتبطة بأي تقصير في ذلك.

١٣ - ورفض الولايات المتحدة تجديد تسجيل المركبات التي تكون قد أوقفت على نحو يخالف القانون المحلي ولم تدفع الغرامات المقررة بشأنها، لا يحرم الأمم المتحدة ولا البعثات الدائمة من التسهيلات اللازمة لتأدية مهامها. فالسلك الدبلوماسي تتوافر أمامه السبل التي تجعله يتفادى عدم تجديد تسجيل المركبات، وتتوافر له وسائل النقل الأخرى التي تتيح له تأدية مهامه. ومدينة نيويورك يتوافر بها عدد من وسائط النقل البديلة، بما في ذلك شبكة واسعة النطاق للنقل العام وعدد وفير من سيارات الأجرة. وفي كثير من الحالات، يمكن أن يكون استخدام النقل العام أكفأ طريقة لحضور المناسبات الرسمية، حيث أنه يغني عن الحاجة إلى البحث عن مكان قانوني لإيقاف السيارة. وعلاوة على ذلك، فإن من السهل على البعثة أو الدبلوماسي تفادي إلغاء تسجيل المركبات. وبإمكان الدبلوماسي أو البعثة إيقاف السيارات على نحو قانوني، أو دفع غرامات مخالفة قواعد وقوف السيارات، أو استخدام سيارات الأجرة، أو الاشتراك في نظام للاستخدام الجماعي للسيارات.

١٤ - وفيما يتعلق بالمطالبة بألا تدفع غرامات مخالفات الوقوف أمام صنبور من صنابير مياه الإطفاء إلا إذا تلقى مرتكب المخالفة غرامة على مخالفة أخرى لقواعد الصحة والسلامة بعد بدء البرنامج، تنبه بعثة الولايات المتحدة إلى أن القانون الذي يحظر وقوف السيارات أمام أي صنبور من صنابير مياه الإطفاء بدأ سريانه قبل أول هذا العام بفترة طويلة. والدبلوماسيون عليهم، حاليا ومن قبل، واجب احترام القوانين المحلية، بما في ذلك القانون الذي يحظر إيقاف السيارة أمام صنبور لمياه الإطفاء. ففي حالة نشوب حريق، يمكن أن يلحق الدمار بمبان عديدة، بما فيها مباني البعثات الدبلوماسية، إذا ما أعيق الوصول إلى أحد صنابير مياه الإطفاء. والهدف من هذا الجانب من جوانب برنامج وقوف السيارات ليس معاقبة الدبلوماسيين، بل هو تزويد الأشخاص الذين لم يكونوا يلقون بالا في الماضي لهذه القاعدة المهمة من قواعد السلامة، بحافز إضافي على الامتثال مستقبلا لجميع أنظمة وقوف السيارات التي تستهدف الحفاظ على الصحة والسلامة. ولا توجد في الوقت الراهن أي عواقب لمخالفات الوقوف أمام صنابير مياه الإطفاء

التي وقعت قبل بدء البرنامج. وإذا حدث أن أي دبلوماسي ثابت بحقه انتهاك متعلق بصنبور لمياه الإطفاء أوقف سيارته في أماكن مأمونة (حتى وإن كان في ذلك مخالفة للقانون على نحو آخر) لمدة سنة فإن المخالفة المتعلقة بصنبور مياه الإطفاء لن يكون لها أي مفعول. ولا ترى بعثة الولايات المتحدة أن هذا المسعى الرامي إلى كفالة السلامة بتوفير حوافز إضافية لمن ظلوا في الماضي يتجاهلون هذا القانون من قوانين السلامة، يشكل ممارسة غير معقولة لمسؤوليات الولايات المتحدة عن كفالة صحة الجمهور وسلامته. ونظرا إلى أن هذا برنامج جديد، فإن مكتب البعثات الأجنبية يعتزم أن يعمل مع البعثات على كفالة إخطار فرادى البعثات والأفراد أنفسهم بما يقع من مخالفات في هذا المجال وإعطائهم كامل الفرصة لدفع الغرامات أو الطعن فيها قبل اتخاذ أي إجراء يتعلق بالمركبات.

١٥ - وتود بعثة الولايات المتحدة أيضا أن توضح جانبا من جوانب البرنامج يبدو أن هناك بعض الالتباس بشأنه. والموقف الذي تتخذه الولايات المتحدة، كما يتخذه المستشار القانوني، هو التسليم بحرمة ممتلكات الدبلوماسيين والبعثات والأمم المتحدة، بما في ذلك المركبات. وكما ذكر في مذكرة المستشار القانوني، فإن سحب مركبة تسبب خطرا على سلامة الجمهور ليس مثيرا للاعتراض من الناحية القانونية (مذكرة المستشار القانوني، الفقرة ٢٧). وطبقا للتفسير المقبول لاتفاقية فيينا، فإن التدابير الرامية إلى حماية سلامة الجمهور ليست متعارضة مع احترام حرمة الممتلكات. وتؤكد بعثة الولايات المتحدة أن البرنامج يقضي في الواقع بأن يتم الإفراج عن المركبة للدبلوماسي بناء على طلبه ودون شروط مسبقة، كتسديد الغرامات مثلا. (في الوقت الراهن، لا تحصل مدينة نيويورك رسوما للسحب فيما يتعلق بالمركبات الدبلوماسية.) أما إذا كانت المركبة لم تعد مسجلة على الوجه الصحيح، فإنه لا يجوز للمالك قانونا أن يشغل المركبة على الطريق. ويجب على المالك أن يتخذ الترتيبات اللازمة لأخذ ممتلكاته على نفقته الخاصة - والطريقة الواضحة لذلك هي سحبها من الموقف الموضوعة فيه. وكما تم إيضاحه أعلاه، فإن رفض تجديد تسجيل المركبة التي تكون قد أوقفت على نحو يخالف القانون المحلي أمر لا ينتهك القانون الدولي.

رابعا - الخلاصة

١٦ - إن الولايات المتحدة ممتثلة امتثالا تاما لالتزامها بمقتضى اتفاق المقر بمنح "نفس الامتيازات والحصانات التي تمنحها للمبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها، وذلك رهنا بمراعاة الشروط والالتزامات المقابلة". كذلك فإن الولايات المتحدة ممتثلة امتثالا تاما لالتزامها بمقتضى الاتفاقية العامة بمنح موظفي الأمم المتحدة ذوي الرتب الرفيعة "الامتيازات والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين ...". وبعثة الولايات المتحدة تتطلع إلى العمل مع أعضاء السلك الدبلوماسي على تنفيذ هذا البرنامج تنفيذا ناجحا.

الحواشي

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١، الصفحة ١٥ (من النص الانكليزي).

(٢) المرجع نفسه، المجلد ١١، الصفحة ١١ (من النص الانكليزي).

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والثلاثون، الملحق رقم ٢٦ (A/38/26)، المرفق الأول.

(٤) حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٥٨، المجلد الثاني، الوثيقة A/3850، الفصل الثالث، الصفحة ٩٨ (من النص الانكليزي)، الفقرة (١١) من التعليق على المادة ٢٩، "الحصانة من الولاية".