

Венская конвенция о консульских сношениях

Хуан Мануэль Гомес Робледо

Заместитель министра иностранных дел по международным отношениям и правам человека

Министерство иностранных дел, Мексика

Исторический контекст

История консульских функций в значительной степени связана с развитием международной торговли и экономическими интересами государств. Хотя консульские учреждения ведут свое начало со времен Древней Греции, только в XII веке было назначено первое консульское должностное лицо, функции которого претерпели эволюцию и приобрели в настоящее время довольно сложный характер. Кроме того, в течение всего этого периода развивались первые кодексы, посвященные консульским обязанностям, в основном, в форме компиляции норм морского права.

В шестнадцатом и семнадцатом столетиях с учреждением дипломатических миссий в Европе и их последующим распространением произошел значительный сдвиг в развитии консульских полномочий, завершившийся публикацией первого сборника норм в области консульских сношений (*Ordonnance de la Marine*, Colbert, 1681). В связи с чрезвычайным увеличением числа консульств в XIX и XX веках возникла необходимость в уточнении правовой базы, особенно применительно к консульской службе и юридическому статусу консулов. Впоследствии головокругительные преобразования в социальной, политической и экономической сферах, а также усиливающиеся глобальные тенденции, затрагивающие повседневную жизнь, поставили новые задачи перед консульскими учреждениями: защита граждан и отстаивание их интересов.

Благодаря ряду ранних попыток официальной кодификации международного консульского права был принят ряд региональных соглашений, предшествующих новаторской работе Лиги Наций в этой сфере. Несмотря на выводы Лиги Наций, согласно которым регламентация консульских сношений посредством международных документов не только является желательной, но и имеет первостепенное значение, этот вопрос оставался неурегулированным в течение приблизительно 20 лет.

Важные события в переговорном процессе

В 1949 году Комиссия международного права Организации Объединенных Наций рассмотрела вопрос о включении консульских сношений и иммунитетов в программу своей будущей работы в области кодификации.

На своей седьмой сессии в Женеве, Швейцария, 2 мая — 8 июля 1955 года Комиссия назначила г-на Ярослава Зоурека Специальным докладчиком для рассмотрения этого вопроса и разработки проекта комплекса предварительных норм, основанных на *jus cogens*, национальном и международном праве.

Официальные обсуждения начались только в 1958 году. Впоследствии проект комплекса норм был разделен на четыре главы (консульские сношения и иммунитеты; консульские привилегии и иммунитеты; правовой статус

почетных консулов и их привилегии и иммунитеты; и общие положения) и комментарии, которые были направлены государствам-членам для представления соображений на различных этапах переговоров.

На своей двенадцатой сессии, проходившей 25 апреля — 1 июля 1960 года, Комиссия постановила, что статьи, касающиеся карьерных консулов, должны также применяться по отношению к почетным консулам. Впоследствии Комиссия до принятия в предварительном порядке проектов статей и комментариев разработала более полные положения и включила некоторые новые статьи.

Многие сходные черты этой темы с темой о дипломатических иммунитетах и сношениях позволили Комиссии применить ускоренную процедуру в работе над этой темой. Семьдесят один проект статей был тогда представлен Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций для информационно-целевых целей, и подавляющее большинство государств постановили, что эти проекты должны составлять основу многостороннего документа, кодифицирующего консульское право.

В целях принятия конвенции по этой теме Комиссия рекомендовала, чтобы Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций созвала международную конференцию полномочных представителей в марте 1963 года.

Конференция Организации Объединенных Наций по консульским сношениям была проведена в Вене, Австрия, 4 марта — 22 апреля 1963 года, и в ней приняли участие делегаты из 95 государств. После тщательного рассмотрения текста Комиссии международного права был подготовлен окончательный вариант для представления на рассмотрение на пленарном заседании.

24 апреля 1963 года Конференция приняла и открыла для подписания Венскую конвенцию о консульских сношениях, Факультативный протокол о приобретении гражданства и Факультативный протокол об обязательном разрешении споров. Конвенция и оба факультативных протокола вступили в силу 19 марта 1967 года.

Резюме ключевых положений

Венская конвенция состоит из 79 статей, большинство из которых посвящены функционированию консульств; определяют функции консульских агентов; и рассматривают привилегии и иммунитеты, предоставляемые консульским должностным лицам, направляемым в иностранные государства.

Несколько других статей конкретно определяют обязанности консульских должностных лиц, когда граждане их страны сталкиваются с трудностями в иностранном государстве.

Особое значение для прав физических лиц имеет статья 36, предусматривающая определенные обязанности компетентных органов власти в случае ареста или заключения под стражу иностранного гражданина, в целях гарантирования неотъемлемого права на помощь адвоката и соблюдения должной правовой процедуры посредством консульского уведомления и реального доступа к консульской защите.

Влияние документа на последующее развитие юридической практики

В недавние годы вопрос о праве на консульское уведомление и доступ, предусмотренным в Венской конвенции, все чаще затрагивался в разбирательствах не только на внутригосударственном и региональном уровнях, но и в международных судебных инстанциях.

Первым делом в Соединенных Штатах, касающимся статьи 36 Венской конвенции, было дело *Бреарда* против *Грина* (523 U.S. 371, 1988), за которым последовали многочисленные иски в федеральных окружных апелляционных судах, верховных судах штатов и Верховном суде Соединенных Штатов. Толкования широко разнились от непризнания основополагающих прав, предоставляемых статьей 36, в случае отсутствия надлежащего средства правовой защиты, до возможности индивида добиваться соблюдения этих прав.

В 1999 году Межамериканский суд по правам человека сформулировал консультативное заключение, в котором признавалось, что статья 36 устанавливает индивидуальные права в качестве «важного исключения из того, что по существу составляет права и обязанности государств, предусмотренных в других частях» Конвенции (*Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights: Due Process of Law is a Fundamental Right* (OC-16/99), para. 82).

В 2001 году Международный Суд в деле *Лагранда* (*Германия* против *Соединенных Штатов Америки*) пришел к выводу, согласно которому в случае нарушения статьи 36, действует средство правовой защиты, заключающееся в рассмотрении и пересмотре судами Соединенных Штатов вердиктов и приговоров в случае нарушения Конвенции (*I.C.J. Reports 2001*, 516).

Решение по делу *Авены и других мексиканских граждан* (*Мексика* против *Соединенных Штатов Америки*) стало поворотным пунктом в судебной практике, касающейся статьи 36. Беспрецедентное решение Международного Суда, принятое в 2004 году, четко признает взаимозависимость как права индивида, так и права государства в силу того, что «нарушения прав индивида по статье 36 могут влечь за собой нарушение прав представляемого государства и что нарушение прав последнего может влечь за собой нарушение прав индивида» (*I. C. J Reports 2004*, p. 36).

Кроме того, Суд заявил, что тот факт, что в данном деле постановление касалось только мексиканских граждан, не может толковаться, как подразумевающий, что выводы, сделанные им в деле *Авены*, не применяются к другим иностранным гражданам, оказавшимся в аналогичной ситуации в других странах.

Эти дела могут, в конечном счете, иметь значимые последствия для стран, законодательство которых предусматривает смертную казнь: «т.е. только в том случае, когда самые строгие стандарты справедливости и законности в международной судебной практике неукоснительно соблюдаются» (Catherine M. Amirfar, “The Avena Case in the International Court of Justice”, in *German Law Journal* No. 4, April, 2004).

Соответствующие материалы

A. Правовые инструменты

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.

B. Судебная практика

Международная судебная практика

International Court of Justice, *The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 9 April 1998, *I.C.J. Reports 1998*, p. 248 (*Breard*).

International Court of Justice, *The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Order of 10 November 1998, *I.C.J. Reports 1998*, p.426 (*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.

Национальная судебная практика

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.

C. Документы

Доклад Комиссии международного права о работе ее седьмой сессии, 2 мая — 8 июня 1955 года (A/2934, выдержка из Yearbook of the International Law Commission, 1955, vol. II, Chapter IV (A/CN.4/94)).

Yearbook of the International Law Commission 1957, vol. II (A/CN.4/108, доклад о консульских сношениях и иммунитетах, подготовленный г-ном Я. Зоуреком, Специальным докладчиком).

Доклад Комиссии международного права о работе ее двенадцатой сессии, 25 апреля — 1 июля 1960 года (A/4425, выдержка из Yearbook of the International Law Commission, 1960, vol. II, Chapter II (A/CN.4/132)).

Резолюция 1504 (XV) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1960 года (доклад Комиссии международного права о работе ее двенадцатой сессии).

Доклад Комиссии международного права о работе ее тринадцатой сессии, 1 мая — июль 1961 года (A/4843, выдержка из Yearbook of the International Law Commission, 1961, vol. II, Chapter II (A/CN.4/141)).

Резолюция 1685 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1961 года (Международная конференция полномочных представителей по консульским сношениям).

Резолюция 1813 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1962 года (Международная конференция полномочных представителей по консульским сношениям).

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.

United States practice in International Law, vol. 1: 1999-2001 (Sean D. Murphy), Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press (2002).

D. Доктрина

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.
- 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. Lee 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.