

Distr.
GENERAL

A/CN.4/450
5 April 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH/SPANISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والأربعون

جنيف، من ٣ أيار/مايو إلى ٢٣ تموز/يوليه ١٩٩٣

التقرير التاسع عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

المقدم من

السيد خوليو باربوسا، المقرر الخاص

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤	٨- ١	مقدمة
٤	٣- ١	ألف - ولاية المقرر الخاص
٤	٨- ٤	باء - ملاحظات على المنع
٧	٧٥- ٩	أولا - المواد
٧	١٠- ٩	ألف - اعتبارات عامة
٧	٧٥-١١	باء - النصوص
٧	١١	١ - المادة المعنونة "تدابير المنع"
٧	١١	(أ) النص
٨	١٣-١٢	(ب) الأسس
٨	١٢	'١' الالتزام بالتعاون
		'٢' حظر استخدام إقليم الدول استخداما
٨	١٣	ضارا
٨	١٤	(ج) الملاحظات التي أبديت في المناقشة السابقة
٩	٢٤-١٥	(د) تدابير المنع المتخذة من جانب واحد
٩		'١' الإذن المسبق
٩	١٦-١٥	(أ) عموميات

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
١٠	١٧	(ب) الأنشطة القائمة فعلا
١٠	١٨	(ج) عدم إيقاف النشاط
١٠	١٩	(د) مفهوم المنع
١١	٢٠	'٢' تقييم الأثر العابر للحدود
١١	٢٤-٢١	'٣' التدابير الأخرى المتخذة بصورة إنفرادية (هـ) النصوص التي اقترحها المقرر الخاص بدلا من
١٣	٢٥	المادة ١ من المرفق
١٤	٢٨-٢٦	٢ - المادة المعنونة "الإخطار والإعلام"
١٤	٢٦	(أ) النص
١٤	٢٧	(ب) ملاحظات عامة
١٥	٢٨	(ج) اشتراك الدولة المتأثرة
١٥	٢٩	(د) التشجيع على إنشاء أنظمة خاصة
١٦	٣١-٣٠	(هـ) اشتراك المنظمات الدولية
١٧	٣٤-٣٢	(و) ملاحظات أخرى
١٨	٣٦-٣٥	(ز) الإعلام
١٨	٣٧	(ح) اشتراك الجمهور
		(ط) النصوص التي يقترحها المقرر الخاص عوضا عن
١٩	٣٨	المادة ٢ من المرفق
١٩	٤٢-٣٩	٣ - المادة المعنونة "الأمن القومي والأسرار الصناعية"
١٩	٣٩	(أ) النص
٢٠	٤١-٤٠	(ب) التعليق
٢١	٤٢	(ج) نص اقترحه المقرر الخاص
٢٢	٥٣-٤٣	٤ - المادة المعنونة "التشاور لإنشاء نظام"
٢٢	٤٣	(أ) النص
٢٢	٥٢-٤٤	(ب) التعليق
		(ج) نص اقترحه المقرر الخاص للإستعاضة به عن المادة ٦
٢٦	٥٣	من المرفق
٢٦	٥٧-٥٤	٥ - المادة المعنونة "مبادرة الدول المتأثرة"
٢٦	٥٤	(أ) النص
٢٧	٥٦-٥٥	(ب) التعليق
٢٧	٥٧	(ج) نص يقترحه المقرر الخاص عوضا عن المادة ٧ من المقرر

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٢٨	٦٢-٥٨	٦ - المادة المعنونة "حل المنازعات"
٢٨	٥٨	(أ) النص
٢٨	٦٢-٥٩	(ب) التعليق
		(ج) عناصر اقتراح يتعلق بوضع نص في المستقبل يحل
٢٩	٦٣	محل المادة ٨ من المرفق
٢٩	٧١-٦٤	٧ - المادة المعنونة "عوامل توازن المصالح"
٢٩	٦٤	(أ) النص
٣١	٧٠-٦٥	(ب) التعليق
٣٤	٧١	(ج) اقتراح المقرر الخاص بشأن المادة ٩ من المرفق
٣٤	٧٣-٧٢	٨ - مبدأ عدم نقل الأخطار أو الأضرار
٣٤	٧٣-٧٢	(أ) ملاحظات عامة
		(ب) نص يقترحه المقرر الخاص بشأن عدم نقل الأخطار
٣٦	٧٤	أو الأضرار
٣٦	٧٥	٩ - مبدأ "من يلوث يدفع"
٣٦	٧٦	ثانياً - خاتمة

مقدمة

ألف - ولاية المقرر الخاص

١ - قررت اللجنة في مناقشتها الأخيرة أنه فيما يتعلق بنطاق الموضوع "ينبغي تركيز الاهتمام في هذه المرحلة على صياغة مواد تتعلق بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود. ويجب على اللجنة ألا تتناول، في المرحلة الراهنة، الأنشطة الأخرى التي تتسبب فعلا في وقوع أضرار." ومن ثم "... ينبغي أن تتناول المواد أولا التدابير الوقائية في حالة الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود". وهكذا طلبت إلى المقرر الخاص "أن يعمل في تقريره القادم إلى اللجنة على الاستمرار في بحث القضايا المتعلقة بتدابير المنع فيما يتعلق فقط بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود، واقتراح مجموعة منقحة من مشاريع المواد لذلك الغرض"^(١).

٢ - وهذا يعني أن المناقشة المتعلقة فيما إذا كانت هناك حاجة إلى قواعد للمنع أو لا قد انتهت بصفة مؤقتة: فبشأن هذه المسألة ستوضع مواد سنبدى رأينا في قوتها الإلزامية لكنها لن توضع الآن بل سوف توضع فيما بعد. كما أن مناقشاتنا ينبغي أن تنحصر في النصوص المقترحة للمنع وألا تتعدى ذلك إلى موضوع المسؤولية الذي سيبحث في حينه.

٣ - كما أن هذا يعني أنه رهنا بنتيجة المناقشة ينبغي أن تحال المواد المقترحة إلى لجنة صياغة في أقرب وقت ممكن حتى يتسنى لها ممارسة عملها بسرعة، نظرا إلى أنه قد جرت فعلا ثلاث مناقشات حول مواد محددة للمنع، الأولى فيما يتعلق بالتقرير الخامس، والثانية فيما يتعلق بالتقرير السادس، الذي كان موضع ملاحظات أكثر من الأول، وأخيرا مناقشة ثالثة بشأن التقرير الثامن. وفي وسعنا أن نأمل أن يكون لدى لجنة الصياغة مادة أكثر من ذي قبل لكي تنجز مهمتها.

باء - ملاحظات على المنع

٤ - لقد بحثنا فعلا في التقرير السابق طبيعة المنع فيما يتعلق بالأنشطة الخطرة، حيث قلنا:

"رأينا أن تدابير المنع التي تلتزم بها الدولة مختلفة تماما عن التدابير التي يلتزم بها المشغلون الأفراد: فعلى الدولة أن تفرض قواعد (تتضمن قوانين وأحكاما إدارية) تتسم بالفضة

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/47/10).

والكمال في مسألة المنع وأن تسهر على الامتثال لها عن طريق السبل القانونية التي في حوزتها. وعلى الأفراد اتخاذ التدابير الجوهرية أو الموضوعية التي تحملهم الدولة على اتخاذها^(٣).

٥ - والهدف من هذه التدابير هو: محاولة أن تقلل الأنشطة المنفذة تحت ولاية أو سيطرة الدولة احتمال وقوع حادث تكون له آثار عابرة للحدود، وتقليل الضرر الناجم عن أي حادث يقع (وهذا لا يعني قلة خطر وقوع ضرر فحسب بل أيضا قلة خطر وقوع ضرر ضئيل) ومحاولة التقليل في مجال عملها من الآثار الضارة في حالة وقوع حادث ذي آثار عابرة للحدود والحد من هذه الآثار والسيطرة عليها.

٦ - وقد وضعنا خطأ تحت كلمة محاولة لكي نبين أن الهدف من الالتزام ليس هو تلافي وقوع أي ضرر، فهذا أمر متعذر وفقا لنفس تعريفه لأن الأمر يتعلق بأنشطة تنشئ خطرا - بل اتخاذ تدابير معينة لتحقيق النتائج السابقة. وهكذا فإن الدولة مسؤولة من حيث المبدأ^(٣) عن الأنشطة الخاصة التي تمارس عليها التزاماتها المتعلقة بالسيطرة : فقد منحت الإذن المسبق بعد أن اتخذت الخطوات المنصوص عليها في المواد ذات الصلة ، وأخطرت من يفترض أنهم قد يتأثروا، وتبادلت رسائل التشاور، وأصدرت تشريعا يرمي بصورة معقولة إلى تحقيق الأهداف المنشودة، ومارست الرقابة الإدارية الواجبة (طلبت تقارير من المشغلين وقامت بعمليات تفتيش إلخ).

٧ - وإذا نظرنا جيدا في الخطوات السابقة المتخذة للمنع نجد أن التزامات المنع تمثل ما يسمى بـ "الحرص الواجب"، الذي لا يحدث عدم الوفاء به إلا إذا لم يبذل جهد معقول لممارسته. ومن ثم فإنه ليس لالتزامات المنع الطبيعية التي يسعى أساسا إلى إضافتها عليها، ألا وهي أن تكون ناشئة عن المادتين ٢١ و ٢٣ من الباب الأول ، وبصورة أدق عن المادة ٢٣ ، لمنع وقوع حادث معين. واللجنة نفسها تحذرننا من أن نخلط بين هذين النوعين من الالتزامات، وذلك في تقرير متعلق بالفرع الأول من مسؤولية الدول.

"إن الالتزامات التي تقضي بمنع وقوع حوادث معينة لا تتمثل لهذا السبب فيما يطلق عليه أحيانا المصطلح العام "التزامات الحرص الواجب". وانتهاك هذه الالتزامات الأخيرة يمكن أن يتمثل

(٢) A/CN.4/443، الفقرة ١٤.

(٣) نقول "من حيث المبدأ" لأنه قد تقع على عاتق الدولة في نهاية الأمر مسؤولية ثانوية في حالات معينة، مثلا إذا كان المشغل أو كفيله لم يتحصلا على المبلغ اللازم للتعويض عن الضرر الناجم، كما تنص بعض الاتفاقيات، أو في حالات أخرى يمكن تصورها. ويتضح أنه تقع على عاتق الدولة هذه المسؤولية، كما يتضح الشكل الذي تتخذه عندما نتناول الفرع المتعلق بالمسؤولية: ونحن نعلن فقط هذه المسؤولية التي سيعتمد جوهها والأشكال التي ستتخذها على القرار الذي ستعتمده اللجنة.

في نشاط تزاوله الدولة ولا يتأثر بالضرورة بما إذا كان ذلك النشاط قد تسبب أو لم يتسبب في وقوع حادث في الخارج" (٤).

٨ - إن عدم التكافؤ بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو محل التعليق هو الذي ينشأ فيما يتعلق بالتزامات الدولة ومسؤوليتها في النهاية. وقد استنتج مرارا، هنا وفي اللجنة السادسة، أن تلك البلدان تفتقر إلى الموارد المالية والتكنولوجيات اللازمة لمراقبة أنشطة الشركات عبر الوطنية، وهي الشركات التي تزاول هذه الأنشطة الخطرة. وهذا هو رأي المقرر الخاص أيضا، وهو يقترح استحداث نص يساعد عموما على تصور هذه الحالة. وقد يكون أفضل موضع لهذا النص هو الفصل المتعلق بالمبادئ التي يسترشد بها في تطبيق جميع القواعد الخاصة. وفيما يتعلق بالمساعدة التي يمكن أن تقدمها المنظمات الدولية إلى البلدان النامية سنرى بعد قليل في نفس هذا التقرير شيئا في هذا الصدد.

(٤) حولية ... ١٩٧٨، المجلد الثاني، (الجزء الثاني) الصفحة ٨١، A/33/10، الحاشية.

أولا - المواد

ألف - اعتبارات عامة

٩ - عددت في التقرير الثامن المواد من ١ إلى ٩ المتعلقة بالمنع وكان هذا أمرا طبيعيا نظرا إلى أنه قد اقترح ارسالها في مرفق وبالتالي فقد رقت طبقا للترقيم العام. وبما أن اللجنة قد استبعدت إمكانية تخصيص مرفق لهذا الفصل يجب علينا أن نعود إلى إدراجها في ذلك الترتيب. ونظرا إلى أن لجنة الصياغة تدرس حاليا المواد ١ إلى ٩ من المشروع، وأن المادة ١٠ (مبدأ عدم التمييز) ستضم قطعاً المجموعة التي ستدرسها لجنة الصياغة فيجب أن تصبح المادة الأولى المتعلقة بالمنع المادة رقم ١١، وأن ترقم المواد التالية بأرقام متسلسلة.

١٠ - ونكتب أولا النصوص التي كان قد اقترح إدراجها في مرفق التقرير الثامن، والتي صيغت لا على هيئة توصيات بل على هيئة اقتراحات قانونية مجردة من الإشارة إلى الأنشطة ذات الآثار الضارة التي أرجئ النظر فيها إلى مرحلة تالية. وهذه النصوص التي جردت وصيغت على هذا النحو سنستخدمها كأساس لصياغة مواد جديدة تراعي بقدر الإمكان الملاحظات التي أبدت في المناقشات التي دارت في العام الماضي سواء في لجنة القانون الدولي أو في الجمعية العامة.

باء - النصوص

١ - المادة المعنونة "تدابير المنع"

(أ) النص

١١ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة النص المستنسخ أدناه الذي يشبه إلى حد بعيد نص المادة ١ من المرفق:

"تتطلب مزاولة الأنشطة المذكورة في المادة وفقا للقانون الحصول على إذن مسبق من الدولة التي ستمارس هذه الأنشطة تحت ولايتها أو سيطرتها. وقبل منح الإذن أو قبل ممارسة أحد هذه الأنشطة تجري الدولة تقييما للضرر العابر للحدود الذي يمكن أن يتسبب فيه النشاط، وتكفل بتدابير تشريعية وإدارية وتنفيذية أن يستخدم المسؤولون عن مزاولة النشاط أفضل تكنولوجيا متاحة لتلافي التسبب في وقوع ضرر كبير عابر للحدود أو للتقليل من احتمال وقوع ضرر."

(ب) الأسس١١' الالتزام بالتعاون

١٢ - الخطوة الأولى التي ينبغي اتخاذها هي تقييم الأثر العابر للحدود، وكما قيل في التقرير الثامن للمقرر الخاص، وقبل ذلك في التقرير الخامس، فإن هذا الالتزام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالإخطار والإعلام والتشاور وينبغي تذكر ذلك عند التعليق على كل منها على حدة. وأحد الأسس هو مبدأ التعاون المذكور في المادة ٧ من مشاريع المواد.

"ينبثق عن واجب التعاون في المقام الأول واجب الدولة أن تتأكد مما إذا كان النشاط الذي يتسم ظاهرياً بالخصائص التي تنتج أخطاراً أو آثاراً ضارة يتسبب حقا في وقوع هذه الآثار أولاً. ولذلك ينبغي إخضاع ذلك النشاط لدراسة متعمقة بقدر كافٍ للتوصل إلى نتائج مؤكدة في هذا الصدد"^(٥).

١٢' حظر استخدام إقليم الدول استخداماً ضاراً

١٣ - والأساس الآخر هو حظر استخدام إقليم الدولة على نحو يضر بحقوق الدول الأخرى، وهذا يلزم الدولة باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتجنب ذلك.

"ومن ثم يوجد أساس يتمثل في التزام على الدولة بالتعاون، ويعبر عن الأساس الآخر بقاعدة عامة مترتبة على القضايا التي تمثل سوابق دولية كثيراً ما يستشهد بها في هذا الموضوع: فلا يجوز في القانون الدولي أن تستخدم دولة إقليمها عمداً للإضرار بدولة أخرى. ونذكر أولاً قضية مصر تريل: فلا يحق لأي دولة أن تستخدم إقليمها أو أن تسمح باستخدامه بحيث تتسبب انبعاثات صادرة منه في وقوع أضرار في إقليم دولة أخرى؛ أو تؤثر في ممتلكات موجودة في ذلك الإقليم أو في أشخاص مقيمين فيه". وكذلك قضية قناة كورفو فيما يتعلق بـ "الالتزام كل دولة بعد السماح باستخدام إقليمها في أعمال تمثل انتهاكاً لحقوق دول أخرى"^(٦).

(ج) الملاحظات التي أبديت في المناقشة السابقة

١٤ - يمزج النص الوارد في المرفق الالتزام "بتقييم الأثر العابر للحدود" الوارد في المادة ١١ السابقة بالتدابير المتخذة من جانب واحد المنصوص عليها في المادة ١٦ السابقة. وقد أعرب في المناقشة عن تفضيل وضع نص مستقل لكل التزام وهذا أمر عملي. كما ينبغي الإبقاء في الفصل المتعلق بالمنع على واجب الدولة الذي يحتم عليها أن تفرض على الأفراد توفير ضمانات لكفالة إمكانية تقديم تعويضات،

(٥) A/CN.4/423، الفقرة ٧٦.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ٧٨.

وهي إشارة تحتم تركها لإدراجها في الفصل المتعلق بالمسؤولية، نظرا إلى أن الضمانات لا تتلافى وقوع حادث بل تعوض عن الأضرار الناجمة. كما لا يرى المقرر الخاص مانعا من متابعة هذا الاقتراح وإدراج المسألة في هذه المادة، نظرا إلى أنها بلا شك خطوة ستتحقق الدولة مسبقا من أنها قد اتخذت قبل أن تأذن بمزاولة النشاط أو ستتحقق منها وقت تقييم الضرر العابر للحدود.

(د) تدابير المنع المتخذة من جانب واحد

'١' الإذن المسبق

(أ) عموميات

١٥ - ظهرت اعتبارات مختلفة فيما يتعلق بالالتزام بالحصول على إذن مسبق. وكانت الآراء مؤيدة عموما لهذا الالتزام، وإن كان أحد الأعضاء قد أعرب عن شك في ضرورة جعله شرطا إلزاميا. واعتبره عضو آخر غير لازم لأنه يعتقد أنه لا يوجد بلد في العالم لا يفرضه لحماية شعبه، وبالتالي فإن البلدان ستعترض على فرضه باعتبار ذلك تدخلا في شؤونها الداخلية، وهذه فكرة رفضها صراحة عضو آخر. ولا نعتقد أن هذا يمكن أن يعتبر تدخلا لا داعي له في الشؤون الداخلية لدولة أخرى، لأنه يستهدف منع انتهاك حق الدول في السلامة المادية والإقليمية. ولبيان أنه لا داعي لفرض هذا الالتزام إحتج بأن شعب الدولة المصدر ذاتها أو بيئتها سيكون أول من يضر بسبب النشاط الخطر، وبالتالي فإن تلك الدولة ستكون أول من يشترط الحصول على إذن مسبق. بيد أنه ينبغي أن يحدد في المقام الأول أن الدولة المتضررة لن تعتبر أنها قد عوضت عن الضرر الذي لحق بها لأن الدولة المصدر تعاني هي الأخرى بسبب الأنشطة التي تمارس في إقليمها ذاته، وثانيا أن هذا الضرر الواقع في الإقليم ذاته لا يعفي من حظر استخدام الإقليم نفسه فيما يمس حقوق الدول الأخرى^(٧). وعلاوة على ذلك قد تكون هناك حالات يتسبب فيها نشاط ما بشكل كامل أو جزئي في ضرر خارج الإقليم، وبذلك فإنه إما لا يتسبب في ضرر لسكان الإقليم ذاته أو بيئته، وإما يؤثر عليهما بشكل أقل بكثير مما يؤثر في البلد المجاور. ومن الأمثلة على الحالة الأولى مثال منشأة واقعة بالقرب من الحدود تحمل انبعاثاتها تيارات مستمرة إلى إقليم مجاور أو إلى ضفة نهر تحمل التلوث مباشرة إلى البلد المجاور دون أن تؤثر في ضفة النهر الواقع في إقليم الدولة المصدر. ويمكن أن تتمثل الحالة الثانية في مستودع نفايات خطيرة يقع هو الآخر بالقرب من الحدود الدولية: ويمكن أن يحدث نصف الآثار الضارة في الخارج. وهذان المثالان ليسا مستمدين من خيال المقرر الخاص بل من واقع الحياة ومن الممارسة الدولية. فحيث أن الدولة المصدر هي أول من يعرض عادة فإنه لا يمكنها من حيث المبدأ أن تتذرع بأنها قد أضررت للتحلل من التزامها بمراعاة حقوق الدول التي يحتمل أن تكون قد تأثرت.

١٦ - كما قيل إنه قد لا يتسنى في بعض الحالات تقييم الآثار العابرة للحدود لأنشطة معينة. ودون الحاجة إلى الانتقال إلى الدولة المتضررة يمكن في عديد من الحالات تقدير ما إذا كان نشاط منطوي على خصائص خطيرة معينة يمكن أن يتسبب في أضرار عابرة لحدود دولة بمجرد تقييم المواد التي يجري

(٧) قضية قناة كورفو، ومصهر تريل، إلخ.

تداولها أو التكنولوجيا المستخدمة أو المعرفة العامة بالإقليم المجاور التي يمكن الحصول عليها دون حاجة إلى القيام بزيارة على الطبيعة لتحديد ما إذا كان نشاط معين يمكن أن يتسبب في إلحاق أضرار بمناطق سهلة التأثر بصفة خاصة أو محمية. وإذا لم يتسن ذلك فإنه من الواضح أن الأمر سيتطلب تعاون الدولة المتضررة لإجراء استقصاءات في الموقع تتيح التوصل إلى نتائج محددة فيما يتعلق بالخطر الذي ينطوي عليه النشاط. وهذا هو السبب في الاشتراك المسموح به للدولة المتضررة عن طريق الإخطار وتبادل المعلومات والتشاور. وإذا رفضت الدولة التي يفترض تضررها السماح بدخول إقليمها أو صعب بأي طريقة أخرى مهمة المبعوثين الموفدين من الدولة المصدر فإنه من الواضح أنه لن يكون في استطاعتها أن تشتكي إذا أدى هذا الرفض إلى إلحاق ضرر بها.

(ب) الأنشطة القائمة فعلا

١٧ - إذا كان هناك نشاط جار فعلا في البلد المصدر لكنه لم يتم الحصول لسبب من الأسباب على إذن مسبق بممارسته وانتبهت الدولة إلى أنه نشاط يفترض فيه أنه خطر ينبغي لهذه الدولة أن تطلب من المشغل أن يتوجه إلى الهيئات المختصة للحصول على الإذن اللازم وفقا لنفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة ١١.

(ج) عدم إيقاف النشاط

١٨ - هل ينبغي للدولة أن تأمر بإيقاف النشاط إلى حين استيفاء الشروط الإجرائية: الإخطار وقبل أي شيء آخر التشاور مع الدولة أو الدول المتضررة؟ يبدو أن اللجنة قد أعربت بأغلبية عن رأي مخالف. ويمكن أن يكون هناك قدر من المنطق المجرد في إيقاف النشاط إلى حين الوفاء بأقصى ما يتطلبه المنع التام، أي الذي يتفق مع اشتراك الطرف المتضرر أو الأطراف المتضررة، بيد أننا نذكر أنه قد ثار أعضاء في هذه اللجنة وفي الجمعية العامة في مرات كثيرة لاستبعاد أي إمكانية لمنح المتضررين الحق في إصدار فيتو فعلي، كما يوحي تكليف بالانتظار إلى حين الوفاء بالشروط الدولية. وقد يكون الحل الأفضل لاحترام هذه الرغبة المعرب عنها هو الإذن للدولة بالشروع في نشاط أو مواصلته بتوسيع نطاق ضمانها ليشمل الأضرار العابرة للحدود التي قد يتسبب فيها النشاط على النحو المنصوص عليه في الفصل المتعلق بالمسؤولية.

(د) مفهوم المنع

١٩ - نظرنا حتى الآن في التعديلات المقترحة في خلال المناقشة. وفي المادة ١٤ أدخل تغيير طفيف على نص المادة ١ السابقة، وعلى وجه التحديد نص المرفق. وأدخل مفهوم المنع من أجل ما يلي: (أ) التقليل من خطر التسبب في أضرار عابرة للحدود. أي التقليل من معدل وقوع الحوادث؛ (ب) التقليل، إن أمكن، من حجم الضرر المحتمل إما مثلا بالاستعاضة في إدارة النشاط عن عنصر قوي قد يكون له بالتالي أثر كبير جدا بعنصر آخر أضعف وإن كان هذا لن يؤثر في المعدل الاحصائي لوقوع الحوادث وسيكون هذا الدور المزدوج متفقا مع تعريف الخطر المقترح في التقرير الثامن الذي يشمل الخطر طبقا له كلا الاحداثين: الأثر المزدوج لاحتمال وقوع حادث وشدة أثر هذا الحادث؛ (ج) احتواء الآثار الضارة الناجمة عن حادث وقع فعلا أو التقليل منها، مثلا بأن تتخذ، إن أمكن، في الاقليم ذاته تدابير معينة توقف

الأثر الناجم قبل وصوله إلى الحدود، أو أن تتخذ تدابير أخرى تسهم في احتواء هذه الآثار، الأمر الذي يمثل ما يعرف بـ "المنع التالي لوقوع الحادث" الذي تتناوله معظم اتفاقات المسؤولية المدنية.

٢٠٢' تقييم الأثر العابر للحدود

٢٠ - ترد ضرورة إجراء تقييم للأثر العابر للحدود بوصفه شرطاً مسبقاً لإصدار الدولة إذناً بمزاولة الأنشطة في اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود، لا سيما في الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ٢ منها، وكذلك في اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود، الفقرة ٢ من المادة ٤. وفي الاتفاقية الأخيرة يشترط التقييم والإذن المذكوران أيضاً عند اقتراح إدخال تغيير كبير على النشاط ذي الصلة. وفي هذا الصدد ينص المبدأ ١٢ الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمتعلق بتقييم الأثر البيئي على ما يلي:

"عندما تبين المعلومات المقدمة كجزء من تقييم للأثر البيئي أن النشاط المقترح يمكن أن يؤثر تأثيراً كبيراً في البيئة في دولة أخرى ينبغي للدولة التي اقترحت فيها النشاط أن تقوم بقدر الإمكان بما يلي: (أ) إخطار الدولة التي يحتمل تأثرها بالنشاط المقترح؛ (ب) أن تحيل إلى الدولة التي يحتمل تأثرها أي معلومات ذات صلة تم الحصول عليها بتقييم الأثر البيئي ولا تحظر إحالتها القوانين واللوائح الوطنية؛ (ج) أن تجري مشاورات مناسبة عندما تتفق على ذلك الدول المعنية"^(٨).

كما ينص إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية في المبدأ ١٧ منه على ما يلي:

"ينبغي الاضطلاع بتقييم للأثر البيئي بوصفه أداة وطنية فيما يتعلق بأي نشاط مقترح يحتمل أن ينجم عنه أثر سلبي كبير في البيئة ويخضع لقرار من السلطة الوطنية المختصة".

٢٠٣' التدابير الأخرى المتخذة بصورة انفرادية

٢١ - فيما يتعلق بالتدابير الأخرى المتخذة بصورة انفرادية تلقي مدونة قواعد السلوك فيما يتعلق بحوادث تلوث المياه الداخلية العابرة للحدود على عاتق الدولة مسؤولية اتخاذ تدابير دقيقة (وفقاً لمعايير الأمن وباستخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة) لمنع ومكافحة وتقليل تلوث المياه الداخلية العابرة للحدود نتيجة للحوادث وكذلك: (أ) تقليل خطر وقوع ضرر و (ب) تقليل واحتواء الضرر الناجم عن ذلك التلوث (المادة الثانية، الفقرة ١). كما تنص المادة الثالثة على التدابير التشريعية والإدارية التي ينبغي أن تتخذها الأطراف لمنع ومكافحة وتقليل تلوث المياه الناجم عن الحوادث، وتقليل واحتواء الضرر الناجم (الفقرة ١).

(٨) القواعد والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي، التي اعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مقره ٢٥/١٤ المؤرخ ١٧ حزيران/يونيه ١٩٨٧. انظر UNEP/WG.152/4، المرفق؛ المستنسخة أيضاً في UNEP/GC.17، المرفق الثالث.

وينبغي أن تعزز هذه التدابير تطوير أفضل التكنولوجيات المتاحة واستخدامها بشكل سليم وبصورة مأمونة من أجل منع ومكافحة وتقليل التلوث الناجم عن الحادث بصورة كفيئة (الفقرة ٢)^(٩).

٢٢ - وتنص اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود، بدورها، على أن "تتخذ الأطراف بصورة انفرادية أو مشتركة، جميع التدابير المناسبة لمنع وتقليل ومكافحة أي أثر سلبي كبير وعابر للحدود للأنشطة المقترحة" (المادة ٢، الفقرة ١). وهذا النص مهم للغاية لأنه لا يقصر الاتفاقية على فرض إجراء تقييم للأثر البيئي بل يفرض أيضا منع الأثر والتقليل منه ومكافحته، ولهذا أدرجت هذه المادة في التعليق على التدابير المتخذة بصورة انفرادية (والمتخذة أيضا في هذه الحالة بصورة مشتركة مع الدول الأخرى). وبعد أن قلنا هذا، وهو يبدو حكما عاما للغاية، نورد حكما آخر أكثر تحديدا:

"يتخذ كل طرف التدابير القانونية أو الإدارية أو أي تدابير أخرى لتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية، بما في ذلك، فيما يتعلق بالأنشطة المقترحة المعددة في التذييل الأول والتي يمكن أن تسبب أثرا سلبيا عابرا للحدود، إجراء عملية تقييم للأثر البيئي يسمح فيها بالمشاركة الشعبية وإعداد وثائق تقييم الأثر البيئي الوارد وصفها في التذييل الثاني"^(١٠).

٢٣ - في اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود تقضي الفقرة ١ من المادة ٣ بما يلي:

"تتخذ ... الأطراف التدابير المناسبة وتتعاون في إطار هذه الاتفاقية لحماية البشر والبيئة من الحوادث الصناعية لمنع وقوع هذه الحوادث بقدر الإمكان، وللتقليل من معدل وقوعها ومن شدتها وللتخفيف من آثارها. وتحقيقا لهذه الغاية تطبق تدابير لمنع وللتأهب وللتصدي، ويشمل ذلك إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه".

وتنص الفقرة ٣ على ما يلي :

"تكفل الأطراف إرغام المشغل على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمزاولة النشاط الخطر بصورة مأمونة وللمنع وقوع الحوادث الصناعية". وتكمل الفقرة ٤ ما سبق بما يلي: "تقوم الأطراف،

(٩) E/ECE/1225؛ ECE/ENVWA/16، الصفحتان ٤ و ٥.

(١٠) International Legal Materials، المجلد الثلاثون، رقم ٣، أيار/مايو ١٩٩١، الصفحة ٨٠٣.

وفاء منها بأحكام هذه الاتفاقية، باتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية والادارية والمالية المناسبة لمنع وقوع الحوادث الصناعية والتأهب والتصدي لها^(١١).

٢٤ - لقد استشهدنا بالأحكام ذات الصلة التي وردت في الصكوك الثلاثة التي تم التعليق عليها، أما الأحكام الأخرى المتعلقة بالمسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود فقد تركناها جانبا لأنها تركز بصفة خاصة على المنع وتتضمن فضلا عن ذلك أحدث المفاهيم في هذا الصدد. ونذكر هنا أن الترجمة إلى الاسبانية هي ترجمتنا.

(هـ) النصوص التي اقترحها المقرر الخاص بدلا من المادة ١ من المرفق

٢٥ - بدلا من النص الوحيد للمادة ١ من المرفق نقتراح عدة نصوص وفقا للاتجاهات التي ظهرت في المناقشة الأخيرة.

"المادة ١١"

الإذن المسبق

يشترط لمزاولة الأنشطة المذكورة في المادة ١ الحصول على إذن مسبق من الدولة التي يزاول النشاط تحت ولايتها أو سيطرتها. كما يشترط الحصول على هذا الإذن عندما يقترح ادخال تغيير كبير على ذلك النشاط.

المادة ١٢

تقييم الأثر العابر للحدود

لمنح الإذن المذكور في المادة السابقة تأمر الدولة التي سيجري النشاط في إقليمها بإجراء تقييم للأثر المحتمل العابر للحدود ولنوع الخطر الناجم عن ذلك الأثر.

المادة ١٣

الأنشطة القائمة من قبل

إذا تأكدت الدولة من أن نشاطا خطرا أو أنشطة خطيرة تمارس تحت ولايتها أو سيطرتها دون إذن منها تأمر المسؤولين عن مزاولته بأن يلتمسوا الحصول على ذلك الإذن بالوفاء بالشروط المنصوص عليها

(١١) International Legal Materials، المجلد الحادي والثلاثون، الرقم ٦، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢.

في هذه المواد. ولا يوقف النشاط ذو الصلة إلى حين استيفاء تلك الشروط، على أن يكون مفهوماً أن الدولة ستكون مسؤولة عما قد يحدث من أضرار، وذلك على النحو المنصوص عليه في المواد ذات الصلة.

المادة ١٤

مزاولة الأنشطة

تكفل الدولة عن طريق اجراءات تشريعية أو إدارية أو إجراءات ذات طابع آخر أن يتخذ مشغلو تلك الأنشطة جميع التدابير، بما في ذلك استخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة للتقليل من احتمال وقوع أضرار كبيرة عابرة للحدود ومن حجمها المحتمل أو لاحتواء وتقليل هذه الأضرار في حالة وقوع حادث. كما تشجع الدولة على اجراء تأمينات اجبارية أو ضمانات مالية أخرى تتيح دفع التعويضات ذات الصلة.

٢ - المادة المعنونة "الإخطار والإعلام"

(أ) النص

٢٦ - استخدام المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة النص المستنسخ أدناه الذي يشبه إلى حد بعيد المادة ٢ من المرفق:

"إذا اتضح من التقييم المذكور في الفقرة السابقة احتمال وقوع ضرر كبير عابر للحدود تقوم الدولة المصدر بإخطار الدول التي يحتمل تأثرها بهذا الوضع، وتحيل إليها المعلومات التقنية المتاحة التي ارتكز عليها التقييم. وإذا كان هناك احتمال لأن يمتد الأثر العابر للحدود إلى مجموعة من الدول أو إذا لم يتسن للدولة المصدر أن تحدد بدقة الدول التي يحتمل تأثرها تطلب الدولة المصدر من منظمة دولية مختصة بهذا المجال أن تساعد في تحديد الدول المتأثرة".

(ب) ملاحظات عامة

٢٧ - ثمة صكوك كثيرة تكرر ضرورة الإخطار في الحالات المشابهة للحالة المذكورة مشروع المادة المستنسخة وهي: اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود، في المادة ٣ منها، واتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود في المادة ٣ منها، بصورة ضمنية عندما تقضي بضرورة إعلام الدول التي يحتمل تأثرها وصراحة في المادة ١٠ منها. وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية يقضي بذلك في المبدأ ١٩ منه:

"ينبغي للدول أن تزود بالمعلومات ذات الصلة وأن تخطر مسبقاً وبشكل مناسب الدول التي يحتمل تأثرها بالأنشطة التي قد يكون لها آثار بيئية سلبية كبيرة عابرة للحدود وينبغي لها أن تجري مشاورات مع تلك الدول في موعد مبكر وبحسن نية".

(ج) اشتراك الدولة المتأثرة

٢٨ - كما شرح في التقرير الخامس للمقرر الخاص وأكد مجدداً في التقرير الثامن فإن التزامات تقييم الأثر العابر للحدود والإخطار والإعلام والتشاور مترابطة ترابطاً وثيقاً وترمي جميعاً إلى تحقيق هدف في منتهى الأهمية في مجال المنع وهو: تعزيز اشتراك الدولة التي يحتمل تأثرها لأنها يمكن أن تقدم مساهمتها في مزاولة مأمونة للنشاط في الدول المصدر، وتكون في نفس الوقت في وضع يمكنها من أن تتخذ في اقليمها الخاص الاحتياطات التي يمكن أن تمنع الأثر العابر للحدود أو تقلل منه. وكما رأينا فإن أحد الأسس التي تقوم عليها الالتزامات ذات الصلة هو التعاون الذي يشكل أحد المبادئ المقترحة في المادة ٧ من مشروعنا:

"نقول إن الإخطار يترتب على الالتزام العام بالتعاون لأن يحدث أحيانا أن يكون من الضروري أن تعمل كلتا الدولتين، الدولة المصدر والدولة المتأثرة معا لتحقيق أثر منعي أكمل. وقد تعمل تدابير متخذة من اقليم الدولة المتأثرة بمثابة دفاع، وتؤدي إلى تلافي انتشار الآثار الناجمة في اقليم الدولة المصدر إلى اقليم الدولة المتأثرة. وقد يكون تعاون الدولة الأخرى مفيدا لعملية تبادل المعلومات التي يمكن أن تنشأ بين الطرفين لا سيما إذا كان لدى الدولة الأخرى تكنولوجيا ذات أهمية في هذا الشأن. أو ربما لأن القيام بجهد بحثي مشترك يكون عادة أجدى من القيام بمحاولات فردية. أي أن مشاركة الدولة المتأثرة ضرورية للاضطلاع بمنع عملي وفعال، ويمكن في نفس الوقت تأكيد أن التزام الدولة المصدر بقبول هذه المشاركة يستهدف أيضا تحقيق هذه الغاية"^(١٢).

(د) التشجيع على إنشاء أنظمة خاصة

٢٩ - ثمة هدف آخر للإخطار يتصل بأحد مقاصد مشروع المواد وهو: التشجيع على إنشاء أنظمة خاصة لأنشطة معينة. فعندما تأذن الدولة بممارسة نشاط خطر يكون الوضع المثالي أن تتفق هذه الدولة والدول التي يحتمل تأثرها على نظام خاص يراعي الخصائص المعينة للنشاط لوضع تدابير منع محددة أيضا، ويتضمن في النهاية تدابير التعويض.

"والخطوة الأولى نحو إنشاء هذا النظام تتخذ إذن بالإخطار ... واشتراك الدولة المتأثرة في هذه العملية أمر يرجع أيضا إلى الدولة المصدر التي يفترض أن لها مصلحة في إيجاد نظام قانوني للنشاط الخطر ... تكون مسؤولة عنه ... والنظام الذي يستهدفه الالتزام بالإخطار لا يستهدف فقط منع وقوع الحوادث بل يستهدف أيضا تحقيق توازن بين مصالح الطرفين بإقامة نظام لمجموعة كبيرة فعلا من العوامل. وهكذا يمكن مثلا تحديد تدابير المنع مع مراعاة تكاليفها بالمقارنة بتكاليف الحوادث وفوائد النشاط، ومدى الأخطار التي ينطوي عليها النشاط، والأهمية

(١٢) A/CN.4/423، الفقرة ٧٧.

الاقتصادية والاجتماعية للنشاط ذي الصلة، والمشاركة المحتملة لكل دولة من الدول في التكاليف التي تنطوي عليها هذه العمليات - إذا اتفق على تقاسم تكاليف معينة - والاستثناءات التي يمكن أن ترد على هذه الالتزامات، الخ" (١٣).

(هـ) اشتراك المنظمات الدولية

٣٠ - في إطار هذه المادة ترد عدة ملاحظات، بعضها مؤيد والآخر معارض لتدخل المنظمات الدولية، تتعلق بفحوى هذا التدخل. وقد كانت الآراء متباينة تتراوح بين تشكك سلبي تام ودعوة الى التأييد الشديد، وقد تجلى هذا الاتجاه الأخير أساسا فيما يتعلق بحالة البلدان النامية. وليس هناك أدنى شك في أنه توجد منظمات في وضع يمكنها من تقديم المساعدة التي قد تطلبها البلدان النامية، لأنها تفعل ذلك حاليا في ميادين كثيرة مشابهة، ولديها قدرة كبيرة فيما يتعلق بما يمكن أن يطلب في هذا المجال. بيد أنه بعد التفكير مجددا في هذه المسألة فإنها تبدو مختلفة: فإلى أي مدى يمكن لموادنا أن ترغم هيئة من هذا النوع على أن تقدم تلك المساعدة. كما أننا نشك في رغبتها في تقديم تلك المساعدة، والسؤال هو ماذا يغير في الوضع أن يفرض صك يشترك فيه عدد معين من الدول التزاما بالمساعدة على منظمات دولية ليست أطرافا فيه؟ إن صك من هذا القبيل لا يمكن أن يفرض أي شيء إلا على الدول الأطراف فيه، وأقصى ما يمكن أن يفعله هو أن ينص على أنه إذا طلبت دولة التدخل من منظمة دولية لا يمكن لدولة أخرى أن تعترض على ذلك في حالة قبول المنظمة الدور المسند إليها.

٣١ - واقترح في هذا الصدد استخدام السابقة التي تمثلها المادتان ٢٠٢ و ٢٠٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. والمادة ٢٠٢ تتعلق بتقديم المساعدة العلمية والتقنية الى الدول النامية، وتنص على مايلي: "تقوم الدول، متصرفة مباشرة أو عن طريق المنظمات الدولية المختصة، بتشجيع برامج تقديم المساعدة العلمية والتقنية" الخ. ومن الواضح أن الأمر يتعلق هنا بالتزام للدول الأطراف التي يمكن أن تمتثل لذلك بالتصرف مباشرة أو عن طريق المنظمات الدولية. والنص يفترض أن المنظمة ذات الصلة قد قبلت التصرف وفقا لطلب الدولة المعنية، وهذا يمكن أن يحدث لعدة أسباب من بينها أن نظامها الداخلي ينص على الالتزام بأن تفعل ما طلبته منها الدولة التي تشجعها على العمل. والمادة ٢٠٣ تفرض من جهة أخرى على المنظمات الدولية أن تعامل الدول النامية معاملة تفضيلية فيما يتعلق بتخصيص أموال المساعدة التقنية المناسبة واستخدام خدماتها المتخصصة. وطبقا لتفسيرنا فإن هذا الالتزام يقع على عاتق المنظمات الدولية الأطراف في الاتفاقية وفقا للفقرة الفرعية (و) من الفقرة ١ من المادة ٣٠٥، وفي نطاق الحدود التي تفرضها أحكام المرفق العاشر. وهذا ليس هو الحال في موادنا التي لا تتصور وجود منظمات دولية ضمن الأطراف فيها. والمقرر الخاص على استعداد لبحث أي اقتراحات قد يتلقاها لكنه على ثقة من أنه بعد إدخال مقترحات متصلة بدور المنظمات الدولية في هذا المجال على سبيل التجربة لن تثبت إمكانية ارغامها قانونا بموجب صك ليست هي طرفا فيه. وصيغة المادة ٢ السابقة تتفق مع ما سبق أن قلناه لأنها تبين للدول المصدر

(١٣) المرجع نفسه، الفقرتان ١٠٠ و ١٠١.

أنه يمكنها أن تحاول أن تحصل من منظمة دولية مختصة على مساعدة في تحديد الدول التي يحتمل أن تتأثر. ولدى اقتراح الصيغة التي علقنا عليها وجد المقرر الخاص كمثال برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي لديه شبكة عالمية لرصد البيئة تستهدف ما يلي: (أ) إجراء تقييم واف لأهم المسائل البيئية، وأن توفر بهذه الطريقة المعلومات العلمية اللازمة للإدارة الرشيدة للبيئة والموارد الطبيعية؛ (ب) توفير انذار مبكر بالتغييرات التي تطرأ على البيئة، وذلك عن طريق تحليل البيانات الواردة من خلال عملية الرصد^(١٤). ومن المعروف أن منظمات وبرامج دولية كرست للدراسة وجمع البيانات في مجالات مثل البيئة وحماية صحة الانسان من الآثار العابرة للحدود الخ. يمكن بلا شك أن تساعد البلدان النامية في زيادة تفهم هذه المواضيع. ومن أمثال هذه المنظمات اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن طريق لجانها المعنية مثلا بالاشتراك مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الخ.

(و) ملاحظات أخرى

٣٢ - تبرز ملاحظة مهمة ضرورة استحداث مفهوم الاستعداد فيما يتعلق بالوقت الذي تأخذه الدولة المصدر للقيام بالأخطار. وهذا المفهوم موجود فعلا في مشروع المادة ١١ الواردة في التقرير السادس إذ أن الإخطار ذا الصلة يجب أن يصدر "بأسرع ما يمكن"، ويمكن إدراج هذا المفهوم مرة أخرى في مادتنا ١٥.

٣٣ - وأعرب عن رأي مفاده أنه قد يتعذر إخطار جميع الدول المعنية بالأمر أو إجراء تقييم للآثار العابرة للحدود مثلا في حالة اطلاق ساتل. ويجب إخطار جميع الدول المعنية والاضطلاع بالتقييم في حدود الإمكان طبعاً. وعلى أي حال يمكن أن يكون الإخطار ببساطة "للمدينة وللعالم" أو عن طريق منظمة دولية عالمية ترغب في أن تقدم خدماتها لهذا الغرض. وإذا لم يتسن من حيث المبدأ تحديد جميع الدول التي يحتمل تأثرها تخطر الدولة المصدر جميع الدول التي تعتقد هي أنها في هذا الوضع. وإذا بدا بعد ذلك أن هناك دولة يمكن أن تتأثر أيضا بالآثار العابرة للحدود ينبغي للدولة المصدر أن تخطرها وأن تزودها بالمعلومات ذات الصلة، وإذا لم تفعل ذلك يكون للمتضرر الحق في أن يطلب التشاور، بموجب المادة ٨٨، طبقاً للشروط الواجبة.

٣٤ - وعلى أي حال يبدو أن التقييم ليس أمراً صعباً لأنه لا يتطلب التيقن من أنه سينجم ضرر كبير عابر للحدود بل التيقن من أنه يوجد احتمال كبير لوقوع ضرر. ولهذا يتعين أن تحدد هذه الأنشطة على أفضل وجه ممكن لأن كلا من الجمعية العامة واللجنة قد رفضت فكرة وضع قوائم بالأنشطة الخطرة أو المواد

(١٤) انظر الوثيقة المعنونة "النظام العالمي لرصد البيئة" الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

تضفي صفة الخطر على المشروع الذي يتضمنها الخ. وفي التقارير السابقة اقترح المقرر الخاص إدراج قوائم بالمواد الخطرة، في المرفق كمؤشر فقط، كأمثلة للتعريف العام تساعد في تحديد خصائص نشاط جديد بصورة أفضل. وعلى أي حال فإن الإخطار والتشاور في نهاية الأمر، مع وجود نظام للاستشارة مثل النظام الذي سيبحث فيما بعد يمكن أن يسهما في أن يتمكن المعنيون من التوصل الى نتيجة سليمة.

(ز) الاعلام

٣٥ - إن مدونة قواعد السلوك فيما يتعلق بتلوث المياه الداخلية العابرة للحدود نتيجة للحوادث، فضلا عن التزام عام بتبادل المعلومات المتعلقة بالتدابير المتخذة، توصي عموما في الفقرة ٤ من المادة السادسة بأن تتبادل البلدان المشاطئة المعلومات المتعلقة بالإذن بمزاولة الأنشطة المقترحة التي تنطوي على قدر كبير للتسبب في تلوث المياه الداخلية العابرة للحدود نتيجة حادث وتتضمن الاتفاقية المتعلقة بالأثر العابر للحدود للحوادث الصناعية حكما بشأن تبادل المعلومات في المادة ١٥ التي تحيل إلى مرفق يحدد نوع المعلومات التي تحال فيما بين الأطراف المعنية مثل التدابير التشريعية والادارية المتخذة وبرامج الرصد والتخطيط والبحث؛ والخبرة المكتسبة فيما يتعلق بالحوادث السابقة وتطوير وتطبيق أفضل التكنولوجيات لتحسين سلامة وحماية البيئة، الخ. وتتضمن الفقرة ٢ من المادة ٣ نفس هذا الالتزام.

٣٦ - وإذن ففضلا عن المعلومات التي ينبغي تقديمها في نفس الوقت الذي تتخذ فيه الدولة المصدر الاجراءات اللازمة للإذن بمزاولة النشاط الذي يشتهه في كونه خطرا، ينبغي أن يوجد بين الطرفين التزام عام بتبادل المعلومات دوريا في أثناء مزاولة ذلك النشاط.

(ح) اشتراك الجمهور

٣٧ - من جهة أخرى يوجد مبدأ في عدد كبير من الصكوك المتعلقة بالأثار العابرة للحدود للأنشطة التي تزاول في بلد ما يتعلق باشتراك أشخاص وهيئات خاصة يفترض أنها ستتأثر بالحوادث. وينطبق هذا المبدأ في المقام الأول على السكان أنفسهم ويقضي بأنه يجب إعطاؤهم المعلومات الكافية فيما يتعلق باحتمال وقوع آثار ضارة نتيجة لنشاط خطر لتأهيلهم للاشتراك في العمليات الادارية المتعلقة باتخاذ القرار والتي تهمهم بقدر كبير. بيد أنه في صكوك أخرى يمتد هذا الحق ليشمل أفراد وهيئات الدول المتضررة (انظر المادة ٩ ومرفق الاتفاقية المتعلقة بالحوادث الصناعية وكذلك المبدأ ١٠ من اعلان ريو). وفي حالتنا فإنه احتراماً لمبدأ عدم التمييز ينبغي للدول التي تتيح هذه الامكانيات لسكانها أن تتيحها طبعاً لسكان البلدان المتأثرة الذين يكونون في نفس ظروف سكانها. ولأننا نضطلع بمهمة صياغة قواعد تنطبق على الصعيد العالمي ولأن درجة التطور والاختلافات في الوعي سواء السياسي أو الاجتماعي تتفاوت الى حد بعيد فيما بين البلدان عندما ينظر اليها في اطار واسع بهذا الشكل، فإننا نعتقد أنه يمكن إدراج التزام بالمعنى المذكور أنفاً لكن مقيد بعبارة "في حدود الامكان وحسب الاقتضاء" فيما يتعلق بحق سكان البلد ذاته الذي ينبغي أن يوسع نطاقه ليشمل سكان البلدان المتأثرة الذين يكونون في نفس الظروف.

(ط) النصوص التي يقترحها المقرر الخاص عوضاً عن المادة ٢ من المرفق
٣٨ - يقترح المقرر الخاص المواد التالية عوضاً عن المادة ٢ من المرفق:

"المادة ١٥

الاحطار والاعلام

إذا اتضح من التقييم المذكور في المادة السابقة إمكانية وقوع ضرر كبير عابر للحدود:

(أ) تقوم الدولة المصدر بإخطار الدول التي تفترض أنها ستتأثر بالحالة وتحيل إليها المعلومات التقنية المتاحة التي استندت إليها في تقييمها؛

(ب) ترسل الدولة المصدر هذا الاخطار بنفسها أو عن طريق منظمة دولية مختصة في هذا المجال، إذا كان من الممكن أن يمتد الأثر العابر للحدود إلى مجموعة من الدول ليس في استطاعة الدولة المصدر أن تحددتها؛

(ج) إذا وصل بعد ذلك إلى علم الدولة المصدر وجود دول أخرى يفترض تأثرها، وجب عليها إخطارها دون إبطاء؛

(د) توفر الدول للجمهور المفترض تأثره، بقدر الإمكان وحسب المقتضى، المعلومات المتعلقة بالخطر وبالأضرار التي يمكن أن تنجم عن نشاط خاضع لإذنها، وتتيح له الاشتراك في عمليات اتخاذ القرار بشأن هذه الأنشطة.

المادة ١٦

تبادل المعلومات

يجب على الأطراف المعنية، في أثناء الاضطلاع بنشاط ما، أن تتبادل دورياً أي معلومات عنه يمكن أن تكون ذات أهمية في العمل بشكل أفضل على منع الأخطار العابرة للحدود".

٣ - المادة المعنونة "الأمن القومي والأسرار الصناعية"

(أ) النص

٣٩ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة النص المستنسخ أدناه الذي يماثل نص المادة ٣ من المرفق:

"يمكن للدولة المصدر عدم الكشف عن بيانات أو معلومات حيوية لأمنها القومي أو لحماية الأسرار الصناعية، بيد أنه يجب على الدولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع الدول المعنية الأخرى بقصد تقديم كل ما يمكن من معلومات حسب ظروف الحال".

(ب) التعليق

٤٠ - لم تحظ هذه المادة بتعليقات كثيرة. وقد قيل بصفة عامة أنها مقبولة مع تعديلات محتملة في الصياغة. والنص المستنسخ يحذو حذو المادة ٢٠ من المشروع المتعلق بقانون استخدام المجاري المائية في غير الأغراض الملاحية، ويعدل النص الذي قدمه المقرر الخاص في هذا الموضوع باعتباره المادة ١١ في التقرير الخامس. ويدرك المقرر الخاص أن هناك فروقا بين المشروع المتعلق بالمجاري المائية وهذا المشروع تمنع أحيانا إيراد قواعده على سبيل القياس، وهذا ما أشير إليه وما قيل أكثر من مرة. ومع ذلك فإن التعليق على المادة ٢٠ من المشروع المذكور يتضمن حيثيات يبدو أنها منطبقة تماما على الحالة الأعم لموادنا، وإن كان، إقرارا منه بحق الدول في عدم إفشاء المعلومات الحيوية بالنسبة لدفاعها أو أمنها القومي، يرى أن الدولة (الواقعة على المجرى المائي) المتأثرة لا ينبغي أن تفتقر بشكل كامل إلى المعلومات المتعلقة بالآثار المحتملة للتدابير المعنية:

"وبذا فإن المقصود من المادة هو تحقيق توازن بين الحاجات المشروعة للدول المعنية: الحاجة إلى حفظ سرية المعلومات الحساسة من جهة، والحاجة إلى المعلومات المتصلة بالآثار السلبية المحتملة للتدابير المخطط لها من جهة أخرى"^(١٥).

٤١ - وفي سياق أعم فإن مادتنا مستوحاة أيضا من تقرير فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي عن "مبادئ السلوك في ميدان البيئة لإرشاد الدول في مجال صون الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر والاستغلال المنسق لها"، الذي ورد في الفقرة ٢ من المبدأ ٦ منه ما يلي: "في الحالات التي يكون فيها نقل معلومات معينة ممنوعا بموجب التشريع الوطني أو الاتفاقيات الدولية، فإن الدولة أو الدول التي تكتم مثل هذه المعلومات تقوم مع ذلك بالتعاون، وبخاصة على أساس مبدأ حسن النية وبروح حسن الجوار، مع الدولة

(١٥) انظر "حولية ... ١٩٨٨"، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٥٨ من النص الاسباني، الوثيقة

A/43/10، الفصل الثالث - جيم، التعليق على المادة ٢٠.

أو الدول المعنية الأخرى بهدف إيجاد حل مرض^(١٦). كذلك فإن الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود الناجمة عن حوادث صناعية تنص في الفقرة ١ من المادة ٢٢ منها على ما يلي:

"لا تخل أحكام هذه الاتفاقية بحقوق أو التزامات الأطراف بمقتضى قوانينها الوطنية أو بالنظم أو بالأوامر الإدارية أو الممارسات القانونية المقبولة واللوائح الدولية المطبقة لحماية المعلومات المتعلقة بالبيانات الشخصية والأسرار الصناعية والتجارية، بما في ذلك الملكية الفكرية أو الأمن القومي"^(١٧).

(ج) نص اقترحه المقرر الخاص
٤٢ - يقترح المقرر الخاص النص التالي:

"المادة ١٧"

الأمن القومي والأسرار الصناعية

يمكن للدولة المصدر عدم الكشف عن البيانات والمعلومات الحيوية لأمنها القومي أو لحماية الأسرار الصناعية، بيد أنه يجب على الدولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع الدول المعنية الأخرى بقصد تقديم كل ما يمكن من معلومات حسب ظروف الحال".

(١٦) A/CN.4/406، الفقرة ٨٦. وفي القرار ١٨٦/٢٤ المتعلق بالمبادئ السابقة والمتخذ دون تصويت في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، فإن الجمعية العامة

"تطلب إلى جميع الدول أن تستخدم هذه المبادئ بوصفها مبادئ توجيهية وتوصيات لدى إعداد الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف بشأن الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر على أساس من حسن النية وبروح حسن الجوار ..." (الفقرة ٣).

(١٧) International Legal Materials، المجلد الحادي والثلاثون، الرقم ٦، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، ص ١٣٤٢.

٤ - المادة المعنونة "التشاور لإنشاء نظام"

(أ) النص

٤٣ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة النص المستنسخ أدناه الذي يشبه الى حد بعيد نص المادة ٦ من المرفق:

"تتشاور الدول المعنية فيما بينها، عند الاقتضاء، لتحديد الخطر ومدى الضرر المحتمل العابر للحدود، بهدف وضع تغييرات وتعديلات للنشاط المزمع وتدابير وقائية وخطط للطوارئ ترضي الدول المتأثرة، على أن يكون مفهوما أن المسؤولية عن الأضرار الناجمة ستكون خاضعة لما تنص عليه المواد ذات الصلة في هذا الصك ذاته".

(ب) التعليق

٤٤ - مما يذكر أن المادتين ٤ و ٥ من المرفق تتعلقان بالأنشطة ذات الآثار الضارة، ولذلك فإن احتمال النظر فيهما سيجري فيما بعد. ومن أجل هذا ننتقل مباشرة الى المادة ٦ من المرفق التي تتصل بالتشاور بشأن الأنشطة المنطوية على خطر. وهذا هو مكان النظر المتأني في طبيعة التشاور بشأن هذه الأنشطة وعرض بعض الاعتبارات التي تنطبق أيضا على التقييم والإخطار والإعلام، وإن يكن من الأفضل القيام بذلك الآن عندما تغلق دورة المقتضيات الأربعة هذه المترابطة الى هذا الحد. ولنتذكر ما جاء في التقرير الخامس: "من الواضح أن نوع الإجراء الذي نبحثه هنا ينطوي على ثلاث وظائف بينها ترابط وثيق ولا يمكن فصل أي منها عن الوظائف الأخرى. وهذه الوظائف هي التقييم والإخطار والإعلام فيما يتعلق بأحد الأنشطة المشار إليها في المادة ١. وفي بعض الحالات تكون إحدى الوظائف مفترضة ضمنا. فمثلا، كيف يمكن إخطار دولة ما بمخاطر معينة من نشاط ما أو بالآثار الضارة لذلك النشاط ما لم تكن الدولة المصدر قد أجرت، أولا، تقييما للآثار المحتملة لهذا النشاط في مناطق أخرى خاضعة لولايتها؟ وكيف يمكن تقديم معلومات عن النشاط دون القيام، في الوقت نفسه، بإخطار الدولة المتأثرة، أو دون أن يكون قد سبق إخطارها كما ينطوي عليه الموضوع؟ وكيف يمكن للمرء إخطار جهة ما ببعض المخاطر دون تقديم أية معلومات قد تكون متوفرة لديه عنها؟ وبالإضافة الى هذا، فإن التشاور مع الدول المتأثرة يرتبط أيضا بهذه الوظائف الثلاث. إذ ما هي فائدة التقييم والإخطار والإعلام إذا لم يؤخذ رأي الدولة المتأثرة؟ وكما رأينا من قبل، هناك حدود للحرية التي تملكها الدولة المصدر فيما يتعلق بالأنشطة المشار إليها في المادة ١، ويكون الحد هو النقطة التي يحدث عندها ضرر ملموس بالنسبة للحقوق النابعة من سيادة دول أخرى، وبخاصة الدول المتأثرة. وبقدر ما تنتهك، أو قد تنتهك، هذه الحقوق، يكون للدول المتأثرة رأي بالنسبة

لأنشطة مثل الأنشطة المشار إليها في المادة ١. وفضلا عن ذلك، ما هي المشاورات التي يمكن إجراؤها ما لم تتخذ أولا الخطوات السابقة لها؟^(١٨).

٤٥ - لذلك فإن التشاور ضروري لإكمال عملية إشراك الدولة المعنية، بيد أن من الواضح أن أهدافه في البداية ستكون محدودة بسبب الطبيعة القانونية للأنشطة المنطوية على خطر، لأن هذه الأنشطة، بالرغم من امكانية تسببها في ضرر عابر للحدود، قد تكون مشروعة لأن الدولة المصدر استوفت شروطا معينة، وفي هذه الحالة يمكن أن يتسم التشاور بنطاق محدود: فالبدء في ممارسة النشاط لن يخضع للاتفاقات التي يمكن التوصل إليها في ذلك التشاور، ولا لاستيفاء الشروط الاجرائية للمنع، ولن يتسنى من حيث المبدأ طلب وقفه لأنه يشكل بالفعل نشاطا خطرا لا نشاطا ذا آثار ضارة خفية.

٤٦ - وفيما يتعلق بمشروعية النشاط الذي يمكن أن يسبب ضررا عابرا للحدود أو عدم مشروعيته، ظهر من المناقشة الماضية التي أجرتها هذه اللجنة ما بدا لنا أنه حالة سوء فهم بسيطة. فقد كان هناك تمكيز على النحو التالي حسب فهم المقرر الخاص: فلو كان الضرر العابر للحدود محظورا، حسب ما يستمد من المبدأ ٢١ من مبادئ استكهولم أو من أحكام قضائية صادرة بشأن قضايا مثل قضية مصهر تريل وقضية قناة كورفو، لما أصبح لموضوع المسؤولية عن الأعمال غير المحظورة أي أساس، لأن جميع الأعمال المفضية إلى ضرر عابر للحدود ستصبح غير مشروعة، وهذا معناه أنها ستصبح محظورة. وسيكون الوقف أول العواقب العادية لهذه الأعمال إذا كان الأمر يتعلق بعمل متواصل.

٤٧ - ولعله لا يغيب عن الأذهان من جهة أخرى أننا ذكرنا بصدد هذه الموضوعات في تقريرنا الثامن ما يلي:

"فيما يتعلق بضرورة التشاور عند بدء النشاط، من المناسب تحليل الحالة المختلفة للأنشطة المنطوية على خطر بالنسبة إلى الأنشطة ذات الآثار الضارة: ففي النوع الأول ينشأ خطر حدوث ضرر عابر للحدود، بينما في النوع الثاني ينشأ الضرر مباشرة؛ فهي أنشطة ينجم عنها هذا الضرر، بحكم طبيعتها، في أثناء السير الطبيعي لتنفيذها. وهناك مجموعة هائلة من المذاهب والممارسات الدولية تذهب إلى أن الضرر العابر للحدود الذي ينجم عن هذه الأنشطة، عندما يكون كبيرا، يعتبر من حيث المبدأ محظورا في القانون الدولي العام"^(١٩).

(١٨) A/CN.4/423، الفقرتان ٧٣ و ٧٤.

(١٩) A/CN.4/443، الفقرة ١٨. التسطير مضاف من عندنا.

٤٨ - ومن الواضح أننا قصدنا بعبارة "هذه الأنشطة" الأنشطة ذات الآثار الضارة، لا الأنشطة المنطوية على خطر. وهذا أمر يتضح من الاقتباس الوارد أعلاه ومن جميع محتويات الفقرة ١٨ من التقرير الثامن وكذلك من الفقرتين ١٩ و ٢٠، وهي الفقرات التي نوصي الأعضاء الذين أعربوا عن شكوكهم التي علقنا عليها أن يقرأوها بامعان. وبدراسة التحليل الذي أجراه الخبراء القانونيون في لجنة برنتلند، نقول إن المادة ١٠ من النص الذي قدموه تحظر من حيث المبدأ ممارسة أي عمل عابر للحدود يتسبب في ضرر جسيم ("وهو الضرر الذي لا يكون صغيراً أو غير ذي بال"). ولكن ورد بعد ذلك ما يلي في الفقرة ٢٠:

"بالنسبة إلى الأنشطة المنطوية على خطر تكرر المادة التالية، وهي المادة ١١، الاستثناء الأول عن طريق مفهوم توازن المصالح:

"١ - إذا تسبب نشاط أو أكثر في إيجاد خطر كبير لوقوع ضرر ملموس نتيجة تدخل عابر للحدود في البيئة وإذا كانت التكلفة التقنية والاجتماعية والاقتصادية العامة أو الخسارة في الفوائد التي ينطوي عليها منع هذا الخطر أو الحد منه تفوق بكثير على المدى الطويل المزايا التي ينطوي عليها هذا المنع أو الحد من الخطر، فإن الدولة التي اضطلعت أو سمحت بهذه الأنشطة تكفل تقديم تعويض في حالة حدوث خطر ملموس في منطقة تقع تحت الولاية الوطنية لدولة أخرى أو في منطقة تقع خارج حدود الولاية الوطنية"^(٢٠).

٤٩ - وقلنا أيضاً في الفقرة ٢١ إنه "إذا كان للمصالح المتعارضة الأبعاد المذكورة" - أي إذا كان ميزان المصالح يرجح النشاط المعني - "انطبق في هذه الحالة مبدأ قانوني يسمح سواء بمواصلة النشاط ذي الصلة أو ببدئه"^(٢١). وبالتالي فإن الموقف المعرب عنه في المناقشة لا يوافق نية المقرر الخاص الذي كان صريحاً للغاية في هذا الصدد على نحو ما يتبين.

٥٠ - وإذا كنا نشك في بعض جوانب التفكير الذي عرضه في هذه النقطة الخبراء القانونيون للجنة برنتلند، فإن الخطوط العامة لهذا التفكير، التي تقضي بأن الأنشطة المنطوية على خطر تعد في ظروف معينة أنشطة مشروعة، ليست بالخطوط الناشئة من لاشيء، بل هي خطوط تستند إلى ما جرت عليه الممارسة الدولية. ولذلك قلنا في الفقرة ٢٢ من تقريرنا نفسه:

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠. والاقتباس مأخوذ من صفحة ٨٠ من النص الأصلي الذي اعتمده فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي، التابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "الحماية البيئية والتنمية المستدامة: مبادئ وتوصيات قانونية" (Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles) (Graham and Trotman, Matrinus (Nighoff, 1987 and Recommendations, London, Dordrecht, Boston; Grham and Trotman, Matrinus (Nighoff, 1987.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٢١.

"وثمة أنشطة خطيرة اضطلع بها بالفعل وسببت أو تهدد بأن تسبب أضرارا لدول أخرى. وبعد فترة بحثت الدول عن أنظمة قانونية تركز مبدأ توازن المصالح وكرست ذلك المبدأ عموما بتحميل المسؤولية للمشغلين الخاصين: وهذا ما حدث في مجال الأنشطة النووية بموجب عدة اتفاقيات، وفي مجالات نقل النفط عن طريق البحر، والطيران، وتلوث المياه الداخلية عبر الحدود سواء أكان عرضيا أو مقصودا، الخ".

وأوردنا في تلك الفقرة ذاتها أمثلة على الحالات العكسية، مثل الحالات التي تؤول فيها إلى الحظر الأنشطة المنطوية على أخطار غير مسموح بها أو الأنشطة المسببة للأضرار، مثل التجارب النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت سطح الماء، واستخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأي أغراض عدائية أخرى، ووضع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل على قاع البحار والمحيطات وفي باطن أرضها، وحالات أخرى^(٢٢). وتهمنا في هذا الصدد أمثلة الممارسة الدولية الواردة في الحاشية ٢١ من التقرير المذكور، لأنها توضح أن النشاط المنطوي على خطر هو نشاط مشروع من حيث المبدأ ما دامت الدولة المصدر قد ضمنت على الأقل دفع التعويضات في نهاية المطاف، ولأنه - كما اتضح من تقرير الخبراء القانونيين للجنة برنتلند - يمكن أن تترتب عليه المسؤولية المدنية التي يتحملها المسؤول عن تنفيذ النشاط، وهو عادة المشغل.

٥١ - وبالنظر إلى ما سبق، ينبغي أن ينعقد التشاور بناء على طلب الدولة أو الدول المفروض تأثرها، أو احتمالا بناء على طلب الدولة المصدر نفسها ولكن بطريقة غير تلقائية، على أن يكون الهدف من التشاور هو الإجابة على الأسئلة التي كانت تدور في بال الدولة عندما طلبت التشاور، ربما بشأن إيضاح بعض النقاط الغامضة أو الاسهاب في شروح تتعلق بالمنع أو بمعلومات ذات صلة بظروف معينة في أراضي الدولة المتأثرة أو في بيئتها الخ. ويمكن لهذه الدولة أن تقترح نظاما أكمل، سواء لمنع حدوث الضرر أم لاحتوائه (كخطط الطوارئ مثلا أو غيرها من أشكال التعاون) أو لتحديد المسؤولية، أو ربما اتخاذ تدابير أو خطوات ترى أنها تحسن التوازن بين المصالح المعنية، واضعة في اعتبارها في جملة أمور المعايير الواردة في المادة ٩ السابقة من المرفق. وهكذا يمكن في نهاية المطاف بلوغ نظام متعارف عليه ومقبول بالتبادل، يحكم جميع المسائل التي تتعلق بالنشاط المعني.

٥٢ - وردا على رأي معرب عنه في المناقشة الماضية، نعتقد إننا بما ذكرناه آنفا قد أوضحنا أن سيادة الدولة المصدر ينبغي ألا تتأثر بالالتزام الذي يقضي بالتشاور، لأن التشاور واجب على الدولة من أجل الترخيص بنشاط يمكن أن يسبب أضرارا عابرة للحدود أو الاضطلاع به. وكذلك فإن موافقة الدولة المتأثرة غير مطلوبة لبدء النشاط المعني. فلذلك لا توجد أي امكانية أمام الدولة أو الدول المتأثرة لممارسة حق

(٢٢) المرجع نفسه.

النقض (الفيتو). وهذا الرأي يعني ضرورة اجراء تقييم بوسائل تقنية لاتساع الضرر العابر للحدود الناجم عن النشاط. ولا يرى المقرر الخاص استصواب تقييم هذا الاتساع بوسائل أخرى^(٢٣).

(ج) نص اقترحه المقرر الخاص للاستعاضة به عن المادة ٦ من المرفق
٥٣ - يقترح المقرر الخاص المادة التالية عوضا عن المادة ٦ من المرفق:

"المادة ١٨"

التشاور المسبق

تتشاور الدول المعنية فيما بينها، بناء على طلب أي منها ودون أدنى تأخير، وذلك بهدف التوصل الى حلول تقبلها جميع الأطراف فيما يتعلق بالتدابير الوقائية التي تقترحها الدولة المصدر، وبالتعاون بين الدول المعنية لمنع وقوع خسائر وبأي جانب آخر من الجوانب الهامة التي تتعلق بالنشاط المعني، على أن يكون مفهوما أن المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود التي يحتمل وقوعها تخضع في جميع الأحوال لما تنص عليه المواد ذات الصلة في هذا الصك ذاته".

٥ - المادة المعنونة "مبادرة الدول المتأثرة"

(أ) النص
٥٤ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة النص المستنسخ أدناه الذي يشبه الى حد بعيد نص المادة ٧ من المرفق:

"إذا كان لدى دولة ما أسباب تدعوها الى الاعتقاد أن نشاطا يجري تحت ولاية أو سيطرة دولة أخرى يسبب لها ضررا كبيرا أو ينطوي على خطر كبير للتسبب في وقوع ضرر يمكنها أن تطلب من تلك الدولة الامتثال لنص المادة ١٥. ويكون هذا الطلب مشفوعا بشرح تقني للأسباب التي بنت عليها رأيها. وإذا كان النشاط من الأنشطة المشار إليها في المادة ١، أن تتكبد الدولة المصدر تكاليف الدراسة".

(٢٣) ومع ذلك ينبغي ألا يغيب عن الأذهان صحة ما يسمى بـ "المبدأ الوقائي" الوارد في المبدأ ١٥ من اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية:

"من أجل حماية البيئة تأخذ الدول، على نطاق واسع، بالنهج الوقائي حسب قدراتها. وفي حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل الى عكس اتجاهه، لا يستخدم الافتقار الى التيقن العلمي الكامل سببا لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة".

(ب) التعليق

٥٥ - تختلف هذه الحالة عن الحالة السابقة التي يفترض فيها أن الدولة التي يفترض تأثرها لم تتلق لأي سبب من الأسباب الإخطار المنصوص عليه في المادة ٢. وقد يكون هذا قد حدث نظرا لأن الدولة المصدر لم تدرك نوعية النشاط الخطرة وأن الدولة الأخرى نبهتها الى عكس ذلك، إما لأن بعض الآثار أصبحت محسوسة عبر الحدود، أو لأن الدولة المتأثرة تمتلك قدرة تكنولوجية تفوق قدرة الدولة المصدر وتساعدنا في الاستدلال على نتائج لم تنبه إليها الدولة الأخرى، أو لأي سبب آخر. وفي هذه الحالة، فإن من الطبيعي أن تهتم الدولة المفترض تأثرها بالأسس التقنية التي جعلتها تعتقد بأن ثمة، في الواقع، نوعا من النشاط الجاري في الدولة المصدر يسبب لها خسائر كبيرة أو يمكن أن يتسبب في هذه الخسائر.

٥٦ - وقد اعترض بعض أعضاء اللجنة على الجملة الأخيرة من المادة التي تشير الى إرجاع تكلفة تقدير الأثر العابر للحدود اذا كان النشاط مندرجا في المادة ١. ومع ذلك، هناك أساس منطقي لذلك: فالدراسة التي أجريت لتيسير وضع تقييم تقني مناسب لخطورة النشاط المعني، ليست مجانية على الإطلاق. وعلى الرغم من أنه يجوز للدولة المصدر ألا تكون مخطئة في اعتبار أن نشاطا محدد لا يرقى الى مستويات الخطر الكبير فإنه متى بينت الدراسة أن النشاط كان بالفعل ينطوي على خطر، فإنه يتضح أيضا أن الدولة المتأثرة قد اضطلعت بعمل ما وأنها تكبدت تكاليف هي من مسؤولية الدولة المصدر، ونحن لا نرى ما يدعو الى ضرورة بقائها على عاتق الدولة المتأثرة. ولا يمكننا أن نقبل ذلك إلا اذا كانت الدولة المصدر بلدا من البلدان النامية والدولة الأخرى بلدا متقدم النمو، في إطار فكرة منح البلدان النامية بعض التسهيلات، ولكن لا نقبل ذلك في الحالة المغايرة أو في الحالة التي تكون فيها الدولتان في وضع واحد. وعلى كل حال، لا يمكن أن نجعل هذا الأمر مسألة مبادئ، ولا تستحق أهميته المادية أن نضيع الوقت في النظر فيه، الأمر الذي يقتضي القول بأن المقرر الخاص على استعداد لحذف الجملة الأخيرة اذا رأت اللجنة ذلك مناسبا.

(ج) نص يقترحه المقرر الخاص عوضا عن المادة ٧ من المقرر

٥٧ - يقترح المقرر الخاص المادة التالية للاستعاضة بها عن المادة ٧ من المرفق:

"المادة ١٠"

حق الدولة المفترض تأثرها

"اذا كان لدى أي دولة أخرى، لم تتلق إخطارا بنشاط يجري تحت ولاية أو سيطرة دولة ما، أسباب تدعوها الى الاعتقاد أن هذا النشاط يسبب لها ضررا كبيرا أو أوجد خطرا كبيرا للتسبب في وقوع هذا الضرر، فإنه يمكنها أن تطلب الرجوع الى المادة السابقة. ويكون هذا الطلب مشفوعا بشرح تقني للأسباب التي بنت عليها رأيها. واذا كان النشاط من الأنشطة المشار إليها في المادة ١، تتكبد الدولة المصدر تكاليف الدراسة".

٦ - المادة المعنونة "حل المنازعات"

(أ) النص

٥٨ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة ما يلي، وهو يماثل المادة ٨ من المرفق:

"إذا لم تسفر المشاورات المضطلع بها تنفيذا للمادتين ٣ و ٥ السابقتين عن اتفاق، يخضع الطرفان خلافتهما لإجراء حل المنازعات المذكور في المرفق ٠٠٠".

(ب) التعليق

٥٩ - خضع مشروع هذه المادة لبعض الملاحظات ويعتبره عدد لا بأس به من الأعضاء مفيدا بل ضروريا، مع بعض التعديلات مثل: الاستعانة بالمواد التي يمكن أن تؤدي الى التوصل الى ذلك الحل، والتطوير الأكثر وضوحا لهذه المادة، بصرف النظر عن إحالتها الى مواد أخرى أكثر تطورا في المرفق، والحاجة الى إضفاء طابع سريع وعاجل على هذه العملية. وقد طرّح رأي مضاد بشكل قاطع لذلك الرأي، يتلخص في أنه اذا أسفرت المشاورات عن عدم اتفاق، فلا ضرورة لاتخاذ إجراء يؤدي الى إيجاد حل. كذلك فإنه يتوقع حدوث تجاوزات للدول المتأثرة، ويضع هذا الجزء من مشروعنا في ميدان التعاون الدولي على سبيل القصر. وفي النهاية، كان هناك بعض من يروجون لإجراء ذي طابع اختياري.

٦٠ - ولا يزال المقرر الخاص يعتقد أن أي إجراء عاجل يتخذ لحل أي مأزق في أثناء التشاور سيكون ملائما للغاية، على الرغم من أنه قد يكون من الأفضل محاولة صياغته بعد انتهاء تطوير الموضوع، حتى تؤخذ بعين الاعتبار، لا المنازعات الناشئة في مناسبة التشاور وحدها، التي يجدر فيما يبدو النظر فيها بشكل مستقل، بل أيضا جميع المنازعات التي يمكن أن تنشأ فيما يتصل بتفسير مواد المشروع وتطبيقها. وفي حالة توافر أي إجراء لحل المشاكل التي تطرحها هذه المواد الأولى، ينبغي التفكير في طريقة تنطبق بشكل محدد على المشاكل التي قد تظهر في أثناء التشاور. وتمثل أمامنا الخلافات الرئيسية حول التفسير التي قد تنشأ فيما يتعلق بطبيعة النشاط المعني، على سبيل المثال، حيث ينفي أحد الطرفين عنه طابع النشاط المنطوي على خطر وينسب إليه طابع النشاط ذي الآثار الضارة فحسب، وفي هذه الحالة تصبح مشروعيته المحتملة موضع شك، ويكون حل ذلك الخلاف موضع أهمية بالغة بالنسبة للمصير النهائي للنشاط، إما لأنه على العكس من ذلك، لا يشكل في الواقع خطر إحداث أثر كبير عابر للحدود، أو فيما يتعلق بما يقوم به الطرفان من تقييم للآثار الحقيقية لأي من المواد التي يتعامل بها النشاط، إلخ. وفي المسائل المتصورة، يبدو أن تقديرات الخبراء هي السائدة، ولذلك ربما كان من حلولها الجيدة ذلك الحل الذي يكمن في قيام لجنة للتحقق، مثل تلك اللجنة التي يرد ذكرها في التذييل الرابع للاتفاقية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي العابر للحدود وفي المرفق الثاني للاتفاقية المتعلقة بالحوادث الصناعية، وفي كلا الصكين، يتسم الأجراء المذكور بوجود توجيه للطرفين، لكنه يتسم في الوقت ذاته بطابع تلقائي، نظرا لأن الفقرة ٧ من المادة ٣ من الصك الأول تنص على أنه "إذا لم يكن في وسع الطرفين الاتفاق على وجود احتمال حدوث أثر سلبي كبير عابر للحدود، فإنه يمكن لأي طرف عنهما أن يعرض هذا الموضوع على لجنة للتحقيق، طبقا

لأحكام التذييل الرابع، الذي يبيت في مسألة احتمال حدوث أثر سلبي كبير عابر للحدود، إلا إذا اتفق على طريقة أخرى لحل هذه المسألة" (التسطير مضاف). كما أن التذييل المذكور ينص على اتخاذ إجراء مستمر حتى النهاية وفيه يكون الطرفان قادرين على تعيين الخبير الذي يمثلهما، ولكن يمكن الشروع في هذا الإجراء واستمراره حتى ولو لم يبد أي منهما أبسط درجات التعاون.

٦١ - ولا تزال المادتان ٤ و ٥ المتصلتان بالحوادث الصناعية متشابهتين في الاتجاه، إذ تنصان على أن تحاول الدول الأعضاء في المحل الأول تحديد الأنشطة الصناعية التي تشكل خطورة في الاتفاقية والتي تجري تحت ولايتها، ولهذا الغرض تتشاور مع الدول التي يفترض تأثرها بشكل مماثل لما يحدث مع موادنا. وإن تحديد خضوع أي نشاط صناعي للاتفاقية سيتوقف على استخدامه أو عدم استخدامه لبعض المواد الخطرة الوارد ذكرها في قائمة معينة وطبقاً لتركيزات وأبعاد ومعايير مرفقة بهذه القوائم. وإذا كان الطرفان، فيما يتعلق بنشاط معين، غير متفقين على اعتباره خاضعاً لأحكام الاتفاقية ولم يتفقا على طريقة أخرى لحل الخلافات، يظل متاحاً لأي منهما اللجوء إلى لجنة للتحقيق تسدي إليه المشورة، وتكون لإجراءاتها نفس الخصائص التي علقنا عليها في الفقرة السابقة.

٦٢ - ومن الواضح أن هذا النوع من الإجراءات له حسناته التي تزكيه للاعتماد في مشاريع أخرى، على الأقل تلك التي تنشأ أن يكون لها نطاق عالمي. فهو في المقام الأول، يعتبر معياراً لحسن نوايا الدول التي ينشأ بينها خلاف بشأن طبيعة نشاط ما. وعلى الرغم من أنه فكرة تقنية بحتة، تلك الفكرة التي تدعو إلى تشكيل لجنة مثل اللجان التي تنشأ في الاتفاقيات التي تقوم بالتعليق عليها، فإنه يتميز بأنه ينبثق عن هيئة غير منحازة وأنه يصلح كعنصر من عناصر المرجعية العلمية أو التكنولوجية بشأن المواد التي تقدم إلى اللجنة. ويبدو أن حلاً من هذا النوع يطرح نفسه بشكل جيد للغاية لمسائل مثل تلك التي تندرج في إطار موادنا.

(ج) عناصر اقتراح يتعلق بوضع نص في المستقبل يحل محل المادة ٨ من المرفق

٦٣ - سيكون المقرر الخاص ممتناً للغاية لو أفصح زملاؤه في أثناء المناقشة عن الآراء التي يجدر ابدؤها بشأن هذه الاحتمالات، حتى ولو لم يكن هناك نص يرسى بالتحديد الإجراء المقترح حتى تتوافر ظروف أفضل لطرحه في الوقت المناسب.

٧ - المادة المعنونة "عوامل توازن المصالح"

(أ) النص

٦٤ - اتخذ المقرر الخاص كأساس لصياغة هذه المادة ما يلي، وهو يماثل المادة ٧ من المرفق:

"المادة ٩"

عوامل توازن المصالح

في المشاورات السابقة، ومن أجل إقامة توازن عادل بين مصالح الدول المعنية فيما يتعلق بالنشاط ذي الصلة، يمكن مراعاة العوامل التالية:

(أ) مدى احتمال وقوع الضرر العابر للحدود وخطورته ومداه المحتملين، وكذلك مدى احتمال تراكم آثار النشاط في الدول المتأثرة؛

(ب) وجود وسائل لتلافي وقوع هذه الأضرار، مع مراعاة أنه سيستعمل في ادارة النشاط أعلى مستوى من التكنولوجيا؛

(ج) امكانية مزاولة النشاط في أماكن أخرى وبوسائل أخرى أو امكانية مزاولة أنشطة أخرى بديلة؛

(د) أهمية النشاط بالنسبة الى الدولة المصدر، مع مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والصحية وما الى ذلك؛

(هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط في ضوء وسائل المنع الممكنة؛

(و) الامكانيات المادية والتكنولوجية للدولة المصدر فيما يتعلق بقدرتها على اتخاذ تدابير المنع والتدابير اللازمة لإعادة الظروف البيئية الى ما كانت عليه، وقدرتها على التعويض عن الضرر الناجم أو على الاضطلاع بأنشطة بديلة؛

(ز) المعايير الوقائية التي تطبقها الدولة المتأثرة على نفس هذا النشاط أو على الأنشطة المشابهة والمعايير الوقائية المطبقة في الممارسة الاقليمية أو الدولية؛

(ح) الفوائد التي يعود بها النشاط على الدولة المصدر أو على الدولة المتأثرة؛

(ط) مدى نشوء الآثار الضارة عن مورد طبيعي أو مدى تأثيرها على استخدام مورد مشترك؛

(ي) استعداد الدولة المتأثرة للاسهام في تكاليف المنع أو تكاليف التعويض عن الأضرار؛

(ك) مدى اتفاق مصالح الدول المصدر والدول المتأثرة مع المصالح العامة للمجموعة بكاملها؛

(ل) مدى توافر المساعدة التي يمكن أن تقدمها المنظمات الدولية الى الدولة المصدر؛

(م) مدى انطباق مبادئ وقواعد القانون الدولي السارية".

(ب) التعليق

٦٥ - جدير بالقول، بصدد مضمون هذا الحكم، إنه لم يثر اعتراضا كبيرا، وإن تكن هناك تناقضات فيما يتعلق بالطابع الواجب اسباغه عليه. ويعتقد المقرر الخاص أنه تبين أن الجزء الأكبر من الآراء الايجابية جاء من الأعضاء ذوي الثقافة القانونية المبنية على القانون العام "common law" الأنغلو سكسوني، في حين أن من تربوا في ظل القانون المدني القاري أشاروا بوضعه في مرفق غير ملزم أو في التعليق، أو حذفه ببساطة. وكان لا مفر للمقرر الخاص، في تقريره السادس، من أن "يعترف بعدم تحمسه لادراج هذا النوع من المفاهيم في مجموعة قواعد لأنها لا تعدو أن تكون مجرد توصيات أو مبادئ توجيهية للسلوك وليست قواعد قانونية حقيقية، ولأن العناصر موضوع التفاوض في هذا النوع من المفاوضات تتباين تباينا كبيرا بحيث لا تسمح بوضع اطار مفاهيمي^(٢٤)". وهو اعتراف يشي اذا ما استعدناه، حسبما يبدو الآن، بتربيته القانونية في القانون المدني. ومع ذلك فقد ذكر في الفقرة ذاتها أن من الممكن ادراج هذه القاعدة في المشروع: "بيد أن هذا ليس أمرا غير معتاد، وهذه المفاهيم اذا ما أدرجت في موادنا، فضلا عن أنها تعطي مضمونا معينا لفكرة "توازن المصالح" التي يقوم عليها عدد من نصوصنا وكونها توجيهات للدول المعنية، ستكون ذات قيمة قانونية معينة لتقدير حسن النية الذي تتصرف به الدول في عملية التفاوض: وقد تكون هناك فائدة في أن يقرر في هذا الصدد ما اذا كانت تقع على الدولة المصدر مسؤولية مزاوله نشاط مماثل بطريقة تنطوي على قدر أقل من الخطر، وإن كان ذلك أوضح بقدر طفيف، أو القدر الذي تحمي به الدولة المتأثرة رعاياها من آثار ذلك النشاط أو نشاط مشابه. والطابع العام لهذه المادة يتسم بالاباحة: اذ يمكن للأطراف مراعاة العوامل المنصوص عليها لأن ذلك يدخل في نطاق استقلال الارادة الذي لا يمكن التنازل عنه إلا أمام القواعد القطعية للقانون الدولي. وعلاوة على ذلك فإن الظروف تختلف اختلافا كبيرا من حالة الى أخرى بحيث لا يمكن اشتراط مراعاة الدول المعنية للعوامل المذكورة في هذه المادة، لأن عوامل أخرى غير مذكورة قد تكون أهم في هذا الصدد. وفيما يتعلق بالتعدد ذاته فإن مختلف الفقرات الفرعية واضحة بذاتها وليس هناك حاجة الى مزيد من التعليقات^(٢٤)".

(٢٤) A/CN.4/428، الفقرة ٣٩.

٦٦ - وتوسع المقرر الخاص، في حاشية، فيما قاله من إن هذا "ليس أمراً غير معتاد"، أو أنه ليس من غير المعتاد إدراج قواعد مماثلة في صكوك متفق عليها. فلننقل ما جاء في الحاشية: "انظر مشروع قانون استخدام المجاري المائية الدولية حيث تعدد في المادة ٧ العوامل التي تشكل انتفاعاً بطريقة "منصفة ومعقولة" بمجرى مائي دولي". وفي التعليق على المادة ٧ من المشروع المتعلق بالمجاري المائية فإن اللجنة - ولكن ليس البروفيسور ماكفري المقرر الخاص - تقول:

"تستهدف المادة ٧ بيان الطريقة التي يجب بها على الدول أن تنفذ قاعدة الانتفاع المنصف والمعقول الواردة في المادة ٦. وهذه القاعدة هي، بالضرورة، عامة ومرنة، وتستوجب لحسن تطبيقها أن تأخذ الدول في الاعتبار عوامل محسوسة تتصل بالمجرى المائي الدولي المعني، وكذلك بحاجات واستخدامات دول المجرى المائي المعنية. وبالتالي، فإن ما يشكل انتفاعاً منصفاً ومعقولاً في حالة افرادية سوف يتوقف على تقييم جميع العوامل والظروف ذات الصلة. وعملية التقييم هذه يجب أن تؤديها كل دولة من دول المجرى المائي، على الأقل في المرحلة الأولى، بغية ضمان مراعاة قاعدة الانتفاع المنصف والمعقول المنصوص عليها في المادة ٦^(٢٥)".

٦٧ - ولنقل بشكل عابر إن بين المادة ٧ التي نعلق عليها ومادتنا قدراً كبيراً من التماثل: فكل منهما تسعى إلى تجسيم مفهوم للإنصاف كان لولا تلك الوسيلة سيكون عاماً أكثر من اللازم بل مائعاً، مما لا يساعد على تطبيقه في مشروع محدد. كذلك فيما يتعلق بموادنا، فإن ما يمكن تقييمه في كل حالة محددة هو توازن المصالح الذي يراعي عوامل محددة تتعلق بالنشاط المعني وباحتياجات واستخدامات الدول المعنية. ومن الضروري أيضاً أن تقوم كل دولة من الدول المصدر بتقييم أولي للمصالح المطروحة، للتخطيط للعمل المناسب الذي يضطلع به في المستقبل والذي يؤخذ في الاعتبار.

٦٨ - إن "توازن المصالح" يفي بمعيار أساسي للإنصاف ويتمثل - في عبارات مباشرة - في أنه يجب على الدولة المصدر، التي أدخلت خطراً معيناً بقيامها بنشاط يتسم بالخطر أو الأذى به، أن تقيم التوازن ببعض معونات تقدمها، وإلا كانت مستولية على ميزة جائرة، خصوصاً عندما يقع الضرر بالفعل (الاثراء بلا سبب، اضفاء الوجود الخارجي على التكاليف، نزع الملكية، وما إلى ذلك). ويتضمن التقرير السادس محاولة للاقتراب من المفهوم من خلال إيراد مقطعين من حكمين دوليين، أحدهما لمحكمة التحكيم في قضية بحيرة لانو والآخر للمحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية نهر أودر. وجاء في الحكم الأول:

(٢٥) "حولية ...، ١٩٨٧"، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٦٤، الوثيقة A/42/10، الفقرة (١) من

التعليق على المادة ٧.

"تري المحكمة أنه وفقا لقواعد حسن النية يكون على الدولة الواقعة في أعلى المجرى المائي التزام بأن تأخذ في اعتبارها مختلف المصالح ذات الصلة وأن تسعى الى مراعاتها بجميع الأشكال التي تتفق مع سعيها الى تحقيق مصالحها الخاصة، وأن تبين أنها تهتم في هذا الصدد اهتماما حقيقيا بالتوفيق بين مصالحها ومصالح الدولة المشاطئة الأخرى^(٢٦)".

وجاء في الحكم الثاني:

"تكون مجموعة المصالح المتعلقة بنهر صالح للملاحة أساس مجموعة من الحقوق تكن سماتها الأساسية التساوي التام بين جميع الدول المشاطئة ي استعمال كل مجرى النهر واستبعاد أن يكون لأي دولة مشاطئة أيا كانت أي ميزة على الدول الأخرى^(٢٧)".

٦٩ - ونقول إن توازن المصالح "يقف خلف" مختلف نصوصنا. فإذا أعدنا قراءة هذه الجملة، فإنها تبدو لنا الآن أضعف كثيرا من أن تصف الدور الذي لهذا المفهوم في المشروع. وفي الحقيقة أن ذلك يضيف عليه معناه في الأساس ذاته ويمكن حتى أن يكون مبدأ هاماً يسترشد به في الجبر. فهو يفسر مثلا لماذا لا يكون هناك في بعض حالات المسؤولية عن الخطر تعويض كامل أو رد الأمر الى نصابه بالكامل "In integrum restitutus"، وهو أساس التعويض في مجال المسؤولية عن الفعل غير المشروع. ويمكن أن تتحقق وظيفة رد الأمر الى نصابه هذه في بعض الحالات بالسداد اللازم لإقامة التوازن بين المصالح. ولكن المفهوم الذي نعلق عليه يصلح، قبل أي شيء آخر، لتبرير مشروعية نشاط ما ينشأ عنه خطر حدوث ضرر عابر للحدود ويمكن بهذه الطريقة أيضا أن يتسم بعدم المشروعية إذا لم يتضمن، فيما يتعلق بهذا النشاط، إمكانية تحقيق الانصاف بين الأطراف: توازن مصالحهم. إن الصيغة ذاتها التي قال بها فقهاء القانون في لجنة برنتلند الذين استشهدنا بهم من قبل والتي تضيف في رأيهم مشروعية على نشاط يتصف بالخطر تبدو كما لو كانت تعبيراً ولو جزئياً عن توازن للمصالح بين الأطراف بصدده نشاط معين. (فلنتذكر: "... إذا كانت التكلفة التقنية والاجتماعية والاقتصادية الكاملة أو الخسارة الكاملة للمنافع المستمدة من منع هذا الخطر أو تقليله تتجاوز بشكل فادح المزايا التي ينطوي عليها هذا المنع أو التقليل المفترض..."). وعلى أي حال، سواء كنا نوافق أو لا على صياغة فقهاء القانون في لجنة برنتلند لهذا المفهوم بالضبط، فإن المؤكد هو أن منطقته يعكس فيما يبدو بشكل بالغ العمومية الممارسة الدولية: فالنشاط

(٢٦) "حولية ... ١٩٧٤"، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢١٠ من النص الاسباني، الوثيقة A/5409.

الفقرة ١٠٦٨ (الفقرة ٢٢).

(٢٧) الدعوى المتعلقة بالولاية الاقليمية للجنة الأودر الدولية، المحكمة الدائمة للعدل الدولي،

المجموعة ألف، الرقم ٢٣ (١٩٢٩)، ص ٢٧ من النص الاسباني؛ وردت في التقرير السادس (A/CN.4/428).

الحاشية ٤٢.

المنطوي على خطر يؤذن به عادة عندما تكون فائدته للدولة المصدر - وأكثر من ذلك اذا كان مفيدا أيضا للمجتمع - أكبر من الأضرار التي يسببها. ولكن يتعين على الدولة المصدر أن تقيم التوازن بالتقليل الى أدنى حد من الخطر الذي توجده وبأن تقوم هي أو المسؤولون بدفع تكاليف المنع وبأن تعوض هي أو المسؤولون عن الأضرار الحادثة بالطريقة ذاتها.

٧٠ - فاذا ثبتت صحة المنطق الوارد فيما سبق، وجب أن تعطى للدول توجيهات معينة بشأن العوامل التي تتدخل عادة في عملية اقامة التوازن بين مصالح الأطراف، على أن يكون مفهوما أن هذه العوامل هي بعض العوامل الكثيرة الأخرى التي يمكن أن تكون ذات صلة بالموضوع والتي لا تستخدم إلا في توجيه الدول في علاقاتها في هذا المجال.

(ج) اقتراح المقرر الخاص بشأن المادة ٩ من المرفق:

٧١ - ليس لدى المقرر الخاص شخصيا تفضيل واضح بشأن أفضل موضع لهذه المادة. وهو يفضل عدم حذفها، ويقبل أن تظل في النص الرئيسي بوصفها المادة ٢٠، على أساس السابقة التي أخذت بها هذه اللجنة ذاتها في حالة المادة ٧ من مشروع المجاري المائية.

٨ - مبدأ عدم نقل الأخطار أو الأضرار

(أ) ملاحظات عامة

٧٢ - تحتوي بعض الصكوك، ومنها مدونة القواعد موضع النظر، حكما يمكن أن يسمى "عدم نقل الأخطار أو الأضرار"، ويتعلق بالمنع أساسا ولكنه ينطبق أيضا على جميع تدابير التصدي لأي أثر عابر للحدود، مثل تدابير تنظيف البيئة وإعادتها الى حالتها الأصلية. ويمكن ادراج حكم من هذا النوع في المبادئ، ولا بأس أن يضاف الى المادة ٨ من مشروعنا أو الى هذا الفصل، بوصفه مبدأ توجيهيا لتدابير المنع. وحيدا لو عرفنا رأي زملائنا في مكان ادراجه. وقد ورد في مدونة قواعد السلوك بشأن التلوث العرضي للمياه الداخلية والعبارة للحدود النص التالي:

"تتصرف الدول، عند اتخاذ التدابير الرامية الى مراقبة وتنظيم الأنشطة والمواد الخطرة، والى منع التلوث العرضي والحد منه، والى تخفيف الضرر الناجم عن التلوث العرضي، بحيث لا تنقل بصورة مباشرة أو غير مباشرة الأضرار أو الأخطار بين أوساط بيئية مختلفة، وبحيث لا تحول نوعا من التلوث الى نوع آخر منه"^(٢٨).

(٢٨) المرجع نفسه، (انظر الحاشية ٩ أعلاه).

٧٣ - وتنص المادة ١٩٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على ما يلي:

"تتصرف الدول، عند اتخاذ التدابير الرامية الى منع تلوث البيئة البحرية وخفضه والسيطرة عليه، بحيث لا تنقل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، الضرر أو الأخطار من منطقة الى أخرى أو تحول نوعا من التلوث الى نوع آخر منه".

وهناك فرق: فهذه المادة أوردت عبارة "من منطقة الى أخرى"، في حين استخدم الصك الأسبق عبارة "بين بيئات مختلفة". وكانت المادة ١٩٥ مستقاة من المبدأ ١٣ من مبادئ تقييم ومكافحة التلوث البحري التي أيدها مؤتمر استكهولم: "يجب أن تتفادى اجراءات منع التلوث البحري والسيطرة عليه (وخصوصا اجراءات الخطر المباشر ووضع حدود معينة لافلات التلوث) مجرد نقل الأضرار أو الأخطار من جزء من البيئة الى جزء آخر منها"^(٢٩).

وهناك سابقة أخرى تشير اهتماما كبيرا، هي اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، الذي يعطي فيما يبدو هذا المبدأ محتوى أضييق في المبدأ ١٤ منه:

"ينبغي أن تتعاون الدول بفعالية في الشني عن تحويل ونقل أي أنشطة ومواد تسبب تدهورا شديدا للبيئة أو يتبين أنها ضارة بصحة الإنسان الى دول أخرى، أو منع هذا التحويل والنقل".

ونحن نرى أن النص الأعم الذي نقترحه يتضمن ذلك النص، وإن ادراج اشارة اليه في التعليق ربما يساعد على تحسين تحديد الاتجاهات المختلفة التي يرمي اليها المبدأ موضع التعليق.

(٢٩) انظر: "Law of the Sea Commentary Project", part XII, articles 192-237, p.195 (draft of July 1989).

Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law:

"Action to prevent and control marine pollution (particularly direct prohibitions and specific release limits) must guard against the effect of simply transferring damage or hazard from one part of the environment to another".

(ب) نص يقترحه المقرر الخاص بشأن عدم نقل الأخطار أو الأضرار
٧٤ - نقترح لنظر اللجنة المادة ٢٠ مكررا التي نورد فيما يلي نصها بين معقوفتين الى حين البت في موضعها النهائي:

[المادة ٢٠ مكررا

عدم نقل الأخطار أو الأضرار

"تحرص الدول، عند اتخاذ التدابير الرامية الى منع ما ينجم عن الأنشطة الخطرة من آثار عابرة للحدود أو السيطرة على هذه الآثار أو خفضها، على عدم انتقال الأخطار أو الأضرار من مكان الى آخر أو من بيئة الى أخرى، وعلى عدم تحول خطر الى خطر آخر".

٩ - مبدأ "من يلوث يدفع"

٧٥ - يحتوي كل من مدونة قواعد السلوك واتفاقية الحوادث الصناعية على مبدأ "من يلوث يدفع". وقد فكر المقرر الخاص في هذا المبدأ اعتقادا منه بأنه يستحق النظر في اللجنة لادراجه ضمن موادنا لأنه يؤدي دورا كبيرا جدا سواء في المنع أو في المسؤولية المدنية. ولكن اذا وضعنا في الاعتبار أن أحدث صيغ لهذا المبدأ لا تقصره على اجراءات المنع "أي أنها لا تحمل المشغل تكاليف المنع وحدها) بل تربطه بالتعويض، فربما كان أنسب موضع له هو بين المبادئ - لا في هذا الفصل المعني بالمنع - وأنسب وقت لاقتراحه هو العام المقبل حتى يتسنى للجنة الصياغة أن تدرسه على النحو الملائم مع المبادئ الأخرى التي تنظر فيها.

ثانيا - خاتمة

٧٦ - إن الفصول المتعلقة بالمنع في الاتفاقيات المعقودة بشأن مواضيع أو أنشطة محددة، كالتالي نظرنا فيها بوجه خاص في هذا التقرير، تحوي عادة أحكاما بالغة الاسهاب بشأن بعض المسائل التي لم نطرقها هنا، مثل التأهب للطوارئ، وخطط الطوارئ، والابلاغ المبكر عن وقوع الحوادث، الخ. وقد حاول المقرر الخاص الاعراب عن آراء اللجنة وهي أن مواد كالتالي نعكف على تحضيرها والتي تتطلع الى أن تصبح اطارا وأن تتسم بنطاق عالمي يجب أن تكون مقتضية وغير تائهة في العموميات. ولذلك نرى أنه باضافة المواد المقترحة يمكن اقفال الفصل المتعلق بالمنع.
