

A

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

الجمعية العامة



A/CN.4/L.483
7 July 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة القانون الدولي
الدورة الخامسة والأربعون
٣ أيار/مايو - ٢٣ تموز/يوليه ١٩٩٣

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال
دورتها الخامسة والأربعين

الفصل الثالث

تحمل الدول تبعة النتائج الضارة الناجمة
عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

المحتويات

<u>المفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
		الثالث - تحمّل الدول تبعة النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
١	٩٢- ١	
١	٥- ١	ألف - مقدمة
٥	٩٢- ٦	باء - دراسة الموضوع في الدورة الحالية
٦	٣٧- ٨	١ - قضايا ذات طابع عام
٩	١٩-١٨	(أ) مفهوم المخاطرة
		(ب) القضايا المتعلقة بمسألة الوقاية من الضرر
١٠	٣٧-٢٠	
١٥	٨٨-٢٨	٢ - التعليق على كل مادة على حدة
١٥	٤٢-٣٩	(أ) المادة ١١ - الإذن السابق
		(ب) المادة ١٢ - تقييم التأثير العابر للحدود
١٧	٤٨-٤٢	
١٩	٥٢-٤٩	(ج) المادة ١٣ - الأنشطة الموجودة من قبل
٢٠	٥٩-٥٢	(د) المادة ١٤ - تأدية الأنشطة
٢١	٧٠-٦٠	(هـ) المادة ١٥ - الإخطار والإعلام
٢٤	٧٢-٧١	(و) المادة ١٦ - تبادل المعلومات
		(ز) المادة ١٧ - الأمن القومي والأسرار الصناعية
٢٥	٧٥-٧٢	
٢٦	٨٠-٧٦	(ح) المادة ١٨ - التشاور المسبق
		(ط) المادة ١٩ - حقوق الدولة التي تدعي تأثرها
٢٧	٨٣-٨١	
٢٨	٨٦-٨٤	(ي) المادة ٢٠ - عوامل توازن المصالح ...
		(ك) المادة ٢٠ مكررا - عدم قابلية المخاطرة أو الأضرار للنقل
٣٠	٨٨-٨٧	
٣١	٩٢-٨٩	٣ - قضايا أخرى
٣١	٩٠-٨٩	(أ) مسألة إجراءات تسوية المنازعات
٣٢	٩٢-٩١	(ب) مسألة مبدأ من يلوث يدفع

الفصل الثالث

تحمل الدول تبعات النتائج الضارة الناجمة
عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

ألف - مقدمة

١ - أدرجت اللجنة ، في دورتها الثلاثين (١٩٧٨) ، موضوع "تحمل الدول تبعات النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" في برنامج أعمالها وعيّنت السيد روبرت ك . كوينتن - باكستر مقررا خاصا^(١) .

٢ - واعتبارا من الدورة الثانية والثلاثين (١٩٨٠) حتى الدورة السادسة والثلاثين (١٩٨٤) ، تلقت اللجنة خمسة تقارير من المقرر الخاص^(٢) . وعكفت على دراستها . وقد سعت التقارير إلى إيجاد أساس نظري وملخص تخطيطي للموضوع وتضمنت مقترحات لخمس مشاريع مواد . وقد عُرض الملخص التخطيطي في التقرير الثالث للمقرر الخاص ، المقدم إلى الدورة الرابعة والثلاثين للجنة عام ١٩٨٢ . واقتُرحت مشاريع المواد الخمس في التقرير الخامس للمقرر الخاص ، المقدم إلى الدورة السادسة والثلاثين للجنة عام ١٩٨٤ . وقد نظرت اللجنة فيها ولكنها لم تتخذ قرارا بإحالتها إلى لجنة الصياغة .

٣ - وقد عُرضت على اللجنة أيضا ، في دورتها السادسة والثلاثين عام ١٩٨٤ ، المواد التالية: الردود على استبيان موجه في عام ١٩٨٣ من المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى ١٦ منظمة دولية مختارة للتحقق ، ضمن جملة أمور ، مما إذا كانت

(١) أنشأت اللجنة في تلك الدورة فريقا عاملا لبحث بصفة أولية نطاق الموضوع وطبيعته وليقدم إليها تقريرا عن ذلك . للاطلاع على تقرير الفريق العامل ، انظر حولية ... ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحات ١٥٠ - ١٥٢ .

(٢) للاطلاع على تقارير المقرر الخاص الخمسة ، انظر حولية ... ١٩٨٠ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٤٧ ، الوثيقة A/CN.4/334 و Add.1 و Add.2 ؛ حولية ... ١٩٨١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ١٠٣ ، الوثيقة A/CN.4/346 و Add.1 و Add.2 ؛ حولية ... ١٩٨٢ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٨٥ ، الوثيقة A/CN.4/360 ؛ حولية ... ١٩٨٣ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٣٠١ ، الوثيقة A/CN.4/373 ؛ حولية ... ١٩٨٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٦٥ ، الوثيقة A/CN.4/383 و Add.1 .

الالتزامات التي تترتب على الدول تجاه بعضها البعض وتنفيذها هذه الدول بوصفها أعضاء في منظمات دولية يمكنها ، إلى ذلك الحد ، أن تفي ببعض الإجراءات المشار إليها في الملخص التخطيطي^(٣) ، أو أن تحل محلها ، ودراسة أعدتها الأمانة العامة بعنوان "دراسة في ممارسات الدول المتعلقة بتحمل الدول تبعات النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"^(٤) .

٤ - وعينت اللجنة ، في دورتها السابعة والثلاثين عام ١٩٨٥ ، السيد خوليو باربوشا مقرا خاصا للموضوع . وتلقت اللجنة ثمانية تقارير من المقرر الخاص خلال الفترة من دورتها السابعة والثلاثين في عام ١٩٨٥ إلى دورتها الرابعة والأربعين في عام ١٩٩٢^(٥) . وأحالت اللجنة في دورتها الأربعين عام ١٩٨٨ إلى لجنة الصياغة مشاريع المواد من ١ إلى ١٠ التي اقترحها المقرر الخاص للفصل الأول (أحكام عامة) وللفصل الثاني (مبادئ)^(٦) . وفي دورتها الحادية والأربعين في عام ١٩٨٩ أحالت اللجنة إلى لجنة الصياغة أيضا النسخة المنقحة من المواد التي كانت قد أحيلت إلى لجنة الصياغة في الدورة السابقة^(٧) .

- (٣) حولية ... ١٩٨٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢١٢ ، الوثيقة A/CN.4/378 .
- (٤) حولية ... ١٩٨٥ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) إضافة ، الوثيقة A/CN.4/384 .
- (٥) للاطلاع على تقارير المقرر الخاص السبعة انظر حولية ... ١٩٨٥ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ١٤٣ ، الوثيقة A/CN.4/394 ؛ وحولية ... ١٩٨٦ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٣٥ ، الوثيقة A/CN.4/402 ؛ وحولية ... ١٩٨٧ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ١٢٥ ، الوثيقة A/CN.4/405 ؛ وحولية ... ١٩٨٨ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٦٨٢ ، الوثيقة A/CN.4/413 ؛ وحولية ... ١٩٨٩ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٧١ ، الوثيقة A/CN.4/423 ؛ والوثيقة A/CN.4/423 و Corr.1 و Corr.4 (بجميع اللغات) ، و Corr.2 (بالانكليزية فقط) و Corr.3 (بالاسبانية فقط) و Add.1 ؛ والوثيقة A/CN.4/437 و Corr.1 ؛ والوثيقة A/CN.4/443 و Corr.1 و Corr.2 (بالاسبانية فقط) .
- (٦) للاطلاع على النص ، انظر حولية ... ١٩٨٨ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ٩ .
- (٧) انظر حولية ... ١٩٨٩ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الفقرة ٣١١ . وقد اقترح المقرر الخاص مرة أخرى تغييرات أخرى لبعض من تلك المواد في تقريره السادس ، انظر (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والأربعون ، الملحق رقم ١٠) ، (A/45/10) ، الصفحة ٤٧١ .

٥ - وأنشأت اللجنة في دورتها الرابعة والأربعين عام ١٩٩٢ فريقاً عاملاً للنظر في بعض القضايا العامة المتمثلة بنطاق العمل المقبل بشأن ذلك الموضوع والنهج الذي ينبغي اتباعه بخصوصه والاتجاه الممكن لذلك العمل^(٨). وعلى أساس توصية الفريق العامل، اتخذت اللجنة في جلستها ٢٢٨٢ بتاريخ ٨ تموز/يوليه ١٩٩٢ القرارات التالية:

"(١) نطاق الموضوع

١١' لاحظت اللجنة أنها قد حددت، خلال السنوات الأخيرة من عملها في هذا الموضوع، المجال العريض والحدود الخارجية للموضوع ولكنها لم تتخذ بعد قراراً نهائياً بشأن التحديد الدقيق لنطاق ذلك الموضوع. وترى اللجنة أن اتخاذ مثل هذا القرار في الوقت الحاضر قد يكون سابقاً للأوان. بيد أنها اتفقت، من أجل تيسير تقدم العمل بشأن الموضوع، وأخذاً بالأحوط، على تناول البحث بشأنه داخل حدود ذلك المجال العريض على مراحل مع تحديد أولويات بالنسبة للموضوعات التي يتعين تغطيتها.

١٢' وفي ظل المفهوم الذي سبق توضيحه في الفقرة ١١' أعلاه، قررت اللجنة أن الموضوع يجب أن يُفهم على أنه يشمل القضايا المتعلقة بالتدابير الوقائية والتدابير العلاجية معاً. بيد أن التدابير الوقائية ينبغي أن تُدرس أولاً، وينبغي للجنة ألا تنتقل إلى موضوع التدابير العلاجية إلا بعد أن تكون قد أنجزت عملها في ذلك الجزء الأول من الموضوع. ومن الممكن أن تشمل التدابير العلاجية في هذا السياق، التدابير الرامية إلى التخفيف من الضرر، وإصلاح ما قد يكون لحقه ضرر، والتمويض عن الضرر الذي وقع.

١٣' وينبغي تركيز الاهتمام في هذه المرحلة على صياغة مسودات تتعلق بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود. ويجب على اللجنة ألا تتناول، في المرحلة الراهنة، الأنشطة الأخرى التي تتسبب فعلاً في وقوع أضرار. وعلى ضوء التوصية الواردة في الفقرة ١٢' أعلاه، ينبغي أن تتناول المواد أولاً التدابير الوقائية في حالة الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود، ثم تتناول بعد ذلك التدابير العلاجية عندما تتسبب مثل هذه الأنشطة فعلاً في إلحاق ضرر عابر للحدود. وعندما تنتهي اللجنة من بحث

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون،

الملحق رقم ١٠، الصفحات ١١٢-١١٤.

المواد المقترحة بشأن هذين الجانبين من الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود ، يمكنها بعد ذلك أن تبيّن في شأن المرحلة التالية من العمل" .

"(ب) النهج الذي ينبغي اتباعه في تحديد طبيعة المواد أو المك المزمع

صيغته

'٤' ترى اللجنة أنه من السابق لأوانه في هذه المرحلة تحديد طبيعة المواد المزمع صياغتها أو الشكل المحتمل للمك الذي سيتبلور من خلال عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع . وقد يكون من الأحوط إرجاء اتخاذ مثل هذا القرار ، طبقا للممارسات المعتادة للجنة ، إلى أن يتم إنجاز العمل في الموضوع . وستبحث اللجنة وتعتمد المواد المقترحة بخصوص هذا الموضوع ، طبقا لممارساتها المعتادة ، على أساس تقديرها لقيمة المواد ومدى وضوحها وملائمتها لتلبية الاحتياجات الحالية والمقبلة للمجتمع الدولي ومدى إسهامها المحتمل في تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتقنينه في هذا المجال" .

"(ج) عنوان الموضوع

'٥' بالنظر إلى غموض عنوان الموضوع وما إذا كان يشمل "أنشطة" أو "أفعالا" ، قررت اللجنة الاستمرار في فرضية العمل التي وضعتها والتي مبنها أن الموضوع يتعلق بـ "أنشطة" مع إرجاء إجراء أي تغيير رسمي في العنوان ، لأنه قد يتضح على ضوء عمل اللجنة في المستقبل ضرورة إدخال تعديلات أخرى على العنوان . ولذلك ستنتظر اللجنة حتى تصبح مهياة لإصدار توصية نهائية بشأن التغييرات التي ينبغي إدخالها على العنوان" .

"(د) توصية بشأن تقرير المقرر الخاص للعام القادم

'٦' أخذت اللجنة علما ، مع التقدير والشكر ، بالتقارير السابقة للمقرر الخاص التي جرى فيها بحث القضايا الخاصة بالتدابير الوقائية فيما يتعلق بحالتي الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود والأنشطة التي تسبب ضررا عابرا للحدود فعلا . وطلبت أن يعمل المقرر الخاص ، في تقريره القادم إلى اللجنة ، على الاستمرار في بحث القضايا المتعلقة بتدابير الوقاية فيما يتعلق فقط بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر إلحاق ضرر عابر للحدود ، واقتراح مجموعة من مشاريع المواد لذلك الغرض" (٩) .

(٩) المرجع السابق .

باء - دراسة الموضوع في الدورة الحالية

٦ - درست اللجنة في الدورة الحالية التقرير التاسع للمقرر الخاص (A/CN.4/450) في جلساتها ٢٣٠٠ ومن ٢٣٠٢ إلى ٢٣٠٦ التي عقدت في الفترة من ٢٥ أيار/مايو إلى ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٣ . وفي ختام المناقشة ، قررت اللجنة أن تحيل المادة ١٠ (عدم التمييز) ، التي بحثتها في دورتها الثانية والأربعين ، والمواد من ١١ إلى ٢٠ مكررا التي اقترحتها المقرر الخاص في تقريره التاسع ، إلى لجنة الصياغة لتمكينها من مواصلة عملها في قضية التدابير الوقائية ، وفقا لما كانت اللجنة قررت في دورتها السابقة . وأوضحت اللجنة أن لجنة الصياغة تستطيع ، بمساعدة المقرر الخاص ، أن تأخذ على عاتقها مهمة أوسع نطاق وتحديد ما إذا كانت المواد الجديدة التي عرضت تندرج داخل إطار منطقي وما إذا كانت كاملة أو ، إن لم تكن كاملة ، ما إذا كان ينبغي تكملتها بنصوص إضافية . وعلى ذلك الأساس تستطيع لجنة الصياغة عندئذ أن تبدأ في صياغة مواد . ومتى توصلت إلى مجموعة مرضية من المواد بشأن الوقاية من المخاطر ، يمكنها أن ترى كيفية ارتباط المواد الجديدة بالأحكام العامة الواردة في المواد من ١ إلى ٥ وبالمبادئ المجسدة في المواد من ٦ إلى ٩ وفي المادة ١٠ . وقد كرسست لجنة الصياغة تسع جلسات لتلك المواد . وتولى رئيس لجنة الصياغة عرض تقريرها (A/CN.4/L.487) في الجلسة ٢٣١٨ للجنة . وكان التقرير يحتوي على نص المواد التي اعتمدها اللجنة في القراءة الأولى وهي المواد ١ (نطاق تطبيق هذه المواد) و٢ (المطلحات المستخدمة) و١١ (الحصول على إذن سابق) و١٢ (تقدير المخاطر) و١٤ (التدابير الرامية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد) . غير أن اللجنة ، تمشيا مع سياستها المتمثلة في عدم اعتماد مواد غير مشغوعة بتعليقات ، وافقت على إرجاء اتخاذ إجراء ما بشأن مشاريع المواد المقترحة إلى دورتها التالية . فسوف يكون أمامها آنذاك المراجع اللازمة لتمكينها من اتخاذ قرار بشأن مشاريع المواد المقترحة . واكتفت اللجنة في المرحلة الحالية بالإحاطة علما بتقرير لجنة الصياغة .

٧ - وبناء على الطلب الذي تقدمت به اللجنة في العام الماضي ، كُرس التقرير التاسع للمقرر الخاص برمته للقضايا المتمثلة بالوقاية من الأضرار العابرة للحدود الناجمة عن أنشطة يمكن أن تتسبب فيها . وفي ذلك التقرير وصف المقرر الخاص ما يعتبره طبيعة ومضمون مفهوم الوقاية واقترح إحدى عشرة مادة (المواد من ١١ إلى ٢٠ مكررا)^(١٠) . وأشار في عرضه الشفوي للتقرير إلى المواد التي كانت فعلا لدى لجنة الصياغة^(١١) والمتعلقة بالأحكام العامة وبالمبادئ والتي كانت تتناول قضايا

(١٠) للاطلاع على نص المواد ، انظر الحواشي ١٣ و١٤ و١٦-١٨ و٢٠ و٢١ و٢٢-٢٦ أدناه .

(١١) بالنسبة لتلك المواد انظر حولية ... ١٩٨٩ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحات ١٩٧-١٩٩ .

أوسع نطاقا ذات صلة بالموضوع وأوضح أن تلك المواد وثيقة الصلة أيضا بقضية منزع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة يمكن أن تحدث هذا الضرر ، بشرط إدخال تعديلات طفيفة في صياغتها . كما أشار إلى مادة برقم ١٠ كان قد اقترحها في تقريره السادس تحت عنوان "عدم التمييز"^(١٢) وأوضح دلالة تلك المادة بالنسبة لقضية الوقاية من الضرر موضع البحث الآن .

١ - قضايا ذات طابع عام

٨ - أعرب بعض الأعضاء عن شكوكهم في صحة قرار اللجنة المتخذ في العام الماضي بتناول هذا الموضوع على مراحل . وبناء على ذلك كان رأيهم أن على اللجنة في المرحلة الراهنة أن تتناول فقط الأنشطة التي تهدد بالتسبب في أضرار عابرة للحدود وهذا يضيق بلا ضرورة من نطاق البحث كما أنه يثير صعوبات نظرية .

٩ - ولوحظ أنه أخذت تظهر في اللجنة وجهة نظر مؤداها أنه ، بعد أن يكتمل العمل فيما يتعلق بالمواد الخاصة بالتدابير الوقائية ، قد يكفي اللجنة أن تخلص إلى أنه قد لا يكون ضروريا أن تنتقل إلى المرحلة الثانية من العمل ، أي إلى صياغة قواعد بشأن تعويض الضرر . وينبغي للجنة أن تضع نصب عينها المنظور الأعم أي المرحلة الثانية من عملها على وجه التحديد .

١٠ - ورئي أنه لا ينتظر أن تصادف اللجنة أي صعوبة رئيسية خلال المرحلة الثانية . إذ يبدو أنها متفقة على بعض الافتراضات الأساسية ومنها ، مثلا ، أن ضحايا الضرر العابر للحدود ينبغي أن يحملوا بسرعة على تعويض ملائم أيما كانت طرائق هذا التعويض ، وأن الأطراف الفاعلة في حالة الضرر العابر للحدود هي بصورة عامة "الدولة المصدر" ، والجهة الحكومية أو غير الحكومية المنغذة للنشاط ، والدولة المتأثرة ، والأطراف المستفيدة من النشاط ، وضحايا الضرر العابر للحدود . ولذلك فإنه ليس على اللجنة إلا أن تقدم مقترحات لضمان وجود علاقات عادلة على مستوى القواعد الأولية فيما بين مختلف الأطراف الفاعلة في الحالات التي يكون قد حدث فيها بالفعل ضرر عابر للحدود .

(١٢) الوثيقة A/CN.4/428 ، الصفحة ٥٥ . ونص المادة كما يلي:

"المادة ١٠

عدم التمييز

تدرس الدول الأطراف الأثار التي تنجم عن أحد الأنشطة في إقليم دولة أخرى أو تحت ولايتها أو سيطرتها والأثار التي تحدث في إقليمها هي بطريقتة واحدة . وتطبق هذه الدول بوجه خاص أحكام هذه المواد وأحكام قوانينها الوطنية دون تمييز على أساس جنسية الأشخاص المضروبين بالأنشطة المشار إليها في المادة ١ أو محل سكنهم أو إقامتهم . "

١١ - وقيل إنه سيتعين على اللجنة ، قبل أن تقدم مقترحاتها النهائية بشأن القواعد أو المبادئ المتعلقة بالتعويض عن الضرر ، أن تنظر في مجموعة متنوعة من الإمكانيات . ومثال ذلك أن المعايير التي يتعين تطبيقها لتحديد ما إذا كانت العناية الواجبة قد بذلت أم لا في حالة معينة ينبغي أن تشمل النظر فيما إذا كان منفذ النشاط قد حصل على تأمين كاف ضد جميع الأضرار المحتملة . وفي ظروف معينة يجب أن تكون هناك قرينة لصالح الدولة المتأثرة . وبالإضافة إلى ذلك قدم المقرر الخاص اقتراحا مثيرا للاهتمام في مشروع المادة ٩ يفرض بموجبه على الدولة المصدر التزاما بالتعويض عن الضرر الناجم ، ولكن تحديد المبلغ الفعلي للتعويض يتقرر في مفاوضات يجريها الطرفان بحسن نية . وينبغي إيلاء بعض الاعتبار لدور الآليات القائمة على نطاق الصناعات من أجل تمويل التعويض ، وهي آليات حققت نجاحا ملحوظا في ميدان التلوث البحري بالنفط .

١٢ - وطبقا لوجهة نظر أخرى ليس توقي الضرر كل الموضوع لكنه أشد أجزاء رسوخا ، فالدول التي تمارس أو تجيز أنشطة من شأنها أن تحدث أضرارا في أراضي دول أخرى أو في الحيز الدولي تكون ملزمة بتوقي الأضرار ، بمعنى بذل كل ما في قدرتها لمنع حدوث هذه الأضرار أو التقليل إلى أدنى حد من أضرارها إن هي حدثت . وهذا هو القانسون الوضعي الذي جسده بالفعل أحكام قضائية وفيرة نسبيا بدءا بالحكم الصادر في قضية مصهر تريل Trail Smelter . ومن الناحية الأخرى لا يمكن القول ، فيما يبدو ، بأن الدول ملزمة بالجبر في حالة وقوع ضرر ولا بأن الوقت قد حان لتطوير القانون في ذلك الاتجاه .

١٣ - وأصبحت العلاقة بين هذا الموضوع وتحمل الدول التبعية موضوع تعليقات بعض الأعضاء . فقيل إن إحدى المشاكل التي تعوق سرعة معالجة هذا الموضوع هي عدم التأكيد من استقلاله بذاته . ذلك أن فرض التزامات بالوقاية على الدول يعني أن انتهاك تلك القواعد يستتبع مسؤولية الدولة . وفي هذا الصدد رثي من المفيد التذكير بالمعنيين المختلفين لكلمة responsabilité . فهي بمعنى "مسؤولية" تشير إلى الآلية التي يمكن أن تفضي إلى دفع تعويض ، ولكنها بمعنى "التبعية" تعني تحمل التبعية عن شخص ، عن شيء ، عن موقف . وفي حالة الأنشطة المنفذة في أراضي دولة ما ، يجب التمييز إذن بين الأنشطة غير المشروعة التي تكون الدولة مسؤولة عنها بالمعنى الأول للمصطلح ، والتي تدخل في نطاق مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة ، من جهة ، وبين الأنشطة غير المحظورة ، ومن ثم التي ليست غير مشروعة مبدئيا ، والتي تكون الدول مسؤولة عنها أيضا لكن بالمعنى الثاني للمصطلح (تتحمل تبعيتها) ، من جهة أخرى ، وتكون النتيجة الأولى لتحمل هذه التبعية هي الالتزام بتوقي الأضرار العابرة للحدود . وطبقا لإحدى وجهات النظر يكون قول الفقرة ٢ من التقرير التاسع بأن الوقاية لا تدخل ضمن تحمل التبعية قولاً قابلاً للجدل الشديد . فالوقاية ، على العكس من ذلك ، هي لب تحمل

التبعية ، وإذا كانت الدولة ملزمة من الناحية القانونية بالوقاية من الأضرار العابرة للحدود التي قد تسفر عنها الأنشطة المنفذة في أراضيها ، فلأنها تتحمل تبعية تلك الأنشطة . وهذا المبدأ يبلغ درجة من الأهمية تستدعي ذكره صراحة في بداية المواد المخصصة للوقاية من الأضرار .

١٤ - وأبدت ملاحظة مؤداها أنه ، خلافا لموضوع مسؤولية الدول ، حيث تتحمل الدولة المسؤولية عن تقصيرها بوصفها دولة ، وخلافا لموضوع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ، حيث تملك الدولة الموارد الطبيعية وتضبطها وتحفظها ، تتعلق التبعية التي تتحملها الدولة بأفعال قد لا تملك الدولة السيطرة عليها أو لا يمكنها السيطرة عليها . ويعزى ذلك إلى ما يتمتع به الأفراد من حقوق الإنسان والحريات ، وإلى ضرورة فصل الدولة عن سائر الكيانات المشاركة في الإنتاج والتجارة والخدمات ، وإلى ضرورة تلبية طلبات المنظمين من حيث التكنولوجية والموارد المالية اللازمة لتعزيز التنمية . وشمة قطعا بعض التردد في قبول الرأي الذي يفيد بأنه ينبغي للدول أن تتحمل التبعية عن الأنشطة التي تسبب ضرا عابرا للحدود ، إذ يرى وجوب تجنب المغالاة في التنظيم كي تتمكن قوى السوق من العمل بحرية . والمبدأ الأساسي الذي يقضي بالألا تسمح أي دولة باستخدام إقليمها على نحو يسبب ضرا عابرا للحدود مبدأ يحظى بقبول شديد بحيث لا حاجة إلى تكراره ، بشرط أن تكون العلاقة السببية بين النشاط والضرر العابر للحدود ثابتة تماما . وبالتالي ، فإن موقف الدولة المعنية يخضع لمسؤولية الدول ، في حين أن موقف القائم بالنشاط أو المالك ينظمه جيدا قانون المسؤولية عن الأضرار أو قانون الوكالة . ولا يمكن بالتالي الفصل تماما بين أي مبدأ قد تحدده اللجنة كأساس تستند إليه نتائج التبعية على الصعيد الدولي وبين فروع القانون المذكورة .

١٥ - ولعل من الأيسر تقرير القواعد المناسبة بشأن الوقاية ، للدولة ولسائر الكيانات معا ، إذا عوملت الدولة بصورة منفصلة عن القائم بالنشاط أو المالك . ودور الدولة ، مثلما لاحظ المقرر الخاص ، هو أساسا تقرير المعايير وسن القوانين واللوائح ورصد تنفيذها . ودور القائم بالنشاط مختلف وأشد تطلبا . فيمكن أن تتمثل التزاماته في جملة أمور منها تقديم دراسة عن الأثر البيئي الناجم عن النشاط المعني ، وإعطاء بيان عن مستوى المخاطر اللاحقة ، واقتراح تدابير للتمدي لمخاطر كهذه ولاحقاً أي نتائج تترتب عليها . وإذا كان يحتمل أن يسبب نشاط ما ضرا عابرا للحدود فمن الممكن أيضا أن يوضع شرط يقضي بوجود تنفيذ ذلك النشاط بطريقة لا تسبب ضرا متوقعا لدولة أخرى ، أو يمكن أن يطلب من القائم بالنشاط أن يحصل على الإذن اللازم لتنفيذ النشاط بعد التشاور مع المسؤولين في الدولة أو الدول المعنية .

١٦ - وعلق عدد من الأعضاء موضحين صعوبة صياغة مواد واسعة النطاق إلى الحد الذي يجعلها قابلة للتطبيق على أي نوع من الأنشطة التي لها آثار ضارة عابرة للحدود . وكان من رأيهم أنه من الضروري تحديد فئات الأنشطة التي سيطبق عليها المبدأ المقرر وضعه . والمادة ١١ الجديدة التي يقترحها المقرر الخاص تكتفي في هذا الصدد بالإحالة إلى المادة الأولى القديمة ، وهذه المادة ، حتى مع اقتراحها بالمادة ٢ (المصطلحات المستخدمة) ، لا تسد كثيرا هذه الثغرة . ذلك أن المادة الأولى تتحدث عن الأنشطة المنطوية على مخاطرة والمادة ٢ توضح أن المقصود هو احتمال التسبب في ضرر ملموس عابر للحدود . ولكن هناك أنواعا شتى من النشاط يمكن أن تتسبب في ضرر عابر للحدود ، ورأى السيد توموشات أنه كان يجدر بالمقرر الخاص أن يحمي مختلف فئات هذا النوع من النشاط ، بدلا من اقتراح قواعد لا يمكن تطبيقها إلا على فئات معينة من النشاط ، مثل إنشاء محطات نووية . وقال إن نصوصا من هذا النوع لا يمكن تفسيرها بشكل مطلق ، بدون التفكير أولا في مجمل الأنشطة البشرية التي يمكن أن تطبق عليها . ففي كل مجتمع صناعي توجد أنشطة عادية ، مألوفة أو غير مألوفة ، تنطوي على مخاطر ، وقد تتطلب قواعد خاصة ، تختلف عن القواعد الواجبة التطبيق على المجمعات الصناعية الكبيرة . ومضى قائلا إذا كان لنا أن نستخلص درسا عاما من قانون البيئة ، فهو أن جهود الوقاية يجب أن تكون دائما متوائمة مع خصائص الخطر المراد مكافحته .

١٧ - وقيل في هذا الصدد إن منع ظهور الخطر يقتضي من المجتمع الدولي أن يتسزود بقواعد محددة تتجاوز إعلان ستكهولم لعام ١٩٧٢ وإعلان ريو دي جانيرو لعام ١٩٩٢ . ويجب كذلك حصر المجالات التي لا توجد قواعد كافية منظمة لها . ومن المسلم به أن المقرر الخاص أشار إلى اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود واتفاقية آسار الحوادث الصناعية العابرة للحدود ؛ لكنه لم يدرس انعكاسات هذين الصكين على الموضوع قيد الدراسة ، وهذه الانعكاسات قد تكون كبيرة . وربما كان يتوجب عليه أن يوضح أيضا كيفية تصوره للصلة بين القواعد التي يقترحها ونصوص اتفاقية قانون البحار التي كثيرا ما تكون مشتملة على تفاصيل وافية .

(أ) مفهوم المخاطرة

١٨ - أوضح المقرر الخاص أن الأنشطة المنطوية على مخاطرة هي في المقام الأول تلك التي يمكن أن تسبب ضرا عابرا للحدود نتيجة لحوادث . ولذلك فسبب الضرر العابر للحدود يقتصر أساسا على الظروف التي تكون فيها السيطرة على تلك الأنشطة مفتقدة إلى حد ما لأسباب شتى . والفرض من المواد التي اقترحها في تقريره التاسع هو بالتحديد تناول هذا النوع من الأنشطة . وقد أحاط المقرر الخاص علما بالشواغل التي أعرب عنها في دورات سابقة للجنة ومؤداها أنه من الصعب في بعض الحالات تقدير ما إذا كان يحتمل أن يسبب نشاط بعينه ضرا عابرا للحدود . ومن رأيه أنه من الممكن ، في عدد كبير من الحالات ، النظر فيما إذا كان نشاط ما له سمات خاصة تجعله ينطوي على مخاطرة ،

يحتمل أن يسبب ضررا عابرا للحدود ، وذلك من خلال فحص المادة المتداولة والتكنولوجيا المستخدمة فيها والظروف الخاصة التي يُظلع فيها بهذا النشاط . ومن رآيه أن التزام بذل العناية الواجبة في اتخاذ التدابير الوقائية ، مثل توفير المعلومات والإخطار والتشاور وما إلى ذلك ، يسري فيما يبدو على جميع الأنواع المختلفة من الأنشطة التي يحتمل أن تسبب ضررا عابرا للحدود .

١٩ - ورأى عدد من الأعضاء أن مفهوم المخاطرة فضاخ للغاية وبالتالي فإن نطاق تطبيق المواد بحسب الموضوع غير واضح . وكان من رأيهم أنه ينبغي للجنة أن تحدد فئات الأنشطة التي سوف تسري عليها المواد المتعلقة بالوقاية . ومن رأيهم أن المواد الخاصة بالوقاية إنما قصد بها أساسا وضع نظام لتقييم التأثير البيئي وهو بالتأكيد لا يناسب كل الأنشطة المنطوية على مخاطرة ؛ ولن يعتد به إلا بالنسبة للمنشآت التي تتجاوز أحجامها حدا معيناً يجب أن يحدد هو الآخر بعناية . ورأوا أن مما له دلالة أن كل المكوك الحالية تحاول وصف الأنشطة التي تسري عليها بالتفاصيل الدقيقة . فمن الممكن جدا أن يكون المفهوم العام للأنشطة المنطوية على مخاطرة مناسبا عند بحث موضوع تحمل تبعه الضرر . غير أن الإجراء المتعلق بتقييم التأثير البيئي يجب بسبب طبيعته ذاتها أن يقتصر على بعض الأنشطة التي يسهل تحديدها والتي تنطوي ، عند تنفيذها بمعزل عن غيرها ، على مخاطرة محددة بإحداث ضرر عابر للحدود .

(ب) القضايا المتعلقة بمسألة الوقاية من الضرر

٢٠ - عرّف المقرر الخاص التدابير الوقائية في تقريره التاسع بأنها التدابير التي تحاول: (أ) أن تضمن أن الأنشطة المنفذة تحت ولاية أو سيطرة الدولة تنفذ بطريقة تقلل إلى أدنى حد احتمال وقوع حادث تكون له آثار عابرة للحدود ، و(ب) أن تقلل الآثار الضارة الناجمة عن الحادث . ولهذا فإن هدف التدابير الوقائية مزدوج . وقد وضع المقرر الخاص خطأ تحت كلمة "تحاول" لكي يبرز أن الهدف من الالتزام ليس تلافي وقوع أي ضرر - وهو أمر وجده إشكاليا بحكم التعريف ، لأن الأنشطة المعنية هي التي يحتمل أن تسبب ضررا - بل إجبار الدول على اتخاذ إجراءات معينة للتقليل إلى أدنى حد من احتمال وقوع حوادث بأثارها الضارة العابرة للحدود . فالوظيفة المنتظرة للدولة عند اتخاذها تدابيرها الوقائية تقتصر على وضع قواعد حذرة وشاملة تتضمن من قوانين ولوائح إدارية وإعمالها في حق المشاريع التي تظلع ، تحت ولايتها أو رقابتها ، بأنشطة يحتمل أن تسبب أضرارا عابرة للحدود .

٢١ - وأوضح المقرر الخاص أنه ، بموجب هذا الترتيب لا تتحمل الدولة ، من حيث المبدأ ، تبعه الأنشطة الخاصة التي تكون الدولة قد اضطلعت بمصرة سليمة ومعقولة بوظائفها الإشرافية بالنسبة لها . وهذه الوظائف الإشرافية المذكورة بوضوح في المواد التي اقترحها وتشمل ، مثلا ، عدم منح إذن سابق من أجل القيام بنشاط إلا بعد تلقي

تقرير مُرضٍ بتقييم النشاط ، والتأكد من النص على تدابير معينة لتقليل الحوادث وما إلى ذلك . وأوضح المقرر الخاص أن المقصود بالقول إن الدولة لا تتحمل ، من حيث المبدأ ، تبعه الأنشطة الخاصة ، هو ترك الباب مفتوحا لبعض الحالات التي يمكن أن تتحمل الدولة فيها جانبا من التبعة . وهذه الحالات تشمل مثلا الحالة التي يفتقر فيها منفذ النشاط أو مؤمنه إلى المقدرة المالية على دفع مبلغ التعويض بالكامل . ومثل هذا النموذج متبع فعلا في بعض الاتفاقيات . وقال إنه لا يود في الوقت الحاضر التوسع في الحديث عما إذا كان من المناسب أو غير المناسب للموضوع النص على أن تتحمل الدولة جانبا من التبعة ، لأنه سوف يتعين فحص الموضوع عند تناول مسألة التبعة التي ستبحثها اللجنة في مرحلة لاحقة .

٢٢ - وفيما يتعلق بطبيعة النصوص التي تبسط التدابير الوقائية ، أوضح المقرر الخاص أن تلك النصوص تشكل في رأيه "العناية الواجبة" ، ولن تعتبر غير منجزة إلا إذا لم يبذل جهد معقول لإنجازها . ولهذا ، لا تعتبر تلك الأحكام من قبيل ما يمكن تسميته الالتزام بتحقيق غاية ، بالمعنى المقصود في المادتين ٢١ و ٢٢ من الباب الأول من مسؤولية الدول ، اللتين تستلزمان منع وقوع حدث معين .

٢٣ - ولاحظ المقرر الخاص عدم المساواة بين الدول النامية والدول المتقدمة النمو في قدرتها على الوفاء بالالتزام الوقائية واحتمال تحملها التبعة في حالة وقوع ضرر عابر للحدود . وأعرب عن موافقته على النقطة التي طرحت مرارا وتكرارا ومؤداهما أن البلدان النامية تفتقر إلى الموارد المالية والتقنية لرمد أنشطة الشركات المتعددة الجنسية التي كثيرا ما تتحمل مسؤولية الاضطلاع بأنشطة تحتل إحداث ضرر عابر للحدود . وعلاجا للوضع اقترح المقرر الخاص إدراج نص في الجزء المحتوي على المواد التي تتناول المبادئ ، يستلزم في عبارات عامة أن يؤخذ الوضع الخاص للدول النامية في الاعتبار عند صياغة أي نظام للوقاية من الأضرار العابرة للحدود .

٢٤ - وأشار أيضا إلى الاقتراح الذي كان قد قدمه في تقارير سابقة ومؤداه أنه يجب التفكير في دور تؤوله المنظمات الدولية ليدرج في هذه المواد في صورة تقييم المساعدة إلى البلدان النامية في مجال تقدير الآثار العابرة للحدود التي تحدثها الأنشطة التي يحتمل أن تحدث ضرا عابرا للحدود أو مساعدة تلك الدول على تقييم التقديرات التي تجريها دول أخرى تفكر في الاضطلاع بأنشطة يمكن أن تمس الدول النامية . وأعرب عن اهتمامه بالطريقة التي يمكن أن تطالب بها المنظمات الدولية التي ليست طرفا في هذه المواد بتقديم مساعدة وفقا لهذه المواد ، وقال إنه يسهه التفكير في بعض المنظمات القادرة على أداء دور مفيد في مساعدة الدول النامية ، فهي تشمل ، مثلا ، برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، واللجنة الاقتصادية لأوروبا ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الصحة العالمية ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها .

٢٥ - وتناولت التعليقات التي أبديت على مسألة التزام الوقاية مضمون الوقاية ، وبنية المواد المتعلقة بالوقاية ، والوضع الخاص للبلدان النامية والتزام الوقاية .

٢٦ - فغما يتعلق بمضمون التزام الوقاية ، قال بعض الأعضاء إن لديهم اعتقادا قويا بضرورة قصر مفهوم الوقاية على الالتزام بمنع وقوع ضرر عابر للحدود أو ما يمكن أن يسمى الوقاية التي تسبق الحدث . فهؤلاء الأعضاء لا يعترضون ، من حيث المبدأ ، على فكرة وجود التزام باحتواء أو تقليل مدى الضرر ونطاقه متى وقع مثل هذا الضرر ، لكنهم يعتقدون أن تلك التدابير هي في الحقيقة من قبيل جبر الاثار الضارة أو تصحيحها ، وبالتالي قد يكون الأنسب هو تناولها في المرحلة التالية من عمل اللجنة .

٢٧ - وقد أبدى تعليق مؤداه أنه ، ابتداء من التقرير التاسع والتقارير السابقة أيضا ، يبدو أن المقرر الخاص يؤيد الرأي القائل إن مشروعية كل التدابير المحددة في إطار هذا الموضوع ، بما فيها التدابير الوقائية ، مبنية على أن كل دولة ممنوعة من استخدام إقليمها في أغراض منافية لحقوق الدول الأخرى . غير أن هذا الفرض يمكن أن يكون مصدرا لسوء التفاهم ، إذ إن أي نشاط قابل لإحداث ضرر لدولة أخرى يمكن أن يعتبر نشاطا غير قانوني وعندئذ يمكن التساؤل عما إذا لم يكن المقصود ببساطة هو مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة .

٢٨ - وأبدت أيضا ملاحظة مؤداه أن على اللجنة أن تصوغ قواعد احتياطية تسري على تحمل تبعة نتائج النشاط الذي يجري داخل الدولة والتي تنشأ مستقلة عن إرادته . فالأساس القانوني الحقيقي لهذه الالتزامات هو المساواة بين الدول في السيادة . ولذا يجب على اللجنة ، بمقتضى الدور الذي تضطلع به في تدوين القانون الدولي ، أن تضع إطارا قانونيا يمكن أن تندرج فيه الأنشطة المنطوية على مخاطرة ويمكن أن يوفر للدول وللمحاكم الركائز المرجعية اللازمة وعلى الحكومة أن تعرف أنها ، عندما تتصرف داخل حدودها ، تتحمل أيضا التزامات ومسؤوليات دولية . لذلك يجب أن تكون مشاريع المواد عامة قدر الإمكان حتى لا تشوه التزام الوقاية من خلال إجراءات قانونية الطابع أو مفرطة التعقيد ، مما لا يعكس الوضع الحقيقي . إن الدول لا تتقرب إجراءات تفصيلية وملزمة بل سرد التزامات عامة يمكن أن تستند إليها عندما تتخذ قرارات بشأن علاقاتها في هذا الصدد .

٢٩ - وفيما يتعلق ببنية المواد المتعلقة بالوقاية ، أبدى عدد من التعليقات .

٣٠ - فلوحظ أن المقرر الخاص لم يتناول في تقريره التاسع إلا المواد التقنية دون أن يقدم تصورا شاملا للالتزام بالوقاية . وهناك كثير من النصوص الواردة في تقاريره السابقة والماثلة الآن أمام اللجنة تسري أيضا في مجال الوقاية . ومع بعض العناصر

المستمدة من هذه النصوص ، كان يمكن صياغة كل متجانس عن الوقاية بشكل الباب الأول من مشاريع المواد ، على أن تتبعه عند الاقتضاء أبواب أخرى عن الجبر وعن تسوية المنازعات . وكان من الممكن ذكر بعض المبادئ ، بدءا من التزام الوقاية المرتبط بتحمل التبعة نتيجة للمخاطر التي تنطوي عليها الأنشطة المزمعة . وذلك يعني الجمع في ذلك الجزء من المشروع بين الفقرة (١) من المادة ٣ والمادتين ٦ و ٨ ، بما في ذلك أحكام المادة ٢(أ) و(ب) ، السابق إحالتها إلى لجنة الصياغة . وقد يلزم أيضا إدراج مادة في الباب العام عن المخاطر التي تتهدد المناطق غير الواقعة تحت ولاية الدول (المشاعات العالمية) .

٣١ - وطبقا لوجهة النظر ذاتها ، يمكن بعد إرساء المبادئ كما هو موضح في الفقرة السابقة ، بيان طرائق التنفيذ . ويمكن تصنيف هذه الطرائق تحت ستة عناوين منفصلة هي: أولا ، الإخطار والإعلام وحدودهما ؛ ثانيا ، التقييم ، مع مراعاة وجهات نظر الدول الأخرى - وربما المنظمات الدولية - التي يحتمل أن تتأثر ، وتوازن المصالح ؛ ثالثا ، الإذن ، ويمكن تعليقه على عقد تأمين يغطي المخاطر بصورة فعالة ؛ رابعا ، الإبقاء على التزام مراعاة الجذر بعد بدء الأنشطة ومسألة الأنشطة الجارية فعلا عند اعتماد الاتفاقية المقبلة ؛ خامسا ، إمكان تجميع كل الأحكام المتصلة بوقف النشاط والحد من الأضرار ، والتي يمكن وصفها بأنها وقائية بعد وقوع الحدث ؛ سادسا ، التعبير بصراحة عن مبدأ عام أساسي آخر هو أنه إن لم تف الدولة التي وقع في إقليمها النشاط المنطوي على مخاطرة بالتزاماتها بتوقي الضرر ، فإنها تتحمل تبعه عدم وفائها بها .

٣٢ - وفيما يتعلق ببنية المواد أيضا ، أعرب عدد من الأعضاء عن تشككهم فيما إذا كان يمكن اعتبار اشتراط الإخطار والإعلام عن الأنشطة التي تفكر دولة ما في تنفيذها دون أن تأخذ في الاعتبار وجهات نظر دولة أخرى ودون إجراء مشاورات ، بمثابة تدابير للوقاية من ضرر محتمل . وقد يكون الالتزام بتقديم معلومات ضروريا في بعض الحالات ولا غنى عنه في حالات أخرى . ومثال ذلك أن إطلاق السوائل نشاط ينطوي على مخاطرة يمكن أن تسبب ضررا عابرا للحدود ، لكن إعطاء معلومات تقنية عن ذلك النشاط لا يكون محتملا إلا إذا كان السائل يحمل على متنه مصدر طاقة نووية يزيد من احتمال وقوع ضرر . وهذا هو السبب ، عند أصحاب هذا الرأي ، في صعوبة صياغة صك يمكن تطبيقه على جميع الأنشطة .

٣٣ - وفيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالإعلام والتشاور وأوجه التفاعل الأخرى فيما بين الدول المعنية ، طرح سؤال ، عن الحالة التي يتحقق فيها ضرر كان متوقعا ، حول ما إذا كانت الدولة التي يصيبها الضرر أو ما إذا كان مواطنوها سوف يعتبرون أنهم كانوا على علم بإمكان حدوث الضرر العابر للحدود وأنهم وافقوا على النشاط؟ المفترض أن ذلك لم يكن هو المقصود ولكن يمكن حل المشكلة من خلال الصياغة .

٢٤ - وفيما يتعلق بحالة البلدان النامية ذكرت التعليقات التالية . لوحظ أن البلدان النامية ، نظرا لافتقارها إلى الموارد والتكنولوجيا الكافية ، قد تجد أن الالتزامات التي تفرضها عليها المواد باهظة . فلماذا تلزم دولة نامية بأن تظمن إجراء تقييم لتأثير عابر للحدود يسببه نشاط يتم في أراضيها ، وبأن تجري مشاورات مع الدول التي يمكن أن تتأثر ، وبأن تعد وتنفذ تدابير وقائية بشأن أنشطة قانونية في صميمها ومفيدة لاقتصادها لأنها تخلق فرص عمل؟ إن تنفيذ الأنشطة بواسطة شركات عابرة القومية ليس للدولة النامية المضيغة لها ما يكفي من السيطرة الفعلية عليها لن ييسر لبعض من هذه البلدان قبول الالتزامات التي تفرضها عليها المواد . وأشير إلى أن الدول المتقدمة النمو قاومت بشراسة في محفل آخر للأمم المتحدة اعتماد مدونة سلوك للشركات عابرة القومية تلزم تلك الجهات بالاضطلاع بأنشطتها على نحو يتفق مع الممارسات السليمة بيئيا .

٢٥ - وفيما يتعلق باقتراح المقرر الخاص أن تدرج في الفصل الخاص بالمبادئ بعض العبارات العامة بقصد أن تؤخذ في الاعتبار حالة الدول النامية ، ذهبت إحدى وجهات النظر إلى أنه غير كاف . فحاجة البلدان النامية إلى معاملة تفضيلية يجب أن تتجلى أيضا في المواد الخاصة بتوقي الضرر والتي يجب أن تأخذ في الاعتبار بصفة خاصة المبادئ المذكورة في إعلان ريو عن البيئة والتنمية . وفيما يتعلق بالتدابير الوقائية أيضا ، قد لا تملح المعايير السارية على البلدان المتقدمة النمو للبلدان النامية لأن التكلفة الاجتماعية والاقتصادية يمكن أن تكون من الضخامة بحيث تعوق تنميتها . فيجب أن تتضمن المواد الخاصة بالوقاية أحكاما عامة بشأن وسائل تيسر نقل التكنولوجيا ، بما فيها التكنولوجيا الجديدة ، لا سيما من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية .

٢٦ - وأبدت أيضا ملاحظة مؤداها أن مبدأ الوقاية ، بالمفهوم الوارد في مشاريع المواد المقترحة ، لا يأخذ في الاعتبار حالة تلك البلدان فيما يتعلق بالحصول على التكنولوجيا الصناعية ؛ ومن الممكن أن يؤدي ما يترتب على ذلك من أعمال القواعد الأولية بلا تفرقة إلى فرض نوع جديد من الشروط لنقل التكنولوجيا يحتمل جدا أن يجمّل البلدان النامية أكثر فأكثر ترددا في الانضمام إلى النظام المنادي به داخل إطار الأمم المتحدة . وعلى اللجنة أن تضع تلك الحقائق في ذهنها بإدراج أحكام خاصة مسن أجل البلدان النامية دون التهاون في عالمية النظام المقترح . وقد لوحظ أن المقرر الخاص ليس غير مبال بتلك الشواغل وقد بين ذلك في تقريره . فقد اقترح إدراج نص في هذا الشأن في الفصل الخاص بالمبادئ . ومن المأمول ألا تجيء صياغة هذا النص عاممة ومجردة بقدر أكبر من اللازم .

٢٧ - وقيل أيضا إنه ينبغي للجنة أن تضع في حسابها افتقار البلدان النامية إلى ما يكفي من التكنولوجيا والموارد البشرية . ومع ذلك يجب في الوقت نفسه التأكيد

على البلدان النامية لإقناعها بضرورة مراعاة الحذر ، إذ إن الآثار الضارة للحوادث التي تقع في أراضيها عادة ما تمس بلدانا نامية أخرى تنقصها بدورها الموارد التكنولوجية والمالية . والمثل القديم "درهم من الوقاية خير من قنطار من العلاج" يصلح بصفة خاصة في ذلك السياق ، وبخاصة لأن الوقاية أقل كلفة . إذن بينما يجب التأكيد على الوقاية ، يجب مساعدة البلدان النامية على الحصول على الكفاءة التكنولوجية الضرورية وعلى الموارد لتقدير المخاطر .

٢ - التعليق على كل مادة على حدة

٣٨ - بينما اكتفى بعض الأعضاء بالتعليق بصفة عامة على التقرير التاسع ، علق أيضا بعض الأعضاء الآخرين على مواد بعينها من المواد التي اقترحها المقرر العام ، وتورد في الفقرات ٣٩-٨٨ أدناه ملخصات لتلك التعليقات .

(١٣) المادة ١١ - الإذن السابق

٣٩ - تنص المادة ١١ على أن الأنشطة التي يمكن أن تسبب أضرارا عابرة للحدود تستلزم إذن الدولة التي يجري الاضطلاع بالأنشطة داخل أراضيها أو تحت ولايتها ؛ وعلى أنه ينبغي الحصول على الإذن قبل الشروع في إجراء تعديلات رئيسية في النشاط . ومن رأي المقرر الخاص أن اشتراط الإذن السابق هو الخطوة الأولى التي تتخذها الدولة لمباشرة وظائفها الإشرافية ومسؤوليتها . وقال المقرر الخاص إنه أخذ علما بالتحفظات التي أبدتها بعض أعضاء اللجنة في الدورات السابقة على هذا الاشتراط . إن هذه التحفظات مبنية على حجة مؤداها (أ) أن مثل هذا المطلب يعتبر تدخلا في الشؤون الداخلية للدول ؛ و(ب) أن هذا شأن تستجيب له الدول بحكم العادة لأنه يتفق ومبادئها هي ، لأنه من المسلم به أنها ستكون ، في حالة وقوع حادث ، أول من يعاني من أضراره . ولم يجد المقرر الخاص هذا التفكير مقنعا بما فيه الكفاية لحذف المادة ١١ . فمن رأيه أن الأنشطة التي يشملها هذا الموضوع يمكن أن تؤثر على حقوق دولة غير الدولة التي تجري فيها . ولذلك فإن الأثر الوحيد لهذا الاشتراط هو تحقيق التوازن بين حقوق الدول المعنية والتزاماتها ولا يمكن أن تفسر بأنها تدخل في

(١٣) نص المادة ١١ كما يلي:

المادة ١١

الإذن السابق

تقتضي الأنشطة المشار إليها في المادة ١ الحصول على إذن سابق من الدولة التي ستجري تحت ولايتها أو رقابتها . ويتعين الحصول على مثل هذا الإذن أيضا عند اقتراح تغيير كبير في النشاط .

الشؤون الداخلية للدولة المصدر . يضاف إلى ذلك أنه لم يجد أن الدولة المتأثرة ستشعر بعزاء يذكر عندما تعلم أن الدولة المصدر أصيبت هي الأخرى بأضرار نتيجة للحادث . وهو يعتقد أيضا أنه قد توجد حالات يمكن لدولة الاصل أن تباشر فيها أنشطة يحتمل أن ينجم عنها ضرر ، بطرق تقلل الضرر الذي يلحقها إلى أدنى حد ويعرض جارتها إلى المزيد من هذا الضرر الكامن ، كأن يكون ذلك بتنفيذ تلك الأنشطة بجوار مناطق الحدود .

٤٠ - وقد أيد كثير من الأعضاء المادة ١١ وإن بدا لأول وهلة أنها تقرر أمرا بديهيًا . فمن رأيهم أنها تشكل إنذارا للدولة ولمزاوول النشاط . وقد بدت المادة ١١ أسوة بالمواد ١٢ و١٣ و١٤ ، لبعض الأعضاء تفصيلية بصورة مغرطة ويمكن أن تعني في نهاية المطاف أن النظام القانوني للدوقاية سوف يعادل تدخلا في الشؤون الداخلية للدول .

٤١ - وأبدت ملاحظة مؤداها أن المادة ١١ تشير مشكلتين ، تتصل أولاهما بتعريف مفهوم المخاطرة . فهذا التعريف هو الذي سيجعل الدول تقبل هذا الإذن بوصفه التزاما عاما . وتتصل المشكلة الثانية بتجديد الإذن دوريا أو إمكانية بل التزام محسب الإذن في حالات معينة ، وهو ما لا يُنص عليه صراحة في أي مادة .

٤٢ - ولوحظ أيضا أن اشتراط الإذن السابق يجب أن يبحث في إطار الاتجاه الأوسع مسدى في العلاقات الدولية بشأن قضايا الاقتصاد والتجارة . فالاتجاه في الاتفاقات الدولية هو مطالبة الدول بإصدار تشريع في قضايا محددة للتأكد من الوفاء بالتزامات معينة . ولكي تحمي الدول نفسها ، ونظرا لحقائق الحياة اليومية العصرية ، حاولت أن تفرض على منغذ النشاط أن يتحمل التبعة ، بحكم كونه عادة في أفضل مركز لمباشرة الإشراف . غير أن هذا قاد إلى مأزق ، لأنه إذا فرضت دولة ما على منغذي الأنشطة قواعد تنظيمية أكثر مما ينبغي ، فمن الممكن أن تتهم بأنها تعوق الاستثمار الخاص . ولكن إذا أحجمت تماما عن تنظيم الأنشطة الاقتصادية ، فيمكن تحميلها تبعة الحوادث التي تقع في أراضيها . ولهذا سوف يتوجب وضع معيارين: أحدهما للدول القادرة على أعمال وسائيل الرقابة المنصوص عليها في اتفاق ما ، والآخر للدول التي تفتقر إلى البنية العلمية والتقنية اللازمة . وتستلزم الاتفاقات الدولية ، بصورة متزايدة إعطاء إخطار سابق وعقد مشاورات قبل الاضطلاع بأنشطة معينة . فينبغي أن تصاغ بعناية النصوص التي تفرض التزامات على الدول ، على أن تؤخذ في الاعتبار ضرورة تحقيق توازن سليم بين درجة معينة من الحرية اللازمة لمنغذي الأنشطة الخصوصيين والتزامات الدولة بتوقي الأضرار العابرة للحدود .

(ب) المادة ١٢ - تقييم التأثير العابر للحدود (١٤)

٤٣ - تقضي المادة ١٢ بأن تطلب الدولة إجراء تقييم لما يمكن أن يحدثه نشاط ما من تأثير عابر للحدود قبل الإذن بذلك النشاط . وقد أوضح المقرر الخاص أن هذا المطلب ليس جديدا وأنه سبق إدراجه في بعض من أحدث المكوك القانونية المتعلقة بالبيئة^(١٥) . ومن رأيه أن التقييم لا يستلزم وجود اليقين بأن نشاطا معيناً سوف يسبب ضرراً جسيماً عابراً للحدود ، بل يستلزم فقط وجود اليقين بأن هناك مخاطرة جسيمة بحدوث مثل هذا الضرر .

٤٤ - وأوضح المقرر الخاص أنه يعتقد أن التقييم ، موضوع هذه المادة ، ومطلبي تبادل المعلومات والتشاور اللذين تغطيهما المواد ١٥ و١٦ و١٨ ، وشيقة الارتباط ببعضها البعض . فكلها مربوطة بهدف يعتبر مهماً جداً لأغراض إقامة نظام وقائي فعال ، ألا وهو تشجيع اشتراك الدولة المفترض تأثرها بحيث يتسنى لها أن تساعد على ضمان تنفيذ النشاط بشكل أكثر أماناً في الدولة المصدر ، وأن تكون في الوقت نفسه في مركز يتيح لها أن تتخذ المزيد من الاحتياطات في أراضيها لتوقي التأثير العابر للحدود أو تقليله إلى أدنى حد . ومن رأى المقرر الخاص أن التعاون جزء أساسي من هذه الالتزامات .

٤٥ - وقد أبدى تعليق مؤداه أن اشتراط تقييم التأثير البيئي يؤدي دوراً هاماً في هذه المواد . لذلك ينبغي توضيح المادة ١٢ ، ربما بشيء من التفصيل ، كي تحدد بوضوح المكونات الأساسية لتقييم جيد للتأثير البيئي . وتوجد سوابق لمثل هذه التعاريف ، في الاتفاقيات وفي قرارات مجلس برنامج الأمم المتحدة للبيئة . وما لم تحدد

(١٤) نص المادة ١٢ كما يلي:

المادة ١٢

تقييم التأثير العابر للحدود

للحصول على الإذن المشار إليه في المادة ١١ ، تأمر دولة الإقليم بإجراء تقييم للتأثير المحتمل العابر للحدود للنشاط ولنوع المخاطر التي سيحدثها التأثير .

(١٥) أشير في هذا إلى المبدأ ١٧ لإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ (A/CONF.151/26/Rev.1(vol.1), p. 3) ، والمادة ٤(٢) من اتفاقية آسار الحوادث الصناعية العابرة للحدود لعام ١٩٩٢ (International Legal Materials, vol. 31, p. 1330) والمادة ٢(٣) من اتفاقية تقييم الاثر البيئي في سياق عابر للحدود لعام ١٩٩١ (E/ECE/1250) .

المتطلبات الجوهرية على هذا النحو ، يوجد احتمال بأن تظهر الدولة كأنما أوفت بالتزاماتها بإجراء دراسة من نوع ما ، في حين أنها لا تكون في الحقيقة قد قيّمت المخاطر المحتملة تقييما سليما .

٤٦ - وقيل إن نتائج تقييم ملاثم قد تختلف . فأولا ، إذا أظهر التقييم أنه ليس هناك مخاطرة وبالتالي أن الدولة لم تخطر أي دولة مجاورة وأنها أذنت بالنشاط فعلى من تقع التبعة بعد ذلك إذا حدث ضرر لدولة مجاورة رغم التقييم؟ هل تكون الدولة التي أجرت التقييم بمأمن من أي دعوى بسبب الضرر الواقع ، أو هل تظل الدولة المتضررة قادرة على رفع دعوى ، مدعية إما أن التقييم كان خاطئا وإما أن الاستنتاجات الأولى للدولة المبنية على أساس التقييم كانت خاطئة؟ ثانيا ، إذا كشف التقييم عن احتمال وقوع ضرر جسيم ، فالدولة المصدر تكون مطالبة فقط بإخطار الدولة أو الدول المتأثرة بما عليه الحال ، لكنها غير مطالبة بإرسال التقييم الحقيقي إليها . فلماذا يكون الأمر كذلك؟ من الصعب أن يكون السبب مسألة أمن قومي وأسرار صناعية ، وهو أمر معالج على حدة في المادة ١٧ . ويبدو أن مشاركة الجمهور ، وهو أمر مذكور في الفقرة ٣٧ من التقرير ، تستبعد مثل هذه الاعتبارات . وللتأكد من أن الدولة تقدم معلومات كافية ومناسبة إلى الدولة المتأثرة ، قد يكون من الضروري استحداث نص مؤداه أن عدم موافاة دولة المصدر دولة مجاورة بمعلومات يبثت في الوقت المناسب أنها أساسية لأي تقييم للضرر ، سوف يشكل في حد ذاته سندا لإثبات تحمل الدولة الأولى التبعة .

٤٧ - ورأى بعض الأعضاء أن التقييم يجب أن تقع مسؤوليته على مزاوول النشاط ، بينما رأى آخرون أن الوقاية من المخاطر الرئيسية تقع مسؤوليته على الدولة . وطبقا لعسدد قليل من الأعضاء ، يكون على الدولة أن تقرر كيف ستتصرف بالنسبة للالتزامات الوقائية ؛ ومن ثم تكون المادة ١٢ غير ضرورية .

٤٨ - ولوحظ أيضا أن العلاقة بين المادتين ١٢ و١٥ غير واضحة ، لأن المادة ١٥ تعطى الانطباع بأنه ، حتى إذا أظهر التقييم المطلوب بموجب المادة ١٢ أن شمة إمكانية لحدوث ضرر جسيم عبر الحدود ، فبإمكان الدولة مع ذلك أن تمنح الإذن بالمعنى المقصود في المادة ١١ . ولكن لماذا يطلب منها في هذه الحالة إخطار الدول الأخرى بنتائج التقييم؟ لا بد إذن من المزيد من الإيضاح .

(ج) المادة ١٣ - الأنشطة الموجودة من قبل (١٦)

٤٩ - تنص المادة ١٣ على أنه إذا حدث أن مورس نشاط يحتمل أن يسبب ضرا عابرا للحدود بدون الإذن المطلوب بموجب المادة ١١ ، وجب على الدولة التي يجري النشاط داخل إقليمها أو تحت ولايتها أن تشترط الحصول على إذن بموجب المادة ١١ .

٥٠ - وقيل إن المادة ١٣ توسع نطاق تطبيق المسؤولية الدولية على الأنشطة القائمة من قبل والتي قد تستمر طيلة عدة سنوات دون أن تلحق أضرارا على الإطلاق ؛ وهو ما يفترض أن ممارستها لم تكن تنطوي في البداية على مخاطرة تذكر . وإخضاع هذه الأنشطة للشروط المطلوبة قد يثير بالتالي صعوبات في العلاقات بين الدولة وأصحاب النشاط ، لأن الشروط الجديدة التي تفرضها الدولة في مجال الوقاية يمكن أن تعتبر خرقا للتعهدات الأصلية أو تعديلا ، ضمينا أو غير ضمني ، لعقد الاستثمار .

٥١ - وطبقا لأحد الآراء ، عندما تكتشف الدولة أن نشاطا ما يمكن أن يسبب ضرا عابرا للحدود ينفذ تحت ولايتها بدون إذن ، فإن أنسب رد يكون ، ليس مجرد إنذار المسؤولين عنه ، بل مطالبتهم أيضا بالتزام الشروط المقررة . والمادة في صياغتها الراهنة تكتفي بالنص على إصدار تحذير؛ والواجب هو اتباع أسلوب أكثر حزما .

٥٢ - ورأى عدد قليل من الأعضاء أن المادة غير واضحة . وقد يكون الأفضل القول إن استمرار مزاولة ذلك النشاط لا يُخل بمسألة مسؤولية الدولة . ولوحظ أيضا أنه متيسر أخذت الدولة نفسها بالتزامات جديدة بالسماح بمزاولة أنشطة معينة في أراضيها ، مع المراعاة التامة لواجباتها نحو الدول الأخرى وللاعتبارات البيئية ، فالمفروض أن تحظر أي نشاط لا يفي بهذه المعايير . وعلى أي حال عادة ما يكون مزاولة النشاط هو المطالب وليس الدولة ، بدفع مقابل أي ضرر يسببه .

(١٦) نص المادة ١٣ كما يلي:

المادة ١٣

الأنشطة الموجودة من قبل

إذا تأكدت إحدى الدول من وجود نشاط ينطوي على مخاطر ويجري الاضطلاع به بغير إذن تحت ولايتها أو رقابتها ، يتعين عليها أن تحظر المسؤولين عن مباشرة ذلك النشاط بضرورة حصولهم على الإذن اللازم عن طريق الالتزام بالمتطلبات الواردة في هذه المواد . وإلى أن يتم الالتزام بذلك ، يجوز استمرار النشاط قيد البحث على أساس أن تتحمل الدولة تبعه أي ضرر ناتج ، وفقا للمواد المتعلقة بذلك .

(د) المادة ١٤ - تأدية الأنشطة (١٧)

٥٣ - يشير المقرر الخاص إلى المادة ١٤ باعتبارها أم المواد الخاصة بالوقاية ، وهي تستلزم ، في المقام الأول ، أن تكفل الدولة عن طريق تدابير تشريعية وغيرها قيام مزاوِل النشاط المستغرق في أنشطة من الأنواع المقصودة في هذا الموضوع ، باستخدام أفضل تكنولوجيا متاحة للتقليل إلى أدنى حد من احتمال التسبب في أضرار عابرة للحدود ؛ وفي حالة وقوع حادث ، من احتواء الضرر وتقليله إلى أدنى حد . والدول مطالبة أيضا ، بموجب هذه المادة ، بتشجيع مزاوِل الأنشطة على إبرام عقود تأمين إجباري أو تقديم ضمانات مالية أخرى تمكنهم من دفع تعويض .

٥٤ - وبينما وجد كثير من الأعضاء أن جوهر المادة ١٤ مقبول من حيث المبدأ ، أشار نطاق تطبيقه وصياغته عددا من التعليقات .

٥٥ - فأبدت ملاحظة مؤداها أن شمة عاملا آخر له أهمية من وجهة نظر الدولة التي تجري الأنشطة في أراضيها وهو أن أقصى ما يمكن أن تفرضه المواد من التزامات عليها هو مراعاة "العناية الواجبة" ، وقد عرفها تقرير المقرر الخاص بأنها الالتزامات التي لا يحدث إخلال بها "إلا إذا لم يبذل جهد معقول للدفاع بها" . ومن ثم يكون جوهر التزام الدولة هو أداء وظيفتها الإشرافية باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والتنفيذية المناسبة فيما يتعلق بالأنشطة المضطلع بها في إقليمها . غير أن الرأي لم يستقر بعد على ما إذا كانت صياغة المادة ١٤ تعبر بما فيه الكفاية عن "العناية الواجبة" باعتبارها متميزة عن التزام مطلق . فإذا اتخذت الدولة التدابير التشريعية والإدارية اللازمة التي تقلل إلى أدنى حد ، إن طبقها مزاوِل النشاط ، مسن احتمال وقوع أضرار عابرة للحدود وتقلل من مداها المحتمل ، أو تحتوي وتقلل إلى أدنى حد من ذلك الضرر في حالة وقوع حادث ، وإذا لم يحترم منفذ النشاط تلك التدابير ، فهل تعني العبارة "تكفل أن يتخذ المسؤولون عن تنفيذ الأنشطة جميع التدابير اللازمة" أن الدولة تخرق الالتزام الذي تفرضه عليها المادة؟ من المؤكد أنه لا ينبغي أن تكون الدولة مسؤولة في تلك الحالات وبالتالي يجب تنقيح صياغة المادة ١٤ .

(١٧) نص المادة ١٤ كما يلي:

المادة ١٤

تأدية الأنشطة

تكفل الدولة عن طريق تدابير تشريعية أو إدارية أو غيرها ، أن يتخذ المسؤولون عن تنفيذ الأنشطة جميع التدابير اللازمة ، بما في ذلك أفضل تكنولوجيا متاحة ، لتلافي وقوع ضرر كبير عابر للحدود أو للتقليل إلى أدنى حد من حجمه المحتمل أو ، في حالة وقوع حادث ، لاحتواء مثل هذا الضرر والتقليل من حجمه إلى أدنى حد ممكن . وتشجع الدولة أيضا على استخدام التأمين الإجباري أو ضمانات مالية أخرى لإتاحة الأموال اللازمة للتعويض .

٥٦ - وفيما يتعلق بمعنى الوقاية ، قيل إن المادة يجب ألا تتناول سوى الوقاية قبل وقوع أي ضرر . أما مشكلة الوقاية بعد الحادث المتعلق بالتبعية بالمعنى الضيق ، مع توقف النشاط ، والتعويض عن الضرر الواقع ، وما إلى ذلك ، فتلك مسألة أخرى تندرج تحت الباب الثاني من الموضوع ، أي التدابير الوقائية . ولهذا يجب الأخذ في هذه المادة بالمفهوم الضيق للوقاية وينبغي تعديل المادة بحيث يكون نصها كما يلي: "على الدولة ألا تسمح في أراضيها ، عن طريق تدابير تشريعية أو إدارية أو غيرها ، إلا بالأنشطة التي يتخذ منغذوها كل التدابير اللازمة ، بما في ذلك استخدام أفضل تكنولوجيا متاحة ، من أجل التقليل إلى أدنى حد من احتمال التسبب في ضرر عابر للحدود . وعليها أن تخضع الاضطلاع بهذه الأنشطة لشرط الاستعانة بتأمين يتناسب مع مدى المخاطرة" .

٥٧ - وأعرب أيضا عن رأي مؤداه أن المادة ١٤ تقيد حق الدولة في الاضطلاع داخل إقليمها بأنشطة لها آثار عابرة للحدود بشرط مراعاة الحذر واليقظة قبيل الإذن بالأنشطة وأثناء تنفيذها . لهذا يبدو أن هذه المادة تنطوي على تطوير تدريجي للقانون يساعد عليه اشتراط التأمين .

٥٨ - وترى وجهة نظر أخرى أن الالتزام الذي تفرضه المادة هو أن تحدد الدولة واجبا أو واجبات يتعين على القائم بالنشاط تأديتها ؛ وهذا ليس التزاما بضمان تأدية القائم بالنشاط لتلك الواجبات فعلا . وإذا تخلف القائم بالنشاط عن تأدية تلك الواجبات ، فإن الجزاء البيديهي هو ألا تأذن الدولة بمزاولة النشاط .

٥٩ - وفيما يتعلق باشتراط التأمين ، قيل إنه من المفيد ، كما جاء في المادة ١٤ ، أن تشترط الدولة الاستعانة بالتأمين . وأبدي تعليق مؤداه أن التأمين هو من صميم عمل القطاع الخاص ولا يمكن أن يكون موضع التزام دولي بالنسبة لمخاطرة قد تكون قابلة أو غير قابلة للتأمين عليها .

(هـ) المادة ١٥ - الإخطار والإعلام (١٨)

٦٠ - تقضي المادة بأنه إذا دل تقييم نشاط ما على إمكانية حدوث ضرر جسيم عابر للحدود ، فإنه يطلب من دولة المصدر أن تخطر بذلك الدولة أو الدول التي يحتمل أن تتأثر إذا ما وقع حادث وأن توافيها بنتائج التقييم . وإن كان هناك أكثر من دولة

(١٨) نص المادة ١٥ كما يلي:

المادة ١٥

الإخطار والإعلام

إذا اتضح من التقييم المذكور في المادة السابقة إمكانية وقوع ضرر

كبير عابر للحدود:

واحدة قابلة لأن تتأثر ، فيمكن التماس مساعدة المنظمات الدولية المختصة . والدول مطالبة أيضا ، كلما كان ذلك ممكنا ومناسبا ، بأن تُمدَّ قطاعات الجمهور المحتمل أن تتأثر ، بالمعلومات التي تمكن الجمهور من المشاركة في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط . ويذكر التقرير التاسع ثلاثة صكوك حديثة العهد عن البيئة تحتوي على نصوص مماثلة^(١٩) . وقد لاحظ المقرر الخاص أنه يوجد فيما يبدو مبدأ مشترك بين كثير من الصكوك التي تتناول الآثار العابرة للحدود الناجمة عن الأنشطة . وهذا المبدأ يشجع اشتراك الأفراد ، والجهات الخاصة التي يفترض أنها ستتأثر ، في اتخاذ قرارات بشأن تنفيذ الأنشطة التي يحتمل أن تحدث ضرا جسيما ؛ سواء في الدولة المصدر أو ، بموجب مبدأ عدم التمييز ، في الدولة التي يحتمل أن تتأثر . وإذا أخذت في الاعتبار الفوارق الكبيرة فيما بين الدول في مستوى التنمية والوعي السياسي والاجتماعي ، فإن هذا الجانب الخاص للالتزام يجب ، في رأي المقرر الخاص ، أن يقيّد بالمعبرة "كلما كان ذلك ممكنا ومناسبا" .

٦١ - ولاحظ المقرر الخاص أنه كان قد اقترح ، في صيغة سابقة لهذه المسألة ، أن تُعلم دولة المصدر وتخطر الدولة التي يحتمل أن تتأثر "في أقرب وقت ممكن" . وقد أزال هذا الشرط الزمني من الصيغة الجديدة للمادة إذ إن بعض أعضاء اللجنة لم يكونوا

الحاشية ١٨ (تابع)

- (أ) تقوم الدولة المصدر بإخطار الدول التي يفترض أنها ستتأثر بالحالة وتحيل إليها المعلومات التقنية المتاحة التي استند إليها التقييم ؛
- (ب) يتم هذا الإخطار إما عن طريق الدولة المصدر نفسها أو عن طريق منظمة دولية ذات اختصاص في ذلك المجال إذا كان من المحتمل أن تهتد الآثار العابرة للحدود لأحد الأنشطة إلى أكثر من دولة واحدة قد تجد الدولـة المصدر صعوبة في تحديدها ؛
- (ج) إذا حدث بعد ذلك أن نمى إلى علم الدولة المصدر أنه توجد دول أخرى يُفترض أن تكون قد تأثرت ، فيجب عليها أن تقوم بإخطارها دون تأخير ؛
- (د) يجب على الدول ، كلما أمكن ذلك وحسب الاقتضاء ، أن تقدم للجمهور الذي يحتمل أن يتأثر ، المعلومات المتعلقة بالخطر أو الضرر الذي قد ينجم عن نشاط خاضع لشرط الحصول على إذن ، وعليها تمكين ذلك الجمهور من المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بتلك الأنشطة .
- (١٩) المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود ؛ المادتان ٣ و ١٠ من اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود ، والمبدأ ١٩ من إعلان ريو عن البيئة والتنمية . وللاطلاع على المرجع انظر الحاشية (١٥) أعلاه .

واشقين من أنه سيتسنى دائما مراعاته في بعض الأنشطة . غير أنه يعتقد ، شخصيا ، أن مثل هذا الشرط الزمني مفيد ويمكن إدراجه في المادة .

٦٢ - وقد أيد معظم الأعضاء الذي علقوا على المادة مبدأ الإخطار والإعلام ، لكنهم أعربوا عن تخوفهم من نطاق تطبيق المادة ومن التطبيق العملي للالتزام الوارد بها .

٦٣ - واتفق على أنه ، عند تقييم الآثار العابرة للحدود وقبل منح الإذن ، من المنطقي أن تقوم الدولة التي سيتم فيها النشاط بإعلام واستشارة الدول المعنية . وينبغي أن تكون المعلومات التي تبلغ إلى الدول الأخرى متعلقة ليس فقط بالتقييم بل أيضا بالقرار الذي تزمع الدولة اتخاذه . لذلك ينبغي إعادة صياغة المادة لتحديد الغرض من الإخطار والإعلام .

٦٤ - أما عن الإخطار والتشاور التمهيديين ، فقد أبدى تعليق مؤداه أنه ليس من الحكمة ولا الواقعية محاولة فرض التزام محدد على الدول فيما يتصل بالمعلومات الواجب نشرها علنا على الصعيد الداخلي . فتقديم معلومات إلى دول أخرى يجب أن يخضع لمبدأين أساسيين هما حسن النية وحسن الجوار ، وهما مسألة سلوك أكثر منهما مسألة الوسائل المستخدمة . وإلى جانب ذلك ، لا لزوم دائما لأن تصبح الدولة التي تصدر الإذن هي المعنية مباشرة بتوفير المعلومات للدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر: ويمكن بالتالي أن يترك عبء توفير المعلومات اللازمة والشروع في المشاورات للقائم بالنشاط هو ذاته في المراحل الأولى على الأقل .

٦٥ - ورأى بعض الأعضاء أن المادة تحتاج إلى مزيد من الإيضاح . فمثلا ، يجب أن يكون واضحا في المادة أن الدولة المصدر قد تكون غير قادرة على أن تحدد سلفا أي الدول يمكن أن يصيبها ضرر . وكذا أي آلية يجب استخدامها للوفاء بالتزام إشراك الجمهور في عملية اتخاذ القرار . وقد أعلن بعض الأعضاء تحفظهم على شرط إعلام الجمهور . فمن رأيهم أن لكل دولة أن تقرر من الذي ينبغي إعلامه وكيف يكون ذلك .

٦٦ - ولم يوافق عدد من الأعضاء على الالتزام الأساسي الذي تفرضه المادة ١٥ . ومن رأيهم أنه ليس من واجب الدولة المصدر إعلام الدول الأخرى بنتائج تقييمها ، بل يجب عليها بالأحرى إعلامها بمضمون قوانينها وبالتدابير التي اتخذتها لضمان اتفاق الأنشطة مع هذه القوانين . وفي السياق نفسه ، طرح سؤال عما إذا كان يجب إجراء الإخطار والإعلام رسميا . وعلى أي حال ، كان رأي الأعضاء أنه ليس من المعقول أن ينتظر من الدولة المصدر أن تحجم عن القيام بنشاط مشروع ، خاصة عندما يعتبر ذلك النشاط مملا لا غنى عنه لتنمية البلد وعندما لا يكون ثمة حل آخر .

٦٧ - وأبدت آراء متنوعة فيما يتعلق بالمساعدة التي تقدمها المنظمات الدولية إلى البلدان النامية في سياق هذه المادة .

٦٨ - فطبقاً لأحد الآراء ، ينبغي إيلاء البلدان النامية معاملة خاصة فيما يتعلق بتقييم الأثار العابرة للحدود وبتدابير الإخطار والإعلام وينبغي وضع برنامج مساعد لتزويدها بالأموال والتكنولوجيا . ويجب أن تركز لهذا البرنامج وهذه المعاملة نصوص خاصة ، مماثلة للمادتين ٢٠٢ و٢٠٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار . كما يجب أن يكون إبرام عقد تأمين إجبارياً بالنسبة لمنغني الأنشطة ، كي لا تثقل الدول بأعباء مالية في حالة وقوع ضرر عابر للحدود .

٦٩ - وطبقاً لرأي آخر تتناول المادة ١٥ ، بصورة مناسبة ، الدور الذي يمكن أن تنهض به المنظمات الدولية ، لكنها تقصر ذلك الدور على الإخطار والإعلام . غير أن الإخطار أمر يعود إلى الدول المعنية ، إلا في حالات معينة . ويمكن للمنظمات الدولية ، بما لديها من موارد مالية وتكنولوجية ، أن تقدم المساعدة في مجالات كثيرة أخرى ، مثل التدابير الوقائية وتقييم المخاطر . فينبغي بالتالي توخي مشاركتها ، وينبغي بيان شروط هذه المشاركة في مادة أو مواد منفصلة . وأحد الأمور الرئيسية التي تشغل البال هو منع الدول من عرقلة الإجراءات التي تتخذها المنظمات الدولية إذا كان ثمة ما يبرر تلك الإجراءات حقاً ، وضمان موافقة الدول على الطريقة التي يتعين تنفيذ تلك الإجراءات بها .

٧٠ - كذلك فيما يتعلق بالمعلومات الدولية أبدى التشكك في إمكانية فرض أي التزام على "منظمة دولية مختصة في ذلك المجال" بل وفي ملاءمة ذكر هذه المنظمات إلا إذا كانت مسؤولة عن حيز غير خاضع لولاية الدول ، مثل هيئة قاع البحار أو المنظمة البحرية الدولية أو منظمة الطيران المدني الدولي .

(و) المادة ١٦ - تبادل المعلومات (٢٠)

٧١ - رغبة في تيسير التدابير الوقائية ، نصت المادة ١٦ على تبادل المعلومات بصورة دورية ، فيما بين الدول المعنية ، بشأن أي نشاط يهدد بإحداث أضرار عابرة للحدود .

(٢٠) نص المادة ١٦ كما يلي:

المادة ١٦

تبادل المعلومات

يجب على الأطراف المعنية ، طوال الوقت الذي يجري فيه الاضطراب بالنشاط ، القيام بصورة دورية بتبادل أية معلومات بشأنه تكون ذات فائدة في الوقاية الفعالة من الضرر العابر للحدود .

٧٢ - وقد تبين أن المادة مقبولة بمغمة عامة .

(ز) المادة ١٧ - الأمن القومي والأسرار الصناعية (٢١)

٧٢ - أوضح المقرر الخاص أن شمة حاجة إلى مادة تكفل المصالح المشروعة للدولة في حماية أمنها القومي وكذلك أسرارها الصناعية التي يمكن أن تكون لها قيمة اقتصادية كبيرة . وفي رأي المقرر الخاص أنه ينبغي إقامة توازن بين هذه المصلحة للدولة المصدر ومصالح الدولة القابلة للتأثر ، وذلك من خلال مبدأ "حسن النية" . وقد حاول مشروع "مبادئ السلوك في مجال البيئة لتوجيه الدول في حفظ الموارد الطبيعية التي تشترك فيها دولتان أو أكثر واستغلالها المتناسق" (٢٢) ، أن يحافظ على توازن معقول بين مصالح الدول المعنية بمطالبة الدولة المصدر التي ترفض تقديم معلومات استنادا على الأمن القومي والأسرار الصناعية ، بأن تتعاون مع الدولة المحتمل تأثرها ، بحسن نية وعلى أساس مبدأ حسن الجوار للتوصل إلى حل مُرضٍ . وحاول المقرر الخاص تضييق المادة ١٧ التوازن ذاته بمطالبة الدولة المصدر بأن تتعاون بحسن نية مع الدولة المحتمل تأثرها .

٧٤ - وقد أيد بعض الأعضاء إدراج مادة من هذا القبيل إذ وجدوا أنها عنصر ضروري لتنظيم تزويد الدول الأخرى بالمعلومات . ولمنع الدول من اتخاذها وسيلة سهلة للتحلل من النظام القانوني للوقاية ، قيل إنه ينبغي أن يحدد بدقة مفهوما "الأمن القومي" و"الأسرار الصناعية" ، وأن يعزز الجزء الثاني من المادة بما يحقق توازنا سليما بين مقتضيات الأمن وتقديم معلومات تتعلق بالمخاطر العابرة للحدود . واقترح أيضا أن تضاف العبارة "وبروح حسن الجوار" بعد العبارة "بحسن نية" .

٧٥ - ولو حظ أيضا أن الاستثناء الوارد في هذه المادة لا يخلو من قيمة لكنه ، إلى جانب ما يحدثه من زيادة التفاوت بين الدول ، قد يحول دون تحقيق الغرض من التزام التعاون بحسن نية . وعلى وجه الخصوص ، يمكن أن يقضي على أي رغبة في ممارسة حق المبادرة الذي يعترف به مشروع المادة ١٩ للدولة التي يحتل أن تتأثر ، بمنححه الدولة المصدر سلطة تقديرية لا بالنسبة للمعلومات التي يتعين إرسالها فحسب ، بل أيضا بالنسبة لقرار إرسالها أو عدم إرسالها .

(٢١) فيما يلي نص المادة ١٧:

"المادة ١٧

الأمن القومي والأسرار الصناعية

يمكن للدولة المصدر حجب البيانات والمعلومات المهمة لأمنها القومي أو لحماية الأسرار الصناعية ، بيد أنه يجب على الدولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع سائر الدول المعنية ، وذلك بتقديم كل المعلومات الممكنة بحسب الظروف" .

(٢٢) UNEP/GC.6/17

(ح) المادة ١٨ - التشاور المسبق (٢٢)

٧٦ - تقضي المادة ١٨ بمعد مشاورات فيما بين الدول المعنية بشأن التدابير الوقائية . وكان من رأي المقرر الخاص أن المشاورات ضرورية لاستكمال عملية مشاركة الدولة المتأثرة ومراعاة وجهات نظرها وشواغلها بشأن نشاط يحتمل أن يلحق بها ضررا جسيما .

٧٧ - وقد وجد بعض الاعضاء أن المادة ١٨ غير متوازنة . وبدا لهم كما لو أن المقرر الخاص انطلق ضمنا من قرينة عدم المشروعية . ومن ثم فإن اشتراط التوصل إلى "حلول مقبولة من جميع الأطراف" فيه مبالغة كبيرة . إنه يعادل منحها حق الاعتراض ، وذلك غير مقبول . لذا ينبغي التركيز على التعاون المبني على حسن النية وروح حسن الجوار . وأبدي تعليق مفاده أنه من الطبيعي أن يكون على الدولة المصدر أن تستمع إلى ما تقوله الدول الأخرى ، ولكنها تملك وحدها اتخاذ القرار النهائي ، مع مراعاتها عند الاقتضاء "عوامل توازن المصالح" التي تتناولها المادة ٢٠ من المشروع الرئيسي . وبعد أن تكون الدولة قد استشارت وأعلمت بحسن نية وقيمت وفرضت التدابير الواقية الضرورية ، بما فيها التأمين ، ينبغي أن تكون قادرة على الإذن بالنشاط دون أن تستطيع الدول المحتمل تأثرها معها من منح الإذن ، خلافا لما يقضي به مشروع المادة ١٨ ضمنا . وليست القضية هي التوصل إلى حلول يقبلها جميع الأطراف بل الإذن بالقيام بنشاط قانوني ب "أقل مخاطرة" .

٧٨ - ولوحظ أيضا أنه بينما يستحسن بوضوح أن تكون الدول ملزمة بالتشاور ، فإنه يستحيل أن يطلب إليها التوصل إلى اتفاق . ويلزم النظر في إنشاء آلية لتسوية المنازعات في الحالات التي لا يتم التوصل فيها إلى اتفاق .

(٢٢) نص المادة ١٨ كما يل:

المادة ١٨

التشاور المسبق

يجب على الدول المعنية ، أن تقوم بلا إبطاء وبناء على طلب أي دولة منها بإجراء مشاورات فيما بينها بقصد التوصل إلى حلول مقبولة من جميع الأطراف بخصوص التدابير الوقائية التي تقترحها الدولة المصدر ، وبخصوص التعاون بين الدول المعنية بغية الحيلولة دون وقوع الضرر وبخصوص أي موضوع هام آخر له علاقة بالنشاط المعني ، على أن يكون مفهوما في جميع الحالات أن تحمل تبعة أي ضرر عابر للحدود قد يسببه ذلك النشاط يخضع لأحكام المسواد الخاصة بهذا الموضوع والواردة بهذه الوثيقة .

٧٩ - وأبدت أيضا ملاحظة مؤداها أنه ينتظر ظهور مشكلة لدى تطبيق هذه المادة ، إذا رأت إحدى الدولتين أنه لا يحتمل أن يتسبب نشاط ما في إحداث هذا الضرر ، بينما أصرت الدولة الأخرى على الحد من حرية مواطني الدولة الأولى في مزاوله أنشطة مغيّدة لهم . وحتى إذا لم تمنح الدولة الشاكية حق الاعتراض ، فإن التزام التشاور يرتب بذاته واجب إرضاء دولة أخرى وقبول شروط قد تكون باهظة إلى حد يلزم معه التخلي عن النشاط . ففي هذه الحالات يكون الحل الواضح هو الأخذ بوسيلة ما لتسوية المنازعات سلميا ، مثل الاستعانة بآراء خبراء محايدين . ولكن حتى مع اللجوء إلى إجراءات تسوية المنازعات ، فإن فائدة هذا النص مشكوك فيها .

٨٠ - وفيما يتعلق بالغرض من المادة ١٨ ، لوحظ أن المقرر الخاص أشار مسألة إقامة أنظمة خاصة ربما تتخذ شكل اتفاقية تحكم جميع المسائل المتعلقة بالنشاط المعنوي . وفي هذه الظروف من الصعب أن يفهم لماذا ينبغي للدول المعنية ، استنادا إلى المادة ١٨ ، أن تتشاور فيما بينها بهدف التوصل إلى حلول تقبلها جميع الأطراف بصدد جميع المشاكل المتعلقة بالنشاط المعنوي ، "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" . وإذا أصبحت المواد قيد الصياغة اتفاقا إطاريا في يوم ما ، فمن المنطقي تماما أن تترك للدول إمكانية إقامة نظم خاصة ، بما في ذلك نظام المسؤولية الموضوعية ، لتنظم بالتفصيل المسائل المقصودة في الاتفاق الإطاري .

(ط) المادة ١٩ - حقوق الدولة التي تدعي تأثرها (٢٤)

٨١ - الغرض من هذه المادة تناول الحالات التي لا يوجه فيها - لسبب ما - إخطار إلى الدولة التي يحتمل أن تتأثر ، بإجراء نشاط يحتمل أن يسبب ضررا عابرا للحدود ، وفقا لما هو منصوص عليها في المواد السابقة . وقد يحدث هذا لأن الدولة المصدر لا تدرك طبيعة النشاط بوصفه مصدر تهديد ، برغم أن الدولة الأخرى على بينة منه ، أو لأن بعض الآثار تظهر فيما وراء الحدود ، أو لأن الدولة المتأثرة تملك قدرة تكنولوجية

(٢٤) نص المادة ١٩ كما يلي:

المادة ١٩

حقوق الدولة التي تدعي تأثرها

حتى في الأحوال التي لم يتم فيها الإخطار عن نشاط يجري الاضطلاع به تحت ولاية دولة ما أو سيطرتها ، يجوز لأي دولة أخرى يوجد لديها من الأسباب ما يدعو إلى الاعتقاد بأن ذلك النشاط يخلق بالنسبة لها أو أنه قد خلق لها بالفعل مخاطر كبيرة تهدد بوقوع ضرر جسيم أن تطلب إجراء مشاورات بمقتضى المادة السابقة . ويتعين أن يكون الطلب ممحوبا بشرح تقني يبين الأسباب التي يستند إليها مثل هذا الاعتقاد . وإذا وجد أن النشاط من الأنشطة المشار إليها في المادة ١ ، تتحمل الدولة المصدر تكاليف الدراسة .

أكبر مما تملك الدولة المصدر ، تمكّنها من أن تستخلص نتائج يولدها النشاط ولا تدركها الدولة المصدر . ففي مثل هذه الحالات يجوز للدولة القابلة للتأثر أن تطلب إلى الدولة المصدر الدخول في مشاورات معها . وينبغي أن يصحب ذلك الطلب توضيح تقني يبسط أسباب التخوف . فإن وجد أن النشاط يعتبر من بين الأنشطة التي تتناولها هذه المواد ، ألزمت الدولة المصدر بدفع مقابل تكاليف الدراسة .

٨٢ - وقد أبديت تعليقات شتى على هذه المادة . فقليل إنه من المنطقي أن تُمنح الدول التي لم يتم التشاور معها حق إبداء وجهة نظرها ، عملاً بروح ما نص عليه مشروع المادة ١٩ ، ولكن مع تحفظين . فأولاً ليس المقصود حق الدولة "التي تدعي تأثرها" ، إنما حق الدولة "المعرضة للتأثر" . ثانياً ، يجب إعادة صياغة النص الذي اقترحه المقرر الخاص بحيث يكون هناك تمييز بين المخاطرة التي من المشروع أخذها هنا في الاعتبار ، والضرر ، الذي لا يدخل في نطاق الوقاية . لذلك ، ليس هناك ما يدعو إلى الذهاب أبعد من ذلك ، وبخاصة فيما يتعلق بتسوية المنازعات . فالواقع أن جميع الالتزامات بالوقاية المرتبطة "بالتبعية" (liability) التزامات قاطعة يجب على الدولة أدائها مع مراعاة الظروف ، والتقنيات المتوافرة ، والإمكانات المتاحة لها ؛ وفي حالة عدم الأداء تكون الدولة مسؤولة ولكن في إطار موضوع مسؤولية الدولة عن الفعل غير المشروع دولياً .

٨٣ - وقليل أيضاً إنه يخشى أن تتدخل الدولة التي يفترض أنها متأثرة ، في السياسة الاقتصادية والصناعية للدولة المصدر ، بحجة المادة ١٩ ، فتسبب بذلك ضرراً مادياً لتلك الدولة . لذلك يحسن في حالة الأنشطة القائمة من قبل أن يقتصر تطبيق تدابير الوقاية على الأنشطة ذات الآثار الضارة أو على الأقل على الأنشطة التي يحتمل أن تكون خطيرة مثل المنشآت النووية أو الكيميائية التي يمكن إدراجها في مرفق .

(٢٥) المادة ٢٠ - عوامل توازن المصالح

٨٤ - قال المقرر الخاص إن من أهداف هذه المواد توفير نسق أو نظام تستطيع الأطراف فيه موازنة مصالحها . فبالإضافة إلى الإجراءات التي تتيح للدول التفاوض والتوصل إلى هذا التوازن في المصالح ، هناك مبادئ مضمونية يقوم عليها ذلك التوازن . وتهدف

(٢٥) نص المادة ٢٠ كما يلي:

المادة ٢٠

عوامل توازن المصالح

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

المادة ٢٠ إلى التصدي لتلك المبادئ ونورد قائمة بالعوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار في أي توازن للمصالح . وأحاط علما بالتعليقات التي أبدتها أعضاء اللجنة في دورات سابقة . وقال إن تلك التعليقات لا تنم عن اعتراض على قائمة العوامل ، لكنها تنم عن التردد حول المكان الذي ينبغي وضعها فيه . ورغم أنه كان شخصيا غير

الحاشية (٢٥) (تابع)

- (أ) مدى احتمال وقوع الضرر العابر للحدود ، من خطورته وامتداده المحتملين ، وكذلك مدى احتمال تراكم آثار النشاط في السدول المتأثرة ؛
- (ب) وجود وسائل لتلافي وقوع هذه الأضرار ، مع مراعاة أعلى مستوى من التكنولوجيا في تنفيذ النشاط ؛
- (ج) إمكانية مزاولة النشاط في أماكن أخرى وبوسائل أخرى أو إمكانية مزاولة أنشطة أخرى بديلة ؛
- (د) أهمية النشاط بالنسبة إلى الدولة المصدر مع مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والصحية وما يماثلها ؛
- (هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط في ضوء وسائل المنع الممكنة ؛
- (و) الإمكانيات المادية والتكنولوجية للدولة المصدر فيما يتعلق بقدرتها على اتخاذ تدابير المنع والتدابير اللازمة لإعادة الظروف البيئية إلى ما كانت عليه ، وقدرتها على التعويض عن الضرر الناجم أو على الانطباع بأنشطة بديلة ؛
- (ز) المعايير الوقائية التي تطبقها الدولة المتأثرة على نفس هذا النشاط أو على الأنشطة المشابهة والمعايير الوقائية المطبقة في الممارسة الإقليمية 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 تأشيرها على استخدام مورد مشترك ؛
- (ي) استعداد الدولة المتأثرة للإسهام في تكاليف المنع أو تكاليف التعويض عن الأضرار ؛
- (ك) مدى اتفاق مصالح الدولة المصدر والدول المتأثرة مع المصالح العامة للمجموعة المعنية بالأمر ؛
- (ل) مدى توافر المساعدة التي يمكن أن تقدمها المنظمات الدولية إلى الدولة المصدر ؛
- (م) مدى سريان مبادئ القانون الدولي وقواعده المتعلقة بالموضوع .

متحمس من قبل لإدراج مادة بها قائمة بالعوامل ذات الشأن في تحقيق توازن المصالح ، فهو يرى من المفيد الآن وجود مثل هذه المادة . وأشار إلى المادة ٦ من قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ، حيث يرد ذكر العوامل الفاعلة في تحقيق مبدأ الاستخدام العادل والمعقول للمجاري المائية . ومن رأيه أنه من المفيد وجود مادة تسرد العوامل المؤثرة في موازنة المصالح لأن تسهل وضع مفهوم عام جدا موضع التطبيق .

٨٥ - وقد وجد معظم الأعضاء الذين علقوا على هذه المادة أنها مفيدة ، وبخاصة إذا قدر للمواد أن تصبح اتفاقية إطارية لا يقصد بأحكامها أن تكون ملزمة بل أن تكون بمثابة مبادئ إرشادية للدول . ولو حظ أن تلك المادة تشير إلى مبادئ العدالة وإلى البيانات العلمية ، لكن ليس واضحا كيف ستطبق عملا . ويرى هؤلاء الأعضاء أن الأفضل إدراج المادة في مرفق ، لا سيما نظرا لأن القائمة غير جامعة مانعة .

٨٦ - ولم يجد عدد من الأعضاء فائدة تذكر في مفهوم "توازن المصالح" وبالتالي فهي قائمة العوامل الواردة في المادة . وكما أبدت ملاحظة مؤداها أن مبدأ مراعاة مصالح الدول الأخرى والمجتمع الدولي هو وحده الذي ينبغي إيرادها في المادة ، مع قائمة غير جامعة بالعوامل المذكورة في التعليق .

(ك) المادة ٢٠ مكررا - عدم قابلية المخاطر أو الأضرار للنقل (٢٦)

٨٧ - أوضح المقرر أن تقريره التاسع تناول التدابير الوقائية التي ينبغي للدولة أن تتخذها بصد الأنشطة التي يختمل أن تحدث أضرارا عابرة للحدود . وهذه التدابير ذات الطابع الإجرائي في الأساس ، ينبغي أن تصاحبها مادة ترسي مبدأ عدم قابلية المخاطرة أو الضرر للانتقال . وذكر أنه توجد أحكام مماثلة في بعض الصكوك القانونية الأخرى التي تتصدى لمشاكل مشابهة مثل مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلويث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود (المادة الثانية (٢)) ، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (المادة ١٩٥) وإعلان ريو عن البيئة والتنمية . ويمكن إدراج هذه المادة في الفرع الخاص بالمبادئ وصياغتها في صيغة أوسع بحيث تسري على مسألتين المخاطرة والضرر وتشمل المواد المتعلقة بالوقاية وتلك المتعلقة بتحمل التبعئة والتي يأتي الحديث عنها فيما بعد .

(٢٦) نص المادة ٢٠ مكررا كما يلي:

المادة ٢٠ مكررا

عدم قابلية المخاطر أو الأضرار للنقل

تكفل الدول ، لدى قيامها باتخاذ تدابير لمنع الآثار العابرة للحدود للأنشطة الخطرة أو للسيطرة عليها أو للتقليل منها ، عدم انتقال المخاطر أو الأضرار بين مجالات أو وسائط بيئية ، وعدم استبدال مخاطر بمخاطر أخرى .

٨٨ - ولم يعلق على المادة ٢٠ مكررا سوى عدد قليل من الاعضاء . فوجد بعضهم أن من المنطقي والطبيعي أن تدرج في مشاريع المواد مبادئ عدم قابلية المخاطر أو الأضرار للنقل . غير أن البعض الآخر رأى أن المادة إنما تعقد الموقف ليس إلا .

٣ - قضايا أخرى

(١) مسألة إجراءات تسوية المنازعات

٨٩ - أوضح المقرر الخاص أن مبدأ إجراء مشاورات بين الدولة المصدر والدولة التي يحتمل أن تتأثر يرتكز على مبدأ حسن النية والتعاون . لكنه يعتقد أن هذا الغرض لا يستبعد إمكانيات حدوث مآزق عندما تكون الدول المعنية عاجزة عن أن تحل بنفسها شواغل صادقة عن طريق المشاورات . وبالإضافة إلى ذلك أشار إلى شواغل أعرب عنها بعض أعضاء اللجنة ومؤداهها أنه لا ينبغي أن توفر المشاورات فرصة للدولة التي يحتمل أن تتأثر كي تسيء استخدام العملية . وعلاجا لهذه المشاكل رأى المقرر الخاص أنه من المفيد والعملي الاستباق إلى وضع نص بشأن التسوية السلمية للمنازعات يتناول بالتحديد المشاكل التي يمكن أن تنشأ أثناء المشاورات . ومن رأي المقرر الخاص أن إحدى الوسائل الممكنة لتسوية المنازعات بطريقة سلمية هي إنشاء لجنة تحقيق مماثلة لتلك المقترحة في المرفق الرابع باتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي وفي المرفق الثاني باتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود . والغرض من هذه الإجراءات تقديم المشورة للأطراف وهي في الوقت نفسه تلقائية التطبيق . ولا يعتقد المقرر الخاص أن هذا الأمر عاجل ، لكنه يعتقد أنه من المفيد أن يعرب أعضاء اللجنة عن وجهات نظرهم أثناء المناقشة .

٩٠ - وقد أيد بعض الاعضاء فكرة التفكير في إجراءات لتسوية المنازعات في سياق هذا الموضوع . وأبدت ملاحظة مؤداهها أنه ينبغي أن يكون واضحا إن كانت المواد الخاصة بتسوية المنازعات سوف تسري على المنازعات بوجه عام أو تسري فقط على المنازعات الناشئة عن المشاورات المزمع إجراؤها . ولوحظ أن المقرر العام قدم حججا مقنعة لصالح وضع إجراءات تتناول خصيصا المنازعات المتعلقة بالتقييم الأصلي للمخاطر ، وعلى الأخص في صورة لجان تحقيق . وفي ذلك السياق ، أوصى بعض الاعضاء أيضا بأن يتضمن كل إجراء لتسوية المنازعات لجنة تحقيق فنية كمكون أساسي له . كما رُئي أن النموذجين المنصوص عليهما في اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار غير حدودي وفي اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود يعتبران مناسبين كذلك . ورأى بعض الأعضاء الآخرين أن الأفضل البت في هذه المسألة عندما ينتهي العمل في المواد ويتخذ قرار بشأن طبيعة المواد .

(ب) مسألة مبدأ من يلوث يدفع

٩١ - لاحظ المقرر الخاص أن هناك نصوصا تحتوي على مبدأ من يلوث يدفع في بعض الصكوك الحديثة العهد ، مثل مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلويث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود وفي اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود . ومن رأيه أنه ينبغي للجنة أن تدرس هذا المبدأ بعناية فيما يتصل بهذه المسواد ، إذ إن للمبدأ أهميته سواء بالنسبة للتدابير الوقائية أو بالنسبة لنظام المسؤولية المدنية (تحمّل التبعة) . وقال إنه ينبغي بحث مبدأ من يلوث يدفع في التقرير الذي سيصدره للدورة التالية للجنة .

٩٢ - ولم تُبدَ سوى تعليقات قليلة على مبدأ من يلوث يدفع . وبوجه عام هناك اتفاق على أن المبدأ يمكن أن يصلح عند التصدي لمسألة تحمّل التبعة وأنه ينبغي مناقشة القضية باستفاضة آنئذ . ولوحظ أن نظاما قانونيا من النوع الذي تبحثه اللجنة الآن يجب أن يكون مبنيا على أساس أن يتحمّل التبعة منغذ النشاط وليس الدولة . والسبب في ذلك هو أن التبعة مشتقة من شيء آخر غير عدم الوفاء بالتزام ولا تستتبع التعويض التام عن الضرر ، بغض النظر عن الظروف التي يقع فيها الضرر . غير أن الضرر العابر للحدود والناجم عن نشاط ينطوي على مخاطر ويجري داخل إقليم الدولة أو تحت رقابتها ، يمكن أن يؤدي في ظروف معينة إلى تحمّل التبعة للدولة المصدر .

٩٣ - ولوحظ أن مبدأ من يلوث يدفع يجب أن يبحث أيضا في سياق ما تكونه الدولة قد فعلته قبل حدوث الضرر وما تفعله بعد حدوثه . ولدور الدولة في هذا الصدد أهميته بالنسبة لإمكان تحميلها تبعة الضرر الذي يقع .
