A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.511
6 July 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة القانون الدولي
الدورة السابعة والأربعون
٢ أيار/مايو - ٢١ تموز/يوليه ١٩٩٥

مشـــروع تقريـــر لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السابعة والأربعين

المقرر: السيد فرانسيسكو فياغران كرامر

الفصل الرابع

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

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
ألف - مقدمة	١-٧	٣
باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية	٨-٤٠	٧
١- مشاريـــع المواد التي اعتمدتها لجنة الصياغـــة في الدورة السابعة والأربعين	٨	٧
٢- التقرير الحادي عشر للمقرر الخاص المقدم في الدورة الحالية	٩-٢٠	٧

المحتويات (تابع)

	الفقـــرات	الصفحة
٣- تعليقات أولية من بعض أعضـــاء اللجنـــة عن التقريرين العاشر والحادي عشر	٢١-٤٠	١١
جيم - مشاريع المواد المتعلقة بالسمؤولية الدولية عن النتائـج عن النتائج الضـارة الناجمة عن أفعـال لا يحظـرها القانون الدولي		١٤
١- نصوص مشاريع المواد التـي اعتمدتهـا اللجنة حتى الآن في القراءة الأولى إضافة		١٤
٢- نصـوص مشاريـع المواد ألف [٦] وبـاء [٧] وجيم [٨ و٩] ودال [٩ و١٠] مـع التعليقـات التي أبديت عليها، التي اعتمدتها اللجنة فـي دورتها السابعة والأربعين إضافة		١٤

الفصل الرابع

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

ألف - مقدمة

١- أدرجت اللجنة، في دورتها الثلاثين (١٩٧٨)، موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" في برنامج أعمالها وعينت السيد روبرت ك. كوينتن - باكستر مقرراً 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 الى إيجاد أساس نظري وملخص تخطيطي للموضوع وتضمنت مقترحات لخمسة مشاريع مواد. وقد عرض الملخص التخطيطي في التقرير الثالث للمقرر الخاص، المقدم الى الدورة الرابعة والثلاثين للجنة في عام ١٩٨٢. واقتُرحت مشاريع المواد الخمسة في التقرير الخامس للمقرر الخاص، المقدم الى الدورة السادسة والثلاثين للجنة في عام ١٩٨٤. وقد نظرت اللجنة فيها ولكنها لم تتخذ قراراً بإحالتها الى لجنة الصياغة.

---

(١) أنشأت اللجنة في تلك الدورة فريقاً عاملاً ليبحث، بصفة أولية، نطاق الموضوع وطبيعته وليقدم اليها تقريراً عن ذلك. وللاطلاع 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 وAdd.1 وAdd.2؛ وحولية ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ١٠٣، الوثيقة A/CN.4/346 وAdd.1 وAdd.2؛ وحولية ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ٨٥، الوثيقة A/CN.4/360؛ وحولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ٣٠١، الوثيقة A/CN.4/373، وحولية ١٩٨٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ٢٦٥، الوثيقة A/CN.4/383 وAdd.1.

٣- وقد عرضت على اللجنة أيضاً، في دورتها السادسة والثلاثين (١٩٨٤)، المواد التالية: الردود على استبيان موجه في عام ١٩٨٣ من المستشار القانوني للأمم المتحدة الى ١٦ منظمة دولية مختارة للتحقق، ضمن جملة أمور، مما إذا كانت الالتزامات التي تترتب على الدول تجاه بعضها البعض وتنفذها هذه الدول بوصفها أعضاء في منظمات دولية يمكنها، الى ذلك الحد، أن تفي ببعض الاجراءات المشار اليها في الملخص التخطيطي[٣]، أو أن تحل محلها، ودراسة أعدتها الأمانة بعنوان "دراسة في ممارسات الدول المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي[٤]".

٤- وعيّنت اللجنة، في دورتها السابعة والثلاثين (١٩٨٥)، السيد خوليو باربوثا مقرراً خاصاً للموضوع. وتلقت اللجنة ثمانية تقارير من المقرر الخاص ما بين دورتها السابعة والثلاثين (١٩٨٥) ودورتها الرابعة والأربعين (١٩٩٢)[٥] وأحالت اللجنة في دورتها الأربعين (١٩٨٨) الى لجنة الصياغة مشاريع المواد من ١ الى ١٠ التي اقترحها المقرر الخاص للفصل الأول (أحكام عامة) وللفصل الثاني (مبادئ)[٦] وفي دورتها الحادية والأربعين (١٩٨٩)، أحالت اللجنة الى لجنة الصياغة أيضاً النسخة المنقحة للمواد التي كانت قد أحيلت الى لجنة الصياغة في الدورة السابقة[٧].

---

(٣) حولية ١٩٨٤، المجلد الثاني (الباب الأول)، الصفحة ٢١٣، الوثيقة A/CN.4/378.

(٤) حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الباب الأول) إضافة، الوثيقة A/CN.4/384.

(٥) للاطلاع على تقارير المقرر الخاص السبعة انظر حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الباب الأول)، الصفحة ١٤٣، الوثيقة A/CN.4/394؛ وحولية ١٩٨٦، المجلد الثاني (الباب الأول)، الصفحة ٢٣٥، الوثيقة A/CN.4/402؛ وحولية ١٩٨٧، المجلد الثاني (الباب الأول)، الصفحة ١٢٥، الوثيقة A/CN.4/405؛ وحولية ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ٦٨٣، الوثيقة A/CN.4/413؛ وحولية ١٩٨٩، المجلد الثاني (الباب الأول)، الصفحة ٣٧١، الوثيقة A/CN.4/423؛ والوثيقة A/CN.4/428 وCorr.1 وCorr.4 (بجميع اللغات)، وCorr.2 (بالانكليزية فقط) وCorr.3 (بالاسبانية فقط) وAdd.1؛ والوثيقة A/CN.4/437 وCorr.1؛ والوثيقة A/CN.4/443 وCorr.1 وCorr.2 (بالاسبانية فقط).

(٦) للاطلاع على النص، انظر حولية ١٩٨٨، المجلد الثاني (الباب الثاني)، الصفحة ٩.

(٧) انظر حولية ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣١١. وقد اقترح المقرر الخاص مرة أخرى إدخال تغييرات أخرى على بعض تلك المواد في تقريره السادس، انظر (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والأربعون، الملحق رقم ١٠)، (A/45/10)، الفقرة ٤٧١.

٥- وأنشأت اللجنة في دورتها الرابعة والأربعين (١٩٩٢) فريقاً عاملاً للنظر في بعض القضايا العامة المتصلة 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 المعقودة في ٨ تموز/يوليه ١٩٩٢ القرارات التالية:

"(أ) نطاق الموضوع

'١' 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. وفي رأي اللجنة أن اتخاذ مثل هذا القرار في الوقت الحاضر قد يكون سابقا للأوان. بيد أنها اتفقت على أنه، من أجل تيسير تقدم العمل بشأن الموضوع، قد يكون من الأحوط تناوله بالبحث في نطاق ذلك المجال العريض على مراحل مع تحديد أولويات بالنسبة الى الموضوعات التي يتعين تغطيتها.

'٢' وفي ظل المفهوم الذي سبق توضيحه في الفقرة '١' أعلاه، قررت اللجنة أن الموضوع يجب أن يفهم على أنه يشمل القضايا المتعلقة بالتدابير الوقائية والتدابير العلاجية معا. بيد أن التدابير الوقائية ينبغي أن تدرس أولاً؛ وينبغي للجنة ألا تنتقل الى موضوع التدابير العلاجية إلا بعد أن تكون قد أنجزت عملها بخصوص ذلك الجزء الأول من الموضوع. ومن الممكن أن تشمل التدابير العلاجية، في هذا السياق، التدابير الرامية الى التخفيف من الضرر، وإصلاح ما لحقه ضرر، والتعويض عن الضرر الذي وقع.

'٣' وينبغي تركيز الاهتمام في هذه المرحلة على صياغة مواد تتعلق بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر تسبيب ضرر عابر للحدود، وينبغي للجنة ألا تتناول، في المرحلة الراهنة، الأنشطة الأخرى التي تسبب بالفعل ضرراً. وعلى ضوء التوصية الواردة في الفقرة '٢' أعلاه، ينبغي أن تتناول المواد أولا التدابير الوقائية في حالة الأنشطة التي تنطوي على مخاطر تسبيب ضرر عابر للحدود، ثم تتناول بعد ذلك التدابير العلاجية عندما تكون هذه الأنشطة قد سببت ضرراً عابراً للحدود. وعندما تنتهي اللجنة من بحث المواد المقترحة بشأن هذين الجانبين من الأنشطة التي تنطوي على مخاطر تسبيب ضرر عابر للحدود، يمكنها بعد ذلك أن تبت في شأن المرحلة التالية من العمل".

---

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/47/10)، الصفحات ١١٢-١١٤.

"(ب) النهج الـذي ينبغي اتباعه في تحديد طبيعة المواد أو الصك المزمع صياغته

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

"(ج) عنوان الموضوع

'٥' بالنظر الى غموض عنوان الموضوع حول ما إذا كان يشمل "أنشطة" أو "أفعالاً"، قررت اللجنة التمسك بفرضية العمل التي وضعتها واعتبار أن الموضوع يتعلق بـ"أنشطة" مع إرجاء إجراء أي تغيير رسمي في العنوان لما قد يتكشف، على ضوء عمل اللجنة بشأن الموضوع في المستقبل، من ضرورة إدخال تعديلات أخرى على العنوان. ولذلك ستنتظر اللجنة الى أن يتهيأ لها إصدار توصية نهائية بشأن التغييرات التي ينبغي إدخالها على العنوان".

"(د) توصية بشأن تقرير المقرر الخاص للعام القادم

'٦' أخذت اللجنة علماً، مع التقدير والشكر، بالتقارير السابقة للمقرر الخاص التي جرى فيها بحث القضايا الخاصة بالتدابير الوقائية فيما يتعلق بحالتي الأنشطة التي تنطوي على مخاطر تسبيب ضرر عابر للحدود والأنشطة التي تسبب ضرراً عابراً للحدود. وطلبت أن يتعمق المقرر الخاص، في تقريره القادم الى اللجنة، في بحث القضايا المتعلقة بتدابير الوقاية فيما يتعلق فقط بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر تسبيب ضرر عابر للحدود، واقتراح مجموعة منقحة من مشاريع المواد لذلك الغرض"[٩].

٦- ونظرت اللجنة، في دورتها الخامسة والأربعين (١٩٩٣)، في التقرير التاسع المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/450) والمكرس لمسألة تدابير الوقاية، وأحالت مشروع المادة ١٠ (عدم التمييز)، الذي بحثته في دورتها الثانية والأربعين (١٩٩٠)، والمواد من ١١ الى ٢٠ مكرراً الى لجنة الصياغة.

---

(٩) المرجع نفسه.

٧- وفي الدورة السادسة والأربعين (١٩٩٤) عُرض على اللجنة التقرير العاشر للمقرر الخاص (A/CN.4/459) الذي تناول ثلاثة موضوعات: المنع اللاحق، ومسؤولية الدولة والمسؤولية المدنية[١٠]. وقررت اللجنة تأجيل النظر في التقرير وتركيز عملها بدلاً من ذلك على المواد المتعلقة بذلك الموضوع المعروضة من قبل على لجنة الصياغة. واعتمدت اللجنة بصفة مؤقتة في نفس الدورة، في القراءة الأولى مشاريع المواد التالية والتعليقات التي أبديت عليها: المادة ١ (نطاق تطبيق هذه المواد)، المادة ٢ (المصطلحات المستخدمة)، والمادة ١١ (الحصول على إذن سابق)، والمادة ١٢ (تقييم المخاطر)، والمادة ١٣ (الأنشطة الموجودة من قبل)، والمادة ١٤ (التدابير الرامية الى الوقاية من المخاطر أو التقليل منها الى أدنى حد)، والمادة ١٤ مكررا [٢٠ مكرراً] (عدم نقل المخاطر)، والمادة ١٥ (الإخطار والإعلام)، والمادة ١٦ (تبادل المعلومات)، والمادة ١٦ مكررا (إعلام الجمهور)، والمادة ١٧ (الأمن القومي والأسرار الصناعية)، والمادة ١٨ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية)، والمادة ١٩ (حقوق الدولة التي يحتمل أن تتأثر)، والمادة ٢٠ (العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح).

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١- مشاريع المواد التي اعتمدتها لجنة الصياغة في الدورة السابعة والأربعين للجنة

٨- بحثت اللجنة في جلستها ... المعقودة بتاريخ ... تموز/يوليه ١٩٩٥ واعتمدت بصفة مؤقتة المواد التالية التي كانت قد أحيلت الى لجنة الصياغة في دورتيها الأربعين والحادية والأربعين في عامي ١٩٨٨ و١٩٨٩: المادة ألف [٦] (حرية العمل وحدودها)؛ والمادة باء [٧] (التعاون)؛ والمادة جيم [٨ و٩] (الوقاية)؛ والمادة دال [٩ و١٠] (المسؤولية والتعويض). وترِد نصوص هذه المواد والتعليقات عليها في القسم جيم ٢ الوارد أدناه.

٢- التقرير الحادي عشر للمقرر الخاص المقدم في الدورة الحالية

٩- طُرح على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الحادي عشر للمقرر الخاص (A/CN.4/468) الذي قُدِّم عرض له في جلسة اللجنة ٢٣٩٧ المعقودة في ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٥. وقررت اللجنة أن تنظر في التقرير؛ مع التقرير العاشر (A/CN.4/459) المقدم في عام ١٩٩٤، في دورتها القادمة. بيد أن اللجنة قررت تخصيص بضع جلسات يستطيع خلالها من شاء من أعضاء اللجنة، ابداء ما لديه من ملاحظات تمهيدية. وقد أعرب بعض أعضاء اللجنة خلال الجلسات من ٢٣٩٧ الى ٢٣٩٩ التي عقدت في أيام ٨ و٩ و١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٥ عن آراء تمهيدية على كلا التقريرين؛ ويضم القسم ٣ الوارد أدناه ملخصاً لهذه الآراء.

---

(١٠) يرد ملخص للتقرير العاشر في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعين، الملحق رقم ١٠، (A/49/10)، الفقرات من ٣٦٢ الى ٣٧٩.

١٠- وعُرضَت على اللجنة أيضاً دراسة أعدتها الأمانة تنفيذاً لما طلبته الجمعية العامة في الفقرة ٥ من قرارها ٥١/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. وعنوان الدراسة هو "استعراض لنُظُم المسؤولية المتعلقة بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" (A/CN.4/471).

١١- وتناول التقرير الحادي عشر دور الضرر، في المواد المتعلقة بهذا الموضوع ووصف التقرير الضرر بأنه يمثل الشرط الضروري لتحقق أية مسؤولية واستحقاق أي تعويض. بيد أن التقرير ركّز اهتمامه على الضرر الذي يصيب البيئة. أما صور الضرر الأخرى، كالأضرار التي تصيب الأشخاص والممتلكات، فقد جرت مناقشتها من قبل في التقارير السابقة، بما فيها التقرير الثامن (A/CN.4/443، الفقرات من ٤١ الى ٥١). غير أن موضوع الضرر الذي يصيب البيئة لم يسبق بحثه بالقدر الكافي من التفصيل.

١٢- وأشار التقرير الى الاعتراف المتزايد بأهمية البيئة، من حيث قيمتها الاقتصادية ومن حيث قيمتها الصحية، ومن حيث قيمتها غير المادية بالنسبة لحضارتنا. ولا تقتصر الأدلة التي تُثبِت هذا الاعتراف على العدد الكبير للغاية من المعاهدات التي صُمِّمت بوجه عام لمنع إلحاق الضرر بالبيئة، بل تشمل أيضاً إدراج الإضرار بالبيئة ضمن التعريف العام للضرر[١١]، وفضلاً عن ذلك، تم ادخال مفهوم "إلحاق الضرر بالبيئة" في القوانين الوطنية لعدد من الدول بما فيها النرويج وفنلندا والسويد وألمانيا والبرازيل والولايات المتحدة. ولذلك اقترح المقرر الخاص إدماج إلحاق الضرر بالبيئة، ضمن تعريف الضرر.

١٣- ولكي يمكن تعريف الإضرار بالبيئة، يحتاج الأمر الى تعريف البيئة نفسها. والواقع أن تعريف البيئة سوف يؤدي الى تحديد نطاق الضرر الذي يصيب البيئة. غير أنه لا يوجد في الوقت الراهن أي مفهوم متفق عليه عالمياً للبيئة؛ ذلك أن بعض العناصر التي تشكل جزءاً من البيئة في بعض الاتفاقيات، لا توجد في اتفاقيات أخرى. فهناك مفهوم ضيق للبيئة يَقصِر "الإضرار بالبيئة" على الموارد مثل الهواء والتربة والماء والنبات دون غيرها وعلى التفاعلات فيما بينها. وهناك مفهوم أوسع يشمل المناظر الطبيعية وما يسمى بـ"القيم البيئية" للمنفعة أو اللذة الناشئة عن البيئة. وهكذا يتحدث البعض عن "القيم التي تؤدي خدمة" و"القيم التي لا تؤدي خدمة"؛ ويشمل التعبير الأول على سبيل المثال مخزون الأسماك الذي يؤدي خدمة مثل صيد الأسماك للأغراض التجارية أو للترويح عن النفس، بينما يشمل التعبير الثاني الجوانب الجمالية للمناظر

---

(١١) انظر على سبيل المثال المادة ٢(٧)(د) من اتفاقية ١٩٩٣ المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن الأنشطة الخطرة بالنسبة للبيئة؛ والمادة ١(ج) من الاتفاقية الخاصة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية؛ والمادة ١(٢٠) من الاتفاقية الخاصة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية؛ والمادة ٨(٢)(أ) و(ب) و(د) من الاتفاقية المتعلقة بتنظيم الأنشطة الخاصة بالموارد المعدنية في القطب الجنوبي؛ والمادة ٩(ج) و(د) من الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار التي تقع أثناء نقل البضائع الخطرة بالطرق البرية والسكك الحديدية وسفن الملاحة الداخلية. انظر أيضا التوجيهات التي اقترحتها قوة العمل التابعة للجنة الاقتصادية الأوروبية بشأن المسؤولية والتبعة عن تلويث المياه العابر للحدود ومشروع البروتوكول المتعلق بالمسؤولية الملحق باتفاقية بازل (UN/CHW.2/3) وقرار مجلس الأمن رقم ٦٨٧(١٩٩١) الذي قرر فيه أن "العراق مسؤول بمقتضى القانون الدولي عن أي خسارة أو ضرر - بما في ذلك الضرر البيئي واستنزاف الموارد الطبيعية - ... وقع نتيجة لغزوه واحتلاله غير المشروعين للكويت".

الطبيعية التي يعطيها السكان قيمة كبيرة والتي يسبب فقدانها كدراً وضيقاً وألماً لهم. ويشمل المفهوم الواسع للتعريف أيضاً الممتلكات التي تشكل جزءاً من التراث الثقافي.

١٤- ويرى المقرر الخاص، أن أي تعريف للبيئة يجب أن تُستبعَد منه تلك العناصر التي سبق أن اندرجت في نطاق التعريف التقليدي للضرر، والتي تتمتع بالحماية بمقتضى القانون الدولي، مثل أي شيء يسبِّب ضرراً عضوياً للأشخاص أو لصحتهم، سواء أكان ذلك بطريقة مباشِرة أو نتيجةً للضرر الذي يصيب البيئة. وقد اعتُمِد هذا النهج في اتفاقية ١٩٩٣ المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخَطِرة على البيئة. وأعرب المقرر الخاص عن تشككه في ملاءمة ادراج "البيئة الثقافية" ضمن تعريف البيئة. ورغم اعترافه بأهميتها إلا أنه رأى وجوب عدم ادراجها ضمن تعريف البيئة للأغراض المتعلقة بالتعويض، لأن هذه الأنواع من الملكية يحميها من قبل، المفهوم العام للضرر.

١٥- كما رأى المقرر الخاص أنه ينبغي عدم ادراج "المناظر الطبيعية" بوصفها "عناصر" أو "مكونات" ضمن تعريف البيئة بل ينبغي اعتبارها من "قِيَم" البيئة التي يهددها التلوث. وبناء على ذلك ينبغي التعويض عن هذه الخسارة.

١٦- وفيما يتعلق بتعويض الضرر الذي يصيب البيئة، أثار التقرير مسألتين: تتمثل أولاهما في تحديد الطرف المضرور، وتتمثل الثانية في تحديد العناصر التي يتكون منها ذلك الضرر. ويرى المقرر الخاص أنه لما كانت البيئة في حد ذاتها غير قابلة لأن تكون محلاً لملكية خاصة، ولكنها تعتبر مملوكة للمجتمع في جملته، فإن الدولة التي أصيبت بيئتها بالأضرار، ينبغي أن تكون هي الطرف الذي يحق له المطالبة بالتعويض. ويجوز للدول أن تحول حقوقها في هذا الصدد الى وكالات حكومية أو الى منظمات الرفاهية غير الحكومية. وجرت الاشارة في هذا السياق الى بعض التشريعات الوطنية في الولايات المتحدة التي يُمكِّن فيها القانون، بعض الوكالات الحكومية والقبائل الهندية من العمل بوصفها الجهة صاحبة الولاية بخصوص بعض المسائل المتعلقة بالأضرار البيئية.

١٧- وفيما يتعلق بالتعويض في مجال البيئة، فقد أجرى المقرر الخاص تفرقة بين الشروط المطلوبة للتعويض في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول وبين الشروط المطلوبة في خصوص الموضوع الحالي. فقواعد التعويض في الحالة الأولى ينبغي أن تكون مطابقة للمبدأ المذكور في الحكم الصادر في قضية مصنع كورزو Chorzow Factory، والذي يقضي بأن التعويض يجب أن يمحو نتائج الفعل الضار ويعيد الوضع الى ما كان يمكن أن يكون عليه، على الأرجح، لو لم يُرتكَب ذلك الفعل. ورأى أن قواعد التعويض في خصوص هذا الموضوع لا تتبع المبدأ الوارد في قضية كورزو، نظراً لأن الموضوع يتعلق بأنشطة لا يحظرها القانون الدولي. ومع ذلك فإن المبادئ المستمدة من قضية كورزو تشكل أيضاً مبادئ ارشادية في هذا المجال نظراً لما تنطوي عليه من معقولية وعدالة.

١٨- ويبدو أن كثيرا من الاتفاقيات الحالية المتعلقة بالمسؤولية المدنية قد تجاهلت بعض صور التعويض مثل الرد العيني، مُركِّزةً اهتمامها، بدلاً من ذلك على التعويض النقدي. بيد أنه فيما يتعلق بالضرر الذي يصيب البيئة، فإن أشيَع صور التعويض، المنصوص عليها في الاتفاقيات الراهنة، يبدو أنها تكاد تكون مطابقة لمبدأ الرد العيني أي اصلاح عناصر البيئة التي أصابها الضرر. فأعضاء الأنواع التي تعرضت للخطر أو أصيبت بالضرر يمكن إعادة إدماجها في نظام ايكولوجي يوجد فيه عدد كاف من أعضاء تلك الأنواع،

في مكان آخر. وفي حالة التدمير الكامل لأحد العناصر، يجب توجيه الاهتمام في المقام الأول، فيما يتعلق بالتعويض المتكافئ، الى ادخال عنصر متكافئ؛ ولا يجوز اشتراك دفع تعويض نقدي إلا إذا تعذر ذلك. وتـُدخـِل الاتفاقيات الراهنة المتعلقة بالمسؤولية المدنية تكاليف التدابير الوقائية وأي ضرر أو خسارة تنجم عن هذه التدابير ضمن مفهوم الضرر. وقد رأى المقرر الخاص أن هذا النهج يعتبر نهجاً معقولاً وملائماً فيما يتعلق بالموضوع الحالي.

١٩- وقد أوضح المقرر الخاص أنه يرى أن أنسب علاج للضرر الذي يصيب البيئة يتمثل في اصلاح البيئة. ويكتسب هذا العلاج مزيداً من الأهمية بالنظر الى الصعوبات التي تعترض تقييم الضرر الذي يصيب البيئة في حد ذاته. ومع ذلك، توجد أوضاع يكون فيها إصلاح البيئة جزئياً أو كلياً مستحيلاً، ويتعين لذلك تقدير تعويض نقدي. وأشار الى وجود عدد من الأساليب التي يمكن اتباعها لتحقيق ذلك الغرض. يتمثل أحدها في تقدير تكاليف الاصلاح، وتشمل الأساليب الأخرى تحديد القيمة السوقية التي أصبح من المتعذر الحصول عليها بسبب الضرر البيئي، وتقدير قيمة بعض أسباب المتعة[١٢]، أو منهجية تقدير تكاليف مواجهة الطوارئ[١٣]، وما شابه ذلك.

٢٠- وعلى ضوء الايضاحات الواردة أعلاه، اقترح المقرر الخاص نصاً لتعريف الضرر[١٤].

---

(١٢) تتمثل أساليب تقدير قيمة أسباب المتعة، في أخذ القيمة السوقية التي تضاف الى قيمة الممتلكات الخاصة التي توفر بعض المتع البيئية المحددة وتسعى الى تحويل هذه القيم الى موارد عامة تكفل توفير متع مشابهة.

(١٣) أُعـِدَّ هذا الأسلوب من أجل قياس القيمة، عن طريق سؤال الناس عن مقدار المبلغ الذي قد يكونوا على استعداد لدفعه، عن طريق زيادة في الضريبة على سبيل المثال، من أجل حماية مورد طبيعي من الضرر. وقد وجهت انتقادات لهذا الاسلوب لأنه لا يعكس سلوكاً اقتصادياً حقيقياً ولذلك لا يمكن الاعتماد عليه.

(١٤) تجري عبارة النص المقترح بما يلي:

"يـُقصـَد بالضرر:

(أ) الخسائر في الأرواح، الاصابات التي تلحق الأشخاص أو الأضرار التي تصيب الصحة أو السلامة البدنية للأشخاص؛

(ب) الأضرار التي تصيب الممتلكات أو الخسائر في الأرباح؛

(ج) الأضرار التي تصيب البيئة، وتشمل ما يأتي:

'١' تكاليف التدابير المعقولة التي اتخذت أو المزمع اتخاذها لاصلاح أو استبدال الموارد الطبيعية التي دمرت أو أصيبت بأضرار أو، حيثما يكون ذلك معقولاً، لإدخال عناصر مساوية لهذه الموارد في البيئة؛

'٢' تكاليف التدابير الوقائية وأي مزيد من الأضرار التي قد تنجم عن مثل هذه التدابير؛

'٣' التعويض الذي قد تقضي به المحكمة طبقا لمبادئ الانصاف والعدالة إذا ما تبين أن التدابير المبينة في الفقرة الفرعية (١) كانت مستحيلة أو غير معقولة أو غير كافية للتوصل الى وضع قريب بشكل مقبول، من الوضع السابق. وينبغي استخدام مثل هذا التعويض لتحسين حالة البيئة التي أصيبت بالضرر.

- وتشمل البيئة النظم الايكولوجية والموارد الطبيعية والبيولوجية وغير البيولوجية مثل الهواء والماء والتربة والحيوان والنبات والتفاعل بين هذه العوامل.

- يكون من حق الدولة المضرورة والهيئات التي حددتها بمقتضى قانونها الوطني حق العمل على إصلاح الأضرار البيئية.

٣- تعليقات أولية من بعض أعضاء اللجنة على التقريرين العاشر والحادي عشر

٢١- أبدى عدد قليل من أعضاء اللجنة بعض الآراء الأولية بخصوص التقريرين العاشر والحادي عشر للمقرر الخاص (A/CN.4/459 وA/CN.4/468). وقد رأوا أن التقريرين قد أُجيد بحث ما جاء بهما، وانهما يقومان على نهج يعكس جمعاً موفقاً بين التقنين والتطوير التدريجي للقانون الدولي في هذا المجال.

٢٢- وفيما يتعلق بالتقرير العاشر الذي أرسى نظاماً للمسؤولية، لوحظ أن المقرر الخاص قد بحث المسائل المتعلقة بالمسؤولية المدنية مع المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول. وقد لقي هذا النهج تأييداً بوجه عام، وعلى الأخص الواقعة التي مفادها أن مشاريع المواد حددت الظروف التي قد تتحقق فيها مسؤولية ثانوية أو تكميلية على عاتق الدول. وفي هذا السياق، لوحظ أن المقرر الخاص قد ميَّز بحق بين أربعة مجالات رئيسية: أولا دور المُشَغِّل؛ ثانيا دور مجموع المخاطر؛ ثالثا الآلية الدولية للتأمين من المخاطر وتمويلها؛ ورابعا مسؤولية المشغل.

٢٣- ولوحظ أيضاً أن المواد قد تناولت بحق كلا من مسألتي القانون الموضوعي للمسؤولية والمسائل المتعلقة بالاجراءات. وقد حظيت وجهة نظر المقرر فيما يتعلق بوجوب بحث موضوع المسؤولية المدنية جنبا الى جنب مع موضوع مسؤولية الدول بالتأييد العام. ولوحظ أيضاً وجود قضايا مشتركة بين الموضوعين مثل أسس الإعفاء من المسؤولية وتنفيذ الأحكام.

٢٤- وفيما يتعلق بهيكل المواد، اقتُرِح تقسيم المواد الى فصلين مستقلين، يتعلق أحدهما بقواعد المسؤولية في حد ذاتها ويتعلق الآخر بالاجراءات. وبخصوص الاجراءات، لوحظ أن كثيراً من الدول رأت، بوجه عام، أن المحكمة المختصة هي المحكمة التي توجد في المكان الذي وقع فيه الضرر. ومع ذلك فقد جرى الاعراب عن التأييد لاقتراح المقرر الخاص الذي يقضي بعدم قصر اختصاص المحكمة على الدولة التي وقع فيها الضرر وحدها، بل اتاحة قدر من الحرية للبحث عن خيارات أخرى، بما في ذلك محاكم الدولة المضرورة.

٢٥- وفيما يتعلق بموضوع المنع اللاحق، أُبديَ تعليق مؤداه أن الاقتراح الأصلي للمقرر الخاص بخصوص إدراج موضوع المنع اللاحق في الفصل المتعلق بالوقاية وليس في الفصل المتعلق بالتعويض هو اقتراح يتسم بالحذر والمعقولية. ولوحظ أن مفهوم "تدابير الرد" كما تناوله المقرر الخاص، أصبح موجوداً الآن في عدة اتفاقات، وان اقتراحه يمثل تطويراً تدريجياً للقانون بخصوص ذلك الموضوع. وفي هذا الصدد، أُبدي تعليق مؤداه أن إلقاء التزامات أثقل عبئاً وأوسع نطاقاً بالوقاية، على عاتق الدول والمشغلين الذين يقومون بأنشطة تنطوي على مخاطر التسبب في إحداث أضرار عابرة للحدود، من المؤكد أن يترتب عليه تقليل احتمالات وقوع مثل تلك الاضرار.

٢٦- وجرت الاشارة أيضاً الى أن وجود مفهوم واضح للضرر يعتبر أمراً أساسياً بالنسبة لأي مناقشة جادة لنظام المسؤولية. وقيل أيضاً فيما يتعلق بالمواد الخاصة بمسؤولية الدول، أنه يجب على اللجنة أن تبحث نتائج فرض المسؤولية عن الأخطاء، عندما تُخِل الدولة بالتزاماتها المتعلقة بالوقاية.

٢٧- وقوبل التقرير الحادي عشر للمقرر الخاص بالترحيب. وأشير الى أن عمل اللجنة يجب أن يعكس الاتجاه الدولي الحديث، الذي يكتسب بسرعة تأييد متزايداً، والذي يرمي الى الحفاظ على البيئة الطبيعية.

٢٨- ويمكن القول بوجه عام أن آراء المقرر الخاص المتعلقة بتقييم واحياء الموارد الطبيعية المضرورة قد حظيت بالتأييد. وأبدى تعليق مؤداه أن المقرر الخاص اعترف في التعريف المقترح للضرر الوارد في الفقرة المتعلقة بالضرر الذي يصيب البيئة، بحق الدولة أو الهيئات التي تعينها بمقتضى قوانينها الوطنية، في اتخاذ إجراء قانوني معين. وقيل إنه بالرغم من أهمية هذا الموضوع إلا أنه قد تجاوز المعنى العادي للتعريف، وأنه ربما يمكن وضعه في مكان آخر، يتعلق بتنظيم سلوك الدولة أو المشغل.

٢٩- ولوحظ أن المقرر الخاص أشار في الفقرة ٢٢ من التقرير الى "منظمات الرعاية غير الحكومية"، كما أشار في الفقرة ٣٦ الى "اختصاص سلطات عامة معينة" مثل "الهيئات" التي تعينها الدولة. بيد أن السبب في منح السلطات التي تعينها الدولة إمكانية الالتجاء الى استخدام الحق في اتخاذ اجراء قانوني معين، لم يكن واضحا. وأثير التساؤل عما إذا كان الأفراد يملكون الصفة التي تُخَوِّلهم تقديم مطالبة بشأن الضرر الذي يصيب البيئة، إذا ما رفضت الدولة أو المؤسسة التي عينتها الدولة تقديم تلك المطالبة.

٣٠- وفيما يتعلق بتعريف "البيئة"، جرى الاعراب عن القلق إزاء الحكمة من وراء استبعاد العامل الانساني. وقيل إنه ابتداءً من الاعلان الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية (اعلان ستكهولم) كان العامل الانساني ماثلاً في عدد كبير للغاية من الوثائق. وعلى سبيل المثال أشير الى الفقرة ٤ من المادة ١ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

٣١- وفي هذا الصدد أشير الى أن الفقرات ٦ و٨ و٩ و١٦ من تقرير المقرر الخاص توحي بأنه لما كانت الحياة البشرية تتمتع بحماية القانون في عدد من المجالات، فينبغي ألا تشملها الوثائق الخاصة بالبيئة. وطبقاً لهذا الرأي فإنه لما بدأ العمل بشأن إعداد وثيقة عن حماية البيئة منذ عدة عقود، كان العنوان الذي استخدم هو "حماية البيئة البشرية". وهكذا كان الكائن البشري يشغل بؤرة الاهتمام في الموضوع منذ البداية. ولذلك أصبح استبعاد الكائن البشري تماماً من دائرة الاهتمام في وثيقة تتعلق بالمسؤولية عن الأضرار البيئية أمراً مثيراً للشك والتساؤل.

٣٢- وقيل إن تعريف الضرر يجب أن يكون شاملاً بصورة معقولة دون أن يكون مثقلاً بالتفاصيل. وفي المرحلة الأولية، ينبغي أن يغطي العناصر التالية، الضرر الشخصي أو سائر صور إيذاء الصحة، والخسائر أو الأضرار التي تلحق الممتلكات في الدولة المضرورة، وكذلك الأضرار التي تصيب الموارد الطبيعية والبيئة البشرية أو الثقافية لتلك الدولة المضرورة.

٣٣- وأشير الى أن أساس الالتزام بتعويض الضرر العابر للحدود الذي لا يحظره القانون الدولي، يتسم بأقصى قدر من الأهمية بالنسبة للموضوع. وفي هذا الصدد، لوحظ أنه حيثما يكون الالتزام بالتعويض منصوصاً عليه بوضوح في معاهدة، فإنه لا توجد أية صعوبة قانونية في تحديد أساس الالتزام. غير أن الصعوبات تثور عندما لا توجد مثل هذه المعاهدة. فمن الصعب في مثل هذه الحالات تحديد القانون الواجب التطبيق. ورئي أنه، مراعاةً للاعتبارات الانسانية، ينبغي ألا يكون من المستحيل إيجاد أساس للالتزام بالتعويض، وذلك على الأقل في الحالات التي تتعلق بأنشطة خَطِرة للغاية. ففي هذا المجال لا يُشتَرط

في كثير من النظم القانونية الوطنية، للالتزام بالتعويض، أن يقوم الطرف المضرور باثبات وجود تقصير في اتخاذ جميع الاحتياطات، ابتداء من المصدر، لمنع وقوع الضرر. وأشير الى وجود رأي مؤداه أن الحل قد يتمثل، في كثير من الحالات، في المطالبة بالتعويض على صعيد القانون الدولي الخاص، ولكن جرى الاعراب عن الشك في امكانية تنفيذ ذلك الحل إذا كانت الدول المعنية متباعدة جغرافياً ومختلفة من حيث النظم القانونية الوطنية في آن واحد. وأشير أيضاً الى الصعوبات اللوجستية كعوامل سلبية ضد التقاضي في خارج الأوطان.

٣٤- وبناءً على ذلك، رئي وجود حاجة الى إعداد قواعد تكون واجبة التطبيق فيما بين الدول بمقتضى القانون الدولي العام، مع عدم منع الأفراد أصحاب المطالبات من اتخاذ الاجراءات بمقتضى القانون الدولي الخاص إذا أرادوا ذلك.

٣٥- وجرى الاعرب عن رأي مؤداه وجوب قيام اللجنة بتركيز اهتمامها على تعريف كلمة "ضرر" وتجنب انفاق الوقت في بحث مسائل أخرى يمكن بحثها في مرحلة لاحقة، ولا سيما: ضرورة أن يكون الضرر الذي تقدم بشأنه مطالبة معينة بالتعويض، بعيداً، بل وجوب إمكان اعتباره بناء على أسباب معقولة، نتيجة مباشرة لنشاط الدولة المصدر؛ والمعايير التي يجب استخدامها في تحديد مقدار التعويض الذي ينبغي دفعه في حالات معينة؛ وتحديد صاحب الحق في تقديم المطالبة. وجرت الاشارة الى احتمالات وقوع ضرر فادح يمثل كارثة مما قد يتطلب إتّباع نهج آخر في التعويض. بيد أنه لوحظ أن اللجنة يجب عليها، من حيث المبدأ على الأقل، أن تتمسك بالفكرة الأساسية التي مؤداها أن الغرض الأساسي للتعويض هو إعادة الوضع الى ما كان عليه قبل وقوع الضرر.

٣٦- وأُبدي تعليق مؤداه أن الجمل الثلاث الأولى من الفقرة ١٨ من التقرير، يبدو أنها تطمس التفرقة بين "الضرر" و"الخسارة"، كما أن التفرقة لم تكن واضحة تماماً في التعريف المقترح للضرر الوارد في الفقرة ٣٨؛ حيث كان يتم استخدام كل من كلمتي "الضرر" و"الخسارة" مكان الأخرى دون تفرقة. وجرى الاعتراف أن هذا هو ما حدث أيضاً في وثيقة تتسم بدرجة كبيرة من الأهمية مثل اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بقانون البحار. ففي تلك الاتفاقية لم تستخدم كلمتي "ضرر" و"ضار" إلا في الفقرة ٤ من المادة ١ وفي المادة ٢٠٦، بينما استخدمت كلمة "خسارة" في جميع المواضع الأخرى من الوثيقة. ورئي أن مفهوم الضرر ينبغي تحديده بوضوح نظراً لأنه مفهوم أساسي لأية مناقشة جادة تتعلق بنظام المسؤولية.

٣٧- وجرت الاشارة الى الفقرة ٢٤ من التقرير التي جاء بها أن قاعدة "اعادة الحالة الى ما كانت عليه" المستمدة من قضية شورزو تطبق تطبيقاً صارماً على الإخلال بما يسمى القواعد الأولية وأنها لا تراعي في هذا المجال بمثل الصرامة التي تُراعَى بها في مجال الأفعال غير المشروعة". ورئي أن القاعدة المستمدة من قضية شورزو يجب أيضاً أن تستخدم كمؤشر يرشد الى الدرجة التي ينبغي أن يصل اليها التعويض عن الضرر الذي يصيب البيئة. وهكذا فإنه، مع عدم الاخلال بالالتزامات الناشئة عن المعاهدات، يجب أن يستهدف التعويض، قدر الإمكان، إعادة الحالة الى ما كانت عليه من قبل.

٣٨- وأشير الى أن الموضوع ينطوي على قضايا بالغة الصعوبة بالنسبة للدول النامية. ونظراً لأن الدول النامية ليس لديها التكنولوجيا اللازمة للقيام بمثل هذه الأنشطة بل يتمثل الاحتمال الأرجح في أنها تتأثر بها، فإنها تحبّذ بوجه عام اعتماد نظام للرقابة الصارمة، ولكن لما كان الاضطلاع بهذه الأنشطة يُعدّ أمراً

حتمياً من أجل التنمية، فربما كان من الواجب عليها الموافقة على نظام أقل صرامة. وبالمثل، تحبذ نظام الرقابة الصارمة، الدول النامية التي تقع بجوار دول أخرى (سواء أكانت متقدمة قليلاً، أو متقدمة بالكاد أو كاملة التقدم) تجري فيها مزاولة أنشطة ذات طبيعة مماثلة، والتي تشعر أنها مهددة تهديداً مباشراً من جراء تلك الأنشطة، وكذلك الدول المكونة من جـُزُر والتي يعتمد اقتصادها في المقام الأول على السياحة والتي تـُعتـَبـَر سلامة البيئة الطبيعية فيها على أقصى قدر من الأهمية.

٣٩- وأُبدي تعليق آخر مؤداه أن الدول المتقدمة قد تحبذ نظاماً متحرراً نظراً لأنها تضطلع عموماً بمثل هذه الأنشطة. ولكن يجب ألا يغيب عن البال أن بعض تلك الدول أقل تقدماً من البعض الآخر وتزاول تلك الأنشطة في حدود أضيق من الدول الأخرى وأنها لذلك قد تفضل نظاماً أشد صرامة. ولوحظ أن التفرقة التي أقيمت بين الدول المتقدمة والدول النامية للأغراض المتعلقة بمناقشة هذا الموضوع، تعتبر في أفضل الأحوال ملائمة فقط كنوع من التعميم. وإلا فإنه يمكن أن تكون مضـَلـِّلة. وفي نهاية المطاف رئي أن اللجنة يجب أن تجد حلاً على أساس ممارسات الدول ودراسة الاتفاقيات والمقترحات الدولية التي تسهم في تطوير القانون الدولي.

٤٠- وفيما يتعلق بتعريف الضرر الذي اقترحه المقرر الخاص، أُبدي اقتراح مؤداه تصدير الفقرات '١' و'٢' و'٣' بعبارة مثل: "عند تقدير التعويض عن الضرر الذي يصيب البيئة، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لما يأتي". وللتأكيد على أهمية قاعدة شورزو في هذا المجال، فقد اقتـُرح زيادة توضيح نص الفقرة (ج)(١) عن طريق اضافة كلمة "السابقة" بعد عبارة "الى حالتها الأصلية". ورئي أن عبارة "عند الاقتضاء" الواردة في الفقرة الفرعية '١' لا تحيط بصورة كافية بالظروف التي ينبغي فيها استبدال الموارد أو ايجاد موارد معادلة لها في البيئة. ورئي أن الفقرة '٣' غير صارمة بالدرجة الكافية، واقتـُرِح الاستعاضة عنها بالعبارة التالية: "التعويض المعقول في الحالات التي تكون فيها التدابير المبينة في الفقرة (ج)'١' مستحيلة أو غير كافية لبلوغ حالة قريبة بدرجة معقولة من الحالة السابقة".

جيم - مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

١- نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة حتى الآن في القراءة الأولى

إضافة

٢- نصوص مشاريع المـــواد ألف [٦] وباء [٧] وجيم [٨ و٩] ودال [٩ و١٠] مع التعليقات التي أبديت عليها، التي اعتمدتها اللجنة في دورتها السابعة والأربعين

إضافة

- - - - -