A

# الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/CN.4/481/Add.1
6 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

## الجمعية العامة

لجنة القانون الدولي

الدورة التاسعة والأربعون

١٢ أيار/ مايو - ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧

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

## التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

## إضافة

## المحتويات

الصفحة

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

السويد (بالنيابة عن بلدان الشمال الأوروبي) . . . . . ٢



090597 090597 97-11918

## التعليقـات والملاحظات الواردة من الحكومات

## السويد (بالنيابة عن بلدان الشمال الأوروبي)

### تعليقات عامـة

١ - فيما يتعلق بالنطاق العام للمواد، ترى بلدان الشمال الأوروبي منذ أمد بعيد أن أي صك قانوني دولي ينبغي أن يشمل أمرين، أي المسائل المتصلة بمنع الضرر العابر للحدود وواجب دفع تعويض عن الضرر الناجم عن ذلك. وكان هذان الموضوعان الرئيسيان أيضا موضع اهتمام الفريق العامل.

٢ - وقد سبق أن شددت بلدان الشمال الأوروبي في اللجنة السادسة على أن المنع لا يشمل الأنشطة الخطرة فحسب، بل أيضا الآثار الضارة الناجمة عن الاضطلاع المعتاد بأنشطة ضارة وعن الحوادث. وحتى إذا امتنعنا في تعليقاتنا عن مناقشة التمييز بين مفهومي التبعة ومسؤولية الدولة بالتفصيل فإنه يبدو أن لبضعة ملاحظات ما يبررها. وتنص المادة ٨ من المشروع على أن المواد الحالية لا تسري على الضرر العابر للحدود الناجم عن فعل غير مشروع. بيد أن المشروع يزخر بالتزامات الدول التي يبدو أنه يترتب على انتهاكها مسؤولية للدولة. وفي الواقع، إذا حـُذفت الفقرة (ب) من المادة ١ فيبدو من الصعب تصور أي ضرر، حسب التعريف الوارد في النص، صادر عن دولة تفي بواجباتها وفقا لمشروع المواد. وحتى في حالة الاحتفاظ بالفقرة (ب) من المادة ١، فقد تنشأ حالات يتعذر فيها القطع برأي. فعلى سبيل المثال، يمكن للمرء أن يتصور حالة يحدث فيها ضرر غير متوقع تترتب عليه مسؤولية في حد ذاته. وقد تزداد الآثار الضارة زيادة كبيرة نتيجة لعدم إخطار الدولة المتأثرة في الوقت المناسب. وحينئذ سيكون الضرر المتزايد نتيجة مباشرة لانتهاك أحد الالتزامات، ويبدو أنه تترتب عليه مسؤولية الدولة.

٣ - وترى بلدان الشمال الأوروبي أنه ينبغي الاستعاضة عن كلمة "أفعال" الواردة في عنوان مشروع المواد بكلمة "أنشطة"، وهو ما تغطيه المواد وفقا لما ورد في المادة ١.

### تعليقات على المواد

٤ - تشير الفقرة (أ) من المادة ١ إلى أنشطة تنطوي على مخاطر إيقاع خطر ملموس عابر للحدود، دون سرد تلك الأنشطة. وقد اقترح بعض أعضاء اللجنة إعداد قائمة بها. ونعتقد أن قائمة من هذا القبيل قد تترك أنشطة معينة خارج نطاق الصك، لأنه من المتعذر التنبؤ بالأنشطة التي قد تنطوي على مخاطر في المستقبل. ولذا، فإن الحل الذي اختاره الفريق العامل هو الحل الأفضل.

٥ - والفقرة (ب) من المادة ٢، الموضوعة بين قوسين معقفين، تعني أن النص يشمل أيضا أنشطة لم تشكل مخاطر ولو أنها تسببت مع ذلك في ضرر، أي ضرر لم يمكن توقعه ولذا لا يشمله مصطلح "مخاطر".

وفي حالة حذف الفقرة (ب) فإن الضرر غير المتوقع لن يغطّى وسيقتصر الصك على الأنشطة الخطرة فحسب. بيد أنه حتى بالرغم من أنه قد يبدو من غير المنصف أن تتحمل المسؤولية الدول التي مارست العناية الواجبة والتي لم يمكنها أن تتنبأ بوقوع الضرر، فيبدو أنه من التمادي في الخطأ أن ندع الدول التي لم تشترك بأية حال في النشاط الذي نجم عنه الضرر تتحمل الخسارة بكاملها. كما أن تحمل المسؤولية عن الخسائر غير المتوقعة سيوفر حافزا إضافيا للدول والمنفذين على اتخاذ تدابير منع وتحوط. ولهذه الأسباب، فإننا نحبذ إزالة القوسين المعقفين. وينبغي لمشروع المواد أن يشمل أيضا الأنشطة التي لا تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود ولو أنها تسبب، في الواقع، ضررا من هذا القبيل مع ذلك.

٦ - وقد طلبت اللجنة بالتحديد إبداء تعليقات بشأن نطاق الالتزامات فيما يتعلق بالضرر في إطار الفقرة (ب) من المادة ١. وعموما، ينبغي تطبيق نفس المبادئ كما في حالة الضرر الناجم عن الأنشطة الواردة تحت الفقرة (أ) من تلك المادة.

٧ - وتتضمن المادة ٢ التعريفات. وتذكر الفقرة (أ) أن نتيجة المخاطر والضرر ذات أهمية. ولذا، فإن الصك لا يقتصر على الأنشطة البالغة الخطورة.

٨ - وتوضح الفقرة (ب) من المادة ٢ أن المواد لا تشمل الضرر الذي لا يقع في إقليم الدولة أو في أماكن أخرى خاضعة لولاية تلك الدولة أو لسيطرتها أي أنه لا يشمل أعالي البحار وأنتاركتيكا. ويتفق هذا على نحو وثيق مع موقف بلدان الشمال الأوروبي.

٩ - وفيما يتعلق بالفقرتين (ج) و (د) من المادة ٢، قد يلاحَظ أنه توجد حالات تداخل بين ثلاثة معايير: إقليم وولاية وسيطرة. وتنشأ مصاعب عن عمليات تنازع الولاية، ومن المحتمل تماما أن معالجتها أمر يتجاوز نطاق صك من النوع الحالي. وفيما يتعلق بتعريف الدولة المتأثرة الوارد في الفقرة (د) من المادة ٢ فإن لإدراج معيار "السيطرة على" المكان الذي يقع فيه الضرر أثر يترتب عليه، وهو أن الدولة التي تسيطر بصورة غير مشروعة على إقليم ما قد تكون مسؤولة عن دفع التعويض. ويبدو أن هذا الأثر موضع شك.

١٠ - وتوفر المادة ٤، بالاقتران بالمادة ٦، أساسا للالتزامات الواردة في الفصل الثاني. ويمكن تعزيز الحكم بالاستعاضة بلفظة "ممكن" عن لفظة "مناسب".

١١ - وتتضمن المادة ٥ مبدأ هاما يتعلق بالمسؤولية. وتُذكر المسؤولية بعبارات عامة جدا: التعويض أو أي جبر آخر. ولا يوجد تعريف لمصطلح "ضرر"، ولذا فمن غير الواضح ما هي الأشياء التي تتمتع بالحماية: هل هي الأشخاص والممتلكات أو البيئة أيضا؟ وفي التعليق يذكر الفريق العامل أن الأمور الثلاثة مشمولة، ولو أن هذا ينبغي أن يُنص عليه بوضوح في النص كما ترى وفود بلداننا. ومن غير الواضح أيضا ما الذي

ينبغي أن يشمله التعويض: هل هي تكاليف التدابير التصحيحية فقط أو أيضا عن وقوع ضرر لا يمكن علاجه؟ وهل تدفع أي تكاليف أو التكاليف المعقولة فحسب؟ وترى بلدان الشمال الأوروبي أن التعويض ينبغي دفعه كحد أدنى مقابل التكاليف المتكبدة.

١٢ - وعلاوة على ذلك، فإن مشروع المواد لا يذكر بوضوح من تقع عليه المسؤولية الأساسية في الدفع: هل هو المنفذ أو الدولة التي يعمل في إقليمها أو تحت ولايتها أو يخضع لسيطرتها؟ ويبدو أن عدم وجود نظام للمسؤولية المدنية في المشروع يعني ضمنا أن الدولة هي التي عليها الالتزام، ولو أنه مجرد التزام تكميلي بقدر تكفل الدولة المذكورة بتوفير وسائل انتصاف قانونية كافية. وترى وفود بلداننا أنه يترتب على الممارسة المعمول بها والتي تظهر في عدد من الاتفاقات الدولية في شتى الميادين أن المنفذ هو الذي ينبغي عليه أساسا دفع التعويض أن مسؤولية الدولة، إن وجدت، فهي تكميلية.

١٣ - وتتعلق المادة ٦ بالتعاون بين الدول. ولا تتضمن المادة أي إلتزام واضح بالإخطار في حالة وقوع ضرر، حتى ولو جاز أن هذا يندرج ضمنا في المسؤولية عن التعاون بحسن نية. وقد يكون من المناسب تقديم إيضاح بشأن هذه النقطة.

١٤ - وتتعلق المادة ٧ بالتنفيذ. وقد جرت صياغتها بطريقة عامة جدا. ولا يوجد التزام واضح بإتاحة وصول الرعايا من الأفراد إلى وسائل الانتصاف القانونية في المحاكم المحلية. وينبغي إضافة حكم مؤداه أن الدولة ستضمن إتاحة اللجوء الفعال إلى المحاكم الوطنية.

١٥ - وتذكر المادة ٨ أن مشروع المواد لا يحول دون تطبيق قواعد قانونية أخرى تترتب عليها مسؤولية الدولة. وسيكون النص المقترح تكميليا. وتبرز هذه المادة الصعوبة التي أشير إليها في الفقرة ٢ أعلاه، ألا وهي أنه يجب التمييز بوضوح بين التبعة ومسؤولية الدولة.

١٦ - وتلتزم الدول، بموجب المادة ٩، بأن تتحقق من أن الأنشطة المشار إليها في الفقرة (أ) من المادة ١ لا يجري الاضطلاع بها دون إذن؛ ووفقا للمادة ١٠، لا يعطى الإذن دون إجراء "تقييم". ويذكر التعليق الالتزام بإجراء عمليات تقييم للأثر البيئي، وهو إجراء أكثر تحديدا، وقد أدرج في عدد من الاتفاقيات، ولو أن التعليق لا يذهب إلى القول بأن معايير تقييم الأثر البيئي سيكون لها تطبيق عام. بيد أن التقييم منصوص عليه في المبدأ ١٧ من إعلان ريو. وهو الآن مفهوم مقبول في القانون البيئي الدولي، وقد اعتمد برنامج الأمم المتحدة للبيئة مبادئ توجيهية تتعلق بعمليات تقييم الأثر البيئي. ولذا، فقد يكون من المناسب الاستعاضة بالعبارة الأكثر تحديدا "تقييم الأثر البيئي" عن مصطلح "التقييم" الأكثر غموضا.

١٧ - ووفقا لما ورد في التعليق، فإن المادة ٩ تنص على أن الدول ستتحقق بنشاط من الاضطلاع بالأنشطة الخطرة داخل إقليم الدولة أو أماكن خاضعة لولايتها أو سيطرتها، من عدمه. وهذا التزام هام ينبغي أن يوضح بجلاء في النص.

١٨ - وتلزم المادة ١٣ الدول بأن تخطر الدول الأخرى في حالة إشارة التقييم إلى وجود مخاطر. وقد يكون من الأفضل توضيح أن هذه المعلومات ينبغي تقديمها قبل منح الإذن الداخلي وفقا للمادتين ٩ و ١٠.

١٩ - وبموجب المادة ١٥، يجب على الدول إعلام الجمهور بشأن المخاطر. بيد أن التحفظات واسعة النطاق: "قدر الإمكان ومستخدمة الوسائل الملائمة". وينبغي حذف هذه العبارة. وكما يشير التعليق ينبغي أن يكون للمعلومات المقدمة نفس نطاق المعلومات التي ستقدم إلى الدول التي يحتمل أن يلحقها الضرر. ولذا، فإن صياغة المادة ١٣ "المعلومات التقنية وغيرها من المعلومات ذات الصلة المتاحة التي يستند إليها التقييم" ينبغي استخدامها أيضا في المادة ١٥.

٢٠ - وتحمي المادة ١٦ المعلومات الحيوية للأمن القومي أو لحماية الأسرار الصناعية. ويبدو أن نطاق هذا الإعفاء أوسع نطاقا مما ينبغي. ومن المؤكد أن الحماية من هذا القبيل هامة، ولو أنه ينبغي توفير قدر من التناسب، لا سيما فيما يتعلق بالأسرار الصناعية، والأهم من ذلك إذا كان مصدر الضرر يكمن في العمل التجاري ذي الأسرار موضع الاهتمام. وقد طلب الفريق العامل في التعليق تحقيق توازن من هذا القبيل. وقد يكون من المناسب أن يعكس النص وجهة النظر هذه بمزيد من الوضوح.

٢١ - وتتضمن المادة ١٧ واجب التشاور، وهو إلى حد كبير تدوين لمبادئ أساسية معينة تتعلق بحسن الجوار نابعة من القانون الدولي العام، فضلا عن قانون المعاهدات. وتوضح الفقرة ٣ أن إنجاز المشاورات لا يعفي دولة المصدر من المسؤولية، وفي حالة رفض الدولة المتأثرة قبول نشاط ما فعلى دولة المصدر أن تراعي مصالح الدولة المتأثرة. وفي هذا السياق، يجوز النظر في النص على التزام أشمل بتسوية المنازعات الناجمة عن ذلك من خلال تسوية المنازعات عن طريق طرف ثالث.

٢٢ - وفي التعليق العام على الفصل الثالث، يذكر الفريق العامل أن الفصل يوفر إجراءين: في المحاكم المحلية لدولة المصدر، وعن طريق التفاوض. بيد أن الخيار الأول لا يذكر في النص إلا بعبارات ضمنية مما لا يمكن من القول بأنه ينص على إلتزام "بتوفير ... الحق الموضوعي والإجرائي في وسائل الانتصاف" كما يزعم التعليق.

٢٣ - وعنوان المادة ٢٠ هو "عدم التمييز". وهو الحكم الوحيد الذي يشير إلى المسؤولية المدنية إشارة مباشرة. فهي لا تكفل إلا حظر للتمييز، وهو حكم نموذجي، ولا تفرض على الدول التزاما بضمان الحق في التعويض، ولا حتى الحق في الوصول إلى المحاكم الوطنية الفعالة. وينبغي تدارك هذه الحالة.

٢٤ - والمادة ٢١ المتعلقة بـ "طبيعة ونطاق التعويض أو أي جبر آخر" ذات أهمية حيوية. إذ أن دولة المصدر والدولة المتأثرة ستتفاوضان بشأن التعويض مع مراعاة العوامل المذكورة في المادة ٢٢ "وفقا لمبدأ عدم جواز أن تتحمل ضحية الضرر الخسارة بالكامل". ويبدو أن هذا عكس ما ينبغي أن يكون الافتراض الطبيعي بأن الملوث سيدفع مقابل الخسارة بكاملها، ما لم تكن هناك ظروف تستحق إجراء تعديل.

٢٥ - وجدير بالإشارة أيضا أن الالتزام بتسوية المنازعات يتسم بالضعف الشديد، وهو الأمر الذي تعتبره وفود بلداننا عيبا خطيرا. وقد تنظر اللجنة في دراسة مختلف الآليات المستخدمة في صكوك من هذا القبيل. ويمكن النص على الإحالة الإجبارية إلى محكمة العدل الدولية أو إلى التحكيم.

٢٦ - وفي المادة ٢٢ تذكر ثلاثة عوامل في الفقرات (أ) إلى (ج) يبدو، في ظاهرها، أنها تقوض من مفهوم المسؤولية عن الأفعال المشروعة. وترتبط العوامل المذكورة عادة بمبادئ تقليدية تتعلق بمسؤولية الدولة: (أ) هل قامت دولة المصدر بـ "الامتثال لالتزاماتها" أم لا؛ (ب) هل قامت "بممارسة العناية الواجبة"؛ (ج) مدى علمها أو قدرتها على العلم بالنشاط. وفي حالة وجود العامل (أ) أو (ب) ، بصفة خاصة، يبدو أن هناك انتهاكا لأحد الالتزامات. وفي حالة كتلك يجب دفع تعويض، مما يذهب إلى أبعد من المسؤولية المتوخاة في مشروع المواد. ويبدو أن العوامل من (د) إلى (ي) معقولة، عند النظر إلى كل منها على حدة، ولكنها مجتمعة يبدو أنها تقوض المبدأ القائل بأن الملوث يدفع.

٢٧ - والقصد من هذا التحليل التمهيدي لمشروع المواد أن يشكل إسهاما بناء لمواصلة المناقشة في اللجنة السادسة والأعمال المقبلة المتعلقة بالموضوع التي يضطلع بها داخل لجنة القانون الدولي. ومع أن مشروع النص نقطة انطلاق ممتازة للأعمال المقبلة، فلا زال هناك قدر كبير من العمل الذي يتعين القيام به. وبالنسبة لبلدان الشمال الأوروبي فإن من المسائل المعلقة حاليا هل نهدف إلى إعداد اتفاقية أو، بصورة مؤقتة، صك غير ملزم وأقل طموحا.

- - - - -