A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/CN.4/481
14 April 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

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١ - ٣	٢
ثانيا -	التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات		٢
	الولايات المتحدة الأمريكية		٢

220497 220497 97-10056

أولا - مقدمـــة

١ - في ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، اعتمدت الجمعية العامة القرار ١٦٠/٥١ المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين". وفي الفقرة ٦ من ذلك القرار، شجعت الجمعية العامة الحكومات التي قد ترغب في تقديم تعليقاتها وملاحظاتها خطيا بشأن تقرير الفريق العامل المعني بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، المرفق بتقرير لجنة القانون الدولي[١]، أن تفعل ذلك لكي يتسنى للجنة أن تنظر في دورتها التاسعة والأربعين، في ضوء تقرير الفريق العامل وما قد تبديه الحكومات من تعليقات وملاحظات وكذلك التعليقات والملاحظات التي أبديت في اللجنة السادسة، في كيفية المضي في عملها بشأن الموضوع وإصدار توصيات بشأنه في وقت مبكر.

٢ - وبموجب مذكرة مؤرخة ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، دعا الأمين العام الحكومات إلى تقديم تعليقاتها عملا بما نصت عليه الفقرة ٦ من القرار ١٦٠/٥١.

٣ - وكان قد ورد، حتى ١٤ نيسان/ أبريل ١٩٩٧، رد من الولايات المتحدة الأمريكية ترد نسخة منه في الفرع ثانيا أدناه. وسترد نسخ من أية ردود أخرى في إضافات لهذا التقرير.

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

الولايات المتحدة الأمريكية

[الأصـــل: بالإنكليزيـــة]
[١١ نيسان/ أبريل ١٩٩٧]

مقدمـــة

١ - شجعت الجمعية العامة، في الفقرة ٦ من قرارها ١٦٠/٥٠ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين"، الحكومات التي قد ترغب في تقديم تعليقاتها وملاحظاتها خطيا بشأن تقرير الفريق العامل المعني بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، على أن تفعل ذلك، لكي يتوافر للجنة ما تهتدي به لدى نظرها، في دورتها التاسعة والأربعين، في كيفية المضي في عملها بشأن الموضوع.

٢ - ويسر حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أن تقدم التعليقات والملاحظات التالية.

نظرة عامة

٣ - تنظر لجنة القانون الدولي في هذا الموضوع منذ عام ١٩٧٨. وقد تغير الإطار المفاهيمي للموضوع كثيرا على امتداد هذه الفترة. وكان النهج الذي أخذ به في البداية يركز على وضع مخطط يُرتِّب المسؤولية على الضرر أو الأذى الفعليين، مع تأكيد الالتزامات الإجرائية للدول؛ أي التعاون فيما يتعلق بالتدابير الوقائية والإخطار والتفاوض من أجل جبر الضرر إذا حدث.

٤ - وفي أثناء هذه الفترة، كان النظر في الموضوع يستند، فيما يبدو، إلى النظرية التي مؤداها أنه لا ينبغي أن تكون الدول مسؤولة، فيما يتعلق بالأفعال التي لا يحظرها القانون الدولي، إلا عن الأفعال التي تسببت أو انطوت على خطر التسبب في ضرر مادي ملموس عابر للحدود. وفضلا عن ذلك، فقد تبنى كثير من أعضاء لجنة القانون الدولي موقفا مؤداه أنه لا ينبغي أن تشمل الأنشطة التي تشملها المسؤولية إلا الأنشطة المعروف على نطاق واسع أنها بالغة الضرر.

٥ - وتصدت نُهُج لاحقة لمفهوم أوسع كثيرا هو أن تترتب المسؤولية على الأنشطة التي "تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود".

٦ - وقد تفاوتت ردود الدول على هذا الموضوع في السنوات الأخيرة تفاوتا كبيرا، على النحو الذي تعكسه المداولات التي جرت في اللجنة السادسة. وقد شكلت لجنة القانون الدولي في عام ١٩٩٦ فريقا عاملا لاستعراض الموضوع من جميع جوانبه. وقدم الفريق العامل تقريرا يحتوي على ٢٢ مشروع مادة، إلى جانب تعليق عليها[١]، على أن اللجنة لم تستطع فحص مشاريع المواد في دورتها الثامنة والأربعين في عام ١٩٩٦.

٧ - ويصف مشروع المواد، المقدم كما لو كان يشكل أساسا لمعاهدة، نظاما بالغ الاتساع والطموح. ومشاريع المواد الـ ٢٢ مقسمة إلى ثلاثة فصول على النحو التالي: "أحكام عامة" و"الوقاية" و"التعويض أو أي جبر آخر".

٨ - ويحدد الفصل الأول (المواد من ١ إلى ٨) الخصائص الأساسية للنظام المقترح وبعض الالتزامات الأساسية للدول. ويسري النظام على جميع الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود (المادة ١ (أ)). كما ورد اقتراح بين قوسين يقضي بزيادة توسيع نطاق النظام ليشمل الأنشطة التي لا تنطوي على هذه المخاطر ولكنها تسبب مع ذلك مثل هذا الضرر (المادة ١ (ب)).

٩ - وتلزم المادتان ٣ و ٤ الدول بأن تمنع هذه المخاطر أو تقلل منها إلى أدنى حد وبأن تقوم، في الحالات التي يحدث فيها الضرر، بتقليل آثاره إلى أدنى حد. وتنص المادة ٥ على أنه "تترتب المسؤولية على وقوع ضرر ملموس عابر للحدود ناجم عن أحد الأنشطة المشار إليها في المادة ١ وتعطي هذه المسؤولية الحق في التعويض أو أي جبر آخر".

١٠ - ويحدد الفصل ١١ (المواد من ٩ إلى ١٩) التزامات معينة للدول تتصل بمنع الضرر. ومنها على وجه الخصوص أن على الدولة أن تكفل ألا تقع الأنشطة المشمولة على أراضيها دون الحصول على إذن سابق منها، وهو ما لا يمكن منحه إلا بعد أن تضطلع الدولة بتقييم لخطر وقوع ضرر ملموس عابر للحدود بسبب النشاط المقترح (المادتان ٩ و ١٠). وفي الحالات التي يُبين فيها التقييم أن هذا الخطر موجود، يجب على الدولة أن تبلغ الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر. ويجوز لتلك الدول أن تطلب أن تدخل "الدولة المصدر" في مشاورات "بقصد التوصل إلى حلول مقبولة" استنادا إلى مجموعة من "العوامل ذات الصلة بإقامة توازن عادل للمصالح" (المواد من ١٧ إلى ١٩).

١١ - ويحدد الفصل الثالث (المواد من ٢٠ إلى ٢٢) نهجين مختلفين لالتماس التعويض أو أي جبر آخر في حالة حدوث الضرر الملموس العابر للحدود. ويقتضي النهج الأول من الدول ألا تميز ضد الأشخاص الذين لحق بهم هذا الضرر ويلتمسون جبرا له في إطار النظم القضائية أو الإدارية لتلك الدولة (المادة ٢٠). على أنه لا يبدو صراحة أن المادة ٢٠ تقتضي من الدول أن تتيح اللجوء إلى ذلك أصلا. ويُوجِب النهج الثاني على دولة المصدر أن تدخل في مفاوضات مع الدول المتأثرة الأخرى، بناء على طلبها، "بشأن طبيعة ونطاق التعويض أو أي جبر آخر" (المادة ٢١)، استنادا إلى مجموعة أخرى من "العوامل التي يجب مراعاتها في التفاوض" (المادة ٢٢).

تعليقات عامة

١٢ - رغم أن مشاريع المواد مقدمة على أنها تشكل أساسا لصك ملزم، فإن الولايات المتحدة لا تزال تعتقد أنه ينبغي تكريس العمل لصياغة مبادئ توجيهية أو مبادئ عامة غير ملزمة. فالاتفاقات الموجودة فعلا أو قيد التفاوض تشير إلى الحاجة إلى أنظمة للمسؤولية تكون مصممة خصيصا بحيث تلائم ظروف النشاط المقصود والأطراف ذات الصلة. ولا تعتقد الولايات المتحدة أن من المجدي، أو حتى من المستصوب بالضرورة، وضع نظام ملزم وحيد يشمل جميع الحالات.

١٣ - والتعليق العام على مشاريع المواد المقدم من الفريق العامل يبدأ بالافتراض التالي:

> بسبب تكرار الاضطلاع بأنشطة يجيزها القانون الدولي ولكنها ذات نتائج ضارة عابرة للحدود، إلى جانب أوجه التقدم العلمي وزيادة الوعي بمدى أضرارها وآثارها الإيكولوجية، فلا بد من شيء من التنظيم الدولي في هذا المجال.

١٤ - وتعتقد الولايات المتحدة أنه على الرغم من أن ذلك صحيح بما لا يدع مجالا للشك، فإنه ينبغي أن يجري المضي قدما في "التنظيم الدولي في هذا المجال"، كسابق عهده، في مفاوضات متأنية تُعنى بمواضيع محددة (ومن ذلك، مثلا، التلوث النفطي والنفايات الخطرة وتقييم الآثار البيئية العابرة للحدود) أو بمناطق معينة. وبالنظر إلى سرعة تطور الظروف التي تجري فيها هذه المفاوضات، فإن لجنة القانون الدولي لن يكون أمامها مفر من صياغة أي شيء بخصوص هذا الموضوع يتجاوز المبادئ العامة ذات الطابع غير الملزم.

١٥ - وفضلا عن ذلك، تكرر الولايات المتحدة الإعراب عن قلقها لأن أعمال لجنة القانون الدولي بشأن هذا الموضوع قد اتسع نطاقها باطراد. فمشاريع المواد تلزم الدول بأن تُنشئ عملية واحدة لإجازة الأنشطة وتقييم آثارها البيئية تشمل جميع الأنشطة تقريبا، العام منها والخاص، التي يمكن أن تتسبب في وقوع ضرر ملموس عابر للحدود، وتنطوي ضمنا على تحميل الدولة المسؤولية عن كل هذا الضرر. وهذا النهج غير مقبول لدى الولايات المتحدة. وللخروج بوثيقة مفيدة يحتمل أن تحظى بتوافق الآراء، ينبغي للجنة القانون الدولي أن تضيِّق نطاق تركيزها بحيث يشمل عددا من النواحي، على النحو الذي ترد مناقشته فيما يلي.

تعليقات على الفصل الأول (المواد من ١ إلى ٨)

١٦ - وفق ما نصت عليه المادة ١ (أ)، فإن نطاق مشاريع المواد قيد النظر يسري على "الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود". وقد طلب الفريق العامل، على وجه التحديد، معرفة الآراء فيما يتعلق بتوسيع النطاق ليشمل الأنشطة الأخرى التي لا يحظرها القانون الدولي ولا تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود ولكنها تسبب مع ذلك مثل هذا الضرر. وطلب الفريق العامل أيضا معرفة الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي تكميل المادة ١ بقائمة بالأنشطة أو المواد التي تسري عليها المواد قيد النظر أو ما إذا كان ينبغي قصرها، كما هي حاليا، على تعريف عام للأنشطة.

١٧ - وترى الولايات المتحدة أن المادة ١ (أ) هي أصلا عامة أكثر من اللازم وأنه لا ينبغي قطعا توسيع نطاقها كما اقتُرح. بل إن الولايات المتحدة ترى أنه ينبغي تضييق نطاق المادة ١ (أ) لكي لا يشمل إلا الأنشطة البالغة الخطورة أو الخطرة جدا. وترتيب المسؤولية (وفق ما تقضي به المادة ٥) على جميع الأنشطة المشروعة التي تنطوي على أية مخاطر لإيقاع ضرر ملموس عابر للحدود يُوسِّع نطاق الموضوع إلى الحد الذي يستحيل معه تقريبا تنظيمه، أي إلى الحد الذي يتجاوز كثيرا ما هو مسلم به حاليا في القانون الدولي العرفي أو أية اتفاقية قائمة.

١٨ - وزيادة توسيع النظام ليشمل أنشطة أخرى لا تنطوي على أية مخاطر ولكنها تتسبب مع ذلك في وقوع ضرر أمر لا ينبغي التفكير فيه أصلا.

١٩ - وإذا ما تم التوصل إلى اتفاق على تضييق نطاق الموضوع ليشمل الأنشطة البالغة الخطورة أو الخطرة جدا، وفق اقتراح الولايات المتحدة، فقد يكون من المفيد وضع قائمة بمثل هذه الأنشطة، وإن كان ينبغي ألا يكون القصد عند وضع أية قائمة أن تكون جامعة. فقد تجد أنشطة جديدة في المستقبل تكون جديرة بأن يشملها النظام.

٢٠ - كما تود الولايات المتحدة أن تطرح مسألة ذات صلة بهذا الموضوع. فالمادة ١ (أ) لا تُعرِّف مصطلح "النشاط" أو تضع حدودا له. وعلى هذا فهو، يشمل جميع الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي وتنطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود. ويمكن أن يشمل ذلك، نظريا، فرض جزاءات

اقتصادية، حتى الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة، بل والسياسات الاقتصادية المشروعة الأخرى التي قد تنفذها الدول. فإذا لم يكن هذا هو المقصود، وهو ما تراه الولايات المتحدة، فإنه ينبغي للجنة القانون الدولي أن تبين بصورة أوضح أن نطاق مشروع المواد ينحصر في الضرر المادي فقط.

٢١ - وتنص المادة ٥ على أنه "تترتب المسؤولية على وقوع ضرر ملموس عابر للحدود ناجم عن أحد الأنشطة المشار إليها في المادة ١ وتعطي هذه المسؤولية الحق في التعويض أو أي جبر آخر". وقد لاحظ الفريق العامل أن الفصل الثالث، الذي يتناول طرائق التماس التعويض أو أي جبر آخر، قد صيغ بصورة مرنة ولا يفرض "التزامات قطعية". وقد طلب الفريق العامل تعليقات على هذا النهج على وجه التحديد.

٢٢ - وشواغل الولايات المتحدة فيما يتعلق بأحكام المسؤولية تتصل بالمادة ٥ ذاتها أكثر من اتصالها بأحكام الفصل الثالث. فالمادة ٥، بصيغتها الحالية، يشوبها اللبس وتثير القلق في آن واحد. فالنص على أنه "تترتب المسؤولية على وقوع ضرر ملموس عابر للحدود" لا يجيب على السؤال الذي مؤداه من (أو ما) هو المسؤول على وجه التحديد. فهل الدول مسؤولة في كل حالة من هذه الحالات؟ وهل تقع المسؤولية على عاتق الكيانات الخاصة في أي وقت؟ وهل تقع المسؤولية في أي وقت على كاهل الدول والكيانات الخاصة معا وكلا على حدة؟

٢٣ - ولما كان مشروع المواد قد قُدم على أنه يشكل أساسا لمعاهدة، فقد يُفترض أنها ترمي إلى ترتيب المسؤولية على الدول وحدها، لا على الكيانات الخاصة. ولا يسلط التعليق على مشروع المواد ضوءا مفيدا على هذه المسألة الأساسية، ولكنه يذكر بدلا من ذلك، أن "مبدأ المسؤولية لا يخل بمسألة ... الكيان الذي يكون مسؤولا والذي يجب أن يقوم بجبر الضرر".

٢٤ - ولا تعتقد الولايات المتحدة أن الدول مسؤولة عموما، وفق القانون الدولي العرفي، عن الضرر الملموس العابر للحدود الذي تسببه كيانات خاصة تعمل على أراضيها أو خاضعة لولايتها أو سيطرتها. فمن وجهة نظر السياسة، يوجد رأي وجيه مؤداه أن أفضل وسيلة لتقليل هذا الضرر إلى أدنى حد هو إلقاء المسؤولية عنه على كاهل الشخص أو الكيان المسبب له، بدلا من إلقائه على كاهل الدولة. بل وكما جاء في التعليق نفسه، فإن هناك أنظمة محددة موجودة فعلا تنتهج هذا النهج، كاتفاقية عام ١٩٩٣ المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الضارة بالبيئة؛ وهناك أنظمة أخرى لا تنتهجه. والمقصود هو أن مشروع المواد ليس فيه على الإطلاق ما يفيد في تعزيز فهم تلك المسألة المحورية، بل إنه قد لا يؤدي إلا إلى خلط المسائل بعضها ببعض.

تعليقات على الفصل الثاني (المواد من ٩ إلى ١٩)

٢٥ - توجب المادتان ٩ و ١٠ معا على الدول أن تحظر الاضطلاع بأي نشاط ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود دون موافقة حكومية مسبقة، يجب أن يسبقها تقييم للأخطار البيئية (بما في ذلك مخاطر إيقاع ضرر ملموس عابر للحدود). ويبدو أن هاتين المادتين قد وضعتا استنادا إلى وجود

اقتصادات "القيادة والسيطرة" من النوع الذي اختفى عموما مـُفسحا المجال للاقتصادات السوقية المنحى التي تمارس فيها الحكومات سيطرة تنظيمية أقل.

٢٦ - وباختصار، فإنه لا توجد إلا قلة قليلة من الحكومات، إن وجدت، تستطيع فعلا أن تضطلع بتقييم المخاطر المتوقعة لجميع الأنشطة المشمولة التي قد يقوم بها منتمون إلى القطاع الخاص سواء في إقليمها أو في مكان آخر خاضع لولايتها أو سيطرتها. ولعل النهج الأنفع هو ألا يـُطلب من الدول إلا أن تـُجري تقييما للمخاطر التي تنطوي عليها الأنشطة التي تقوم بها الحكومات ذاتها. ويمكن التصدي لمسألة تقليل المخاطر الناجمة عن أنشطة القطاع الخاص إلى أدنى حد من خلال قوانين المسؤولية المحلية وبرامج التأمين المتعلقة بالقطاع الخاص.

تعليقات على الفصل الثالث (المواد ٢٠ إلى ٢٢)

٢٧ - فيما يتعلق بالفصل الثالث، فإن الولايات المتحدة تؤيد المبدأ المنصوص عليه في المادة ٢٠ والذي مؤداه أنه ينبغي للدول أن تمتنع عن التمييز لدى إتاحة إمكانية اللجوء إلى نظمها القضائية لمن يلتمسون جبر ما لحقهم من ضرر ملموس عابر للحدود، رغم أن الولايات المتحدة ترى أنه لا يلزم أن يتساوى في إتاحة هذه الإمكانية الأفراد الذين يشكون من ضرر وقع في الدولة المصدر. وفي حين أن المادة ٢٠ تحظر صراحة هذا النوع من التمييز، فإن الولايات المتحدة تتساءل عن السبب في أنه لا يبدو أن هذه المادة تـُوجب أصلا على دولة المصدر أن تتيح هذه الإمكانية لمن يلتمسون جبر ما لحقهم من ضرر ملموس عابر للحدود.

٢٨ - وبصورة أعم، فإن الولايات المتحدة تؤيد النهج المرن للفصل الثالث، الذي يتناول السبيلين المتاحين عموما لمن يلتمسون التعويض أو أي جبر آخر في تلك الحالات (إمكانية اللجوء إلى المحاكم في دولة المصدر والمفاوضات بين دولة وأخرى). وقد يكون من الأصوب، في بعض الحالات، أن يلتمس ضحايا الضرر الملموس العابر للحدود جبر ذلك الضرر من خلال النظم القضائية أو الإدارية للدولة المصدر. وفي الحالات الأخرى، وخاصة عندما يكون الضرر العابر للحدود واسع الانتشار أو يكون السبب الفعلي فيه وكيل لحكومة ما أو أداة من أدواتها، فإن نهج المفاوضات بين دولة وأخرى ربما كان أفضل نهج.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ وتصويبه (A/51/10 و Corr.1)، المرفق الأول.