A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.554
27 May 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة القانون الدولي
الدورة الخمسون
جنيف، ٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨
نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين

المقرر: السيد كريستوفر جون روبرت دوغارد

الفصل السادس

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن الأنشطة الخطرة)

المحتويات

ألف - مقدمة

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية
١- عرض التقرير الأول للمقرر الخاص
٢- موجز مناقشة اللجنة
(أ) ملاحظات عامة
(ب) نطاق الموضوع
(ج) مفهوم العناية الواجبة
(د) مفهوم الضرر في سياق الموضوع الحالي
(هـ) مبادئ المنع
(و) الآثار القانونية لعدم الامتثال لواجب المنع
(ز) تسوية المنازعات

ألف - مقدمة

١- قررت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، المعقودة في عام ١٩٩٧، أن تمضي في عملها بشأن "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، على أن تتناول أولا مسألة المنع تحت العنوان الفرعي "منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطرة"[(١)]. وأحاطت الجمعية العامة علما بهذا المقرر في الفقرة ٧ من القرار ١٥٦/٥٢ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

٢- وعينت اللجنة في الدورة نفسها السيد بيماراجو سرينيفاسا راو مقررا خاصا لهذا الجزء من الموضوع[(٢)].

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٣- كان معروضا على اللجنة، في الدورة الحالية، التقرير الأول للمقرر الخاص (A/CN.4/487 وAdd.1)، الذي نظرت فيه في جلساتها ٢٥٢٧ إلى ٢٥٣١، المعقودة بين ٨ و١٥ أيار/مايو ١٩٩٨. ويرد أدناه موجز لمناقشة اللجنة.

٤- وفي الجلسة ٢٥٣١ المعقودة في ١٥ أيار/مايو ١٩٩٨، قررت اللجنة أن تحيل إلى لجنة الصياغة مشروعي المادتين ١ (أ) (الأنشطة التي تنطبق عليها هذه المواد) و٢ (المصطلحات المستخدمة) اللذين أوصى بهما الفريق العامل التابع للجنة في عام ١٩٩٦[(٣)].

---

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/52/10)، الفقرة ١٦٥.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) المرجع نفسه، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، المرفق الأول، الصفحة ٢٠١، وفيما يلي نص هاتين المادتين:

المادة ١
الأنشطة التي تنطبق عليها هذه المواد

تنطبق هذه المواد على ما يلي:

(أ) الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي التي تنطوي على مخاطر ايقاع ضرر جسيم عابر للحدود [...]

بسبب نتائجها المادية.

٥- وفي الجلسة نفسها، أنشأت اللجنة فريقا عاملا[٤] لاستعراض مشاريع المواد ٣ إلى ٢٢ التي أوصي بها في عام ١٩٩٦ على ضوء قرار اللجنة التركيز في المقام الأول على مسألة المنع. وكان الغرض من هذا الاستعراض التأكد من أن النص يعبر بشكل مناسب عن المبادئ المتعلقة بالإجراءات وبمضمون واجب المنع.

١ - عرض التقرير الأول للمقرر الخاص

٦- رأى المقرر الخاص أنه يجب، كخطوة أولى، معالجة مسألتي نطاق الموضوع ومضمونه اللذين لا يزالان غير واضحين، كما لاحظ الفريق العامل التابع للجنة في عام ١٩٩٧[٥]. وفي هذا الصدد، رأى أن من المفيد استعراض العمل المنجز بغية تحديد مختلف عناصر مفهوم المنع التي وضعتها اللجنة حتى الآن ونالت أيضا تأييد اللجنة السادسة.

الحاشية (٣) (تابع)

المادة ٢
المصطلحات المستخدمة

في هذه المواد:

(أ) يشمل تعبير "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود" الاحتمال الضعيف لإيقاع ضرر فادح والاحتمال القوي لإيقاع ضرر جسيم آخر؛

(ب) يقصد بمصطلح "الضرر العابر للحدود" الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى موضوعة تحت ولاية تلك الدولة أو تحت سيطرتها، سواء وجدت حدود مشتركة بين الدولتين المعنيتين أو لم توجد حدود مشتركة بينهما؛

(ج) يقصد بمصطلح "الدولة المصدر" الدولة التي يجري الاضطلاع في إقليمها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها، بالأنشطة المشار إليها في المادة ١؛

(د) يقصد بمصطلح "الدولة المتأثرة" الدولة التي يقع الضرر الجسيم العابر للحدود في إقليمها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها.

(٤) للاطلاع على تكوين الفريق العامل، انظر الفقرة ... أعلاه.

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/52/10)، الفقرة ١٦٥.

٧- وأعرب المقرر الخاص عن رأي مفاده أنه ينبغي النظر في مفهوم المنع في سياق أوسع هو سياق التنمية المستدامة، حيث يجد هذا المفهوم أفضل تعبير عنه. ووجه الانتباه في هذا الصدد إلى المبدأ ٢ من إعلان ريو لعام ١٩٩٢ الذي ينص على التزام الدول بضمان ألا تسبب الأنشطة التي تدخل في نطاق ولايتها أو سيطرتها أضرارا لبيئة دول أخرى أو مناطق خارج حدود ولايتها الوطنية، وهو مبدأ بات يشكل الآن جزءا من مجموعة قواعد القانون الدولي المتعلقة بالبيئة، كما أكدت محكمة العدل الدولية في فتواها بشأن مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها[٦].

٨- وذكر المقرر الخاص أن المنع هي السياسة المفضلة لأن التعويض في حال وقوع الضرر لا يسمح في كثير من الأحيان بإعادة الوضع إلى ما كان عليه. ولم يعد أمام القائمين على تشغيل الأنشطة الخطرة مناص من اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لمنع الضرر بعد أن تحسنت القدرة على رصد الرابطة السببية، أي الصلة المادية بين السبب (النشاط) والأثر (الضرر). ونتيجة لذلك، شددت أحكام القضاء الدولي على مبدأ المنع، وأُدرج المبدأ في العديد من الصكوك الدولية المشار إليها في التقرير.

٩- وأشار المقرر الخاص إلى أن واجب المنع بوصفه التزاما ببذل عناية أشير إليه مرارا في سياق نظر اللجنة في موضوع المسؤولية الدولية. أما التزامات الجبر فلا يعتبرها أنها تلغي التزامات المنع. والواقع أن الأستاذ كوينتين - باكستر تناول مفهومي المنع والجبر بوصفهما موضوعا متصلا والتزاما مركبا وليس بوصفهما خيارين يستبعد أحدهما الآخر، وأيدت اللجنة رأيه في أن موضوع المسؤولية الدولية يندرج في إطار "القواعد الأولية". وكانت المساهمة الرئيسية لكوينتين - باكستر هي تقديم ملخص تخطيطي نص، فيما يتعلق بالمنع، على واجب تقديم المعلومات وواجب التعاون بحسن نية للتوصل، إذا اقتضى الأمر، إلى اتفاق بشأن وضع إجراء غير ملزم لتقصي الحقائق. كما أورد الملخص عوامل مختلفة يمكن أن تضعها الدول في اعتبارها بغية التوصل إلى تسوية مشتركة وموازنة بين المصالح. وحظي الملخص التخطيطي بتأييد قوي في اللجنة السادسة، إلا أن البعض رأى أنه ينبغي تعزيزه كي يوفر ضمانات أفضل تكفل تأدية واجب المنع. وأعرب البعض الآخر عن شكه في الطابع العملي للموضوع.

١٠- واتبع بربوثا النهج الأساسي الذي وضعه كوينتين - باكستر، إلا أنه أوصى بإدخال تعديل طفيف على الملخص التخطيطي للتأكيد على أن عدم الوفاء بالتزامات المنع يستتبع بعض النتائج الإجرائية السلبية بحق الدولة الفاعلة. وأكد بربوثا أيضا أنه إذا كانت الدول ملزمة بالإخطار والتشاور والتفاوض على اتفاق مقبول من الطرفين ينظم الأنشطة المنطوية على خطر إيقاع ضرر عابر للحدود، فإنه ليس مطلوبا الحصول على موافقة مسبقة من الدول التي يحتمل أن تتأثر بهذه الأنشطة. وحدد العناصر الستة التالية فيما يخص مفهوم المنع: الإذن المسبق؛ وتقييم المخاطر؛ وتقديم المعلومات والإخطار؛ والتشاور؛ وتدابير المنع الانفرادية؛ ومعيار الحرص الواجب المتناسب مع درجة خطر الضرر العابر للحدود في حالة بعينها.

---

(٦) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٦، الصفحة ١٥، الفقرة ٢٩.

١١- ثم تطرق المقرر الخاص إلى مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة مؤقتا في عام ١٩٩٤ ومشاريع المواد التي أوصى بها الفريق العامل في عام ١٩٩٦، ولاحظ أن كلا المشروعين رد بالإيجاب على السؤال المثير للجدل: هل ينبغي اعتبار المنع اللاحق - أي تدابير الطوارئ المتخذة لاحتواء الضرر الناجم عن حادث وتخفيف آثاره إلى أدنى حد ممكن - جزءا من واجب المنع. ولاحظ أيضا أن مشروعي المادتين ٤ و٦ اللذين أوصى بهما الفريق العامل يوفران الركيزة الأساسية لمفهوم المنع، لأنهما ينصان على الالتزام باتخاذ جميع التدابير الملائمة لمنع خطر حدوث ضرر جسيم عابر للحدود أو خفض هذا الخطر قدر الإمكان وتخفيف آثاره إلى أدنى حد ممكن، فضلا عن التعاون لتحقيق هذه الغاية.

١٢- وبعد أن قدم المقرر الخاص عرضا عاما للنقاش الذي دار على مر السنين بشأن "نطاق الموضوع"، أبرز الاستنتاج الذي انتهى إليه الفريق العامل ومفاده أن اللجنة بإمكانها أن تواصل عملها دون تحديد الأنشطة المندرجة في نطاق الموضوع، على أن تضع في اعتبارها أنواع الأنشطة المذكورة في مختلف الاتفاقيات التي تتناول مسألة الضرر العابر للحدود. وخلص المقرر الخاص بعد استعراضه للمناقشات التي جرت في لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة إلى أن اللجنة يمكن أن تقر دون أي تعديل آخر مشروع المادة ١ (أ) المتعلق بالأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد، ومشروع المادة ٢ بشأن المصطلحات المستخدمة، وهما المشروعان اللذان اقترحهما الفريق العامل في عام ١٩٩٦[٧]. ولاحظ في هذا الصدد أن الضرر الذي يلحق بالمشاعات العالمية بوصفه هذا سيستبعد من نطاق الموضوع. إلا أنه أوصى بحذف المادة ١ (ب) التي اقترحها الفريق العامل والتي تتناول الأنشطة التي لا تنطوي على خطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود ولكنها توقع هذا الضرر رغم ذلك.

١٣- وفيما يتعلق بـ "مفهوم المنع"، حدد المقرر الخاص في تقريره عددا من المبادئ المتعلقة بالإجراءات وبالمضمون.

١٤- ففيما يخص "المبادئ المتعلقة بالإجراءات"، لاحظ المقرر الخاص أنه، وفقا لمبدأ "الحصول على إذن سابق" المنصوص عليه في مشروع المادة ٩ الذي أوصى به الفريق العامل في عام ١٩٩٦، يُمنح الإذن بممارسة نشاط ينطوي على خطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود رهناً بالوفاء بشروط معينة ترمي إلى ضمان تقييم الخطر وإدارته واحتوائه بالشكل المناسب. وعلى الدول، فضلا عن ذلك، أن تضع آلية رصد ملائمة لضمان ممارسة النشاط المنطوي على خطر ضمن الحدود والشروط المقررة.

١٥- وتعول الدول بصفة متزايدة على "تقييم الأثر البيئي" لتقييم ما ينطوي عليه نشاط بعينه من احتمال إيقاع ضرر جسيم. وعند تحديد هذا الخطر يقع على دولة المنشأ التزام بإخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر بذلك وتزويدها بجميع المعلومات المتاحة، بما في ذلك نتائج أي تقييم أُجري للأثر البيئي. ولاحظ المقرر الخاص أنه يمكن الاعتماد على معايير معينة، كموقع النشاط وحجمه، وطبيعة تأثيره، والمصلحة العامة، والقيم البيئية، من أجل وضع قائمة بالأنشطة التي يجب إخضاعها لتقييم الأثر البيئي. كما أن استعمال المواد المدرجة في بعض الاتفاقيات بوصفها مواد خطرة يمكن أيضا أن يكون مؤشرا إلى ما ينطوي عليه نشاط من الأنشطة من احتمال إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود ويتطلب لذلك إجراء تقييم للأثر البيئي. ومهما يكن

---

(٧) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

الأمر، لاحظ المقرر الخاص أن تحليل ممارسة الدول فيما يخص تقييم الأثر البيئي يدل على أنه لم يتبع حتى الآن نهج موحد لتبادل المعلومات عبر الحدود.

١٦- وفيما يتعلق بـ "مبدأ التعاون"، أشار المقرر الخاص إلى أنه مذكور في العديد من الصكوك الدولية. وعلى الصعيد الإجرائي، يتضمن التعاون "واجب إخطار" الدول التي يحتمل أن تتأثر، و"تبادل المعلومات"، و"التشاور". والهدف من التشاور هو التوفيق بين المصالح المتضاربة والتوصل إلى حلول مفيدة أو مرضية للطرفين. إلا أنه من المتعارف عليه أن واجب "التفاوض بحسن نية"، حيثما ينشأ، لا ينطوي على واجب التوصل إلى اتفاق.

١٧- وأشار المقرر الخاص إلى أن **مبدأ منع وتلافي المنازعات** يشكل أيضاً عنصراً من عناصر مفهوم المنع. ولذا تُحث الدول على وضع أساليب وإجراءات وآليات تعزز اتخاذ القرارات المدروسة، والتفاهم، وبناء الثقة. ويشجَّع بوجه خاص على اللجوء إلى لجان تقصي الحقائق، والمساعي الحميدة، والوساطة، والتوفيق، فضلاً عن تقديم التقارير على الصعيد الوطني.

١٨- أما **مبدأ عدم التمييز**، في سياق المنع، فهو أن تتاح للضحايا المحتملين نتيجة التلوث العابر للحدود والمقيمين خارج دولة المنشأ نفس الإجراءات الإدارية أو القانونية المتاحة للمقيمين في تلك الدولة. وأشار المقرر الخاص إلى أنه قد تنشأ مشاكل في تطبيق هذا المبدأ عندما تكون هناك اختلافات شاسعة بين وسائل الانتصاف الجوهرية المتوفرة في مختلف الدول.

١٩- وفيما يتعلق بالفئة الثانية من المبادئ المحددة في التقرير، وهي **المبادئ المتعلقة بالمضمون**، أشار المقرر الخاص إلى أن الافتقار إلى أدلة علمية كاملة لا يبرر، وفقاً **لمبدأ الوقاية** أو (**الحيطة**)، إرجاء اتخاذ تدابير لمنع تردي البيئة. وقال إن هذا المبدأ قد أورد في عدة صكوك دولية إلا أنه لم يفسر تفسيراً واحداً. ويمكن أن يوصف، في الحقيقة، بأنه مبدأ آخذ في التطور، يتوقف تطبيقه على الظروف الخاصة بكل حالة.

٢٠- واعتُبر **مبدأ الدفع على الملوِث** أنجع وسيلة لتوزيع تكاليف تدابير منع التلوث ومكافحته بحيث يتسنى تشجيع استخدام الموارد النادرة الاستخدام الرشيد. وأشار المقرر الخاص إلى أن هذا المبدأ قد أدرج في العديد من الاتفاقات الدولية كمبدأ إرشادي أكثر منه كمبدأ قانوني. وحتى عندما أدرج كمبدأ ملزم، فقد صيغ بعبارات عامة جداً تثير صعوبات في تطبيقه.

٢١- ولاحظ المقرر الخاص أنه تم خلال المفاوضات التي أفضت إلى اعتماد إعلان ريو إيلاء الاعتبار الواجب للحالة الخاصة للبلدان النامية ومصالحها. وقد أشير في هذا السياق إلى **مبادئ الإنصاف، وبناء القدرات، والحكم الجيد**. وذكر المقرر الخاص أن مبدأ الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد يعترف بأن التنمية الاقتصادية تشكل أولوية بالنسبة للبلدان النامية وأن القواعد البيئية ينبغي ألا تضع عبئاً لا مبرر له على هذه التنمية. أما مبدأ الإنصاف بين الأجيال، فإنه ينص على وجوب صون البيئة والموارد الطبيعية واستخدامها لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة. وذكر المقرر الخاص كذلك أنه ينبغي أن تسود روح من الشراكة العالمية بغية تمكين البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقالية من تأدية الواجبات التي ينطوي عليها منع الضرر العابر للحدود، وذلك لصالحها هي وللصالح العام على السواء. ويمكن أن تستتبع هذه الشراكة العالمية عرض دعم مالي من

خلال إنشاء صناديق مشتركة، وتيسير نقل التكنولوجيا الملائمة بشروط عادلة ومنصفة، وتوفير ما يلزم من تدريب ومساعدة تقنية. ويرى المقرر الخاص أن الكثير من الشروط اللازمة لتعزيز قدرة الدول على الوفاء بما عليها من واجبات المنع تنتهي إلى ضرورة قيام حكم جيد، وهو أمر يشمل اتخاذ الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة للوفاء بهذا الواجب، على النحو المشار إليه في مشروع المادة ٧ الذي أوصى به الفريق العامل في عام ١٩٩٦.

٢٢- وفي الختام، أكد المقرر الخاص من جديد أن اللجنة قد عالجت حتى الآن الالتزام بالمنع بوصفه التزام سلوك. فيقع على الدول التزام بتحديد الأنشطة التي يحتمل أن تسبب ضرراً ذا شأن عابراً للحدود وبأن تُخطر الدول المعنية بذلك، وأن تتشاور وتتفاوض فيما بينها. وفي حال عدم وجود اتفاق بين دولة المنشأ والدول التي يحتمل أن تتأثر، يتوجب على الأولى أن تتخذ تدابير منع أحادية الجانب. ومبدأ العناية الواجبة المطلوب مراعاته قد يتغير من دولة إلى أخرى، ومنطقة إلى أخرى، ومن وقت معين إلى وقت آخر، إلا أن هذا لا يعني أنه ينبغي أن يكون هناك معايير مزدوجة، وإنما يعني فقط أن من الضروري أن تؤخذ في الاعتبار المتطلبات المختلفة لمعايير الأنشطة التي تولد مستويات خطر مختلفة. وبصورة مماثلة، يمكن للدول، من خلال اتفاق مشترك في منطقة معينة، أن تعتمد معايير عناية واجبة تتناسب مع مستويات التنمية الاقتصادية السائدة وتوفر التكنولوجيا المناسبة والوسائل المالية للقيام بواجب المنع.

٢٣- ولاحظ المقرر الخاص أن عدم القيام بواجب المنع لا تترتب عليه، في إطار المخطط الموضوع حتى الآن، أية آثار قانونية في حال عدم وجود ضرر. إلا أن قرار اللجنة القاضي بفصل مسألتي المنع والمسؤولية يتيح لها فرصة لإلقاء نظرة جديدة على مسألة الآثار القانونية التي تترتب على عدم الامتثال لواجبات المنع. ولهذا الغرض، قد يلزم التمييز بين واجبات المنع الواقعة على الدول، والواجبات الواقعة على القائمين على الأنشطة التي تنطوي على خطر. ففيما يتعلق بالدول، فإن عدم الامتثال لواجب المنع يمكن أن يعالج إما على مستوى مسؤولية الدول أو كمسألة تبعة، من دون إلصاق صفة عدم الشرعية بالنشاط نفسه أو حظره. ولقد اعتمدت اللجنة حتى الآن النهج الثاني. أما عواقب تقاعس القائمين على النشاط، فينبغي تناولها في التشريع الوطني.

٢٤- وأشار المقرر الخاص إلى أن ممارسة الدول فيما يتعلق بتنفيذ مبادئ المنع الإجرائية والجوهرية المحددة في تقريره ممارسة تخضع للتطور وتتصف بالمرونة في آن واحد. وأكد أهمية التعاون الدولي في هذا الشأن، بما في ذلك الحاجة إلى أخذ الظروف الخاصة للبلدان النامية وحاجاتها في الاعتبار.

٢٥- ولاحظ المقرر الخاص أن مشاريع المواد التي أوصى بها الفريق العامل في عام ١٩٩٦ قد تناولت الكثير من مبادئ المنع سالفة الذكر. فاقترح، بالتالي، أن تقوم اللجنة، متى تم التوصل إلى اتفاق بشأن الاتجاه العام للموضوع، باستعراض مشاريع المواد هذه وأن تقرر إمكانية إدراجها في المشروع الجديد الذي سيوضع بشأن مسألة المنع.

٢- موجز مناقشة اللجنة

(أ) ملاحظات عامة

٢٦- أثنى أعضاء اللجنة على المقرر الخاص للتقرير الذي أعده عن موضوع معقد مثل هذا.

٢٧- ولوحظ أن عمل اللجنة المتعلق بمسألة المنع يتصل بالتطوير التدريجي أكثر مما يتصل بالتدوين. وأُكد من جديد أن التزامات المنع تندرج في نطاق القواعد الأولية.

٢٨- وقيل إن على اللجنة أن تستجيب لحاجة المجتمع الدولي الملحة إلى قواعد واضحة وملموسة بشأن المنع. وأشير في هذا الشأن إلى أن الالتزام الجوهري بمنع الضرر البيئي، الذي أكدته محكمة العدل الدولية في فتواها حول شرعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها هو التزام عام جداً ويتطلب المزيد من التفصيل. ولوحظ، من ناحية أخرى، أن بعض المفاهيم، مثل "العناية الواجبة" أو "الضرر ذي الشأن" مفاهيم مفيدة بسبب مرونتها وأن أية محاولة لتدوينها قد تؤدي إلى عكس الغرض المتوخى منها. وحُذرت اللجنة، بصورة مماثلة، من وضع قواعد بشأن المنع تكون أدنى من المستويات التي يُشترط بالفعل أن تراعيها الدول بمقتضى القانون القائم. واسترعي النظر في هذا الصدد إلى النظم المستقلة التي وضعت في مجالات معينة مثل الطاقة النووية أو استخدام المجاري المائية في الأغراض غير الملاحية.

٢٩- وكان هناك تأييد واسع لتوصية المقرر الخاص بوجوب قيام اللجنة باستعراض المواد التي اعتمدها الفريق العامل في عام ١٩٩٦. وينبغي لها، وهي تقوم بذلك، أن تراعي عدداً من الصكوك الدولية ذات الصلة، وخاصة اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧.

٣٠- وطرح رأي يقول إن قرار اللجنة التركيز على مسألة المنع يعتبر بمثابة إعادة توجيه كاملة للموضوع.

(ب) نطاق الموضوع

٣١- كان هناك تأييد واسع لتوصية المقرر الخاص بأن يحال مشروعا المادتين ١(أ) و٢ اللذان اقترحهما الفريق العامل في عام ١٩٩٦ إلى لجنة الصياغة.

٣٢- وأُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي للجنة ألا تستبعد من نطاق عملها المتعلق بالمنع مسألة الضرر الذي يلحق بالمشاعات العالمية. إلا أنه أبدي رأي يقول إن هذا الأمر سيكون صعباً عندما يتعذر إثبات وجود صلة سببية بذلك الضرر.

٣٣- وأعرب بعض الأعضاء عن قلقهم إزاء التركيز المفرط على ذلك الجانب من الموضوع المتعلق بحماية البيئة. إلا أن آخرين أشاروا إلى أنه يتحتم على اللجنة أن تعالج مسألة البيئة، حتى ولو لم تكن هذه المعالجة هي الهدف الأول لنشاطها، نظراً إلى أن الضرر العابر للحدود يمكن أن يتخذ على الأقل ثلاثة أشكال هي: الضرر الذي يلحق بالأشخاص، والضرر الذي يلحق بالممتلكات، والضرر الذي يلحق بالبيئة. ولوحظ أيضاً أن من الصعب عملياً التمييز بين مختلف أشكال الضرر، نظراً إلى أن الضرر البيئي ينطوي أيضاً على ضرر

يلحق بالحياة والصحة والممتلكات. ومن ثم، رئي أنه ينبغي تعريف مصطلح "البيئة" في سياق هذا الموضوع بمعناه الواسع، كما في عبارة "تقييم الأثر البيئي" التي تشمل مسائل مثل منع وقوع خسائر في الأرواح.

٣٤- وأُعرب عن تحفظات فيما يتعلق باستخدام مصطلح "المنع اللاحق"، وإن كان من المسلم به أن المفهوم الذي ينطوي عليه يدخل في نطاق هذا الموضوع.

(ج) مفهوم العناية الواجبة

٣٥- أشير إلى أنه على الرغم من أن معايير العناية الواجبة هي معايير أكثر مرونة من التزامات تحقيق النتائج وأن من المعقول، بالتالي، مراعاة عوامل مثل المرافق المتوفرة للدولة المعنية، فإن هذا الأمر ينبغي ألا يؤدي إلى نظام مزدوج المعايير، أو إلى انعدام المعايير. وأُشير أيضا إلى أنه ينبغي، طبقاً لقرار اتخذه معهد

القانون الدولي مؤخراً، أن تقاس العناية الواجبة بمعايير موضوعية[٨]. وأُبدي رأي يقول إن من الأمور الصعبة - لا بل الخطيرة - محاولة تعريف مثل هذه المعايير من الناحية المجردة. وأُشير إلى أنه تم إدراج عبارة "كل التدابير المناسبة" في المادة ٧ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧ بدلاً من عبارة "العناية الواجبة" التي اقترحتها اللجنة.

(د) مفهوم الضرر في سياق الموضوع الحالي

٣٦- أُبدي رأي مفاده أنه ينبغي تعريف مفهوم الضرر لأغراض موضوع المنع.

٣٧- واتفق العديد من الأعضاء مع المقرر الخاص على أنه ينبغي للجنة أن تعترف بحد أدنى من السماح بالضرر كشرط ضروري لربط الدول بعلاقة قانونية. وأُشير في هذا الصدد إلى المناقشة التي دارت في كل من اللجنة والفريق العامل التابع للجنة السادسة المعني بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، والتي بيّنت أن مفهوم الضرر "ذي الشأن" هو المفهوم الذي يلقى حالياً أوسع قبول في المجتمع الدولي. وأُبدي رأي مفاده أن تحديد مستوى الضرر يتوقف على كل حالة بعينها، إلا أنه يوجد أيضا معيار موضوعي واحد هو ما إذا كان الضرر قابلاً للجبر. ورأى أعضاء آخرون أنه ينبغي عدم تحديد حد أدنى للضرر فيما يتصل بواجب المنع. وقيل في هذا الصدد إنه ينبغي أن يكون لحماية البيئة الأسبقية على التنمية الصناعية.

---

(٨) المادة ٣ من القرار المتعلق بـ "المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي فيما يتصل بالأضرار البيئية" الذي اعتُمد في ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧.

(هـ) مبادئ المنع

٣٨- اعتُبرت المبادئ المتعلقة بالإجراءات والتي نوقشت في التقرير مقبولة بوجه عام، على غرار مبدأ الوقاية. وقد أُثيرت في الواقع مشكلة معرفة ما إذا كانت تلك المبادئ لم تبلغ مركز القانون العرفي. وبينما رأى البعض أن مبدأ الدفع على الملوّث ينبغي أن يُنظر فيه بالأحرى في سياق مسألة المسؤولية، رأى آخرون أن مناقشة المبدأ تحت موضوع المنع له ما يبرره بالنظر إلى أن عدداً من الصكوك نص على وجوب تحمّل الملوّث المحتمَل تكاليف المنع.

٣٩- وأعرب بعض الأعضاء عن رأي مفاده أن مراعاة مبادئ الإنصاف وبناء القدرات والحكم الجيد المبينة في التقرير من شأنها أن تعقد مهمة اللجنة على نحو لا مبرر له، بالنظر إلى أن لهذه المبادئ جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية بالغة. ولكن البعض الآخر أعرب عن تأييده إدراجها في المشروع المراد وضعه. وقيل كذلك إن لهذه المبادئ دوراً تضطلع به في سياق التنفيذ الفعال لواجب المنع، حتى ولو كانت لا تعتبر أحد المكونات الأساسية لمفهوم المنع بوصفه هذا. وقال رأي آخر إن إدراج المبادئ المذكورة يتوقف على الشكل النهائي للمشروع، إذ من المشكوك فيه أن تكون مقبولة في إطار صك ملزم.

٤٠- وأُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي أن ينص المشروع على التزام عام بالتعاون، على غرار ما ورد في المادة ٨ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧. إلا أنه رئي أيضاً أن مبدأ التعاون ينبغي ألا يُفسَّر تفسيراً واسعاً جداً إذ إن هذا الأمر قد يفرض عبئاً لا مبرر له على الدولة المتأثرة، فينبغي ألا يُطلب من هذه الأخيرة إلا أن تتصرف بحسن نية. وأُكد أيضاً في هذا الصدد على أهمية مبدأ حسن الجوار.

٤١- ورئي أنه ينبغي للجنة أيضاً أن تتناول مسألة معرفة ما إذا كانت دولة المنشأ التي تعتمد تدابير وقائية يجب أن تقوم بذلك وفقاً لمعاييرها الخاصة بها أم لمعايير الدولة التي يُحتمل أن تتأثر بالضرر، وأنه ينبغي للجنة أن توصي الدول بإجراء لحل هذه المشكلة. وأُشير مع ذلك إلى أن الهدف من العملية الحالية هو تشجيع الدول على الاتفاق على معايير مشتركة بدلا من الاعتماد على معايير دولة المنشأ أو الدولة المتأثرة.

(و) الآثار القانونية لعدم الامتثال لواجب المنع

٤٢- ورفض عدة أعضاء الفكرة القائلة بأنه ينبغي عدم معالجة التزامات المنع إلا بوصفها التزامات سلوك دون أن تترتب أية آثار قانونية في حالة عدم الامتثال، وشددوا على أن أي خرق من هذا القبيل، سواء وقع ضرر أم لم يقع، سوف يستتبع مسؤولية الدولة. وقيل إنه ينبغي الاعتراف بذلك، على الرغم من أن المسؤولية عن انتهاكات مختلف التزامات المنع الإجرائية، مثل الالتزام بالإخطار، لن تؤدي إلى عواقب جسيمة.

٤٣- وأشار المقرر الخاص إلى أن على اللجنة أن تقرر في مرحلة مناسبة ما إذا كانت ستتناول مسألة عدم الامتثال لواجبات المنع في سياق الموضوع الحالي أم في سياق عملها المتعلق بمسؤولية الدول.

٤٤- واتُفق على أن الحالة التي يقع فيها ضرر على الرغم من الامتثال لواجبات المنع تقع خارج نطاق هذه العملية، إلا أن الآراء اختلفت حول ما إذا كان ينبغي للجنة أن تتناول مسألة المسؤولية في وقت لاحق.

٤٥- وأُبدي رأي يقول إن مسألة الآثار القانونية لانتهاكات الالتزامات قيد النظر تقود إلى مسألة مركز المشروع الذي ستضعه اللجنة. واقتُرح، كخيار ممكن، إصدار إعلان من جانب الجمعية العامة.

(ز) تسوية المنازعات

٤٦- أُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي أن ينص مشروع المواد، حيثما كان هناك خطر ضرر عابر للحدود وحيثما لم تتوصل الأطراف إلى اتفاق نتيجة للمشاورات والمفاوضات، على اللجوء الإلزامي إلى هيئات محايدة لتقصي الحقائق على نفس النحو الوارد في المادة ٣٣ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧. وأُثيرت شكوك حول استصواب إدراج أحكام تسوية المنازعات في المشروع في ضوء الجدل الذي يحيط بالموضوع في سياق موضوع مسؤولية الدول.

- - - - -