

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.554/Add.1
10 August 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



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)

إضافة

جيم - مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة مؤقتاً في قراءة أولى

الفقرات الصفحة

١ - نص مشاريع المواد ٢

[يضاف فيما بعد]

٢ - نص مشاريع المواد مع التعليقات عليها ٢

١ - نص مشاريع المواد

[يضاف فيما بعد]

٢ - نص مشاريع المواد مع التعليقات عليها

منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن الأنشطة الخطرة

تعليق عام

(١) تتناول مشاريع المواد مفهوم المنع في سياق جواز وتنظيم الأنشطة الخطرة التي تنطوي على إمكانية حدوث ضرر كبير عابر للحدود. ويتعلق المنع، بهذا المعنى، كإجراء وكواجب، بالمرحلة التي تسبق الحالة التي يحدث فيها فعلا ضرر كبير، مما يستوجب قيام الدول المعنية بطلب إجراءات علاجية أو تعويضية تنطوي عادة على مسائل تتصل بالمسؤولية.

(٢) وأصبح لمفهوم المنع أهمية كبيرة وصلة واضحة بالأحداث. وهناك عدة جوانب هامة للتشديد على واجب المنع، مقابل واجب الإصلاح أو العلاج أو التعويض. وسياسة السعي إلى المنع أحسن لأنه كثيرا ما يعجز التعويض، في حالة حدوث ضرر، عن إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل الحدث أو الحادث. والوفاء بمهمة المنع أو العناية الواجبة أمر ضروري لا سيما بالنظر إلى التزايد المطرد في المعرفة بشؤون العمليات الخطرة، والمواد المستعملة وإجراءات إدارتها وما تنطوي عليه من مخاطر. ومن الناحية القانونية، تُعتبر القدرة المتزايدة على تتبع سلسلة الأحداث المترابطة، أي الصلة المادية بين السبب (النشاط) والنتيجة (الضرر)، وحتى مختلف المراحل الوسيطة في تلك السلسلة السببية، داعيا إضافيا يحتم على متعهدي الأنشطة الخطرة اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لمنع حدوث الضرر. وعلى أية حال، فإن الوقاية، كسياسة، خير من العلاج.

(٣) ومنع الضرر العابر للحدود الناشئ عن الأنشطة الخطرة هدف شدد عليه المبدأ الثاني من إعلان ريو^(١) وأكدته محكمة العدل الدولية في فتاها في عام ١٩٩٦^(١ مكررا) بشأن قانونية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها، وأصبح جزءا من القانون الدولي.

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، الوثيقة A/CONF.151/26/Rev.1 (المجلد الأول)، الصفحة ٣.

(١ مكررا) الفتوى المؤرخة ٨ تموز/يوليه ١٩٩٦، تقارير محكمة العدل الدولية، الفقرة ٢٩، الصفحة ١٥ من النص الانكليزي.

(٤) ولذلك أصاب فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي والتابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية عندما أكد على مسألة المنع. فالمادة ١٠ التي أوصى بها الفريق العامل تنص على ما يلي: "دونما إخلال بالمبادئ المنصوص عليها في المادتين ١١ و ١٢، تمنع الدول أو تضع حداً لأي تدخل بيئي عابر للحدود أو ضرر ذي شأن ناتج عنه يتسبب في ضرر كبير، أي من قبيل الضرر غير الطفيف أو التافه"^(٢) كما يجدر بالإشارة أن مبدأ المنع الراسخ قد كرس في حكم هيئة التحكيم في قضية مصهر تريل Trail Smelter وأعيد تأكيده لا في المبدأ ٢١ من إعلان ستكهولم فحسب، بل حتى في قرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د - ٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٢ بشأن التعاون بين الدول في مجال البيئة. ويرد هذا المبدأ أيضاً في المبدأ ٣ من مشروع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن مبادئ السلوك في ميدان البيئة لإرشاد الدول في حفظ وتنسيق استغلال الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر حيث ينص على أنه يتعين على الدول "أن تتجنب إلى الحد الأقصى الممكن وأن تقلل إلى أدنى حد ممكن من الآثار البيئية السلبية لاستغلال الموارد الطبيعية المشتركة خارج ولايتها من أجل حماية البيئة، ولا سيما حين يكون من شأن هذا الاستغلال: (أ) أن يتسبب في ضرر للبيئة قد تكون له عواقب بالنسبة إلى استغلال المورد من قبل دولة شريكة أخرى؛ (ب) أو يهدد الحفاظ على مورد متجدد متقاسم؛ (ج) أو يعرض صحة سكان دولة أخرى للخطر"^(٣).

(٥) وقد أقر مبدأ منع الإضرار عبر الحدود بالبيئة والأشخاص والممتلكات كمبدأ هام في العديد من المعاهدات الدولية المتعلقة بحماية البيئة، والحوادث النووية، والأجسام الفضائية، والمجري المائية الدولية، وإدارة النفايات الخطرة، ومنع التلوث البحري. كما أقر في عدة اتفاقيات أبرمتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا من قبيل اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود لعام ١٩٧٩؛ واتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي لعام ١٩٩١؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية لعام ١٩٩٢؛ واتفاقية الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية لعام ١٩٩٢.

(٢) انظر: Environmental Protection and Sustainable Development - Legal Principles and Recommendations, adopted by the Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (grahan and Trotman/Martinus Nijhoff, 1986), p.75. وأشار أيضاً إلى أن واجب عدم إحداث ضرر كبير يمكن استنتاجه من ممارسة الدول غير المستندة إلى معاهدات، ومن البيانات التي أدلت بها الدول فرادى و/أو جماعات، انظر: J.G. Lammers, Pollution of International Watercourses (Martinus Nijhoff, The Hague, 1984), pp. 346-347, 374-376.

(٣) انظر International Legal Materials, vol.17 (1978), p. 1098 وللإطلاع على مصادر أخرى ورد فيها مبدأ المنع انظر Environmental Protection and Sustainable Development - Legal principles and Recommendations, المرجع نفسه، الصفحات من ٧٥ إلى ٨٠.

المادة ١

الأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد هذه

تنطبق مشاريع المواد هذه على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي وتنطوي على مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود بسبب نتائجها المادية.

(١) يقتصر نطاق تطبيق المواد بموجب المادة ١ على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم، عابر للحدود عن طريق النتائج المادية المترتبة عليها. ويقتصر أيضا نطاق المواد بموجب الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢ نطاق المواد على الأنشطة المضطلع بها في إقليم دولة من الدول أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها. وبالنظر إلى أن المواد تتسم بطابع عام وتبقي، فإنه لم تبذل أي محاولة في هذه المرحلة لتحديد الأنشطة التي تنطبق عليها. وكانت لدى اللجنة أسباب مختلفة لتأييد هذا الاستنتاج. فوفقا لما رآه بعض الأعضاء، فإنه يحتمل أن تكون أي قائمة بالأنشطة أدنى من أن تكون جامعة، كما أنه يتعين تغييرها من وقت إلى آخر في ضوء التكنولوجيا المتغيرة. وعلاوة على ذلك - وإذا تركت جانبا بعض الأنشطة البالغة الخطورة التي تكون في معظم الأحيان موضع تنظيم خاص، مثلا في الميدان النووي أو في إطار الأنشطة المضطلع بها في الفضاء الخارجي - فإن الخطر المترتب على نشاط ما إنما يعتمد في المقام الأول على التطبيق الخاص والسياسي المحدد وطريقة التشغيل. ولا يمكن لقائمة عامة أن تضم هذه العناصر. ويتجاوب أعضاء آخرون في اللجنة تجاوبا أكبر مع فكرة إيراد قائمة بالأنشطة. ولكنهم يرون أنه يكون من السابق لأوانه في هذه المرحلة وضع قائمة بالأنشطة، إلى أن يحدّد بشكل أكثر ثباتا شكل المواد ونطاقها ومحتواها. ومن رأيهم أيضا، بالإضافة إلى ذلك، أن وضع مثل هذه القائمة يكون من الأنسب أن يقوم به الخبراء التقنيون المختصون في إطار مؤتمر دبلوماسي ينظر في اعتماد هذه المواد كاتفاقية من الاتفاقيات.

(٢) وتعريف نطاق الأنشطة المشار إليها في المادة ١ يتضمن الآن أربعة معايير.

(٣) المعيار الأول يشير إلى عنوان الموضوع نفسه، أي أن المواد تنطبق على "الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي" سواء كان الحظر ناشئا عن النشاط نفسه أو عن نتائج المحظورة.

(٤) والمعيار الثاني، الموجود في تعريف الدول المصدر الوارد في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢، هو أن الأنشطة التي تنطبق عليها تدابير الوقاية "يجري الاضطلاع بها في إقليم إحدى الدول أو تحت ولايتها أو سيطرتها". وتستخدم في هذا المعيار ثلاثة مفاهيم: "الإقليم"، و"الولاية"، و"السيطرة".

ورغم أن عبارة "ولاية إحدى الدول أو سيطرتها" هي صيغة أكثر شيوعاً في بعض الصكوك^(٤)، فإن اللجنة ترى أن من المفيد ذكر مفهوم "الإقليم" أيضاً من أجل تأكيد أهمية الرابطة الإقليمية، إذا كانت هذه الرابطة موجودة، بين الأنشطة المشمولة بهذه المواد والدولة.

(٥) وإن استخدام كلمة "إقليم" في المادة ١ يرجع إلى القلق بسبب عدم الوضوح الذي يمكن أن يكون موجوداً في القانون الدولي المعاصر بخصوص مدى ممارسة الدولة ولايتها خارج إقليمها على بعض أنواع الأنشطة. ومن رأي اللجنة أن الولاية الإقليمية هي المعيار الغالب، لأغراض تطبيق هذه المواد. وعلى ذلك، إذا حدث نشاط داخل إقليم دولة ما، فعلى هذه الدولة أن تمتثل للالتزامات اتخاذ التدابير الوقائية. أي أن مصطلح "إقليم" يعتبر دليلاً قاطعاً على الولاية. وترتيباً على ذلك، فإن الولاية القائمة على أساس الإقليم هي التي يُعتد بها في حالة التنازع بين الولايات على نشاط يدخل في نطاق تطبيق هذه المواد. واللجنة على كل حال تدرك الحالات التي تضطر فيها الدولة، بموجب القانون الدولي، إلى التنازل عن ولايتها على إقليمها لدولة أخرى. وأول مثال على ذلك هو المرور البريء من جانب سفينة أجنبية في بحر إقليمي. ففي هذه الحالات، إذا كان النشاط الذي يؤدي إلى ضرر جسيم عابر للحدود يأتي من السفينة الأجنبية، فإن دولة العلم، وليس دولة الإقليم، هي التي يجب عليها أن تمتثل لأحكام المواد الحالية.

(٦) وتدرك اللجنة أن مفهوم "إقليم" في هذه المواد، ضيق، ولذلك، استُخدم أيضاً مفهوم "الولاية" و"السيطرة". والمقصود من مصطلح "ولاية" الدولة أن يغطي، إلى جانب الأنشطة التي يجري الاضطلاع بها داخل إقليم الدولة، الأنشطة التي تكون الدولة مرخصة بموجب القانون الدولي في أن تمارس عليها اختصاصها وسلطتها. وتدرك اللجنة أن المسائل التي تنطوي على تحديد الولاية معقدة وتشكل أحياناً لب النزاع. وهذه المادة، بالتأكيد، لا تدعي حل جميع المسائل المتعلقة بتنازع الاختصاص.

(٧) وفي بعض الأحيان وبسبب موقع النشاط، لا تكون هناك رابطة إقليمية بين دولة ونشاط ما، مثل الأنشطة التي تدور في الفضاء الخارجي أو في أعالي البحار. وأكثر الأمثلة شيوعاً على ذلك هو ولاية دولة العلم على سفينة. وقد تناولت اتفاقيات جنيف لقانون البحار واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ جوانب كثيرة من ولاية دولة العلم.

(٤) انظر على سبيل المثال المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة البشرية، ستوكهولم، ٥-١١ حزيران/يونيه ١٩٧٢، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.73.II.A.14؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المؤرخة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢، الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، المجلد السابع عشر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.84.V.3)، الوثيقة A/CONF.62/122، المادة ١٩٤، الفقرة ٢؛ والمبدأ الثاني من إعلان ريو الحاشية ١ أعلاه؛ والمادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المؤرخة في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢، الوثيقة DPI/1307.

(٨) ومن الممكن أيضا أن يجري الاضطلاع بالأنشطة في أماكن يسمح القانون الدولي فيها لأكثر من دولة بممارسة ولايات خاصة لا تعارض بينها. وأكثر المجالات شيوعا التي تظهر فيها ولايات وظيفية مختلطة هي مجال الملاحة والمرور عبر البحر الإقليمي والمناطق المتاخمة له والمناطق الاقتصادية الخالصة. وفي هذه الظروف، يكون على الدولة المسموح لها بممارسة السيادة على النشاط الذي يشمل هذا الموضوع أن تمتثل لأحكام هذه المواد بطبيعة الحال.

(٩) وفي حالات وجود ولاية لأكثر من دولة في وقت واحد على الأنشطة التي تشملها هذه المواد، يكون على الدول منفردة، وأيضا مجتمعة إذا كان ذلك مناسباً، أن تحترم أحكام هذه المواد.

(١٠) والوظيفة التي يؤديها مفهوم "السيطرة" في القانون الدولي، هي إسناد نتائج قانونية معينة على دولة لا يعترف القانون الدولي بولايتها على أنشطة أو أحداث معينة؛ فهو مفهوم يغطي الأوضاع التي تمارس فيها الدولة الولاية بحكم الواقع حتى وإن كانت تفتقر إلى الولاية بحكم القانون كما في حالات التدخل والاحتلال والضم غير المشروع التي لم يُعترف بها في القانون الدولي. ويمكن أن يشار في هذا الخصوص إلى فتوى محكمة العدل الدولية في مسألة النتائج القانونية التي يربتها على الدول استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (جنوب غربي أفريقيا) رغم قرار مجلس الأمن ٢٧٦ (١٩٧٠)^(٥). فالمحكمة، في هذه الحالة، إذ رأت أن جنوب أفريقيا مسؤولة عن إيجاد وضع والإبقاء عليه رغم أن المحكمة أعلنت أنه غير مشروع، وإذ وجدت أن جنوب أفريقيا عليها التزام بسحب إدارتها من ناميبيا، فقد علقت رغم ذلك بعض النتائج القانونية على سيطرة جنوب أفريقيا على ناميبيا بحكم الواقع. فقالت المحكمة:

"إذا كانت جنوب أفريقيا لم يعد لها أي سند لإدارة هذا الإقليم، فإن هذا لا يعفيها من التزاماتها ومسؤولياتها بموجب القانون الدولي في مواجهة بقية الدول فيما يخص ممارسة سلطاتها فيما يتعلق بهذا الإقليم. فالسيطرة المادية على إقليم، وليست السيادة أو شرعية السند، هي أساس مسؤولية الدولة عن الأفعال التي تؤثر في دول أخرى"^(٦).

(١١) كذلك يمكن استخدام مفهوم السيطرة في حالات التدخل، وذلك لإسناد التزامات معينة لدولة تمارس السيطرة ولا تمارس الولاية. والتدخل هنا يشير إلى السيطرة الفعلية لفترة قصيرة من جانب دولة ما على الأحداث والأنشطة التي تدخل في ولاية دولة أخرى. ومن رأي اللجنة أنه في هذه الحالات، إذا أثبتت دولة الولاية أنها أخرجت فعلا من ممارسة ولايتها على الأنشطة التي تشملها هذه المواد، فإن الدولة التي لها السيطرة هي التي تعتبر مسؤولة عن الامتثال للالتزامات التي تفرضها هذه المواد.

(٥) تقارير محكمة العدل الدولية، ص ١٤.

(٦) المرجع نفسه، الصفحة ١١٨.

(١٢) والمعيار الثالث هو أن الأنشطة المشمولة في هذه المواد يجب أن تنطوي على "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود". والمصطلح معرف في المادة ٢ (انظر التعليق على المادة ٢). وعبارة "ضرر عابر للحدود" يُقصد منها استبعاد الأنشطة التي لا تحدث ضرراً إلا في إقليم الدولة التي يُصطلح فيها بهذا النشاط، دون إحداث أي ضرر لأي دولة أخرى. وللإطلاع على مناقشة لمصطلح "جسيم"، انظر التعليق على المادة ٢.

(١٣) وفيما يتعلق بعناصر "المخاطر"، فإنه يعني بحكم تعريفه بالاحتمالات المستقبلية، ولذلك فإنه ينطوي على قدر ما من التقدير أو التقييم للمخاطر. ولا يعني مجرد وقوع الضرر في نهاية الأمر نتيجة لنشاط معين أن هذا النشاط ينطوي على مخاطر إذا لم يكن مراقب حسن الاطلاع يعلم، أو كان في إمكانه أن يعلم، بوجود هذه المخاطر وقت الاضطلاع بالنشاط. كذلك، قد ينطوي النشاط على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود حتى وإن كان المسؤولون عن الاضطلاع بهذا النشاط قد أساءوا تقدير احتمالات المخاطر أو كانوا لا يعلمون فعلاً بها. وهكذا يتعين أن تؤخذ فكرة المخاطر مأخذاً موضوعياً، أي أن يكون من المتاح لمراقب حسن الاطلاع أن علم باحتمال وجود مخاطر أو أن يكون من الواجب عليه أن يعلم باحتمال وجودها.

(١٤) وينبغي التشديد في هذا الصدد على أن هذه المواد ككل لها تأثير ومفعول مستمران أي أنها تنطبق، ما لم ينص على خلاف ذلك، على الأنشطة التي يُصطلح بها من وقت إلى آخر. وهكذا فإن من الممكن في حالة نشاط لم ينطو في بدايته على أي مخاطر (بالمعنى الموضح في الفقرة (١٣))، أن يصبح منطوياً على هذه المخاطر نتيجة لحدث أو تطور ما. وعلى سبيل المثال، فإن مستودعاً مأموناً تماماً يمكن أن يصبح متسماً بالخطورة نتيجة زلزال، وهي حالة يصبح فيه الاستمرار في تشغيل المستودع نشاطاً منطوياً على مخاطر. أو قد تكشف التطورات في المعارف العلمية على ضعف متأصل في هيكل أو مواد ما يمكن أن يتسم بمخاطر التعطل أو الانهيار، وهي حالة قد تصبح فيها هذه المواد مرة أخرى منطبقة على نشاط معني وفقاً لأحكامها.

(١٥) والمعيار الرابع هو أن يكون الضرر الجسيم العابر للحدود قد حدث بسبب "النتائج المادية" لتلك الأنشطة. وقد وافقت اللجنة على أنه من أجل وضع هذا الموضوع ضمن نطاق معقول، ينبغي استبعاد الضرر العابر للحدود الذي قد تسببه سياسات الدولة في المجالات النقدية أو الاجتماعية - الاقتصادية أو ما يماثلها. وتشعر اللجنة أن أنجع طريقة للحد من نطاق تطبيق هذه المواد هو اشتراط أن تكون هذه الأنشطة ذات نتائج مادية عابرة للحدود تؤدي بدورها إلى إحداث ضرر جسيم.

(١٦) ويجب أن تربط الصلة المادية بين النشاط وآثاره العابرة للحدود. ويعني هذا وجود علاقة من نوع خاص جداً - أي أن تكون النتائج قد نشأت أو يمكن أن تنشأ من ذات طبيعة النشاط أو الوضع موضع البحث، وفقاً لقانون طبيعي. ومعنى هذا أن الأنشطة المشمولة في هذه المواد يجب أن يكون لها وجود مادي في ذاتها، وأن تكون النتائج ناشئة عن هذا الوجود لا عن قرار بالتدخل من قرارات سياسة ما. ومن

ذلك أن تخزين الأسلحة لا يؤدي الى استنتاج بأن الأسلحة المخزونة ستستخدم في أغراض عدائية. ولكن هذا التخزين يمكن وصفه بأنه نشاط يتسم، بسبب طبيعة الخواص التفجيرية أو الاحتراقية للمواد المخزونة، بأنه ينطوي على خطر كامن بإحداث كارثة.

المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه المواد:

(أ) يشمل تعبير "مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود" احتمالا ضعيفا بإحداث ضرر فادح واحتمالا قويا بإحداث ضرر جسيم آخر؛

(ب) يشمل مصطلح "ضرر" الذي يلحق بالأشخاص أو بالملكيات أو بالبيئة؛

(ج) يقصد بمصطلح "الضرر العابر للحدود" الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى تحت ولاية أو سيطرة تلك الدولة، سواء أكانت للدولتين المعنيتين حدود مشتركة أم لا؛

(د) يقصد بمصطلح "الدولة المصدر" الدولة التي يجري الاضطلاع في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها بالأنشطة المشار إليها في مشروع المادة ١؛

(هـ) يقصد بمصطلح "الدولة التي يحتمل أن تتأثر" الدولة التي يحتمل أن يقع في إقليمها الضرر الجسيم العابر للحدود أو التي تكون لها الولاية أو السيطرة على أي مكان آخر يحتمل أن يقع فيه هذا الضرر.

التعليق

(١) تعرّف الفقرة الفرعية (أ) مفهوم "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود" بأنه يضم احتمالا ضعيفا بإيقاع ضرر فادح واحتمالا قويا بإيقاع ضرر جسيم آخر. وتشعر اللجنة أنه بدلا من تعريف مفهوم "المخاطر" ومفهوم "الضرر" على حدة يكون الأفضل تعريف عبارة "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود" نظرا للعلاقة بين "المخاطر" و "الضرر" والعلاقة بينهما وبين الصفة "جسيم".

(٢) ولأغراض هذه المواد، تشير عبارة "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود" إلى الأثر المشترك لاحتمال وقوع حادث ولضخامة آثاره الضارة. ولهذا، فإن الأثر المشترك لكل من "المخاطر" و "الضرر" هو الذي يحدد العتبة. وفي هذا الصدد، استعانت اللجنة بمدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود^(٧) الذي اعتمدته اللجنة الاقتصادية لأوروبا في عام ١٩٩٠. فبموجب المادة ١، الفقرة (و)، من هذه

(٧) الوثيقة E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16.

المدونة "تعني" المخاطر، الأثر المشترك لاحتمال وقوع حادث غير مرغوب فيه ولضخامة هذا الحادث". وترى اللجنة أن التعريف القائم على الأثر المشترك لكل من "المخاطر" و"الضرر" أنسب لهذه المواد وينبغي أن يصل هذا الأثر المشترك إلى مستوى يعتبر جسيماً. والرأي السائد في اللجنة هو أن التزامات الوقاية المفروضة على الدول لا ينبغي أن تكون معقولة فحسب بل يجب أن تكون محدودة على نحو كاف أيضاً بما لا يفرض مثل هذه الالتزامات بالنسبة إلى أي نشاط تقريبا، لأن الأنشطة قيد البحث ليست محظورة في القانون الدولي. والغرض المتوخى هو تحقيق التوازن بين مصالح الدول صاحبة الشأن.

(٣) والتعريف الوارد في الفقرة السابقة يسمح بمجموعة واسعة من العلاقات بين "المخاطر" و"الضرر"، وكلها ستصل إلى مستوى "جسيم". ويبرز التعريف قطبين تقع بينهما الأنشطة المشمولة بهذه المواد. أما القطب الأول فهو حيث يكون هناك احتمال ضعيف بإيقاع ضرر فادح. وهذا هو ما يميز عادة الأنشطة العالية الأخطار. وأما القطب الثاني فهو الذي يكون فيه احتمال قوي بإيقاع ضرر جسيم آخر. ويشمل هذا الأنشطة التي تنطوي على احتمال كبير بإيقاع ضرر قد لا يكون فادحا ولكنه يظل جسيماً. ولكن هذا التعريف يستثني الأنشطة التي يكون فيها احتمال إحداث ضرر جسيم عابر للحدود احتمالا ضعيفا جدا. والمقصود من كلمة "يشمل" الواردة في السطر الأول إبراز نية أن التعريف يتيح نطاقا تدرج فيه الأنشطة المشمولة بهذه المواد.

(٤) وفيما يتعلق بمعنى كلمة "جسيم"، تدرك اللجنة أنها ليست خالية من الغموض وأنه لا بد من تحديدها في كل حالة على حدة. وينطوي هذا التحديد على اعتبارات واقعية أكثر منها قانونية. ويجب أن يكون مفهوماً أن كلمة "جسيم" تعني شيئا أكثر من "يمكن الكشف عنه" ولكن لا يلزم أن يكون على مستوى "خطير" أو "كبير". ويجب أن يؤدي الضرر إلى أثر مؤذ حقيقي في مجالات مثل الصحة البشرية، أو الصناعة، أو الممتلكات، أو البيئة، أو الزراعة، في دول أخرى. ويجب أن يكون من الممكن قياس هذه الآثار المؤدية بالمقاييس الواقعية والموضوعية.

(٥) والوحدة الأيكولوجية للكرة الأرضية لا تتطابق مع الحدود السياسية. والدول، عند اضطلاعها بأنشطة مشروعة داخل أقاليمها هي، يكون لها تأثيرات بعضها على بعض. وهذه التأثيرات المتبادلة تعتبر مقبولة ما دامت لم تصل إلى مستوى "جسيم". وبالنظر إلى أن الالتزامات التي تفرضها هذه المواد على الدول تتناول أنشطة ليست محظورة في القانون الدولي، فإن عتبة عدم السماح بالضرر لا يمكن أن تكون على مستوى أقل من "جسيم".

(٦) وفكرة العتبة تنعكس في قرار هيئة التحكيم في قضية مصهر تريل الذي استخدم عبارة "النتائج الخطيرة"^(٧ مكررا)، وكذلك في قرار هيئة التحكيم في قضية بحيرة لانو التي استندت إلى مفهوم "الضرر

(٧ مكررا) قضية مصهر تريل، تقارير لجنة التحكيم الدولية، المجلد ٣، الصفحة ١٩٦٥.

الخطر^(٧) ثلثاً). كما أن عدداً من الاتفاقيات استخدمت تعبير "جسيم" أو "خطير" أو "كبير" لتحديد العتبة^(٨). واستخدمت كلمة "جسيم" في صكوك قانونية وقوانين وطنية أخرى^(٩).

(٧) وترى اللجنة أيضاً أن كلمة "جسيم"، إذا كانت تتحدد بمعايير واقعية وموضوعية، فإنها تنطوي كذلك على تحديد للقيمة يعتمد على ظروف كل حالة وعلى الفترة التي يجري فيها هذا التحديد. فمثلاً، ربما يعتبر نوع معين من أنواع الحرمان غير "جسيم" في وقت معين لأن المعرفة العلمية أو التقدير البشري في ذلك

(٧) ثالثاً) تحكيم لايك لارو (فرنسا - إسبانيا) المرجع نفسه، المجلد ١٢، ص. ٢٨١.

(٨) انظر على سبيل المثال المادة ٤ (٢) من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنتركتيكا المعتمدة في ٢ حزيران/يونيه ١٩٨٨، International Legal Materials, Vol. 28, p. 868؛ والمادة ٢ (١) و(٢) من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عابر للحدود المعتمدة في ٢٥ شباط/فبراير ١٩٩١ (E/ECE/1250) وهي مستنسخة في International Legal Materials, Vol. 30, p. 800؛ والمادة الأولى (ب) من مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود، انظر الحاشية ٧ أعلاه.

(٩) انظر على سبيل المثال الفقرتين ١ و٢ من منطوق قرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د - ٢٧) المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢ بشأن التعاون بين الدول في ميدان البيئة، الحاشية ١٢ أعلاه؛ وتوصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن التلوث العابر للحدود، ١٩٧٤ الفقرة ٦، OECD, Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution: Leading OECD Documents, p. 35 وهي مستنسخة أيضاً في International Legal Materials, vol. 14, p. 246؛ وقواعد هلسنكي المتعلقة باستخدامات مياه الأنهار الدولية، المادة ١٠، International Law Association, Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966، p. 496. والمادة ٥ من مشروع اتفاقية الاستخدام الصناعي والزراعي للأنهار والبحيرات الدولية الذي أعدته اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية the Inter - American Juridical Committee في عام ١٩٦٥، OAS, Rios y Lagos, Internacionales, p. 132 (4th ed. 1971).

وانظر أيضاً مذكرة النوايا الخاصة بتلوث الهواء العابر للحدود بين الولايات المتحدة وكندا، 32 U.S.T., p. 2541, T.I.A.S. No. 9856؛ والاتفاق المعقود في عام ١٩٨٣ بين المكسيك والولايات المتحدة للتعاون في حل المشاكل البيئية في منطقة الحدود، المادة ٧ في International Legal Materials, vol. 22, p. 1025 (1083). كما أن الولايات المتحدة قد استخدمت كلمة "جسيم" في قانونها الداخلي الذي يتناول القضايا البيئية. انظر American Law Institute, Restatement of the Law, Section 601, Reporter's Note 3, pp. 111-112.

الوقت بذاته لمورد بذاته لم يكونا قد وصلا إلى درجة تُسند قيمة كبيرة لهذا المورد بالذات. ولكن في وقت لاحق ربما تتغير النظرة ويعتبر نفس الضرر "جسيما".

(٨) الفقرة الفرعية (ب) واضحة، أي أن مصطلح "الضرر" في هذه المواد يشمل الضرر الذي يلحق بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة.

(٩) وتعرّف الفقرة الفرعية (ج) "الضرر العابر للحدود" بأنه الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى موضوعة تحت ولاية أو سيطرة تلك الدولة، سواء كانت الدولتان المعنيتان لهما حدود مشتركة أم لا. ويشمل هذا التعريف، بالإضافة إلى التصور التقليدي لنشاط داخل دولة يحدث أثرا ضارا في دولة أخرى، أنشطة يُضطلع بها تحت ولاية دولة أو تحت سيطرتها، كأن يكون ذلك في أعالي البحار مثلا، وتكون لها آثار في إقليم دولة أخرى أو في أماكن تحت ولايتها أو سيطرتها. ويشمل ذلك على سبيل المثال التأثيرات الضارة التي تلحق بالسفن أو المنصات المملوكة لدول أخرى في أعالي البحار أيضا. كما أنه يشمل الأنشطة التي تدور في إقليم دولة وتحدث نتائج ضارة في سفن أو منصات مملوكة لدولة أخرى في أعالي البحار مثلا. ولا تستطيع اللجنة توقع جميع الأشكال المقبلة المحتملة لـ "الضرر العابر للحدود". ولكنها تبين بوضوح أن القصد هو رسم خط وتمييز الدولة التي يُعزى إليها النشاط الذي تشمله هذه المواد تمييزا واضحا من الدولة التي عانت من الأثر الضار. والحدود الفاصلة هي الحدود الإقليمية وحدود الولاية وحدود السيطرة.

(١٠) وفي الفقرة الفرعية (د)، أُدرج مصطلح "الدولة المصدر" ليشير إلى الدولة التي يجري في إقليمها، أو تحت ولايتها أو سيطرتها الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في المادة ١. (انظر التعليق على المادة ١، الفقرات (٤) إلى (١١)).

(١١) وفي الفقرة الفرعية (هـ)، فإن مصطلح الدولة التي يحتمل أن تتأثر معرّف على أنه يعني الدولة التي يرجح أن يقع الضرر الجسيم العابر للحدود في إقليمها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها. وقد توجد أكثر من دولة واحدة التي يحتمل أن تتأثر بالقياس إلى أي نشاط معين.

المادة ٣

المنع

تتخذ الدول كل التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

التعليق

(١) تشكل هذه المادة، مع المادة ٤ القاعدة الأساسية التي تستند إليها المواد المتعلقة بالوقاية. وتبين المادتان الالتزامات الأكثر تحديدا الملقة على عاتق الدول للوقاية من الضرر الجسيم العابر للحدود أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتتسم هذه المادة بطابع الإعلان المبدئي. وهي تنص على أنه يجب على الدول أن تتخذ جميع

التدابير المناسبة للوقاية من مخاطر ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل منها إلى أدنى حد. وتشير كلمة "التدابير" إلى جميع تلك الأعمال والخطوات المحددة في المواد، بخصوص الوقاية من الضرر العابر للحدود أو التقليل منه إلى أدنى حد.

(٢) وكمبدأ عام، فإن الالتزام المحدد في المادة ٣ بالوقاية من الخطر أو التقليل منه إلى أدنى حد لا ينطبق إلا على الأنشطة التي تنطوي على خطر التسبب بضرر جسيم عابر للحدود، حسب تعريف هذه المصطلحات في المادة ٢. ولا تتحمل الدولة عموماً، في سياق الوقاية، المسؤولية عن خطر تعرض دول أخرى للعواقب غير المتوقعة المترتبة على أنشطة لا يحظرها القانون الدولي تنفذ في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها. ومن جهة ثانية، فإن الالتزام باتخاذ "التدابير المناسبة للوقاية أو للتقليل إلى أدنى حد" من خطر الضرر لا يمكن أن يقتصر على الأنشطة التي يقدّر تقديرًا صحيحًا بالفعل أنها تنطوي على مثل هذا الخطر. ويسري الالتزام على اتخاذ التدابير المناسبة لتحديد الأنشطة التي تنطوي على مثل هذا الخطر. ويتسم هذا الالتزام بطابع الاستمرار.

(٣) ومن ثم، فإن هذه المادة تُرسّي مبدأ الوقاية الذي يهتم جميع الدول فيما يتعلق بالأنشطة التي تشملها المادة ١. والأساليب التي تستطيع بها الدولة المصدر أن تفي بالالتزامات المقررة المتعلقة بالوقاية تشمل مثلاً على الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية والسياسات التي اعتمدها الدولة. انظر المادة ٥ والتعليق عليها.

(٤) أن التزام الدول باتخاذ التدابير الوقائية أو الرامية إلى التقليل من مخاطر ضرر جسيم عابر للحدود إلى أدنى حد هو التزام ببذل العناية الواجبة، وهو يتطلب من الدول اتخاذ تدابير معينة بإرادتها المنفردة للوقاية من مخاطر ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل منها إلى أدنى حد. والالتزام الذي تفرضه هذه المادة ليس التزاماً بتحقيق غاية. وسلوك الدولة هو الذي سيحدد ما إذا كانت الدولة قد أوفت بالتزامها المفروض بموجب هذه المواد.

(٥) أما الالتزام ببذل العناية الواجبة، بوصفه الأساس القياسي لحماية البيئة من الضرر، فيمكن استخلاصه من عدد من الاتفاقيات الدولية^(١٠) وكذلك من قرارات وتقارير بعض المؤتمرات والمنظمات

(١٠) انظر على سبيل المثال الفقرة ١ من المادة ١٩٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، الحاشية ٤ أعلاه؛ والمواد الأولى والثانية والسابعة (الفقرة ٢) من اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن اغراق النفايات ومواد أخرى، في المواد القانونية الدولية International Legal Materials vol.11, p. 1294؛ والمادة ٢ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، المرجع نفسه، المجلد ٢٦، الصفحة ١٥٢٩؛ والفقرة ٥ من المادة ٧ من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنثراكتيكا، الحاشية ٨ أعلاه؛ والفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عابر للحدود، المرجع نفسه؛ والفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، International Legal, Materials, vol. 31, P. 1313.

الدولية^(١١). وقد جرت مناقشة الالتزام ببذل العناية الواجبة، في نزاع نشأ في عام ١٩٨٦ بين ألمانيا وسويسرا متعلق بتلويث شركة ساندوز (Sandoz) لنهر الراين، وقد اعترفت الحكومة السويسرية بمسؤوليتها نتيجة لعدم بذل العناية الواجبة للوقاية من وقوع الحادث عن طريق وضع التنظيم الملائم لصناعاتها الخاصة بالمستحضرات الصيدلانية^(١٢).

(٦) وفي قضية ألاباما (Alabama) (الولايات المتحدة ضد المملكة المتحدة) بحثت المحكمة تعريفيين مختلفين للعناية الواجبة قدمهما الطرفان. فقد عرّفت الولايات المتحدة العناية الواجبة بأنها:

"[ألف] العناية التي تتناسب مع ضخامة الموضوع ومع منزلة وقوة الدولة التي تباشره؛ وهي العناية التي تؤدي، عن طريق التزام اليقظة والانتباه واستخدام جميع الوسائل الأخرى التي في وسع الجهة المحايدة استخدامها، خلال جميع مراحل المشروع، إلى الحيلولة دون انتهاك أراضيها؛ وهي العناية التي تؤدي أيضا إلى ردع المخططين عن ارتكاب أعمال حربية في أراضي طرف محايد ضد ارادته، ..."^(١٣).

(٧) أما المملكة المتحدة فقد عرّفت العناية الواجبة بأنها "العناية التي تبذلها الحكومات عادة في شؤونها الداخلية"^(١٤). ويبدو أن المحكمة اقتصرت بالتعريف الأوسع نطاقا لمعيار العناية الواجبة، الذي قدمته الولايات المتحدة، وأعربت عن تشككها في "المعيار الوطني" للعناية الواجبة الذي تقدمت به المملكة المتحدة. وقررت المحكمة أنه "يبدو أيضا أن وجهة النظر البريطانية تؤدي إلى تضيق نطاق الواجبات الدولية للحكومة، بحيث تقتصر على ممارسة السلطات التقييدية التي يمنحها إياها القانون الوطني، وتتجاهل التزام الجهة المحايدة بتعديل قوانينها عندما تكون غير كافية"^(١٥).

(١١) انظر المبدأ رقم ٢١ من الميثاق العالمي للطبيعة، قرار الجمعية العامة ٧/٣٧ الذي اعتمدته بتاريخ ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢؛ والمبدأ السادس من مشروع المبادئ المتعلقة بتغيرات المناخ الذي أعدته منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، في Digest of United States Practice in International Law, 1978, P.1205.

(١٢) انظر New York Times, ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦، الصفحة ألف ١؛ و ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦، الصفحة ألف ٨؛ و ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦، الصفحة ألف ٣. وانظر أيضا Alexander Kiss, "Tchernobole" ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques, in Annuaire Français de Droit International, vol. 33, 1987, PP. 719-727.

(١٣) انظر The Geneva Arbitration (The Alabama case) in J. B. Moore, History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party, vol. I, 1898, PP. 572-573.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٦١٢.

(١٥) المرجع نفسه.

(٨) وقام اللورد أتكين في قضية دونوغيو ضد ستيفنسون (Donoghue v. Stevenson) بشرح مدى ومعيار الالتزام ببذل العناية الواجبة على النحو التالي:

"إن القاعدة التي تفضي بأنه يجب عليك أن تحب جارك، تتحول في مجال القانون لكي تصبح، يجب عليك ألا تضر بجارك؛ أما سؤال المحامي "ومن هو جاري؟" فيجد اجابة حصرية عليه مؤداها أنه: يجب عليك أن تبذل العناية المعقولة لتتجنب أي عمل أو امتناع يكون في وسعك أن تتنبأ، لأسباب معقولة، بأن من شأنه أن يضر بجارك. من هو، إذن، جاري في عرف القانون؟ يبدو أن الاجابة هي: الأشخاص الذين يتأثرون بصورة مباشرة ووثيقة بالفعل الذي أقوم به بحيث يجب عليّ، لأسباب معقولة، أن أفكر فيهم كأشخاص يتأثرون على هذا النحو عندما أوجه تفكيري إلى الفعل والامتناع محل البحث"^(١٦).

(٩) وفي إطار هذه المواد، تتمثل العناية الواجبة في الجهود المعقولة التي تبذلها احدى الدول لكي تستعلم عن العناصر الوقائية والقانونية التي يمكن التنبؤ بأنها تتصل بإجراءات يَزْمَعُ اتخاذها ولكي تتخذ التدابير الملائمة في الوقت المناسب للتصدي لها. وهكذا، يقع على عاتق الدول التزام بأن تقوم بإرادتها المنفردة باتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من مخاطر ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل منها إلى أدنى حد، إذا ما كان هذا الضرر ينجم عن أنشطة تدرج في اطار المادة ١. وتشمل هذه التدابير أولا وضع السياسات الرامية إلى الوقاية من الضرر العابر للحدود أو التقليل منه إلى أدنى حد، وتشمل ثانيا تنفيذ هذه السياسات. وتتمثل هذه السياسات في التشريعات واللوائح الادارية وتُنفَّذُ بواسطة مختلف وسائل التنفيذ.

(١٠) وترى اللجنة أن معيار العناية الواجبة الذي ينبغي أن يُقاس به سلوك الدولة، هو المعيار الذي يُعتبر بوجه عام ملائما ومتناسبا مع درجة مخاطر الضرر العابر للحدود في الحالة المعنية. وعلى سبيل المثال، إن الأنشطة التي يمكن أن تعتبر بالغة الخطورة تتطلب درجة أعلى بكثير من الحرص عند وضع السياسات، ودرجة أكبر بكثير من الحزم من جانب الدولة من أجل تنفيذها. وتعتبر مسائل مثل حجم العملية؛ وموقعها؛ والأحوال المناخية الخاصة؛ والمواد التي تستخدم في النشاط؛ وما إذا كانت النتائج المستخلصة من تطبيق هذه العوامل في حالة معينة تعتبر معقولة أم لا، من بين العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد شرط العناية الواجبة في كل حالة. وترى اللجنة أيضا أن ما يمكن اعتباره معيارا معقولا للعناية الواجبة قد يتغير مع الزمن؛ فما يمكن أن يعتبر من الاجراءات أو المعايير أو القواعد الملائمة والمعقولة في وقت ما، قد لا يعتبر كذلك في المستقبل. ولذلك، فإن العناية الواجبة لضمان السلامة تتطلب من الدولة أن تتمشى مع التغيرات التكنولوجية والتطورات العلمية.

(١١) وتحيط اللجنة علما بالمبدأ رقم ١١ من اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي يقرر ما يلي:

(١٦) [1932] A.C., p. 580 (H.L. (Sc)).

"تسند الدول تشريعات فعالة بشأن البيئة. وينبغي أن تعكس المعايير البيئية والأهداف والأولويات الإدارية السياق البيئي والإنمائي الذي تنطبق عليه. والمعايير التي تطبقها بعض البلدان قد تكون غير ملائمة وتترتب عليها تكاليف اقتصادية واجتماعية لا مسوغ لها بالنسبة الى بلدان أخرى، لا سيما البلدان النامية"^(١٧).

(١٢) ويتردد هذا المعنى بعبارات مشابهة في المبدأ رقم ٢٣ من إعلان ستكهولم. بيد أن هذا المبدأ يحدد أن هذه المعايير الوطنية "ينبغي ألا تتعارض مع المعايير التي تكون محل اتفاق المجتمع الدولي"^(١٨). وترى اللجنة أن المستوى الاقتصادي للدول يمثل أحد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت إحدى الدول قد وفّت بالتزامها ببذل العناية الواجبة أم لا. ولكن المستوى الاقتصادي للدولة لا يجوز اتخاذه ذريعة لإعفاء الدولة من التزامها المقرر بمقتضى هذه المواد.

(١٣) ويتمثل التزام الدولة، في المقام الأول، في محاولة رسم سياسات وتنفيذها بهدف الوقاية من ضرر جسيم عابر للحدود. فإذا لم يكن ذلك ممكناً، يكون الالتزام الواقع على عاتقها عندئذ هو الالتزام بمحاولة التقليل من ذلك الضرر إلى أدنى حد. وترى اللجنة أن تعبير "التقليل إلى أدنى حد" ينبغي فهمه في هذا السياق بمعنى السعي لبلوغ الهدف المتمثل في تخفيض احتمال وقوع الضرر إلى أدنى نقطة ممكنة.

المادة ٤

التعاون

تتعاون الدول المعنية بحسن نية وتسعى عند الاقتضاء للحصول على مساعدة من واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية في منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

التعليق

(١) يعتبر مبدأ التعاون بين الدول أساسياً لوضع سياسات فعالة للوقاية من مخاطر ايقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل منها إلى أدنى حد وتنفيذها. وتشمل المطالبة بالتعاون بين الدول جميع مراحل التخطيط والتنفيذ. ويقر كل من المبدأ ٢٤ من إعلان ستكهولم والمبدأ ٧ من إعلان ريو بأن التعاون عنصر أساسي في أي تخطيط فعال لحماية البيئة. وقد ورد النص على أشكال للتعاون أكثر تحديداً في المواد اللاحقة. وهي تتصور مشاركة الدولة المرجح تأثرها، وهو أمر لا بد منه لتعزيز فعالية أي إجراءات وقائية. فتلك الدولة أقدر من غيرها على معرفة خصائص النشاط المعني الأشد ضرراً بالنسبة إليها، أو المناطق من إقليمها الواقعة قرب الحدود والتي

(١٧) الحاشية ١ أعلاه.

(١٨) الحاشية ٤ أعلاه.

يمكن أن تتضرر أكثر من غيرها بالآثار العابرة للحدود الناجمة عن النشاط المعني، مثل المناطق ذات النظام الأيكولوجي الأكثر قابلية للتأثر، أو غير ذلك.

(٢) وتشترط المادة على الدول المعنية أن تتعاون بحسن نية. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة على وجوب أن يقوم جميع الأعضاء "بالوفاء بحسن نية بالالتزامات التي أخذوها على عاتقهم بمقتضى هذا الميثاق". وتعلن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات واتفاقية خلافة الدول في المعاهدات، في ديباجة كل منهما، أن مبدأ حُسن النية مبدأ معترف به عالمياً. كما أن المادة ٢٦ والفقرة ١ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تعترفان بالمكانة الأساسية لهذا المبدأ في بنية المعاهدات. ويمس قرار محكمة العدل الدولية في قضية التجارب النووية نطاق تطبيق مبدأ حُسن النية. ففي تلك القضية، أعلنت المحكمة أن "(أحد) المبادئ الأساسية التي تحكم نشوء وأداء الالتزامات القانونية، أيا كان مصدرها، هو مبدأ حُسن النية"^(١٩). وهذا الرأي الذي أخذت به المحكمة ينطوي على أن مبدأ حُسن النية ينطبق أيضاً على الأعمال الصادرة من طرف واحد^(٢٠). والواقع أن مبدأ حُسن النية يغطي "هيكل العلاقات الدولية بأكمله"^(٢١).

(٣) ورأت هيئة التحكيم المنشأة في عام ١٩٨٥ للفصل في النزاع بين كندا وفرنسا بشأن الصيد المحرّم بالشبكة الجيبية بواسطة قارب صيد السمك La Bretagne في خليج سانت لورنس أن مبدأ حُسن النية يعتبر من العناصر التي توفر ضماناً كافية ضد المخاطر المتمثلة في قيام أي طرف بالتعسف في استخدام حقوقه^(٢٢).

(٤) وتشير عبارة "الدول المعنية" إلى الدولة المصدر والدولة أو الدول التي يحتمل أن تتأثر. ولئن كان يجري تشجيع الدول الأخرى، التي تكون في موقف يسمح لها بالمشاركة في تحقيق أهداف هذه المواد، على التعاون، فإنها ليست ملزمة قانوناً بأن تفعل ذلك.

(١٩) قضية التجارب النووية (أستراليا ضد فرنسا) أمر ٢٢ حزيران/يونيه ١٩٧٣، تقارير محكمة العدل الدولية، ص. ٢٦٨.

(٢٠) انظر: M. Virally, review Essay of E. Zoller, La Bonne Foi en Droit International Public, 1977, in Am. J. Int'l L., vol. 77, p. 130.

(٢١) انظر: R. Rosenstock, "The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey", Am. J. Int'l L. vol. 65, p. 734.

(٢٢) International Law Reports, vol. 82, p. 614.

(٥) وتنص هذه المادة على أن تسعى الدول، عند الاقتضاء، للحصول على المساعدة من منظمة دولية أو أكثر للاضطلاع بالتزاماتها الوقائية حسبما تنص عليها هذه المواد. ولا تفعل الدول ذلك إلا إذا اعتبرته ضروريا. والمقصود من استخدام عبارة "عند الاقتضاء" هو أن يؤخذ في الاعتبار عدد من الاحتمالات، بما فيها الاحتمالات التالية:

(٦) أولا، قد يكون الحصول على المساعدة من المنظمات الدولية غير ملائم أو غير ضروري في كل حالة تتعلق بالوقاية من ضرر عابر للحدود أو بالتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. فعلى سبيل المثال، قد تكون الدولة المصدر أو الدولة التي يحتمل أن تتأثر، هما ذاتهما متقدمتين من الناحية التكنولوجية وقد تكون لديهما قدرة تقنية مماثلة أو حتى قدرة تقنية أكبر مما لدى المنظمات الدولية في مجال الوقاية من الضرر الجسيم العابر للحدود أو التقليل منه إلى أدنى حد. ومن الواضح، في حالات من هذا القبيل، أنه لا يوجد التزام بالسعي للحصول على المساعدة من المنظمات الدولية.

(٧) وثانيا، يُقصد بعبارة "المنظمة الدولية" الإشارة إلى المنظمات ذات الصلة بالموضوع والتي تكون في موقف يسمح لها بالمساعدة في هذه المسائل. وحتى مع تزايد عدد المنظمات الدولية، لا يمكن افتراض أنه ستوجد بالضرورة منظمة دولية تتوافر لها القدرات اللازمة لحالة بعينها.

(٨) وثالثا، حتى لو وُجدت منظمات دولية ذات صلة بالموضوع، فإن دساتيرها قد تمنعها من الاستجابة لهذه الطلبات المقدمة من الدول. فعلى سبيل المثال، قد يُطلب من بعض المنظمات (أو يُسمح لها بـ) ألا تستجيب إلا لطلبات المساعدة المقدمة من الدول الأعضاء فيها، أو قد تواجه عوائق دستورية أخرى. ومن الواضح أن المادة لا تهدف إلى إنشاء أي التزام على عاتق المنظمات الدولية بالاستجابة إلى طلبات المساعدة المقدمة بموجب هذه المادة.

(٩) ورابعا، يجوز لدولة معنية واحدة أو لأكثر من دولة معنية واحدة طلب المساعدة من المنظمات الدولية. ويعني مبدأ التعاون أن من الأفضل أن تقدم الطلب جميع الدول المعنية. غير أن كون جميع الدول المعنية لا تسعى للحصول على المساعدة الضرورية هو أمر لا ينفي التزام الدول، فرادى، بالسعي للحصول على المساعدة. وبطبيعة الحال، فإن استجابة المنظمة الدولية ونوع اشتراكها في الحالات التي تكون مقدّمة الطلب هي دولة واحدة، سيتوقفان على طبيعة الطلب، ونوع المساعدة المطلوبة، والموقع الذي ستقدم فيه المنظمة الدولية هذه المساعدة، الخ.

المادة ٥

التنفيذ

تتخذ الدول الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة، بما في ذلك إنشاء آليات رصد مناسبة، لتنفيذ أحكام مشاريع المواد هذه.

التعليق

(١) هذه المادة تنص على ما قد يعتقد أنه واضح، أي أن على الدول، بحكم دخولها طرفاً في هذه المواد، أن تتخذ تدابير التنفيذ اللازمة، سواء كانت ذات طابع تشريعي أو إداري أو ذات طابع آخر. وقد أُدرجت المادة (٥) هنا من أجل التشديد على الطابع المستمر للمواد الذي يقتضي اتخاذ إجراءات من وقت إلى آخر للوقاية أو للتقليل إلى أدنى حد من الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة تنطبق عليها المواد^(٢٣).

(٢) والقول بأنه يجب على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة لا يعني أنه يجب على هذه الدول نفسها أن تشارك في القضايا التنفيذية المتصلة بالأنشطة التي تنطبق عليها المادة ١. وحيثما تنفذ هذه الأنشطة من قبل أشخاص من القطاع الخاص أو من قبل شركات خاصة، يقتصر التزام الدولة على إنشاء الإطار التنظيمي الملائم وتطبيقه وفقاً لمشاريع المواد هذه وبالتالي فإن تطبيق ذلك الإطار التنظيمي في الحالة المعينة سيكون مسألة من مسائل الإدارة العادية أو، في حالة المنازعات، مسألة تقررهما المحاكم أو الهيئات القضائية ذات الصلة مستعينة بمبدأ عدم التمييز الوارد في المادة ١٦.

المادة ٦

العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى

لا تخل الالتزامات الناشئة عن مشاريع المواد هذه بأية التزامات أخرى تقع على عاتق الدول بموجب المعاهدات أو قواعد القانون الدولي العرفي ذات الصلة.

التعليق

(١) سبق التشديد على أن مشاريع المواد هذه لا تسري إلا على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي، سواء نشأ مثل هذا الحظر فيما يتعلق بتنفيذ النشاط أو بسبب ما يترتب عليه من آثار محظورة. وتتسم مشاريع المواد هذه بطابع تكميلي من حيث سريانها. فهي لا تسري إلا على الحالات التي لا تنظمها قاعدة دولية أو نظام دولي أكثر تحديداً.

(٢٣) هذه المادة مماثلة للفقرة ٢ من المادة ٢ من الاتفاقية المتعلقة بتقييم الآثار البيئية في سياق عابر للحدود والتي تنص على ما يلي: "يتخذ كل طرف التدابير القانونية أو الإدارية أو غيرها من التدابير اللازمة لتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية، بما في ذلك بشأن الأنشطة المقترحة المدرجة في التذييل الأول والتي يحتمل أن تسبب أثراً سلبياً جسيماً عابراً للحدود، ووضع إجراء لتقييم الآثار البيئية يتيح المشاركة العامة وإعداد وثائق تقييم الآثار البيئية الموصوفة في التذييل الثاني". الحاشية ٨ أعلاه.

(٢) وبالتالي فإن المقصود بالمادة ٦ هو أن توضح بقدر الامكان أن مشاريع المواد هذه لا تخل بوجود أو إعمال أو تنفيذ أي التزامات أخرى للدول بموجب القانون الدولي المتعلقة بفعل أو امتناع عن فعل من الأفعال التي تسري عليها هذه المواد في حالة عدم وجود مثل هذا الالتزام. وهذا يستتبع بالتالي عدم جواز الربط بين دخول أو عدم دخول النشاط في النطاق الظاهر لمشاريع المواد ووجود أو عدم وجود أي قاعدة أخرى من قواعد القانون الدولي، بما في ذلك أي قاعدة أساسية أخرى تسري في مجال قانون مسؤولية الدول، سواء فيما يتعلق بالنشاط المعني أو بآثاره الفعلية أو المحتملة العابرة للحدود. والمقصود بالاشارة الواردة في المادة ٦ إلى أي التزامات أخرى تقع على عاتق الدول هو أن تشمل الالتزامات التعاهدية وقواعد القانون الدولي العرفي على السواء. والمقصود بها أيضا أن تشمل كلا من القواعد ذات الانطباق المعين - سواء على منطقة معينة أو على نشاط محدد - والقواعد التي تتسم بنطاق عالمي أو عام. وبالتالي تؤكد هذه المادة الطابع التكميلي لهذه المواد.

المادة ٧

الإذن المسبق

١ - يلزم الحصول على إذن مسبق من الدولة بشأن الأنشطة التي تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه ويضطلع بها في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها، وكذلك بشأن أي تغيير جوهري في نشاط أذن به على هذا النحو. ويشترط الحصول على هذا الإذن أيضا إذا كان من المزمع إدخال تغيير جوهري على أحد الأنشطة يمكن أن يحوله إلى نشاط من الأنشطة التي تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه.

٢ - يكون اشتراط الإذن الذي تضعه دولة ما واجب التطبيق فيما يتصل بجميع الأنشطة الموجودة من قبل الداخلة في نطاق مشاريع المواد هذه.

٣ - في حال عدم الامتثال لشروط الإذن، تتخذ الدولة الآذنة ما تستنسبه من إجراءات، بما في ذلك إنهاء الإذن إذا اقتضى الأمر ذلك.

التعليق

(١) تنص هذه المادة على المبدأ الأساسي المتمثل في وجوب الحصول على إذن مسبق من الدولة للقيام بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر ايقاع ضرر جسيم عابر للحدود لا يجري الاضطلاع بها في اقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها. ويعني مصطلح "إذن" قيام السلطات الحكومية بمنح ترخيص بتنفيذ نشاط يدخل في نطاق هذه المواد. وللدول حرية اختيار شكل هذا الإذن.

(٢) وترى اللجنة أن اشتراط الحصول على إذن يلزم الدولة بأن تتأكد مما إذا كانت أنشطة منطوية على مخاطر محتملة لإيقاع ضرر جسيم عابر للحدود تجري في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها، وأنه ينبغي لهذه الدولة أن تتخذ التدابير المبيّنة في هذه المواد. وتطلب هذه المادة إلى الدول أن تضطلع بدور يتسم بالمسؤولية

والفعالية في تنظيم الأنشطة التي تجري في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها، والتي يحتمل أن توقع ضرراً جسيماً عابراً للحدود. وتلاحظ اللجنة في هذا الصدد، أن هيئة التحكيم التي نظرت في قضية مصر تريل رأت أن على كندا "واجب... التحقق من أن هذا السلوك ينبغي أن يكون متفقاً مع التزامات الدومينيون بموجب القانون الدولي، حسبما هو محدد في هذا النص"^(٢٤). وذكرت هيئة التحكيم بوجه خاص أنه "يتعين على مصر تريل أن يمتنع عن إيقاع أي ضرر ناجم عن الأدخنة في ولاية واشنطن"^(٢٥). وترى اللجنة أن المادة ٧ تستوفي هذا الاشتراط.

(٣) ورأت محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو أن على الدولة التزاماً "بألا تسمح، عن علم، باستخدام إقليمها لتنفيذ أفعال تتعارض مع حقوق الدول الأخرى"^(٢٦).

(٤) وأخذت عبارة "في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها" من المادة ٢. أما عبارة "الأنشطة التي تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه" فهي تدخل جميع الاشتراطات المحددة في تلك المادة لكي يقع نشاط ما ضمن نطاق هذه المواد.

(٥) ومثلما يتضح من الجملة الأولى من المادة ٧، يُشترط أيضاً الحصول على إذن سابق لإدخال تغيير جوهري على نشاط مندرج بالفعل في نطاق تطبيق المادة ١ (أ) حين يكون من شأن هذا التغيير أن يزيد من المخاطر أو يغير من طبيعتها أو نطاقها وتتعلق الجملة الثانية من الفقرة ١ بحالات يُقترح فيها إدخال تغيير على نشاط يعتبر غير ضار دون هذا التغيير، ويؤدي فيها هذا التغيير إلى تحويل النشاط إلى نشاط ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. ويتطلب تنفيذ هذا التغيير أيضاً الحصول على إذن الدولة.

(٦) وتشدد الفقرة ٢ من المادة ٧ على أن يكون شرط الحصول على الإذن واجب التطبيق فيما يتصل بجميع الأنشطة الموجودة من قبل الدخلة في نطاق هذه المواد وذلك بمجرد أن تقبل الدولة النظام الوارد في هذه المواد. واللجنة تدرك أنه ليس من المعقول أي يطلب من الدول أن تطبق فوراً وفيما يتصل بالأنشطة الموجودة الالتزامات التي تنص عليها هذه المواد بمجرد قبولها. وقد تلزم مدة إضافية أخرى في تلك الحالة ليمثل القائمون بالنشاط لشروط الإذن. وترى اللجنة أن يترك للدولة المصدر أمر البت فيما إذا كان ينبغي للنشاط المذكور أن يتوقف أو يتواصل في انتظار قيام متعهد النشاط بإجراءات طلب الحصول على الإذن المطلوب. وفي حالة رفض الدولة المصدر منح الإذن، يفترض أن توقف الدولة المصدر النشاط.

(٢٤) الحاشية ٧ مكرراً أعلاه، الصفحتان ١٩٦٥-١٩٦٦.

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٩٦٦.

(٢٦) قضية قناة كورفو، (جوهري القضية) (المملكة المتحدة/ألبانيا)، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٤٩، ص. ٢٢.

(٧) وتشير الفقرة الفرعية ٣ من المادة ٧ إلى نتائج عدم امتثال القائم بالنشاط لشروط الإذن. وقد أعطيت الدولة المصدر التي لها المسؤولية الأساسية في مراقبة هذه الأنشطة المرونة اللازمة لكفالة امتثال القائم بالنشاط للشروط اللازمة. ولتلك الدولة، عند الاقتضاء، أن تنهي الإذن وتجعل بالتالي القيام بذلك النشاط محظورا تماما.

المادة ٨

تقييم الأثر

يكون أي قرار يُتخذ فيما يتصل بالإذن بنشاط يدخل في نطاق مشاريع المواد هذه قائما على تقييم للضرر العابر للحدود الذي يحتمل أن يسببه ذلك النشاط.

التعليق

(١) تنص المادة ٨ على أنه يجب على الدولة، قبل أن تأذن للمشغلين بالاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في المادة ١، أن تتحقق من إجراء تقييم لمخاطر وقوع ضرر جسيم عابر للحدود من جراء هذه الأنشطة. ويتيح هذا التقييم للدولة أن تحدد مدى وطبيعة المخاطر التي ينطوي عليها النشاط وأن تقرر، بناء على ذلك، نوع التدابير الوقائية التي ينبغي لها اتخاذها. وترى اللجنة أنه لا يمكن أن تتضمن هذه المواد تفاصيل أكثر مما ينبغي نظرا لأن الغرض منها هو أن تطبق على النطاق العالمي. ويكفي أن تقتصر على ما هو ضروري لوضوح النص.

(٢) ومع أن تقييم الآثار في قضية مصهر تريل قد لا يتصل مباشرة بالمسؤولية عن المخاطر، فإنه يؤكد مع ذلك أهمية تقييم نتائج نشاط يسبب مخاطر جسيمة. وقد رأت هيئة التحكيم في تلك القضية أن الدراسة التي أجراها علماء ذوو خبرة طويلة ومعروفون جيدا "ربما كانت أدق دراسة أجريت لأي منطقة معرضة للتلوث الجوي من جراء الدخان الناتج عن الصناعة"^(٢٧).

(٣) والاشتراط المنصوص عليه في المادة ٨ يتفق تماما مع المبدأ ١٧ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي ينص أيضا على تقييم الأثر البيئي للأنشطة التي يحتمل أن تنجم عنها آثار سلبية كبيرة على البيئة:

"يُضطلع بتقييم الأثر البيئي، كأداة وطنية، للأنشطة المقترحة التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية كبيرة على البيئة، والتي تكون مرهونة بقرار لإحدى السلطات الوطنية المختصة"^(٢٨).

(٢٧) الحاشية ٧ مكررا أعلاه، الصفحتان ١٩٧٣-١٩٧٤.

(٢٨) الحاشية (١) أعلاه.

وقد أدرج اشتراط تقييم الآثار السلبية للأنشطة، بصيغ مختلفة، في العديد من الاتفاقيات الدولية^(٢٩). وأهم هذه الاتفاقيات اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عابر للحدود، المؤرخة في ٢٥ شباط/فبراير ١٩٩١ والمخصصة بأكملها للإجراء الواجب اتباعه من أجل تقييم الأثر ولمضمون هذا التقييم^(٣٠).

(٤) ويترك للدول البت في مسألة تحديد الجهة أو الشخص الذي يتولى إجراء التقييم. وعادة ما يضطلع المشغلون بهذا التقييم، مع الالتزام بمبادئ توجيهية معينة تضعها الدول. وستترك هذه المسائل لتحلها الدول ذاتها من خلال قوانينها المحلية أو الصكوك الدولية الواجب تطبيقها. غير أنه يُفترض أن تقوم الدولة بتعيين هيئة، حكومية أو غير حكومية، لتقدير التقييم بالنيابة عن الحكومة، وأن تتحمل المسؤولية عن الاستنتاجات التي تتوصل إليها تلك الهيئة.

(٢٩) انظر، على سبيل المثال، المادتين ٢٠٥ و ٢٠٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، الحاشية ٢٠ أعلاه؛ والمادة ٤ من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لانتاركتيكا، الحاشية (٨) أعلاه؛ والمادة ٨ من بروتوكول معاهدة انتاركتيكا الخاص بحماية البيئة، المؤرخ في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، في: International Legal Materials, vol. 30, p. 1461، والمادة ١٤ (أ) و(ب) من الاتفاقية الخاصة بالتنوع البيولوجي المؤرخة في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢، الوثيقة DPI/1307؛ والمادة ١٤ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، المؤرخ في ٩ تموز/يوليه ١٩٨٥، UNEP, Selected Multilateral Treaties in the Field of Environment, vol. 2, p. 343، واتفاقية نومييا لحماية الموارد الطبيعية والبيئة في منطقة جنوب المحيط الهادئ، المؤرخة في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦، في: International Legal Materials, vol. 26, p. 38، والمادة الحادية عشرة من اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون على حماية البيئة البحرية من التلوث، المؤرخة في ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٧٨، مجموعة معاهدات الأمم المتحدة المجلد ١٠٤٤ ص. ١٢؛ واتفاقية جدة الإقليمية لحفظ بيئة البحر الأحمر وخليج عدن، المؤرخة في ١٤ شباط/فبراير ١٩٨٢، UNEP, Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, vol.2, p.144، وفي بعض المعاهدات، تكون الإشارة الى تقييم الأثر ضمنية. من ذلك، على سبيل المثال، تشترط الاتفاقيتان المتعددتا الأطراف بشأن نظم الاتصالات على الدول الموقعة عليهما استخدام تجهيزات الاتصالات فيها بشكل لا يؤثر على مرافق الاتصالات في الدول الأطراف الأخرى. وتشترط الفقرة ٢ من المادة ١٠ من الاتفاقية الدولية بشأن البرقيات اللاسلكية لعام ١٩٢٧ على الدول الأطراف فيها تشغيل محطاتها بأسلوب يمنع التداخل مع الاتصالات اللاسلكية الكهربائية للدول الأطراف الأخرى أو لأشخاص تأذن لهم حكومات تلك الدول باستخدام هذه الاتصالات. عصابة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ٨٤، الصفحة ٩٧. وتحظر الاتفاقية الدولية لاستخدام البث الإذاعي من أجل السلم، لعام ١٩٣٦، بث مواد اذاعية موجهة الى دولة أخرى بغرض تحريض السكان على التصرف بشكل يخل بنظام الأمن الداخلي في تلك الدولة. المرجع نفسه، المجلد ٨٦، الصفحة ٣٠١.

(٣٠) الحاشية ٨ أعلاه.

(٥) ولا تنص هذه المادة، على وجه التحديد، على مضمون تقييم المخاطر. ومن الواضح أن تقييم مخاطر نشاط ما لا يكون ذا معنى إلا إذا ربط بين المخاطر وبين الضرر المحتمل أن تؤدي هذه المخاطر إلى وقوعه. ولا تحدد أغلبية الاتفاقيات الدولية والصكوك القانونية الموجودة حالياً مضمون التقييم. وثمة استثناءات مثل اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عابر للحدود التي تنص بالتفصيل على مضمون هذا التقييم^(٣١). كذلك، فإن قرار الجمعية العامة ٢١٧/٣٧ المؤرخ في ٢٤ آذار/مارس ١٩٨٣ بشأن التعاون الدولي في ميدان البيئة ينص أيضاً بالتفصيل، في النتيجة رقم ٨، على مضمون تقييم أنشطة التعدين والتنقيب في المناطق البحرية^(٣٢).

(٣١) تنص المادة ٤ من الاتفاقية على أن تقييم الدولة الطرف للأثر البيئي ينبغي أن يتضمن، كحد أدنى، المعلومات الوارد ذكرها في التذييل الثاني للاتفاقية. ويورد التذييل البنود التسعة التالية:

مضمون وثائق تقييم الأثر البيئي

يتعين أن تتضمن المعلومات المقرر ادراجها في وثائق تقييم الأثر البيئي، كحد أدنى وطبقاً للمادة ٤، ما يلي:

- (أ) وصفا للنشاط المقترح والغرض منه؛
- (ب) وصفا، حسب الاقتضاء، للبدائل المعقولة (مثل الموقع أو البدائل التكنولوجية) للنشاط المقترح، وكذلك للبدائل المتمثل في عدم اتخاذ إجراء؛
- (ج) وصفا للبيئة التي يُحتمل أن يلحقها ضرر كبير من جراء النشاط المقترح وبدائله؛
- (د) وصفا للأثر البيئي المحتمل أن ينجم عن النشاط المقترح وبدائله، مع تقدير مدى أهميته؛
- (هـ) وصفا للتدابير المخففة الكفيلة بالتقليل إلى أدنى حد من الأثر البيئي الضار؛
- (و) بياناً واضحاً لأساليب التنبؤ والافتراضات الناتجة عنها، والبيانات البيئية ذات الصلة التي استخدمت لهذا الغرض؛
- (ز) تحديد الثغرات في المعلومات وما تمت مواجهته من أوجه عدم اليقين في جمع المعلومات المطلوبة؛
- (ح) بياناً، حسب الاقتضاء، يوضح برامج الرصد والإدارة وأية خطط لعملية التحليل بعد استكمال المشروع؛
- (ط) ملخصاً غير تقني يشتمل، حسب الاقتضاء، على وسائل الإيضاح المرئية (الخرائط، الرسوم التخطيطية، الخ.).

(٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة: الدورة السابعة والثلاثون، الملحق رقم ٥١ (A/37/51).

(٦) والرأي السائد في اللجنة هو أن يُترك للقوانين المحلية للدولة التي تجري التقييم تحديد مواصفات مضمون التقييم. بيد أنه لأغراض المادة ٨ ينبغي أن يتضمن هذا التقييم، تقديراً للأثر الضار العابر للحدود المحتمل للنشاط المعني وبموجب المادة ١٠ يتعين على الدولة المصدر أن تحيل المعلومات التي يتضمنها تقييم المخاطر إلى الدول التي يُحتمل أن تتضرر من جراء ذلك النشاط. وتحتاج هذه الدول، كيما تستطيع تقدير المخاطر التي يُحتمل أن تتعرض لها، إلى معرفة الآثار الضارة التي يحتمل أن تتعرض لها من جراء هذا النشاط، وكذلك مدى احتمالات وقوع الضرر.

(٧) وينبغي أن يتضمن التقييم آثار النشاط لا على الأشخاص والممتلكات فحسب، وإنما أيضاً على بيئة الدول الأخرى. واللجنة مقتنعة بضرورة وأهمية حماية البيئة، ناهيك عن أي ضرر يلحق البشر أو الممتلكات.

(٨) ولا تفرض هذه المادة على الدول أن تطلب إجراء تقييم لمخاطر كل نشاط يجري الاضطلاع به في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها. ذلك أن للأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود بعض الخصائص العامة التي يمكن التعرف عليها، والتي يمكن للدول أن تستدل منها على الأنشطة التي تندرج في نطاق هذه المواد. من ذلك، على سبيل المثال، أن نوع مصدر الطاقة المستخدمة في تصنيع نشاط ما، وموقع النشاط، ومدى قربها من منطقة الحدود، الخ. هي كلها مؤشرات يمكن أن تساعد على معرفة ما إذا كان النشاط يندرج ضمن نطاق هذه المواد أم لا. وهناك مواد معينة مدرجة في بعض الاتفاقيات بوصفها مواد خطيرة أو منطوية على مخاطر وقد يكون استخدامها في إطار أي نشاط دالاً بذاته على أن هذا النشاط قد يحدث ضرراً جسيماً عابراً للحدود^(٣٣). وهناك أيضاً عدد من الاتفاقيات التي تبين الأنشطة المفترض أنها ضارة والتي توضح أن تلك الأنشطة يمكن أن تدخل ضمن نطاق هذه المواد^(٣٤).

(٣٣) من ذلك، على سبيل المثال، أن المادة ٤ من اتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية تنص على التزام الأطراف بإزالة تلوث البيئة بفعل مواد معينة أو الحد منه؛ وهناك قائمة بتلك المواد مرفقة بالاتفاقية؛ UNEP, Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Ref. Series 3, 1983, p. 430. وبالمثل، توجد اتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق، ١٩٩٢، قائمة بالمواد الخطرة في المرفق الأول وقائمة بالمواد الضارة في المرفق الثاني، وهي المواد التي تكون رواسبها إما محظورة أو مقيدة تقييداً صارماً؛ [IMO 1] LDC.2/Circ.303. انظر أيضاً بروتوكول اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث، ١٩٧٦، المرجع نفسه؛ واتفاقية حماية نهر الراين من التلوث بالمواد الكيميائية، ١٩٧٦، في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٢٤، الصفحة ٣٧٥.

(٣٤) انظر على سبيل المثال المرفق الأول لاتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عابر للحدود، ١٩٩١، حيث تم تحديد عدد من الأنشطة مثل معامل تكرير النفط الخام، ومحطات الطاقة الحرارية، ومرافق إنتاج أنواع الوقود النووي المزود، الخ. على أنها مواد يُحتمل أن تكون خطيرة على البيئة وتتطلب تقييماً للأثر البيئي بموجب الاتفاقية؛ الحاشية (٨) أعلاه؛ وانظر كذلك المرفق الثاني لاتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن أنشطة خطيرة على البيئة، ١٩٩٣، التي حددت أنشطة مثل تجهيزات مواقع التخلص الجزئي أو الكامل من النفايات الصلبة أو السائلة عن طريق الإحراق على الأرض أو في البحر، وتجهيزات أو مواقع التحليل الحراري للنفايات الصلبة أو الغازية أو السائلة بواسطة الأوكسيجين المختزل، الخ. على أنها أنشطة خطيرة. وتتضمن الاتفاقية أيضاً قائمة بالمواد الخطرة في المرفق الأول. مجموعة المعاهدات الأوروبية، العدد ١٥٠.

المادة ٩

إعلام الجمهور

تقوم الدول، مستخدمة الوسائل المناسبة، بتزويد الجمهور الذي يحتمل أن يتأثر بأحد الأنشطة الداخلية في نطاق مشاريع المواد هذه بالمعلومات ذات الصلة المتعلقة بذلك النشاط وبالمخاطر التي ينطوي عليها وبالضرر الذي قد ينجم عنه، وتتحقق من آرائه.

التعليق

(١) تقتضي المادة ٩ أن تقدم الدول إلى الجمهور، سواء كان جمهورها أو جمهور الدول الأخرى، كلما أمكن ذلك وبالوسائل الملائمة، المعلومات المتعلقة بالمخاطر والأضرار التي قد تنجم عن نشاط خاضع لشروط الحصول على إذن وأن تتحقق من آرائه في ذلك. وعليه، تطلب المادة من الدول (أ) أن تقدم إلى الجمهور معلومات بشأن النشاط والمخاطر والأضرار التي ينطوي عليها و (ب) أن تتحقق من آراء هذا الجمهور. ومن الواضح، طبعاً، أن الغرض من تقديم المعلومات إلى الجمهور هو تمكين أفراد من الوقوف على حقيقة الأمر ثم التحقق من آرائهم. وبدون تلك الخطوة الثانية، يكون الغرض من المادة قد خاب.

(٢) ويشتمل محتوى المعلومات الواجب تقديمها إلى الجمهور على معلومات عن النشاط ذاته وعن طبيعة ونطاق المخاطر والأضرار التي يستتبعها أيضاً. وترد هذه المعلومات في الوثائق المرافقة للإخطار الذي يتم وفقاً للمادة ١٠ أو في التقييم الذي يمكن أن تجريه بموجب المادة ١٣ الدولة التي يحتمل أن تتأثر.

(٣) وهذه المادة مستوحاة من الاتجاهات الجديدة في القانون الدولي، بوجه عام، والقانون البيئي، بوجه خاص، الرامية إلى إشراك الأفراد الذين قد تتأثر حياتهم وصحتهم وأموالهم وبيئتهم في عمليات اتخاذ القرارات وذلك بإعطائهم فرصة لتقديم آرائهم إلى المسؤولين عن اتخاذ القرارات النهائية ولإسماعهم أصواتهم.

(٤) وينص المبدأ ١٠ لإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية على إشراك الجمهور في عمليات صنع القرار كما يلي:

"تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين، على المستوى المناسب. وتوفر لكل فرد فرصة مناسبة، على الصعيد الوطني، للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع، كما تتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار. وتقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركته عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع. وتكفل فرص الوصول بفعالية إلى الإجراءات القضائية والإدارية، بما في ذلك التعويض وسبل الانتصاف"^(٣٥).

(٣٥) الحاشية ١ أعلاه.

(٥) وهناك عدد من الاتفاقات القانونية الدولية الأخرى الحديثة العهد التي تتناول المسائل البيئية، وهي تقتضي أن تقدم الدول معلومات إلى الجمهور وأن تمنحه فرصة للمشاركة في عمليات صنع القرار. وتعتبر الفقرتان ١ و ٢ من المادة السابعة من مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلويث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود وثيقتي الصلة بالموضوع في هذا السياق:

"١ - ينبغي للبلدان، بغية تعزيز عملية اتخاذ السلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية للقرارات المستندة إلى المعلومات في الدعاوى المتعلقة بالتلويث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود، أن تسهل مشاركة الجمهور الذي يحتمل أن يتأثر في الجلسات والتحقيقات الأولية وتقديم الاعتراضات بشأن القرارات المزمع اتخاذها بالإضافة إلى اللجوء إلى المحاكم الإدارية والقضائية والمثل أمامها.

"٢ - ينبغي لبلدان الحدث أن تتخذ جميع التدابير الملائمة لتقديم معلومات كافية إلى الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المعرضين لمخاطر جسيمة تهدد بتلويث عرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود لتمكينهم من ممارسة الحقوق التي يمنحها لهم القانون الوطني وفقا لأهداف هذه المدونة"^(٣٦).

وتنص المادة ١٦ من اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية^(٣٧)، والفقرة ٨ من المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عبر حدودي^(٣٨)، والمادة ١٧ من اتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق^(٣٩)، والمادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ^(٤٠) على تقديم المعلومات إلى الجمهور.

(٦) وهناك طرائق عديدة للمشاركة في عمليات صنع القرار. فاستعراض البيانات والمعلومات التي ستبنى القرارات على أساسها والاستفادة من وجود فرصة لتأكيد صحة الوقائع والتحليل، والاعتبارات المتعلقة بالسياسة العامة أو للطعن فيها سواء من خلال المحاكم الإدارية أو الهيئات القضائية أو من خلال جماعات المواطنين المعنيين بالأمر إنما يشكلان طريقاً من طرق المشاركة في عملية صنع القرار. وفي رأي اللجنة أن هذا الشكل من أشكال مشاركة الجمهور يعزز الجهود الرامية إلى الوقاية من الضرر العابر للحدود والضرر والبيئي.

(٣٦) الحاشية ٧ أعلاه.

(٣٧) الحاشية ١٠ أعلاه.

(٣٨) الحاشية ٨ أعلاه.

(٣٩) الحاشية ٣٣ أعلاه.

(٤٠) International Legal Materials, vol. 31, p.851

(٧) والالتزام الوارد في المادة ٩ محدد بعبارة "كلما أمكن ذلك وبالوسائل الملائمة". ويُقصد بها أن تُترك الطرق التي يمكن بها تقديم هذه المعلومات للدول وللمقتضيات قانونها الداخلي ولسياسة الدولة فيما يتعلق مثلاً بما إذا كان ينبغي تقديم هذه المعلومات عن طريق وسائط الإعلام أو المنظمات غير الحكومية أو الوكالات العامة أو السلطات المحلية إلخ. ويمكن، في حالة الجمهور الموجود خارج حدود الدولة، تقديم المعلومات، حسب الاقتضاء، بمساعدة الدولة المعنية، إذا كان الاتصال المباشر غير ممكن أو غير عملي.

(٨) ويجب على الدولة التي يُحتمل أن تتأثر، بعد تلقيها الإخطار والمعلومات من الدولة المصدر، أن تقوم وبالوسائل المناسبة، بإعلام تلك القطاعات من جمهورها التي يُحتمل أن تتأثر، قبل أن تستجيب للإخطار.

المادة ١٠ [١٣]

الإخطار والإعلام

١ - إذا اتضح من التقييم المشار إليه في المادة ٨ وجود مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود، وجب على الدولة المصدر، ريثما يبت في الإذن بالنشاط، أن ترسل في الوقت المناسب إخطاراً بذلك إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر وأن تحيل إليها ما هو متاح من المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى ذات الصلة التي يستند إليها التقييم.

٢ - على الدول التي يحتمل أن تتأثر أن تقدم ردها في حدود مدة معقولة.

التعليق

(١) تعالج المادة ١٠ الحالة التي يتضح فيها من التقييم الذي تقوم به الدولة، وفقاً للمادة ٨، أن النشاط المزمع ينطوي فعلاً على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. وتنص هذه المادة، مع المواد ٩ و ١١ و ١٣ و ١٤ على مجموعة من الإجراءات الأساسية لتحقيق التوازن بين مصالح جميع الدول المعنية بإعطائها فرصة معقولة للتوصل إلى أسلوب لمباشرة النشاط بتدابير مرضية ومعقولة ترمي إلى الوقاية من الضرر العابر للحدود أو إلى التقليل منه إلى أدنى حد.

(٢) وتدعو المادة ١٠ الدولة إلى إخطار الدول الأخرى التي يُحتمل أن تتأثر بالنشاط المزمع. وتشمل الأنشطة هنا الأنشطة التي تعتزم كل من الدولة ذاتها والكيانات الخاصة القيام بها. ويشكل شرط الإخطار جزءاً لا غنى عنه من أي نظام يرمي إلى الوقاية من الضرر العابر للحدود أو إلى التقليل من أخطاره إلى أدنى حد.

(٣) ويرد الالتزام بإخطار الدول الأخرى بمخاطر الضرر الجسيم الذي تتعرض له في قضية قناة كورفو التي وصفت فيها محكمة العدل الدولية واجب الإخطار بأنه يقوم على "الاعتبارات الأولية للإنسانية"^(٤١). وهذا المبدأ

(٤١) الحاشية ٢٦ أعلاه، ص ٢٢.

مسلم به في سياق استخدام المجاري المائية الدولية ويرد في عدة اتفاقات دولية، وأحكام صادرة من هيئات تحكيم ومحاكم دولية، وإعلانات وقرارات اعتمدتها منظمات ومؤتمرات واجتماعات حكومية دولية، ودراسات أعدتها منظمات حكومية وغير حكومية دولية في هذا الشأن^(٤٢).

(٤) وعلاوة على استخدام المجاري المائية الدولية، جرى التسليم أيضا بمبدأ الإخطار فيما يتعلق بأنشطة أخرى ذات آثار عابرة للحدود. ومن الأمثلة على ذلك، المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عبر حدودي^(٤٣)، والمادتان ٣ و ١٠ من اتفاقية الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية^(٤٤). ويتحدث المبدأ ١٩ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية عن الإخطار في الوقت المناسب:

"تقدم الدول إخطارا مسبقا وفي حينه ومعلومات ذات صلة بشأن الأنشطة التي قد تخلّف أثرا بيئيا سلبيا كبيرا عبر الحدود إلى الدول التي يُحتمل أن تتأثر بهذه الأنشطة، وتتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة وبحسن نية"^(٤٥).

(٥) ووردت إجراءات الإخطار في عدة قرارات لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فمثلا، وفيما يتعلق ببعض المواد الكيميائية، ينص قرار المنظمة 73 C(71) المؤرخ في ١٨ أيار/ مايو ١٩٧١ على أنه ينبغي أن تتلقى كل دولة طرف إخطارا مسبقا بالتدابير المزمع اتخاذها في كل دولة طرف أخرى بشأن المواد التي تؤثر تأثيرا ضارا في الإنسان أو في البيئة إذا كان من المحتمل أن تؤثر هذه التدابير تأثيرا كبيرا في اقتصادات وتجارة دول أخرى^(٤٦). ويتطلب قرار المنظمة 224 C(74) المؤرخ في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ بشأن "المبادئ المتعلقة بالتلوث العابر للحدود" في "مبدأ الإعلام والتشاور" الإخطار والتشاور قبل الاضطلاع بأي نشاط قد تتولد عنه مخاطر وقوع تلوث جسيم عابر للحدود^(٤٧).

(٤٢) للاطلاع على المعاهدات التي تعالج الإخطار المسبق وتبادل المعلومات فيما يتعلق بالمجاري المائية، انظر التعليق على المادة ١٢ "الإخطار بالتدابير المزمع اتخاذها ذات الآثار السلبية المحتملة" من مشروع المواد المتعلقة باستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، الوثائق الرسمية للأمم المتحدة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/49/10)، ص ٢٣٦.

(٤٣) تنص المادة ٣ من الاتفاقية على نظام دقيق للإخطار، الحاشية ٨ أعلاه.

(٤٤) International Legal Materials، المجلد ٣١، الصفحة ١٣٣٣.

(٤٥) الحاشية ١ أعلاه.

(٤٦) OECD, OECD and the Environment, 1986, p.89, para.4 of the Annex.

(٤٧) المرجع نفسه، الصفحة ١٤٢.

(٦) واستقر مبدأ الإخطار تماما في حالة الطوارئ البيئية. فالمبدأ ١٨ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية^(٤٨)، والمادة ١٩٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار^(٤٩)، والمادة ٢ من اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي^(٥٠)، والمادة ١٤ (١) (د) و (٣) من اتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي^(٥١)، والمادة ٥ (١) (ج) من الاتفاقية الدولية المتعلقة بالتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي^(٥٢)، تتطلب جميعها القيام بالإخطار.

(٧) وعندما يتبين من التقييم وجود مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، يجب على الدولة التي تعتزم القيام بمثل هذا النشاط، وفقا للفقرة ١، أن تخطر الدول التي يحتمل أن تتأثر. وينبغي أن تُرفق بالإخطار المعلومات التقنية المتاحة التي يستند إليها التقييم. والهدف من الإشارة إلى "ما هو متاح" من المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى ذات الصلة هو بيان أن التزام الدولة المصدر يقتصر على نقل المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى التي توصلت إليها فيما يتعلق بالنشاط. وتكشف هذه المعلومات عموما لدى تقييم النشاط وفقا للمادة ٨. وتفترض الفقرة ١ أن المعلومات التقنية الناتجة عن التقييم لا تشمل فقط ما يمكن أن يسمى بالبيانات الخام، أي صحائف الوقائع، والإحصاءات، وما إلى ذلك، ولكنها تشمل أيضا تحليلا للمعلومات التي استخدمتها الدولة المصدر نفسها لتكوين رأيها فيما يتعلق بمخاطر الضرر العابر للحدود.

(٨) وللدول حرية تقرير كيفية إخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر. وكقاعدة عامة، يُفترض أن الدول ستتصل مباشرة بالدول الأخرى عن طريق القنوات الدبلوماسية. وفي حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية، يجوز للدول أن تقوم بإخطار الدول الأخرى عن طريق دول ثالثة.

(٩) وتتناول الفقرة أيضا الحالة التي يتعذر فيها على الدولة المصدر، رغم جميع جهودها وعنايتها اللازمة، تحديد جميع الدول التي يحتمل أن تتأثر قبل الإذن بالنشاط، ولكنها تتمكن من ذلك بعد أن يجري الاضطلاع بالنشاط فقط. وطبقا لهذه الفقرة، تلتزم الدولة المصدر، في مثل هذه الحالات، بالإخطار بمجرد إحاطتها علما بالمعلومات وإتاحة الفرصة لها، في غضون مدة معقولة، لتحديد ما إذا كان من المحتمل أن تتأثر بعض الدول الأخرى بالنشاط.

(٤٨) الحاشية ١ أعلاه.

(٤٩) الحاشية ٤ أعلاه.

(٥٠) International Legal Materials, vol. 25, p.1369

(٥١) الحاشية ٢٩ أعلاه.

(٥٢) International Legal Materials, vol. 30, p.735

(١٠) وتعالج الفقرة ٢ ضرورة قيام الدول المعنية بالرد في حدود مدة معقولة. وتحديد ما يُعتبر مدة معقولة يتوقف على عدة عوامل. وهي عموماً مدة تسمح للدول المعنية بتقييم البيانات الواردة والتوصل إلى استنتاجات بشأنها. وهذا شرط يفترض التعاون وحسن النية.

المادة ١١

المشاورات بشأن التدابير الوقائية

١ - تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناءً على طلب أي دولة منها، بقصد التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

٢ - تتوخى الدول الحلول المبنية على أساس توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١٢.

٣ - إذا لم تسفر المشاورات المشار إليها في الفقرة ١ عن حل متفق عليه، وجب مع ذلك على دولة المنشأ أن تأخذ في اعتبارها مصالح الدول التي يحتمل أن تتأثر إذا ما قررت الإذن بالمضي في النشاط تحت مسؤوليتها الخاصة، دون الإخلال بحقوق أية دولة يحتمل أن تتأثر.

التعليق

(١) تقضي المادة ١١ بأن تعقد الدول المعنية، أي الدولة المصدر والدول التي يحتمل أن تتأثر، مشاورات فيما بينها بقصد الاتفاق على التدابير الكفيلة بالوقاية من مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو بالتقليل منها إلى أدنى حد. وتبعا للوقت الذي يجري فيه الاحتجاج بالمادة ١١، يجوز أن تعقد المشاورات قبل الإذن والبداية بالنشاط أو أثناء الاضطلاع به.

(٢) وقد حاولت اللجنة المحافظة على توازن بين اعتبارين يتسمان بنفس القدر من الأهمية في هذه المادة. أولاً، تتناول المادة الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي هي عادة هامة للتنمية الاقتصادية للدولة المصدر. ولكن، من الناحية الثانية، سيكون من المجحف للدول الأخرى السماح بتنفيذ هذه الأنشطة دون التشاور معها واتخاذ التدابير الوقائية المناسبة. وعليه، فإن المادة لا تنص على مجرد إجراء شكلي يتعين على الدولة المصدر أن تؤديه دون نية حقيقية للتوصل إلى حل مقبول للدول الأخرى، كما لا تنص على حق "نقض" يُمنح للدول التي يحتمل أن تتأثر. وللمحافظة على التوازن، تعتمد المادة على الطريقة التي تعقد بها الأطراف المشاورات وعلى الغرض الذي من أجله تعقد هذه المشاورات. فيجب على الأطراف أن تعقد مشاورات فيما بينها بحسن نية ويجب أن تأخذ في اعتبارها المصالح المشروعة لكل منها. وتتشاور الأطراف فيما بينها بقصد التوصل إلى حل مقبول بشأن التدابير المتعين اعتمادها للوقاية من مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل منها إلى أدنى حد.

(٣) وترى اللجنة أن مبدأ حسن النية هو جزء لا يتجزأ من أي شرط للتشاور وللتفاوض. وقد تم الاعتراف بالالتزام بالتشاور والتفاوض بصدق وبحسن نية في القرار الصادر في قضية بحيرة لانو حيث أعلنت هيئة التحكيم:

"يجب أن تكون المشاورات والمفاوضات بين الدولتين صادقة ويجب أن تلتزم بقواعد حسن النية ويجب ألا تكون مجرد إجراءات شكلية. وتكون قواعد العقل وحسن النية واجبة التطبيق على الحقوق والواجبات الإجرائية المتعلقة بتقاسم استخدام الأنهار الدولية"^(٥٣).

(٤) وفيما يتعلق بهذه النقطة بعينها المتصلة بحسن النية، تعتمد اللجنة أيضا على حكم محكمة العدل الدولية في قضية الولاية على مصائد الأسماك (المملكة المتحدة ضد ايسلندا). فقد أعلنت المحكمة في هذه القضية: "إن مهمة [الطرفين] ستكون إجراء مفاوضاتهما على أساس وجوب أن يولي كل طرف بحسن نية الاعتبار المعقول للحقوق المشروعة للطرف الآخر"^(٥٤). وترى اللجنة أيضا أن حكم المحكمة في قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال (جمهورية ألمانيا الاتحادية ضد الدانمرك وجمهورية ألمانيا الاتحادية ضد هولندا)^(٥٥) بشأن الطريقة التي يجب إجراء المفاوضات بها هو حكم ذو صلة بهذه المادة. فقد جاء حكم المحكمة في هاتين القضيتين كما يلي:

"(أ) على الطرفين التزام بعقد مفاوضات بقصد التوصل إلى اتفاق لا مجرد تأدية عملية تفاوض شكلية - كنوع من شرط مسبق للتطبيق التلقائي لطريقة معينة لتعيين الحدود عند عدم وجود اتفاق؛ وعليهما التزام بالتصرف على نحو تكون معه المفاوضات معقولة، الأمر الذي لن يتحقق عندما يصر كل منهما على موقفه الخاص دون التفكير في إجراء أي تعديل له"^(٥٦)؛

ورغم أن المحكمة تتحدث في هذا الحكم عن "المفاوضات"، فإن اللجنة تعتقد أن شرط حسن النية في تصرف الطرفين أثناء سير المشاورات أو المفاوضات هو ذاته.

(٥٣) الحاشية (٧ مكررا) أعلاه.

(٥٤) Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) case, Merits, Judgement of 25 July 1974, I.C.J. Reports 1974, para 78.

(٥٥) North Sea Continental Shelf cases (Federal Republic of Germany v. Denmark, and Federal Republic of Germany v. Netherlands), Judgement of 20 February 1969, I.C.J. Reports 1969, especially, paras. 85 and 87.

(٥٦) المرجع نفسه، الفقرة ٨٥.

(٥) والغرض من المشاورات هو بالنسبة إلى الأطراف التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها من أجل الوقاية من مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو التقليل منها إلى أدنى حد. وتشير عبارة "حلول مقبولة" بخصوص اتخاذ تدابير الوقاية إلى تلك التدابير التي تقبلها الأطراف في إطار المبادئ التوجيهية المحددة في الفقرة ٢. وبوجه عام، يجري التعبير عن موافقة الأطراف على تدابير الوقاية عن طريق شكل ما من أشكال الاتفاق.

(٦) ومن الواضح أنه ينبغي للأطراف أن تستهدف أولاً اختيار التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى تجنب أي مخاطر لإيقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو، إذا كان ذلك غير ممكن، التدابير التي تقلل إلى أدنى حد مخاطر إيقاع ضرر من هذا القبيل. وبموجب شروط المادة ٤، يُطلب إلى الأطراف أيضاً أن تتعاون على تنفيذ تلك التدابير. وهذا الشرط مبني أيضاً على رأي اللجنة بأن الالتزام بالعناية اللازمة، الذي يدخل في صميم الأحكام الرامية إلى الوقاية من الضرر الجسيم العابر للحدود أو إلى التقليل من مخاطره إلى أدنى حد، يتسم بطابع مستمر يؤثر في كل مرحلة متصلة بتنفيذ النشاط.

(٧) ويجوز الاحتجاج بالمادة ١١ كلما نشأت مسألة فيما يتعلق بضرورة اتخاذ تدابير وقائية. ومن الواضح أن مسائل من هذا القبيل، يمكن أن تنشأ كنتيجة للمادة ١٠، لأن الدولة المصدر قد وجهت إخطاراً إلى دول أخرى بأن النشاط الذي تنوي الاضطلاع به قد يوجد مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود؛ أو في سياق تبادل المعلومات بموجب المادة ١٤، أو في سياق المادة ١٣ بشأن إجراءات القيام بالإشعار.

(٨) وللمادة ١١ نطاق واسع للتطبيق. إذ ينبغي تطبيقها على جميع المسائل المتصلة بالتدابير الوقائية. وعلى سبيل المثال، عندما تقوم الدول بالإخطار بموجب المادة ١٠ أو تتبادل المعلومات بموجب المادة ١٤ وتنطوي هذه المراسلات على أوجه غموض، يجوز تقديم طلب لعقد مشاورات من أجل توضيح أوجه الغموض هذه.

(٩) وتوفر الفقرة ٢ التوجيه للدول عندما تتشاور هذه الدول فيما بينها بشأن التدابير الوقائية. ويجب أن تتوخى الأطراف الحلول المبنية على أساس توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١٢. ولا تمنع الفقرة ٢ من هذه المادة ولا المادة ١٢ الأطراف من أن تأخذ في الاعتبار عوامل أخرى تتصور أنها ذات صلة بتحقيق توازن عادل للمصالح.

(١٠) وتتناول الفقرة ٣ احتمال ألا تتوصل الأطراف، رغم جميع الجهود التي تبذلها، إلى اتفاق بشأن التدابير الوقائية المقبولة. وكما أوضح في الفقرة (٣) أعلاه، تحافظ المادة على توازن بين الاعتبارين اللذين يتمثل أحدهما في عدم منح الدول التي يحتمل أن تتأثر حقاً في "النقض". وفي هذا السياق، تذكر اللجنة بالقرار الصادر في قضية بحيرة لانو والذي لاحظت فيه هيئة التحكيم أنه في حالات معينة، يمكن للطرف الذي يحتمل أن يتأثر، خلافاً لحسن النية، أن يشل الجهود التفاوضية الصادقة^(٥٧). ولأخذ هذا الاحتمال في الاعتبار، تنص المادة على

(٥٧) الحاشية ٧ مكرراً أعلاه، ص ١٢٨.

جواز مضي الدولة المصدر في النشاط، إذ أن عدم وجود بديل كهذا من شأنه، في الواقع، أن يمنع حق النقض للدول التي يحتمل أن تتأثر. وتظل الدولة المصدر، مع جواز مضيها في النشاط، ملزمة بأن تأخذ في الاعتبار مصالح الدول التي يحتمل أن تتأثر. فنتيجة للمشاورات، تكون الدولة المصدر مدركة لشواغل الدول التي يحتمل أن تتأثر بل أنها تكون في وضع أفضل لأخذ هذه الشواغل في الاعتبار على نحو جاد لدى اضطلاعها بالنشاط. وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع الدولة المصدر بالنشاط "تحت مسؤوليتها الخاصة".

(١١) كما أن الجزء الأخير من الفقرة ٣ يحمي أيضا مصالح الدول التي يحتمل أن تتأثر. ويُقصد بذلك توفير نطاق واسع ليشمل حقوقا تملكها الدول التي يحتمل أن تتأثر بموجب أي قاعدة من قواعد القانون الدولي، والمبادئ القانونية العامة، والقانون الداخلي، إلخ.

المادة ١٢

العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح

لإقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ١١ [١٧]، تأخذ الدول المعنية في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة، بما في ذلك:

(أ) درجة مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود ومدى توافر وسائل منع وقوع هذا الضرر أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو وسائل جبر الضرر؛

(ب) أهمية النشاط، وتؤخذ في الاعتبار مزاياه الإجمالية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والتقني لدولة المنشأ نسبة إلى الضرر المحتمل للدول التي يحتمل أن تتأثر؛

(ج) مخاطر إلحاق ضرر جسيم بالبيئة ومدى توافر الوسائل اللازمة لمنع وقوع هذا الضرر أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو لإصلاح البيئة؛

(د) مدى استعداد الدول المصدر، وعند الاقتضاء الدول التي يحتمل أن تتأثر، للمساهمة في تكاليف الوقاية؛

(هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط نسبة إلى تكاليف الوقاية وإلى إمكانية الاضطلاع بالنشاط في مكان آخر أو بوسائل أخرى أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل؛

(و) معايير الحماية التي تطبقها الدول التي يحتمل أن تتأثر على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة والمعايير المطبقة في الممارسات الإقليمية أو الدولية المشابهة.

التعليق

(١) الغرض من هذه المادة هو توفير بعض التوجيه للدول التي تُجري مشاورات سعيًا إلى تحقيق توازن عادل للمصالح. وللتوصل إلى توازن عادل للمصالح، يجب إثبات الوقائع والتفكير مليًا في جميع العوامل والظروف ذات الصلة بالموضوع.

(٢) وينص الحكم الرئيسي من المادة على أنه "إقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ١١، يجب على الدول المعنية أن تأخذ في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة". وتنتقل المادة إلى عرض قائمة غير حصرية لهذه العوامل والظروف. فالتنوع الواسع لأنماط الأنشطة الذي تتناوله هذه المواد، والحالات والظروف المختلفة التي سيجري الاضطلاع بالأنشطة فيها، تجعل من المستحيل وضع قائمة شاملة للعوامل ذات الصلة بجميع الحالات الفردية. فبعض العوامل قد تكون ذات صلة بالموضوع في حالة معينة، في حين أن عوامل أخرى قد لا تكون ذات صلة به، إلا أن عوامل أخرى غير مدرجة في القائمة قد تكون ذات صلة. ولا تُخصص أولوية أو أهمية للعوامل والظروف المدرجة في القائمة، نظرًا لأن بعضها قد يكون أكثر أهمية في حالات معينة في حين أن بعضها الآخر قد يستحق منحه أهمية أكبر في حالات أخرى. وبوجه عام، ستسمح العوامل والظروف المشار إليها للأطراف بأن تقارن التكاليف والمنافع التي تترتب في حالة معينة.

(٣) وتقارن الفقرة الفرعية (أ) درجة مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود بمدى توافر وسائل الوقاية من هذه المخاطر أو التقليل منها إلى أدنى حد وإمكانية جبر الضرر. فعلى سبيل المثال، قد تكون درجة مخاطر إيقاع ضرر مرتفعة، ولكن قد تكون هناك تدابير يمكن أن تكفل الوقاية من تلك المخاطر أو أن تقلل منها، أو قد تكون هناك إمكانيات لجبر الضرر. والمقارنات هنا هي مقارنات كمية ونوعية على حد سواء.

(٤) وتقارن الفقرة الفرعية (ب) أهمية النشاط من حيث مزاياه الاجتماعية والاقتصادية والتقنية للدولة المصدر بالضرر المحتمل للدول التي يحتمل أن تتأثر. وتذكر اللجنة، في هذا السياق، بالحكم الصادر في قضية دونوفر سنكونغ حيث أعلنت المحكمة:

"يجب الموازنة بين مصالح الدول المعنية بطريقة عادلة، الواحدة منها مقابل الأخرى. فيجب النظر ليس فقط في الضرر المطلق الذي أصاب الدولة المجاورة، وإنما أيضا في علاقة الميزة التي اكتسبتها إحدى الدول بالضرر الذي أصاب الأخرى"^(٥٨).

(٥٨) Wurttemberg and Prussia v. Baden (Donauversinkung case) (1927) in Entscheidungen des Public Reichsgerichts in zivilsachen (Berlin, de Gruyter) vol. 116 Appendix, pp.18-45 (1927), in Annual Digest of International Law Cases, (1927-1928) (London, 1931), p. 131 أيضاً وأنظر Kansas v. Colorado 206 US 100 (1907), and Washington v. Oregon 297 US 517 (1936).

(٥) وتُقارن الفقرة الفرعية (ج)، بذات الطريقة المتبعة في الفقرة الفرعية (أ)، مخاطر إيقاع ضرر بيئي جسيم بمدى توافر الوسائل للوقاية من هذه المخاطر أو للتقليل منها إلى أدنى حد وإمكانية إصلاح البيئة. وتؤكد اللجنة الأهمية الخاصة لحماية البيئة. وتعتبر اللجنة المبدأ ١٥ من إعلان ريو ذا صلة بهذه الفقرة الفرعية إذ جاء فيه: "وفي حال وجود خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه، لا يستخدم الافتقار إلى التيقن العلمي الكامل ذريعة لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة"^(٥٩).

(٦) وتنص الفقرة الفرعية (د) على أن أحد العناصر التي تحدد اختيار التدابير الوقائية يتمثل في استعداد الدول المصدر والدول التي يحتمل أن تتأثر للمساهمة في تكاليف الوقاية. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الدول التي يحتمل أن تتأثر مستعدة للمساهمة في كلفة التدابير الوقائية، قد يكون من المعقول، مع أخذ العوامل الأخرى في الاعتبار، توقع أن تتخذ الدولة المصدر تدابير وقائية أكثر كلفة ولكن أكثر فعالية. بيد أنه ما ينبغي لذلك أن ينتقص من أهمية التدابير الفعالة من حيث التكلفة التي يتعين على الدولة المصدر اتخاذها أصلاً للقيام بالإجراءات التي تنص عليها المادة ٣.

(٧) وتدخل الفقرة الفرعية (هـ) عدداً من العوامل التي يجب مقارنتها وأخذها في الاعتبار. فيجب مقارنة قابلية النشاط للبقاء اقتصادياً بتكاليف الوقاية. إذ ينبغي ألا تكون تكاليف التدابير الوقائية مرتفعة إلى حد يجعل النشاط غير قابل للبقاء اقتصادياً. وينبغي أيضاً تقييم قابلية النشاط للبقاء اقتصادياً من حيث إمكانية تغيير موقعه، أو الاضطرار به بوسائل أخرى، أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل. ويُقصد بعبارة "الاضطرار بالنشاط بوسائل أخرى" أن تؤخذ في الاعتبار، مثلاً، حالة يمكن فيها الاستعاضة عن نوع من مادة كيميائية مستخدم في النشاط، قد يكون هو مصدر الضرر العابر للحدود، بمادة كيميائية أخرى؛ أو الاستعاضة عن تجهيزات ميكانيكية في المصنع أو في المعمل بتجهيزات مختلفة. ويقصد بعبارة "الاستعاضة [عن النشاط] بنشاط بديل" أن تؤخذ في الاعتبار إمكانية التوصل إلى النتائج ذاتها أو إلى نتائج مشابهة بواسطة نشاط آخر لا ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، أو ينطوي على مخاطر أقل بكثير.

(٨) وتُقارن الفقرة الفرعية (و) معيار الوقاية المطلوبة من الدولة المصدر بالمعيار المطبق على النشاط ذاته أو على نشاط مشابه في الدولة التي يحتمل أن تتأثر. والأساس المنطقي لذلك هو أنه، بوجه عام، قد يكون من غير المعقول مطالبة الدولة المصدر بالتقيد بمعيار للوقاية أعلى بكثير من المعيار الذي يكون مطبقاً في الدول التي يحتمل أن تتأثر. غير أن هذا العامل ليس في حد ذاته قاطعاً. فقد تحدث حالات يُتوقع فيها من الدولة المصدر أن تطبق على النشاط معايير للوقاية أعلى من المعايير المطبقة في الدول التي يحتمل أن تتأثر، أي عندما تكون الدولة المصدر دولة على درجة عالية من التقدم وتطبق أنظمة داخلية مستقرة في مجال القانون البيئي. وقد تكون هذه الأنظمة أعلى بكثير من الأنظمة المطبقة في الدولة المصدر التي قد لا يوجد لديها، بالنظر إلى مرحلة التنمية فيها، سوى القليل من الأنظمة، إن وجدت، بشأن معايير الوقاية (والتي لا تحتاج في الواقع سوى القليل من هذه الأنظمة). ومع مراعاة العوامل الأخرى، قد يتعين على الدولة المصدر أن تطبق معاييرها الخاصة، التي تكون أعلى من معايير الدول التي يحتمل أن تتأثر.

(٥٩) الحاشية (١) أعلاه.

(٩) وينبغي للدول أن تأخذ في اعتبارها أيضا معايير الوقاية المطبقة على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة في مناطق أخرى أو المعايير الدولية للوقاية الواجبة التطبيق على الأنشطة المشابهة، إذا ما وجدت معايير كهذه. ويعتبر هذا وثيق الصلة بالموضوع بشكل خاص عندما لا يوجد، مثلا، لدى الدول المعنية أي معيار للوقاية بخصوص أنشطة كهذه، أو عندما تريد هذه الدول أن تحسن معاييرها القائمة.

— — — — —