

Distr.: General
9 June 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثانية والخمسون

جنيف، ١ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه
و ١٠ تموز/يوليه - ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠

التقرير الثالث عن المسؤولية الدولية عن الآثار الضارة الناتجة عن أفعال
لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن
الأنشطة الخطرة)

مقدم من بيماراجو سرينيفاسا راو، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٢-١	أولا - مقدمة
٣	١٣-٣	ثانيا - تعليقات الدول الأعضاء
١٠	١٦-١٤	ثالثا - نطاق الموضوع والمسائل ذات الصلة
١٢	٢٠-١٧	رابعا - المنع والمسؤولية
١٣	٢٤-٢١	خامسا - التزام العناية الواجبة والتوازن المنصف للمصالح
١٥	٣٠-٢٥	سادسا - التبعية والمسؤولية: ثنائية الأنظمة
١٩	٣٦-٣١	سابعا - التوصيات

المرفق

٢٠ مشاريع مواد منقحة في القراءة الثانية عقب المناقشات التي أجريت في إطار الفريق العامل

أولا - مقدمة

١ - يجدر بالتذكير أن لجنة القانون الدولي وضعت الصيغة النهائية لمجموعة من ١٧ مشروع مادة عن الموضوع الفرعي المتمثل في المنع، وذلك في قراءته الأولى في عام ١٩٩٨. وقد أحيلت مشاريع المواد تلك إلى الجمعية العامة في تقرير شمل أعمال اللجنة عن دورتها الخمسين^(١). وطلبت اللجنة عند إحالتها لمجموعة مشاريع المواد الـ ١٧ عن الموضوع الفرعي للمنع، تعليقات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عن المسائل الثلاث التالية:

(١) هل ينبغي الاستمرار في اعتبار المنع التزاما بسلوك؟ أم هل ينبغي لعدم الامتثال أن يؤدي إلى العواقب المناسبة بموجب قانون مسؤولية الدول أو المسؤولية المدنية أو كليهما عندما يشمل ذلك كلا من الدولة المصدر والجهات القائمة بالعمليات؟ وإذا كان الجواب على السؤال الأخير إيجابيا، ما هي النتائج المناسبة أو المنطبقة؟

(٢) ما هو الشكل الذي ينبغي لمشروع المواد أن يتخذه؟ اتفاقية أم اتفاقية إطارية أم قانون نموذجي؟

(٣) - ما هو أنسب أشكال تسوية الخلافات الناشئة عن تطبيق وتفسير مشاريع

المواد؟

٢ - واشتركت عدة دول في مناقشة البند المتعلق بالمسؤولية الدولية وعلقت على مشاريع المواد. وكانت الملاحظات التي أبدتها الدول عن الأسئلة الثلاثة التي طرحتها اللجنة هي موضوع التقرير الثاني للمقرر الخاص^(٢). ودعيت الدول فيما بعد إلى تقديم تعليقات كتابية عن مشاريع المواد بحلول نهاية عام ١٩٩٩ لتمكين اللجنة من الشروع في القراءة الثانية لمشاريع المواد المتعلقة بالمنع. وقدمت خمس دول تعليقات كتابية^(٣). ونظرا لتوفر آراء الدول التي أعربت عنها في كل من مناقشات اللجنة السادسة للجمعية العامة في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩، وكذلك تعليقاتها الكتابية، فإنه من المناسب استعراض مختلف المواد المتعلقة بالمنع

(١) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10) الفصل الرابع. ومثلا بين رئيس اللجنة السيد بايينا سواريس، تستلهم مشاريع المواد هذه من المواد التي اعتمدها الفريق العامل التابع للجنة في عام ١٩٩٦، والتي أعيد النظر فيها في ضوء قرار اللجنة بالتركيز أولا على جوانب المنع في الموضوع وكذلك على أحدث التطورات، لا سيما اعتماد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ١١).

(٢) (A/CN.4/501).

(٣) حتى ١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، قدمت تركيا وفرنسا ولبنان والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وهولندا تعليقاتها، انظر A/CN.4/509.

التي أعدت في القراءة الأولى في اللجنة. ومن المناسب إيجاز تعليقات الدول قبل النظر في إدخال التغييرات التي اقترحتها.

ثانياً - تعليقات الدول الأعضاء

٣ - بعد أن اتخذت اللجنة قرار معالجة موضوع المنع أولاً، وفصله عن موضوع المسؤولية، استحسنّت الدول التوصل إلى صيغة نهائية لمشروع المواد في غضون سنة^(٤). وأعربت عدة دول عن ارتياحها للاتجاه العام لمشاريع المواد بشأن المنع، بيد أنها أكدت اقتناعها الشديد بأنه ما ينبغي للجنة أن تبتعد عن الهدف الرئيس لولايتها، أي المسؤولية الدولية عن الآثار الضارة الناتجة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي^(٥). وترى هذه البلدان أن من واجب اللجنة أن تتناول مسألة المسؤولية لأنها عنصر هام في المعادلة إلى جانب المنع. وحذرت دولة واحدة على الأقل اللجنة من التسرع في تناول موضوع المسؤولية قبل حسم مسألة الاتجاهات السائدة حالياً^(٦).

٤ - وفيما يتعلق بنطاق الموضوع، أعربت بعض الدول عن أسفها لقرار اللجنة استبعاد الأنشطة التي تحدث ضرراً فعلياً. ومما يذكر أن مشروع المادة ١ (ب) كان موضوع نظر

(٤) انظر A/C.6/53/SR.13-22.

(٥) مثلاً، اعتبرت بنغلاديش، مشاريع المواد "بناؤه وعملية"، (A/C.6/53/SR.16 الفقرة ٢)، والمكسيك (إنها تمثل "وثيقة كاملة ومتوازنة"، A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٦) وطلبتا من اللجنة أن تتناول موضوع المسؤولية. انظر أيضاً بيانات كل من أيرلندا (A/C.6/53/SR.20، الفقرة ٤٩)، وفييت نام (A/C.6/53/SR.20، الفقرة ٣٨)، وهنغاريا (A/C.6/53/SR.19، الفقرة ١٥)، ونيوزيلندا (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٤٤)، والنمسا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٧)، وسري لانكا (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٢٤)، وبلدان الشمال الأوروبي (A/C.6/53/SR.17، الفقرة ٣)، ومصر (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ١٨)، والبرتغال (A/C.6/53/SR.20، الفقرة ٢٨)، وغواتيمالا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٥٨)، وجمهورية ترازيا المتحدة (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٥٩)، والبحرين (A/C.6/53/SR.21، الفقرة ١٢)، ورومانيا (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ١)، والجمهورية العربية الليبية (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٤٢)، وكوبا (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٥٠)، وتونس (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٦٠)، ونيجيريا (A/C.6/53/SR.17، الفقرة ٣٣)، وأوروغواي (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٧٣)، ومنغوليا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٤٠)، والأرجنتين (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٩٤)، وسلوفاكيا (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٢٨)، ولبنان (A/CN.4/509، الصفحة ٦).

(٦) مثلاً، لاحظت الولايات المتحدة الأمريكية أنه إثر إتمام القراءة الثانية ... قد يكون من المناسب إيقاف عمل اللجنة مدة للسماح للممارسة الدولية بالتطور في ذلك المجال. ويرى وفد الولايات المتحدة أنه ينبغي لأعمال التنظيم الدولية في مجال المسؤولية أن يتواصل عن طريق التفاوض بحذر بشأن مواضيع معينة، مثل التلوث النفطي أو النفايات الخطرة، أو في مناطق معينة، وليس بمحاولة إقامة نظام عالمي وحيد. وبعد أن تتطور ممارسة الدول يمكن أن يُطلب من اللجنة استئناف عملها في ضوء ما حدث من سوابق (A/C.6/54/SR.19، الفقرة ٣٨).

الفريق العامل للجنة في عام ١٩٩٦ ووضع بين قوسين معقوفين. واقترح أن يتناول النظام الضرر "الحالي" وكذلك الضرر "في المستقبل"^(٧). وتساءلت إحدى الدول إن كان ينبغي لمشاريع المواد أن تنطبق على أنشطة لا تمثل كل منها على حدة خطراً جسيماً ولكنها تمثل معاً خطراً جسيماً^(٨). واقترح أن تتناول مشاريع المواد الضرر الذي يلحق بالمشاعات العالمية^(٩).

٥ - ورأت بعض الدول أنه كان ينبغي لمشاريع المواد أن تشمل الضرر بالنظم الإيكولوجية، بالإشارة إلى ذلك إشارة مناسبة في المادة ١، على غرار المادتين ٢٠ و ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٩٧ المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية^(١٠). بيد أن معظم الدول أيدت نطاق مشاريع المواد في شكلها

(٧) غواتيمالا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٥٦)، وجرى التشديد، نيابة عن دول الشمال الأوروبية، على أن مفهوم المنع ليس له صلة بالأنشطة التي تنطوي على خطر فحسب، وإنما تظهر أهميته أيضاً في احتواء الآثار الضارة الناتجة عن السلوك العادي للأنشطة الخطرة والحوادث، والتقليل إلى أدنى حد ممكن من تلك الآثار الضارة (A/C.6/54/SR.25، الفقرة ١٢٤؛ وأيضاً A/C.6/53/SR.17، الفقرة ٢). وعلى أن الافتراض ذو الصلة الوارد في الفقرة ١٣ من التعليق على مشروع المادة ١ هو أن التمييز المناسب يكمن بين الأحداث المؤكدة والأحداث التي يكون حدوثها أقل احتمالاً وربما غير محتمل (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٥).

(٨) انظر تعليق المملكة المتحدة التي تفترض أن المواد لا يراد لها أن تنطبق على مجموعة من الأنشطة التي يمكن أن يكون لكل منها أثر طفيف عابر للحدود وإنما يمكن أن تتسبب في وقوع ضرر جسيم عابر للحدود إذا أخذت مجتمعة. وهي ترى من المفيد توضيح أن مشاريع المواد تنطبق على "أي نشاط" (بصيغة المفرد) "لا يحظره القانون الدولي وإنما ينطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" (A/C.4/509، الصفحة ١٠).

(٩) أيدت إيطاليا مشاريع المواد بوصفها "منطقية وكاملة ومعتدلة" وأوصت بأن تشمل الضرر الذي يلحق بـ "المشاعات العالمية"، وذلك بتأييد القرار بالتمييز بين الأنشطة الضارة والأنشطة التي هي مجرد أنشطة خطيرة. بمعنى أنها تستتبع احتمال إحداث ضرر جسيم عابر للحدود وهي تفهم أسباب اتخاذ القرار لقصر التزام المنع على الضرر الذي يحدث في إقليم أو أماكن أخرى واقع في نطاق ولاية وسيطرة دولة أخرى، ولكنها لا توافق على تلك الأسباب. وأشارت في هذا الصدد إلى الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية بشأن شرعية استخدام دولة ما للأسلحة النووية في المنازعات المسلحة، والتي أشارت فيها المحكمة إلى "المنع على وجه التحديد من حيث صلته بالأقاليم التي لا يوجد لأية دولة سيادة عليها" (A/C.6/53/SR.15، الفقرتان ٦٤ و ٦٥). وللاطلاع على رأي هولندا في نفس الموضوع، انظر A/CN.4/509، الصفحة ٦. وللاطلاع على رأي مخالف، انظر الصين، A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٤٠.

(١٠) انظر تعليق سويسرا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٦٤)؛ وشيلي، التي أشارت إلى أنه ينبغي للجنة أن تنظر في حدودي تمكين كيان أو مؤسسة من التصرف نيابة عن المجتمع الدولي في حالة حدوث ضرر بالأماكن المشتركة، ربما عن طريق تنصيب مفوض سام معني بالبيئة، مثلما سبق اقتراحه. واعتبرت شيلي أن المراقب عن سويسرا أثار مفهوماً هاماً في هذا الموضوع بالإشارة في اجتماع سابق إلى مفهوم "الضرر بالنظم الإيكولوجية" (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٢٢). ويبدو أن النمسا أثارت المسألة نفسها، وأشارت مباشرة إلى ما يسمى بالتلوث الزاحف الذي يضر بالبيئة. وقالت إن الفكرة هي أن التزام دولة ما بمنع ضرر جسيم عابر للحدود، "لا بد من وقوعه، قد ينفذ بقيام الدولة باتخاذ تدابير لمنع خطر حدوث هذا الضرر أو التقليل منه إلى أدنى حد". والافتراض أن سلوك الدولة الذي ينطوي على مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود لا مناص

الحالي^(١١). ورغم أن أي دولة لم تعارض استخدام عبارة "أفعال لا يحظرها القانون الدولي" المستخدمة في مشروع المادة ١، كان ذلك موضوع مناقشة طويلة بين خبراء القانون الدولي. ويثير ذلك أساساً مسألة العلاقة بين موضوع مسؤولية الدولة والمسؤولية الدولية. وشددت المناقشة أيضاً على الآثار المترتبة عن نشاط ما، وليس على قانونية أو سلامة النشاط نفسه. واعتبر أن قلة من الأنشطة يحظرها القانون الدولي وأنه من الخطأ جداً تصنيف الأنشطة عموماً إلى أنشطة يسمح بها القانون الدولي أو يحظرها^(١٢).

٦ - وذكر أن مشروع المادة ٢ (أ) المتعلق بمجموعة أو نطاق "المخاطر" التي يغطيها مشروع المواد غير واضح ويمكن إعادة صياغته^(١٣). وفيما يتعلق بمشروع المادة ٢ (ج) لوحظ أن الصلة "السببية" أو "المكانية" بين الضرر الناشئ عن الدولة المصدر والذي يحدث في الدولة المتضررة ينبغي تفسيره صراحة^(١٤).

٧ - ورأت بعض الدول أنه ينبغي تحديد نوع الأنشطة الواقعة في نطاق مشاريع المواد وذلك تجنباً لغموض لا لزوم له^(١٥). واعتبرت دول أخرى أنه ليس من الضرورة القيام بتلك المهمة إذ لا يمكن إكمالها نهائياً نظراً لاستمرار التطورات العلمية

منه لا يعني أيضاً، بحد ذاته، التزام هذه الدولة بالتوقف عن السلوك الذي ينطوي على المخاطر والكف عنه هو افتراض مثير للجدل إلى حد بعيد، ويعكس نظرة خاطئة للتوازن الأساسي لحقوق الدول والتزاماتها في الحالات التي تشمل تدهوراً خطيراً للبيئة (مع التشديد) (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٥).

(١١) مثلاً، أشارت فرنسا إلى أنه يمكن اعتبار مشروع المواد حصرياً، لسببين، وهو أمر مرغوب فيه، بالمقارنة بمشروع عام ١٩٩٦ (A/CN.4/509، الصفحة ٤). انظر أيضاً الولايات المتحدة التي رحبت بمبادرة اللجنة بإعادة توجيه أعمالها لتشدد على تجنب الضرر العابر للحدود (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٤٤). وأعربت أيضاً عن ارتياحها لاكتمال القراءة الأولى لمشاريع المواد "بالرغم من صعوبة المهمة والمدة التي تتطلبها". وورد في ذلك الرأي أن اللجنة أجرت استعراضاً شاملاً ودقيقاً لمسألة المنع والالتزام بالعناية الواجبة (A/C.6/54/SR.19، الفقرة ٣٧).

(١٢) انظر Ian Brownlie, System of the Law of Nations: State Responsibility, Part I (1983).

(١٣) غواتيمالا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٥٦).

(١٤) ترى المملكة المتحدة أن الضرر العابر للحدود يعني الضرر الناشئ عن نشاط في إقليم دولة المصدر أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها والذي يحدث في إقليم أو في أماكن أخرى تحت ولاية أو سيطرة دولة أخرى، سواء كان للدول المعنية حدود مشتركة أم لا (A/CN.4/509، الصفحة ١١)، انظر أيضاً فزتويلا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٢٧).

(١٥) الهند (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٩١)؛ ملاوي (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٧١)؛ إسرائيل (A/C.6/53/SR.15، الصفحة ١٩)؛ المملكة المتحدة (A/CN.4/509، الصفحة ١٠)، هولندا، صفحة ١١.

والتكنولوجية^(١٦). واقترح أيضا، نظرا لعدم وجود حكم ملزم بتسوية المنازعات، أن تزيد اللجنة من توضيح مفهوم "الخطر الجسيم" أو تتخلى تماما عن استعمال صفة "الجسيم"^(١٧). وأعرب عن رأي مخالف يعتبر أن عبارة "الضرر الجسيم" لا تعبر عن شدة الخطورة المقصودة، وأنه ينبغي التشديد على ذلك باستعمال كلمة "خطير" أو "ضخم". وأشار في ذلك السياق أيضا إلى إعطاء مبدأ "عدم الضرر" ما يستحقه من أهمية^(١٨). ومن جهة أخرى، أيدت عدة دول عتبة "الضرر الجسيم"^(١٩). وأشارت إحدى الدول إلى أن الالتزام بسلوك يقوم ليس على المفهوم المطلق المتمثل في التقليل إلى أدنى حد ممكن من المخاطر، وهو مفهوم يصعب تحديد حدوده، وإنما على الشرط الأساسي المتمثل في التوازن العادل للمصالح بين الدول المعنية. وأضيف أنه لا بد، تحقيقا لذلك، من إدراج فكرة التوازن العادل للمصالح في المادة ٣ على غرار المادة ٥ من اتفاقية عام ١٩٩٧ لاستخدام المحاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية^(٢٠).

٨ - وأشارت بعض الدول إلى أن واجب المنع يتوقف على حق الدولة الأساسي في تنمية مواردها الطبيعية وفقا لحقها السيادي، لصالح رفاهها الاقتصادي^(٢١). وأشار إلى وجوب التشديد على سيادة الدول وعلى حقها في التنمية وبناء قدراتها، وذلك لتحسين قدرة

(١٦) اليابان (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ١٩)، فيتزويلا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٢٦)؛ أوروغواي (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٩٠)؛ تونس (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٦٠)؛ شيلي (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٢١)؛ إندونيسيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٦).

(١٧) باكستان (A/C.6/53/SR.17، الفقرة ٢١)، وفييت نام (A/C.6/53/SR.20، الفقرة ٤٠).

(١٨) إثيوبيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٤٢).

(١٩) مثلا، أشارت الجمهورية التشيكية إلى أن عبارة "جسيم" أثارت مناقشات عديدة في السابق منها ما جرى خلال المفاوضات المتعلقة باتفاقية عام ١٩٩٧ لقانون استخدام المحاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، إلى درجة أن المسألة قُتلت بحثا على ما يبدو. وفي ظل هذه الظروف يبدو أن اختيار كلمة "جسيم" له ما يبرره (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٥٦). ولاحظت المكسيك أنه فيما يتعلق بعتبة الضرر، وإن كانت أية صياغة تشمل حكما تقييميا فإن إدراج أنشطة تنطوي على مخاطر إحداث "ضرر جسيم" يوفر عنصرا من عناصر اليقين، وكلمة "جسيم" هي المصطلح الأنسب (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ١١). انظر أيضا اليونان (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٤٣). والصين (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٤٠) وأيدت عدة دول أخرى مشاريع المواد عموما: ألمانيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٧٦)، وإيطاليا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٦٤)، ومنغوليا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٩)، وإندونيسيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٦)، وماليزيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٢).

(٢٠) الجمهورية التشيكية (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٥٧).

(٢١) ماليزيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٢)، وإندونيسيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٣٦).

الدول على الوفاء بالواجبات المنطبقة فيما يتعلق بالعناية الواجبة أو معايير الرعاية اللازمة^(٢٢). وتساءلت إحدى الدول عن سبب عدم التشديد على التنمية المستدامة في مشاريع المواد وأعربت عن أسفها لعدم وجود حكم يتعلق بالمساعدة المالية وغيرها من أشكال المساعدة والاعتراف بالمسؤوليات المشتركة والمتباينة في نفس الوقت لتحقيق هدف حماية البيئة^(٢٣) وأشارت دول أخرى إلى الحاجة إلى تضمين مشاريع المواد أحكاما تراعي مصالح البلدان النامية^(٢٤).

٩ - وأشارت بعض الدول إلى أن واجب المنع الوارد في المادة ٣ هو واجب عناية، واقترحت إدراج ذلك مباشرة في المادة بدلا من الإشارة إلى واجب الدول المصدر اتخاذ "جميع التدابير المناسبة"^(٢٥).

١٠ - بيد أنه أشير إلى أن واجب المنع بموجب المادة ٣ مقصور أساسا بكونه "واجبا يمكن التفاوض بشأنه" بين الدولة المصدر والدول التي يرجح تضررها، بالنظر إلى واجب التعاون عموما، والتشاور (المادة ١١) والتوازن العادل للمصالح (المادة ١٢)^(٢٦). بيد أن المشتركين لم

(٢٢) أيدت الصين الاتجاه العام لمشاريع المواد المتعلقة بالمنع واللازمة لحماية البيئة والتي لا تنطبق إلا على الأنشطة التي تنطوي على خطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود، بيد أنها أشارت إلى أن "عدم وجود أحكام تنص على الحاجة إلى إيلاء الانتباه اللازم للأحوال الخاصة للعالم النامي" يمثل "نقصا". وشددت على أن مصلحة البلدان النامية والمصلحة العامة تقتضي "تعزيز نقل التكنولوجيا بشروط عادلة، وإنشاء صندوق مشترك لتقديم الدعم المالي، وتوفير التدريب والتعاون التقني" (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٤٢).

(٢٣) لاحظت الهند أن الإشارة إلى التوازن العادل للمصالح في المادة ١٢ والصلة بين بناء القدرات وتحقيق أهداف المنع، الواردة في الفقرة ١٦ من التعليق على المادة ٣، لا تكفي، وأعربت عن أسفها لأن مشاريع المواد لم تتضمن مبادئ هامة مثل حق الدول السيادي في استغلال مواردها الطبيعية وفقا لسياساتها الخاصة بها، ومفهوم المسؤولية المشتركة وإن كانت متميزة، وتوافق الآراء الدولي بشأن الحق في التنمية، وفي هذا الصدد، من المؤسف أن أيا من مشاريع المواد لم تركز بصورة محددة للحاجة لإقامة توازن عام بين البيئة والتنمية، على النحو الذي اتفق عليه في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٨٧).

(٢٤) هنغاريا (A/C.6/53/SR.19، الفقرة ١٧)، وكوبا (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٥)؛ وتونس (A/C.6/53/SR.18، الفقرة ٦٠)؛ وملاوي (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٧٢)؛ ومصر (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ١٨) (وترى مصر أنه ينبغي معالجة الموضوع الفرعي بقدر كبير من الحيلة لأنه ينطوي على مسائل ومعايير فنية وقانونية تتفاوت من دولة إلى أخرى)؛ وجمهورية كوريا (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٢٢) (تعتبر جمهورية كوريا أنه من الضروري التوصل إلى توازن بين مصالح الدولة المصدر ومصالح الدولة أو الدول التي يرجح تضررها، وبين الاعتبارات الإنمائية والبيئية، وبين البلدان المتقدمة وبين الدول النامية).

(٢٥) سويسرا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٦٥)؛ هولندا (A/CN.4/509، صفحة ١١).

(٢٦) في مرفق كتابي لبيان أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ١٨، أشارت النمسا إلى الطابع الإشكالي لرأي اللجنة فيما يجري حاليا إسناده من حقوق والتزامات دولية بين الدول المتسببة في المخاطر والدول المعرضة إليها، والتي تشدد عليها المادتان ١١ و ١٢. فالفقرة ١ من المادة ١١ تخضع التدابير

يكونوا عموماً موافقين على ذلك الرأي. ولوحظ من جهة أخرى أن واجب العناية الواجبة، على النحو الذي فسرتة اللجنة، متوافق مع واقع ممارسات الدول والقانون الدولي حالياً^(٢٧). وأيدت عدة دول أيضاً على وجه التحديد واجبي التعاون والتشاور والحاجة إلى تحقيق توازن عادل للمصالح بغية تحقيق توازن مناسب بين مصالح جميع الدول المعنية^(٢٨).

١١ - وبينما رفضت إحدى الدول المواد ٧ إلى ١٦ بوصفها غير متمشية مع متطلبات القانون الراهنة، وبخاصة مع فكرة "الموافقة المسبقة" الواردة فيها^(٢٩)، أعربت دولة أخرى عن تحفظات تتعلق بالمتطلبات التي تدعو إلى وجوب إعلام الجمهور بالمخاطر المحتملة

الرامية إلى التقليل من خطر الضرر "الجسيم" العابر للحدود لإجراء مشاورات - في النهاية، لمفاوضات بين الدول المعنية. وهي، في الواقع، تجعل من الممكن التفاوض أيضاً بشأن الالتزام القانوني الأساسي بمنع الضرر الجسيم العابر للحدود. ويبدو أن المملكة المتحدة تشاطر النمسا قلقها، ولكن إلى حد وليس تماماً. إذ أشارت إلى أنها تؤيد صياغة واجب المنع عموماً الواردة في المادة ٣، وتعتبرها تعكس القانون الدولي في شكله الحالي. بيد أنها وإن كانت تعترف بقيمة وضع واجب التشاور ومفهوم التوازن العادل للمصالح، فإن القلق يساورها لأن الصيغة الحالية للمادتين ١١ و ١٢ ربما تؤدي إلى تقويض واجب المنع عموماً. ومهما يكن من أمر، فإنه ينبغي توضيح الصلة بين هاتين المادتين (A/CN.4/509، الصفحة ٩). واقترحت المملكة المتحدة فيما يتعلق بالمادة ١٢ أن التوضيح المناسب يمكن أن يكون إشارة إلى الغرض الصحيح للمادة ١١ بشأن المشاورات. وأشارت فيما يتعلق بجوهر المشاورات، إلى أنها تفترض أن الغرض منها ليس تحويل الانتباه عن واجب الدولة المصدر فيما يتعلق بالمنع حسبما هو وارد في المادة ٣، وإنما مناقشة التدابير المتاحة التي تقبلها الأطراف المعنية للقيام بذلك الواجب (المصدر نفسه، الصفحة ١٦).

(٢٧) مثلاً، لاحظ الاتحاد الروسي أن الالتزام بالمنع يستتبع التزام العناية الواجبة، غير أن العناية الواجبة لا يمكن أن يكون متطابقاً بالنسبة لجميع الدول: فالمعايير العادية بالنسبة للبلدان المتقدمة قد يتعذر استيفاؤها على البلدان التي تواجه اقتصاداتها صعوبات. ولذلك يؤيد وفد الاتحاد الروسي استخدام إجراءات نهج الشفافية للتحقق من الامتثال، مع استخدام العقوبات في الملاحق الأخير. ويرى الوفد أن مشاريع المواد تتبع النهج الصحيح وتتماشى مع القانون الدولي الحديث. (A/C.6/54/SR.28، الفقرة ٧٢).

(٢٨) اليونان (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٤٣)؛ جمهورية ترازيا المتحدة (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٦١) (ثناء على صياغة مشروع المادة ١٢، وبصورة خاصة الفقرة الفرعية (أ)). ولاحظت سويسرا أن النظام المقترح في مشاريع المواد ٧ و ٨ و ١٠-١٣، والذي يشمل واجبا عاما نسبيا بالإخطار ويقابل بحقيقة أن الالتزام بالمنع ليس مطلقاً بل هو مشروط بالتوازن العادل المشار إليه في مشروع المادة ١٢ يبدو أنه نظام جيد. (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٦٦). انظر أيضاً الجمهورية التشيكية (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٥٧)، وإيطاليا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٦٦) (تأييد للمادة ١٢ لأنها تنص على ضرورة تحقيق توازن بين مصالح الدولة المصدر ومصالح الدول التي يتأثر بالأنشطة الخطرة)، وألمانيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٧٨) (تأييد المادتين ١١ و ١٢ لحماية التوازن بين مصالح الدول المعنية)، وسلوفاكيا (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٢٨) (يبدو، لأول وهلة، أن مشاريع المواد جيدة الإعداد، إذ أنها ترمي إلى تأكيد واجب المنع وتحقيق توازن عادل بين مصالح الدول المعنية).

(٢٩) للاطلاع على رأي تركيا، انظر A/CN.4/509، الصفحة ٧.

(مشروع المادة ٩) وبمبدأ عدم التمييز (مشروع المادة ١٦)^(٣٠). وذكر أنه ما لم يكن لدى الدولتين المعنيتين نظامان قانونيان متوافقان، فإن تنفيذ تلك الأحكام يمكن أن يثير مسائل عدة تتعلق بالاختصاص والتنفيذ الفعال. ووفقا لهذا الرأي، يمكن أن تشكل المادة ١٦ مبدأ توجيهيا للتطوير التشريعي التدريجي. وعارضت الدولة نفسها أيضا للتسوية الإلزامية للتراع عن طريق طرف ثالث مؤثرة التفاوض بين الدول باعتباره أكثر ملاءمة. وقيل أيضا إنه من غير المناسب إدراج إجراء من هذا القبيل، كحكم في اتفاقية إطارية.

١٢ - وقدمت أيضا عدة اقتراحات أخرى لتحسين فعالية نظام المنع. ودعا أحد الاقتراحات إلى تضمين مجموعة مشاريع المواد حكما يتعلق بالتأهب لحالات الطوارئ وبواجب الإخطار في حالات الطوارئ التي تنشأ عن أنشطة تقع ضمن نطاق مشاريع المواد هذه^(٣١). ودعا اقتراح آخر إلى جعل التعاون بين الدول والمنظمات الدولية المختصة أساسيا بدرجة أكبر بالنسبة لواجب المنع^(٣٢). واقترحت بعض الدول فرض قيود زمنية أكثر تحديدا على الدول بموجب المواد ١٠ و ١١ و ١٣^(٣٣). واقترح أيضا أن يدرج مجددا ولو في فقرة من الدياحة على الأقل مشروع المادة ٣ السابق الذي اعتمده الفريق العامل التابع للجنة في عام ١٩٩٦ بشأن حرية الدولة في اتخاذ إجراءات داخل إقليمها، بعدما حذف من مشاريع المواد الحالية^(٣٤). وثمة عدد من الاقتراحات الأخرى يتصل طابعها بالصياغة بشكل أساسي وبإمكان لجنة الصياغة النظر فيها^(٣٥).

١٣ - وأثارت التعليقات المذكورة أعلاه مسائل تتعلق بنطاق الموضوع، وبالحاجة إلى تحديد الأنشطة التي يشملها الموضوع، واستصواب تقديم توضيح إضافي بشأن مفهوم "الضرر الجسيم"، والعلاقة بين واجب المنع والتبعة، والتبعة والمسؤولية، وأثر اختبار المصالح

(٣٠) للاطلاع على رأي الهند، انظر A/C.6/53/SR.15، الفقرتين ٨٨ و ٨٩.

(٣١) تعليقات هولندا (A/CN.4/509، الصفحتان ٦ و ١٧). انظر أيضا بلغاريا (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ٢٤).

(٣٢) هولندا، A/CN.4/509، الصفحة ١٢.

(٣٣) سويسرا (A/C.6/53/SR.13، الفقرة ٦٦)؛ المكسيك (A/C.6/53/SR.16، الفقرة ١٤)؛ اليونان (A/C.6/53/SR.22، الفقرة ٤٣). للاطلاع على رأي مختلف، انظر ألمانيا (A/C.6/53/SR.15، الفقرة ٧٧) ("الإخطار في الوقت المناسب").

(٣٤) فرنسا (A/CN.4/509، الصفحة ٥). انظر أيضا الصين (A/C.6/53/SR.14، الفقرة ٤١) (يمكن للمادة ٣ السابقة (١٩٩٦) أن تشكل أساسا لنظام المنع. وللإطلاع على الرأي المعاكس الذي مفاده أن المادة ٣ السابقة غير ضرورية ومن الأفضل إسقاطها، انظر غواتيمالا (A/CN.4/53/SR.13، الفقرة ٥٠).

(٣٥) انظر التعليقات العامة التي أدلت بها الدول بشأن المواد ١ إلى ١٧ A/CN.4/509، الصفحات ٩-١٨.

المتكافئة في الواجب المتمثل في ممارسة العناية الواجبة، وبالفائدة من تحديد مهل زمنية معينة لتبادل المعلومات بين الدول المعنية. بموجب المواد ١٠ و ١١ و ١٣، وسوى ذلك من مختلف التعديلات أو الإضافات التي أدخلت على مشاريع المواد والتي كان طابعها متصلا بالصياغة.

ثالثا - نطاق الموضوع والمسائل ذات الصلة

١٤ - جرى النظر بعناية في نطاق الموضوع في مختلف مراحل دراسة موضوع التبعية الدولية. وقد أعرب، داخل اللجنة وفي مناقشات اللجنة السادسة على حد سواء، عن آراء مختلفة بشأن ضرورة تغطية المشاكل البيئية عموما والمشاعات العالمية خصوصا. وعلى غرار ذلك، طُرحت على بساط البحث مسألة ما إذا كان ينبغي أيضا إدراج الضرر الناجم عن التفاعل فيما بين مصادر متعددة والضرر الذي يحدث بصورة تراكمية على فترة من الزمن. واتخذت اللجنة قرارا مدروسا يقصّر الموضوع على الأنشطة التي تحمل خطر التسبب بضرر جسيم. وترى اللجنة أن المسائل المتعلقة بالأضرار الأخرى الممكنة تتطلب معالجة مختلفة، وأن ليس بالإمكان إدراجها في معالجة الموضوع الحالي المتعلق بمنع الأضرار الجسيمة العابرة للحدود. واعتبر تحديد نطاق الموضوع أمرا أساسيا من أجل إتمام القراءتين الأولى والثانية لمشاريع المواد المتعلقة بالمنع ضمن فترة الخمس سنوات الحالية. لذا، رأت اللجنة أن من الضروري أن يُحذف من نطاق مشاريع المواد الحالية مشروع المادة ١ (ب) الذي اقترحه بصورة مؤقتة الفريق العامل التابع للجنة القانون الدولي عام ١٩٩٦ بغية التركيز بشكل أدق على المسائل المتصلة بالمنع^(٣٦).

(٣٦) للاطلاع على مناقشة لمختلف المسائل المتعلقة بنطاق الموضوع، انظر التقرير الأول للمقرر الخاص A/CN.4/487، الفقرات ٧١ إلى ٩٨ و ١١١ إلى ١١٣. وفي قضية حماية البيئة انظر: (أ) الكسندر كيس "الحماية الدولية للبيئة"، في R. St. J. Macdonald and Douglas M. Johnston (eds.) The Structure and Process of International Laws: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory 1069-1093 (The Hague. Boston, Mass, Martinus Nijhoff, 1983). يلاحظ المؤلف أن مفهوم "القلق المشترك للبشرية" بات أكثر أهمية في معالجة المشاكل البيئية العالمية؛ وأن هذا يختلف عن قبول الدول للالتزامات المتعلقة بتنمية الموارد المشتركة، بما في ذلك إدارة الضرر العابر للحدود؛ (ب) روديجر فولغروم "المسؤولية عن الأضرار البيئية: وسيلة لإنفاذ المعايير البيئية؟" في ل. ويلليتز (المحرر) "القانون الدولي: النظرية والممارسة"، الصفحات ٥٦٥-٥٧٨ (١٩٩٨)، الذي يرد فيه أن أنظمة المسؤولية في السياق البيئي بطيئة في وضع آليات تنفيذ فعالة وأن المترتب عليها هو طريقة ردع أكثر منها طريقة ذات أمن تعويضي؛ (ج) برو تيلور "نهج إيكولوجي تجاه القانون الدولي: الاستجابة للتحديات التي يثيرها تغير المناخ (لندن؛ نيويورك؛ روتلج، ١٩٩٨)، (المسؤولية الدولية بوصفها استجابة قانونية لأثر الدفعية تشكل تحسنا بالنسبة لمسؤولية الدولة). إلا أنه مما يعيها تطبيق النهج العابر للحدود لعدم التيقن بالنسبة لحماية البيئة بحد ذاتها؛ وتشجيع الأخذ بنهج تجزئي بالنسبة للأنظمة المتصلة بالتدهور البيئي). وفيما يتعلق بالمشاعات العالمية، انظر مهنوش ه. ارسانجاني ومايكل رايسمان "البحث عن نظام مسؤولية الدولية من أجل حماية المشاعات العالمية" في ك. ويلليتز (المحرر)، مرجع سبق ذكره، الصفحات

١٥ - وفيما يتعلق باستصواب تحديد الأنشطة التي تدرج ضمن نطاق مشاريع المواد الحالية، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة درست هذه المسألة دراسة دقيقة. وفي عام ١٩٩٥، أوصى الفريق العامل بأنه ليس من الضروري تحديد الأنشطة التي يمكن أن تنطبق عليها مشاريع المواد. فنظرا إلى التطور المستمر الذي تشهده العلوم والتكنولوجيا، يمكن أن تختلف الأنشطة الواقعة ضمن نطاق مشاريع المواد من وقت إلى آخر. وعلى أي حال، فما هو مستبعد، واضح بدرجة معقولة. وتدرج الأنشطة التالية، على سبيل المثال، خارج نطاق مشاريع المواد الحالية، النشطة التي تحدث ضررا في سيرها العادي، أي الأنشطة التي تتجاوز حالة احتمال الخطر؛ الضرر الناجم عن زمن التلوث، أي الضرر الذي يحدث على فترة من الزمن والضرر الناجم عن مزيج من الآثار المتولدة من مصادر متعددة، والأنشطة التي ليس لها خاصية مادية، والتي تنم الآثار المترتبة عليها عن قرار طارئ في مجال السياسات العامة يتصل بالرصد أو بالميدان الاجتماعي والاقتصادي أو بسوى ذلك من الميادين المماثلة؛ الضرر الذي يحدث في البيئة عموما وفي المشاعات العالمية خصوصا.

١٦ - وما يرتبط بمسألة نطاق الموضوع ارتباطا وثيقا هو الاشتراط المتصل بعتبة الضرر الجسيم. فالضرر الجسيم يفسر بأنه أكثر من مجرد ضرر يمكن قياسه ولكن لا يلزم أن يكون على مستوى الضرر الخطير أو الضخم. ويجب أن يؤدي الضرر إلى أثر مؤذ لأحوال في دول أخرى من قبيل الصحة البشرية أو الصناعة أو الممتلكات أو البيئة أو الزراعة. ويجب أن يكون بالإمكان قياس هذه الآثار المؤذية بمقاييس واقعية وموضوعية. وعلاوة على ذلك، يفسر الضرر الجسيم أيضا على أنه مزيج من احتمال الخطر والضرر، يشمل من أحد طرفيه أنشطة تنطوي على احتمال كبير تسبب ضررا جسيما. والطرف الآخر، أنشطة تنطوي على احتمال ضعيف بأن تسبب ضررا فادحا. وفضلا عن ذلك، ترى اللجنة أن التوصل إلى تحديد عتبة الضرر الجسيم ينبغي أن يجري عن طريق الاتفاق المشترك فيما يتعلق بالأنشطة المختلفة تبعا لنوع المخاطر التي ينطوي عليها النشاط وللخطر الذي يشكله. والاتفاق بهذا الخصوص لا يرتبط بالظروف الاجتماعية والاقتصادية للأطراف المعنية فحسب بل أيضا بالمستوى العلمي ومدى الوعي بالآثار المترتبة على هذه الأنشطة ومدى توفر الموارد التكنولوجية. وعليه، فإن تحديد العتبة يرتبط مباشرة بدرجة التحمل في المجتمع المحلي، وكذلك بالضرورات أو الحقائق العملية للظروف التي يُسعى فيها إلى الاتفاق على المقياس

٤٦٩-٤٩٢ (١٩٩٨). بين استعراض قام به المؤلفان للجهود المتعاقبة الرامية إلى معالجة الضرر الحاد للمشاعات العالمية، وأن ثمة "مسعى لإيجاد نظام قانوني فعال لم يصادف، حتى الآن، سوى نجاح محدود جدا"؛ وأن السياسات العامة المستصوبة هي وضع صكوك قانونية تهدف إلى الحد من الأنشطة المضرة بالمشاعات العالمية ضمن إطار القانوني لمسؤولية الدولة عن الأعمال غير المشروعة (الصفحة ٤٨٧).

وتنفيذه. لذا لا يبدو أنه من الممكن أو المجدي تحديد مفهوم يتعين بالضرورة التوصل إليه عن طريق الاتفاق المشترك على أساس المدخلات العلمية والتكنولوجية المتوفرة والحقائق العملية التي تفرضها الظروف^(٣٧).

رابعا - المنع والمسؤولية

١٧ - تطرق عدد من التعليقات التي أدلت بها الحكومات إلى ضرورة قيام اللجنة بدراسة مسألة المسؤولية التي ترى الحكومات أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بموضوع منع الضرر الجسيم العابر للحدود. وذكر أن معالجة مبدأ المنع لن يكون كافيا دون بحث موضوع المسؤولية من جميع جوانبه، لأن النتائج المترتبة على الضرر ستكون خارج نطاق المنع. وحتى بالرغم من أن عدم تنفيذ التزام العناية الواجبة، الذي يحكم مبدأ المنع، يمكن معالجته في ميدان مسؤولية الدولة، فإن مبدأ المسؤولية الذي شكل محور اهتمام اللجنة في إطار الموضوع الراهن، ما زال عنصرا هاما. ولوحظ أيضا وجود صلة وثيقة بين التزام العناية الواجبة والمسؤولية في حال وقوع الضرر.

١٨ - ودون الإعراب عن أي حكم تقييمي بشأن العلاقة الوثيقة بين موضوع المنع والمسؤولية، من المهم الإشارة إلى أن اللجنة اتخذت قرارا عمليا في عام ١٩٩٩ بمعالجة موضوع المنع أولا ووضع صيغته النهائية في القراءة الثانية قبل النظر في الاتجاه المقبل للعمل بشأن موضوع المسؤولية.

١٩ - ورأت بعض الوفود أن مسألة توخي العناية الواجبة تتسم بالأهمية واقترحت إخضاع المسألة لمزيد من الدراسة، وهذا هو بالضبط موضوع دراسة التقرير الثاني للمقرر الخاص^(٣٨).

٢٠ - وتوصل المقرر الخاص إلى نتيجة مفادها أنه يمكن القول بأن التزام العناية الواجبة المشمول في واجب المنع يتضمن العناصر التالية^(٣٩).

(٣٧) للاطلاع على مناقشة بشأن مفهوم الضرر الجسيم، انظر الفقرات ٤ إلى ٧ من التعليق على المادة ٢ التي وضعتها اللجنة بصيغتها النهائية في القراءة الأولى. وانظر أيضا Karl Zemanek, "State Responsibility and Liability", W. Lang, H. Neuhold K. Zemanek, eds. "Environmental Protection and International Law" (London, Graham and Trotman; Boston, Mass., M. Nijhoff, 1991) الصفحات ١٨٧ إلى ٢٠١، وبخاصة الصفحتين ١٩٦ و ١٩٧.

(٣٨) A/CN.4/501، الفقرات ١٨-٣٠.

(٣٩) المرجع نفسه، الفقرات ٣١-٣٤.

(أ) درجة الحرص المطلوبة هي تلك المتوقعة من حكومة رشيدة. ومعنى آخر ينبغي أن تمتلك الحكومة المعنية، على أساس دائم، نظاما قانونيا وموارد مادية كافية لضمان الوفاء بالتزاماتها الدولية. وتحقيقا لذلك الهدف يجب على الدولة أيضا أن تنشئ جهازا إداريا لهذا الغرض وتحافظ عليه. بيد أنه من المفهوم أن مقدار الحرص المتوقع من دولة تمتلك موارد اقتصادية وبشرية ومادية متقدمة جدا وأنظمة وهياكل لشؤون الحكم على قدر كبير من التطور يختلف عن مقدار الحرص المتوقع من الدول التي ليست في نفس الوضع. ولكن حتى في الحالة الأخيرة ينتظر من الدولة أن تمارس الحد الأدنى من اليقظة واستخدام الهياكل الأساسية ورصد الأنشطة الخطرة التي تمارس في أراضيها، مما يعتبر صفة طبيعية لأية حكومة.

(ب) ويتناسب مقدار الحرص المطلوب أيضا مع درجة خطورة النشاط المعني. وفضلا عن ذلك ينبغي أن يكون مقدار الضرر نفسه قابلا للتقدير وأن تعرف الدولة مسبقا أن النشاط المعني يهدد بالتسبب في أضرار كبيرة. وبعبارة أخرى كلما ازداد مقدار الضرر غير المقبول، ازداد واجب الحرص المطلوب للحيلولة دون وقوعه.

(ج) ويجدر بهذا الخصوص التذكير بمختلف المبادئ التي تناولها التقرير الأول للمقرر الخاص ومنها مثلا الحاجة إلى الإذن المسبق وتقييم الأثر البيئي واتخاذ جميع التدابير الوقائية الضرورية والمعقولة. وكلما غدت الأنشطة أكثر خطورة، ازدادت أهمية التقيد بالتزامات الإجراءات مع أهمية العمل على تحسين نوعية التدابير المتخذة لمنع وتخفيف آثار الأضرار البيئية الملموسة عبر الحدود.

(د) كذلك وفيما يتعلق بالتزام العناية الواجبة، فمن المعتقد أن على الدولة المسببة تحمل قدر من عبء إثبات أنها تقيدت بالتزامات ذات الصلة بأكثر مما تتحمله الدول أو الأطراف الأخرى المرجح تعرضها للضرر.

خامسا - التزام العناية الواجبة والتوازن المنصف للمصالح

٢١ - أثير سؤال منفصل عن العلاقة بين المادة ١٢ المتعلقة بتحقيق توازن عادل للمصالح بين الدول المعنية وبين واجب المنع الوارد في المادة ٣ وأعرب عن التخوف بأن يؤدي توازن المصالح إلى إضعاف واجب المنع والعناية الواجبة. وانصبت التعليقات على التحذير من ذلك الإضعاف. وعلى أية حال فإن التخوف المعرب عنه بهذا الصدد ليس في محله. ويمكن التأكيد على أن مطلب تحقيق توازن عادل للمصالح لم يرد إلا في سياق التزام التعاون المفروض على

الدول المعنية. وتهدف موازنة المصالح إلى السماح للدول المعنية بتحقيق نظام يتيح تنفيذ واجب المنع بطريقة ترضي جميع الدول المعنية^(٤٠).

٢٢ - وأثير سؤال عن الحاجة إلى وضع مبدأ المنع والتزام العناية الواجبة في السياق الأوسع للتنمية المستدامة وما يتعلق بها من متطلبات بناء القدرات وإنشاء آليات تمويل مناسبة، بما في ذلك صندوق دولي لمساعدة البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية على وضع المعايير الضرورية واقتناء التكنولوجيا المناسبة للوفاء بمعايير رد التزامات من هذا القبيل. وهذه مسألة نظرت فيها اللجنة مليا في عام ١٩٩٨ استنادا إلى التقرير الأول الذي قدمه المقرر الخاص. ورئي أن مبدأ المنع والتزام العناية الواجبة يتصلان بصفة عامة بمسألة التنمية المستدامة وبناء القدرات وآليات التمويل الدولية. وأشار في الواقع إلى هذا الأمر بصراحة في معرض التعليق على البند ٣. فمثلا فيما يتعلق بالمبدأ ١١ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، أشار إلى أن المعايير التي تطبقها بعض البلدان قد لا تكون مناسبة بل تترتب عليها تكاليف اقتصادية واجتماعية لا مبرر لها للبلدان الأخرى، وبخاصة البلدان النامية. وأشار كذلك إلى أن المستوى الاقتصادي للدول يشكل أحد العوامل التي يتعين أخذها بعين الاعتبار لدى تحديد ما إذا كانت دولة ما قد أوفت بالتزاماتها في توكي العناية الواجبة غير أنه من المفهوم أن المستوى الاقتصادي للدولة لا يمكن اتخاذه كذريعة لتتصل الدولة من التزاماتها في هذا الصدد. وفضلا عن ذلك، أشارت اللجنة إلى أن الدول تشارك في أنظمة دائمة التطور وذات نفع متبادل في مجالات بناء القدرات ونقل التكنولوجيا والموارد المالية، من منطلق التسليم بأن مثل هذه الجهود تعود بالفائدة على جميع الدول في تطوير معايير دولية موحدة لتنظيم وتنفيذ واجب المنع.

٢٣ - وبالتالي، أعيد التأكيد على أن تنفيذ مبدأ المنع والالتزام بالعناية الواجبة ليسا بالأمر المنعزل أو المنفصل عن السياق الأوسع للتنمية المستدامة وعن مراعاة احتياجات وممارسات البلدان النامية أو تلك التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية. ومن المفهوم في هذا السياق أن لكل دولة الحرية في تحديد أولويات تنميتها الاقتصادية، وفقا لسياساتها الوطنية. وتحقيقا لهذا الغرض لها أن تستخدم وتنمي مواردها الطبيعية في داخل إقليمها أو في المناطق الواقعة تحت ولايتها القانونية أو تحت سيطرتها وفقا لمبدأ السيادة ووفقا لسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية. إن التزام العناية الواجبة المشمول بمبدأ المنع يتناسب مع الحق في التنمية، تماما كما

(٤٠) انظر تعليق وتوضيح المملكة المتحدة في الحاشية رقم ٢٦ أعلاه.

ينظر إلى البيئة والتنمية كمفهومين متوافقين^(٤١) وكل هذه مسائل تحري الدول بشأنها مفاوضات في مختلف المحافل الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف. ولكن لا تركز مشاريع المواد سوى على واجب المنع والعناية الواجبة في سياق محدود. ويتوقع أن يشكل النظام الموصى به مجرد قاعدة مناسبة لإبرام اتفاقات أكثر شمولاً وتحديدًا تتوصل إليها الدول بخصوص واحد أو أكثر من الأنشطة المشمولة. وبهذا المعنى يهدف النظام المصمم إلى توفير إطار ليس إلا.

٢٤ - ونظرا للمشاعر القوية التي تم الإعراب عنها رئي أن من المناسب الإشارة إلى بعض هذه المبادئ في الديباجة لوضع المسألة ضمن المنظور الملئم.

سادسا - التبعة والمسؤولية: ثنائية الأنظمة

٢٥ - في معرض التعريف الموسع لنطاق الأنشطة المشمولة بمشاريع المواد، هناك اعتبار هام آخر هو ما إذا كان ينبغي وصفها بأنها أنشطة لا يحظرها القانون الدولي. ولقد يشار إلى أن اللجنة عاجلت هذه المسألة أول الأمر في سياق دراسة مسؤولية الدول. وفي ذلك الوقت رئي أن من الأفضل أن يُترك لدراسة منفصلة تناول المسألة المتعلقة بالالتزام المفروض على الدولة بتصحيح أي آثار ضارة ناجمة عبر الحدود ونتيجة عن أنشطة تُجرى داخل ولايتها القانونية أو في أماكن أخرى خاضعة لسيطرتها (مثل الأنشطة المتعلقة بالأجسام الفضائية والمفاعلات

(٤١) حماية البيئة مرتبطة ارتباطا مباشرا بالتنمية والتنمية المستدامة والانصاف بين الأجيال والمسؤوليات المشتركة، والمتمايزة في الوقت نفسه. للاطلاع على رأي معهد القانون الدولي "Institut du droit international"، القرار الصادر في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، انظر "The American Journal of International Law" 223 (1980) Hand 74. "Environment: International Rights and Responsibilities" وفيما يتعلق بمشاركة الجمهور وتقييم الأثر البيئي ومبدأ أن الملوث يدفع "تنشور شكوك قوية" حول مدى استقرار وضعيتها بوصفها مبادئ للقانون الدولي العام. ويصدق نفس الشيء إلى حد ما على صعوبة استنتاج القانون العرفي من أحكام معاهدات تكون متسمة بالغموض أو لم تتولد عنها ممارسة موحدة ومتسقة. انظر Peter Malanczuk, "Sustainable development: Some critical thoughts in the light of the Rio Conference", in Konard Ginther et al. (eds.) *Sustainable Development and Good Governance*, 23-25 (1995), p.43. وتطبيقها في السياق الأوسع للتنمية المستدامة، انظر Subrata Roy Chowdhury, "Common but differentiated State Responsibility in International environment Law: From Stockholm (1972) to Rio (1992)", in Konard Ginther et al. (eds.) *Ibid*, pp 322-342 وليس تحولا في منطلق الفلسفة القانونية لمسؤولية الدول، إنما هو بالأحرى توضيح أكثر لها في نطاق الارتباط المفاهيمي والاستراتيجي الحالي بين الحماية البيئية والتنمية المستدامة في نظام عالمي أكثر عدلا" (ص ٣٢٢). انظر كذلك Kamal Hosain, "Evolutionary principles of sustainable development and good governance" in Konard Ginther, *Ibid*, pp 15-22 et al. (eds.)

النوعية)، وخاصة تلك الأنشطة التي تنطوي على أخطار معينة بحكم طبيعتها، وإن كانت مشروعة بحد ذاتها.

٢٦ - وخلصت اللجنة إلى: "[أنها] تعترف تماما، ليس فقط بأهمية المسائل المتعلقة بالمسؤولية عن الأعمال غير المشروعة دوليا، ولكن كذلك بأهمية تلك المتعلقة بواجب تصحيح أية نتائج ضارة تترتب على بعض الأنشطة المشروعة، خاصة تلك التي تنطوي على بعض الأخطار، نظرا لطبيعتها ... ولا يمكن معالجة النوع الأخير من المسائل في نفس الوقت مع النوع الأول" (٤٢).

٢٧ - وعليه فإن مسؤولية الدولة تختص بانتهاك حق دولي تصوري، حتى ولو لم يتعلق الأمر بإلحاق أضرار مادية (٤٣). ومن ناحية أخرى، تفترض المسؤولية الدولية حدوث أذى أو ضرر ملموس وليس أي انتهاك لواجب دولي أو حق دولي تصوري لدولة ما (٤٤). ويمكن أن يتداخل نظام المسؤولية إلى حد معين مع ظ-روف مسببة للضرر غير المشروع ولهذا السبب تجنبت اللجنة تصنيف الموضوع على أنه يقتصر على تناول الأنشطة "غير المشروعة" (٤٥).

(٤٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/32/10)، المادة ٧. ووصف المقرر الخاص المعني بمسؤولية الدول المسائل الداخلية في نطاق موضوع المسؤولية بأنها "تتعلق بالمسؤولية الناجمة عن القيام ببعض الأنشطة المشروعة ... نظرا لأن ما يسمى بالمسؤولية عن الخط يقوم على أساس مغاير تماما". انظر التقرير الثاني عن مسؤولية الدول، حولية ١٩٧٠، المجلد الثاني، صفحة ١٧٨، الوثيقة A/CN.4/SER.A/1970/Add.1.

(٤٣) Rudiger Wolfrum, "Internationally Wrongful Acts" in Encyclopedia of public International Law, Instalment 10, pp.271-277, para. 276. Karl Zemanek, "Causes and Forms of International Liability" أيضا انظر in Bin Cheng and E.D. Brown (eds.) Contemporary problems of International Law: Essays in honour of George Schwarzenberger on his eightieth birthday (1988), pp. 319-333, para. 323.

(٤٤) انظر التقرير الأول بشأن منع الأضرار عبر الحدود المترتبة على الأنشطة الخطرة، الوثيقة A/CN.4/487 الفقرات ٤١-٤٤.

(٤٥) Alan E. Boyle "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary distinction?" 39 International and Comparative Law Quarterly 1-25 (1990). وفيما يتعلق بالفروق بين موضوعي مسؤولية الدولة وتبعاتها انظر (a) Mohammed Bedjaoui, "Responsibility of States: Fault and strict Liability" Encyclopedia of International Law, Instalment 10, 1987, pp. 358-362 (b) Karl Zemanek, "State Responsibility and Liability" in W. Lang, H. Neuhold, K Zemanek (eds.) Environmental Protection and International Law, (1991) pp. 187-201, (c) Teresa A. Berwick "Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes" Vol. X, Georgetown International Environmental Law Review, 257-267 (1988), and (d) Sampong Suchararitkul "State Responsibility and Liability in Transna-

وهكذا فإن الأعمال غير المشروعة تشكل محور مسؤولية الدولة، بينما أصبح التعويض عن الأضرار محور المسؤولية الدولية. ومن ناحية أخرى يتعلق موضوع المنع باحتواء الخطر.

٢٨ - ومن ثم يثار سؤال عما إذا كانت الإشارة إلى "أنشطة لا يحظرها القانون الدولي" مناسبة في نظام يفرق بين واجب المنع وبين المفهوم الأوسع للمسؤولية الدولية. ويشار بهذا الخصوص إلى أن القانون الدولي لا يحظر بصفة عامة إلا قليلا من الأنشطة بحد ذاتها. وقد انصب الانشغال دائما على عواقب الأنشطة لتحديد ما إذا كان مسموحا بها، أو كانت قانونية أو غير قانونية، محظورة أو غير محظورة، أو غير مشروعة. وأشار إلى أن للدول الحق في وضع قواعد أولية من خلال المعاهدات أو الممارسات المتعارف عليها وأن مضمون هذه القواعد هو الأمر الحاسم وهو ما يجعل التمييزات العامة بين الأنشطة المشروعة وغير المشروعة غير ذات فائدة ومبنية على تصور خاطئ في أساسه. وتزداد أهمية هذا الأمر الآن نظرا لأن مشاريع المواد لا تتناول سوى المنع وليس المسؤولية التي تقع خارج نطاق هذه المواد^(٤٦). وعلى ذلك، يوصي القائلون بهذا الرأي بحذف الإشارة إلى "أنشطة لا يحظرها القانون الدولي" في مشروع المادة ١.

٢٩ - بيد أنه وفقا لرأي آخر، أصبحت الإشارة إلى "أنشطة لا يحظرها القانون الدولي" تشكل الخط الفاصل والحاسم بين موضوع مسؤولية الدولة وموضوع المسؤولية الدولية الأوسع نطاقا، حيث لا يشكل مبدأ المنع سوى مجرد موضوع فرعي. وبالتالي، فالإشارة لا تعد مفيدة فحسب بل هي أساسية كذلك. وإضافة إلى ذلك أشير إلى أنه ينبغي التمييز بين "أفعال" و "أنشطة"^(٤٧). وبينما اتفق على أن القانون الدولي لا يتناول بالحظر سوى

tional Relations" in Jerry Makarczyk (ed.), Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, pp. 283-299 (1996).

(٤٦) من المؤيدين الرئيسيين لهذا الرأي إبان براونلي، System of the Law of Nations: State Responsibility، الجزء الأول (١٩٨٣)، ص ٥٠، من النص الانكليزي "يتمسك هذا الكاتب بالرأي التالي: بطبيعة الحال، تحكم المبادئ القياسية للمسؤولية الدولية العلاقة بين المناطق الإقليمية المتجاورة ذات السيادة، وهي قد تتكبد المسؤولية عن نتائج العمليات الشديدة الخطر والعناصر الوحيدة من عناصر الموضوع التي تستحق أن توجه لها جهود اللجنة هي مفاهيم المسؤولية الضيقة للضرر البيئي وتوازن المصالح الذي يسعى إليه المقررون" (المرجع نفسه، ص ٢٢) من النص الانكليزي، انظر كذلك N.L.J.T. Hobach: "The Confusion about State Responsibility and Liability" 4 Leiden Journal of International Law ٧٤-٤٤ (١٩٩١). وهو يؤيد "إجراء دراسة منفصلة، ليس باعتبارها جزءا من مسؤولية الدولة، بل كمحاولة لتدوين وتطوير الجوانب الدولية للقانون البيئي، وبالتالي صياغة قواعد أولية أساسية" (المرجع نفسه، ص ٧٢ من النص الانكليزي).

(٤٧) أوضح باربوزا أنه: "تدور حول كل نشاط أفعال مستقلة لا حصر لها وذات صلة وثيقة بالنشاط. وقد يكون بعض هذه الأفعال غير مشروع، إلا أن هذا لا يجعل النشاط ذاته غير مشروع". حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٨٦، المجلد الثاني، ص ١٦١ من النص الانكليزي.

عدد قليل من الأنشطة (مثل حظر إجراء التجارب النووية في الغلاف الجوي أو الإبادة الجماعية أو العدوان)، إلا أن الاهتمام بموضوع المسؤولية كان دائما ينصب على العواقب الناجمة عن نشاط ما أو الآثار المترتبة عليه^(٤٨).

٣٠ - ويجدر التشديد على أن العبارة قيد النظر مهمة للدلالة على أن الادعاءات المتعلقة بعدم الوفاء بمبدأ المنع والالتزام بالعناية الواجبة لن تؤدي إلى حدوث أي نتيجة توحى بأن النشاط نفسه غير قانوني أو محظور. ولكنها فقط تمكّن الدول التي يرجح أن تتأثر من أن تصر على أداء الالتزامات المعنية ووقف النشاط ذي الصلة عندما لا تكون تدابير السلامة المناسبة متوفرة في مرحلة سابقة لحدوث الأذى أو الضرر^(٤٩). وعند هذا الحد، يمكن أن تتعهد الدولة بمسؤولية تنفيذ الالتزامات، بما فيها أي مسؤولية مدنية أو واجب الجهة القائمة بالعمليات^(٥٠). ومن الخطأ اعتبار الخطر نتيجة حتمية للمسؤولية عن الأفعال غير المشروعة، وأنه لا يمكن تحقيق توازن بين مزايا الأنشطة المفيدة اجتماعيا وسلباتها إذا لم يتم التمييز بينهما بدقة في موضوع مسؤولية الدولة. فكما لوحظ، إن المهم هو مضمون القاعدة المعنية

(٤٨) انظر دانييل بارستون ماغرو، "Transboundary harm: The International Law Commission's Study of International Liability 80 A.J.I.L. 305-330 (1986)". وحسب ما ذكره ماغرو: فإنه ليس جليا في حد ذاته إن كانت مبادئ القانون ستعرض للضرر إذا توخيت المسؤولية عن النتائج الضارة للأنشطة المشروعة كموضوع منفصل عن مسؤولية الدولة، خاصة وأن براوني نفسه أقر بمسؤولية الدولة عن الأنشطة الشديدة الخطر وإن تكن قانونية (ص ٣-٧ من النص الانكليزي) وهو يعتقد كذلك أن "النهج الوارد في الملخص التخطيطي يمثل محاولة فات أوألمها لمواجهة حقيقة التعايش الدولي التي أصبحت تزداد انتشارا" (ص ٣٢ من النص الانكليزي) وأن الحل يكمن في تعريف نطاق الموضوع بتواضع كاف حتى لا يكون ذلك بمثابة دعوة لعدم الامتثال" (ص ٣٢ من النص الانكليزي). انظر كذلك آراء زيمانك، وبيرويك وسوخاريكول (الحاشية ٤٥ أعلاه) الذين لم يبد أنهم يميزون بين التبعة والمسؤولية على أساس "الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي".

(٤٩) كارل زيمانك، ذكر سابقا، ص ١٩٧. انظر كذلك التقرير الثاني عن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن الأنشطة الخطرة، A/CN.4/501، الفقرات ٣٥-٣٧.

(٥٠) ولدراسة الصلات بين مسؤولية الدولة وتبعاتها والأنظمة الدولية للمسؤولية المدنية، انظر ألان روساس، "State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes"، في أو. برنغ وسعيد محمود "محرران"، *Current International Law Issues; Nordic Perspectives (Essay in honour of Jerzy Sztucki)*. بيد أن المعايير المختلفة للمسؤولية وعبء الإثبات ووسائل الانتصاف تنطبق على مسؤولية الدولة وتبعاتها. انظر كذلك تيريزا بيرويك، "Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International", *Georgetown International Environmental Law Review*, ٢٥٧-٢٦٧ (١٩٩٨).

والسمة المطلقة أو النسبية للالتزام المعني. ويشار في الغالب، إلى أن الحظر يتناول الضرر الناجم عن النشاط وليس النشاط نفسه، كما هو الحال في محاكمة سميلتر^(٥١).

سابعاً - التوصيات

٣١ - لقد اختيرت عبارة "الأنشطة التي لا يحظرها القانون" عمداً للدلالة فقط على توخي موضوع المسؤولية الدولية باعتباره التزاماً أولياً في مقابل الالتزامات الثانوية أو النتائج الناجمة عن فعل غير مشروع، وهو يندرج تحت مسؤولية الدولة. وتهدف، علاوة على ذلك، إلى تأكيد أن الالتزام، في حالة حدوث ضرر جسيم عابر للحدود، بإصلاح الخسارة الناجمة دون أن يكون على الضحية إثبات أن الخسارة قد نجمت عن سلوك غير مشروع أو غير قانوني أو لجعل السلوك نفسه غير مشروع أو غير قانوني. وقد اعتبر أن إزالة عبء الإثبات هذا أو تخفيفه على الأقل ضرورياً لإنشاء نظام قانوني لردع القوائم بالأنشطة الخطرة ولتقديم الدعم العاجل أو التعويض للضحايا في حالة حدوث طائفة من المخاطر البيئية المتزايدة عندما لا يتسنى تحديد العلاقة السببية بسهولة باعتباره مسألة علمية مؤكدة أو وفقاً لاختبار شخصي "بالتعقل والتبصر".

٣٢ - والاعتبارات المذكورة أعلاه صحيحة ولكن يبدو أنها ترتبط بمسائل تتعلق بالمسؤولية عن الضرر وتقع خارج نطاق مشاريع المواد، والتي ترمي إلى إدارة المخاطر باعتبارها جزءاً من منع الضرر الجسيم العابر للحدود. وسيساهم التركيز على "الصلة المادية"، الذي يضيّق بذلك من نطاق مشاريع المواد، في تحديد علاقة سببية أو مكانية بصورة مباشرة بدرجة أكبر كثيراً في حالة الأنشطة التي تشملها مشاريع المواد مما هي عليه في حالة الضرر الناجم عن حالات أخرى.

٣٣ - وينطبق اختبار توازن المصالح الوارد في المواد ٣، و ١٠، و ١١، و ١٢ على كافة الأنشطة، باستثناء تلك التي تكون محظورة صراحة بموجب اتفاقية أو اتفاق أو قانون عرقي دولي. وليست الأنشطة الإنمائية جزءاً من أي حظر مطلق أو عام من هذا القبيل. وفي حالة تلك الأنشطة الإنمائية، فإنه إزاء ازدياد الترابط، خاصة فيما بين المجتمعات الإقليمية، أخذت الدول تعتمد أساليب للإدارة المتكاملة للمخاطر ذات الصلة، مع تقاسم المزايا والتكاليف.

٣٤ - وهناك نهج آخر تركز عليه مشاريع القرارات هذه وهو أن مسؤولية التعاون والتشاور فيما بين الدول المعنية لا توفر حق النقض للدول التي يمكن أن تتأثر، عدا حقها في

(٥١) انظر م. ب. أكهريست "International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law", XVI Netherlands Yearbook of International Law، ١٦-٨ (١٩٨٥)، لأن إي. بويل، الحاشية ٥٥ أعلاه، ص ١٣ من النص الانكليزي.

التماس فرصة المشاركة في تصميم نظام إدارة المخاطر التي تتقاسمها عامة مع الدولة المصدر، وتنفيذ ذلك النظام عند الاقتضاء.

٣٥ - وفي ضوء ما سبق ذكره، يُعتقد أن عبارة "الأنشطة التي يحظرها القانون الدولي" يمكن النظر في حذفها من المادة ١ من مشاريع القرارات المتعلقة بالمنع. وبالمطبع فلن يؤدي أي قرار تتخذه اللجنة في هذا الصدد إلى المساس بالقرار الذي اتخذته اللجنة في الدورة الماضية^(٥٢).

٣٦ - وفي الختام، قُدم عدد من المقترحات بشأن الصياغة في إطار المناقشات المتعلقة بالموضوع في اللجنة السادسة للجمعية العامة في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩ وفي التعليقات التي قدمتها الدول فيما بعد. وقد نظر فيها باهتمام الفريق العامل التابع للجنة خلال الجزء الأول من الدورة الثانية والخمسين. وترد في مرفق هذا التقرير مجموعة منقحة من مشاريع المواد التي صيغت بناء على المشاورات التي أجريت لكي تنظر فيها اللجنة وتعتمدها في القراءة الثانية. وإزاء طبيعة العمل المطلوب، يوصى كذلك باعتماد هذه المواد بوصفها اتفاقية إطارية.

(٥٢) "... لإرجاء النظر في موضوع المسؤولية الدولية ريثما تنجز اللجنة القراءة الثانية لمشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابرة للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة"؛ انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والخمسين، الملحق رقم ١٠ (A/54/10) والتصويين ١ و ٢، الفقرة ٦٠٨.

المرفق

مشاريع مواد منقحة في القراءة الثانية عقب المناقشات التي أجريت في
إطار الفريق العامل
منع الضرر الجسيم العابر للحدود
إن الجمعية العامة،

إذ تضع في اعتبارها المادة ١٣، الفقرة ١ (أ) من ميثاق الأمم المتحدة،
وإذ تشير إلى قرارها ١٨٠٣ (الدورة ١٧) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر
١٩٦٢ بشأن إعلان السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية،
وإذ تشير أيضا إلى قرارها ١٢٨/٤١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦ بشأن
إعلان الحق في التنمية،
وإذ تشير كذلك إلى إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه
١٩٩٢،
وإذ تضع في اعتبارها أن حرية الدول غير محدودة في القيام بأنشطة في أراضيها أو
غيرها من الأماكن التي تقع تحت ولايتها أو سيطرتها أو السماح بها،
وإذ تدرك أهمية تعزيز التعاون الدولي،
وإذ تعرب عن تقديرها العميق للجنة القانون الدولي على عملها القيم بشأن
موضوع منع الضرر الجسيم العابر للحدود،
تعتمد اتفاقية منع الضرر الجسيم العابر للحدود،
تدعو الدول ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية لأن تكون أطرافا في الاتفاقية.

مرفق

اتفاقية بشأن منع الضرر الجسيم العابر للحدود

المادة ١

الأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد هذه

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

المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه المواد:

(أ) يعني تعبير "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" نوعاً من الخطر يتراوح في ضرر فادح واحتمالاً قوياً بالتسبب في ضرر جسيم آخر بين الاحتمال الكبير للتسبب في ضرر جسيم إلى الاحتمال الضعيف للتسبب في ضرر فادح؛

(ب) يشمل مصطلح "ضرر" الضرر المتسبب فيه للأشخاص أو الممتلكات أو

البيئة؛

(ج) يقصد بمصطلح "الضرر العابر للحدود" الضرر المتسبب فيه 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؛

(و) يعني مصطلح "الدول المعنية" الدولة المصدر والدولة التي يحتمل أن تتأثر.

المادة ٣

المنع

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

المادة ٤

التعاون

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

المادة ٥

التنفيذ

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

المادة ٦ [٧]^(١)

١ - يلزم الحصول على إذن مسبق من الدولة المصدر بشأن ما يلي:

(أ) جميع الأنشطة التي تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه، ويضطلع بها في إقليم دولة ما أو بصورة أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها؛

(ب) أي تغيير كبير في أي نشاط مشار إليه في الفقرة (أ)؛

(ج) أي اعتزام لتغيير أي نشاط على نحو يحوله إلى نشاط يقع 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. وتستعرض الأذونات التي أصدرتها الدولة بالفعل فيما يتصل بالأنشطة الموجودة من قبل لجعلها متماشية مع مشاريع المواد هذه.

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

(١) نُقلت المادة ٦ إلى نهاية مشاريع المواد، وأعيد ترقيم بقية المواد وفقاً لذلك. ويرد رقم مشروع المادة السابق بين قوسين معقوفين.

المادة ٧ [٨]

تقييم الأثر البيئي

يكون أي قرار يُتخذ فيما يتصل بالإذن بنشاط بدخل في نطاق مشاريع المواد هذه قائمة، بوجه خاص، على تقييم للضرر العابر للحدود الذي يحتمل أن يسببه ذلك النشاط.

المادة ٨ [٩]

إعلام الجمهور

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

المادة ٩ [١٠]

الإخطار والإعلام

١ - إذا اتضح من التقييم المشار إليه في المادة ٧ [٨] أن هناك مخاطرة بالتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود، وجب على الدولة المصدر، ~~ريشما~~ ~~يتم~~ ~~في~~ ~~الإذن~~ ~~بالنشاط~~ أن ترسل في الوقت المناسب إخطاراً بالمخاطر والتقييم إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر، وأن تحيل إليها جميع المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى ذات الصلة التي يستند إليها التقييم.

٢ - لا تتخذ الدولة المصدر أي قرار بشأن الإذن المسبق بالنشاط ريثما تتلقى رداً من الدول التي يحتمل أن تتأثر، وذلك في حدود مدة معقولة وبأي حال من الأحوال خلال فترة ستة أشهر.

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

المادة ١٠ [١١]

المشاورات بشأن التدابير الوقائية

١ - تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناء 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. وتتفق الدول المعنية، عند بدء هذه المشاورات، على إطار زمني معقول للمدة التي ستستغرقها المشاورات.

٢ - تتوخى الدول المعنية الحلول المبنية على توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١١ [١٢].

٢ مكرراً - في أثناء المشاورات، تقوم الدولة المصدر، إذا طلبت منها الدول الأخرى، باتخاذ ترتيبات لتطبيق التدابير المناسبة والعملية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد، ولتعليق النشاط المعني، عند الاقتضاء، لفترة معقولة مدتها ستة أشهر ما لم يتفق على خلاف ذلك^(٢).

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

المادة ١١ [١٢]

العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح

لإقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ١٠ [١١]، 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، بحيث تؤخذ في الاعتبار مزاياه الإجمالية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والتقني للدولة المصدر 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 الدولة المصدر، وعند الاقتضاء الدول التي يحتمل أن تتأثر، للمساهمة في تكاليف المنع؛
- (هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط نسبة إلى تكاليف المنع وإلى إمكانية الاضطلاع بالنشاط في مكان آخر أو بوسائل أخرى أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل؛
- (و) معايير الوقاية التي تطبقها الدول التي يحتمل أن تتأثر على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة والمعايير المطبقة في الممارسات الإقليمية أو الدولية المشابهة.

(٢) الفقرة ٣ من المادة ١٣ السابقة، مع إضافة لفظة "معقولة".

المادة ١٢ [١٣]

الإجراءات في حال عدم وجود إخطار

١ - إذا كان لدى إحدى الدول أسباب معقولة تدعو للاعتقاد بأن النشاط المزمع الاضطلاع به أو الجاري تنفيذه في إقليم الدولة المصدر دولة أخرى أو تحت ولايتها أو سيطرتها قد ينطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود، جاز للدولة الأولى أن تطلب من الدولة الثانية تطبيق حكم المادة ٩ [١٠]. ويجب أن يكون هذا الطلب مشفوعاً بشرح موثق يبين أسبابه.

٢ - على الدولة المصدر، إذا وجدت مع ذلك أنها غير ملزمة بتقديم إخطار بموجب المادة ٩ [١٠] أن تبلغ الدولة الأخرى بذلك في حدود مدة معقولة، مع تقديم شرح موثق يبين أسباب توصلها إلى هذه النتيجة. وإذا لم ترض الدولة الأخرى بهذه النتيجة، تشرع الدولتان فوراً، بناء على طلب تلك الدولة الأخرى، في مشاورات على النحو المبين في المادة ١٠ [١١].

~~٣ - في أثناء المشاورات تقوم الدولة المصدر، إذا طلبت منها الدولة الأخرى، باتخاذ ترتيبات لتطبيق التدابير المناسبة والعمليّة للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد، ولتعليق النشاط المعني لفترة ستة أشهر عند الاقتضاء، ما لم يتفق على خلاف ذلك^(٣).~~

المادة ١٣ [١٤]

تبادل المعلومات

على الدول المعنية، في أثناء الاضطلاع بالنشاط، أن تتبادل في الوقت المناسب جميع المعلومات المتاحة المتصلة بمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو بالتقليل إلى أدنى حد من مخاطر وقوعه.

المادة ١٤ [١٥]

الأمن القومي والأسرار الصناعية

يجوز حجب البيانات والمعلومات الحيوية للأمن القومي للدولة المصدر أو لحماية الأسرار الصناعية أو المتعلقة بالملكية الفكرية، ولكن يجب على الدولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع الدول الأخرى المعنية وأن تقدم ما يمكن تقديمه من المعلومات في هذه الظروف.

(٣) نُقلت هذه الفقرة إلى المادة ١١، الفقرة ٢ مكرراً.

المادة ١٥ [١٦]

عدم التمييز

لا يجوز للدولة أن تميز بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المعرضين أو الذين قد يتعرضون لمخاطر ضرر جسيم عابر للحدود نتيجة القيام بأنشطة تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه تمييزاً قائماً على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي قد يقع فيه الضرر، عند منحهم، وفقاً لنظامها القانوني، حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات التماساً للحماية أو لأي جبر ملائم آخر، ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك لحماية مصالح هؤلاء الأشخاص.

المادة ١٦

التأهب لحالات الطوارئ

تضع الدول المصدر خططاً احتياطية للاستجابة لحالات الطوارئ بالتعاون، عند الاقتضاء، مع الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر، ومع المنظمات الدولية المختصة.

المادة ١٧

الإخطار بحدوث حالة طوارئ

تقوم الدول المصدر، دون تأخير وباستخدام أسرع السبل المتاحة، بإخطار الدول الأخرى، التي يحتمل أن تتأثر، بحدوث حالة طوارئ فيما يتعلق بأي نشاط مضطلع به في نطاق مشاريع المواد هذه.

المادة ١٨ [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.

المادة ١٩ [١٧]

تسوية المنازعات

١ - أي نزاع يتعلق بتفسير مشاريع المواد هذه أو تطبيقها يُسوى سريعاً، بوسائل التسوية السلمية التي تختارها الأطراف بالاتفاق التبادلي، ومن بينها إحالة النزاع إلى الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية.

٢ - إذا تعذر التوصل إلى اتفاق في هذا الشأن في غضون فترة ستة أشهر، تلجأ الأطراف المعنية، بناء على طلب أحدها، إلى تعيين لجنة لتقصي الحقائق تكون مستقلة ومحيدة. وتنظر الأطراف بحسن نية في تقرير اللجنة.

ملاحظة هامة - ترتبط المواد ٣ و ١١ و ١٢ بعلاقة تفاعلية تبادلية. ففي حين تعني المادة ٣ بالتزام الدولة المصدر بالمنع، تبين المادة ١١ الحاجة إلى قيام الدولة المعنية والدول التي يحتمل أن تتأثر بإجراء مشاورات فيما بينها على أساس المعايير المبينة، على سبيل التوضيح، وليس حصراً، في المادة ١٢. والغرض من هذه المشاورات هو التوصل إلى نظام مقبول من الطرفين لإدارة المخاطر التي ينطوي عليها الأمر، أو المساعدة في منع خطر وقوع ضرر عابر للحدود. وليس المقصود بهذا بأي حال من الأحوال إعفاء الدولة المصدر من التزامها بموجب المادة ٣، ولكن المقصود فقط هو المساعدة بصورة أفضل على تنفيذ هذا الالتزام بما يحقق الرضاء المتبادل لجميع الدول المعنية. وفي حالة وقوع ضرر فعلي عابر للحدود، فإن أي اتفاق يتم التوصل إليه في هذا الصدد لا يشكل مساساً بأي مطالبات تقوم على التبعة أو على مسؤولية الدول.