

Distr.: General
12 April 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والخمسون

جنيف، ١ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦

جنيف، ٣ تموز/يوليه - ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٦

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (المسؤولية الدولية في حالة ترتب خسارة على الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة)

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

إضافة

المحتويات

الصفحة

٣	ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات: المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية
٣	ألف - تعليقات عامة
٤	باء - المبدأ ١ - نطاق التطبيق
٤	جيم - المبدأ ٢ - المصطلحات المستخدمة
٥	دال - المبدأ ٣ - الهدف
٥	هاء - المبدأ ٤ - التعويض السريع والوافي



٦	 واو - المبدأ ٥ - تدابير الاستجابة
٧	 زاي - المبدأ ٦ - سبل الانتصاف الدولية والمحلية
٧	 حاء - المبدأ ٧ - وضع نظم دولية محددة
٨	 طاء - المبدأ ٨ - التنفيذ

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

ألف - تعليقات عامة

تثني حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على لجنة القانون الدولي وعلى مقررهما الخاص لعملهما المتعلق بمشاريع مبادئ توزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

وتلاحظ المملكة المتحدة أن اللجنة قد توصلت مؤقتا إلى استنتاج يفيد بضرورة اعتماد مشاريع المبادئ في شكل غير ملزم. وتؤمن حكومة المملكة المتحدة إيمانا راسخا بنفس الرأي. وكما لاحظت اللجنة، فإن عمومية مشاريع المبادئ وطابعها الاحتياطي يفيدان بأن هذه المبادئ لا تطاوع التدوين أو التطوير التدريجي في شكل صك ملزم قانونا. كما ترى المملكة المتحدة أن ثمة عددا من الجوانب المفصلة أدناه والتي لا تمثل فيها مشاريع المبادئ الحالية الراهنة للقانون، وتعتبر صياغتها فضفاضة بقدر يجعلها لا تشكل الوجهة المستصوبة للقانون المنشود.

وتلاحظ المملكة المتحدة أن مشاريع المبادئ، رغم أنها موجهة إلى الدول على الصعيد الدولي، فإنها تعني بالدرجة الأولى بتوفير وسائل الانتصاف المدنية في نظمها القانونية الوطنية فيما يتعلق بضحايا الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة. وتمثل الفرضية التي يستند إليها الشرح فيما يبدو والتي لا نمانع في تأييدها في أن مشاريع المبادئ ليست ملزمة قانونا وأنها تتعلق بتطوير المسؤولية المدنية على الصعيد الوطني، وأن مخالفتها لا تترتب عليها مسؤولية الدولة.

غير أن الشرح يفيد فعلا بأن الدولة عندما تخل بالتزاماتها المتعلقة بمنع الضرر فإنه قد تنشأ عن ذلك مطالبة بموجب القانون الدولي لمسؤولية الدول "بالإضافة" إلى المطالبات بالتعويض التي تتوخاها مشاريع المبادئ. ولذلك فإننا نود أن نطلب إلى اللجنة أن تمنع النظر قليلا في ماهية العلاقة التي يمكن أن تقوم بين المطالبات المتعلقة بمسؤولية الدول فيما يتعلق بالتزامات المنع والمطالبات المدنية التي تتوخاها مشاريع المبادئ. وعلى سبيل المثال، قد يكون من المفيد النظر في الكيفية التي يمكن أن تنسق بها المطالبات المتداخلة ضمانا لدرء الاسترداد المزدوج للحق.

باء - المبدأ ١ - نطاق التطبيق

ينص مشروع المبدأ ١ بصيغة واسعة جدا على نطاق تطبيق مشاريع المبادئ. ويبدو أن العناصر الرئيسية تتمثل فيما يلي: (أ) الضرر العابر للحدود (ب) الناجم عن أنشطة لا يحظرها القانون الدولي (ج) وتنطوي على خطر التسبب في ضرر عابر للحدود ذي شأن. وترى المملكة المتحدة أن العنصر الأول (الضرر العابر للحدود) ينبغي أن يكون أدق ترابطا مع العنصر الثالث، أي أن الضرر الناجم ينبغي أن يكون من ذات طبيعة المخاطر المشار إليها في العنصر الثالث، أي أن يكون ضررا قابلا للتوقع.

وتلاحظ حكومة المملكة المتحدة أن مشاريع المبادئ تسري في الحالات التي يبلغ فيها الضرر العابر للحدود عتبة الضرر "ذو الشأن". وإذا كنا نقر بأن هذه العتبة قد اعتمدت في اتفاقات أخرى (كما فيها مثلا اتفاقية استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية) (قرار الجمعية العامة ٢٢٩/٥١ المؤرخ ٢١ أيار/مايو ١٩٩٧)، فإن المملكة المتحدة تلاحظ أن الممارسة التي حددت فيها هذه العتبة بقدر أدق لا تزال قليلة نسبيا. ويساورنا بعض القلق من أن عتبة الضرر "ذو الشأن"، في سياق نظام يحتمل أن يكون واسع التطبيق من قبيل مشاريع المبادئ هذه، قد تكون معيارا مفرطا في الغموض وقد تنم عن مخاطر الإفراط في تخفيض العتبة. ونود أن نطلب إلى اللجنة أن تمنع النظر فيما إذا كان من الأنسب وضع عتبة أوضح وأعلى، من قبيل عتبة الضرر "الجسيم".

جيم - المبدأ ٢ - المصطلحات المستخدمة

تلاحظ المملكة المتحدة أن الفقرة (أ) '٣' من مشروع المبدأ ٢ تدرج في نطاق مشاريع المبادئ هذه إمكانية الخسارة أو الضرر اللاحق بالبيئة في حد ذاتها. ونرى أن المسؤولية عن حماية البيئة في حد ذاتها مفهوم حديث نسبيا، تقتصر فيه الممارسة على بضعة سياقات محددة للغاية. ونرى أنها تثير بعض المسائل المعقدة التي لم يرد تناولها على الوجه الأكمل في مشاريع المبادئ ولا في الشرح. وعلى سبيل المثال، يفيد الشرح بأن السلطات العامة هي التي لها الصفة بالدرجة الأولى لتقديم تلك المطالبات، وربما تكون تلك الصفة أيضا لبعض جماعات الاهتمامات العامة. غير أن هذا قد يثير، في نظرنا، أسئلة بشأن ما إذا كان نظام المسؤولية المدنية وسيلة ملائمة للنظر في المسائل ذات الاهتمام العام الواسع. كما لا يقدم الشرح فيما يتعلق بالتقدير الكمي لتلك الخسارة إلا القليل من التوجيه. ولذلك نود أن نحث اللجنة على أن تنظر في هذه المسائل السالفة الذكر وغيرها من المسائل ذات الصلة بقدر أكبر من التفصيل وتوردها في الشرح.

دال - المبدأ ٣ - الهدف

تقر حكومة المملكة المتحدة بأن هدف مشاريع المبادئ المبين في مشروع المبدأ ٣، أي ضمان تقديم تعويض سريع وواف لضحايا الضرر العابر، يعكس بقدر واسع المبدأ ١٣ من إعلان ريو المتعلق بالتنمية والبيئة^(١).

غير أننا نعتقد أن إدراج الدول في فئة ضحايا الضرر العابر غير ملائم. فإدراج المطالبات التي تقدمها الدول من شأنه في نظرنا أن يخرج بمشاريع المبادئ عن نطاق نظام لتنفيذ المسؤولية المدنية في القانون الوطني. ولن نؤيد أي سعي إلى نقل قواعد المسؤولية المدنية المدرجة في مشاريع المبادئ هذه والتي تتعلق بالمطالبات المدنية أساساً بين الأطراف من الخواص أمام المحاكم المدنية، لجعلها تسري على المطالبات التي تقدمها الدول باعتبارها مسألة من مسائل القانون الدولي العام.

هاء - المبدأ ٤ - التعويض السريع والوافي

ولئن كانت حكومة المملكة المتحدة تعتقد أنه من المهم تحديد المبادئ التي بمقتضاها يدفع التعويض، فإن لنا بعض الشواغل بشأن الصيغة الحالية لمشروع المبدأ ٤. فأولاً، نرى أن مبدأ "الملوث يدفع" ينبغي أن يكون هو المبدأ التوجيهي في هذا الصدد، ولقد فوجئنا لعدم ورود إشارة أكثر صراحة إليه في نص مشروع المبدأ ٤. وبصفة خاصة، فإن الفقرتين ٢ و ٣ ليستا على القدر اللازم من الوضوح عندما تشيران إلى "المشغل أو، حسب الاقتضاء، شخص أو كيان آخر".

ويبدو أن الفقرة ٢ من مشروع المبدأ ٤ تستلزم فرض المسؤولية الموضوعية، دون حاجة إلى إثبات الخطأ. وتقر حكومة المملكة المتحدة أنه في عدد من المجالات المعينة، من قبيل بعض مجالات الأنشطة البالغة الخطورة، يمكن أن يكون ثمة دور للمسؤولية دون خطأ. وقد قبلت المملكة المتحدة عدداً من الاتفاقات الدولية التي نص فيها على هذه المسؤولية، وعلى مستوى القانون الوطني أقيمت نظم أخرى تفرض المسؤولية الموضوعية في عدد من الأمور عندما يكون الأمر ملائماً. ولذلك نرى ضرورة أن تكون مشاريع المبادئ أكثر مرونة في هذه النقطة، أي أن تؤيد فرض المسؤولية الموضوعية عند الاقتضاء، بدل تعميم فرضها إطلاقاً.

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار الأول، المرفق الأول.

وفيما يتعلق بالفقرة ٣ من مشروع المبدأ والمتعلقة باشتراط التأمين الإجباري أو ضمان مالي آخر على المشغلين، تعتقد حكومة المملكة المتحدة أن الصيغة التي نص بها على هذا الشرط حالياً مفرطة في صرامتها. فلا ينبغي الإفراط في تقدير توفر التأمين في المسائل البيئية، ولا ينبغي الاستهانة بالعبء الإضافي الموضوع على كاهل الصناعة والممثل في إجبارية نظم التأمين/الضمان المالي. ولذلك فإن الشرط العام المتعلق بإجبارية التأمين/إقامة الضمان المالي قد يترتب عليه تحميل الصناعة عبئا ثقيلا غير مقبول، ولذلك لا يمكن للمملكة المتحدة أن تؤيد هذا الاقتراح.

ويساور حكومة المملكة المتحدة قلق من أن الفقرة ٥ من مشروع المبدأ ٤ تفيد بأنه قد تكون ثمة درجة من المسؤولية الاحتياطية على كاهل الدولة لضمان توفير الموارد المالية الكافية لتغطية تكاليف التعويض. ونلاحظ أنه من غير الواضح ما إذا كانت الإشارة تعود إلى دولة الضحية أو إلى الدولة التي يجري فيها النشاط الخطير. غير أنه في الحالتين معا، لا نعتقد أن هذه المسؤولية الاحتياطية للدولة تمثل الحالة الراهنة للقانون الدولي. كما لا نعتقد أن فرض المسؤولية الاحتياطية للدولة في هذا الصدد أمر ملائم، وذلك لأسباب أقلها أنه قد يترتب عليه مرة أخرى الخلط بين المبادئ التي تسري على المطالبات في المسؤولية المدنية وتلك التي تسري على المطالبات بين الدول في القانون الدولي العام.

وأخيرا، فيما يتعلق بالأحكام الاستدراكية في مشروع المبدأ ٤، نلاحظ عدم ورود أي إشارة إلى إمكانية اشتراط وجوب اتخاذ المشغل لإجراءات استدراكية فيما يتعلق بالضرر البيئي. وفي هذا الصدد، نلاحظ أحكام التوجيه الأوروبي المتعلق بالمسؤولية البيئية (توجيه البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي رقم (CE/35/2004)) الذي يشمل حكما ينص على أنه يجوز للسلطات المختصة في الدولة أن تشترط على المشغل أن يتخذ فعلا تدابير استدراكية. ولئن كانت هذه الأحكام قد تتجاوز نطاق نظام للمسؤولية المدنية التقليدية، فإننا نرى أن التعويض وحده قد يكفي في بعض الحالات، دون إمكانية اشتراط أن يتخذ المشغل إجراء لرفع الضرر. ولذلك نود أن نطلب إلى اللجنة أن تمنع النظر في هذه المسألة.

واو - المبدأ ٥ - تدابير الاستجابة

نلاحظ أن مشروع المبدأ ٥ يبدو موجهها لتدابير الاستجابة التي ينبغي أن تتخذها الدولة. ومرة أخرى فإنه ليس من الواضح ما إذا كان هذا المبدأ يتوخى الإجراءات التي يتعين أن تتخذها الدولة التي يجري فيه النشاط الخطير أم أنه يتوخى التدابير التي يتعين أن تتخذها دولة الضحية. كما أنه من غير الواضح ما إذا كانت اللجنة تقترح واجبا قانونيا يلزم الدولة باتخاذ تدابير الاستجابة، وإذا كان الأمر كذلك، ليس من الواضح ما إذا كان القصد أن

يكون هذا واجبا يقع على الدولة تجاه مواطنيها كمسألة من مسائل القانون الداخلي أو أن القصد أن يكون هذا واجبا قائما بين الدول على صعيد القانون الدولي.

زاي - المبدأ ٦ - سبل الانتصاف الدولية والمحلية

فيما يتعلق بمشروع المبدأ ٦، لحكومة المملكة المتحدة بعض الشواغل بشأن الاتساع الظاهري لهذا الحكم الذي يقترح أن توفر الدول وسائل انتصاف داخلية لضحايا الضرر العابر للحدود. ففيما يتعلق بالفقرة ١ من مشروع المبدأ ٦، ليس من الواضح ما هي الدولة التي يطالها شرط توفير الإجراءات المناسبة للضحايا؛ هل هي دولة الضحية أم الدولة التي يجري فيها النشاط الخطير؟ والواقع أن الشرح يوحي بأن الواجب المقترح يقع على "جميع الدول". وهذا ما قد يتعارض مع الفقرة ٣ من مشروع المبدأ ٦ التي يفيد الشرح بأنها موجهة أساسا إلى الدولة منشأ الضرر (أي الدولة التي يجري فيها النشاط الخطير). وقد تثير هذه الحالات مسائل معقدة في القانون الدولي الخاص، ولسنا واثقين من أن الإجراءات الإدارية و/أو القضائية ستكون متاحة بالضرورة للضحايا في جميع الظروف المشمولة احتمالا في مشروع المبدأ ٦. ونعتقد أن أحكام مشروع المبدأ ٦ ينبغي أن تكون مشروطة بقدر توافقها مع المبادئ المقبولة في القانون الدولي الخاص في دولة المحكمة.

حاء - المبدأ ٧ - وضع نظم دولية محددة

تلاحظ حكومة المملكة المتحدة أن مشروع المبدأ ٧ الذي يشجع الدول على وضع اتفاقات دولية ملائمة بشأن المنع والتعويض، يعكس أيضا المبدأ ١٣ من إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية. غير أن التجربة توحي، على غرار ما لاحظته المقرر الخاص في أعماله السابقة بشأن الموضوع، بأن نظم المسؤولية الملزمة قانونا على الصعيد الدولي معقدة ويستغرق التفاوض بشأنها وقتا طويلا، وفي حالات عديدة قلما يحالفها النجاح. ولذلك نحث اللجنة على إعادة صياغة المبدأ ٧ في شكل أكثر مرونة، مع إقرار إمكانية وضع طائفة من الصكوك الدولية و/أو الترتيبات الأخرى حسب الاقتضاء. ويمكن أن تشمل اتفاقات دولية رسمية، حسب الاقتضاء، بل يمكن أن تشمل أيضا ترتيبات غير ملزمة بين الدول، وترتيبات ملزمة أو غير ملزمة بين الفاعلين في القطاع الخاص، من قبيل اتفاقات أو مدونات ممارسة على نطاق الصناعة.

طاء - المبدأ ٨ - التنفيذ

أخيراً، ترى حكومة المملكة المتحدة أن مشروع المبدأ ٨ المتعلق بالتنفيذ قد أقحم إقحاماً في صك من هذا القبيل، يعتبر بحق توجيهها لوضعي السياسات على الصعيد الوطني، لا سلسلة من الالتزامات التي تستلزم التنفيذ.
