الأمم المتحدة

A/CN.4/562

الجمعية العامة

Distr.: General
27 January 2006
Arabic
Original: Arabic/English/French/
Russian/Spanish

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 الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة)

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا –	المقدمة	١-٢	٤
ثانيا –	التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات		٤
ألف –	التعليقات العامة		٤
	الجمهورية التشيكية		٤
	لبنان		٥
	المكسيك		٥
	هولندا		٦
	باكستان		٧

160206 160206 06-22662 (A)

الجمهورية العربية السورية ٨
الولايات المتحدة الأمريكية ٨
أوزبكستان ١٠
باء - الديباجة ١٠
هولندا ١٠
جيم - المبدأ ١ - نطاق التطبيق ١٠
هولندا ١٠
دال - المبدأ ٢ - استخدام المصطلحات ١٢
الجمهورية التشيكية ١٢
المكسيك ١٣
هولندا ١٣
أوزبكستان ١٤
هاء - المبدأ ٣ - الهدف، المبدأ ٤ - التعويض السريع والوافي ١٥
الجمهورية التشيكية ١٥
المكسيك ١٦
هولندا ١٧
باكستان ١٩
أوزبكستان ١٩
واو - المبدأ ٥ - تدابير الاستجابة ١٩
هولندا ١٩
زاي - المبدأ ٦ - سبل الانتصاف الدولية والمحلية ٢٠
الجمهورية التشيكية ٢٠
هولندا ٢١

حاء – المبدأ ٧ – وضع نظم دولية محددة ٢٢
هولندا ٢٢
الولايات المتحدة الأمريكية ٢٢
طاء – المبدأ ٨ – التنفيذ ٢٣
المكسيك ٢٣
هولندا ٢٣
أوزبكستان ٢٣
يـاء – الشكل النهائي ٢٤
المكسيك ٢٤
هولندا ٢٥
الولايات المتحدة الأمريكية ٢٥

أولا – المقدمة

١ – اعتمدت لجنة القانون الدولي، في دورتها السادسة والخمسين، في القراءة الأولى، مشاريع المبادئ بشأن توزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة[(١)]. وأفادت اللجنة في الفقرتين ٢٩ و ٣٠ من تقريرها بأنها سترحب بتعليقات الحكومات وملاحظاتها على جميع جوانب مشاريع المبادئ، والتعليقات الملحقة بتلك المبادئ، ولا سيما ما يتصل منها بصيغتها النهائية. وقررت اللجنة في الفقرة ١٧٣ من تقريرها، وفقاً للمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الأساسي، أن تطلب إلى الأمين العام إحالة مشاريع المبادئ إلى الحكومات لتقديم تعليقاتها وملاحظاتها، وأن تطلب أيضا تقديم هذه التعليقات والملاحظات إلى الأمين العام في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وأحال الأمين العام مذكرة تعميمية بذلك الشأن في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤. وقد نبهت الجمعية العامة في الفقرة ٣ من قرارها ٤١/٥٩ والفقرة ٣ من قرارها ٢٢/٦٠، الحكومات إلى ما توليه اللجنة من أهمية للتعرف على آرائها بشأن مشاريع المبادئ.

٢ – وحتى ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، كانت قد وردت ردود من الدول التالية: أوزبكستان، وباكستان، الجمهورية التشيكية، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، والمكسيك، وهولندا، الولايات المتحدة الأمريكية. وقد رُتبت الردود وفق مواضيعها، بدءا بالتعليقات العامة، فالتعليق على المبادئ على التوالي.

ثانيا – التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

ألف – التعليقات العامة

الجمهورية التشيكية

تمثل مشاريع المبادئ بشأن توزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة أداة واعدة في مسيرة التطوير التدريجي للقانون الدولي. غير أن الجمهورية التشيكية ترى أن النص الحالي يثير بعض المشاكل. وربما تظهر فيما بعد، بطبيعة الحال، مشاكل أخرى تكتنف النص في معرض تطوره حتى يصل إلى صيغته النهائية. وتود الجمهورية التشيكية أن تتمعن في المسائل الثلاث التالية التي ستأتي مناقشتها لاحقا فيما يتصل بالمبادئ ٢ و ٣ و ٤ و ٦: (أ) التعريف العام لكلمة ''الضرر''، بما يشمل الضرر الذي يترل

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٥.

بالبيئة في المبدأ ٢؛ و (ب) الحل المقترح لتقديم ''التعويض السريع والوافي'' في المبدأين ٣ و ٤؛ و (ج) الحل المقترح لتوفير ''سبل الانتصاف الدولية والمحلية'' في المبدأ ٦.

لبنان[٢]

... (حيث) إن اللجنة كانت مؤلفة من ٣٤ خبيرا في القانون الدولي يمثلون مختلف قارات العالم لدى انعقادها في مكتب الأمم المتحدة في جنيف في دورتها السادسة والخمسين المذكورة.

و (حيث) إن الهيئة لم تجد في نص مشاريع المبادئ بشأن توزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة ما يتضمن مخالفة للقوانين والأنظمة التي تأسس عليها لبنان.

المكسيك

تعلق المكسيك أهمية كبيرة على الموضوع. وسوف تسفر جهود اللجنة عن تعزيز القواعد المعمول بها بشأن الأضرار البيئية الدولية، التي ألزمت الدول نفسها بها في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية[٣].

وفيما يتعلق بجوهر مشاريع المبادئ موضع البحث، تود المكسيك أن تعقب بما يلي:

(أ) تقر المكسيك بوجه عام الجوانب الجوهرية للمشاريع. وفيما يتعلق بنطاقها، توافق المكسيك على ضرورة وضع نظام ذي طابع عام تكميلي؛

(ب) تتفق المكسيك مع اللجنة في ضرورة اعتبار نوع المسؤولية الناشئة عن الأضرار البيئية في إطار مشاريع المبادئ مسؤولية موضوعية لا مسؤولية مطلقة؛

(ج) توقن اللجنة بأن لب عملها في هذا الشأن هو مبدأ عدم جواز ترك الأبرياء يتحملون الخسارة الناشئة عن ضرر عابر للحدود. ونحن نرحب بتوجه أعمال اللجنة صوب

(٢) حُذفت من ديباجة الرد، الذي أعدته هيئة التشريع والاستشارات بوزارة العدل اللبنانية، الفروع المستنسخة إلى حد بعيد من نص مشاريع المبادئ الثمانية، ويمكن الاطلاع على هذه الفروع لدى شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية.

(٣) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريودي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/ يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول: القرارات التي اعتمدها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع، E.93.I.8 والتصويبات)، القرار ١، المرفق الأول.

نظام يوفر تعويضات سريعة وافية للأبرياء. وكما أوضحت اللجنة نفسها، فإن هذا النهج متفق مع المبدأين ١٣ و ١٦ المتضمنين في إعلان ريو.

هولندا

تلاحظ هولندا أن استحداث اللجنة لمشاريع المبادئ يُروج لفكرة جديدة هامة في القانون الدولي، أي وجود التزام على الدول بتنظيم التعويضات في حالة وقوع أضرار عابرة للحدود ناشئة عن أنشطة خطيرة لا تتنافى في حد ذاتها مع القانون. ومن بين الأمثلة على ذلك، الأنشطة الصناعية الواسعة النطاق التي تمثل خطرا مباشرا (التدفقات السامة وما شابهها) وكذلك الأنشطة من قبيل الأنشطة الملوثة للهواء التي يمكن أن تسبب أضرارا طويلة الأجل عبر حدود دولة ما. وعلاوة على ذلك، فإن المبادئ لا تنص على مسؤولية الدولة عن تعويض غيرها من الدول فحسب، بل تعترف اعترافا واضحا بحق الضحايا من الأفراد في المطالبة بتعويضات، وإن لم تمنحهم سبل انتصاف قانونية محددة.

وتمثل المبادئ توسيعا للقواعد التقليدية المنظمة لمسؤولية الدولة التي توجب دائما أن تستند المسؤولية إلى وقوع فعل غير مشروع. فإذا ما عجز الضحية عن أن يثبت أن الضرر الذي وقع عليه ناشئ من فعل غير مشروع، فلا يوجد مجال للمطالبة بتعويض (عملا بمبدأ إذا وجد الحق وجد السبيل إليه؛ أي أنه لا يحق للمرء الانتصاف ما لم ينتهك حقه). غير أن المبادئ لم تعد تطبق هذا المبدأ تطبيقا مطلقا، حيث إن الأنشطة الضارة ليست بغير المشروعة ولا يلزم أن يحظرها القانون. ومع هذا، ففي مقابل هذا الحق في ممارسة ما يمثل في كثير من الأحيان أنشطة خطرة ذات أهمية اقتصادية تلتزم الدول – فرادى وجماعات – بضمان التعويض ”السريع والوافي“ عن الأضرار الناجمة عن تلك الأنشطة.

وتستنتج هولندا أن هذه المبادئ تمثل إسهاما هاما في تطوير القانون الدولي لأنها تتضمن عناصر تقدمية مثل الاعتراف بوجود أنشطة خطرة غير مخالفة للقانون ولكنها تفرض مسؤولية على الدول التي تضطلع بها و/أو تسمح بها. وبالنظر إلى الزيادة المستمرة في هذه الأنشطة – وأهميتها الاقتصادية، فإن أهمية القبول المطرد لهذا المبدأ لدى المجتمع في غنى عن البيان. ويمكن بهذه الطريقة توعية الدول بصورة أكبر بمسؤوليتها بشأن الأنشطة الخطرة – سن التشريعات، ورصد الامتثال، والمعاقبة على عدم الامتثال، وما إلى ذلك. ويمكن التوسع في تعويض الضحايا بينما يظل من الممكن تحقيق التنمية الاقتصادية، التي يدفع عجلتها النشاط المعني.

ومن العوامل الإيجابية الأخرى رأي اللجنة بشأن ضرورة تقديم أكبر تعويض ممكن لضحايا الأضرار العابرة للحدود وضرورة قبول الدول بمسؤوليتها عن القيام بذلك.

وبالنظر إلى الموقف الذي اتخذته الدول في هذا الشأن، جاء نجاح اللجنة في التوصل إلى اتفاق على هذه المبادئ مفاجأة سارة لهولندا، ولكن هولندا ما زالت ترى أنه كان من الضروري إتاحة سبيل انتصاف ما للضحايا. وتلاحظ هولندا أيضا أن التعليق الوارد في تقرير اللجنة لم يزد في الواقع على تقديم شروح للمبادئ.

باكستان

مشاريع المبادئ شديدة العمومية ويمكن أن تنطوي على نطاق بالغ الاتساع. ومثال ذلك عتبة ضرورة اعتبار الخطر ''ذي شأن'' المنصوص عليها في مشروعي المبدأين ١ و ٢، بالإضافة إلى التعريف البالغ العمومية لكلمتي ''الضرر'' و ''البيئة'' في مشروع المبدأ ٢. ومن ثم، نرى أن الحاجة ماسة لإعادة فحص مشاريع المبادئ بهدف وضع تعاريف واضحة للجوانب المختلفة واستخدام صيغ أكثر تحديدا.

وقد صممت مشاريع المبادئ أساسا لمعالجة الأنشطة الخطرة، ولكنها لم تحدد في أية مرحلة من مراحلها هذه الأنشطة الخطرة، و لم تورد عليها أمثلة في أي من التعليقات المقدمة فيما عدا السقاطة النووية. ولذا بات من الضروري، فيما نرى، تحديد قائمة الأنشطة التي تخضع لهذا القانون. وعلاوة على ذلك، فإن مشاريع المبادئ لم تعالج الضرر العابر للحدود الذي يلحق بدولة محايدة في حالة انخراط دولتين أو أكثر في حرب. ومن ثم، يقترح توسيع نطاق ''المسؤولية'' وإدراج الدول المسؤولة عن هذا النشاط.

ويمكن إدراج أية أنشطة خطرة تتسبب فيها الأعمال الإرهابية في مشاريع المبادئ. كما يمكن أن تشمل مشاريع المبادئ الأضرار العابرة للحدود التي يتسبب فيها أي نشاط غير خطر، مثل تخزين المياه في السدود.

وينبغي أن يقدم ''مُشَغِّل'' الأنشطة الخطرة، وليس الدولة، تعويضات عن الأضرار والخسائر التي تتسبب فيها أنشطته. ومن ثم، نؤيد الخيار باء بشأن ''التعويض السريع والوافي'' المقترح من المقرر الخاص[٤].

ويلزم وجود تشريع قضائي دولي في حالة نشوء نزاع بين المُشَغِّلين ودولة ما، ويجوز أن يكون هذا التشريع جزءا من المبادئ. ولمعالجة هذه الحالات، يمكن إنشاء هيئة تعويضات دولية لتقديم تعويضات مجزية للضحايا.

وينبغي إيجاد نظام رصد لقياس ودراسة التلوث الناشئ من بلدان مختلفة. وينبغي أن تفي بياناته بمواصفات الجودة الدولية وتتقيد بالمعايير الدولية.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الحاشية ٣٤٢.

ويمكن الاستعانة بمؤسسة تابعة لطرف ثالث للتحكيم حيث إن مشاريع المبادئ لم تعالج الحالات التي يمتنع فيها المُشَغِّل أو الكيان عن تعويض الضحايا أو يرفضان فيها تعويضهم.

ويمكن توفير ضمانات للدول المشاطئة المنخفضة لحمايتها من الأنشطة الخطرة العابرة للحدود التي قد تلحق بها الضرر عن طريق تدفقات النظام النهري من الدول المجاورة. ولا ينبغي تجاهل خطر التعرض لضرر كبير عابر للحدود من جراء العواقب المادية لتلك الأنشطة.

وبالمثل، فإن ارتفاع معدل غازات الدفيئة وغيرها من الغازات الخطرة الذي يعزى إلى التوسع في الأنشطة الصناعية في البلدان المجاورة أو تلوث البحر في المناطق الساحلية بسبب أنشطة النقل البحري، إنما يقتضي إطارا قانونيا وطنيا ودوليا أشد قوة وفعالية للتعويض عن الأضرار الناجمة عن ذلك الارتفاع في الحالات التي لا توجد فيها أحكام أخرى في القوانين الدولية القائمة تحظر تلك الأنشطة.

الجمهورية العربية السورية

لاتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والتنظيمية الضرورية لإنفاذ هذه المبادئ يلزم توضيح مشاريع المبادئ من ٤ إلى ٨ وإعادة صياغتها.

وتسلم البحوث الجارية في ميدان المعاهدات بالحاجة إلى اتخاذ تدابير لإنفاذ المبادئ. غير أن من المعترف به أيضا أن الهيئات التشريعية الوطنية هي الجهة التي يحق لها وضع هذه التدابير.

الولايات المتحدة الأمريكية

إننا، إذ نشير إلى أن مشاريع المبادئ متمايزة عن أعمال اللجنة فيما يتعلق بمسؤولية الدولة ولا تمس بهذه الأعمال، حيث إنها تعالج موضوع ''المسؤولية'' في حالات وقوع ضرر من جراء فعل أو لا فعل لا ينطوي على انتهاك لأي واجب من الواجبات المنصوص عليها في القانون الدولي[٥]، نود أن نعلن بوضوح أن مشاريع المبادئ، في نظر الولايات المتحدة، تتسم بوضوح بطابع ابتكاري طموح لا بطابع وصفي للقانون الحالي أو لممارسة الدول.

وبعد، فإن اللجنة قد وضعت إطارا قد يساعد في إرشاد الدول في الحالات التي حددتها اللجنة في تقريرها عن دورتها السادسة والخمسين. وذكر تقرير اللجنة على وجه

(٥) التأكيد بمعرفة الدولة الطرف.

التحديد أن القصد من مشاريع المبادئ ''هو المساهمة في مواصلة تطوير القانون الدولي في هذا الميدان بتوفير الإرشاد المناسب للدول في شأن الأنشطة الخطرة غير المشمولة باتفاقات محددة وببيان المسائل التي ينبغي تناولها في هذه الاتفاقات''(٦).

وفيما يتعلق بمسألة الإرشادات المتصلة بالأنشطة الخطرة غير المشمولة بالاتفاقات الدولية، نود أن ننوه بعدد من جوانب مشاريع مبادئ اللجنة التي قد يكون لها اعتبار خاص لدى الدول في سياقات محددة، وهي: (أ) أن المبادئ عينت بدقة نطاق تطبيقها، أي أن النطاق محدد بأنشطة معينة تنطوي على خطر التسبب في أضرار عابرة للحدود ذات شأن من خلال نتائجها المادية ومحدد بالضرر الحادث في إقليم الدولة أو الأماكن الأخرى الخاضعة لولايتها أو سلطتها؛ و (ب) لا تفترض المبادئ مقدما أن ''مُشَغِّل'' النشاط هو وحده الذي ينبغي أن يتحمل المسؤولية في أي سياق بعينه؛ و (ج) تسلم المبادئ باحتمال وجود شروط أو حدود أو استثناءات للمسؤولية.

وفيما يتعلق بالإشارة إلى المسائل التي ينبغي معالجتها في الاتفاقات الدولية المتصلة بالأنشطة الخطرة، فإننا نعتقد أن أعمال اللجنة تساعد على إبراز الكثير من التساؤلات الهامة التي يجب أن تعالجها الدول المشاركة في وضع أي نظام معين لتحديد المسؤولية عن الأنشطة الخطرة مثل: (أ) ما نوع الضرر الذي يمكن تقديم تعويض عنه؟ وهل يقتصر على الأضرار الاقتصادية المباشرة التي لحقت بالشاكي؟ وهل يتضمن الأضرار البيئية؟، و (ب) هل توجد عتبة معينة يستتبع فيها الضرر مسؤولية، مثل الضرر ذي الشأن أو الضرر الاستثنائي؟ و (ج) ما أنواع سبل الانتصاف التي ينبغي إتاحتها؟ و (د) هل توجد حدود مالية للمسؤولية؟ و (هـ) كيف يمكن تحديد العلاقة السببية؟ و (و) من المسؤول في إطار النظام؟ أهو المُشَغِّل الخاص أم شخصيات اعتبارية خاصة بخلاف المُشَغِّل أم الدول؟ و (ز) ما معيار المسؤولية: مطلقة، أم موضوعية، أم شيء آخر؟ و (ح) ما الدفاعات المتاحة في حالة وجود نظم موضوعية وقائمة على وقوع الخطأ: الصراعات المسلحة، عوامل الطبيعة، التقيد برخصة عامة؟ و (ط) ما الجهة المختصة بالبت في مطالبات التعويض بسبب المسؤولية؛ و (ي) هل نظام المسؤولية حصري، أم فرضي، أم تكميلي؟ و (ك) هل ينطبق النظام بأثر رجعي أم على المستقبل فحسب؟ وإذا كان ينطبق على المستقبل، فهل يكون ذلك اعتبارا من تاريخ الفعل أو اللافعل أو تاريخ معرفة الضرر؟

---

(٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٦، الفقرة (٦) من التعليق العام. التأكيد مضاف بمعرفة الدولة الطرف.

أوزبكستان

لقد تبدت الحاجة منذ وقت طويل إلى وضع واعتماد اتفاقية دولية وحيدة للأمم المتحدة بشأن المسؤولية الدولية للدول عن الأضرار الناشئة عن الأنشطة الخطرة.

وقد أسهب المجتمع الدولي في مناقشة مشاريع المبادئ. وتعتقد أوزبكستان أن مشاريع المبادئ تعالج الضرر العابر للحدود بقدر كاف من الإنصاف، وتعالج مسألة التعويضات وتوفر سبل انتصاف محلية للضحايا. ومع هذا، تعتقد أوزبكستان أن من المنطقي أن يدرج في المبدأ ٤ بشأن التعويض السريع والوافي البديل باء المقترح من المقرر الخاص[٤]، حيث إنه يفرض قدرا كبيرا من المسؤولية على مُشَغِّل النشاط الخطر لا على الدولة. والقواعد الأخرى محددة بصورة أسهل في الاتفاقات الثنائية أو الإقليمية.

ويلزم أن نحدد في مشاريع المبادئ الجهة التي سوف تقيم الضرر العابر للحدود والعملة التي سوف تستخدم، مع مراعاة أن كل دولة لديها عملة وطنية مختلفة.

باء – الديباجة

هولندا

ترى هولندا أن لب المبادئ يمكن التماسه في الفقرة الخامسة من الديباجة التي تحتم تقديم ''تعويض سريع وواف'' بقدر الإمكان لضحايا الحوادث التي تنشأ بسبب أضرار أو خسائر عابرة للحدود. وفيما يتعلق بالدعاوى القضائية، تلاحظ هولندا ضرورة النص على حكم يمكن من محاسبة الدول باعتبارها مُشَغِّلة (انظر اتفاقية فيينا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار النووية)[٧].

وتستخدم الفقرة الخامسة من الديباجة العبارة التقييدية ''قدر الإمكان'' كحد لا يظهر في أي مكان آخر في المبادئ. وترى هولندا ضرورة حذف هذه العبارة.

جيم – المبدأ ١ – نطاق التطبيق

هولندا

تلاحظ هولندا أن استخدام عبارة ''ذي شأن'' لتوصيف ''الضرر العابر للحدود'' ترفع عتبة تطبيق المبادئ (انظر أيضا المبدأ ٢). وتدرك هولندا أن كلمة ''جسيم'' مستخدمة

(٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠٦٣، الرقم ١٦١٩٧.

في مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة[٨]، غير أن الالتزامات الواردة في المبادئ لا يجب أن تساوى بالالتزامات المنصوص عليها في مشاريع المواد، فالالتزامات الواردة في مشاريع المواد لا تنطبق إلا على الدول وحدها، لكن المبادئ معنية بتوفير سبيل انتصاف للضحايا من الأفراد كذلك.

وتشير هولندا في هذا الصدد إلى اتفاقية فيينا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار النووية. ولا تشترط الاتفاقية لتوزيع الخسائر أن يكون الضرر الواقع جسيما. فهذا متصل بمفهوم المسؤولية الموضوعية المستخدم في الاتفاقية. ولا تطبق أنظمة تحديد المسؤولية الأخرى عتبة مماثلة. صحيح أن اتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة على البيئة تشير إلى ''المستويات المسموح بها''[٩] للتأثير على البيئة، ويجد المرفق السادس لبروتوكول معاهدة أنتاركتيكا المتعلق بحماية البيئة[١٠] من المسؤولية في حالة اتخاذ إجراء بيئي للتصدي لحالات الطوارئ البيئية، ولكن أيا من الصكين لا يمثل شكلا تقليديا من أشكال المسؤولية المدنية.

وترى هولندا أن مبدأ عدم التمييز لا يسمح بأي تفريق في المعاملة بين الأجانب والسكان المحليين من ضحايا الضرر الواحد الناشئ عن نشاط واحد: فالهدف من المبادئ هو ضمان أنه ما دام الضحايا من الأجانب لا يضطرون إلى إثبات أنهم تعرضوا إلى ضرر ذي شأن وأنهم لا يعوضون إلا عن هذا الضرر، فلا يخضع الضحايا الموجودون داخل حدود الدولة إلى عبء الإثبات ويعوضون عن جميع الأضرار التي أصابتهم.

ولاحظت هولندا أيضا أن أية محاولة لتقييم ما إذا كان الضرر ''ذا شأن'' ذات ارتباط زمني مما يجعلها قيدا حينما يتعلق الأمر بالحق في التعويض. فالأضرار التي حدثت في الماضي ربما كانت مقبولة آنذاك وفقا للآراء التي كانت شائعة في ذلك الوقت أو ربما لم تكن حتى ملحوظة. غير أن التقدم في فهم المجريات، مثل التأثيرات البيئية، قد يظهر فيما بعد أن الضرر كان ذا شأن حقا. ومع هذا، فلا يمكن دفع تعويض إذا لم يكن من الممكن، وفقا لحالة المعرفة العلمية السائدة آنذاك، التنبؤ بأن ضررا ذا شأن يمكن أن ينشأ عن النشاط الخطر المعني. وفيما يتعلق بعتبة ضرورة اعتبار الضرر ''ذا شأن''، يجدر بالملاحظة أنها تشترط أن

---

(٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10 و Corr.1) الفقرة ٩٧.

(٩) انظر اتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة على البيئة (اتفاقية لوغانو) (مجموعة المعاهدات الأوروبية، الرقم ١٥٠)، المادة ٨(د).

(١٠) International Legal Materials، vol. XXX، No. b، p. 1461.

يكون النشاط خطرا بوجه عام في كل مرة يُمارس فيها. غير أن الخطر قد يكمن أيضا في تكرار أنشطة كل منها مقبول بمفرده ولكنها مجتمعة تسبب ضررا ذا شأن. والأصعب حتى من ذلك الحصول على تعويض عن ضرر لم يتبد إلا بعد انقضاء فترة طويلة لأن الفترة المحددة للمطالبة بتعويض تكون في كثير من الأحيان أقصر في حالات المسؤولية الموضوعية عنها في حالات المسؤولية العامة.

ومن ثم، تخلص هولندا إلى أن القيد المتضمن في عبارة ''ذي شأن'' يجعل من المهم بشدة إبراز مبدأ عدم التمييز الوارد في الفقرة ٢ من المبدأ ٨ وتقديم موضعه في قائمة المبادئ.

دال - المبدأ ٢ - استخدام المصطلحات

الجمهورية التشيكية

يعرف مشروع المبدأ ٢ ''الضرر'' بأنه ''الضرر ذو الشأن الذي يلحق بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة''، وهو تعريف بالغ العمومية حيث إنه يشمل ما يلي وفقا للمشروع: '''١' فقدان الحياة أو الإصابة الشخصية؛ و '٢' فقدان الممتلكات أو الإضرار بها، بما في ذلك الممتلكات التي تُشكل جزءاً من التراث الثقافي؛ و '٣' الفقدان أو الضرر الذي يحدِثه إفساد البيئة؛ و '٤' تكاليف اتخاذ تدابير معقولة لاستعادة وضع الممتلكات أو البيئة، بما في ذلك الموارد الطبيعية؛ و '٥' تكاليف تدابير الاستجابة المعقولة.''

وينبغي الإقرار بما أقرت به اللجنة، وهو أن الإنسان قد تردد في الماضي في قبول فكرة المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالبيئة في حد ذاتها حيثما لم يقع ضرر بأشخاص أو ممتلكات. وأشارت اللجنة في نهاية المطاف إلى أن الوضع يتغير باستمرار واختارت، فيما هو ظاهر، طريق التطور التدريجي للقانون. وأشارت إلى الحق في التعويض عن التكاليف المتكبدة لتنفيذ تدابير معقولة من أجل أعمال الوقاية والإصلاح وإعادة ما تخرب إلى حالته الأولى إذا ما ألم ضرر بالموارد الطبيعية أو البيئة (ويبقى السؤال بالطبع قائما حول تحديد التدابير التي يمكن وصفها بأنها ''معقولة''). ولا يجوز أن يُرفض من البداية هذا التطور التدريجي صوب استخدام تعريف أعم للأضرار التي يجوز التعويض عنها. وخطر إساءة استعمال الحق في التعويض محصور في نطاق الشروط الأساسية والإجرائية للتعويضات[(١١)].

(١١) انظر أيضا الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٦، المبدأ ٦، التعليق.

المكسيك

تقر المكسيك بحكمة اللجنة في إدراج مفهوم الإضرار بالبيئة في حد ذاتها. وهذا يبرز أهمية قيام المجتمع الدولي بحماية البيئة في جميع الأوقات مع التركيز على توزيع المسؤولية عن عما يحيق بها من أضرار وعن نتائج تلك الأضرار. والحق أن تقدير تكلفة الأضرار البيئية أمر تكتنفه صعوبات، وهو ما يدفعنا إلى اقتراح أن تشجع اللجنة الدول، وهي تعلق على مبادئ المشروع، على مواصلة بحث هذه المسألة، ومن ضمنها مفهوم القيمة غير الاستعمالية.

هولندا

ابتغاء تحسين سبل حماية الضحايا، تؤيد هولندا التوسع بعض الشيء في تعريف ''الضرر'' المستخدم في المبدأ ٢، بحيث لا يقتصر على الضرر الشخصي والإضرار بالممتلكات بل ينسحب أيضا على الخسائر المالية الأخرى والأضرار البيئية.

وتلاحظ هولندا أن تحديد القيمة في إطار موضوعي وعلمي لن يكون مسألة يسيرة المعالجة، ولا سيما فيما يتعلق بالضرر البيئي. ولكي تتضح لنا هذه الصعوبة، نطرح على أنفسنا سؤالا بلاغيا بشأن تحديد قيمة التعويض المالي عن إفناء طيور الدودو مثلا.

وتشير هولندا إلى أن المشاعات العالمية (مثل عرض البحر) غير مشمولة بالمبادئ، التي يعني فيها مصطلح ''عابر للحدود'' ''عبر حدود دولة أخرى''. ولكي يندرج الضرر في نطاق المبادئ المذكورة، يجب أن يحصل داخل إقليم دولة ما أو في أماكن أخرى تخضع لولاية أو سيطرة دولة ما بالتماشي مع مشاريع المواد التي أعدتها اللجنة فيما يتعلق بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة. وتعتقد هولندا أن عدم شمول المشاعات العامة في هذه المبادئ إنما هو سهو على غرار ما حدث في مشاريع المواد المذكورة.

وترى هولندا أنه كان من الأفضل لو أن مصطلحات ''دولة المصدر'' و ''الدولة التي يحتمل أن تتأثر'' و ''الدول المعنية'' المستخدمة في تعليق اللجنة على مشروع المبادئ[١٢]، كانت قد أدرجت في المبدأ ٢ ابتغاء توحيد أوثق للتعريفات بالنظر إلى الصلة بين المصطلحات المستخدمة ونطاق تطبيق المبادئ.

وفيما يتعلق بتعريف ''البيئة'' الوارد في الفقرة (ب) باعتباره يشمل ''الموارد الطبيعية''، قد تجدر الإشارة إلى أن مصطلح ''الموارد الطبيعية'' له بوجه عام دلالات اقتصادية وظيفية بالغة. ولكن ''الموارد الطبيعية'' في هذه الحالة مستخدمة – على الوجه

(١٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ *(A/59/10)*، الفقرة ١٧٦، المبدأ ٢، الفقرة ٢٣ من التعليق.

الصحيح – بدلالات أكثر شمولا. ولا يقتصر التعريف على فرادى العوامل، بل يشمل أيضا التفاعل بينها.

وتقترح هولندا أن تُدرج، بعد الفقرة (هـ) التي تعرف ''المُشَغِّل''، الفقرة (و)، ونصها كما يلي: ''يقصد بـ ''الشخص'' أي شخص طبيعي أو اعتباري''، وذلك لضمان تطبيق المبادئ على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على السواء أو على الاثنين معا. وهذا الاقتراح متصل بوجه خاص بفرض المسؤولية.

أوزبكستان

من المهم تحديد ما إذا كانت المصطلحات المستخدمة في المبدأ ٢ متفقة مع التعريفات المقدمة في الصكوك الدولية السارية في الوقت الراهن، ألا وهي: اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية[١٣] واتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها[١٤] وإعلان استكهولم الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية[١٥]، وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية.

ومثال ذلك أن مصطلح ''الضرر'' الوارد في مشاريع المبادئ لا يشمل تدمير ممتلكات الدولة أو ممتلكات الأشخاص الاعتباريين أو الإضرار بتلك الممتلكات. وينبغي تدارك هذا السهو. كما يلزم أيضا وضع تعريف أشد وضوحا لمفهوم ''الضرر العابر للحدود''.

كما ينبغي صياغة مفهوم ''البيئة'' بعبارات أوضح لكي يشمل المصطلح البيئة الطبيعية والبيئة البشرية.

وتحبذ أوزبكستان تعريف مفهوم ''الإضرار بالممتلكات'' الوارد في الفقرة الفرعية (أ) (''٢'') من المبدأ ٢. كما أن مستوى الإضرار بالممتلكات الذي يمكن اعتباره ''ضررا ذا شأن'' ليس واضحا في نص مشروع المبدأ.

وينبغي أن تحدد الفقرة (ب) من مشروع المبدأ ٢ مستوى الخسارة أو الضرر الذي يجوز اعتباره ''إضرارا بالبيئة''، أي درجة الضرر المتمثلة في إتلاف الموارد الطبيعية أو البيئة.

---

(١٣) القرار ٢٧٧٧ (د-٢٦)، المرفق.

(١٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٦٧٣، الرقم ٢٨٩١١.

(١٥) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، استكهولم، ٥-١٦ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.73.II.A.14 والتصويب)، الفصل الأول.

ومن المحبذ في رأينا تعديل الفقرة الفرعية (أ) '٤' من المبدأ ٢ على النحو التالي: ''نفقات التدابير المتخذة بالفعل لرد الممتلكات أو الموارد الطبيعية أو البيئة إلى حالتها الأولى''.

هاء – المبدأ ٣: الهدف، المبدأ ٤: التعويض السريع والوافي

الجمهورية التشيكية

فيما يتعلق بأهداف الوثيقة، تتبنى الجمهورية التشيكية موقفا يؤثر، فيما ترى، الاستعاضة عن الحد من نطاق تعريف الضرر بإضفاء التوازن على التطوير التدريجي للقانون، وذلك بتنقيح أحكامه، ولا سيما ما تعلق منها بشروط التعويض والعلاقات بين المطالبات الفردية والقيود المفروضة عليها، حتى لا يتجاوز مجموع التعويض في نهاية الأمر إجمالي التكاليف المتكبدة بسبب الضرر.

وينص المبدآن ٣ و ٤، اللذان تنبغي قراءتهما سويا وكذلك مع الديباجة، على تقديم ''التعويض السريع والوافي'' لجميع ضحايا الأضرار العابرة للحدود: وقد يكون الضحايا من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، وربما كانوا دولا أيضا. ومن الواضح أنه في حالة الضرر الذي يلحق بالبيئة في حد ذاتها (أي لا يلحق بأي شخص أو بأية ممتلكات)، تكون الدولة هي الكيان الذي يحق له رفع الدعوى. والحق أن العادة جرت، في إطار الممارسة العملية، بأن تتحمل الدولة تكاليف التدابير المتعلقة بمرافق الصرف الصحي وأعمال الترميم. غير أن مشاريع المبادئ بدلا من أن تنص على المسؤولية الدولية للدول أنشأت نظاما عاما للتعويض من أجل الجميع، يستند فيما يرجح إلى مبدأ المسؤولية مع انتفاء الخطأ وهو مبدأ مستمد من القانون المدني.

ولا تتحمل الدولة، طبقا لمشاريع المبادئ، أية مسؤولية مباشرة عن التعويض عن الأضرار، لكنها تتعهد فقط بإنشاء نظام يعمل بصورة سليمة في إطار تشريعها الداخلي لضمان ''التعويض السريع والوافي'' لجميع المستحقين، أي الكيانات المتضررة إذا كان الضرر ناشئا عن أنشطة موجودة داخل إقليم الدولة أو خاضعا لولايتها أو لسلطتها. والكيان المسؤول (الذي يحق مقاضاته) هو كقاعدة مُشَغِّل النشاط الخطر، ولكن يجوز أيضا أن يكون الشخص المتحكم فيه في لحظة وقوع الحادث المؤدي إلى الضرر أو شخصا آخر يكون هو الأقدر على تقديم التعويض. ولكن هذا الحيد عن مبدأ ''المسؤولية المركزة'' (السائد عادة في المعاهدات الخاصة) يعني أن الطرف المضار يحق له المطالبة بتعويض من أكثر من كيان واحد، وقد يمثل هذا مشكلة إذا لم تكن العلاقة بين الكيانات غير محددة تفصيلا (المسؤولية المشتركة، والضمان، والتكامل، وما شابه).

وتعلن مشاريع المبادئ بوضوح (ولا سيما في الديباجة) أن الدول مسؤولة عن أي خروق لالتزامها بالمنع بموجب القانون الدولي. وهذا التأكيد على المسؤولية الأساسية للمُشَغِّل لا يعفي الدولة من مسؤوليتها. وبعبارة أخرى، فالدولة غير معفاة من المسؤولية عن الأنشطة غير المشروعة، أي الأنشطة التي تمثل خرقا لالتزاماتها الأساسية. والمنع هو بالطبع واحد من تلك الالتزامات والدولة مسؤولة في حالة إهماله. ولكن المسؤولية الأساسية للدولة هي أيضا ضمان ''التعويض السريع والوافي'' على الصعيد الوطني. كما أن الدولة تعرض نفسها في هذا الصدد للمساءلة عن القيام بنشاط غير مشروع دوليا إذا لم تؤمن للطرف المضار الحق في الحصول على تعويض وفقا لبارامترات مقررة. وعادة ما تتألف هذه المسؤولية في أغلب جوانبها من تقديم تعويض عن الأضرار الواقعة في صورة مبالغ مالية إذا لم يكن من الممكن إعادة الأوضاع إلى حالتها الأصلية.

ومن وجهة نظر القانون الدولي، فهذا كله ليس سوى نتيجة منطقية للحل المختار. وليس هذا بالضرورة بمشكلة، إذا ما وجدت في الوقت نفسه قواعد منظمة للعلاقة بين التعويض المدفوع نتيجة لمسؤولية الدولة والتعويض المدفوع من جانب المُشَغِّل أو من جانب طرف ثالث أو، في بعض الحالات، من جانب الدولة (بصفة مباشرة أو غير مباشرة). وبالنظر إلى عدم وجود قاعدة تنص على أن التعويض المدفوع نتيجة لمسؤولية الدولة يستبعد إمكانية الحصول على تعويض من المُشَغِّل أو من جانب طرف آخر أو من جانب الدولة (أو يخفف منه بصورة متناسبة)، فلا يوجد سبيل لتجنب تعدد المطالبات والدفع المتوازي للتعويضات على الضرر الواحد (بمعنى الضرر المادي). وقد يقتضي هذا مبالغ مالية ضخمة يمكن في نهاية المطاف أن تشكل عبئا مباشرا أو غير مباشر على ميزانية الدولة.

المكسيك

مما يسعد المكسيك أن تلاحظ أن نظام تحديد المسؤولية عن الأنشطة الواقعة في نطاق مشاريع المبادئ يسند المسؤولية في المقام الأول إلى المُشَغِّل وأن هذه المسؤولية تُفرض على هذا النحو دون اشتراط إثبات وقوع خطأ. وتعتقد المكسيك أن السبيل الصحيح الواجب الاتباع هو فرض مسؤولية موضوعية على المُشَغِّل. وهو ما يتفق مع الصكوك الدولية القائمة في مجال المسؤولية المدنية ومع طبيعة الأنشطة الخطرة.

وتعتقد المكسيك أن الاضطرار إلى إثبات الرابطة السببية يفرض عبئا بالغا على الضحايا الأبرياء للضرر من هذا القبيل. ونحن نرى في هذا الشأن أن المبادئ الجديدة للقانون الدولي، مثل مبدأ ''الملوث يدفع'' والمبدأ الوقائي، ينبغي أن تنسحب على الجوانب الإجرائية، حتى لا يقع عبء إثبات العلاقة السببية على عاتق الضحايا الأبرياء. ويمكن تحقيق

هذا بالسماح بافتراض وجود علاقة سببية والنص على وجوب أن يثبت طرف الدفاع عدم وجود علاقة سببية بين النشاط موضع القصد والضرر الحاصل. ونحن نوصي بأن تنظر اللجنة في إدراج هذا الاحتمال في الفقرتين (٢٤) أو (٢٥) من التعليق على مشروع المبدأ ٤.

هولندا

تؤيد هولندا الهدف من المبادئ الذي عبر عنه المبدأ ٣، أي ضمان تقديم تعويض سريع وواف عن الضرر العابر للحدود. وهذا هو جوهر المبادئ.

وتلاحظ هولندا أن من الضروري قراءة المبدأ ١ مع المبدأ ٣. وهما يعالجان الحوادث العابرة للحدود التي يجب تقديم تعويض سريع وواف عنها. وترى هولندا أن كلمة ''واف'' تعني، على أقل تقدير، أن يعادل التعويض المقدم للضحايا في البلدان الأخرى مقدار التعويض الممنوح للضحايا في الدولة التي نشأ فيها النشاط. ومبدأ عدم التمييز هو المعيار الأدنى، وإن كان ليس كافيا في جميع الحالات. فليست جميع النظم القانونية متساوية من حيث تطورها. ولما كانت الحكمة من وضع المبادئ هي تعويض الضحايا على أفضل وجه ممكن، بات من اللازم في بعض الأحيان تفسير ''التعويض السريع والوافي'' بمعنى يتجاوز مجرد تطبيق مبدأ عدم التمييز، كما يجب أن يفي التعويض بمعايير موضوعية مطلقة دنيا. أي بعبارة أخرى أن ''التعويض السريع والوافي'' ينبغي أن يعني أن ''لا يقل التعويض عن المعمول به على الصعيد الوطني، أيما كان ذلك في صالح الضحية''، وهو الأمر الذي توضحه أيضا الفقرة ٢ في المبدأ ٨.

وتعتقد هولندا أن تنفيذ المبدأ ٤ مرهون بخلو التنفيذ على الصعيد الوطني من التمييز. وينبغي للدول أن تتخذ ''التدابير الضرورية'' المشار إليها في الفقرة ١ من المبدأ ٤ على الصعيد الوطني. وتلاحظ هولندا أيضا أن عبارة ''التدابير الضرورية لضمان إتاحة التعويض السريع والوافي'' غير مسبوقة في النص الإنكليزي بأداة تعريف وليست معرفة بأية طريقة أخرى، كأن تسبق بكلمة ''كل'' مثلا. وتحبذ هولندا استخدام ضرب من التحديد من هذا القبيل.

وتوافق هولندا على عدم ضرورة اشتراط إثبات وقوع خطأ، كما هو موضح في الفقرة ٢ من المبدأ ٤، حيث إن الأمر يمس المسؤولية الموضوعية هنا. ولكن يلزم التحذير في الوقت ذاته من أن القيود المواكبة للمسؤولية الموضوعية تنطبق هنا أيضا. وهي قيود متصلة مثلا بمستوى التعويض الممكن وبالمهلة الزمنية المحددة للمطالبة بالتعويض. كما أن القيود المقبولة دوليا التي تفرضها النظم الدولية المعمول بها بالفعل، مثل الضرر الحادث بسبب

الأعمال الحربية، واجبة التطبيق. غير أن هولندا ترى أنه لا يمكن ولا يجوز التوسع في تطبيق القيود بما يخل بالهدف الرئيسي، أي التعويض السريع والوافي.

وفيما يتعلق بمسألة تحديد الطرف الأجدر بالمساءلة، فإن هولندا تلاحظ أن المُشَغِّل ليس دائما هو الطرف الأنسب لقبول المسؤولية. فمن الأوفق أحيانا مساءلة الطرف أو الأطراف الأقدر على قبول المخاطرة والأقدر بالفعل على تقديم التعويض على غرار المعمول به في بروتوكول بازل بشأن المسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن حركة النفايات الخطرة وغيرها من النفايات عبر الحدود وبالتخلص منها[١٦]. ومن الأفضل من وجهة نظر الضحايا مساءلة كيان واحد. وهو ما نحت إليه بصورة أوضح وجهة النظر البيئية، فهي ترى أن يكون المسؤول هو الجهة التي تمارس أكبر قدر من التأثير الفعال على احتمالات الخطر. ولما كانت المبادئ موجهة للدول، ومن ثم تؤلف إطارا عاما، فإن هولندا تستنتج أن الأمر يتطلب وضع اتفاقات و/أو معاهدات محددة في الواقع لتنظيم فرض المسؤولية على نحو مرض.

وتوافق هولندا على القيود الشديدة المفروضة على حالات الحد والاستثناء من تحمل المسؤولية في الفقرة ٢ من المبدأ ٤، وإن كانت تلاحظ أن الاستثناءات المشار إليها في تعليق اللجنة لم تعد مستخدمة في الاتفاقيات المنظمة للمسؤولية عن الأنشطة النووية[١٧].

وتقترح هولندا الاستعاضة عن عبارة ''المُشَغِّل أو، حسب الاقتضاء، على شخص أو كيان آخر''، الواردة في الفقرتين ٢ و٣ من المبدأ ٤ بعبارة ''المُشَغِّل وأي شخص آخر''، حيث إن هذين المصطلحين معرفان بوضوح في الفقرة (هـ) (''المُشَغِّل'') والفقرة المقترحة (و) من المبدأ ٢ (يقصد بـ ''الشخص'' أي شخص طبيعي أو اعتباري). ويمكن على هذا النحو مساءلة الملاك والموردين إلى جانب المُشَغِّلين وفق المقصود في الفقرة ٢ من المبدأ ٤.

وتوافق هولندا على الفقرة ٥ من المبدأ ٤. والالتزام بتخصيص اعتمادات فعلية لتغطية أية تبعات متبقية على الدولة إنما هو عنصر تقدمي جدير بالترحيب البالغ من وجهة

(١٦) انظر أيضا الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٦، المبدأ ٤، الفقرة (١٢) من التعليق.

(١٧) انظر المرجع نفسه، الفقرات من (٢٧) إلى (٢٩): ''وتُستثنى المسؤولية إذا حصل الضرر، رغم اتخاذ جميع التدابير الملائمة، وكان: (أ) نتيجة عمل من أعمال النزاع المسلح، أو الأعمال القتالية، أو الحرب الأهلية، أو التمرد؛ (ب) نتيجة ظاهرة طبيعية ذات طابع استثنائي حتمي لا يمكن التنبؤ به ولا يمكن صده؛ (ج) نتيجة تقيّد بإجراء ملزِم لسلطة عامة في دولة الضرر إجمالاً؛ (د) نتيجة تصرف عمدي غير مشروع لطرف ثالث، إجمالاً''.

النظر التي تستشرف حماية الضحايا. ولكن لا يلزم تدبير كل الأموال اللازمة لهذا الغرض من الخزانة العامة، حيث يمكن إنشاء صندوق من الموارد التي يقدمها المُشَغِّلون.

وتقترح هولندا الاستعاضة عن عبارة ''تخصيص موارد مالية إضافية'' الواردة في الفقرة ٥ من المبدأ ٤ بعبارة ''إتاحة موارد مالية إضافية''. وعلى كل، فلا يلزم تدبير كل هذه الموارد من الخزانة العامة، واستخدام كلمة ''إتاحة'' صدى لاستخدامها في الفقرة ١ من المبدأ ٤[١٨].

باكستان

وتقضي الفقرة ٢ من المبدأ ٤ بفرض المسؤولية على المُشَغِّل أو الكيان دون اشتراط إثبات وقوع خطأ. وينبغي إخضاع هذه المسؤولية إلى عملية تحقيق خارجية وافية قبل تحديد مسؤولية المُشَغِّل.

ولضمان توافر أموال إضافية في حالات عدم كفاية التعويض، يجوز ربط آلية التمويل المقترحة بإحدى آليات التمويل القائمة مثل الآلية المنشأة من أجل اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وما شابهها من الاتفاقيات.

أوزبكستان

لا يعبر عنوان المبدأ ٣ عن محتواه. ومن الأفضل تسميته بـ ''أهداف المبادئ'' ونقله إلى مطلع مشاريع المبادئ.

واو - المبدأ ٥: تدابير الاستجابة

هولندا

يمثل المبدأ ٥ همزة وصل بين مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة وبين المبادئ. وعلاوة على ذلك، فإن المبدأ ٥ هو لا يمس في الواقع، من وجهة النظر المنهجية، الأمور التي من المفترض أن تنظمها المبادئ أو يمس جانبا منها فحسب[١٩]. فالهدف من المبادئ هو توزيع تكاليف الضرر الذي حدث بالفعل، بينما موضوع المبدأ ٥ هو تجنب حدوث المزيد من الضرر وسداد تكلفة التدابير المتخذة لهذا

(١٨) التأكيد في الأصل.

(١٩) ينطبق هذا أيضا على الجزء التالي من المبدأ ٧: ''ينبغي للدول أن تتعاون على وضع اتفاقات دولية ملائمة على الصعيد العالمي أو الإقليمي أو الثنائي بغية وضع ترتيبات بشأن تدابير المنع والاستجابة اللازم اتباعها فيما يتعلق بفئات معينة من الأنشطة الخطرة وكذلك تدابير التعويض وتدابير التأمين المالي التي ينبغي اتخاذها''.

الغرض. ولكن بالنظر إلى الرابطة العملية القائمة بين التعويض عن الضرر الحادث وبين منع وقوع المزيد من الأضرار، فإن إدراج المبدأين ٥ و ٧ كان عملا حميدا. ويجب أن نعي ضرورة أن يكون المُشَغِّلون قادرين قدرة حقيقية على تحجيم الضرر إذا ما أريد تكليفهم بالقيام بمهمة مجدية.

زاي – المبدأ ٦: سبل الانتصاف الدولية والمحلية

الجمهورية التشيكية

ما زال من الممكن حتى الآن على المستوى الإجرائي معالجة المشاكل التي لم يعالجها تماما القانون الموضوعي (القصور في تنظيم شروط التعويض)، وذلك بمنع تكرار أو توازي دعاوى المطالبة بالتعويضات. والحل المتمثل في سبل الانتصاف الدولية والمحلية المقترحة في المبدأ ٦ أشد غموضا من التنظيم الموضوعي للمسؤولية. ولا يفرض مشروع هذا المبدأ على الدول سوى أن تكفل سبل انتصاف، سواء في شكل إجراءات دولية (أي تحكيم، تعويض عالمي) أو على مستوى الآليات الإدارية والقضائية المحلية. ومن الواضح أن هذا ليس سوى تنظيم إطاري، وأن التفاصيل متروكة لمعاهدات خاصة. ولكن المشكلة أن من الضروري للدولة، على أقل تقدير، أن تمكن الأجانب المضارين من استخدام إجراءاتها المحلية على أساس بعيد عن التمييز. غير أن مشروع المبدأ لا ينظم عملية اختيار الجهة المناسبة لذلك الغرض، ومن المرجح أنه يسمح بالاختيار الحر في هذا المقام (أو ''المفاضلة بين المحافل''). وإلى جانب ذلك، فقد توجد آليات دولية تسمح بتسوية عاجلة للمطالبات (وهو ما يؤيده المشروع). ويقتضي هذا توفير إمكانيات لإجراء عمليات تحكيم سريع بدلا من الحماية الدبلوماسية التقليدية المرهونة باستنفاد سبل الانتصاف الدبلوماسية.

وعلى غرار القانون الموضوعي، الذي يعجز عن تنظيم العلاقة بين مطالبات التعويض المتوازية، فإن القواعد الإجرائية تعجز عن تنظيم العلاقة بين الدعاوى المرفوعة أمام أكثر من مؤسسة وطنية أو حتى دولية. وما من ريب في أن المبادئ الإطارية المقترحة معدة في المقام الأول لحماية الضحية، أي أنها تضمن التعويض السريع الوافي عن الضرر الذي يلحق به. غير أن بعض الأمثلة المستمدة من الميادين الأخرى للقانون الدولي، مثل المنازعات المتعلقة بحماية الاستثمارات الدولية، تُظهر أنه حتى الأنظمة التي يقصد منها حسن النية يمكن أن تنقلب على الدولة التي اعتمدتها. فحيثما تعددت أنظمة المعاهدات الحاكمة للتعويضات والإجراءات المتصلة بها، بات من المحتمل أيضا أن تتعدد الدعاوى المرفوعة ضد كيانات مختلفة، من بينها الدولة، أو ضد كيان واحد في عدة محافل.

وحرصا على أن يثق المُدعى عليه بالنظام القانوني (وكذلك المدعي)، فمن الأخلق احترام المبادئ العامة لسبق الادعاء (الخصومة المعلقة) والحكم النهائي، على أن تكرس الصكوك الدولية كذلك هذا الاحترام. ويجوز للمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أن تستخدم كمثال لأنها لا تسمح بتقديم شكوى أمام أكثر من هيئة تنظيمية دولية واحدة (مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان وهلم جرا).

وترى الجمهورية التشيكية أنه يلزم الاستفاضة في معالجة مسألة سبل الانتصاف الإجرائية (على الصعيد الدولي وكذلك على الصعيد الوطني) وعلاقاتها المتشابكة.

هولندا

تشير هولندا إلى أن مبدأ عدم التمييز قد أدرج في المبدأ ٦ كذلك فيما يتعلق بالإجراءات القانونية، وهو عين الصواب. كما أنها تشدد على الحاجة إلى سبل الانتصاف المشار إليها في الفقرة ٣ من المبدأ ٦.

وتعتقد هولندا أن من الممكن أن يثار تساؤل حول ما إذا كان تقاعس الدولة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب المواد الوقائية يستدعي التشدد في محاسبتها أو على الأقل القول بأن نطاق المسؤولية أوسع من عدم انتهاك الالتزامات. غير أن هولندا تخلص إلى أن المبادئ لا يقصد منها سوى ضمان عدم حدوث ضرر بالفعل لا إلى فرض تعويضات عقابية.

وتشير هولندا على اللجنة بأن تدرج في المبدأ ٦ مسألة اختيار جهة الانتصاف والاعتراف بالأحكام. ورغم أن التعليق تطرق إلى مناقشة هذين الأمرين، فهو لم يخلص إلى أية استنتاجات بشأن مضمون المبدأ ٦.

وفيما يتعلق بتحديد اللجنة المطلق لجهة الانتصاف، تلاحظ هولندا أن من المحبذ للوهلة الأولى من وجهة نظر الضحية السماح باختيار الجهة، وهو عكس ما ذهبت إليه اللجنة[٢٠]. ولكن هذا قد يعني احتمال أن يسيئ الضحية الاختيار ويواجه بجهة غير مناسبة. ومن ثم، كان الاختيار النهائي هو إقامة الدعوى في البلد الذي أحدث فيه الضرر. وتؤيد هولندا هذا القرار. وتعلمنا التجربة العملية أن المعاهدات التي تنص على المسؤولية الحصرية (الأضرار النفطية والأضرار النووية) هي المعاهدات الوحيدة التي تحقق نتائج طيبة. ويجدر بالذكر أيضا أنه إذا ما أتيح تمويل عدة جهات انتصاف غير منسقة، فسوف يتسبب هذا بوضوح في مشاكل. وعليه، فإن الحماية الفعالة للضحايا لا تعني بالضرورة توفير أكثر من

(٢٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٦، المبدأ ٦، الفقرة (٨) من التعليق.

سبيل واحد للانتصاف، وإن كان كل من اتفاقية لوغانو وبروتوكولي بازيل وكييف يتيح بالفعل اختيار جهة الانتصاف[٢١]. وقصر الاختيار على الدولة التي أحدث فيها الضرر هو أيضا أبسط اختيار إذا ما نظرنا للأمر من زاوية تنفيذ الأحكام.

حاء - المبدأ ٧ - وضع نظم دولية محددة

هولندا

تلاحظ هولندا أن الأحكام الواردة في مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة بشأن تسوية المنازعات لا يمكن العمل بها هنا: فموضوع المنازعات في مشاريع المواد هو ما إذا كان من الممكن منع الضرر أم لا. وإلى جانب ذلك، تود هولندا أن تشير إلى أهمية تنسيق عملية تحديد المسؤولية حيثما أخفقت نظم الوقاية والتعويض في الوفاء بأغراضها أو حيثما لم توجد نظم من هذا القبيل.

وتشدد هولندا على وجوب توافر الفعالية والملاءمة في النظم. والمسألة ليست مجرد إبرام المزيد من المعاهدات، بل ضرورة التوصل إلى معاهدات أفضل تنفذ على وجه أفضل.

الولايات المتحدة الأمريكية

تلاحظ الولايات المتحدة أن مشروع المبدأ ٧ يشجع الدول على التعاون على وضع اتفاقات دولية مناسبة. ومع عدم المساس بالسلطة التقديرية السيادية في اتباع هذه الاتفاقات وما ينبغي أن تتضمنه من أحكام، نود التأكيد على أن السياقات التي قد توضع فيها أنظمة محددة لتعيين المسؤولية قد تتباين تباينا شاسعا (فقد تخص هذه المفاوضات قطاعات صناعية شديدة التمايز) وينبغي التسليم بأن النُهج المختارة قد تتباين وفقا لذلك. وعليه، فنحن نرى أن العمل على وضع نظام دولي في مجال المساءلة يجب أن يسير في إطار مفاوضات دقيقة بشأن مواضيع معينة (مثل التلوث النفطي والنفايات الخطرة) أو بشأن مناطق محددة (مثل المفاوضات التي عقدت مؤخرا حول المرفق السادس لبروتوكول حماية البيئة الملحق بمعاهدة أنتاركتيكا الذي يعالج المسؤولية الناشئة عن حالات الطوارئ البيئية). ونحن نعتقد أنه ليس

(٢١) اتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة على البيئة (مجموعة المعاهدات الأوروبية، الرقم ١٥٠)، وبروتوكول بازل المتعلق بالمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن حركة النفايات الخطرة وغيرها من النفايات عبر الحدود وبالتخلص منها (١٩٩٩)، والبروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار التي تسببها الآثار العابرة للحدود الناجمة عن الحوادث الصناعية على المياه العابرة للحدود الملحق باتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، وباتفاقية الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية (كييف، ٢٠٠٣).

بوسع الدول، إلا في سياقات محددة، أن تنظر بالصورة الملائمة في أنواع المسائل التي أصابت اللجنة في اقتراح ضرورة معالجتها في أي نظام لتحديد المسؤولية.

طاء – المبدأ ٨ – التنفيذ

المكسيك

من الجوانب الهامة في مشروع المبدأ ٨ إشارة اللجنة الصريحة إلى ضرورة أن تعتمد الدول تدابير لإدراج المبادئ، مما يعزز تنفيذها، ويوطد نتيجة لذلك حماية البيئة.

هولندا

تود هولندا أن تؤكد أهمية الفقرة ٢ من المبدأ ٨، وتشير إلى ارتباطها بالمادة ١٥ من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة، وإن كانت المادة المذكورة معنية بوضوح بالضرر الواقع بالفعل، مثل تسرب النفط من السفن الغارقة، حيث يكون الشاغل الوحيد هو التقليل إلى أدنى حد من ضرر التلوث، مثل تلوث السواحل (انظر أيضا المبدأ ٥ ومشروع المادة ١٦).

وفي حين أن الفقرة ٣ من المبدأ ٨ تقول ''ينبغي أن تتعاون الدول لتنفيذ مشاريع المبادئ هذه وفقاً لالتزاماتها بموجب القانون الدولي''، فإن الديباجة تستخدم صيغة جازمة أقوى (''أن الدول مسؤولة عن أي خروق لالتزامها بالمنع بموجب القانون الدولي''). وتؤثر هولندا بصورة قاطعة الصيغة الواردة في الديباجة.

أوزبكستان

ينبغي توسيع عنوان المبدأ ٨، ''التنفيذ''، ليصبح على النحو التالي: ''تدابير تتخذها الدولة لتنفيذ أحكام المبادئ''.

وتعتقد أوزبكستان أن من المحبذ أن تورد الفقرة ٢ قائمة بالعوامل ذات الصلة في مبدأ عدم التمييز مع مراعاة أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨،[٢٢] ولا سيما ما تعلق منها بالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الملكية أو الميلاد أو أي وضع آخر.

(٢٢) القرار ٢١٧ ألف (د- ٣).

ياء – الشكل النهائي

المكسيك

ينبغي لصيغة المشاريع أن تؤكد الالتزام القانوني المتصل بالأنشطة التي تنظمها هنا؛ ومن ثم، ينبغي صياغة أحكام الصك في شكل قواعد (في مواد) وليس مجرد مبادئ. وعلينا أن نذكر أن الغرض من مشاريع المبادئ هذه ألا تطور أحكام القانون الدولي فحسب، بل أن تدون قواعد واجبة التطبيق في الحالات التي يحدث فيها الضرر من جراء أفعال لا يحظرها القانون الدولي.

وتشير المكسيك علاوة على ذلك إلى الفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة ٨٢/٥٦ التي ذكرت أن على اللجنة أن تراعي في سياق عملها بشأن هذا الموضوع العلاقات القائمة بين المنع والمسؤولية. وعليه، ينبغي التعامل مع الأحكام المتعلقة بالمساءلة على غرار التعامل مع الأحكام المتعلقة بالمنع.

وما زالت المكسيك تشك في صواب استخدام مصطلح ''توزيع الخسارة'' في عنوان الموضوع الفرعي حيث إن من الوظائف الأساسية لنظام تحديد المسؤولية هو تقديم تعويضات عن الخسارة وليس مجرد توزيع ''الخسارة''. وإلى جانب ذلك، فإن المصطلح سينشئ، فيما يبدو، نظاما قانونيا للتعويض عن الخسائر مختلفا عن القواعد المستمدة من المبدأ القانوني المعروف باسم ''الملوث يدفع''. غير أن المكسيك تدرك أن العنوان مسألة ثانوية شريطة أن تأخذ المشاريع شكل المواد لا المبادئ.

وإذا ما قررت اللجنة الإبقاء على الأحكام في شكل مبادئ كما هو الحال الآن، فترى المكسيك أن من الضروري إعادة صياغة بعضها (ولا سيما المبادئ من ٤ إلى ٨) حتى تكتسب نبرة آمرة بدلا من اللهجة الوعظية التي تتشح بها. ومن ثم، نوصي باستخدام صيغة أقوى في المشاريع (انظر على سبيل المثال المواد من ٤ إلى ٨).

وتعتقد المكسيك أن على اللجنة أن تغتنم الفرصة حيث إنها ترى أن من المهم بشدة وضع مجموعة من القواعد واضحة منصفة توجيهية تهدف في نهاية المطاف إلى حماية البيئة العالمية وتضمن أن ''الملوث يدفع''. ووضع قواعد توجيهية لمنع الضرر مع عدم تقديم تعويضات في حالة وقوع حادثة إنما سيؤدي بلا ريب إلى التعامل بطريقة بعيدة عن التوازن والإنصاف مع الموضوع، مما لن يسهم في تعزيز الثقة بالنظام القانوني.

هولندا

قالت اللجنة إنها سوف تبحث مسألة الشكل النهائي الذي سيأخذه الصك في القراءة الثانية للمبادئ. وإذا ما اعتزمت اللجنة وضع اتفاق إطاري، فإن هولندا تعتقد أن هذا سوف يعني فتح الباب أمام المزيد من المفاوضات حول المبادئ من ٤ إلى ٨، وأن اللجنة سوف تضطر إلى تقديم بعض الإضافات، ولا سيما فيما يتعلق بتسوية المنازعات والمواءمة بين مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود مع الصكوك الدولية الأخرى.

وتأمل هولندا أن ينهض أكبر عدد ممكن من الدول بدور نشط في المراحل التالية لمناقشة المبادئ، وفي إطار المناقشة الرسمية لهذا الفرع من تقرير اللجنة لدى اللجنة السادسة، وكذلك في محافل أخرى. وتأمل هولندا أن يغدو تقرير اللجنة مصدر إلهام لاتفاقات وأحكام أخرى ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف بشأن الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة.

الولايات المتحدة الأمريكية

في إطار احتفاظ اللجنة بالحق في العودة لمناقشة الشكل النهائي خلال القراءة الثانية لمشروع المبادئ، نود أن نسجل اتفاقنا الشديد في الرأي مع اللجنة على أنه من المرجح أن المبادئ سوف تحظى بقبول واسع النطاق في شكلها الحالي عما كان من الممكن أن تحظى به من تأييد لو لم تقدم في صورة توصيات[٢٣]. وهذا القبول مرجح أيضا في ضوء ما تقرر بشأن تجنب الإشارات الخلافية التي لا تستلزمها الممارسة، مثل التأكيدات العامة بشأن التحوط، أو مبدأ ''الملوث يدفع''، أو المشاعات العالمية.

---

(٢٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ١٧٦، الفقرة (١٤) من التعليق العام.