

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.627
2 August 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل - ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٢

و ٢٢ تموز/يوليه - ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢

الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(المسؤولية الدولية عن عدم منع الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود
الناجم عن أنشطة خطيرة)

تقرير الفريق العامل

مقدمة

١- أنشأت اللجنة في الدورة الحالية فريقاً عاماً^(١) برئاسة السيد بيماراجو سرينيفاسا راو، وعقد هذا الفريق سبع جلسات في ٢٧ و ٣٠ أيار/مايو، وفي ٢٣ و ٢٤ و ٢٩ تموز/يوليه وفي ١ آب/أغسطس ٢٠٠٢.

(١) كان الفريق العامل مؤلفاً من الأشخاص التالية أسماؤهم: السيدة ب. إسكاراميا، والسيد د. أوبرتي، والسيد ج. باينا سوارس، والسيد إ. براونلي، والسيد ت. تشي، والسيد ب. س. راو، والسيد ر. روزنستوك، والسيدة ه. شه، والسيد ج. غالتسكي، والسيد ج. كاتيكا، والسيد م. كامتو، والسيد إ. كانديوتي، والسيد م. كوسكينيمي، والسيد و. مانسفيلد، والسيد ش. يامادا، والسيد ف. كوزنيتسوف بحكم منصبه.

٢- ولما كانت اللجنة قد استكملت مشاريع المواد بشأن المنع، فقد بدأ الفريق العامل النظر في الجزء الثاني من الموضوع، وفقاً للفقرة ٣ من منطوق قرار الجمعية العامة ٨٢/٥٦. والجدير بالذكر أيضاً أن اللجنة أنهت عملها بشأن مسؤولية الدول. وكان مفهوماً أن عدم أداء واجب المنع الواقع على عاتق الدولة بالمعنى المقصود في مشاريع المواد السابقة بشأن المنع يستتبع مسؤولية الدولة.

٣- وافترض الفريق العامل أن واجب المنع تم الوفاء به اعترافاً منه باحتمال وقوع الضرر على الرغم من تنفيذ هذا الواجب بأمانة، ولأغراض دراسة الجزء المتبقي من الموضوع. وقد يقع الضرر في هذه الحالات لأسباب عدة لا تستتبع مسؤولية الدول، كالحالات التي تُتخذ فيها تدابير وقائية ويتبين عند وقوع الضرر أنها غير كافية أو الحالات التي لا يُحدد فيها الخطر المعين الذي يتسبب بالضرر في الوقت المناسب ولا تتخذ التدابير الوقائية الملائمة.

٤- وتنشأ المسؤولية الدولية إذا وقع الضرر على الرغم من امتثال الدولة واجباتها. وعليه، فقد استُصوب أن تتصدى اللجنة للجزء المتبقي من موضوع الضرر الجسيم العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة باعتبار أنه يتناول توزيع الخسارة على مختلف الجهات المشاركة في العمليات، مثل الجهات التي تأذن بها أو تديرها أو تستفيد منها. فقد تتقاسم هذه الجهات المخاطر، مثلاً، وفقاً لأنظمة معينة أو من خلال آليات التأمين.

٥- واعترُف عموماً بأنه ينبغي أن تتاح للدول درجة معقولة من الحرية للسماح بالأنشطة المراد الاضطلاع بها في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها على الرغم من احتمال إحداثها لضرر عابر للحدود. ولكن اعترُف أيضاً بأنه ينبغي للدول أن تكفل إتاحة شكل من أشكال العلاج، مثل التعويض، إذا ما وقع ضرر فعلي على الرغم من اتخاذ تدابير وقائية ملائمة. وإلا فمن المرجح أن تصر الدول التي يحتل أن تتأثر والمجتمع الدولي على أن تمنع الدولة المصدر جميع الأضرار الناجمة عن النشاط المعني مما قد يضطرها إلى حظر الأنشطة نفسها.

النطاق

٦- استعرض الفريق العامل مختلف الاحتمالات لتغطية نطاق الموضوع. واعترف في هذا الصدد بأن الضرر الناجم عن التلوث الزاحف والتلوث المتعدد المصادر أو الضرر اللاحق بالبيئة في مناطق واقعة خارج حدود الولاية الوطنية هو ضرر له سماته الخاصة. ولهذا السبب، أوصى الفريق العامل بخصر نطاق الجزء المتبقي من الموضوع في نفس الأنشطة التي كانت مشمولة بموضوع المنع. ومن شأن هذا النهج أيضاً أن يربط الممارسة الحالية بالممارسة السابقة ربطاً فعلياً وأن يكمل الموضوع.

٧- وفيما يخص النطاق، من المفهوم:

١٠٠٠ ' أن الأنشطة المشمولة هي نفس الأنشطة المدرجة ضمن نطاق موضوع منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة؛

٢٠٠٠ ' أنه يجب تحديد عتبة للشروع في تطبيق النظام الخاص بتوزيع الخسارة الواقعة^(٢)؛

٣٠٠٠ ' أنه ينبغي تغطية الخسارة التي تلحق بـ (أ) الأشخاص و(ب) الممتلكات، بما في ذلك أملاك الدولة ومكونات التراث الوطني و(ج) البيئة ضمن حدود الولاية الوطنية.

دور القائم بالنشاط والدولة في توزيع الخسارة

٨- أجرى الفريق العامل تبادلاً أولياً للآراء بشأن مختلف النماذج والأسس المنطقية لاستنباط أو تسويق سبل شتى لتوزيع الخسارة بين الجهات المعنية.

٩- وأتفق على بعض الاعتبارات. أولاً، لا ينبغي، من حيث المبدأ، أن تتحمل الضحية البريئة الخسارة. ثانياً، يجب أن يكفل أي نظام لتوزيع الخسارة توفر حوافز فعلية لجميع المشاركين في نشاط خطر لكي يتبعوا الممارسة الفضلى في منع الضرر والتصدي له. ثالثاً، ينبغي لهذا النظام أن يغطي مختلف الجهات المعنية تغطية واسعة، إضافة إلى الدول. وتشمل هذه الجهات الكيانات الخاصة مثل القائمين بالأنشطة وشركات التأمين وصناديق التكتلات الصناعية. وبالإضافة إلى ذلك، تؤدي الدول دوراً هاماً في وضع مخططات تقاسم الخسائر والمشاركة فيها. ويتعلق جانب كبير من الموضوع بالتوزيع المفصل للخسارة بين الجهات المعنية. وقد برزت في المناقشات الاعتبارات التالية.

ألف- دور القائم بالنشاط

١٠- ينبغي أن يتحمل القائم بالنشاط، بسبب سيطرته المباشرة على العمليات، المسؤولية الأولى في أي نظام لتوزيع الخسارة. وتشمل حصة القائم بالنشاط من الخسارة التكاليف التي لا بد له من تكبدها لاحتواء الخسارة حال وقوعها، وكذلك تكاليف الإصلاح والتعويض. وتراعى في حساب هذه التكاليف، ولا سيما التكاليف المتصلة بالإصلاح والتعويض، الاعتبارات المتصلة بامتثال واجب المنع والإدارة السليمة للعمليات. ويجب أن تراعى أيضاً اعتبارات أخرى مثل مشاركة أطراف ثالثة، والقوة القاهرة، وعدم إمكانية التنبؤ بالضرر، وعدم إمكانية تعقب الضرر بيقين تام لتحديد مصدر النشاط.

(٢) اختلفت الآراء في الفريق العامل في هذا الشأن. فقد رأى البعض أنه ينبغي الاعتداد بـ "الضرر الجسيم" للشروع في التطبيق. ورأى آخرون أن هذه العتبة ربما كانت مناسبة لنظام المنع ولكنها غير مناسبة لنظام توزيع الخسارة وأنه لا بد من إيجاد عتبة أعلى.

١١- ونظر الفريق العامل أيضاً في جدوى وضع خطط تأمين مناسبة، وفرض اشتراكات إلزامية في آليات التمويل على القائمين بالنشاط المنتمين إلى صناعة واحدة، وحمل الدول على تخصيص صناديق للوفاء بمتطلبات حالات الطوارئ المترتبة على الأضرار الجسيمة الناجمة عن أنشطة خطيرة.

١٢- واعترف أيضاً بأن صناعة التأمين لا تغطي دائماً الأضرار الناجمة عن كثير من الأنشطة الخطرة، ولا سيما الأنشطة التي تعتبر شديدة الخطورة. وتجدد بالملاحظة، في هذه الحالات، الممارسة التي تتبعها الدول في توفير تمويل وطني أو حوافز وطنية لإتاحة هذا النوع من التأمين. وفي هذا الصدد، تعهدت بعض الدول بتشجيع خطط تأمين ملائمة عن طريق توفير حوافز مناسبة.

١٣- وفي أي نظام لتوزيع الخسارة، لا يمكن اعتبار حصة القائم بالنشاط كاملة وشاملة إذا تجاوزت تكاليف الإصلاح والتعويض حدود التأمين المتاح أو تجاوزت ما لدى القائم بالنشاط من موارد خاصة يحتاج إليها للإبقاء على نشاطه. وعليه، فإن حصة القائم بالنشاط من الخسارة في الحوادث الكبرى يمكن أن تكون محدودة. ولوحظ أيضاً أن حصة القائم بالنشاط محدودة عموماً إذا كانت مسؤوليته عن الدفع موضوعية أو مطلقة. ويجب عندئذ توزيع الجزء الباقي من الخسارة على مصادر أخرى.

باء- دور الدولة

١٤- ناقش الفريق العامل دور الدولة في تقاسم الخسارة المترتبة على الضرر الناجم عن أنشطة خطيرة. وأثفق على أن الدولة تؤدي دوراً أساسياً في وضع خطط دولية ومحلية مناسبة للمسؤولية من أجل توزيع الخسارة توزيعاً عادلاً. وفي هذا الصدد، أعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي وضع خطط تكفل استيعاب القائمين بالنشاط لجميع تكاليف عملياتهم، وأنه لا ينبغي استخدام الأموال العامة في التعويض عن خسارة ناجمة عن هذه الأنشطة الخطرة. وإذا تصرفت الدولة بوصفها القائم بالنشاط وجب تحميلها هي أيضاً المسؤولية بموجب هذه الخطط. ولكن أثفق أيضاً على احتمال ظهور حالات لا تكفي فيها المسؤولية الخاصة لتحقيق توزيع عادل. ورأى بعض أعضاء الفريق العامل أن الجزء المتبقي من الخسارة في هذه الحالات ينبغي تحميله للدولة. ورأى أعضاء آخرون أنه إذا كان يتعذر استبعاد هذا البديل استبعاداً كلياً فإن المسؤولية التبعية للدولة لا ينبغي أن تنشأ إلا في ظروف استثنائية. ولوحظ أن الدول وافقت على تحمل مسؤولية أولية في بعض الحالات، كما في حالة الضرر الذي تسببه أجسام فضائية.

١٥- وناقش الفريق العامل أيضاً المشكلة التي تثار إذا ما ترتبت على ضرر عابر للحدود ناجم عن أنشطة خطيرة مسؤولية تبعية للدولة. فليس من البديهي في هذه الحالة تحديد الدولة التي عليها أن تشارك في تقاسم التكاليف. وقد تنسب المسؤولية في بعض الحالات إلى الدولة المصدر. وأشار أيضاً إلى أن الدولة التي تأذن بالنشاط وتراقبه أو التي تستفيد منه ينبغي أن تشارك أيضاً في تحمل الخسارة. وفي حالات أخرى قد تقع المسؤولية على

الدولة التي يحمل جنسيتها القوائم بالنشاط المعني. ويمكن عند تحديد دور الدولة في توزيع الخسارة مراعاة درجة سيطرة الدولة ودورها كمستفيد من الأنشطة.

قضايا إضافية

١٦- تشمل المسائل التي تستوجب النظر في هذا المجال الآليات المعمول بها بين الدول أو داخلها في تجميع المطالبات، والقضايا الناشئة عن التمثيل الدولي للقوائم بالنشاط، وعملية تقييم المطالبات وتحديد الكمي وتسويتها، والتقاضى أمام المحاكم المناسبة، وطبيعة سبل الانتصاف المتاحة.
