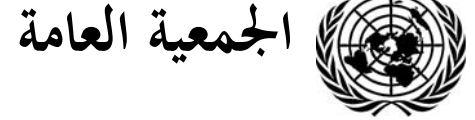


Distr.: General
22 July 2013
Arabic
Original: English



الدورة الثامنة والستون

البند ٨٣ من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في منع الضرر العابر للحدود

الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع

الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر

النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر

تقرير الأمين العام

موجز

يتضمن هذا التقرير، الذي أُعد عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٨/٦٥، تعليقات الحكومات وملاحظاتها بشأن النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر.

* A/68/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

140813 140813 13-40331 (A)



المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولا - مقدمة
٣	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات التي وردت من الحكومات
٣	.....	كولومبيا
٤	.....	السلفادور
٦	.....	هولندا
٦	.....	الفلبين
٧	.....	البرتغال
٨	.....	قطر
٨	.....	الولايات المتحدة الأمريكية

أولا - مقدمة

- ١ - أُعد هذا التقرير عملاً بالفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة ٢٨/٦٥، الذي دعت الجمعية فيه الحكومات إلى تقديم تعليقات إضافية على أي إجراء يتخذ في المستقبل، لا سيما بشأن شكل المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة والمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر، واطاعة في الاعتبار التوصيات التي قدمتها لجنة القانون الدولي في هذا الشأن، بما في ذلك ما يتعلق بإعداد اتفاقية على أساس مشروع المواد، وكذلك ما يتعلق بأي ممارسة لها صلة بتطبيق المواد والمبادئ.
- ٢ - وقد وجه الأمين العام، في مذكرة تعميمية مؤرخة ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، انتباه الحكومات إلى القرار ٢٨/٦٥، ووجهت رسالة تذكيرية في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.
- ٣ - وينبغي قراءة هذا التقرير مقترنا بالتقرير السابق للأمين العام (A/65/184 و Add.1).

ثانيا - التعليقات والملاحظات التي وردت من الحكومات

كولومبيا

- ٤ - فيما يتعلق بالمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، لاحظت كولومبيا أن المبادئ لا تجسّد معايير القانون الدولي العرفي القائمة؛ بل تشكل ممارسة في التطوير التدريجي للقانون الدولي. وحسبما اعترفت به لجنة قانون الدولي نفسها في تعليقها العام على مشروع المبادئ، فإن المبادئ قد كانت، منذ وضعها، عامة وتكميلية في طابعها، وبالتالي فقد صيغت لتكون بمثابة إعلان غير ملزم، وليس مجموعة من القواعد الثابتة.
- ٥ - ووفقاً لذلك، ترى كولومبيا أن المبادئ لا يمكن أن تنشأ عنها أي التزامات دولية ما لم تُدرج في اتفاقية دولية تتفاوض الدول بشأنها. وتعتقد كولومبيا أنه سيكون من السابق لأوانه النظر في التفاوض على صك من هذا القبيل في المرحلة الراهنة. وترى أنه قد يكون من الأفضل أن يبقى الموضوع قيد النظر في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة حتى يُرتأى أن الموضوع قد أصبح مُعدّاً لكي يصاغ صياغة دقيقة ويُدرج في صك ملزم.
- ٦ - وفي رأي كولومبيا أن الوضع نفسه ينطبق على المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، والتي تتصل أيضاً بإدارة المخاطر، بغض النظر عن عنوانها.

٧ - وذكرت كولومبيا أن الموضوع، منذ نشأته، قد تناولته اللجنة على أساس تجريبي للغاية. وداخل اللجنة، كان الرأي السائد دائما هو أن المواد ستتخذ شكل اتفاقية دولية، ولهذا السبب، فإنها قد صيغت باللغة الإلزامية المميزة لصك من هذا القبيل.

٨ - وإضافة إلى ذلك، يجدر بالذكر أنه، في المناسبات المختلفة التي نوقش فيها هذا الموضوع في الجمعية العامة، لم يتمسك أي وفد في الواقع بأن المواد تشكل في مجملها مجموعة من قواعد القانون الدولي العرفي، تدعمها ممارسات الدول والاعتقاد بالإلزام. وقد حدث أكبر اقتراب من هذا الموقف خلال المناقشة التي جرت في اللجنة السادسة في عام ٢٠٠١، عندما ذكرت بعض الوفود أنه يمكن القول، بصفة عامة، إن بعض أحكام المواد تجسّد القانون الدولي العرفي. ومن ناحية أخرى، قد أشارت كولومبيا إلى أنه، خلال المناقشة التي دارت في عام ٢٠٠١، ومرة أخرى في عام ٢٠٠٧، قد أعربت وفود مختلفة عن رأي مفاده أن المواد تمثل ممارسة في التطوير التدريجي، وليس التدوين. وخلال تلك المناقشات، كانت كولومبيا نفسها قد ذكرت أنه، بموجب القانون الدولي الحالي، ينشأ عن مبدأ المنع التزام بالعناية الواجبة لمنع الضرر العابر للحدود أو تقليله، ولكن هذا لا يعني أن أحكام المواد القائمة يمكن أن تعتبر منشئة لالتزامات قانونية محددة على الدول. وقد أكدت أيضا أنه، في سياق الوفاء بهذا الالتزام المتعلق بالعناية الواجبة لمنع الضرر العابر للحدود أو تقليله، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للعوامل الخارجية مثل مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية للأطراف، والقدرات التقنية والعلمية والسياق المحدد الذي يجري فيه القيام بالأنشطة التي قد تؤدي إلى ضرر عابر للحدود.

٩ - وترى كولومبيا، من ثم، أن أحكام المواد التي تفرض التزامات محددة على الدول لا تجسّد معايير القانون الدولي العرفي المقبولة. وكما هو الحال فيما يتصل بالمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة، فإن الطريقة الوحيدة التي يمكن بها لأحكام التطوير التدريجي في المواد أن تصبح ملزمة قانونا ستكون هي أن تُدرج في اتفاقية دولية. وترى كولومبيا أنه سيكون من السابق لأوانه النظر في عقد مؤتمر دولي لدراسة الموضوع أو النظر في وضع صك من هذا القبيل. وأن ثمة حاجة إلى المزيد من الوقت لكي تتابع الوفود دراسة الموضوع ومناقشة آثاره المختلفة في اللجنة السادسة.

السلفادور

١٠ - ذكرت السلفادور في تعليقها أنه من المهم إدراك أن واجب المنع لا يقتصر على نصوص المواد؛ بل له نطاق أوسع من ذلك بكثير، حيث يعد جزءا من مجموعة القوانين

الدولية بشأن المسائل البيئية، وهو التزام يقتضي أن تراعي الدول العناية الواجبة وتعتمد التدابير المناسبة قبل وقوع ضرر فعلي.

١٢ - ووجهت السلفادور النظر أيضا إلى المادة ٤، بشأن التعاون، التي رأت أنها ذات أهمية بالغة من أجل ضمان فعالية الحفاظ على البيئة وحمايتها، ولا سيما عند تكون ثمة حاجة إلى تعزيز القدرات الوطنية بمساعدة من سائر الدول المهتمة. وأشارت إلى أن المادة ٤ تنص على أن "تسعى" الدول للحصول على المساعدة من المنظمات الدولية المختصة في منع وقوع ضرر عابر للحدود. ويُوضّح نطاق هذا الحكم في التعليق، حيث أشارت اللجنة إلى أنه حتى لو كانت هناك منظمات دولية مختصة، فإنها لا يمكن أن تقدم المساعدة اللازمة إلا وفقا لدساتيرها. وعلى أي حال، لا ترمي المادة إلى ادعاء فرض أي التزام على المنظمات الدولية بشأن الاستجابة لطلبات المساعدة بمعزل عن مقتضيات دساتيرها. ولما كانت السلفادور قد وافقت على الإيضاح الوارد في التعليق على المادة ٤، فهي تقترح، توخيا لمزيد من الوضوح في الصياغة، أن يُستعاض عن الكلمة "تسعى" بتعبير أقل إلزاما، مثل الكلمة "تلتمس".

١٣ - وفضلا عن ذلك، يُعد مضمون المادة ١٠ مفيدا للغاية لأنه يتناول العوامل التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار من أجل تحقيق توازن عادل في المصالح بين الدول، بما في ذلك الحدود الاقتصادية للنشاط وطبيعته وأهميته، ودرجة الخطر المتوقع من الضرر الجسيم العابر للحدود وخطر الضرر الجسيم على البيئة. وترى السلفادور أنه يجب النظر في كل من هذه العوامل بحسن نية وبعمق مناسب من أجل تحقيق التوازن المنشود. ولتعزيز مضمون المادة، فإنها يمكن أن تشمل عوامل إضافية ينبغي للدول المهتمة أخذها في الاعتبار، مثل مدى قابلية السكان للتأثر بالنشاط وقدرتهم على التكيف مع التغيرات الناتجة عنه؛ وتحديد الأنشطة التي تسبب أضرارا غير قابلة للإزالة، وفي هذه الحالة، لا يكون من المجدي الإبقاء على أساس نوعية الحياة وسلامة النظم الإيكولوجية على نحو مستدام.

١٤ - وفيما يتعلق بمسألة الشكل النهائي لنصوص المواد والمبادئ، لاحظت السلفادور أولا أنه، في ضوء الطابع التكاملي لتلك النصوص، يلزم إدراجها في وثيقة واحدة من أجل ضمان تناول الموضوع على نحو شامل. وترى أن القيام بغير ذلك قد يؤثر على اتساق أحكامها، نظرا إلى أن الأولوية قد تُعطى لمرحلة واحدة من المراحل التي تؤدي إلى حدوث الضرر. وعلى سبيل المثال، سيكون من الخطأ أن ينصب تركيز النقاش على الشكل المقبل للمواد وحدها، والتركيز، من ثم، على منع الضرر مع استبعاد جميع المسائل المتصلة بتعويض ضحايا الضرر وإصلاح البيئة.

١٥ - كما رأَت السلفادور أن الجمعية العامة ينبغي أن توافق على صوغ اتفاقية ملزمة، يكون من شأنها أن تسمح للأطراف باتخاذ التدابير المناسبة لتفادي وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو منعه؛ وتقليل مخاطر التسبب فيه؛ والتخفيف من آثاره. وعلى أساس المشاورات التي أُجريت مع السلطات الوطنية المختصة بشأن المسائل البيئية، فهي ترى أن وضع اتفاقية من هذا القبيل سيكون بالغ الأهمية للسلفادور بسبب المخاطر القائمة المرتبطة بمختلف مواردها، وبخاصة الموارد المائية، وأنه سينطوي على فائدة تعزيز مبدأ حسن الحوار بين الدول. وترى السلفادور، من ثم، أن الوقت قد حان لاتخاذ ما يلزم من خطوات لاستهلال عملية وضع اتفاقية تستند إلى نصوص المواد والمبادئ، التي من شأنها أن تمثل إسهاما كبيرا في وضع قواعد عامة لمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر.

هولندا^(١)

١٦ - ذكرت هولندا أنه لا علم لها بأي حالة ترافعت فيها بشأن المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة أو المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر، أو استندت إليها.

الفلبين

١٧ - ذكرت الفلبين أنها قد نفذت، من خلال مكتب الإدارة البيئية التابع لوزارة البيئة والموارد الطبيعية لديها، الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة بمسألة النفايات الخطرة التي هي طرف فيها، بما في ذلك اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها واتفاقية استكهولم المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة. وقد تلقى المكتب، باعتباره الوكالة المختصة المسؤولة عن تنفيذ التزامات الفلبين الدولية، وكذلك تنفيذ القوانين والسياسات واللوائح الوطنية، بما في ذلك قانون الجمهورية رقم ٦٩٦٩، الدعم المناسب والمساعدة على بناء القدرات لتمكينه من تخفيف المخاطر على الصحة العامة والبيئة أو الحد منها.

١٨ - وقدمت الفلبين عددا من المقترحات بشأن المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

١٩ - وفي المادة ١، النطاق، يمكن أن تضاف عبارة "بين الدول المعنية" بعد عبارة "عواقبها المادية".

(١) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر A/65/184، الفقرات ١٦-١٨.

- ٢٠ - وبالنظر إلى أن القرار ٢٨/٦٥ قُصد به منع الضرر العابر للحدود الذي يحدث نتيجة لأنشطة خطيرة، مثل الخسائر والأضرار، فمن الضروري إدراج تعريف لمصطلح "الخسارة والضرر" في إطار المادة ٢، المصطلحات المستخدمة.
- ٢١ - في إطار المادة ٢، ينبغي أن يشمل تعريف مصطلح "الضرر" سبب ضرر، في حين أن تعريف مصطلح "الضرر العابر للحدود" ينبغي أن يُورد أيضا مصدر الضرر وطبيعته.
- ٢٢ - كما يجب توسيع نطاق تعريف مصطلح "الضرر العابر للحدود" لتحديد نوع التعرض أو الاتصال الذي تسبب في الضرر، ولا سيما إذا كان الضرر عن طريق الماء أو الهواء أو الأرض أو حركة الناس أو البضائع أو الخدمات العابرة للحدود.
- ٢٣ - وينبغي أيضا إدراج مصطلح "النشاط الخطر" في إطار المادة ٢. وينبغي تصنيف النشاط بحسب طبيعته (صناعي أو متصل بالنفائيات أو عرضي، أو أي نشاط آخر يمكن تعريفه بأنه "نشاط خطر").
- ٢٤ - وفيما يتعلق بالمادة ٥، فينبغي أن تشير إلى أنه يجب على الدول أن تنشئ آليات تنظيمية وتنفذ برامج وأنشطة ذات صلة بغية الحد من وقوع الضرر العابر للحدود الناجم عن النفائيات الخطرة أو منع وقوعه.
- ٢٥ - وفيما يتعلق بالمادة ١١، ينبغي أن تضاف عبارة "أو حتى تدير دولة المنشأ بشكل فعال الضرر الوشيك أو الخسارة أو الضرر الفعليين، وتسيطر عليها".

البرتغال^(٢)

- ٢٦ - أشارت البرتغال إلى أن اعتماد المواد والمبادئ يعد خطوة إيجابية نحو استحداث تدابير للحد من الضرر والخسارة اللذين قد ينجمان عن حوادث تنطوي على أنشطة خطيرة والتدابير التي تتيح التعويض الفوري والكافي لضحايا الضرر العابر للحدود.
- ٢٧ - وترى البرتغال أنه ينبغي تحليل هذا البند من جدول الأعمال مع مراعاة تاريخ الموضوع وأعراض التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه، التي ينبغي أن تكون متسقة ومتناسكة. وفي هذا الصدد، ترى أنه من المهم الإشارة إلى أن منع الضرر العابر للحدود، من ناحية، والمسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود، من ناحية أخرى، يُعدان جزءا من الموضوع نفسه (المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال

(٢) للاطلاع على تعليقات البرتغال السابقة، انظر A/65/184، الفقرات ٢٩-٣٥.

لا يحظرها القانون الدولي). وينبغي، من ثم، أن ينظر في جانبي الموضوع، أي منع الضرر وتوزيع الخسارة، معاً، مع ما ينطوي على ذلك من تساوي في الطابع القانوني وقابلية الإنفاذ.

٢٨ - وأعربت البرتغال عن أملها في أن يتسنى في المستقبل أن تكون هناك اتفاقية واحدة بشأن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي حيثما تُحدّد مسؤولية الدولة في هذه المسألة على نحو كافٍ ويُوضع نظام حقيقي للتعويض المستحق كنتيجة لآثار أنشطة الدول المشروعة. وفي الوقت الراهن، سيكون من المهم بالفعل توحيد مجموعة كاملة من مشاريع المواد أو حتى من مشاريع المبادئ التي تتناول منع الضرر وتوزيع الخسارة، من أجل احتمال عقد مؤتمر لاعتماد الاتفاقية المذكورة أعلاه.

قطر

٢٩ - ذكرت قطر أنها لم تعتمد بعد المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة ولا المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

٣٠ - واقترحت قطر، فيما يتعلق بالمبادئ، أن المبدأ ٨، التنفيذ، ينبغي أن يتضمن بنداً يبحث المناطق المتشابهة بيئياً وجغرافياً على وضع اتفاقيات إقليمية فيما بينها بشأن تنفيذ موضوع المبادئ.

الولايات المتحدة الأمريكية^(٣)

٣١ - أعربت الولايات المتحدة عن اعتقادها أن مشروع المواد المتعلقة بالمنع يمثل خطوة إيجابية نحو تشجيع الدول على إيجاد وسائل لمعالجة مسائل من قبيل الإخطار في سياقات وطنية ودولية محددة. كما تُعد المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة خطوة إيجابية نحو تشجيع الدول على إنشاء آليات لتقديم التعويض الفوري والكافي لضحايا الضرر العابر للحدود. وهي تتضمن أفكاراً تقدمية من قبيل مسؤولية المشغلين، واستصواب اتخاذ تدابير أمنية مالية احتياطية، وأهمية اتخاذ تدابير تصدّ سريعة والأخذ بمفاهيم واسعة للضرر القابل للتعويض. كما تشدّد على أهمية الترتيبات الوطنية والثنائية والإقليمية والقطاعية لتنفيذ تلك الأفكار. ولما كانت اللجنة تحت الدول على اتخاذ إجراءات وطنية ودولية لتنفيذ المبادئ، فإن الولايات المتحدة بالمثل تحض على اتخاذ إجراءات وطنية وإبرام اتفاقات فيما بين الدول في سياقات محددة، لأن هذا هو ما وضعت المبادئ لتشجيعه.

(٣) للاطلاع على تعليقات الولايات المتحدة السابقة، انظر A/65/184/Add.1، الفقرات ١-٣.

٣٢ - وأعربت الولايات المتحدة عن دعمها القوي للإبقاء على مشروع المواد المتعلقة بالمنع ومشروع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة بصيغتهما الحالية. وكما لاحظت سابقا، فقد تجاوزت كلتا الوثيقتين القانون الدولي الحالي وممارسته، ومن الواضح أنهما مبتكرتان وطموحتان في طابعهما، وليستا وصفيتين. وقد صممت كلتا الوثيقتين لتكونا مرجعين لتشجيع اتخاذ إجراءات وطنية ودولية في سياقات محددة، لا أن تشكلا أساسا لمعاهدة عالمية.

٣٣ - ووفقا لذلك، لا تزال الولايات المتحدة تعتقد أنه من الأنسب أن تتخذ المبادئ شكل معايير غير ملزمة للسلوك والممارسة وأن يظل العمل بشأن منع الضرر مصاعغا في شكل مشروع مواد. ومن شأن الإبقاء على شكل التوصيات الحالي لمشروع المواد والمبادئ أن يزيد من احتمال أن تحظى بقبول واسع النطاق والوفاء بالغرض المقصود منها.