



اللجنة القانونية — الدورة الثالثة والثلاثون

(مونتريال، ٤/٢١ — ٢٠٠٨/٥/٢)

البند رقم ٣: تعويض الأضرار التي تلحقها الطائرات بالأطراف الثالثة بسبب أفعال التدخل غير المشروع أو المخاطر العامة

مشروع اتفاقية تعويض الضرر الذي تلحقه الطائرات
بالأطراف الثالثة في حالة التدخل غير المشروع

تقرير المقرر

تقرير المقرر حول مشروع اتفاقية تعويض الضرر الذي تلحقه الطائرات بالأطراف الثالثة في حالة التدخل غير المشروع (مقدم من م. ب. جينيسون، الولايات المتحدة)

١- تمهيد

١-١ تصور الوضع الافتراضي التالي خلال بضع سنوات من الآن: دولة "روريتانيا" تستضيف المباراة النهائية في بطولة كأس العالم لكرة القدم. إرهابيون يختطفون طائرة تجارية لدى مغادرتها من بلد مجاورة ويطيرون بها إلى استاد الضخم والمباراة قد بدأت للتو. العالم يقف مشدوها من الفرع وهو يشهد مقتل خمسة آلاف شخص، من ٤٥ بلدا، وإصابة عشرة آلاف آخرين بجروح. الضرر للممتلكات كبير هو الآخر. في الأسابيع التالية، تحتد شدة الآثار السياسية والأمنية لهذه الجريمة. ولكن على الجبهة الاقتصادية، لا تتكرر التأثيرات الوخيمة على الطيران المدني - وعلى الاقتصاد العالمي الأوسع - التي نتجت عن هجمات الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١.

٢-١ على الرغم من أن نشاط الطيران قد يتوقف لفترة وجيزة بينما يتم التعامل مع الوضع الأمني، فإنه يستأنف سريعا. وعلاوة على ذلك، يكون الانتعاش الاقتصادي أسرع بكثير ولا يستغرق شهورا وسنوات لاستعادة مستوياته السابقة للهجوم. ولا يحدث انهيار لسوق التأمين. والناقل الجوي، الذي هو من بين الضحايا الرئيسيين للجريمة، لا يختفي من الساحة. أما الضحايا على الأرض وأسرهم فيمكنهم التطلع إلى تعويض كامل ومنظم وعادل عن خسائرهم. لماذا؟ لأن منظمة دولية، أنشئت بموجب اتفاقية دولية لمواجهة مثل هذا الاحتمال بالذات، تتدخل فورا، وتتخذ الترتيبات لتعويض ضحايا الإرهاب، في أي مكان يوجدون فيه، وذلك عن أي خسائر تتجاوز الخسائر التي يمكن تغطيتها بالغطاء التأميني للناقل الجوي. وقليل من عامة الناس يعلم حتى بوجود المنظمة. ومديرها وموظفوها، الذين يقفون في الأوقات العادية في حالة تأهب تتسم بالكفاءة والاقتصاد، سرعان ما ينطلقون لتحديد الضحايا وتقييم المطالبات، التي سيتم البت فيها كلها بشكل موحد في محاكم "روريتانيا"، وفقا للنظام القانوني العالمي الذي سن تحت رعاية منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو).

٣-١ يعطي الناقل مدفوعات مسبقة تمشيا مع قانون "روريتانيا" إلى الضحايا للتخفيف من أضرارهم ولتلبية احتياجاتهم الطارئة. ويأتي هذا المال من الغطاء التأميني للناقل، ذلك الغطاء الذي استقرت تكلفته، بل وربما ظلت دون زيادة بفضل قدوم هذه المنظمة التعويضية. وتشمل الترتيبات إنشاء صندوق دولي لتعويض مطالبات الضرر التي تزيد عما يمكن دفعه من بقية أموال التأمين. ولقد ظلت الاتفاقية سارية المفعول لفترة كافية بحيث سمحت للإسهامات من الناقلين الجويين في العالم بأن تصل إلى نقطة يمكن عندها أن تغطي من الأموال المتوفرة أي خسائر تصل إلى ما يقرب من أربعة مليارات وحدة من حقوق السحب الخاصة (SDRs) (وهي وحدة معمول بها لدى صندوق النقد الدولي وتخضع للتعديل في ضوء التضخم)، وهو ما يساوي أكثر من خمسة مليارات دولار أمريكي.

٤-١ علاوة على ذلك، سيقدم الصندوق التعويض بشكل أسرع بكثير مما يمكن أن يحدث بموجب نظام المطالبات المتعارضة القديم في "روريتانيا"، وذلك وفقا لبرنامج زمني يعتبر عاديا في صناعة التأمين على الطيران. وحتى وإن استحال شفاء الجراح التي خلفتها هذه الجريمة، فقد أمكن مع ذلك تأمين البنية الاقتصادية للضحايا.

٢- مقدمة واعتبارات عامة

١-٢ الغرض من هذا التقرير تقديم مشروع اتفاقية تعويض الضرر الذي تلحقه الطائرات بالأطراف الثالثة في حالة التدخل غير المشروع (اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع)، وتزويد اللجنة بخلفية عن مهمتها، ألا وهي إعداد المشروع تمهيدا لتقديمه إلى مؤتمر دبلوماسي. وسوف يصف هذا القسم التمهيدي كيفية تطور العمل منذ الدورة الثانية

والثلاثين للجنة القانونية في سنة ٢٠٠٤. وسيركز التقرير على الأسباب التي دعت إلى تقسيم النص إلى صكين، وما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة لطبيعة الصك الحالي. ثم يقدم التقرير ملخصاً مركزاً لنظام تعويض الضحايا في اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع. وسيصف التقرير بعد ذلك علاقته بمشروع اتفاقية تعويض الضرر الذي تلحقه الطائرات بالأطراف الثالثة (اتفاقية المخاطر العامة)، المطروح أيضاً على اللجنة، بالإضافة إلى علاقته بصكوك الطيران المدني الأخرى ذات الصلة. وبعد كلمة موجزة ولكنها مهمة حول مرتكبي الأعمال الإرهابية، سيستعرض التقرير السمات الرئيسية لمشروع اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع، وأهم المسائل التي ستتناولها اللجنة. وأخيراً، سيعالج التقرير بعض الانتقادات الرئيسية التي وجهت للمشروع، سواء داخل الإيكاو أو خارجها.

٢-٢ تحويل عملية تنقيح اتفاقية روما من مجرد صك لإصلاح نظام المسؤولية إلى آلية صندوق تعويضي

١-٢-٢ تصف ورقة الأمانة (LC/33-WP/3-1) بإيجاز التطورات منذ أن أضافت اللجنة القانونية هذا البند إلى برنامج عملها في دورتها الحادية والثلاثين في سنة ٢٠٠٠. وربما كان الدافع وراء هذه الإضافة الرغبة في ترتيب الأمور، ومتابعة النجاح في حل مشكلة نظام مسؤولية الراكب الذي كان مجزأاً بشكل صارخ في اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي، بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٨ (اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩). وكانت هذه الاتفاقية استبدلت نظام وارسو العتيق، الذي تضمن معاهدة وعدة بروتوكولات واتفاقات بين الناقلين، بصك واحد متكامل للمرة الأولى. ومنذ ذلك الوقت، سرى مفعول الاتفاقية وتم الانضمام إليها على نطاق واسع.

٢-٢-٢ بدأ العمل الحالي بدراسة عن تحديث الاتفاقية المتعلقة بالأضرار التي تحدثها الطائرات الأجنبية للأطراف الثالثة على سطح الأرض، روما، ١٩٥٢/١٠/٧ (اتفاقية روما لسنة ١٩٥٢). وكرست اللجنة دورتها الثانية والثلاثين في سنة ٢٠٠٤ لبحث مشروع تنقيح لاتفاقية روما، ولكنها قررت أن هناك حاجة إلى مزيد من العمل قبل عقد مؤتمر دبلوماسي. ويمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل عن العمل المبدئي والمسائل التي كانت أمام الدورة الثانية والثلاثين للجنة، في ورقتي عمل الأمانة (LC/32-WP/3-1 و LC/32-WP/3-2)، والتقرير الأولي من المقرر (LC/32-WP/3-3)، وتقرير الاجتماع (ICAO Doc 9832-LC/192). وتتاح هذه الوثائق على موقع الإيكاو ICAO-NET.

٣-٢-٢ اهدت الجهود الأولية لتنقيح اتفاقية روما بشكل وثيق بنموذج اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩. وتمخض عن هذا الجهد إقرار العديد من المبادئ المتعلقة باتفاقية مونتريال، ومن بينها قرار بأن الضحايا من الأطراف الثالثة، الذين يختارون أساساً بشكل عشوائي من جانب مرتكبي الأعمال الإرهابية، يجب أن يعاملوا بطريقة لا تقل حظوة عن الركاب، الذين تربطهم بالناقل علاقة تعاقدية، وتحملوا أخطار السفر جواً. وكان استعمال اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩ كنموذج يبدو واضحاً في البداية، ولكن تبين بشكل متزايد أن بعض الجوانب الأساسية لم تساعد في هذا الاتجاه، وكان من بين أكثرها إثارة للمشاكل أنه في حالة التدخل غير المشروع، فإن النموذج وضع المسؤولية بشكل افتراضي على عاتق الناقل بالرغم من كونه من بين الضحايا.

٤-٢-٢ طرأ تغيير كبير على العمل في أعقاب الهجمات الإرهابية في الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١، بعد أن وضحت ضخامة التعويضات. فقد أصبح واضحاً أنه لا يوجد فحسب فرق كمي بين ما يسمى بالأحداث المكفولة والأحداث غير المكفولة. ذلك أن أسوأ حدث متوقع في حالة المخاطر العامة - وقوع تصادم بين طائرتين عريضتي الجسم فوق منطقة سكنية مأهولة بالسكان - سترتب عليه مطالبات تصل على عدد كبير، ولكنه مع ذلك عدد قابل للتأمين عليه في السوق الراهنة، ويندرج ضمن الغطاء التأميني الذي تقتضيه الدول الرئيسية في مجال الطيران، مثل اللائحة التنظيمية رقم 785/2004 (EC) No. الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس (٢٠٠٤/٤/٢١). أما الهجوم الإرهابي، من ناحية أخرى، فيمكن أن ينتج عنه حدث "غير مكفول" يتجاوز قدره سوق التأمين أو أنه لا يمكن التأمين عليه بتكلفة اقتصادية. والجدير بالذكر أن المحاولات التي بذلت لمعالجة هذه الظاهرة قبل وأثناء الدورة الثانية والثلاثين للجنة لم يصادفها النجاح.

٢-٢-٥ بعد دورة سنة ٢٠٠٤ للجنة القانونية أنشأ المجلس فريقا خاصا لتحديث اتفاقية روما لسنة ١٩٥٢ لمواصل العمل. وبمساعدة لا يمكن الاستغناء عنها من الإدارة القانونية قسم الفريق الخاص النص إلى مشروعين مستقلين أحدهما يعالج المخاطر العامة والآخر التدخل غير المشروع. وأحال المجلس المشروعين إلى هذا الاجتماع.

٢-٣-٣ ملخص مركز لاتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع: نهج للتعويض من ثلاث طبقات

٢-٣-٣-١ تستعمل اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع ثلاثة مستويات لتزويد الضحايا بتعويض كامل، مع حماية الأطراف الأخرى في قطاع النقل الجوي والتشجيع على إقامة بيئة مالية تتسم بالاستقرار على الأجل الطويل للصناعة. تمثل الطبقة الأولى التأمين الذي يتعاقد عليه مشغل الطائرة للغير ضد أخطار الحرب، حتى مستوى ثابت وقابل للتأمين على نحو معقول. وتتكون الطبقة الثانية من الأموال المقدمة من آلية للتعويض الإضافي، ذات سقف عال جدا. وفي الطرف بعيد الاحتمال الذي يتم تجاوز قدرة آلية التعويض الإضافي فيه، تقدم الطبقة الثالثة، غير الملزمة وغير المحددة، من جانب الحكومة أو الحكومات المعنية وفقا لقوانينها وسياساتها، وربما من جانب حكومات أخرى في روح من التضامن. وتهدف آلية التعويض الإضافي إلى مواجهة أحداث متوقعة في ضوء هجمات الحادي عشر من سبتمبر، ويظل المستوى الثالث لمواجهة الأحداث غير المتوقعة وربما الأحداث بعيدة الاحتمال، وهي غير مذكورة بالتحديد في الاتفاقية، ولكن يمكن الإشارة إليها في الديباجة أو من خلال مناشدة تضاف إلى البيان الختامي.

٢-٣-٣-٢ إن صناعة النقل الجوي محمية باستبعاد مسؤولية المشاركين في الصناعة وبتزويد المطالبات للمشغل حتى مبلغ ثابت يكون ضمن حدود التأمين. وتشغل آلية التعويض الإضافي صندوقا لتغطية المطالبات التي تزيد قيمتها عن المستوى الأول. ويتكون الصندوق من مساهمات من الركاب والشاحنين يحصلها الناقلون. وتشير دراسات الصناعة إلى أن الصندوق يمكن أن يستمر في العمل بمساهمات ضئيلة تبلغ وحدة واحدة من حقوق السحب الخاصة لكل راكب، ومبلغ منخفض بالمثل للبضائع، حتى إذا لم تحقق الاتفاقية قبولا عالميا عريضا. وترد أدناه مناقشة إضافية للحكم الخاص بالتعويض الخالص.

٢-٤-٢ مقارنة ومقابلة: مشروع التعويض عن التدخل غير المشروع مقابل مشروع المخاطر العامة

٢-٤-٢-١ كُلف زميلي ورفيقي المقرر السيد أ. موتي من الأرجنتين بإعداد تقرير عن مشروع اتفاقية المخاطر العامة. ويولي تقريره المفيد، LC/33-WP/3-4، اهتماما خاصا لكثير من الأحكام المشتركة بين المشروعين. غير أن النصين يجدان أنفسهما الآن في ظروف مختلفة تماما، وهذا يستحق تعليقا. فاتفاقية المخاطر العامة لا تجد دافعا كبيرا وراءها لأن النظام الذي تقوم عليه أقل "انكسارا" بكثير، (بمعنى المثل القديم الذي يقول "إن لم يكن مكسورا فلا تحاول إصلاحه"). وكما ذكرنا بالفعل، فإن التعويضات المحتملة هي ضمن حدود قابلة للتأمين. وبالرغم من عدم وجود إطار تقليدي يحظى بالقبول العريض، فإن النظام القانوني لجميع المطالبات تقريبا سيكون بشكل دائم تقريبا النظام القانوني المعمول به في بلد وقوع الحادثة. وسوف ينص نظام المطالبات دائما تقريبا على المسؤولية غير المحدودة، سواء أكان الأساس هو الخطأ أو عدم الخطأ. وأخيرا يشير ممثلو شركات التأمين أنه لا توجد حالة لم يعرض فيها أصحاب المطالبات المشروعة في حالات من النوع الذي تغطيه اتفاقية المخاطر العامة.

٢-٤-٢-٢ أما اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع فهي تمثل حالة مختلفة تماما. وكما ذكرنا بالفعل، فإن التعويضات عن حادث يقع مرة أخرى، ولو على نطاق أقل بكثير من هجمات الحادي عشر من سبتمبر، يمكن مع ذلك أن تتجاوز كثيرا مبالغ التأمين. وسيقتضي الأمر مرة أخرى تدخل الحكومات، وربما يشمل ذلك إصدار تشريع بأثر رجعي، للتأكد من تعويض الضحايا، بالإضافة إلى منع انهيار الناقل، الذي قد لا تكون لديه أصول ضخمة تتجاوز التأمين الخاص به. ونتيجة لذلك، فقد ابتعد صك التدخل غير المشروع عن كونه اتفاقية للمسؤولية بالمعنى الكلاسيكي ليصبح صكا لتوزيع

تكلفة إدارة المخاطر. أما "المسؤولية" بمعنى استحقاق اللوم فلا تنطبق. وتظهر هذه الكلمة في المواد العاملة لأنها ضرورية للنص على إجراء التعويض، وقيام شركات التأمين بتغطية "المسؤولية"، ولكن الكلمة غير موجودة في العنوان وغيابها صارخ. ومع ذلك، فلأن الناقل سيكون دائما موجودا، ولأنه مغطى بالتأمين، فقد أُختير من بين الضحايا ليكون القناة المستخدمة لتعويض الضحايا الآخرين. وليست هناك إشارة إلى الخطأ. وآلية التعويض تمثل وسيلة انتصاف مستقلة ذاتيا وتمول بمساهمات من الركاب والشاحنين، يحصلها الناقلون.

٢-٥ تأثيرات الاتفاقيات الأخرى: اتفاقية كيب تاون والصناديق الدولية للتعويض عن التلوث النفطي (صناديق IOPC)

٢-٥-١ تضمنت وثائق الدورة الثانية والثلاثين للجنة القانونية نسخة مشروحة من مشروع الاتفاقية أظهرت أصل الأحكام، التي أخذت أساسا من اتفاقية روما لسنة ١٩٥٢ واتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩ (LC/32-WP/3-1, Appendix)، وهي متاحة على (ICAO-NET). وأخذت بعض الأحكام من مصادر أخرى والبعض الآخر جديد تماما. ومنذ الدورة الثانية والثلاثين، ظهرت سبقتان إضافيتان وكان لهما تأثير كبير.

٢-٥-٢ قدمت الصناديق الدولية للتعويض عن التلوث النفطي (صناديق IOPC) واتفاقياتها الأساسية، قدمت النموذج لآلية التعويض الإضافي. وتعمل هذه الصناديق على نحو يتسم بالكفاءة والفاعلية للتعويض عن الأضرار الناتجة عن التلوث النفطي من الناقلات. وتتولى هذه الصناديق تحصيل مساهمات وتدفع المطالبات على أساس مستمر، بالرغم من أن ذلك يتم على نطاق أضيق بكثير مما نتناوله بالبحث هنا. فالتكلفة متواضعة، والصناديق لها القدرة على البقاء بالرغم من أن بعض كبريات الدول الناقلة للنفط لم تصدق على الاتفاقيات.

٢-٥-٣ وثمة صك إضافي يحتوي على بعض الحالات المشابهة، بالرغم من أن إقرارها لم يكن عن قصد، وهو الاتفاقية بشأن الضمانات الدولية على المعدات المنقولة، وبروتوكول الطائرات الملحق بها، وهو بروتوكول بشأن المسائل التي تخص معدات الطائرات الملحق باتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة، وقد تم التوقيع عليهما معا في كيب تاون في سنة ٢٠٠١ (صكا كيب تاون). وينطبق صكا كيب تاون على جميع طائرات النقل، وهذا له علاقة بالإمكانية التي يوفرها الصك الحالي بالنسبة لخيار تغطية عمليات الطيران الداخلي، التي ترد مناقشتها أدناه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السجل الدولي الذي أنشأه صكا كيب تاون يعتمد على سلسلة من الوثائق التنظيمية، التي تقل عن مستوى الاتفاقية، وتشبه الوثائق التي ترد مناقشتها أدناه بصدد سلطات مؤتمر الأطراف في آلية التعويض الإضافي.

٢-٦ تلبية احتياجات الضحايا والناقلين الجويين على السواء

٢-٦-١ منذ البداية، اضطلع الجهد المبذول لتحديث اتفاقية روما بمهمة اعتبارها أساسية وتتمثل في التأكد من أن الضحايا سيستمرون في الحصول على التعويض بالكامل، وذلك بدون إضافة أعباء اقتصادية كبيرة على الناقلين الجويين. وكان هناك اعتراف بأن أي صك يعجز عن تحقيق أي من هذين الهدفين الذي يصعب التعامل معهما، لن يحظى بالتصديق عليه. والواقع أن أوجه القصور في النص في هذا الخصوص ساهمت في عدم حصوله على تأييد كاف في الدورة الثانية والثلاثين للجنة القانونية. غير أن النص الحالي يحقق الهدفين. فليست هناك حدود على التعويض للضحايا من الغير على أساس فردي، والمسؤولية مطلقة، أي بدون أي حاجة إلى إثبات خطأ. وتقبل جميع مطالبات الغير حسب القيمة الكاملة للأضرار المثبتة، بغض النظر عن وجود تأمين لتغطيتها.

٢-٦-٢ ولضمان استمرار بقاء الناقل، يضع مشروع الاتفاقية سقفا شاملا على مسؤولية مشغل الطائرة، وذلك بدون تحديد المطالبات المنفردة. والواقع أن النص على حد شامل ضروري بشكل أساسي؛ ويجب عدم كسره إلا في الظروف القصوى؛ ويجب أن يأخذ في الحسبان حدود الغطاء التأميني المتوافرة في السوق. ويتمثل الهدف في أن تكون التكاليف

متواضعة، وهي تحمّل على مستعملي النقل الجوي التجاري — وهم يشكلون في بلدان كثيرة قطاعا كبيرا من السكان، ويجب أن تعوّض جزئيا على الأقل بما سيضيفه هذا النظام من استقرار وقابلية للتنبؤ على سوق التأمين.

٧-٢ مذكرة موجزة عن الجناة الإرهابيين

١-٧-٢ لا يتيح هذا المشروع إمكانية ملاحقة الأطراف الملمومين، ومن الأرجح ألا تكون لديهم أصول ذات قيمة على أي حال. وسيكون من غير المنصف بجلاء مطالبة الضحايا بملاحقة الإرهابيين. ومع ذلك، يظل الإرهابيون خاضعين لحكم صكوك التدخل غير المشروع. ويتضمن برنامج عمل اللجنة أيضا إدخال تحسينات على اتفاقيات مناهضة الإرهاب في ضوء المراجعة التي بدأت بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر. ومن المحتمل أن تبحث الدورة الرابعة والثلاثون للجنة القانونية بروتوكولين لتعديل اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، مونتريال، ١٩٧١/٩/٢٣ (اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٧١) واتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، لاهاي، ١٩٧٠/١٢/١٦ (اتفاقية لاهاي).

٣- عرض عام للوظائف والسمات الرئيسية لاتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع

١-٣ لا حاجة هنا إلى تلخيص جميع أحكام مشروع الاتفاقية لأن الأمانة أنجزت هذه المهمة باقتدار، ذلك أن ملخصا مركزا لمشروع الاتفاقيتين قد ورد في ورقة الأمانة (LC/33-WP/3-1 Appendix A). وسوف يركز العرض التالي على نقاط الاتفاق أو الخلاف الرئيسية.

٢-٣ النطاق

١-٢-٣ ورد تعريف "فعل التدخل غير المشروع" في المادة ١ بالإشارة إلى اتفاقية لاهاي لسنة ١٩٧٠ واتفاقية مونتريال لسنة ١٩٧١ المتعلقين بالتدخل غير المشروع، بالإضافة إلى التعديلات أو البروتوكولات سارية المفعول بين الدول الأطراف المعنية. ويغطي هذا التعريف أفعالا أخرى مثل جرائم النقل، التي تخضع حاليا للنظر من جانب الإيكافو، حال اعتماد بروتوكولات التعديل في مؤتمر دبلوماسي وحال نفاذها. وينبغي أن تنتظر اللجنة في أي آثار، مثل حالة عدم توافر التعويض للضحايا لأن دولة طرف في اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع ربما لم تصدق على واحدة من الاتفاقيات المحددة أو تعديل عليها.

٣-٣ السريان على الطيران الداخلي

١-٣-٣ في أثناء إعداد النص، جرى نقاش كثير حول مسألة سريان نظام التعويض على الطيران الداخلي. فالذين اعترضوا على تطبيق هذا النظام على الطيران الداخلي يقولون إن الاتفاقيات المتعلقة بالطيران المدني لم تسر تقليديا إلا على الطيران الدولي، ابتداء من اتفاقية الطيران المدني الدولي، شيكاغو، ١٩٤٤/١٢/٧ (اتفاقية شيكاغو) حتى اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩ ومتضمنة إياها. ويقولون كذلك إن مسائل المسؤولية ترتبط ارتباطا وثيقا بالوظائف الأساسية للدولة ذات السيادة، مثل حماية صحة مواطنيها ورفاهيتهم. ومن ناحية أخرى، يقول مؤيدو تطبيق النظام على الطيران الداخلي إن للدول دوما الحرية في تطبيق النظم القانونية الدولية في مجالها الداخلي. ويلاحظون أيضا أن الرحلات الجوية الداخلية معرضة بالمثل للتدخل غير المشروع وأن إضافتها سيوسع كثيرا من نظام القاعدة التمويلية لآلية التعويض الإضافي. وعلاوة على ذلك، فإن سوق التأمين يتعامل مع الطيران المدني كسوق شاملة واحدة وينطبق صكا كيب تاون على جميع طائرات النقل.

٣-٣-٢ تسمح المادة ٢(٢) من المشروع لكل دولة طرف أن تعلن لجهة الإيداع أنها ستطبق الاتفاقية على الضرر الذي تتسبب في حدوثه طائراتها الوطنية. وربما رغبت اللجنة أيضا في توسيع نطاق هذا الحكم للسماح للدول الأطراف بأن تطبق هذا النظام القانوني على عمليات الطيران الداخلي البحث. وفي كلتا الحالتين، فمن الأفضل جعل التطبيق الداخلي اختياريا. وحيث أن النظام القانوني لم يعد جزائيا أو قائما على الخطأ، فمن المعقول للدول التي تصدق على الاتفاقية أن توازن بين الإيجابيات والسلبيات الاقتصادية، بعد تفكير واع، عندما تقرر إصدار إعلان بموجب المادة ٢(٢) حول ما إذا كان يجب أن تنطبق الاتفاقية على مشغلي الطيران الداخلي أو على عمليات الطيران الداخلي.

٤-٣ الضرر البيئي

٣-٤-١ بموجب المادة ٣(٣)، يخضع الضرر البيئي للتعويض بقدر خضوعه للتعويض بموجب قانون الدولة الطرف التي وقع الضرر فيها. وثمة تباين كبير بين القوانين التي تحكم الضرر البيئي من دولة لأخرى، ومن الملائم أن تكون قواعد التعويض هي القواعد التي تحكم الدولة التي وقع الضرر فيها والتي ستنتظر محاكمها في الدعاوى ذات الصلة.

٥-٣ الإصابة الذهنية

٣-٥-١ لم يرد ذكر الإصابة الذهنية صراحة في اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩. وهي مثار جدل بالغ الحدة، وهناك تباين واسع في معالجتها من دولة لأخرى. وقد صيغت المادة ٣(٥) التي تتناول الإصابة الذهنية في مشروع الاتفاقية الحالي، في ضوء مناقشة هذه المسألة في بيان سنة ١٩٩٩ للمؤتمر الدبلوماسي (Doc 9775 – DC/2, Vol I)، محاضر الجلسة السابعة عشرة، للجنة العامة، الفقرة ٣٤)، عن أسباب عدم معالجة هذه المسألة صراحة. والهدف من هذا النص تشديد الصلة بين الإصابة الذهنية والحدث، حيث ستداع أنباء الهجوم الإرهابي على نطاق واسع بل وربما نقلت بالإرسال المباشر على شاشات التلفزيون، كما أشرنا في الحادث الافتراضي الذي بدأنا به هذا التقرير. وسوف يستبعد النص الذين شاهدوا الحدث على شاشات التلفزيون فقط، ولكنه سيغطي شخصا أصيب بصدمة عصبية لنجاته من التأثير المباشر للحدث. وتبين الخبرة الأوروبية أن هذا النهج يمكن تغطيته بالتأمين، ولكن يظل السؤال قائما عما إذا كان هذا النهج مناسباً كمعيار دولي وما إذا كان سيكتب له البقاء بمرور الوقت.

٦-٣ التدخل غير المشروع وحوادث مسؤولية الناقل استنادا إلى فئات الوزن

٣-٦-١ عرّفت حدود المطالبات الإجمالية في المادة ٤ في شكل فئات أوزان إجمالية، وذلك على غرار اتفاقية روما لسنة ١٩٥٢. وترد الأرقام الحالية، التي تتراوح بين ٧٥٠ ٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة إلى ٧٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة، في أقواس مربعة للإشارة إلى أنها لأغراض النقاش فقط. وربما كان من الملائم أن تترك مسألة تحديد هذه المبالغ للمؤتمر الدبلوماسي. ولا يجوز كسر سقف المسؤولية هذا إلا في ظروف استثنائية. والقول صحيح بأن طائرة خفيفة جدا يمكن أن تستخدم لإحداث ضرر ضخم نسبيا في وضع غير عادي، كأن يستخدمها إرهابيون لمهاجمة هدف صغير معرض للخطر ولكنه ذا قيمة عالية جدا. غير أنه من البديهي أن طائرة أكبر حجما ستكون عموما أكثر قدرة على إحداث ضرر أفدح. وعلاوة على ذلك، فإن تدرج الحدود أمر معقول من الوجهة الاقتصادية. فالطائرات الأكبر حجما، تمشيا مع قدرتها الأكبر عموما على إحداث الضرر، تحقق إيرادات أكبر، ويمكن أن تساند حدود التأمين الأعلى التي يكون لزاما عليها أن تتحملها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مسودة الحدود المذكورة في المادة ٤ تمثل انعكاسا للظروف الاقتصادية والتشغيلية الحالية. وهي قائمة على أساس متطلبات التأمين للطيران إلى الفضاء الجوي الأوروبي أو المرور فيه، Regulation (EC) No. 785/2004 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي (٢٠٠٤/٤/٢١). والواقع أن هذه الأرقام معقولة ويمكن تحقيقها، كما أن استعمال حقوق السحب الخاصة يمنع تآكل الغطاء بسبب التضخم. وأخيرا فإن الحد الأعلى بكثير في آلية التعويض الإضافي لا يقوم على أساس وزن الطائرة المعنية.

٧-٣ حوادث الاصطدام بين الطائرات في الجو

١-٧-٣ يعالج هذا المشروع ثغرة يحتمل أن تكون كبيرة لم تتناولها اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩ - وهي حوادث الاصطدام بين الطائرات في الجو. فالمادة ٥ تقول إنه في الأحداث التي تشمل طائرتين أو أكثر، يكون المشغلون الجويون مسؤولين معا وبشكل منفرد عن الضرر الذي يلحق بالغير، ومن بينهم مالك بدن الطائرة. وهكذا، يمكن نظريا لآلية التعويض الإضافي أن تدفع التعويضات للطائرتين اللتين اصطدمتا أحدهما بالآخرى. ويتحمل الناقلان المسؤولية كل تجاه ركابه بموجب اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩، ولكن إذا كان ناقل أحد الركاب على خطأ، فإن تعويضه سيكون محددا بمبلغ ١٠٠ ٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة بموجب تلك الاتفاقية.

٨-٣ هيكل آلية التعويض الإضافي وسلطات مؤتمر الأطراف

١-٨-٣ كما أشرنا آنفا، تستعير آلية التعويض الإضافي سماتها الرئيسية من صناديق IOPC، بالرغم من أن بعض الجوانب المتعلقة بأسلوب إدارتها مأخوذة من اتفاقية شيكاغو. وعلى غرار صناديق IOPC، تحصل آلية التعويض الإضافي مساهمات وتدفع مطالبات، وتغطي الضرر بغض النظر عن الخطأ، وتمنح الضحايا أسباب القدرة المالية، وتدفع لنفسها من خلال مساهمات يسدها في النهاية مستعملو النقل الجوي، ولا تقتضي تدخلا حكوميا. وقد عدلت قواعد IOPC لتلائم الطيران، ولمراعاة اختلافين رئيسيين عن القطاع البحري، وهما أن مطالبات التلوث النفطي تحدث إلى حد كبير بشكل منتظم، وأن المساهمات تأتي أساسا من شركات النفط الكبرى.

٢-٨-٣ سيتولى الإدارة اليومية لآلية التعويض الإضافي أمانة يرأسها مدير يعينه مؤتمر الأطراف. ومؤتمر الأطراف مؤسسة ذات نفوذ كبير (يرد وصف لمهام وسلطات مؤتمر الأطراف في المادة ٩)، ولكن يجب أن نتذكر أنه يتكون من الدول الأطراف. وعلى عكس منظمة الايكاو، فإن مؤتمر الأطراف يجمع بين مهام المجلس والجمعية العمومية، بالرغم من أن بإمكانه تعيين لجان. والواقع أن إنشاء منظمة منفصلة عن الايكاو يسمح بتحقيق التناغم بين الدول المشاركة وعملية صنع القرار، إذ بمقدور مؤتمر الأطراف أن يجتمع بسرعة في حالة وقوع حدث ما، وباستطاعته أن يعالج الحدث من موقع تنفيذي، ولا يتحمل أيا من المسؤوليات الأخرى التي قد تصرف انتباهه عن مهمته الأساسية. فهو يكرس نفسه تماما لمسألة التعويض ويتولى مؤتمر الأطراف تحديد المساهمات في آلية التعويض الإضافي.

٣-٨-٣ أنشأ فريق الدراسة التابع للأمانة العامة والمعني بتحديث اتفاقية روما فريقا عاملا معنيا بآلية التعويض الإضافي وكلفته بالعمل كفريق غير رسمي مفتوح العضوية، على منوال فريق مماثل أنشئ لبناء الإطار التنظيمي لتنفيذ صكي كيب تاون. وتتضمن شروط تكليف ذلك الفريق إعداد مسودات لما يلي: (١) النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف؛ (٢) اللوائح التنظيمية لآلية التعويض الإضافي؛ (٣) خطوط إرشادية للتعويض؛ (٤) قرار بشأن المساهمات في آلية التعويض الإضافي؛ (٥) خطوط إرشادية بشأن الاستثمار؛ (٦) قرار بشأن تطبيق خفض حدود المسؤولية (المادة ١٩ (٣))؛ (٧) قرار بشأن تطبيق الحكم الخاص بتجاوز حدود المسؤولية (المادة ٢٤)؛ (٨) قرار بشأن وقائع تحدث في دولة غير طرف (المادة ٢٦)؛ و (٩) قرار عن الائتمانات من المؤسسات المالية. والجدير بالذكر أن مسودات هذه الوثائق هي الآن قيد الإعداد وسوف تعدل بالطبع في ضوء نتائج اجتماع اللجنة هذا. ومن المتوقع أن يعد أعضاء الفريق العامل ورقة معلومات لهذه الدورة تقدم فيها هذه النصوص بالإضافة إلى نص آخر يهدف إلى تحقيق فهم أفضل لتمويل آلية التعويض الإضافي.

٩-٣ الضرر في دولة غير طرف

١-٩-٣ ثمة سلطة واحدة من سلطات مؤتمر الأطراف التي تستحق التنويه بها بشكل منفصل. فمؤتمر الأطراف بموجب المادة ٢٦ يمكن أن يقرر تقديم مساندة مالية لناقل تابع لدولة طرف تعرض لتدخل غير مشروع نتج عنه ضرر في دولة غير طرف، وذلك للإبقاء على الملاحة المالية لهذا الناقل. وبالرغم من أن الدولة غير الطرف التي سيستفيد ضحاياها

من مثل هذه المساعدة غير ملزمة بأن تفعل ذلك، يمكن أن يطلب إليها أن تراعي الحماية التي توفرها الاتفاقية للناقل، بل ويجب عليها أن تراعي هذه الحماية. وهذا يعني أن الدولة غير الطرف ينبغي أن تضع حدا لمسؤولية الناقل كما لو كانت دولة طرف، وعليها أن توجه فقط المطالبات التي تريد عن حد المسؤولية هذا إلى آلية التعويض الإضافي، على أن يكون ذلك ضمن الحد المقرر لآلية التعويض الإضافي. وعليها أن تقرر ما إذا كانت ستقدم على مثل هذه الخطوة كمسألة تتعلق بسياساتها العامة. ويمكن لمؤتمر الأطراف أن يقرر ما إذا كانت هذه الشروط قد استوفيت. فإذا قرر مؤتمر الأطراف عدم تقديم مساندة مالية، فإن ضحايا الدولة غير الطرف قد لا يحصلوا على التعويض الكامل عندما تنتضب مبالغ التأمين ويصبح الناقل معسرا. حينئذ لن تتوافر المساعدة من آلية التعويض الإضافي، وسيكون الأمر مرهونا بالموارد المتاحة من الدولة غير الطرف.

٣-١٠ المساهمات: التمويل المسبق مقابل التمويل اللاحق

٣-١٠-١ أصرّ بعض المشتركين في فريق الدراسة التابع للأمانة والمعني بتحديث اتفاقية روما أن آلية التعويض الإضافي يجب أن تكون ممولة تماما مقدما، أي أن يكون الهدف هو تحقيق التمويل الكامل لآلية التعويض الإضافي (والمبلغ لم يحدد بعد) وذلك لتمكينها من دفع مبالغ التعويض القصوى، قبل وقوع الحادث. وذهب آخرون إلى أن تحصيل مبلغ كبير من المساهمات يمكن تأخيرها إلى ما بعد وقوع الحادث، وهذا ما يشار إليه بعبارة التمويل اللاحق.

٣-١٠-٢ إن قيام آلية كاملة التمويل للتعويض الإضافي وصف بأنه مبلغ ضخم من الأموال المعطلة أساسا - والذي قام بتحصيله مشغلو الطائرات من عملائهم - وهذا لا يمكن تبريره في صناعة تعاني بشكل دائم على ما يبدو من الاضطرابات المالية. وربما اعتبر التمويل المسبق صعبا من الوجهة السياسية نظرا لأن الخطر بعيد الاحتمال حسب الاعتقاد السائد. غير أن ثلاثة مليارات وحدة حقوق سحب خاصة (وهو المبلغ المقترح لأغراض المناقشة) ليس مبلغا ضخما بشكل غير معقول، إذا ما قورن بأدوات الاستثمار الشائعة في الأسواق العالمية. وعلاوة على ذلك، فإن خطر وقوع حادث ما ليس بعيد الدرجة يصعب على سوق التأمين أن يتوقعه. ولقد مر وقت كانت تغطية بعض أخطار الحرب فيه بدون مقابل، بل أنها لم تكن تحتسب بشكل منفصل في قسط التأمين، ولكن هذا الوقت ولى ولن يعود أبدا. وثمة اعتقاد أيضا بأن خطر الإرهاب لا يتحملة أساسا إلا عدد قليل من الدول التي تكون مثار جدال. ولكن الإرهابيين هاجموا أهدافا جوية في عشرات الدول وتجبرهم التحسينات الأمنية المستمرة على البحث عن أضعف حلقة، وهذه قد تكون في أي مكان.

٣-١٠-٣ يثير التمويل اللاحق لآلية التعويض الإضافي قضايا أخرى. إذ قد يكون من الأصعب إقناع الدول بأن تسهم بعد وقوع حادث عندما تصبح أبعادها الجغرافية السياسية واضحة للعيان. كما أن المساهمات في شكل رسم على الركاب والبضائع سوف تنقلص بقدر تراجع حجم الحركة في أعقاب الهجوم، وربما بدرجة كبيرة، مثلما حدث بعد الحادي عشر من سبتمبر.

٣-١٠-٤ اتفق فريق الدراسة التابع للأمانة على حل اختياري مهجن في المادة ١٥(٢)، وبمقتضاه يحصل ناقلو الدولة مساهمات أولية عن الركاب والبضائع على الرحلات الدولية من تاريخ سريان مفعول الاتفاقية إزاء تلك الدولة. وبحصل الناقلون أيضا مساهمات عن الركاب والبضائع على الرحلات الداخلية المشمولة بإعلان تختار فيه الدولة إضافة الرحلات الداخلية. ويحدد مؤتمر الأطراف المساهمات لتحقيق نسبة مئوية من حد الدفع الأقصى من الصندوق (المحدد حاليا بمبلغ ثلاثة مليارات وحدة حقوق سحب خاصة، لأغراض المناقشة) في غضون أربع سنوات من تاريخ سريان مفعول الاتفاقية. ويستمر التحصيل الأولي لفترة محددة إلى حين بلوغ المستوى المتفق عليه للتمويل اللاحق. وعندئذ يتوقف التحصيل بالنسبة لدولة طرف، ولا يبدأ من جديد إلا إذا حدث شيء. وحتى بعد سريان مفعول الاتفاقية وبلوغ مستوى تمويلها المحدد، فإن الدول الجديدة التي تصدق عليها ستخضع هي الأخرى لمساهمات أولية، لمنع "الراكبين بالمجان". فهذه المساهمات تشكل التزاما قانونيا، بغض النظر عن تحصيلها قبل وقوع الحادث أو بعده. وبصفة عامة، لا يمكن لآلية

التعويض الإضافي، بموجب المادة ١٣، أن تحصل ما يزيد على ثلاثة أضعاف مبلغ التعويض الأقصى التي ستدفعها آلية التعويض الإضافي عن كل حدث (تسعة مليارات وحدة حقوق سحب خاصة هو المبلغ الموضوع لأغراض المناقشة)، في غضون سنتين متتاليتين. ويتعين على اللجنة أن تبلور الفقرة ٢ من المادة ١٥، وأن تختار أحد البديلين الواردين بين أفواس.

٣-١٠-٥ لماذا النص على دورة تمويل مدتها أربع سنوات؟ تقول شركات التأمين إن الأمر يستغرق في العادة عشر سنوات للانتهاء من معالجة جميع المطالبات من حادث معين، وأن معظم الأموال اللازمة يجب أن تكون متوافرة في غضون ثلاث إلى أربع سنوات بعد الحدث. وكقاعدة، فإن أصحاب المطالبات سيظلون متمتعين بالملاءة المالية بفضل مدفوعات التعويض المسبقة. وعليه فإن التعويض لن يكون مسألة بقاء. فهو يعتمد على تحديد هوية الضحايا والتحقق من صحة المطالبات وتقييمها في الوقت المناسب. ويجب أن نتذكر أن المحاكم ليست مطالبة بإثبات الخطأ، بل بإثبات حق الضحية في التعويض.

٣-١١ المساهمات: الطيران العام

٣-١١-١ يشمل أسطول الطيران العام طائرات نقل من كل الأحجام. وهناك بعض المؤسسات التي تشغل عشرات من الطائرات. وتشير التقارير الصحفية إلى أن شخصا واحدا على الأقل قد تقدم بطلب لشراء طائرة من طراز A380 لاستخدامه الخاص. وتشمل آلية التعويض الإضافي في مشروع الاتفاقية الطيران العام؛ فهي تتحدث فقط عن "الطائرات" وعن "المشغلين". وسوف يعرض ضحايا الحوادث التي تقع لطائرات الطيران العام من تأمينهم في الطبقة الأولى ومن آلية التعويض الإضافي في الطبقة الثانية. غير أن مشروع الاتفاقية لا ينص على تحصيل مساهمات لصندوق آلية التعويض الإضافي من مشغلي طائرات الطيران العام. وقد قالت إحدى الدول أن هذا يشكل عيبا جسيما. وقالت، في المناقشة التي جرت في مجلس الإيكو، أن طائرات الطيران العام تستفيد من حماية الخطة دون أن تدفع شيئا مقابل ذلك. وعلاوة على ذلك، فإن الصندوق سيصل إلى مستواه المستهدف بصورة أسرع إذا وجدت وسيلة معقولة وعادلة لفرض رسوم على طائرات الطيران العام. واقترحت تلك الدولة استعمال الوزن الأقصى للإقلاع. وقد ناقش فريق الدراسة التابع للأمانة موضوع الطيران العام، بما في ذلك الحاجة المحتملة إلى إيجاد وسيلة للتحصيل من طائرات الشركات. ولكنه لم يقرر استبعاد الطيران العام بشكل مطلق، واعتبر أيضا أن من المعقول عدم إدخاله في خطة المساهمات. وينبغي أن تنظر اللجنة في مسألة الطيران العام، بما في ذلك، احتمال تورطه في أفعال تدخل غير مشروع بالمقارنة إلى الناقلين الجويين، وأن تتوصل إلى قرار بشأن الوضع الخاص به.

٣-١٢ تخفيض حدود المسؤولية - علاج فشل السوق

٣-١٢-١ إن تأثيرات آلية التعويض الإضافي على تحقيق الاستقرار في الأسواق ينبغي أن تسهل حصول المشغلين على التأمين بأسعار معقولة ويمكن التنبؤ بها. أما إذا أصبح التأمين غير متاح أو أصبح متاحا فقط بتكاليف تهدد البقاء الاقتصادي للناقلين، فإن الاتفاقية تسمح لآلية التعويض الإضافي بأن تغطي مسؤولية المشغلين في الطبقة الأولى (أو المستوى الأول). ويعود القرار في هذا الشأن إلى تقدير مؤتمر الأطراف. وهذه الخاصية، المذكورة في الفقرة (٣) من المادة ١٩ يطلق عليها تعبير "تخفيض حدود المسؤولية" "dropdown". ويبدأ تفعيلها عندما يعجز السوق عن توفير التغطية حتى حدود المادة ٤، أو عن توفير التغطية لجميع المخاطر. فعلى سبيل المثال، قد يكون هناك حد مفروض على المخاطر النووية، أو أن السوق ربما تمكنت من توفير التغطية على مخاطر الإرهاب العامة ولكنها لا توفر التغطية على مخاطر أسلحة الدمار الشامل. ويمكن لمؤتمر الأطراف أن يقرر تغطية مخاطر المستوى الأول، وذلك ليس بشكل مباشر، ولكن عن طريق تمريرها من خلال المشغل، اعتبارا من تاريخ معين، وأن يفرض رسما مقابلها. ويمكن للمدير أن يتخذ قرارات مؤقتة وأن يدعو إلى عقد دورة استثنائية لمؤتمر الأطراف.

٣-١٢-٢ هناك ثلاثة أسئلة يجب على اللجنة أن تبت فيها. أولاً، ما هو المعيار الملائم لتطبيق الحكم الخاص بتخفيض حدود المسؤولية "dropdown"؟ إن بعض المشتركين في فريق الدراسة التابع للأمانة اعتبروا أن المعيار المذكور في مشروع الاتفاقية عال بشكل مفرط، وأن المحك يجب أن يكون مدى توافر التأمين بشروط معقولة من الوجهة التجارية. وقد استخدمت هذا المعيار دول عديدة في تقديم الضمانات لنافليها بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر. ثانياً، هل يوفر تخفيض حدود المسؤولية "dropdown" مساندة مالية للأشخاص الذين يحتمل أن يكونوا من بين المسؤولين، وذلك لكي تحل هذه المساندة محل التأمين، أو هل تتحمل هي ذاتها المسؤولية؟ إن هذه مسألة مهمة بشكل أساسي في الأوقات التي لا تكون آلية التعويض الإضافي ممولة تمويلاً جيداً، ولكنها تتعلق أيضاً باشتراطات التأمين الإجبارية وحالات العجز عن الوفاء بالعقود. ثالثاً، هل يحدث تخفيض حدود المسؤولية على أساس إلزامي أو على أساس تقديري، وإذا كان على أساس إلزامي فهل يجري تفعيله تلقائياً عند بلوغ المعيار الموضوع؟ وإذا اعتبر تخفيض حدود المسؤولية خاصية تلقائية، فقد تعتبره السلطات الوطنية تدخلاً غير مسموح به في سوق التأمين.

٣-١٣ الانتصاف الخالص - نهج متكامل لصناعة النقل الجوي

٣-١٣-١ خلال إعداد مشروع الاتفاقية، تصارع فريق الدراسة التابع للأمانة والأفرقة التي سبقتها، بشكل متكرر مع مسألة استبعاد المشتركين الذين لا يقومون بعمليات في الطيران المدني. ولم تسو هذه المسألة إلا مؤخراً بإضافة حكم الانتصاف الخالص في المادة ٢٧. ويعالج المشروع نظام تعويض الأطراف الثالثة من خلال استخدام نهج متكامل يشمل الصناعة بأكملها. والواقع أن تحديد مسؤولية عنصر واحد من عناصر القطاع، بدون عناصر أخرى، من شأنه فحسب أن يزيد من جاذبية الفاعلين الآخرين لدى الذين يرفعون دعاوى بمطالبات خارج النظام القانوني الذي تنشئه الاتفاقية. فالكيانات الرئيسية التي لا تقوم بعمليات طيران ولكنها مرتبطة بالطيران المدني - كملاك الطائرات ومؤجري الطائرات، وشركات تصنيع الطائرات، ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، ومشغلي المطارات - يتعرضون بنفس الدرجة للدمار المالي مثل مشغلي الطائرات. وعلاوة على ذلك، فإن استبعادهم سينال من الحماية التي تمنحها الاتفاقية لمشغلي الطائرات، نظراً للإمكانية المتوفرة لدى هؤلاء الفاعلين الآخرين للانتصاف من الناقلين، وذلك من خلال اتفاقات تشابك المسؤولية والحلول القانونية وغير ذلك من وسائل الانتصاف. والمعروف أن اتفاقات التعويض بتشابك المسؤولية هي من السمات القائمة منذ وقت طويل في صناعة الطيران، وأي ناقل يتمتع بحماية الاتفاقية يمكن إعادته إلى ساحة القضاء من خلال هذه الاتفاقات لولا حكم الانتصاف الخالص. فالاتفاقية تمرر جميع المطالبات إلى مشغل الطائرة وآلية التعويض الإضافي مع النص على الرجوع فقط على الكيانات التي تساند عن قصد فعل التدخل غير المشروع الذي يحدث الضرر. ويساعد حكم الانتصاف الخالص أيضاً على منع تكرار التعويض، وهو بذلك يقلل من خسائر التأمين الشاملة عن حادث كارثي واحد. وهذا الحكم سمة أساسية وتعتبر ضرورية لتشغيل النظام. ومن البديهي أنه لا ينطبق على شخص يرتكب أحد أفعال التدخل غير المشروع عن قصد.

٣-١٤ الاختصاص القضائي الواحد

٣-١٤-١ يمثل الاختصاص القضائي الواحد في المادة ٣٠ عنصراً أساسياً آخر. فبينما تعددت الاختصاصات القانونية في اتفاقية مونتريال، فإن هذه الاتفاقية تختزلها في اختصاص واحد، وهو ما كان حكماً أساسياً في اتفاقية روما لسنة ١٩٥٢ وسمة أساسية في صناديق IOPC. فمعظم الضحايا أو ورثتهم يحتمل أن يكونوا موجودين في الدولة التي وقع فيها الحادث، ولكن آلية التعويض الإضافي ستمد يد العون إلى الضحايا في أي مكان يوجدون فيه. غير أن تعدد المحاكم والاختصاصات القضائية من شأنه إبطاء التعويض؛ وذلك لصعوبة تطبيق حدود قصوى عبر الاختصاصات القضائية.

١٥-٣ الحد الأقصى لمسؤولية مشغل الطائرة

١٥-٣-١ إن الحد الأقصى لمسؤولية المشغل هو ٧٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (موضوع بين قوسين في المشروع الحالي لأن هذا الرقم هو لأغراض المناقشة فقط). ولا يمكن تجاوز هذا الحد إلا في ظروف استثنائية. ويعتبر الناقلون أن الحد الأقصى شرط لا غنى عنه لتحمل المسؤولية المطلقة في الطبقة الأولى. وعندما تزيد التعويضات الكلية عن الطبقتين الأوليين، أي عن حد الناقل والمبالغ التي ستدفع من آلية التعويض الإضافي، يجوز للمطالبين السعي للحصول على تعويض إضافي من الناقل، ولكن ذلك بموجب الشروط المحددة في المادة ٢٤. ويعرف ذلك بعبارة "تجاوز الحد الأقصى" (أو "كسر السقف"). ولكي يتم ذلك، يجب على الطالب أن يثبت أساساً أن الناقل (إذا كان شخصاً طبيعياً) أو كبار المديرين لديه ارتكبوا عمداً فعل التدخل غير المشروع أو أسهموا في حدوثه بشكل بالغ الفظاعة. وثمة ملجأ آمن متاح للمشغلين الذين ثبت إتباعهم لما يسمى بأفضل الممارسات، والتي توصف حالياً بأنها معيار تضعه الصناعة. ومن المسائل المهمة كيفية تحديد الأساس الملائم لترخيص أفضل الممارسات. وقد تتمكن اللجنة من حل هذه القضية في هذه الدورة، وربما أمكن لها اقتراح خيارات للمؤتمر الدبلوماسي، أو أن تقترح هذه المسألة لمعالجتها على النحو الملائم في اللوائح التنظيمية التشغيلية التي يعتمد عليها مؤتمر الأطراف.

١٥-٣-٢ إن هذا الحد الأقصى الصارم هو أحد الأحكام الأكثر مثارا للجدل في مشروع الاتفاقية، ولكنه مشروع بأسس السياسات التي تطور الصك بموجبها منذ سنة ٢٠٠٤، وسوف يشكل عنصراً رئيسياً في التوصل إلى صك ناجح. وتعتبر هذه السمة واحد من الاختلافات المهمة عن قواعد اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩، التي تحرم الناقل من الحماية عند مستوى الإهمال. وقد حاول فريق الدراسة التابع للأمانة أن يأخذ بمستوى من الخطأ يقل عن التعمد ولكنه أعلى بكثير من الإهمال. وقد زاد من تعقيد هذا الجهد التناقض القائم بين نظام القانون العام والقانون المدني، ولأن مشغلي الطائرات ليسوا عادة أشخاصاً طبيعيين، وهم من كانوا أصلاً موضوع القانون الخاص بالإهمال في التصرف. والمسألة المطروحة أمام اللجنة لا تتعلق كثيراً باختيار الكلمات المحددة بل تتعلق بدرجة أكبر بمستوى السلوك الذي يجب الأخذ به. وهناك مزيد من النقاش في القسم الخاص بالانتقادات الموجهة للمشروع.

١٦-٣ حق الرجوع

١٦-٣-١ يتعلق حق الرجوع في المادة ٢٥ بالحد الأقصى الصارم. فبعد أن تكون آلية التعويض الإضافي قد دفعت المطالبات، فإن لها أيضاً حق الرجوع على الناقل إذا سلك الناقل مسلكاً يبرر تجاوز الحد الأقصى، حسبما هو موضح في المادة ٢٤. ولها أيضاً حق الرجوع على الأشخاص الآخرين الذين ارتكبوا فعل التدخل غير المشروع.

١٦-٣-٢ يرغب بعض الناقلين أيضاً في الحصول على حق الرجوع على الأشخاص الآخرين الذين ربما كانوا على خطأ، مثل أفراد الخدمة الأرضية أو مديري المطار، وذلك في الحالات التي لا يتم فيها تجاوز الحد الأقصى. ويرقى ذلك إلى توزيع مسؤولية التأمين بالنسبة للطلبات المقدمة من خلال الطبقة الأولى، والتي تشكل مسألة داخلية في الصناعة، وذلك في ضوء التعويضات المزدوجة. وينبغي أن يكون المعيار المتفق عليه بين كبار المشتركين في الصناعة أمراً مقبولاً، بشرط عدم تغيير التعويض للضحايا أو تأخيرها.

١٧-٣ طائرات الدولة

١٧-٣-١ يستبعد المشروع طائرات الدولة في المادة ٣٦، حسب تعريفها المذكور في اتفاقية شيكاغو.

٣-١٨ سريان مفعول الاتفاقية

٣-١٨-١ هناك سمة تستحق اهتماما خاصا في البنود الختامية. فمن المهم بوجه خاص ضمان قدرة آلية التعويض الإضافي على التعامل مع حادث يمكن أن يقع في أي لحظة. وينبغي للأحكام الخاصة بسريان مفعول الاتفاقية أن تأخذ في الحسبان مبلغ المساهمات اللازمة لتأمين قدرة النظام على الاستمرار وربما وجب ربطها بأحجام حركة النقل لعلاقتها بالمساهمات.

٤- الانتقادات

٤-١ أثارت دولة وناقلون جويون ومراقبون مستقلون اعتراضات على مشروع اتفاقية التعويض عن أفعال التدخل غير المشروع. ويبدو أن بعض الاعتراضات تقوم أساسا على التنازع مع بعض النظم القانونية المحلية، وبعضها يقوم على مبادئ مهمة من مبادئ السياسة العامة، والبعض الآخر يستند إلى موازنة المصالح الاقتصادية في الصك بين المشتركين في النظام. ويركز هذا القسم من التقرير أساسا على النقاط التي أثارها الذين يعتقدون أن الصك لا يمكن التصديق عليه وأنه يجب التخلي عن المشروع برمته.

٤-٢ مشغلو الطائرات يجب عدم تحميلهم المسؤولية المطلقة للتعويض عن جريمة كانوا هم من بين ضحاياها

٤-٢-١ يعترض بعض الناقلين الجويين لأنهم، من بين الضحايا، لا يختاروا فقط لدفع التعويض عن الضرر، بل أنهم يحملون المسؤولية المطلقة، التي يكون "الخطأ" فيها مفروضا. ويقال أن ذلك يتنافى ومبادئ العدل بصفة خاصة لأن من يحدد التدابير الأمنية إلى حد كبير هم الايكاو وحكومات الدول الأعضاء. وقد تعرض هذا التقرير لهذه المسألة عدة مرات، خصوصا بصدد ظهور مشروع اتفاقية التعويض عن التدخل غير المشروع، والتطور الذي يمثل الابتعاد عن مبادئ اتفاقية مونتريال لسنة ١٩٩٩. ولا بأس من تكرار القول بأن مشروع الاتفاقية لا يهدف إلى إلقاء تبعة اللوم: فهو صك يُعنى بإدارة المخاطر. وربما غابت هذه النقطة عن عين القارئ العادي باستعمال كلمة "المسؤولية" في المشروع ربما بدلا من عبارة "الالتزام بالتعويض". وبقدر إصرار الناقلين الجويين على موقفهم من هذه المسألة، فقد يجدر باللجنة أن تعالجها بلغة تحذيرية في ديباجة الاتفاقية أو في البيان الختامي.

٤-٣ الطيران ليس بالقطاع الصحيح الذي ننسج فيه ردا على الإرهاب

٤-٣-١ يقول بعض النقاد إن الطيران ليس بالقطاع الصحيح لصياغة رد على الإرهاب فيه، لأن الهجمات الإرهابية ضد الطيران المدني هي في الحقيقة هجمات ضد الدولة - أي هجمات ضد الحكومة والمجتمع عموما. وهو "عبء جماعي يتعين على الأمة أو الاختصاص السياسي تحمله". ويقولون إن الإرهاب الجوي جزء من مشكلة عالمية أكبر وتقتضي حلا عالميا وليس حلا قائما على صناعة الطيران بالتحديد. فالأشرا يختارون الطيران لتوجيه هجماتهم لتأثيره الإعلامي وسهولة تعرضه للتهديد. غير أن مجلس الايكاو على دراية بهذه الانتقادات، وأعاد التأكيد على هذا النهج بصورة متكررة. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن مثل هذا النهج الأكثر اتساعا قد رأى النور بعد. وهذا الحل المقترح في المشروع هو في حدود الممكن في الوقت الراهن، بينما الحل المثالي ليس كذلك. وسوف تحل الاتفاقية جزءا مهما من المشكلة، على الأقل في صناعة الطيران، ويمكن أن توفر نموذجا للعمل في قطاعات أخرى.

٤-٣-٢ يقول النقاد أيضا إن هناك بالفعل خطوطا إرشادية بشأن معاملة ضحايا الجرائم، بما فيها أفعال الإرهاب، وأن هذه الخطوط الإرشادية تعطي أمثلة لمزيد من العمل مستقبلا. ومن بينها القرار رقم ٣٤/٤٠ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٩/١١/١٩٨٥، بعنوان العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة، والأمر الصادر عن

مجلس الاتحاد الأوروبي تحت رقم 2004/80/EC في ٢٩/٤/٢٠٠٤ والمتعلق بالتعويض لضحايا الجرائم. ولا توفر هذه الصكوك وسيلة لإنصاف ضحايا الجرائم واسترداد عافيتهم. وحتى إذا نجحت في ذلك، فليس من الواضح أنه سيكون بمقدورهم سد تكاليف حادث طيران غير مكفول بالتأمين أو ما إذا كان ضحايا الكوارث الجوية سيقفون في طابور الانتظار وراء من تعرضوا للهجوم أو السرقة. ليس هناك بالتأكيد صك عالمي قيد الإعداد من شأنه أن ينص على التعويض عن الأضرار المثبتة لجميع ضحايا الهجمات الإرهابية. وتستحق الايكاو الإشادة بفاعليتها لأنها كانت غالباً في مقدمة التطورات التي تجاوز تأثيرها بكثير قطاع الطيران وحتى قطاع النقل، مثل صكي كيب تاون، وتمييز المتفجرات، وجوازات السفر المقروءة آلياً.

٤-٤ حكومة الدولة يجب أن تتحمل وحدها المسؤولية عن الأمن وعن التعويض عن الهجمات الإرهابية

٤-٤-١ يتعلق هذا الانتقاد بالحجة التي تقول إن الطيران يجب ألا يكون نقطة البداية لمعالجة التعويض عن الإرهاب، ولكنه يتبع نهجاً مختلفاً. فقد ذكر بعض الناقلين أنه نظراً لأن الإرهاب يمثل هجوماً على دولة، فعلى الحكومة أن تتحمل كل تكاليفه. والواقع أن الناقلين يجب ألا يدفعوا حتى تكاليف تعزيز الإجراءات الأمنية، بما فيها تكاليف إدارة المخاطر. غير أن كل صناعة تتحمل تكاليف أمنها بغض النظر عما إذا كانت هذه مفروضة بلوائح تنظيمية حكومية. فهي جزء من مزاوله النشاط التجاري. وعلاوة على ذلك، يتحمل الناقلون المسؤولية تجاه ركابهم، وعليهم - وهو الأهم - مسؤولية غير محدودة، سواء كانت مطلقة أو قائمة على الخطأ، تجاه الغير وذلك في كل دولة حول العالم تقريباً، وبغض النظر عن وقوع فعل تدخل غير مشروع أم لا. ويعترف أحد النقاد الذي يعترض استناداً إلى هذه الأسس بالذات، يعترف مع ذلك أن الناقل سيتعرض للإفلاس أو التفكك والحل إذا لم ينفذه تدخل استثنائي من الحكومة. والسؤال هو كيف يوفر وسيلة موحدة واقتصادية وعملية لمعالجة المسؤولية غير المحدودة (خصوصاً إذا كانت مطلقة) الموجودة بالفعل.

٤-٤-٢ أفاد معلق آخر بأن أفعال الإرهاب هي مثل الكوارث الطبيعية مثل الأعاصير والتسونامي والزلازل والانفجارات البركانية، التي تقع مسؤوليتها على الحكومات. وقال إنه لا مبرر لإلقاء العبء على مشغلي الطائرات عندما يكون تعويض الضحايا "مسؤولية معترف بها جيداً من مسؤوليات الدول ذات السيادة". ولكن هذا القياس يفتقر إلى الصواب من الوجهة العملية. فالدول تبذل بالتأكد قصارى جهدها لمساعدة ضحايا الكوارث الطبيعية في حدود قدرتها، وذلك من خلال تقديم المساعدة الطارئة من صناديق الطوارئ أو اعتمادات الطوارئ أو بتقديم مساعدة عينية. والدول أيضاً تمنح قروضا وتخفف من الأعباء التنظيمية والضريبية، وتعمل على حشد التبرعات الخيرية للضحايا. ولكنها مع ذلك تحث المقيمين فيها عادة على تأمين أنفسهم ضد هذه المخاطر، ونادراً ما تتعهد باستعادة العافية الاقتصادية لكل ضحية، ناهيك عن إنشاء آلية مؤسسية للبت بشكل موحد وشامل في مطالبات التعويض عن الكوارث. وعلاوة على ذلك، وهذا اعتبار رئيسي، ففي الكارثة الطبيعية المعتادة لا يوجد طرف عامل مثل مشغل الطائرة الذي يقوم افتراضاً فعلياً بمسؤوليته حسب القانون البلدي عن تعويض الإصابات التي لحقت برفاقه من الضحايا، بغض النظر عن قدرته على الدفع.

٤-٥ التدابير التي تتخذها الحكومة في أعقاب الحادث مرضية وليست هناك حاجة لاتخاذ تدابير إضافية

٤-٥-١ في غياب سابقة عملية ونظام قانوني ملائم، سواء على المستوى الداخلي أو الدولي، كان على حكومة الولايات المتحدة أن تصمم أفضل انتصاف استطاعت أن تشكله بعد الهجمات الإرهابية في الحادي عشر من سبتمبر، وذلك من خلال سن تشريع بأثر رجعي. فهجمات الحادي عشر من سبتمبر طالت ناقلين داخليين، وحشدت الحكومة نفوذها السياسي والمالي لوضع حد لمسؤولية هؤلاء الناقلين ولدفع التعويض للضحايا. وقدمت حكومات أخرى مساندة، سواء قصيرة الأجل أو طويلة الأجل، لناقليها بسبب ما أصاب أسواق التأمين من اضطراب. غير أن أي حكومة معنية لن يكون لديها حافز يذكر لوضع حد لمسؤولية ناقل أجنبي. كما أن التدخل الاقتصادي الواسع من جانب الحكومة سيكون أقل احتمالاً

بكثير إذا وقع الحادث في أحد البلدان النامية. فمشروع الاتفاقية يهتم بسيناريو دولي بكل معاني الكلمة: أي استخدام طائرة أجنبية كسلاح إرهابي يحدث ضررا تتجاوز أبعاده أي غطاء تأميني يمكن تصوره للناقل. ويمكن لآلية التعويض الإضافي أن تحقق نفس ما حققته تدابير الحكومة الأمريكية من نتائج، ولكن على أساس متعدد الأطراف وبتمويل من صناعة النقل الجوي، مع تمرير تكلفة الوحدة المتواضعة إلى المستهلكين. وآلية التعويض الإضافي قائمة أيضا على أساس عدم التمييز وسوف تزيل أيا من التأثيرات على المنافسة التي قد تنسب للتدابير الحكومية.

٦-٤ إن فرض حد أقصى جامد للمسؤولية يساعد الناقلين الذين يحتمل أن يكونوا ملومين، على حساب الضحايا

١-٦-٤ يعتقد بعض نقاد الاتفاقية أن فرض حد أقصى جامد على مسؤولية الناقلين يعتبر وحده كافيا لتبرير التخلي تماما عن المسعى الرامي لتحديث اتفاقية روما. وهم يقولون إن الضحايا يمكن أن يضيع عليهم التعويض إذا كان الناقل قد أساء التصرف واستفاد مع ذلك من وجود حد أقصى للمسؤولية. غير أن أكثر هذه الانتقادات إخلاصا تستند على ما يبدو على شواغل تجاه بعض النظم القانونية الداخلية. وهي علاوة على ذلك، لا تعكس تحول التركيز عن فكرة استحقاق الناقلين اللوم، وهم من بين الضحايا، إلى فكرة التعويض الكامل للمطالبات واقتسام التكاليف. ويدور الشاغل في الحقيقة حول إنزال العقاب بمرتكبي الجرم أكثر منه بتعويض الضحايا لأن الضحايا سيعوضون على أية حال بالكامل (حتى بلوغ الحد العالي جدا في آلية التعويض الإضافي)، بغض النظر عن أحكام المادة ٢٤. ولن تنشأ مسألة تجاوز الحد الأقصى إلا على مستوى آلية التعويض الإضافي. والسؤال هو كيف ستوزع المساهمات الموجهة للتعويض، وليس ما إذا كان الضحية سيحصل على التعويض.

٧-٤ الطيران ليس بحاجة إلى "ضريبة أخرى"

١-٧-٤ قال بعض النقاد أن هناك بالفعل قدرا مفرطا من الأعباء التنظيمية وغيرها من الأعباء الاقتصادية التي تفرضها الحكومة على الطيران وأن الإيكالو يجب ألا توجد أعباء جديدة. غير أن إدارة المخاطر تشكل جزءا ضروريا من ممارسة العمل التجاري. وفي حالة التدخل غير المشروع، اعتقدت الصناعة أنها نجحت في تغطية التكاليف، ولكن هجمات الحادي عشر من سبتمبر أظهرت أنها لم تفعل ذلك. وهذا المشروع يقدم علاجاً. ومن الواضح أن الرسوم التي نتحدث عنها والتي سيقورها مؤتمر الأطراف لا تشكل ضريبة، بل أنها تدفع ثمن حماية ملموسة من خطر حقيقي جداً، وإن كان بعيد الاحتمال. والأمر بالنسبة للدول عندما تقرر مسألة التصديق على الاتفاقية يكون في النهاية حسابا اقتصاديا، أي ما إذا كانت التكاليف معقولة بالمقارنة إلى المنافع المحققة.

٨-٤ يجب ألا يدفع الركاب ثمن حماية الغير

١-٨-٤ إن الركاب في واقع الأمر سيدفعون لنظام تعويضي يعود بالنفع على آخرين. وسيدفع شاحنو البضائع للنظام أيضا ولكن بنسبة لم تتقرر بعد. والجديد بالذكر أن تعويض الغير سمة متوقعة من سمات صناعة النقل الجوي ويجب أن تتحمل هذه الصناعة تكاليف إدارة المخاطر. ومع ذلك فإن النظام يمد نطاق المخاطرة إلى أبعد حد معقول عمليا. وقد نظر فريق الدراسة التابع للأمانة في إلزام مشتركين آخرين في القطاع بدفع مساهمات — أي ممن سيستفيدون من سمة الانتصاف الخالص — ولكنه لم يتمكن من صياغة وسيلة غير معقدة وعادلة لتحقيق ذلك. ومع ذلك فمن المعروف أن قاعدة مستخدمي شركات الطيران عريضة، لا سيما في البلدان المتقدمة. ويحتمل أن يكون الركاب من بين ضحايا الغير عندما لا يكونون من بين المسافرين. والمجتمع بأكمله يستفيد من الطيران ويستفيد عندما يتم تغطية الأضرار الناتجة عن أحداث منظورة. والواقع أن قدوم آلية التعويض الإضافي يعني أنه حتى عند وقوع قتلى وجرحي من الهجمات الإرهابية بشكل يتجاوز قدرة مشغل الطائرة على تعويضهم، فإن المنظومة لن تتعرض للانهايار، إذ ستظل الصناعة قابلة للتأمين عليها، وسيكون هناك ضرر أقل على الاقتصاد ككل. وينبغي أن تكون التكاليف متواضعة، ويمكن للدول أن تقرر ما إذا كانت آلية التعويض الإضافي تحقق فاعلية التكاليف.

٥- خلاصة

١-٥ كلمة حول المنافع الأوسع نطاقاً

١-١-٥ إن النظام الجديد لن يمنع الإصابة أو الوفاة أو الضرر للممتلكات في حالة حدوث هجوم، ولكنه سيحد بشدة من التكاليف الاقتصادية الأكبر حجماً والتي ستترتب على هجوم إرهابي وتجعله أقل دماراً للصناعة وللمجتمع ككل. بل إن قدوم هذا النظام قد يجعل التأمين ضد مثل هذه الأحداث متوافراً على نطاق أوسع وبمعدلات أقساط أكثر استقراراً لجميع الناقلين، بغض النظر عن الاعتقاد بتعرض ناقل بعينه لخطر الإرهاب. وسيكون هناك ضمان موحد بالتعويض، بغض النظر عن مكان وقوع الحادث أو هوية الضحايا. والواقع أن إمكانية توقع التعويض هذه ستساعد على طمأننة الأسواق في أوقات الشدة المحتملة وستنتفي معها الحاجة أيضاً إلى المساندة من الحكومة والتدخل بأثر رجعي بعد وقوع حادث. ومن شأن الصك أن يوفر ظروفاً متكافئة في المحاكم للضحايا والناقلين على السواء. بل أن تعزيز الاستقرار الشامل يمكن أن يقلل، ولو بقدر ضئيل، من جاذبية القطاع للإرهابيين.

٢-٥ مهمة اللجنة

١-٢-٥ هناك بعض المسائل الصعبة التي يجب إيجاد حل لها والكثير من التفاصيل التي يجب إدخالها. غير أن عناصر السياسة الأساسية في الصفقة برمتها ينبغي ألا تكون محل شك. فالنسخة الحالية تمثل تحسناً كبيراً بالمقارنة إلى المشروع الذي كان أمام اللجنة عندما اجتمعت آخر مرة في سنة ٢٠٠٤. وينبغي أن يكون الصك قابلاً للاستمرار، إذا أمكن البت بذهن واع في التفاصيل وكذلك في مسائل السياسة. والجدير بالذكر أن أهم المعضلات في دورة اللجنة الأخيرة، أي اللاتوافق الذي يبدو التغلب عليه مستحيلاً، بين مصالح الضحايا ومصالح الناقلين، هذا اللاتوافق قد خفت حدته من جراء آلية التعويض الإضافي، إذ أنها تعد باستعادة العافية الاقتصادية للضحايا وتحمي الناقلين من الإضرار مع عدم إحداث زيادة كبيرة في تكاليف الناقلين. وعلاوة على ذلك، تشير تعليقات المراقبين إلى أن الاتفاقية ينبغي أن يكتب لها البقاء حتى إذا لم تحظ، مثل صناديق IOPC، بقبول عالمي.

٢-٢-٥ يشكل مشروع الاتفاقية صفقة متوازنة، ولكن مصالح جميع الأطراف يجب أن تؤخذ في الحسبان إذا كان لمؤتمر دبلوماسي أن يخرج بصك قابل للتصديق عليه. إن على اللجنة أن تنجز أعمالاً كثيرة في وقت قصير. وسوف يحتاج رئيسها والأمانة كل ما يستطيعان الحصول عليه من تعاون وثقة.

— انتهى —