



المؤتمر الدولي لقانون الجو

(مونتريال، ٤/٢٠ إلى ٢٠/٥/٢٠٠٩)

مشروع اتفاقية بشأن التعويض عن الضرر الذي يلحق بأطراف ثالثة
والناتج عن أفعال التدخل غير المشروع التي تشمل طائرات ومشروع اتفاقية
تعويض الضرر الذي تلحقه الطائرات بالأطراف الثالثة
(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

١- خلفية الموضوع

١-١ أوصت الدورة ٣٣ للجنة القانونية للإيكاو والتي عقدت في مونتريال من ٢١ نيسان/أبريل إلى ٢ أيار/مايو ٢٠٠٨ ضمناً، بأن يعقد مجلس الإيكاو مؤتمراً دبلوماسياً لدراسة مشروعين مقترحتين بشأن الضرر اللاحق بالأطراف الثالثة على الأرض، وبالتحديد "اتفاقية التعويض عن الضرر الذي يلحق بأطراف ثالثة والناتج عن أفعال التدخل غير المشروع التي تشمل طائرات" (اتفاقية التدخل غير المشروع)، و"اتفاقية بشأن التعويض عن الضرر الذي تلحقه الطائرات بالأطراف الثالثة" (اتفاقية المخاطر العامة).

٢-١ يغطي النص الأول الأضرار الناتجة عن أعمال إرهابية في حين يغطي الثاني الأضرار الناتجة عن السير الطبيعي لعمليات الطيران. والقصد هو أن تحل هاتان الاتفاقيتان محل "الاتفاقية بشأن الأضرار التي تلحقها الطائرات الأجنبية بالأطراف الثالثة على سطح الأرض"، الموقعة في روما في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٢ (اتفاقية روما). والنصان المقترحان هما حصيلة عمل اللجنة القانونية و"فريق العمل الخاص" ضمن إطار ما يعرف باسم مشروع "تحديث اتفاقية روما".

٣-١ في ٢٣ حزيران/يونيو ٢٠٠٨ وخلال الجلسة السادسة للدورة ١٨٤، درس مجلس الإيكاو تقريراً أعدته الأمانة العامة بشأن نتائج الدورة ٣٣ للجنة القانونية بخصوص هذه المسألة، وقرّر عقد مؤتمر دبلوماسي لإنجاز مشروع الاتفاقيتين وإقرارهما.

٤-١ تعكس هذه الورقة وجهة نظر الإمارات العربية المتحدة بشأن مشروع الاتفاقيتين المقدمتين للدراسة إلى المؤتمر الدبلوماسي.

٢- اتفاقية التدخل غير المشروع

١-٢ تحيي الإمارات العربية المتحدة الإيكاو، واللجنة القانونية، وفريق العمل الخاص على العمل القيم والمبتكر الذي قدموه بالنسبة إلى المؤتمر الدبلوماسي. وعلى الرغم من ذلك، تعتبر الإمارات العربية المتحدة أنه ينبغي دراسة مفهوم تحميل مشغل الطائرة مسؤولية صارمة عن أعمال إرهابية تقع خارج سيطرته، بدقة.

٢-٢ في مقابل الموافقة على الهيكلية غير المتوقعة للاتفاقية المقترحة والتي تستند إلى ثلاثة دعائم (المسؤولية الصارمة للمشغل، والقيود على الحق في المقاضاة، وبند بشأن علاج وحيد)، وعلى الرغم من اعترافها بأنه جرى إنجاز عمل جوهري، إلا أن الإمارات العربية المتحدة ترى ضرورة اعتماد التعديلات التالية:

٣-٢ من أجل ضمان توافق تعريف "حدث" مع عنوان الاتفاقية المقترحة، ينبغي أن يكون على الشكل التالي: يحصل "الحدث" عندما ينتج الضرر الواقع على أطراف ثالثة عن فعل تدخل غير مشروع يشمل طائرة. ويعكس هذا التغيير السبب الفعلي والأساسي للحدث.

٤-٢ ينبغي عدم استخدام تعريف "الطرف الثالث" أساساً لدفع تعويضات عشوائية بموجب هذه الاتفاقية واتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. وانسجماً مع هذا الموقف، تقترح الإمارات العربية المتحدة تعريف "الطرف الثالث" على النحو التالي: "الطرف الثالث" يعني شخصاً غير المشغل، أو الراكب، أو مرسل البضائع، أو المرسل إليهم؛ وفي حال حصول اصطدام، فإن "الطرف الثالث" يعني أيضاً مشغل الطائرة الأخرى، ومالكها، وطاقمها".

٥-٢ ينبغي توضيح تعريف "الإدارة العليا" في المادة الأولى من الاتفاقية المقترحة ليشمل فقط الأشخاص الذين يحتلون مواقع الإدارة العليا وصانعي القرار الميدانيين الذين يتمتعون بمستوى أقدمية كافٍ ولهم تأثير مباشر على أمن الطيران. وينبغي أن تتذكر الدول الأعضاء أن عدداً كبيراً من الاجتهادات القانونية تعفي مشغل الطائرة من مسؤوليته عن الأضرار في حال وقوع أعمال إرهابية.

٦-٢ ينبغي الإبقاء على تعريف "الشخص" في المادة الأولى من الاتفاقية المقترحة على حاله. وترى الإمارات العربية المتحدة أنه ينبغي ألا تشمل عبارة "الشخص" مفهومي الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين فحسب، بل ينبغي أيضاً الاحتفاظ بمفهوم أن "الدولة" قد تكون "شخصاً" بموجب بنود الاتفاقية المقترحة وشروطها.

٧-٢ يشكّل مفهوم "الإصابة العقلية" على نحو ما ورد في الفقرة ٣ من المادة الثالثة من الاتفاقية المقترحة، افتراقاً كبيراً عن المعايير المقبولة دولياً والمحددة في اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. ولا ترى الإمارات العربية المتحدة أي مبرر لهذا الافتراق.

٨-٢ يجب حذف الأقواس المربعة من المادة الرابعة من الاتفاقية المقترحة والاحتفاظ بالأرقام.

٩-٢ ينبغي أن تكون "آلية التعويض الإضافي" هيئة تحت إشراف الإيكاو وخاضعة لرقابتها. وفي ظل الأزمة المالية العالمية الحالية، ترى الإمارات العربية المتحدة أن من غير الحكمة إنشاء هيئة دولية مستقلة أخرى لغرض وحيد هو التعويض على أطراف ثالثة محتملة ضحية لأفعال تدخل غير مشروع على الأرض. فهذا سيتسبب فقط في تكاليف إضافية وسيشجع انعدام الفعالية. فضلاً عن ذلك، بإمكان خبرة الإيكاو وقيادتها المجربة أن تسهل بشكل كبير تنفيذ مهمات "آلية التعويض الإضافي". وينبغي الاعتراف بهذا الأمر صراحة في المادة الثامنة من الاتفاقية.

١٠-٢ لتفادي تشوهات السوق والنتائج غير المرغوبة للمنافسة، ينبغي استبعاد الحركة العابرة من الاشتراكات في "آلية التعويض الإضافي". ويجب ذكر هذا الأمر في المادة الثانية عشرة من الاتفاقية المقترحة.

١١-٢ على المؤتمر أن يحلّ إمكانية مساهمة الهيئات (التي يجري إعفاؤها من المسؤولية صراحة)، من غير مشغلي الطائرات، في "آلية التعويض الإضافي".

١٢-٢ ينبغي أن يعتمد المؤتمر الدبلوماسي آلية تمويل أولى بمعدل مائة في المائة لـ "آلية التعويض الإضافي" ضمن سياق نص الفقرة ٢ من المادة الرابعة عشرة ("فترة الاشتراكات ومعدلها").

١٣-٢ يفرض معيار إهمال المساهمين الوارد في المادة العشرين من الاتفاقية المقترحة على مشغل الطائرة مسؤولية إثبات القصد أو الإهمال، مع العلم بأن الضرر سوف يلحق بالضحية، من أجل تبرئة نفسه جزئياً أو كلياً من المسؤولية أو تخفيفها. وهذا معيار أعلى مما نصت عليه المادة العشرون من اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. ولم تجد الإمارات العربية المتحدة تبريراً لهذا الافتراق. ونتيجة لذلك، تقترح الإمارات العربية المتحدة اعتماد المعيار الأخير بالنسبة إلى الاتفاقية المقترحة.

١٤-٢ في الواقع، تعين المادة الثالثة والعشرون المتعلقة بـ "التعويض الإضافي"، المعيار المطلوب الذي يسمح بتجاوز الحد الأقصى لمسؤولية المشغل على النحو الوارد في المادة الرابعة. وترى الإمارات العربية المتحدة أنه طالما أن الاتفاقية المقترحة صممت كمشروع للتعويض، أي كبديل عن أداة دولية عادية لتحديد المسؤوليات، فهذا المعيار لا يصلح لقياس إهمال عادي لمشغل الطائرة أو موظفيه أو وكلائه. ففي مثل هذه الحالة، لا تستطيع الاتفاقية المقترحة اعتماد مفاهيم غير تقليدية وغير مجربة بشأن تقييد حق المقاضاة والعلاج الوحيد. قام هذا المشروع على ثلاثة دعائم. ووحدها الأفعال المتعمدة للإدارة العليا يمكن أن تؤدي إلى تجاوز الحد الأقصى لمسؤولية مشغل الطائرة. وفي هذا السياق، ينبغي حذف فكرة "الموظفين والوكلاء" على نحو ما ورد في الفقرة ٥ من المادة الثالثة والعشرين، بشكل كامل.

١٥-٢ في الاتفاقية المقترحة، ينبغي الاعتراف صراحة بما يسمى بالمسؤولية المعنوية للدول. وتقترح الإمارات العربية المتحدة في هذا الصدد، إدراج الصياغة اللغوية التالية في مادة خاصة ومستقلة ضمن الاتفاقية: "المادة __ المسؤولية المعنوية للدول الأطراف. لا يمنع ما ورد في هذه الاتفاقية الدول الأعضاء من تعويض الأطراف الثالثة مباشرة بسبب ما لحق بها من أضرار بنتيجة تدخل غير مشروع".

١٦-٢ على الرغم من أن الإمارات العربية المتحدة تؤيد المعايير المتفق عليها في قطاع الطيران بشأن حق المقاضاة، إلا أنها لا تجد أي تبرير لتأجيل ممارسة هذا الحق من جانب مشغل الطائرة و"آلية التعويض الإضافي" ضد مرتكب الجرم المتعمد (الإرهابي)، حتى تتم التسوية النهائية لجميع المطالبات المقدمة من الأشخاص المتضررين. وفي صيغتها الحالية (الجملة الثانية من الفقرة ١ من المادة الرابعة والعشرين، والجملة الثانية من الفقرة ١ من المادة الخامسة والعشرين)، فإن كل ما تفعله هذه الأحكام هو حماية أصول الإرهابيين. لذلك تقترح الإمارات العربية المتحدة إلغاءها.

١٧-٢ تعتبر الإمارات العربية المتحدة أن مساعدة مشغل طائرة يقع مقر عمله الرئيسي في دولة طرف لما لحق به من أضرار في دولة غير طرف، يجب أن يكون إلزامياً وتلقائياً، وليس من صلاحية مؤتمر الأطراف وحده أو أمراً خاضعاً لتقديره فقط. ففي هذه الحال، يعود السبب إلى مساهمة مشغل الطائرة في "آلية التعويض الإضافي"، التي يتعين عليها بالتالي إتاحة أموالها لتعويض الضحايا. وينبغي أن ينعكس ذلك في المادة الثامنة والعشرين من الاتفاقية المقترحة.

١٨-٢ وفقاً لما ورد أعلاه، فإن إدخال حكم العلاج الوحيد، على النحو الوارد في المادة الثامنة والعشرين من الاتفاقية المقترحة حيث جرى تحميل المسؤولية بشكل كامل وخالص لمشغل الطائرة، قد يتسبب في مشكلات في إطار بعض النظم القانونية. لذا، ترى الإمارات العربية المتحدة أنها تستطيع تأييد ذلك الموقف فقط في حال أبقى المؤتمر الدبلوماسي حداً أقصى لمسؤولية المشغل لا يمكن تجاوزه.

١٩-٢ يتعين الإبقاء على مفهوم الولاية القضائية الواحدة الوارد في المادة الحادية والثلاثين. وهذا من شأنه تحقيق هدفين. أولاً، سوف يساهم في تقادي التقاضي غير المبرر. وثانياً، سوف يسهل التعويض السريع والملائم للضحايا.

٢٠-٢ يتعين تقليص مدة التقادم الواردة في المادة الخامسة والثلاثين من ثلاث سنوات إلى سنتين. ويتفق ذلك مع اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩ (المادة الخامسة والثلاثين) واتفاقية وارسو للعام ١٩٢٩ (المادة التاسعة والعشرين). وإضافة إلى تنسيق هذه الأحكام مع الصكوك الدولية السابقة لقانون الجو والمقبولة من المجتمع الدولي على نطاق واسع، فإن مدة سنتين للتقادم كافية لتمكين الضحية من المطالبة بالتعويض.

٢١-٢ يتعين ألا تدخل الاتفاقية المقترحة حيز النفاذ إذا لم تحظ "آلية التعويض الإضافي" بكامل التمويل. ويعتبر العلاج الوحيد وتقييد حق المقاضاة مفهومين استثنائيين (غير مسبوقين في إطار الطيران المدني)، ويمكن تأييدهما فقط في حال توافرت لـ "آلية التعويض الإضافي" الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها. خلاف ذلك، سوف يتحول كل العبء بطريقة غير منصفة إلى مشغلي الطائرات. لذا، ينبغي أن يتوقف نفاذها على شرطين رئيسيين، أولهما أن تصبح ٣٥ دولة أو أكثر أطرافاً في الاتفاقية. وهذا الأمر يتفق مع المادة الرابعة والثمانين من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وهو ما اقترحه بالفعل أوروغواي في الوثيقة رقم ١١. ثانياً، وإلى جانب الشرط الأول، أن لا يقل عدد المسافرين الذين يغادرون مطارات الدول التي صادقت على الاتفاقية عن ٧٥٠ مليون شخص. ويمثل المنطق الكامن وراء اعتماد هذا الرقم في حقيقة أن "آلية التعويض الإضافي" تحتاج إلى ثلاثة مليارات وحدة من حقوق السحب الخاصة على مدى أربع سنوات لأداء مهمتها.

٣-٢ اتفاقية الأخطار العامة

١-٣ ترى الإمارات العربية المتحدة أن الاتفاقية المقترحة محاولة قيمة لتنسيق وتوحيد القانون الدولي بالنسبة إلى الضرر اللاحق بأطراف ثالثة على الأرض. وبالمقارنة مع ما سبقها مباشرة، تعتبر الاتفاقية إنجازاً مميزاً. لكن ينبغي إدخال عدد من التعديلات ليحظى الاقتراح بأكبر قدر من القبول من جانب المجتمع الدولي. وفي هذا الصدد ترغب الإمارات العربية المتحدة أن تقترح ما يلي:

٢-٣ ينبغي أن يشمل قسم التعاريف في المادة الأولى من الاتفاقية المقترحة تعريف عبارة "حدث"، والتي هي أصلاً جزء من مسودة "اتفاقية التدخل غير المشروع". كذلك، ينبغي عدم استخدام تعريف عبارة "طرف ثالث" كأساس لتقديم تعويضات بشكل عشوائي، وفقاً لهذه الاتفاقية واتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. واستناداً لهذا الموقف، تقترح الإمارات العربية المتحدة تعريف "الطرف الثالث" على النحو التالي: "تعني عبارة "طرف ثالث" شخصاً غير المشغل، أو الراكب، أو مرسل البضائع، أو المرسل إليهم؛ وفي حال حصول تصادم، تعني عبارة "طرف ثالث" أيضاً مشغل الطائرة الأخرى، ومالكها، وطاقمها.

٣-٣ يشكّل مفهوم "الإصابة العقلية"، على نحو ما ورد في الفقرة ٣ من المادة الثالثة من الاتفاقية المقترحة، افتراضاً كبيراً عن المعايير المقبولة دولياً كما جرى تحديدها في اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. ولا تجد الإمارات العربية المتحدة أي مبرر لهذا الافتراق.

٤-٣ على نحو ما ورد في المادة الخامسة من اتفاقية روما للعام ١٩٥٢، ينبغي على هذه الاتفاقية أن تستثني التعويض عن الأضرار الناجمة عن مخاطر الحرب والاضطرابات الأهلية. وهذا الاستثناء مبرر استناداً إلى أنه حدث "قوة قاهرة" نموذجي. وينبغي إضافة فقرة أخرى إلى المادة الثالثة من الاتفاقية المقترحة لبيان هذا التعديل.

٥-٣ ينبغي الإبقاء على نظام المسؤولية على مستويين الوارد في المادة الرابعة من الاتفاقية المقترحة. وفي الواقع، يسمح هذا النظام للضحايا المتضررة على الأرض بالحصول على تعويضات غير محدودة، وهو تطور مهم بالمقارنة مع الأنظمة الوطنية للعديد من الدول الأعضاء في الإيكاو. وخلافاً لاتفاقية روما للعام ١٩٥٢ (المادة الثانية عشرة)، لا تحتاج الضحية إلى إثبات وجود نية أو فعل متعمد لدى مشغل الطائرة، ليصبح بإمكانها الحصول على تعويضات تتخطى الحد الأقصى للمسؤولية. وعلى مشغل الطائرة أن يفي بمتطلبات "عبء الإثبات"، كما جرى تحديدها في الفقرة ٢ من المادة

الرابعة من الاتفاقية المقترحة للبقاء دون الحد الأقصى للمسؤولية. غير أنه جرى تقديم اقتراح في الوثيقة رقم ٥ إلى هذا المؤتمر الدبلوماسي لإدخال قيود على مسؤولية صانعي الطائرة، والمحرك، ومكوناتها، يمكن كسرها فقط في حال إثبات أن الإدارة العليا للشركة المصنعة تصرفت بنية إحداث ضرر أو بتهور مع علمها باحتمال حصول أضرار. وترى الإمارات العربية المتحدة أن هذا الاقتراح سيؤدي بطريقة غير ضرورية وغير مبررة إلى تحديد مسؤولية بعض الهيئات التي لا تخضع حتى الآن إلى نطاق الاتفاقية المقترحة. وفي حال موافقة المؤتمر الدبلوماسي عليه، فإن المعيار المقترح لتجاوز الحد الأقصى للمسؤولية سيفرض عبئاً ثقيلاً على الضحايا المتضررة على الأرض.

٦-٣ ينبغي حذف الأقسام المربعة في المادة الرابعة من الاتفاقية المقترحة والاحتفاظ بالأرقام.

٧-٣ بموجب المادة التاسعة، يُفرض على مشغلي الطائرات الاحتفاظ بتأمين ملائم أو بضمان يغطي مسؤولياتهم وفقاً للاتفاقية المقترحة. وعلى الرغم من أن التأمين كان متوافراً على الدوام لهذا النوع من الأضرار، إلا أن هذا الحكم لا يتناول احتمال عدم توافر تأمين على الطيران نتيجة: (١) عجز الأسواق، أو (٢) خسائر متعددة، أو (٣) أفعال تدخل غير مشروع قد تؤثر بشدة على السوق. وللدرد بفعالية على مثل هذا السيناريو، تقترح الإمارات العربية المتحدة في حال عدم تمكن مشغل طائرة من الحصول على تأمين طيران على أساس الرحلة الواحدة، يمكن الاستجابة لمتطلبات التأمين التي تفرضها الاتفاقية المقترحة عبر تقديم دليل على وجود تأمين أو ضمان آخر شامل.

٨-٣ على نحو ما هو محدد في المادة العاشرة من الاتفاقية المقترحة، يفرض "معيار إهمال المساهمين" على مشغل الطائرة واجب إثبات وجود نية أو تهور لدى الضحية، مع علمها باحتمال حصول ضرر، لإعفائه جزئياً أو كلياً من المسؤولية أو تخفيفها. وهذا المعيار أعلى مما ورد في المادة العشرين من اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. ولم تجد الإمارات العربية المتحدة أي تبرير لهذا الاقتراح. لذا، تقترح الإمارات العربية المتحدة اعتماد المعيار الأخير لهذه الاتفاقية المقترحة.

٩-٣ على نحو ما ورد في المادة الثالثة عشرة من الاتفاقية المقترحة، ترى الإمارات العربية المتحدة أنه لا يجب أن تتحمل الهيئات التي تمتلك ضمانات ملكية أو أسهم في طائرة من دون أن تكون لديها مصالح تشغيلية، أي مسؤولية عن الأضرار.

١٠-٣ على نحو ما ورد في مشروع اتفاقية التدخل غير المشروع، ينبغي على هذه الاتفاقية المقترحة أن تتبنى مفهوم الولاية القضائية الواحدة لتجنب المنازعات القضائية غير الضرورية وغير المرغوبة. لذلك، تقترح الإمارات العربية المتحدة حذف الجملة الواردة ضمن قوسين مربعين في الفقرة ١ من المادة ١٦ من الاتفاقية المقترحة.

١١-٣ يتعين تقليص مدة التقادم الواردة في المادة الخامسة والثلاثين من ثلاث سنوات إلى سنتين. ويتفق ذلك مع اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩ (المادة الخامسة والثلاثين) واتفاقية وارسو للعام ١٩٢٩ (المادة التاسعة والعشرين). وإضافة إلى تنسيق هذه الأحكام مع الصكوك الدولية السابقة لقانون الجو والمقبولة من المجتمع الدولي على نطاق واسع، فإن مدة سنتين للتقادم كافية لتمكين الضحية من المطالبة بالتعويض.

١٢-٣ وفقاً لما اقترحت أوروغواي في الوثيقة رقم ١١، ينبغي ألا تدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ إلا بعد أن تصبح ٣٥ دولة أو أكثر أطرافاً فيها. وهذا الأمر يتفق مع المادة الرابعة والثمانين من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

١٣-٣ ينبغي أن تتناول البنود الختامية من الاتفاقية المقترحة مسألة علاقتها مع سائر الصكوك الدولية المتعلقة بقانون الجو. وفي هذا المجال، تقترح الإمارات العربية المتحدة أن تسود القواعد الواردة في هذه الاتفاقية على أي قواعد أخرى ما بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية وتطبق على الضرر الحاصل على الأرض، و(١) اتفاقية روما للعام ١٩٥٢، و(٢) بروتوكول العام ١٩٧٨ لتعديل اتفاقية روما للعام ١٩٥٢، و(٣) اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩. وقد جرى اعتماد صيغة مماثلة في المادة الخامسة والخمسين من اتفاقية مونتريال للعام ١٩٩٩.

٤- خلاصة

٤-١ ترى الإمارات العربية المتحدة أن بإمكان التعديلات المقترحة الواردة في هذه الورقة أن تزيد إلى حد كبير فرص المصادقة على الاتفاقيتين المقترحتين والمعروضتين للدراسة على المؤتمر الدبلوماسي، الأمر الذي يسهم في توحيد القانون الدولي وضمان اتساقه. وتحث الإمارات العربية المتحدة بقوة الدول الأعضاء في الايكاو على أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار.

- انتهى -