المحاضرة السابعة:

المسؤولية الدولية البيئية

تمهيد:

تعد المسؤولية أحد المبادئ العامة الأساسية لأي نظام قانوني سواءاً على الصعيدين الدولي أم الوطني، ويتأثر مفهومها بتطور النظام القانوني للدولة والمجتمع الدولي، ويقصد بمفهوم المسؤولية في القانون الدولي العام أن شخص القانون الدولي يتحمل المسؤولية القانونية إذا توافر شرطان: **الأول موضوعي**؛ يتمثل في ارتكاب الدولة فعلا غير مشروع دوليا، والذي يعني مخالفتها لأحد الالتزامات القانونية الدولية، أما **الثاني شخصي**؛ يتمثل في إسناد الفعل إلى تلك الدولة أو أحد أجهزتها الرسمية، فإذا توافر هذان الشرطان قامت المسؤولية في حق الدولة، ويمكن مطالبتها بالتعويض في حالة تحقق الضرر على أثر ارتكاب الفعل غير المشروع دولياً.

01- مفهوم المسؤولية الدولية

مر مفهوم المسؤولية الدولية بمراحل تطور عديدة منذ المجتمعات القديمة حتى الآن، وقد تأثر ذلك بتلك التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعرض لها المجتمع الدولي، شمل هذا التطور الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الدولة وشروط قيامها، خاصة من حيث:

أ-تحريم اللجوء إلى تدابير الانتقام المسلح: إن من أهم مبادئ القانون الدولي العام المعاصر هو مبدأ تحريم استخدام القوة أو اللجوء إلى الحرب أو التهديد بها من أجل تسوية المنازعات الدولية، فالأول حرم في تاريخ العلاقات الدولية تقبل الجماعة الدولية الالتزام بذلك فيما نص صريح تضمنه المادة 4/2 من ميثاق الأمم المتحدة، واستناداً إلى ذلك أصبح اللجوء إلى تدابير للانتقام المسلح عملا غير مشروع دوليا؛

ب- أشخاص القانون الدولي العام: مع ظهور المنظمات الدولية في القرن العشرين، لم تعد الدول ذات السيادة هي الكيانات الوحيدة المتمتعة بالشخصية القانونية بل أصبحت هذه المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، واستناداً لذلك، فإن أطراف المسؤولية الدولية لم تعد قاصرة على الدول فقط، كما كان الحال سابقا في ظل القانون الدولي التقليدي، ولكن أصبح من الممكن أن يكون هناك أطرافا لهذه العلاقة من غير الدول، هم المنظمات الدولية، وقد أنعكس ذلك على تعريف الفقه الدولي للمسؤولية الدولية فأصبحت تعني النتيجة التي يرتبها القانون الدولي في حالة ارتكاب أحد أشخاص القانون لمخالفة لأحد الالتزامات الدولية؛

ج-أساس المسؤولية الدولية: أدت الاكتشافات العلمية الحديثة على نطاق واسع إلى تزايد المخاطر والأضرار التي قد تصيب الغير نتيجة هذه الاستخدامات، ونظرا لجسامة هذه الأضرار من جهة وصعوبة إثبات وقوع الخطأ من جهة أخرى، فقد اتجه الفقه في الدول المختلفة منذ نهاية القرن 19 إلى تأسيس المسؤولية على مجرد التسبب في إحداث الضرر بصرف النظر عن الخطأ أو الفعل غير المشروع، ويعرف هذا النوع من المسؤولية على أساس المخاطر أو المسؤولية المطلقة.

د-تدوين قواعد المسؤولية الدولية: لا يوجد في فقه القانون الدولي موضوع أثار من الخلاف مثل ما أثارته المسؤولية الدولية، لذلك اتجهت الجهود إلى ضرورة تدوين قواعد المسؤولية الدولية لاستقرار العلاقات السلمية بين الدول، ولقد بدأت محاولات تدوين هذه القواعد من العشرينات من هذا القرن، ولا زالت مستمرة حتى الآن سواء على مستوى الهيئات العلمية الخاصة أو المنظمات الإقليمية أو عصبة الأمم المتحدة أو منظمة الأمم المتحدة إلا أنها لم تصل حتى الآن إلى اتفاق دولي عام حوله.

02-التنظيم القانوني الدولي للمسؤولية عن الأضرار البيئية

يرى بعض الفقهاء صعوبة في تطبيق القواعد التقليدية الخاصة بالمسؤولية الدولية على الأضرار التي تصيب البيئة، ويفضل هؤلاء الفقهاء اللجوء إلى وسائل إدارية أو فنية أو وسائل قانونية غير تقليدية من أجل تحقيق حماية فعالة للبيئة في ظل التطورات التي يمر بها المجتمع الدولي، وقد عبر عن هذه الحقيقة المبدأ رقم (22) من إعلان ستوكهولم الخاص بالبيئة في عام 1972م، وكذلك المبدأ رقم (13) من إعلان ريو دي جانيرو عام 1992م، وذلك بتشجيع التعاون الدولي من أجل العمل على تطوير قواعد المسؤولية الدولية عن أضرار التي تلحق البيئة.

إن تقييم القانون الدولي البيئي بشكل عام، من حيث وجوده وتطبيقه وأثاره، يعتمد على التنفيذ، ومدى الالتزام بقواعد المسؤولية الخاصة بانتهاك أحكامه، ولقد أقر على نطاق واسع بأن أفضل طريقة لحماية البيئة تكمن في منع وقوع الضرر بدلا من محاولة إعادة ما تم فقده أو فساده، ومن هنا يتضح أن أهم نتيجتين رئيستين ترتبان على المسؤولية هما الالتزام الوقائي، المتمثل بمنع التلوث أو تخفيفه، والالتزام العلاجي المتمثل بتقديم التعويض.

أ-خصوصية الضرر البيئي:

من الضروري لكي تترتّب المسؤولية الدولية اتّجاه دولة من الدول، أن ينتج عن الفعل المشروع أو غير المشروع، ضرر يصيب دولة أخرى ويقصد بالضرر في نطاق المسؤولية الدولية "المساس بحق أو مصلحة مشروعة لأحد أشخاص القانون الدولي"، فهو الخسارة المادية أو المعنوية أو الأذى الذي يلحق بدولة ما، وعرفت اتفاقية انتاراكتيكا Antarctica treaty الضرر بأنه: "أيّ تأثير على المكونات الحيّة أو غير الحيّة للبيئة أو أنظمتها الإيكولوجية، متضمّنا ضررا للغلاف الجوي أو للبحار أو الحياة البرية".

وقد أجمع الفقه الدولي على أن الضرر يعدّ عنصرا أساسيا في المسؤولية الدولية عن الأنشطة غير المشروعة والأنشطة المشروعة على حدّ سواء، وقد جاء نصّ المادة الثانية من اتفاقية مجلس أوربا حول المسؤولية المدنية عن الأضرار الناتجة عن الأنشطة الخطيرة بالبيئة، حيث عرفت الضرر البيئي بأنه: حالات الوفاة أو الأضرار الجسدية؛ كل خسارة وكل ضرر يحدث للأموال؛ كل خسارة أو ضرر ناتج عن إفساد أو تلويث أو إتلاف البيئة، ويشترط في الضرر ضمن القواعد العامّة للمسؤولية أن يكون أكيدا ومباشرا وشخصيا.

وللأضرار البيئية عدّة تطبيقات في هذا المجال، ففي مجال التلوث البحري بالبترول أخذت اتفاقية بروكسل المبرمة عام 1969 المتعلّقة بالمسؤولية المدنية عن أضرار التلوث بالبترول بالمسؤولية المطلقة لمالك السفينة، فقد نصّت المادة(1/3) منها على أن" ...مالك السفينة وقت وقوع الحادث، أو وقت وقوع أول حدث، إذا اشتملت الحادثة على سلسلة من الأحداث، يكون مسؤولاً عن أي ضرر تلوّث سبّبه البترول المتسرّب أو المفرغ من السفينة كنتيجة للحادث"، ويكفي للحكم بالتعويض أن يثبت المضرور وقوع الضرر وعلاقة السببية بين ذلك الضرر والتلوث الناشئ عن تفريغ البترول أو تسرّبه، دون حاجة لإثبات الخطأ في جانب مالك السفينة."

كما نصّت اتفاقية بروكسل لعام 1962 المتعلّقة بمسؤولية مشغلي السفن النووية على المسؤولية المطلقة بنصّ صريح في المادّة 01/02 عندما قرّرت أنه " يعتبر مشغل السفينة مسؤولاً مسؤولية مطلقة عن جميع الأضرار النووية، عندما يثبت أن هذه الأضرار وقعت نتيجة لحادثة نووية مسبّبه عن وقود نووي، أو بقايا أي فضلات مشعة تتعلّق بهذه السفينة"، وطبقا لهذا النصّ فإن المطالبة بالتعويض عن الضرر الناشئ عن تلوث البيئة لا يتطلّب بالضرورة إثبات وجود خطأ أو عمل غير مشروع في جانب المدعى عليه، وإنما يكتفي بثبوت الضرر وأنه نتيجة طبيعية لنشاط هذا الأخير.

ب-الالتزام بمنع وتقليل الضرر البيئي:

إن الالتزام بمنع التلوث البيئي والأحكام الخاصة به، يعني مجموعة من الإجراءات التي ينبغي على الدولة الالتزام بها، من خلال التشريعات الوطنية ذات العلاقة بالأنشطة التي لا تهدد بحدوث أثار بيئية مهلكة، ففي الوقت الذي يمكن أن يقضي الالتزام بإيقاف أو منع النشاط الذي يسبب أثارا ضارة للبيئة، كما يحدث في منع الإنتاج الإضافي للكيمياويات الخطيرة، أو فرض حظر على دفن النفايات المشعة في مكان معين من المياه، فإن هذا الالتزام قد يتضمن تحديد مستوى أو درجة الضرر، الذي يمكن أن ينشأ من النشاط من خلال وضع تقنيات قانونية، تعمل على تخفيف أثار التلوث، وبترك واجب تخفيف التلوث أو التقليل منه مفتوحا أحيانا، وذلك من خلال الطلب من الملوث بـ "تقليل الضرر إلى أقصى حد ممكن".

لقد ظهرت الحاجة للتأكيد، على الالتزام بتقليل التلوث، من خلال النص عليه في المعاهدات، على الرغم من أن الدول ليست مستعدة دائما للاعتراف بالقيود التي تفرضها تلك المعاهدات ذات العلاقة، فالمادة (11) من قواعد هلسنكي للقانون الدولي، تشترط على الدول أن تتوقف عن الأنشطة المسببة للتلوث، إذا ما خففت في التقليل منه، هذا إذا ما أخذ بالاعتبار أنه يترتب على الدولة واجب أخلاقي، أكثر منه قانوني لتخفيف التلوث، ويجب عليها اتخاذ التدابير المناسبة لتخفيفه، وقد أكد الحكم في قضية المصهر troil smelter هذا الالتزام عندما فرضت المحكمة نظاما يقضي بتقليل الدخان الذي ينفثه المصهر، واشترطت تعويضا إضافيا إذا ما حصل الضرر في المستقبل.

وقبل عقد مؤتمر ستوكهولم وقعت حادثة الناقلة Cherry Point، التي سببت تلوثا في شواطئ كندا (كولومبيا البريطانية)، مما دعا الأطراف مجتمعة إلى الأخذ على عاتقها مسؤولية تقليل الضرر الناجم عن النفط المتسرب، وبالتالي عن الضرر الذي لحق بالمياه الكندية وشواطئها، وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى حادثتي غرق سفينة Metula في أحد مضايق ماج يلان، وحادثة Amoco Cadiz، وتسرب النفط في الشواطئ الفرنسية، وما سببتها من أضرار بيئية بليغة.

ج-الالتزام بتقديم التعويض المالي:

إذا كان التعويض العيني، غير ممكن أو (غير إلزامي)، أو أنه غير كافي، لإعادة الوضع الذي كان يمكن أن يكون عليه، لولا ارتكاب الفعل، فإنه ينبغي على الدولة المتسببة بالتلوث، تقديم تعويضات مالية مساوية بالقدر اللازم لإعادة الوضع إلى ما كان عليه، إن التعويض المالي ورد كنتيجة مرتبطة بكل نشاط يلحق ضررا بالبيئة، فأحكام الاتفاقيات الدولية التي تبين النتائج القانونية لانتهاك الالتزامات الدولية في حماية البيئة، تشير جميعها إلى إلزامية تقديم تعويضات مالية.

إن تطبيق القواعد العامة في مجال التعويض المالي عن الأضرار التي تلحق بالبيئة تطرح عدة مشاكل، الأولى تتعلق بمعرفة فيما إذا كانت إلزامية دفع تعويضات مالية تشمل أيضا الأضرار البيئية البحتة (أي التي قد لا تسبب خسائر مالية، مثل تدمير الأجناس الحيوانية، الأصناف النباتية التي ليس لها قيمة تجارية).

بالرغم من وجود مبدأ عرفي في القانون الدولي العام ينص على أن تتحمل الدولة المسؤولية المطلقة عندما تقع أضرار خارج حدودها من جراء حدوث كوارث في إحدى المنشآت الخطرة الواقعة على أراضيها مثل المفاعلات النووية أو مصانع المنتجات الكيميائية السامة جدا، إلا أنم هناك حوادث قد وقعت فعلا مثل حادثة تشرنوبيل، ولم تترتب أية مسؤولية على الإتحاد السوفياتي لتعويض الدول المتضررة، بل على العكس فإن الإتحاد السوفياتي قد طالب المجتمع الدولي بتقديم مساعدات له.

أما بخصوص الشكل الذي ينبغي أن يتخذه التعويض، فإن القاعدة العامة هي أن الدفع المالي للضرر هي الأساس، فالبروتوكول الملحق باتفاقية الشمال لعام 1974 حول حماية البيئة يسمح للطرف الذي يدعي الضرر من التلوث عبر الحدود (الطلب بشراء أملاكه الحقيقية) علما بأن ذلك يتطلب عادة دفع مبالغ من قبل الملوث أكبر بكثير من قيمة الضرر وحده، ويمكن اعتباره متميزا عن التعويض المالي الاعتيادي، وهناك إمكانية أخرى هي تقديم بعض المنافع الجديدة للطرف المتضرر للتعويض عن خسارته، ومن الصعب تخصيص رقم مالي يقابل درجة الضرر الحاصل كما أن تقرير الجهة التي ينبغي إعطاء التعويض لها خاصة عندما يكون الضرر قد لحق بالموارد وراء حدود التشريع الوطني سيكون مشكلة جدية.

03- الصعوبات التي تعترض تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية في مجال حماية البيئة

إن الأضرار العابرة للحدود والتي تصيب مناطق تقع داخل نطاق السيادة الإقليمية لدولة أخرى يثير عدة تساؤلات تتعلق بالقواعد التقليدية للمسؤولية الدولية، والتي يأتي في مقدمتها ما يلي:

أ- علاقة السببية بين التصرف المخالف والضرر الناشئ عنه، يثير التلوث العابر للحدود عدة مشاكل منها:

- **المسافة:** فلا يمكن أن تحدد بدقة المسافة التي تفصل بين مصدر الضرر وبين المكان الذي حدث فيه الضرر، كتلوث الهواء الجوي أو تلوث المياه بالنفايات المشعة أو بالأدخنة لا يعرف حدوداً معينة، ولكنه يمتد إلى مسافات بعيدة من الصعب تحديدها والسيطرة عليها أيضاً.
- **تقدير التعويض:** من الصعب تقدير التعويض في حالة التلوث العابر للحدود ففي حالات معينة من التلوث كما في حالة التلوث النووي والذي لا تظهر أثاره بصورة فورية، ولكنها تظل كامنة ثم تظهر بعد عدة سنوات، وذلك كما في حادثة المفاعل النووي في منطقة تشيرنوبل في أوكرانيا في 1986/04/26، يصعب حصر حجم الخسائر والأضرار فور الحادثة.
- **صعوبة حصر أنواع التلوث:** ففي بعض الحالات التي تصيب النبات أو الحيوان أو حتى المباني يصعب تحديد مصدر ونوع التلوث الذي يسبب الضرر الذي يحدث نتيجة تفاعل عدة أنواع من التلوث، وذلك كما في حالة تلويث مياه الأنهار الدولية بإلقاء النفايات أو بتصريف مياه المصانع والمفاعلات النووية.

- **صعوبة حصر أثار التلوث:** فمن الثابت علمياً أن مصادر التلوث لا تحدث نتائج متماثلة دائماً، لأن الظروف الطبيعية تلعب دوراً هاماً في هذا المجال، فإلقاء نفايات ملوثه في النهر يحدث ذات الإضرار خلال فترة حركة المياه، وهناك أيضاً عوامل أخرى مثل الرياح والشمس والضباب يمكن أن تؤثر على التلوث الجوي، وهنا يصعب إسناد الإضرار إلى مصدر محدد، وبالتالي يصعب المطالبة بالتعويض.
- **صعوبة تحديد فاعل التلوث:** طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية القانونية ينبغي أن يكون المتسبب في الضرر محدداً، ولكن في التلوث العابر للحدود لمسافات بعيدة أو حتى لمسافات قصيرة من الصعب تحديد المتسبب في الضرر، كما في حالة التلوث الجوي من الأدخنة المتطايرة من عادم السيارات أو من المصانع وذلك لتعدد الأشخاص المسؤولين عن هذه الإضرار.
- **صعوبة حصر الإضرار التي تلحق بالبيئة:** نظراً لصعوبة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث الضرر في حالة الضرر البيئي، فإن مسألة حصر الإضرار تصبح ضرورية من أجل تقدير قيمة التعويض وهي مسألة من الصعب تقديرها لأنها تختلف من حالة إلى الأخرى، بالإضافة إلى أن التقدير هنا يتم بصورة تقريبية.

ب- الحلول المناسبة للصعوبات التي تعترض تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية

في ظل الصعوبات التي تعترض تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية في مجال البيئة، ذهب اتجاه متزايد في الفقه الدولي يدعو إلى إيجاد الحلول المناسبة، وذلك من خلال:

- **تطوير مفهوم المسؤولية الدولية:** بالإضافة إلى الاتجاه المتزايد في الفقه والذي ينادي بتطبيق نظرية المسؤولية المطلقة في مجال البيئة للتغلب على المشاكل التي تعترض إقامة علاقة السببية بين التصرف والضرر الناجم عنة، يقترح البعض تطوير مفهوم المسؤولية الدولية المباشرة.

فمن الثابت أن المسؤولية الدولية للدولة تنشأ إذا تم إسناد الفعل غير المشروع إلى الدولة أو إلى أحد أجهزتها الرسمية، وتسمى المسؤولية في هذه الحالة بالمسؤولية الدولية المباشرة، أما أن كان هناك أفعال غير مشروعة صادرة عن الأفراد أو الأشخاص على إقليم الدولة، فإن المسؤولية الدولية لا تتحقق هنا إلا إذا تبين أن هناك خطأ أو تقصير من جانب الدولة في القيام بالتزاماتها الدولية، فإذا تم إثبات ذلك تقوم مسؤولية الدولة عن أنشطة الأفراد أو الأشخاص، وتسمى المسؤولية هنا بالمسؤولية الدولية غير المباشرة ،إلا أن مثل هذا المفهوم لمسؤولية الدولة قد تعرض لتطور في ظل مقتضيات القانون الدولي للبيئة، وفرض التزامات جديدة على عاتق الدولة ،والتي يأتي في مقدمتها ذلك الالتزام الذي يمنع الدول من أن تستخدم إقليمها للاضرار بأقاليم الدولة الأخرى، وهو التزام دولي مستمر في الفقه و العمل الدوليين.

- **تطوير القواعد الإجرائية المتعلقة بتسوية المنازعات البيئية:**

ذهب بعض الفقهاء إلى ضرورة تطوير مفهوم الحماية الدبلوماسية بما يتفق ومتطلبات حماية البيئة، وذلك من الشرطين اللازمين لأعمال هذه الحماية، ويرى هؤلاء الفقهاء أن شرط الجنسية ليس لازما في تحريك دعوى المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية.

فالفرد المضرور يمكن أن يكون متمتعا بجنسية الدولة المدعى عليها ويستند حق الدولة في المطالبة بالتعويض في هذه الحالة إلى قواعد القانون الدولي التي تكفل لها حماية إقليمها من أية أضرار خارجية، ولا تمارس الحماية الدبلوماسية في حالة الضرر البيئي إلا في حالة عدم وجود علاقة(الإقامة، تعاقد بين الطرفين) بين المضرور والدولة المتسببة في الضرر، فإذا مارست الدولة الحماية الدبلوماسية فإن ذلك يكون في نطاق اختصاصها الشخصي (ويتحقق مثل هذا الفرض في المناطق خارج السيادة الإقليمية للدول مثل منطقة أعالي البحار والفضاء الخارجي والمناطق القطبية) .

أما بالنسبة لشرط استنفاذ طرق التقاضي الداخلية، فمن الثابت أنها تستند إلى الخضوع الإرادي من قبل الشخص الذي يوجد بينه وبين الدولة مصدر الضرر، بأن تكون ثمة علاقة (تعاقد-إقامة...الخ)، وان لم تكن هذه العلاقة موجودة أو لم يعبر هذا الشخص عن إرادته في الخضوع لمثل هذا النظام القانوني في تلك الدولة، فان قبل هذه الحالة، يكون ضحية العمل مخالف تجاه دولته، كما في حالة إقامة هذا الشخص في دولته، هنا يجوز للدولة تحريك دعوى بالمسؤولية دون الالتزام بشرط استنفاد طرق الطعن الداخلية.

وعلى عكس ذلك الاتجاه سارت اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الأشياء الفضائية عام 1972 حيث لا تشترط المادة (7) من هذه الاتفاقية ضرورة استنفاد طرق الطعن الداخلية، وتبعا لذلك تكون للمضرور حرية الاختيار في أن يتقدم مباشرة لحكومته لمطالبتها بالتدخل، أو أن يتقدم مباشرة بدعوى تعويض أمام المحاكم القضائية أو الأجهزة الإدارية للدولة التي قامت بإطلاق الأشياء الفضائية التي حدثت الأضرار.