

مجلس المحافظين المؤتمر العام

GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5

Date: 8 September 2004

General Distribution

Arabic

Original: English

نسخة مخصصة للاستخدام الرسمي

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت للمجلس

(الوثيقة GOV/2004/51)

البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت للمؤتمر

(الوثيقة GC(48)/1)

المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية

فريق الخبراء الدولي المعني بالمسؤولية النووية

١- في "المؤتمر الدولي المعني بأمان نقل المواد المشعة" (اختصاراً: "المؤتمر الدولي")، الذي عقد في فيينا بالنمسا في الفترة من ٧ إلى ١١ تموز/يوليه ٢٠٠٣، لاحظ رئيس المؤتمر في ملخصه واستنتاجاته أنه "ما زال هناك قدر كبير من عدم التيقن والجدل بشأن تنفيذ نظام شامل يتعامل مع المسؤولية القانونية الناتجة عن وقوع حادث أثناء نقل مواد مشعة. وهناك عدد من الاتفاقيات المتعلقة بالمسؤولية انضمت إليها دول كثيرة في حين لم تنضم إليها دول أخرى كثيرة." كما لاحظ رئيس المؤتمر أن "أحكام الاتفاقيات المعنية بالمسؤولية والعلاقات التي تربطها ليس من السهل فهمها"؛ واستنتج من ذلك أن "من شأن إعداد نص إيضاحي لتلك الصكوك أن يساعد على تكوين فهم مشترك لما يمثل قضايا قانونية معقدة، ومن ثم تعزيز الانضمام إلى تلك الصكوك. وينبغي أن تتولى أمانة الوكالة إعداد مثل هذا النص الإيضاحي، بمساعدة فريق خبراء قانونيين مستقل يعينه المدير العام."

٢- وعلى ضوء الاستنتاجات المشار إليها أعلاه وبغية تعزيز إرساء نظام مسؤولية نووية عالمية وفعال أعلن المدير العام، أمام مجلس المحافظين في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ وأمام المؤتمر العام في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، إنشاء فريق خبراء دولي معني بالمسؤولية النووية (اختصاراً: "الفريق الدولي").

٣- وفي ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ شدد المؤتمر العام، في قراره GC(47)/RES/7.C، على "أهمية وجود آليات فعالة لتحديد المسؤولية بشأن التأمين ضد الأضرار التي تلحق بالصحة البشرية والبيئة وكذلك ضد الخسائر الاقتصادية الفعلية التي تنجم عن وقوع حادث أو حادثة أثناء النقل البحري للمواد المشعة"؛ وسلّم باستنتاج رئيس المؤتمر الدولي وهو "أن إعداد نص إيضاحي لمختلف الصكوك المتصلة بالمسؤولية النووية من شأنه أن يساعد على إيجاد فهم مشترك للمسائل المعقدة، ومن ثم يعزز الانضمام إلى هذه الصكوك"؛ ورحّب "بقرار المدير العام بتعيين فريق خبراء لاستطلاع المسائل المتصلة بالمسؤولية النووية وإسداء المشورة بشأنها".

٤- وفي أعقاب اعتماد القرار GC(47)/RES/7.C عقد الفريق الدولي، الذي يضم في عضويته ٢٠ خبيراً، ثلاثة اجتماعات انعقدت جميعها في مقر الوكالة الرئيسي. وعقد الاجتماع الأول يومي ١٦ و ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، والثاني في الفترة من ٢٢ إلى ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٤، والثالث في الفترة من ١٣ إلى ١٦ تموز/يوليه ٢٠٠٤.

٥- وفي غضون تلك الاجتماعات الثلاثة أنهى الفريق الدولي مناقشته واستعراضه للنصوص الإيضاحية (بما فيها إلقاء نظرة عامة على نظام المسؤولية النووية المعاصر الخاص بالوكالة) بشأن صكوك المسؤولية النووية المعتمدة تحت رعاية الوكالة. وأوصى الفريق بتعميم النصوص الإيضاحية على الدول الأعضاء باعتبارها تشكل دراسة شاملة لنظام المسؤولية النووية الخاص بالوكالة؛ وذلك من أجل المساعدة على فهم هذا النظام وتفسيره على نحو موثوق به.

٦- وترد النظرة العامة في مرفق هذه الوثيقة. أما النصوص الإيضاحية فهي معروضة على موقع الوكالة الإلكتروني:

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5explanatorytexts.pdf>

المرفق

نظرة عامة على نظام المسؤولية النووية المعاصر الخاص بالوكالة

١- شكل اعتماد "بروتوكول تعديل اتفاقية فيينا بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية"^١ (بروتوكول ١٩٩٧) و"اتفاقية التعويض التكميلي عن الأضرار النووية"^٢ (اتفاقية التعويض التكميلي) في عام ١٩٩٧ معلما رئيسيا على طريق تطوير نظام المسؤولية النووية الدولي. ويتضمن بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي تحسينات كبيرة في مبلغ التعويض المتاح، وفي نطاق الأضرار المغطاة، وفي تخصيص الولاية القضائية. أضف إلى ذلك أن اتفاقية التعويض التكميلي ترسي إطارا يكفل إنشاء نظام عالمي يحظى بانضمام واسع النطاق من جانب البلدان النووية والبلدان غير النووية.

٢- ويستند نظام المسؤولية النووية الدولي الراهن على "اتفاقية المسؤولية المدنية في مجال الطاقة النووية" — المؤرخة ٢٩ تموز/يوليه ١٩٦٠، بصيغتها المعدلة بموجب البروتوكول الإضافي المؤرخ ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٦٤ وبموجب البروتوكول المؤرخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٢ (اتفاقية باريس) — وعلى اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية (اتفاقية فيينا) التي أرست المبادئ الأساسية لقانون المسؤولية النووية^٣. وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

- **مشغل المنشأة النووية مسؤول مسؤولية حصرية عن الأضرار النووية.** تحصر كل المسؤولية في شخص واحد، وهو مشغل المنشأة النووية التي وقعت فيها الحادثة النووية، أو مشغل المنشأة التي نشأت منها الشحنة في حالة وقوع حادث أثناء شحن مواد. وبموجب الاتفاقيات يكون المشغل، وحده دون أي شخص آخر، هو المسؤول عن الحوادث النووية. وقد حفز عاملان رئيسيان على هذه المسؤولية الحصرية للمشغل، المتميزة عن الموقف المتخذ بموجب قانون الإساءات العادي. فأولا، يُستصوب تفادي المسائل العويصة والمطولة المتعلقة بالدعاوى القانونية المتضادة الرامية إلى إثبات الجهة التي تقع على عاتقها المسؤولية القانونية في كل حالة على حدة. وثانيا، تنفي هذه المسؤولية الحصرية ضرورة أن يعمد كل الذين قد يكون لهم ارتباط بتشديد المنشأة النووية أو تشغيلها، ما عدا المشغل نفسه، إلى أن يبرموا هم أيضا عقد تأمين؛ وهذا يتيح تركيز القدرة التأمينية المتوفرة.

- **تفرض على المشغل مسؤولية صارمة (لا تحتمل الخطأ).**^٤ يوجد تقليد راسخ في مجال الدعاوى القانونية أو التفسير القضائي مفاده أن افتراضا بالمسؤولية عن المخاطر الناجمة ينشأ عندما يزاول شخص نشاطا خطرا. وبسبب المخاطر الخاصة التي تنطوي عليها الأنشطة الداخلة في نطاق الاتفاقيات وصعوبة إثبات الإهمال في حالات معينة، اعتمد هذا الافتراض فيما يتعلق بالمسؤولية النووية. فالمسؤولية الصارمة هي إذن القاعدة؛ حيث تترتب المسؤولية على المخاطر، دون اعتبار للخطأ.

١ بريد مستنسخا في الوثيقة INFCIRC/566.

٢ ترد مستنسخة في الوثيقة INFCIRC/567.

٣ في عام ١٩٨٨ تم ربط هاتين الاتفاقيتين معا بواسطة "البروتوكول المشترك بشأن تطبيق اتفاقية فيينا واتفاقية باريس".

٤ يشار إليها في الاتفاقيات باعتبارها "مسؤولية مطلقة".

• **تمنح ولاية قضائية حصرية لمحاكم بلد واحد، دون محاكم البلدان الأخرى.** القاعدة العامة هي أن الولاية القضائية تكون لمحكمة الطرف المتعاقد الذي تقع في أراضيه الحادثة النووية. وإذا كانت الدعاوى الناشئة عن نفس الحادثة ينظر فيها وتصدر بشأنها أحكام في محاكم بلدان مختلفة متعددة فيمكن أن تكون مشكلة كفالة التقسيم العادل للتعويضات غير قابلة للحل. وداخل البلد ينبغي أن تعالج محكمة مختصة واحدة جميع الدعاوى — بما فيها الدعاوى المباشرة ضد مؤسسات التأمين أو ضد الكفلاء الآخرين والدعاوى الرامية إلى إثبات الحق في المطالبة بتعويض — المرفوعة ضد المشغل والناشئة من نفس الحادثة النووية.

• **المسؤولية محدودة مقداراً وزماناً.** في غياب وضع حد للمسؤولية يمكن أن تنطوي المخاطر، في أسوأ الظروف المحتملة، على مقدار مالي للمسؤولية يتجاوز أي مقدار صودف حتى الآن؛ مما يجعل من الصعب جدا على المشغلين أن يجدوا التأمين أو الضمان المالي الضروري لتغطية المخاطر. أما فيما يخص الحد الزمني فإن الإصابات الجسدية الناتجة عن تلوث مشع قد لا تظهر إلا بعد انقضاء زمن معين على حدوث التعرض الفعلي للإشعاعات. ومن هنا تنشأ الأهمية البالغة للفترة القانونية التي يجوز خلالها رفع الدعاوى. ومن الطبيعي أن تشعر الجهات المشغلة والمؤسسات التي توفر لها التأمين أو الكفالة المالية بالقلق إذا وجدت لزاماً عليها أن تحتفظ، لفترات زمنية طويلة، باحتياطات لمواجهة عقود تأمين قائمة أو منقضية بمقادير من المسؤولية يمكن أن تكون كبيرة ولكن لا يمكن التيقن منها. ومن الناحية الأخرى فليس من المعقول أن يجد الضحايا الذين يظهر الضرر الذي أصيبوا به في وقت متأخر أنه لم تتخذ ترتيبات لتعويضهم. ويتمثل تعقيد آخر في صعوبة البرهان الذي ينطوي عليه إثبات أو نفي أن الضرر المتأخر كان سببه، حقيقة، هو الحادثة النووية. وقد تم التوصل بمقتضى الضرورة إلى حل وسط يوائم بين مصالح من يتكبدون أضراراً ومصالح المشغلين.

٣- وقد بنى بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي على هذه المبادئ ولكنهما عززاهما بطرائق هامة ثلاث هي: زيادة التعويض، وتوسيع تعريف الأضرار النووية، وتحديث القواعد القضائية. وعلاوة على ذلك فإن بروتوكول ١٩٩٧ يقضي بحق من يقيمون في دول غير متعاقدة في الحصول على تعويض.

٤- ويحدد بروتوكول عام ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي المقدار الأدنى الذي يجب أن يوفره البلد بموجب قانونه الوطني للتعويض عن الأضرار النووية بمبلغ ٣٠٠ مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة°. ويمثل ذلك زيادة كبرى في المقدارين الأدنىين اللذين تقضي بهما اتفاقية باريس لعام ١٩٦٠ واتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣. وفضلاً عن ذلك تنص اتفاقية التعويض التكميلي على إنشاء صندوق دولي لتكميل مبلغ التعويض المتاح بموجب القانون الوطني. وبافتراض الانضمام إلى الصندوق الدولي على نطاق واسع، يمكن أن يوفر الصندوق نحو ٣٠٠ مليون وحدة إضافية من حقوق السحب الخاصة للتعويض عن الأضرار النووية؛ مما يعني أن المبلغ الإجمالي للتعويض سيكون نحو ٦٠٠ مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة. وتستند المساهمات في هذا الصندوق الدولي إلى صيغة تقضي بأن تقدم البلدان المولدة للكهرباء النووية ما يزيد على تسعين في المائة من المساهمات تبعاً لقدرتها النووية المنشأة، في حين تقدم جميع البلدان الأعضاء الحصة المتبقية تبعاً لمعدل اشتراكاتها في الأمم المتحدة. وبما أن معدلات اشتراك البلدان المولدة للكهرباء النووية في الأمم المتحدة تكون بوجه عام مرتفعة فإنه يفترض أن تفضي هذه الصيغة إلى نسبة مئوية مرتفعة جداً من المساهمات الواردة من البلدان المولدة للكهرباء النووية. وتنص اتفاقية التعويض التكميلي على وجوب تخصيص نصف حجم الصندوق الدولي حصراً من أجل تغطية أية أضرار عابرة للحدود. وفي هذا إقرار بالأهمية التي يوليها المجتمع الدولي لمسألة التعويض عن الأضرار العابرة للحدود.

٥- ويتوسع بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي في تعريف "الأضرار النووية"، حيث يحددان صراحة أنواع الأضرار التي يجب التعويض عنها. فبالإضافة إلى الإصابات الشخصية والأضرار التي تلحق بالملتمكات، التي يشملها التعريف الحالي، يتضمن التعريف الموسع خمس فئات من الأضرار تتعلق بإتلاف البيئة وبالتدابير الوقائية وبالخسائر الاقتصادية. ويوضح التعريف أن هذه الفئات الإضافية مغطاة بالقدر الذي يقرره قانون المحكمة المختصة. وعليه فالتعريف الموسع يوفر اليقين بأن مفهوم الأضرار النووية يشمل تكاليف إعادة البيئة المتلفة إلى حالتها الأصلية، والتدابير الوقائية، وخسائر اقتصادية معينة؛ في حين أنه يسلم بأن الأفضل هو ترك تحديد أشكال التعويض ومحتواه للقانون الوطني للبلد الذي تكون لمحاكمه الولاية القضائية بشأن حادثة نووية معينة.

٦- كما يظلم بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي بتنقيح تعريف "الحادثة النووية" لإيضاح أنه، في حالة عدم حدوث انطلاق فعلي للإشعاعات، يجوز اتخاذ تدابير وقائية تصدياً لتهديد خطير وداهم ينذر بحدوث انطلاق إشعاعات من الممكن أن تتسبب في أنواع أخرى من الأضرار النووية. فاستخدام عبارة "خطير وداهم" يوضح أنه يمكن اتخاذ تدابير وقائية إذا وجد أساس موثوق يحمل على الاعتقاد باحتمال حدوث انطلاق إشعاعات تترتب عليها عواقب خطيرة في المستقبل. وينص كل من بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي صراحة على ضرورة أن تكون التدابير الوقائية (وكذلك تدابير إعادة البيئة المتلفة إلى حالتها الأصلية) معقولة. وما يؤكد أهمية عنصر المعقولة إدراج تعريف للتدابير المعقولة. وهذا التعريف يوضح أن المحكمة المختصة هي المسؤولة عن البت فيما إذا كان تدبير ما معقولاً بموجب قانونها الوطني، مع مراعاة جميع العوامل ذات الصلة.

٧- وبروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي يؤكدان من جديد المبدأ الأساسي المنصوص عليه في قانون المسؤولية النووية وهو إسناد الولاية القضائية الحصرية بشأن أي حادثة نووية إلى محاكم البلد العضو الذي وقعت فيه الحادثة، أو إلى محاكم دولة المنشأة إذا وقعت الحادثة خارج أي بلد عضو. وهما يقرآن أيضاً بالتطورات الأخيرة التي طرأت على قانون البحار فيما يخص المنطقة الاقتصادية الحصرية وبالمخاوف التي تساور بعض الدول الساحلية حيال التعويض عن حوادث محتملة قد تقع خلال عمليات الشحن البحري للمواد النووية. وعلى وجه التحديد، ينص كل من بروتوكول ١٩٩٧ واتفاقية التعويض التكميلي على أن يكون لمحاكم البلد العضو ولاية قضائية حصرية بشأن دعاوى التعويض عن الأضرار النووية الناجمة عن أي حادثة نووية تقع في منطقتها الاقتصادية الحصرية. والولاية القضائية فيما يخص المنطقة الاقتصادية الحصرية ليست إلا لأغراض الفصل في المطالبات المتعلقة بالأضرار النووية فحسب ولا تنشئ أو تعدل أي حقوق أو واجبات متعلقة بعمليات الشحن الفعلية.

٨- وبالإضافة إلى تعزيز نظام المسؤولية النووية الدولي، توفر اتفاقية التعويض التكميلي إطاراً يكفل إنشاء نظام عالمي في هذا الصدد. فهذه الاتفاقية صك قائم بذاته يجوز لجميع الدول أن تنضم إليه. وبوصفه صكاً قائماً بذاته، فإنه يوفر للبلد المعني الوسائل الكفيلة بأن يصبح جزءاً من النظام العالمي المشار إليه دون إلزامه بأن يصبح أيضاً عضواً في اتفاقية باريس أو اتفاقية فيينا. وتقتضي اتفاقية التعويض التكميلي من أعضائها قبول مقادير التعويض الأعلى، بما في ذلك المشاركة في الصندوق الدولي، والتعريف الأوسع للأضرار النووية، والقواعد المستوفاة الخاصة بالولاية القضائية. وتتمتع أحكام اتفاقية التعويض التكميلي بأسبقية على أي أحكام مماثلة تنص عليها صكوك أخرى للمسؤولية النووية قد ينضم إليها البلد.

٩- وقد تم تطوير اتفاقية التعويض التكميلي، إلى أقصى حد ممكن عملياً، بما يجعلها تتوافق مع اتفاقية باريس واتفاقية فيينا. فلا يتعيّن على بلد طرف في اتفاقية باريس أو اتفاقية فيينا أن يعدّل قانونه الوطني إلا بالقدر اللازم لتجسيد أحكام اتفاقية التعويض التكميلي التي تنطبق على جميع البلدان الأعضاء. وتشمل هذه النصوص ما يلي: ضمان توافر ما لا يقل عن ٣٠٠ مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة في إطار قانونها الوطني وذلك لغرض التعويض عن الأضرار النووية؛ والمشاركة في الصندوق الدولي؛ وتنفيذ التعريف الموسع لمصطلح "الأضرار النووية"؛ فضلاً عن توسيع نطاق التغطية ليشمل جميع البلدان الأعضاء. ويتعيّن على البلدان الأخرى اتخاذ إجراءات مماثلة، وكذلك ضمان اتساق قوانينها الوطنية مع المبادئ الأساسية المنصوص عليها في قانون المسؤولية النووية والمبينة في مرفق اتفاقية التعويض التكميلي التي تستند إلى أحكام اتفاقيتي باريس وفيينا. كما تتضمن اتفاقية التعويض التكميلي حكماً يتواءم مع النظام القانوني الفريد القائم في الولايات المتحدة الأمريكية، بما يتيح للولايات المتحدة الأمريكية أن تصبح جزءاً من نظام عالمي.