مجلة مركز صالح كامل

للاقتصاد الإسلامي

جامعة الأزهر

مجلة علمية دورية محكمة

السنة العشرون ـ العدد التاسع والخمسون ١٤٣٧هـ ـ ٢٠١٦م

العدد التاسع والخمسون

الجزء الثاني

شعبان ـ ذي القعدة ١٤٣٧هـ

مايو ـ أغسطس ٢٠١٦م

مجلة
مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي
بجامعة الأزهر

مجلة دورية علمية محكمة

يصدرها

مركز صالح كامل

للاقتصاد الإسلامي

رئيس مجلس الإدارة

فضيلة الأستاذ الدكتور/ إبراهيم صلاح الهدهد رئيس جامعة الأزهر

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور/ يوسف إبراهيم يوسف مدير المركز

بسم الله الرحمن الرحيم
AL-AZHAR UNIVERSITY

أولاً: البحوث

قواعد النشر بالمجلة

١ـ أن يكون البحث مبتكرا يتسم بالجدة والأصالة.

٢ـ أن يكون البحث في مجال الفكر الاقتصادي الإسلامي وما يتصل به من المعارف والعلوم.

٣ـ أن لا يكون البحث مستلا من دراسة سابقة.

٤ـ أن لا يكون قد سبق نشره بصورة من الصور.

٥ـ أن يلتزم بالضوابط والأسس العلمية المتعارف عليها مع الاهتمام بعزو الآيات القرآنية الكريمة وتخريج الأحاديث النبوية الشريفة.

٦ـ أن لا يتجاوز البحث سبعين صفحة من القطع المتوسط.

٧ـ أن يقدم الباحث عدد ٢ نسخة ورقية من البحث مصحوبة بـ CD باسم السيد الأستاذ الدكتور/ مدير مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر ـ جمهورية مصر العربية ـ القاهرة ـ مدينة نصر ـ شارع المخيم الدائم. أو على البريد الإلكتروني للمركز: salehkamel@yahoo.com

٨ـ أن يجاز البحث من اثنين من المحكمين المتخصصين.

٩ـ الأبحاث المقدمة لا ترد سواء نشرت أم لم تنشر.

١٠ـ الباحثون بالمركز معفون من تكاليف تحكيم ونشر أبحاثهم.

١١ـ الآراء الواردة في البحث مسئولية الباحث.

قائمة المحكمين ۞

يقوم بتحكيم أبحاث المجلة نخبة من كبار الأساتذة في مختلف التخصصات، وهم الواردة أسماؤهم أدناه، وعند الضرورة يستعان بغيرهم ممن هم أدق تخصصًا.

في الاقتصاد الإسلامي

أ.د / رفعت السيد العوضي
أ.د / شعبان فهمي عبد العزيز
أ.د / شوقي أحمد دنيا
أ.د / عادل حميد يعقوب
أ.د / عادل محمد المهدي
أ.د / عبد الرحمن يسرى أحمد
أ.د / فياض عبد المنعم حسانين
أ.د / محمد يونس عبد الحليم
أ.د / نعمت عبد اللطيف مشهور
أ.د / يوسف إبراهيم يوسف

في الفقه المقارن

أ.د / أحمد يوسف سليمان
أ.د / حامد عبد الرحمن أبو طالب
أ.د / رشاد حسن خليل
أ.د / سعد الدين مسعد هلال
أ.د / سيف رجب قزامل
أ.د / عبد الحي عزب عبد العال
أ.د / عبد الفتاح محمود إدريس
أ.د / عطية السيد فياض
أ.د / محمد رأفت عثمان
أ.د / محمد السيد الدسوقي

في إدارة الأعمال الإسلامية

أ.د / إسماعيل علي بسيونى
أ.د / أنس المختار أحمد عبدالله
أ.د / حسين موسى راغب
أ.د / سعيد عبد العال الإمام
أ.د / محمد محمد جاهين

في المحاسبة

أ.د / عز الدين فكري تهامي
أ.د / عطية البدويهي
أ.د / ماهر مصطفي أحمد
أ.د / محمد عبد الحليم عمر
أ.د / محمود لاشين

في الإحصاء والتأمين الإسلامي

أ.د / جمال أحمد الشوادفي
أ.د / السيد عبد المطلب عبده
أ.د / محمد الدسوقي حبيب
أ.د / ناصر محمد يوسف

۞) الأسماء مرتبة ترتيباً أبجدياً.

أسماء السادة أعضاء مجلس إدارة المركز

١ـ فضيلة الأستاذ الدكتور/ إبراهيم صلاح الهدهد
رئيس الجامعة رئيس مجلس الإدارة

٢ـ الأستاذ الدكتور/ أشرف عطية البدويهي
نائب رئيس جامعة الأزهر للدراسات العليا والبحوث
نائب رئيس مجلس الإدارة

٣ـ سعادة الشيخ/ صالح عبد الله كامل
عضوا شرفيا

٤ـ الأستاذ الدكتور/ عباس عبد اللاه شومان
وكيل الأزهر الشريف عضوا

٥ـ فضيلة الأستاذ الدكتور/ شوقي عبد الكريم علام
مفتي الجمهورية عضوا

٦ـ الأستاذ الدكتور/ سعيد عبد العال الإمام
عميد كلية التجارة بنين بالقاهرة جامعة الأزهر عضوا

٧ـ الأستاذ الدكتورة/ زهيرة عبد الحميد معربه
عميدة كلية التجارة بنات بالقاهرة جامعة الأزهر عضوا

٨ـ الأستاذ الدكتور/ جعفر عبد السلام علي
أمين عام رابطة الجامعات الإسلامية عضوا

٩ـ الأستاذ الدكتور/ رفعت السيد العوضي
أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة بنين جامعة الأزهر عضوا

١٠ـ الأستاذ الدكتور/ شوقي أحمد دنيا
أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة بنين جامعة الأزهر عضوا

١١ـ الأستاذ الدكتور/ حامد عبد الرحمن أبو خالب
الأستاذ بكلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر عضوا

١٢ـ الأستاذ الدكتورة/ مهجة غالب عبد الرحمن
الأستاذ بكلية الدراسات الإسلامية بنات جامعة الأزهر عضوا

١٣ـ الأستاذ الدكتور/ محمد السيد برس
أستاذ المحاسبة بكلية التجارة بنين جامعة الأزهر عضوا
١٤ـ السيد/ ياسر محمد عبده يماني
مؤسسة اقرأ الخيرية للأعمال الإنسانية عضوا
١٥ ـ الأستاذ الدكتور/ يوسف إبراهيم يوسف
أستاذ الاقتصاد الإسلامي مديرا للمركز
١٦ـ السيد الدكتور/ محمد محمد عطيه الغزالي
الباحث بالمركز أمين سر المجلس

تصديـــــر

بقلم الأستاذ الدكتور يوسف إبراهيم يوسف

مدير المركز ورئيس التحرير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد الرسول الكريم، وعلى آله وصحابته وتابعيه أجمعين.

وبعد

فيسعد مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي أن يقدم للقراء الكرام الذين يتابعون نشاطه، ويترقبون إصدارته، يسعده أن يقدم لهم العدد (٥٩) من أعداد مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، والتي تمثل قناة هامة من القنوات التي يستخدمها المركز لأداء دوره، وتحقيق رسالته في نشر الثقافة الاقتصادية من المنظور الإسلامي.

هذا العدد يحمل بين طياته عدداً من الأبحاث ذات الأهمية الخاصة والمتميزة، حيث تعالج جوانب على قدر بالغ من الأهمية من ناحية وعلى درجة من الدقة والتخصص من ناحية ثانية وعلى درجة من المعاصرة والتعامل مع القضايا التي تهم المسلمين وتستجيب للواقع الذي يعيشونه من ناحية ثالثة.

يسعى أحد أبحاث هذا العدد إلى الوصول إلى الأمن الاقتصادي وتفاعله مع الفقر والمواطنة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي مع دراسة تطبيقية على مصر، كما يناقش بحث آخر من أبحاث المجلة الموارد المائية في الجزائر وآليات تنميتها من منظور الاقتصاد الإسلامي، ويناقش بحث ثالث موضوع محاربة الفقر الريفي في الوطن العربي.. مدخل التمويل الإسلامي الأصغر، وبحث رابع عن صكوك

الاستثمار ودورها في التنمية الاقتصادية. وبحث خامس عن الارتباط بين الاقتصاد الحقيقي والاقتصاد المالي في الاقتصاد الإسلامي، والبحث السادس عن الدينار الكويتي.. نشأته وحقيقته ومقدار نصابه. وقد تحدث البحث السابع عن التطور المالي والأزمة المالية والعولمة: حالة الأردن، وجاء البحث الثامن عن أحكام زكاة الحلي في الفقه الإسلامي. وأخيراً البحث التاسع عن استراتيجية الطاقة البديلة للبترول في الجزائر.

وقد جاء الجزء الثاني من المجلة ببحوثه على النحو التالي جاء البحث الأول عن دراسة مدى قبول المجتمع الضريبي المصري للضريبة على القيمة المضافة في ظل الظروف الراهنة. وبحث ثان عن المحاسبة عن أداء شركات الأعمال الخاصة لمسئوليتها الاجتماعية. وجاء البحث الثالث عن المعالجة القانونية للتحكم في النفايات الخطرة .. دراسة تحليلية في ضوء أحكام اتفاقية بازل والاتفاقيات الإقليمية والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والأنظمة السعودية. وجاء البحث الرابع عن آلية إبرام العقود الإدارية والأسباب المؤدية إلى بطلانها. وجاء البحث الأخير عن المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً.

ونأمل أن تسهم المجلة ـ بما تقدم من فكر، وبما تحمل من دعوة ـ في تحصين الأمة من الوقوع في شرك الهجمات الموجهة إليها، ونسأل الله تعالى أن يجزى المشاركين فيها خير الجزاء، وأن يجعل ما يقدمون في سجل حسناتهم، مع دعوتنا المتجددة لهم أن يستمروا في التفاعل مع مجلتهم وأن يمدوها بثمرات فكرهم، وثاقب نظراتهم.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

مدير المركز رئيس التحرير
أ.د. يوسف إبراهيم يوسف

دراسة مدى قبول المجتمع الضريبي المصري للضريبة على القيمة المضافة في ظل الظروف الراهنة

الدكتور/ حسن سيد عويس(*)

المقدمة :

تحاول العديد من الدول النامية ومنها مصر أن تلحق بركب الإصلاح الضريبي الذي بدأته الدول المتقدمة منذ سنوات بعيدة وذلك من خلال إصدار تشريعات ضريبية جديدة أو تعديل القديم منها قدر الإمكان، إلا أن التخبط وعدم الموضوعية في اختيار سياسات الإصلاح الضريبي المناسبة لتلك الدول تسبب في حدوث نتائج عكسية، حيث تصدر معظم التشريعات الضريبية واللوائح والقرارات دون دراسة مدى تناسبها مع المجتمع محل التطبق ومدى قدرة الإدارة الضريبية على تطبيقها بشكل صحيح وعادل ومدى استجابة الممولين وممثليهم لها مما أدى في النهاية إلى فشل معظم هذه السياسات واستمرار النزيف الذي تتعرض له الحصيلة الضريبية، فضلاً عن زيادة الفجوة والاحتقان بين الإدارة الضريبية والممولين وبالتالي عدم تحقق النتائج الاقتصادية والاجتماعية المأمولة من السياسة الضريبية ....[1].

وفى ظل توافر الأنباء عن الانتهاء من إعداد مشروع قانون الضريبة على القيمة المضافة في مصر بدلاً من قانون الضريبة العامة على المبيعات المطبق منذ مايو ١٩٩١ يثار التساؤل حول ما هي الضرورة التي تجعلنا نسرع بتطبيق الضريبة على القيمة المضافة بدلاً من الضريبة على المبيعات، وهل استفحلت مشاكل الضريبة العامة على

(*) أستاذ المحاسبة المساعد بكلية البنات الإسلامية بأسيوط.

(١) د/ محمد عماد السنباطى، **متطلبات نجاح تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، المؤتمر العلمي الضريبي العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص١٢ .

المبيعات؟ وأصبحت لا أمل في إصلاحها سواء ما يتعلق بحد التسجيل أو الخصم الضريبي على المدخلات أم أن الحاجة الماسة إلى توفير حصيلة ضريبية لسد عجز الموازنة العامة الذي وصل إلى ٣٠٠ مليار جنيه؟ أم أن المطلوب توفير حصيلة كبيرة دون زيادة أسعار الضرائب للحفاظ على جاذبية وتنافسية النظام الضريبي المصري؟ وهل تتوافر فعلاً المتطلبات والمقومات اللازمة لنجاح الضريبة على القيمة المضافة في المجتمع المصري خاصة في ظل ثورات الربيع العربي وأثرها على الاقتصاد المصري...[١].

ونظراً للتأثيرات الكبيرة المحتملة نتيجة تطبيق هذه الضريبة على الاقتصاد، ومن ثم سوق المال، فإنه يمكن تناولها بالشرح من خلال تناول مفهوم هذه الضريبة وكيفية حسابها، والفرق بينها وبين ضريبة المبيعات المطبقة حاليا، وأسباب اختيار هذه الضريبة والآثار المتوقعة لها على الاقتصاد المصري، ومدى تقبل المجتمع المصري لها في الوقت الحالي.

طبيعة المشكلة:

إن من أهم الموضوعات المثارة الآن في مصر هو فرض الضريبة على القيمة المضافة وأصبح مشروع القانون بين مؤيد ورافض، فالمؤيدين يرون أنها ستكون مدخلاً للحد من مشكلات التطبيق للقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتوفير حصيلة ضريبية يصعب توفيرها من خلال الأوعية الضريبية الحالية لمواجهة مشكلة تزايد عجز الموازنة العامة للدولة، والرافضين يرون أن البيئة الاقتصادية والاجتماعية

(١) د/ حامد طلبه محمد، **تساؤلات حول تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤)، ص ٥.

والوعي الضريبي غير متوافر في الوقت الحاضر لإصدار هذا القانون، فهناك مشروعات كثيرة في مصر متوقفة عن العمل- كما حدث في معظم مشروعات مدينة العاشر من رمضان ومدينة السادس من أكتوبر – أو تعمل بجزء من طاقتها فقط وتحتاج لسياسات تشجيعية تعيدها للعمل مرة أخرى لا إلى فرض ضريبة إضافية، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة التظاهرات (مما أوجد ميلاً جماعياً للاحتجاجات) في السنوات الأخيرة في مصر، وكذلك الارتفاع المتزايد في أسعار صرف الدولار.

إن التشريع الضريبي هو انعكاس للأهداف الاجتماعية والاقتصادية في الدولة فلابد لكل تشريع ضريبي أن يعتمد عند تقريره أو تعديله أو إلغائه على أصول علمية ثابتة تبرر هذا التقرير أو التعديل أو الإلغاء وإلا كانت الممارسة لهذا التشريع مختلفة عما هو متوقع منه .

إن فرض الضرائب السلعية غير المباشرة يؤدى إلى زيادة أسعار السلع والخدمات الخاضعة لها مما قد يترتب عليه أن يتحمل أصحاب الدخول المنخفضة أعباءً شديدة، وبالتالي تناقص المدخرات أو ضغط الاستهلاك مما يؤدى إلى زيادة الركود التضخمي في الاقتصاد المصري.

كما أنه في مصر مازالت هناك أزمة ثقة بين الممول والإدارة الضريبية نتيجة لشعور الممول بعدم المساواة أمام القانون وتدنى الخدمة العامة وخصوصاً الصحة والتعليم، وعدم اقتناع نسبة كبيرة من الممولين بأهمية الضريبة، هذا فضلاً عن أسباب تاريخية تتمثل في الخبرة المتوارثة بشأن التعسف في المحاسبة الضريبية والشك المتبادل بين المواطنين والجهاز الضريبي، وهذه الأسباب ترتبط بعوامل ثقافية يتعذر تغيرها في الأجل القصير ويحتاج علاجها إلى أجل طويل .

ولقد تراجعت الحكومات المتتالية عن تمرير تلك الضريبة منذ عام ٢٠٠٦ خشية ردود الفعل الشعبية، على الرغم من ضغوط صندوق النقد الدولي الذي أدرج الضريبة ضمن عدة خطوات يتعين على مصر اتخاذها مقابل عقد اتفاق بتسهيل ائتماني معها، وهو الاتفاق الذي بدأ التفاوض حوله في ٢٠١١ وحتى الآن .....[١].

إن عدم دقة التشريع بسبب التسرع في إصدار القانون ولائحته التنفيذية ينتج عنه لبساً ومشاكل في التطبيق ثم معالجة ذلك بطريقة خاطئة (عن طريق اللائحة) مما قد يخرجها عن وظيفتها الأصلية الأمر الذي قد يترتب عليه تفادى الضريبة أو التهرب منها وكثرة المنازعات الضريبية وتناقص الثقة والعلاقات الطيبة مع الممولين مع تأثيرها السلبي على النشاط الاقتصادي وعلى عمليات التحاسب الضريبي....[٢].

لقد ترتب على تطبيق الضريبة على القيمة المضافة نتيجة الاستعدادات غير الكافية في غانا أن تم استبدال الضريبة على القيمة المضافة في يونيو ١٩٩٥ بعد تطبيقها بثلاثة أشهر، وكذلك في دولتي كينيا وأوغندا فإنه على الرغم من إنشاء إدارات للضريبة فإن غياب التنسيق بين هذه الإدارات قد منع وصول الإجراءات الحديثة التي اتبعت خصيصاً مع النظام للضرائب الأخرى..[٣].

وإزاء تباين الآراء حول فرض الضريبة على القيمة المضافة ثار العديد من التساؤلات وهى:

(١) مدى مصر، **ما يجب أن تعرفه عن قانون ضريبة القيمة المضافة** ؟ (شبكة المعلومات الدولية الإنترنت، ١٦ سبتمبر ٢٠١٥)

(٢) د/ حامد طلبه محمد، **مرجع سابق،** ص ١٢.

(٣) د/ محمود السيد الناغى، **تحديات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر والآليات المطلوبة،** (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص٦.

س١: هل التشريع الضريبي المصري في حاجة إلى ضريبة القيمة المضافة في الوقت الحالي؟

س٢: هل الإدارة الضريبية مؤهلة لتطبيق هذه الضريبة حال فرضها ؟

س٣ : هل المجتمع المصري مستعد لقبول هذه الضريبة والتجاوب معها ؟

هذا ما سيحاول الباحث الإجابة عليه في المباحث التالية .

أهمية البحث:

تأتى أهمية البحث من أن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة سوف يؤثر على جميع طبقات المجتمع بصفة عامة والطبقات الفقيرة بصفة خاصة في ظل ارتفاع معدلات البطالة وارتفاع الأسعار المتكررة بسبب وبدون سبب، وانخفاض قيمة الجنيه المصري، وما سوف يترتب على تطبيق هذه الضريبة من موجات ارتفاع للأسعار وأثرها السلبي على محدودي الدخل خاصة في ظل عدم الاستقرار الذي تعانى منه مصر حالياً.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى الإجابة على التساؤلات المطروحة بشأن مدى ملائمة ظروف المجتمع الضريبي المصري لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة في ظل الظروف الحالية، وهل الأفضل الانتقال إلى تطبيق هذه الضريبة أم إصلاح الخلل والعيوب الموجودة بضريبة المبيعات والإبقاء عليها، وعدم التسرع في إصدار قانون الضريبة على القيمة المضافة وتكرار الأخطاء التشريعية السابقة كما حدث في قانون ضريبة المبيعات عند إصداره وكذلك قانون الضريبة العقارية.

منهج البحث

يعتمد البحث على المنهج الاستقرائي في تحديد مشكلة البحث واستقراء البحوث والدراسات السابقة التي تتصل بمشكلة البحث، وكذلك المنهج المقارن للمقارنة بين مزايا وعيوب كلاً من ضريبة المبيعات والضريبة على القيمة المضافة.

حدود البحث:

لن يستطيع الباحث التعرض لجميع المشاكل التي نتجت عن التطبيق العملي للقانون ١١لسنة ١٩٩١ولكن تقتصر الدراسة على أهم هذه المشاكل والتي لها تأثير على الحصيلة الضريبية ومحاولة وضع حلول لعلاجها كبديل عن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة.

خطة البحث

في ضوء أهداف البحث وأهميته يقسم البحث إلى المباحث التالية :

المبحث الأول : مفهوم وخصائص الضريبة على القيمة المضافة .

المبحث الثاني: هل الدولة في حاجة إلى ضريبة القيمة المضافة .

المبحث الثالث: أهم المشكلات الناتجة عن تطبيق قانون الضريبة على المبيعات والحلول المقترحة لعلاجها.

المبحث الأول

مفهوم وخصائص الضريبة على القيمة المضافة

أولاً: مفهوم الضريبة على القيمة المضافة

هي ضريبة غير مباشرة ظهرت للمرة الأولى سنة ١٩٥٤ في فرنسا بفضل موريس لوريه الذي وضع قواعدها الرئيسية سنة ١٩٥٣، ويمكن تعريفها بأنها نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة التي تسري على جميع السلع والخدمات إلا ما أعفي منها صراحة، عند التعامل مع تلك السلع أو أداء تلك الخدمات، وهي تصيب عمليات بيع السلع، سواء كانت تباع بحالتها المشتراة بها أم بعد إدخال بعض التعديلات عليها وسواء كانت محلية أم مستوردة، كما تصيب عمليات تأدية الخدمات، وتفرض على الفرق في القيمة بين المدخلات والمخرجات في مرحلة المحاسبة الضريبية، وذلك بإضافتها إلى فاتورة البيع أو تأدية الخدمة في بند مستقل من قبل المكلف بتحصيلها (البائع أو مؤدي الخدمة) وتوريدها إلى مصلحة الضرائب على القيمة المضافة في مواعيد يحددها قانون فرضها ...[١].

وعليه فهناك ثلاث تعريفات لضريبة القيمة المضافة وهى :

تعريف عام:

هي الضريبة المفروضة على ما يتم إضافته للسلعة في كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتداول أو عند تقديم الخدمة.

(١) جريدة البورصة المصرية، **ما هي ضريبة القيمة المضافة وكيفية حسابها؟** (شبكة المعلومات الدولية الإنترنت ،٣١ أغسطس ٢٠١٥) ص١.

تعريف اقتصادي:

هي ضريبة تمثل الفرق بين سعر بيع السلعة أو الخدمة وبين تكلفة شراء المواد وعناصر الإنتاج الداخلة في تصنيع السلعة أو تأدية الخدمة، أي هي الزيادة في قيمة السلعة أو الخدمة نتيجة تحويلها إلى منتج أخر أو نتيجة إعادة بيعها في مراحل التوزيع المختلفة (جملة ـ تجزئة).

تعريف ضريبي:

هي الضريبة المحسوبة على قيمة الأجور + الأرباح المضافة للسلعة ويتم احتسابها كما يلي:

ضريبة القيمة المضافة = الضريبة على الأجور أو العمالة + الضريبة على الأرباح

أو ضريبة القيمة المضافة = الضريبة على المخرجات – الضريبة على المدخلات

أو ضريبة القيمة المضافة = الضريبة على المخرجات الخاضعة – الضريبة المدفوعة على كافة المشتريات ....[1].

ثانياً: خصائص الضريبة على القيمة المضافة

١ – أنها ضريبة غير مباشرة على الإنفاق : فهي غير مباشرة لأنها لا تجبى مباشرة من المستهلك بل تستوفى من المؤسسات والأفراد المكلفين بدفعها، والذين يعكسون بدورهم ذلك على المستهلك فى شكل زيادة سعر بيع السلعة أو بدل تأدية الخدمة الخاضعة للضريبة.

(١) د/عادل عامر، **قانون ضريبة القيمة المضافة أعباء علي المصريين؟** (شبكة المعلومات الدولية الانترنت، ٧ فبراير ٢٠١٦) ص٢ .

٢- أنها ضريبة عامة: فهي تفرض على جميع السلع والخدمات، سواء كانت محلية الصنع أم مستوردة ولا يعفى منها إلا ما استثنى منها بنص خاص في قانون فرضها، فالأصل فيها هو الخضوع للضريبة والاستثناء هو الإعفاء، وهو ما يعني توسيع نطاق فرض الضريبة على مجموعة من السلع والخدمات لم تكن تفرض عليها مسبقاً مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار.

٣- ضريبة تدفع مجزأة على مراحل (متعددة): فهي ضريبة تفرض على السلعة في مختلف مراحل إنتاجها أو تداولها عند انتقالها من المنتج إلى المستهلك، فتفرض على مبيعات كل من المنتجين وتجار الجملة وتجار التجزئة والمستوردين، ولكنها لا تفرض على إجمالي قيمتها بل على القيمة المضافة التي يضيفها كل منهم عليها في مرحلة المحاسبة الضريبية لتكون مجموع القيم المضافة إلى هذه السلعة تساوي القيمة النهائية للمنتج.

٤- أنها تقوم على نظام الخصم الضريبي: أي أنها تتيح تنزيل مجموع الضرائب المدفوعة على السلع والخدمات المشتراة من مجموع الضرائب المحصلة على بيع المنتجات وتأدية الخدمات في مرحلة المحاسبة الضريبية حيث تتم على مجمل العمليات المنجزة خلال فترة المحاسبة الضريبية المحددة في قانون فرضها ويعبر عن ذلك بالمعادلة التالية:

الضريبة الواجبة الأداء = الضريبة المحصلة – الضريبة الواجبة الخصم.

٥- أنها تساعد على الحد من التهرب الضريبي في المجتمع بشكل عام، فكل مكلف بها يصبح حريص على تنظيم فاتورة ضريبية عند البيع والشراء من أجل إثبات ذلك عند قيامه بتقديم الإقرار الضريبي لمعرفة رقم أعماله عن فترة المحاسبة الضريبية

وطلب الخصم والاسترداد، وبالتالي فإن تطبيقها يسمح بإدخال المجتمع الاقتصادي غير الرسمي إلى دائرة المجتمع الاقتصادي الرسمي، لأن خاصية الخصم الضريبي فيها تشجيع المكلفين على إظهار كافة المعاملات أو يجبرهم على ذلك، مما يزيد من الحصيلة الضريبية في الدولة. ...[1].

ثالثاً: مزايا الضريبة على القيمة المضافة

يبرر المؤيدين لفرض هذه الضريبة أنها ستحقق المزايا الآتية ويرد الباحث على كل منها كما يلي:

١- يتم توزيع عبء الضريبة على المراحل الاقتصادية المختلفة توزيعاً عادلاً يتمشى مع القيمة التي أضافتها كل مرحلة، ويرى الباحث أنه في النهاية سيتحملها المستهلك النهائي سواء على مرحلة واحدة أو عدة مراحل .

٢- تحسين الكفاءة الاقتصادية للنظام الضريبي عن طريق إزالة الثغرات الحالية في الضريبة العامة على المبيعات والتي نشأت من اتخاذ وعاء ضريبي ضيق، ويرد الباحث على ذلك بأنه يمكن معالجة هذه العيوب الموجودة في ضريبة المبيعات وهى أسهل بكثير من فرض ضريبة جديدة وما يترتب عليها من موجات ارتفاع أسعار.

٣- تمكن الإدارة من إحكام الرقابة على تطبيقها والتضييق من فرص التهرب وأداته في ذلك المكلفون أنفسهم إذ أن من مصلحة كل منهم أن يتأكد من قيام البائع

(١) جريدة البورصة المصرية، **مرجع سابق، ص١ .**

بأداء الضريبة حتى يستطيع خصمها من الضريبة التي تستحق عليه عند بيع السلعة..[١].

٤- إعمال قواعد الخصم الضريبي الكامل على مدخلات السلع والخدمات سواء بذاتها أم كمدخلات فى سلع أو خدمات أخرى، والقضاء على مشكلة الازدواج الضريبي وعدم تكرار حساب وسداد الضريبة على السلع الوسيطة الداخلة في إنتاج سلع أو تأدية الخدمات الخاضعة للضريبة فى شكلها النهائي ...[٢].

ويمكن تلافى ذلك بالسماح بخصم ضريبة المدخلات لكل السلع والخدمات في القانون الحالي.

٥- رفع حد التسجيل وبالتالي خروج شريحة كبيرة من المشروعات الصغيرة وصغار التجار من تطبيق تلك الضريبة مما يساهم في تخفيض العبء الاقتصادي والاجتماعي لفئات كبيرة من مستهلكي منتجات هؤلاء التجار ...[٣].

ويرى الباحث أنه سواء ارتفع حد التسجيل أو ظل كما هو فلن يخفف العبء الاقتصادي والاجتماعي لأن في معظم دول العالم انخفضت الأسعار من ١٠٪ إلى

(١) د/ جلال الشافعي، **الضريبة على القيمة المضافة ومدى إمكانية تطبيقها بصورة شاملة في ظل الظروف الحالية**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص: ص٣٢:٣٣.

(٢) حسن عبدالله، **بعد ظاهرة التشوه في «المبيعات».. الوصايا العشر للتحول إلي ضريبة القيمة المضافة**، (العالم اليوم، عدد ١٦ - ٠٩ – ٢٠١٢).

(٣) د/ متولى السيد متولى، **أهمية الانتقال للضريبة على القيمة المضافة في مصر تحديات التطبيق**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص ١٤٢.

٢٥٪ بسبب انخفاض أسعار البترول فيما عدا المجتمع المصري فإن الأسعار في تزايد مستمر.

٦- لقد أصبحت هذه الضريبة المورد الرئيسي للإيرادات في الدول التي أخذت بها فهي تشكل في المتوسط حوالي ٢٧٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية، وأكثر من ٥٪ من الناتج المحلى الإجمالي ....[١].

ويرى الباحث أن ذلك يتم عندما تكون ظروف الدولة مواتية لفرض هذه الضريبة ويتفهمها المجتمع وتسمح ظروفه بذلك، ولكن عندما يكون هناك ارتفاع في نسبة البطالة وعدم استقرار الأحوال السياسية لن يكون رد الفعل على فرض الضريبة إلا التهرب منها وزيادة الأسعار.

٧- تشجيع الصناعة الوطنية بمنع الازدواج الضريبي عن طريق خصم الضريبة على مدخلات الإنتاج ..[٢].

ويرى الباحث أن ذلك يمكن تطبيقه في القانون الحالي.

٨- تبسيط نظام الضريبة عن طريق إعفاء المشتغلين من كثير من الإجراءات الروتينية..[٣] ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تعديل القانون الحالي والقضاء على ما به من تشوهات.

---

(١) د/ سعيد عبد المنعم محمد، **آليات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر ـ الضرورات والمحاذير ـ المؤتمر الضريبي بكلية التجارة جامعة بنها ١٧/٥/٢٠١٤)، ص٢١٨

(٢) د/ إبراهيم محمد عبد الحليم، **الضريبة على القيمة المضافة بديلاً عن ضريبة المبيعات**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة ـ جامعة بنها، مايو ٢٠١٤)، ص: ٢٧٠.

(٣) **المرجع السابق**، ص٢٧١.

٩- تقليل مهلة رد الضريبة لتصبح ٦ أسابيع بدلاً من ثلاثة أشهر، مع ضمان فترة أكثر في حالة السداد الالكتروني، ومعالجة السلع والخدمات ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي الخاص في جدول رقم (١) سواء تلك التي سيتم فرض الضريبة عليها بسعر منخفض لأغراض اجتماعية أو فرض ضريبة إضافية عليها لطبيعتها الخاصة.

١٠- تخفيض فوائد التأخير والمسماة بالضريبة الإضافية من نسبة ٢٦٪ إلى نسبة سعر الخصم من البنك المركزي بالإضافة إلى ٢٪ .

ويرى الباحث انه يمكن تحقيق ذلك في البنود السابقة من خلال تعديل قانون ضريبة المبيعات دون إصدار قانون جديد .

١١- من أهم إيجابيات الضريبة استخدامها كأداة لتفعيل السوق العربية المشتركة وبناء كيانات اقتصادية عربية ضخمة قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية وتحقيق التكامل الاقتصادي العربي ....[١].

ويعلق الباحث على ذلك بأن فكرة السوق العربية المشتركة بدأت قبل السوق الأوربية المشتركة من خمسينات القرن الماضي ولم تفعل حتى الآن، كما أن دول الخليج أجلت تطبيق ضريبة القيمة المضافة إلى أجل غير مسمى.

رابعاً: عيوب الضريبة على القيمة المضافة

يبرر المعارضون لفرض هذه الضريبة أنها لن تحقق المزايا المرجوة منها وذلك للأسباب الآتية:

(١) محى سامى محمد الشباسى، **مرجع سابق**، ص٢٦

١- خللها الأساسي في معالجة قضية العدالة، كما أنها قاصرة على تغطية جميع الأنشطة الاقتصادية حيث لم تستطع هذه الضريبة أن تمتد إلى القطاع المالي، وبشكل خاص البنوك لتعقيدات عجز مخترعو هذه الضريبة عن إيجاد حلول لها .

٢- إن ضريبة القيمة المضافة تتسم بالتعقد الشديد، وهي ضريبة مكلفة في تطبيقها وإدارتها، وكذلك فض منازعتها، ومن ثم فهي لا تلائم البلدان النامية، كما أنها تعتبر مدخلاً للتزوير والتلاعب والفساد، فقد تلجأ بعض المؤسسات إلى تزوير حجم الضرائب التي دفعتها المنشآت الأخرى، خاصة في ظل عدم كفاءة الجهاز الضريبي. ...[١].

٣- إن نصوص بعض مواد مشروع القانون غير واضحة وستفتح الباب على مصراعيه لتدخل الآراء والتفسيرات، بالإضافة إلى وجود تضارب فى بعض التعريفات الواردة بمشروع القانون مثل استخدام عبارة المكلف بدلاً من المسجل فى العديد من المواضع بالقانون....[٢].

٤- عدم خصم المدخلات المستخدمة فى إنتاج السلع المعفاة مما يؤدى إلى زيادة تكلفة الإنتاج ورفع أسعار السلع المعفاة مما يؤدى إلى إهدار هذا الإعفاء، وعدم السماح بخصم الضريبة على الآلات والمعدات لمنتجي سلع الجدول رقم (١) الخاضعين لضريبة الاستهلاك رغم أن القانون الحالي يسمح بخصم هذه الضريبة مما يهدر جدوى هذه التيسيرات.

(١) ورقة عمل أعدها خبراء المفوضية الأوروبية، شبكة المعلومات الدولية الانترنت، ٢٠١٥.

(٢) د/ مصطفى عبد القادر، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

٥- إن الضريبة الإضافية لا تستقيم مع مفهوم ضريبة القيمة المضافة إلاّ إذا ثبت بالفعل قيام المسجل بتحصيل هذه الضريبة وعدم توريدها للمصلحة

٦- تُعفي بعض السلع من الضريبة وهي السلع المصدّرة والسلع الزراعية و ما يوجه حركة الإنتاج للزراعة، خاصةً في ظل إعفاء التقاوي والسماد والمبيدات، فيجعل البلاد سوقاً للمواد الخام متخلفة صناعياً؛ لان الإنتاج يتجه دائماً حيث تقل الضريبة.

٧- إن من القواعد الأساسية لفرض الضريبة هي الاقتصاد في نفقات الجباية وفي الحقيقة أن قانون الضريبة المضافة حول المكلفين (المحلات) جباة ضرائب ملزمين بجباية الضريبة وتحصيلها على القيمة التي أضافوها لمشترياتهم . . .[١].

٨- هروب القيمة المضافة للخارج حيث توجد العديد من الأنشطة الاقتصادية في مصر تحت سيطرة الشركات الأجنبية متعددة الجنسية مثال:

- تؤدى فروع الشركات الأجنبية وأشكال الاستثمار الأجنبي المباشر إلى هروب الأرباح والأجور للخارج دون الالتزام بالقيمة المضافة، واهم نماذج الشركات متعددة الجنسية في مصر والتي لا تطبق ضريبة القيمة المضافة الفرانشايز وحقوق الامتياز ـ الشركات المشتركة jv ـ التوكيلات ـ الصفقات المتكافئة ـ عقود الإدارة ـ عمليات تسليم مفتاح ـ التحالفات الإستراتيجية ...[٢]، أخطبوط الشركات الدولية التي سيطرت على قطاع الاسمنت في مصر Ital. Cement ـــــــ

(١) عبد الرسول عبد الهادى، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

(٢) د/ فريد النجار، **هروب القيمة، فاقد ضريبة القيمة المضافة تجاه نموذج لإدارة سلاسل ضريبة القيمة المضافة**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر – الضرورات والمحاذير– المؤتمر الضريبي بكلية التجارة جامعة بنها ١٧/٥/٢٠١٤)ص٢٣٩.

سيمون فرانس والسيطرة على أكثر من ٤٠ شركة في مصر والتهرب الضريبي بصوره المختلفة والمتعددة...[١].

هروب القيمة المضافة للخارج في تعاملات البورصة الخاصة بالأجانب، بالإضافة إلى أن ٩٠٪ من القيمة المضافة في قطاع البترول تتم في الشركات الأجنبية بما يؤدى لهروب القيمة للخارج، كما تؤدى تقلبات أسعار الصرف للجنية وأسعار الفائدة لهروب القيمة للخارج.

٩- هناك فاقد لضريبة القيمة المضافة بسبب عدم تحصيل القيمة المضافة في بعض الأنشطة مثل البترول والغاز الطبيعي ـ الكهرباء ـ المياه ـ العشوائيات ـ الاقتصاد غير الرسمي ـ العمالة الأجنبية في مصر (التسوق داخل السفارات) ـ الاستيراد ـ العقارات والشركات العقارية الأجنبية والمحلية ـ النقل والمواصلات الخارجية ـ النقل والمواصلات بالوسائط المتعددة ـ السياحة بالطيران العارض مع عدم تحويل عائد السياحة لمصر.

١٠- صعوبة تقدير القيمة المضافة في بعض الحالات مثل المهن الحرة والصناعات متعددة المراحل مثل صناعة الغزل والنسيج والاسمنت وصعوبات حسم مشكلات قياس ضريبة القيمة المضافة في التجارة الالكترونية B2B, B2C ومشاكل التأجير التمويلى وصعوبة حصر الوعاء الضريبي في أعمال الإحلال والصيانة ....[٢].

كل هذه النقاط ستكون محلاً للخلاف بين المصلحة والممولين كما حدث في بداية تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٩١ ونعود للائحة التفسيرية وقرارات المصلحة والأثر الكاشف للقوانين اللاحقة كما حدث في القانون ١١ لسنة ٢٠٠١ .

(١) التقرير السنوى لمجموعة ايطالشمنت جروب بمصر، ديسمبر ٢٠١٥.

(٢) د/ فريد النجار، **مرجع سابق**، ص ٢٤٠.

خامساً: الفرق بين الضريبة على القيمة المضافة وضريبة المبيعات

تفرض ضريبة المبيعات على القيمة النهائية للسلع والخدمات عند بيعها، وعادة تفرض بمعدلات موحدة على السلع الاستهلاكية جميعها، كما أنها تفرض مرة واحدة في إحدى مراحل توزيع السلع، إما على مبيعات الجملة، أو على مبيعات التجزئة، أو على المبيعات إلى المستهلك النهائي وهي بذلك تكون واضحة بالنسبة للمكلف.

كما تفرض ضريبة القيمة المضافة على الزيادات التي تتحقق في قيمة الإنتاج في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، فتكون ضمن تكاليف السلعة ولا يشعر بها المكلف وتُحمل على المُستهلك في النهاية ، هذا بالإضافة إلى فرقين هامين هما:

الأول: أن نظام الخصم فى ضريبة المبيعات المطبق حالياً لم يمتد إلى نشاط الخدمات الواردة على سبيل الحصر بالقانون حيث ستخضع كافة الخدمات الاستشارية لضريبة القيمة المضافة.

الثاني: أن نظام ضريبة المبيعات الحالي به أكثر من سعر للضريبة، وفقا لكل مجموعة سلعية، كما يحتوى على عدة استثناءات فيما يعرف بسلع الجدول، أما ضريبة القيمة المضافة فيخطط أن تكون ذات سعر ضريبي موحد (يتوقع أن تكون بين ١٠ – ١٣٪)، مع تطبيق مبدأ الخضوع الكامل لكافة السلع والخدمات مع منح استثناءات قليلة.....[١].

(١) جريدة البورصة المصرية، **مرجع سابق** ص٥ .

المبحث الثاني

هل الدولة في حاجة إلى ضريبة القيمة المضافة

التساؤل الملح الذي يفرض نفسه هل أصبح الوقت ملائماً لفرض ضريبة على القيمة المضافة في مصر، على اعتبار أن مراحل فرض الضريبة على الإنتاج والاستهلاك، ثم فرض الضريبة على المبيعات في مراحلها المختلفة قد اكتملت وبقى أن نبدأ في تطبيق الضريبة على القيمة المضافة أم أن الوقت مازال غير ملائماً.

أولاً: أسباب لجوء الدولة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة؟

يرى البعض أن هناك العديد من الأسباب التي تدعوا الدولة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة ومن هذه الأسباب:

١- الحاجة الملحة لزيادة الإيرادات نظر لتراجع حصيلة الضريبة العامة على المبيعات خلال السنوات الأخيرة لاحتواء العجز المرتفع والمتزايد في الموازنة العامة للدولة، والذي بلغ ١٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفاع المتأخرات الضريبية والتي وصلت إلى ٧٥ مليار جنيه في نهاية ٢٠١٥، فمن شأن إحلال ضريبة القيمة المضافة محل ضريبة المبيعات مساعدة الحكومة على تدبير الموارد اللازمة لتحسين البنية التحتية وجودة الخدمات....[١].

٢- العائد الكبير الذي تتوقعه وزارة المالية من هذه الضريبة من خلال توسعة الوعاء الضريبي بزيادة قاعدة الممولين وزيادة عدد السلع والخدمات التي

(١) د/ أمينة حلمي، **«ضريبة القيمة المضافة وجدوى تطبيقها في مصر؟»**، (ندوة المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ١٨ نوفمبر ٢٠١٣)، ص١.

يفرض عليها الضريبة فهي تفرض على جميع السلع والخدمات مع وجود بعض الاستثناءات على عكس الضريبة العامة على المبيعات المطبقة حاليا ....[١].

٣- التوافق مع التوجهات الدولية والإقليمية حيث يترتب على الوفاء بها الخفض التدريجي للرسوم الجمركية حتى يتم إلغائها بحيث لا تكون هناك قيود على حركة السلع والخدمات مما يستوجب وجود بديل آخر للحصيلة الضريبة منعاً لقيام الحكومة بفرض ضرائب دخل متزايدة تؤثر على الإنتاج والنشاط الاقتصادي وكذلك التوافق مع متطلبات الشراكة الأورومتوسطية والتوافق مع متطلبات إقامة منطقة التجارة العربية الحرة ...[٢].

٤- تحسين الكفاءة الإدارية للنظام الضريبي المصري وذلك من خلال التنسيق مع ضريبة الدخل والرسوم الجمركية عن طريق إعطاء رقم قومي لكل ممول يستخدم في كافة المصالح الإيرادية في معاملاتها مع هذا الممول[٣].

٥- ضرورة التحول إلى قانون الضريبة على القيمة المضافة حيث إن قانون الضريبة على المبيعات الحالي لا يمكن الاستمرار والعمل في ظل هذا القانون دون إجراء تعديلات تشريعية عليه نظراً لوجود العديد من التعديلات والأحكام بعدم دستورية العديد من مواده، الأمر الذي أدى إلى عدم كفاءة العمل في ظل هذا القانون..[٤].

---

(١) جريدة البورصة المصرية، **مرجع سابق ص٥** .

(٢) د/ أسامة علي عبد الخالق، **الضريبة على القيمة المضافة بين الحوكمة الضريبية ومبدأ الرقابة الذاتية وأثرة على مكافحة التهرب الضريبي،** مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤) . ص٨

(٣) د/ سعيد عبد المنعم محمد، **الإطار العام للضريبة على القيمة المضافة،** مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤)، ص٥.

(٤) متولى السيد متولى ، **مرجع سابق،** ص ١٤٢.

ويرى الباحث أن علاج العيوب الموجودة فى القانون ١١ لسنة ١٩٩١ أفضل بكثير من تطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة وما يترتب عليه من ارتفاع أسعار معظم السلع والخدمات سواء تأثرت بتطبيق القانون أم لم تتأثر.

ثانياً: الآثار الاقتصادية المتوقعة نتيجة تطبيق ضريبة القيمة المضافة؟

١- الآثار المالية:

قدرت وزارة المالية مقدار الزيادة في الحصيلة الضريبية المتوقعة من تطبيق ضريبة القيمة المضافة ٣٢ مليار جنيه في العام المالي القادم، وهذه الحصيلة مشروطة بتطوير وتحسين كفاءة مصلحة الضرائب والقائمين على أمر تحصيل الضريبة حيث ستزداد أعداد المكلفين وستزداد أعداد العمليات بشكل كبير، مما يُشكل عبئاً كبير على النظام الضريبي خاصة الجزء المسئول عن تحصيل الضرائب غير المباشرة – مصلحة الضرائب على المبيعات حالياً – هذا العبء قد يُسبب آثاراً سلبية في حالة عدم الاستعداد الكامل لتطبيق الضريبة كما حدث في تجارب دولية متعددة...[١].

٢- الأثر على الاستثمار:

سيؤدي فرض هذه الضريبة إلى تقليص حجم الاستثمارات نتيجة لانعكاساتها على العائد المتوقع للاستثمار، إذ ستؤثر سلباً على حجم الطلب الكلى (الضريبة ذات أثر انكماشي على مستوى الاستهلاك الكلى)، وبالتالي ستؤدي إلى تقليص حجم الإنتاج وربحية المشروعات، وهذا بدوره سيؤثر على انخفاض الحصيلة المتوقعة من هذه الضرائب في الوقت الذي تحتاج فيه مصر إلى تشجيع الاستثمارات وجذب رؤوس الأموال الأجنبية.

(١) جريدة البورصة المصرية، **مرجع سابق، ص٤.**

٣- الأثر على التوظيف:

سيقوم القطاع الخاص بالعمل على تقليل حجم نفقاته قدر المستطاع لكي يقلص من أثر الضريبة على ربحيته، ومن الوسائل التي سيلجأ إليها تقليص الإنتاج بقدر تراجع الطلب، والوسيلة الأسهل لذلك هي تسريح العاملين أو تخفيض أجورهم، أو يستغلها فُرصة لرفع الأسعار مما يزيد من العبء على المُستهلك، وهذا كله سيفاقم من مشكلة البطالة التي تعاني منها مصر.

٤- أثر تطبيق الضريبة على الشركات المقيدة بالبورصة:

إذا ما تم تطبيق الضريبة على القيمة المضافة فإنه يتوقع أن يكون لهذا التطبيق أثر مبدئي سلبي على الشركات المقيدة بالبورصة، خاصة شركات الخدمات، نظرا لإخضاع الخدمات التي تقدمها هذه الشركات للضريبة (والتي لم تكن خاضعة من قبل وفقا لضريبة المبيعات)، وهو ما يرفع من الرسوم التي تتقاضها هذه الشركات مقابل هذه الخدمات، الأمر الذي سيؤثر سلباً على إيراداتها المتوقعة، فهذه الشركات ستكون بين خيارين كلاهما له آثاراً سلبية على إيراداتها، فهي إما أن تقوم بنقل عبء الضريبة بالكامل إلى المستفيد من الخدمة وهو ما يرفع من تكلفتها ومن ثم ترتفع احتمالية انكماش الطلب على هذه الخدمات، أو أنها ستتحمل جزء أو كل العبء الضريبي وفى هذه الحالة فإنها ستخسر جزء من هوامش ربحيتها.

أما الشركات التي تقدم منتجات سلعية فيفترض وفقا للآلية المتبعة فى ضريبة القيمة المضافة أن تحافظ على وجود سلسلة متصلة من الفواتير الضريبية بداية من موردي الخامات وحتى وصول المنتج للمستهلك النهائي لإثبات القيمة المضافة (ومن ثم إثبات قيمة الضريبة) للاستفادة من نظام الخصم المعمول به، وإلا فإن هذه

الشركات ستكون معرضة للدخول فى مشكلات التقدير مع مصلحة الضرائب، وهو ما يرفع من العبء الضريبي، والذي سيكون أكبر فى حالة التعامل مع موردين غير مسجلين ضريبيا....[1].

٥- الآثار التضخمية:

نظراً لعدم وجود جمعيات قوية لحماية المستهلك، إضافة إلى انخفاض درجة مرونة الطلب على أنواع متعددة من السلع والخدمات في مصر، وبسبب إخضاع كل الخدمات لضريبة القيمة المضافة (باستثناء الخدمات الدينية والثقافية)، فإنه يتوقع أن ينتج أثر تضخمي كبير مع بدء تطبيق ضريبة القيمة المضافة، حيث سيقوم كل مقدم خدمة بتحميل الضريبة (نقل العبء الضريبي) على المستفيدين، ونظراً لضرورة تسلسل الفواتير الضريبية (وفقا لضريبة القيمة المضافة) سيقوم كل بائع فى كل مرحلة بنقل عبء الضريبة على المستهلك الوسيط لتصل بقيمة أكبر للمستهلك النهائي.

وقد قدرت وزارة المالية عبر دراسة تفصيلية مقدار الزيادة المتوقعة في معدل التضخم نتيجة تطبيق القانون من ٢ – ٣,٥ ٪، وهى زيادة كبيرة في ظل معدلات التضخم الحالية المرتفعة والتي تبلغ حاليا ١١٪....[2]، ويزداد الأمر سوءً مع وجود زيادات أخرى متوقعة فى معدلات التضخم، حيث قدرت وزارة المالية الزيادة المتوقعة فى معدلات التضخم بسبب تطبيق المرحلة الجديدة من ترشيد دعم الطاقة (رفع أسعار البنزين والسولار والكهرباء وغيرهم) بمقدار ٣,٥٪ إضافية، أى أن

(١) **نفس المرجع السابق**، ص٤.

(٢) د/ هانى قدرى دميان، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥)، ص١ .

مجموع الأثر سيكون فى حدود ٥,٥ -٧٪ كزيادة فى معدلات التضخم بدء من العام المالي القادم إلا إذا تم تأجيل موضوع زيادة البنزين .

وأحد أخطر مشكلات التضخم في مصر أنه لا يتأثر بالسوق العالمي إلا في حالات الزيادة فارتفاع الأسعار العالمية يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع الأسعار المحلية وبنسب مضاعفة وعند انخفاض الأسعار العالمية مرة أخري تظل الأسعار المحلية على حالها بل وقد يرتفع بعضها لأسباب محلية، والدليل على ذلك انخفاض أسعار البترول وأثره على الأسعار في دول العالم وعدم تأثيره على الأسعار في مصر، وهذا يزيد من عبء المعيشة علي الطبقات الفقيرة في المجتمع وبالتبعية يزيد من عبء المسئولية الاجتماعية علي الدولة تجاه هذه الفئات.

إضافة إلى العاملين السابقين اللذان سيدفعان بمعدلات التضخم إلى أعلى، يوجد عامل إضافي يتمثل في خطر استمرار انخفاض سعر صرف الجنيه مقابل الدولار بسبب انخفاض موارد مصر من النقد الأجنبي وانخفاض الاحتياطات لتصل إلى ١٨,٥ مليار دولار فقط بنهاية يوليو ٢٠١٦، وبما يعادل ٣ أشهر واردات فقط....[١].

إن معدلات الادخار التي تعتبر المصدر الرئيسي الذي تلجأ إليه الدولة لسعد عجز الموازنة منخفض وغير كافٍ لسد هذا العجز، كما أن الدولة في هذه المرحلة غير قادرة علي جذب مدخرات من السوق العالمي في صورة استثمارات أجنبية غير مباشرة لاستخدامها في تمويل العجز ولذلك تلجأ إلى المصادر الأخرى من خلال الاقتراض

(١) تقرير وثيقة عن توقعات سعر الصرف خلال الفترة القادمة، (شبكة المعلومات الدولية الانترنت)، ٢٠١٥، ص١.

من السوق الخارجي أو إصدار سندات دولارية أو بالجنيه المصري، وبالرغم من أن هذه القروض التي تحصل عليها الدولة من المؤسسات الدولية أو من السوق العالمي بشكل عام تزيد من أعباء الأجيال القادمة إلا أنها أيضا غير كافية لسد العجز الحالي، وهنا لن تجد الدولة سبيل آخر سوي اتباع سياسة نقدية توسعية لسد عجز الموازنة ونظرًا لعدم وجود غطاء إنتاجي من السلع والخدمات يوازي حجم التوسع النقدي ترتفع أسعار السلع والخدمات بمقدار نسبة زيادة المعروض النقدي وهنا يحدث التضخم الذي يعتبر اكبر ضريبة يدفعها المواطن وكلما انخفض الدخل كلما ارتفع تأثير هذه الضريبة فأصحاب الدخول المرتفعة لا يتأثرون بشكل كبير بارتفاع الأسعار ويستطيعون امتصاص صدمة التضخم والتعايش معه إلا أن مستويات الدخول للسواد الأعظم من المواطنين في مصر منخفضة أو متوسطة وهنا يظهر التضخم بمثابة غول يلتهم معظم عوائد النمو...[1].

ثالثاً: متطلبات تطبيق ضريبة القيمة المضافة

١- يجب بناء نظام الكتروني يوفر القدرة على إدارة الضريبة بكفاءة، وتطوير نظم الحاسب الآلي واستبدال كافة أجهزة الحاسب الآلي على مستوى المصلحة حيث أن معظم الأجهزة الحالية غير قادرة على الوفاء بمتطلبات الوضع الحالي والتي لا تقارن بمتطلبات الفترة القادمة، بالإضافة إلى تدريب العاملين على هذه المنظومة تدريباً كافياً للوفاء بمتطلبات القانون المقترح .....[2].

(١) جريدة البورصة المصرية، **مرجع سابق، ص٦.**

(٢) ثروت سوريال، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

٢- إن هناك حاجة ماسة لوضع قانون موحد للإجراءات الضريبية وإنشاء محاكم ضريبية متخصصة، خاصة بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاص المحاكم العادية بنظر منازعات ضريبة المبيعات.

وفى النهاية هل هذه المقومات موجودة أم يجب على المشرع الضريبي أن يتريث حتى تتوافر مقومات ومتطلبات تطبيق هذه الضريبة حتى لا تتكرر مشكلات تطبيق القوانين السابقة التي تسرع المشرع في إصدارها ثم عاد ليعدلها بقوانين وقرارات مكملة مثلما حدث في الضريبة العقارية وضريبة المبيعات.

رابعاً: معوقات فرض الضريبة على القيمة المضافة

يرى المعارضون لفرض ضريبة على القيمة المضافة في مصر أن هناك مجموعة من العوامل التي تعوق فرض وتطبيق هذه الضريبة منها:

١- **تحديد الواقعة المنشئة للضريبة:** من التحديات التي تواجه تطبيق الضريبة على القيمة المضافة تحديد الواقعة المنشئة للضريبة، فبالرغم من أن البعض يقول أن تحديد هذه الواقعة يكون أسهل على اعتبار أنها تستحق عند البيع النهائي للسلعة أو تقديم الخدمة للمستهلك الأخير، وهذه الحجة يمكن قبولها إذا كانت الضريبة تمثل ضريبة على الإنفاق أو الاستهلاك، لكن المشكلة هي في كيفية تحديد الواقعة المنشئة لتوزيع العبء الكلى على مراحل تقديم السلع والخدمات من خلال التحديد الواضح لسلسة التوريد، ومن ثم الوقت الذي يتحدد فيه هذا التوزيع ويمثل هذا التحدي صعوبة أمام المشرع خاصة في ظروف نقص الوعي الضريبي ومحاولة التهرب من عبء الضريبة.

٢- البيروقراطية والفساد والضعف التي يتسم بها الجهاز الضريبي المصري من جهة، وغياب الوعي الضريبي للمكلفين من جهة أخرى وضعف آلية الاستعلام الضريبي للجهات الضريبية وعدم الربط بين الهياكل التنظيمية الضريبية من جهة ثالثة، والطرق التقليدية والعشوائية التي تسيطر على آلية عمل وإدارة الأنشطة الاقتصادية لقطاعات الإنتاج والتجارة والخدمات من جهة رابعة، كل ذلك لا يساعد على تطبيق الضريبة على القيمة المضافة ما لم يتم تذليل هذه العقبات أو التقليل منها وهذا ليس سهلاً ويتطلب سياسات وإجراءات حكومية فعالة متكاملة ويحتاج إلى وقت كبير حتى لا تكرر مشاكل قانون ضريبة المبيعات .

٣- في ظل غياب التسجيل المنظم للعمليات المالية المرتبطة بتحديد القيمة التي تحسب على أساسها الضريبة سيكون فرض الضريبة لا يتحقق معها الهدف منها، ويمثل هذا التحدي أهم الصعوبات التي تواجه تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في الدول التي لا يتوافر فيها نظام محاسبي متكامل للتعرف على تكاليف وقيمة السلع والخدمات المتداولة منذ إنتاجها وحتى المرحلة النهائية لدى المستهلك، والمشكلة في مصر حالياً هي أن معظم ممولي المهن غير التجارية وممولي الأنشطة التجارية والصناعية لا يمسكون دفاتر منتظمة، كما أن معظم تجار التجزئة غير مؤهلين لذلك في الوقت الحالي....[١].

(١) صلاح يوسف على سعد، **الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة ـ جامعة بنها، مايو ٢٠١٤)، ص ٢٥٤ .

٤- تضخم حجم الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية في مصر والذي بلغ في عام ٢٠١٣ ما يعادل نحو ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي تنتجها ٢,٧ مليون منشأة يعمل بها نحو خمسة ملايين عامل أو ٦٦٪ من مجموع العمالة غير الزراعية في القطاع الخاص(١).

٥- قلة عدد العاملين بالمأموريات التنفيذية ورغبة العاملين في العمل في الجهات الإدارية غير التنفيذية، وقلة العاملين بإدارات الفحص الضريبي مقارنة بباقي الإدارات بالمأموريات التنفيذية، مما أدى إلى العمل بالنظام الفردي وعدم وجود مجموعات عمل مما أضعف جودة الفحص وكثرة فترات التقادم....(٢).

٦- إن العديد من الإدارات الضريبية عاجزة عن مراقبة عملية رد الضريبة نقداً دون فتح المجال أمام فرص الاستغلال ...(٣).

٧- عدم وجود دراسات موثقة يمكن الاعتماد عليها في تحديد الطاقة الضريبية للمجتمع المصري خاصة بعد التحول في هيكل الدخول والثروات ومن ثم

(١) المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ندوة بعنوان «**ضريبة القيمة المضافة وجدوى تطبيقها في مصر؟**»، يوم ١٨ نوفمبر ٢٠١٣ بمقر المركز، ص٣.

(٢) متولى السيد متولى، **مرجع سابق**، ص ١٤٤

(٣) ممدوح أبو السعود، **مقومات نجاح تطبيق الضريبة على القيمة المضافة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص ٣٥.

الطاقة الضريبية الفردية التي يمكن أن يتحملها الشخص الطبيعي في مصر من ضرائب مباشرة وغير مباشرة...[١].

٨- تزايد أهمية التجارة في الخدمات والتجارة الإلكترونية يفرض تحديات جديدة أمام تصميم الضرائب الدولية فالتجارة الإلكترونية تمثل تجارة غير منظورة يصعب تحديدها وحصرها وصعوبة المراجعة الخارجية عليها وعدم توافر مستندات وأدلة للإثبات الكافي....[٢].

خامساً: مقومات إصلاح المنظومة الضريبية في مصر

تتمثل مقومات إصلاح المنظومة الضريبية في مصر في مدى ملائمة وعدالة التشريع الضريبي ـ استعداد الإدارة الضريبية ـ تأهيل المجتمع الضريبي كما يلي:

١- هل التشريع الضريبي في حاجة إلى ضريبة القيمة المضافة :

إن عدم استقرار التشريع الضريبي يؤثر سلباً على الاستثمار المحلى والأجنبي حيث يعتبر الاستقرار التشريعي عنصراً رئيسياً للاحتفاظ برؤوس الأموال ومنع تسربها للخارج، بينما تعتبر كثرة التعديلات التشريعية سبباً في هروب رؤوس الأموال وعدم ثقة المستثمرين في النظام الضريبي...[٣].

وبالنظر إلى الواقع المصري الآن نجد أن هناك غموض في نصوص القانون الضريبي أدى إلى إصدار العديد من المنشورات والتعديلات والتفسيرات لمعالجة

(١) د/ السعيد محمد شعيب، **الضريبة العامة على المبيعات بين التعديل أو الإلغاء لتقرير الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤) ص ١٥٣.

(٢) محى سامى محمد الشباسى، **مرجع سابق**، ص ١٣

(٣) د/ محمد عماد السنباطى، **مرجع سابق، ص٥** .

الخلل الموجود في النص التشريعي، كما أن المشرع الضريبي لم يستخدم معياراً موضوعياً فى التفرقة بين السلع الكمالية والسلع الضرورية عند تحديد سعر الضريبة على المبيعات، مما أدى إلى خضوع بعض السلع الضرورية لسعر مرتفع مثل الثلاجات والتلفزيونات والتي أصبحت من ضروريات الحياة وليس سلعاً كمالية ...[١].

ومن أهم المشكلات التي تؤثر على تطبيق ضريبة القيمة المضافة تعدد أسعار ضريبة المبيعات لأنه كلما تعددت أسعار ضريبة المبيعات كلما أدى إلى تعقد التحول للضريبة على القيمة المضافة.

يجب على من يعد مشروع قانون الضريبة على القيمة المضافة أن يراعى الضوابط والقيود الدستورية عند صياغة أي قانون ضريبي حتى يأتي متوافقاً مع أحكام الدستور محصناً ضد الاتهام بعدم الدستورية، بما يضمن له الاستقرار التشريعي حتى لا تعصف به أحكام المحكمة بعدم الدستورية ....[٢].

يتضح مما سبق أن التشريع الضريبي في الوقت الحالي لا يساعد على تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، وأن القانون ١١لسنة ١٩٩١ بوضعه الحالي أقرب لقانون الضريبة على القيمة المضافة إذا أجريت عليه بعض التعديلات، ومن الأفضل في الوقت الراهن أن يقتصر على تعديل بعض مواد القانون ١١لسنة ١٩٩١ ومنها المواد أرقام ١، ١٨، ٢٣ للقضاء على معظم الثغرات الموجودة في القانون الحالي وهى أفضل

(١) زمزم أحمد أبو بكر، **تقييم نظام الضريبة العامة على المبيعات ومتطلبات تطويره للتحول إلى ضريبة القيمة المضافة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤)، ص٨.

(٢) د/ رمضان صديق، **الضوابط الدستورية التي يلزم مراعاتها عند إعداد قانون الضريبة على القيمة المضافة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمي الضريبي العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)، ص ٨.

بكثير من إصدار قانون جديد وما يترتب عليه من مشاكل تشريعية وتنفيذية كما حدث في القوانين السابقة.

٢- هل الإدارة الضريبية مستعدة لتطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة:

لن تتمكن الإدارة من التطبيق السليم الفعال العادل للقانون إلا إذا تفهمه موظفوها وتلقوا التدريب الوافي على كيفية التطبيق شكلاً وموضوعاً، بما يضمن مد جسور الثقة والاحترام المتبادل بينهم وبين الممولين من خلال التطبيق العادل والفعال لنصوص القانون التي تظل مجرد حبراً على ورق إذا لم تقم بتنفيذها إدارة ضريبية تتمتع بالنزاهة والحيادية التامة مع الكفاءة العالية.

وبالنظر إلى مصلحة الضرائب في مصر نجد أنه حتى الآن لا يزال معظم موظفي الضرائب لا يقرأون قوانين الضرائب ويعتمدون على التعليمات التفسيرية والكتب الدورية الصادرة من المصلحة، وحتى الآن لم يتم تأهيل موظفي مصلحة الضرائب للعمل بهذه الضريبة ولو بشكل مبدئي، أو استطلاع آرائهم في المشكلات التي قد تنجم عن التطبيق والعمل على تلافيها ....[1].

والدليل على ذلك المشاكل الموجودة بين المصلحة والممولين وتأخر فحص الملفات الذي وصل إلى حد التقادم، كما أن نظام التظلم والفصل في المنازعات الضريبية غير مستعد في الزمن الحالي للتصدي لهذه المنازعات من حيث حجم وإمكانية الجهاز القضائي والإداري الحالي بالإضافة إلى نقص الخبراء في هذا المجال

(١) د/ محمد عماد السنباطى، **مرجع سابق، ص:** ص: ٧:٩ .

وعدد القضايا الموجودة في المحاكم وما ترتب عليها من تأخير الحصيلة حتى الآن...[1].

إن عدم وضوح الهدف من مشروع الدمج بين مصلحتي الضرائب على المبيعات والعامة بالرغم من مرور ٩ سنوات ما زال محل خلاف وقلق للعاملين بالمصلحة نظراً لعدم وضوح الهيكل التنظيمي واختلاف طبيعة العمل في المصلحتين، كما أن الدمج تم على مستوى الإدارة العليا فقط يتضح مما سبق أهمية تطوير الإدارة الضريبية قبل التحول إلى تطبيق ضريبة القيمة المضافة.

٣- هل المجتمع مؤهل للخضوع للضريبة وهل الثقافة الضريبية متوفرة :

لن تؤتى هذه الجهود ثمارها إذا لم يلتزم الممولين بأحكام القانون الضريبي ولائحته التنفيذية وتعليمات المصلحة في مجال الفحص، ويعتمد تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بشكل رئيسي على الالتزام بإصدار الفواتير الصادقة المعبرة عن حقيقة المعاملات وكذا إمساك الدفاتر والسجلات، وبالرغم من أهمية ذلك إلا أن الثقافة العامة في المجتمع المصري حول قيمة الفاتورة وأهميتها مفقودة تماماً خاصة أن المشترى لم يعتاد طلب فاتورة عند شرائه لاحتياجاته والحال نفسه بالنسبة للبائع الذي يرى أن من مصلحته إلا يصدر فاتورة توضح حجم أعماله حيث إن الفاتورة تعد بمثابة مستند رسمي ضده يحاسب عليه إذا قدم المشترى شكوى لجهاز حماية المستهلك إذا كان بالسلعة عيباً، فالمشكلة هنا في كيفية تطبيق وتفعيل القانون ومنع التلاعب ومتابعة تلك الفواتير بعد إصدارها، وما إذا كانت سليمة أم صورية، ومن

(١) د/ سلمان محمد مصطفى، صلاح الدين عبدالعليم، **دراسة تحليلية للمشكلات المصاحبة لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة في الفكر الضريبي المعاصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤)، ص ٨٩.

الأمثلة الجلية على ذلك العمليات الجراحية التي يجريها الأطباء بمبالغ ضخمة دون إصدار فواتير لها....[1].

مما سبق يتضح أن المجتمع المصري في الوقت الحالي غير مؤهل لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة.

(١) د/ محمد عماد السنباطى، **مرجع سابق**، ص ٩.

المبحث الثالث

أهم المشكلات الناتجة عن تطبيق قانون الضريبة على المبيعات والحلول المقترحة لعلاجها

من أكثر التشريعات التي أثارت جدلا في أوساط رجال الأعمال والاقتصاديين كان قانون ضريبة المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ لما ترتب علي تطبيقه العديد من المشاكل بعضها بسبب طريقة صياغة مواده والبعض الآخر بسبب تعارضها مع تشريعات أخري أو تعارضها مع بعضها البعض، الأمر الذي أدي إلي تعدد التفسيرات من جانب مجلس الدولة، وصدور أحكام من محكمة النقض تختلف مع ما سبق وأصدرته أو مع أحكام الدستورية العليا ببطلان بعض مواد هذا القانون وآخرها القانون ١١ لسنة ٢٠٠٢، وكذلك عدم دستورية الفقرة الأولي من المادة ٤٣ والخاصة بالتعويض، ولذلك ينفرد قانون ضريبة المبيعات برقم قياسي في عدد التعديلات التي صدرت علي أحكام القانون الأصلي والتي بلغت اثني عشر تعديلاً قانونياً خلال خمسة عشر عاما ولعلها المرة الأولي في مجال التشريعات الضريبية التي يصدر لها قانون تفسيري لبعض مواده، وفيما يلي نوضح أهم مشكلات تطبيق هذا القانون وكيفية حلها كبديل لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة.

أولاً : أهم المشكلات الناتجة عن تطبيق قانون الضريبة على المبيعات

من أهم المشكلات الناجمة عن التطبيق الحالي للضريبة العامة على المبيعات مايلي:

١- مشكلات الخصم الضريبي: حيث يقتصر في ظل تطبيق القانون الحالى إعمال قواعد الخصم الضريبي علي مدخلات السلع المباعة الخاضعة لضريبة المشتريات بغرض الإتجار، مردودات المبيعات، الآلات والمعدات وقطع الغيار الداخلة في إنتاج سلع خاضعة للضريبة، كما أن المشرع لا يسمح بخصم الضريبة المسددة علي السلع والخدمات الواردة بالجدولين (١)، (٢) المرافقين للقانون١١لسنة ١٩٩١، سواء كانت عن سلع أو خدمات خاضعة بذاتها أو كمدخلات في سلع أو خدمات خاضعة للضريبة أو مدخلات للسلع المعفاة أو المبيعات لجهات معفاة أو الآلات وقطع الغيار الداخلة في إنتاج سلع معفاة أو غير خاضعة للضريبة.

ويرى البعض أن هذا التطبيق يؤدى إلي التفرقة في المعاملة الضريبية بين جميع السلع والخدمات وعدم تحقيق عدالة اجتماعية بين تلك المنشآت ونتيجة لهذا التطبيق قد يظهر سعرين لذات السلعة...[1].

٢- تعدد أسعار الضريبة التي تمثل نسبة (٥٪، ١٠٪، ١٥٪ ٢٥٪، ٣٠٪ ٤٥٪) من القيمة، وهو ما يؤدي إلي خلط لدي المسجلين عند احتساب وتطبيق فئة الضريبة الصحيحة نظرا لتعدد فئاتها.

٣- إن خدمات التشغيل للغير في القانون أوجدت مشكلات كثيرة حيث جاءت عبارة خدمات التشغيل للغير الواردة بالقانون ١١ لسنة ١٩٩١ والمعدل بالقانون (١) لسنة ١٩٩٧ فضفاضة دون وضوح أو تحديد لماهية تلك الخدمات بألفاظ قاطعة وحاسمة، مما جعلها تحمل في معناها خدمات كثيرة، وقد نتج عن ذلك

(١) د/ حسن عبدالله، **مرجع سابق، ص١.**

اختلاف الأحكام القضائية في تفسير هذه العبارة الفضاضة إلى أن أنهت المحكمة الدستورية هذا بخلاف جزئي بحكمها بعدم دستورية عبارة «خدمات التشغيل للغير» الواردة قرين المسلسل رقم (١١) من الجدول (٢) المرافق لقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون ٢ لسنة ١٩٩٧....[١].

٤- تباين حد التسجيل حيث قرر حد التسجيل للمنتج ومؤدي الخدمة بمبلغ (٥٤) ألف جنيه مصري، في حين قرر لتاجر الجملة والتجزئة مبلغ (١٥٠) ألف جنيه مصري، وأخضع المستورد للتسجيل مهما كان حجم أعماله، وهذا يؤدي إلى وجود غموض أو لبس لدي الأفراد والمنشآت وتعقيد شروط وإجراءات التسجيل، خاصة في حالة قيام المنشأة بالإتجار وتأدية خدمات في آن واحد، كما أن تعدد حدود التسجيل أوجد خللاً جسيماً بمبدأ العدالة الضريبية ومحاولة التهرب منها.

٥- عدم الخضوع الضريبي الكامل للخدمات أسوة بالسلع أدي إلي مشكلة تكمن في أن المشرع خص خدمات بذاتها علي سبيل الحصر للخضوع الضريبي عدا ذلك فإن الخدمات الأخرى تخرج عن نطاق الخضوع الضريبي...[٢].

٦- مشكلة الضريبة الإضافية والتى تصل إلى ٢٦٪ سنوياً بواقع نصف في المائة أسبوعياً وهى نسبة كبيرة جداً.

(١) انظر أحكام وقرارات محكمة القضاء الإدارى فى القضايا المرفوعة من شركات اسمنت طرة واسمنت حلوان واسمنت القومية ومدى التعارض والتناقض فى أحكام هذه المحاكم للقضية الواحدة .
(٢) د/ حسن عبدالله ، **مرجع سابق** ص١.

٧- إن استحقاق الضريبة عند الإفراج الجمركي للسلع المستوردة يتنافى مع طبيعة الضريبة باعتبار أنها ضريبة مبيعات وليست ضريبة مشتريات وهو لا يخرج عن كونه زيادة في قيمة الضريبة الجمركية المستحقة على هذه السلع ....[١].

٨- مشكلة السلع والمعدات الرأسمالية المستوردة من الخارج بغرض الإنتاج وكذلك السلع والمعدات الرأسمالية المشتراة من السوق المحلية لأغراض استخدامها في الإنتاج، وهذا يفرض عبئا ثقيلاً على المنتج في بداية نشاطه مما يعوق النشاط الصناعي، وتبدو هذه المشكلة في عدم خصم الضريبة المسددة على السلع الرأسمالية مع أن هذه الضريبة أصلاً ضريبة على الإنفاق الاستهلاكي وليس على الإنفاق الاستثماري....[٢].

٩- عدم وجود قيود أو حدود على تحرك السلع والخدمات داخل الدولة فقد يتم الإنتاج في مكان والاستهلاك في مكان أخر مثال ذلك الصناعات الخشبية وكذا قضية الوكلاء التجاريين خاصة بالنسبة للسلع المعمرة فهناك وكلاء حصريون في جميع أنحاء الدولة وتحويل المخزون من فرع لأخر.

١٠- إن التجارة الإلكترونية تتيح فرصاً أمام الممولين للتهرب الضريبى لأن بعض السلع والخدمات يتم تسلمها الكترونيا ويصعب على مأمور الفحص الوصول إلى موقع السجلات الإلكترونية واكتشافها وفحصها...[٣].

(١) زمزم أحمد أبوبكر، **مرجع سابق،** ص٦ .
(٢) **المرجع السابق ،** ص٧ .
(٣) محى سامى محمد الشباسى، **مرجع سابق** . ص٨ .

ثانيا: الحلول المقترحة لعلاج مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات كبديل للضريبة على القيمة المضافة

وبالرغم من كل هذه التشوهات إلا أن القانون (رقم ١١ لسنة ١٩٩١) بوضعه الحالي أقرب إلي الضريبة علي القيمة المضافة ولا يحتاج لتحقيق ذلك إلا بعض التعديلات لهذا القانون ليصبح قانون الضريبة علي القيمة المضافة مكتملاً الأركان، وذلك بدلاً من إعداد قانون جديد لضريبة القيمة المضافة، حيث إن تعديل القانون الحالي له ميزات منها تقبل المجتمع لهذه التعديلات بسهولة ويسر دون الادعاء بأن الدولة قررت ضريبة جديدة تثقل بها كاهل المواطن والمستثمر، كذلك وجود جهاز ضريبي متمرس على تطبيق هذه الضريبة ولديه خبرة متراكمة لحل مشكلات التطبيق مر بها خلال ربع قرن، وله رصيد من التعليمات والمنشورات والمبادئ القضائية الصادرة من محاكم النقض الدستورية العليا وقرارات لجان التوفيق في المنازعات..[١]
ومن أهم التعديلات التى يجب أن توضع فى قانون الضريبة على المبيعات:

١- التحديد الدقيق للخدمات الخاضعة وأن ينص القانون على إخضاع جميع السلع والخدمات كأصل عام، وحصر السلع والخدمات المطلوب إعفاؤها بمسميات محددة بموجب جدول يرفق بالقانون للقضاء علي التفسيرات المتعددة لما هو خاضع وما هو معفي من الضريبة، علي أن يؤخذ في الحسبان إعفاء جميع الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات البنوك والتأمين وجميع الخدمات الحكومية من الضريبة، ويعد في حكم الانتقال استخدام السلعة أو الخدمة استخداماً خاصاً أو

(١) نصر أحمد أبوالعباس، **بعد ظاهرة التشوه في «المبيعات» الوصايا العشر للتحول إلى ضريبة القيمة المضافة**، (العالم اليوم، عدد ١٦ - ٠٩ - ٢٠١٢)، ص٣.

شخصياً، وبالنسبة للسلع والخدمات المستوردة تستحق الضريبة عند الإفراج الجمركي.

٢- إلغاء ما يسمي بسلع الجدول رقم ١ وإخضاع هذه السلع للأحكام العامة الواردة بالقانون من حيث السماح بخصم الضريبة على المدخلات المستخدمة في إنتاجها أو خصم الضريبة المستحقة عليها عند دخولها في إنتاج سلعة أخري أو عند تقديم خدمة خاضعة للضريبة .

٣- ضرورة إعفاء جميع السلع التموينية التي تصرف من خلال وزارة التموين، وجميع المنتجات الزراعية المحلية التي تباع بحالتها دون تغيير، والخبز بجميع أنواعه اللحوم والألبان ومنتجاتها المحلية، والأسماك المحلية التي تباع دون تصنيع، والمياه والغاز والكهرباء التي تقوم بتوريدها الوحدات التابعة للدولة والأدوية بجميع أنواعها، والكتب والصحف والمجلات...[١].

٤- يجب النص في القانون علي أن يخصم الضريبة السابق له سدادها علي جميع المدخلات والخدمات المستخدمة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات الخاضعة للضريبة بما في ذلك السلع والخدمات المبيعة لجهات معفاة، ولا يسري الخصم المشار إليه علي الدخان ومنتجاته، والسجائر بأنواعها والبنزين ولا يسمح بخصم الضريبة المسددة عن تلك السلع عند استخدامها في إنتاج سلع أخري أو تقديم خدمة حيث يؤدي ذلك إلي تعميم أحقية خصم جميع الضرائب على المدخلات للسلع والخدمات، تجنب مشكلات الخصم الضريبي

(١) **المرجع السابق**، ص٣.

عند التوريد لجهات أعفاها القانون مثال ذلك شركات البحث والتنقيب عن البترول .

٥- أن يكون السعر العام للضريبة علي جميع السلع والخدمات هو نسبة ١٠٪، مع الإبقاء على أسعار بعض السلع والخدمات مثل التبغ ومنتجاته والسجائر والمشروبات الكحولية، السيارات المستوردة سعة محركاتها أكثر من ٢٠٠٠ سم .

٦- تحديد حد التسجيل بمبلغ نصف مليون جنيه مبيعات سنويا بدلاً من النص الحالي الذي يحدد مبلغ ٥٤ ألف جنيه للمنتج الصناعي ومائة وخمسين ألف جنيه للتاجر مع الإبقاء على عدم تطبيق حد التسجيل على السلع والخدمات المستوردة بمعني خضوع جميع عمليات الاستيراد للضريبة دون القيد بحد التسجيل.

٧- تعديل قيمة الضريبة الإضافية الواردة بقانون ضريبة المبيعات الحالي والبالغ مقدارها نصف بالمائة عن كل أسبوع تحسب من تاريخ الفترة الضريبية لتكون مساوية لغرامات التأخير الواردة بالقانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وهي السعر المعلن في البنك المركزي مضافا إليها ٢٪ علي أن تحسب من تاريخ المطالبة الصادرة من المصلحة عند تعديلها لإقرار الضريبة وليس من تاريخ فترة المحاسبة....[١].

٨- يمكن حل مشكلة التهرب الضريبى فى التجارة الإلكترونية من خلال البنوك بأن يتم الرقابة على البنوك من خلال معاملتها الإلكترونية والتحاسب الضريبى عن طريق دفع فواتير الفيزا كارت في البنوك ...[٢].

(١) نصر أحمد أبوالعباس، **مرجع سابق** ص٤.
(٢) محى سامى محمد الشباسى، **مرجع سابق**، ص.٧

٩- السماح بإخضاع السلع والمعدات الرأسمالية اللازمة سواء المستوردة أو المنتجة محلياً لضريبة المبيعات مع السماح للشركات التي تقتنيها بغرض الاستخدام بخصم الضريبة السابق سدادها على هذه السلع من الضريبة المستحقة على المنتج النهائي في خلال العمر الإنتاجي للأصل طبقاً للنظام المتبع في احتساب أقساط الإهلاك السنوية للأصول الثابتة، أو إخضاع السلع الرأسمالية لفئة ضريبية منخفضة ٢٪ فقط من قيمة السلعة مهما كان نوعها على أن ينص في قرار إخضاعها على انه بالنسبة للسلع المستوردة منها تحسب النسبة على قيمة السلعة قبل إضافة الضريبة الجمركية، وبذلك يتم تلافى الإزدواج الضريبى أو إعفاء السلع الرأسمالية المستوردة وخضوع السلع الرأسمالية المنتجة محلياً بسعر صفر على ان تسترد الضريبة المسددة على المكونات ومستلزمات الإنتاج الداخلة في صناعاتها ....[١].

١٠- تقديم إقرار ضريبي ربع سنوي يتضمن جميع قيمة توريدات السلع والخدمات والضريبة المحصلة عنها وكذلك الضريبة السابق سدادها علي جميع المدخلات المستخدمة في النشاط الخاضع للضريبة وذلك بدلا من تقديم إقرار شهري علي النحو المنصوص عليه في قانون ضريبة المبيعات الحالي، وبذلك يكون قد تم تخفيض العبء الإداري والمالي علي المسجلين وذلك على غرار تقديم إقرار ربع سنوي لضرائب كسب العمل والتحصيل تحت حساب الضريبة، على أن يقدم الإقرار خلال ثلاثين يوماً من إنتهاء فترة المحاسبة (ثلاثة أشهر)، على أن تطبق العقوبة الواجبة علي المسجل أو غير المسجل الذي يرفض إصدار فواتير ضريبية

(١) زمزم أحمد أبوبكر، **مرجع سابق**، ١٢

عن كل حالة بيع حتى ولو لم يطلبها المشتري أو متلقي الخدمة المعاقب عليها في قانون ضرائب الدخل رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥..[١].

١١- توحيد لجان الطعن وتعديل تشكيلها وأن يتم إسناد اختصاصات الطعن في القانون المقترح إلى لجان الطعن الواردة بقانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ خاصة بعد دمج المصلحتين في مصلحة الضرائب المصرية.

١٢- إصدار قانون الإجراءات الضريبية الموحد الذي يحدد إجراءات التعامل مع مصلحة الضرائب سواء عن ضريبة الدخل أو الضريبة على المبيعات.

أن الضريبة على المبيعات المطبقة حاليا في مصر هي الضريبة على القيمة المضافة إذا أجريت التعديلات المتعلقة بأحكام الخصم الضريبي وتوحيد سعر الضريبة وإخضاع جميع الخدمات لأحكام هذا القانون إلا ما استثني بنص خاص، و أن أهم هذه التعديلات يتمثل في فرض الضريبة العامة على المبيعات على السلع المصنعة المحلية والمستوردة وعلى الخدمات إلا ما استثني بنص خاص ويكون فرض الضريبة بسعر (صفر) على السلع والخدمات التي يتم تصديرها للخارج ، وبذلك نكون قد انتقلنا من تطبيق الضريبة على المبيعات إلى الضريبة علي القيمة المضافة دون إصدار قانون جديد، وجنبنا البلاد موجات ارتفاع الأسعار المتوقعة نتيجة تطبيق الضريبة على المضافة لجميع السلع التي تتأثر بتطبيق الضريبة والتي لم تتأثر.

التوصيات :

من خلال استعراض المباحث السابقة يستطيع الباحث أن يخلص إلى التوصيات التالية :

(١) نصر أبوالعباس، **مرجع سابق،** ص٣ .

١- لنجاح المنظومة الضريبية فى تطبيق قانون ضريبة المبيعات أو الضريبة على القيمة المضافة عند إصدارها لابد من مضاعفة الدورات التدريبية للجهاز الضريبي لمواجهة متطلبات مرحلة تطبيق القانون، وتطوير الإدارة الضريبية من حيث الموارد المالية والبشرية وإدخال التعليم والتدريب والتحسين المستمر، واستخدام النظريات المختلفة (القيود لحل الاختناقات الضريبية – الردع عند تطبيق القوانين – العفو إذا تطلب الأمر ذلك) كمتغيرات لتقييم الإدارة الضريبية التى تساهم في رفع الروح المعنوية، ووجود إدارات متخصصة تقدم المساعدة الفنية للمكلفين لتبصيرهم بحقوقهم والتزاماتهم منعاً للوقوع في الخطأ، وسرعة الرد على استفسارات الممولين وتفعيل البريد الإلكتروني في الرد على الاستفسارات، وتطبيق الإجراءات التأديبية والعقوبات عند مخالفة العاملين بالضرائب لأحكام القانون والقواعد الأخلاقية والسلوكية وذلك لتقويم سلوك البشر، والتوعية للمواطن والمسجل، وكيفية الرقابة على إصدار الفواتير وخاصة للاقتصاد غير الرسمي، وإعادة النظر في السياسات الضريبية التي تنتهجها مصلحة الضرائب المصرية بحيث يتم تحديد أهداف ضريبية محددة تسعى مصلحة الضرائب لتحقيقها من أجل إعادة دوران عملية النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية وجذب الاستثمار وزيادة الحصيلة الضريبية واستقرار التشريعات.

٢- تفعيل العمل بمفاهيم الحوكمة الضريبية وعلى الأخص مبدأ الرقابة الذاتية ومبدأ مصداقية الإدارة الضريبية، ومبدأ عدم تعسف الإدارة في التعامل مع المكلفين .

٣- وضع قانون ضريبى واضح وقاطع وبسيط، ولوائح لا تطلب إلا التزامات مبسطة وهينة (كدفتر واحد مثلاً)، ووضع أسس ومعايير واضحة ومحددة في

حالة عدم الاعتداد بما يوفره الممول من بيانات عن قيمة مخرجات نشاطه سواء باللجوء إلى التقدير أو تحديد مبالغ حكمية أو قطعية (أساس ثابت) مع ضرورة أن يكون في أضيق الحدود ولمبررات كافية، ووضع قانون موحد للإجراءات الضريبية وإنشاء محاكم ضريبية متخصصة، خاصة بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاص المحاكم العادية بنظر منازعات ضريبة المبيعات، والتأكيد على اختصاص مجلس الدولة بنظر النزاع فان المرجع في تحديد بنيان الضريبة العامة على المبيعات أو (القيمة المضافة) يرجع إلى قانون هذه الضريبة ولان القرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة تنفيذاً لأحكامه فان المنازعة في هذا القرار تعد منازعة إدارية بحسب طبيعتها تندرج ضمن الاختصاص المحدد لمحاكم مجلس الدولة .

٤- ضرورة تغيير منهج التفكير والعمل والمصارحة في الرؤية والأهداف حتى يتم التوافق والدعم الكامل للقوانين الصادرة بعد إقرارها، ولا تتعرض لعدم الدستورية أو التأخير في صدور اللوائح التنفيذية .

٥- وجود نظام معلومات محاسبي ضريبي متكامل على المستوى القومي يربط بين المصالح السيادية للدخل عامة ومبيعات وجمارك وعقارية وتأمينات وذلك لتحقيق العدالة الضريبية، وتوفير قاعدة بيانات متكاملة وشاملة عن المجتمع الضريبي لتساعد في اتخاذ القرار.

٦- يجب مراعاة متطلبات العدالة الضريبية فيجب مراعاة العبء الضريبى للممول وضرورة مراعاة البعد الاجتماعى في الخضوع للضريبة وذلك باستبعاد بعض السلع والخدمات التى تمثل الحد الأدنى والضروري لمعيشة محدودي الدخل من

الخضوع للضريبة أو معاملة البعض الآخر معاملة خاصة (بسعر أقل مثلاً لسلع وخدمات معينة تحقق هذا البعد الاجتماعى).

٧- وجود نظام محاسبى ومستندى تلتزم به كافة المنشآت التى تورد سلعة أو خدمة خاضعة للضريبة وتبسيط النظام المحاسبى للمشروعات غير الكبيرة إذا ما تقرر ضمها لنطاق الضريبة.

٨- التأكيد على ضرورة تفعيل الأجهزة الرقابية بالدولة سواء المتعلقة بضبط الأسعار أو جمعيات ومؤسسات المجتمع المدنى مثل جمعية حماية المستهلك للقيام بدورها في ضبط المجتمع.

٩- رفع حد التسجيل في القانون الحالى ليصل إلى ٥٠٠ ألف جنيه لجميع المسجلين حتى لا يؤدى إلى إضعاف الإدارة الفعلية لهذه الضريبة وهو ما يتفق مع معايير ترشيد تكاليف الإدارة وكفايتها .

١٠- إعادة تحويل كافة الضرائب النوعية الواردة بالجدول رقم (١) المرافق للقانون إلى ضرائب قيمية إذ تمتاز الضرائب القيمية بسهولة حسابها وعدم تغير عبئها مع تغير مراحل الدورة الاقتصادية.

١١- السماح بخصم الضريبة السابق سدادها على جميع المدخلات والخدمات المستخدمة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات الخاضعة للضريبة بما في ذلك السلع والخدمات المبيعة لجهات معفاة، ولا يسري الخصم المشار إليه على الدخان ومنتجاته والسجائر بأنواعها والبنزين.

١٢- إذا أصرت الدولة على تطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة فيجب إخضاع مشروع القانون المقترح للمشاركة المجتمعية بين الجامعات ومصلحة الضرائب

والخبراء واتحاد الصناعات واتحاد الغرف التجارية والمستثمرين قبل عرضه للموافقة عليه وإصداره، وإجراء العديد من الدراسات التى توضح أثر هذه الضريبة على الأسعار، التضخم، الأجور، ونشر تلك الدراسات على كافة المهتمين بالشأن الضريبى، وقيام مصلحة الضرائب بحملة توعية مسبقة قبل العمل بالضريبة لتعريف المواطنين والمنتجين والتجار بالضريبة وكيفية تطبيقها وأهمية التعامل بالفاتورة الضريبية والبيانات الواجب تضمينها بها وكيفية تقديم الإقرار الضريبى ومواعيده والإعفاءات ونسب الخصم المطبقة، وضرورة وجود فترة انتقالية قبل تطبيق القانون المقترح وذلك بعد إصداره لا تقل عن سنة يجرى خلالها تدريب العاملين بالمصلحة وتعريف الممولين بالتزاماتهم في القانون، ثم بعد ذلك يتم تطبيق الضريبة على مراحل تبدأ بفرضها أولاً على السلع والخدمات غير الضرورية ثم السلع والخدمات ذات الأهمية الوسط ثم التطبيق على باقي السلع والخدمات، ويمكن أن تكون الفترة الزمنية سنة بين كل مرحلة وأخرى، ويمكن أن تتم المرحلية مكانياً بتطبيق الضريبة في أحدى المحافظات لمدة ستة أشهر ثم يتبعها التطبيق الشامل أو الجزئي.

وأخيراً وفى ضوء ما ورد بالبحث أود الإشارة إلى ما يلي:

التمهل في تطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة وإصلاح العيوب الموجودة بقانون ضريبة المبيعات لأن الوقت والظروف السياسية والاقتصادية الراهنة في مصر غير ملائمة لتطبيق هذا القانون وما يترتب عليه من ارتفاع أسعار السلع والخدمات التى تتأثر بالضريبة والتى لا تتأثر بها، مع مراعاة دقة التشريع وإلا تتجاوز اللائحة التنفيذية للقانون وظيفتها .

المراجـــــع

أولاً: مؤتمرات وندوات:

١- د/ إبراهيم محمد عبد الحليم، **الضريبة على القيمة المضافة بديلاً عن ضريبة المبيعات**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤) .

٢- د/ أسامة على عبد الخالق، **الضريبة على القيمة المضافة بين الحوكمة الضريبية ومبدأ الرقابة الذاتية وأثرة على مكافحة التهرب الضريبى**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق ، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤).

٣- د/ السعيد محمد شعيب، **الضريبة العامة على المبيعات بين التعديل أو الإلغاء لتقرير الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤).

٤- د/ أمينة حلمى، «**ضريبة القيمة المضافة وجدوى تطبيقها في مصر**؟»، ندوة المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ١٨ نوفمبر ٢٠١٣ .

٥- ثروت سوريال، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

٦- د/ جلال الشافعى، **الضريبة على القيمة المضافة ومدى إمكانية تطبيقها بصورة شاملة في ظل الظروف الحالية**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤).

٧- د/ حامد طلبه محمد، **تساؤلات حول تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤).

٨- حسن عبدالله، **بعد ظاهرة التشوه في «المبيعات».. الوصايا العشر للتحول إلي ضريبة القيمة المضافة**، (العالم اليوم، عدد ١٦ - ٠٩ – ٢٠١٢).

٩- – د/ رمضان صديق، الضوابط الدستورية التى يلزم مراعاتها عند إعداد قانون الضريبة على القيمة المضافة، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤).

١٠- زمزم أحمد أبو بكر، **تقييم نظام الضريبة العامة على المبيعات ومتطلبات تطويره للتحول إلى ضريبة القيمة المضافة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤).

١١- د/ سعيد عبد المنعم محمد، **آليات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر ـ الضرورات والمحاذير ـ المؤتمر الضريبى بكلية التجارة جامعة بنها ١٧/٥/٢٠١٤).

١٢- د/ سعيد عبدالمنعم محمد، **الإطار العام للضريبة على القيمة المضافة**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤) .

١٣- د/ سلمان محمد مصطفى، صلاح الدين عبدالعليم، **دراسة تحليلية للمشكلات المصاحبة لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة في الفكر الضريبى المعاصر**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤).

١٤- صلاح يوسف على سعد، **الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر، الضرورات والمحاذير، كلية التجارة – جامعة بنها، مايو ٢٠١٤).

١٥- د/عادل عامر، **قانون ضريبة القيمة المضافة أعباء على المصريين**؟ (شبكة المعلومات الدولية الانترنت، ٧ فبراير ٢٠١٦) .

١٦- عبد الرسول عبد الهادى، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥).

١٧- د/ عبد المنعم مطر، تعديل وتنقيح قانون ضريبة المبيعات بدلاً من قانون الضريبة على القيمة المضافة، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

١٨- د/ فريد النجار، **هروب القيمة، فاقد ضريبة القيمة المضافة تجاه نموذج لإدارة سلاسل ضريبة القيمة المضافة**، (مؤتمر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر – الضرورات والمحاذير– المؤتمر الضريبى بكلية التجارة جامعة بنها ٢٠١٤/٥/١٧) .

١٩- مبروك محمد السيد نصير، استخدام الضريبة على القيمة المضافة لتطبيق التحاسب الضريبى الموحد للمنشآت الصغيرة، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة

على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤) .

٢٠- د/ متولى السيد متولى، **أهمية الانتقال للضريبة على القيمة المضافة في مصر تحديات التطبيق**، مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)

٢١- د/ محمد عماد السنباطى، **متطلبات نجاح تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤)

٢٢- د/ محمود السيد الناغى، **تحديات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في مصر والآليات المطلوبة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير ٢٠١٤).

٢٣- محى سامى محمد الشباسى، **تقييم نظام الضريبة العامة على المبيعات ومتطلبات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة**، المؤتمر الضريبى العشرين تحديات الانتقال إلى الضريبة على القيمة المضافة واليات التطبيق، ٢٧ فبراير ٢٠١٤ الجمعية المصرية العامة للضرائب دار الضيافة بالقاهرة).

٢٤- د/ مصطفى عبد القادر، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

٢٥- ممدوح أبو السعود ممدوح أبو السعود، **مقومات نجاح تطبيق الضريبة على القيمة المضافة**، (مؤتمر تحديات الانتقال للضريبة على القيمة المضافة وآليات التطبيق، (المؤتمر العلمى الضريبى العشرين ـ الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، فبراير٢٠١٤) .

٢٦- د/ هانى قدرى دميان، **الضريبة على القيمة المضافة تحقق العدالة وتخفف الأعباء**، (ندوة الغرفة التجارية بالإسكندرية، ٩ أغسطس ٢٠١٥) .

ثانياً: تقارير ومجلات :

٢٧- جريدة البورصة المصرية، **ما هى ضريبة القيمة المضافة وكيفية حسابها؟** (شبكة المعلومات الدولية الإنترنت، ٣١ أغسطس ٢٠١٥) .

٢٨- نصر أحمد أبوالعباس، بعد ظاهرة التشوه في «المبيعات».. **الوصايا العشر للتحول إلى ضريبة القيمة المضافة**، (العالم اليوم، عدد ١٦ – ٠٩ – ٢٠١٢) .

٢٩- نصر أبوالعباس أحمد، ضريبة علي القيمة المضافة أفضل من الضريبة علي المبيعات، جريدة العالم اليوم يوم ٣١ – ٠٨ – ٢٠٠٥.

٣٠- ورقة عمل أعدها خبراء المفوضية الأوروبية، شبكة المعلومات الدولية الانترنت، ٢٠١٥ .

٣١- تقرير وثيقة عن توقعات سعر الصرف خلال الفترة القادمة، (شبكة المعلومات الدولية الانترنت)، ٢٠١٥.

٣٢- أحكام وقرارات محكمة القضاء الإدارى فى القضايا المرفوعة من شركات أسمنت طرة واسمنت حلوان واسمنت القومية ومدى التعارض والتناقض فى أحكام هذه المحاكم للقضية الواحدة .

٣٣- التقرير السنوى لمجموعة إيطالى شمنت جروب بمصر ٢٠١٥.

٣٤- مدى مصر، **ما يجب أن تعرفه عن قانون ضريبة القيمة المضافة** ؟ (شبكة المعلومات الدولية الإنترنت، ١٦ سبتمبر ٢٠١٥) .

المحاسبة عن أداء شركات الأعمال الخاصة لمسئوليتها الاجتماعية

Accounting for corporate Social Responsibility

للدكتور/ سعود حمد الحميدي(۞)

Abstract

The main objective of this study is to attempt to answer the following two questions: (1) is there a need for accounting for corporate social responsibility performance? and (2) how can the corporate social responsibility performance be measured and reported? To answer the first question, seven reasons were discussed, in this study, why accountants should be concerned with measuring and reporting information on corporate social responsibility performance. Further, ten approaches of accounting for corporate social performance, suggested in the literature, were reviewed in this study to answer the second question. These approaches of measuring and reporting information on the corporate social performance were grouped into four categories: (1) inventory approach, (2) cost or oulay approach, (3) program management approach, and cost-benefit approach. The advantages and disadvantages of each of these four groups have been discussed in this study and the researcher concluded that cost or outlay approach is the best approach to be used for accounting for corporate social responsibility performance at this early stage of development of measuring and reporting information on corporate social responsibility performance. Some recommendations for further research have been suggested at the end of this study.

(۞) كلية العلوم الإدارية ـ جامعة الكويت

مقدمة:

تعرضت شركات الأعمال الخاصة (الهادفة للربح) لانتقادات كثيرة، في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، خلال فترة الخمسينات والستينات من القرن الماضي، على أساس أن الدافع الأناني لتحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح لأصحاب رأس المال الخاص، ولتراكم الثروة، قد يسبب أضراراً كبيرة للمجتمع، أو لقطاعات عريضة من المجتمع مثل العاملين في الشركة، والمستهلكين لمنتجاتها، والبيئة المحلية، والمجتمع بصفة عامة . كما تعرضت شركات الأعمال الخاصة لضغوط كثيرة مارسها عليها الاتحادات العمالية، وجمعيات حماية المستهلك، وجماعات حماية البيئة من التلوث، وجمعيات المحافظة على جمال الطبيعة والمحافظة على مصادر الطاقة، وجماعات الضغط الاجتماعي الأخرى التطوعية التي تعمل لخدمة المجتمع وحل مشاكله.

وقد توجت تلك الضغوط بإصدار العديد من التشريعات في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وفي بريطانيا، وغيرها من الدول الغربية، للتحكم في سلوك الشركات وممارساتها لجعلها مسئولة اجتماعياً في مجالات تكافؤ الفرص في التوظيف، وعدم التمييز ضد المرأة، أو الملونين، أو على أسس دينية أو عرقية؛ وكذلك في مجال الأجور وساعات العمل المناسبة، وتشغيل نسبة معينة من إجمالي القوى العاملة بالشركة من المعاقين، وتحسين ظروف وبيئة العمل في الشركة لحماية العاملين ضد الأخطار المهنية التي يتعرضون لها ؛ وفي مجال حماية المستهلك من الأخطار التي يمكن أن يتعرض لها من استخدام منتجات الشركة، وكذلك منع الاحتكار؛ وفي مجال حماية البيئة من التلوث بأنواعه المختلفة (تلوث الأرض، والمياه، والهواء، والضوضاء، والروائح الكريهة التي تنبعث من ممارسة الشركة لأنشطتها الاقتصادية)؛ وفي مجالات المسئولية الاجتماعية الأخرى والمساهمة في علاج مشاكل المجتمع.

وأصبحت فكرة المسئولية الاجتماعية للشركات الخاصة مقبولة من معظم الشركات، وعلى الأخص الكبيرة منها، وذلك لتلافي الضغوط التي تقع عليها من المجتمع والانتقادات التي توجه إليها، أو لمسايرة التشريعات في مجالات المسئولية الاجتماعية؛ أو على أساس من العقد الاجتماعي بأن تحقق الشركة أهدافها الاقتصادية ولكن ليس على حساب المجتمع أو أحد عناصره ؛ أو على أساس أخلاقي لإرضاء ضمير الإدارة المهنية المتخصصة في الشركات الكبرى ؛ أو على أساس زيادة الأرباح في الأجل الطويل كنتيجة للسمعة الطيبة للشركة، حيث أن كثير من المستهلكين الآن يتعاملون مع الشركات المسئولة اجتماعياً دون غيرها من الشركات، وكذلك يمكن للشركة الحصول على التمويل اللازم من المستثمرين، حيث إن الهيئات الاستثمارية الكبيرة، وصناديق الاستثمار، والبنوك وشركات التأمين، أصبحت الآن توجه استثماراتها إلى الشركات المسئولة اجتماعياً، على أساس أن الشركات غير المسئولة اجتماعياً تعتبر عالية المخاطر، وتعرض استمراريتها للمخاطرة.

ويتعلق بقبول الشركات لمسئوليتها الاجتماعة ضرورة المحاسبة عن أداء الشركات لمسئوليتها الاجتماعية وإعداد تقارير عن ذلك الأداء. فالنظام التقليدي الحالي للمحاسبة والتقارير يهتم فقط بالأداء الاقتصادي للشركة ونتائجه، ولا يتضمن معلومات عن أداء الشركة لأنشطة اجتماعية، أو الجهود التي تبذلها الشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية. ومن المؤكد أن هذا النظام المحاسبي التقليدي سوف يتحسن كثيراً إذا تضمن معلومات عن تكاليف أداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، حيث هذه المعلومات ستوفر أداة مناسبة لمستخدمي التقارير المالية لتقييم مدى وعي الإدارة بمسئوليتها الاجتماعية.

تحديد المشكلة موضوع البحث :

بناء على ما تقدم، فإن المشكلة الرئيسية في هذا البحث تتحدد في دراسة التطور الذي طرأ على موضوع المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، منذ نشأتها الأولى في أواخر الستينات من القرن الماضي وحتى الآن، وكيفية تطويرها في المستقبل.

وفي هذا الصدد، وجد الباحث القليل جداً من الدراسات السابقة قبل العام ١٩٦٩، ثم وجد سيل كبير من البحوث والكتب المنشورة في الفكر المحاسبي في الفترة بين عامي ١٩٦٩ و ١٩٧٩، ثم أصبح البحث في هذا المجال نادراً جداً بعد العام ١٩٧٩. ويعتقد الباحث أن سبب ندرة البحوث والدراسات المنشورة قبل العام ١٩٦٩، في مجال المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، يرجع إلى أن التركيز كان على فكرة المسئولية الاجتماعية ذاتها ومدى تقبل الشركات الهادفة للربح لهذه الفكرة حيث إن تقبلها سيكون على حساب الربحية في الأجل القصير . وبالتالي كانت هذه الفكرة تلاقي معارضة شديدة من قبل الشركات الاقتصادية، وكذلك من بعض الاقتصاديين في ذلك الوقت . ومع قبول فكرة المسئولية الاجتماعية من جانب شركات الأعمال الخاصة في أواخر الستينات من القرن الماضي، بدأ الاهتمام بالمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية من الفترة من ١٩٦٩ وحتى عام ١٩٧٩. وما لبث أن فتر هذا الاهتمام بعد ذلك (من العام ١٩٧٩ وحتى الآن)، نظراً لصعوبة قياس كل من التكاليف الاجتماعية والفوائد الاجتماعية من وجهة نظر المجتمع لتقييم آثار الأنشطة الاقتصادية الإيجابية والسلبية على المجتمع، فالمحاسبة عن الفوائد الاجتماعية مثلاً تكاد تكون مستحيلة عملياً لأنها فوائد للمجتمع أو لأحد عناصره، وليست فوائد للشركة. وعند هذه النقطة، يثور التساؤل هل ما زالت هناك حاجة إلى

مثل هذه المعلومات عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، أم تضاءلت، أو تلاشت تماماً تلك الحاجة ؟ وهو ما يحتاج أيضاً إلى البحث.

أهداف البحث :

بناء على ما سبق، فإن الهدف الأساسي من هذا البحث هو محاولة الإجابة عن السؤالين الهامين التاليين :

أولاً: هل ما تزال هناك حاجة إلى المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية ؟

وثانياً : كيف يمكن المحاسبة عن آداء الشركات لمسئوليتها الاجتماعية ؟

والهدف الآخر من هذا البحث هو تحفيز الباحثين للاستمرار في بحث هذا الموضوع بهدف تطوير طرق المحاسبة عن الآداء الاجتماعي للشركة في المستقبل.

خطة العرض في البحث :

لعلاج مشكلة البحث السابق تحديدها، ولتحقيق أهداف البحث، رأي الباحث تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة أقسام رئيسية على النحو التالي:

أولاً: الحاجة إلى المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية.

ثانياً: طرق المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية.

ثالثاً: خلاصة البحث ونتائجه، والتوصيات لبحوث أخرى في المستقبل.

وفيما يلي يتناول الباحث هذه الأقسام الثلاثة للبحث، وفقاً للترتيب السابق عرضه.

أولاً: الحاجة إلى المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية

إن الاعتراف بالمسئولية الاجتماعية لشركات الأعمال الخاصة (أو لرأس المال الخاص) يقودنا حتماً إلى ضرورة المحاسبة عن الآداء الاجتماعي لهذه الشركات، للوفاء بتلك المسئولية الاجتماعية، ضمن التقارير المحاسبية التي تعدها الإدارة في تلك الشركات لتشمل مصالح فئات كثيرة أخرى في المجتمع بالإضافة إلى المساهمين (أصحاب رأس المال) الذين تقدم لهم تلك التقارير.

(See: Taghian, Mehdi, D'Souza, Clare and Polonsky, Michael J., . A Stakeholder Approach to Corporate Social Responsibility, Reputation and Business Performance", **Social Responsibility Journal**, Vol. 11, No. 2, 2015, pp. 340-363, pp. 340-341.)

وباستعراض الكثير من البحوث والدراسات المنشورة في الفكر المحاسبي، والتي اهتمت بتحديد أهداف التقارير المحاسبية، نجد أن هدف التقرير عن الآداء الاجتماعي لشركات الأعمال الخاصة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية ضمن التقارير المالية، لم يحظى باهتمام كبير، وإن كانت قد أسست، وأوجدت الدافع إلى المزيد من البحث والدراسة في هذا المجال مما ساهم في تطوير بعض الاقتراحات الهامة للمحاسبة عن آداء الشركات لمسئوليتها الاجتماعية والتقرير عنها في التقارير المالية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، نشرت لجنة البحث والدراسة (The Study Group) للمجمع الأمريكي للمحاسبين القانونيين (The American Institute of Certified Public Accountants - AICPA) تقريرها عن أهداف القوائم المالية في أكتوبر ١٩٧٣.

(American Institute of Certified Public Accountants, The Study Group on the Objectives of Financial Statements, 1973 , P.55.) وقد حددت اللجنة

إثنتي عشرة هدفاً منفصلاً للقوائم المالية، كان من بينها، الهدف رقم ١٢، الذي يتعامل مباشرة مع المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، حيث ذكر التقرير:

«أحد أهداف القوائم المالية هو التقرير عن تلك الأنشطة التي تقوم بها الشركة ولها تأثير على المجتمع، والتي يمكن تحديدها ووصفها، أو قياسها، وتعتبر هامة للدور الذي تلعبه الشركة في ظل الظروف المجتمعية المحيطة بها».

«An objective of financial statements is to report on those activities of the enterprise affecting society which can be determined and described , or measured, and which are important to the role of the enterprise in its social environment». (AICPA , 1973 , P.55).

والجدير بالملاحظة، أن هذا الهدف قد أعطى أولوية ضئيلة ومتأخرة في الترتيب (الهدف رقم ١٢ والأخير في التقرير)، حيث كان ينظر إليه، من المناقشات المتعلقة به في التقرير، على أنه هدف إطاري خارجي يحيط بالأهداف الحقيقية الأخرى (as peripheral to the real objectives). ومع ذلك، فقد ساهم هذا التقرير في ضرورة الاهتمام بهذا الموضوع، والقيام بالمزيد من البحث والدراسة لتحقيق هذا الهدف من أهداف القوائم المالية للشركة.

وفي بريطانيا، صدر في يوليو عام ١٩٧٥ تقرير لجنة إعداد المعايير المحاسبية بعنوان «تقرير الشركة» (The Corporate Report).

وقد تبنى هذا التقرير فكرة المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وأعتبر أن التقرير عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، والمحاسبة عن تكاليف وفوائد الأنشطة الاجتماعية للشركة، والتي قد يكون من الصعب قياسها كمياً في

صورة مالية، يمثل مجالاً سوف يتزايد الاهتمام به من قبل مهنة المحاسبة، ويعتبر فرصة لمحاولة تطوير أساليب عملية لقياسها والتقرير عنها.

(Accounting Standards Steering Committee, «The Corporate Report», July 1975 , PP.57-58.)

وتعتقد اللجنة التي أصدرت هذا التقرير أن آداء الشركة لأنشطة اجتماعية في مجالات مكافحة تلوث البيئة، وتوفير بيئة صحية وآمنة للعاملين فيها، وغيرها من المجالات المفيدة للمجتمع، تفرض على الشركة تكاليف جديدة لم تكن تتحملها من قبل، وكان يتحمل بها المجتمع . كما تعتقد اللجنة أن القوانين سوف تتزايد في هذه المجالات مستقبلاً مما يعتبر سبباً كافياً يفرض على الشركة ضرورة المحاسبة عن التكاليف التي تفرضها هذه القوانين لأداء مثل هذه الأنشطة الاجتماعية (Accounting Standards Steering Committee. 1975,p.57.). ولذلك، اقترح التقرير ضرورة أن تتضمن تقارير الشركة قائمة بأهداف الشركة التي حددتها الإدارة، بما في ذلك قائمة بالسياسات العامة للشركة، والمعلومات عن الأهداف الإستراتيجية في مجالات تلك السياسات، والتي من بينها سياسات التوظيف، وشئون المستهلكين أو العملاء، والنواحي البيئية، وغيرها من مجالات الآداء الجماعي. (Accounting Standards Steering Committee , 1975 , p.57.). كما حددت اللجنة في التقرير أن من يبن الأطراف العديدة المستفيدة من التقارير المالية العاملين ونقاباتهم والاتحادات العمالية، والحكومة، والمستهلكين أو العملاء، وجماعات الضغط الاجتماعي مثل جماعات حماية البيئة من التلوث، وغيرها . وطالما أن هذه الأطراف لها الحق في الحصول على المعلومات المالية عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، فلا بد من توفير هذه المعلومات في تقارير الشركة. (Accounting Standards Steering Committee , 1975 , p.17.) . وقد أوصت اللجنة في «تقرير الشركة» بضرورة عمل

المزيد من الدراسات الإضافية في أساليب المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، ولكن دون أن تجبر الشركة على التقرير عن آدائها في مجالات المسئولية الاجتماعية حتى يتم تطوير الأهداف، وأساليب القياس التي يمكن الاعتماد عليها في إعداد تقارير محايدة عن كل من الآثار الإيجابية والسلبية للأنشطة الاقتصادية للشركة على المجتمع. ويؤكد على ضرورة الاستمرار في البحث في هذا المجال البروفيسور نيل تشرشل (Professor Neil C.churchill)، الأستاذ بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية، رغم الصعوبات المتعلقة بالقياس والعرض في التقارير المحاسبية، وذلك عندما ذكر في عام ١٩٧٣: «لم يكن تاريخ القياس في المحاسبة المالية سهلاً، كما أنه لم ينتهي بعد. وبالتالي، لا يوجد سبب للاعتقاد بأن القياس الاجتماعي سيصيب نجاحاً أفضل أو إخفاقاً. فقد حدثت البداية ويمكن للفكر المحاسبي أن يساهم في الاستمرار».

«the history of financial measurement has not been smooth , nor is it ever ended. There is no reason for social measurement to fare any better. A start has been made and the accounting discipline can contribute to its continuation». (Churchill, Nell c., «The Accountants Role in Social Responsibility», In: Williard E. Stone , (Ed. , 1973 , PP.14-27 ,P.21.)

وبالإضافة إلى ما تقدم، يوجد العديد من الأسباب عن ضرورة اهتمام المحاسبين، ومهنة المحاسبة، بقياس وعرض المعلومات عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية ضمن التقارير المحاسبية. ويمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي :

١- الكثير من المعلومات عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية له طبيعة مالية، كما أن له تأثير كبيراً على الأصول، والالتزامات، والتكاليف، أو النفقات، والإيرادات، والدخل. فإذا كانت هناك أطراف خارجية في حاجة إلى الحصول على المعلومات

الاجتماعية، وإذا كانت القوائم المالية التقليدية لا تعكس هذه المعلومات، فإن القوائم المالية سوف تقل قيمتها بالنسبة للأطراف المستفيدة منها والتي لها الحق في الحصول عليها، كما أكدت على ذلك لجنة إعداد المعايير المحاسبية، في بريطانيا، في تقريرها بعنوان «The Corporate Report» والسابق الإشارة إليه.

(Accounting Standards Steering Committee, The Corporate Report, 1975, p.58.)

٢- سوف تفسد المقارنات بين الشركات بناء على القوائم المالية التقليدية، فالشركات التي تنفق الكثير من التكاليف وتكرس الكثير من أصولها لمكافحة تلوث البيئة، وأمن وسلامة العاملين، وأمان المنتجات للمستهلكين، والعلاقات مع العمال، والعلاقات مع المجتمع عموماً، سوف تظهر في موقف أسوأ كثيراً من الشركات الأخرى في نفس الصناعة والتي تتجاهل مثل هذه الأنشطة الاجتماعية.

فالشركات غير المسئولة اجتماعياً سوف تظهر، في الأجل القصير، أكثر ربحية ونجاحاً، وبالتالي سوف تحصل على استثمارات إضافية من جمهور المستثمرين، مما يعرض مصالح العاملين، والمستهلكين، والبيئة، والمجتمع ككل إلى أضرار كبيرة.

وهذا ما دعى لجنة جمعية المحاسبة الأمريكية لدراسة الآثار البيئية على السلوك التنظيمي، إلى القول بأنه «من المحتمل، في المستقبل غير البعيد، أن تكون المعلومات عن البيئة جزء من معايير المحاسبة والمراجعة المتعارف عليها».

(The American Accounting Association, The Committee on Environmental Effects of Organization Behaviour, «The Report of Committee on Environmental Effects of Organizational Behaviour», 1973 , p.9.)

٣- تكون المعلومات عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية أكثر ملائمة إذا كانت

القرارات الاستثمارية للمستثمرين والأطراف الأخرى يتم اتخاذها بناء على تلك المعلومات الاجتماعية. فالمستثمرين في الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى الأخص شركات وصناديق الاستثمار، والمؤسسات الاستثمارية الكبرى مثل المؤسسات الخيرية والتعليمية، بدأت تضيف معايير اجتماعية لاتخاذ قراراتهم الاستثمارية على أسس أخلاقية. وكذلك فإن المؤسسات الاستثمارية الكبرى مثل البنوك، وشركات التأمين، وصناديق المعاشات والتكافل الاجتماعي، ترى الآن أن الشركة غير المسئولة اجتماعياً سيصبح قرارات الاستثمار فيها أكثر مخاطرة في الأجل الطويل.

(See; Spicer, Barry H., «Investors, Corporate social performance and information disclosure; An Empirical study», 1978, pp.94-111. Also see; «Taghian, M., D'Souza, C. and Polonsky, M. J. , A Stakeholder Approach to Corporate Social Responsibility, Reputation and Business Performance», **Social Responsibility Journal**, Vol. 11, No. 2, 2015, pp. 340-363, pp. 340-341).

وفي بريطانيا أيضاً، فإن الاتحادات العمالية، والسلطات المحلية، وهي من الجهات التي تملك استثمارات مالية كبيرة، تحاول إضافة معايير غير مالية (اجتماعية) في اتخاذ قراراتها الاستثمارية. وكذلك الحال بالنسبة لشركات التأمين، طبقاً لما ذكره جون هارجريفز، وزميله جان دومان.

(Hargreaves, John, and Doumam, Jan, «Business Survival and Social Change; A practical Guide to Responsibilities and partnership», 1975, p.174.)

٤- عندما تتهم الشركة بأنها تهتم فقط بالربحية وتراكم الثروة لأصحاب رأس المال، وذلك على حساب المجتمع، فإن المعلومات عن الآداء الاجتماعي للشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية يصبح الإفصاح عنها ضرورة هامة للشركة. وإذا لم تفصح

الشركة والمحاسبين عن تلك المعلومات الاجتماعية، فإن هذه المعلومات ستفصح عنها جهات خارجية من جماعات الضغط الاجتماعي، كما حدث في بريطانيا بظهور جماعة تسمى المراجعة الاجتماعية (Social Audit) والتي تنشر معلومات عن الآداء الاجتماعي لشركات بريطانية في القطاعين الخاص والعام، في مجلة تصدرها اعتباراً من العام ١٩٧٣ وما بعدها، تسمى Social Audit وتصدر كل ثلاثة شهور بانتظام.

(See: Social Audit magazine, published quarterly by Social Audit Limited, Summer 1973 and after.)

وهذه المعلومات الاجتماعية التي تنشرها جهات خارجية بدون موافقة من الشركة سوف تكون غير كاملة، وغير دقيقة، وفي غير صالح الشركة، ويمكن أن تكون مدمرة لسمعة الشركة التي يتم نشر المعلومات عنها. لذلك فمن الأفضل للشركة، وللمحاسبين، أن يتم نشر المعلومات عن الآداء الاجتماعي بواسطة الشركة نفسها لمواجهة الاتهامات الموجهة إلى الشركة، ولتوفير المعلومات إلى إدارتها لاتخاذ القرارات التصحيحية الملائمة.

٥- لن تستطيع الحكومة وجماعات الضغط الاجتماعي أن يقوموا بأية عمل أو تصرف لمنع، أو لتصحيح، سلوك الشركات غير المسئولة اجتماعياً، بدون قيام تلك الشركات بالإفصاح عن تكاليف الآداء الاجتماعي للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية. وهذا السبب مهم، حيث إنه من غير المبرر اقتصادياً أن تفرض على الشركة مثلاً معايير للآداء الاجتماعي يكون تكلفة إتباعها أكبر من تكاليف منع الأنشطة غير الاجتماعية المستهدف منعها. لذلك، فإن الإفصاح عن تكاليف الآداء الاجتماعي يساعد في وضع معايير الآداء الملائمة، أو النوع الملائم من التدخل الحكومي،

والذي يمكن أن يحقق التوزيع الملائم للثروة بين قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة في المجتمع.

(See: Edmunds, Stahri, «Environmental Impacts: Conflicts and Trade-offs», 1977, pp. 5-9.)

٦- المتطلبات القانونية للآداء الاجتماعي لشركات الأعمال مطلوبة الآن، وتتجه إلى تشجيع الشركات على التقرير عن أنشطتها الاجتماعية، بالإضافة إلى تأثيرها على إعداد التقارير المحاسبية التقليدية في الوقت الراهن. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الشركات الأمريكية مطالبة بنشر معلومات عن تعيين الأقليات وتكافؤ الفرص في توفير الوظائف . كما إن الإصدار رقم ٥١٧٠ للجنة الأوراق المالية والبورصات (SEC) يعكس زيادة الطلب على المعلومات عن أداء الشركات المسجلة لأوراقها المالية في البورصات الأمريكية في المجالات الاجتماعية للوفاء بمسئوليتها، حيث يتطلب نشر معلومات عن :

أ- الأمور البيئية التي يمكن أن تؤثر على احتياجات رأس المال أو الأرباح ،

ب- مدى إتباع قواعد وقوانين تلوث البيئة الحالي ،

ج- المصروفات الرأسمالية المطلوبة بقانون المحافظة على البيئة من التلوث والقواعد التي حددتها وكالة حماية البيئة وتأثرها على أعمال الشركة الحالية والمستقبلية.

(See: Casey, William J,. «Corporate Responsibility as seen from the SEC», 1972, pp. 24-28.)

وفي بريطانيا، طبقاً لقوانين الشركات المتعاقبة منذ عام ١٩٦٧، فإن مجالس إدارة الشركات، في تقرير الإدارة، يجب أن تفصح عن أنواع متعددة من المعلومات

الاجتماعية، مثل متوسط عدد العمال البريطانيين ومتوسط رواتبهم ومكافأتهم خلال السنة، والتبرعات المنصرفة لأغراض سياسية أو اجتماعية. وكذلك فإن قانون الصحة والسلامة في مكان العمل لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته ، (Health and Safety at Work, etc. Act 1974) يتطلب من الشركات أن تفصح في تقارير أعضاء مجلس الإدارة معلومات عن صحة وسلامة العمال والموظفين وعامة الأفراد الذين قد يتأثرون بأنشطة الشركة في مكان العمل. وبالإضافة إلى ذلك، توجد العديد من المحاولات لتعديل قانون الشركات بحيث يكون مطلوباً من الشركات العامة وكبريات الشركات الخاصة أن تفصح في تقرير أعضاء مجلس الإدارة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية بحيث توفر للمساهمين، وللمجتمع بصفة عامة، الفرصة للحكم على آداء الشركة باستخدام معايير اقتصادية واجتماعية . (See: Companies Bill 1973, Bill 52, 1973, schedule 1) .

٧- بالنسبة للمحاسبين والمراجعين القانونيين، توجد أمامهم الآن فرصة لزيادة دخولهم من خدمات الاستشارات الإدارية التي يقدمونها للعملاء في مجالات الاستشارات لالتزام الشركات بقوانين مكافحة تلوث البيئة والمتطلبات الأخرى في مجالات الأنشطة الاجتماعية، وتصميم نظم معلومات للآداء الاجتماعي، وتحليل التكاليف للمشروعات البديلة للبرامج الاجتماعية، وكذلك تقديم خدمات الاستشارات الاجتماعية للحكومة، ولمجموعات الضغط الاجتماعي.

(See: Humble, John, Social Responsibilities Audit: A Management Tool for Survival, 1975, pp. 60-73. Also see: Cristia, Vasile, «Marketing of Financial and Accounting Services As A Component of Corporate Social Responsibility», **Economy Transdisciplinarity Cognition**, Vol. XIV, No. 1, 2011, pp. 50-55.)

لهذه الأسباب المشار إليها سابقاً، يجب أن يهتم المحاسبين، ومهنة المحاسبة،

بالمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. ولكن، يبقى السؤال : كيف يمكن القياس وإعداد التقارير عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية؟ وهذا ما سيحاول الباحث الإجابة عليه في الجزء الثاني من البحث.

ثانياً: طرق المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية:

لا يوجد اتفاق عام على أساليب محددة لقياس آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، ولا لكيفية إعداد التقارير عن ذلك الآداء، حيث لا يوجد أصلاً اتفاق عام على تعريف المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، كما لا يوجد اتفاق على ما هي الأنشطة أو البرامج الاجتماعية التي يجب أن تتبناها الشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية.

لذلك، يوجد العديد من الاقتراحات في الفكر المحاسبي المنشور عن طرق قياس وعرض نتائج آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. ويمكن عرض هذه المقترحات في أربعة اتجاهات رئيسية هي :

الاتجاه الأول: توصيف للأنشطة والبرامج الاجتماعية التي تنفذها الشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية، ويطلق على هذا الاتجاه **«طريقة قائمة الأنشطة الاجتماعية» (Inventory Approach)**.

الاتجاه الثاني: تحديد الأنشطة الاجتماعية للشركة، والإفصاح عن التكاليف التي أنفقت على كل نشاط من تلك الأنشطة، ويهدف هذا الاتجاه إلى مساعدة الإدارة على البحث عن طرق لتخفيض تلك التكاليف. ويطلق على هذا الاتجاه **«طريقة التكاليف أو النفقات» (Cost or Qutlay Approach).**

الاتجاه الثالث: تحديد الأنشطة والبرامج الاجتماعية للشركة، وقياس التكاليف التي أنفقت على كل نشاط أو برنامج، والإفصاح عن مدى تحقيق الأهداف لكل نشاط أو برنامج. وعلى ذلك فإن هذا الاتجاه يتقدم خطوة إلى الأمام عن اتجاه «التكاليف أو النفقات» السابق، عن طريق نتائج تنفيذ كل نشاط من حيث مدى

تحقيقه لأهدافه المرجوة منه . ويطلق على هذا الاتجاه **«طريقة إدارة البرامج» (Program Management Approach).**

الاتجاه الرابع: محاولة قياس تكاليف وفوائد الأنشطة أو البرامج الاجتماعية للشركة في صورة مالية بالكامل، أي محاولة قياس وعرض كل من الآثار الإيجابية والسلبية للأنشطة الاجتماعية للشركة على المجتمع. ويطلق على هذا الاتجاه **«طريقة التكاليف والفوائد» (Cost-Benefit Approach).**

(For a brief description of these four approaches, see: Corson, John. , and Steiner, George A., «Measuring Business's Social performance: The Corporate Social Audit» 1974, pp.18-20. Also see: Brooks, L.J, and Davis, W.R. , «Some Approaches to the Corporate Social Audit», 1977, pp. 34-35: Anderson, Rebort H., social Responsibility Accounting: Measuring and Reporting performance», 1978, pp. 39-48; Gonzalez, J. V. «Accounting in The Social Menu, **American Journal of Business Education**», Vol. 3, No. 1, January 2010, pp. 119-140; Fogarty, T. S., «The Social Construction of Research Advice: The American Accounting Association plays Miss Lonelyhearts», **Accounting and the Public Interest**, Vol. 11, 2011, pp. 32-51; Kamla, R., Gallhofer, S., and Haslam, J., «Understanding Syrian Accountants, Perceptions of, and Attitudes Towords, Social Accounting», **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Vol. 25, No. 7, 2012, pp. 1170-1205; and Bracci, E. and Llewellyn, S., «Accounting and Accountability in an Italian Social Care Provider», **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Vol. 25, No. 5, 2012, pp. 806-834.)

وفيما يلي عرض مختصر لأهم المقترحات في كل من الاتجاهات الأربعة السابق ذكرها :

الاتجاه الأول: طريقة قائمة الأنشطة الاجتماعية: (Inventory Approach).

طور هذا الاتجاه ريموند بير وزميله دان فن (Raymond A. Bauer and Dan H. Fenn, Jr.) في العام ١٩٧٢، عندما اقترحا قائمة «المراجعة المرحلية» كما أسمياها،

وتتضمن أربع مراحل هي :

- تقييم الظروف التي أدت إلى كل برنامج من البرامج الاجتماعية للشركة.
- شرح أهداف البرامج الاجتماعية.
- تحديد الأساس المنطقي الذي بني عليه كل برنامج.
- وصف (كمياً كلما كان ذلك ممكناً) ما تم فعلاً كما خطط له، وطبقاً للأساس المنطقي الواجب تنفيذه.

(Bauer, Raymond A., and Fenn, Dan H., Jr., «What is Corporate Social Audit», 1972 , pp. 37-48. P. 38,)

ويركز هذا الاتجاه فقط على ما يجب على الشركة عمله من خطوات مبدئية للتوصل إلى تقييم برامجها الاجتماعية لأغراض اتخاذ القرارات الإدارية داخل الشركة، وليس على عملية القياس المحاسبي لهذه البرامج والأنشطة الاجتماعية للشركة.

إلا أنه يصعب الأخذ بها عملياً للأسباب الثلاثة التالية:

١- هذه القائمة لا نهائية، حيث أن معظم الأنشطة التي تقوم بها الشركة يمكن اعتبارها أنشطة اجتماعية ملائمة.

٢- إن أبسط قائمة للأنشطة والبرامج الاجتماعية التي تقوم بها الشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية، يمكن اعتبارها دعاية للشركة وتخدم مصالحها.

٣- يصعب المقارنة بين الشركات على أساس قائمة الأنشطة الاجتماعية لكل منها، لأن لكل شركة أنشطتها وبرامجها الملائمة لها، ولا يوجد معيار محدد يمكن استخدامه لقياس آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، أو مدى وعي الإدارة بمسئوليتها.

(See: Dilley, Steven C., and Weygandt, Jerry J, «Measuring Social

Responsibility: An Empirical Test», 1973, pp. 62-70. Also see: Brooks and Davis, 1977, pp. 34-35; and Anderson R.H. , 1978, PP. 39-48.)

وقد استخدم هذا الاتجاه فعلاً بواسطة شركة سكوفل الصناعية (Scovill Manufacturing Company) في الولايات المتحدة الأمريكية، منذ العام ١٩٧٢. فقد تضمن التقرير السنوي للشركة للعام ١٩٧٢، تقريراً بعنوان «تقرير الآداء الاجتماعي» (Social Action Report) يسرد وصفاً غير كمي لأنشطة الشركة الاجتماعية في مجالات: فرص التوظيف، ومكافحة تلوث البيئة، والعلاقات مع المستهلكين، والعلاقات مع المجتمع عموماً. واتخذت الشركة نموذج قائمة المركز المالي بهدف الاختصار والتركيز على نقاط القوة ونقاط الضعف في كل مجال من تلك المجالات الاجتماعية، حيث تمثل الأصول نقاط قوة، والخصوم نقاط الضعف.

ولأن هذا النموذج هو الوحيد المطبق عملياً في هذا الاتجاه، فإنه يستحق أن يعرضه الباحث كاملاً في ملحق لهذا البحث. (الملحق رقم ١ في نهاية البحث).

(Scovill Manufacturing Company, 1972 Annual Report, p.17.)

الاتجاه الثاني: طريقة التكاليف أو النفقات: (Cost or Outlay Approach)

يركز هذا الاتجاه على تحديد جميع الأنشطة الاجتماعية لآداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، والإفصاح عن التكاليف التي أنفقتها على كل نشاط من تلك الأنشطة، وذلك بغرض مساعدة الإدارة على إيجاد الوسائل المناسبة لتخفيض تلك التكاليف. ويستخدم أيضاً في هذا الاتجاه المعلومات الكمية، وغير المالية، المناسبة للآداء الاجتماعي للشركة. مثل عدد أطنان الملوثات المنبعثة في الهواء، وعدد السيدات العاملات في الشركة، وهكذا. ولكن، لا يوجد أية محاولة لقياس العائد من صرف تلك التكاليف أو النفقات. ويوجد ثلاثة اقتراحات هامة في هذا الاتجاه تستحق

العرض وهي:

١- التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية، والتي اقترحها ستيفن ديلي، وزميله جيري ويجانت، في العام ١٩٧٥. (Steven C. Dilley and Jerry J. Weygandt's Social Responsibility Annual Report)

٢- قائمة العمليات الاقتصادية الاجتماعية، والتي طورها ديفيد ف. لينويس في العام ١٩٧٢-١٩٧٣. (David F. Linowes's Socio – Economic Operating Statement.)

٣- قائمة تكاليف المسئولية الاجتماعية، والتي اقترحها فرانسس كاستنهولز في العام ١٩٧٤.

(Francis E. Kastenholz's Statement of Social Responsibility Costs)

وهذه القوائم الثلاثة المقترحة في هذا الاتجاه، تعرض مصاحبة مع القوائم التقليدية للشركة، وليس بديلاً عنها. وفيما يلي عرض مختصر لتلك القوائم الثلاثة مع التعليق عليها، مع عرض كامل لهذه القوائم في ملاحق ثلاثة في نهاية البحث. (الملاحق بأرقام ٢، ٣، ٤).

١- التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية(Social Responsibility Annual Report):

يعتبر التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية، الذي طوره الزميلين ستيفن ديلي، وجيري ويجاندت، أحد أهم الأساليب المقترحة في هذا الاتجاه للتقرير عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. وقد استخدم الزميلين ديلي، وويجاندت شركة واقعية في الولايات المتحدة الأمريكية هي شركة وسط غرب للغاز والكهرباء (Midwestern Gas and Electric Utility Company)، وذلك لعرض مقترحهما وللتأكيد على إمكانية تطبيقه عملياً. وينقسم التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية إلى

مجموعة من القوائم المنفصلة والمتكاملة في نفس الوقت، على النحو التالي (الملحق رقم ٢ في نهاية البحث) :

- قائمة «مقدمة» للتقرير، تستخدم لوصف الصناعة، والولاية، أو الولايات، التي تخدمها الشركة، والغرض من التقرير السنوي المقترح، والبيانات التي يحتوي عليها، ومجالات المسئولية الاجتماعية للشركة، والمنظمة أو المكتب الذي يقوم بعملية «المراجعة الاجتماعية» للشركة.
- القائمتين التاليتين للمقدمة في التقرير السنوي المقترح، تعرضان معلومات عن الشركة، وعن المجتمع المحيط بالشركة الذي تمارس فيه الشركة عملها.
- والقائمتين التاليتين لما سبق، تعرضان للملوثات المنبعثة في الهواء، والمياه المستخدمة والتلوث الحراري الذي يحدث لها من أعمال الشركة.
- والقائمتين التاليتين لذلك، تعرضان لأمن وسلامة العاملين بالشركة، وتوظيف وترقية المرأة والأقليات في الشركة.
- والقائمة الأخيرة في التقرير السنوي المقترح، تحاول أن تربط بين كل المعلومات الاجتماعية بشكل متكامل في صورة قائمة تدفق الأموال للأنشطة الاجتماعية الملائمة للشركة. فهي تعرض تكاليف مكافحة التلوث وحماية البيئة، والتبرعات الخيرية، وبعض المكافآت والفوائد الإضافية للعاملين بالشركة . كما تعرض نسبة إجمالي المصروفات على هذه الأنشطة الاجتماعية إلى إجمالي المبيعات للشركة لتبين حجم الأموال من المبيعات المخصص للإنفاق على الأنشطة الاجتماعية، ونسبة مصروفات الدعاية والإعلان إلى المبيعات لتوضيح النسبة من المبيعات المخصصة لحل مشاكل المجتمع مقابل النسبة المخصص لزيادة المبيعات الحالية

والمستقبلية.

(See: Dilly, Steven C., and Weygandt, Jerry J., «Measuring Social Responsibility: An Empirical Test, 1973, pp.65-69.)

ويمتاز هذا المقترح (التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية) بالمزايا الآتية:

أ- إن المعلومات التي يحتوي عليها التقرير يمكن الحصول عليها من سجلات الشركة، أو يمكن حسابها بتكلفة وجهد قليل من البيانات الخام المتاحة.

ب- يوجد درجة كافية من المعلومات المقاسة كمياً في التقرير السنوي سواء مالياً، أو كمياً في صورة غير مالية.

ج- افتراض أن هذا التقرير المقترح سوف يتم مراجعته والتحقيق من صحته بواسطة جهة خارجية يمكن أن يفيد في تحقيق درجة عالية من الموضوعية.

ولكن، يعاب على هذا الاقتراح ما يلي :

(Estes, Ralph W . , «Corporate Social Accounting», 1976, p.76.)

أ- إن الكمية الكبيرة من التفاصيل التي يتم عرضها في العديد من القوائم ضمن التقرير السنوي المقترح، وعدم التكامل بينها يعيق الوصول إلى نتيجة عامة نهائية عن مستوى الآداء الاجتماعي للشركة.

ب- مجموعات القوائم التي يتطلبها إعداد التقرير السنوي المقترح للمسئولية الاجتماعية بحسب الأنشطة الاجتماعية الملائمة للشركة، سوف يختلف باختلاف الأنشطة الاجتماعية لكل شركة.

ج- هذا التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية لا يمكن في الحقيقة من الوصول إلى رأي أو حكم على الوعي الاجتماعي للشركة وشعورها

بالمسئولية الاجتماعية.

٢- قائمة العمليات الاقتصادية الاجتماعية (Socio-Economic Operating Statement):

والأسلوب الثاني للإفصاح عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية هو «قائمة العمليات الاقتصادية الاجتماعية». التي طورها ديفيد لينويس عام ١٩٧٣. (أنظر الملحق رقم ٣ في نهاية هذا البحث). والمقترح أن يتم إعداد هذه القائمة بصفة دورية منتظمة بواسطة فريق من داخل الشركة يحتوي على مجموعة من التخصصات (internal interdisciplinary team) يرأسه محاسب، ويتم مراجعتها بواسطة فريق من خارج الشركة يرأسه مراجع مستقل (CPA)، ويشمل هذا الفريق ممثلين من تخصصات مختلفة بحسب الحاجة.

وتعرض هذه القائمة، كما اقترحها David Linowes ، كل من التحسينات (Improvements)، والأضرار (Detriments) . وتشمل التحسينات التكاليف التي تنفقها الشركة طواعية لتحسين أحوال الموظفين، والمجتمع عموماً، ولتعزيز وزيادة أمان المنتجات، ولحماية البيئة من التلوث . ويرى David Linowes أن التكاليف التي تجبر الشركة على صرفها طبقاً للقوانين أو عقود الاتحادات العمالية يجب عدم اعتبارها تحسينات حيث أنها تصبح تكاليف لازمة لتأدية النشاط الاقتصادي العادي للشركة.

أما الأضرار، فتعكس التكاليف التي لم يتم صرفها على أنشطة اجتماعية مطلوبة وتم لفت انتباه الإدارة إليها بواسطة السلطات المختصة، ولكن الإدارة رأت طواعية عدم الاستجابة إلى هذه المطالبات. ويتم طرح تكاليف الأضرار التي لم تحدث، من

تكاليف التحسينات التي حدثت فعلاً، لينتج إجمالي الآداء الاجتماعي للشركة عن الفترة المالية المنتهية والتي تعد عنها القائمة المقترحة، وذلك في كل من المجالات الاجتماعية الثلاثة التالية :

- العلاقات مع الأفراد (العاملين بالشركة، ومع المجتمع عموماً) ،
- والعلاقات مع البيئة ،
- والعلاقات مع المنتجات (أو مع المستهلكين).

(Linowes, David F., «Let's Get on with the Social Audit: A specific proposal», Winter 1972-1973, pp. 39-42.)

وجميع البنود في قائمة العمليات الاقتصادية الاجتماعية مقومة مالياً بالنقود ويتم تجميعها في الثلاثة مجالات السابقة للوصول إلى الإجمالي للقائمة. وتتميز هذه القائمة ببعض المزايا، منها:

أ- أنها سهلة ويمكن استخدامها بقليل من التكلفة.

ب- أنها سهلة الفهم بواسطة المستخدمين لها في تقييم الآداء الاجتماعي للشركة.

ح- يمكن استخدامها في المقارنات بين الشركات التي تعمل في نفس الصناعة، وبين السنوات المالية في نفس الشركة.

ولكن هذه القائمة التي اقترحها David Linowes تعاني من نقاط ضعف كثيرة وخطيرة، يمكن تلخيصها فيما يلي :

أ- أنها تعطي للشركة مزية عن الأنشطة الاجتماعية التي تقوم بها طواعية فقط، وتنكر عليها ذلك بالنسبة للأنشطة التي تجبر عليها مضطرة تنفيذاً للقانون أو اتفاقات تعاقدية مع الاتحادات العمالية والنقابات. وبالتالي تقل أهمية هذه القائمة

كلما زادت القوانين.

ب- إن تعريف الأضرار على أنها التكاليف التي لم تحدث، أو يتم تلافي حدوثها، لأنشطة اجتماعية مطالبة بها الشركة، ولكن الإدارة لم تستجيب لهذه المطالبات، يؤدي إلى درجة كبيرة من عدم الموضوعية في القياس والتي تودي بالفائدة من استخدام هذه القائمة.

(See: Burton, John C., «Commentary on Let's Get on with the Social Audit», Winter 1972-1973, p. 43.)

فالأنشطة الاجتماعية التي لم تتبناها الإدارة، ويرى آخرون أنه كان يجب على الشركة أن تتبناها، يجعل الشركات المسئولة اجتماعياً تبدو غير مسئولة من وجهة نظر الآخرين، وبالتالي ستحقق عجزاً مؤكداً في قائمة David Linowes.

ج- سيستمر العجز في القائمة المقترحة من سنة إلى أخرى طالما أن الإدارة لم تستجيب إلى المطالبات بتأدية أنشطة اجتماعية معينة مطلوبة، بينما الأنشطة التي تقوم بها الشركة للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية سيقتصر تأثيرها على فترة واحدة فقط هي التي تم تأدية تلك الأنشطة خلالها، وفي ذلك تجاوز لمفهوم الثبات على المبدأ.

د- إن صافي المساهمة الاجتماعية للشركة، أو صافي العجز، يعتبر غير ذات معنى بدون قياس مدى فاعلية تلك التكاليف، أو قياس العائد منها اجتماعياً (Social Cost Effectiveness)

(See: Mobley, Sybil C., «Commentary on Let's Get on with the Social Audit», Winter 1972-1973, p. 49.)

٣- قائمة تكاليف المسئولية الاجتماعية: (Statement of Social Responsibility Costs)

الأسلوب الثالث الذي يعتمد على طريقة التكاليف أو النفقات لقياس وعرض آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية هو «قائمة تكاليف المسئولية الاجتماعية» التي اقترحها فرانسس كاستنهولز (Francis E. Kastenholz) في العام ١٩٧٤.(أنظر الملحق رقم ٤ في نهاية البحث).

(Kastenholz, Francis E., «On Corporate Social Responsibility», August 1974, pp. 165-168.)

تنقسم القائمة إلى خمس مجموعات رئيسية كمجالات للأنشطة الاجتماعية هي حماية البيئة، وتوظيف الأقليات، ومساعدة وتعزيز أعمال الأقليات، والمساهمات والمشاركة المجتمعية، والمحافظة على جمال الطبيعة وتحسين وتطوير المنتجات . وتحت كل مجموعة من هذه المجموعات الاجتماعية، تعرض كل التكاليف التي أنفقتها الشركة فقط مطروحاً منها أية دخول تنتج من منتجات عرضية، ولا تعرض أية أضرار (تكاليف لم يتم صرفها فعلاً). ويتم تجميع كل التكاليف في جميع تلك المجالات للوصول إلى إجمالي تكاليف المسئولية الاجتماعية للشركة التي تعد هذه القائمة، عن الفترة المالية التي تعد عنها.

وتتميز قائمة تكاليف المسئولية الاجتماعية، التي اقترحها فرانسس كاستنهولز بأنها بسيطة وسهلة الفهم، وأنها توفر للمستفيدين من هذه القائمة المعلومات عن تكاليف الأنشطة الاجتماعية للشركة، كأساس لتقييم مستوى آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. كما إن هذه القائمة تسمح بالمقارنات بين الشركات في نفس الصناعة، وبين السنوات المالية في نفس الشركة.

ومع ذلك فإن هذه القائمة تواجه الانتقادات التي تواجهها طريقة التكاليف أو النفقات ككل، وأهمها ما يلي :

أ- تطبيق هذا الأسلوب يواجه مشاكل صعبة في عملية توزيع التكاليف (Cost Allocation) على الأنشطة الاجتماعية في كل سنة مالية على حدة.

ب- لا يمكن استخدام التكاليف وحدها بدون وجود بعض المعايير لفاعلية تلك التكاليف. (Cost Effectiveness)

ج- هذه الطريقة يمكن أن يستفيد منها متخذي القرارات في داخل الشركة، ولكنها لا توفر وسيلة لقياس الإنجازات المحققة والتي يمكن أن تفي باحتياجات المعلومات للجهات الخارجية.

الاتجاه الثالث : طريقة إدارة البرامج : (Program Management Approach)

يتقدم هذا الاتجاه خطوة إلى الأمام عن الاتجاه الثاني، اتجاه التكاليف أو النفقات، حيث يحدد اتجاه إدارة البرامج أولاً الأنشطة الاجتماعية للشركة، ثم يقيس التكاليف المنصرفة على كل نشاط ثانياً، وأخيراً يتم الإفصاح عن مدى تحقق الأهداف المرجوة المحددة لكل نشاط أو برنامج اجتماعي تقوم الشركة بتنفيذه.

وقد اقترح هذا الاتجاه، وبدأ بتطبيقه فعلاً، بواسطة بنك أوف أمريكا، في الولايات المتحدة الأمريكية (Bank of America) في الأعوام من ١٩٧٣ وحتى ١٩٧٧.

(See: Bank of America, «1972-1976 Annual Reports», 1973-1977.)

ويهدف هذا الاتجاه إلى تطوير نظام لقياس تكاليف البرامج الاجتماعية للبنك، وتقييم فاعلية تلك البرامج حتى يستطيع البنك أن يخطط لإعداد الميزانيات التقديرية بصورة أكثر فاعلية لتحسين العائد على الاستثمارات الاجتماعية. (improve its social

.return on investment)

وبتضمن هذا الاتجاه تقييم يتعلق بثلاثة عناصر أساسية هي : وجهة النظر التاريخية أو الانطباعات الأولية، وتحليل التكاليف، وتحليل الفوائد. ويوفر هذا الاتجاه معلومات مفيدة لأغراض التقرير الداخلي فقط، بحيث يسمح لإدارة البنك أن تأخذ في الاعتبار النواحي الاجتماعية في عملية التخطيط وإعداد الميزانيات التقديرية ككل.

قائمة برامج المسئولية الاجتماعية : Social Responsibility Program Statement (SRPS)

والاقتراح الثاني في هذا الاتجاه هو قائمة برامج المسئولية الاجتماعية، والتي اقترحها شارلز براندون وزميله جوزيف ماتوني في عام ١٩٧٥.

(Brandon, Charles H., and Matoney, Joseph P., jr., «Social Responsibility Financial Statement», November 1975, pp. 31-34.)

وقد اقترح الزميلين براندون وماتوني قائمة مقدمة لقائمتهما SRPS أسمياها قائمة «أهداف المسئولية الاجتماعية» للشركة، يفصح فيها عن الأهداف التي حددتها الإدارة في مجالات المسئولية الاجتماعية محل اهتمامها. وبعد تحديد الأهداف، تصمم الإدارة وتنفذ البرامج الاجتماعية الملائمة لتحقيق تلك الأهداف. (انظر الملحق رقم ٥ في نهاية هذا البحث).

وباتباع التقسيم المقترح لمجالات المسئولية الاجتماعية للشركة، والذي اقترحته لجنة المحاسبة عن الآداء الاجتماعي للشركة، والمنبثقة عن الجمعية القومية للمحاسبين في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد قسم الزميلين براندون وماتوني قائمتهما المقترحة SRPS إلى أربعة أقسام منفصلة هي الموارد البشرية (Human Resources)، والموارد المادية (Physical Resources)، والمساهمات في مجال المنتجات

أو الخدمات (Product or Service Contributions)، والمشاركة المجتمعية (Community Involvement) .

كما قسمت القائمة (SRPS) طولياً إلى ثلاثة أعمدة تعكس البرامج الاجتماعية، والموارد أو الإمكانيات المخصصة لكل برنامج، والأثر على سلوك الأفراد أو على البيئة. ويعتبر العمود الثالث هو الأهم في هذا المقترح حيث يتم فيه الإفصاح عن النتائج أو التأثيرات للجهود البشرية أو للموارد والإمكانيات التي خصصتها الشركة، كما يوفر هذا العمود الثالث الوسيلة لمقارنة النتائج الفعلية المحققة مع الأهداف السابق تحديدها بواسطة الإدارة. (الملحق رقم ٥ في نهاية هذا البحث).

وعلى ذلك فإن قائمة SRPS التي أقترحها براندون وماتوني تمتاز على كل المقترحات السابقة بأنها صممت للاستفادة من المقاييس المالية والكمية المتاحة للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وعن نتائج وتأثيرات ذلك الآداء. فهي توفر الوسيلة الملائمة، إذا تبنت الشركات تلك القائمة، للمقارنات بين الشركات، وكذلك للمقارنات في الشركة الواحدة بين السنوات المختلفة على أساس النتائج المحققة من آداء المسئولية الاجتماعية للشركة عن كل سنة على حدة.

ومع ذلك فإن هذه القائمة المقترحة (SRPS) تواجه صعوبات عديدة من أهمها صعوبة تطوير أهداف المسئولية الاجتماعية في هذه المرحلة المبكرة للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه القائمة تقيم فقط البرامج الاجتماعية التي تعتبر قابلة للقياس الكمي، كما أن قيمتها قليلة في تحديد الأولويات لاختيار البرامج الاجتماعية للشركة، وكذلك فإنها غير مفيدة للتقرير عن الآداء الاجتماعي للشركة إلى الأطراف الخارجية.

الاتجاه الرابع : طريقة التكاليف والفوائد : (Cost-Benefit Approach):

تختلف طريقة التكاليف والفوائد عن الاتجاه السابق (طريقة إدارة البرامج)، في أن الاتجاه السابق يستخدم بعض البدائل لقياس الفوائد، مثل عدد القروض المقدمة إلى شركات الأقليات، أو عدد الطلبة الذين تخرجوا من الجامعات من خلال قروض الطلبة المقدمة لهم، وهكذا. أما الاتجاه الرابع (طريقة التكاليف والفوائد) يتضمن تحديد وقياس الفوائد والتكاليف الخاصة بالأنشطة الاجتماعية التي تنفذها الشركة. أي قياس وعرض الآثار الإيجابية والسلبية على المجتمع من آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، ويعطي هذا الاتجاه معلومات أكثر عن الآداء الاجتماعي للشركة.

ولكن، قياس الفوائد بقيم نقدية يعتبر صعب للغاية حيث أن الفوائد الاجتماعية لا تعود على الشركة نفسها، وإنما على أطراف خارجية في المجتمع وعلى المجتمع بصفة عامة. لذلك، فإن المقابلة (Matching) بين الفوائد والتكاليف التي تتحملها الشركة تعتبر غير ملائمة في هذه الحالة، حيث إنه، من الناحية النظرية، لن تكون نتيجة هذه المقابلة، في صورة رقم صافي المساهمة (أو الربح)، أو صافي العجز، الاجتماعي، لها أساس منطقي يبررها. وحتى إذا كانت هناك فوائد ستعود على الشركة في صورة سمعة طيبة للشركة أو شهرة محل، فإنه لا يوجد مبرر منطقي أيضاً أن يتم المحاسبة عنها كأصل غير ملموس. كما أن السياسة المحاسبية للتحفظ (Conservatism) تتطلب إثبات كل التكاليف الفعلية المنصرفة حتى وإن كانت تقديرات معقولة، وعدم إثبات الفوائد التي يصعب قياسها وغير مؤكدة.

(Churchill , Neil C., «Toward a Theory for Social Accounting», Spring 1974, PP.1-17.)

ومع ذلك، يوجد في الفكر المحاسبي ثلاثة مقترحات في هذا الاتجاه تستحق

العرض في هذا البحث والتعليق عليها.

١- قائمة المركز المالي الاجتماعي، وقائمة الدخل الاجتماعي لشركة Abt وشركاه :

وقد اقترح هذا الأسلوب في قياس وعرض التكاليف والفوائد الاجتماعية كلارك أبت (Clark C. Abt)، وطبقه فعلاً على شركته الخاصة (Abt Associates, Inc.) للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وذلك اعتباراً من العام ١٩٧١ وما بعدها. وقد كان المقترح الأصلي هو عرض هذه القوائم الاجتماعية منفصلة ومصاحبة للقوائم المالية للشركة. ولكن، اعتبارا من العام ١٩٧٣ تم تطوير هذا الاقتراح لتعرض مندمجة ومتكاملة مع القوائم المالية.

(Abt Associates, Inc., «1971 Annual Report and Social Audit», 1972. Also see: Abt Associates, Inc., «1973 Annual Report and Social Audit», 1974 and after; and Clark C. Abt, «The Social Audit for Management», 1977, pp. 130-132.)

ويطلق البعض على هذا الأسلوب «طريقة الأثر على الأطراف الأخرى» (The Constituent Impact Approach)، حيث إنه يحاول تحديد الأثر للشركة على الأطراف الأخرى، وهي العاملين، والعملاء، والمجتمع المحلي، والمجتمع ككل.

(Epstein, Mark, Flamholtz, Eric and McDonough, John J., «Corporate Social Accounting in the USA: State of the Art and Future prospects», 1976, pp. 26.)

وجميع البنود في هذا الأسلوب يتم قياسها بالقيم النقدية وتعرض في شكل قائمة المركز المالي، وقائمة الدخل. وتعرض قائمة المركز المالي الأصول المتاحة للمجتمع (أصول اجتماعية) وتشمل العاملين، والمنظمة، والبحث، وزيادة الضرائب المدفوعة عن الخدمات العامة المستخدمة، والموارد المخصصة للأنشطة الاجتماعية، والالتزامات، وحقوق الملكية، والمكونة من العاملين المخصصين على الأنشطة

الاجتماعية، والمتطلبات التنظيمية، والالتزامات البيئية (متضمنة الالتزام بحماية البيئة)، وحقوق الملكية المجتمعية والتي تحسب عن طريق طرح قيمة الالتزامات الاجتماعية من مجموع الأصول الاجتماعية.

أما قائمة الدخل الاجتماعي فتعرض صافي الدخل الاجتماعي الذي يحسب بطرح مجموع التكاليف الاجتماعية لكل طرف من الأطراف على حدة من مجموع الفوائد الاجتماعية لهذا الطرف. وصافي الدخول الاجتماعية للأطراف المختلفة يفترض توزيعه على تلك الأطراف، ولا يتم ترحيله إلى قائمة المركز المالي الاجتماعي حيث إن هذه الدخول غير محتجزة. وفي نهاية القوائم الاجتماعية، قدمت ملاحظات على تلك القوائم تشرح مفاهيم وطرق القياس المستخدمة. (انظر الملحق رقم ٦ في نهاية هذا البحث).

يعتبر هذا الأسلوب هو المحاولة الأولى المتكاملة لقياس وتقييم كافة الجوانب للبرامج الاجتماعية لشركة .Abt Associates, Inc، إلا أنه تعرض للعديد من الانتقادات لمحاولته لقياس كل من التكاليف والفوائد بقيم نقدية بالكامل والتي تؤدي إلى نتائج غير منطقية وتقلل من فهم وملائمة القوائم الاجتماعية المقترحة. ومن أهم هذه الانتقادات ما يلي :

أ- لم يفرق نموذج Abt بين الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للأنشطة الاجتماعية للشركة. فعلى سبيل المثال، يعترف النموذج بالتكاليف الاجتماعية للتلوث الذي يتسبب فيه الموردين للكهرباء، وللورق إلى الشركة، بينما التلوث الذي تتسبب فيه شركة Abt نفسها عن طريق نفايات الورق المستخدم بواسطة الشركة نفسها وتأثيره على البيئة تم إهماله.

(Marlin, John Tepper, «Accounting for Pollution», February 1973, pp. 41-

46.)

ب- اعتبر أن تكاليف تلوث البيئة التزامات اجتماعية ولم يتم طرحها من الدخول، بينما تكاليف مكافحة تلوث البيئة أضيفت إلى الدخول كفوائد اجتماعية، مما يؤدي إلى تخفيض حقوق الملكية وزيادة صافي الدخل الاجتماعي، وذلك يؤدي بدوره إلى زيادة العائد على حقوق الملكية الاجتماعية.

ج- لا يوجد ارتباط وتكامل بين القائمتين الاجتماعيتين وهما قائمة المركز المالي، وقائمة الدخل الاجتماعي. (Marlin, John Tepper , 1973, p. 46)

د- صعوبة قياس الفوائد الاجتماعية بقيم نقدية لأنها فوائد لأطراف خارجية وهو النقد الموجه إلى هذا الاتجاه بصفة عامة.

٢- قائمة الدخل الاجتماعي : Seidlers's Social Income Statement :

أول من اقترح هذه القائمة، لقياس الآثار، للشركات الهادفة إلى الربح، على المجتمع، هو لي سيدلر (Lee J. Seidler) في العام ١٩٧٥. ويعتقد سيدلر أن أفضل نقطة للبداية هي القيمة المضافة، ومن ثم يضاف إليها الناتج غير المباع من الأنشطة المرغوب فيها اجتماعياً، والتي قامت بها الشركة (الفوائد الاجتماعية)، ويطرح الآثار غير المرغوب فيها اجتماعياً والتي لم تدفعها الشركة (التكاليف الاجتماعية)، والرقم الذي ينتج عن ذلك هو صافي الربح الاجتماعي (أو صافي الخسارة الاجتماعية). كما يعتقد سيدلر أن القياس النقدي هو المفيد أكثر للمحاسبة عن الآداء الاجتماعي للشركة، حيث إن رجال الأعمال اعتادوا على التفكير بهذه الطريقة.

(Seidler, Lee J., «Dollar Values in the Social Income Statement», 1975, pp. 1-13.)

٣- قائمة الأثر الاجتماعي : Estes's Social Impact Statement :

اقترح قائمة الأثر الاجتماعي رالف إيستس (Ralph W. Estes) في ديسمبر عام ١٩٧٤، وهي النموذج الأكثر طموحاً وشمولاً للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، لتعظيم صافي الفوائد الاجتماعية. وتعرض هذه القائمة التكاليف والفوائد الإجمالية المباشرة، بهدف تقييم إجمالي الأثر المباشر لأنشطة الشركة على المجتمع ومن وجهة نظر المجتمع.

وقد استخدم Estes في قائمته معنى شامل وواسع لكل من الفوائد والتكاليف الاجتماعية لتعكس الفوائد والأضرار للمجتمع (أو لأحد عناصر المجتمع)، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية، وسواء كانت داخلية أو خارجية. ويتم مقابلة الفوائد الاجتماعية بالتكاليف الاجتماعية الناتجة عن أنشطة الشركة والناتج عن هذه المقابلة يمثل الفائض أو العجز الذي يعكس الأثر الكامل للشركة على المجتمع. جميع البنود في القائمة تقاس بقيم نقدية، وفي نهاية القائمة ملاحظات على القائمة (Footnotes).

(Estes, Ralph W., «A Comprehensive Corporate Social Reporting Model», December 1974, pp. 9-19.) (انظر الملحق رقم ٧ في نهاية البحث).

ويلاحظ على النماذج الثلاثة السابق عرضها في هذا الاتجاه (طريقة التكاليف والفوائد) أنها شاملة وطموحه حيث تحاول عرض آثار الشركة (الإيجابية والسلبية) على المجتمع، ويتم القياس فيها من وجهة نظر المجتمع، وتستخدم قيم مالية معبراً عنها بالنقود في جميع البنود. وهنا تكمن المشكلة الكبرى وهي، كما سبق أن ذكر الباحث صعوبة تحديد وقياس الفوائد. وبالتالي، فإن هذا الاتجاه لقياس التكاليف والفوائد الاجتماعية يعتبر في الوقت الراهن غير عملي، وغير واقعي، وأكثر تكلفة في

المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية.

(Bauer, Raymond A., «The Corporate Social Audit: Getting on the Learning Curve», Fall 1973, pp. 5-10.)

ويعترف كل من Abt، و Seidler، و Estes بهذه الصعوبة في قياس جميع التكاليف والفوائد بقيم نقدية، ومن وجهة نظر المجتمع.

(See: Abt, Clark C., «Social Audits-The State of the Art», October 1972, p. 13; Seidler, Lee J. , 1975, p. 10; and Estes, Ralph W. , «Corporate Social Accounting», 1976, p. 95.)

من العرض السابق للاتجاهات الأربعة للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، يتبين للباحث أن الاتجاه الأول، طريقة قائمة الأنشطة الاجتماعية (Inventory Approach)، هو أقل الاتجاهات لتوفير المعلومات. كما أن هذا الاتجاه لا يوفر أية معايير لما يجب أن تشمله القائمة من أنشطة اجتماعية. وكذلك، فإن قائمة الأنشطة الاجتماعية لا يمكن استخدامها في المقارنات بين الشركات. كما تبين للباحث أيضاً أن الاتجاه الرابع، طريقة التكاليف والفوائد ___(Cost-Benefit Approach)، تعتبر الأكثر توفيراً للمعلومات ولكن قياس الفوائد بقيم مالية يمثل صعوبة كبيرة إن لم تكن مستحيلة.

ويخلص الباحث إلى أن الاتجاه الأفضل إما طريقة قياس التكاليف أو النفقات(Cost or Outlay Approach)، أو طريقة إدارة البرامج (Program Management Approach) وحيث إن تطوير أهداف البرامج الاجتماعية للشركة، في طريقة إدارة البرامج، يشكل صعوبة كبيرة، كما سبق أن ذكر الباحث، فإن طريقة التكاليف أو النفقات، تبدو هي الأكثر ملائمة في هذه المرحلة المبكرة من تطوير المحاسبة عن الآداء الاجتماعي للشركة.

ثالثاً: خلاصة البحث ونتائجه، والتوصيات لبحوث أخرى في المستقبل :

(أ) خلاصة البحث ونتائجه :

خصص القسم الأول من هذا البحث لمحاولة الإجابة عن السؤال : هل توجد حاجة حقيقية للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية ؟ وقد ناقش الباحث في هذا القسم الأسباب التي من أجلها يجب على المحاسبين، ومهنة المحاسبة، الاهتمام بهذا الموضوع والقيام فعلاً بقياس وإعداد تقارير عن المعلومات الخاصة بآداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية. وقد خلص الباحث في هذا القسم الأول من البحث إلى أن المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية أصبحت ضرورة الآن لا يمكن تجنبها.

وفي القسم الثاني من هذا البحث، قدم الباحث العديد من نماذج قياس وعرض المعلومات عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وذلك بتجميعها وعرضها تحت أربعة اتجاهات رئيسية هي : (١) طريقة قائمة الأنشطة الاجتماعية، (٢) طريقة التكاليف أو النفقات، (٣) طريقة إدارة البرامج الاجتماعية، (٤) وطريقة التكاليف والفوائد الاجتماعية. وتتدرج هذه الطرق من طريقة بسيطة ووصفية (غير كمية) بالكامل، إلى طريقة صعبة ومالية بقيم نقدية بالكامل لكل من تكاليف وفوائد الأنشطة الاجتماعية ومن وجهة نظر المجتمع.

فالطريقة الأولى (طريقة قائمة الأنشطة الاجتماعية) تعرض قائمة وصفية بالكامل (narrative) للأنشطة الاجتماعية التي تقوم بها الشركة. وقد طبقت هذه الطريقة في شركة سكوفل الصناعية، في الولايات المتحدة الأمريكية اعتباراً من العام

١٩٧٢. وقد عرضها الباحث كنموذج لاستخدام هذه الطريقة. (ملحق رقم ١).

والطريقة الثانية (طريقة التكاليف أو النفقات) تعرض بقيم نقدية جميع التكاليف التي أنفقتها الشركة على الأنشطة الاجتماعية التي تقوم بتنفيذها، مع إمكان أن تتضمن هذه الطريقة أيضاً مقاييس غير مالية بالإضافة إلى التكاليف المالية . وقد قدم الباحث ثلاثة نماذج تستخدم هذه الطريقة للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وهذه النماذج هي التقرير السنوي للمسئولية الاجتماعية (ملحق رقم ٢) التي اقترحها الزميلين ديلي، وويجاندت (Dilly and Weygandt)، وقائمة العمليات الإقتصادية والاجتماعية (ملحق رقم ٣) التي اقترحها لينويس (Linowes)، وقائمة تكاليف المسئولية الاجتماعية (ملحق رقم ٤) التي اقترحها فرانسس كاستنهولز (Kastenholz).

والطريقة الثالثة (طريقة إدارة البرامج الاجتماعية) تتطلب قياس التكاليف الخاصة بكل نشاط أو برنامج اجتماعي تنفذه الشركة، مع عرض قائمة بأهداف تلك الأنشطة والبرامج وما إذا كانت تلك الأهداف قد تم تحقيقها. وهذه الطريقة استخدمها بنك أوف أمريكا، في الولايات المتحدة الأمريكية اعتباراً من العام ١٩٧٢ وما بعدها. كما اقترح براندون وزميله ماتوني (Brandon and Matoney) قائمة برامج المسئولية الاجتماعية باستخدام هذه الطريقة، وقد ناقشها الباحث كنموذج آخر لهذه الطريقة. (الملحق رقم ٥).

أما طريقة التكاليف والفوائد، وهي الطريقة الرابعة والأخيرة في هذا القسم الثاني، فتتطلب قياس وعرض جميع التكاليف والفوائد للأنشطة والبرامج الاجتماعية بصورة مالية (بقيم نقدية) بالكامل. وقد قدم الباحث ثلاثة نماذج تستخدم هذه

الطريقة، وهي نماذج قائمة الدخل وقائمة المركز المالي التي اقترحها كلارك أبت (Abt) وطبقها على شركة أبت وشركاه (Abt Associates) وذلك اعتباراً من التقرير السنوي للشركة للعام ١٩٧١. (ملحق رقم ٦). ونموذج قائمة الدخل الاجتماعي، التي اقترحها لي سيدلر (Lee J. Seidler) في العام ١٩٧٥، ونموذج قائمة الأثر الاجتماعي، التي اقترحها رالف إيستس (Ralph W. Estes) في أواخر عام ١٩٧٤. (ملحق رقم ٧).

وبعد مناقشة هذه النماذج، تحت الأربعة اتجاهات، خلص الباحث إلى أن طريقة قائمة الأنشطة هي أقلها من حيث المعلومات التي توفرها، ولا يمكن استخدامها في عمل مقارنات بين آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية والشركات الأخرى.

كما خلص الباحث أيضاً إلى أن تصميم وإعداد قائمة بأهداف الأنشطة الاجتماعية في طريقة إدارة البرامج الاجتماعية، وقياس الفوائد الاجتماعية في طريقة التكاليف والفوائد بقيم نقدية بالكامل، هي عملية صعبة تطبيقها عملياً في هذه المرحلة المبكرة من تطور المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية . لذلك، يقترح الباحث استخدام طريقة قياس وعرض التكاليف أو النفقات للمحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية . كما يوصي الباحث أيضاً ببعض التوصيات للبحوث الأخرى في هذا المجال يمكن عرضها فيما يلي :

(ب) توصيات لبحوث أخرى :

تشير نتائج هذا البحث إلى الحاجة إلى المزيد من البحث والدراسة في مجال المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية . فحتى الآن لا يوجد اتفاق على مفهوم محدد وواضح للمحاسبة عن المسئولية الاجتماعية لشركات الأعمال الخاصة

الهادفة إلى الربح، ولا على أساس يمكن لتلك الشركات أن تتحمل تكاليف تأدية أنشطة اجتماعية للوفاء بمسئوليتها على حساب الربحية والنمو في أنشطتها الاقتصادية، أي على حساب المساهمين أو المستثمرين، في الأجل القصير. وكذلك لا يوجد اتفاق على مجالات الأنشطة الاجتماعية التي يجب على كل شركة القيام بها للوفاء بمسئوليتها الاجتماعية، ولا يوجد معايير لترتيب الأولويات لتلك الأنشطة الاجتماعية لكل شركة، على الرغم من أن المحاسبة عن تكاليف الأنشطة الاجتماعية، وإعداد تقارير عن تلك التكاليف، مع التقرير عن بدائل للفوائد الاجتماعية، أو توفير بعض المقاييس للتقرير عن فعالية هذه التكاليف، يستلزم أولاً تحديد ما هي مجالات الأنشطة الاجتماعية للشركة التي سيتم المحاسبة عن تكاليف تأديتها، وتقديم تقارير عنها .

لذلك يوصي الباحث بضرورة الاستمرار في البحث والدراسة لتطوير المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وعلى الأخص في الموضوعات التالية :

١- تحديد مفهوم المحاسبة الاجتماعية، ومجالات الأنشطة الاجتماعية للشركة التي سيتم المحاسبة عنها، وطريقة المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية وقياس مدى وعي الإدارة بتلك المسئولية، وإعداد تقارير تساعد الإدارة على اتخاذ القرارات في ذلك المجال.

٢- تحديد كيفية إعداد التقارير عن الآداء الاجتماعي للشركة ضمن التقارير المالية التقليدية، أو تقارير مستقلة ترفق مع التقارير المالية في التقرير السنوى للشركة، لتساعد المستفيدين من تلك التقارير من خارج الشركة (كالعاملين، واتحاداتهم، والمستثمرين، والمستهلكين وجمعياتهم، والحكومة، وممثلي المجتمع عموماً من

مجلس النواب وجمعيات المجتمع المدني، وجماعات الضغط الاجتماعي، وحماية البيئة، وخدمة المجتمع عموماً)، لاتخاذ القرارات الملائمة، والتدخل الحكومي، والتشريعات الملائمة وفي الوقت الملائم.

٣- كما يوصي الباحث بضرورة عمل مسح عملي للتقارير الاجتماعية للشركات وطريقة المحاسبة المستخدمة في الحياة العملية في الوقت الراهن في دولة الكويت. ويوصي الباحث بضرورة أن تصمم هذه المسوح العملية لتشمل الشركات من مختلف الأحجام، وتقاريرها السنوية المنشورة على مدى عدة سنوات سابقة، وجميع القنوات الأخرى التي تستخدمها الشركات في الوقت الحالي للإفصاح عن آدائها لمسئوليتها الاجتماعية، مثل الصحافة المقروءة، أو المسموعة، أو المسموعة والمرئية، أو من خلال الندوات والمؤتمرات، أو المنشورات المطبوعة، وغيرها.

٤- وأخيراً يوصي الباحث بأن لا يتم إجبار الشركات على المحاسبة، وإعداد التقارير، الاجتماعية إلا بعد أن يتم تطوير طريقة ملائمة، ويتفق عليها بين المحاسبين، حول كيفية المحاسبة عن آداء الشركة لمسئوليتها الاجتماعية، وطريقة عرض تلك المعلومات للأغراض الإدارية في الشركة، ولأغراض قرارات المستفيدين من خارج الشركة.

المراجـــــع

- - Abt Associates, Inc., **"1971-1975 Annual Report and Social Audit"**, (Cambridge, Mossachusetts: Abt Associates, Inc. , 1972-1976).
- Abt, Clark C. , **"The Social Audit for Management"**, (New York : AMACOM, A Division of American Management Associations, 1977).
- Accounting Standrads Steering Committee, (ASSC), **"The Corporate Report"** , A Discussion Paper, (London : The ASSC ,July 1975).
- American Accounting Associstion, (AAA), The Committee on Accounting for Social Performance" , **The Accounting Review**, supplement to Vol. XLXI, 1976, PP. 38-69.
- AAA, The Committee on Environmental Effects of Organization Behaviour, "Report of Committee on Environmental Effects of Organizational Behaviour", **The Accounting Review**, Supplement to Vol. XLV1II, 1973, PP. 72-119.
- American Institute of Certified Public Accountants, (AICPA), The Study Group on the Objectives of Financial Statements, " **Objectives of Financial Statements**" , (New York : The AICPA , October 1973).
- Anderson, Robert H. "Social Responsibility Accounting : Measuring and Reporting Performance" , **C A Magazine**, May, 1978, pp. 39-48.
- Bank of America, "**1972-1976 Annual Reports**" , (Los Angeles : Bank of America, 1973-1977).
- Bauer, Raymond A. , "The Corporate Social Audit : Getting on the Learning Curve", **California Management Review**, Fall 1973, pp. 5-10.
- Bauer, Raymond A. and Fenn, Dan H. , Jr. , "What is Corpoate Social Audit ?", **Harvard Business Review**, January-Febuary 1973, pp. 37-48.
- Brandon, Charles H. and Matoney, Joseph P., Jr. , "Social Responsibility Fainancial Statement" , **Management Accounting** (U.S.A.) , November 1975, pp. 31-34.
- Brooks, L. J. and Davis, W.R. , " Some Approaches to the Corporate Social Audit", **C A Magazine** , March 1977, pp. 34-45.
- Burton, John C. , Commentary on Let's Get on with the Social Audit ,

Business and Society Review / Innovation, Winter 1972-73, pp. 42-43.

- Casey, William J. , "Corporate Responsibility as Seen from the SEC" , **Business and Society Review Innovation**, Spring 1972, pp. 24-28.
- Churchill, Neil C. , "Toward a Theory for Social Accounting" , **Sloan Management Review**, Spring 1974, pp. 1-17.
- Corson, John J. and Steiner, George A. , "**Measuring Business's Social Performance: The Corporate Social Audit**", (New York: Committee for Ecenomic Development, 1974).
- Cristia, Vasile, "Marketing of Financial and Accounting Services As A Component of Corporate Social Responsibility" , **Economy Transdisciplinarity Cogniton**, Vol. XIV, No. 1, 2011, pp. 50-55.
- Dilley, Steven C. and Weygandt, Jerry J. , " Measuring Social Responsibility : An Empirical Test" , **The Journal of Accountancy**, Septmber 1973, pp. 62-70.
- Edmunds, Stahri, "Environmental Impacts: Conflicts and Trade – Offs", **California Management Review**, Spring 1997, pp. 5-9.
- Epstein, Marc, Flamholtz, Eric and McDonough, John J. , "Corporate Social Accounting in the United States of America : State of the Art and Future Prospects" , **Accounting, Organizations and Society**, Vol.1, No. 1, 1976, pp. 23-42.
- Estes, Ralph W., "Corporate Social Accounting" (New York : A Wiley-Interscience Publication, 1976).
- Estes, Ralph W., "A Comprehensive Corporate Social Reporting Model" , **The Federal Accountant**, December 1974, pp. 9-19.
- Fogarty, T. J. , " The Social Construction of Research Advice : The American Accounting Association plays Miss Lonelyhearts" , **Accounting and the Public Interest**, Vol. 11, 2011, pp. 32-51.
- Gonzalez, J. v. , " Accounting in The Social Menu" , **American Journal of Business Education**, Vol. 3, No. 1, January 2010, pp. 119-140.
- Hargreaves, John and Dauman, Jan, "**Business Survival and Social Change**: **A practical Guide to Responsibility and Partnership**" , (London: Associated Business Programmes, 1975).
- Humble, John, "**Social Responsibilities Audit**: **A Management Tool for Survival**" , (London: Foundation for Business Responsibility, 1973).
- Kamla, R., Gallhofer, S. , and Haslam, J. , "Understanding Syrian Accountants, Perceptions of, and Attitudes Towords, Social Accounting" , **Accounting** ,

Auditing and Accountability Journal, Vol. 25, No. 7, 2012, pp. 1170-1205.

- Kastenholz, Francis E. , "On Corporate Social Responsibility" , **Management Controls,** August 1974, pp. 165-168.
- Linowes, David F. ," Let's Get on with the Social Audit: , A Specifc Proposal " , **Business and Society Review / Innovation**, Winter 1972-73, pp. 39-42
- Llewellyn, S. ,"Accounting and Accountability in an Italian Social Care Provider", **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Vol. 25, No. 5, 2012, pp. 806-834.)
- Marlin, John Tepper, "Accounting for Pollution" , **The Journal of Accountancy**, February 1973, pp. 41-46.
- Mobley, Sybil C. , "Commentary on Let's Get on with the Social Audit" , **Business and Society Review/ Innovation**, Winter 1972-1973, pp. 48-49.
- Scovill Manufacturing Company, "**1972 Annual Report**" , (Waterbury, Cennecticut: Scovill Manufacturing Co., 1973.)
- Seieller, Lee j. , "**Dollar Values in the Social Income Statement**", in: Seidler, Lee J. and Seidler, Lynn L. , (Editors), "Social Accoumting: Theory, Issues and Cases" , (Los Angeles: Melville Publishing Company, 1975), pp. 1-13.
- Social Audit, Ltd., "**Social Audit**" , Vol.1 , No. 1-4, 1973-74 , and Vol.2 , No. 1-4, 1973-77.
- Spicer, Barry H. , "Investors, Corporate Social Performance and Information Disclosuer: An Empirical Study" , **The Accounting Review**, January 1978, pp. 94-111.
- Stone, Williard E. , (Editor), "**The Accountant in a Changing Business Environment**" , (Gainesville: University of Florida Press, 1973).
- Taghian, Mehdi, D'Souza, Clare and Polonsky, Michael J., "A Stakeholder Approach to Corporate Social Responsibility, Reputation and Business Performance" , **Social Responsibility Journal**, Vol. 11, No. 2, 2015, pp. 340-363.

جامعة الأزهر
AL-AZHAR UNIVERSITY

الملاحـــــــق

جامعة الأزهر
AL-AZHAR UNIVERSITY

ملحق رقم 1

تقرير الأداء الإجتماعي

لشركة سكوفل الصناعية عن العام 1972

A Social Action Report: This is an admittedly imperfect attempt to report on our corporate social action. We have used the balance sheet method of reporting - not because it is possible to attach monetary values to all of the things we are doing or should be doing, but aren't - but because it allows for brevity in highlighting strengths and weaknesses in this area. We will welcome comments on the contents and on whether to continue this report.

Employment Opportunities

Assets	Liabilities
Company expansion has provided approximately 10,000 new jobs since 1963.	Fluctuating employment levels still a problem at some plant locations.
One of the first members of Plans for Progress (3/17/64), a voluntary program to provide more job opportunities for minorities.	Need more upgrading of minority employees into higher labor grade jobs.
Minority employment has grown from 6% in 1963 to 19% in 1972.	Need more upgrading of women employees into higher labor grade jobs.
Women now constitute about 40% of total employment.	Closing of Waterbury work training center after Scovill investment of $33,000 State & Federal grants to support it were terminated.
Established National Alliance of Businessmen training program which resulted in hiring of 280 disadvantaged and 170 veterans in last 18 months in Waterbury area.	
Began first major pre-retirement counseling program for employees with U.A.W. in 1964.	
Established one of first effective alcoholism control programs for employees in 1954. (Now includes drug control program.)	

تابع : ملحق رقم 1

Environmental Controls

Assets	Liabilities
$3,500,000 Waterbury water treatment plant completed Nov. 1972	Problem of disposing of semi-solid sludge from New Waterbury water treatment plant still being researched for a solution.
$3,000,000 air filtering systems for Waterbury mills 80% completed.	New brass chip dryer ($700,000) installed one year ago to reduce air pollution in Waterbury must be modified to comply with new state standards.
$55,000 water treatment facility for Canadian plant completed March, 1972.	New OSHA (Occupational Safety and Health Act) standards may require additional expenditures.
$1,100,000 water treatment facility 70% completed at Clarksville, Ga. plant.	Intermittent nitrogen dioxide emissions from Waterbury plant a problem requiring further research.
All 10 new plants added since 1959 were built with all necessary pollution control equipment.	

تابع : ملحق رقم 1

Community Involvement	
Assets	Liabilities
Scovill charitable contributions averaged 1.3% of company pre-tax net income over past 5 years (1972 contributions were 8% of common stock dividends).	Programs to provide more low income housing have not been productive enough for time and money expended.
Local non-profit group to which Scovill contributed $163,000 has sponsored 174 units of subsidized housing.	Not enough rehabilitation of inner city neighborhoods.
Scovill partnership with minority businessmen in rebuilding 12 vacant apartments and 4 storefronts to demonstrate benefits of rehabilitating deteriorating neighborhoods.	Still much to be accomplished in revitalizing core cities, controlling drug addiction, extending educational opportunities to the disadvantaged, etc ...
Support other such community projects as alcohol and drug control centers, inner city parks, recreational programs, public safety committees....	Failure of programs to help youth groups establish minority owned businesses after Scovill investment of $30,000.
Employee participation in such community activities as selectmen, state representatives, school board members ...	
Scovill loaned executives to federal, state and local governments in 1972.	

تابع : ملحق رقم ١

Consumerism

Assets	Liabilities
Corporate program utilizing more effective quality control procedures throughout the company have upgraded product performance.	New and improved procedures to upgrade quality and service to insure customer satisfaction not foolproof - problems still occur and are corrected as soon as possible.
"Dial NuTone" established - a nation-wide telephone network to speed up service and customer communications.	Improve use of products despite more informative product tags and installation instructions.
Nu-Tone added over 100 authorized service stations to its national network in the past year - and expanded its Parts & Service Dept.	Pending or future legislation which may impose more stringent standards for quality and performance.
NuTone simplified its product installation books and added a new Consumer Assurance Laboratory.	
Hamilton Beach made its product tags more informative and simplified and clarified its warranties.	
Hamilton Beach established new nation-wide service organization - trained factory personnel contact independent service stations weekly to insure warranties are enforced.	

Source: Scovill Manufacturing Company, 1972 Annual Report, p.17

ملحق رقم 2

التقرير السنوي للمسئولية الإجتماعية

لشركة وسط غرب للغاز والكهرباء

Introductory statement

Utility Company is a gas and electric firm operating in the midwestern United States. Its rates and return on investment are regulated by a state utility commission. The company operates exclusively within a single state, although it receives natural gas and coal from outside the state's borders.

This SRAR has been prepared to measure Utility Company's response to current social concerns. The data contained in this report are true and accurate within the current limits of scientific measurement techniques available for research of this type. Each of the elements attempts to convey to the reader information that may be useful in his social evaluation of the company.

The data were developed as a result of a social audit of the Utility Company. X-Y-Z Associates, an independent research organization, conducted the audit and prepared the following SRAR. Financing for this research project was provided by a midwestern university.

X-Y-Z Associates, Inc.

Source: Steven C. Dilley and Jerry J. Weygandt, "Measuring Social Responsibility: An Empirical Test," The Journal of Accountancy, September 1973, p.64

تابع : ملحق رقم 2

Company information

Type of company:	Gas-electric public utility			
1971 operating revenues:	$40,000,000			
1971 operating income:	$ 5,500,000			
	Residential	Industrial and commercial	Government and institutional	Misc.
Electric sales revenue (%)	40.0	46.5	8.5	5.0
Number of electric customers	66,000	10,000	40	2
Gas sales revenue (%)	48.0	50.0	-	2.0
Number of gas customers	41,000	6,500	-	5
Number of employees:				
	Subject to union agreements			360
	Supervisors and professional staff			140
	Total			500
	Percent of community population			17%
Age of company:	60 years			
Average salary of employees:				
	Subject to union agreements			$10,650
	Supervisors and professional staff			$13,500
Community ownership:			Total	Community*
	Common stockholders:		9,000	5,000
	Number of stockholders holding greater than 5 percent of outstanding shares:		None	None
Subsidiary companies owned:	None			
Stock investments in nonsubsidiary companies:	None			

Source: Dilley and Weygandt, p.65

*State in which company is located.

تابع : ملحق رقم 2

Descriptive characteristics of the company's social impact on the community

Area in square miles:	700
Population	300,000
Minority group (blacks), % of population:	1.1%
Type:	Urban-suburban, some rural.
Location:	Midwestern U.S.
Economic base:	Industrial, government services.
Physical characteristics:	Rolling plains.
Weather characteristics:	Large seasonal variations in temperature; substantial yearly precipitation.
Number of government units:	50
Median family income:	$11,000
Population - Earning less than poverty level (%):	3.4%
Earning more than $15,000 (%):	27.2%

Source: Dilley and Weygandt, p.66

تابع : ملحق رقم 2

Utility Company

Emissions of Air Pollutants* (in millions of pounds)

	Particulate matter		
	Coal	Oil	Gas
1971	3.3717	0.003	0.111
1970	4.3920	0.001	0.095
	Sulfur oxides		
	Coal	Oil	Gas
1971	17.71	0.046	0.005
1970	22.22	0.027	0.004
	Nitrogen oxides		
	Coal	Oil	Gas
1971	2.69	NA**	NA
1970	3.58	NA	NA

* The company was in compliance with all state and federal laws in regard to air pollution during 1971. Federal air pollution emission standards generally apply to new power plants. No new coal-fired boilers were put in service during 1971. State regulations require compliance with stringent air pollution standards by 1973. To meet those more stringent standards, the company will have to reduce its pollution emissions by 1973. To accomplish this goal, the company is installing electrostatic precipitators to trap 99.5 percent of the particulate matter, using as much natural gas as is available and using low-sulfur coal when it can be obtained. The pollutants emitted during 1971 can impose social costs upon the community which the company serves. These social costs are composed of increased soiling costs, increased incidence of respiratory disease and decreases in property values.

** Not applicable.

Source: Dilley and Weygandt, p.66

تابع : ملحق رقم 2

Utility Company

Water resources demands for electric power generation

Type of cooling system:	Once-through		
Source of cooling water:	Fresh-water lake, area 5.4 sq. mi.		
Cooling water data:	Temperature as received	Temperature as discharged	Difference
Winter maximum	40°F	69°F	29°F
Summer maximum	79°F	105°F	26°F
Average rate of water consumption during 1971:	1 cu ft/sec		
Average rate of water withdrawal from water body:	152 cu ft/sec		
Average rate of water discharge to water body:	151 cu ft/sec		
Depth of water withdrawal:	17 ft		
Depth of water discharge:	Surface		

Source: Dilley and Weygandt, p.67

تابع : ملحق رقم 2

Utility Company

Occupational health and safety statement for the period July 1, 1971, to December 31, 1971*

Average number of employees during the period:	500
Total hours worked by all employees:	403,000
On-the-job fatalities during the period:	None
Number of workdays lost due to on-the-job injuries:	35
Number of employees affected:	6
% of total employees:	1.2%
Number of workdays lost due to occupational illness:	0
Number of employees affected:	0
% of total employees:	0%

* The data for this statement were derived from OSHA Form No. 103. The information contained on that report is required by the Williams-Steiger Occupational Health and Safety Act. The initial reporting period ran from July 1, 1971, to December 31, 1971. Subsequent reporting periods will run from January 1 to December 31 of each year.

Source: Dilley and Weygandt, p.68

تابع : ملحق رقم 2

Utility Company

Minorities recruitment and promotion statement
1971

Total population of community:	300,000
% minorities:	1.1%
Total number of employees	800
Total number of minority Negro and Spanish-surnamed employees:	9
Subject to union contracts:	6
% of all employees subject to union contracts:	2.1%
% of all employees:	1.6%
Supervisory and professional staff:	1
% of all supervisory and professional staff	0.7%
% of all employees:	0.2%
Total number of female employees:	82
Subject to union contracts:	71
% of all employees subject to union contracts:	19.9%
% of all employees:	14.2%
Supervisory and professional staff:	12
% of all supervisory and professional staff:	8.6%
% of all employees:	2.4%
Special minority recruitment and advancement programs:	
Negroes and Spanish-surnamed employees:	None
dollars spent:	$0
Females:	None
dollars spent:	$0

Source: Dilley and Weygandt, p.68

تابع : ملحق رقم 2

Utility Company - Statement of funds flow for socially relevant activities - 1971

Environmental			
Installation of electrostatic precipitators (Note 1)		$ 36,000	
Construction of power plants (Note 2)		2,089,000	
Construction of transmission lines (Note 3)		35,000	
Electrical substation beautification (Note 4)		142,000	
Incremental cost of low-sulfur coal (Note 5)		33,670	
Conversion of service vehicles to use of propane gas (Note 6)		3,700	
Incremental cost of underground electric installations (Note 7)		737,000	
Incremental cost of silent jackhammers (Note 8)		100	
Environmental research -			
Thermal	$17,000		
Nuclear	1,955		
Other	38,575		
Subtotal			
Total environmental funds flow		57,530	
Other benefits			$3,134,000
Charitable contributions			
Employee educational and recreational expenditures (Note 9)		$ 36,940	
Total other benefits		6,000	
Total 1971 funds flow for socially relevant activities			32,940
As a percentage of 1971 operating revenues			$3,156,940
As a percentage of 1971 advertising expenses			7.9%
			8.500%

(Notes overleaf)

تابع : ملحق رقم 2

Notes to funds statement

1. The company will complete installation of two electrostatic precipitators in 1973. Costs in 1971 totaled $26,000

2. The company is building power plants which will begin operation in the middle to late 1970's. Incremental cash costs of environmental controls installed in these plants during 1971 totaled $2,689,000.

3. The company is constructing a high-voltage transmission line from another community to the company's service area. Environmental cash costs resulting from wider spacing of line towers totaled $35,000 in 1971.

4. The company constructed a new substation in 1971 with an enclosed structure rather than open exposure of the electric transformers. The cost of this enclosure along with landscaping of existing substations totaled $142,000 in 1971.

5. The company used approximately 150,000 tons of coal during 1971 for electric power generation. Low-sulfur content coal comprised 8.6 percent of this coal consumption with the remaining 91.4 percent being coal of a higher sulfur content. The low-sulfur coal cost approximately $2.61/ton more than the high-sulfur coal.

6. Motor vehicles fueled with propane gas contribute substantially less air pollutants to the atmosphere than gasoline-fueled vehicles. During 1971 the company converted 9 more of its fleet of 115 vehicles to use of propane gas. The cost of this conversion was $3,700. Seventeen company vehicles are now operated on propane gas.

7. Underground installation of electric transmission lines has increased since environmental attention has focused on the aesthetic pollution of poles and wires. During 1971 the company installed underground electric transmission lines, which cost $737,000 more than putting the same lines above ground.

8. Jackhammers used by the company are, with one exception, of the normal, noise-polluting type. One jack-hammer purchased during 1971 with noise controls cost $100 more than the regular jackhammers.

9. The company reimburses employees for educational expenditures and provides recreational opportunities such as the annual company picnic. Such expenditures amounted to approximately $6,000 in 1971.

Source: Dilley and Weygandt, p.69

ملحق رقم 3

قائمة العمليات الاقتصادية الإجتماعية

XXXX Corporation - Socio-Economic Operating Statement for the Year Ending December 31, 1971

I	Relations with People:	
	A. Improvements:	
	1. Training program for handicapped workers	$10,000
	2. Contributions to educational institution	4,000
	3. Extra turnover costs because of ethnic hiring program	5,000
	4. Cost of nursery school for children of employees, voluntarily set up	11,000
	Total Improvements	$30,000
	B. Less: Detriments	
	1. Postponed installing new safety devices on cutting machines (cost of the devices)	14,000
	C. Net Improvements in People Actions for the Year	$16,000
II	Relations with Environment:	
	A. Improvements:	
	1. Cost of reclaiming and landscaping old dump on company property	$70,000
	2. Cost of installing pollution control devices on Plant A smokestacks	4,000
	3. Cost of detoxifying waste from finishing process this year	9,000
	Total Improvements	$83,000
	B. Less: Detriments	
	1. Cost that would have been incurred to reclaim/recap strip mining site used this year	$60,000
	2. Estimated costs to have installed purification process to neutralize poisonous liquid being dumped into stream	$100,000
		$160,000
	C. Net Deficit in Environment Actions for the Year	($77,000)
III	Relations with Product:	
	A. Improvements:	
	1. Salary of V.P. while serving on government Product Safety Commission	$ 25,000
	2. Cost of substituting lead-free paint for previously used poisonous lead paint	9,000
	Total Improvements	$ 34,000
	B. Less: Detriments	
	1. Safety device recommended by Safety Council but not added to product	$ 22,000
	C. Net Improvements in Product Actions for the Year	$ 12,000
	Total Socio-Economic Deficit for the Year	($ 65,000)
	Add: Net Cumulative Socio-Economic Improvements as at January 1, 1971	$249,000
	GRAND TOTAL NET SOCIO-ECONOMIC ACTIONS TO DECEMBER 31, 1971	$100,000

Source: David F. Linowes, "An Approach to Socio-Economic Accounting", Conference Board Record, November 1972, p.60

ملحق رقم 4

قائمة تكاليف المسئولية الإجتماعية

XYZ Corporation
Statement of Social Responsibility Costs
Year 1974

Environmental protection

- Pollution control equipment (depreciation)
- Manpower (including executive time)
- Additional cost of products due to system
- Supplies
- Research and development
- Interest on bonds for purpose

Total expense

Less incomes from resulting byproducts

Net expense
Total

Minority Employment

- Training facilities and supplements
- Supplies
- Manpower (including executive time)
- Operation of day-care center
- Depreciation expense

Total

Minority business support

- Loans and investments
- Bad debts and losses
- Extra costs for buying from minority suppliers

Total

Contributions and community involvement

- Health, education, housing, transportation
- Poverty programs
- Urban development
- Manpower (including on-job time only)

Total

Conservation

- Landscapingand supplies
- Research and development
- Additional production costs

Total

Total social responsibility expense

Source: Francis E. Kastenholz, "On Corporate Social Responsibility", Management Controls, August 1974, p.167

ملحق رقم 5

قائمة برامج المسئولية الإجتماعية

SOCIAL RESPONSIBILITY GOALS

I. Human resources

Controlling Goal
To provide for the physical and mental health and well being of employees

Substantive Goal
Employee health - To promote employee health by providing a safe job environment, a system of health care insurance and outlets for physical exercise and recreation.
Employee education - To encourage employee education by supporting general educational courses and financing of college and university instruction.

II. Physical resources

Controlling Goal
To provide for the efficient use of physical resources in our manufacturing operations through reduction of waste and an awareness of environmental impacts - To promote reclamation of land damaged by past operations.

III. Product or service contribution

Controlling Goal
To provide a product safe and reliable in use, with recycling possibilities where possible and minimal packaging.

Substantive Goal
To improve product safety and reliability through research and development.

IV. Community involvement

Controlling Goal
To be a responsible participant and supporter of community affairs.

Substantive Goal
To provide financial and advisory support to local minority business and training for unskilled workers through direct action and support and through charitable contributions.

Source: Charles H. Brandon and Joseph P. Mahoney, Jr., "Social Responsibility Financial Statement", Management Accounting (U.S.A.), November 1975, p.32

ملحق رقم 6

قائمة المركز المالي الإجتماعية والمالية لشركة Abt

Abt Associates Inc. Social and Financial Balance Sheet

		Notes	1975	1974
Suppliers of Social Resources	SOCIAL ASSETS are resources which promise to provide future social and economic benefits and are a social asset to the company valued at their present worth.			
Staff (Note 44)	Staff Available Within One Year	1	$ 8,225,000	$ 7,553,000
	Staff Available After One Year	2	16,276,000	14,035,000
	Training Investment	3	3,752,000	2,986,000
			28,253,000	25,436,000
	Less Accumulated Training Chargeacross	4	1,536,000	1,422,000
	Total Staff Assets		$26,717,000	$24,014,000
Organization	Creation and development of Organization	6	$ 911,000	$ 554,000
	Child Care Development	7	51,000	25,000
	Social Audit Development	8	50,000	46,000
	Total Organizational Assets		$ 1,012,000	$ 625,000
General Public and Community	Public Services Paid For through Taxes (Net of Consumption)	10	$ 940,000	$ 641,000
	Total Public and Community Assets		$ 940,000	$ 641,000
Stockholders	Cash	11	$ 102,000	$ 31,000
	Accounts Receivable Less Allowance For Doubtful Accounts	12	1,655,000	1,567,000
	Unbilled Contract Cost and Fees	13	2,137,000	1,886,000
	Other Current Financial Assets	13 & 14	157,000	137,000
	Other Assets	13 & 14	44,000	30,000
	Total Current Assets		$ 4,095,000	$ 3,655,000
	Physical Assets:			
	Recreation Center	13	$ 106,000	$ 106,000
	Land and Improvements	13	508,000	467,000
	Buildings and Improvements	13	3,718,000	3,645,000
	Equipment, Furniture, and Fixtures	13	486,000	430,000
	Total Physical Assets		4,818,000	4,652,000
	Less Accumulated Depreciation	13	496,000	336,000
	Total Net Physical Assets		$ 4,322,000	$ 4,316,000
	Total Stockholders' Assets		$ 8,417,000	$ 7,971,000
TOTAL		15	$37,086,000	$33,251,000

Exhibit 4.14 (continued overleaf)

تابع : الملحق رقم 6

تابع : قائمة المركز المالي الإجتماعية والبيئية لشركة Abt

SOCIAL LIABILITIES
are future sources of economic or social cost and are valued at
their present economic worth.

	Note	1975	1974
Staff Wages Payable	5	$26,727,000	$24,018,000
TOTAL STAFF LIABILITIES		$26,727,000	$24,018,000
Organizational Financing Supplements	9	$ 1,109,000	$ 1,055,000
Total Organization Liabilities		$ 1,109,000	$ 1,055,000
Accumulated Pollution to the Environment Caused by Company Operations:			
Electricity Generation	13	$ 368,000	$ 313,000
Staff Commuting	11	77,000	50,000
Paper Consumed	11	25,000	15,000
Total Public and Consumer Liabilities		$ 470,000	$ 378,000
Notes Payable	13	$ 384,000	$ 486,000
Accounts Payable and Accrued Expenses	13	1,130,000	700,000
Accrued Expenses	13	1,000,000	1,050,000
Federal Income Taxes	13	6,000	24,000
Deferred Federal Income Taxes	13	107,000	96,000
Notes Payable (Long-Term)	13	2,332,000	2,300,000
Landlord Interest In Property	13	131,000	130,000
Total Stockholders Liabilities		$4,282,000	$4,886,000
		$32,577,000	$30,044,000

SOCIAL EQUITY
or Society's investment in the company is created by recognizing the difference between the net increase in value of social assets and social liabilities.

	1975	1974
Net statement below for financial equity that is not a social asset or liability		
Total Staff Equity	$	$
Total Organizational Equity	$ (127,000)	$ (111,000)
Total Owners' Public and Community Equity (Note 12)	$ 630,000	$ 453,000
Staff Stockholders' Equity		
Common Stock	$ 93,000	$ 97,000
Additional Paid-In Capital	899,000	400,000
Retained Earnings	580,000	855,000
Total	$1,572,000	$1,352,000
Non-Staff Stockholders' Equity		
Common Stock	393,000	200,000
Additional Paid-In Capital	1,022,000	1,412,000
Retained Earnings	1,254,000	735,000
Total	$2,669,000	$2,147,000
Total Stockholders' Equity	$3,039,000	$3,186,000
	$4,133,000	$3,187,000

(Note 10)

جدول رقم 6

قائمة الدخل الاجتماعية وإضافة لشركة أبك

Suppliers of Social Resources	Firms sources are social or economic resources that are generated by company operations and have a positive impact or add to society's resources	Rubs	1975	1974
Company/Stockholders	Contract Drugs	17	185,000,000	224,423,000
	Federal Services Granted	18	253,000	253,000
	State Services Granted	19	85,000	200,000
	Local Services Granted	20	45,000	60,000
	Pollution to the Environment Caused by Company Operations	21		
	Generation of Electricity	22	10,000	12,000
	Staff Cooking	23	80,000	71,000
	Paper Granted	24	7,000	7,000
	Stockholds	25	24,000	20,000
	Total Company/Stockholder Benefits		196,353,000	224,753,000
Staff Bobs AB	Interim Paid for Time Worked	46	4,473,000	4,138,000
	Career Advancement	47	758,000	701,000
	Vacation and Holidays	42	763,000	229,000
	Health, Medical and Life Insurance	48	452,000	462,000
	Sick Leave	49	185,000	195,000
	Retirement Income Plan	50	110,000	54,000
	Employee Stock Ownership Plan	51	30,000	0
	Staff Food Services	52	72,000	62,000
	Parking	53	121,000	95,000
	Quality of Work Space	54	132,000	124,000
	Tuition Reimbursement	55	33,000	13,000
	Child Care Facility	56	20,000	10,000
	Credit Union	57	84,000	11,000
	Recreation Center	58	35,000	27,000
	Total Staff Benefits		2,534,000	2,013,000
	Value of Goods Sourced	63	225,000,000	214,423,000
	Staff Provident Funds Not Paid	62	1,076,000	1,194,000
	Federal Taxes Paid	63	452,000	418,000
Citizens/General Public	State and Federal Tax North of Ave Duke Created	64	25,000	24,000
	State Taxes Paid	65	109,000	130,000
	Contribution to Charities	66	72,000	99,000
	Total Client Benefits		227,734,000	216,267,000
Community	Local Taxes Paid	73	134,000	76,000
	Local Tax North of Ave. Duke Created	74	4,000	16,000
	Environmental Improvements	75	24,000	36,000
	Reduced Packing Size	76	0	20,000
	Total Community Benefits		162,000	159,000
	Total	79	243,298,000	242,212,000

تابع : الملحق رقم ٥

تابع : قائمة الدخل الاجتماعية والمالية لشركة Abt

ملحق رقم 7

قائمة الأثر الإجتماعي

THE PROGRESSIVE COMPANY
Corporate Social Report
For the Year Ended December 31, 1984

Social Benefits:			
Products and services provided		$xxx	
Payments to other elements of society -			
Employment provided (salaries and wages)	$xxx		
Payments for goods & other services	xxx		
Taxes paid	xxx		
Contributions	xxx		
Dividends & interest paid	xxx		
Other payments	xxx	xxx	
Services to employees		xxx	
Improvements in environment		xxx	
Staff services donated to others		xxx	
Equipment & facility services donated		xxx	
Other benefits		xxx	
Total Social Benefits			$xxx
Social Costs:			
Human services used		xxx	
Raw material purchases		xxx	
Building & equipment purchases		xxx	
Other goods & materials used		xxx	
Payments from other elements of society -			
Payments to company for goods & services	$xxx		
Additional capital investments	xxx		
Loans	xxx		
Other payments	xxx	xxx	
Environmental damage -			
Terrain damage	$xxx		
Air pollution	xxx		
Water pollution	xxx		
Noise pollution	xxx		
Solid waste	xxx		
Visual pollution	xxx		
Other environmental damage	xxx	xxx	
Public services used		xxx	
Public facilities used		xxx	
Work-related injuries and illness		xxx	
Other social costs		xxx	
Total Social Costs			xxx
Social Surplus (Deficit) for the Year			$xxx
Accumulated Surplus (Deficit) for Company, December 31, 1983			xxx
Accumulated Surplus (Deficit) for Company, December 31, 1984			$xxx

Standard Footnotes:
1. Significant secondary effects associated with inputs.
2. Significant secondary effects associated with outputs.
3. Environmental protection outlays and activities.
4. Employment and promotion of minorities and women.
5. Bases for measurements and estimates.

Source: Ralph W. Estes, "A Comprehensive Corporate Social Reporting Model", The Federal Accountant, December 1974, p.12

المعالجة القانونية للتحكم في النفايات الخطرة

(دراسة تحليلية في ضوء أحكام اتفاقية بازل والاتفاقيات الإقليمية والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والأنظمة السعودية)

الدكتور/ طارق الحسين محمد العراقي(*)

مقدمة

تعد البيئة وقضاياها وكيفية حمايتها(١) من المشكلات الإنسانية والاجتماعية الحديثة نسبياً في المجتمعات البشرية؛ نتيجة للقفزة الحضارية الهائلة والسريعة في كافة المجالات؛ تبعا لما توصل إليه الإنسان من اكتشافات واختراعات واستغلال للموارد الطبيعية، فضلا عن الزيادة الملحوظة في النمو السكاني؛ مما أدى وبشكل ملموس إلى ارتفاع معدل استنزاف الموارد الطبيعية وتراكم النفايات وظهور نسب متزايدة من التلوث في البيئة بعناصرها المختلفة «الهواء، والماء، والتربة».

ويعدُّ التلوث البيئي بالنفايات الخطرة ظاهرة عالمية حظيت باهتمام دولي واسع، بوصفه إحدى الملوثات التي تهدّد البيئة والصحة الإنسانية معا.

وتعزى مشكلة التلوث البيئي بالنفايات الخطرة إلى التنافس المستمر بين الدول الصناعية الكبرى، وتزايد إنتاجها، وارتفاع تكاليف التخلص الآمن من هذا النوع من النفايات داخل إقليم الدولة المولدة لها ؛ لما يتطلبه ذلك من اقتناء تكنولوجيا متطورة لازمة

(*) أستاذ القانون الدولي العام المساعد ـ كلية الشريعة والأنظمة ـ جامعة الطائف ـ المملكة العربية السعودية.

(١) يقصد بحماية البيئة: «المحافظة عليها من التلوث بمنعه أو التخفيف من حدته، وإعادة تأهيل المناطق التي تدهورت بسبب الممارسات الضارة، وإقامة المحميات البرية والبحرية، وتحديد مناطق عازلة حول مصادر التلوث الثابتة، ومنع التصرفات الضارة أو المدمرة للبيئة، وتشجيع أنماط السلوك الإيجابي».

– (م٢/٥) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، (م١/٨) من النظام العام للبيئة السعودي، و(م١/٩) من لائحته التنفيذية.

لإعادة استخدام النفايات وتأهيلها أو التخلص منها، فضلا عن انتشار الوعي البيئي في هذه الدول؛ وهو ما يجعل من المرغوب فيه تصدير تلك النفايات إلى الدول الأخرى خاصة الآخذة في النمو les pays en development والتي تعد لاعبا أساسيا في مجال تجارة النفايات، رغم افتقارها لتكنولوجيا التخلص الآمن منها(١)، وذلك مقابل مبالغ مالية قد تكون في أغلبها سدادا لمديونية مقررة عليها ؛ ولذلك فهي تلجأ إلى التخلص من النفايات عن طريق الدفن في جزء من إقليمها اليابس أو في قيعان البحار، أو بإلقائها على شواطئ البحار المطلة على المحيطات دون معالجة، وبالتالي تتحول هذه المناطق إلى مناطق موبوءة غير صالحة للاستغلال، فضلاً عما يترتب على ذلك من آثار سامة تتسرب لتحدث أضرارا بالغة بالكائنات الحية والبيئة بعناصرها المختلفة (٢).

(١) فهذه الدول تدفع ضريبة التقدم الصناعي والتكنولوجي الذي تجني الدول الصناعية الكبرى وحدها عائده، حيث تنتج الأخيرة ما يقرب من ٤٠٠ مليون طن / سنة من النفايات الخطرة، تقوم بتصدير جزء كبير منها إلى الدول الآخذة في النمو، حيث تحاك المؤامرات بين تجار النفايات الخطرة وأصحاب السلطة في هذه الدول لامتداد أراضيها وسواحلها، وذلك بحثاً عن تحقيق الكسب المادي، وبعيداً عن أي وازع من ضمير.

- Cloud Imperial-1. Ed-L'effectivité du Droit International de L'environnement préface de Alexandre Kiss-Economica-1998-pp. 201-205.

(٢) تجدر الإشارة أن بعض الدول الصناعية الكبرى قد تلجأ إلى نقل النفايات الخطرة وإلقائها على شواطئ سواحل الدول النامية دون علم هذه الأخيرة.

ونظرا لكون الدول الأوربية الصناعية الكبرى الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية **(L'OCDE)** لها النصيب الأكبر في توليد النفايات الخطرة على المستوي العالمي، ورغبة منها في التقليل من نفقات التخلص من هذه النفايات، فقد كانت تلجأ إلى وسائل بدائية تضر كثيرا بالبيئة تتمثل في إلقاء النفايات على الأرض أو وضعها في براميل أو خزانات في مكان معين، أو طمرها في أعماق التربة أو إغراقها في أعماق البحار أو المحيطات بالمخالفة للمعاهدات الدولية التي تهتم بحماية البيئة المائية من التلوث بأنواعه المختلفة.

ـ انظر على سبيل المثال: (اتفاقية أوسلو لعام ١٩٧٢م الخاصة بمنع تلوث البحار عن طريق الإغراق أو الدفن بالسفن أو الطائرات، اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢م بشأن حظر إغراق النفايات الخطرة والمواد الأخرى في البحار، وبروتوكول برشلونة لعام ١٩٧٦م الخاص بحماية بيئة البحر الأبيض المتوسط من التلوث بالإغراق بالسفن والطائرات).

ـ ولمزيد من التفصيل عن تلوث البيئة البحرية بالنفايات الخطرة، انظر:

ـ أ.د/ محمد مصطفي يونس: حماية البيئة البحرية من التلوث ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٩٧م.

ونظراً للكوارث البيئية(١) التي تنجم عن نقل النفايات الخطرة عبر الحدود(٢)، ودفنها بالمقالب العامة أو إلقائها على الشواطئ المقابلة للمحيطات أو طمرها في قيعان البحار دون معالجة، فقد عدُّت ولأول مرة مشكلة قانونية دولية في بداية سبعينات القرن العشرين.

وأمام مظاهر تدهور البيئة العالمية(٣)، والاستغلال الجائر للموارد الطبيعية، والتنمية غير المستدامة، والنمو السكاني المتزايد، دعت الأمم المتحدة إلى تنظيم أول مؤتمر دولي عن البيئة، عُرف بمؤتمر «البيئة البشرية» عقد بالعاصمة السويدية ستوكهولم عام ١٩٧٢م، مستهدفاً تحقيق رؤية ومبادئ مشتركة لإرشاد شعوب العالم إلى حفظ البيئة البشرية وتنميتها، وبحث السبل لتشجيع الحكومات والمنظمات الدولية للقيام بما يجب لحماية البيئة وتحسينها.

وقد صدر عن هذا المؤتمر في ختام أعماله إعلاناً عن البيئة الإنسانية متضمناً أول وثيقة دولية بمبادئ العلاقات بين الدول في شأن البيئة، وكيفية التعامل معها، والمسئولية عما يصيبها من أضرار، بالإضافة إلى خطة العمل الدولي التي تتكون من (١٠٩) توصية و(٢٦) مبدأ، وكان من بين الموضوعات التي تناولها، الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة(٤)؛ من أجل ضمان عدم وقوع أضرار جادة وجسيمة بالنظم البيئية (٥).

(١) يقصد بالكارثة البيئية: «الحادث الذي يترتب عليه ضرر بالبيئة وتحتاج مواجهته إلى إمكانات أكبر من تلك التي تتطلبها الحوادث العادية والقدرات المحلية».
- (م١/١١) من النظام العام للبيئة السعودي، (م١/١٥) من لائحته التنفيذية.

(٢) يعني النقل عبر الحدود: «نقل النفايات الخطرة من منطقة خاضعة للولاية القضائية الوطنية لدولة إلى أو عبر منطقة خاضعة للولاية القضائية الوطنية لدولة أخرى، أو إلى أو عبر منطقة لا تخضع للولاية القضائية الوطنية لأي دولة، شريطة أن تشترك في النقل دولتان على الأقل» (م٢/٣ من اتفاقية بازل).

(٣) يقصد بتدهور البيئة: «التأثير السلبي على البيئة بما يغير من طبيعتها أو خصائصها العامة أو يؤدي إلى اختلال التوازن الطبيعي بين عناصرها، أو فقد الخصائص الجمالية أو البصرية لها».
- (م١/١٠) من النظام العام للبيئة السعودي، (م١/١٣) من لائحته التنفيذية.

(٤) تعني الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة أو النفايات الأخرى: «اتخاذ جميع الخطوات العملية لضمان جمع النفايات الخطرة والنفايات الأخرى ونقلها والتخلص منها، بما في ذلك العناية اللاحقة بمواقع التخلص، بطريقة تحمي الصحة البشرية والبيئة من الآثار المعاكسة التي قد تنتج عن هذه النفايات» (م٢/٢، ٨ من اتفاقية بازل).

(٥) وقد أكد الإعلان في أول مبدأ من مبادئه على أن للإنسان حقاً أساسياً في الحرية والمساواة وفي =>

ويشكل هذا المؤتمر منعطفا تاريخيا هاما، حيث يعد بداية الانطلاق الحقيقية للاهتمام بالبيئة الإنسانية عموماً؛ لما تمخض عنه من قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بإنشاء برنامجها للبيئة (UNEP)(١)، وذلك للعناية بشئون البيئة والتعاون الدولي في مجال حماية البيئة الإنسانية بوجه عام(٢). وبالإضافة إلى هذا البرنامج أنشئت لجان فرعية أخرى عديدة تعنى بالموضوع ذاته في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٠

ومع بداية ثمانينات القرن العشرين، أصبحت إدارة النفايات الخطرة بنداً في جدول الأعمال البيئي الدولي، حيث أُدرجت في عام ١٩٨١م باعتبارها أحد مجالات ثلاثة ذات أولوية في «برنامج مونتفيديو الأول بشأن القانون البيئي»، التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

وإزاء تزايد القلق الدولي تجاه التهديدات البيئية من جراء نقل النفايات الخطرة عبر الحدود، ونظرا لإدراك المجتمع الدولي الحاجة الملحة والضرورية إلى التحكم الصارم في هذا

=ظروف حياة في بيئة تسمح نوعيتها بالحياة في ظل الكرامة وتحقيق الرفاه، وأن على الإنسان واجبا مقدسا لحماية وتحسين بيئته من أجل الجيل الحاضر والأجيال المقبلة. وهو ما أكدت عليه أيضا (م١/٣) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية.

(1) (UNEP) United Nations Environment Program .

(٢) حيث نص المبدأ (٢١) من مبادئ إعلان ستوكهولم على أن: «للدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، حق سيادي في استغلال مواردها طبقاً لسياستها البيئية والإنمائية الخاصة، وهي تتحمل مسئولية ضمان أن الأنشطة المضطلع بها داخل حدود ولايتها أو تحت رقابتها لا تضر بيئة دول أخرى أو بيئة مناطق تقع خارج حدود الولاية الوطنية».

ويعتبر هذا المبدأ من أهم مبادئ إعلان ستوكهولم، حيث عمل على تحقيق التوفيق بين مسألتين هامتين: الأولى، هي حرية الدولة في ممارسة ما تشاء من أنشطة استثمارية لمواردها في حدود سيادتها الإقليمية. والثانية، هي ألا تتسبب هذه الحرية في الإضرار ببيئة الغير أو خارج الحدود السيادية للدولة، مثل المواقع التي تشكل تراثا مشتركا للإنسانية جمعاء.

وقد تأكد هذا المعنى وبصورة أكثر وضوحا في ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٢ ديسمبر ١٩٧٤م، بشأن التشاور فيما يتعلق باستغلال الثروات الطبيعية المشتركة؛

و(م١٩٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢م، و«المبدأ الثاني» من مجموعة مبادئ مؤتمر ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م.

النوع من النفايات، وتشجيع نقل التكنولوجيا ـ لاسيما إلى البلدان النامية ـ من أجل إدارة النفايات الخطرة بطريقة سليمة بيئيا، فقد بدأ العمل في إطار منظمة الأمم المتحدة ممثلة في برنامجها للبيئة لتطوير أداة عالمية لإدارة النفايات الخطرة بطرق سليمة بيئيا سواء في مجال التقليل من توليدها، أو في مجال تنظيم حركتها عبر الحدود والتخلص منها ؛ وذلك لتحقيق العدالة البيئية بين أعضاء المجتمع الدولي والقضاء على الآثار الضارة لتلك النفايات حتي لا تهدد الصحة الإنسانية والبيئة بوجه عام. حيث عقدت في سبيل ذلك عدة دورات واجتماعات تفاوضية أجرتها لجان فنية وقانونية(١)، انتهت بعقد مؤتمر دولي في مدينة بازل السويسرية عام ١٩٨٩م، الذي توج بإبرام «اتفاقية بازل» بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها(٢)، مستهدفة العمل على حماية صحة الإنسان والبيئة، بالتحكم في الآثار الضارة التي قد تنتج عن توليد النفايات الخطرة وحركتها عبر الحدود(٣).

---

(١) انظر في مجهودات (UNEP) :

- **Malcom J. Forster: Le rôle du programme des nations unies pour l'environnement e matière de gestion des déchets dangereux, Imprimerie A. Bontemps, Limoges (France), 1985, pp. 328 etc.**

(2) «Basel convention on the control of trans boundary movements of Hazardous wastes».

تم التوقيع النهائي على اتفاقية بازل في ٢٢ مارس ١٩٨٩م، ودخلت حيز النفاذ طبقا لنص (م٢٥) منها في ٥ مايو ١٩٩٢م، حيث أنه اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك العشرين بالتصديق.

وعليه، فقد جاءت الفترة الواقعة بين تاريخ التوقيع على المعاهدة حتى بدء سريانها خلوا من أي حظر قانوني على حركة النفايات الخطرة على المستوى الدولي ما عدا القرارات الصادرة من المنظمات الدولية الإقليمية في هذا الشأن ؛ مما أتاح فرصة كبيرة للدول المصدرة للنفايات الخطرة من أجل التخلص غير المشروع من النفايات التي بحوزتها قبل دخول الاتفاقية حيز النفاذ.

ولذا، كان يجدر النص في الاتفاقية على الأثر الرجعي للمعاهدة، إعمالا لنص (م٢٨) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩م؛ حتى تفوت الفرصة على من يقومون بالإتجار في النفايات الخطرة.

(٣) بالرغم من كون اتفاقية بازل تعد أول اتفاقية دولية في إطار الأمم المتحدة في مجال التحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها، إلا أنها لم تكن بداية الاهتمام الدولي بخطورة النفايات على البيئة والصحة الإنسانية، حيث أسهمت المؤتمرات والاتفاقيات الدولية من خلال المبادئ والتوصيات الصادرة عنها، في حماية البيئة الإنسانية بمختلف قطاعاتها من التلوث بالنفايات الخطرة، وساعدت في وضع العديد من القواعد القانونية التي شكلت اللبنة الأولى في صرح القانون الدولي البيئي. كما أن المنظمات الإقليمية وفي مقدمتها منظمة **(L'OCDE)**، والجماعة الأوربية **(EC)**، قامت بدور محوري في مجال حماية البيئة من حركة النفايات الخطرة، وذلك من خلال ما قامت به من دراسات،=>

وهى تعد أول اتفاقية عالمية تعقد في مجال الرقابة على النفايات الخطرة، تعتبر أن أي نقل للنفايات الخطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود الدولية يتناقض مع قواعد القانون الدولي ومع أحكامها والمبادئ ذات الصلة يعد إتجارا غير مشروع (م٤/٣)[١]. وتعتبر أيضا من المعاهدات الدولية متعددة الأطراف «الشارعة»، حيث عقدت ابتداء في إطار منظمة الأمم المتحدة، وحضرها ووقع على الأعمال الختامية للمؤتمر (١١٦) دولة جمعت بين الدول الصناعية الكبرى مثل: «الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأعضاء في منظمة الجماعة الأوربية»، والدول الآخذة في النمو في أمريكا اللاتينية وآسيا وإفريقيا[٢]، وبلغ عدد الدول المنضمة إليها (١٧٥) دولة.

وتختلف اتفاقية بازل عن المعاهدات الدولية الأخرى التي سبقتها، في كونها ليست اتفاقية إطارية عامة للنوايا وإنما هي صك قانوني صارم لإنهاء ما يسمى «امبريالية النفايات»[٣]، وقد أنشأت الاتفاقية عدة أجهزة تتولى الرقابة على تنفيذ أحكامها.

=وبرامج، وبحوث، وما أبرم في نطاقها من معاهدات، وما صدر عنها من لوائح، وقرارات، وتوجيهات، وتوصيات في استحداث مبادئ ووسائل جديدة للتحكم في حركة النفايات الخطرة عبر الحدود الدولية، كان لها أثر بالغ في المعالجة القانونية لمشكلة نقل النفايات الخطرة والحد من حركتها بين الدول الأطراف، كما أن هذه الأعمال الصادرة عن المنظمات الدولية تمثل في مجموعها وثائق قانونية هامة كان لها أبلغ الأثر في توضيح الرؤى أمام الدول في مؤتمر بازل عام ١٩٨٩م وكانت أساساً هاماً بنيت عليه أحكام اتفاقية بازل.

– انظر في مجهودات منظمة **(L'OCDE)**، ومنظمة **(EC)** :

- **International Environnement Law, Policy Séries, p. 561 etc;**
- **Henri Smets: La décision et recommandation du conseil de LO.C.D.E sur les Mouvements Transfrontières Des déchets dangereux, 1984, p. 242;**
- **J. Elli Louka: Overcoming Barriers to international waste trade, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 168, 169;**
- **Jean, Pierre Hanne quart; European waste law, Kluwer Law, 1998, pp. 6,7,8,11.**

(١) علي الرغم من الجهود الدولية المبذولة من المنظمات الدولية المعنية بحركة ونقل النفايات، خاصة **(UNEP, L'OCDE, EC)** والدول الأمريكية والآسيوية في مجال حماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة، إلا أنها لم تتحدث عن منع تام لتصدير النفايات الخطرة، ولم يتم تنظيم عملية النقل بأبعادها المختلفة، وإنما كانت تهدف إلي وضع ضوابط مناسبة لحماية البيئة من التلوث نتيجة نقل النفايات الخطرة.

(٢) ولذا، كان مؤتمر بازل فرصة للتعرف على الأبعاد المختلفة للمشكلة محل البحث، ومناقشة بنود الاتفاقية فيما يخص عملية نقل النفايات الخطرة والتخلص منها.

(٣) تجدر الإشارة أنه في عام ١٩٩٥م قرر مؤتمر أطراف اتفاقية بازل إدخال تعديلات عليها، تقضي =>

غير أن اتفاقية بازل لم تمنع حركة نقل النفايات الخطرة كلية(١)، ولكنها نظمت مسألة النقل، حيث أوردت العديد من المبادئ والترتيبات التي يجب أن تتبع من الدول المشتركة في عملية النقل، وهي الدولة المنتجة أو المولدة للنفايات «المصدرة»، والدولة التي يتم التخلص من النفايات بها «المستوردة»، والدولة التي تعبر النفايات الخطرة إقليمها متجهة

=بحظر تصدير النفايات الخطرة من دول منظمة **(L'OCDE)** إلى الدول الأخرى بقصد التخلص منها أو حتى تدويرها، وقد سمي هذا التعديل (قرار الحظر) إلا أنه لم يدخل حيز التنفيذ بعد.
كما تم وضع بروتوكول بازل بشأن المسئولية والتعويض عن الضرر الناشئ عن النقل عبر الحدود للنفايات الخطرة والتخلص منها عام ١٩٩٢م، تنفيذا لنص (م١٢) من اتفاقية بازل، بناء على اقتراح لجنة الخبراء المشكلة بمعرفة برنامج الأمم المتحدة للبيئة والتنمية **UNEP** ؛ ليوفر نظاماً شاملاً للمسئولية وليمثل ضمانة أساسية تكفل احترام الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية على الدول الأطراف وغير الأطراف فيها، وتحقيق مبدأ التعاون في حماية البيئة من التلوث بتقديم المساعدة التكنولوجية، وكفالة تعويض عاجل وعادل عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتخلص منها عبر الحدود بما في ذلك الإتجار غير المشروع فيها. وتأكيد المسئولية الدولية الموضوعية على أساس المخاطر في مجال التلوث بالنفايات الخطرة، والتي تتطلب فقط حدوث الضرر بغض النظر عن الخطأ أو الفعل غير المشروع (المادتان ٨، ٩).
وقد اعتمد هذا البروتوكول بموجب المقرر (٤/٧) في الدورة (الرابعة) للفريق العامل المفتوح العضوية نيابة عن مؤتمر الأطراف في اتفاقية بازل عملا بالمقرر (٢٨/٧)، وتم إقراره في مؤتمر الأطراف الخامس (ديسمبر١٩٩٩م) بالمقرر (٢٩/٥)، إلا أنه لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

(١) تجدر الإشارة أن الدول الإفريقية قامت بدور محوري في وضع اتفاقية بازل، حيث تم دمج عدد من المقترحات التي تقدمت بها في نص الاتفاقية، وأدرجت في الاتفاقية القضايا التي أثيرت في مؤتمر «دكار» الوزاري بشأن النفايات الخطرة المعقود في يناير ١٩٨٩م.
إلا أنه نتيجة الموقف الإفريقي من اتفاقية بازل، المتمثل في اعتراض ممثلي غالبية الدول الإفريقية التي حضرت مؤتمر بازل على بعض بنود الاتفاقية، وكونها لم تتضمن المنع المطلق لتصدير النفايات الخطرة إلى الدول الإفريقية والذي يعتبرونه جريمة ضد إفريقيا؛ نظراً لافتقارها إلى التكنولوجيا المتطورة للتخلص السليم والقانوني من النفايات الخطرة التي تحتوي على مواد يمكن تلخيص فحواها بأنها سامة «**Toxique**»، وإحجام الدول العظمي المنتجة للنفايات عن نقل التكنولوجيا إليها. فقد عقدت اتفاقية باماكو في ٣٠ يناير ١٩٩١م في إطار منظمة الوحدة الإفريقية **(OUA)** (الاتحاد الإفريقي **AU** حاليا)، بشأن الرقابة على حركة النفايات والمواد الخطرة بما فيها النفايات الذرية «المشعة» ومنع تصديرها إلى الدول الإفريقية، وهي تتشابه تماما مع اتفاقية بازل مع اختلاف بسيط في بعض الأحكام.
– انظر نصوص اتفاقية باماكو في:
- Convention de Bamako Sur L'interdiction d'importer des Déchets Dangereux et Le Contrôle de leur Mouvement Transfrontières e Afrique - 30 Janvier 1991 in ILM - 1991 - Vol. 30.

إلى إقليم الدولة المستوردة «دولة العبور أو الترانزيت»، مما يحد من كميات النفايات الخطرة، ويقلص التجارة غير المشروعة فيها، بما يضمن سلامة البيئة من التلوث بها(١).

وعلى المستوى الإقليمي، شهدت دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية خلال العقود الثلاثة الماضية تطورا كبيرا تم بمعدلات نمو سريعة في مجال التنمية العمرانية، والصناعية، والزراعية، واستغلال الموارد الطبيعية بفضل أساليب العلم الحديثة والتقنية. غير أن هذه النهضة قد أفرزت أضراراً متعددة ومتباينة على الأنظمة البيئية في منطقة دول المجلس، نجمت عنها مشاكل بيئية جديدة وتفاقمت بسببها مشاكل بيئية كانت قائمة. وقد زاد من حدة تلك الأضرار آنذاك ضعف التكامل بين خطط التنمية والبيئة، وعدم اكتمال السياسات

(١) وفي إطار الاهتمامات الدولية بنقل النفايات الكيميائية الخطرة، تم إبرام اتفاقيتي " روتردام " عام ١٩٩٨م، و«ستوكهولم» عام ٢٠٠١م، حيث تتضمن الاتفاقية الأولى نظام الموافقة المستنيرة – عن علم – المسبقة على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة العالمية، وهو يتطلب إحاطة البلد المستورد للمواد الكيميائية بكافة المعلومات عن المواد الكيميائية وموافقته قبل شحنها إليه. بينما تقضي الاتفاقية الثانية بالعمل على وقف إنتاج والتحكم في الانبعاثات الناتجة عن الملوثات العضوية الثابتة، وهي المركبات الكيميائية العضوية التي تقاوم التحلل وتتراكم في البيئة وتنقل عبر الحدود لتستقر في النظم البيئية المختلفة.
ومؤخراً، ارتقت إدارة المواد الكيميائية الخطرة والنفايات الخطرة إلى مرتبة أعلى في جدول الأعمال السياسي الدولي في سياق الإدارة البيئية نتيجة عملية التآزر بين اتفاقية «بازل»، واتفاقية «روتردام» لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية، واتفاقية «ستوكهولم» المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة. وقد توِّجت عدة سنوات من المداولات في إطار عملية قادتها الأطراف، بالاجتماعات الاستثنائية المتزامنة الناجحة لمؤتمرات الأطراف في اتفاقيات «بازل، وروتردام، وستوكهولم» التي عقدت في «بالي» في الفترة من ٢٢ – ٢٤ شباط/ فبراير ٢٠١٠م، وكانت تلك الاجتماعات هي الأولى من نوعها في تاريخ المعاهدات الدولية وأبرز معالم عملية التآزر حتى الآن، كما قدمت توجيهات إلى البلدان لتنفيذ الاتفاقيات الثلاث بطريقة أكثر شمولاً وتنسيقاً، ووحدت الاتفاقيات قواها للتصدي بطريقة أفضل للتحدي المتمثل في الإدارة السليمة.
وبالإضافة إلى هذا تم إبرام اتفاقية برنامج الأمم المتحدة **UNEP** لإعداد قوائم بالمواد الكيميائية الخطرة وخصائصها لعام ٢٠١٠م، واتفاقية التعاون المشترك بين برنامج الأمم المتحدة **UNEP** ومنظمة العمل الدولية **ILO** ومنظمة الصحة العالمية **WHO**، لبحث أنسب الطرق لتداول المواد الكيميائية، كما صدر عدد من التوجيهات عن منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة بشأن تداول المبيدات، ومعايير ارشادية للتعرض للكيمياويات في بيئة العمل صادرة عن منظمة العمل الدولية.

والخطط الوطنية في كافة القطاعات. وبالتالي، فإن إدخال المكونات البيئية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقييم الآثار البيئية لم يكن ممارسا ولم يكن من الإلزاميات الرسمية على صعيد المنطقة كلها.

وتحقيقاً للأهداف الأساسية لمجلس التعاون في التكامل التنموي بين الدول الأعضاء في جميع المجالات، ومنها مجال حماية البيئة والمحافظة عليها وعلى مواردها الطبيعية، وإحساساً بما تحتاجه دول المنطقة من تنسيق خططها التنموية في المجالات المختلفة مع ما تتطلبه حماية البيئة والحفاظ على توازنها، وإدراكا للتشابه في المشكلات والظروف التنموية والبيئية التي تعاني منها دول المجلس نتيجة للتجاور الجغرافي ومستوى التنمية الذي وصلت إليه، ومن بينها مشكلة النفايات الخطرة(١)، فقد عملت الأمانة العامة للمجلس من خلال التنسيق مع أجهزة حماية البيئة في الدول الأعضاء على بلورة جميع الجهود الفردية وتنسيقها ووضعها في قالب مشترك. وقد أسفرت تلك الجهود عن عدد من الأعمال المشتركة في المجالات المختلفة الخاصة بالبيئة، حيث صادق المجلس الأعلى لدول المجلس في دورته السادسة المنعقدة في مسقط عام ١٩٨٥م على الإطار العام للسياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة في دول المجلس، لتكون هي المنطلق ولبنة الأساس في وضع الاستراتيجيات والمشاريع المشتركة للعمل البيئي في المستقبل، أجملت تلك السياسات في (١٣) بندا غطت كل المجالات المختلفة التي تخدم البيئة وتراعي المردود البيئي وتمنع التأثيرات السلبية لمشروعات التنمية والتصنيع التي تقوم بها إحدى الدول على البيئة في الدول المجاورة(٢).

وفي إطار الإجراءات التنفيذية للسياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة، والتي تتضمن

(١) حيث صنفت دول مجلس التعاون الخليجي عام ٢٠٠٩م، ضمن الدول العشر الأوائل في إنتاج النفايات في العالم، حيث تبلغ كمية النفايات المنتجة نحو ١٢٠ ألف طن سنويا، وقد ارتفع هذا الرقم ليصل إلى ٣٥٠ ألف طن بحلول العام ٢٠١٤م.

(٢) التأثيرات البيئية: «هي مجموعة من التفاعلات البيئية الناجمة عن عملية الإعداد أو إقامة أو تشغيل أي مشروع».
- (م١/٢٦) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

تطوير القواعد والتشريعات والمقاييس اللازمة لحماية البيئة والعمل على توحيدها، فقد سعت دول المجلس لتحقيق التنسيق والتكامل فيما بينها، وتم إقرار العديد من الأنظمة البيئية الموحدة، لعل من أهمها في مجال التحكم في النفايات الخطرة: «النظام العام للبيئة[١]»، والنظام الموحد لإدارة النفايات[٢]، والنظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية[٣]، والنظام الموحد للتقويم البيئي للمشاريع[٤]، والنظام الموحد لإدارة المواد الكيميائية

(١) يمثل هذا النظام إطار شامل يتضمن القواعد الأساسية للمحافظة على البيئة وحمايتها.
وقد اعتمده المجلس الأعلى لدول المجلس في مسقط، ديسمبر ١٩٩٥م، واعتمدته المملكة العربية السعودية بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٢١/٢/٤هـ، وذلك التزاماً بالبند «ثانيا» من السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة، والذي ينص على «وضع نظام شامل لحماية البيئة يتضمن القواعد الأساسية للمحافظة عليها وحمايتها، والبند «ثالثا»، والذي ينص على «وضع خطة واضحة المعالم لعلاج المشاكل البيئية تستهدف حمايتها من التلوث والمحافظة على الموارد الطبيعية والبشرية وتنمية ودعم الامكانيات الوطنية اللازمة لحماية البيئة وضمان سلامتها، مع الاهتمام بالتقنيات الموروثة المتلائمة مع البيئة».

(٢) يهدف هذا النظام إلى تقنين التداول مع النفايات والنفايات الخطرة والحد من الخطورة التي تنجم عن عشوائية التعامل معها، وذلك بوضع أسلوب مناسب للتحكم في عمليات إنتاج وتخزين ونقل ومعالجة النفايات والتخلص منها في الدولة المولدة بالطريقة التي تمنع الآثار الضارة بالبيئة وصحة وسلامة ورفاهية الإنسان. كما يهدف إلى تشجيع وتطوير عمليات معالجة وإعادة استخدام الموارد بأسلوب تراعي فيه حماية صحة الإنسان والبيئة والاستعمال الرشيد للموارد والطاقة على المدى القريب والبعيد.
وقد اعتمده المجلس الأعلى لدول المجلس في دورته (الثامنة عشرة) ـ الكويت ـ ديسمبر١٩٩٧م، باعتباره يمثل الحد الأدنى من التشريعات الوطنية في مجال إدارة النفايات، وذلك التزاما بنص (م٧) من السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة، والتي تتضمن تطوير القواعد والتشريعات والمقاييس اللازمة لحماية البيئة والعمل على توحيدها.

(٣) يهدف هذا النظام إلى وضع أسلوب مناسب للمراقبة والتحكم في عمليات إنتاج وفرز وتخزين ونقل ومعالجة نفايات الرعاية الصحية الخطرة والتخلص منها بطرق آمنة في دول المجلس (م٢).
وقد اعتمده المجلس الأعلى لدول المجلس في دورته (الثانية والعشرين) ـ مسقط ـ ديسمبر ٢٠٠١م، باعتباره يمثل الحد الأدنى من التشريعات الوطنية في مجال الإدارة السليمة لنفايات الرعاية الصحية (م٢٢)، واعتمدته المملكة العربية السعودية بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٣) وتاريخ ١٤٢٦/٩/١٦هـ، وصدرت لائحته التنفيذية بموجب قرار وزير الصحة رقم ٢٢/٢/٦٠٥٦٧ وتاريخ ١٤٢٧/٧/١٨هـ.

(٤) يهدف هذا النظام إلى مراعاة المردود البيئي للمشاريع المختلفة، وإعداد دراسات التقويم البيئي ضمن دراسات الجدوى، وربط ترخيص المشاريع والمرافق بموافقة الجهة المختصة على نتائج هذه =>

الخطرة[1]، والنظام الموحد للتعامل مع المواد المشعة[2]، وإجراءات التنسيق بين دول

=الدراسات بحيث لا تؤثر على البيئة والموارد الحيوية ولا تخل بعجلة التنمية.
وقد اعتمده المجلس الأعلى لدول المجلس في مسقط – ديسمبر ١٩٩٥م، باعتباره وثيقة مرجعية تمثل الحد الأدنى عند إعداد أو تطوير التشريعات والنظم الوطنية في الدول الأعضاء. واعتمدته المملكة العربية السعودية بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٢١/٢/٤هـ، وذلك التزاما بما يلي:
١ – (م٦) من قرار المجلس الأعلى لدول مجلس التعاون الخليجي السادس بقمة مسقط بسلطنة عمان ١٩٨٥م؛
٢ – (م٧/٢) من قرار المؤتمر العربي الوزاري الأول للوزراء المسئولين عن شئون البيئة حول الاعتبارات البيئية في التنمية؛
٣ – (م١١/أ) من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية من التلوث عام ١٩٧٨م والتي تفرض على كل دولة متعاقدة أن تقوم بإدراج تقويم آثار البيئة المحتملة في أي نشاط تخطيطي تجريه ويترتب عليه تنفيذ مشروعات داخل نطاق أراضيها خاصة في المناطق الساحلية، مما قد ينجم عنه من مخاطر جسيمة من التلوث في المنطقة البحرية.
(١) يهدف هذا النظام إلى ضبط ممارسات إدارة المواد الكيميائية السامة والخطرة في دول المجلس لحماية صحة الإنسان وبيئته من أخطارها، وقد اعتمده المجلس الأعلى لدول المجلس في دورته (الثانية والعشرين) – مسقط – ديسمبر ٢٠٠١م.
وتسعى الأمانة العامة لمجلس التعاون مع الدول الأعضاء لإنشاء نموذج لجهاز وطني لمراقبة وفسح إنتاج وتصريف ونقل تلك المواد.
وبالتوازي مع ذلك، ومن منطلق اهتماماتها بموضوع إدارة المواد الكيميائية والنفايات الخطرة إدارة سليمة بيئيا قامت الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة السعودية بإنشاء الإدارة العامة للسلامة الكيميائية والنفايات الخطرة.
كما أعادت الرئاسة تنظيم وضع الشركات التي تتعامل مع النفايات الخطرة والطبية والزيوت الهيدروكربونية وتأهيل مواقع لمعالجة النفايات الطبية إلى جانب تأهيل مرافق لإدارة النفايات الخطرة في ينبع ورابغ والدمام وإعادة تنظيم وضع مرافق لإدارة الزيوت المستعملة وتصديرها ووضع إجراءات للتحكم في الإتجار غير المشروع في النفايات الخطرة بالتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية.
(٢) يهدف هذا النظام إلى وقاية صحة الإنسان وحماية البيئة من أخطار الأشعة والمواد المشعة التي يتعرض لها من المصادر المختلفة وإقرار الحدود المقبولة للتلوث الإشعاعي في المواد الغذائية والأعلاف الحيوانية، وقد اعتمده المجلس الأعلى في دورته (الثامنة عشرة) – الكويت – ديسمبر ١٩٩٧م.
وفي مجال الوقاية من الإشعاع، اعتمد المجلس في دورته (الثلاثين) المنعقدة بالكويت (ديسمبر ٢٠٠٩م) خمسة أدلة استرشاديه في مجال الوقاية من الإشعاع في دول المجلس، تتمثل فيما يلي:
– الدليل الاسترشادي لوضع مستويات الخطة الوطنية للاستجابة لمواجهة الطوارئ الإشعاعية والنووية؛ =>

المجلس فيما يخص عمليات نقل النفايات الخطرة عبر الحدود بينها بغرض معالجتها أو تدويرها أو التخلص منها[1]». كما صادقت دول المجلس على البروتوكول الخاص بالتحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود البحرية والتخلص منها وغيرها من النفايات لعام ١٩٩٨م[2].

وحيث إن المشاكل البيئية والملوثات لا تعترف بالحدود الطبيعية أو السياسية، فإن دول مجلس التعاون، إلى جانب تنسيقها وتعاونها في إطارها الإقليمي، أدركت أن لتوحيد مواقفها تجاه المنظمات الإقليمية والدولية مردودا إيجابيا في دفع مسيرة العمل البيئي، حيث شاركت في التجمعات البيئية العالمية، وساهمت في التصدي الإيجابي لقضايا البيئة من خلال انضمامها إلى العديد من الاتفاقيات الإقليمية والدولية وحققت نجاحات ملحوظة في الالتزام بما ورد فيها، لعل من أبرزها في مجال النفايات الخطرة: «اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية وبروتوكولاتها عام ١٩٧٨م، واتفاقية بازل بشأن حركة النفايات الخطرة عبر الحدود عام ١٩٨٩م، واتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي عام ١٩٩٢م»[3]،

= – الدليل الاسترشادي لوضع مستويات الإجراءات في النويات المشعة الموجودة في الأغذية أو المياه أو المحاصيل؛
– دليل التراخيص والتسجيل في مجال الإشعاع؛
– دليل التفتيش الاسترشادي للتحقق من سلامة الممارسات الإشعاعية في مجال الوقاية؛
– دليل برامج التدريب للعاملين في مجال الوقاية من الإشعاع للاستفادة منه في مجالات بناء القدرات والتأهيل للعاملين في مجال الوقاية من الإشعاع.
كما اعتمد المجلس الخطة الإقليمية للاستعداد والتصدي للحوادث الإشعاعية في دول المجلس في دورته (الحادية والثلاثين) المنعقدة في أبوظبي (ديسمبر ٢٠١٠م).

(١) تهدف هذه الإجراءات إلى استفادة دول المجلس من المرافق القائمة في أي دولة من الدول الأعضاء للتعامل مع النفايات الخطرة فيما يخص معالجتها أو تدويرها.
وقد اعتمدها المجلس الأعلى في دورته (الثامنة عشرة) المنعقدة في الكويت ـ ديسمبر ١٩٩٧م.

(٢) يتبع اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث لعام ١٩٧٨م.

(٣) وإدراكاً من دول المجلس لأهمية هذه الاتفاقيات، فقد تم تشكيل فريق عمل خاص لكل اتفاقية يتابع تطوراتها ومستجداتها بما يخدم مصالح دول المجلس على المستويين الوطني والإقليمي.
كما قرر المجلس الوزاري لمجلس التعاون الخليجي، في دورته التي عقدت بمدينة جدة في ٥ يوليو ٢٠٠٧م، إنشاء مركز لمواجهة الكوارث التي قد تتعرض لها أي من دول المجلس ودعم اتخاذ =>

وأخذت بوجهة النظر العالمية حيال التصدي والتعاون تجاه القضايا البيئية، خصوصا التي طرحت في مؤتمر «ريو دي جانيرو» ١٩٩٢م[١]، ودعمت دول المجلس التوجه العالمي في العديد من الاتفاقيات وبنود جداول الأعمال الخاصة بمؤتمراتها، إذ أن النظرة المستقبلية في دول المجلس متفقة مع التوجهات العالمية حيال القضايا الملحة على ساحة البيئة اليوم، ومن خلال تنفيذ ما أمكن من الالتزامات والمقاصد والأهداف المتفق عليها في جدول أعمال القرن الحادي والعشرين.

وعلى المستوى المحلى، تلتزم المملكة العربية السعودية في سياستها البيئية بتعاليم الدين الإسلامي الحنيف، وبمبادئ الشريعة السمحاء، والتي جعلت من الإنسان حارسا للأرض وراعيا لثرواتها، وحثت البشر على تجنب الإسراف وأنماط الإهدار في استخدام الموارد، وحماية البيئة الطبيعية والاجتماعية من التلوث والتخريب ؛ تحقيقا لاستمرار وجود وسلامة النوع البشري وما تعايش معه من مخلوقات حية.

=القرار أطلق عليه «مركز مجلس التعاون لإدارة حالات الطوارئ». وقد أقرّ المجلس استضافة دولة الكويت للمركز وتولي مملكة البحرين رئاسته.
ويهدف المركز إلى تبني أسلوب يعتمد على الوسائل العلمية الحديثة لتحديد المخاطر الكامنة التي تهدد البلاد والتي تتطلب استعداداً تاماً لتحديدها وإدارتها والتعامل معها في حدود الإمكانات والطاقات المادية والبشرية المتاحة، سواء أكانت مخاطر محتملة من وقوع كوارث طبيعية «كالسيول والزلازل والعواصف الرملية»، أو صناعية «كحوادث الانفجارات وتسرب المواد الخطرة في الهواء الجوي أو في مياه البحر»، أو حتى تلك التي قد تنتج جراء أعمال تخريبية وتخطيط مسبق. وسواء وقعت ضمن الحدود الدولية أو وقعت خارجها «كحوادث المحطات النووية وتوليد الطاقة وتسرب المواد الكيميائية والخطرة والتسرب النفطي».

(١) عقد المؤتمر العالمي للبيئة والتنمية «قمة الأرض» في مدينة «ريودي جانيرو» البرازيلية في عام ١٩٩٢م تحت مظلة الأمم المتحدة، وكان هذا المؤتمر ـ بحق ـ الأكبر والأوسع نظرا للعدد الهائل من المشاركين. فقد كان أكبر اجتماع عالمي في التاريخ؛ حيث حضره ثلاثون ألفا من ممثلي (١٧٨) دولة ومائة وثلاثون من رؤساء الدول والحكومات، مستهدفين حماية كوكب الأرض وموارده ومناخه، ووضع سياسة النمو العالمي والقضاء على الفقر مع المحافظة على البيئة. ولعل من أبرز الأسباب التي دعت إلى عقد هذا المؤتمر هو اعتماد سلوك الإدارة السليمة بيئياً للنفايات الخطرة والنفايات المشعة، وإقرار مسئولية الدولة عن أية أضرار بيئية تحدث للدول الأخرى أو تحدث في مناطق خارج الولاية الإقليمية لأي دولة من جراء ما تمارسه من أنشطة على إقليمها (المبدأ الثاني من مجموعة مبادئ المؤتمر).

ومن هذا المنطلق قامت المملكة بسن العديد من الأنظمة البيئية بهدف حماية وصون البيئة، توجت بالمادة (٣٢) من النظام الأساسي للحكم التي أكدت على التزام المملكة بحماية وتنمية البيئة وبمنع التلوث عنها [١].

وقد تم تناول موضوع إدارة النفايات الخطرة في النظام العام للبيئة [٢] ولائحته التنفيذية[٣]، والذي يمثل الإطار القانوني العام لإدارة تلك المخلفات في المملكة[٤]؛ حيث يحدد الإجراءات التي يجب اتخاذها من جانب مولدي النفايات الخطرة لضمان التداول الآمن والإدارة السليمة لهذه النفايات[٥].

كما صدرت قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة بالوثيقة رقم ٠١ - ١٤٢٣هـ عن الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة[٦] بوزارة الدفاع والطيران ؛ لتحديد

(١) حيث نصت على أن: «تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها».
(٢) صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٤) وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ.
(٣) صدرت هذه اللائحة بالقرار الوزاري رقم (٩٢٤/١/٢/٤/١/١) وتاريخ ١٤٢٤/٨/٣هـ، وعدلت بالقرار الوزاري رقم (٢٣٩١/٤/١/١) وتاريخ ١٤٢٥/٥/٨هـ.
(٤) حيث يهدف هذا النظام بصفة عامة إلى تحقيق ما يأتي (م٢) :
١- المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها، ومنع التلوث عنها ؛
٢- حماية الصحة العامة من أخطار الأنشطة والأفعال المضرة بالبيئة ؛
٣- المحافظة على الموارد الطبيعية، وتنميتها وترشيد استخدامها ؛
٤- جعل التخطيط البيئي جزءً لا يتجزأ من التخطيط الشامل للتنمية في جميع المجالات الصناعية والزراعية والعمرانية وغيرها ؛
٥- رفع مستوى الوعي بقضايا البيئة، وترسيخ الشعور بالمسئولية الفردية والجماعية للمحافظة عليها وتحسينها، وتشجيع الجهود الوطنية التطوعية في هذا المجال.
(٥) يقصد بالمولد: «أي شخص يؤدي نشاطه إلى إنتاج نفايات خطرة أو نفايات أخرى، أو إذا كان ذلك الشخص غير معروف، الشخص الذي يحوز تلك النفايات و/أو يتحكم فيها» (م١٨/٢ من اتفاقية بازل).
(٦) أنشئت مصلحة الأرصاد وحماية البيئة (**MEPA**) بموجب الأمر السامي رقم (٧/م/٨٩٠٣) وتاريخ ١٤٠١/٤/٢١هـ، وهي تعتبر المنظمة الحكومية الرسمية التي تتناول الأدوار التشريعية بالإضافة إلى الإشراف على التنفيذ وتوفير التمويل اللازم لأبحاث ودراسات محدودة محليا ودوليا، كما تعتبر نقطة التركيز الأساسية للمنظمات الوطنية والدولية فيما يتعلق بالشئون البيئية ذات الصلة بالمملكة=>

ماهية النفايات والنفايات الخطرة والمقاييس الخاصة بإدارة النفايات الخطرة وفقا لأحكام اتفاقية بازل(١).

وفي ضوء ما تقدم، فإن الهدف من موضوع البحث يتمثل في تحقيق تحليل قانوني للجهود والآليات الدولية والإقليمية والمحلية المعتمدة لإدارة النفايات الخطرة، وتنظيم حركتها والتخلص منها عبر الحدود ؛ للوقوف على مدى فعالية هذه الجهود والآليات في حماية البيئة من التلوث الناجم عن النفايات الخطرة، وحركتها والتخلص منها عبر الحدود، ومكافحة الإتجار غير المشروع بها، في ضوء اتفاقية بازل، والتعديل المعني بحظر تصدير النفايات الخطرة، والبروتوكول الملحق بها بشأن المسئولية الدولية والتعويض عن الضرر الناجم عن هذا النوع من النفايات، وكذا الاتفاقيات الإقليمية، والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والأنظمة السعودية ؛ لبيان مدى توافقها واستجابتها لقواعد وإجراءات إدارة النفايات الخطرة وفقا لأحكام اتفاقية بازل ؛ وذلك للتعرف على مدى وجود إطار قانوني متكامل، فعال ومناسب لإدارة النفايات الخطرة، والحد من أخطارها بوصفه من الأمور الضرورية والملحة للتحكم في عمليات إنتاج وتخزين ومعالجة ونقل هذا النوع من النفايات والتخلص منه بطرق آمنة، ومكافحة الإتجار غير المشروع بها، وبالتالي المحافظة على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته وصحة البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة(٢). وذلك من خلال معالجة الموضوعات الآتية:

١. تحديد ماهية النفايات الخطرة، ورسم صورة كاملة لها، ووضع نطاق واضح ومحدد لما يدخل فيها، وذلك بالتعرف على خواصها الأساسية، والتي تتصل بالآثار التي تنتج

=العربية السعودية، وهي معروفة على النطاق العالمي من خلال برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة (**UNEP**)، والمنظمة العالمية للأرصاد (**WMO**).

(١) تم وضع هذه المقاييس استنادا إلى (م٢) من قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (٨٦) وتاريخ ١٣٩٩/٨/٢٠ هـ، والذي تمت الموافقة عليه بالأمر السامي رقم (٧/م/٨٩٠٣) وتاريخ ١٤٠١/٤/٢١هـ.

(٢) يقصد بالتنمية المستدامة: «توفير احتياجات الجيل الحاضر مع عدم الإخلال بمعطيات البيئة للأجيال القادمة» (م٦/٢ من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون الخليجي).

عنها، وتصنيفها، ومصادرها، والوسائل التكنولوجية للتخلص منها بطريقة سليمة لا تضر بالبيئة والصحة الإنسانية ؛

٢. بيان مفهوم التلوث البيئي بالنفايات الخطرة، والأضرار الناجمة عن هذا التلوث ؛

٣. بيان قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة سواء ما تعلق منها بإنتاجها أو تخزينها أو معالجتها أو نقلها أو التخلص منها أو مرافق إدارتها ؛

٤. بيان النظام القانوني للمسئولية المترتبة على أضرار التلوث بالنفايات الخطرة، والإتجار غير المشروع بها، وآثارها، وآليات تسوية المنازعات الدولية ذات الصلة.

وذلك في إطار اتفاقية بازل، والاتفاقيات الإقليمية، والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والأنظمة السعودية.

*** سبب اختيار الموضوع وأهميته :**

يرجع اختيار الموضوع محل البحث لتناوله بالدراسة والتحليل، للأهمية الكبيرة التي تكتسبها مشكلة النفايات الخطرة على المستوى الدولي والإقليمي والمحلى، وذلك بالنظر إلى ما يلي:

١- الخطورة التي تتسم بها المكونات التي تحتويها النفايات الخطرة، والأضرار البيئية الناجمة عن التلوث بها ونقلها عبر الحدود إلى الدول النامية التي تفتقر إلى القدرة التكنولوجية على إدارتها، والحاجة إلى تشجيع نقل التكنولوجيا من أجل الإدارة السليمة لهذه النفايات، ولاسيما إلى البلدان النامية، والحاجة الملحة والضرورية إلى التحكم الصارم فيها، ما يجعل منه هاجسا كبيرا للدول كافة من أجل السيطرة عليها من خلال تطوير أداة عالمية لإدارتها بطرق سليمة بيئيا سواء في مجال التقليل من توليدها أو تخزينها أو نقلها أو معالجتها أو التخلص منها محليا، أوفي مجال تنظيم حركتها عبر الحدود، وحماية البيئة من التلوث الناجم عن تلك العمليات؛

٢- أن موضوع تلوث البيئة بالنفايات الخطرة والمسئولية الدولية المترتبة على نقل تلك

النفايات وتخزينها، من الموضوعات الحديثة التي لم تأخذ حقها بعد من الدراسة المتعمقة من جانب القانون الدولي رغم أهميته الفائقة ؛ حيث يحتاج هذا الموضوع إلى دراسات متخصصة لتنبيه الشعوب والحكومات خاصة العربية إلى مخاطر ذلك النوع من التلوث؛

٣- أن تجارة النفايات الخطرة تمس المصالح الحيوية للدول وتؤثر على أمنها القومي، وتمثل خرقا لسيادتها ؛

٤- أن تلوث البيئة بالنفايات الخطرة يمثل خطورة على الدول النامية، وبخاصة الدول العربية والأفريقية؛ حيث يعد نوع جديد من الغزو بتمثل في إغراق البيئات البحرية والبرية لتلك الدول بالنفايات السامة للدول الصناعية، وهو أمر يؤدي إلى إهلاك الحرث والنسل، والقضاء على الأحياء إن عاجلاً أو آجلاً ؛

٥- أن مخاطر النفايات الخطرة تتضاءل أمامها جميع الأخطار المحدقة بالعالم النامي الناتجة عن تجارة المخدرات أو السلاح أو غسل الأموال وغيرها، وبالتالي فإنها تندرج بشكل صريح في إطار قضية البيئة بصفة عامة، والتي باتت تمثل بجانب الديمقراطية وحقوق الإنسان أحد أهم أضلاع مثلث الأفضليات في النظام العالمي الجديد ؛

٦- أن البعض يشير إلى وقتنا الحاضر بأنه «عصر النفايات»، ويلقب الاتجاه عن عمد إلى دفن نفايات دول الشمال الصناعي في أراضي دول الجنوب الفقيرة «بجريمة العصر» لجعل أفريقيا. على مدى سنوات عديدة. مقبرة للنفايات الخطرة في العالم؛

٧- اتساع نطاق مخاطر التجارة غير المشروعة في النفايات الخطرة وثبوت تورط أكثر من دولة من الشمال والجنوب فيها، نتيجة الرغبة الجامحة في المكسب من كافة الأطراف؛ مما أدى بالبعض إلى إطلاق وصف «إرهاب السموم» على تلك التجارة.

*** منهج البحث :**

اعتمدت الدراسة على البحث المكتبي فيما يتعلق بدراسة عناصر خطة العمل في ضوء الأبحاث والدراسات التي تناولت مجالات الدراسة، فضلا عن الاستعانة بمنهج تحليلي

وصفي، من خلال تحليل الوثائق القانونية ذات الصلة، والتقارير الصادرة عن الجهات المعنية ؛ وذلك للاطلاع عن قرب على معطيات وإحصائيات دقيقة. ومنهج مقارن يهدف إلى إبراز الاختلاف بين الواقع العملي وما تضمنته الاتفاقيات الدولية والإقليمية والتشريعات الوطنية ذات الصلة بموضوع البحث ؛ لبيان مدى فعاليتها في التحكم في النفايات الخطرة. كما أن البحث لم يخل من المنهج التاريخي، باعتبار أن عملية التحكم في النفايات الخطرة ووضع إطار للإدارة البيئية السليمة لهذا النوع من النفايات عرفت عدة تطورات تاريخية، حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن.

الفصل الأول

مفهوم البيئة والتلوث بالنفايات الخطرة

المبحث الأول

مفهوم البيئة

ـ البيئة في اللغة :

تتشابه المعاجم اللغوية في تحديد المفهوم اللغوي للبيئة، حيث تشتق كلمة بيئة من لفظ «بوأ» و«تبوأ»، وتعني وفقا لهذه المعاجم «المحيط الذي يعيش فيه الكائن الحي»(١). وهو عبارة عن مجموعة من العناصر البيولوجية والكيميائية، سواء أكانت طبيعية أو اجتماعية.

وقد كان أول ظهور لمصطلح «البيئة» كمشكلة قانونية أثناء الإعداد لمؤتمر الأمم المتحدة الأول للبيئة المنعقد في ستوكهولم عام ١٩٧٢م، حيث ورد بالأعمال التحضيرية لهذا المؤتمر استخدام مصطلح «البيئة Environment» بدلاً من مصطلح «الوسط الإنساني Milieu du humain»(٢).

- البيئة في الاصطلاح:

البيئة لدي الفقه القانوني تعني الوسط الطبيعي الذي تعيش فيه الكائنات الحية «الإنسان والحيوان والنبات «بعناصره المختلفة» الماء والهواء والتربة»(٣).

---

(١) انظر في تعريف البيئة في المعاجم اللغوية العربية «مختار الصحاح، ولسان العرب»:
– د. أحمد عبد الكريم سلامه: قانون حماية البيئة الإسلامي ـ جامعة الملك سعود ـ ط١ ـ ١٩٩٦م ـ ص٥.
وفي المعاجم اللغوية الأجنبية «معجم لاروس الفرنسي، وقاموس اكسفورد الإنجليزي»:
- Alexandre. Kiss-Danah-Shelton: Traite de droit européen de l'environnement. Edition Frison – Roche - 1995, p. 3.

(٢) انظر في تطور قواعد القانون الدولي للبيئة : د٠ صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي للبيئة ـ مجلة القانون والاقتصاد ـ كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٨٣م ـ نبذة رقم (١) ـ ص ٦٨١، ٦٨٢.

(٣) د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي: دور المنظمات الدولية في حماية البيئة ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ=>

غير أن بعض الفقه يتوسع في تعريف البيئة ليشمل مجموع العوامل الطبيعية والحيوية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تتجاور في توازن، وتؤثر على الكائنات الحية بطريق مباشر أو غير مباشر(١).

ولعل هذا الاتجاه يفسر القدر الكبير من الاهتمام الذي استغرقته ـ ولا تزال ـ قضية البيئة على المستويين الوطني والدولي بجوانبها المتعددة، وخاصة ما يتعلق منها بوسائل حمايتها والمحافظة على مواردها باعتبارها تراثاً مشتركاً للإنسانية جمعاء، ومرجع ذلك إلى حقيقة أن البيئة بمفهومها الواسع قد أضحت تمثل ولاشك القاسم المشترك الأعظم بالنسبة إلى مختلف القضايا والمشكلات الدولية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بل والثقافي أيضاً.

ويتفق هذا الاتجاه مع تعريف البيئة في التشريعات الداخلية لبعض الدول، والتي توسع من مضمون البيئة بإضافة التراث الطبيعي والثقافي إلى عناصرها(٢). وهذا الاصطلاح يشمل المناطق الأثرية والمباني والمنشآت ذات الطابع التاريخي والثقافي المتميز أو ذات القيمة العلمية أو التعليمية أو الجمالية، والتضاريس الطبيعية الهامة لدي الدول، والتي تشكل في مضمونها تراثاً ثقافياً وطبيعياً ينبغي المحافظة عليه من التلوث الذي يقلل من قيمته أو يشوه من طبيعته أو يستنزف موارده، وفقا لاتفاقية اليونسكو لحماية المعالم الحضارية العالمية والتراث الطبيعي لعام ١٩٧٢م(٣).

=١٩٨٦م ـ ص٢٠؛ د. جابر الراوي: الأساس القانوني للمسئولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة ـ مجلة القانون والاقتصاد ـ العدد ١١ ـ س ٢ ـ ١٩٨٠م ـ ص ٦٥.

(١) انظر في تعريف البيئة وعناصرها، د. أحمد عبد الكريم سلامه: المرجع السابق ـ ص ٢٨، ٢٩.

(٢) مثال ذلك: ((م١/١) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون الخليجي، نظام التقويم البيئي لمجلس التعاون الخليجي، (م١/٣١) من اللائحة التنفيذية للنظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، (م١/٧) من النظام العام للبيئة السعودي، (م١/٨) من لائحته التنفيذية، القانون البلغاري لحماية البيئة، القانون البرتغالي رقم (١١/١٩٨٧)، وقانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤م).
كما يعد هذا المفهوم الشامل للبيئة أحد المرتكزات الأساسية التي تضمنتها السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة في دول مجلس التعاون الخليجي.

(٣) بالرغم من كون المواقع التي تعد تراثا عالميا سواء أكانت طبيعية أو ثقافية قد تدخل ضمن السيادة=>

ووفقاً لهذا الاتجاه، فإن البيئة ذات مضمون مركب يجمع كافة عناصرها الطبيعية والاجتماعية، حيث تقسم إلى بيئة طبيعية (Natural environment) تشمل الأرض اليابسة بما فيها من جبال وأودية وآبار، والمسطحات المائية من محيطات وبحار وأنهار وبحيرات وقنوات، والطبقات الهوائية، والكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات. وبيئة حضرية «اجتماعية» (Social environment) تشمل ما أقامه الإنسان في البيئة الطبيعية من منشآت وعلاقات ونظم اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وغيرها.

وبمعنى آخر، أن البيئة تتكون من عنصرين رئيسيين يتفاعلان معاً تأثيراً وتأثراً[1]: عنصر طبيعي «أصيل» قوامه كل ما أوجده الله تعالى في الطبيعة من موارد وثروات تشكل في مجملها المقومات اللازمة لاستقرار الحياة البشرية واستمرارها، وعنصر صناعي «مستحدث» يقوم أساساً على ما أدخله الإنسان ـ عبر الزمان ـ من نظم واستحدثه من وسائل وأدوات تتيح له الإفادة القصوى ـ وبأقل تكلفة ممكنة ـ من مقومات العنصر الأول من أجل إشباع حاجاته الأساسية أولا والترفيه بعد ذلك.

=الإقليمية لبعض الدول، إلا أن القانون الدولي للبيئة قد كفل لها حماية معينة ضد التلوث والتلف، حيث عقدت العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية في هذا الصدد في إطار منظمة اليونسكو.

(١) انظر على سبيل المثال في التعريفات المختلفة للبيئة: د صلاح الدين عامر : مقدمات القانون الدولي للبيئة ـ المرجع السابق ـ ص ١ ـ ٤؛ د. محمد حسام محمود لطفى: المفهوم القانوني للبيئة في مصر في «الحماية القانونية للبيئة في مصر» ـ الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ـ القاهرة ـ ١٩٩٢م ـ ص ١٦.١؛ د. عبدالعزيز مخيمر : المرجع السابق – ص ٢٠، ٢١.

المبحث الثاني

مفهوم التلوث بالنفايات الخطرة

يتطلب تحديد ماهية التلوث بالنفايات الخطرة بيان المقصود بالتلوث، والتعريف بالنفايات الخطرة، وماهية تلوث البيئة بالنفايات الخطرة، وهو ما نتناوله من خلال ثلاثة مطالب وفقا لما يلي:

المطلب الأول

مفهوم التلوث

ـ التلوث في اللغة :

تتشابه المعاجم اللغوية في تحديد المفهوم اللغوي للتلوث، حيث تشتق كلمة تلوث من فعل «يلوث»، ويدور وفقا لهذه المعاجم حول «تغيير الحالة الطبيعية للأشياء بخلطها بما ليس من ماهيتها ـ أي بعناصر غريبة وأجنبية عنها ـ فيكدرها، أي يغير من طبيعتها، ويضرها، بما يعوقها عن أداء وظيفتها المعدة لها»(١).

- التلوث في الاصطلاح:

نظراً للارتباط الوثيق بين التلوث وسلوك الإنسان وتدخله في العناصر المختلفة للبيئة على نحو يؤدي إلى تغيير طبيعة هذه العناصر والإضرار بها وبالكائنات الحية التي تعيش فيها، فقد عرف مجلس منظمة (L'OCDE) التلوث بأنه: «إدخال الإنسان بصورة مباشرة أو غير مباشرة مواد أو طاقة يترتب عليها أو يحتمل أن يترتب عليها تغيير في خواص البيئة»(٢).

وقد صادف هذا التعريف رواجا لدى الفقه الدولي ؛ لكونه يشمل العناصر المختلفة

(١) انظر في تعريف التلوث في المعاجم اللغوية العربية: (لسان العرب المحيط لابن منظور – ج ٣ – ص٤٠٨، ٤٠٩ ؛ المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – القاهرة – ١٤١٣هـ/١٩٩٣م – ص ٥٦٧ ؛ مختار الصحاح – ص ٦٠٧).

(٢) انظر : توصية مجلس منظمة **(L'OCDE)**، رقم **22A (71)**، في ١٤/١١/١٩٧٤م.

للبيئة[١]، ويتفق مع تعريف التلوث في التشريعات الداخلية لبعض الدول، والتي توسع من مضمون التلوث ليشمل كل تدخل إنساني ضار في أحد العناصر المكونة للبيئة ينتج عنه أضرار للبيئة أو الصحة الإنسانية[٢]. كما أخذت به بعض الاتفاقيات الدولية[٣].

المطلب الثاني
التعريف بالنفايات الخطرة

نتناول فيما يلي تعريف النفايات والنفايات الخطرة، وبيان خواصها وتصنيفها ومصادرها ؛ لتحديد ماهيتها، ورسم صورة كاملة لها، ووضع نطاق واضح ومحدد لما يدخل فيها، وبيان الوسائل التكنولوجية للتخلص منها بطريقة سليمة.

الفرع الأول
ماهية النفايات والنفايات الخطرة

تعرف النفايات déchets-wastes بصفة عامة بأنها مواد ملقاة أو مهملة لا يمكن الاستفادة منها بصورة مباشرة. والنفايات الخطرة les déchets dangereux نوع من النفايات متعددة المصادر، حيث تمثل ما تبقى من المواد الأولية المستخدمة في الصناعات المختلفة التي تعتمد على الطاقة الذرية «النووية» والمواد الكيميائية[٤]، وهي متعددة الأشكال، وتحمل في خصائصها الكيميائية والعضوية خطورة بالغة، وتسبب تبعا لكمياتها وتركيزاتها وخواصها

(١) انظر: - د. أحمد عبد الكريم سلامه: قانون حماية البيئة الإسلامي ـ مرجع سابق ـ ص ٤٤؛
- د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولي للبيئة ـ مرجع سابق ـ ص ٧٢٣ ؛
- Jacques Ballenegger: "La pollution en droit international, la responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontière" Librairie Droz Genève — 1975.

(٢) مثال ذلك : (اللائحة التنفيذية للنظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية (م١/٣٢)، النظام العام للبيئة السعودي (م١/٩)، ولائحته التنفيذية (م١/١١، ٢٨، ٣١، ٣٢)، قانون البيئة البريطاني لعام ١٩٩٠م، والقانون المصري للبيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤م).

(٣) مثال ذلك : (اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢م).

(٤) مثال ذلك: (الصناعات الذرية ـ صناعة الأدوية ـ صناعة البويات ـ الصناعات الكيميائية ـ صناعات النسيج ـ صناعة الأخشاب ـ صناعات البترول والغاز الطبيعي ـ صناعات الإسمنت والأسمدة ـ مخلفات المستشفيات ـ الصناعات المستخدمة لبعض المواد السامة مثل أحماض الفوسفات والنترات..).

أضرارا بالغة بالصحة العامة والبيئة، إذا تم التعامل معها عند نقلها أو تخزينها أو معالجتها أو التخلص منها بطريقة غير سليمة. كما أنها متعددة الآثار، فمنها السامة، وشديدة التفاعل، وقابلة الاشتعال أو الانفجار، وقابلة التآكل، والمعدية، والإشعاعية، فضلا عن أن لها القدرة على البقاء طويلا، وتحتاج إلى طرق خاصة لتداولها والتخلص منها لتجنب مخاطرها على الصحة العامة والبيئة.

والثابت أن إنتاج النفايات الخطرة يرتبط أساسا بالتقدم العلمي والتكنولوجي في الدول الصناعية الكبرى، حيث تتكون هذه النفايات من مواد سامة تعتمد أساساً على مكونات كيميائية وعضوية وذرية قد يصعب حصرها، تتخلف عن العمليات الإنتاجية، وبالتالي فإنها تتطور وتتعدد أنواعها ومركباتها بتطور الإنتاج والتقدم العلمي والتقني.

وعليه، فإن وضع تعريف جامع مانع يشمل جميع أنواع النفايات على سبيل الحصر أمر يصعب تحقيقه؛ ولذلك نجد التشريعات الداخلية(١) والاتفاقيات الدولية(٢) في تناولها لمشكلة النفايات الخطرة تضع لها تعريفاً عاماً أو أنها تحدد خواصها وتكتفي بتعداد لأنواعها على سبيل المثال وليس الحصر. كما نجد الفقه الدولي يكتفي بوصف النفايات بأنها خطرة على البيئة أو سامة أو خاصة تمييزاً لها عن النفايات العادية التي لا تؤذي البيئة، ثم يعتمد على التعريفات الواردة في تشريعات بعض الدول المتقدمة والجداول المرفقة بالاتفاقيات الدولية عند تعداد النفايات الخطرة(٣).

(١) انظر على سبيل المثال :
- القانون الفرنسي الخاص بحماية البيئة الصادر عام ١٩٨٠م، والقرار الصادر في ١٩٨٣/٧/٥م بتحديد النفايات التي تمثل خطورة على البيئة ؛
- القانون البريطاني الخاص بحماية البيئة الصادر عام ١٩٩٦م ؛
- القانون الألماني الاتحادي الخاص بحماية البيئة الصادر عام ١٩٧٧م ؛
- تعريف وكالة حماية البيئة الأمريكية للنفايات الخطرة ؛
- القانون المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤م في شأن حماية البيئة من التلوث ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥م.

(٢) مثال ذلك : (اتفاقية بازل عام ١٩٨٩م، واتفاقية باماكو عام ١٩٩١م).

(٣) لمزيد من التفصيل، انظر : =>

ورغم أن اتفاقية بازل أبرمت من أجل وضع تنظيم قانوني للنفايات الخطرة، إلا أنها لم تضع تعريفاً محدداً لها، حيث عرفت النفايات الخطرة بأنها: «مواد أو أشياء يراد التخلص منها طبقا للأنظمة الوطنية وتحتاج إلى طرق وأساليب خاصة للتعامل معها ومعالجتها بسبب خواصها الخطرة وتأثيراتها السلبية في البيئة والسلامة العامة»، واكتفت بأن أوردت في الملحق (الأول) لها تعدادا لفئات النفايات التي اعتبرتها خطرة متى توافرت فيها أي من الخواص الواردة في الملحق (الثالث)، وأضافت إليها النفايات التي تعرف أو ينظر إليها، بموجب التشريع المحلي لطرف التصدير أو الاستيراد أو العبور، بوصفها نفايات خطرة(١). بينما أوردت في الملحق (الثاني) تعدادا لفئات من النفايات، أطلقت عليها مصطلح النفايات الأخرى نصت (م١/ ٢) من الاتفاقية على أنها لا تعد نفايات خطرة، وإنما تعد نفايات عادية يسمح بنقلها لكونها أقل ضررا على البيئة والصحة الإنسانية، ولكن وفقا لتنظيم قانوني خاص بها في الاتفاقية وإجراءات يجب اتباعها. وهي تشمل طائفتين من النفايات : الأولى، هي النفايات المنزلية ونفايات المباني. والثانية، هي النفايات الناجمة عن حرق النفايات المنزلية. فضلاً عن أن الاتفاقية استبعدت النفايات الذرية والنفايات الناتجة عن الاستغلال العادي للسفن في البحار لخضوعها لتنظيم قانوني آخر (٢).

=- **Iwana Rummel — Bulska : Les Aspects juridiques et institutionnels de la mise e ouverte de la convention de Bale — Economica, 1998, p. 206.**

(١) المادتان (١/١/أ، ب، ١/٢) من اتفاقية بازل. وقد سار في ذات الاتجاه كل من منظمة **(L'OCDE)**، و**(EC)** في تعريفهما للنفايات الخطرة.

ولذلك، فقد ألزمت اتفاقية بازل الدولة الطرف فيها بإخطار سكرتارية الاتفاقية «الأمانة» ـ وهي الجهاز الرئيسي للاتفاقية – بالتشريعات والإجراءات المتبعة حيال النفايات الخطرة بها والتعديلات التي تطرأ عليها، وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ انضمامها للاتفاقية، لتقوم السكرتارية بإخطار كافة أطراف الاتفاقية بهذه المعلومات لجعلها متاحة لمصدريها (م٣).

وقد اعتمد مؤتمر الأطراف الرابع المعقود في عام ١٩٩٨م الملحقين «الثامن والتاسع» للاتفاقية، اللذين يقدمان مزيداً من التفصيل بشأن النفايات التي تنظمها الاتفاقية على النحو الوارد في الملحقين «الأول والثالث».

(٢) وكانت كل من منظمة **(L'OCDE)**، و**(EC)** قد سارت في ذات الاتجاه، حيث استثنت النفايات المشعة والنفايات الناتجة عن الاستغلال العادي للسفن من الأعمال القانونية الصادرة عنها بشأن التحكم في النفايات الخطرة لكون هاتين الطائفتين تخضعان لتنظيم دولي خاص. =>

وعلى ذلك، يتحدد نطاق تطبيق الاتفاقية بالنفايات الخطرة التي تم تحديدها في الملحقين (الأول والثالث) لها، والنفايات غير الخطرة أو العادية التي وردت في الملحق (الثاني)، ويخرج عن نطاق تطبيقها النفايات الآتية(١):

أ) النفايات الذرية Les déchets Radio Actifs (٢): حيث تخضع لاتفاقية لندن لمنع تلوث البحار عن طريق إغراق النفايات السامة والمواد الأخرى لعام١٩٧٢م، ومجهودات الوكالة الدولية للطاقة الذرية LAIEA(٣)، والتشريعات الداخلية(٤)؛

ب) النفايات الناتجة عن الاستغلال العادي للسفن في البحار: حيث تخضع لاتفاقية لندن لمنع تلوث البحار بنفايات السفن أو البواخر لعام ١٩٧٣م، والكود الذي أعدته سكرتارية الاتفاقية لحماية البيئة البحرية من التلوث بالنفايات الناتجة عن استغلال السفن عن طريق ترك وإلقاء تلك النفايات في البحر(٥)، ومجهودات منظمة الملاحة البحرية (OMCI)، والالتزام الدولي العام بعدم تلويث البيئة البحرية الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢م (م١/٤).

وذلك تداركا للخلط بين أنواع النفايات، ومنعا للتضارب والتعارض بين أحكام معاهدة بازل والمعاهدات الدولية الأخرى المعنية بالنفايات الذرية والنفايات الناتجة عن الاستغلال العادي للسفن في البحار.

=- Alexander Kiss et Dinah Shelton : Traite de droit Européen de L'environnement, op. cit, p. 445.

(١) (م١/٣، ٤) من اتفاقية بازل.

(٢) النفايات الذرية «النووية»: هي مواد مهملة ومتروكة ناتجة عن التفاعلات الذرية، وهي مواد مشعة خطرة مصدرها نووي، وتتوافر بكثرة لدى الدول التي تستخدم المحطات النووية لتوليد الكهرباء، وتلك التي يوجد بها بعض الصناعات الحربية النووية.
- د. محمد السيد أرناؤوط : الإنسان وتلوث البيئة ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ـ ص ٣٤٢.

(٣) الجدير بالذكر أنه حدث نوع من التنسيق بين سكرتارية اتفاقية بازل وأمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية نتج عنه إصدار الوكالة لكود تضمن تطويرا للإجراءات التي كانت تتبعها حيال نقل النفايات الخطرة أو دفنها في البحار في ضوء ما ورد باتفاقية بازل تحت عنوان :
"Code Bonne Pratique sur Le Mouvement Transfrontière International des Déchets Radio Actifs".

(٤) مثال ذلك : (م١) من القانون الفرنسي الخاص بحماية البيئة الفرنسية من التلوث الناتج عن نقل النفايات الذرية لسنة ١٩٩١م.

(5) Jacques Ballenegger: "La pollution en droit international, op, cit., p. 143.

كما أن النظام الموحد لإدارة النفايات في دول مجلس التعاون الخليجي، وقواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة الصادرة عن الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة السعودية، في تناولهما لمشكلة النفايات والنفايات الخطرة قد اكتفيا بتحديد خواص النفايات الخطرة، ووصفها بأنها خطرة على البيئة، وتعداد لأنواعها على سبيل المثال (١).

كما اكتفت اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي بوصف النفايات بأنها خطرة تمييزاً لها عن النفايات العادية التي لا تؤذي البيئة، وحددت خواصها، حيث عرفتها بأنها: «مخلفات الأنشطة والعمليات المختلفة التي تعتبر خطراً على البيئة والصحة والسلامة العامة، كما تعني النفايات الخطرة المعرفة بالملحق (الرابع)»(٢).

(١) حيث عرف النظام الموحد لإدارة النفايات، النفايات بأنها: «أي مادة ملقاة أو مهملة غير مستثناة بموجب المادة (٤/٤) ويتعين التخلص منها للأسباب المذكورة في الملحق رقم (١)، ووفقا للعمليات الموضحة في الملحق رقم (٢)، وهذه المواد يمكن أن يعاد استخدامها أو التخلص منها» (م٤/٢/أ).
واعتبر النفايات خطرة إذا كانت لا تشمل الاستثناء الخاص بالنفايات الخطرة في المادة (٤/٤) أو تملك أيا من الخواص الواردة في الملحق رقم (٦)، أو قررت الجهة المسئولة بالدولة أنها تعتبر بصورة خاصة ضارة للصحة العامة أو البيئة، أو كانت خليطاً من نفايات خطرة مع مواد أخرى غير خطرة (م٤/٣).
وحدد النظام الاستثناءات من النفايات والنفايات الخطرة في المادتين (٤/٢/ب، ٤/٤) وأورد قائمة بالخواص الخطرة في الملحق رقم (٦) تناظر تصنيف المواد الخطرة الوارد في توصيات الأمم المتحدة بشأن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود **(ST/SG.10/Rev.5)** الأمم المتحدة نيويورك ١٩٨٨م).
وقد أورد النظام تعدادا على سبيل المثال للنفايات التي يتعين التحكم فيها في الملحق رقم (٥).
كما عرفت (م٤) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة النفايات والنفايات الخطرة والاستثناءات الواردة عليها، حيث تنص على أن:
أ- النفايات: مادة ملقاة أو مهملة غير مستثناة بموجب (م٤/ج-١)، يتعين التخلص منها لأحد الأسباب الواردة في الملحق رقم (١)، ويمكن التخلص منها بممارسة إحدى العمليات المذكورة في الملحق رقم (٢)، وتشمل المواد الملقاة أو المراد إعادة تدويرها إذا جمعت وتراكمت قبل أن يتم إعادة تدويرها أو حرقها لاستخلاص الطاقة منها أو استخدامها كوقود أو لإنتاج الوقود؛ =>
=ب- تعتبر النفايات نفايات خطرة إذا كانت تنتمي إلى إحدى الفئات الواردة في الملحق رقم (٣) أو تتصف بأي من الخواص الواردة في الملحق رقم (٤)، أو كانت خليطا من نفايات خطرة مع مواد أخرى، أو قررت الرئاسة اعتبارها بصورة خاصة نفايات خطرة.
(٢) (م١/ ٥٨، ٥٩) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

الفرع الثاني
خواص النفايات الخطرة

يقصد بخواص النفايات الخطرة الخواص الكيميائية أو الفيزيائية أو البيولوجية للنفايات، والتي تمثل واحدة أو أكثر من خواص النفايات الخطرة(١). وقد وردت هذه الخواص بالملحق (السادس) للنظام الموحد لإدارة النفايات، والملحق (الثالث) لقواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، والملحق (الرابع) للائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي، وهي تناظر الخواص الواردة بالملحق (الثالث) لاتفاقية بازل والذي حددها بما يلي(٢):

١. المواد القابلة للانفجار: هي مواد أو نفايات (أو مزيج من مواد أو نفايات) صلبة أو سائلة قادرة بذاتها على أن تنتج بواسطة تفاعل كيميائي غازاً على درجة من الحرارة وتحت قدر من الضغط وبسرعة تؤدي إلى إلحاق الضرر بالوسط المحيط؛

٢. السوائل القابلة للاشتعال: هي سوائل، أو مزائج من سوائل، أو سوائل تحتوي على مواد صلبة في محلول أو مستعلق (مثل أنواع الطلاء والورنيش وطلاء اللك وما إلى ذلك، على ألا تشمل المواد أو النفايات التي صنفت تصنيفا مختلفا بسبب خطورة خواصها) تطلق بخاراً قابلاً للاشتعال في درجات حرارة لا تزيد عن ٦٠,٥م في اختبار الكأس المغلق، أو لا تزيد عن ٦٥,٦م في اختبار الكأس المفتوح(٣)؛

٣. المواد الصلبة القابلة للاشتعال: هي المواد الصلبة، أو النفايات الصلبة - عدا المصنفة بوصفها متفجرات -، والتي تكون قابلة للاحتراق بسهولة خلال عمليات النقل أو التي قد تتسبب أو تسهم، عن طريق الاحتكاك، في اندلاع حريق؛

---

(١) (م٣/٩) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م١/٦٠) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة.

(٢) ويناظر هذا التصنيف لخواص النفايات الخطرة نظام تصنيف المواد الخطرة الوارد في توصيات الأمم المتحدة بشأن نقل البضائع الخطرة (**ST/SG/AC.10/1/Rev5.**) الأمم المتحدة، نيويورك ١٩٨٨م).

(٣) وحيث إن نتائج اختبارات الكأس المفتوح واختبارات الكأس المغلق ليست متماثلة تماما وأن النتائج الفردية لنفس الاختبار تتباين هي ذاتها في كثير من الأحيان، فإن أي نظام يختلف عن الرقمين المذكورين أعلاه بهدف أخذ تلك الفروق في الاعتبار يكون متفقا مع روح هذا التعريف.

٤. المواد أو النفايات المعرضة للاحتراق التلقائي: هي المواد أو النفايات المعرضة للسخونة التلقائية في الظروف العادية أثناء النقل، أو عند ملامسة الهواء، فتكون عندئذ قابلة للاشتعال ؛

٥. المواد أو النفايات التي تطلق غازات قابلة للاشتعال عند ملامسة الماء ؛

٦. المواد أو النفايات المعرضة لأن تصبح قابلة للاشتعال تلقائيا أو لأن تطلق غازات قابلة للاشتعال بكميات خطيرة عند تفاعلها مع الماء ؛

٧. المؤكسدات: هي مواد قد لا تكون هي نفسها قابلة للاحتراق بالضرورة، ولكنها بصفة عامة قد تتسبب أو تسهم في احتراق المواد الأخرى عن طريق إنتاج الأكسجين ؛

٨. البروكسيدات العضوية : هي المواد العضوية التي تحتوي على البنية ثنائية التكافؤ أو مواد غير مستقرة حراريا وقد تتعرض لتحلل متسارع ذاتيا طارد للحرارة ؛

٩. المواد السامة (ذات الآثار الحادة) : هي المواد أو النفايات التي قد تسبب الوفاة أو إصابة خطيرة أو قد تلحق الضرر بصحة الإنسان إذا ابتلعت أو استنشقت أو لامست الجلد ؛

١٠. المواد المعدنية : وهي المواد أو النفايات المحتوية على كائنات دقيقة قادرة على الحياة، أو على تكسيناتها المعروفة بتسبيبها للمرض لدى الحيوان أو الإنسان أو المشتبه في تسبيبها له ؛

١١. المواد الأكالة ، وتشمل :

- المواد أو النفايات التي تسبب، عن طريق تفاعل كيميائي، ضررا جسيما قد لا يمكن علاجه عند ملامستها للأنسجة الحية، أو التي قد تؤدي، حال تسربها، إلى إلحاق ضرر مادي ببضائع أخرى أو بوسائل النقل أو حتى إلى تدميرها، وقد تسبب أيضا مخاطر أخرى ؛

-المواد أو النفايات التي يمكن أن تطلق غازات سامة عند ملامسة الهواء أو الماء ؛

-المواد أو النفايات التي يمكن أن تطلق غازات سامة بكميات خطيرة عند تفاعلها مع الهواء أو الماء ؛

-المواد التكسينية ذات الآثار المتأخرة أو المزمنة ؛

-المواد أو النفايات التي قد ينطوي استنشاقها أو ابتلاعها أو نفاذها من الجلد على آثار متأخرة أو مزمنة، من بينها التسبب في السرطان ؛

-المواد السامة للبيئة ؛

-المواد أو النفايات التي قد يسبب إطلاقها أضرارا مباشرة أو مؤجلة للبيئة بفعل تراكمها في الكائنات الحية و/أو آثارها السامة على النظم الإحيائية ؛

- المواد القادرة، بوسيلة ما، بعد التخلص منها، على إنتاج مادة أخرى، ومن أمثلتها المواد التي قد تنتج عن الرشح وتكون متميزة بأي من الخواص المدرجة أعلاه ٠

وفي ضوء ما تقدم، يمكن تعريف النفايات الخطرة بأنها: «مجموعة النفايات الناتجة من النشاطات الصناعية أو الزراعية أو الطبية والتي بسبب كميتها أو تركيزها أو خصائصها الكيميائية أو الفيزيائية أو الحيوية تشكل مخاطر على صحة الإنسان وبيئته خلال التداول والتخزين والنقل والمعالجة والطرح التلقائي ، أو تطلق غازات قابلة للاشتعال عند ملامسة الماء، أو تطلق غازات سامة عند ملامسة الهواء أو الماء ، أو تتضمن مؤكسدات أو بيروكسيدات عضوية، أو مواد سامة أو معدية أو أكالة، أو قادرة على إنتاج مادة أخرى بعد التخلص منها»، ولا يشمل هذا التعريف النفايات المشعة والتي تحتاج إلى إجراءات أمنية خاصة للتخلص منها.

الفرع الرابع

تصنيف النفايات الخطرة

في ضوء ما تقدم، يمكن التقرير بأن النفايات تقسم من حيث خطورتها إلى «نفايات حميدة ونفايات خطرة».

- **النفايات الحميدة :** هي «مجموعة المواد التي لا يصاحب وجودها مشكلات بيئية خطيرة، ويسهل في الوقت ذاته التخلص منها بطريقة آمنة بيئيا»

- **النفايات الخطرة :** هي «النفايات التي تشتمل مكوناتها على مركبات معدنية ثقيلة أو إشعاعية أو اسبستوس أو مركبات فسفورية عضوية أو مركبات السيانيد العضوية أو الفينول أو غيرها».

وأنه يمكن تصنيف النفايات الخطرة بإحدى طريقتين :

- **الطريقة الأولى :** إذا كانت بإحدى الخصائص التالية :

(أكالة، أو سامة ، أو متفاعلة ، أو قابلة للاشتعال)، ويمكن تعريف هذه الخصائص على النحو التالي :

١. **أكالة:** مادة بسبب خصائصها الحامضية أو القاعدية تسبب تآكل المعادن ؛
٢. **سامة:** مادة تهدد صحة الكائن الحي عندما تستنشق أو تبتلع أو تكون على تماس مع الجسم ؛
٣. **متفاعلة :** مادة غير ثابتة تحت الظروف العادية ويمكن أن تسبب انفجارات أو تنتج غازات وأبخرة سامة ؛
٤. **قابلة للاشتعال :** مادة تشتعل وتحترق بسهولة وبسرعة مثل المذيبات المتطايرة ؛

- **الطريقة الثانية:** إذا كانت موجودة في إحدى قوائم النفايات الخطرة التي تصدرها المنظمات المعنية، والمهتمة بالبيئة ولها سمعتها العلمية، على شاكلة وكالة حماية البيئة الأمريكية، ومنظمة الصحة العالمية، وغيرها من المنظمات المعتمدة.

الفرع الخامس

مصادر النفايات الخطرة

تقسم النفايات الخطرة من حيث مصدرها إلى ثلاثة أقسام أساسية، هي :

١) **النفايات الصناعية:** حيث تتولد معظم النفايات الخطرة من الصناعة، إضافة إلى محطات توليد الكهرباء بالطاقة النووية التي تعتبر من أكثر مصادر المخلفات النووية ؛ حيث أدى التطور الصناعي بعد الحرب العالمية الثانية إلى إجهاد بيئي ملحوظ وبدأت الآثار السلبية للنشاط الصناعي بالظهور مثل تلوث الهواء والماء والأرض وتراكم النفايات الكيميائية والسامة.

وتنتج البلدان الصناعية ٩٠٪ من النفايات الخطرة في العالم، والتي ينتهي بها المطاف في كثير من الأحيان إلى أماكن غير ملائمة للتخلص منها.

وتنقسم النفايات الصناعية حسب الحالة إلى نفايات سائلة، ونفايات صلبة، ونفايات غازية ٠

أ- **النفايات الصناعية السائلة :** هي نواتج سائلة تتكون من خلال استخدام المياه في عمليات التصنيع المختلفة أو بقايا مواد مصنعة مثل الزيوت، ومياه الصرف الصناعية، وتلقى في المصبات المائية سواء الأنهار أو البحار أو المحيطات. وتعد المركبات النفطية من أخطر النفايات السائلة ؛

ب- **النفايات الصناعية الصلبة:** هي المواد التي تنتج أثناء مراحل التصنيع وفق حلقة تهدف إلى تحويل المواد الأولية إلى مواد جاهزة، وكلما زادت مراحل التحويل اتسعت الحلقة وزادت كمية النفايات. وتختلف كمية تركيز هذه النفايات حسب نوعية الصناعة. وتعد الأوحال الزيتية الناتجة من عمليات إنتاج البترول أهم النفايات الصلبة الناتجة عن الصناعة ؛

ج- **النفايات الصناعية الغازية:** هي الغازات أو الأبخرة الناتجة عن حلقات التصنيع والتي

تنفث في الهواء الجوي من خلال المداخن الخاصة بالمصانع، مثل: «غاز أول أكسيد الكربون، ثاني أكسيد الكبريت، الأكاسيد النيتروجينية، والجسيمات الصلبة العالقة في الهواء كالأتربة وبعض ذرات المعادن المختلفة»؛

د- النفايات المشعة: هي المواد التي تحتوي على بعض النظائر المشعة الناتجة عن استخدام الطاقة النووية ؛

٢) النفايات الطبية: هي المخلفات التي تنتج عن مؤسسات العلاج الطبية (كالمستشفيات، ومصارف الدم، والمختبرات الطبية، والمؤسسات والمراكز البحثية للتقنيات الحيوية، ومراكز أبحاث الحيوان والمعامل البيطرية، والطب الشرعي، ومراكز عناية المسنين، ومراكز تأهيل المعاقين، ومراكز التجميل، والعيادات الصحية). وتعتبر النفايات الطبية من النفايات الخطرة ذات الطبيعة الخاصة نظراً لسُّميتها العالية ومحتوياتها من المواد الكيميائية السامة والمشعة والمواد المُعدية من فيروسات وميكروبات وبكتيريا سريعة الانتشار وقادرة على الإصابة بالأمراض، وتعتمد هذه الخاصية على مدى وجود الجراثيم والفيروسات في النفايات الطبية ومقدار الجرعة وطريقة التعرض ومدى مقاومة الجسم لهذه الميكروبات.

وتشمل النفايات الطبية فضلات مواد التعقيم والتطهير والدم والأمصال والبلازما، ومخلفات زرع البكتيريا والعوامل المعدية والبيولوجية، وفضلات غرف عزل المرضى المصابين بأمراض معدية، ونفايات الأعضاء البشرية، ومخلفات الأدوية والتشخيص والمعالجة لمرضى السرطان، والمخلفات التي تحتوي على مادة الزئبق السام، ومخلفات الصناعات الدوائية الملوثة ، والنفايات الحادة كالإبر والمشارط والمقصات الملوثة بسوائل ودماء المرضى، وما قد ينتج عنها من عدوى بأحد امراض فيروسات الدم كفيروسات الإيدز وتليف الكبد وغيرها(١).

(١) للتعرف على ماهية النفايات الطبية الخطرة وتصنيفاتها، انظر : (م١/١-٩، م٤) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، (م١/٨، ٩، ١٠، ١٢-٢٠، م٤) من لائحته التنفيذية. =>

٣) **النفايات الزراعية:** ويقصد بها الكيماويات الزراعية التي تراكمت خلال السنوات الأخيرة مثل المبيدات القديمة وغير المستعملة، والتي يعد وجودها من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تلوث البيئة في الكثير من دول العالم وخاصة الدول الآخذة في النمو.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن أن نقرر أن التلوث بالنفايات الخطرة يعني : (إدخال مواد أو طاقة بصورة مباشرة أو غير مباشرة نتيجة عمليات نقل وتخزين ومعالجة النفايات الخطرة يترتب عليها أو يحتمل أن يترتب عليها تغيير في خواص البيئة «طبيعتها»، بما يعوقها عن أداء وظيفتها المعدة لها).

وأن التلوث بالنفايات الخطرة لا يقتصر على عنصر واحد من عناصر البيئة، بل يمكن أن يمتد ليشمل عناصرها المختلفة في البر والبحر والجو حسب حالة النفايات الخطرة وما إذا كانت صلبة أو سائلة أو غازية.

وأن التلوث لا يقتصر على جزء من إقليم دولة واحدة، بل قد يمتد أثره ليتعدى حدود أكثر من دولة، فالتلوث لا يعترف بالحدود الدولية [١].

الفرع السادس

الوسائل التكنولوجية للتخلص من النفايات الخطرة

إن إدارة التعامل مع النفايات الخطرة تعني إدارة منع هذه النفايات، أو معاملتها «معالجتها»، أو تدويرها، أو التخلص السليم منها.

= وللتعرف على مدى أهمية نظام الإدارة البيئية المتكاملة في التعامل مع إدارة النفايات الطبية الخطرة الناتجة من الرعاية الطبية والتشخيص والعلاج، وتقييم دوره في إدارة ومعالجة هذه النفايات بأسلوب آمن وعوائده الاقتصادية بشكل علمي وعملي، انظر:

– سكفان عكيد محمد على : مقوما ت الإدارة البيئية للنفايات الطبية الخطرة في مستشفى دسلدورف الجامعي في ألمانيا نموذجا لدراسة الحالة ـ رسالة ماجستير مقدمة إلى المجلس العلمي لكلية الإدارة والاقتصاد ـ قسم إدارة البيئة في الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك.

(١) انظر في هذا المعنى: الدراسة التي أعدها **(UNEP)** عن التخلص من النفايات الخطرة دونما إحداث أضرار للبيئة والصحة الإنسانية في إطار اتفاقية بازل.

- U. N. E. P. Nairobi, 1990, p. 14, 15.

ويقصد بالمنع: تقليل كميات النفايات الخطرة إلى أقصى درجة ممكنة «درجة عدم الاحتياج إلى وسائل للتخلص منها».

ويقصد بالمعاملة: معالجة النفايات ؛ من أجل تقليل خطورتها على البيئة عند النقل أو التخزين(١) أو التخلص، والاستفادة من المواد أو الطاقة الموجودة فيها، وذلك بتغيير الصفة الطبيعية أو التركيبة الفيزيائية أو الكيميائية أو البيولوجية للنفايات باستخدام وسائل مختلفة، قد تكون طبيعية، تتمثل في «عزل الملوثات الخطرة، وتركيزها في كميات صغيرة الحجم، وتحويلها إلى مواد صلبة غير قابلة للذوبان»، أو كيميائية، تتمثل في «إزالة سمية مركبات النفايات الخطرة وتحويلها إلى غازات لا تحتاج إلى دفن، وتثبيتها كيميائيا، أو معادلة الحموضة أو القلوية»، أو بيولوجية، باستخدام الكائنات الحية الدقيقة في تحليل النفايات الخطرة، وقد تتم المعالجة باستخدام معاملات الكتل الصلبة والقار «الطحن والبشر والتذويب»(٢).

ويقصد بالتدوير: استخلاص بعض مكونات النفايات وإعادة استخدامها في أغراض مختلفة(٣).

---

(١) يقصد بالتخزين: «الاحتفاظ بالنفايات أو احتوائها بصورة تستهدف التخلص النهائي منها أو معالجتها أو نقلها».
– (م٣/٢٠) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م١/١٢) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، (م١/٢٥، ٢٦) من لائحته التنفيذية، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، و(م١/٤٣) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٢) (م٣/٣٧) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م١/١٠) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، (م١/٤٩) من لائحته التنفيذية، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، و(م١/٥٢، ٥٣) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.
ولمزيد من التفصيل حول الطرق التكنولوجية لمعاملة النفايات الخطرة، والعوامل التي يعتمد عليها اختيار الطريقة المناسبة لكل حالة، انظر:
– د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: النفايات الخطرة ـ الدار العربية للنشر والتوزيع ـ ص ١٢١ ومابعدها.

(٣) للتعرف على أساليب التخلص النهائي من النفايات وتدويرها في مجلس التعاون الخليجي والنظام السعودي، انظر: الملحق رقم (٢) للنظام الموحد لإدارة النفايات، والملحق رقم (٢) لقواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة.

ويقصد بالتخلص: حرق أو ترسيب أو حقن أو تصريف[١] أي نفايات مما يؤدي إلى إدخال هذه النفايات أو أحد مكوناتها إلى الأوساط البيئية (التربة، أو الهواء، أو المياه السطحية أو الجوفية[٢])[٣].

وتتمثل طرق التخلص السليم من النفايات الخطرة فيما يلي[٤] :

١ - الدفن الأرضي:

يعد الدفن الأرضي Land Fills في مدافن صحية آمنة - المقالب المصممة هندسيا - من أفضل الطرق من الناحية الاقتصادية والتكنيكية من وجهة نظر الإدارة البيئية لعزل الملوثات الخطرة عن البيئة بجميع مكوناتها ـ الماء والهواء والتربة ـ والتحكم فيها، وتقليل كمية المواد الضارة الناتجة من التفاعلات البيولوجية أو من محتوى المواد المدفونة إلى أدنى حد ممكن ومنع تسربها في أي اتجاه سواء إلى المياه الأرضية أو السطح[٥]؛

(١) يقصد بالتصريف: «إضافة المواد الملوثة إلى الأوساط البيئية المختلفة (الهواء والماء والتربة) أو مرفق معالجة مركزي عن طريق التسريب أو الضخ أو الانبعاث أو الإلقاء سواء كان ذلك بصورة مقصودة أو غير مقصودة».
- (م٣/٢) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة،
و(م١/٣٦، ٣٧) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٢) يقصد بالمياه السطحية: «جميع المياه التي على سطح الأرض مثل مياه البحار والأودية والسدود، والعيون والينابيع».
ويقصد بالمياه الجوفية: «المياه الكامنة في باطن الأرض».
- (م٣/٨) من النظام الموحد لإدارة النفايات، و(م١/٢٩، ٣٠) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٣) (م٣/٣) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، و(م١/٤٥) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٤) للتعرف على الأنواع المختلفة لعمليات التخلص من المواد المعرفة قانونا بأنها مواد خطرة أو المعتبرة موادً خطرة، انظر الملحق (الرابع) لاتفاقية بازل.

(٥) للتعرف على شروط اختيار موقع المدفن الأرضي الصحي الآمن والمواصفات الهندسية للمدفن، انظر:
- د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: النفايات الخطرة ـ المرجع السابق ـ ص ٥٢ وما بعدها. =>

٢- عمليات الحرق:

يقصد بعملية الحرق Incineration تعريض النفايات إلى درجة حرارة عالية حتي تتحول إلى مواد عديمة الضرر نتيجة عملية الأكسدة الحرارية التي تتم في وجود الأكسجين الموجود في الهواء.

وتستخدم هذه الطريقة في النفايات التي يصعب إعادة استخدامها، أو الاستفادة من بعض مكوناتها، أو دفنها (١).

إلا أنه يعوق استخدام هذه الطريقة ارتفاع تكاليفها، وقلة الكمية التي يمكن التخلص منها باستخدامها(٢)؛

٣- الدفن في البحار والمحيطات :

تعتبر المحيطات موارد عالمية ؛ فهي مصدر هام للطعام، وهي المسئولة عن عملية التوازن بين ثاني أكسيد الكربون والأكسجين في الجو، وهي المسئولة عن جزء كبير من مياه الأمطار التي تستخدم في الزراعة، وبالتالي يؤدي استخدامها كمدافن للنفايات إلى حدوث أضرار بيئية خطيرة؛ مما أدي إلى إبرام العديد من الاتفاقيات التي تهدف إلى حماية البيئة

= والجدير بالإشارة في هذا الصدد، أن معالجة النفايات بالمملكة العربية السعودية تتم وفق دليل إرشادات وضوابط الدفن الصحي الذي أصدرته وزارة الشئون البلدية والقروية. ويشتمل الدليل على النواحي الفنية الخاصة بعملية التخلص الآمن من النفايات وتطوير مدافن النفايات في المملكة بطريقة علمية تؤدي إلى المحافظة على البيئة وعدم تلوث المياه والتربة.

(١) حيث تتم عملية الحرق من خلال أجهزة مغلقة تسمى «المحارق»، تستخدم الحرق بواسطة اللهب المتحكم فيه لتدمير النفايات بتغيير خواصها لإزالة أو تقليل آثارها الضارة وبحيث لا يكون الهدف الأساسي من الحرق الاستفادة من الطاقة الحرارية (مثل الغلايات) أو تقليل أو استعادة المواد الناتجة (مثل الأفران الصناعية).

– (م٣/ ١٠، ٣٥) من النظام الموحد لإدارة النفايات.

(٢) لمزيد من التفصيل حول شروط التخلص من النفايات الخطرة عن طريق الحرق وأنواع النفايات التي يمكن التخلص منها بهذه الطريقة ومواصفات المحارق المستخدمة، انظر: د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: النفايات الخطرة ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٢ وما بعدها.

البحرية من التلوث بالنفايات الضارة[1]، حيث تتضمن هذه الاتفاقيات قوائم تبين النفايات شديدة الخطورة التي يحظر إلقاؤها في البحار أو المحيطات نظرا لسميتها وبقائها الطويل وتراكمها الحيوي (القائمة السوداء)، والنفايات التي يمكن دفنها في البحار أو المحيطات تحت موافقات خاصة تضمن أنه لن يكون لها تأثيرات ضارة على البيئة البحرية (القائمة الرمادية)، والنفايات المسموح بإلقائها في البحار والمحيطات (القائمة البيضاء) وهي المواد التي تخرج عما جاء في القائمتين السوداء والرمادية.

ويقصد بالدفن في البحار والمحيطات تخفيف الملوثات وتوزيعها على كميات أكبر لتقليل أثرها على مكان محدد. حيث يتم هدمها أو تحليلها عن طريق الكائنات النباتية أو الحيوانية، أو عن طريق حدوث تفاعلات كيميائية بينها وبين البيئة المائية. وعادة تستخدم هذه الطريقة لأسباب اقتصادية أو تكنولوجية، حيث يتعذر معالجة بعض المواد على الأرض[2].

(١) لعل أهم هذه الاتفاقيات: (الاتفاقيات الخاصة بحماية المحيط الأطلنطي عام ١٩٧٤م، والمحيطات في العالم عام ١٩٧٥م، والبحر الأبيض المتوسط عام ١٩٧٨م، وبحر البلطيق عام ١٩٨١م، واتفاق لندن لمنع تلوث المياه بدفن النفايات الصلبة والمواد الأخرى عام ١٩٧٢م، واتفاقية جنيف لمنع تلوث البحار العليا عام ١٩٥٨م، واتفاقية مونتريال لحماية البيئة البحرية من التلوث من مصادر أرضية عام ١٩٨٥م).

(٢) للتعرف على النفايات التي تصل إلى البحار والمحيطات وآثارها الضارة، انظر:
- د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: النفايات الخطرة ـ المرجع السابق ـ ص ١١٤ وما بعدها.

الفصل الثاني
قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة
«التنظيم القانوني لحركة النفايات الخطرة»

إذا كانت اتفاقية بازل لم تتضمن منعا مطلقا لحركة النفايات الخطرة بين الدول، فإنها قد وضعت تنظيما قانونيا عالميا يقلل من حركة النفايات الخطرة، وبالتالي يحد من الأضرار البيئية التي تنشأ نتيجة هذه الحركة، أخذا في الاعتبار التزايد المستمر للكميات المنتجة من النفايات الخطرة نتيجة التطور التكنولوجي وزيادة الإنتاج، وتصديرها إلى الدول الآخذة في النمو، مع العوز في تلك الدول إلى تكنولوجيا متطورة للتخلص السليم منها، وذلك من خلال مجموعة المبادئ القانونية التي ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بها، والتي تتمثل فيما يلي:

١. تقليص إنتاج النفايات الخطرة إلى أقل حد ممكن ؛
٢. تسهيل التخلص السليم من النفايات الخطرة في دولة الإنتاج ؛
٣. منع تصدير النفايات الخطرة ؛
٤. خفض نقل وحركة النفايات الخطرة عبر الحدود ؛
٥. الرقابة الصارمة والفعالة على نقل وحركة النفايات الخطرة ؛
٦. الالتزام بالتشاور والتفاوض للوقاية من الأضرار الناتجة عن التلوث بالنفايات الخطرة ؛
٧. التنسيق الدولي بشأن نقل وحركة النفايات الخطرة .

ونظراً لكون مشكلة التلوث بالنفايات الخطرة أصبحت من الأمور التي تستأثر باهتمام كبير من قبل الهيئات الوطنية والدولية المعنية بحماية البيئة ؛ لما قد يحدثه هذا التلوث من مخاطر صحية وبيئية إذا ما تسربت هذه النفايات إلى البيئة بطرق غير سليمة، فقد أصبح وجود خطة وطنية فعالة لإدارة النفايات الخطرة والحد من أخطارها من الأمور الملحة والضرورية للتحكم في التلوث بهذا النوع من النفايات وبالتالي المحافظة على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته وصحة البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.

ومن هذا المنطلق اهتمت الدول والهيئات المعنية من واقع اختصاصاتها ومهامها ومسئولياتها المناطة بها بصون وحماية البيئة والموارد الطبيعية وتحسين نوعيتها وصيانتها من التلوث. وعلى ضوء ذلك ضمنت المؤتمرات والاتفاقيات الدولية والإقليمية والتشريعات الوطنية مقاييس حماية البيئة(١) والتي منها قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، التي تهدف إلى وضع إطار قانوني متكامل، فعال ومناسب لإدارة النفايات الخطرة، وإجراءات مناسبة للتحكم في عمليات إنتاج وتخزين ومعالجة ونقل هذا النوع من النفايات والتخلص النهائي منها بطرق آمنة تمنع الآثار الضارة بصحة وسلامة ورفاهية الإنسان، وتحافظ على البيئة ومواردها بوجه عام، كما تهدف هذه القواعد والاجراءات إلى تشجيع وتطوير عمليات تدوير النفايات بأسلوب تراعي فيه حماية الإنسان والبيئة.

وفي ذات الاتجاه، فقد تضمنت الأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي(٢)، والأنظمة البيئية السعودية(٣)، الأسس والإجراءات اللازمة لتقويم الآثار

(١) مقاييس حماية البيئة: تعني «حدود أو نسب تركيز الملوثات التي لا يسمح بتجاوزها في الهواء والماء واليابسة، ويشمل ذلك تحديد تقنيات التحكم في التلوث وممارسات التشغيل التي تخفض من التلوث الناجم عن المشروع للتمشي مع هذه الحدود».
- انظر في هذا المعني : (م٢/ ١٠، ١١، ١٢) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون الخليجي، (م١/ ١٢، ١٣، ١٤) من النظام العام للبيئة السعودي، (م١/ ١٦، ١٧، ١٨) من لائحته التنفيذية ٠

(٢) المواد (١/ ٨-١١، ٢/ ٨، ٣-٩، ١٤-١٧) من النظام العام للبيئة، (م٧/ ٢) من النظام الموحد لإدارة النفايات، المواد (١٤ - ١٨) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، المواد (١٤ - ١٨) من لائحته التنفيذية، ونظام التقويم البيئي.
- وقد تضمن نظام التقويم البيئي لمجلس التعاون تعدادا للمشاريع التي تتطلب إعداد وتقديم تقرير تقويم الآثار البيئية.

(٣) المواد (١/ ١٨، ٤، ٥، ٦، ٨ - ١٣، ١٥) من النظام العام للبيئة، المواد (٥، ٦، ٩ - ١٥) من لائحته التنفيذية وملاحقها أرقام (١، ٢، ٣، ٤)، المواد (٢، ٨/ج، ٩) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة.
وقد تضمن «دليل التقييم البيئي للمشاريع البلدية» الصادر عن وزارة الشؤن البلدية والقروية السعودية عام ١٤٢٧هـ، تصنيف المشاريع من ناحية تأثيراتها البيئية، وإيضاح الاعتبارات البيئية، وعناصر التقييم البيئي المطلوبة للمشاريع ذات التأثيرات البيئية، والضوابط البيئية المطلوبة لبعض المنشآت الحيوية التي يلزم التقييد بها قبل الترخيص بإنشائها وتشغيلها. =>

البيئية[1] للمشاريع (المرافق أو المنشآت أو الأنشطة) التي يحتمل أن تكون مصدرا للتلوث أو التدهور البيئي، وربطت ترخيص هذه المشاريع بموافقة السلطة المختصة بحماية البيئة على ضوء نتائج هذا التقويم، سواء أكان المشروع المقترح جديدا أو تعديلا رئيسيا[2] في مشروع قائم، وسواء أكان مقترح المشروع جهة حكومية أو غير حكومية، وذلك من خلال دراسة يتم إجراؤها في مرحلة دراسات الجدوى للمشاريع بالتشاور مع السلطة المختصة لتحديد الآثار البيئية المحتملة للمشروع في جميع مراحله على صحة الإنسان والبيئة بعناصرها المختلفة، والإجراءات والوسائل المناسبة لمنع الآثار السلبية أو تخفيضها - بحيث لا تتجاوز تأثيراتها مقاييس حماية البيئة في الدولة -، أو تحقيق أو زيادة المردودات الايجابية للمشروع على جودة البيئة بعناصرها المختلفة، ومبررات المشروع المقترح وفق الاعتبارات البيئية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبدائل الممكنة للقيام بالمشروع المقترح، والالتزامات تجاه الاستمرار برصد ومراقبة البيئة من قبل المشروع، ووضع وتطوير خطط الطوارئ اللازمة لحماية البيئة من مخاطر التلوث التي قد تنتج عن الحالات الطارئة التي قد تحدث أثناء القيام بالنشاط، وتوفير الوسائل الكفيلة بتنفيذ تلك الخطط.

= والجدير بالذكر في هذا الصدد، أن النظام السعودي فرض على صناديق الإقراض اعتبار الالتزام بتقديم دراسات التقويم البيئي التي تحقق الالتزام بالأنظمة والمقاييس والمعايير والإرشادات البيئية شرطاً أساسياً لصرف دفعات القروض للمشروعات التي تقوم بإقراضها.
(م١٦) من النظام العام للبيئة، (م١٦) من لائحته التنفيذية.

(١) يقصد بالتقويم البيئي: «الدراسة أو الدراسات التي يتم إجراؤها للمشروع قبل ترخيصه لتحديد الآثار البيئية المحتملة والإجراءات والوسائل المناسبة لمنع الآثار السلبية أو تخفيضها وتحقيق أو زيادة المردودات الإيجابية للمشروع على البيئة بما يتوافق مع المقاييس البيئية المعمول بها».
(م١/٢٧) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٢) التعديل الرئيسي: يعني «أي توسعة في المساحة أو حجم الإنتاج أو تغيير في تصميم أو تشغيل أو حجم ونوع وكميات المواد الخام في أي مشروع قائم يحتمل معه احتمالاً معقولاً حدوث تأثير محسوس في البيئة، ولأغراض هذا التعريف فإن أي استبدال مكافئ نوعاً وسعة لا يعتبر تعديلا رئيسياً».
- (م٢/١٥) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون الخليجي، (م١/١٧) من النظام العام للبيئة السعودي، (م١/٢٤، ٢٥) من لائحته التنفيذية.

وتمشياً مع ذلك، ووفقا لأحكام اتفاقية بازل، فقد تضمنت الأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، ومقاييس حماية البيئة التي أعدتها الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة السعودية قواعد وإجراءات خاصة بمنتجي وناقلي النفايات الخطرة ومرافق إدارتها تضمن الإشراف التام والرقابة على حركة النفايات الخطرة وتحقيق الإدارة السليمة بيئيا لهذا النوع من النفايات من حيث الإنتاج والتخزين والمعالجة والتدوير والتخلص النهائي والنقل سواء داخل الدولة أو عبر الحدود، بما يضمن عدم تأثير عمليات المرفق(١) التشغيلية ـ سواء أكان مرفق تخزين أو معالجة أو تخلص من النفايات الخطرة ـ على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته أو بيئة الدولة ومواردها الطبيعية بوجه عام (٢).

وعليه، نتناول فيما يلي المبادئ القانونية للتحكم في النفايات الخطرة، في ضوء أحكام اتفاقية بازل، وتطبيقاته في الأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والأنظمة السعودية، كل في مبحث مستقل.

(١) مرفق (مرفق إدارة نفايات خطرة) : يعني «أي مرفق بما في ذلك الأرض المقام عليها والتغيرات التي تستحدث فيها والذي يستخدم لتخزين أو معالجة أو التخلص من النفايات الخطرة».
– (م٣/٦) من النظام الموحد لإدارة النفايات، و(م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة.
وللتعرف على إرشادات تخزين النفايات الخطرة، انظر :
– الملحق (الرابع) للنظام الموحد لإدارة النفايات، (م٨) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، (م٨) من لائحته التنفيذية.

(٢) المواد (٥ – ٨) من النظام الموحد لإدارة النفايات، المواد (٣، ٥ – ١٩) من النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، وملاحقه (الأول والثالث والرابع)، المواد (٣، ٥ – ١٩) من لائحته التنفيذية، والمواد (١، ٣، ٥ – ٨) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة.

المبحث الأول

تقليص إنتاج النفايات الخطرة إلى أقل حد ممكن

يعد مبدأ تقليص إنتاج النفايات الخطرة إلى أقل حد ممكن من أهم المبادئ العامة التي وردت في اتفاقية بازل، حيث يهدف إلى التقليل من إنتاج النفايات الخطرة، وبالتالي التقليل من حركتها ونقلها، بما يؤدي إلى تقليل الأضرار البيئية المصاحبة لعملية النقل والحركة. وذلك عن طريق التقليل من المنتجات التي يتخلف عنها نفايات خطرة من جهة، واستخدام تكنولوجيا متطورة تؤدي إلى إنتاج منتجات نظيفة بلا نفايات أو نفايات قليلة يمكن السيطرة عليها تكنولوجيا من جهة أخري[1].

وقد ظهر هذا المبدأ جليا في ديباجة الاتفاقية وبعض نصوصها، حيث تنص الفقرة (٣) من الديباجة على وجوب الأخذ في الاعتبار أن الطريقة المثلي لحماية البيئة والصحة الإنسانية من مخاطر النفايات الخطرة هو تقليل إنتاجها إلى الحد الأدنى، وقد تكرر هذا المعني في الفقرة (١٧) من الديباجة.

كما ألزمت (م٤/٢/أ) من الاتفاقية الدول الأطراف بها اتخاذ الإجراءات الخاصة للوصول بإنتاج النفايات والنفايات الخطرة إلى الحد الأدنى أخذا في الاعتبار العوامل الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، وهو التزام عام على كافة الدول الأطراف التي تنتج النفايات الخطرة سواء أكانت دولاً متقدمة أو آخذة في النمو؛ حيث جاءت (م٤) من الاتفاقية معنونة بعبارة «التزامات عامة General obligations» كما يتفق هذا المبدأ مع ما ورد في مؤتمر ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م، حيث ورد بالفصل العشرين من أجندة المؤتمر حث

(١) وبالتوازي مع ذلك، ونظرا لخطورة المشكلة عالميا، فقد بادرت بعض الدول الأوروبية قبل اتفاقية بازل بوضع تشريعات داخلية تهدف إلي خفض إنتاج المنتجات التي ينجم عنها نفايات خطرة، واستخدام تكنولوجيا متطورة لإنتاج بلا نفايات وإعادة استخدام النفايات بإضافة مواد أولية جديدة إليها.
- **François Roulants du vivier: "Les vaisseaux du poison", ed., sang de terre, Paris, 1988, p. 120.**

الدول الأطراف على تقليل إنتاج النفايات الخطرة حفاظاً على البيئة العالمية[1]. وهو ما أكد عليه أيضا النظام العام للبيئة لمجلس التعاون الخليجي، حيث نصت (م١٩) منه على حق السلطة المختصة في اتخاذ الخطوات التي ترى أنها ضرورية لتجنب أو منع أو تخفيف الضرر الذي يحدث للبيئة إلى الحد الأدنى الممكن قبل حدوثه، وذلك عن طريق الإيقاف المؤقت أو الدائم لأي نشاطات ترى أن لها تأثيراً سلبياً على البيئة، أو فرض القيود والشروط والمقاييس الفنية أو التشغيلية أو غيرها على تلك النشاطات لتقليل الضرر البيئي الناتج عنها إلى أقل حد ممكن.

(1) Doc. A/Conf. 151/A (partie 11) de la conférence des nations unies sur l'environnement et développement, Rio de Janeiro – 3-14 juin. 1992, Chapter 20.

المبحث الثاني

تسهيل التخلص السليم من النفايات الخطرة في دولة الإنتاج

لا شك أن التخلص السليم من النفايات الخطرة في نفس دولة الإنتاج، وفي موقع قريب من مواقع الإنتاج، يؤدي إلى نتيجة صحية هامة، وهي التقليل من حركة نقل النفايات الخطرة من دولة إلى أخري، خاصة في اتجاه الدول الآخذة في النمو، والتي تفتقر إلى تكنولوجيا التخلص السليم من النفايات الخطرة، وضمان حماية البيئة من التلوث.

ولذلك، فقد ورد النص في الفقرة الثامنة من ديباجة اتفاقية بازل على أن يتم التخلص من النفايات الخطرة في دولة الإنتاج متي توافرت لها الاستطاعة التكنولوجية لذلك. كما ألزمت (م٤/٢/ب،ج) من الاتفاقية الدول الأطراف بوضع الترتيبات المناسبة للتخلص السليم من النفايات الخطرة، وفقاً للإجراءات المتاحة على إقليمها.

وعليه، فإنه يقع على عاتق الدولة المولدة للنفايات الخطرة التزام بالتخلص منها داخل إقليمها، وعدم السماح بنقلها خارج حدودها، إلا إذا كان هذا النقل يمثل الحل الأسلم من الناحية البيئية، وذلك في حال انعدام المرافق الضرورية للتخلص من نوع معين من النفايات في بلد الإنتاج، وتوافرها في بلد آخر، مع التزام دولة التصدير باستيفاء الموافقة المستنيرة المسبقة من جانب الدولة المستوردة على النقل.

إلا أنه يؤخذ على النص السابق استخدامه مصطلح das la mesure du possible، حيث يؤدي إلى إعطاء الدولة حرية أوسع في التخلص أو عدم التخلص كلية من النفايات الخطرة أو التخلص جزئياً منها وفقاً لما تعلن عنه من إمكانياتها التكنولوجية «الإجراءات المتاحة لديها».

ولكن على أي حال، فإن مبدأ تسهيل التخلص من النفايات الخطرة في دولة الإنتاج يعد من المبادئ الهامة التي أتت بها اتفاقية بازل، وهو بلا شك مكمل للمبدأ الأول الخاص بخفض إنتاج النفايات الخطرة.

المبحث الثالث
منع تصدير النفايات الخطرة والاستثناء عليه

سبقت الإشارة أن اتفاقية بازل لم تتضمن حظراً مطلقاً لتصدير النفايات الخطرة من الدول المنتجة إلى الدول المستوردة، ولكنها نظمت عملية التصدير هذه ووضعت لها ضوابط يجب اتباعها، حيث حظرت الاتفاقية تصدير النفايات الخطرة إلى الدول المستوردة في بعض الحالات تحاشيا لتلوث البيئة في تلك الدول، بينما سمحت بتصديرها تحت شروط معينة، وذلك على التفصيل التالي:

المطلب الأول
مبدأ منع تصدير النفايات الخطرة

أوردت اتفاقية بازل مبدأ عاما يقضي بمنع تصدير النفايات الخطرة والنفايات الأخرى من الدول المنتجة إلى الدول المستوردة التي لا تملك الوسائل الفنية والتقنية للتخلص السليم من هذه النفايات. كما حظرت الاتفاقية التخلص من النفايات الخطرة في مناطق غير مملوكة لإحدى الدول.

فطبقا لنص الفقرة السادسة من الديباجة و(م٤/١/أ) من الاتفاقية يكون من حق الدولة الطرف في الاتفاقية ممارسة سيادتها بإعلان امتناعها عن استقبال النفايات الخطرة والنفايات الأخرى على إقليمها وفقا لتشريعاتها الداخلية، وفي مقابل ذلك، أوجبت (م٤/١/ب) من الاتفاقية على الدول الأطراف احترام سيادة الدول وذلك بحظر ومنع تصدير النفايات الخطرة والنفايات الأخرى إليها متي أعلنت امتناعها عن استقبالها على إقليمها[1].

(١) تجدر الإشارة أن المملكة العربية السعودية من الدول التي أعلنت امتناعها عن استقبال النفايات الخطرة بموجب (م١٤) من النظام العام للبيئة، و(م١٩/١ل، ٢ل) من اللائحة التنفيذية للنظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية، حيث نصت على حظر إدخال النفايات الخطرة أو السامة أو الإشعاعية أو نفايات الرعاية الصحية الخطرة إلى المملكة، ويشمل ذلك مياهها الإقليمية والمنطقة الاقتصادية الخالصة، وحظر إلقاء أو تصريف أي ملوثات ضارة أو أي نفايات سامة أو خطرة أو إشعاعية أو=>

ويعد نظام الرصد «الإخطار» في اتفاقية بازل طريقة مضمونة لتنفيذ هذا الحظر، حيث يتعين على أمانة الاتفاقية إخطار الأطراف المتعاقدة الأخرى بهذا الحظر، مما يستوجب على أي طرف متعاقد أن يضمن عدم شحن أية نفايات خطرة إلى ذلك الطرف الأول الذي أعلن امتناعه عن استقبالها. وبدون نظام رقابة كهذا، فإن أي مصدر قد يحاول مواصلة شحن النفايات الخطرة إلى بلد ما – حتى وإن كان ذلك البلد قد حظر الواردات من النفايات – بدعوى عدم علمه بوجود الحظر. وعليه، فإن وظيفة الرصد المنوطة بالأمانة تكفل مراعاة كافة البلدان المتعاقدة للحظر مراعاة تامة.

كما ألزمت (م٤/٢/ز) من الاتفاقية الدولة المصدرة بحظر ومنع التصدير حال تأكدها من أن عملية التخلص من النفايات في الدولة المستوردة لن تتم بطريقة بيئية صحيحة. كما منعت الاتفاقية التخلص من النفايات الخطرة في مناطق غير مملوكة لإحدى الدول والتي تعد تراثا مشتركا للإنسانية والبيئة، مثل مناطق القطب الجنوبي، حيث حظرت تصدير النفايات الخطرة إلى المناطق الواقعة جنوب خط عرض ٦٠ نصف الكرة الجنوبي، سواء أكانت هذه النفايات خاضعة للنقل عبر الحدود أم لم تكن (م٤/٦).

المطلب الثاني

الحالات التي يسمح فيها بتصدير النفايات الخطرة

إذا كانت القاعدة العامة هي حظر تصدير النفايات الخطرة من دولة الإنتاج إلى دولة أخري، إلا أن نقل هذه النفايات قد لا يؤثر على البيئة بعناصرها المختلفة والصحة الإنسانية، وذلك حال قدرة الدولة المستوردة تكنولوجيا على التخلص من هذه النفايات بطريقة بيئية صحيحة. كما أنه قد لا يكون هناك مناص في بعض الحالات من التسليم بنقل هذه النفايات من دولة الإنتاج إلى دولة أخري حتي يتم التخلص نهائيا منها، وذلك في حال افتقار دولة الإنتاج إلى القدرة التكنولوجية اللازمة للتخلص السليم من النفايات الخطرة.

=نفايات الرعاية الصحية الخطرة من قبل السفن أو غيرها في المياه الإقليمية أو المنطقة الاقتصادية الخالصة.

وعلى ذلك، فإنه طبقا لاتفاقية بازل يسمح على سبيل الاستثناء بنقل النفايات الخطرة في الحالات الآتية (م٤/٩):

١. عندما لا يترتب على التصدير أية أضرار بالبيئة والصحة العامة للإنسان ؛

٢. عندما لا تملك الدولة التي تعتزم التصدير القدرة التقنية والوسائل والمرافق المناسبة للتخلص من النفايات الخطرة على إقليمها بطريقة سليمة بيئيا ؛

٣. إذا كانت الدولة المستوردة تملك القدرة التكنولوجية على التخلص من النفايات الخطرة بطريقة بيئية صحيحة ؛

٤. احتواء النفايات على مواد وسيطة ضرورية للصناعات التي تقوم على إعادة تأهيل هذه المواد وإعادة استخدامها أو إعادتها مرة أخري للدولة المصدرة ؛

٥. أو كان النقل عبر الحدود يجري وفقا لمعايير أخرى تقررها الأطراف لا تتعارض مع أهداف الاتفاقية.

المبحث الرابع
خفض نقل وحركة النفايات الخطرة عبر الحدود

لا شك أن خفض إنتاج النفايات الخطرة إلى الحد الأدنى، والتخلص منها قدر الإمكان في دولة الإنتاج، يستتبع بالضرورة تقليل نقل وحركة تلك النفايات عبر حدود الدول.

ولذلك، فقد ناشدت ديباجة اتفاقية بازل الدول الأطراف بتقليل الكميات المنتجة من النفايات الخطرة، وخفض معدلات نقل النفايات الخطرة إلى أقل حد ممكن، وخاصة إلى البلدان النامية ذات القدرات المحدودة على إدارة النفايات الخطرة والنفايات الأخرى، وعدم السماح بنقل تلك النفايات والتخلص منها عبر الحدود إلا وفقاً لشروط لا تهدد الصحة البشرية والبيئة(١).

كما أكدت (م٤/٢/د) من الاتفاقية على التزام الدول بضمان خفض معدلات نقل وحركة النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود إلى أقل حد ممكن، وأن يجرى النقل بطريقة توفر الحماية للبيئة والصحة البشرية من الآثار الضارة التي قد تنجم عن هذا النقل(٢).

---

(١) الفقرات أرقام (٤، ٧، ٧مكرر، ٩، ٢٠، ٢٣) من ديباجة اتفاقية بازل.
والجدير بالإشارة في هذا الصدد، أن مجلس منظمة **(L'OCDE)** كان قد أصدر قرارا بتوصية عام ١٩٩١م يناشد الدول الأطراف بالمنظمة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لخفض حركة النفايات عبر حدود الدولة إلى أقل حد ممكن، طالما أن هذه النفايات لم تدخل ضمن النفايات التي سوف يعاد استخدامها، أو التي سوف يتم إعادتها مرة أخري إلى دولة الإنتاج.
- Décision - Recommandation du conseil de L'OCDE, C(90) 178Lfinal - Adoptée Lors de sa 750 e session le 31 Javier 1991.
كما أعيد تأكيد هذا المبدأ في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية في ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م، حيث أكد المؤتمرون ضرورة التزام الدول بحماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة، وأن ذلك لن يتحقق ما لم تخفض الدول من كميات النفايات وتقلل من نقلها عبر الحدود.
- Doc. A./cof. 151/4, 1992, Cha. 20.

(٢) والجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه في الاجتماع الثالث لسكرتارية اتفاقية بازل في جنيف عام ١٩٩٥م، تم تعديل بعض مواد الاتفاقية بما يضمن الحد من تصدير النفايات الخطرة خاصة إلى الدول النامية.
هذه التعديلات مشار إليها في الوثائق المعنونة:
" Décisions adoptées par la conférence des parties a sa troisième réunion".
Voir: UNEP L CHW 3/35 du 22 septembre 1995.

المبحث الخامس
الرقابة الصارمة والفعالة على نقل وحركة النفايات الخطرة

تعد الرقابة الفعالة على نقل وحركة النفايات الخطرة من أهم الوسائل التي عملت اتفاقية بازل على إيجادها لتحقيق هدفها في الوصول إلى أعلي معدل لحماية البيئة من أخطار النفايات الخطرة، حيث وضعت نظام للرقابة الفعالة على النقل المشروع لهذه النفايات، كما اهتمت بوضع نظام رقابي على النقل غير المشروع لها نظرا لخطورته، وفقا لما يلي :

المطلب الأول
الرقابة على النقل المشروع للنفايات الخطرة

طبقا لنص (م٢/٣) من اتفاقية بازل، يقصد بمصطلح حركة ونقل النفايات عبر الحدود الدولية: «كل حركة للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى من منطقة تدخل ضمن الاختصاص الوطني لدولة، متجهة إلى منطقة أخري تدخل ضمن الاختصاص الوطني لدولة أخري أو عابرة لها».

وقد تم الاتفاق في مؤتمر بازل على أن مصطلح mouvement يشمل مراحل: التخزين le stockage، والتغليف lemballage، والمعالجة le traitement، والإرسال lenvoi ، والتخلص l'élimination.

ولذلك، فقد حرصت اتفاقية بازل على وضع نظام دولي للرقابة الفعالة على نقل النفايات الخطرة من خلال تعاون دائم بين الدول يلاحق حركة النفايات الخطرة ليس فقط عبر الحدود ولكن في كل مكان توجد فيه أثناء النقل من موقع الإنتاج وحتى التخلص السليم منها حفاظاً على سلامة البيئة من التلوث.

وحتي يتم تفعيل النظام الرقابي على النقل المشروع للنفايات الخطرة، فقد تضمنت (م٦) من الاتفاقية بعض الضوابط الهامة تتمثل فيما يلي :

١. أن تخطر دولة التصدير، السلطة المختصة في الدولة المعنية، بالبيانات اللازمة عن أي نقل مقترح لنفايات خطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود وفقا للملحق الخامس للاتفاقية (المادتان ٤/٢/و،ح، ٧).

ويشترط في الإخطار أن يتم عن طريق السلطة المختصة وفقا للقانون الداخلي للدولة، إلا أنه يمكن تفويض المولد أو المصدر في تحديد البيانات اللازمة عن شحنة النفايات المزمع تصديرها، على أن يتم الإخطار الرسمي بمعرفة السلطة المختصة بعد مراجعة البيانات. كما يلزم أن يكون الإخطار كتابيا ومفصلا لأنواع النفايات المزمع نقلها من دولة الإنتاج ومدي خطورتها، حتي يمكن للدولة المستوردة تحديد طبيعة الخطر من جراء هذا النقل. وفي جميع الأحوال يكون من حق الدولة المستوردة طلب المزيد من المعلومات عن النفايات المزمع نقلها إليها، وأن ترد إليها الإجابة مكتوبة بلغة تقبلها(١)؛

٢. الموافقة المسبقة للدولة المستوردة على استقبال النفايات الخطرة على إقليمها (م٤/١/ج،٢/هـ) ؛

٣. أن يصل الدولة المصدرة من الدولة المستوردة ما يفيد وجود عقد بين الأشخاص المصدرين للنفايات والأشخاص المستوردين لها الذين سيتولون عملية التخلص النهائي منها بطريقة غير ضارة بالبيئة أو الصحة الإنسانية. ويشترط في هذا العقد أن يكون صحيحا من وجهة نظر القانون الداخلي لكل من الدولتين المصدرة والمستوردة لكونه يتم أصلا بين أشخاص القانون الداخلي لكلا الدولتين.

وعليه، فإن مبدأ الرقابة على النقل المشروع للنفايات الخطرة يقوم أساساً على فكرة حسن النية والشفافية بين الدول الأطراف في الاتفاقية، حيث يلزم لتطبيقه وتحقيق الغرض المقصود منه ـ المتمثل في تحاشي النقل غير المشروع للنفايات الخطرة والتخلص السليم منها ـ معرفة المعلومات الحقيقية الكاملة عن شحنة النفايات الخطرة المزمع تصديرها(٢).

ولا تقتصر الرقابة على القواعد القانونية المنظمة لنقل النفايات الخطرة بين الدولتين المصدرة والمستوردة، بل تمتد لتشمل دولة أو دول المرور، التي تعبر النفايات الخطرة إقليمها

(١) وقد وردت المعلومات الواجب تقديمها في الإخطار وفي وثيقة النقل في الملحق الخامس لاتفاقية بازل.
(٢) وهو ما أكدت عليه الفقرة رقم (١١) من ديباجة اتفاقية بازل.

وصولاً إلى دولة الاستيراد قادمة من الدولة المصدرة أو العكس؛ ذلك أن استخدام إقليم دولة المرور قد يعرض بيئتها للتلوث ويؤدي إلى وقوع أضرار بالصحة الإنسانية.

ودولة المرور قد تكون طرفا في اتفاقية بازل، وبالتالي فإنها تتلقى الإخطارات بالتصدير والاستيراد لحركة النفايات الخطرة شأنها في ذلك شأن أي دولة طرف في الاتفاقية. ويلزم موافقتها كتابة خلال (٦٠) يوم من تاريخ إخطارها بالرغبة في مرور النفايات الخطرة عبر إقليمها، وفي حالة الرفض يمتنع الأطراف عن استخدام إقليمها في نقل شحنات النفايات الخطرة احتراما لسيادتها على إقليمها (م٦/ ٤). أما إذا امتنعت دولة المرور عن الرد بالقبول أو الرفض كان للدولة المصدرة استخدام إقليمها اعتماداً على إخطارها المسبق لها بالرغبة في المرور عبر إقليمها، وأخذا في الاعتبار التبليغات التي تقوم بها سكرتارية الاتفاقية للدول الأطراف (م١٣).

وإذا كانت القاعدة وفقا لنص (م٣٤) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩م أن المعاهدة الدولية ذات أثر نسبي يقتصر على أطرافها، حيث تنصرف آثارها القانونية من حقوق والتزامات إلى الأطراف المخاطبين بأحكامها مباشرة دون غيرهم، ولا تنشئ أي التزامات أو حقوق لدولة من الغير إلا برضاها، وبالتالي لا يجوز للدولة غير الطرف في المعاهدة أن تستند إليها للمطالبة بحق من الحقوق. إلا أنه استثناء من هذه القاعدة، يرى بعض الفقه أن آثار المعاهدات قد تمتد خارج دائرة الأطراف إلى الغير لتؤثر فيه سلباً أو إيجاباً بفرض التزامات عليه أو تقرير حقوق لصالحه[1]. كما أنه وفقا لما ورد بالمادتين (٣٥، ٣٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات يمكن أن تنصرف أحكام المعاهدة أو بعضها إلى الدول الغير أطراف بها.

(١) كما يتجه هذا الرأي إلى القول بأن الاتفاقيات الكبرى المعتمدة من الجمعية العامة للأمم المتحدة تلزم أيضا الدول غير الأطراف.

– د٠ على إبراهيم : الوسيط في قانون المعاهدات الدولية ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ط١ ـ ١٩٩٥م ـ ص ١٠١٧؛

– د٠ عبد الواحد محمد الفار : قواعد تفسير المعاهدات الدولية ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ١٩٨٠م ـ هامش ص ١٣٨.

ووفقا لهذا الاستثناء، ونظرا لكونها تنظم مسألة تهم المجتمع الدولي بأسره، فقد فرضت اتفاقية بازل بعض الالتزامات والحقوق التي تتعلق بالدول غير الأطراف على النحو التالي :

١. فرضت الاتفاقية على الدول الأطراف التزاما بالإخطار المسبق للدول الأعضاء وغير الأعضاء في الاتفاقية بالبيانات والمعلومات الخاصة بشحنة النفايات الخطرة (المادتان ٤/٢/و،ح، ٧).

وتطبيقاً لذلك، فقد اشترطت الاتفاقية الموافقة الكتابية المسبقة لدولة المرور غير الطرف على مرور النفايات الخطرة عبر إقليمها، وفي حالة رفضها تلتزم الدول الأطراف باحترام إرادتها، وذلك احتراما لسيادتها على إقليمها وإعمالا لمبدأ الرضائية مع الدول غير الأطراف في المعاهدة والذي يعد من المبادئ الهامة التي تحكم المعاهدات في القانون الدولي المعاصر ؛

٢. طبقا لأحكام الاتفاقية تكون الدول غير الأطراف فيها التي تدخل في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أطراف في اتفاقية بازل، ملتزمة بأحكام اتفاقية بازل إذا قامت بإخطار سكرتارية اتفاقية بازل بذلك، أو أشارت الاتفاقية الجديدة إلى العمل بأحكام اتفاقية بازل(١).

وعليه، فإنه يجوز للدول الأطراف في اتفاقية بازل الدخول في اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف أو إقليمية مع دول أطراف أو من الغير قد تماثلها في الظروف والأهداف(٢)؛ لاعتماد سياسة مشتركة بشأن نقل النفايات الخطرة، يمكن أن تتضمن شروطا أكثر صرامة من أحكام اتفاقية بازل، وبصفة خاصة فيما يتعلق بمراعاة مصالح البلدان النامية، وذلك بغرض التحكم في عمليات نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر

(1) Article 11 — Accords bilatéraux, multilatéraux et régionaux.
– ومثال ذلك: «اتفاقية باماكو» المعتمدة في إطار منظمة الوحدة الإفريقية سنة ١٩٩١م، حيث أشارت إلى العمل بأحكام اتفاقية بازل.

(٢) وذلك مع مراعاة ما تقضي به (م٤/٥) من عدم السماح لطرف بتصدير نفايات خطرة أو نفايات أخرى من أراضيه إلى جانب غير طرف أو باستيرادها إلى أراضيه من جانب غير طرف.

الحدود التي تجري كلية بين الأطراف في تلك الاتفاقات وحماية الصحة البشرية والبيئة على نحو أفضل، على أن يتم إخطار أمانة اتفاقية بازل بالاتفاقات أو الترتيبات التي دخلت فيها الدول قبل سريان اتفاقية بازل عليها (المادتان ٤/١١، ١١) ؛

٣. اشترطت الاتفاقية موافقة الدول الشاطئية على مرور النفايات الخطرة عبر مياهها الإقليمية، ولم تغفل الحقوق الممنوحة لهذه الدول في المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري، وما يقرره القانون الدولي في هذا الشأن من قواعد قانونية (م٤/١٢).

فطبقا لنص (م٢٩) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩م فإن القوة الملزمة للمعاهدة تنصرف إلى أقاليم الدول الأطراف فيها ما لم يتفق صراحة أو ضمنا على غير ذلك. ويشمل إقليم الدولة اليابسة والمسطحات المائية وما يعلو ذلك من طبقات الجو وكافة ملحقات وتوابع ومستعمرات هذه الدولة (١).

ووفقا للاستثناء الوارد بالمادة السابقة فقد حددت اتفاقية بازل النطاق الإقليمي لسريان أحكامها بمنطقة الاختصاص الوطني للدولة، حيث نصت على أن تطبق أحكامها على جميع المناطق التي تمارس فيها الدول الأطراف اختصاصات إدارية ولائحية وفقا لأحكام القانون الدولي فيما يتعلق بحماية البيئة من التلوث وحماية الصحة الإنسانية من الأضرار الناتجة عن النفايات الخطرة (م٢/٩).

وقد جاء تحديد نطاق السريان الإقليمي لأحكام اتفاقية بازل متفقا مع الهدف الأسمى لحماية البيئة بصفة عامة، حيث تطبق أحكامها على المناطق التي تملك الدول الأطراف مباشرة الاختصاصات الإدارية عليها في مجال حماية البيئة والصحة الإنسانية دون التقيد بشرط أن تكون المنطقة تحت السيادة الكاملة للدولة.

وعليه، فإن الاتفاقية تحمي حقوق الدول الشاطئية على البحر الإقليمي والمنطقة الاقتصادية الخالصة، والجرف القاري، وكذلك ـ حسب الاقتضاء ـ المجال الجوي فوق هذه

(١) د٠ محمد مجدي مرجان : آثار المعاهدات بالنسبة للدول غير الأطراف ـ رسالة دكتوراه ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٨١م ـ ص ٢٦.

المناطق، حيث أدرجتها في مجال التطبيق الإقليمي للاتفاقية، باعتبارها خاضعة للولاية الوطنية لتلك الدول، ولها أن تمارس عليها اختصاصاتها التنظيمية والإدارية الرامية إلى حماية وصون بيئتها ومواردها الطبيعية وفقا للقانون الدولي وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار UNCLOS عام ١٩٨٢م(١).

كما أدرجت الاتفاقية المنطقة القطبية (أنتاركتيكا Antarctica) وأعالي البحار ضمن نطاق تطبيق الاتفاقية المكاني، فمنعت نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى بغرض التخلص منها في المنطقة القطبية أو المنطقة الواقعة جنوبي خط عرض ٦٠ جنوباً، سواء أكانت هذه النفايات خاضعة للنقل عبر الحدود أو لا (م٤/٦)، وذلك وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام١٩٨٢م التي تلزم الدول بالمحافظة على البيئة في مناطق التراث البيئي المشترك للإنسانية.

وعليه، نجد أنه لإحكام الرقابة على انتقال النفايات وضمان المتابعة الحثيثة لها وملاحقتها حيثما كانت، فقد وسعت الاتفاقية من مضمون انتقال النفايات trans boundary of wastes ليشمل الانتقال إلى إقليم دولة عضو في الاتفاقية أو دولة من الغير، فالاتفاقية يشمل نطاقها المكاني الدولة المصدرة والمستوردة ودولة الترانزيت (م٢/٣).

وذلك على أساس أن مصالح دول العبور سواء على مستوى حماية بيئتها أو صحة سكانها، يجب الاهتمام بها بنفس مستوى الاهتمام بمصالح الدول المستوردة للنفايات(٢).

(1) Birnie (P.W) & Boyle (A.E): "International law and the environment, The British Council, Clarendon press, Oxford, first published, 1992, p. 335.
(2) Fouad Bitar: les Mouvements Transfrontières des déchets dangereux Selon La Convention de Bale, Paris, Pedone 1997, p. 45.

المطلب الثاني
الرقابة على النقل غير المشروع للنفايات الخطرة

بالإضافة إلى الرقابة على النقل المشروع للنفايات والنفايات الخطرة، والتي تهدف إلى ضمان سير عملية النقل وفقا لأحكام اتفاقية بازل، فقد تضمنت اتفاقية بازل نظاما للرقابة على عمليات النقل التي تتم بالمخالفة للمبادئ العامة للقانون الدولي، أو إجراءات الرقابة المنصوص عليها في الاتفاقية بوصفها عمليات نقل غير مشروع، وذلك تحاشيا لتلوث البيئة والإضرار بالصحة الإنسانية.

ويتفق هذا الاتجاه مع التطورات التي طرأت على نطاق المسئولية في مجال العلاقات الدولية، وإقرار القانون الدولي المعاصر قيام مسئولية ذات طابع جنائي تبرر توقيع جزاءات دولية مشددة على الدولة التي تنتهك التزام دولي يهم الجماعة الدولية بأكملها(١).

حيث استقر الفقه الدولي على أن عدم المشروعية الدولية يترتب على انتهاك أي التزام دولي، فلا عبرة بمحل الالتزام المنتهك في تقرير عدم المشروعية. وعليه، فإن انتهاك الدولة لالتزام دولي يشكل فعلا غير مشروع دوليا أيا كان موضوع الالتزام المنتهك(٢).

ويؤكد ذلك، ما ورد في (م١٩/١) من مشروع لجنة القانون الدولي CDI لتقنين قواعد المسئولية الدولية. كما جاءت (م١٩/٢) أكثر دلالة في شأن الجرائم التي ترتكب من قبل الدول ضد البيئة الطبيعية، حيث قررت أن الفعل غير المشروع دوليا يشكل جريمة دولية حين ينجم عن انتهاك الدولة التزاما دوليا ذو أهمية جوهرية بالنسبة لصيانة مصالح أساسية للجماعة الدولية، بحيث تعترف هذه الجماعة بأن انتهاكه يشكل جريمة دولية.

---

(١) انظر في ذلك: – حولية لجنة القانون الدولي (الدورة الخمسين) ١٩٩٨م ـ ص ٢٢٨، ٢٢٩؛
– د٠ عبد العزيز مخيمر عبد الهادي : العدوان العراقي على البيئة بدولة الكويت في ضوء أحكام القانون الدولي ـ مجلة الحقوق ـ الكويت ـ العدد الأول ـ س ١٥ مارس ١٩٩١م ـ ص ٢٦٢ ؛
- Provost (R) : International criminal environmental law, Clarendon Press. Oxford. 1999, pp. 442–444.

(٢) انظر في هذا المعنى: ج. أ. تونكين: القانون الدولي العام «قضايا نظرية» – ترجمة/ أحمد رضا – مراجعة د/ عز الدين فودة ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ـ القاهرة ـ ١٩٧٢م ـ ص ٢٥٧ ؛
- Oppenheim (L): International Law, David Vol, I, McKay companying. New York, Eighth Edition, 1955, pp. 337 — 343.

كما جاءت (م١٩/٣) لتحدد الالتزامات التي يعد انتهاكها جريمة دولية وأوردت من بينها الانتهاك الخطير لالتزام دولي ذي أهمية جوهرية لحماية البيئة البشرية والحفاظ عليها، كالالتزام بتحريم التلويث الجسيم للجو والبحار.

كما أكد على ذلك المبدأ رقم (١٢) من مشروع حماية وصيانة الهواء لعام ١٩٧٩م، والذي تقدمت به الشعبة الاسترالية لجمعية القانون الدولي.

ونتيجة لذلك، فقد اعتبر البعض أن جرائم التلويث المتعمد لعناصر البيئة الطبيعية، مثل «إغراق النفايات الكيميائية الخطرة والمشعة في البحار، أو إغراق السفن التي تحمل هذه الشحنات»، بمثابة جريمة دولية مساوية تماما لجرائم الإبادة الجماعية Genocide [1].

(1) Provost (R): International criminal environmental law, op. cit, p. 445.
وبالتوازي مع ذلك، ونظرا لكون البيئة بعناصرها المختلفة قد تتعرض لانتهاكات جسيمة، تنطوي على أضرار بالغة، أثناء النزاعات المسلحة، نتيجة استخدام أنواع من الأسلحة المحظورة وفقا للقانون الدولي الإنساني، كالأسلحة الذرية والكيميائية والبيولوجية، والتي يمتد خطرها ليساهم في الإسراع في عملية انهيار الأنظمة الإيكولوجية، وبالتالي ينعكس على الكائنات الحية وغير الحية ويهدد حياة الإنسان.
ومثال ذلك : تعرض العراق منذ الغزو الأنجلو – أمريكي له في عام ٢٠٠٣م – ولا يزال – لحرب مدمرة وأحداث عنف دامية، شمل تأثيرها جميع مساحته الجغرافية، وامتد هذا التأثير إلى عمق البيئة والمناطق المجاورة؛ وكذلك الحال بالنسبة للعدوان الإسرائيلي على لبنان في يوليو وأغسطس عام ٢٠٠٦م، والذى ترتب عليه تدمير إسرائيل على نحو عمدى للبيئة الطبيعية في لبنان حيث استخدم الجيش الإسرائيلي أنواعا محظورة من الأسلحة المدمرة، مثل: «القنابل العنقودية، والقنابل الفسفورية».
ولذا، فإن أحكام القانون الدولي الإنساني – بوصفه ذلك القانون الذى يعنى بكفالة التمتع بحقوق الإنسان في أوقات الحروب والنزاعات المسلحة – تكفل الحماية الكافية والفعالة للبيئة أثناء الحروب والنزاعات المسلحة، حيث حظرت استخدام وسائل أو أساليب للقتال، يقصد بها أو يتوقع منها أن=>
=تلحق بالبيئة أضرارا بالغة واسعة الانتشار وطويلة الأمد، فضلا عن حظر الاعتداء على البيئة على سبيل الانتقام. ويؤكد ذلك ما قررته (م٨) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من أنه: «يعد من جرائم الحرب، شن الهجوم عمدا، مع العلم بأن هذا الهجوم سيحدث فقدا للحياة أو إصابات للمدنيين، أو إضرارا بالأشياء المدنية، أو إضرارا واسعا وممتدا زمنيا وجسيما بالبيئة الطبيعية، والذى يكون زائدا بطريقة واضحة عن الميزة العسكرية المتوقعة فعلا ومباشرة».

ونظراً لكون النفايات الخطرة أصبحت موضوعا لتجارة رائجة بين الشمال الصناعي المتقدم ودول الجنوب النامي، تمارسها مافيا تنتشر في جميع دول العالم، فقد أصبح تقرير المسئولية الجنائية للدول التي تنتهك الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث بهذه النفايات ضرورة تقتضيها المصلحة العامة للمجتمع الدولي، وهو ما دفع بالدول الأفريقية إلى إعلان أن تصدير النفايات الخطرة إلى دولة أفريقية يعد جريمة ضد أفريقيا Crime against Africa.

ونظراً لخطورة عمليات النقل غير المشروع للنفايات والنفايات الخطرة، والتي تتم بموجب اتفاقات سرية عن طريق سماسرة النقل، وتوجه غالبا إلى الدول النامية التي تفتقر إلى تكنولوجيا التخلص السليم من هذه النفايات، نظير مكاسب اقتصادية تحققها كل من الجهتين المصدرة والمستوردة، أو يتم التخلص منها في أقاليم بعض الدول دون علم مسبق بذلك، أو في مناطق التراث البيئي المشترك للإنسانية، مما يترتب عليه آثار ضارة بالبيئة والصحة الإنسانية، فقد اهتمت فقرة (١٩) من ديباجة اتفاقية بازل ببيان خطورة النقل غير المشروع للنفايات الخطرة، كما تضمنت (م٩) من الاتفاقية الحالات التي يكون النقل فيها غير مشروع، والالتزامات القانونية التي تترتب على الدول ذات الصفة في هذا النقل.

وعلى ذلك، وطبقا لأغراض اتفاقية بازل يكون نقل النفايات غير مشروع في الحالات الآتية (م٩) :

١. إذا تم النقل دون الإخطار notification اللازم لكافة الدول المعنية[١] وفقا لنصوص الاتفاقية ؛

٢. إذا تم النقل دون الموافقات المطلوبة طبقا لنصوص الاتفاقية، حيث تفترض هذه الحالة إتمام عملية التصدير قبل حصول الدولة المصدرة على موافقات الدول المعنية ؛

٣. صدور الموافقات المطلوبة طبقا لنصوص الاتفاقية بناء على تزوير"Fausse " أو ادعاء كاذب أو غش" Fraude " في البيانات والخطابات من جانب المصدر أو المستورد، حسب

(١) يقصد بالدول المعنية: «دول التصدير أو الاستيراد الأطراف في الاتفاقية، أو دول العبور سواء أكانت أطرافاً أم لا» (م٢/١٣ من الاتفاقية).

الحالة، أو نتيجة رشوة السلطات المختصة Corruption de fonctionnaires، حيث تقع هذه الموافقات في دائرة البطلان المطلق وبالتالي يعد النقل الذي تم بناء عليها غير مشروع؛

٤. إذا كان النقل لا يتفق من الناحية المادية مع الوثائق ؛

٥. إذا نتج عنه تخلص متعمد (مثل الإلقاء) من نفايات خطرة أو نفايات أخرى مما يتناقض مع الاتفاقية والمبادئ العامة للقانون الدولي.

وقد رتبت الاتفاقية بعض الالتزامات القانونية على الدول ذات الصفة في عملية النقل غير المشروع، حيث نصت الفقرة (٥) من الديباجة على أن الدول ينبغي أن تضمن أداء مولد النفايات لواجباته فيما يتعلق بنقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتخلص منها على نحو يتفق مع حماية البيئة، أيًّا كان مكان التخلص. كما نصت (م٩) من الاتفاقية على أن تضمن دولة التصدير إعادة النفايات من جانب المصدر أو المولد، أو هي ذاتها عند اللزوم، إلى أراضيها، أو التخلص منها بطريقة سليمة لا تضر بالبيئة أو الصحة الإنسانية حال تعذر إعادتها، وأن تضمن دولة الاستيراد أن يتولى المستورد أو المتخلص، أو هي ذاتها عند اللزوم، التخلص من النفايات بطريقة سليمة لا تضر بالبيئة أو الصحة الإنسانية، وذلك خلال (٣٠) يوم من تاريخ علم الدولة بالنقل غير المشروع أو خلال أي فترة زمنية أخرى قد تتفق عليها الدول المعنية، وسواء تم النقل عن طريق إحدى سلطاتها المختصة «موظفيها وممثليها» أو أحد أجهزتها الرسمية، أو بواسطة إحدى الكيانات الخاصة التابعة لها(١)، وتتحمل الدولة المصدرة تكاليف إعادة شحنة النفايات الخطرة(٢).

(١) يقصد بمصطلح «الكيان الخاص»: «أية منشأة تدار لصالح الأفراد بعيدا عن سيطرة الجهات التابعة للدولة، سواء ظهرت في شكل منشأة فردية، أو هيئة، أو شركة، أو جمعية».

(٢) راجع نفس الحكم في كل من :

- (م٤/٣/ب) من اتفاقية باماكو لسنة ١٩٩١م ؛

- الاتفاقية الموقعة بين المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية بشأن التعاون على حماية وتحسين البيئة في منطقة الحدود لسنة ١٩٨٣م ؛ =>

وتحقيقاً لهذه الغاية، يكون على الأطراف المعنية ألا تعارض أو تعوق أو تمنع إعادة تلك النفايات إلى دولة التصدير، وأن تتعاون عند الاقتضاء في التخلص من النفايات بطريقة سليمة بيئيا.

وفي الحالات التي لا يمكن فيها إسناد مسئولية الإتجار غير المشروع إلى المصدر أو المولد أو المستورد أو المتخلص، تضمن الأطراف المعنية أو أطراف أخرى، حسب الاقتضاء، من خلال التعاون، التخلص من النفايات قيد النظر بطريقة سليمة بيئيا بأسرع وقت ممكن سواء في دولة التصدير أو دولة الاستيراد أو في مكان آخر، حسب الاقتضاء.

ويضع كل طرف تشريعات وطنية / محلية ملائمة لمنع الإتجار غير المشروع والمعاقبة عليه. وتتعاون الأطراف بغية تحقيق أهداف هذه المادة.

= – (م١/٣) من مشروع الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسئولية والتعويض فيما يتعلق بالنقل البحري للمواد الضارة والخطرة، الذي أعدته المنظمة الدولية للملاحة البحرية عام ١٩٨٤م.

المبحث السادس

الالتزام بالتشاور للوقاية من الأضرار الناتجة عن التلوث بالنفايات الخطرة

يقصد بالتشاور: «التفاوض المسبق بين الدول المعنية حول الأنشطة الخطرة المزمع القيام بها، من حيث تحديد طبيعة وآثار النشاط الخطر، ووضع حلول مقبولة وعلى أساس توازن عادل للمصالح المشروعة، بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لتجنب الضرر وتقليله إلى أدنى حد ممكن».

ويعد التشاور من قبيل التعاون بين الدولة محدثة الضرر والدول المتأثرة، يستمد من مبدأي حسن الجوار وحسن النية اللذين يؤكدان حتمية وجوب التشاور بين الدول المعنية للحفاظ على البيئة من أخطار التلوث البيئي، وأهمها الأخطار الناجمة عن نقل وتخزين النفايات الخطرة(١).

وواجب التفاوض المسبق هو التزام قانوني عرفي مستقر في القانون الدولي، يعد إغفاله عملا غير مشروع دوليا؛ لما ينطوي عليه هذا الإغفال من نية إلحاق الضرر بالدول الأخرى المتأثرة.

وعليه، فإن واجب التشاور يفرض على الدولة المولدة أو المصدرة للنفايات الخطرة التزام بالتفاوض المسبق في مرحلة مبكرة وبحسن نية مع الدول التي يمكن أن يلحقها ضرر نتيجة انتقال أو تخزين تلك النفايات ـ وهي الدولة المستوردة ودولة الترانزيت ـ ، لتحتاط الأخيرة ضد التهديد المحتمل للتلوث، وبالتالي تجنب الضرر أو تقليله إلى أدنى حد ممكن.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن واجب التشاور في مجال نقل وتخزين النفايات الخطرة مستمد أيضا من حق الدولة في منح أو رفض الترخيص في ممارسة أنشطة ضارة بالبيئة على

(١) انظر في هذا المعنى: تقرير المقرر الخاص «سرينيفاسا راو » للجنة القانون الدولي ـ ١٩٩٨م ـ المجلد الأول ـ ص ١٦٤ ؛

- **Pannatier (S): L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement, Schulthess polygraphischer verlag Zurich, 1994, p. 254.**

أراضيها، كجزء من حقها الطبيعي في التحكم في الأنشطة التي تتم في نطاق اختصاصها عموما(١).

وخلال التشاور، فإن عناصر مختلفة يجب أن تؤخذ في الاعتبار، لعل أهمها :

١. كيفية المعالجة التي تمت للنفايات الخطرة في دولة التصدير ؛

٢. القدرة التقنية للدولة المستوردة ومدى قدرتها على التخلص السليم بيئيا من تلك النفايات ؛

٣. الفائدة الاقتصادية للنشاط ووجود نشاط بديل يكون أُقل ضررا ؛

٤. طبيعة الإشراف والسيطرة التي تمارسها دولة النشاط(٢).

والإلزام بواجب التشاور المسبق يكون مع الدول التي يحتمل أن تتأثر من الأنشطة الخطرة، ويكون أيضا مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المتخصصة في مجال النفايات الخطرة، والتي تحدد توصياتها الإجراءات المناسبة والتي يجب اتباعها في هذا الخصوص (م٤/٢/ح)، وهو ما أكدت عليه العديد من الاتفاقيات الدولية(٣)، وقرارات المنظمات الدولية (٤)، والأحكام القضائية الدولية(١).

---

(1) Kummer (K): International management of hazardous wastes, clarendon, press, Oxford, 1995, p. 20.

(٢) راجع في ذلك: حولية لجنة القانون الدولي سنة ١٩٩٨م ـ تقرير اللجنة عن أعمال دورتها (الخمسين) ـ ص ٢٨.

(٣) مثال ذلك : – المبدأ رقم (١٩) من إعلان ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م ؛
– (م٥/٢) من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢م بشأن حظر إغراق النفايات الخطرة والمواد الأخرى في البحار؛
– (م١١) من مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية ؛
– (م٣) من ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول لعام ١٩٧٤م ؛
– المبدأ رقم (١٧) من مشروع مبادئ القاهرة التوجيهية والأساسية بشأن الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة، والمعتمد بمقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب) رقم (١٤/ ٣٠)، المؤرخ في ١٧ يونيو ١٩٨٧م ـ ص ٩.

(٤) مثال ذلك: – قرار منظمة **(L'OCDE)** رقم ٨٦/٦٤ لسنة ١٩٨٦م بشأن إغراق النفايات المشعة في البحار والمحيطات ؛ =>

والالتزام بواجب التشاور المسبق يتناول بالطبع الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي، ومنها النقل المشروع للنفايات الخطرة.

= – توصية منظمة **(L'OCDE)** سنة ١٩٧٤م بشأن التلوث عبر الحدود ؛
– قرار الجماعة الأوربية سنة ١٩٨٢م بشأن التلوث العابر للحدود والمصادر الطبيعية المشتركة ٠

(١) مثال ذلك: حكم محكمة التحكيم الدولية في «قضية بحيرة لانو»، والقضية المتعلقة بالاختصاص الإقليمي للجنة الدولية لنهر أودر.

- A/ CN. 4/ SER. A/1998, p. 164.

المبحث السابع
التنسيق الدولي بشأن نقل وحركة النفايات الخطرة

نظراً لخطورة الآثار البيئية للنفايات الخطرة، وانطلاقاً من مبدأ المحافظة على البيئة من التلوث، فقد أكدت اتفاقية بازل على مبدأ التعاون الدولي من أجل تحسين الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة وغيرها من نفايات وتحقيقها، وحددت مجالات متعددة للتعاون الدولي تتمثل فيما يلي:

١. التزام الدول الأطراف، خاصة المتقدمة صناعيا منها والأكثر إنتاجا للنفايات الخطرة، بالتعاون لاستحداث وتطبيق تكنولوجيات متطورة في الإنتاج، وتحسين التكنولوجيات القائمة ؛ للتقليل من إنتاج النفايات الخطرة، وإنتاج منتج صديق للبيئة «التكنولوجيا النظيفة cleaner technology»؛

٢. تعزيز نقل التكنولوجيا المتطورة المتعلقة بإدارة النفايات الخطرة إلى الدول الآخذة في النمو، وتنمية القدرة التقنية فيما بين الأطراف المتعاقدة ؛ حتي يمكنها التخلص السليم بيئيا من تلك النفايات بواسطة طرق أكثر فاعلية وكفاءة، وذلك دون تمييز بين الدول المستوردة لها، وتلك التي تحظر استيرادها (م١٠/١، ٢).

وعليه، يقع على كل دولة صناعية ـ تكون طرفا في الاتفاقية ـ التزام بمساعدة الدول النامية ـ الأطراف في الاتفاقية ـ في تطوير التقنية اللازمة لمعالجة النفايات الخطرة الخاصة بها أو التي يتم استيرادها من دولة صناعية[1].

كما نصت (م١٤/١) من الاتفاقية على أن تنظر الدول الأطراف في إنشاء مراكز إقليمية أو دون إقليمية للتدريب ونقل التكنولوجيا فيما يتعلق بإدارة النفايات الخطرة والنفايات

(١) وفي هذا الصدد تؤكد الفقرة (٢١) من ديباجة اتفاقية بازل، (م١٠/٢) من الاتفاقية على أن يتم تعزيز نقل التكنولوجيا الخاصة بحماية البيئة وفقا لروح مبادئ القاهرة التوجيهية ومقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (١٤/١٦).

الأخرى وتقليل توليدها إلى أدنى حد من خلال إنشاء آليات تمويل ملائمة ذات طابع طوعي تتفق عليها الأطراف المتعاقدة(١) ؛

٣. مساعدة الدول الآخذة في النمو على تطبيق نصوص الاتفاقية خاصة (م٤/٢) المتعلقة بخفض إنتاج النفايات الخطرة إلى أدنى حد ممكن (م١٠/٣) ؛

٤. نقل المعلومات الخاصة بحركة النفايات الخطرة (م١٣) ؛ لتجنب الكوارث البيئية خاصة حوادث(٢) حافلات النقل.

غير أن قيام الدولة المصدرة بالإخطار لا يعفيها بالطبع من المسئولية إذا كان النشاط الذي ينطوي على مخاطر إحداث ضرر عابر للحدود، يعتبر فعلاً غير مشروع؛ حيث يتعين عليها الامتناع عن القيام به في جميع الأحوال.

وهذا الواجب مستمد من القانون العرفي، حيث يستند إلى قاعدة أساسية مفادها «حق الدولة المعرضة للخطر في ممارسة حقها في منع أو التحكم في الأنشطة التي يمكن أن تلحق

(١) والجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه تم إنشاء عدد (١٤) مركزاً إقليمياً وتنسيقياً للاتفاقية تقع في «الأرجنتين والصين ومصر والسلفادور وإندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية ونيجيريا والاتحاد الروسي والسنغال والجمهورية السلوفاكية والبرنامج البيئي الإقليمي لجنوب المحيط الهادئ (ساموا)، وجنوب أفريقيا، وترينيداد وتوباغو، وأوروغواي»، وتوفر التدريب ونقل التكنولوجيا في مجال إدارة النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتقليل إلى أقصى حد من توليدها؛ من أجل مساعدة الأطراف ودعمها في تنفيذ الاتفاقية.

(٢) يقصد بالحوادث البيئية تلك الحوادث التي ينجم عنها تلوث أو تدهور للبيئة ويمكن للقدرات المحلية الوطنية مكافحتها والتحكم فيها.
(م١/١٤) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.
وقد ورد النص على هذا الواجب في المبدأين رقمي (٨، ١٩) من إعلان البيئة الصادر عن مؤتمر ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م، كما ورد النص عليه في (م٢) من مشروع تقنين المسئولية الدولية عن النتائج الضارة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي.
– انظر : وثيقة إعلان ريودي جانيرو بشأن البيئة والتنمية ـ مجلة السياسة الدولية ـ العدد ١١٠ ـ أكتوبر ١٩٩٢م ـ ص ١٥٤ ؛
– تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها (٤٤) ـ حولية لجنة القانون الدولي ـ الأمم المتحدة ـ المجلد الثاني ـ ١٩٩٢م ـ ص ٨٧.

بها ضررا ما»[1]. وهو يحقق التوازن بين مصالح الدول المعنية بإعطائها الفرصة لاتخاذ إجراءات الحيطة والحذر، والاستعداد لمواجهة احتمالات الضرر، وهذا ما تفرضه العدالة القانونية ومبدأ حسن النية والذي يكون مفترضا من الأصل[2] ؛

٥. التعاون مع سكرتارية الاتفاقية[3] فيما يتعلق بالبيانات والإخطارات والمعلومات (م٤/٢/ح)؛

---

(1) Kummer (K) : International management of hazardous wastes, op, cit, p. 24.

(٢) وقد ورد مبدأ الإخطار والإعلام في العديد من الاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، كما تضمنته العديد من أحكام هيئات التحكيم والمحاكم الدولية، والتي تؤكد وجوب الإخطار الوارد في اتفاقية بازل، ومن الأمثلة على ذلك نورد ما يلي :

- اتفاقية التبليغ المبكر عن الحوادث النووية المبرمة سنة ١٩٨٦م على إثر وقوع حادث «تشرنوبيل» **Chernobyl** ؛ نظرا لكون الحكومة السوفيتية لم تقم بواجبها في إخطار الدول المجاورة بالسحب النووية التي نتجت عن الحادث والتي كان من الممكن أن تصل إلى أقاليمها ؛
- توصية مجلس منظمة **(L'OCDE)** رقم ٧٤/٢٢٤ ـ نوفمبر ١٩٧٤م بوجوب الإعلام إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر من جراء التلوث عبر الحدود ؛
- قرار منظمة **(L'OCDE)** رقم ٨٦/٦٤ لسنة ١٩٨٦م بإلزامية الإخطار للدول المعنية في حالة نقل النفايات الخطرة سواء أكانت دول مستوردة أو دول مرور ؛
- التوجيه رقم ٨٤/٦٣١ لسنة ١٩٨٤م الصادر عن الجماعة الأوربية **(EC)** بضرورة الإخطار والإعلام من الدولة المصدرة إلى الدولة المستوردة ودولة المرور ؛
- حكم محكمة العدل الدولية في «قضية مضيق كورفو» سنة ١٩٤٩م، حيث أشارت المحكمة إلى واجب السلطات الألبانية في إنذار سفن الحرب البريطانية في الوقت الذي كانت تدنو فيه من حقل الألغام ؛
- حكم محكمة التحكيم الدولية في «قضية بحيرة لانو» بين فرنسا واسبانيا، حيث أشارت المحكمة إلى أنه كان مطلوبا من فرنسا إخطار اسبانيا عن المشروع المقترح حتى يمكنها تجنب الأضرار الناتجة عنه.

(٣) سكرتارية اتفاقية بازل هي جهاز دائم مسئول عن مراقبة حركة النفايات الخطرة بين الدول الأطراف، حيث تختص باستقبال وإرسال البيانات والمعلومات المتعلقة بالتطور التكنولوجي والتشريعات الداخلية من وإلى هذه الدول في مجال نقل النفايات الخطرة والإتجار غير المشروع، وضمان استمرار التعاون بينها، ومساعدتها على تطبيق أحكام الاتفاقية، والتنسيق مع المنظمات الدولية المعنية، بالإضافة إلى عمل الترتيبات الإدارية الضرورية وإعداد جداول الأعمال الخاصة باجتماعات الدول الأطراف (المواد ٣- ٦، ١١، ١٣، ١/١٦ من الاتفاقية).

٦. سن ما يلزم من تشريعات داخلية للحد من نقل النفايات الخطرة ومنع الإتجار غير المشروع بها والمعاقبة عليه، مما يدعم التعاون الدولي للقضاء على التجارة غير المشروعة للنفايات الخطرة (المادتان ٤/٣، ٤، ٩/٥).

وفي سبيل تحقيق ذلك، أكدت الاتفاقية على ضرورة التعاون بين الأطراف والمنظمات الدولية المختصة والتي تتبني تكنولوجيا متقدمة تكافح تلوث البيئة ؛ للاستفادة من إرشاداتها في النهوض بالوعي العام وتنمية الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى واعتماد تكنولوجيا جديدة منخفضة النفايات لحماية البيئة من التلوث (المادتان ٤/٢/ح، ١٠/٤)[١].

ولتحقيق المتابعة الدقيقة للإجراءات السابقة، فقد أنشأت الاتفاقية لجنة فنية تختص بمتابعة التخلص السليم من النفايات الخطرة من الناحية الفنية والتكنولوجية، وإصدار توجيهات للدول المعنية بكيفية التحكم في النفايات الخطرة، وتدريب كوادر من الدول المختلفة من الناحية الفنية والتقنية على كيفية التخلص السليم من النفايات.

---

(١) المنظمات المقصودة هنا هي: «برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب **UNEP**)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية **(I.A.E.A)**، ومنظمة الصحة العالمية **(OMS)**، والوكالة الدولية البحرية **(IMO)** ».
ونظراً لأهمية هذا الموضوع فقد عبرت الدول المشتركة في مؤتمر الأمن والتعاون الأوربي سنة ١٩٩٢م عن رغبتها في تقوية التنسيق والتعاون القائم والمتنامي بينها لتعيد التعادل البيئي الطبيعي لمساره الصحيح وتحافظ عليه، سواء في الماء أو التربة أو الهواء.
- Campbell (D): Environmental hazards, Graham & Trotman/ Martinus London/ Dordrecht / Boston. 1994, p.25.
كما أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ٢١٧/٤٦ على أهمية التعاون الدولي في رصد الأخطاء التي تهدد البيئة وتقييمها والاستعداد لمواجهتها، وتقديم المساعدة في حالات الطوارئ البيئية، ووافقت على قرار مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب **UNEP**) رقم ٣٧/١٦ والصادر في ٣١ مايو ١٩٩١م بشأن الإنذار المبكر والتنبؤ بحالات الطوارئ البيئية، وعلى إنشاء مركز الأمم المتحدة لتقديم المساعدة البيئية العاجلة، على أساس تجريبي في مطلع عام ١٩٩٢م ولفترة ثمانية عشر شهراً.
– د. رضوان أحمد الحاف: حق الإنسان في بيئة نظيفة في القانون الدولي العام ـ رسالة دكتوراه ـ القاهرة ـ ١٩٩٨م ـ ص ٢١٧.

كما أنشأت الاتفاقية أجهزة رقابية دائمة تتولي مراقبة تصرفات الدول الأطراف في الاتفاقية في مجال النفايات الخطرة، لعل أهمها يتمثل فيما يلي :

المطلب الأول

مؤتمر الدول الأطراف La Conferences de Parties a la Convention

يعد مؤتمر الدول الأطراف اللجنة الرئيسية " L'organe Supervise " في اتفاقية بازل، حيث يضم ممثلين عن جميع الدول الأعضاء بها(١)، ويختص بتعزيز الرقابة على نقل النفايات الخطرة وفقا للترتيبات الواردة في الاتفاقية، والتي يجب على الدول الأعضاء اتباعها، ومتابعة وتقييم التنفيذ الفعال للاتفاقية بصورة مستمرة، والنظر في أي تدابير إضافية لازمة لمساعدة الدول الأعضاء على النهوض بمسئولياتها فيما يتعلق بحماية البيئة البحرية وصونها. ويعمل بالإضافة إلى ذلك على تشجيع التوفيق بين السياسات والاستراتيجيات والتدابير المناسبة لتقليل ضرر النفايات الخطرة والنفايات الأخرى على الصحة البشرية والبيئة إلى الحد الأدنى، والنظر في اعتماد بروتوكولات أو إدخال تعديلات على الاتفاقية وملاحقها واعتمادها، أو أي إجراء آخر يكون لازما لتحقيق أغراض الاتفاقية، وإنشاء هيئات فرعية قد يراها ضرورية لتنفيذ الاتفاقية(٢)، والنظر، إذا لزم الأمر، في فرض حظر كامل أو جزئي على عمليات نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود على ضوء أحدث المعلومات العلمية والبيئية والتقنية والاقتصادية.

(١) ويجوز أن تمثل الأمم المتحدة، ووكالاتها المتخصصة، وأي دولة غير عضو في الاتفاقية، وأي هيئة أو وكالة أخرى، سواء أكانت وطنية أو دولية، حكومية أو غير حكومية، مؤهلة في ميادين تتعلق بالنفايات الخطرة أو النفايات الأخرى، في أي اجتماع للمؤتمر بوصفها مراقبا، ما لم يعترض على ذلك ثلث الأطراف الحاضرة على الأقل. ويخضع قبول المراقبين واشتراكهم للنظام الداخلي المعتمد من جانب المؤتمر.

(٢) وتطبيقا لذلك، فقد أنشأ المؤتمر اللجان الآتية :

١- اللجنة الفنية: وتختص بتقديم المساعدات الفنية في مجالات تطبيق اتفاقية بازل خاصة للدول النامية؛

٢- اللجنة الفرعية القانونية: وتتولي صياغة القرارات التي تصدر عن المؤتمر، وإنجاز ما تكلف به من قبل المؤتمر من أعمال قانونية.

وينعقد المؤتمر سنويا في اجتماعات عادية، ويعقد اجتماعات استثنائية عند الضرورة أو بناء على طلب مكتوب يقدمه أي طرف ويؤيده ثلث الأطراف على الأقل خلال ستة أشهر من إبلاغهم بالطلب بواسطة الأمانة، ويصدر المؤتمر قرارات ملزمة للدول الأطراف (م١٥)[١].

المطلب الثاني

السلطة المختصة بتنفيذ الاتفاقية L'Otolite Compétence

وهي عبارة عن سلطة حكومية عينها أحد الأطراف لتكون مسئولة، داخل مناطق جغرافية قد يراها ذلك الطرف مناسبة، عن استقبال الإخطارات من الدول المشتركة في عملية نقل النفايات الخطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود، وأي معلومات تتعلق بها، وعن الرد على هذا الإخطار، وهو إجراء لازم قبل النقل، حيث يعمل على تحقيق ما يلي :

١. ضمان وضع الاتفاقية موضع التنفيذ وفقا للتعديلات التي يضعها مؤتمر الدول الأطراف "COP" ولجانه الاحتياطية ؛

٢. تقديم المساعدات الفنية للدول الآخذة في النمو بما يسمح لها بإدارة ناجحة للنفايات الخطرة والمحافظة على البيئة من التلوث ؛

٣. تقديم الاستشارات للحكومات والشركات الخاصة فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية ؛

٤. تنظيم دورية انعقاد اجتماعات ومؤتمرات الدول الأطراف واللجان الاحتياطية ؛

---

(١) وقد أثري المؤتمر الاتفاقية ببعض القرارات المهمة التي تعد بمثابة تعديل لنصوصها، نذكر منها :
١- قرارات المؤتمر الأول الذي عقد في أوروجواي عام ١٩٩٢م والبروتوكول الذي تبناه حول المسئولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن حركة النفايات الخطرة ونقلها عبر الحدود ؛
٢- قرارات المؤتمر الثاني الذي عقد في جنيف عام ١٩٩٤م حول تدعيم الدول الأطراف الآخذة في النمو بالمشورة الفنية والتكنولوجية من أجل التخلص السليم من النفايات الخطرة ؛
٣- قرارات المؤتمر الثالث الذي عقد في جنيف عام ١٩٩٥م بإلزام الدول الأطراف والدول الأعضاء في الجماعة الأوربية والدول الأطراف في منظمة **(L'OCDE)** بالمنع الفوري لأي نقل للنفايات الخطرة المزمع التخلص منها نهائيا في دولة أخري، والمنع التدريجي حتي تاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٩٧م بالنسبة للنفايات التي تصلح لإعادة الاستخدام **" Recyclage "**.

٥. إجراء الاتصالات والمكاتبات والمراسلات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف ؛

٦. تقديم المعلومات للدول الأطراف حول طرق المساعدة الفنية والمعلومات والتكنولوجيا المستخدمة في إدارة النفايات الخطرة ؛

٧. مساعدة الدول الأطراف في الرقابة على حركة ونقل النفايات الخطرة واستمرارية نظام الإخطارات، حتي يمكن تقليل حجم النفايات الخطرة وخفض حركات النقل[١].

(١) المواد (١/٦، ٥، ٦) من اتفاقية بازل.

الفصل الثالث
المسئولية القانونية الدولية عن نقل النفايات الخطرة

الثابت في فقه القانون الدولي أن كل انتهاك لالتزام دولي يرتب ضرر " dommage "، يستتبع المسئولية الدولية للشخص القانوني الدولي الذي ينسب إليه هذا الانتهاك، فلا معنى لوجود الالتزام بدون ترتيب المسئولية على انتهاكه.

وقد أقرت العديد من الاتفاقيات الدولية مبدأ المسئولية الدولية عن الإخلال بأحكامها(١)، وأكدت عليه أحكام القضاء الدولي(٢)، باعتبار المسئولية الدولية وسيلة قانونية ضرورية للحفاظ على قواعد القانون الدولي واستقرار الأوضاع الدولية ؛ بما تقرره من جزاءات تكفل احترام الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي على أشخاصه، وبالتالي فالمسئولية تعد جزء متمم لأي التزام قانوني.

ونظراً لتعاظم الأضرار الناتجة عن الملوثات المختلفة للعناصر المكونة للبيئة، فإن الأمر لم يقتصر على السيطرة على أنواع التلوث والحد من آثارها، وإنما امتد إلى وضع نظام قانوني لمعاقبة المتسبب في التلوث وجبر الأضرار المترتبة عليه على مستوي القانونين الداخلي والدولي. حيث تعد المسئولية المدنية والجنائية عن الأضرار التي تحدث من جراء فعل التلوث من القواعد القانونية المستقرة في التشريعات الداخلية والفقه والقضاء الداخليين، فضلا عن استقرار النظام القانوني للمسئولية عن تلوث البيئة في مجال القانون الدولي. وهو ما يحقق التكامل بين الأنظمة الداخلية والقانون الدولي لاحتواء الأضرار الناتجة عن الملوثات المتعددة للبيئة بعناصرها المختلفة والضارة بالصحة الإنسانية(٣).

(١) انظر على سبيل المثال : (م٣) من اتفاقية لاهاي الرابعة الخاصة بقواعد الحرب البرية عام ١٩٠٧م.

(٢) انظر على سبيل المثال : حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية (مصنع شورزوف **(Chorzow Factory** بين ألمانيا وبولونيا سنة ١٩٢٨م.

- Chorzow Factory (P.C.I.J) series (A). No. 17(1928) p. 29.

(3) Daniel Collard : Les relations international – 8e, edition – Armand Colin – 1999 – p. 374.

وفي ضوء ما تقدم، نحاول التعرف على الأساس القانوني للمسئولية الدولية عن نقل النفايات الخطرة، وشروط دعوي المسئولية الدولية ضد الدولة المخالفة، وآثار المسئولية الدولية، والوسائل الدولية لتسوية المنازعات الخاصة بالتلوث الناشئ عن نقل وتخزين النفايات الخطرة، كل في مبحث مستقل.

المبحث الأول

الأساس القانوني للمسئولية الدولية عن نقل النفايات الخطرة

لقد تطورت قواعد المسئولية الدولية وفقا لتطور المجتمع الدولي والقواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أشخاصه، مما أدي إلى فتح مجالات واسعة للنظام القانوني للمسئولية الدولية، حيث مر مفهوم المسئولية بتطورات عديدة وفقا للأساس القانوني الذي تستند إليه. وتبعا لذلك، فقد تطور النظام القانوني للمسئولية عن الأضرار البيئية تطوراً ملحوظاً، حيث تم تأسيس المسئولية في البداية على أساس شخصي يتمثل في ارتكاب الدولة عملاً غير مشروع دوليا يشكل خطأ من جانبها يسبب ضررا لشخص يحميه القانون «نظرية الخطأ»، ثم اتجه الفقه الدولي إلى تأسيس المسئولية على أساس موضوعي يتمثل في ارتكاب الدولة عملا غير مشروع دوليا دون اشتراط حصول ضرر «نظرية العمل غير المشروع دوليا»، وأخيرا نادي الفقه الدولي بضرورة تأسيس المسئولية على «نظرية المخاطر»؛ لتوسيع نطاق جبر الأضرار الناتجة عن النشاط الخطر، في حالة عدم كفاية نظرية الخطأ أو الفعل غير المشروع دوليا، وذلك على التفصيل التالي :

المطلب الأول

نظرية الخطأ " Faute "[1]

وفقا لنظرية الخطأ يلزم لقيام المسئولية ارتكاب الدولة عملا غير مشروع دوليا يشكل خطأ من جانبها [2]، سواء أكان في شكل فعل إيجابي act أو اتخذ شكلا سلبيا في صورة امتناع

(١) ترجع نظرية الخطأ إلي المبدأ السائد في القانون الروماني في بداية (ق١٨) وحتي نهاية (ق١٩)، والذي تم نقله من القانون الداخلي إلي النظام القانوني الدولي على يد الفقيه الهولندي «جر وتيوس **Grotius**» في كتابه «قانون الحرب والسلم».

(٢) تجدر الإشارة أنه يفضل استخدام تعبير «الواقعة غير المشروعة دوليا»، بدلا من تعبير «العمل أو الفعل غير المشروع دوليا»، تمشيا مع اتجاه لجنة القانون الدولي، حيث تشمل الواقعة العمل أو الامتناع الذي يخالف القانون.

أو ترك " omission " بالمخالفة للالتزامات المقررة وفقا لأحكام القانون الدولي(١)، وسواء أكان هذا العمل متعمدا ـ تقصير عن سوء نية ـ أو كان إهمالا غير متعمد، وأن يلحق هذا الخطأ ضررا بمصلحة معتبرة يحميها القانون، ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر(٢).

ووفقا لهذه النظرية، يتحقق الخطأ في جانب الدولة إذا لم تتخذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع الأعمال الضارة وبالتالي تصبح شريكا فيها لكونها لم تبذل العناية الواجبة لمنع وقوع الضرر(٣)، أو أنها بعد وقوع الأعمال الضارة لم تتخذ الإجراءات الكفيلة بمعاقبة مرتكبيها وبذلك تكون قد أجازت تصرفهم(٤).

وقد لعبت نظرية الخطأ دورا أساسيا في مجال المسئولية الدولية في بداية عهدها، حيث أقرتها اللجنة الأمريكية للقانون الدولي في مشروع تقنين قواعد المسئولية الدولية (المادتان ٣، ٤)، واستندت إليها العديد من المعاهدات الدولية لتقرير المسئولية عن مخالفة أحكامها(٥)، وأقرها الفقه(١)، والقضاء الدولي في العديد من أحكامه(٢).

---

(١) وعليه، فإذا كان فعل الدولة له ما يبرره مثل حالة الدفاع الشرعي، فإنه لا يشكل انتهاكا دوليا.

(2) Brownlie (I): "Principles of public international law", 4th ed Clarendon press, Oxford, 1990, p. 431 .

(٣) يقصد بالعناية الواجبة " **due diligence** " في القانون الدولي، ما يتسم به سلوك الدولة عادة من يقظة في إدارة شئونها الداخلية، للحيلولة دون وقوع أفعال ضارة تلحق بغيرها من الدول، أو برعايا هذه الدول، وهو أمر نسبي يختلف من دولة إلي أخري تبعا لإمكاناتها المادية الفعلية.

والالتزام ببذل عناية في مجال التعامل في النفايات الخطرة يضع على عاتق الدولة واجب الرقابة والسيطرة الفنية والإدارية على مصادر التلوث «الأنشطة الضارة»، واتخاذ جميع التدابير الضرورية لمنع التلوث العابر للحدود، وسن تشريع داخلي يؤسس لعقوبة رادعة ضد المخالف، وإخطار الدول المعنية بالحوادث الخطيرة.

- Pierre Dupuy: International liability for transfrontier pollution I UICN tendance actuelle, pp. 367 – 369.

(٤) كما ألحق «جروتيوس» بنظريته فكرة الحرب غير العادلة، حيث اعتبرها خطأ، وأوجب على الدول الأخرى مساندة الدولة المتضررة، وأقر بحق الدول الأخرى في الحياد إذا لم تكن حالة الاتهام «الخطأ» واضحة.

- Rousseau (ch): Précis de droit international public, Dalloz, Paris, 1983, p. 12 .

(٥) مثال ذلك: – اتفاقية موسكو لسنة ١٩٤٨م بين بولندا والاتحاد السوفيتي (سابقا) بشأن النظام القانوني للحدود الدولية بينهما (م١٤) ؛ <=

بيد أن هذه النظرية وإن كانت تصلح مبررا للمسئولية عن الأخطاء البيئية، فإن المسئولية نتيجة الخطأ تصلح في معالجة الأضرار البسيطة التي تصيب شخص أو جملة أشخاص من مصدر واحد، أما في مجال الأضرار البيئية الناتجة عن تلوث البيئة بسبب نقل أو تخزين النفايات الخطرة، فإنه يصعب من الناحية العملية إثبات نية تعمد إحداث الضرر أو الإهمال في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع حدوثه، وذلك نتيجة التطور التقني والتغير الجذري الذي قد يشوب الأجسام المسببة للضرر، وتأخر ظهور الضرر مددا طويلة بعد وقوع الحادث المسبب له، مما قد يتعذر معه تحديد مصدر التلوث على وجه الدقة، ثم بالتالي نسبة الخطأ إلى مرتكبه(٣).

= – اتفاقية لندن لسنة ١٩٧٢م بشأن المسئولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية (المادتان ٣، ٤/١).

(١) انظر على سبيل المثال :

– د٠ حامد سلطان، د٠ عائشة راتب، د٠ صلاح الدين عامر: القانون الدولي العام – ط ٤ – دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ١٩٨٧م ـ ص٣٠٤ ؛

– د٠ على صادق أبو هيف : القانون الدولي العام – ط١٢ – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٧٥م – ص ٢٤٨ ؛

- Scelle (G) : Le droit international public , Paris , 1948 , p. 83 ;
- Le Fur (L) : Précis de droit international public , 3e , ed . 1937 , pp. 392,393.

(٢) مثال ذلك :

– الحكم في قضية " يومنس " التي فصلت فيها اللجان الأمريكية المكسيكية سنة ١٨٨٠م ؛

– الحكم في قضية " ألاباما **Alabama** " التي فصلت فيها محكمة التحكيم سنة ١٨٨٢م ؛

– الحكم في قضية الجنود الفرنسيين الفارين من كازابلانكا أمام محكمة لاهاي الدائمة للتحكيم سنة ١٩٠٩م ؛

– الحكم في قضية " **Chapnan** " التي فصلت فيها اللجان الأمريكية المكسيكية سنة ١٩٣٠م ؛

– الحكم في قضية " قناة كورفو **Corfu channel** " بين المملكة المتحدة وألبانيا أمام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٤٧م.

(3) Kelson (J.M): " State responsibility and the abnormally dangerous activity " Harvard international law journal (HILY) Vol. 13, No. 2, 1972, p. 249.

المطلب الثاني

نظرية العمل غير المشروع دوليا

اتجه الفقه الدولي[١] في بداية القرن العشرين نحو تأسيس المسئولية الدولية على أساس موضوعي يتمثل في ارتكاب الدولة عملا غير مشروع دوليا، حيث تنعقد المسئولية الدولية بمجرد إخلال الدولة بالتزام قانوني مفروض عليها بمقتضي قواعد القانون الدولي بمعناه الواسع[٢]. وبذلك لا توجد حاجة للبحث في العوامل النفسية «نوايا الدولة الفاعلة»، مما يخفف عبء إقامة الدليل، حيث يكفي إثبات الفارق الموضوعي بين السلوك الفعلي للدولة وبين مضمون الالتزام القانوني المفروض عليها [٣].

وعليه، فإنه يشترط لقيام المسئولية الدولية وفقا لنظرية العمل غير المشروع دوليا تحقق شرطين :

- الأول: موضوعي element subjective، يتمثل في تصرف «عمل أو امتناع عن عمل» يتعارض من الناحية الموضوعية مع الالتزامات الدولية للدولة ؛

---

(1) Anzilotti : " La responsabilité internationale " R.G.D.I.P. 1906, p. 287.

- مشار إليه في د٠ محمد طلعت الغنيمي: الوسيط في قانون السلام ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ١٩٨٢م ـ ص ٤٥٠ ٠

(٢) فالعمل غير المشروع دوليا هو ذلك العمل الذي يتضمن انتهاكا لأحكام القانون الدولي، أيا كان مصدر هذه الأحكام، أي سواء أكان مصدرها الاتفاقيات الدولية، أو العرف، أو المبادئ القانونية العامة المعترف بها من الدول المتمدينة، أو علاقة قانونية خاصة، أو حكم محكمة، أو قرار منظمة دولية.

- انظر في هذا المعنى :

- (م٤) من مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية ؛

- التقريرين «الثاني والثالث» للمقرر الخاص للجنة الفرعية للقانون الدولي التابعة للأمم المتحدة **" R. Ago "** عن المسئولية الدولية، وارد النص عليهما في:

- Zemanek (K) & Salmon (J): «Responsabilité internationale» Pedone, Paris, 1988, p. 49.

(٣) راجع في ذلك : (م٢٠) من مشروع تقنين قانون المسئولية الدولية ؛

- Dupuy Pierre : " Droit international public " pedone, Paris, 1992, pp. 322 , 333 .

– **والثاني:** شخصي subjective element، يتمثل في نسبة التصرف إلى دولة وفقا للقانون الدولي(١).

ولا يشترط حصول الضرر لقيام المسئولية عن العمل غير المشروع دوليا ؛ ذلك أن الضرر عنصر خارجي لا يدخل في عناصر العمل الدولي غير المشروع، والمسئولية في حد ذاتها ما هي إلا الجزاء القانوني الذي يرتبه القانون الدولي على عدم احترام أحد أشخاصه لالتزاماته الدولية، وبالتالي فإن مجرد انتهاك القانون ـ امتناع الدولة عن عمل أو القيام بعمل يخالف التزاماتها القانونية الدولية ـ يكفي وحده لتبرير انعقاد المسئولية الدولية وحق الدولة التي كانت ضحيته في المطالبة بالتعويض.

وقد استقرت نظرية العمل غير المشروع دوليا في فقه القانون الدولي(٢)، ولدي لجنة القانون الدولي(٣)، واتخذت منها العديد من الاتفاقيات الدولية ـ خاصة التي تنطوي على قواعد حظر الأنشطة الضارة ـ أساساً للمسئولية عن انتهاك أحكامها (٤)، كما وجدت لها

(١) د. حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم ـ ط٤ ـ القاهرة ـ ١٩٦٩م ـ ص ٢٩٧.
(٢) راجع في ذلك:
– ج. أ. تونكين : القانون الدولي العام «قضايا نظرية» ـ مرجع سابق ـ ص ٢٤٢، ٢٤٣ ؛
– د٠ الشافعي محمد بشير : القانون الدولي العام في السلم والحرب ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ١٩٧١م ـ ص ٨٢ ؛
– د٠ عبد العزيز سرحان : قواعد القانون الدولي العام ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ١٩٩٠م ـ ص ٤٩٧ ؛
- Shearer (I.A): International law Butterworth's, London, Boston, Durban Kuala Lumpur, Toronto, 1994, p. 268;
- Rousseau (ch) : Précis de droit international public, op. cit, p. 24.
(٣) راجع في ذلك :
– حولية لجنة القانون الدولي ـ ١٩٧٠م ـ المجلد الثاني ـ ص ١٩٤ ـ الوثيقة **(A/CN. 4/233)** ؛
- R. Ago (Ann, CDI, 1969-1978), R — Q. Quentin — Baxter (Ann. CDI, 1980 et s) ;
– مناقشة لجنة القانون الدولي **(ILC)** لنص (م٣) من مشروع تقنين قانون المسئولية الدولية في :
- Brownlie (I): "Basic documents in international law" Claredon press Oxford, 1995, p.426.
(٤) مثال ذلك :
– اتفاقية بازل سنة ١٩٨٩م الخاصة بالتحكم في حركة النفايات الخطرة عبر الحدود الدولية ؛
– اتفاقية باماكو سنة ١٩٩١م لمنع تصدير أو عبور النفايات الخطرة إلي القارة الأفريقية.

تطبيقات عديدة في القضاء الدولي(١).

وفي ضوء ما تقدم، فإنه وفقا لنظرية العمل غير المشروع دوليا، تنعقد مسئولية الدولة في مجال حماية البيئة من التلوث ـ وخاصة فيما يتعلق بتنظيم التحكم في حركة النفايات الخطرة وتخزينها ومعالجتها ـ بمجرد إخلالها بالتزام تفرضه عليها قواعد القانون الدولي المتعلقة بحماية البيئة من التلوث، دونما حاجة لإثبات نية العمد أو الإهمال من جانب الدولة الفاعلة أو حصول ضرر لغيرها من الدول نتيجة هذا الإخلال.

إلا أنه نتيجة للثورة الصناعية، والتقدم العلمي والتكنولوجي، وتطرق الدول إلى ميادين ذات خطورة استثنائية يصعب فيها إثبات خطأ المتسبب في الضرر، وازدياد مصادر الضرر غير المباشر الذي يحدث نتيجة لأفعال مشروعة يحميها ويكفلها النظام القانوني، فقد أصبحت نظريتا الخطأ والفعل غير المشروع دوليا غير كافيتين لتغطية وجبر كافة الأضرار، ولذا نادي الفقه الدولي بضرورة توسيع نطاق جبر الأضرار الناتجة عن النشاط الخطر، في حالة عدم كفاية نظرية الخطأ أو الفعل غير المشروع دوليا، وذلك بتأسيس المسئولية الدولية على نظرية المخاطر.

(١) مثال ذلك :

– الحكم في قضية (مصنع شورزوف **Chorzow Factory**) بين ألمانيا وبولونيا أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة ١٩٢٨م ؛

– الحكم في قضية (شركة **Dickson car wheel company**) التي فصلت فيها لجنة الدعاوى الأمريكية المكسيكية سنة ١٩٣١م ؛

– الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر عام ١٩٤٩م في حادث مقتل " الكونت برنا دوت " وسيط الأمم المتحدة في فلسطين ؛

– الحكم في قضية **" Barcelona traction light power company limited "** أمام محكمة العدل الدولية عام ١٩٧٠م.

المطلب الثالث

نظرية المخاطر The theory of risk [١]

وفقا لهذه النظرية تنعقد مسئولية الدولة عن أي عمل يلحق ضررا بمصلحة للغير يعترف بها ويحميها القانون بصرف النظر عن وجود خطأ «تقصير أو إهمال» في جانبها أو مخالفة للقانون الدولي[٢]، وهي تعد تطبيقا لقاعدة «الغرم بالغنم»، فكل من يستعمل جهازا أو آلة خطرة أو يقوم بنشاط ينطوي على خطورة لتحقيق استفادة منها يجب أن يتحمل مسئولية الأضرار التي تقع على الغير من جراء ذلك دون الحاجة إلى إثبات حدوث خطأ ما منه أو مخالفة للقانون[٣]، وهي قاعدة قانونية عرفية عامة[٤]، كما أنها ذات طابع موضوعي حيث تستند إلى فكرة الضمان بعيدا عن المفهوم الشخصي للخطأ، فيكفي أن تكون الدولة هي السبب في وقوع الضرر من الناحية الموضوعية لكي تنشأ مسئوليتها[٥].

---

(١) يتناول فقه القانون الدولي والداخلي هذه النظرية بمسميات عدة، منها: (المسئولية المطلقة **Absolute Liability**، المسئولية المشددة **Strict Liability**، المسئولية بدون خطأ **Liability without fault**، ونظرية تحمل التبعة **Assume liability theory**).

(2) Jenks (W): "Liability for ultra-hazardous activities in international law" R.C.A.D.I,1966,No.1, pp. 99,105.

(٣) د٠ علي إبراهيم : الحقوق والواجبات الدولية في عالم متغير ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ط١ ـ ١٩٩٥م ـ ص ٥٨٥.

(٤) انظر في تحليل هذه القاعدة :

- Henri Smets: «Les Principe Pollueur-Payer en Droit de L'environnement» - in RGDIP, 1993, No. 2, pp. 339-364.

كما وردت هذه القاعدة في صورة توصية تبناها مجلس منظمة **(L'OCDE)** عام ١٩٨٩م يدعو إلى تطبيقها بين الدول الأطراف بها في حالة حوادث التلوث والأضرار الناتجة عن هذه الحوادث .

انظر :

- Recommandation sur l'application du principe pollueur payeur aux pollutions accidentelles, C. (89)88 (Final) du 7 Juillet 1989. in ILM. Vol. XX VIII, 1989, p. 132.

(5) Rousseau (ch): Précis de droit international public, op. cit, p. 11 .

وترجع نشأة نظرية المخاطر إلى القانون الروماني، الذي أقام المسئولية في «قانون أكيليا **Lex Aquilia**» على الضرر فقط، دون أن يعول على مسبب الضرر، ثم انتقلت إلى التشريعات الداخلية لأغلبية الدول الحديثة ؛ لإقامة المسئولية المدنية عن الأضرار التي تحدثها الأشياء، وذلك نتيجة للتطور الصناعي وما ترتب عليه من حوادث وأضرار يستحيل على ضحاياها إثبات الخطأ في جانب محدثها، نظرا لصعوبة تحديد أسبابها بدقة. =>

وقد استقرت نظرية المخاطر في فقه القانون الدولي(١)، وأقرتها لجنة القانون الدولي(٢)، واتخذت منها العديد من الاتفاقيات الدولية ـ خاصة التي تنطوي على قواعد حظر الأنشطة الضارة ـ أساساً للمسئولية عن انتهاك أحكامها(٣)، كما وجدت لها تطبيقات عديدة في القضاء الدولي(٤)، كأساس للمسئولية الدولية بوصفها ضرورة تتطلبها ظروف التقدم العلمي

= ومن هذه التشريعات : (القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م، مشروع القانون الجوي الفرنسي لسنة ١٩٢٤م، قانون إصابات العمل الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦م، التشريع المدني الجزائري الصادر عام ١٩٧٥م، التشريع الألماني الصادر عام ١٩٧٥م، والقانون المدني السوفيتي).

ويرجع الفضل في إرساء نظرية المخاطر في القانون الداخلي إلى القضاء الإنجليزي، وذلك بالحكم الذي أصدره في قضية " ريلاند ضد فلتشر **Ryland's against Fletcher** " عام ١٨٦٨م، والتي سار على هديها فيما بعد القضاءين الإنجليزي والأمريكي.

- د٠ سمير محمد فاضل : المسئولية الدولية عن استخدام الطاقة النووية وقت السلم ـ رسالة دكتوراه ـ عالم الكتب ـ القاهرة ـ ١٩٦٧م ـ ص ٣١٧.

وعليه، تعد نظرية المخاطر أحد المبادئ المعترف بها من الأمم المتمدينة، وبالتالي تعتبر أحد مصادر القانون الدولي العام التي تطبقها محكمة العدل الدولية عند فصلها في المنازعات الدولية وفقا للمادة (٣٨) من نظامها الأساسي.

(١) يرجع الفضل للفقيه " فوشي **Fauchille** " في إدخال هذه النظرية إلى مجال القانون الدولي، وذلك خلال المناقشات التي دارت باللجنة التاسعة لمعهد القانون الدولي سنة ١٩٠٠م في " نيوشاتيل "، حول وضع قواعد للمسئولية الدولية عن الأضرار التي تصيب الأجانب في حالة الحرب الأهلية أو الهياج.

- د٠ محمد عبد العزيز أبو سخيلة : المسئولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة ـ رسالة دكتوراه ـ كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٧٨م ـ ص ١٩٥.

(٢) بدأت اللجنة أعمالها بدراسة تلك النظرية في دورتها رقم (٣٠) ١٩٧٨م، تنفيذا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٥١/٣٢ في ١٩ ديسمبر ١٩٧٧م.

- International law commission yearbook, Vol. 2, 1978, p. 151.

(٣) مثال ذلك :

١- في مجال الاستخدام السلمي للطاقة النووية : (اتفاقية باريس سنة ١٩٦٠م حول المسئولية المدنية في الميدان النووي، اتفاقية بروكسل سنة ١٩٦٢م الخاصة بمسئولية مشغلي السفن النووية، واتفاقية فيينا سنة ١٩٦٣م حول المسئولية المدنية عن الأضرار النووية).

٢- في مجال الفضاء الخارجي : (المعاهدة الخاصة بإطلاق الأجسام الفضائية سنة ١٩٦٧م، والاتفاقية الخاصة بالمسئولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن الأشياء الفضائية سنة ١٩٧٢م).

٣- في مجال تلوث البيئة : (اتفاقية بروكسل سنة ١٩٦٩م الخاصة بالمسئولية المدنية المتعلقة بالأضرار الناتجة عن التلوث بالزيت، واتفاقية بازل سنة ١٩٨٩م الخاصة بالتحكم في حركة النفايات الخطرة عبر الحدود).

(٤) مثال ذلك: =>

والتكنولوجي الذي تعدت أضراره حدود الولاية الوطنية إلى أقاليم دول أخرى، والتي يصعب معها الارتكاز إلى الخطأ أو العمل غير المشروع دوليا لتأسيس المسئولية. وبالتالي فالمسئولية المطلقة تعد ضمانة لحماية فعالة للبيئة من أخطار التكنولوجيا الحديثة التي تحدث أضرارا في حدود الأنشطة المشروعة قانونا.

وعليه، فإن نظرية المخاطر تصلح أساساً جديداً لتأصيل المسئولية عن المشاكل الناجمة عن كافة صور تلوث البيئة، والتي تنتج عن الأنشطة المشروعة لبعض الدول وأهمها التلوث الناتج عن التفجيرات النووية للأغراض السلمية، ونقل وتخزين النفايات الخطرة لمعالجتها أو التخلص الأمن منها في مناطق أكثر تقدماً، فحيثما لا تتوافر شروط الخطأ أو العمل غير المشروع دوليا أو يتعذر إثباتها، تتحمل الدولة تبعة الأضرار البيئية التي تصيب الغير من جراء الأنشطة الخطرة التي تقع أو تبدأ في داخل حدود اختصاصها، أو تباشر بمعونتها، أو بمقتضى سلطاتها، بصرف النظر عن ارتباطها بحدوث خطأ أو ارتكاب عمل غير مشروع دوليا. فمعيار قبول دعوى المسئولية الدولية وفقا لنظرية المخاطر هو وقوع الضرر وثبوت علاقة السببية بينه وبين النشاط الذي أحدثه، ودون حاجة للبحث عن مدى مطابقة هذا النشاط للقانون الدولي، أي حتى ولو كان هذا النشاط مشروعاً ومبرراً، فمشروعية النشاط لا تحل الدولة من الالتزام بمنع الضرر، خاصة إذا كانت الأضرار الناتجة عن النشاط غير عادية أو غير مألوفة ؛ ذلك أن اعتبارات العدالة والإنصاف توجب إلزام الدولة بكفالة التعويض المناسب عن الأضرار التي تصيب الغير من جراء أنشطتها، دون إلقاء عبء

= – الحكم في قضية مصهر ترايل عام ١٩٤١م ؛ وقضية بحيرة لانو ؛
– الحكم في قضية «مضيق كورفو **The Corfu channel case** " بين بريطانيا وألمانيا أمام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٤٩م ؛
– الحكم في قضية " السفينة الفرنسية **Le Phare** " بين فرنسا ونيكاراجوا أمام محكمة النقض الفرنسية سنة ١٨٨٠م.

الإثبات على المضرور، أو تركه يتحمل الضرر وحده، على أساس أن الأضرار الناتجة عن هذه الأنشطة والتعويض عنها جزء من تكاليف مباشرة هذه الأنشطة(١).

وعليه، فإن تأسيس المسئولية على نظرية المخاطر في مجال نقل النفايات الخطرة عبر الحدود يحقق فائدة مزدوجة (وقائية وعلاجية «تعويضية»)، حيث يؤدي إلى خفض حركة النفايات عبر الحدود، واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لمنع حدوث أية أضرار من ناحية، وكفالة التعويض المناسب لمن يلحقه ضرر من جراء نقل هذه النفايات دون إلقاء عبء الإثبات على المضرور من ناحية أخرى.

وخلاصة ما تقدم، أن المسئولية الدولية قد تنشأ عن عمل غير مشروع دوليا، كما أنها يمكن أن تنشأ عن ضرر أصاب الغير نتيجة فعل مشروع، فلكل من نظرية العمل غير المشروع دوليا، ونظرية المخاطر، مجالات خاصة في إقامة المسئولية الدولية.

وتطبيقا لذلك، فقد وضعت اتفاقية بازل نظاما قانونيا دوليا لنقل النفايات الخطرة، وحددت طبيعة المسئولية عن الأنشطة التي تتم بالمخالفة لهذا النظام، حيث ميزت في هذا

(١) انظر في هذا المعنى:
- المبدأ رقم (٢٢) من إعلان ستوكهولم سنة ١٩٧٢م ؛
- (م٣٢) من مجموعة التوجيهات الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة **(UNEP)**، الخاصة بالإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة ؛
- مشروع الفقيه الإيطالي " بسكال فيور **Pasquale Fiore** " لتدوين القانون الدولي عام ١٩١١م.
- مشار إليه في : د٠ محمد عبد العزيز أبو سخيلة : المسئولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة – المرجع السابق ـ ص ١٩٧ ؛
- التقرير الثاني للمقرر الخاص **(R. Ago)** عن المسئولية الدولية المرفوع للجنة القانون الدولي في أبريل ١٩٧٠م ـ ص ١٨٩ ٠
- الوثيقة **(A/ CN. 4/233, Annuaire 1970, Vol. 11)** ؛
- تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها (٣٠) ١٩٧٨م حول الموضوعات التي يمكن أن يشملها تقنين المسئولية المطلقة ـ ص ٣٦٧ وما بعدها ؛
- مشروع الجمعية اليابانية للقانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية ٠
- مشار إليه في : د٠ صلاح هاشم: المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ـ رسالة دكتوراه ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٩١م ـ ص ١٤٤ ٠

الصدد بين عمليات النقل غير المشروع " illicite " للنفايات الخطرة والتي تتم بالمخالفة لقواعد ومبادئ اتفاقية بازل وغيرها من قواعد القانون الدولي ذات الصلة، وبين عمليات النقل المشروع " licite " والتي تتم وفقا لأحكام اتفاقية بازل وغيرها من قواعد القانون الدولي ذات الصلة، وأسست المسئولية في الحالة الأولي على الفعل غير المشروع دوليا، بينما أسستها في الحالة الثانية على أساس مطلق بالنظر إلى توافر عنصر الضرر وحده، وذلك وفقا لما يلي :

المبحث الثاني
المسئولية عن فعل النقل غير المشروع للنفايات الخطرة

تفرض اتفاقية بازل مجموعة من الالتزامات القانونية على الدول الأطراف، تتمثل في القيام بعمل " il faut faire "- التزام إيجابي - أو الامتناع عن عمل معين " Ne pas faire "- التزام سلبي - لحماية البيئة من الأضرار الناتجة عن حركة ونقل النفايات الخطرة، وسواء أكان الالتزام إيجابيا أو سلبيا، فإن مخالفته تعد فعلا غير مشروع قانونا يترتب عليه انعقاد المسئولية القانونية للدولة المخالفة، سواء أكانت مولدة أو مصدرة أو مستوردة أو محل لعبور النفايات الخطرة، ولعل أهم هذه الالتزامات يتمثل فيما يلي :

١. العمل على تقليص إنتاج النفايات الخطرة إلى أدنى حد ممكن في المنبع a la source (م٤/٢/أ،١٣)، وذلك باستخدام تكنولوجيا متطورة تخرج منتجات نظيفة قدر الإمكان؛

٢. العمل على التخلص من النفايات الخطرة في دولة الإنتاج، بما يؤدي إلى تخفيض نقلها عبر حدود الدول إلى أدنى حد ممكن minimiser (م٤/٢/د) ؛

٣. حظر ومنع تصدير النفايات الخطرة - رغم الموافقة المبدئية الكتابية - إلى دولة مستوردة تفتقر إلى المقومات التقنية لإدارة عملية التخلص السليم من النفايات الخطرة (م٤/٢/ج،٧/أ).

ولعل الاتفاقية قد فرضت هذا الالتزام على الدولة المصدرة دون المستوردة ؛ لكون الأولى هي التي تعلم بمضمون خطورة نفاياتها على البيئة، فضلاً عن أن الدولة المستوردة قد تستجيب إلى الموافقة على استيراد النفايات الخطرة تحت ضغوط اقتصادية.

ولا يعد امتناع الدولة المصدرة عن تصدير نفاياتها الخطرة إلى الدولة المستوردة مخالفة لالتزام أو عقد، طالما أن هذا التصرف قصد به تفادي خطر قبل وقوعه.

غير أن هذا الالتزام يشوبه بعض الغموض ؛ ذلك أن معيار التخلص البيئي السليم من النفايات الخطرة، والقدرة أو عدم القدرة على ذلك إنما هو مسألة نسبية، وقد خولت

الاتفاقية للدولة المصدرة سلطة تقدير الإمكانات التكنولوجية لدي الدولة المستوردة، إلا أنها لم تحدد كيفية التعرف على الوسائل التي ستتبعها الدولة المستوردة للتخلص من النفايات الخطرة، وفرضت على الدولة المصدرة الامتناع عن التصدير إلى هذه الدولة متي تحققت من نقص الإمكانات التكنولوجية لديها، وإلا انعقدت مسئوليتها الدولية. بيد أنه، وفي جميع الأحوال، إذا تم النقل بالمخالفة لأحد شروط الاتفاقية انعقدت المسئولية تجاه الدولة المصدرة.

وكان الأجدر بالاتفاقية أن تمنع التصدير كلية إلى الدول الآخذة في النمو لأسباب تكنولوجية، ولحماية البيئة من التلوث، والأضرار التي تصيب الإنسانية في تلك البلدان من جراء الدفن والتخلص المعيب من النفايات الخطرة التي تهلك الحرث والنسل، ومنعا لتذرع الدولة المصدرة بإقرار الدولة المستوردة بقدرتها على استقبال النفايات الخطرة والتخلص السليم منها لتبرير عملية التصدير ؛

٤. منع تصدير النفايات الخطرة إلى الدول غير الأطراف في الاتفاقية أو استيرادها منها (م٤/٥).

وهو التزام يهدف إلى تحجيم خطر وضرر النفايات الخطرة، حيث يدعو إلى مقاطعة جماعية بين الدول الأطراف وغير الأطراف في الاتفاقية بتحريم نقل النفايات الخطرة بينها سواء تصديرا إليها أو استيرادا منها ؛

٥. الامتناع عن تصدير النفايات الخطرة أو استيرادها بغرض التخلص منها في مناطق واقعة خارج حدود الولاية الإقليمية والتي تعد تراثا مشتركا للإنسانية ؛

٦. المنع المطلق لتصدير النفايات الخطرة بغرض التخلص النهائي منها إلى الدول غير الأعضاء في منظمة (L'OCDE) – وهي المولدة لمعظم النفايات الخطرة التي تهدد البيئة وتضر بصحة الإنسان –[1]؛

(١) كان هذا الالتزام محل جدل ونقاش بين الدول الأعضاء في اجتماعهم في دورة أوروجواي في ديسمبر ١٩٩٢م، حيث طالبت به مجموعة ال٧٧ ؛ لكونها الأكثر تضررا من نقل النفايات الخطرة إليها =>

٧. عدم السماح بتصدير نفايات خطرة أو نفايات أخرى إلى دولة أو مجموعة دول تنتمي إلى منظمة تكامل اقتصادي و/أو سياسي تكون أطرافا ؛

٨. منع والامتناع وإعلان الامتناع الأولي منذ البداية عن استقبال النفايات الخطرة لكونها لا تملك الترتيبات المناسبة والتكنولوجيا الحديثة للتخلص السليم منها (م٤/٢/ج ،٧) ٠

وهذا الالتزام يتوافق مع المبدأ الدولي العام القاضي بحماية البيئة بوجه عام من التلوث(١). وبالتالي، فإن الدولة المستوردة تتحمل المسئولية حال استقبالها للنفايات الخطرة

=بطريقة غير مشروعة، حيث ترسل دول الشمال الصناعية الكبرى النفايات الخطرة الخاصة بها إلى دول الجنوب الفقيرة متذرعة بإعادة تأهيل النفايات " **Recyclage** ". إلا أن هذا الاقتراح تأجل تحت ضغط الدول الصناعية الكبرى «الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، ألمانيا، استراليا، واليابان»، حتي تم الاتفاق عليه في المؤتمر الثاني للدول الأطراف الذي انعقد في مارس ١٩٩٤م في جنيف، حيث صدر القرار رقم (١٢/١١) بحظر تصدير نفايات دول منظمة **(L'OCDE)** إلي الدول النامية غير الأعضاء بطبيعة الحال في تلك المنظمة ٠

وهذا القرار وإن كان يذهب بعض الفقه إلي عدم إعطائه القيمة القانونية الملزمة واعتباره مجرد توصية تعبر عن وصف قانون البيئة بأنه قانون مرن" **une soft law** "، إلا أنه يعكس رغبة الأطراف في منع استيراد النفايات الخطرة.

وحسما للجدل الفقهي حول القيمة القانونية للقرار المذكور، فقد صدر القرار رقم (١/٣) (١/١١١) عن المؤتمر الثالث للدول الأطراف المنعقد في جنيف ١٩٩٥م، والذي اعتبر بمثابة تعديل لاتفاقية بازل، بالمنع الكامل لتصدير دول **(L'OCDE)** للنفايات الخطرة إلي الدول غير الأعضاء بها وذلك اعتبارا من الأول من يناير ١٩٩٨م على الأكثر.

- Bitar (F) : les Mouvements Transfrontières des déchets dangereux Selon La Convention de Bale, op. cit, pp. 149 — 151.

(١) حيث يتضمن مبدأ حماية البيئة من التلوث بطبيعة الحال منع التلوث بالنفايات الخطرة، بما ينطوي عليه ذلك من واجب الحيطة الذي يقع على كل دولة بالامتناع عن تلويث البيئة بالنفايات الخطرة وذلك=>
=باتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بمنع هذا التلوث، وواجب التعاون مع غيرها من الدول والهيئات الدولية لوقاية البيئة الإنسانية من التلوث نظرا لترابط عناصرها وتداخلها وتأثيرها المتبادل فيما بينها ٠

- انظر في هذا المعنى :
- المبدأ رقم (٢٤) من إعلان ستوكهولم ؛
- المبدأين رقمي (٧، ١٢) من إعلان ريودي جانيرو سنة ١٩٩٢م ٠

- Rio declaration : U.N. Doc. A/ conf. 15/26, Vol. 1 (1992), p. 8.

- (م٦) من مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية ؛
- تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها (٤٨) — ١٩٩٦م — ص ٢٤٩، ٢٥٠؛
- (م٢٥) من اتفاقية جنيف لمنع تلوث البحار العليا عام ١٩٥٨م ؛ =>

رغم افتقارها لآليات التخلص السليم منها، أو تقصيرها في بذل العناية الواجبة حيال منع الكيانات الخاصة من استيرادها، لكونها ملتزمة بتحقيق نتيجة هي التخلص السليم من النفايات الخطرة وحماية البيئة والصحة الإنسانية من التلوث.

وإن كان يؤخذ على هذا الالتزام أن الاتفاقية لم تحدد كيفية التعرف على الوسائل التي ستتبعها الدولة المستوردة حتي تتخلص من النفايات الخطرة. بيد أنه، وفي جميع الأحوال، إذا تم استقبال النفايات بالمخالفة لأحد شروط اتفاقية بازل انعقدت المسئولية تجاه الدولة المستوردة؛

٩. حظر ومنع تصدير النفايات الخطرة إلى الدول التي حظرت استيرادها (م٤/١/ب،٢/هـ)؛

١٠. حظر ومنع تصدير النفايات الخطرة دون الحصول على إقرار كتابي بالموافقة من الدولة المستوردة (المادتان٤/١/ث، م٦/٣/أ)؛

١١. ضمان التخلص من النفايات بطريقة بيئية سليمة (م٦/٣/أ)؛

١٢. الامتناع عن منح تراخيص للأشخاص المصدرين أو المستوردين للقيام بعملية النقل للنفايات دون التحقق من توافر الأهلية القانونية والفنية لديهم للقيام بهذا العمل (م٤/٧)؛

١٣. التأكد من أن إدارة النفايات الخطرة أو النفايات الأخرى المصدرة ستتم بطريقة سليمة بيئياً في دولة الاستيراد أو أي مكان آخر (م٤/٢/هـ ،٨)؛

١٤. التأكد من صلاحية العقد المبرم وتطابق الالتزامات الناشئة عنه مع اتفاقية بازل (م٦/٣/ب)؛

١٥. عدم سماح الدولة بمرور النفايات الخطرة عبر إقليمها، ما لم تتخذ الدولة المصدرة الترتيبات المناسبة لمعالجة أو التخلص من النفايات الخطرة.

= ـ (م٨) من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢م بشأن حظر إغراق النفايات الخطرة والمواد الأخرى في البحار.

وذلك تفاديا لما قد ينجم عن عملية النقل من أضرار يمتد أثرها ليس فقط إلى الدولة المصدرة وإنما إلى دول أخري أثناء مرور النفايات عبر أقاليم الغير أو في أقاليم الدول المستوردة، غير أن الاتفاقية لم تحدد المقصود بالترتيبات المناسبة لمعالجة أو التخلص من النفايات الخطرة ؛

١٦. التعاون مع بقية الدول الأطراف في المعاهدة بشأن التخلص السليم من النفايات الخطرة ؛

١٧. اتخاذ التدابير القانونية والإدارية اللازمة لوضع أحكام الاتفاقية موضع التنفيذ، بما في ذلك تجريم النقل غير المشروع للنفايات الخطرة في التشريعات الداخلية للدول سواء أكانت مولدة أو مصدرة أو مستوردة أو محل لعبور النفايات الخطرة، ومراقبة الأنشطة والتصرفات التي تتم داخل إقليمها، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع الأنشطة والتصرفات المخالفة للاتفاقية والمعاقبة عليها (المواد ٤/٣،٤ ؛ ٩/٣، ٥ ؛ ١٠) ؛

وهو التزام عام على جميع الدول الأطراف في الاتفاقية بإدراج نصوصها ضمن القواعد القانونية في أنظمتها القانونية الداخلية، ـ سواء اعتنقت مبدأ الوحدة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، أم كانت تفصل بين القانونين ـ ، وذلك عن طريق سن التشريعات وإصدار القرارات وتشكيل هيئات إدارية للتحكم في حركة النفايات الخطرة وتفادي أضرارها[1]؛

ومما سبق، يتبين وجود العديد من الالتزامات فرضتها اتفاقية بازل في مجال نقل النفايات الخطرة والتخلص منها، تهدف إلى تقليص تصدير النفايات الخطرة إلى الدول

(١) ويتفق ذلك مع الالتزام العام على كل دولة بمنع استخدام إقليمها للقيام بأعمال تتعارض وحقوق الدول الأخرى، والذي أكد عليه كل من :
- حكم محكمة العدل الدولية في قضية " مضيق كورفو **Corfu channel** " ؛
- المبدأ رقم (٢١) من إعلان ستوكهولم، والمبدأ رقم (١٤) من إعلان ريودي جانيرو ؛
- قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقمي ٢٧/٢٩٩٦ وتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٥م، و٣٢٨١ لعام ١٩٧٤م ٠

النامية، وحظر استيرادها من دول مجموعة (L'OCDE) على وجه الخصوص، ويتحقق بمخالفتها فعل الدولة غير المشروع دوليا في مجال تلويث البيئة بالنفايات الخطرة، وبالتالي تنعقد مسئوليتها الدولية.

وعليه، فإنه يلزم لقيام المسئولية الدولية للدولة عن فعل النقل غير المشروع للنفايات الخطرة تحقق شرطين، هما : كون فعل النقل غير مشروع طبقا لقواعد القانون الدولي، ونسبته إلى الدولة.

وفي ضوء ما تقدم، فإن الفعل ينسب إلى الدولة إذا تم بالمخالفة لالتزام قانوني دولي أو التزام قانوني داخلي ناتج عن إهمال الدولة في بذل العناية الواجبة حيال الأشخاص غير المؤهلين قانونا لنقل النفايات الخطرة. وهذا الإهمال يكاد يكون ثابتا في حق الدولة المصدرة في معظم الأحوال لكونها التي منها تبدأ عملية تخطيط النقل وانطلاق كميات من النفايات الخطرة بصفة أولية. وعليه، فإن مسئولية أطراف عملية النقل غير المشروع تتحدد وفقا لما يلي:

المطلب الأول

المسئولية القانونية للدول المصدرة

La responsabilité de l'Etat exportation

وفقا لاتفاقية بازل، يقصد بالدولة المصدرة : " الدولة التي تنطلق منها النفايات والنفايات الخطرة " (م٢/ ١٠).

فالدولة المصدرة هي التي منها تبدأ عملية تخطيط النقل وانطلاق كميات من النفايات الخطرة بصفة أولية.

وبالرغم من كون عملية تصدير النفايات الخطرة تتم في الغالب بواسطة الكيانات الخاصة داخل إقليم الدولة، وتنعقد مسئوليتها المدنية أو الجنائية وفقا للتشريعات الداخلية للدول، إلا أن الدولة تكون مسئولة وفقا لقواعد القانون الدولي عن الأفعال غير المشروعة التي ترتكب من قبل هذه الكيانات طالما تجاوزت حدود الدولة لترتب ضررا يقع على إقليم دول أخري ؛ حيث يقع على الدولة المصدرة التزامات قانونية بموجب اتفاقية بازل طالما كانت طرفا فيها، تنعقد مسئوليتها الدولية حال مخالفة أي منها.

وعليه، تسأل الدولة المصدرة في حالة نقل النفايات والنفايات الخطرة خارج نطاق حدودها إلى دولة أخرى، طالما كان هذا العمل غير مشروع ومنسوب إلى الدولة المصدرة، ولا يعد الضرر عنصرا أو شرطا لازما لتحقق المسئولية الدولية في هذا الصدد ؛ حتي لا يطلق للدول المصدرة العنان للتصدير غير المشروع، طالما أنه لم يحدث ضرر ولن يترتب عليه مسئولية دولية.

المطلب الثاني

المسئولية القانونية للدول المستوردة

La responsabilité de l'Etat d'importation

وفقا لأحكام اتفاقية بازل، يقصد بالدولة المستوردة : " تلك الدولة التي تنقل إليها النفايات والنفايات الخطرة بقصد التخلص النهائي منها على إقليمها أو شحنها تمهيدا للتخلص منها في منطقة لا تقع في نطاق الولاية القضائية الوطنية لأي دولة[1] " (م٢/١١).

وبالرغم من كون عملية استيراد النفايات الخطرة تتم في الغالب بمعرفة العملاء أو الأشخاص القانونية الخاصة داخل إقليم الدولة، وتنعقد مسئوليتهم المدنية أو الجنائية وفقا للتشريعات الداخلية للدول، إلا أن الدولة تكون مسئولة وفقا لقواعد القانون الدولي عن الأفعال غير المشروعة التي ترتكب من قبل هؤلاء الأشخاص ؛ طالما عرضت الصحة الإنسانية والبيئة في تلك الدولة والدول المجاورة لحدوث أضرار ؛ حيث يقع على الدولة المستوردة التزامات قانونية بموجب اتفاقية بازل طالما كانت طرفا فيها، تترتب مسئوليتها الدولية حال مخالفة أي منها.

وعليه، فإن مسئولية الدولة المستوردة تنعقد حال إهمالها في واجبها في السيطرة على الأنشطة الخطرة على إقليمها باتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية المناسبة، وتقصيرها في بذل العناية الواجبة حيال منع الاستيراد غير المشروع للنفايات الخطرة، سواء تم الاستيراد عن طريق إحدى سلطاتها المختصة " موظفيها وممثليها " أو أحد أجهزتها الرسمية، أو بواسطة إحدى الكيانات الخاصة التابعة لها، بالمخالفة لتشريعاتها الداخلية وأحكام اتفاقية بازل وغيرها من قواعد القانون الدولي ذات الصلة.

(١) تعني «منطقة خاضعة للولاية القضائية الوطنية لدولة ما»: «أي مجال بري أو بحري أو جوي تمارس في نطاقه دولة ما مسئولية إدارية وتنظيمية طبقا للقانون الدولي فيما يتعلق بحماية الصحة البشرية أو البيئة» (م٢/٩ من اتفاقية بازل).

المطلب الثالث

مسئولية دولة المرور "الترانزيت"

" L'Etat de transit "

وفقا لأحكام اتفاقية بازل، يقصد بدولة المرور «الترانزيت»: «تلك الدولة التي تمر عبر أراضيها النفايات والنفايات الخطرة أثناء عملية نقلها من الدولة المصدرة إلى الدولة المستوردة بقصد التخلص النهائي منها في إقليمها أو شحنها تمهيدا للتخلص منها في منطقة أخرى لا تخضع لاختصاصها» (م٢/١٢).

ونظرا لاحتمال حدوث أضرار للأشخاص والبيئة في دولة المرور نتيجة السماح للنفايات والنفايات الخطرة بالمرور عبر إقليمها، فقد اهتمت اتفاقية بازل بتلك الدولة، حيث ألزمت الدولة المصدرة بالإخطار الكتابي للسلطات المختصة في دولة المرور بكل حركة ونقل للنفايات الخطرة، وهو التزام ينسحب على مولدي ومصدري النفايات من الأشخاص العاديين (م٦/١).

كما اشترطت الاتفاقية موافقة دولة المرور خلال (٦٠) يوماً من تاريخ إخطارها على مرور النفايات الخطرة عبر إقليمها، وألزمت الدولة المصدرة بعدم إرسال النفايات للمرور قبل وصولها رد بالموافقة من دولة المرور (م٦/٤).

ووفقا لأحكام الاتفاقية، فإن موافقة دولة المرور خلال المدة المحددة على مرور النفايات الخطرة عبر إقليمها تفرض عليها التزاما باتخاذ كافة الإجراءات الأمنية والوقائية المناسبة لحماية البيئة أثناء مرور شحنة النفايات عبر إقليمها، وهو التزام بعناية واجبة يعد التقصير فيه عملا غير مشروع يوجب المسئولية الدولية لدولة المرور عن الأضرار التي تحدث أثناء عبور النفايات لإقليمها، خاصة الحوادث التي تتعرض لها وسائل نقل هذه النفايات.

المبحث الثالث

المسئولية عن أضرار النقل المشروع للنفايات الخطرة

سبق القول أن نظرية الخطأ أو العمل غير المشروع قد لا تتسع لتغطية الأضرار التي تنجم عن أفعال مشروعة، ولذلك استحدث الفكر القانوني الدولي المسئولية على أساس المخاطر حتي يمكن جبر الأضرار الناجمة عن التصرفات المشروعة للدول، على غرار النظم القانونية الداخلية التي استلهمت المسئولية المدنية على أساس المخاطر من التطور التكنولوجي الهائل وما أفرزه من أعمال خطرة قد تحدث أضرارا بالغة، في حين يكون الاستخدام مشروع من وجهة نظر القانون، حيث يكفي لتحقق شروط المسئولية على أساس المخاطر توافر عنصر الضرر وعلاقة السببية بين الضرر والنشاط المؤدي إليه (١).

فالمسئولية عن الفعل المشروع هي مسئولية موضوعية تؤسس على فكرة المخاطر؛ لكون الفعل والنشاط في هذه الحالة إنما هو تصرف قانوني ومشروع، إلا أنه قد يحدث بسبب هذا التصرف المشروع أضرارا تصيب بعض الدول، الأمر الذي تطلب الركون إلى نظرية المسئولية الموضوعية أي على أساس فكرة المخاطر حتي يمكن جبر الأضرار الناجمة عن التصرفات المشروعة للدول (٢).

(١) من التطبيقات العملية لانعقاد المسئولية الدولية على أساس المخاطر : " المسئولية عن الاستخدامات المختلفة لسفن الفضاء والأقمار الصناعية، المسئولية عن تلوث البحار بالزيت، مسئولية مالكي السفن عن الأضرار التي تحدث نتيجة للاستخدامات المختلفة للبحار، المسئولية عن التفجيرات النووية للأغراض السلمية، المسئولية عن أعمال الاستغلال والاستكشاف في المناطق البحرية العالية مثل المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري ومد الأسلاك والأنابيب، واستغلال الثروات الحية وغير الحية في تلك المناطق، خاصة البترول ". فقد تحدث بسبب تلك الأعمال المشروعة أضرارا تصيب البيئة والإنسان في بعض الدول المشاطئة للبحار أو المحيطات أو المجاورة لدولة تملك مفاعلات نووية بطريقة مشروعة، فضلا عن الكائنات الحية الأخرى في أعماق البحار والمحيطات.

(٢) انظر في تأصيل فكرة المسئولية على أساس المخاطر :

- Dominique Carreau : Droit international, 5 édition, 1997, p. 432.

وقد أخذت اتفاقية بازل بالمسئولية الدولية على أساس المخاطر [1]، حيث تعرضت للمسئولية المدنية عن توليد النفايات الخطرة وتخزينها والنقل المشروع لها عندما يتسبب ذلك في إحداث أضرار للبيئة أو للإنسان، وفرضت على الدولة المصدرة التزاما بضمان عدم حدوث أضرار نتيجة نقل النفايات الخطرة، وهو التزام بتحقيق نتيجة يترتب على عدم تحققها انعقاد مسئولية الدولة المصدرة والتزامها بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن النقل – رغم مشروعيته –، وضمان قيام المصدر بإعادة النفايات قيد النظر إلى أراضيها، حال فشل جهود الدولة المستوردة في التخلص السليم منها رغم تعهدها بذلك، وتعذر وضع ترتيبات بديلة للتخلص منها بطريقة سليمة بيئيا، وذلك خلال (٩٠) يوما من تاريخ قيام دولة الاستيراد بإبلاغ دولة التصدير والأمانة، أو خلال فترة زمنية أخرى تتفق عليها الدول المعنية. وتحقيقها لهذه الغاية، وتجنبا لحدوث أضرار بيئية أو تفاقمها، يكون على دولة التصدير وأي طرف عبور عدم الاعتراض على إعادة هذه النفايات إلى دولة التصدير، أو إعاقة هذه الإعادة أو منعها (م٨).

وعليه، فإنه بالرغم من كون العمل الذي تقوم به الدول الأطراف يتم وفقا لأحكام اتفاقية بازل، ولم ترتكب الدولة خطأ أو فعلا غير مشروع، إلا أن الدولة المصدرة تسأل إذا نتج عن هذا الفعل المشروع ضرر وتلتزم في هذه الحالة بالتعويض. فالعبرة هي بحدوث الضرر بغض النظر عن الخطأ أو عدم مشروعية الفعل.

(١) تجدر الإشارة أن نص اتفاقية بازل لعام ١٩٨٩م على المسئولية المطلقة " الموضوعية " على أساس المخاطر يأتي مكملا ومؤكدا للاتجاه السائد حاليا في تأسيس المسئولية على فكرة المخاطر، والذي يتبدى في إبرام المجتمع الدولي للعديد من الاتفاقيات الدولية على أساس المسئولية الموضوعية، أهمها :
١. في مجال التلوث البحري : (اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٢م المتعلقة بمسئولية مشغلي السفن النووية، واتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٩م المتعلقة بالمسئولية المدنية عن أضرار التلوث بالبترول).
٢. في مجال التلوث النووي للبيئة بوجه عام : (اتفاقية باريس لعام ١٩٦٠م المتعلقة بالمسئولية قبل الغير في مجال الطاقة النووية، واتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣م الخاصة بالمسئولية المدنية عن الأضرار النووية، واتفاقية المسئولية المدنية عن الضرر الذي تسببه أجسام الفضاء لعام ١٩٧٢م).

وبالتالي، فإن الدولة المصدرة لا تستطيع التخلص من المسئولية الدولية أو دفعها بحجة استخدامها كافة الوسائل الممكنة المنصوص عليها وبحسن نية دون نجاح.

إلا أنه يؤخذ على نص (م٨) المشار إليها أنها لم تفرض التزامات قانونية على الدولة المستوردة، وكان من المتعين أن تفرض الاتفاقية التزامات على كافة الأطراف المشتركة في عملية نقل النفايات.

ولعل الأخذ بنظرية المخاطر كأساس للمسئولية، إنما يهدف إلى توسيع نطاق جبر الأضرار الناتجة عن نقل النفايات الخطرة في حالة عدم كفاية نظرية الخطأ أو الفعل غير المشروع كأساس للمسئولية الدولية ؛ ذلك أن الضرر قد يكون واسع الانتشار نتيجة تسرب المواد السامة من النفايات الخطرة مما يجعله بالغ الجسامة، وقد يشق على الدولة المتسببة فيه دفعه أو التعويض عنه وحدها، وقد تكون الأضرار مؤجلة لا تظهر بصورة مباشرة وسريعة وإنما قد تتحقق في المستقبل.

وتأكيدا لذلك، فإن بروتوكول المسئولية الدولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات والتخلص منها عبر الحدود الدولية، ينص على المسئولية التضامنية Responsabilité de garantie بين الصندوق الدولي للتعويضات(١) والدول الأطراف في الاتفاقية المتسببة في الضرر ؛ حتي يمكن التعويض المناسب عن الأضرار الناجمة عن نقل النفايات الخطرة بصفة عاجلة درءا للأخطار البيئية على صحة الإنسان، وذلك في حالات تجاوز الأضرار الحد المعقول للمسئولية وعدم قدرة الدولة على تغطيتها بمفردها، أو امتناع مسئولية الدولة " كوجود نزاع مسلح أو حرب أهلية "، أو حدوث ظواهر طبيعية استثنائية

(١) تم إنشاء هذا الصندوق إعمالا لنص (م٢/١٤) من اتفاقية بازل، وبناء على اقتراح لجنة الخبراء المشكلة بمعرفة برنامج الأمم المتحدة للبيئة والتنمية **UNEP** لمتابعة الالتزام بأحكام اتفاقية بازل ؛ للمساعدة في تعويض ضحايا التلوث بالنفايات الخطرة عن الأضرار التي لم يتم تغطيتها، ولذلك أطلق عليه " صندوق المساعدة في حالة الطوارئ ". وتتولي السكرتارية المنشأة بمعرفة اتفاقية بازل إدارة هذا الصندوق، ويتم تمويله عن طريق فتح اعتماد ينفق عليه من الدول الأطراف في الاتفاقية.
- UNEP/ CHW/WG. 1/3/2 du 9 Mars 1995, p.5.

لا يمكن إثباتها أو التعرف عليها أو دفعها، أو كون الضرر قد وقع نتيجة فعل المضرور نفسه(١).

وبالرغم من كون عملية نقل النفايات الخطرة تقوم بها كيانات خاصة (أشخاص عاديون «طبيعيون أو معنويون») تنعقد مسئوليتهم وفقا للتشريعات الوطنية ويخضعون للاختصاص الداخلي للدول، وكون المسئولية الدولية تترتب في حق الدول دون الكيانات الخاصة، فإن اتفاقية بازل تناولت المسئولية المدنية للدولة عن تصرفات هؤلاء الأشخاص.

(1) UNEP/ CHW. 1/WG. 1/115, 16 sept, 1993, p. 18; UNEP/ CHW. 1/3/2 du 17 Mars 1995, pp. 27 ss.

المبحث الرابع

شروط دعوي المسئولية الدولية ضد الدولة المخالفة

في ضوء ما تقدم، فإنه يلزم لقيام المسئولية الدولية عن نقل وتخزين النفايات الخطرة حدوث الواقعة المنشئة للمسئولية الدولية (العنصر الموضوعي) ؛ وتوافر عنصر الإسناد (العنصر الشخصي) ؛ وتحقق عنصر الضرر (النتيجة)، وذلك على التفصيل التالي :

المطلب الأول

الواقعة المنشئة للمسئولية الدولية (العنصر الموضوعي)

يقصد بها حدوث أمر يترتب عليه قيام المسئولية الدولية، ويتحقق هذا الأمر في إحدى حالتين :

- الحالة الأولى : القيام بفعل غير مشروع دوليا :

وهي الصورة الغالبة للواقعة المنشئة للمسئولية الدولية، وتتحقق بانتهاك التزام دولي بفعل إيجابي أو سلبي، أيا كان مصدر الالتزام، أي سواء أكان ناشئا عن الاتفاقيات الدولية العالمية منها والإقليمية، أو المبادئ العرفية الدولية (١)، أو المبادئ القانونية العامة المعترف

---

(١) من أمثلة القواعد القانونية العرفية التي تصلح أساسا لإقرار مسئولية الدولة في مجال نقل النفايات الخطرة وتخزينها ومعالجتها والتخلص منها :
(مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق **L'abus de droit**، مبدأ الملوث الدافع " الغارم " **Polluter pays**، مبدأ حسن الجوار **Bon voisinage**، ومبدأ الاستخدام غير الضار للإقليم **l'utilisation non dommageable au territoire**).
فالمبادئ السابقة هي من المبادئ العامة التي أقرتها الأمم المتمدينة، حيث استقرت في أغلب النظم القانونية الداخلية، وأصبحت تمثل قواعد عرفية في القانون الدولي للبيئة ـ يتعين تطبيقها حال غياب النصوص الاتفاقية التي تعالج المسئولية الدولية ـ تلزم الدول ببذل العناية الواجبة لمنع الأنشطة الضارة في المناطق التي تقع داخل حدود ولايتها الوطنية أو تحت إشرافها وتعرض إقليمها أو أقاليم الدول الأخرى أو مناطق التراث المشترك للإنسانية للتلوث. وبالتالي تنعقد مسئولية الدولة حال تقصيرها في هذه الرقابة بعدم اتخاذ الإجراءات الخاصة ـ التشريعية والإدارية ـ لمواجهة المخاطر والأضرار الناشئة عن ممارسة أنشطة ضارة، خاصة في مجال الأنشطة الخطرة التي تؤدي إلى التلوث عبر الحدود. =>

بها من الدول المتمدينة، أو العلاقات القانونية الخاصة، أو الأحكام القضائية الدولية، أو أحكام محاكم التحكيم الدولية، أو قرارات المنظمات الدولية، أو قواعد العدل والإنصاف(١).

= وعليه، فإن عمليات نقل وتخزين ومعالجة النفايات الخطرة والتخلص منها، تأتي غير مشروعة بالمخالفة للمبادئ العرفية السابقة، وترتب مسئولية الدولة، وذلك تأسيسا على ما أشارت إليه لجنة القانون الدولي **C. D. I** من وجود التزام أولي على الدولة بصفة عامة بمنع التلوث، وبالنظر إلى طبيعة التلوث العابر للحدود الذي ينتج عن هذه النفايات، ونتيجة للاعتراف بالعرف الدولي كمصدر للقاعدة القانونية الدولية، والسيادة الكاملة للدولة على إقليمها والتي تفرض عليها بذل العناية الواجبة نحو تلك الأنشطة، حيث إنها ملزمة بالمحافظة على البيئة بوجه عام سواء في إقليمها أو في أقاليم الدول الأخرى أو في المناطق الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية لأي دولة من التلوث، خاصة وأن السيادة في ظل التنظيم الدولي المعاصر لم تعد مطلقة، وإنما هي مقيدة بحقوق الدول الأخرى وما ارتبطت به الدولة بإرادتها من اتفاقيات دولية، فكل حق يقابله واجب والتزام.

وقد تأكدت المسئولية الدولية على أساس القاعدة العرفية الملزمة للدول بمنع استخدام إقليمها بطريقة يمكن أن ينتج عنها أضرار بيئية لأقاليم الدول الأخرى، استنادا إلى المبادئ السابقة في المبدأ رقم (٢١) من إعلان ستوكهولم لسنة ١٩٧٢م، والمبدأين رقمي (٢، ١٤) من إعلان ريودي جانيرو عام ١٩٩٢م، وما جاء في اتفاقية الكويت حول البيئة البحرية للخليج العربي لسنة ١٩٧٨م من النص على أن : " تتعهد الدول الأطراف فيما بينها بصياغة وإقرار القواعد والإجراءات المناسبة لتحديد المسئولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن تلويث البيئة البحرية مع مراعاة القواعد والإجراءات الدولية السارية والمتعلقة بهذه الأمور ".

(١) انظر في هذا المعنى : المادتان (١، ٣) من مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية؛ **- Ago (R) : Third report, 1971 (Doc. A / CN. 4 / 264). Y.I.L.C 1971, Vol. II., p. 234.**

وقد ورد بالفقرات (١٢ – ١٦، ٢٢) من ديباجة اتفاقية بازل التأكيد على الأخذ في الاعتبار الأعمال الدولية السابقة عليها، والمعنية بالمحافظة على سلامة البيئة من أنواع الملوثات المختلفة. وبصفة خاصة مؤتمر ستوكهولم عام ١٩٧٢م، ومؤتمر القاهرة للخبراء الفنيين والقانونيين، وقراراته التي تبناها برنامج الأمم المتحدة للبيئة في القرار رقم (١٤/٣٠) في ١٧ يونيه ١٩٨٧م، وتوصيات لجنة الأمم المتحدة للخبراء في مجال المنتجات الخطرة لعام ١٩٥٧م، والتوصيات والإعلانات والصكوك والأنظمة ذات الصلة المعتمدة في إطار منظومة الأمم المتحدة، والأعمال والدراسات المضطلع بها في إطار منظمات إقليمية ودولية أخرى، وروح ومبادئ وأهداف ومهام الميثاق العالمي للطبيعة الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها (٣٧) عام ١٩٨٢م بوصفه القاعدة الأخلاقية فيما يتعلق بحماية البيئة البشرية وصيانة الموارد الطبيعية.

وعليه، فإن ديباجة اتفاقية بازل تؤكد على مسئولية الدول الأطراف الكاملة عن الإخلال بالالتزامات الدولية الخاصة بحماية البيئة وصحة الإنسان وفقا لقواعد القانون الدولي بمعناه الواسع، فتسأل=>

وقد عرف مجمع القانون الدولي I.D.I الفعل غير المشروع دوليا بأنه: «كل فعل أو امتناع يتنافى مع الالتزامات الدولية للدولة، أيا كانت السلطة التي أتته، تأسيسية أو تشريعية أو قضائية أو تنفيذية»(١).

وطبقا لنص (م٥) من مشروع لجنة القانون الدولي CDI الخاص بتقيين قواعد المسئولية الدولية، فإن المسئولية الدولية تقع إذا كان الفعل غير مشروع ليس فقط بمخالفة التزام قانوني دولي وإنما أيضا بمخالفة التزام قانوني داخلي.

وبالتالي ينسب إلى الدولة الفعل غير المشروع الصادر عما يعرف بالسلطة المختصة والتي أوردت اتفاقية بازل أنها مختصة بالإجراءات التي تتبع حيال نقل النفايات الخطرة(م٥).

وتنعقد المسئولية في هذه الحالة دون حاجة لاستدعاء نظرية الخطأ أو المخاطر كما هو الحال في القانون الداخلي(٢)، فانتهاك الالتزام الدولي الذي تفرضه إحدى قواعد القانون الدولي العام هو العنصر الموضوعي للمسئولية الدولية وفقاً لنظرية العمل غير المشروع دوليا، حيث أن جوهر اللامشروعية التي تعد مصدرا للمسئولية الدولية يكمن في كون التصرف الذي قامت به الدولة، قد تم مناقضاً أو غير مطابق للتصرف الذي كان عليها أن تسلكه لمراعاة التزام دولي معين.

ووفقا لأحكام اتفاقية بازل، لا يشترط الخطأ لقيام المسئولية، حيث تؤسس المسئولية في حالة نقل النفايات على الفعل غير المشروع، فيكفي مخالفة التزام يفرضه القانون الدولي، دون اشتراط وقوع ضرر نتيجة هذا الفعل، كما أنه لا يشترط توافر الضرر حتي يمكن تقدير التعويض.

=عن الالتزامات الناشئة عن اتفاقية بازل وغيرها من الالتزامات الناشئة عن قواعد القانون الدولي للبيئة السابقة على هذه الاتفاقية.

(١) للاطلاع على التعريفات المختلفة للعمل الدولي غير المشروع، انظر :

- د٠ أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة - إصدار النشر والمطابع - جامعة الملك سعود - ١٩٩٧م - ص ٤٥٧.

(2) Rousseau (CH) : Précis de droit international public, op. cit, pp. 18, 27.

وهذا الأساس للمسئولية يتفق وجوهر وطبيعة اتفاقية بازل التي تفرض التزاما قانونياً على الدول بالحد من تصدير النفايات الخطرة إلى أدنى حد ممكن، وتمنع توجيه تلك الصادرات إلى دول العالم الثالث، خاصة وأن عملية التصدير والنقل قد لا يترتب عليها أضرار، وإن حدثت الأضرار فقد تكون من الجسامة بحيث لا يمكن تقديرها.

كما يتفق هذا الأساس للمسئولية مع طبيعة الأضرار البيئية، حيث توصف في غالب الأحوال بأنها أضرار يتأجل ظهورها إلى فترات طويلة، خاصة في مجال التلوث بالنفايات الخطرة التي تحتوي على مواد سامة.

فضلا عن أن هذا الأساس للمسئولية هو في صالح الضحايا، حيث يقع عبء إثبات الخطأ على الضحية، وهو يقوم أساسا على عناصر نفسية تتمثل في إثبات نوايا القائم بالفعل المرتب للمسئولية «محدث الضرر»(١).

ولعل النتيجة المباشرة التي تترتب على عدم اشتراط توافر الضرر عن الأفعال غير المشروعة في مجال تلوث البيئة بالنفايات الخطرة هو توسيع دائرة المسئولية القانونية، إذ تتحقق شروط تلك الأخيرة سواء ترتب على الفعل غير المشروع ضرر أم لا، مما يؤدى إلى الحد من ظاهرة نقل النفايات الخطرة.

- **الحالة الثانية:** القيام بنشاط مشروع ولكنه ينطوي على خطورة، حيث تعد الخطورة التي يتسم بها النشاط محل المسئولية هي الجانب الأول من العنصر الموضوعي، فلولا هذه الخطورة ما تقررت المسئولية.

ويقصد بالخطر: «احتمال وقوع ضرر نتيجة استعمال أشياء بحكم خصائصها المادية التي تنطوي عليها (طبيعتها) بالنظر إليها في حد ذاتها(٢)، أو في علاقتها بالمكان (٣)، أو بالوسط أو بالطريقة التي تستعمل بها»(٤).

---

(1) Anzilotti, D.“ Responsabilité international des états en raison de dommages soufferts par étranger“, I: RGDIP, 1966, p.332.

(٢) (كاستخدام المواد النووية، أو بعض التكنولوجيات، أو بعض الكائنات الدقيقة، أو بعض الكائنات المعدلة جينيا ٠٠).

(٣) (مثل الأنشطة التي تجرى في مناطق حدودية أو ساحلية تهدد سلامة البيئة البحرية).

(٤) لمزيد من التفصيل حول تعريف الخطر، انظر : =>

ويلزم لتحقق الخطر توافر شرطين، هما :

١. **إمكانية التنبؤ به:** ويكفي أن يكون هذا التنبؤ عاما يتعلق بمجمل النشاط نفسه وليس بحالة معينة(١) ؛

٢. **أن يكون ملموساً:** أي يكون من الجسامة بدرجة تجعل من الممكن إدراكه والتنبؤ به من خلال المقاييس الموضوعية العادية للنشاط الذي يحتويه، وبمعنى آخر أن يكون الخطر مما يمكن أن يكون معلوما للدولة التي يجري النشاط في نطاق ولايتها أو تحت رقابتها(٢).

ولا شك أن شرطي الخطر متحققان في حالة نقل النفايات الخطرة وتخزينها، حيث يمكن إدراك الأخطار التي يمكن أن تنتج عن التعامل معها أو عند حدوث أي طارئ أثناء

= – حولية لجنة القانون الدولي سنة ١٩٩٢م، تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة عن أعمال دورتها الرابعة والأربعين، ص ٩٤ ؛
– (م٥/د) من الاتفاقية المتعلقة بآثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود
- U.N. Treaty Series, Vol. 187., p. 98.
– الاتفاقية الخاصة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية عبر الحدود ٠

(١) انظر في هذا المعنى : التقرير الثالث للمقرر الخاص باربوزا **Barboza** سنة ١٩٨٧م – ص ١٢، الوثيقة **(UN. Doc, A/ CN. 4 / 405)** ٠

(٢) انظر في هذا المعنى : حولية لجنة القانون الدولي سنة ١٩٨٨م – تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الأربعين – ص ١٨، الوثيقة **(UN. Doc, A/ CN. 4 / 413)** ٠
وقد تناولت اتفاقية الكويت بشأن التعاون من أجل حماية البيئة البحرية من التلوث عام ١٩٧٨م هذا الشرط، حيث نصت في (م١١) منها على أن : (تعمل كل دولة على إدراج تقييم الآثار المحتملة بالنسبة للبيئة في جميع أنشطة التخطيط التي تشتمل على مشاريع في نطاق إقليمها، وبصفة خاصة في المناطق الساحلية والتي يمكن أن تنطوي على خطر جسيم من أخطار التلوث في المنطقة البحرية).
وكذلك التوصية الصادرة عن منظمة **(L'OCDE)** بشأن التلوث العابر للحدود، حيث نصت في البند (٦) منها على أنه : (قبل أن يبدأ بلد من البلدان إشغالا لأي أنشطة يمكن أن توجد خطرا جسيما على هيئة تلوث عابر للحدود، ينبغي على هذا البلد أن يقدم معلومات مسبقة إلى سائر البلدان المتأثرة أو التي يمكن أن تتأثر به).
- Recommendation-c (74) 17 (Final) 14 Nov. 1974. Doc (A/C. 4 / 406. P. 187).

عمليات النقل أو التخزين، كما يمكن التنبؤ بهذه الأخطار، لما لهذه النفايات من صفات وخصائص خطرة بسبب احتوائها على مواد مشعة أو سامة أو قابلة للاشتعال أو كيميائية.

المطلب الثاني
وقوع الضرر البيئي (النتيجة)

وفقا لنظرية المخاطر في مجال نقل وتخزين النفايات الخطرة يعد حدوث ضرر نتيجة للنشاط الذي يتسم بخطورة ـ بالرغم من مشروعيته ـ هو الأساس القانوني الذي يرتب المسئولية الدولية ويخول المضرور الحق في المطالبة بالتعويض، وبالتالي فإن انعدام الضرر يعني انعدام المصلحة كشرط لقبول دعوى المسئولية الدولية تأسيسا على نظرية المخاطر.

وعليه، نتناول فيما يلي تحديد المقصود بالضرر كشرط لقيام المسئولية الدولية عن نقل وتخزين النفايات الخطرة، وأنواعه، وشروطه، كل في فرع مستقل.

الفرع الأول
المقصود بالضرر كشرط لقيام المسئولية الدولية

يقصد بالضرر في نطاق المسئولية الدولية: «المساس بحق أو مصلحة مشروعة لأحد أشخاص القانون الدولي، يخلف خسارة مادية أو معنوية»(١).

وعليه، فإن المقصود بالضرر البيئي هو: «كل عمل يشكل اعتداء على الصحة الإنسانية أو التوازن البيئي»(٢).

---

(١) لمزيد من التفصيل حول تعريف الضرر، انظر:
- (م١/١) من اتفاقية المسئولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية لسنة ١٩٧٢م؛
- اتفاقية انتاركتيكا **Antarctica Treaty**؛
- (المادتان ٢/ج، ٣) من بروتوكول بازل بشأن المسئولية والتعويض عن الضرر الناشئ عن النقل عبر الحدود للنفايات الخطرة والتخلص منها؛
- د٠ عصام محمد أحمد زناتي: مفهوم الضرر في دعوى المسئولية الدولية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥م – ص ٩٥ وما بعدها ٠

(٢) انظر في هذا المعنى:
- (م٢/٧) من اتفاقية مجلس أوربا حول المسئولية المدنية عن تعويض الأضرار البيئية لسنة ١٩٩٣م؛
- (م٢/ج) من بروتوكول بازل بشأن المسئولية والتعويض الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لسنة ١٩٩٢م؛ =>

الفرع الثاني
أنواع الضرر الذي يرتب المسئولية الدولية

الثابت أن الضرر أيا كان مقداره أو طبيعته يصلح قواما للمسئولية الدولية، وعليه، لا يشترط في الضرر البيئي المرتب للمسئولية الدولية والحق في المطالبة بالتعويض أن يكون على درجة معينة من الجسامة؛ حيث يتنافى التمييز بين الضرر الجسيم(١) والضرر البسيط(٢) في مجال المسئولية مع اعتبارات العدالة والإنصاف التي يقوم عليها القانون الدولي، والتي تقتضي أن يتحمل من يستفيد من نشاط خطر تبعة ما يلحقه بالغير من أضرار(٣)، كما يمثل خروجا على القواعد العامة في المسئولية الدولية، وتشددا غير مرغوب فيه، فضلا عن أنه يتعارض مع الطبيعة الوقائية للمسئولية الدولية والتي تهدف إلى الحد من ممارسة الأنشطة الخطرة التي يمكن أن تلحق ضررا بيئيا بالأشخاص والممتلكات، وطبيعتها العلاجية التي تهدف إلى جبر الضرر الناتج وردع المتسبب فيه، حيث يفتح المجال أمام الدول الناقلة للنفايات الخطرة للتنصل من تبعة المسئولية الدولية(٤). فضلا عن أن الضرر البيئي الناتج عن الممارسات الدولية المؤدية إلى تلوث البيئة عادة ما يكون جسيما وفادحا «كالأضرار الناجمة عن التلوث بالإشعاعات النووية نتيجة انفجار مفاعل ذري».

= – اتفاقية انتاركتيكا

- Wolfrum (W) : " Liability for environmental damage " essays In international law, the Hague / Boston / London, 1998. p. 569;

– تعريف فرقة العمل التابعة للأمم المتحدة المعنية بالمسئولية المدنية عن تلوث المياه عبر الحدود

- Forum on international law of the Environment Rome, January, 1990, p. 52.

(١) من أمثلة الضرر الجسيم : (تفريغ المواد السامة وتسريب الحرارة بكميات وتركيز يتجاوزان قدرة البيئة على استيعابها وجعلها غير ضارة).

(٢) من أمثلة الضرر البسيط : (التسرب الناتج عن عمليات شحن النفط الخام في الناقلات وما يحدثه من تلوث محدود في موانئ الشحن والتفريغ).

(٣) د٠ صلاح هاشم : المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ـ مرجع سابق ـ ص ٤٥١

(٤) د٠ صالح محمد بدر الدين : المسئولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ٢٠٠٣م ـ ص ١٧٨.

وقد سار في ذات الاتجاه العديد من الاتفاقيات الدولية، وبصفة خاصة جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمسئولية المدنية عن تعويض الأضرار الناشئة عن تلوث البيئة بالإشعاعات النووية، حيث لم تشترط وصفا معينا في الضرر الذي يبرر رفع دعوي المسئولية الدولية(١).

كما استقر الفقه(٢) والقضاء(٣) الدوليين على التسوية بين الضرر المادي الذي يمس بحقوق الشخص الدولي المادية أو بحقوق رعاياه، ومنه الضرر الذي يصيب المصالح والأجساد والممتلكات، والضرر المعنوي «الأدبي» الذي يمس بقدر ومكانة الشخص الدولي «كعدم تقديم الاحترام الواجب» أو شعور وكرامة رعاياه، في مجال التعويض عن المسئولية الدولية.

كما استقر الفقه(٤) والقضاء(٥) على وجوب التعويض عن الضرر المباشر الذي يصيب

---

(١) مثال ذلك :
- (م١/١/ك) من اتفاقية فيينا المتعلقة بالمسئولية المدنية عن الضرر الناجم عن الطاقة النووية سنة ١٩٦٣م. **U.N. Treaty Series, Vol, 1063.**
- (م٤) من اتفاقية بروكسل المتعلقة بمسئولية مشغلي السفن النووية سنة ١٩٦٢م ٠

(٢) د٠ صلاح الدين عامر : مقدمات القانون الدولي العام ـ ط٢ ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ١٩٩٥م ـ ص ٧٥٦ ؛
د٠ محمد حافظ غانم : المسئولية الدولية – محاضرات ألقيت على طلبة قسم الدراسات القانونية بمعهد الدراسات العربية – جامعة الدول العربية ـ القاهرة – ١٩٦٢م – ص ١١٣ ؛
د٠ رشاد عارف السيد : المسئولية الدولية عن أعمال الحرب العدوانية – رسالة دكتوراه – القاهرة – ١٩٧٨م – ص ٩٤.
وحول موقف لجنة القانون الدولي من هذه التسوية، انظر :
- (م٣٨) المتعلقة بالمسئولية الدولية من مشروع هارفارد عام ١٩٦١م، حيث حددت الحالات التي يعوض عنها الأجانب نتيجة الأضرار التي تؤذيهم بدنيا أو معنويا أو ماديا .
- الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي سنة ١٩٦٩م – الجزء الثاني – ص ١٤٨.

(٣) راجع في ذلك : حكم محكمة التحكيم في قضية إغراق سفينة الركاب الأمريكية (لوزيتانا) بفعل غواصة ألمانية.
- حولية لجنة القانون الدولي : المجلد الأول سنة ١٩٩٠م – وثائق الدورة ٤٣ – ص ٣٥٨.

(٤) د٠ عصام محمد أحمد زناتي : مفهوم الضرر في دعوى المسئولية الدولية – المرجع السابق – ص ٥٣؛
- Wolfrum (W) : " Liability for environmental damage ", op. cit, pp. 133, 134.

(٥) راجع في ذلك : حكم محكمة التحكيم في قضية ألاباما **Alabama** بين الولايات المتحدة وبريطانيا.=>

المصالح أو الأجساد أو الأموال، والضرر غير المباشر الذي يصيب العناصر الطبيعية المكونة للبيئة نفسها، رغم صعوبة إثباته وتقدير آثاره على البيئة، نظرا لتراخي حدوثه لبعض الوقت، طالما أمكن النظر إليه باعتباره مترتبا مباشرة على العمل المنشئ للمسئولية الدولية.

الفرع الثالث

شروط الضرر البيئي المستوجب للمسئولية

يلزم لترتب المسئولية الدولية على الضرر والحق في المطالبة بالتعويض توافر الشروط الآتية :

١. **أن يكون الضرر حالاً ومؤكداً «تحقق الضرر»:** أي وقع بالفعل وقت رفع الدعوى والمطالبة بالتعويض حتى تتحقق المصلحة كشرط لقبول دعوى المسئولية الدولية [١].

وفي مجال المسئولية عن الأضرار البيئية، يعد الضرر محققا رغم تأخر ظهوره بعد وقوع العمل المسبب له إلى فترات طويلة (الضرر المستقبل) مادام ظهوره مؤكدا بالدليل العلمي والطبي[٢].

وعليه فقد استقر القضاء على عدم الاعتداد بالضرر الاحتمالي الذي لم يتحقق، ولا يوجد ما يؤكد وقوعه أو تحققه، حيث يتردد الأمر بالنسبة له بين احتمال الحدوث وعدمه[٣]؛

= – حولية لجنة القانون الدولي : المجلد الثاني – الجزء الأول – تقرير اللجنة عن الدورة الرابعة والأربعين – ١٩٩٢م – ص ٣٣٠ .

(1) Tookey (D.L): Environmental liability, Sweet & Maxwell. London, 1996, p. 43 .

(٢) ومثال ذلك: «الأضرار المستقبلية الناتجة عن التجارب الذرية».
وتأكيدا لذلك، فقد اتجهت بعض الاتفاقيات الدولية إلى إطالة مدة التقادم المسقط للحق في رفع الدعوى إلى عشر سنوات من وقت وقوع الحادث النووي، وذلك ما لم تقض القوانين الوطنية بمدة أطول، وذلك لمنح المضرور فرصة لرفع دعواه عما أصابه من أضرار نووية والتي قد تتأخر إلى فترات طويلة من وقت وقوع الحادث النووي، ومثال ذلك :
– اتفاقية بروكسل المتعلقة بمسئولية مشغلي السفن النووية سنة ١٩٦٢م ؛
– اتفاقية فيينا للمسئولية المدنية عن الأضرار النووية سنة ١٩٦٣م ؛
– اتفاقية باريس الخاصة بالمسئولية قبل الغير في مجال الطاقة النووية سنة ١٩٦٠م .

(3) C.P.J.I. Série A, No. 17, arrêt..No 13, "1928", p. 47.

٢. **وجود رابطة سببية مادية بين الضرر والنشاط الخطر:** أي يربط بين النشاط الخطر والضرر رابطة سببية مادية، لا يقطعها نشاط آخر، فيكون الضرر نتيجة طبيعية " عادية وضرورية " للفعل أو الامتناع الذي أحدثها (١) ؛

٣. **ألا يكون هذا الضرر قد سبق التعويض عنه :** وهو شرط بديهي تفرضه قواعد العدالة والمنطق، والتي تتطلب ألا تكون دعوى المسئولية الدولية مصدرا للربح، ولذلك لا يجوز أن يجتمع تعويضان عن ضرر واحد (٢).

المطلب الثالث
نسبة الواقعة إلى أحد أشخاص القانون الدولي
(عنصر الإسناد «العنصر الشخصي»)

ويقصد به نسبة التصرف الذي أحدث الضرر، سواء أكان انتهاكا لالتزام دولي بالنسبة للعمل غير المشروع دوليا، أو تصرفا مشروعا بالنسبة للضرر، وسواء أكان إيجابيا أو سلبيا، إلى أحد أشخاص القانون الدولي «الدول والمنظمات الدولية»، كشرط لقيام المسئولية الدولية عن تلوث البيئة بالنفايات الخطرة (٣).

ويعد التصرف صادرا عن الدولة متى قامت به إحدى سلطاتها العامة (التشريعية، أو القضائية، أو التنفيذية)، أو أحد أجهزتها الرسمية، طالما أنه تصرف بصفته الرسمية حسب الظاهر ووفقا لنظامه، وذلك بصرف النظر عن مشروعية التصرف من عدمه وفقا للقانون الداخلي، فالعبرة هي بما يقرره القانون الدولي لا القانون الداخلي.

---

(١) انظر التقرير السادس للمقرر الخاص جارسيا أمادور **Garcia Amador** المقدم للجنة القانون الدولي عام ١٩٦١م – ص ٤٢، ٤٣.
الوثيقة **Documents " A / CN. 4 / 134 " , Y.I.L.C. Vol, 11.**

(٢) وهو ما أكدته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في حكمها في قضية " مصنع شورزوف **Chorozu Factory** "
— P.C.I.J, Ser A. No, 17, " 1928 " p. 47.

(٣) د٠ الشافعي محمد بشير : القانون الدولي العام في السلم والحرب – مرجع سابق – ص ١٤٦.

كما يعد التصرف صادرا عن المنظمة الدولية متى قام به أحد أجهزتها بوصفه ممثلا لها بحكم قيامه بوظيفته أو بحكم مركزه الذي يشغله (١) .

كما استقر الفقه الدولي على مسئولية الدولة عن الأنشطة الضارة العابرة للحدود والتي تباشرها كيانات خاصة داخل نطاق ولاية الدولة أو تحت سيطرتها.

وقد أسس الفقه التقليدي مسئولية الدولة في هذه الحالة استنادا إلى مفهوم الخطأ أو الإهمال، وذلك إذا ما ثبت فشل الدولة في بذل العناية الواجبة في الرقابة على هذه الأنشطة الخاصة.

فما ينسب للدولة في هذه الحالة ليس عمل تلك الأشخاص في ذاتها، بل إهمال الدولة وتقاعسها عن اتخاذ التدابير المناسبة واللازمة التي يلجأ إليها عادة في الظروف المماثلة لمنع هذه الأعمال التي تصيب الغير بالضرر أو المعاقبة عليها ؛ حيث يقع على الدولة التزام قانوني بمراقبة أهلية الأشخاص على إقليمها، كما يقع عليها التزام دولي بمنع التلوث «مبدأ المنع» وهو قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي للبيئة (٢).

أما الفقه الدولي المعاصر فقد اختلف في تحديد الأساس القانوني لإثارة مسئولية الدولة في هذه الحالة، حيث أسسها البعض على انتهاك التزام دولي يتمثل في «مبدأ الاستخدام غير الضار للإقليم»، والذي يحظر على الدولة استخدام إقليمها أو السماح باستخدامه بطريقة

(١) راجع في ذلك : حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي عام ١٩٣٨م في قضية فوسفات مراكش MOROCO CLAIM بين إيطاليا وفرنسا.

- P.C.I.J, Series A/ B, No, 74, p.28.

وانظر أيضا : (م٥) من مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية.

(٢) انظر في هذا المعنى: تقرير مجمع القانون الدولي عن أعمال دورة انعقاده السنوي بمدينة لوزان عام ١٩٣٧م ؛

- Ago (R) : The fourth report un state responsibility, 1972, Doc. A/CN. 4/264 Y.I.L, C. 1972, Vol. 11, p. 55.

- Kuwabara (S): "The legal regime of the protection the Mediterranean against pollution from land — Based Courses "U.N.E.P " Dublin, 1984, p. 119.

تضر بحقوق الدول الأخرى، وهو يعد أحد المبادئ العامة في القانون الدولي التي أقرتها الأمم المتمدينة والفقه الدولي، وهو مرادف لمبدأ حسن الجوار (١).

بينما أسس البعض مسئولية الدولة في هذه الحالة على مبدأ مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه، وهو مبدأ أقرته كافة النظم القانونية الرئيسية في العالم، ويعد بالتالي أحد المبادئ العامة التي يتعين تطبيقها في العلاقات الدولية (٢).

بينما يؤسس البعض مسئولية الدولة في هذه الحالة على أحكام المعاهدة النافذة ذات الصلة بالموضوع، حيث تضع على عاتق أطرافها التزامات محددة من أجل حماية البيئة من التلوث(٣).

وقد سارت لجنة القانون الدولي في ذات الاتجاه، حيث استقرت على إقرار مبدأ مسئولية الدولة عن أنشطة الكيانات الخاصة الضارة بالبيئة(٤).

---

(١) انظر في هذا المعنى : التقرير الرابع للمقرر الخاص للجنة القانون الدولي «باكستر» – ص ٣٠٥ ؛
Alexandre Kiss (CH): Droit International de l'Environnement. Pedone – 1989, p. 72.

(٢) د٠ إبراهيم العناني : قانون البحار – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٨٥م – ص ٢٩٥.

(٣) ومثال ذلك: «حالة تعهد الدولة بحظر إغراق المواد السامة والخطرة في البحار كما ورد في معاهدتي أوسلو ولندن لعام ١٩٧٢م، أو معاهدة باريس لعام ١٩٧٤م لمنع تلوث البحار من مصادر برية، أو معاهدة برشلونة لعام ١٩٧٦م الخاصة بحماية البحر المتوسط من التلوث».

(٤) إلا أن أراء أعضاء اللجنة تباينت بين إسناد المسئولية إلى الدولة وحدها أو القائمين على إدارة الكيان الخاص أو بإقرار نوع من المسئولية المشتركة.
وقد استقر العديد من الأعضاء على إقرار نوع من المسئولية المشتركة، على أن يتم إسناد الالتزام الأولي بالمسئولية إلى المشغل الخاص، حال عدم وجود تقصير من الدولة في الوفاء بالتزاماتها، مع إمكان إسناد مسئولية تكميلية إلى الدولة حال إعسار المشغل كليا أو جزئيا، وذلك تمشيا مع الاتجاه السائد في جميع الاتفاقيات ذات الصلة بالموضوع ـ باستثناء اتفاقية المسئولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية ـ والتي ألقت المسئولية فيما يبدو على عاتق المشغل، وإن كانت تستند بوضوح إلي مبدأ إمكان مطالبة المشغل أو الدولة بالتعويض عن الضرر الملموس، تأسيسا على مفهوم الخطر والتزام الدولة بالمنع، أو المسئولية التبعية للدولة حال عجز المشغل عن الوفاء بالتزامه بالجبر أو عدم التعرف على المشغل المسئول، حيث استقر هذا الرأي على أن مبدأ عدم جواز ترك الضحية البريئة تتحمل وحدها الخسارة، ومبدأ استعمال الحق دون الإضرار بالغير، هما الأساس للمطالبة بالتعويض عندما تسبب=>

وفي إطار الاتفاقيات الدولية كان لإعلان الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية الفضل في إبراز مسئولية الدولة عن منع إلحاق الضرر بغيرها من الدول، سواء جرت هذه الأنشطة بمعرفة كيانات خاصة أو كيانات حكومية، داخل نطاق إقليم الدولة أو خارجه.

كما أكدت الاتفاقيات الدولية على مسئولية الدولة عن الأنشطة التي تقوم بها كيانات خاصة في مجالات تتضمن خطورة على البيئة طالما ظلت الرقابة الفعلية والولاية للدولة على هذه الكيانات. ولعل أهم هذه الاتفاقيات هي اتفاقية بازل لعام ١٩٨٩م(١) ؛ حيث تناولت مسئولية الدولة عن أنشطة الكيانات الخاصة التابعة لها بطريقة غير مباشرة، فنصت في (م٩/ ٣، ٤) منها على أنه: «في حالة نقل نفايات خطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود، يعتبر إتجارا غير مشروع كونه نتيجة تصرف قام به المستورد أو المتخلص، تضمن دولة الاستيراد أن يتولى المستورد أو المتخلص ـ أو هي ذاتها عند اللزوم ـ التخلص من النفايات قيد النظر بطريقة سليمة بيئيا في غضون (٣٠) يوما من تاريخ إبلاغ دولة الاستيراد بالإتجار غير المشروع».

وفي الحالات التي لا يمكن إسناد مسئولية الإتجار غير المشروع إلى المصدر أو المستورد أو المتخلص، تضمن الأطراف المعنية أو أطراف أخرى حسب الاقتضاء ـ من خلال التعاون ـ التخلص من النفايات قيد النظر بطريقة سليمة بيئيا بأسرع وقت ممكن، سواء في دولة الاستيراد أو في مكان آخر حسب الاقتضاء.

=أنشطة ما ـ ولو كانت مشروعة ـ ضررا عابرا للحدود، وأكدوا على أن مبدأ المسئولية ينبغي أن يقوم لا على أساس الخطر بل على مفهوم الضرر.

– راجع في ذلك : حولية لجنة القانون الدولي – ١٩٩١م – ص ٢٦٥
A/ CN. 4 / Ser. A/ 1991 / Add. 1 (part 2).

(١) ومن هذه الاتفاقيات أيضا نورد ما يلي :
– المعاهدة الخاصة بإطلاق الأجسام الفضائية سنة ١٩٦٧م ؛
– الاتفاقية المتعلقة بمسئولية مشغلي السفن النووية (بروكسل عام ١٩٦٢م) ؛
– اتفاقية فيينا للمسئولية المدنية عن أضرار الطاقة النووية (عام ١٩٦٣م) ؛
– اتفاقية المسئولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية لعام ١٩٧٢م ؛
– اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢م.

حيث تفرض اتفاقية بازل على كل دولة طرف التزاما بالتعاون مع بقية الأطراف لمنع الأنشطة الضارة التي تقع على أقاليمها، وبالتالي فإن الدولة عليها التزام قانوني بمراقبة الأنشطة والتصرفات التي يأتيها الأشخاص داخل إقليمها في مجال نقل النفايات الخطرة والتي ينتج عنها أضرار للدول الأخرى، والتعاون مع بقية أطراف الاتفاقية للتخلص السليم من النفايات والنفايات الخطرة (م١٠).

وخلاصة ما تقدم، أن مسئولية الدولة تنعقد عن الأنشطة الخطرة وأضرارها العابرة للحدود الوطنية سواء أكانت هي المشغل[١] لها أو كان المشغل لها أحد الكيانات الخاصة التابعة لها داخل حدودها أو في نطاق ولايتها. ولعل ما ذهب إليه الفقه الدولي المعاصر فيما يتعلق بتحديد الأساس القانوني لمسئولية الدولة في هذه الحالة يوسع من نطاق مسئولية الدولة لتشمل حالات العمل غير المشروع دوليا، والضرر الناتج عن العمل المشروع. وبالتالي تكون مسئولية الدولة في هذه الحالة مسئولية مطلقة لا تتطلب التنقيب في مسلك الدولة ذاتها لإثبات الخطأ أو التقصير في جانبها، حيث يكفي ثبوت تبعية الكيان الخاص للدولة حتي تتحقق مسئوليتها، وهي تبعية ولائية نابعة من سيطرة الدولة الفعلية وإشرافها على هذا الكيان الخاص. وهو ما أكدت الممارسات الدولية ـ متمثلة في الاتفاقيات والأحكام الدولية[٢] ـ استقراره في نطاق العلاقات الدولية.

---

(١) يقصد بالمشغل: «الشخص الذي يملك المرفق أو جزء منه أو الشخص المشرف عليه أو المسئول عن إدارة عمليات المرفق أو تشغيله».
– (م٣/١٨) من النظام الموحد لإدارة النفايات، (م٢) من قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة،
(م١/٢١) من اللائحة التنفيذية للنظام العام للبيئة السعودي.

(٢) ومن الأمثلة على ذلك :
– حكم محكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو **Corfu Channel Case** سنة ١٩٤٩م، حيث قضت المحكمة بمسئولية ألبانيا عن الأضرار التي لحقت بالقافلة البحرية البريطانية، نتيجة انفجار بعض الألغام، من منطلق خضوع منطقة الحادث للسيادة والسيطرة الفعلية لألبانيا ٠
- (I.C.J), Reports, 1949, pp. 22, 29;
– حكم محكمة التحكيم في قضية مسبك «مصهر» ترايل **Trail Smelter Case**، حيث قضت المحكمة بمسئولية كندا عن سلوك المسبك لتقصيرها في الرقابة عليه وإلزامها له باتخاذ التدابير الملائمة لمنع=>

وعليه، فإنه في مجال المسئولية الدولية عن أنشطة الكيانات الخاصة في مجال نقل وتخزين النفايات الخطرة، إذا قام أحد الكيانات الخاصة بنقل النفايات الخطرة من دولة لأخرى، فإن الدولة التابع لها هذا الكيان الخاص تتحمل المسئولية عما ينتج عن هذا النقل من أضرار بيئية لدول أخرى، وبالتالي تلتزم بدفع التعويض للدولة المضرورة تأسيسا على التزامها بواجب الإشراف والرقابة المادية المباشرة والسيطرة الفعلية على الكيانات الخاصة التي تعمل في نطاق إقليمها أو تحت ولايتها أو إشرافها.

وبالتالي، إذا قصرت الدولة في التخلص السليم من النفايات الخطرة، ونتج عن ذلك أضرار تمس بيئة دولة أخرى، فهي تتحمل المسئولية الدولية، حتى لو كان القائم بالنقل أو التصدير أو الاستيراد كيانات خاصة، طالما لها السيطرة الفعلية والرقابة المباشرة عليها.

=تصاعد الأدخنة والغازات السامة.

- U.N.RIAA, 1949, pp. 1965 – 1975;

وفي سياق متصل، وتأسيسا على الاعتراف بمسئولية دولة العلم عن الأضرار التي تحدثها السفن الخاصة في البيئة البحرية للدول الأخرى، ورغم عدم الادعاء بثبوت الخطأ في جانبها، قدمت الحكومة الليبيرية «دولة علم السفينة جوليانا» مائتي مليون ين ياباني للصيادين اليابانيين المضارين من التلوث الناجم عن انشطار هذه الناقلة على الشواطئ اليابانية.

– انظر تفاصيل هذه الواقعة في : الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة للأمم المتحدة بشان ممارسات الدول المتعلقة بالمسئولية الدولية عن النتائج الضارة الناشئة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي ـ جنيف ١٩٨٥م ـ ص ٣٥٨.

المبحث الخامس
آثار المسئولية الدولية

وفقا لقواعد القانون الدولي، ينشأ عن قيام المسئولية الدولية علاقة قانونية بين الشخص الفاعل المسبب للضرر وبين الشخص المضرور، يلتزم بمقتضاها الفاعل بإزالة الآثار الضارة الناتجة عن فعله، وذلك بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل ارتكاب الفعل المسبب للضرر، فإذا تعذر ذلك تعين تعويض المضرور عما لحقه من ضرر، مع إمكانية تقديم الترضية حال حدوث ضرر معنوي من جراء انتهاك الالتزام الدولي، غير أن إزالة الآثار الضارة تتطلب ابتداء وقف الفعل غير المشروع دوليا.

وقد حدد القانون الدولي وسائل المطالبة الدولية بإصلاح الضرر، وهي تتنوع إلى طرق سياسية «غير قضائية»، ووسائل قضائية تتمثل في اللجوء إلى محكمة العدل الدولية أو التحكيم الدولي، وذلك على التفصيل التالي :

المطلب الأول
إصلاح الضرر الناشئ عن الفعل غير المشروع دوليا

استقرت محكمة العدل الدولي الدائمة في قضية «مصنع شورزوف» على أن القاعدة العامة تقضي بأن الإخلال بأي التزام ينشأ عنه التزام بالتعويض، حيث يعد التعويض البديل للإخلال بأي اتفاقية ولو لم تنص على ذلك، وأن التعويض يشمل جميع نتائج العمل غير القانوني، ويهدف إلى إعادة التوازن الذي اختل بسبب الفعل المرتكب، وذلك بإعادة الموقف إلى ما كان يجب أن يكون عليه لو لم يرتكب هذا الفعل[1].

وطبقا للتطورات التي لحقت بالقانون الدولي المعاصر، وبالتالي تطور مفهوم المسئولية الدولية، فإن إصلاح الضرر أصبح لا يستهدف أداء التعويضات بقدر ما يهدف في المقام الأول إلى إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل الانتهاك، والعمل على عدم تفاقم تلك الآثار

(1) Chorzow Factory : P.C.I.J. series A. No, 17, 1928, p. 29.

الضارة، وتوقي إمكانية حدوثها مرة أخرى، بالإضافة إلى تعويض المضرور عما لحقه من ضرر، وتقديم الترضية إذا استدعى الأمر ذلك(١).

وعليه، فقد استقرت قواعد القانون الدولي على أن ثبوت المسئولية الدولية يترتب عليه جملة آثار، تبدأ بوقف العمل غير المشروع دوليا مرورا بإصلاح الضرر، والذي يأخذ صورا ثلاثة هي: «إعادة الحال إلى ما كانت عليه، وإذا تعذر ذلك تعين تعويض المضرور مع إمكانية تقديم ترضية عند حدوث ضرر معنوي من جراء انتهاك الالتزام الدولي»، وذلك على التفصيل التالي :

الفرع الأول
وقف الفعل غير المشروع دوليا

يعد وقف الفعل غير المشروع دوليا أول النتائج التي تترتب على قيام المسئولية الدولية لانتهاك الدولة أحد التزاماتها الدولية. وهو لا يتصور إلا بصدد الأعمال الدولية غير المشروعة ذات الآثار المستمرة، مثل (إغراق النفايات الخطرة والمشعة في البحار والمحيطات، أو تلويث البيئة بالنفايات الخطرة عن طريق نقلها وتخزينها في أقاليم الدول الأخرى «عمليات الإتجار غير المشروع في النفايات الخطرة»).

وبالتالي، لا يحق للدولة المضرورة المطالبة بوقف العمل غير المشروع دوليا – وقف انتهاك تلك الالتزامات - إلا بعد البدء في ارتكابه، وطالما ظل اقترافه مستمراً. فالفعل غير المشروع يستمر طالما ظل الإجراء المسبب له قائماً.

وعليه، فالتوقف عن ارتكاب الفعل غير المشروع دوليا هو نتيجة لعمل ذي طابع استمراري، ولا يؤثر على المسئولية عن النتائج الفعلية التي حدثت نتيجة ذلك العمل، أي أنه لا يتداخل مع الآثار الأخرى للمسئولية الدولية التي تستهدف معالجة الأضرار التي تكون قد نشأت قبل وقف العمل غير المشروع دوليا.

(1) Pannatier (S): L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement, op. cit, p. 252.

ولكنه يهدف إلى الكف عن ارتكاب الفعل غير المشروع في حد ذاته بالنسبة للمستقبل - وضع حد للخروج الواقع على التزام دولي - أي إلغاء مصدر المسئولية في المدي الذي لم يعمل فيه بعد (١).

ونظرا لخطورة الآثار المترتبة على نقل وتخزين النفايات الخطرة، فإن المبادرة بإيقاف مثل هذا الفعل، له من الأهمية ما يفوق المطالبة بإصلاح الضرر الناجم عنه.

الفرع الثاني
إعادة الحال إلى ما كانت عليه

يقصد بإعادة الحال إلى ما كانت عليه وفقا لقواعد القانون الدولي محو الآثار المترتبة على العمل غير المشروع دوليا كما لو لم يرتكب. وهي تعد أحد أشكال رد الحق عينا «التعويض العيني»، وتطبيقا للمبدأ العام الذي يقضي بأن «من أفسد شيئا فعليه إصلاحه»(٢).

وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قد تكون مادية، كإعادة النفايات الخطرة التي تم تصديرها بطريق غير مشروع إلى إقليم دولة الإنتاج، أو إدخال بعض المكونات المعادلة للمكونات التي انتقصت أو دمرت في النظام الأيكولوجي الذي أصيب بالضرر(٣). وقد تكون قانونية، كإلغاء الأحكام القضائية والقرارات والقوانين والمراسيم التي تكون الدولة قد أصدرتها

(١) انظر في هذا المعني :
- تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها (٤٠) - ١٩٨٨م - ص ٢٤٦، الوثيقة **(DOC. A/C. 4/L. 431)**
- Ago (R) : Fourth Report, 1972, Doc. A/CN. 4/264 Y.I.L, C. 1972, Vol. 11, p. 219.
ومن أمثلة القضايا التي أمرت فيها محكمة العدل الدولية بوجوب وقف العمل غير المشروع دوليا :
١- قضية احتجاز الرهائن الأمريكيين في طهران عام ١٩٨٥م. **- C.I.J, Rec, 1980, pp. 33, 34.**
٢- قضية الأنشطة العسكرية التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية ضد نيكاراجوا عام ١٩٨٦م.
- C.I.J, Rec, 1986, pp. 148, 149.

(٢) انظر في هذا المعني : تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها (٤٨) - ١٩٩٦م – المجلد الثاني / الجزء الثاني – ص ٢٠١، الوثيقة : **(A/CN. 4/SER. A/1996/Add. Part. 2)**

(٣) ومثال ذلك أيضا: (رد الضرائب التي تكون قد حصلت عليها الدولة أو الأموال التي استولت عليها بغير سند من القانون، الجلاء عن جزء من إقليم دولة تم احتلاله؛ والإفراج عن أشخاص تم القبض عليهم بطريقة غير مشروعة).

بالمخالفة لقواعد القانون الدولي أو إعلان إلغاء نص في اتفاقية يخالف قواعد القانون الدولي أو معاهدة دولية أبرمتها مع الدولة المتضررة(١).

وقد لجأت كثير من الأحكام القضائية الدولية إلى ذلك النوع من إصلاح الضرر بما يبرز أهمية الدور الذي يؤديه في إعادة الاحترام للنظام القانوني الدولي(٢).

وفيما يتعلق بحالة الإتجار غير المشروع في النفايات الخطرة فقد ألزمت اتفاقية بازل الدولة المصدرة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، وذلك بإجبار المصدر أو قيامها هي ذاتها عند اللزوم بإعادة النفايات الخطرة التي قامت بتصديرها ـ هي أو أحد كياناتها الخاصة ـ بطريقة غير مشروعة إلى إقليمها، على أن تتحمل الدولة المصدرة تكاليف إعادة النقل، وإذا تعذر ذلك من الناحية العملية يتم التخلص منها وفقا لأحكام الاتفاقية، وذلك خلال (٣٠) يوما من تاريخ إبلاغها بواسطة دولة الاستيراد بالإتجار غير المشروع، وتحقيقا لهذه الغاية ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف المعنية بألا تعارض أو تعوق أو تمنع إعادة تلك النفايات إلى دولة التصدير (م٩/٢).

وفي الممارسات الدولية في هذا النطاق، قد يتخذ إصلاح الضرر أو إعادة الوضع إلى ما كان عليه شكل إزالة الخطر(٣).

---

(١) د٠ نبيل بشر : المسئولية الدولية في عالم متغير ـ ط١ ـ ١٩٩٤م ـ بدون دار نشر ـ ص ٢٠٦.

(٢) ومن الأمثلة على ذلك :
- حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية «مصنع شورزوف»
- P.C.I.J, SER. A. No. 17 (1928) p.47.
- حكم محكمة العدل الدولية في قضية «احتلال تايلاند للمعبد الكمبودي ورفع المقتنيات التاريخية والفنية منه». **- C.I.J, Rec, 1986, p. 37.**

(٣) ومثال ذلك :
١- ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية من استعادة القنابل النووية التي سقطت على أرض ساحلية إسبانية إثر اصطدام قاذفة قنابل نووية أمريكية وطائرة للتزود بالوقود، وإزالة الأتربة الملوثة وطمرها في إقليم الولايات المتحدة الأمريكية ؛
٢- قيام الولايات المتحدة الأمريكية بتنظيف عدد من جزر «إنوي توك» كي تصبح صالحة للعيش فيها إثر التجارب النووية التي أجريت في جزر مارشال. =>

أما في حال استحالة إعادة الحال إلى ما كانت عليه، كحالة استحالة استرجاع النفايات الخطرة لتسربها إلى المياه الجوفية أو ذوبانها في البحار بعد إغراقها بمدة طويلة، وفي الحالة التي يؤدي فيها إلزام الدولة الفاعلة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه إلى تكبدها أعباء تنيء كاهلها، وكان من الممكن إصلاح الضرر بتعويضه نقدا، فليس أمام الدولة المضرورة سوي المطالبة بالتعويض المالي (١).

الفرع الثالث

التعويض المالي

يقصد بالتعويض المالي: «دفع مبلغ من المال إلى أحد أشخاص القانون الدولي لإصلاح ما لحق به من ضرر، استحال إصلاحه عينا بإعادة الحال إلى ما كانت عليه»(٢).

وعليه، يعد التعويض ذو أهمية خاصة في سد الثغرات التي لا يمكن أن تفي بها إعادة الحال إلى ما كانت عليه بوصفها إحدى صور إصلاح الضرر؛ ولذلك فهو أكثر أنماط إصلاح الضرر شيوعا ؛ حيث يؤدي إلى جبر كامل للضرر(٣).

ويمكن الجمع بين التعويض العيني «إعادة الحال إلى ما كانت عليه» وتعويض مالي يكون بمثابة جزاء دولي على ارتكاب الأعمال غير المشروعة دوليا، وذلك في الحالات التي يكون فيها التعويض العيني غير كاف لإصلاح الضرر المعنوي الذي أصاب الدولة المتضررة والمجتمع الدولي معا(٤).

= ـ راجع في ذلك : تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها (٤٨) ١٩٩٦م – ص ٢٧٨، ٢٧٩، الوثيقة : **(A/CN. 4/SER. A/1996/Add. 1, part.2)**

(١) من أمثلة الاستحالة المادية أيضا : " هلاك السفن، أو الطائرات، أو وفاة الأشخاص " ٠
ومن أبرز التطبيقات القضائية على الاستحالة المادية، انظر :
ـ حكم محكمة التحكيم في النزاع بين اليونان وبلغاريا حول غابات إقليم **Central Rhodope** التي تم قطعها بطريقة غير مشروعة.

- Forest of central Rhodope case 1933.

(٢) د٠ صلاح هاشم : المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ـ مرجع سابق ـ ص ٣٣٦.

3- Brownlie (I) : Basic documents in international law, op. cit, pp. 420, 421.
4- Oppenheim (L) : International Law, op. cit, p. 355.

وقد استقر الفقه والقضاء الدوليين على مبدأ التعويض كأثر هام لثبوت المسئولية الدولية وكونه المكمل الطبيعي لأي معاهدة دولية دون الحاجة إلى النص عليه (١).

وطبقا لما جري عليه العمل الدولي يوجد عدد من العوامل التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تقدير قيمة التعويض، لعل أهمها يتمثل فيما يلي :

١- أن العبرة في تقدير قيمة التعويض هي بوقت حدوث الضرر (٢) ؛

٢- ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب ؛

٣- وقوع الضرر نتيجة لفعل غير مشروع دوليا أو نتيجة لعمل مشروع ينطوي على خطورة ؛

٤- جسامة الفعل الضار الذي أنتج الضرر ؛

٥- ألا يتأثر القاضي في حكمه بما للدول المعنية من اعتبار سياسي أو عسكري أو اقتصادي على الصعيد الدولي (٣) ؛

٦- مدي توقع حدوث الخطر ؛

٧- الوضع الاقتصادي والمالي النسبي للدول المعنية (٤) ؛

---

(١) د٠ على صادق أبو هيف : القانون الدولي العام – مرجع سابق – ص ٢٥١ ؛
- Brownlie (I) : Basic documents in international law, op. cit, p. 421 etc.
ومن أبرز الأحكام القضائية التي أكدت التزام الشخص الدولي المسئول بتعويض الضرر الذي حدث للغير :
– حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية " مصنع شورزوف " سنة ١٩٢٨م ؛
– حكم محكمة العدل الدولية في قضية " مضيق كورفو " سنة ١٩٤٩م.

(٢) وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية في قضية " مضيق كورفو "، حيث قررت أن قيمة السفينة المفقودة **Saumarez** وقت فقدها هو المعيار العادل للتعويض في هذه القضية ٠
- Corfeu Channel case (1949) I. XC. I. C. J. reports p. 24.

(٣) د٠ سمير محمد فاضل : المسئولية الدولية عن استخدام الطاقة النووية وقت السلم ـ مرجع سابق ـ ص ١١٧.

(٤) راجع في هذا المعني :
ـ التقرير السابع للمقرر الخاص للجنة القانون الدولي «باربوزا » ١٩٩١م ـ ص ٢٦٨، الوثيقة : **(A/CN. 4/SER. A/1991/Add. 1, part 2)**

٨- تحديد قيمة الفوائد عن قيمة التعويض بالكامل حتي اليوم الذي يتم فيه أداء التعويض(١).

وحول ضمانات التعويض عن الأضرار الناتجة عن نقل وتخزين النفايات الخطرة، فقد أوضحت مبادئ القاهرة التوجيهية إلزامية التعويض عن الضرر الناشئ عن نقل النفايات الخطرة وتخزينها(٢).

كما نصت (م١٤/٢) من اتفاقية بازل على أن تنظر الدول الأطراف في إنشاء اعتماد متجدد لتقديم المساعدة بصفة مؤقتة في حالات الطوارئ لتقليل الضرر الناجم عن الحوادث التي تقع نتيجة نقل النفايات الخطرة، والنفايات الأخرى، أو خلال التخلص منها عبر الحدود إلى أدني حد. وتمشيا مع هذا الاتجاه، فقد بادر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية بازل بمقرره (٣٢/٥) إلى إنشاء آلية لمساعدات الطوارئ «الصندوق الدولي للطوارئ» هدفها مساعدة الأطراف من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال في حالات الطوارئ، وللتعويض عن الأضرار التي تنجم عن الحوادث المترتبة على نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات والتخلص منها عبر الحدود، على أن تتولي سكرتارية اتفاقية بازل إدارة هذا الصندوق(٣).

---

(١) وقد أكد ذلك الحكم الصادر في قضية «السفينة الأمريكية **Cape Horn Pigeon**»، حيث ألزم الحكومة السوفيتية بدفع الفوائد المترتبة على مبلغ التعويض بنسبة سنوية ٦٪ حتي يوم أداء التعويض بالكامل.
ـ د٠ صلاح هاشم : المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ـ مرجع سابق ـ ص ٣٤٧.

(٢) برنامج الأمم المتحدة للبيئة: «مبادئ القاهرة التوجيهية الأساسية بشأن الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة» ـ يونيو ١٩٨٧م ـ ص ١٣.

3 - Bates (J.H) : U . K . wastes law, London, 1992, P. 128.

ويتشابه الصندوق الدولي للطوارئ مع صندوق البيئة العالمي **Global Environment Fund (GEF)**. وربما كان أكبر إنجازات قمة الأرض سنة ١٩٩٢م هو توسيع مجال اختصاص صندوق البيئة العالمي لتوجيه المساعدات المالية والتقنية للدول النامية لمساعدتها على مواجهة تغييرات المناخ التي تسببها انبعاثات الغازات الدفيئة، وتلوث المياه الدولية الناتج عن إغراق النفايات الخطرة، وتدمير التنوع البيولوجي، واستنزاف طبقة الأوزون في الغلاف الجوي. =>

وقد حرصت كثير من الدول على إدراج صندوق للتعويضات في نظامها القانوني الداخلي، يتم تمويله عن طريق فرض الضرائب على التلوث بالنفايات الخطرة، يهدف إلى إصلاح مناطق التلوث بالنفايات الخطرة حال عجز نظام المسئولية المدنية عن تعويض الأضرار وإصلاح المناطق المنكوبة(١).

وعلى المستويين الإقليمي والمحلي، وتمشيا مع ما ترتبه قواعد القانون الدولي من آثار على ثبوت المسئولية الدولية، فقد تناول النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية إجراءات التحكم في النشاطات الضارة ومسئولية السلطات العامة والأفراد العاديين عن مخالفة مقاييس حماية البيئة وأحال بشأنها إلى الأنظمة المعمول بها في الدول الأعضاء(٢).

والتزاما بذلك، فقد تضمن النظام العام للبيئة السعودي ولائحته التنفيذية تحديد المسئولية عن مخالفة أحكامه، وتحديد عقوباتها والتي تتراوح بين السجن والغرامة المالية مع الحكم بالتعويضات المناسبة وإلزام المخالف بإزالة المخالفة وجواز إغلاق المنشأة أو حجز السفينة بصفة مؤقتة، وتحديد الإجراءات التي يتعين على الجهة المختصة اتخاذها ضد المخالف بالتنسيق مع الجهات المعنية والتي تتمثل في تصحيح الوضع بإيقاف التأثيرات السلبية ومعالجة آثارها، واتخاذ الخطوات اللازمة لمنع تكرار حدوثها. إلا أنه شدد من هذه

= – لورانس إ. سسكند: دبلوماسية البيئة «التفاوض لتحقيق اتفاقيات عالمية أكثر فاعلية» ـ ترجمة د. أحمد أمين الجمل ـ الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ـ القاهرة ـ ١٩٩٧م ـ الطبعة العربية الأولى ـ ص ١٢٧.

كما يتشابه الصندوق الدولي للطوارئ مع الصندوق الدولي للتعويضات المنشأ بواسطة بعض الاتفاقيات الدولية البيئية مثل "الصندوق الدولي للتعويضات عن الأضرار الناتجة عن التلوث بالهيدروكربونات وفقا لاتفاقية عام ١٩٧١م".

– د. صالح محمد بدر الدين: المسئولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي ـ مرجع سابق ـ ص١٧٩.

(١) ونظرا لكونها من أولي دول منظمة **(L'OCDE)** المولدة والمصدرة للنفايات الخطرة، فقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية من الدول السباقة في هذا المجال.

- Bitar (F) : les Mouvements Transfrontières des déchets dangereux Selon La Convention de Bale, op. cit, pp. 136,137.

(٢) (المواد ١/٤، ٤/٤، ٧، ١٨، ١٩، ٢٠).

العقوبات والإجراءات حال مخالفة مقاييس حماية البيئة المتعلقة بالنفايات الخطرة الواردة بالمادة (١٤)، حيث نص على توقيع الحد الأقصى للسجن والغرامة مع الحكم بالتعويضات المناسبة، وإلزام المخالف بإزالة المخالفة، وجواز إغلاق المنشأة بصفة مؤقتة أو دائمة أو حجز السفينة بصفة مؤقتة أو مصادرتها (١).

كما نص المرسوم الملكي رقم (م/٥٣) وتاريخ ١٤٢٦/٩/١٦هـ الصادر باعتماد النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية (ثانيا)، ولائحته التنفيذية (م٢٠) على عقوبات مشابهة توقع حال ارتكاب المخالفات داخل المنشآت الصحية، أما في حال ارتكاب المخالفات خارج المنشآت الصحية فقد نصت اللائحة على أن تطبق بشأنها العقوبات الواردة في النظام العام للبيئة ولائحته التنفيذية.

المطلب الثاني
الوسائل الدولية لتسوية المنازعات الخاصة بالتلوث الناشئ عن نقل وتخزين النفايات الخطرة

سبقت الإشارة إلى أن المسئولية الدولية تنعقد حال نقل النفايات الخطرة بطريقة غير مشروعة تسبب ضررا للدول الأخرى، وأنه يترتب على انعقاد المسئولية الدولية التزام مرتكب الفعل الضار بوقف الفعل غير المشروع وإصلاح الضرر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، فإذا تعذر ذلك يتم تعويض المضرور عما لحقه من ضرر، مع إمكانية الترضية عن الأضرار المعنوية إذا استوجب الأمر ذلك. ومرتكب الفعل غير المشروع دوليا قد يعترف بخطئه، وانتهاكه التزام دولي مفروض عليه، ويقوم من تلقاء نفسه بإصلاح الضرر مباشرة دون إثارة المنازعات الدولية بهذا الشأن، غير أنه قد يختلف مع المضرور حول وجود الفعل المخالف ذاته أو يحاول التنصل من المسئولية عنه، وقد يختلف الطرفان حول مقدار التعويض، وبالتالي تثور منازعة بينهما بهذا الشأن.

(١) (المواد ١٤، ١٧، ١٨) من النظام العام للبيئة السعودي، (المواد ١٤، ١٧، ١٨) من لائحته التنفيذية.

وفي هذه الحالة فرض القانون الدولي على أشخاصه التزاما باللجوء إلى الطرق السلمية «الودية» لتسوية المنازعات الدولية التي تنشأ بينهم على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر(١).

وقد حددت (م٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة هذه الوسائل بالمفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية.

وعليه، تتضمن آلية تسوية المنازعات الدولية بصفة عامة وسائل سياسية «غير قضائية» تتم خارج نطاق القضاء الدولي تتمثل في (المفاوضة، والتحقيق، والوساطة، والتوفيق)، وتفضل الدول حل خلافاتها عن طريقها ؛ لتميزها بالسرعة والمرونة في حسم النزاع، مقارنة بالوسائل القضائية التي تتمثل في (التحكيم والتسوية القضائية)، حيث تتسم ببطء الإجراءات وكثرتها. وممارسة أي من الطريقين من أجل إصلاح الضرر، أمر يرجع إلى الدولة المضرورة ذاتها، فلها أن تختار الوسيلة التي تراها أجدى في حل الخلاف.

وتطبيقا لذلك، فقد ألزمت (م٢٠) من اتفاقية بازل الدول الأطراف حال وجود نزاع بينهم حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية أو أي بروتوكول لها أو حول الامتثال لها، أن تلتمس تسوية النزاع عن طريق التفاوض أو أي وسيلة سلمية أخرى تختارها، فإذا لم تتمكن الأطراف المعنية من تسوية النزاع بهذه الطرق، يعرض النزاع – إذا ما اتفقت على ذلك أطراف النزاع – على محكمة العدل الدولية أو للتحكيم وفقا لقواعد القانون الدولي والإجراءات المحددة في الملحق السادس للاتفاقية.

(١) انظر في ذلك :
– (م١) من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧م الخاصة بالتسوية الودية للمنازعات ؛
– (م٢/٣) من ميثاق الأمم المتحدة.
– الدراسة التي أعدها مكتب الشئون القانونية (قسم التدوين) بالجمعية العامة للأمم المتحدة حول دليل التسوية السلمية للمنازعات بين الدول–١٩٩٢م – ص١٣.

وأشارت الاتفاقية إلى أن عدم التوصل إلى اتفاق مشترك على عرض النزاع على محكمة العدل الدولية أو للتحكيم لا يحل الأطراف من مسئولية مواصلة السعي إلى تسويته بالوسائل السلمية.

كما أجازت الاتفاقية لأي دولة أو أي منظمة للتكامل السياسي و/أو الاقتصادي[1] أن تعلن، لدى التصديق على الاتفاقية أو قبولها أو الموافقة عليها أو تأكيدها رسميا أو الانضمام إليها، أو في أي وقت لاحق، أنها تقر، بناء على ذلك وبغير اتفاق خاص، إزاء أي طرف متعاقد يقبل نفس الالتزام بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية و/أو التحكيم وفقا للإجراءات المحددة في الملحق السادس للاتفاقية، ويبلغ هذا الإعلان كتابة إلى الأمانة لتقوم بإبلاغه إلى الأطراف (م٢٠/٣).

(١) تعني "منظمة تكامل سياسي و/أو اقتصادي" : منظمة أنشأتها دول ذات سيادة ونقلت إليها دولها الأعضاء الاختصاص فيما يتعلق بمسائل تنظمها هذه الاتفاقية، ورخص لها على النحو الواجب، وفقا لإجراءاتها الداخلية، التوقيع على الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو تأكيدها رسميا أو الانضمام إليها (م٢/ ٢٠) من اتفاقية بازل ٠

الخاتمة

تعد النفايات الخطرة إحدى الملوثات التي تهدّد البيئة والصحة الإنسانية معا ؛ نتيجة تزايد إنتاجها والآثار الضارة التي قد تنتج عن توليدها وحركتها عبر الحدود والتخلص منها بطرق غير سليمة بيئيا.

ولذا، فقد عدُّ التلوث بالنفايات الخطرة ظاهرة عالمية حظيت باهتمام دولي واسع، وذلك من خلال المنظمات الدولية العالمية منها والاقليمية العامة والمتخصصة، والتي تشكل الآلية أو الإطار التنظيمي الملائم لتوحيد الجهود الدولية والتنسيق بينها، من أجل إرساء نظام دولي لحماية البيئة من التلوث الناجم عن توليد النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود الدولية. وقد توجت هذه الجهود بعقد اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود في مارس ١٩٨٩م في إطار منظمة الأمم المتحدة ممثلة في برنامجها للبيئة (UNEP). وهو ما يؤكد عالمية مشكلة التلوث بالنفايات الخطرة، ويعد تدعيما حقيقيا للرقابة الدولية على النفايات الخطرة لحماية البيئة والصحة الإنسانية من الأضرار التي تترتب عليها ؛

وتعد اتفاقية بازل أول اتفاقية عالمية تعقد في مجال الرقابة على النفايات الخطرة، تعتبر أن أي نقل للنفايات الخطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود الدولية يتناقض مع قواعد القانون الدولي ومع أحكامها والمبادئ ذات الصلة يعد إتجارا غير مشروع. إلا أنها لم تتضمن منعا مطلقا لحركة النفايات الخطرة بين الدول، ولكنها وضعت تنظيما قانونيا دوليا عالميا لإدارة النفايات الخطرة بطرق سليمة بيئيا من أجل تقليل حركتها عبر الحدود وضمان عدم وقوع أضرار جادة وجسيمة بالنظم البيئية، وذلك من خلال مراقبة حركة هذه النفايات للتقليل منها والحد من الأضرار البيئية التي تنشأ عنها، أخذا في الاعتبار التزايد المستمر للكميات المنتجة منها نتيجة التطور التكنولوجي وزيادة الإنتاج، وتصديرها إلى الدول الآخذة في النمو، مع العوز في تلك الأخيرة إلى تكنولوجيا متطورة للتخلص السليم منها، وذلك من خلال مجموعة المبادئ القانونية التي ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بها، في مجال تقليص

إنتاج النفايات الخطرة إلى أقل حد ممكن، وتسهيل التخلص السليم منها في دولة الإنتاج، ومنع تصديرها، وخفض نقلها وحركتها عبر الحدود، والرقابة الصارمة والفعالة، والتنسيق الدولي في هذا الشأن، والالتزام بالتشاور للوقاية من الأضرار الناتجة عن التلوث بالنفايات الخطرة، وتشجيع نقل التكنولوجيا – لاسيما إلى البلدان النامية – ؛ وذلك لتحقيق العدالة البيئية بين أعضاء المجتمع الدولي والقضاء على الآثار الضارة للنفايات الخطرة حتي لا تهدد الصحة الإنسانية والبيئة بوجه عام.

ونظرا لكون مشكلة التلوث بالنفايات الخطرة أصبحت من الأمور التي تستأثر باهتمام كبير من قبل الهيئات الوطنية والدولية المعنية بحماية البيئة ؛ لما قد يحدثه هذا التلوث من مخاطر صحية وبيئية إذا ما تسربت هذه النفايات إلى البيئة بطرق غير سليمة ؛ فقد أصبح وجود خطة وطنية فعالة لإدارة النفايات الخطرة والحد من أخطارها من الأمور الملحة والضرورية للتحكم في التلوث بهذا النوع من النفايات وبالتالي المحافظة على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته وصحة البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.

ومن هذا المنطلق اهتمت الدول والهيئات المعنية من واقع اختصاصاتها ومهامها ومسئولياتها بحماية البيئة وتحسين نوعيتها وصيانتها من التلوث. وعلى ضوء ذلك ضمنت المؤتمرات والاتفاقيات الدولية والإقليمية والتشريعات الوطنية مقاييس حماية البيئة والتي منها قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة، التي تهدف إلى وضع إطار قانوني متكامل، فعال ومناسب لإدارة النفايات الخطرة، وإجراءات مناسبة للتحكم في عمليات إنتاج وتخزين ومعالجة ونقل هذا النوع من النفايات والتخلص النهائي منها بطرق آمنة تمنع الآثار الضارة بصحة وسلامة ورفاهية الإنسان، وتحافظ على البيئة ومواردها بوجه عام، كما تهدف هذه القواعد والاجراءات إلى تشجيع وتطوير عمليات تدوير النفايات بأسلوب تراعي فيه حماية الإنسان والبيئة.

وتمشيا مع ذلك، ووفقا لأحكام اتفاقية بازل، فقد تضمنت الأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والنظام العام للبيئة السعودي ولائحته التنفيذية، ومقاييس حماية

البيئة التي أعدتها الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة السعودية، قواعد وإجراءات خاصة بمنتجي وناقلي النفايات الخطرة ـ بما فيها النفايات المشعة ـ ومرافق إدارتها، تضمن الإشراف التام والرقابة على حركة النفايات الخطرة وتحقيق الإدارة السليمة بيئيا لهذا النوع من النفايات من حيث الإنتاج والتخزين والمعالجة والتدوير والتخلص النهائي والنقل سواء داخل الدولة أو عبر الحدود، بما يضمن عدم تأثير عمليات المرفق التشغيلية ـ سواء أكان مرفق تخزين أو معالجة أو تخلص من النفايات الخطرة ـ على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته أو بيئة الدولة ومواردها الطبيعية بوجه عام.

ونظرا لتعاظم الأضرار الناتجة عن الملوثات المختلفة للعناصر المكونة للبيئة، فإن الأمر لم يقتصر على السيطرة على أنواع التلوث والحد من آثارها، وإنما امتد إلى وضع نظام قانوني لمعاقبة المتسبب في التلوث وجبر الأضرار المترتبة عليه على مستوي القانونين الداخلي والدولي. حيث تعد المسئولية المدنية والجنائية عن الأضرار التي تحدث من جراء فعل التلوث من القواعد القانونية المستقرة في التشريعات الداخلية والفقه والقضاء الداخليين، فضلا عن استقرار النظام القانوني للمسئولية عن تلوث البيئة في مجال القانون الدولي وخاصة اتفاقية بازل التي تضمنت نظاما شاملا للمسئولية والتعويض عن الضرر الناشئ عن النقل عبر الحدود للنفايات الخطرة والتخلص منها سواء في حالة النقل غير المشروع دوليا أو في حالة النقل المشروع للنفايات الخطرة، وأسست المسئولية في الحالة الأولي على الفعل غير المشروع دوليا، بينما أسستها في الحالة الثانية على أساس مطلق بالنظر إلى توافر عنصر الضرر وحده.

ومن خلال التحليل القانوني للجهود والآليات الدولية والإقليمية والمحلية المعتمدة لإدارة النفايات الخطرة، وتنظيم حركتها والتخلص منها عبر الحدود ؛ تبين فعاليتها في حماية البيئة من التلوث الناجم عن النفايات الخطرة، ومكافحة الإتجار غير المشروع بها، في ضوء اتفاقية بازل، والتعديل المعني بحظر تصدير النفايات الخطرة، والبروتوكول الملحق بها بشأن المسئولية الدولية والتعويض عن الضرر الناجم عن هذا النوع من النفايات، وكذا

الاتفاقيات الإقليمية، والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والأنظمة السعودية، كما تبين توافق الآليات الإقليمية والمحلية واستجابتها لقواعد وإجراءات إدارة النفايات الخطرة وفقا لأحكام اتفاقية بازل، مما يشير إلى وجود إطار قانوني متكامل، فعال ومناسب لإدارة النفايات الخطرة، والحد من أخطارها من خلال التحكم في عمليات إنتاجها وتخزينها ومعالجتها ونقلها والتخلص منها بطرق آمنة، ومكافحة الإتجار غير المشروع بها، وبالتالي المحافظة على صحة الإنسان وسلامته ورفاهيته وصحة البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.

وفي ضوء ما تقدم خلصنا من معطيات البحث إلى عدة نتائج تتمثل فيما يلي :

- أن المشاكل البيئية غدت أهم تحد لبقاء الإنسان واستمرار رفاهيته وحقه كإنسان في العيش في بيئة سليمة خالية من مصادر التلوث والتمتع بأعلى مستوى في الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه ويجب أن تعامل كوحدة واحدة على المستوى العالمي والدولي ؛
- أن الانشغال بقضايا البيئة والاهتمام بإيجاد الحلول المناسبة لمشكلاتها لم يعد من المسائل الداخلية الخالصة للدول وإنما أصبح محل اهتمام دولي نظرا لكون المجتمع الدولي لم يعد مجتمعا لجماعة من الدول تتفاعل فيما بينها وفقا لنظرية السيادة في مفهومها التقليدي والمطلق، بل صار مجتمعا دوليا بالمعنى الصحيح إذ أضحى يتمتع بذاتية خاصة ومستقلة عن المجموع الحسابي لذوات أعضائه ؛
- أن الحفاظ على البيئة ومواردها الطبيعية المتجددة وحماية الحياة الفطرية أصبح ضرورة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة التي تهدف إلى تحسين مستوى حياة الإنسان ورفاهيته ؛
- أن التدهور البيئي قد اصبح مصدرا للاضطراب السياسي والتوتر الدولي في أجزاء كثيرة من العالم (أمريكا اللاتينية، واسيا، والشرق الأوسط، وأفريقيا) ؛
- عالمية مشكلة التلوث بالنفايات الخطرة ؛
- أن البيئة في مجال التلوث بالنفايات الخطرة ذات مضمون مركب يجمع كافة عناصرها الطبيعية والحيوية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تتجاور في توازن، وتؤثر على الكائنات الحية بطريق مباشر أو غير مباشر ؛
- أن مضمون التلوث بالنفايات الخطرة يشمل كل تدخل إنساني ـ مباشر أو غير مباشر ـ في أحد العناصر المكونة للبيئة نتيجة عمليات إنتاج ونقل وتخزين ومعالجة النفايات الخطرة والتخلص منها ينتج عنه أو يحتمل أن يترتب عليه أضرارا للبيئة أو الصحة الإنسانية ؛
- أن التلوث بالنفايات الخطرة لا يقتصر على جزء من إقليم دولة واحدة، بل قد يمتد أثره ليتعدى حدود أكثر من دولة، فالتلوث لا يعترف بالحدود الدولية ؛

- أن موضوع التلوث الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، يطرح وبإلحاح كبير لدى الدول النامية باعتبارها المستهدف الأول بتصدير هذه النفايات باتجاهها، بالرغم من عدم امتلاكها القدرة التكنولوجية للتخلص منها تخلصا آمنا وسليما بيئيا ؛

- أن النفايات الخطرة متعددة المصادر والأشكال والآثار ؛ حيث تتكون من مواد سامة تعتمد أساسا على مكونات كيميائية وعضوية وذرية قد يصعب حصرها، تتخلف عن العمليات الإنتاجية، وبالتالي فإنها تتطور وتتعدد أنواعها ومركباتها بتطور الإنتاج والتقدم العلمي والتقني في الدول الصناعية الكبرى.

- أن النفايات الخطرة، بالإضافة إلى كونها تلوث البيئة فإنها أيضا تؤدي إلى الإسراف gaspillage في المواد الأولية التي تدخل في مختلف الصناعات الحديثة ؛ حيث تمثل نسبة كبيرة من تلك النفايات التي يتم دفنها أو حرقها ؛

- أن مسألة سلامة تناول النفايات الخطرة وتركها وتخزينها ثم التخلص منها هي من أكبر التحديات التي ستواجه الصناعة والحكومات في العقود القادمة ؛

- أن حقوق الدول في مجال استغلال مواردها الطبيعية وممارسة سلطاتها واختصاصاتها ليست مطلقةً وإنما مقيدة بالحدود المرسومة للحق ولا يجوز لها أن تتجاوزه، فإن هي خالفت ذلك خرجت عن دائرة الحق وتحملت المسئولية الدولية عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات جرّاء التعدي الضار على البيئة ؛

- أن حماية البيئة والمحافظة عليها من التلوث الناشئ عن النفايات الخطرة وبالتالي المحافظة على مستقبل الجنس البشري، تقتضي تضافر الجهود الدولية والإقليمية للوصول إلى صيغة أكثر ملاءمة تحظر وتحرم أي تعامل بالنفايات الخطرة بين الدول، وتضمن التخلص من تلك النفايات في مواطن إنتاجها ؛

- أن التعاون بواسطة الترتيبات المتعددة الأطراف أو الثنائية أو الوسائل المناسبة الأخرى

شرطا أساسيا للتصدي على نحو فعال للآثار البيئية غير المواتية، ويعتبر التعاون الدولي أحد الضمانات الهامة لتطبيق وتنفيذ أحكام الالتزام ؛ حيث أضحت قضايا البيئة ومشكلاتها من الخطورة إلى الحد الذى تنوء به قدرة كثير من الدول على مواجهتها والتصدي لها فرادى وبإمكاناتها الخاصة. إلا أن العمل الدولي المشترك في مجال حماية البيئة لا يمكن وينبغي ألا يكون بديلا عن العمل الوطني المستقل ؛

- أن وقاية البيئة من التلوث والتدهور أقل كلفة وأيسر تنفيذاً وأجدى نفعاً من إزالة الأضرار بعد حصولها ؛
- أن تعزيز التحكم في نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود سيكون بمثابة حافز لإدارتها على نحو سليم بيئيا ولخفض حجم هذا النقل عبر الحدود ؛
- أن اتفاقية بازل لم تتضمن منعا مطلقا لحركة النفايات الخطرة بين الدول، ولكنها وضعت تنظيما قانونيا دوليا عالميا لإدارة النفايات الخطرة بطرق سليمة بيئيا من أجل ضمان عدم وقوع أضرار جادة وجسيمة بالنظم البيئية ؛
- أن اتفاقية بازل قد تجاهلت أوضاع وظروف الدول النامية، خاصة الإفريقية منها، فيما يخص رغبتها في التوصل إلى حظر تام وكلي لتصدير النفايات الخطرة إليها ؛ حيث يعد إتجارا غير مشروع إذا كان النقل مخالفا لأحكام ومبادئ الاتفاقية وقواعد القانون الدولي، وبذلك تكون الاتفاقية لم تعالج الأسباب الحقيقية التي تدفع الدول النامية إلى قبول أن تكون أراضيها مقابر لهذه النفايات مقابل مبالغ قليلة بهدف سد العجز في ميزان مدفوعاتها، متجاهلة الظروف الاقتصادية السيئة لهذه الدول وكذا الفساد السياسي وغياب الوعي البيئي لدى شعوبها.

وقد قابل هذا الموقف الذي كان توافقيا بين الدول الأعضاء في اتفاقية بازل، موقفا أكثر شدة وصرامة من طرف الدول الإفريقية التي جسدته في أحكام اتفاقية باماكو ؛ حيث حرمت عملية الإتجار غير المشروع بالنفايات الخطرة تحريما مطلقا، ومنعت تصدير أو

استيراد أو حتى عبور النفايات الخطرة بين الدول أطراف الاتفاقية، مما يعد سدا للنقص الوارد في اتفاقية بازل ؛

- استبعاد اتفاقية بازل للنفايات المشعة من النطاق الموضوعي لتطبيقها رغم الخطورة الشديدة لهذا النوع من النفايات على البيئة والصحة الإنسانية، وكان ينبغي ألا تخضع حركتها لإجراءات أقل صرامة عن تلك التي تخضع لها بقية النفايات الواردة في اتفاقية بازل ؛

- أنه لم يتم بعد توثيق المخاطر المحتملة التي تسببها أنواع معينة من النفايات توثيقا كاملا، ولا توجد اختبارات موضوعية لتحديد هذه المخاطر كميا. ومن الضروري إجراء مزيد من البحوث من أجل استنباط وسائل لتمييز المخاطر المحتملة لهذه النفايات على الإنسان و/أو البيئة. وقد استحدثت اختبارات قياسية فيما يتعلق بالمواد النقية ووضعت بلدان أعضاء كثيرة اختبارات وطنية يمكن تطبيقها على المواد المدرجة في الملحق الأول في اتفاقية بازل، لتقرير ما إذا كانت لهذه المواد أية خاصية من الخواص الواردة في هذا الملحق ؛

- أن أغلب الاتفاقيات الدولية والإقليمية تفتقر إلى ضمان المحاسبة الكاملة عن الأضرار الناتجة عن حركة النفايات الخطرة، مع إلقاء عبء الإثبات على عاتق الدولة المضرورة، بالإضافة إلى خلو هذه الاتفاقيات من القواعد القانونية الدقيقة التي تضمن شروط التعويض المستحق لضحايا الأضرار الناتجة عن انتقال هذه النفايات الخطرة بين الدول ؛

- أن إقرار المسئولية والتعويض عن أضرار التلوث الناجمة عن النفايات الخطرة على مستوي القانونين الداخلي والدولي يحقق التكامل بين الأنظمة الداخلية والقانون الدولي لاحتواء الأضرار الناتجة عن الملوثات المتعددة للبيئة بعناصرها المختلفة والضارة بالصحة الإنسانية؛

- أن اعتماد أطراف اتفاقية بازل، بروتوكول بشأن المسئولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود الدولية، يمثل ضمانة أساسية تكفل احترام الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية على الدول الأطراف وغير الأطراف فيها،

وتوفير تعويض كاف وعاجل للمضرور عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود بما في ذلك الإتجار غير المشروع بتلك النفايات.

- استبعاد الفقه الدولي لنظرية الخطأ كأساس للمسئولية الدولية بصفة عامة ؛ لقيامها على عناصر نفسية يصعب إثباتها في جانب الدولة ؛

- ملاءمة نظرية العمل غير المشروع دوليا لتأسيس مسئولية الدولة عن نقل وتخزين النفايات الخطرة، حيث تخالف الدولة التزام دولي مفروض عليها بموجب قواعد القانون الدولي بمفهومه الواسع ؛

- صلاحية نظرية المخاطر لتأصيل المسئولية الدولية عن نقل وتخزين النفايات الخطرة حيثما لا تتوافر شروط الخطأ أو العمل غير المشروع دوليا أو يتعذر إثباتهما ؛

- أنه لا يشترط قدر معين في الضرر البيئي لرفع دعوي المسئولية الدولية عن تلوث البيئة بالنفايات الخطرة الناتج عن نقل هذه النفايات أو تخزينها ؛

- أن قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة وفقا للأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي والأنظمة السعودية جاءت متفقة مع اتفاقية بازل في موادها وقوائم النفايات وتحديد صفاتها وتحديد عمليات التخلص وإعداد إجراءات التأهيل للشركات والمؤسسات للعمل في المجال البيئي وبصفة خاصة إدارة النفايات الخطرة والموافقة على التقنيات الخاصة بمعالجتها والتخلص منها وإعداد الاستراتيجيات الوطنية لإعادة تدوير النفايات والتخلص من النفايات الطبية ووضع الإرشادات الفنية وإعداد الإجراءات الخاصة بتصدير النفايات الخطرة إلى خارج المملكة ؛

- أن النظام العام للبيئة السعودي يحقق التوازن بين اعتبارات البيئة ومتطلبات التخطيط والتنمية، حيث يعمل على تحقيق تنمية مستدامة دون الإخلال بالاعتبارات البيئية، حتى لا تشكل حماية البيئة والحفاظ عليها وتطويرها عائقاً رئيسياً لبرامج التنمية الاقتصادية في المملكة في جميع المجالات، حيث أوجبت (م١٠) منه و(م١/٤) من لائحته التنفيذية

مراعاة الجوانب البيئية في عملية التخطيط على مستوى المشروعات والبرامج والخطط التنموية للقطاعات المختلفة والخطة العامة للتنمية.

فخطط التنمية ومشروعاتها ينبغي ألا تتم على حساب إجهاد البيئة والإسراف في استخدام مواردها المتاحة وبما يخل بقواعد التوازن البيئي (كالتخلص من النفايات السامة بإلقائها في مصادر المياه أو بالقرب من سطح الأرض) فالبيئة والتنمية ليسا تحديين منفصلين، بل يتلازمان بشكل لا فكاك عنه، ولا يمكن للتنمية أن تقوم على قاعدة من موارد بيئية متداعية، كما لا يمكن حماية البيئة عندما يسقط النمو من حسابه تكاليف تدمير البيئة ؛

- أن النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة في المملكة العربية السعودية على درجة عالية من الإحكام والإتقان في الصياغة، إلا أنها ما زالت قليلة بسبب حداثة المشكلات البيئية المثارة وتشعب الأضرار الخاصة بالبيئة، لذلك يُقترح عمل مراجعة مستمرة لجميع القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة بحيث تكون مواكبةٌ لما تواجهه البيئة بصورة مستمرة من أخطار التلوث البيئي ؛
- أن دول مجلس التعاون الخليجي قدمت نموذجاً رائداً ومتكاملاً لتحقيق التوافق والتكامل بين التنمية الشاملة والحفاظ على البيئة من خلال ما يلي :

١- اعتماد المفهوم الشامل للبيئة بحيث تشمل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة وكل ما تحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة بشرية، ووضع نظام ضمن هذا المفهوم لحماية البيئة ؛

٢- مواصلة تقريب السياسات وتوحيد الأنظمة والتشريعات والمقاييس البيئية، وتطوير وتعزيز القدرات الوطنية والإقليمية، وتدريب الأطر البشرية، ورفع مستوى الوعي البيئي بين المواطنين، وترشيد استخدام الموارد الطبيعية والمحافظة على الأحياء الفطرية؛

٣- إنشاء واستكمال الأجهزة التشريعية والتنسيقية ودعم الأجهزة التنفيذية المناط بها تنفيذ أنظمة ومقاييس وقواعد حماية البيئة وتوفير ما تحتاجه من إمكانيات للرصد والمراقبة ؛

٤- تنسيق الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء بما يمنع من التأثيرات السلبية لمشروعات التنمية والتصنيع التي تقوم بها إحدى الدول على البيئة في الدول المجاورة ؛

٥- مراعاة المردود البيئي للمشاريع المرتبطة بالمساعدات الخارجية المقدمة من دول مجلس التعاون لدول أخرى ؛

٦- الاهتمام بحصر وجمع وتبادل المعلومات البيئية الإقليمية والدولية واستخدامها في عملية التخطيط ؛

٧- تشجيع البحث العلمي للتعرف على المشكلات البيئية، وإعداد دليل بالخبرات المتوفرة في مجالات حماية البيئة ؛

٨- إقرار إنشاء مركز مجلس التعاون لإدارة حالات الطوارئ ودعم اتخاذ القرار في دول المجلس، والذي يهدف إلى مواجهة الكوارث (الطبيعية منها كالزلازل والعواصف الرملية، والصناعية كحوادث الانفجارات وتسرب المواد الخطرة في الهواء الجوي أو في مياه البحر، أو حتى تلك التي قد تنتج جراء أعمال تخريبية وتخطيط مسبق) التي قد تتعرض لها أي من الدول الأعضاء وتهدد حياة الإنسان والبيئة [١] ؛

٩- إقرار إنشاء مركز خليجي للرصد البيئي [٢] ؛

١٠- إنشاء لجنة الإعلام والتوعية البيئية للاضطلاع بالعديد من البرامج والفعاليات والأنشطة في مجال التوعية البيئية ؛

(١) قرار المجلس الوزاري، في دورته المنعقدة بمدينة جدة في ٥يوليو٢٠٠٧م. وقد أقرّ المجلس الوزاري استضافة دولة الكويت للمركز وتولي مملكة البحرين رئاسته .

(٢) قرار المجلس الوزاري في دورته الحادية والعشرين بعد المائة التحضيرية (الرياض، ٢٣ نوفمبر ٢٠١١م).

١١- إنشاء اللجنة الدائمة للأرصاد الجوية والمناخ، والتي تختص بتنسيق جهود دول مجلس التعاون في مجال الأرصاد الجوية بما يخدم أهداف ومصالح دول المجلس ؛

١٢- نشر الوعي والثقافة في مجال البيئة على المستويين الوطني والإقليمي من خلال إعداد برامج خاصة وإصدار النشرات الدورية وعقد المؤتمرات والملتقيات والدورات التدريبية وحلقات العمل والنقاش وإدماج البعد البيئي في الأنشطة والبرامج الرياضية وإدخال المفاهيم البيئية ضمن مناهج التعليم، وذلك لتأهيل الإعلاميين لتناول القضايا البيئية وتوعية الشباب وتعزيز دور الأسرة للنهوض بالوعي البيئي. بغية اكتساب الفرد للقيم والاتجاهات والمهارات والحقائق اللازمة لفهم العلاقات المعقدة التي تربط الإنسان بالبيئة، ولتسهم في قيام الأفراد والمجتمع بالمحافظة على الموارد الطبيعية واستغلالها الرشيد لصالح الإنسان، حفاظاً على حياته ورفع مستوى معيشته ؛

١٣- التعاون والتنسيق المستمر مع المنظمات والمجموعات الاقتصادية العاملة في مجال حماية البيئة وصيانة مواردها الطبيعية ؛

١٤- الانضمام للاتفاقيات والمعاهدة الإقليمية والدولية في مجال البيئة وحماية الحياة الفطرية والموارد الطبيعية وتحقيق نجاحات ملحوظة في الالتزام بما ورد في هذه الاتفاقيات وتكوين فرق عمل خاصة تتابع تطورات هذه الاتفاقيات ومستجداتها بما يخدم مصالح دول المجلس على المستويين الوطني والإقليمي ؛

١٥- رصد جائزة مجلس التعاون للبيئة والحياة الفطرية التي خصصها الوزراء المسئولون عن شئون البيئة عام ١٩٩٧م، وهي جائزة دورية، تهدف إلى تشجيع الأعمال البيئية والمبادرات الفردية والجماعية التي من شأنها المساهمة في حماية البيئة وصون مقوماتها، وتحفيز الأفراد والمؤسسات على الابتكار والإبداع في مجال البيئة وتنميتها، كما تهدف إلى نشر الثقافة والوعي البيئي بين السكان في دول المجلس ؛

١٦- اعتماد المبادرة الخليجية الخضراء للبيئة والتنمية المستدامة المتضمنة لميثاق العمل البيئي بدول مجلس التعاون وخطته التنفيذية [١].

وتعكف الأمانة العامة للمجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء على وضع البرامج والأنشطة للمبادرة البيئية الخضراء في إطار خطة عمل قصيرة وطويلة المدى.

وبعد عرض النتائج التي انتهينا إليها من خلال دراسة الموضوع محل البحث، نورد بعض التوصيات التي قد تساهم في مواجهة خطر التلوث بالنفايات الخطرة على البيئة والصحة الإنسانية، والحد من حركتها عبر الحدود الدولية، وتتمثل فيما يلي :

- تعزيز التكامل بين النظم القانونية الدولية والإقليمية والوطنية لتحقيق حماية أوفر للبيئة ضد التلوث بالنفايات الخطرة ؛
- العمل على إيجاد نظام فعال للتنسيق بين التشريعات الوطنية في مجال حماية البيئة ؛ لإتاحة الفرصة للدول للإفادة من الخبرات السابقة لبعضها في هذا المجال، وتلافى أوجه التعارض بينها والتي تنشأ تبعا لتباين المصالح واختلاف التقديرات والواقع، فمثل هذا التعارض لا يمكن تحمله في الوقت الحاضر نظرا لتعاظم مخاطر المشكلات المتعلقة بالبيئة واتساع نطاقها؛
- توسيع المجال الموضوعي لانطباق اتفاقية بازل من خلال توسيع تعريف النفايات الخطرة الوارد فيها بإضافة النفايات النووية، والتي قد استثنتها الاتفاقية بنص خاص كونها تخضع لنظم رقابية دولية أخرى ومجهودات الوكالة الدولية للطاقة الذرية (AIEA)؛ حيث يقتصر النظام القانوني للنفايات الذرية على مجال البيئة البحرية دون المجالات الأخرى، وهو ما يتطلب ضرورة تعزيز التعاون والتنسيق بين أمانتي اتفاقية بازل والوكالة الدولية للطاقة الذرية ؛

(١) اعتمدها المجلس الأعلى في دورته الثامنة والعشرين (الدوحة، ديسمبر ٢٠٠٧م).

- العمل على خفض إنتاج النفايات إلى الحد الأدنى، من خلال تبنى منهجية الإنتاج الأنظف، واتباع أفضل الممارسات البيئية للحد من تولد المخلفات وإنتاج سلع متوافقة بيئيا؛

- العمل على إعادة تأهيل النفايات الخطرة، حفاظا على المواد الأولية اللازمة للصناعة ؛

- إيجاد آلية لوضع قرار حظر تصدير النفايات الخطرة الصادر عن مؤتمر الأطراف لاتفاقية بازل موضع التنفيذ ؛

- العمل من أجل تحقيق منع وحظر كلي لتصدير النفايات الخطرة والنفايات الأخرى خاصة إلى الدول النامية التي تفتقر إلى القدرة التقنية والتكنولوجية للتخلص منها، ومكافحة الإتجار غير المشروع بالنفايات الخطرة وتصنيفه باعتباره «جريمة دولية» من الجرائم الماسة بالبيئة، ومعالجة الأسباب التي تقف وراء قبول الدول النامية استيراد النفايات الخطرة من خلال :

أ) رفع مستوى التعليم والوعي البيئي لدى شعوب الدول النامية، بغية إشراك الرأي العام بشكل أفضل وتعبئته لمصلحة إدارة النفايات بطريقة سليمة بيئيا؛

ب) تحقيق تنمية اقتصادية لهذه الدول من خلال تطبيق خطط استراتيجية لتطوير اقتصادياتها؛

- تقديم المساعدة للبلدان النامية لأجل بناء قدراتها على تعزيز الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة، وذلك عن طريق نقل التكنولوجيا باعتبارها آلية من آليات تنفيذ الاتفاقية، وتفعيل دور المراكز الإقليمية للتدريب، ووضع برامج تدريبية مناسبة بالتعاون مع الجهات المعنية – مراكز البحث العلمي والمعاهد العلمية والجهات التي تمارس أنشطة بيئية – ؛ لتطوير قدرات المؤسسات الوطنية في مجال المحافظة على البيئة وحمايتها، والتنسيق بينها وبين المنظمات الدولية في مجال التعامل مع النفايات الخطرة، من خلال تبني سياسة أكثر طموحا في مجال الوقاية منها ؛

- التنسيق والتعاون مع المنظمات والمجموعات الاقتصادية والهيئات والمراكز الإقليمية والدولية ذات العلاقة والاطلاع على تجاربها في مجال حماية البيئة والمحافظة على مواردها الطبيعية بما يخدم أهداف ومصالح دول المجلس ؛

- وفي المجال الإقليمي على المستويين العربي والإفريقي، فإنه يتوجب العمل على تحقيق ما يلي :

أ) توحيد السياسات البيئية في الدول العربية، والعمل على إعداد اتفاقية عربية تحظر تصدير واستيراد وكذا عبور النفايات الخطرة والنفايات الأخرى - بما فيها النفايات النووية - أقاليم الدول العربية ؛

ب) تنفيذ بنود اتفاقية باماكو، وتشديد الرقابة على عمليات نقل وتصدير النفايات الخطرة من الدول الصناعية إلى الدول الفقيرة في القارة الإفريقية وفرض العقوبات على هذه الدول التي تسعى إلى تحقيق الربح من هذه " التجارة السامة "، مقابل ما يلحق بالبيئة الإفريقية وصحة شعوبها من كوارث بيئية وأضرار صحية ؛

- تحقيق التكامل بين أمانة اتفاقية بازل وأمانات الاتفاقيات الإقليمية والتشريعات الوطنية، بتنفيذ الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات لالتزاماتها من خلال اتخاذها لكافة التدابير القانونية والإدارية والتدابير الأخرى لتنفيذ أحكام الاتفاقية وإنفاذها في قوانينها الداخلية؛

- العمل على دعم إنفاذ بروتوكول المسئولية الدولية والتعويض عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود الملحق باتفاقية بازل، وذلك بتشجيع الدول والمنظمات الدولية الأطراف في اتفاقية بازل على التصديق والانضمام من أجل إدخاله حيز النفاذ، كونه ينظم المسئولية المدنية المترتبة على نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتخلص منها عبر الحدود، بما فيها الحوادث التي تقع نتيجة الإتجار غير المشروع ؛

- التأكيد على حق الإنسان في بيئة سليمة ونظيفة، لاعتباره من الحقوق الأساسية للإنسان المرتبطة بحق الحياة. فالمجتمع الدولي لا يعير اهتمامًا كبيرًا لهذه المسألة حتى الآن مع أن

عددًا كبيرًا من الأشخاص – بمن فيهم العاملون في الحقل الطبي، والمرضى، والعاملون في الخدمات المساندة المتصلة بمرافق الرعاية الصحية، والعاملون في مرافق التخلص من النفايات، والمعنيون بإعادة تدوير النفايات، وعمال النظافة وعامة الجمهور – قد يتعرضون لإصابات و/أو تلوث جراء التعرض غير المقصود لنفايات مرافق الرعاية الصحية، وذلك حسب تقرير المقرر الخاص السيد " كالين جورجيسكو " الذي سلط فيه الضوء على الآثار الضارة لنقل وإلقاء المنتجات والنفايات السمية والخطرة على التمتع بحقوق الإنسان؛

فحقوق الإنسان وحرياته الأساسية لم يعد يقتصر نطاقها على الحقوق والحريات التقليدية التي درجت النظم القانونية الداخلية على القبول بها والنص عليها في دساتيرها. كالحق في حرية الرأي والتعبير، وحق الاجتماع، وحرية العقيدة. وإنما اتسع هذا النطاق ليشمل حقوقا أخرى من نوع جديد كالحق في تداول المعلومات وحريتها والحق في الاتصال والحق في بيئة سليمة ونظيفة والحق في التمتع بمستوى معيشي مقبول.

- وضع استراتيجية متكاملة لإدارة النفايات بأنواعها المختلفة على المستوى الوطني تستند إلى تطبيق مفهوم الإدارة المتكاملة للنفايات التي تشمل: «حصرها، وتصنيفها، وتحديد مصادرها، وخطورتها، ووضع آلية استخداماتها، مع بحث البدائل المناسبة والآمنة لمعالجتها والتخلص منها؛
- التوعية بالمنافع الاقتصادية والصحية والبيئية للإدارة السليمة للنفايات ؛
- حث جميع الدول على المشاركة والانضمام إلى أي تجمع يهدف إلى حماية البيئة وعدم التواني في ذلك، والتصديق على الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تصب في مصلحة البيئة ؛
- حث الدول على سن التشريعات الداخلية المتسمة بالصرامة في المحافظة على البيئة سليمة من العبث وفوضوية تعامل الإنسان معها، ومنع خروج النفايات الخطرة خارج حدودها، وتفعيل دور الرقابة البيئية على النفايات الخطرة من خلال الأجهزة المعنية ؛
- توجيه وسائل الإعلام المختلفة – الإصدارات المقروءة أو المنتجات السمعية أو البصرية

«المطبوعات والكتب والأفلام والبرامج والمسابقات والرحلات وغيرها» - إلى نشر الوعي البيئي، وتطوير وتكثيف برامجه الداعية للمحافظة على البيئة، وإطلاع الأفراد على مخاطر التلوث، وزيادة النشرات والبحوث والدوريات المتخصصة التي تحمل طابع التوجيه والإرشاد للتعامل مع البيئة ؛

- تضمين المفاهيم البيئية في المناهج الدراسية لمراحل التعليم المختلفة، بما في ذلك عقد الندوات وورش العمل وحلقات النقاش واللقاءات الأخرى، على المستويين الوطني والإقليمي، وإنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة ؛ للعمل على رفع مستوى الوعي لدى الفرد والمجتمع بقضايا البيئة وأهمية حمايتها، وإكساب الفرد للقيم والاتجاهات والمهارات والحقائق اللازمة لفهم العلاقات المعقدة التي تربط الإنسان بالبيئة، وترسيخ الشعور بالمسئولية الفردية والجماعية لتقديرها والمحافظة على الموارد الطبيعية واستغلالها الرشيد لصالح الإنسان، حفاظاً على حياته ورفع مستوى معيشته، وإخراج جيل مشبع بالتربية البيئية داعياً لها، وتخريج الكوادر الفنية، وتشجيع الجهود الوطنية التطوعية في هذا المجال ؛

- تعزيز دور الأسرة للنهوض بالوعي البيئي من أجل التصرف السليم تجاه البيئة ومقوماتها والحرص على حمايتها من الأخطار التي قد تلحق بها نتيجة السلوك غير الواعي تجاهها ؛

- اتباع آلية أفضل لتبادل المعلومات بين الدول والمنظمات الدولية، الحكومية منها وغير الحكومية، بشأن المشاكل البيئية، تتصف بالسرعة والدقة والبعد عن الجوانب الإجرائية والشكلية، وذلك للانتفاع بها واستخدامها في مواجهة أي خطر يهدد البيئة؛

- ضرورة تدخل القانون وتفعيله بالتطبيق على المتسببين في أخطر ما يلوث البيئة من كوارث نتيجة الحروب والنزاعات المسلحة، أو حتى المناورات والتدريبات العسكرية التي تستغل الطبيعة أسوأ استغلال وعدم التساهل في ملاحقة من يهدد بيئة الإنسان الآمن ؛

- مراعاة الاعتبارات البيئية، وإعطائها أولويات متقدمة، ودمجها في جميع مراحل ومستويات

التخطيط، وجعل التخطيط البيئي جزءً لا يتجزأ من التخطيط الشامل للتنمية في جميع المجالات الصناعية والزراعية والعمرانية وغيرها ؛ لتفادي الآثار السلبية التي تنجم عن إهمال هذه الاعتبارات.

فالنشاطات البشرية والعمرانية والصناعية يصاحبها في الغالب كثير من التأثيرات البيئية السلبية التي تؤدي إلى تأثير ضار على صحة الإنسان ونوعية البيئة وعلى قدرة الموارد الطبيعية على التجدد والاستمرار، كما تؤدي إلى تدهور أو تدمير البيئات الحساسة والفريدة التي تعتبر مواطن لمجوعة كبيرة من الأحياء ؛

- قيام كافة الجهات العامة كل حسب اختصاصه بالعمل على ترشيد استخدام الموارد الطبيعية للمحافظة على ما هو متجدد منها وإنمائه ولإطالة أمد الموارد غير المتجددة لمصلحة الجيل الحالي والأجيال القادمة، ويتضمن ذلك إعداد وتطوير وتطبيق الأنظمة والإجراءات المناسبة لتحقيق الانسجام بين أنماط ومعدلات الاستخدام والطاقة التحميلية للموارد ولتشجيع تقنيات التدوير وإعادة الاستخدام والمحافظة على الطاقة وتطوير التقنيات والنظم التقليدية الموروثة التي تنسجم مع ظروف البيئة المحلية والإقليمية ؛
- على الجهات المسئولة عن الشئون الإسلامية والدعوة والإرشاد تدعيم مفهوم حماية البيئة من منظور إسلامي وتعزيز دور المساجد في حث المجتمع على المحافظة على البيئة وحمايتها.

قائمة المراجع

١- المعاجم :

-ابن منظور - لسان العرب المحيط - ج ٣.

-مجمع اللغة العربية – القاهرة – ١٤١٣هـ/١٩٩٣م – المُعجم الوجيز.

-مختار الصحاح.

٢- المؤلفات العامة :

-د٠ الشافعي محمد بشير: القانون الدولي العام في السلم والحرب - منشأة المعارف – الإسكندرية -١٩٧١م.

-ج. أ. تونكين : القانون الدولي العام «قضايا نظرية» - ترجمة/ أحمد رضا - مراجعة د/ عز الدين فودة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة – ١٩٧٢م.

- د٠ حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم – ط٤ – القاهرة – ١٩٦٩م.

- د٠ حامد سلطان، د٠ عائشة راتب، د٠ صلاح الدين عامر : القانون الدولي العام - ط ٤ - دار النهضة العربية – القاهرة –١٩٨٧م ٠

-د٠ صلاح الدين عامر : مقدمات القانون الدولي العام – ط٢ – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥م ٠

- د٠ على صادق أبو هيف : القانون الدولي العام - ط١٢ - منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٧٥م.

- د٠ محمد حافظ غانم : المسئولية الدولية - محاضرات ألقيت على طلبة قسم الدراسات القانونية بمعهد الدراسات العربية –جامعة الدول العربية – القاهرة - ١٩٦٢م.

- د٠ عبد العزيز سرحان : قواعد القانون الدولي العام – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٠م.

- د٠ عبد العزيز مخيمر عبد الهادي : دور المنظمات الدولية في حماية البيئة «سلسلة دراسات قانونية» – دار النهضة العربية– القاهرة - ١٩٨٦م.

-د٠ عبد الواحد محمد الفار : قواعد تفسير المعاهدات الدولية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٠م.

-د٠ على إبراهيم : الوسيط في قانون المعاهدات الدولية – دار النهضة العربية – القاهرة – ط١ – ١٩٩٥م ؛

-_____: الحقوق والواجبات الدولية في عالم متغير – دار النهضة العربية – القاهرة – ط١ – ١٩٩٥م.

- د٠ نبيل بشر : المسئولية الدولية في عالم متغير – ط١ – ١٩٩٤م – بدون دار نشر.

- Brownlie (I) :
- " Basic documents in international law " Claredon press Oxford, 1995;
- " Principles of public international law " , 4th ed Clarendon press, Oxford, 1990.
— **Daniel Collard :** Les relations international — 8e, édition — Armand Colin — 1999.
- Dominique Carreau : Droit international, 5 édition, 1997.
- Dupuy Pierre : " Droit international public " Pedone, Paris, 1992.
- Le Fur (L) : Précis de droit international public , 3e , ed . 1937.
- Oppenheim (L) : International Law, David Vol, I, McKay companying. New York, Eighth Edition, 1955.
- Rousseau (ch) : Précis de droit international public, Dalloz, Paris, 1983.
- Scelle (G) : Le droit international public , Paris , 1948.

٣- المراجع المتخصصة :

- د٠ إبراهيم العناني : قانون البحار – دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٥م ٠

- د٠ أحمد عبد الكريم سلامه: قانون حماية البيئة الإسلامي – جامعة الملك سعود – ط ١ – ١٩٩٦م ؛

- _____: قانون حماية البيئة - إصدار النشر والمطابع ـ جامعة الملك سعود – ١٩٩٧م.

- د٠ أحمد عبد الوهاب عبد الجواد : النفايات الخطرة – الدار العربية للنشر والتوزيع ٠

- د٠ صالح محمد بدر الدين : المسئولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي – دار النهضة العربية – القاهرة –٢٠٠٣م.

- د٠ عصام محمد أحمد زناتي : مفهوم الضرر في دعوى المسئولية الدولية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥م.

– لورانس إ سكند: دبلوماسية البيئة " التفاوض لتحقيق اتفاقيات عالمية أكثر فاعلية " – ترجمة د. أحمد أمين الجمل –الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية – القاهرة – ١٩٩٧م – الطبعة العربية الأولى ٠

- د٠ محمد السيد أرناؤوط : الإنسان وتلوث البيئة – الهيئة المصرية العامة للكتاب.

- د. محمد حسام محمود لطفى : المفهوم القانوني للبيئة في مصر في " الحماية القانونية للبيئة في مصر " – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع – القاهرة – ١٩٩٢م.

- د٠ محمد طلعت الغنيمي : الوسيط في قانون السلام – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٨٢م.

- د٠ محمد مصطفي يونس : حماية البيئة البحرية من التلوث – دار النهضة العربية – ١٩٩٧م ٠

- Alexandre Kiss (CH) : Droit International de l'Environnement. Pedone – 1989.

- Alexandre. Kiss-Danah-Shelton : Traite de droit européen de l'environnement. Edition Frison–Roche –1995.

- Anzilotti, D." Responsabilité international des états en raison de dommages soufferts par étranger ", I : RGDIP, 1966.

- Bates (J.H) : U . K . wastes law, London, 1992.

- Birnie (P.W) & Boyle (A.E) : " International law and the environment , The British Council, Clarendon press, Oxford, first published, 1992.

- Campbell (D) : Environmental hazards, Graham & Trotman / Martinus London / Dordrecht / Boston. 1994.

- **Cloud Imperial – 1. Ed –** L'effectivité du Droit International de L'environnement préface de Alexandre Kiss – Economica –1998.

- **François Roulants du vivier :** " Les vaisseaux du poison ", ed., sang de terre, Paris, 1988.

- **Fouad Bitar :** les Mouvements Transfrontières des déchets dangereux Selon La Convention de Bale, Paris, Pedone 1997.

- **Henri Smets:** La décision et recommandation du conseil de LO.C.D.E sur les Mouvements Transfrontières Des déchets dangereux, 1984;

- ----------**:** «Les Principe Pollueur-Payer en Droit de L'environnement» - in RGDIP, 1993.

- ----------: International Environnement Law, Policy Séries.

- **Iwana Rummel – Bulska :** Les Aspects juridiques et institutionnels de la mise e ouverte de la convention de Bale – Economica, 1998.

- **J. Elli Louka :** Overcoming Barriers to international waste trade, Kluwer Academic Publishers, 1994.

- **Jean, Pierre Hanne quart;** European waste law, Kluwer Law, 1998.

- **Jacques Ballenegger:** "La pollution en droit international, la responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontière " Librairie Droz Genève – 1975.

- **Jenks (W):** " Liability for ultra–hazardous activities in international law " R.C.A.D.I,1966.

- **Kelson (J.M):** " State responsibility and the abnormally dangerous activity " Harvard international law journal (HILY) Vol. 13, No. 2, 1972.

- **Kummer (K):** International management of hazardous wastes, clarendon, press, Oxford, 1995.

- **Kuwabara (S) :** " The legal regime of the protection the Mediterranean against pollution from land – Based Courses " U.N.E.P " Dublin, 1984.

- **Malcom J. Forster:** Le rôle du programme des nations unies pour l'environnement e matière de gestion des déchets dangereux, Imprimerie A. Bontemps, Limoges (France), 1985.

- **Provost (R):** International criminal environmental law, Clarendon Press. Oxford. 1999.

- **Pannatier (S):** L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement, Schulthess polygraphischer verlag Zurich, 1994.

- **Pierre Dupuy:** International liability for transfrontier pollution I UICN tendance actuelle.

- **Shearer (I.A) :** International law Butterworth's, London, Boston, Durban Kuala Lumpur, Toronto, 1994.

- **Tookey (D.L) :** Environmental liability, Sweet & Maxwell. London, 1996.

- **Wolfrum (W) :** "Liability for environmental damage " essays In international law, the Hague / Boston / London, 1998.

- **Zemanek (K) & Salmon (J) :** « Responsabilité internationale « Pedone, Paris, 1988.

٤- الرسائل :

- د٠ رشاد عارف السيد : المسئولية الدولية عن أعمال الحرب العدوانية - رسالة دكتوراه - القاهرة - ١٩٧٨م.

- د٠ رضوان أحمد الحاف: حق الإنسان في بيئة نظيفة في القانون الدولي العام – رسالة دكتوراه – القاهرة – ١٩٩٨م.

- سكفان عكيد محمد على : مقوما ت الإدارة البيئية للنفايات الطبية الخطرة في مستشفى دسلدورف الجامعي في ألمانيا نموذجا لدراسة الحالة – رسالة ماجستير مقدمة إلى المجلس العلمي لكلية الإدارة والاقتصاد - قسم إدارة البيئة في الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك.

- د٠ سمير محمد فاضل : المسئولية الدولية عن استخدام الطاقة النووية وقت السلم – رسالة دكتوراه – عالم الكتب – القاهرة – ١٩٦٧م.

- د٠ صلاح هاشم : المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ١٩٩١م.

- د٠ محمد عبد العزيز أبو سخيلة : المسئولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٧٨م.

- د٠ محمد مجدي مرجان : آثار المعاهدات بالنسبة للدول غير الأطراف – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ١٩٨١م.

٥- القرارات :

- مجموعة قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ٠

• (L'OCDE)- مجموعة قرارات وتوصيات مجلس منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

- مجموعة قرارات وتوجيهات الجماعة الأوربية (EC) •

- مجموعة قرارات ومقررات مؤتمر الدول الأطراف لاتفاقية بازل •

- مجموعة قرارات المجلس الوزاري لمجلس التعاون لدول الخليج العربية •

- مجموعة قرارات المجلس الأعلى لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية •

- مجموعة مقررات مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) •

- " Décisions adoptées par la conférence des parties a sa troisième réunion " . (UNEP L CHW 3/35 du 22 septembre 1995).

- Recommandation sur l'application du principe pollueur payeur aux pollutions accidentelles, C. (89)88 (Final) du 7 Juillet 1989.

٦- التقارير:

- تقرير مجمع القانون الدولي عن أعمال دورة انعقاده السنوي بمدينة لوزان عام ١٩٣٧م.

- مجموعة تقارير لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة عن أعمال دورات انعقادها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

- التقرير السادس للمقرر الخاص للجنة القانون الدولي " جارسيا أمادور Garcia Amador " المقدم للجنة القانون الدولي عام ١٩٦١م، (الوثيقة " A / CN. 4 / 134 " Documents .(Y.I.L.C.

- Ago (R):

- second report, 1970 (Doc. A / CN. 4 233, Annuaire 1970, Vol. 11;

- Third report, 1971 (Doc. A / CN. 4 / 264). Y.I.L.C 1971;

- The fourth report un state responsibility, 1972, Doc. A/CN. 4/264 Y.I.L, C. 1972;

- (Ann, CDI, 1969-1978), R – Q. Quentin – Baxter (Ann. CDI, 1980 et s).

- التقرير الرابع للمقرر الخاص للجنة القانون الدولي " باكستر " – ١٩٨٢م.

- تقارير المقرر الخاص للجنة القانون الدولي " Barbosa " :

- التقرير الثالث - ١٩٨٧م، (الوثيقة (UN. Doc, A/ CN. 4 / 405) ؛

- التقرير السابع - ١٩٩١م، (الوثيقة: (A/CN. 4/SER. A/1991/Add. 1, part 2)

- تقرير المقرر الخاص للجنة القانون الدولي " سرينيفاسا راو "-١٩٩٨م ٠

٧- الأحكام القضائية :

- مجموعة أحكام المحكمة الدائمة للعدل الدولي.

- مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية وآرائها الاستشارية.

- أحكام لجان ومحاكم التحكيم الدولية.

٨- الدوريات :

- حولية لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة(تقارير اللجنة إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة عن أعمال دورات انعقادها)٠

- د٠ جابر الراوي : الأساس القانوني للمسئولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة – مجلة القانون والاقتصاد - العدد ١١ – س٢– ١٩٨٠م ٠

- د٠ عبد العزيز مخيمر عبد الهادي : العدوان العراقي على البيئة بدولة الكويت في ضوء أحكام القانون الدولي – مجلة الحقوق – الكويت – العدد الأول – س ١٥ - مارس ١٩٩١م ٠

- د٠ صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي للبيئة – مجلة القانون والاقتصاد – كلية الحقوق – جامعة القاهرة –١٩٨٣م ٠

- وثيقة إعلان ريودي جانيرو بشأن البيئة والتنمية – مجلة السياسة الدولية – العدد ١١٠ – أكتوبر ١٩٩٢م ٠

٩- المؤتمرات والندوات والمحاضرات :

- مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (ستوكهولم، ١٩٧٢م).

- مؤتمر القاهرة للخبراء الفنيين والقانونيين، وقراراته التي تبناها برنامج الأمم المتحدة للبيئة في القرار رقم (١٤/٣٠) في ١٧ يونيه ١٩٨٧م.

- مؤتمر بازل عام ١٩٨٩م.

- مؤتمر " دكار " الوزاري بشأن النفايات الخطرة المعقود في يناير ١٩٨٩م.

- مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية " قمة الأرض " المعقود في مدينة " ريودي جانيرو " البرازيلية عام ١٩٩٢م.

- Doc. A./cof. 151/4, 1992, Cha. 20.

- مؤتمر الأمن والتعاون الأوربي سنة ١٩٩٢م.

- المؤتمر العربي الوزاري الأول للوزراء المسئولين عن شئون البيئة حول الاعتبارات البيئية في التنمية.

- مؤتمرات الدول الأطراف في اتفاقية بازل :

١) المؤتمر الأول - أوروجواي ١٩٩٢م والذي تبنى بروتوكول حول المسئولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن حركة النفايات الخطرة ونقلها عبر الحدود ؛

٢) المؤتمر الثاني - جنيف ١٩٩٤م حول تدعيم الدول الأطراف الآخذة في النمو بالمشورة الفنية والتكنولوجية من أجل التخلص السليم من النفايات الخطرة، وحظر تصدير نفايات دول منظمة (L'OCDE) إلى الدول النامية غير الأعضاء بطبيعة الحال في تلك المنظمة (القرار رقم ١٢/١١) ؛

٣) المؤتمر الثالث - جنيف ١٩٩٥م حول المنع الكامل لتصدير دول (L'OCDE) للنفايات الخطرة إلى الدول غير الأعضاء بها وذلك اعتبارا من الأول من يناير ١٩٩٨م على الأكثر

(القرار رقم (٣/١) (١/١١١)؛

٤) المؤتمر الرابع المعقود في عام ١٩٩٨م والذي اعتمد الملحقين «الثامن والتاسع» للاتفاقية، اللذين يقدمان مزيداً من التفصيل بشأن النفايات التي تنظمها الاتفاقية على النحو الوارد في الملحقين «الأول والثالث».

- Forum on international law of the Environment Rome, January, 1990

١٠- الوثائق الدولية :

- التوصيات والإعلانات والصكوك والأنظمة ذات الصلة المعتمدة في إطار منظومة الأمم المتحدة، والأعمال والدراسات المضطلع بها في إطار منظمات إقليمية ودولية أخرى، وأهمها :

- ميثاق الأمم المتحدة.

- مشروع لجنة القانون الدولي لتقنين قواعد المسئولية الدولية .

- وثيقة إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (ستوكهولم، ١٩٧٢م).

- اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢م بشأن حظر إغراق النفايات الخطرة والمواد الأخرى في البحار.

- اتفاقية لندن لمنع تلوث البحار بنفايات السفن أو البواخر لعام ١٩٧٣م.

- اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن التعاون لحماية البيئة البحرية من التلوث وبروتوكولاتها، ١٩٧٨م.

- اتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي لعام ١٩٩٢م.

- مبادئ القاهرة التوجيهية الأساسية بشأن الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة، ١٩٨٧م.

- اتفاقية بازل الخاصة بالتحكم في حركة النفايات الخطرة عبر الحدود الدولية، ١٩٨٩م.

- «Basel convention on the control of trans boundary movements of Hazardous wastes».

- اتفاقية باماكو لمنع تصدير أو عبور النفايات الخطرة بما فيها النفايات الذرية " المشعة " إلى القارة الأفريقية، ١٩٩١م.

– Convention de Bamako Sur L'interdiction d'importer des Déchets Dangereux et Le Contrôle de leur Mouvement Transfrontières e Afrique – 30 Janvier 1991 in ILM – 1991 – Vol. 30.

- وثيقة إعلان المؤتمر العالمي للبيئة والتنمية " قمة الأرض " في " ريودي جانيرو "، ١٩٩٢م.

- Rio declaration : U.N. Doc. A/ conf. 15/26, Vol. 1 (1992).

- اتفاقية «روتردام» لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة المستنيرة - عن علم - على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية، ١٩٩٨م.

- بروتوكول بازل بشأن المسئولية والتعويض عن الضرر الناشئ عن النقل عبر الحدود للنفايات الخطرة والتخلص منها لسنة ١٩٩٢م.

- اتفاقية "ستوكهولم" بشأن العمل على وقف إنتاج والتحكم في الانبعاثات الناتجة عن الملوثات العضوية الثابتة لعام ٢٠٠١م.

- اتفاقية برنامج الأمم المتحدة (UNEP) لإعداد قوائم بالمواد الكيميائية الخطرة وخصائصها لعام ٢٠١٠م.

- اتفاقية التعاون المشترك بين برنامج الأمم المتحدة (UNEP)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، ومنظمة الصحة العالمية (WHO)، لبحث أنسب الطرق لتداول المواد الكيميائية.

- توصيات الأمم المتحدة بشأن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (ST/SG.10/Rev.5) الأمم المتحدة نيويورك ١٩٨٨م).

- الدراسة التي أعدها (UNEP) عن التخلص من النفايات الخطرة دونما إحداث أضرار للبيئة والصحة الإنسانية في إطار اتفاقية بازل.

- U. N. E. P. Nairobi, 1990.

– Article 11 – Accords bilatéraux, multilatéraux et régionaux.

- " Code Bonne Pratique sur Le Mouvement Transfrontière International des Déchets Radio Actifs ".

- Doc. A/Conf. 151/A (partie 11) de la conférence des nations unies sur l'environnement et développement, Rio de Janeiro – 3-14 juin. 1992.

- UNEP L CHW 3/35 du 22 septembre 1995.

- U. N. E. P. Nairobi, 1990.

– UNEP/ CHW/WG. 1/3/2 du 9 Mars 1995.

– UNEP/ CHW. 1/WG. 1/115, 16 sept, 1993.

- UNEP/ CHW. 1/3/2 du 17 Mars 1995.

١١- الأنظمة :

– مجموعة الأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وتشمل:

– النظام العام للبيئة، لعام ١٩٩٧م ٠

– النظام الموحد لإدارة النفايات، لعام ١٩٩٧م ٠

– النظام الموحد للتعامل مع المواد المشعة لعام ١٩٩٧م ٠

– إجراءات التنسيق بين دول المجلس فيما يخص عمليات نقل النفايات الخطرة عبر الحدود بينها بغرض معالجتها أو تدويرها أو التخلص منها والمعتمدة عام ١٩٩٧م ٠

– نظام التقويم البيئي لعام ٢٠٠٠م ٠

– النظام الموحد لإدارة المواد الكيميائية الخطرة لعام ٢٠٠١م ٠

– النظام الموحد لإدارة نفايات الرعاية الصحية لعام ٢٠٠٢م ٠

– مجموعة الأدلة الاسترشادية في مجال الوقاية من الإشعاع في دول المجلس التي اعتمدها المجلس الأعلى في دورته (الثلاثين) المنعقدة بالكويت (ديسمبر ٢٠٠٩م) ٠

– الخطة الإقليمية للاستعداد والتصدي للحوادث الإشعاعية في دول المجلس التي

اعتمدها المجلس الأعلى في دورته (الحادية والثلاثين) المنعقدة في أبوظبي (ديسمبر ٢٠١٠م).

- مجموعة الأنظمة البيئية السعودية، وتشمل :

- النظام العام للبيئة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٤ وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ ولائحته التنفيذية ٠

- قواعد وإجراءات التحكم في النفايات الخطرة – (وثيقة ٠١ .١٤٢٣هـ) الصادرة عن الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة بوزارة الدفاع والطيران السعودية ٠

- دليل إرشادات وضوابط الدفن الصحي الصادر عن وزارة الشئون البلدية والقروية ٠

- دليل التقييم البيئي للمشاريع البلدية الصادر عن وزارة الشئون البلدية والقروية عام ١٤٢٧هـ.

- اللائحة التنفيذية لنظام الرعاية الصحية الصادر بموجب قرار وزير الصحة السعودي رقم ٢٢/٢/٦٠٥٦٧ وتاريخ ١٤٢٧/٧/١٨هـ.

آلية إبرام العقود الإدارية والأسباب المؤدية إلى بطلانها

The mechanism of convening the administrative contracts and the reasons leading to invalidate these contracts

عاصم بن سعود السياط(۞)

الملخص

يُمثل القانون الإداري أحد أفرع القانون العام الذي يُعنى بمجموعة من القواعد التي تحكم وتضبط الإدارة من العديد من الجوانب. حيث تُباشر مختلف الإدارات نشاطاتها و أنظمتها من خلال القرارات الإدارية التي تصدر عنها والتي تكون مُلزمة لمختلف الأفراد بحيث تُحقق أهدافها وطموحاتها، كما تلجأ هذه الإدارة إلى وسيلة أخرى لتحقيق أهدافها من خلال التعاون مع جهة أخرى أو فريق آخر ضمن ما يُسمى بالعقود الإدارية. العقد الإداري هو اتفاق يشمل أن تكون الإدارة أحد أطراف العقد أو كلا أطراف العقد بهدف تنظيم مرفق عام، حيث تستعين الإدارة بالامتيازات التي توفرها السلطة العامة. يُمثل كل من الرضا والمحل والسبب والشكلية أهم أركان العقد الإداري الذي لا يصح بإهمال أحدها. تُعد المناقصة والمزايدة والممارسة والتكليف أو الأمر المباشر أهم الطرق والأساليب التي يمكن من خلالها إبرام العقود الإدارية، ويُعد استيفاء الإجراءات الشكلية على التعاقد و تقديم العطاءات و تعيين الجهة التي رُسي عليها العطاء وإبرام العقد أهم الإجراءات التي يتم اتباعها من أجل إبرام العقد الإداري. كما أن معيار الإدارة كطرف من أطراف العقد ومعيار ارتباط العقد بالمرفق العام و معيار الشروط الاستثنائية أبرز المعايير التي تُميز العقود الإدارية عن غيرها من العقود الأخرى. ويُعتبر انعدام الرضاء بين

(۞)عضو هيئة التدريس بقسم القانون. كلية الشريعة والقانون. جامعة الجوف. المملكة العربية السعودية

المتعاقدين، مثل عدم الإيجاب والقبول، وتخلف المحل، كأن يكون المحل غير موجود أو غير مشروع أو غير قابل للتعيين، وتخلف السبب، والاتسام بعدم المشروعية، بالإضافة إلى تخلف شكل العقد الإداري إذا اشترط القانون شكلاً معيناً للعقد الإداري أهم الأسباب التي تؤدي إلى بُطلان العقد الإداري. إنه من المهم في الوقت الحالي ونتيجةً لما يشهده العالم من تطورات واسعة في كافة المجالات وعلى مختلف المستويات أن يتم وضع نظام قانوني خاص بالعقود الإدارية بشكل يواكب التطور الحاصل في العالم، ويُلائم الاتجاهات الحديثة نحو إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص المُتمثل بالشركات العملاقة و الشركات الدولية.

المقدمة

يُعتبر القانون الإداري أحد أفرع القانون العام، حيث يُعنى القانون الإداري بمجموعة من القواعد التي تحكم وتضبط الإدارة من العديد من الجوانب، فمن ناحية تنظيم الإدارة فهي تكون إما سُلطة مركزية أو سلطة موزعة. ومن ناحية نشاط الإدارة؛ فالقانون الإداري يَظهر بشكل واضح في صورتين، وهما؛ إمَّا ضبط إداري أو مرفق عام. و من ناحية منازعات الإدارة؛ فالقانون الإداري يتضمن الجهة القضائية المُختصة والقواعد القانونية اللازمة التنفيذ والتطبيق، أمَّا من ناحية أساليب الإدارة، فالقانون الإداري يشمل إمَّا إصدار القرارات الإدارية أو إبرام العقود الإدارية(١).

تُباشر مختلف الإدارات نشاطاتها وأنظمتها من خلال القرارات الإدارية التي تصدر عنها والتي تكون مُلزمة لمختلف الأفراد بشكل يُحقق أهداف الإدارة و وطموحاتها، فهذه القرارات الإدارية تُمثل الأدوات والوسائل التي تستخدمها الإدارات لمباشرة أعمالها(٢). كما تلجأ هذه الإدارة في سبيل تسيير أمورها إلى وسيلة أخرى غير استخدام إرادتها المنفردة من خلال التعاون مع جهة أخرى أو فريق آخر من خلال العقود، فمن الممكن أن تتخذ هذه العقود طابع العقود العادية التي تخضع لأنظمة القوانين الخاصة، والتي تتماثل فيها كذلك الإدارة صاحبة السلطة مع الفريق

(١) نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري. مذكرة لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، المعهد الوطني للقضاء، ٢٠٠٤م، ص٢.

(٢) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية. مركز التعليم المفتوح. كتاب من دون تاريخ طبعة، متوفر على : http://www.olc.bu.edu.eg/olc/images/413.pdf ، ص٢.
يُعتبر محمد الشافعي أبو راس أول عميد لكلية الحقوق ببنها، وأستاذ القانون العام بحقوق بنها، والمحامي لدى المحكمة الدستورية العليا و الإدارية العليا و النقض.

الآخر المُتعاقد معه[١]، و قد تتخذ هذه العقود طابعاً مميزاً يُبرز سلطة الإدارة على المتعاقَد معه، بحيث يُسمى هذا النوع من العقود بالعقد الإداري[٢].

تختلف العقود الإدارية عن القرارات الإدارية التي تتخذها المنظمات في كون العقود الإدارية تُمثل جزءاً أساسياً من أجزاء وأفرع التنظيم الاقتصادي والاجتماعي لمختلف الدول في العصر الحالي، بينما يقوم القرار الإداري بشكل أساسي على مفهوم الالتزام و فرض الأمر دون النظر إلى إرادة الأفراد، فيكون هذا القرار الإداري غير قادر على التكيُّف مع مشاكل الأفراد، أو تلبية الأهداف التي تسعى الإدارات إلى تحقيقها، وهذا يدفع مختلف الإدارات إلى اللجوء لأسلوب التعاقد الإداري لما يتسم به من بساطة و سهولة، ولما يترتب عليه من تحديد حقوق والتزامات طرفي التعاقد (الإدارة والشخص المُتعاقِد) من خلال الاتفاق الودِّي الذي ينشأ بينهما[٣].

ظهر التمييز بين نوعي العقود العادية والإدارية بشكل متزامن مع ظهور نظام القضاء الإداري في فرنسا مع بداية القرن التاسع عشر، فقام مجلس الدولة الفرنسي بابتكار النظريات القانونية الإدارية و إرساء قواعدها، حيث تُعد نظرية العقود الإدارية أحد أحدث هذه النظريات[٤]. تهدف نظرية العقود الإدارية إلى ضمان الصالح العام وإخضاع الإدارة إلى القانون، حيث شهدت هذه النظرية تطورات

(١) عبدلي حمزة، آثار العقد الإداري. مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، جامعة محمد خيضر ـ بسكرة، كلية الحقوق و العلوم الإنسانية، قسم الحقوق (LMD)، ٢٠١٥م، ص ١.

(٢) صفاء محمود السويلميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية. مجلة دراسات، علوم الشريعة و القانون، المجلد ٤٢، العدد ١، ٢٠١٥م، ص ١٧٩.

(٣) لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجبتها. مجلة ديالى، العدد الثالث و الخمسون، ٢٠١١م، ص ٢.

(٤) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٤.

عديدة و أخذت شكلها و مضمونها الحالي في بدايات القرن العشرين، حيث أنها استمدت جذورها من الأحكام القضائية التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي، و لا أدل على ذلك من حكم تيري الذي صدر عام ١٩٠٣م، و الذي يُعتبر الأساس الذي بُنيت عليه فكرة العقود الإدارية، وبموجب هذا الحكم جرى إقرار اختصاص القضاء الإداري، بحيث يشمل هذا الاختصاص كل ما هو مرتبط بتنظيم المرافق العامة سواء كانت محلية أو قومية، و سواء كانت وسيلة الإدارة هي عمل من أعمال السلطة العامة أو مجرد تصرف عادي، فالعقود التي تم إبرامها من قبل الإدارة بهذا الخصوص هي من قبيل الأعمال الإدارية في طبيعتها، ويجب أن يُلزم القضاء الإداري في الفض في منازعاتها(١).

استمر تطوُّر نظرية العقود الإدارية، وأخذت هذه النظرية تشق طريقها في أحكام القضاء الفرنسي، حتى غدت قائمة بحد ذاتها، و جزء أساسي من مواضيع القانون الإداري(٢). تجلَّت أهمية العقود الإدارية بشكل كبير عقب الأزمة الاقتصادية التي ضربت العالم عام ١٩٢٩م، والتي كانت ذات طابع دوري تطلبت من الدولة التدخل من خلال الطلبات العمومية، وذلك عن طريق توفير وسائل البنية التحتية في سبيل رفع حجم الاستثمار في مختلف القطاعات من أجل التمكَّن من توفير أكبر عدد من فرص العمل، و بالتالي التغلب على مشكلة البطالة(٣).

(١) أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية. ١٩٧٣م، ص١٤.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي سنة ١٩١٢م في قضية شركة الجرانيت، و اعتبر بموجبه أن التوريدات لما كانت تنفذ بنفس الشروط و الأوضاع التي ينفذ بها الأفراد في عقودهم، فهي من عقود القانون الخاص. انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الثانية، ١٩٩٥م، ص ٣٢.

(٣) نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري، مصدر سبق ذكره، ص ٣.

ينتج عن مخالفة أحد الشروط الواردة في العقد الإداري بُطلان العقد، فالبطلان هو الجزاء الذي قرَّره القانون في حال تخلُّف أحد أركان العقد (التراضي، المحل، السبب، الشكل في العقود الشكلية) أو تخلُّف شرط من شروطه (الأهلية، سلامة الإدارة)، فالعقد الإداري يبطل إذا لم يستوفي شروط وأركان صحته، حيث يترتب على بطلان العقد اعتبار أنَّ التصرف القانوني (العقد) غير موجود، وأنَّه لا يترتب عنه أي أثر سواء بين المتعاقدين أو بالنسبة للغير[1].

وبما أنَّ للعقود الإدارية طبيعة خاصة تُميِّزها عن غيرها من العقود؛ فإنَّ ذلك يفرض عليها نظاماً قانونياً خاصاً بها، يُوضح طريقة وآلية إبرامها لتمييزها عن العقود الأخرى، و يوضِّح الأسباب التي قد تؤدي إلى بطلانها. للعقد – كأي تصرف قانوني – بداية تبدأ بها حياة العقد، و نهاية تنتهي بها حياة العقد، يتخللها حدوث بعض التجاوزات و المخالفات التي ينتج عنها عدم الالتزام بتطبيق أحد الشروط الواردة في بنود العقد الإداري، الأمر الذي ينتج عنه بُطلان العقد و فقدانه لصلاحيته.

البحث الحالي يسعى إلى تقديم و تسليط الضوء على مفهوم العقد الإداري، وإبراز أهم أركانه وشروطه، وتوضيح أبرز أنواعه و آلية انعقاده، و توضيح أهم المعايير التي يمكن من خلالها تمييز العقود الإدارية عن غيرها من العقود المدنية، إضافةً إلى الكشف عن الأسباب التي تؤدي إلى بُطلان العقد الإداري بهدف إضافة فائدة علمية مرتبطة بالناحية القانونية للعقود الإدارية.

(١) عبد المنعم اليزري، تطبيقات نظرية الإثراء بلا سبب في العقود الإدارية " العقود الباطلة نموذجاً "، ٢٠١٤م. وقت الدخول: ٧-٥-٢٠١٦م. متوفر على:
http://frssiwa.blogspot.com/2014/05/blog-post_27.html#.VyweL4RcSkp .

مشكلة البحث

بالإضافة إلى الأهمية الكبيرة لدراسة العقود الإدارية؛ إلَّا أنَّ دراستها تُثير العديد من المشاكل والتساؤلات المتعلقة بنشأتها ومفهومها، و القواعد المطبقة عليها، و القضاء الذي يَنظُر إليها. إنَّ الإدارة لا تسير على مبدأ واحد في عقودها التي تُبرمها مع الجهات الأخرى في سبيل تحقيق أهدافها ومصالحها، بمعنى أنها من الممكن أن لا تكون هي صاحبة الإرادة العليا، حيث قد تلجأ في بعض الأحيان إلى إبرام عقود تخضع لقوانين القانون الخاص، و ينبثق عن هذه القوانين تخلي السلطة العامة عن العديد من الامتيازات التي يمنحها المُشرِّع لهم(١).

ونتيجةً لذلك؛ أصبحت العقود التي تبرمها الإدارة مع الفريق الآخر واقعة ضمن نوعين أساسيين من التعاقدات؛ وهي التعاقدات التي تتمسك فيها الإدارة بسلطاتها و امتيازاتها، و التي تؤهل الإدارة بشكل مباشر إلى أن تكون إرادتها هي الإرادة الأقوى في العقد (أي تفوق إرادة الفريق المُتعاقد معه)، حيث يتضمن العقد في هذه الحالة مجموعة من الشروط التي لا نظير لها في مجال علاقات القانون الخاص، والتي يخضع فيها هذا النوع من العقود إلى نظام قانوني غير مُشابه للنظام القانوني للعقود في القانون الخاص(٢). أمَّا النوع الثاني من التعاقدات فهو يتضمن ما تعقده الإدارة من عقود تتخلى فيها عن امتيازاتها و سلطاتها لتتساوى سلطاتها في هذه الحالة

(١) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٣.
(٢) صفاء محمود السويلميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص١٨٠.

مع الفريق المُتعاقَد معه، بحيث يخضع هذا القانون بشكل أساسي في مختلف منازعاته إلى قواعد القانون الخاص(١).

بالتالي أصبحت دراسة أحكام وآلية إبرام العقود الإدارية، و دراسة المعايير التي يمكن من خلالها تمييز العقود الإدارية عن غيرها من العقود المدنية ضرورية من أجل التمكُّن من التمييز والتفريق بين النوعين، فإن كان أشخاص القانون الخاص أحرار في طريقة و كيفية إبرام عقودهم، فإنَّ الإدارة لا تُعتبر حرة في هذا المجال، حيث أنها تتقيد و تُلزم بمجموعة من الإجراءات المحدَّدة الواضحة. كما أنَّه لا يعني أنَّ كل عقد تُبرمه الإدارة هو عقد إداري؛ حيث أنَّ هناك عقود تخضع للقضاء العادي، و دواعي التعامل في بعض الحالات تتطلب أن تكون الإدارة طرفاً عادياً كأيِّ الأطراف في العقد، بالتالي قد يتم الفصل في المنازعات الناشئة عنه من خلال المحاكم العادية(٢).

تتمتع الإدارة في العقود الإدارية بامتيازات خاصة تُميِّزها عن غيرها من العقود العادية، وأحد أبرز هذه الامتيازات هي قدرتها على إنهاء العقد الإداري قبل إتمام مدة العقد، ودون أن يصدر أي خطأ أو تجاوزات من الفريق المُتعاقَد معه، حيث أنَّ العقد الإداري يتم بشكل رئيسي بهدف تحقيق الصالح العام، و الإدارة العامة هي المسؤولة عن تحقيق هذا الصالح، ومتى قدَّرت الإدارة أنَّ الصالح العام يتمثل بإنهاء هذا العقد؛ فإنَّ للإدارة العامة الحق في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة(٣). ولكن

(١) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٤.

(٢) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري و أهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص ١٥.

(٣) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص١٠٣.

ما يُركِّز عليه البحث الحالي هو بطلان العقد الإداري الناتج عن إخلال المتعاقِد معه بشرط من شروط العقد الإداري، حيث أنَّ هذا الإخلال قد يتسبَّب بالعديد من المظاهر السلبية التي تعود على الصالح العام.

تتمثل مشكلة الدراسة الحالية بتوضيح آلية و طرق إبرام العقود الإدارية، و الكشف عن المعايير التي يمكن من خلالها تمييز العقود الإدارية عن غيرها من العقود المدنية من أجل التمكُّن من التفريق بين هذين النوعين، إضافة إلى توضيح الشروط والأركان التي يجب أن يتضمنها العقد الإداري، و الذي ينتج عن الإخلال بواحدٍ منها بطلان العقد الإداري من أجل تلافي أي لبس مرتبط بهذا الموضوع.

منهجية البحث

تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة إشكالية هذا البحث من خلال جمع المعلومات المتعلقة بمجال البحث وتحليلها وتفسيرها بشكل علمي منظم ودراسة المعلومات والبراهين التي تجيب عن الإشكالية وتساعد في الوصول إلى نتائج موضوعية، في محاولة لتطوير المنظومة التشريعية الخاصة بالعقود الإدارية.

- **نشأة العقود الإدارية**

نشأت فكرة العقد الإداري في القانون الفرنسي في مطلع القرن العشرين، بالتالي فهي تُعتبر فكرة حديثة النشأة، فقد كان معيار السلطة هو المعيار و الأساس الذي يجري اتباعه قضاءً وفقهاً في تعيين اختصاصات القضاء العادي واختصاصات القضاء الإداري، حيث أنَّ أعمال الإدارة القانونية التي يغلب عليها طابع السلطة العامة ـ مثل القرار الإداري ـ تخضع لسيطرة القضاء الإداري، بينما العقود التي كانت

تقوم الإدارة بعقدها مع الأفراد تخضع للقضاء العادي[١].

تزامن ظهور فكرة العقود الإدارية مع ظهور القضاء الإداري الذي اختُص بالفصل في المنازعات الإدارية، حيث ظهر ذلك لأول مرة في فرنسا عندما أصبح مجلس الدولة الفرنسي يتعرض للمنازعات الإدارية المرتبطة بعقود الإدارة، فلم يكن أمام مجلس الدولة الفرنسي قواعد إدارية كافية لتغطية مشاكل العقود الإدارية، حيث أنَّ القانون الإداري كان حديث النشأة، بالتالي لم يكن قانوناً يحتوي على العديد من الأحكام والمبادئ، فما كان أمام مجلس الدولة الفرنسي سوى الاحتكام للقانون المدني بأخذ عددٍ من أحكامه ومبادئه التي تساعده في الفصل في المنازعات[٢]. نتج عن الأخذ بمعيار السلطة العامة تضييق دائرة القضاء الإداري، الأمر الذي دفع بالمشرِّع الفرنسي إلى توسيع نطاق القضاء الإداري عن طريق بث و إدراج قوانين توضِّح بعض العقود الإدارية الواقعة ضمن اختصاصات القضاء الإداري[٣].

أمَّا في مصر؛ فقد نشأ القضاء الإداري عام ١٩٤٦م، و جاء القانون رقم ١١٢ خالٍ من أيَّ اختصاصاتٍ للقضاء الإداري متعلقة بمنازعات العقود الإدارية[٤]. وفي عام ١٩٤٩م، جرى التعديل على قانون مجلس الدولة المصري، حيث تم إضافة اختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية (ثلاث منازعات متعلقة بعقود الالتزام

(١) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية. دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٤٨م، ص ٣٢.

(٢) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص١٦.

(٣) من الأمثلة على هذه القوانين: قانون بيفوز، السنة الثامنة المتعلق بعقود الأشغال العامة، و قانون ١٧ و ٢٦ سبتمبر لعام ١٧٩٣م الخاص بعقود القروض العامة، و قانون ١٧ يونيو ١٩٣٨ الخاص بشغل الدومين العام. انظر: الدكتور محمد السناوي، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ١٢.

(٤) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١٦.

وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد)، حيث كان هذا الاختصاص يتم بالمشاركة بين القضاء الإداري و القضاء العادي لغاية عام ١٩٥٥م في القانون رقم ١٦٥ الذي أتاح الفرصة أمام العقود الإدارية لتتخذ مبادئ وأحكام وقواعد خاصة فيها، كما أنَّ القانون الحالي لمجلس الدولة المصري لعام ١٩٧٢م رقم ٤٧ يؤكِّد نفس المعنى[١].

- **مفهوم العقد الإداري**

يُعرَّف العقد في القانون بأنه اتفاق وارتباط بين إرادتين، بحيث يشمل هذا الاتفاق وجود أثر قانوني ناشئ عن التزام طرفي العقد ببنود العقد، أو تعديل هذه البنود أو حتى زوالها و عدم الأخذ بها[٢]. العقد الإداري لا يُمثل عقد الإدارة أو عقداً للأفراد، و إنما يشمل مجموعة من الخصائص التي تُترجم مكانة ومنزلة الإدارة في العلاقة التي تربطها مع الآخرين، حيث يشمل هذا العقد العديد من الامتيازات للإدارة بشكل يخولها لإجراء التعديلات على التزامات المتعاقدين بصورة تتوافق مع المصلحة العامة وبشكل يضمن حسن تنظيم العمل[٣].

وبناءً على ذلك؛ يُعرَّف العقد الإداري من قبل مجلس الدولة الفرنسي بأنه العقد الذي يقوم بإبرامه شخص عام معنوي بهدف تنظيم مرفق عام، حيث يتضمن نية الإدارة بالأخذ بأحكام القانون العام، و أن يشمل شروطاً استثنائية غير متعارفة في

(١) نصَّت المادة السابعة البند الثاني الفقرة (د) من قانون مجلس الشورى رقم (١٠٦) لعام ١٩٨٩م على أنَّ : (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر و القرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين و الهيئات في دوائر الدولة و القطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون الذي لم يعد يعين مرجع للطعن فيه ...).

(٢) صفاء محمود السويلميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص١٧٩.

(٣) صفاء محمود السويلميين، نفس المصدر السابق، ص ١٨٠.

القانون الخاص، أو أن يتم هذا العقد بالتشارك مع الإدارة في تسيير الأمور المرتبطة بالمرفق العام[1]. أمَّا مجلس الدولة المصري فقد مَنح العقد الإداري تعريفاً مشابهاً لتعريف مجلس الدولة الفرنسي، حيث عرَّف مجلس القضاء المصري العقد الإداري بأنه عقد يُبرمه فرد معنوي من أفراد القانون العام بهدف إدارة وتسيير مرفق عام[2].

وفي الفقه الإداري، يمكن تعريف العقد الإداري بأنه اتفاق يتضمن أن تكون الإدارة أحد أطراف العقد أو كلا أطراف العقد بهدف تنظيم مرفق عام، حيث تستعين الإدارة بالامتيازات التي توفرها السلطة العامة، أو تقوم الإدارة بمنح الطرف المُتعاقِد معها حق التمتع والتصرُّف بهذه الامتيازات[3].

بما أنَّ مفهوم العقد الإداري يتضمن أنه اتفاق؛ فهذا يعني أنه لا يتم بإرادة منفردة، و إنما يجري نتيجة التقاء إرادتين، وهما إرادة الإدارة مع إرادة الطرف الثاني المُتعاقَد معه، سواء كان هذا الشخص يُمثل جهة عامة أو خاصة. وبحسب المبادئ التي ترتكز عليها نظرية العقود؛ فإنَّ الكتابة لا تُعد شرطاً أساسياً من شروط العقد الإداري، حيث أنَّ الكتابة تُعتبر كآداة أو وسيلة من أجل إثبات العقد ليس إلا. ونتيجةً لهذه المبادئ؛ فإنَّ العقد الإداري لا يُشترط لإبرامه أن يكون مكتوباً إلا في حال اشتراط القانون على ذلك، وهذا ما أقرَّته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في الفتوى التي صدرت في ٢٤-١٢-١٩٩٧م،

(١) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٢.

(٢) القضية رقم ٢٢٣ للسنة العاشرة القضائية، ١٦ ديسمبر لعام ١٩٥٦، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مطابع مدكور، ص٨٨.

(٣) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري و أهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٥.

والتي بيَّنت أنَّ العقد الإداري يتم عند توافر شرطي الإيجاب والقبول بين طرفي العقد وإن لم يكن مكتوباً[١].

- **أركان العقد الإداري**

إنَّ الأحكام التي تضبط العقد وتحكمه تُعتبر واحدة من أهم الضرورات التي لا بد من توافرها في العقود التي يتم إبرامها، فالعقود التي تبرمها الإدارة ـ على اختلاف أنواعها سواء كانت مدنية أو إدارية، وسواء كانت بين نظامين مختلفين ـ لا بُدَّ أن تتوافر فيها مجموعة من الأحكام التي تُجيز مشروعيتها وتُثبت صحتها. إنَّ العقد الإداري مثل العقد المدني يشمل اتفاق إرادتين على الالتزام بمجموعة من الشروط والبنود التي لا يجوز مخالفتها أو إهمالها، فلا بُدَّ من صدور الإيجاب من طرفي العقد الذي يُقابله القبول من الطرف الآخر[٢].

وفيما يلي توضيح لأركان العقود الإدارية :

أولاً: الرضا

يتم التعبير عن التراضي بمجرد اتفاق طرفي العقد على البنود والشروط التي يتضمنها العقد، حيث يجري العقد من خلال قيام طرفي العقد بالتعبير عن إرادتهما بالإيجاب و القبول، بالإضافة للانتباه إلى ما يُقرُّه القانون من أوضاع وأحكام معينة[٣]. يجب أن يكون الرضا بالنسبة للإدارة ـ باعتبارها أحد طرفي العقد ـ صادراً من الجهة المعنِيَّة بالتعاقد بناءً على مجموعة من النُظم المُقررة من حيث الاختصاص

(١) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١٨.
(٢) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٦.
(٣) محمود حلمي، العقد الإداري. دار الفكر العربي/ الطبعة الثانية، ١٩٧٧م، ص٦.

والشكل[١]. قد حدَّد المُشرع الأشخاص الذين يُمكنهم إبرام العقود الإدارية باسم الإدارة، فلا يجوز لأي شخص ممارسة هذا الحق باسم الإدارة، كما لا يجوز للأفراد الذين تم منحهم هذه الصلاحية القيام بتفويض هذا الحق لغيرهم من الأفراد إلَّا ضمن الحدود و القيود التي يُحدِّدها المُشرِّع[٢].

الرضا ليس مقتصراً فقط على رضا الإدارة؛ وإنما يجب أن يكون الرضا كذلك من جانب الطرف الآخر المُتعاقد، كما أنَّ أحد الشروط الأساسية التي يتضمنها ركن الرضا هو أن لا يكون الرضا مبنياً على عيوب الرضا؛ مثل أن يكون هنالك نوع من الغلط أو التغرير أو الإجبار أو الإكراه. إنَّ القضاء الإداري ينتهج نهج القضاء المدني في إبطال العقود الإدارية التي لا تشمل رضا الطرفين و توافقهم بالإيجاب و القبول، و الدليل على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي صدر في ٢٦ أبريل لعام ١٩٥٠م، و الذي أبطل عقداً إدارياً نتيجة الوقوع في الغلط[٣].

ثانياً: المحل

يُقصد بمحل العقد العملية القانونية التي ينبغي العمل على تحقيقها من أجل وضع الحقوق والالتزامات لطرفي العقد، و الذي يُشترط أن يكون موجوداً و ممكناً ويجوز التعامل معه بصورة نافية للجهالة الفاحشة، حيث يجري تعيينه بالإشارة إليه أو إلى مكانه الخاص أو عن طريق توضيح الأسباب المُميزة له، كما ينبغي أن يكون محل العقد مما يُمكن التعامل به (بمعنى أن يكون مشروعاً)[٤]. فيما يتعلق بتحديد محل

(١) عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري. دار النهضة العربية، ١٩٨٢م، ص١٥.
(٢) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٤.
(٣) سليمان محمد الطماوي، نفس المصدر السابق، ص ٣٥٠.
(٤) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٦.

العقد؛ فإنَّ القضاء الإداري يقوم بتنفيذ واتباع القواعد المدنية بما تتطلبه طبيعة العقود الإدارية، حيث أنَّ محل العقد يتم تحديده من قبل طرفي العقد، غير أنَّه يجوز للإدارة تعديله أو تغييره بإرادة منفردة لما تراه مناسباً بناءً على الامتيازات التي تتمتع بها أمام الطرق المُتعاقِد[1].

أحد أهم الشروط التي ينبغي التركيز عليها فيما يتعلق بمحل العقد هو شرط المشروعية، وهو يعني أن يكون محل العقد مشروعاً ويجوز التعامل معه، فإن ثبتت عدم مشروعيته يثبت بُطلان العقد الإداري نتيجةً لمخالفته للنظام العام. من الأمثلة على إبطال أحد العقود الإدارية نتيجةً لتجاوزه شرط المشروعية هو حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر لعام ١٩٦٦م، الذي نتج عنه إبطال عقد إداري تم إبرامه بين الإدارة و أحد الموردين لتوريد الشوك و السكاكين و الملاعق التي ثبت احتواءها على نسبة عالية من المواد الضارة [2]. من الجدير ذكره أنَّ شروط صحة المحل تخضع للقواعد العامة الواردة في مجال القانون المدني بحسب ما تقتضيه طبيعة العقود الإدارية[3].

(١) عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص١٧.

(٢) بيَّنت المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الشأن ما يلي: ((ومن حيث أنَّ الثابت من التحليل أنَّ من شأن استعمال الأدوات محل العقد تعريض سلامة المستهلكين لخطر التسمم وهو أمر في ذاته مخالف للنظام العام، فإن للنفس حرمة لا يجوز انتهاكها...)). انظر : القضية ٣٠٣ في ٣١ ديسمبر لعام ١٩٦٦م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثاني عشر، القاهرة، ص ٥٠٢.

(٣) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري و أهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٧.

ثالثاً: السبب

إنَّ تحقيق الشرطين السابقين لا يكفيان لإتمام العقد الإداري، فإلى جانب رضا وقبول طرفي العقد، و إلى جانب انصباب العقد على محل جائز و مشروع؛ فلا بُدَّ من وجود سبب مشروع لهذا العقد، حيث يجب أن يكون هذا السبب موجود بصورة مباشرة أو غير مباشرة، و بصورة إدارية أو مدنية، وفي حال خلو العقد من هذا الركن فإن العقد يُعتبر باطل، ولمحكمة الموضوع الحق في إبطال العقد متى تأكدت من عدم وجود سبب مشروع للعقد الإداري نتيجةً لمخالفته لأحكام النظام العام(١). في الواقع من الصعب وجود العقد الإداري دون وجود سبب واضح لإبرامه، حيث أنَّ الدوافع التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من خلال إبرام هذه العقود هي لتحقيق المصلحة العامة و ضرورة من ضرورات سير وتنظيم المرافق العامة(٢).

رابعاً: الشكلية

إنَّ المُتعارف عليه في الأحكام القانونية أنَّ العقود تتم بالتوافق (الإيجاب والقبول) دون وجود شرط يتضمن ضرورة تفريغ العقد في صورة معينة، ولكن في حال نصَّ القانون على ضرورة تفريغ العقد في شكل معين فلا بُدَّ من القيام بذلك. إنَّ العقود الإدارية تتبع لأحكام القواعد العامة المتواجدة في القانون المدني المتعلقة بهذا الموضوع، فعلى سبيل المثال إن أراد فرد أن يهب قطعة أرض إلى أحد الجهات الإدارية فإنه يجب عليه أن يتبع الأمور الشكلية المرتبطة بعقود بيع العقارات التي تشمل التسجيل داخل دائرة التسجيل العقاري. من المُلاحظ من جهة أخرى أنَّ العقود

(١) لؤي عبد الكريم، نفس المصدر السابق، ص٨.

(٢) عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص١٦.

الإدارية تمر بالعديد من المراحل التي تختلف عنها العقود الأخرى، مثل إجراءات المزايدة والمناقصة، وقرارات الإرساء التي تتطلب أن يكون العقد الإداري المُنفَّذ مكتوباً[1].

لا تُمثل الكتابة ركناً أساسياً من أركان العقد، ولا شرطاً أساسياً من شروط صحته، فمن الجائز أن يُبرم العقد من غير كتابة، حيث أنَّ الكتابة في تكييفها القانوني لا تُمثل سوى وسيلة من الوسائل التي يتم من خلالها الإثبات، ولكن إن اشترط القانون الكتابة في عقد مُعين؛ ففي هذه الحالة لا يجب مخالفة قواعد القانون و إلا اعتُبر العقد مخالفاً لواحد من أركان العقد، و بالتالي يبطُل العقد[2].

يُلاحظ مما سبق أنَّ العقد الإداري يُشبه العقد المدني إلى حدٍ كبير من حيث ضرورة توافر الأركان التي تكفل عدم إبطال العقد، كما أنَّ قواعد القانون المدني هي المرجع الأساسي الذي تستند إليه قوانين وأحكام العقود الإدارية[3].

- **أنواع العقود الإدارية**

قُسِّمت العقود الإدارية للعديد من التقسيمات، حيث أنَّ أشهر هذه التقسيمات هي تقسيم العقود الإدارية إلى عقود إدارية مُسماة، وعقود إدارية غير مسماة وما يُعلق عليها العقود الإدارية بطبيعتها. حيث توصف هذه العقود بالإدارية، لأنها العقود التي وضع القانون لها أحكاماً خاصة بها، وأنشأ لها نظاماً قانونياً خاصاً بها، وحدَّد أحكامها، فلا يجوز البحث في صفاتها. ومن أمثلة هذه العقود الإدارية ما جاء

(١) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص٣٣٦.
(٢) سليمان محمد الطماوي، نفس المصدر السابق، ص ٣٣٧.
(٣) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٨.

ذكره بقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢، وهي عقد امتياز المرافق العامة، وعقد الأشغال، وعقد التوريد، كما أضاف مجلس الدولة الفرنسي على هذه العقود عقود النقل، وعقد تقديم المساعدة (المساهمة)، و عقد القرض العام، و عقد إيجار الخدمات العامة[١]. أمَّا العقود غير المسماة فهي العقود المتجددة بحسب تجدد الحاجات وتغيُّر الظروف المحيطة[٢].

أشارت التشريعات العربية إلى ثلاثة أنواع رئيسية من العقود الإدارية، وهي[٣]:

١. **عقد الالتزام أو الامتياز**: يُمثل عقد الالتزام أحد أبرز أنواع العقود الإدارية لأنه يقوم بمنح الجهة المعنية (الفرد أو الشركة) حق إدارة المرافق العامة واستغلال كافة المرافق التي تحويها. والالتزام بالمرافق العامة هو عقد إداري يلتزم فيه أحد الأفراد أو الشركة المعنية بالنفقة عليه وإدارته بشكل كامل بتكليف من الدولة أو أحد وحداتها الإدارية بناءً على الشروط التي تمَّ الاتفاق عليها بما يخدم المصلحة العامة. يتضمن عقد الامتياز استغلال المشروع لمدة معينة من الزمن والحصول على الأرباح بعد الانتهاء من المشروع. ومن أبرز الأمثلة على عقود الإلتزام:

أ. عقود إدارة قطاع الاتصالات أو الكهرباء بين الدولة وبين شركة خاصة.

ب. عقود إدارة الحدائق العامة بين البلدية وشركة خاصة واقعة ضمن حدود البلدية.

(١) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٣٧.

(٢) محمد الشافعي أبو راس، نفس المصدر السابق، ص ٣٨.

(٣) وسام طلال، طرق إبرام العقود الإدارية. تم النشر في: ٢٦ مايو ٢٠١٥. وقت الدخول: ٨-٥-٢٠١٦م.

٢. **عقد الأشغال العامة**: هو عقد يُبرم بين الإدارة و شركة خاصة، فيتعهَّد فيه المقاول أن يقوم بإنجاز بناء معين أو إجراء ترميم معين أو إجراء صيانة لمكان معين مقابل مبلغ من المال يتم الاتفاق عليه بين الطرفين ويتم توضيحه كأحد بنود العقد. من أبرز الأمثلة على عقود الأشغال العامة:

أ. عقد يتم إبرامه بين وزارة وبين مقاول على بناء مستشفى للوزارة.

ب. عقد يتم إبرامه بين الجيش وبين مقاول على بناء مقرَّات ووحدات عسكرية.

٣. **عقد التوريد**: هو اتفاق يتم إبرامه بين الإدارة وأحد الشركات الخاصة أو أحد الأفراد، يتعهد من خلاله الفرد أو الشركة الخاصة بتوريد بضائع معينة للمرفق العام مقابل مبلغ من المال يُذكر في بنود العقد الإداري. من أبرز الأمثلة على عقود التوريد:

أ. عقد يُبرم بين وزارة و بين شركة أثاث لتوريد مكاتب إلى الوزارة.

ب. عقد يُبرم بين مستشفى حكومي وبين شركة دهانات لدهان المستشفى.

- **آلية إبرام العقود الإدارية**

العقد الإداري كغيره من العقود المدنية يتم عن طريق اتفاق إرادتين تسعيان إلى تحقيق وإحداث أثر قانوني معين[1]. وعلى الرغم من وجود تشابه كبير بينهما، إلَّا أنَّ لا ينفي وجود أوجه اختلاف بينهم، فمثلاً العقود الإدارية لا تخضع لنظام قانوني واحد، فمن المحتمل أن يكون العقد الإداري عقداً من عقود القانون الخاص، ومن المحتمل أن يكون كذلك عقداً إدارياً تنطبق عليه أحكام القانون العام نتيجةً لعدم

(١) محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري. دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧م، ص ٦٨٧.

توافق أحكام القانون العام مع النشاط الذي تُمارسه الإدارة في العديد من الحالات[١].

آلية إبرام العقود الإدارية هي الطرق والأساليب والإجراءات التي يتم إتباعها من أجل إبرام العقود الإدارية، حيث تُعتبر هذه الأساليب بمثابة القاعدة القانونية التي يتم إنشاءها في سبيل تنظيم العقود والمزايدات والمناقشات، حيث يُمكن تشبيهها بحجر أساس عمل المؤسسات الحكومية، فهي الآداة التي يتم عن طريقها تمكين الجهات الإدارية من تنظيم أعمالها وتيسير المرافق العامة، وهي التي تُمكِّن الجهات الإدارية كذلك من إدارة الأموال العامة بصورة اقتصادية وفعَّالة بشكل يُحقِّق المصالح العامة[٢]. ونتيجةً لذلك؛ سعت أغلب التشريعات الدولية إلى خلق وإيجاد أنظمة تشريعية يمكن من خلالها تحديد الأسس العامة للعمليات؛ من تنظيم و تفصيل وتنفيذ[٣].

يُمثل النظام القانوني لأساليب وطرق إبرام العقود الإدارية حجر الأساس للقانون الإداري، الذي يستقل بشكل كامل عن النظام المرتبط بالعقود المدنية، ذلك أنَّ آلية وطرق إبرام العقود الإدارية ترتكز بشكل أساسي على مقدار التزام الإدارة بالعمل بالنصوص الإدارية التي تحكُم وتضبط عملية التعاقد، وعلى مقدار التزام الإدارة كذلك بتطبيق المبادئ والأحكام المرتبطة فيها[٤].

(١) محمد فالح الهاجري، أساليب إبرام العقود الإدارية في دولة قطر (دراسة مقارنة). رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق. جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام. ٢٠١٢م، ص ٦.

(٢) عثمان سلكان غيلان العبودي، المرشد العملي في أحكام الشراء والبيع والإيجار وإبرام العقود الإدارية. مجموعة السلسلة القانونية، ط٢، بغداد، ٢٠٠٩م، ص١٦.

(٣) محمد فالح الهاجري، أساليب إبرام العقود الإدارية في دولة قطر (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

(٤) محمد فالح الهاجري، نفس المصدر السابق، ص ٧.

ظهرت الكثير من الأساليب التي يمكن من خلالها إبرام العقود الإدارية، حيث وردت هذه الأساليب في نص المادة الأولى من قانون المناقصات و المزايدات المصري رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨م والذي نصَّ على: ((يكون التعاقد على شراء المنقولات، أو على مقاولات الأعمال، أو النقل، أو على تلقي الخدمات، والدراسات الاستشارية، والأعمال الفنية عن طريق مناقصات عامة، أو ممارسات عامة، ويصدر بإتباع أي من الطريقتين قرار من السلطة المختصة وفقاً للظروف وطبيعة التعاقد..))[١].

إنَّ الإدارة لا تمتلك حرية واسعة عند إبرام العقود الإدارية، حيث أنَّ المشرع يفرض مجموعة من القيود والشروط التي لا بُدَّ أن تتقيَّد الإدارة بها وتعمل بها للحفاظ على المصلحة العامة والمال العام. تتبع الإدارة في إبرامها للعقود أربعة طرق أساسية، وهي كالتالي[٢] :

١. **المناقصة**: يرتكز مبدأ المناقصة بشكل رئيسي على وجود عدد كبير من الأفراد الذين يتنافسون بين بعضهم البعض للحصول على عطاء معين وذلك بناءً على مجموعة من الشروط التي تتضمن تقديم أفضل سعر، و أفضل شروط، و أفضل خدمات. تستخدم الإدارة هذا النوع من العقود عندما ترغب بالحصول على السلع والخدمات في حالة عقد الأشغال العامة. تنقسم المناقصات إلى نوعين أساسيين، هما؛ المناقصات العامة التي تكون متوفرة لكافة الجهات الراغبة في التعاقد مع الإدارة دون تحديد أي جهة، والمناقصات المحدودة التي يتم من

(١) جابر جاد نصار، العقود الإدارية. دار النهضة العربية، ط ٣، ٢٠٠٥م، ص ١٣٧.
(٢) وسام طلال، طرق إبرام العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره.
جميع طرق إبرام العقود الإدارية تتبع لمرجع وسام طلال.

خلالها تحديد الجهات التي ترغب الإدارة بالتعاقد معهم عن طريق قائمة تُعدُّها الإدارة وتتضمن مجموعة من الشروط مثل المقدرة المالية للشركة، و الخبرات الفنية للشركة، بحيث لا يُسمح لمن هم خارج هذه القائمة بالمشاركة في المناقصة. تلجأ الإدارة لهذه الطريقة عندما يتطلب المشروع خبرة وكفاءة عالية (مثل مشاريع بناء الجسور، و المواقع الإلكترونية).

ترتكز المناقصة على ثلاث مبادئ أساسية، هي[1]:

أ. الإعلان عن المنافسة: و تتضمن قيام الإدارة بالإعلان عن رغبتها بإبرام عقد مع جهة معينة بشرط قيام الإدارة بتوفير ضمان متساوي للمرشحين للتعاقد. يُمكِّن هذا الإعلان الإدارة من تحديد تكلفة المشروع، وهدف العقد، والخدمات المُراد تقديمها، بالإضافة إلى تحديد شروط تقديم الخدمات، على أن تقوم الإدارة بتقديم تفصيل كامل لجداول الكميات والمواصفات التي تُساعد الجهة المقابلة (الطرف الآخر للتعاقد سواء كان فرد أو شركة خاصة) بالتعرُّف على البنود و الإجراءات المرتبطة بالعقد والتي ينبغي تنفيذها، بالاَضافة إلى توضيح الأحكام والجزاءات المترتبة على الجهة المعنية المقابلة في حال الإخلال بأحكام و بنود العقد أو التأخير في التنفيذ.

ب. حريَّة المنافسة: هذا المبدأ يضمن لكافة الجهات المعنية (التي ترغب بالتعاقد سواء كانت فرد أو شركة خاصة) تقديم عطاءاتهم ضمن الشروط التي تحدِّدها الجهات المعنية، بحيث لا يجوز للإدارة استبعاد أحد الراغبين بالتعاقد والاشتراك بالمناقصة.

(١) وسام طلال، طرق إبرام العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره.

ج. المساواة بين المتنافسين: يتضمن هذا المبدأ أن تكون كافة الجهات المعنية المتقدمة للحصول على المناقصة بنفس المستوى التنافسي، بحيث لا يجوز للإدارة أن تقوم بتمييز و تفريق عطاء عن عطاء آخر.

٢. **المزايدات**: تستخدم الإدارة هذه الطريقة عندما تريد أن تستغني وتبيع أشياء لم تعد بحاجة إليها وفقاً لأحكام القانون. حيث تتضمن المناداة على الأسعار التي يُقدمها المشاركون بهدف الحصول على أعلى سعر.

٣. **الممارسة**: تُستخدم هذه الطريقة عندما ترغب الإدارة بإبرام العقود الإدارية عن طريق التواصل مع الجهات التي ترغب بالتعاقد معهم، وتقديم العروض لهم للوصول إلى أفضل الأسعار وبأفضل الشروط. يتميز هذا النوع من أساليب إبرام العقود الإدارية عن المناقصة بقدرته على اختصار الإجراءات الطويلة التي تتطلبها طريقة المناقصة، إلى جانب وجود خاصية العلانية من خلال معرفة كافة الجهات المعنيَّة التي ترغب بالتعاقد بالأسعار التي يقدمها المنافسين.

٤. **التكليف أو الأمر المباشر**: تلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة في حالات استثنائية تكون فيها الإدارة محصورة ضمن وقت محدد و سعر محدد، أو في حال كان المشروع المطلوب بسيطاً، فتقوم الإدارة بالتعاقد مع الجهة المطلوبة (الجهة المختصة) دون اتِّباع إجراءات خاصة و بطريقة مباشرة عن طريق إصدار أمر الشراء أو التكليف.

ما تجدر الإشارة إليه هو عدم جواز تحويل طريقة إبرام العقد الإداري من صورة إلى صورة أخرى؛ أي لا يجوز تحويل أسلوب المناقصة إلى ممارسة أو مناقصة محدودة، حيث أنَّ كل طريقة من الطرق تتطلب شروطاً وقيوداً معينة، وتُناسب أنوعاً

معينة من المشاريع[١]. كما أنَّ الإدارة لا تلتزم باتباع طريقة معينة للتعاقد إلا إن أوجب القانون إتباع أسلوب أو طريقة معينة، ففي الحالات التي يوجب القانون فيها الالتزام بطريقة معينة من طرق التعاقد فلا بُدَّ من التقيُّد بها وعدم مخالفتها وإلا سينتج عن ذلك بُطلان العقد، أمَّا إذا لم يُلزم القانون اتباع طريقة معينة؛ فللإدارة الحق باختيار الأسلوب الذي تراه مناسباً لطبيعة المشروع، بحيث تبقى مقيَّدة بمقتضيات الصالح العام والمبادئ والأحكام العامة التي تحكم نظام العقود الإدارية[٢].

يمر العقد الإداري بالعديد من المراحل والإجراءات التي يجب اتخاذها من أجل إتمامه بالصورة المطلوبة، حيث يمكن تلخيص هذه المراحل بأربع نقاط أساسية كالتالي[٣]:

١. **استيفاء الإجراءات الشكلية على التعاقد**: بحيث تتضمن دراسة الإدارة لثلاثة أمور أساسية، وهي:
   أ. تحديد الطريقة التي يتم اتباعها لإبرام العقد الإداري.
   ب. دراسة الاعتماد المالي.
   ج. دراسة الجدوى الاقتصادية.
   د. الحصول على تصريح للتعاقد.
٢. **تقديم العطاءات**: حيث تقوم الإدارة بتحديد الوقت الذي يُمكن للجهات المعنية تقديم عطاءاتهم فيه، بحيث لا يتم قبول أي عطاء بعد انتهاء المدة المُقرَّرة إلا في حال قيام الإدارة بتمديد فترة التقديم نتيجةً للعديد من الأسباب، منها:

(١) جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٧.
(٢) محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري. دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦م، ص ٦٢.
(٣) وسام طلال، طرق إبرام العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره.

أ. قلة عدد العطاءات المُقدمة للمشاركة.

ب. وجود عدد كبير من المناقصات التي تخلفت عن التقديم في الوقت المُقرر.

ج. إذا رأت الإدارة أنَّ تمديد فترة التقديم يخدم المصلحة العامة.

٣. **تعيين الجهة التي رسي عليها العطاء**: وذلك من خلال قيام اللجنة المختصة بتفريغ صندوق العطاءات وفحصها، ودراستها، والتدقيق فيها. حيث يتم بعد ذلك اختيار الجهة التي رست عليها المناقصة والتي تنطبق عليها الشروط الموضوعة والتي ستُسهم بتحقيق المصلحة العامة.

٤. **إبرام العقد**: حيث يجري إبرام العقد بين الإدارة و بين الجهة التي رسى عليها العطاء.

- **معايير تمييز العقود الإدارية**

ليس كل عقد تُبرمه الإدارة العامة يُعتبر عقداً إدارياً، فالإدارة من الممكن أن تُبرم عقداً إدارياً، ومن الممكن أن تُبرم عقداً وفقاً للقواعد والأحكام الموجودة في القانون الخاص. ومن المعروف أنَّ العقد الإداري مُلزم بالقواعد والنصوص والنظريات الواردة في القانون العام على وجه العموم ، والواردة في القانون الإداري بشكل خاص. كما أنَّ العقد المدني محكوم بقواعد و قوانين القانون الخاص، والفصل بمنازعاته من اختصاص القضاء المدني العام[١].

نتيجةً لما سبق ذكره؛ من الضروري التعرَّف على المعايير التي تُميز العقود الإدارية عن غيرها من العقود الأخرى والتي يمكن من خلالها تحديد القضاء

(١) محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١٩.

المختص في النظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ عن العقود الإدارية لتلافي أي لبس أو خلط بينها و بين عقود الإدارة المدنية. تتضمن المعايير التي يمكن من خلالها تمييز العقود الإدارية عن غيرها من العقود ثلاث معايير رئيسية، وهي:

١. **معيار الإدارة كطرف في العقد**: القاعدة العامة في العقود الإدارية تتضمن أن تكون الإدارة هي أحد أطراف العقد، وبالتالي فإنَّ العقود التي يتم إبرامها بين الأفراد لا تُعتبر عقوداً إدارية حتى وإن كانت أحد الأطراف المتعاقدة هي هيئة خاصة أو مؤسسة خاصة ذات نفع عام(١).

مفهوم الإدارة يشمل السلطة التنفيذية التي تختص بإدارة وتنظيم القوانين، إضافةً إلى إدارة مرافق الدولة العامة ومؤسساتها العامة(٢). تتزايد العديد من التساؤلات حول الجهات التي يُتاح لها إبرام العقود الإدارية، أي هل هي مقتصرة فحسب على السلطة التنفيذية، أم أنها تمتد لتشمل السلطة التشريعية والقضائية(٣). وفي هذا الشأن يمكن التوضيح بأنَّ السلطة التشريعية تختص بسن القوانين، والمصادقة على المعاهدات، إلى جانب إجازة إبرام بعض العقود المهمة مثل عقد القرض العام، بالتالي فإنَّ اختصاص السلطة التشريعية ليس إبرام العقود؛ وإنما إجازة إبرام العقود، حيث أنَّ الجهة التي تقوم بإبرام العقود هي سكرتارية الهيئة التشريعية باعتبارها الجهاز الإداري للهيئة التشريعية(٤). وكذلك الوضع بالنسبة

(١) ثروت البدوي، المعيار المميز للعقد الإداري. بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، القسم الثاني، العددان الثالث و الرابع، ١٩٥٧م، ص١٢٠.

(٢) لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص ١١.

(٣) محمود حلمي، العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.

(٤) محمود حلمي، نفس المصدر السابق، ص ١٤.

للسلطة القضائية، حيث أنَّ اختصاصها الأساسي هو الفصل في المنازعات، فهي لا تختص بإبرام العقود؛ وإنما تقوم بإصدار الأحكام القضائية، والجهة التي تقوم بإبرام العقود هي وزارة العدل أو الجهاز الإداري بالمحكمة(١).

٢. **معيار ارتباط العقد بالمرفق العام**: يُعرَّف المرفق العام بأنه الأنشطة التي يتم وضعها لتلبية مصالح الصالح العام، بحيث تتولى الدولة أسس تنظيمه وإدارته بطريقة مباشرة وغير مباشرة. يتضمن هذا المعيار التأكيد على أنَّ العقد الإداري لا يُمكن اعتباره إدارياً إلَّا إن ارتبط بالمرفق العام(٢)، حيث وضَّحت القرارات الإدارية التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي أنَّ معيار المرفق العام يكفي لتمييز العقد الإداري عن غيره من العقود(٣). كما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في ٢٤ فبراير لعام ١٩٦٨م: ((مناط العقد الإداري أن يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه و تحقيق احتياجاته مراعاة للمصلحة العامة))(٤).

يحمل المرفق العام مفهومين أساسيين؛ وهما المعنى الموضوعي الذي يتمثل بالأجهزة الإدارية، والمعنى المادي المرتبط بالأنشطة المحيطة بالمرفق العام من

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري. جامعة الموصل، ١٩٨٩م، ص ١٤٧.
(٢) إبراهيم طه فياض، القانون الإداري. مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٩م، ص ٢٩.
(٣) جاء في قضية الزوجين (بيرتان) الذي صدر في ٢٠-٤-١٩٥٦م – حيث كان الزوجان مكلفين بإطعام الرعايا السوفيت الذين جمعوا في أحد المراكز لإعادتهم إلى بلدهم – أنه ((... ولما كان هدف العقد منح المعنيين مهمة تنفيذ المرفق العام فذلك وحده يكفي لاعتبار العقد إداريا دون الحاجة للبحث عن احتوائه على شروط مخالفة..)). أورده د. حلمي مجيد الحمدي، كيفية تمييز العقد =>
=الإداري عن غيره، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الخامس، العددان الأول و الثاني، ١٩٨٦م، ص ٢١٢.
(٤) عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٥٧.

حيث تنظيمه، وإدارته، واستغلال موارده، والعقد الإداري يرتبط بشكل مباشر بهذين المعنيين[١].

٣. **معيار الشروط الاستثنائية**: جرى تعريف الشروط الاستثنائية بأنها البنود والشروط التي تمنح أحد طرفي العقد حقوقاً أو تُحمِّله التزامات تختلف في طبيعتها عن تلك التي من الممكن أن يوافِق عليها الطرف الذي يتعاقد ضمن نطاق القانون المدني أو القانون التجاري[٢]. وعُرِّفت كذلك بأنها الشروط التي إن وجدت في عقود القانون الخاص اعتُبرت هذه الشروط باطلة نتيجةً لمخالفتها قوانين النظام العام[٣]. قد تتنوع الشروط الاستثنائية التي قد تتواجد في العقد الإداري، حيث من المحتمل أن تكون هذه الشروط عبارة عن امتيازات تتمتع بها الإدارة عن الجهة الأخرى المُتعاقدة، مثل أن يكون للإدارة السلطة في إجراء التعديلات على الشروط التي يتضمنها العقد الإداري دون الحصول على موافقة الجهة المُتعاقَد معها. وقد تكون هذه الشروط الاستثنائية عبارة عن حقها في فسخ العقد إذا رأت أنَّ في ذلك تحقيق للمصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون للمتعاقِد الحق في طلب تعويض عن ذلك. كما من المحتمل أن تقوم الإدارة بزيادة الالتزامات على الجهة المتعاقِدة، وفي هذه الحالة يحق للطرف المقابل طلب تعويض كامل عن هذه الالتزامات، أو في حالة أن كانت الزيادة في الالتزامات تفوق قدرة الجهة المتعاقِدة على تأديتها والالتزام بها؛ فيحق في هذه الحالة للجهة المتعاقِدة طلب فسخ العقد[٤].

(١) محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام. دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢م، ص١٦.
(٢) محمود حلمي، العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦.
(٣) منير محمود الوتري، العقود الإدارية و أنماطها التطبيقية في إطار التحولات الاشتراكية. الجزء الأول، بغداد، ١٩٧٩م، ص ٢٠٠.
(٤) علي الفحام، سلطة الغدارة في تعديل العقد الإداري. دار الفكر العربي، ١٩٧٩م، ص٣٤.

يتضح من خلال عرض المعايير التي يمكن من خلالها تمييز العقد الإداري عن غيره من العقود المدنية أنَّ وجود الإدارة كطرف من أطراف العقد الإداري لم يعُد كافياً لاعتبار العقد إداري، وكذلك بالنسبة لارتباط العقد بالمرفق العام، وإنما يجب الإضافة على هذان المعياران أن يكون طرفا العقد قد اتبعا قانون النظام العام وليس القانون الخاص، بحيث يتم الكشف عن رغبة الإدارة في استخدام قوانين النظام العام من خلال احتواء العقد على الشروط الاستثنائية الغير مألوفة أو معروفة في القانون الخاص[1].

- **الأسباب المؤدية إلى بطلان العقود الإدارية**

يُعرَّف بُطلان العقد الإداري بأنه الجزاء الذي يترتب على مخالفة أحد الشروط الشرعية وأركان العقد الإداري، حيث يُعتبر بُطلان العقود الإدارية أكثر شمولاً وأوسع نطاقاً من بُطلان العقود المدنية، فإنَّ العقود الإدارية ترتبط بشكل مباشر بالصالح العام وتنظيم المرافق العامة، كما أن العقد الإداري يمر بالعديد من الإجراءات لغاية وصوله للشكل النهائي، كما أنَّ السلطة التي تملكها الإدارة في المستقبل قد تساهم في تعميق فكرة البُطلان في العقد الإداري[2].

يُعتبر البُطلان حالة ملازمة للعقد منذ بداية إبرامه، حيث يؤدي البُطلان إلى إنهاء الرابطة التي تربط بين طرفي العقد، وتجريد هذه الرابطة من أي أثر قانوني. لا بُدَّ من التمييز بين بُطلان العقد وفسخ العقد أو إلغاء العقد، فالقيام بحل العقد نتيجة

(١) لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص ١٧.

(٢) لؤي عبد الكريم، الأسس القانونية لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مصدر سبق ذكره، ص٩.

حدوث مجموعة من المجريات والأحداث بعد إنشاء العقد الذي ينتج عنه أثر رجعي يُسمى بالإلغاء، أما إن اقتصر مفهوم الحل على المستقبل فيُسمى حينئذٍ بالفسخ، فالفسخ هو جزاء يترتب عند عدم التزام طرفي العقد بالبنود الواردة في العقد، حيث أنَّ العقد في الأساس ينشأ صحيح، ولكن قد يَظهر فيما بعد عدم التزام أحد الأطراف بآداء واجباته المترتبة عليه، فيحق للطرف الآخر في هذه الحالة طلب فسخ العقد مقابل المطالبة بتعويضاته التي يستحقها(١).

يمكن تلخيص الأسباب المؤدية لبطلان العقد في النقاط التالية(٢):

١. البُطلان نتيجة اختفاء أحد أركان العقد الإداري (التراضي، والمحل، والسبب، والشكل في العقود الشكلية).

٢. البُطلان نتيجة الإخلال في أحد الشروط التي تضمن صحة العقد الإداري، فالعقد الإداري الباطل هو العقد الذي لم يشمل كافة الشروط التي تُثبت صحته مثل نقص الأهلية أو وجود عيب في الإدارة، مثل قيام الإدارة بإجبار وإكراه للطرف الآخر على التعاقد.

فإذا توافرت كافة أركان العقد الإداري و كافة الشروط التي تُثبت صحته؛ فإنه يُعتبر صحيحاً ويترتب عليه آثار قانونية، وفي حال حدوث خلل في أركانه أو شروطه بعد إنشائه، فلا يُقال أن العقد باطل؛ و إنما يؤدي ذلك إلى الفسخ، فالبُطلان مرجعيته عيب في تكوُّن العقد في الأساس، أمَّا الفسخ فمرجعه خلل في تنفيذ العقد بعد إنشاؤه(٣).

(١) عبدلي حمزة، آثار العقد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٤٤.

(٢) صفاء محمود السويلميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص١٨٣.

(٣) عبدلي حمزة، آثار العقد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٢١.

يوجد نوعان رئيسيان من حالات بُطلان العقود الإدارية، وهما البُطلان المطلق والبطلان النسبي. فالبطلان المُطلق يتضمن إهمال وغض النظر عن أحد أركان العقد الإداري، فهو قانونياً لا يُعتبر موجود، و وجوده وعدمه واحد بسبب تخلف ركن واحد أو أكثر من أركان العقد الإداري. ويكون العقد الإداري باطل بشكل مطلق في الحالات التالية[1]:

١. انعدام الرضا بين المتعاقدين، مثل عدم الإيجاب والقبول، أو إذا تم إبرام العقد من خلال شخص غير مؤهل (كالمجنون مثلاً)، أو من خلال التأثير على الطرف المقابل بالإكراه و الإجبار.

٢. تخلف المحل، كأن يكون المحل غير موجود أو غير مشروع أو غير قابل للتعيين.

٣. تخلف السبب، والاتسام بعدم المشروعية.

٤. تخلف شكل العقد الإداري إذا اشترط القانون شكلاً معيناً للعقد الإداري.

أما العقد الباطل بُطلاناً نسبياً فهو يُعتبر صحيح، إلّا أنه قابل للإبطال، حيث يكون الإبطال نسبياً في حال تخلف شرط من شروط صحة العقد، مثل نقص في أهلية أحد الطرفين، حيث يُنظر للبطلان النسبي من وجهة نظر مغايرة وهي طبيعة المصلحة محل الحماية؛ أي إذا نتج عن إبرام العقد مخالفة تستهدف المصلحة الخاصة، أمَّا البُطلان المطلق فيكون إن نتج عن إبرام العقد مخالفة تستهدف المصلحة العامة[2].

(١) عبد المنعم اليزري، تطبيقات نظرية الإثراء بلا سبب في العقود الإدارية " العقود الباطلة نموذجاً "، مصدر سبق ذكره.

(٢) عبد المنعم اليزري، تطبيقات نظرية الإثراء بلا سبب في العقود الإدارية " العقود الباطلة نموذجاً "، مصدر سبق ذكره.

الخاتمة

يُمثل العقد مصدراً أساسياً من مصادر الالتزام، حيث أنَّ العقد هو شريعة المتعاقدين الذي يتضمن مجموعة من الأركان التي لا بُدَّ من توافرها حتى يتم اعتبار العقد صحيح. إنَّ التصرفات القانونية التي تصدر من الإدارة تتخذ صنفان أساسيان، وهي التصرفات التي تتخذها الإدارة من طرف واحد فقط دون أن يشترك معها طرف آخر وتسمى بالقرارات الإدارية، أو التصرفات التي تنتج من الارتباط مع طرف آخر والتي تُسمى بالعقود الإدارية.

نظراً للأهمية الكبيرة التي يشغلها العقد الإداري؛ فإن القوانين المعنية في معظم دول العالم تولي هذا العقد أهمية كبيرة بدءاً من الإجراءات التمهيدية اللازمة قبل التعاقد، والأركان التي لا بُدَّ من توافرها لضمان صحة التعاقد، مروراً باختيار الإدارة للأسلوب الأنسب في التعاقد، و ترشيح الجهات المعنية التي ترغب بالتعاقد الإداري، انتهاءً بدخول العقد الإداري حيز التنفيذ، والآثار القانونية المترتبة عن الإخلال بأحد عقوده.

إنَّ الإدارة عند قيامها بإبرام العقود الإدارية فإنها تتصرف مثل الفرد العادي، فتنطبق عليها القواعد المدنية التي يخضع لها الأفراد العاديون. فالعقد الإداري يُشبه العقد المدني إلى حدٍ كبير من حيث ضرورة توافر الأركان التي تكفل عدم إبطال العقد، كما أنَّ قواعد القانون المدني هي المرجع الأساسي الذي تستند إليه قوانين وأحكام العقود الإدارية.

إنَّ الإدارة لا تمتلك حرية واسعة عند إبرام العقود الإدارية، حيث أنَّ المشروع يفرض مجموعة من القيود والشروط التي لا بُدَّ من أن تتقيَّد الإدارة بها

وتعمل بها للحفاظ على المصلحة العامة والمال العام. كذلك فإنَّ آلية وأساليب إبرام العقود الإدارية ترتكز بشكل أساسي على مقدار التزام الإدارة بالعمل بالنصوص الإدارية التي تحكُم و تضبط عملية التعاقد، وعلى مقدار التزام الإدارة كذلك بتطبيق المبادئ والأحكام المرتبطة فيها. يُمثل النظام القانوني لأساليب وآلية إبرام العقود الإدارية حجر الأساس للقانون الإداري، الذي يستقل بشكل كامل عن النظام المرتبط بالعقود المدنية، ذلك أنَّ آلية وطرق إبرام العقود الإدارية ترتكز بشكل أساسي على مقدار التزام الإدارة بالعمل بالنصوص الإدارية التي تحكُم وتضبط عملية التعاقد، وعلى مقدار التزام الإدارة كذلك بتطبيق المبادئ والأحكام المرتبطة فيها.

ليس كل عقد تُبرمه الإدارة العامة يُعتبر عقداً إدارياً، فالإدارة من الممكن أن تُبرم عقداً إدارياً، ومن الممكن أن تُبرم عقداً وفقاً للقواعد والأحكام الموجودة في القانون الخاص. إنَّ العقد الإداري مُلزم بالقواعد والنصوص والنظريات الواردة في القانون العام على وجه العموم ، والواردة في القانون الإداري على وجه الخصوص. كما أنَّ تمييز العقد الإداري عن غيره من العقود الأخرى (عقود القانون الخاص) لا يتم من خلال الاعتماد على معيار واحد من معايير التمييز؛ وإنما من المفترض أن يشمل كافة هذه المعايير؛ من وجود الإدارة كأحد أطراف العقد، وارتباطه بالمرفق العام، بالإضافة إلى احتوائه على شروط استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة، ويؤكَّد على ذلك موقف القضاء العراقي المتمثل بمحكمة التمييز التي تبنَّت المعيار المزدوج في العديد من أحكامها، حيث قرَّرت في الحكم الصادر في ٢٨- ٧- ١٩٦٦ أنه: ((تبين أن العقد الذي تبرمه الحكومة مع الشركة المميزة هو عقد إداري لأنه يستهدف إدارة مرفق عام من مرافق الدولة و يحتوي على شروط غير مألوفة وتجري

فيه الحكومة على أسلوب القانون العام وتخضع فيه بحكم القوانين والأنظمة...))[1].

يُعتبر انعدام الرضا بين المتعاقدين، مثل عدم الإيجاب والقبول، وتخلف المحل، كأن يكون المحل غير موجود أو غير مشروع أو غير قابل للتعيين، وتخلف السبب، والاتسام بعدم المشروعية، بالإضافة إلى تخلف شكل العقد الإداري إذا اشترط القانون شكلاً معيناً للعقد الإداري أهم الأسباب التي تؤدي إلى بُطلان العقد الإداري. حيث تُمثل الأركان التي تضبط العقد الإداري من أهم الضرورات التي لا بد من توافرها في العقود التي يتم إبرامها، ومخالفة أحد هذه الأركان وإهمالها يؤدي إلى بُطلان العقد الإداري بشكل مطلق، فإذا توافرت كافة أركان العقد الإداري وكافة الشروط التي تُثبت صحته؛ فإنه يُعتبر صحيحاً و يترتب عليه آثار قانونية.

من المهم في الوقت الحالي ونتيجةً لما يشهده العالم من تطورات واسعة في كافة المجالات وعلى مختلف المستويات أن يتم وضع نظام قانوني خاص بالعقود الإدارية بشكل يواكب التطور الحاصل في العالم، ويُلائم الاتجاهات الحديثة نحو إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص المُتمثل بالشركات العملاقة والشركات الدولية. كما من المهم أن يكون النظام القانوني للعقود الإدارية نظاماً مرناً يتسم بالسهولة بحيث يُمكِّن الشركات الخاصة من التعاون مع الدولة بهدف تطوير السلع والخدمات التي تُقدمها المنظمات الحكومية. إلى جانب ضرورة توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري.

(١) قرار رقم ١٥٨/ح/١٩٦٦ منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الثاني، السنة الخامسة، ١٩٦٩م، ص ٢٠٨.

قائمة المراجع

- إبراهيم طه فياض، القانون الإداري. مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٩م.
- أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية. ١٩٧٣م.
- ثروت البدوي، المعيار المميز للعقد الإداري. بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، القسم الثاني، العددان الثالث و الرابع، ١٩٥٧م.
- جابر جاد نصار، العقود الإدارية. دار النهضة العربية، ط ٣، ٢٠٠٥م.
- حلمي مجيد الحمدي، كيفية تمييز العقد الإداري عن غيره، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الخامس، العددان الأول و الثاني، ١٩٨٦م.
- الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الثانية، ١٩٩٥م.
- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية. دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٤٨م.
- صفاء محمود السويلميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية. مجلة دراسات، علوم الشريعة و القانون، المجلد ٤٢، العدد ١، ٢٠١٥م.
- عبد المنعم اليزري، تطبيقات نظرية الإثراء بلا سبب في العقود الإدارية «العقود الباطلة نموذجاً»، ٢٠١٤م. وقت الدخول: ٧-٥-٢٠١٦م. متوفر على: http://frssiwa.blogspot.com/2014/05/blog-post_27.html#.VyweL4RcSkp.
- عبدلي حمزة، آثار العقد الإداري. مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، جامعة محمد خيضر – بسكرة، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، قسم الحقوق (LMD)، ٢٠١٥م.

- عثمان سلكان غيلان العبودي، المرشد العملي في أحكام الشراء و البيع و الإيجار وإبرام العقود الإدارية. مجموعة السلسلة القانونية، ط٢، بغداد، ٢٠٠٩م.
- عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري. دار النهضة العربية، ١٩٨٢م.
- علي الفحام، سلطة الغدارة في تعديل العقد الإداري. دار الفكر العربي، ١٩٧٩م.
- لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها. مجلة ديالى، العدد الثالث والخمسون، ٢٠١١م.
- ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري. جامعة الموصل، ١٩٨٩م.
- محمد السناوي، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٤م.
- محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية. مركز التعليم المفتوح. كتاب من دون تاريخ طبعة، متوفر على : http://www.olc.bu.edu.eg/olc/images/413.pdf.
- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري. دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧م.
- محمد فالح الهاجري، أساليب إبرام العقود الإدارية في دولة قطر (دراسة مقارنة). رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق. جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام. ٢٠١٢م.
- محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري. دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦م.
- محمود حلمي، العقد الإداري. دار الفكر العربي/ الطبعة الثانية، ١٩٧٧م.
- محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام. دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢م.
- منير محمود الوتري، العقود الإدارية وأنماطها التطبيقية في إطار التحولات الاشتراكية. الجزء الأول، بغداد، ١٩٧٩م.
- نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري. مذكرة لنيل

إجازة المعهد الوطني للقضاء، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، المعهد الوطني للقضاء، ٢٠٠٤م.

- وسام طلال، طرق إبرام العقود الإدارية. تم النشر في : ٢٦ مايو ٢٠١٥. وقت الدخول: ٨-٥-٢٠١٦م. متوفر على:

http://mawdoo3.com/%D8%B7%D8%B1%D9%82_%D8%A5%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D9%88%D8%AF_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9

المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً(*)

الباحث/ محمود إبراهيم أحمد إبراهيم(**)

تقديم وتقسيم:

أولاً: نطاق الدراسة: بحسب الثورة الصناعية، في وقتنا هذا، الصبغة العامة للدول[1]، والدول الصناعية على وجه الخصوص، وحيث لا زالت الحياة البشرية محفوفة بالعديد من المخاطر، الأمر الذي أثقل عاتق المضرور بالكثير من القيود للحصول على حقه في جبر الأضرار التي سببتها الثورة الصناعية له.

(*) هذا الجزء عبارة عن فصل تمهيدي في رسالة دكتوراه بعنوان «الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية التقصيرية، دراسة مقارنة» بكلية الحقوق جامعة المنصورة، تحت إشراف: أ.د: محسن عبد الحميد البيه، حيث تتطلب لائحة الدراسات العليا بكلية الحقوق جامعة المنصورة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، ضرورة نشر جزء من رسالة الدكتوراه، كإجراء شكلي للمناقشة ومنح الباحث الدرجة العلمية، وبحسب البحث الماثل عبارة عن فصل تمهيدي في هذه الرسالة، يتسم ما دونه الباحث في هذا الجزء، بالإيجاز، تاركاً تناول الجزئيات الأخرى بالتفصيل في حينه من الرسالة التي تقع في أكثر من أربعمائة وسبعين صفحة من القطع الكبير. لذا لزم التنويه.

(**) باحث دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة.

(١) بالرغم من أن المركبات الآلية بأنواعها المختلفة وغير الواقعة تحت حصر وبصفة خاصة السيارات بأنواعها وفئاتها المختلفة، تعد إحدى ضروريات الحياة الحديثة، حيث إنها تمثل في الوقت الحالي حاجة ضرورية ـ كانت من قبل تحسينية ـ كالمأكل والملبس والمسكن، ولا يمكن الاستغناء عنها مهما حدث من هذه الآلات. عادل زيد عبد الله المطيري: «الحماية القانونية للمضرور من حوادث المركبات الآلية» وفقاً لأحكام قانون التأمين الإجباري (المصري والفرنسي والكويتي) رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٧م، ص٧، أبو زيد عبد الباقي مصطفي: التأمين من المسئولية المدنية عن حوادث السيارات، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٥م، ص ٥٠٤. محمد جمال حنفي طه: التعويض عن الضرر الجسدي في المسئولية التقصيرية «النظرية والتطبيق»، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠١١م.

وإذ تُعد المسئولية المدنية[١] في الوقت الراهن، ومازالت، مهد مشكلات القانون المدني، حيث يزخر هذا القانون في الواقع بالمشكلات الدقيقة في معظم أجزائه، فإن حدة الخلافات في مشكلاته قد خفت، إن لم تكن قد خمدت، على نقيض المسئولية المدنية، التي ما زالت مجالاً واسعاً للاجتهاد، بغية حسم النزاع فيها، بالوصول إلى حلول مرضية[٢].

وكنظام للجزاء فإن المسئولية المدنية، ككل أنظمة الجزاء القانونية، ضرورة لتحقيق فكرة السلام الاجتماعي، وتحليل العناصر التي تقوم عليها المسئولية المدنية، يكشف عن طبيعتها الخاصة، وتميزها عن غيرها من الأنظمة القانونية، سواء من حيث أسلوبها في تحقيق فكرة السلام الاجتماعي، أو سواء من حيث حقيقة الآثار القانونية التي تترتب بالتطبيق لحكم قواعدها.

فالقاضي، وهو يُقيم سلوكاً معيناً لتحديد قيمته القانونية، يأخذ في اعتباره أساساً ما ينطوي عليه هذا السلوك من إخلال مادي، بعبارة أكثر تحديداً، ما ينطوي عليه من قوة إضرار، وهذه الحقيقة، يمكن فهمها وإدراك أبعادها، إذا علمنا أن

(١) نشأت المسئولية المدنية لتنظيم العلاقات الاجتماعية، ووضع ضوابط للسلوك الإنساني، يتحقق مع الالتزام بها، فكرة السلام الاجتماعي، إلا أن الالتزام بقواعد السلوك الاجتماعي، لا يمكن أن تكون له قيمة قانونية، إذا ترك الأمر لإرادة الأفراد، فإرادة الأفراد لو تركت على إطلاقها، لأصبح الالتزام بالقواعد الاجتماعية للسلوك، رهناً بالهوى الشخصي والنزاعات الفردية.

(٢) ولا جدال في ذلك، فموضوعات المسئولية المدنية ترجمة لواقع الحياة، من منازعات وخصومات يومية بين الأفراد، وأحكامها تمثل الحلول القانونية لتلك المنازعات والخصومات، لذلك فقد فرضت نفسها، وأرست وجودها، الذي سيظل حياً دائماً، دوام الحياة في المجتمع، فالحياة متطورة متجددة، ومنازعاتها مستمرة ومتنوعة، هذه المقدمة، تقود إلى نتيجة هامة، وهي عدم الثبات النسبي لأحكام وقواعد المسئولية المدنية، فما كان مقبولاً بالأمس، لم يعد كذلك اليوم، وما هو سائد في مكان ما، لا يكون كذلك بالضرورة في مكان آخر.

الفعل، يمكن أن يؤدي إلى انعقاد مسئولية صاحبه، لا لأنه يستتبع الإدانة الخلقية، ولكن لأنه كان مصدراً مادياً للإضرار بالغير.

فالإنسان ككائن عاقل، ذو إرادة ذاتية، يجب، نظراً لقدرته على التصرف أن يتكيف بسلوكه المتبصر مع الظروف التي يباشر في ظلها نشاطه المادي، بحيث يكون بسلوكه عنصر توجيه وترشيد للأحداث التي من شأنها إلحاق أضرار بالآخرين، بدلاً من أن يكون عنصر تنشيط لقوة الأضرار الكامنة فيها ولتفاعلها السببي، لذلك يجب عليه أن يتحمل قانوناً، بعبء المسئولية عن الآثار الضارة المتولدة عن تصرفه الذي يتعارض وما يمليه العقل، ومنطق الفطرة الإنسانية.

ويلزم لقيام المسئولية المدنية ـ كما سنعرض لاحقاً ـ توافر عناصر ثلاثة هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية[1].

والخطأ كفكرة أخلاقية المصدر، ارتبطت منذ نشأتها بالأخلاق، وظهرت في عصر ما قبل المجتمعات الصناعية، وهو عصر تميز بالبساطة وعدم التعقيد، واتسم أيضاً بندرة الأخطاء التي ترجع إلى الإهمال وسوء الحظ، حيث كانت معظم الأخطاء التي تقع أخطاء عمدية، ولم يكن يتصور ذكر كلمة «خطأ» دون أن تتبادر في الأذهان مباشرة كلمة «الأخلاق»[2].

ولقد ظلت هذه الفكرة تمثل ـ بلا نزاع ـ الأساس التقليدي للمسئولية المدنية حتى قيام الثورة الصناعية في أواخر القرن التاسع عشر، والتي أحدثت بدورها

(١) هذه العناصر مجتمعة تثير العديد والعديد من الخلافات، كما سيرد تفصيلياً بهذه الرسالة.
(٢) وهكذا ارتبطت فكرة الخطأ منذ ظهورها ارتباطاً وثيقاً بفكرة الذنب الأخلاقي التي تتطلب تحليل المسلك النفسي للفاعل بحثاً عن الإرادة الآثمة.

تغييرات جذرية في المجتمع الذي تحول إلى مجتمع صناعي حديث متطور، يستخدم أعقد الآلات، ويتعامل مع أخطر المواد بغرض تحقيق أعلي قدر ممكن من الأرباح.

كما صاحب الثورة الصناعية حدوث تطور هائل في وسائل النقل والمواصلات، والتي أصبحت تشكل خطورة كبيرة على حياة الإنسان في كل مكان.

ولقد أدي كل ذلك إلى زيادة فرص وقوع الأضرار، لاسيما، تلك التي ترجع إلى أخطاء غامضة أو مجهولة يصعب فيها اكتشاف الفاعل وإقامة الدليل على خطئه، كما زادت أيضاً فرص وقوع الأضرار التي ترجع إلى السهو والغفلة والرعونة بصورة لافتة للأنظار، حتى أن الشخص الشديد الحرص والحذر أصبح لا يمكنه تفادي الوقوع في مثل هذه الأخطاء بعد أن وُضعت تحت تصرفه إمكانيات فنية عالية، يصعب السيطرة عليها بدرجة كبيرة.

وهكذا زاد عدد الضحايا ـ لاسيما العمال ضحايا حوادث العمل ـ بصورة لم يسبق لها مثيل وتضاءلت فرص حصولهم علي تعويضات بسبب صعوبات الإثبات، الأمر الذي حمل معه آثاراً بالغة السوء علي المستوي الاجتماعي دفعت رجال القانون والمفكرين على حد سواء إلى إعادة التفكير في الأساس التقليدي الذي قامت عليه المسئولية ـ وهو الخطأ ـ بعد أن بدا قصور هذا الأخير وعجزه عن توفير الحماية اللازمة للمضرورين.

ثانياً: أهمية الدراسة: تنبع أهمية هذه الدراسة من ناحية أنه إذا كان التطور الصناعي بما ترتب عليه من انتشار للميكنة وتطور في وسائل النقل والمواصلات قد حقق للبشرية مزايا عديدة لا يمكن إنكارها، إلا أنه جلب في نفس الوقت صوراً وأشكالاً جديدة من الأضرار، لم تكن تعرفها المجتمعات من قبل، وحمل معه مزيداً من الآلام، وأعداداً لا تُحصى من الضحايا الأبرياء، ومنذ ذلك

الوقت بدأ نجم المسئولية الفردية في الأفول، بعد أن بات مؤكداً أن الخطأ ـ بمفهومه التقليدي ـ لم يَعد قادراً على تنظيم علاقات الأفراد داخل المجتمع كما كان من قبل، وهو الأمر الذي دفع الفقه إلى اقتراح نظريات أخرى للحلول محل نظرية الخطأ التقليدية، كما اضطر المشرع إلى إقامة أنظمة خاصة لتعويض أضرار معينة بعيداً عن القواعد العامة في المسئولية المدنية، كالمسئولية بدون خطأ والمسئولية المفترضة.

وهكذا انتهى عصر النفوذ المطلق للخطأ الذي أخذ يتراجع شيئاً فشيئاً مبتعداً عن حقيقته الأخلاقية، حتى أُفرغ تماماً من محتواه وصار فكرة بلا معنى، وكلمة بلا مضمون.

ولقد دفع هذا الوضع جانباً كبيراً من الفقه إلى المطالبة باستبعاد هذه الفكرة نهائياً على أساس أنها لم تعد تصلح لشيء ما، لا من الناحية القانونية ولا من الناحية الأخلاقية، وأمام غلو هذا الرأي وتعسفه، ذهب جانب آخر من الفقه إلى ضرورة الإبقاء على فكرة الخطأ مع إعادة تنظيمها من جديد بغية أن تصبح أكثر قدرة على التلاؤم مع الظروف والأوضاع الجديدة، فالخطأ ـ وفقاً لهذا الرأي ـ هو فكرة «اجتماعية» أو «موضوعية» وليس فكرة «أخلاقية».

ثالثاً: مشكلة الدراسة: حيث أضحت الثورة الصناعية ـ وما تلاها من انتشار واسع في استخدام الآلات والقوى المحركة في كل مظاهر الحياة، وفى جميع صور النشاط الإنساني، ونتيجة للتطور التكنولوجي المذهل وتدخل الآلة الميكانيكية في حياة أفراد المجتمع ـ مصدراً لجلب الكثير من الأضرار والنوائب المرتبطة ارتباطاً طردياً معها، والتي تثقل كاهل أفراد المجتمع وتهدد ـ من ثم ـ حياتهم وسلامتهم الجسدية.

من هذا المنطلق، تتمثل مشكلة الدراسة الماثلة في تحرك بوصلة القانون من وجهتها التقليدية إلى وجهة حديثة لإزالة آثار الخطأ، قوامها الضرر، فلكل من أصيب بضرر، الحق في تعويض جابر لهذا الضرر، بالبحث عن طرق حديثة بخلاف طريق المسئولية التقليدي.

بيد أن هذا الحق ليس حقاً مُطلقاً يتقرر للمضرور في جميع الحالات، بل يخضع لبعض ضوابط معينة، فلا يكفي كمبدأ عام إصابة شخص معين بضرر، وإنما يتعين وجود من يُسأل عن هذا الضرر وتحقق الخطأ لديه حتى يمكن مساءلته، ومعنى ذلك أن تحرك قواعد المسئولية المدنية مقرون بتوافر أركانها من الخطأ والضرر ورابطة السببية بينهما[1].

(١) فيما عدا حالات المسئولية المدنية في صورتها الموضوعية، فالخطأ ليس شرطاً أساسياً لكل مسئولية مدنية وذلك بعكس الضرر، فالمسئولية المدنية تتطلب فعل معيب أو مُفترض أنه معيب يكون سبباً للضرر ما لم يوجد استثناء على ذلك، فالخطأ يُعد شرطاً أساسياً للمسئولية المدنية في حالة المسئولية عن الفعل الشخصي أو فعل الغير، وقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأن: «الفرق الجوهري ما بين المسئولية الشخصية والمسئولية الموضوعية، يتمثل في أن الأولي (المسئولية الشخصية) تقوم على الخطأ ولو كان مفترضاً، ولو كان هذا الافتراض غير قابل لإثبات العكس، أما المسئولية الموضوعية فتقوم على الضرر لا على الخطأ، فالمسئول في المسئولية العقدية لا يستطيع أن يدفع هذه المسئولية حتي لو نفي الخطأ، وكذا لو أثبت السبب الأجنبي، فما دام الضرر قد وقع من جراء نشاطه، ولو بغير خطأ منه، فهو المسئول عنه».

فى ذلك تفصيلاً، السنهورى: الوسيط في شرح القانون المدنى، الجزء الأول، نظرية الإلتزام بوجه عام، المجلد الثانى، العمل الضار والإثراء بلا سبب والقانون، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة "منقحة" ١٩٨١، ص ٩٦٩، أيمن إبراهيم العشماوي: تطور مفهوم الخطأ كأساس للمسئولية المدنية، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية، الناشر دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٨م، ص ١١١ وما بعدها، عبد الحي حجازي: موجز النظرية العامة للإلتزام، المصادر غير الإرادية، الطبعة الثانية، سنة ١٩٦٣م، ص ٣٢ وما بعدها، رمسيس بهنام: المسئولية دون خطأ في القانون الخاص والعام، رسالة دكتوراه، باريس، سنة ١٩٥٣م، ص ٧٥ وما بعدها.

Aubry et Rau: Droit civil francais. Responsabilite delictuelle par dejean de la batie, Tome 6-2, 8' Edition, Librairies techniques, Paris , 1989, P.41. =>

رابعاً: منهج الدراسة: في عرض كافة الجوانب القانونية المتعلقة بموضوع هذه الدراسة المتمثل في «الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية التقصيرية، دراسة مقارنة»، سيتم إتباع منهج البحث المقارن، وذلك بعرض المسألة محل البحث، وتحليلها ومناقشتها في ضوء التشريعات المقارنة التي تعالجها – إن وجُدت – من جهة، وبيان آراء فقهاء القانون من جهة ثانية، وآراء الفقه الإسلامي من جهة ثالثة .

خامساً: خطة البحث:

من هذا المنطلق سأتعرض لبحث موضوع «الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية التقصيرية، دراسة مقارنة» من خلال تقسيمه قسمين، يسبقهما فصل تمهيدي في بيان الأصول التاريخية للمسئولية المدنية التقصيرية، وذلك بحسب الخطة الآتية:

الفصل التمهيدي: المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً، والأصول التاريخية للمسئولية المدنية التقصيرية.

المبحث الأول: المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً.

المطلب الأول: المسئولية المدنية شرعاً (الضمان).

المطلب الثاني: المسئولية المدنية قانوناً.

المبحث الثاني: الأصول التاريخية للمسئولية المدنية التقصيرية.

المطلب الأول: مراحل تطور المسئولية المدنية التقصيرية.

المطلب الثاني: مضمون التطور الذي لحق بالمسئولية المدنية التقصيرية.

=Yvonne Lambert Faivre: fondement et raceme de l'obligation .d. 1994. I.P. 81. Vernon Palmer: toris principes de la responsabilite sans faute, Revue internationale de droit compare. 1987. p. 825.

القسم الأول: أركان المسئولية المدنية التقصيرية، والأساس القانونى للمسئولية المدنية التقصيرية التقليدية والحديثة.

الفصل الأول: أركان المسئولية المدنية التقصيرية.

المبحث الأول: الخطأ.

المطلب الأول: مفهوم الخطأ.

المطلب الثانى: معايير الخطأ حال تقدير التعويض.

المطلب الثالث: المسئولية دون خطأ.

المبحث الثاني: الضرر.

المطلب الأول: مفهوم الضرر.

المطلب الثاني: الضرر المادى.

المطلب الثالث: الضرر الأدبى.

المبحث الثالث: رابطة السببية.

المطلب الأول: تعريف رابطة السببية.

المطلب الثاني: النظريات التى قيلت بشأن رابطة السببية.

المطلب الثالث: الملائمة التشريعية لرابطة السببية.

الفصل الثاني: الأساس القانونى للمسئولية التقصيرية التقليدية.

المبحث الأول: الخطأ واجب الإثبات.

المبحث الثانى: الخطأ المفترض.

الفصل الثالث: الأساس القانونى للمسئولية التقصيرية الحديثة.

المبحث الأول: نظرية المخاطر.

المبحث الثانى: نظرية الضمان.

القسم الثانى: آثار تحقق المسئولية المدنية التقصيرية (التعويض).

الفصل الأول: التعويض عن الضرر المادى.

المبحث الأول: موقف القضاء من التعويض عن الضرر المادي.

المبحث الثانى: موقف الفقه من التعويض عن الضرر المادي.

الفصل الثانى :التعويض عن الضرر الأدبى.

المبحث الأول : موقف القضاء من التعويض عن الضرر الأدبي.

المبحث الثانى : موقف الفقه من التعويض عن الضرر الأدبي.

الفصل الثالث :التعويض عن فوات الفرصة.

المبحث الأول: مفهوم التعويض عن فوات الفرصة

المبحث الثاني: التطبيقات العملية للقاعدة العامة بشأن تقدير التعويض في المسئولية المدنية.

المبحث الثالث: التأمين من المسئولية التقصيرية والاتفاق على تعديل أحكامها والإعفاء منها.

الفصل التمهيدي
المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً، والأصول التاريخية للمسئولية المدنية التقصيرية
المبحث الأول
المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً
المطلب الأول
المسئولية المدنية شرعاً[1]

المتتبع لكتابات الفقه الإسلامي، يجد أن مؤلفاتهم زاخرة بمصطلح «الضمان»[2]، والذي يُقصد به «واجب رد المثل أو بدله»[3]، ولا ثمة وجود لمصطلح

(١) آثرت جمع كافة المسائل المتعلقة بالمسئولية في الشريعة الإسلامية (الضمان) في هذا المطلب، حتى يتسنى تناول موضوع هذه الرسالة بالبحث المتعمق من الوجهة القانونية في باقي الأجزاء من الرسالة الماثلة.

(٢) يُعادل لفظ الضمان لدى فقهاء الشريعة الإسلامية المسئولية التى تنشأ عن العمل غير المشروع أو الفعل الضار، حيث يقصد به إما ضمان العقد أو ضمان الإتلاف أو ضمان اليد، ويكون العقد مصدراً للضمان في حالة إخلال أحد المتعاقدين بأحد الشروط التى يتضمنها العقد صريحاً كان هذا الشرط أم ضمنياً. ويُقصد بالإتلاف إخراج الشيء من أن يكون منتفعاً به منفعة مطلوبة منه عادة، أما ضمان الإتلاف أو ضمان الفعل أو السلوك فهو أن يأتى شخص بفعل يلحق الضرر بالغير سواء لحق الضرر بالنفس أو المال أياً كانت صورته أو شكله، فيجب الضمان أي الالتزام بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالغير. راجع: صلاح حسن البرعى: أساس المسئولية المدنية عن الأفعال الشخصية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٩م، ص١٣، وهبه الزحيلي: نظرية الضمان وأحكام المسئولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامى، دراسة مقارنة، دار الفكر للنشر، ١٩٧٠م، ص١٧.

(٣) وهذا هو تعريف الإمام الغزالي، وقريب منه تعريف الحموي في غمز عيون البصائر، شرح الأشباه والنظائر، الجزءالثاني، ص ٢١١. فالضمان عبارة عن: «رد مثل الهالك أو قيمته» وعند الشوكاني: «غرامة التالف». نيل الأوطار شرح منتقي الأخيار عن أحاديث سيد الأخيار للشيخ محمد بن على بن محمد الشوكاني، مطبعة مصطفي الحلبي، مكتبة الكليات الأزهرية ج ٥ ص ٢٩٩ ، أو هو: «التزام بتعويض مالى عن ضرر للغير». راجع: الشيخ مصطفى الزرقا: المدخل الفقهى العام، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، سنة ١٩٥٨ م، الجزء الأول، م ٢، ف ٦٤٨، وهبه الزحيلي: نظرية الضمان، دار الفكر، دمشق ١٩٨٢، ص ١٥، وقد اعتبر الدكتور وهبه الزحيلي بأن هذا التعريف هو أوضح التعاريف وأوجزها، وقد استعمل الأحناف الضمان بمعنى الكفالة حيث تضم ذمة إلى أخرى في الالتزام بالتعويض، محمد فوزى فيض الله: نظرية الضمان في الفقه الإسلامي المعاصر، مكتبة دار=>

«المسئولية»، فنظرية المسئولية بمعناها القانونى، لم تكن معروفة لدي الفقه الإسلامي باسمها، لكن كانت معروفة بمضمونها.

ولقد فُرض أو شُرع الضمان في الفقه الإسلامى، كأداة لتحقيق سلامة الأفراد من أية أضرار يتعرضون لها، سواء على النفس أو المال، وتجنب الإضرار بهم، يُعد جبراً لما يلحقهم من أضرار نتيجة خطأ الغير(١).

والضمان شرعاً: «هو شغل الذمة بما يجب الوفاء به للغير من مال أو عمل»، فقد يُستعمل هذا المصطلح - أحياناً - للدلالة على المال المراد سداده.

وقد استقر فقهاء المسلمين على وجوب التضمين بالضرر الذي يلحق بالغير، حتى لو صدر الفعل أو السلوك من شخص عديم التمييز(٢).

فالقاعدة عندهم، أنه ما دام الفعل في ذاته يؤدى إلى إلحاق الضرر بالغير، فإنه يستوجب ضمان ما ترتب عليه من ضرر، لأن اقتضاء التضمين مبنى على المعاوضة وجبر الفاقد، حتى لا يُظلم(٣) أحد في ماله، دون حاجة لإثبات الخطأ(٤)، وذلك على

=التراث الإسلامى، الطبعة الأولى، الكويت، سنة ١٩٨٣م، ص١٣.

(١) فيكون ضمان اليد مصدراً للضمان سواء كانت اليد مؤتمنة، كيد الوديع في الودائع، وكأيدى الأوصياء على أموال اليتامى، أو كانت اليد غير مؤتمنة، كأن تكون بغير إذن المالك، كيد السارق والغاصب، أو بإذن المالك كيد البائع على المبيع قبل القبض، والمشترى بعد قبض المبيع سواء كان المبيع صحيحاً أم فاسداً.

(٢) الشيخ عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام: قواعد الأحكام في مصطلح الأنام، الجزء الأول، عام ١٤١٠هـ، مؤسسة الريان للنشر، بيروت، ص ١٧٨ وما بعدها.

(٣) ذلك أن الخطأ في الفقه الإسلامى يُراد به التعدى فقط، دون اشتراط عنصرى الإدراك والتمييز الموجبين للمسئولية بصفة عامة.
والضمان من الجوابر، وهى مشروعة لجلب ما فات من المصالح، والزواجر أيضاً مشروعة لدرء المفاسد.

(٤) ولا يُشترط في ذلك أن يكون من وجب عليه جبر الضرر، آثماً أو مُخطئاً، لذلك شُرع الجبر على الخطأ والعمد والجهل والعلم والذكر والنسيان.

النحو المعمول به في القانون، كما سنري لاحقاً.

وسأبحث في السطور القادمة مفهوم الضمان في اللغة، مفهوم الضمان في الاصطلاح، مفهوم الضمان لدي الفقه الإسلامي المعاصر، مشروعية الضمان في الشريعة الإسلامية، وأنواع الضمان في الشريعة الإسلامية، كل في فرع مستقل، على النحو التالي.

الفرع الأول

مفهوم الضمان في اللغة

كلمة ضمن، (الضاد، الميم، النون) أصل صحيح، وهو جعل الشيء في شيء يحويه، ومن ذلك قولهم «ضمنت الشيء إذا جعلته في وعائه».

ويُقال ضمن الشيء، فهو ضامن وضمين: كفله، وضمنته الشيء تضميناً فتضمنه عني، غرمته فالتزمته، وما جعلته في وعاء، فقد ضمنته إياه[1].

(١) القاموس المحيط للفيروز آبادي، تحقيق مكتبة التراث في مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة السادسة، ١٤١٩هـ – ١٩٩٨م، ص ١٢١٢، وجاء في لسان العرب: ضمنته الشيء تضمنياً، فتضمنه، مثل غرمته، يُقال ضمنت أضمنه ضماناً، فأنا ضامن، وهو مضمون. لسان العرب لابن منظور، الجزء السابع، ص ١٢٦، كما ورد في مختار الصحاح: ضمن الشيء، بالكسر ضماناً، كفل به، فهو ضامن، وضمين، وضمنته الشيء، تضميناً، فتضمنه عنه، مثل غرمه، وكل شيء جعلته في وعاء فقد ضمنته إياه، والمضمن من الشعر، ما ضمنته، بيتاً، والمضمن من البيت، ما لا يتم معناه إلا بالذى يليه، وفهمت ما ضمنته كتابك، أي ما اشتمل عليه، وكان ضمنه، وأنفذته، ضمن كتابي أي في طيه. مختار الصحاح للرازي: الجزء الأول، ص١٦١، وضمنت المال وبه ضماناً فأنا ضامن، وضمين ألتزمته ويتعدى بالتضعيف، فيُقال ضمنته المال ألزمته إياه. قال بعضهم: الضمان مأخوذ من الضم، وهو غلط من جهة الاشتقاق، لأن نون الضمان أصلية، وضمنت الشيء كذا، جعلته محتوياً عليه، فتضمنه، أي ما اشتمل عليه واحتوى. راجع: المصباح المنير لأحمد بن محمد الفيومى، بيروت، مكتبة لبنان، الطبعة الأولى ،١٩٨٧م، الجزء الثانى، ص٤٩٧. وهبه الزحيلي: نظرية الضمان وأحكام المسئولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، بيروت، دار الفكر للنشر، ص ٢٦٠. غمز عيون =>

والضمان أعم من الكفالة، لأن من الضمان مالا يكون كفالة، وهو عبارة عن رد مثل الهالك، إن كان مثلياً، أو قيمته إن كان قيمياً[1].

مما سبق يتبين أن لفظ ضمن في اللغة له عدة معانٍ، يجمعها أصل واحد، وهو جعل الشيء في شيء يحتويه، ومن هذه المعانى الواردة للفظ «ضمن» مثالاً لا حصراً:

١- الاحتواء: ومنه قولهم، ضمن الشيء الشيء، فهو قد تضمنه، إذا جعله في وعاء يحويه، وقيل المضامين، ما في أصلاب الفحول، والضمان والضمانة بمعنى الزمانة، والضمن الزمن، وهى العلة، أو الدواء، يكون في الجسد من بلاء أو كبر[2].

٢- الكفالة (الحمالة): يُقال ضمن الشيء، وبه ضماناً وضمناً فهو ضامن وضمين، كفله وضمنه إياه، والمكفول، مضمون، وسُميت الكفالة ضماناً، لأن ذمة الكفيل تتضمن الحق، أو لأن ذمة الكفيل تصير في ذمة المكفول عنه[3].

٣- المُضمن من الشعر: ما ضمنته بيتاً، والمُضمن من البيت، ما لا يتم معناه إلا بالذى يليه[4].

=البصائر شرح الأشباه والنظائر للإمام شهاب الدين أحمد بن محمد الحسيني الحموي، دار الطباعة العامرة، الجزء الثانى، ١٢٩٠هـ، ص٢١١. ماجد صالح القدان: أحكام الضمان في الجنايات في الشريعة الإسلامية، دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٣م، ص٢٢.

(١) الكليات لأبي البقاء أيوب الكفوى، تحقيق عدنان درويش، محمد المصري، بيروت، مؤسسه الرسالة، الطبعه الثانية، ١٤١٩ه-١٩٩٨م، ص٥٧٥، معجم لغة الفقهاء لمحمد رواس قلعجى وحامد صادق قنبى، بيروت، دار النفائس، الطبعة الأولى، ١٤٠٥هـ-ص٢٨٥.

(٢) معجم مقاييس اللغة لأبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، تحقيق عبد السلام هارون، بيروت، دار الجيل، الطبعة الثانية، الجزء الثالث، ص٣٧٢.

(٣) طلبة الطلبه في الاصطلاحات الفقهية: للإمام النسفي نجم الدين بن حفص، تحقيق خليل الميس، بيروت، دار القلم، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ- ١٩٨٦م، ص٢٨٤.

(٤) مختار الصحاح للرازي، ص٣٨٤. ماجد صالح القدان: المرجع السابق، ص٢٤.

٤- **الزعامة:** وذلك في تفسير قوله تعالى: ﴿قَالُوا نَفْقِدُ صُوَاعَ الْمَلِكِ وَلِمَنْ جَاءَ بِهِ حِمْلُ بَعِيرٍ وَأَنَا بِهِ زَعِيمٌ﴾(١).

٥- **الإلزام والالتزام**(٢): وحيث تفيد المسئولية المدنية في القانون الوضعي، بأقسامها المختلفة، معني الالتزام، ويُتناول شرحها تحت مُسمي نظرية الالتزام، أمكن الربط بين فكرتي «الضمان في الفقه الإسلامي» و«المسئولية في القانون الوضعي»، وبالتالي يتمثل المعنى اللغوي للضمان في: «التزام الأداء، والتضمين هو الإلزام بالأداء»(٣).

الفرع الثانى
مفهوم الضمان في الإصطلاح

اختلف الفقهاء في المذاهب الأربعة في إطلاق لفظ الضمان، وفي السطور القادمة سأتناول اختلافهم، ثم أقارن فيما بين ما جاء بالمذاهب الأربعة، وذلك على النحو الآتي:

(١) سورة يوسف، الآية ٧٢، وجاء في تفسير هذه الآية، أن الزعيم، بمعنى الكفيل والضامن. راجع: الجامع لأحكام القرآن: لأبي عبد الله بن محمد بن أحمد القرطبي الأنصاري، بيروت، لبنان، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى، ١٤١٦هـ – ١٩٩٥م، الجزء التاسع، ص١٣١.

(٢) جاء في المصباح المنير: ضمنت المال، وضمنت بالمال ضماناً فأنا ضامن وضمنته ألتزمته، ويتعدي إلى مفعول ثان بالتضعيف، فيقال ضمنته المال، ألزمته به. المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي: تصنيف أحمد بن محمد بن علي الفيومي، طبعة دار العلم، بيروت، مادة «ضمن»، الجزء الثاني، ص٤٩٧.

(٣) عادل جبري محمد حبيب: الرسالة السابقة، ص ٧٢، ويري سيادته أنه من الناحية الواقعية، فإن الضمان في الشريعة الإسلامية يؤخذ بمفهوم واسع، لا يقتصر على مفهوم المسئولية المدنية فقط، بل يمتد إلى المسئولية الجنائية، ويؤخذ كذلك بمعني الكفالة، يبدو ذلك من تعريف الحنابلة للضمان بأنه: «ضم ذمة الضامن إلى ذمة المضمون عنه في التزام الحق» المغنى لأبى محمد عبد الله بن محمد بن قدامة المقدسى، عالم الكتب، بيروت، لبنان، الجزء السابع، ص٥٣٤، حمدى سعد أحمد: الالتزام بالإفضاء بالصفة الخطرة للشيء المبيع، دراسة مقارنة بين القانون المدنى والفقه الإسلامى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٨م، ص٤٢٩.

أولاً: الضمان وفقاً للمذهب الحنفي: ورد لفظ الضمان عند الحنفية بمعنى الكفالة، قال النسفى: الكفالة: الضمان من حد وخل،وأصلها الضم، ومنه قولهم كفل فلان فلان، إذا ضمه إلى نفسه يحويه ويصونه[١].

ثانياً: الضمان وفقاً للمذهب المالكي: الضمان هو شغل ذمة أخرى بالحق[٢].

ثالثاً: الضمان وفقاً للمذهب الشافعي: الضمان: الالتزام، وشرعاً: التزام حق ثابت في ذمة الغير، أو إحضار من هو عليه، أو عين مضمونة[٣]، ويُقال للعقد الذي حصل به ذلك، ويُسمى الملتزم لذلك، ضامناً وضميناً وحميلاً وزعيماً وكافلاً وكفيلاً وصبيراً وقبيلاً[٤].

(١) طلبة الطلبه في الاصطلاحات الفقهية للنسفي: المرجع السابق، ص٨٤، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع للإمام علاء الدين أبي بكر بن مسعود الكاسانى، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي للنشر، بيروت، الجزء السادس، ١٤٠٢ه، ١٩٨٢ص ٢ وما بعدها.

(٢) شرح حدود ابن عرفه الموسوم، الهداية الكافية الشافية لبيان حقائق الإمام بن عرفه الوافية، للرصاع، أبو عبد الله محمد الأنصاري، تحقيق محمد أبو الأجفان، الطاهر المعموري، بيروت، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى ،١٩٩٣، الجزء الثانى، ص ٤٢٧، شرح الخرشي لمحمد بن عبد الله على مختصر سيدي خليل، تحقيق زكريا عميرات، بيروت، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى ١٤١٧ ه، الجزء الأول، ص٣٠٣. الشرح الكبير للدردير، الجزء الثانى، ص ٤٦٥،محمد فاروق بدوي: الفعل الموجب للضمان في الفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٧، ص ٧.

(٣) نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج للإمام شمس الدين محمد بن أبى العباس أحمد بن حمزة الرملى، طبعة ١٣٨٦ه ،١٩٦٧م، مطبعة محمد محمود الحلبى وشركاه للنشر، القاهرة، الجزء السادس، ص ٤٣٢ وما بعدها، ماجد صالح لقدان: المرجع السابق، ص٢٧.

(٤) غير أن العرف جار بأن الضمين يُستعمل في الأموال، والحميل في الديات، والزعيم في الأموال العِظام، والكفيل في النفوس، والصبير في الجميع، وكالضمين فيما قاله الضامن، وكالكفيل الكافل، وكالصبير القبيل.

رابعاً: الضمان وفقاً للمذهب الحنبلي: ورد لفظ الضمان عند الحنابلة بمعنى الكفالة، وذلك كما ورد في المقنع، بأنه: ضم ذمة الضامن إلى ذمة المضمون عنه في التزام الحق[1].

يتضح مما سبق أن جمهور الفقهاء من المالكية والشافعية والحنابلة، يُطلقون لفظى الضمان والكفالة كلاً منهما على الآخر، ويرون أنهما مترادفان، ويُراد بهما ما يعم ضمان المال، وضمان النفس، وضمان الطلب، وذلك عند التزام المُكلف بعقد الكفالة.

ومن جهة ثانية، يستعملون لفظ الضمان فيما هو أعم من ذلك، وهو الضمان مُطلقاً، سواء كان بعقد الملتزم أو الضرر أو الاعتداء أو غيره.

غير أن الحنفية يُطلقون الكفالة على ما كان فيه الضمان بموجب العقد، وتشمل كفالة المال وكفالة النفس، وكفالة العقل، ويُطلقون الضمان على ما هو أعم، فيشمل الضمان بعقد وغير عقد، فهم يتفقون مع الجمهور في إطلاق لفظ الضمان على ما هو أعم من الكفالة، وضمان المال وغيرها[2].

---

(١) المقنع لموفق الدين محمد عبد الله أحمد بن قدامة المقدسي، تحقيق عبد الله التركي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٤١٥ه – ١٩٩٥م ، الجزء الثالث عشر، ص٥. المغني لأبى محمد عبد الله بن محمد بن قدامة المقدسى – طبعة ١٤٠٣ هـ – ١٩٨٤، عالم الكتب للنشر، بيروت، لبنان، الجزء السابع، ص ٥٣٤. حمدى سعد أحمد: الالتزام بالإفضاء بالصفة الخطرة للشيء المبيع، دراسة مقارنة بين القانون المدنى والفقه الإسلامى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٢٩، وجاء في الشرح الكبير ذات المعني، فالضمان: ضم ذمة الضامن إلى ذمة المضمون عنه في التزام الحق. الشرح الكبير لأبي الفرج عبد الرحمن بن محمد بن أحمد بن قدامة، تحقيق عبد الله التركي، الطبعة الأولى، ١٤١٥هـ، الجزء الثالث عشر، ص ٥، ٦.

(٢) وللضمان أمثلة عديدة، منها: ضمان الكفيل إحضار من التزم بإحضاره من الخصوم إلى مجلس القضاء، وهذه كفالة النفس أو الوجه. ومنها: ضمان الغاصب ما غصبه، فتشغل ذمته برده إلى صاحبه، مادام قائماً ويدفع قيمته أو مثله، إذا هلك تبعاً لأنه قيمي أو مثلي. =>

نخلص مما سبق، إلى أن المعنى الاصطلاحي للضمان عند الفقهاء، يُطلق للدلالة على المعاني الآتية: كفالة النفس وكفالة المال، واستعماله عند جمهور الفقهاء عدا الحنفية إذا عنونوا الكفالة بالضمان، وغرامة المُتلفات والغصوب، وضمان المال بقصد وغير قصد، ويُطلق أيضاً على وضع اليد على المال بحق وبغير حق على وجه العموم.

الفرع الثالث
مفهوم الضمان لدي الفقه الإسلامي المعاصر

عرف فضيلة الشيخ علي الخفيف الضمان بأنه: «شغل الذمة بما يجب الوفاء به من مال أو عمل»، والمراد ثبوته فيها أو أداوه شرعاً، عند تحقق شرط أدائه، سواء كان

=ومنها: ضمان المعتدي على مال غيره، إذا أتلفه أو عيبه، إذ تشغل ذمته إما بقيمته وإما بقيمة نقصه. راجع تفصيلاً في كل ما سبق: محمد إبراهيم الموسى: نظرية الضمان الشخصي، المملكة العربية السعودية، الرياض، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، نشر الرسائل الجامعية، رقم ٦، ١٤١٩هـ، الجزء الأول، ص٢٥ وما بعدها.

والأمثلة كثيرة على ذلك، منها ما هو محل اتفاق بين الفقهاء، ومنها ما يخرج عن ذلك، والضمان كما سبق قد يتعلق بالمال كما هو في ضمان الدين، وضمان الأعيان التالفة، وقد يتعلق بالأفعال كضمان تسليم الأعيان وإحضار الخصم وأداء الدين.

وقد عرف بعض الفقهاء الضمان بتعاريف أخرى نذكر منها ما يأتي: عرف فقهاء الزيدية الضمان، بأنه: تقرير الدين في ذمة الضامن، وذلك حتى يصير مُطالباً على الأصل. راجع: البحر الزخار: للإمام أحمد بن يحيى المرتضى، الطبعة الثانية، ١٣٩٤هـ - ١٩٧٥م، مؤسسة الرسالة للنشر، بيروت ـ الجزء السادس ص٧٥، عادل حمزة: مسئولية الشخص الاعتبارى التقصيرية، رسالة دكتوراه، ص ٣٨١. وعند الظاهرية: الضمان هو الكفالة وهو الزعامة وهو القبالة وهو الحماية. راجع: المحلى للإمام بن حزم الظاهري: تحقيق أحمد محمد شاكر، الجزء الثامن، دار التراث للنشر، القاهرة، ص١٦٠. وعند فقهاء الأباضية: الضمان هو: الحماية وتُسمى الضمانة الزعامة، والمشغول بها يُسمى كفيلاً وضميناً. راجع: شرح النيل وشفاء العليل للإمام محمد بن يوسف أطفيش، المطبعة السلفية للنشر، الجزء التاسع، القاهرة، ١٣٤٣ه، ص٤١٢. أما فقهاء الإمامية: فالضمان عندهم يحمل أحد معنيين، الأول: أعم وأشمل وهو الحوالة والكفالة، والثانى: أخص وهو التعهد بالمال عيناً أو منفعة أو عملاً. راجع: العروة الوثقى: لآية الله الشريف الطباطبائى، دار المسدة للنشر، بيروت، الجزء الثانى، ص ٣١٧.

مطلوباً في الحال، كالدين الحال، أو في المستقبل المعين، كالدين المؤجل إلى وقت معين[١].

وعرفه فضيلة الشيخ مصطفى الزرقاء، بأنه: «التزام بتعويض مالي عن ضرر للغير، بمعنى التضمين أو التعويض، إذا أتلف أحد لآخر شيئاً، أو غصبه معه، فهلك أو فُقد، وكذا إذا ألحق بغيره ضرراً، بجناية أو تسبب»[٢].

وعرفه الأستاذ الدكتور وهبه الزحيلي، بقوله: «الالتزام بتعويض الغير عما لحقه من تلف المال أو ضياع المنافع، أو عن الضرر الجزئي أو الكلي الحادث بالنفس الإنسانية»[٣].

وعرفه الإمام الشوكانى، بأنه: «غرامة التالف»[٤]، أو هو: «الحكم عليه بتعويض الضرر الذي أصاب الغير»[٥].

وعرفته مجلة الأحكام العدلية في المادة ٤١٦، بأنه: «إعطاء مثل الشيء، إن كان من المثليات، أو قيمته، إن كان من القيميات»[٦].

وعن الضمان بمعنى التعويض، فلقد روى الإمام الشافعي والإمام أحمد

(١) علي الخفيف: نظرية الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات الإسلامية والعربية، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص٩.

(٢) مصطفى الزرقا: المدخل الفقهى العام، مرجع سابق، ص١٠١٧.

(٣) وهبه الزحيلي: نظرية الضمان في الفقه الإسلامي، دمشق، دار الفكر، الطبعة الأولى، ١٤٠٢ه،١٩٨٢م، ص١٥، وعرفه الإمام الغزالي رحمه الله، بأنه: «واجب رد الشيء، أو أداء بدله بالمثل أو بالقيمة».

(٤) محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة، الطبعة الثانية عشر، ١٤٠٣هـ، ١٩٨٣، بدون دار نشر، ص٢٩٢.

(٥) نيل الأوطار في شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار: للإمام محمد بن على بن محمد الشوكانى، مكتبة دار التراث، القاهرة، الجزء الخامس، ص ٣٢٣.

(٦) غمز عيون البصائر شرح الأشباه والنظائر: للإمام شهاب الدين أحمد بن محمد الحسينى الحموى الحلفى، مطبعة دار الطباعة العامرة، الجزء الثانى، ١٢٩٠هـ، ص٢١٠.

وأصحاب السنن الأربعة وابن حبان من حديث السيدة عائشة أم المؤمنين رضى الله عنها، قال رسول الله ﷺ: «الخراج بالضمان».

حيث رُوى أن رجلاً ابتاع عبداً، فأقام عنده ما شاء الله أن يقيم، ثم وجد به عيباً، فخاصم البائع إلى النبي ﷺ، فرده عليه، فقال الرجل، يا رسول الله قد استعمل غلامي، فقال النبي ﷺ: «الخراج بالضمان»(١).

يُستفاد من هذا الحديث أن الخراج عند الفقهاء،كل ما خرج من الشيء من غلة ومنفعة وعين، ولما كانت المنافع المستوفاة من العين، هى للمشترى لقاء تحمله تبعة الهلاك، فيما لو هلك في يده فعلاً، حيث أراد الرسول ﷺ، بالضمان هنا الالتزام بالتعويض عن الشيء حال هلاكه.

ورَوىَ سمرة بن جندب عن النبي ﷺ، أنه قال: «على اليد ما أخذت حتى تؤديه»(٢).

وروى أنس، قال أهدت بعض أزواج النبي ﷺ، إليه طعاماً في قصعة، فضربت عائشة القصعة بيدها، فألقت ما فيها، فقال النبي ﷺ، طعام بطعام وإناء بإناء»(٣).

وروى حِرام بن مُحيصة: «أن ناقة البراء بن عازب دخلت حائطاً (بستاناً)، فأفسدت فيه، فقضى رسول الله ﷺ، أن على أهل الحوائط حفظها بالنهار، وأن ما أفسدت بالليل ضامن على أهلها»(٤).

(١) الأشباه والنظائر للإمام جلال الدين عبد الرحمن السيوطى، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٣هـ، ص٩٣، ماجد صالح الفدان: المرجع السابق، ص ٢٦.
(٢) سبل السلام الجزء الثالث، مرجع سابق، ص ٣٧.
(٣) رواه الترمذي وصححه، قال ابن تيميه، وهو بمعناه لسائر الجماعة، إلا مسلماً، نيل الأوطار للشوكانى: المرجع السابق، الجزء الخامس، مرجع سابق، ص٣٢٢.
(٤) رواه الدار قطنى، نيل الأوطار للشوكانى، المرجع السابق، الجزء الخامس، ص ٣٢٤.

ولقد ورد هذا الحكم بناءً على ما ذهب إليه جمهور الفقهاء، منهم مالك والشافعي وأكثر فقهاء الحجاز، إلى أن ما أفسدت الماشية بالنهار من نفس أو مال للغير، فلا ضمان على صاحبها، لأنه في عرف الناس، أن أصحاب الحوائط والبساتين يحفظونها بالنهار، وأصحاب المواشى يسرحونها بالنهار ويردونها بالليل إلى المراح، فمن خالف هذه العادة، كان خارجاً عن رسوم الحفظ إلى التضييع[1]، هذا إن لم يكن معها مالكها، وإن كان معها، فعليه ضمان ما أتلفته، سواء كان راكبها أو سائقها أو قائدها، أو كانت واقفة عنده، سواء أتلفت بيدها أو برجلها أو بفمها.

وذهب الأحناف إلى أنه، إذا لم يكن معها مالكها، فلا ضمان عليه ليلاً أو نهاراً، لقول رسول الله ﷺ: «جرح العجماء جبار»، فالأحناف يقيسون جميع أعمالها على جرحها، وإن كان معها مالكها، فإن كان يسوقها، فعليه ضمان ما أتلفت بكل حال، وإن كان قائدها أو راكبها، فعليه ضمان ما أتلفت بفمها أو بيدها، ولا يجب ضمان ما أتلفت برجلها.

من جماع ما سبق، يرى أغلبية الفقه[2]، أن عبارة المسئولية المدنية في الفقه الوضعي، هي أقرب المعاني إلى مصطلح الضمان المعروف في الفقه الإسلامي، حيث يُراد به تعويض الضرر.

(١) السيد سابق: فقه السنة: السلام، الحرب، المعاملات، المجلد الثالث، دار الريان للتراث، مكتبة الخدمات الحديثة، الطبعة الأولى، ١٩٨٧، ص٧٤، ٧٥.

(٢) الشيخ محمود شلتوت: المسئولية المدنية والجنائية، بدون سنة، مطبعة جامعة الأزهر، ص٢، محمد سلام مدكور: نظرية الإباحة عند الأصوليين والفقهاء: بدون سنة ودار نشر، ص٣٩٨، المدخل للفقه الإسلامى، طبعة ١٩٥٥م، مطبعة الفجالة الجديدة، ص ٥٧، السنهوري: مصادر الحق في الفقه الإسلامى، الجزء الأول، ١٩٥٢، ص٥٢.

الفرع الرابع
مشروعية الضمان في الشريعة الإسلامية

اهتم التشريع الإسلامي أيما اهتمام بأمور العبادات والمعاملات معاً، فأهتم التشريع الإسلامي بمناحي الحياة المختلفة، التي تتصل بحياة الفرد، والتي يتفاعل معها من أجل استمرار الحياة.

من هذا المنطلق، فقد شرع أحكام وقواعد لحفظ الكليات الخمس، الدين والنفس والنسل والمال والعقل، من خلال وضع التشريعات والقواعد والأحكام التي تنظمها في أطار طبيعة الفرد والتزاماته وكذلك احتياجاته، فقد جاء القرآن الكريم بوضع القواعد العامة باعتباره الدستور الرئيس للتشريع الإسلامي، الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، وترك للسنة النبوية المطهرة، شرح تفصيلات هذه القواعد، وتأتى السنة النبوية من خلال الأحاديث بفتح باب الاجتهاد وإظهار النظريات والآراء، التى تهتم بصالح الفرد والمجتمع، والضمان أو المسئولية في أساس التعاملات بين الأفراد، بشتى صورها وأشكالها، سواء كانت في نطاق تعاملات الأفراد وبعضهم البعض، أو في نطاق تعاملات الأفراد والدولة.

حيث ورد النص علي الضمان في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، وفى فقه الصحابة، وذلك على النحو التالي.

أولاً: مشروعية الضمان في القرآن الكريم:

كثيرة هي الآيات القرآنية التي يُستدل منها على الضمان، حيث تأمر بعض الآيات الأفراد بالحفاظ علي حرمة النفس والمال،من ناحية، وتحقق للمضرور جبر ما أصابه من ضرر، من ناحية ثانية.

من هذه الآيات، قوله تعالى: ﴿فَمَنِ اعْتَدَى عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَى عَلَيْكُمْ﴾[البقرة:١٩٤]، وقوله تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ﴾[النحل:١٢٦]، وقوله تعالى: ﴿وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِثْلُهَا﴾[الشورى:٤٠].

فهذه الآيات القرآنية تُقرر مبدأ **التضمين** جبراً للضرر وقمعاً للعدوان وزجراً للمعتدين(١).

دليل ذلك، قول بعض الفقه(٢)، إن الله تعالى يأمر بالعدل في القصاص والمماثلة في استيفاء الحق.

ومن الآيات القرآنية الدالة على **الضمان**، قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آَمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ﴾[النساء:٢٩]، وقوله تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالبَاطِلِ﴾[البقرة:١٨٨]، وقوله تعالى: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾[الأعراف:٥٦]، وقوله تعالى: ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللهُ لَا يُحِبُّ الفَسَادَ﴾[البقرة:٢٠٥]، وقوله تعالى: ﴿قَالُوا تَاللهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَا جِئْنَا لِنُفْسِدَ فِي الأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ﴾[يوسف:٧٣].

فهذه الآيات، وغيرها كثير، تقرر مبدأ الضمان جبراً للأضرار وقمعاً للعدوان وزجراً للمعتدين، حيث حرم الله عز وجل فيها أكل أموال الناس بالباطل، ونهى عن كل فعل يضر بالحرث والنسل، واعتبر من يخالف هذا النهى، كالذى يُفسد في

(١) المبسوط للسرخسى: الطبعة الأولى، مطبعة السعادة بمصر، الجزء الحادى عشر، ١٣٢٤هـ ص٧٩.
(٢) قال عبد الرزاق عن الثورى عن خالد بن سيرين، أنه قال: «إن أخذ منكم رجل شيئاً، فخذوا مثله». راجع: تفسير ابن كثير، مكتبة دار التراث للنشر، الجزء الثانى، ١٤٠٠هـ، ١٩٨٠، ص٥٩٢.

الأرض، وكل ذلك يُوجب الضمان، أى المسئولية، في جانب المعتدى، أياً كانت صورة الاعتداء، وأياً كان الحق المُعتدى عليه،سواء كان النفس أو المال بكل أشكاله.

ويلاحظ، والحال كذلك، أن الآيات القرآنية، قد لا تُقرر الضمان من قِبلْ النهى أو الفعل أو تقرير قاعدة ما، كما ورد في الآيات المشار إليها سلفاً، وإنما قد تتخذ الآيات صورة أخرى لتقرير قاعدة الضمان، كسرد بعض الأحداث أو الوقائع التى تُطبق عليها تلك القاعدة، حيث تُستفاد هذه الأخيرة ضمناً، من الآثار أو النتائج التى أوردها القرآن الكريم بشأن تلك الحوادث.

ولعل من أهم الأحداث التاريخية التي وردت على الضمان، قصة الحكم الذي أصدره نبي الله داوود وابنه سليمان عليهما السلام، في قول الله تعالى: ﴿وَدَاوُودَ وَسُلَيْمَانَ إِذْ يَحْكُمَانِ فِي الحَرْثِ إِذْ نَفَشَتْ فِيهِ غَنَمُ القَوْمِ وَكُنَّا لِحُكْمِهِمْ شَاهِدِينَ* فَفَهَّمْنَاهَا سُلَيْمَانَ وَكُلًّا آتَيْنَا حُكْمًا وَعِلْمًا وَسَخَّرْنَا مَعَ دَاوُودَ الجِبَالَ يُسَبِّحْنَ وَالطَّيْرَ وَكُنَّا فَاعِلِينَ﴾(١).

ولقد فُسر هذا الحديث، على أن رجلين دخلا على داوود عليه السلام، أحدهما صاحب الحرث (الزرع)، والآخر صاحب الغنم، فقال صاحب الحرث، أن غنم هذا انفلتت في حرثى، وما أبقت منه شيئاً، فقضى نبي الله داوود عليه السلام، بأن يأخذ صاحب الحرث الغنم، فإنها تساوي قيمة الحرث الذي أفسدته، فلما سمع سليمان هذا الحكم، رأى ما هو خير منه، وأرفق بالجميع، فقال سليمان: «ينبغي أن تُدفع الغنم إلى صاحب الحرث، فينتفع بألبانها وسمنها وأصوافها، ويُدفع الحرث إلى صاحب الغنم،

(١) سورة الأنبياء، الآيتان رقم ٧٨، ٧٩. والحرث: الزرع عامة، وقيل كان الحرث كرم غيث، نفشت: النفش: رعي الغنم ليلاً، وفيه معنى التفرق في الزرع بلا نظام. راجع: وهبه الزحيلى: المرجع السابق، ص٨٥.

ليقوم عليه زراعة وسُقياً وتعهداً، حتى إذا عاد الزرع إلى حاله الذي أصابته الغنم في السنة المقبلة، رد كل واحد منهما ماله إلى صاحبه»، فقال داوود: يا نبي لا يقطع الله فهمك، وقضى بما قضى به سليمان وأقره، وهذا معنى قوله تعالى ﴿ففهمناها سليمان﴾، أي فهمنا سليمان القضية وحكمها[1].

ثانياً: مشروعية الضمان في السنة النبوية المطهرة:

وردت العديد من الأحاديث التى تؤيد مشروعية الضمان من خلال معالجة الوقائع والأحداث التى تعرضت لها وقتئذ، من ذلك: «ما رُوي عن أبي بكرة رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، أن النبي ﷺ، قال في خطبته يوم النحر بمنى في حجة الوداع، إن دمائكم وأموالكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا في شهركم هذا في بلدكم هذا»[2].

وروى أبو هريرة رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، أن رسول الله ﷺ، قال: «كل المسلم على المسلم حرام، دمه وماله وعرضه»[3].

وروى الإمام أحمد بن حنبل وابن ماجه وكذا الدارقطنى، عن أبى سعيد الخدرى، وابن عباس وعبادة بن الصامت، أن رسول الله ﷺ، قال: «لا ضرر ولا ضرار»[4].

(١) وهبه الزحيلي: المرجع السابق، ص ٨٨، ٨٩. الديباج المُذهب في أعياد المَذهب، للإمام برهان الدين إبراهيم بن على بن محمد بن فرحون، الطبعة الأولى، ١٣٥١هـ، ص٣١٧ وما بعدها، الجامع لأحكام القرآن للقرطبى، الجزء الحادى عشر، ص٣٠٧، مصطفى الزرقا: الفعل الضار والضمان فيه، ١٩٨٤م، دار القلم للنشر، دمشق، ص١٧.

(٢) أخرجه البخاري ومسلم، سبل السلام، الجزء الثالث، ص٦٧، مقدمة بن صلاح ومحاسن الإصلاح للإمام عثمان بن الصلاح عبد الرحمن بن موسى، شرح عائشة عبد الرحمن بنت الشاطئ، ص١٦٩ وما بعدها.

(٣) مختصر صحيح مسلم للحافظ المنذرى، تحقيق الألبانى، الجزء الثانى، ص ٢٣٣.

(٤) أخرجه الإمام أحمد عز بن عباس في مسنده الجزء الرابع ص ٣١٠.

وعبارة «لا ضرر» جاءت عامة في الأموال والحقوق والأشخاص، حيث لا يجوز لأحد الإضرار بمال الغير أو الإضرار بحقوقه ومصالحه المشروعة، وإن فعل، فقد التزم بإزالة الضرر، إما عيناً أو بطريق التعويض(١).

وقال ابن المرتضى: «الجناية على المال، تُوجب الضمان إجماعاً»، وقال ابن القيم: «يقتضى العقل والقياس، أن من تسبب في إتلاف مال شخص، أن يضمن ما أتلفه»(٢).

وقال النبي ﷺ: «لا يأخذن أحدكم متاع أخيه، لاعباً ولا جاداً، ومن أخذ عصا أخيه، فليردها»(٣).

وعن عبد الرحمن بن أبى ليلى، قال: «حدثنا أصحاب النبى ﷺ، أنهم كانوا يسيرون معه، فنام رجل منهم، فانطلق بعضهم إلى حبل معه، فأخذوه، ففزع، فقال النبى ﷺ، لا يحل لمسلم أن يروع مسلماً»(٤).

(١) يوسف قاسم: نظرية الضرورة، طبعة ١٩٨١، بدون دار نشر، ص ١١٠ وما بعدها، جامع العلوم والحكم في شرح خمسين حديثاً من جوامع الكلم، ص ٢٢١. قال الشوكاني في شرح الحديث: إن الفقهاء اختلفوا في الفرق بين الضرر والضرار، فقيل أن الضرر فعل واحد والضرار فعل الاثنين فصاعداً، وقيل: الضرار: أن تضر أخاك بغير أن تنتفع، والضرر: أن تضره وتنتفع أنت به، وقيل الضرار: الجزاء على الضر، والضر الابتداء، وقيل هما بمعنى واحد. نيل الأوطار: الجزء الخامس، المرجع السابق، ص ٢٦١. الموافقات في أول الأحكام للحافظ إبراهيم اللخمى، دار الفكر للطباعة والنشر، الجزء الثانى، ص٨.

(٢) أعلام الموقعين لإبن القيم الجوزية، مراجعة طه عبد الرءوف مسعد، بيروت، مكتبة دار الجيل للنشر، الجزء الثانى ص ١٢٣. البحر الزخار لأحمد بن يحيى المرتضى القرشى، الجزء السادس، ص٢٦٥.

(٣) سبل السلام لمحمد بن إسماعيل الأمير، تحقيق إبراهيم عمر، الجزء الثالث، دار الحديث للنشر، القاهرة، ص ٨٨٦. سنن أبى داوود، الجزء الرابع، ص ٣٠١.

(٤) صحيح البخارى، الجزء الثالث، ص٦. نيل الأوطار للإمام الشوكانى، المرجع السابق، الجزء الخامس، ص ٣١٧. سنن أبى داوود، الجزء الرابع، ص ٣٠١.

من جماع ما سبق، عُدت هذه الأحاديث، وغيرها كثير، بمثابة القاعدة العامة التي تحكم الضمان[1]، والتي اشتق منها الفقهاء المجتهدون بعد عصر النبوة، العديد من القواعد الفرعية مثل: «الضرر يُدفع بقدر الإمكان»، «والضرر يُزال»[2].

ثالثاً: مشروعية الضمان عند فقهاء الشريعة الإسلامية:

زخرت مؤلفات الفقه الإسلامي بالعديد من القواعد والأحكام التى نُسبت إلى الفقهاء، والتي تؤيد وتدلل وتؤكد مشروعية الضمان، وغلب عليها نسبتها إلى أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه، نستعرض منها:

١- التجاوز في العقوبة المشروعة: أخرج الإمام البخارى عن علي كرم الله وجهه، أنه قال: «ما كنت أُقيم حداً على أحد فيموت، فأجد في نفسى إلا صاحب الخمر، فإنه لو مات ودينه، وذلك أن رسول الله ﷺ، لم يسنه، أى أن الرسول ﷺ، لم يحدد عدد جلدات بالنسبة له، أى أن الغرض من الحديث، أن العقوبات التقديرية، إذا أدت إلى ضرر، ليس من مستلزمات العقوبة نفسها، فإنها تُوجب المسئولية أو الضمان»[٣].

(١) وقد زخرت السنة النبوية المطهرة ببعض التطبيقات المباشرة لفكرة الضمان في الشريعة الإسلامية، من ذلك ما رواه أنس إذ قال: أهدت بعض أزواج النبي ﷺ إليه طعامًا في قصعة، فضربت عائشة القصعة بيدها فقال النبي ﷺ: «طعام بطعام وإناء بإناء». نيل الأوطار للشوكاني، المرجع السابق، ج٥، ص٢٢٣، كذلك رُوي عن رسول الله ﷺ قوله «من وقف دابة في سبيل من سبل المسلمين، أو في سوق من أسواقهم، فأوطأت بيد أو رجل، فهو ضامن». نيل الأوطار للشوكاني، المرجع السابق، ص٣٢٤.

(٢) وهبه الزحيلي نظرية الضمان وأحكام المسئولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، بيروت، دار الفكر سنة ١٩٧٠ م، ص ٢٦٠.

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى للإمام الحافظ بن الفضل شهاب الدين أحمد بن على بن محمد بن حجر العسقلانى، الجزء الثانى عشر، ص ٦٦ وما بعدها.

٢- قصة المرأة التى أرسل إليها سيدنا عمر بن الخطاب رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ: نقل الإمام الشيرازى في مجموعه: «أن امرأة ذُكرت عند سيدنا عمر، فأرسل إليها، ففزعت، وضربها الطلق، وهى في طريقها إليه، فألقت ولداً، فصاح صيحتين، ثم مات، فاستشار عمر رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ الصحابة، فقال بعضهم، ليس عليك شيء، إنما أنت والٍ مؤدب، لكن الإمام علي رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، قال، عليك ديته، لأنك أفزعتها، فأمر عمر علي أن يُقسم دية الجنين، على عاقلة عمر، وهى قريش[١].

٣- قصة أبو خراش: روى بن عبد البر في الاستيعاب: «أن نفراً من اليمن حُجاجاً، نزلوا ضيوفاً على رجل يُسمى أبو خراش، فقال لهم، ما أمسى عندى ماء، ولكن هذه قِدر وشاة وقِربة، فردوا الماء، فإنه غير بعيد، ثم اطبخوا الشاة، وذروا القِربة عند الماء، فأخذ همها، فامتنعوا، وقالوا ألا نبرح، فأخذ أبو خراش القربة وسعى نحو الماء تحت الليل، فاستقى، ثم أقبل، فنهشته حية، فأقبل حتى أعطاهم الماء، ولم يُعلمهم بما أصابه، فباتوا يأكلون، فلما أصبحوا، وجدوه في الموت، فقاموا حتى دفنوه، وبلغ عمر بن الخطاب رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، خبره، فكتب إلى عامله، أن يأخذ النفر الذين نزلوا به، فيُغرمهم الدية[٢].

والقواعد الفقهية الدالة علي الضمان، أيضاً كثيرة، كقاعدة «الضرر يُزال»[٣]، وقد بُني على هذه القاعدة، الكثير من أبواب الفقه، مثل الرد بالعيب، وجميع أنواع

(١) المجموع شرح المهذب للشيرازى، الجزء الثانى، ص ١٩٢، تعليق الشيخ محمد نجيب المطيعى.
(٢) رويعي بن راجح الرحيلى: فقه عمر موازناً بفقه أشهر المجتهدين، الجزء الثالث، مكتبة دار الغرب الإسلامى للنشر، بيروت، ١٢٠٣هـ، ص ٢٣٢.
(٣) المبادئ العامة للفقه الجعفرى: هاشم معروف الحسينى، طبعة دار النشر للجامعيين ص ١٥٩. الأشباه والنظائر للشيخ زين العابدين بن إبراهيم، مؤسسة الحلبى وشركاه للنشر والتوزيع، ١٣٨٧هـ، ١٩٦٨م، ص ٨٥.

الخيار، عند اختلاف الوصف المشروط، والشفعة للشريك، لتفادى ضرر القسمة، وضمان المتلفات، والجبر على القسمة، وأخذ مال الممتنع من أداء الدين بغير إذنه، و.....

من جماع ما تقدم من الأدلة الشرعية، نجد أن الضمان هو المقابل لمصطلح المسئولية المدنية، سواء من حيث المعنى أو من حيث الأثر: **فمن حيث المعنى**: فإن مصطلح المسئولية المدنية يتفق مع كلمة الضمان، بمعنى التعويض المالى، وذلك بتعبير علماء الفقه الإسلامى، **ومن حيث الأثر**: فإنهما يهدفان معاً إلى تحقيق أثر واحد، وهو جبر الضرر الذي لحق بالغير، وهو ما يُعرف بـ «التعويض».

أما عن سبب الضمان: فهو الخطأ في القانون المدنى، والعديد من الألفاظ، بالنسبة لعلماء الشريعة، كالتعدى أو المباشرة أو التسبب أو الإخلال بضمان اليد أو ضمان العقد أو فعل الإتلاف.

فكل هذه الأوصاف أو العبارات، إذا انفردت وأحدثت ضرراً للغير، يمكن أن تكون من الأسباب الموجبة للضمان[1].

حيث يتقرر الضمان في الفقه الإسلامي، عن الضرر أو المفسدة التي تلحق الآخرين، شريطة أن يكون هذا الضرر مادياً لا أدبياً[2]، حيث يُقصر جمهور الفقهاء المسلمين الضمان في الفقه الإسلامي، على الأضرار المادية دون الأضرار الأدبية، التي

(١) أما المعنى الحرفى لكلمة خطأ في الفقه الإسلامى فإنها حينما تطلق لا يراد بها إلا الفعل المقابل للعمد. سنن أبى داوود: الجزء الثالث، ص ٢٩٩، شرح التلويح عن التوضيح للتفازانى: الجزء الثانى، ص١٩٥، المبسوط للسرخسى: جـ٢٦، ص ٦٦، الضمان: للشيخ على الخفيف، ص٤٤.

(٢) مصطفي الزرقا: الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد، المدخل الفقهي العام، طبعة ١٩٦٣م، بند٥٨٦، صبحي المحمصاني: النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الإسلامية، طبعة سنة ١٩٤٨م، ص ١٦٩.

تُصيب الشخص في شعوره وعاطفته، فهذه الأضرار الأدبية - في رأيهم - لا تُوجب الضمان، اكتفاءً بالعقوبات الجنائية المقررة، لكل اعتداء منها علي حدة، مثل حد القذف أو التعزير في الاعتداءات التي لا حد لها.

ويعلل جمهور الفقهاء موقفهم الرافض للضمان عن الأضرار الأدبية سالف الذكر، بقولهم أن هذه الأضرار، وإن كانت تلحق أذي بشعور الإنسان أو عاطفته وكرامته، إلا أن جسم الإنسان ذاته لم يلحق بأذى، لأن مجرد الألم لا يدل علي وقوع ضرر محقق، ويسوقون مثالا لذلك فحواه : من لطم إنساناً على وجهه ولم يؤثر فيه، فلا ضمان عليه، لأن اللطم علي الخد لا ينقص شيئاً من منفعة أو جمال الوجه محل اللطم، وفي هذا يقول الإمام السرخسي من فقهاء الحنفية : لو ضرب ضربة تألم بها ولم يؤثر فيه شيء، لا يجب شيء[1].

ويقول الإمام الشيرازى، من فقهاء الشافعية: «وإن لطم رجلاً أو لكمه أو ضربه بمثقل، فإن لم يحصل أثر، لم يلزمه أرش، لأنه لم يحصل به نقص جمال أو منفعة»[2].

ويقول الإمام ابن قدامة في هذا الصدد: لطمه على وجهه فلم يؤثر في وجهه، فلا ضمان عليه، لأنه لم ينقص به جمال منفعة، ولم يكن له مال ينقص فيها فلم يضمنه، كما لو سبه[3].

ويري الإمامان أبي يوسف ومحمد من الحنفية حيث نسبا إليهما القول بوجوب الضمان عن الضرر الأدبي والمتمثل في الألم الجسماني، ولكنهما اختلفا في تقدير الضمان

(١) المبسوط: لشمس الأئمة محمد بن أحمد بن سهل السرخسي، مطبعة السعادة بمصر، الجزء ٢٦، ص٨١.
(٢) المهذب: لأبى إسحاق إبراهيم بن على بن يوسف الشيرازى، المتوفى سنة ٤٧٦ هـ، مطبعة الحلبى بمصر، الجزء الثانى، ص ٢٤٤.
(٣) المغنى لابن قدامة: المرجع السابق، الجزء الثامن، ص ٦٠.

أو التعويض، فذهب إلى حكومة العدل، وهو التعويض الذي يخضع لتقدير القاضي، مراعياً في ذلك الآلام التي لحقت بالمضرور، أما أبا يوسف فقد اكتفي بحق المضرور في استرداد ما أنفقه من ثمن الدواء وأجرة الأطباء[1]، وأن يكون حالاً وليس مستقبلاً، فلا يُجيز الفقه الإسلامي الضمان بالنسبة للأضرار المستقبلة، ولو كانت هذه الأضرار محققة الوقوع، باعتبار أن الضرر غير موجود أو معدوم وقت وقوع الفعل[2]، كما يُشترط إذا تعلق الأمر بإتلاف الأموال، أن تكون هذه الأموال متقومة، فإذا كانت غير ذلك، كالخمر والخنازير والميتة، فلا ضمان[3]، لأنها ليست بمال شرعاً في حق مسلم، وذلك لثبوت تحريمها شرعاً[4] وذلك سواء كان المتلف له مسلماً أم غير مسلم.

وكقاعدة عامة، تميز الشريعة الإسلامية بين مبدأين أساسيين يحكمان الضمان :

المبدأ الأول: خاص بضمان النفس: أي ضمان الأضرار التي تصيب الشخص في نفسه وتنظمه قواعد الدية والأرش وحكومة العدل[5].

(١) المبسوط للسرخسي: المصدر السابق، الجزء السادس والعشرون، ص٨١، تبين الحقائق للزيلعي: المصدر السابق، الجزء السادس، ص ١٣٨.

(٢) البهجة في شرح التحفة: لأبي الحسن على بن عبد السلام التولي على الأرجوزة المسماة بتحفة الحكام لأبي بكر محمد بن محمد بن عاصم الأندلسي الغرناطي، ج ٢.ص ٣٢٥، الشيخ على الخفيف: الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات العربية . القاهرة، سنة ١٩٧١م، القسم الأول، ص٤٦. مشار إليه عند عادل جبري محمد حبيب: المرجع السابق، ص ٧٤ وما بعدها .

(٣) عادل جبري محمد حبيب: المرجع السابق، ص ٧٥ هامش رقم (٢).

(٤) يقول تعالى في كتابه الكريم: ﴿إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رِجْسٌ مِنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ﴾[المائدة:٩٠]، وقوله تعالى: ﴿حُرِّمَتْ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةُ وَالدَّمُ وَلَحْمُ الْخِنْزِيرِ﴾[المائدة:٣].

(٥) الدية: هي التي تستحق في حالة الجناية على النفس أو ما دونها في عضو تمكن فيه المماثلة، في حالة عدم العمد، وتتوقف في مقدارها على شدة وجسامة الضرر، فتقدر في حالة القتل الخطأ بمائة من الإبل أو ما يقابل ذلك من العملات المختلفة. =>

والمبدأ الثاني: خاص بضمان المال: أي ضمان الأضرار التي تصيب الشخص في ماله وتنظمه قواعد الغصب والإتلاف[1].

ونظراً لاختلاف أئمة الفقه الإسلامي حول موجبات الضمان أو مصادره أو أسبابه، فقد وجدت محاولات فقهية حديثة لتقسيم مصادر الضمان وتأصيلها استناداً إلى التطبيقات والفروض التي تعرض لها الأئمة المجتهدون، وذلك على النحو الآتي:

يري فريق أول[2]: أن مصادر الضمان ثلاثة: تتمثل في العقد ووضع اليد والإتلاف.

فالعقد يكون مصدراً للضمان في حالة إخلال أحد المتعاقدين بأحد الشروط التي يتضمنها العقد، صريحاً كان هذا الشرط أم ضمنياً.

ووضع اليد يكون مصدراً للضمان، سواء كانت اليد مؤتمنة كيد الوديع في الودائع، وكأيدي الأوصياء علي أموال اليتامى أو كانت هذه اليد غير مؤتمنة[3].

=الأرش: فهي دية جزئية تستحق في حالة الجناية لما دون النفس، فتجب نصف الدية في اليد الواحدة وربعها في أحد أشفار العين الأربعة، والعشر في الإصبع، ونصف العشر في السن ..... وهكذا .
حكومة العدل: هي العوض غير المحدد شرعاً ويقوم القاضي بتحديده في كل حالة على حدة، وتفرض في حالة الجناية على النفس على ما لا تمكن فيه المماثلة، سواء كان عمداً أو غير عمد. خالد رشيد الجميلي: الدية وأحكامها في الشريعة الإسلامية والقانون، بغداد، سنة ١٩٧٥م.

(١) ولقد تبسط الفقهاء المسلمين في الإتلاف وأدخلوا تحته أمثلة خارجة عن الضرر المالي حتى امتد معناه ليشمل كل إتلاف أو ضرر يُصيب الشخص في نفسه أو ماله، فأصبح بذلك يتضمن كافة مصادر الضمان في الشريعة الإسلامية. صبحي المحمصاني: النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الإسلامية، سنة ١٩٤٨، ص ١٦٨.

(٢) وهبة الزحيلي: نظرية الضمان، المصدر السابق، ص ٦٤.

(٣) كأن تكون بغير إذن المالك كيد السارق، أو بإذن المالك كيد البائع على المبيع قبل القبض .

والإتلاف يُقصد به إخراج الشيء من أن يكون منتفعاً به منفعة مطلوبة منه عادة.

في حين يري فريق ثانٍ[1]: أن أقسام الضمان أو الجُرم المدني كما يعبر عنه، هي العقدي أو التقصيرى فقط.

ويذهب فريق ثالث[2]: إلى القول بأن الفقهاء المسلمين يميزون بين المسئولية المترتبة على الجناية على النفس ويطلقون عليها اسم الجناية، والمسئولية المترتبة على الاعتداء الواقع علي الأموال ويبحثونها تحت عنوان الغصب والإتلاف ويطلقون عليها «الضمان»[3].

وتوجد خصائص مميزة للضمان في الفقه الإسلامي عن الأنظمة التي تتشابه معه، من هذه الخصائص: أن الشريعة الإسلامية تأخذ كقاعدة عامة بمبدأ الضمان الفردي الذي يقتضي بأن كل شخص يضمن فعله ولا يضمن فعل غيره[4]، ومن

(١) سيد محمد أمين: المسئولية المدنية عن فعل الغير في الفقه الإسلامي المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٦٤م، ص٧٣. حيث يري سيادته أنه يندرج تحت الجرم التقصيرى فعلان هما الغصب: وهو إزالة الإنسان يد المالك عن ملكه ويضع يده عليه بغير مسوغ شرعي، والإتلاف: سواء انصب على المال أو النفس أو أحد الأعضاء سواء كان إيجابياً أم سلبياً.

(٢) فخري رشيد مهنا: أساس المسئولية ومسئولية عديم التمييز التقصيرية «دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الأنجلوسكسونية والقوانين العربية»، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، سنة ١٩٧٢، ص ١٢.

(٣) عادل جبري محمد حبيب: المرجع السابق، ص٧٨.

(٤) من ذلك قوله تعالي ﴿ولا تزر وازرة وزر أخرى﴾[فاطر:١٨]. ﴿كل امرئ بما كسب رهين﴾[الطور:٢١]. ﴿لها ما كسبت وعليها ما اكتسبت﴾[البقرة:٢٨٦] ﴿لكل امرئ منهم ما اكتسب من الإثم﴾[النور:١١]، كذلك نجد من تطبيقات الضمان الفردي في الفقه الإسلامي – أن القاعدة بالنسبة للأضرار التي تحدثها الحيوانات لا ضمان فيها، إعمالاً لقاعدة «جناية العجماء جبار»، لذلك فلا يضمن مالك الحيوانات، إلا إذا كان له دور في إحداث الضرر، بأن كان قد تعمد الإتلاف بواسطة الحيوان أو قصر في حفظه أو بصفة عامة أثبت تعديه. عادل جبري محمد حبيب: المرجع=>

النتائج التي ترتبت على الضمان الفردي في الفقه الإسلامي، عدم الاعتداد بالتضامن بين مرتكبي الفعل الضار، وبالتالي فلا يضمن كل فاعل ـ في حالة تعددهم ـ إلا بقدر ما أحدث من ضرر ـ ومع ذلك فإن المالكية قد أوردوا بعض الاستثناءات على هذا المبدأ العام، مثل حالة سقوط الحائط المشترك المائل، حيث يقع الضمان على جميع الملاك وليس على الأنصباء.

أيضاً توجد بعض الحالات التي يضمن فيها المرء فعل غيره ـ وهو ما يقابل التزام المتبوع بضمان التعويض عن تابعيه في القانون المدني، من ذلك : ضمان النجار أو الحداد فعل من يعمل معهم من الصبية[1].

ولم تُعرف الشريعة الإسلامية مبدأ الضمان عن فعل الأشياء غير الحية، فيما عدا سقوط البناء أو الحائط، حيث يمكن أن نستخلص من الفروع التي عرضها الفقهاء، أن الضمان فيها لا يقوم إلا إذا ثبت تقصير من المالك للبناء أو الحائط، وهكذا تخضع الأضرار التي تحدثها الحيوانات والأشياء غير الحية في الفقه الإسلامي للقواعد العامة في الضمان التي تشترط التعدي[2]، فلم تكن خطورة هذه الأشياء قد ظهرت بعد بما يستدعي مواجهتها بقواعد خاصة والتي تميز بين نوعين من الأضرار حسب الطريقة التي تحدث بها.

فهناك الأضرار المباشرة وهي التي تحدث من الفعل المباشر أو هي الأضرار التي يحدثها الشخص بدون واسطة ودون أن يتخلل فعله والضرر فعل آخر، فهي

=السابق، ص٧٩، إبراهيم الدسوقي: المسئولية المدنية بين التقييد والإطلاق، «دراسة تحليلية للأنظمة القانونية المعاصرة اللاتينية، الإسلامية، الأنجلو أمريكية» مع طرح فكرة التعدي كأساس للمسئولية المدنية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٠م، بند١٠٠.

(١) إبراهيم الدسوقي أبو الليل، المسئولية ،المرجع السابق، نفس الموضع.

(٢) إبراهيم الدسوقي أبو الليل: المرجع السابق، نفس الموضع، عادل جبري: المرجع السابق، ص٨٠.

الأضرار التي تنتج من نفس الفعل الذي سببها وتختلط مادياً معه ولذلك وصفت هذه الأضرار بالمباشرة.

وهناك الأضرار غير المباشرة التي تحدث بالتسبب أو غير المباشرة[1].

ووفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وفقهها الحنيف، المباشر ضامن وإن لم يتعمد[2]، والمتسبب لا يضمن إلا بالتعمد[3]، بينما المتسبب في حدوث الضرر، وفقاً للمعني الشرعي لذلك الاصطلاح، لا يُسأل ولا يضمن، إلا إذا تعمد أو تعد أي خطأ، ومن ثم يجب لمسئوليته إثبات خطئه[4].

(١) وهي الأضرار التي لا تنتج عن الفعل ذاته وإنما عن أمر آخر يفصل بين فعل الشخص والضرر ويسمي مرتكب الفعل الأول متسبباً وليس مباشراً للضرر.علي الخفيف: الضمان في الفقه الإسلامي، القسم الأول، ص٤٠، عبدالفتاح عبد الباقي: المرجع السابق، ص ٢١ .

(٢) المادة ٩٢ من مجلة الأحكام العدلية .

(٣) المادة ٩٣ من مجلة الأحكام العدلية. والمقصود بذلك أن مباشر الضرر يُسأل عن تعويضه ولو لم يصدر منه خطأ. فالمسئولية هنا تقوم على مجرد حدوث الضرر بالكيفية المحددة لا على فكرة الخطأ.

(٤) جاء بالمادة ٩٢٤ من مجلة الأحكام العدلية أن اشترط التعدي ليكون التسبب موجباً للضمان، يعني أن ضمان المتسبب للضرر مشروط بعمله بغير حق فعلاً مفضياً إلى ذلك الضرر. إبراهيم الدسوقي أبو الليل: الملتزم بتعويض الضرر الناجم عن حوادث السيارات «دراسة لضمان المباشر وضمان المؤمن وضمان الدولة لأذى النفس في القانون الكويتي مقارناً بالفقه الإسلامي»، منشورات ذات السلاسل، الكويت، الطبعة الأولي، سنة ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م، ص١٧.
وقد ترتب على إخضاع حوادث السيارات للقواعد الخاصة بضمان المباشر العديد من النتائج الخاطئة المتناقضة منها: أن متحمل الضمان وفقاً لقاعدة المباشرة هو المباشر ذاته، أي محدث أو مباشر الضرر، وهو ـ في فرضنا هذا ـ قائد السيارة، لذا أذهب مع أستاذنا الدكتور إبراهيم الدسوقي أبو الليل إلى أن الضمان يُثقل هذا الأخير (قائد السيارة)، وليس مالك السيارة أو حارسها، وذلك خلافاً لما يقضي به المنطق والعدالة، فالواجب ألا يتحمل قائد السيارة نتائج الأضرار التي تحدثها السيارة، إلا إذا كانت نتيجة لخطئه، فإذ لم تكن كذلك، فلا يقع عليه غُرمها وتبعتها، بل يتحمل ذلك مالكها أو حارسها حسب القواعد. راجع لسيادته، المرجع السابق، ص١٩.

الفرع الخامس
أنواع الضمان في الشريعة الإسلامية

للضمان في الشريعة الإسلامية، نوعان: يتمثل **الأول** في الضمان الناشئ عن وضع اليد: سواء كانت اليد مؤتمنة أم غير مؤتمنة، بعقد أم بدون عقد، **والثاني:** الضمان الناشئ عن الإتلاف.

الغصن الأول
الضمان الناشئ عن وضع اليد

ينقسم الضمان الناشئ عن وضع اليد في الشريعة الإسلامية، إلي: ضمان ناشئ عن وضع اليد المؤتمنة، وآخر ناشئ عن وضع اليد غير المؤتمنة، كالتالي:

١- الضمان الناشئ عن وضع اليد المُؤتمنة: كيد الوديع في الودائع، وكأيدى الأوصياء على أموال اليتامى، وعامل المضاربة والمساقاة والأجير الخاص، والحكام على تلك الأموال، وعلى أموال الغائبين والمجانين ونحوهم، فهؤلاء لا يضمنون هلاك الشيء، إلا بالتعدي أو بالتقصير، لأن الأيدي هنا مُؤتمنة.

٢- الضمان الناشئ عن وضع اليد غير المُؤتمنة: وتكون اليد غير مؤتمنة إذا كانت بغير إذن المالك، كيد السارق والغاصب، أو بإذن المالك، كيد البائع على المبيع، قبل القبض، والمشتري بعد قبض المبيع، سواء كان المبيع صحيحاً أم فاسداً، ومُقترض الأعيان بعد قبضها، والقابض على سوم الشراء، ومستأجر الدابة المتعدي المخالف للشرط أو للمعتاد، ونحوهم، فإن يد هؤلاء يد ضمان، يضمنون الشيء، مهما كان سبب التلف، ولو بآفة سماوية، أي بقوة قاهرة.

على ذلك، فالضمان الناشئ عن وضع اليد، مؤتمنة أو غير، إما ضمان عقد، أو ضمان غصب، كالتالي:

أولاً: ضمان العقد: يُعتبر العقد مصدراً للضمان، إذا نُص فيه صراحة، على شرط من الشروط، أو كان الشرط مفهوماً ضمناً، حسب العرف والعادة، ثم أخل العاقد بما تقتضيه طبيعة العقد أو يتطلبه الشرط، فلم يقم بتنفيذ التزامه على الوجه المتفق عليه(١).

ويد الضمان هي يد الحائز الذي حاز الشيء بقصد تملكه أو لمصلحة نفسه، كالغاصب والمشتري والقابض على سوم الشراء، أو ببيع فاسد، والمرتهن بمقدار الدين، فكل واحد من هؤلاء، حاز الشيء لمصلحة نفسه، فإن حاز الحائز الشيء لمصلحة المالك، تكون يده، يد أمانة، كالمستأجر.

وحَكُم يد الضمان، أن واضع اليد على الشيء، يضمنه، إذا عجز عن رده لصاحبه بفعله أو بفعل غيره أو بآفة سماوية، أي أنه يجب عليه ضمان المثل، أو القيمة بالتلف أو الإتلاف، في كل الأحوال، وقابض المضمون يكون مسئولاً عن المقبوض تجاه الغير، إذا هلك عنده، ولو بآفة سماوية.

أما يد الأمانة، فهي يد الحائز الذي حاز الشيء لا بقصد تملكه، بل باعتباره نائباً عن المالك، كالوديع والمستأجر والوكيل والشريك والمضارب والأجير الخاص وناظر الوقف، والأمين هو من يتسلم الشيء بعقد من عقود الأمانة، بإذن مالكه أو بإذن القاضى.

(١) قال الإمام السيوطي رحمه الله: ما يضمن ضمان عقد قطعاً: هو ما عين في صلب عقد بيع أو سلم أو إجارة أو صلح، فمقتضى عقد البيع مثلاً تسليم المبيع والثمن، وسلامة العوضين من العيب، وعدم استحقاق أحدهما لغير صاحبه، فإذا لم يقم المدين بتنفيذ التزامه أو تبين وجود عيب في المبيع، أو كان الثمن أو المبيع مستحقاً لغير من سلمه، كانت المسئولية عقدية مستوجبة للضمان لخطأ عقدي.وهبه الزحيلي، المرجع السابق، ص٦٥.

ومعلوم أن عقد الأمانة يقوم على تسليم أمانة في يد من قبضها، بحيث إذا حدث للشيء المُستأمن عليه، هلاك أو تلف، فلا يضمن المَستأمِن هذا التلف، إلا إذا كان التلف أو الهلاك، نتيجة فعل صدر منه[1].

ثانياً: ضمان الغصب:

يُقصد بهذا النوع من الضمان، أنه ذلك الذي يُؤخذ بغير رضاء صاحبه، أى ينعدم فيه عنصر الرضا أو تنعدم فيه الإرادة، ويُقصد بالغصب: إزالة يد المالك عن شيء من ملكه، ويقوم الغاصب بوضع يده على هذا الشيء دون سند قانونى أو شرعي، كعقد مثلاً.

والأصل في الشريعة الإسلامية، أنه لا يجوز التعدى على مال الغير بدون سبب يقره الشرع، أياً كان شكل التعدى، عمدياً كان أم على سبيل الخطأ، جداً كان أم هزلاً، إذ يجب على من يغصب مالاً أن يرده، أو يرد مثله، إذا ما هلك وهو تحت يده[2].

وللغصب شروط حتى يعمل أثره الشرعى، من حيث الرد: فيجب أولاً أن يكون هناك مال للغير، وأن يتم وضع اليد عليه دون رضاء مالكه، سواء بدون علمه أو بدون رضاه، فالإرادة هنا منعدمة لصاحب المال، وبدون سبب شرعى، كالغصب والسرقة والغش والرشوة، ويزيد البعض[3]، على لشروط السابقة، ثبوت إزالة يد المالك وإثبات اليد التى أخذت بدون رضا.

(١) توجد عقود مزدوجة الأثر، كالرهن الحيازى، وفيه يكون الشيء المرهون في يد الدائن المرتهن، وهو يضمن منه ما يعادل الدين، أما ما يزيد على الدين، فهو أمانة في يده، لا يضمنه إلا عند تعديه عليه.

(٢) دليل ذلك، ما رُوي عن أبي داوود وابن ماجه والترمذي، أن النبي ﷺ، قال: «على اليد ما أخذت حتى تؤديه».

(٣) البدائع : الجزء السابع، ص ١٤٣.

الغصن الثاني

الضمان الناشئ عن الإتلاف

يُقصد بالإتلاف: «إخراج الشيء من أن يكون مُنتفعاً به منفعة مطلوبة منه عادة»[1]، ويرد هذا الإتلاف على النفس الإنسانية، والبهائم والجمادات والأشياء.

والإتلاف عند الفقهاء، نوعان: **إتلاف بالمباشرة، وإتلاف بالتسبب**، ويتحقق النوع الأول بإتلاف الشيء دون أن تكون هناك واسطة بين المُتلف والشيء الذي أتلفه، أو هو ما أثر في التلف وحصله، أو هو إتلاف الشيء بالذات، ويُقال لمن فعله، فاعل مباشر، كما في حالة الضرب الذي يقع من شخص على آخر، فيقتل أو يجرح بدون وجه حق، وكالإحراق والإغراق وهدم الدور، وقطع الشجر، وغير ذلك، أما النوع الثانى: وهو الإتلاف بالتسبب، فهو يتم بإحداث أمر في شيء يفُضى إلى تلف شيء آخر حسب العادة، إلا أن التلف، لا يقع فعلاً منه، وإنما بواسطة أخرى، هي فعل فاعل مُختار، أو هو ما أثر في التلف ولم يحصله، كمن يقطع حبل قنديل مُعلق يُفضي إلى سقوط القنديل على الأرض وإتلافه، فهنا إتلاف الحبل هو المباشر، وإتلاف القنديل تسبباً.

على ذلك، فالمباشرة: هي إيجاد علة الهدف، أما التسبب: فهو إيجاد علة المباشرة، والمباشرة تعني مباشرة سبب الهلاك، أما التسبب فيعنى مباشرة سبب يؤدى إلى وجود سبب الهلاك.

(١) البدائع، الجزء السابع، ص ١٦٤.

المطلب الثاني
المسئولية المدنية قانوناً[١]

المسئولية: حال أوصفة من يُسأل عن أمر تقع عليه تبعته، فهي مفهوم يُستدل منه على معنى مساءلة، أي قياس نتائج عمل ما، كما أنها تذكر أحياناً بمعني الالتزام أو الضمان، ولها استعمالان: أحدهما حقيقي، بمعني الاستعلام والاستفسار عن أمر مجهول، وثانيهما مَجازي بمعنى المؤاخذة والمحاسبة.

والمسئولية: تعني المؤاخذة والتبعة،فإذا كان من حق الفرد، أن يمارس حقوقه بكل حرية، لكن هذه الحرية ليست مطلقة، إنما مقيدة بالإطار الذي يرسمه الدين، وبالحدود التى يفرضها القانون وتقتضيها الأخلاق السليمة، فإذا ما تجاوز الفرد قاعدة من قواعد الأخلاق، أو أخل بقاعدة من قواعد القانون، عُد مسئولاً عن فعله، بما يُوجب مؤاخذته.

فالمسئولية قانوناً: هي نقطة الارتكاز في الفلسفة التشريعية للقانون المدني خاصة، وللقانون بكل فروعه عامة، فهى قطب الرحي الذي يدور حوله صراع الخصومة، ومكمن الحساسية في جميع النظم القانونية.

وإذا كانت المسئولية في معناها العام، تعني: أن ثمة خطأ يوجب مؤاخذة فاعله، متى نجم عن هذا الخطأ إضراراً بالغير[٢]، فإن المسئولية المدنية هي إخلال الشخص

(١) آثرت بيان المعني العامة للمسئولية في هذا الجزء، على أن يتم تناول الجزئيات بالدراسة المستفيضة لاحقاً في هذه الدراسة.

(٢) علاء حسين مطلق التميمى: تأصيل الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية «دراسة تحليلية مقارنة» الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١١م، ص٣١١، منصور عمر المعايطة: المسئولية المدنية والجنائية في الأخطاء الطبية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، سنة ٢٠٠٤م، ص١٦٦، ويعرف المشرع الفرنسى المسئولية المدنية على أنها: «شرط قانونى لتعويض شخص أخر نتيجة ضرر غير مشروع تسبب في إصابته في شخصه أو في ممتلكاته»، ويعرفها القانون المدنى الألمانى لعام ١٩٠٠=>

بواجب يقع عليه، ومفروض عليه تنفيذه، إما قانوناً أو التزاماً، وهنا تقوم المسئولية نتيجة إخلال الفرد بالتزام بين طرفين، نتج عنه ضرر، هذا الضرر يقابله التعويض.

فالمسئولية، والحال كذلك، تعنى التزام الشخص بالتعويض عن الضرر الذي سببه للغير، إما نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية، أو لبنود الاتفاق، أو الالتزام الذي في ذمته.

وتمثل المسئولية المدنية، أحد أهم المحاور في دراسة القانون المدني، فهي نهاية المطاف التي يسعي إلى تحقيقها من يدعي ضرراً لحق به من جراء إخلال أو خطأ المدعي عليه، سواء في نطاق العقود أو في نطاق الإخلال بالواجبات العامة في عدم الإضرار بالغير، لذلك كان تطور المسئولية المدنية ملازماً دائماً لتطور المجتمعات من النواحي الاقتصادية والتقنية والأخلاقية، حيث تسعي نظم المسئولية إلى سد أية فجوة تنتج عن تقدم العلوم والتقنية، ومن ثم عن تزايد المخاطر التي يتعرض لها الأشخاص في المجتمع.

ويُثير مصطلح «المسئولية» التساؤل عن فكرتي «الخطأ»[1] و«الجزاء»، فالمسئولية تفترض وقوع خطأ تتمثل في مجازاة مرتكبه، فمعني المسئولية أن ثمة فعل ضار يُوجب مؤاخذة فاعله قانوناً.

=في المادة ١/٨٢٣ على أنها: «كل شخص قصد أو أهمل وبشكل غير مشروع وأصاب الحياة أو الهيئة أو الصحة أو الحرية أو الملكية أو أي شيء آخر، لشخص أخر، فيكون مُلزماً بتعويض الضرر الناجم عن ذلك»، وتُعرف أيضاً بأنها: «التزام مُحدث الضرر بالتعويض عن أفعاله».

(١) والخطأ كما سنري لاحقاً، قد يكون أدبياً وقد يكون قانونياً لذلك تكون المسئولية أدبية أو قانونية، فالمسئولية الأدبية لا تدخل في دائرة القانون، ولا يترتب عليها جزاء قانونى، وأمرها موكول إلى الضمير، أما المسئولية القانونية فتدخل في دائرة القانون، ويترتب عليها جزاء قانونى، وأهم الفروق مابين هذين النوعين ثلاثة فروق كالتالى: ١- تقوم المسئولية الأدبية على أساس ذاتى محض، فهى مسئولية أمام الله أو مسئولية أمام الضمير، أما المسئولية القانونية فيدخلها عنصر موضوعى، وهى=>

وقد حفلت المسئولية المدنية بصورة عامة، باهتمام الفقه والقضاء وكذا التشريع، نظراً لما لهذه المسئولية من مجالات لها علاقة طردية بالتطورات التي تحصل في المجتمع، فهي تسير جنباً إلى جنب مع تلك التطورات الحديثة.

وتنقسم المسئولية ـ خارج نطاق القانون الإدارى ـ إلى مسئولية مدنية ومسئولية جنائية[1]، وحيث تُبحث هذه الأخيرة في القانون الجنائي، وانطلاقاً من نص المادة ١٦٣ من القانون المدني المصري، الذي يقضي بأن: «كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض»، تتضح القاعدة العامة في المسئولية بشقيها، فالمسئولية

=مسئولية شخص أمام شخص أخر. ٢- تتحقق المسئولية الأدبية حتى لو لم يوجد ضرر، أو وجد ولكنه نزل بالمسئول نفسه فيكون هو المسئول والمضرور في وقت واحد، بل أن هواجس النفس وخلجات الضمير قد تحقق المسئولية الأدبية ولو لم يكن لها مظهر خارجى، بينما لا تتحقق المسئولية القانونية إلا إذا وجد ضرر، وأحاق هذا الضرر بشخص أخر غير المسئول. ٣- ويترتب على ذلك أن المسئولية الأدبية أوسع نطاقا من المسئولية القانونية، فهى تتصل بعلاقة الإنسان بربه، وبعلاقته بنفسه، وبعلاقته بغيره من الناس، بينما المسئولية القانونية لا تتصل إلا بعلاقة الإنسان بغيره من البشر.

(١) ويُعتبر هذا التقسيم ـ نسبياً ـ حصيلة مظهر من مظاهر التطور القانوني الذي صاحب استجماع الدولة لمقومات وجودها وقوتها وسيطرتها على أمور القضاء بين الأفراد والأشخاص عموماً، حيث حلت، مع استقرار فكرة الدولة، «المسئولية القانونية المنظمة»، محل مفهوم بدائى هو «القصاص الخاص» من محدث الضرر، سواء كانت نتيجة الفعل، ضرراً مالياً بحتاً أو ضرراً جسمانياً، فقد استقلت الدولة بزمام توقيع الجزاء عما يحيق بالمجتمع أو أحد أشخاصه من اعتداء مدنى أو جنائى. غاية الأمر أن المسئولية الجنائية تمثل الجزاء الذي توقعه الدولة على من يخالف أوامرها ونواهيها المتصلة بأمنها وأمن مواطنيها، وبالتالى كان القانون الجنائى معبراً عما يجب أن تكون عليه العلاقة ـ من الزاوية السابقة ـ بين الدولة ومواطنيها، أما المسئولية المدنية فإنها تقوم على جزاء للإخلال بالمصالح التى يهدرها تَعدٍ أو مخالفة للقوانين، يتصل بعلاقة المضرور بمن الحق به الضرر، ومن هنا كانت المفارقة في الصياغة بين كلمة «العقاب» في القانون الجنائى وكلمة «الجزاء» في القانون المدنى، ففى الأول يتخذ العقاب صوراً متعددة هى الإعدام، العقوبات المقيدة للحرية، كالحبس والسجن، والعقوبات المالية كالغرامة والمصادرة، وفى الثانى (القانون المدنى) يتخذ الجزاء صور: التنفيذ العينى (المسئولية العقدية)، التعويض في المسئولية العقدية وغير العقدية. د. حمدي عبدالرحمن: الوسيط في النظرية العامة للالتزام، الكتاب الثانى، المصادر غير الإرادية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م، ص٥.

التقصيرية هى تلك الناشئة عن الإخلال بالتزام قانوني، بينما تُعد المسئولية الناشئة عن الإخلال بالتزام عقدي، مسئولية عقدية، وحيث أن الوكالة هي عقد مُنظم قانوناً، فتترتب المسئولية العقدية على الإخلال بالالتزامات المتولدة عنها، وعليه إذا لم يقم الوكيل بتنفيذ التزامه الذي إنشاءه العقد، وكذلك إذا أصبح تنفيذ هذا الالتزام مُستحيلاً لخطئه، فإنه يُسأل عن تعويض الضرر الذي يُصيبه نتيجة ذلك[1].

(١) حمدي عبد الرحمن: الوسيط، مصادر الالتزام، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٢١١. وفي مجال التعاقد الإلكتروني، مثلاً، تتعدد أنواع المسئولية التي يمكن أن تُثار في مجال شبكة الإنترنت، فتكون عقدية، إذا كان محور المعاملات الإلكترونية عقد من العقود.محمد عبد الظاهر حسين: المسئولية القانونية في مجال شبكة الإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص٣٨.

المبحث الثاني
الأصول التاريخية للمسئولية المدنية التقصيرية
المطلب الأول
مراحل تطور المسئولية المدنية التقصيرية

تطورت المسئولية المدنية التقصيرية في خلال تاريخها تطوراً هائلاً مضمونه التوسع المستمر في أحكامها، لتحقق هدفها في جبر أضرار البشر في جميع حالاته، فمن حالات معينة محددة لا تتحقق المسئولية إلا فيها، إلى توسع تدريجي في هذه الحالات، إلى شمول وصل بالمسئولية التقصيرية إلى أن تكون هي القاعدة العامة(١).

واكتست بهذا التطور أيضاً المسئولية المدنية وهي احدي حدود المسئولية، حيث أن هذه الأخيرة (المسئولية المدنية) لم تتقرر دفعة واحدة، فالمتتبع للتطور التاريخي للمسئولية المدنية يمكنه التمييز بين المراحل الآتية(٢):

أولاً: في مرحلة أولى: وهي التي تميز الأنظمة القانونية في المجتمعات القديمة والشرائع البدائية(٣)، لم تستقل المسئولية المدنية بمفهوم واضح ومحدد لها، فهذه الأنظمة لم تعتنق في أولي مراحلها تنظيماً مستقلاً للمسئولية المدنية، وتعويض الأضرار التي تصيب الأفراد، فهذه المسئولية لم تكن قد توصلت بعد، إلى مفهوم ذاتي متكامل للمسئولية المدنية، بل كانت ترجح المسئولية المدنية والجنائية معا، ولذلك كانت

(١) عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الأول، ص ٧٦٢ وما بعدها.

(٢) سليمان مرقس: دروس لطلبة الدكتوراه في المسئولية المدنية، سنة ١٩٥٤م، ص ٥٣.
Girard (F) manuel elementaire de droit, 7 e ed 1924 p. 412
Monler: momuel de droit romain T 11 , 5 e ed No 1

(٣) يُقصد بالشرائع البدائية: الشرائع التى كانت في المجتمعات الإنسانية الأولى قبل تشريع أى قانون فرعونى أو حمورابى أو إغريقى أو رومانى.

المسئولية المدنية تفسر كمرحلة من مراحل تطور المسئولية الجنائية بفكرة العقوبة الجنائية:

– **ففي بداية مرحلة التطور في هذه المرحلة:** اختلطت فكرة المسئولية بنوعيها (المدنية والجنائية) بفكرة الثأر[1]، فكان للمعتدي عليه أن يوقع نفس القدر الذي أصابه من الضرر بالمعتدي، وكان الدافع الأساسي للأخذ بالثأر، يُفسر بالقوة الجسمانية كطريقة طبيعية لجبر الأضرار.

– **وفي مرحلة متقدمة من التطور:** ظهرت فكرة الدية أو الفدية، لتحل محل الثأر، وبها (بالدية)، كان المعتدي يفتدي نفسه بدفع مقابل مالي للمضرور المعتدي عليه، وكانت الدية في بدايتها اختيارية، ثم أصبحت في نهاية هذه المرحلة إجبارية، فيما يتعلق بدفعها وقبولها[2].

ثانياً: وفي مرحلة ثانية: ازداد فيها نفوذ الدولة وسلطانها، فتدخلت لتتولى بنفسها تنظيم العلاقة بين المعتدي والمعتدي عليه، وبدأ الخلط بين العقوبة الجنائية والتعويض المدني، بيد أن هذا الوضع لم يستمر علي ذلك الخلط، فقد بدأ تدريجيا استقلال وانفصال المسئوليتين المدنية والجنائية عن بعضهما، مما أدي إلى اختصاص كلاً منهما بأحكامها المميزة لها.

(١) تجسد الثأر في قاعدة القصاص القديمة المعروفة «العين بالعين والسن بالسن» تلك القاعدة التي قررها قانون حمورابي قبل أربعة آلاف سنة، وأكد عليها من بعده قانون الألواح الإثني عشر، وأخذه بفكرة القصاص، كجزاء يُوقع في حالات محددة. راجع: قانون حمورابى: أشهر ملوك بابل، وقد طالت مدة حكمه إلى ٤٣ سنة تقريباً من حوالى سنة ١٧٢٨ ق.م إلى ١٦٨٥ ق.م.

(٢) عمر ممدوح مصطفي: أصول تاريخ القانون، الطبعة الثانية، سنة١٩٥٢م، بند ٢٩، على صادق أبو هيف: الدية في الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٣٢م، ص ١٩، أحمد محمد إبراهيم: القصاص في الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٤م، ص٣.

ثالثاً: وفي مرحلة ثالثة: لاحت في الأفق فكرة الخطأ لتتخلل أفكار القانون الفرنسي القديم بفضل القانون الكنسي، حيث كان الخطأ قريناً للذنب الأخلاقي، ومن ثم يجب التكفير عنه ـ إلى جانب العقوبة العامة ـ بإصلاح الضرر، وذلك بغرض محو وصمة الذنب(١).

رابعاً: وفي مرحلة رابعة: كان لتقنين نابليون فيها الفضل الأعظم في إرساء قواعد المسئولية المدنية، حيث كلف نابليون مجموعة من الفقهاء على رأسهم الفقيه بورتاليس بوضع المجموعة المدنية الفرنسية والتي جاء بالمادتين ١٣٨٢، ١٣٨٣ تقديراً للمبدأ العام في المسئولية المدنية على أساس الخطأ، بالنص على أن كل فعل أياً كان يوقع ضرراً بالغير، يلزم من وقع بخطئه هذا الضرر أن يقوم بتعويضه، وأن كل

(١) ففي القرن الثامن عشر الميلادي: أُرسيت مبادئ الحرية، وظهر إلى الوجود مبدأ مسئولية كل إنسان عن عمله، حيث تُشير هذه الرابطة بين الحرية والمسئولية، إلى التطور الذي بدأ ببحث مسلك الفرد، ومدي إهماله وعدم حرصه، ففي نظر الفقه الكنسي يكون مذنباً كذلك الشخص الذي يتخذ مسلكا بعدم حيطة أو بخفة، دون أن يفكر في الضرر الذي قد يحدثه للغير، فواقعياً، لم يُكتب للمسئولية المدنية تميزها، واتخاذها الشكل الذي نعرفها به اليوم، إلا على يد فقهاء القانون الفرنسي القديم المتأخرين، بعد أن استقلت أفكارهم عن أفكار القانون الكنسي. وفي المراحل الأخيرة للقانون الفرنسي القديم: اتجه الفقه إلى الفصل التام بين المسئولية المدنية والمسئولية الجنائية، وذلك عن طريق استبعاد فكرة العقوبة تماما من نطاق التعويض المدني والتفرقة بين الخطأ المدني والخطأ الجنائي مع التغاضي عن أفكار الانتقام، بحيث أصبح الأمر يتعلق بجبر الضرر جبراً كاملاً دون أي اعتبار آخر وخاصة ما تعلق منه بمدي جسامة الخطأ. – وفي أواخر عهد القانون الفرنسي القديم: استقلت المسئولية المدنية عن المسئولية الجنائية، واكتمل للأولي كيانها الخاص وتقرر في شأنها مبدأ عام يغني عن النص في مختلف الحالات وأصبحت قاعدة «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» قاصرة على المسئولية الجنائية دون المسئولية المدنية، حيث صار يكفي لتحقق هذه الأخيرة أي خطأ يسبب ضرراً للغير وأصبحت القاعدة بشأنها «لا مسئولية بغير خطأ».

شخص يكون مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه لا بفعله فحسب، بل أيضا بإهماله أو بعدم تبصره[1].

(١) حول مراحل تطور المسئولية المدنية، عادل جبري محمد حبيب: المفهوم القانوني لرابطة السببية وانعكاساته في توزيع عبء المسئولية المدنية، دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي، سنة ٢٠٠٥م، دار الفكر الجامعي، ص٣٠ وما بعدها .

المطلب الثاني

مضمون التطور الذي لحق بالمسئولية المدنية التقصيرية

عن مضمون التطور الذي لحق بالمسئولية المدنية التقصيرية في كل مرحلة من المراحل السابقة وإلى عصرنا الحالي، أذكر الآتي:

أولاً: بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون الروماني(١):

تميز مضمون المسئولية المدنية التقصيرية في القانون الروماني بالخصائص الآتية:

١- لم يعرف القانون الروماني فكرة التعويض عن الجريمة، حيث ظلت فكرة العقوبة تتخلل فكرة التعويض المدني كأثر من أثار الماضي وقت الأخذ بالثأر ودفع الدية.

٢- الظهور التدريجي لفكرة الخطأ كأساس للمسئولية، فلم يكن الخطأ في بادئ الأمر مُشترطاً، بل كان الضرر هو الشرط البارز، ثم أخذت فكرة الخطأ تظهر شيئاً فشيئاً، أمام الأعمال التدليسية (أي المبنية على الغش) فإن فكرة الخطأ ظهرت بوضوح حتى استغرقت فكرة الضرر.

٣- ونظراً لعدم وجود قاعدة عامة تُصاغ بها المسئولية المدنية التقصيرية في القانون الروماني، فكان يُعتمد أساساً إلى مجموعة من الأعمال التي تحددها النصوص

(١) القانون الرومانى: هو ذلك القانون الذي نشأ وطبق في المجتمع الرومانى منذ نشأة مدينة روما في القرن الأول قبل الميلاد عام ١٣٠ ق.م، ولقد بلغ القانون الرومانى محطته الأخيرة بتجميعه على يد الإمبراطور جستنيان في القرن السادس الميلادي والذي حكم بين عامى ٥٢٧-٥٦٥ م، وهذه المجموعات كانت نهاية المطاف في تطور القانون الرومانى، وأطلق عليها تسمية «مجموعة القانون المدنى» وتشكل هذه المجموعة وحدة تشريعية متكاملة وكل نص ورد فيها واجب التطبيق باعتباره تشريعاً صادراً من الإمبراطور، وينقسم القانون الرومانى إلى ثلاثة عصور تبدأ بالعصر القديم ثم العصر العلمى وأخيرا عصر الإمبراطورية السفلى وقانون جستنيان.

القانونية لترتيب المسئولية ذلك أن المسئولية المدنية التقصيرية كانت مثل المسئولية المدنية متروكة للأخذ بالثأر ثم تحولت إلى الدية الاختيارية في دفعها وقبولها ثم للدية الإجبارية ثم إلى العقوبة عند تدخل الدولة لإقرار الأمن والنظام، وبالتالي كانت الأعمال التي تستلزم تدخل الدولة محدودة ومحصورة لا تنظمها قاعدة عامة، بيد أن هذه الأعمال أخذت في الزيادة التدريجية خلال القرون، وأخذ كل عمل يتسع نطاقة[1]، ثم اتسع نطاقها بالتدريج حتى شمل كل أنواع التلف، وحتى عم جميع الأشياء، علي أن يكون كل من العمل والتلف مادياً وأن يكون الشيء الذي وقع عليه التلف مادياً وأن يقع التلف علي ذات الشيء[2]، ثم تحللت الجريمة من هذه القيود المادية ولكن مع الاحتفاظ بشروط أخري، ولم يصل الرومان إلى التعميم الكامل، وتلى هذه الجريمة في التعميم جريمة الغش ثم تلى ذلك أعمال أُلحقت بالجرائم فأصبحت ترتب المسئولية علي غرارها ولكن الرومان لم يصلوا في وقت ما إلى وضع قاعدة عامة تجعل كل خطأ يحدث ضرراً يستلزم التعويض.

ثانياً: بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون الفرنسي القديم:

يرجع الفضل في تمييز المسئولية المدنية عن المسئولية الجنائية، وفي تمييز المسئولية التقصيرية عن المسئولية العقدية،للقانون الفرنسي القديم في تطوراته المتعاقبة وتحت تأثير القانون الكنسي[3]، ولقد ظهر هذا التمييز واضحاً من خلال الآتي:

(١) مثال ذلك: كان قانون أكيليا ينص على جريمة محددة تحديداً ضيقاً، فلا تشمل إلا بعض أنواع التلف التي تقع على بعض الأشياء. السنهوري: المرجع السابق، ص ٧٦٣، فقرة ٥١٧ .

(٢) فإذا كان العمل الذي وقع على الشيء غير مادي كإحداث صوت ينذعر من سماعه حيوان فيجفل، أو وقع عمل مادي على الشيء ولكن لم يصبه بتلف مادي، كإطلاق حيوان من عقاله فيهرب، كانت شروط الجريمة غير متوافرة.

(٣) نجد أن فقهاء القانون الفرنسي القديم فسروا ذلك، من يقضي منه، عن طريق تفسير القانون الروماني تفسيراً خاطئاً، حيث لم يصل هذا القانون في أبعد مدي من تطوره إلى هذا التمييز الجلي. السنهوري: المرجع السابق، ص ٧٦٤.

أولاً: تضمن كتاب القوانين المدنية للفقيه الفرنسي (دوما) القاعدة العامة في المسئولية التقصيرية والتي جاءت على النحو الآتي: «كل الخسائر والأضرار التي تفعل بفعل شخص، سواء رجع هذا الفعل إلى عدم التبصر أو الخفة أو الجهل بما تنبغي معرفته أو أي خطأ مماثل مهما كان هذا الخطأ بسيطاً، يجب أن يقوم بالتعويض عنها من كان عدم تبصره أو خطأه سببا في وقوعها».

ثانياً: تخلل جزاء المسئولية تعويضاً مدنياً «يحوي بداخله فكرة العقوبة الجنائية»، على الأقل فيما يتعلق بالضرر الذي يقع على المال، أما الضرر الذي يقع على الشرف فبقي الجزاء عليه يحمل آثرا من فكرة العقوبة يتمثل في أن دعوي التعويض تنتقل بعد وفاه الدائن إلى أقاربه الأدنين إذ هم أصحاب الثأر وليس إلى ورثته(١).

ثالثاً: ظهرت فكرة الخطأ جلية واضحة وضوحاً تاماً كأساس للمسئولية المدنية التقصيرية، بل إن الخطأ العقدي ميز تمييزاً واضحاً عن الخطأ التقصيري وعن الخطأ الجنائي(٢).

ثالثاً: بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون الفرنسي الحديث:

بعد أن أصبحت المسئولية المدنية التقصيرية في التقنين المدني الفرنسي قاعدة عامة، تميزت عن المسئولية الجنائية،بقيامها علي أساس الخطأ، وظهر ذلك جلياً في

(١) السنهوري: المرجع السابق، ص٧٦٤.

(٢) يقول الفقيه دوما في هذا الصدد «يمكن تمييز الخطأ الذي يكون من شأنه أن يُحدث ضرراً، بين أنواع ثلاثة، خطأ يتعلق بجناية أو بجنحة، وخطأ يرتكبه الشخص الذي يخل بالتزاماته العقدية، كما إذا لم=> =يسلم البائع الشيء المبيع أو لم يقم المستأجر بالترميمات التي التزم بها، وخطأ لا علاقة له بالعقود ولا يتصل بجناية أو بجنحة، كما إذا ألقي شخص عن رعونة شيئاً من النافذة فأتلفت ملابس أحد المارة، كما إذا أحدث حيوان ضرراً وكانت حراسته غير محكمة وكما إذا أشعل شخص حريقاً عن تقصير منه، وكما إذا آل بناء إلى السقوط بسبب عدم ترميمه فوقع على بناء آخر وأحدث به ضرراً.

المادتين ١٣٨٢ و ١٣٨٣ من هذا التقنين[١]، حيث عمد واضعوا هذا التقنين على قصر المادة ١٣٨٢ على الأعمال العمدية[٢]، بينما خصصوا المادة ١٣٨٣ للأعمال غير العمدية، ثم انتقل واضعو التقنين الفرنسي من المسئولية الشخصية إلى المسئولية عن الأشخاص وعن الأشياء، فأسسوها على فكرة الخطأ.

ونظراً للتطور الهائل في كافة المجالات، وبخاصة في المجال الاقتصادي، منذ القرن التاسع عشر الميلادي، والذي كان له أبلغ الأثر في تطور نظريات المسئولية غير العقدية، فقد تقدمت الصناعة تقدماً ملحوظاً باستعمالها للآلات الميكانيكية وشتي وسائل النقل، الأمر الذي ترتب عليه أن أصبح الخطر الكامن في استعمال هذه الآلات أقرب احتمالاً وأكثر تحققاً من ذي قبل، فعاد ركن الضرر ـ بعد أن كان قد اختفي ـ في المسئولية التقصيرية إلى البروز حتى كاد يغطي على ركن الخطأ، وبدأ تطور المسئولية والحال كذلك ـ يرجع إلى نقطة الابتداء حيث كان المعيار للمسئولية مادياً لا شخصياً[3]، وكان الفقه هو الرائد لهذا التطور متأثراً بعاملين:

الأول عملي: يتمثل في ازدياد مخاطر العمل زيادة مضطردة من شأنها أن تصعب على العامل ـ في أغلب الأحوال ـ إثبات خطأ في جانب صاحب العمل، كي يستطيع

(١) تنص المادة ١٣٨٢ من التقنين المدنى الفرنسى على أن: «كل عمل أياً كان يوقع ضرراً بالغير يلزم من وقع بخطئه هذا الضرر أن يقوم بتعويضه».
وتنص المادة ١٣٨٣ من ذات التقنين على أن: «كل شخص يكون مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه لا بفعله فحسب،بل أيضاً بإهماله أو بعدم تبصره».

(٢) يرى أستاذنا الدكتور السنهورى عكس ذلك، حيث يقول سيادته بأن نص المادة ١٣٨٢ فيما ورد به من عموم لا يحتمل هذا التحديد بل هو شامل لجميع الأخطاء التى تترتب عليها المسئولية التقصيرية عمدية كانت أو غير عمدية، راجع سيادته في المرجع السابق، نفس الموضع.

(٣) السنهوري: المرجع السابق، ص٧٦٧.

الرجوع عليه بالتعويض، الأمر الذي تطلب تطوراً هاماً في نظام المسئولية بصفة عامة[1].

(١) حاول الفقه منذ البداية معالجة ذلك عن طريق الاحتيال على بعض نصوص التقنين المدني الفرنسي، فشبه الآلات بالبناء، واكتفي بإثبات العامل لعيب في الآلات لنفي مسئولية صاحب العمل عما تحدثه هذه الآلات من الضرر، إلا أن الأمر لم يزل يكتنفه المعوقات حيث صعوبة إثبات عيب الآلة التي أحدثت الضرر، والتي لا تقل عن صعوبة إثبات الخطأ في جانب صاحب العمل.
وفي مرحلة لاحقة: أخذ الفقه بفكرة قيام المسئولية غير العقدية على فكرة الضرر وتحمل التبعة وليس على فكرة الخطأ والتي كان ـ حينئذ ـ من الصعب إثباتها في جانب الآلات أو في جانب صاحب العمل، وتقوم نظرية تحمل التبعة على سند أنه من خلق تبعات يفيد من مغانمه وجب عليه أن يحمل عبء مغارمها، وأسموا نظريتهم بالنظرية الموضوعية، وأكد أنصار نظرية تحمل التبعة (النظرية الموضوعية) على أن النظرية الشخصية لم تعد تتفق لا مع المنطق ولا مع التطور الاقتصادي، فهي تصطدم مع المنطق، فمنذ انفصال المسئولية المدنية عن المسئولية الجنائية وأصبح التعويض المدني لا دخل للعقوبة فيه، فلم يُعد هناك معني لاستبقاء الخطأ أساساً للمسئولية المدنية، ويجب أن يكون، الضرر المستوجب للتعويض، هو أساس هذه المسئولية، لا الخطأ الذي يستلزم العقوبة، فالنظرية الشخصية للعقوبة، تصطدم مع التطور الاقتصادي، ذلك منذ أصبحت الآلات الحديثة مورد رزق كبير ومصدر خطر جسيم في آن واحد، فمادام الشخص ينتفع بالشيء، فمن العدل أن يحمل تبعته.
وللإيضاح، يتمثل الفارق الجوهري بين المسئوليتين الشخصية والموضوعية – كما يرى أستاذنا الدكتور السنهوري – في أن الأولي تقوم على الخطأ ولو كان هذا الخطأ مفروضاً وحتى لو كان هذا الفرض غير قابل لإثبات العكس، فأساسها الخطأ لا الضرر والمسئول هو المنتفع لا الحارس، يترتب على ذلك أن المدين يستطيع دفع المسئولية الشخصية عن نفسه إذا عجز الدائن عن إثبات ثمة خطأ في جانبه، بينما تقوم المسئولية الموضوعية على الضرر، ولذلك لا يستطيع المسئول عنها دفعها بنفي الخطأ الذي سبب الضرر، وحتى لو أثبت السبب الأجنبي، فما دام الضرر قد وقع عن جراء نشاطه ولو =>
=بغير خطأ منه، فهو المسئول عنه. راجع: السنهوري: المرجع السابق، ص٧٦٩.
وعلى خلاف المساحة الواسعة التي أولاها الفقه للنظرية الموضوعية، نجد المشرع الفرنسي قد حدد نطاقاً ضيقاً لها، ولم يأخذ بها كقاعدة عامة، فقد اقتصر على الأخذ بها في بعض نواحي النشاط وما يتولد عنها من تبعات.
ولقد سار القضاء الفرنسي ـ ببطء ـ وراء الفقه في الارتكان إلى المسئولية الموضوعية (نظرية تحمل التبعة) بخطوات مترددة، فلم يسر الطريق النهائية، حيث وقف عند الخطأ المفروض ولم يجاوزه إلى مسئولية لا تقوم على خطأ أصلاً بل على محض تحمل التبعة، فمهما يكن من أمر فإن القضاء الفرنسي ثبت على فكرة الخطأ أساساً للمسئولية التقصيرية، ولم يحد عن ذلك إلى نظرية تحمل التبعة، وهو مع ذلك قد وصل إلى الكثير من النتائج العملية التي قال بها أنصار المسئولية الموضوعية، عن طريق الخطأ المفروض.

والثاني علمي: مفاده ضرورة الأخذ بالناحية الموضوعية وليس بالناحية الذاتية حتى في المجرم ذاته، فيُعاقب هذا الأخير، لا بالنظر إلى ما يستحقه لشخصه، بل بالنظر لما تقتضيه حماية المجتمع، وإذ أمكن الارتكان إلى هذه النظرية الموضوعية في القانون الجنائي فأولي للمشرع المدني الأخذ بها وجعلها ميداناً خصباً لنصوصه.

رابعاً: بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون المصري:

تطور نظام المسئولية المدنية التقصيرية في القانون المصري، على النحو التالي:

١) بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون القديم:

استلهم التقنين المصري القديم قواعد المسئولية غير العقدية (التقصيرية) عن نظيره الفرنسي، في وقت كان فيه القضاء الفرنسي في بداية الأخذ بفكرة الخطأ المفروض، فوضع التقنين المصري القديم القاعدة العامة في المسئولية المدنية التقصيرية وأقامها علي خطأ واجب الإثبات، ظهر ذلك جلياً من خلال النص (١٥١/٢١٢)[1]، على ما يأتي: «كل فعل نشأ منه ضرر للغير يوجب ملزومية فاعله بتعويض الضرر» ثم عرض هذا التقنين لحالات الخطأ المفروض على شاكله القانون الفرنسي، فأكمل ذات النص (١٥١ / ٢١٢) بما يقرر مسئولية المكلف بالرقابة عمن هم تحت رعايته وأقام هذه المسئولية علي خطأ مفروض، إذ قضي في عبارة غامضة بما يأتي وكذلك يلزم الإنسان بضرر الغير الناشئ عن إهمال من هم تحت رعايته، أو عدم الدقة والانتباه منهم، أو عند عدم ملاحظته إياهم، ثم انتقل إلى مسئولية المتبوع عن

(١) جدير بالذكر أن العلامة (/) تفصل رقمي مواد التقنين الوطني عن مواد التقنين المختلط في القانون القديم، فمثلاً المادة الماثلة (١٥١/٢١٢) معناها المادة ١٥١ من التقنين الوطني والمادة ٢١٢ من التقنين المختلط، وهكذا مع باقي المواد التي يتم كتابتها بهذا الشكل، وفيما عدا ذلك التقنين، تفصل تلك العلاقة رقم المادة عن فقراتها، فمثلا المادة ١/١٤٧ معناها الفقرة الأولي من المادة ١٤٧.

عمل التابع في المادة (١٥٢ / ٢١٤)، فالمسئولية عن الحيوان في المادة (١٥٣/٢١٥)، وبني المسئولية في هاتين الحالتين أيضاً على خطأ مفروض، ولم ينقل التقنين المدني القديم المصري النص الخاص بالمسئولية عن البناء الذي ورد في القانون الفرنسي.

على نفس النهج سار التقنين المصري القديم فلم ينقل هذا التقنين عن القضاء الفرنسي المسئولية عن الأشياء على الوجه الذي استقر عليه هذا القضاء أخيراً في تفسيره للفقرة الأولي من المادة ١٣٨٤ من التقنين المدني الفرنسي، إذ لم يكن هذا القضاء وقت ظهور التقنين المصري القديم قد استقر على هذا التفسير[1].

وباستعراض نصوص التقنين المدني المصري القديم، نجد أنه لم يأخذ بنظرية تحمل التبعة، التي أخذ بها القانون الفرنسي، بالرغم من مناداة بعض الفقهاء المصريين آنذاك بضرورة الأخذ بها[2]، ليس هذا وفقط، بل عمد القضاء المصري في أحكامه ـ عدا النذر اليسير منها[3] ـ إلى عدم الأخذ بها، وأعلنت محكمة النقض هذا في عبارات واضحة وصريحة[4].

٢) بالنسبة لمضمون التطور بالمسئولية المدنية التقصيرية في القانون الجديد:

حفل التقنين المصري الجديد بالعديد من النصوص التي أوردها في المسئولية

(١) السنهوري: المرجع السابق، ص٧٧١ وما بعدها.
(٢) عبد السلام ذهني: الالتزامات ـ فقرة ٧٨١ وما بعدها، أشار إليه السنهوري في الهامش رقم (١) بالصفحة ٧٧٢، المرجع السابق
(٣) محكمة استئناف مصر الوطنية في ١٠/٤/١٩٢٧م، المجموعة الرسمية ٢٨ عدد ٥٩. محكمة الزقازيق الكلية في ٩/٤/١٩٢٩م، المحاماة ١٠ رقم ٨٨ ص ١٦٩. محكمة مصر الكلية المختلطة في ١٧/٦/١٩٢٩م، المحاماة ٢٠ رقم ١٨٨، ص ١٩٥.
(٤) نقض مدني في ١٥/١١/١٩٣٤ مجموعة عمر ص ٤٨٥. استئناف مصر الوطنية في ٢٦/١١/١٩٤٠م، المحاماة ٢١ رقم ٣٢٨ ص ٧٤٥. استئناف مختلط في ٢٣/٤/١٩٤١م، م٥٣ ص ١٥٤ وفي ٢٢/٤/١٩٤٧م، م ٥٩ ص١٨١.

التقصيرية، عالج فيها العيوب الجسيمة التي لحقت بالتقنين القديم، وباستقراء النصوص التي أوردها التقنين الحديث يتبين أمران: **الأول:** عدم الأخذ بنظرية تحمل التبعة[1]، **والثاني:** أسس التقنين المدني الجديد المسئولية عن عمل الغير والمسئولية الناشئة عن الأشياء على خطأ مفروض، بخلاف التقنين المدني القديم الذي أسس المسئولية عن الأعمال الشخصية على خطأ واجب الإثبات.

(١) يري أستاذنا الدكتور السنهوري: أن هذا التقنين بعدم أخذه لنظريه تحمل التبعة قد أحسن بذلك صنعاً، إذ يجب في هذا الصدد أن يقتضي هذا التقنين أثر الطريق الذي سبقه إليه المشرع الفرنسي، فيصدر تشريعات خاصة في مسائل معينة يقتضي التطور الاقتصادي أن يؤخذ فيها بنظرية تحمل التبعة، فيأخذ بها في هذه التشريعات إلى حد معقول، وهذا هو النهج الذي نهجه المشرع المصري فعلاً متمشياً في ذلك ومقتضيات الظروف الاقتصادية للبلاد. ومن هذه التشريعات:

١- القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ بشأن إصابات العمل والذي حل محل القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦م.

٢- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠ بشأن التعويض عن أمراض المهنة.

٣- القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٤٢ بشأن التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب.

٤- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٤م بشأن تعويض أفراد طاقم السفن التجارية ضد أخطار الحرب.

٥- القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٤٨م بشأن تنظيم الإرشاد وبميناء الإسكندرية. تفصيليا حول هذه القوانين. السنهوري: المرجع السابق، ص٧٧٤ بالهامش.

الخاتمة الكاملة للرسالة

أخيراً، وقد تناولت موضوع: «الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية التقصيرية، دراسة مقارنة»، بالبحث والمناقشة، فإن المنطق يقتضي بنهاية الدراسة التعرف على نتائجها وتوصياتها، وهي كالتالي:

أولاً: النتائج :

١- المسئولية المدنية تقوم حين يخل الفرد بما التزم به قانوناً أو اتفاقاً، فهي الحكم الذي يترتب على الشخص الذي ارتكب أمراً يوجب المؤاخذة سواء كان هذا الأمر مُخل بالسلوك أو بقاعدة قانونية مُعتد بها،والأفعال الموجبة للمسئولية المدنية لا حصر لها، فالقانون لا يوردها على سبيل الحصر، وذلك بعكس الحال في المسئولية الجنائية،وأن قيام إحدى المسئوليتين لا يتعارض مع قيام المسئولية الأخرى، والخطأ الموجب للمسئولية المدنية يستوي أن يكون صادراً من الشخص عن إهمال أو عمد على حد سواء، فكل منهما يوجب تعويض الضرر الناشئ عنه. وتتمثل أركان المسئولية المدنية في الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما.

٢- بفحص حالات المسئولية غير الخطئية، خلصنا إلى أنها تمثل حالات استثنائية مُبعثرة، لا تخضع لتنظيم واضح، ولا تجمعها فكرة واحدة، الأمر الذي تعذر مع إيجاد معيار لها يجعل منها قاعدة عامة، تحكم موضوع المسئولية المدنية. فمن خلال تتبع الحلول التي جاء بها الفقه المؤيد للمسئولية غير الخطئية، ظهر لنا نظريات متعددة، بل ومتقنة، تدعو إلى ابتداع أسس أخرى للمسئولية المدنية.

إلا أن محاولة إقامة المسئولية المدنية، على أسس مغايرة لفكرة الخطأ، كفكرة الخطر أو الضمان أو الخطأ الاجتماعي، وإن كانت تعكس ضرورة التعويض بالنسبة

للمضرور، إلا أن التعويض، لا يعدو إلا أن يكون وظيفة من وظائف المسئولية الفردية، والتي تعكس بدورها فكرة الخطأ.

٣- أدى التطور في ميادين الحياة المختلفة بالفقه والقضاء في كل من مصر وفرنسا إلى اللجوء إلى أساليب من شأنها أن تسهل على المتضرر في الحصول على التعويض، وذلك بتخفيف عبء الإثبات عنه بإعفائه من وجوب إثبات الخطأ، من هذه النظريات التي استخدمها المشرع سواء في مصر أو في فرنسا، وكذلك ما استقر عليه في القضاء المصري والفرنسي الأخذ بنظرية الخطأ المفترض، ويقصد بها،أن شخصاً ما لم يرتكب خطأ، أو بالأحرى لم يثبت خطأه، ومع ذلك يلزمه القانون بتعويض أضرار معينه وقعت من شخص تابع له في تصرفاته «المسئولية عن فعل الغير»، أو من شيء له السيطرة عليه «المسئولية عن فعل الأشياء».

وتستند نظريه الخطأ المفترض إلى ذات الأساس الذي تقوم عليه المسئولية المدنية، ألا وهو الخطأ، وعلى ذلك فحسب هذه النظرية يبقي الخطأ هو مناط المسئولية المدنية، وسواء كان مصدر هذه المسئولية هو فعل الشخص أو فعل الغير، إلا أنه في إطار المسئولية عن فعل الغير حسب هذه النظرية هو خطأ مفترض، فالأمر في مجال المسئولية عن فعل الغير يتعلق بافتراضات قانونية تعفي المضرور من إثبات الخطأ وإن تباينت قوتها من حالة إلى أخرى، فقد تكون قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس كما هو الحال في مسئوليه متولي الرقابة، وقد تكون قرينة غير قابلة لإثبات العكس كما هو الحال في المسئولية عن الأشياء.

٤- أن فكره افتراض الخطأ كأساس لمسئولية متولي الرقابة أنه وإن كانت تمثل استثناءً على القواعد العامة، إلا أنها لا تُعد استثناءً كاملاً على القواعد العامة في المسئولية المدنية، فالأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن لم تجر تعديلاً كاملاً على

القواعد العامة إلا في جزئية محددة، وهي افتراض خطأ المكلف بالرقابة وذلك انطلاقاً من العمل غير المشروع الصادر عن المشمول بالرقابة وهو افتراض يقوم على قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، وهذا الافتراض اقتضته العلاقة بين متولي الرقابة والمشمول برقابته، وذلك لوجود موجبات الرقابة.

٥- لا يمكن إنكار الفوائد العملية لنظرية تحمل التبعة أو المخاطر، إذ تسمح بصفة عامة بسهولة تعويض الضحايا بدرجة أفضل من نظرية الخطأ.

٦- تتمثل الخلاصة العملية لنظرية تكافؤ الأسباب، كإحدى نظريات علاقة السببية، بما لها من طابع منطقي مُجرد، في الاعتراف لرابطة السببية، والمسئولية المدنية تبعاً لذلك، بنطاق واسع.

٧- سعت نظرية السبب المنتج أو الملائم، إلى إسباغ طابع قانوني علي رابطة السببية في القانون، حيث اتجهت أبحاثها بناءً علي ذلك، إلى التفرقة بين عناصر ذات أهمية قانونية، وأخري غير ذات أهمية قانونية، كي تستبقي الأولى، وتستبعد الثانية، بما أدي بها ذلك إلى أن اعتمدت في بحثها علي المنهج التجريدي، فكان مؤدي ذلك، وضع رابطة السببية، والمسئولية المدنية تبعاً لذلك، في نطاق محدود.

٨- لم تكن الحلول التي انتهت إليها كل من النظريتين، في النهاية علي تفاوت صارخ؛ فهاتان النظريتان تمثلان في الواقع، دوائر متداخلة ليست متباعدة ولا متجاورة، فهي تتخذ لها مركزاً واحداً، هو سلوك مُحدث الضرر، ومحوراً واحداً هو البحث عن الآثار التي يصح أن تسند إلى هذا السلوك، دون غيره من العوامل الأخرى، التي قد تعرض في العمل بصورة أو بأخرى... وتختار كل منهما لنفسها نقطة معينة للوقوف عندها في الإسناد، دون أن تزعم إحداها أنه من الممكن أن يدخل في الاعتبار القانوني، جميع العوامل التي لعبت دوراً في إحداث الضرر، بين قريبها

وبعيدها، على نحو ما تريد الفلسفة من منطق علمي دقيق، لا يترك أدنى جزئية إلا ووضعها في الاعتبار.

فالفارق بين النظريتين، ليس في أساس البحث، أي في تكييف طبيعة الرابطة، بقدر ما هو في تعيين المنطقة التي يحسن الوقوف عندها لرد النتائج إلى أسبابها، وقد اقترب بعضها نوعاً من السببية كرابطة فلسفية ـ أو حاول الاقتراب منها إلى حد ما ـ كما فعلت نظرية تكافؤ الأسباب، حين سلم بعضها الآخر تسليماً صريحاً، بأن السببية كرابطة قانونية كغيرها كرابطة فلسفية، وذلك ما فعلته نظرية السببية الملائمة.

٩- الضرر المادي هو ذلك الضرر الذي يلحق بالمضرور في ماله لا في جسمه، فهو الضرر الذي يُصيب متعلقات المضرور من الأشياء والأموال التي يمتلكها وما ينجم عليه من انعدام الفائدة والقيمة الاقتصادية التي تُمثلها هذه المتعلقات، أو إنقاص هذه القيمة.

١٠- يمثل الضرر الأدبي في الوقت الحاضر أهم الموضوعات التي تمس حياة الناس، وتشغل بالهم لما يتسم به من أهمية عملية بالغة يعكسها عدد القضايا التي تثور يومياً بين جنبات المحاكم مطالبة بالتعويض عنه.

١١- الضرر الأدبي هو عبارة عن كل مساس بالقيم الأدبية أو المعنوية للإنسان أو هو كل مساس بذمة الإنسان الأدبية وذلك بالمقابلة للضرر المادي الذي يصيب الشخص في ذمته المالية.

١٢- يرتكز معيار التمييز بين نوعي الضرر، المادي والأدبي، على معيارين: أولهما: ينظر إلى طبيعة الحق أو المصلحة التى حصلها الاعتداء عليها أو عليه. وثانيهما: يأخذ بطبيعة النتائج أو الآثار المترتبة على هذا الاعتداء. فإذا كان الاعتداء على حق من الحقوق ينتج عنه خسارة مالية، فإن الضرر يكون مادياً سواء كان الحق المعتدى

عليه من الحقوق المالية أم من الحقوق غير المالية، أما إذا كان هذا الاعتداء لم ينتج عنه خسارة مالية، وإنما ينتج عنه مساس بالقيم المعنوية للإنسان، كالشرف والكرامة والاعتبار والسمعة والشعور والعواطف وما إلى ذلك يكون الضرر أدبياً، كما خلصنا من خلال البحث، أنه في حالة إجتماع الضررين المادي والأدبي عن الفعل الواحد، فإنه يجب تعويض كلاً من الضررين، إذ أن كل منهما مستقل عن الآخر، وتعويض أحدهما لا يغني عن تعويض الآخر، وقلنا أن الضرر قد يكون أدبياً بحتاً لا تنتج عنه أي خسارة مالية، كإتلافات خطابات شخصية يعتز بها أحد الأصدقاء.

١٣- الهدف من التعويض هو إصلاح الضرر ومحاولة إعادة المضرور إلى الوضع الذي كان عليه قبل إلحاق الضرر به، ولكي يحقق التعويض وظيفته تلك، لابد أن يكون عادلاً يغطي كل عناصر الضرر، وأن يكون سريعاً، بالإضافة إلى وجود ذمة مالية قادرة علي الوفاء به.

وترتيباً على ما سبق، فالتعويض ينهض بوظائف تهذيبية، تتمثل في ردع السلوك غير الاجتماعي، وتهدئة المضرور، وإشباع الشعور بالعدالة، كما ينهض بوظائف إصلاحية، تتمثل في جبر الضرر، ويقوم بوظيفة الردع إلى جانب وظيفة جبر الضرر، ويقوم على فكرة أنه نسب إلى المسئولية خطأ متميز في جسامته فيجب عندها ردع المسئول من خلال التعويض بالنظر إلى جسامة الخطأ المنسوب إليه عند تقدير التعويض.

١٤- لا يجوز الاتفاق على الإعفاء من المسئولية التقصيرية أو على التخفيف منها، وذلك نظراً لتعلقها بالنظام العام، فيقع باطلاً كل شرط يقضي بالاتفاق على ما يخالف قواعدها وأن هذا البطلان بطلان مطلق، وذلك على العكس في المسئولية

العقدية التي هي من صنع المتعاقدين، فيستطيعان أن يعفيا منها وأن يحورا فيها، وذلك ما لم ينسب إلى المدين غش أو خطأ جسيم في تنفيذ الالتزام.

ثانياً: التوصيات:

نوصي المشرع التدخل بإجراء عدة تنقيحات في وظيفة المسئولية المدنية في القانون المدني، مفادها:

١ـ أن يكون جل اهتمام المسئولية في تدارك الأضرار لا في تعويضها.

٢- تبنى مفهوم بسيط ومرن للخطأ، يساعد المضرور في الحصول على التعويض المناسب، عن طريق تيسير إثبات الخطأ.

٣- ورد في نص المادة (١/٢٢٢) من القانون المدني المصري ما يأتي: «يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضاً، ولكن لا يجوز في هذه الحالة أن ينتقل إلى الغير إلا إذا تحدد بمقتضى اتفاق، أو طالب الدائن به أمام القضاء». نجد أن المشرع أدخل من غير قصد الورثة في مدلول الغير، باعتبار أن مدلول الغير يعني كل شخص غير متضرر، فيشمل ذلك الخلف العام (الورثة) أو أي شخص أخر ينتقل إليه الحق في التعويض، لذا نوصي المشرع المصري بتعديل هذا النص، بأن يأتي عدم انتقال الحق في التعويض بعد الفقرة الثانية من المادة (٢٢٢ مدني مصري) كالآتي: «لا يجوز الحكم بتعويض إلا للأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية عما يصيبهم من ألم من جراء موت المصاب، ولا ينتقل إليهم إلا إذا تحدد بمقتضي اتفاق، أو طالب الدائن به أمام القضاء».

المراجع الكاملة للرسالة

أولاً: مؤلفات في الشريعة الإسلامية:

(أ) كتب الحديث وعلومه:

* صحيح مسلم، مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري، المتوفى سنة ٢٦١هـ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

* نيل الأوطار شرح منتقي الأخبار عن أحاديث سيد الأخيار، للشيخ محمد بن علي بن محمد الشوكاني المتوفى سنة ٢٥٥هـ، مطبعة مصطفي الحلبي بالقاهرة، مكتبة الكليات الأزهرية.

كتب الفقه الحنفي:

* بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للإمام علاء الدين أبو بكر بن سعود الكاساني، المتوفى سنة ٥٨٧هـ، تحقيق محمد خير طه حلبي، دار المعرفة ، بيروت.

* تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق لفخر الدين عثمان بن علي الزيلعي، المتوفى سنة ٧٤٣ هـ، وبهامشه حاشية الشيخ شهاب الدين أحمد بن يونس الشلبي، طبعة المطبعة الكبرى الأميرية بمصر سنة ١٣١٥هـ، وطبعة دار الكتاب الإسلامي.

* فتح القدير شرح الهداية للمرغيناني وتكملته تأليف كمال الدين محمد بن عبد الواحد المعروف بابن الهمام، والتكملة لشمس الدين أحمد ابن قودر المعروف بقاضي زادة، طبعة المطبعة الكبرى الأميرية، سنة ١٣١٦هـ.

* المبسوط تأليف شمس الأئمة محمد بن أحمد بن سهل أبو بكر السرخسي، المتوفى سنة ٤٨٣هـ، طبعة مطبعة السعادة، القاهرة، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

* رد المحتار على الدر المختار في شرح تنوير الأبصار في فقه الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان «حاشية ابن عابدين» الطبعة الثالثة، طبعة المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٣٢٦هـ.

كتب الفقه المالكي:

* التاج والإكليل لمختصر خليل لأبي عبد الله محمد بن يوسف بن أبي القاسم العبدري الشهير بالمواق، بهامش كتاب مواهب الجليل للحطاب، مطبعة السعادة بمصر.
* الشرح الكبير لأحمد بن محمد بن احمد أبو البركات، المتوفى سنة ١٢٠١ه، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت.
* الفروق للقرافي، العلامة شهاب الدين أبي العباس أحمد بن إدريس ابن عبد الرحمن الصنهاجي الشهير بالقرافي، طبعة ١٣٤٦هـ، دار إحياء الكتب العربية بالقاهرة.
* القوانين الفقهية تأليف محمد بن أحمد بن جزي الغرناطي المالكي، المتوفى سنة ٧٤١هـ، الطبعة الأولي، طبعة مطبعة عالم الفكر، القاهرة ١٩٨٥.

كتب الفقه الشافعي:

* الأم للإمام محمد بن إدريس الشافعي المتوفى سنة ٢٠٤ هـ، طبعة مطبعة دار قتيبة، الطبعة الأولى، سنة١٤١٦هـ.
* المهذب لأبي إسحاق إبراهيم بن علي بن يوسف الشيرازي، المتوفى سنة ٤٧٦هـ، طبعة مطبعة مصطفي الحلبي بالقاهرة، بدون تاريخ نشر.

* حاشية الشرقاوي على تحفة الطلاب لشرح تحرير تنقيح اللباب للشيخ أبي يحيي زكريا الأنصاري ، طبعة مصر سنة ١٩٤١م.

* مغني المحتاج إلى معرفة ألفاظ المنهاج للشيخ محمد الشربيني الخطيب، المتوفى سنة ٩٩٧هـ، طبعة مطبعة مصطفي الحلبي بالقاهرة.

* نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج لمحمد أبي العباس أحمد بن حمزة الرملي الشهير بالشافعي الصغير، المتوفى سنة ١٠٠٤هـ ومعه حاشية أبي الضياء علي الشبراملسي ، وحاشية أحمد عبد الرازق المعروف بالمغربي الرشيدي، طبعة مطبعة دار الكتب العلمية، بيروت، سنة١٤١٤هـ.

كتب الفقه الحنبلي:

* أعلام الموقعين عن رب العالمين لابن القيم الجوزية، محمد بن أبي بكر الزرعي الدمشقي أبو عبد الله، المتوفى سنة٧٥١ه، تقديم طه عبد الرؤوف سعد، دار الجبل، بيروت.

* المغني لأبي محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسى، المتوفى سنة٦٢٠هـ، عالم الكتب، بيروت، لبنان، طبعة دار الهجرة للطباعة، تحقيق دكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي ودكتور عبد الفتاح محمد الحلو.

* المقنع لابن قدامه، تحقيق عبد الله بن عبد المحسن التركي، الطبعة الأولى، مطبعة هجر للطباعة والنشر، القاهرة، سنة ١٤١٨هـ.

كتب الفقه الظاهري:

* المحلى لابن حزم الظاهري، الإمام أبو محمد علي بن أحمد بن سعد بن حزم العربي الأندلسي الظاهري، المتوفى سنة٤٥٦هـ، طبعة إدارة الطباعة المنيرة، سنة ١٣٥١هـ.

(ب) كتب اللغة:

* القاموس المحيط للشيخ مجد الدين محمد بن يعقوب الشيرازي الفيروز أبادي المتوفى سنة٨١٧هـ، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

* الكليات لأبي البقاء أيوب الكفاوي، تحقيق عدنان درويش، بيروت، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، ١٤١٢هـ.

* المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، تصنيف أحمد بن محمد بن علي الفيومي، دار العلم، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى،١٩٨٧م.

* المعجم الوسيط لإبراهيم أنيس وآخرين، مجمع اللغة العربية، مطابع دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثالثة،١٣٩٣هـ.

* طلبة الطلبة في الاصطلاحات الفقهية، للنسفي نجم الدين بن حفص، تحقيق خليل الميس، بيروت، دار القلم، الطبعة الأولى، سنة١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

* لسان العرب للإمام أبي الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري المتوفى سنة ٧١١هـ، طبعة الشعب.

* مختار الصحاح لمحمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، دار الحديث بالقاهرة، سنة ١٣٩٨هـ.

ثانياً: المؤلفات القانونية:

أ) المؤلفات القانونية العامة:

- إبراهيم الدسوقي أبو الليل: المسئولية المدنية بين التقييد والإطلاق، دراسة تحليلية للأنظمة القانونية المعاصرة (اللاتينية ـ الإسلامية ـ الأنجلو أمريكية)، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٨٠م.

- أبو زيد عبد الباقي مصطفى: الالتزام بضمان أذى النفس ودور الدولة فيه في ظل القانون المدني الكويتي، مجلة المحامي الكويتية، السنة٦، العدد ٢ يوليو، أغسطس، سبتمبر، أكتوبر، ١٩٨٣م.

- حمدى سعد أحمد: الالتزام بالإفضاء بالصفة الخطرة للشيء المبيع، دراسة مقارنة بين القانون المدني والفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

- حمدي عبد الرحمن أحمد: النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، المصادر الإرادية وغير الإرادية، طبعة ٢٠١٠م، دار نصر للطباعة.

- سليمان مرقس: بحوث وتعليقات على الأحكام في المسئولية المدنية وغيرها من موضوعات القانون المدني، بدون ناشر، سنة١٩٨٧م.

- ---------: الوافي في شرح القانون المدني -٢- في الالتزامات، المجلد الثاني في الفعل الضار والمسئولية المدنية، القسم الأول في الأحكام العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، ١٩٨٨م.

- صلاح حسن البرعى: أساس المسئولية المدنية عن الأفعال الشخصية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٩م.

- عادل حمزة: مسئولية الشخص الاعتباري التقصيرية في القانون الوضعي مقارنة بالشريعة الإسلامية ، بدون ناشر، ١٩٩٤م.

- عادل زيد عبد الله المطيري: الحماية القانونية للمضرور من حوادث المركبات الآلية وفقاً لنظام قانون التأمين الإجباري المصري والفرنسي والكويتي، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٧م.

- عبد الحي حجازي: موجز النظرية العامة للالتزام، المصادر غير الإرادية، الطبعة الثانية، ١٩٦٣م.

- عبد الرزاق أحمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة منقحة، ١٩٨١م.

- علي الخفيف: الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات العربية، القسم الأول، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠م.

- ماجد صالح القدان: أحكام الضمان في الجنايات في الشريعة الإسلامية، دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير مقدمه لكلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٣م.

- محمد إبراهيم الموسى: نظرية الضمان الشخصي، المملكة العربية السعودية، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، نشر الرسائل الجامعية، رقم٦، الجزء الأول، مكتبة العبيكان، الرياض، ١٤١٩هـ.

- منصور عمر المعايطة: المسئولية المدنية والجنائية في الأخطاء الطبية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، سنة ٢٠٠٤م.

ب) المؤلفات القانونية الخاصة:

- إبراهيم الدسوقي أبو الليل: الملتزم بتعويض الضرر الناجم عن حوادث السيارات «دراسة لضمان المباشر وضمان المؤمن وضمان الدولة لأذى النفس في القانون الكويتي مقارناً بالفقه الإسلامي»، منشورات ذات السلاسل، الكويت، الطبعة الأولى، سنة ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

- أحمد محمد إبراهيم: القصاص في الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٤٤م.
- أيمن إبراهيم العشماوي: تطور مفهوم الخطأ كأساس للمسئولية المدنية، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٨م.
- رمسيس بهنام: المسئولية دون خطأ في القانون الخاص والعام، رسالة دكتوراه، باريس، سنة ١٩٥٣م.
- عادل جبري محمد حبيب: المفهوم القانوني لرابطة السببية وانعكاساته في توزيع عبء المسئولية المدنية، دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
- عادل حمزة: مسئولية الشخص الاعتباري التقصيرية في القانون الوضعي مقارنة بالشريعة الإسلامية ، بدون ناشر، ١٩٩٤م.
- علاء حسين مطلق التميمي: تأصيل الاتجاهات الحديثة في المسئولية المدنية، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠١١م.
- فخري رشيد مهنا: أساس المسئولية ومسئولية عديم التمييز التقصيرية «دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الأنجلوسكسونية والقوانين العربية»، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، سنة ١٩٧٢م.
- محمد جمال حنفي طه: التعويض عن الضرر الجسدي في المسئولية التقصيرية «النظرية والتطبيق» رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م.
- محمد حسين علي الشامي: ركن الخطأ في المسئولية المدنية، دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري واليمني والفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة

عين شمس، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩م.

- محمد صلاح الدين حلمي: أساس المسئولية التقصيرية في الشريعة الإسلامية والقانون المدني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٨م.

- محمد فوزي فيض الله:نظرية الضمان في الفقه الإسلامي المعاصر، مكتبة دار التراث الإسلامي، الطبعة الأولى، الكويت، سنة ١٩٨٣م.

- وهبة الزحيلي: نظرية الضمان وأحكام المسئولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، بيروت، دار الفكر، سنة ١٩٨٢م.

ثالثاً: المراجع الأجنبية:

1 – OUVRAGES GENERAUX:

- **Aubry et Rau: Droit civil franÇais, responsabilité delictuélle par De jean De la faite, Tome VI -2, 8e édition, Librairies techniques, Paris, 1989.**
- **Carbonnier (jean): Droit civil, 4/ les obligations, 14e édition, P.U.F., Paris, 1990**

2 – OUVRAGES SPECIAUX:

- **Lambert - Faivre (Yvonne): La réforme du droit FranÇais de la responsabilité civile in la réforme de L'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, presses universitaires d'Aix - Marseille, 1985.**
- **Droit des assurances, 8e édition, Dalloz, Paris, 1992.**
- **Savatier (Rene): Comment repenser la conception franÇaise àctuelle de la responsabilité civile?, Extraité du Recueil Dalloz Sirey, 1967.**
- **Tunc (Andre): La sécurite routiere, ésquisse d'une lói sÛr les àccidents de la circulation, Dalloz, Paris. 1966.**
- **Viney (Genevieve): L'indemnisation des victimés d'accidents de la circulation L. G. D. J., Paris, 1992.**

3- THÉSES:

- **Amouroux (Henri-Vincent): la responsabilité civile du commettant et l'abus de fonction, Bordeaux 1, 1975.**
- **Anselme-Martin (Olivier): la responsabilité civile délictuelle objective, montpellier, 1991.**
- **Flour (Jacques): Les rapports de commettant à prepose dans L'article 1384 du code civil, Caen, 1933.**
- **Guyenot (Jean): La responsabilité des personnes moralés publiques et privés, L. G. D. J. Paris, 1959.**
- **Honorat (Jean): L'idee d'acceptation des risqués dans la responsabilité civile, Paris, 1969.**

محتويات
الجزء الثاني

الموضـــــــــــــــــــــوع	الصفحة
مقدمة	١١
أولاً: البحوث	
البحث الأول: دراسة مدى قبول المجتمع الضريبي المصري للضريبة على القيمة المضافة في ظل الظروف الراهنة	
د/ حسن سيد عويس	١٥
البحث الثاني: المحاسبة عن أداء شركات الأعمال الخاصة لمسئوليتها الاجتماعية	
د/ سعود حمد الحميدي.....	٦٧
البحث الثالث: المعالجة القانونية للتحكم في النفايات الخطرة (دراسة تحليلية في ضوء أحكام اتفاقية بازل والاتفاقيات الإقليمية والأنظمة البيئية الموحدة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والأنظمة السعودية)	
د/ طارق الحسين محمد العراقي	١٣٥
البحث الرابع: آلية إبرام العقود الإدارية والأسباب المؤدية إلى بطلانها	
د/ عاصم بن سعود السياط	٢٨٧
البحث الخامس: المسئولية المدنية شرعاً وقانوناً	
الباحث/ محمود إبراهيم أحمد إبراهيم	٣٢٥

طبع بمطبعة مركز صالح كامل
للاقتصاد الإسلامي ـ جامعة الأزهر بمدينة نصر
☎ : ٢٢٦١٠٣٠٨

رقم الإيداع: ١٩٩٨/٦٧٨١

الترقيم الدولي:
I.S.B.N.: 978-977-355-088-2
ISSN: 2357-0636