السلطة الدولية لقاع البحار
ISBA/16/C/6

المجلس

Distr.: General
5 March 2010
Arabic
Original: English

الدورة السادسة عشرة
كينغستون، جامايكا
٢٦ نيسان/أبريل – ٧ أيار/مايو ٢٠١٠

الاقتراح الداعي إلى استصدار آراء استشارية من غرفة منازعات قاع البحار التابعة للمحكمة الدولية لقانون البحار بشأن المسائل المتصلة بمسؤولية الدول المزكية والتزاماتها

مقدم من وفد ناورو

١ – في عام ٢٠٠٨، زكت جمهورية ناورو طلبا تقدمت به شركة ناورو لموارد المحيطات للموافقة على خطة عمل لاستكشاف العقيدات المتعددة الفلزات في المنطقة. ولا تمتلك ناورو بعد، شأنها شأن العديد من البلدان النامية الأخرى، القدرات التقنية والمالية للقيام بعمليات تعدين في قاع البحار بالمياه الدولية. وللمشاركة بفعالية في الأنشطة بالمنطقة يتعين على هذه الدول الاستعانة بكيانات في القطاع الخاص على الصعيد العالمي (على غرار بعض البلدان النامية التي تحتاج إلى استثمارات أجنبية مباشرة). ولا تفتقر هذه البلدان إلى القدرة المالية لتنفيذ مشروع تعدين في قاع البحار بالمياه الدولية فحسب بل إن بعضا منها لا يمكنها مواجهة المخاطر القانونية التي قد ينطوي عليها مثل هذا المشروع. وإدراكا لذلك، استندت ناورو في تزكيتها لشركة ناورو لموارد المحيطات في الأصل إلى افتراض مفاده أن بإمكانها أن تخفف بفعالية (بدرجة عالية من اليقين) من وطأة الالتزامات أو التكاليف المحتمل نشوؤها عن تزكيتها. وكان هذا أمرا هاما لأن هذه الالتزامات أو التكاليف يمكن أن تفوق بكثير في بعض الأحيان القدرات المالية لناورو (وكذلك قدرات العديد من الدول النامية الأخرى). وخلافا للتعدين في البر حيث لا يمكن للدولة أن تخسر عموما إلا ما تملكه بالفعل (مثل بيئتها

220310 190310 10-26120 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

الطبيعية)، فإن الدولة النامية التي يمكن أن تترتب عليها المسؤولية جراء أنشطة مضطلع بها في المنطقة يمكن أن تخسر أكثر مما تملك بالفعل.

٢ - لقد أجريت مناقشات بشأن هذه المسألة مع السلطة الدولية لقاع البحار خلصت إلى أن الدولة المزكية يمكنها أن تفي بالتزامات التزكية التي أعطتها وتتجنب المسؤولية إذا أبرمت مع المتعاقد ترتيبا تعاقديا ينص على ما يلي:

(أ) للدولة صلاحية فحص برنامج عمل المتعاقد والتحقق منه، وإجراء تدقيق بيئي؛

(ب) يتعهد المتعاقد بالوفاء بجميع شروط ومقتضيات نظام السلطة وعقد الاستكشاف.

٣ - وهذا الحل سيعطي الثقة للدولة المزكية للمشاركة في الأنشطة بالمنطقة إذ سيتضح لها ما هو مطلوب منها لتجنب المسؤولية. وفي الوقت ذاته، سيحافظ هذا الترتيب على سلامة الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، إذ ستكون الدولة المزكية في وضع يمكنها من إجبار المتعاقد على الامتثال.

٤ - لكن، بينما يتم وضع آخر اللمسات على عملية تقديم الطلبات عبَّر أعضاء في اللجنة القانونية والتقنية عن آراء مختلفة بشأن تفسير أحكام الاتفاقية واتفاق عام ١٩٩٤ المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من الاتفاقية (قرار الجمعية العامة ٢٦٣/٤٨) والمتصل بمسؤولية الدول المزكية والتزاماتها، واتضح أن من الضروري التماس إيضاحات بشأن هذه الأحكام قبل المضي قدما. فبدون أن تتضح مسائل المسؤولية والالتزامات من الصعب للغاية على دولة نامية أن تزكي بثقة أنشطة في المنطقة، إذ لا يمكنها إجراء تقييم مجد للمخاطر القانونية والالتزامات المحتملة، ومن المستحيل أن تتخذ بقدر من اليقين تدابير التخفيف الرامية إلى تجنب المسؤولية. ونتيجة لذلك، تظل الدولة عرضة لالتزامات غير منظورة في القانون الدولي.

٥ - وأخيرا، إذا كانت الدولة المزكية معرضة لالتزامات كبيرة محتملة، فإن ناورو، مثلها مثل دول نامية أخرى، قد تجد نفسها وقد حيل دون مشاركتها الفعالة في الأنشطة بالمنطقة، وهي أحد مقاصد ومبادئ الجزء الحادي عشر من الاتفاقية، وبخاصة ما نصت عليه المادة ١٤٨ والفقرة الفرعية (ج) من المادة ١٥٠ والفقرة ٢ من المادة ١٥٢. ونتيجة لذلك، تعتبر ناورو أن من الجوهري توفير توجيهات يستنار بها في تفسير أحكام الجزء الحادي عشر المتعلقة بمسؤولية الدول والتزاماتها حتى يتسنى للدول النامية تقييم ما إذا كان بوسعها التخفيف

بشكل فعال من تلك المخاطر وبالتالي اتخاذ قرارات مستنيرة فيما يتعلق بمشاركتها أو عدم مشاركتها في الأنشطة بالمنطقة. ومن المطلوب تقديم إيضاحات بشأن ما يلي:

(أ) مسؤوليات والتزامات الدول المزكية المنصوص عليها في الجزء الحادي عشر من الاتفاقية. ومن المطلوب بوجه خاص إيضاح مدلول كلمة ''ضمان'' وعبارتي ''تأمين الامتثال'' و''ضمان الامتثال الفعال''؛

(ب) مدلول كلمة ''ضمان'' في السياقات التالية:

'١' الفقرة ١ من المادة ١٣٩ من الاتفاقية التي تنص على أنه ''تكون الدول الأطراف ملزمة بضمان أن تجري الأنشطة في المنطقة وفقا لهذا الجزء''؛

'٢' الفقرة ٤ من المادة ٤ من المرفق الثالث التي تنص على أنه ''تتولى الدولة أو الدول المزكية، عملا بالمادة ١٣٩، المسؤولية عن أن تضمن في إطار نظمها القانونية، قيام المتعاقد الذي تزكيه بالأنشطة في المنطقة وفقا لأحكام عقده ولالتزاماته بموجب هذه الاتفاقية''؛

'٣' الفقرة ٤ من المادة ١٥٣ التي تنص على أنه ''تساعد الدول الأطراف السلطة باتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان هذا الامتثال، وفقا للمادة ١٣٩''.

٦ - تأتي عموما كلمة ''ضمان'' بمعنى ''التأكد من'' أو بمعنى ''تأمين''. لكن في الواقع، مهما اتخذت الدولة المزكية من تدابير لا يمكنها أبدا أن تكفل تماما أو تضمن تماما قيام متعاقد بتنفيذ أنشطته وفقا للاتفاقية. فعلى سبيل المثال، من شأن سن تشريع وطني يعاقب المتعاقد على عدم امتثاله للاتفاقية أن يثني المتعاقد عن انتهاك الاتفاقية، غير أن ذلك لن يكفل أبدا امتثاله على الدوام. ويتعذر أكثر الدفاع عن مفهوم الضمان أو التأمين بالنظر إلى العدد الكبير من المتعاقدين من الباطن والأطراف الثالثة الذين يرجح اشتراكهم في عمليات التعدين التي يقوم بها المتعاقد. ومع أخذ ذلك في الاعتبار، ما مدلول كلمة ''ضمان'' في الأحكام السالفة الذكر؟ ومن المطلوب إيضاح مدلول عبارة ''تأمين الامتثال'' كما اعتمد في الفقرة ٤ من المادة ٤ من المرفق الثالث، ومدلول عبارة ''ضمان الامتثال الفعال'' كما اعتمد في الفقرة ٢ من المادة ١٣٩. وبوجه خاص، يلتمس تقديم إجابات إرشادية على الأسئلة الأربعة التالية:

(أ) هل يمكن إعطاء نفس المدلول لكلتا العبارتين أم أن عبارة ''ضمان الامتثال الفعال'' تعني مستوى أدنى من المسؤولية بالمقارنة مع عبارة ''تأمين الامتثال''؟ وإذا كان لهما نفس التفسير، يرجى الإرشاد إلى ما تعنيه هاتان العبارتان أساسا بالنسبة لدولة نامية

تسعى إلى الوفاء بمسؤوليتها بموجب الجزء الحادي عشر. ومرة أخرى، ليس هناك في الواقع من التدابير التي تتخذها الدولة المزكية مهما بلغت ما يمكنه تماما ''تأمين الامتثال'' من جانب متعاقد حينما يكون المتعاقد كيانا مستقلا عن الدولة.

(ب) كيف يمكن فهم هاتين العبارتين في علاقتهما بكلمة ''ضمان'' المشار إليها في الفقرة ٥ أعلاه؟ وهل يمكن استخدام هذه العبارات الثلاث باعتبارها مترادفات أم أن كلمة ''ضمان'' تدل على مستوى أعلى من المسؤولية؟

(ج) وإذا ثبت أن عبارة ''ضمان الامتثال الفعال'' تدل على مستوى من المسؤولية أدنى من مستوى المسؤولية الذي تدل عليه كلمة ''ضمان''، فما هو ذلك المستوى من المسؤولية؟

(د) وما هو المستوى الذي يتعين أن تفي به الدولة المزكية في آخر المطاف للوفاء بالتزاماتها بموجب الجزء الحادي عشر وتجنب المسؤولية؟

٧ - كيف يمكن للدولة المزكية أن تفي بمسؤوليتها بموجب الجزء الحادي عشر عن ضمان الامتثال الفعال من جانب المتعاقد؟ وما هي، بوجه خاص، التدابير التي يتعين أن تتخذها هذه الدولة المزكية؟ ويلتمس إيضاح مدلول العبارات التالية والعلاقة فيما بينها:

(أ) عبارة ''جميع التدابير اللازمة والمناسبة'' الواردة في الفقرة ٢ من المادة ١٣٩؛

(ب) عبارة ''كافة التدابير اللازمة'' الواردة في الفقرة ٤ من المادة ١٥٣؛

(ج) عبارة ''من الإجراءات ... ما هو معقول ومناسب'' الواردة في سياق الفقرة ٤ من المادة ٤ من المرفق الثالث.

٨ - وتنص هذه الأحكام أساسا على أن الدولة المزكية يمكن أن تعفى من المسؤولية إذا اتخذت تدابير معينة تكفل الامتثال الفعال من جانب المتعاقد؛ غير أنها، وإن كانت تحيل إلى نفس الاشتراط، فإن كل واحد منها يستخدم صيغا مختلفة لتوصيف أنواع التدابير التي يلزم أن تتخذها الدولة. ويلتمس إيضاح ما إذا كان لهذه العبارات نفس المدلول أم مدلولات مختلفة. فعبارة ''من الإجراءات ... ما هو معقول ومناسب'' تبدو عبارة أقل إلزامية وتوحي بتدابير أقل بالمقارنة مع عبارة ''كافة التدابير اللازمة''. وإذا ثبت أن هذه العبارات لها مدلولات مختلفة، ما هي العبارة التي لها الأولوية؟ أو بعبارة أخرى، هل يجب على الدولة المزكية، لكي تفي بمسؤوليتها بموجب الجزء الحادي عشر وتضمن الامتثال الفعال من جانب

المتعاقد، أن تتخذ ''جميع التدابير اللازمة والمناسبة'' أم ''كافة التدابير اللازمة'' أم أنه يجب عليها أن تتخذ ''من الإجراءات ... ما هو معقول ومناسب''؟

٩ - وفيما يتعلق بالأحكام المشار إليها في الفقرة ٧ أعلاه، لا يتضح **من** يقرر ما هو مناسب و/أو لازم. ويلتمس إيضاح ما إذا كانت الدولة المزكية نفسها هي التي تقرر ما هو مناسب أو لازم، أم أن هذا الأمر تقرره بموضوعية هيئة إدارية من قبيل السلطة أو غرفة منازعات قاع البحار التابعة للمحكمة الدولية لقانون البحار. ويشار أيضا إلى ما يلي:

(أ) تنص الفقرة ٤ من المادة ٤ من المرفق الثالث على أن الدولة المزكية لا تكون مسؤولة إذا كانت قد اعتمدت من القوانين والأنظمة واتخذت من الإجراءات الإدارية، ''مع مراعاة نظامها القانوني، ما هو معقول ومناسب لتأمين الامتثال لتلك الالتزامات من قبل الأشخاص الخاضعين لولايتها''. وتوحي هذه الصيغة بأن المعيار المعتمد يتضمن عنصرا ذاتيا ويراعي خصوصيات كل دولة على حدة - إذ يشير ضمنا إلى أن التدابير المطلوبة ستختلف من دولة إلى أخرى؛

(ب) من جهة أخرى، تنص المادة ١٥٣ على أن الدول الأطراف تساعد السلطة باتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان الامتثال للأحكام ذات الصلة من الجزء الحادي عشر. وهذا يوحي بأن هامش المرونة أضيق. وعلاوة على ذلك، تشير أحكام ترد في أجزاء أخرى من الاتفاقية إلى أن الدول يجب عليها أن تفي بمقياس دولي موضوعي عند اعتماد تشريعاتها الوطنية. فعلى سبيل المثال، يجب على الدول، في سياق اعتمادها تشريعات وطنية لمنع تلوث البيئة البحرية والحد منه ومكافحته، أن تعتمد قواعد وتدابير لا تكون ''أقل فعالية من القواعد والمعايير الدولية ومن الموصى به من الممارسات والإجراءات الدولية'' (انظر المواد ٢٠٨ (٣)، و ٢٠٩ (٢)، و ٢١٠ (٦)). ولئن وردت هذه المواد الثلاث في الجزء الثاني عشر من الاتفاقية، فإنها تبين كيف عولجت هذه المسألة في أجزاء أخرى من نص الاتفاقية. وبناء عليه، تطرح الأسئلة التالية:

'١' إذا تقرر أن للدولة أن تحدد استنادا إلى معاييرها الخاصة التدابير المناسبة واللازمة، فهل من اللازم مع ذلك أن تراعي الدولة التزامات ومعايير دنيا معينة؟ وإذا كان الرد بالإيجاب، فما هي هذه الالتزامات والمعايير الدنيا؟

'٢' وإذا تقرر أنه يعود لهيئة إدارية أن تحدد ماهية التدابير المناسبة واللازمة، فمن المطلوب إيضاح التدابير التي تشكل ''جميع التدابير اللازمة والمناسبة''؛

'٣' وما هي مثلا العوامل التي ستراعيها الهيئة الإدارية لتحديد ما إذا كانت التدابير المناسبة قد اتخذت، وما هي المعايير التي ينبغي ربما استيفاؤها؟

'٤' وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن الدولة النامية قد لا تكون في وضع يسمح لها برصد أنشطة التعدين في قاع البحار أو إنفاذ التشريعات التي تنظم تلك الأنشطة بنفس قدر فعالية الدولة المتقدمة النمو، هل مستوى التدابير اللازمة لدول نامية يختلف عن مستوى التدابير اللازمة لدول متقدمة النمو؟ وإذا كان المستوى مختلفا، يرجى تبيان الاختلاف؛

'٥' ومرة أخرى، يشار إلى المادة ١٤٨ والفقرة الفرعية (ج) من المادة ١٥٠ والفقرة ٢ من المادة ١٥٢ التي تنص على ضرورة تعزيز المشاركة الفعالة للدول النامية في الأنشطة بالمنطقة. لكن من غير الراجح أن تزكي دول نامية أنشطة في المنطقة إذا كان من المحتمل أن تواجه التزامات كبيرة لا يمكنها، بدرجة عالية من اليقين، أن تخفف منها بفعالية. وبما أن هذا يشكل مشكلة قد تهدد مشاركة الدول النامية في الأنشطة بالمنطقة، فكيف تطبق المادة ١٤٨ والفقرة الفرعية (ج) من المادة ١٥٠ والفقرة ٢ من المادة ١٥٢ فيما يتعلق بتحديد التدابير المناسبة التي يتعين أن تتخذها الدول النامية للوفاء بمسؤولياتها؟ أو بعبارة أخرى، هل يمكن تفسير الأحكام المتصلة بمسؤولية الدول المزكية والتزاماتها بحيث تعزز المشاركة الفعالة للدول النامية؟

١٠ - وهل بوسع غرفة منازعات قاع البحار أن تقدم إرشادات بشأن التدابير المحددة التي يتعين أن تتخذها الدول النامية من قبيل تونغا وناورو للوفاء بمسؤولياتها بموجب المادة ١٣٩ والمادة ٤ من المرفق الثالث وتجنب المسؤولية؟ وإذا كان الرد بالإيجاب، يرجى أن تقدم الغرفة رأيها في المسائل التالية:

(أ) هل ينبغي أن تكون التدابير قائمة على الامتثال (من قبيل الرصد والتدقيق النشطين من جانب الدولة) أم قائمة على الإنفاذ (من قبيل سن التشريعات التي تقرر المعايير التي يلزم مراعاتها والعقوبات التي يجب فرضها في حال انتهاك هذه المعايير) أم مزيجا من هذه التدابير وتلك؟

(ب) ما هي الوتيرة التي ينبغي تنفيذ هذه التدابير وفقها؛

(ج) ما هو المعيار الذي يجب الوفاء به لدى تنفيذ هذه التدابير.

١١ - ما مدلول كلمة ''الناجم'' في إطار الفقرة ٢ من المادة ١٣٩ التي تنص على أنه ''تترتب على الضرر الناجم عن عدم قيام دولة طرف أو منظمة دولية بالتزاماتها بموجب هذا الجزء مسؤولية''؟ ويلتمس أيضا تقديم إيضاحات بشأن ما يلي:

(أ) مسؤولية الدول بموجب الجزء الحادي عشر هو ضمان الامتثال الفعال من جانب المتعاقد للاتفاقية؛ غير أنه من غير المرجح على ما يبدو أن يكون الضرر الصادر عن المتعاقد ''ناجما'' فعلا عن عدم وفاء الدولة بهذه المسؤولية. فهل ينبغي تفسير عبارة ''الضرر الناجم عن'' في هذا السياق على أنها تعني ''الضرر الناتج عن''؟

(ب) يرجى أيضا تقديم رأي في طبيعة العلاقة السببية في هذا الحكم. فهل يتعين مثلا أن يكون عدم وفاء الدولة بمسؤوليتها سببا مباشرا للضرر لكي تتحمل الدولة المسؤولية أم أن مجرد عدم كفالة الدولة الامتثال يكفي لتحميلها المسؤولية في حال حدوث الضرر. وبالمقابل، هل إن الدولة لا تكون مسؤولة إلا إذا أمكن إثبات نشوء الضرر عن عدم كفالتها الامتثال؟ وكذلك هل تؤثر درجة العلاقة السببية في درجة مسؤولية الدولة؟ أو بعبارة أخرى، هل المسؤولية متناسبة لدرجة إمكانية القول بأن عدم كفالة الدولة الامتثال هو الذي نجم عنه الضرر؟

١٢ - ومن المطلوب إيضاح مدى مسؤولية الدولة المزكية بموجب الجزء الحادي عشر من الاتفاقية. وبصفة خاصة، يلتمس إيضاح ما إذا كانت المسؤولية التي يمكن أن تواجهها دولة نامية مثل تونغا أو ناورو محدودة؟ ففي حالة عدم وفاء دولة نامية بمسؤولياتها بموجب الجزء الحادي عشر وعدم إمكانية أو قلة إمكانية مطالبة المتعاقد ومؤمِّنه بجبر الضرر، هل من الممكن تحميل الدولة النامية المسؤولية عن دفع كامل التعويضات عن الأضرار الفعلية التي تسبب فيها المتعاقد المذكور؟ وهل سيحدد مبلغ الالتزامات مع مراعاة القدرة المالية للدولة النامية؟

١٣ - وهل يمكن، في إطار الجزء الحادي عشر، أن تكون الدولة المزكية مع ذلك عرضة للمسؤولية، وإن وفت بطريقة مرضية بمسؤوليتها المتمثلة في ضمان الامتثال الفعال من جانب المتعاقد؟ أو بعبارة أخرى، في حالة ما إذا وفت الدولة المزكية بالتزاماتها بموجب الجزء الحادي عشر، ونجم الضرر عن فعل غير مشروع ارتكبه المتعاقد لدى تنفيذ عملياته، ولا يمتلك المتعاقد ما يكفي من الأصول لجبر الأضرار ولا يغطي تأمينه كامل الأضرار، هل تظل الدولة المزكية معفاة من المسؤولية أم أن من الممكن أن يطلب منها أن تغطي جزئيا أو كليا التعويضات غير المسددة؟ ومن يتحمل التكاليف في نهاية المطاف في هذه الحالة؟

١٤ - ومن المطلوب إيضاح ما إذا كانت الدولة المزكية مسؤولة أو يمكن أن تكون مسؤولة بموجب الجزء الحادي عشر عن جميع الأنشطة المرتبطة بعمليات التعدين التي يقوم بها المتعاقد في المياه الدولية (مثل التعدين والمعالجة والنقل) أو فقط عن الأنشطة التي تتم في قاع البحار. فمن ناحية، تنص المادة ١٣٥ على أنه ''لا يمس هذا الجزء، ولا أية حقوق ممنوحة أو ممارسة عملا به، النظام القانوني للمياه التي تعلو المنطقة أو للحيز الجوي فوق تلك المياه''.

ومن ناحية أخرى، يشمل تعريف ''استغلال'' في نظام التنقيب عن العقيدات المتعددة الفلزات واستكشافها إقامة وتشغيل نظم للمعالجة والنقل، وهو ما يتعدى بداهة قاع البحار.

١٥ - وإذا كان الجزء الحادي عشر ينطبق أيضا على أماكن أخرى غير قاع البحار، وإذا كانت الدولة المزكية ما تزال مسؤولة عن كفالة امتثال المتعاقد في الأنشطة التي يضطلع بها في أماكن أخرى غير قاع البحار، ما العلاقة بين مسؤولية الدولة المزكية ومسؤولية دولة العلم، بالنظر إلى أن عمليات التعدين يمكن أن تستتبع الاستعانة بسفن تحمل علم دول مختلفة ويمكن أن تكون خاضعة لاستغلال وسيطرة مواطنين من دول أخرى؟ وبمعنى آخر، هل ستلقى المسؤولية على عاتق الدولة المزكية أم على عاتق دولة العلم أم على عاتق الدولة التي يتحكم مواطنوها في السفينة المستعان بها، أم أن المسؤولية ستكون مشتركة؟

١٦ - ويرد في الفقرة ٤ من المادة ٤ من المرفق الثالث الاستدراك التالي: ''إلا أن الدولة الطرف لا تكون مسؤولة عن الضرر الناجم من انتهاك متعاقد زكته لالتزاماته إذا كانت تلك الدولة الطرف قد اعتمدت من القوانين والأنظمة واتخذت من الإجراءات الإدارية، مع مراعاة نظامها القانوني، ما هو معقول ومناسب لتأمين الامتثال لتلك الالتزامات من قبل الأشخاص الخاضعين لولايتها''. وهذا يثير التساؤلات التالية:

(أ) هل يمكن أن تفي الدولة المزكية بمقتضيات الجزء الحادي عشر بإبرام اتفاق تعاقدي مع المتعاقد تكون أحكامه مماثلة للأحكام الواردة في مشروع اتفاق التزكية الموجز في مرفق هذه الوثيقة؟

(ب) وإذا تعذر الوفاء بهذه المقتضيات بإبرام ترتيب تعاقدي من هذا القبيل، ما هي القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية التي يجب أن تعتمدها دولة نامية مثل تونغا أو ناورو للوفاء بالتزاماتها وتجنب المسؤولية؟ وهل يلزم مثلا أن تسن الدولة تشريعا يتناول تحديدا استكشاف واستغلال العقيدات المتعددة الفلزات في المياه الدولية (أي سن تشريع يعكس النظام الذي اعتمدته السلطة) أم أن بإمكان الدولة أن تفي بهذه المقتضيات من خلال تشريعات أعم قد تكون قائمة بالفعل من مثل قانونها التعديني وقانونها البيئي؟

١٧ - ومثلما أكد في معرض هذا الاقتراح، لن يضمن اتفاق التزكية بشكل مطلق (على غرار جميع التدابير الأخرى) امتثال المتعاقد لأحكام الجزء الحادي عشر من الاتفاقية. ولذلك، ينبغي تحديد ما إذا كان اتفاق التزكية يكفي للاستدلال على أن الدولة اتخذت جميع التدابير المناسبة واللازمة لكفالة الامتثال الفعال من جانب المتعاقد. غير أن هذا، كما هو مبين في هذا الاقتراح، يثير مجموعة من التساؤلات، ليس أقلها إلحاحا التساؤل عما إذا كان مستوى

التدابير التي يلزم أن تتخذها دولة نامية يختلف عن مستوى التدابير التي يلزم أن تتخذها دولة متقدمة النمو.

١٨ - وبهذا الصدد، ففي حين أن اتفاق التزكية اتفاق فعال إذ يخول الدولة حقوقا وصلاحيات عدة لرصد أنشطة المتعاقد وتدقيقها وتنظيمها، فالواقع أن القدرة على ممارسة هذه الصلاحيات وإجراء هذا التنظيم تختلف اختلافا شديدا من دولة إلى أخرى. وبعبارة أخرى، ستبذل جهود في إطار اتفاق التزكية لمساعدة الدولة النامية على الاضطلاع بمسؤولياتها (فمثلا سوف تقدم لها المساعدة المالية والتقنية، وإذا كانت تفتقر إلى القدرة على رصد الأنشطة بفعالية، سوف يستعين المتعاقد بأخصائيين في مجالي السلامة والبيئة يحظون بالمؤهلات المناسبة ويتحلون بالاستقلالية للقيام بالرصد نيابة عن الدولة)، لكن لا يمكن للأسف للدول النامية أن تضطلع بمسؤولياتها بنفس مستوى اضطلاع الدول المتقدمة النمو بها وعلى نفس نطاق اضطلاعها بها. وهذا صحيح بوجه خاص فيما يتعلق بتنظيم التعدين في أعماق البحار. فبيئة أعماق البحار مجال عالي التخصص ومن غير المرجح أن تكون لدى الدول النامية (وبخاصة الدول غير الساحلية) المهارات والتدريب والقدرة اللازمة مثلا للتحقق من احتمال تسبب أنشطة التعدين في حوادث تلوث خطيرة أو إضرارها بالبيئة.

١٩ - وعلاوة على ذلك، وبخصوص التدابير الوقائية، ينص اتفاق التزكية على أن الدولة يجب عليها أن تتأكد من أن شروطا معينة قد استوفيت قبل الموافقة على الشروع في الأنشطة. وفي حين أن هذا الاشتراط يوفر للدولة أداة قوية يمكن أن تساعدها في تعزيز الامتثال، فإنه يضع فعلا على عاتق الدولة عبء التأكد من استيفاء شروط معينة، وهو ما يثير الاستفسار التالي: هل تستطيع الدولة النامية أن تصدر حكما استنادا إلى قدراتها في مدى استيفاء الشروط أم أن هناك مستوى أدنى من العناية التي يلزم أن تبذلها جميع الدول؟

المرفق

مشروع اتفاق التزكية كوسيلة للوفاء بالتزامات الدولة المزكية بموجب الجزء الحادي عشر من الاتفاقية

١ - قامت جمهورية ناورو (''الدولة'') وشركة ناورو لموارد المحيطات (''المتعاقد'') بصياغة اتفاق غرضه في جملة أمور:

(أ) العمل على الوفاء بالتزامات الدولة بموجب الجزء الحادي عشر بإعطائها مختلف الصلاحيات والآليات التي تتيح لها القيام بالتنظيم وضمان الامتثال من جانب المتعاقد؛

(ب) تحديد الشروط التي توافق الدولة وفقها على تزكية المتعاقد، بما في ذلك ما يلي:

'١' دفع إتاوات للدولة أثناء الإنتاج التجاري؛

'٢' تنفيذ برامج تدريبية وبرامج توظيف لصالح مواطني الدولة النامية المزكية، وكذا تخصيص معاملة تفضيلية لهؤلاء المواطنين تتيح لهم أن يوظفوا في المشروع بالشروط نفسها على الأقل التي يستحقونها بموجب القانون الدولي؛

'٣' توفير مساعدة علمية وتقنية للدولة، بما في ذلك تشجيع وتمويل برامج المساعدة العلمية والتعليمية والتقنية، بهدف زيادة قدرة الدولة على حماية وحفظ البيئة البحرية في منطقتها الاقتصادية الخالصة.

٢ - ويرد أدناه موجز لبعض الأحكام الرئيسية في مشروع الاتفاق (''اتفاق التزكية''). ولكي تفي الدولة بمسؤولياتها بموجب الجزء الحادي عشر، صيغ اتفاق التزكية تحديدا ليكفل لها ما يلي من الصلاحيات والتدابير:

(أ) التدابير الوقائية؛

(ب) التدابير التنظيمية؛

(ج) الروادع (التعهدات والضمانات)؛

(د) التعهدات، والتأمينات، والضمانات المالية؛

(هـ) تدابير الإنفاذ.

٣ - نعتقد أن هذه التدابير من شأنها الاستدلال على أن الدولة اتخذت ''جميع التدابير اللازمة والمناسبة'' لضمان الامتثال الفعال من جانب المتعاقد بموجب الجزء الحادي عشر (على أن يراعى أنها كغيرها من التدابير لا يمكنها أن تضمن بشكل مطلق هذا الامتثال). وبالفعل، فالعديد من الالتزامات المنوطة بالمتعاقد بموجب اتفاق التزكية تتجاوز بكثير ما قد ينص عليه عادة من التزامات في اتفاق تجاري من هذا القبيل.

٤ - وبناء عليه، من غير المستصوب إلزام دولة نامية بمشروع ضخم من هذا القبيل وبمخاطر جسيمة غير منظورة من هذه الشاكلة ما لم يكن من الممكن الحصول بشكل من الأشكال على ضمان بأن اتفاق التزكية ذلك سوف يفي بالتزاماتها ويعفيها من المسؤولية بموجب الجزء الحادي عشر أو، بدلا من ذلك، سوف يفي بالتزامات الدولة إذا أقرن بتدابير أخرى محددة وممكنة التحديد.

٥ - ونتيجة لذلك، من المطلوب تقديم إرشادات بشأن ما إذا كان اتفاق تزكية يحتوي على أحكام من قبيل الأحكام المبينة أدناه سيفي مبدئيا بالتزامات الدولة المزكية ويعفيها من المسؤولية بموجب الجزء الحادي عشر.

التدابير الوقائية

٦ - تجدر الإشارة، في المقام الأول، إلى أن إبرام اتفاق تزكية موقوف على حصول المتعاقد على موافقة الدولة قبل بدء أو تنفيذ أنشطة استكشاف أو أنشطة استكشاف كبيرة أو أنشطة استغلال، حسب مقتضى الحال. ولن تمنح هذه الموافقة إلا إذا استوفى المتعاقد شروطا دنيا معينة هدفها التحقق من أنه على أتم القدرة للامتثال لالتزاماته الدولية.

(أ) لتمكين الدولة من إعمال ما يلزم من الضوابط والموازين وتحديد ما إذا كانت ستمنح أم لا تلك الموافقة، يتعين أن يوافيها المتعاقد بجميع المعلومات ذات الصلة بالأنشطة المقترحة. وتشمل هذه المعلومات على سبيل المثال:

'١' خطة العمل الموافق عليها وأي شروط أو قيود تفرضها السلطة الدولية لقاع البحار أو غيرها من الهيئات التنظيمية؛

'٢' وصف لبرنامج الدراسات الأوقيانوغرافية والبيئية التي ستجرى؛

'٣' نسخ من جميع بوليصات التأمين ذات الصلة والتعهدات المتعلقة بسريان كل منها؛

'٤' وصف للتدابير المقترحة لدرء حوادث السلامة الخطيرة، وحوادث التلوث الخطيرة، والإضرار الجسيم بالبيئة البحرية، وللتدابير المقترحة للحد من أشكال التلويث الأخرى للبيئة البحرية ومن الأضرار الأخرى التي تلحق بها ومن المخاطر الأخرى التي تحدق بالسلامة في البحر، ومكافحتها جميعا؛

'٥' خطط مطابقة تحدد الإجراءات اللازمة للتنبؤ بالمخاطر المرتبطة بالأنشطة، وتجنبها، والتصدي لها، والتخفيف منها؛

'٦' خطط طوارئ للاستجابة بفعالية لما قد ينجم عن الأنشطة من حوادث يمكن أن تكون ضارة؛

(ب) تقيِّم الدولة هذه المعلومات ولها بموجب اتفاق التزكية صلاحية رفض الموافقة على الأنشطة المقترحة إلى أن تتأكد من استيفاء شروط معينة منها:

'١' كفالة سريان كافة التأمينات اللازمة للقيام بأنشطة الاستكشاف و/أو أنشطة الاستكشاف الكبيرة و/أو أنشطة الاستغلال؛

'٢' توفير ضمان مصرفي مناسب (وفي حالة الاستغلال، توفير ضمان مصرفي إضافي للاستصلاح)؛

'٣' امتلاك المتعاقد القدرة المالية الكافية للاضطلاع بخطة العمل واتخاذ تدابير الطوارئ المقترحة؛

'٤' قدرة المتعاقد على إثبات أنه قد أبرم عقدا صحيحا مع السلطة لإنجاز الأنشطة المزمع تنفيذها في خطة العمل، وأنه قد حصل على سائر الترخيصات والموافقات اللازمة من الهيئات التنظيمية المختصة للقيام بالأنشطة المذكورة.

٧ - وتهدف هذه التدابير إلى تمكين الدولة من تحديد ما إذا كان من المرجح أن يكون المتعاقد قادرا على الامتثال لالتزاماته الدولية. وبما أن هذه التدابير تنفذ قبل بدء أي أنشطة، فإنها توفر للدولة أداة وقائية فعالة تساعد، وإن كانت لا تضمن تماما امتثال المتعاقد، على تحديد وتلافي المخاطر المحتملة التي تزيد لولا ذلك من احتمال عدم الامتثال.

التدابير التنظيمية

٨ - يتيح اتفاق التزكية للدولة وسائل متعددة لرصد وتنظيم أنشطة المتعاقد عند الشروع في الاستكشاف و/أو الاستغلال. وهذه التدابير ستساعد الدولة على تحديد أي حالة من

حالات عدم الامتثال وتخول لها صلاحية مطالبة المتعاقد بمعالجة أي خرق من هذا القبيل (مع ثنيه عن التسبب في خرق). والهام أن الدولة تخول صلاحية القيام بما يلي:

(أ) تنفيذ برنامج للتدقيق؛

(ب) تنفيذ برنامج لرصد الأداء في مجالي البيئة والسلامة.

٩ - والغرض من هذين البرنامجين هو التحقق من جملة أمور منها:

(أ) امتثال المتعاقد لالتزاماته الدولية ولأحكام اتفاق التزكية و/أو من قدرته على الامتثال لتلك الالتزامات والأحكام؛

(ب) توافر بوليصات التأمين المناسبة؛

(ج) المعلومات المالية للمتعاقد وقدرته المالية؛

(د) وجود أو عدم وجود أنشطة تسبب أو يمكن أن تسبب حوادث تلوث خطيرة أو أضرارا جسيمة في البيئة البحرية؛

(هـ) اتخاذ أو عدم اتخاذ ما يناسب من التدابير للحد من تلوث البيئة البحرية ومن الإضرار بها؛

(و) تنفيذ الأنشطة المأذون بها والموافق عليها لا غير؛

(ز) امتثال المتعاقد، والأنشطة، وموظفي المشروع، والسفن، والمعدات، والمنشآت لجميع الالتزامات الدولية للمتعاقد المتصلة بالسلامة في البحر؛

(ح) قيام المتعاقد أم لا بحماية حقوق الأطراف الثالثة في استخدام المحيط والعمل فيه بشكل مشروع وفقا للقانون الدولي.

١٠ - ولكي يتسنى للدولة تنفيذ هذين البرنامجين بفعالية يجب على المتعاقد أن يكفل لها (ولجميع المدققين أو الأخصائيين المستقلين في مجالي البيئة أو السلامة الذين يمثلونها) حرية: (أ) الوصول إلى السفن والمنشآت المستخدمة في إطار الأنشطة؛ و (ب) الاطلاع على الوثائق والبيانات والوقوف على المعدات المتصلة بالأنشطة، ويجب عليه أن يقدم للدولة كل مساعدة معقولة تطلبها للسماح لموظفيها وممثليها بالاطلاع على الأنشطة ذات الصلة، وفحصها، وتدقيقها، ورصدها.

١١ - وإذا كشف البرنامجان أن المتعاقد يجب عليه أن يقوم بتغييرات ليمتثل بشكل أفضل لاتفاق التزكية أو لالتزاماته الدولية، يمكن للدولة أو لممثليها تقديم توصيات لهذا الغرض، ويجب على المتعاقد أن يعجل بتنفيذ التوصيات المذكورة لتحسين مستوى امتثاله.

١٢ - وإضافة إلى هذه التدابير، على المتعاقد واجب إخطار الدولة بأي حالة من حالات عدم الامتثال، وتترتب على عدم تقديم هذا الإخطار تدابير إنفاذ. وعلاوة على ذلك، على المتعاقد على الدوام واجب موافاة الدولة بكشف كامل في الوقت المناسب بجميع المعلومات الجوهرية بشأن الحوادث التي قد تؤثر في امتثال المتعاقد لالتزاماته أو قدرته على الامتثال لها (مثل أي واقعة أو أي ظرف أو تغيير في الظروف من شأنه أن يمس بأي بوليصة تأمين).

١٣ - وكضمانة إضافية، يلزم أن يوافي المتعاقد الدولة، كل ستة أشهر خلال مرحلة الاستكشاف، وكل ثلاثة أشهر خلال مرحلة الاستغلال، بتقرير يتناول بتفصيل كل جانب من جوانب المشروع ويبرز ما إذا كان ممتثلا أم لا.

الروادع (التعهدات والضمانات)

١٤ - لئن كان من المستحيل أن تضمن الدولة المزكية بشكل مطلق أن المتعاقد سيمتثل لالتزاماته الدولية أو لتعليمات الدولة، هناك مع ذلك اشتراطات معينة يمكن أن تفرض على المتعاقد ستسهم، بحكم ما تنطوي عليه من عواقب، في ثني المتعاقد عن انتهاك تلك الالتزامات. ويتضمن اتفاق التزكية هذه الأحكام في شكل تعهدات وضمانات يقدمها المتعاقد للدولة، فيما يلي بيانها بتفصيل:

التعهدات

١٥ - في إطار اتفاق التزكية، يتعين أن يقدم المتعاقد تعهدات ملزمة قانونا بشأن مختلف جوانب المشروع. وفي حال انتهاك أي من هذه التعهدات، للدولة الحق في الالتجاء فورا إلى اتخاذ تدابير إنفاذ صارمة (تشمل الأمر بوقف أو إنهاء الأنشطة، رهنا بطبيعة الانتهاك وأي إجراءات علاجية يتخذها المتعاقد). ونظرا لخطورة تدابير الإنفاذ، فإنه من الناحية العملية يرجح أن يكفل المتعاقد الوفاء بالتعهدات والعمل على تنفيذ الأنشطة وفقا لالتزاماته الدولية.

١٦ - فعلى سبيل المثال، يتعين أن يقدم المتعاقد في المقام الأول تعهدا عاما بأنه سيمتثل لالتزاماته الدولية وأن جميع الأنشطة ستنفذ في امتثال لها. ويتعين أن يقدم المتعاقد بعد ذلك تعهدات أكثر تحديدا، بما في ذلك أنه سيقوم بما يلي:

(أ) الحصول على جميع التراخيص والأذونات اللازمة والاضطلاع بالأنشطة بالعناية الواجبة والمهارات اللازمة، بالطريقة التي أقرتها السلطة أو وفقا لأحكام القانون الدولي المنطبقة؛

(ب) الامتثال لجميع التزاماته الدولية المتصلة بالبيئة البحرية، بما ذلك كفالة عدم تسبب أي أنشطة في أي ضرر جسيم يخل بالسلامة في البحر أو في أي حادث من حوادث التلوث الخطيرة، وكفالة أن تتم جميع الأنشطة في امتثال لتلك الالتزامات؛

(ج) الامتثال لجميع التزاماته الدولية المتصلة بالسلامة في البحر وكفالة أن تكون جميع الأنشطة والسفن والمعدات والمنشآت في امتثال لها، وأن تكون هذه السفن والمنشآت والمعدات قد خضعت لجميع عمليات التفتيش والفحص والاختبار والتدقيق الضرورية وحصلت على جميع شهادات التصديق قبل استخدامها؛ وأن تكون في جميع الأوقات في حالة تشغيلية جيدة وحالة تشغيلية آمنة؛ وأن يتم تصليحها وصيانتها كلما لزم ذلك؛ وأن تظل في حالة وتشغل دائما بطريقة لا تمثل خطرا غير معقول يهدد بإلحاق ضرر بالبيئة البحرية أو بالسلامة في البحر؛

(د) الامتثال لالتزاماته الدولية المتصلة بحماية حقوق الأطراف الثالثة في استخدام المحيط والعمل فيه بشكل مشروع وفقا للقانون الدولي؛

(هـ) إصلاح البيئة البحرية وفقا لمعايير الإصلاح والرعاية والإكمال أو أي متطلبات علاجية أخرى بموجب التزاماته الدولية.

الضمانات

١٧ - يتضمن اتفاق التزكية أحكاما مستفيضة يوافق المتعاقد بموجبها على أن يكون ضامنا لمصلحة الدولة، التي تزكيه، للتكاليف والتعويضات والمطالبات أو غيرها من الالتزامات التي يمكن أن تنشأ عن المشروع. وتشمل هذه الضمانات مثلا التكاليف التي قد تنشأ عن عدم درء المتعاقد إلحاق الضرر الجسيم بالبيئة البحرية؛ أو عدم درئه وقوع حوادث السلامة؛ أو عدم درئه وقوع حوادث التلوث؛ أو عدم دفعه الرسوم أو الغرامات أو الإتاوات أو غيرها من المدفوعات للسلطة أو لغيرها من الهيئات التنظيمية؛ أو عدم مراعاته حقوق سائر المستخدمين الشرعيين للمحيط؛ أو عدم وفائه بمتطلبات الإصلاح؛ أو عدم امتثاله للقوانين الدولية ذات الصلة. كما تشمل الضمانات ما تقدمه من مطالبات أو مطالب أو ما تستحقه من التزامات الهيئات التنظيمية، والبلدان الأخرى، والأشخاص أو المنظمات الذين يخضعون للولاية القضائية لبلدان أخرى، والمتعاقدون الآخرون مع السلطة، والأشخاص القائمون بأنشطة البحث العلمي البحري.

١٨ - وإلى جانب التعهدات المذكورة أعلاه، تشكل هذه الضمانات سببا قاهرا يحمل المتعاقد على الامتثال لالتزاماته؛ وإلا واجه عقوبات مالية شديدة.

التعهدات والتأمينات والضمانات المالية

١٩ - من الهام أن يحتفظ المتعاقد بقدرات مالية كافية لا للاضطلاع بخطة العمل فحسب بل أيضا لمواجهة التكاليف المحتملة لتنفيذ تدابير الطوارئ وجبر الضرر البيئي المحتمل و/أو إصلاح البيئة. ويهدف اتفاق التزكية إلى كفالة كون المتعاقد في أفضل وضع مالي لمواجهة هذه الاحتمالات بالنص على مقتضيات القدرة المالية؛ ومقتضيات التأمين؛ ومقتضيات الضمان المصرفي؛ ومطالبة المتعاقد بتقديم سند ضمان.

٢٠ - فخلال جميع السنوات التي يتم فيها الاضطلاع بأنشطة استكشاف و/أو أنشطة استكشاف كبيرة و/أو أنشطة استغلال، يتعين أن يفي المتعاقد بمقتضيات معينة تتصل بالقدرة المالية (مع مراعاة الضمانات المصرفية، بما فيها تلك المتعلقة بإصلاح البيئة، والتأمينات) لكي يتكفل بالتكاليف والتعويضات المعقولة التي يمكن أن تنشأ عن انتهاك لالتزاماته الدولية. ويلزم أن يخطر المتعاقد الدولة عند وقوع حادث يمكن أن يؤثر جوهريا في قدرته المالية. وإذا حدث أن المتعاقد ليست لديه القدرة المالية الكافية يجوز للدولة أن تأمر بوقف أنشطته.

٢١ - وعلاوة على ذلك، يتعين أن يضمن المتعاقد أن تكون جميع التأمينات المنطبقة اللازم تقديمها بموجب التزاماته الدولية سارية المفعول وأن يحافظ عليها طوال مدة تنفيذ المشروع (بما في ذلك جميع التأمينات المتصلة بالبيئة البحرية، والتلوث، والسلامة في البحر). وبالفعل، لا تشغل أو تستخدم أي سفينة أو منشأة أو أي معدات ما لم تؤمَّن بتأمينات صحيحة سارية المفعول. وإضافة إلى ذلك، لا يضطلع إلا بالأنشطة المشمولة بالتأمينات المبرمة والمحافظ عليها وفقا للالتزامات الدولية للمتعاقد.

٢٢ - ولضمان قيام المتعاقد بالتزاماته وقدرته على مواجهة التزاماته المالية، يلزم تقديم سند ضمان فضلا عن ضمان مصرفي.

تدابير الإنفاذ

٢٣ - بموجب أحكام اتفاق التزكية، للدولة صلاحية اتخاذ تدابير إنفاذ إذا لم يمتثل المتعاقد لالتزاماته الدولية أو للالتزامات المترتبة على اتفاق التزكية، ولا سيما التدابير اللازمة لمنع وقوع حوادث سلامة وتلوث خطيرة وإلحاق أضرار جسيمة بالبيئة البحرية.

٢٤ - وإذا لم يرتكب المتعاقد إلا انتهاكا بسيطا لالتزاماته، يمكن للدولة أن تأمره بالتعجيل بمعالجة الأمر. لكن إذا وقع خرق جوهري أو إذا كانت هناك حالة طارئة أو يمكن أن تكون

هناك حالة طارئة، يجوز للدولة أن تطالب بوقف فوري للأنشطة (على ألا يتعارض هذا الوقف مع الالتزامات الدولية للمتعاقد أو مع الأوامر الصادرة في حالة الطوارئ وألا يؤدي إلى وقوع حادث يهدد السلامة أو إلى إلحاق ضرر جسيم بالبيئة البحرية). والأنشطة الموقوفة لا يمكن استئنافها قانونا إلا بعد موافقة الدولة (شريطة أن توافق السلطة بالطبع أيضا على هذا الاستئناف).

٢٥ - للدولة أيضا الحق في إنهاء التزكية (والمطالبة بإنهاء جميع الأنشطة فورا) إذا كان هناك خرق جوهري جسيم لم يعالجه المتعاقد في إطار زمني مناسب.

٢٦ - ولدى بدء مرحلة الإنتاج التجاري، يؤدي أي وقف أو إنهاء للأنشطة إلى تكبد المتعاقد خسائر مالية فادحة ويمكن أن تترتب عليه التزامات تجاه أطراف ثالثة (مثل عدم توريد الخامات بموجب اتفاقات تسليم مقررة المدة) وقد يقضي عليه ذلك. وهي نتيجة من المرجح أن المتعاقد يرغب في تجنبها بأي ثمن. وبناء عليه، فتخويل الدولة صلاحية الأمر بوقف الأنشطة و/أو إنهائها يعني بالفعل إعطاءها من الصلاحيات ما تحتاجه لثني المتعاقد عن انتهاك التزاماته الدولية.