ISBA/17/C/6–ISBA/17/LTC/5

السلطة الدولية لقاع البحار

Distr.: General
4 March 2011
Arabic
Original: English

المجلس
اللجنة القانونية والتقنية

الدورة السابعة عشرة

كينغستون، جامايكا

١١-٢٢ تموز/يوليه ٢٠١١

رأي استشاري صادر عن غرفة منازعات قاع البحار بشأن مسؤوليات والتزامات الدول المزكية للأشخاص والكيانات في ما يتعلق بالأنشطة في المنطقة

تقرير الأمين العام

١ - الغرض من هذه المذكرة هو إطلاع أعضاء المجلس وأعضاء اللجنة القانونية والتقنية على التطورات المستجدة منذ صدور مقرر المجلس في الدورة السادسة عشرة الذي يطلب فيه، عملا بالمادة ١٩١ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، من غرفة منازعات قاع البحار في المحكمة الدولية لقانون البحار إصدار رأي استشاري بشأن مسائل متصلة بمسؤوليات والتزامات الدول المزكية. ويرد قرار المجلس في الوثيقة ISBA/16/C/13.

٢ - ويذكر أعضاء المجلس واللجنة القانونية والتقنية بأن المجلس طلب في جلسته ١٦١ المعقودة في ٦ أيار/مايو ٢٠١٠ من الغرفة إصدار رأي استشاري بشأن الأسئلة التالية:

"١ - ما هي المسؤوليات والالتزامات القانونية للدول الأطراف في الاتفاقية في ما يتعلق بتزكية الأنشطة في المنطقة وفقا للاتفاقية، وبخاصة الجزء الحادي عشر منها، واتفاق عام ١٩٩٤ المتصل بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢؟

040411 040411 11-25251 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

”٢ - ما هو مدى مسؤولية دولة طرف عن عدم امتثال كيان زكته بموجب الفقرة ٢ (ب) من المادة ١٥٣ من الاتفاقية لأحكام الاتفاقية، وبخاصة الجزء الحادي عشر منها، واتفاق عام ١٩٩٤؟

”٣ - ما هي التدابير الضرورية والملائمة التي يجب على دولة مزكية أن تتخذها للوفاء بمسؤوليتها بموجب الاتفاقية، وبخاصة المادة ١٣٩ والمرفق الثالث، واتفاق عام ١٩٩٤؟“

٣ - وأبلغ الأمين العام للسلطة قرار المجلس هذا إلى رئيس قلم المحكمة برسالة مؤرخة ١١ أيار/مايو ٢٠١٠. وفي ١٧ أيار/مايو ٢٠١٠، أُدرجَ هذا الطلب في قائمة القضايا بوصفه القضية رقم ١٧ تحت اسم ”مسؤوليات والتزامات الدول المزكية للأشخاص والكيانات في ما يتعلق بالأنشطة في المنطقة“.

٤ - ووفقا للفقرة ١ من المادة ١٣٣ من لائحة المحكمة، أبلغ رئيسُ قلم المحكمة بموجب مذكرة شفوية مؤرخة ١٧ أيار/مايو ٢٠١٠ جميعَ الدول الأطراف في الاتفاقية بطلب الرأي الاستشاري. وأبلغ رئيس قلم المحكمة أيضا الأمينَ العام للأمم المتحدة بطلب الرأي الاستشاري، برسالة مؤرخة ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠، عملا بالمادة ٤ من اتفاق التعاون والعلاقات بين الأمم المتحدة والمحكمة الدولية لقانون البحار المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

٥ - وبموجب الأمر ٣/٢٠١٠ المؤرخ ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠، وعملا بالفقرة ٢ من المادة ١٣٣ من لائحة المحكمة، قرر الرئيس ترجيح اعتبار السلطة والمنظمات التي تتمتع بصفة مراقب في جمعية السلطة قادرة على تقديم معلومات عن الأسئلة الواردة في الطلب. وعليه، دعا الرئيس الدول الأطراف والسلطة والمنظمات الحكومية الدولية الآنفة الذكر إلى تقديم بيانات خطية بشأن تلك الأسئلة وحدد يوم ٩ آب/أغسطس ٢٠١٠ مهلة زمنية قصوى لتقديمها. وبموجب الأمر نفسه، حدد الرئيس أيضا يوم ١٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠ موعدا لبدء المرافعات الشفوية.

٦ - وقد حُددت هاتان المهلتان الزمنيتان بهدف استيفاء الشرط الوارد في المادة ١٩١ من الاتفاقية وهو إصدار الآراء الاستشارية بصورة مستعجلة.

٧ - وبموجب الأمر ٤/٢٠١٠ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٠، مدد الرئيس، بناء على طلب مقدم إلى الغرفة، المهلة الزمنية لتقديم البيانات الخطية إلى ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٠.

٨ - وقُدم الملف إلى الغرفة برسالة مؤرخة ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٠ باسم الأمين العام للسلطة عملا بالأمر ٣/٢٠١٠ المؤرخ ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠ الصادر عن رئيس الغرفة وعملا بالمادة ١٣١ من لائحة المحكمة. ويتضمن الملف قواعد السلطة وأنظمتها وإجراءاتها ذات الصلة، فضلا عن وثائق وقرارات ومواد أخرى يمكن أن تلقي ضوءاً على الأسئلة القانونية الثلاثة التي طُلب بشأنها من الغرفة إصدار رأيها الاستشاري.

٩ - وبطلبٍ من الغرفة، قدم المستشار القانوني للسلطة مذكرةً مؤرخة ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٠ بشأن التأثير المحتمل لأنشطة استكشاف وتعدين العقيدات على البيئة البحرية، ورسالةً مؤرخة ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، ردا على أحد الأسئلة التي طرحتها الغرفة قبل جلسة الاستماع في ملحقٍ للردود التي سبق تقديمها في البيان الشفوي للسلطة في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، ورسالةً مؤرخة ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ بشأن المراحل المختلفة لاستكشاف واستغلال العقيدات المتعددة الفلزات والكبريتيدات المتعددة الفلزات في المنطقة.

١٠ - وضمن المهلة الزمنية التي حددها رئيس الغرفة، قدمت بياناتٍ مكتوبة الدولُ الأطراف الـ ١٢ التالية المدرجة وفق ترتيب استلام بياناتها: المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ناورو، جمهورية كوريا، رومانيا، هولندا، الاتحاد الروسي، المكسيك، ألمانيا، الصين، أستراليا، شيلي، الفلبين. وضمن المهلة الزمنية نفسها، قدمت السلطة ومنظمة إنترأوشيانميتال المشتركة والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية بيانات خطية. ووفقا للفقرة ٣ من المادة ١٣٣ من لائحة المحكمة، أحال رئيس قلم المحكمة نسخا عن تلك البيانات إلى الدول الأطراف والسلطة والمنظمات التي كانت قد قدمت بيانات خطية.

١١ - وتلقى قلم المحكمة بيانا خطيا من برنامج الأمم المتحدة للبيئة بعد انقضاء المهلة الزمنية التي حددها الأمر ٤/٢٠١٠ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٠، أُدرجَ رغم ذلك في ملف القضية بقرار صادر عن رئيس الغرفة وعُمم تبعا لذلك على الدول الأطراف والسلطة والمنظمات المشتركة بين الحكومات التي كانت قد قدمت بيانات خطية. كما نُشر البيان على الموقع الشبكي للمحكمة.

١٢ - وفي ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٠، تلقى قلم المحكمة بيانا قدمه مجلس ستيشتنغ غرين بيس (مجلس غرين بيس الدولي) والصندوق العالمي للطبيعة. ولم يُدرج البيان في ملف القضية لأنه لم يقدَّم بموجب المادة ١٣٣ من اللائحة، إلا أنه نُشر في قسم مستقل من الموقع الشبكي للمحكمة. كما أحيل إلى الدول الأطراف والسلطة والمنظمات الدولية التي كانت قد قدمت بيانات خطية.

١٣ - وفي ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، قررت الغرفة عدم الانضمام إلى العريضة المقدمة من مجلس ستيشتنغ غرين بيس (مجلس غرين بيس الدولي) والصندوق العالمي للطبيعة للسماح لهما بالمشاركة في المرافعات الاستشارية كصديقين للمحكمة.

١٤ - وضمن المهلة الزمنية المحددة في الأمر المؤرخ ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠، أعربت الدول الأطراف التسع عن عزمها على المشاركة في المرافعات الشفوية، وهي: الاتحاد الروسي والأرجنتين وألمانيا وشيلي وفيجي والمكسيك والمملكة المتحدة وناورو وهولندا. وضمن المهلة الزمنية نفسها، أعربت أيضا السلطة، واللجنة الأوقيانوغرافية الحكومية الدولية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية عن عزمها على المشاركة في المرافعات الشفوية. وقد حضرت جميعُها الجلسات العلنية الأربع التي عقدت في ١٤ و ١٥ و ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ في هامبورغ، ألمانيا. وقد شكل ذلك ”سابقة مزدوجة“ حسبما أشار رئيس الغرفة في افتتاح جلسات الاستماع الشفهية لأنها كانت المرة الأولى التي تنعقد فيها الغرفة ”للنظر في دعوى والمرة الأولى التي يقدَّم فيها إلى المحكمة طلب إصدار رأي استشاري“[(١)]. كما كانت المرة الأولى التي تُبث فيها جلسة الاستماع عبر الإنترنت (كبث شبكي).

١٥ - وفي ١ شباط/فبراير ٢٠١١، اعتمدت غرفة منازعات قاع البحار رأيها الاستشاري بالإجماع، وقد تُلي نصه في هامبورغ، ألمانيا. ويرد نص المنطوق، بصيغته الواردة في الفقرة ٢٤٢ من الرأي الاستشاري، في مرفق هذه المذكرة، بلغتي الرأي الاستشاري الأصليتين (الإنكليزية والفرنسية) وكذلك بالروسية والصينية والعربية. وسيتاح النص الكامل للرأي الاستشاري لأعضاء المجلس وأعضاء اللجنة القانونية والتقنية. ويمكن الاطلاع على طلب المجلس والأوامر الصادرة ونص الرأي الاستشاري والملف وعلى معلومات إضافية مقدمة من السلطة، وعلى المرافعات الخطية والشفوية والنشرات الصحافية، على الموقع الشبكي للمحكمة.

١٦ - والمجلس مدعو إلى مناقشة مضمون الرأي الاستشاري وتقديم توصيات باتخاذ ما يراه ضروريا من إجراءات إضافية.

---

(١) ITLOS/PV.2010/1/Rev.1، محضر حرفي - غير مصوَّب، السطور ٢٤-٢٧، الصفحة ١.

المرفق

نص منطوق الرأي الاستشاري لغرفة منازعات قاع البحار

[الأصل: بالإنكليزية والفرنسية]

٢٤٢ - ولهذه الأسباب،

إن الغرفة،

١ - تقرر بالإجماع،

أنها تتمتع بالاختصاص القضائي لإصدار الرأي الاستشاري المطلوب؛

٢ - تقرر بالإجماع،

أن تستجيب لطلب إصدار الرأي الاستشاري؛

٣ - تجيب بالإجماع،

على السؤال رقم ١ الذي طرحه المجلس، على النحو التالي:

يقع على الدول المزكية نوعان من الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك ذات الصلة:

ألف - التزام ضمان امتثال الجهات المتعاقدة المشمولة بالتزكية لشروط العقد وللالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك ذات الصلة.

وهذا الالتزام التزام ''ببذل العناية الواجبة''. فالدولة المزكية ملزمة ببذل أفضل الجهود الممكنة لضمان امتثال الجهات المتعاقدة المشمولة بالتزكية.

ويمكن أن يختلف معيار بذل العناية الواجبة مع مرور الوقت ويتوقف على مستوى المخاطر والأنشطة المضطلع بها.

واحترام واجب ''بذل العناية الواجبة'' يتطلب من الدولة المزكية اتخاذ تدابير ضمن نظامها القانوني. ويجب أن تشمل هذه التدابير قوانين وأنظمة وتدابير إدارية. والمعيار الواجب التطبيق هو وجوب أن تكون هذه التدابير ''مناسبة بشكل معقول''.

باء - الالتزامات المباشرة التي يجب على الدول المزكية الامتثال لها بصرف النظر عن التزامها بضمان سلوك معين من قبل الجهات المتعاقدة المشمولة بالتزكية.

يمكن أيضا اعتبار الامتثال لهذه الالتزامات عاملا هاما في الوفاء بالتزام ''بذل العناية الواجبة'' من قبل الدولة المزكية.

أهم الالتزامات المباشرة التي تقع على الدولة المزكية هي كالتالي:

(أ) التزام مساعدة السلطة الدولية لقاع البحار المنصوص عليه في الفقرة ٤ من المادة ١٥٣ من الاتفاقية؛

(ب) التزام تطبيق نهج وقائي على النحو المبين في المبدأ ١٥ من إعلان ريو، والمنصوص عليه في نظام العقيدات ونظام الكبريتيدات؛ ويتعين أيضا اعتبار هذا الالتزام جزءا لا يتجزأ من واجب الدولة ''بذل العناية الواجبة'' وقابلا للتطبيق خارج نطاق النظامين المذكورين؛

(ج) التزام تطبيق ''أفضل الممارسات البيئية'' المنصوص عليها في نظام الكبريتيدات الذي يسري بالقدر نفسه أيضا في سياق نظام العقيدات؛

(د) التزام باتخاذ تدابير تكفل توفير ضمانات في حالة إصدار السلطة لأمر طارئ يقضي بحماية البيئة البحرية؛

(هـ) التزام توفير سبل انتصاف من أجل الحصول على التعويض.

ويقع على الدولة المزكية التزام ببذل العناية الواجبة لضمان امتثال الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية لواجبها إجراء تقييم للأثر البيئي المنصوص عليه في الفقرة ٧ من الفرع ١ من مرفق اتفاق عام ١٩٩٤. ويشكل أيضا واجب إجراء هذا التقييم للأثر البيئي التزاما عاما بموجب القانون العرفي وهو يعتبر التزاما مباشرا يقع على جميع الدول بموجب المادة ٢٠٦ من الاتفاقية، وأحد جوانب التزام الدولة المزكية بمساعدة السلطة بموجب الفقرة ٤ من المادة ١٥٣ من الاتفاقية.

ويسري هذان النوعان من الالتزامات على الدول النامية والمتقدمة النمو على حدٍ سواء، ما لم تنص تحديدا على خلاف ذلك الأحكامُ الواجبة التطبيق كالمبدأ ١٥ من إعلان ريو، المشار إليه في نظام العقيدات ونظام الكبريتيدات، الذي تطبق بموجبه الدول النهج الوقائي ''تبعاً لقدراتها''.

وينبغي تنفيذ أحكام الاتفاقية التي تراعي المصالح والاحتياجات الخاصة للدول النامية تنفيذا فعالا بهدف تمكين الدول النامية من المشاركة في التعدين في أعماق البحار على قدم المساواة مع الدول المتقدمة النمو.

٤ - تجيب بالإجماع،

على السؤال رقم ٢ الذي طرحه المجلس، على النحو التالي:

تنشأ مسؤولية الدولة المزكية عن عدم وفائها بالتزاماتها بموجب الاتفاقية والصكوك ذات الصلة. بيد أن عدم تقيد الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية بالتزاماتها لا يرقى في حد ذاته إلى مستوى يترتب معه نشوء مسؤولية الدولة المزكية.

الشروط اللازمة لترتُّب مسؤولية الدولة المزكية هي:

(أ) عدم الاضطلاع بمسؤولياتها بموجب الاتفاقية؛

(ب) وقوع ضرر.

إن تحمُّل الدولة المزكية المسؤولية الناجمة عن عدم امتثالها لالتزاماتها ببذل العناية الواجبة يستدعي إثبات وجود علاقة سببية بين عدم الامتثال وحصول الضرر. وتنشأ هذه المسؤولية عن حصول ضرر ناجم عن عدم تقيد الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية بالتزاماتها.

ووجود علاقة سببية بين عدم امتثال الدولة المزكية والضرر الحاصل هو أمر يلزم إثباته ولا يمكن افتراضه.

وتكون الدولة المزكية في حِلٍ من المسؤولية إذا ما اتخذت ”جميع التدابير اللازمة والمناسبة لضمان الامتثال الفعال“ لالتزاماتها من قبل الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية. ولا يسري هذا الإعفاءُ من المسؤولية على الدولة المزكية في حال عدم وفائها بالتزاماتها المباشرة.

وتعد المسؤولية التي تقع على كلٍ من الدولة المزكية وعلى الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية مسؤوليتان متوازيتان وغير مشتركتين ومتعددتان. ولا تترتب على الدولة المزكية مسؤولية متبقية.

وتتحمل الجهات المزكية المتعددة مسؤولية مشتركة ومتعددة، ما لم تنص أنظمة السلطة على خلاف ذلك.

وتشمل مسؤولية الدولة المزكية توفير المبلغ الفعلي لتغطية الضرر الحاصل. وبموجب نظام العقيدات ونظام الكبريتيدات، تظل الجهة المتعاقدة هي من يتحمل المسؤولية عن الضرر

الحاصل حتى بعد الانتهاء من مرحلة الاستكشاف. وينسحب ذلك أيضا على المسؤولية للدولة المزكية.

ولا تمس الأنظمة المتعلقة بالمسؤولية المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك ذات الصلة بقواعد القانون الدولي. وفي الحالات التي تكون الدولة المزكية قد وفت فيها بالتزاماتها، لا تترتب على الضرر الذي تسببت به الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية أي مسؤولية على الدولة المزكية. أما في حال لم تف الدولة المزكية بالتزاماتها ولم يحصل أي ضرر، فتحدَّد عواقب هذا الفعل غير المشروع بموجب القانون الدولي العرفي.

ويمكن النظر في إنشاء صندوق استئماني لتغطية تكاليف الضرر غير المشمول بالاتفاقية.

٥ - تجيب بالإجماع،

على السؤال رقم ٣ الذي طرحه المجلس، على النحو التالي:

تقضي الاتفاقية بأن تعتمد الدولة المزكية قوانين وأنظمة في إطار نظامها القانوني، وأن تتخذ تدابير إدارية تؤدي وظيفتين منفصلتين، هما ضمان تقيد الجهة المتعاقدة بالتزاماتها وإعفاء الدولة المزكية من المسؤولية.

ويتوقف نطاق وحجم هذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية على النظام القانوني للدولة المزكية.

ويمكن أن تشمل هذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية إنشاء آليات إنفاذ للإشراف بشكل فعال على أنشطة الجهة المتعاقدة المشمولة بالتزكية، وللتنسيق بين الأنشطة التي تضطلع بها الدولة المزكية وأنشطة السلطة.

وينبغي للقوانين والأنظمة والإجراءات الإدارية أن تكون نافذة كلما أُبرم عقد مع السلطة. وإن وجود مثل هذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية ليس شرطا لإبرام العقد مع السلطة؛ بيد أنه شرط ضروري لوفاء الدولة المزكية بالتزامها ببذل العناية الواجبة ولإعفائها من المسؤولية.

وينبغي أن تشمل أيضا هذه التدابير الوطنية التزامات الجهة المتعاقدة بعد الانتهاء من مرحلة الاستكشاف، على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٠ من نظام العقيدات والمادة ٣٢ من نظام الكبريتيدات.

وفي ضوء الشرط الذي يطلب أن تكون التدابير التي تتخذها الدول المزكية مكونة من قوانين وأنظمة وتدابير إدارية، لا يمكن اعتبار الدولة المزكية متقيدة بالتزاماتها بمجرد إبرام ترتيبات تعاقدية مع الجهة المتعاقدة.

ولا تتمتع الدول المزكية بسلطةٍ استنسابية مطلقة في ما يتعلق باعتماد القوانين والأنظمة واتخاذ التدابير الإدارية. ويجب عليها أن تتصرف بحسن نية، وتراعي مختلف الخيارات المتاحة بطريقة معقولة ومجدية لما فيه مصلحة البشرية جمعاء.

وفي ما يتعلق بحماية البيئة البحرية، لا يمكن للقوانين والأنظمة والتدابير الإدارية للدولة المزكية أن تكون أقل صرامة من تلك التي اعتمدتها السلطة، أو أقل فعالية من القواعد والأنظمة والإجراءات الدولية.

ويمكن أن تتعلق الأحكام التي ترى الدولة المزكية أن من الضروري إدراجها في قوانينها الوطنية بجملة أمور، منها الاستمرارية المالية والقدرات التقنية للجهات المتعاقدة المشمولة بالتزكية، وشروط إصدار شهادة منح التزكية، والعقوبات المفروضة جراء عدم امتثال تلك الجهات المتعاقدة.

إن ضمان إنفاذ التزامات الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية ملازمٌ لواجب الدولة المزكية ”بذل العناية الواجبة“.

وتتضمن أحكام مختلفة من الاتفاقية والصكوك ذات الصلة مؤشرات محددة على محتويات التدابير المحلية التي يتعين على الدولة المزكية اتخاذها. وينطبق ذلك بوجه خاص على الحكم الوارد في المادة ٣٩ من النظام الأساسي التي تنص على أن إنفاذ قرارات الغرفة في أقاليم الدول الأطراف يتم بنفس الطريقة التي تنفَّذ فيها الأحكام والأوامر الصادرة عن أعلى محكمة في الدولة الطرف التي يُلتمَس طلب الإنفاذ في إقليمها.

حُرر بالإنكليزية والفرنسية، في نصين ذوي حجية، في مدينة هامبورغ الحرة والهانزية في هذا اليوم الواقع فيه الأول من شباط/فبراير ٢٠١١، من العام ألفين وأحد عشر، بثلاث نسخ، تودَع إحداها محفوظات المحكمة وتُرسل الأخريان إلى الأمين العام للسلطة الدولية لقاع البحار وإلى الأمين العام للأمم المتحدة.

(توقيع) توليو **تريفيس**
الرئيس

(توقيع) فيليب **غوتييه**
رئيس قلم المحكمة