

Distr.: General
4 March 2011
Arabic
Original: English

المجلس اللجنة القانونية والتقنية



الدورة السابعة عشرة

كينغستون، جامايكا

٢٠١١-٢٢ تموز/يوليه ٢٠١١

فتوى صادرة عن غرفة منازعات قاع البحار بشأن مسؤوليات وموجبات الدول الراعية 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 قرار المجلس في الدورة السادسة عشرة طلب استصدار فتوى عملاً بالمادة ١٩١ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ من غرفة منازعات قاع البحار في المحكمة الدولية لقانون البحار بشأن مسائل متصلة بمسؤوليات الدول الراعية وموجباتها. ويرد قرار المجلس في الوثيقة ISBA/16/C/13.

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

١ - ما هي المسؤوليات والموجبات القانونية للدول الأطراف في الاتفاقية في ما يتعلق برعاية الأنشطة في المنطقة وفقاً للاتفاقية، ولا سيما الجزء الحادي عشر منها، واتفاق عام ١٩٩٤ المتصل بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢؟



٢ - ما هو نطاق مسؤولية الدولة الطرف عن أي عدم امتثال لأحكام الاتفاقية، ولا سيما للجزء الحادي عشر منها، ولاتفاق عام ١٩٩٤، من قبل كيان ترعاه هذه الدولة بموجب الفقرة ٢ (ب) من المادة ١٥٣ من الاتفاقية؟

٣ - ما هي التدابير اللازمة والمناسبة التي يجب على الدولة الراعية اتخاذها من أجل الوفاء بمسؤوليتها بموجب الاتفاقية، ولا سيما المادة ١٣٩ والمرفق الثالث منها، 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 وموجبات الدول الراعية للأشخاص والكيانات في ما يتعلق بالأنشطة في المنطقة".

٤ - ووفقا للفقرة ١ من المادة ١٣٣ من لائحة المحكمة، أبلغ رئيس قلم المحكمة بموجب مذكرة شفوية مؤرخة ١٧ أيار/مايو ٢٠١٠ جميع الدول الأطراف في الاتفاقية بطلب استصدار الفتوى. وأبلغ رئيس قلم المحكمة أيضا الأمين العام للأمم المتحدة بطلب استصدار الفتوى، 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 ما يبدو أن تقدم معلومات عن الأسئلة الواردة في الطلب. وعليه، دعا الرئيس الدول الأطراف والسلطة والمنظمات المشتركة بين الحكومات الأنفة 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 الزمنتان بهدف استيفاء الشرط الوارد في المادة ١٩١ من الاتفاقية وهو إيلاء إصدار الفتاوى طابعا ملحا.

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 - وقُدِّم 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

وعملاً بالمادة ١٣١ من لائحة المحكمة. ويتضمن الملف قواعد السلطة وأنظمتها وإجراءاتها ذات الصلة، فضلاً عن وثائق وقرارات ومواد أخرى يمكن أن تلقي ضوءاً على الأسئلة القانونية الثلاثة التي طُلبت فتوى الغرفة بشأنها.

٩ - وبطلب من الغرفة، قدم المستشار القانوني للسلطة مذكرة مؤرخة ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٠ بشأن التأثير المحتمل لأنشطة استكشاف وتعيين العقيدات على البيئة البحرية، ورسالة مؤرخة ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، رداً على أحد الأسئلة التي طرحتها الغرفة قبل جلسة الاستماع في ملحق للردود التي سبق تقديمها في البيان الشفوي للسلطة في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، ورسالة 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 بيانات مكتوبة الدول 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 إنترأوشيانغيتال المشتركة والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية بيانات خطية. ووفقاً للفقرة ٣ من المادة ١٣٣ من لائحة المحكمة، أحال رئيس قلم المحكمة نسخاً عن تلك البيانات إلى الدول الأطراف والسلطة والمنظمات التي كانت قد قدمت بيانات خطية.

١١ - وتلقى قلم المحكمة بياناً خطياً 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 تبعاً 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 بياناً قدمه مجلس ستيشنتغ غرين بيس (مجلس غرين بيس الدولي) والصندوق العالمي للطبيعة. ولم يُدرج البيان في ملف القضية لأنه لم يُقدّم بموجب المادة ١٣٣ من اللائحة، إلا أنه نُشر في قسم مستقل من الموقع الشبكي للمحكمة. كما أُحيل 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 ستيتشنتغ 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 جميعها 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 يقدم فيها إلى المحكمة طلب استصدار فتوى"^(١). كما كانت المرة الأولى التي نُبث فيها جلسة الاستماع عبر الإنترنت (كبث شبكي).

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

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

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

نص منطوق فتوى غرفة منازعات قاع البحار

[الأصل: بالإنكليزية والفرنسية]

٢٤٢ ولهذه الأسباب،

إن الغرفة،

١ - تقرر بالإجماع،

أنها تتمتع بالاختصاص القضائي لإصدار الفتوى المطلوبة؛

٢ - تقرر بالإجماع،

أن تستجيب لطلب إصدار الفتوى؛

٣ - تجيب بالإجماع،

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

للدول الراعية نوعان من الموجبات المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك

ذات الصلة:

ألف - واجب ضمان امتثال الجهات المتعاقدة المشمولة بالرعاية لشروط العقد وللموجبات المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك ذات الصلة.

إن احترام هذا الواجب نابع من "إبداء العناية الواجبة". والدولة الراعية ملزمة ببذل أفضل الجهود الممكنة لضمان امتثال الجهات المتعاقدة المشمولة بالرعاية.

يجوز أن يختلف معيار إبداء العناية الواجبة مع مرور الوقت نظرا لاعتماده على مستوى المخاطر والأنشطة المضطلع بها.

إن احترام واجب "إبداء العناية الواجبة" يتطلب من الدولة الراعية اتخاذ تدابير من 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 - الموجبات المباشرة التي يجب على الدول الراعية الامتثال لها بشكل مستقل عن ضمان سلوك معين من قبل الجهات المتعاقدة المشمولة بالرعاية.

يمكن أيضا اعتبار الامتثال لهذه الموجبات عاملا هاما في الوفاء بالتزام "إبداء العناية الواجبة" من قبل الدولة الراعية.

أهم الموجبات المباشرة للدولة الراعية هي التالية:

(أ) واجب مساعدة السلطة المنصوص عليه في الفقرة ٤ من المادة ١٥٣ من الاتفاقية؛

(ب) واجب تطبيق نهج استباقي على النحو المبين في المبدأ ١٥ من إعلان ريو، والمنصوص عليه في أنظمة العقيدات وأنظمة الكبريتيدات؛ ويتعين أيضا اعتبار هذه الواجب جزءا لا يتجزأ من واجب الدولة الراعية "إبداء العناية الواجبة" وقابلا للتطبيق خارج نطاق هاتين الفئتين من الأنظمة؛

(ج) واجب تطبيق "أفضل الممارسات البيئية" المنصوص عليها في أنظمة الكبريتيدات ولكن الواجب التطبيق بالقدر نفسه أيضا في سياق أنظمة العقيدات؛

(د) واجب السلطة اتخاذ تدابير تكفل توفير ضمانات لدى حدوث حالة طوارئ لحماية البيئة البحرية؛

(هـ) واجب توفير الموارد لدفع تعويض.

على الدولة الراعية واجب إبداء العناية الواجبة لضمان امتثال الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية لواجبها إجراء تقييم للأثر البيئي المنصوص عليه في الفقرة ٧ من الجزء ١ من مرفق اتفاق عام ١٩٩٤. ويشكل أيضا واجب إجراء هذا التقييم للأثر البيئي واجبا عاما بموجب القانون العرفي وهو منصوص عليه كواجب مباشر على جميع الدول في المادة ٢٠٦ من الاتفاقية، وباعتباره واحدا من جوانب واجب الدولة الراعية مساعدة السلطة بموجب الفقرة ٤ من المادة ١٥٣ من الاتفاقية.

ويسري هذان النوعان من الموجبات على الدول النامية والمتقدمة النمو على حد سواء، ما لم تنص تحديدا على خلاف ذلك الأحكام الواجبة التطبيق كالمبدأ ١٥ من إعلان ريو، المشار إليه في أنظمة العقيدات وأنظمة الكبريتيدات، الذي تطبق بموجبه الدول النهج الاستباقي "تبعاً لقدراتها".

وينبغي تنفيذ أحكام الاتفاقية التي تراعي المصالح والاحتياجات الخاصة للدول النامية تنفيذًا فعالًا 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:

إن المسؤولية القانونية للدولة الراعية تنجم عن عدم وفائها بالتزاماتها بموجب الاتفاقية والصكوك ذات الصلة. بيد أن عدم امتثال الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية لموجباتها لا يرقى في حد ذاته إلى مستوى تترتب معه مسؤولية قانونية على الدولة الراعية.

الشروط اللازمة لترتب مسؤولية قانونية على الدولة الراعية هي:

(أ) عدم الاضطلاع بمسؤولياتها بموجب الاتفاقية؛

(ب) وقوع ضرر.

إن تحمّل الدولة الراعية المسؤولية القانونية الناجمة عن عدم امتثالها لموجباتها إبداء العناية الواجبة يستدعي إثبات وجود علاقة سببية بين عدم الامتثال وحصول الضرر وما يترتب هذه المسؤولية هو حصول ضرر ناجم عن عدم امتثال الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية لموجباتها.

إن وجود علاقة سببية بين عدم امتثال الدولة الراعية والضرر الحاصل هو أمر مطلوب لإثباته ولا يمكن افتراضه.

تكون الدولة الراعية في حِلٍّ من المسؤولية القانونية إذا ما اتخذت "جميع التدابير اللازمة والمناسبة لضمان الامتثال الفعال" لموجباتها من قبل الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية. ولا يسري هذا الإعفاء من المسؤولية على الدولة الراعية في حال عدم وفائها بموجباتها المباشرة.

المسؤولية القانونية لكل من الدولة الراعية والجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية هما مسؤوليتان متوازيتان وغير مشتركتين ومتعددتان. ولا تترتب على الدولة الراعية مسؤولية قانونية متبقية.

تتحمل الجهات الراعية المتعددة مسؤولية قانونية مشتركة ومتعددة، ما لم تنص أنظمة السلطة على خلاف ذلك.

تشمل المسؤولية القانونية للدولة الراعية توفير المبلغ الفعلي لتغطية الضرر الحاصل. وبموجب أنظمة العقيدات وأنظمة الكبريتيدات، تظل الجهة المتعاقدة هي من يتحمل المسؤولية القانونية عن الضرر الحاصل حتى بعد الانتهاء من مرحلة الاستكشاف. وينسحب ذلك أيضا على المسؤولية القانونية للدولة الراعية.

لا تلمس الأنظمة المتعلقة بالمسؤولية القانونية والمنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك ذات الصلة بقواعد القانون الدولي. وفي الحالات التي تكون الدولة الراعية قد وفّت فيها بموجباتها، لا تترتب على الضرر الذي تسببت به الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية أي مسؤولية قانونية على الدولة الراعية. أما في حال لم تكن الدولة الراعية قد وفّت بموجباتها ولم يحصل أي ضرر، فتحدّد عواقب هذا الفعل غير المشروع بموجب القانون الدولي العرفي. يمكن النظر في إنشاء صندوق استئماني لتغطية تكاليف الضرر غير المشمول بالاتفاقية.

٥ - تجيب بالإجماع،

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

تطلب الاتفاقية من الدولة الراعية أن تعتمد، في إطار نظامها القانوني، قوانين وأنظمة، وأن تتخذ تدابير إدارية تؤدي وظيفتين منفصلتين، هما ضمان امتثال الجهة المتعاقدة لموجباتها وإعفاء الدولة الراعية من المسؤولية القانونية.

يعتمد نطاق وحجم هذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية على النظام القانوني للدولة الراعية.

يجوز لهذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية أن تشمل إنشاء آليات إنفاذ للإشراف بشكل فعال على أنشطة الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية، وللتنسيق بين الأنشطة التي تضطلع بها الدولة الراعية وأنشطة السلطة.

ينبغي للقوانين والأنظمة والإجراءات الإدارية أن تكون نافذة كلما أبرم عقد مع السلطة. وإن وجود مثل هذه القوانين والأنظمة والتدابير الإدارية ليس شرطا لإبرام العقد مع السلطة؛ بيد أنه شرط ضروري للوفاء بواجب الدولة إبداء العناية الواجبة وللإعفاء من المسؤولية.

ينبغي لهذه التدابير الوطنية أن تشمل أيضا موجبات الجهة المتعاقدة بعد الانتهاء من مرحلة الاستكشاف، على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٠ من أنظمة العقيدات والمادة ٣٢ من أنظمة الكبريتيدات.

في ضوء الشرط الذي يطلب أن تكون التدابير التي تتخذها الدول الراعية مكونة من قوانين وأنظمة وتدابير إدارية، لا يمكن اعتبار الدولة الراعية ممثلة لموجباتها بمجرد إبرام ترتيبات تعاقدية مع الجهة المتعاقدة.

لا تتمتع الدول الراعية بسلطة استثنائية 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.

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

يمكن للأحكام التي ترى الدولة الراعية أن من الضروري إدراجها في قوانينها الوطنية أن تتعلق بجملة أمور، منها الاستثمارية المالية والقدرات التقنية للجهات المتعاقدة المشمولة بالرعاية، وشروط إصدار شهادة منح الرعاية، والعقوبات المفروضة جراء عدم امتثال تلك الجهات المتعاقدة.

إن ضمان إنفاذ موجبات الجهة المتعاقدة المشمولة بالرعاية ملازمٌ لواجب الدولة الراعية "إبداء العناية الواجبة".

تتضمن أحكام مختلفة من الاتفاقية والصكوك ذات الصلة مؤشرات محددة على محتويات التدابير المحلية التي يتعين على الدولة الراعية 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 تنفذ فيها الأحكام والأوامر الصادرة عن أعلى محكمة في الدولة الطرف التي يُلمَس 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، تودّع إحداها محفوظات المحكمة وتُرسل الأخرى إلى الأمين العام للسلطة الدولية لقاع البحار وإلى الأمين العام للأمم المتحدة.

(توقيع) توليو تريفيس

الرئيس

(توقيع) فيليب غوتيه

رئيس قلم المحكمة