

Distr.: General
25 May 2018
Arabic
Original: English

المجلس



الدورة الرابعة والعشرون

دورة المجلس، الجزء الثاني

كينغستون، ١٦-٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ١٩ من جدول الأعمال

مسائل أخرى

اعتبارات تتعلق بمقترح مقدم من حكومة بولندا لتشغيل مشروع مشترك ممكن مع المؤسسة

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨، تلقى الأمين العام للسلطة الدولية لقاع البحار من ماريوس أوريون يدريسك، وزير الدولة لدى وزارة البيئة في حكومة بولندا، تعبيراً عن الاهتمام للدخول في مفاوضات تفضي إلى إقامة مشروع مشترك مع المؤسسة.

٢ - والغرض من هذا التقرير هو إمداد المجلس بالمعلومات الأساسية اللازمة عن الأحكام ذات الصلة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار واتفاق عام ١٩٩٤ بشأن تنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ التي تتعلق بالأعمال الأولية للمؤسسة، وذلك لتحديد بعض أهم المسائل القانونية المتصلة ببدء عمليات المؤسسة وإبلاغ المجلس بالاهتمام الذي لدى حكومة بولندا بهذه المسألة.

٣ - ومن المتوقع أن يجري تقديم مقترح كامل لإقامة مشروع مشترك إلى المجلس لينظر فيه في عام ٢٠١٩. وبجسب المطلوب في الاتفاق، يتعين أن يستند أي مقترح من هذا القبيل إلى مبادئ تجارية سليمة. وفي حالة الموافقة على المقترح في عام ٢٠١٩، فإن المجلس قد يقرر عندئذ أن يصدر توجيهها يتعلق باستقلالية عمل المؤسسة، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢ من مرفق الاتفاق.



ثانياً - المركز القانوني للمؤسسة

٤ - يتضمن هذا الفرع استعراضاً للأحكام ذات الصلة من الاتفاقية ومن الاتفاق، ويقدم تحليلاً لبعض المسائل المرتبطة بتنفيذ هذه الأحكام.

٥ - ويُذكر أن المؤسسة أنشئت بموجب المادة ١٧٠ من الاتفاقية والمرفق الرابع الملحق بها. وهي هيئة السلطة المسؤولة عن القيام بالأنشطة في المنطقة بصورة مباشرة، كما تقوم بنقل المعادن المستخرجة من المنطقة وتجهيزها وتسويقها. وتتصرف المؤسسة وفقاً للسياسات العامة التي تضعها الجمعية والتوجيهات الصادرة عن المجلس، إلا أنها تتمتع بالاستقلالية في تسيير عملياتها، التي يوجهها مجلس الإدارة المؤلف من ١٥ عضواً تنتخبهم الجمعية. ويتعين أن يكون للمؤسسة أيضاً مدير عام تنتخبه الجمعية بناءً على توصية المجلس وترشيح مجلس الإدارة، ويكون المسؤول التنفيذي الأول للمؤسسة ومثلها القانوني.

٦ - وقد أثر الفرع ٢ من مرفق الاتفاق الذي ينص على أن تؤدي أمانة السلطة الدولية لقاع البحار وظائف المؤسسة إلى أن تبدأ المؤسسة العمل مستقلة عن الأمانة، تأثيراً كبيراً على أحكام الاتفاقية ذات الصلة بالمؤسسة. ويحدد الاتفاق عدداً من الشروط التي يجب استيفاؤها قبل أن يصبح جائزاً للمؤسسة أن تعمل ككيان مستقل. علاوةً على ذلك ينص الاتفاق على أن تزاوّل المؤسسة عملياتها الأولية للتعددين في قاع البحر العميق عن طريق المشاريع المشتركة. ويتعين تفسير المادة ١٧٠ من الاتفاقية والمرفق الرابع الملحق بها وتطبيقهما وفقاً للفرع ٢ من مرفق الاتفاق، الذي ينص على أنه لدى الموافقة على خطة عمل للاستغلال لكيان غير المؤسسة، أو لدى تلقي المجلس لطلب بشأن تشغيل مشروع مشترك مع المؤسسة، على المجلس أن يدرس مسألة ممارسة المؤسسة لوظائفها بصورة مستقلة عن أمانة السلطة.

٧ - ويمكن إبداء ملاحظتين بخصوص هذه الأحكام. أولاً، يشكّل المجلس الجهة الوحيدة التي تملك صلاحية إصدار توجيه بشأن استقلالية عمل المؤسسة. ولا يجوز إصدار هذا التوجيه إلا إذا كان تشغيل المشروع المشترك مع المؤسسة متفقاً مع المبادئ التجارية السليمة. وهناك حدثان مسبيان اثنان فقط يمكن أن يقتضيا من المجلس دراسة المسألة، وهما:

(أ) الموافقة على خطة عمل للاستغلال (من قبل أي كيان مؤهل، وبخصوص أية موارد معدنية، سواء في إطار مشروع مشترك أم لا)؛

(ب) تلقي طلب لتشغيل مشروع مشترك مع المؤسسة.

٨ - ولا يُشترط في الحالة الأخيرة أن يتضمن المشروع المشترك مقترحاً محدداً لطلب خطة عمل؛ كما لا يوجد نص يقضي بضرورة أن يكون الاستغلال مشمولاً ضمن مقترح المشروع المشترك. ويكون اقتراح طلب خطة العمل للاستكشاف في إطار مشروع مشترك مع المؤسسة كافياً لتفعيل هذا البند. ومن الناحية النظرية فإن أي مقترح للبدء في أي شكل من أشكال المشاريع المشتركة ضمن اختصاص المؤسسة، على النحو المحدد في المرفق الرابع من الاتفاقية، يكون كافياً أيضاً (مثلاً مقترح إنشاء مشروع تسويق مشترك)^(١).

(١) من ناحية أخرى، ليس من الواضح ما إذا كان خيار توفير حصة في رأس مال مشروع مشترك مقبل مع المؤسسة، وهو خيار متاح لمقدمي الطلبات بشأن خطط العمل المتعلقة باستكشاف الكبريتيدات المتعددة الفلزات وقشور منغنيز الحديد

٩ - وإذا وقع أي من الأحداث السالفة الذكر، يتعين أن يدرس المجلس مسألة استقلالية عمل المؤسسة. ورغم أن المجلس غير مطالب بالتوصل إلى قرار، يتعين عليه أن يصدر توجيهها يسمح بعمل المؤسسة على نحو مستقل إذا كانت المشاريع المشتركة مع المؤسسة متفقة مع المبادئ التجارية السليمة. وليس من الواضح ما إذا كان هذا الحكم يشير إلى المشاريع المشتركة بصفة عامة، أم إلى مقترح مشروع مشترك محدد^(٢). وقد يكون التفسير المعقول لذلك أنه، في حين يعتبر أي مقترح لإنشاء مشروع مشترك حدثاً مسبباً، ينبغي للمجلس أن ينظر فيما إذا كان المقترح المتعلق بإنشاء مشروع مشترك بعينه متفقاً مع المبادئ التجارية السليمة. وإذا كان المقترح متفقاً مع تلك المبادئ، على المجلس أن يصدر التوجيه المناسب.

١٠ - والملاحظة الثانية هي أن الاتفاق لا يتضمن أية توجيهات بشأن شكل ومحتوى التوجيه الذي يصدره المجلس. غير أنه يُفترض أن هذا التوجيه يلزم صياغته بالإشارة إلى المرفق الرابع للاتفاقية، ويمكن أن يتناول على سبيل المثال قضايا مثل الجدول الزمني لتنفيذ المرفق الرابع، وإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الإدارة والمدير العام، والتمويل الأولي للمؤسسة. ومن المسائل التي قد ترد بهذا الصدد مدى عمومية التوجيه بطبيعته، أو مدى تركيزه بحكم الضرورة على مقترح المشروع المشترك قيد الدراسة. وبعبارة أخرى، فهل يوافق المجلس فقط على مقترح لمشروع مشترك محدد، أم أن التوجيه الصادر عنه يشكل ببساطة "نقطة انطلاق" للوجود الرسمي للمؤسسة، بصورة مستقلة عن الأمانة، حيث يواصل مجلس الإدارة استعراض مقترح المشروع المشترك ويتخذ قراراً مستقلاً بشأن المسألة؟ ومع أن التفسيرين ممكنان، فمن المقترح تفضيل التفسير الأخير باعتبار أن الغرض هو أن تعمل المؤسسة ككيان مستقل. ويستتبع هذا الأمر أيضاً، وفقاً للفقرة ٤ من الفرع ٢ من مرفق الاتفاق، أن أي طلب للحصول على الموافقة على خطة عمل للاستكشاف أو الاستغلال تقدمه المؤسسة في إطار مشروع مشترك يتعين تقديمه بصورة منفصلة، وفقاً للأنظمة المعمول بها.

ثالثاً - الآثار المترتبة في المنطقة المحجوزة

١١ - قد يلاحظ المجلس أن المقترح الرسمي لإقامة مشروع مشترك مع المؤسسة قد تترتب عليه آثار في المستقبل فيما يتعلق بالاستفادة من القطع المحجوزة في المنطقة التي يشملها المقترح، سواء من قبل الجهات المتعاقدة التي أسهمت أصلاً بالمناطق المعنية أو من قبل أي كيان مؤهل آخر.

الغنية بالكوبالت بموجب المادتين ١٦ و ١٩ من النظامين المنطبقيين (ISBA/16/A/12/Rev.1 و ISBA/18/A/11)، يتطلب من المجلس اتخاذ قرار بخصوص تسيير أعمال المؤسسة.

(٢) يرى إدوارد دنكان براون أن هذا الحكم ليس واضحاً تماماً في معناه. وقد أثار مسألة ما إذا كان القرار متروكاً للمجلس لكي يحدد، بعد الموافقة على خطة عمل للاستغلال قدمها كيان غير المؤسسة، ما إذا كان "المشروع المشترك مع المؤسسة يتفق مع المبادئ التجارية السليمة" أم أن ذلك القرار لا يمكن التوصل إليه إلا عقب تلقي طلب فعلي لإنشاء مشروع مشترك محدد مع المؤسسة. انظر: Edward Duncan Brown, *Sea-Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime*, vol. 2, Sea-Bed Mining (The Hague, Kluwer Law International, 2001), p. 325

١٢ - وفي حالة الجهة المتعاقدة التي أسهمت في الأصل بالمناطق المحجوزة المعنية، تنص الفقرة ٥ من الفرع ٢ من مرفق الاتفاق^(٣) على أن الجهة المتعاقدة التي أسهمت بمنطقة معينة للسلطة بوصفها منطقة محجوزة يحق لها أن ترفض أولاً الدخول في ترتيب لمشروع مشترك مع المؤسسة لاستكشاف تلك المنطقة أو استغلالها. وسيتعين أن يُراعى هذا الشرط في سياق مقترح إقامة مشروع مشترك.

١٣ - ويزداد الوضع تعقيداً فيما يتعلق بالطلبات التي تقدمها كيانات مؤهلة أخرى. وبموجب المادة ٩ من المرفق الثالث للاتفاقية، تُتاح الفرصة للمؤسسة كي تقرر ما إذا كانت تعتزم القيام بنفسها بالأنشطة في كل قطاع محجوز. بيد أنه في نفس الوقت يحق لأي دولة طرف نامية أو أي شخص طبيعي أو اعتباري تركيزه تلك الدولة أو تكون لها أو لدولة نامية أخرى هي مقدم طلب مؤهل سيطرة فعلية عليه أن تخطر السلطة أن بنيتها أن تتقدم بخطة عمل فيما يتعلق بقطاع محجوز. ويمكن النظر في خطة عمل من هذا القبيل إذا قررت المؤسسة أنها لا تعتزم القيام بالأنشطة في ذلك القطاع.

١٤ - ويحدد نظام الاستكشاف^(٤) الإجراءات المتعلقة بتنفيذ المادة ٩ من المرفق الثالث للاتفاقية، والمهل الزمنية المتاحة للمؤسسة. وتنص على أنه يجوز لدولة نامية تقديم طلب بخصوص قطاع محجوز في أي وقت بعد أن يُصبح ذلك القطاع متاحاً فسي أعقاب اتخاذ المؤسسة قراراً بأنها لا تعتزم القيام بأي أنشطة فيه، أو إذا لم تتخذ المؤسسة، في غضون ستة أشهر من استلام إخطار من الأمين العام، قراراً بشأن ما إذا كانت تعتزم القيام بالأنشطة في ذلك القطاع، أو تبلغ الأمين العام خطياً بأنها تجري مباحثات بشأن احتمال القيام بمشروع مشترك. وفي الحالة الأخيرة، تتاح للمؤسسة مهلة عام واحد من تاريخ هذا الإخطار كي تقرر ما إذا كانت ستضطلع بالأنشطة في ذلك القطاع.

رابعا - ترتيبات الحوكمة

١٥ - من المسائل الهامة التي ينبغي أن ينظر فيها المجلس، في حالة ما إذا قرر الإذن ببدء المفاوضات بشأن إمكانية إنشاء مشروع مشترك، هي مسألة ترتيبات الحوكمة التي ستطبق خلال الفترة التي تسبق العمل المستقل للمؤسسة ('الفترة الانتقالية').

١٦ - وحفاظاً على الاستقلال الصوري للمؤسسة، ولتجنب أي تضارب محتمل في المصالح بالنسبة للأمين العام، ينص الاتفاق على أن يتم أداء وظائف الأمانة المتعلقة بالمؤسسة تحت إشراف مدير عام مؤقت يعينه الأمين العام من بين الموظفين. غير أنه يصعب تحقيق هذا الاستقلال من الناحية العملية، بالنظر إلى صغر حجم الأمانة ومحدودية قدراتها. وعلى وجه الخصوص، وبما أن الموظف الذي يتم تعيينه

(٣) انظر أيضاً المادة ١٧ (٤) من نظام التنقيب عن العقيدات المؤلفة من عدة معادن واستكشافها في المنطقة (ISBA/19/C/17)، والمادة ١٨ (٤) من نظام التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز الحديدي الغنية بالكوبالت واستكشافها في المنطقة (ISBA/16/A/12/Rev.1) و ISBA/18/A/11، على التوالي).

(٤) انظر المادة ١٧ (٢) في الوثيقة ISBA/19/C/17، والمادة ١٨ (٢) في الوثيقتين ISBA/16/A/12/Rev.1 و ISBA/18/A/11.

لهذا الغرض يكون مسؤولاً أمام الأمين العام ويعمل تحت إشرافه، فإن احتمال تضارب المصالح يظل وارداً^(٥).

١٧ - وإذا قُدم مقترح إقامة مشروع مشترك إلى المجلس في عام ٢٠١٩، وإذا قرر المجلس المضي قدماً في تنفيذ المقترح، فقد يرغب المجلس أيضاً في ذلك الوقت أن ينظر في اعتماد نموذج بديل لحكومة المؤسسة خلال الفترة الانتقالية، تمثيلاً مع الاتفاقية والاتفاق. وسيتعين أن يتيح هذا النموذج البديل إمكانية إسداء مشورة قانونية ومالية مستقلة للمجلس عن طريق المدير العام المؤقت للمؤسسة أو عن طريق ممثله، مع مراعاة اعتبارات الشفافية، والفعالية من حيث التكلفة، والاستقلال.

خامسا - خاتمة

١٨ - ينبغي التأكيد على أنه لا يوجد أي مقترح محدد لإقامة مشروع مشترك معروض على المجلس في الوقت الحالي. ومع ذلك، فقد دُعي المجلس إلى الإحاطة علماً باهتمام حكومة بولندا بمناقشة تفاصيل هذا المقترح مع الأمانة، فيما يتعلق بقدرتها على الاضطلاع بالوظائف المؤقتة للمؤسسة، وفي تقديم هذا المقترح إلى المجلس لكي ينظر فيه في الدورة في عام ٢٠١٩. وفي ذلك الوقت، سيتعين أن يقرر المجلس ما إذا كان تشغيل المشروع المشترك مع المؤسسة متفقاً مع المبادئ التجارية السليمة، وأن يصدر، إذا كان الأمر كذلك، توجيهها يتعلق باستقلالية عمل المؤسسة، يشمل الترتيبات المؤقتة المتعلقة بالحكومة.

(٥) آخر تعيين من هذا القبيل انقضى في آذار/مارس ٢٠١٣. وفي عام ٢٠١٧، قررت الجمعية، بناءً على توصية اللجنة التي أنشأتها الجمعية لإجراء مراجعة دورية للنظام الدولي للمنطقة عملاً بالمادة ١٥٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار إلى الأمين العام للسلطة الدولية لقاع البحار، أن القيام بهذا التعيين لم يكن ضرورياً في ذلك الوقت.