

نظریه‌ی مشورتی دیوان بین‌المللی حقوق دریاها؛ تجلی تعهدات دولت صاحب پرچم راجع به صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم وی در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ثالث

جواد صالحی

استادیار گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، پست الکترونیکی: javadsalehi@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۹۴/۴/۱۴

* نویسنده مسوول

تاریخ پذیرش: ۹۵/۱۰/۱۱

چکیده

منطقه انحصاری اقتصادی در عین حال که تحت صلاحیت قضایی دولت ساحلی است، لیکن با شرایط خاص مقرر در کنوانسیون حقوق دریاها از حقوق و آزادی‌های دیگر دولت‌ها برای بهره برداری از منابع زنده آن برخوردار است. کشتی‌های ماهیگیری تحت صلاحیت دولت صاحب پرچم در مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های ثالث به صید منابع زنده دریایی می‌پردازند. در حالی که دولت صاحب پرچم متعهد به جلوگیری از فعالیت غیرمجاز کشتی‌های حامل پرچم خود است. دولت‌های ساحلی نیز برای تعیین چارچوب تعهدات دولت‌های صاحب پرچم متکی به سازوکارهای دیوان بین‌المللی حقوق دریاها هستند. یکی از این سازوکارها تقاضای صدور نظریه‌ی مشورتی از دیوان بین‌المللی حقوق دریاها است. کمیسیون شیلات دولت‌های ساحلی آفریقا، در نشست اضطراری وزرای دولت‌های عضو خود طی قطعنامه‌ای از دیوان بین‌المللی حقوق دریاها صدور نظریه‌ی مشورتی را تقاضا کرده است. این نظریه مشورتی در رابطه با تعهدات دولت صاحب پرچم راجع به صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم وی در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت‌های ساحلی عضو در این کمیسیون است. دیوان بین‌المللی حقوق دریاها نیز در تاریخ ۲ مارس ۲۰۱۵ نظریه مشورتی خود را راجع به تعهدات دولت صاحب پرچم نسبت به صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم خود در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو صادر کرده است. این نظریه مشورتی مبتنی بر مقررات کنوانسیون حقوق دریاها و کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی و متأثر از دست آوردهای نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریاها و رویه دیوان بین‌المللی دادگستری است که موضوع این نوشتار قرار گرفته است.

کلمات کلیدی: دیوان بین‌المللی حقوق دریاها، کنوانسیون حقوق دریاها، کمیسیون شیلات ناحیه‌ای، نظریه‌ی مشورتی، صید غیرمجاز.

۱. مقدمه

انحصاری اقتصادی از حقوق و تحت صلاحیت قضایی دولت ساحلی است. دولت ساحلی بر اساس ماده (۱) ۵۶ کنوانسیون حقوق دریاها با داشتن مسئولیت حفظ و مدیریت منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی، حق اکتشاف و بهره برداری از منابع

منطقه انحصاری اقتصادی در فصل پنجم کنوانسیون حقوق دریاها تابع رژیم حقوقی خاصی قرار گرفته است. منطقه

یکی از این سازوکارها، توسل به دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای برای اخذ نظریه‌ی مشورتی در این حوزه است. بدین منظور کمیسیون شیلات ناحیه‌ای^۱ که سازمان مشترک میان هفت دولت ساحلی آفریقا شامل؛ گینه^۲، کیپ ورد^۳، گامبیا^۴، گینه بیسائو^۵، موریتانی^۶، سنگال^۷ و سیرالئون^۸ می‌باشد، در چهاردهمین نشست اضطراری خود از تاریخ ۲۵ تا ۲۹ مارس ۲۰۱۳ در داکار جمهوری سنگال قطعنامه‌ای را صادر کرده است. در این قطعنامه از دبیر دائم این کمیسیون خواسته شده است که از دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای در رابطه با تعهدات دولت صاحب پرچم نسبت به صید غیرمجاز کشتی‌های حامل پرچم خود در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون تقاضای صدور نظریه‌ی مشورتی شود.

این اولین مرتبه‌ای است که دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای بنا به تقاضای کمیسیون شیلات ناحیه‌ای نظریه مشورتی صادر کرده است. درخواست و صدور نظریه مشورتی به موجب ماده‌ی ۲۱ اساسنامه‌ی دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای صورت گرفته است. ماده‌ی ۲۱ اساسنامه‌ی دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای به «صلاحیت دیوان بین‌المللی برای کلیه اختلافات و کلیه تقاضاهای بر اساس کنوانسیون حقوق دریاهای و کلیه موضوعات ناشی از موافقت‌نامه‌های ارجاع به صلاحیت دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای» اشاره دارد. مقررات ماده‌ی ۱۳۸ آیین نامه‌ی دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای اشاره‌ی صریح به صلاحیت دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای بر صدور نظریه‌ی مشورتی راجع به سوالات حقوقی دولت‌های عضو دارد. مشروط بر اینکه موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی مربوط به اهداف کنوانسیون برای تقاضای صدور نظریه‌ی مشورتی از دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای وجود داشته باشد. لیکن برای اعمال صلاحیت دیوان بر اساس مقررات ماده‌ی (۱) ۱۳۸ آیین نامه دیوان بین‌المللی حقوق دریاهای لازم است که اولاً؛ ضرورت نظریه‌ی مشورتی به وضوح در موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی راجع به اهداف کنوانسیون توجیه شده باشد و ثانیاً؛

زنده و غیرزنده طبیعی آن را دارد. دولت ساحلی اگر خود توانایی و امکانات بهره برداری کامل از این منابع را ندارد، بر اساس ماده (۲) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاهای لازم است که در قالب موافقت‌نامه و سازوکارهای اجرایی آن اجازه بهره برداری از منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی را به دیگر دولت‌ها بدهد. سایر دولت‌ها در عین حال که حق بهره برداری از منابع زنده‌ی مازاد اعلام شده از سوی دولت ساحلی را در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی آنها دارند، لیکن از بهره برداری غیرمجاز ممنوع هستند. بدین منظور دولت ساحلی بر اساس ماده (۱) ۶۱ کنوانسیون حقوق دریاهای صلاحیت تعیین میزان قابل صید منابع زنده در منطقه انحصاری اقتصادی را دارد تا جایی که با خطر بهره برداری بیش از اندازه منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی مواجه نگردد. ماده (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاهای از دولت ساحلی خواسته است که قوانین و مقررات لازم و تشریفات اجرایی بهره برداری مازاد منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی را در چارچوب مقررات این کنوانسیون تنظیم و تصویب کند. از این منظر دولت ساحلی مسئولیت اصلی برای اتخاذ تدابیر لازم به منظور پیشگیری، بازداشتن (ممانعت) و ریشه کن کردن صید غیرمجاز را دارا می‌باشد. دولت ساحلی برای اطمینان از اجرای دقیق قوانین و مقررات مذکور دارای صلاحیت لازم برای بازرسی و دستگیری و رسیدگی‌های قضایی نسبت به تخلفات صید غیرمجاز از سوی سایر دولت‌ها است (ر.ک. ماده ۷۳ کنوانسیون حقوق دریاهای).

دولت‌های ساحلی در قالب قراردادهای یا سایر ترتیبات قانونی اجازه بهره برداری مجاز از منابع زنده‌ی مازاد این منطقه را به موجب اصل ترویج حداکثر بهره برداری از منابع زنده‌ی منطقه‌ی تحت حاکمیت خود به سایر دولت‌ها می‌دهند. لیکن دولت‌های ساحلی نگران بهره برداری معقول از این منابع هستند. یکی از چالش‌های اساسی دولت‌های ساحلی در این حوزه نحوه برخورد با کشتی‌های ماهیگیری حامل پرچم دولت غیرساحلی در ماهیگیری غیرمجاز در منطقه انحصاری اقتصادی است. دولت‌های ساحلی برای برخورد موثر و کارآمد در این حوزه به سمت تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای رفته‌اند. لیکن این سازمان‌های نوپا نیز از عهده‌ی تعیین چارچوب برای دولت‌های صاحب پرچم کشتی‌های ماهیگیری غیرمجاز در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو ناتوان هستند. از این حیث سازمان‌های دریایی ناچار هستند که در این حوزه‌ها به چارچوب‌ها و استانداردهای مقرر در کنوانسیون حقوق دریاهای و مقررات مشابه متکی باشند.

¹ Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)

² Guinea

³ Cape Verde

⁴ Gambia

⁵ Guinea Bissau

⁶ Mauritania

⁷ Senegal

⁸ Sierra Leone

از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل است. از این رو در این نوشتار تلاش می‌شود بایسته‌ها و آموزه‌های نظریه‌ی مشورتی دیوان بین‌المللی حقوق دریاها مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند. تا اینکه چشم اندازی در رابطه با تعهدات دولت صاحب پرچم نسبت به فعالیت‌های کشتی حامل پرچم وی در صید غیرمجاز منابع زنده منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای فراروی علاقه‌مندان این حوزه گشوده شود.

۲. بررسی وضع موجود و گذشته موضوع

امروزه تجارت جهانی در حوزه‌ی شیلات باعث شده است بهره‌برداری از منابع دریایی به شکل گسترده‌ای افزایش یابد. به همین جهت کنوانسیون حقوق دریاها سیستم مشترکی را پایه‌ریزی کرده است که در آن منافع دولت‌های ساحلی در بهره‌برداری از منابع آب‌های ملی خود و منافع دولت‌های غیرساحلی در بهره‌برداری از منابع آب‌های تحت حاکمیت دولت‌های ساحلی حفظ شود. لیکن ذی‌نفع شناخته شدن کلبه‌ی دولت‌ها در استفاده از منابع دریاها در صورتی است که آنها برای حفاظت و حمایت از منابع دریایی با دولت‌های ساحلی همکاری کنند. در ماده ۲۵ کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی از دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای خواسته شده است که همکاری‌های خود را برای جلوگیری از صید غیرمجاز برابر مقررات حقوق بین‌الملل گسترش دهند. با این همه مسئولیت اصلی حفظ و مدیریت منابع زنده‌ی منطقه‌ی انحصاری اقتصادی بر اساس مقررات کنوانسیون حقوق دریاها برعهده دولت‌های ساحلی قرار گرفته است. مقررات دولت‌های ساحلی در راستای همین صلاحیت در چارچوب فعالیت‌های مجاز در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی مصرح در فصل پنجم کنوانسیون حقوق دریاها نیز تنظیم شده‌اند. در عین حال که رعایت آنها منجر به تحقق حفاظت و حمایت از محیط زیست دریا می‌شود (ر.ک. ماده ی ۱۹۲ کنوانسیون حقوق دریاها).

با این وجود دولت‌های ساحلی نگران بهره‌برداری معقول از منابع زنده‌ی منطقه‌ی انحصاری اقتصادی هستند. این منابع که به نسل آینده هم تعلق دارد، باید به نحوی مدیریت شود که با خطر انقراض مواجه نشوند. برای جلوگیری از این وضعیت دولت‌های ساحلی تلاش کرده‌اند از طریق سازمان‌های شیلات ناحیه‌ای و

درخواست نظریه‌ی مشورتی در قالب سوال حقوقی تنظیم شده باشد.

دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای در سال ۲۰۱۲ کنوانسیون «تعیین شرایط حداقلی برای دسترسی و بهره‌برداری از منابع دریایی در مناطق دریایی تحت صلاحیت دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای»^۱ (زین پس؛ کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی) را امضاء کرده‌اند. این کنوانسیون در رابطه با قانون‌مند شدن ماهیگیری در نواحی دریایی دولت‌های عضو کمیسیون در چارچوب مقررات کنوانسیون حقوق دریاها راجع به حفظ و مدیریت منابع زنده مناطق انحصاری اقتصادی بر اساس مواد ۶۴-۶۱ کنوانسیون حقوق دریاها تنظیم شده است. این کنوانسیون دربرگیرنده‌ی مقرراتی راجع به فعالیت‌های ماهیگیری در محدوده‌ی ۲۰۰ مایل دریایی مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون منطقه‌ای شیلات است. یکی از اهداف این کنوانسیون استقرار نظام حقوقی دریاها و اقیانوس‌ها برای گسترش بهره‌برداری موثر و منصفانه از منابع آن است. تا اینکه در پرتو آن حمایت و حفاظت از منابع زنده و محیط زیست دریایی منطقه انحصاری اقتصادی به عنوان بخشی از نظام حقوق دریاها و اقیانوس‌ها محقق گردد. سپس مقررات آن به وسیله دولت‌های صاحب پرچم کشتی‌های ماهیگیری در این مناطق رعایت شوند (Tribunal Advisory Opinion, 2015).

بر این اساس دبیر دائم کمیسیون شیلات ناحیه‌ای از دیوان بین‌المللی حقوق دریاها تقاضای نظریه مشورتی کرده است (Sub-Regional Fisheries Commission, 2013). دیوان بین‌المللی حقوق دریاها این تقاضا را اعلام وصول کرده است. جلسه‌ی رسیدگی ماهوی به این تقاضا را برگزار کرده است. در نهایت در تاریخ ۲ آوریل ۲۰۱۵ نظریه مشورتی خود را در این زمینه صادر کرده است. این نظریه مشورتی متکی بر مقررات کنوانسیون حقوق دریاها، کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی، نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریاها و رویه دیوان بین‌المللی دادگستری است. در عین حال این نظریه متأثر از موافقت نامه‌های مرتبط با کنوانسیون حقوق دریاها از سوی سازمان ملل و سازمان خواربار و کشاورزی، پیش نویس مواد راجع به جلوگیری از خسارات فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک و پیش نویس مواد راجع به مسئولیت دولت‌ها برای افعال متخلفانه‌ی بین‌المللی

¹ Sub-Regional Fisheries Commission

غیرمجاز»^۱ (زین پس؛ برنامه‌ی اقدام) در سال ۲۰۰۱ و تصویب «موافقت نامه راجع به اقدامات دولت ساحلی برای جلوگیری، بازدارندگی و ریشه کن کردن صید غیرمجاز»^۲ در سال ۲۰۰۹ گام‌های مثبتی را به منظور ارائه الگوی واحد و استاندارد در این زمینه برداشته است. صید غیرمجاز در برنامه‌ی اقدام سازمان فائو شامل موارد زیر است:

(۱) صید غیرقانونی کشتی‌های داخلی یا خارجی در آب‌های تحت صلاحیت دولت بدون داشتن مجوز از دولت ساحلی یا در تضاد با قوانین و مقررات آن دولت، فعالیت‌های کشتی‌های حامل پرچم دولت‌های عضو در سازمان منطقه‌ای مدیریت شیلات که برخلاف برنامه‌های مصوب آن سازمان در مدیریت و حفاظت عمل می‌کنند، فعالیت‌های ناقض قوانین ملی یا تعهدات بین‌المللی برعهده‌ی دولت‌های همکاری کننده با سازمان مدیریت شیلات منطقه‌ای؛

(۲) صید بدون گزارش یا گزارش ناقص به مقام ملی صالح برخلاف قوانین و مقررات ملی، فعالیت‌های ماهیگیری بدون گزارش یا گزارش ناقص در منطقه‌ی تحت صلاحیت سازمان مدیریت شیلات ناحیه‌ای بدون رعایت تشریفات گزارش دهی به آن سازمان؛

(۳) صید بدون ضابطه شامل فعالیت‌های ماهیگیری در منطقه‌ی مدنظر سازمان مدیریت شیلات منطقه‌ای توسط کشتی‌های بدون تابعیت یا کشتی‌هایی که حامل پرچم دولت غیرعضو در سازمان یا هر موجودیت صیدکننده‌ی دیگری که رفتارشان همسو با اقدامات مدیریتی و حفاظتی سازمان نباشد یا در تعارض با آن باشد، در مناطقی که منابع ماهی آن مشمول برنامه‌های مدیریتی و حمایتی نیست یا جایی که فعالیت‌های ماهیگیری در آن در تعارض با مسئولیت دولت در حقوق بین‌الملل برای حفاظت از منابع زنده‌ی دریایی است (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001).

از این منظر صید غیرمجاز دربرگیرنده‌ی فعالیت‌های ماهیگیری در آب‌های ملی دولت‌ها و دریاهای آزاد است. مقررات برنامه‌ی اقدام سازمان خواربار و کشاورزی دربرگیرنده‌ی نظرات متخصصین شیلات از کلیه‌ی مناطق دریایی و آشنا با الزامات مبارزه با صید غیرمجاز در این مناطق است. رعایت این مقررات برای دولت‌ها الزام آور نیست، مگر اینکه در قوانین داخلی

تنظیم موافقت نامه‌های میان اعضاء به مدیریت منابع این مناطق بپردازند. آنها می‌خواهند محدودیت‌هایی را برای بهره برداری از این مناطق در قلمرو آب‌های تحت حاکمیت خود قائل شوند. یکی از ابعاد تصریح شده در این موافقت نامه‌ها و در دستور کار سازمان‌های شیلات ناحیه‌ای، مبارزه با ماهیگیری غیرمجاز است. دولت‌های ذی‌نفع برای مبارزه با این پدیده به همکاری با یکدیگر رو آورده‌اند تا از ظرفیت‌های قانونی برای مدیریت پایدار شیلات استفاده کنند. دولت‌های ساحلی در تنظیم سیاست‌ها و مقررات جلوگیری و مبارزه با صید غیرمجاز به همکاری‌های خود با دولت‌های صاحب پرچم کشتی‌های در حال صید منابع زنده‌ی آب‌های تحت حاکمیت خود در سطح ملی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای، دوجانبه و چندجانبه متوسل شده‌اند. دولت‌های ساحلی امید دارند که در پرتو این همکاری‌ها، منافع مشترک در مدیریت پایدار شیلات حفظ شود.

۳. بررسی مبانی نظری

صید غیرمجاز منجر به تجارت نامشروع، نابودی منابع زنده‌ی دریایی، برهم خوردن تعادل منافع دولت‌ها در حقوق بین‌الملل دریاها می‌شود. صید غیرمجاز تلاش‌های ملی و ناحیه‌ای مدیریت پایدار شیلات و حفظ منافع اقتصادی دولت‌های ذی‌نفع را هدف قرار داده است. صید غیرمجاز عمدتاً باعث نگرانی دولت‌هایی است که ابزار فنی کافی برای کنترل و جلوگیری از صید بیش از میزان مجاز را در اختیار ندارند. در حالی که مقررات کنوانسیون حقوق دریاها به وضوح «صید غیرمجاز» را تعریف نکرده است، لیکن دولت‌ها هر یک با توجه به منافع خود در تعریف آن رویکردهای مختلفی را در پیش گرفته‌اند. هر یک از دولت‌های ساحلی دامنه‌ی صید غیرمجاز را با توجه به منافع خود از دریاهای آزاد تا مناطق انحصاری اقتصادی و حتی دریاهای سرزمینی و آب‌های داخلی بسط و گسترش داده‌اند.

سازمان خواربار و کشاورزی (فائو) صید غیرمجاز را صید برخلاف قوانین و مقررات دولت ساحلی و سازمان‌های شیلات منطقه‌ای و فعالیت ماهیگیری در تعارض با مسئولیت دولت برای حفاظت از منابع زنده‌ی دریاها معرفی کرده است. سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (فائو) در این عرصه اقدامات موثری انجام داده است. این سازمان با تصویب «برنامه‌ی بین-المللی اقدام برای جلوگیری، بازدارندگی و ریشه کن کردن صید

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001

² Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009

اساس مقررات ماده‌ی ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها تعهد کلی به اعمال صلاحیت و کنترل موثر خود بر کشتی‌های حامل پرچم خود و همکاری با دیگر دولت‌ها در این زمینه را دارد.

ماده‌ی (۱) ۱۸ موافقت‌نامه‌ی سازمان ملل در اجرای مقررات کنوانسیون سازمان ملل متحد راجع به حقوق دریاها مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۸۲ برای حفاظت و مدیریت ماهی‌های دو کاشانه‌ای و ماهی‌های مهاجر^۱ (زین پس موافقت‌نامه‌ی سازمان ملل) واجد دستوراتی است. در این ماده مقرر شده است که «دولتی که کشتی‌های او در دریاهای آزاد اقدام به ماهیگیری می‌کند، باید اقداماتی را انجام دهد که کشتی حامل پرچم او از برنامه‌های مدیریتی و حفاظتی منابع طبیعی منطقه‌ای و محلی تبعیت کند». ماده‌ی ۱۹ موافقت‌نامه سازمان ملل تصریح کرده است که «دولت باید قانون‌پذیری کشتی‌های حامل پرچم خود را از الزامات مدیریتی و حفاظتی منابع زیست منطقه‌ای و محلی در رابطه با ماهی‌های دوکاشانه‌ای^۲ و ماهی‌های مهاجر^۳ تضمین کند». ماده‌ی (۳) ۱۸ موافقت‌نامه‌ی سازمان ملل لیستی از اقدامات ضروری را معرفی کرده است که از سوی دولت صاحب پرچم باید نسبت به کشتی حامل پرچم خود صورت گیرد. بر این اساس دولت صاحب پرچم باید قوانینی را وضع کند که به موجب آن اطمینان یابد که کشتی حامل پرچم وی مرتکب صید غیرمجاز در مناطق تحت صلاحیت دیگر دولت‌ها نخواهد شد.

از این منظر دولت صاحب پرچم متعهد به اتخاذ اقدامات متفاوتی است که منجر به تعهدات قانون‌گذاری و اجرایی برای وی می‌شود. بخشی از این تعهدات مربوط به دریاهای آزاد و بخشی دیگر از آن مربوط به نواحی تحت صلاحیت دولت‌های ساحلی است. دولت صاحب پرچم باید قوانین و مقرراتی را وضع کند و زمینه‌ای را برای اقدامات اجرایی فراهم سازد که منجر به تضمین تبعیت کشتی‌های حامل پرچم وی از این مقررات شود. از این رو دولت‌های صاحب پرچم برای جلوگیری از آثار سوء اقدامات غیرقانونی کشتی‌های حامل پرچم خود در صید غیرقانونی در آب‌های سرزمینی دولت‌های ساحلی یا دریاهای آزاد با اتکاء به مقررات و رویه‌های بین‌المللی دست به چاره‌اندیشی زده‌اند. دولت‌های ساحلی و سازمان‌های منطقه‌ای نیز در اتفاق نظر با دولت‌های صاحب پرچم برای جلوگیری از

دولت‌های ساحلی یا صاحب پرچم وارد شوند و ضمانت‌اجراء کسب کنند. با این وجود دولت‌ها اگر از این مقررات بین‌المللی برای مبارزه با صید غیرمجاز بهره‌نگیرند، با هیچ مقررات ناشی از معاهده‌ی چندجانبه‌ی دیگری راجع به تعهد دولت‌های عضو در مبارزه با صید غیرمجاز مواجه نیستند. لذا دولت‌ها تحت این شرایط چاره‌ای ندارند که به همین مقررات بسنده کنند و با تصویب این مقررات در قوانین داخلی یا تشریح در موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه، زمینه‌ی همکاری با دیگر دولت‌ها را در این زمینه فراهم سازند. علاوه بر این دولت‌های عضو کنوانسیون حقوق دریاها باید در اعمال حقوق خود نسبت به حقوق و تکالیف دولت ساحلی و رعایت مقررات مصوب دولت ساحلی بر اساس مقررات ماده‌ی (۳) ۵۸ کنوانسیون حقوق دریاها و سایر قواعد حقوق بین‌الملل توجه مقتضی داشته باشند. کما اینکه حق اتباع دولت‌های عضو برای ماهیگیری در دریاهای آزاد نیز مشروط به رعایت تعهدات معاهده‌ای، حفظ منافع کشورهای ساحلی و مقررات کنوانسیون حقوق دریاها هستند (ر.ک. ماده‌ی ۱۱۶ کنوانسیون حقوق دریاها). کشورهای عضو علاوه بر این وظیفه دارند که در مورد اتباع خود اقداماتی را به عمل آورند که برای حفاظت منابع زنده‌ی دریاهای آزاد ضروری است (ر.ک. ماده‌ی ۱۱۷ کنوانسیون حقوق دریاها)، آنها مکلف هستند برای تحقق این اهداف از همکاری با دیگر دولت‌های عضو دریغ نکنند (ر.ک. ماده‌ی ۱۱۸ کنوانسیون حقوق دریاها). اگر دولت‌های عضو اقدامات لازم را برای جلوگیری از صید غیرمجاز اعمال نکنند، تردیدی نیست که دولت ساحلی حق دارد مسئولیت بین‌المللی آن دولت را در مراجع قضایی بین‌المللی تحت تعقیب قرار دهد.

۴. پیشینه علمی موضوع

دولت صاحب پرچم متعهد به اعمال کنترل موثر روی کشتی‌های حامل پرچم وی است که در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت دیگر اقدام به ماهیگیری می‌کنند. این وظیفه از تعهدات مستقیم ناشی از حق دریاوردی کشتی‌ها در دریاهای آزاد است. این حق کشتی‌های ماهیگیری در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت دیگر توأم با رعایت مقررات ماده‌ی (۳) ۵۸ کنوانسیون حقوق دریاها در «توجه به حقوق و تکالیف دولت ساحلی و تبعیت از قوانین و مقررات هماهنگ با مقررات کنوانسیون مصوب از سوی کشور ساحلی» است. دولت صاحب پرچم بر

¹ United Nations

² Straddling

³ Migratory

تسری مسئولیت اقدامات غیرقانونی کشتی‌های حامل پرچم رویکرد مثبتی نشان داده‌اند. آنها با اتکای به مفهوم «اقدام مقتضی»^۱ از سوی دولت صاحب پرچم پذیرفته‌اند که اگر دولت صاحب پرچم در نظارت و کنترل کشتی‌های حامل پرچم خود اقدامات مقتضی را انجام داده باشد، مسئولیت صید غیرمجاز کشتی متبوع متوجه آنها نیست و صرفاً به حساب کشتی خاطی گذاشته می‌شود. سازمان‌های منطقه‌ای با اذعان به اینکه در مقررات موافقت‌نامه و کنوانسیون حقوق دریاها هیچ ضمانت اجرایی برای دولت صاحب پرچم در صورت نقض مقررات از سوی کشتی متبوع در نظر گرفته نشده است، نیز به مفهوم تعهد «اقدام مقتضی» اشاره کرده‌اند. این اقدام مقتضی از منظر آنها برعهده‌ی دولت صاحب پرچم قرار گرفته است.

با این وجود، محتوی «تعهد به اقدام مقتضی» به دلیل گستردگی مفهوم قابل توصیف در عبارات خاص نیست. ضمن اینکه این اقدامات با توجه به شرایط و زمان آن قابل تغییر هستند. اگرچه مفهوم و مصادیق «اقدام مقتضی» به مرور زمان و در موقعیت‌های مختلف بروز و ظهور می‌یابد، لیکن در رابطه با صید غیرقانونی منابع زنده‌ی دریاهای آزاد یا دریای سرزمینی تحت حاکمیت دولت ساحلی آن به نظر می‌رسد که اقدام مقتضی متجلی در رفتار مناسب و منطقی دولت صاحب پرچم است. این رفتار در نظارت بر فعالیت ماهیگیری کشتی حامل پرچم در چارچوب محدودیت‌ها و الزامات مقرر در حقوق بین‌المللی دریاها است. از این جهت تعهد به اعمال «کنترل موثر» در قالب اقدام مقتضی برگرفته از مقررات ماده‌ی ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها و اصول کلی پیشگیری از ایراد خسارت فرامرزی است. این تعهد در واقع ناشی از بایسته‌های حقوق بین‌الملل عرفی است که در ماده‌ی ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها متجلی شده است (Sands, 2012). دولت صاحب پرچم موظف است در قالب تعهد به اقدام مقتضی به کنترل موثر فعالیت‌های ماهیگیری کشتی حامل پرچم خود بپردازد (Birnie and Boyle, 2009). دولت صاحب پرچم موظف است که برای کنترل موثر اقداماتی از قبیل؛ صدور مجوز ماهی‌گیری، احراز صلاحیت ماهی‌گیری، بررسی سوابق کشتی، نظارت فعالیت‌های کشتی، نظارت بر صید کشتی، تضمین صلاحیت و کنترل موثر بر کشتی، تضمین قانون‌مندی کشتی حامل پرچم از مقررات دولت ساحلی، تحقیق و تعقیب جرایم

کشتی مذکور، تحمیل مجازات موثر (مانند لغو مجوز ماهی‌گیری) بر کشتی مذکور صورت دهد (Freestone, 2011). با این همه این اقدامات دولت صاحب پرچم از نوع تعهد به نتیجه نیستند (I.C.J., 2010). الزام ناشی از تعهد به اقدام مقتضی دولت صاحب پرچم را صرفاً مکلف به انجام تعهدات خود می‌نماید، بدون اینکه او را نسبت به نتایج احتمالی آن مسوول بشناسد. دولت صاحب پرچم تحت این شرایط مکلف به انجام اقدامات مقتضی است، بدون اینکه نتایج احتمالی آن برعهده‌ی وی قرار گیرد. دولت صاحب پرچم به صرف انجام این اقدامات، ولو اینکه نتایج آن مطلوب نباشد، از مسئولیت فعالیت غیرقانونی کشتی متبوع بری می‌شود. رویه‌ی حقوق بین‌الملل در رابطه با «اقدام مقتضی» نیز نشان دهنده‌ی مفاهیمی مشابه است. ماده‌ی ۳ پیش-نویس مواد راجع به جلوگیری از خسارات فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل^۲ (۲۰۰۱) است که برای دولت‌های عضو در مجمع عمومی سازمان ملل الزام آور است. این مصوبه دولت‌ها را از فعالیت‌های خطرناک باز می‌دارد و آنها را مکلف می‌کند که اقدامات مناسب را برای جلوگیری از ایراد خسارت فرامرزی یا کاهش دامنه‌ی خطرات احتمالی آن انجام دهند.

۵. آنالیز و تفسیر

تعهد دولت صاحب پرچم نسبت به اقدامات کشتی حامل پرچم وی در ماهیگیری از نوع تعهد به اقدام مقتضی است. با استناد به این نظریه تردیدی نیست که مسئولیت دولت صاحب پرچم بر الزام کشتی حامل پرچم وی بر رعایت تعهدات بین‌المللی مطلق نیست، بلکه مسئولیت دولت صاحب پرچم صرفاً محدود به تلاش دولت صاحب پرچم برای تضمین رعایت این تعهدات است (Chamber Advisory Opinion, 2011). اما تعهد به اقدام مقتضی در مورد صید غیرمجاز مستلزم اقدامات موثر قانونی، اجرایی و قضایی در جلوگیری از ایراد خسارت از سوی کشتی متبوع به منافع تحت حمایت قانون دولت‌های ثالث است. ولی با این وجود دولت صاحب پرچم مکلف «به استفاده از ابزار کافی، حداکثر تلاش ممکن برای حصول نتیجه» (Chamber Advisory Opinion, 2011) در پیشگیری از صید غیرمجاز کشتی

² United Nations

¹ Due Diligence

تعیین شرایط حداقلی است. این شرایط حداقلی در جایی است که کشتی‌های حامل پرچم آنها مرتکب ماهیگیری غیرمجاز در مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای می‌شوند (Tribunal Advisory Opinion, 2015).

از منظر دیوان مسئولیت اصلی برای مبارزه با صید غیرمجاز در منطقه انحصاری اقتصادی برعهده دولت ساحلی قرار گرفته است. لیکن این موضوع مانع از تعهدات دیگر دولت‌ها در این زمینه نیست. دیوان معتقد است که در دو دسته عام و خاص می‌توان به تعهدات دولت‌های صاحب پرچم کشتی‌های حاضر در مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای در رابطه با منابع زنده این مناطق اشاره کرد. این تعهدات شامل؛ (۱) تعهدات عام دولت‌ها در این کنوانسیون راجع به حفظ و مدیریت منابع زنده دریایی و (۲) تعهدات خاص دولت‌های صاحب پرچم راجع به امور کشتی‌های حامل پرچم آنها در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای می‌باشند (Tribunal Advisory Opinion, 2015). این رویکرد دیوان به این خاطر است که تعهدات دولت صاحب پرچم راجع به صید غیرمجاز به طور مستقیم در کنوانسیون حقوق دریاها ذکر نشده‌اند. لذا دیوان مجبور است تعهدات عام و خاص دولت‌های صاحب پرچم را بر اساس کنوانسیون حفظ و مدیریت منابع زنده دریایی بررسی نماید. تعهدات عام دولت‌های صاحب پرچم در کلیه مناطق دریایی از جمله منطقه انحصاری اقتصادی در مواد ۹۱، ۹۲، ۹۴، ۱۹۲ و ۱۹۳ کنوانسیون حقوق دریاها و تعهدات خاص این دولت‌ها در مواد (۳) ۵۸ و (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها پیش‌بینی شده است. صرف نظر از اینکه ممکن است تعهدات بیشتری در موافقت‌نامه‌های تنظیمی میان دولت ساحلی و دولت صاحب پرچم نیز در نظر گرفته شود که تابع توافق فی مابین است. در عین حال که کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی نیز واجد مقرراتی راجع به حداقل شرایط دسترسی و بهره برداری منابع زنده مناطق دریایی تحت صلاحیت دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای است (Tribunal Advisory Opinion, 2015).

دیوان تصریح می‌کند بر اساس مقررات کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی الزاماتی وجود دارند. از جمله اینکه اگر کشتی‌های ماهیگیری متعلق به دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای نباشند، دولت متبوع این کشتی‌ها از یکی از دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای مجوز صید دریافت کند. سپس

حامل پرچم خود است. چراکه مسئولیت تعهد به کنترل موثر نمی‌تواند به صرف تصویب قانون لازم از سوی دولت صاحب پرچم برای کسب مجوز ماهیگیری در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت دیگر مرتفع شود. کما اینکه دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی کارخانه‌ی خمیر کاغذ تاکید کرده است که «تنها تصویب قوانین مناسب و اتخاذ راه کارهای اجرایی آن کفایت نمی‌کند. بلکه لازم است سطح خاصی از مراقبت در اجرای کنترل قابل اعمال بر عوامل حقیقی یا حقوقی مثلاً نظارت فعالیت‌های این عوامل صورت گیرد» (I.C.J. Pulp Mills, 2010).

دیوان در ابتدا اعلام می‌کند شورای وزرای دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای بر اساس مقررات کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی مجوز درخواست نظریه‌ی مشورتی از دیوان بین‌المللی حقوق دریاها را صادر کرده است. این تقاضا از طریق مقام مجاز معرفی شده در موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی به دیوان بین‌المللی حقوق دریاها ارجاع داده شده است. رئیس کمیسیون شیلات ناحیه‌ای از دبیر دائم این کمیسیون خواسته است که از دیوان بین‌المللی حقوق دریاها تقاضای صدور نظریه‌ی مشورتی نماید. دبیر دائم نیز بر اساس این مجوز چنین تقاضایی را به دیوان بین‌المللی حقوق دریاها تقدیم و طی آن پاسخ به سوال در زمینه تعهدات دولت صاحب پرچم در ماهیگیری بدون مجوز کشتی حامل پرچم وی در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ثالث عضو را درخواست کرده است. دیوان بین‌المللی حقوق دریاها نیز در مورخ ۲ آوریل ۲۰۱۵ این تقاضا را پذیرفته است و راجع به آن اظهار نظر کرده است.

بر اساس مواد (۲) ۱ و (۱۱) ۲ کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی، گستره‌ی جغرافیایی سوال مدنظر در صدور نظریه مشورتی شامل مناطق انحصاری اقتصادی و منظور از دولت‌های ثالث، دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای هستند. بر اساس ماده (۹) ۲ کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی منظور از کشتی‌های ماهیگیری متعلق به دولت‌های غیرعضو یا دولت‌های ثالث، کشتی‌های ماهیگیری تحت کنترل دولت صاحب پرچمی است که از دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای نمی‌باشند. ماهیگیری غیرمجاز بر اساس تعریف ماده (۴) ۲ کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی نه تنها نقض مقررات این کنوانسیون، بلکه فراتر از آن نقض مقررات داخلی کشورهای عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای را نیز دربرمی‌گیرد. بنابراین سوال موضوع نظریه مشورتی راجع به تعهدات دولت‌های صاحب پرچم غیرعضو در کنوانسیون

کشتی متبوع بر اساس آن صید خود را در بند دولت صادرکننده مجوز صید تخلیه کند و اجازه دهد دولت صادرکننده مجوز مذکور صید او را کنترل و بازرسی نماید. افزون بر این کشتی‌های حامل پرچم باید مقررات دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای را راجع به نقل و انتقال صید در بنادر از جمله ضرورت ثبت میزان صید در دفاتر مخصوص و خودداری از بکارگیری تجهیزات و ابزارهای ممنوعه صید رعایت کنند. بر این اساس دیوان نتیجه می‌گیرد که کشتی‌های حامل پرچم باید حسب مقررات کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی ورود و خروج خود از مناطق دریایی تحت صلاحیت دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای را اعلام کنند. علاوه بر اینکه در این خصوص مانع بازرسی و کنترل بازرسان دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای نشوند (Tribunal Advisory Opinion, 2015). کشتی حامل پرچم باید اجازه اقامت ناظران منصوب از طرف دولت ساحلی را در کشتی بدهد و کشتی را مجهز به تجهیزات نظارتی ماهواره‌ای نماید. علاوه بر این لازم است که این کشتی‌ها موقعیت خود را در زمان حضور در مناطق دریایی تحت صلاحیت بر دولت ساحلی از طریق پیام مخابره نمایند.

دیوان معتقد است در رابطه با تعهدات خاص دولت‌های صاحب پرچم ابتدا باید پذیرفت که (۱) دولت صاحب پرچم مسئولیت دارد در چارچوب ماده (۱) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها صلاحیت و کنترل خود در امور اجتماعی، فنی و اجرایی کشتی حامل پرچم را اعمال کند. (۲) مصادیق ذکر شده در ماده (۲) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها به عنوان اقدامات دولت صاحب پرچم برای اعمال صلاحیت و کنترل موثر بر امور اجتماعی، فنی و اجرایی کشتی حامل پرچم وی حصری نمی‌باشند. اگرچه دولت صاحب پرچم بر اساس مقررات مواد (۳) ۵۸ و (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها مسئولیت دارد که اطمینان یابد که کشتی حامل پرچم وی قوانین و مقررات مصوب دولت ساحلی راجع به اقدامات محافظتی از منابع دریایی را رعایت کند. اما ممکن است موافقت‌نامه‌های دو طرفه میان دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای و دولت صاحب پرچم کشتی واجد مقررات و تعهداتی بیشتر باشند. بر اساس مندرجات این موافقت‌نامه‌ها ممکن است از دولت صاحب پرچم خواسته شود که تبعیت کشتی حامل پرچم خود را از قوانین و مقررات دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای راجع به صید در مناطق دریایی تحت صلاحیت دولت عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای تضمین کند. دولت صاحب

پرچم باید اطمینان حاصل کند که کشتی حامل پرچم وی بر اساس سیاست دولت ساحلی راجع به بهره برداری پایدار از منابع شیلات به صید می‌پردازد و از اقدامات و توصیه‌های «کمیسیون بین‌المللی محافظت از ماهی‌های تن آتلانتیک»^۱ تبعیت می‌کند. کشتی حامل پرچم باید واقف باشد که اگر دولت ساحلی بر اساس ماده (۶) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها به این نتیجه برسد که صلاحیت و کنترل صحیحی از سوی دولت صاحب پرچم بر امور وی صورت نگرفته است، گزارشی برای دولت صاحب پرچم می‌فرستد. سپس تا رسیدن پاسخ گزارش راساً تحقیقاتی را انجام می‌دهد تا در صورت اطمینان اقدامات لازم را جهت بهبود امور کشتی حامل پرچم انجام دهد. دولت صاحب پرچم نیز مکلف است حسب گزارش واصله اقدامات لازم را انجام و گزارش آن را به دولت ساحلی گزارش دهنده اعلام نماید (Tribunal Advisory Opinion, 2015).

دیوان با اتکاء به نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریاها راجع به مسئولیت‌ها و تعهدات دولت‌های حامی اشخاص حقیقی و حقوقی راجع به فعالیت‌های در ناحیه به نتایجی دست می‌یابد. اولاً اینکه رابطه میان دولت‌های حامی و طرف‌های قرارداد آنها قابل مقایسه با رابطه میان دولت‌های صاحب پرچم و کشتی‌های حامل پرچم آنها در زمینه فعالیت‌های ماهیگیری در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی نیست. ثانیاً نتیجه‌گیری شعبه‌ی حل اختلاف بستر دریاها از عبارت «مسئولیت اطمینان»^۲ و برقراری رابطه میان مفاهیم «اقدام مقتضی» و «تعهد به رفتار»^۳ در پرونده حاضر نیز کاربرد دارد (Tribunal Advisory Opinion, 2015). قضات شعبه حل اختلاف بستر دریاها در این نظریه مشورتی معتقدند که عبارت «مسئولیت اطمینان» اشاره به تعهد دولت حامی در حقوق بین‌الملل دارد. دولت حامی مکلف به اتخاذ سازوکاری برای اطمینان از رعایت مقررات کنوانسیون راجع به فعالیت در ناحیه می‌باشد. این سازوکار باید در قالب حقوق معاهداتی و الزام آور در موضوعات حقوق بین‌الملل مورد قبول طرفین پایه‌ریزی شود و بر اساس قانون داخلی دولت طرف قرارداد دولت حامی به اجراء گذاشته شود. این مکانیسم مبتنی بر ایجاد تعهداتی است که دولت‌های طرف قرارداد باید بر اجرای آن

¹ International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)

² Responsibility to Ensure

³ Obligation of Conduct

آن توسط دولت صاحب پرچم و در چارچوب نظام حقوقی وی تعیین و تصویب می‌شوند. لذا دولت صاحب پرچم متعهد به اتخاذ مکانیسم‌های نظارتی جهت تضمین رعایت این قوانین و مقررات است. در عین حال مجازات‌های قابل اعمال برای فعالیت‌های صید غیرقانونی باید به اندازه کافی بازدارنده باشند. تا اینکه مانع نقض قانون و محرومیت ناقضان قانون از منافع حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی شود (Tribunal Advisory Opinion, 2015).

با این همه دیوان بین‌المللی حقوق دریاها بر اساس مقررات فصل ۱۲ کنوانسیون حقوق دریاها تاکید می‌کند که محور اصلی برای جلوگیری از صید غیرقانونی منابع زنده دریایی «تعهد به همکاری»^۱ دولت‌ها است. دولت صاحب پرچم و دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای متعهد به همکاری برای جلوگیری از صید غیرمجاز کشتی‌های حامل پرچم در منطقه انحصاری اقتصادی هستند. دولت صاحب پرچم به محض دریافت گزارش از هر یک از دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای مبنی بر وقوع صید غیرمجاز از سوی کشتی حامل پرچم وی در منطقه انحصاری اقتصادی متعهد به تحقیق در این زمینه است. دولت صاحب پرچم بر اساس نتایج تحقیقات خویش در صورت لزوم مکلف به اقدام برای جبران خسارت و اطلاع رسانی این اقدامات به دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای می‌باشد (Tribunal Advisory Opinion, 2010).

۶. نتیجه‌گیری

نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی حقوق دریاها راجع به سوال دبیر دائم کمیسیون شیلات ناحیه‌ای حاکی از تایید و ابرام آموزه-های کنوانسیون حقوق دریاها و کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی است. شرایط حداقلی در رابطه با تعهدات دولت صاحب پرچم راجع به ماهیگیری غیرمجاز کشتی‌های متبوع در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای است. نظریه مشورتی با تأسی از دست‌آوردهای نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریاها و رویه دیوان بین‌المللی دادگستری در تاریخ ۲ آوریل ۲۰۱۵ صادر شده است. بر این اساس، دولت ساحلی برای اکتشاف، استخراج، حفاظت و مدیریت منابع طبیعی زنده و

توسط اتباع و اشخاص تحت کنترل خود اعمال صلاحیت کنند (Chamber Advisory Opinion, 2011). لذا با این اوصاف «اقدام مقتضی» در نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریاها یک مفهوم متغیر است که حوزه عملیاتی آن حسب شرایط مشخص می‌شود. اقدام مقتضی از ساده‌ترین تا پیچیده‌ترین سازوکارها را بر حسب معلومات بشری و فن‌آوری در دسترس دربرمی‌گیرد (Chamber Advisory Opinion, 2011). در عین حال تعهد دولت صاحب پرچم به اقدام مقتضی، تعهد به نتیجه نیست. از دیدگاه شعبه‌ی حل اختلاف بستر دریاها عبارت «تضمین می‌کند» در اسناد حقوق بین‌المللی حاکی از «تعهدات زمینه‌ساز آن است. منطقی نیست که دولت را برای هر نقض تعهد صورت گرفته از سوی افراد تحت صلاحیت خویش مسوول بدانیم. چراکه نمی‌توان بر اساس این عبارت رفتار اشخاص حقیقی یا موجودیت‌هایی که رفتار آنها بر اساس حقوق بین‌الملل به دولت قابل استناد نیست، را از دولت بازخواست کرد» (Chamber Advisory Opinion, 2011). دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی کارخانه خمیر کاغذ تصریح می‌کند که «اقدام مقتضی شامل تصویب قوانین مناسب و ایجاد سازوکارهای آن است» (I.C.J. Pulp Mills, 2010).

لیکن دیوان بین‌المللی حقوق دریاها معتقد است که چارچوب «اقدام مقتضی» برای جلوگیری از صید غیرمجاز توسط کشتی‌های حامل پرچم در مواد (۳) ۵۸ و (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها روشن است. بر این اساس دولت صاحب پرچم متعهد به اتخاذ سیاست اجرایی برای اطمینان از قانون‌پذیری کشتی حامل پرچم وی برای رعایت قوانین و مقررات مصوب دولت‌های ساحلی است. این سیاست‌ها در چارچوب مقررات کنوانسیون حقوق دریاها و تعیین سازوکارهایی اجرایی برای جلوگیری کشتی‌های حامل پرچم وی از ماهیگیری غیرقانونی در مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های ساحلی است (Tribunal Advisory Opinion, 2015). علاوه بر این دولت صاحب پرچم بر اساس مواد ۱۹۲ و ۱۹۳ کنوانسیون حقوق دریاها متعهد به اتخاذ سازوکارهای لازم برای اطمینان از رعایت مقررات مصوب دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای در زمینه حمایت و حفاظت از منابع زنده دریایی هستند. بدین منظور دولت صاحب پرچم بر اساس مواد (۱) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها متعهد به اعمال صلاحیت و کنترل خود بر امور اجرایی کشتی‌های حامل پرچم وی است. ماهیت قوانین و مقررات سازوکارهای اجرایی

¹ Duty to Cooperate

غیرزنده‌ی آب‌های بالای بستر، روی بستر و زیربستر دریای سرزمینی و منطقه انحصاری اقتصادی دارای صلاحیت است (ر.ک. ماده‌ی (a) (۱) ۵۶ کنوانسیون حقوق دریاها). دولت ساحلی به منظور ترویج حداکثر بهره برداری از منابع زنده اجازه می‌دهد که دولت‌های ثالث به صید مازاد مجاز این منابع بپردازند (ر.ک. ماده‌ی ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها). لیکن برای جلوگیری از صید غیرمجاز باید قبلاً میزان مجاز صید منابع زنده‌ی منطقه‌ی انحصاری اقتصادی خود را معین کرده باشد (ر.ک. ماده‌ی (۱) ۶۱ کنوانسیون حقوق دریاها). دولت‌های ساحلی معتقدند که منابع منطقه‌ی انحصاری اقتصادی آنها به نسل آینده نیز تعلق دارد و نباید خارج از برنامه‌های حمایتی و حفاظتی تضمین‌کننده‌ی منافع مشترک مورد تعرض و بهره برداری غیرمجاز قرار گیرند. از این رو اجازه‌ی دسترسی دولت‌های ثالث بر صید مازاد مجاز در قالب قراردادهای یا سایر ترتیبات قانونی مقرر از سوی دولت‌های ساحلی صورت می‌گیرد. با این وجود کشتی‌های ماهیگیری در صید منابع زنده‌ی مناطق تحت حاکمیت دولت‌های ساحلی معمولاً حد مجاز مقرر در قراردادهای میان دولت ساحلی و دولت صاحب پرچم را رعایت نمی‌کنند که این وضعیت باعث برهم خوردن تعادل منافع دولت‌های ساحلی در حقوق بین‌الملل دریاها می‌شود. لذا دولت ساحلی برای اطمینان از رعایت این مقررات مجاز به اتخاذ رویه‌های اجرایی و قضایی می‌باشد. کشتی حامل پرچم نیز لازم است که مجوز معتبری برای صید از دولت ساحلی دریافت کرده باشد. بر اساس آن زمان ورود و خروج و مدت حضور خود در مناطق دریایی را به دولت ساحلی اعلام کند. به مقامات رسمی دولت ساحلی اجازه بازرسی و کنترل فعالیت‌های ماهیگیری خود را در کشتی بدهد. دولت ساحلی به موجب این صلاحیت می‌تواند بر اساس مقررات ماده‌ی (۱) ۷۳ کنوانسیون حقوق دریاها به بازرسی و بازداشت کشتی‌های ناقص مقررات شیلات در این محدوده بپردازد.

دولت‌های عضو بر اساس نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی حقوق دریا و به شرح مقرر در کنوانسیون حقوق دریاها در بهره برداری از منابع دریاها مکلف به رعایت حقوق و منافع دولت‌های ساحلی هستند. دولت‌های عضو لازم است که اقدامات لازم را نسبت به کشتی‌های تحت صلاحیت خود برای حفاظت از منابع زنده‌ی دریاها به عمل آورند و در تحقق آن با دولت‌های ساحلی همکاری کنند. دولت‌ها برای جلوگیری و مبارزه با صید غیرمجاز منابع زنده‌ی منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت‌های ساحلی باید

با یکدیگر همکاری نمایند. یکی از جلوه‌های همکاری در این عرصه «اعمال کنترل موثر» بر کشتی‌های حامل پرچم خود است که در منطقه‌ی انحصاری اقتصادی دولت‌های دیگر مشغول ماهیگیری هستند. کشتی‌های حامل پرچم مکلف به رعایت مقررات ماده‌ی (۳) ۵۸ کنوانسیون حقوق دریاها در توجه به منافع دولت ساحلی و تبعیت از قوانین و مقررات وی می‌باشند. در عین حال که کشتی‌های حامل پرچم باید به موجب مقررات موافقت-نامه‌های سازمان ملل در اجرای مقررات کنوانسیون حقوق دریاها به دولت صاحب پرچم اطمینان دهند که از برنامه‌های مدیریتی و حفاظتی منابع طبیعی کمیسیون شیلات ناحیه‌ای و دولت ساحلی تبعیت می‌کنند. دیوان بین‌المللی حقوق دریاها معتقد است که دولت صاحب پرچم مکلف است اقدامات لازم را برای ملزم کردن کشتی حامل پرچم به تبعیت از مقررات و برنامه‌های مدیریتی و حفاظتی از منابع بین‌المللی انجام دهد. از جمله اینکه قوانین لازم را برای جلوگیری و مبارزه با صید غیرمجاز کشتی‌های حامل پرچم خود وضع کند. در عین حال که از منظر قضات دیوان، تعهد به انجام این اقدامات از سوی دولت صاحب پرچم از تعهدات منتهی به نتیجه نیست. لیکن محدودیت‌هایی در این رابطه وجود دارند که در ذیل مفهوم «اقدام مقتضی» متجلی شده است. از این رو دولت صاحب پرچم باید برای رهایی از مسئولیت اقدامات غیرقانونی کشتی حامل پرچم خود اقدامات مقتضی را انجام داده باشد. تصویب مقررات مناسب و اقدامات اجرایی موثر روی کشتی متبوع جلوه‌ای از این اقدامات مقتضی است. تعهد دولت صاحب پرچم در مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های ساحلی نوعی تعهد رفتاری به منظور اطمینان از ماهیگیری مجاز کشتی‌های حامل پرچم وی است. منظور از این تعهد مطابق نظریه مشورتی شعبه‌ی حل اختلاف بستر دریاها «بکارگیری ابزارهای مناسب و حداکثر تلاش ممکن برای حصول نتیجه» است تا اینکه از ماهیگیری غیرقانونی توسط کشتی حامل پرچم جلوگیری شود. با این تفسیر به نظر می‌رسد «تعهد رفتاری» نوعی «تعهد به اقدام مقتضی» است. لیکن «تعهد رفتاری»، تعهد به نتیجه نیست. دولت صاحب پرچم متعهد به حصول نتیجه «قانون‌پذیری کشتی حامل پرچم» و خودداری کردن کشتی حامل پرچم از ماهیگیری غیرقانونی در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای نیست. بلکه دولت صاحب پرچم صرفاً متعهد به اقدام مقتضی و بکارگیری ابزارهای

- environment, 3rd, Oxford New York. 175-192PP.
- Freestone, D., 2011. Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with respect to activities in the area. Case No. 17. Advisory Opinion, 105 Am. Int'l L. 105-122PP.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001. International plan of action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, Rome, Italy, Available at: <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009. Agreement on port state measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, Available at: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/2_037t-e.pdf.
- I.C.J., Judgment Reports., 2010. Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay), Available at: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf>.
- International Tribunal for the Law of the Sea, 2015. Advisory opinion (Tribunal Advisory Opinion), Available at: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion/C21_AdvOp_02.04.pdf.
- Sands, P., 2012. Principles of international environmental law, 3rd Edition, Cambridge University Press. 400-425.
- Seabed Disputes Chamber of the ITLOS, 2011. Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with respect to activities in the area, Advisory opinion, Available at: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/adv_op_010211.pdf.
- Sub-Regional Fisheries Commission, 2013. Request for advisory opinion, With as annex the resolution of the conference of ministers of the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Available at: <https://www.itlos.org>.

لازم برای اطمینان از قانون‌پذیری و جلوگیری از صید غیرقانونی کشتی حامل پرچم خود است.

دولت صاحب پرچم مکلف است در راستای «تعهد به اقدام مقتضی» مقررات بین‌المللی لازم برای جلوگیری از صید غیرمجاز از سوی کشتی متبوع را در قوانین داخلی تصویب کند. سپس به استناد آن اقدامات اجرایی پیش‌گیرنده‌ی لازم را نسبت به کشتی حامل پرچم خود انجام دهد. تحت این شرایط دولت صاحب پرچم دیگر مسئولیت صید غیرمجاز کشتی متبوع را برعهده ندارد. لذا در عین حال که تعهد وی از نوع تعهد به نتیجه نیست، اما دولت صاحب پرچم در هر حال موظف است برای کنترل فعالیت‌های کشتی متبوع و تحمیل مجازات به خاطر صید غیرمجاز اقدامات مقتضی را قبلاً انجام داده باشد. وسعت این اقدامات حتی بسته به شرایط همکاری میان دولت صاحب پرچم، دولت ساحلی و سازمان‌های مربوطه در ترتیبات منطقه‌ای ممکن است تا تأمین خسارت و اعاده به وضع سابق گسترش یابد. بر اساس ماده (۶) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها هر یک از کشورهای عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای که به دلایل مشخصی معتقد باشد که صلاحیت و کنترل مناسبی در مورد کشتی‌های حامل پرچم دولت متبوع اعمال نشده است، می‌تواند این موضوع را به کشور صاحب پرچم گزارش دهد. دولت صاحب پرچم با وصول این گزارش و با رعایت ماده ۷۳ کنوانسیون حقوق دریاها مکلف به رسیدگی به موضوع و در صورت لزوم اتخاذ تدابیر ضروری برای بهبود وضعیت کشتی حامل پرچم وی است. از دولت صاحب پرچم انتظار می‌رود که به محض اطلاع از صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم وی تلاش لازم را برای جبران خسارات وارد شده به دولت ساحلی صورت دهد. دولت صاحب پرچم برای رفع مسئولیت خود از صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم خود موظف به همکاری با دولت ساحلی در انجام تحقیقات است. این تحقیقات در رابطه با ادعاهای دولت ساحلی، تبادل اطلاعات و مستندات فعالیت‌های کشتی خاطی، اطلاع‌رسانی به دولت ساحلی، تحمیل مجازات‌های مناسب و موثر بر کشتی خاطی، اطلاع‌رسانی به دولت ساحلی از اقدامات صورت گرفته علیه کشتی خاطی متبوع می‌باشند.

منابع

Birnie, P.W.; Boyle, A.E., 2009. International law and the

and highly migratory fish stocks, U.N.T.S.88, Available at: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_20years/1995FishStockAgreement_ATahindro.pdf.

United Nations, 2001. International law commission, draft articles on prevention of trans boundary harm from hazardous activities, 2 Y.B.int'l L.Comm'n 146, U.N.Doc.A/CN.4/SER.A/2001/Add, Available at: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf.

[org/en/cases/list-of-cases/case-no-21/](http://www.un.org/en/cases/list-of-cases/case-no-21/).

Sub-Regional Fisheries Commission, 2012. Convention on the determination of the minimal conditions for access and exploitation of mineral resources within the maritime areas under jurisdiction of the member states of the SRFC (MVA Convention), Available at: <http://www.spcsrp.org/en/legal-instruments>.

United Nations, 1995. Agreement for the implementation of the provision of the United Nations convention on the law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks

