



ORIGINAL RESEARCH PAPER (Humanities & Marine Management)

International Obligations of the Flag State in Utilization of the Living Resources in the High Sea and the Exclusive Economic Zone

Salehi, J. ^{1,*}¹ Associate Professor of Law, Faculty of Social Sciences, Payam-e-Noor University, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

Code: A-10-512-17

Article History:

Received: 11/10/2020

Revised: 08/08/2021

Accepted: 23/08/2021

Keywords:

International Responsibility

Marine Living Resources

Flag State

Coastal State

High Sea

Exclusive Economic Zone

*Corresponding author:

✉ Javadsalehi@pnu.ac.ir

ABSTRACT

Background and Theoretical Foundations: International obligations of the Flag State for the unauthorized utilization of its Flag Ship from the marine resources of the Exclusive Economic Zone of the Coastal State or the High Sea is one of the new issues in the Area of international responsibility law. At the same time, in accordance with the provisions of the Draft State Responsibility, the Flag State has international liability for violations of its Flag Ship. However, this theory fails due to the non-compliance of some of the international liability requirements in the Area of the law of the sea.

Methodology: The research method is descriptive-analytical and critical, has innovations and comparative achievements. An examination of the various dimensions of this situation is intended to answer a question in this article which is important. The main question of the research is what are the international obligations of the Flag State in the utilization of the High Sea and the Exclusive Economic Zone?

Findings: Research findings show that the Flag State is obliged for ensuring that its Flag Ship cooperates with the Coastal State about the Exclusive Economic Zone's management and conservation programs. In addition, the Flag State has to collaborate with the Coastal State and the Regional Fisheries Organizations to maintain marine living resources in the Exclusive Economic Zone and the High Sea.

Conclusion: Unauthorized exploitation of aquatic resources is carried out by natural and legal persons. These persons are subject to Article 62(4) of the Convention on the Law of the Sea, which stipulates that national of other states must take the necessary measures to protect natural resources in accordance with the laws and regulations of the Coastal State in order to exploit fish in the Exclusive Economic Zone of the Coastal State or the High Seas. In these circumstances, the conduct of natural and legal persons is contrary to the regulations under the jurisdiction of the Flag State does not attributed to that state. The Flag State is not responsible for the illegal actions of the Flag Ship in the illegal exploitation of fish in the Exclusive Economic Zone of the Coastal State or the High Seas. At the same time, the obligations of the Flag State to oblige the ship carrying its flag to comply with international regulations do not create liability for the illegal actions of the said ship, but this method of regulation is also not conducive to the development of relations between the Coastal States and other states in the exploitation of their surplus sea resources. This is because the Flag State is not responsible for compensating the damage caused by the Flag Ship under the above conditions. This inference is supported by the application of the International Tribunal for the Law of the Sea's advisory theory, which implies a lack of absolute responsibility for the Flag State under these circumstances, and the entire responsibility lies with the offending ship, the master and the ship owner, assuming non-compliance with fishing regulations. Therefore, the Coastal State or the Regional Fisheries Organization can in this case sue the master responsibility or the owner of the ship for not complying with the requirements related to fishing in the exclusive economic zone.

doi [10.52547/joc.12.47.1](https://doi.org/10.52547/joc.12.47.1)

©2021 JOC. All rights reserved



NUMBER OF TABLES

0



NUMBER OF FIGURES

0



NUMBER OF REFERENCES

22

مقاله پژوهشی (علوم انسانی و مدیریت دریا)

تعهدات بین‌المللی دولت صاحب پرچم در بهره‌برداری از آبریان دریای آزاد و مناطق انحصاری اقتصادی

جواد صالحی^{۱*}

^۱ دانشیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه پیام‌نور، تهران، ایران

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۰
تاریخ بازبینی: ۱۴۰۰/۰۵/۱۷
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۱

واژگان کلیدی:

مسئولیت بین‌المللی،
منابع زنده دریایی،
دولت صاحب پرچم،
دولت ساحلی،
دریای آزاد،
منطقه انحصاری اقتصادی

*نویسنده مسئول

✉ Javadsalehi@pnu.ac.ir

چکیده

پیشینه و مبانی نظری پژوهش: تعهدات بین‌المللی دولت صاحب پرچم در بهره‌برداری غیرمجاز کشتی حامل پرچم آن از آبریان منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی یا دریای آزاد از موضوعات جدید محل اختلاف در حوزه حقوق مسئولیت بین‌المللی است. در عین حال که بر اساس طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها می‌توان دولت صاحب پرچم را به‌خاطر تخلفات کشتی متبوع مسئول شناخت، لیکن این تئوری به‌خاطر عدم انطباق برخی از بایسته‌های مسئولیت بین‌المللی در قلمرو حقوق دریاها با شکست مواجه می‌شود.

روش‌شناسی: روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی و انتقادی، واجد نوآوری و دستاوردهای تطبیقی است. بررسی ابعاد مختلف این وضعیت برای پاسخ به یک سوال در این نوشتار مدنظر است که حائز اهمیت می‌باشد. سوال اصلی پژوهش این است تعهدات بین‌المللی دولت صاحب پرچم در بهره‌برداری از آبریان دریای آزاد و مناطق انحصاری اقتصادی چیست؟

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دولت صاحب پرچم متعهد است تا همکاری کشتی حامل پرچم خویش در برنامه‌های مدیریتی و حفاظتی آبریان منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی را تضمین کند. علاوه بر این دولت صاحب پرچم برای حفظ آبریان در دریای آزاد مکلف به همکاری با دولت ساحلی و سازمان‌های شیلات منطقه‌ای است.

نتیجه‌گیری: بهره‌برداری غیرمجاز آبریان توسط اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می‌گیرد. این افراد مخاطب ماده (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها قرار گرفته‌اند، مبنی بر این که اتباع دولت‌های دیگر برای بهره‌برداری از آبریان در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی یا دریای آزاد باید اقدامات لازم برای حفاظت از منابع طبیعی را مطابق قوانین و مقررات دولت ساحلی به‌عمل آورند. در این شرایط رفتار خلاف مقررات اشخاص حقیقی و حقوقی تحت صلاحیت دولت صاحب پرچم منتسب به آن دولت نیست. دولت صاحب پرچم مسئول اقدامات غیرقانونی کشتی حامل پرچم در بهره‌برداری غیرمجاز از آبریان در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی یا دریای آزاد نیست. در عین حال که تعهدات دولت صاحب پرچم بر ملزم کردن کشتی حامل پرچم خود بر رعایت مقررات بین‌المللی موجد تحمل مسئولیت ناشی از اقدامات غیرقانونی کشتی مذکور نیست، اما این طریق از قاعده‌سازی نیز برای توسعه روابط میان دولت‌های ساحلی با دیگر دولت‌ها در بهره‌برداری از منابع مازاد دریای سرزمینی آن‌ها مطلوب نیست. چراکه دولت صاحب پرچم در جبران خسارات وارده از سوی کشتی حامل پرچم تحت شرایط مذکور فاقد مسئولیت است. موید این استنباط اطلاق نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی حقوق دریاها است که حاکی از فقدان مسئولیت مطلق برای دولت صاحب پرچم حسب این شرایط است و کل مسئولیت برعهده کشتی خاطی، ارشد و مالک کشتی در فرض عدم رعایت مقررات ماهی‌گیری است. لذا دولت ساحلی یا سازمان شیلات منطقه‌ای می‌توانند در این شرایط مسئولیت ارشد یا مالک کشتی را در عدم رعایت الزامات مرتبط با ماهی‌گیری در منطقه انحصاری اقتصادی را تحت تعقیب و مطالبه قرار دهند.

مقدمه

دولت‌های متبوع صیادان منابع زنده دریای آزاد ضابطه‌مند نیست. حفاظت از منابع زنده دریای آزاد موضوع ماده ۱۱۹ کنوانسیون حقوق دریاهای آزاد است که برای آن متولی خاصی وجود ندارد. این در حالی است که حفاظت از منابع زنده دریای آزاد بر حفاظت از منابع منطقه انحصاری اقتصادی تأثیرگذار است. چنان‌که میان اکثر نمونه‌های زنده دریایی موجود در منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد از حیث زیست‌شناختی یکپارچگی وجود دارد. از این حیث ضروری است که رژیم مدیریت شیلات در منطقه انحصاری اقتصادی با دریای آزاد متناسب باشد [۱]. برقراری تناسب مدیریت شیلات در هر یک از این مناطق باعث می‌شود تا آثار منفی ناشی از صیادی بیش از اندازه در یک منطقه به منطقه دیگر سرایت نکند.

با توجه به این‌که صیادی در دریای آزاد با محدودیت خاصی برای کشتی‌های خارجی مواجه نیست، ممکن است آثار منفی صید بیش از اندازه چند گونه آبی بر حیات و تکثیر گونه‌های دیگر در منطقه انحصاری اقتصادی نمایان شود. این وضعیت در ارتباط با صیادی بیش از اندازه دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی و تأثیر منفی آن بر منابع دریای آزاد نیز محتمل است. دولت ساحلی از بهره‌برداری بیش از اندازه آبیان منطقه انحصاری اقتصادی منع نشده است. دولت ساحلی این آزادی عمل را به کشتی‌های خارجی در منطقه انحصاری اقتصادی نمی‌دهد، لیکن کشتی‌های خارجی در دریای آزاد مشابه این آزادی عمل را دارند. لذا دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی دارای آزادی عمل است و کشتی‌های خارجی در دریای آزاد برای بهره‌برداری از شیلات آن آزادی عمل دارند. این در حالی است که مشابه این آزادی عمل برای دولت ساحلی در دریای آزاد نیز به طریق اولی وجود دارد. در این شرایط هم دولت ساحلی و هم سایر دولت‌ها در دریای آزاد بی‌حد و حصر از منابع شیلات بهره‌برداری می‌کنند و این عملکرد آنها خطر کاهش منابع شیلات را دوچندان می‌کند. البته این آزادی عمل آنها تا جایی است که بر اساس دیگر مقررات حقوق بین‌الملل عرفی تهدیدی بر ادامه حیات منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد نباشد. اما ملاک و معیاری برای تشخیص و تحدید رفتارهای تهدیدآمیز بر ادامه حیات منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد و تأثیر و تاجر آنها بر یکدیگر وجود ندارد.

تحت این شرایط مسئولیت صید غیرمجاز کشتی خارجی در آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی و دریای آزاد با دولت صاحب پرچم آن است. چنان‌که موافقت‌نامه فائو برای گسترش رعایت تمهیدات مدیریتی و حفاظتی بین‌المللی از سوی شناورهای صیادی در دریای آزاد^۲ (زین‌پس؛ موافقت‌نامه ۱۹۹۳ فائو) [۲] نیز تأکید دارد که هر دولت صاحب پرچم باید اقداماتی را انجام دهد که برای تبعیت کشتی حامل پرچم آن از مقررات و برنامه‌های مدیریتی و حفاظتی از منابع

مفهوم صید غیرمجاز مساله‌ای جهانی است که مانعی بر سر راه پایداری منابع شیلات در آب‌های تحت صلاحیت دولت‌های ساحلی و دریای آزاد است. صید منابع بیش از حد مجاز باعث می‌شود که امکان تولیدمثل برای حفظ حداکثر صید قابل استمرار^۱ با خطر مواجه شود. این در حالی است که توانایی دولت‌ها و فن‌آوری‌های لازم برای صید آبیان در دو دهه اخیر به مراتب بیشتر از حجم منابع زنده قابل صید دریاهای توسعه یافته است. نتیجه گسترش فن‌آوری این بوده است که شیلات موجود در منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد به‌طور قابل توجهی رو به کاهش گذاشته است. با وجود این دلیل اصلی کاهش منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی بیشتر ناشی از سوءمدیریت دولت‌های ساحلی در بهره‌برداری کشتی‌های خارجی از این منابع در این مناطق است. مدیریت بهره‌برداری کشتی‌های خارجی از منابع شیلات برعهده دولت ساحلی است. دولت ساحلی برای تمام کشتی‌های خارجی متقاضی صیادی در منطقه انحصاری اقتصادی مجوز لازم را صادر می‌نماید. لیکن صدور مجوز بخشی از کار مدیریت منابع است و بخش دیگر آن کنترل و نظارت رفتار در چارچوب مجوز است. مدیریت صحیح بهره‌برداری منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی از سوی دولت ساحلی با نظارت و کنترل ملازمه دارد. کنترل و نظارت دولت ساحلی به تنهایی کارآمد نیست، بلکه این کنترل و نظارت در کنار کنترل و نظارت سایر دولت‌ها مفهوم و معنا پیدا می‌کند. بر این اساس، دولت صاحب پرچم نیز مکلف به تضمین همکاری کشتی حامل پرچم با دولت ساحلی است، زمانی‌که کشتی حامل پرچم آن در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی صیادی می‌کند.

دولت ساحلی برای اکتشاف، استخراج، حفاظت و مدیریت منابع طبیعی زنده و غیرزنده دریای منطقه انحصاری اقتصادی دارای حقوق حاکمه است.^۳ در عین حال الزام ماده (۲) ۶۱ کنوانسیون حقوق دریاهای آزاد یکی از مهم‌ترین تعهدات دولت ساحلی در این ارتباط است. بر این اساس از دولت ساحلی خواسته شده است با اتخاذ اقدامات حفاظتی و مدیریتی سازگار با محیط زیست و مقررات بین‌المللی مطمئن شود که ذخایر منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی با صید بیش از اندازه به خطر نیفتد. اما این بخشی از مسئولیت در یک منطقه خاص است که بر دریای آزاد و شیلات آن نیز تأثیرگذار است. دریای آزاد و شیلات آن تحت کنترل و نظارت دولت ساحلی نیست، در حالی‌که مراقبت از منابع آن بر حیات یا نابودی منابع منطقه انحصاری اقتصادی تأثیرگذار است. تمام کشتی‌ها در دریای آزاد به صیادی می‌پردازند، بدون این‌که دولت ساحلی بر آنها کنترل و نظارت مستقیم داشته باشد. هرچند که ماده ۱۱۷ کنوانسیون حقوق دریاهای آزاد در این ارتباط تعیین کننده است، لیکن تکلیف همکاری سایر

^۲ Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (1993).

^۱ Maximum Sustainable Yield.

^۳ ر.ک. ماده (۱) ۵۶ کنوانسیون حقوق دریاهای آزاد.

این که حداقل برای آن ضمانت‌اجرایی وجود ندارد. دولت ساحلی در مدیریت مناسب ماهی‌گیری باید حفظ و تولیدمثل منابع زنده را به میزانی نگه دارد که کمتر از آن حد ممکن است بازتولید آن‌ها به‌خطر بیفتد. این حداکثر تعهد دولت ساحلی برای حفاظت و مدیریت آبزیان در کنوانسیون حقوق دریاها است. در کنوانسیون حقوق دریاها راجع به بهره‌برداری از آبزیان از عبارت «حداکثر صید قابل استمرار»^۳ استفاده شده است، لیکن هیچ معیاری برای میزان آن ارائه نشده است. با وجود این بهره‌برداری از منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی تابع محدودیت‌هایی است تا پایداری منابع برای سال‌های آتی محفوظ بماند. دولت ساحلی با تصریح به حداکثر میزان برداشت از آبزیان، موجبات بهره‌برداری نابودکننده منابع زنده را از بین می‌برد. معیار حداکثر صید قابل استمرار بر اساس بیشترین نرخ صید سالیانه منابع با امکان جایگزینی آن‌ها برای سال‌های آتی از سوی دولت ساحلی تعیین می‌شود.

حسب رویه معمول دولت‌های ساحلی، تعیین حداکثر صید قابل استمرار وابسته به شاخص‌هایی از جمله: نیازهای اقتصادی جوامع ماهی‌گیری ساحلی، نیازهای خاص کشورهای در حال توسعه، روش‌های ماهی‌گیری، حداقل استانداردهای بین‌المللی توصیه شده به‌طور کلی اعم از جهانی، منطقه‌ای یا ناحیه‌ای است. اما تردیدی نیست که این وضعیت تنها متوجه اقدامات حفاظتی برای جلوگیری از کاهش منابع شیلات است. لذا اشاره‌ای به اقدامات مدیریتی دولت ساحلی برای اداره یا افزایش منابع شیلات در آب‌های تحت حاکمیت یا دریای آزاد نشده است. با وجود این، صید بیش از حد مجاز با تعهدات دولت ساحلی در تعارض است.^۴ صید مداوم بیش از حد مجاز منجر به کاهش ناگهانی ظرفیت منابع زنده محیط زیست منطقه انحصاری اقتصادی می‌شود. صرف‌نظر از این که از تهدیدات اصلی پایداری منابع جهانی شیلات و امنیت غذایی بشریت است. در عین حال که مقابله با صید مداوم بیش از حد مجاز از صلاحیت تمام دولت‌ها ذیل مفهوم صلاحیت جهانی خارج است [۴]. لذا باید با آن در چارچوب صلاحیت دولت ساحلی برخورد شود.

اما صید غیرمجاز آبزیان تحت صلاحیت و حاکمیت دولت ساحلی از سوی کشتی‌های خارجی صورت می‌گیرد که بنا به حمل پرچم دولت غیرساحلی از صلاحیت دولت ساحلی خارج هستند. بی‌تردید مسئولیت رفتار غیرمجاز کشتی‌های خارجی قبل از این که برعهده دولت ساحلی قرار گیرد، برعهده دولت صاحب پرچم آنها است. از این‌رو تعهدات بین‌المللی دولت‌های صاحب پرچم برای مبارزه با صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم آنها ناشی از الزامات معاهدات بین‌المللی در این زمینه است. برنامه بین‌المللی اقدام برای جلوگیری، ممانعت و

طبیعی بین‌المللی در دریای آزاد و منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی لازم است.^۱ بخشی از این الزام شامل موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه دولت صاحب پرچم با دولت‌های ساحلی است [۳]. بر این اساس تخطی از مولفه‌های الزام‌آور دولت صاحب پرچم بر همکاری با دولت ساحلی در بهره‌برداری از آبزیان موجب مسئولیت بین‌المللی آن به‌خاطر فعالیت غیرمجاز کشتی حامل پرچم است. این وضعیت در تقابل با حق حاکمه دولت ساحلی در بهره‌برداری از آبزیان منطقه انحصاری اقتصادی است که مسئولیت آن حسب شرایط برعهده دولت صاحب پرچم است. مشابه این وضعیت در ارتباط با دریای آزاد و صیادی کشتی خارجی از منابع شیلات آن مزید بر علت است که به اندازه منطقه انحصاری اقتصادی روشن نیست. دلیل آن نیز این است که دریای آزاد متولی خاصی ندارد. از این‌رو در این نوشتار تلاش می‌شود تا بایسته‌های تعهدات بین‌المللی دولت صاحب پرچم در بهره‌برداری غیرمجاز کشتی حامل پرچم آن از آبزیان تحت حقوق حاکمه دولت ساحلی و دریای آزاد مورد مطالعه دقیق و تحلیل جامع قرار گیرد و دست‌آوردهای تطبیقی آن به علاقه‌مندان ارائه شود.

پیشینه و مبانی نظری پژوهش

۱. تعهدات بین‌المللی دولت ساحلی؛ جلوه‌ای از اعمال حقوق حاکمه آن

اراده عام جامعه جهانی بر پایش، پیش‌گیری و مقابله با عوامل بروز صدمات زیست‌محیطی و تاثیر مستقیم و غیرمستقیم این خسارات بر بقاء جوامع انسانی باعث شده است که پرداختن به موضوع جبران خسارات زیست‌محیطی همیشه اجتناب‌ناپذیر باشد. از این‌رو دولت‌های ساحلی بر اساس مقررات بین‌المللی مکلف به قانون‌گذاری‌های داخلی در راستای حمایت از آب‌های تحت صلاحیت و حاکمه و منابع زنده آن می‌باشند. دولت‌ها باید قوانین ملی در خصوص مسئولیت ناشی از صدمات ناشی از آلودگی و دیگر صدمات وارده بر محیط زیست و پرداخت غرامت به قربانیان این خسارات را تدوین و اجراء نمایند.^۲ صرف‌نظر از این که دولت‌های ساحلی همچنان ملزم به انجام کلیه اقدامات و مراحل عملی و ممکن برای جلوگیری از وقوع خسارات در حوزه بهره‌برداری غیرمجاز از آبزیان تحت صلاحیت و حاکمه نیز هستند.

حقوق مسئولیت محیط زیستی دولت در چالش با اصل حاکمیت مطلق و عدم محدودیت در بهره‌برداری از منابع موجد حق و تکلیف برای اعضای جامعه بین‌المللی است و قواعد تعهدات بین‌المللی دولت‌ها را تضمین می‌کند. با این وجود دولت ساحلی برای مدیریت صید آبزیان منطقه انحصاری اقتصادی با هیچ تکلیفی مواجه نیست یا

^۱ ر.ک. ماده (a)(۳) موافقت‌نامه ۱۹۹۳ قانون.

^۲ ر.ک. ماده ۱۳ اعلامیه ریو.

^۳ Maximum Sustainable Yield.

^۴ ر.ک. ماده ۶۱(۳) کنوانسیون حقوق دریاها.

است. برخی از این اقدامات شامل؛ کنترل اتباع، شناسایی و نظارت کشتی‌های مرتکب صید غیرمجاز، شناسایی و برآورد میزان صید غیرمجاز، الزامات صدور اسناد و گواهی‌های میزان صید، تکمیل اطلاعات کشتی‌های ماهی‌گیری، همکاری‌های بین‌المللی، کمک به کشورهای در حال توسعه برای کنترل صید غیرمجاز است که لازمه این اقدامات تصویب مقررات لازم در این حوزه‌ها است [۶]. بر همین اساس استقرار سیستم جامعه اتحادیه اروپا برای جلوگیری، ممانعت و رفع صید خارج از ضوابط بدون گزارش و غیرقانونی^۷ (زین‌پس؛ مقررات اتحادیه اروپا) نیز برای محدود کردن صید غیرقانونی، از ورود کشتی‌های ماهی‌گیری که دارای سابقه صید غیرقانونی هستند در قلمرو اتحادیه اروپا و مناطق حفاظت‌شده صید قانونی جلوگیری می‌کند. این مقررات یکی از سه ستون سیستم کنترل شیلات در اتحادیه اروپا است. دو گروه دیگر از این مقررات شامل مقررات کنترل^۸ به منظور اطمینان تبعیت از سیاست شیلات عمومی اتحادیه اروپا^۹ و مقررات صدور مجوز ماهی‌گیری^{۱۰} برای فعالیت ماهی‌گیری کشتی‌های اتحادیه اروپا خارج از آب‌های اتحادیه اروپا و دسترسی کشتی‌های غیراروپایی به آب‌های اتحادیه اروپا است. بر اساس مقررات اتحادیه اروپا کشورهای غیراروپایی که ماهی به اتحادیه اروپا صادر می‌کنند یا صاحب پرچم کشتی‌هایی هستند که وارد اتحادیه اروپا می‌شوند باید استانداردهای سختگیرانه مدیریت شیلات و همکاری در مبارزه با صید غیرقانونی را در راس امور قرار دهند. عدم رعایت این الزامات از سوی این کشورها منجر به صدور کارت زرد و قرمز علیه آن‌ها می‌شود که به معنای عدم دسترسی آن‌ها به بازار اتحادیه اروپا است [۷-۹].

۲. حقوق مسئولیت بین‌المللی و ایراد خسارات فراسرزمینی

حقوق مسئولیت بین‌المللی، مرکز ثقل حقوق بین‌الملل است [۱۰]. مسئولیت بین‌المللی از پایه‌های اساسی و تنها ضمانت‌اجرای قواعد حقوق بین‌الملل است که دو هدف؛ پیشگیری و جبران خسارت احتمالی را دنبال می‌کند. بسیاری از خسارت‌های وارد شده به محیط زیست دریاها ناشی از اعمال ممنوعه دولت‌ها و با قصور از پیشگیری از ایراد خسارت به محیط زیست دریاها است. احراز رابطه سببیت که شرط لازم برای انتساب مسئولیت است، برای انتساب رفتار خسارت‌بار به دولت کفایت نمی‌کند. چراکه دولت یک موجود اعتباری است و در این شرایط لازم است پس از احراز رابطه سببیت

رفع صید خارج از ضوابط بدون گزارش و غیرقانونی^۱ (زین‌پس؛ طرح بین‌المللی اقدام علیه صید غیرمجاز) در چارچوب برنامه رفتاری شیلات مسئولانه سازمان خواربار و کشاورزی (فائو)^۲ پایه‌ریزی شده است که برخی از مقررات آن به توصیف رابطه میان طرح بین‌المللی اقدام علیه صید غیرمجاز و دیگر معاهدات بین‌المللی مرتبط پرداخته است.^۳ طرح بین‌المللی اقدام علیه صید غیرمجاز به‌نحوی تفسیر و به‌کار گرفته شده است که با مقررات کنوانسیون حقوق دریاها، موافقت‌نامه ۱۹۹۳ فائو و موافقت‌نامه سازمان ملل در اجرای مقررات کنوانسیون سازمان ملل متحد راجع به حقوق دریاها برای حفاظت و مدیریت ذخایر ماهی‌های دوکاشانه‌ای و ماهی‌های مهاجر^۴ (زین‌پس؛ موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی) [۵] هماهنگ است. کنترل فعالیت‌های شیلات کشتی‌های حامل پرچم در موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی به‌واسطه صدور مجوز بهره‌برداری از آب‌زیان به دولت صاحب پرچم اعطاء شده است تا این‌که دولت صاحب پرچم با برعهده گرفتن مسئولیت فعالیت‌های شیلات کشتی حامل پرچم به اعمال آن بپردازد.^۵ از این منظر دولت صاحب پرچم مکلف به اتخاذ اقدامات اجرایی از جمله تحمیل مجازات تخطی از مقررات شیلات به کشتی‌های خاطی حامل پرچم است.

برنامه مشترک اقدام برای ریشه‌کن کردن صید غیرمجاز اتحادیه اروپا^۶ یکی از اقدامات ارزشمند در راستای اجرایی کردن برنامه اقدام بین‌المللی فائو در مبارزه با صید غیرمجاز است. این برنامه شامل اقداماتی در سطح جامعه اروپا، سازمان‌های شیلات منطقه‌ای و بین‌المللی و اقدامات قابل اجرا با مشارکت دولت‌های در حال توسعه

^۱ International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing, IPOA-IUU (2001).

^۲ FaO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

^۳ برنامه بین‌المللی اقدام برای جلوگیری، ممانعت و رفع صید خارج از ضوابط، بدون گزارش و غیرقانونی فائو (مصوب سال ۲۰۰۱) است. این برنامه واجد طیفی از اقدامات قابل اجرا از سوی دولت‌های صاحب‌پرچم، دولت‌های صاحب بندر، دولت‌های ساحلی و دولت‌های صاحب بازار برای مبارزه با صید غیرقانونی در مناطق تحت صلاحیت و دریای آزاد است. برقراری سیستم ثبت و صدور مجوز برای کشتی‌های ماهی‌گیری، حفظ سوابق کشتی‌های ماهی‌گیری، برقراری اقدامات نظارتی، کنترلی و گزارش‌دهی، اعمال طرح‌های مستندسازی میزان صید و محدودیت‌های تجاری از جمله اقدامات مذکور است. طرح بین‌المللی اقدام علیه صید غیرمجاز واجد مسئولیت‌هایی کلی برای دولت‌های صاحب‌پرچم، ساحلی، صاحب بندر و بازار نیز می‌باشد. این مسئولیت‌ها شامل؛ اجرای سازوکارهای بین‌المللی، توسعه طرح‌های اقدام ملی، همکاری میان دولت‌ها، اعمال مجازات‌ها و تصویب سازوکارهای مبارزه با صید غیرمجاز کشتی‌های بدون تابعیت یا کشتی‌های حامل پرچم دولت‌هایی می‌باشند که با اعضاء سازمان‌های شیلات منطقه‌ای همکاری نمی‌کنند. از این‌رو، توافق‌نامه بین‌المللی برای جلوگیری از جلوگیری از حمل غیرقانونی ماهی در بنادر تحت حمایت سازمان فائو (International Agreement Designed to Prevent Illegally Caught Fish Being Landed in Ports Under the Auspices of the FAO) اولین سازوکار قانونی الزام‌آور مواجه با صید خارج از ضوابط، بدون گزارش و غیرقانونی است. نتیجه کنفرانس فائو سازمان ملل متحد منجر به تصویب موافقت‌نامه مذکور در سال ۲۰۰۹ شده است، لیکن این موافقت‌نامه با تصویب از سوی ۲۰ دولت عضو در سال ۲۰۱۶ به اجرا درآمده است.

^۴ 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 and Highly Migratory Fish Stocks, UNFSA (1995).

^۵ ر.ک. مواد (۲) ۱۸ و (۳) ۱۸ موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی.

^۶ Commission (EC), Community Action Plan for the Eradication of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (2002).

^۷ Council Regulation (EC), Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, (2008).

^۸ Council Regulation (EC), Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, (2009).

^۹ EU's Common Fisheries Policy.

^{۱۰} Council Regulation (EC), Authorisations for fishing activities of Community fishing vessels outside Community waters and the access of third country vessels to Community waters, (2008).

عکس‌العمل قانونی در برابر تخلف از الزام قانونی است که برای آن تعهد پیشینی دارد.

۳. بهره‌برداری از منابع زنده دریاها و حقوق بین‌الملل محیط‌زیست

توسعه حقوق بین‌الملل محیط‌زیست مبتنی بر نیازها و ضرورت‌های زیست‌محیطی بشر است. اعلامیه استکهلم در زمینه محیط‌زیست بشر (۱۹۷۲) نیز محیط‌زیست را به عنوان هوا، آب، خاک، گیاهان، جانوران و نمونه‌های گوناگون اکوسیستم طبیعی معرفی کرده است [۱۲]. آزادی عمل ناشی از مقررات کنوانسیون حقوق دریاها در صید و بهره‌برداری بی‌قید و شرط از آبزیان باعث شده است که منابع زنده دریای آزاد با افت‌جمعیت مواجه شوند. با وجود این، کنوانسیون حقوق دریاها در رابطه با تعهدات دولت‌های ساحلی در اقدامات حفاظتی و مدیریتی در مناطق دریایی به‌جز منطقه انحصاری اقتصادی تحت حاکمیت با خلاءهای جدی مواجه است. تنها مساله مورد تصریح کنوانسیون حقوق دریاها در رابطه با شیلات در این مناطق اشارات مواد (۱)۲۱ و (۱)۵۱ کنوانسیون حقوق دریاها است که هیچ‌کدام از این مقررات در رابطه با حفاظت و مدیریت شیلات واجد الزاماتی نیستند. دولت ساحلی بر اساس قواعد عام حقوق بین‌الملل دارای حق حاکمیت مطلق بهره‌برداری از منابع زنده و غیرزنده این مناطق است که تنها به موجب اراده صریح آن قابل واگذاری یا اعمال محدودیت است. صرف‌نظر از این‌که عمده منابع شیلات اقیانوس‌ها در منطقه انحصاری اقتصادی تحت حاکمیت دولت ساحلی وجود دارند. از این‌رو حاکمیت دولت با تعهدات بین‌المللی خاص آن قابل ارزیابی است. دولت ساحلی در شرایط فقدان ارزیابی‌های مدیریتی و حفاظتی شیلات در کنوانسیون حقوق دریاها استحقاق تشخیص صلاحیت خویش و قاعده‌گذاری در این زمینه را در رابطه با منابع دریایی مناطق تحت حاکمیت غیر از منطقه انحصاری اقتصادی به‌دست می‌آورد و از منافع آن برخوردار می‌شود. لیکن این نوع آزادی در منطقه انحصاری اقتصادی با تعهدات حفاظتی و بهره‌برداری دولت ساحلی در کنوانسیون حقوق دریاها مواجه است^۲. دریای آزاد متعلق به همه دولت‌هاست و مدیریت منابع آن با همکاری آن‌ها محقق می‌شود. دولت‌ها برای کنترل فعالیت اتباع خویش در شیلات دریای آزاد متعهد به قاعده‌گذاری هستند.

بر این اساس، دولت‌های عضو کنوانسیون حقوق دریاها برای جبران این خلاء قانونی مجبور شده‌اند در موافقت‌نامه ۱۹۹۳ فائو محدودیت‌هایی را برای گسترش رعایت تعهدات دولت‌های صاحب پرچم در رابطه با فعالیت ماهی‌گیری کشتی‌های حامل پرچم خود بیفزایند. کشتی‌ها در دریای آزاد تحت صلاحیت دولتی معرفی شده‌اند که پرچم آن‌را حمل می‌کنند. از این‌حیث صلاحیت انحصاری

برای تشخیص علت فاعلی واقعه، به مساله امکان انتساب عمل فاعل واقعه به دولت پرداخت.

از این‌حیث قاعده قابلیت انتساب فعل متخلفانه به دولت باعث می‌شود که دولت مسئول تضمین عدم ورود خسارات ناشی از فعالیت‌های خویش شود. در عین‌حال که بر اساس نظریه خطر نیازی به اثبات تقصیر آلوده‌کننده محیط‌زیست نیست، بلکه همین مقدار که شخصی اقدام به فعالیتی نماید که نفعی برای او داشته باشد و از قبل آن آلودگی و تخریب محیط‌زیست صورت گیرد، باید از عهده خسارات وارده برآید، اعم از این‌که تقصیر داشته یا نداشته باشد. چنان‌که در این زمینه کنوانسیون ۱۹۷۲ راجع به مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از اجسام فضایی همین رویکرد را در پیش گرفته است. پرتاب‌کننده شی فضایی برای خسارات ناشی از اجسام فضایی در سطح زمین و هواپیمای در حال پرواز مطلقاً مسئول پرداخت غرامت است، صرف‌نظر از این‌که فعل یا ترک فعل مذکور به‌تنهایی متضمن نقض تعهد بین‌المللی او نباشد. چراکه نقض یک تعهد بین‌المللی مستلزم جبران شایسته و موثر خسارات ناشی از آن است. قصور از ایفای تعهد راجع به حمایت و حفاظت از محیط‌زیست، موجب تعهد ثانویه برای جبران خسارات وارده ناشی از قصور به‌عمل‌آمده دولت خاطی است. از این منظر مسئولیت بین‌المللی تکلیفی است که به موجب قواعد حقوق بین‌الملل به یک دولت تحمیل می‌شود تا خساراتی را که در نتیجه نقض قواعد حقوق بین‌الملل در حوزه آلودگی محیط‌زیست وارده به دولت دیگر را جبران نماید. چراکه آلودگی محدود به مرزهای یک کشور نیست و دولت‌ها حتی در قبال آلودگی فرامرزی نیز تعهدات بین‌المللی دارند.

از یک منظر اعمال اشخاص خصوصی منجر به مسئولیت دولت نمی‌شود، در عین‌حال که ممکن است دولت به‌خاطر قصور از مجازات اشخاص دارای مسئولیت یا قصور از جلوگیری از اعمال غیرقانونی آن‌ها مسئول شناخته شود. از منظر دیگر هر رفتار متخلفانه بین‌المللی دولت موجب مسئولیت بین‌المللی آن دولت است (ماده ۱ پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها) که این رفتار ممکن است فعل یا ترک فعل شخص یا اشخاص [۱۱] منتسب به دولت باشد^۱ که با احراز کنترل، دستور یا هدایت دولتی قابل انتساب به دولت می‌شود. یا این‌که دولت آن را تایید نماید و رفتار خویش تلقی کند. از این‌حیث، هدایت و کنترل دولت باعث می‌شود که اعمال اشخاص خصوصی به‌وی منتسب شود. پیوند حقیقی میان دولت و شخص به‌خاطر کنترل کلی یا موثر دولت بر اعمال شخص باعث می‌شود که اصل شخصی بودن مسئولیت شخص به‌کنار گذاشته شود و مسئولیت دولت جای آن‌را بگیرد. چراکه در این شرایط شخص تحت کنترل دولت به‌مثابه ابزاری در خدمت دولت و عاری از هر نوع استقلال و خودمحموری است. از این منظر مسئولیت بین‌المللی حاکی از

^۱ ر.ک. ماده ۴ پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها.

^۲ ر.ک. مواد ۶۱ و ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها.

صاحب پرچم که کشتی حامل پرچم آن به تعهدات مقرر در موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی، کنوانسیون حقوق دریاها و سازمان‌های منطقه‌ای پای‌بند نبوده است، در لیست‌سیاه دولت ساحلی قرار می‌گیرد و از زمره کشورهای شناخته می‌شود که سایر دولت‌های ساحلی با آن وارد موافقت‌نامه‌های بهره‌برداری از منابع ماهی مازاد مناطق تحت حاکمیت و صلاحیت نمی‌شود. با این‌همه این اقدامات حاکی از مسئولیت دولت صاحب پرچم نسبت به فعالیت غیرمجاز کشتی حامل پرچم آن در آب‌های آزاد یا منطقه انحصاری اقتصادی نیست. از این‌رو ضروری است که به اتکاء دیگر مقررات حقوق بین‌الملل عرفی دریچه‌ای را برای ایجاد مسئولیت بین‌المللی دولت صاحب پرچم نسبت به فعالیت غیرمجاز کشتی حامل پرچم آن در آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی و دریای آزاد گشود تا بتوان به استناد آن حساسیت دولت صاحب پرچم را بر اقدامات کشتی حامل پرچم خویش افزود.

۴. مسئولیت دولت صاحب پرچم در حفاظت از منابع زنده دریایی

اتباع کلیه کشورها در حوزه بهره‌برداری از آبزیان با رعایت حفظ مسئولیت دولت صاحب پرچم در حمایت و حفاظت از منابع زنده دریایی حق دارند به صید آبزیان در دریای آزاد بپردازند.^۴ لیکن این حق منوط به رعایت معاهدات بین‌المللی، حقوق، تکالیف و منافع تمام دولت‌ها است. دولت‌های صاحب پرچم مسئولیت دارند اقداماتی را نسبت به کشتی‌های حامل پرچم خود برای حفاظت از منابع زنده دریای آزاد به عمل آورند و با دولت‌های ساحلی در این رابطه همکاری کنند. دولت‌ها برای تدوین مقررات بین‌المللی جدید در مورد مسئولیت حفاظت و مدیریت منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد و پرداخت غرامت در قبال ایراد خسارت ناشی از فعالیت‌های انجام شده تحت صلاحیت و اقتدار آن‌ها به مناطق خارج از قلمرو ملی شامل دریای آزاد یا مناطق انحصاری اقتصادی دولت‌های ساحلی ملزم به همکاری با یکدیگر هستند. در این راستا مقررات کنوانسیون حقوق دریاها هم‌سو با مسئولیت عام بین‌المللی دولت‌ها در آموزه‌های حقوق بین‌الملل عرفی از دولت صاحب پرچم می‌خواهد که از رعایت حقوق، تکالیف و منافع دولت‌های ساحلی توسط کشتی حامل پرچم خود در هنگام صید آبزیان در دریای آزاد یا آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی اطمینان حاصل کند.

دولت‌ها باید زمانی اجازه استفاده از پرچم خود را به شناورهای صیادی در دریای آزاد بدهند که مسئولیت‌هایی را به‌طور موثر در رابطه با اقدامات احتمالی این کشتی‌ها بر اساس مقررات کنوانسیون حقوق دریاها و موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی برعهده گرفته باشند.^۵

و قدرت اجرایی بر امور چنین کشتی‌هایی در دریای آزاد متعلق به دولت صاحب پرچم است و ممکن است تا منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی نیز بسط پیدا کند. دولت صاحب پرچم برای اعمال چنین صلاحیتی تابع مسئولیت‌هایی بین‌المللی است.^۱ مقررات کنوانسیون حقوق دریاها و موافقت‌نامه‌های اجرایی آن الزاماتی را برای دولت صاحب پرچم در ممنوعیت کشتی حامل پرچم آن از ماهی‌گیری غیرمجاز ایجاد کرده‌اند، ولی هیچ‌یک به ضمانت اجراءهای آن در صورت قصور دولت صاحب پرچم از انجام این تعهدات نپرداخته‌اند. وظایف دولت صاحب پرچم شامل حوزه‌های تقنینی، اجرایی، همکاری و نظارتی بر امور کشتی حامل پرچم است.^۲ لیکن در نهایت کنترل موثر دولت صاحب پرچم، مساله اساسی برای مقابله با صید غیرمجاز است. در عین حال تردیدی نیست که دولت‌های ساحلی و صاحب پرچم قبل از کنوانسیون‌های بین‌المللی باید ابتکار عمل را به‌دست بگیرند. اقدامات اضافی و تکمیلی از سوی دولت ساحلی در نتیجه قصور دولت‌های صاحب پرچم بر کنترل موثر بر کشتی‌های حامل پرچم خود صورت می‌گیرد. تصریح به اقدامات اضافی و تکمیلی از سوی دولت ساحلی یا هر دولت دیگر به پیش‌گیری، ممنوعیت و مبارزه با صید غیرمجاز به نوعی تشویق دولت‌های صاحب پرچم در کنترل و مسئولیت‌پذیری کشتی‌های حامل پرچم خود تلقی می‌شود.

یکی از راه‌کارهای ممکن در چنین وضعیتی گزارش به سازمان بین‌المللی دریایی^۳ با توسل به سازوکارهای مقرر در فصل ۱۵ کنوانسیون حقوق دریاها است. لیکن بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از این روش‌ها استقبال نمی‌کنند [۱۳]. بدیهی است که مفهوم «گزارش دادن» سایر دولت‌ها به دولت صاحب پرچم راجع به عدم ایفای تعهدات آن در معنای «تقاضا کردن» انجام وظایف آن تلقی شود. از این حیث اگر دولت صاحب پرچم به تعهدات مقرر در ماده (۴) ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها عمل نکرد، سایر دولت‌ها می‌توانند ایفای تعهدات آن را نسبت به کشتی حامل پرچم تقاضا کنند و تا تحقق آن موضوع را دنبال کنند [۱۴]. اگر بازرسی‌های دولت بندری منجر به کشف تخطی کشتی از قوانین شود کشتی تا زمان برطرف کردن خطرات احتمالی حق ادامه مسیر دریایی را نخواهد داشت [۱۵]. لیکن این راه‌کار فقط مربوط به نقض مسائل ایمنی و آلودگی دریاها توسط کشتی حامل پرچم است. چراکه حق دولت ساحلی یا بندری بر بازرسی کشتی در حال عبور از آب‌های داخلی فقط راجع به مساله آلوده‌کننده بودن کشتی موصوف است و تخلفات احتمالی آن از مقررات ماهی‌گیری را دربرنمی‌گیرد.

با این اوصاف، دولت ساحلی می‌تواند مشخصات کشتی خاطی از مقررات ماهی‌گیری در آب‌های داخلی را به لیست‌سیاه بیفزاید. دولت

^۴ ر.ک. ماده ۱۱۶ کنوانسیون حقوق دریاها.

^۵ ر.ک. ماده ۱۸(۲) موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی.

^۱ ر.ک. ماده ۲۱ موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی.

^۲ ر.ک. ماده ۹۴ کنوانسیون حقوق دریاها.

^۳ International Maritime Organization (IMO).

برای تعیین میزان مسئولیت دولت صاحب پرچم می‌توان به پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت دولت‌ها برای ارتکاب اعمال متخلفانه بین‌المللی استناد کرد، ولو این‌که معیار عمل متخلفانه و محدودیت‌های مسئولیت دولت در دهه‌های اخیر محل اختلاف کشورها بوده باشد. این پیش‌نویس عمدتاً دربرگیرنده قواعد حقوق بین‌الملل عرفی در رابطه با مسئولیت دولت‌ها برای ارتکاب اعمال متخلفانه بین‌المللی است [۱۷]. دولت با انجام رفتاری ناقض تعهد بین‌المللی (اعم از معاهده‌ای یا عرفی) که به موجب حقوق بین‌الملل به‌وی منتسب است، مرتکب تخلف بین‌المللی شده است.^۴ از این منظر مسئولیتی که در نتیجه عمل متخلفانه بین‌المللی متوجه دولت صاحب پرچم است، می‌تواند مسئولیت ناشی از تقصیر یا مسئولیت مطلق باشد. مسئولیت ناشی از تقصیر زمانی است که دولت صاحب پرچم معیارهای بین‌المللی را در رابطه با قانون‌پذیری کشتی حامل پرچم خویش نقض کرده است و مسئولیت مطلق زمانی است که در اثر بهره‌برداری غیرمجاز از منابع زنده دریایی در آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی یا دریای آزاد خسارت وارد شده است. این وضعیت مشابه ایراد خسارت به زیست محیط دریایا است که از سوی کشتی حامل پرچم صورت می‌گیرد و مسئولیت آن نیز برعهده دولت صاحب پرچم است. از این حیث فرقی میان این دو حالت نیست.

دولتی که یک قاعده حقوقی یا تعهد بین‌المللی را نقض می‌کند، باید آثار و زیان‌های ناشی از آن را جبران کند. از این حیث جبران زیان برای دولت صاحب پرچم ممکن است در قالب اعاده به‌وضع سابق، غرامت و جلب رضایت‌خاطر زیان‌دیده صورت گیرد. اعاده به‌وضع سابق یعنی بازگرداندن به وضعیت پیش از تخلف که بهترین حالت جبران زیان در حقوق بین‌الملل عرفی است، مشروط به این‌که اعاده به‌وضع سابق از نظر مادی ممکن باشد و متضمن هزینه‌های نامتناسب با مزایای حاصل از اعاده به‌وضع سابق به‌جای پرداخت غرامت کافی نباشد.

دولت صاحب پرچم به‌محض وقوع بهره‌برداری غیرمجاز کشتی حامل پرچم آن مکلف است که کلیه اقدامات لازم برای اعاده به‌وضع سابق را انجام دهد تا محیط زیست دریایا در معرض خسارت نابودی و انقراض منابع زنده دریایی مجدداً احیاء شود. اگرچه ممکن است در بسیاری از موارد صدمات وارده به محیط زیست دریایی با توجه به ماهیت عناصر محیط زیستی برگشت‌ناپذیر باشند. لذا در صورت عدم امکان اعاده به‌وضع سابق حسب مورد دولت صاحب پرچم باید زمینه پرداخت غرامت یا جلب رضایت‌خاطر دولت ساحلی یا سازمان‌های شیلات منطقه‌ای را فراهم کند. جلب رضایت‌خاطر دولت ساحلی یا سازمان‌های شیلات منطقه‌ای معمولاً با سه هدف (۱) عنذرخواهی یا اظهار تاسف از نادرستی عمل موجب خسارت، (۲) پیگرد قانونی یا

با این‌همه این الزامات در کنوانسیون حقوق دریایا فاقد ضمانت‌اجراء هستند. لیکن مقررات این کنوانسیون به کاربرد قوانین موجود و توسعه آن‌ها در زمینه مسئولیت بین‌المللی دولت مبتنی بر آموزه‌های حقوق بین‌الملل هیچ خدشه‌ای وارد نمی‌کند. این اشارت بدین معنا است که مسئولیت دولت صاحب پرچم در دیگر مقررات بین‌المللی به‌عقوت خود باقی است و سکوت کنوانسیون حقوق دریایا هیچ خدشه‌ای به آن وارد نمی‌کند. لذا تعریف و تفسیر مقررات مربوط به مسئولیت دولت صاحب پرچم برای قصور کشتی حامل پرچم آن از رعایت تعهدات مقرر برای آن ضروری می‌نماید. چراکه دولت عضو بر اساس حقوق بین‌الملل مسئول خسارات یا صدمات قابل انتساب به‌وی می‌باشد. این وضعیت ناشی از آموزه‌های حقوق بین‌الملل عرفی است که هر عمل غیرقانونی بین‌المللی دولت را موجب مسئولیت بین‌المللی آن دولت معرفی کرده است.

در عین حال عمل غیرقانونی بین‌المللی دولت واجد فعل یا ترک فعل است، مشروط به این‌که اولاً؛ بر اساس حقوق بین‌الملل به او قابل انتساب باشد و ثانیاً؛ منجر به نقض تعهد بین‌المللی او شده باشد. از این منظر دولت صاحب پرچم متعهد به جبران صدمات ناشی از عمل غیرقانونی کشتی حامل پرچم خویش است به‌نحوی که تمام خسارات ناشی از عمل غیرقانونی آن در بهره‌برداری غیرمجاز از منابع زنده دریایی پوشش داده شود. اما از منظر قضات دیوان بین‌المللی حقوق دریایا در نظریه مشورتی^۱ (۲۰۱۵) ۲ مسئولیت دولت صاحب پرچم نسبت به اعمال متخلفانه کشتی حامل پرچم آن در قالب «اقدام مقتضی^۲» متجلی است که به‌معنای تلاش معقول و در حد توان و امکانات پیش‌روی دولت صاحب پرچم متعهد است [۱۶]. دولت صاحب پرچم با قصور از تعهد به اقدام مقتضی بر اساس مقررات کنوانسیون حقوق دریایا، موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی و سایر سازوکارهای سازمان‌های منطقه‌ای و دولت ساحلی در نظارت، پیش‌گیری و اعمال مجازات صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم خود مرتکب تخلف بین‌المللی از مسئولیت‌های بین‌المللی دولت شده است.

^۱ این نظریه مشورتی در ارتباط با تعهدات دولت صاحب پرچم نسبت به صید غیرمجاز کشتی حامل پرچم در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای دولت‌های ساحلی آفریقا (Sub-Regional Fisheries Commission) است که در نشست اضطراری وزرای دولت‌های عضو طی قطعنامه‌ای از دیوان بین‌المللی حقوق دریایا صدور نظریه مشورتی را در سال ۲۰۱۳ تقاضا کردند. این نظریه مشورتی در سال ۲۰۱۵ مبتنی بر مقررات کنوانسیون حقوق دریایا و کنوانسیون تعیین شرایط حداقلی برای دسترسی و بهره‌برداری از منابع دریایی در مناطق دریایی تحت صلاحیت دولت‌های عضو کمیسیون شیلات ناحیه‌ای (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) و متاثر از دست‌آوردهای نظریه مشورتی شعبه حل اختلاف بستر دریایا و رویه دیوان بین‌المللی دادگستری صادر شده است (Salehi, 2017: 3).

^۲ Advisory Opinion of the International Tribunal for the Law of the Sea issued on the Request Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission Regarding Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the Sustainable Management of Shared Stocks.

^۳ Due Diligence.

^۴ ر.ک. ماده ۲ پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها.

جلوگیری از به مخاطره افتادن این ذخایر با صید بیش از اندازه، اتخاذ اقدامات لازم از سوی دولت‌های ساحلی برای جلوگیری از بهره‌برداری بیش از اندازه، توجه دولت‌های ساحلی به حفظ و بازتولید منابع ماهی به منظور بیشترین برداشت پایدار بر اساس معیارهای اقتصادی و محیط زیستی، اقداماتی که با توجه به تاثیر آن بر نمونه ماهی‌های صید شده برای جلوگیری از به خطر افتادن آن‌ها صورت می‌گیرد. بند ۱ ماده ۶۱ کنوانسیون حقوق دریاها تعهد تعیین حد مجاز صید منابع منطقه انحصاری اقتصادی را برعهده دولت ساحلی قرار داده است. با وجود این دولت ساحلی در اکتشاف و استخراج، حفظ و مدیریت منابع طبیعی منطقه انحصاری اقتصادی خود دارای حق حاکمیت است.

از طرف دیگر بهره‌برداری غیرمجاز کشتی حامل پرچم دولت صاحب پرچم در قلمرو آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی یا دریای آزاد نقض تعهدات بین‌المللی دولت صاحب پرچم نسبت به دولت ساحلی و سازمان‌های شیلات منطقه‌ای است که منجر به مسئولیت بین‌المللی آن می‌شود. دولت صاحب پرچم مکلف است که مراقب رفتارهای کشتی حامل پرچم باشد. این مراقبت از نوع تعهد به اقدام مقتضی و نظارت‌های پس از صدور مجوز حمل پرچم است. این مراقبت بر صیادی کشتی حامل پرچم در منطقه انحصاری اقتصادی دولت‌های عضو کمیسیون شیلات منطقه‌ای افزون است. لذا دولت صاحب پرچم کشتی خاطی در صورت قصور از تعهد اعمال کنترل موثر بر کشتی حامل پرچم آن دارای مسئولیت‌های بین‌المللی مقرر در آموزه‌های حقوق بین‌الملل عرفی است. اهمیت این نقض تعهد تا جایی است که می‌توان حتی دولت صاحب پرچم را در لیست کشورهای خاطی از تعهدات بین‌المللی در مبارزه با صید غیرمجاز در مناطق تحت کنترل و صلاحیت دولت‌های ساحلی قرار داد و این کشور را زین‌پس از بهره‌برداری از آب‌زبان در این مناطق محروم کرد. لیکن با این‌همه برای این‌که نقض تعهدات بین‌المللی متوجه دولت صاحب پرچم باشد، لازم است که وقوع یک عمل غیرقانونی بین‌المللی منتسب به آن اثبات شود. چراکه دولت صاحب پرچم فقط اجازه حمل پرچم را به کشتی متقاضی دریانوردی و فعالیت در ماهی‌گیری اعطاء کرده است. هرچند صدور مجوز حمل پرچم منوط به رعایت مقررات دریانوردی و ماهی‌گیری است. لیکن این مسئولیت برای دولت صاحب پرچم از نوع تعهد به نتیجه نیست، بلکه از نوع تعهد به اقدام مقتضی و صرف نظر از نتیجه زبان‌بار است. بنابراین همین مقدار که دولت صاحب پرچم اثبات نماید که الزام کشتی حامل پرچم به رعایت مقررات ماهی‌گیری را گوشزد کرده است و از آن رعایت آنها را خواسته است برای رفع مسولیت از عواقب عدم رعایت این مقررات از سوی کشتی حامل پرچم کفایت می‌کند. چراکه کشتی حامل پرچم برای دولت صاحب پرچم کار نمی‌کند و در خدمت آن نیست.

بهره‌برداری غیرمجاز آب‌زبان توسط اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می‌گیرد. این افراد مخاطب ماده (۴) ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها قرار

مجازات کشتی متخلف و ۳) انجام اقداماتی برای جلوگیری از موارد مشابه تامین می‌شود.

از این‌رو به نظر می‌رسد مسئولیت بهره‌برداری غیرمجاز از آب‌زبان منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی یا دریای آزاد متوجه خود کشتی حامل پرچم است که می‌تواند مشمول تنبیهات آتی دولت ساحلی یا سازمان شیلات منطقه‌ای قرار گیرد. چنان‌که ثبت مشخصات این کشتی‌ها می‌تواند از ادامه صید غیرمجاز آب‌زبان در آینده جلوگیری کند. ایجاد بانک‌های اطلاعاتی از کشتی‌های متخلف از سوی سازمان‌های مرتبط می‌تواند به کشورهای دارای مناطق انحصاری اقتصادی برای خودداری از صدور مجوز صید مازاد توسط این کشتی‌ها کمک کند. دولت‌های ساحلی به استناد مندرجات این لیست سیاه از صدور مجوز صید برای این کشتی‌ها در آینده خودداری می‌کنند. این وضعیت حتی به اعتبار دولت‌های صاحب پرچم این کشتی‌ها نیز خدشه وارد می‌کند تا حدی که از حمل پرچم آن‌ها در آینده جلوگیری می‌کند.

نتیجه‌گیری

دولت تنها در قبال اعمال متخلفانه خویش دارای مسئولیت است. بنابراین فعل متخلفانه بین‌المللی دولت هنگامی محقق می‌شود که رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل؛ الف) به موجب حقوق بین‌الملل قابل انتساب به آن دولت باشد، و ب) نقض تعهد بین‌المللی آن دولت تلقی شود. از این حیث ممکن است رفتار شخص یا گروهی از اشخاص به موجب حقوق بین‌الملل فعل دولت تلقی شود، اگر شخص یا اشخاص مذکور در انجام رفتار مزبور به دستور، تحت هدایت یا کنترل دولت عمل کرده باشند. از این‌رو به نظر می‌رسد دولت به‌خاطر رفتارهای مقامات یا ارگان‌های تحت امر خود مسئولیت داشته باشد. کشوری که بدین‌نحو عمل خلاف حقوق بین‌الملل به او منتسب است، باید خسارات وارده به کشور متضرر از آن عمل را طبق مقررات حقوق مسئولیت بین‌الملل جبران نماید. از این‌رو دولت صاحب پرچم که به کشتی ماهی‌گیری اجازه حمل پرچم خود را در آب‌های تحت حاکمیت دولت ساحلی ثالث یا دریای آزاد می‌دهد، به مثابه دولتی است که فعل یا ترک فعل کشتی حامل پرچم منتسب به او است.

از یک‌طرف تعهدات اصلی دولت‌های ساحلی برای مدیریت منابع ماهی منطقه انحصاری اقتصادی در مواد ۶۱ و ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها گنجانیده شده است. دولت ساحلی بر اساس مقررات ماده ۶۲ کنوانسیون حقوق دریاها متعهد به ترویج بیشترین برداشت پایدار از منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی بدون خدشه به مقررات ماده ۶۱ این کنوانسیون است. ماده ۶۱ کنوانسیون حقوق دریاها در حفاظت از منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی تعهداتی را شامل؛ تعیین حد مجاز صید منابع زنده منطقه انحصاری اقتصادی از سوی دولت ساحلی، مدنظر قرار دادن اطلاعات علمی از سوی دولت ساحلی راجع به ذخایر موجودات زنده منطقه انحصاری اقتصادی برای

کل مسئولیت برعهده کشتی خاطی، ارشد و مالک کشتی در فرض عدم رعایت مقررات ماهی‌گیری است. لذا دولت ساحلی یا سازمان شیلات منطقه‌ای می‌توانند در این شرایط مسئولیت ارشد یا مالک کشتی را در عدم رعایت الزامات مرتبط با ماهی‌گیری در منطقه انحصاری اقتصادی را تحت تعقیب و مطالبه قرار دهند [۱۸-۲۱].

مشارکت نویسندگان

تمام مراحل نگارش این مقاله برعهده نویسنده حاضر بوده است.

تشکر و قدردانی

از هیات تحریریه، داوران محترم و کلیه عوامل اجرایی مجله اقیانوس‌شناسی بخاطر تحمل زحمات انتشار این مقاله قدردانی می‌گردد.

تعارض منافع

«هیچ‌گونه تعارض منافع وجود ندارد.»

References

- Nelson D. Exclusive Economic Zone, in; Wolrum, R. (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Oxford University Press; 2012.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas: United Nations Publication; 1993.
- Schatz J. Combating Illegal Fishing in the Exclusive Economic Zone - Flag State Obligations in the Context of the Primary Responsibility of the Coastal State. *Goettingen J Int Law*. 2016;7(2):383-414.
- Salehi J. Illegal Fisheries; from Responsibility of the Coastal States and Flag State to the Regional Fisheries Management Organization's Monitoring. *J Oceanograph*. 2020;11(44):19-28. doi: 10.52547/joc.11.44.19
- United Nations. 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 and Highly Migratory Fish Stocks. United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks; New York 1995.
- Tsamenyi M. The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective. *Int J Marine Coastal Law*. 2010;25(1):5-31. doi: 10.1163/092735210X12589554057604
- Council Regulation (EC). Authorisations for Fishing Activities of Community Fishing Vessels Outside Community Waters and the Access of Third Country Vessels to Community Waters. *Official J Europ Union*. 2008;29(10):286.
- Council Regulation (EC). Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. *Official J Europ Union*. 2008;29(10):286.
- Council Regulation (EC). Community Control System for Ensuring Compliance with the Rules of the Common Fisheries Policy. *Official J Europ Union*. 2009;22(12):343.
- Zamani G, Mirzadeh MS. Attribution of Private-Persons' Wrongful Acts to a State: Standard of Control in Jurisprudence of Iran-U.S Claims Tribunal. *J Pub Law Res*. 2015;16(43):81-108.
- Valentina A. Internationalisation and Attribution: The Tadic Analysis in the Genocide in Bosnia Case. *Westminster Int Law Theory Center*. 2009:9-11. doi: 10.2139/ssrn.2297629
- Boas G. Public International law, Contemporary Principles and Perspectives: Edward Elgar Publisher; 2012.
- Zwinge T. Duties of Flag States to Implement and Enforce International Standards and Regulation; and Measures to Counter their Failure to Do So. *J Int Business Law*. 2011;10(2):297-323. doi: 10.2139/ssrn.1682193
- Churchill R. From Port State to Court State? International Litigation as a Possible Weapon to Combat Sub-Standard Ships, in; Ndiaye, T. M. and R. Wolfrum (eds.), Law of the Sea; Environmental Law and Settlement of Disputes: Martinus Nijhoff Publishers; 2007.

15. Salehi J. Components and Challenges of Port State Jurisdiction in Fight Against Illegal Fishing of Foreign Ship and its Compliance with the Law on Protection and Exploitation of Aquatic Resources of the Islamic Republic of Iran. *J Fish.* 2020;73(3):285-300.
16. International Tribunal for the Law of the Sea. Advisory Opinion of the International Tribunal for the Law of the Sea issued on the Request Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission Regarding Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the Sustainable Management of Shared Stocks 2015.
17. Bockstiegel H, Karl. State Responsibility under the ECT and other Investment Protection Treaties, in; Riberio, C., (ed.), Investment, Arbitration and the Energy Charter Treaty: JurisNet, LLC Publishers; 2006.
18. Food and Agriculture Organization of the United Nations. International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.: United Nations Publication; 2001.
19. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas: United Nations Publication; 2003.
20. Food and Agriculture Organization of the United Nations. International Agreement Designed to Prevent Illegally Caught Fish Being Landed in Ports Under the Auspices of the FAO: United Nations Publication; 2009.
21. Salehi J. Advisory Opinion of the International Tribunal for the Law of the Sea; Manifestation of Flag State Obligations on Illegal Fishing by Vessels Flying its Flag in the Exclusive Economic Zone of Third State. *J Oceanograph.* 2017;7(28):1-12. doi: 10.18869/acadpub.joc.7.28.1

AUTHOR(S) BIOSKETCHES

Salehi, J., Associate Professor of Law, Faculty of Social Sciences, Payam-e-Noor University, Tehran, Iran.

✉ Javadsalehi@pnu.ac.ir

 0000-0002-7402-1176

HOW TO CITE THIS ARTICLE



Citation (Vancouver) Salehi, J. *International Obligations of the Flag State in Utilization of the Living Resources in the High Sea and the Exclusive Economic Zone.* *J Oceanography.* 2021; 12(47): 1-11.

 <http://doi.org/10.52547/joc.12.47.1>

 <http://joc.inio.ac.ir/article-1-1586-fa.html>

 <https://orcid.org/0000-0002-8311-5238>

COPYRIGHTS



©2021 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.