

الحالة القانونية لآلية تنفيذ فعالة للهيئة العامة للثروة السمكية بالبحر المتوسط

إن فعالية إجراءات الصون والإدارة التي اعتمدها الهيئة العامة للثروة السمكية بالبحر الأبيض المتوسط (GFCM) (فيما بعد اختصارًا: الهيئة) محدودة حاليًا بسبب عدم وجود آلية تنفيذ تمكن الهيئة من اتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة مع الأطراف المتعاقدة (CPC) في حالات عدم الامتثال المؤكدة. يشير التحليل القانوني الذي أجراه البروفيسور توليو سكوفازي¹ والبروفيسور سيمون فيزاني² للإطار القانوني للهيئة، والقانون الدولي المعمول به، وأنظمة الامتثال الحالية للمنظمات الإقليمية الأخرى لإدارة الثروة السمكية (RFMOs) إلى أن أسباب هذه الفجوة سياسية وليست قانونية. وفقًا للقانون الدولي وقواعد الهيئة، تتمتع الهيئة بصلاحيات إنشاء نظام يحفز ويضمن الامتثال من خلال إجراءات تصحيحية قوية، بما في ذلك العقوبات المتعلقة بالتجارة. ومن شأن إنشاء مثل هذا النظام أن يجعل الهيئة متوافقة مع ممارسات العديد من المنظمات الإقليمية الأخرى لإدارة الثروة السمكية.

في دورتها السادسة والأربعين في كرواتيا، ينبغي على الأطراف المتعاقدة في الهيئة أن تظهر التزامًا سياسيًا بالحماية الفعالة للبحر الأبيض المتوسط ضد استمرار عدم الامتثال لإجراءات الهيئة وتأثيرات الصيد العشوائي، المُجرم وغير المبلغ عنه من خلال اعتماد آلية امتثال قوية طال انتظارها. وهذا يُمكن الهيئة من التصرف في الحالات التي لا يتم فيها نقل أو تنفيذ أو إنفاذ إجراءات الصون والإدارة المعتمدة من الهيئة.

لتعزيز الجهود المبذولة لصون الثروة السمكية وإدارتها في البحر الأبيض المتوسط، أصدرت الهيئة، على مر تاريخها، عددًا كبيرًا من القرارات، بما في ذلك قواعد ملزمة في شكل «توصيات». ومع ذلك، فشلت الهيئة في الوقت الحالي في إنفاذ هذه القواعد بشكل فعال. يركز الإطار التنفيذي للهيئة في المقام الأول (الذي تم وضعه من خلال التوصية 12/2014/38، وكذلك القرار 25/2019/43 والقرار 13/2021/44³) على مراجعة وتقييم تنفيذ الأطراف المتعاقدة وتنفيذها لواجباتها الملزمة. ولا يتضمن الإجراءات الرادعة - مثل الإجراءات التصحيحية أو العقوبات - التي سيتم تطبيقها في حالات عدم التنفيذ. هذه الفجوة في نظام التنفيذ للهيئة تحد بشدة من فعالية الإجراءات المعتمدة لمعالجة الصيد العشوائي المُجرم والغير مبلغ عنه عبر البحر الأبيض المتوسط.

تم التأكيد على أهمية ضمان التنفيذ، من خلال اعتماد العقوبات، في استراتيجية الهيئة لعام 2030⁴ والمعتمدة في عام 2020. ومع ذلك، فإن المناقشات الأخيرة داخل الهيئة حول إنشاء آلية تنفيذ فعالة أثارت تساؤلات حول مدى توافقها مع وجود منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) والقواعد الحالية المعمول بها في منظمة التجارة العالمية (WTO).

تم تأكيد الجدوى القانونية لتمكين الهيئة من اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة أو العقوبات عندما تكتشف عدم التنفيذ من خلال الرأي القانوني⁵ للبروفيسور توليو سكوفازي والبروفيسور سيمون فيزاني. ويستمد هذا الرأي استنتاجاته من القانون الدولي وأنظمة التنفيذ القائمة لدى المنظمات الإقليمية الأخرى المعنية بإدارة الثروة السمكية. يتناول الرأي القانوني، من بين أمور أخرى، ما إذا كانت الهيئة تتمتع بصلاحيات فرض

i متقاعد؛ أستاذ سابق للقانون الدولي في جامعات بارما وجنوة وميلانو وميلانو بيوكا بإيطاليا.

ii أستاذ مشارك في القانون الدولي وقانون الاتحاد الأوروبي، جامعة بيروجيا، إيطاليا.

إجراءات تصحيحية في حالات عدم التنفيذ، وما هي الإجراءات التي يمكن اعتمادها وفقاً لالتزامات القانون الدولي ذات الصلة، وكيفية معالجة التعارض المحتمل للقواعد. تلخص مذكرة السياسات هذه، الحجج القانونية الرئيسية للرأي القانوني المقدم من البروفيسور توليو سكوفازي والبروفيسور سيمون فيزاني لدعم إنشاء نظام تنفيذ فعال للهيئة يهدف إلى منع ودرع الانتهاكات لإجراءات الصون والإدارة المعمول بها في الهيئة.

1. ضمان التنفيذ لالتزامات المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية

لضمان تنفيذ الإجراءات الملزمة المعتمدة داخل أطر المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية بشكل صحيح وردع عدم التنفيذ، يجب تكامل إجراءات الصون والإدارة التي تتخذها المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية مع آليات التنفيذ، التي تشمل عمليات تقييم التنفيذ وإجراءات المتابعة لمعالجة عدم التنفيذ بشكل فعال. يحدد تقييم التنفيذ مجالات عدم التنفيذ، ولكنه يحتاج أيضاً إلى النظر في الأسباب المتعلقة بتلك الحالات. على سبيل المثال، في بعض الحالات، يمكن أن يؤدي الغموض القانوني للالتزامات إلى عدم تطبيقه؛ وفي حالات أخرى، تنتهك السفن عمداً التزامات واضحة وتفقر الدول إلى الإرادة السياسية لفرض سلطة القانون.

إذا ثبت أن سفينة معينة أو دولة معينة قد انتهكت إجراءات الصون والإدارة المعمول بها، فيجب تمكين المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية من اعتماد إجراءات تصحيحية أو عقوبات، والتي يجب أن تكون فعالة وراذعة بما يكفي لمعالجة عدم التنفيذ وضمان ان الصيد العشوائي غير القانوني والغير مبلغ عنه يتم القضاء عليه وحرمان المجرمين من الفوائد المتأتية من هذه الأنشطة المحظورة.

وتشير الممارسات الحالية للمنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية، ولا سيما تلك التي تتبعها اللجنة الدولية لحفظ أسماك التونة في المحيط الأطلسي (ICCAT) ولجنة أسماك التونة في المحيط الهندي (IOTC)، إلى إمكانية اتخاذ مجموعة واسعة من إجراءات المتابعة التي قد يُسمح بها أيضاً بموجب اتفاق الهيئة⁶ والقانون الدولي. وحيث أن بعض هذه الإجراءات موجهة ضد السفن والأفراد (على سبيل المثال، قوائم أسماء السفن العشوائية والمُجَرَّمَة والتي لا تبلغ عن مصيدها أو حظر الإعانات)، فإن بعضها الآخر يستهدف الدول، الأطراف وغير الأطراف في المنظمة الإقليمية لإدارة الثروة السمكية (على سبيل المثال، القيود التجارية). وقد تم تصميم بعضها لتشجيع التنفيذ، على سبيل المثال من خلال تقديم المساعدة الفنية وبناء القدرات، أو إتاحة سجلات عدم التنفيذ للجمهور على مواقع المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية، أو المطالبة بخطة توثيق المصيد. وقد تم تصميم إجراءات المتابعة الأخرى، مثل تقييد التجارة في منتجات المأكولات البحرية أو تقليل الحصص، لمعاوقة أنشطة الصيد العشوائي المُجَرَّم والغير مبلغ عنه. رغم أن الإجراءات المقيدة للتجارة تعتبر فعالة وممكنة من الناحية القانونية بموجب المعايير القانونية الحالية والمنطبقة على الهيئة، وفقاً لمؤلفي الرأي القانوني، فإنه ينبغي اعتبارها كملاد أخير، عندما يثبت عدم كفاية الإجراءات الأخرى. إذا قررت الهيئة إنشاء آلية لتوقع تطبيق الإجراءات التجارية، لضمان فعاليتها، فمن المستحسن أن تضع أولاً مخططاً أكثر شمولاً لتوثيق المصيد - تعتمد عليه حالياً الهيئة من حين لآخر وبشكل مؤقت - على غرار التوجيهات الاختيارية لمنظمة الأغذية والزراعة لعام 2017⁷.

وفقاً للتحليل القانوني لسكوفازي وفيزاني، لا توجد عقوبات قانونية في الإطار القانوني للهيئة والقانون الدولي المعمول به تمنع الهيئة من اعتماد مثل هذه الإجراءات أو العقوبات، بما في ذلك الإجراءات التي تهدف إلى تقييد التجارة.

إجراءات المتابعة المتعلقة بالتجارة ومدى توافقها مع قواعد منظمة التجارة العالمية

حتى الآن، لم يتم الطعن على الإجراءات المتعلقة بالتجارة التي اعتمدها المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية (أو في إطار الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف) أمام منظمة التجارة العالمية. ولم يتم التشكيك في اتساقها مع قانون منظمة التجارة العالمية إلا في الحالات التي تتخذ فيها دولة ما إجراءات فردية، تعتبر شكلاً مقترناً من أشكال حماية الموارد.⁸

وكما يوضح الرأي القانوني الذي قدمه سكوفاتزي وفيزاني، إذا تم استيفاء معايير معينة - وهي (1) أن تكون العقوبات التجارية متناسبة وغير تمييزية، و(2) أن تكون الإجراءات التي تحكم تطبيقها عادلة وشفافة وتتيح فرص قانونية أخرى للدول المتأثرة سلباً. يمكن تبرير الإجراءات التجارية المتفق عليها من قبل المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية بموجب الاتفاقية العامة بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الجات) (GATT⁹) واتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة (TBT¹⁰) التابعة لمنظمة التجارة العالمية. تقع الإجراءات المتعلقة بالتجارة التي قررتتها المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية لحظر استيراد المنتجات من البلدان أو السفن المدرجة في القائمة السوداء ضمن نطاق المادة. XX (ج) من اتفاقية الجات، لأنها تهدف إلى حماية «الموارد الطبيعية القابلة للاستنفاد»، والتي منها الموارد الحية البحرية. لقد تم دراسة هذا الاتساق بين العقوبات التجارية واتفاقية الجات بعناية من قبل اللجنة الدولية لحفظ أسماك التونة في المحيط الأطلسي عندما أنشأت نظام العقوبات الخاص بها. وفي وقت لاحق، قامت أمانة منظمة التجارة العالمية بتقييم اللجنة الدولية لحفظ أسماك التونة في المحيط الأطلسي باعتبارها أفضل ممارسة للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف التي تنص على إجراءات منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالتجارة.¹¹

يتم دعم اتساق الإجراءات المتعلقة بالتجارة مع قانون منظمة التجارة العالمية بشكل غير مباشر أيضاً من خلال اعتماد اتفاقية الإعانات والإجراءات التعويضية (SCM¹²)، والتي بموجبها تعتبر السفينة أو المشغل تلقائياً متورطاً في الصيد العشوائي المجرم غير المبلغ عنه إذا تم تضمينه في القائمة السوداء لأحد المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية.

2. اختصاص الهيئة بفرض إجراءات تصحيحية أو عقوبات ضد الدول و/أو سفن معينة في حالات عدم التنفيذ

يمكن تبرير سلطة الهيئة في فرض إجراءات متابعة عدم التنفيذ (بما في ذلك الإجراءات المقيدة للتجارة) من خلال ثلاث اعتبارات رئيسية:

1. **1 يشير الاتجاه العام في قانون الثروة السمكية.** بعد اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS¹³)، إلى تعزيز الالتزام بالتعاون من أجل صون الموارد البحرية الحية وإدارتها المستدامة. مع كون المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية جهات فاعلة رئيسية في هذا السياق. ويشمل هذا التعزيز أيضاً الالتزام بمنع تقويض فعالية الإجراءات التي تعتمدها المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية، من خلال ردع الصيد العشوائي المجرم والغير مبلغ عنه عن طريق إنشاء وتنفيذ إجراءات المتابعة عندما يتم تحديد عدم التنفيذ (بما في ذلك العقوبات المتعلقة بالتجارة). إن الأدوات التي توضح هذا المسار كلها ذات نطاق عالمي للتطبيق وتشمل: اتفاق عام 1995 لتعزيز التنفيذ لإجراءات الصون والإدارة الدولية من قبل سفن الصيد في أعالي البحار (اتفاقية التنفيذ)¹⁴؛ ومدونة قواعد السلوك بشأن الصيد الرشيد الصادرة عن منظمة الأغذية والزراعة لعام 1995¹⁵، والتي على الرغم من كونها اختيارية، إلا أنها تتضمن أحكاماً يمكن اعتبارها تنتمي إلى القانون الدولي العرفي؛ اتفاق عام 1995 لتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة 10 ديسمبر/كانون الأول 1982، المتعلقة بحفظ وإدارة الثروة السمكية المتداخلة المناطق و الثروة السمكية كثيرة الهجرة (اتفاق الثروة السمكية)¹⁶؛ وخطة عمل منظمة الأغذية والزراعة لعام 2001 لمنع الصيد العشوائي المجرم الغير مبلغ عنه وردعه والقضاء عليه (خطة عمل الصيد العشوائي المجرم والغير مبلغ عنه)¹⁷؛ واتفاق عام 2009 بشأن الإجراءات التي تتخذها دولة الميناء لمنع الصيد العشوائي المجرم والغير مبلغ عنه وردعه والقضاء عليه (اتفاق دولة الميناء)¹⁸، واتفاقية منظمة التجارة العالمية لعام 2022 بشأن دعم الثروة السمكية.¹⁹ وتنص هذه الأدوات على ضرورة القيام بالصيد بطريقة رشيدة. وهي تتطلب من دول العلم ودول الميناء والدول الساحلية، من خلال المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية، وضع إجراءات مناسبة للرصد والمراقبة والإشراف؛ وفي حالة حدوث انتهاكات، فإن دول العلم ملزمة باعتماد عقوبات، ويتم دعوة المنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية إلى وضع وتنفيذ إجراءات متابعة لردع ومنع الصيد العشوائي المجرم والغير مبلغ عنه.
 2. **تثبيت الممارسات الحالية للمنظمات الإقليمية لإدارة الثروة السمكية** قدرتها على إنشاء وتنفيذ آلية للتنفيذ، مع مجموعة من العقوبات، دون تحديات قانونية. ومن الأمثلة على ذلك اللجنة الدولية لحفظ أسماك التونة في المحيط الأطلسي (ICCAT) ولجنة مصائد أسماك التونة في المحيط الهندي (IOTC)، حيث يجري بالفعل تنفيذ الإجراءات المقيدة للتجارة الممنوعة بموجب اللجنة الدولية لحفظ أسماك التونة في المحيط الأطلسي (ICCAT) بشكل فعال.
 3. **ينص الإطار القانوني للهيئة على اعتماد آلية التنفيذ لمعالجة حالات عدم التنفيذ الخطيرة والمتكررة.** يتم توفير الأساس القانوني من خلال الأحكام ذات الصلة من اتفاقية الهيئة، وقواعدها الإجرائية، والقرارات المعتمدة في الاجتماعات السنوية للهيئة.
 - أ. **تمنح المادة 8 (ب) والمادة 14 من اتفاقية الهيئة²⁰** سلطة لحل حالات عدم التنفيذ وتمنحها هامشاً واسعاً من السلطة التقديرية في تحديد نوع الإجراءات التي يجب اعتمادها عندما لا يمثل أحد الأطراف للتعهد الواجب بشكل مطول وغير مبرر. كما أن الهيئة مدعوة أيضاً إلى تحديد ومعالجة العقوبات المفروضة على الدول غير الأطراف والتي تؤثر سلباً على أهداف اتفاقية الهيئة (بما في ذلك الإجراءات غير التمييزية المتعلقة بالتجارة).
 - ب. **تمنح المادة التاسعة عشرة من النظام الداخلي الحالي للهيئة²¹** لجنة التنفيذ بالهيئة. من اتخاذ إجراءات لحل حالة عدم التنفيذ. تم النص على مجموعة من الإجراءات المتابعة، والتي تتراوح بين إجراءات المساعدة الفنية للأطراف غير الممثلة أو غير الأطراف المتعاونة، إلى الإجراءات غير التمييزية المتعلقة بالسوق للأطراف المتعاونة وغيرها من غير الأطراف.²²
 - ج. **تحدد التوصية الملزمة رقم 238/2014/2** الإجراء المتبع لمعالجة حالات عدم تنفيذ الأطراف وغير الأطراف في اتفاقية الهيئة. بما في ذلك الجهات المتعاونة من غير الأطراف، من خلال لجنة التنفيذ. وهو يتضمن متطلباً من لجنة التنفيذ أن توصي بالإجراءات المناسبة، متضمنة الإجراءات التجارية غير التمييزية، لردع حالات عدم التنفيذ المحددة، وتمكين الهيئة من اعتماد هذه الإجراءات الموصى بها.
 - د. **شجع القرار 2343/2019/5** لجنة التنفيذ على تقديم قائمة بالإجراءات المناسبة بحلول الدورة الرابعة والأربعين للهيئة (2021) لمعالجة حالات عدم التنفيذ المختلفة. ويكرر القرار 2413/2021/44 دور لجنة التنفيذ في أن تناقش في دورتها الخامسة عشرة (2022) الإجراءات المناسبة فيما يتعلق بحالات عدم التنفيذ. وفي الوقت الحاضر، لم تتم الموافقة بعد على هذه القائمة من الإجراءات.
- ولذلك يمكن استنتاج أن عدم وجود آلية للتنفيذ في الوقت الحاضر هو بالأحرى مسألة إرادة سياسية وليس جدوى قانونية.

ii وتوخى هذا الحكم من النظام الداخلي اعتماد تدابير ذات صلة بالسوق حصرياً ضد الأطراف المتعاونة وغير الأطراف. ومن المقترح تعديل هذا الحكم، لأن آلية فرض العقوبات التجارية التمييزية لن تكون متسقة مع منظمة التجارة العالمية.

- 1 Recommendation GFCM/38/2014/2 amending and repealing Recommendation GFCM/34/2010/3 concerning the identification of non-compliance (adopted in 2014). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul201693.pdf>
- 2 Resolution GFCM/43/2019/5 on a compliance assessment scheme for the implementation of Recommendation GFCM/38/2014/2 concerning the identification of non-compliance (adopted in 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul201704.pdf>
- 3 Resolution GFCM/44/2021/13 on appropriate measures to deter non-compliance (adopted in 2021). <https://gfcms.sharepoint.com/:b/g/CoC/EYLI6kXh7w1LrLx0kNU5ykIBs-uaDCs5EnhXWr2r1ygv7g>
- 4 GFCM 2030 Strategy for sustainable fisheries and aquaculture in the Mediterranean Sea and the Black Sea (adopted in 2021). <https://www.fao.org/3/cb7562en/cb7562en.pdf>
- 5 Scovazzi, T., and Vezzani, S. (2023) *Legal opinion on compliance and corrective measures in the GFCM system*. <https://ejfoundation.org/reports/legal-opinion-on-compliance-and-corrective-measures-in-the-gfcmsystem>
- 6 Agreement for the establishment of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (1994). https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts_Agreement/GFCM_Agreement-e.pdf
- 7 FAO (2017) Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes. <https://www.fao.org/3/i8076en/i8076EN.pdf>
- 8 Weinstein & Charnovitz (2001) *The Greening of the WTO*, in Foreign Affairs, p. 148.
- 9 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.doc
- 10 Technical Barriers to Trade Agreement. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm
- 11 WTO Document WT/CTE/W/167, p. 9.
- 12 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf
- 13 United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
- 14 Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (1995). <https://www.fao.org/3/X3130M/x3130m.pdf>
- 15 FAO (1995) Code of Conduct for Responsible Fisheries. <https://www.fao.org/3/v9878e/v9878e.pdf>
- 16 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982, relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (1995). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm#:~:text=of%20States%20Parties-,The%20United%20Nations%20Agreement%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20Provisions,and%20management%20of%20those%20fish
- 17 FAO (2001) International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/2001_ipoa_iuu.pdf
- 18 Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. <https://www.fao.org/3/i5469t/i5469T.pdf>
- 19 WTO (2022) Agreement on Fisheries Subsidies. https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm
- 20 Agreement for the establishment of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (1994) op. cit.
- 21 Rules of procedure of the General Fisheries Commission for the Mediterranean. https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts/GFCM_Rules%20of%20procedure-e.pdf
- 22 GFCM/38/2014/2 op. cit.
- 23 GFCM/43/2019/5 op. cit.
- 24 GFCM/44/2021/13 op. cit.