

آیا کنوانسیون بین‌المللی میراث فرهنگی زیر آب به منشور ایکوموس وفادار خواهد ماند؟

«بررسی تحلیلی از عملکرد اجلاس کارشناسان دولتی در خصوص میراث فرهنگی زیر آب»

علیرضا ظاهری

مقدمه

منظم به این کنوانسیون بخش تفکیک ناپذیر آن می‌باشد و تا هنگامی که خلاف آن صریحاً بیان نشود، اشاره به کنوانسیون یا به یکی از بخش‌های آن شامل اشاره به مقررات اجرایی مربوطه در منشور نیز می‌باشد»

لیکن این وضعیت در طرح پیش نویس سال ۱۹۹۹ به طور کلی تغییر یافته و این منشور با شکلی کاملاً متفاوت از منشور صوفیا به عنوان ضمیمه پیش نویس با عنوان «قواعد راجع به فعالیت‌های مؤثر بر میراث فرهنگی زیر دریا» مطرح می‌گردد. هدف از این مقاله بررسی تحول این منشور از ابتدا تا پایان دومین اجلاس کارشناسی و ارزیابی این تغییرات می‌باشد.

تغییرات پدید آمده:

پیش از ورود به بحث تغییرات، ذکر چند نکته کلی مفید به نظر می‌رسد:

۱- تجدید نظر در معاهدات بین‌المللی در ماده ۲۹ کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹ بیان شده است. این ماده حکم موضوع را تحت عنوان قاعده کلی اصلاح معاهدات به این شرح بیان می‌نماید که «یک معاهده با موافقت طرفهای معاهده قابل اصلاح می‌باشد»^(۱) پس قاعده کلی تجدید نظر در معاهدات بین‌المللی، موافقت طرفهای معاهده می‌باشد و

از سال ۱۹۹۲ ایجاد یک سند بین‌المللی برای حمایت از میراث فرهنگی زیر آب از طرف هیأت اجرایی یونسکو به دبیر کل پیشنهاد می‌گردد. در این راستا یونسکو اقدامات مختلفی از جمله امکان سنجی، تهیه پیش نویس اولیه، ارائه پیش نویس به دولت‌ها، برگزاری اجلاس کارشناسان دولتی و ... را انجام می‌دهند. در کنار یونسکو سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیر دولتی متعددی همانند انجمن حقوق بین‌الملل (ILA)، شورای بین‌المللی ابنیه و اماکن (ICOMOS) و بخش حقوق دریاها و اقیانوس شناسی دفتر حقوق سازمان ملل متحد (DOALOS)، هر یک در محدوده وظایف خویش در این عرصه به فعالیت می‌پردازند.

از جمله فعالیت‌های ایکوموس تهیه و طرح منشور صوفیا متخذه در یازدهمین مجمع عمومی ایکوموس (مورخ ۵ تا ۹ اکتبر ۱۹۹۶) به عنوان بخشی از این سند بین‌المللی می‌باشد. لیکن این منشور از زمان تهیه و درج در دستور کار یونسکو به عنوان بخشی از این پیش نویس کنوانسیون سیر متفاوتی را طی نموده^(۲) است. پس از بررسی پیش نویس ارائه شده توسط یونسکو به وسیله دولت‌ها و در پایان اولین اجلاس کارشناسان دولتی، منشور صوفیا بدون تغییر به عنوان بخشی از پیش نویس کنوانسیون مورد قبول اجلاس دولتها قرار می‌گیرد. ماده ۲۴ طرح پیش نویس در بند را خود بیان می‌کند «مقررات اجرایی منشور

حال آنکه بند ۲ ماده ۲۴ پیش نویس کنوانسیون بیان می‌دارد که در این منشور ممکن است در هر زمان توسط ایکوموس اصلاح گردد. اصلاح مقررات اجرایی ایکوموس به عنوان اصلاح مقررات اجرایی ضمیمه تلقی خواهد شد. دبیر کل یونسکو متن اصلاح شده را به تمام دولتهای عضو این کنوانسیون ابلاغ خواهد نمود. تمام دولتهای عضو متعهد به این اصلاح هستند مگر دولتهایی که عدم قبولی را کتباً اطلاع دهند و...»

بنابراین فی‌الواقع پذیرش بند ۲ ماده ۲۴ پیش نویس استثنایی بر قاعده کلی اصلاح معاهدات بین‌المللی بوده و در قالب ماده ۴۰ کنوانسیون وی قرار می‌گیرد که اشعار می‌دارد «۱- جز در مواردی که معاهده ترتیب دیگری را معین نموده باشد، اصلاح معاهدات چند جانبه تابع مقررات زیر است...» بنابراین بند ۲ ماده ۲۴ از جمله مواردی بود که معاهده ترتیب دیگری را برای اصلاح مقرر نموده بود. لیکن پذیرش این امر و متعهد بودن دولتهای عضو نسبت به متنی که در ایجاد آن اراده‌ای نداشته باشند در حقوق بین‌الملل فعلی بسیار غریب بوده و مخالفتی جدی با حاکمیت دولتهای مستقل دارد.^(۳)

۲- ایرادی شکلی بر قالب منشور ایکوموس وارد است و آن تنظیم این سند توسط مرجعی غیر حقوقی به عنوان یک سند تعهد آور حقوقی است. با نگاهی سطحی به ساختار ایکوموس مشخص می‌گردد که این سازمان متشکل از مهندسان، معماران، باستان شناسان و... بوده که نظرات تخصصی خود را در مورد مسائل مربوطه به صورت رهنمودهای (منشورهای) مختلفی تهیه و ارائه می‌کند، لیکن متون قانونی نظر به مراجع تخصصی تهیه کننده از وضوح و نکته خاصی برخوردار می‌باشند. لذا در شکل کلی شایسته نیست تا این سند به عنوان بخشی از یک سند حقوقی که تجلی گاه حقوق و تعهدات طرفین آن می‌باشد درج گردد. بلکه لازم است تا مفاد آن از یک فیلتر حقوقی گذر نماید.

۳- به موجب منشور صوفیا،^(۴) این منشور سندی تکمیلی در رابطه با منشور ۱۹۹۰ ایکوموس می‌باشد. پس به ناچار منشور ۱۹۹۰ نیز به عنوان بخشی از این پیش نویس کنوانسیون متجلی می‌گردد و مفاد و تعاریف این منشور به ناچار برای اعضاء لازم‌الاجراء می‌باشد و این مسأله به خودی خود بعدی را ایجاد خواهد کرد که بعداً به آن پرداخته

خواهد شد.

۴- اجلاس دوم واژه تحقیق research را کنار گذاشته و از واژه عام‌تری به نام «هر فعالیت مؤثر بر میراث فرهنگی» Any activities directed at underwater ultwal heritage استفاده نموده که بدیهی است دامنه گسترده‌تری داشته و اعم از تحقیق و سایر فعالیت‌هایی است که تحقیق نامیده نمی‌شود و آن بر میراث فرهنگی زیر دریا تأثیر دارند. اینگونه فعالیت‌ها با هر عنوان تابع این مقررات بوده و باید این ملاحظات را رعایت نمایند.^(۵)

پس از توضیحات کلی وارد منشور و قواعد مربوطه در پیش نویس کنوانسیون شده و نکات افتراق را به ترتیب پی می‌گیریم و تغییرات حاصله را در دو بخش دنبال می‌کنیم:

الف - تغییرات شکلی:

علاوه بر تغییرات ماهوی، شکل این مواد نیز تغییر اساسی یافته است. منشور صوفیا در شکل یک مقدمه و ۱۵ ماده تنظیم یافته است ولی مقررات این منشور در دومین اجلاس کارشناسی تحت عنوان قوانین راجع به فعالیت‌های مؤثر بر میراث فرهنگی زیر دریا در ۱۴ بخش و ۲۶ پاراگراف تنظیم شده است.

ب - تغییرات ماهوی:

تغییرات ماهوی حادثه را در ۱۴ بخش به شرح زیر بررسی می‌نمایم:

۱- تعریف

به منظور مشخص شدن دامنه اعمال مقررات منشور و کنوانسیون، ابتدا باید تعریفی از میراث فرهنگی زیر دریا ارائه نمود. ماده ۱ طرح پیش نویس متخذه در ۱۹۹۶ تحت عنوان تعاریف، «میراث فرهنگی زیر دریا» را به شرح تعریف می‌نماید: «میراث فرهنگی زیر دریائی» یعنی تمام بقایای حیات انسانی در زیر دریا حداقل مربوط به ۱۰۰ سال قبل شامل:

۱- مکانها، عمارات، ساختمانها، آثار هنری و بقایای انسانی به طور کلی با زمینه‌های طبیعی و باستان شناسی آنها، و اشیاء مغروق همانند کشتی، هواپیما، سایر وسایل یا بخش‌هایی از آن، بار یا محتویات آنها به طور کلی با زمینه‌های طبیعی و باستان شناسی صرفنظر از مفاد این پاراگراف، یک دولت عضو ممکن است بقایای خاص حیات انسانی را موجد میراث

فرهنگی زیر دریا بدانند. اگر کمتر از ۱۰ سال در زیر آب باشند» لیکن در بخش ضمیمه همین سند منشور صوفیا و در مقدمه آن با بیان مجدد تعریف ذکر شده در اطلاعات اولیه را ارائه می‌کنند، شامل تمام آثار حیوانی، انسانی و مرکب از مکانهای مربوط به تمام تجلیات فعالیت‌های انسانی، سازه‌های متروک و هر نوع بقایا با تمام اموال فرهنگی قابل حمل منضم به آنها. به منظور منشور اخیر میراث فرهنگی زیر آب به معنی میراث باستان‌شناسی‌ای است که در یک محیط زیر آب بوده و یا از یک چنین محیطی منتقل شده است»^(۱)

از بررسی تعاریف فوق دو نکته زیر حاصل می‌گردد:

۱- عنوان «میراث باستان‌شناسی زیر دریا» در منشور به عنوان «میراث فرهنگی زیر دریا» در طرح پیش نویس تغییر یافته؛ و نیز تعریف منشورهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶ ایکوموس تغییر یافته است. ۲- طرح پیش نویس با ذکر عبارت «به طور کلی یا جزئی یا دوره‌ای» عدم ضرورت وجود و حضور یک شیئی را تماماً یا به صورت دائمی در دوره یکصد ساله در زیر آب تأیید می‌کند.^(۲)

۲- اصول مبنایی

در این بحث تفاوتی اساسی بین این دو سند مشاهده نمی‌شود مگر در شکل ارائه مطالب.

۳- طرح برنامه

اجلاس دو در این مبحث دو نوآوری می‌شد ۱- صدور مجوز: طرح برنامه نیازمند صدور مجوز از طرف مقامات صالحه می‌باشد و عملیات می‌بایست مطابق این طرح صورت پذیرد (پاراگرافهای ۸، ۱۰، ۲- در مواقع ضرورت یا کشفیات تصادفی بعضی از عملیات می‌تواند بدون طرح برنامه صورت پذیرد.

۴- کارهای مقدماتی

در بحث از کارهای مقدماتی تقریباً ماده ۲ منشور صوفیا تکرار گشته و به علاوه از مقدمه منشور صوفیا خصوصاً در رابطه با آسیب پذیری فرهنگی زیر آب به صورت پاراگراف‌های مستقل در متن در آورده است. البته این جابجایی محتوا در یافت یک سند از مقدمه به متن تأثیر حقوقی بسیاری خواهد داشت.

۵- سرمایه گذاری

در خصوص سرمایه گذاری، اجلاس دوم علاوه بر تضمین سرمایه کافی برای حفاظت و مستند سازی که در منشور صوفیا نیز قید شده است، تضمین سرمایه را جهت موزده داری اشیاء هنری مستخرجه نیز ضروری می‌شمارد. به علاوه اجلاس دوم بیان می‌دارد، طرح سرمایه گذاری علاوه بر ممنوعیت فروش که در منشور صوفیا نیز بیان شده است نباید متضمن مبادله و اکتساب میراث فرهنگی زیر آب باشد. بدیهی است این دو قید داشته تعهدات سرمایه گذاری را افزایش داده و به تعهدات صراحت لازم را خواهد بخشید. چرا که در لسان حقوقی فروش متفاوت از مبادله و سایر طرق اکتساب شیئی می‌باشد.

۶- زمان بندی

در این مبحث اجلاس دوم دو تغییر ایجاد نموده است. ۱- علاوه بر مراحل محافظت، تهیه گزارش و انتشار، برنامه زمان بندی را نسبت به مستند سازی و موزده داری میراث فرهنگی زیر آب سطح می‌دهد. ۲- تعهد دولت‌ها را از تعهد به نتیجه به تعهد به وسیله تغییر می‌دهد. به عبارت دیگر اجلاس دوم واژه باید = Should را به «خواهد = Shall تغییر داده است.

۷- شرایط و صلاحیتها

به جز تغییر در شکل ارائه مطلب طی پاراگرافهای جداگانه، اجلاس دوم در این مبحث تغییری ایجاد نکرده است.

۸- حفاظت و مدیریت مکانها

در این مبحث نیز دو تفاوت ماهوی به چشم می‌خورد ۱- پاراگراف ۲۵ در بخش هشتم قواعد راجع به فعالیت‌های مؤثر بر میراث فرهنگی زیر دریا دقیقاً تکرار ماده ۱۰ منشور می‌باشد، با این تفاوت که برنامه مدیریت مکان باید کلاً دستیابی عمومی به میراث فرهنگی در محل را تشویق نماید و استثنای مربوطه، جایی که دستیابی عمومی یا حمایت و مدیریت این اموال مخالفت داشته باشد» را حذف می‌نماید. ۲- پاراگراف ۲۴ نیز در واقع تکرار ماده ۹ می‌باشد با این تفاوت که حفاظت را در فصلی عام بیان می‌کند «Conservation» و همانند منشور آن را محدود به حفاظت فیزیکی «Material conservation» نمی‌کند.

۹- مستند سازی

در این بحث علاوه بر جایگزینی اصطلاح فعالیت‌های مؤثر بر میراث فرهنگی به جای تحقیقات، تغییری در نوع تعهد نیز به چشم می‌خورد و آن اینکه با تبدیل «باید = Must» در منشور به «خواهد = Shall» عملیات مستند سازی را عملی‌تر و واقعی‌تر می‌نماید.

۱۰- ایمنی

در این بخش نیز تفاوتی ماهوی مشاهده نشده و فقط بهداشت را از عنوان ماده حذف می‌نماید، بدون اینکه تغییری کلی در آن پدید آورد.

۱۱- گزارش دهی

در این بخش تفاوتی از لحاظ تنظیم به چشم نمی‌خورد مگر تبدیل تعهد، به تعهد به وسیله در سیستم گزارش دهی و تطبیق آن با واقعیات عملی و آن دو مورد تغییر «باید = Should» در منشور به «خواهد = Shall» در پاراگراف‌های ۲۹، ۲۰ می‌باشد.

۱۲- موزه داری و آرشیو اموال

منشور هنگام بحث از موزه داری و آرشیو اموال صحبت از مؤسسه‌ای می‌کند که بدین منظور ایجاد شده و اموال در آن محافظت می‌شوند، لیکن در اجلاس دوم به دلیل مشکلات عملی در راد ایجاد چنین مؤسسه‌ای (از جمله تابعیت آن، مالکیت اموال و...) این بحث را کنار گذاشته و فقط از حفاظت اموال صحبت می‌نماید. در پاراگراف‌های بعدی (۳۲، ۳۳) نیز فقط تعهد با تغییر Should به Shall به تعهد به وسیله تغییر یافته است.

۱۳- انتشار

در بحث انتشار، ماده ۱۴ منشور صوفیا تغییر کلی یافته و آموزش عمومی و ارائه همگانی نتایج فعالیتها به صورت خیلی مختصر و بدون ذکر نام نهادهای ذیربط در بخش ۱۳ مقررات راجع به فعالیت‌های مؤثر بر میراث فرهنگی زیر دریا بیان شده است.

۱۴- همکاری‌های بین‌المللی

در بحث همکاری‌های بین‌المللی، تفاوتی ماهوی مشاهده نمی‌شود و فقط اجلاس دوم این مفاد را خلاصه نموده است.

نتیجه

از ملاحظه تفاوت‌های به وجود آمده در اجلاس دوم چند نتیجه مهم حاصل می‌گردد:

۱- متن به صورت بخشی از پیش نویس کنوانسیون در آمده و اصلاح و تغییر آن تابع اراده طرفین معاهده می‌باشد و به صلاحدید مراجعی غیر از طرفین معاهده وابسته نیست.

۲- متن انشایی حقوقی یافته و نکات فنی مندرج در منشور به صورت مواد قانونی و شایسته درج در یک کنوانسیون بین‌المللی در آمده است.

۳- تعهدات عملی‌تر شده و جنبه شعار گونه خود را از دست داده و بر واقعیت باستان شناسی زیر دریا تا حد ممکن منطبق شده است.

نهایتاً با سیری که منشور صوفیا در اجلاس دوم با آن روبرو بود، احتمالاً تأیید متن نهایی به استثنای تغییرات کوچکی دست نخورده باقی بماند.

پانوشتها:

۱- برای ملاحظه نتیجه اجلاس کارشناسان در خصوص حمایت از میراث فرهنگی زیر آب از ۲۲ تا ۲۴ می ۱۹۹۶ نگاه کنید به:

CLT-96/conf.605/6.

2- Art 30, Law of Treatius Convention 1969.

۳- برای بررسی نظرات موافق و مخالف دولتها در اولین اجلاس کارشناسان دولتی، نگاه کنید به:

CLT-98/conf. 202/7.page 12-13.

۴- منشور صوفیا، مقدمه، پاراگراف اول

5- "Rules concerning activities directed at under Water cultural heritage". CLT. 99/conf. 204/CLD.8.

6- ICOMOS Charter, 1996 " on The protection and management of under water cultural heritage" preamble, page 1.

۷- طرح پیش نویس در این خصوص بیان می‌دارد که به "میراث فرهنگی زیر آب" یعنی تمام بقایای حیات انسانی که به طور کلی یا جزئی یا دوره‌ای برای دوره حداقل یکصدساله در زیر آب باشند، شامل برای بررسی بیشتر نگاه کنید به: CLT.99/conf.204/CLD.7 .