

چالش‌های حقوقی حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره

محمد رضوی راد^۱، ژانت الیزابت بلک^{۲*}، سید قاسم زمانی^۳، مهران محمودی^۴

چکیده

«کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها» تا اندازه‌ای حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب را در «منطقه مجاور» و «منطقه» مورد توجه قرار داده و در مناطق دریایی دیگر حفاظت از این میراث در چارچوب مقررات عام کنوانسیون قرار گرفته است. در میان مناطق مزبور، حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره به دلیل ضرورت برقراری نوعی «تعادل ظریف» میان حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی و سایر دولت‌ها پرچالش بوده و از اهمیت و حساسیت بسزایی برخوردار است. از سوی دیگر، «کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو» که با هدف جبران کمبودها و خلأهای کنوانسیون ۱۹۸۲ در خصوص حفاظت از این میراث به تصویب رسیده، به دلیل اختلافات میان دولت‌ها در خصوص حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی، سازوکار پیچیده، مبهم و محافظه کارانه‌ای را مقرر کرده است تا چارچوب کلی پیش‌بینی‌شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ همچنان بدون تغییر باقی بماند.

کلیدواژگان

چالش‌ها، دولت‌های صاحب پرچم، دولت ساحلی، کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو، فلات قاره، منطقه انحصاری اقتصادی، میراث فرهنگی زیر آب.

۱. دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق بین‌الملل عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: mohammad_razavi_rad@yahoo.com

۲. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی و عضو هیأت علمی مدعو گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: blake.chrpd@gmail.com

۳. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی و عضو هیأت علمی مدعو گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: drghzamani@gmail.com

۴. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: dr.m.mahmoudi@gmail.com

مقدمه

کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها مواد ۱۴۹ و ۳۰۳ از مجموعه مقررات خود را به موضوع حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب اختصاص داد که به ترتیب در خصوص حفاظت از میراث مزبور در «منطقه» و «منطقه مجاور» است. فارغ از آنکه همین دو مقرر نیز به صورت مبهم نگاشته شده و محمل تفسیرها و تحلیل‌های گوناگون شده‌اند، این کنوانسیون در هیچ‌یک از مقرراتش از اشیای باستانی و تاریخی واقع در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره سخنی به میان نیاورده است. اهمیت انکارناپذیر اقتصادی این مناطق سبب حساسیت دولت‌ها و برقراری یک «نظام حقوقی ویژه»^۱ برای آنها در کنوانسیون ۱۹۸۲ شده است. چارچوب حقوقی پیش‌بینی شده که در واقع به برقراری نوعی تعادل ظریف میان حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی و دولت‌های دیگر منجر شده و همچنین پیشرفت روزافزون فناوری که دسترسی به این میراث را بیش از پیش ممکن ساخته، مسئله حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب را در این مناطق آبی با توجه به سکوت کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها بسیار حساس و پرچالش ساخته است و این سؤال اساسی را برمی‌انگیزد که اساساً حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در چارچوب مقررات عام کنوانسیون مزبور چگونه است؟

«از ۱۹۹۸ به بعد دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارش سالانه خود به مجمع عمومی با عنوان «اقیانوس‌ها و حقوق دریاها» به‌وضوح خاطرنشان می‌ساخت که کمبود قواعد مربوط به لاشه‌های غوطه‌ور در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره را به‌وسیله عهدنامه‌ای بین‌المللی برطرف سازند» (ممتاز، ۱۳۸۴: ۱۶۲-۱۶۱). این مسئله یونسکو، نهاد تخصصی ملل متحد در این زمینه را به تدوین کنوانسیونی خاص ترغیب کرد. «کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب» دستاورد مذاکرات سخت و فشرده کارشناسان و نمایندگان دولت‌هاست.^۲ در طول مذاکرات، حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره سخت‌ترین موضوعی است که بیشترین بحث‌ها را به خود اختصاص داد و حتی در برهه‌هایی اجماع دولت‌ها را به‌طور جدی به مخاطره انداخت. حاصل بحث‌ها در نهایت سازوکارهای طولانی و پیچیده‌ای شد که تحلیل‌ها و تفسیرهای مختلفی را در پی داشت. در این زمینه نیز پرسش اساسی آن خواهد بود که کنوانسیون مذکور تا چه اندازه توانسته است خلأهای موجود در کنوانسیون ۱۹۸۲ را پوشش دهد و حفاظت مؤثر از میراث فرهنگی زیر آب را تأمین کند؟

این مقاله از دو قسمت عمده تشکیل شده است: در بخش نخست حقوق و صلاحیت‌های

1. sui generis legal regime.

۲. این کنوانسیون در سی‌ویکمین اجلاس عمومی یونسکو در دوم نوامبر ۲۰۰۱ به تصویب رسید و در دوم ژانویه ۲۰۰۹ لازم‌الاجرا شد.

دولت‌ها در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب از منظر کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها مورد مذاقه قرار گرفته و در بخش دوم به سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در این زمینه در کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو پرداخته شده است.

کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها

۱. اکتشاف و بهره‌برداری از بقایای باستانی واقع در بستر و زیر بستر فلات قاره

مطابق کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها دولت ساحلی برای اکتشاف و بهره‌برداری از «منابع طبیعی» فلات قاره «منابع معدنی و سایر منابع غیرزنده بستر و زیر بستر دریا به‌همراه موجودات زنده متعلق به گونه‌های ساکن (غیرمتحرک)»^۱ حق حاکمیت دارد.^۲ با توجه به تعریف مذکور این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که آیا بقایای باستانی واقع در بستر و زیر بستر فلات قاره در زمره «منابع طبیعی» مذکور در این مقرره قرار می‌گیرد؟ بررسی اسناد مذاکرات مربوط به این معاهدات نشان می‌دهد که بقایای باستانی مشمول نظام حقوقی فلات قاره نیستند.^۳ کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر این مقرره اشعار داشته: «به‌روشنی دانسته می‌شود که حقوق مورد بحث شامل اشیایی مانند کشتی‌های غرق‌شده و محموله‌هایشان که در بستر دریا قرار داشته یا توسط شن‌های زیر بستر دریا پوشانیده شده‌اند، نمی‌شود» (II ILC Yearbook, 1956: 298). این استدلال بعداً در قضیه *Atocha* مورد تأیید قاضی دادگاه بخش منطقه جنوبی فلوریدا در ایالات متحده قرار گرفت.^۴ بنابراین لاشه کشتی‌ها و سایر اشیای باستانی صرفاً می‌توانند به‌عنوان منابع فرهنگی و اقتصادی فلات قاره نگریسته شوند نه منابع طبیعی، چراکه آنها براساس تعریف «ساخته دست بشر»^۵ هستند (Blake, 2015: 80). در نتیجه دولت ساحلی در خصوص اکتشاف و بهره‌برداری از این منابع در فلات قاره حق حاکمیت نخواهد داشت.

۲. تحقیقات باستان‌شناسی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره

دولت ساحلی در صورت ادعای منطقه انحصاری اقتصادی براساس شق «ب» بند ۱ ماده ۵۶ کنوانسیون ۱۹۸۲ در خصوص «ساخت و بهره‌برداری از جزایر مصنوعی، تأسیسات و بناها، تحقیقات علمی دریایی، حفاظت از محیط‌زیست دریا» دارای صلاحیت است. در نهایت بند ۳

1. Sedentary Species.

۲. ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۵۸ ژنو در خصوص فلات قاره و ماده ۷۷ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها.

3. UN Doc A/CONF.13/L.26 24 March 1958 in UNCLOS I Off Rec Vol VI at 51.

4. The Case of Treasure Salvors Inc v. The Unidentified Wreck and Abandoned Sailing Vessel, at 408 F Supp 907 (US, 1976); 569 F.2d. 230 (US, 1978); F.2d. 1340 (US, 1980); 640 F.2D. 560 (US, 1981).

5. Man-Made.

ماده ۵۶ اعمال حقوق مذکور در این مقرر در مورد بستر و زیر بستر دریا را مطابق با مقررات قسمت ششم کنوانسیون (در خصوص فلات قاره) می‌داند.

با توجه به مقررات یادشده سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا «تحقیقات باستان‌شناسی» می‌تواند ذیل مفهوم «تحقیقات علمی دریایی»^۱ مندرج در ماده ۵۶ قرار گیرد؟ از آنجا که متأسفانه کنوانسیون ۱۹۸۲ تعریفی از «تحقیقات علمی دریایی» به دست نداده، این موضوع تا حدودی مبهم باقی مانده است. در هر صورت توجه به برخی از مقررات قسمت سیزدهم کنوانسیون با عنوان «تحقیقات علمی دریایی» در این زمینه راهگشاست. بند «د» ماده ۲۴۰ با عنوان «اصول کلی انجام تحقیقات علمی دریایی» مقرر می‌دارد: «تحقیقات علمی دریایی با رعایت تمامی مقررات مربوطه تصویب شده طبق این کنوانسیون، شامل آنهایی که در خصوص حمایت و حفاظت از محیط زیست دریاست، انجام خواهد گرفت». بند ۳ ماده ۲۴۶ نیز در این خصوص اشعار می‌دارد: «دولت‌های ساحلی در شرایط و اوضاع احوال عادی، رضایت خود را برای انجام پروژه‌های تحقیقات علمی دریایی به‌وسیله دولت‌های دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی صلاحیت‌دار در منطقه انحصاری اقتصادی یا فلات قاره آنها را که مطابق با این کنوانسیون منحصرأ برای اهداف صلح‌آمیز و به‌منظور افزایش دانش علمی محیط زیست دریا به نفع تمام بشریت انجام می‌شوند، اعطا می‌کنند». با توجه به مقررات ذکرشده روشن است که «تحقیقات علمی» مندرج در ماده ۵۶ منحصر به تحقیقات در خصوص «محیط زیست دریاست». علاوه بر این کارهای مقدماتی نیز استدلال مذکور را تأیید می‌کند.^۲ در نتیجه دولت ساحلی براساس ماده ۵۶ کنوانسیون ۱۹۸۲، صلاحیت انجام تحقیقات باستان‌شناسی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره را نخواهد داشت. از سوی دیگر، اگرچه مطابق ماده ۲۳۸ کنوانسیون ۱۹۸۲: «همه دولت‌ها، صرف‌نظر از محل جغرافیایی‌شان، و سازمان‌های بین‌المللی صلاحیت‌دار حق دارند، منوط به رعایت حقوق و تکالیف سایر دولت‌ها به‌نحو مقرر در این کنوانسیون، تحقیقات علمی دریایی انجام دهند»، اما با خروج تحقیقات باستان‌شناسی از ذیل مفهوم «تحقیقات علمی دریایی»، چنین تجویزی شامل حال تحقیقات باستان‌شناسی دولت‌های صاحب پرچم نیز نخواهد بود. اما مشکلی که در این زمینه وجود دارد آن است که مطابق بند ۲ ماده ۲۴۶: «تحقیقات علمی دریایی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره با رضایت دولت ساحلی انجام خواهد گرفت». از آنجا که تحقیقات باستان‌شناسی نمی‌تواند ذیل مفهوم «تحقیقات علمی دریایی» قرار گیرد، در نتیجه دولت‌های صاحب پرچم برای انجام

1. Marine Scientific Research.

۲. در کنفرانس‌های دوم و به‌خصوص سوم ملل متحد در خصوص حقوق دریاها پیشنهادهایی به‌منظور تعریف «تحقیقات علمی دریایی» مطرح شد که همگی آنها بر «کسب یا افزایش دانش محیط زیست دریایی» تأکید

داشتند (United Nations, 2010: 4-6).

تحقیقات باستان‌شناسی در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره دولت ساحلی، نیازی به اخذ رضایت دولت مربوطه نخواهند داشت.

اما چنین تفسیری که براساس آن دولت‌های صاحب پرچم از حق انجام تحقیقات باستان‌شناسی در این مناطق برخوردارند و دولت ساحلی محروم از آن، با دو اشکال اساسی روبه‌روست: اول اینکه این برداشت با رویه عملی دولت‌ها سازگاری چندانی ندارد، چراکه «بیشتر دولت‌ها جلب رضایت خود را برای انجام هرگونه تحقیقاتی در فلات قاره‌شان لازم می‌دانند»^۱ (Strati, 1995: 262) و دیگر اینکه تفسیر یادشده با روح حاکم بر کنوانسیون ۱۹۸۲ در تناقض آشکار است. کنوانسیون مزبور برای دولت ساحلی حقوق حاکمیتی و صلاحیت‌های متنوعی در این مناطق قائل شده و در مقابل، برای دولت‌های صاحب پرچم تنها به ذکر آزادی‌های محدودی بسنده کرده است. در نتیجه به نظر می‌رسد خلأ قانونی موجود در کنوانسیون ۱۹۸۲ موجبات چنین تفسیرهایی را فراهم ساخته است. در چنین شرایطی بهره‌گیری از مفاد ماده ۵۹ می‌تواند راه‌گشا باشد و به نتایج واقعی‌تر و منطقی‌تری منتج شود.

۳. صلاحیت دولت‌ها جهت مبادرت به تحقیقات و فعالیت‌های باستان‌شناسی در

منطقه انحصاری اقتصادی

اگرچه دولت ساحلی و دولت‌های صاحب پرچم مطابق مواد ۵۶ و ۵۸ کنوانسیون ۱۹۸۲ صلاحیت انجام تحقیقات یا فعالیت‌های باستان‌شناسی را ندارند، با توجه به ماده ۵۹ کنوانسیون مربوطه که اشعار می‌دارد: «در مواردی که این کنوانسیون حقوق یا صلاحیتی را به دولت ساحلی یا سایر دولت‌ها در منطقه انحصاری اقتصادی اعطا نمی‌کند و میان منافع دولت ساحلی و هر دولت یا دولت‌های دیگر تعارض پیش آید، این تعارض براساس انصاف و با توجه به تمام اوضاع و احوال مربوطه و با در نظر گرفتن اهمیت منافع مربوطه طرفین و نیز منافع جامعه بین‌الملل در کل، حل‌وفصل خواهند شد»، این سؤال مطرح می‌شود که آیا مفاد مقرر مذکور در خصوص فعالیت‌های باستان‌شناسی نیز قابل اعمال خواهد بود؟ اهمیت این موضوع به این دلیل است که در مورد این مقرر تفسیرهای متفاوتی مطرح شده است. عده‌ای معتقدند در صورتی می‌توان به مفاد مقرر مذکور استناد کرد که کنوانسیون ۱۹۸۲ «به‌عنوان یک کل»^۲ فعالیت را به دولت ساحلی یا سایر دولت‌ها منتسب نکند. در حالی که بند ۲ ماده ۳۰۳ در

۱. برای مثال می‌توان به ماده ۱۷ «قانون مناطق دریایی ایران در خلیج فارس و دریای عمان» اشاره کرد که در این زمینه بیان می‌کند: «انجام هرگونه فعالیت جهت دستیابی به اشیای مغروق، کاوش و تحقیقات علمی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره منوط به اجازه مقامات ذی‌ربط جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

2. as a whole.

آب‌هایی که بخشی از منطقه انحصاری اقتصادی را تشکیل می‌دهند (آب‌های منطقه مجاور)، به‌صراحت حقوقی را به دولت ساحلی نسبت داده^۱، بنابراین قابلیت اجرایی خود را در این زمینه از دست می‌دهد (Oxman, 1988: 369). در مقابل، تفسیر موسعی نیز می‌توان از این مقررہ ارائه داد و مفاد آن را تنها زمانی غیرقابل اعمال دانست که حقوقی به‌صراحت به دولت‌ها اختصاص داده نشده باشد. بیشتر حقوقدانان نیز تفسیر اخیر را مرجح دانسته و ماده ۵۹ را دربردارنده منافع همه دولت‌ها در بهره‌برداری از این منطقه دریایی جهت مقاصد غیر از آنچه در کنوانسیون ۱۹۸۲ بدان تصریح شده، به رسمیت می‌شناسند. بنابراین با توجه به ماده ۵۹ به‌طور تلویحی می‌توان گفت که همه دولت‌ها (اعم از ساحلی و صاحب پرچم) صلاحیت انجام تحقیقات و فعالیت‌های باستان‌شناسی را در منطقه انحصاری اقتصادی خواهند داشت، به‌شرطی که با منافع سایر دولت‌ها در تعارض قرار نگیرد.

۴. صلاحیت دولت ساحلی جهت کنترل تحقیقات و فعالیت‌های باستان‌شناسی دولت‌های دیگر

بند ۱ ماده ۶۰ کنوانسیون ۱۹۸۲ بیان می‌کند: «در منطقه انحصاری اقتصادی، دولت ساحلی حق انحصاری خواهد داشت که موارد زیر را احداث نماید و ساخت، اجرا و استفاده از آنها را اجازه داده و تنظیم نماید: الف) جزایر مصنوعی؛ ب) تأسیسات و بناهای مربوط به اهداف مقرر در ماده ۵۶ و سایر اهداف اقتصادی؛ ج) تأسیسات و بناهایی که ممکن است با اعمال حقوق دولت ساحلی در منطقه تداخل داشته باشد».

در صورتی که تحقیقات باستان‌شناسی مستلزم استفاده و احداث تأسیسات و بناهایی باشد، این مقررہ می‌تواند مبنای حقوقی برای انجام این فعالیت‌ها توسط دولت ساحلی یا کنترل آنها توسط دولت مزبور فراهم آورد. اصطلاح «سایر اهداف اقتصادی» در شق «ب» بند ۱ ماده ۶۰ به‌گونه‌ای می‌تواند دربرگیرنده انتقال اشیای باستانی و تاریخی در جریان فعالیت‌های باستان‌شناسی نیز باشد، اشیایی که معمولاً منفعت اقتصادی بالایی دارند. اما مشکل این است که چنین تفسیر موسعی از جهات مختلف چالش‌پذیر است؛ اول اینکه این تفسیر با چارچوب کلی کنوانسیون ۱۹۸۲ که هدف اصلی آن حفاظت و حمایت از میراث فرهنگی زیر آب است، سازگاری ندارد؛ ثانیاً در «کنفرانس سوم ملل متحد در زمینه حقوق دریاها» گسترش صلاحیت دولت ساحلی در خصوص حفاظت از اشیای باستانی و تاریخی واقع در فلات قاره و منطقه

۱. بند ۲ ماده ۳۰۳: «برای کنترل قاچاق این اشیاء، دولت ساحلی می‌تواند در اجرای ماده ۳۳ چنین فرض نماید که برداشتن آنها از بستر دریای منطقه مذکور در آن ماده، بدون تأیید او به نقض قوانین و مقررات مذکور در آن ماده در داخل قلمرو و یا دریای سرزمینی او منجر خواهد شد».

انحصاری اقتصادی مورد موافقت قرار نگرفت (Strati, 2006: 46)؛ ثالثاً از آنجا که براساس ماده ۸۰ کنوانسیون «ماده ۶۰ با ملاحظات مقتضی در مورد جزایر مصنوعی، تأسیسات و بناهای بستر فلات قاره اعمال خواهد شد»، تفسیر موسع این مقررہ می‌تواند این اجازه را به دولت ساحلی دهد که هرگونه فعالیتی که مستلزم احداث تأسیسات یا بناهایی باشد، در فلات قاره کنترل کند. این موضوع با توجه به سوابق امر غیرقابل قبول است، چراکه در جریان کنفرانس سوم ملل متحد، پیشنهادهایی با این مضمون که «همه تأسیسات با هر نوع هدفی را تحت صلاحیت دولت ساحلی قرار می‌داد»، مورد پذیرش دولت‌های حاضر در کنفرانس قرار نگرفت (Nandan, Rosenne & Grandy 1993: 584-585).

در مقابل، به نظر می‌رسد شق «ج» بند ۱ ماده ۶۰ مبنایی واقع‌گرایانه‌تری برای ادعای دولت ساحلی جهت کنترل فعالیت‌های باستان‌شناسی که مستلزم احداث تأسیسات است، فراهم ساخته است. این مقررہ «تأسیسات و بناهایی را که ممکن است با اعمال حقوق دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی تداخل داشته باشد»، تحت نظارت و کنترل دولت ساحلی قلمداد می‌کند. بنابراین انجام تحقیقات باستان‌شناسی که مستلزم احداث تأسیسات یا بناهایی در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی بوده و با اعمال حقوق دولت مذکور (به‌صورت بالقوه) تداخل داشته باشد، می‌تواند تحت کنترل آن دولت قرار گیرد. ناگفته پیداست در صورتی که دولت ساحلی منطقه انحصاری اقتصادی ادعا نکرده باشد، ماده ۶۰ قابلیت اعمال نخواهد داشت، اما ماده ۸۰ کنوانسیون همچنان فعال خواهد بود. با این حال به نظر می‌رسد اعمال و اجرای مستقیم این مقررہ چندان موجه نیست. به عبارت دیگر، دولت ساحلی نمی‌تواند با استناد به این مقررہ صلاحیت خود به منظور کنترل تحقیقات باستان‌شناسی که مستلزم احداث تأسیسات هستند، گسترش دهد، بلکه حداکثر می‌تواند به‌عنوان یکی از «اوضاع احوال مربوطه» ذیل ماده ۵۹ کنوانسیون بدان استناد کند.

۵. تعارض میان فعالیت‌های باستان‌شناسی و دیگر استفاده‌های دریایی از منطقه

انحصاری اقتصادی

بند ۲ ماده ۵۶ کنوانسیون مقرر می‌کند: دولت ساحلی «در اعمال حقوق خود و انجام تکالیفش تحت این کنوانسیون در منطقه انحصاری اقتصادی، به حقوق و تکالیف سایر دولت‌ها توجه مقتضی خواهد داشت...». از سوی دیگر، بند ۳ ماده ۵۸ بیان می‌کند: دولت‌های صاحب پرچم «در اعمال حقوق و انجام تکالیف خود به موجب این کنوانسیون در منطقه انحصاری اقتصادی، به حقوق و تکالیف دولت ساحلی توجه مقتضی خواهند داشت...». همچنان که مشهود است، این دو مقررہ در مقام حل تعارض‌های احتمالی میان دولت ساحلی و دولت‌های صاحب پرچم

در خصوص حقوق و تکالیف یا صلاحیت‌های انتسابی به آنها براساس قسمت پنجم کنوانسیون ۱۹۸۲ هستند. بنابراین از آنجا که باستان‌شناسی دریایی در زمره حقوق یا صلاحیت‌های انتسابی این قسمت از کنوانسیون به دولت ساحلی یا دولت‌های صاحب پرچم نیست، تعارض میان آن و دیگر استفاده‌های دریایی از منطقه انحصاری اقتصادی براساس مقررات کنوانسیون نمی‌تواند ذیل مقررات یادشده قرار گیرد. در چنین شرایطی به نظر می‌رسد که این تعارض باید براساس مقرره‌ای دیگر یعنی ماده ۵۹ کنوانسیون حل‌وفصل شود.

مفاد ماده ۵۹ بیشتر شکلی است تا ماهوی، بدین معنا که نوعی وظیفه جهت انجام مذاکره برای «حل اختلافات مربوط به اعطای حقوق و صلاحیت‌ها در منطقه انحصاری اقتصادی» ایجاد کرده است. ایجاد این وظیفه به صورت تلویحی از متن ماده ۵۹ قابل برداشت است، آنجا که برای حل و فصل اختلافات از معیارهایی همچون «انصاف»^۱، «اوضاع و احوال مربوطه»^۲ و «اهمیت منافع مربوطه طرفین»^۳ نام می‌برد. از آنجا که مفاد ماده ۵۹ مبتنی بر هیچ فرضی در خصوص تخصیص سایر حقوق در منطقه انحصاری اقتصادی به نفع دولت ساحلی یا سایر دولت‌ها نیست (چرچیل و لو، ۱۳۹۰: ۲۴۱)، در قضیه مورد بحث، بسته به اینکه انجام فعالیت‌های باستان‌شناسی دریایی توسط کدام دولت یا دولت‌ها صورت گیرد، و بسته به اینکه با کدام حقوق دولت ساحلی یا دولت‌های صاحب پرچم در تعارض قرار گیرد، موضوع متفاوت خواهد بود.

با توجه به اینکه باستان‌شناسی دریایی در زمره حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی در بند ۱ ماده ۵۶ کنوانسیون قرار نگرفته، در صورتی که انجام آن توسط دولت مربوطه با یکی از صلاحیت‌های دولت‌های صاحب پرچم (مندرج در بند ۱ ماده ۵۸) در تعارض قرار گیرد، به نظر می‌رسد در این موارد منافع دولت‌های اخیر بر منافع دولت ساحلی تقدم داشته باشد. در مقابل با عنایت به اینکه منطقه انحصاری اقتصادی همان‌گونه که از نامش نیز پیداست، منطقه دریایی است که منافع اقتصادی دولت ساحلی دغدغه اصلی تدوین‌کنندگان کنوانسیون بوده است و به همین دلیل حقوق دولت ساحلی جهت اکتشاف و استخراج اقتصادی منطقه مزبور، در زمره حقوق حاکمیتی خوانده شده است،^۴ بنابراین در صورتی که فعالیت‌های باستان‌شناسی سایر دولت‌ها با یکی از حقوق مربوطه در تعارض قرار گیرد، بی‌شک کفه ترازو براساس معیار پیش‌بینی‌شده در ماده ۵۹ به نفع دولت ساحلی سنگین‌تر خواهد بود (Nandan, Rosenne & Grandy, 1993: 569) در مقابل در صورتی که انجام فعالیت‌های باستان‌شناسی توسط دولت

1. Equity.

2. Relevant Circumstance.

3. Respective Importance of the Interests involved to the Parties.

۴. اگرچه با توجه به لحن ماده ۵۹ که اشعار می‌دارد: «این تعارض براساس... حل‌وفصل خواهد گشت»، به نظر می‌رسد واضعان این مقرره این معیارها را به طرفین تحمیل نکرده‌اند، بلکه بهره‌گیری از آنها جنبه اختیاری دارد.

۵. بند ۱ ماده ۵۶ کنوانسیون ۱۹۸۲.

ساحلی با سایر حقوق دولت‌های صاحب پرچم یا برعکس انجام فعالیت‌های باستان‌شناسی توسط دولت‌های صاحب پرچم با سایر حقوق دولت ساحلی که در کنوانسیون تصریح نشده، تعارض داشته باشد، تصمیم‌گیری قطعی باید به صورت موردی و در نظر گرفتن تمامی شرایط و اوضاع و احوال مربوطه صورت گیرد.^۱

۶. وظیفه حفاظت از اشیای دارای ماهیت تاریخی و باستان‌شناختی در دریا

یکی از مواد کنوانسیون ۱۹۸۲ که به صراحت به موضوع حفاظت از بقایای باستانی زیر آب پرداخته، ماده ۳۰۳ است. بند ۱ این مقررہ اشعار می‌دارد: «دولت‌ها وظیفه دارند اشیای دارای ماهیت باستان‌شناختی و تاریخی یافت‌شده در دریا را حفاظت نموده و بدین منظور با یکدیگر همکاری نمایند». آنچه در این مقررہ سؤال برانگیز است، یکی در خصوص اصطلاح «اشیای دارای ماهیت باستان‌شناختی و تاریخی»^۲ است و دیگری ابهام در خصوص محدوده اجرای این مقررہ با توجه به عبارت «در دریا» است.

کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای تعریفی از میراث فرهنگی زیر آب ارائه نداده و تنها در مواد ۱۴۹ و ۳۰۳ از اصطلاح مبهم «اشیای دارای ماهیت باستان‌شناختی و تاریخی» نام می‌برد. این اصطلاح نیز در کنوانسیون مذکور تعریف نشده و متأسفانه به جای تأکید بر محوطه‌های باستان‌شناسی و بستر پیرامونی آنها، صرفاً بر «اشیاء»^۳ تأکید شده است (Elia, 2000:44). وصف «باستان‌شناختی» در حقیقت بی‌معناست، چراکه باستان‌شناختی یک فرایند است نه یک توصیف. اشیای دارای ماهیت باستان‌شناختی نیستند. به نظر می‌رسد مقصود تدوین‌کنندگان اشیایی است که ثابت شود از منظر باستان‌شناختی برای بشر واجد ارزش و اهمیت‌اند. اما در خصوص صفت تاریخی، غیر از همان ایراد وارده به صفت باستان‌شناختی که به این صفت نیز وارد است، به معنای اشیایی است که به نوعی به تاریخ بشریت مربوط باشند (O'Keefe, 2002:17). بنابراین عبارت «ماهیت باستان‌شناختی و تاریخی» مندرج در بند ۱ ماده ۳۰۳ هرچند دامنه مصادیق تحت پوشش این مقررہ را بنا به دلایل پیش‌گفته چندان محدود نمی‌سازد، با توجه به کارهای مقدماتی و قصد تدوین‌کنندگان کنوانسیون در هر صورت نمی‌تواند دربرگیرنده اشیایی نسبتاً جدید باشد. در خصوص محدوده اجرای این مقررہ نیز دو دیدگاه متفاوت وجود دارد: عده‌ای از حقوقدانان ماده ۳۰۳ را ناظر بر منطقه مجاور دولت ساحلی که در بند ۲ آمده است، می‌دانند

۱. یکی از مصادیق این اختلاف زمانی است که دولت ساحلی و دولت صاحب پرچم هر دو مدعی انجام فعالیت‌های باستان‌شناسی در منطقه انحصاری اقتصادی باشند. موضوع زمانی بغرنج‌تر خواهد بود که دولت ساحلی و دولت صاحب پرچم هر دو پیوندی تاریخی، فرهنگی یا باستان‌شناختی با میراث مذکور داشته باشند.

2. Objects of an Archaeological and Historical Nature.

3. Objects.

(Blake, 1996: 89-95; Migliorino, 1995: 485; Newton, 1986: 187) بند ۲ ماده ۳۰۳ در این خصوص اشعار می‌دارد: «برای کنترل قاچاق این اشیاء، دولت ساحلی می‌تواند در اجرای ماده ۳۳ چنین فرض نماید که برداشتن آنها از بستر دریای منطقه مذکور در آن ماده، بدون تأیید او به نقض قوانین و مقررات مذکور در آن ماده در داخل قلمرو یا دریای سرزمینی او منجر خواهد شد». طرفداران دیدگاه اول معتقدند که اگر بند ۱ ماده ۳۰۳ را ناظر بر تمامی مناطق دریایی بدانیم، این امر می‌تواند به شناخت صلاحیت قانونگذاری برای دولت‌ها در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در مناطق دریایی مختلف منجر شود، امری که با توجه به سایر مقررات کنوانسیون امکان‌پذیر نیست. نتیجه عملی چنین برداشتی گسترش خزنده صلاحیت‌هاست، موضوعی که با در نظر گرفتن سوابق تهیه پیش‌نویس این مقررہ برخی دولت‌ها به شدت در مورد آن بیمناک بودند (Dromgoole, 2014: 11). طرفداران این دیدگاه در خصوص چرایی قرار گرفتن این مقررہ در بخش «مقررات عمومی» قسمت شانزدهم کنوانسیون، دو علت عمده را مطرح می‌کنند: نخست برای اینکه بحث حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب را از سایر مباحث مربوط به منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره تفکیک کرده تا بدین طریق از خطر گسترش خزنده صلاحیت‌ها اجتناب ورزند و دوم اینکه در زمان تهیه پیش‌نویس ماده ۳۰۳ مذاکرات و بحث‌ها در خصوص منطقه مجاور به پایان رسیده بود، از این رو باید این بحث دوباره مطرح می‌شد. اینان معتقدند اگر بند ۱ ماده ۳۰۳ را ناظر بر همه مناطق دریایی بدانیم، میان آن و ماده ۱۴۹ کنوانسیون همپوشانی چشمگیری وجود خواهد داشت. ماده ۱۴۹ مقرر می‌دارد: «همه اشیایی که ماهیت باستان‌شناختی و تاریخی دارند و در منطقه پیدا شده‌اند، به نفع کل بشریت حفاظت یا واگذار خواهند شد و در این مورد به حقوق دولت یا کشور مبدأ یا دولت مبدأ فرهنگی، یا دولت مبدأ باستانی و تاریخی توجه خاص خواهد شد». بنابراین از آنجا که پیش‌نویس ماده ۱۴۹ در جلسات اولیه مذاکرات تهیه شده، به نظر می‌رسد این مقررہ با قصد اعمال مطلق و انحصاری در منطقه وضع شده تا بقیه مقررات مربوطه را از شمول خود خارج سازد. لذا ماده ۳۰۳ نمی‌تواند در دریای آزاد قابل اعمال باشد. پس در نهایت باید «منطقه مجاور» را تنها منطقه دریایی موضوع اعمال و اجرای بند ۱ ماده ۳۰۳ دانست.

اما طرفداران دیدگاه دوم بر این باورند که بند ۱ این مقررہ بر همه مناطق دریایی اعمال می‌شود (Watters, 1983: 813; Oxman, 1988: 362). در نظر آنان عنوان ماده ۳۰۳ یعنی «اشیای باستانی و تاریخی یافت‌شده در دریا» خود بهترین دلیل این مدعاست. از نظر برخی دیگر اما نفسی قرارگیری این مقررہ در قسمت شانزدهم که حاوی مقررات کلی است، برای اثبات این دیدگاه کافی است (Dromgoole, 2014: 33-34). آنان انتقاد طرفداران دیدگاه اول در خصوص وجود همپوشانی میان بند ۱ ماده ۳۰۳ و ماده ۱۴۹ را نیز با تمسک به قاعده «قانون

خاص اقوی از قانون عام است»^۱ حل کرده‌اند. بدین صورت که ماده ۱۴۹ کنوانسیون را قانون خاص دانسته‌اند و ماده ۳۰۳ را قانون عام (Forrest, 2010: 325).

به نظر می‌رسد که دیدگاه اخیر به واقعیت نزدیک‌تر باشد. با توجه به معنای عادی و متداول عبارات، باید عبارت «در دریا» را ناظر بر همه مناطق دریایی از جمله منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره قلمداد کنیم. همچنین نباید از جایگاه ماده ۳۰۳ در قسمتی از کنوانسیون که حاوی مقررات کلی و عام است، غافل بود. بنابراین دولت‌ها وظیفه دارند براساس بند ۱ ماده ۳۰۳ از «اشیای دارای ماهیت تاریخی و باستان‌شناختی» واقع در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره حفاظت و حمایت کرده و بدین منظور با یکدیگر همکاری کنند.

سازوکارهای حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو

«کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو» در راستای حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره دو سازوکار طولانی و پیچیده تعیین کرد: «سازوکار گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی» مندرج در ماده ۹ و «سازوکار حفاظت» که در ماده ۱۰ کنوانسیون مقرر شده است.

۱. سازوکار گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی (ماده ۹)

سازوکار گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی مندرج در ماده ۹ کنوانسیون ۲۰۰۱ را باید در راستای اعطای قدرت اجرایی به مفاد بند ۱ ماده ۳۰۳ و به‌خصوص بخش پایانی آن دانست که بر ضرورت همکاری میان دولت‌های عضو جهت تحقق این منظور تأکید می‌ورزد. در این زمینه هر دولت عضو موظف است که اتباعش یا فرمانده کشتی را که پرچم دولت مربوطه را برافراشته، ملزم سازند که هرگونه کشف میراث فرهنگی زیر آب یا هر قصدی جهت پرداختن به فعالیت‌های معطوف به آنها که در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره آن واقع است، به آن دولت اطلاع دهد.^۲ همچنین براساس شق «ب» بند ۱ ماده ۹ در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره دولت عضو دیگر، «دولت‌های عضو مقرر خواهند کرد تبعه یا فرمانده کشتی، کشف یا فعالیت مزبور را به آنها و آن دولت عضو دیگر اطلاع دهد...»^۳ در نهایت دولت(های) عضو گزارش‌های رسیده را به

1. Lex specialis derogat legi generali.

۲. شق «الف» بند ۱ ماده ۹.

۳. برخی دولت‌ها مانند نروژ پیش از تصویب این کنوانسیون اتباع و سایرین (non-nationals) را ملزم کردند که کشف تصادفی میراث فرهنگی زیر آب را که در حین اکتشاف نفت و منابع معدنی در فلات قاره صورت می‌گیرد، گزارش کنند (Blake, 2015: 105).

اطلاع مدیرکل یونسکو و وی نیز به اطلاع تمامی دولت‌های عضو خواهد رساند.^۱ هر یک از دولت‌های عضو نیز پس از دریافت این گزارش‌ها در صورتی که دارای یک «پیوند قابل تأیید»^۲ به‌ویژه پیوند فرهنگی، تاریخی یا باستان‌شناختی با میراث فرهنگی زیر آب مزبور باشند، می‌توانند به دولتی که میراث مزبور در منطقه انحصاری یا فلات قاره آن وجود دارد، اظهار کنند که مایل به ارائه مشاوره در خصوص نحوه تضمین حفاظت مؤثر از آن میراث هستند.^۳

۱.۱. ابهام سازنده

با توجه به سه عبارت «دولت‌های عضو»، «آنها» و «آن دولت عضو دیگر» در شق «ب» بند ۱ ماده ۹، دو تفسیر متفاوت و مهم می‌توان از این مقرره داشت: فرض کنید کشتی که پرچم «دولت الف» را برافراشته و حامل اتباع «دولت ب» است، در منطقه انحصاری اقتصادی «دولت ج» شیئی باستانی را کشف می‌کند، در این صورت براساس یک تفسیر، «دولت ج» به‌عنوان دولت ساحلی مقرر خواهد کرد که فرمانده کشتی مربوطه کشف مذکور را به «دولت ج» و همچنین به «دولت الف» به‌عنوان دولت صاحب پرچم یا «دولت ب» به‌عنوان دولت متبوع تبعه گزارش کند. براساس تفسیری دیگر «دولت الف» به‌عنوان دولت صاحب پرچم، فرمانده کشتی مذکور یا «دولت ب» به‌عنوان دولت متبوع تبعه آن را ملزم خواهد کرد که آن کشف را به ترتیب به «دولت الف» یا «دولت ب» و «دولت ج» به‌عنوان دولت ساحلی گزارش کند. واضح است که در این حالت دولت ساحلی تنها دریافت‌کننده گزارش خواهد بود و هیچ‌گونه صلاحیت و کنترلی از سوی دولت ساحلی اعمال نخواهد شد.

شق «ب» بند ۱ ماده ۹ توسط ایالات متحده پیشنهاد شد و پس از آن پیشنهادهایی از سوی قدرت‌های دریایی به‌منظور اصلاح و تنقیح این مقرره مطرح شد که هیچ‌کدام راه به‌جایی نبرد. مخالفت با پیشنهادهای اصلاحی نشان از آن داشت که بیشتر دولت‌های شرکت‌کننده خواستار شکل فعلی مقررده مذکور بودند (O'Keefe, 2002: 83). بنابراین ساختار فعلی این مقررده را باید دارای ابهام سازنده خواند؛ مبهم از این نظر که تفسیرهای متفاوتی را برمی‌تابد و سازنده از آن روی که در واقع سازشی است میان نظرهای دو گروه از دولت‌ها در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت گسترش صلاحیت دولت ساحلی در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب در ماورای حد بیرونی دریای سرزمینی.

۱. بندهای ۳ و ۴ ماده ۹.

2. Verifiable Link.

۳. بند ۵ ماده ۹.

۱. ۲. دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید»

«هر گاه در محدوده منطقه انحصاری اقتصادی یا فلات قاره یک دولت عضو، میراث فرهنگی زیر آب کشف گردد یا قصد انجام فعالیتی بر روی آن میراث وجود داشته باشد، آن دولت عضو در مورد بهترین نحوه حفاظت از آن میراث فرهنگی زیر آب، با تمام دولت‌های عضو دیگری که به موجب بند ۵ ماده ۹، اظهار علاقه نموده‌اند مشورت خواهد کرد. چنین مشاوره‌هایی را به‌عنوان یک «دولت هماهنگ‌کننده»^۱ هماهنگ خواهد کرد، مگر اینکه به صراحت اظهار کند که مایل به انجام این کار نمی‌باشد، که در این صورت دولت‌های عضو که به موجب بند ۵ ماده ۹، اظهار علاقه نموده‌اند یک دولت هماهنگ‌کننده را انتخاب خواهند نمود»^۲. بنابراین دولت هماهنگ‌کننده (جز در موارد خاص)^۳ باید پیش از هر اقدامی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی یافت‌شده، با دولت‌های دارای پیوند قابل تأیید مشورت کند. تأیید پیوند فرهنگی، تاریخی یا باستان‌شناختی این دولت‌ها با میراث مزبور نیز در بیشتر مواقع مستلزم انجام تحقیقات باستان‌شناختی در مقیاس گسترده است که حتی می‌تواند با بازایی شیء مربوطه از محل خود همراه باشد. در این صورت به‌نظر می‌رسد که با یک «دور» مواجه خواهیم بود؛ بدین معنا که دولت هماهنگ‌کننده باید پیش از هرگونه اقدامی در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب با دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید» مشورت کند، درحالی‌که تشخیص دولت‌های مزبور خود مستلزم انجام تحقیقات باستان‌شناختی بر روی میراث مربوطه است.

از سوی دیگر اگرچه در مقرره مذکور مشخص نشده که چنین پیوندی باید بر چه اساسی و توسط کدام دولت تأیید شود، به‌نظر می‌رسد با توجه به لحن ماده ۱۰ که برای «دولت هماهنگ‌کننده» نقش محوری جهت انجام اقدامات حفاظتی قائل شده، انجام تحقیقات باستان‌شناختی به‌منظور اثبات پیوند فرهنگی، تاریخی یا باستان‌شناختی یک دولت با میراث یافت‌شده باید توسط «دولت هماهنگ‌کننده» و حداقل با رعایت «قواعد»^۴ صورت گیرد. البته این استدلال نیز زمانی مصداق خواهد داشت که دولت هماهنگ‌کننده همان دولت ساحلی باشد. بنابراین اگر دولت ساحلی «صریحاً اظهار نماید که مایل به انجام این کار نمی‌باشد، در این صورت دولت‌های عضو که به موجب بند ۵ ماده ۹، اظهار علاقه نموده‌اند بایستی یک

1. Coordinating State.

۲. بند ۳ ماده ۱۰.

۳. بند ۴ و شق «پ» بند ۵ ماده ۱۰.

4. Rules.

«قواعد مربوط به فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب» ضمیمه کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو است که مشتمل بر ۳۶ قاعده در خصوص فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب بوده و طبق ماده ۳۳ جزء لاینفک آن می‌باشد و در صورتی که صریحاً به‌گونه‌ای دیگر مقرر نشده باشد، اشاره به این کنوانسیون به‌مثابه اشاره به قواعد نیز خواهد بود.

دولت هماهنگ کننده را انتخاب نمایند.^۱ در چنین شرایطی تعیین دولت هماهنگ کننده به دلیل وجود «دور» در هاله‌ای از ابهام قرار خواهد گرفت. در این موارد نیز به نظر می‌رسد از آنجا که «هیچ یک از مفاد این کنوانسیون لطمه‌ای به حقوق، صلاحیت و تکالیف دولت‌ها به موجب حقوق بین الملل شامل کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریاها نخواهد زد...»^۲، دولت‌های مدعی پیوند با میراث فرهنگی یافت شده می‌توانند براساس بند ۱ ماده ۳۰۳ کنوانسیون ۱۹۸۲ که همه دولت‌ها را به همکاری جهت حفاظت و حمایت از بقایای تاریخی و باستانی فرا می‌خواند، یک «دولت هماهنگ کننده» به منظور پیگیری و انجام اقدامات حفاظتی برگزینند.

۲. سازوکار حفاظتی (ماده ۱۰)

۱. تعارض میان «فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب»^۳ و حقوق و

صلاحیت‌های دولت ساحلی

نخستین موضوع کلیدی در ماده ۱۰ در بند ۲ آن نهفته است. بر این اساس «دولت عضوی که میراث فرهنگی زیر آب در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره‌اش قرار دارد، حق دارد که هرگونه فعالیت معطوف به میراث مزبور را ممنوع یا تجویز نماید تا از هرگونه دخالت در حقوق حاکمیتی یا صلاحیت خود که در حقوق بین الملل از جمله کنوانسیون ملل متحد در خصوص حقوق دریاها پیش‌بینی شده است، جلوگیری نماید».

حقوق حاکمیتی دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره همان‌هایی است که در بند ۱ ماده ۵۶ و بندهای ۱ و ۴ ماده ۷۷ کنوانسیون ۱۹۸۲ ذکر شده است، بنابراین اگر فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب با یکی از آن حقوق و صلاحیت‌ها تداخل داشته باشد، دولت ساحلی می‌تواند از انجام آنها ممانعت به عمل آورد. مشکلی که در این مورد وجود دارد این است که دامنه صلاحیت دولت ساحلی به منظور تجویز یا ممنوعیت چنین فعالیت‌هایی تا چه حد است؟ این موضوع از آنجایی اهمیت دارد که لاشه کشتی‌ها و سایر اشیای واقع در بستر دریا محل تجمع و زیستگاه ماهیان و سایر موجودات دریایی‌اند. در چنین شرایطی که اقدامات حفاظتی معطوف به میراث فرهنگی ناگزیر با بهره‌برداری از این منابع طبیعی تداخل پیدا می‌کند،

۱. شق «ب» بند ۳ ماده ۱۰.

۲. ماده ۳.

۳. بند ۶ ماده ۱: «فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب» به آن دسته از فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که هدف عمده آنها میراث فرهنگی زیر آب بوده و می‌تواند به طور مستقیم یا غیرمستقیم از لحاظ فیزیکی یا به شکل دیگری به میراث فرهنگی زیر آب آسیب برساند».

آیا دولت ساحلی حق دارد از انجام این اقدامات جلوگیری کند؟ اگرچه در اصل باید اندازه‌ای از تناسب میان میزان تهدید حقوق حاکمه دولت ساحلی و اقدامی که در واکنش به آن صورت می‌گیرد وجود داشته باشد، در عمل بعید است که اقدام صورت گرفته توسط یک دولت به‌منظور حفاظت از حقوق حاکمه یا صلاحیتش از سوی دولت‌های دیگر به چالش کشیده شود (O'Keefe, 90: 2002). بنابراین اگر دولت ساحلی از طریق سازوکار مندرج در ماده ۹ یا هر طریق دیگری از انجام یا قصد انجام چنین اقداماتی مطلع شود، می‌تواند از انجام آنها ممانعت به‌عمل آورد. این موضوع حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب به‌خصوص اجرای قاعده «حفاظت در محل» که «باید به‌عنوان اولین گزینه مورد توجه قرار گیرد» را تا حدود زیادی به مخاطره می‌اندازد.

مسئله دیگری که می‌تواند قابل توجه باشد، این است که آیا دولت ساحلی در چنین شرایطی ملزم است که مجوز «فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب» را براساس «قواعد» صادر کند؟ در پاسخ باید گفت که برخلاف شق «ب» بند ۵ ماده ۱۰ به‌صراحت الزامی در این زمینه وجود ندارد، اما با توجه به بند ۴ ماده ۲ که اشعار داشته: «دولت‌های عضو در صورت اقتضاء به‌طور مشترک یا مستقل، تمامی اقدامات مناسب را طبق این کنوانسیون و حقوق بین‌الملل که جهت حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب ضروری است، اتخاذ خواهند نمود...» و از آنجا که براساس ماده ۳۳ «...اشاره به این کنوانسیون به‌مثابه اشاره به قواعد نیز خواهد بود»، می‌توان نتیجه گرفت که دولت ساحلی در این موارد نیز ملزم است که مجوزهای لازم را با عنایت به «قواعد» صادر کند.

۲.۲. ارتباط بند ۲ و بندهای ۳ تا ۶ ماده ۱۰ کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو

کنوانسیون ۲۰۰۱ در خصوص اقدامات حفاظتی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره تلویحاً مبتنی بر دو فرض است: یا این اقدامات حفاظتی با حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی در این منطقه تعارض دارد که در این صورت همان‌گونه که توضیح داده شد، ذیل بند ۲ ماده ۱۰ خواهد بود یا اینکه چنین تعارضی وجود ندارد که در این صورت ذیل بندهای ۳ تا ۶ آن ماده خواهد بود. در شرایط اخیر دولت ساحلی به‌عنوان «دولت هماهنگ‌کننده» با تمامی دولت‌هایی که براساس بند ۵ ماده ۹ جهت ارائه مشاوره اظهار علاقه کرده‌اند، در مورد بهترین و مؤثرترین نحوه حفاظت از آنها مشورت خواهد کرد.^۱ همچنین «دولت هماهنگ‌کننده» مسئول اجرای اقدامات حفاظتی مورد توافق خواهد بود.^۱

۱. در صورتی که دولت ساحلی صریحاً اعلام کند که نمی‌خواهد به‌عنوان دولت هماهنگ‌کننده اقدام کند، دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید» یک دولت (از میان خود یا خارج از آن) را به‌عنوان دولت هماهنگ‌کننده انتخاب خواهند کرد (شق «ب» بند ۳ ماده ۱۰). دلیل امتناع دولت ساحلی می‌تواند ناشی از هزینه‌هایی باشد که تقبل این نقش ممکن است به‌همراه داشته باشد، به‌ویژه زمانی که دولت مربوطه پیوند مستقیمی با میراث فرهنگی زیر آب نداشته باشد (Dromgoole, 2003: 81).

ارتباط میان بند ۲ و بندهای ۳ تا ۶ کنوانسیون ۲۰۰۱ مبهم است. ابهامی که در این خصوص وجود دارد این است که آیا دولت ساحلی زمانی که براساس بند ۲ مبادرت به ممنوعیت یا تجویز «فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب» (که با حقوق و صلاحیت‌های آن دولت در منطقه انحصاری اقتصادی یا فلات قاره تعارض دارد) می‌نماید، ملزم به مشورت با دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید» آن‌گونه که در بندهای ۳ تا ۶ مقرر شده خواهد بود؟ در بندهای ۳ تا ۶ به‌صراحت ذکر نشده که اجرای مقررات مربوطه صرفاً در مواقعی ضرورت دارد که «فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب» تعارضی با حقوق و صلاحیت‌های دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره نداشته باشد. از سوی دیگر، اگر دولت ساحلی در چنین شرایطی ملزم به مشورت با دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید» باشد، این امر به‌نوعی خدشه به حقوق حاکمه و صلاحیت‌هایش خواهد بود. به‌عبارت دیگر الزام دولت ساحلی به مشورت با دولت‌های مربوط، علت وجودی بند ۲ ماده ۱۰ را زیر سؤال می‌برد، چراکه اساس و بنیاد بند ۲ بر این مبناست که دولت ساحلی بتواند به‌طور یکجانبه از هرگونه خدشه به حقوق حاکمه و صلاحیت‌هایش در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره جلوگیری کند. بنابراین از آنجا که چارچوب کلی کنوانسیون ۲۰۰۱ براساس مشورت و همکاری میان دولت‌ها در جهت حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب استوار است، می‌توان دولت ساحلی را حداکثر مقید به الزام اخلاقی (در راستای احترام به روح حاکم بر کنوانسیون) برای مشورت با دولت‌های دارای «پیوند قابل تأیید» در این زمینه دانست (Dromgoole, 2003: 82).

۳.۲. ادعای صلاحیت یکجانبه برخی دولت‌ها و ماده ۱۰ کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو

شماری از دولت‌ها به‌طور یکجانبه ادعای صلاحیت بر میراث فرهنگی زیر آب در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره کرده‌اند^۱، هرچند چنین ادعایی مبنایی در حقوق معاهداتی ندارد. ماده ۳ کنوانسیون ۲۰۰۱ در این خصوص تصریح کرده که: «هیچ‌یک از مفاد این کنوانسیون لطمه‌ای به حقوق، صلاحیت و تکالیف دولت‌ها به موجب حقوق بین‌الملل شامل کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریاهای نخواهد زد...». سؤالی که در این موارد مطرح می‌شود آن است که در صورت تصویب کنوانسیون ۲۰۰۱ توسط این دولت‌ها وضعیت حقوقی صلاحیت ادعایی آنها با توجه به ماده ۳ چگونه خواهد بود؟ برخی نویسندگان با توجه به ماده ۳

۱. شق «الف» بند ۵ ماده ۱۰.

۲. در منطقه انحصاری اقتصادی: مراکش (فرمان شماره ۱۸۱۱۷۹ مورخ ۸ آوریل ۱۹۸۱) و جامائیکا (قانون شماره ۳۳ مورخ ۱۹۹۱)؛ در فلات قاره: استرالیا (قانون لاشه کشتی‌های تاریخی مورخ ۱۹۷۶)، ایرلند (قانون اصلاحی یادمان‌های ملی مورخ ۱۹۸۷)، سی شل (قانون مناطق دریایی ۱۹۷۷)، قبرس (قانون شماره ۴ مورخ ۱۹۷۴)، نروژ (بخش ۴۴ فرمان سلطنتی مورخ ۸ دسامبر ۱۹۷۲)، پرتغال (قانون شماره ۲۸۹/۹۳ مورخ ۲۱ اوت ۱۹۹۵).

منکر هرگونه تغییری در وضعیت حقوقی و صلاحیت‌های این دسته از دولت‌ها می‌شوند. استدلال آنان بر این مبناست که چنین صلاحیت‌های گسترش‌یافته یکجانبه در واقع شاهدهی بر وجود یک قاعده عرفی‌اند (O'Keefe, 2002: 59). در مقابل عده‌ای دیگر معتقدند که این اقدامات یکجانبه در زمینه گسترش صلاحیت‌ها در خصوص میراث فرهنگی زیر آب هنوز آنقدر گسترده نشده است که بتوان صحبت از یک قاعده عرفی به میان آورد (Strati, 1995: 269). استدلال اول می‌تواند در راستای بند ۲ ماده ۱۰ کنوانسیون باشد: «هر دولت عضوی که در محدوده منطقه اقتصادی انحصاری یا فلات قاره آن میراث فرهنگی زیر آب قرار دارد، حق دارد تا هرگونه فعالیت معطوف به میراث مزبور را ممنوع یا تجویز کند تا از هرگونه دخالت در حقوق حاکمیتی یا صلاحیت خود که در حقوق بین‌الملل از جمله کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریاها پیش‌بینی شده است ممانعت نماید». نوع عبارت‌پردازی این مقرر به گونه‌ای است که می‌تواند دربرگیرنده قواعد عرفی نیز باشد. بنابراین دولت ساحلی می‌تواند طبق صلاحیت گسترش‌یافته خود مانع هرگونه اقدامی در خصوص میراث فرهنگی واقع در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره‌اش شود. از طرف دیگر بند ۱ ماده ۱۰ اشعار می‌دارد: «هیچ‌گونه مجوزی برای فعالیت‌های معطوف به میراث فرهنگی زیر آب که در محدوده منطقه اقتصادی انحصاری یا فلات قاره قرار دارد جز طبق مفاد این ماده داده نخواهد شد». یکی از مفاد ماده ۱۰ سازوکار مشورتی مندرج در بندهای ۳ تا ۶ است که به‌صراحت با صلاحیت گسترش‌یافته دولت ساحلی در تضاد قرار می‌گیرد. اگرچه هنوز اعتراض خاصی علیه این گسترش صلاحیت‌های یکجانبه صورت نگرفته، بی‌شک در آینده و در صورت عضویت دولت‌های مربوطه، دولت‌های دیگر می‌توانند براساس مفاد کنوانسیون به این اقدام آنها اعتراض کنند (Forrest, 2002: 518). به همین علت، به‌نظر می‌رسد که استدلال دوم به واقعیت امر نزدیک‌تر باشد. چنین صلاحیت‌های ادعایی آنقدر میان دولت‌ها گسترده نشده که بتوان از وجود یک قاعده عرفی در این خصوص دفاع کرد.

نتیجه‌گیری

با اینکه همه دولت‌ها براساس بند ۱ ماده ۳۰۳ کنوانسیون ۱۹۸۲ موظف‌اند از میراث فرهنگی زیر آب حفاظت کنند، اما در نبود یک سازوکار اجرایی و ابهام این مقرر، چنین وظیفه‌ای بیشتر به‌مثابه یک «وظیفه اخلاقی» می‌ماند تا یک «تعهد حقوقی الزام‌آور»^۱. از سوی دیگر،

۱. برخی بند ۱ ماده ۳۰۳ را به جهت در برداشتن «وظیفه کلی» مشابه ماده ۱۹۲ کنوانسیون ۱۹۸۲ دانسته‌اند که مقرر کرده است: «دولت‌ها وظیفه دارند محیط زیست دریا را حفاظت و حمایت نمایند» (Cogliati-Bantz & Forrest, 2013: 560).

اقدام در خصوص حفاظت از این میراث در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره نه در زمره صلاحیت‌ها و حقوق حاکمه دولت ساحلی قرار می‌گیرد و نه در ذیل حقوق محدود سایر دولت‌ها در این مناطق. اگرچه هنوز امکان بهره‌مندی دولت‌ها از چنین حقی حداقل در منطقه انحصاری اقتصادی وجود دارد (ماده ۵۹)، بعید است که دولتی بتواند صرفاً براساس وظیفه مندرج در بند ۱ ماده ۳۰۳ اقدامی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب به‌خصوص در مناطق انحصاری اقتصادی و فلات قاره به‌عمل آورد.

سازوکار پیش‌بینی شده در کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو نیز پیچیده، مبهم، محافظه‌کارانه و تا حدود زیادی غیرعملی است؛ پیچیده از آن روی که مستلزم طی دو فرایند طولانی است و محافظه‌کارانه به آن دلیل که نتوانسته از چارچوب حقوقی پیش‌بینی شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ فاصله چندانی بگیرد و همچنین غیرعملی، چراکه کارایی چنین فرایندی به دلیل اتکای زیاد به ارتباط مؤثر میان دولت‌های عضو به‌شدت محل تردید بوده و همیشه احتمال عدم موفقیت آن بالاست. با توجه اختلاف نظر دولت‌ها و بحث‌های جدی و ناموفق آنها در خصوص گسترش صلاحیت دولت ساحلی در فلات قاره در «کنفرانس سوم ملل متحد در زمینه حقوق دریاها» بسیار بعید بود که مقرره‌ای صریح‌تر، حداقل به‌عنوان یک فرمول سازشی مورد قبول اکثریت دولت‌ها، بتواند در کنوانسیون ۲۰۰۱ اتخاذ شود.^۱

با این حال مواد ۹ و ۱۰ کنوانسیون ۲۰۰۱ اگرچه نتوانسته‌اند خلأهای موجود در کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها را به شیوه‌ای مطلوب مرتفع کرده و در نتیجه حفاظت مؤثری از میراث فرهنگی زیر آب فراهم سازند، باید آنها را یک «حداقل ضروری» (با توجه به واقعیات جامعه بین‌المللی) و یک گام رو به جلو نسبت به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها جهت حفاظت بیشتر از میراث فرهنگی زیر آب در منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره دانست. نباید فراموش کرد که هرگونه تغییری به نفع حفاظت از میراث مزبور مستلزم تغییر نگرش دولت‌ها (به‌خصوص دولت‌های قدرتمند دریایی) در خصوص مسائل حاکمیتی و صلاحیتی در این مناطق دریایی است، امری که به‌نظر می‌رسد روند آن با الحاق برخی قدرت‌های دریایی (مانند اسپانیا، پرتغال و فرانسه) به کنوانسیون ۲۰۰۱ یونسکو، آغاز شده است.

۱. با وجود این، همین سازوکار نیز نتوانست نظر برخی از دولت‌ها را به خود جلب کند، برای مثال علت اصلی که دولت یونان را از رأی دادن باز داشت، این بود که (از نظر آن دولت) کنوانسیون تنها نقش «هماهنگ‌کننده» برای دولت ساحلی در فلات قاره‌اش قائل شده است، در مقابل روسیه و نروژ بر این اساس که کنوانسیون حقوقی بیش‌ازحد به دولت ساحلی اعطا کرده به آن رأی منفی دادند (Garaballo, 2003: 121).

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. چرچیل، رابین و لو، آلن (۱۳۹۰). *حقوق بین‌الملل دریاها*، ترجمه بهمن آقایی، چ ششم، تهران: گنج دانش.

ب) مقالات

۲. ممتاز، جمشید (۱۳۸۴). «تأملی بر کنوانسیون حفاظت از میراث فرهنگی زیر آب»، ترجمه محمود صوراسرافیل، *مجله حقوقی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری*، ش ۳۳، ص ۱۵۹-۱۸۸.

۲. انگلیسی

A. Books

3. Blake, Janet E. (2015). *International Cultural Heritage Law (Cultural Heritage Law and Policy)*, Oxford University Press.
4. Dromgoole, Sarah (2014). *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge University Press.
5. Forrest, Craig J. S. (2010). *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Oxon, Routledge.
6. Nandan, Staya N., Rosenne, Shabtai and Grandy Neal. R. (1993). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*: Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia, Volume II, Martinus Nijhoff Publishers.
7. O'Keefe, Patrick J. (2002). *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, Institute of Art and Law.
8. Strati, Anastasia (1995). *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, The Hague, Kulwer Law International.
9. United Nations (2010). *Marine Scientific Research: A revised guide to the implementation of the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations Publication.
10. United Nations (1956). *Yearbook of the International Law Commission*, United Nations Publication, Volume II.

B. Articles

11. Cogliati-Bantz, Vincent P., Forrest, Craig J. S. (2013). Consistent: The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and the

- United Nations Convention on the Law of the Sea , *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 3, no. 2, pp. 536-561.
12. Dromgoole, Sarah (2003). 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage , *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 18, no 1, pp. 59-91.
 13. Elia, Ricardo J. (2000). US Protection of Underwater Cultural Heritage beyond the Territorial Sea: Problems and Prospects , *The International Journal of Nautical Archaeology*, vol. 29, no. 1, pp. 43-56.
 14. Forrest, Craig J. S. (2002). A New International Regime for the Protection of Underwater Cultural Heritage , *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, pp. 511-540.
 15. Garabello, Roberta (2003). The Negotiation History of the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage , in Garabello, Roberta & Scovazzi, Tullio (eds.) *The Protection of the Underwater Cultural Heritage, Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Martin Nijhoff Publishers, pp. 89-192.
 16. Migliorino, Luigi (1995) *In Situ* Protection of the Underwater Cultural Heritage under International Treaties and National Legislation , *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 10, no. 4, pp. 483-495.
 17. Newton, Cynthia Furrer (1986) Finder Keepers? The Titanic and the 1982 law of the Sea Convention , *Hastings International Comparative Law Review*, vol. 10.
 18. Oxman, Bernard H. (1988). Marine Archaeology and the International Law of the Sea , *Columbia-Volunteer Lawyers Association Journal of Law and the Arts*, no. 12, pp. 353-371.
 19. Strati, Anastasia (2006). Protection of the Underwater Cultural Heritage: From the shortcomings of the UN Convention on the Law of the Sea to the compromises of the UNESCO Convention , in Strati, Anastasia, Gavouneli, Maria & Skourtos, Nikolaos (eds.) *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers.
 20. Watters, David R. (1983). The Law of the Sea and Underwater Cultural Resources *American Antiquity*, vol. 48, no. 4, pp. 808-816.

C. Theses

21. Blake, Janet E. (1996). "A Study of the Protection of Underwater Archaeological Sites and Related Artefacts with Special Reference to Turkey", Ph.D. Thesis, University of Dundee.

D. Cases

22. *Treasure Salvors Inc v. The Unidentified Wreck and Abandoned Sailing Vessel*, at 408 F Supp 907 (US, 1976); 569 F.2d. 230 (US, 1978); F.2d. 1340 (US, 1980); 640 F.2D. 560 (US, 1981).

E. Documents

23. UN Doc A/CONF.13/L.26 24 March 1958 in UNCLOS I Off Rec, Vol VI at 51.