

حفاظت از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی

ساسان صیرفی^{۱*}، سید فضل‌الله موسوی^۲، کوثر فیروزپور^۳

چکیده

تنوع زیستی، منبع حیات بشر بر روی کره زمین و مشتمل بر گیاهان و حیوانات و دیگر ارگانیسم‌هایی است که در آب، زمین و هوا زیست می‌کنند و با هم ارتباط دارند. اقیانوس‌ها دربردارنده بیشترین تنوع زیستی در سطح زمین هستند. در عین حال که پیشرفت فناوری فرصت‌های بیشتری را برای بهره‌برداری از منابع طبیعی اقیانوس‌ها فراهم می‌کند، تهدیدات تنوع زیستی نیز افزایش می‌یابد. این در حالی است که بخش اعظم اقیانوس‌ها در مناطق خارج از صلاحیت ملی، در معنی دریای آزاد و منطقه بستر بین‌المللی دریاها، قرار گرفته‌اند که تحت حاکمیت یا صلاحیت هیچ دولتی نیستند. به دلیل اهمیت تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی و بهره‌برداری روزافزون از منابع آن، اهتمام جامعه جهانی درباره حفاظت از تنوع زیستی این مناطق افزایش یافته است. خلأهای موجود در نظام حقوقی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی، ضرورت اقدام مؤثر در حفاظت از محیط زیست دریایی در این مناطق را دوچندان می‌کند. در این مقاله سعی شده است تا نظم حقوقی کنونی تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی و خلأهای آن واکاوی شده و انعقاد موافقت‌نامه اجرایی جدید طبق کنوانسیون حقوق دریاها در این خصوص ارزیابی شود.

کلیدواژگان

تنوع زیستی، کنوانسیون حقوق دریاها، کنوانسیون تنوع زیستی، کنفرانس بین‌دولتی، موافقت‌نامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی دریایی، مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: sasanseyrafi@ut.ac.ir

۲. استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: fmousavi@ut.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: kosar.f1990@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۲۷

مقدمه

«تنوع زیستی»^۱ به دلالت ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۹۲ تنوع زیستی (از این پس «کنوانسیون تنوع زیستی» خوانده می‌شود)، عبارت است از «گوناگونی ارگانسیم‌های زنده از هر منبع شامل زیست‌بوم‌های زمینی و دریایی و دیگر زیست‌بوم‌های آبی و همچنین ترکیبات محیطی که بخشی از زیست‌بوم را تشکیل می‌دهند». این مفهوم «شامل تنوع درون گونه‌ها، تنوع بین گونه‌ها و تنوع زیست‌بوم می‌شود» که عناصر کمی و کیفی را در بر دارد (CBD, art.2). طی چند دهه گذشته به‌طور روزافزون مشخص شده است که به‌علت افزایش فشارهای انسانی بر محیط زیست، تنوع زیستی در سطح جهانی در حال از دست رفتن است. بدیهی است که آسیب بر پیکره تنوع زیستی، استمرار حیات انسان بر کره زمین را با چالش‌های جدی مواجه ساخته و این امر ضرورت اقدام فوری برای حفظ و استفاده پایدار از آن را نمایان می‌سازد (برای توضیح بیشتر ن.ک: اویارحسین، ۱۳۸۸: ۲۸-۷؛ Schoenbaum & Young, 2018: Chap.8, sec. I).

مفهوم تنوع زیستی از زمان تصویب کنوانسیون تنوع زیستی در جریان اجلاس زمین در سال ۱۹۹۲ به‌عنوان واژه حقوقی وارد ادبیات حقوق بین‌الملل شد. این کنوانسیون بی‌شک یکی از مقبول‌ترین معاهدات زیست‌محیطی چندجانبه است که تا به امروز منعقد شده و اینک ۱۹۶ دولت به‌علاوه اتحادیه اروپا عضو آن‌اند. هدف و موضوع این کنوانسیون پیش‌بینی قواعد بین‌المللی در خصوص حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی است (CBD, art.1). از سوی دیگر، حلقه ارتباط اولیه مفهوم تنوع زیستی و حقوق بین‌الملل دریاها در کنوانسیون ۱۹۸۲ ملل متحد در خصوص حقوق دریاها (از این پس کنوانسیون حقوق دریاها خوانده می‌شود) مشهود است که در آن بر تعهدات دولت‌ها نسبت به حفظ و مدیریت منابع زنده دریایی و نیز حفاظت و حمایت از محیط زیست دریایی تأکید می‌شود (در این خصوص ن.ک: Tanaka, 2012: 253-335).

اقیانوس‌ها و دریاها میزبان تنوع وسیعی از زندگی دریایی از جمله گیاهان، اسفنج‌ها، نیمی از نژاد حیوانات و ضامن بقای زندگی در زمین هستند که ۷۰ درصد سطح زمین را در برمی‌گیرند. در دهه‌های اخیر فعالیت‌های انسانی که به محیط زیست دریایی آسیب وارد می‌کنند، شدت یافته و نگرانی فزاینده‌ای در خصوص وضعیت محیط زیست اقیانوس‌ها به‌طور کلی و به‌ویژه تنوع زیستی آن به‌وجود آمده است (Long & Chaves, 2015: 213-4). مطابق گزارش دبیرکل سازمان ملل متحد این خطرها شامل صید بی‌رویه، صید غیرقانونی، گزارش‌نشده و ساماندهی‌نشده، استخراج از بستر عمیق دریا، گسترش گونه‌های مهاجم، کابل‌گذاری، گردشگری، تحقیقات علمی دریایی، آلودگی، از بین رفتن زیستگاه‌ها، تغییرات آب‌وهوایی و اسیدی شدن اقیانوس‌هاست (UN Secretary General, 2004: 45-61). به این فهرست می‌توان فعالیت‌های نوظهور مانند مهندسی جغرافیا، کود دادن به اقیانوس‌ها و تجزیه

1. biological diversity

کربن را اضافه کرد. در اولین گزارش ارزیابی جهانی اقیانوس‌ها بیان شده است که بسیاری از بخش‌های اقیانوس به صورت جدی تخریب شده و اگر به این مشکل توجه نشود، استفاده از منافعی که بشر امروزه در اختیار دارد، غیرممکن می‌شود (World Ocean Assessment I, 2016:41). بنابراین تضمین حفظ و استفاده پایدار از اقیانوس‌های جهان، از موضوعات زیست‌محیطی مهم دنیای امروز است که در هدف ۱۴ اهداف برنامه ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار بدان اشاره شد (UNGA, 2015: 23-4).

اما آنچه نیازمند نگاهی عمیق‌تر است، تنوع زیستی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی است. کنوانسیون حقوق دریاهای در مورد مناطق خارج از صلاحیت ملی مقرراتی کلی درباره حفاظت از محیط زیست دریایی (ن.ک. UNCLOS, Part XII, sec.1) و نیز حفظ منابع زنده دریای آزاد در بردارد (UNCLOS, arts. 61-7, 116-20)، البته مقررات مفصلی نیز در خصوص پیشگیری، کاهش و مهار آلودگی دریایی از منابع مختلف در قسمت دوازدهم این کنوانسیون پیش‌بینی شده است (ن.ک. Nanda & Pring, 2013:427-46; Churchill, 2015: 3-31). اما مفهوم تنوع زیستی و چگونگی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از آن بدان گونه که طی چند دهه گذشته مطرح شده، در کنوانسیون حقوق دریاهای مدنظر نبوده است (Churchill, 2015: 12). از سوی دیگر، دامنه شمول کنوانسیون تنوع زیستی در مورد اجزای تشکیل‌دهنده تنوع زیستی به مناطق تحت صلاحیت کشورهای ساحلی محدود می‌شود (CBD, art.4). این در حالی است که مناطق دریایی خارج از حوزه صلاحیت ملی، دوسوم اقیانوس‌ها را در برمی‌گیرند و میزبان تنوع وسیعی از زندگی دریایی و ضامن بقای زندگی در زمین هستند. این همه سبب شده است که طی سال‌های اخیر جامعه بین‌المللی درصدد رفع خلأ حقوقی ناظر به مسئله حفظ و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی برآید. با شروع «کنفرانس بین‌دولتی در خصوص انعقاد سند الزام‌آور درباره حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی»^۱ (از این پس به اختصار «کنفرانس بین‌دولتی» خوانده می‌شود) در سال ۲۰۱۸ این تلاش وارد مرحله نهایی خود شده است. هدف از تشکیل کنفرانس یادشده انعقاد «موافقت‌نامه طبق کنوانسیون ملل متحد در خصوص حقوق دریاهای راجع به حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی»^۲

1. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction

2. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction

برای بررسی آخرین نسخه پیش‌نویس موافقت‌نامه بر مبنای نتایج مذاکرات سومین اجلاس کنفرانس بین‌دولتی ن.ک: https://www.un.org/bnj/sites/www.un.org/bnj/files/revised_draft_text_a.conf_232.2020.11_advance_unedited_version.pdf

(از این پس به اختصار «موافقت‌نامه» خوانده می‌شود) است. در صورت تصویب، موافقت‌نامه مذکور سومین موافقت‌نامه اجرایی کنوانسیون حقوق دریاها محسوب خواهد شد. در این نوشتار با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای ضمن بررسی حقوق بین‌الملل حاکم بر تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت می‌کوشیم به این پرسش پاسخ دهیم که چه خلأهایی در نظم حقوقی کنونی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی وجود دارد و موافقت‌نامه اجرایی جدید کنوانسیون حقوق دریاها چگونه در صدد رفع این خلأهاست؟

دورنمای حقوق کنونی تنوع زیستی در مناطق دریایی خارج از حوزه

صلاحیت ملی

در ابتدا لازم است گستره جغرافیایی مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی تبیین شود. تعبیر «خارج از صلاحیت ملی»^۱ در کنوانسیون حقوق دریاها در مورد بستر بین‌المللی دریایی استفاده شد، جایی که بستر اقیانوس و منابع معدنی آن میراث مشترک بشریت هستند (UNCLOS, preamble). بنابراین خارج از حوزه صلاحیت ملی، مناطقی از دریا هستند که در محدوده صلاحیت و حاکمیت دولت ساحلی قرار نمی‌گیرند. این مناطق عبارت‌اند از دریای آزاد موضوع بخش هفتم کنوانسیون حقوق دریاها و منطقه موضوع بخش یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها. براساس ماده ۸۶ کنوانسیون حقوق دریاها، دریای آزاد عبارت است از «کلیه قسمت‌های دریا که جزو منطقه انحصاری اقتصادی، دریای سرزمینی یا آب‌های داخلی یک دولت یا آب‌های مجمع‌الجزایری یک دولت مجمع‌الجزایری نباشد». آنچه در اصطلاح کنوانسیون حقوق دریاها «منطقه»^۲ خوانده می‌شود، به دلالت بند ۱ ماده ۱ این کنوانسیون عبارت است از «بستر دریا و کف اقیانوس و زیر بستر آنها واقع در خارج از حدود صلاحیت ملی». به بیان روشن‌تر، بستر و زیربستر دریاها خارج از فلات قاره دولت‌ها در اصطلاح کنوانسیون حقوق دریاها «منطقه»^۳ خوانده می‌شود.

تخمین اینکه چه میزان از اقیانوس‌ها خارج از حوزه صلاحیت ملی است، عملاً ممکن نیست، زیرا حدود دقیق منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره بسیاری از دولت‌ها تعیین نشده است. دامنه جغرافیایی مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی زمانی مستقر خواهد شد که دولت‌های

1. beyond the limits national jurisdiction

2. Area

۳. در ادبیات حقوقی از تعابیر «منطقه بستر بین‌المللی دریاها» (the international seabed area) و «بستر ژرف‌دریا» (the deep seabed) نیز در خصوص این منطقه استفاده می‌شود.

ساحلی، حدود دریای سرزمینی، منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره خود را مشخص کنند و سایر دولت‌ها نیز اختلافی در این باره نداشته باشند. به‌ویژه وجود دولت‌هایی که مدعی فلات قاره خارج از ۲۰۰ مایل هستند، موجب ابهام در این حوزه می‌شود (Long & Chaves, 2015: 214-5). سطح و ستون آب‌های فراز این مناطق جزو دریای آزاد است و مقررات دریای آزاد مندرج در کنوانسیون حقوق دریاها مشخص می‌کند که آزادی دریای آزاد باید برای همه دولت‌ها، چه ساحلی چه محصور در خشکی، فراهم شود (UNCLOS, art. 89)، اما این آزادی نامحدود نیست، بلکه منوط به رعایت شرایط مندرج در کنوانسیون نظیر رعایت تعهد کلی مندرج در ماده ۱۹۲ مبنی بر حفاظت از محیط زیست دریایی و سایر قواعد حقوق بین‌الملل است (UNCLOS, art. 87(2)). نظام قابل اعمال بر بستر و زیر بستر آب در مناطق خارج از صلاحیت ملی در قسمت یازدهم کنوانسیون تدوین شده است که منابع معدنی منطقه را طبق اصل میراث مشترک بشریت تحت مدیریت مقام بین‌المللی بستر دریا (UNCLOS, arts. 136-137) قرار می‌دهد که مطابق ماده ۱۴۵ کنوانسیون حقوق دریاها، مسئولیت حمایت از محیط زیست دریایی در برابر آثار ناشی از اکتشاف و استخراج منابع معدنی منطقه را به عهده دارد.

قسمت دوازدهم کنوانسیون حقوق دریاها درباره حفاظت از محیط زیست دریایی، سنگ بنای حفاظت از تنوع زیستی دریایی است. واژه محیط زیست دریایی در کنوانسیون ۱۹۸۲ تمام بخش‌های زنده و غیرزنده اقیانوس را در برمی‌گیرد. با این وصف، اصطلاح «تنوع زیستی دریایی»^۱ در کنوانسیون حقوق دریاها ذکر نشده و به‌صورت مفهومی مستقل مدنظر قرار نگرفته است (Churchill, 2015:12-22). گذشته از مقررات کلی که در بخش ۱ قسمت دوازدهم درباره حفاظت از محیط زیست دریایی آمده، تمرکز کنوانسیون بر مقابله با آلودگی دریایی ناشی از منابع واقع در خشکی، کشتیرانی، دفع مواد زائد، فعالیت در فلات قاره و... است (ن.ک. Tanaka, 2012:316-9). اما تفاوت اصلی حفاظت از محیط زیست دریایی و تنوع زیستی دریایی در آن است که تنوع زیستی دریایی به جنبه خاصی از محیط زیست دریایی اشاره دارد که تغییرپذیری در گونه‌ها، بین گونه‌ها و در زیست‌بوم است. تأکید بر تعداد گونه‌های مختلف است، صرف‌نظر از اینکه در یک گونه چه تعدادی وجود دارد. تنوع زیستی مبنایی برای منحصربه‌فرد بودن و کمیابی، اهمیت خاص آن برای سابقه زندگی گونه، آسیب‌پذیری، حساسیت و بازتوانی، طبیعی بودن و تولید بیولوژیکی است. با این حال، ارتباط میان کنوانسیون حقوق دریاها و حفاظت از تنوع زیستی در رأی داوری دریای چین جنوبی مورد توجه قرار گرفته است. به عقیده دادگاه داوری دریای چین جنوبی، تعهد کلی حفاظت از محیط زیست دریایی مقرر در ماده ۱۹۲ کنوانسیون به‌حدی گسترده است که حفاظت از تنوع زیستی را در برگیرد. از نظر این دادگاه تعهد کلی «حفاظت و حمایت از محیط زیست دریایی» مندرج در ماده ۱۹۲

1. marine biodiversity

کنوانسیون حقوق دریاها باید در سیاق بند ۵ ماده ۱۹۴ خوانده شود، از این رو نوعی «تعهد به وسیله»^۱ در بردارد که بر مبنای آن دولت‌ها موظف به اتخاذ اقدامات ضروری برای جلوگیری از برداشت گونه‌هایی هستند که از نظر بین‌المللی در خطر انقراض‌اند و به حمایت بین‌المللی نیاز دارند (UNCLOS Annex VII Arbitral Tribunal, 2016: para.956). همچنین دولت‌ها متعهد به اتخاذ اقدامات ضروری برای حمایت از گونه‌های کمیاب و در خطر انقراض و همچنین زیستگاه‌های گونه‌های در معرض انقراض و سایر اشکال زندگی دریایی هستند. تعهد شامل تکلیف به و تعهد به جلوگیری از آسیب غیرمستقیم به گونه‌های در معرض خطر از طریق نابود کردن زیستگاه‌های آنان است (UNCLOS Annex VII Arbitral Tribunal, 2016: para.960). شایان ذکر است که به‌منظور تعیین گونه‌های در معرض خطر، دادگاه داوری دریای چین جنوبی از فهرست ضمیمه اول کنوانسیون تجارت گونه‌های در معرض خطر و یافته‌های متخصصان در فهرست قرمز «اتحاد بین‌المللی حفاظت از طبیعت»^۲ استفاده کرده است (UNCLOS Annex VII Arbitral Tribunal, 2016: para.823, n.877).

چنانکه گفته شد، معاهده قانون‌ساز اصلی در خصوص موضوع تنوع زیستی، کنوانسیون تنوع زیستی است. اما این کنوانسیون شامل مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی نیست، چه حیطة شمول این کنوانسیون مطابق با بند «الف» ماده ۴ آن صریحاً مناطق داخل حوزه صلاحیت ملی است (CBD, art.4.a). هرچند بند «ب» ماده ۴ مقرر می‌دارد که مقررات کنوانسیون «بر فعالیتهای تحت صلاحیت و کنترل دولت‌ها در داخل و خارج از حیطة صلاحیت ملی صرف‌نظر از آنکه نتیجه در کجا واقع شود، اعمال می‌شود» (CBD, art.4.b). همچنین به موجب بند «پ» ماده ۱۴ کنوانسیون تنوع زیستی هر دولت عضو باید بر مبنای عمل متقابل، تبادل اطلاعات و مشورت، اثرات فعالیتهای تحت صلاحیت و کنترل خود را که احتمال می‌رود بر تنوع زیستی سایر دولت‌ها یا مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی آثار زیانبار وارد کند، ارزیابی کند و به موجب بند «ت» این ماده دولت‌های عضو کنوانسیون مکلف شده‌اند در صورت بروز خطر یا خسارت فوری و شدید برای تنوع زیستی در منطقه تحت صلاحیت یا کنترل سایر دولت‌ها یا مناطق خارج از صلاحیت ملی خود فوری دولتهایی را که بالقوه از این خطر یا خسارت اثر می‌پذیرند، آگاه سازند و اقدامات لازم را برای جلوگیری یا کاهش خطرها و خسارت یادشده انجام دهند (CBD, art 14.1.c and d). با این همه، تعهدات بند «ب» ماده ۴ و بندهای «پ» و «ت» ماده ۱۴ کنوانسیون تنوع زیستی از حیث مفاد کلی و مبهم بوده و فاقد ضمانت اجرایی‌اند.

1. due diligence obligation

۲. اتحاد بین‌المللی حفاظت از طبیعت (The International Union for Conservation of Nature) از سال ۱۹۶۴ تاکنون فهرستی از گونه‌های در معرض تهدید تدوین و منتشر کرده که به «فهرست قرمز» (The IUCN Red List) معروف است.

مسئله اساسی این است که در حقوق بین‌الملل کنونی، نظامی پراکنده و چندپاره در خصوص تنوع زیستی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی وجود دارد که رژیم‌های حقوقی بخشی و منطقه‌ای متنوع و متعددی در بردارد. به تبع این رژیم‌ها سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی متنوع و متعددی نیز پدید آمده‌اند که به صورت بخشی و منطقه‌ای تمهیدات حفاظتی و مدیریتی خاص خود را در مورد محیط زیست دریایی اعمال می‌کنند (ن.ک: Ardron et al., 2014; Warner, 2015a). طبعاً، تعدد و تنوع رژیم‌های حقوقی بخشی و منطقه‌ای و فقدان نهاد یا سازمان بین‌المللی واحد برای مدیریت این مناطق دریایی مانعی در راه تحقق نظام واحد در راستای حفظ و استفاده پایدار از تنوع زیستی دریایی در این مناطق گسترده اقیانوس است. افزون بر این، وجود رژیم‌های حقوقی ناهمسان در مناطق خارج از صلاحیت ملی در مورد سطح و ستون آب (دریای آزاد) از یک سو و بستر دریا (منطقه) از سوی دیگر، موجب دشواری ایجاد یک رویکرد واحد در راستای حفظ و استفاده پایدار از تنوع زیستی در این مناطق می‌شود. این همه حفاظت کارآمد و مدیریت یکپارچه تنوع زیستی مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی و بهره‌برداری پایدار، آن را به معضلی برای جامعه جهانی مبدل ساخته است.

خلاهای مدیریت تنوع زیستی دریایی مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی

چنانکه اشاره شد، مسئولیت اجرای تعهدات حقوق بین‌الملل برای حفظ تنوع زیستی در مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی در طیف وسیعی از رژیم‌های منطقه‌ای و بخشی پراکنده است، بدون اینکه چارچوب حقوقی جهانی و جامعی برای آن وجود داشته باشد یا سازمانی بین‌المللی نظارت و مدیریت امور مربوط به تنوع زیستی این مناطق را بر عهده داشته باشد. در این میان، چند خلأ وجود دارد که درخور توجه ویژه‌اند.

۱. ماهیگیری

موضوع ماهیگیری در مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی یا به تعبیر دقیق‌تر دریای آزاد، همواره از مسائل اساسی حقوق دریایا بوده است. بخش ۲ قسمت هفتم کنوانسیون حقوق دریایا تعهدات کلی دولت‌ها در این خصوص را در بردارد. اگرچه همه دولت‌ها از حق ماهیگیری در دریای آزاد برخوردارند، در عین حال نسبت به حفظ و مدیریت منابع زنده دریای آزاد متعهد بوده و مکلف به همکاری با یکدیگر در این خصوصاند (UNCLOS, Arts.116-20). اما گذشته از تعهدات کلی کنوانسیون حقوق دریایا، معاهده تقنینی اصلی جامعه جهانی در موضوع ماهیگیری در مناطق دریایی خارج صلاحیت ملی موافقت‌نامه ۱۹۹۵ اجرای کنوانسیون حقوق

دریایها در خصوص حفظ و مدیریت ذخایر ماهیان مهاجر و دوکاشانه ای^۱ است. افزون بر مقررات کلی این موافقتنامه درباره حفاظت محیط زیست دریایی از جمله در خصوص رویکرد احتیاطی، آورده اصلی آن «سازمان منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای مدیریت شیلات»^۲ است. اگرچه این سازمان‌ها پیش از موافقتنامه ماهیان مهاجر و دوکاشانه‌ای نیز تشکیل شده بودند، این موافقتنامه آنها را نهادینه کرده است. کارکرد اصلی این سازمان‌ها تصویب و اجرای اقدامات مربوط به حفظ و مدیریت منابع شیلاتی - مانند تعیین کل صید مجاز و سهمیه صید کشورهای عضو - است که تحت صلاحیت آنها قرار دارند.

به‌طور کلی سازمان‌های مدیریت شیلات منطقه‌ای به دو نوع گونه‌محور و منطقه‌محور تقسیم می‌شوند. سازمان‌های گونه‌محور اغلب بر حفظ و مدیریت تن ماهیان متمرکزند. برای نمونه می‌توان به کمیسیون بین‌المللی حفاظت از تن ماهیان اقیانوس اطلس یا کمیسیون تن ماهیان اقیانوس هند اشاره کرد. تن ماهیان در تمام مناطق مربوط به خارج از صلاحیت ملی در اقیانوس‌ها مدیریت شده است، اما هنوز خلأ مهمی درباره ماهی‌های غیر تن وجود دارد. در مقابل، سازمان‌های منطقه‌محور بر انواع ماهیان در یک منطقه جغرافیایی مشخص صلاحیت دارند. برای نمونه کمیسیون شیلات شمال شرقی اقیانوس اطلس، سازمان شیلات شمال غربی اقیانوس اطلس و سازمان شیلات جنوب شرقی اقیانوس اطلس سه محدوده از اقیانوس اطلس را پوشش می‌دهند. یا در اقیانوس آرام سازمان منطقه‌ای مدیریت شیلات اقیانوس آرام جنوبی وجود دارد. مذاکرات برای تأسیس سازمانی در خصوص اقیانوس آرام شمالی کماکان در حال انجام است. در اقیانوس هند کمیسیون شیلات جنوب غربی اقیانوس هند تشکیل شده است یا کمیسیون عمومی شیلات مدیترانه بر دریای مدیترانه نظارت دارد.

سازوکارها و سازمان‌های مدیریت شیلات منطقه‌ای رویکردهای ناهمسانی به اصول حمایتی محیط زیستی و حفظ تنوع زیستی در نظام‌های مدیریتی به نمایش می‌گذارند. با وجود تأکید موافقتنامه ۱۹۹۵ بر رویکرد احتیاطی و زیست‌بومی، سازمان‌های مدیریت شیلات منطقه‌ای اغلب به مدیریت ذخایر ماهیان مهاجر و دوکاشانه‌ای موضوع صلاحیت خود می‌پردازند و به گونه‌های دریایی دیگر و اثرات صید بر زیست‌بوم و ذخایر وابسته توجه نمی‌کنند. به بیان دیگر، این سازمان‌ها اغلب بر حفظ و مدیریت ذخایر ماهی تمرکز دارند و به اثرات صید ماهی بر تنوع زیستی دریا اولویت نمی‌دهند. افزون بر این، بخش‌هایی از اقیانوس همچنان تحت پوشش هیچ سازمان مدیریت شیلات منطقه‌ای قرار ندارند. از سوی دیگر، فقدان اصول حمایتی زیست‌محیطی در اسناد تأسیس برخی سازمان‌های مدیریت شیلات منطقه‌ای، سازوکارهای

1. 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the UN Convention on the Law of the Sea relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, United Nations

2. subregional and regional fisheries organizations

ناکارآمد تصمیم‌گیری، ضعف نظارت بر اجرای تعهدات کشورهای عضو و دولت صاحب پرچم شناورهای صیادی، اثرگذاری سازمان‌های مدیریت شیلات منطقه‌ای را در حفظ تنوع زیستی دریایی محدود می‌کند (Wright *et al.*, 2018:36-8).

۲. دریا‌های منطقه‌ای

از دهه ۷۰ میلادی گستره متنوعی از ترتیبات منطقه‌ای الزام‌آور و غیرالزام‌آور برای همکاری دولت‌های ساحلی در حفاظت محیط زیست دریایی پهنه‌های دریایی مختلف آغاز به کار کرد. بسیاری از ترتیبات منطقه‌ای الزام‌آور از طریق برنامه محیط زیست سازمان ملل شروع شدند، درحالی‌که سایرین نتیجه ترتیبات مستقل بین کشورهای ساحلی دریای منطقه‌ای هستند. ترتیبات تحت نظر برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد در قالب «برنامه دریا‌های منطقه‌ای»^۱ عمل می‌کنند. این ترتیبات ۱۸ منطقه دریایی را در برمی‌گیرند که هر یک بر مبنای یک کنوانسیون بنا شده‌اند. هر کنوانسیون تعهدات کلی کشورهای ساحلی پیرامون دریای منطقه‌ای را در برمی‌گیرد و با اسناد بعدی تکمیل می‌شود (Dupuy & Viñuales, 2015: 104-7; Vallega, 2002). برای نمونه می‌توان به کنوانسیون ۱۹۹۲ حفاظت از محیط زیست دریایی شمال شرق اقیانوس اطلس (معروف به کنوانسیون اسپار)،^۲ کنوانسیون ۱۹۹۵ حفاظت از محیط زیست دریایی منطقه ساحلی دریای مدیترانه (معروف به کنوانسیون بارسلون)^۳ اشاره کرد. بسیاری از مناطق تحت پوشش این ترتیبات، آب‌های واقع در حوزه صلاحیت ملی‌اند و تعداد کمی از آنها به دریای آزاد می‌پردازند. حوزه جغرافیایی این ترتیبات توسط عوامل سیاسی تعیین می‌شود (Sand, 1987:229).

توجه اولیه بیشتر ترتیبات منطقه‌ای بر مهار آلودگی دریایی بود، اما از زمان پذیرش، رویکرد آنها به سمت حمایت از محیط زیست دریایی و حفظ تنوع زیستی و توسعه نظام‌های مناطق مورد حمایت دریایی معطوف شده است. گسترش حوزه آنان در ارتباط با رویکرد و اهداف حفاظتی، بسیاری از ترتیبات منطقه‌ای را قادر به جذب پیشرفت‌های جدید در حقوق بین‌الملل محیط زیست از طریق اسناد تکمیلی نظیر پروتکل... کرده است. چنانکه اشاره شد، اغلب ترتیبات دریا‌های منطقه‌ای بر مبنای کنوانسیون‌های کلی شکل گرفته‌اند که به اجرای دولت‌های عضو در آب‌های واقع در صلاحیت ملی نیاز دارند. این کنوانسیون‌ها با پروتکل‌های الحاقی تکمیل شده‌اند که به مسائلی نظیر آلودگی دریا، گونه‌های در معرض خطر، ایجاد مناطق

1. The Regional Seas Programme
2. 1992 Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (the OSPAR Convention)
3. 1995 Convention for the protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (the Barcelona Convention)

مورد حمایت دریایی و زیست بوم‌های آسیب‌پذیر می‌پردازند. سه عامل اصلی که کارآمدی ترتیبات دریایی منطقه‌ای را در حفاظت از تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی محدود می‌کنند، عبارت‌اند از: محدود بودن حوزه مسئولیت آنان به آب‌های واقع در صلاحیت ملی، عدم امکان ارجاع به توسعه پایدار و استفاده از تنوع زیستی دریایی و فقدان سازوکارهایی بین ترتیبات مدیریت ماهیگیری منطقه‌ای و ترتیبات دریایی منطقه‌ای.

۳. کشتیرانی

حمل دریایی کالا و مسافر از مهم‌ترین استفاده‌ها از مناطق خارج از صلاحیت ملی و مشخصاً دریای آزاد است که به دلیل تخلیه عمدی و اتفاقی پسماند و سایر مواد زائد به دریا برای تنوع زیستی تهدیدی خطیر به حساب می‌آید. سازمان بین‌المللی دریانوردی به‌عنوان متولی اصلی سامان‌دهی کشتیرانی بین‌المللی، اسناد متنوعی برای کاهش و رفع آلودگی دریایی ناشی از کشتی‌ها در تمام نقاط اقیانوس از جمله مناطق خارج از صلاحیت ملی تدوین کرده است. مهم‌ترین این اسناد عبارت‌اند از: کنوانسیون ۱۹۷۲ پیشگیری از آلودگی دریایی تخلیه پسماند و سایر مواد زائد اصلاحی ۱۹۹۶ (معروف به کنوانسیون لندن^۱)، کنوانسیون ۱۹۷۳ پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از کشتی‌ها اصلاحی ۱۹۷۸ (معروف به مارپول ۷۳/۷۸)^۲ و کنوانسیون ۲۰۰۴ کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها (معروف به کنوانسیون آب توازن^۳). این اسناد بر کشتی‌های تحت پرچم بر دولت‌های عضو در داخل و خارج از مناطق تحت صلاحیت ملی اعمال می‌شود. با چارچوب‌های مقرراتی مفصل، خلأ اصلی در خصوص حفظ و استفاده پایدار از تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی، نیاز به نظارت و اجرای مقرراتی است که با دامنه وسیعی از اسناد مصوب، مطابقت داشته باشند.

۴. منابع معدنی منطقه

چنانکه اشاره شد، مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی به دو صورت دریای آزاد و منطقه در کنوانسیون حقوق دریایا شکل گرفته‌اند. رژیم حقوقی منطقه در قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریایا تنظیم شده است و از دستاوردهای اصلی کنفرانس سوم حقوق دریایا محسوب می‌شود. هرچند باید در نظر داشت که قسمت یادشده همراه با موافقت‌نامه ۱۹۹۴ اجرای قسمت یازدهم

1. 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter as modified by the Protocol of 1976 (London Convention)
2. 1973 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL73/78)
3. 2004 International Convention for the Control and Management of Ships Ballast Water and Sediments (Ballast Water Convention)

کنوانسیون ملل متحد در خصوص حقوق دریاها (معروف به موافقت‌نامه اجرایی ۱۹۹۴)^۱ تفسیر و اجرا می‌شود. در واقع، موافقت‌نامه یادشده قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها را عملاً «تعدیل» کرده است. می‌دانیم که به موجب قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها، منابع معدنی منطقه به‌عنوان «میراث مشترک بشریت»^۲ تلقی شده که کاوش و بهره‌برداری از آنها تحت نظر «مقام بین‌المللی بستر دریا»^۳ قرار گرفته است. چنانکه در بند «الف» ماده ۱۳۳ کنوانسیون حقوق دریاها نیز تصریح شده است، در میان منابع معدنی منطقه «کلوخه‌های چندفلزی»^۴ که بر بستر ژرف اقیانوس‌ها یافت می‌شود، بیشترین اهمیت را دارند. افزون‌بر این، «سولفیدهای چندفلزی»^۵ و «پوسته‌های پرکبالت»^۶ نیز از حیث مواد معدنی مورد توجه هستند.

اجمالاً رویه مقام بین‌المللی بستر دریاها این است که طبق ماده ۱۵۳ و ضمیمه سوم کنوانسیون حقوق دریاها با یک شخص حقیقی یا حقوقی به‌عنوان «پیمانکار»^۷ که به یک یا چند دولت عضو کنوانسیون حقوق دریاها به‌عنوان «دولت حامی»^۸ وابسته‌اند، برای کاوش و بهره‌برداری از منابع معدنی منطقه وارد قرارداد می‌شود. این قرارداد بر مبنای یک «برنامه کاری»^۹ منعقد می‌شود که به تأیید کمیسیون حقوقی و فنی و تصویب نهایی شورای مقام بین‌المللی بستر دریاها می‌رسد.

مقام بین‌المللی بستر دریاها در اجرای ماده ۱۴۵ کنوانسیون حقوق دریاها مقررات مفصلی را در خصوص شناسایی، کاوش و بهره‌برداری از کلوخه‌های چندفلزی، سولفیدهای چندفلزی و پوسته‌های پرکبالت وضع کرده که به «مجموعه مقررات معدنی»^{۱۰} معروف است و پیمانکاران مکلف به رعایت آن‌اند. مقررات معدنی، قواعد و ضوابط متعددی برای حفاظت از محیط زیست دریایی در برابر آثار زیان‌آور اکتشاف و استخراج منابع معدنی منطقه دارد. همچنین به موجب موافقت‌نامه اجرایی ۱۹۹۴ و مقررات معدنی هر پیمانکار باید در برنامه کاری خود ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فعالیت پیشنهادی خود را برای جلوگیری، کاهش و پایش آثار احتمالی فعالیت پیشنهادی بر محیط زیست دریایی ارائه دهد. در سال ۲۰۰۲، توصیه‌نامه برای راهنمایی پیمانکاران به‌منظور ارزیابی اثرات زیست‌محیطی ناشی از کاوش کلوخه‌های چندفلزی^{۱۱} به

1. 1994 Agreement Relating to the Implementation of part XI of the United Nations Convention on the law of the Sea (the 1994 Implementation Agreement)
2. the common heritage of mankind
3. International Seabed Authority
4. polymetallic nodules
5. polymetallic sulphides
6. cobalt-rich crusts
7. contractor
8. sponsoring state
9. plan of work
10. The Mining Code
11. Recommendations for the guidance of contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration for polymetallic nodules in the Area

تصویب کمیسیون حقوقی و فنی مقام رسید و در سال ۲۰۱۰ اصلاح شد. دولت حامی باید در راستای تضمین این امر که پیمانکار ارزیابی‌های لازم را مطابق مسئولیت خود انجام می‌دهد، تمام تلاش خود را به‌کار گیرد (ISBA, 2010). افزون‌بر این، شعبه دعوای بستر دیوان بین‌المللی حقوق دریاها در نظریه مشورتی مسئولیت و تعهدات دولت حامی در سال ۲۰۱۱ تأکید کرده است که دولت حامی مکلف است که اقدامات ضروری را برای تضمین رعایت قواعد زیست‌محیطی مقررات معدنی توسط پیمانکار به‌عمل آورد (ITLOS Seabed Disputes Chamber, 2011: paras.99-163 همچنین ن.ک: صالحی، ۱۳۹۸).

اما به شرحی که خواهیم دید، خلأ اساسی قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها، ناظر بر منابع طبیعی زنده منطقه مشخصاً منابع ژنتیک دریایی است. در واقع، به‌رغم گذشت بیش از دو دهه از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون حقوق دریا، بهره‌برداری از منابع معدنی منطقه هنوز به مرحله تجاری نرسیده است، درحالی‌که دیرزمانی است منابع ژنتیک دریایی واقع در مناطق خارج از صلاحیت ملی در زمینه‌های گوناگون مورد بهره‌برداری تجاری قرار می‌گیرند.

۵. منابع ژنتیک دریایی

بی‌گمان مسئله منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی و چگونگی دسترسی و تسهیم منافع ناشی از کاربرد آنها مهم‌ترین مسئله در پیوند با حفاظت از تنوع زیستی این مناطق بوده و از مسائل اصلی کنفرانس بین‌دولتی است. در زیر به بررسی مفهوم منابع ژنتیک دریایی خواهیم پرداخت و سپس این موضوع را از دیدگاه کنوانسیون تنوع زیستی و کنوانسیون حقوق دریاها بررسی خواهیم کرد.

۵. ۱. مفهوم منابع ژنتیک دریایی

در مورد مفهوم «منابع ژنتیک دریایی»^۱ تعریف حقوقی که اغلب پذیرفته شده باشد، وجود ندارد. با این وصف، از آنجا که تعریف «منابع ژنتیک»^۲ در ماده ۱ کنوانسیون تنوع زیستی عموماً پذیرفته شده است، تعاریف پیشنهادی برای منابع ژنتیک دریایی در پیش‌نویس موافقت‌نامه نیز از همین تعریف الگو برداری شده‌اند (Draft text, art.1, paras.8-9). براساس ماده ۲ کنوانسیون تنوع زیستی، منابع ژنتیکی «به معنی مواد ژنتیکی است که از ارزش بالفعل یا بالقوه برخوردار باش». طبعاً مفهوم کلیدی در این تعریف «مواد ژنتیکی»^۳ است که به موجب ماده یادشده «به معنی هر ماده‌ای است که دارای منشأ گیاهی، حیوانی، میکروبی یا غیر آن بوده و دارای واحدهایی با کارکرد توارثی باشد» (CDC, art. 2).

1. marine genetic resources
2. genetic resources
3. genetic materials

به دلالت پیش‌نویس موافقت‌نامه منظور از منابع ژنتیک دریایی، مواد دریایی با منشأ گیاهی، حیوانی، میکروبی یا هر منشأ دیگری است که دارای واحدهایی با کارکرد توارثی‌اند (Draft text, arts.1, paras.8-9. Alt.1-2). بدین ترتیب، هر گونه گیاه، حیوان یا هر ارگانیسم دیگری که در محیط دریایی - اعم از ستون آب، بستر یا زیر بستر - واقع شده باشد و واحدهای با کارکرد توارثی یا به تعبیر دیگر اسید دزوکسی ریبونوکلیتیک (دی ان ا) یا اسید ریبونوکلیتیک (آر ان ا) داشته باشد و به لحاظ خصوصیات ژنتیک خود دارای ارزش بالقوه یا بالفعل باشد، منبع ژنتیک دریایی محسوب می‌شود. منابع ژنتیک دریایی هم از حیث تحقیقات علمی و هم از حیث کاربرد در صنایع مختلف از جمله صنایع غذایی، آرایشی - بهداشتی و به‌ویژه داروسازی ارزش اقتصادی فراوانی دارند (برای توضیح بیشتر ن.ک: موسوی و میرمحمدی، ۱۳۹۶: ۲-۶۰؛ Leary et al., 2009).

سؤال اصلی این است که آیا نظام کنونی حاکم بر منابع ژنتیک، صرف‌نظر از نارسایی‌های احتمالی آن، بر منابع ژنتیک دریایی واقع در خارج از حوزه صلاحیت ملی حاکم است یا خیر. برای پاسخ به این پرسش نخست باید به اسناد موجود پرداخت. اولین سند بین‌المللی که صریحاً به منابع ژنتیک می‌پردازد، سند «تعهد بین‌المللی بر منابع ژنتیک گیاهی»^۱ ضمیمه قطعنامه شماره ۸/۸۳ است که در سال ۱۹۸۳ به تصویب کنفرانس سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (فائو) رسید. مشکل آن بود که منابع ژنتیک گیاهی در دسترس بود، اما دسترسی به تولید مثل تجاری با حقوق مالکیت فکری محدود شده بود. برای حل این نابسامانی سند مذکور تکلیفی به دولت‌ها و سازمان‌ها تحمیل کرد که به صادرات منافع اقتصادی و اجتماعی منابع ژنتیک با هدف تولید گیاه، تحقیقات علمی و حفظ منابع، اجازه دسترسی داد. این تعهد بر مبنای اصل پذیرفته‌شده بین‌المللی که منابع ژنتیک گیاهی میراث مشترک بشریت هستند، پایه‌گذاری شد (موسوی و میرمحمدی، ۱۳۹۶: ۵-۶۴).

سند تعهد بین‌المللی منابع ژنتیک گیاهی به سرعت مورد انتقاد قرار گرفت. استفاده از ادبیات مشترک که در مناطق خارج از صلاحیت ملی به کار می‌رود، برای کشورهای صنعتی خوشایند نبود، زیرا نگران بودند که دسترسی آزاد به این منابع توسط سایر دولت‌ها به حقوق مالکیت معنوی آنان لطمه وارد کند. در نتیجه، قطعنامه‌های بعدی فائو تعهد بین‌المللی را این‌گونه تفسیر کرد که دسترسی آزاد به معنی عدم مسئولیت و عدم هزینه نیست و حقوق تولیدکنندگان نباید توسط این سند مورد خدشه قرار گیرد. سایر قطعنامه‌ها اصل میراث مشترک بشریت را صریحاً مشروط به حاکمیت دولت‌ها بر منابع ژنتیک گیاهی خود کردند. این ابهام در نهایت از طریق معاهده بین‌المللی منابع ژنتیک گیاهی برای غذا و کشاورزی^۲ حل شد.

1. International Undertaking on Plant Genetic Resources

2. 2001 International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

این معاهده سند تعهد بین المللی را فسخ و از استفاده از ادبیات حقوقی میراث مشترک خودداری کرد و تنها به حقوق حاکمه دولت‌ها بر منابع ژنتیک گیاهی تأکید می‌کند.

۵. ۲. کنوانسیون تنوع زیستی

به طوری که اشاره شد، مهم‌ترین سندی که به موضوع منابع ژنتیک می‌پردازد، کنوانسیون تنوع زیستی است. محدوده اعمال کنوانسیون تنوع زیستی مطابق با بند «الف» ماده ۴ صریحاً مناطق داخل حوزه صلاحیت ملی است. هرچند بند «ب» ماده ۴ مقرر می‌دارد که مقررات کنوانسیون بر فعالیت‌های تحت صلاحیت و کنترل دولت‌ها در داخل و خارج از حیطه صلاحیت ملی صرف نظر از آنکه نتیجه در کجا واقع شود، اعمال می‌شود، اما صدر این ماده دو بند یادشده به قید «جز مواردی که در این کنوانسیون به صراحت به گونه دیگری ذکر شده باشد» مقید کرده است (CBD, art.4).

از سوی دیگر، آنچه در مورد منابع ژنتیک دریایی اهمیت دارد، در وهله نخست «دسترسی»^۱ به منابع ژنتیک دریایی و ثانیاً «تسهیم منافع»^۲ ناشی از دسترسی به این منابع و بهره‌برداری از آن است. در واقع، ماده ۱ کنوانسیون تنوع زیستی «تسهیم عادلانه و منصفانه منافع حاصل از کاربرد منابع ژنتیکی، از جمله از طریق دسترسی مناسب به منابع ژنتیکی و انتقال صحیح فناوری‌های مربوط،» را یکی از سه هدف این کنوانسیون اعلام می‌کند (CBD, art.1). با این وصف ماده ۱۵ کنوانسیون ذیل عنوان «دسترسی به منابع زیستی» مقرر می‌دارد که: «با لحاظ حقوق حاکمه دولت‌ها بر منابع طبیعی خود، اختیار تصمیم‌گیری در مورد دسترسی به منابع ژنتیکی با دولت‌های ملی بوده و تابع قوانین داخلی است». این تأکید بر «حقوق حاکمه بر منابع طبیعی» دلالت بر این دارد که مقررات کنوانسیون تنوع زیستی در خصوص دسترسی به منابع ژنتیک و تقسیم منافع ناشی از آن شامل مناطق دریایی خارج از صلاحت ملی نیست، زیرا به دلالت مواد ۸۹ و ۱۳۷ کنوانسیون حقوق دریاهای طبیعی این مناطق موضوع حقوق حاکمه دولت‌ها واقع نمی‌شود (Proelss, 2008:421-2).

چنانکه اشاره شد، «تقسیم عادلانه و منصفانه منافع حاصل از کاربرد منابع ژنتیکی»^۳ از اهداف اصلی کنوانسیون تنوع زیستی محسوب می‌شود. در این زمینه، پروتکل ناگویا در خصوص دسترسی به منابع ژنتیک و تقسیم عادلانه و منصفانه منافع حاصل از کاربرد آنها^۴ (معروف به پروتکل ناگویا) در دهمین اجلاس طرف‌های متعاقد کنوانسیون تنوع زیستی در

1. access

2. benefit-sharing

3. fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources

4. 2010 Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity

سال ۲۰۱۰ تصویب و در سال ۲۰۱۴ اجرایی شد. پروتکل ناگویا برای تکمیل کنوانسیون تنوع زیستی منعقد شده و حیطة اعمال آن ابتدائاً درون صلاحیت ملی است. به موجب ماده ۳ پروتکل ناگویا: «این پروتکل نسبت به منابع ژنتیک که در حیطة شمول ماده ۱۵ کنوانسیون [تنوع زیستی] واقع شده‌اند و منافع حاصل از کاربرد آنها اعمال می‌شود...» (Nagoya Protocol, art.3). همچنین در ماده ۶ این پروتکل با تأکید بر «حقوق حاکمه نسبت به منابع طبیعی» دسترسی به منابع ژنتیک منوط به رضایت قبلی کشور مبدأ به معنی کشوری که منابع ژنتیکی را در مکان طبیعی که این منابع در آن واقع شده در اختیار دارد، شده است (Nagoya Protocol, art.6). برای توضیح بیشتر ن.ک: (Drankier et al., 2012: 410).

ماده ۱۰ پروتکل ناگویا از طرف‌های متعاقد می‌خواهد تأسیس یک سازوکار چندجانبه جهانی برای تسهیم منافع ناشی از کاربرد منابع ژنتیک در دو موقعیت یعنی موقعیت فرامرزی و موقعیتی را که در آن امکان کسب رضایت قبلی وجود ندارد، بررسی کنند. مسئله اصلی تعیین دقیق این دو موقعیت است. با توجه به موقعیت مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی شامل دریای آزاد و منطقه که در صلاحیت هیچ دولتی نیست، تعیین اینکه کدام مقام صلاحیت پذیرش رضایت قبلی را دارد، مسئله‌ساز است. تأکید اصلی پروتکل ناگویا بر مبنای نظام دسترسی و تسهیم منافع دوجانبه است، اما ماده ۱۰ که سازوکار چندجانبه را اعلام می‌دارد، صرفاً برای موقعیت‌های استثنایی قابل پذیرش است. افزون بر این، این ماده کشورهای متعاقد را به «بررسی» این سازوکار دعوت می‌کند و آن را ایجاد نمی‌کند (Drankier et al., 2012: 411).

۳.۵. کنوانسیون حقوق دریاها

چنانکه اشاره شد، مقررات کلی بخش ۱ قسمت دوازدهم کنوانسیون حقوق دریاها، تنوع زیستی و از جمله منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی را شامل می‌شود. اما سؤال اساسی که در مورد کنوانسیون حقوق دریاها مطرح می‌شود این است که آیا مقررات و اصول مربوط به منطقه و منابع معدنی موجود در آن بر منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی اعمال می‌شود؟ آیا نظام میراث مشترک بشریت حاکم بر منطقه یا نظام دریای آزاد بر آن حاکم است؟

آگاهی کشورهای در حال توسعه از ارزش بالای منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی و بهره‌برداری کشورهای پیشرفته صنعتی از این منابع، بحث‌هایی را مبنی بر اینکه آیا منابع ژنتیک دریایی مشمول مقررات کنوانسیون حقوق دریاها قرار می‌گیرد یا خیر، آغاز کرد. از آنجا که در حال حاضر هیچ نظام بین‌المللی برای تنظیم مقررات حاکم بر دسترسی و تسهیم منافع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی وجود ندارد، کشورهای در حال توسعه نگران‌اند که مبادا از منافع کشورهای پیشرفته صنعتی در این مناطق استفاده

می‌کنند، بی‌نصیب بمانند. مهم‌ترین منبع تجاری در تنوع زیستی اعماق دریا، بهره‌برداری از منابع ژنتیک توسط فناوری زیستی است. برای مثال، ارگانسیم‌هایی که قادرند در محیط‌های متفاوتی زنده بمانند، منبع مهمی برای پیشرفت‌های علمی و استفاده تجاری محسوب می‌شوند و آنزیم‌های آنان در موارد صنعتی متفاوتی امکان استفاده دارد. هنگامی که مذاکرات برای تدوین مقررات بهره‌برداری از منابع طبیعی منطقه در سومین کنفرانس حقوق بین‌الملل دریاهای آغاز شد، تنها به منابع معدنی در این منطقه توجه شد و از منابع ژنتیک سخنی به میان نیامد.

در جریان مذاکرات گروه کاری غیررسمی و کمیته مقدماتی که از سوی مجمع عمومی برای تدوین موافقت‌نامه جدید ایجاد شد، دیدگاه‌های متفاوتی درباره رژیم حقوقی قابل اعمال بر منابع ژنتیک دریایی بیان شد. کشورهای در حال توسعه که فناوری و ظرفیت علمی و مالی لازم را ندارند، معتقدند مشابه نظام حاکم بر منطقه، اصل میراث مشترک بشریت باید مبنای نظام قانونی ناظر بر منابع ژنتیک دریایی قرار گیرد، اما کشورهای در حال توسعه معتقدند که این منابع باید زیرمجموعه اصل آزادی دریای آزاد قرار گیرند و مخالف ایجاد نظام تسهیم منافع برای بهره‌برداری از چنین منابعی هستند (Drankier et al., 2012:399-400).

نظر غالب این است که منابع ژنتیک دریایی مشمول رژیم قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاهای نیستند. توضیح اینکه به موجب بند ۲ ماده ۱۳۴ قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاهای: «فعالیت‌ها در منطقه تابع مقررات این قسمت خواهد بود» (UNCLOS, art.134, para.2). از سوی دیگر به موجب بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون حقوق دریاهای «فعالیت‌ها در منطقه»^۱ عبارت است از «کلیه فعالیت‌های کاوش و بهره‌برداری از منابع منطقه» (UNCLOS, art.1, para.1.1) و در ماده ۱۳۳ کنوانسیون «منابع»^۲ به معنی «کلیه منابع معدنی جامد، مایع یا گازی، از جمله کلوخه‌های چندفلزی، است که در منطقه در بستر یا زیر بستر دریا واقع شده باشد» (UNCLOS, art.133, para.a). بنابراین، قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاهای صرفاً شامل منابع معدنی منطقه می‌شود. در واقع، خلأ مربوط به منابع طبیعی زنده در منطقه از علل اصلی تشکیل کنفرانس بین‌دولتی و انعقاد موافقت‌نامه برای تکمیل کنوانسیون حقوق دریاهای است (Proelss, 2008; Tladi, 2015:260-4; Voneky & Beck, 2017:1013-4).^۳ همچنین باید در نظر داشت که منابع ژنتیک دریایی هم در بستر و زیر بستر و هم در ستون آب وجود دارند، این در حالی است که بنا به توضیحات پیش‌گفته «منطقه» اساساً شامل بستر و زیر بستر دریاست، بنابراین، قسمت یازدهم نمی‌تواند شامل منابع ژنتیک دریایی واقع در ستون آب یا به تعبیر دیگر دریای آزاد باشد (Drankier et al., 2012: 400-1).

1. activities in the Area
2. resources

۳. برای نظر مخالف ن.ک: موسوی و میرمحمدی، ۱۳۹۶: ۹-۶۷؛ Drankier et al., 2012:401-4

آنچه بدیهی است اینکه کنوانسیون نمی‌تواند مسائلی را که در زمان نگارش، تدوین‌کنندگان به آن عالم نبودند، مدیریت کند. ممکن است سؤال پیش آید که تا چه حد کنوانسیون حقوق دریاها می‌تواند به موضوع منابع ژنتیک در منطقه کمک کند؟ چند مسئله در این بحث باید در نظر گرفته شود؛ اول، کنوانسیون نظام خاصی برای بهره‌برداری از منابع ژنتیک منطقه ندارد. در زمان تدوین، تعداد کمی از دولت‌ها از خصوصیات ژنتیک ارگانسیم‌های اعماق دریا مطلع بودند و ارزش‌های اقتصادی بالقوه واحدهای وراثتی آنان مورد توجه مذاکره‌کنندگان قرار نگرفت و صرفاً به منابع معدنی منطقه و فعالیت‌های بهره‌برداری و استفاده، توجه شد.

دوم، با وجود تعریف مضیق منابع در کنوانسیون که صرفاً منابع معدنی را در برمی‌گیرد، نباید با پیش‌بینی نظام برای منابع ژنتیک دریایی، کنوانسیون حقوق دریاها به‌طور کلی کنار گذاشته شود. در کنوانسیون حقوق دریاها، شرایط قانونی منطقه بر سایر فعالیت‌ها و موضوعات واقع در منطقه مانند تحقیقات علمی دریایی، حفظ محیط زیست دریایی و حفظ میراث فرهنگی زیر آب قاعده‌مند شده است. در حالی که نظام خاص برای بهره‌برداری از منابع ژنتیک وجود ندارد، هدف تسهیم منافع بین دولت‌ها که مهم‌ترین بخش پیشنهاد آروید پارادو بود، می‌تواند همچنان به‌عنوان خصوصیت اصلی کلیه فعالیت‌های واقع در منطقه در نظر گرفته شود. اعمال اصل آزادی دریا در منابع ژنتیک به نتایج غیرقابل قبول و غیرمنصفانه منجر می‌شود، بنابراین برنامه همکاری جدید باید بتواند در سطح بین‌المللی به منافع تمامی دولت‌ها توجه کند. این امر مطابق با ماده ۱ کنوانسیون تنوع زیستی است که اصل تسهیم منافع ژنتیک به‌طور عادلانه و منصفانه را جزء اهداف خود مطرح می‌کند.

بدیهی است که مسئولیت اجرای تعهدات حقوق بین‌الملل برای حفظ تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی در بین گستره وسیعی از نظام‌های منطقه‌ای و جهانی پراکنده است، بدون اینکه هیچ سند جهانی جامعی به آن بپردازد یا سازمانی برای ایجاد بهترین ضوابط در مورد فعالیت‌هایی که قانونگذاری نشده‌اند، اقدام کند. چندین خلأ در اسناد وجود دارد که باید قاعده‌مند شود که علاوه بر آن نبود هماهنگی و همکاری در سطح جهانی، منطقه‌ای وجود مشکل را مضاعف می‌کند. فقدان اصول حمایتی زیست‌محیطی مدرن مانند رویکرد احتیاطی و مدیریت زیست‌بومی، چارچوب‌های ناکارآمد در تصمیم‌گیری، فقدان سازوکار هماهنگی جهانی به‌طور رسمی (هیچ سازوکار هماهنگی جامعی برای نظارت بر فعالیت‌های مدیریتی، حفاظتی و به‌کارگیری بهترین روش برای تضمین مبادله اطلاعات در مناطق خارج از صلاحیت ملی وجود ندارد)، تفاوت در سطوح همکاری (چراکه در برخی مناطق، کشورهای در حال توسعه به‌دلیل نبود منابع و ظرفیت، قادر به مشارکت کامل و اجرای تعهدات خود به‌طور مؤثر نیستند) و فقدان قوانین لازم‌الاجرا در خصوص منابع ژنتیک از خلأهایی است که ضرورت تدوین سند جدید را روشن می‌سازد.

موافقت‌نامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی دریایی مناطق خارج از صلاحیت ملی

خلاهای موجود در نظام حقوقی، ضرورت تدوین معاهده‌ای جدید در خصوص موضوع حفاظت و بهره‌برداری از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی را آشکار می‌سازد. در این بخش با یک رویکرد تاریخی به این مسئله می‌پردازیم که چگونه موضوع حفاظت تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی در دستور کار جامعه جهانی قرار گرفت. سپس نگاهی اجمالی به محورهای اصلی موافقت‌نامه تحت مذاکره خواهیم داشت.

۱. پیشینه تاریخی موافقت‌نامه

حفاظت از تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی در دهه نخست قرن بیست‌ویکم مورد توجه فزاینده جامعه بین‌المللی قرار گرفت. در سال ۲۰۰۲ اجلاس جهانی توسعه پایدار سازمان ملل متحد (معروف به اجلاس زمین)، به پیشنهاد استرالیا عبارت «تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی» را برای اولین بار استفاده کرد. گزارش اجلاس از جامعه بین‌المللی خواست تا تنوع زیستی مناطق ساحلی و دریایی مهم و آسیب‌پذیر را در داخل و خارج از حوزه صلاحیت ملی حفظ کند (UN, 2002: para.32.a). متعاقباً موضوع حمایت از زیست‌بوم‌های آسیب‌پذیر در برنامه سال ۲۰۰۳ «روند مشورتی غیررسمی سازمان ملل در مورد اقیانوس‌ها و حقوق دریاها»^۱ (از این پس به اختصار «روند مشورتی» خوانده می‌شود)، قرار گرفت. در سال ۲۰۰۴ پنجمین جلسه روند مشورتی با تأکید بر «استفاده‌های پایدار از اقیانوس‌ها از جمله حفاظت و مدیریت تنوع زیستی بستر در مناطق خارج از صلاحیت ملی» تشکیل شد (UN, 2004). در پی جلسه پنجم روند مشورتی، مجمع عمومی به موجب قطعنامه شماره ۵۹/۲۴ مورخ ۱۷ نوامبر ۲۰۰۴، اقدام به تأسیس «گروه کاری غیررسمی ویژه برای مطالعه موضوعات مربوط به حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی در مناطق خارج از صلاحیت ملی»^۲ (از

۱. روند مشورتی غیررسمی سازمان ملل متحد در مورد اقیانوس‌ها و حقوق دریا (United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea) به جلسات سالانه مجمع عمومی سازمان ملل متحد اطلاق می‌شود که طبق قطعنامه شماره ۵۴/۳۳ مورخ ۲۴ نوامبر ۱۹۹۹ مجمع عمومی برای رسیدگی به امور مربوط به اقیانوس‌ها و حقوق دریاها تشکیل می‌شوند. این جلسات هر سال به مدت یک هفته با حضور نمایندگان دولت‌های عضو سازمان ملل متحد و مقامات سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های بین‌المللی تشکیل شده و ضمن بررسی گزارش سالانه دبیرکل در خصوص اقیانوس‌ها و حقوق دریاها، تحولات و مسائل متنوع و متعددی را در حوزه دریاها و اقیانوس‌ها و نیز حقوق بین‌الملل دریاها مورد بررسی قرار می‌دهند.

2. Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction

این پس به‌اختصار «گروه کاری» خوانده می‌شود) کرد. وظایف گروه کاری عبارت بود از: بررسی فعالیت‌های سازمان ملل و سایر سازمان‌های بین‌المللی از گذشته تا حال در حوزه حفاظت و استفاده پایدار از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی؛ بررسی جنبه‌های علمی، فنی، اقتصادی، قانونی، زیست‌محیطی، اجتماعی موضوع؛ تعیین موضوعات کلیدی و سؤال‌هایی درباره پیشینه موضوعات که مطالعات آن را آسان می‌کند؛ بررسی روش‌های ممکن برای ارتقای همکاری و هماهنگی بین‌المللی برای حفاظت و استفاده پایدار از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی (UNGA, 2004: para73).

گروه کاری در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۵ نه جلسه تشکیل داد. در جریان جلسات اول و دوم اختلاف در خصوص وضعیت حقوقی منابع ژنتیک دریایی ظاهر شده و به مسئله محوری بدل شد. چنانکه اشاره شد، در یک سو کشورهای در حال توسعه در قالب گروه ۷۷ به‌همراه چین قرار داشتند که معتقد بودند منابع ژنتیک دریایی باید مشمول اصل میراث مشترک بشریت و رژیم قسمت یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها باشند. در مقابل کشورهای توسعه‌یافته معتقد بودند که این منابع خارج از شمول قسمت یازدهم بوده و مشمول اصل آزادی دریای آزادند. نقطه عطف مذاکرات گروه کاری در جریان جلسه چهارم در سال ۲۰۱۱ حاصل شد. در این مرحله یک «بسته توافقی»^۱ به‌دست آمد که بر مبنای آن قرار بر این شد که معاهده جدیدی به‌صورت موافقت‌نامه اجرایی کنوانسیون حقوق دریاها در خصوص موضوع حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی دریایی مناطق خارج از صلاحیت ملی منعقد شود که چهار موضوع اصلی را در برداشته باشد: منابع ژنتیک دریایی، ابزارهای مدیریت منطقه‌محور از جمله مناطق حفاظت‌شده دریایی، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری. البته چندکنشگر کلیدی از جمله آمریکا، ژاپن و روسیه با «بسته توافقی ۲۰۱۱» مخالف بودند، اما با ادامه مذاکرات گروه کاری سرانجام درباره این بسته اجماع حاصل شد. گروه کاری به مجمع عمومی سازمان ملل متحد توصیه کرد که برای حصول رژیم جامع جهانی درباره حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی یک «سند حقوقی بین‌المللی الزام‌آور طبق کنوانسیون حقوق دریاها»^۲ منعقد شود که چهار موضوع «بسته توافقی ۲۰۱۱» را در برداشته باشد (UN, 2015: 2).

بر مبنای توصیه گروه کاری قطعنامه ۶۹/۲۹۲ مورخ ۱۹ ژوئن ۲۰۱۵ به تصویب شصت‌ونهمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید. در این قطعنامه مجمع عمومی تصمیم به انعقاد سند حقوقی الزام‌آور طبق کنوانسیون حقوق دریاها مبنی بر حفظ و استفاده پایدار از تنوع زیستی خارج از حوزه صلاحیت ملی را اعلام کرد (UNGA, 2015: para 1).

1. package deal

2. international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea

این قطعنامه مقرر شد که پیش از تشکیل کنفرانس بین‌دولتی برای انعقاد موافقت‌نامه، یک کمیته مقدماتی تشکیل شود تا در مورد عناصر متن سند موردنظر به مجمع عمومی توصیه‌های محتوایی ارائه کند. در پی تصویب این قطعنامه، کمیته مقدماتی ایجاد شد. این کمیته از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۷ چهار اجلاس تشکیل داد. کمیته مقدماتی در اولین جلسه خود به روند مشورتی غیررسمی پایان بخشید و مذاکرات رسمی را برای تدوین پیش‌نویس سند الزام‌آور شروع کرد. ثمره کار این کمیته، گزارشی شامل توصیه‌هایی به مجمع عمومی در خصوص متن سند موردنظر بود. گزارش با زمینه‌های تاریخی، عناصری مانند مقدمه، حوزه، موضوع، اهداف، ارتباط سند جدید با اسناد پیشین، ترتیبات سازمانی، مسائل مالی، روش‌های حل‌وفصل اختلافات را در بردارد (UN, 2017).

با تقدیم گزارش کمیته مقدماتی به مجمع عمومی سازمان ملل متحد، مجمع عمومی طی قطعنامه شماره ۷۲/۲۴۹ مورخ ۲۴ دسامبر ۲۰۱۷ تشکیل کنفرانس بین‌دولتی برای انعقاد سند حقوقی بین‌المللی الزام‌آور طبق کنوانسیون حقوق دریاها در خصوص تنوع زیستی خارج از حوزه صلاحیت ملی را مقرر کرد. در این قطعنامه تأکید شده است که مذاکرات کنفرانس باید بر چهار موضوع «بسته توافقی ۲۰۱۱» متمرکز شود (UNGA, 2017: para.2). براساس برنامه مقرر، کنفرانس شامل چهار اجلاس خواهد بود که در زمان نگارش مقاله حاضر سه اجلاس آن تشکیل شده و چهارمین اجلاس آن در مارس - آوریل ۲۰۲۰ تشکیل خواهد شد.

۲. شالوده ماهوی موافقت‌نامه

براساس آخرین پیش‌نویس موافقت‌نامه که در پایان مذاکرات اجلاس سوم کنفرانس بین‌دولتی منتشر شده است، مقررات ماهوی موافقت‌نامه بر همان چهار موضوع «بسته توافقی» که در سال ۲۰۱۱ در گروه کاری پذیرفته شدند، پی‌ریزی شده است. این چهار موضوع عبارت‌اند از منابع ژنتیک دریایی، ابزارهای مدیریت منطقه‌محور از جمله مناطق حفاظت‌شده دریایی، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و بالاخره ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری که به ترتیب در قسمت‌های دوم تا پنجم موافقت‌نامه^۱ به آنها پرداخته شده است (Draft text, Parts. II-V). در زیر این چهار موضوع بررسی می‌شود.

۲.۱. منابع ژنتیک دریایی

قسمت دوم موافقت‌نامه (مواد ۷ تا ۱۳) به موضوع منابع ژنتیک دریایی اختصاص یافته است. نخستین بحث مطرح در مورد این قسمت، دامنه شمول آن است. طبقاً موافقت‌نامه شامل منابع ژنتیک دریایی است که در مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی واقع شده‌اند. شمول مقررات

۱. پیش‌نویس موافقت‌نامه از ۱۲ قسمت تشکیل شده است.

این قسمت بر منابع ژنتیک دریایی به سه صورت «در مکان اصلی (طبیعی)»^۱، «بیرون از مکان اصلی (طبیعی)»^۲، و «در رایانه (داده‌ها و اطلاعات مربوط به منابع ژنتیک دریایی)»^۳ در ماده ۸ موافقت‌نامه طرح شده است. ماهی‌ها و دیگر منابع زنده دریایی از حیث بررسی خصوصیات ژنتیک، منابع ژنتیک دریایی محسوب می‌شوند، اما بهره‌برداری از ذخایر ماهی و دیگر منابع زنده دریایی به‌عنوان کالا مشمول مقررات موافقت‌نامه نخواهد بود (Draft text, art.8).

اصول اساسی مربوط به منابع ژنتیک دریایی در ماده ۹ موافقت‌نامه مقرر شده است. به موجب این ماده همه دولت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی تابع آنها با توجه مقتضی به مقررات موافقت‌نامه و حقوق و منافع سایر دولت‌ها طبق کنوانسیون حقوق دریاهای دارند فعالیت‌های مربوط به منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی انجام دهند. هیچ دولتی نمی‌تواند نسبت به این منابع ادعای حاکمیت یا حقوق حاکمه کند. بهره‌برداری از منابع ژنتیک دریایی باید «به نفع کل بشریت»^۴ با لحاظ منافع کشورهای در حال توسعه باشد (Draft text, art.9).

اما به شرحی که گذشت، بحث اصلی درباره منابع ژنتیک دریایی دسترسی به این منابع و تسهیم منافع ناشی از آن است. در مواد ۱۰ و ۱۱ موافقت‌نامه به این دو موضوع هم‌پیوند پرداخته شده است. در مورد دسترسی «در مکان اصلی» به منابع ژنتیک دریایی پیشنهاد شده است که این دسترسی با اطلاع قبلی دبیرخانه موافقت‌نامه باشد. همچنین دولت‌های عضو موافقت‌نامه متعهد می‌شوند با اقدامات تقنینی، اداری و سیاستگذاری اطمینان حاصل کنند که دسترسی «بیرون از مکان اصلی» به این منابع آزاد و دسترسی «در رایانه» تسهیل شود (Draft text, art.10). در مورد نحوه تسهیم منافع «پولی» و «غیرپولی» ناشی از دسترسی به منابع ژنتیک دریایی و بهره‌برداری از آن پیشنهادهاى مختلف مطرح است، اما همانند پروتکل ناگویا در ماده ۵۱ موافقت‌نامه یک «سازوکار تهاتر»^۵ پیش‌بینی شده است که در امر تسهیم منافع نقش خواهد داشت.

۲.۲. شیوه‌های مدیریت منطقه‌محور از جمله مناطق حفاظت‌شده دریایی

قسمت سوم موافقت‌نامه (مواد ۱۴ تا ۲۱) به موضوع «شیوه‌های مدیریت منطقه‌محور از جمله مناطق حفاظت‌شده دریایی»^۶ اختصاص دارد. منظور از شیوه‌های مدیریت منطقه‌محور، تمهیدات حفاظتی و مدیریتی است که در منطقه جغرافیایی مشخصی برای مدیریت یک یا چند فعالیت مشخص به‌منظور حفاظت از محیط زیست اعمال می‌شود. مصداق بارز این شیوه‌ها

1. in situ
2. ex situ
3. in silico
4. for the benefit of mankind as a whole
5. clearing-house mechanism
6. area-based management tools, including marine protected areas

ایجاد «منطقه حفاظت‌شده دریایی»^۱ است. منظور از منطقه حفاظت‌شده دریایی منطقه‌ای مشخص از دریاست که به جهاتی مانند حفظ زیستگاه، نظارت بر زیست‌بوم یا مدیریت شیلات، فعالیت‌های مشخصی ممنوع یا محدود می‌شود. بسیاری از کشورها در مناطق دریایی ملی خود از شیوه‌های مدیریت منطقه‌محور به‌ویژه اعلام منطقه حفاظت‌شده دریایی استفاده کرده‌اند. در مورد مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی، برخی کار نهادهای ناظر معاهدات دریاهای منطقه‌ای در دریاهای تحت پوشش خود مناطق حفاظت‌شده دریایی اعلام کرده‌اند. مثلاً کمیسیون حفاظت از منابع زنده دریایی جنوبگان که نهاد ناظر کنوانسیون ۱۹۸۰ حفاظت از منابع زنده دریایی جنوبگان است، چندین منطقه حفاظت‌شده دریایی اعلام کرده است. همچنین سازمان بین‌المللی دریانوردی برای جلوگیری از آلودگی دریایی ناشی از کشتیرانی، «مناطق ویژه»^۲ و «مناطق دریایی به‌خصوص حساس»^۳ اعلام می‌کند (ن.ک: Wright et al., 2015:270-90). با این همه، موافقت‌نامه اجرایی جدید در صدد است که چارچوبی حقوقی و نهادی عام در این زمینه پدید آورد. مطابق سازوکاری که در پیش‌نویس موافقت‌نامه آمده، به موازات اسناد و ترتیبات حقوقی منطقه‌ای و بخشی، هر دولت عضو موافقت‌نامه با رعایت مقررات و ضوابط مواد ۱۶ و ۱۷ مجاز به پیشنهاد شیوه‌های مدیریت منطقه‌محور از جمله تعیین منطقه حفاظت‌شده دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی است و اتخاذ تصمیم در این خصوص در صلاحیت کنفرانس طرف‌های متعاقد موافقت‌نامه خواهد بود (Draft text, arts.17-19).

۳.۳. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی

قسمت چهارم موافقت‌نامه (مواد ۲۲ تا ۴۱) به موضوع «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی»^۴ اختصاص دارد. می‌دانیم که ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در اصطلاح فرایند مطالعاتی است که برای شناسایی و پیش‌بینی پیامدهای زیست‌محیطی احتمالی یک فعالیت پیشنهادی یا برنامه‌ریزی‌شده، مثل یک طرح عمرانی، انجام می‌گیرد. هدف از ارزیابی اثرات زیست‌محیطی این است که مرجع یا مقام صالح قبل از اتخاذ تصمیم یا صدور مجوز برای فعالیت پیشنهادی، از آثار آن بر محیط زیست مطلع شود و این اثرات را در تصمیم یا صدور مجوز ملحوظ کند. در سطح بین‌المللی «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی»^۵ مطرح است تا اثرات زیست‌محیطی فعالیت پیشنهادی هم در کشور مبدأ و هم در کشورهای دیگر که ممکن است از این فعالیت‌ها آسیب ببینند، بررسی شود. اگرچه تعهدات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی در اسناد

1. marine protected area (MPA)
 2. special areas
 3. particularly sensitive sea areas (PSSAs)
 4. environmental impact assessment
 5. environmental impact assessment in a transboundary context

بین‌المللی متعددی پیش‌بینی شده‌اند، لیکن معاهده‌ عام که به این موضوع اختصاص دارد، کنوانسیون ۱۹۹۱ ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی (معروف به کنوانسیون اسپو) است (برای توضیح بیشتر ن.ک: Craik, 2008).

از آنجا که مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی تحت حاکمیت یا صلاحیت هیچ کشوری نیستند، تعهدات ارزیابی زیست‌محیطی فرامرزی شامل آنها نمی‌شود. اگرچه در ماده ۲۰۶ کنوانسیون حقوق دریاهای می‌خوانیم که «هرگاه دولت‌ها دلایل منطقی در دست داشته باشند که فعالیت‌هایی که تحت صلاحیت یا نظارت آنها برنامه‌ریزی شده است می‌تواند موجب آلودگی شدید محیط زیست دریایی شود، باید تا حدی که عملی باشد، اثرات بالقوه این فعالیت‌ها را بر محیط زیست ارزیابی کرده و گزارش‌های مربوط به نتایج این ارزیابی‌ها را به روش پیش‌بینی‌شده در ماده ۲۰۵ منتشر کنند». اما این ماده بسیار کلی و فاقد ضمانت اجرایی است. از سوی دیگر، برخی از اسناد بین‌المللی حاوی تعهدات ارزیابی زیست‌محیطی بخشی یا منطقه‌ای هستند که قابل اعمال نسبت به مناطق خارج از صلاحیت ملی‌اند. با این وصف، رژیم حقوقی عامی در این خصوص وجود ندارد (ن.ک: Warner, 2015b:289-312). مقررات قسمت چهارم موافقت‌نامه به منظور تکوین یک رژیم عام با تعهدات منجز در مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده در مناطق خارج از صلاحیت ملی تنظیم شده است. مسئله کلیدی در مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده در مناطق دریایی خارج از صلاحیت ملی این است که پس از فرایند ارزیابی تصمیم درباره اجرای فعالیت به عهده کدام مرجع باشد. به دلالت ماده ۳۸ پیش‌نویس موافقت‌نامه دو پیشنهاد در این خصوص مطرح است: نخست اینکه دولتی که فعالیت موردنظر تحت صلاحیت یا نظارت آنها برنامه‌ریزی شده است، در این خصوص اتخاذ تصمیم کند و دوم اینکه تصمیم به عهده کنفرانس طرف‌های متعاقد موافقت‌نامه قرار گیرد (Draft text, art.42).

۴.۲. ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری دریایی

قسمت پنجم موافقت‌نامه (مواد ۴۲ تا ۴۷) به موضوع «ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری دریایی»^۱ اختصاص دارد. می‌دانیم که موضوع ظرفیت‌سازی در خصوص تحقیقات علمی دریایی و نیز توسعه و انتقال فناوری دریایی از مسائل کلیدی مذاکرات کنفرانس سوم حقوق دریاهای بود که حاصل آن در مقررات بخش ۲ قسمت سیزدهم قسمت و به‌ویژه چهاردهم کنوانسیون حقوق دریاهای انعکاس یافته است (ن.ک: UNCLOS, Parts XIII.sec.2 and XIV). با این وصف، به‌رغم گذشت چندین دهه از اجرایی شدن کنوانسیون حقوق دریاهای، مقررات یادشده آثار عملی به سود کشورهای در حال توسعه نداشته‌اند (Tanaka, 2012:370-5). از آنجا فاصله چشمگیری میان کشورهای

1. capacity-building and transfer of marine technology

پیشرفته و کشورهای در حال توسعه در زمینه فناوری برای بهره‌برداری از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی وجود دارد، در جریان مذاکرات گروه کاری با اصرار گروه ۷۷ پذیرفته شد که موافقت‌نامه تعهداتی را در خصوص ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری دریایی به سود کشورهای در حال توسعه در برداشته باشد تا مقررات قسمت چهاردهم کنوانسیون حقوق دریاها عملاً اجرایی شود. با این حال، در مورد شیوه ظرفیت‌سازی و انتقال فناوری دریایی و به‌ویژه مسئله حفظ حقوق مالکیت فکری در این زمینه بین کشورهای توسعه‌یافته از یک سو و کشورهای در حال توسعه از سوی دیگر اختلاف وجود دارد (Draft text, arts.45-6).

نتیجه‌گیری

جهان در دورانی به‌سر می‌برد که فعالیت‌های انسانی اثر زیادی بر تنوع زیستی دارند. این فعالیت‌ها به‌حدی فراگیر است که در سطح وسیع آثار مخرب دارند. اقیانوس‌ها به‌عنوان منبع غنی زیست‌بوم، تأمین‌کننده منابع طبیعی گونه‌گون و مجرای اصلی حمل‌ونقل و ارتباطات از این امر از این فعالیت‌های مخرب به‌شدت آسیب می‌بینند. اثر مخرب فعالیت‌هایی مانند ماهیگیری بی‌رویه، آلودگی دریایی ناشی از کشتیرانی و استخراج نفت و گاز و... به نگرانی فزاینده در خصوص سلامت اقیانوس‌ها منجر شده است. این همه در حالی است که در عصر حاضر فعالیت‌ها به مناطق تحت صلاحیت دولت‌ها محدود نیست، بلکه پیشرفت‌های فناوری امکان فعالیت در مناطق خارج از صلاحیت ملی را نیز داده است. در چندین دهه اخیر دانشمندان درباره فقدان حمایت از اقیانوس‌ها و منابع زنده دریایی آن و نیاز به محافظت از این منابع، هشدار دادند و اقداماتی را برای حفاظت از تنوع زیستی دریایی در این مناطق خواستار شدند.

ویژگی اساسی مناطق خارج از صلاحیت ملی، فقدان انحصار است که روند قانونگذاری را سخت می‌کند. فقدان اصول حکمرانی جامع، چارچوب‌های سازمانی چندپارچه، فقدان مقررات جهانی برای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، عدم قطعیت حقوقی درباره وضعیت منابع ژنتیک دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی، خلأها در سازمان‌های بین‌المللی و چارچوب‌های حقوقی به‌خصوص در کنوانسیون حقوق دریاها و کنترل حداقلی در مناطق خارج از صلاحیت ملی لزوم اقدام بین‌المللی برای حفاظت از تنوع زیستی را ضروری می‌نماید. بعد از یک دهه جلسه و مذاکره، مجمع عمومی سازمان ملل در ژوئن ۲۰۱۵ تصمیم به تشکیل کنفرانس بین‌دولتی و انعقاد سند الزام‌آور بین‌المللی در خصوص حفظ و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی گرفت. در صورت تصویب، این سند سومین موافقت‌نامه اجرایی کنوانسیون حقوق دریاها بعد از موافقت‌نامه اجرایی ۱۹۹۴ و موافقت‌نامه ۱۹۹۵ ذخایر ماهی خواهد بود. سند جدید در صورتی که با موفقیت تصویب و اجرا شود، خلأهای

قانونی مهم در این حوزه را رفع خواهد کرد. مشخصاً چهار موضوع دسترسی به منابع ژنتیک دریایی و تسهیم منافع حاصل از آن، ابزارهای مدیریت منطقه محور به ویژه تشکیل مناطق حفاظت شده دریایی در مناطق خارج از صلاحیت ملی، ارزیابی اثرات زیست محیطی فعالیت های برنامه ریزی در مناطق خارج از صلاحیت ملی و بالاخره ظرفیت سازی و انتقال فناوری دریایی در موافقت نامه جدید مدنظر قرار گرفته اند. بی شک این گام تاریخی، اقدامی جمعی در راستای منافع مشترک تمام ملتهاست و حفاظت حداکثری از تنوع زیستی در مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی را تضمین می کند. با این همه باید به یاد داشت انعقاد معاهده به خودی خود کافی نیست و وجود اراده سیاسی، همکاری نزدیک دولت های فعال در عرصه دریایی با سازمان های بین المللی در جهت تصویب و اجرای دقیق مقررات بین المللی از الزامات حفاظت از تنوع زیستی در این مناطق و پیشگیری از بروز آسیب های نوظهور است.

منابع

۱. فارسی

الف) مقالات

۱. صالحی، جواد (۱۳۹۸)، «مسئولیت جبران خسارت به محیط زیست منطقه اعماق دریاها در حقوق بین الملل عرفی و رویکرد متناقض شعبه حل اختلاف بستر دریاها»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۹۴، ش ۱.
۲. موسوی، سید فضل الله و معصومه سادات میرمحمدی (۱۳۹۶)، «نظام حقوقی بین المللی حاکم بر منابع ژنتیکی انسانی و غیرانسانی»، مجله حقوقی بین المللی، شماره ۵۶، بهار و تابستان ۱۳۹۶.

ب) پایان نامه

۳. اویار حسین، مریم (۱۳۸۸)، *حفظ و حمایت از تنوع زیستی در حقوق بین الملل*، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: سید قاسم زمانی، دانشگاه علامه طباطبائی.

۲. انگلیسی

A) Books

4. Craik, Neil (2008), *The International Law of Environmental Impact Assessment*, Cambridge: Cambridge University Press.
5. Dupuy, Pierre-Marie & Jorge E. Viñuales (2015), *International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press

6. Schoenbaum, Thomas J. & Michael K. Young (2018), *International Environmental Law and Policy: Cases, Materials, and Problems*, 3rd edition (Kindle DX version), Durham, NC, Carolina Academic Press
7. Tanaka, Yoshifumi (2012), *The International Law of the Sea*, Cambridge, Cambridge University Press
8. Nanda, Ved P. and George Pring (2013), *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers

B) Articles

9. Ardron Jeff A., Rosemary Rayfuse, Kristina Gjerde, Robin Warner (2014), "The sustainable use and conservation of biodiversity in ABNJ: What can be achieved using existing international agreements?" *Marine Policy*, Vol. 49, pp. 98-108.
10. Churchill, Robin (2015), "The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?" in Rosemary Rayfuse (ed.), *Research Handbook on International*, Cheltenham, UK /Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 3-30.
11. Drankier, Petra, Alex G. Oude Elferink, Bert Visser, Tamara Takacs (2012), "Marine Genetic Resources in Areas beyond National Jurisdiction: Access and Benefit-Sharing" *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 27, pp. 375-433
12. Leary, David, Marjo Vierros, Gwenaëlle Hamon, Salvatore Arico and Catherine Monagle (2009), "Marine genetic resources: A review of scientific and commercial interest", *Marine Policy*, Vol. 33, pp. 183-194
13. Long, Ronan and Mariamalia Rodríguez Chaves (2015), "Anatomy of A New International Instrument for Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction: First Impressions of the Preparatory Process", *Environmental Liability – Law, Policy and Practice*, Vol. 23, 213-229
14. Proelss, Alexander (2008), "Marine Genetic Resources under UNCLOS and the CBD," *German Yearbook of International Law*, Vol. 51, pp. 417-446
15. Sand, Peter (1987), "The Rise of Regional Agreements for Marine Environment Protection 'in *The Law of the Sea, Essays in Memory of Jean Carroz*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, pp. 223-232
16. Tladi, Dire (2015), "Conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: towards an implementing agreement" in Rosemary Rayfuse (ed.), *Research Handbook on International*, Cheltenham, UK /Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 259-271.
17. Trouwborst, Arie (2013), "Migratory Species Conservation in Warming Polar Oceans, With Particular Reference to Seaboards" in E. J. Molenaar, A. G. Oude Elferink and D. R. Rothwell (eds.), *The Law of the Sea and The Polar Regions: Interactions between Global and Regional Regimes*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 163-191.
18. Vallega, Adalberto (2002), "The Regional Seas in the 21st Century: An overview", *Ocean and Coastal Management*, Vol.45, pp. 925-934
19. Voneky, Silja and Felix Beck (2017), Commentary on Article 145 in Alexander Proelss (ed.) *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Munich, Germany/ Portland, OR, USA, Verlag C. H. Beck/Hart Publishing, pp. 1007-1028.
20. Warner, Robin, (2015a), "Conserving Marine Biodiversity In Areas Beyond

National Jurisdiction: Co-Evolution And Interaction With The Law Of The Sea” in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens (eds.), *The Oxford Handbook on the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, pp. 752-776.

21. Warner, Robin (2015b), “Environmental assessment in marine areas beyond national jurisdiction” in Rosemary Rayfuse (ed.), *Research Handbook on International*, Cheltenham, UK /Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 291-312.
22. Wright, Glen, Julien Rochette and Elisabeth Druel (2015), “Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction” in Rosemary Rayfuse (ed.), *Research Handbook on International*, Cheltenham, UK /Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 272-290.

C) Documents

23. CBD [Convention on Biological Diversity], adopted 5 June 1992, in force 29 December 1993, *United Nations Treaty Series*, vol.1769, pp. 143-169.
24. Draft text [of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction], Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Third Session, New York, 19–30 August 2019, A/CONF.232/2019/6.
25. First World Ocean Assessment I (The First Global Integrated Marine Assessment), Group of Experts of the Regular Process available at: <https://www.un.org/regularprocess/content/first-world-ocean-assessment>.
26. ISBA [International Seabed Authority] (2010). Recommendations for the guidance of contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration for polymetallic nodules in the Area, ISBA/16/LTC/7.
27. Nagoya Protocol [on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising], adopted 29 October 2010, in force 12 October 2014, available at: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>
28. UN [United Nations] Secretary-General (2004). Report of the Secretary-General on Oceans and the law of the sea, A/59/62/Add.1
29. UN [United Nations] (2015). Outcome of the Ad Hoc Open of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction and Co Chairs’ summary of discussions, Annex to Letter dated 13 February 2015 from the Co-Chairs of the Ad Hoc Open ended Informal Working Group to the President of the General Assembly, A/69/780.
30. UN [United Nations] (2017). Report of the Preparatory Committee established by the General Assembly resolution 69/292: Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, A/AC.287/2017/PC.4/2.
31. UN [United Nations] (2002). Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August- 4 September 2002, A/CONF.199/20.
32. UNCLOS [United Nations Convention on the Law of the Sea], adopted 10

-
- December 1982, in force 16 November 1994, *United Nations Treaty Series*, vol. 1833, pp. 396-581.
33. UNGA [United Nations General Assembly] (2004). Resolution 59/24, A/RES/59/24
34. UNGA [United Nations General Assembly] (2015). Resolution 69/292, A/RES/69/292
35. UNGA [United Nations General Assembly] (2015). Resolution 70/1, A/RES/70/1
36. UNGA [United Nations General Assembly] (2017). Resolution, A/RES/72/249
37. Wright, Glen, Julien Rochette, Kristina Gjerde and Isabel Seeger (2018). *The Long and Winding Road: Negotiating A Treaty for The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction*, The Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), Study N°08/18 August 2018.

D) Cases

38. ITLOS [International Tribunal for The Law of the Sea] Seabed Disputes Chamber, Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, *ITLOS Reports 2011*, pp. 10-78.
39. UNCLOS [United Nations Convention on the Law of the Sea] Annex VII Arbitral Tribunal (2016). In *The Matter of the South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*, Merits, Award of 12 July 2016, available at: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>