

نگرشی بر رژیم حقوقی دریای خزر: نویدها و زنگارها

داود باوند*

مقدمه

دریای مازندران یا خزر که بزرگترین دریاچه دنیا و به عبارت دیگر گستره آبی داخلی است، در دوران میوسن (Miocene) در حدود ۱۲ میلیون سال پیش قسمتی از دریای بزرگ تتیس (Tethys) بوده که بخشی از آسیای مرکزی و فلات ایران یا خلیج فارس را دربرمی گرفته، ولی این دریای بزرگ بتدریج در نتیجه تحرکات آرام پوسته زمین یا تحرکات چینه ای (Tectonism) دستخوش چند پارچگی شده که دریای خزر و دریای آرال تکه های جدا شده از آن هستند. دریای خزر تا اواخر دوره میوسن از طریق کانال مانیچ (Manych) با دریای سیاه مرتبط بود، ولی این رابطه پس از پدیده انشقاق قطع شد و خزر تبدیل به پهنه آبی کاملاً بسته گردید. دریای سیاه نیز که دریای بسته ای بود، بعدها در نتیجه همین تحرکات چینه ای که سبب پیدایش بغازهای بسفر و داردانل گردید به دریای مدیترانه و در نهایت اقیانوس مرتبط شد. از لحاظ تقسیمات و ساختار نقشه نگاری بین قسمت‌های شمالی، میانی و جنوبی دریای خزر اختلاف نسبی وجود دارد. چنانکه متوسط عمق آب که در قسمت شمالی بین ۱۳ تا ۲۰ پاست، در عمیق ترین قسمت آن در جنوب به ۳۳۶۰ پامی رسد.

در حال حاضر، وسعت دریای خزر ۴۴۰ هزار کیلومتر مربع، طول آن ۱۴۴۰ کیلومتر مربع، متوسط عرض آن ۲۷۸ کیلومتر مربع و عمیق ترین قسمت آن که در نزدیکی سواحل ایران است، همانطوری که در بالا اشاره کردیم، ۹۸۰ متر (۳۳۶۰ پا) است. متوسط غلظت

* دکتر داود باوند استاد روابط بین الملل دانشگاه امام صادق (ع) است.

نمک آن ۱۳ PPM هزار که تقریباً در حدود یک سوم غلظت نمک اقیانوس است. آبهای این دریا از لحاظ مقایسه با اقیانوس به سبب بالاتر بودن میزان سولفات، کلسیم و کربنات منگنز آن از یک طرف و پایین تر بودن کلرورید آن از طرف دیگر فرق دارد. ^۱ در این دریا، ۵۰ جزیره وجود دارد که بزرگترین آن جزیره چچن در شمال غربی و بعد از آن آرلیوم (Arlyom)، ژیلوی (Zhzyloy)، یولینی (Yuleny)، مورسکوی (Morskoy)، کولالی (Kulaly)، اوگوچینسکی (Ogurchinsky) قرار دارد؛ در جنوب نیز جزایر آشوراده واقع است. رودخانه هایی که به این دریا می ریزند، عبارت اند از: اورال، ولگا، ترک، سولاک، سامور، کورا، ارس، سفید رود، چالوس، هراز، تالدر، بابل، تجن و اترک. رودخانه های اورال و ولگا از جهتی به سبب قابل کشتیرانی بودن و از جهت دیگر به علت حفر آبراههای متعدد و ایجاد ارتباط بین آنها و دریای سیاه و بالتیک مسائل جدیدی را از لحاظ بسته بردن یا داخلی بودن دریای خزر مطرح کرده اند که در خصوص آنها بحث خواهیم کرد. در این دریا، در حدود ۸۵۰ نوع جاندار آبی و بیش از ۵۰۰ نوع گیاه دریایی وجود دارد. به همین جهت نه تنها به عنوان یکی از منابع غنی شیلات و فراتر از آن خاویار جهان است، بلکه گستره زیست محیطی - علمی ویژه ای می باشد. از جمله منابع معدنی خزر منابع هیدروکربن (نفت و گاز) می باشد که اهمیت اقتصادی و سیاسی خاصی به این دریا بخشیده است. با توجه به اینکه تمام کشورهای ساحلی آن، نیز تولید کننده و صادر کننده نفت و گاز هستند، بدون شک همکاری بین آنها در این زمینه جایگاه ویژه ای در نظام اقتصادی و سیاسی بین المللی خواهد داشت.

ساختار جوامع ساحلی دریای خزر در طول تاریخ دستخوش دگرگونی های عمده شده است. تا پیش از قرن ششم بعد از میلاد، تقریباً تمام اطراف این دریا را اقوام هند و ایرانی دربر گرفته بودند که از آن جمله می توان هیرکانی ها، سکاها، شرقی (تورانیان)، سرمت ها (ماساژتها)، خوارزمی ها، سکاها، غربی (ساکنان بین دریای سیاه و دریای خزر)، کاسپین ها، میک ها، اوتی ها، لگ ها، کادوسان ها، گرگرها، گیل ها، آماردها، تاپورها و مازی ها را نام برد. در قرن اول و دوم بعد از میلاد، برخی از این اقوام ساحلی جابجا شده، محل سکونت خود را ترک کردند: کاسپین ها، میک ها و اوتی ها با آلبانی ها و دیگر قبایل شرق قفقاز در آمیختند، سکاها، شرقی در اثر تهاجمات یوئه چی ها یا تخارها و

کوشانی‌ها مجبور به ترك جایگاه اولیه خود شدند و سکا‌های غربی منکوب سمرت‌ها گردیدند.^۱ از سده ششم بعد از میلاد، با ورود برخی اقوام اورال-آلتایی چون هون‌ها، خزرها و آخوزها تغییراتی در ساختار اجتماعی بخش‌هایی از دریای مازندران به وجود آمد. اقوام تازه وارد توأم با جوامع ایرانی نژاد قبلی، یعنی خوارزمی‌ها، آلان‌ها (شاخه‌ی باقی مانده از سمرت‌ها)، آلبانی‌ها یا ارانی‌ها^۲، کادوسان‌ها یا طالشی‌ها، گیل‌ها، دیلم‌ها، تات‌ها و غیره، سیمای انسانی دگرگون شده اطراف این دریا را رقم زدند.^۳ به دنبال تهاجم پی‌درپی اقوام اورال-آلتایی در قرون یازدهم، دوازدهم، سیزدهم و چهاردهم دگرگونی‌های بیشتری در ساختار جوامع واقع در شمال، شرق و غرب دریای مازندران به وجود آمد.^۴ از طرف دیگر، با افزایش قدرت شاهزاده نشین مسکو و ظهور امپراتوری روسیه، از قرن هفدهم به بعد با مهاجرت اقوام اسلاو (روسها، اوکراین‌ها و غیره) به برخی از سرزمین‌های اطراف این دریا، همراه با جابجایی اجباری جمعیت‌ها که در آن صورت گرفت، تغییرات اجتماعی مورد بحث تشدید شد. همین تغییرات موجب شد که امروزه جمهوری‌های تازه استقلال یافته ترکمنستان، قزاقستان، آذربایجان و حتی روسیه با مسائل و مشکلات ساکنان غیربومی روبه‌رو شوند. در قزاقستان ۷۰ درصد جمعیت را غیربومی‌ها تشکیل می‌دهند، حدود ۶۰ درصد مهاجران روس، اوکراینی و آلمانی هستند. در روسیه نیز وجود ۲۱ جمهوری خودمختار حاکی از این تنوع اجتماعی است. بدون تردید، در آینده نیز مهاجرت ساکنان غیربومی از این جمهوری‌ها کماکان بر روند تغییرات اجتماعی مورد بحث تأثیر خواهد گذاشت.

همین تغییرات پی‌درپی در ساختار جمعیت جوامع اطراف دریای مازندران، بخصوص در مناطق شرقی، شمالی و تا حدودی غربی آن، موجب شده که در طول تاریخ نام‌های متعددی برای این دریا اطلاق شود. بعضی از خاورشناسان این گستره‌ی آبی را با دریای «فراخ کورت»، مذکور در اوستا (آبان یشت فقره ۴)، یکی دانسته‌اند. مورخان و جغرافی‌دانان یونانی و رومی نیز آن را دریای کاسپین** نام نهاده‌اند که خود مأخوذ از

* البته برخی از محققان چون آکادمین مار در خصوص ارتباط آلبانی‌ها یا ارانی‌ها به شاخه‌ی نژادی هند-ایرانی تردیدهای دارند، ولی بیشتر آنها قائل به این همبستگی هستند.

** برخی از محققان معتقدند نام «قزوین» مأخوذ از کاسپین است و امروزه اعراب نیز دریای کاسپین را «بحر القزوین» می‌نامند. البته، این نظریه از سوی دیگر محققان مردود شناخته شده است.

نام یکی از اقوام هند و ایرانی ساکن در سواحل جنوب غربی این دریا در سده های ششم تا یکم قبل از میلاد است. امروزه، کاسپین عنوان رایج بین المللی این دریاست. در آثار مورخان و محققان پس از اسلام نیز نامهای دریای هیرکانی، مازندران، طبرستان، گیلان، خزر، آبسکون و غیره آورده شده است. گروهی از مورخان ارمنی از آن به عنوان دریای بزرگ شرقی یاد کرده اند. نامهای هیرکانی، مازندران، آبسکون و طبرستان ارتباط با جوامع و مناطق ساحل جنوبی این دریا دارد، ولی عنوان خزر برخاسته از نام قوم ترك نژادی است* که از اواخر قرن ششم تا قرن دوازدهم بعد از میلاد بر سرزمینهای بین دریای سیاه و دریای مازندران حکومت داشتند.^۵ گو اینکه عنوان دریای مازندران حاکی از رابطه پایدار تاریخی، اجتماعی و جغرافیایی ساحل جنوبی با این دریاست، اما ایرانیان عاری از هرگونه تعصب نامهای دریای مازندران و خزر را مرادف هم ذکر می کنند؛ و حتی در پاره ای موارد عنوان خزر ارجحیت می یابد.

نظام حقوقی دریای مازندران

تا قبل از قرن نوزدهم، بخش قابل توجهی از دریای خزر و سواحل آن تحت قلمرو حاکمه ایران بود. به عبارت دیگر، از یک طرف سواحل ایران تا شمال قفقاز و از سوی دیگر تا مرو، شاه جهان، گسترش داشت. مضاف بر اینکه به موجب قاعده عرفی رایج، دریاها و گستره های آبی مشترك در زمره انفال و مشتركات عامه و قابل استفاده برای کلیه جوامع ساحلی مربوطه بود. مشکل عمده مسئله راهزنی دریایی و توانایی لازم برای سرکوب آن بود. پس از جنگهای ایران و روسیه در آغاز قرن نوزدهم، اولین خدشه بر این قاعده عرفی وارد شد، بدین معنا که به موجب مفاد ماده ۸ قرارداد ترکمانچای (۱۸۲۸)، دولت های ایران و روسیه از آزادی تردد و تجارت در دریای خزر و ورود به بندرهای یکدیگر برخوردار بودند و موافقت داشتند که در مواقع اضطراری، توفان زدگی و تصادم از کمک به کشتی ها و سرنشینان آنها خودداری نکنند. ولی به موجب همین ماده، تنها دولت روسیه مجاز به داشتن کشتی های جنگی در این دریا بود. این محدودیت پس از انقلاب اکتبر و انعقاد قرارداد

* خزرها جهت حفظ استقلال خود در قبال امپراتوری اسلامی (اموی-عباسی) از یک طرف و امپراتوری مسیحی بیزانس از سوی دیگر، ملهب یهود را برگزیدند که از وابستگی مذهبی و در نتیجه سیاسی به آن دو مصون بمانند.

۱۹۲۱ بین ایران و شوروی برطرف شد و حقوق برابر و مشترك دو دولت ساحلی تصریح و تأیید گردید.

به موجب ماده ۱۱ قرارداد مزبور محدودیت پیش بینی شده در ماده ۸ قرارداد ترکمانچای، براساس مفاد ماده یک همین قرارداد، یعنی ۱۹۲۱، (بطلان کلیه قراردادهای موافقت نامه منعقد شده دولت تزاری با ایران که منجر به پایمال شدن حقوق مردم ایران گردیده بود) ملغی گردید و اعلام و تصریح شد که طرفین از حقوق مساوی در زمینه آزادی دریانوردی تحت لوای پرچم خود برخوردار هستند. حقوق مساوی مورد بحث در قرارداد ۱۹۴۰، بار دیگر تصریح و تأکید گردید و موافقت شد که حقوق مزبور ماورای ۱۰ مایل مربع آبهای انحصاری طرفین جاری و ساری خواهد بود. ظاهراً پیش بینی حقوق مساوی و مشترك ایجاب می کند که نوعی نظام حاکمیت مشترك (Condominium) در نظر گرفته شود، ولی عملاً چنین امری تحقق پیدا نکرد؛ زیرا اولاً، آنها از حقوق برابر و آزادی استفاده برداشت و تفسیری در چارچوب دکترینهای حقوقی مشتركات عامه (Res Commomus) و حيازات مباحات (Res Nullus) داشتند، یعنی همانند دریای آزاد خود را مجاز می دانستند که آزادانه و در عین حال به طور معقول به نحوی که به منافع طرف دیگر لطمه ای وارد نشود از امکانات دریای خزر استفاده کنند. بدیهی است استفاده از امکانات مورد بحث مانند صید و غیره نیازی به موافقت قبلی طرف دیگر قرارداد نداشت.

ثانیاً، در این تاریخ و حتی سالهای بعد، مسائلی چون حفظ محیط زیست دریایی، خطر آلودگی و نگرانی از صید بی رویه مطرح نبود؛ زیرا نظر عمومی بر این بود که منابع جاندار به دلیل تولید مثل مجدد تمام نشدنی است، حتی در یک دریای بسته، و دریا خود قدرت پالایش کافی آلودگی ها را دارد. ثالثاً، اختلاف ایدئولوژیک و سیاسی، نابرابری همه جانبه دو طرف قرارداد در زمینه های نظامی، فنی، اقتصادی و غیره و فراتر از همه، پیشینه توسعه طلبی روسیه تزاری و چشمداشتهای اقتصادی حکومت انقلابی جدید و رفتار انحصارطلبانه این دولت در زمینه شیلات، مانع از آن بود که نهادهای مشترك جهت اداره گستره آبی مشترك یا نوعی نظام حاکمیت مشترك پیش بینی شود. مضاف بر اینکه حوادث سیاسی بعدی تیرگی های مکرر در روابط ایران و شوروی قصد و نیت تازه به منظور تفسیر موسع از مفاد قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ جهت اداره و بهره برداری مشترك از دریای مورد

بحث را غیر عملی نساخت. چنانکه در ادامه خواهد آمد، حتی دولت ایران به دلیل ملاحظات سیاسی از بهره جویی کافی از حقوق حقه و مشروع خویش خودداری می کرد. این روال تا فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، با وجود ترمیم روابط، کماکان ادامه داشت.

پس از فروپاشی شوروی و پیدایش کشورهای تازه استقلال یافته جمهوری های آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان انتظار می رفت که دولتهای مزبور به عنوان وارث و جانشین اتحاد جماهیر شوروی سابق طبق قواعد عرفی حقوق بین الملل و اصول مربوطه کنوانسیونهای جانشینی دولتها و حقوق قراردادهای تعهدات دولت سابق در خصوص قراردادهای ارضی و مرزی از جمله دریاچه ها و رودخانه های مشترک در محدوده قلمرو مربوطه خود را محترم شمارند. به عبارت دیگر، رژیم حقوق برابر و درعین حال مشترک که در قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ بین شوروی سابق و ایران پیش بینی شده بود، اکنون می بایست میان ۵ دولت ساحلی با در نظر گرفتن تحولات علمی و تکنولوژیک و طرح مسائل جدید چون ضرورت حفظ محیط زیست دریایی، چگونگی استفاده از منابع بستر و زیر بستر دریا و غیره اصلاح شده، موازین جدیدی در خصوص نحوه اجرا و شیوه های حل اختلافات در نظر گرفته شود. ولی برخلاف این انتظار، دولتهای تازه استقلال یافته که پای بندی به برخی از این قراردادهای تاریخی را تا حدودی مغایر منافع ملی و استقلال و آزادی به دست آمده خود و درعین حال استمرار وابستگی و انقیاد به قدرت فائز قبلی می دانند، معتقدند که با توجه به تغییر بنیادین اوضاع و احوال و ایجاد دگرگونی هایی در خصوص بستر بودن دریای خزر و ماهیت دریاچه ای آن و نیز ضرورت و نیاز مبرم جهت استفاده مؤثر از منافع طبیعی برای توسعه اقتصادی، رژیم حقوقی گذشته مشروعیت خود را از دست داده و باید رژیم حقوقی جدیدی بر اساس نظام حقوقی رایج و مسلط ناظر بر دریاچه های مشترک یا بر طبق اصول کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها تنظیم و تدوین شود. جالب آنکه شرکتهای نفتی فعال در برخی از این جمهوری ها و محافل تحقیقاتی وابسته به آنها نیز فعالیت گسترده ای را جهت توجیه و تبیین نظرات فوق در پیش گرفته اند. گویا این سه جمهوری تازه استقلال یافته مورد بحث اصولاً نظرات مشابه داشته، هدف واحدی را مدنظر دارند، ولی دولتهای جمهوری آذربایجان و قزاقستان راههای حقوقی متفاوتی را برای نیل به مقصود پیشنهاد کرده اند. جمهوری ترکمنستان ضمن تمایل به نگرشهای حقوقی دو دولت دیگر از

ارائه طرحی خاص خودداری کرده و درعین حال تاکنون انعطاف پذیری بیشتری جهت نیل به راه حلهای مرضی الطرفین از خود نشان داده است.

در مقابل، دولتهای روسیه و ایران براین باورند که قراردادهای قبلی، بویژه اصول برابری و مشارکت، باید اساس و چارچوب مذاکرات قرار گیرد و با توجه به تحولات جدید و الهام از اصول مترقی حقوق بین الملل از جمله حقوق دریاها، موافقتنامه های جدیدی درخصوص بهره برداری از منابع بستر و زیر بستر دریای خزر خارج از قلمرو انحصاری دول ساحلی، شیلات، حفظ محیط زیست و جلوگیری و رفع آلودگی و غیره منعقد گردد و نهادهای مشترک جدید برای به اجرا درآمدن آنها پیش بینی شود. دولت ایران که بانی طرح اتحاد و همکاری میان کشورهای ساحلی دریای خزر می باشد، مایل است توافقهایی جدید ناظر بر تحکیم و گسترش این پیشنهاد باشد. ضمن اینکه با اساس نظرات دولت روسیه نظر موافق دارد به نوعی که موازنه منصفانه بین نظرات دو طرف به وجود آید. با توجه به اینکه راههای حقوقی کم و بیش متفاوتی از سوی جمهوری آذربایجان، قزاقستان و روسیه برای رژیم آینده دریای خزر ارائه شده، قرین مصلحت است که طرحها و نظرات مقدماتی آنها و موضع دولت ایران را جداگانه مورد بررسی قرار دهیم.

۱. موضع جمهوری آذربایجان

دولت آذربایجان پس از کسب استقلال کوشا بوده خط مشی مستقل و تا آنجا که امکان دارد بدون ارتباط به گذشته در پیش گیرد. به همین جهت، سیاست نزدیکی بیشتر با برخی همسایگان و دولتهای غربی را بویژه به منظور جلب سرمایه های خارجی و مشارکت آنها در بهره برداری از منابع طبیعی که درعین حال تحکیم استقلال تازه یافته نیز تلقی می شد، در پیش گرفت. این خط مشی بخصوص در زمان حکومت ابوالفضل ایلچی بیگ بشدت پیگیری شد که در نتیجه، به دنبال مذاکره با شرکتهای نفتی موافقت نامه هایی چند برای بهره برداری از منابع نفت فلات قاره این کشور در دریای خزر منعقد گردید. در برابر اعتراضاتی که در این خصوص از سوی برخی مقامات روسیه مطرح شد، دولت آذربایجان ادعا کرد که با تغییر بنیادین اوضاع و احوال یا دکترین Ribus sic standibus واصل ولادت

مطهر (Clean Slate) که ناظر بر آزادی عمل دولتهای تازه استقلال یافته در اتخاذ خط مشی مستقل است، دیگر نظام حقوق پیش بینی شده در قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ مشروعیت ندارد. مضاف بر اینکه منافع اساسی جمهوری های تازه استقلال یافته در هنگام قراردادهای گذشته مطمح نظر نبوده و فراتر از آن، قرارداد ۱۹۲۱ در مقام مقایسه با قراردادهای منعقد شده درباره دریاچه های مشترک رژیمی استثنایی و تقریباً منحصر به فرد بوده است. بنابراین، دریای خزر با توجه به اینکه گستره آبی داخلی است باید همانند نظام عرفی رایج و مسلط ناظر بر دریاچه های مشترک بین کشورهای ساحلی خزر تقسیم شود. به عبارت دیگر، هریک از کشورهای ساحلی در قسمت قلمرو دریایی تعیین و تحدید حدود شده خود دارای حاکمیت بر منابع طبیعی آن بوده و حق استفاده و اعطای امتیاز به غیر جهت بهره برداری از منابع بستر و زیر بستر را دارند. دولت آذربایجان به منظور تقویت بیشتر ادعای حقوقی خود و تضعیف نظرات طرفداران حقوق برابر و مشترک یا نوعی مشاع نیز اشعار داشته است که قرارداد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ در خصوص حقوق برابر در امر دریانوردی بوده و اشاره ای به منابع بستر و زیر بستر نکرده است و از این نظر و جهات دیگر نارسایی های زیاد دارد. بعلاوه، بهره برداری از منابع فلات قاره آبهای مجاور جمهوری آذربایجان از ۱۹۵۶ صورت گرفته و طی این مدت هیچگونه اشاره ای به مشترک بودن منابع مورد بحث نشده و حتی در این خصوص کسانی که مدعی اعتبار قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ هستند، اعتراضی نکردند و لذا سکوت آنها را می توان به معنای رضایت تلقی نمود. بنابراین، با توجه به مراتب فوق، دولت جمهوری آذربایجان مجاز است به هر نحوی که مصلحت بداند از منابع بستر و زیر بستر تحت قلمرو حاکمه خود که تا حدود ۶۰ مایل دریایی تا مرکز دریای خزر ادامه دارد، بهره برداری کند و با هر دولت یا شرکتی که لازم بداند قرارداد منعقد نماید و اجباری ندارد که فعالیتهای مورد بحث را با مشارکت دیگر کشورهای ساحلی دریای خزر انجام دهد.

با توجه به مراتب فوق، دولت جمهوری آذربایجان تاکنون در قبال هر طرح و پیشنهادی در خصوص لزوم موافقت تمام کشورهای ساحلی برای بهره برداری از منابع بستر و زیر بستر دریای خزر ایستادگی نشان داده و در خصوص طرحهای دیگر در مورد همکاری و مشارکت جمعی در زمینه شیلات دریای خزر نه تنها با احتیاط بسیار برخورد کرد، بلکه تحفظ های متعددی قائل شده است.

۱-۱ ایرادات وارد بر نظرات جمهوری آذربایجان

در خصوص نظرات حقوقی دولت جمهوری آذربایجان در مورد نفی اثرات حقوقی قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ ایراداتی وارد است که می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

الف) استناد به اصول یا دکترینهای تغییر بنیادین اوضاع و احوال و ولادت مطهر به منظور الغا یا فسخ قراردادهای قبلی شامل قراردادهای مرزی از جمله آبهای داخلی مشترک مانند رودخانه‌ها و دریاچه‌ها نمی‌شود. به عبارت دیگر، اصول مربوطه این نوع قراردادها مانند ماده ۱۱ قرارداد ۱۹۲۱ ایران و شوروی مستثنا از آثار دو اصل مزبور هستند. عدم تسری اصل ولادت مطهر از سوی سازمان وحدت آفریقا نیز تأیید و تأکید شده است. به همین جهت کشورهای تازه استقلال یافته آفریقای که طبق اصل مزبور مجاز بودند کلیه قراردادهای منعقد شده از سوی دولتهای استعماری را مورد تجدید نظر قرار دهند، از اعمال این قاعده و اصل در مورد قراردادهای مرزی و آبهای داخلی مشترک منع شده بودند. با توجه به همین امر، دولتهای تازه استقلال یافته آفریقا کلیه قراردادهایی را که دولتهای استعماری پیشین در خصوص دریاچه‌های مشترک این قاره مانند آلبرت، ادوارد، تانگانیکا، چاد، ملاوی و ویکتوریا منعقد کرده بودند، معتبر شناختند.^۷

ب) درست است که رژیم حقوقی موجود دریای خزر خصوصیت خاص خود را (Sui generis) دارد، ولی منحصر به فرد نیست؛ زیرا استفاده از نظام حقوقی برابر و مشترک و به صورت حاکمیت مشترک در خصوص دریاچه‌های مشترک از سوی برخی کشورهای دیگر نیز استفاده شده است، از جمله می‌توان از قرارداد ۱۹۵۶ بین پرو و بولیوی ناظر بر ایجاد رژیم برابر و مشترک در مورد دریاچه تی تی کا کا (Titicaca) نام برد. همچنین خلیج فونسکا (Fonseca) که به موجب رأی ۱۹۱۷ دیوان دادگستری آمریکای مرکزی و آرای ۱۹۹۲ دیوان بین‌المللی دادگستری به عنوان خلیج تاریخی در زمره آبهای داخلی به شمار آمده و به منظور استفاده مؤثر از آن سه کشور ساحلی آن (السالوادور، نیکاراگوا و هندوراس) رژیم حقوقی حاکمیت مشترک را پیش‌بینی کرده‌اند. حتی استفاده از نظام حاکمیت مشترک از سوی برخی محافل حقوقی - سیاسی برای دریای سیاه، دریای ژاپن و دریای اختسک پیشنهاد شده بود. امروزه، بخصرص با توجه به حفظ وحدت و یکپارچگی زیست محیطی آبهای بسته، بویژه دریاچه‌ها، استفاده از نظام حاکمیت مشترک اهمیت

خاصی یافته است.^۸

پ) حقوق برابر در خصوص یک دریاچه اصولاً مغایر با قاعده تقسیم است؛ زیرا پیروی از قاعده رایج و تسلط در مورد دریاچه های مشترک که دولت جمهوری آذربایجان مدعی آن است، یعنی گسترش عرض قلمرو ساحلی از خط مبدأ تا نقطه تلاقی با قلمرو گسترش یافته دولتهای ساحلی مقابل و مجاور منتهی به تقسیم نابرابر دریاچه مشترک می شود. تقسیم بر اساس خط منصف در صورتی که بین دو دولت باشد تا حدودی قابل پذیرش است، ولی بین چند دولت به نابرابری فاحش می انجامد و این وضع کاملاً مغایر با قصد و نیت عاقدین قرارداد ۱۹۲۱ بوده است.

ت) اگر در قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ اشاره ای به فلات قاره و چگونگی استفاده از آن نشده به این دلیل بوده که در آن تاریخ مسئله بهره برداری از بستر و زیر بستر دریاها به هیچ وجه مطرح نبوده است. موضوع فلات قاره و حاکمیت دولتهای ساحلی بر منابع معدنی آن از ۱۹۴۵ به بعد مطرح شده و در هیچ یک از قراردادهای دوجانبه یا چند جانبه، اعم از منطقه ای و بین المللی، مربوط به قبل از سالهای ۱۹۴۵ اشاره ای به این موضوع نگردیده است. از لحاظ بین المللی اولین کنوانسیون حقوق دریاهای ژنو (۱۹۵۴) اصول و موازین مربوط به فلات قاره را تدوین کرد. بعلاوه، وقتی در سند حقوقی ذکر می شود که کشورهای ساحلی دارای حقوق مساوی در دریای مشترک هستند، این حقوق ناظر بر کلیه صور دریای مربوطه و استفاده از آنها می شود، حتی اگر از صور مورد بحث دقیقاً اسم برده نشود.

ث) در مورد عدم اعتراض به آغاز فعالیت در ۱۹۵۶ جهت استخراج نفت در منطقه آبهای مجاور جمهوری آذربایجان باید توجه داشت که اولاً، مقتضای منطقی یک رژیم حقوقی مبتنی بر دو اصل برابری و اشتراک ایجاد نهادهای مشترک جهت بهره برداری مشترک است، ولی در عمل چنین نشد و هیچگونه نهاد و سازمانی تأسیس نگردید. برداشت حقوقی طرفین از اصل مشاع یا حاکمیت مشترک چیزی شبیه مشترکات عامه بوده است. به عبارت دیگر، هریک از طرفین مجاز و مخیر بوده در خارج از ۱۰ مایل قلمرو انحصاری به تنهایی اقدام به صید یا فعالیتهای دیگر کند و به همین جهت اقدام دولت شوروی در امر بهره برداری از نفت آبهای مجاور بر این روال تلقی می شد. ثانیاً، قسمت عمده فعالیتهای مزبور در آن تاریخ بیشتر در محدوده ۱۰ مایل انحصاری صورت می گرفت.

فراتر از آن، اوجگیری جنگ سرد و تیرگی روابط سیاسی و نقش پیمانهای نظامی منطقه ای، مانع از طرح چنین مسائلی بود. بالاخره، نابرابری طرفهای قرارداد از لحاظ نظامی، اقتصادی و غیره موجب شد که یک طرف با داشتن حقوق مساوی به دلایل و ملاحظات سیاسی از اعمال مؤثر آن خودداری کند و حتی تحمیلاتی را در امر بهره برداری از ۱۰ مایل آبهای تحت صلاحیت انحصاری خود پذیرا شود. با تمام این احوال، اگر دولتی در شرایطی کم و بیش تحمیلی از حقوق مشروع و قانونی خود در یک گستره آبی مشترک استفاده مؤثر نکند، براساس حقوق مزبور خدشه ای وارد نمی شود. چنانکه برخی از دولتهای عضو کنوانسیون حقوق دریاها ۱۹۸۲ نیویورک عرض آبهای سرزمینی خود را کمتر از ۱۲ مایل پیش بینی شده در کنوانسیون تعیین کرده اند. همچنین بعضی دیگر به جای استفاده از ۲۰۰ مایل منطقه انحصاری اقتصادی مندرج در کنوانسیون از حقوق بسیار محدودتر در چارچوب منطقه انحصاری ماهیگیری استفاده کرده اند. بالاخره، تعدادی از کشورهای مجمع الجزایری از نظام مجمع الجزایری براساس خط مبدأ مستقیم که قسمت قابل توجهی از اقیانوس را در محدوده آبهای داخلی آنها قرار می دهد، استفاده نکرده اند، ولی این کم خواستی ها و محدودیتها به هیچ وجه براساس حقوق مشروع و حقه آنها جهت اعلام و استفاده از عرض ۱۲ مایل دریای سرزمینی یا ۲۰۰ مایل منطقه انحصاری اقتصادی و بالاخره استفاده از نظام مجمع الجزایری خدشه ای وارد نمی کند و آنها هر زمان که مصلحت بدانند می توانند از اصول مزبور و منافع آن استفاده کنند.^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲. موضع جمهوری قزاقستان

دولت قزاقستان، همانند جمهوری آذربایجان، عدم مشروعیت و کارایی رژیم حقوقی موجود و ایجاد نظام حقوقی جدید را برای دریای خزر مطرح کرده و در توجیه این مقصود به دلایل زیر استناد نموده است:

الف) با تغییر بنیادین اوضاع و احوال اجرای نظام قبلی منافع کشورهای ساحلی را تأمین نخواهد کرد؛

ب) دریای خزر از بسیاری جهات با خصوصیت دریاچه های موجود در دنیا متفاوت است و از لحاظ حقوقی باید برخوردی جدا از مقوله دریاچه ها و آبهای داخلی با آن شود؛

پ) این دریا به سبب ارتباطاتی که از طریق رودخانه های ولگا و اورال و حفر آبراههای متعدد با دریای سیاه و بالتیک پیدا کرده، از خصوصیت دریاچه و گستره آب داخلی کاملاً بسته خارج شده و وضعیت دریاهای مرتبط با اقیانوس را احراز نموده است و به همین سبب باید نظام حقوقی حاکم بر دریاها، یعنی اصول کنوانسیون حقوق دریاهای ۱۹۸۲ نیویورک بر این پهنه آبی تسری پیدا کند. بدین ترتیب کشورهای ساحلی مجاز و محق خواهند بود که قلمرو ملی خود را به صورت مرکز دریا به طرق زیر تعیین کنند:

۱. ایجاد خط مبدأ بر اساس پست ترین جذر آب یا خط مبدأ مستقیم؛
 ۲. ایجاد ۱۲ مایل دریایی به عنوان دریای سرزمینی؛
 ۳. ایجاد ۲۰۰ مایل دریایی برای منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره؛
 ۴. تعیین حدود قلمرو ملی با کشورهای مجاور و مقابل.
- براین روال، هریک از دولتهای ساحلی دارای حاکمیت بر دریای سرزمینی، البته با رعایت عبور بی ضرر برای دیگران، است. بعلاوه، دارای حاکمیت بر منابع طبیعی منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره است و در این زمینه از حقوق زیر برخوردار خواهد بود:
۱. مدیریت، حفظ، اکتشاف و استخراج منابع معدنی از جمله نفت و گاز؛
 ۲. مدیریت، حفظ، کاوش و بهره برداری از منابع جاندار (اعم از حیوانی و گیاهی)؛
 ۳. استفاده از منابع انرژی دریایی مانند جریانها، کورانها، موجها و جذر و مد و غیره؛
 ۴. آزادی انعقاد هرگونه قرارداد جهت بهره برداری از منابع معدنی؛
 ۵. مهار آلودگی و رفع آن؛
 ۶. نظارت بر هرگونه تحقیقات علمی برای مقاصد اقتصادی.
- در مقابل، هریک از دولتهای ساحلی مکلف است در منطقه انحصاری اقتصادی خود آزادی کشتیرانی، پرواز و استقرار لوله و کابل زیر دریایی را برای سایر دول ساحلی و غیره تأمین کند.

نکته قابل توجه این است که برخی از شرکتهای نفتی و مؤسسات تحقیقاتی وابسته به آنها با نظر موافق با استدلال قزاقستان برخورد کرده اند، حتی در دفاع تا آنجا پیش رفته اند که

معتقدند از لحاظ ریخت شناسی تعریف دقیق و جامعی از دریا و دریاچه نشده است. در این مورد، تفکیک علمی بین این دو نمی توان کرد و برای این منظور برخی ریخت شناسان ضرابی چون نحوه ایجاد، طول عمر پهنه آبی، وسعت، عمق، میزان غلظت نمک و خصوصیت زمین شناختی فلات قاره را برای تشخیص بین آن دو مطرح نظر قرار می دهند. به نظر آنها با توجه به نکات مزبور، دریای خزر بیش از آنکه یک دریاچه باشد یک دریاست و اطلاق عنوان دریا به پهنه آبی حاکی از همین خصوصیت است.

۱ - ۲ ایرادات وارد بر نگرش حقوقی قزاقستان

بر دلایل و استدلالهای قزاقستان برای تغییر رژیم حقوقی دریای خزر نیز ایراداتی به شرح زیر وارد است:

الف) همان طور که پیشتر اشاره کردیم، به موجب اصول مربوطه کنوانسیون حقوق قراردادها و کنوانسیون جانشینی دولتها استناد به اصل تغییر بنیادین اوضاع و احوال برای الفسخ یا تغییر قراردادهای مرزی از جمله رودخانه ها و دریاچه های مشترک مسموع نیست؛ مگر آنکه رودخانه یا دریاچه مشترک کاملاً خشک شود و از اطلاق چنین عناوینی خارج گردد؛

ب) در بیشتر تألیفات علمی مربوطه، کتابهای جغرافیا و فرهنگها از جمله دایرة المعارف بریتانیکا، از دریای خزر به عنوان بزرگترین دریاچه جهان یاد شده است. بعلاوه، یک درک عمومی جهانی درخصوص اختلاف بین دریاچه و دریا وجود دارد و آن عبارت است از اینکه دریاچه یک گستره آبی کاملاً بسته و فاقد ارتباط با دریای آزاد و اقیانوس است، حال آنکه دریا آب جانبی یا حاشیه ای اقیانوس می باشد؛

پ) عنوان نمی تواند ماهیت واقعی یک گستره آبی را عوض کند؛ به پهنه آبی خزر همان طور که گفتیم به دلیل آنکه بزرگترین دریاچه دنیا می باشد، اطلاق دریا شده است. بعلاوه، به دریاچه های دیگر مانند آرال و بحرالمت نیز عنوان دریا داده شده است و کسی هم درخصوص دریاچه بودن آنها تردیدی روا نداشته است؛

ت) ارتباط یک دریاچه با رودخانه هایی که داخل آن می شوند و آنها نیز خود در زمره آبهای داخلی به شمار می آیند به چیزی جز مجموعه آبهای داخلی نمی توان تعبیر کرد. حتی

ایجاد آبراههای متعدد در فواصل دور دست بین رودخانه ها و از آن طریق به دریاهای آزاد نمی تواند خصوصیت جغرافیایی، زمین شناسی و زیست محیطی دریاچه را تغییر دهد. به همین جهت، اصول و ضوابط حاکم بر دریاهای مرتبط با اقیانوس مانند دریاهای بسته و نیمه بسته قابل تسری به دریاچه هایی چون خزر نیست. البته، این امر مانع از آن نخواهد بود که کلیه دولتهای ساحلی دریای خزر اصول کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) یا برخی از آن را برای تدوین رژیم حقوقی آینده دریای خزر به کار ببرند.

۳. موضع دولت جمهوری فلراتیو روسیه

دولت روسیه پس از پشت سر گذاشتن آثار اولیه بحران فروپاشی که مقارن بود با یورش شرکتهای نفتی غرب جهت سرمایه گذاری در برخی از جمهوری های تازه استقلال یافته چون آذربایجان و قزاقستان، در صدد برآمدند زمینه های مناسب را جهت اعاده نفوذ اقتصادی و سیاسی، بویژه احراز جایگاه مطلوب در فعالیتهای اقتصادی آینده این کشورها، به وجود آورد. در این مورد، اهمیت روز افزون اقتصادی دریای خزر از یک طرف و گسترش فعالیتهای کنسرسیومهای بین المللی، بدون در نظر گرفتن جایگاه مناسب برای روسیه از طرف دیگر، سبب شد که این دولت از مبانی حقوقی موجود جهت تغییر وضع پیش آمده استفاده کند. به همین دلیل، دولت روسیه نه تنها اساس حقوقی قراردادهای منعقد شده با کنسرسیومهای نفتی را در منطقه دریای خزر مورد سؤال قرار داد، بلکه بشدت مخالفت خود را با نظریه تقسیم دریای خزر که ارتباط تنگاتنگ با مسئله اول داشت، مطرح کرد. از دیدگاه روسیه، مبانی حقوقی قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ بین شوروی سابق و ایران که مبتنی بر دو اصل حقوق برابر و مشترک برای کشورهای ساحلی است باید اساس و چارچوب فعالیت دولتهای ساحلی در این دریا باشد که البته با بهره گیری از اصول مترقیانه حقوق بین الملل، بویژه حقوق دریاها، مورد بازنگری قرار گیرد. گویانکه روسیه نظرات و طرحهای خاص خود را در خصوص استفاده و بهره برداری از هر یک از مقولات شیلات، منابع معدنی بستر دریا، محیط زیست و غیره به طور رسمی یا غیر رسمی ارائه کرده، ولی معتقد است با توجه به جو موجود قرین مصلحت است که مذاکرات جهت بازنگری در زمینه هایی صورت گیرد که امکانات بیشتری برای توافق وجود دارد (مانند چگونگی حفظ محیط زیست و شیلات).

بدون تردید، حصول موفقیت در این زمینه ها رهگشای حل مسائل مشکل تری چون موضوع استفاده از منابع معدنی بستر دریا خواهد شد. به همین جهت، به اهتمام روسیه طرح موافقت نامه ای ناظر بر حفاظت و بهره برداری از منابع زنده دریای خزر پیشنهاد شد که مورد بحث و مذاقه جدی از سوی دولتهای ساحلی قرار گرفته است و به طور غالب قرین موفقیت خواهد بود. قبل از بررسی نکات این طرح، اصلح است که ارزیابی گذرانی از نگرش روسها راجع به مسائل دیگر، بویژه موضوع چگونگی استفاده از منابع بستر و زیر بستر، صورت گیرد.

نگرش روسها درخصوص بستر دریای خزر و منابع معدنی آن حاکی از این است که اولاً، گستره آبی خزر دریاچه است و هرگونه شک و تردیدی را در این مورد مردود شمرده و آن را ساخته و پرداخته نیات شرکتهای نفتی غربی به منظور مشروع ساختن دخالت در امور دریای خزر دانسته اند. ثانیاً، از آنجا که دریای خزر ملک مشترک کشورهای ساحلی است، لذا بستر آن قابل تقسیم نیست.^{۱۱} در پرتو این نگرش و با الهام از اصول فصل یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) ناظر بر استفاده مصلحت جویانه از بستر و زیر بستر دریا و کف اقیانوس خارج از قلمرو و صلاحیت ملی به طور غیررسمی اشعار داشته اند که نظام حقوقی بستر دریای خزر و منابع آن باید مبتنی بر دکترین میراث مشترک باشد. به عبارت دیگر، تمام بستر دریای خزر و منابع آن ماورای نوار ساحلی ۱۰ یا ۲۰ مایلی که تحت صلاحیت کشورهای ساحلی است، به عنوان میراث مشترک کشورهای ساحلی تلقی خواهد شد.^{۱۲} طبق مبانی شناخته شده این دکترین منطقه یا بستر مشترک را نمی توان تحت مالکیت هیچ یک از دول ساحلی یا افراد حقیقی و حقوقی قرار داد. هیچ یک از کشورهای ساحلی مدعی اعمال حاکمیت یا احراز حقوق حاکمه بر هیچ بخشی از آن نخواهد شد. هیچ کشور یا فرد حقیقی و حقوقی مدعی اعمال یا کسب حقوقی در بستر منطقه مشترک و منابع آن مغایر با موازین و مقرراتی که پیش بینی خواهد گردید، نخواهد شد. کلیه فعالیتهای مربوط به کاوش یا اکتشاف و بهره برداری از منابع منطقه مشترک و سایر فعالیتهای مربوط به آن باید با رعایت مصالح کلیه کشورهای ساحلی و براساس مقرراتی باشد که از سوی مقام یا سازمان بستر دریای خزر وضع خواهد شد. به منظور استفاده صحیح و مؤثر از منابع منطقه مشترک نهادهایی کم و بیش مشابه آنچه در فصل یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) آمده،

ممکن است در نظر گرفته شود. البته، نهادهای پیش بینی شده در فصل یازدهم کنوانسیون حقوق دریاها عبارت است از: مقام بین المللی، مجمع، شورا، دبیرخانه، کارگزاری و کمیسیونهای حقوقی فرضی و اقتصاد و برنامه ریزی. با توجه به اینکه مقام مربوط به بستر دریای خزر صلاحیت محدودتری خواهد داشت، لذا ارگانهایی که به طور غیررسمی مطرح شده عبارت خواهد بود از: شورا، مجمع، دبیرخانه و کمیسیون کارشناسان. شورا هسته اصلی فعالیتها را عهده دار خواهد بود. تصمیمات مهم مانند درخواست اکتشاف و استخراج به اتفاق آرا گرفته خواهد شد. اصولی که در فعالیتهای بستر دریا مورد نظر خواهد بود، عبارت است از: حاکمیت برابر کشورهای ساحلی، غیرقانونی بودن عملیات استخراج خارج از مقررات و ضوابط شورا، در نظر گرفتن حقوق ممتاز، برای کشورهای ساحلی، مجاز بودن مشارکت اتباع کشورهای ثالث در اکتشاف و استخراج تحت شرایط و تصمیم شورا.

روسها برای شیلات دریای خزر اهمیت بسیار قائل اند. حتی قبل از فروپاشی نیز حساسیت خاصی نسبت به این امر داشته و همواره کوشا بودند تا حد امکان بهره برداری از شیلات قسمت اعظم دریای خزر را در اختیار گیرند. چنانکه هنگام عقد قرارداد ۱۹۲۱ به موجب مفاد ماده ۱۴ که کم و بیش جنبه تحمیلی داشت، دولت ایران متعهد به دادن امتیاز شیلات در منطقه آبهای داخلی و نوار انحصاری خود به دولت شوروی شد. که البته پس از کشش و کوششهای سیاسی قرارداد بیست و پنج ساله امتیاز شیلات در ۱۹۲۷ به امضا رسید. شایان ذکر است در ۱۹۵۲ دولت دکتر مصدق از تمدید این قرارداد خودداری کرد. حتی روسها جهت هدف مورد نظر از ایجاد خط موهوم در دریای خزر ابا نداشتند. در مقطع کنونی نیز روسها با توجه به اولویتی که در مسائل مربوط به شیلات قایل هستند، اقدام به طرح موافقت نامه ای ناظر بر حفاظت و بهره برداری از منابع زنده دریای خزر کرده است. طرح مزبور پس از بررسی های مکرر مورد موافقت اصولی قرار گرفته است. مقدمه این موافقت نامه اشعار داشته است که دولتهای ساحلی دریای خزر با علم به اینکه این پهنه آبی مشترک یک مجموعه واحد زیست محیطی و منحصر به فرد می باشد و ۹۰ درصد ذخایر خاویار جهان را دربر دارد. با توجه به اینکه دولتهای ساحلی مسئولیت ویژه در حفاظت، تولید مجدد و بهره برداری مؤثر از منابع زنده دریای خزر و اداره آن دارند، لذا

ذخایر منابع زنده دریای خزر را به عنوان ثروت عمومی کشورهای ساحلی آن تلقی می کنند. گو اینکه موافقت نامه فوق شامل کلیه آبهای دریای خزر از جمله بخشی از رودخانه ها که محل مهاجرت و تخم ریزی انواع ماهیان مهاجر (مهاجر کامل و نیمه مهاجر) می باشد، ولی از لحاظ صلاحیت بهره برداری تا عرض ۲۰ مایل به عنوان منطقه انحصاری کشورهای ساحلی پیش بینی شده است که در این منطقه صید فقط از سوی کشور ساحلی مربوطه انجام می شود و فعالیت دیگران منوط به اجازه دولت مزبور خواهد بود. بعلاوه، مناطقی نیز به عنوان مناطق حفاظت شده ویژه تعیین شده است. ماورای این دو منطقه منطقه مشترک است که در آن کشورهای ساحلی دارای حقوق ماهیگیری مساوی هستند. هدفهای پیش بینی شده در این موافقت نامه عبارت اند از:

۱. حفاظت، تولید مجدد و بهره برداری مؤثر از منابع زنده منطقه و اداره آن؛
۲. همکاری و نظارت بر بهبود هرچه بیشتر صادرات محصولات شیلات، بویژه خاویار و تاس ماهی؛
۳. فقط اشخاص حقیقی و حقوقی کشورهای ساحلی دارای حق صید در منطقه هستند و نحوه صید بر اساس تصمیمات واحدی که از سوی کمیته اتخاذ می شود، انجام می گیرد.

برای نیل به هدفهای مذکور، کمیته ای به منظور حفاظت و بهره برداری از منابع زنده پیش بینی شده است. کمیته مزبور دارای اختیاراتی در زمینه های زیر است:

۱. هماهنگ کردن فعالیتهای اعضا؛
 ۲. تعیین میزان صید سالانه مجاز انواع ماهیان مهاجر (تاس ماهیان، هرینگ و فک)؛
 ۳. تعیین میزان صید سالانه مجاز گونه های دیگر منابع زنده؛
 ۴. سهمیه صید سالانه برای هریک از کشورهای ساحلی از کل میزان صید مجاز سالانه با توجه به اقدامات هریک از اعضا در زمینه بهبود وضعیت زیست محیطی، تولید مجدد منابع زنده و سایر عوامل مؤثر در تعیین سهمیه که از سوی کمیته تعیین خواهد شد.
- هریک از کشورها عضو کمیته بوده، دارای یک رأی است. تصمیمات کمیته در کلیه موارد مهم به اتفاق آرا و در سایر موارد با اکثریت آرا اتخاذ می شود. کمیته دارای شخصیت حقوقی بوده، در روابط با سایر سازمانهای بین المللی و ملی جهت انجام وظایف خود از

صلاحیت حقوقی لازم برخوردار است. کمیته و کارمندان آن از مزایا و مصونیت‌های لازم برخوردارند.

مقر دبیرخانه کمیته درخاک هریک از کشورهای ساحلی به مدت دو سال و به نوبت در شهرهای آستاراخان، بندر انزلی، ترکمنباشی، باکو و آترا خواهد بود. اجلاس کمیته نیز سالی یک بار برگزار می‌شود و در صورت لزوم جلسات فوق العاده تشکیل خواهد شد. عضویت در این موافقت نامه اختیاری است و هریک از اعضا می‌تواند از شمار شرکت کنندگان این موافقت نامه خارج شود.

همان طور که پیشتر گفتیم، انعقاد این موافقت نامه اثر ویژه ای در ماهیت حقوقی موافقت نامه های دیگر، بویژه موافقت نامه ناظر بر بهره برداری از منابع بستر دریای خزر، خواهد داشت.

۳-۱ ایرادات وارد بر مواضع روسیه

در طرحهای پیشنهادی و نظرات غیررسمی روسیه درخصوص نظامهای حقوقی که باید ناظر بر منابع بستر و زیر بستر دریای خزر و شیلات آن باشد، ایرادات و نگرانی‌هایی به چشم می‌خورد که می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

الف) شورا یا کمیته بستر دریای خزر به عنوان نماینده کشورهای ساحلی صلاحیت اکتشاف و استخراج منابع معدنی منطقه مشاع را ندارد و در نتیجه چیزی به عنوان تقسیم منابع مطرح نیست؛

ب) با توجه به اینکه فقط دولتهای ساحلی و اتباع حقیقی و حقوقی آنها (یا شرکتهای خارجی با تصویب کمیته) مجاز به فعالیت هستند، لذا دولتهایی که دارای دانش و تکنولوژی برتر هستند و پیشتر نیز در دریای خزر دارای فعالیت و تجربه بوده‌اند، به ظن غالب نقش عمده را در کمیته یا شورای بستر دریا و فعالیتهای مربوط به بهره برداری از منابع معدنی منطقه مشاع و مشترک خواهند داشت و عملاً نوعی نابرابری به وجود خواهد آمد؛

پ) فعالیت در نوار ساحلی ۲۰ مایلی را به طور انحصاری در اختیار کشور ساحلی قرار نمی‌دهد؛

ت) در جریان مذاکرات چند ساله ای که دولت جمهوری آذربایجان با شرکتهای نفتی غربی داشته، وزارت انرژی روسیه و شرکت نفت لوك اوپل این کشور فعالیت داشته اند؛ حتی شرکت نفت لوك اوپل از اعضای کنسرسیوم بین المللی فعال در بهره برداری از نفت بستر آبهای مجاور سواحل جمهوری آذربایجان می باشد که ممکن است خود به نحوی تأیید موضع آذربایجان تلقی شود. بعلاوه، از آنجا که روسها مایل به جلب سرمایه گذاری شرکتهای غربی در داخل روسیه هستند و سعی دارند در نظام اقتصاد آزاد بین المللی کنونی جایگاه مطلوبی داشته باشند، بعید به نظر می رسد با فعالیت شرکتهای نفتی براساس قراردادهای منعقد شده با جمهوری آذربایجان و قزاقستان مخالفت جدی کنند.

حسن حسن اف، وزیر امور خارجه جمهوری آذربایجان، اظهار داشته است:

«هدف عمده روسیه از اعمال فشارهای حقوقی و سیاسی بیشتر به منظور کسب زمینه فعال تر و گسترده تر برای حضور شرکت نفت لوك اوپل در آذربایجان و موافقت با عبور خط لوله انتقال نفت کنسرسیوم نفتی جمهوری آذربایجان از خاک این کشور است. به همین جهت در مواضع خود نسبت به رژیم حقوقی بستر دریای خزر ثابت قدم و جدی نیست.»^{۱۳}

بدیهی است روسیه در صورت نیل به مقصود از پی گیری مسئله خودداری خواهد کرد؛ این تردید و نگرانی احتمالاً برای دیگر دولتهای ساحلی دریای خزر نیز وجود دارد. اما طرح موافقت نامه ناظر بر حفاظت و بهره برداری از منابع دریای خزر که به اهتمام روسها مطرح شده و در آستانه دستیابی به موفقیت می باشد از بسیاری جهات درخور توجه است: اولاً، نکات بسیار مثبتی در آن به چشم می خورد. ثانیاً، چارچوب حقوقی پیش بینی شده براساس تقسیم منطقه به ۲۰ مایل به عنوان منطقه انحصاری ماهیگیری کشورهای ساحلی و ماورای آن به صورت منطقه مشاع اثر ویژه ای در تدوین موافقت نامه های دیگر، بخصوص موافقت نامه ناظر بر رژیم حقوقی بستر دریای خزر، خواهد داشت. ثالثاً، اساس حقوقی کلی مواضع و نظرات جمهوری های آذربایجان و قزاقستان را در خصوص تقسیم دریای خزر سست خواهد کرد.

اما آنچه در موافقت نامه مورد بحث درخور تعمق و درعین حال ایراد است اینکه بخشهای بسیار غنی و قابل توجه در آبهای مجاور سواحل روسیه به عنوان مناطق حفاظت

شده ویژه پیش بینی گردیده که خارج از منطقه مشترک می باشد و به همراه ۲۰ مایل منطقه انحصاری ماهیگیری مزایای بیشتری به نفع روسیه دربر خواهد داشت. دیگر آنکه شرایطی که در موافقت نامه برای تعیین میزان سهمیه کشورهای ساحلی در نظر گرفته شده به نحوی است که روسیه بیش از دیگران واجد شرایط کسب سهمیه بیشتر می باشد.

۴. موضع ایران

بدون تردید، فروپاشی شوروی امکانات سیاسی و اقتصادی جدیدی به نفع ایران در دریای خزر به وجود آورده است. از یک سو، دوری روسیه از مرزهای ایران به نگرانی هایی که برای مدت دو قرن چون شمشیر دموکلس بر پیکر ایران سنگینی می کرد و همواره ملاحظاتی را در خصوص همسایه شمالی، بخصوص در دریای خزر، تحمیل می نمود، پایان داد. در نتیجه، از لحاظ اقتصادی و سیاسی آزادی عمل جدیدی چه در زمینه کشورهای تازه استقلال یافته ساحلی خزر و چه در محدوده این پهنه آبی به بار آورده است. بخصوص که ایران اشتراك منافع در دریای خزر را قبل از هر چیز به عنوان پل ارتباطی جهت همکاری با همسایگان ساحلی تلقی کرده و از همان آغاز سعی نمود با طرح پیمان همکاری های منطقه ای دریای خزر در جهت نیل به این هدف گام بردارد. طرح مقدماتی این پیمان که در اکتبر ۱۹۹۴ مورد توافق اصولی قرار گرفت، حکایت از آن دارد که کشورهای ساحلی دریای خزر با آگاهی از منحصر به فرد بودن این دریا و نقش ویژه آن در تأمین منافع حیاتی کشورهای ساحلی، اهمیت آن در شکل گیری آب و هوای منطقه و ملاحظه آنکه همکاری های همه جانبه موجبات پیشرفت اقتصادی، حفظ محیط زیست و غنای فرهنگی آنها را فراهم خواهد ساخت، موافقت می کنند، جهت نیل به هدفهای زیر همکاری نمایند:

۱. ایجاد فضای یکپارچه آرامش و ثبات؛
۲. حسن همجواری، صلح و امنیت در منطقه؛
۳. توسعه مناسبات در محورهای مختلف؛
۴. تأمین شرایط مساعد جهت آزادی کشتیرانی در دریای خزر؛
۵. بهبود محیط زیست و حفظ و استفاده مؤثر از منابع دریای خزر؛
۶. ایجاد شرایط مساعد اقتصادی، مالی، بازرگانی و حقوقی؛

۷. صرف استفاده از دریای خزر برای مقاصد صلح آمیز.

بعلاوه، برای رسیدن به هدفهای مورد بحث اصول زیر را مورد توجه قرار خواهند داد: اولاً، در روابط خود براساس حقوق برابر، منافع متقابل براساس احترام به حق حاکمیت و عدم تحمیل اراده یک دسته از کشورها به کشورهای دیگر؛ ثانیاً، با توجه به اینکه دریای خزر گستره آبی مشترك است از اعمالی که موجب ضرر و زیان سایر کشورهای ساحلی باشد خودداری خواهند کرد؛ ثالثاً، از هرگونه فعالیت‌سی که مغایر با حفظ محیط زیست دریایی و استفاده صحیح از منافع آن باشد، جلوگیری خواهند کرد. همچنین موافقت می‌کنند که تکمیل رژیم حقوقی دریای خزر موضوع موافقت نامه جداگانه ای خواهد بود که از سوی طرفین متعاهد منعقد خواهد شد. سازمانها، مؤسسات و شرکتهای غیردولتی کشورهای ثالث که نسبت به طرحهایی که در دریای خزر اجرا خواهد شد، مایل به همکاری باشند، به شرط موافقت کلیه طرفهای متعاهد می‌توانند در این طرحها شرکت کنند.

برای تحقق هدفهای مذکور ارگانهای زیر پیش بینی می‌شود: شورای خزر، کمیته همکاری در زمینه های مشخص و دبیرخانه. شورا به عنوان بالاترین ارگان سازمان همکاری منطقه ای دریای خزر است که استراتژی و خط مشی های کلی همکاری های منطقه ای را تعیین می‌کند. همچنین دبیرکل و معاون دبیرکل را انتخاب کرده، کمیسیونهای اصلی و فرعی را تأسیس و بودجه سازمان را تصویب می‌نماید و اختلافات ناشی از اجرا و تفسیر اصول پیمان را بررسی و اتخاذ تصمیم می‌کند. تصمیمات شورا براساس اتفاق آرا گرفته می‌شود.

دبیرکل از سوی شورا برای مدت ۴ سال، بدون تمدید، انتخاب می‌شود. بودجه سازمان از طریق پرداخت حق عضویت سالانه، کمکهای مالی داوطلبانه از سوی دول عضو و سایر منابع که از طریق شورا پیش بینی می‌شود، تأمین خواهد شد. عضویت در سازمان اختیاری است و هر کشور عضو می‌تواند در هر زمان از پیمان خارج شود. مقر سازمان تهران خواهد بود.

دولت ایران موفقیت پیمان همکاری های منطقه ای دریای خزر را درگرو ترمیم رژیم حقوقی دریای خزر قابل قبول برای کلیه کشورهای عضو می‌داند و به همین جهت با اینکه علی الاصول با نظرات دولت روسیه در خصوص رژیم حقوق برابر و مشترك کشورهای

ساحلی در دریای خزر نظر موافق دارد، ولی معتقد است بازنگری و ترمیم رژیم موجود باید با الهام از اصول مترقیانه حقوق بین الملل و براساس نوعی موازنه منصفانه بین نظرات دو گروه صورت گیرد. به اعتقاد ایران، فعالیت‌هایی که در دریای خزر انجام می‌گیرد، تنها باید برای مقاصد صلح جویانه باشد و قرین مصلحت است که این گستره آبی مشترک «منطقه صلح» اعلام شود. بخصوص آزادی کشتیرانی تأمین و برخورد با کشتی‌های دول همجوار در بندرهای یکدیگر همانند کشتی‌های صاحب پرچم صورت گیرد. با موافقت نامه ناظر بر حفاظت و بهره برداری از منابع زنده دریای خزر با وجود برخی نارسایی‌ها موضع موافق دارد و بر همین روال با ایجاد موافقت نامه ناظر بر استفاده از منابع بستر و زیر بستر دریای خزر براساس اصل میراث مشترک کشورهای ساحلی نظر مساعد دارد و تأکید دارد که رژیم حقوقی باید شامل حاکمیت بر منابع طبیعی، اعم از معدنی و منابع زنده، باشند. بعلاوه، در موافقت نامه مورد بحث از پیش بینی ضوابطی که موجب مزیت کشور یا کشورهایی نسبت به اعضای دیگر شود، خودداری شده است.

نتیجه

اتحاد جماهیر شوروی سابق که در واقع امپراتوری کثیر الملّه ای پیش نبود، پدیده ای بود خلاف منطبق زمان و به همین جهت بقای آن در گرو استمرار نوعی دیکتاتوری حزبی توأم با قداست دیالکتیکی تاریخ رقم خورده بود. این ساختار فرو بسته سیاسی - اجتماعی به نوبه خود حاکی از وجود عدم ایمنی بالقوه و در عین حال متحجر شده درونی جامعه کثیر الملّه مورد بحث بود. همین عدم امنیت بالقوه داخلی و نگرانی‌های روانی ناشی از آن ایجاب می‌کرد که شوروی در سیاست خارجی موضعی کم و بیش چالش گرانه و گاهی تهاجمی نسبت به همسایگان در پیش گیرد. بعلاوه، نگرانی دائم همسایگان از انگیزه‌ها و نیت سیاسی و اقتصادی شوروی موجب می‌شد که آنها همواره ملاحظاتی را در خصوص آن همسایه بزرگ به زیان خود به جان خریدند. به عبارت دیگر، نه تنها از حق طلبی‌های مشروع خود چشم پوشی کنند، بلکه از تعدیل زیادت طلبی‌های طرف مقابل راضی و حتی تا حدودی نیز خشنود باشند. به یقین، واقعیت چنین وضعی در روابط ایران و شوروی در خصوص دریای مشترک خزر به نحو آشکاری متجلی بوده است. با اینکه به موجب مبانی

حقوقی متقن و در زمان خود مترقی، ایران و شوروی دارای حقوق مساوی و مشترك در این پهنه‌آبی بودند و اجرای صحیح آن می‌توانست الگوری سازنده‌ای از همکاری نزدیک و نتایج پربار آن باشد، ولی در عمل سیاستهای برتری جویانه و زیادت طلبانه شوروی موجب شد که ایران در بسیاری موارد از اعمال حقوق حقه و مشروع خریش مانند ایجاد نیروی دریایی، گسترش فعالیت‌های ماهیگیری در منطقه مشاع خودداری کند. حتی فراتر از آن، تحمیلات طرف مقابل را برای اعطای امتیاز شیلات در محدوده آبهای داخلی و نوار ساحلی پذیرا شود و خود را به ندادن امتیاز به کشورهای ثالث و اتباع آنها و عدم استخدام کارشناسان خارجی متعهد سازد.

با فروپاشی شوروی و افزایش کشورهای ساحلی از ۲ به ۵ کشور و محدود شدن ساحل روسیه در این دریا به یکباره فعال ساختن اصول عقیم شده قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ با بهره‌گیری از اصول مترقیانه حقوق بین الملل نافع برای همگان، بویژه روسیه، تشخیص داده شد. اما از آنجا که کشورهای تازه استقلال یافته ترمیم رژیم موجود را وسیله‌ای برای احاده نفوذ و سلطه روسیه و در عمل نابرابری فاحش در بهره برداری از منابع طبیعی دریای خزر، ایجاد محدودیت برای جلب سرمایه‌های خارجی و در نهایت تضعیف استقلال به دست آمده خود یافتند، خواستار تقسیم دریای خزر براساس ضوابط رایج و مسلط در مورد دریاچه‌های مشترك و بر مبنای اصول پیش بینی شده در کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) شدند. قابل توجه آنکه در این رهگذر شرکتهای نفتی و برخی مراجع تحقیقاتی غربی بشدت مدافع تقسیم دریای خزر شده‌اند و برای صحت نظرات خود تا آنجا پیش رفته‌اند که حتی ماهیت دریاچه بودن خزر را مورد تردید قرار داده‌اند.

اما بررسی واقع بینانه موضوع، بویژه عطف توجه به خصوصیات زیست محیطی، زمین شناسی و اقتصادی دریای خزر کاملاً روشن می‌سازد که تقسیم آن به نفع کشورهای ساحلی نخواهد بود. مضاف بر اینکه اصول رژیم موجود، یعنی برابری و اشتراك در منافع، مانعة الجمع با اصل تقسیم است. حال، برای حل این معضل اصلح آن است که رژیم حقوقی موجود براساس ایجاد موازنه منصفانه بین دو نگرش مورد بحث ترمیم و توسعه مترقیانه یابد. از طرف دیگر، در منطقه مشاع یا مشترك ضوابطی در نظر گرفته شود که نابرابری‌های ناشی از توانایی‌های مالی و اقتصادی، علمی و فنی و غیره به حداقل کاهش

یابد. در این گیرودار، تنظیم موفقیت آمیز موافقت نامه ناظر بر حفاظت و بهره برداری از منابع زنده دریای خزر با وجود بعضی نارسایی ها و نیز توافق اولیه در خصوص اصول مندرج در پیمان همکاری های منطقه ای در دریای خزر گامهایی مثبت در این زمینه است. به موازات این اقدامات لازم است زمینه های تفاهم جهت انعقاد موافقت نامه دیگری در خصوص استفاده صلح جویانه از منابع بستر و زیر بستر دریای خزر ماورای مناطق انحصاری و نیز موافقت نامه ای درباره غیر نظامی کردن دریای خزر و اعلام آن به عنوان منطقه صلح تحقق پذیرد. شکی نیست که انعقاد موافقت نامه های مذکور به حصول هدفهای پیش بینی شده این موافقت نامه ها مانند ایجاد صلح و امنیت منطقه، توسعه مناسبات اقتصادی، بازرگانی، علوم و متون، تأمین آزادی کشتیرانی، حفظ و بهبود محیط زیست و بالاخره استفاده مؤثر از منابع طبیعی دریای خزر منتهی خواهد شد.



پاورقی ها:

۱. نگاه کنید به:
G. E Hutchinson, *A Treatise on Limnology*, Vol. 2, A Comprehensive Treatment of the Physical, Chemical and Biological Aspects of Lakes.
۲. نگاه کنید به:
T. P. Mallory, *In Search of Indo-Europeans, Language, Archaeology and Myth*, London: Thames and Hudson, 1983, p. 48.
۳. نگاه کنید به:
Rene Grousset, *The Empire of the Steppes*, Rutgers University Press, 1970.
4. *Ibid.*
۵. نگاه کنید به:
Arthur Kostler, *Khazares, The Thirteenth Tribe*, N. Y. 1976.
- کتاب فوق را محمد علی موحد ترجمه و انتشارات خوارزمی در ۱۳۶۱ به چاپ رسانده است.
۶. جهت ارزیابی قرارداد ۱۹۲۱ نگاه کنید به:
J.C Hurewitz, *Diplomacy in the Near and Middle East*, Vol. II, New Jersey: Princeton, 1956, p. 90.
7. Christopher J. Pitinger, Sherman & Sterling, *Boundary Delimitation in the Caspian Sea: A Discussion of the Legal Context*, New York: 1995, p. 8.
8. *Ibid.*, p. 11.
۹. نگاه کنید به:
R. R. Churchill and A. A. Lowe, *The Law of The Sea*, Manchester: Manchester University Press, 1985.
10. Pitinger, et. al., *op. cit.*, p.2.
۱۱. استخراج نفت خزر و حقوق همسایگان، اطلاعات، (ضمیمه)، ۲۳ مهر ۱۳۷۳. روسیه معتقد است که قوانین بین المللی درباره اقیانوسها و مناطق اقتصادی در مورد دریای خزر که دریاچه ای بسته است، صدق نمی کند و فقط کشورهای ساحلی می توانند مسائل مربوط به بهره برداری از منابع این دریا را حل کنند.
۱۲. اطلاعات، ۲۸ مهر ۱۳۷۴. آلبرت چرمیشنوف، معاون وزیر امور خارجه روسیه، در مصاحبه ای با روزنامه گسول ای (چاپ باکو) اعلام کرد که تصمیم برای چگونگی استفاده از منابع دریای خزر باید از سوی پنج کشور ساحلی این دریا اتخاذ شود و سرمایه داران خارجی تنها در چارچوب رضایت همه کشورهای ساحلی این دریا می توانند از ذخایر آن استفاده کنند.
۱۳. برای آگاهی از اظهارات حسن حسن اف، وزیر امور خارجه جمهوری آذربایجان، نگاه کنید به:
اطلاعات، شهریور ۱۳۷۴، ص ۱۵.



پروشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی