

نگرشهای متفاوت درباره رژیم حقوقی

دریای خزر

محمداسماعیل نوریان^۱

دریای خزر در طول تاریخ دیرپای خود و حضور همیشگی خویش در صحنه‌های روابط سیاسی ایران و روس بویژه در چهارصد سال گذشته، هیچ‌گاه چون چند سال اخیر با مسائل و دیدگاههای حقوقی - سیاسی متنوع و بعضاً متقابل مواجه نبوده است و این امر - علاوه بر گوشه چشمی که ایران همواره بر حقوق از دست‌رفته خود داشته - بیشتر معلول تحولاتی است که موجب فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و سوسیالیستی و ایجاد کشورهای جمهوری آذربایجان، جمهوری قزاقستان و ترکمنستان به عنوان سه کشور جدید در حاشیه این دریا گردیده است.

قبل از هرگونه بررسی و تحقیق در خصوص رژیم حقوقی دریای خزر با توجه به اینکه علی‌الاصول این دریا در حقیقت از نظر جغرافیایی یک دریاچه محصور بین چند کشور می‌باشد و ارتباط طبیعی با اقیانوسها و دریاهاى آزاد ندارد، لذا اصلح است ابتدا مروری بر رژیم حقوقی بعضی از دریاچه‌های بین‌المللی داشته باشیم هرچند که این مقایسه نمی‌تواند به دلیل ویژگی‌های خاص دریای خزر بخصوص وسعت عظیم آن، عیناً قابل تسری به این پهنه آبی باشد. مهمترین اصل و عرف شناخته شده در مورد دریاچه‌های مرزی محصور بین دو یا چند کشور، توافق دولتهای ساحلی براساس «اصل اتفاق آرا» می‌باشد.

- دریاچه بودن سه یا کنستانس که بین کشورهای آلمان، اتریش و سوئیس محصور است نمونه بارزی از اهمیت اصل اتفاق آرا در تعیین رژیم حقوقی اینگونه دریاچه‌هاست چراکه در این مورد، به دلیل عدم حصول توافق کلیه دول ساحلی که بعضی از آنها قائل به افراز حدود و برخی دیگر معتقد به «اصل اشتراک» در بهره‌برداری هستند، تاکنون موفق به تعیین رژیم حقوقی جامعی نشده‌اند هرچند که درباره بعضی از مسائل از قبیل ماهیگیری و کشتیرانی توافقات نهایی بین آنها حاصل شده است. «معاهده ۱۸۶۷ برگنز» میان: بادن، باواریا، سوئیس و ورتمبرگ ناظر بر رژیم حقوقی این دریاچه می‌باشد. نکته قابل ذکر اینکه نظریه اشتراکی بودن این دریاچه که توسط

۱. محمداسماعیل نوریان رئیس اداره امور مرزی و استملاک در وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران است.

اتریش ارائه شده بود، مورد قبول دادگاههای آلمان قرار نگرفته است.

- دریاچه ژنو یا «لمان» که بین سرزمینهای فرانسه و سوئیس واقع است، براساس ماده ۱ معاهده ۱۸۱۶ بین سوئیس و ساردن به وسیله خطوط مستقیم و بر پایه خط منصف تحدید حدود شده است.

- رژیم حقوقی دریاچه‌های پنج‌گانه: سوپریور، هورن، میشیگان، اریه و آنتاریو براساس معاهدات مختلفی بین کانادا و ایالات متحده آمریکا تعیین شده است. این معاهدات نه تنها حدود قلمرو سرزمینی دو کشور را تحدید می‌نمایند بلکه موضوعاتی همانند: حدود صلاحیتها، کشتیرانی، مسائل نظامی و محدودیتهای کشتی‌های جنگی را نیز دربر می‌گیرند.^(۱)

- دریاچه لادوگا که سابقاً بین فنلاند و شوروی واقع بود و بعدها تمامی آن در خاک شوروی قرار گرفت از نظر حقوقی شباهت بسیاری به رژیم حقوقی دریای خزر داشت. رژیم دریاچه مذکور براساس معاهده ۱۹۲۰ بین شوروی و فنلاند تعیین شده بود.

رژیم حقوقی دریاچه‌های فوق‌الذکر گرچه از نظر نحوه تنظیم و تدوین و برخی شاخصه‌ها، با یکدیگر تفاوتی دارند لیکن اصل اتفاق آرا یکی از اصول مهم آنها به‌شمار می‌رود.

دریای خزر در طول تاریخ دیرپای خود و حضور همیشگی خویش در صحنه‌های روابط سیاسی ایران و روس بویژه در چهارصد سال گذشته، هیچ‌گاه چون چند سال اخیر با مسائل و دیدگاههای حقوقی - سیاسی متنوع و بعضاً متقابل مواجه نبوده است و این امر - علاوه بر گوشه چشمی که ایران همواره بر حقوق از دست‌رفته خود داشته - بیشتر معلول تحولاتی است که موجب فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی و ایجاد کشورهای جمهوری آذربایجان، جمهوری قزاقستان و ترکمنستان به‌عنوان سه کشور جدید در حاشیه این دریا گردیده است.

تاریخ گذشته دریای خزر بیانگر این واقعیت است که پس از انقراض حکومت‌های قومی و محلی حاشیه این دریا و تثبیت قلمرو حاکمیت دولتهای ایران و روس تا امتداد سواحل آن، دریای خزر همواره بین دو کشور مشترک بوده‌اند و مدتهای مدید تنها عامل طبیعی تغییرپذیر نیز همین سواحل بوده‌اند که در هر جنگ و گریز به سود یا به زیان هریک از این دو کشور تغییر می‌کرده‌اند.

به‌هر حال چنانچه بخواهیم دریای خزر را از نظر تاریخچه حقوقی و در چارچوب روابط دو جانبه و براساس رویه‌های حقوقی بین‌المللی مورد مطالعه و بررسی قرار دهیم، بی‌گمان به این نکته خواهیم رسید که برخلاف ایران - که در بهره‌برداری از مواهب دریای خزر توفیق چندانی نداشت - روسها تا مدتهای طولانی حقوق انحصاری ماهیگیری و بهره‌برداری از این دریا را

به خود اختصاص داده بودند. حتی در اوایل قرن هجدهم میلادی امپراتوری روسیه در صدد بود با سوءاستفاده از ضعف حکومت مرکزی ایران و به بهانه سرکوب شورشیان و جلوگیری از سقوط سلطنت ایران! تمامی خطوط ساحلی دریای خزر را در قلمرو حاکمیت خویش قرار دهد. قرارداد «شاه طهماسب دوم» یا «پترکبیر» که در تاریخ ۲۸ ذی‌القعدة ۱۱۳۵ هجری قمری مطابق با ۱۲ سپتامبر ۱۷۲۳ در «سن پترزبورگ» امضا شد، مبین این مدعاست. البته آنچه که روسها را در استمرار حضورشان در مناطق متصرفی ساحلی با ناکامی مواجه ساخت همانا بازگشت دوباره اقتدار ایران در دوران زمامداری نادرشاه افشار و روبه ضعف گذاشتن قدرت امپراتوری روسیه بود که نتیجه آن امضا و فسخ قرارداد، یکی در «رشت» به تاریخ دهم رجب ۱۱۴۴ هجری قمری مطابق با ۱۲ ژانویه ۱۷۳۲ میلادی و دیگری در «گنجه» به سال ۱۱۴۸ هجری قمری برابر با ۱۰ مارس ۱۷۳۵ میلادی بود و بدین ترتیب لشگریان روسیه طبق مفاد قراردادهای مذکور به مرور از منطقه متصرفی خود از جمله شهرهای ساحلی جنوب دریای خزر را تخلیه کردند.

اگرچه وقایع اتفاقیه بین ایران و روس هر یک به طریقی مستقیم یا غیرمستقیم بر دریای خزر نیز تأثیر گذاشتند، لیکن باید اذعان نمود که از نظر تحولات حقوقی و چگونگی استفاده از این دریای مشترک - آنگونه که در حقوق بین‌الملل مطرح است - تا قبل از امضای عهدنامه «گلستان» در سال ۱۲۲۸ هجری مطابق با ۱۸۱۳ میلادی که در فصل پنجم آن حدود اختیار و اقتدار هر یک از دو دولت در استفاده کشتیرانی از دریای خزر ذکر گردیده، طرفین هیچ سند حقوقی دیگری را که حاوی نکاتی دربارهٔ نحوهٔ استفاده از این دریا باشد، امضا نکرده بودند بنابراین تاریخ امضای عهدنامهٔ گلستان را می‌توان آغاز تاریخچه حقوقی دریای خزر نامید، نقطه آغازی که سیزده سال بعد نیز در پی جنگی دیگر و پیمان متارکه‌ای دیگر به نام عهدنامهٔ «ترکمانچای» در سال ۱۸۲۸، بر آن مهر تأیید نهاده شد.

لازم به ذکر است در جریان رویدادهای مربوط به دو جنگ اخیر ایران و روس که منجر به پیروزی روسها گردید و در نتیجه آن منطقه قفقاز و به تعبیری هفده شهر قفقاز به اشغال آنان درآمد، به دلیل آشکارتر شدن اهمیت استفاده کشتیرانی از دریای خزر در تحقق اهداف نظامی و اقتصادی، دولت روس با تحمیل مفاد معاهدات «گلستان» و «ترکمانچای» علاوه بر تضيیقات دیگر، دولت ایران را از حضور نظامی در پهنه آبی این دریا نیز منع نمود^۱ و بدین ترتیب ایران از حق استفاده کشتی‌های جنگی در دریای خزر محروم گردید و به دلیل برخی مسائل از جمله فقدان امکانات کشتی‌سازی، استفاده از کشتیرانی تجاری را نیز عملاً جز در محدوده تنگ ساحلی به حریف واگذار نمود.

۱. فصل پنجم از عهدنامهٔ گلستان و فصل هشتم از عهدنامهٔ ترکمانچای.

رژیم حقوقی دریای خزر براساس عهدنامه‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰

وضعیت حاکم بر دریای خزر تا پایان حکومت تزارها در روسیه همچنان طبق شرایط موصوف در فصل هشتم عهدنامه ترکمانچای ادامه داشت، لیکن با وقوع رویدادهای سیاسی - اجتماعی ناشی از انقلاب اکتبر ۱۹۱۷، زمامداران بلشویک ظاهراً به‌عنوان یک حرکت انقلابی و در حقیقت به‌منظور تحکیم پایه‌های حکومت نوپای سوسیالیستی و حصول اطمینان از عدم نفوذ نیروهای مخالف از طریق مرزهای کشورهای همسایه، مبادرت به لغو قراردادهای استعماری گذشته نمودند^۱ که ثمره این اقدام برای ایران، انعقاد عهدنامه مودت ۱۹۲۱ بود. عهدنامه‌ای که در مقایسه با عهدنامه‌های گذشته نکات جالب توجهی را در زمینه احقاق حقوق از دست‌رفته ایران را دربرداشت.

این چرخش کلی در سیاست روسها نسبت به ایران با هر اندیشه‌ای و در هر شرایطی که بود، حداقل از این جهت که منجر به سست شدن پایه‌های اقتدار یک‌سویه و حقوق انحصاری آنان در دریای خزر گردید، نقطه عطفی در روابط دو کشور به‌شمار می‌رود.

البته به تعبیری می‌توان آن قسمت از عهدنامه مذکور را که ناظر بر اعاده حقوق طرف ایرانی در دریای خزر است، به‌عنوان بازگشت رژیم حقوقی حاکم بر این دریا به وضعیت قبل از عهدنامه‌های گلستان و ترکمانچای تلقی نمود، اگرچه ذکر این نکته نیز ضروری است که تا قبل از عهدنامه‌های اخیرالذکر، ایران و روس هیچ‌گونه قرارداد حقوقی حاوی راه کار مدونی را جهت استفاده از دریای خزر امضا نکرده بودند.

عهدنامه ۱۹۲۱ از این جهت که به‌طور آشکار بر حقوق متساوی طرفین در امر کشتیرانی مهر تأیید نهاده و ضمن لغو معاهدات تبعیض‌آمیز قبلی، راه را برای انعقاد قرارداد بازرگانی و بحریمایی ۱۹۴۰ همواره ساخته است، به‌عنوان نقطه آغازی در نگرش حقوقی به دریای خزر بر اساس دو اصل «انصاف» و «تساوی حقوق» حائز اهمیت می‌باشد. اگرچه در برخی از فصول

۱. یکی از انگیزه‌های بلشویکها در اتخاذ مواضع عدالت‌خواهانه در برخورد با قراردادهای استعماری غربی بویژه با ایران، بستن راه نفوذ روسهای سفید بود که احتمال داده می‌شد در اثر تحریک و تقویت آنان از جانب انگلستان، با استفاده از مرزهای شمالی ایران، دست به اقدامات ضد بلشویکی بزنند و این امر موجب گردید تا شوروی‌ها علی‌رغم وجهه انقلابی و مساوات‌طلبی خود با گنجابیدن فصول ۵ و ۶ در عهدنامه مودت ۱۹۲۱ و تحمیل حق مداخله نظامی در خاک ایران، جلوه دیگری از دیدگاههای سلطه‌جویی فدرتهای برتر را به نمایش گذارند. پس از پیروزی انقلاب شکوهمند جمهوری اسلامی، شورای انقلاب طی یادداشتی در تاریخ ۲۰ آبان ۱۳۵۸ سفارت شوروی در تهران به استناد دو فصل: «تعبیر فاحش اوضاع و احوال» و «تحول حقوق بین‌الملل و اصول مندرج در منشور ملل متحده»، فصول ۵ و ۶ عهدنامه مودت ۱۹۲۱ را به‌طور یک‌جانبه فسخ نمود. وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران نیز در ۲۸ مرداد ۱۳۵۹ طی نامه‌ای تصمیم مذکور را رسماً به اطلاع دبیر کل سازمان ملل متحد رسانید.

دیگر عهدنامه مودت، روسها خلاف این دیدگاه را به منصفه ظهور رسانیده‌اند.^۱ البته چنانچه مسائل مبتلابه روسیه در زمان انعقاد عهدنامه مذکور را دقیقاً مدنظر قرار دهیم متوجه می‌شویم که گنج‌نایدن فصول ۵ و ۶ و ۷ در کنار فصولی که از به رسمیت شناختن حقوق حقه ملت ایران و به تعبیری دلجویی از مردم ایران حکایت می‌کرد، در حقیقت حصول اطمینان متقابلی بود که روسهای نگران، قویاً نسبت به آن احساس نیاز می‌کردند. اما به هر حال چنانچه بخواهیم این عهدنامه را حتی با درک موقعیت روسیه شوروی در زمان انعقاد آن ملحوظ‌نظر قرار داده و درج فصول فوق‌الذکر را یک نیاز تلقی کنیم، باز هم شایسته‌تر آن بود که جهت رعایت حقوق طرفین براساس اصل مساوات و برابری و اصل نفی سلطه‌جویی و سلطه‌جویی حقوق مکتسبه و حدود اختیارات به‌طور مساوی برای هر دو طرف قرارداد در نظر گرفته می‌شد.

در مورد شرایط و اوضاع و احوال زمان انعقاد قرارداد بازرگانی و بحریمایی نیز کم‌وبیش وضع به همان منوال بود. یعنی اینکه ۱۹۴۰ - که تاریخ انعقاد قرارداد مذکور است - زمانی بود که درگیرودار جنگ جهانی دوم، آلمان نازی طرح وسیع حمله به روسیه را تدارک می‌دید لذا دولت روسیه شوروی ناچار بود جهت ترغیب ایران به عدم واگذاری امکانات و راههای دستیابی واقع در قلمرو خود به دشمن، از این کشور به نوعی دلجویی کند.

اصول حاکم بر دریای خزر از دیدگاه عهدنامه‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰

عهدنامه‌های مودت و بازرگانی و بحریمایی دیدگاههای کلی دولتمتعه‌دین را در مورد حضور مشترک در دریای خزر حول دو محور: کشتیرانی و ماهیگیری ارائه داده‌اند و این ساده‌نگری بیشتر بخاطر آن است که تا آن زمان هنوز منابع و ذخایر متنوع این دریا بویژه ذخایر نفت و گاز کشف نشده بودند.

فصول ۷ و ۱۲ از معاهده ۱۹۲۱ و همچنین مواد ۱۲ و ۱۳ قرارداد بازرگانی و بحریمایی ۱۹۴۰ ناظر بر امر کشتیرانی در دریای خزر براساس اصل تساوی حقوق می‌باشد. اگرچه دولت روسیه شوروی در باب امنیت دریای خزر در فصل هفتم عهدنامه مودت، به‌طور یکجانبه ایران را از به‌کارگیری اتباع خارجی دارای مقاصد خصمانه نسبت به روسیه، در نیروی دریایی خود برحذر داشته لیکن این مسئله بیش‌از آن که ناشی از تمایلات شوروی به اعمال برتری قدرت باشد، از عدم مصداق حضور اتباع کشورهای ثالث در ناوگان اتحاد جماهیر شوروی نشأت

۱. فصل هفتم عهدنامه مودت ۱۹۲۱ از تحمیل حقوق یک‌جانبه به سود دولت شوروی حکایت می‌کند، به این شرح که: «... اگر در جزء افراد بحریه ایران اتباع دولت ثالثی باشند که از بودن خود در بحریه ایران برای تعقیب مقاصد خصمانه نسبت به روسیه استفاده نمایند، دولت شوروی روسیه حق خواهد داشت که انفصال عناصر مضره مزبوره را از دولت ایران بخواهد».

می‌گیرد و این معنا را از مفادنامه مورخ ۲۵ مارس ۱۹۴۰ مظفر اعلم وزیر امور خارجه وقت ایران در پاسخ به ماتوی فیلمونو سفیر کبیر اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی در ایران - که در همان تاریخ تقریر گردیده و طی آن دریای خزر به عنوان «دریای ایران و شوروی» مورد تأکید قرار گرفته - به وضوح می‌توان استنباط نمود.^(۲)

ماده ۱۲ قرارداد ۱۹۴۰ بیانگر التزام هریک از طرفین به رعایت اصل برابری رفتار بین کشتی‌های حامل پرچم طرف مقابل است. شرایط یکسان در پذیرش بنادر و تردد کشتی‌های طرف مقابل، اخذ عوارض بندری و یا در نظر گرفتن معافیت‌های احتمالی برای کشتی‌های طرف مقابل، همانند کشتی‌های خودی - در حالی که حمل و نقل مسافر و کالا بین بنادر متعلق به یک کشور، در انحصار کشتی‌های حامل پرچم همان کشور است - حق کابوتاژ و حتی بهره‌مندی از مزایای اعطایی به کشتی‌های دولت کامله‌الوداد در آبهای کشوری و بندرهای طرف متعاقد، برای کشتی‌هایی که زیر پرچم هریک از طرفین در دریاها و غیر از دریای خزر تردد می‌نمایند^۱، همگی بر این نکته دلالت دارند که «اصل تساوی حقوق» و «اصل انصاف» دو رکن مهم در تشکیل ساختار حقوقی معاهدات مذکور بوده‌اند.

نکته دیگر اینکه طبق مفاد ماده ۱۳ قرارداد ۱۹۴۰، حضور کشتی‌های دول و اتباع کشورهای ثالث در دریای خزر صراحتاً منع گردید^۲، که با استفاده از مفاد ماده مذکور می‌توان از حضور و فعالیت‌های غیرقانونی دول خارجی غیر ساحلی و اشخاص حقیقی و حقوقی تابع در امر بهره‌برداری از منابع این دریا جلوگیری نمود.^(۳)

معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ اگرچه به عنوان دو سند حقوقی از نظر مطابقت با موازین بین‌المللی و رعایت اصل تساوی حقوق، در مقایسه با معاهدات گذشته ایران و روس تحول شگرفی در روابط بین دو دولت محسوب می‌گردد، لیکن باید اذعان نمود علاوه بر تناقضات موجود در برخی فصول و مواد آنها با اصل احترام به حاکمیت دولتها که شرح آن گذشت، ایرادهای عمده دیگری نیز بر ترتیباتشان وارد است. از جمله در باب امنیت، از آنجا که این دو معاهده هیچ‌گونه وجه تمایزی بین کشتی‌های تجاری و جنگی قائل نشده‌اند و بدون هیچ تفکیکی اصل آزادی کشتیرانی را به کشتی‌های جنگی نیز تسری داده‌اند، لذا این مسئله که ناوهای جنگی

۱. بند ۵ از ماده ۱۲ قرارداد ۱۹۴۰.

۲. در ماده ۱۳ قرارداد مذکور چنین آمده است: «طرفین متعاهدین بر طبق اصولی که در عهدنامه مورخ ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ بین ایران و جمهوری متحده سوسیالیستی شوروی روسیه اعلام گردیده است موافقت دارند که در تمام دریای خزر کشتی‌هایی جز کشتی‌های متعلق به ایران و اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی با متعلق به اتباع و بنگاه‌های بازرگانی و حمل و نقل کشوری یکی از طرفین متعاهدین که زیر پرچم ایران یا پرچم اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی سیر می‌نمایند نمی‌توانند وجود داشته باشند».

همانند کشتی‌های تجاری بتوانند آزادانه در هر نقطه از پهنه آبی دریای خزر و بویژه در آبهای نزدیک سواحل بنادر طرف مقابل تردد یا توقف نمایند، خطر بالقوه‌ای برای امنیت و استقلال سیاسی کشور ساحلی ضعیف‌تر به‌شمار می‌رود، اگرچه در گذشته هیچ‌گاه کشتی‌های جنگی شوروی‌ها بدون اخذ مجوز وارد بنادر ایران نشدند و ناوگان آنان نیز حتی الامکان از نزدیک شدن به سواحل ایران پرهیز می‌نمودند.^(۴)

البته این موضوع علی‌رغم نگرانی نهفته در درون آن، همانند برخی نکات دیگر مندرج در دو معاهده فوق‌الذکر، همگی دلالت بر این نکته دارند که: «دریای خزر، دریای مشترک و غیرقابل تفکیکی است که ایران و شوروی در هر نقطه از آن بدون ذکر میزان سهم خود به‌طور مشاع شریک‌اند» و این حقیقتی است که نه تنها هیچ‌گاه در عمل به واقعیت نپیوست، بلکه با وجود مردود شناخته شدن خط فرضی آستارا - حسینقلی به‌عنوان مقسم دریا، از جانب حقوقدانان هر دو کشور بر اساس مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، متأسفانه طرف ایرانی به دلیل فقدان امکانات و پاره‌ای ملاحظات تا قبل از فروپاشی شوروی عملاً از خط موهوم فراتر نرفت.

اصول مربوط به بهره‌برداری از دریای خزر

در زمان انعقاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ علاوه بر استفاده کشتیرانی از دریای خزر موضوع بهره‌برداری از ذخایر آبی این دریا نیز که از اهمیت بسیاری برخوردار بوده مورد توجه قرار گرفته بود و نظر به این که از دیرباز صید ماهی در انحصار روسها قرار داشت، دولت شوروی در فصل چهاردهم معاهده ۱۹۲۱ ضمن برشمردن اهمیت شیلات دریای خزر در زندگی معیشتی مردم روسیه، مسئله تعهدآوری را به دولت ایران تحمیل کرد.^۱

در سال ۱۹۲۷ طرفین به استناد مفاد فصل ۱۴ یک شرکت ماهیگیری با حقوق انحصاری و سهام برابر را جهت صدور ماهی و خاویار استحصال شده تأسیس نمودند، لیکن از آنجا که اداره شرکت مذکور عملاً در ید اختیار کارگزاران شوروی بود لذا طرف ایرانی در سال ۱۹۵۲ از تمدید قرارداد سر باز زد و بتدریج تمهیدات لازم را جهت ایجاد شرکت مستقلی تحت عنوان شیلات ایران فراهم نمود.

۱. فصل ۱۴ عهدنامه مودت به این شرح است: با تصدیق اهمیت شیلات سواحل بحر خزر برای اعاشه روسیه دولت ایران پس از انقضاء اعتبار قانونی تقیلات فعلی خود نسبت به شیلات مزبوره حاضر است که با اداره ارزاق جمهوریت اتحادی اشتراکی شوروی روسیه قراردادی در باب صید ماهی با شرایط خاصی که تا آن زمان معین خواهد شد منعقد نماید. همچنین دولت ایران حاضر است که با دولت شوروی روسیه داخل وسایلی که در حالیه نیز نارسیدن موقع شرایط مذکوره در فوق امکان رساندن مواد شیلات مزبوره را به روسیه در نظر ادارات ارزاق جمهوری اشتراکی روسیه تأمین نماید بشود.

در قرارداد بازرگانی و بحریمایی ۱۹۴۰ تنها بند ۴ از ماده ۱۲ معاهده مذکور به مسئله ماهیگیری پرداخته است که بر طبق آن طرفین در مورد عرض ۱۰ مایل دریایی از سواحل خود به عنوان منطقه انحصاری ماهیگیری به توافق رسیده‌اند. براساس این توافق، هریک از دولتهای ساحلی صید ماهی را به کشتی‌های ماهیگیری خود اختصاص می‌دهند. با توجه به اینکه اعمال محدودیت مذکور از اختیارات طرفین و براساس اصل تساوی حقوق بوده و به عبارت دیگر طرفین قرارداد با توافق یکدیگر قسمتی از پهنه آبی دریای خزر را که محدود به نوار ساحلی دریا می‌گردد به منطقه صید انحصاری ماهی به خود اختصاص دادند، لذا می‌توان نتیجه گرفت که صید ماهی - جز در نوار ساحلی هریک از طرفین به عرض ۱۰ مایل - در بقیه مناطق دریای خزر برای هر دو طرف آزاد است، گرچه در این زمینه نیز صیادان ایرانی تا سال ۱۳۵۰ به لحاظ عدم برخورداری از امکانات مناسب، توفیق حضور در ماورای منطقه انحصاری ماهیگیری را پیدا نکرده بودند و از آن سال به بعد بود که بتدریج دامنه عملیات خود را در گستره این دریای پهناور گسترش داده و صید ماهی کیلکا را - که مدتها در انحصار شوروی‌ها بود - تجربه کردند.^(۵)

نظریه اهمیت ویژه ذخایر آبی دریای خزر و ضرورت حفاظت از محیط‌زیست این ذخایر حیاتی، ایران و شوروی از اوایل دهه ۶۰ میلادی برنامه‌های مشترکی را تدارک دیدند. امضای موافقتنامه‌های همکاری‌های اقتصادی و فنی ایران و شوروی مورخ ۲۷ ژانویه ۱۹۶۳، از جمله توافقاتی است که راه را برای اجرای پروژه‌های مشترک هموار ساخت. یکی از برنامه‌های مورد نظر، احداث ساختمان و تأسیسات پرورش ماهی استروژن در ایران با ظرفیت سالانه سه میلیون و پانصد هزار لارو (بچه ماهی) بود که در ماده یک موافقتنامه مذکور پیش‌بینی شده بود. همچنین به منظور همکاری در زمینه حفظ محیط‌زیست دریای خزر، اولین اجلاس گروه کاری در سال ۱۹۷۴ در تهران برگزار گردید. کمیسیون همکاری‌های طرفین در زمینه‌های علمی و فنی قبلاً تحت عنوان کمیسیون دائمی - فرعی همکاری‌های علمی و فنی جمهوری اسلامی ایران و شوروی و پس از فروپاشی شوروی با نام کمیسیون دائمی - فرعی همکاری‌های علمی و فنی جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه تاکنون چندین بار به تناوب در تهران و مسکو برگزار گردیده و اجرای برنامه‌های علمی و فنی مشترکی را - بویژه در ارتباط با بررسی افزایش سطح آب، تحقیقات اکولوژی و حفاظت محیط‌زیست دریای خزر از آلودگی‌ها - در دستور کار خود قرار داده‌است.

یکی از نکات مسکوت گذاشته شده در عهدنامه‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ نحوه استفاده مشترک از منابع زیر بستر دریای خزر می‌باشد و علت آن فقدان اطلاعات کافی در مورد ذخایر کانی این دریا و نیز عدم دستیابی به تکنولوژی لازم جهت اکتشاف و بهره‌برداری از منابع زیر

بستر، در زمان انعقاد معاهدات مذکور بوده است. به همین لحاظ پس از خاتمه جنگ جهانی دوم، زمانی که تلاش روسها در زمینه اکتشاف نفت دریای خزر به ثمر رسید و در سال ۱۹۴۹ استخراج نفت از مناطق ساحلی نزدیک باکو آغاز شد، ضعف عهدنامه‌های منعقدہ فی مابین ایران و شوروی در تحلیل وضعیت حقوقی این رویداد در دریایی که مشترک نامیده شده است، بوضوح آشکار شد و این رویدادی بود که در آن روزگار اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی را یکه‌تاز دریای خزر قلمداد کرد و همسایهٔ شمالی در سایه قدرت بلامنازع خویش بدون گوشهٔ چشمی به حقوق حقّه همسایه جنوبی خود پهنهٔ آبی این دریای مشترک سفره گسترده و به اقداماتی دست یازید که امروز کشورهایی نظیر جمهوری آذربایجان و جمهوری قزاقستان به‌عنوان میراث‌خواران شوروی سابق همان اقدامات را سرلوحه کار خویش قرار داده‌اند.

نظریه «اشتراک» در بهره‌برداری از دریا

در بخش گذشته به تفصیل بیان کردیم که در ایجاد ارکان حقوقی رژیم دریای خزر بر اساس معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، اصول: تساوی حقوقی، برابر رفتار و انصاف - که از نظر حقوق بین‌المللی دارای اهمیت ویژه‌ای هستند - نقش عمده‌ای را ایفا نموده‌اند. همچنین به این نکته نیز اشاره نمودیم که با وجود تأکید طرفین معاهدات بر این حقیقت که دریای خزر دریای ایران و شوروی است، اما به لحاظ عدم امکان حضور ایران در تمامی پهنه آبی این دریا در گذشته - آنگونه که برای روسها تحقق یافت - ارزیابی رفتار حقوقی شوروی و میزان پایبندی آن دولت به کلیه زوایای وجودی اصول حاکم بر معاهدات مذکور، امر دشواری است.

به‌هرحال اگرچه امروز ناچاریم از آنچه که دربارهٔ وضعیت حقوقی گذشته دریای خزر برشمردیم به‌عنوان گوشه‌ای دیگر از روند تاریخی این دریا یاد کنیم، و نیز هرچند از نظر عرف بین‌المللی تغییر فاحش اوضاع و احوال در منطقه تنظیم رژیم حقوقی جامع و کاملی برای دریای خزر را ایجاب می‌کند، لیکن این حقیقت نیز وجود دارد که با توجه به موضعگیری رسمی دولت فدراسیون روسیه به‌عنوان جانشین شوروی سابق براساس سند شمارهٔ A/۴۹/۴۷۵ مورخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۴، دولتهای جدیدالاستقلال حاشیه دریای خزر نیز می‌بایست همانند دولت مذکور و دولت جمهوری اسلامی ایران، تا تعیین رژیم حقوقی جدید، مفاد معاهده ۱۹۲۱، دولتهای جدیدالاستقلال حاشیه دریای خزر نیز می‌بایست همانند دولت مذکور و دولت جمهوری اسلامی ایران، تا تعیین رژیم حقوقی جدید، مفاد معاهده ۱۹۲۱ و قرارداد بازرگانی و بحریمایی ۱۹۴۰ را محترم بشمارند و این وظیفه مضاعفی است بر دوش دولت روسیه که به‌عنوان دولت

جانشین^۱ با استفاده از اهرمهای مناسب از جمله نفوذ سنتی و نقش مدیریتی خویش در ساختار جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع دولتهای ساحلی دیگر را به این امر متقاعد سازد.

به‌طور کلی روسیه با تقسیم بستر دریای خزر مخالف است و آن را مغایر با رژیم کنونی که به نظر آنها همه کشورهای ساحلی در منابع آن شریک هستند می‌داند. هرگونه اقدام یک‌طرفه برای بهره‌برداری از منابع زیر بستر دریای خزر را غیرقانونی تلقی می‌نماید. در این خصوص روسیه طرح پروتکلی را در مورد تشکیل کمیته بستر دریای خزر که نحوه بهره‌برداری را تحت ضوابطی تعیین می‌کند به صورت نیمه‌رسمی به طرف ایرانی ارائه کرده است.

در این طرح منابع معدنی بستر دریای خزر ثروت عمومی کشورهای ساحلی شناخته شده و فعالیت در این زمینه با رعایت مصالح کلیه کشورهای ساحلی و براساس مقرراتی که کمیته بستر دریا تصویب می‌کند انجام می‌گیرد.

در نوامبر ۱۰ مایلی ساحلی هرگونه فعالیتی باید با موافقت کشور ساحلی باشد. بالای مدار ۴۵ درجه جغرافیایی، قرق‌گاه اکولوژیکی بین‌المللی تلقی شده است. هرگونه فعالیت در جهت استخراج منابع معدنی از طریق کمیته مذکور انجام می‌گیرد.

این کمیته سازمانی است متشکل از کشورهای ساحلی که مقر آن در آستاراخان و حق انحصاری جهت بررسی درخواستها و تصویب پیشنهادهای اکتشافی و استخراجی خواهد داشت. اصولی که در فعالیتهای بستر دریا مورد نظر است عبارت‌اند از:

- حاکمیت برابر کشورهای ساحلی؛
- غیرمجاز بودن عملیات استخراج خارج از ضوابط کمیته؛
- در نظر گرفتن حقوق ممتاز برای کشور ساحلی؛
- مجاز بودن مشارکت کشور ثالث در اکتشاف و استخراج تحت شرایط و تصمیم کمیته مورد نظر؛

کمیته همچنین دارای ارکانی از جمله مجمع کمیسیون کارشناسان و دبیرخانه خواهد بود. اساس طرح روسیه نظریه‌ای است که در فصل ۱۱ کنوانسیون حقوق دریاها مورخ ۱۹۸۲ که اکتشاف و استخراج منابع بستر دریاها را خارج از صلاحیت ملی دولتها دانسته و به‌عنوان میراث مشترک بشریت معرفی شده است. روسها می‌خواهند هرگونه پیشنهادی که برای اکتشاف و استخراج در دریای خزر مطرح می‌گردد در کمیته بستر دریای خزر بررسی و به اتفاق آراء مورد موافقت قرار گیرد. راجع به مکانیزم تقسیم درآمدهای ناشی از این استخراج مطلبی نگفته‌اند و احتمالاً آن را موکول به مذاکرات آینده نموده‌اند.

۱. آنگونه که خود را به سازمان ملل متحد معرفی کرده است.

حسن بزرگ این طرح آن است که در درجه اول تب و اگذاری مناطقی از بستر دریا^۱ به شرکتهای غربی را تسکین و نگرانیهای ناشی از ورود آنها و استخراج بی رویهشان را که باعث آلودگی و صدمه به محیط زیست دریایی می گردد، مطرح و بالاخره کلیه کشورهای ساحلی را مجبور می سازد تا با هماهنگی جدی، رژیم حقوقی دریای خزر را تعیین نمایند.^۲

عیب مهم طرح آن است که با دانش و تکنولوژی برتر، روسیه احتمالاً نقش اصلی را در کمیته بستر دریای خزر به عهده خواهد گرفت. دیگر آنکه بالای مدار ۴۵ درجه را خارج از محدوده استخراج معدنی تلقی نموده است. مقر کمیته را آستاراخان و حتی فعالیت در نواحی ساحلی ۱۰ میلی را انحصاراً در اختیار کشور ساحلی قرار نداده است.

علی الاصول برای ایران - که به علت نامشخص بودن منابع نفتی در بستر سواحل خود و عدم توجیه اقتصادی برای استخراج این منابع احتمالی بخاطر عمق زیاد، بهره برداری از آنها در اولویت قرار ندارد - پذیرش چارچوب طرح روسیه به علت اهمیت نقش سیاسی روسیه و ایران به عنوان دو دولت مهم و صاحب نظر در تصمیمات متخذه در مورد دریای خزر و نیز لزوم همکاری دولتها جهت تأمین صلح و امنیت و ایجاد توسعه و نوسازی در منطقه مقرون به مصالح سیاسی است مشروط بر آنکه اصلاحات چندی در این طرح به عمل آید.

به عنوان مثال موارد ذیل شایسته است مورد دقت قرار گیرد:

۱. منطقه انحصاری اقتصادی در محدوده ۲۰ تا ۳۰ مایل که معادل منطقه انحصاری اقتصادی ماهیگیری نیز خواهد بود برای همه دولتهای ساحلی و تحت حاکمیت ملی؛
۲. تحدید حدود جانبی مناطق انحصاری اقتصادی از طریق انعقاد موافقتنامه های دوجانبه یا چندجانبه؛
۳. مشترک بودن منابع بستر و زیربستر و آبهای روی آن در خارج از مناطق انحصاری اقتصادی؛

۴. شناسایی صلاحیت کمیته ای مرکب از دولتهای ساحلی دریای خزر با حقوق و منافع

برابر جهت نظارت بر فعالیتهای کاوش و بهره برداری منطقه مشترک.

دولت ایران که از آغاز، سیر تحولات منجر به رویداد تاریخی فروپاشی شوروی را با حساسیت تمام دنبال می کرد، در اولین اجلاس سران کشورهای حاشیه دریای خزر در بهمن ۱۳۷۰، پیشنهاد تشکیل سازمان همکاری کشورهای ساحلی را ارائه نمود که با موافقت اصولی سایر سران

۱. که تعلق آنها به کشور ساحلی امتیازدهنده، مورد تردید است.

۲. طرح مذکور همچنین همکاری و مشارکت جدی و فعال کشورهای ساحلی بخصوص ایران و روسیه را لازم و ملزوم برنامه های آبی برای این دریا می داند.

روبه‌رو گردید، لیکن بحث و گفتگو دربارهٔ مفاد اساسنامهٔ پیشنهادی ایران^۱ موکول به حل و فصل برخی مسائل مطروحه گردید.

ایران و روسیه از بدو تحولات جاری در منطقه، صرف‌نظر از برخی دگراندیشی‌های خاص همواره تلاش خود را جهت ارائه مواضع اصولی هماهنگ دربارهٔ دریای خزر معطوف داشته‌اند که مهم‌ترین ثمرهٔ آن تفاهم دو کشور در مورد اصل اشتراک منافع در این دریاست. در سند ارائه شده از جانب فدراسیون روسیه به دبیرخانه سازمان ملل متحد، این نکته کاملاً تشریح گردید:

دریای خزر به لحاظ عدم ارتباط طبیعی با اقیانوسها و دریا‌های آزاد، یک منطقه دریایی محصور در خشکی قلمداد می‌شود و اصول حقوقی ناظر بر دریا‌های آزاد از جمله قوانین و مقررات مربوط به دریای سرزمینی، منطقه انحصاری - اقتصادی و فلات قاره قابل تسری به این دریا نبوده و نمی‌تواند پایه و اساسی جهت طرح ادعاهای یکجانبه در مورد ایجاد چنین مناطقی در دریای خزر قرار گیرد.

دریای خزر و منابع آن برای کشورهای ساحلی اهمیت حیاتی دارد، لذا کلیه بهره‌برداری‌ها بویژه توسعه منابع معدنی و استفاده معقول از منابع زنده آن شامل ماهیان مهاجر خاویاری که از نظر اندازه و گونه‌های ترکیبی منحصر به فرد است، می‌بایست تحت شرایط ویژه و به صورت همکاری و اقدام مشترک کشورهای ساحلی در امر مدیریت و بهره‌برداری در قسمت‌های مورد نظر انجام پذیرد.

اکوسیستم دریای خزر به‌طور جدی آسیب‌پذیر است و وظیفه اصلی کشورهای ساحلی کمک به پیشگیری از وقوع فاجعه زیست‌محیطی در این منطقه می‌باشد. انجام این مسئولیت و وظیفه تنها از طریق رعایت جدی رژیم حقوقی دریای خزر و پرهیز از هرگونه اقدام یکجانبه میسر خواهد بود. بنابراین هرگونه تصمیم دربارهٔ نحوه فعالیت‌های مربوط به اکتشاف و استخراج مواد کانی بویژه منابع نفت و گاز می‌بایست به‌طور مشترک توسط کلیه کشورهای ساحلی اتخاذ گردد.

طرح ادعاهایی نظیر تعلق ملی منابع و ذخایر این دریای مشترک از جانب هریک از کشورهای ساحلی ناگزیر بر حقوق و منابع دیگر کشورهای ساحلی تأثیر سوء خواهد گذاشت و این امر نمی‌تواند مشروعیت داشته باشد. در سند مذکور، روسیه بر این مطلب که: رژیم حقوقی

۱. به دلیل نگرشهای متفاوت در مورد مسائل حقوقی و کاربردی.

دریای خزر موضوع موافقتنامه‌های ایران و روسیه مورخ ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ و مارس ۱۹۴۰ هنوز به قوت خود باقی است و هیچ‌گونه تغییری نکرده است، تأکید نموده و با طرح این نکته که رژیم حقوقی مذکور تأمین‌کننده دریانوردی آزاد در دریای خزر جهت عبور کشتی‌ها با پرچم دولت ساحلی و رژیمهای ملی برای کشتی‌های دیگر کشورهای ساحلی در بنادر خود و ماهیگیری مجاز در آبهایشان می‌باشد، در حقیقت ضمن تسری حقوق یک طرف قرارداد (یعنی روسیه) و توزیع آن بین کشورهای جدیدالاستقلال ساحلی، به استثنای ۱۰ مایل منطقه ساحلی^۱ بقیه پهنه آبی دریا را مشترک اعلام نموده است.

روسیه همچنین در سند مذکور این نکته را خاطر نشان ساخته است که با توجه به شرایط و اوضاع و احوال کنونی که حصول توافقهای جامع‌تری را ایجاب می‌کند، تحقق این امر از طریق امضاء یک موافقتنامه جدید بین کلیه کشورهای ساحلی امکان‌پذیر خواهد بود.

نکته مهم دیگری که در سند روسها به آن اشاره گردید، موضوع تشکیل سازمان همکاری کشورهای ساحلی است که پیشنهاد آن از طرف جمهوری اسلامی ایران داده شده است. در سند مذکور چنین آمده است: «انجام سریع موافقتنامه همکاری منطقه‌ای در دریای خزر اهمیت بسزایی دارد. پیش‌نویس چنین موافقتنامه‌ای توسط طرف ایرانی با مشارکت دیگر کشورهای ساحلی تهیه گردیده و تأمین‌کننده همکاری منطقه‌ای در درون چارچوبی است که به کلیه سؤالات مربوط به استفاده از دریای خزر و منابع موجود در آن پاسخ لازم را ارائه می‌دهد، ولی متأسفانه مذاکرات مربوط به نهایی کردن آن عمده‌آ طولانی شده است».

فدراسیون روسیه در خاتمه سند مذکور ضمن غیرقانونی دانستن هرگونه اقدام یکجانبه در دریای خزر این حق را برای خود محفوظ داشته که در موقع مناسب جهت بازگرداندن نظم قانونی هر اقدامی را که ضروری بداند انجام دهد.

از طرفی در حالی که وزارت امور خارجه روسیه هرگونه اقدام یکجانبه در دریای خزر را شدیداً محکوم می‌کند، شرکت دولتی «لوک‌اوایل» زیر چتر حمایت «چرنومردین» نخست‌وزیر روسیه و پشتیبانی وزارت سوخت و انرژی آن کشور، با کسب امتیاز ۱۰٪ از قرارداد نفتی جمهوری آذربایجان، چه در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری و چه در مسئلهٔ انجام عملیات مربوط به خطوط لوله انتقال نفت از دریای خزر به بازارهای جهانی، حضور فعالانه خود را در کنسرسیوم چندملیتی، تثبیت می‌نماید.

۱. که در آن صید به کشتی‌های دولتهای ساحلی اختصاص یافته است.

اگرچه وجود این قبیل چالشها بر سر راه وحدت رویه روسها، نقاط ابهامی است که صادقانه بودن آنها در مورد نفی اقدامات یک‌جانبه را به‌زیر سؤال می‌برد، لیکن این نکته نیز که معمولاً در هر دولتی اختلاف‌نظر و رویه بین تشکیلات مجری سیاست خارجی و سازمانهای اجرایی - خصوصاً دستگاههایی که عهده‌دار جذب سرمایه‌های ارزی و تأمین بودجه هستند - تا حدودی پذیرفتنی است. این نکته را بخوبی می‌توان از بحثهای مطروحه در میزگرد یک‌روزه «بنیاد سیاست خارجی» روسیه تحت عنوان رژیم حقوقی و ابعاد بهره‌برداری از دریای خزر که در ۲۵ اکتبر ۱۹۹۵ در محل بنیاد مذکور برگزار گردید، استنباط نمود.^۱

شاید به تعبیری بتوان گفت که سیاست روسیه در قبال دریای خزر بیشتر بر «صبر و انتظار» و «مدارا» مبتنی است؛ زیرا در حالی که مقامات سیاسی آن کشور همواره بر لزوم اقدامات مقتضی بازدارنده برعلیه خودکامگی‌های جمهوری آذربایجان تأکید می‌کنند، در همان حال مقامات نفتی‌شان به منظور حفظ امتیاز ارزشمند مسیر انتقال نفت از خاک خود، سعی دارند به هر نحو ممکن اطمینان این جمهوری را نسبت به همکاری متقابل جلب نمایند.

ناگفته نماند کلیه دولتهای ساحلی در مورد ضرورت تهیه و تدوین رژیم حقوقی جامع و کامل دریای خزر - که بتواند با توجه به شرایط و اوضاع و احوال کنونی دربرگیرنده همه مسائل این دریا باشد - اتفاق نظر دارند لیکن مشکل اینجاست که هریک از این دول - بویژه جمهوری آذربایجان که قائل به تقسیم کلی دریاست و نیز قزاقستان که معتقد به تحدید حدود بستر و زیربستر آن است - آنگونه که خود می‌خواهند به محتوای چنین رژیمی می‌اندیشند.

همانگونه که قبلاً اشاره شد در پی تحولاتی که منجر به تشکیل کشورهای جمهوری آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان در حاشیه دریای خزر گردید، اولین گام در جهت کانونی کردن فعالیت‌های دول ساحلی در دریای خزر، توسط جمهوری اسلامی ایران برداشته شد. در بهمن ماه ۱۳۷۰ (فوریه ۱۹۹۲) و در جریان برگزاری اجلاس «اکو» که رؤسای جمهوری‌های آسیای مرکزی نیز در آن شرکت نموده بودند، به ابتکار دولت ایران، نخستین اجلاس سران کشورهای حاشیه دریای خزر در تهران تشکیل و پیشنهاد ایجاد «سازمان همکاری کشورهای ساحلی» که پیش‌نویس کنوانسیون ۱۵ ماده‌ای آن به اجلاس مذکور ارائه گردیده بود مورد استقبال سران کشورهای حاشیه دریای خزر قرار گرفت^۲ و طی اجلاس دیگری در تهران و در کمتر از یک سال،

۱. مشروح گزارش میزگرد رژیم حقوقی و ابعاد بهره‌برداری از منابع زنده دریای خزر در بخش میزگرد این شماره آورده شده است.

۲. در اجلاس مذکور، سفیر فدراسیون روسیه در تهران به‌عنوان نماینده دولت متبوع خود شرکت نموده بود.

نمایندگان دولتهای مذکور در مهرماه ۱۳۷۱ (اکتبر ۱۹۹۲) ضمن قدردانی از اقدام جمهوری اسلامی ایران به عنوان «یک گام اساسی و مهم در جهت نیل به نزدیکی هرچه بیشتر ملت‌های این منطقه»، به بررسی مفاد کنوانسیون پیشنهادی پرداختند.

یکی از دستاوردهای اجلاس مذکور، توافق درباره تشکیل کمیته‌های پنج‌گانه به شرح

زیر بود:

- کمیته بررسی علل و کنترل نوسانات سطح آب؛

- کمیته محیط‌زیست؛

- کمیته حفاظت و استفاده از منابع بیولوژیکی؛

- کمیته موقعیت حقوقی؛

- کمیته کشتیرانی و استفاده از بنادر.

یکی دیگر از فزایندهای مهم بیانیه اجلاس فوق‌الذکر، درخواست شرکت‌کنندگان از جمهوری اسلامی ایران جهت پذیرش مسئولیت هماهنگی امور مربوط به تشکیل کمیته‌های مذکور بود که به نوبه خود اهمیت محوری ایران در چرخه کلی همکاری‌های کشورهای ساحلی را نشان می‌دهد.

اگرچه برخی از منتقدان بر این باورند که فزایندهایی از مفاد کنوانسیون پیشنهادی ایران به دلیل شتابزدگی، به اندازه کافی رسا نبوده و در بسیاری از نکات اساسی آن به لحاظ عدم برخورد ریشه‌ای ابهاماتی وجود دارد، لیکن باید توجه داشت که اصولاً اساس این قبیل کنوانسیون‌ها - که در حقوق بین‌الملل از آنها به عنوان «کنوانسیون چتر»^۱ یاد می‌شود - بر طرح مواضع کلی مورد توافق همه اعضای آن، استوار بوده و به همین لحاظ در چنین اسنادی از بازگو کردن جزئیات - که مسائل متقابلی را به دنبال دارد - پرهیز می‌گردد. باید این نکته را در نظر داشت که کنوانسیون مذکور در شرایطی پیشنهاد گردید که تحولات ناشی از فروپاشی شوروی سابق، دریای خزر را شدیداً تحت تأثیر برخی مشکلات نظیر مسائل زیر قرار داده بود:

- برهم خوردن نظم و مقررات حاکم بر دریا و عدم امکان کنترل آن توسط دولت

فدراسیون روسیه که خود را جانشین شوروی می‌دانست؛

- عدم پذیرش رژیم حقوقی دریای خزر منبعت از معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ به عنوان

دریای مشترک، از جانب دولتهای جمهوری آذربایجان و قزاقستان و ادعای تعلق ملی آنان بر قسمتی از این دریا براساس تفکر تقسیم و یا تحدید حدود آن؛

- تحریک دولتهای جدیدالاستقلال حاشیه دریای خزر در پافشاری آنان مبنی بر ضرورت تقسیم و یا تحدید حدود این دریا، از جانب غربی ها که طرح اشتراک در بهره برداری از منابع و ذخایر آن را مغایر منافع شرکتهای نفتی غرب می دانند.

لذا کمیسیون پیشنهادی مذکور با توجه به شرایط و اوضاع و احوال زمان طرح آن، حداقل دو نتیجه عمده زیر را دربر داشت:

اول: ایجاد تحرک در زمینه همکاری های کشورهای ساحلی؛

دوم: کنترل تدریجی حرکت های پرشتابی که تداوم آن، دریای خزر را به عرصه تقابل کشورهای حاشیه مبدل می ساخت.

دولت ایران در ادامه دیپلماسی فعال خود از جمله انجام مذاکرات متعدد دوجانبه و چندجانبه با سران و سایر مقامات عالیله کشورهای ساحلی، جهت تحقق اهداف موردنظر و ایجاد زمینه های همکاری بین کشورهای حاشیه دریای خزر، کلیه امکانات خود را به کار گرفت. تشکیل جلسات هماهنگی با حضور دستگاه های برنامه ریزی و اجرایی کشور و تنظیم برنامه کار کمیته های مختلف در وزارت امور خارجه، برگزاری گردهمایی های گوناگون به منظور تبادل اطلاعات علمی و تحقیقاتی در زمینه های محیط زیست، شیلات، کشتیرانی، نوسانات سطح آب، هواشناسی، هیدروگرافی و نمونه های دیگر و نیز مشارکت فعال در ایجاد ساختار برخی تشکیلات و سازمانهای منطقه ای، از جمله فعالیتهای متنوع جمهوری اسلامی ایران در زمینه سیاست های بین المللی مربوط به دریای خزر بوده است.

تشکیل اولین اجلاس مدیران کل حقوقی وزارت خارجه دولتهای ساحلی در تهران گام مهم دیگری است که دولت ایران در راه همگرایی کشورهای حاشیه دریای خزر برداشت. این اجلاس که از ۲۸ تا ۲۹ ژوئن ۱۹۹۵ و براساس تصمیمات اجلاسیه مورخ ۱۵ تا ۱۶ مه ۱۹۹۵ معاونین وزرای خارجه کشورهای ساحلی در آلمانی برگزار گردید، نقطه آغازی بود در روند همسویی دولتهای ذی نفع برای حصول توافق درباره رژیم حقوقی دریای خزر. در اجلاس مذکور مدیران کل امور حقوقی به رغم نگرشهای خاص خود درباره بعضی از مفاهیم، در مورد تعیین رژیم حقوقی دریای خزر شامل عناصر موضوعی زیر به توافق رسیدند:

- کشتیرانی

- استفاده از منبع زنده

- محیط زیست و موضوع افزایش سطح آب دریا

- استفاده از منابع معدنی

- تعیین حدود و میزان حقوق حاکمه و صلاحیت دولتهای ساحلی دریای خزر در این اجلاس، همچنین قزاقستان و ترکمنستان به ترتیب: پیش‌نویس کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و پیش‌نویس یادداشت تفاهم مربوط به وضعیت دریای خزر، همکاری کشورهای ساحلی در استفاده از حوضه آبی، فلات، منابع و همچنین حفظ محیط‌زیست دریای خزر را جهت بررسی ارائه دادند.

در اجلاس تهران مقرر گردید مدیران کل حقوقی طی اجلاس دیگری در نیمه اول سپتامبر ۱۹۹۵ مذاکرات خود را در «آلمانی» ادامه دهند که این اجلاس با اندکی تأخیر در اواخر سپتامبر برگزار گردید.

نکته قابل توجه اینکه روسها به‌رغم ابراز همسویی با مواضع جمهوری اسلامی ایران در مورد رژیم حقوقی دریای خزر، که گاه علائمی را از خود بروز داده‌اند که حاکی از پندارهای خاص آنان بوده و می‌بایست به عنوان دیدگاههای فراتر از تفاوت‌های سلیقه‌ای مورد ارزیابی قرارگیرند. روسیه در عین حال که رژیم حقوقی فعلی دریای خزر را خدشه‌ناپذیر و رژیم حقوقی آینده را مبتنی بر اتفاق آراء کلیه کشورهای ساحلی می‌داند، در انعقاد هرچه زودتر چنین معاهده‌ای نه تنها اصرار نمی‌ورزد بلکه به نوعی طالب آن است که فعالیتهای حقوقی، بیشتر بر روی انعقاد موافقتنامه‌ها و قراردادهای موضوعی از قبیل موافقتنامه‌های مربوط به ماهیگیری بویژه در خصوص ماهی‌های استروژن و یا راجع به حفاظت از محیط زیست و امثال آنها حتی به صورت دو، سه یا چهارجانبه متمرکز گردد، زیرا برای دولت روسیه این نگرانی وجود دارد که مبادا در اثر موضعگیری حساب‌نشده‌ای، در ورطه مباحث حقوق بین‌الملل گرفتار آید و موضع نگرش حقوقی خاص به دریای خزر به عنوان یک دریاچه محصور در خشکی^۱ جای خود را به بحث و جدال در مورد رژیم حقوقی این دریا بر پایه کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها بدهد. البته مقامات روسیه از هر فرصتی استفاده نموده و در ملاقاتها و مذاکرات دوجانبه با مقامات قزاقستان و ترکمنستان، ضمن پرهیز از نقاط افتراق، در مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر در مورد نقاط اشتراک خود، بیانیه‌های مشترک صادر نموده‌اند که بیانیه‌های ۱۲ اوت ۱۹۹۵ روسیه - ترکمنستان و ۱۹ اوت ۱۹۹۵ روسیه - قزاقستان که در پی سفر بالشاکف معاون نخست‌وزیر روسیه به دو کشور مذکور صادر گردید، از آن جمله‌اند.

همچنین بالشاکف طی سفر دوازده روزه خود به تهران، (از ۷ تا ۹ آبان ۱۳۷۴ برابر با ۲۹ تا

۱. که براساس این دیدگاه، رژیم حقوقی و یا هر موافقتنامه دیگر منوط به اتخاذ تصمیم پنج کشور ساحلی آن می‌باشد.

۳۰ اکتبر ۱۹۹۵) و ملاقات با وزیر امور خارجه ایران، طرفین درباره مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر و برقراری همکاری میان کشورهای ساحلی، گفتگو کردند. بیانیه مشترکی که به همین منظور در تهران صادر گردید، در مقایسه با بیانیه‌های «ترکمن‌باشی» و «آلماتی» (دو بیانیه اخیرالذکر)، حاکی از اعلام مواضع قاطع‌تر طرفین است. در این بیانیه بر خلاف دو بیانیه قبلی صراحتاً به این نکته اشاره شده است که: هیچ‌یک از دول ساحلی نمی‌توانند بدون موافقت سایر دول ساحلی اقداماتی که منجر به تقسیم دریای خزر می‌شود را به عمل آورند.

نظریه «تقسیم دریا»

در بخش گذشته به این نکته اشاره گردید که جمهوری‌های آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان که قبلاً از جمهوری‌های نفت‌خیز اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی به‌شمار می‌رفتند، با سابقه‌ای حدود یک‌ربع قرن در زمینه اکتشاف، استخراج نفت از اراضی و آبهای نزدیک سواحل خود در دریای خزر، پس از فروپاشی شوروی سابق، به‌عنوان کشورهای جدیدالاستقلال به جرگه کشورهای حاشیه این دریا پیوستند.

بحرانهای اقتصادی ناشی از تحولات مذکور و مطامع شرکت‌های نفتی چندملیتی که از روزگاران پیش به ثروتهای عظیم نهفته در اعماق این دریا چشم دوخته بودند، زمینه را برای حضور بلامعارض آنها فراهم ساخت.

در میان سه کشور مذکور، جمهوری آذربایجان در فرو ریختن نظم موجود هرچند نابرابر، ولی در عین حال آرام دریای خزر، از دیگران پیشی گرفت و با انکار صریح اعتبار رژیم حقوقی این دریا به دلیل تغییر فاحش شرایط و اوضاع و احوال مسئله تقسیم دریا را مطرح ساخت و بدون آنکه حتی منتظر واکنش دیگر دولتهای ساحلی گردد، با انعقاد قراردادهای نفتی و واگذاری میادین متعدد از جمله: گوناش، چراغ، آذری و غیره که موقعیت بسیاری از آنها فراتر از منطقه ۱۰ مایلی انحصاری - ماهیگیری بوده و فاصله محل تعدادی از آنها تا سواحل باکو از ۱۰۰ کیلومتر نیز تجاوز می‌کند، عملاً و به‌طور یک‌جانبه مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ را نقض نمود.

طبق ادعای «خوشبخت یوسف‌زاده» مشاور معاون رئیس‌جمهور آذربایجان در امور ژئولوژی و ژئوفیزیک، اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۷۰ منطقه بالای خط فرضی آستارا - خلیج حسینقلی را بین جمهوری‌های حاشیه دریای خزر تقسیم نموده و بر اساس آن سهم جمهوری آذربایجان ۸۰ هزار کیلومتر مربع، ترکمنستان مساحتی حدود همین مقدار، قزاقستان ۱۱۳ هزار کیلومتر مربع و روسیه ۶۴ هزار کیلومتر مربع تعیین گردیده بود و تحدید حدود مذکور

در گردهمایی نوامبر ۱۹۹۳ آستاراخان نیز مورد تأیید چرنومردین نخست‌وزیر روسیه قرار گرفته است.^۱

نکتهٔ دیگر اینکه در ماده ۱۲ قانون اساسی جدید آذربایجان که در نوامبر ۱۹۹۴ به همه‌پرسی گذاشته شد، این امر با وضوح بیشتری به شرح زیر ذکر شده است:

مادهٔ ۱۲ - سرزمین جمهوری آذربایجان واحد، تقسیم ناپذیر و مصون می‌باشد. آب‌های داخلی منطقهٔ دریای (دریاچه) خزر متعلق به جمهوری آذربایجان و قلمرو هوایی جمهوری آذربایجان اجزاء تشکیل‌دهندهٔ سرزمین آذربایجان می‌باشد. اراضی جمهوری آذربایجان غیرقابل انتزاع است. جمهوری آذربایجان به هیچ‌کس و به هیچ‌شکل و هیچ جزء از اراضی خود را واگذار نخواهد کرد. فقط براساس رأی مجلس، همه‌پرسی از اهالی جمهوری و براساس موافقت مردم آذربایجان تصحیح مرزها می‌تواند صورت گیرد.

قزاقستان نیز دومین دولت ساحلی است که از نظریه تقسیم دریا دفاع می‌کند لیکن مینا و اساس تفکر این دولت مفاد کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها بوده و قائل به تسری کنوانسیون مذکور به دریای خزر می‌باشد. در آستانه دومین اجلاس مدیران کل حقوقی وزارت خارجه کشورهای ساحلی روزنامه اکسپرس که در آلماتی منتشر می‌گردد در شمارهٔ ۱۷۶-۱۷۵ مورخ ۷۴/۹/۱۲ طی مقاله‌ای به قلم گریگوری سلیانینف تحت عنوان روسیه، ایران و ترکمنستان که در ساحل دریای خزر فعالیت نفتی ندارند، این دریا را به‌عنوان آبگیر داخلی می‌شناسند و طرفدار استفاده مشترک از آن هستند، در حالی که آذربایجان و قزاقستان معتقدند که هر کشوری باید محدوده دریایی خود را داشته باشد...». نویسنده این مقاله ضمن اشاره به سفر ماه اوت بالشاکف معاون نخست‌وزیر روسیه به بندر ترکمن‌باشی و آلماتی و اعلام مواضع وی دربارهٔ وضعیت حقوقی دریای خزر، چنین ادامه می‌دهد:

«... احتمال می‌رود حوادث به طریقی جریان یابد که کشورهای ساحلی در ظاهر وحدت خود را حفظ نموده و سندی مبنی بر سیاست واحد اکولوژیک امضا نمایند اما این نکته محرز است که باکو و آلماتی محدوده دریای داخلی خود را به هیچ‌کس نخواهند داد...».

۱. نامبرده در این مورد هیچ‌گونه سندی را ارائه نداده است اما چنانچه این ادعا صحت نیز داشته باشد با توجه به مشترک بودن دریای خزر بین ایران و شوروی براساس معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۲۰ تحدید حدود موردنظر صرفاً می‌تواند به‌عنوان تعیین محدوده صلاحیت جمهوری‌های درون جامعه جماهیری سابق، تلقی گردد.

گیزاتف معاون وزیر خارجه قزاقستان^۱ در دومین اجلاس مدیران کل ضمن اظهار تأسف از عدم حضور هیأت نمایندگی روسیه در اجلاس مذکور، عدم شرکت مدیرکل حقوقی وزارت خارجه روسیه را «تخطی از بیانیه تهران» تلقی نمود. وی همچنین در ادامه سخنان خود با اشاره به تفاهمات حاصله در اجلاس معاونین وزرای خارجه کشورهای ساحلی در آلمانی درباره اصول همکاری کشورهای ساحلی، مسئله اختلاف نظر در مورد بستر دریا و منابع آن را - که هنوز هیچ تغییر جدی در مواضع طرفهای ذی نفع ایجاد نشده - از بقیه مسائل مستثنی نمود.^(۶) دولت قزاقستان با اتخاذ مواضع ظاهراً ملایم تر نسبت به جمهوری آذربایجان و القای این مطلب که بین دو نظریه «اشتراک» و تقسیم دریا به بخشهای ملی می توان حد میانه‌ای را انتخاب کرد، سعی دارد خود را به عنوان یک دولت میانه‌رو و متعادل معرفی کند، به همین لحاظ گیزاتف معتقد است کشورهای ساحلی می توانند استفاده مشترک از دریا را محدود به استفاده از آب و منابع بیولوژیکی آن نموده و درباره بستر و زیربستر دریا براساس مفاد کنوانسیون حقوق دریاهای عمل نمایند. گیزاتف معتقد است:

هرگونه همکاری در دریای خزر تنها در صورتی امکان پذیر است که حدود و ثغور اختیارات و قلمرو حاکمیت کشورهای ساحلی به طور دقیق مشخص شده باشد. از طرفی در زمینه استفاده مشترک از دریا - دریاچه هیچ تجربه جهانی وجود ندارد و تاریخ شوروی سابق گواه این امر است که مال مشترک یعنی اینکه مال، متعلق به هیچ کس نیست.^(۷)

به هر تقدیر دستاورد اجلاس آلمانی به نوعی دیگر تکرار توافقات اجلاس تهران بود که در میان آنها دو موضوع را باید مستثنی نمود: اول، توافق در مورد غیرنظامی کردن دریا و استفاده صلح آمیز از آن که با توجه به سطح اجلاس و غیبت روسیه در آن، به نظر می رسد در سطح سران بویژه روسها این موضوع چندان جدی تلقی نمی گردد و تنشهای ایجاد شده بین روسیه و جمهوری آذربایجان در مورد نحوه تقسیم ناوگان جنگی شوروی سابق و بازدید یلتسین از منطقه آستاراخان و تأکید وی بر لزوم تقویت پایگاه دریایی آستاراخان به عنوان مقر اصلی فرماندهی دریایی روسیه در دوره جدید، گواهی بر این مدعا است. دوم، توافق در مورد مسئولیت کشورهای ساحلی دریای خزر در قبال خسارات وارده به محیط زیست، در نتیجه فعالیتهای مربوط به بهره برداری و استفاده از دریای خزر که اگرچه در آن نوع فعالیتهای مشخص نگردیده ولی تلویحاً ناقض یکی از

۱. که به تعبیری می توان وی را سخنگوی دولت قزاقستان در مسائل مربوط به دریای خزر نامید.

موارد توافق مهم اجلاس تهران یعنی: «تعیین حدود و میزان حقوق حاکمه و صلاحیت دولتهای ساحلی در دریای خزر» تلقی می‌گردد، بویژه آنکه توافق مذکور از دیدگاه جمهوری آذربایجان و قزاقستان می‌تواند به بهره‌برداری از منابع بستر و زیر بستر دریا نیز تسری یابد. در اجلاس آلماتی یک موضوع مهم که برای قزاقستان به عنوان میزبان اجلاس از اهمیت بیشتری نیز برخوردار است، یعنی موضوع افزایش سطح آب دریا در حلقه مفقوده قرار گرفته است.

باری، همانگونه که اشاره شد روسیه در اجلاس آلماتی حضور نیافت و این عدم حضور حداقل یک دلیل عمده داشت: روند مذاکرات دو جانبه و چند جانبه مربوط به مسائل دریای خزر نشان‌دهنده این واقعیت است که روسیه همچنان به دنبال پُر کردن خلاء قدرت ناشی از فروپاشی شوروی بوده تا بتواند با فراهم نمودن زمینه‌های سیاسی دلخواه خود، «باید» های دریای خزر را به «جمهوری‌های دیروز» و «جدیدالاستقلال‌های امروز» بقبولاند. مقامات روسیه از زمان تشکیل جمهوری‌های مستقل تاکنون هیچ‌گاه مراتب نارضایتی خود از عملکرد این جمهوری‌ها را پنهان نکرده‌اند و در این ارتباط اظهارات ولادیمیر پودوپریگورا رئیس کمیته بین‌المللی شورای فدراسیون روسیه در مصاحبه با روزنامه صبح روسیه قابل توجه است:

جمهوری‌های برادر سابق همانند ورثه‌های طماعی که در کنار جنازه پدر، اموال او را تقسیم می‌کنند، بر سر هر چیزی که از اتحاد جماهیر شوروی باقی مانده از جمله دریای خزر، با یکدیگر مجادله می‌کنند.^(۸)

پودوپریگورا در این مصاحبه ضمن تشریح مواضع روسیه در قبال دریای خزر به عنوان دریای تجزیه‌ناپذیر از اقدامات یکجانبه جمهوری آذربایجان در زمینه استخراج و فروش نفت این دریا انتقاد نموده و اقدامات مذکور را زمینه‌ساز بروز مناقشه در منطقه دانسته است. وی در ادامه چنین می‌گوید:

وضع تاریخی به‌گونه‌ای بود که بین روسیه، آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان در دریای خزر مرزی وجود نداشت و تنها مرز موجود، مرز دریایی میان ایران و شوروی بود.^(۹)

نکته اخیر اظهارات پودوپریگورا شاهد دیگری است بر اینکه شوروی‌ها به‌رغم آنچه که در متن معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ و نامه‌های متبادله راجع به «مشترک بودن دریا بین دو کشور» مشهور است، قائل به تقسیم دریا براساس خط فرضی آستارا - خلیج حسینقلی بوده‌اند و این «نکته پنهانی» است که ایران با وجود عدم امکان حضور در تمامی پهنه آبی دریای خزر و فقدان

امکان مقابله عملی در برابر حضور همه‌جانبه روسها، هیچ‌گاه به قبول این مسئله تن در نداد. به‌رحال در چنین دریاچه بسته‌ای هرچند پهناور، هر پدیده و یا هر اقدامی کل مجموعه را متأثر می‌سازد؛ همچنانکه در مورد افزایش سطح آب این دریا شواهد بسیاری دال بر تأثیرگذاری پدیده مذکور در اکثر قریب به اتفاق مناطق ساحلی وجود دارد. لذا آثار مخرب زیست‌محیطی ناشی از آلودگی دریا در اثر استخراج نفت نیز تمامی گستره دریای خزر را دربر می‌گیرد و بدین لحاظ هر اقدام یکجانبه‌ای که منجر به آلودگی دریا گردد بر منافع حقه دیگر کشورهای ساحلی تأثیر سوء می‌گذارد و «تقسیم دریا» به معنای آن است که هر دولت ساحلی منافع ناشی از بهره‌برداری نفت را به خود اختصاص می‌دهد، ولی آثار سوء آن را با دیگران تقسیم می‌کند. عارضه منفی دیگر تقسیم دریا، حضور غیرقابل کنترل دولتها و اتباع دولتهای ثالث در قسمتی از دریاست که برای امنیت و استقلال سیاسی و همچنین منافع ملی دیگر دولتهای ساحلی تهدید بالقوه‌ای به‌شمار می‌رود.

یادداشتها

۱. محمدرضا دبیری، وضعیت حقوقی دریای خزر در حقوق بین‌الملل دریاهای، صص ۱ و ۲.
۲. نامه‌های متبادله، مجموعه قراردادها، وزارت امور خارجه، جزوه شماره ۲، صص ۲۸۲.
۳. جمشید ممتاز، وضعیت حقوقی دریای خزر، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۱۰، صص ۱۲۵.
۴. همان منبع، صص ۱۲۶.
۵. بهرام‌علی رضوی صیاد، «منابع زنده دریای خزر»، مرکز تحقیقات شیلات استان گیلان، سال ۱۳۷۱.
۶. روزنامه پانوراما، شماره ۳۸، چاپ آلمانی، مورخ ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۵.
۷. همان منبع.
۸. روزنامه صبح روسیه، ۷ سپتامبر ۱۹۹۵.
۹. همان.