

δ رژیم حقوقی دریای مازندران و حقوق دریاها علی کاظم خانلو*

مقدمه

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، تحولات گسترده‌ای را در سطوح جهانی و منطقه‌ای در پی داشت. یکی از این تحولات، تقسیم کشورهای ساحلی دریای خزر از دو کشور به پنج کشور بود که به عنوان مسئله‌ای چالش‌ساز از آن یاد می‌شود؛ زیرا مسئله‌ی تقسیم دریای خزر و تعیین رژیم حقوقی حاکم بر آن علیرغم کوشش‌های صورت گرفته، بدلیل کم سابقه بودن تغییر رژیم حقوقی یک دریای بسته از تقسیم دو جانبه به تقسیم پنج‌جانبه و تشتت آراء میان کشورهای ساحلی نامشخص و مبهم باقی مانده است. در حال حاضر نحوه تقسیم دریا، تعیین مرزها، تخصیص منابع، نظامی یا غیرنظامی ماندن، چگونگی عبور لوله‌های نفت و گاز، حفاظت از محیط زیست و مباحث مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی از جمله مهمترین مسائل چالش برانگیزی به شمار می‌آیند که تعیین رژیم حقوقی خزر را از یک مساله حقوقی و منطقه‌ای به یک موضوع ژئواکونومیکی و ژئوپلیتیکی جهانی مبدل کرده‌اند. نکته اساسی که میان کشورهای ساحلی دریای خزر به صورت اختلاف نظر نمود عینی یافته است، به این مسئله باز می‌گردد که کشورهای ساحلی، هیچ توافقی در مورد روش حقوقی تقسیم دریا ندارند. بر این مبنا سوالات مهمی نظیر اینکه چه عاملی سبب عدم اجماع در این زمینه شده است و یا اینکه بهترین راه حل حقوقی چالش بوجود آمده چیست، همچنان بی‌پاسخ مانده‌اند. در این بین حقوق دریاها می‌تواند به عنوان پایه و مبنایی برای تعیین حقوق رژیم حقوقی دریای مازندران مورد استفاده قرار گیرد.

نگاهی به دریای مازندران

دریای خزر که با وسعتی حدود ۴۰۷۳۰۰ کیلومتر مربع به عنوان بزرگترین دریاچه کره زمین شناخته می‌گردد، پیش از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، طبق معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ به

صورت مساوی میان دو کشور ایران و روسیه تقسیم شده بود و هر دو کشور بر برابری حاکمیت و اصل تساوی حقوق یکدیگر تاکید کرده بودند. (۱) ایران و اتحاد شوروی سوسیالیستی در این معاهدات اعلام کرده بودند که دریای خزر یک فضای آبی متعلق به دولت‌های ساحلی آن (ایران و اتحاد شوروی) است و به روی کشورهای ثالث بسته خواهد بود. به عنوان نمونه براساس ماده دوم معاهده مودت مورخ ۲۶ فوریه ۱۹۴۱، شوروی قراردادهای استعماری گذشته‌ی خود را با ایران ملغی اعلام کرد و در ماده سوم به صراحت متعهد شد که مرز بین ایران و روسیه را مطابق تعیین کمیسیون سرحدی سال ۱۸۸۱ تصدیق و رعایت نماید. (۲) از این رو تا سال ۱۹۹۱ دریای خزر محل مناقشه میان تهران و مسکو نبود، اما پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، آن بخش از سرزمین که تحت حاکمیت شوروی قرار داشت، تحت حاکمیت چهار کشور قرار گرفت و حاکمیت دوگانه‌ی ایران و شوروی به حاکمیت پنج‌گانه تبدیل گردید. بدین ترتیب قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان همسایه‌های تازه خزر شدند و پیشرفت‌های علمی در زمینه بهره‌برداری منابع نفتی، علاوه بر اینکه این کشورها را تشویق به آغاز عملیات اکتشاف و بهره‌برداری کرد، بازیگران فرامنطقه‌ای را نیز به حضور در منطقه ترغیب نمود. فقدان یک موافقتنامه همه جانبه در مورد بهره‌برداری از منابع دریای خزر، مشکلات ناشی از دریانوردی و کشتیرانی آزاد، مسایل مربوط به ماهیگیری (شیلات)، معضلات مربوط به محیط زیست و حفاظت از منابع بیولوژی دریای خزر از جمله مواردی است که کشورهای ساحلی خزر را با چالش مواجه کرده است و چشم‌انداز آینده‌ی منطقه را در هاله‌ای از ابهام فرو برده است.

دریاچه یا دریا؟

اگر خزر را در زمره‌ی دریاها به حساب آوریم، آنگاه مقررات کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریا (۱۹۸۲) در خصوص خزر نیز قابل اعمال خواهد بود؛ اما اگر آن را دریاچه فرض نماییم، حقوق دریاها در مورد آن قابل اعمال نیست و نمی‌توان به منظور تعیین مناطق دریایی (منطقه انحصاری اقتصادی، فلات قاره و...) به مقررات کنوانسیون ۱۹۸۲ استناد کرد. (۳) در چنین حالتی باید رژیم حقوقی دریاچه‌ها یا دریاها بستره‌ای که دارای دو یا چند دولت ساحلی هستند، اعمال گردد. بر این مبنا رژیم حقوقی خزر نیز باید توسط توافقات عادلانه، متناسب با منافع طرفین و طی عهدنامه‌های دو یا چند جانبه‌ای که میان دولت‌های ساحلی منعقد می‌شود، معین گردد. در این بین کشورها در صورت بروز اختلاف می‌توانند دعوی خود را به مراجع داوری بین‌المللی نظیر دیوان بین‌المللی دادگستری لاهه بسپارند. (۴) اگر چه دریای مازندران را از نظر تاریخی به دلیل وسعت و بزرگی آن دریا می‌نامند، ولی در حقیقت در

تعریف دریا نمی‌گنجد و عاری از ویژگی‌های دریا است. از منظر حقوق بین‌الملل و کنوانسیون وین در مورد حقوق دریاها، به دریاهایی بسته می‌گویند که:

۱. کاملاً توسط سرزمین دو یا چند کشور بدون راه به دریای دیگری احاطه شده باشد.

۲. توسط چند کشور محدود احاطه شده و به وسیله یک یا چند تنگه باریک به سایر دریاها متصل باشد و رژیم حقوقی آن بر اساس معاهدات بین‌المللی تنظیم شده باشد.

۳. نوع سوم مانند دریای نوع دوم است اما بدون یک رژیم حقوقی قراردادی بر اساس معاهدات بین‌المللی.

دریای خزر را بند یک این قوانین شامل می‌شود و علاوه بر اینکه به آب‌های آزاد جهان مرتبط نیست - اگر چه تنها از طریق کانال‌ها و راه‌های آبی در قلمرو فدراسیون روسیه قابل دسترسی است - از این جهت که به طور انحصاری متعلق به دول ساحلی است و هیچگونه حق دسترسی برای دیگر دولت‌ها وجود ندارد، دریا محسوب نمی‌شود و دریاچه قلمداد می‌گردد.

بنابراین ادعای پاره‌ای از دولت‌های ساحلی (قزاقستان، روسیه و آذربایجان) مبنی بر تعیین رژیم حقوقی دریای خزر بر اساس کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها فاقد وجهت قانونی و حقوقی می‌باشد. در این زمینه ایران و ترکمنستان معتقدند خزر یک دریاچه بزرگ است و هرگونه اقدامی در زمینه تعیین رژیم حقوقی باید با توافق تمام کشورهای ساحلی صورت گیرد. (۵)

چالش‌های رژیم حقوقی دریای خزر

اگر چه مباحث مربوط به تعیین رژیم حقوقی دریای خزر، به حوزه حقوق بین‌الملل باز می‌گردد، با این حال طی سال‌های گذشته تقسیم خزر به مسئله‌ای سیاسی مبدل شده است که از یک سو به ارائه طرح‌هایی از سوی کشورهای ساحلی انجامیده است و از سوی دیگر با خلا قوانین بین‌المللی مواجه شده است. زیرا در قوانین بین‌المللی و در بخش حقوق دریاها فقط به ضوابط و قوانین مربوط به بهره‌برداری از دریاهای آزاد و اقیانوس‌ها پرداخته شده است. حال آنکه در مورد دریا یا دریاچه پنداشتن خزر، میان کشورهای ذینفع اختلاف نظر وجود دارد. مسئله‌ی فوق سبب گردیده که هیچ یک از کشورهای مورد نظر به قوانین بین‌الملل و توافقات پیشین پایبند نباشند و اقدام به فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی یکجانبه و یا دوجانبه نمایند که موجب گسترش عدم اطمینان میان پنج کشور شده است. به هر روی تا کنون از سوی کشورهای ساحلی بر مبنای منافع ملی و حقوق بین‌الملل راهکارهایی نظیر

تقسیم بر اساس حقوق بین‌الملل دریاها، سیستم مشاع و استفاده مشترک، تقسیم همزمان بستر و سطح آب به صورت مساوی، تقسیم براساس مرزهای ملی، تقسیم بستر و آزادی سطح دریا و... پیشنهاد شده است؛ اما به سبب آنکه هر پیشنهاد در برگیرنده‌ی منافع یک یا چند کشور و نادیده انگاشتن منافع دیگران بوده است، تا به حال توافقی در راستای چگونگی تعیین رژیم حقوقی دریای خزر صورت نگرفته است. در همین حال برخی از کشورها به انعقاد قراردادهای دو و سه جانبه میان خود پرداخته‌اند و مرزهای خود را مشخص نموده‌اند. بر این اساس در شرایطی که در خزر جنوبی دو چالش اصلی میان ایران و آذربایجان از یک سو و ترکمنستان و آذربایجان از سوی دیگر وجود دارد، (۶) آذربایجان، روسیه و قزاقستان در ماه مه سال ۲۰۰۳ در آلماتی و بعد از پایان کار نهمین اجلاس گروه کاری خزر با انعقاد قراردادهایی میان خود، چگونگی تقسیم قسمت‌های شمالی خزر را مشخص نموده‌اند. مطابق با این توافقنامه، روسیه ۱۹ درصد، قزاقستان ۲۹ درصد و آذربایجان ۱۸ درصد از سواحل دریای خزر را به خود اختصاص داده‌اند. (۷) اقدامات فوق در حالی صورت گرفته است که از منظر حقوق بین‌الملل، معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ منعقد شده بین ایران و اتحاد جماهیر شوروی بر وضعیت حقوقی دریای خزر حاکم می‌باشند، زیرا از یک سو هیچ‌گونه سند جدیدی در مورد تعیین رژیم حقوقی خزر تنظیم نشده است که اسناد پیشین را بی‌اعتبار نماید و از سوی دیگر کشورهای جایگزین شوروی سابق بر مبنای کنفرانس آلماتی در ۲۱ دسامبر ۱۹۹۱، متعهد شده‌اند که بر اجرای تمام معاهدات شوروی سابق از جمله معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ پایبند باشند؛ با این حال واقعیت‌های سیاسی و بهره‌برداری‌های اقتصادی از منابع هیدروکربنی منطقه حکایت از نادیده انگاشتن معاهدات پیشین دارد. از این رو می‌توان بی‌اعتنایی نسبت به جنبه‌ی حقوقی تعیین رژیم دریای خزر و نادیده انگاشتن معاهدات پیشین را در زمره‌ی مهمترین عوامل اختلاف و عدم اجماع کشورهای ساحلی خزر به شمار آورد. همین مسئله موجب لاینحل ماندن سایر اختلاف‌های کشورهای ساحلی با یکدیگر نیز شده است و شرایط ناهمگونی را در منطقه بوجود آورده است. این شرایط قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان را مجاب به اندیشه در باب دورنمای اقتصادی خزر کرده، روسیه را سمت وجه امنیتی کشانده و ایران را نسبت به به وجه ژئوپلیتیک آن علاقه‌مند کرده است. در مجموع می‌توان چنین عنوان کرد که تشتت آراء میان همسایگان خزر از یک سو نشان از تفاوت دیدگاه‌های طرفین دارد و از سوی دیگر می‌تواند زمینه‌های استفاده ابزاری بازیگران فرامنطقه‌ای و برهم خوردن توازن منطقه‌ای را در پی داشته باشد. بنابراین مسائل فوق می‌تواند تعیین رژیم حقوقی دریای خزر را با چالش‌ها و موانع سختی مواجه سازد.

نتیجه گیری

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، تحولات گسترده‌ای را در سطوح جهانی و منطقه‌ای در پی داشت. یکی از این تحولات، تقسیم کشورهای ساحلی دریای مازندران از دو کشور به پنج کشور بود که به عنوان مسئله‌ای چالش‌ساز از آن یاد می‌شود؛ زیرا مسئله تقسیم دریای مازندران و تعیین رژیم حقوقی حاکم بر آن علیرغم کوشش‌های صورت گرفته، بدلیل کم سابقه بودن تغییر رژیم حقوقی یک دریای بسته از تقسیم دو جانبه به تقسیم پنج‌جانبه و تشتت آراء میان کشورهای ساحلی نامشخص و مبهم باقی مانده است. در این بین علیرغم آنکه مباحث مربوط به تعیین رژیم حقوقی دریای مازندران، به حوزه حقوق بین‌الملل باز می‌گردد، با این حال طی سال‌های گذشته تقسیم مازندران به مسئله‌ای سیاسی مبدل شده است که از یک سو به ارائه طرح‌هایی از سوی کشورهای ساحلی انجامیده است و از سوی دیگر با خلا قوانین بین‌المللی مواجه شده است. زیرا در قوانین بین‌المللی و در بخش حقوق دریاها فقط به ضوابط و قوانین مربوط به بهره‌برداری از دریاها و آزاد و اقیانوس‌ها پرداخته شده است. حال آنکه در مورد دریا یا دریاچه پنداشتن مازندران، میان کشورهای ذینفع اختلاف نظر وجود دارد. مسئله‌ی فوق سبب گردیده که هیچ یک از کشورهای مورد نظر به قوانین بین‌الملل و توافق‌های پیشین پایبند نباشند و اقدام به فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی یکجانبه و یا دو جانبه نمایند.

پی‌نوشت‌ها:

1. Guive Mirfendereski, Evolution of Iranian Sovereignty in the Caspian Sea, in H. Amirahmadi (ed.), The Caspian Region at a Crossroad, Houndmills: Macmillan, 2000, p.228.

۲. عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تاریخ روابط خارجی ایران، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۹، ص ۲۸۷

۳. حقوق دریا از قسمت‌های مهم حقوق بین‌الملل است و کنوانسیون ۱۹۸۲ وین سند جامع واحدی است در مورد حقوق دریا که موافقت‌نامه ژوئیه ۱۹۹۴ آن را کامل کرده است. تقریباً مسایلی که امروزه در ارتباط با امور دریایی بروز می‌نماید تحت تاثیر مطالب این کنوانسیون است که می‌توان آن را با توجه به جامعیت و فراگیری، قانون اساسی دریا نیز نامید.

۴. ذکر این نکته ضروری است که برای لازم الاجرا شدن تصمیمات بین‌المللی دادگستری لاهه، باید هر ۵ کشور ساحلی خزر رجوع موضوع به دیوان را پذیرا باشند. این امر با توجه به غیر قابل برگشت بودن تصمیمات دیوان که می‌تواند منافع حیاتی کشورهای ساحلی را به خطر اندازد، بعید به نظر می‌رسد.

۵. قزاقستان، روسیه و آذربایجان به دلیل اتصال رودخانه ولگا به دریاهای آذوف و سیاه، خزر را دریا می‌دانند و معتقدند که نمی‌توان آن را در زمره دریاهای بسته (closed sea) به حساب آورد.

۶. مناقشه ایران و آذربایجان بر سر میدان نفتی البرز و دعوی آذربایجان با ترکمنستان در مورد مالکیت بر میدان نفت و گازی است که آذری‌ها آن را «کپز» می‌نامند و ترکمن‌ها از آن به نام «سردار» یاد می‌کنند.

7. Caspian Sea Region: Legal Issues, Energy Information Administration (EIA), July 2002