

بررسی جانشینی دولت‌ها در معاهدات با تأکید بر رژیم حقوقی دریای خزر

علیرضا سودمند^۱

چکیده

تعیین رژیم حقوقی دریای خزر از جمله خروجی‌های فروپاشی دولت شوروی و جانشینی کشورهای پس از آن می‌باشد. از زمان فروپاشی شوروی در آذرماه ۱۳۷۰ با وجود برگزاری قریب ۴۰ نشست کارشناسی و ۴ نشست سران کشورها و امضای دو سند در زمینه همکاری‌های محیط زیستی و امنیتی نظامی موضوع تعیین رژیم حقوقی جامع درباره کشورهای ساحلی دریای خزر با چالش‌ها و مشکلاتی روبرو بوده است. مسکو با اعمال مدل تصمیم‌گیری عمدتاً براساس ۴+۱ (هرچند هنوز اختلافات میان باکو- عشق‌آباد به قوت خود باقیست) مانع از رسیدن ایران به حق خود شده بود. در سال ۱۳۹۷ کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر به توافق ۵ کشور رسید، بنظر می‌رسد مشکلات بسیاری در این میان حل شده باشد اما تعیین مرجع بین‌المللی در صورت حدوث اختلاف میان کشورها از مواردی است که در این کنوانسیون نادیده گرفته شده و خط مبدأ و تعیین حدود مشخص نشده است. از نقاط قوت این کنوانسیون پایان دادن به ابهامات و پرس‌های مطرح شده طی این سال‌ها بوده و خزر را دریاچه معرفی کرده است. اما باید بیان داشت اظهارنظر در مورد متمر بودن کنوانسیون برای شفاف شدن وضعیت دریای خزر به گذشت زمان نیاز دارد.

واژگان کلیدی: دریای خزر، رژیم حقوقی، معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، جانشینی دولت‌ها

^۱ کارشناسی‌ارشد حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه بوعلی سینا همدان alireza.sd82@gmail.com

مقدمه

دریای خزر این بزرگترین پهنه آبی جهان که قرن‌ها در آرامش سکون و انزوای جغرافیای خاص خود بسر می‌برد و تنها شهرت خاویارش نام آن را آشنای جهانیان ساخته بود به یکباره و بدنبال فروپاشی شوروی با کسب عنوان گستره آبی بین‌المللی اهمیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ویژه احراز نمود (نیک‌نامی، ۱۳۸۱: ۱۲). وجود منابع غنی نفت و گاز سبب گردید که بعنوان یکی از مناطق استراتژیک جهان به‌زعم برخی رقیب دریای شمال در محاسبات واقع‌بینانه و رقیب خلیج فارس در تشابه‌سازی‌های اغراق‌آمیز مطمح‌نظر قدرت‌های سیاسی و اقتصادی بزرگ جهان قرار گیرد. اما به‌رغم گذشت دهه‌ها از فروپاشی شوروی، رژیم حقوقی دریای خزر کماکان لاینحل مانده است (عباسی، ۱۳۸۴: ۳). از لحاظ تاریخی تا نیمه اول قرن هجدهم که قسمت عمده سواحل دریای خزر تحت قلمرو حاکمیت ایران بود قاعده عرفی انفال حاکم بر این پهنه آبی بود و بعنوان مشترکات عامه مورد استفاده کلیه جوامع ساحلی علی‌الخصوص ایران قرار می‌گرفت حتی گسترش و توسعه قلمرو روسیه تزاری به سواحل شمال غربی این دریا در سال ۱۷۳۴ و تاسیس نخستین پایگاه دریایی به وسیله پترکبیر در استراخان تغییری در وضع حقوقی عرفی مورد بحث نداد. پس از جنگ‌های ایران روس در آغاز قرن ۱۹ اولین خدشه بر این قاعده عرفی وارد شد بدین معنا که به موجب مفاد ماده ۸ قرار داد ترکمنچای دولت‌های ایران و روسیه از آزادی کشتیرانی و تجارت در دریای خزر و ورود به بنادر یکدیگر برخوردار بودند و توافق کردند که در مواقع اضطراری از کمک به کشتی‌ها و سرنشینان آنها خودداری نکنند، ولی به موجب همین ماده تنها دولت روسیه مجاز به داشتن کشتی‌های جنگی در این دریا بود. این محدودیت پس از انقلاب اکتبر و انعقاد قرارداد ۱۹۲۱ بین ایران و شوروی برطرف شد و حقوق مشترک دو دولت ساحلی مورد بحث در قرار داد تجاری و ماهیگیری ۱۹۴۰ بار دیگر تصریح و تاکید گردید و موافقت شد که تا ۱۰ مایل مربع بعنوان آب‌های انحصاری تلقی گردد و ماورای آن طرفین دارای حقوق مشترک خواهد بود (ویاچسلاو، ۱۳۷۴: ۱۳۵). طبیعی است که همین تفکیک ۱۰ مایلی بعنوان آب‌های انحصاری، دریا را بطور نابرابر تقسیم می‌کند، زیرا طول ساحل شوروی ۸ برابر ایران بود و این سهم آب‌های اختصاصی شوروی را ۸ برابر بیشتر از ایران می‌کند.

بنابراین نمی‌توان از مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ برداشت بهره‌مندی برابر دریا بین دو کشور کرد. مضافاً اینکه باتوجه به مقتضیات روز، صحبتی از چگونگی استفاده از منابع بستر و زیر بستر دریا در قراردادهای فوق‌الذکر به عمل نیامد. با این حال اتحاد شوروی سابق از دهه ۱۹۶۰ به بعد از فلات قاره این دریا خصوصاً در سواحل باکو با استخراج نفت مبادرت کرده بود. ایران نیز تنها به صید ماهیان این دریا بسنده کرد و به دلیل ترس از تحریک شوروی و وجود ذخایر عظیم نفت در بخش‌های جنوبی کشور نفت دریای خزر چندان مورد بررسی جدی تهران قرار نگرفت و نسبت به اقدامات شوروی سابق نیز اعتراضی صورت نگرفت

(irdiplomacy.ir). پس از فروپاشی شوروی و پیدایش کشورهای تازه استقلال یافته برای بهره‌مندی از این دریاچه و نیل به مقصود، راه‌های حقوقی متفاوتی را پیشنهاد کرده‌اند. در پی پاسخ به این پرسش اصلی در پژوهش پیش‌رو هستیم که بعد از فروپاشی شوروی جانشینی کشورها بر رژیم حقوقی دریای خزر چگونه می‌باشد؟ روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و با استفاده از روش کتابخانه‌ای و فیش‌برداری صورت گرفته است و ضرورت تحقیق آن است که ما بعنوان میراث بر یک ثروت ملی باید با تعیین دقیق رژیم حقوقی و مسئولیت کشورهای جانشین شوروی، ذخایر دریای خزر را برای نسل‌های بعدی حفظ نمائیم.

۱- مفهوم جانشینی کشورها و مسائل مربوط به آن

این اصطلاح برای تبیین آثار حقوقی ناشی از تغییر حاکمیت در سرزمین‌ها بکار می‌رود. به عبارت دیگر، اصطلاح جانشینی کشورها بدین معناست که کشوری به جای کشور دیگر، مسئولیت روابط بین‌المللی را در یک سرزمین برعهده می‌گیرد.

۱-۱- اشکال تغییر در حاکمیت

حقوق جانشینی مبین این واقعیت است که عرصه روابط بین‌الملل، عرصه‌ای پایدار و ثابت نیست. سرزمین دولت‌ها ثابت و پایدار نیست و در حال تغییر و تحول است. جانشینی را می‌توان چنین تعریف کرد: «جایگزینی یک دولت با دولت دیگر در زمینه مسئولیت روابط بین‌المللی یک سرزمین». این تعریف که در حقوق عرفی بین‌المللی، در نظریات حقوقی صادره از مراجع شبه قضایی نظیر حکم داوری مورخ ۳۱ ژوئیه ۱۹۸۳ درباره تعیین مرز دریایی میان گینه بیسائو و سنگال و یا نظریه شماره یک کمیسیون داوری برای یوگسلاوی مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۹۱، پذیرفته شده بود، در حقوق بین‌الملل موضوعه نیز در حین تدوین اسناد راجع به جانشینی در کمیسیون حقوق بین‌الملل مورد پذیرش قرار گرفته است و بند دوم ماده دوم هریک از کنوانسیون‌های مربوط به جانشینی این تعریف را بعنوان تعریف جانشینی ذکر کرده است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۸: ۲۶۶). حقوق جانشینی دولت‌ها در اولین وهله، حقوقی عرفی است. در زمینه جانشینی سال‌ها تلاش‌های بین‌المللی، خصوصاً کمیسیون حقوق بین‌الملل، باتوجه به عدم تمایل دولت‌ها به محدود کردن و متعهد کردن خود، راه جایی نمی‌برد. عرف بین‌المللی در خصوص جانشینی دولت‌ها هرچند تا بعد از جنگ جهانی دوم دارای کاستی‌های بسیار بود، حرکت استعمارزدایی دهه ۶۰ میلادی تحولات عمده‌ای در این حقوق پدید آورد. تعداد فزاینده کشورهای جدیدی که در این دهه به استقلال رسیدند قضایی حقوقی را مطرح کردند که نیازمند پاسخ بود و این پاسخ موجب غنای عرف‌های مربوط به جانشینی می‌شد (همان، ۲۶۸).

علاوه بر عرف بین‌المللی، با تلاش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل مجموعه‌ای از اسناد بین‌المللی تدوین گردیده است که موجب شفاف‌تر شدن و تکمیل عرف بین‌المللی است. اما این تغییر در اشکال متفاوتی می‌تواند صورت بگیرد:

- هنگامی که کشوری کل سرزمین خود را از دست می‌دهد و کشور یا کشورهای جدیدی به جای آن تأسیس شوند، به این وضعیت اضمحلال^۱ می‌گویند.

- زمانی که کشور بخشی از سرزمین خود را از دست بدهد و کشور یا کشورهای جدیدی در آن قسمت تأسیس شود، این وضعیت را «جدایی»^۲ می‌نامند.

- آن هنگام که کشوری بر اثر رهایی از استعمار، در سرزمین معینی تأسیس شود، این وضعیت را «استقلال»^۳ می‌نامند.

- وقتی کشوری بخشی از سرزمین خود را به نفع کشور دیگری از دست بدهد، این وضعیت را «انضمام»^۴ می‌نامند. کشوری که حاکمیت خود را در تمام یا بخشی از سرزمین خود را از دست می‌دهد کشور پیشین^۵ و کشوری که به جای او در آن سرزمین اعمال حاکمیت می‌کند، «کشور جانشین»^۶ نامیده می‌شود.

۱-۲- انواع جانشینی دولت‌ها

جانشینی دولت‌ها با هر شکلی که باشد در سه نوع متصور می‌باشد: (جانشینی در معاهدات، جانشینی در غیر معاهدات، جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی) (همان، ۲۷۰).

۱-۲-۱- جانشینی دولت‌ها در معاهدات

اسناد متعددی در زمینه‌های مختلف حقوق مربوط به جانشینی تدوین شده‌اند؛ کنوانسیون وین راجع به جانشینی دولت‌ها در زمینه معاهدات بین‌المللی ۱۹۷۸ تنها سند حقوقی لازم‌الاجرا در این زمینه است. همچنین کار تدوین و متن نهایی کنوانسیون وین راجع به جانشینی دولت‌ها در زمینه اموال، آرشیوها و دیون به اتمام رسیده است و عده‌ای از کشورها نیز آن را امضا نموده‌اند، و لیکن به دلیل به حد نصاب نرسیدن تعداد اعضا، هنوز لازم‌الاجرا نشده است (ممتاز و صفری، ۱۳۸۸: ۶۵). در زمینه جانشینی دولت‌ها و موضوع تابعیت نیز کمیسیون حقوق بین‌الملل تلاش‌هایی انجام داده است ولی تاکنون موفق به تنظیم متن نهایی نشده است. در سال ۱۹۷۸ کنوانسیون جانشینی دولت‌ها در معاهدات به تصویب رسید. به موجب آن دولت

¹ Dissolution

² Separation

³ Independence

⁴ Annexation

⁵ Predecessor

⁶ Succession State

تازه استقلال یافته دارای حق انتخاب نسبت به قبول تعهدات که پیش از استقلال آن بوجود آمده می‌باشد. زیرا نباید آنها را متعهد به معاهداتی که با آن موافقتی نداشته‌اند و توسط دولت استعمارگر منعقد شده دانست، این نظریه به نظریه «لوح مطهر» معروف شده است. همانگونه که نوزاد در بدو تولد فاقد هرگونه تعهدی است، دولت تازه استقلال یافته نیز در انتخاب تعهدات بین‌المللی کاملاً آزاد می‌باشد (irdiplomacy.ir).

در جانشینی دولت‌ها به دو دسته معاهدات بر می‌خوریم:

۱) معاهداتی که جانشینی هیچ تأثیری بر آنها ندارند (معاهدات شخصی)

این معاهدات ماهیتی قراردادی و متصل به شخصیت طرف دارد و لذا با تغییر در شخصیت طرف از بین می‌روند مانند معاهدات سیاسی، تجاری، اقتصادی و ... البته این نوع معاهدات نیز باتوجه به نوع جانشینی قائل به تفکیک می‌باشند. چنانچه جانشینی در اثر اتحاد بوجود آمده باشد، این معاهدات به قوت خود باقی است. اگر جانشینی بنحو دیگر صورت گرفته باشد معاهدات اعتبار خود را از دست داده و برای دولت جدیدالتأسیس الزام‌آور نیست.

۲) معاهداتی که جانشینی برای آنها موثر است (معاهدات عینی)

منظور معاهداتی هستند که متصل به شخصیت دولت نبوده، بلکه متصل به رژیم حقوقی سرزمین یک کشور ۵۹ می‌باشند و به عبارت دیگر معاهدات مرزی می‌باشند و با تغییر حاکمیت از بین نمی‌روند و جانشینی اثری بر آنها ندارد. به موجب کنوانسیون ۱۹۷۸ گروهی دیگر از معاهدات نیز بعنوان معاهدات عینی محسوب شده‌اند و جانشینی تأثیری بر آنها ندارند که عبارتند از:

- معاهدات مرتبط با «استفاده یا محدودیت استفاده از سرزمین» که به نفع کشور خارجی منعقد شده تعهدات ملحق شده به سرزمین محسوب می‌شود.

- معاهدات مرتبط با «استفاده یا محدودیت استفاده از سرزمین» که به نفع گروه کشورها یا کلیه کشورها بوجود آمده و ملحق به سرزمین مذکور تلقی می‌شود که خود به سه گروه تقسیم می‌شوند:

۱) معاهداتی که به وضع مقررات بین‌المللی در خصوص مراسلات و ارتباطات می‌پردازند.

۲) معاهداتی که موجد وضعیت‌های سیاسی و بین‌المللی می‌باشند.

در این معاهدات استمرار تعهدات عینی بعنوان یک قاعده عرفی در رویه دولت‌ها به صورت استثنایی بر اصل «لوح مطهر» می‌باشد. مانند قبول تعهدات ایجاد شده توسط روسیه و نروژ در خصوص ماهیگیری در رودخانه مرزی بین دو کشور از طرف فنلاند پس از استقلال.

۳) معاهدات چندجانبه (عهدنامه - قانون)، عهدنامه‌هایی که در حکم قانون بین‌المللی بوده و باید آن را رعایت کنند، زیرا هدفشان تدوین قواعد عمومی و غیرشخصی می‌باشد و جهت تحقق نیازهای جامعه بین‌المللی

وضع شده‌اند و دولت جانشینی الزاماً باید آنها را رعایت نماید. مانند عهدنامه ۱۹۵۹ قطب جنوب (جنوبگان) (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۸: ۲۶۸).

۱-۲-۲- جانیشینی دولت‌ها در غیر از معاهدات

شامل مسائلی از قبیل اموال، آرشیو و بدهی‌های دولت می‌باشد که کنوانسیون ۱۹۸۳ در این خصوص تصویب گردید.

۱) جانیشینی دولت‌ها در اموال

– جانیشینی دولت‌ها در اموال در حالت وحدت دولت‌ها؛ که اموال دولت‌های پیشین به دولت جانشین منتقل می‌شود.

– جانیشینی دولت‌ها در اموال در حالت انتقال بخشی از سرزمین یک دولت، که انتقال اموال با موافقت‌نامه فی‌مابین دولت پیشین و دولت جانشین صورت می‌گیرد در صورت عدم وجود موافقت‌نامه اموال غیرمنقول که در آن بخش از سرزمین قرار دارد و به دولت جانشین واگذار می‌شود و اموال منقول که در ارتباط با فعالیت دولت پیشین و در رابطه با آن بخش از سرزمین است که جانیشینی صورت گرفته به دولت جانشین منتقل می‌شود.

– جانیشینی دولت‌ها در اموال در حالت جدایی بخشی یا بخش‌هایی از سرزمین یک دولت، که اموال غیرمنقول در سرزمینی که جانیشینی صورت گرفته به دولت جانشین منتقل می‌شود و اموال منقول که در ارتباط با فعالیت دولت پیشین در آن بخش بوده منتقل می‌شود و در مورد اموال منقول دیگر یک بخش منصفانه‌ای به دولت جانشین تعلق می‌گیرد.

– جانیشینی دولت‌ها در اموال در حالت فروپاشی یک دولت، در صورت عدم توافق دیگری میان آنها اموال غیرمنقول به دولت‌های جانشین منتقل می‌شود و اموال منقول که خارج از سرزمین دولت پیشین واقع است ولی به آن دولت تعلق دارد بطور منصفانه به دولت‌های جانشین منتقل می‌شود. اموال منقول که در رابطه با فعالیت دولت پیشین در رابطه با آن سرزمین‌ها بوده به دولت جانشین منتقل می‌شود و سایر اموال منقول به غیر از آنچه ذکر شد به دولت‌های جانشین به صورت منصفانه منتقل می‌شود.

– جانیشینی دولت‌ها در اموال مورد دولت‌های جدید الاستقلال، که اموال غیرمنقول و منقول به دولت جانشین منتقل می‌شود و اموال غیرمنقولی که خارج از سرزمین دولت جانشین است ولی متعلق به اوست نیز منتقل می‌گردد.

۲) جانشینی دولت‌ها در آرشیو

آرشیوهای دولتی دولت پیشین شامل تمام مواردی است که توسط دولت پیشین در اجرای وظایف‌اش تولید و یا دریافت شده باشند، انتقال آرشیوهای دولتی به دولت جانشین سبب می‌گردد دولت پیشین دیگر حقوقی بر آرشیو نداشته باشد.

۳) جانشینی دولت‌ها در بدهی‌های دولت پیشین

در این وضعیت اگر دولت (الف) تمام سرزمین دولت (ب) را منصرف شود باید تمام بدهی‌های دولت بدهکار را به طلبکاران خارجی بپردازد و اگر فقط قسمتی از سرزمین (ب) تحویل به دولت (الف) شود، در این صورت فقط باید قسمتی از بدهی را پرداخت نماید.

۱-۲-۳- جانشینی دولت‌ها در سازمان‌های بین‌المللی

دولت‌ها از طریق پذیرش اساسنامه سازمان‌های بین‌المللی، که یک معاهده چندجانبه است و امضای قرارداد الحاق به سازمان بین‌المللی ملحق می‌شوند، در جانشینی دولت‌ها در سازمان‌های بین‌المللی با توجه به نوع جانشینی فروض متفاوت است. چراکه در جانشینی دولت‌ها، اگر دولت مرکزی علیرغم تغییرات تداوم داشته باشد (مثل انفکاک و جدایی) دولت مرکزی همچنان بعنوان عضو سازمان قلمداد می‌گردد. ولی دولت جانشین جدیدی که در سرزمین منفک شده بوجود می‌آید، یک شخص مستقل جدید است و باید تقاضای عضویت در سازمان بین‌المللی را بنماید، بعنوان مثال، روسیه در سازمان ملل، بعنوان استمرار جماهیر شوروی محسوب شد و بعنوان عضو دائم شورای امنیت کرسی اتحاد جماهیر شوروی را اشغال کرد، در حالیکه سایر جمهوری‌ها پس از تقاضای عضویت و پذیرش آن از طرف سازمان به عضویت سازمان ملل در آمدند.

دولت‌های تازه استقلال یافته نیز متعهد به معاهدات دولت پیشین به سازمان نمی‌باشند، و دولت‌هایی که بر اثر اتحاد تبدیل به یک کشور واحد می‌گردند، در صورتی که مجدداً بخواهند به وضعیت سابق برگردند دیگر نیازی به تشریفات پذیرش نمی‌باشد و عضویت آنها به قوت خود باقی است.

۱-۳- اصول حاکم بر جانشینی دولت‌ها**۱) حق تعیین سرنوشت**

مبنایی‌ترین اصل در بحث جانشینی، حق تعیین سرنوشت سیاسی است. ملت‌ها حق دارند سرنوشت خود را در تمامی امور بالاخص سیاسی را، خود، رقم بزنند و این فرآیند گاه منجر به تغییرات سرزمینی در دولت‌ها می‌گردد. کسب استقلال از دولت‌های استعماری، که بیشترین موارد جانشینی در قرن گذشته مربوط به اینگونه است، مبتنی بر حق تعیین سرنوشت است. در سایر موارد جانشینی نیز، هر چند حقوق بین‌الملل از

قبول آن سرباز زده است و دامنه این حق را محدود نموده، ولی باتوجه به ابتدای این حق بر حقوق فطری و طبیعی، مستمسک مردمان در تغییرات سرزمینی قرار می‌گیرد (دریایی بغدادآبادی، ۱۳۹۴: ۱۲).

۲) حق حاکمیت دولت

آنچه در تعارض با حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت سیاسی‌شان قرار دارد حق حاکمیت دولت‌هاست. حق حاکمیت، حقی است که با معاهدات و ستفالی، برای دولت‌ها به رسمیت شناخته شده است (همان، ۱۳). از یکسو ملت‌ها برای خود این حق طبیعی را در نظر می‌گیرند که با افراد دیگری که با آنها از یک ملیت هستند، دولت واحدی را تشکیل دهند، از سوی دیگر حق حاکمیت دولت‌ها مانع از هرگونه تغییرات سرزمینی به ضرر دولت‌های موجود می‌گردد. از آثار این حق اصل عدم مداخله و عدم توسل به زور در روابط بین‌المللی علیه کشورهای دیگر است.

۳) اصل عدم مداخله

هرگونه تغییرات سرزمینی منجر به جانشینی که از طریق مداخله خارجی، خصوصاً در جریانات قوم‌گرایی و تجزیه‌طلبی، صورت گیرد نامشروع است (همان، ۱۴). حقوق بین‌الملل هرگونه مداخله در امور داخلی کشورها را با استناد به اصل حاکمیت و صلاحیت داخلی آنها نفی می‌کند و توسل به زور علیه کشورهای دیگر را ممنوع اعلام کرده است.

۶۲

۴) احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی

باتوجه به اینکه مقررات حقوق بشر جزء مقررات آمره بین‌المللی و جهانشمول است، کلیه مقررات و اقدامات در جریان جانشینی باید بگونه‌ای باشد که لطمه‌ای به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی افراد متعلق و یا ساکن در سرزمین‌های مشمول عملیات جانشینی وارد نیاورد.

۵) حق حاکمیت ملت‌ها بر منابع و ثروت‌های خود

این حق که نشأت گرفته از جریانات استعمارزدایی دهه ۶۰ میلادی است، مبین این واقعیت است که الزامات تغییرات سرزمینی نباید باعث انتقال ثروت‌های مردمان ساکن و متعلق یک سرزمین به مردمان دیگر شود هیچگونه انتقالی سرزمینی باعث انتقال این ثروت‌ها به غیر از مردم آن سرزمین نخواهد شد (همان، ۱۶).

۱-۴- مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در جانشینی کشورها

جانشینی کشورها بر مسئولیت بین‌المللی تأثیر می‌گذارد، زیرا در اصول عام مسئولیت بین‌المللی، بویژه قواعد مربوط به عدم قابلیت انتساب اعمال نامشروع یا خلاف، هر عقیده‌ای را که حاکی از تداوم مسئولیت انفعالی یا فعال (ناشی از ترک فعل یا فعل) باشد، از شمول خود خارج می‌کند (کک دین، ۱۳۸۲: ۱۲۳). بنابراین،

هرگونه ادعایی برای جبران خسارات ناشی از اعمال خلاف حقوق بین‌الملل کشور پیشین در مقابل کشور جانشین، کاملاً جنبه شخصی و فردی داشته و مسموع نخواهد بود و تنها کشور پیشین مسئول اعمال خود باقی خواهد ماند. به علاوه، چنانچه کشور پیشین قبل از انحلال، علیه کشور دیگری ادعایی هم داشته باشد، با اضمحلال ادعای مزبور نیز ساقط می‌شود حال آنچه قبل از تغییرات سرزمینی، عمل ناقض حقوق بین‌الملل موجب خسارت به شخصی گردد که در زمان وقوع خسارت، تابعیت کشور پیشین را داشته است، آیا کشور جانشین حق دارد به منظور پیش کشیدن مسئولیت یک کشور ثالث، حمایت دیپلماتیک خود را نسبت به شخص زیان دیده اعمال کند؟

قاعده عامی که بگونه غیرقابل تردید در این مورد جاری است اینکه، حمایت دیپلماتیک به منزله تجلی صلاحیت فردی کشورها، تنها به نفع اتباع یک کشور قابل اجرا است. دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی به این دلیل که قربانی در زمان وقوع خسارت هنوز تبعه کشور جانشین نبوده است، به سوال مذکور پاسخ منفی داده است. این اصل حمایت دیپلماتیک را در مورد چنین افرادی قابل اعمال ندانسته است. اعمال حمایت دیپلماتیک، هرچند از حیث نظری در صلاحیت کشور پیشین باقی می‌ماند، اما عملاً خطر قربانی شدن منافع اشخاصی وجود دارد، زیرا کشور پیشین دیگر نمی‌تواند به نفع تبعه بیگانه اقدامی انجام دهد و از سوی دیگر، قاعده استمرار تابعیت قربانی که از شرایط اعمال حمایت دیپلماتیک است، می‌تواند مانعی برای اعمال چنین ۶۳ صلاحیتی گردد. همچنین اعمال متخلفانه بین‌المللی کشور پیشین که در قبال کشور ثالث ارتکاب یافته، قابل انتقال به کشور جانشین نمی‌باشد، لذا مسئولیت بین‌المللی ناشی از آن اعمال و ادعاهای مربوط، متوجه کشور جانشین نمی‌باشد، همواره برعهده کشور پیشین باقی می‌ماند، بدان شرط که این کشور، موجودیت خود را حفظ کرده باشد (Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, 1983).

۲- فروپاشی شوروی و جانشینی کشورهای جدید در معاهدات

با متلاشی شدن دولت شوروی، دولت‌های تازه استقلال یافته زیادی تاسیس شدند. ظهور دولت‌های جدید در عرصه بین‌المللی بر اهمیت خزر افزود، زیرا خزر از معدود منابع مالی این کشورها بود که بزرگترین دریاچه جهان، متصل کننده شرق و غرب، حاوی ذخایر عظیم نفتی به شمار می‌آمد. تا قبل از فروپاشی، شوروی یک دولت واحد بود که شریک ایران محسوب می‌شد و مسأله تقسیم حاکمیت دریای خزر، بین جمهوری‌های ساحلی آن تا حد زیادی نادیده گرفته شده بود. هرچند که بطور رسمی، جمهوری‌هایی که اتحاد جماهیر شوروی را تشکیل می‌دادند از غنائم خزر برطبق اصل تقسیم از وسط بهره‌برداری می‌کردند و این عمل نیز از دهه هفتاد انجام می‌گرفت، اما مرز آبی دقیقی بین آنها تعیین نشده بود. فروپاشی شوروی این مسأله حل

نشده را به موضوعی قابل بحث تبدیل کرد (ناظمی، ۱۳۸۱: ۱۹). آیا حقوق بین‌الملل، جمهوری‌های تازه استقلال یافته را ملزم به پایبندی به معاهدات سابق ایران و شوروی می‌داند یا خیر. پاسخ این سوال محل اختلافات زیادی میان علمای حقوق بین‌الملل است. قاعده کلی این است که وقتی دولت جدیدی در عرصه بین‌المللی ظهور می‌کند، براساس اصل «جانشینی دولت‌ها» متعهد به مفاد معاهداتی که دولت سلف خود منعقد کرده نمی‌باشد، زیرا دولت جدید طرف معامله نبوده و دلیلی هم بر الزام او بر این کار وجود ندارد. این اصل را «اصل عدم انتقال» یا «دکترین لوح پاک» می‌نامند (اندرز، ۱۳۸۳: ۱). که هم در مورد دولت‌های تازه استقلال یافته و هم در مورد دولت‌هایی که در اثر تجزیه یا ترکیب پدید می‌آیند صادق است و یا کشورهای مستقل مشترک المنافع که حاصل تجزیه شوروی بودند. البته کنوانسیون تحت عنوان «کنوانسیون وین راجع به جانشینی دولت‌ها در رابطه با معاهدات» در سال ۱۹۷۸ به تصویب رسید که بین دولت‌های جدیدالاستقلال و دولت‌های حاصل از تجزیه و ترکیب تفاوت نهاده بود. این کنوانسیون به دلیل عملکرد معکوس دولت‌ها و به وجود آمدن رویه‌ای برخلاف آن، قوت خود را از دست داد و هم اکنون چه در مورد دولت‌های حاصل از تجزیه یا ترکیب و چه دولت‌های تازه استقلال یافته یک قاعده یعنی عدم تعهد دولت به تعهدات دولت سلف خود اعمال می‌شود. لازم به ذکر است که بر اصل عدم انتقال یا دکترین لوح پاک، استثنائات متعددی وارد شده که از آن جمله، معاهدات راجع به حقوق ترانزیت، دریانوردی، تسهیلات بندری، تعیین مرز، سواحل رودخانه، راه‌های آبی، راه آهن، خطوط تلگراف و تلفن و حقوق ارتفاعی در سرزمین دولت دیگر است.

۶۴

اما در مورد کشورهای تازه استقلال یافته، بطور خلاصه باید گفت:

بعنوان اصلی کلی و براساس اصل عدم انتقال یا دکترین لوح پاک، دولت‌های جدید متعهد به عهدنامه‌های سابق نیستند. از آنجا که معاهدات میان ایران و شوروی، به لحاظ ماهیت، در مورد کشتیرانی، دریانوردی و تسهیلات بندری نیز است، از محدوده قاعده فوق خارج شده و تعهدات دولت‌ها در این زمینه باقی است. مطابق کنوانسیون وین راجع به جانشینی دولت‌ها در رابطه با معاهدات، علی‌الاصول می‌بایست که دولت‌های جدیدالاستقلال از ایفای تعهدات دولت سلف خود معاف بوده، ولی دولت‌های حاصل از تجزیه یا ترکیب ملزم به آنها باشند، ولی همانطور که قبلاً نیز گفته شد، این کنوانسیون با رویه معکوس دولت‌ها (یعنی عدم تفکیک میان دول) قابلیت اجرای خود را از دست داده است. البته دولت‌های جدید می‌توانند با توسل به دکترین تغییر اوضاع و احوال، اعلام دارند که به علت ایجاد وضعیتی متفاوت، متعهد به تعهدات دولت قبلی نیستند. از آنجا که «در عمل» هیچکدام از دولت‌ها، پایبندی خود را به معاهدات سابق نشان نداده و بلکه آن را نفی کرده‌اند، خود دال بر تفاسخ معاهدات قبلی نیز می‌تواند باشد.

۱-۲- وضعیت حقوقی دریاچه خزر

اولین چیزی که در تحلیل وضعیت دریاچه خزر نقش دارد، فهمیدن این مطلب است که آیا «خزر» دریای بسته یا نیمه بسته به حساب می‌آید یا اینکه دریاچه است. نتیجه بحث آن است که اگر «خزر» دریای بسته یا نیمه بسته محسوب شود، در تحدید حدود، تابع مقررات کنوانسیون حقوق دریاها خواهد بود و اگر دریاچه باشد، کنوانسیون حقوق دریاها در مورد آن جاری نیست و روش دیگری برای تعیین رژیم حقوقی آن باید اتخاذ شود. اینکه خزر مطابق تقسیمات زمین‌شناسی در چه گروهی از آبها قرار گیرد، تأثیری در بحث ما نخواهد داشت. و باید سعی در مقایسه وضعیت دریاچه خزر با مقررات کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها شود، زیرا تحلیل علمی آن ربطی به آنچه عملاً توسط دولت‌ها جهت ایجاد نوعی توافق و اراده مشترک برای ساماندهی حقوق مربوط به دریاچه خزر اتخاذ شده، نخواهد داشت. همانطور که گفته شد، مطابق ماده ۱۲۲ کنوانسیون حقوق دریاها، اگر دریایی میان چند کشور محاط باشد، در صورتی مشمول ضوابط کنوانسیون حقوق دریاها خواهد شد که دارای یک آبراه طبیعی، حتی یک رودخانه، به دریای آزاد یا اقیانوس باشد (ملکی، ۱۳۸۸: ۴۳). یکی از موارد اختلاف در مورد دریاچه خزر همین آبراه است. هرچند که در واقع چنین آبراهی وجود دارد، ولی گروهی معتقدند اتصال دریاچه خزر از طریق کانال‌های رودخانه ولگا به آبهای آزاد، مجرای طبیعی به شمار نمی‌رود، بلکه ساخته دست روس‌هاست. می‌توان نتیجه گرفت که خزر دریای بسته یا نیمه ۶۵ بسته نیست، بلکه دریاچه است، بنابراین، کنوانسیون حقوق دریاها در مورد آن قابل اعمال نخواهد بود (ممتاز، ۱۳۷۴: ۱۲۳). نکته دیگر اینکه کشورهای ساحلی در اجلاس آلماتی صریحاً اعلام کردند که خزر دریا نیست بلکه دریاچه است.

براساس اصول کلی حقوق بین‌الملل، رویه کشورها و نوشته‌های حقوقدانان برجسته، دریاچه‌هایی که با بیش از یک کشور هم‌مرز هستند، می‌بایست توسط توافقنامه‌ای میان کشورهای ساحلی تقسیم شوند. پس برای تقسیم خزر نیز باید به توافقنامه‌های کشورهای ساحلی مراجعه کنیم. قبل از مطالعه و بررسی عهدنامه‌های مربوط به دریای خزر، لازم است به این نکته اشاره شود که رژیم حقوقی دریای خزر باید شامل این موارد باشد: مرزهای آبی، حقوق مربوط به کشتیرانی، محیط زیست، شیوه حضور کشتی‌های جنگی و دیگر فعالیت‌های نظامی، نحوه تقسیم منابع سطح و بستر دریا و ...

۱-۲- معاهدات مربوط به دریاچه خزر

نخستین قراردادهای عهدنامه‌های مربوط به رژیم دریاچه خزر به اوایل قرن هجدهم میلادی بازمی‌گردد. در آن زمان امپراطوری روسیه با سوءاستفاده از ضعف حکومت مرکزی ایران و به بهانه سرکوب شورشیان درصدد بود تا تمامی خطوط ساحلی دریای خزر را در قلمرو حاکمیت خویش قرار دهد که این امر منجر به امضای

قراردادی میان شاه طهماسب دوم و پتر کبیر در تاریخ ۱۲ سپتامبر ۱۷۲۳ در سن پترزبورگ شد (افشار سیستانی، ۱۳۷۵: ۸۱). وضعیت حقوقی دریای خزر تا پایان حکومت تزارها مطابق با شرایط مندرج در فصل هشتم عهدنامه ترکمانچای بود. انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ در روسیه برای ایران ثمرات زیادی داشت. آنها به منظور تحکیم پایه‌های حکومت نوپای سوسیالیستی خود، به لغو قراردادهای استعماری گذشته پرداختند و حقوق حقه ایران در دریای خزر را باز گردانیدند. به موجب عهدنامه دولتی منعقد میان ایران و شوروی مورخ ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ روسیه متعهد شد که دیگر سیاست‌های توسعه‌طلبانه و تجاوزکارانه روسیه تزاری را دنبال نکند (محمودزاده، ۱۳۸۴: ۱۰۳). هرچند عهدنامه ۱۹۲۱ حق کشتیرانی را بطور مساوی به دو کشور داده و برپایه دو اصل انصاف و تساوی حقوق مبتنی بود، اما این امتیازات جهت ترغیب ایران برای خودداری از واگذاری امکانات و راه‌های دستیابی دشمن به منطقه، در جنگ جهانی دوم بود. همچنین نوعی حقوق یکجانبه به سود دولت شوروی در فصول پنجم تا هفتم معاهده گنجانیده شده بود که از جمله آنها می‌توان به حق مداخله نظامی شوروی در خاک ایران در صورت حضور بیگانگان اشاره کرد. بحث در مورد تاریخچه و انواع معاهدات منعقد بین ایران و شوروی در مقال این پژوهش نمیگنجد لذا جهت اطاله کلام از آن پرهیز می‌شود.

در سال ۱۹۹۱ پس از فروپاشی دولت شوروی، موافقتنامه دومین اجلاس کاری این گروه به امضا رسید که هدف از آن تبادل اطلاعات مربوط به تحقیقات اکولوژی و زیست محیطی آلودگی‌های آبهای جاری متصل به دریای خزر و نیز تأسیسات و منابع آلوده کننده در ساحل بود. اجلاس‌های دیگری نیز پس از فروپاشی شوروی برگزار شد که رسیدن به توافق همگانی بر سر رژیم حقوقی دریای خزر از مهمترین اهداف آن بود. مثل اجلاس آلماتی که توافق‌هایی در مورد غیرنظامی کردن دریا و استفاده صلح‌آمیز از آن، در پی داشت (کاظم بیگی، ۱۳۸۴: ۹۴).

برخی از کشورهای ساحلی نیز به صورت دوجانبه یا چندجانبه دست به انعقاد قراردادهایی زده اند، مثلاً روسیه و قزاقستان در سال ۱۹۹۸ قراردادی را با هدف تقسیم اعماق آب دریای خزر میان خود به امضا رساندند. عهدنامه‌های مربوط به دریای خزر محدود به موارد فوق نبوده. از آنجا که کشورهای امضا کننده قراردادهای ۱۹۲۱، ۱۹۴۰ و ... تصور نمی‌کردند که روزی دریای خزر بتواند برای آنها نفت نیز به ارمغان داشته باشد، لذا هیچ تدبیری در مورد آن نیاندیشیده بودند. رشد تکنولوژی و پیشرفت سریع فناوری باعث شد که آنان بتوانند به اعماق آب نیز نفوذ کنند و از منابع بستر و زیربستر دریا بهره جویند. ولی هیچ قانونی بر این نوع بهره‌برداری‌ها حکومت نمی‌کرد و فعالیت‌های فراوانی نیز در این زمینه صورت گرفت که سبب آلودگی محیط زیست این دریا و وارد آمدن آسیب‌های جدی به آبریان آن شد. علاوه بر منابع طبیعی و محیط زیست، عدم تفکیک میان نحوه تردد و وضعیت کشتی‌های جنگی و تجاری، مضرات زیادی به همراه داشت که لازم بود بازنگری و اصلاح شود (اطاعت، ۱۳۷۶: ۵).

۲-۱-۲- رویکرد دولت‌ها پس از فروپاشی شوروی

کشورهای ساحلی دریای خزر پس از فروپاشی شوروی من حیث المجموع به سه دیدگاه متفاوت حقوقی برای تقسیم دریای خزر رسیدند:

۱) دیدگاه تقسیم کامل دریا (آذربایجان و قزاقستان)

- قزاقستان کشور در سال ۱۳۷۶ شمسی، موافقتنامه‌ای درباره تعیین حدود مرزهای آبی با روسیه امضا کرد. همچنین در آخرین بیانیه رهبران روسیه و قزاقستان ۱۳۷۹، دو کشور بر مبنای بودن توافقات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تا تعیین رژیم حقوقی جدید موافقت نمودند. قزاقستان از نظریه تحدید حدود بستر و زیربستر دریا طرفداری می‌کند، لیکن مبنا و اساس تفکرات این دولت، مفاد کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای می‌باشد و قائل به تسری مقررات کنوانسیون مذکور به دریای خزر است. به همین علت معتقد است که هر کشور باید محدوده آبی انحصاری داشته باشد و شاید دلیل این ادعای قزاقستان این است که می‌خواهد در مناطق غنی نفتی مجاور ساحل، حاکمیت انحصاری خود را اعمال نماید (مستقیمی، ۱۳۸۴: ۳۲). مواضع قزاقستان با آذربایجان کاملاً مشابه است، ولی برحسب دکتترین و رویه موجود از ضعف علمی بیشتری برخوردار است. قزاقستان معتقد است که دریای خزر نباید براساس مفهوم دریاچه مرزی یا دریای آزاد بررسی شود، بلکه باید به مناطق اقتصادی انحصاری و برطبق خط مرکزی تقسیم شود تا حقوق هر دولت در منطقه خودش تأمین شود (قاسمی، ۱۳۸۲: ۱۷۹).

۶۷

- مواضع آذربایجان در مقایسه با دیگر کشورها، آذربایجان در فرو ریختن نظم دریای خزر از دیگران پیشی گرفت و با انکار صریح اعتبار رژیم حقوقی این دریا و با استناد به تغییر فاحش شرایط و اوضاع و احوال، مسأله تقسیم دریای خزر را مطرح ساخت و بدون انتظار هیچ جوابی به انعقاد قراردادهای نفتی پرداخت. طبق ادعای آذربایجان، اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۷۰ منطقه بالای خط فرضی آستارا - حسینقلی را بین جمهوری‌های حاشیه دریای خزر تقسیم کرده بود (ترابی، ۱۳۸۰: ۹۹).

اصل ۱۱ قانون اساسی آذربایجان که آخرین اصلاحات آن در سال ۲۰۱۶ انجام پذیرفت بیان می‌دارد: آب‌های داخلی جمهوری آذربایجان، آن بخش از دریای (دریاچه) خزر که متعلق به جمهوری آذربایجان است، فضای آسمان جمهوری آذربایجان، اجزای یکپارچه سرزمین و قلمرو آذربایجان می‌باشند!

آذربایجان قائل به تقسیم کلی دریاست و معتقد است که دریای خزر باید به مناطق ملی تقسیم شود و در هر منطقه ملی، دولت‌ها بدون هیچ قید و شرطی می‌توانند حاکمیت خود را اعمال نمایند. بدین ترتیب

^۱ قانون اساسی جمهوری آذربایجان

آذربایجان خواهد توانست در مناطق غنی مجاور ساحلش، حقوق حاکمیت انحصاری را اعمال نماید. برطبق مفهومی که آذربایجان از دریاچه مطرح کرده است، هر کشور ساحلی سهم خودش از دریای خزر را از یک منطقه امتداد ساحلی تا خط مرکزی (خطی که فاصله برابری از هر ساحل دارد) به دست خواهد آورد (همان، ۱۰۰).

آذربایجان معتقد است دریای خزر نظیر سایر دریاچه‌های جهان از جمله دریاچه چاد و دریاچه ژنو ماهیت دریاچه‌ای داشته و به مانند رژیم حقوقی دریاچه‌ها می‌باید براساس خط میانی تقسیم گردد. به نظر دولت آذربایجان کاربست کنوانسیون ۱۹۸۲ دریاها نتیجه‌ای شبیه رژیم دریاچه‌ها را برای دریای خزر در پی خواهد داشت دولت قزاقستان نیز رویکرد و دیدگاهی مشابه دولت آذربایجان دارد ولی با این تفاوت که قایل است دریای خزر به دلیل وجود رود ولگا ماهیت شبه دریا را داشته و در نتیجه مشمول ماده ۱۲۲ کنوانسیون دریاها (۱۹۸۲) می‌گردد البته نتیجه موضع‌گیری این دو کشور یکسان است هر چند ادبیات ارائه آن متفاوت است و قراردادهایی که قزاقستان با آذربایجان و روسیه منعقد گردیده در راستای این سیاست بوده است دیدگاه آذربایجان و قزاقستان دریا را برای آذربایجان قزاقستان، ترکمنستان روسیه و ایران به ترتیب ۲۱ درصد، ۲۹/۵ درصد، ۱۷ درصد، و ۱۴-۱۳ درصد برآورد می‌کند.

۶۸ - مواضع ترکمنستان: ترکمنستان بیشتر مایل است که کنوانسیون حقوق دریاها در مورد دریای خزر اعمال شود، لذا حد حاکمیت انحصاری ۴۵ مایل را پیشنهاد داده است. تا این اواخر ترکمنستان از مواضع ایران و روسیه در مورد نحوه تقسیم دریای خزر حمایت می‌کرد. در سال ۱۹۹۷ وزیر امور خارجه ترکمنستان اعلام کرد که روسیه و ترکمنستان در مورد حد ۴۵ مایلی که در چارچوب آن حقوق انحصاری در مورد نفت یا گاز را خواهند داشت، موافقت کرده‌اند و مناطق باقی مانده در وسط دریای خزر نیز سرزمین مشترک خواهد بود (مولایی، ۱۳۸۳: ۵۹). همچنین این کشور در سال ۱۹۹۷ قراردادی برای تقسیم دریا براساس خط میانه با آذربایجان امضا کرد، اما در عمل و به خصوص در مورد حوزه نفتی کاپاز با آذربایجان دچار اختلاف شدند.

۲ دیدگاه تقسیم تعدیل یافته (روسیه)
موضوع‌گیری فدراسیون روسیه بعنوان جانشین شوروی سابق این بود که دولت‌های جدیدالاستقلال حاشیه دریای خزر باید تا تعیین رژیم حقوقی جدید، پایبند مفاد عهدنامه‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ باشند. روسیه با تقسیم بستر دریای خزر مخالف بود و هرگونه اقدام یکطرفه در بهره‌برداری از منابع زیربستر دریای خزر را غیرقانونی قلمداد می‌کرد. روسیه در این خصوص طرح پروتکلی را در مورد تشکیل کمیته بستر دریای خزر بصورت نیمه‌رسمی به طرف ایرانی ارائه کرده بود که در آن، بستر دریای خزر ثروتی عمومی و متعلق به همه کشورهای ساحلی حاشیه دریای خزر دانسته شده بود و فعالیت در آن، می‌بایست با رعایت مصالح کلیه کشورهای ساحلی و براساس مقررات کمیته بستر دریا انجام گیرد (تقوی اصل، ۱۳۷۹: ۹۳). البته اساس طرح کمیته

بستر دریا، نظریه‌ای است که در فصل ۱۱ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها تحت عنوان میراث مشترک بشریت آمده است. حُسن این طرح، اولاً جلوگیری از ورود بی‌رویه شرکت‌های غربی به دریای خزر و ثانیاً الزام کشورهای ساحلی به تعیین رژیم حقوقی دریای خزر است. عیب مهم آن هم این است که به دلیل نقش برتر دانش و تکنولوژی روسیه، در این طرح برتری از آن روسیه خواهد بود. روسیه همچنین پیشنهاد کرده است که نوار ۱۰ مایلی برای حاکمیت انحصاری کشورهای همجوار خزر در سواحل دریا مدنظر قرار گیرد (همان، ۹۳).

روسیه و ایران از بدو تحولات جاری در منطقه، در جهت ارائه مواضع اصولی و هماهنگ در مورد دریای خزر، همواره تلاش کرده و به تفاهماتی در زمینه اصل اشتراک منافع خزر رسیده‌اند. البته مواضع روسیه همواره ثابت نبوده و سیاست این کشور بیشتر بر صبر و مدارا استوار بوده است. در حال حاضر روسیه، بستر دریای خزر را طی معاهداتی دوجانبه، با همسایگان خود تقسیم کرده است. بطور خلاصه باید گفت که روسیه تا زمان تعیین شدن رژیم حقوقی دریای خزر، معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ را معتبر می‌داند و همچنین معتقد است که در عین حال می‌توان بستر دریای خزر و منابع موجود در آن را میان کشورهای ساحلی تقسیم نمود. ولی از سال ۱۹۹۸ با تغییر رویه قبلی قایل به تقسیم دریا براساس فرمول خط میانی تعدیل شده گردید. طبق این فرمول بستر روی بستر ۱۰ مایل از خط ساحلی بعنوان منطقه ملی برای هر کشور ساحلی محسوب ۶۹ می‌گردد. سهم هریک از کشورهای ساحلی از مابقی بستر دریا طبق کنوانسیون ۱۹۸۲ دریاها و رژیم حقوقی حاکم بر دریاچه‌ها تقسیم می‌گردد (سیف‌زاده، ۱۳۷۸: ۲۳). بر مبنای این فرمول نیز سهم کشورهای آذربایجان، روسیه، قزاقستان، ترکمنستان و ایران را از بستر دریا به مانند مواضع آذربایجان و قزاقستان به ترتیب ۲۱، ۱۸/۵، ۲۹/۵، ۱۷، ۱۴-۱۳ درصد برآورد می‌کند (ممتاز، پیشین: ۶۷).

۳) دیدگاه تقسیم فیما بین (ایران)

براساس برخی از سیاستگذاری‌های ملی، ایران از ابتدای فروپاشی شوروی، به رژیم حقوقی مشاع یا استفاده مشترک از دریای خزر گرایش نشان می‌داد. در این راستا، حداکثر تلاش ایران، قبولاندن لفظی و عملی مفاد عهدنامه‌های گذشته اتحاد جماهیر شوروی بود و با اقدامات یکجانبه در اکتشاف منابع دریایی مخالفت داشت و بر یک مالکیت مشاعی تأکید می‌ورزید. همچنین ایده‌های رژیم حقوقی دوگانه را شدیداً رد می‌کرد. در جریان تغییرات دولت در ایران و تغییر نگرش‌های مربوط به خزر، نهایتاً به تقسیم مساوی رضایت داد. البته در صورت تقسیم دریای خزر، سه حالت قابل فرض است: فرض اول اینکه سهم ایران با خط مرزی آستار - حسینقلی جدا شود. این خط در روابط گذشته ایران و شوروی هرگز مطرح نبوده و فقط مربوط به انتقال نگهداری هواپیما از فراز دریا بوده است. هرچند که ایران هیچگاه از این خط فراتر نرفت اما نباید از نظر دور

داشت که در معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ دریای خزر با نام دریای ایران و شوروی خوانده شده است و این خود دلیلی بر اراده طرفین بر مشاع بودن آن است (مولایی، ۱۳۸۳: ۵۹). در صورت انجام این نوع تقسیم، سهم ایران فقط ۱۱ از آب‌های خزر خواهد بود. فرض دوم این است که دریای خزر را با خطوط میانه و با فاصله متساوی از ساحل تقسیم کنند. در این حالت سهم آذربایجان و قزاقستان به ترتیب ۲۱ و ۲۸/۴ بوده و ایران، ترکمنستان و روسیه هر کدام ۱۳/۶، ۱۸ و ۱۹ سهم خواهند برد. نهایتاً فرض سوم این است که مطابق پیشنهاد ایران، تقسیم به صورت مساوی صورت گیرد که در این حالت سهم هر کشور ۲۰ می‌شود و همچنین نقطه قانونی و استراتژیک میرزا کوچک خان هم به محدوده آب‌های ایران وارد می‌شود. طبیعی است که قزاقستان و آذربایجان با این تقسیم مخالف باشند (مجتهدزاده، ۱۳۸۱: ۶۲). گفته شد که نظر رسمی ایران در سال ۱۹۹۶ داشتن مالکیت دسته جمعی بر دریای خزر بود، ولی بعدها نظر ایران به تقسیم مساوی تغییر یافت. ایران همچنین گام‌هایی در جهت قانونی کردن فعالیت‌های دول ساحلی دریای خزر برداشته است که برای اولین بار در سال ۱۹۹۲ و در جریان برگزاری اجلاس اکو، به ابتکار ایران نخستین اجلاس سران کشورهای حاشیه دریای خزر در تهران تشکیل و پیشنهاد ایجاد سازمان همکاری کشورهای ساحلی داده شد و مورد استقبال سران اجلاس قرار گرفت. از دستاوردهای دیگر این اجلاس، می‌توان به توافق در مورد تشکیل کمیته‌های پنج‌گانه، برای بررسی نوسانات سطح آب، محیط زیست، حفظ منابع زیستی، موقعیت حقوقی و کشتیرانی و بنادر اشاره کرد. تشکیل اولین اجلاس مدیران کل حقوقی وزارت خارجه دولت‌های ساحلی در سال ۱۹۹۵ در تهران نیز از اقدامات دیگر ایران است.

بطور خلاصه از نظر جمهوری اسلامی ایران ملاحظات زیر مطرح می‌باشد:

- تنها یک رژیم حقوقی واحد حاکم بر کلیت دریا اعم از آب، بستر و زیر بستر خواهد شد. به عبارت دیگر تمامی دریا، آب و بستر و زیر بستر مشاع خواهد بود و یا تقسیم خواهد شد. ترجیح ایران مشاع است ولی اگر دیگران تقسیم کامل بخواهند برای ما هم قابل بررسی است، لکن رژیم دوگانه بر آب و بستر و زیر بستر را ایران نمی‌پذیرد- رژیم حقوقی دریا صرفاً با موافقت کشورهای ساحلی و آن هم براساس اتفاق آراء تعیین خواهد شد. هیچ کشوری نه حق و نه توان اعمال یکجانبه رژیم حقوقی موردنظر خود را بر دریا نخواهد داشت.
- در تبیین رژیم حقوقی دریای خزر ملاحظات امنیت ملی کشورها، اعمال حاکمیت ملی و حفظ و تامین منافع ملی آنها را بسیار جدی خواهد بود.
- غیرنظامی کردن دریای خزر بی‌تردید متضمن منافع امنیتی برای همه کشورهای ساحلی خزر خواهد بود.
- اصل همکاری کامل با کشورهای ساحلی در همه امور دریا از نظر جمهوری اسلامی ایران ایجاد یک نهاد منطقه‌ای براساس موازین بین‌المللی جهت هماهنگی سیاست‌ها و برنامه‌ریزی همکاری‌ها در تمامی ابعاد خزر ضروری به نظر می‌رسد و ایران آمادگی خویشتن را برای تلاش مشترک جهت نیل به اهداف منطقه‌ای برپایه

صلح و تفاهم و توسعه همکاری همه‌جانبه اعضا توأم با اعمال حاکمیت ملی آنها را اعلام می‌دارد. به هر حال ایران در ابتدا بر اجرای عهدنامه ۱۹۲۱-۱۹۴۰ تأکید می‌کرد ولی پس از آن اعلام کرد که به دلیل تحکیم صلح و دوستی در منطقه برقرار داد به استفاده مشترک از منابع تن می‌دهد و با تقسیم دریای خزر به شرط رعایت حقوق همه طرف‌ها موافقت کرده است (همان، ۶۵).

۲-۲- کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر

با ذکر تاریخچه معاهدات دریای خزر و دیدگاه‌های ۵ کشور ساحلی باید اذعان داشت که با فروپاشی شوروی و مسئله جانیشینی دولت‌ها وضعیت دریاچه خزر همواره با چالش‌های متعددی روبرو بوده و اقدامات کشورها در به ثبات رساندن وضعیت یا اتخاذ رویکرد عملاً بی‌نتیجه مانده بود. اصل ریوس که یکی از قواعد حقوق بین‌الملل در رابطه با تغییرات بنیادی است مورد ادعای ۴ کشور همسایه می‌باشد برخی متخصصان حقوق بین‌الملل معتقدند که این اصل در مورد مرزهای ایران قابل ادعا و تطبیق نیست. در مقابل طرفداران اصل ریوس فروپاشی شوروی را تغییرات بنیادی تلقی کرده و معتقدند با ظهور سه کشور جدید در حاشیه دریای خزر، دیگر قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ پاسخگوی حل و فصل مسائل این پهنه آبی نیست و باید براساس ترسیم خط میانی نسبت به تقسیم منابع زیربستر میان کشورهای ساحلی اقدام کرد؛ مهمتر اینکه اینان مبدا خط میانی را از صفر ساحل دریای خزر و نه بعد از ۱۰ مایل آب‌های ساحلی و ۲۵ مایل آب‌های سرزمینی در نظر می‌گیرند. برخی حقوقدانان ایرانی معتقدند که تفسیر مدعیان این اصل در قبال ایران در خزر سهو است؛ چراکه تغییر بنیادی در مرزهای ایران صورت نگرفته، شوروی فروپاشیده و در پیرامون خزر سه کشور جدید ظهور یافته‌اند و در واقع این سه کشور جدید از دل شوروی بیرون آمده‌اند. بنابراین سهم این کشورها باید از بخش شوروی سابق که روسیه جانشین همه تعهدات آن شده است داده شود. نهایت اینکه با استناد به چنین برداشتی از اصل ریوس و قراردادهای ۲۱ و ۴۰ که خزر را دریای ایران و شوروی معرفی کرده است، سهم ایران در دریای خزر را ۵۰ درصد می‌دانند و بر تأمین سهم سه کشور جدید از بخش ۵۰ درصدی روسیه اصرار می‌ورزند. اینان معتقدند که تغییر بنیادی به این معناست که مثلاً نصف دریای خزر خشک شده باشد. تغییرات در کشور همسایه ما که تغییر بنیادی در ایران محسوب نمی‌شود. کشورهای جدید خزری معتقدند اگر دریای خزر به استناد قراردادهای ۲۱ و ۴۰ براساس ۵۰ درصد برای ایران و ۵۰ درصد برای ۴ کشور دیگر برآمده از دل شوروی سابق در نظر گرفته شود در این صورت بخش بزرگی از سواحل کشورهای قزاقستان، ترکمنستان و آذربایجان در محدوده ایران قرار می‌گیرند و عملاً چنین مدلی امکانپذیر نیست و برخلاف قواعد حقوق بین‌المللی و تمامیت ارضی این کشورهاست.

سابقه مذاکرات ممالک پیرامونی خزر گواه آن است که وقت آن رسیده بود که به این چالش‌ها بیان داده شود تا کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر به امضاء طرفین برسد. النهایه در سال ۱۳۹۷ کنوانسیون بین کشورهای جانشین شوروری و ایران به امضاء رسید و از آنجا که از عمر این کنوانسیون زمان زیادی نمی‌گذرد فقط می‌توان به ذکر نقاط ضعف و قوت این کنوانسیون بسنده کرد و باید منتظر ماند و دید که این کنوانسیون این چالش‌های بیش از دو دهه را مرتفع می‌نماید یا خیر.

تدوین این کنوانسیون حدود ۲۱ سال به طول انجامیده. از نقاط مثبت این کنوانسیون این است که در هیچیک از دو معاهده ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تقسیم دریای خزر صورت نگرفته است و تنها به استفاده مشترک از این دریا اشاره شده است. در معاهده ۱۹۲۱ به استفاده مساوی از آب‌های سرحدی اشاره شده است. همچنین در معاهده ۱۹۴۰ به تساوی حقوق دو کشور و رعایت اصل انصاف در استفاده از دریای مازندران اشاره شد. در این دو معاهده تنها قید مشاع اشاره شده است. دو معاهده ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ همچنان به قوت باقی است و معتبر قلمداد می‌شود. تاکنون هیچ تقسیم‌بندی بین کشور ایران و کشورهای همسایه برای تقسیم حد و مرز دریای خزر صورت نگرفته است. اگرچه دولت ایران در عمل به هیچ دولتی اجازه بهره‌برداری در سهم ۲۰ درصدی دریای خزر را نداده است و سایر دولت‌ها نیز به این محدوده احترام می‌گذارند.

در ماده یک درباره تعریف دریای خزر آمده است: «دریای خزر توده آبی محصور شده به وسیله قلمرو خشکی طرف‌ها و ترسیم شده بر روی نقشه‌های ناوبری دریایی منتشره توسط اداره کل ناوبری و اقیانوس‌شناسی وزارت دفاع فدراسیون روسیه، سن‌پترزبورگ، منتشر شده جزء لاینفک آن می‌باشد از آنجا که خزر براساس این تعریف یک توده آبی محصور در خشکی ذکر شده مشمول حقوق دریاها نمی‌شود و از جهت آنکه در عمل دریای خزر در چارچوب حقوق دریاچه‌ها قرار می‌گیرد امری مثبت است. زیرا مانع از آمد و شد کشتی سایر کشورها بدون هماهنگی با پنج کشور ساحلی می‌شود.

در ماده یازدهم کنوانسیون رژیم حقوقی خزر که تفصیلی‌ترین ماده این کنوانسیون محسوب می‌شود چهل موضوع مهم در ۱۶ بند که بعضی از بندها خود شامل چند موضوع می‌شود به موارد مهمی درباره کشتیرانی و حق انحصاری استفاده از پرچم کشورهای ساحلی کشورها در خزر به تفصیل پرداخته است. همچنین درباره موضوع برگزاری رزمایش و استفاده از تجهیزات نظامی در خزر به موارد مهمی اشاره دارد. این ماده و بندهای مربوط به آن از جهت آنکه به نوعی حضور نیروی نظامی بیگانه در خزر را منع می‌کند، نقطه قوت بسیار مهمی برای این کنوانسیون محسوب می‌شود که می‌تواند به فرصتی برای تبدیل شدن خزر به دریای صلح و دوستی کمک کند.

اجازه عبور لوله‌های نفت و گاز از بستر خزر که در ماده ۱۴ به رسمیت شناخته شده است هم یک فرصت می‌تواند باشد به جهت آنکه به ترکمنستان اجازه می‌دهد از خزر بتواند برای صادرات گاز استفاده کند. این

اگرچه ممکن است برای ایران مطلوب نباشد زیرا ایران ترجیح می‌دهد گاز ترکمنستان از ایران به ترکیه و اروپا منتقل شود اما در واقع می‌تواند فرصتی برای همکاری سه‌جانبه بین ایران، ترکمنستان و جمهوری آذربایجان هم باشد زیرا برای تداوم همکاری‌های منطقه‌ای گره زدن منافع اقتصادی به یکدیگر می‌تواند پایداری همکاری‌ها را در سایر زمینه‌ها تضمین کند. در همین حال این موضوع یک نوع تهدید هم برای آلودگی محیط زیست خزر محسوب می‌شود. بویژه که ممکن است با زمین لرزه‌های احتمالی به فاجعه زیست محیطی تبدیل شود. با این حال در ماده ۱۴ بند دوم کنوانسیون تأکید شده «مشروط بر آنکه پروژه‌های آنها با استانداردهای زیست‌محیطی و الزامات مندرج در موافقتنامه‌های بین‌المللی که طرف‌ها عضو آن هستند از جمله کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر و پروتکل‌های مربوطه آن مطابقت داشته باشد.» این خود تا حدودی می‌تواند نگرانی‌های موجود را کاهش دهد در صورتی که ملاحظات زیست محیطی از سوی طرف‌های مجری پروژه‌ها و بهره‌برداران و کشورهای ذینفع بطور کامل در نظر گرفته شد. در این کنوانسیون عدم تحدید حدود بستر و زیر بستر، عدم تعیین خط مبدا و ضعف در ضمانت اجرا اشاره نمود. در این کنوانسیون صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری برای رسیدگی به اختلافات مورد پذیرش قرار نگرفته و هیچ مرجع بین‌المللی دیگری نیز در این زمینه به رسمیت شناخته نشده است. براساس این متن موضوع تعیین خطوط مرزی و مبدا سرزمین‌های مجاور خزر، در بخش جنوبی بین ایران و جمهوری آذربایجان ۷۳ از یکسو و بین ایران و ترکمنستان از سوی دیگر موکول به مذاکرات آتی بین این سه کشور شد. کنوانسیون خزر با آنکه درباره بیش از نود درصد موضوع‌های مهم تعیین تکلیف کرده اما ده درصد باقی مانده بسیار مهم و تاثیرگذار است. از جمله تعیین خطوط مرزی آبی بین ایران و جمهوری آذربایجان و ایران و ترکمنستان و تعیین مبدا سرزمینی برای این سه کشور در خزر تاثیر تعیین کننده برای هر سه کشور در آینده دارد. به نظر می‌رسد مذاکرات سختی در این زمینه در پیش باشد. براساس ماده سوم بند یازدهم منحصر به کشتی‌هایی است که از پرچم یکی از کشورهای ساحلی استفاده کنند. یکی از مشکلات مهم کنوانسیون خزر این است که در ماده دوم بند ۲ مقرر گردیده است: این کنوانسیون حقوق و تعهدات طرف‌ها در مورد استفاده از دریای خزر شامل آب‌ها، بستر، زیربستر، منابع طبیعی آن و فضای هوایی بر فراز دریا را تعیین و تنظیم می‌کند. اما در متن هیچ اشاره به این موضوع نمی‌شود که حقوق و تعهدات طرف‌ها در بستر و زیر بستر چگونه تعیین می‌شود و اگر مذاکرات به نتیجه نرسید چه باید کرد.

نتیجه‌گیری

دریای خزر تابع رژیم خاصی است که در عهدنامه مودت ۱۹۲۱ و عهدنامه تجارت و بحریمایی ۱۹۴۰ منعقد شده بین ایران و شوروی سابق بدان اشاراتی شده است که نکات مهم آن شامل این موارد می‌شود که در هیچ‌یک از معاهدات ایران و شوروی سابق اشاره‌ای به دریای سرزمینی ایران و شوروی در دریای خزر نشده است. هر یک از طرفین متعاهدین، ماهیگیری در دریای خزر تا حد ده مایل از سواحل خود را به کشتی‌های خود اختصاص داده‌اند و در بقیه دریای خزر ماهیگیری برای اتباع طرفین آزاد است، طبق عهدنامه ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، طرفین بالسویه حق کشتیرانی آزاد با پرچم‌های خود در دریای خزر را دارا می‌باشند و تمام دریای خزر برای کشتیرانی دو دولت تحت شرایط برابر آزاد است و با کشتی‌های هر یک از طرفین در بندرهای طرف دیگر از هر حیث مانند کشتی‌های ملی رفتار می‌شود. بعد از تجزیه اتحاد جماهیر شوروی و استقلال جمهوری‌های آن کشور، جمهوری اسلامی ایران در دریای خزر با جمهوری‌های ترکمنستان، قزاقستان، فدراتیو روسیه و آذربایجان همسایه شده و در رابطه با دریای خزر قرارداد جداگانه و جدیدی با حضور جمهوری‌های مذکور منعقد گردید و کماکان برابر قراردادهای سابق عمل می‌شود. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی ساحل دریای خزر که تا اواخر سال ۱۹۹۱ متعلق به شوروی و ایران بود، بین پنج کشور مستقل روسیه، آذربایجان، ترکمنستان، قزاقستان و ایران تقسیم شد. دولت‌های مستقل جدید شروع به تهیه و تقسیم دو فاکتو دریا کردند در حالیکه وضعیت حقوقی دریای خزر در قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ ایران و شوروی تعریف شده است. با تمام چالش‌ها و چشم‌اندازها، حدود یکسال پیش کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر میان ایران و همسایه‌های خزر به امضاء رسید. کنوانسیونی که هم فرصت و هم تهدیدهایی را در دل خود جای داده است و با عمر کوتاهی که از آن می‌گذرد هنوز نمی‌توان به چالش‌ها یا قوت‌های آن در عمل امید یا بیمی داشت. اما به نظر می‌رسد تحولات بوجود آمده در روشن شدن وضعیت حقوقی این دریا، امکان یک همکاری بر بنیان انصاف و رفع مشکلات همه‌جانبه میان کشورهای ساحلی را در آینده نزدیک را امکانپذیر خواهد کرد.

۷۴

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- افشار سیستانی، ایرج (۱۳۷۵)، **دریای مازندران**، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۲- اطاعت، جواد (۱۳۷۶)، **ژئوپلیتیک و سیاست خارجی ایران**، تهران: نشر سفیر.
- ۳- اندرز، داوود (۱۳۸۳)، «مواضع ایران و روسیه در مورد رژیم حقوقی دریای خزر»، **روزنامه رسالت**.
- ۴- ترابی، شهرام (۱۳۸۰)، «مشابهت و مغایرت مواضع دیگر کشورهای ساحلی در مورد رژیم حقوقی خزر»، **مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز** ش ۳.

- ۵- تقوی اصل، عطا (۱۳۷۹)، ژئوپلتیک جدید ایران از قزاقستان تا گرجستان، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- ۶- حمودزاده، کمال و جعفری، فریده (۱۳۸۴)، شناخت دریای مازندران و پیرامون آن، تهران: نشر دبیزش.
- ۷- دریایی بغدادآبادی، سعید (۱۳۹۴)، «آثار حقوقی حاکم بر انواع دانشجویی کشورها»، نخستین کنگره بین‌المللی حقوق ایران.
- ۸- سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۷۸)، «عرصه سیاست جهانی، جایگاه ایران و روسیه و روابط دو کشور»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، س ۸، ش ۲۵.
- ۹- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۸)، «رژیم حقوقی دریای خزر از دیدگاه دانشجویی کشورها»، فصلنامه حقوق عمومی، ش ۵۶.
- ۱۰- عباسی، مهدی (۱۳۸۴)، «یک دریا چند پرچم نگرشی به قراردادهای یلستین رژیم حقوقی دریای خزر»، نشریه اعتماد.
- ۱۱- قاسمی، علی (۱۳۸۲)، روند توافقات دوجانبه دریای مازندران، تحولات جهان، ج ۳، تهران: نشر نی.
- ۱۲- کک دین، نگوین (۱۳۸۲)، حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه: حسن حبیبی، ج ۲، تهران: نشر اطلاعات.
- ۱۳- کاظم بیگی، محمدعلی (۱۳۸۴)، دریای خزر و قدرت‌های بزرگ، تهران: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه.
- ۱۴- ملکی، عباس (۱۳۸۸)، دریای خزر و تحولات پیش‌رو، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۱۵- مجتهدزاده، پیروز (۱۳۸۱)، «رژیم حقوقی دریای خزر»، ماهنامه حافظ، ش ۳.
- ۱۶- مستقیمی، بهرام (۱۳۸۴)، حفظ محیط زیست دریای خزر، راهکارهای دیپلماتیک، تهران: انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۱۷- ممتاز، جمشید و صفری، مرتضی (۱۳۸۸)، «چشم‌اندازها و دشواری‌های نظام حقوقی دریای خزر»، فصلنامه سیاسی اقتصادی، ش ۱۲۴.
- ۱۸- ممتاز، جمشید (۱۳۷۴)، «وضعیت حقوقی دریای خزر»، مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، س ۴، ش ۱۰.
- ۱۹- مولایی، یوسف (۱۳۸۳)، «رژیم حقوقی دریای خزر»، ماهنامه حافظ، ش ۳.
- ۲۰- ناظمی، مهرزاد (۱۳۸۱)، «بررسی رژیم حقوقی دریای خزر»، مجلس و راهبرد، ش ۳۵.
- ۲۱- نیک‌نامی، نادر (۱۳۸۱)، «رژیم حقوقی دریای خزر و مرقع کشورهای ساحلی»، فصلنامه حقوق اسلامی، ش ۶.

لاتین:

22- Vienna Convention on Succession of states in respect of State Property, Archives and Debts 1983.

23- www.irdiplomacy.ir