

نکاتی چند درباره وضعیت حقوقی ایران در دریای خزر

دکتر دره میرحیدر* - استاد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

سوالی که می‌خواهم در ابتدا مطرح کنم این است که چرا ایران پس از گذشت یک قرن از عقد معاهده دوستی با شوروی در ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ میلادی برابر با ۱۸ اسفند ۱۲۹۹ شمسی و در پی آن معاهده بازرگانی و بحریمایی در ۲۵ مارس ۱۹۴۰ میلادی برابر با ۵ فروردین ۱۳۱۹ شمسی که هنوز معتبر هستند موفق نشده است وضعیت حقوقی خود را در دریای خزر مشخص نماید و به عبارتی سهم خود را از دریای خزر بگیرد.

به نظر من برای پاسخ به این سوال باید سه عامل مهم را در نظر گرفت:

۱- عدم توازن قدرت میان ایران و روسیه شوروی

۲- عدم موفقیت ایران در پرکردن خلا قدرت ایجاد شده پس از فروپاشی شوروی

۳- مشکلات ناشی از ویژگی‌های طبیعی دریای خزر

عامل اول عدم توازن قدرت میان ایران و روسیه شوروی

سابقه ضعف دولت ایران در برابر روسیه به اواسط قرن نوزدهم بعد از امضای معاهدات گلستان و ترکمانچای در قفقاز و اواخر قرن نوزدهم با امضای معاهدات آخال و کنوانسیون مرزی تهران (۱۸۹۳) باز می‌گردد که در نتیجه، اراضی وسیعی در غرب و شرق دریای خزر از دست رفت و ساحل ایران منحصر به بخش جنوبی دریا شد. به همین علت دولت قاجار در مقابل روسیه همواره احساس ضعف و ترس داشت، تا ظهور حکومت سوسیالیستی اتحاد جماهیر شوروی که چشم انداز جدیدی پیش روی سیاستمداران ما پدید آورد و ایران با شوق جزء اولین کشورهایی بود که در ۱۷ دسامبر ۱۹۱۷ دولت جدید را به رسمیت شناخت و همین عمل ایران در امضای معاهده دوستی شوروی با ایران در ۱۹۲۱ موثر افتاد.

نکاتی چند درباره وضعیت حقوقی ایران در دریای خزر ۱۱



غافل از اینکه این معاهده با ظاهری فریبنده و با هدف تبلیغاتی تنظیم شده بود که طی آن دولت سوسیالیستی شوروی می‌خواست آزادمندی خود را در برابر امپریالیسم حکومت تزاری به جهانیان معرفی کند. به عنوان مثال در ازای پس دادن جزیره آشوراده به ایران و حق بالسویه کشتیرانی برای دو طرف در دریای خزر زیر پرچمهای خود که شامل کشتی نظامی هم می‌شد دولت شوروی در فصول پنجم و ششم و هفتم معاهده شروطی را برای ایران تعیین نمود که از نظر تامین امنیت مرزهای جنوبی آن کشور چه در خشکی و چه در دریا از اهمیت بالایی برخوردار بود.

در فصل ششم معاهده گفته شده: هرگاه ممالک ثالثی بخواهند به وسیله دخالت مسلحه سیاست غاصبانه را در خاک ایران مجری دارند یا خاک ایران را مرکز حملات نظامی برضد روسیه قرار دهند و اگر ضمناً خطری سرحدات دولت جمهوری شوروی روسیه و یا متحدین آن را تهدید کند و پس از اخطار شوروی، دولت ایران نتواند این خطر را رفع کند شوروی حق خواهد داشت قشون خود را به خاک ایران وارد نماید تا برای دفاع از خود اقدامات لازمه نظامی را به عمل آورد. ضمناً دولت روسیه شوروی متعهد شد که پس از رفع خطر بلادرنگ قشون خود را از حدود ایران خارج نماید. در حالی که در سال ۱۹۴۱ زمانی که دولت شوروی بر پایه همین فصل

شمال کشور بیطرف ایران در جنگ را اشغال کرد برخلاف تعهد خود بعد از اتمام جنگ جهانی با سختی از خاک ایران خارج شد.

در فصل هفتم هم آمده که همین ملاحظات می‌توانند در باب امنیت دریای خزر نیز مورد پیدا کنند. که اگر 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 حق خواهد داشت که انفصال عناصر مضره مزبور را از دولت ایران بخواهد. خوشبختانه بعد از انقلاب اسلامی فصول پنجم و ششم این معاهده در اثر اعتراض ایران لغو شد ولی فصل هفتم به جای خود باقیست. در فصل چهاردهم همین معاهده هم دولت شوروی ایران را به گونه ای وادار نمود که قراردادی در باب صید ماهی با اداره ارزاق جمهوری شوروی امضا کند که ایران هم اعلام آمادگی کرد پس از انقضای اعتبار قانونی تعهدات خود نسبت به شیلات در این مورد اقدام کند. این امر در زمان حکومت پهلوی اول در مهر ۱۳۰۶ شمسی با تشکیل کمپانی مختلط ایران و شوروی تحقق یافت به طوری که شوروی صاحب امتیاز صید ماهی حرام در جنوب دریای خزر برای مدت ۲۵ سال شد که شامل ماهی ارزشمند خاویار هم می‌شد. بعد از اتمام مدت قرارداد در سال ۱۳۳۱ دولت شوروی تلاش کرد که قرارداد را تمدید نماید ولی خوشبختانه همزمان با ملی شدن صنعت نفت، صنعت شیلات هم ملی اعلام شد و شرکت منحل گردید.

در معاهده بازرگانی و بحریمایی سال ۱۹۴۰، در بند ۴ ماده ۱۲ این معاهده آمده است که: هریک از طرفین، ماهیگیری را در آبهای ساحلی خود تا حد ۱۰ مایل دریایی به کشتیهای خود اختصاص داده و این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که واردات ماهیهای صید شده از طرف کارکنان کشتیهایی که زیر پرچم او سیر می‌نمایند از تخفیفات و مزایای خاصی بهره مند شود. در مقابل این امتیاز در بند ۵ همین ماده دولت شوروی امتیاز مهمتری برای خود دریافت کرده است. بدین صورت که کشتی‌هایی که در دریاها غیر از خزر زیر پرچم یکی از طرفین سیر می‌نمایند در آبهای کشوری و بندرهای طرف دیگر از حیث شرایط کشتیرانی و هرگونه عوارض از همان حقوق و مزایایی که در این مورد به کشتی‌های دولت کامله‌الوداد اعطا می‌گردد بهره مند می‌شوند. چون ایران در آن زمان در زمینه کشتیرانی توسعه چندانی پیدا نکرده بود و امکان

استفاده از بندرهای یخزده روسیه را نداشت طبعاً این بند از معاهده به نفع کشور پیشرفته شوروی بود که می‌خواست از دریا‌های آزاد و آب‌های گرم جنوب ایران بهره‌گیرد و در واقع این بند به منزله تامین منافع یک جانبه شوروی به ما تحمیل شد.

از بعد از جنگ جهانی دوم تا فروپاشی شوروی در ۱۹۹۱ میلادی، دورانی که شوروی به عنوان ابرقدرت شرق در برابر ابرقدرت غرب یعنی آمریکا قدرت‌نمایی می‌کرد، در وضعیت حقوقی ایران در دریای خزر پیشرفتی حاصل نشد در حالی که ایران از سال ۱۹۳۴ میلادی برابر با ۱۳۱۳ شمسی قوانین متعددی در جهت احقاق حقوق خود در آب‌های خلیج فارس به تصویب رسانده بود و از تحولات حقوق بین‌الملل آگاهی داشت.

عامل دوم موفقیت ایران در پرکردن خلا قدرت در منطقه بعد از فروپاشی شوروی

فروپاشی شوروی و ظهور ۴ کشور جدید در سواحل دریای خزر در درجه اول یک تحول مهم ژئوپلیتیکی بود. به همین دلیل تصور می‌شد که این تحول به نفع ایران در جهت برقراری توازن قدرت با روسیه باقیمانده از شوروی سابق و دولتی است که به دلیل مشکلات زیاد داخلی و خارجی دیگر قادر به سلطه‌گری نیست. غافل از اینکه ایران در غیبت شوروی با ابر قدرت رقیب یعنی آمریکا مواجه می‌شود که تاکنون به دریای خزر به صورت یک دریاچه داخلی شوروی که سه طرف آن را احاطه کرده بود می‌نگریست و مصلحت نمی‌دید در امور داخلی آن مداخله کند و یا درصدد دستیابی به منابع هیدروکربنی آن برآید.

حاکمیت‌های جدید که در محدوده مرزهای داخلی شوروی سابق اعلام موجودیت و استقلال کردند به سرعت مورد شناسایی قرار گرفته و در شمار کشورهای عضو سازمان ملل در آمدند. ولی عدم آمادگی آنها برای نقش‌آفرینی در صحنه بین‌الملل موجب شد که بدون تعمق و برنامه‌ریزی به برقراری روابط همه جانبه با کشورهای همسایه و غیرهمسایه و سرانجام هر قدرتی که دست کمک به سوی آن‌ها دراز می‌کرد پرداخته سعی در تثبیت وضعیت جدید خود نمایند. در این مقطع و با استفاده از این فرصت به دست آمده عملکرد خردمندانه مسئولان ایران در جذب این کشورها و بستن موافقتنامه‌های دوجانبه در زمینه رژیم حقوقی دریای خزر می‌توانست بسیار کارساز باشد که متأسفانه از این موقعیت استفاده لازم نشد چون مسئولان

جمهوری اسلامی عمدتاً به فکر تقویت مسلمانی مردم این کشورها بودند که در اثر هفتاد سال زندگی تحت حکومت کمونیستی کمرنگ شده بود.

با انتشار آمار و ارقام ذخایر هیدروکربن توسط وزارت انرژی آمریکا که شرکت های نفتی را به سرمایه گذاری در منطقه تشویق می ساخت انگیزه های ژئواکونومیک به ژئوپلیتیک اضافه شد و به این ترتیب نفوذ آمریکا ابتدا از طریق شرکت های نفتی و سپس از طریق متحد خود ترکیه و سرانجام از راه های آشکارتر مانند حمایت از خط لوله باکو جیحان که موجب دور زدن مسیرهای کوتاه تر و اقتصادی تر ایران و روسیه می شد صورت گرفت. در نهایت ادامه تحریم ایران و اشکال تراشی در روابط میان ایران و روسیه در امر انتقال تکنولوژی هسته ای در آن زمان مزید بر علت شد.

به طور کلی کشورهای جدیدالتاسیس با انعقاد قراردادهای همکاری در منطقه با شرکت های نفتی غربی علاوه بر اهداف اقتصادی درصدد نیل به منافع سیاسی خاص خود هم بودند. بدیهی است که این امر موجب کاهش وابستگی کشورهای مورد بحث به روسیه و برخورداری آنان از استقلال سیاسی بیشتر می شد. در واقع حضور شرکت های غربی در منطقه که با حمایت سیاسی کشورهای متبوع آنان صورت می گرفت برای جمهوری های جدید التاسیس نوعی تضمین از نظر حفظ استقلال، تامین سیاسی و جلوگیری از مداخلات روسیه محسوب می شد.

به جز آمریکا حضور تعداد قابل ملاحظه ای از کشورهای برون منطقه ای مانند چین، هند، ژاپن، پاکستان و برخی کشورهای اروپایی و همچنین منطقه ای مانند ترکیه، اسرائیل و عربستان که ناشی از حساسیت منطقه خزر در سیاست های جهانی بود موجب شد که رقابت بزرگی در ابعاد سیاسی، استراتژیک، ایدئولوژیک و فرهنگی میان آنها به وجود آید. در چنین شرایطی بود که دولت ایران برای حل و فصل رژیم حقوقی خزر که اکنون به صورت یک دریاچه بین المللی در آمده بود با مشکل روبرو شد. یکی از این مشکلات تحت تاثیر قرار گرفتن دولت های ساحلی خزر به خواسته های شرکت های نفتی بین المللی بود که در نهایت باعث جلوگیری از توافقاتی برای حل و فصل موضوع با توجه به منافع مشروع تمام طرف های ذینفع گردید.

عامل سوم مشکلات ناشی از ویژگی‌های طبیعی دریای خزر

برخی خصوصیات طبیعی دریای خزر مثل گسترش طولی، وضعیت سواحل، حرکات کوهزایی بستر دریا، جریان‌های دریایی و محصور بودن در خشکی در سیاست‌های متعارض کشورهای ساحلی درباره موضوعاتی همچون تعیین رژیم حقوقی، ماهیگیری، حفظ محیط زیست ساحلی، بهره‌برداری از منابع نفت و گاز برون ساحلی و تعیین مسیر خطوط انتقال انرژی موثرند. در مورد مسائل مربوط به تعیین رژیم حقوقی، استخراج منابع نفت، کشتیرانی و ماهیگیری می‌توان به اهمیت شکل سواحل و عمق آب اشاره کرد. برای مثال کشور آذربایجان با ساحل محدب خود که در اثر پیشرفتگی شبه جزیره آبشوران به وجود آمده طرفدار تقسیم دریا بر اساس خط منصف است. چون با این روش می‌تواند بخش قابل توجهی از بستر دریا را جزء منطقه انحصاری اقتصادی خود درآورد. در حالی که کشور ایران برعکس به دلیل داشتن ساحل مقعر شکل در صورت تقسیم بستر دریا بر اساس خط منصف متضرر خواهد شد. وسعت فلات قاره در حوزه شمالی دریای خزر با عمق متوسط ۶/۲ متر دسترسی به منابع نفتی کف دریا را تسهیل می‌سازد ولی ویژگی‌های دیگر این حوزه شمالی مثل کمی وجود بنادر، تبخیر زیاد و خلیج‌های پهناور که برای کشتیرانی مناسب نیستند چندان مطلوب نیست، هرچند ترسیم خط مبدا مستقیم در این سواحل بدون مشکل انجام می‌شود. در عوض عمق زیاد آب در حوزه جنوبی با متوسط ۳۲۵ متر هرچند از نظر کشتیرانی مفید است ولی از نظر استخراج منابع نفت هزینه‌بر است. گودی ساحل ایران آثار مخرب دیگری هم به دنبال دارد و آن تحت تاثیر قرار گرفتن آلودگی‌های نفتی و فاضلاب کارخانه‌ها و پالایشگاه شهر باکو توسط حرکت جریان آب در حوزه جنوبی خزر می‌باشد. این جریان‌ها تاثیرات مخربی بر حیات آبزیان ایران به ویژه ماهی‌ها دارند. به همین دلایل دولت ایران طی سی سال گذشته به خطوط مبدا مستقیمی که این شرایط نامساعد جغرافیایی را در نظر نگیرند رضایت نداده است.



در پایان نکاتی چند درباره کنوانسیون آکثائو قزاقستان و سند معروف به قانون اساسی دریای خزر که محصول آن است و در ۲۱ مرداد ۱۳۹۷ توسط روسای جمهوری پنج کشور ساحلی به امضا رسید به عرضتان می‌رسانم:

اولین نکته این که متأسفانه این معاهده در زمانی تنظیم و امضا شد که بعد از گذشت سی سال از فروپاشی شوروی، روسیه امروز به عنوان یکی از قدرت‌ها در سطح جهان مطرح است و برعکس ایران به دلیل تحمیل تحریم‌های آمریکا با مشکلات عدیده‌ای دست و پنجه نرم می‌کند که امکان چانه‌زنی چندانی ندارد. با همه این احوال این معاهده در وضعیت فعلی تا روشن شدن تکلیف روش تعیین خطوط مبدا مستقیم و تصویب آن توسط همه طرف‌ها مزایایی برای ما در برداشته است که مهمترین آن راهیابی به آب‌های آزاد از طریق کانال‌های ولگا دن واقع در خاک روسیه می‌باشد که تا کنون برای استفاده از آنها ما با موانعی از طرف روسیه روبرو بودیم و در این معاهده با پرداخت حق ترانزیت تسهیلاتی فراهم شده است. دوم در نظر گرفتن شرایط نامساعد سواحل ایران در تعیین روش خطوط مبدا مستقیم است که مورد تاکید خاص وزیر خارجه ما در اعلامیه تفسیری این معاهده قرار گرفته است.

در مورد چگونگی رژیم حقوقی دریا دولت ایران در ابتدا نظرش بر این بود که بهره‌برداری از منابع آب دریا یعنی شیلات و منابع بستر و زیربستر یعنی انرژی به صورت مشاع صورت گیرد و روسیه هم با ایران هم نظر بود ولی بعد به دلیل اختلافاتی که درباره شیوه اعمال حاکمیت مشاع به وجود آمد کشورها به جز ایران شروع به امضای موافقتنامه‌های دوجانبه و سه‌جانبه کردند که منافع آنها را در دریا تامین می‌کرد. آن زمان روسیه هم نظرش را تغییر داد و دولت ایران که در مقابل عمل انجام شده قرار گرفت به طرح تقسیم خزر به مناطق ملی رضایت داد و سند قانون اساسی خزر هم بر همین مبنا تنظیم شده است.

مناطق ملی تعیین شده در این سند عبارتند از؛ منطقه آب‌های داخلی که پشت خط مبدا قرار دارند، سپس منطقه آب‌های سرزمینی به عرض ۱۵ مایل که بعد از خط مبدا قرار دارد و مرز خارجی آن، مرز دولتی شناخته شده است. بعد از آب‌های سرزمینی یک منطقه ماهیگیری به عرض ۱۰ مایل که دولت‌های ساحلی می‌توانند برداشت انحصاری از آبزیان داشته باشند و پس از آن منطقه‌ای به نام پهنه مشترک دریایی که استفاده آن به روی تمامی طرف‌ها آزاد است.

نکته‌ای که من در اینجا می‌خواهم مورد توجه قرار دهم یکی اختصاص عرض ۱۵ مایل برای دریای سرزمینی است که با عرض ۱۲ مایل معمول در حقوق بین‌الملل دریاها تفاوت دارد و دیگر ابهام در وضعیت منابع بستر و زیربستر کمربند ۱۰ مایلی ماهیگیری است که چون منطقه انحصاری اقتصادی نیست به دولت ساحلی تعلق ندارد و در این معاهده هم هیچ اشاره‌ای به چند و چون آن نشده است.

در مورد عرض ۱۵ مایل خاطره‌ای دارم که خدمتتان عرض می‌کنم: چند سال پیش در یک فیلم مستند تلویزیونی، مشاهده کردم که در بازگشت پوتین از یکی از نشست‌های مربوط به تعیین رژیم حقوقی دریای خزر خبرنگاری از ایشان پرسید که دلیل انتخاب عرض ۱۵ مایل به جای ۱۲ مایل آب‌های سرزمینی چیست؟ ایشان در پاسخ گفت می‌دانید چرا. واقعیت این است که اگر من به کمتر از ۱۵ مایل عرض آب‌های سرزمینی رضایت دهم ماهیگیران کشورم مرا به کشور راه نخواهند داد. بنابراین معلوم می‌شود که انتخاب رقم ۱۵ مایل برای آب‌های سرزمینی و به

دنبال آن ۱۰ مایل منطقه انحصاری ماهیگیری عمدتاً در راستای منافع ماهیگیری و شرایط طبیعی سواحل حوزه شمالی خزر صورت گرفته است. شایان ذکر است که این معاهده هرچند در قوای مقننه سه کشور روسیه، آذربایجان و ترکمنستان به تصویب رسیده است به طوری که آنها آماده اجرایی شدن آن هستند ولی در کشور ما هنوز حتی برای بررسی هم به مجلس شورای اسلامی راه نیافته است.