

دریای خزر؛ از عهدنامه‌های تاریخی تا نظم حقوقی نوین و جایگاه ایران



دفتر مطالعات بین‌المللی

شهریورماه ۱۴۰۵



رهبر معظم انقلاب اسلامی:

پژوهش بایستی هم برای رسیدن به اوج قله علم و ایجاد مرجعیت علمی و هم برای حل مسائل جاری کشور باشد.



شناسنامه اثر

عنوان:	دریای خزر؛ از عهدنامه‌های تاریخی تا نظم حقوقی نوین و جایگاه ایران
نویسنده:	امیرحسین عسگری
ناشر:	اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصاد و مدیریت سرآمد
دفتر:	مطالعات بین‌المللی
تاریخ:	شهریورماه ۱۴۰۵



فهرست مطالب

۶	خلاصه مدیریتی
۷	مقدمه
۷	پیشینه تاریخی و رژیم حقوقی خزر تا پیش از فروپاشی شوروی
۹	رد ادعای سهم ۵۰ درصدی ایران
۱۰	رویکرد رؤسای جمهور ایران نسبت به رژیم حقوقی خزر (۱۳۶۸ تا کنون)
۱۱	رویکرد دولت‌های حاشیه دریای خزر در تعیین حدود
۱۳	کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر (اکتائو ۲۰۱۸)
۱۴	وضعیت فعلی تحدید حدود بستر و زیربستر
۱۵	چالش‌ها و ریسک‌های راهبردی
۱۶	توصیه‌های راهبردی
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۹	پیوست‌ها
۲۳	منابع



خلاصه مدیریتی

این گزارش با بررسی تاریخی و حقوقی رژیم دریای خزر نشان می‌دهد که وضعیت حقوقی این پهنه آبی پس از فروپاشی شوروی از یک رژیم دوجانبه میان ایران و اتحاد شوروی به یک رژیم چندجانبه میان پنج دولت ساحلی تحول یافته است. اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ حقوق مهمی برای ایران در زمینه کشتیرانی و بهره‌برداری از منابع زنده ایجاد کردند، اما هیچ‌یک سهم ۵۰ درصدی ایران از خزر یا تحدید حدود مشخص بستر و زیربستر را تعیین نکردند. بر این اساس، ادعای حقوقی سهم ۵۰ درصدی فاقد مبنای قراردادی مشخص است. کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر مصوب آکثائو در سال ۲۰۱۸ نیز رژیم سطح آب را تعیین کرده، اما تحدید حدود بستر و زیربستر را به توافق دولت‌های ذی‌ربط و رعایت قواعد و اصول حقوق بین‌الملل واگذار کرده است. در نتیجه، سهم نهایی ایران در بستر خزر هنوز از نظر حقوقی تثبیت نشده است.

مهم‌ترین مسئله جمهوری اسلامی ایران در مرحله کنونی، مدیریت فرآیند تحدید حدود بستر و زیربستر بر مبنای اصل انصاف و جلوگیری از تثبیت ترتیبات نامطلوب است. برآوردهای مبتنی بر خط میانی سهم ایران را حدود ۱۱ تا ۱۴ درصد نشان می‌دهند، اما این ارقام ماهیت قراردادی ندارند و با توجه به خطوط مبدأ، شرایط جغرافیایی و عوامل مرتبط می‌توانند تغییر کنند. بنابراین، سیاست ایران باید بر تکمیل فرآیند تصویب و اجرای کنوانسیون آکثائو، حفظ ظرفیت مذاکره درباره تحدید حدود، تقویت تعاملات دوجانبه و سه‌جانبه با ترکمنستان و جمهوری آذربایجان، پیگیری اصل انصاف در تعیین مرز بستر و توسعه همکاری‌های انرژی و ترانزیتی متمرکز شود. در حوزه داخلی نیز ارائه روایت حقوقی مستند و تفکیک میان ادعای ۵۰ درصدی، حقوق قراردادی ایران و سهم احتمالی حاصل از تحدید حدود برای حفظ اعتبار موضع حقوقی کشور ضروری است.



مقدمه

دریای خزر از منظر ژئوپلیتیکی و اقتصادی یکی از مهم‌ترین حوزه‌های پیرامونی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. موقعیت این پهنه آبی در مجاورت آسیای مرکزی، قفقاز، روسیه و ایران، آن را به عرصه‌ای مهم برای ترانزیت، انرژی، تجارت، شیلات و ترتیبات امنیتی منطقه‌ای تبدیل کرده است. دسترسی ایران به خزر، علاوه بر ارزش اقتصادی، از حیث پیوند با شبکه‌های حمل‌ونقل شمالی و مسیرهای ارتباطی میان خلیج فارس، قفقاز و آسیای مرکزی اهمیت راهبردی دارد. از منظر حقوق بین‌الملل نیز ویژگی بسته و محصور در خشکی بودن خزر سبب شده است که رژیم حقوقی آن در قالب یک وضعیت خاص و مبتنی بر توافق میان دولت‌های ساحلی شکل گیرد و نتوان آن را بدون توجه به اسناد خاص این منطقه با الگوهای متعارف حقوق دریاهای یکسان دانست.

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ ساختار حقوقی و ژئوپلیتیکی پیشین خزر را دگرگون کرد و جمهوری‌های آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان را در کنار ایران و روسیه به پنج دولت ساحلی تبدیل کرد. این تحول، مسئله‌ای را ایجاد کرد که در دوره ایران و شوروی با همان ابعاد مطرح نبود و آن تعیین حدود صلاحیت‌های دولت‌های جدید نسبت به آب‌ها، بستر، زیربستر و منابع طبیعی خزر بود. استمرار برخی تعهدات بین‌المللی اتحاد شوروی و همزمان ظهور دولت‌های جدید، ضرورت ایجاد یک رژیم چندجانبه را به یکی از مسائل اصلی حقوقی و دیپلماتیک منطقه تبدیل کرد.

هدف این گزارش، ارزیابی روند تحول رژیم حقوقی دریای خزر با تمرکز بر اسناد بنیادین، وضعیت حقوقی پیش از فروپاشی شوروی و تحولات پس از سال ۱۹۹۱ است. در این چارچوب، ادعای سهم ۵۰ درصدی ایران، وضعیت حقوقی بستر و زیربستر، آثار کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر مصوب آکثائو در سال ۲۰۱۸ و جایگاه حقوقی ایران در فرآیند تحدید حدود بررسی می‌شود. هدف نهایی، تفکیک حقوق تثبیت‌شده ایران از ادعاهای سیاسی و برداشت‌های فاقد مبنای قراردادی و فراهم کردن مبنایی حقوقی برای ارائه توصیه‌های سیاستی قابل اتکا است.^۱

پیشینه تاریخی و رژیم حقوقی خزر تا پیش از فروپاشی شوروی

^۱ در بخش پیوست نقشه‌های رسمی و تأییدشده قرار گرفته است.



در دوره قاجار، معاهده ترکمانچای ۱۸۲۸ محدودیت مهمی بر حضور دریایی ایران در دریای خزر ایجاد کرد. فصل هشتم این معاهده حق برخورداری ایران از نیروی دریایی در خزر را سلب کرد و در نتیجه توازن حقوقی موجود در خزر را به نفع روسیه تزاری تغییر داد. با انعقاد عهدنامه مودت ایران و جمهوری فدراتیو سوسیالیستی روسیه در سال ۱۹۲۱، این وضعیت مورد بازنگری قرار گرفت. فصل یازدهم عهدنامه ۱۹۲۱ به صراحت فصل هشتم ترکمانچای را از اعتبار ساقط دانست و بر برخورداری برابر ایران و روسیه از حق کشتیرانی آزاد تحت پرچم‌های خود در دریای خزر تأکید کرد.

قرارداد بازرگانی و بحریمایی ایران و اتحاد شوروی در سال ۱۹۴۰ این چارچوب را تکمیل کرد. بند چهار ماده ۱۲ مقرر کرد که هر یک از طرفین حق ماهیگیری کشتی‌های خود را در آب‌های ساحلی تا فاصله ده مایل دریایی حفظ کند. همچنین ماده ۱۳ مقرر کرد که در سراسر دریای خزر کشتی‌هایی جز کشتی‌های متعلق به ایران یا اتحاد شوروی و کشتی‌های متعلق به اتباع و بنگاه‌های بازرگانی و حمل‌ونقل دو طرف که تحت پرچم یکی از آنها حرکت می‌کردند، حضور نداشته باشند. این مقررات نشان می‌دهد که رژیم قراردادی پیش از فروپاشی شوروی بر حقوق برابر ایران و شوروی در کشتیرانی و محدودیت حضور دولت‌های ثالث استوار بود و برای بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر خط مرزی یا سهم درصدی تعیین نکرد.

از لحاظ حقوقی، اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ را نمی‌توان سند تحدید حدود دریایی میان ایران و شوروی تلقی کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در اسناد مربوط به وضعیت حقوقی خزر تصریح کرده است که توافقاتی پیشین ایران و روسیه در زمینه کشتیرانی و ماهیگیری، مرز دریایی یا تحدید حدود بستر و زیربستر ایجاد نکرده بودند. در عین حال، در عمل خط آستارا - حسنقلی به عنوان یک خط عملیاتی در دوره شوروی مورد استفاده قرار گرفت، اما این خط در قالب یک معاهده تحدید حدود دریایی میان دو دولت تثبیت نشده بود.

رژیم حقوقی خزر پیش از فروپاشی شوروی را باید یک رژیم خاص و مبتنی بر توافقاتی دوجانبه ایران و شوروی دانست. در این چارچوب، برابری حقوق کشتیرانی و برخی حقوق بهره‌برداری از منابع زنده در اسناد قراردادی تثبیت شده بود، در حالی که مسئله تحدید حدود بستر و زیربستر مسکوت مانده بود. از آنجا که خزر فاقد ارتباط طبیعی با اقیانوس‌های آزاد است، استناد مستقیم به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها برای تعیین رژیم حقوقی آن بدون توافق دولت‌های ساحلی مبنای قراردادی نداشت و بعدها نیز دولت‌های ساحلی به سمت ایجاد یک رژیم خاص منطقه‌ای حرکت کردند.



رد ادعای سهم ۵۰ درصدی ایران

ادعای برخورداری ایران از سهم ۵۰ درصدی دریای خزر از نظر حقوق قراردادی با مفاد اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ انطباق ندارد. هیچ‌یک از این دو سند، عدد ۵۰ درصد را به عنوان میزان سهم ایران تعیین نکرده است و هیچ خط مرزی، مختصات جغرافیایی یا تقسیم مساوی سطح آب، بستر و زیربستر در آنها درج نشده است. آنچه در این اسناد وجود دارد، برابری حقوق ایران و شوروی در زمینه کشتیرانی و برخی ترتیبات مربوط به بهره‌برداری از منابع زنده است. بنابراین، تبدیل مفهوم «حقوق برابر» به «مالکیت مساوی بر ۵۰ درصد از کل خزر» از نظر روش‌شناسی حقوقی قابل دفاع نیست. وزارت امور خارجه ایران نیز در تبیین رسمی خود درباره رژیم حقوقی خزر اعلام کرده است که در معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ هیچ سهم درصدی یا تقسیم‌بندی مشخصی میان ایران و شوروی پیش‌بینی نشده بود.^۲

بررسی نقشه‌ها و رویه عملی دوره قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی نیز نیازمند تفکیک میان نقشه‌های سیاسی، خطوط عملیاتی و اسناد تحدید حدود است. در دوره شوروی، خط آستارا - حسنقلی در عمل به عنوان خطی مورد استفاده قرار گرفت که فعالیت‌های دریایی ایران و شوروی را از یکدیگر تفکیک می‌کرد، اما این خط در قالب یک توافق رسمی تحدید حدود دریایی تثبیت نشد. از این رو، وجود یک خط عملیاتی نمی‌تواند به تنهایی اثبات‌کننده مالکیت قراردادی ایران بر ۵۰ درصد خزر یا اثبات‌کننده سهم معین دیگری برای ایران باشد.

از منظر حقوق جانشینی دولت‌ها نیز فروپاشی شوروی به معنای انتقال خودکار یک سهم ۵۰ درصدی به ایران نبود. جمهوری‌های ساحلی جدید بر اساس ترتیبات مربوط به جانشینی تعهدات بین‌المللی، نسبت به برخی تعهدات شوروی مواضع حقوقی متفاوتی اتخاذ کردند و اختلاف اصلی پس از سال ۱۹۹۱ بر سر این مسئله شکل گرفت که آیا اسناد دوجانبه ایران و شوروی برای تنظیم وضعیت جدید کفایت می‌کند یا باید رژیم جدیدی میان پنج دولت ساحلی ایجاد شود. ایران در مواضع خود بر استمرار اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تا زمان ایجاد توافق جدید میان پنج دولت تأکید کرد، اما این موضع نیز به خودی خود معادل اثبات سهم ۵۰ درصدی از سطح یا بستر خزر نیست.

به لحاظ حقوقی، نتیجه قابل اتکا آن است که ایران پیش از فروپاشی شوروی دارای حقوق قراردادی مهم و برابر با شوروی در زمینه کشتیرانی و برخی حقوق بهره‌برداری بود، اما سندی که مالکیت یا حاکمیت ایران بر نیمی از خزر را مقرر کرده باشد وجود ندارد. به همین دلیل، مبنای حقوقی مطالبه ایران باید بر حقوق تثبیت‌شده در اسناد

^۲ نک: بخش پیوست.



تاریخی، اصول تحدید حدود، وضعیت بستر و زیربستر، رویه دولت‌ها و توافقات بعدی استوار شود و از تبدیل یک مفهوم سیاسی یا تاریخی به ادعای مالکیت سرزمینی پرهیز شود.

رویکرد رؤسای جمهور ایران نسبت به رژیم حقوقی خزر (۱۳۶۸ تا کنون)

رویکرد جمهوری اسلامی ایران نسبت به رژیم حقوقی دریای خزر از سال ۱۳۶۸ تاکنون در عین برخورداری از تداوم در برخی اصول بنیادین، متأثر از تحولات حقوقی و ژئوپلیتیکی منطقه تغییراتی را تجربه کرده است.

در دوره ریاست جمهوری مرحوم آیت‌الله اکبر هاشمی رفسنجانی، سیاست ایران بر استمرار رژیم حقوقی پیشین میان ایران و اتحاد شوروی و مخالفت با هرگونه تقسیم یک‌جانبه خزر استوار بود. با ظهور سه دولت ساحلی جدید پس از فروپاشی شوروی، ایران بر ضرورت شکل‌گیری ترتیبات حقوقی مورد توافق پنج کشور تأکید کرد و تقسیم منابع و بستر خزر بدون توافق جمعی دولت‌های ساحلی را فاقد مبنای حقوقی دانست.

در دوره ریاست جمهوری حجت‌الاسلام والمسلمین سیدمحمد خاتمی، ضمن استمرار حمایت از رژیم مشترک در سطح آب، ایده تقسیم مساوی خزر میان پنج دولت ساحلی با سهم ۲۰ درصد برای هر کشور به یکی از مواضع مهم ایران تبدیل شد. این رویکرد در واقع تلاشی برای تبدیل اصل برابری حقوق دولت‌های ساحلی به یک معیار عددی برای تقسیم خزر بود. با این حال، در اسناد مذاکراتی و معاهدات مربوط به رژیم حقوقی خزر، سهم ۲۰ درصدی به عنوان یک قاعده الزام‌آور تثبیت نشد و از لحاظ حقوقی میان موضع سیاسی ایران و یک حق قراردادی مشخص باید تفکیک قائل شد.

در دوره ریاست جمهوری دکتر محمود احمدی‌نژاد، ایران همچنان بر رژیم مشترک در سطح آب تأکید داشت و در خصوص بستر و زیربستر نیز از مفهوم سهم عادلانه و اصل انصاف دفاع می‌کرد. در این دوره، سهم حدود ۲۰ درصدی ایران در مواضع سیاسی و مذاکراتی مطرح بود و استدلال ایران بر این مبنا قرار داشت که تحدید حدود نباید صرفاً بر اساس هندسه خط میانی انجام شود و باید شرایط جغرافیایی، طول سواحل و سایر عوامل مرتبط مورد توجه قرار گیرد. این رویکرد، زمینه انتقال تدریجی گفتمان ایران از مطالبه یک تقسیم عددی مشخص به تأکید بیشتر بر معیارهای حقوقی تحدید حدود را فراهم کرد.

در دوره ریاست جمهوری حجت‌الاسلام والمسلمین دکتر حسن روحانی، موضع ایران با تحول مذاکرات چندجانبه و حرکت دولت‌های ساحلی به سمت تدوین کنوانسیون ۲۰۱۸ همراه شد. ایران چارچوب جدید مربوط



به سطح آب، از جمله آب‌های سرزمینی ۱۵ مایلی، مناطق ماهیگیری ۱۰ مایلی و فضای مشترک کشتیرانی را پذیرفت و در خصوص بستر و زیربستر، تعیین حدود را به توافق میان دولت‌های دارای سواحل مجاور و مقابل و رعایت اصول حقوق بین‌الملل مرتبط کرد. از این منظر، پذیرش کنوانسیون به معنای تعیین درصد مشخصی از بستر برای ایران نبود و مسئله تحدید حدود همچنان به مذاکرات بعدی وابسته باقی ماند.

در دوره ریاست جمهوری شهید سیدابراهیم رئیسی، رویکرد ایران بر ادامه روند اجرای ترتیبات ناشی از کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و پیگیری مذاکرات مربوط به بستر و زیربستر مبتنی بر اصل انصاف استمرار یافت. در این دوره، موضوع تکمیل فرآیند تصویب کنوانسیون در داخل کشور و حفظ حقوق و منافع ایران در مذاکرات تحدید حدود مورد توجه قرار گرفت.

دولت چهاردهم نیز در دوره ریاست جمهوری دکتر مسعود پزشکیان بر تکمیل فرآیند تصویب و اجرای کنوانسیون آکثانو و پیگیری منافع ملی ایران در مذاکرات بستر تأکید کرده است. در این چارچوب، اصل انصاف همچنان یکی از مبانی مهم موضع ایران برای تعیین حدود بستر و زیربستر محسوب می‌شود و سهم ایران باید بر اساس مجموعه عوامل جغرافیایی و حقوقی تعیین شود.

رویکرد دولت‌های حاشیه دریای خزر در تعیین حدود

پس از فروپاشی اتحاد شوروی، پنج دولت ساحلی مواضع متفاوتی در خصوص تحدید حدود دریای خزر اتخاذ کردند. روسیه در ابتدا بر استمرار رژیم مشاع مبتنی بر معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تأکید داشت و فعالیت‌های یک‌جانبه را غیرقانونی می‌دانست، اما به تدریج به رویکرد «آب‌های مشترک و بستر تقسیم‌شده» روی آورد و با استفاده از خط میانی اصلاح‌شده، توافقات دوجانبه با قزاقستان (۱۹۹۸) و آذربایجان منعقد کرد. این چرخش عملی روسیه، عملاً بخش شمالی خزر را از وضعیت مشاع خارج ساخت و مبنای حقوقی جدیدی برای بهره‌برداری انحصاری از منابع بستر ایجاد نمود.

جمهوری آذربایجان از ابتدا طرفدار تقسیم بخشی^۳ بر اساس خط میانی بود و خزر را بیشتر به دریاچه‌ای بین‌المللی شبیه می‌دانست که باید میان دولت‌های ساحلی تقسیم شود. باکو با استناد به تقسیم اداری شوروی در سال ۱۹۷۰

^۳ Sectoral division



و اصل حفظ مرزهای اداری موجود در زمان استقلال (*Uti Possidetis Juris*)^۴، خواستار حاکمیت کامل بر بخش ملی خود شد و توافقی‌های دوجانبه و سه‌جانبه با روسیه و قزاقستان را پیش برد. این رویکرد آذربایجان، به‌ویژه در مورد میدان‌های مورد اختلاف با ایران و ترکمنستان، تنش‌زا بود و ایران آن را فاقد مشروعیت چندجانبه می‌دانست.^۵

قزاقستان که طولانی‌ترین ساحل را در اختیار دارد، از کاربرد اصول کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها یا خط میانی اصلاح‌شده حمایت کرد. این کشور با انعقاد توافقی‌های متعدد با روسیه و آذربایجان، سهم قابل توجهی (حدود ۲۹ درصد) از بستر شمالی را تثبیت نمود و عملاً به یکی از ذی‌نفعان اصلی رویکرد خط میانی تبدیل شد. موضع قزاقستان مبتنی بر این استدلال بود که تفاوت طول سواحل باید در تحدید حدود لحاظ شود و تقسیم مساوی ۲۰ درصدی با واقعیت جغرافیایی سازگار نیست.^۶

ترکمنستان موضعی متغیر و محتاطانه‌تر داشت. در دوره‌هایی با ایران در خصوص ضرورت توافق همه‌جانبه همسو بود و در دوره‌های دیگر به توافقی‌های دوجانبه نزدیک شد. اختلافات این کشور با آذربایجان بر سر میدان‌های مشترک، نشان‌دهنده پیچیدگی تحدید حدود در بخش جنوبی است. در نهایت ترکمنستان نیز بخشی از ترتیبات مبتنی بر خط میانی را پذیرفت، هرچند نسبت به ایران انعطاف بیشتری از خود نشان داد.^۷

ایران ابتدا بر استمرار رژیم مشاع و حقوق برابر ناشی از معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ اصرار ورزید و سپس پیشنهاد تقسیم مساوی ۲۰ درصدی را مطرح کرد. تهران همواره مخالف توافقی‌های دوجانبه بدون مشارکت همه دولت‌های ساحلی بوده و بر اصل انصاف تأکید داشته است، با این استدلال که ساحل کوتاه‌تر و فرورفته‌تر ایران نباید به زیان آن تمام شود. امضای کنوانسیون آکتائو در سال ۲۰۱۸ توسط ایران، تحدید حدود بستر را به توافقی‌های بعدی واگذار کرد و سهم نهایی ایران را همچنان باز گذاشت.

^۴ اصل حفظ مرزهای اداری موجود در زمان استقلال یا اصل *uti possidetis juris* یکی از قواعد حقوق بین‌الملل عرفی است که مقرر می‌دارد دولت‌های تازه استقلال یافته، مرزهای اداری داخلی موجود در زمان استقلال را به عنوان مرزهای بین‌المللی خود به ارث می‌برند. این اصل ابتدا در آمریکای لاتین و سپس در آفریقا به‌طور گسترده اعمال شد و هدف آن جلوگیری از ایجاد خلأ سرزمینی و درگیری‌های مرزی پس از استقلال بوده است. در بحث دریای خزر، جمهوری آذربایجان گاهی به تقسیم اداری بستر خزر در دوره شوروی (سال ۱۹۷۰) استناد کرده و آن را مبنای ادعای خود قرار داده است؛ هرچند اعمال این اصل بر پهنه‌های آبی مشترک و منابع بستر، محل اختلاف جدی حقوقی است.

^۵ برای بررسی دقیق ادعای جمهوری آذربایجان بنگرید به: بخش پیوست.

^۶ برای بررسی ادعای قزاقستان نک: بخش پیوست.

^۷ برای بررسی ادعای ترکمنستان بنگرید به: بخش پیوست.



رویکرد دولت‌های شمالی (روسیه، قزاقستان و آذربایجان) مبتنی بر تثبیت وضعیت موجود از طریق توافق‌های دوجانبه و خط میانی بوده، در حالی که ایران بر اصل انصاف و جلوگیری از تثبیت ترتیبات نامطلوب تأکید داشته است. کنوانسیون ۲۰۱۸ این دوگانگی را تا حدی مدیریت کرده، اما تحدید نهایی بستر جنوبی همچنان وابسته به مذاکرات آینده و استناد مؤثر ایران به اصول حقوق بین‌الملل است.

کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر (آکتائو ۲۰۱۸)

کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر که در ۱۲ اوت ۲۰۱۸ در آکتائو میان ایران، روسیه، جمهوری آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان امضا شد، مهم‌ترین سند چندجانبه برای تنظیم وضعیت حقوقی خزر محسوب می‌شود. این سند یک رژیم حقوقی خاص برای خزر ایجاد کرده است و ساختار آن بر تقسیم پهنه آبی به آب‌های داخلی، آب‌های سرزمینی، مناطق ماهیگیری و فضای دریایی مشترک استوار شده است. بنابراین، کنوانسیون را باید سندی تأسیسی و تنظیم‌کننده دانست که بخش مهمی از اختلافات مربوط به صلاحیت دولت‌های ساحلی را سامان می‌دهد، در حالی که برخی مسائل اساسی مانند تحدید نهایی بستر و زیربستر را به توافق‌های بعدی دولت‌های دارای سواحل مجاور یا مقابل واگذار می‌کند.

در خصوص سطح آب، ماده ۷ کنوانسیون مقرر می‌کند که هر دولت ساحلی می‌تواند آب‌های سرزمینی خود را تا حداکثر ۱۵ مایل دریایی از خطوط مبدأ تعیین کند. حد خارجی این آب‌ها مرز دولتی محسوب می‌شود و تحدید آب‌های داخلی و سرزمینی میان دولت‌های دارای سواحل مجاور باید از طریق توافق انجام گیرد. پس از آب‌های سرزمینی، هر دولت دارای یک منطقه ماهیگیری به عرض ۱۰ مایل دریایی خواهد بود که در آن حق انحصاری برداشت منابع زیستی آبی برای همان دولت شناسایی شده است. در خارج از مناطق ماهیگیری، فضای دریایی مشترک قرار می‌گیرد که آزادی کشتیرانی برای کشتی‌های پنج دولت ساحلی در آن برقرار است.

در زمینه بستر و زیربستر، ماده ۸ کنوانسیون از تعیین سهم درصدی کشورها خودداری کرده است. مطابق این ماده، تحدید بستر و زیربستر خزر به بخش‌ها یا بخش‌های ملی باید از طریق توافق میان دولت‌های دارای سواحل مجاور و مقابل و با رعایت اصول و قواعد شناخته‌شده حقوق بین‌الملل انجام شود. در نتیجه، امضای کنوانسیون ۲۰۱۸ به معنای تعیین سهم مشخصی برای ایران در بستر و زیربستر نیست و میزان مساحت تحت صلاحیت ایران در این بخش همچنان به نتیجه مذاکرات تحدید حدود و روش مورد توافق دولت‌های مربوط وابسته می‌ماند.



یکی از مسائل مهم در این زمینه، تعیین خطوط مبدأ است. کنوانسیون در ماده یک، خط مبدأ را شامل خطوط مبدأ عادی و مستقیم تعریف کرده و خط مبدأ عادی را بر اساس سطح متوسط چندساله خزر و مبنای ارتفاعی مشخص تعریف کرده است. در خصوص خطوط مبدأ مستقیم نیز تعیین روش مربوط به آن را به یک توافق جداگانه میان هر پنج دولت واگذار کرده است. از این رو، اختلاف درباره روش ترسیم خطوط مبدأ می‌تواند در تعیین محدوده آب‌های سرزمینی و در ادامه در محاسبات مربوط به تحدید حدود بستر و زیربستر آثار مهمی ایجاد کند. اهمیت این موضوع برای ایران از آن جهت افزایش می‌یابد که طول، شکل و فرورفتگی‌های ساحل و وضعیت جزایر ساحلی می‌تواند بر نحوه ترسیم خطوط مبدأ و در نتیجه بر هندسه مناطق دریایی اثر بگذارد.

از حیث وضعیت تصویب و لازم‌الاجرا شدن، کنوانسیون ۲۰۱۸ مطابق ماده ۲۲ نیازمند تصویب هر پنج دولت ساحلی است و در تاریخ دریافت پنجمین سند تصویب نزد امین کنوانسیون لازم‌الاجرا می‌شود. تا اوت ۲۰۲۶، چهار دولت ساحلی کنوانسیون را تصویب کرده‌اند و ایران آخرین دولت باقی‌مانده برای تکمیل شرط لازم‌الاجرا شدن محسوب می‌شود. دولت ایران در ژوئیه ۲۰۲۶ لایحه تصویب کنوانسیون را پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس ارسال کرده و فرآیند بررسی پارلمانی آن در جریان است. بنابراین، در وضعیت کنونی باید میان امضای کنوانسیون، تعهدات ناشی از آن در چارچوب حقوق معاهدات و ورود رسمی آن به مرحله لازم‌الاجرا شدن تفکیک قائل شد.

وضعیت فعلی تحدید حدود بستر و زیربستر

تحدید حدود بستر و زیربستر دریای خزر همچنان یکی از مهم‌ترین مسائل حل‌نشده در رژیم حقوقی این پهنه آبی محسوب می‌شود. کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر در ماده ۸ تعیین حدود بستر و زیربستر را به توافق میان دولت‌های دارای سواحل مجاور و مقابل واگذار کرده است. بر اساس این چارچوب، تحدید حدود میان دولت‌های مربوط باید با رعایت حقوق بین‌الملل و با توجه به شرایط جغرافیایی انجام شود. بنابراین، کنوانسیون ۲۰۱۸ به خودی خود سهم عددی مشخصی برای هیچ‌یک از پنج دولت تعیین نکرده است و وضعیت نهایی بستر ایران همچنان به مذاکرات تحدید حدود وابسته است.

در مقابل، روسیه، قزاقستان و جمهوری آذربایجان طی توافقاتی دوجانبه و سه‌جانبه بخش قابل توجهی از تحدید حدود شمالی خزر را مشخص کرده‌اند. این توافقات موجب شکل‌گیری خطوط عملیاتی نسبتاً تثبیت‌شده‌ای در بخش شمالی خزر شده است و در محاسبات مربوط به سهم احتمالی سایر دولت‌ها نیز اثرگذار است. با این حال،



این ترتیبات الزاماً نسبت به ایران و ترکمنستان تعهدی ایجاد نمی‌کند و نمی‌تواند بدون رضایت دولت‌های ذی‌نفع مبنای قطعی تحدید حدود بخش جنوبی خزر قرار گیرد.

بر اساس محاسبات تقریبی مبتنی بر روش خط میانی و برخی مدل‌های جغرافیایی، سهم سرزمینی کشورهای ساحلی در بستر خزر می‌تواند حدود ۲۹ تا ۳۰ درصد برای قزاقستان، ۱۹ تا ۲۱ درصد برای آذربایجان، ۱۸ تا ۱۹ درصد برای روسیه، ۱۷ تا ۱۹ درصد برای ترکمنستان و حدود ۱۱ تا ۱۴ درصد برای ایران برآورد شود. این ارقام ماهیت حقوقی قطعی ندارند و با تغییر خطوط مبدأ، انتخاب نقاط پایه، نحوه لحاظ جزایر و روش تحدید حدود می‌توانند تغییر کنند. از این رو، رقم ۱۳ تا ۱۴ درصد را باید یک برآورد هندسی در سناریوی خاص دانست و نه سهم تثبیت‌شده ایران در حقوق بین‌الملل.

از منظر حقوقی، مهم‌ترین مسئله برای ایران در مذاکرات آینده روش تحدید حدود است. خط میانی یا خط متساوی‌الفاصله یکی از روش‌های قابل استفاده در تحدید حدود دریایی محسوب می‌شود، اما کاربرد آن در هر وضعیت جغرافیایی الزاماً به نتیجه عادلانه منتهی نمی‌شود. اصل انصاف و توجه به اوضاع و احوال مرتبط می‌تواند زمینه طرح عواملی مانند طول سواحل، شکل ساحل، موقعیت جغرافیایی، وضعیت منابع طبیعی و آثار نامتناسب احتمالی خط تحدید حدود را فراهم کند. در نتیجه، سیاست حقوقی ایران باید بر جلوگیری از تبدیل یک مدل هندسی اولیه به مرز قطعی و حفظ امکان مذاکره درباره تعدیل خط پیشنهادی استوار شود.

چالش‌ها و ریسک‌های راهبردی

یکی از مهم‌ترین چالش‌های حقوقی ایران در فرآیند تحدید حدود، اختلاف احتمالی درباره روش تعیین خطوط مبدأ و تأثیر آن بر محدوده صلاحیت‌های دریایی است. کنوانسیون ۲۰۱۸ امکان استفاده از خطوط مبدأ عادی و مستقیم را پیش‌بینی کرده است و تعیین خطوط مبدأ مستقیم به توافق میان دولت‌های ساحلی وابسته است. تفاوت در روش ترسیم خطوط مبدأ می‌تواند بر محدوده آب‌های سرزمینی و در ادامه بر محاسبات مربوط به تحدید حدود بستر و زیربستر اثر بگذارد. از این رو، هرگونه توافق درباره خطوط مبدأ می‌تواند آثار بلندمدتی بر وضعیت حقوقی ایران در خزر ایجاد کند.

وجود میادین و ساختارهای نفت و گاز در بخش جنوبی خزر نیز یکی از پیچیده‌ترین موضوعات میان ایران، جمهوری آذربایجان و ترکمنستان محسوب می‌شود. برخی مناطق مورد اختلاف از ظرفیت قابل توجه



هیدروکربوری برخوردارند و تعیین حدود بستر می‌تواند مستقیماً بر صلاحیت دولت‌ها نسبت به اکتشاف و بهره‌برداری از منابع طبیعی اثر بگذارد. به همین دلیل، مذاکرات تحدید حدود برای ایران صرفاً مسئله‌ای مربوط به مساحت جغرافیایی نیست و آثار مستقیم اقتصادی و انرژی نیز ایجاد می‌کند.

ریسک دیگر، تثبیت تدریجی وضعیت موجود در نتیجه تأخیر طولانی در مذاکرات است. هرچه دولت‌های دیگر توافقات بیشتری درباره تحدید حدود بستر منعقد کنند و فعالیت‌های اکتشافی و اقتصادی خود را بر مبنای خطوط مورد توافق توسعه دهند، ایجاد وضعیت جدید و تغییر آن از منظر سیاسی و اقتصادی دشوارتر خواهد شد. با این حال، این مسئله نباید به معنای پذیرش خودکار خطوط ترسیم‌شده توسط سایر دولت‌ها تلقی شود و موضع حقوقی ایران باید میان واقعیت‌های ایجادشده و آثار الزام‌آور حقوقی آنها تفکیک ایجاد کند.

در سطح داخلی نیز شکل‌گیری روایت‌هایی درباره «فروش خزر» یا واگذاری سرزمین می‌تواند فضای تصمیم‌گیری حقوقی و دیپلماتیک را تحت تأثیر قرار دهد. ضعف اطلاع‌رسانی تخصصی و انتشار ارقام فاقد پشتوانه قراردادی می‌تواند میان حقوق واقعی ایران، مواضع مذاکره‌ای دولت و ادعاهای سیاسی خلط ایجاد کند. مدیریت این مسئله نیازمند ارائه اطلاعات مستند درباره اسناد تاریخی، مفاد کنوانسیون ۲۰۱۸ و وضعیت واقعی مذاکرات است تا بحث عمومی بر مبنای داده‌های حقوقی و جغرافیایی شکل گیرد.

توصیه‌های راهبردی

از آنجا که دریای خزر یک پهنه آبی بسته‌ی درون‌قاره‌ای و در ماهیت دریاچه‌ای بین‌المللی است، رژیم حقوقی آن بر پایه توافق دولت‌های ساحلی و اصول کلی حقوق بین‌الملل شکل می‌گیرد و قواعد خودکار کنوانسیون حقوق دریاها بر آن حاکم نیست. در این چارچوب، نخستین اولویت سیاست حقوقی ایران باید تکمیل فرآیند تصویب کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و فراهم کردن زمینه اجرای کامل آن باشد؛ زیرا تعیین یک چارچوب چندجانبه روشن، صلاحیت‌های سطح آب را از مسائل بستر و زیربستر تفکیک می‌کند و ظرفیت ایران را برای پیگیری حقوق خود در مذاکرات بعدی افزایش می‌دهد. همزمان، در مذاکرات تحدید حدود بستر و زیربستر، ایران باید اصل انصاف را به‌عنوان معیار اساسی دنبال کند و از تبدیل خط میانی به قاعده خودکار و غیرقابل تعدیل جلوگیری نماید. همان‌گونه که در پرونده‌های خلیج مین و فلات قاره دریای شمال مشاهده شد، طول و شکل سواحل، موقعیت جغرافیایی، اثر نامتناسب خطوط پیشنهادی و سایر اوضاع و احوال مرتبط باید در ارزیابی عادلانه بودن نتیجه لحاظ شود تا سهم نهایی، منصفانه و از نظر حقوق بین‌الملل قابل دفاع باشد.



در سطح دیپلماتیک و راهبردی، توسعه گفت‌وگوهای دوجانبه و سه‌جانبه با ترکمنستان و جمهوری آذربایجان اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا منافع مشترک این کشورها در بخش جنوبی خزر می‌تواند زمینه ترتیبات موقت، همکاری در بهره‌برداری از منابع و کاهش حساسیت‌های تحدید حدود را فراهم کند. همکاری‌های اقتصادی و انرژی نیز باید به‌عنوان ابزار مکمل دیپلماسی حقوقی به کار گرفته شود تا فضای مذاکرات از منطبق تقابل سرزمینی به سمت مدیریت مشترک منافع حرکت کند. در حوزه داخلی نیز روایت رسمی باید بر تفکیک میان ادعای تاریخی ۵۰ درصد (که مبنای قراردادی ندارد)، حقوق تثبیت شده در اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، و سهم احتمالی حاصل از تحدید حدود آینده استوار شود تا اعتبار موضع حقوقی کشور حفظ گردد. در نهایت، مسئله خزر باید در چارچوب سیاست همسایگی دنبال شود و با پیوند دادن آن به همکاری‌های انرژی، ترانزیت، بنادر و اتصال به آسیای مرکزی، هزینه تقابل افزایش و ظرفیت چانه‌زنی ایران تقویت شود.

نتیجه‌گیری

بررسی تاریخی و حقوقی رژیم دریای خزر نشان می‌دهد که ایران در اسناد ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ از حقوق قراردادی مهمی در زمینه کشتیرانی و بهره‌برداری از منابع زنده برخوردار بوده است، اما هیچ‌یک از این اسناد سهم ۵۰ درصدی ایران از سطح، بستر یا زیربستر خزر را تعیین نکرده‌اند. پس از فروپاشی شوروی، ایجاد رژیم حقوقی جدید میان پنج دولت ساحلی ضرورت پیدا کرد و این روند در نهایت به تصویب کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر در سال ۲۰۱۸ منجر شد.

کنوانسیون آکتائو چارچوب حقوقی مشخصی برای سطح آب ایجاد کرده و آب‌های سرزمینی، مناطق ماهیگیری و پهنه مشترک کشتیرانی را تنظیم کرده است. در خصوص بستر و زیربستر، این سند سهم عددی مشخصی برای دولت‌ها تعیین نکرده و تحدید حدود را به توافق میان دولت‌های ذی‌ربط و رعایت اصول حقوق بین‌الملل واگذار کرده است. بنابراین، هیچ رقم قطعی و قراردادی درباره سهم نهایی ایران در بستر خزر وجود ندارد و ارقام ۱۳ تا ۱۴ درصدی که در برخی محاسبات مطرح می‌شوند، صرفاً برآوردهایی مبتنی بر روش‌های هندسی مشخص محسوب می‌شوند.

مبنای اصلی سیاست حقوقی ایران در مرحله آینده باید حفظ امکان مذاکره و دستیابی به نتیجه منصفانه در تحدید حدود باشد. اصل انصاف ظرفیت حقوقی مهمی برای بررسی اوضاع و احوال مرتبط و جلوگیری از نتایج نامتناسب

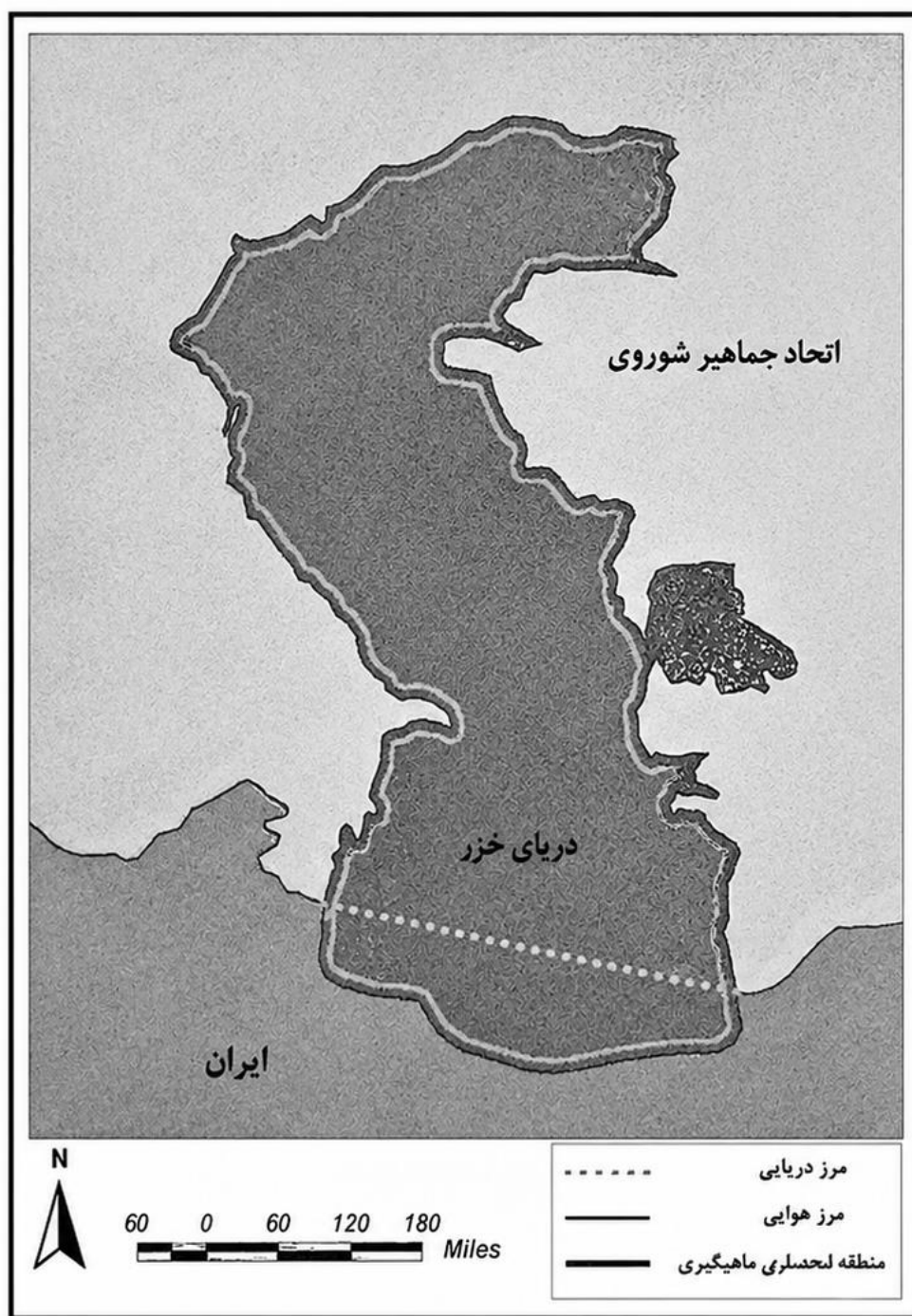


ایجاد می‌کند و باید در کنار عوامل جغرافیایی و اصول حقوق بین‌الملل مورد استناد قرار گیرد. در این چارچوب، جمهوری اسلامی ایران از حقوق تثبیت‌شده خود در اسناد پیشین عدول نکرده است و کنوانسیون ۲۰۱۸ نیز به معنای تعیین سهم قطعی برای ایران در بستر و زیربستر نبوده است.

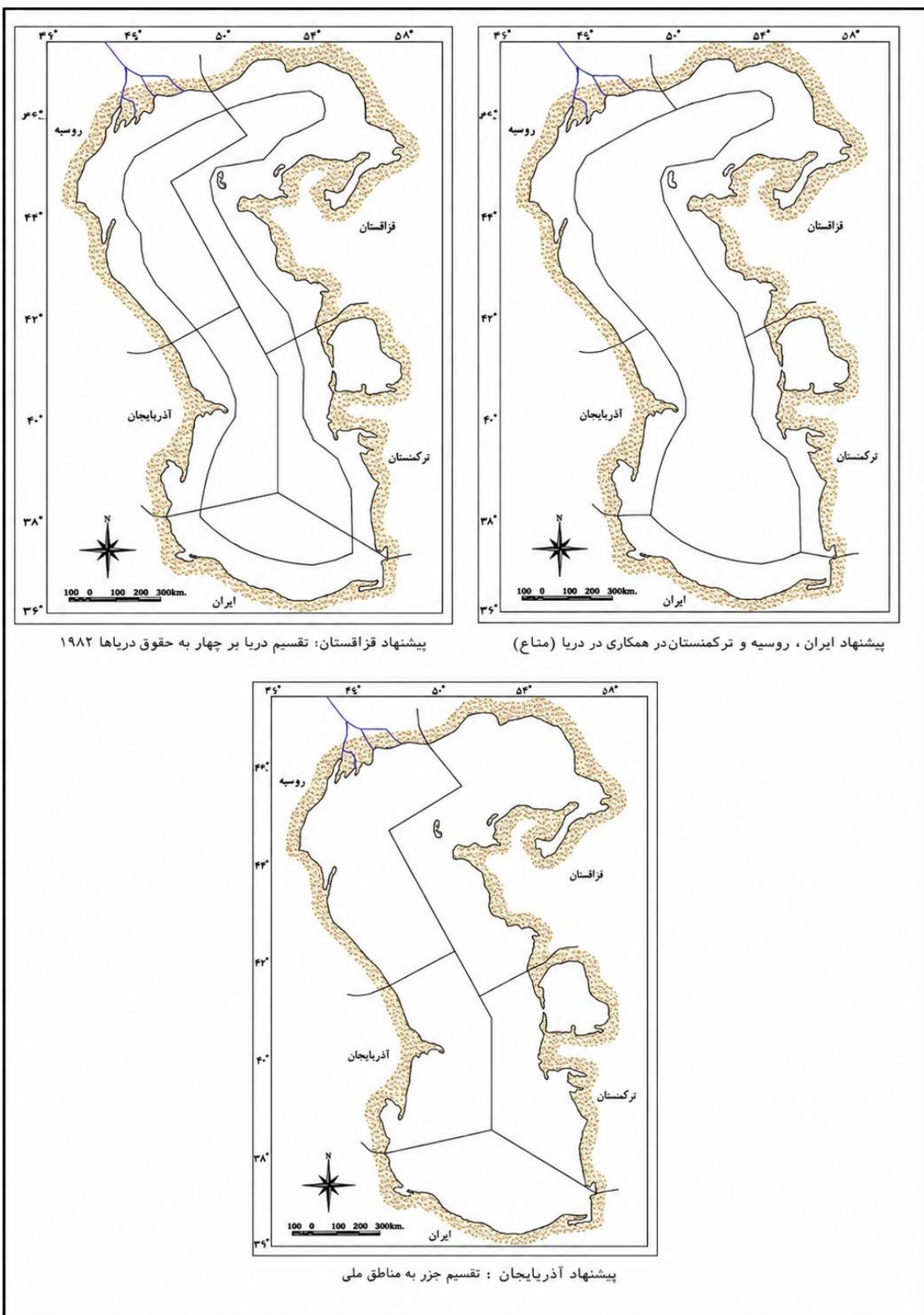
بر این اساس، مسئله اصلی ایران در خزر را باید دستیابی به یک نتیجه حقوقی منصفانه، حفظ منافع اقتصادی و انرژی و جلوگیری از تثبیت ترتیبات نامطلوب در مذاکرات آینده دانست. تحقق این هدف نیازمند تکمیل فرآیند حقوقی داخلی، دیپلماسی فعال با دولت‌های ساحلی، استفاده دقیق از ظرفیت اصل انصاف و ارائه روایت عمومی مبتنی بر اسناد و داده‌های معتبر است. چنین رویکردی امکان دفاع مؤثرتر از منافع ملی ایران را در چارچوب حقوق بین‌الملل فراهم می‌کند.



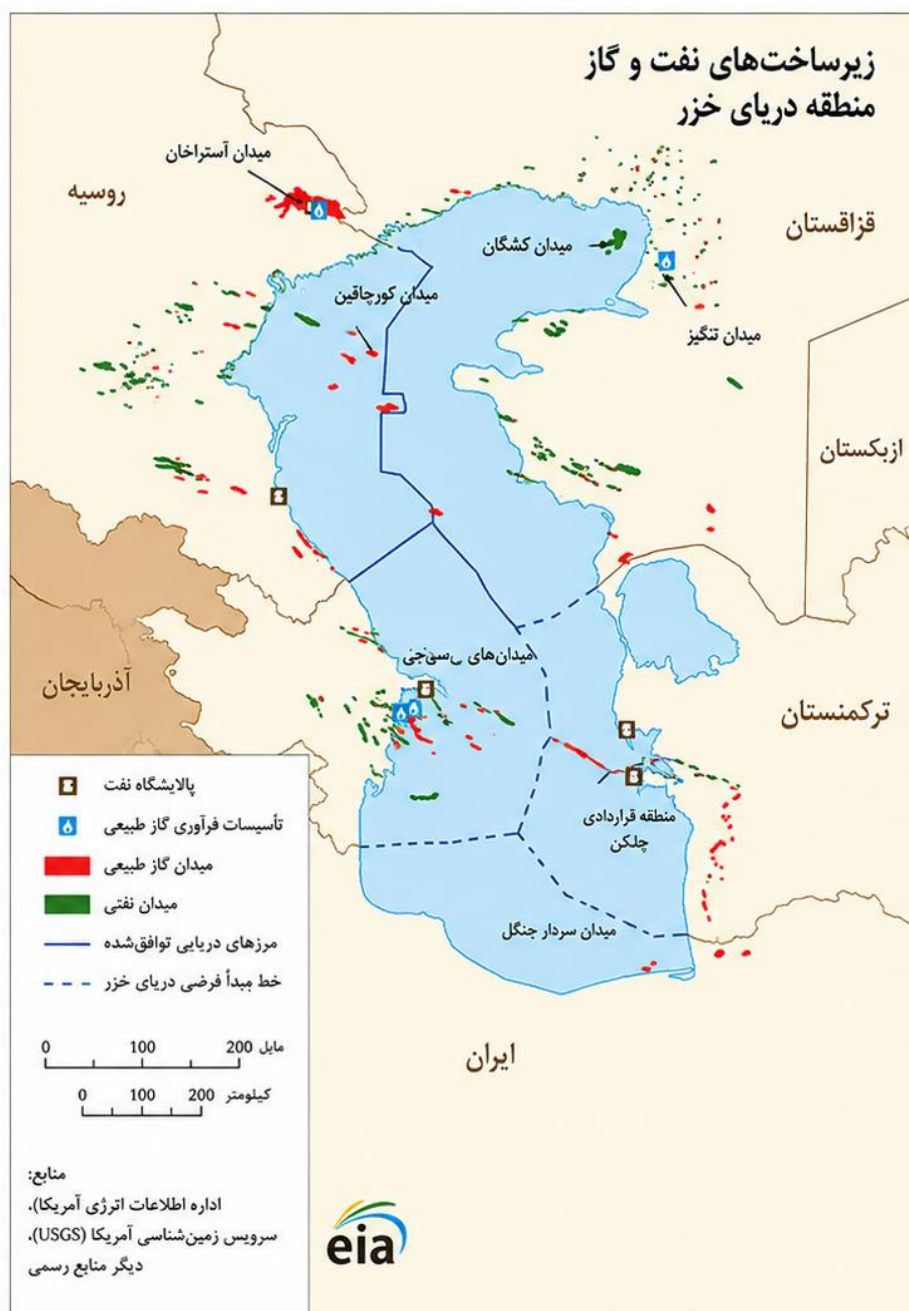
پیوست‌ها



تعیین حدود دریای خزر طبق قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰



پیشنهاد دولت‌های ساحلی دریای خزر



تعیین حدود دریای خزر براساس توافق ۲۰۰۳ فیما بین روسیه-قزاقستان-جمهوری آذربایجان



منابع

منابع فارسی

کتب

فرشاد کاشانی، مناقشه خزر: مطالعاتی درباره‌ی اختلافات حقوقی ایران و همسایگان (تهران: انتشارات اگر ۱۴۰۳)

محمد رضا ضیایی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی (تهران: انتشارات گنج دانش ۱۳۹۶)

مقالات

داود هرمیداس باوند، «رژیم حقوقی دریای خزر: نگاهی به ابعاد زیست محیطی و امنیتی» (۱۳۸۰) مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز

ساسان صیرفی، «رژیم حقوقی مدیریت شیلات دریای خزر» (۱۴۰۱) مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران

سید جلال ساداتیان، «رژیم حقوقی دریای خزر و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۸) امنیت ملی

سید جمال سیفی، «رژیم حقوقی دریای خزر، گذشته، حال و آینده: از طرح جانشینی دولت تا وضع کنوانسیون آکتائو (۲۰۱۸)» (قسمت اول و دوم) (۱۴۰۱) پژوهش‌های حقوقی

پایان‌نامه/رساله دکتری

مهدی کیخسروی، «بررسی نظام حقوقی دریای خزر در پرتو کنوانسیون‌ها و رویه‌های بین‌المللی» (رساله دکتری، دانشگاه قم ۱۴۰۰)

منابع بر خط /مصاحبه‌ها

داوود هرمیداس باوند، «بررسی رژیم حقوقی دریای خزر در مصاحبه با دکتر هرمیداس باوند» (آبان و آذر ۱۳۸۶) ۹۲

<https://www.ensani.ir/file/download/article/20120828110634-4055-2145.pdf> accessed 16 August 2026

مرکز اسناد انقلاب اسلامی، «مروری بر رژیم حقوقی دریای خزر» (۱ شهریور ۱۴۰۵)

<https://irdc.ir/fa/news/11433/%D9%85%D8%B1%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A8%D8%B1-%D8%B1%DA%98%DB%8C%D9%85-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82%DB%8C->



[%D8%AF%D8%B1%DB%8C%D8%A7%DB%8C-%D8%AE%D8%B2%D8%B1>](#)

accessed 23 August 2026

منابع لاتین

Books

Barbara Janusz-Pawletta, *The Legal Status of the Caspian Sea: Current Challenges and Prospects for Future Development* (Springer 2021)

Articles

Michał Pietkiewicz, 'Legal status of Caspian Sea – problem solved?' (2021) 123 *Marine Policy* 104321

Djamchid Momtaz, 'Le statut juridique de la mer Caspienne: la Convention d'Aktau du 12 août 2018' (2018) 64 *Annuaire Français de Droit International* 611

Mostafa Abadikhah, 'The Straight Baselines under the Convention on the Legal Status of the Caspian Sea: Iran's Approach' (2023) 10(2) *Kutafin Law Review* 437

Thesis

Mehrdad Nazemi, *La mer Caspienne et le droit international : contribution à l'étude de sa situation juridique au carrefour des frontières* (PhD thesis, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne 2001)

Zeynab Jahangirova, *Statut juridique de la mer Caspienne* (PhD thesis, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne 2022)

Khagani Guliyev, *La Mer caspienne et le droit international* (PhD thesis, Université de Strasbourg 2013)

Alua Nadirkulova, *International Legal Status of the Caspian Sea with Particular Reference to its Delimitation* (LLM thesis, Seoul National University 2012)

Emilia Ramazanova, *The Caspian Sea: Legal Challenges of Delimitation between Littoral States* (Master thesis, UiT The Arctic University of Norway 2012)

Reza Nasri-Roudsari, *Le Régime Juridique de la mer Caspienne* (LLM thesis, Université de Montréal 2008)

Marina Soilemezidou, *International Governance of the Caspian Sea Legal Status: Political, Legal, Negotiating and Scientific Aspects* (PhD thesis, Panteion University 2022)



Cases

North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands) [1969] ICJ Rep 3

Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada/United States of America) [1984] ICJ Rep 246

Documents

Convention on the Legal Status of the Caspian Sea (signed at Aktau 12 August 2018)

Treaty of Friendship between Persia and the Russian Socialist Federal Soviet Republic (26 February 1921)

Treaty of Commerce and Navigation between Iran and the Union of Soviet Socialist Republics (25 March 1940)