مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات مدیریت
مسلسل: ۲۲۰۲۶ ■ آبان ۱۴۰۵

طراحی الگوی نهادی و سناریوهای ساختاری حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۱۸
Publish Date : 2026/11/09

عنوان: طراحی الگوی نهادی و سناریوهای ساختاری حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز

تهیه و تدوین (Author) : مژده ناطقی

واژه‌های کلیدی: تنگه هرمز، ساختار نهادی، نظام حکمرانی

ناشـر: مرکزپژوهش‌های مجلس شـورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22026
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12050.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل:۲۲۰۲۶
کـد موضـوعی: ۲۹۰

عنوان: طراحی الگوی نهادی و سناریوهای ساختاری حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز

نوع گـزارش: طرح/ لایحه☐، نظارتی☐، راهبردی■، پیش‌نویس قانونی☐
نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)
مدیرمطالعه: محمد عبدالحسین‌زاده
اظهار نظر کنندگان : میثم بهارلو (گروه مطالعات بنیادین حکومتی دفتر مطالعات حکمرانی)
محمد آدمی ابرقویی (گروه حقوق بین الملل دفتر مطالعات حقوقی)، ابوالفضل قوی البنیه (سرپرست معاونت دفتر مطالعات حقوقی)
ناظران علمی : مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور
گرافیک و صفحه آرایی : ساجده زارع‌مرزی، نرگس گلچین آرانی
تاریخ شروع مطالعه : ۱۴۰۵/۰۲/۱۵





نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

فهرست مطالب

چکیده ۵

خلاصه مدیریتی ۶

۱. مقدمه ۷

۲. پیشینه ۹

۳. معرفی گذرگاه‌های دریایی بین‌المللی ۹

۴. بررسی نظام حکمرانی تنگه مالاکا ۱۲

۴-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه مالاکا ۱۳

۴-۲. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی تنگه مالاکا ۱۶

۴-۳. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه مالاکا ۱۹

۵. بررسی نظام حکمرانی تنگه‌های ترکیه ۲۰

۵-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه‌های ترکیه ۲۱

۵-۲. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی تنگه‌های ترکیه ۲۴

۵-۳. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه‌های ترکیه ۲۵

۶. بررسی نظام حکمرانی کانال سوئز ۲۶

۶-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی کانال سوئز ۲۶

۶-۲. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی کانال سوئز ۲۹

۶-۳. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی کانال سوئز ۳۰

۷. بررسی نظام حکمرانی تنگه هرمز ۳۱

۷-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه هرمز ۳۱

۷-۲. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی تنگه هرمز ۳۳

۷-۳. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه هرمز ۳۵

۸. جمع‌بندی بررسی نظام حکمرانی در آبراه‌های مورد مطالعه ۳۵

۹. طراحی الگوی مطلوب حکمرانی تنگه هرمز در کشور ۳۸

۹-۱. الزام‌ها و ویژگی‌های طراحی « نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز» ۳۹

۹-۲. سناریوهای حکمرانی تنگه هرمز ۵۱

۱۰. تحلیل سناریوهای حکمرانی تنگه هرمز و انتخاب سناریوی مناسب ۶۰

۱۱. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی ۶۲

منابع و مآخذ ۶۶

فهرست جداول

جدول ۱. حجم نفت خام و مایعات نفتی منتقل شده از طریق گلوگاه‌های جهانی و دماغه امید نیک (برحسب میلیون بشکه در روز) در بازه زمانی ۲۰۲۰ تا نیمه اول سال ۲۰۲۵ ..... ۱۱

جدول ۲. جمع‌بندی نظام حکمرانی آبراه‌های مورد مطالعه ۳۷

جدول ۳. خلاصه توصیه‌های سیاستی پیشنهادی ۶۴

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نقشه حجم ترانزیت روزانه نفت و سایر مایعات از طریق گلوگاه‌های نفتی دریایی جهان (برحسب میلیون بشکه در روز) در نیمه اول سال ۲۰۲۵ ..... ۱۱

شکل ۲. تنگه‌های مالاکا و سنگاپور ۱۲

شکل ۳. تنگه‌های ترکیه (بسفر و داردانل) ۲۱

شکل ۴. کانال سوئز ۲۶

شکل ۵. محل قرارگیری تنگه هرمز ۳۱

شکل ۶. سطوح تصمیم‌گیری در طراحی ساختاری «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز» ۴۰



طراحی الگوی نهادی و سناریوهای ساختاری حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز

چکیده

تنگه هرمز یکی از مهم‌ترین آبراه‌های راهبردی جهان و گذرگاه اصلی انتقال بخش قابل توجهی از انرژی مورد نیاز اقتصاد جهانی است. تحولات ژئوپلیتیکی و تنش‌های نظامی اخیر در خلیج فارس، اهمیت این تنگه را برجسته‌تر کرده است. با وجود این اهمیت، مطالعات پیشین عمدتاً بر ابعاد حقوقی، امنیتی و ژئوپلیتیکی آن متمرکز بوده و حکمرانی و ترتیبات نهادی آن کمتر بررسی شده است. این گزارش با هدف طراحی الگوی نهادی پیشنهادی برای حکمرانی تنگه هرمز، ضمن تحلیل وضعیت موجود، به بررسی تطبیقی نظام‌های حکمرانی و سازوکارهای تأمین مالی در تنگه مالاکا، تنگه‌های ترکیه و کانال سوئز پرداخته است.

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که آبراه‌ها و گذرگاه‌های دریایی مهم جهان از چارچوب واحدی برای اداره، حکمرانی و تأمین مالی پیروی نمی‌کنند و ترتیبات حاکم بر آنها متناسب با شرایط تاریخی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و جغرافیایی شکل گرفته است. بنابراین، انتخاب الگوی مناسب حکمرانی تنگه هرمز نیز باید با توجه به شرایط ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و میزان انطباق هر الگو با اقتضائات موجود صورت گیرد. با توجه به شرایط جنگی کشور و تهدیدات امنیتی و نظامی، سناریوی چهارم، مبتنی‌بر نقش‌شورای عالی امنیت ملی در سیاستگذاری کلان امنیتی و نقش محوری ستاد کل نیروهای مسلح در مدیریت و تنظیم الزامات امنیتی و عملیاتی تنگه، از میان سناریوهای بررسی‌شده به‌عنوان گزینه متناسب با شرایط موجود پیشنهاد می‌شود. پس از برقراری کامل امنیت در خلیج فارس و تنگه هرمز و دفع خطر حمله نظامی ایالات‌متحده از این منطقه، تناسب الگوی حکمرانی باید مجدداً ارزیابی و در صورت‌لزوم بازتنظیم شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

تنگه هرمز یکی از مهم‌ترین گذرگاه‌های دریایی جهان و مسیر اصلی انتقال بخش قابل توجهی از انرژی و تجارت دریایی منطقه خلیج‌فارس است. اهمیت این تنگه صرفاً به ابعاد حمل‌ونقلی محدود نبوده و موضوع‌هایی نظیر امنیت ملی، امنیت انرژی، توسعه اقتصادی، دیپلماسی دریایی، حفاظت محیط‌زیست و همکاری‌های منطقه‌ای را نیز در برمی‌گیرد. با وجود این اهمیت راهبردی، در حال حاضر **مسئولیت‌های مرتبط با تنگه هرمز میان نهادهای متعدد توزیع شده** و سازوکار متمرکز و پایداری برای سیاستگذاری، هماهنگی فرابخشی، مدیریت بحران، تنظیم‌گری اقتصادی و تأمین مالی اقدام‌های مرتبط با این تنگه وجود ندارد.

نقطه‌نظرات/ یافته‌های کلیدی

بررسی تطبیقی نظام‌های حکمرانی و سازوکارهای تأمین مالی در تنگه مالاکا، تنگه‌های ترکیه و کانال سوئز نشان می‌دهد که الگوی واحدی برای حکمرانی آبراه‌ها و گذرگاه‌های دریایی مهم وجود ندارد و هر آبراه متناسب با شرایط تاریخی، سیاسی، امنیتی و اقتصادی خود از ترتیبات متفاوتی برخوردار است. بااین‌حال، مطالعه سیر تحول آبراه‌های مورد بررسی بیانگر آن است که با افزایش اهمیت یک آبراه برای تجارت جهانی و امنیت بین‌المللی، به تدریج سازوکارهای پایدارتر برای مدیریت آن شکل گرفته است. این روند در قالب تقویت نقش نهادهای متولی کشورهای ساحلی، توسعه همکاری‌های بین‌دولتی و بین‌المللی، افزایش هماهنگی میان ذی‌نفعان و ایجاد سازوکارهایی برای تأمین منابع مالی مورد نیاز ایمنی، نگهداری و توسعه آبراه‌ها قابل مشاهده است.

بررسی وضعیت تنگه هرمز نشان می‌دهد که به‌رغم جایگاه راهبردی این تنگه در تجارت جهانی و امنیت انرژی، سازوکارهای نهادی و همکاری‌های سازمان‌یافته در کشور متناسب با این اهمیت توسعه نیافته‌اند. در این راستا در این گزارش چهار سناریوی حکمرانی شامل: ۱. تشکیل شورای‌عالی تنگه هرمز و ایجاد سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز به‌عنوان دبیرخانه مستقل، ۲. تشکیل شورای‌عالی با استقرار دبیرخانه در سازمان بنادر و دریانوردی، ۳. ایجاد کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز در ذیل شورای‌عالی امنیت ملی و **۴. شورای‌عالی امنیت ملی به‌عنوان سیاستگذار کلان امنیتی و ستاد کل نیروهای مسلح به‌عنوان نهاد محوری مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه مورد بررسی قرار گرفت.**

ارزیابی کیفی سناریوها نشان می‌دهد که هر یک از گزینه‌های مورد بررسی، متناسب با شرایط و اهداف مختلف، از مزایا و محدودیت‌های متفاوتی برخوردارند. سناریوی اول از ظرفیت بیشتری برای ایجاد تعادل میان ابعاد امنیتی، اقتصادی، حقوقی، زیست‌محیطی و بین‌المللی تنگه و نیز ایجاد هماهنگی پایدار میان دستگاه‌های مختلف برخوردار است و از این منظر، در شرایط عادی و پس از برقراری کامل امنیت در خلیج‌فارس و تنگه هرمز و دفع خطر هرگونه حمله نظامی ایالات‌متحده از این منطقه می‌تواند گزینه مناسب‌تری برای حکمرانی یکپارچه و بلندمدت تنگه باشد. سناریوی دوم اگرچه از منظر استفاده از ظرفیت‌های موجود و کاهش هزینه‌های نهادی مزیت دارد، اما با خطر غلبه نگاه بخشی و حمل‌ونقلی بر سایر ابعاد راهبردی تنگه مواجه است. سناریوی سوم نیز ظرفیت بالایی در هماهنگی امنیتی، مدیریت بحران و تصمیم‌گیری سریع دارد، اما استمرار آن در بلندمدت ممکن است به غلبه رویکرد امنیتی بر سایر ابعاد حکمرانی تنگه بینجامد. در مقابل، سناریوی چهارم در شرایطی که سطح تهدیدات امنیتی و نظامی بالا بوده و ملاحظات امنیتی و دفاعی بر سایر ابعاد حکمرانی تنگه غلبه دارد، از تناسب بیشتری با اقتضائات موجود برخوردار است. بر این اساس، انتخاب الگوی حکمرانی تنگه هرمز نمی‌تواند مستقل از شرایط زمانی، سطح تهدیدات و اقتضائات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی صورت گیرد. با توجه به شرایط فعلی کشور و اقتضائات ناشی از جنگ، سناریوی چهارم، مبتنی‌بر سیاستگذاری کلان

امنیتی شورای‌عالی امنیت ملی و نقش محوری ستاد کل نیروهای مسلح در مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه، به‌عنوان گزینه مناسب برای شرایط موجود پیشنهاد می‌شود. با تغییر شرایط، پس از برقراری کامل امنیت در خلیج‌فارس و تنگه هرمز و دفع خطر هرگونه حمله نظامی ایالات‌متحده از این منطقه، لازم است الگوی حکمرانی تنگه مجدداً ارزیابی و متناسب با شرایط جدید، درخصوص تداوم الگوی موجود یا گذار به سایر گزینه‌های بررسی‌شده تصمیم‌گیری شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای سیاستی ذیل برای استقرار تدریجی الگوی پیشنهادی حکمرانی تنگه هرمز ارائه می‌شود.

- استقرار سازوکار متمرکز مدیریت و هماهنگی امنیتی و عملیاتی تنگه هرمز،
- تدوین و تصویب «سند ملی حکمرانی تنگه هرمز»،
- بازنگری در قوانین، مقررات و اسناد بالادستی مرتبط،
- تعیین روشن حدود مسئولیت دستگاه‌های تخصصی موجود و نحوه تعامل آنها با سازوکار مرکزی مدیریت تنگه،
- ایجاد سازوکار پایدار هماهنگی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های ذی‌ربط،
- طراحی سازوکار تأمین مالی، تعیین و اخذ تعرفه‌های مرتبط با تنگه هرمز متناسب با الگوی حکمرانی،
- استقرار سازوکار ارزیابی و بازنگری دوره‌ای الگوی حکمرانی.

۱. مقدمه

آبراه‌های بین‌المللی نقش مهمی در جابه‌جایی کالا، انرژی، سرمایه و انسان ایفا می‌کنند و از ارکان اصلی تجارت و ارتباطات دریایی جهان به شمار می‌روند. در ادبیات حقوق بین‌الملل دریاها، تنگه‌های بین‌المللی مهم‌ترین نوع آبراه‌های دریایی به شمار می‌روند. تنگه به‌طور کلی به گذرگاه طبیعی باریکی گفته می‌شود که میان دو خشکی قرار گرفته و دو پهنه آبی را به یکدیگر متصل می‌کند. در این چارچوب، تنگه‌ها صرفاً مسیرهای عبور و مرور نیستند، بلکه محل تلاقی سه مؤلفه اساسی‌اند: «محیط» شامل ویژگی‌های طبیعی و زیرساختی، «جریان‌ها» شامل کالا، انرژی، سرمایه و اطلاعات و «حاکمیت» شامل ترتیبات حقوقی و نهادی حاکم بر این فضاها. در نتیجه، ترتیبات حکمرانی این گذرگاه‌ها نقشی تعیین‌کننده در تأمین امنیت، تسهیل ناوبری و مدیریت منافع بازیگران مختلف ایفا می‌کند [۱].

اهمیت سازوکارهای حکمرانی این تنگه‌ها از آنجا ناشی می‌شود که کشتی‌های عبوری در این گذرگاه‌ها ناگزیر وارد حوزه‌های دریایی تحت صلاحیت دولت‌های ساحلی می‌شوند [۱]. همین موضوع موجب شده است که برای مدیریت عبور و مرور، تأمین ایمنی دریانوردی و تنظیم روابط میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده، چارچوب‌ها و سازوکارهای مختلفی در سطح بین‌المللی شکل گیرد. در کنار این چارچوب‌ها، مدیریت این گذرگاه‌ها نیازمند سازوکارهای نهادی مناسب برای هماهنگی میان بازیگران مختلف و پاسخ‌گویی هم‌زمان به ابعاد فنی، اقتصادی، امنیتی و زیست‌محیطی است. با وجود این، شیوه حکمرانی و سازوکارهای نهادی در همه گذرگاه‌های دریایی یکسان نیست و هر آبراه متناسب با ویژگی‌ها و شرایط خود از ترتیبات متفاوتی برخوردار است. در میان این گذرگاه‌ها، تنگه هرمز نیز ویژگی‌ها و شرایط خاص خود را دارد.

در میان تنگه‌های مهم جهان، تنگه هرمز جایگاهی ویژه دارد. این تنگه یکی از اصلی‌ترین گلوگاه‌های دریایی جهان به شمار می‌رود و پس از تنگه مالاکا، بیشترین حجم انتقال نفت در جهان ازطریق آن انجام می‌شود؛ به‌گونه‌ای که روزانه حدود ۲۱ میلیون بشکه نفت از این مسیر عبور می‌کند [۲]. در سال‌های اخیر نیز به‌دلیل افزایش تنش‌های ژئوپلیتیکی در منطقه خلیج‌فارس، رشد حجم تجارت انرژی، افزایش حضور بازیگران نظامی و امنیتی خارجی و همچنین تشدید نگرانی‌ها درباره امنیت دریانوردی و حفاظت از محیط‌زیست دریایی، تنگه هرمز بیش از گذشته به یکی از حساس‌ترین آبراه‌های جهان تبدیل شده است. رخدادهای اخیر، ازجمله حمله ایالات‌متحده آمریکا و رژیم صهیونیستی به ایران در اسفند ۱۴۰۴ و حضور گسترده نیروهای دریایی ایالات‌متحده و متحدان آن در خلیج‌فارس و دریای عمان نیز نشان داد که این آبراه صرفاً یک مسیر تجاری نیست، بلکه بخشی از معادلات امنیت بین‌المللی و رقابت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای محسوب می‌شود. در چنین شرایطی، نبود یک سازوکار نهادمند و فراگیر برای هماهنگی میان بازیگران مختلف، باعث شده است که واکنش به بحران‌ها و تصمیم‌گیری در مواقع بحرانی با چالش مواجه شود.

در حال حاضر، بخش قابل توجهی از وظایف مرتبط با مدیریت تنگه هرمز در ایران به‌صورت پراکنده و توسط نهادهای مختلف دریایی، بندری، نظامی و امنیتی انجام می‌شود. هرچند بین این نهادها در برخی حوزه‌ها همکاری‌ها و هماهنگی‌هایی صورت گرفته است، نبود یک چارچوب نهادی مشخص برای هماهنگی در حوزه‌های مختلف موجب شده است که نظام حکمرانی تنگه هرمز همچنان ماهیتی بخشی و غیرمتمرکز داشته باشد. بنابراین، مسئله اصلی لزوماً ایجاد یک نهاد جدید یا تمرکز تمامی وظایف مرتبط با تنگه در یک سازمان واحد نیست، بلکه ایجاد سازوکاری برای هماهنگی مؤثر میان نهادهای دارای صلاحیت‌های متفاوت و تضمین انسجام تصمیم‌گیری در حوزه‌های مرتبط با حکمرانی تنگه است. ازاین‌رو، بررسی راهکارهای تقویت هماهنگی نهادی و طراحی سازوکارهای مناسب حکمرانی برای این تنگه، به یکی از موضوع‌های مهم سیاستگذاری دریایی تبدیل شده است.

بر این اساس، در گزارش حاضر ابتدا نظام حکمرانی برخی از مهم‌ترین آبراه‌های بین‌المللی به‌صورت تطبیقی بررسی می‌شود. سپس وضعیت موجود نظام حکمرانی تنگه هرمز تحلیل شده و در پایان، با استفاده از نتایج این بررسی، پیشنهادهایی برای بهبود نظام حکمرانی تنگه هرمز با تأکید بر تنظیم سازوکارهای نهادی در کشور ارائه می‌شود.

۲. پیشینه

بررسی سوابق تقنینی و مطالعاتی مرتبط با تنگه هرمز نشان می‌دهد که این آبراه عمدتاً از منظر حقوقی، امنیتی و ژئوپلیتیکی مورد توجه قرار گرفته است. بخش قابل توجهی از مطالعات انجام‌شده به موضوع‌هایی همچون رژیم حقوقی حاکم بر تنگه، وضعیت عبور و مرور کشتی‌ها، امنیت انرژی، حضور بازیگران فرامنطقه‌ای و پیامدهای ژئوپلیتیکی تحولات این منطقه اختصاص یافته است. در سال‌های اخیر نیز برخی پژوهش‌ها به بررسی آثار اقتصادی و امنیتی اختلال در تردد دریایی از تنگه هرمز و تأثیر آن بر بازارهای جهانی انرژی پرداخته‌اند.

با وجود اهمیت این مطالعات، بررسی آنها نشان می‌دهد در این مطالعات به ابعاد حکمرانی تنگه هرمز، ساختار نهادی مدیریت آن و نحوه تعامل و تقسیم‌کار میان بازیگران متعدد مؤثر در این حوزه توجهی نشده است. در نتیجه این خلأ مطالعاتی، شناخت جامعی از سازوکارهای موجود، روابط نهادی، چالش‌های هماهنگی و الزام‌های استقرار یک نظام حکمرانی کارآمد برای این آبراه در ادبیات داخلی وجود ندارد.

از منظر تقنینی نیز وضعیت مشابهی وجود دارد. مهم‌ترین اسناد قانونی کشور در این حوزه، ازجمله قانون مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج‌فارس و دریای عمان مصوب سال ۱۳۷۲ و سایر مقررات مرتبط با دریانوردی، ایمنی، حفاظت محیط‌زیست دریایی و امنیت مرزهای آبی، عمدتاً به تعیین حدود صلاحیت‌های حاکمیتی، ضوابط تردد دریایی و الزام‌های بخشی پرداخته‌اند. هرچند این قوانین و مقررات بخشی از الزام‌های اداره و بهره‌برداری از این آبراه را پوشش می‌دهند، اما تاکنون چارچوبی منسجم برای حکمرانی تنگه هرمز، تعیین نقش و مسئولیت نهادهای مختلف و ایجاد سازوکارهای هماهنگی میان آنها تدوین نشده است.

بر این اساس، می‌توان گفت مهم‌ترین خلأ موجود در ادبیات پژوهشی، فقدان نگاه حکمرانی‌محور به تنگه هرمز است. همچنین در سطح تقنینی نیز چارچوب مشخصی برای ساماندهی روابط میان بازیگران متعدد و مدیریت یکپارچه این آبراه وجود ندارد. پژوهش حاضر با تمرکز بر این خلأ و با بهره‌گیری از مطالعه تطبیقی تجربه آبراه‌های بین‌المللی، در پی ارائه چارچوبی برای تحلیل و بهبود نظام حکمرانی تنگه هرمز با تأکید بر تنظیم سازوکارهای نهادی است.

۳. معرفی گذرگاه‌های دریایی بین‌المللی

حمل‌ونقل دریایی یکی از ارکان اساسی تجارت بین‌المللی محسوب می‌شود و بخش عمده‌ای از مبادلات جهانی، به‌ویژه در حوزه انرژی و کالاهای اساسی، ازطریق آن انجام می‌گیرد. برآوردها نشان می‌دهد حدود ۸۰ درصد از حجم تجارت جهانی و حدود ۵۰ درصد از ارزش آن ازطریق حمل‌ونقل دریایی جابه‌جا می‌شود [۳]. در این میان، سهم قابل توجهی از این جریان‌ها از گذرگاه‌های بین‌المللی دریایی عبور می‌کند؛ گذرگاه‌هایی که نه‌تنها مسیرهای فیزیکی ارتباطی، بلکه زیرساخت‌های راهبردی در نظام تجارت جهانی محسوب می‌شوند و نقش مهمی در جابه‌جایی کالا، انرژی، سرمایه و انسان دارند. از منظر حقوق بین‌الملل دریاها و ژئوپلیتیک دریایی، این گذرگاه‌ها صرفاً فضاهای جغرافیایی نیستند، بلکه عرصه‌هایی راهبردی‌اند که در آن عوامل طبیعی، جریان‌های اقتصادی و ترتیبات حاکمیتی به‌طور هم‌زمان بر یکدیگر اثر می‌گذارند. در ادبیات حقوق بین‌الملل دریاها، «تنگه‌های بین‌المللی» مهم‌ترین نوع گذرگاه دریایی به شمار می‌روند. تنگه به‌طور کلی به گذرگاه طبیعی باریکی گفته می‌شود که میان دو خشکی قرار گرفته و دو پهنه آبی را به یکدیگر متصل می‌کند. اهمیت این گذرگاه‌ها از آن جهت است که کشتی‌های عبوری ناگزیر وارد حوزه‌های دریایی تحت صلاحیت دولت‌های ساحلی می‌شوند و همین امر زمینه‌ساز شکل‌گیری قواعد و ترتیبات ویژه برای مدیریت عبور و مرور بین‌المللی شده است [۱].

در کنار تنگه‌های طبیعی، کانال‌ها یا تنگه‌های مصنوعی نیز به‌عنوان گذرگاه‌های مهم دریایی در نظام تجارت جهانی ایفای نقش می‌کنند. کانال‌هایی مانند سوئز،[1] پاناما[2] و کیل[3] نمونه‌هایی از آبراه‌های‌ساخت انسان هستند که با هدف اتصال دو پهنه آبی و تسهیل تجارت بین‌المللی ایجاد شده‌اند. این کانال‌ها اگرچه منشأ طبیعی ندارند، اما از نظر جغرافیایی و کارکردی نقش مشابهی با تنگه‌ها ایفا می‌کنند؛ با این تفاوت که چارچوب اداره و تنظیم عبور و مرور در آنها عمدتاً براساس قوانین و مقررات کشور میزبان یا توافق‌های بین‌المللی خاص شکل گرفته است [۱].

در تحولات جدید ادبیات، دسته سومی از گذرگاه‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته است که می‌توان آنها را «تنگه‌های تقویت‌شده مصنوعی» نامید. این دسته شامل تنگه‌های طبیعی است که به‌واسطه مداخلات انسانی نظیر لایروبی، ایجاد مسیرهای کشتیرانی، سامانه‌های هدایت دریایی و مدیریت ترافیک دریایی، به‌طور فزاینده‌ای مهندسی و سامان‌دهی شده‌اند. از این منظر، بسیاری از گذرگاه‌های مهم دریایی امروز ماهیتی ترکیبی دارند؛ یعنی نه کاملاً طبیعی‌اند و نه کاملاً مصنوعی، بلکه ترکیبی از ویژگی‌های طبیعی و زیرساخت‌های مهندسی‌شده را در بر می‌گیرند. بر این اساس، گذرگاه‌های بین‌المللی دریایی را می‌توان در سه دسته اصلی طبقه‌بندی کرد [۱]:

- تنگه‌های طبیعی؛[4]
- تنگه‌های تقویت‌شده مصنوعی؛[5]
- تنگه‌های مصنوعی یا کانال‌ها.[6]

لازم به ذکر است که تنگه هرمز به علت شرایط جغرافیای خاصی که از آن برخودار است، با بسیاری از آبراه‌های بین‌المللی متفاوت بوده و شاید نتوان آن را به‌طور کامل در ذیل تقسیم‌بندی ذکر شده از گذرگاه‌های بین‌المللی دریایی در نظر گرفت. تنگه هرمز از حیث جغرافیایی و سرزمینی، تنگه‌ای طبیعی واقع میان ایران و عمان است که پهنه آبی آن در محدوده دریای سرزمینی دو کشور قرار می‌گیرد؛ ازاین‌رو، برخلاف بسیاری از آبراه‌های بین‌المللی، با یک گذرگاه طبیعی که به‌طور کامل واقع در میان قلمرو دریایی دو دولت است، مواجه هستیم.

اهمیت ژئوپلیتیکی گذرگاه‌ها، به‌ویژه در مواردی که در مجاورت مرزهای چند کشور قرار دارند و از عرض جغرافیایی محدودی برخوردارند، موجب شکل‌گیری مفهوم «گلوگاه‌های دریایی» شده است. این گلوگاه‌ها به‌دلیل تمرکز بالای جریان تجارت جهانی و محدود بودن مسیرهای جایگزین، نقاط حساس و آسیب‌پذیر در نظام حمل‌ونقل دریایی بین‌المللی محسوب می‌شوند.

در جدول ۱، حجم نفت خام و مایعات نفتی منتقل‌شده ازطریق گلوگاه‌های جهانی و دماغه امید نیک[7] (برحسب میلیون بشکه درروز) در بازه زمانی ۲۰۲۰ تا نیمه اول سال ۲۰۲۵ ارائه شده است [۲].

1. Suez Canal
2. Panama Canal
3. Kiel Canal
4. Natural Straits
5. Artificially-Enhanced Straits
6. Artificial Straits/Canals
7. Good Hope

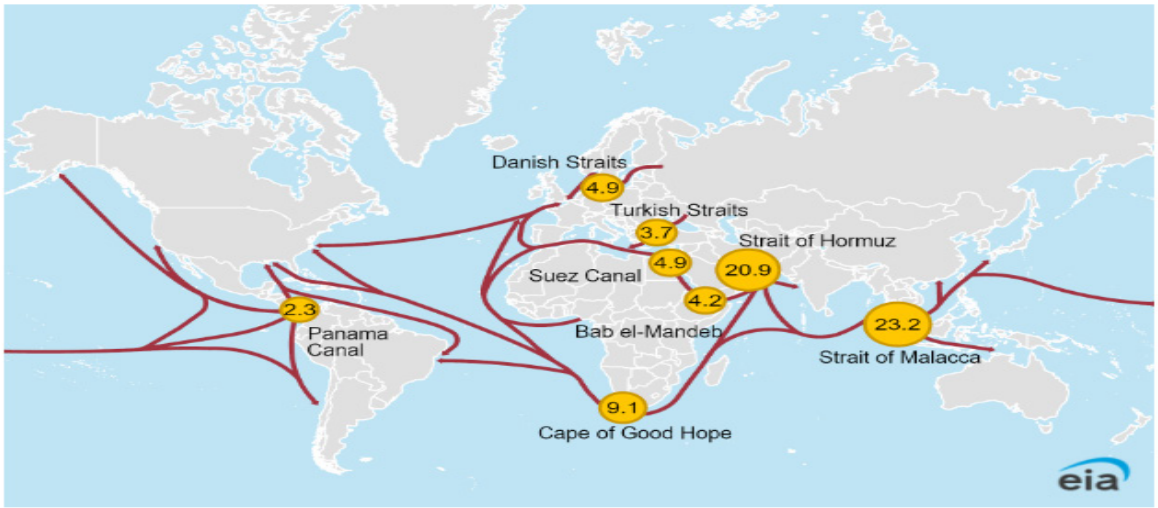
جدول ۱. حجم نفت خام و مایعات نفتی منتقل شده از طریق گلوگاه‌های جهانی و دماغه امید نیک (برحسب میلیون بشکه در روز) در بازه زمانی ۲۰۲۰ تا نیمه اول سال ۲۰۲۵ [۲]

عنوان گذرگاه دریایی	۲۰۲۰	۲۰۲۱	۲۰۲۲	۲۰۲۳	۲۰۲۴	نیمه اول ۲۰۲۵
تنگه مالاکا	۲۲,۸	۲۲,۱	۲۳,۰	۲۴,۰	۲۲,۵	۲۳,۲
تنگه هرمز	۱۹,۲	۱۹,۷	۲۱,۹	۲۱,۸	۲۰,۷	۲۰,۹
کانال سوئز و خط لوله سومد	۵,۴	۵,۲	۷,۳	۸,۸	۴,۸	۴,۹
باب‌المندب	۵,۷	۶,۰	۸,۰	۹,۳	۴,۱	۴,۲
تنگه‌های دانمارک	۳,۱	۳,۱	۴,۲	۵,۰	۴,۹	۴,۹
تنگه‌های ترکیه	۳,۲	۳,۳	۳,۲	۳,۵	۳,۶	۳,۷
کانال پاناما	۱,۷	۱,۸	۲,۲	۲,۲	۲,۰	۲,۳
دماغه امید نیک	۷,۹	۷,۲	۶,۱	۶,۲	۹,۳	۹,۱
حجم تجارت دریایی نفت	۷۴,۱	۷۵,۹	۷۸,۶	۸۰,۲	۷۹,۷	۷۹,۸
کل عرضه جهانی نفت	۹۴,۱	۹۵,۸	۱۰۰,۶	۱۰۲,۶	۱۰۳,۳	۱۰۴,۴

همان‌گونه که جدول ۱ نشان می‌دهد، دو تنگه مالاکا و هرمز از مهم‌ترین گلوگاه‌های انتقال نفت در جهان به شمار می‌روند؛ به‌گونه‌ای که مجموع حجم نفت عبوری از این دو آبراه، تقریباً نیمی از تجارت دریایی روزانه نفت جهان را تشکیل می‌دهد. در شکل ۱ نیز، نقشه حجم ترانزیت روزانه نفت و سایر مایعات ازطریق گلوگاه‌های نفتی دریایی جهان (برحسب میلیون بشکه در روز) در نیمه اول سال ۲۰۲۵ نمایش داده شده است [۲].

شکل ۱. نقشه حجم ترانزیت روزانه نفت و سایر مایعات ازطریق گلوگاه‌های نفتی دریایی جهان (برحسب میلیون بشکه در روز) در نیمه اول سال ۲۰۲۵ [۲]

Figure 1. Map of daily transit volumes of petroleum and other liquids through world maritime oil chokepoints (million barrels per day) (1H25)



Data source: U.S. Energy Information Administration (EIA) analysis, based on Vortexa tanker tracking; World Bank; and Panama Canal Authority data, using EIA conversion factors and calculations
Note: 1H25=first half of 2025

همان‌گونه که در شکل ۱ نیز مشاهده می‌شود، تنگه‌های مالاکا و هرمز در مقایسه با سایر گلوگاه‌های دریایی، سهم برجسته‌ای در تجارت دریایی نفت جهان دارند.

گلوگاه‌های دریایی علاوه‌بر حوزه انرژی، در انتقال سایر کالاها نیز نقش تعیین‌کننده‌ای دارند؛ به‌گونه‌ای که اختلال در عملکرد آنها می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای بر زنجیره تأمین جهانی به همراه داشته باشد. این گذرگاه‌ها در معرض انواع تهدیدها ازجمله درگیری‌های ژئوپلیتیکی، دزدی دریایی، حوادث کشتیرانی، شرایط اقلیمی و حملات تروریستی قرار دارند. نمونه‌های اخیر ازجمله انسداد کانال سوئز در سال ۲۰۲۱، محدودیت‌های ناشی از خشکسالی در کانال پاناما در سال‌های ۲۰۲۳ تا ۲۰۲۴ و اختلال در مسیرهای دریای سرخ در سال‌های ۲۰۲۳ تا ۲۰۲۵، نشان‌دهنده آسیب‌پذیری ساختاری این گلوگاه‌ها در نظام تجارت جهانی است[۳].

در این چارچوب، گذرگاه‌های دریایی صرفاً مسیرهای عبور و مرور نیستند، بلکه محل تلاقی سه مؤلفه اساسی‌اند: «محیط» شامل ویژگی‌های طبیعی و زیرساختی، «جریان‌ها» شامل کالا، انرژی، سرمایه و اطلاعات و «حاکمیت» شامل ترتیبات حقوقی و نهادی حاکم بر این فضاها. از این منظر، حکمرانی گذرگاه‌های بین‌المللی مستلزم طراحی سازوکارهایی چندبعدی برای مدیریت هم‌زمان ابعاد فنی، اقتصادی، امنیتی و نهادی است [۱]. بااین‌حال، تجربه گذرگاه‌های مختلف نشان می‌دهد که شیوه اداره و حکمرانی آنها از الگوی واحدی پیروی نمی‌کند و هر گذرگاه متناسب با ویژگی‌های تاریخی، جغرافیایی، سیاسی و میزان اهمیت آن در تجارت و حمل‌ونقل دریایی، چارچوب‌ها و سازوکارهای خاص خود را توسعه داده است. ازاین‌رو، برای شناخت وضعیت تنگه هرمز، بررسی تطبیقی تجربه سایر گذرگاه‌های مهم دریایی می‌تواند تصویر روشن‌تری از الگوهای مختلف حکمرانی این آبراه‌ها ارائه دهد.

۴. بررسی نظام حکمرانی تنگه مالاکا[1]

تنگه‌های مالاکا و سنگاپور از دیرباز نقش مهمی در دریانوردی بین‌المللی ایفا کرده‌اند. این دو تنگه یک مسیر دریایی پیوسته را تشکیل می‌دهند که اقیانوس هند را به دریای چین جنوبی متصل می‌کند و کوتاه‌ترین مسیر دریایی میان خاورمیانه و شرق آسیا به شمار می‌رود. طول این مسیر حدود ۵۲۰ مایل دریایی است و از این حیث، طولانی‌ترین تنگه مورد استفاده در کشتیرانی بین‌المللی محسوب می‌شود. اندونزی، مالزی و سنگاپور سه کشور ساحلی این تنگه‌ها هستند. باریک‌ترین بخش تنگه مالاکا حدود ۸,۴ مایل دریایی و در تنگه سنگاپور حدود ۳,۲ مایل دریایی عرض دارد.

شکل ۲ محل قرارگیری تنگه مالاکا و سنگاپور بین سه کشور ساحلی نشان داده شده است.

شکل ۲. تنگه‌های مالاکا و سنگاپور



مأخذ: یافته‌های گزارش.

1. Strait of Malacca

تنگه مالاکا نقش کلیدی در اتصال اقیانوس هند به دریای چین جنوبی دارد و یکی از مهم‌ترین شریان‌های تجارت دریایی شرق آسیا محسوب می‌شود. بخش قابل‌توجهی از انرژی و کالاهای مورد نیاز اقتصادهای بزرگ آسیایی، ازجمله بخش عمده‌ای از نفت خام مورد نیاز ژاپن و کره جنوبی، ازطریق این تنگه منتقل می‌شود. تراکم بالای ترافیک دریایی و وابستگی گسترده اقتصاد جهانی به این مسیر، اهمیت راهبردی تنگه مالاکا را دوچندان کرده است [۴].

همان‌گونه که در جدول ۱ نشان داده شد، تنگه مالاکا پرترددترین گذرگاه دریایی نفت در جهان نیز به شمار می‌رود. از سال ۲۰۲۰ روزانه بین ۲۲ تا ۲۳ میلیون بشکه نفت از این تنگه عبور کرده است. مطابق داده‌های جدول ۱، در نیمه نخست سال ۲۰۲۵، روزانه حدود ۲۳٫۲ میلیون بشکه نفت از آن عبور کرده که معادل ۲۹ درصد کل جریان دریایی نفت در جهان است. از نظر حجم انتقال نفت، این تنگه بزرگ‌ترین گلوگاه نفتی جهان محسوب می‌شود. معمولاً بیش از ۷۰ درصد نفت عبوری از این تنگه را نفت خام تشکیل می‌دهد و بقیه مربوط به فراورده‌های نفتی است [۲].

۱-۴. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه مالاکا

نظام حکمرانی فعلی تنگه مالاکا حاصل روندی تاریخی و طولانی از تحول در الگوهای قدرت، تجارت و حکمرانی دریایی در جنوب شرق آسیاست. موقعیت راهبردی این تنگه در اتصال اقیانوس هند به شرق آسیا، همواره آن را به یکی از مهم‌ترین کانون‌های رقابت ژئوپلیتیکی و تجاری جهان تبدیل کرده است. در ادامه، سیر تاریخی تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی این تنگه در سه دوره تاریخی اصلی بررسی شده و توضیحات مربوط به هر دوره ارائه شده است.

۱-۱-۴. دوره اول: از شبکه‌های دریایی بومی تا رقابت استعماری

تنگه مالاکا از دیرباز یکی از مهم‌ترین گذرگاه‌های دریایی جهان بوده و نقش محوری در اتصال اقیانوس هند به شرق آسیا ایفا کرده است. پیش از ورود قدرت‌های استعماری اروپایی، این تنگه تحت نفوذ حکومت‌های دریایی و مراکز تجاری منطقه‌ای قرار داشت. در این دوره، تنگه بیش از آنکه یک مرز سرزمینی تلقی شود، فضایی ارتباطی و تجاری برای گردش کالا، انسان و سرمایه محسوب می‌شد و نقش یک «پل»[1] منطقه‌ای را ایفا می‌کرد [۵].

از اوایل قرن شانزدهم میلادی، با ورود قدرت‌های استعماری اروپایی، رژیم حکمرانی تنگه به‌تدریج دستخوش تغییر شد. پرتغال با تصرف مالاکا در سال ۱۵۱۱ نخستین تلاش جدی برای کنترل راهبردی مسیرهای تجاری تنگه را آغاز کرد. پس از آن، هلند در سال ۱۶۴۱ و سپس بریتانیا در سال ۱۸۱۹ با تأسیس مستعمره خود در سنگاپور، برای تسلط بر تجارت دریایی و مسیرهای ارتباطی شرق آسیا وارد رقابت شدند [۶]. در این میان، انعقاد معاهده لندن ۱۸۲۴ میان بریتانیا و هلند، نقطه عطف مهمی در این روند بود؛ زیرا این معاهده حوزه‌های نفوذ دو قدرت را در جنوب شرق آسیا تفکیک و زمینه شکل‌گیری مرزهای سیاسی مدرن در منطقه را فراهم کرد. این تحول موجب شد تنگه مالاکا از یک فضای پیونددهنده منطقه‌ای به فضایی مبتنی‌بر مرزبندی و تفکیک حاکمیتی تبدیل شود؛ وضعیتی که می‌توان آن را گذار از «پل» به «حصار»[2] تشبیه کرد [۵].

در نتیجه در این دوره، تنگه مالاکا به‌تدریج از یک فضای دریایی شبکه‌ای و پیونددهنده، به فضایی مبتنی‌بر کنترل راهبردی، رقابت استعماری و مرزبندی حاکمیتی تبدیل شد؛ وضعیتی که زمینه تاریخی منازعات بعدی پیرامون حاکمیت و آزادی ناوبری در تنگه را فراهم ساخت.

1. Bridge
2. Fence

۲-۱-۴. دوره دوم: دولت‌های ملی و آغاز همکاری در مدیریت تنگه مالاکا

پس از پایان دوره استعمار و استقلال کشورهای جنوب شرق آسیا، مسئله کنترل و مدیریت تنگه‌های مالاکا و سنگاپور به یکی از موضوع‌های مهم در روابط میان دولت‌های ساحلی و قدرت‌های دریایی تبدیل شد. در این دوره، اندونزی، مالزی و سنگاپور تلاش کردند نقش بیشتری در اداره و کنترل این آبراه ایفا کنند. این کشورها تنگه را نه‌فقط یک مسیر بین‌المللی، بلکه بخشی از منافع حاکمیتی و امنیتی خود تلقی می‌کردند. درعین‌حال، سازوکارهای همکاری میان آنها برای مدیریت تنگه نیز به‌تدریج تقویت شد.

در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰، ماهیت روابط میان سه کشور ساحلی تنگه‌ها به‌تدریج دستخوش تغییر شد و مناسبات آنها از تقابل به سمت همکاری و توافق حرکت کرد [۷]. بااین‌حال، همکاری در مدیریت تنگه‌ها آسان نبود؛ زیرا این کشورها سابقه‌ای طولانی از رقابت و بی‌اعتمادی متقابل داشتند و برداشت یکسانی از نحوه مدیریت تنگه‌ها و منافع کشورهای استفاده‌کننده از آن نداشتند. هرچند روابط میان آنها پس از تشکیل انجمن کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN) در سال ۱۹۶۷ بهبود یافت، اما همکاری در مدیریت تنگه‌ها در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ همچنان محدود باقی ماند [۴].

در فاصله سال‌های ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۳، اندونزی و مالزی گفت‌وگوهایی را براساس منافع مشترک خود در امنیت جنوب شرق آسیا آغاز کردند. به دنبال این گفت‌وگوها، در اوت ۱۹۶۹ مالزی اعلام کرد که محدوده دریای تحت حاکمیت خود را از ۳ مایل به ۱۲ مایل افزایش می‌دهد تا به محدوده دریایی تحت حاکمیت اندونزی برسد. در نوامبر ۱۹۷۱ نیز جلسه‌ای میان وزرای خارجی اندونزی، مالزی و سنگاپور برگزار شد که به توافق کامل میان اندونزی و مالزی و توافق نسبی این دو کشور با سنگاپور انجامید. در این نشست، سه کشور توافق کردند که مسئولیت اصلی امنیت دریانوردی برعهده کشورهای ساحلی باشد و برای هماهنگی، سازوکار مشترکی میان خود ایجاد کنند. همچنین، مدیریت ایمنی تنگه‌ها را از بحث بین‌المللی بودن آنها تفکیک کردند. مواضع اتخاذ شده توسط کشورهای ساحلی در این توافق، با واکنش برخی قدرت‌های دریایی نظیر شوروی و ژاپن روبه‌رو شد که بر بین‌المللی بودن تنگه‌ها تأکید داشتند. ایالات‌متحده آمریکا نیز بر اصل آزادی دریانوردی پافشاری می‌کرد [۷]. در نتیجه، الگوی حکمرانی تنگه مالاکا در این دوره تحت‌تأثیر تنش میان دو رویکرد قرار گرفت: از یک‌سو تأکید دولت‌های ساحلی بر نقش مدیریتی و امنیتی خود و ازسوی دیگر تأکید قدرت‌های دریایی بر حفظ آزادی ناوبری.

در راستای موضع اتخاذشده توسط کشورهای ساحلی، در این دوره محدودیت‌هایی برای عبور تانکرهای بیش از ۲۰۰ هزار تن و برخی شناورهای جنگی اعمال شد. هم‌زمان، افزایش ترافیک دریایی و رشد سوانح ناوبری در تنگه‌ها، توجه دولت‌های ساحلی را بیش‌ازپیش به مسئله ایمنی دریانوردی معطوف کرد. در نتیجه، نیاز به مشورت و هماهنگی میان سه کشور ساحلی افزایش یافت [۷].

در پاسخ به این نیاز، «گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه»[1] در سال ۱۹۷۵ ازطریق بیانیه مشترک میان اندونزی، مالزی و سنگاپور تشکیل شد و در سال ۱۹۷۷ با امضای توافق‌نامه ایمنی دریانوردی رسمیت یافت. این گروه متشکل از کارشناسان سازمان‌های دریایی سه کشور ساحلی بود و با هدف هماهنگی در زمینه ایمنی ناوبری، مدیریت ترافیک دریایی، حفاظت از محیط‌زیست دریایی و سایر مسائل فنی مرتبط با مدیریت تنگه‌ها فعالیت می‌کرد [۴]. هم‌زمان، پیشنهادهای «شورای سه‌جانبه» برای اجرای «طرح تفکیک ترافیک دریایی»[2] نیز توسط سه کشور در نشست وزرای خارجه آنها در سال ۱۹۷۷ تصویب شد [۷].

گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه به‌تدریج به یکی از مهم‌ترین سازوکارهای همکاری در تنگه‌های مالاکا و سنگاپور تبدیل شد و بستری برای گفت‌وگو و هماهنگی میان کشورهای ساحلی، کشورهای استفاده‌کننده از تنگه و نهادهای بین‌المللی فراهم کرد. جلسات سالیانه این گروه علاوه‌بر سه کشور ساحلی، با حضور ناظران و نمایندگانی از کشورهای استفاده‌کننده، سازمان بین‌المللی دریانوردی[3] و

1. Tripartite Technical Experts Group (TTEG)
2. Traffic Separation Scheme (TSS)
3. International Maritime Organization (IMO)

نهادهای فعال در صنعت کشتیرانی برگزار می‌شود [۴].

علاوه‌بر شکل‌گیری سازوکارهای همکاری میان کشورهای ساحلی در نیمه دوم قرن بیستم، برخی کشورهای استفاده‌کننده و ذی‌نفع در تنگه‌ها، به‌ویژه ژاپن، نیز اقدام‌هایی را برای تقویت همکاری با کشورهای ساحلی اتخاذ کردند. ژاپن از دهه ۱۹۶۰ نقش فعالی در ارتقای ایمنی دریانوردی در تنگه‌های مالاکا و سنگاپور ایفا کرده و همکاری نزدیکی با دولت‌های ساحلی داشته است. دولت ژاپن و نهادهای مرتبط با صنعت دریایی این کشور، ازطریق مجموعه‌ای از سازمان‌ها و انجمن‌های تخصصی در حمایت از برنامه‌های ایمنی ناوبری در تنگه‌ها مشارکت داشته‌اند. بخش قابل توجهی از این اقدام‌ها ازطریق «شورای تنگه مالاکا»[1] در توکیو هدایت شد؛ نهادی که در سال ۱۹۶۹ با هدف ارتقای ایمنی و نگهداری مسیرهای دریایی تنگه‌های مالاکا و سنگاپور ایجاد شد و تاکنون نقش مهمی در بهبود ایمنی کشتیرانی و حفاظت از محیط‌زیست دریایی در این گذرگاه ایفا کرده است [۴].

این همکاری‌های فنی و عملیاتی بین کشورهای ساحلی و کشورهای کاربر تنگه‌ها، به‌تدریج زمینه لازم برای نهادینه‌سازی حکمرانی مشارکتی در تنگه مالاکا را فراهم کرد.

۳-۱-۴. دوره سوم: نهادینه‌سازی حکمرانی مشارکتی در تنگه مالاکا

تحول مهم بعدی در حکمرانی تنگه‌های مالاکا و سنگاپور، شکل‌گیری چارچوبی برای همکاری سازمان‌یافته میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده بود که با تصویب کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها تقویت شد. در این دوره، دولت‌های ساحلی علاوه‌بر دغدغه‌های حاکمیتی، با چالش‌های عملی نظیر هزینه‌های سنگین حفاظت از ایمنی ناوبری و محیط‌زیست دریایی نیز مواجه بودند. به‌ویژه مالزی نسبت به بار مالی ناشی از نگهداری و ارتقای ایمنی در تنگه مالاکا ابراز نگرانی می‌کرد. درعین‌حال، رویه بین‌المللی اجازه تحمیل عوارض صرفاً به‌دلیل عبور ترانزیتی را به این کشورها نمی‌داد. در پاسخ به این چالش، ماده (۴۳) کنوانسیون، همکاری میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده را در تأمین تجهیزات ناوبری، ارتقای ایمنی و حفاظت از محیط‌زیست پیش‌بینی کرد [۴].

این ماده به‌گونه‌ای تدوین شد که از یک‌سو به نگرانی‌های کشورهای ساحلی پاسخ دهد، بدون آن‌که صرفاً به‌دلیل عبور ترانزیتی کشتی‌ها امکان اعمال عوارض بر آنها را فراهم کند و ازسوی دیگر به کشورهای استفاده‌کننده اجازه دهد در تأمین هزینه‌های مربوط به بهبود ایمنی ناوبری و پیشگیری از آلودگی مشارکت داشته باشند. بااین‌حال، ماده (۴۳) بیشتر ماهیتی چارچوبی و غیرالزام‌آور دارد و صرفاً اصول کلی همکاری را مشخص می‌کند، درحالی‌که تعیین سازوکارهای اجرایی را به توافق میان دولت‌ها واگذار می‌کند. پس از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون حقوق دریاها، با وجود آغاز تلاش‌ها برای عملیاتی‌سازی ماده (۴۳) در سال ۱۹۹۴، بحران مالی آسیا و برخی تحولات سیاسی و امنیتی منطقه، روند همکاری را با وقفه مواجه کرد. در این دوره، ژاپن تنها کشور استفاده‌کننده‌ای بود که به‌صورت داوطلبانه در تأمین بخشی از هزینه‌های ایمنی و نگهداری تنگه‌ها با کشورهای ساحلی همکاری داشت. بااین‌حال، افزایش نگرانی‌ها درباره امنیت دریایی، دزدی دریایی و هزینه‌های فزاینده نگهداری تجهیزات کمک ناوبری، ضرورت ایجاد سازوکارهای همکاری پایدار میان کشورهای ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده را بیش‌ازپیش آشکار ساخت. افزایش دزدی دریایی و سرقت‌های مسلحانه در منطقه موجب شد تنگه مالاکا ازسوی مؤسسات بیمه دریایی، ازجمله لویدز،[2] به‌عنوان منطقه پرخطر طبقه‌بندی شود و ژاپن نیز اعلام کرد که ادامه تأمین یک‌جانبه هزینه‌های ایمنی ناوبری در تنگه‌ها امکان‌پذیر نیست [۴].

در پاسخ به این تحولات، دبیرکل سازمان بین‌المللی دریانوردی در سال ۲۰۰۴ ابتکاری را برای تقویت ایمنی، امنیت و حفاظت محیط‌زیست در تنگه‌های مالاکا و سنگاپور آغاز کرد. پس از سه سال مذاکره، در سال ۲۰۰۷ «سازوکار همکاری برای تنگه‌های مالاکا

1. Malacca Straits Council (MSC)
2. Lloyd's

و سنگاپور» به‌طور رسمی توسط دولت‌های ساحلی پذیرفته شد. این سازوکار، اگرچه عمدتاً بر ایمنی ناوبری و حفاظت محیط‌زیست متمرکز است و نه مسائل امنیتی، اما نخستین چارچوب عملیاتی برای اجرای ماده (۴۳) کنوانسیون حقوق دریاها به شمار می‌رود و بر پایه ترتیبات پیشین مانند گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه و شورای تنگه مالاکا شکل گرفته است [۴].

این سازوکار از سه رکن اصلی تشکیل می‌شود: «مجمع همکاری»،[1] «کمیته هماهنگی پروژه»[2] و «صندوق کمک به ناوبری».[3] مجمع همکاری بستر گفت‌وگو میان دولت‌های ساحلی، کشورهای استفاده‌کننده، صنعت کشتیرانی و سایر ذی‌نفعان را فراهم می‌کند و به تسهیل همکاری‌های عملی کمک می‌کند. کمیته هماهنگی پروژه مسئول بررسی و تصویب پروژه‌های مرتبط با ارتقای ایمنی ناوبری است و صندوق کمک به ناوبری نیز تأمین مالی پایدار برای نگهداری و بهبود تجهیزات کمک ناوبری در تنگه‌ها را برعهده دارد [۴].

در مجموع می‌توان گفت، ترتیبات حکمرانی تنگه‌های مالاکا و سنگاپور در این دوره از یک الگوی مبتنی‌بر تقابل میان حاکمیت و آزادی ناوبری، به سمت نوعی حکمرانی مشارکتی و چندبازیگری حرکت کرد؛ الگویی که در آن دولت‌های ساحلی، کشورهای کاربر، نهادهای بین‌المللی و صنعت کشتیرانی، همگی در مدیریت ایمنی و پایداری این آبراه نقش دارند.

۲-۴.سازوکارهاوبازیگران‌اصلی‌درحکمرانی‌تنگه‌مالاکا

با مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه مالاکا، بازیگران مؤثر در حکمرانی این تنگه را می‌توان در سه سطح اصلی دسته‌بندی کرد. سطح نخست شامل نهادها و سازمان‌های کشورهای ساحلی تنگه، یعنی اندونزی، مالزی و سنگاپور است که نقش اصلی را در مدیریت، ایمنی و کنترل این آبراه برعهده دارند. سطح دوم، سازوکارها و نهادهای همکاری چندجانبه و بین‌الدولی را دربر می‌گیرد که با هدف هماهنگی میان کشورهای ساحلی، کشورهای استفاده‌کننده و سایر ذی‌نفعان در حکمرانی تنگه‌ها ایجاد شده‌اند. سطح سوم نیز شامل نهادها و سازوکارهایی است که در کشورهای استفاده‌کننده از تنگه، به‌ویژه ژاپن، برای حمایت از ایمنی ناوبری و همکاری با کشورهای ساحلی ایجاد شده‌اند. در ادامه، بازیگران هر یک از این سطوح به تفکیک معرفی می‌شوند.

۱-۲-۴. بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در سطح کشورهای ساحلی

همان‌طور که اشاره گردید، تنگه مالاکا در میان سه کشور اندونزی، مالزی و سنگاپور قرار دارد. در کشورهای ساحلی، حکمرانی تنگه‌ها عموماً میان سه دسته نهاد توزیع شده است: نهادهای دریایی و بندری مسئول تنظیم‌گری و ایمنی ناوبری، نهادهای گارد ساحلی مسئول اجرای قانون و امنیت دریایی و نیروهای دریایی مسئول دفاع و امنیت نظامی. در ادامه بازیگران اصلی به تفکیک هرکدام از کشورهای ساحلی معرفی شده‌اند.

بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در کشور اندونزی

در کشور اندونزی، سه نهاد اصلی در مدیریت و برقراری ایمنی و امنیت در تنگه‌های مالاکا ایفای نقش می‌کنند که عبارت‌اند از:

- **اداره کل حمل‌ونقل دریایی:**[4] اداره کل حمل‌ونقل دریایی یک سازمان دولتی اندونزیایی تحت نظارت وزارت حمل‌ونقل این کشور است. این سازمان مسئولیت تدوین، اجرای سیاست‌های ملی، تنظیم‌گری و نظارت بر امور بندری و دریایی را در آب‌های اندونزی برعهده دارد. این نهاد نماینده اندونزی در گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه و سایر نهادهای بین‌الدولی و بین‌المللی مرتبط با تنگه مالاکا است.
- **آژانس امنیت دریایی اندونزی:**[5] آژانس امنیت دریایی یک سازمان گشت و نجات دریایی در آب‌های سرزمینی جمهوری اندونزی

1. Cooperation Forum
2. Project Coordination Committee
3. Aids to Navigation Fund
4. Indonesian Directorate General of Sea Transportation
5. Indonesia Maritime Security Agency

است. این نهاد یک نهاد دولتی غیروزارتی است که مستقیماً ازطریق وزارت هماهنگی امور سیاسی، حقوقی و امنیتی[1] به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد. وظیفه این نهاد انجام گشت‌های امنیتی و ایمنی در آب‌های سرزمینی اندونزی و حوزه قضایی اندونزی است.

- **نیروی دریایی اندونزی:** نیروی دریایی اندونزی، شاخه دریایی نیروهای مسلح ملی اندونزی است. این نیرو از آب‌های مجمع‌الجزایری وسیع، خطوط ساحلی و منافع دریایی اندونزی محافظت می‌کند.

بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در کشور مالزی

در کشور مالزی، سه نهاد اصلی در مدیریت و برقراری ایمنی و امنیت در تنگه‌های مالاکا ایفای نقش می‌کنند که عبارت‌اند از:

- **اداره دریایی مالزی:**[2] اداره دریایی مالزی یک آژانس دولتی زیر نظر وزارت حمل‌ونقل مالزی است. این سازمان مسئولیت مدیریت امور کشتیرانی، بنادر و مسائل دریایی را در سراسر آب‌های مالزی برعهده دارد و نقش مهمی در تضمین ایمنی دریانوردی، امنیت دریایی و توسعه پایدار صنعت حمل‌ونقل دریایی این کشور ایفا می‌کند. این نهاد به همراه سایر کشورهای ساحلی متعهد به مشارکت فعال با صنعت کشتیرانی در سطح بین‌المللی، به‌ویژه در سازوکار همکاری طراحی شده برای افزایش ایمنی ناوبری و حفاظت از محیط‌زیست در تنگه‌های مالاکا و سنگاپور است.
- **آژانس اجرای قوانین دریایی مالزی:**[3] آژانس اجرای قوانین دریایی مالزی که رسماً با نام گارد ساحلی مالزی در سطح بین‌المللی شناخته می‌شود، وظیفه حفظ قانون و نظم و هماهنگی عملیات جست وجو و نجات در منطقه دریایی مالزی و در دریاهای آزاد را برعهده دارد. این آژانس و اعضای آن بخشی از آژانس مدنی فدرال مالزی هستند و مستقیماً به وزارت امور داخلی مالزی گزارش می‌دهند. بااین‌حال، این آژانس می‌تواند در مواقع اضطراری، بحران ویژه یا زمان جنگ تحت فرماندهی نیروهای مسلح مالزی ادغام شود. این آژانس روابط نزدیکی با گارد ساحلی ایالات‌متحده و گارد ساحلی ژاپن دارد.
- **نیروی دریایی مالزی**: نیروی دریایی سلطنتی مالزی، بازوی دریایی نیروهای مسلح مالزی است. این نهاد، نهاد اصلی مسئول نظارت دریایی و عملیات دفاعی کشور مالزی است.

بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در کشور سنگاپور

در کشور سنگاپور، سه نهاد اصلی در مدیریت و برقراری ایمنی و امنیت در تنگه‌های مالاکا ایفای نقش می‌کنند که عبارت‌اند از:

- **اداره دریانوردی و بندر سنگاپور:**[4] سازمان اداره دریانوردی و بندر سنگاپور در ۲ فوریه ۱۹۹۶ تأسیس شد. مأموریت این سازمان، توسعه سنگاپور به‌عنوان یکی از برترین بنادر هاب جهانی و یک مرکز بین‌المللی دریایی و همچنین پیشبرد و حفاظت از منافع راهبردی دریایی این کشور است. این نهاد نیروی محرکه توسعه بندری و دریایی سنگاپور به شمار می‌رود و نقش‌های متعددی نظیر اداره بندر، نهاد تنظیم‌گر بندر، برنامه‌ریز بندر و نماینده ملی امور دریایی در مجامع بین‌المللی را برعهده دارد.
- **گارد ساحلی سنگاپور:**[5] گارد ساحلی سنگاپور بخشی از نیروی پلیس سنگاپور است که وظایف پلیس دریایی و گارد ساحلی در سنگاپور را با هم ترکیب می‌کند. وظایف این نهاد شامل اجرای قانون و عملیات جستجو و نجات با همکاری اداره دریانوردی و بندر سنگاپور و اداره مهاجرت و بازرسی است.
- **نیروی دریایی سنگاپور:** نیروی دریایی جمهوری سنگاپور، شاخه خدمات دریایی نیروهای مسلح سنگاپور است که مسئول دفاع از کشور در برابر هرگونه تهدید دریایی است.

1. Ministry for Political, Legal, and Security Affairs
2. Marine Department Malaysia
3. The Malaysian Maritime Enforcement Agency
4. Maritime and Port Authority of Singapore
5. Police Coast Guard

۲-۲-۴. سازوکارها و بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی

با توجه به قرار گرفتن تنگه‌های مالاکا و سنگاپور میان سه کشور ساحلی و حضور ذی‌نفعان و کاربران متعدد، حکمرانی این تنگه‌ها در قالب یک ساختار چندسطحی و مشارکتی شکل گرفته است. این ساختار بر سه مؤلفه اصلی استوار است: چارچوب‌های بین‌المللی حاکم بر اداره تنگه، استانداردها و مقررات فنی و سازوکارهای همکاری منطقه‌ای میان دولت‌های ساحلی و کاربران بین‌المللی.

- **کنوانسیون حقوق دریاها:** کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، چارچوب بین‌المللی حاکم بر اداره تنگه‌های مالاکا و سنگاپور را فراهم کرده است. این کنوانسیون با پیش‌بینی رژیم عبور ترانزیتی و همکاری میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده، زمینه شکل‌گیری سازوکارهای همکاری منطقه‌ای و ترتیبات نهادی موجود در این تنگه‌ها را فراهم کرده است.
- **سازمان بین‌المللی دریانوردی:** در کنار این چارچوب بین‌المللی، مقررات و استانداردهای فنی سازمان بین‌المللی دریانوردی نقش مهمی در تنظیم ایمنی ناوبری، مدیریت ترافیک دریایی و حفاظت از محیط‌زیست دریایی تنگه‌های مالاکا و سنگاپور ایفا می‌کنند.
- **گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه:** در سطح منطقه‌ای، گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه در سال ۱۹۷۵، به‌عنوان نخستین سازوکار همکاری میان اندونزی، مالزی و سنگاپور در زمینه ایمنی ناوبری و مدیریت ترافیک دریایی ازطریق بیانیه مشترک میان کشورهای ساحلی تشکیل شد و در سال ۱۹۷۷ با امضای توافقنامه ایمنی دریانوردی رسمیت یافت [۶].
- **سازوکار همکاری برای تنگه‌های مالاکا و سنگاپور بازیگران اصلی جهت پیاده‌سازی این سازوکار:** در سال ۲۰۰۷ «سازوکار همکاری برای تنگه‌های مالاکا و سنگاپور» به‌عنوان چارچوب رسمی مشارکت میان کشورهای ساحلی و کاربران بین‌المللی به‌طور رسمی توسط دولت‌های ساحلی پذیرفته شد. این سازوکار، اگرچه عمدتاً بر ایمنی ناوبری و حفاظت محیط‌زیست متمرکز است و نه مسائل امنیتی، اما نخستین چارچوب عملیاتی برای اجرای ماده (۴۳) کنوانسیون حقوق دریاها به شمار می‌رود. سازوکار همکاری از سه رکن تشکیل شده است که توضیحات هریک در ادامه ارائه شده است [۴]:
- **مجمع همکاری**: مجمع همکاری بستری برای گفت وگو بین کشورهای ساحلی، کشورهای کاربر، صنعت کشتیرانی و سایر ذی‌نفعان برای تبادل نظر و تسهیل همکاری‌های ملموس‌تر و عملی‌تر است.
- **کمیته هماهنگی پروژه**: این کمیته در رابطه با پروژه‌هایی جهت افزایش ایمنی ناوبری در تنگه‌های مالاکا تصمیم می‌گیرد. این کمیته، بخش مهمی از سازوکار همکاری است، زیرا این بخش، نمایش واقعی همکاری مؤثر و تقسیم‌کار بین کشورهای ساحلی و کاربران تنگه‌ها است. این کمیته متشکل از کشورهای ساحلی و حامیان پروژه‌هاست که بر هماهنگی اجرای پروژه‌ها نظارت دارند.
- **صندوق کمک به ناوبری:** صندوق کمک به ناوبری برای اطمینان از وجود ابزارهای بلندمدت و پایدار برای تأمین مالی نگهداری از وسایل کمک ناوبری حیاتی در تنگه‌ها تأسیس شد. این صندوق توسط کشورهای ساحلی به‌صورت چرخشی سه‌ساله اداره می‌شود و به‌عنوان مجمعی عمل می‌کند که در آن همه کاربران تنگه می‌توانند از نظر مالی برای نگهداری از وسایل کمک ناوبری در تنگه‌ها کمک کنند. کمک‌های مالی به این صندوق داوطلبانه است و گذشته از سه کشور ساحلی، کشورهای کاربر و سایر ذی‌نفعان ازجمله چین، هند، ژاپن، کره جنوبی، عربستان سعودی و امارات متحده عربی نیز در تأمین مالی صندوق مشارکت دارند.

۳-۲-۴. بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه مالاکا در سطح کشورهای کاربر تنگه

به غیر از بازیگران ذکر شده در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، اهمیت تنگه مالاکا برای برخی از کشورهای کاربر این تنگه نظیر ژاپن نیز باعث شده است که این کشور در طی سالیان مختلف ازطریق ایجاد نهادهایی، از ایمنی و امنیت ناوبری در این تنگه حمایت کند. ژاپن کمک‌های خود به کشورهای ساحلی را در سال ۱۹۶۹ با تأسیس شورای تنگه مالاکا آغاز کرد. از آن سال، ژاپنی‌ها همچنان از کشورهای ساحلی برای مدیریت تنگه مالاکا حمایت کرده‌اند. در حال حاضر چندین نهاد در ژاپن وجود دارند که در موضوع ایمنی

ناوبری و رسیدگی به مسائل امنیتی تنگه مالاکا فعال هستند. در ادامه به معرفی این نهادها پرداخته شده است [۸].

- **وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری:**[1] این وزارتخانه یک دفتر ویژه برای رسیدگی به مسائل مربوط به امور دریایی و تنگه مالاکا دارد. این دفتر ویژه در نتیجه افزایش تعداد کشتی‌هایی که روزانه از تنگه مالاکا عبور می‌کردند و ناکافی بودن امکانات ناوبری در حدود دهه ۱۹۵۰ تأسیس شد.
- **بنیاد نیپون:**[2] بنیاد نیپون یک سازمان غیردولتی است که در سال ۱۹۶۲ با مأموریت ارتقای توسعه دریایی در زمینه دریانوردی تأسیس شد. در سال ۱۹۶۹، بنیاد نیپون تصمیم گرفت به شورای تنگه مالاکا (تأسیس شده در سال ۱۹۶۹) برای بهبود این خطوط دریایی حیاتی از نظر ایمنی دریانوردی و امنیت دریایی کمک مالی کند.
- **شورای تنگه مالاکا:** شورای تنگه مالاکا در سال ۱۹۶۹ و در پی افزایش اهمیت راهبردی این تنگه در تجارت و حمل‌ونقل دریایی جهان تأسیس شد. شکل‌گیری این شورا تحت‌تأثیر چند عامل اصلی بود: کمبود تجهیزات و سامانه‌های کمک ناوبری در تنگه مالاکا در دهه ۱۹۶۰، افزایش وابستگی ژاپن به این مسیر برای انتقال نفت، درخواست انجمن کاپیتان‌های ژاپن و جوگانیچی کای[3] از دولت ژاپن برای ارتقای ایمنی ناوبری و همچنین حادثه نفتکش «توری کنیون»[4] در سال ۱۹۶۷ که موجب آلودگی گسترده دریایی شد. پس از بحث در رابطه با این مشکلات، دولت و بازیگران صنعت دریایی این کشور توافق کردند که یک نهاد غیردولتی با عنوان «شورای تنگه مالاکا»، برای رسیدگی به مسائل ایمنی ناوبری تأسیس کنند. بودجه این نهاد از بنیاد نیپون و سایر ذی‌نفعان این تنگه در ژاپن دریافت می‌شود. تاکنون ازطریق این نهاد، بسیاری از تجهیزات کمک ناوبری جایگزین شده و ارتقا یافته‌اند.
- **صندوق گردش مالی:**[5] ژاپن در سال ۱۹۸۱ صندوق گردش مالی را ازطریق تفاهم‌نامه‌ای که بین اندونزی، مالزی، سنگاپور و شورای تنگه مالاکا امضا شد، تأسیس کرد. هر یک از سه کشور ساحلی مجاز به برداشت وجه نقد از این صندوق برای استفاده در مبارزه با آلودگی نفتی ناشی از کشتی‌ها هستند. مبلغ برداشت شده پس از دریافت هزینه‌های پاکسازی از طرف دولت‌ها، به صندوق بازپرداخت می‌شود. این صندوق توسط کمیته صندوق گردش مالی مدیریت می‌شود که سالیانه برای بحث در مورد مسائل مربوط به نشت نفت و به‌روزرسانی رویه عملیاتی استاندارد برای مبارزه مشترک با نشت نفت در تنگه مالاکا و سنگاپور تشکیل جلسه می‌دهد.
- **گارد ساحلی ژاپن:** گارد ساحلی ژاپن از طرف دولت ژاپن وظیفه کمک به افزایش امنیت دریایی تنگه‌های مالاکا را در کنار گارد ساحلی کشورهای ساحلی یعنی آژانس اجرای قوانین دریایی مالزی، آژانس امنیت دریایی اندونزی و گارد ساحلی سنگاپور برعهده دارد.
- **سایر نهادها:** دو نهاد دیگر نیز در ژاپن در رابطه با تنگه مالاکا فعالیت دارند که عبارت‌اند از انجمن ایمنی دریایی ژاپن[6] و آژانس همکاری بین‌المللی ژاپن.[7] این دو نهاد به‌عنوان سازمان‌های غیردولتی به ترتیب در سال ۱۹۵۸ و ۱۹۷۴ تأسیس گردیدند. اگرچه این دو نهاد تنها برای تمرکز بر مسائل تنگه مالاکا تأسیس نشده‌اند، اما به‌عنوان سازمان‌های مرتبط با فعالیت‌های دریایی، در برخی از مسائل مرتبط به کشورهای ساحلی کمک می‌کنند.

۳-۴. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه مالاکا

مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی حاکم بر تنگه مالاکا نشان می‌دهد که وضعیت کنونی این آبراه، حاصل یک روند تدریجی

1. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT)
2. Nippon Foundation
3. Japan Captains'Association & Juganichi Kai
4. Torrey Canyon accident
5. Revolving Fund
6. Japan Association of Marine Safety (JAMS)
7. Japan International Cooperation Agency (JICA)

و چندلایه از تحول تاریخی، نهادی و مدیریتی است. ترتیبات حکمرانی و نهادی این تنگه در طول زمان، تحت‌تأثیر مجموعه‌ای از عوامل ازجمله دغدغه‌های حاکمیتی کشورهای ساحلی، ضرورت حفظ آزادی ناوبری برای کشورهای استفاده‌کننده، ملاحظات امنیت دریایی، افزایش ترافیک کشتیرانی، مخاطرات زیست‌محیطی و مسئله تأمین هزینه‌های ایمنی و نگهداری تنگه شکل گرفته و تکامل یافته است.

بررسی تجربه تنگه مالاکا نشان می‌دهد که حکمرانی موفق در آبراه‌های راهبردی نیازمند ایجاد توازن میان منافع کشورهای ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده است. در این چارچوب، کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها با پیش‌بینی همکاری میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده، زمینه شکل‌گیری سازوکارهای همکاری و نهادهای مشارکتی را فراهم کرده است.

همچنین تجربه مالاکا نشان می‌دهد که همکاری در حکمرانی تنگه‌ها عموماً از حوزه‌های فنی و ایمنی ناوبری آغاز شده و سپس به‌تدریج به سمت ایجاد سازوکارهای نهادی گسترده‌تر حرکت کرده است. نهادهایی مانند گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه ، سازوکار همکاری تنگه‌های مالاکا و سنگاپور، صندوق کمک به ناوبری و صندوق گردشی، نمونه‌هایی از این روند تدریجی نهادسازی هستند. در این میان، یکی از مهم‌ترین ابعاد حکمرانی تنگه مالاکا، ایجاد سازوکارهای مشارکتی برای تأمین هزینه‌های ایمنی ناوبری، نگهداری تجهیزات کمک ناوبری و مقابله با آلودگی‌های دریایی بوده است. تجربه این تنگه نشان می‌دهد که دولت‌های ساحلی، با وجود مسئولیت اصلی در مدیریت آبراه، به‌تنهایی توانایی یا تمایل کافی برای تأمین تمامی هزینه‌های مرتبط را نداشته‌اند و همین مسئله زمینه مشارکت کشورهای استفاده‌کننده را فراهم کرده است. برای حل این مسئله، علاوه‌بر شکل‌گیری نهادهایی مانند «صندوق کمک به ناوبری» برای تأمین مالی پروژه‌های مرتبط با ایمنی و حفاظت محیط‌زیست دریایی، برخی کشورهای استفاده‌کننده، به‌ویژه ژاپن، نیز به‌صورت مستقل و مستمر در حمایت مالی و فنی از تنگه‌ها مشارکت کرده‌اند. این تجربه نشان می‌دهد که مشارکت کشورهای استفاده‌کننده در حکمرانی آبراه‌های بین‌المللی می‌تواند بدون مداخله مستقیم در حاکمیت دولت‌های ساحلی و عمدتاً ازطریق حمایت‌های مالی، فنی و نهادی تحقق یابد.

در مجموع، تجربه تنگه مالاکا نشان می‌دهد که حکمرانی پایدار در آبراه‌های بین‌المللی به‌ویژه آبراه‌هایی که در قلمروی سرزمینی چند کشور ساحلی قرار دارند، نیازمند شکل‌گیری سازوکارهای چندبازیگری، تأمین مالی مشارکتی، همکاری مستمر میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده و ایجاد نهادهای تخصصی برای مدیریت مسائل ایمنی، زیست‌محیطی و ناوبری است.

۵. بررسی نظام حکمرانی تنگه‌های ترکیه[1]

تنگه‌های ترکیه شامل بسفر (استانبول) و داردانل (چاناق‌قلعه) هستند که در شکل ۳ نشان داده شده‌اند. این دو آبراه، دریای سیاه را ازطریق دریای مرمره به دریاهای اژه و مدیترانه متصل می‌کنند و از مهم‌ترین گذرگاه‌های دریایی جهان به شمار می‌روند [۹]. این مسیر دریایی با طول تقریبی ۱۶۴ مایل (حدود ۳۰۰ کیلومتر)، محل اتصال سرزمین‌های اروپا و آسیا محسوب می‌شود و همواره در طول تاریخ از اهمیت استراتژیک بالایی برخوردار بوده است. از نظر جغرافیایی، تنگه بسفر در شمال‌غربی ترکیه، دریای سیاه را به دریای مرمره متصل می‌کند و شهر استانبول را به دو بخش اروپایی و آسیایی تقسیم می‌کند. تنگه داردانل نیز در جنوب‌غربی ترکیه قرار دارد و دریای مرمره را به دریای اژه پیوند می‌دهد و یکی از گذرگاه‌های راهبردی در شمال‌شرقی مدیترانه محسوب می‌شود. در مجموع، این تنگه‌ها مهم‌ترین مسیر دسترسی دریایی به دریای سیاه را تشکیل می‌دهند و کشورهای ساحلی این دریا، ازجمله رومانی، بلغارستان، اوکراین و گرجستان، برای دسترسی به آب‌های آزاد به این گذرگاه وابسته هستند [۱۰].

1. Turkish Straits

شکل ۳. تنگه‌های ترکیه (بسفر و داردانل)



مأخذ: یافته‌های گزارش.

تنگه‌های ترکیه همچنین یکی از گلوگاه‌های مهم در انتقال نفت هستند. مطابق جدول ۱ در نیمه نخست سال ۲۰۲۵ به‌طور متوسط روزانه حدود ۳٫۷ میلیون بشکه نفت خام و فراورده‌های نفتی از تنگه‌های ترکیه عبور کرده است که معادل حدود ۵ درصد از تجارت دریایی جهانی نفت است. از این میزان، حدود ۶۰ درصد را نفت خام و مابقی را فراورده‌های نفتی تشکیل داده‌اند [۲].

به‌دلیل موقعیت جغرافیایی بسیار مهم این تنگه‌ها، اختلافات بین‌المللی متعددی بر سر آنها شکل گرفته و دولت‌ها در طول تاریخ برای عبور و کنترل آنها با یکدیگر رقابت و حتی جنگ کرده‌اند. همین اهمیت راهبردی موجب شده است که این تنگه‌ها همواره در کانون توجه قدرت‌های مختلف برای تأمین منافع خود قرار داشته باشند.

۱-۵. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه‌های ترکیه

تنگه‌های بسفر و داردانل همواره نقشی راهبردی در کنترل دسترسی به دریای سیاه داشته‌اند و ازاین‌رو، اداره و کنترل آنها همواره یکی از موضوع‌های مهم رقابت‌های ژئوپلیتیکی میان دولت‌ها بوده است. ترتیبات حکمرانی این تنگه‌ها در طول زمان متناسب با تحولات سیاسی، امنیتی و موازنه قدرت میان بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی دستخوش تغییر شده است. به‌طور کلی، سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه‌های ترکیه را می‌توان در ۶ مرحله متمایز بررسی کرد که هر یک بیانگر تغییر در الگوی اداره، توزیع اختیارات و سازوکارهای مدیریت این آبراه راهبردی است.

۱-۱-۵. دوره اول تا سوم: از انحصار عثمانی بر دریای سیاه تا آغاز بین‌المللی شدن رژیم تنگه‌های ترکیه

مرحله نخست از سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه‌های ترکیه از زمان فتح استانبول در ۱۴۵۳ تا میانه قرن شانزدهم را

دربرمی‌گیرد. در این دوره، عثمانیان با ساخت استحکامات نظامی و ایجاد نظام اداری کنترل عبور، عملاً انحصار تردد در تنگه‌ها را در دست گرفتند. عبور کشتی‌های غیرعثمانی تنها با دریافت مجوز «اذن سفینه» امکان‌پذیر بود و همراه با بازرسی کشتی، کنترل کالا و پرداخت عوارض انجام می‌شد. از میانه قرن شانزدهم تا انعقاد پیمان کوچوک‌قینارجه[1] در ۱۷۷۴، دریای سیاه عملاً به یک «دریای داخلی عثمانی» تبدیل شد. در این دوره ورود کشتی‌های خارجی به دریای سیاه به‌طور کامل ممنوع بود و عثمانیان کنترل انحصاری بر تجارت و حمل‌ونقل دریایی داشتند. این دوره اوج انحصار و انسداد دریای سیاه از تجارت بین‌المللی محسوب می‌شود.

در دوره دوم (۱۷۷۴ تا ۱۸۵۶)، با تضعیف انحصار عثمانی و انعقاد پیمان کوچوک‌قینارجه، ترتیبات اداره تنگه‌ها وارد مرحله‌ای از گشایش محدود شد و روند بین‌المللی شدن تدریجی آغاز شد. روسیه نخستین کشوری بود که حق کشتیرانی در دریای سیاه را به دست آورد و سپس برخی کشورهای اروپایی نیز از این حق برخوردار شدند. بااین‌حال، عبور کشتی‌ها همچنان تحت نظام سخت‌گیرانه مجوزدهی، بازرسی، ضمانت‌نامه و کنترل محموله‌ها قرار داشت [۱۱].

در دوره سوم (۱۸۵۶ تا ۱۹۱۴)، ترتیبات حکمرانی تنگه‌ها وارد مرحله‌ای از بین‌المللی شدن شد. در نتیجه توافق‌های بین‌المللی این دوره، عبور کشتی‌های تجاری به دریای سیاه آزاد شد، درحالی‌که عبور کشتی‌های جنگی همچنان تحت محدودیت باقی ماند. بدین ترتیب، اداره تنگه‌ها از یک نظام مبتنی‌بر کنترل انحصاری عثمانی به چارچوبی با قواعد مشترک و مورد توافق قدرت‌های بین‌المللی گذار کرد و این وضعیت تا پیش از جنگ جهانی اول ادامه داشت [۱۱].

۲-۱-۵. دوره چهارم و پنجم: از مدیریت بین‌المللی تنگه‌های ترکیه تا بازگشت تدریجی مدیریت و کنترل آنها به دولت ترکیه

تنگه‌های ترکیه در طول جنگ‌های جهانی اول و دوم، دوران جنگ سرد و سال‌های پس از آن، همواره از جایگاه مهمی در ژئوپلیتیک جهانی برخوردار بوده‌اند. پس از پایان جنگ جهانی اول و فروپاشی امپراتوری عثمانی، نظام حکمرانی این تنگه‌ها وارد مرحله‌ای از بین‌المللی‌سازی کامل شد که در معاهده صلح لوزان (۱۹۲۳) تثبیت گردید. در این دوره، ترتیبات جدید اداره تنگه‌ها بر دو اصل استوار شد: تضمین آزادی عبور و ایجاد سازوکارهای بین‌المللی برای نظارت بر تنگه‌ها؛ ترتیباتی که هم‌زمان اختیارات حاکمیتی ترکیه را نیز محدود می‌کرد. در واقع، با توجه به اهمیت ژئواستراتژیک، سیاسی و نظامی تنگه‌ها، دولت‌های طرف معاهده لوزان جلوگیری از اعمال کنترل یک‌جانبه ترکیه بر این منطقه را ضروری می‌دانستند. بر همین اساس، یک کمیسیون بین‌المللی با حضور نمایندگان کشورهای مختلف برای نظارت بر اجرای مقررات عبور و مرور از تنگه‌ها تشکیل شد. اگرچه ریاست این کمیسیون برعهده نماینده ترکیه بود، اما تشکیل و فعالیت آن نشان‌دهنده محدود شدن حاکمیت ترکیه و انتقال بخشی از مدیریت تنگه‌ها به سازوکارهای بین‌المللی بود [۱۳].

بااین‌حال، در کمتر از یک دهه، تغییرات قابل توجه در سیاست اروپا، افزایش تسلیحات و تهدیدات ناشی از سمت آلمان و ایتالیا، ترکیه را مجبور به بازنگری در کنترل تنگه‌ها کرد. این موضوع از اوایل دهه ۱۹۳۰ به یکی از مباحث اصلی دیپلماسی ترکیه، به‌ویژه در مجامع مختلف بین‌المللی، ازجمله جامعه ملل، تبدیل شد. در این دوره، وزارت امور خارجه ترکیه دیپلماسی صبورانه‌ای را با هدف مدیریت مستقل تنگه‌ها توسط ترکیه، ضمن در نظر گرفتن موازنه‌های حساس بین‌المللی، پیش برد. در نتیجه، ترکیه کشورهای امضاکننده پیمان لوزان و قدرت‌های بزرگ آن زمان را متقاعد کرد که رژیم تنگه‌ها را مورد ارزیابی مجدد قرار دهند. این روند نهایتاً به شکل‌گیری مذاکرات جدید و انعقاد کنوانسیون مونترو (۱۹۳۶) انجامید که ترتیبات اداره و کنترل تنگه‌ها را مورد بازنگری قرار داد و نقش ترکیه را در مدیریت و کنترل این آبراه تقویت کرد [۱۳].

در مجموع، این دوره گذار از حکمرانی بین‌المللی تنگه‌ها به الگویی بود که ضمن حفظ برخی قواعد مشترک بین‌المللی، اختیارات

1. Kucuk Kaynarca Treaty

مدیریتی و امنیتی ترکیه را به‌تدریج احیا کرد.

۳-۱-۵. دوره ششم: افزایش تدریجی اقتدار تنظیم‌گرانه ترکیه در مدیریت تنگه‌ها

با انعقاد کنوانسیون مونترو در سال ۱۹۳۶، ترتیبات حکمرانی جدیدی برای تنگه‌های ترکیه شکل گرفت که جایگزین نظام بین‌المللی شده لوزان شد. این ترتیبات جدید ضمن تضمین آزادی عبور کشتی‌های تجاری، اختیارات گسترده‌تری نسبت به رژیم لوزان برای مدیریت امنیتی و تنظیم عبور کشتی‌های جنگی در اختیار ترکیه قرار داد و زمینه تقویت نقش این کشور در اداره تنگه‌ها را فراهم ساخت. این ترتیبات همچنین امکان دریافت هزینه‌های مرتبط با ارائه خدمات عمومی ازجمله ایمنی ناوبری، امداد و نجات و خدمات دریایی را فراهم کرد [۱۲].

با افزایش چشمگیر ترافیک دریایی در تنگه‌های ترکیه و تغییرات فناورانه در ابعاد و نوع کشتی‌ها، به‌ویژه نفتکش‌ها، رژیم سنتی مونترو با چالش‌های اجرایی مواجه شد. در زمان امضای رژیم مونترو در سال ۱۹۳۶، حجم عبور کشتی‌ها بسیار محدود بود، اما در دهه‌های پایانی قرن بیستم این حجم به ده‌ها هزار کشتی در سال رسید و خطرات زیست‌محیطی، تصادفات و تهدید امنیت شهری استانبول به‌طور جدی افزایش یافت. در واکنش به این شرایط، ترکیه پس از مشاهده افزایش تصادفات دریایی و بروز حوادث جدی نفتی در اوایل دهه ۱۹۹۰، از همکاری سازمان بین‌المللی دریانوردی بهره گرفت و نهایتاً در سال ۱۹۹۴ به‌طور یک‌جانبه «مقررات دریایی تنگه‌های ترکیه و منطقه مرمره» را برای مدیریت ترافیک دریایی در تنگه‌ها تصویب کرد. این مقررات مجموعه‌ای از ابزارهای جدید مدیریت ترافیک دریایی را معرفی کرد که ازجمله می‌توان به طرح جداسازی ترافیک،[1] سیستم گزارش‌دهی به نام (TUBRAP)، الزام‌های فنی برای کشتی‌ها، محدودیت‌های عبور در شرایط خاص و کنترل شدیدتر کشتی‌های حامل مواد خطرناک اشاره کرد [۹]. علاوه‌بر ابزارهای فنی و ایمنی، ترکیه به‌تدریج از سازوکارهای مالی و خدماتی نیز برای تقویت نقش تنظیم‌گرانه خود در تنگه‌ها بهره گرفت. ترکیه با استناد به افزایش هزینه‌های مدیریت ترافیک دریایی، حفاظت محیط‌زیست و خدمات ایمنی، مبنای محاسبه هزینه‌های مرتبط با این خدمات را که بر پایه «فرانک طلایی» مندرج در کنوانسیون مونترو تعیین شده بود، به‌روزرسانی کرد [۱۴]. این مقررات جدید با مخالفت برخی دولت‌های استفاده‌کننده از تنگه‌ها ازجمله روسیه و یونان روبه‌رو شد، اما ترکیه با اتکا به استدلال‌های فنی، ایمنی و محیط‌زیستی، تعامل با سازمان بین‌المللی دریانوردی و بازنگری و اصلاح مقررات در سال ۱۹۹۸، توانست پذیرش بین‌المللی آنها را افزایش دهد؛ به‌طوری‌که این نظام جدید به تدریج به‌عنوان یک سازوکار مؤثر برای کاهش تصادفات و افزایش ایمنی پذیرفته شد [۹] و [۱۵].

پس از بازنگری مقررات در سال ۱۹۹۸، ترکیه روند تقویت سازوکارهای مدیریتی و فنی خود در تنگه‌ها را ادامه داد. دستورالعمل‌های اجرایی جدیدی در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ برای نحوه اعمال مقررات صادر کرد و «مقررات ترافیک دریایی تنگه‌های ترکیه» را نیز در سال ۲۰۱۹ جایگزین مقررات پیشین کرد. در کنار این اصلاحات نهادی و مقرراتی، ترکیه با توسعه سامانه‌های مدیریت ترافیک دریایی، ازجمله تصویب طرح جداسازی ترافیک توسط سازمان بین‌المللی دریانوردی در سال ۱۹۹۵ و راه‌اندازی سامانه راداری خدمات ترافیک دریایی تنگه‌های ترکیه در سال ۲۰۰۳، کنترل عملی و نظارت فنی خود بر عبور و مرور در تنگه‌ها را به‌طور قابل توجهی افزایش داد [۱۶].

در مجموع، تجربه تنگه‌های ترکیه نشان می‌دهد که دولت‌ها می‌توانند بدون تغییر رسمی رژیم‌های بین‌المللی، ازطریق توسعه مقررات فنی، ابزارهای تنظیم‌گری، خدمات دریایی و ارتقای ظرفیت‌های اجرایی، به‌تدریج اقتدار تنظیم‌گرانه و کنترل عملی خود را در مدیریت آبراه‌های بین‌المللی افزایش دهند.

1. Traffic Separation Scheme (TSS)

۲-۵.سازوکارهاوبازیگران‌اصلی‌درحکمرانی‌تنگه‌های‌ترکیه

مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه‌های ترکیه نشان می‌دهد که اگرچه این تنگه‌ها در قلمرو سرزمینی کشور ترکیه قرار دارند، اما موقعیت ویژه و اهمیت ژئوپلیتیکی و راهبردی آنها موجب شده است که نقش و کارکردی فراتر از یک آبراه ملی داشته باشند و به یکی از مهم‌ترین گذرگاه‌های دریایی بین‌المللی تبدیل شوند. به همین دلیل، حکمرانی این تنگه‌ها صرفاً در چارچوب مقررات و نهادهای داخلی ترکیه شکل نگرفته، بلکه تحت‌تأثیر سازوکارها، قواعد و بازیگران بین‌المللی نیز قرار دارد. بر این اساس، در این بخش مهم‌ترین سازوکارها و بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه‌های ترکیه در دو سطح ملی و بین‌المللی معرفی و بررسی می‌شوند.

۱-۲-۵. بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه‌های ترکیه در سطح کشور ترکیه

با توجه به قرارگیری تنگه‌های ترکیه در قلمرو سرزمینی کشور ترکیه، نهادهایی که نقش اصلی را در مدیریت، ایمنی و کنترل این آبراه برعهده دارند، در این کشور قرار دارند. در ادامه اصلی‌ترین این نهادها معرفی شده‌اند.

- **اداره امور دریایی:**[1] این اداره وابسته به وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت در ترکیه است و مسئولیت مدیریت روزمره ترافیک دریایی، صدور مجوزهای عبور، اعمال مقررات ایمنی و محیط‌زیست، تعیین مسیرهای ترافیکی و نظارت بر رعایت مقررات را برعهده دارد.
- **اداره کل ایمنی ساحل:**[2] این اداره نهادی وابسته به وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه است که در سال ۱۹۹۷ تأسیس شد و مسئولیت ارائه خدمات ایمنی دریایی و ناوبری در آب‌های سرزمینی ترکیه را برعهده دارد. این نهاد وظایفی همچون راهنمایی و یدک‌کشی کشتی‌ها، امداد و نجات دریایی، جمع‌آوری لاشه کشتی‌ها، مدیریت سامانه‌های ایمنی ناوبری، ایستگاه‌های رادیویی ساحلی و سامانه‌های کنترل ترافیک دریایی را انجام می‌دهد. اداره کل ایمنی ساحلی همچنین نقش مهمی در مدیریت عملی ترافیک دریایی در تنگه‌های بسفر و داردانل ایفا می‌کند و ازطریق سامانه‌های کنترل و پایش عبور و مرور، بر ایمنی ناوبری در تنگه‌های ترکیه نظارت دارد. این نهاد در شرایط اضطراری، خطرات ایمنی یا شرایط نامساعد جوی می‌تواند محدودیت‌هایی موقت بر عبور و مرور اعمال کند یا تردد را متوقف سازد.
- **نیروی دریایی ترکیه**: نیروی دریایی ترکیه مسئولیت امنیت و کنترل نظامی، به‌ویژه برای کشتی‌های جنگی و پیشگیری از تهدیدات احتمالی در تنگه‌ها را برعهده دارد.

۲-۲-۵. سازوکارها و بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه‌های ترکیه در سطح بین‌المللی

اگرچه تنگه‌های ترکیه به‌طور کامل در قلمرو سرزمینی این کشور قرار دارند و مدیریت اجرایی و روزمره آنها در اختیار نهادهای ملی ترکیه است، اما حکمرانی این تنگه‌ها در عمل تحت‌تأثیر مجموعه‌ای از بازیگران و چارچوب‌های بین‌المللی قرار دارد. این تأثیرگذاری نه ازطریق نهادهای اجرایی مستقیم، بلکه ازطریق چارچوب‌های بین‌المللی، استانداردهای فنی و تعاملات سیاسی میان دولت‌های ذی‌نفع اعمال می‌شود که مهم‌ترین آنها در ادامه معرفی شده‌اند.

- **کنوانسیون مونترو:** کنوانسیون مونترو (۱۹۳۶) مهم‌ترین چارچوب بین‌المللی تنظیم‌کننده عبور و مرور از تنگه‌های ترکیه است. این کنوانسیون اگرچه نهاد اجرایی مستقلی ایجاد نکرده، اما قواعد کلی حاکم بر عبور کشتی‌های تجاری و نظامی را تعیین کرده و چارچوب تعامل میان ترکیه و دولت‌های استفاده‌کننده از تنگه‌ها را شکل داده است. ازاین‌رو، مونترو بیش از آنکه یک بازیگر باشد، یکی از ارکان ساختار حکمرانی تنگه‌های ترکیه به شمار می‌رود.
- **سازمان بین‌المللی دریانوردی:** در کنار این چارچوب بین‌المللی، سازمان بین‌المللی دریانوردی نقش مهمی در تعیین استانداردهای ایمنی، زیست‌محیطی و مدیریت ترافیک دریایی دارد. مقررات و دستورالعمل‌های این سازمان، ازجمله در حوزه

1. Directorate-General of Maritime Affairs (DGMA)
2. Directorate General of Coastal Safety

ایمنی ناوبری، مدیریت مسیرهای ترافیکی و حمل‌ونقل مواد خطرناک، به‌صورت غیرمستقیم بر نحوه اداره و تنظیم عبور و مرور در تنگه‌های ترکیه اثرگذار است. این استانداردها زمینه‌ای فنی برای اجرای سیاست‌های ملی ترکیه در چارچوب الزام‌های بین‌المللی فراهم می‌کنند.

- **دولت‌های کاربر تنگه‌ها:** در میان بازیگران مؤثر بین‌المللی، دولت‌های استفاده‌کننده از تنگه‌ها نقش مهمی در شکل‌دهی به پویایی‌های حکمرانی این آبراه‌ها دارند. کشورهایی نظیر روسیه، ایالات‌متحده آمریکا، اعضای ناتو و برخی کشورهای اروپایی، به‌ویژه در حوزه‌های امنیتی، انرژی و کشتیرانی تجاری، از ذی‌نفعان اصلی رژیم عبور از تنگه‌ها محسوب می‌شوند. این دولت‌ها در دوره‌های مختلف، ازطریق لابی‌گری، چانه‌زنی و ائتلاف‌سازی با سایر دولت‌ها، می‌توانند در شکل‌دهی یا بازنگری ترتیبات حاکم بر مدیریت و عبور و مرور از تنگه‌ها اثرگذار باشند.

در مجموع، حکمرانی تنگه‌های ترکیه مبتنی‌بر تعامل میان چارچوب بین‌المللی مونترو، استانداردهای فنی سازمان بین‌المللی دریانوردی و منافع و تعاملات دولت‌های استفاده‌کننده است. در این ساختار، اگرچه ترکیه مسئول اصلی مدیریت و اداره تنگه‌هاست، اما تصمیمات آن در عمل تحت‌تأثیر تعهدات بین‌المللی، استانداردهای فنی و موازنه منافع بازیگران ذی‌نفع قرار دارد.

۳-۵. جمع‌بندی و درس‌آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه‌های ترکیه

بررسی سیر تحول نظام حکمرانی تنگه‌های ترکیه نشان می‌دهد که وضعیت کنونی حکمرانی در این تنگه‌ها حاصل یک روند تدریجی و چندلایه تاریخی، نهادی و سیاسی است که در طی دهه‌های مختلف شکل گرفته است. این وضعیت از یک‌سو نتیجه تلاش‌های دیپلماتیک ترکیه برای بازگرداندن و تقویت اختیارات حاکمیتی و تنظیم‌گرانه خود بر تنگه‌ها بوده و ازسوی دیگر، حاصل مقاومت و چانه‌زنی قدرت‌های بزرگ دریایی و دولت‌های کاربر تنگه‌ها برای حفظ اصل آزادی ناوبری بین‌المللی است.

چارچوب بین‌المللی حاکم بر تنگه‌های ترکیه، برخلاف بسیاری از تنگه‌های بین‌المللی، مبتنی‌بر کنوانسیون مونترو (۱۹۳۶) است که به‌طور ویژه برای تنظیم عبور و مرور در این تنگه‌ها تدوین شد. این کنوانسیون ضمن فراهم کردن بستر اداره تنگه‌ها توسط ترکیه، چارچوب کلی عبور کشتی‌های تجاری و نظامی را نیز تعیین می‌کند. بااین‌حال، ترکیه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، بدون تغییر این چارچوب بین‌المللی، ازطریق توسعه مقررات فنی، خدمات ناوبری، سامانه‌های مدیریت ترافیک و مقررات داخلی، دامنه اقتدار تنظیم‌گرانه و کنترل عملی خود بر تنگه‌ها را به‌تدریج افزایش داد. تصویب مقررات دریایی تنگه‌های ترکیه و منطقه مرمره در سال ۱۹۹۴ و اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۱۹ نمونه‌ای از این روند است.

در حال حاضر، اگرچه مدیریت اجرایی، ایمنی و کنترل ترافیک دریایی در تنگه‌های ترکیه عمدتاً توسط نهادهای داخلی این کشور انجام می‌شود، اما نحوه اداره این آبراه همچنان تحت‌تأثیر چارچوب‌های بین‌المللی، استانداردهای سازمان بین‌المللی دریانوردی و ملاحظات ژئوپلیتیکی دولت‌های ذی‌نفع قرار دارد. تجربه تنگه‌های ترکیه نشان می‌دهد که حکمرانی مؤثر بر آبراه‌های راهبردی مستلزم ایجاد توازن میان نقش مدیریتی دولت ساحلی، الزام‌های ایمنی و حفاظت از محیط‌زیست و منافع کشورهای استفاده‌کننده از مسیرهای بین‌المللی است. همچنین این تجربه نشان می‌دهد که دولت‌های ساحلی می‌توانند بدون تغییر چارچوب‌های بین‌المللی موجود، ازطریق توسعه ظرفیت‌های اجرایی، ابزارهای تنظیم‌گری و سازوکارهای فنی، اقتدار عملی خود را در مدیریت این آبراه‌ها تقویت کنند.

۶. بررسی نظام حکمرانی کانال سوئز

کانال سوئز یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های جهان است که به‌عنوان یک پیوند ژئواستراتژیک بین دریای مدیترانه و دریای سرخ عمل می‌کند. محل قرارگیری این کانال در شکل ۴ نمایش داده شده است. کانال سوئز به‌عنوان یک میانبر دریایی عمل می‌کند که فاصله سفر بین اروپا و آسیا را در مقایسه با مسیر دماغه امید نیک بیش از ۷۰۰۰ کیلومتر کاهش می‌دهد. این کانال یکی از مهم‌ترین مسیرهای تجارت دریایی جهان است و سهم قابل توجهی در جابه‌جایی تجارت جهانی، به‌ویژه حمل‌ونقل کانتینری و انرژی، دارد [۱۷].

شکل ۴. کانال سوئز



مأخذ: یافته‌های گزارش.

کانال سوئز، خط لوله سومد و تنگه باب المندب که در امتداد این کانال قرار دارد، مسیرهای استراتژیک برای حمل‌ونقل نفت و گاز طبیعی خلیج‌فارس به اروپا هستند. کل محموله‌های نفتی ازطریق این مسیرها حمل شده‌اند، حدود ۶ درصد از کل نفت تجارت شده ازطریق دریا را در نیمه اول سال ۲۰۲۵ تشکیل داده‌اند. مطابق جدول ۱، در نیمه اول سال ۲۰۲۵، حدود ۴.۹ میلیون بشکه در روز، نفت خام و فراورده‌های نفتی از کانال سوئز ترانزیت شده است [۲].

۶-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی کانال سوئز

ایده ایجاد آبراهی میان دریای مدیترانه و دریای سرخ از دوران باستان مطرح بود؛ بااین‌حال، محدودیت‌های فنی و شرایط سیاسی مانع از شکل‌گیری یک مسیر دریایی پایدار و بین‌المللی تا قرن نوزدهم شد. پس از ایجاد این کانال در قرن نوزدهم، نظام حکمرانی حاکم بر این کانال تحت‌تأثیر تحولات سیاسی و اقتصادی مختلف در طول سالیان مختلف تغییر کرده است. در این گزارش، سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی کانال سوئز به چهار دوره اصلی تقسیم شده است که در ادامه هر دوره و ویژگی‌های آن شرح داده شده است.

۶-۱-۱. دوره اول: شکل‌گیری کانال سوئز و کنترل کانال توسط شرکت خصوصی (۱۸۸۸-۱۸۵۴)

از قرن نوزدهم و هم‌زمان با گسترش رقابت‌های استعماری اروپا، اهمیت ژئوپلیتیکی اتصال مدیترانه به اقیانوس هند افزایش یافت و کانال سوئز به‌عنوان مسیری راهبردی برای تجارت و دسترسی به مستعمرات آسیایی مورد توجه قدرت‌های اروپایی قرار گرفت. در

این میان، فردیناند دولسپس،[1] دیپلمات فرانسوی، با بهره‌گیری از روابط خود با محمد سعید پاشا، نایب‌السلطنه مصر، نقش اصلی را در پیشبرد طرح احداث کانال ایفا کرد [۱۸].

مبنای احداث کانال، امتیازهای ۱۸۵۴ و ۱۸۵۶ بود که ازسوی حکومت مصر به دولسپس اعطا شد. براساس امتیاز ۱۸۵۴، شرکت جهانی کانال دریایی سوئز[2] تأسیس شد و حق حفر، اداره و بهره‌برداری از کانال برای مدت نود و نه سال پس از افتتاح به این شرکت واگذار گردید. در مقابل، دولت مصر بخشی از سود خالص شرکت را دریافت می‌کرد. امتیاز ۱۸۵۶ نیز علاوه‌بر تثبیت جایگاه شرکت به‌عنوان یک شرکت مصری، امتیازهایی همچون معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، حق دریافت عوارض عبور و اختیارات گسترده اجرایی را برای شرکت پیش‌بینی کرد. با وجود آنکه امتیازها به‌صورت رسمی تحت حاکمیت مصر و با تأیید دولت عثمانی اعطا شده بودند، در عمل رژیمی امتیازی و متکی بر سرمایه و نفوذ اروپایی ایجاد کردند که بخش مهمی از کنترل و مدیریت کانال را در اختیار بازیگران خارجی قرار می‌داد [۱۸].

در ادامه، با تصویب کنوانسیون ۱۸۶۶ میان حکومت مصر و شرکت کانال سوئز، برخی از امتیازهای پیشین اصلاح شد و اداره منطقه کانال تا حدی تحت صلاحیت نهادهای مصری قرار گرفت، اما همچنان موقعیت برتر شرکت و نفوذ فرانسه حفظ شد. روند ساخت کانال نیز عمدتاً با استفاده گسترده از نیروی کار اجباری مصری پیش رفت و هزینه‌های سنگین پروژه فشار مالی قابل توجهی بر حکومت مصر وارد کرد. سرانجام، کانال سوئز در سال ۱۸۶۹ افتتاح شد و به‌سرعت به یکی از مهم‌ترین مسیرهای دریایی جهان تبدیل شد. بااین‌حال، حکمرانی کانال در این دوره همچنان ماهیتی امتیازی، شرکتی و متأثر از نفوذ قدرت‌های اروپایی داشت و هنوز ترتیبات نهادی و بین‌المللی لازم برای تضمین آزادی عبور و بی‌طرفی کانال ایجاد نشده بود [۱۸].

۲-۱-۶. دوره دوم: دوره بین‌المللی شدن اولیه (۱۹۱۴-۱۸۸۸)

در دهه‌های پایانی قرن نوزدهم، بحران مالی مصر و وابستگی فزاینده آن به وام‌ها و سرمایه اروپایی، زمینه مداخله مستقیم قدرت‌های خارجی در اداره کانال سوئز را فراهم کرد. فروش بخش عمده سهام مصر در شرکت کانال سوئز به بریتانیا در سال ۱۸۷۵ و سپس اشغال مصر توسط بریتانیا در ۱۸۸۲، کانال را به یکی از مهم‌ترین موضوع‌های رقابت‌های ژئوپلیتیکی اروپا تبدیل کرد. در این شرایط، قدرت‌های دریایی اروپا به دنبال ایجاد چارچوبی بودند که ضمن تضمین آزادی عبور و مرور از کانال، منافع راهبردی آنان را نیز حفظ کند [۱۸].

نتیجه این روند، انعقاد کنوانسیون قسطنطنیه[3] ۱۸۸۸ بود که میان قدرت‌های اروپایی و امپراتوری عثمانی به امضا رسید. این کنوانسیون، نخستین چارچوب بین‌المللی برای اداره کانال سوئز را ایجاد کرد و اصولی همچون آزادی عبور، بی‌طرفی و عدم تبعیض را به‌عنوان مبانی حکمرانی کانال به رسمیت شناخت [۱۹]. با وجود این، اجرای این ترتیبات از ابتدا تحت‌تأثیر سلطه بریتانیا قرار داشت و بخش قابل توجهی از سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در عمل به‌طور کامل محقق نشد [۱۸].

در نتیجه، هرچند این دوره آغاز شکل‌گیری حکمرانی بین‌المللی کانال سوئز محسوب می‌شود، اما این حکمرانی در عمل همچنان تحت نفوذ قدرت استعماری بریتانیا قرار داشت.

۳-۱-۶. دوره سوم: سلطه بریتانیا و تضعیف حکمرانی بین‌المللی کانال (۱۹۵۶-۱۹۱۴)

با آغاز جنگ جهانی اول، ترتیبات حکمرانی کانال سوئز وارد مرحله‌ای جدید شد که در آن، اصول بین‌المللی مقرر در کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸ بیش از پیش تحت‌تأثیر ملاحظات راهبردی و نظامی بریتانیا قرار گرفت. در سال ۱۹۱۴ و هم‌زمان با ورود امپراتوری عثمانی به جنگ، اگرچه دولت مصر به‌صورت رسمی اعلام کرده بود که کانال برای تمامی کشتی‌ها بدون توجه به پرچم

1. Ferdinand de Lesseps
2. Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez
3. Constantinople Convention

آنان آزاد خواهد بود، اما بریتانیایی‌ها ایده‌های دیگری داشتند. آنها نقاط استراتژیک در امتداد کانال را اشغال کردند و کنترل کانال و مناطق پیرامونی آن را در دست گرفتند. بدین ترتیب بریتانیا در عمل عبور کشتی‌های دولت‌های دشمن را ممنوع ساخت، تردد دریایی را محدود کرد و بسیاری از مفاد کنوانسیون ۱۸۸۸ را نادیده گرفت.

پس از پایان جنگ جهانی اول و فروپاشی امپراتوری عثمانی، مصر به‌صورت اسمی استقلال یافت، اما بریتانیا همچنان کنترل مؤثر خود بر کانال را حفظ کرد. در دهه ۱۹۳۰، ملی‌گرایان مصری بریتانیا را تحت فشار قرار دادند تا با امضای یک پیمان اتحاد، به اشغال نظامی خود در مصر پایان دهد. در سال ۱۹۳۶، معاهده اتحاد میان مصر و بریتانیا منعقد شد که براساس آن، بریتانیا متعهد به پایان تدریجی اشغال نظامی مصر گردید، اما اجازه یافت نیروهای خود را برای مدت بیست سال در منطقه کانال سوئز حفظ کند تا زمانی که ارتش مصر توانایی تأمین امنیت کانال را به دست آورد. این توافق اگرچه استقلال رسمی مصر را تقویت می‌کرد، اما عملاً تداوم حضور و نفوذ راهبردی بریتانیا در کانال را تضمین می‌کرد. با آغاز جنگ جهانی دوم نیز کانال سوئز بار دیگر به یکی از مهم‌ترین محورهای نظامی و لجستیکی متفقین تبدیل شد و بریتانیا، مشابه جنگ جهانی اول، عبور کشتی‌های دولت‌های محور را ممنوع کرد. در واقع در این دوره، بریتانیا در عمل ترتیبات پیش‌بینی‌شده برای آزادی عبور را کنار گذاشت و کنترل امنیتی کانال را در اولویت قرار داد [۱۸].

در مجموع، دوره ۱۹۱۴ تا ۱۹۵۶ را می‌توان مرحله سلطه بریتانیا بر کانال سوئز دانست؛ دوره‌ای که اگرچه چارچوب بین‌المللی اداره کانال به‌صورت رسمی حفظ شده بود، اما ترتیبات حکمرانی آن در عمل تحت سیطره ملاحظات امنیتی و استعماری بریتانیا قرار داشت.

۴-۱-۶. دوره چهارم: دوره ملی‌سازی و نظام حکمرانی دولتی (۱۹۵۶ تا به امروز)

پس از جنگ جهانی دوم و تشدید جنبش‌های استقلال‌طلبانه، تنش میان مصر و بریتانیا بر سر حضور نظامی بریتانیا در منطقه کانال سوئز افزایش یافت. با روی کار آمدن «افسران آزاد» در کودتای ۱۹۵۲، سلسله‌ای که محمدعلی در سال ۱۸۰۵ بنیان گذاشته بود، پایان یافت و روند کاهش نفوذ استعماری بریتانیا در مصر وارد مرحله‌ای جدید شد. در این چارچوب، جمال عبدالناصر در سال ۱۹۵۴ توافق‌نامه پایگاه کانال سوئز را با بریتانیا منعقد کرد که به موجب آن، پیمان اتحاد ۱۹۳۶ خاتمه یافت و خروج نیروهای بریتانیایی از منطقه کانال تا ژوئن ۱۹۵۶ پیش‌بینی شد [۱۸].

در ۲۶ ژوئیه ۱۹۵۶، دولت مصر در واکنش به فشارهای سیاسی و اقتصادی قدرت‌های غربی و در راستای سیاست‌های توسعه‌گرایانه خود، شرکت کانال سوئز را ملی اعلام کرد. به موجب این اقدام، مالکیت و مدیریت کانال از شرکت بین‌المللی کانال سوئز به دولت مصر منتقل شد و اداره آن در اختیار نهادهای مصری قرار گرفت. این اقدام، نقطه عطفی در تحول نظام حکمرانی کانال سوئز محسوب می‌شد؛ زیرا حکمرانی این کانال که پیش‌تر تحت نفوذ و کنترل قدرت‌های اروپایی قرار داشت، به نظامی مبتنی‌بر حاکمیت ملی مصر تبدیل شد. ملی‌سازی کانال به بحران سوئز ۱۹۵۶ و مداخله نظامی بریتانیا، فرانسه و رژیم صهیونیستی انجامید، اما در نهایت کنترل و اداره کانال در اختیار دولت مصر باقی ماند و الگوی جدید حکمرانی مبتنی‌بر مدیریت دولتی تثبیت شد [۱۸].

از آن زمان تاکنون، ترتیبات حکمرانی کانال سوئز مبتنی‌بر حاکمیت کامل دولت مصر بر مدیریت، بهره‌برداری و تنظیم عبور و مرور از کانال بوده است. در این چارچوب، دولت مصر ازطریق سازمان کانال سوئز به‌عنوان نهاد عمومی مسئول اداره و تنظیم‌گری کانال، اختیار تعیین مقررات ناوبری، عوارض عبور، خدمات فنی و مدیریت عملیاتی کانال را برعهده دارد. درعین‌حال، مدیریت کانال ضمن حفظ حاکمیت دولت مصر، همچنان مبتنی‌بر ترتیبات بین‌المللی ناظر بر آزادی عبور و بهره‌برداری از این آبراه است.

۲-۶. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی کانال سوئز

حکمرانی کانال سوئز مبتنی‌بر ترکیبی از سازوکارهای ملی و بین‌المللی است؛ به‌گونه‌ای که اگرچه مدیریت، تنظیم‌گری و کنترل عملی کانال در اختیار نهادهای مصری قرار دارد، اما اعمال این صلاحیت‌ها در چارچوب تعهدات بین‌المللی مرتبط با آزادی کشتیرانی و الزام‌های تجارت جهانی صورت می‌گیرد. در ادامه سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی کانال سوئز در دو سطح ملی و بین‌المللی معرفی شده‌اند.

۱-۲-۶. بازیگران مؤثر در حکمرانی کانال سوئز در سطح کشور مصر

در کشور مصر اگرچه برخی امور دریایی و بندری تحت صلاحیت وزارت حمل‌ونقل و بخش حمل‌ونقل دریایی این کشور قرار دارد، اما کانال سوئز از ساختار حکمرانی تخصصی و مستقلی برخوردار است و مدیریت و تنظیم‌گری آن عمدتاً ازطریق سازمان کانال سوئز انجام می‌شود؛ علاوه‌بر این نهاد، نیروهای نظامی و امنیتی نیز مسئولیت تأمین امنیت در کانال را برعهده دارند. در ادامه توضیحاتی از بازیگران اصلی که حکمرانی کانال سوئز را در کشور مصر برعهده دارند، ارائه شده است.

- **سازمان کانال سوئز:**[1] مدیریت ترافیک کانال سوئز توسط سازمان کانال سوئز که توسط دولت مصر در ۲۶ ژوئیه ۱۹۵۶ تأسیس شد، صورت می‌پذیرد. این سازمان یک نهاد عمومی مستقل با شخصیت حقوقی است که مستقیماً به نخست‌وزیر مصر گزارش می‌دهد. سازمان کانال سوئز از اختیارات گسترده‌ای برای اداره و مدیریت کانال برخوردار است و در انجام وظایف خود تابع محدودیت‌های معمول حاکم بر دستگاه‌های اداری دولتی نیست.

این سازمان مسئول مدیریت، بهره‌برداری، نگهداری و توسعه کانال سوئز است و به‌صورت انحصاری اختیار وضع و اجرای مقررات ناوبری و سایر قواعد و دستورالعمل‌های لازم برای اداره منظم و ایمن کانال را برعهده دارد. این سازمان همچنین می‌تواند پروژه‌های مرتبط با کانال را ایجاد، حمایت یا در اجرای آنها مشارکت کند.

رئیس و برخی اعضای ارشد هیئت‌مدیره سازمان کانال سوئز با تصمیم رئیس‌جمهور مصر و در چارچوب قوانین مربوط منصوب می‌شوند. همچنین شورای‌عالی کانال اختیار تعیین عوارض عبور و ناوبری، هزینه‌های راهنمایی، یدک‌کشی، پهلوگیری و سایر خدمات مرتبط با عبور کشتی‌ها از کانال را برعهده دارد.

سازمان کانال سوئز دارای بودجه‌ای مستقل است که براساس قواعد حاکم بر مؤسسات اقتصادی اداره می‌شود. بااین‌حال، این سازمان موظف است در اعمال اختیارات خود مفاد کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸ درباره آزادی دریانوردی در کانال سوئز را رعایت کند و از اعطای امتیازهای تبعیض‌آمیز یا رفتار نابرابر میان کشتی‌ها و اشخاص در شرایط مشابه خودداری کند [۲۰].

- **نیروی دریایی مصر:** نیروی دریایی مصر در تأمین در امنیت دریایی، حفاظت از مسیرهای کشتیرانی و کنترل تهدیدات دریایی نقش دارد.

۲-۲-۶. سازوکارها و بازیگران مؤثر در حکمرانی کانال سوئز در سطح بین‌المللی

اگرچه مدیریت عملی کانال سوئز در اختیار دولت مصر و سازمان کانال سوئز قرار دارد، اما حکمرانی این آبراه تحت‌تأثیر مجموعه‌ای از چارچوب‌های بین‌المللی، استانداردهای فنی و منافع بازیگران بین‌المللی قرار دارد که نحوه استفاده و بهره‌برداری از کانال را شکل می‌دهند.

- **کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸:** کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸ همچنان مهم‌ترین سند بین‌المللی حاکم بر کانال سوئز محسوب می‌شود. این کنوانسیون با تضمین اصل آزادی عبور برای کشتی‌های تجاری و نظامی، منع انسداد کانال و تأکید بر عدم تبعیض

1. Suez Canal Authority

میان کاربران، چارچوب حقوقی ویژه‌ای برای بین‌المللی بودن کارکرد این آبراه ایجاد کرده است. بااین‌حال، اجرای عملی این اصول در اختیار دولت مصر و نهاد تخصصی آن، یعنی سازمان کانال سوئز، قرار دارد.

- **سازمان بین‌المللی دریانوردی:** در کنار این چارچوب بین‌المللی، سازمان بین‌المللی دریانوردی نیز ازطریق استانداردهای ایمنی ناوبری، مقررات زیست‌محیطی و دستورالعمل‌های مرتبط با مدیریت ترافیک دریایی، نقش مهمی در تنظیم غیرمستقیم نحوه بهره‌برداری از کانال سوئز ایفا می‌کند. این استانداردها به‌عنوان چارچوب فنی مشترک، بر رویه‌های عملی عبور و مرور در کانال اثرگذار هستند.
- **بازیگران بین‌المللی:** در سطح بازیگران بین‌المللی، کشورهای کاربر کانال سوئز به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی این مسیر ترانزیتی در شکل‌دهی به پویایی‌های حکمرانی آن نقش دارند. این کشورها شامل قدرت‌های بزرگ تجاری و دریایی و اقتصادهای وابسته به تجارت جهانی هستند که منافع آنها به تداوم کارکرد ایمن و بدون اختلال کانال وابسته است. در نتیجه، این دولت‌ها ازطریق تعاملات دیپلماتیک، نهادهای بین‌المللی و سازوکارهای حمل‌ونقل دریایی، به‌صورت غیرمستقیم در چارچوب حکمرانی کانال اثرگذار هستند.

در مجموع، حکمرانی کانال سوئز در سطح بین‌المللی مبتنی‌بر تعامل میان چارچوب کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸، استانداردهای فنی سازمان بین‌المللی دریانوردی و منافع دولت‌های کاربر است؛ درحالی‌که نقش اجرایی و تنظیم‌گری مستقیم همچنان در اختیار دولت مصر و سازمان کانال سوئز باقی مانده است.

۳-۶. جمع‌بندی و درس آموخته‌های نظام حکمرانی کانال سوئز

مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی کانال سوئز نشان می‌دهد که وضعیت کنونی این کانال در نتیجه یک فرایند تاریخی طولانی و تحت‌تأثیر تعامل، رقابت و چانه‌زنی میان بازیگران مختلف شکل گرفته است. به عبارت دیگر، نظام حکمرانی فعلی کانال سوئز حاصل تلاش بازیگران مختلف برای تأمین و تثبیت منافع و خواسته‌های خود در ارتباط با این آبراه راهبردی بوده است.

در این میان، دولت مصر به‌عنوان دولت صاحب سرزمین همواره در پی تثبیت حاکمیت، مالکیت و کنترل خود بر کانال بوده است. در مقابل، بریتانیا، به‌ویژه در دوران سلطه استعماری خود بر مصر، تلاش داشت موقعیت راهبردی و نفوذ برتر خود را در کانال حفظ کند. سایر دولت‌های استفاده‌کننده از کانال نیز به دنبال تضمین آزادی ناوبری و دسترسی بدون تبعیض به این مسیر دریایی بودند. اگرچه این خواسته با شکل‌گیری چارچوب کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸ تا حد زیادی به رسمیت شناخته شد، اما اجرای عملی آن به‌دلیل سلطه بریتانیا بر کانال و ملاحظات نظامی و امنیتی ناشی از جنگ‌های جهانی اول و دوم، برای سال‌ها با محدودیت مواجه بود. در نهایت، ملی‌سازی کانال سوئز در سال ۱۹۵۶ نقطه عطفی در تحول نظام حکمرانی این آبراه محسوب می‌شود؛ زیرا از این زمان، نقش دولت مصر در مدیریت، بهره‌برداری و تنظیم‌گری کانال رسمیت و تثبیت بیشتری یافت. با وجود این، اعمال حاکمیت مصر همچنان در چارچوب تعهدات ناشی از کنوانسیون قسطنطنیه ۱۸۸۸ و اصل آزادی کشتیرانی بین‌المللی صورت می‌گیرد. تجربه ملی‌سازی کانال سوئز با ایجاد یک نهاد تخصصی و متمرکز برای مدیریت و تنظیم‌گری این آبراه در کشور مصر همراه بود. در این چارچوب، سازمان کانال سوئز به‌عنوان نهاد اصلی مدیریت و تنظیم‌گری کانال، نقش محوری در اداره، بهره‌برداری و تنظیم عبور و مرور در این آبراه برعهده دارد.

به‌طور کلی، تجربه کانال سوئز نشان می‌دهد که ترتیبات حکمرانی آبراه‌های بین‌المللی می‌توانند بدون تغییر رسمی معاهدات بنیادین، در نتیجه تحول نهادهای مدیریتی، رویه‌های اجرایی و موازنه قدرت میان بازیگران، دچار بازتعریف شوند. از این منظر، حکمرانی کنونی کانال سوئز نمونه‌ای از تلفیق حاکمیت دولت ساحلی به همراه تعهدات بین‌المللی مرتبط با آزادی ناوبری است.

۷. بررسی نظام حکمرانی تنگه هرمز

تنگه هرمز یکی از مهم‌ترین آبراه‌های بین‌المللی جهان و حلقه اتصال خلیج‌فارس به دریای عمان، دریای عرب و اقیانوس هند است. دولت‌های ساحلی تنگه هرمز، کشور ایران در شمال و کشور عمان در جنوب هستند. این تنگه مسیر دسترسی دریایی کشورهای عراق، کویت، عربستان سعودی، بحرین، قطر و امارات متحده عربی به آب‌های آزاد را فراهم می‌سازد. تنگه هرمز در باریک‌ترین نقطه خود حدود ۲۱ مایل دریایی عرض دارد. با توجه به گسترش دریای سرزمینی ایران و عمان به ۱۲ مایل دریایی، این تنگه تماماً در محدوده آب‌های سرزمینی این دو کشور قرار گرفته است. در شکل ۵ محل قرارگیری تنگه هرمز نشان داده شده است. عمق تنگه هرمز در بخش‌های اصلی مسیرهای کشتیرانی عموماً بیش از ۱۰۰ متر است. در بخش‌های شرقی و مرکزی، آبراه در سمت شبه‌جزیره عربستان عمیق‌تر بوده و امکان عبور بزرگ‌ترین نفتکش‌های جهان را فراهم می‌کند. در مقابل، در بخش داخلی خلیج‌فارس، مناطق عمیق‌تر در سمت ایران قرار دارد. همچنین چندین جزیره ازجمله لارک، ابوموسی، سیری، تنب بزرگ و تنب کوچک در محدوده تنگه یا مجاورت آن واقع شده‌اند که بر اهمیت ژئوپلیتیکی این آبراه می‌افزایند [۲۱].

شکل ۵. محل قرارگیری تنگه هرمز



مأخذ: همان.

این تنگه همچنین نقش محوری در تجارت جهانی انرژی ایفا می‌کند و مسیر اصلی صادرات نفت و گاز کشورهای حاشیه خلیج‌فارس به بازارهای جهانی به شمار می‌آید. ازاین‌رو، تنگه هرمز از اهمیت راهبردی ویژه‌ای برای کشورهای ساحلی خلیج‌فارس و همچنین اقتصادهای بزرگ واردکننده انرژی برخوردار است [۲۲]. مطابق جدول ۱، در نیمه اول سال ۲۰۲۵، کل جریان نفت منتقل شده ازطریق این تنگه به‌طور متوسط ۲۰٫۹ میلیون بشکه در روز یا معادل حدود ۲۰ درصد از مصرف جهانی مایعات نفتی و یک‌چهارم از کل نفت تجارت شده دریایی جهان بوده است [۲].

۷-۱. سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه هرمز

تنگه هرمز از دیرباز نقطه‌ای استراتژیک، برای منطقه جنوب غرب آسیا و برای جهان محسوب می‌شده است. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که در دوره‌های مختلف قبل از اسلام، پس از اسلام و همچنین در دوره معاصر، تنگه هرمز اهمیت استراتژیک داشته و محل رقابت قدرت‌ها، برای تسلط بر آن بوده و در عصر حاضر نیز این نقش، همچنان حفظ شده است و تمامی کشورهای جهان

به اهمیت کلیدی آن در اقتصاد کشورها واقف هستند. در این بخش از گزارش، سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه هرمز در سه دوره اصلی شرح داده شده است.

۱-۱-۷. دوره اول: حاکمیت دولت‌ها و رقابت قدرت‌ها در تنگه هرمز (از دوران باستان تا ۱۹۳۰)

منطقه تنگه هرمز از دوران پیش از اسلام محل مبادلات و فعالیت‌های تجاری بوده و به‌دلیل موقعیت جغرافیایی خود در اتصال مسیرهای دریایی شرق و غرب اهمیت ویژه‌ای داشته است. به همین دلیل، تنگه هرمز و جزایر و بنادر پیرامون آن همواره در کانون توجه قدرت‌های سیاسی و اقتصادی منطقه قرار داشته‌اند. مسیر دریایی خلیج‌فارس یکی از راه‌های مهم انتقال کالا میان اقیانوس هند، بین‌النهرین و مدیترانه محسوب می‌شد و دولت‌های مسلط بر منطقه ازطریق کنترل بنادر، اخذ عوارض و تأمین امنیت مسیرهای دریایی بر این گذرگاه اعمال نفوذ می‌کردند.

از قرن شانزدهم میلادی به بعد، با ورود پرتغالی‌ها به اقیانوس هند، اهمیت راهبردی تنگه هرمز افزایش یافت. پرتغالی‌ها با تصرف جزیره هرمز و احداث استحکامات نظامی تلاش کردند کنترل تجارت دریایی منطقه را در اختیار بگیرند. پس از آنان نیز رقابت میان قدرت‌های منطقه‌ای و اروپایی برای نفوذ در این گذرگاه ادامه یافت. در این دوره، وضعیت تنگه عمدتاً تابع موازنه قدرت میان دولت‌ها بود و هنوز چارچوب بین‌المللی مشخصی برای اداره تنگه‌های بین‌المللی شکل نگرفته بود.

۲-۱-۷. دوره دوم: نهادینه شدن قواعد بین‌المللی و گسترش اختیارات دولت‌های ساحلی (۱۹۸۲-۱۹۳۰)

از اوایل قرن بیستم و هم‌زمان با تلاش‌های جامعه بین‌المللی برای ایجاد چارچوب‌های مشترک اداره دریاها، اگرچه تنگه هرمز هنوز تابع ترتیبات ویژه‌ای نبود، اما این تحولات به‌تدریج بر نحوه اعمال صلاحیت و مدیریت دولت‌های ساحلی در این آبراه اثر گذاشت. این دوره را می‌توان مرحله شکل‌گیری چارچوب‌های بین‌المللی جدید برای حکمرانی دریاها دانست. در این مسیر، تلاش‌هایی مانند کنفرانس لاهه ۱۹۳۰، با وجود آنکه به توافق نهایی میان دولت‌ها منجر نشد، زمینه را برای توسعه تدریجی قواعد و رویه‌های مشترک در مدیریت دریاها فراهم کرد.

در ایران نیز هم‌زمان با این تحولات، نخستین چارچوب قانونی برای اعمال صلاحیت و مدیریت دریایی کشور شکل گرفت. تصویب قانون تعیین حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت در سال ۱۳۱۳، دامنه اختیارات دولت در مدیریت آب‌های مجاور، کنترل عبور و مرور و نظارت بر فعالیت‌های دریایی را مشخص کرد و نخستین گام در نهادینه‌سازی حکمرانی دریایی ایران به شمار می‌رفت. این قانون علاوه‌بر تعیین حدود صلاحیت دریایی کشور، سازوکارهای لازم برای اعمال نظارت، مدیریت عبور و مرور و حفظ امنیت آب‌های ساحلی را نیز پیش‌بینی کرد [۲۳].

تحولات پس از جنگ جهانی دوم و افزایش اهمیت دریاها در تجارت، ارتباطات و امنیت بین‌المللی، روند شکل‌گیری چارچوب‌های مشترک حکمرانی دریاها را تسریع کرد. در این راستا، کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۵۸ چارچوبی برای تنظیم عبور در تنگه‌های بین‌المللی فراهم کردند.

در ادامه، ایران نیز با اصلاح قانون سال ۱۳۱۳ و تصویب قانون اصلاحی در سال ۱۳۳۸، چارچوب داخلی مدیریت و اعمال صلاحیت خود بر آب‌های جنوبی کشور را تقویت کرد. این اصلاحات ضمن گسترش دامنه اختیارات دولت در آب‌های ساحلی، ظرفیت‌های حاکمیتی و مدیریتی ایران در نظارت و اداره این مناطق را افزایش داد. در همین چارچوب، عرض دریای سرزمینی ایران نیز از شش به دوازده مایل دریایی افزایش یافت [۲۳].

۳-۱-۷. دوره سوم: تصویب کنوانسیون حقوق دریاها و تحولات حکمرانی تنگه هرمز (۱۹۸۲ تا ۱۴۰۴)

مهم‌ترین تحول در ترتیبات حکمرانی تنگه هرمز در این دوره، تصویب کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) و شکل‌گیری چارچوب جدیدی برای مدیریت تنگه‌های مورد استفاده در کشتیرانی بین‌المللی بود. این کنوانسیون، نحوه تقسیم اختیارات میان دولت‌های

ساحلی و حقوق کشورهای استفاده‌کننده را نسبت به گذشته تغییر داد و مبنای جدیدی برای حکمرانی این دسته از تنگه‌ها ایجادکرد. بااین‌حال، دو دولت ساحلی تنگه هرمز رویکرد یکسانی نسبت به چارچوب حاکم بر مدیریت عبور و مرور در این آبراه اتخاذ نکردند. عمان به رژیم پیش‌بینی‌شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ پیوست، درحالی‌که ایران با وجود امضای کنوانسیون، آن را تصویب نکرد، نسبت به برخی از مواد کنوانسیون از ابتدا به‌صورت مستمر اعتراض کرد و در قوانین داخلی خود اختیارات گسترده‌تری برای اعمال کنترل بر عبور از دریای سرزمینی پیش‌بینی کرد. در نتیجه، ترتیبات حکمرانی تنگه هرمز از همان ابتدا با تفاوت در رویکردهای دو دولت ساحلی همراه شد.

در همین راستا، جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۲ قانون «مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج‌فارس و دریای عمان» را تصویب کرد. این قانون چارچوب اعمال حاکمیت و مدیریت ایران بر مناطق دریایی جنوبی کشور را مشخص کرد و در مقایسه با رژیم عبور ترانزیتی، بر اختیارات گسترده‌تر دولت در کنترل عبور از دریای سرزمینی تأکید داشت[۱] [۲۳] و [۲۴].

در مجموع، ترتیبات حکمرانی تنگه هرمز در این دوره بر پایه ترکیبی از قواعد بین‌المللی، سیاست‌های دولت‌های ساحلی و مقررات داخلی آنها شکل گرفت. تفاوت رویکرد ایران و عمان نسبت به چارچوب حاکم بر عبور و مرور، همراه با اختلاف نظر دولت‌ها درباره حدود اختیارات دولت ساحلی، موجب شد حکمرانی این آبراه همواره با ابهام‌ها و چالش‌های اجرایی همراه باشد.

۴-۱-۷. دوره چهارم: تحولات حکمرانی تنگه هرمز پس از تجاوز نظامی ایالات‌متحده آمریکا و رژیم صهیونیستی علیه جمهوری اسلامی ایران

با تجاوز نظامی ایالات‌متحده آمریکا و رژیم صهیونیستی علیه قلمرو حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران در اسفندماه ۱۴۰۴، ترتیبات حاکم بر مدیریت تنگه هرمز وارد مرحله‌ای جدید شد. در جریان جنگ و تحولات پس از آن، تنگه هرمز به یکی از کانون‌های اصلی منازعه و مذاکرات میان طرف‌های درگیر تبدیل شد. هرچند بخش عمده‌ای از عملیات نظامی در مناطق دیگری از خلیج‌فارس و دریای عمان جریان داشت، اما پیامدهای آن مستقیماً متوجه امنیت عبور و مرور در تنگه هرمز بود و این آبراه به یکی از مهم‌ترین نقاط اثرگذاری بحران بر تجارت و امنیت انرژی جهانی تبدیل شد. از همین رو، موضوع اداره آینده تنگه و نحوه تأمین امنیت کشتیرانی، به‌صورت صریح در یادداشت تفاهم میان ایران و ایالات‌متحده و در چارچوب ترتیبات پس از جنگ مورد اشاره قرار گرفت.

در یادداشت تفاهم، موضوع مدیریت تنگه هرمز به شرح زیر مورد اشاره قرار گرفته است:

«جمهوری اسلامی ایران با سلطنت عمان برای تعیین اداره آینده و خدمات دریایی در تنگه هرمز، مطابق با حقوق بین‌الملل قابل اجرا و حقوق حاکمیتی کشورهای ساحلی تنگه هرمز، گفتگو خواهند کرد و با دیگر کشورهای ساحلی خلیج‌فارس نیز تبادل نظرمی‌کنند».

اهمیت این بند در آن است که موضوع «اداره آینده و خدمات دریایی در تنگه هرمز» را به‌عنوان یکی از محورهای گفت‌وگوی میان کشورهای ساحلی مطرح می‌کند. این امر نشان می‌دهد که در کنار ملاحظات امنیتی، ضرورت بازنگری در ترتیبات حکمرانی و طراحی سازوکارهای نهادی برای مدیریت این آبراه نیز به یکی از موضوع‌های مطرح در تحولات پس از جنگ تبدیل شده است.

۲-۷. سازوکارها و بازیگران اصلی در حکمرانی تنگه هرمز

با توجه به نکات مطرح شده در رابطه با سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه هرمز و با توجه به قرارگیری این تنگه بین دو کشور ساحلی ایران و عمان، سازوکار و بازیگران اصلی در حکمرانی تنگه هرمز را می‌توان در دو سطح تقسیم کرد. سطح اول شامل بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز در سطح کشورهای ساحلی است و سطح دوم، سازوکارها و بازیگران مؤثر را در سطح بین‌المللی دربرمی‌گیرد.

---

۱. مبتنی‌بر ماده (۷) قانون «مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس و دریای عمان»، عبور از دریای سرزمینی ایران تابع رژیم «عبور بی‌ضرر» است. همچنین براساس ماده (۹)، عبور شناورهای جنگی، زیردریایی‌ها و شناورهای هسته‌ای از دریای سرزمینی ایران منوط به کسب مجوز قبلی از مقامات ذی‌صلاح جمهوری اسلامی ایران شده است.

۱-۲-۷. بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز در سطح کشورهای ساحلی

ازآنجاکه تنگه هرمز بین دو کشور ایران و عمان قرار دارد، بازیگرانی در سطح هرکدام از این کشورها، وظیفه نظارت بر ناوبری و تأمین ایمنی و امنیت عبور از تنگه هرمز را برعهده دارند که در ادامه این بازیگران به تفکیک در هر کشور معرفی شده‌اند.

بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز در کشور ایران

در کشور ایران، بازیگران مختلفی مسئولیت مقرره‌گذاری، تنظیم‌گری، نظارت و ارائه خدمات دریایی در تنگه هرمز را برعهده دارند که در ادامه این بازیگران اصلی و وظایفی که برعهده دارند، ارائه شده است.

- **سازمان بنادر و دریانوردی:** در ایران، سازمان بنادر و دریانوردی، تنظیم‌گر ملی در حوزه دریایی و ناوبری است و مسئولیت وضع مقررات، صدور اطلاعیه‌ها و نظارت بر ایمنی ناوبری و امور بندری در آب‌های تحت حاکمیت ایران برعهده دارد.
- **نیروی دریایی ارتش، نیروی دریایی سپاه و دریابانی فراجا:** در ایران، نیروی دریایی ارتش، نیروی دریایی سپاه و دریابانی فراجا، مسئولیت تأمین امنیت ملی، کنترل عبور شناورها و حفاظت از خطوط ارتباطی دریایی را برعهده دارند.

بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز در کشور عمان

در کشور عمان نیز وظیفه تنظیم‌گری، برقراری ایمنی و امنیت دریایی و ارائه خدمات دریایی، بین نهادهای مختلفی تقسیم شده است که در ادامه به معرفی این نهادها پرداخته شده است.

- **وزارت حمل‌ونقل، ارتباطات و فناوری اطلاعات عمان**[1]: این نهاد، نهاد اصلی دولتی مسئول سیاستگذاری و تنظیم‌گری امور حمل‌ونقل و دریایی عمان است. تنظیم‌گری دریایی در آب‌های عمان و اعمال قوانین ناوبری نیز برعهده این نهاد است.
- **گارد ساحلی پلیس سلطنتی عمان**[2]: این نهاد، مسئولیت امنیت ساحلی، کنترل مرزهای دریایی، جستجو و نجات و مأموریت‌های شبه‌گارد ساحلی را در آب‌های عمان برعهده دارد.
- **نیروی دریایی سلطنتی عمان**[3]: این نهاد، مسئولیت دفاع دریایی و امنیت نظامی را در آب‌های عمان برعهده دارد.

۲-۲-۷. سازوکارها و بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی

در تنگه هرمز، تاکنون سازوکار یا نهاد منطقه‌ای دائمی و نهادینه‌شده‌ای برای هماهنگی میان بازیگران مؤثر در حکمرانی این تنگه ایجاد نشده است. همکاری میان جمهوری اسلامی ایران و سلطنت عمان، به‌عنوان دو دولت ساحلی، عمدتاً در حوزه‌هایی مانند ایمنی دریانوردی، مدیریت ترافیک دریایی و هماهنگی‌های عملیاتی انجام می‌شود، اما این همکاری‌ها تاکنون به یک چارچوب نهادمند و چندجانبه تبدیل نشده است. با وجود این، حکمرانی تنگه هرمز در عمل تحت‌تأثیر مجموعه‌ای از چارچوب‌های بین‌المللی، استانداردهای فنی و بازیگران خارجی قرار دارد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- **چارچوب‌های بین‌المللی مدیریت تنگه هرمز:** حکمرانی تنگه هرمز تحت‌تأثیر مجموعه‌ای از قواعد و اسناد حقوق بین‌الملل قرار دارد که مهم‌ترین آنها کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهاست. این کنوانسیون رژیم عبور ترانزیتی را برای تنگه‌های مورد استفاده در کشتیرانی بین‌المللی پیش‌بینی کرده است، اما به‌دلیل تفاوت مواضع دولت‌های ساحلی نسبت به آن، مبنای حقوقی عبور و مرور در تنگه همچنان محل اختلاف است.
- **سازمان بین‌المللی دریانوردی:** این سازمان ازطریق تدوین استانداردهای بین‌المللی ایمنی دریانوردی، حفاظت از محیط‌زیست دریایی و مدیریت ترافیک دریایی، بر نحوه اداره این آبراه اثرگذار است و چارچوب‌های فنی مورد استفاده در عبور ایمن کشتی‌ها را

1. Ministry of Transport, Communications and Information Technology (MTCIT)
2. Royal Oman Police Coast Guard
3. Royal Navy of Oman

فراهم می‌کند.

- **دولت‌های کاربر تنگه:** کشورهای واردکننده انرژی، دولت‌های دارای ناوگان بزرگ تجاری و قدرت‌های دریایی از مهم‌ترین ذی‌نفعان تنگه هرمز محسوب می‌شوند. کشورهایی مانند چین، هند، ژاپن، کره جنوبی، کشورهای اروپایی و ایالات‌متحده آمریکا، هر یک متناسب با منافع اقتصادی، انرژی و امنیتی خود، ازطریق دیپلماسی، همکاری‌های دریایی و حضور در نهادهای بین‌المللی بر تحولات این آبراه اثر می‌گذارند.

به‌طور کلی می‌توان گفت حکمرانی تنگه هرمز در سطح بین‌المللی بیش از آنکه بر یک سازوکار نهادمند و چندجانبه استوار باشد، از تعامل میان دولت‌های ساحلی، چارچوب‌های بین‌المللی، استانداردهای فنی و منافع دولت‌های کاربر تأثیر می‌پذیرد.

۳-۷. جمع‌بندی و درس‌آموخته‌های نظام حکمرانی تنگه هرمز

مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی تنگه هرمز نشان می‌دهد که این آبراه، برخلاف برخی دیگر از تنگه‌های راهبردی جهان، تاکنون از یک سازوکار مشترک و نهادینه‌شده برای هماهنگی میان بازیگران اصلی برخوردار نبوده است. درحالی‌که در تنگه‌های مالاکا و سنگاپور سازوکارهای همکاری منطقه‌ای میان کشورهای ساحلی و کاربران شکل گرفته و در تنگه‌های ترکیه و کانال سوئز نیز ترتیبات مدیریتی نسبتاً تثبیت‌شده‌ای ایجاد شده است، حکمرانی تنگه هرمز همچنان بیشتر بر اقدام‌ها و سیاست‌های دولت‌های ساحلی و تعامل آنها با سایر بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی استوار است.

در این میان، موقعیت ژئوپلیتیکی تنگه هرمز، وابستگی بخش قابل توجهی از تجارت جهانی انرژی به این مسیر و حضور بازیگران متعدد منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، موجب شده است که مدیریت این آبراه تنها یک موضوع دریایی نباشد، بلکه به‌طور مستقیم تحت‌تأثیر تحولات سیاسی، امنیتی و روابط میان دولت‌ها قرار گیرد. تنش‌های سال‌های اخیر و جنگ اسفند ۱۴۰۴ نیز نشان داد که نظام حکمرانی و ترتیبات نهادی حاکم بر تنگه هرمز در دوره قبل از جنگ، تضمین کننده امنیت جمهوری اسلامی ایران نبوده و نیازمند تغییرات اساسی است.

۸. جمع‌بندی بررسی نظام حکمرانی در آبراه‌های مورد مطالعه

مرور سیر تحول ترتیبات حکمرانی و نهادی آبراه‌های دریایی مطالعه شده در این گزارش که جمع‌بندی آن در جدول ۲ ارائه شده است، بیانگر آن است که نمی‌توان یک چارچوب بین‌المللی ثابت و یک نظام حکمرانی یکسان را در تمامی آبراه‌های بین‌المللی مشاهده کرد. هر یک از این آبراه‌ها در بستر شرایط تاریخی، جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی خاص خود توسعه یافته‌اند و به همین دلیل از ترتیبات و سازوکارهای حکمرانی متفاوتی برخوردار هستند. بااین‌حال، بررسی تجارب آبراه‌های مورد مطالعه حاوی درس‌آموخته‌ها و الگوهایی است که می‌تواند در تحلیل وضعیت تنگه هرمز و طراحی سازوکارهای حکمرانی آن مورد استفاده قرار گیرد. در ادامه، مهم‌ترین یافته‌های حاصل از این مطالعه تطبیقی در چند محور اصلی ارائه می‌شود.

در محور اول، بررسی تجربه آبراه‌های مورد مطالعه نشان می‌دهد که الگوی واحدی برای تنظیم چارچوب‌های بین‌المللی اداره و مدیریت آبراه‌ها وجود ندارد. برای نمونه، در تنگه مالاکا، مدیریت آبراه بر پایه همکاری کشورهای ساحلی و در چارچوب قواعد کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) توسعه یافته است. در مقابل، در تنگه‌های ترکیه و کانال سوئز، اداره آبراه بر اساس ترتیبات ویژه‌ای انجام می‌شود که به‌ترتیب در کنوانسیون مونترو (۱۹۳۶) و کنوانسیون قسطنطنیه (۱۸۸۸) پیش‌بینی شده‌اند. در تنگه هرمز نیز

چارچوب اداره و مدیریت آبراه بیشتر بر قوانین و رویه‌های دو کشور ساحلی و تعامل آنها با سایر بازیگران بین‌المللی استوار است و برخلاف برخی دیگر از آبراه‌ها، چارچوب مشترک و مورد توافقی که همه بازیگران بر آن تکیه داشته باشند، شکل نگرفته است. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که چارچوب‌های بین‌المللی اداره و مدیریت آبراه‌ها متناسب با شرایط تاریخی، سیاسی و جغرافیایی هر آبراه شکل گرفته‌اند و به همین دلیل، نمی‌توان الگوی واحدی را برای مدیریت عبور و مرور و تنظیم روابط میان دولت‌های ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده در همه آبراه‌های بین‌المللی در نظر گرفت.

در محور دوم و در رابطه با نظام حکمرانی و ساختارهای نهادی مدیریت‌کننده آبراه‌های مورد مطالعه نیز الگوی یکسانی قابل مشاهده نیست. بررسی تجارب مورد مطالعه نشان می‌دهد که ساختار نهادی مدیریت آبراه‌ها متناسب با ویژگی‌های جغرافیایی، تعداد کشورهای ساحلی، اهمیت راهبردی آبراه و میزان مشارکت کاربران بین‌المللی در هر مورد شکل گرفته است. در تنگه مالاکا که از راهبردی‌ترین آبراه‌های جهان به شمار می‌رود، علاوه‌بر وجود نهادهای ملی در کشورهای ساحلی برای تنظیم‌گری عبور و مرور، تأمین ایمنی و امنیت دریایی و مقابله با آلودگی‌ها، سازوکارها و نهادهایی نیز در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی ایجاد شده‌اند که هدف آنها افزایش هماهنگی میان کشورهای ساحلی و بهره‌گیری از ظرفیت کشورهای کاربر تنگه در مدیریت و نگهداری این آبراه است. در مقابل، در تنگه‌های ترکیه و کانال سوئز که به‌طور کامل در قلمرو سرزمینی یک کشور قرار دارند، مدیریت، تنظیم‌گری و بهره‌برداری از آبراه عمدتاً برعهده دولت ساحلی است و نهادهای ملی نقش اصلی را در حکمرانی این آبراه‌ها ایفا می‌کنند. البته عملکرد این نهادها همچنان تحت‌تأثیر قواعد و توافق‌های بین‌المللی مرتبط با هر آبراه قرار دارد. در رابطه با تنگه هرمز، به‌رغم قرار گرفتن این تنگه میان دو کشور ساحلی ایران و عمان و همچنین اهمیت راهبردی آن برای کشورهای حاشیه خلیج‌فارس و اقتصاد جهانی، سازوکار نظام‌مند و نهاد مشترکی در سطح منطقه‌ای یا بین‌المللی برای حکمرانی این تنگه شکل نگرفته است. در حال حاضر، مدیریت عبور و مرور، تنظیم‌گری دریایی و تأمین ایمنی و امنیت تنگه عمدتاً ازطریق نهادهای ملی دو کشور ساحلی انجام می‌شود.

در محور سوم، نحوه تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اداره، نگهداری و ارتقای ایمنی آبراه‌ها نیز در آبراه‌های مورد مطالعه دارای الگوی یکسانی نیست. بااین‌حال، بررسی تجارب مورد مطالعه نشان می‌دهد که در برخی آبراه‌ها، به‌ویژه آبراه‌هایی که نقش مهمی در تجارت جهانی دارند، به‌تدریج سازوکارهایی برای مشارکت کشورهای کاربر در تأمین بخشی از هزینه‌های آبراه شکل گرفته است. در تنگه مالاکا، علاوه‌بر حمایت مالی مستقیم ژاپن به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین کاربران تنگه و تشکیل صندوق گردش مالی به ابتکار این کشور، نهادهایی در سطح بین‌المللی نظیر صندوق کمک به ناوبری نیز ایجاد شده‌اند. ازطریق این سازوکارها، کشورهای کاربر و سایر ذی‌نفعان بین‌المللی در تأمین هزینه‌های مرتبط با ایمنی ناوبری، حفاظت محیط‌زیست و نگهداری تجهیزات و زیرساخت‌های مورد نیاز تنگه مشارکت می‌کنند. در تنگه‌های ترکیه، کنوانسیون مونترو امکان دریافت هزینه برخی خدمات مرتبط با عبور و مرور دریایی را پیش‌بینی کرده است و بخشی از هزینه‌های مدیریت تنگه از این طریق تأمین می‌شود. کانال سوئز نیز به‌عنوان یک کانال مصنوعی، ازطریق دریافت عوارض عبور کشتی‌ها اداره می‌شود و این عوارض مهم‌ترین منبع مالی سازمان کانال سوئز برای بهره‌برداری، نگهداری و توسعه کانال محسوب می‌شود. این در حالی است که در تنگه هرمز، به‌رغم اهمیت راهبردی آن برای تجارت جهانی و امنیت انرژی، سازوکار مشخصی برای مشارکت کشورهای کاربر در تأمین هزینه‌های مرتبط با ایمنی ناوبری، حفاظت محیط‌زیست و مدیریت تنگه وجود ندارد و این هزینه‌ها عمدتاً توسط کشورهای ساحلی تأمین می‌شود. از این منظر، تجربه تنگه مالاکا نشان می‌دهد که در آبراه‌های دارای اهمیت بین‌المللی، می‌توان از ظرفیت کشورهای کاربر و سایر ذی‌نفعان برای تأمین بخشی از هزینه‌های مرتبط با نگهداری و ارتقای ایمنی آبراه بهره گرفت.

در مجموع، مطالعه تطبیقی آبراه‌های مورد بررسی نشان می‌دهد که هیچ الگوی از پیش تعیین‌شده‌ای برای اداره آبراه‌های بین‌المللی وجود ندارد و هرگونه سازوکار حکمرانی برای تنگه هرمز باید متناسب با شرایط و ویژگی‌های خاص این آبراه طراحی شود. ازاین‌رو،

جنگ تحمیلی سوم آمریکا علیه ایران که از اسفندماه ۱۴۰۴ آغاز شد، مبنای شکل‌گیری نظام حکمرانی و ترتیبات نهادی جدیدی در مدیریت تنگه هرمز خواهد بود.

جدول ۲. جمع‌بندی نظام حکمرانی آبراه‌های مورد مطالعه

عنوان آبراه	نوع آبراه	چارچوب بین‌المللی مدیریت آبراه	نحوه تأمین مالی	نهادهای مؤثر در حکمرانی آبراه		نقش نهاد	سطح نهاد	وابستگی ساختاری نهاد
تنگه مالاکا	تنگه طبیعی بین سه کشور (اندونزی، مالزی، سنگاپور)	کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) و سازوکارهای همکاری کشورهای ساحلی	ترکیبی: (کمک داوطلبانه کشورهای کاربر و وجود صندوق‌های بین‌المللی)	اداره کل حمل‌ونقل دریایی اندونزی	اندونزی	تنظیم‌گری دریایی	ملی (اندونزی)	وزارت حمل‌ونقل
				آژانس امنیت دریایی اندونزی		امنیت و نظارت دریایی		وزارت هماهنگی امور سیاسی، حقوقی و امنیتی
				نیروی دریایی اندونزی		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				اداره دریایی مالزی	مالزی	تنظیم‌گری دریایی	ملی (مالزی)	وزارت حمل‌ونقل
				آژانس اجرای قوانین دریایی مالزی		اجرای قوانین و امنیت دریایی		وزارت امور داخلی مالزی
				نیروی دریایی مالزی		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				اداره دریانوردی و بندر سنگاپور	سنگاپور	تنظیم‌گری دریایی	ملی (سنگاپور)	هیئت قانونی تحت نظارت وزارت حمل‌ونقل
				گارد ساحلی سنگاپور		اجرای قوانین و امنیت دریایی		نیروی پلیس سنگاپور
				نیروی دریایی سنگاپور		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				دفتر رسیدگی به تنگه مالاکا	ژاپن (کاربر تنگه)	سیاستگذاری و هماهنگی	ملی (ژاپن (کاربر تنگه))	وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری
				بنیاد نیپون		تأمین مالی و حمایت فنی		بنیاد غیردولتی
				شورای مالاکا		هماهنگی و پشتیبانی ناوبری		سازمان غیردولتی تخصصی
				گارد ساحلی ژاپن		حمایت در امنیت دریایی		وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری
				گروه کارشناسان فنی سه‌جانبه	بین‌المللی	هماهنگی فنی منطقه‌ای	منطقه‌ای	سازوکار همکاری بین‌دولتی
				مجمع همکاری		هماهنگی ذی‌نفعان	بین‌المللی	سازوکار همکاری چندذی‌نفعی
				کمیته هماهنگی پروژه		مدیریت و نظارت پروژه‌ها	بین‌المللی	کمیته بین‌دولتی هماهنگی
				صندوق کمک به ناوبری		تأمین مالی ناوبری	بین‌المللی	صندوق مالی بین‌المللی
				صندوق گردش مالی		تأمین مالی مقابله با آلودگی	بین‌المللی	صندوق مالی مشترک بین‌المللی
				سازمان بین‌المللی دریانوردی		استانداردگذاری بین‌المللی	بین‌المللی	سازمان بین‌الدولی تخصصی وابسته به سازمان ملل

عنوان آبراه	نوع آبراه	چارچوب بین‌المللی مدیریت آبراه	نحوه تأمین مالی	نهادهای مؤثر در حکمرانی آبراه		نقش نهاد	سطح نهاد	وابستگی ساختاری نهاد
تنگه‌های ترکیه (بسفر- داردانل)	تنگه طبیعی در قلمرو ترکیه	کنوانسیون مونترو (۱۹۳۶)	بودجه ملی و دریافت عوارض از خدمات	اداره امور دریایی	ترکیه	تنظیم‌گری دریایی	ملی (ترکیه)	وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه
				اداره کل ایمنی ساحل		ایمنی و خدمات دریایی		وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه
				نیروی دریایی ترکیه		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				سازمان بین‌المللی دریانوردی		استانداردگذاری بین‌المللی	بین‌المللی	سازمان بین‌الدولی تخصصی وابسته به سازمان ملل
کانال سوئز	آبراه مصنوعی (کانال) در قلمرو مصر	کنوانسیون قسطنطنیه (۱۸۸۸)	دریافت عوارض از عبور کشتی‌ها	سازمان کانال سوئز	مصر	تنظیم‌گری و بهره‌برداری	ملی (مصر)	نهاد عمومی مستقل تحت نظارت نخست‌وزیر
				نیروی دریایی مصر		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				سازمان بین‌المللی دریانوردی		استانداردگذاری بین‌المللی	بین‌المللی	سازمان بین‌الدولی تخصصی وابسته به سازمان ملل
تنگه هرمز	تنگه طبیعی بین ایران و عمان	حقوق بین‌الملل عرفی دریاها، قوانین و مقررات دریایی ایران و عمان و رویه‌های همکاری دو کشور	بودجه ملی	سازمان بنادر و دریانوردی	ایران	تنظیم‌گری و بهره‌برداری	ملی (ایران)	وزارت راه و شهرسازی
				نیروی دریایی		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				وزارت حمل‌ونقل، ارتباطات و فناوری اطلاعات عمان	عمان	تنظیم‌گری دریایی	ملی (عمان)	وزارتخانه
				گارد ساحلی پلیس عمان		امنیت و نظارت دریایی		پلیس سلطنتی عمان
				نیروی دریایی عمان		امنیت و دفاع دریایی		نیروهای مسلح
				سازمان بین‌المللی دریانوردی		استانداردگذاری بین‌المللی	بین‌المللی	سازمان بین‌الدولی تخصصی وابسته به سازمان ملل

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۹. طراحی الگوی مطلوب حکمرانی تنگه هرمز در کشور

با توجه به بررسی نظام حکمرانی برخی از تنگه‌های مهم جهان، بررسی حکمرانی تنگه هرمز نشان می‌دهد که به‌رغم موقعیت راهبردی و اهمیت بین‌المللی این تنگه، در حال حاضر نهاد مستقلی که به‌صورت متمرکز مسئولیت حکمرانی و مدیریت این تنگه را برعهده داشته باشد، در نظام اداری ایران وجود ندارد. در وضعیت فعلی، سازمان بنادر و دریانوردی به‌عنوان تنظیم‌گر دریایی کشور، وظایف مقرره‌گذاری، نظارت و ارائه خدمات دریایی در تنگه هرمز را در کنار سایر وظایف خود برعهده دارد. همچنین، نیروی دریایی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران و فرماندهی مرزبانی فراجا نیز مسئولیت تأمین امنیت و کنترل مرزهای دریایی این تنگه را برعهده دارند. در کنار این نهادها، وزارت امور خارجه، نهادهای مرتبط با انرژی، محیط‌زیست و سایر دستگاه‌های اجرایی نیز به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در حکمرانی تنگه هرمز نقش‌آفرینی می‌کنند.

اگرچه بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در تنگه‌هایی نظیر بسفر، داردانل و مالاکا، در کشورهای ترکیه، اندونزی، مالزی و سنگاپور معمولاً نهاد مستقلی ویژه مدیریت تنگه ایجاد نشده و نهادهای عمومی تنظیم‌گر دریایی مسئولیت اداره این تنگه‌ها را نیز برعهده دارند، با این حال، ویژگی‌های ژئوپلیتیکی، امنیتی و راهبردی تنگه هرمز، به‌ویژه در پی تحولات و درگیری‌های نظامی

سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که مسئله حکمرانی این تنگه صرفاً یک موضوع فنی و عملیاتی دریایی نیست، بلکه ابعاد امنیتی، اقتصادی و سیاست خارجی گسترده‌ای دارد. ازاین‌رو، به‌نظر می‌رسد حکمرانی مؤثر تنگه هرمز مستلزم وجود یک سازوکار نهادی منسجم و چابک برای تصمیم‌گیری درخصوص مسائل راهبردی و ایجاد هماهنگی میان نهادهای مختلف، ازجمله سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت امور خارجه، نهادهای نظامی و امنیتی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط، است.

بااین‌حال، مسئله حکمرانی تنگه هرمز صرفاً به ایجاد یک نهاد جدید محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم بازتعریف روابط نهادی و تقسیم‌کار میان سازمان‌ها و دستگاه‌های موجود نیز هست. در وضعیت فعلی، وظایف مرتبط با حکمرانی تنگه میان نهادهای مختلف توزیع شده است، بدون آنکه سازوکار منسجم و متمرکزی برای هماهنگی راهبردی میان آنها وجود داشته باشد. ازاین‌رو، طراحی نظام حکمرانی تنگه هرمز، علاوه‌بر بررسی امکان و ضرورت ایجاد یا تعیین یک نهاد ملی متولی، مستلزم تصمیم‌گیری درخصوص نحوه توزیع وظایف، حدود اختیارات و سازوکار هماهنگی میان نهادهای موجود نیز خواهد بود. بر این اساس، مسئله اصلی در طراحی نظام حکمرانی تنگه هرمز صرفاً ایجاد یک بازیگر جدید نیست، بلکه طراحی یک معماری نهادی منسجم، مبتنی‌بر نگاشت بازیگران، بازتعریف تقسیم‌کار، مسئولیت‌ها و روابط میان نهادهای مختلف مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز است.

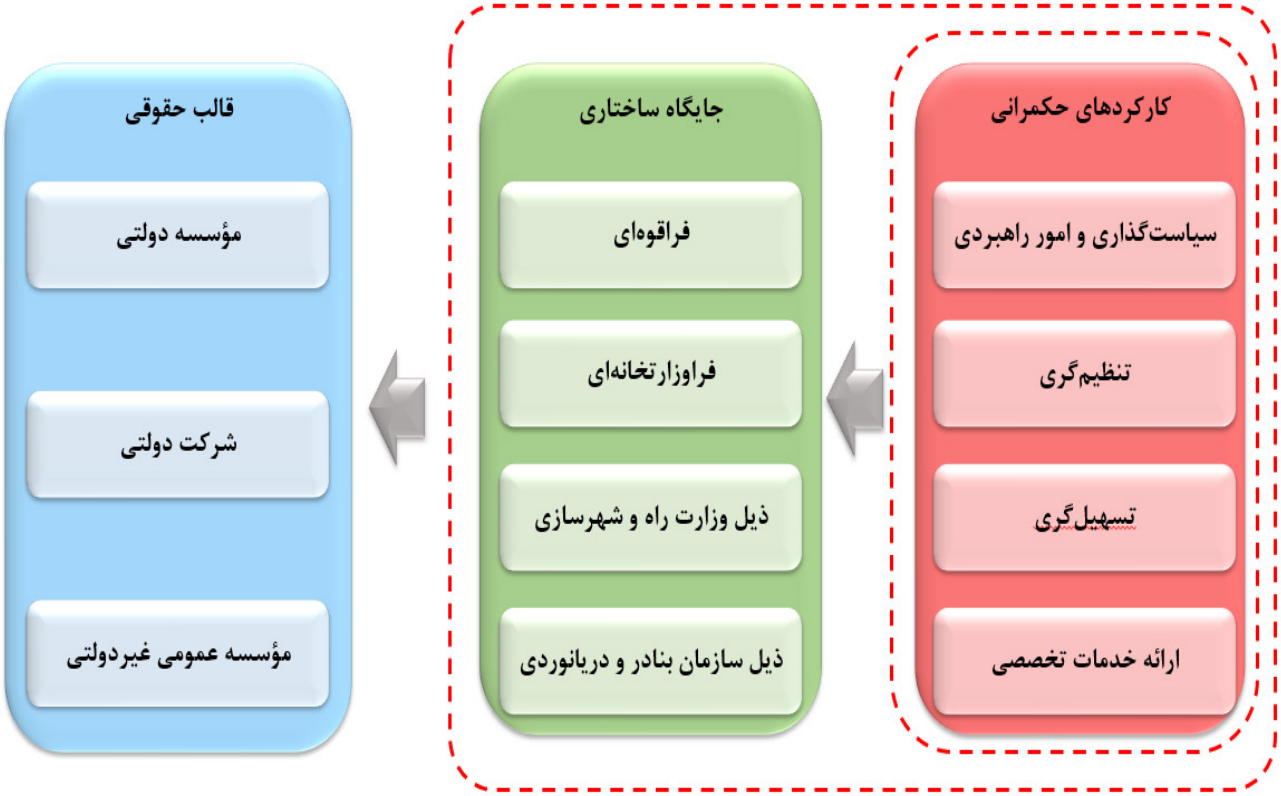
ازاین‌رو، در ادامه گزارش، ابتدا الزام‌های و ویژگی‌های طراحی «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز» ازجمله کارکردها، جایگاه ساختاری و قالب حقوقی آن بررسی می‌شود. سپس، براساس نتایج این بررسی، گزینه‌های مختلف برای طراحی و سازماندهی این نهاد شناسایی و ارزیابی می‌شود. در ادامه، با توجه به گزینه‌های حاصل و با در نظر گرفتن جایگاه، وظایف و ظرفیت‌های نهادهای موجود، سناریوهای مختلف حکمرانی تنگه هرمز در سطح ملی تدوین می‌شود. در این سناریوها، علاوه‌بر نقش و کارکرد احتمالی نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز، نحوه تقسیم‌کار، حدود مسئولیت‌ها و سازوکار تعامل و هماهنگی میان سایر دستگاه‌های مؤثر در حکمرانی و مدیریت تنگه نیز تبیین خواهد شد.

۱-۹. الزام‌ها و ویژگی‌های طراحی «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»

همان‌گونه که در بخش قبل اشاره گردید، یکی از ضعف‌های حکمرانی تنگه هرمز در وضعیت فعلی، عدم وجود نهادی متمرکز در کشور جهت مدیریت این آبراه راهبردی است. بر این اساس، درصورتی‌که در چارچوب الگوی حکمرانی مطلوب، ایجاد یک «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز» به‌عنوان یکی از گزینه‌های سیاستی مورد توجه قرار گیرد، لازم است ویژگی‌ها و الزام‌های طراحی این نهاد از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گیرد. البته بررسی ویژگی‌های نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز به معنای آن نیست که تحقق حکمرانی مطلوب تنگه در تمامی الگوها مستلزم ایجاد یک نهاد جدید است؛ بلکه برخی از الگوهای حکمرانی می‌توانند مبتنی‌بر استفاده از ظرفیت نهادهای موجود و بازتعریف روابط و تقسیم‌کار میان آنها شکل گیرند.

برای طراحی «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»، تصمیم‌گیری در سه سطح ضروری به‌نظر می‌رسد. در شکل ۶، این سطوح تصمیم‌گیری و ارتباط میان آنها نشان داده شده است.

شکل ۶. سطوح تصمیم‌گیری در طراحی ساختاری «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»



مأخذ: همان.

همان‌گونه که در شکل مشاهده می‌شود، نخستین سطح تصمیم‌گیری، تعیین کارکردهای حکمرانی نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز است. به عبارت دیگر، در این سطح باید مشخص شود که این نهاد کدام‌یک از کارکردهای حکمرانی، شامل سیاستگذاری و امور راهبردی، تنظیم‌گری، هماهنگی و تسهیل‌گری و ارائه خدمات تخصصی را برعهده خواهد داشت.

نوع کارکردهای پیش‌بینی‌شده برای این نهاد، می‌تواند در تعیین جایگاه ساختاری آن نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد. در واقع، برخی کارکردها مستلزم جایگاه‌های ساختاری خاصی هستند. برای مثال، درصورتی‌که ارائه خدمات تخصصی دریایی و بندری به‌عنوان یکی از کارکردهای اصلی نهاد در نظر گرفته شود، ایجاد ساختاری با جایگاه فراوزارتخانه‌ای، با ماهیت عملیاتی و تخصصی این کارکردها تناسب کمتری خواهد داشت.

در نهایت، مبتنی‌بر نتایج حاصل از تعیین کارکردها و جایگاه ساختاری نهاد، می‌توان درخصوص قالب حقوقی مناسب برای آن تصمیم‌گیری کرد. در این سطح، با توجه به اصول و الزام‌های حقوق اداری در ایران، باید مشخص شود که کدام قالب حقوقی، از میان مؤسسه دولتی، شرکت دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی، تناسب بیشتری با کارکردها و جایگاه ساختاری سازمان دارد.

در ادامه، برای ایجاد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز، هر یک از سطوح تصمیم‌گیری مطرح‌شده در شکل ۶، به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۱-۹. تصمیم‌گیری راجع به کارکردهای «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»

برای تصمیم‌گیری درباره کارکردهای متناسب با «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»، ابتدا لازم است تصویری روشن از نحوه توزیع کارکردهای مختلف حکمرانی میان نهادهای موجود و همچنین خلأهای کارکردی در وضعیت فعلی به دست آید. بر این اساس،

مبتنی‌بر خلأهای شناسایی‌شده، می‌توان چارچوب و ویژگی‌های نهاد پیشنهادی را متناسب با نیازهای حکمرانی این تنگه طراحی و ارائه کرد.

در وضعیت فعلی، حکمرانی تنگه هرمز در ایران میان مجموعه‌ای از نهادها و در سطوح مختلف سیاستگذاری، تنظیم‌گری، هماهنگی و تسهیل‌گری، ارائه خدمات تخصصی و تأمین امنیت توزیع شده است.

در سطح سیاستگذاری کلان، نهادهایی نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت‌وزیران، نهاد ریاست جمهوری و شوراهای عالی مرتبط، ازجمله شورای‌عالی امنیت ملی، شورای‌عالی صنایع دریایی و شورای‌عالی هماهنگی ترابری کشور، سیاست‌های کلان کشور در حوزه‌های حمل‌ونقل دریایی، انرژی، امنیت و توسعه دریامحور را تعیین می‌کنند. در بخش حمل‌ونقل دریایی نیز، وزارت راه و شهرسازی و نهادهای بالادستی مرتبط، مسئول تدوین سیاست‌های کلان و برنامه‌های توسعه‌ای این بخش هستند [۲۵]. علاوه‌بر این، با توجه به ماهیت بین‌المللی تنگه هرمز و تحولات امنیتی و ژئوپلیتیکی سال‌های اخیر، به‌ویژه پس از جنگ اخیر، وزارت امور خارجه نیز در حوزه مدیریت ابعاد بین‌المللی حکمرانی تنگه، ازجمله تعامل با کشورهای ساحلی و کاربر، پیگیری مواضع حقوقی و بین‌المللی ایران و مدیریت ابعاد دیپلماتیک بحران‌های مرتبط با تنگه هرمز ایفای نقش می‌کند. بااین‌حال، بررسی وضعیت سیاستگذاری در این حوزه نشان می‌دهد که به‌رغم اهمیت ژئوپلیتیکی و اقتصادی تنگه هرمز، در وضعیت فعلی نهاد یا سازوکار مستقلی که به‌طور اختصاصی مسئول سیاستگذاری و راهبری کلان این تنگه باشد، وجود ندارد.

در لایه تنظیم‌گری، سازمان بنادر و دریانوردی مهم‌ترین بازیگر محسوب می‌شود. این سازمان ضمن نمایندگی ایران در سازمان بین‌المللی دریانوردی و سایر مجامع مرتبط با حمل‌ونقل دریایی، به‌عنوان تنظیم‌گر اصلی بخش دریایی کشور، وظایفی نظیر تدوین مقررات فنی و ایمنی، تعیین تعرفه خدمات بندری، دریایی و ناوبری، صدور مجوز فعالیت‌های بندری و دریانوردی، ثبت و بازرسی شناورها و نظارت بر ایمنی تردد دریایی را برعهده دارد. در کنار آن، سازمان حفاظت محیط‌زیست مسئول تدوین و نظارت بر اجرای الزام‌های زیست‌محیطی در مناطق دریایی است و وزارت نفت نیز علاوه‌بر مدیریت فعالیت‌های نفت و گاز دریایی و تأسیسات فراساحلی، در حوزه ایمنی و حفاظت از زیرساخت‌های انرژی دریایی و مدیریت مخاطرات ناشی از آلودگی‌های نفتی ایفای نقش می‌کند [۲۵].

در لایه تسهیلگری، بخشی از وظایف مرتبط با هماهنگی فعالیت‌های دریایی، تعامل میان بازیگران مختلف و تسهیل امور مرتبط با حمل‌ونقل دریایی و عبور کشتی‌ها، در عمل توسط سازمان بنادر و دریانوردی، وزارتخانه‌ها و نهادهای تخصصی مرتبط انجام می‌شود[۲۵].

در لایه ارائه خدمات تخصصی دریایی نیز، سازمان بنادر و دریانوردی بازیگر اصلی محسوب می‌شود. این سازمان وظایفی نظیر کنترل ترافیک دریایی، تنظیم امور مربوط به راهنمایی کشتی‌ها، لایروبی و نگهداری مسیرهای کشتیرانی و مدیریت علائم و تجهیزات کمک‌ناوبری را برعهده دارد. علاوه‌بر این، برخی اپراتورها و شرکت‌های خصوصی نیز تحت نظارت سازمان بنادر و دریانوردی، بخشی از خدمات تخصصی دریایی را ارائه می‌کنند.

علاوه‌بر نهادهای ذکر شده، در لایه امنیت و اعمال حاکمیت نیز، نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران، نیروی دریایی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهی مرزبانی فراجا مسئولیت نظارت بر تنگه هرمز، تأمین امنیت، کنترل مرزهای دریایی و مقابله با تهدیدات امنیتی در این تنگه را برعهده دارند.

در مجموع، بررسی نگاشت نهادی حکمرانی تنگه هرمز در وضعیت فعلی نشان می‌دهد که حکمرانی این تنگه مبتنی‌بر توزیع وظایف میان مجموعه‌ای از بازیگران تخصصی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی است. در لایه سیاستگذاری و امور راهبردی، نقش‌ها میان بازیگران مختلف توزیع شده و نهاد متمرکزی برای سیاستگذاری اختصاصی تنگه هرمز و هماهنگی راهبردی میان بازیگران مختلف فعال در

حوزه‌های حمل‌ونقل، امنیت، انرژی، محیط‌زیست و سیاست خارجی وجود ندارد. در لایه تسهیل‌گری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات تخصصی دریایی، سازمان بنادر و دریانوردی نقش محوری را ایفا می‌کند و طیف متنوعی از کارکردهای تنظیم‌گری، مدیریت بنادر و ارائه خدمات دریایی را برعهده دارد.

بنابراین، با توجه به جایگاه راهبردی تنگه هرمز، فقدان یک نهاد اختصاصی برای سیاستگذاری، هماهنگی و راهبری یکپارچه میان بازیگران مختلف، یکی از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی این تنگه در وضعیت فعلی محسوب می‌شود؛ نهادی که بتواند ضمن برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بلندمدت برای تنگه هرمز، در شرایط بحرانی نیز زمینه هماهنگی سریع میان بازیگران مختلف و اتخاذ تصمیمات راهبردی منسجم را فراهم سازد.

علاوه‌بر این، در لایه تنظیم‌گری نیز خلأهای مهمی در نظام حکمرانی تنگه هرمز مشاهده می‌شود. اگرچه در وضعیت فعلی سازمان بنادر و دریانوردی مسئولیت بخش قابل توجهی از تنظیم‌گری تخصصی در حوزه بندری و دریانوردی، ازجمله تعیین تعرفه خدمات بندری، دریایی و ناوبری را برعهده دارد، اما این کارکردها عمدتاً در چارچوب تنظیم‌گری تخصصی بخش حمل‌ونقل دریایی تعریف شده‌اند و سازوکار مستقلی برای تنظیم‌گری اقتصادی تنگه هرمز وجود ندارد. در نتیجه، موضوع‌هایی نظیر محاسبه هزینه‌های راهبردی تحمیل‌شده به کشور در تنگه هرمز، تعیین مبنای محاسبه هزینه‌های مرتبط با عبور کشتی‌ها، طراحی سازوکارهای دریافت هزینه از کاربران تنگه و نحوه تخصیص و مدیریت منابع حاصل از آن، در نظام فعلی به‌صورت متمرکز و اختصاصی تعریف نشده است. این در حالی است که نگهداری و ارتقای تجهیزات ناوبری، مدیریت ترافیک دریایی، مقابله با آلودگی‌های نفتی، ارتقای ایمنی دریایی و تأمین امنیت تنگه، هزینه‌های قابل توجهی را بر کشور تحمیل می‌کند. ازاین‌رو، ضروری است سازوکاری مشخص برای تنظیم‌گری اقتصادی و تأمین مالی پایدار تنگه هرمز پیش‌بینی شود. در این چارچوب، یکی از کارکردهای مهم نهاد حکمرانی تنگه هرمز می‌تواند طراحی و مدیریت سازوکارهای تأمین مالی پایدار برای پشتیبانی از ایمنی، حفاظت محیط‌زیست و پایداری خدمات دریایی در این تنگه باشد.

۲-۱-۹. تصمیم‌گیری راجع به جایگاه ساختاری «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»

سطح دوم تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیری راجع به جایگاه ساختاری نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز است. همان‌طور که در شکل ۶ نشان داده شده است، برای جایگاه ساختاری نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز، چهار سطح ساختاری قابل تصور است. سطح اول، ایجاد نهادی در سطح فراقوه است، ایجاد نهادی در این سطح، امکان هماهنگی‌های بین قوای مختلف را تسهیل کرده و می‌تواند منجر به تقویت هماهنگی بین قوه مقننه، قوه مجریه و نیروهای مسلح شود. سطح دوم، ایجاد نهادی در سطح فراوزارتخانه‌ای است، ایجاد نهادی در این سطح، ضمن انجام امور راهبردی، می‌تواند منجر به تقویت تعامل و هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مختلف شود. سطح سوم، ایجاد نهادی در سطح درون وزارتخانه‌ای است. با توجه به ارتباط عمیق‌تر نهاد پیشنهادی با حوزه حمل‌ونقل دریایی، در صورت انتخاب این سطح، این نهاد باید در ذیل وزارت راه و شهرسازی تشکیل شود. در سطح چهارم هم می‌توان نهادی در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی که در حال حاضر تنظیم‌گر اصلی بخش حمل‌ونقل دریایی است، ایجاد کرد. در ادامه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهادی جهت حکمرانی تنگه هرمز در هر سطح ارائه شده است.

۱ **ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراقوه‌ای**: در این سطح، نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز خارج از ساختار متعارف قوه مجریه و با مشارکت نمایندگان قوای مختلف و سایر نهادهای حاکمیتی تشکیل می‌شود. این سطح ساختاری معمولاً برای موضوع‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که دارای ابعاد راهبردی، امنیتی، اقتصادی و بین‌بخشی گسترده بوده و مدیریت آنها نیازمند هماهنگی در سطحی فراتر از یک وزارتخانه یا حتی یک قوه است. در ادامه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این سطح ساختاری ارائه شده است.

■ **ظرفیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراقوه‌ای:** مهم‌ترین ظرفیت‌ها و مزایای ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در سطح فراقوه‌ای عبارت است از:

- برخورداری از ظرفیت بالاتر برای ایجاد هماهنگی میان قوای مختلف و سایر نهادهای حاکمیتی مؤثر در موضوع تنگه هرمز؛
- امکان طرح و پیگیری مسائل راهبردی تنگه هرمز در سطوح عالی تصمیم‌گیری کشور؛
- کاهش بخشی‌نگری و فراهم شدن امکان اتخاذ تصمیمات یکپارچه در حوزه‌های امنیتی، اقتصادی، حقوقی، زیست‌محیطی و سیاست خارجی؛
- برخورداری از ضمانت اجرایی بیشتر برای مصوبات و تصمیمات در مقایسه با ساختارهای محدود به یک دستگاه یا وزارتخانه؛
- ظرفیت بالاتر برای مدیریت شرایط بحرانی و هماهنگی میان بازیگران مختلف در مواجهه با تهدیدات و مخاطرات مرتبط با تنگه‌هرمز؛
- امکان ایجاد اجماع و هم‌افزایی میان نهادهای مختلف حاکمیتی درخصوص سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با تنگه هرمز.

■ **محدودیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراقوه‌ای:** مهم‌ترین محدودیت‌ها و معایب ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در سطح فراقوه عبارت است از:

- پیچیده‌تر شدن فرایندهای تصمیم‌گیری و هماهنگی به‌دلیل تعدد بازیگران و ذی‌نفعان حاضر در ساختار؛
- احتمال طولانی‌تر شدن فرایند تصویب و اجرای تصمیمات در مقایسه با ساختارهای متمرکزتر؛
- فاصله بیشتر نهاد از سطوح اجرایی و عملیاتی و در نتیجه نیاز به سازوکارهای مؤثر برای پیگیری و اجرای مصوبات؛
- احتمال بروز ابهام یا تداخل در حدود اختیارات و مسئولیت‌ها با سایر نهادهای موجود در صورت عدم تعریف دقیق مأموریت‌ها؛
- دشواری ایجاد تمرکز مستمر بر مسائل تخصصی و اجرایی تنگه هرمز در صورت غلبه موضوع‌های کلان‌تر و عمومی‌تر در دستورکار نهاد؛
- نیاز به طراحی سازوکارهای مشخص برای پاسخگویی، نظارت و ارزیابی عملکرد به‌دلیل جایگاه ویژه و فرابخشی این سطح ساختاری.

۲ **ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراوزارتخانه‌ای:** در این حالت، نهادی در ذیل ریاست جمهوری به‌صورت شورای‌عالی یا یک سازمان مستقل ایجاد شده که این نهاد به‌صورت متمرکز موضوع‌های مرتبط با تنگه هرمز را پیگیری می‌کند. در ادامه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این سطح ساختاری ارائه شده است.

■ **ظرفیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراوزارتخانه‌ای:** مهم‌ترین ظرفیت‌ها و مزایای ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در سطح فراوزارتخانه‌ای عبارت است از:

- قرارگیری نهاد در سطحی بالاتر از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و در نتیجه افزایش ظرفیت هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف و تسهیل همراه‌سازی و جلب همکاری آنها در اجرای سیاست‌ها و تصمیمات مرتبط با تنگه هرمز؛
- تقویت امکان تعامل و هماهنگی فرابخشی با بازیگران حوزه‌های حمل‌ونقل، امنیت، انرژی، سیاست خارجی و محیط‌زیست و فراهم‌سازی بستر یکپارچه‌سازی سیاست‌ها و اقدام‌های مرتبط با تنگه هرمز؛
- نزدیکی به سطوح عالی تصمیم‌گیری کشور به‌واسطه استقرار در ذیل نهاد ریاست جمهوری و در نتیجه تسهیل طرح، پیگیری و تصویب موضوع‌های راهبردی مرتبط با تنگه هرمز؛
- تقویت ظرفیت مدیریت بحران و واکنش سریع در شرایط تنش‌های امنیتی یا اختلال در تردد دریایی ازطریق دسترسی مستقیم‌تر به سطوح عالی حکمرانی و امکان هماهنگی میان‌دستگاهی؛
- امکان فرا رفتن از نگاه بخشی و حمل‌ونقلی و توجه هم‌زمان به ابعاد امنیتی، انرژی، سیاست خارجی و محیط‌زیستی در فرایند تصمیم‌گیری.

■ **محدودیت‌های ایجاد نهادی در سطح فراوزارتخانه‌ای:** مهم‌ترین محدودیت‌ها و معایب ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در سطح فراوزارتخانه عبارت است از:

- عدم ارتباط نظام‌مند با قوای نظامی اعم از سپاه و ارتش؛
- کاهش نسبی سطح پاسخگویی مستقیم به مجلس شورای اسلامی در مقایسه با وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی ذیل قوه مجریه؛
- احتمال شکل‌گیری تداخل کارکردی و موازی‌کاری با نهادهای موجود ازجمله سازمان بنادر و دریانوردی و وزارتخانه‌های تخصصی در صورت عدم تعریف دقیق حدود وظایف و اختیارات؛
- فاصله گرفتن از مسائل عملیاتی و اجرایی روزمره حوزه دریایی و بندری و در نتیجه کاهش نسبی کارآمدی در سطح اجرا؛
- پیچیدگی نهادی ناشی از تعدد بازیگران فرابخشی و دشواری در ایجاد اجماع میان دستگاه‌های مختلف در فرایند تصمیم‌گیری.

۳ **ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهادی در ذیل وزارت راه و شهرسازی:** در این حالت، نهادی در ذیل وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان یک سازمان مستقل ایجاد شده که این نهاد به‌صورت متمرکز موضوع‌های مرتبط با تنگه هرمز را پیگیری می‌کند. در ادامه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهاد در این سطح ساختاری ارائه شده است.

ظرفیت‌های ایجاد نهادی در ذیل وزارت راه و شهرسازی: مهم‌ترین ظرفیت‌ها و مزایای ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در ذیل وزارت راه و شهرسازی عبارت است از:

- امکان ایجاد نهاد متمرکز و تخصصی در حوزه تنگه هرمز ازطریق تفکیک وظایف از سایر نهادهای ذی‌ربط مانند سازمان بنادر و دریانوردی و در نتیجه کاهش پراکندگی نهادی و افزایش انسجام در سیاست‌ها و اقدام‌های بخش حمل‌ونقل دریایی و بندری؛
- تسهیل فرایندهای تصمیم‌گیری اجرایی به‌واسطه قرارگیری در ساختار وزارتخانه و نزدیکی به سطوح عملیاتی؛
- تقویت ظرفیت حکمرانی داده‌محور ازطریق تمرکز اطلاعات و داده‌های مرتبط با عبور و مرور دریایی، بنادر و کشتیرانی؛
- امکان هم‌افزایی میان مدیریت تنگه هرمز و شبکه کریدورهای حمل‌ونقل و زیرساخت‌های لجستیکی کشور.

محدودیت‌های ایجاد نهادی در ذیل وزارت راه و شهرسازی: مهم‌ترین محدودیت‌ها و معایب ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در ذیل وزارت راه و شهرسازی عبارت است از:

- فاصله با سطوح عالی حاکمیت به‌ویژه سطح کنشگران نظامی و محدودیت در اتخاذ تصمیمات راهبردی کلان؛
- قرارگیری در ذیل وزارت راه و شهرسازی و در نتیجه محدودیت در همراه‌سازی، هماهنگ‌سازی و چانه‌زنی مؤثر با سایر وزارتخانه‌ها و نهادهای فرابخشی مانند وزارت امور خارجه، وزارت نفت و نهادهای امنیتی و اقتصادی؛
- احتمال شکل‌گیری تداخل کارکردی و موازی‌کاری با سازمان بنادر و دریانوردی و سایر نهادهای فعال در حوزه‌های انرژی، امنیت دریایی و محیط‌زیست به‌دلیل هم‌پوشانی وظایف و تعدد بازیگران نهادی؛
- ضعف در هماهنگی‌های امنیتی و نظامی و محدود بودن ظرفیت تعامل ساختاریافته با نهادهای دفاعی و امنیتی؛
- عدم امکان پوشش کافی ابعاد حقوق بین‌الملل و دیپلماسی دریایی به‌دلیل ماهیت بخشی و اجرایی ساختار؛
- خطر تقلیل مسئله تنگه هرمز به یک موضوع بخشی و کمرنگ شدن ابعاد ژئوپلیتیکی و راهبردی آن.

۴ **ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ایجاد نهادی در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی:** در این حالت، نهادی در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی ایجاد شده که به‌صورت متمرکز موضوع‌های مرتبط با تنگه هرمز را پیگیری می‌کند. در ادامه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این سطح ساختاری ارائه شده است.

ظرفیت‌های ایجاد نهادی در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی: مهم‌ترین ظرفیت‌ها و مزایای ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی عبارت است از:

- دسترسی مستقیم به داده‌ها، اطلاعات عملیاتی و زیرساخت‌های مرتبط با ترافیک دریایی و امکان اتخاذ تصمیمات اجرایی دقیق و مبتنی‌بر واقعیت‌های میدانی؛

- بهره‌گیری از ظرفیت‌های فنی، تخصصی و نهادی موجود در سازمان بنادر و دریانوردی به‌ویژه در حوزه‌های ناوبری، ایمنی دریایی و مدیریت تردد کشتی‌ها؛
- امکان افزایش سرعت واکنش در مدیریت شرایط اضطراری، بحران‌های دریایی و حوادث مرتبط با تردد در تنگه هرمز به‌واسطه نزدیکی به ساختار عملیاتی؛
- تقویت نظارت و کنترل عملیاتی بر عبور و مرور دریایی و ارتقای کارآمدی اجرایی در سطح میدانی؛
- امکان تعریف نسبتاً دقیق وظایف اجرایی و کاهش بخشی از تداخلات کارکردی میان نهادهای عملیاتی مرتبط در حوزه دریایی.

محدودیت‌های ایجاد نهادی در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی: مهم‌ترین محدودیت‌ها و معایب ایجاد نهادی برای حکمرانی تنگه هرمز در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی عبارت است از:

- قرارگیری در سطح عملیاتی و در نتیجه محدودیت در اتخاذ تصمیمات راهبردی و کلان در حوزه حکمرانی تنگه هرمز؛
- خطر تقلیل مسئله تنگه هرمز به یک موضوع صرفاً بندری و عملیاتی و کمرنگ شدن ابعاد ژئوپلیتیکی، امنیتی و بین‌المللی آن؛
- وابستگی نهادی به سازمان بنادر و دریانوردی و غلبه منطق بخشی و حمل‌ونقلی بر جهت‌گیری سیاستی نهاد؛
- قرارگیری در ذیل وزارت راه و شهرسازی و در نتیجه محدودیت در همراه‌سازی، هماهنگ‌سازی و چانه‌زنی مؤثر با سایر وزارتخانه‌ها و نهادهای فرابخشی مانند وزارت امور خارجه، وزارت نفت و نهادهای امنیتی و اقتصادی؛
- ضعف در هماهنگی‌های امنیتی و نظامی و محدود بودن ظرفیت تعامل ساختاریافته با نهادهای دفاعی و امنیتی؛
- عدم پوشش کافی ابعاد حقوق بین‌الملل و دیپلماسی دریایی به‌دلیل ماهیت بخشی و اجرایی ساختار.

با بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های سطوح مختلف ساختاری و با در نظر گرفتن کارکردهای مورد انتظار از نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز که در بخش پیشین مورد بررسی قرار گرفت، می‌توان درباره مناسب‌ترین جایگاه ساختاری این نهاد تصمیم‌گیری کرد.

ایجاد نهاد در سطح فراقوه‌ای، از بیشترین ظرفیت برای هماهنگی میان قوای مختلف، نیروهای مسلح و سایر نهادهای حاکمیتی برخوردار است و می‌تواند زمینه اتخاذ تصمیمات کلان و راهبردی در موضوع‌های مرتبط با امنیت، سیاست خارجی، انرژی و حمل‌ونقل دریایی را فراهم سازد. بااین‌حال، به‌دلیل قرار گرفتن در سطوح عالی حاکمیتی، این الگو ممکن است با محدودیت‌هایی ازجمله پیچیدگی فرایندهای تصمیم‌گیری، کاهش چابکی اجرایی، فاصله از سطوح عملیاتی و دشواری تمرکز مستمر بر مسائل تخصصی و روزمره مرتبط با مدیریت تنگه هرمز مواجه باشد.

ایجاد نهاد در سطح فراوزارتخانه‌ای نیز از ظرفیت بالایی برای هماهنگی فرابخشی، توجه هم‌زمان به ابعاد امنیتی، اقتصادی، زیست‌محیطی، انرژی، حمل‌ونقل دریایی و سیاست خارجی برخوردار است. این سطح ضمن برخورداری از جایگاه مناسب برای سیاستگذاری و راهبری، امکان ارتباط نزدیک‌تر با دستگاه‌های اجرایی و پیگیری مؤثرتر مصوبات را نیز فراهم می‌سازد. بااین‌حال، هماهنگی میان تعداد زیاد دستگاه‌های ذی‌ربط و ضرورت ایجاد اجماع میان بازیگران مختلف، می‌تواند بر سرعت برخی فرایندهای تصمیم‌گیری تأثیرگذار باشد.

سطح نهادی ذیل وزارت راه و شهرسازی از نظر تمرکز تخصصی، انسجام بخشی و کارآمدی اجرایی در حوزه حمل‌ونقل دریایی و بندری، از ظرفیت قابل توجهی برخوردار است، اما به‌دلیل قرارگیری در سطح یک وزارتخانه بخشی، در هماهنگی فرابخشی، توجه هم‌زمان به ابعاد امنیتی، ژئوپلیتیکی و بین‌المللی تنگه هرمز و تعامل مؤثر با سایر نهادهای حاکمیتی با محدودیت‌هایی مواجه است.

سطح نهادی ذیل سازمان بنادر و دریانوردی نیز از نظر تخصص‌گرایی، دسترسی به داده‌ها و زیرساخت‌های عملیاتی و کارآمدی اجرایی در حوزه دریایی و بندری، از ظرفیت بالایی برخوردار است، اما به‌دلیل ماهیت بخشی و عملیاتی، در ایفای نقش‌های راهبردی، هماهنگی میان دستگاهی و مدیریت ابعاد فرابخشی حکمرانی تنگه هرمز با محدودیت مواجه خواهد بود.

با مقایسه ظرفیت‌ها و محدودیت‌های سطوح مختلف ساختاری و با توجه به اینکه در بخش پیشین اشاره شد، یکی از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی تنگه هرمز در وضعیت فعلی، فقدان نهادی اختصاصی برای سیاستگذاری، هماهنگی و راهبری یکپارچه میان بازیگران متعدد این حوزه است، به‌نظر می‌رسد سطوح فراقوه‌ای و فراوزارتخانه‌ای بیشترین تناسب را با ماهیت راهبردی و فرابخشی تنگه هرمز داشته باشند.

۳-۱-۹. تصمیم‌گیری راجع به قالب حقوقی «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»

در صورت تصمیم به ایجاد «نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز»، در سطح آخر از تصمیم‌گیری راجع به الزام‌های طراحی این نهاد، باید مبتنی‌بر کارکردها و جایگاه ساختاری تبیین شده برای آن، راجع به قالب حقوقی متناسب با این نهاد تصمیم‌گیری شود. در دسته‌بندی ارائه شده در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، سازمان‌های عمومی در ایران به‌طورکلی به چهار دسته اصلی تقسیم شده است که عبارت‌اند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی. مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی را می‌توان در ذیل دسته کلی‌تری با عنوان «مؤسسات عمومی» قرارداد. ریشه و خاستگاه اصلی شکل‌گیری مؤسسات عمومی را می‌توان در بحث «عدم تمرکز فنی» دید که خود در ذیل بحث «عدم تمرکز اداری» قابل‌تعریف است. منظور از عدم تمرکز فنی، واگذاری اتخاذ تصمیم به یک مؤسسه، برای اداره یک یا چند امر عمومی معین است. در واقع در نظام عدم تمرکز فنی، اعطای اختیار و استقلال به مؤسسات عمومی، ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی است که گاهی ایجاب می‌کند قوه مرکزی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود منتزع سازد و برای آنها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا قائل شود. هدف از این کار، این است که مؤسسات مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه مرکزی مصون بمانند. اما برای اینکه این امر به بی‌نظمی و هرج و مرج منجر نشود، لازم است دولت نسبت به این نهادها نظارت داشته باشد[۲۶].

برای تحقق اهداف نظام «عدم تمرکز فنی» که شامل تخصص‌محوری، کاهش مداخلات سیاسی و افزایش آزادی عمل در تصمیم‌گیری است، مؤسسات عمومی معمولاً از ویژگی‌هایی نظیر استقلال نسبی، تخصص‌گرایی و درعین‌حال، ارتباط و نظارت دولت برخوردار هستند. در حقوق اداری، این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به‌دلیل برخورداری از استقلال اداری و مالی، امکان تصمیم‌گیری تخصصی‌تری در حوزه مأموریت خود دارند. بااین‌حال، این استقلال مطلق نبوده و دولت همچنان ازطریق سازوکارهای نظارتی بر عملکرد آنها نظارت می‌کند. بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت مهم‌ترین ویژگی مؤسسات عمومی، ایجاد تعادل میان استقلال تخصصی و نظارت حاکمیتی است؛ موضوعی که امکان مدیریت تخصصی‌تر و چابک‌تر نسبت به ساختارهای سنتی اداری را فراهم می‌سازد [۲۶] [۲۷] و [۲۸].

نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز نیز با توجه به ماهیت تخصصی، راهبردی و فرابخشی مأموریت‌های خود، نیازمند برخورداری از سطحی از استقلال اداری، مالی و تصمیم‌گیری است تا بتواند میان بازیگران مختلف هماهنگی ایجاد کرده و در شرایط عادی و بحرانی، تصمیمات لازم را با سرعت و کارآمدی مناسب اتخاذ کند. ازاین‌رو، این نهاد باید در قالب یکی از انواع «مؤسسات عمومی» در نظام اداری ایران شکل بگیرد.

هر یک از قالب‌های حقوقی ذیل مؤسسات عمومی که شامل مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی است، دارای ویژگی‌ها، میزان استقلال، سازوکارهای نظارتی و ظرفیت‌های متفاوتی هستند که آنها را برای ایفای کارکردهای خاص مناسب می‌سازد. بر این اساس، در ادامه ویژگی‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های هر یک از این قالب‌های حقوقی بررسی شده و در نهایت، متناسب با کارکردها و جایگاه ساختاری انتخاب‌شده برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز، قالب حقوقی مناسب پیشنهاد خواهد شد.

- **مؤسسات دولتی:** مؤسسه دولتی را شاید بتوان مهم‌ترین جلوه نظام عدم تمرکز در کشور دانست. در مقایسه با سایر نهادهای عدم

تمرکز یعنی شرکت دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات بیشترین شباهت را با وزارتخانه‌ها دارند و از این نظر، همواره این امکان وجود دارد که به‌تنهایی یا پس از ادغام با مؤسسات دیگر، به یک وزارتخانه تبدیل شوند [۲۷]. تعریف مؤسسات دولتی در ماده (۳) قانون محاسبات عمومی[۱] و ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری[۲] ارائه شده است [۲۹] و [۳۰].

مبتنی‌بر این تعاریف، مؤسسات دولتی دارای چند ویژگی اصلی هستند. نخست آنکه ایجاد این مؤسسات منوط به حکم قانونگذار است و از این منظر، مشابه وزارتخانه‌ها محسوب می‌شوند. دوم آنکه این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و می‌توانند در حدود صلاحیت‌های قانونی خود، تصمیم‌گیری کرده، قرارداد منعقد کنند و دارای بودجه و اموال اختصاصی باشند [۲۷]. بااین‌حال، استقلال مؤسسات دولتی مطلق نبوده و این مؤسسات ازلحاظ سازمان و امور استخدامی تابع فرم تشکیلات عمومی کشور بوده و زیر نظر سازمان برنامه‌وبودجه و سازمان اداری و استخدامی قرار دارند. قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات دولتی را مکلف می‌کند که سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پست‌های سازمانی به تصویب سازمان اداری و استخدامی برساند [۲۶]. سومین ویژگی این مؤسسات، تخصص‌گرایی است؛ به این معنا که هر مؤسسه صرفاً در حدود وظایف و مأموریت‌هایی که قانونگذار برای آن تعیین کرده است، صلاحیت تصمیم‌گیری و اقدام دارد [۲۷]. به‌طور کلی، مؤسسات دولتی در مقایسه با وزارتخانه‌ها از استقلال و چابکی بیشتری برخوردارند، اما در مقایسه با شرکت‌های دولتی و برخی مؤسسات عمومی غیردولتی، همچنان وابستگی قابل توجهی به قواعد و ساختارهای عمومی دولت دارند. ازاین‌رو، این قالب حقوقی معمولاً برای نهادهایی مناسب است که ماهیت اصلی آنها حاکمیتی، تنظیم‌گرانه و تخصصی است و درعین‌حال، نیازمند سطحی از استقلال اداری و تصمیم‌گیری هستند. نمونه‌هایی از مؤسسات دولتی در ایران عبارت‌اند از: سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان هواشناسی کشور، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان سنجش آموزش کشور.

اگر قالب حقوقی مؤسسه دولتی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز انتخاب شود، این نهاد ضمن برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، مسئول انجام وظایف و ارائه خدمات عمومی مرتبط با حکمرانی و مدیریت تنگه خواهد بود. ایجاد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در قالب مؤسسه دولتی می‌تواند در دو سطح درون‌وزارتخانه‌ای یا فراوزارتخانه‌ای صورت گیرد. مؤسسه دولتی به‌عنوان یکی از شناخته‌شده‌ترین قالب‌های حقوقی در نظام اداری ایران، امکان انجام مأموریت‌های حاکمیتی، سیاستی و تخصصی را در چارچوب ساختار دولت فراهم می‌سازد. این قالب حقوقی می‌تواند ظرفیت‌ها و مزایایی را برای اداره تنگه هرمز ایجاد کند، اما درعین‌حال با محدودیت‌ها و چالش‌هایی نیز همراه است.

ازجمله مهم‌ترین ظرفیت‌های این قالب حقوقی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و امکان تمرکز وظایف و مسئولیت‌های مرتبط با حکمرانی تنگه در یک نهاد تخصصی؛
- بهره‌مندی از پشتوانه و اعتبار حاکمیتی لازم برای پیگیری مأموریت‌های مرتبط با مدیریت یک گذرگاه راهبردی ملی؛
- امکان ایفای نقش تخصصی و متمرکز در حوزه‌های پایش، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر امور مرتبط با تنگه هرمز در چارچوب مأموریت‌های عمومی و حاکمیتی؛
- ظرفیت توجه هم‌زمان به ابعاد مختلف حمل‌ونقل دریایی، انرژی، امنیت، محیط‌زیست و سیاست خارجی مرتبط با تنگه هرمز؛
- برخورداری از اختیارات و ضمانت اجرای حاکمیتی بیشتر نسبت به قالب‌هایی نظیر شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی؛

---

۱. ماده (۳) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات دولتی را این‌گونه تعریف می‌نماید: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد».

۲. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه دولتی را این‌گونه تعریف می‌کند: «مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام‌برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

علاوه‌بر ظرفیت‌های این الگو، ایجاد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در این قالب حقوقی، محدودیت‌هایی نیز به همراه دارد که در ادامه به اصلی‌ترین آنها اشاره شده است:

- قرارگیری در چارچوب قواعد، تشریفات و محدودیت‌های اداری و مالی حاکم بر نظام اداری دولت، به‌واسطه ماهیت مؤسسه دولتی و در نتیجه برخورداری از انعطاف‌پذیری کمتر نسبت به شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی.
- محدودیت در بهره‌گیری از سازوکارهای درآمدی و تأمین مالی مستقل و وابستگی بیشتر به منابع و اعتبارات عمومی دولت؛
- احتمال بروز هم‌پوشانی و تداخل وظایف با دستگاه‌های اجرایی موجود در صورت عدم تعیین دقیق حدود اختیارات و مأموریت‌ها؛
- تأثیرپذیری نسبی از تغییر رویکردها و اولویت‌های دولت‌های مختلف و در نتیجه برخورداری از ثبات سیاستی کمتر نسبت به برخی نهادهای مستقل‌تر؛
- دشواری در ایجاد هماهنگی پایدار میان دستگاه‌های متعدد در صورت عدم پیش‌بینی سازوکارهای نهادی مناسب برای همکاری بین‌بخشی؛
- خطر تبدیل شدن به یک نهاد صرفاً اجرایی یا کارشناسی در صورت عدم اعطای اختیارات کافی در حوزه سیاستگذاری، راهبری وهماهنگی.

بنابراین، مؤسسه دولتی از منظر ایفای وظایف حاکمیتی و راهبردی مرتبط با تنگه هرمز، از ظرفیت‌های قابل توجهی برخوردار است، اما کارآمدی آن تا حد زیادی به نحوه طراحی ساختار، اختیارات، سازوکارهای هماهنگی و تأمین مالی آن وابسته خواهد بود.

شرکت‌های دولتی: شرکت‌های دولتی یکی از اشکال مؤسسات عمومی با ماهیت اقتصادی و تجاری محسوب می‌شوند که با هدف انجام فعالیت‌های انتفاعی در چارچوب حقوق عمومی ایجاد می‌گردند. به‌طور کلی، شرکت‌های دولتی به‌دلیل ماهیت صنعتی و تجاری خود، در بسیاری از فعالیت‌ها مشابه شرکت‌های خصوصی بوده و تابع قواعد حقوق خصوصی هستند. بااین‌حال، ازآنجاکه این فعالیت‌ها واجد نفع عمومی نیز هستند، برای این مؤسسات برخی امتیازات و اختیارات مبتنی‌بر حقوق عمومی در نظر گرفته می‌شود. به همین دلیل، فرایند تأسیس و انحلال آنها تحت حاکمیت قواعد حقوق عمومی قرار دارد [۲۸].

مطابق ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت است. همچنین در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شرکت دولتی به‌عنوان بنگاه اقتصادی تعریف شده که به موجب قانون ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است [۲۹] و [۳۰].

شرکت‌های دولتی ازآنجاکه نوعی از مؤسسه عمومی هستند، مانند تمامی مؤسسات عمومی از حدی از استقلال برخوردار بوده و هم‌زمان تحت نظارت و کنترل دولت قرار دارند. استقلال و اختیار شرکت‌های دولتی را از جنبه‌های مختلف می‌توان بررسی کرد.

ازلحاظ استقلال اداری، شرکت‌های دولتی از الگو و طرح تشکیلاتی شرکت‌های بازرگانی تبعیت می‌کنند و معمولاً دارای ارکان مدیریتی شامل مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرس هستند. این در حالی است که مؤسسات دولتی (در معنای اداری) تابع فرم تشکیلات عمومی کشور بوده و تحت نظارت مستقیم سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه قرار دارند.

در حوزه استخدامی نیز شرکت‌های دولتی برخلاف وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، از مقررات استخدامی خاص خود تبعیت می‌کنند که چارچوب آن در قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب سال ۱۳۵۲ تعیین شده است[۲۶]. این امر نشان‌دهنده سطح بالاتری از انعطاف‌پذیری استخدامی در مقایسه با مؤسسات دولتی است، هرچند این استقلال می‌تواند ازطریق سازوکارهای انتصاب و عزل مدیران و ترکیب هیئت‌مدیره‌ها محدود و کنترل شود.

ازلحاظ استقلال مالی نیز شرکت‌های دولتی از استقلال نسبی برخوردارند؛ به‌گونه‌ای که بودجه آنها در مجامع عمومی تصویب شده و برای تأیید و درج در بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌شود. بااین‌حال، نظارت مالی ازطریق دیوان محاسبات کشور بر آنها اعمال می‌شود. همچنین دارایی‌ها و اموال شرکت‌های دولتی در مالکیت خود شرکت قرار داشته و تابع مقررات خاص آنها در حوزه معاملات

و مدیریت دارایی‌هاست [۲۶].

در مجموع، شرکت‌های دولتی نسبت به مؤسسات دولتی از استقلال اداری و مالی بیشتری برخوردارند، هرچند این استقلال در چارچوب سازوکارهای نظارتی دولت محدود می‌شود. ازجمله نمونه‌های بارز شرکت‌های دولتی در ایران می‌توان به شرکت توانیر، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما) و شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

اگر قالب حقوقی شرکت دولتی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز انتخاب شود؛ نهادی با ماهیت اقتصادی-عملیاتی ایجاد می‌شود. در این حالت این نهاد در عین برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، ذیل دولت و با سهام‌داری غالب حاکمیت فعالیت می‌کند. این سطح ساختاری می‌تواند واجد برخی ظرفیت‌ها و درعین‌حال با محدودیت‌های اساسی در حکمرانی تنگه هرمز همراه باشد. ازجمله ظرفیت‌های مدل شرکت دولتی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- برخورداری از استقلال نسبی اداری و مالی و در نتیجه امکان چابکی بیشتر در تصمیم‌گیری‌های اجرایی و عملیاتی نسبت به ساختارهای کاملاً اداری؛
- امکان طراحی ساختار مدیریتی منعطف (هیئت‌مدیره، مدیرعامل و ارکان تخصصی) و بهره‌گیری از الگوهای مدیریت بنگاه‌محور در اداره فعالیت‌های مرتبط با تردد و خدمات دریایی در تنگه هرمز؛
- ظرفیت بالاتر در مدیریت منابع مالی، سرمایه‌گذاری و درآمدهای احتمالی مرتبط با خدمات دریایی، ناوبری و زیرساخت‌های پشتیبانی؛
- امکان کاهش بوروکراسی اداری و افزایش سرعت پاسخ‌گویی در حوزه‌های عملیاتی و خدماتی مرتبط با تنگه؛
- قابلیت استفاده از سازوکارهای قراردادمحور و مشارکت با بخش خصوصی در ارائه خدمات دریایی و لجستیکی.

علاوه‌بر ظرفیت‌های این الگو، ایجاد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در این قالب حقوقی، محدودیت‌هایی نیز به همراه دارد که در ادامه به اصلی‌ترین آنها اشاره شده است:

- غلبه منطق اقتصادی و بنگاهی بر منطق حکمرانی راهبردی و در نتیجه خطر تقلیل مسئله تنگه هرمز به یک موضوع صرفاً عملیاتی_تجاری؛
- ضعف در ایفای نقش فرابخشی و بین‌دستگاهی و ناتوانی نسبی در هماهنگ‌سازی میان وزارتخانه‌ها و نهادهای امنیتی، نظامی و دیپلماتیک؛
- محدودیت در اعمال اقتدار حاکمیتی در سطح ملی و بین‌المللی، به‌دلیل ماهیت شرکتی؛
- وابستگی شدید به سیاست‌های دولت در ترکیب هیئت‌مدیره و مدیریت ارشد و در نتیجه کاهش استقلال واقعی در تصمیم‌گیری‌های راهبردی؛
- عدم تناسب ساختاری برای پوشش ابعاد امنیتی، حقوق بین‌الملل و دیپلماسی دریایی که از مؤلفه‌های اصلی حکمرانی تنگه هرمز محسوب می‌شوند؛
- خطر تداخل کارکردی با نهادهای اجرایی موجود در حوزه حمل‌ونقل دریایی و انرژی در صورت عدم تعریف دقیق حدود وظایف.

■ **مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی:** در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، دسته دیگری از نهادهای عمومی در نظام اداری ایران شکل گرفته‌اند که تحت عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» شناخته می‌شوند. این نهادها که پس از انقلاب اسلامی ایجاد شده و گسترش یافتند، از نظر ساختار و کارکرد به‌طور کامل با اشکال سنتی دستگاه‌های دولتی انطباق نداشتند و به همین دلیل، قانونگذار قالب حقوقی مستقلی برای آنها در نظر گرفت. مؤسسات عمومی غیردولتی نخستین‌بار در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ مورد شناسایی و تعریف قرار گرفتند [۳۱]. هدف قانونگذار از ایجاد این دسته از مؤسسات بیشتر این بود که آنها را در برخی از موارد از الزام‌های قانون محاسبات معاف کند تا بتوانند با آزادی بیشتری به فعالیت بپردازند[۲۷]. مطابق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی «واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون، برای انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل می‌شوند». همچنین در تبصره این ماده، تعیین فهرست این نهادها به تصویب مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. بر همین اساس، در سال ۱۳۷۳ قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» تصویب شد و تعدادی از نهادها به‌صورت رسمی در این قالب حقوقی شناسایی شدند. این فهرست در سال‌های بعد توسعه یافت و نهادهای جدیدی نیز به آن افزوده شد [۲۷].

در ادامه، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ تعریف دقیق‌تری از این نهادها ارائه کرد. مطابق ماده (۳) این قانون، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی بوده، با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار ارائه خدمات عمومی است. در مقایسه با قانون محاسبات عمومی، این قانون رویکرد محدودکننده‌تری نسبت به ایجاد این نهادها اتخاذ کرده و علاوه‌بر تأکید بر تصویب مستقیم مجلس، شرط تأمین بخش عمده بودجه از منابع غیردولتی را نیز مقرر کرده است [۲۷].

به‌طور کلی، مؤسسات عمومی غیردولتی دارای چند ویژگی اصلی هستند: برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، ارائه خدمات عمومی، تشکیل بر مبنای قانون و تأمین بخش عمده منابع مالی از خارج از بودجه عمومی دولت. این نهادها در مقایسه با مؤسسات دولتی، از استقلال اداری و مالی بیشتری برخوردارند، هرچند همچنان تحت نظارت عمومی و حاکمیتی قرار دارند. نمونه‌هایی از این نهادها در ایران شامل شهرداری‌ها، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی، سازمان تأمین اجتماعی و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران است.

اگر قالب حقوقی مؤسسه عمومی غیردولتی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز انتخاب شود؛ این نهاد ضمن برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، عهده‌دار انجام وظایف و خدمات عمومی مرتبط با حکمرانی و مدیریت تنگه خواهد بود. این قالب حقوقی می‌تواند برخی ظرفیت‌ها و مزایا را برای اداره تنگه هرمز فراهم سازد، اما هم‌زمان با محدودیت‌ها و چالش‌هایی نیز همراه است. ازجمله ظرفیت‌های این قالب حقوقی برای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- برخورداری از استقلال نسبی اداری، مالی و استخدامی در مقایسه با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و در نتیجه افزایش انعطاف‌پذیری نهادی در اداره امور؛
- امکان کاهش بخشی از بروکراسی اداری و تسهیل فرایندهای اجرایی و عملیاتی مرتبط با مدیریت تنگه؛
- ظرفیت بهره‌گیری از منابع مالی متنوع و غیردولتی و کاهش وابستگی مستقیم به بودجه عمومی دولت؛
- امکان طراحی ساختار سازمانی تخصصی و متمرکز متناسب با ویژگی‌های خاص تنگه هرمز؛
- قابلیت تعامل و همکاری گسترده‌تر با بخش خصوصی، اپراتورهای دریایی و سایر بازیگران اقتصادی فعال در حوزه حمل‌ونقل و انرژی؛
- امکان ایجاد ثبات نسبی مدیریتی در مقایسه با برخی ساختارهای کاملاً دولتی که بیشتر تحت‌تأثیر تغییرات سیاسی و جابه‌جایی دولت‌ها قرار دارند.

علاوه‌بر ظرفیت‌های این الگو، ایجاد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در این قالب حقوقی، محدودیت‌هایی نیز به همراه دارد که در ادامه به اصلی‌ترین آنها اشاره شده است:

- ابهام در جایگاه حاکمیتی و سطح اختیارات نهاد در موضوع‌های راهبردی، امنیتی و بین‌المللی مرتبط با تنگه هرمز؛
- محدودیت در اعمال اقتدار فرابخشی و ضعف نسبی در هماهنگ‌سازی میان وزارتخانه‌ها، نهادهای امنیتی، نظامی و سیاست خارجی؛
- دشواری تأمین پایدار منابع مالی غیردولتی برای نهادی که بخش مهمی از وظایف آن ماهیت حاکمیتی و غیرانتفاعی دارد؛
- احتمال شکل‌گیری تداخل کارکردی و موازی‌کاری با دستگاه‌های موجود، به‌ویژه سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت نفت و نهادهای امنیتی و دریایی؛
- محدود بودن ظرفیت این قالب برای مدیریت ابعاد حاکمیتی و ژئوپلیتیکی تنگه هرمز در مقایسه با ساختارهای فراوزارتخانه‌ای؛
- امکان کاهش سطح پاسخ‌گویی و شفافیت در صورت عدم طراحی دقیق سازوکارهای نظارتی و کنترلی.

با توجه به نکات مطرح‌شده و ویژگی‌های تبیین شده برای هر یک از قالب‌های حقوقی، قالب حقوقی نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز مبتنی‌بر کارکردهای مورد انتظار و جایگاه ساختاری تعیین‌شده در بخش‌های پیشین انتخاب می‌شود. در بخش کارکردی اشاره شد که نظام حکمرانی تنگه هرمز با خلأ یک نهاد اختصاصی برای سیاستگذاری، هماهنگی و راهبری یکپارچه میان بازیگران متعدد مواجه است؛ نهادی که علاوه‌بر

برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بلندمدت، در شرایط بحرانی نیز بتواند زمینه هماهنگی سریع میان دستگاه‌ها و اتخاذ تصمیمات راهبردی منسجم را فراهم سازد. همچنین وجود خلأهای جدی در حوزه تنظیم‌گری اقتصادی، ازجمله نبود سازوکار متمرکز برای تعیین هزینه‌های استفاده از تنگه، مدیریت منابع حاصل از آن و تأمین مالی پایدار خدمات و زیرساخت‌های مرتبط نیز مورد توجه قرار گرفت.

ازسوی دیگر، در بخش جایگاه ساختاری نیز نتیجه‌گیری شد که با توجه به ماهیت فرابخشی و راهبردی تنگه هرمز، سطح ساختاری فراقوه‌ای و فراوزارتخانه‌ای متناسب‌ترین سطح برای تحقق کارکردهای مورد انتظار از نهاد ملی مدیریت این تنگه است.

بر این اساس، در صورت تصمیم به ایجاد ساختار سازمانی مستقل برای مدیریت تنگه هرمز، در میان قالب‌های حقوقی مورد بررسی، قالب مؤسسه دولتی در صورت استقرار در سطح فراوزارتخانه‌ای، از ظرفیت بیشتری برای ایفای نقش حاکمیتی، سیاستگذاری و هماهنگی برخوردار است و نسبت به سایر گزینه‌ها، امکان انسجام نهادی و بهره‌مندی از پشتوانه حاکمیتی بیشتری را فراهم می‌سازد. بااین‌حال، این قالب همچنان ذیل ساختار دولت تعریف می‌شود و در نتیجه با محدودیت‌هایی نظیر وابستگی به قواعد اداری و مالی عمومی و کاهش نسبی انعطاف در هماهنگی فرابخشی و تعامل با نهادهای نظامی، امنیتی و سیاست خارجی مواجه است.

مدل شرکت دولتی، اگرچه از منظر کارآمدی اجرایی و مدیریت اقتصادی دارای مزیت‌هایی است، اما به‌دلیل ماهیت بنگاه‌محور خود، برای ایفای نقش در سطح حکمرانی راهبردی تنگه هرمز و پوشش ابعاد تنظیم‌گری، امنیتی و حقوقی آن، با محدودیت‌های اساسی مواجه است. همچنین قالب مؤسسه عمومی غیردولتی، هرچند از منظر انعطاف‌پذیری اداری و تخصص‌گرایی می‌تواند در برخی ابعاد اجرایی و اقتصادی کارآمد باشد، اما به‌دلیل ماهیت راهبردی، حاکمیتی و ژئوپلیتیکی تنگه هرمز، در اعمال اقتدار فرابخشی، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌ها و سیاستگذاری منسجم با محدودیت‌های قابل توجهی روبه‌رو است.

بنابراین، در صورت تصمیم به ایجاد یک ساختار سازمانی مستقل برای مدیریت تنگه هرمز، با توجه به نتایج حاصل از تحلیل کارکردی و ساختاری، قالب مؤسسه دولتی، نسبت به سایر گزینه‌های مورد بررسی، تناسب بیشتری با نیازهای حکمرانی تنگه هرمز داشته و می‌تواند بستر مناسب‌تری برای تحقق هم‌زمان کارکردهای سیاستگذاری، هماهنگی فرابخشی و تنظیم‌گری اقتصادی فراهم سازد.

۲-۹. سناریوهای حکمرانی تنگه هرمز

در این بخش، برای طراحی الگوی مطلوب حکمرانی تنگه هرمز، با بهره‌گیری از نتایج بخش قبل، ترتیبات نهادی و سازوکارهای مورد نیاز برای حکمرانی یکپارچه تنگه بررسی می‌شود. در این راستا، ضمن تعیین نقش و کارکرد نهادهای مورد نیاز در هر یک از الگوهای پیشنهادی، جایگاه، وظایف و حدود مسئولیت نهادهای موجود، ازجمله سازمان بنادر و دریانوردی و نحوه تعامل و هماهنگی میان آنها نیز مشخص می‌شود. هدف این بخش، ارائه الگویی یکپارچه و کارآمد برای حکمرانی تنگه هرمز است؛ به‌گونه‌ای که کارکردهای سیاستگذاری، تنظیم‌گری، هماهنگی و ارائه خدمات تخصصی، متناسب با ماهیت و الزام‌های هر یک، در میان بازیگران ذی‌ربط توزیع شود.

بر این اساس، در این بخش از گزارش، ابتدا نحوه سازماندهی و تقسیم‌کار میان بازیگران مختلف، ازجمله جایگاه احتمالی نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در الگوهای مبتنی‌بر ایجاد چنین نهادی، تبیین می‌شود. سپس، با توجه به تفاوت در نحوه سازماندهی، جایگاه نهادهای مختلف و تقسیم‌کار میان آنها، چهار سناریو برای حکمرانی تنگه هرمز در سطح ملی پیشنهاد می‌شود. در ادامه، ساختار نهادی، نقش و وظایف بازیگران و سازوکارهای هماهنگی در هر یک از این سناریوها تشریح خواهد شد.

۱-۲-۹. سناریوی اول: تشکیل شورای عالی تنگه هرمز و سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری

در این سناریو، با توجه به ماهیت فرابخشی، راهبردی و چندبعدی تنگه هرمز، یک ساختار دو سطحی متشکل از «شورای‌عالی تنگه هرمز» و «سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز» پیش‌بینی می‌شود. شورای‌عالی تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری و به‌عنوان مرجع سیاستگذاری و راهبری فرابخشی امور مرتبط با تنگه تشکیل می‌شود و مسئولیت تعیین جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های کلان، ایجاد

هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط و اتخاذ تدابیر لازم برای مواجهه هماهنگ با مسائل و شرایط خاص تنگه را برعهده خواهد داشت. ایفای این نقش در چارچوب صلاحیت‌های قانونی سایر مراجع ذی‌صلاح، به‌ویژه در حوزه‌های امنیتی و دفاعی، صورت می‌گیرد. سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز نیز به‌عنوان دبیرخانه دائمی و بازوی کارشناسی و اجرایی شورا، مسئول پشتیبانی کارشناسی از فرایند سیاستگذاری، پایش مستمر وضعیت تنگه، پیگیری اجرای تصمیمات شورا، هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط و طراحی و پیشنهاد سازوکارهای تنظیم‌گری اقتصادی و تأمین مالی تنگه خواهد بود.

مبنای اصلی این سناریو، ایجاد نهادی تخصصی و متمرکز برای حکمرانی تنگه هرمز در عین حفظ مشارکت تمامی دستگاه‌های مؤثر در تصمیم‌گیری است. استقرار سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز در ذیل ریاست جمهوری، ضمن فراهم کردن دسترسی به سطوح عالی تصمیم‌گیری کشور، امکان توجه هم‌زمان به ابعاد حمل‌ونقلی، اقتصادی، انرژی، زیست‌محیطی، امنیتی و سیاست خارجی مرتبط با تنگه را فراهم می‌سازد. همچنین تشکیل شورای‌عالی با حضور نمایندگان دستگاه‌های کلیدی، ظرفیت لازم برای هماهنگی فرابخشی و مدیریت یکپارچه موضوع‌های مرتبط با تنگه هرمز را ایجاد می‌کند.

از مهم‌ترین مزایای این سناریو می‌توان به ایجاد یک نهاد تخصصی مستقل برای تمرکز بر مسائل تنگه هرمز، تفکیک مناسب میان وظایف سیاستگذاری و اجرا، تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف، افزایش ظرفیت برنامه‌ریزی بلندمدت و برخورداری از پشتوانه سیاسی مناسب برای پیگیری تصمیمات اشاره کرد. در مقابل، ایجاد یک ساختار سازمانی جدید، نیاز به تأمین منابع انسانی و مالی مستقل و احتمال همپوشانی برخی وظایف با دستگاه‌های موجود در صورت عدم تعریف دقیق مأموریت‌ها، ازجمله چالش‌های بالقوه این سناریو محسوب می‌شود. در ادامه توضیحاتی راجع به بازیگران اصلی در این سناریو و کارکردهای هریک ارائه شده است.

1 **شورای‌عالی تنگه هرمز:** با توجه به اهمیت راهبردی تنگه هرمز و بین‌بخشی بودن موضوع‌های آن، پیشنهاد می‌شود شورای‌عالی تنگه هرمز با ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان و با حضور اعضایی از دستگاه‌های مرتبط با تنگه هرمز تشکیل شود. بدین ترتیب اعضای «شورای‌عالی تنگه هرمز» به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

- رئیس شورا: رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان،
- دبیر شورا: رئیس سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز،
- وزیر امور خارجه،
- وزیر راه و شهرسازی،
- وزیر نفت،
- وزیر کشور،
- وزیر امور اقتصاد و دارایی،
- رئیس سازمان بنادر و دریانوردی،
- رئیس سازمان برنامه‌وبودجه،
- نماینده ستاد کل نیروهای مسلح،
- رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست.

دبیر شورا که رئیس دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز (سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز است) به پیشنهاد اعضای شورا و با حکم رئیس‌جمهور برای یک دوره ثابت چهارساله منصوب می‌شود. شورای‌عالی تنگه هرمز با هدف اصلی سیاستگذاری و ایجاد هماهنگی بین بازیگران مختلف مؤثر در موضوع تنگه هرمز تشکیل می‌شود. بدین ترتیب از اصلی‌ترین وظایف شورا می‌توان به موارد ذیل اشاره‌کرد:

- تصویب سیاسیت ها، راهبردها و برنامه‌های کلان مرتبط با حکمرانی تنگه هرمز؛

- ایجاد و هدایت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، امنیتی، نظامی، اقتصادی و دیپلماتیک مرتبط با تنگه هرمز؛
- اتخاذ تدابیر و تصمیمات راهبردی برای مدیریت هماهنگ شرایط بحرانی، تهدیدات، حوادث و اختلالات مؤثر بر تردد دریایی، در چارچوب صلاحیت‌های قانونی مراجع ذی‌صلاح؛
- تصویب چارچوب‌ها و سیاست‌های کلان تنظیم‌گری اقتصادی تنگه هرمز؛
- تصویب سازوکارهای تأمین مالی پایدار، نحوه تخصیص منابع و اولویت‌های هزینه‌کرد برای توسعه، ایمنی، امنیت و حفاظت محیط‌زیست دریایی تنگه هرمز؛
- تصویب برنامه‌های کلان توسعه، ایمنی، امنیت و حفاظت محیط‌زیست دریایی در محدوده تنگه هرمز؛
- نظارت عالیه بر عملکرد نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز و ارزیابی میزان تحقق اهداف و سیاست‌های مصوب؛
- بررسی و تصویب پیشنهادهای سیاستی و برنامه‌های ارائه‌شده ازسوی نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در چارچوب وظایف شورا.

۲ **سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز (دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز):** برای حمایت اجرایی از شورای‌عالی و رصد مستمر وضعیت تنگه، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز با عنوان «سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز» با قالب حقوقی مؤسسه دولتی در ذیل ریاست جمهوری ایجاد شود. ازجمله اصلی‌ترین وظایف این سازمان می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تهیه و تدوین سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های مورد نیاز و ارائه آنها به شورای‌عالی تنگه هرمز برای بررسی و تصویب؛
- پایش مستمر وضعیت تنگه هرمز و ارائه گزارش‌های تحلیلی و راهبردی به شورای‌عالی؛
- انجام مطالعات و پژوهش‌های تخصصی در حوزه‌های حقوقی، اقتصادی، امنیتی، زیست‌محیطی و حمل‌ونقل دریایی مرتبط با تنگه هرمز؛
- طراحی و پیشنهاد سازوکارهای تنظیم‌گری اقتصادی و تعرفه‌ای و تأمین مالی تنگه هرمز در چارچوب سیاست‌ها و مصوبات شورای‌عالی؛
- مدیریت و راهبری «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» در چارچوب سیاست‌ها، اولویت‌ها و سازوکارهای مصوب شورای‌عالی؛
- ایجاد و مدیریت پایگاه داده و سامانه‌های اطلاعاتی مرتبط با تنگه هرمز و فراهم کردن دسترسی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های ذی‌ربط؛
- هماهنگی و پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای‌عالی ازطریق دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه گزارش‌های لازم به شورا؛
- پیگیری و تسهیل همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با ایمنی ناوبری، حفاظت محیط‌زیست و مدیریت تنگه هرمز، با هماهنگی دستگاه‌های مسئول؛
- پشتیبانی کارشناسی و اجرایی از جلسات شورای‌عالی و کمیته های تخصصی آن؛
- ایجاد سازوکار هماهنگی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های ذی‌ربط در شرایط بحرانی و ارائه پیشنهادهای لازم برای تصمیم‌گیری به شورای‌عالی.

۳ **صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز:** یکی از مهم‌ترین خلأهای شناسایی‌شده در نظام حکمرانی تنگه هرمز، فقدان سازوکاری مشخص برای تأمین مالی پایدار هزینه‌های مرتبط با ایمنی ناوبری، حفاظت محیط‌زیست دریایی، مدیریت ترافیک دریایی، نگهداری و ارتقای تجهیزات ناوبری و سایر خدمات عمومی ارائه‌شده در این تنگه است. ازاین‌رو، طراحی سازوکارهای تأمین مالی پایدار، به‌عنوان یکی از کارکردهای نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز در نظر گرفته شده است.

بااین‌حال، نحوه دریافت، نگهداری، تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی حاصل از فعالیت‌ها و خدمات مرتبط با تنگه هرمز نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. منابع مالی صندوق می‌تواند شامل درآمدهای حاصل از تعرفه‌ها و هزینه‌های مرتبط با خدمات و الزام‌های

عبور از تنگه هرمز، منابع اختصاص‌یافته از بودجه عمومی و سایر منابعی باشد که به موجب قانون یا مقررات به صندوق اختصاص می‌یابد. درصورتی‌که این منابع در قالب درآمدهای عمومی یا در چارچوب منابع مالی دستگاه‌های اجرایی موجود مدیریت شوند، امکان کاهش شفافیت در ردیابی درآمدها و نحوه تخصیص آنها به نیازهای تنگه هرمز وجود خواهد داشت. همچنین با توجه به تنوع مأموریت‌ها و منابع مالی دستگاه‌هایی نظیر سازمان بنادر و دریانوردی، ممکن است ارتباط مستقیم میان درآمدهای حاصل از تنگه و هزینه‌کرد آنها برای ارتقای ایمنی، امنیت و پایداری این گذرگاه راهبردی به‌طور کامل قابل مشاهده نباشد.

بر این اساس، در سناریوهای اول تا سوم، یک سازوکار مالی اختصاصی تحت عنوان «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» پیش‌بینی شده است؛ با این تفاوت که جایگاه نهادی و نحوه ارتباط آن با نهاد اصلی حکمرانی تنگه، متناسب با ساختار هر سناریو متفاوت خواهد بود. ایجاد «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» به‌عنوان یک سازوکار مالی اختصاصی، می‌تواند زمینه تجمیع، مدیریت و تخصیص هدفمند منابع مالی مرتبط با تنگه را فراهم سازد. این صندوق ضمن افزایش شفافیت مالی و پاسخ‌گویی، امکان تأمین مالی پایدار برنامه‌ها و پروژه‌های مرتبط با ایمنی، حفاظت محیط‌زیست، توسعه زیرساخت‌های دریایی و ارتقای کیفیت خدمات ارائه‌شده در تنگه هرمز را فراهم خواهد کرد.

در سناریوی اول، پیشنهاد می‌شود صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز به‌عنوان مؤسسه‌ای تخصصی وابسته به سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز که دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی است، با هدف تجمیع، مدیریت و تخصیص منابع مالی مرتبط با ایمنی، امنیت، حفاظت محیط‌زیست دریایی و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز تنگه هرمز ایجاد شود. ازجمله مهم‌ترین وظایف این صندوق می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- دریافت و تجمیع منابع مالی اختصاص‌یافته به تنگه هرمز، مدیریت و نگهداری منابع صندوق و تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های مصوب؛
- تأمین مالی نگهداری و توسعه تجهیزات کمک ناوبری، سامانه‌های مدیریت ترافیک دریایی و حمایت از برنامه‌های ارتقای ایمنی دریانوردی؛
- تأمین مالی طرح‌های مقابله با آلودگی‌های نفتی، تأمین تجهیزات واکنش سریع به حوادث زیست‌محیطی و حمایت از برنامه‌های پایش محیط‌زیست دریایی؛
- حمایت مالی از پروژه‌های توسعه زیرساخت‌های مرتبط با تنگه هرمز و تأمین مالی پروژه‌های فناورانه و هوشمندسازی خدمات دریایی؛
- تأمین منابع مالی مورد نیاز در شرایط اضطراری و حمایت از اقدام‌های مرتبط با تداوم خدمات دریایی در شرایط بحرانی.

۴ **سازمان بنادر و دریانوردی:** سازمان بنادر و دریانوردی در حال حاضر مهم‌ترین نهاد تخصصی کشور در حوزه حمل‌ونقل دریایی، بنادر و امور دریانوردی محسوب می‌شود. این سازمان ضمن نمایندگی جمهوری اسلامی ایران در سازمان بین‌المللی دریانوردی و سایر مجامع تخصصی مرتبط، وظایف گسترده‌ای در حوزه تنظیم‌گری، نظارت و ارائه خدمات تخصصی دریایی برعهده دارد. ازجمله مهم‌ترین این وظایف میتوان به تدوین مقررات فنی و ایمنی، تعیین تعرفه خدمات بندری، دریایی و ناوبری، صدور مجوز فعالیت‌های بندری و دریانوردی، ثبت و بازرسی شناورها، نظارت بر ایمنی تردد دریایی و اجرای تعهدات بین‌المللی کشور در حوزه دریانوردی اشاره کرد.

علاوه‌بر این، سازمان بنادر و دریانوردی در لایه عملیاتی، مسئولیت انجام بخش قابل توجهی از خدمات تخصصی مورد نیاز برای مدیریت تردد دریایی در تنگه هرمز را برعهده دارد. کنترل و هدایت ترافیک دریایی، مدیریت سامانه‌های کنترل تردد کشتی‌ها، راهنمایی شناورها، نگهداری و توسعه تجهیزات کمک‌ناوبری، لایروبی و نگهداری مسیرهای کشتیرانی و هماهنگی عملیات دریایی

ازجمله مهم‌ترین این وظایف به شمار می‌روند. همچنین بخشی از خدمات تخصصی دریایی ازطریق اپراتورها و شرکت‌های خصوصی و تحت نظارت این سازمان ارائه می‌شود.

با توجه به تجربه، ظرفیت‌های تخصصی و زیرساخت‌های موجود در سازمان بنادر و دریانوردی، در این سناریو پیشنهاد می‌شود این سازمان همچنان نقش تنظیم‌گر تخصصی و متولی اجرای عملیات دریایی و بندری را برعهده داشته باشد. در این چارچوب، سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه مأموریت‌های تخصصی خود ذیل سیاست‌ها و راهبردهای مصوب شورای‌عالی تنگه هرمز فعالیت کرده و به‌عنوان بازوی تخصصی و اجرایی نظام حکمرانی تنگه هرمز، اجرای بخش قابل توجهی از برنامه‌ها و اقدام‌های عملیاتی مرتبط با ایمنی، ناوبری و مدیریت ترافیک دریایی را برعهده خواهد داشت.

۵ **سایر دستگاه‌های مؤثر در مدیریت تنگه هرمز:** علاوه‌بر نهادهای تخصصی ذکر شده، دستگاه‌ها و نهادهای دیگری نیز در حوزه‌های مختلف مرتبط با تنگه هرمز دارای مسئولیت و مأموریت هستند که در ادامه، نقش و وظایف این دستگاه‌ها در سناریوی پیشنهادی اول ارائه شده است.

- **شورای‌عالی امنیت ملی:** شورای‌عالی امنیت ملی در سناریوی اول همچنان مسئول بررسی و تصمیم‌گیری درخصوص مسائل امنیتی و دفاعی مرتبط با تنگه هرمز در حدود صلاحیت‌های قانونی خود خواهد بود. موضوع‌هایی نظیر تهدیدات نظامی و امنیتی، مقابله با تهدیدات خارجی و تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری ملی، در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی این شورا پیگیری می‌شود. شورای‌عالی تنگه هرمز نیز در موضوع‌های مرتبط، ضمن رعایت تصمیمات و سیاست‌های مراجع ذی‌صلاح، وظیفه هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری ابعاد غیرنظامی و فرابخشی موضوع‌های مرتبط با تنگه را برعهده خواهد داشت.
- **وزارت نفت:** در الگوی حکمرانی مطلوب تنگه هرمز در سناریوی اول، تأمین و صادرات نفت و گاز، ایمنی تأسیسات انرژی، ارزیابی آثار تصمیمات تنگه بر صادرات انرژی برعهده وزارت نفت خواهد بود.
- **سازمان حفاظت محیط‌زیست:** در این سناریو، پایش محیط‌زیست دریایی، مقابله با آلودگی‌های نفتی، مشارکت در برنامه‌های حفاظت از اکوسیستم تنگه همچنان برعهده سازمان حفاظت از محیط‌زیست خواهد بود.
- **وزارت امور خارجه:** در این سناریو، پیگیری ابعاد حقوقی و دیپلماتیک، همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برعهده وزارت امور خارجه خواهد بود.
- **ستاد کل نیروهای مسلح:** در این سناریو، هماهنگی مسائل امنیتی و دفاعی، حفاظت از امنیت کشتیرانی برعهده ستاد کل نیروهای مسلح خواهد بود.

با توجه به تخصص و مأموریت‌های قانونی هریک از دستگاه‌های فوق، در الگوی حکمرانی تنگه هرمز مبتنی‌بر سناریوی اول نیز مسئولیت‌های تخصصی آنها همچنان در حوزه وظایف ذاتی خود باقی خواهد ماند. بااین‌حال، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌های مرتبط با تنگه هرمز در چارچوب سازوکارهای هماهنگی و تصمیم‌گیری پیش‌بینی‌شده در شورای‌عالی تنگه هرمز پیگیری و هماهنگ خواهد شد تا از پراکندگی تصمیمات و موازی‌کاری میان دستگاه‌های مختلف جلوگیری شود.

۲-۲-۹.سناریوی دوم: تشکیل شورای‌عالی تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری با دبیرخانه مستقر در سازمان بنادر و دریانوردی

در این سناریو، به جای ایجاد یک سازمان مستقل برای پشتیبانی از شورای‌عالی تنگه هرمز، وظایف دبیرخانه‌ای و کارشناسی شورا به سازمان بنادر و دریانوردی واگذار می‌شود. بر این اساس، شورای‌عالی تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری مسئول سیاستگذاری، هماهنگی فرابخشی و اتخاذ تصمیمات کلان خواهد بود و سازمان بنادر و دریانوردی به‌عنوان دبیرخانه شورا، مسئول تهیه دستور جلسات، انجام مطالعات کارشناسی، پیگیری اجرای مصوبات و هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد بود.

مبنای اصلی این سناریو، بهره‌گیری از ظرفیت‌های تخصصی، تجربیات اجرایی و زیرساخت‌های موجود سازمان بنادر و دریانوردی در

حوزه مدیریت دریایی کشور است. این رویکرد می‌تواند هزینه‌های ایجاد نهاد جدید را کاهش داده و امکان استقرار سریع‌تر سازوکار حکمرانی تنگه هرمز را فراهم سازد. همچنین با توجه به مسئولیت‌های فعلی سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه ایمنی ناوبری، مدیریت ترافیک دریایی، علائم کمک ناوبری و تنظیم‌گری بخش دریایی، این سازمان از شناخت تخصصی مناسبی نسبت به مسائل عملیاتی تنگه هرمز برخوردار است.

مهم‌ترین محدودیت این سناریو آن است که سازمان بنادر و دریانوردی اساساً یک نهاد بخشی در حوزه حمل‌ونقل دریایی محسوب می‌شود و ممکن است در ایفای نقش دبیرخانه نهاد ملی مدیریت تنگه هرمز، ابعاد فرابخشی، امنیتی، دیپلماتیک، انرژی و زیست‌محیطی تنگه به اندازه کافی مورد توجه قرار نگیرد. همچنین وابستگی دبیرخانه به یک دستگاه اجرایی تخصصی، ممکن است از توان آن برای ایجاد هماهنگی میان سایر دستگاه‌های هم‌سطح یا بالاتر بکاهد. ازاین‌رو، اگرچه این سناریو از منظر هزینه اجرایی و استفاده از ظرفیت‌های موجود دارای مزیت است، اما در مقایسه با ایجاد یک دبیرخانه مستقل، از ظرفیت کمتری برای ایفای نقش راهبری جامع و فرابخشی در حکمرانی تنگه هرمز برخوردار خواهد بود. در ادامه توضیحاتی راجع به بازیگران اصلی در این سناریو و کارکردهای هریک ارائه شده است.

۱ **شورای‌عالی تنگه هرمز:** در این سناریو، شورای‌عالی تنگه هرمز با اعضا و وظایف مشابه سناریوی اول تشکیل می‌شود. تنها تفاوت در اعضای شورای‌عالی این است که با توجه به اینکه در این سناریو، سازمان بنادر و دریانوردی، دبیرخانه این شورا است، بنابراین دبیر شورا نیز رئیس این سازمان است.

۲ **دبیرخانه شورا مستقر در سازمان بنادر و دریانوردی:** در این سناریو، سازمان بنادر و دریانوردی، دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز را برعهده خواهد داشت. بدین منظور، یک واحد تخصصی در ساختار سازمان برای انجام وظایف دبیرخانه‌ای ازجمله تهیه اسناد و پیشنهادهای مورد نیاز شورا، پایش وضعیت تنگه، هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری اجرای مصوبات شورای‌عالی ایجاد می‌شود. اصلی‌ترین وظایف «دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز» عبارت‌اند از:

- تهیه گزارش‌ها، مطالعات و پیشنهادهای کارشناسی برای شورای‌عالی؛
- پایش وضعیت تنگه و ارائه گزارش‌های دوره‌ای؛
- پیگیری اجرای مصوبات شورا در دستگاه‌های مختلف؛
- هماهنگی جلسات و کمیته‌های تخصصی شورا؛
- جمع‌آوری داده‌ها و ایجاد بانک اطلاعاتی تنگه هرمز؛
- ارائه پیشنهادهای مرتبط با ایمنی ناوبری، مدیریت ترافیک دریایی و زیرساخت‌های دریایی؛
- پشتیبانی کارشناسی از طراحی سازوکارهای تأمین مالی و صندوق؛ هماهنگی فنی با نهادهای بین‌المللی دریایی.

۳ **صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز:** در این سناریو نیز «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» به‌عنوان سازوکار مالی اختصاصی تنگه پیش‌بینی می‌شود. تفاوت اصلی با سناریوی اول در جایگاه نهادی صندوق است؛ به‌گونه‌ای که در این سناریو، صندوق تحت نظارت شورای‌عالی تنگه هرمز فعالیت کرده و دبیرخانه آن می‌تواند در سازمان بنادر و دریانوردی مستقر شود. سیاست‌ها و اولویت‌های تخصیص منابع صندوق در چارچوب مصوبات شورای‌عالی تنگه هرمز تعیین خواهد شد. صندوق، ضمن برخورداری از سازوکار مالی مستقل، منابع مرتبط با تنگه را تجمیع و در چارچوب برنامه‌ها و اولویت‌های مصوب، برای اهداف مرتبط با ایمنی، امنیت، حفاظت محیط‌زیست و توسعه زیرساخت‌های تنگه تخصیص خواهد داد.

۴ **سازمان بنادر و دریانوردی:** در این سناریو، سازمان بنادر و دریانوردی علاوه‌بر ایفای وظایف تخصصی و عملیاتی خود در حوزه دریایی، مسئولیت دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز را نیز برعهده خواهد داشت. همچنین سازمان بنادر و دریانوردی همچنان

به‌عنوان تنظیم‌گر اصلی تخصصی بخش دریایی کشور، وظایفی نظیر تدوین مقررات فنی و ایمنی، تعیین تعرفه خدمات بندری، دریایی و ناوبری، صدور مجوز فعالیت‌های بندری و دریانوردی، ثبت و بازرسی شناورها و نظارت بر ایمنی تردد دریایی را برعهده خواهد داشت. این سازمان در حوزه عملیات دریایی نیز مسئولیت‌هایی نظیر مدیریت ترافیک دریایی، راهنمایی کشتی‌ها، نگهداری مسیرهای کشتیرانی، لایروبی و مدیریت سامانه‌ها و تجهیزات کمک‌ناوبری را ادامه خواهد داد.

۵ **سایر دستگاه‌های مؤثر در مدیریت تنگه هرمز:** علاوه‌بر نهادهای تخصصی ذکر شده، دستگاه‌ها و نهادهای دیگری نیز در حوزه‌های مختلف مرتبط با تنگه هرمز دارای مسئولیت و مأموریت هستند. مهم‌ترین وظایف این دستگاه‌ها در سناریوی دوم عبارت است از:

- **شورای‌عالی امنیت ملی:** شورای‌عالی امنیت ملی در سناریوی دوم همچنان مسئول بررسی، هماهنگی و تصمیم‌گیری درخصوص مسائل امنیتی، دفاعی مرتبط با تنگه هرمز خواهد بود. موضوع‌هایی نظیر تهدیدات نظامی، امنیت کشتیرانی در شرایط بحرانی، مقابله با تهدیدات خارجی و تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری ملی در چارچوب وظایف قانونی این شورا پیگیری می‌شود و شورای‌عالی تنگه هرمز در این حوزه‌ها با شورای‌عالی امنیت ملی و نهادهای امنیتی و نظامی ذی‌ربط همکاری و هماهنگی خواهد داشت.
- **وزارت نفت:** در الگوی حکمرانی مطلوب تنگه هرمز در سناریوی دوم، تأمین و صادرات نفت و گاز، ایمنی تأسیسات انرژی، ارزیابی آثار تصمیمات تنگه بر صادرات انرژی برعهده وزارت نفت خواهد بود.
- **سازمان حفاظت محیط زیست:** در این سناریو، پایش محیط‌زیست دریایی، مقابله با آلودگی‌های نفتی، مشارکت در برنامه‌های حفاظت از اکوسیستم تنگه همچنان برعهده سازمان حفاظت از محیط زیست خواهد بود.
- **وزارت امور خارجه:** در این سناریو، پیگیری ابعاد حقوقی و دیپلماتیک، همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برعهده وزارت امور خارجه خواهد بود.
- **ستاد کل نیروهای مسلح:** در این سناریو، هماهنگی مسائل امنیتی و دفاعی، حفاظت از امنیت کشتیرانی برعهده ستاد کل نیروهای مسلح خواهد بود.

۳-۲-۹. سناریوی سوم: تشکیل کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز در ذیل شورای عالی امنیت ملی

در این سناریو، با توجه به ماهیت راهبردی، امنیتی و ژئوپلیتیکی تنگه هرمز و تأثیر مستقیم تحولات این تنگه بر امنیت ملی، سیاست خارجی، صادرات انرژی و ثبات اقتصادی کشور، نهاد حکمرانی تنگه هرمز در قالب «کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز» در ذیل شورای‌عالی امنیت ملی ایجاد می‌شود. این کارگروه به‌عنوان سازوکار فرابخشی هماهنگی و تصمیم‌سازی، مسئول ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های نظامی، امنیتی، اجرایی و تخصصی مرتبط با تنگه، رصد مستمر تحولات، شناسایی مسائل و ارائه پیشنهادهای سیاستی و اجرایی به شورای عالی امنیت ملی خواهد بود.

در این الگو، به جای ایجاد یک نهاد اجرایی و اداری جدید، از ظرفیت دستگاه‌های موجود استفاده می‌شود و مسئولیت‌های تخصصی هر دستگاه در چارچوب وظایف قانونی آن حفظ خواهد شد. کارگروه، ضمن ایجاد هماهنگی میان ابعاد امنیتی، نظامی، دیپلماتیک، اقتصادی، انرژی، زیست‌محیطی و دریایی تنگه هرمز، اجرای تصمیمات شورای‌عالی امنیت ملی را ازطریق دستگاه‌های مسئول پیگیری و بر نحوه پیشرفت اقدامات مصوب نظارت خواهد کرد.

از مهم‌ترین مزایای این سناریو می‌توان به برخورداری از پشتوانه سیاسی و امنیتی شورای‌عالی امنیت ملی، امکان هماهنگی سریع‌تر میان دستگاه‌های ذی‌ربط، استفاده از ظرفیت‌های موجود و کاهش هزینه‌های ایجاد ساختار اداری جدید اشاره کرد. در مقابل، فقدان شخصیت حقوقی و اجرایی مستقل و وابستگی به ظرفیت و اختیارات دستگاه‌های موجود می‌تواند از محدودیت‌های این سناریو باشد و در صورت تداوم شرایط عادی، ضرورت استقرار یک ساختار نهادی جامع‌تر را مطرح سازد. در ادامه، توضیحاتی راجع به ساختارهای

اصلی و وظایف هریک در این سناریو ارائه شده است.

۱ **کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز:** در این سناریو، «کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز» به‌عنوان سازوکار فرابخشی هماهنگی و تصمیم‌سازی ذیل شورای‌عالی امنیت ملی تشکیل می‌شود. این کارگروه مسئول رصد مستمر وضعیت تنگه، هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط، شناسایی مسائل و خلأهای موجود، ارائه پیشنهادهای سیاستی و اجرایی به شورای‌عالی امنیت ملی و پیگیری اجرای تصمیمات مرتبط با تنگه خواهد بود. برخلاف الگوی مبتنی‌بر آژانس، کارگروه دارای شخصیت حقوقی، ساختار اداری و بودجه مستقل نبوده و مسئولیت‌های تخصصی دستگاه‌های موجود همچنان در چارچوب وظایف قانونی آنها باقی خواهد ماند.

ترکیب کارگروه می‌تواند شامل نمایندگان دستگاه‌های اصلی مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز باشد، ازجمله:

- دبیر شورای‌عالی امنیت ملی به‌عنوان رئیس کارگروه؛
- نماینده ستاد کل نیروهای مسلح؛
- نماینده وزارت امور خارجه؛
- نماینده وزارت راه و شهرسازی؛
- نماینده وزارت نفت؛
- نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی؛
- نماینده سازمان برنامه‌وبودجه؛
- نماینده سازمان حفاظت محیط‌زیست؛
- نماینده سازمان بنادر و دریانوردی؛
- حسب موضوع، نمایندگان سایر دستگاه‌های ذی‌ربط.

مهم‌ترین وظایف کارگروه عبارت است از:

- رصد مستمر تحولات امنیتی، نظامی، دریایی، اقتصادی، زیست‌محیطی و ژئوپلیتیکی مرتبط با تنگه هرمز؛
- ایجاد هماهنگی و تسهیل تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های نظامی، امنیتی، دیپلماتیک و اجرایی؛
- شناسایی تعارضات، خلأهای قانونی و نهادی و ارائه پیشنهاد برای رفع آنها؛
- تدوین و ارائه پیشنهادهای سیاستی، راهبردی و اجرایی به شورای‌عالی امنیت ملی؛
- هماهنگی و پیگیری اجرای تصمیمات و مصوبات مرتبط با تنگه هرمز؛
- بررسی و پیشنهاد سازوکارهای تأمین مالی مورد نیاز برای مدیریت، ایمنی و امنیت تنگه؛
- هماهنگی کارشناسی برای توسعه همکاری با کشور عمان و سایر کشورهای ساحلی و کاربران تنگه، با هماهنگی وزارت امور خارجه؛
- تهیه گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز و ارائه آن به شورای‌عالی امنیت ملی.

۲ **دبیرخانه کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز:** برای پشتیبانی کارشناسی، گردآوری اطلاعات، تهیه گزارش‌ها و پیگیری اجرای تصمیمات، دبیرخانه‌ای برای کارگروه ایجاد می‌شود. دبیرخانه می‌تواند با استفاده از ظرفیت کارشناسی موجود در دبیرخانه شورای‌عالی امنیت ملی و دستگاه‌های عضو تشکیل شود و از ایجاد ساختار اداری مستقل جلوگیری شود.

۳ **صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز:** در این سناریو نیز «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» به‌عنوان سازوکار مالی اختصاصی تنگه پیش‌بینی می‌شود. اولویت‌ها و چارچوب تخصیص منابع آن، در چارچوب سیاست‌ها و تصمیمات مراجع ذی‌صلاح و با هماهنگی کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز تعیین خواهد شد. ازطریق ایجاد این صندوق، منابع و درآمدهای مرتبط با تنگه تجمیع و در چارچوب برنامه‌ها و اولویت‌های مصوب برای اهداف مرتبط با ایمنی، امنیت، حفاظت محیط‌زیست و توسعه زیرساخت‌های

تنگه تخصیص داده خواهد شد. صندوق می‌تواند به‌عنوان یک نهاد مالی مستقل از دستگاه‌های اجرایی، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی باشد و سازوکارهای دریافت، مدیریت، تخصیص و نظارت بر منابع آن متناسب با ترتیبات قانونی و اجرایی این سناریو تعیین گردد.

۴ **سایر دستگاه‌های مؤثر در مدیریت تنگه هرمز:** در این سناریو، مسئولیت‌های تخصصی سایر بازیگران مؤثر در حکمرانی تنگه هرمز، ازجمله سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط‌زیست، نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، با توجه به تخصص و مأموریت‌های قانونی آنها در حوزه وظایف ذاتی‌شان باقی خواهد ماند. بااین‌حال، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌های مرتبط با تنگه ازطریق کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز میان دستگاه‌های ذی‌ربط هماهنگ و پیگیری خواهد شد تا از پراکندگی تصمیمات و موازی‌کاری در مدیریت امور تنگه جلوگیری شود.

۴-۲-۹. سناریوی چهارم: شورای عالی امنیت ملی، سیاستگذار کلان امنیتی و ستاد کل نیروهای مسلح به‌عنوان نهاد محوری مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه

در این سناریو، با توجه به شرایط امنیتی تنگه هرمز و غلبه ملاحظات دفاعی و امنیتی، مدیریت تنگه بر مبنای تمرکز بیشتر اختیارات امنیتی و عملیاتی در ستاد کل نیروهای مسلح سازماندهی می‌شود. در این الگو، شورای‌عالی امنیت ملی همچنان در سطح سیاستگذاری و تعیین جهت‌گیری‌های کلان امنیتی کشور نقش خواهد داشت، اما ستاد کل نیروهای مسلح به‌عنوان نهاد محوری مدیریت، تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی و هماهنگی میان دستگاه‌های مرتبط با تنگه ایفای نقش خواهد کرد. دستگاه‌های تخصصی نیز ضمن حفظ وظایف و صلاحیت‌های قانونی خود، اقدام‌های مرتبط با تنگه را در چارچوب ترتیبات امنیتی و عملیاتی تعیین‌شده انجام خواهند داد.

ویژگی اصلی این سناریو، تمرکز اختیارات مدیریت امنیتی و عملیاتی تنگه در ستاد کل نیروهای مسلح است؛ به‌گونه‌ای که در شرایط امنیتی، یک مرجع مشخص برای تعیین الزام‌های عبور و مرور، صدور مجوز، پایش، اعمال محدودیت‌ها و هماهنگی میان دستگاه‌ها وجود داشته باشد. درعین‌حال، سیاستگذاری کلان امنیتی در سطح شورای‌عالی امنیت ملی باقی می‌ماند و وظایف تخصصی دستگاه‌های اجرایی نیز حفظ می‌شود.

این سناریو نسبت به سناریوی سوم، سطح بالاتری از تمرکز اختیار را در ستاد کل ایجاد می‌کند. در سناریوی سوم، کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز عمدتاً سازوکار هماهنگی، تبادل اطلاعات و تصمیم‌سازی در ذیل شورای‌عالی امنیت ملی است؛ درحالی‌که در این سناریو، ستاد کل مستقیماً در مدیریت ترتیبات عبور و مرور، صدور مجوز، اعمال الزام‌های امنیتی و عملیاتی و اخذ تعرفه‌های مرتبط با تردد ایفای نقش می‌کند. لازم به ذکر است که در این سناریو، ستاد کل نیروهای مسلح جایگزین نهاد سیاستگذار کلان در حوزه امنیت ملی یا دستگاه‌های تخصصی در حوزه‌های مأموریتی آنها نمی‌شود، مسئول سازماندهی و اجرای ترتیبات امنیتی و عملیاتی تنگه خواهد بود. در ادامه توضیحات مرتبط با وظایف ارکان اصلی این سناریو ارائه شده است.

۱ **شورای‌عالی امنیت ملی:** در این سناریو، شورای‌عالی امنیت ملی در سطح سیاستگذاری کلان امنیتی تنگه هرمز قرار می‌گیرد و وظیفه تعیین جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های دفاعی و امنیتی مرتبط با تنگه را برعهده خواهد داشت. این شورا می‌تواند سیاست‌های کلان مرتبط با امنیت تنگه، نحوه مواجهه با تهدیدات و بحران‌های امنیتی، الزام‌های همکاری میان دستگاه‌های نظامی و غیرنظامی و چارچوب‌های کلی مدیریت شرایط اضطراری را تعیین کند.

بر این اساس، ستاد کل نیروهای مسلح در چارچوب سیاست‌ها و تدابیر مصوب و ابلاغی، مسئول سازماندهی و اجرای ترتیبات امنیتی و عملیاتی تنگه خواهد بود.

۲ **ستاد کل نیروهای مسلح به‌عنوان نهاد محوری مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه:** در این سناریو،

ستاد کل نیروهای مسلح محور اصلی مدیریت امنیتی و عملیاتی تنگه هرمز خواهد بود. مهم‌ترین وظایف این نهاد شامل تعیین الزام‌های امنیتی عبور و مرور، تعیین ترتیبات و مسیرهای مجاز تردد، پایش و نظارت بر تردد شناورها، هماهنگی میان نیروهای مسلح و دستگاه‌های اجرایی مرتبط، اتخاذ اقدام‌های لازم در شرایط اضطراری و نظارت بر اجرای الزام‌های مقرر خواهد بود.

همچنین، در چارچوب این سناریو، صدور مجوز عبور شناورها و اعمال الزام‌ها و محدودیت‌های امنیتی مربوط به عبور و مرور در اختیار ستاد کل قرار خواهد داشت. تشخیص مصادیق فعالیت‌ها و شناورهای ممنوع یا مخل امنیت نیز در چارچوب تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح و سیاست‌های کلان امنیتی تعیین‌شده انجام خواهد شد.

۳ **سایر دستگاه‌های مؤثر در مدیریت تنگه هرمز:** در این سناریو، تمرکز مدیریت امنیتی و عملیاتی تنگه در ستاد کل به معنای انتقال کلیه وظایف تخصصی دستگاه‌های اجرایی به این نهاد نیست. سازمان بنادر و دریانوردی همچنان مسئول انجام وظایف تخصصی خود در حوزه دریانوردی، ازجمله ایمنی ناوبری، راهنمایی و هدایت شناورها، مدیریت ترافیک دریایی، ارائه خدمات بندری و دریایی، بازرسی و امور فنی شناورها و سایر وظایف قانونی خواهد بود.

وزارت نفت نیز وظایف مرتبط با تأسیسات و زیرساخت‌های انرژی و انتقال نفت و گاز را انجام خواهد داد. سازمان حفاظت محیط‌زیست مسئولیت‌های تخصصی خود در زمینه حفاظت از محیط‌زیست دریایی و نظارت بر رعایت الزام‌های زیست‌محیطی را حفظ خواهد کرد. وزارت امور خارجه نیز در حوزه روابط و مذاکرات بین‌المللی مرتبط با تنگه و تعامل با کشورهای ساحلی و کشورهای استفاده‌کننده از مسیرهای دریایی، در چارچوب سیاست‌های کلان کشور، ایفای نقش خواهد کرد.

بااین‌حال، در امور مرتبط با امنیت، تردد و الزام‌های عملیاتی تنگه، دستگاه‌های مذکور موظف به هماهنگی با ستاد کل بوده و اقدام‌های آنها باید با ترتیبات امنیتی و عملیاتی تعیین‌شده توسط این نهاد سازگار باشد.

۱۰. تحلیل سناریوهای حکمرانی تنگه هرمز و انتخاب سناریوی مناسب

با توجه به خلأهای شناسایی‌شده در نظام حکمرانی تنگه هرمز و کارکردهای مورد انتظار از نهاد ملی مدیریت این تنگه، سناریوهای مختلفی برای استقرار ساختار حکمرانی آن قابل تصور است که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند. هر یک از این سناریوها تلاش می‌کنند با سازوکارهای متفاوت، مسائل مرتبط با سیاستگذاری، هماهنگی بین‌بخشی، تنظیم‌گری اقتصادی، مدیریت بحران و تأمین مالی پایدار را پوشش دهند. بااین‌حال، هر یک از آنها از ظرفیت‌ها و محدودیت‌های متفاوتی برای تحقق این اهداف برخوردارند.

سناریوی نخست مبتنی‌بر تشکیل شورای‌عالی تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری و ایجاد سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز به‌عنوان دبیرخانه تخصصی و مستقل آن است. این سناریو تلاش می‌کند ضمن حفظ جایگاه راهبردی موضوع در سطح ملی، یک نهاد تخصصی و متمرکز برای پایش، برنامه‌ریزی، هماهنگی و پیگیری امور مرتبط با تنگه ایجاد کند. برخورداری از پشتوانه سیاسی مناسب، امکان هماهنگی میان دستگاه‌های متعدد و ایجاد ظرفیت کارشناسی اختصاصی و تمرکز سازمانی بر مسائل تنگه هرمز از مهم‌ترین نقاط قوت این سناریو محسوب می‌شود.

در سناریوی دوم شورای‌عالی تنگه هرمز در سطح ریاست جمهوری تشکیل می‌شود، اما وظایف دبیرخانه‌ای آن به سازمان بنادر و دریانوردی واگذار می‌شود. مهم‌ترین مزیت این سناریو، بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود، پرهیز از ایجاد سازمان جدید و کاهش هزینه و پیچیدگی نهادی است. بااین‌حال، ازآنجاکه سازمان بنادر و دریانوردی اساساً یک نهاد تخصصی در حوزه حمل‌ونقل و امور دریایی است، قرار گرفتن دبیرخانه در ساختار آن ممکن است موجب شود توجه کافی به ابعاد فرابخشی، امنیتی، ژئوپلیتیکی، اقتصادی و بین‌المللی تنگه ایجاد نشود. همچنین، در مواردی که عملکرد خود سازمان بنادر موضوع هماهنگی، ارزیابی یا پیگیری باشد، قرار

گرفتن دبیرخانه در این سازمان می‌تواند استقلال و بی‌طرفی آن را محدود کند.

سناریوی سوم مبتنی‌بر ایجاد کارگروه ملی مدیریت تنگه هرمز در ذیل شورای‌عالی امنیت ملی است. این سناریو، ظرفیتی را برای ایجاد انسجام میان نهادهای امنیتی، دفاعی و سیاسی و هماهنگی در شرایط بحرانی فراهم می‌کند و از ظرفیت‌های موجود کشور برای مدیریت موضوع استفاده می‌کند. بااین‌وجود، غلبه رویکرد امنیتی بر ساختار حکمرانی تنگه می‌تواند در شرایط ثبات موجب کمرنگ شدن برخی ابعاد توسعه‌ای، اقتصادی، محیط‌زیستی و تنظیم‌گری شود و ظرفیت این مدل برای تعاملات اقتصادی، تجاری و بین‌المللی را محدود کند.

سناریوی چهارم مبتنی‌بر ایفای نقش شورای‌عالی امنیت ملی در سیاستگذاری کلان امنیتی و دفاعی و قرار گرفتن ستاد کل نیروهای مسلح به‌عنوان نهاد محوری مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه هرمز است. در این سناریو، مدیریت تنگه در شرایط تهدید و درگیری نظامی با تمرکز بیشتری بر ملاحظات امنیتی، دفاعی و عملیاتی سازماندهی می‌شود و ستاد کل، در چارچوب سیاست‌ها و تصمیمات مراجع ذی‌صلاح، نقش محوری در تعیین الزام‌های امنیتی و عملیاتی، ترتیبات تردد و نظارت و هماهنگی اقدام‌های مرتبط با تنگه خواهد داشت. مزیت اصلی این سناریو، امکان تمرکز سریع‌تر تصمیم‌گیری و اقدام‌های عملیاتی در شرایط جنگی و تهدیدات شدید است. در مقابل، تمرکز این مدل بر ملاحظات امنیتی و عملیاتی، آن را برای شرایط ثبات و مدیریت بلندمدت ابعاد اقتصادی، تجاری، زیست‌محیطی و دیپلماتیک تنگه با محدودیت‌هایی مواجه می‌سازد.

بررسی چهار سناریوی پیشنهادی نشان می‌دهد که هر یک از الگوهای مورد بررسی، از منظر نحوه توزیع وظایف، جایگاه نهادی، ظرفیت هماهنگی میان دستگاه‌ها و میزان اتکا به ساختارهای موجود، دارای نقاط قوت و محدودیت‌های متفاوتی هستند. ازاین‌رو، انتخاب میان سناریوهای مختلف را نمی‌توان صرفا بر مبنای یک معیار مشخص انجام داد و لازم است گزینه‌ها از ابعاد مختلف مورد ارزیابی کیفی قرار گیرند. بنابراین برای مقایسه کیفی سناریوهای پیشنهادی، ابعادی ازجمله میزان انسجام و هماهنگی فرابخشی، ظرفیت سیاستگذاری و راهبری کلان، میزان توازن میان ابعاد امنیتی، اقتصادی، دریایی و زیست‌محیطی، کارآمدی در شرایط بحرانی و تهدیدات امنیتی، میزان استفاده از ظرفیت‌های نهادی موجود، امکان تأمین مالی پایدار و انطباق با اقتضائات محیطی و شرایط ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی در نظر گرفته شده است.

براساس این معیارها، **سناریوی اول** از منظر ایجاد یک ساختار منسجم و فرابخشی برای حکمرانی تنگه هرمز، ایجاد توازن میان ابعاد مختلف حکمرانی و فراهم‌کردن سازوکار مشخص برای سیاستگذاری، هماهنگی و تأمین مالی، مناسب‌ترین ظرفیت را در شرایط عادی و غیربحرانی داراست. در این سناریو، تفکیک میان سیاستگذاری و راهبری کلان از وظایف تخصصی دستگاه‌های موجود، ضمن حفظ صلاحیت‌های قانونی آنها، امکان ایجاد یک نظام هماهنگ برای مدیریت مسائل اقتصادی، دریایی، زیست‌محیطی، امنیتی و دیپلماتیک مرتبط با تنگه را فراهم می‌کند. بااین‌حال، ایجاد ساختارهای جدید، هزینه‌های اداری و نهادی بیشتری نسبت به گزینه‌های مبتنی‌بر ظرفیت‌های موجود ایجاد می‌کند.

سناریوی دوم با اتکا به سازمان بنادر و دریانوردی به‌عنوان دبیرخانه شورای‌عالی تنگه هرمز، از ظرفیت‌های تخصصی و زیرساخت‌های موجود بیشترین استفاده را می‌کند و از این حیث، از نظر هزینه و سهولت استقرار، مزیت بیشتری دارد. بااین‌حال، قرار گرفتن دبیرخانه در یک نهاد تخصصی و بخشی که خود یکی از بازیگران اصلی نظام حکمرانی تنگه است، می‌تواند در مواردی که عملکرد آن سازمان نیازمند هماهنگی، ارزیابی یا پیگیری است، استقلال و بی‌طرفی دبیرخانه را محدود کند. همچنین، غلبه نگاه دریایی و فنی بر سایر ابعاد حکمرانی تنگه ازجمله مسائل امنیتی، ژئوپلیتیکی و اقتصادی، ازجمله محدودیت‌های این سناریو به شمار می‌رود.

سناریوی سوم به‌دلیل قرار گرفتن سازوکار هماهنگی در ساختار شورای‌عالی امنیت ملی، ظرفیت بالایی برای ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف و مواجهه با تهدیدات امنیتی و شرایط بحرانی دارد و درعین‌حال، بدون ایجاد یک ساختار اداری مستقل،

از ظرفیت‌های موجود کشور استفاده می‌کند. بااین‌حال، ماهیت امنیت‌محور این سناریو ممکن است در شرایط باثبات، موجب غلبه ملاحظات امنیتی بر سایر ابعاد حکمرانی تنگه شود و ظرفیت آن برای ایجاد یک نظام جامع و پایدار در حوزه‌های اقتصادی، دریایی، زیست‌محیطی و توسعه‌ای محدودتر از سناریوی اول باشد.

سناریوی چهارم بیش از سایر گزینه‌ها با شرایطی متناسب است که در آن، سطح تهدیدات امنیتی و نظامی علیه تنگه هرمز بالا بوده و استمرار و کنترل تردد دریایی و مدیریت الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه در اولویت قرار دارد. در این سناریو، با قرار گرفتن سیاستگذاری کلان امنیتی در شورای‌عالی امنیت ملی و ایفای نقش محوری ستاد کل نیروهای مسلح در مدیریت تنگه و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی آن، امکان واکنش سریع‌تر و متمرکزتر به تهدیدات و شرایط اضطراری فراهم می‌شود.

در مجموع، مقایسه سناریوها نشان می‌دهد که ترتیب مناسب حکمرانی تنگه هرمز نمی‌تواند مستقل از شرایط زمانی، سطح تهدیدات و اقتضائات محیطی تعیین شود. در شرایط عادی و باثبات و درصورتی‌که انواع تهدیدات بالقوه و بالفعل نظامی و امنیتی در منطقه خلیج‌فارس و دریای عمان وجود نمی‌داشت، سناریوی اول به‌دلیل برخورداری از ظرفیت بیشتر برای سیاستگذاری و راهبری فرابخشی، ایجاد توازن میان ابعاد مختلف حکمرانی و طراحی سازوکار پایدار برای هماهنگی و تأمین مالی، گزینه مناسب‌تری به‌نظر می‌رسد. سناریوی دوم نیز می‌تواند در شرایطی که اولویت اصلی، استفاده از ظرفیت‌های موجود و کاهش هزینه‌های ایجاد ساختار جدید باشد، مورد توجه قرار گیرد. سناریوی سوم نیز می‌تواند به‌عنوان یک الگوی هماهنگی و تصمیم‌سازی امنیت‌محور، به‌ویژه در شرایط گذار یا افزایش سطح تهدیدات، مورد استفاده قرار گیرد.

بااین‌حال، **با توجه به شرایط فعلی کشور و منطقه و اقتضائات ناشی از جنگ و سطح بالای تهدیدات امنیتی و نظامی، در مقطع کنونی سناریوی چهارم به‌عنوان گزینه متناسب با شرایط موجود پیشنهاد می‌شود.** در صورت تغییر شرایط، پس از برقراری کامل امنیت در خلیج‌فارس و تنگه هرمز و دفع خطر هرگونه حمله نظامی ایالات‌متحده از این منطق ، لازم است ترتیبات نهادی و الگوی حکمرانی تنگه مجدداً مورد ارزیابی قرار گیرد و براساس سطح تهدید، شرایط ملی، الزام‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و اولویت‌های اقتصادی، دریایی، زیست‌محیطی و امنیتی در آن مقطع، درخصوص تداوم سناریوی چهارم یا گذار به یکی از سایر سناریوها تصمیم‌گیری شود.

۱۱. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

این گزارش با هدف بررسی نظامات حکمرانی و ساختارهای نهادی مرتبط با مدیریت تنگه‌های بین‌المللی و بهره‌گیری از تجارب آنها برای طراحی سازوکارهای نهادی و ساختاری مناسب جهت مدیریت تنگه هرمز تدوین شده است. بدین منظور، ضمن بررسی سیر تحول چارچوب‌های اداره، نظام‌های حکمرانی و سازوکارهای تأمین مالی در برخی از مهم‌ترین آبراه‌های بین‌المللی، وضعیت موجود حکمرانی تنگه هرمز نیز مورد تحلیل قرار گرفت و گزینه‌های مختلف برای طراحی نظام حکمرانی این تنگه ارزیابی شد.

نتایج این بررسی‌ها نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش حکمرانی تنگه هرمز، پراکندگی مسئولیت‌ها، نبود سازوکارهای پایدار برای هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌ربط و فقدان یک سازوکار متمرکز برای راهبری مسائل فرابخشی مرتبط با این گذرگاه راهبردی است. همچنین، مطالعه تطبیقی آبراه‌های بین‌المللی نشان داد که الگوی واحدی برای حکمرانی این آبراه‌ها وجود ندارد و ترتیبات نهادی و مدیریتی آنها متناسب با ویژگی‌های جغرافیایی، اقتصادی، امنیتی و سیاسی هر آبراه شکل گرفته است. درعین‌حال، در بسیاری از این موارد، متناسب با افزایش اهمیت راهبردی آبراه‌ها، سازوکارهای هماهنگی، تأمین مالی، مدیریت ریسک و همکاری‌های بین‌المللی نیز توسعه یافته‌اند.

بر این اساس، ارزیابی چهار سناریوی پیشنهادی نشان می‌دهد که **انتخاب الگوی حکمرانی تنگه هرمز باید متناسب با شرایط محیطی، سطح تهدیدات و اقتضائات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی صورت گیرد و نمی‌توان یک الگوی ثابت را مستقل از تغییر شرایط، به‌عنوان گزینه مطلوب برای تمامی دوره‌ها در نظر گرفت.** در شرایط عادی و باثبات و درصورتی‌که انواع تهدیدات بالقوه و بالفعل نظامی و امنیتی در منطقه خلیج‌فارس و دریای عمان وجود نداشته باشد، سناریوی اول، مبتنی‌بر تشکیل شورای‌عالی تنگه هرمز و سازمان ملی مدیریت تنگه هرمز، از ظرفیت بیشتری برای ایجاد حکمرانی فرابخشی، متوازن و پایدار برخوردار است. در مقابل، در شرایطی که سطح تهدیدات امنیتی و نظامی افزایش‌یافته و مدیریت متمرکز الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه در اولویت قرار دارد، سناریوی چهارم، مبتنی‌بر نقش سیاستگذاری کلان شورای‌عالی امنیت ملی و نقش محوری ستاد کل نیروهای مسلح در مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه، تناسب بیشتری با اقتضائات موجود دارد.

با توجه به شرایط فعلی کشور و اقتضائات ناشی از جنگ و سطح بالای تهدیدات امنیتی و نظامی، **در مقطع کنونی سناریوی چهارم به‌عنوان سناریوی متناسب پیشنهاد می‌شود.** با تغییر شرایط محیطی، پس از برقراری کامل امنیت در خلیج‌فارس و تنگه هرمز و دفع خطر هرگونه حمله نظامی ایالات‌متحده از این منطقه و برچیده شدن پایگاه‌های نظامی این کشور، لازم است الگوی حکمرانی تنگه مجدداً ارزیابی شده و براساس شرایط حاکم در آن مقطع، درخصوص تداوم سناریوی چهارم یا گذار به یکی از سایر سناریوهای پیشنهادی تصمیم‌گیری شود.

بر این اساس، اقدام‌های سیاستی زیر برای استقرار و تقویت نظام حکمرانی تنگه هرمز پیشنهاد می‌شود:

- **استقرار سازوکار متمرکز مدیریت و هماهنگی امنیتی و عملیاتی تنگه هرمز:** با توجه به شرایط فعلی، سازوکار پیشنهادی در سناریوی چهارم، یعنی ایفای نقش شورای‌عالی امنیت ملی در سیاستگذاری کلان امنیتی و نقش محوری ستاد کل نیروهای مسلح در مدیریت و تنظیم الزام‌های امنیتی و عملیاتی تنگه، مبنای سازماندهی حکمرانی تنگه قرار گیرد. این سازوکار باید ضمن ایجاد تمرکز و سرعت در تصمیم‌گیری، حدود مسئولیت و تعامل آن با دستگاه‌های تخصصی موجود، ازجمله سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت امور خارجه، وزارت نفت و سازمان حفاظت محیط‌زیست، به‌صورت روشن تعیین کند.
- **تدوین و تصویب «سند ملی حکمرانی تنگه هرمز»:** برای استقرار الگوی جدید حکمرانی تنگه هرمز، «سند ملی حکمرانی تنگه هرمز» باید با هدف تعیین اهداف و اصول حاکم بر حکمرانی تنگه، تقسیم‌کار میان دستگاه‌های مسئول، سازوکار هماهنگی و تبادل اطلاعات، نحوه مواجهه با شرایط بحرانی و چارچوب بازنگری در ترتیبات نهادی تنگه تدوین و تصویب شود.
- **بازنگری در قوانین، مقررات و اسناد بالادستی مرتبط:** قوانین، مقررات و اسناد بالادستی مرتبط با مدیریت دریایی، حمل‌ونقل دریایی، محیط‌زیست دریایی، امنیت، مدیریت بحران و فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با تنگه باید با هدف شناسایی خلأها، تعارضات و ابهامات موجود در تقسیم وظایف و اختیارات دستگاه‌ها بررسی شده و پیشنهادهای اصلاحی لازم ارائه شود.
- **تعیین روشن حدود مسئولیت دستگاه‌های تخصصی موجود:** با توجه به تعدد نهادهای نقش‌آفرین در مدیریت تنگه هرمز، در الگوی جدید حکمرانی باید حدود مسئولیت دستگاه‌های تخصصی موجود و نحوه تعامل آنها با سازوکار مرکزی مدیریت تنگه به‌طور دقیق مشخص شود. در این الگو، تفکیک میان الزام‌های امنیتی و عملیاتی تعیین‌شده در سطح مرکزی و وظایف تخصصی دریایی، فنی، زیست‌محیطی و دیپلماتیک دستگاه‌های مسئول، باید به‌گونه‌ای انجام شود که از موازی‌کاری و تعارض صلاحیت‌ها جلوگیری شود.
- **ایجاد سازوکار پایدار هماهنگی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های ذی‌ربط:** برای مدیریت تنگه هرمز، باید سازوکاری برای هماهنگی مستمر میان دستگاه‌های نظامی، امنیتی، دریایی، اقتصادی، زیست‌محیطی و دیپلماتیک ایجاد شود تا پایش مستمر وضعیت تنگه، تبادل اطلاعات، شناسایی مسائل نوظهور و پیگیری اقدام‌های مورد نیاز به‌صورت منسجم انجام گیرد.

طراحی سازوکار تأمین مالی، تعیین و اخذ تعرفه‌های مرتبط با تنگه هرمز متناسب با الگوی حکمرانی: با توجه به اینکه سناریوی چهارم فاقد صندوق اختصاصی تنگه هرمز است، سازوکار تأمین مالی خدمات، زیرساخت‌ها و الزام‌های مرتبط با تنگه و نحوه تعیین و اخذ تعرفه‌ها در این الگو باید به‌صورت شفاف تعیین شود. در صورت تغییر شرایط و انتخاب الگویی نظیر سناریوی اول یا دوم که مستلزم ایجاد سازوکار مالی اختصاصی است، امکان ایجاد «صندوق توسعه و ایمنی تنگه هرمز» نیز باید مورد بررسی قرار گیرد.

استقرار سازوکار ارزیابی و بازنگری دوره‌ای الگوی حکمرانی: عملکرد نظام حکمرانی تنگه هرمز، میزان تحقق اهداف، کیفیت هماهنگی میان دستگاه‌ها، سطح تهدیدات و تغییرات محیطی باید به‌صورت دوره‌ای ارزیابی شود تا در صورت تغییر شرایط ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، امکان بازتنظیم تقسیم‌کار و ترتیبات نهادی فراهم باشد. بر این اساس، انتخاب و استقرار یک الگوی حکمرانی نباید به معنای تثبیت غیرقابل بازگشت آن تلقی شود، بلکه نظام حکمرانی تنگه باید از قابلیت انطباق با تغییر شرایط برخوردار باشد.

در ادامه در جدول ۳، خلاصه‌ای از توصیه‌های سیاستی، الزام‌ها و قیود اجرایی، دستگاه متولی و سایر مواردی که می‌تواند به اجرای دقیق‌تر پیشنهادها کمک کند، ارائه شده است.

جدول ۳. خلاصه توصیه‌های سیاستی پیشنهادی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		**	استقرار سازوکار متمرکز مدیریت و هماهنگی امنیتی و عملیاتی تنگه هرمز	تعیین دقیق جایگاه و مأموریت ستاد کل نیروهای مسلح در چارچوب سناریوی چهارم؛ تعیین حدود اختیارات و نحوه تعامل با شورای‌عالی امنیت ملی؛ تعیین سازوکار هماهنگی و تبادل اطلاعات	شورای‌عالی امنیت ملی / ستاد کل نیروهای مسلح	وزارت راه و شهرسازی، سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت امور خارجه، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط‌زیست	فوری و کوتاه‌مدت	انتخاب این سازوکار ناظر بر شرایط فعلی و سطح تهدیدات است و نباید به‌عنوان ترتیبات دائمی تلقی شود
۲		**	تدوین و تصویب «سند ملی حکمرانی تنگه هرمز»	انجام مطالعات پشتیبان؛ تعیین اهداف و اصول حکمرانی؛ تعیین تقسیم‌کار دستگاه‌ها؛ تعیین سازوکار هماهنگی و تبادل اطلاعات؛ تعیین نحوه مواجهه با شرایط بحرانی و سازوکار نظارت و بازنگری سند	شورای‌عالی امنیت ملی	ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور خارجه، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان حفاظت محیط‌زیست	کوتاه‌مدت	سند باید قابلیت انطباق با تغییر شرایط امنیتی، منطقه‌ای و بین‌المللی را داشته باشد.
۳		**	بازنگری در قوانین، مقررات و اسناد بالادستی مرتبط با حکمرانی تنگه هرمز	تهیه گزارش جامع از قوانین و مقررات؛ شناسایی خلأها، تعارضات و ابهامات؛ بررسی انطباق وظایف دستگاه‌ها؛ تدوین پیشنهادهای اصلاحی و ارائه به مراجع ذی‌صلاح	شورای‌عالی امنیت ملی	معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور خارجه، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان حفاظت محیط‌زیست	کوتاه‌مدت	–

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۴		**	تعیین روشن حدود مسئولیت دستگاه‌های تخصصی موجود و نحوه تعامل آنها با سازوکار مرکزی مدیریت تنگه	تهیه نگاشت نهادی و وظیفه‌ای؛ تعیین مسئولیت هر دستگاه؛ تفکیک الزام‌های امنیتی و عملیاتی از وظایف تخصصی دریایی، فنی، زیست‌محیطی و دیپلماتیک؛ تعیین سازوکار حل تعارض و هماهنگی بین دستگاهی	شورای‌عالی امنیت ملی / ستاد کل نیروهای مسلح	سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت امور خارجه، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط	کوتاه‌مدت	–
۵	*		ایجاد سازوکار پایدار هماهنگی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های ذی‌ربط	تعیین فرایند تبادل اطلاعات؛ تعیین سطوح دسترسی؛ ایجاد پایگاه داده مشترک؛ برگزاری منظم جلسات؛ تعیین سازوکار پایش مستمر و گزارش‌دهی	شورای‌عالی امنیت ملی / ستاد کل نیروهای مسلح	سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور خارجه، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط‌زیست و دستگاه‌های امنیتی ذی‌ربط	کوتاه‌مدت	–
۶		**	طراحی سازوکار تأمین مالی، تعیین و اخذ تعرفه‌های مرتبط با تنگه هرمز متناسب با الگوی حکمرانی	تعیین نوع و مبنای تعرفه‌ها؛ تعیین مرجع تعیین/تصویب تعرفه؛ تعیین دستگاه مسئول وصول؛ تعیین نحوه واریز و مصرف درآمدها؛ تعیین تکلیف منابع اختصاص‌یافته به تنگه؛ ایجاد سازوکار شفاف ثبت و ردیابی منابع	شورای‌عالی امنیت ملی / ستاد کل نیروهای مسلح	وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارت نفت، سازمان برنامه‌وبودجه	کوتاه‌مدت	–
۷	*		استقرار سازوکار ارزیابی و بازنگری دوره‌ای الگوی حکمرانی تنگه هرمز	تعیین شاخص‌های ارزیابی؛ پایش سطح تهدیدات، عملکرد دستگاه‌ها، کیفیت هماهنگی و تحولات محیطی؛ انجام ارزیابی‌های دوره‌ای؛ تعیین فرایند بازنگری در تقسیم‌کار و ترتیبات نهادی	شورای‌عالی امنیت ملی	ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط	مستمر/ دوره‌ای	–

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.

منابع و مآخذ

[1] R. Aguirre, The Panama Canal. Brill | Nijhoff, 2010. doi: 10.1163/ej.9789004177284.i-294.

[2] U.S. Energy Information Administration (EIA). (2026). World Oil Transit Chokepoints. Available at: https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/world_oil_transit_Chokepoints

[3] J. Verschuur and J. Hall, “Systemic impacts of disruptions at maritime chokepoints,” Oct. 28, 2024, In Review. doi: 10.21203/rs.3.rs-5234319/v1.

[4] L. Bernard, “10 The Cooperative Mechanism in the Straits of Malacca and Singapore,” in Freedom of Navigation and Globalization, M. H. Nordquist, J. N. Moore, R. Beckman, and R. Long, Eds., Brill _ Nijhoff, 2014, pp. 196–217. doi: 10.1163/9789004284081_013.

[5] O. K. Gin, “‘Bridge’ to ‘Fence’ A Maritime History of the Straits of Malacca,” JMSNI, vol. 6, no. 1, pp. 1–19, Jun. 2022, doi: 10.14710/jmsni.v5i2.9443.

[6] Chua, T. E., Gorre, I. R. L., Ross, S. A., Bernad, S. R., Gervacio, B., & Ebarvia, M. C. (2000). The Malacca Straits. Marine Pollution Bulletin, 41(1–6), 160–178.

[7] Y. Vertzberger, “The Malacca/Singapore Straits,” Asian Survey, vol. 22, no. 7, pp. 609–629, Jul. 1982, doi: 10.2307/2643699.

[8] Zulkifli, N., Alatas, S. M., & Othman, Z. (2014). The Importance of the Malacca Straits to Japan: Cooperation and Contributions toward Littoral States. Jebat: Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies, 41(2), 80–98.

[9] Kayacan, D. N. (2020). The Legal Regime of the Turkish Straits and the Montreux Convention. In M. Fröhlich, E. Harvey, & I. Sigstad (Eds.), South Eastern Europe and the European Union – Legal Transformations (Series of Papers No. 6, pp. 27–44). Verlag Alma Mater.

[10] AL-Diri, M. K. (2024). The development of the Turkish Straits issue (The Bosporus and The Dardanelles). Library Progress International, 44(6), 908–912.

[11] Oral, N., & Öztürk, B. (2006). The Turkish Straits: Maritime safety, legal and environmental aspects. Turkish Marine Research Foundation (TUDAV), Publication No. 25.

[12] Convention Regarding the Regime of the Straits (Montreux Convention), 1936.

[13] C. Topal and Y. Bulut, “From Lausanne to Montreux: Türkiye’s Diplomatic Struggle for the Re-consideration of the Straits Regime,” iuturkiyat, vol. 34, no. 2, pp. 951–971, Dec. 2024, doi: 10.26650/iuturkiyat.1518538.

[14] M. S. Bilican and İ. Türkeş, “Fees Received under the Montreux Convention: An Assessment on the Value of the Golden Frank,” Güvenlik Stratejileri Dergisi, vol. 19, no. 46, pp. 679–695, Dec. 2023, doi: 10.17752/guvenlikstrtj.1357655.

[15] S. V. Pavlyuk, “Regulation of the Turkish Straits: UNCLOS as an Alternative to the Treaty of Montreux and the 1994 Maritime Traffic Regulations for the Turkish Straits and Marmara Region”.

[16] Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs. (2025). Note on the Turkish Straits. Retrieved from https://www.mfa.gov.tr/

[17] A. Y. Ayenalem and G. A. Endalayehu, “From Suez Canal to Bab al-Mandab Strait: Navigating Maritime Security in the World’s Busiest Maritime Trade Corridor,” Ortadoğu Etütleri, vol. 17, no. 1, pp. 37–66, Oct. 2025, doi: 10.47932/ortetut.1744422.

[18] Thomas, M., & Toye, R. (2017). Arguing about empire: Imperial rhetoric in Britain and France, 1882–1956. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749196.001.0001

[19] Convention Respecting the Free Navigation of the Suez Maritime Canal (Convention of Constantinople), 1888.

[20] Sintsova, T. A. (1988). The Regime of Navigation in the Suez Canal. Marine Policy, 12(3), 263–270. https://doi.org/10.1016/0308-597X(88)90065-6.

[21] A. Lott and S. Kawagishi, “The Legal Regime of the Strait of Hormuz and Attacks Against Oil Tankers: Law of the Sea and Law on the Use of Force Perspectives,” Ocean Development & International Law, vol. 53, no. 2–3, pp. 123–146, Jul. 2022, doi: 10.1080/00908320.2022.2096158.

[۲۲] عباسی، ابراهیم، صغری طالبی و سیدعلی نجات (۱۳۹۴). اهمیت استراتژیکی تنگه هرمز در مقایسه با تنگه‌های بین‌المللی جهان. پژوهش‌های سیاسی، ۵(۲)، ۲۳–۸.

[۲۳] احمدی دهکاء، فریبرز (۱۳۹۲). تحلیل ژئوپلیتیکی حاکمیت دریایی ج.ا. ایران در خلیج‌فارس و تنگه هرمز. فصلنامه جغرافیایی سرزمین، ۱۰(۴۰).

[۲۴] قانون مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج‌فارس و دریای عمان (۱۳۷۲)، مجلس شورای اسلامی.

[۲۵] زمانیان، مصطفی، مژده ناطقی و زهره کریم‌میان (۱۴۰۳). ارائه چارچوب و تحلیل نظام حکمرانی مبتنی‌بر ساختار و کارکرد: مطالعه موردی حمل‌ونقل دریایی در ایران، فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۴(۵۰).

[۲۶] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). حقوق اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

[۲۷] آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۴۰۰). حقوق اداری (۱). تهران: سهامی انتشار.

[۲۸] رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۵). حقوق اداری (۱). تهران: میزان.

[۲۹] قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶). مجلس شورای اسلامی.

[۳۰] قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶). مجلس شورای اسلامی.

[۳۱] تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۸). «ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن». فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۷(۱۰۳)، ۵-۳۰.

عنوان: طراحی الگوی نهادی و سناریوهای ساختاری حکمرانی و مدیریت تنگه هرمز

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22026
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12050.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

جهت تقویت حکمرانی تنگه هرمز در شرایط جنگی و تهدیدات امنیتی، شورای عالی امنیت ملی به عنوان سیاستگذار کلان و ستاد کل نیروهای مسلح به عنوان محور مدیریت و هماهنگی امنیتی و عملیاتی تنگه توصیه می‌شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب‌سایت: rc@majles.ir