

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر»

مقدمه

موافقتنامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر به عنوان مهمترین سند مرتبط به امور امنیتی خزر، از معدود ترتیبات توافقی کشورهای ساحلی این دریا در حوزه مسائل حاد و حساس آن است. این موافقتنامه که به امضای رؤسای جمهور پنج کشور ساحلی دریای خزر رسیده است با اعلام این پهنه آبی به عنوان دریای صلح، ثبات، دوستی و حسن همجواری در ۱۵ ماده تنظیم و به منظور استفاده از دریای خزر منحصراً برای اهداف صلح آمیز تدوین شده است.

سابقه

از ابتدای فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، موضوع ترتیبات امنیتی در دریای خزر از مهمترین مسائل و مباحث مربوط به این دریا بوده است. در زمان حیات شوروی، معادلات و ترتیبات مختلف مربوط به این دریا براساس قراردادهای منعقد شده میان این کشور و ایران در سالهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تنظیم می شد. با فروپاشی شوروی و استقلال جمهوری های آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان و در نتیجه افزایش شمار کشورهای ساحلی خزر به پنج کشور، موضوع تدوین رژیم حقوقی جدید دریای خزر به مسئله اصلی این دریا تبدیل شد. با این حال عوامل مختلفی موجبات تطویل فرآیند تدوین رژیم حقوقی جدید دریای خزر را فراهم ساخته است که از جمله آنها می توان به وضعیت خاص این دریا به عنوان بزرگترین پهنه آبی محصور جهان اشاره کرد که لاجرم آن را از شمول مقررات و الزامات بین المللی مصرح در کنوانسیون حقوق دریاها خارج می سازد. در شرایط عدم تعیین رژیم حقوقی جدید دریای خزر روند حل و فصل جنبه های مختلف مربوط به این دریا از جمله مسائل امنیتی آن با مشکل مواجه می شد. براین اساس اراده ای در بین کشورهای منطقه به وجود آمد تا پیش از به نتیجه رسیدن فرآیند دشوار تعیین رژیم حقوقی دریای خزر، برخی دیگر از امور مهم این دریا ساماندهی شود. براین اساس در خصوص موضوعات مهمی چون مسائل زیست محیطی خزر توافقات مهمی میان کشورهای ساحلی به عمل آمد.

در حوزه مسائل امنیتی، در جریان دومین اجلاس سران کشورهای ساحلی خزر که در سال ۱۳۸۶ در تهران برگزار گردید، پیشنهاد تهیه سند همکاری های امنیتی مطرح شد. در جریان اجلاس تهران، جمهوری آذربایجان عهده دار تنظیم متن پیشنهادی سند همکاری امنیتی خزر گردید. پس از آن جلساتی با حضور نمایندگان کشورهای ساحلی خزر برای تدوین این سند برگزار شد. اولین نشست بررسی مسائل امنیتی این دریا در پاییز ۱۳۸۸ در باکو پایتخت جمهوری آذربایجان برگزار شد و در آن معاونان وزیران

امور خارجه پنج کشور ساحلی دریای خزر در نشست دو روزه درباره موضوعات مطرح در حوزه حفظ و امنیت دریای خزر گفتگو کردند. دومین نشست بررسی مسائل امنیتی دریای خزر نیز در اسفندماه ۱۳۸۸ در باکو برگزار شد و در نهایت براساس متن تهیه شده در جلسات کارشناسی، موافقتنامه همکاری‌های امنیتی بین کشورهای ساحلی دریای خزر در سومین اجلاس سران کشورهای ساحلی این دریا که در جمهوری آذربایجان برگزار گردید به امضای رؤسای جمهوری پنج کشور منطقه رسید. در این موافقتنامه سران کشورهای ساحلی توافق کردند که همکاری‌های خود را در زمینه تأمین امنیت دریانوردی در این دریا گسترش دهند.

مهمترین نکات و مفاد موافقتنامه

موافقتنامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر، در قالب ۱۵ ماده تنظیم شده است. در ماده (۱) که شاید بتوان آن را مهمترین ماده این موافقتنامه دانست به صراحت تأکید شده است که تأمین امنیت در دریای خزر حق انحصاری دولت‌های دریای خزر است. ماده (۲) شامل چندین بند است و در بند «۱» آن طرف‌ها متعهد شده‌اند که در حوزه‌های مختلف امنیتی از جمله مبارزه با تروریسم، مبارزه با جرائم سازمان‌یافته، مبارزه با نقل و انتقال غیرقانونی اسلحه، مبارزه با قاچاق مواد مخدر، تأمین امنیت کشتیرانی دریایی و مبارزه با دزدی دریایی، مبارزه با قاچاق انسان و مهاجرت غیرقانونی، مبارزه با صید غیرقانونی و تأمین امنیت دریانوردی با یکدیگر همکاری کنند. ماده (۳) طرف‌ها و نهادهای ذیصلاح هریک از پنج کشور را برای مشارکت در زمینه اجرای این موافقتنامه در چارچوب صلاحیت‌های آنها تعیین کرده است. براین اساس از طرف جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌های امور خارجه کشور، دفاع، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و سازمان حفاظت محیط زیست و ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌عنوان نهادهای ذیصلاح معرفی شده‌اند. مهمترین موضوع سایر مواد این موافقتنامه مربوط به نحوه همکاری و تعامل میان این نهادها به‌ویژه در زمینه تبادل اطلاعات است.

ارزیابی و نظر کارشناسی

۱. موافقتنامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر مهمترین ابتکار در زمینه توسعه و تقویت همکاری کشورهای ساحلی این دریا در حوزه مسائل امنیتی است. البته این موافقتنامه در حوزه «امنیت سخت» که ناظر بر ترتیبات و تمهیدات نظامی و دفاعی است ورودی ندارد و ملاحظات و الزامات آن عمدتاً معطوف به حوزه «امنیت نرم» و مقولات ناظر بر ایمنی دریانوردی از قبیل مبارزه با قاچاق انسان و مهاجرت غیرقانونی، مبارزه با جرائم سازمان‌یافته و... می‌باشد که در جای خود از جامعیت برخوردار بوده و تلاش کرده است تا همه ابعاد امنیتی در این سطح را مورد توجه قرار دهد.

۲. اولین ماده این موافقتنامه که بر حق انحصاری دولت‌های دریای خزر در تأمین امنیت این دریا تأکید می‌کند اهمیت خاصی به آن می‌دهد. ویژگی‌های ژئواستراتژیک، ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ممتاز دریای خزر سبب شده بود که این منطقه از ابتدای فروپاشی شوروی به‌طور خاص در کانون توجهات بین‌المللی قرار گیرد. برخی قدرت‌های فرامنطقه‌ای و غربی با توجه به اهمیت خاص این حوزه درصدد برآمدند تا از طریق دخالت در ترتیبات و معادلات آن زمینه را برای تثبیت نفوذ خود در منطقه فراهم آورند. به‌ویژه این نگرانی وجود داشت که بر اثر بروز خلأ قدرت ناشی از

فروپاشی شوروی در منطقه زمینه برای دخالت قدرت‌های غربی در روندهای امنیتی خزر فراهم گردد. در سال‌های بعد، نزدیکی برخی از جمهوری‌های تازه استقلال‌یافته حوزه خزر به غرب و به‌ویژه آمریکا و استقبال از دخالت آنها در امور منطقه - که به شکل‌گیری و اجرای طرح‌هایی چون احداث خط لوله باکو - تفلیس - جیهان انجامید - نگرانی‌ها در مورد ورود بازیگران فرامنطقه‌ای در امور امنیتی خزر را افزایش داد. این امر سبب شد تا موضوع ضرورت تعیین ترتیبات امنیتی دریای خزر صرفاً از سوی کشورهای ساحلی این دریا به یک موضع و ملاحظه جدی بازیگرانی چون ایران و روسیه تبدیل شود. از این رو تأیید این موضع در اولین ماده از توافقنامه همکاری، خود دستاورد بزرگی برای نظام امنیت منطقه قلمداد می‌شود.

۳. اجرای این موافقتنامه زمینه‌ساز گسترش تعاملات و ارتباطات نهادها و تشکیلات حاکمیتی مختلف کشورهای ساحلی دریای خزر - که در موافقتنامه از آنها به‌عنوان نهادهای ذیصلاح یاد شده است - خواهد شد. همکاری نهادی میان این کشورها می‌تواند مقدمه و محرکی برای همکاری بیشتر آنها در عرصه‌ها و حوزه‌های مختلف باشد.

۴. علیرغم آنکه در بند «۳» ماده (۲) موافقتنامه اعلام شده است که مفاد این موافقتنامه نباید به‌عنوان پیش‌داوری در خصوص وضعیت حقوقی دریای خزر قلمداد گردد؛ اما به‌طور کلی هرگونه ابتکار و اقدامی که زمینه تفاهم و اجماع کشورهای ساحلی را در حوزه‌های مختلف مربوط به دریای خزر به‌ویژه مسائل امنیتی آن فراهم سازد می‌تواند فضای موجود برای پیشبرد روند تعیین رژیم حقوقی جدید این دریا را مساعدتر سازد.

۵. در عین حال اهمیت و ضرورت همکاری جمعی کشورهای ساحلی برای مقابله با تهدیدات امنیتی حوزه خزر اقتضا دارد که این مهم، معطل روند طولانی تعیین رژیم حقوقی دریای خزر نماند.

۶. تصویب و اجرای این موافقتنامه می‌تواند زمینه شکل‌گیری یک زبان، رهیافت و رویه مشترک را میان کشورهای ساحلی دریای خزر در فرآیند حل‌وفصل مسائل امنیتی این دریا فراهم سازد.

۷. نکته مهم در ارتباط با این موافقتنامه به ضرورت تعامل میان نهادهای ذیصلاح طرف‌های قرارداد مربوط می‌شود. یکی از وجوه این تعامل، مبادله اطلاعات در خصوص مسائل امنیتی است (بند «۱» مواد (۴) و (۵)). با توجه به اینکه برخی از جمهوری‌های تازه استقلال‌یافته ساحلی دریای خزر (مشخصاً جمهوری آذربایجان) روابط نزدیکی با رژیم صهیونیستی دارند و به‌ویژه دولت الهام علی‌اف سطح همکاری‌های اطلاعاتی خود با این رژیم را در سال‌های اخیر به‌شدت افزایش داده است، لذا پیشنهاد می‌شود که مجلس شورای اسلامی در عین تصویب این لایحه به دولت یادآوری نماید که ارائه برخی اطلاعات به طرف‌های دیگر به‌ویژه طرف آذری باید مشروط به اظهار نظر و تأیید مراجعی چون وزارت اطلاعات باشد (یادآوری می‌شود که ماده (۶) این موافقتنامه مجوز لازم را برای عدم ارائه اطلاعات دریافتی از سوی هر یک از طرف‌ها صادر کرده است).

۸. به‌دلیل ابعاد قضایی مفاد ۱۰ گانه همکاری‌های مصرح در بند «۱» ماده (۲) موافقتنامه، وزارت دادگستری نیز باید به‌عنوان یکی از نهادهای ذیصلاح جمهوری اسلامی ایران در ماده (۳) تعریف و شناسایی شود.