

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به**  
**کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر»**

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۱۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۵۲۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۴



مقدمه

اهمیت اکوسیستم دریای خزر هم از بعد ملی برای ایران و هم از نظر بین‌المللی کاملاً مشخص است. این اکوسیستم دارای تنوع گونه‌ای بالا (در کشور ایران بعد از خلیج فارس متنوع‌ترین اکوسیستم آبی به لحاظ گونه‌های ماهیان است) و گونه‌های انحصاری و آب لب‌شور است. ۴۴ درصد از گونه‌های ماهیان این منطقه قابلیت بهره‌برداری اقتصادی دارند. ۲۴ درصد از گونه‌های ماهیان این منطقه، انحصاری دریای خزر بوده و در سایر نقاط دنیا وجود ندارند. این گونه‌ها به لحاظ حفاظتی دارای ارزش ویژه‌ای بوده، ضمن آنکه خصوصیات ویژه این اکوسیستم منحصر به فرد هستند و باید نسبت به حفاظت از آنها تمهیدات خاصی صورت گیرد.

از این رو به منظور حمایت، حفاظت و احیای سلامت و یکپارچگی تنوع زیستی و زیست‌بوم دریای خزر و تضمین استفاده پایدار از منابع زیستی لایحه «پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر» که به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۵ هیئت وزیران به تصویب رسیده است، برای تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. طی بررسی انجام شده در کمیسیون‌های اصلی و فرعی مجلس شورای اسلامی مصوبه کمیسیون اصلی (کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی) به شرح زیر است:

ماده واحد - پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.

تبصره - رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای مواد (۲۴) و (۲۲) این پروتکل الزامی است.<sup>۱</sup>

توجیه پروتکل

دریای خزر با وسعت ۳۸۴،۶۰۰ کیلومتر مربع بزرگ‌ترین دریاچه جهان است و طول پیرامون آن به ۷۰۰۰ کیلومتر می‌رسد. این دریا به دلیل ویژگی‌های بارز اکولوژیکی، غنای چشمگیر ژنتیکی و تنوع بی‌همتای زیستی (حدود ۴۰۰

۱. اصل (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد  
اصل (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.

گونه آبی)، ذخایر نفت و گاز موجود در ساحل و زیربستر و همچنین موقعیت خاص استراتژیک بسیار حائز اهمیت است. دریای خزر پس از خلیج فارس و سیبری، به لحاظ ذخایر نفت و گاز موجود در ساحل و زیربستر در مقام سوم قرار دارد. این دریا برای حدود ۱۵ میلیون سکنه حاشیه خود، هزاران فرصت شغلی ایجاد کرده است و منبع اصلی درآمد محسوب می‌شود.

متأسفانه فعالیت‌های بیش از حد انسانی و بهره‌برداری‌های اقتصادی پرشتاب، موجب تخریب اکوسیستم‌های طبیعی، آلودگی محیط زیست و کاهش کیفیت آب این دریا شده است. مداخلات شتاب‌زده‌ای از جمله تغییر کاربری اراضی برای انجام ساخت‌وسازهای بی‌رویه و غیراصولی ساحلی اعم از اسکله و بندر، مجتمع‌های گردشگری، مسکونی و تجاری، توسعه فعالیت‌های اکتشاف و استخراج منابع فسیلی زیربستر، صید بی‌رویه آبزیان خصوصاً ماهیان خاویاری، تخریب زیستگاه‌ها و از دست رفتن مناطق تخم‌ریزی ماهیان خاویاری، تخلیه مستقیم آلودگی‌های شهری، صنعتی و کشاورزی مناطق ساحلی به دریا، بار زیاد آلودگی‌ها با منابع مشخص و نامشخص در حوزه آبریز رودخانه‌های منتهی به دریا از عمده تهدیدهای زیست‌محیطی امروز دریای خزر محسوب می‌شود که باعث اختلال وضعیت طبیعی این دریا شده و متأسفانه گونه‌های ارزشمندی چون ماهیان خاویاری و فک دریای خزر (تنها پستاندار زیست‌مند این اکوسیستم) را در فهرست گونه‌های در معرض خطر انقراض قرار داده و حیات اکولوژیکی و اقتصادی زیست‌بوم خزر را متأثر ساخته است.

## اهداف پروتکل

کنوانسیون تهران چارچوبی برای اعمال مدیریت زیست‌محیطی در دریای خزر و پیرامون آن و هدایت منطقه با توسل به راهبردهای توسعه پایدار به‌نحوی که منافع بلندمدت و سلامت جوامع بشری تضمین شود و اصالت طبیعی محیط و پایداری منافع منطقه برای نسل حاضر و نسل‌های آینده محفوظ شود، بوده است. پروتکل‌های الحاقی به این کنوانسیون، در حقیقت بازوهای اجرایی آن برای نیل به اهداف تعیین شده در کنوانسیون است.

پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون تهران به حفاظت از تنوع زیستی دریای خزر با تأکید بر حفاظت گونه‌ای و همچنین حفاظت از زیستگاه‌ها می‌پردازد. اهداف این پروتکل عبارت است از: حمایت، حفاظت و احیای سلامت و یکپارچگی تنوع زیستی و زیست‌بوم دریای خزر و همچنین تضمین استفاده پایدار از منابع زیستی آن و به‌طور خلاصه:

(الف) حفاظت از گونه‌های در معرض تهدید و زیست‌بوم‌های آسیب‌پذیر برای تضمین ماندگاری و تنوع زیستی آنها در بلندمدت،  
(ب) ممانعت از کاهش، تنزل و تخریب گونه‌ها، زیستگاه‌ها و سامانه‌های بوم‌شناختی در راستای اصل احتیاط،  
(ج) حمایت و حفاظت از مناطقی که به بهترین وجه، طیف وسیعی از گونه‌ها، زیستگاه‌های ویژه، سامانه‌های بوم‌شناختی و میراث‌های طبیعی و فرهنگی مربوطه را ارائه می‌دهد.  
با امضای این پروتکل کشورهای عضو متعهد می‌شوند که:

(الف) به‌طور جداگانه یا مشترک همه اقدامات مناسب برای حمایت، حفاظت و احیای محیط زیست دریایی دریای خزر را انجام دهند،  
(ب) از ذخایر طبیعی دریای خزر به‌نحوی استفاده کنند که هیچ آسیبی برای محیط زیست دریایی و منابع زیستی آن نداشته باشد،  
(پ) با تأکید ویژه بر گونه‌های مورد تهدید، تنوع زیستی را حمایت، حفاظت و احیا کنند،  
(ت) با ایجاد مناطق حفاظت شده، نواحی را که بی‌نظیر و بسیار حساس بوده یا در سطح منطقه‌ای به‌طور برجسته‌ای نمایانگر وضعیت زیست‌محیطی سالم و پایدار هستند؛ حمایت، حفاظت و احیا کنند،

ث) برای حفاظت از تنوع زیستی و استفاده پایدار و مدیریت ذخایر زیستی از جمله زیستگاه‌های آنها، راهبردها، طرح‌ها و برنامه‌های عمل ملی و در صورت اقتضا منطقه‌ای را اتخاذ کرده و مقررات مناسب را اجرا کنند،

ج) برای تنوع زیستی دریای خزر، اقدامات پایشی را اجرا کنند،

چ) وضعیت موجود تنوع زیستی و زیستگاه‌ها را به‌منظور حفاظت از تنوع زیستی و استفاده پایدار و منطقی از منابع زیستی، شناسایی و تدوین کنند،

ح) اطمینان حاصل کنند که راهبردهای بخشی و برنامه‌های عمل با اصول حفاظت از تنوع زیستی و استفاده پایدار و منطقی از منابع زیستی سازگار هستند،

خ) مدیریت یکپارچه ملی مناطق ساحلی را با توجه به نیاز استفاده پایدار و منطقی از منابع زیستی و حفاظت از تنوع زیستی اعمال کنند،

د) منابع آلودگی و هرگونه فعالیتی که تأثیر منفی چشمگیری بر زیستگاه‌ها و گونه‌ها دارند یا ممکن است داشته باشند را کنترل کنند،

ذ) با یکدیگر و با سازمان‌های بین‌المللی صلاحیت‌دار در زمینه حفاظت تنوع زیستی و مدیریت گونه‌های مورد تهدید و زیست‌بوم‌ها همکاری کنند.

### بررسی مفاد لایحه از دیدگاه حقوقی

۱. بند «ث» ماده (۱) این پروتکل به تعریف «کشور خاستگاه ذخایر وراثتی» به نکته‌ای درخصوص ذخایر فرامرزی توافق شده اشاره دارد. سؤالی که درخصوص این بند به ذهن متبادر می‌شود آن است که با توجه به عدم شناسایی مرز در پهنه آبی خزر، این بند از پروتکل چگونه قابلیت اجرایی و عملیاتی خواهد یافت؟ آیا اجرای آن متوقف بر تصویب کنوانسیون تعیین وضعیت حقوقی دریای خزر خواهد بود؟ این سؤال‌ها درواقع موجد این نگرانی هستند که تصمیماتی در این خصوص اتخاذ نشود که موجب اثرگذاری عملی بر فرایند تصویب کنوانسیون وضعیت حقوقی و تعیین مرزهای آبی در دریای خزر شود.

۲. در تعریف «گونه بیگانه» که بند «ش» ماده (۱) به آن اختصاص یافته و همچنین بند «ک» از تعبیر «معرفی شده» استفاده کرده است که معادل واژه «Introduced» است و بهتر است از معادل فارسی «وارد شده» برای آن استفاده کرد.

۳. بند «ذ» ماده (۵) که به موضوع همکاری می‌پردازد حاوی نکته‌ای است که مستلزم مذاقه و بررسی است. مطابق با این بند، دولت‌های عضو پروتکل مکلف به همکاری با یکدیگر و با سازمان‌های بین‌المللی صلاحیت‌دار در زمینه حفاظت از تنوع زیستی و مدیریت زیست‌بوم‌ها و گونه‌های مورد تهدید می‌شوند. این در حالی است که همکاری با سازمان‌های بین‌المللی صلاحیت‌دار مستلزم عضویت در آنها و تصویب مجلس شورای اسلامی است. از این رو لازم است این موضوع عنوان شود که منظور از این سازمان‌های بین‌المللی آن دست از سازمان‌هایی است که دولت‌های عضو در آنها عضویت دارند یا بعداً به عضویت آنها درخواهند آمد. همین موضوع در ماده (۶) پروتکل و تهیه فهرست قرمز گونه‌های مورد تهدید نیز قابل طرح است. مضاف بر این موارد، بند «ت» ماده (۱۸) نیز همین امر را تکرار کرده است.

۴. ماده (۷) و (۸) لایحه که به جلوگیری از ورود گونه‌های بیگانه و گونه‌های مورد اصلاح وراثتی به زیست‌بوم‌ها که ممکن است آثار زیان‌باری داشته باشند اشاره دارند گویا در راستای اصل احتیاطی تنظیم شده‌اند و درواقع متضمن این نکته هستند که کشورهای عضو پروتکل باید به نوعی عمل کنند که حتی اگر مستندهای کافی برای زیان‌بار بودن گونه‌ها در دست ندارند با احتیاط کامل از ورود

آنها به زیست‌بوم‌های دریای خزر جلوگیری کنند. این مدعی از واژه «ممکن است» که در این دو ماده به کار رفته، حاصل می‌شود. ۵. روش‌های حل و فصل اختلاف‌های ناشی از این پروتکل مطابق آن چیزی انجام خواهد شد که در ماده (۳۰) کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر تعیین شده است. رجوع به این ماده از کنوانسیون نشان می‌دهد که روش‌های مدنظر عبارتند از تمام سازوکارهای مسالمت‌آمیز حل اختلاف‌ها و به عبارت دیگر، اعم از روش‌های حقوقی است. از این رو اجرای ماده (۲۲) پروتکل منوط به رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی، خواهد بود.

## اظهار نظر کارشناسی

جمهوری اسلامی ایران با دارا بودن شرایط خاص جغرافیایی، بیشترین زیان را به دلیل رعایت نکردن ملاحظات زیست‌محیطی کشورهای ساحلی دریای خزر متحمل می‌شود. این آسیب‌پذیری به دلیل جهت گردش آب و نیز میزان اتکای مردم به ذخایر دریای خزر است و تنها می‌تواند از طریق اعمال فشارهای قانونی و حقوقی به بهره‌گیران از این دریا قابل پیگیری باشد. لذا جمهوری اسلامی ایران همواره با نظر مثبت جهت نهایی شدن پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون تهران تلاش کرده است.

نظر به اهمیت فراوان حفاظت از تنوع زیستی گیاهی و جانوری دریای خزر به خصوص گونه‌های در معرض خطر انقراض این اکوسیستم آبی همچون ماهیان خاویاری، لزوم تدوین چارچوبی برای همکاری میان کشورهای حاشیه‌ای دریای خزر و متعهد به کنوانسیون تهران برای عملکرد بهتر در این خصوص احساس می‌شود. از این رو و با اذعان نیاز به همکاری در اقدامات لازم برای محافظت، پروتکل «حفاظت از تنوع زیستی دریای خزر» الحاقی به کنوانسیون تهران با محوریت توسعه پایدار و به منظور حفظ و بازگرداندن سلامت و یکپارچگی اکوسیستم‌های ساحلی و دریایی به دریای خزر تعریف شد. امضای پروتکل حفاظت از تنوع زیستی حاصل بیش از ۱۰ سال مذاکرات متخصصان مربوطه از کشورهای حاشیه دریای خزر با حمایت برنامه محیط زیست سازمان ملل بوده که سرانجام در پنجمین نشست کشورهای عضو کنوانسیون تهران که در اردیبهشت ماه ۱۳۹۳ در ترکمنستان برگزار شد مورد تأیید نهایی قرار گرفته و به امضا رسید.

با توجه به اینکه دریای خزر یک زیست‌بوم بسیار بی‌نظیر است و تعداد زیادی از زیستگاه‌ها و گونه‌های با اهمیت ملی، منطقه‌ای و جهانی را در برمی‌گیرد، حمایت، حفاظت و احیای این میراث ارزنده نه تنها به صورت ملی که باید به صورت منطقه‌ای و با مشارکت همه کشورهای بهره‌بردار از این دریا صورت پذیرد. به عبارت دیگر ضمانت استفاده پایدار و منطقی از منابع زیستی این دریای مشترک که شامل حفاظت از گونه‌های موجود و زیستگاه‌های آنهاست امری است که وابسته به تلاش مشترک کشورهای حاشیه است. از سوی دیگر با در نظر گرفتن قاعده تسری در روند همگرایی منطقه‌ای و تعمیم آن به حوزه خزر، می‌توان ملاحظات زیر را ناظر بر هرگونه تصمیم‌گیری درباره لایحه الحاقی فوق‌الذکر دانست:

- مقابله با شرایط اضطراری تنوع زیستی در دریای خزر را می‌توان پیش‌درآمدی بر مدیریت جمعی معضلات یا بحران‌های منطقه‌ای تلقی کرد. آغاز همکاری کشورهای منطقه در زمینه حفاظت از تنوع زیستی به مثابه مدیریت نمونه‌ای از معضلات غیرسیاسی و غیرامنیتی از این جهت حائز اهمیت است که می‌تواند نقطه عزم مناسبی باشد، زیرا از یک سو همان گونه که گفته شد این روند می‌تواند به همسویی بیشتر کشورها در سایر حوزه‌ها اعم از اقتصادی، سیاسی یا امنیتی نیز منجر شود و از سوی دیگر، از آنجاکه این قبیل معضلات خود می‌توانند زمینه‌ساز بی‌اعتمادی، مناقشه و تنش در روابط منطقه‌ای شوند، همکاری‌های مورد نظر این لایحه می‌تواند نقش بازدارنده مؤثری در این راستا ایفا کند.

- همکاری منطقه‌ای در زمینه حفاظت از تنوع زیستی دریای خزر کمک ارزنده‌ای به تدوین استراتژی ملی توسعه پایدار عرضه می‌دارد. دریای خزر پهنه آبی با مختصات منحصر به فردی است که با آسیب‌پذیری‌های فراوانی مواجه است؛ از آلودگی‌های زیست‌محیطی گرفته تا انقراض انواع گونه‌های جاندار دریایی و تا نظامی شدن. این در حالی است که لایحه مذکور به‌عنوان بخشی از سلسله همکاری‌های کارکردی کشورهای منطقه در راستای تدوین استراتژی ملی توسعه پایدار ضمن اینکه می‌تواند ادامه روندهای همکاری‌جویانه پیشین در این حوزه‌ها تلقی شود، زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده همکاری‌ها در سایر حوزه‌های حساسیت‌برانگیز سیاسی و امنیتی نیز خواهد بود.

- از سوی دیگر لایحه الحاقی حفاظت از تنوع زیستی دریای خزر می‌تواند به اعتمادسازی متقابل در سطح منطقه‌ای یاری رساند. در حوزه خزر احتمال تقویت فعالیت‌ها و فرایندهای نظامی وجود دارد. این فرایند طی یک دور باطل، به بروز بی‌اعتمادی درون منطقه‌ای منجر شده است. بنابراین، از آنجاکه لایحه مورد نظر می‌تواند نقش مهمی در کندسازی یا کاهش این رویه داشته باشد، حائز اهمیت فراوانی است. در واقع، ابتکاراتی نظیر لایحه فوق‌الذکر می‌تواند به روند اعتمادسازی متقابل به‌عنوان پیش‌شرط هرگونه همکاری و همگرایی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی یاری رساند.

### جمع‌بندی

با در نظر گرفتن همه نکات بیان شده در متن از جمله لزوم تبیین ابهام‌های باقی‌مانده ذیل بررسی حقوقی لایحه و با رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی، مصوبه کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، لایحه «پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر» مورد تأیید است.

#### لایحه «پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر»

| ماده تبصره       | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح |
|------------------|-------|-------|--------------------|
| ماده واحد تبصره  | موافق | -     | -                  |
| بند «ث» ماده (۱) | موافق | -     | -                  |
| بند «ش» ماده (۱) | موافق | -     | -                  |

| ماده تبصره   | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظهار نظر کارشناسی   | متن اصلاحی |
|--|-------|-------|--------------------|------------------|--|------------|
| ماده واحد -<br>پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر به شرح پیوست تصویب و | موافق | -     | -                  |                  | با رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی، مصوبه کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، لایحه «پروتکل حفاظت از تنوع زیستی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر» مورد تأیید است. |            |

| ماده تبصره  | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظهار نظر کارشناسی  | متن اصلاحی                              |
|---|-------|-------|--------------------|------------------|---|---|
| اجازه مبادله اسناد آن داده می شود.<br>تبصره - رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست و پنجم (۱۲۵) و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای مواد (۲۴) و (۲۲) این پروتکل الزامی است. |       |       |                    |                  |   |   |
| بند «ث» ماده (۱)  | موافق | -     | -                  |                  | بند «ث» ماده (۱) این پروتکل به تعریف «کشور خاستگاه ذخایر وراثتی» به نکته‌ای در خصوص ذخایر فرامرزی توافق شده اشاره دارد. سؤالی که در خصوص این بند به ذهن متبادر می شود آن است که با توجه به عدم شناسایی مرز در پهنه آبی خزر، این بند از پروتکل چگونه قابلیت اجرایی و عملیاتی خواهد یافت؟ آیا اجرای آن متوقف بر تصویب کنوانسیون تعیین وضعیت حقوقی دریای خزر خواهد بود؟ این سؤال‌ها در واقع موجد این نگرانی هستند که تصمیماتی در این خصوص اتخاذ نشود که موجب اثرگذاری عملی بر فرایند تصویب کنوانسیون وضعیت حقوقی و تعیین مرزهای آبی در دریای خزر شود. لذا با توجه به اینکه این لایحه پروتکل است و امکان اصلاح وجود ندارد با رعایت اصول هفتادوهفتم، یکصدویست و پنجم و یکصدوسی و نهم قانون اساسی مصوبات کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مورد تایید است | -                                       |
| بند «ش» ماده (۱)  | موافق | -     | -                  |                  | در تعریف «گونه بیگانه» که بند «ش» ماده (۱) به آن اختصاص یافته و همچنین بند «ک» از تعبیر «معرفی شده» استفاده کرده است که معادل واژه «Introduced» است و بهتر است از معادل فارسی «وارد شده» برای آن استفاده کرد. لذا با توجه به اینکه این لایحه پروتکل است و امکان اصلاح وجود ندارد با رعایت اصول هفتادوهفتم، یکصدویست و پنجم و یکصدوسی و نهم قانون اساسی مصوبات کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مورد تایید است  | جایگزینی واژه وارد شده به جای معرفی شده |