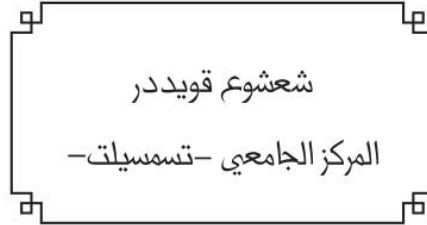


قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة



يعرف القانون عموماً على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة في مجال معين بين الأشخاص سواء كانوا أطرافاً طبيعيين أو معنويين. ولك قاعدة قانونية منبتها الأصلي أي بدايتها وظهورها الأول وهو ما يسمى بالمصدر .

والحقيقة أن أغلب القواعد مصدرها مادي متمثلاً في صورة سلوك يمارسه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون، تم تصاغ هذه القواعد في قوالب لاعتطيها شكلاً فزيائياً (نصاً) في صورة مواد مقننة ، أوبنودا في معاهدات ، وبعضها قد يأخذ شكل أعراف مقبولة لدى شرائح عريضة من المجتمع ، ومنتشرة في نطاق واسع ، ومقبولة بالصورة التي لا يمكن لأحد أن ينكرها .

والقانون الدولي للبيئة كأحد فروع القانون الدولي العام ، يقوم على مجموعة من القواعد القانونية التي تجد مصدرها الأساسي في الاتفاقيات الدولية، والمبادئ العامة للقانون، وأحكام وقرارات القضاء الدولي في مجال صيانة البيئة، و مجال تحديد المسؤولية الدولية عن أضرار تلوث البيئة¹.

وما يميز القانون الدولي البيئي على غيره من القوانين هو أنه يسعى لوضع الأسس والضوابط التي تحكم علاقة الإنسان ببيئته كفرد أو كعنصر ضمن مجموعة وطنية أو إقليمية أو دولية .

ويمكن وضع القانون الدولي للبيئة إما بمعاهدة أو عن طريق العرف أو الإحالة إلى المبادئ العامة للقانون التي تعتبر مصادر رسمية كما أن آراء ومذاهب الفقهاء وشروحاتهم ، و قرارات المحاكم الوطنية والدولية تحتوي على المبادئ العامة للقانون، وتوصف بأنها مصادر تفسيرية، إلى جانب المصادر الحديثة المتمثلة في قرارات أجهزة الأمم المتحدة ومؤتمراتها، والمنظمات الدولية الأخرى حيث تشكل أيضاً الرأي العام العالمي ، وهو موضوع بحثنا الذي يدور حول اشكالية أساسية تتمثل في الطبيعة القانونية لقرارات المنظمات الدولية الحكومية ومكانتها ضمن مصادر القانون الدولي للبيئة وبمعنى آخر القيمة القانونية التي تتضمنها هذه القرارات ومدى التزام المخاطبين - أشخاص القانون الدولي - بها . وللإجابة على ذلك تناولت الدراسة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية الحكومية (المبحث الأول) ثم طبيعة القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية الحكومية في مجال حماية البيئة (المبحث الثاني).

المبحث الأول : الشخصية القانونية للمنظمات الدولية الحكومية

من المتفق عليه أن البحث عن الطبيعة القانونية هنا يتلخص في التكييف القانوني للشخصية القانونية للمنظمات

1- أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة، جامعة الملك سعود، العربية السعودية، ط1، 1997، ص31، 32.

الدولية، وهي فكرة معروفة في معظم النظم القانونية، فبدأتها كانت في القانون الخاص، ثم انتقلت إلى القانون العام الداخلي، ثم صارت «فكرة الشخصية القانونية» إلى النظام القانوني الدولي لتختص بشخصيته²، وهي تتمثل في القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فضلا عن إمكانية تولي التصرفات القانونية ورفع الدعاوى أمام القضاء، وإذا كان الفقه التقليدي يثبت للدول فقط الشخصية القانونية الدولية فإن تلاحق الأحداث وتطور الحياة الدولية أفضى بلا جدال إلا إهتزاز الاعتقاد الذي ترسخ في الفكر التقليدي، إذ ظهر في المجتمع الدولي أنماط جديدة من الحوادث والكيانات التي دفعت الفكر من جديد إلى النظر فيها، فاختلف الفقه في إمكانية تمتعها بالشخصية الدولية أسوة بالدول، فيرى البعض أن المقصود بالشخصية لا يقف عند حد الاعتراف بالذمة المالية وإنما ينبغي أن يتمتع ببعض حقوق السلطة التي هي نوع من السيادة، ونتج عن ذلك ثلاث اتجاهات.

المطلب الأول : الآراء المنكرة لشخصية المنظمة الدولية الحكومية

ينكر جانب من الفقه الدولي على المنظمات الدولية الحكومية الشخصية القانونية الدولية، ولا يقر إلا للدول وحدها بهذا الوصف، وهذا منهج القانون الدولي التقليدي الذي ظل حتى منتصف القرن العشرين لا يطبق أحكام الشخصية الدولية على غير الدول ذات السيادة، ومعنى ذلك أن السيادة كانت ومازالت الوصف التأهيلي التي تخلق بمقتضاها الشخصية الدولية، «وقد ظل القانون الدولي التقليدي حتى منتصف القرن العشرين لا يرى الشخصية الدولية في غير الدول ذات السيادة، والسيادة هي الصفة الأساسية أو العنصر في الدولة كشخصية، وهي كما رسمتها النظرية التقليدية سلطة عليا غير قابلة للتجزئة أو التصرف أو التقادم، وهي دائما مطلقة في الداخل أو الخارج»³.

ولعل جذور هذه النظرية وبذورها الأولى استمدت من القواعد الرومانية العتيقة «من يفقد حريته يفقد شخصيته». وهذا ما تمسك به القانون الدولي العام في نظريته التقليدية للشخصية وظل مكبلا بتلك النظرة الرومانية التي تربط بين الشخصية و الحرية، لذا حرص ميثاق الأمم المتحدة كل الحرص على عدم المساس بالسيادة أو الانتقاص من شخصية الدولة. وقد استند هذا الاتجاه في تأييد وجهة نظره إلى عدة أمور من بينها⁴:

– أنه من الصعب أو من غير المعقول أن تكون المعاهدة أو الاتفاقية مصدرا لخلق أو إنشاء كائن أو شخص دولي جديد تكون له شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الدولة المنشئة له.

– أن الآثار القانونية للأعمال والتصرفات التي تقوم بها المنظمات الدولية تنصرف إلى الدول الأعضاء فيها، فإذا اكتسبت المنظمة بعض الحقوق أو تحملت بعض الالتزامات من جراء تعاملها مع الغير فلأن الدول الأعضاء من الناحية الواقعية هي التي تستفيد من هذه الحقوق أو تلتزم بهذه الالتزامات.

– إن المنظمة الدولية لا تتمتع باستقلال مالي تجاه الدول الأعضاء فيها، حيث أن ميزانية أي منظمة دولية تتكون من الاشتراكات المحددة لكل دولة عضو فيها.

2 – سعيد سالم جويلي، المنظمات الدولية غير الحكومية في النظام القانوني الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2003، ص 84.

3 – المرجع نفسه، ص 88.

4 – عادل عبد الله المسدي، قانون المنظمات الدولية، النظرية العامة، المم المتحدة، المنظمات الإقليمية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 113.

وكذا ذهب الفقه السوفييتي إلى إنكار الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، واقتصروا على الدول دون غيرها. ولم تكن حجته في ذلك قانونية بقدر ما كانت تستند إلى الصراع بين المعسكر الغربي الرأسمالي والمعسكر الشرقي الاشتراكي، إذ يرى هؤلاء الفقهاء أن المنظمات الدولية قد وجدت لتحقيق مصالح الرأسمالية، الأمر الذي جعلهم ينكرون الشخصية القانونية عليها كمحاولة للحد من الآثار السياسية للقرارات الصادرة عن تلك المنظمات⁵.

بيد أنه مع تطور المجتمع الدولي واعتماده بشكل كبير على هذه المنظمات، بحيث باتت الجماعة الدولية لا يتصور وجودها بدون هذا التنظيم، أصبح الفقه السوفييتي يسلم بفكرة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية.

ورغم استقرار العمل فقها وقضاء لذلك المنظور إلا أن التطورات المستحدثة على الصعيد الدولي باتت تدق وبعنف أعناق العلاقات الدولية، وتخلق معها بالضرورة توجها حديثا لمفهوم الشخصية الدولية، وكانت المنظمات الدولية الحكومية لا تتمتع بهذا الوصف إلا بعد محاورات عنيفة انتهت بفتوى محكمة العدل الدولية التي منحها شخصية وظيفية محددة ومقيدة في إطار الوظائف والغايات المنوط بالمنظمة القيام بها، هذه الفتوى أشارت إلى إمكانية تمتع كائنات أخرى غير الدول بهذه الشخصية، وهو ما جعل الفكر الفقهي ينعطف نحو محاولة جادة للتخلص من وطأة السيادة ويتوجه توجها حديثا لمفهوم الشخصية الدولية.

أما على صعيد القانون الدولي، فلم يكن يتمتع بالشخصية القانونية الدولية سوى الدول (فقط) وقد ظل هذا الحال حتى منتصف القرن العشرين عندما بدأ الفقه والقضاء الدوليان يطالبان بضرورة تمتع المنظمات الدولية «بالشخصية القانونية الدولية» بجوار الدول والذي أصبح حقيقة واقعة في العمل الدولي⁶.

المطلب الثاني: الاعتراف بالشخصية الدولية للمنظمة الحكومية

إن اكتساب المنظمة الشخصية الاعتبارية القانونية يقتضي تمتعها بشخصية معنوية مستقلة عن أعضائها مع كل ما يتصل بهذه الشخصية المعنوية من حقوق مالية مستقلة وأهلية وحق التقاضي في كل ما يتعلق بمصالحها أو تحقيق أهدافها.

ويجب أن تنطلق هذه النظرة من أن العبرة في شخصية ما تنبع من مدى استقلالها الاجتماعي والثقافي والمالي، وليس باستقلالها السياسي أو الشكلي لأنه لا يجب الوقوف عند القوالب الصياغية التي تنعزل أحيانا عن الواقع الدولي وما يفرضه التطور المتلاحق للمجتمع الدولي والمنظمات الدولية بصفة خاصة⁷.

و هذا التوجه نفسه ذهب إليه الغنيمي في كتابه الأحكام العامة في قانون الأمم حيث يعترف حتى للمنظمات غير الحكومية بالشخصية القانونية الدولية كما جاء في قوله « إن القول بأن أشخاص القانون الدولي هم فقط الدول والأفراد والمنظمات الحكومية قول يجب أن يؤخذ بحذر لأن فهمه أليا مبسترا له معقباته غير الدقيقة » إن المنظمات الدولية غير الحكومية إنما تشخص وظائف اجتماعية بالغ الأهمية الأمر الذي يسمح لنا بأن نطلق على هذه المنظمات تعبيرا يتبناه علم الاجتماع وهو عبقرية الأجيال... إن المنتظم الدولي غير الحكومي - بهذه الحقائق يقوم بدور يجيز لنا أن نوازن بينه وبين الدولة⁸.

5 د/محمد سامح عمرو، أشرف عرفات أبو حجارة، إيمان فريد الديب، أحمد محمد المهدي، قانون التنظيم الدولي، ص183

6 - سعيد سالم جويلي، مرجع سابق، ص98.

7 - مصطفى أحمد فؤاد، قانون المنظمات الدولية (دراسة تطبيقية) دار الكتب القانونية، مصر 2004، ص100.

8 - د/محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الأسكندرية، ب ت، ص213.

إذا كان القانون الدولي قد اعترف للمنظمات الحكومية بالشخصية القانونية الدولية بالقدر اللازم لممارسة نشاطها وتحقيق أغراضها فذلك يعني أن الاعتراف بالشخصية القانونية هي مسألة مرتبطة باحتياجات المجتمع ومتطلبات تطويره ، ولما كان القانون صدى لحاجات المجتمع ، فإن صالح الجماعة يتطلب إيجاد تصور جديد يخرج عن الأحكام التقليدية، خاصة في هذه المرحلة التي يمر بها القانون الدولي بازدياد حجم المنظمات سواء الحكومية أو غير الحكومية ، وتنوع أنشطتها في مختلف مجالات الحياة ، علاوة على أن العمل الدولي يشير بالفعل إلى تمتع عدد كبير من هذه المنظمات بالشخصية القانونية الدولية⁹.

كما أن هذه الآراء لا تخرج عما قرره جانب فقهي من أن الشخصية الدولية بصفة عامة تكمن في كل وحدة إنسانية تشغل مركزا في بناء المجتمع الدولي و تباشر اختصاصا دوليا - إقليميا كان أو نوعيا - تتولى تنظيمه القواعد القانونية الدولية كما تتولى تحديد ما لهذه الوحدة من حقوق والتزامات ومسؤولية تجاه الوحدات الأخرى، واتجاه المجتمع الدولي ككل.

إن هذا الاتجاه المؤيد لتمتع المنظمة الدولية بوصف الشخصية الدولية يقوم على شرط اجتماع صفتين هما : الأولى: مدى قدرة الوحدة على إنشاء قواعد قانونية دولية، ولا يتحقق ذلك الشرط إلا بامتلاك المنظمة لمقر معلوم وأجهزة ووسائل تشريعية تساعد على التأثير في قواعد القانون الدولي . الثانية : أن تكون لهذه الوحدة (وحدة بشرية ، مادية ، قانونية) أهلية الوجوب وأهلية الأداء أي أهلية التمتع بالحقوق وأهلية الالتزام بالواجبات¹⁰.

وإزاء ازدهار ظاهرة التنظيم الدولي وانتشار المنظمات الدولية انتشارا متلاحقا جعل معظم فقهاء القانون الدولي يسلم بالشخصية الدولية للمنظمة الدولية على اعتبار قدرتها على إنشاء قواعد جديدة بالإضافة إلى قدرتها على التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات وهذا مانص عليه ميثاق الأمم المتحدة في المادتين 104 ، 105 .

و يضيف الغنيمي قائلا: « وما يذكر لهذه المنظمات فيشكر أن لها دورا لا يغفل في خلق قواعد القانون الدولي »¹¹.

إن الاعتراف بالشخصية الدولية للمنظمة مؤسس على الضرورات اللازمة لأداء وظائفها ، وقياسا على ذلك فإن الشخصية القانونية الدولية معترف بها لجميع المنظمات الدولية حتى ولو جاء ميثاقها خاليا من النص صراحة على هذه الشخصية وذلك بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها المنصوص عليها في ميثاقها المنشئ لها . بمعنى أنها شخصية من نوع خاص لأنها وظيفية ومحدودة بحدود مقدار وطبيعة الوظائف التي تؤديها المنظمة¹² .

ويعد الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية 03 ديسمبر 1948 نقطة تحول هامة في مسار تطور قواعد القانون الدولي العام، حيث أصبحت المنظمات الدولية أشخاصا دولية بجانب الدول ، وأصبح الرأي الغالب في الفقه يسلم بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية¹³ .

9 - سعيد سالم جويلي، مرجع سابق ، ص111.

10 - مصطفى أحمد فؤاد، مرجع سابق، ص98.

11 - المرجع نفسه، ص216.

12 - سامح كامل عبد العزيز، قانون التنظيم الدولي، الإسراء للطباعة، القاهرة، 2007، ص94.

13 - عادل عبد الله المسدي، مرجع سابق، ص116.

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

فالمنظمات أصبحت تلعب دورا لا يمكن تجاهله في الحياة الدولية المعاصرة ، حيث أصبح لها تأثيرا هاما ومباشرا في صياغة العلاقات الدولية المعاصرة ، وفي إنشاء وخلف قواعد قانونية جديدة بالشكل الذي لا يمكن معه تجاهل هذا الدور، بل يؤدي بنا التأكيد على ضرورة تمتع هذه الهيآت بالشخصية القانونية اللازمة لقيامها بتحقيق الأهداف المنوطة بها¹⁴.

و نظرا لما أفرزه المجتمع الدولي تلبية لاحتياجاته من أعداد كبيرة من المنظمات التي تمارس أنشطة متنوعة ومتزايدة تستوعب مجمل أنشطة الحياة الدولية واحتياجاتها من صحة وتعليم واقتصاد وثقافة وبيئة وتكنولوجيا، وما إليها من متطلبات العصر، أتاح لعدد كبير من مثل هذه المنظمات الدولية التمتع بوصف الشخصية القانونية الدولية. فالواقع العملي فضلا عن القانون الدولي العام فيما يراه جانب متزايد من الفقه يفتح الباب أمام هذه المنظمات لاكتساب الشخصية الدولية مراعاة للدور الذي تقوم به على مستوى المجتمع الدولي¹⁵.

ومهما يكن من تباين الآراء واختلاف الإتجاهات النظرية التشريعية والفقهية حول شخصية المنظمات الحكومية، فإن التواجد القوي لهذه المنظمات على المسرح الدولي، وتأثيرها على مجرى العلاقات الدولية من جهة، وبالنظر إلى ممارسة الدول من جهة أخرى يعتبر اعترافا ولو بصيغة غير مباشرة.

المطلب الثالث: الاعتراف العملي بالشخصية القانونية الدولية للمنظمات الحكومية:

إن التوجه الحديث المؤيد لتمتع المنظمات الدولية الحكومية بالشخصية الدولية دعمته الممارسات الدولية و الآثار العملية و الميدانية حيث دخلت المنظمات الدولية الحكومية معترك السياسة الدولية، و أصبحت قوة أساسية وراء التغير السياسي و فاعل رئيسي في العلاقات الدولية.

يقول مصطفى أحمد فؤاد : «الفكرة السيادية التي تتمسك بأهدابها الدول لم تعد عقبة أمام إضفاء وصف الشخصية القانونية على الوحدات التي تمارس اختصاصا على الصعيد الدولي وبغض الطرف عن تدخل حكومات الدول أو تحكمها في إنشاء تلك الوحدات»¹⁶، فالمستخلص إذن هو انعطاف الفكر الفقهي نحو محاولة جادة للتملص من وطأة السيادة، وما تركته من آثار سيئة لا يزال المجتمع الدولي يعاني من ويلاتها .

كذلك جرى العمل الدولي على اعتراف الدول للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، فنجد اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة تقرر للأمم المتحدة بالشخصية القانونية ، فتنص المادة الأولى على أن تتمتع الأمم المتحدة بشخصية قانونية ، فلها حق التعاقد ، شراء وبيع المنقول ، التقاضي¹⁷. وهذه الصلاحيات أصبحت تتمتع بها حتى المنظمات الدولية غير الحكومية، مما يعزز فكرة الشخصية القانونية الوظيفية والمحدودة للمنظمات الحكومية.

ويبدو أن التطورات الهامة التي طرأت على قواعد القانون الدولي كفيلة بإدماج المنظمات الحكومية في

14 - صلاح الدين عامر، القانون الدولي للبيئة :محاضرات أقيمت على طلبة دبلوم الدراسات العليا ،كلية الحقوق ، القاهرة ، 1984، ص93.

15 - أحمد محمد أحمد محمد عبادي، الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث على ضوء قواعد القانون الدولي للبيئة وقرارات وتوصيات المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص288.

16 - مصطفى أحمد فؤاد ، مرجع سابق، ص 104 .

17 - وائل أحمد علام ، المنظمات الدولية (النظرية العامة) مكتبة النصر ، الزقازيق، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر ، ص81.

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

قائمة أشخاص القانون الدولي ويعطي الواقع الدولي انطباعات عن المركز القانوني لهذه المنظمات فهي تتمتع بإدارة ذاتية مستقلة تظهر في القرارات التي تتخذها أجهزتها ولها اختصاصات كانت حكرًا على الدول تمارسها في نطاق الغرض الذي أنشئت من أجله ولم تعترض الدول على ذلك مما يدل على اتجاه نيتها إلى التنازل لها عن هذه الاختصاصات.

وتؤكد هذه المعطيات على توفر مقومات اكتساب المنظمات الحكومية الشخصية القانونية الدولية وعلى ضرورة إعادة النظر في قائمة أشخاص القانون الدولي بما يتماشى والتطورات المعاصرة في مجال العلاقات الدولية.

ومسيرة لمقتضيات التطور في المجتمع الدولي والقانون الدولي العام يلاحظ أن الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية الحكومية تتميز بأنها شخصية قانونية وظيفية، تتمتع المنظمة من خلالها من القيام بدورها ونشاطها في المجتمع الدولي، وهي شخصية قانونية محددة بحدود أنشطتها وأهدافها التي قامت من أجلها، كما أنها محددة في أهليتها القانونية بحدود حقوقها والتزاماتها القانونية، وبالتالي يختلف نطاق هذه الشخصية باختلاف أنشطة هذه المنظمات وأهدافها¹⁸.

إذا فنشاط المنظمات الحكومية أصبح يغطي جميع المجالات ويتمثل في الصلاحيات والوظائف التي تمارسها، والغايات التي تطمح لتحقيقها، حيث تعتمد في ذلك على بعض السلطات التي تتمتع بها، منها سلطة إصدار القرارات التي تختلف حسب المخاطبين بها وحسب نية ورغبة المنظمة نفسها.

المبحث الثاني: طبيعة قرارات المنظمات الدولية المعنية بالبيئة:

تعتبر القرارات والتوجيهات الصادرة من المنظمات الدولية من الروافد المباشرة للقواعد والتوصيات وإعلانات المبادئ القانونية للقانون الدولي البيئي ومن أمثلتها إعلان ستوكهولم 1972، نيروبي 1978 ومؤتر قمة ريو 1992، إلا أن هناك جدال يدور حول الوضع القانوني لهذه القرارات والإعلانات. فيرى البعض بعدم إعتبارها أداة تشريعية لعدم التجاوز على المصادر المنصوص عليها في المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

و يرى الإتجاه الثاني بأن القرارات تشكل مصدرا جديدا للقانون الدولي الذي لم يتوقعه النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أنها على الأقل تشكل تكتيكا جديدا لخلق قواعد قانونية دولية، ومن ناحية أخرى يمكن القول أنه نظرا لارتباط نشأة القانون الدولي البيئي بالجهود التي بذلتها المنظمات الدولية، وفي مقدمتها الأمم المتحدة فإنه يمكن اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا هاما لتكوين القواعد القانونية لهذا القانون تماشيا مع هذا الإتجاه الذي يرى بأن المصادر المباشرة للقواعد القانونية هي نتاج التعبير الإرادي، بحيث يكون إلتزام الدول بهذه القواعد نابع من ارتضاؤها العضوية في الجماعة الدولية¹⁹.

و منه يمكن تقسيم القرارات الدولية ذات الصلة بالبيئة إلى نوعين:

المطلب الأول: القرارات الملزمة للمنظمات الدولية في مجال حماية البيئة

يذهب اتجاه غالبية فقهاء القانون الدولي المعاصر إلى اعتبار أن قرارات المنظمات الدولية تتمتع بالقوة الإلزامية وذلك يرجع إلى أنها تصدر من أجهزة منظمة دولية تتمتع بصلاحيات تؤهلها لذلك ويمكن اعتبارها أحد

18 - أحمد محمد أحمد محمد عبادي، نفس المرجع، ص 289.

19 - مصطفى أحمد فؤاد، مرجع سابق، ص 203.

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

المصادر الشكلية للقانون الدولي. و توجد ثلاث منظمات دولية تعنى بشؤون حماية البيئة تتمتع بصلاحيات إصدار قرارات أو نصوص ملزمة قانوناً لأطرافها.

الفرع الأول: الأمم المتحدة ووكالاتها تساهم المنظمة الدولية في إرساء قواعد العرف الأممي عن طريق سلطتها في إصدار اللوائح سواء لتنظيم العمل الداخلي بها، أو بوضع لوائح دولية تلتزم بها الدول، فتمتلك بعض المنظمات الدولية سلطة إصدار لوائح دولية لها قوة تنفيذية ملزمة للدول الأعضاء تسمو على التشريع الوطني الداخلي لكل دولة، وتلتزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه اللوائح بغض النظر عن موقف حكوماتها، حيث يضطلع مجلس الأمن و بطريقة محددة للغاية بدور هام في هذا الصدد، فإستناداً إلى إتفاقية حظر استخدام تقنيات تغيير البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى الموقعة في جنيف، تبين المادة (5) من الإتفاقية أن لكل دولة طرف أن تقدم شكوى من خرق أي طرف لأحكام الإتفاقية إلى المجلس الذي سيتحرى الأمر ويتخذ قراراً ملزماً لأطراف الإتفاقية.

ويذهب فريق من الباحثين إلى أن الضرر البيئي يمكن اعتباره عدواناً بالاستناد إلى صيغتين قانونيتين، الأولى إذا قرر مجلس الأمن بأن الضرر البيئي يشكل عملاً من أعمال العدوان ويستدعي بذلك رداً عسكرياً، استناداً إلى المادتين 39، 43 من ميثاق الأمم المتحدة، أو أن يقوم المجلس ذاته بتحميل الطرف المعتدي المسؤولية القانونية الدولية، يطلب منه التعويض عن الأضرار.

أما الصيغة الثانية وهي التي تستند إلى المادة 06 فقرة «أ» من ميثاق نورمبورغ، حيث أشارت إلى أن التخطيط والتخضير بقصد إشعال الحرب العدوانية يعتبر جريمة ضد السلم، ووفقاً لهذا النص تمت مقاضاة عشرة من المدنيين الألمان الذين كانوا يتولون مناصب إدارية في منطقة الغابات البولندية خلال فترة الإحتلال الألماني (1939-1944) بسبب انتهاكهم سياسة كانت نتيجتها استثمار الغابات البولندية بصورة ضارة، حيث قطعت الأشجار بصورة مجردة من الرحمة، بينما كان عليهم المحافظة على تلك الثروة الخشبية²⁰.

وتملك بعض المنظمات سلطة الرقابة والعمل المباشر دون تدخل الدول الأعضاء مثل بعض أجهزة الاتحاد الأوروبي، وبعض المنظمات المتخصصة (الوكالة الدولية للطاقة الذرية)، وقوات حفظ الأمن التابعة لمنظمة الأمم المتحدة²¹. «وإذا كانت قرارات الاتحاد الأوروبي هي المثال الواضح لهذا النوع من القرارات فيمكننا أن نشير في هذا الصدد إلى اختصاص الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بوضع قواعد خاصة بالصحة والسلامة، وأن نشير أيضاً إلى المادة 7/4 من المعاهدة المنشئة لمنظمة الأرصاد الجوية العالمية، والمادتين 21 و 22 من المعاهدة المنشئة لمنظمة الصحة العالمية. وكلها نصوص تعطي المنظمات المشار إليها اختصاص وضع قواعد ملزمة للدول الأعضاء²².

هذا بالإضافة إلى القرارات والأحكام القضائية التي تصدرها المنظمات الدولية المختصة في الفصل في المنازعات الدولية وفق أحكام القانون الدولي كمحكمة العدل الدولية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية: تتمتع بإختصاص واسع في مجال حماية البيئة فلها الحق في إتخاذ قرارات بيئية ملزمة لجميع أعضائها.

20 - هشلم بشير، حماية البيئة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني الطبعة الأولى 2011، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ن ص 75.

21 - سامح كامل عبد العزيز، قانون التنظيم الدولي، الإسراء للطباعة، القاهرة، 2007، ص 80.

22 - خالد السيد المتولي محمد، نقل النفايلت الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في ضوء أحكام القانون الدولي، الطبعة الأولى، القاهرة، 2005، ص 230.

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

فغالبا ما تقوم المنظمة باقتراح قواعد قانونية جديدة للحد من ظاهرة التلوث ، وقد تصبح هذه القواعد في كثير من الأحيان بمثابة توصيات وأحيانا قرارات ملزمة للدول، كما أن هذه الدراسات قد تصبح مشاريع معاهدات متى أسندت إلى لجنة خبراء لتقدم في الأخير في شكل ندوة دبلوماسية تنبثق عنها المعاهدة الدولية وتصادق عليها الدول²³ .

وإذا كان المجال لا يتسع هنا لاستعراض كافة القرارات ذات الصلة فحسبنا أن نتوقف عند القرارات والتوصيات التي أصدرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، باعتبارها أكثر المنظمات الأوروبية نشاطا في مجال حماية البيئة وصيانتها²⁴ .

فقد عملت الدول الأوروبية على إنشاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والتي أصدرت العديد من القرارات الدولية التي لها أهمية خاصة بالنسبة لقانون حماية البيئة نذكر منها إعلان السياسة البيئية ، المبادئ المتعلقة بالتلوث عبر الحدود ، ، مبدأ أن المتسبب في التلوث يلتزم بدفع التعويض²⁵.

«وفي عام 1985 ، قام فريق من لجنة البيئة التابعة للمنظمة بدراسة التلوث البيئي وذلك من أجل وضع مبادئ توجيهية عملية للمساهمة في استحداث سياسات منسقة في مجال التلوث ، ونتيجة لأعمال هذا الفريق وضعت المنظمة سلسلة من المبادئ المتعلقة بحل قضايا التلوث ، وكذلك تم إعداد تقارير بشأن المسؤولية والالتزام ، والمعلومات ، والتشاور»²⁶ .

وكذلك بوسع وكالة الطاقة النووية التابعة للمنظمة (OECD مراقبة الإلقاء في البحر للمخلفات الإشعاعية، ومنع استخدام الأسلحة النووية ، وتكون قراراتها ملزمة بصدها. «لذلك أصدرت الوكالة الدولية للطاقة الذرية قرارا بحظر الهجوم على المنشآت النووية بالنظر للنتائج الخطيرة المتمثلة في الإشعاعات التي قد تترتب داخل وخارج حدود الدولة التي يتم الهجوم عليها»²⁷ .

الفرع الثالث: الاتحاد الأوروبي: يتمتع بصلاحيات اتخاذ قرارات بطريقتين:

الطريقة الأولى: وتتمثل في إصدار لوائح ملزمة في جميع فقراتها وقابلة للتطبيق في جميع الدول الأعضاء .

وسلطة إصدار اللوائح الدولية مقررة لنوعين من المنظمات كمنظمة الصحة العالمية التي تختص بإقرار قواعد صحية تهدف إلى تجنب الأوبئة ، وتهدف أيضا إلى تحاشي الأضرار الجانبية الخطيرة لبعض المواد الدوائية ، ولجنة الراين لتنظيم الملاحة في الأنهار الدولية ، أما النوع الثاني فهو ما يطلق عليه المنظمات التي تعلو فوق الدول ومن أمثلتها بعض أجهزة الاتحاد الأوروبي التي تستطيع في بعض الحالات إصدار قرارات تنفيذية ملزمة

23 - وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث (دراسة مقارنة) ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2009/2010 ص 121.

24 - خالد السيد المتولي محمد ، مرجع سابق، ص 232.

25 - رشاد السيد، حماية البيئة في المنازعات الدولية المسلحة ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد 1992/62 مطبعة جامعة القاهرة ، ص 56.

26 - سهير ابراهيم حاتم الهيتمي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي ، دارومؤسسة رسلان ، طبعة 2008 دمشق ، سوريا ، ص 137.

27 - صلاح الدين عامر ، مرجع سابق ، ص 83.

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

تسري ليس فقط في مواجهة الدول الأعضاء بل وفي مواجهة رعايا تلك الدول 28.

ويشترط في القرارات التي تؤدي إلى تكوين القاعدة العرفية عدة خصائص منها:

ينبغي أن يكون القرار محدد المضمون ، عام الخطاب 29.

أن يكون انعكاسا لإرادة عامة وحقيقية 30 .

ينبغي أن يتأكد الخطاب من الناحية العملية أي يجد نصيبه من التطبيق من جانب المخاطبين به 31.

الثانية: إصدار توجيهات: تلتزم الدول الأعضاء بتحقيقها ، وتترك الوسائل و السبل إلى اختيار الدولة.

لم تكتف هذه المنظمات بإصدار القرارات الملزمة بشأن حماية البيئة بل عملت على إنشاء الأجهزة المتخصصة وإيجاد وسائل وآليات تنفيذية مشتركة أو على مستوى كل دولة ، وإلى جانب القرارات الملزمة هناك أعمال قانونية يترك تنفيذها لإرادة الدول بالكيفية التي تراها مناسبة ، حيث تتميز بالمرونة ، وحرية إختيار الوسائل حسب كل دولة.

المطلب الثاني: التصرفات والأعمال القانونية غير الملزمة

يرى بعض الفقهاء أن جميع القرارات غير الملزمة التي تصدر عن المنظمات ، وإن تباينت المصطلحات تحمل معنى واحدا وتتساوى في القيمة القانونية ، بينما يؤكد البعض الآخر على وجود اختلافات يتم على أساسها تصنيف القرارات غير الملزمة إلى ثلاث فئات:

الفرع الأول: التوصيات

فالتوصية ما هي إلا اقتراح صادر عن منظمة دولية بغرض القيام بعمل ، أو الإمتناع عنه فهي لا تتمتع بأية قوة إلزامية ، ولا ترتب أي إلزام على عاتق من توجه إليه ، حيث إن المضمون القانوني للتوصية يتطابق مع المضمون الدارج لها ، فالتوصية ترتبها على ما تقدم ، لا تتمتع إلا بقيمة سياسية ، أو أدبية ، فهي بصفاتها هذه تعني أن الدول المخاطبة بأحكامها لاتعد ملزمة من الناحية القانونية بالخضوع لها ، ولا ترتب عليها مسؤولية دولية لدى عدم احترامها للتوصية 32.

وهي دعوة تبديها المنظمة في موضوع معين إلى دولة عضو أو فرع تابع لها أو إلى تنظيم دولي آخر ولا تتمتع التوصية بأية قوة إلزامية كما أنها لا ترتب المسؤولية الدولية على عاتق الدولة التي لا تأخذ بها. وهذا لا

28 - سامح كامل عبد العزيز، مرجع سابق ، ص 181.

29 - محمد سعيد عبد الجواد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي ، رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية 1973 ، ص 221 ، ص 220.

30 - المرجع نفسه ، ص 221.

31 - المرجع نفسه ، ص 323.

32 - أ.د/مطفى سلامة حسين ، د/مدوس فلاح الرشيد ، القانون الدولي للبيئة ، دراسة للقواعد العامة وأهم الاتفاقيات الدولية والإقليمية ، والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي تعنى بالبيئة ، لجنة التأليف والتعريب والنشر ، القاهرة ، 2007 ، ص 170.

يجرد التوصية من التأثير الأدبي والسياسي لها 33. وتنقسم التوصيات إلى نوعين.

أ) التوصيات التوجيهية: هي عبارة عن خطوط عامة توجه الدول إلى كيفية إنجاز التزاماتها، وصدرت عدة توصيات متعلقة بمواضيع متعددة كالعلاقة بين البيئة والتنمية وإدارة الموارد الطبيعية و موضوع المخلفات و التلوث عبر الحدود، وإدارة المناطق الساحلية. وإن كانت معظم أعمال المؤتمرات الدولية تأخذ شكل توصيات غير ملزمة للدول التي قد ترفض تنفيذها، ولا توجد قوة حقيقية ملزمة لهذه التوصيات إلا أنها بتواترها و انسجامها مع بعضها البعض فضلا عن صدورها بإجماع الدول المشاركة فإنها تشكل اللبنة الأولى في بناء القانون الدولي البيئي فهي تساهم في نشأة قواعد عرفية جديدة في نطاق هذا القانون ولقد ساهمت الجمعية العامة للأمم المتحدة بإبرام العديد من الاتفاقيات الدولية بلغت أكثر من 152 إتفاقية، وأصدرت العديد من القرارات، ساهمت في خلق اللبنة الأولى في قانون دولي للبيئة» 34.

ب) التوصيات الموجهة للغير: في بعض الأحيان تصدر المنظمة الدولية توصيات في المجال الاجتماعي وتخطب بها دولا غير أعضاء فيها أو منظمات دولية أخرى أو منظمات غير حكومية أو أفرادا، والتوصيات الصادرة من المنظمة في هذه الحالة لا تكون ملزمة وإنما تعتبر فقط مجرد اقتراحات 35.

كما تتضح قيمة هذه التوصيات فيما تجسده كمرحلة انتقالية هامة في تاريخ النظام الدولي تمثلت في بدء خطى جماعية نحو حماية البيئة العالمية و تجنبها كوارث التلوث، كما أرست مبدأ أساسيا احتك مكانة في نطاق التنظيم القانوني، وهو مسؤولية الدولة عن أية أضرار بيئية تحدث للدول الأخرى، أو تحدث في مناطق خارج الولاية الإقليمية لأي دولة من جراء ما تمارسه من أنشطة على إقليمها. والتوصيات الصادرة عن المنظمة الدولية ليس لها صفة إلزامية على من تخطبها وإنما هي دعوة من المنظمة لاتخاذ قرار أو موقف معين أو لعدم اتخاذه، ولكن يلاحظ أن قبول الدول لهذه الدعوى وتنفيذها يعد بمثابة نوع من الإقرار بعرف دولي جديد 36.

غير أنه لا يجب إغفال بعض الحقائق المتمثلة فيم يلي 37:

فالمبادئ التي قد تم صياغتها في شكل توصية، يصبح لها قيمة مآذون بها ومرخص لها.

التوصية التي تستعيد وتؤكد على التزامات دولية سابقة ومنصوص عليها في موثيق واتفاقات دولية معينة وإن لم تكن ذاتها ملزمة، فإن المبادئ التي تشملها، يجب أن تراعيها الدول نظرا لأنها تتأسس على أعمال دولية ملزمة.

33 - عبد الكريم عوض خليفة، دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي، مجلة الحقوق السنة التاسعة العدد الثاني يونيو 1985 الكويت، ص 37.

34 - العشايوي صباح، المسؤولية الدولية عن حماية البيئة، الطبعة الأولى 2010، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 114.

35 - سامح كامل عبد العزيز، مرجع سابق، ص 173.

36 - المرجع نفسه، ص 171.

37 - أ.د/مطفى سلامة حسين، د/مدوس فلاح الرشيد، مرجع سابق، ص 171..

قرارات المنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولي للبيئة

يجب أن يتم فحص التوصية وتحليلها من الناحية الفعلية، وليس الظاهرية، أو الشكلية. فلاختصاص أو النشاط الإنشائي للمنظمات الدولية يجب أن ينظر من خلال حقيقته أيضا.

الفرع الثاني: برامج العمل: توجه أساسا إلى المنظمات الدولية و الحكومات لتنفيذ الأنشطة المزمع إقامتها خلال فترة محددة وأفضل خطة عمل هي (خطة عمل من أجل البشرية 1972) تتكون من 109 مادة، و برنامج الأمم المتحدة للبيئة، و برنامج مونتيفديو للتطوير و المراجعة للقانون البيئي والذي تضمن مشاريع ثلاثة: وهي تطوير الإتفاقيات الدولية، و وضع دليل و مبادئ و مقاييس لمساعدة الدول في وضع تشريعات بيئية وطنية، وأخيرا الإدارة الضرورية للتطوير والتطبيق، ويشكل جدول أعمال القرن 21 الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة، وثيقة عمل للقرن القادم.

وتنفيذا لإتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ، قامت مجموعة من المنظمات الدولية التي تمارس أنشطة متعلقة بالمناخ العالمي، بإنشاء «برنامج عمل مشترك من أجل المناخ، وهذا البرنامج إطار شامل للعمل المتكامل لمختلف البرامج الدولية المرتبطة بالمناخ، بما يساهم في تحديد وتقدير المتغيرات المناخية. ويستهدف هذا البرنامج قيام الحكومات، والمنظمات الدولية الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، بتنسيق مساهمتهم في البرامج الوطنية والدولية المتعلقة بالمناخ من خلال القيام بعدة مهام في مقدمتها تحقيق التقدم في مجال علم المناخ والتنبؤ بالمناخ، تقييم أثر التغيرات المناخية، الرصد وملاحظة النظام المناخي، تحقيق خدمات في إطار التنمية المستدامة³⁸.

الفرع الثالث: إعلانات المبادئ إن إعلانات المبادئ لا توحى بالاجراء الذي ينبغي إتخاذه بل تحدد نفسها بخطوط عامة رئيسية ثابتة يتعين على الدول إتباعها، و بالتالي تمارس تأثيرا كبيرا في تطوير القواعد القانونية.

لقد ارتكز القانون الدولي للبيئة برمته على الاعتراف بالقيم الجديدة أو إعادة انبعاث القيم السابقة مثلما نص المبدأ الثاني من إعلان استوكهولم واعترف بقيمة الموارد الطبيعية للأرض بتضمنها الهواء و الماء و التربة، و الحياة النباتية والحيوانية والنماذج التي تمثل الأنظمة الإيكولوجية الطبيعية، والتي لا بد من حمايتها لأجل مصلحة الأجيال الحالية و المستقبلية.

ومن أهم الوثائق الدولية المتعلقة بحماية البيئة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر عام 1982 والمعروف بالميثاق العالمي للطبيعة والذي نص على أن كل صورة من صور الحياة فريدة، ومن ثم تقتضي الحماية أيا كانت أهميتها بالنسبة للانسان، وحتى يقتدي الانسان بهذه القيمة الذاتية لابد أن يهتدي بقاموس أخلاقي يحكم أنشطته³⁹.

وانعقدت الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة 1974 لتتجلى عن مقرارات في غاية الأهمية نصمت إعلان بشأن إقامة نظام اقتصادي دولي جديد و برنامج عمل من أجل إقامة نظام اقتصادي دولي جديد يستند على المبادئ الآتية:

-توفير المساعدة الاقتصادية الفعالة للبلدان النامية من قبل المجتمع الدولي بكامله دون ربطها بأية شروط سياسية أو عسكرية.

38 - سعيد سالم جويلي، مرجع سابق، ص 16.

39 - علي عدنان الفيل، مرجع سابق، ص 79.

- تمكين تلك البلدان من الحصول على منجزات العلم والتكنولوجيا بما في ذلك المنتجات الغذائية 40

«بل إنه يمكن القول تمشيا مع رأي غالبية الفقه الدولي بأن إعلان (ريو دي جانيرو) ، قد أرسى قواعد قانونية عرفية هامة في مجال حماية البيئة الإنسانية من التلوث» 41.

وهذه الأعمال القانونية وإن كانت لا تتمتع بالإلزام القانوني ، إلا أنها أسهمت وتسهم في تنمية وتوحيد معالم القانون الدولي للبيئة ، وذلك باعتبارها سوابق دولية تسهم في توجيه وتوحيد تصرفات الدول بخصوص الموضوع أو المسألة التي صدر شأنها الإعلان 42.

خاتمة : وما يمكن استخلاصه من بحث قرارات المنظمات الدولية الحكومية في مجال جيل جديد من الحقوق التضامنية هو أن القرارات والتوجيهات الصادرة عن المنظمة الدولية تعتبر من الروافد المباشرة للقواعد القانونية لحماية البيئة لاسيما إذ احتوت على خصائص القاعدة القانونية العامة بأن كانت عامة ومجردة ، وملزمة لمن تخاطبهم إلزاما يتضمن تكليفا بالعمل أو الامتناع عن عمل ، وهي تصير كذلك إذا كان القرار يتضمن حقيقة شرعية يارسائه لتصور معين بخصوص علاقة أو مركز قانوني محدد بحيث يصبح حجة على الكافة 43 .

ولا يمكن لهذه القرارات أن تتمتع بهذه القوة الإلزامية إلا إذا تمتعت الهيئة التي تصدر عنها هذه القرارات بالشخصية القانونية الدولية، حيث يسهل لها هذا الوضع القانوني الدولي، الاعتراف بها والانخراط في العلاقات الدولية، والتأثير المتبادل مع غيرها من الكائنات التي أصبحت تتواجد على المسرح الدولي وبالتالي المشاركة في خلق القواعد والمعايير الدولية في مجال تخصص هذه المنظمات ومنها مجال حماية البيئة وتفعيل القانون الدولي البيئي وترسيخ مبادئه .

40 - جاسم محمد زكريا مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر دراسة تأصيلية تحليلية نافذة في فلسفة القانون

الدولي منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2006 بيروت ، لبنان ، ص 272

41- صالح محمد بدر الدين، الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث على ضوء قواعد القانون الدولي للبيئة وقرارات وتوصيات المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2006 ، ص 42.

42 - خالد السيد المتولي محمد ، مرجع سابق، ص 248.

43 - المرجع نفسه، ص 248.