

نظرة في واقع النظام القانوني لحماية البيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية:

مدى الاستفادة من ممارسات المنظمات الدولية وتطبيق
القواعد القانونية الدولية لحماية البيئة في النطاق الإقليمي

الدكتور مدوس فلاح الرشيد (*)

ملخص:

تبنى مؤتمر استوكهولم لعام ١٩٧٢، من بين أمور أخرى، إعلاناً للمبادئ وخطة عمل للمحافظة على البيئة وتنميتها، ولهذا الغرض، تم تأسيس برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة لتشجيع الدول على تطبيق هذه المبادئ وتنفيذ هذه الخطة. وبناءً على توجيهات هذا البرنامج، قامت الدول الثماني المشاطئة للخليج العربي عام ١٩٧٨ بإبرام اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث. ولما كان هذا النظام القانوني البيئي لا يشمل جميع عناصر البيئة من ناحية، ولم يحول دون المساس بالبيئة الإقليمية وبخاصة في النزاعات الحربية بين الدول الأطراف من ناحية أخرى، فقد تم تأسيس مجلس التعاون لدول الخليج العربية عام ١٩٨١ دون الإشارة في نظامه الأساسي إلى البيئة كأحد أهداف إنشائه.

ومع ذلك، فإنه يمكن لدول مجلس التعاون الخليجي، إذا ما أرادت استخدام الآليات، سواء تلك المنصوص عليها في نظام هذا المجلس أو تلك التي استقرت في الممارسات الدولية، وضع نظام قانوني بيئي لحماية البيئة الإقليمية.

مقدمة:

لا شك في أن أول ما يتبادر إلى ذهن الباحث وهو يبحث في الوثائق الدولية المختلفة، ومنها النظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية ومقرراته

(*) الأستاذ المساعد ورئيس قسم القانون الدولي في كلية الحقوق - جامعة الكويت.

بالنسبة للكوارث البيئية التي حلت بالمنطقة وأخذت أضرارها تظهر يوماً بعد يوم، هو التساؤل عما إذا كانت هناك استراتيجية قانونية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية (مجلس التعاون) لحماية البيئة في الدول الأعضاء؟ بيد أن الإجابة عن هذا التساؤل، المستندة إلى وثائق هذا المجلس ومقرراته والمستقاة منها، تؤكد القول بأنه لا توجد استراتيجية قانونية محددة سلفاً وشاملة تستند إلى النظام الأساسي لهذا المجلس أو تبناها دون نص بعد إنشائه، بحيث تلتزم بها الدول الأعضاء، وإنما نستطيع القول إن الدول الأعضاء في هذا المجلس أطراف في اتفاقيات إقليمية ودولية للبيئة مع غيرها من الدول الأخرى، وأعضاء في منظمات إقليمية ودولية متخصصة في البيئة أو ترفع مسائل البيئة المختلفة، وإن معظم الاتفاقيات الإقليمية لدول مجلس التعاون الخليجي تعنى فقط بعنصر البيئة البحرية بسبب أهمية الخليج، بوصفه مصدراً من مصادر مد العالم بالنفط الخام، وطريقاً من طرق المواصلات، وخصوصاً ناقلات النفط. أما عناصر البيئة الأخرى كالبيئة البرية والبيئة الجوية، فقد واجهتها دول هذا المجلس بجهود فردية، كإصدار القوانين المحلية، كما أن مجلس التعاون الخليجي قد اتخذ بعض القرارات الموضوعية في هذا الاتجاه، وإن لم تكن ذات أثر كاف وفاعل في النطاق الإقليمي.

ولما كانت القواعد القانونية الدولية لحماية البيئة لا تختلف كثيراً في حكم عناصر البيئة المختلفة، البحرية، والجوية، والبرية، إلا في بعض التفاصيل الدقيقة، من ناحية، ومن ناحية أخرى لم تعد هذه القواعد قواعد مكملة في النظام العام الدولي بل إنها قد أصبحت قواعد آمرة تلتزم بها جميع الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، فإن تتبع ممارسات هذا المجلس والدول الأعضاء فيه يكشف في الواقع عن وجود اتجاه قوي في هذا المجلس نحو إيجاد استراتيجية قانونية إقليمية لحماية البيئة، وإن لم يتبلور هذا الاتجاه بعد، مستفيداً من ممارسات الدول والمنظمات الدولية الأخرى. لذلك فإن البحث عن أسس إيجاد مثل هذه الاستراتيجية ومبرراته، وما لدى هذا المجلس من آلية لوضع قواعدها، قد يدعم هذا الاتجاه بين دول هذا المجلس، ويمهد الطريق نحو وضع استراتيجية قانونية إقليمية واضحة المعالم ومكملة العناصر لحماية البيئة.

الفصل الأول

الأسس والمبررات

يمكن إدراك أسس ومبررات وجود مثل هذه الاستراتيجية وتتبعها، إذا ما أدركنا أن قواعد القانون الدولي لم تكن تعالج مسائل البيئة المختلفة قبل مؤتمر الأمم المتحدة، الذي عقد في استوكهولم عام ١٩٧٢ بشأن البيئة الإنسانية، بخصوصية تظهر أهمية هذه المسائل البيئية بالنسبة للمجتمع الدولي، إلا كغيرها من موضوعات القانون الدولي الأخرى. إلا أنه بعد عقد هذا المؤتمر، فقد حدث تطور نوعي في قواعد القانون الدولي، التي كانت تنسق بين المصالح الفردية للدول، حيث تحولت من قواعد تنسيق إلى قواعد خضوع لحماية المصلحة العامة للمجتمع الدولي بسلامة البيئة. ثم تتالت بعد ذلك الإعلانات الخاصة بمسائل البيئة المختلفة، كالإعلان الذي صدر عن المؤتمر السابق، وإعلان نيروبي لعام ١٩٨٢، والميثاق العالمي للطبيعة، ثم إعلان ريو وخطة عمل القرن الحادي والعشرين الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في مدينة ريو عام ١٩٩٢ بشأن البيئة والتنمية، إذ أصبحت هذه الإعلانات جميعا أسسا لقواعد السلوك الدولي في التعامل مع مسائل البيئة المختلفة في السنوات التالية، حيث ما لبثت التكتلات الدولية والإقليمية أن وضعت مقررات هذه الإعلانات والمؤتمرات إطارا عاما لسياساتها البيئية.

من ذلك أن الدول الثماني المظلة على الخليج: دولة البحرين، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، ودولة الكويت، وسلطنة عمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، قد أخذت تعمل على توحيد سياساتها البيئية وفقا لهذه الإعلانات الدولية، وإن لم تكن سياسة بيئية شاملة لجميع عناصر البيئة، بل كانت موجهة فقط لحماية البيئة البحرية لمياه الخليج، الذي يُعد بحرا شبه مغلق، وذلك منذ عام ١٩٧٣. فقد اقترحت دولة الكويت، نيابة عن هذه الدول، على برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة (U.N.E.P.) عقد مؤتمر لحكومات هذه الدول في دولة الكويت لوضع آلية لمواجهة مسألة البيئة.

وقد تكللت هذه الجهود، في عام ١٩٧٨، بوضع خطة عمل الكويت بشأن حماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية وتنميتها، وعقد اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث لعام ١٩٧٨ (اتفاقية الكويت).

ومن أهداف خطة عمل الكويت: تطوير الوسائل القانونية من أجل وضع أساس قانوني للجهود الإقليمية بشأن حماية الإقليم وتنميته على أسس مستديمة، ووضع التدابير المساندة بما في ذلك الآلية والهيكل التنظيمية والوطنية والإقليمية الضرورية لتطبيق خطة عمل الكويت تطبيقاً ناجحاً. ومن أهم هذه الهياكل التنظيمية والإقليمية، والتي أشارت إليها أيضاً المادة ١٦ من اتفاقية الكويت الإقليمية، إنشاء المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية (R.O.P.N.E.) في عام ١٩٨٢ (المنظمة الإقليمية)، والتي من الممكن أن تكون أحد الأجهزة لتنفيذ مثل هذه الاستراتيجية، إذ حددت المادة ١٨ فقرة (أ) من اتفاقية الكويت اختصاصات هذه المنظمة ومنها:

- الرد على الاستفسارات والمعلومات المقدمة من الدول الأطراف والتشاور معها في شأن الموضوعات المتعلقة بالاتفاقية وبروتوكولاتها وملاحقتها.
- رفع تقارير سنوية عن الموضوعات المتعلقة بالاتفاقية وإدارة المنظمة وعن الوضع البيئي في الدول الأطراف.
- إعداد وحفظ وتوزيع مجموعة القوانين والتشريعات الوطنية الحديثة الخاصة بحماية البيئة البحرية للدول الأعضاء في هذه المنظمة.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة عندما يطلب منها ذلك لتوفير المعونة والمشورة الفنية لصياغة القوانين الوطنية المناسبة لتنفيذ الاتفاقية وبروتوكولاتها بصورة فاعلة.
- القيام بما يسند إليها من مهام أخرى من قبل مجلس المنظمة لتنفيذ الاتفاقية وبروتوكولاتها.

وقد أخذت اتفاقية الكويت الإقليمية في مادتها الـ ١٩ بمبدأ إبرام البروتوكولات لتطوير قواعد حماية البيئة وتقنينها وفقاً للمستجدات التي تطرأ

على البيئة الإقليمية، إذ أبرم وفقا لذلك البروتوكول الخاص بالتعاون الإقليمي في الحالات الطارئة لعام ١٩٧٨، حيث يعد هذا البروتوكول جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الكويت الإقليمية وفقاً لنص المادة ٢٨/أ من هذه الاتفاقية، وتنفيذا لما جاء في هذا البروتوكول، فقد تم إنشاء مركز المساعدة المتبادلة للطوارئ البحرية (Marine Emergency Mutual Aid Center, M.E.M.A.C.)، والذي من مهامه، وفقا لنص المادة ٣/٣: جمع المعلومات المتعلقة بمكافحة التلوث بالزيت والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة وإبلاغها للدول الأطراف، وجمع القوانين وخطط الطوارئ، والبحوث المتعلقة بالطوارئ وأسماء الخبراء والأجهزة التي توفرها الدول الأطراف. كذلك من مهام هذا المركز تقديم يد المعونة للدول الأطراف إذا ما طلبت ذلك في مجال إعداد القوانين والأنظمة الخاصة بالطوارئ، وإعداد خطط الطوارئ ووضع الإجراءات اللازمة لتفعيل هذه الخطط ورفع التقارير عنها ووضع برامج التدريب لهذه المهام وتطوير نظام للاتصالات المتبادلة عند الحاجة سواء بين الدول الأطراف أو بين هذه الدول والمنظمات الأخرى. وإعداد تقارير دورية عن الطوارئ ترفع إلى مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية والقيام بأي مهام توكل إليه من قبل مجلس هذه المنظمة، كما يجوز أن يقوم المركز بمهام إضافية ضرورية لتنفيذ ما جاء في هذا البروتوكول في الحالات الطارئة بناء على تفويض من مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة.

وقد أخفقت هذه الإستراتيجية القانونية البيئية لدول الخليج الثماني إخفاقا ذريعا في حادثتين أرقنا ليس فقط هذه الدول وإنما أيضا المجتمع الدولي بأسره: الكارثة البيئية الأولى وقعت في أثناء الحرب العراقية الإيرانية، والتي امتدت من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٨، إذ عندما قام العراق، وهو إحدى الدول الأطراف في هذه الاستراتيجية القانونية، بقصف حقل النيروز الإيراني وأخذت ملايين البراميل من الزيت الخام تتدفق إلى مياه الخليج، شلت هذه الإستراتيجية البيئية تماما ولم تستطع الدول الأطراف تطبيقها على طرفي النزاع، وهما من الدول الملزمة قانونا بهذه الإستراتيجية. والكارثة البيئية الثانية تتمثل في انتهاك

أحد أطراف هذه الإستراتيجية، وهو العراق، لكل القواعد القانونية الدولية واحتلاله لدولة الكويت عام ١٩٩٠، واستخدام هذا النظام للبيئة كإحدى وسائل الحرب عندما أشعل النار في آبار النفط الكويتية، وقيام هذا النظام أيضا بإهدار ملايين البراميل من النفط الخام في مياه الخليج إبان حرب تحرير دولة الكويت عام ١٩٩١، إذ لم يلتزم العراق، وهو إحدى الدول الأطراف في هذه الإستراتيجية بالقواعد القانونية لحماية البيئة التي اشتملت عليها هذه الإستراتيجية من ناحية، ولم تستطع الدول الأخرى في هذه الاستراتيجية فرض القواعد القانونية على النظام العراقي من ناحية أخرى، وذلك لعدم وجود آلية فاعلة لتطبيق القواعد القانونية الناشئة عن هذه الإستراتيجية عليه، وليست هناك استراتيجية قانونية مماثلة في النظام العربي يمكن اللجوء إليها.

فعلى الرغم من أن النظام العربي، المتمثل في نظام جامعة الدول العربية، قد أنشئ عام ١٩٤٤، حتى قبل إنشاء منظمة الأمم المتحدة، فقد أخفق هذا النظام العربي في مواجهة كثير من القضايا القومية، ومنها قضايا البيئة، نتيجة لعدم تطويره ليساير التطور الذي شمل النظام الدولي المتمثل في نظام الأمم المتحدة، على الرغم من ارتفاع كثير من الأصوات المخلصة التي تنادي بضرورة تطوير النظام العربي وتفعيله منذ إنشاء جامعة الدول العربية، وإن كان حتى الآن لم يكتب لها النجاح. ونتيجة لإخفاق النظام العربي الإقليمي في مواجهة القضايا القومية، ومنها هذه الكوارث البيئية، سالفة الذكر، فقد ظهرت مشروعات عربية لنظام إقليمي أضيق نطاقا، ليكون أكثر فاعلية من حيث مواجهة القضايا الإقليمية لبعض الدول العربية: من ذلك مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الذي تم تأسيسه عام ١٩٨١. وإن لم يشمل كل الدول العربية المطلة على هذا الخليج.

ولما كان إنشاء مجلس التعاون الخليجي إنما يهدف إلى تحقيق ما لم يستطع النظام العربي، المتمثل في نظام جامعة الدول العربية، تحقيقه، من حيث توطيد الأمن والتعاون بين الدول الاعضاء في المسائل المختلفة، فإن واضعي النظام الأساسي لهذا المجلس، وإن أكدوا في مقدمة هذا النظام، على خصوصية العلاقات بين أعضاء المجلس، فقد حرصوا على ألا يكون لهذه الخصوصية إلا

أثر إيجابي على النظام العربي. إذ أدركوا ما يربط دول هذا المجلس من علاقات مشتركة وأنظمة متشابهة وأن الإيمان بالمصير المشترك والرغبة في التنسيق والتكامل في شتى الميادين خدمة للأهداف السامية للأمة العربية ووصولاً إلى الوحدة تمشياً مع ميثاق جامعة الدول العربية ودعمًا للقضايا العربية والإسلامية. لهذه الأهداف السامية، والمكملة، أو بعبارة أخرى المساعدة على تطوير النظام العربي، في ذهن واضعي النظام الأساسي لهذا المجلس، تم إنشاء مجلس التعاون الخليجي، فهل إنشاء هذا المجلس لهذه الأهداف، وبعد مضي ما يقرب من عشرين عاماً على إنشائه، قد حقق شيئاً يذكر للنظام العربي، ولو في مجال وضع نظام قانوني لحماية البيئة الإقليمية لدول هذا المجلس؟

فلكي يكون إنشاء مجلس التعاون الخليجي مرحلة من مراحل تطور النظام العربي، لا بد من أن يتفادى واضعو النظام الأساسي لهذا المجلس تلك الثغرات الواردة في ميثاق جامعة الدول العربية والتي أعاقَت تطور النظام العربي عن مواجهة القضايا العربية، سواء أكانت تلك القضايا سياسية، كتمسك الدولة العضو بالسيادة المطلقة في مواجهة نظام الجامعة أم قضايا قانونية، كاتخاذ القرارات في المسائل الموضوعية بالإجماع بدلاً من نصاب الأكثرية، إذ لا يستطيع نظام الجامعة إلزام الدولة العضو ضد إرادتها، إذا ما رفضت هذه الدولة مساندة القرار موضوع التصويت.

بيد أن النظام الأساسي لهذا المجلس حتى ولو لم يتفاد هذه الثغرات، فإن تحقيق مثل هذه الأهداف، ومنها وضع نظام قانوني إقليمي لحماية البيئة للدول الأعضاء، ليس أمراً لا يمكن تحقيقه واقعياً ونظرياً، إذا ما حذا هذا المجلس حذو الممارسات الدولية والمنظمات المتخصصة، بل إنه في بعض المسائل، كمسائل حماية البيئة، قد يكون هذا المجلس ملزماً قانوناً، حتى ولو كان النظام الأساسي لهذا المجلس خالياً من النص على مثل هذه المسائل، باتخاذ اتجاه معين إزاء هذه المسائل. فالدول الأعضاء في هذا المجلس أطراف في اتفاقيات دولية وإقليمية لحماية البيئة، ناهيك بالتزام هذه الدول بالقواعد الدولية العرفية لحماية البيئة، كما أن من أهداف إنشاء المجلس الاندماج الاقتصادي بين الدول الأعضاء

عن طريق وضع استراتيجيات التنمية والتكامل الاقتصادي، ولذلك علاقة وثيقة بمسائل حماية البيئة التي لم ينص عليها صراحة في النظام الأساسي لهذا المجلس، تلك الاستراتيجية التي يتم تنفيذها عن طريق قرارات المجلس الأعلى والمجلس الوزاري واللجان الوزارية المتخصصة.

فإلقاء نظرة سريعة على ممارسات هذا المجلس بعد مرور عشرين عاما على إنشائه، يمكن معه القول إن هذا المجلس يسير في الاتجاه نفسه الذي انتهجته السوق الأوروبية المشتركة، عند إنشائها، حتى وصلت إلى ما وصلت إليه الآن من نتائج باهرة تتمثل في نظام الاتحاد الأوروبي. كل ذلك إذا ما كانت هناك إرادة صادقة من قبل الدول الأعضاء للاستفادة من تجربة الاتحاد الأوروبي بما يخدم القضايا الإقليمية الملحة، كقضية البيئة، بحيث من الممكن تدريجيا أن يصبح هذا المجلس أداة تشريعية (supranational legislative entity) فوق الأداة التشريعية الوطنية لسد الفراغ القانوني أو تفعيل القواعد القانونية الموجودة في استراتيجية قانونية بيئية إقليمية للدول الأعضاء^(١).

فاتفاقية روما لعام ١٩٥٧، التي كانت هي الخطوة الأولى نحو إنشاء الاتحاد الأوروبي^(٢)، لم تمنح الدول الأعضاء اختصاصا في نظر مسائل البيئة المختلفة لهذه الدول، إنما نتيجة للتطورات التالية على إنشاء السوق الأوروبية المشتركة، واحتلال مسألة البيئة جانبا كبيرا من جدول أعمال المنظمات الدولية الأخرى، كل ذلك أدى إلى عدم وقوف الدول الأعضاء في السوق موقفا سلبيا أمام هذا الفراغ القانوني، إذ حاولت هذه الدول الاستناد إلى بعض النصوص في اتفاقية روما لوضع استراتيجية أوروبية للمحافظة على البيئة في الدول الأعضاء. من ذلك لجوء الدول الأعضاء في السوق، لسد هذا الفراغ القانوني، إلى تفسير المادة

(١) Angell, N. in Sandwich, J. (ed.) The Gulf Co-operation Council: Moderation and stability in an Inter-Independent World, Boulder, Westview Press, Washington 1987.

(٢) Schwartz, I.R. Law-Making Powers in the E.E.C., Article 235, the International and Comparative Law Quarterly, [hereinafter refer to as: I.C.L.Q.], 1978, vol. 27, p. 614.

٢٣٥ تفسيراً مرناً، بحيث تمنح هذه المادة الدول الأعضاء اختصاصاً لمواجهة مسائل البيئة، إذ تقضي هذه المادة بأنه: "إذا اتضح ضرورة اتخاذ إجراءات لتحقيق هدف من أهداف السوق المشتركة ولم تنص المعاهدة المنشئة على السلطات اللازمة لمثل هذا الغرض، فإن للمجلس بناء على اقتراح اللجنة وبعد استشارة البرلمان الأوروبي أن يقرر اتخاذ التدابير الملائمة"^(٣). وإذا كان يعاب على نظام مجلس التعاون الخليجي النص على أن اتخاذ بعض القرارات ينبغي أن يتم بالإجماع، فإن لجوء الدول الأعضاء في السوق الأوروبية المشتركة إلى تطبيق نص المادة ٢٣٥ يستلزم إجماع هذه الدول على الإجراءات التي ينبغي اتخاذها، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه بسهولة، ومن ثم، فإن ذلك يعني أن هذه المادة لا تمنح الدول الأطراف في السوق اختصاصاً شاملاً في شؤون البيئة المختلفة في الدول الأعضاء^(٤). فهل توقفت دول السوق عند هذا الحد، وهل هذا مجلس التعاون الخليجي في وضع أسس استراتيجيته القانونية البيئية حذو ممارسات السوق الأوروبية المشتركة، التي أُنعت ليس فقط في مجال البيئة وإنما في شتى المجالات الاقتصادية والسياسية وأدت إلى قيام الاتحاد الأوروبي؟

فإذا ما نظرنا إلى دور مجلس التعاون الخليجي في رسم الإستراتيجية القانونية البيئية للدول الأعضاء، للإجابة عن هذا التساؤل، فإننا نجد لا يبتعد كثيراً عن ذلك الدور الذي قام به الاتحاد الأوروبي في بداية تأسيسه، إذ إن كل دولة عضو في الاتحاد لا تزال تحتفظ لنفسها بحق اتخاذ القرار في مجال تحديد سياستها البيئية عن طريق أجهزتها التنفيذية المختصة، مع تشابه هذه الأجهزة في الدول الأعضاء مما يسهل مهمة قيام هذا المجلس بتنسيق الإستراتيجية البيئية لهذه الدول، إذ إن كل دولة تقوم بوضع مبادئ استراتيجيتها البيئية في

(٣) وقد أوصى مؤتمر القمة لرؤساء الدول وحكومات السوق الأوروبية المشتركة الذي انعقد في مارس عام ١٩٧٢ بالاستناد إلى هذه المادة لاتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة، د. عبدالعزيز عبدالحادي. دور المنظمات الدولية في حماية البيئة (٢)، ١٩٨٦، ص ٨٧.

(٤) Sunkin, N. and others, Sourcebook on Environmental Law, London 1998, p.10 ff.

التشريعات الداخلية وتقوم أجهزتها المختلفة بتنفيذ هذه الإستراتيجية وفقا لمصلحتها العليا. ومما يسهل مهمة هذا المجلس أيضا في تنسيق هذه السياسات البيئية أن مبادئها ثابتة وواحدة في كل الدول وأساليب تنفيذها مرنة، وإن كانت قد تتغير وفقا لظروف كل دولة ووفقا للسلطات الممنوحة للأجهزة المختصة في التشريعات الوطنية^(٥). من ذلك أن الإستراتيجية القانونية البيئية لأعضاء المجلس تقوم على أساس احترام الالتزامات والمواثيق الدولية، ومنها الالتزام الدولي بحماية البيئة، الناشئ عن اتفاقية الكويت الإقليمية والبروتوكولات الملحقة بها وتنفيذ هذا الالتزام من خلال منظمة حماية البيئة، التي تم تأسيسها وفقا لهذه الاتفاقية، وإن كانت الدول الأطراف في هذه الاتفاقية وفي هذه المنظمة لا تقتصر فقط على الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي^(٦).

ومع الأخذ بعين الاعتبار الوضع القانوني للبيئة وقت إنشاء مجلس التعاون الخليجي، حيث تبلورت معظم القواعد القانونية لحماية البيئة، ومع ذلك لم يُشر إلى مسألة البيئة كأحد أهداف إنشاء هذا المجلس، فإن مثل ذلك لا يمكن أن يكون عائقا للمجلس في ممارساته التالية لإنشائه في وضع قواعد استراتيجية إقليمية لحماية البيئة في الدول الأعضاء أخذا بالممارسات الدولية للمنظمات المشابهة لهذا المجلس. فمن مبررات عدم الإشارة في اتفاق روما لعام ١٩٥٧، الذي تم بمقتضاه إنشاء السوق الأوروبية المشتركة، إلى مسألة المحافظة على البيئة في الدول الأعضاء كأحد أهداف هذه السوق، إنما هو عدم تفاقم مشكلة البيئة وعدم اهتمام هذه الحكومات بها. وقت إبرام اتفاق روما، إلا أن الدول

(٥) وقد تختلف التسمية التي تطلق على هذه التشريعات الدستورية، إذ إنه في سلطنة عمان يطلق عليها قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة، وفي المملكة العربية السعودية يطلق عليها نظام مجلس الوزراء على أساس أن الشريعة الإسلامية هي الدستور الأعلى، وفي دولة الكويت والبحرين وقطر ودولة الإمارات العربية المتحدة يطلق عليها الدستور.

(٦) يضاف إلى الدول الست الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية دولتان هما: العراق وإيران.

الأعضاء في تلك السوق قد تداركت فيما بعد هذا النقص بإضافة مادتين إلى هذا الاتفاق في عام ١٩٨٦، مما يمنح الدول الأعضاء في تلك السوق سلطة اتخاذ التدابير البيئية اللازمة عند الحاجة. فتم بذلك وضع الأساس القانوني للإستراتيجية البيئية للدول الأعضاء في تلك السوق، ومن ثم وضع القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦، والذي أصبح جزءاً من اتفاقية ماسترخت بشأن إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية^(٧).

وإن خلا النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي مما يشير إلى أهداف تتعلق بحماية البيئة، كما هو الحال في اتفاقية روما لعام ١٩٥٧، التي تم بمقتضاها إنشاء السوق الأوروبية المشتركة، فإن ذلك لا ينقص من تمتع هذا المجلس، إذا ما أرادت الدول الأعضاء، بدور فاعل لوضع إستراتيجية قانونية بيئية عن طريق ما لدى هذا المجلس من أداة تشريعية، تتمثل في اتخاذ القرارات الملزمة للدول الأعضاء، وما لدى الدول الأعضاء من أدوات مماثلة سعيها إلى تحقيق أهداف إنشاء هذا المجلس، وقيام كل دولة عضو بتنفيذ هذه الأهداف عن طريق وضع إستراتيجيتها البيئية الداخلية. فالأخذ بمثل هذا الاتجاه لا يؤدي فقط إلى تطوير القواعد القانونية الدولية لحماية البيئة، الذي تعنتقه المنظمات الدولية، بل يؤدي أيضاً إلى تطوير أهداف هذا المجلس، التي يشتمل عليها نظامه الأساسي لتستوعب جميع الإضافات الأمنية، ومنها الأمن البيئي وتنمية البيئة في النطاق الإقليمي والوطني، حيث إن ذلك أحد العوامل المؤدية إلى الوحدة التشريعية للدول الأعضاء، وأخذها بممارسات المنظمات المتخصصة وأهداف ميثاق منظمة الأمم المتحدة وأجهزة هذه المنظمة المتخصصة، كبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

وعلى خلاف ممارسات السوق الأوروبية المشتركة، فقد فرضت الحوادث البيئية الكبرى، إبان حرب الخليج الأولى (١٩٨٠-١٩٨٨)، وليس مجرد الالتزام بالقواعد القانونية الاتفاقية والعرفية لحماية البيئة، على مجلس التعاون الخليجي تعديل أهداف إنشائه لتتضمن حماية البيئة الإقليمية، دون الرجوع إلى آلية

Sunkin. Sourcebook, opcit, p.57 ff.

(٧)

تعديل نظامه الأساسي، لما في ذلك من صعوبة كبيرة، وإنما عن طريق استقرار قاعدة عرفية إقليمية في ممارسة هذا المجلس يتم التأكيد عليها عادة في البيان الختامي التالي لكل دورة من دورات هذا المجلس. من ذلك أنه في البيان الختامي للدورة السادسة لعام ١٩٨٥، فقد صادق هذا المجلس على أسس الإستراتيجية البيئية للمجلس وهي:

- السياسة الزراعية في الدول الأعضاء.
- الاستراتيجية الموحدة للتنمية الصناعية.
- أهداف التربية والتعليم ووسائلهما.
- السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة^(٨).

ويفترض ضمنا، وإن كان لم يتم الإفصاح عنه صراحة في ذلك البيان، أن هذه الأسس ينبغي أن تكون في إطار الالتزامات القانونية لدول هذا المجلس الناشئة عن الاتفاقيات الدولية والإقليمية والقواعد المستقرة في الممارسات الدولية بشأن حماية البيئة. ولا يبدو ذلك واضحا إلا عند وضع هذه الأسس، التي تقوم عليها الإستراتيجية البيئية لهذا المجلس، موضع التنفيذ، إذ عهد إلى الوزراء المختصين بشئون البيئة في الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، بعد ذلك بمهمة وضع استراتيجية العمل البيئي على المستوى الوطني والإقليمي، والتي تتكون من ثلاثة عشر مبدأ (السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة والعمل البيئي المشترك لدول مجلس التعاون الخليجي). فقد جاء في المبدأ الأول من هذه الاستراتيجية تبني الدول المفهوم الشامل للبيئة، وأقر هؤلاء الوزراء خطة عمل لتنفيذ هذه الاستراتيجية بالتعاون مع الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي. ويبدو أن لجوء مجلس التعاون الخليجي إلى وضع مثل هذه الإستراتيجية وتنفيذها، مع أن الدول الأعضاء في هذا المجلس تمثل ثلاثة أرباع الدول الأطراف في اتفاقية الكويت والبروتوكولات الملحقة بها وفي المنظمة الإقليمية لحماية البيئة المنشأة بمقتضى

(٨) انظر: البيان الختامي للدورة السادسة للمجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، سلطنة عمان، في الفترة من ٣-٦ نوفمبر ١٩٨٥.

هذه الاتفاقية، إنما أراد تضيق دائرة التعاون في المجال البيئي لعدم فاعلية النظام الناشئ عن اتفاقية الكويت الإقليمية في مواجهة الكوارث البيئية، وخصوصاً تلك الكوارث البيئية التي تقع في أثناء النزاعات المسلحة بين الدول الأطراف.

وإذا كانت ممارسة مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والتي تشبه ممارسات السوق الأوروبية المشتركة، وإن لم يتوصل مجلس التعاون الخليجي، كما هو الحال في تلك السوق، إلى وضع قانون موحد للبيئة، تقود إلى نتيجة مفادها أن من ضمن أهداف إنشاء هذا المجلس تحقيق التعاون بين أعضائه في مجال حماية البيئة، ولما كانت الدول الست الأعضاء في هذا المجلس تمثل أكثرية الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية والبروتوكولات الملحقه بهذه الاتفاقية وفي المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية التي أنشئت بمقتضى هذه الاتفاقية، وحيث إن القواعد القانونية الدولية، اتفاقية كانت أو عرفية أو مبادئ عامة، لحماية البيئة، المستقرة في الممارسات الدولية، سواء أكانت ممارسات دول أم ممارسات منظمات دولية، ملزمة للدول الأعضاء في هذا المجلس، فإن التساؤل الذي يثور، بعد استعراض ما لدى الدول الأعضاء من التزامات دولية وأجهزة وإمكانات فنية، هو: ما مدى إمكانية تفعيل هذا المجلس، بعد إنشائه، لهذه الالتزامات القانونية الدولية والأجهزة الفنية لرسم استراتيجية قانونية إقليمية لحماية البيئة في الدول الأعضاء، مستفيدا في ذلك من الممارسات الدولية، للدول والمنظمات والوكالات المتخصصة، التي تتمتع بدور فاعل في تطوير قواعد القانون الدولي للبيئة وتقنينها؟ لذلك فإن الإجابة عن هذا التساؤل تتطلب مزيداً من الدراسة للآلية التي من الممكن لمجلس التعاون الخليجي تبنيها لتطوير قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة وتقنينها ضمن نطاق هذه الاستراتيجية ومدى الاستفادة من ممارسات المنظمات الدولية الأخرى لتطوير هذه الاستراتيجية وتنفيذها، في حدود السلطة التي منحها النظام الأساسي لهذا المجلس، وذلك على النحو التالي:

– آلية المجلس في تحفيز الدول الأعضاء لسن قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة.

-
- إمكانية لجوء مجلس التعاون الخليجي لاستخدام ما لدى الدول الأعضاء من أجهزة فنية وما لدى هذه الأجهزة من آلية لتسهيل إبرام معاهدات حماية البيئة وسلطات تشريعية لتطوير قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة وتقنينها في إطار الاستراتيجية التي وضعها هذا المجلس.
 - تقدير هذه الاستراتيجية واستشراف مستقبلها.

الفصل الثاني

آلية المجلس في تحفيز الدول الأعضاء لسن قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة

استقر في العمل الدولي، كما رأينا سابقا في مجلس التعاون لدول الخليج العربية والسوق الأوروبية المشتركة، وفي ممارسات المنظمات الدولية، كما سوف يأتي ذكره، أن امتلاك المنظمة الدولية لآلية تحفيز الدول لسن قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة لا يشترط له اشتغال دستور إنشاء المنظمة على الإشارة إلى موضوع حماية البيئة كأحد أهداف إنشاء المنظمة^(٩)، كما أن هناك

(٩) من هذه المنظمات: المنظمة الدولية للبحار (I.M.O.) ومنظمة الصحة الدولية (W.H.O.) والوكالة الدولية للطاقة الذرية (I.A.E.A.) ومنظمة الأغذية والزراعة (F.A.O.) ومنظمة الأرصاد الجوية (W.M.O.) ومنظمة العمل الدولية (I.L.O.) ومنظمة الطيران المدني (I.C.A.O.) ومنظمة اليونسكو (U.N.E.S.C.O.) فمستويات مثل هذه المنظمة، في مجال حماية البيئة، قد نص عليها مباشرة أو بطريقة غير مباشرة في دساتيرها. فمستوى وكالة الطاقة الذرية يقضي بأنها تختص بـ "وضع أو تبني ... مستويات الأمان لحماية الصحة وتقليل الخطر على الحياة والملكية"، Statute of the International Atomic Energy Agency, Article III(A), para.6, in: I.O.I., vol.I.B. at 2.2.a.

وكذلك فإن دستور المنظمة الدولية للبحار يقضي بأن تبني: "أعلى المستويات العلمية في مسائل الأمن البحري ... والحماية والتحكم بالتلوث البحري من السفن" يُعد أحد أهداف هذه المنظمة. Article 1(a) of the Convention on the International Maritime Organization, Text in: Kapteyn, P. International Organization and Integration, 1982, vol.I.B., at 1.10.a. 19

وكذلك ورد مثل هذا في دستور المنظمة الدولية للأرصاد، Article 2(d) of the Convention of the World Meteorological Organization in: I.O.I., vol.I.B. at 1.9.a.

ومنظمة الأغذية والزراعة، Article I para.1 and para.2(c) of the Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, in: I.O.I., vol.I.B., at 1.3.a.

من الكيانات الدولية^(١٠)، غير المنظمات الدولية، ما لم يمكن تجاهل ما تقوم به من أدوار في تسهيل تنفيذ المنظمات لآلية تحفيز الدول للتعبير صراحة أو ضمناً عن إرادتها لسن القواعد القانونية لحماية البيئة.

المبحث الأول

آلية تعبير الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي عن إرادتها صراحة لصنع القاعدة القانونية الإقليمية لحماية البيئة

المطلب الأول

المعاهدة كوسيلة لتعبير الدول الأعضاء في هذا المجلس صراحة عن إرادتها في الالتزام بالقاعدة القانونية

تظهر الممارسات الدولية للمنظمات، كالمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، أنها تمتلك، بالتعاون مع الدول الأعضاء، آلية، على اختلاف أنواع هذه الآلية، لوضع اتفاقيات دولية وإقليمية لحماية البيئة، أو تعديل تلك الاتفاقيات، وخصوصاً تلك الاتفاقيات التي تتطلب التصديق عليها أو الموافقة من قبل كل دولة طرف. فتبني مثل هذه الاتفاقيات يستلزم التصديق عليها أو قبولها من قبل الدول، كما نص على ذلك في اتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، حيث إن مثل هذه الاتفاقيات لا تلزم إلا الدول التي صادقت عليها أو قبلتها،

(١٠) فهذه الأجهزة تختلف في تركيبها وقواعد إجراءاتها وفقاً للوظيفة الخاصة التي أسندت إليها. فهذه الأجهزة لا تشكل منظمات دولية، وإنما من الممكن أن تكون فروعاً لمنظمات دولية، حيث تتمتع بتلك السلطات التي تمنحها لها المنظمة الأم، Schermers, H/Blokker, N. International Institutional Law, 3rd ed., 1995, p.152. من ذلك أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة تم تأسيسه بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم U.N.G.A. Res. 47/191 on the Institutional Arrangements to follow، ٢٩٩٧ U.N.C.E.D., 22 Dec. 1992 U.N.Doc.A/47/719, 1992, p.19.

ومن ثم فإن مثل ذلك يعد تقنياً اتفاقياً أو تطويراً لقواعد قانونية إقليمية أو دولية^(١١). فقد استخدمت المنظمة الدولية للبحار (I.M.O.) آلية المعاهدة لتقنين قواعد قانونية دولية لحماية البيئة وتطويرها، إذ تم تحت رعايتها إبرام عدد من اتفاقيات حماية البيئة، كاتفاق عام ١٩٧٣ بشأن منع التلوث من السفن^(١٢). وقد اعتنق مجلس التعاون الخليجي هذا الاتجاه في استخدام آلية المعاهدة لتقنين قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة، إذ بتشجيع من مجلس التعاون الخليجي، قامت منظمة حماية البيئة، التي تمثل الدول الأعضاء في هذا المجلس ثلاثة أرباع أعضاء هذه المنظمة، بحث الدول الأعضاء على عقد عدد من البروتوكولات الملحقه باتفاقية الكويت في بعض مسائل البيئة^(١٣)، بل إن هذا المجلس إذا ما رأى أن آلية المعاهدة، لا تجدي في وضع القاعدة القانونية الإقليمية، لسبب أو لآخر، فإن هذا المجلس من الممكن أن يلجأ إلى آلية التشريع التي تعتمد على قاعدة الأكثرية.

المطلب الثاني

التشريع كوسيلة لتعبير الدول الأعضاء في المجلس صراحة عن إرادتها في الالتزام بالقاعدة القانونية الإقليمية لحماية البيئة

وإذا كان مجلس التعاون الخليجي، قد استخدم آلية المعاهدة لوضع بعض القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة، عن طريق المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، كالبروتوكولات الملحقه باتفاقية الكويت، ومباشرة كالاتفاقية الاقتصادية

(١١) Ramcharan, B. The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law, the Hague, 1997, p.12.

(١٢) واتفاق عام ١٩٧٢ بشأن منع التصادم في البحر، واتفاق عام ١٩٧٨ بشأن مستويات شهادة التدريب، واتفاق عام ١٩٦٩ بشأن التدخل في أعالي البحار في حالة كوارث التلوث بالزيت، واتفاق عام ١٩٦٩ بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار التي يحدثها التلوث بالزيت، واتفاق عام ١٩٧١ بشأن إنشاء الصندوق الدولي للتعويض عن الأضرار الناشئة عن التلوث بالزيت، واتفاق عام ١٩٩٠ بشأن المسؤولية في مجال حمل المواد المشعة في البحر.

R.O.P.M.E. Achievements, Kuwait - 1993, p.13 ff.

(١٣)

الموحدة^(١٤)، فإن هذا المجلس غالبا ما يلجأ إلى الأداة التشريعية، كتلك الأداة التي لا تتطلب موافقة الدول الأعضاء على الالتزام بما تؤدي إليه من قواعد قانونية، على خلاف المعاهدات. فالتشريع يخضع لقاعدة الأكثرية، التي تلزم فقط تلك الأكثرية دونما حاجة إلى تصديق أو أي موافقة أخرى فردية من هذه الدول^(١٥)، إذ من الممكن لهذا المجلس اتخاذ قرارات موضوعية، إذا لم يكن هناك نص اتفاقي، لمواجهة مسألة من مسائل البيئة المختلفة بأكثرية ثلثي أعضائه على أساس أن صحة الانعقاد تتحقق بحضور ثلثي الأعضاء^(١٦)، وأن مثل هذه القرارات تصدر بإجماع الحاضرين والمشاركين في التصويت. فالسمة الحقيقية للقاعدة التشريعية، على خلاف القاعدة الاتفاقية، أن القاعدة التشريعية تصدر، كقاعدة عامة، بالأكثرية^(١٧). فمثل هذه القاعدة التشريعية قد أخذت بها دساتير بعض المنظمات الدولية، التي تتطلب لنفاز تعديلها في مواجهة جميع الدول الأعضاء، أن يتم تبني تلك التعديلات وقبولها بأكثرية الثلثين^(١٨). فإذا ما أدى اتخاذ مثل هذه القرارات التشريعية إلى تعديل النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، فإن تطلب الموافقة بالإجماع من الممكن ألا يكون حائلا دون نفاذ مثل هذه القرارات التي صدرت بالأكثرية، على أن للدول التي لم توافق عليها صراحة حق الانسحاب من عضوية هذا المجلس، وإن لم يكن هناك نص صريح على مسألة الانسحاب^(١٩). أما

(١٤) انظر: الاتفاقية الاقتصادية، د. عيسى رجب. مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مكتبة دار العروبة، ١٩٨٣، ص ٢١٣.

(١٥) انظر: النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي م ٢/٩.

(١٦) انظر: النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي م ٤/٧.

(١٧) Alexandrowicz, C. The Law-Making Functions of the specialized Agencies of the United Nations 1973, pp.7 and 10.

(١٨) See for example, the Charter of the United Nations, Article 108, the Constitution of the World Health Organization, Article 73.

(١٩) انسحبت إندونيسيا من منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٦٥ على الرغم من أن ميثاق هذه المنظمة لم ينص على الانسحاب، إذ تخلو موثائق كثير من المنظمات الدولية من النص على مثل ذلك، مما أدى إلى انقسام الفقه بين مؤيد لحق الدولة في الانسحاب في مثل هذه الحالة وعدم مشروعية ذلك. د. مفيد شهاب. المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٢٤٥.

إذا ارتضت هذه الدول بمثل هذه القرارات، فإن ذلك يمثل تعبيراً ضمناً عن قبول هذه الدول بنشوء قاعدة قانونية جديدة هي من ناحية، تعديل للنظام الأساسي لهذا المجلس ليشمل مسائل البيئة، ومن ناحية أخرى أخذ هذا النظام بقاعدة الأكثرية لصدور قراراته الموضوعية بدلاً من قاعدة الإجماع.

المبحث الثاني

آلية المجلس في تحفيز الدول الأعضاء للتعبير الضمني عن إرادتها في قبول القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة

إذا تم تبني القاعدة القانونية الإقليمية لحماية البيئة، سواءً أكانت قاعدة اتفاقية أم تشريعية على النحو السابق، بوساطة الجهاز المختص، كالمجلس الأعلى أو المجلس الوزاري، لمجلس التعاون الخليجي، أو مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، فإن الدول الأطراف تعبر عن إرادتها بالالتزام بالقاعدة القانونية في أشكال متعددة. فإذا لم تكن هناك حاجة للتصديق أو القبول أو الموافقة الفردية من قبل الدول على القاعدة القانونية، فإن مثل هذه القاعدة لا تشكل قاعدة اتفاقية، وإن كانت أقرب إلى القاعدة التشريعية، التي تخضع لنصاب الأكثرية، ولا تحتاج إلى موافقة فردية من الدول. ففي مثل هذه الحالة، فإنه إذا كانت هناك دولة عضو تعارض نشوء مثل هذه القاعدة، فإن هذه الدولة من الممكن أن تتبع إجراء عدم الالتزام بالقاعدة القانونية عن طريق إعلان هذا المجلس خلال فترة زمنية محددة عن ذلك، كما هو الحال في عدم قبول أي قاعدة عرفية^(٢٠). فلا يمكن إلزام الدول قانوناً ضد إرادتها^(٢١)، في حين تتم موافقة الدول الأخرى، التي حضرت ولم تشارك في التصويت أو التي لم تحضر، على مثل هذه القاعدة ضمناً، وذلك عن طريق عدم الاحتجاج ضدها.

(٢٠) انظر: قواعد قبول الدول بأي قاعدة عرفية ناشئة. د. صلاح الدين عامر. مقدمة

لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٤٢٦.

Alexandrowicz. The Law-Making Functions, op cit, p.152.

(٢١)

وإذا كانت قاعدة الإجماع التي تبناها هذا المجلس لصدور قراراته الموضوعية، والتي تبناها مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة كما سيأتي بيانه، قد تمثل عقبة في سبيل نشوء مثل هذه القواعد، كما سنرى فيما بعد، فإن تفسير النظام الأساسي لهذا المجلس ودستور المنظمة الإقليمية لحماية البيئة تفسيراً مرناً على ضوء الممارسات الدولية، قد يساعد على تخطي مشكلة قاعدة الإجماع لصدور القرارات الموضوعية سواءً في المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي أو في مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، ومن ثم، يسهل على المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، إعمال آلية تحفيز الدول الأعضاء للتعبير ضمناً عن إرادتها لقبول القاعدة القانونية الإقليمية لحماية البيئة. من ذلك أن المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي من الممكن أن يتخذ قرارات في مسائل موضوعية، كمسائل البيئة المختلفة، بأكثرية ثلثي الأعضاء، كما ذكرنا، وهي الأكثرية اللازمة لصحة انعقاد المجلس (أربع دول)^(٢٢)، على أساس أن مثل هذه القرارات تصدر بإجماع الدول الحاضرة والمشاركة في التصويت. فإذا ما اعترضت أي دولة ضمن نصاب الثلثين، فإن ذلك يمنع صدور مثل هذه القرارات، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الأعلى يجيز صدور مثل هذه القرارات على أن تعلن الدولة الممتنعة عن التصويت عن عدم قبولها للقرار واتباع الإجراءات اللازمة لتسجيل هذا الامتناع^(٢٣). فمثل هذه القرارات الموضوعية الصادرة عن ثلاث دول تصبح نافذة في مواجهة الدول المتغيبية والدول الحاضرة عدا الدولة الممتنعة عن التصويت، وإن كان الفارق هنا هو أن الدول المتغيبية لا تستطيع إعلان هذا المجلس بعدم التزامها بهذه القرارات، أي اتباع إجراء عدم الالتزام بالقاعدة القانونية، بل إن أحكام النصاب والتصويت في المجلس الأعلى، هذه تسري أيضاً على المجلس الوزاري فيما يتخذه من قرارات موضوعية^(٢٤). ويمثل هذه

(٢٢) النظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، مادة ٤/٧.

(٢٣) النظام الداخلي للمجلس الأعلى، مادة ٥.

(٢٤) النظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، م ٤/١١، م ٢/١٣.

الآلية، إذا ما تبناها المجلس الأعلى تطويراً لنظامه الأساسي وتمشياً مع الممارسات الدولية، يتم تحفيز الدول الأعضاء للتعبير عن إرادتها ضمناً بقبول قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة ناشئة عن ما يسمى، في الممارسات الدولية، بالقانون المرن، وقواعد ناشئة عن تفسير المعاهدات الإقليمية لحماية البيئة.

المطلب الأول

القانون المرن الخليجي (G.C.C. Soft Law)

ومن ضمن الوسائل المتاحة لمجلس التعاون الخليجي والتي من الممكن استخدامها لوضع قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة دون الحاجة إلى تعديل النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي استخدام آلية القانون المرن، التي استقرت في العمل الدولي. فإذا كانت قواعد حماية البيئة، سواء أكانت قواعد اتفاقية أم عرفية، تعد ملزمة للدول الأطراف المعنية بها، فإن هناك عدداً من التوجيهات والمستويات البيئية الأخرى غير الملزمة، بالمفهوم القانوني التقليدي، إذ تدعى مثل هذه القواعد، وفقاً للرأي الفقهي الدولي الحديث، القانون المرن (soft law)^(٢٥)، كذلك التوجيهات والمستويات التي اشتمل عليها إعلان استوكهولم لعام ١٩٧٢ الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة الإنسانية، ومبادئ السلوك في مجال البيئة التي وضعها برنامج الأمم المتحدة للبيئة عام ١٩٧٨ لتوجيه الدول إلى المحافظة والاستفادة من المصادر الطبيعية المشتركة بين دولتين أو أكثر^(٢٦)، وإعلان ريو الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ والتوجيهات والمستويات الناشئة بعد ذلك عن ممارسة المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة، إذ أصبحت هذه التوجيهات والمستويات برنامجاً تحتضيه جميع الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، ومنها

Dupuy, P.M. Soft Law and the International Law of the Environment, (٢٥) Michigan Journal of International Law, 1991, vol.12, No.1, p.420.

I.L.M., 1978, vol.17, pp.1094, 1097.

(٢٦)

الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية والدول الأعضاء في منظمة حماية البيئة البحرية.

فقد قامت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، قبل إنشاء هذا المجلس، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة (U.N.E.P.)، بوضع أسس القانون المرن الخليجي، وفقاً للممارسات المستقرة في العمل الدولي، وذلك عن طريق وضع توجيهات ومستويات لحماية البيئة الإقليمية اشتملت على ما يسمى بخطة عمل الكويت لحماية البيئة البحرية وتنميتها لعام ١٩٧٨، والتي تتكون من أربعة محاور هي: التقويم البيئي، والإدارة البيئية، والتنظيم القانوني والتسهيلات المالية والتنظيمية. وقد تبلور هذا القانون وأخذت تظهر معالمه في إطار منظمة حماية البيئة البحرية، والتي يتكون معظم أعضائها من الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، بالإضافة إلى العراق وإيران، حيث تبنت هذه المنظمة عدداً من التوصيات والتوجيهات بشأن حماية البيئة البحرية في إطار إعلان استوكهولم لعام ١٩٧٢ وإعلان ريو لعام ١٩٩٢. من ذلك أن الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية قد وضعت كثيراً من التنظيمات وقامت بتنسيق الجهود وتوحيد المقاييس وإعداد برامج التدريب والدراسات والبحوث حول مشكلات التلوث البحري في المنطقة^(٢٧) مما يشكل النواة الأولى للقانون المرن الذي يحكم المسائل البيئية بين هذه الدول فيما لم ينظم بقاعدة اتفاقية أو عرفية. وقد أشير إلى السمات العامة لهذا القانون في استراتيجية العمل البيئي، التي تبناها وزراء البيئة في مجلس التعاون الخليجي في عام ١٩٨٥، والتي تشتمل على ١٣ مبدأ، إذ يؤكد المبدأ الحادي عشر على دور القوى البشرية المسؤولة في الحد من التلوث البيئي والتنسيق بين الدول الأعضاء وتشجيع البحث العلمي وإجراء الدراسات للتعرف إلى المشكلات البيئية التي تعاني منها المنطقة.

(٢٧) انظر: النص الكامل لتصريح الأمين التنفيذي للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية في وكالة أنباء الخليج بتاريخ ١٤/١٢/١٩٨٧ حول الوضع البيئي الراهن في منطقة الخليج العربي؛ جريدة الوطن، العدد ٤٦٠٣.

ولا يقتصر الأمر على الجهود الرسمية لبلورة قواعد هذا القانون، بل أسهمت المؤسسات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، كجمعية حماية البيئة ومعهد الأبحاث في دولة الكويت^(٢٨) ومثيلاتها في دول مجلس التعاون الخليجي، في تسليط الضوء على بعض المبادئ القانونية المرنة لحماية البيئة الإقليمية، وذلك عن طريق إصدار التوصيات عند القيام بالبحوث والدراسات وورش العمل المتعلقة بالبيئة، حيث أثبتت الممارسة أن لهذه التوصيات أثراً لا يمكن تجاهله على صانعي القرار في النطاق الرسمي عند التعرض لمسائل البيئة المختلفة.

وقد أخذت هذه المستويات والتوجيهات، التي تمثل القانون المرن، تنتقل بين المنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية، حيث إنه على مستوى المنظمات الدولية، فقد تبنت هذه المنظمات بعض التوجيهات والمستويات البيئية، كالمدونة الخاصة بحركة المخلفات المشعة عبر الحدود الدولية، التي تبنتها وكالة الطاقة الذرية في يونيو عام ١٩٩٠، ومدونة المسؤولية عن المصائد، التي تبنتها منظمة الأغذية والزراعة في مارس عام ١٩٩٥^(٢٩)، بل إن هناك عدداً من المنظمات تمتلك القدرة على إصدار مثل هذه التوجيهات عادة بأكثرية أصوات الأعضاء، كما جاء في المادة (D) ٧ من دستور وكالة الطاقة الذرية، والمادة ٣/٤ من دستور منظمة الأغذية والزراعة. من هذه التوجيهات مبدأ تبادل المعلومات والتشاور بين دولة مصدر التلوث والدولة المتأثرة بهذا التلوث واتباع إجراءات تقويم الأثر البيئي للنشاط المؤدي إلى التلوث، ومبدأ عدم التمييز بين بيئة الدولة وبيئات الدول الأخرى عند تطبيق القواعد القانونية بشأن حماية البيئة أو بشأن التعويض عن الضرر البيئي الناشئ عن التلوث.

(٢٨) لمزيد من الاطلاع على البحوث والتقارير الصادرة عن جمعية حماية البيئة في دولة الكويت، انظر: د.عبدالله الفراء، وآخرين. دليل البحوث والدراسات الميدانية لبعض الظواهر والسمات والمشكلات البيئية في الكويت، الكويت - ديسمبر ١٩٨٨.

(٢٩) For a comprehensive list of soft law instruments in the field of environmental protection See: Burhenne, W. International Environmental Soft Law: a Collection of Relevant Instruments, 1944.

وقد تبنت المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية بعضاً من هذه التوجيهات والمستويات الدولية في البروتوكولات التي أبرمت تحت رعايتها، من ذلك أن بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر في البر لعام ١٩٩٠ الملحق باتفاقية الكويت، قد أشار في مقدمته إلى المستويات والتوجيهات الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢^(٣٠) وقواعد مونتريال التوجيهية لحماية البيئة البحرية من التلوث الناتج عن مصادر في البر لعام ١٩٨٥، مما يعني أن هذه المستويات والتوجيهات قد أصبحت ملزمة للدول الأطراف في هذا البروتوكول^(٣١)، وهي تلك الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية وأكثريتها الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي.

فمثل هذه المبادئ المرنة، الصادرة على شكل توجيهات ومستويات، لحماية البيئة، وإن لم تكن ملزمة في حد ذاتها، فإن لها أثراً لا يمكن تجاهله على تطور القواعد القانونية الدولية والإقليمية لحماية البيئة، بحيث إنه من الممكن استخدامها كوسائل تأثير لتطوير القواعد الاتفاقية الإقليمية لحماية البيئة بين دول مجلس التعاون الخليجي^(٣٢)، وذلك عن طريق رفع مستوى هذه المبادئ المرنة لتصبح قانوناً ملزماً (hard law) بالنص عليها في الاتفاقيات الملزمة^(٣٣)، على النحو سالف الذكر، أما إذا تبنت المنظمة هذه المستويات والتوجيهات دون النص عليها في اتفاق دولي فإن هذه التوجيهات والمستويات تصبح ملزمة للمنظمة فقط^(٣٤). فأخذ الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي بفكرة القانون المرن، سواءً عن

(٣٠) المواد: ١٩٤، ٢٠٧، ٢١٢، ٢١٣.

(٣١) وهي: البحرين، وإيران، والعراق، والكويت، وسلطنة عمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة.

(٣٢) See: Dupuy, P.M. Soft Law and the International Law of the Environment, Michigan Journal of International Law, 1991, vol.12, p.420.

(٣٣) Compare Article III (A) para.6 of the Statute of the International Atomic Energy Agency.

(٣٤) Compare Seidl-Hohenveldern. Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 5th ed., 1992, annotation 1548.

طريق المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي أو عن طريق مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية، يعد جزءاً من آلية التعبير الضمني عن الإرادة في وضع قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة، وعنصراً من العناصر الواقعية لاستراتيجية هذا المجلس في مواجهة مسائل البيئة المختلفة.

المطلب الثاني:

تفسير معاهدات حماية البيئة

لاستنباط قواعد قانونية إقليمية

ومن العناصر الواقعية لاستراتيجية مجلس التعاون الخليجي، والتي من الممكن أن يستخدمها هذا المجلس لتحفيز الدول الأعضاء على التعبير ضمناً عن إرادتها من أجل صنع قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة، آلية تفسير معاهدات حماية البيئة، بحيث تقوم السلطات الوطنية في الدول الأعضاء بتفسير هذه المعاهدات تفسيراً داخلياً لمواجهة مسائل البيئة التي لا يوجد لها نص في المعاهدات الإقليمية، على أن يتفق هذا التفسير مع التفسير الدولي الذي يتبناه المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي أو مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية أو مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة^(٣٥). فالتفسير الداخلي للدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وإن كان وسيلة من وسائل تفسير المعاهدات الدولية وفقاً لاتفاق فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩^(٣٦)، لا يلزم الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ما لم تقره سواءً من خلال المجلس الأعلى أو من خلال غيره من الأجهزة، إذ إنه قبل ذلك يصدر على شكل توجيهات من السلطات الوطنية العليا للسلطات المختصة في الدولة المعنية. فالدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، والتي

(٣٥) لمزيد من الإيضاح حول قواعد تفسير المعاهدات انظر: د.عبدالواحد محمد الفار. قواعد تفسير المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٨٠، ص ٢٤.

Article 31 para.3 of the Convention.

(٣٦)

تشكل الأكثرية العظمى والمهيمنة في مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، وفي مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، عادة ما تصدر توجيهات لتفسير معاهدات حماية البيئة تلتزم بها السلطات الوطنية للدول الأعضاء. فالمجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي من الممكن أن يقوم بتوجيه الدول الأعضاء، ولو ضمنا، واستخدام ما لهذه الدول من أكثرية مهيمنة في الأجهزة الإقليمية لتبني توجيهات أو اتخاذ أوامر مفسرة لمعاهدات حماية البيئة. من ذلك أن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، والأطراف في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، قد أقرت في مؤتمرها المنعقد عام ١٩٩٠ تفسير عدد من المصطلحات القانونية وإدراجها في بروتوكولات منها: "البروتوكول الخاص بالتلوث البحري الناجم عن استكشاف واستغلال الجرف القاري لعام ١٩٨٩"، إذ تم تفسير المقصود باصطلاح "القواعد التوجيهية" بأنها تلك القواعد التوجيهية والتعديلات الواردة عليها والصادرة عن المنظمة الإقليمية لحماية البيئة والمعتمدة في كل حالة من قبل مجلس هذه المنظمة.

وفي الواقع فإن المجلس الاعلى لمجلس التعاون الخليجي من الممكن له، بما لديه من أكثرية مهيمنة في الأجهزة الإقليمية، ليس فقط اتخاذ توجيهات تفسيرية بل أيضا ما هو أبعد من ذلك.

فإذا نظرنا إلى مجلس الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية، فإنه وفقا لنص المادة ١٧ من اتفاقية الكويت، من الممكن أن يتبنى بعض الأعمال التي تبدو ملزمة، كالقرارات والأوامر التي تهدف إلى ربط نصوص هذه الاتفاقية وفقا لما استقرت عليه الممارسات الدولية في مثل هذه الحالة^(٣٧). فإذا كان محتوى مثل هذه القرارات والأوامر يشكل تعديلا للاتفاقية، فإن إجراءات التعديل التي تتبناها الاتفاقية في المادة ٢٠ منها ينبغي احترامها، إذ إن القرارات والأوامر التي لا تلتزم بمثل هذه

An example is the Resolution LDC.21(9) on Dumping of Radioactive Wastes (٣٧) at Sea of the London Dumping Convention Consultative Meeting.

الإجراءات لا تعد ملزمة قانوناً للدول الأطراف وفقاً لما جرى عليه العمل الدولي^(٣٨). ففي العمل الدولي تعد مثل هذه الأعمال تجاوزاً للسلطة بوساطة الجهاز، إذا لم يمنحه الاتفاق سلطة تفويضية^(٣٩). أما إذا كانت مثل هذه الأعمال ليست لها آثار قانونية في تعديل الاتفاقية، فمن الممكن استخدامها كوسائل تفسير، شريطة ألا تتعارض مع نصوص الاتفاقية، أو حسبانها التزاماً من قبل الدول الأطراف للدخول في مفاوضات من أجل تعديل الاتفاقية^(٤٠).

فإذا ما ثار نزاع بين الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية حول تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، فإنه إذا كان هذا النزاع بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي فإنه ينبغي اللجوء إلى آلية هذا المجلس في حل النزاعات بين أعضائه لما لها من خصوصية مؤثرة، أما إذا كان هذا النزاع بين دولتين ليستا عضوين في المجلس أو بين دولة عضو في المجلس ودولة غير عضو، فإنه ينبغي حل هذا النزاع بالوسائل السلمية، وفقاً لما تقضي به المادة ٢٥ من اتفاقية الكويت الإقليمية، كالمفاوضات والوساطة وغيرها، فإذا لم يتم حل هذا النزاع ينبغي عرضه على اللجنة القضائية لتسوية المنازعات، المنشأة بمقتضى هذه الاتفاقية^(٤١). فالواقع أن لدى مجلس التعاون الخليجي من الوسائل الفاعلة ما يكفي لمواجهة أي نزاع يثور حول تطبيق استراتيجيته البيئية، وإن لم يستفد من ذلك في مواجهة الكوارث البيئية الكبرى التي حدثت في إقليم الدول الأعضاء أو الدول الأعضاء في اتفاقيات الكويت الإقليمية، لعدم قيام هذا المجلس بتفعيل النصوص الاتفاقية وذلك باتباع الإجراءات الدولية لإثارة مسؤولية الدولة الطرف التي انتهكت مثل هذه النصوص وإجبارها على الانصياع لالتزاماتها الدولية.

See also Sands, P. Principles of International Environmental Law, Frameworks, Standards and Implementation, 1995, vol.I, p.116. (٣٨)

See also Schermers. International Institutional Law, opcit, p.473. (٣٩)

For I.M.O. see: Kirgis, F. Shipping, in: United Nations Legal Order 1995, vol.2, p.741. (٤٠)

(٤١) مادة (١٦) من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية.

الفصل الثالث

إمكانية لجوء مجلس التعاون الخليجي إلى المنظمات الدولية المتخصصة لتطوير قواعد هذه الإستراتيجية وتنفيذها

إذا كان لدى مجلس التعاون الخليجي هذه العناصر الواقعية التي من الممكن أن ترسم الإطار العام لاستراتيجية قانونية إقليمية لحماية البيئة، فإن هذا المجلس يفتقد إلى الأجهزة المتخصصة لتطوير هذه الإستراتيجية وتنفيذها، نتيجة، كما ذكرنا سابقاً، لعدم اشتغال النظام الأساسي لهذا المجلس على مسائل البيئة كأحد أهداف إنشاء هذا المجلس، ولم يبادر هذا المجلس بعد إنشائه وإدراج مسألة البيئة على جدول أعماله إلى إنشاء الأجهزة المتخصصة لتطوير وتنفيذ ما قد يتبناه من سياسة بيئية في المستقبل. وقد يكون، وإن لم يعلن عنه صراحة، لهذا السكوت ما يبرره، إذ إن الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، كما ذكرنا، تمثل الأكثرية المهيمنة في مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، وفي مجلس منظمة حماية البيئة، بالإضافة إلى عضوية هذه الدول في المنظمات الدولية المتخصصة، والتي من الممكن لهذا المجلس الاستعانة بها لتطوير وتنفيذ ما قد يتبناه من استراتيجية إقليمية لحماية البيئة. فجهود المنظمات الدولية والإقليمية، في تطوير القواعد القانونية لحماية البيئة وتقنينها على المستويين الدولي والإقليمي، تتمثل في الإسهام بتسهيل إبرام معاهدات حماية البيئة بين الدول. وهي جهود وإن لم تكن سناً لقواعد قانونية بوساطة المنظمة، إلا أنها تمثل مشاركة من هذه المنظمات فيما تقوم به هذه الدول في وضع استراتيجيتها البيئية وتنفيذها^(٤٢)، سواء أكانت هذه المنظمات دولية أم إقليمية، إذ تتمثل هذه المشاركة في عقد المنتديات الدولية واستخدام ما لديها من سلطات شبه تشريعية أو سلطات تشريعية لتسهيل قيام الدول الأعضاء بالتعبير عن إرادتها بتطوير قواعد حماية البيئة والالتزام بتنفيذها.

See Yemin, E. Legislative Powers in the United Nations and Specialized (٤٢) Agencies, 1969, pp.9-12.

المبحث الأول

إمكانية إسهام المنظمات الدولية في تطوير الإستراتيجية البيئية لمجلس التعاون الخليجي وتنفيذها

يمكن للمنظمات الدولية المشاركة في تطوير الإستراتيجية القانونية التي يتبناها مجلس التعاون الخليجي وتنفيذها، إذ إنه وبالإضافة إلى منح المنظمة، دولية كانت أو إقليمية، مهمة المبادرة في وضع مشروعات اتفاقيات حماية البيئة، فإن بعض دساتير هذه المنظمات تضع واجبات على عاتق الدول الأعضاء تتعلق باتخاذ خطوات أبعد في مهمة سن القواعد القانونية لحماية البيئة، سواءً أكانت قواعد دولية أم إقليمية، كدستور منظمة الصحة الدولية، ومنظمة العمل الدولية^(٤٣) ومنظمة اليونسكو^(٤٤) ومنظمة الأغذية والزراعة^(٤٥) والمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية (R.O.P.M.E.)^(٤٦)، إذ وفقا لهذه الدساتير، فإن الدول الأعضاء ينبغي عليها تقديم مشروع الاتفاقيات إلى السلطات الوطنية المختصة، وعلى هذه السلطات رفع تقارير إلى هذه المنظمات عما اتخذته من إجراءات في هذا الخصوص، في حالة إقرارها لمثل هذه الاتفاقيات، أو أسباب عدم التصديق عليها في حالة الرفض.

من ذلك أن المادة ١٧/٦ من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي معظم الدول الأطراف فيها هم الدول الأعضاء في مجلس التعاون

(٤٣) Article 19 and Article 20 of the Constitution of W.H.O.; See Oxman. Environmental Protection in Archipelagic Waters, and International Straits - The Role of International Maritime Organization, the International Marine and Coastal Law, 1995, p.479.

(٤٤) Article IV para.4 of the Constitution of UNESCO, in I.O.I., Kapteyn. International Organization and Integration, opcit, vol.I.B. at 1.4.a.

(٤٥) See Article XIV of the Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (F.A.O.), in: Kapteyn. International Organization and Integration (I.O.I.), 1982, opcit, vol.I.B. at 1.3.a

(٤٦) انظر: المادة السابعة عشرة، فقرة ٦ من اتفاقية الكويت الإقليمية.

الخليجي، تمنح مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي تهيمن عليه أيضا الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، حق إصدار التوصيات في شأن إقرار أي بروتوكول إضافي أو أي تعديل يرد على الاتفاقية أو بروتوكولاتها، أو بعبارة أخرى تطوير القواعد الواردة في هذه الاتفاقية واتخاذ كل ما يلزم من تدابير لتنفيذها. يؤكد ذلك ما قام به هذا المجلس بعد ذلك من إقراره لبروتوكول بشأن التحكم في النقل البحري للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود والتخلص منها^(٤٧). وقد منح هذا البروتوكول مجلس المنظمة الاختصاص بمتابعة تنفيذ أحكام هذا البروتوكول ومدى فاعلية التدابير التي تتخذها السلطات الوطنية المختصة^(٤٨)، هذه التدابير المشار إليها في المادة ١١/٤ من هذا البروتوكول. وقد استمد مجلس المنظمة اختصاصه هذا من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية^(٤٩).

وقد استقرت قاعدة المشاركة هذه في ممارسات المنظمات الدولية قبل إنشاء المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، وأيضاً قبل إنشاء مجلس التعاون الخليجي، إذ شاركت هذه المنظمات دائماً في تطوير قواعد حماية البيئة وتقنينها في الاستراتيجيات البيئية للدول الأعضاء، والتي من الممكن أن تقدم المعونة الفنية لمجلس التعاون الخليجي إذا ما طلب ذلك: من ذلك أن منظمة الأغذية والزراعة قامت بدور نشط، وبخاصة في مجال المحافظة على مصائد الأسماك وإدارة الموارد الطبيعية، هذا الدور الذي غاب عن ذهن واضعي دستور منظمة حماية البيئة وينبغي على مجلس التعاون الخليجي تداركه في إستراتيجيته. فمن أحدث

(٤٧) تم تحرير هذا البروتوكول في مدينة طهران في ١٧ مارس ١٩٩٨ باللغة العربية والإنجليزية والفارسية.

(٤٨) بروتوكول بشأن التحكم في النقل البحري للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود والتخلص منها، المادة ١٤/أ.

(٤٩) تقضي المادة ٢٣ بأن: " تقدم كل دولة متعاقدة للأمانة تقريرها في شأن التدابير المتخذة لتنفيذ أحكام الاتفاقية وبروتوكولاتها، وذلك على النحو الذي يقرره المجلس وفي الفترات التي يحددها ".

الاتفاقيات التي تم تبنيها في ظل المادة ١٤ من دستور منظمة الأغذية والزراعة، اتفاقية تأمين التزام سفن الصيد في البحر العالي بالتدابير الدولية بشأن المحافظة على موارد الصيد وإدارتها^(٥٠)، وهي قواعد قد استقرت في الممارسات الدولية وأصبحت ملزمة للدول الأطراف في هذه الاتفاقية والدول غير الأطراف فيها، ومن ثم من الممكن لمجلس التعاون تبني هذه القواعد ضمن استراتيجيته البيئية. بل إن مجلس التعاون الخليجي من الممكن له تفعيل دور المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية وما لديها من إجراءات يسمح بها دستورها، وخصوصاً تلك الإجراءات التي تشبه ما لدى منظمة الأغذية والزراعة لتطوير استراتيجية إقليمية لحماية البيئة، إذ إن لمنظمة الأغذية والزراعة سلطة المشاركة في إجراءات تعديل بعض الاتفاقيات التي تم تبنيها تحت رعايتها. من ذلك أن الاتفاق الدولي بشأن حماية الزراعة^(٥١) يمنح هذه المنظمة سلطة المبادرة باقتراح اتفاقيات إضافية على الدول المتعاقدة. فأي اتفاق من هذا القبيل يدخل حيز النفاذ بعد الموافقة عليه وفقاً لنصوص دستور هذه المنظمة وقواعد إجراءاتها^(٥٢)، وعادة ما يكون ذلك في منتدى تعقده هذه المنظمة يضم الدول الأعضاء.

المبحث الثاني

استخدام مجلس التعاون الخليجي لمنتدى المنظمات الدولية لتطوير قواعد استراتيجيته البيئية وتقنينها

بل إن مجلس التعاون، إذا ما أرادت الدول الأعضاء فيه، لا يحول بينه وبين تطوير القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة فيما قد يضعه من استراتيجية، عدم النص على مسائل البيئة في نظامه الأساسي كأحد أهداف إنشائه، وعدم

Adopted in November 1993, text in: I.L.M., 1994, vol.33, p.968. (٥٠)

Done at Rome, 1951, Text in: Kiss, A. (ed.), Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, 1983, vol.1, No.8. (٥١)

Article III para.1 and 2, ibid. (٥٢)

وجود أجهزة فاعلة لتنفيذ ما قد يضعه من استراتيجيات في هذا المجال، إذ إن الدول الأعضاء في هذا المجلس، كما ذكرنا، تمثل الأكثرية المهيمنة في الاتفاقيات الإقليمية لحماية البيئة وفي المنظمة الإقليمية الوحيدة المنشئة لذلك، بالإضافة إلى عضوية بعض أعضاء المجلس في المنظمات الدولية المتخصصة. فعن طريق عضوية الدول الأعضاء في المنظمات، دولية كانت أو إقليمية، وكأطراف في الاتفاقيات الإقليمية والدولية لحماية البيئة، إذا ما كانت هناك سياسة بيئية موحدة يضعها المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي وتلتزم بها الدول الأعضاء في ممارساتها، فمن الممكن لمجلس التعاون الخليجي استخدام المنتديات الدولية التي تعقدها هذه المنظمات وتوجيهها لخدمة استراتيجيته البيئية.

فربما لا يكون هناك نص صريح في دستور المنظمة الإقليمية، كمجلس التعاون الخليجي، أو المنظمة الدولية لمنحها القيام بدور المنتدى الدولي، إذ من الممكن أن تستمد المنظمة هذا الدور من الممارسات الدولية أو من اتفاقيات حماية البيئة. فدور منتديات المنظمات الدولية في تقنين قواعد القانون الدولي وتطويرها دور فاعل، إذ يتمثل في توفير أعمال السكرتارية وتسهيل عملية المفاوضات بين الدول في المنتدى. من ذلك ما تقدمه سكرتارية المنظمة الإقليمية من خدمات الترجمة وتوزيع الوثائق على الدول في المنتدى وتسهيل عقد الاجتماعات بين ممثلي الدول. كما تقوم سكرتارية المنظمة أيضا بتسهيل تقريب وجهات النظر المختلفة في المفاوضات بين ممثلي الدول وتزويدهم بالمعلومات اللازمة ورعاية الدراسات اللازمة لذلك وكتابة مسودة مشروع المعاهدة^(٥٣).

فمن المنظمات الدولية، التي يمنحها دستورها سلطة القيام بدور المنتدى الدولي، والتي تقدم مثل هذه الخدمات للدول الأعضاء لإبرام الاتفاقيات الدولية، المنظمة الدولية للبحار، إذ إن المادة ٣/ب، من دستور هذه المنظمة، تقضي بأن

Compare Lang, W. Specific Characteristics of Environmental Diplomacy, in: (٥٣) O.Holl, (ed.). Environmental Co-operation in Europe, 1994, p.97.

تقوم المنظمة بوضع الاتفاقيات والمعاهدات أو أي وسائل أخرى مناسبة^(٥٤). بل إن لها تقديم هذه المعاهدات إلى الحكومات والتوصية بعقد المؤتمرات الدولية من أجل تبنيها كلما كان ذلك ضروريا. فالجمعية في هذه المنظمة، بما لها من قدرة تتمثل في اتخاذ القرارات بالأكثرية، لها أن تقرر عقد أي مؤتمر دولي من أجل تبني الاتفاقيات الدولية^(٥٥)، كذلك فإن اللجنة القانونية (I.C.) للمنظمة الدولية للبحار تتمتع بمهمة وضع مشروعات الاتفاقيات الدولية وتعديلها، ومن ثم تقديم هذه المشروعات إلى هذا المجلس^(٥٦). وقد وضعت اللجنة القانونية اتفاقاً بشأن المسؤولية الدولية للتعويض عن الأضرار الناشئة عن نقل المواد الخطرة بوساطة البحر^(٥٧).

هذه هي الأجهزة الدولية، التي من الممكن لمجلس التعاون الخليجي الاستفادة من القواعد والإجراءات التي درجت عليها في استراتيجيتها البيئية. أما الأجهزة الإقليمية، التي لمجلس التعاون الخليجي هيمنة فعلية على المنتديات التي تعقدها، فتتمثل في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية. فالمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي تمثل الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ثلاثة أرباع الدول الأعضاء فيها، يمنحها دستورها الحق في عقد منتديات دولية وتقديم خدمات السكرتارية المختلفة^(٥٨) للدول الأعضاء من أجل عقد اتفاقيات حماية البيئة. فالمجلس، وهو الجهاز الرئيس في هذه المنظمة، وبما لديه من سلطة اتخاذ القرارات

(٥٤) On the drafting process in the framework of the I.M.O. and one of the recent projects, see: Okamura, B. Proposed I.M.O. Regulations for the Prevention of Air Pollution from Ships, Journal of Maritime Law and Commerce, 1995, vol.26, pp.183-195.

(٥٥) Article 16(k) and Article 53(b) of the Convention on I.M.O.

(٥٦) Article 35(a), ibid.

(٥٧) See I.M.O., Draft Convention on Liability and Compensation, E.P.L., 1997, vol. 24, p. 150.

(٥٨) انظر: مادة ١٧، ومادة ١٨ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية.

في المسائل الموضوعية بإجماع أصوات الدول الحاضرة والمشاركة في التصويت^(٥٩)، من الممكن أن يتبنى أي اتفاق دولي بشأن حماية البيئة، وتطبيقه في النطاق الإقليمي، بإجماع ثلاثة أرباع الأصوات، أي النصاب اللازم لصحة اجتماعه، وهو ست دول^(٦٠)، ومن الممكن أن تكون هذه الدول هي الدول الست الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. من ذلك أن مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والذي يتكون من الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، قد أقر في ٢٩ مارس عام ١٩٨٩ البروتوكول الخاص بالتلوث البحري الناجم عن استكشاف الجرف القاري واستغلاله، إذ دخل هذا البروتوكول حيز النفاذ بمصادقة عدد من الدول الأطراف أقل من ثلاثة أرباع الدول الأعضاء في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية^(٦١). ففي مثل هذا المنتدى الإقليمي، فإن مجلس التعاون الخليجي يمتلك، عن طريق الدول الأعضاء، وسيلة فاعلة لتقنين القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة وتطويرها، إذ في مثل هذه الاتفاقيات، فإن دول هذا المجلس تصادق على مشروع الاتفاق دون انتظار تصديق بقية الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية

(٥٩) المرجع السابق، المادة ١٧/ج/٢.

(٦٠) المادة ١٧/أ من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية والدول الأعضاء في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية وفقا لاتفاقية الكويت الإقليمية، هي: حكومة دولة البحرين، وحكومة الإمبراطورية الإيرانية (جمهورية إيران الإسلامية منذ عام ١٩٧٩)، وحكومة الجمهورية العراقية، وحكومة دولة الكويت، وحكومة سلطنة عمان، وحكومة دولة قطر، وحكومة المملكة العربية السعودية، وحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة.

(٦١) يقضي البروتوكول الخاص بالتلوث البحري الناجم عن استكشاف الجرف القاري واستغلاله، في المادة ٣/١٥ بأن: "يصبح هذا البروتوكول نافذ المفعول من اليوم التسعين الذي يلي تاريخ إيداع خمس على الأقل من وثائق التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام للبروتوكول من قبل الدول المشار إليها في الفقرة (٢) من هذه المادة"؛ ومثل ذلك ورد في المادة ٣/١٦ من البروتوكول بشأن التحكم في النقل البحري للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود والتخلص منها لعام ١٩٩٨.

لحماية البيئة، العراق وإيران، من أجل الإسراع في نفاذ الاتفاق. من ذلك قيام دول مجلس التعاون الخليجي بإنشاء مركز المساعدة المتبادلة للطوارئ البحرية (Marine Emergency Mutual Aid Centre) (M.E.M.A.C.)^(٦٢).

ولا يغير من الأمر شيئاً بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي ومدى توجيه منظمات المنظمات الدولية والإقليمية لخدمة تقنين القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة وتطويرها، كون المنظمة قد استمدت مهمة القيام بدور المنتدى الدولي من اتفاقيات البيئة ذاتها، وليس من دستورها، وهو ما يمكن استخلاصه من نصوص اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢ ونصوص اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية: ذلك أن المادة ١/٢١١ من اتفاقية البحار، والتي صادق عليها معظم دول مجلس التعاون الخليجي، تمنح الدول الحق في إنشاء القواعد والمستويات الدولية للتحكم في التلوث على أن يكون ذلك من خلال منظمة دولية متخصصة، كمنظمة حماية البيئة البحرية، أو مؤتمر عام دولي. وبمثل هذا الاتجاه أخذت اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية، إذ تضع هذه الاتفاقية التزاماً مماثلاً لذلك على عاتق الدول الأطراف فيها من حيث وضع المعايير البيئية^(٦٣)، أو من حيث تطوير القواعد القانونية الواردة في هذه الاتفاقية^(٦٤)، وذلك من خلال المنظمات الدولية أو الإقليمية أو ما دون الإقليمية^(٦٥)، أو من خلال مؤتمر دبلوماسي تدعو إليه ثلاث دول متعاقدة على الأقل^(٦٦). وبذلك تكون هذه الاتفاقية قد ذهبت مذهبا ييسر على مجلس التعاون الخليجي ليس فقط توجيه المنتدى الدولي لتطوير قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة، بل أيضاً من الممكن من خلال مثل هذه المنظمات استخدام ما لدى المنظمة الإقليمية من سلطات شبه تشريعية أو سلطات تشريعية لهذا الغرض.

(٦٢) مادة ١/٣ من البروتوكول الخاص بالتعاون الإقليمي في مكافحة التلوث بالزيت والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة لعام ١٩٧٨.

(٦٣) المادة ٣/ج.

(٦٤) المادة ١٩، والمادة ٢٠.

(٦٥) المادة ٣/د من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية.

(٦٦) المادة ١٠/أ.

المبحث الثالث

مدى استفادة مجلس التعاون الخليجي من السلطات شبه التشريعية والسلطات التشريعية للمنظمات الدولية لتطوير استراتيجيته الإقليمية وتنفيذها

المطلب الأول

كيفية توجيه مجلس التعاون الخليجي للسلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية لخدمة استراتيجيته البيئية

إذا ما تتبعنا ممارسات المنظمات الدولية ذات العلاقة في مسائل البيئة المختلفة، فإننا نجد أنها تتبع في إجراءات عملها، التي ينص عليها دستورها أو الناشئة عن ممارسة هذه المنظمات، ما يشبه السلطات التشريعية، والتي تعبر فيها الدول الأعضاء صراحة أو ضمناً عن إرادتها في سن القواعد القانونية أو تنفيذها في الاستراتيجية البيئية التي تضعها الدول الأعضاء في هذه المنظمات. وتتمثل السلطات شبه التشريعية للمنظمة الدولية، في أن بعض القواعد التنظيمية، التي لا تحتاج إلى التصديق عليها من قبل الدول الأعضاء، يتم تبني مثل هذه القواعد وفقاً لإجراءات التصويت في المنظمة، وما يضعه دستور المنظمة من أكثرية معينة لتصبح هذه القواعد ملزمة للدول الأعضاء. فتبني القواعد التنظيمية وفقاً لأكثرية معينة من أصوات الدول الأعضاء في المنظمة يرتبط غالباً بإمكانية اتباع بعض الدول الأعضاء لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التنظيمية، وذلك عن طريق قيام هذه الدول، أو الدولة بإعلان السكترارية أو دولة الإيداع كتابة خلال فترة زمنية محددة عن عدم موافقتها على قبول الالتزام بهذه القواعد التنظيمية. ولما كانت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، أعضاء في منظمات إقليمية وأخرى دولية، فإن المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، إذا ما وضع سياسة بيئية محددة تلتزم بها الدول الأعضاء، يستطيع تطوير هذه السياسة وتنفيذها، وذلك عن طريق استخدام هذه السلطات شبه التشريعية التي

يضعها دستور المنظمة الدولية لتعبير الدول عن إرادتها، باتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التنظيمية أو الموافقة الضمنية أو العامة عليها.

الفرع الأول

أثر اتباع الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التنظيمية المقترحة على نشوء مثل هذه القاعدة

إذا ما نظرنا إلى ممارسات المنظمات الدولية، التي لدول مجلس التعاون الخليجي عضوية فيها، في وضع الإستراتيجيات البيئية للدول الأعضاء وتنفيذها، فإننا نجد أمثلة كثيرة أخذت فيها هذه المنظمات بإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة القانونية المقترحة. ويمكن بتوجيه من المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي الإيعاز للدول الأعضاء في هذا المجلس في أثناء التصويت في المنظمات الدولية والإقليمية الاستفادة من هذا الإجراء بما يخدم السياسة البيئية الإقليمية. فدول مجلس التعاون الخليجي أعضاء في منظمات دولية، كمنظمة الصحة العالمية (W.H.O.)، ومنظمة الأرصاد الدولية (W.M.O.)^(٦٧)، والتي أخذت دساتيرها بمثل هذا الإجراء، إذ إنه وفقاً للمادة ٢١ والمادة ٦٠ من دستور منظمة الصحة العالمية، فإن الجمعية تختص بتبني الأنظمة بأكثرية عدد الأصوات، وبخاصة تلك الأنظمة المتعلقة، من بين أمور كثيرة، بالمتطلبات الصحية والمستويات المتعلقة بالنقاوة البيولوجية والمنتجات الأخرى. فهذه الأنظمة القواعدية تدخل حيز النفاذ بالنسبة لكل الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية، ومنها الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ما عدا تلك الدول التي تعلن المدير العام برفضها الالتزام بهذه الأنظمة (اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام)، أو التحفظ عليها خلال فترة زمنية محددة^(٦٨). فإذا كانت مثل هذه القواعد التنظيمية تخدم الإستراتيجية الإقليمية

(٦٧) For a detailed description of the respective law-making process see: Alexandrowicz. The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations, opcit, p.40.

(٦٨) Article 22 of the Constitution of the World Health Organization in I.O.I, 1982, vol.I.B.

لحماية البيئة لدول هذا المجلس، فإن هناك إجراء آخر يمكن لهذه الدول اتباعه سوف نذكره فيما يلي، أما إذا كانت هذه القواعد لا تتفق واستراتيجية مجلس التعاون الخليجي لحماية البيئة فإن دول هذا المجلس في منظمة الصحة العالمية تستطيع رفض أو التحفظ على هذه الأنظمة في أثناء التصويت عليها. واتباع إجراء الرفض أيسر من التحفظ، إذ إن إجراء الرفض لا يتطلب قبولاً من الجمعية العامة لهذه المنظمة لنفاذه، أما التحفظ فيطلب مثل ذلك، إذ إن أنظمة الصحة العالمية، التي تم وضعها وفقاً لإجراءات التصويت هذه، عدلت قليلاً في إجراءات إبداء التحفظ، بحيث لا تصبح التحفظات على هذه الأنظمة نافذة، إلا إذا تم قبولها من قبل الجمعية^(٦٩). فإذا رفضت الجمعية التحفظ على أساس الانتقاص الجوهرى من مضمون هذه الأنظمة، ولم يتم سحبه، فإن هذه الأنظمة سوف لن تدخل حيز النفاذ بالنسبة للدولة التي تحفظت على هذه الأنظمة، إذ إن الدولة لا تزال حرة بأن تلتزم بهذه الأنظمة أو لا تلتزم، ولكن لا يسمح لها، في ظل هذه الإجراءات، بتعديل محتوى هذه الأنظمة عن طريق إبداء التحفظات الانتقائية.

وإذا كان هذا هو أثر اتباع دول هذا المجلس لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التنظيمية في المنظمات الدولية، إذا كانت تلك القواعد لا تخدم الإستراتيجية الإقليمية لمجلس التعاون الخليجي، فإن ممارسة مثل هذا الإجراء ربما لا يكون له أثر سلبي على نشوء القاعدة التنظيمية لقلة أصوات دول مجلس التعاون الخليجي في المنظمات الدولية. كما أن الإجراءات، التي يضعها دستور تلك المنظمات لاتباع الدولة العضو لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة، تتسم بالتعقيد. أما اتباع مثل هذا الإجراء في المنظمات الإقليمية عادة ما يكون أكثر سهولة ويسراً وفعالية لخدمة الإستراتيجية البيئية لمجلس التعاون الخليجي. فقد منح دستور منظمة حماية البيئة البحرية^(٧٠) لمجلس هذه المنظمة، والذي تمثل دول مجلس التعاون الخليجي فيه الأكثرية العظمى، سلطة تبني الأنظمة، وبخاصة

Article 107 of the Regulations No.2.

(٦٩)

(٧٠) المادة ١٧ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية.

تلك الأنظمة التي تمثل تطويراً لاتفاقية الكويت الإقليمية أو ملاحقها، بإجماع أصوات الدول المتعاقدة الحاضرة والمشاركة في التصويت^(٧١)، وهو إجماع ربما لا يختلف كثيراً عن نصاب الأكثرية، وخصوصاً إذا كانت الدول الحاضرة لا تزيد على النصاب المطلوب لصحة اجتماعات مجلس المنظمة، وهو ثلاثة أرباع الأعضاء، (سنة من أصل ثماني دول). فإذا ما طرح أي مشروع للتصويت عليه ولم يشترك في التصويت من الدول الحاضرة إلا أربع دول أو خمس، فإن موافقة هذه الدول على المشروع تمثل إجماعاً، وإن كانت في الحقيقة تمثل نصاباً أقل، أو مساوياً، لنصاب الأكثرية، التي يتطلبها دستور منظمة الصحة العالمية أو دستور المنظمة الدولية للبحار، كما سيأتي بيانه^(٧٢).

وقد منحت الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، ومعظمها كما ذكرنا الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالتعديلات والأنظمة التي تم تبنيها على النحو السابق. فإذا كانت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، والأطراف في اتفاقية الكويت تسير وفقاً لسياسة بيئية موضوعة سلفاً من قبل المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، فإنها تستطيع بكل سهولة ويسر اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بما يطرح من أنظمة لا تخدم الإستراتيجية البيئية لمجلس التعاون الخليجي مما قد يؤدي إلى إسقاط المشروع. أما إذا طرحت مشروعاً لتطوير استراتيجيتها الإقليمية أو تنفيذها في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، ولم يوافق بعض الدول الأعضاء في هذا المجلس، مثل إيران أو العراق، ولجأت إحدى هذه الدول إلى اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام فإن ذلك لا يؤثر في اعتماد المشروع مما لدول هذا المجلس من أكثرية. فالدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي تستطيع، بما لها من أكثرية في مجلس المنظمة الإقليمية، الحصول على موافقة

(٧١) المادة ١٩ من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(٧٢) انظر بشأن صحة اجتماعات مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة مادة ١٧/أ-ج والنصاب المطلوب لإقرار البروتوكولات الإضافية مادة ١٩ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

مجلس المنظمة على هذا المشروع وعلى دولة الإيداع^(٧٣) أن تقوم على الفور بإخطار جميع الدول المتعاقدة بما تم إقراره، ولأي دولة تتحفظ على ما تم إقراره من أنظمة الحق في إخطار دولة الإيداع كتابة خلال فترة زمنية تحددها الدول التي تبنت ذلك المشروع، أي دول مجلس التعاون الخليجي، وعلى دولة الإيداع إبلاغ هذا التحفظ فور تسلمه إلى جميع الدول. فإذا انقضت تلك المهلة دون إبداء أي تحفظ، فإن المشروع الذي تم إقراره يصبح ملزماً لجميع الدول، سواء تلك الدول التي وافقت على المشروع أو الدول التي حضرت الاجتماع ولم توافق على المشروع، ولكنها لم تبد تحفظاً كتابياً أو أبدته بعد فوات تلك المدة، أو حضرت ولم تشارك في التصويت^(٧٤). ولم يوضح دستور منظمة حماية البيئة البحرية، على عكس دستور منظمة الصحة العالمية، الآثار المترتبة على رفض التحفظ من قبل بقية الدول التي أقرت المشروع، إذا ما كان مثل هذا التحفظ يؤدي إلى المساس بموضوع المشروع أو هدفه.

ولم يقتصر اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام أو اتباع الموافقة الضمنية على القاعدة القانونية مع المحافظة على ضمانات سيادة الدولة في الممارسات العملية، على منظمة الصحة العالمية ومنظمة حماية البيئة البحرية بل أيضاً اتبعت مثل هذه الإجراءات المنظمة الدولية للبحار، والتي بعض الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي أعضاء فيها، وفي اللجان التابعة لها في تطبيق قواعد اتفاق الماربل، إذ إن التعديلات الواردة على الإضافات أو الملاحق التي تبنتها المنظمة تخضع لإجراء الاختيار بعدم الالتزام، بحيث يكون للدول الأطراف الحق في أن تعلن أنها لا تقبل التعديل أو أن موافقتها الصريحة عليها ضرورية^(٧٥).

(٧٣) المشار إليها في المادة ٣٠ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(٧٤) المادة ٢١ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(٧٥) Article 16 para.2(f) and (g)(ii), of International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, London 1973 (MARPOL), text in: I.L.M., 1973, vol.12, p.1319.

كذلك فإن التعديل يعد غير مقبول، إذا رفضه ثلث الدول الأطراف، أو أنه قد رفض من قبل الدول التي تمثل سفنهم التجارية مجتمعة على الأقل خمسين بالمئة من جل سفن العالم التجارية (نصاب المنع). وقد قامت لجنة حماية البيئة البحرية التابعة للمنظمة الدولية للبحار حديثاً بتبني عدة تعديلات لملاحق الاتفاق الدولي بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث عن طريق السفن (M.A.R.P.O.L)، حيث دخلت هذه التعديلات حيز النفاذ في شهر مارس عام ١٩٩٦^(٧٦). كذلك فإن إجراء الاختيار بعدم الالتزام قد تم وضعه بشأن التعديلات الواردة على الاتفاق الدولي بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث عن طريق السفن (M.A.R.P.O.L)^(٧٧) والتي تم تبنيها بواسطة المنظمة الدولية للبحار، إذ يشتمل هذا الإجراء على وسيلة لتأمين التطبيق العادل للالتزامات من أجل منع انتهاج الدول لاتجاه انتقائي يؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات الواردة في الاتفاق. ويمكن للجمعية العامة للمنظمة الدولية للبحار، بواسطة أكثرية ثلثي أعضائها والمتفق مع ثلثي الدول الأطراف، أن تقرر أن تعديلاً ما يمثل أهمية معينة، بحيث إن أي دولة طرف تستخدم إجراء الاختيار بعدم الالتزام سوف تعد غير طرف في اتفاق الماربل (M.A.R.P.O.L.)^(٧٨). فهذا النص يسمح بطرد الدولة المتعاقدة، كجزاء لها على اتباعها لإجراء الاختيار بعدم الالتزام.

وعلى الرغم من التشابه بين اتفاق الماربل واتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨، والعلاقة الوثيقة بين الاتفاقين، من حيث الموضوع، فإن اتفاقية الكويت لم تتضمن في نصوصها مثل هذا الحكم، الذي يعطى الدول الأطراف حق تقدير خطورة موضوع ما من موضوعات البيئة بأكثرية معينة. ولما كانت دول مجلس التعاون الخليجي تمثل أكثرية الدول

(٧٦) See: I.M.O.: Activities against Marine Pollution, E.P.L., 1995, vol. 25, p. 87.

(٧٧) Article XVI para.4 of OILPOL, text in: Kiss. Selected Multilateral Treaties, vol.1, opcit, No.54.

(٧٨) Article XVI para.5, ibid.

الاطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، فإنه من الممكن لمجلس التعاون الخليجي طرح مشروع تعديل اتفاقية الكويت على مجلس المنظمة الإقليمية واستخدام ما لديه من أكثرية لنجاح هذا المشروع واتباع، بعد ذلك إجراءات تعديل هذه الاتفاقية لتتفق مع هذه القواعد تطويراً لإستراتيجيته البيئية والتزام الدول الأعضاء بتنفيذ هذه التعديلات.

الفرع الثاني

أثر اتباع دول مجلس التعاون الخليجي في المنظمات الدولية لإجراء الموافقة العامة (consensus) على نشوء قواعد حماية البيئة وتنفيذها في استراتيجيتها البيئية:

لما كان لاتباع الدول لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة القانونية هذا الأثر في نشوء قواعد حماية البيئة في الاستراتيجية البيئية وعلى آلية تنفيذ الالتزامات الناشئة عنها، بحيث يشترط ألا يؤدي ذلك إلى اتباع الدولة لاتجاه انتقائي يؤثر في المساواة في الحقوق والواجبات الناشئة عن اتفاقيات البيئة، فإن لاتباع هذه الدول لإجراء الموافقة العامة (consensus)^(٧٩) أثراً لا يمكن تجاهله، عموماً، على نشوء قواعد حماية البيئة في الاستراتيجيات البيئية التي تضعها الدول الأعضاء في المنظمات الدولية، إذ عادة ما يتم البحث عن هذه الموافقة العامة قبل اللجوء إلى إجراء التصويت. فهل اعتنقت دول مجلس التعاون الخليجي هذا الاتجاه بحيث لا تعتمد فقط على ما لها من أكثرية في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية وفي مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، كوسيلة لتفادي رفض المشروع من الدول الأخرى لامتعاضها من هيمنة دول هذا المجلس على اتخاذ القرار، أو انتهجت اتجاهاً آخر؟

إذا ما نظرنا إلى ما جرى عليه العمل الدولي، في تطوير قواعد حماية البيئة وتقنينها، ومدى أخذ مجلس التعاون الخليجي بها في استراتيجيته الإقليمية،

(٧٩) وأحياناً يسمى بإجماع الآراء.

فإننا نجد أن الاخذ بقاعدة الموافقة العامة لإقرار قواعد حماية البيئة له شواهد كثيرة في العمل الدولي، من ذلك أن الاتفاق الدولي بشأن التنوع الحيوي^(٨٠)، يقضي في المادة ٣٠ والمادة ٢٩ بأن يتم تبني الملاحق التابعة لهذا الاتفاق وتعديلها بوساطة أكثرية ثلثي أصوات الدول الأطراف، إذا لم يتم التوصل إلى الموافقة العامة بشأن هذا التبني أو التعديل. فإذا كانت الدولة الطرف لا توافق على الملحق الإضافي أو على التعديل الوارد على الملحق، فإن عليها إعلان ذلك إلى جهة الإيداع خلال سنة، إذ إنه بعد مضي سنة فإن التعديل سوف يدخل حيز النفاذ بالنسبة لجميع الأطراف المتعاقدة، التي لم تتقدم بإعلان من هذا القبيل. فاللجوء إلى قاعدة توافق الآراء لإقرار الملحق أو تعديلاته سابق على لجوء الدول الأطراف في هذا الاتفاق إلى عملية التصويت، سواءً أكانت تلك الموافقة العامة صريحة أم ضمنية. أما الاتفاق الدولي بشأن آثار الحوادث الصناعية عبر الحدود لعام ١٩٩٢، فقد انتهج اتجاهًا آخر، مع أخذه بقاعدة الموافقة العامة للمصادقة على التعديل، حيث يتطلب من الدول الأطراف بذل كل الجهود من أجل التوصل إلى الموافقة العامة قبل تقرير مؤتمر الدول الأطراف تعديل الملحق رقم (١) بأكثرية تسعة أعشار الأصوات^(٨١). حيث تدخل التعديلات حيز النفاذ، بالنسبة للدول الأطراف التي لم تختار اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام، خلال سنة واحدة، إذا كان عددها على الأقل ١٦ دولة. فهذه حالة من حالات نصاب الموافقة، تختلف عما انتهجه الاتفاق الدولي بشأن التنوع الحيوي سالف الذكر، إذ إن حالة الموافقة العامة التي أخذ بها الاتفاق الدولي بشأن آثار الحوادث الصناعية عبر الحدود لعام ١٩٩٢ إنما تهدف إلى ضمان عدد كافٍ من الدول للإذعان لقرار التعديل.

ويبدو أن اتفاقية الكويت الإقليمية، وقد تم عقدها قبل إنشاء مجلس التعاون الخليجي، وإن أخذت بقاعدة الموافقة العامة على تعديلات نصوصها أو نصوص

Done at Rio de Janeiro, 1992, text in: I.L.M., 1992, vol. 31, p. 8.

(٨٠)

Article 26 para. 4 of the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Helsinki, 1992, text in: I.L.M., 1992, vol. 31, p. 1333.

(٨١)

ملاحقها، إلا أنها قد قلبت الوضع بحيث تتطلب لمثل هذا التعديل إجماع أصوات الدول الأطراف الحاضرة والمشاركة في التصويت^(٨٢)، ثم بعد ذلك يتم اللجوء إلى قاعدة الموافقة العامة لتحديد الدول التي ترضي الالتزام بهذا التعديل^(٨٣). وهو اتجاه لم يكن موفقاً اعتنقته اتفاقية الكويت الإقليمية، إذ إنه بالإضافة إلى أنه لا يساير ما جرى عليه العمل الدولي، فإن حسم تعديل الاتفاقية أو بروتوكولاتها ابتداءً عن طريق التصويت بالإجماع عليها، قد يؤدي بالدول الحاضرة هذا الاجتماع والتي لم تشترك في التصويت أو الدول المتغيبية إلى الإحجام عن الموافقة على التعديل، استشعاراً من هذه الدول بهيمنة اتجاه معين في مؤتمر الدول الأطراف، أو لتعارض مثل هذا التعديل مع مصالحها الخاصة... إلخ. وهنا يأتي دور مجلس التعاون الخليجي ومدى التزام الدول الأعضاء بتطوير قواعد حماية البيئة وتقنياتها في الإستراتيجية البيئية، إذ بما لدى مجلس التعاون من أكثرية مهيمنة في مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، فإنه يمكن تعديل نصوص هذه الاتفاقية وفقاً للتطورات الحديثة في الممارسات الدولية لتأخذ هذه الاتفاقية بقاعدة الموافقة العامة على أي تعديل مقترح قبل حسمه بالتصويت ليتماشى هذا التعديل مع مصالح الدول الأطراف وحتى لا يؤدي إلى المساس بسيادتها، ولتكون القواعد الناشئة عن مثل هذا التعديل إنما الهدف منها حماية المصلحة العامة للدول الأطراف^(٨٤).

فمجلس التعاون الخليجي في اقتراحه لأي تعديل يرد على اتفاقية الكويت الإقليمية لتأخذ بقاعدة الموافقة العامة قبل التصويت، ينبغي عليه أن يأخذ بعين

(٨٢) انظر: اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨، المادة ١٩ بشأن إقرار بروتوكولات إضافية، والمادة عشرين بشأن إدخال التعديلات على الاتفاقية وبروتوكولاتها.

(٨٣) المواد ٢٠، ٢١/٢، ٢١/٢ من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(٨٤) Beyerlin, U. State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law, Zeitschrift Fur Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law, 1996, Band 56, p.602.

الاعتبار جميع صور تطبيق هذه القاعدة لتسهم في تطوير استراتيجيته البيئية وتنفيذها. ففي العمل الدولي تتخذ الموافقة العامة على القاعدة الاتفاقية صوراً متعددة: فقد تكون صريحة أو ضمنية، إذ إن بعض الاتفاقيات الدولية بشأن حماية البيئة، والتي لا تتطلب من الدول الأطراف المصادقة عليها، قد تتطلب من الدول الأطراف الموافقة صراحة عليها في بعض مراحل تبني هذه الاتفاقيات وبعضها الآخر قد يكفي بالموافقة الضمنية، إلا أن اعتراضاً واحداً كاف لمنع دخول الاتفاقية حيز النفاذ. من ذلك، أن اتفاق الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ بشأن قانون البحار، والذي صادقت عليه بعض دول مجلس التعاون الخليجي، ويشبه في جزئه الثاني عشر إلى حد كبير اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية، يمنح مجلس سلطة قيعان البحار والمحيطات ما يشبه السلطة التشريعية المؤقتة، إذ إن لهذا المجلس سلطة تبني القواعد والأنظمة والإجراءات وتطبيقها تلك المتعلقة باستغلال المنطقة واستكشافها مؤقتاً حتى الموافقة على هذه القواعد والأنظمة والإجراءات من قبل الجمعية^(٨٥). فمثل هذه القرارات في تبني مثل هذه القواعد والأنظمة وتطبيقها تتخذ بالموافقة العامة؛ هذه الموافقة العامة التي تعني غياب الرفض الرسمي، ولا تتطلب إلا الموافقة الضمنية^(٨٦). فإذا كان الرفض الرسمي لقرار اقتراح مثل هذه القواعد والأنظمة متوقعاً، فإن الاتفاق يتطلب اتباع إجراءات المشاورة من أجل وضع اقتراح يمكن تبنيه بالموافقة العامة.

وهو اتجاه، وإن كان مشجعاً لنشوء قواعد قانونية لاستكشاف قيعان البحار والمحيطات واستغلالها خارج نطاق الولاية الوطنية، إلا أنه يمكن القياس عليه لتطوير قواعد حماية البيئة، في النطاق الدولي والنطاق الإقليمي. فعلى الرغم من التشابه الكبير بين اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢، وخصوصاً في جزئها الثاني عشر الخاص بحماية البيئة البحرية، واتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية، فإن هذه الأخيرة لم تأخذ بهذا

Article 162 para. 2 (o) (ii) of U.N.C.L.O.S., I.L.M., 1982, vol.21, p.1261. (٨٥)

Article 161 para. 8(d) and (e), ibid. (٨٦)

الاتجاه بالنسبة للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، بحيث تمنح مجلس هذه المنظمة ما يشبه السلطة التشريعية المؤقتة في مجال حماية البيئة البحرية الإقليمية، كذلك السلطة التشريعية المؤقتة التي منحتها اتفاقية قانون البحار لمجلس سلطة قيعان البحار والمحيطات. فبعد أن أشارت اتفاقية الكويت الإقليمية إلى أن ملاحقها وملاحق بروتوكولاتها تعد جزءاً لا يتجزأ منها، وما لم ينص على خلاف ذلك في أي بروتوكول^(٨٧)، فإن أي تعديل لملاحق تقترحه دولة طرف في البروتوكول في اجتماع مجلس المنظمة الإقليمية، ينبغي إقراره بإجماع الدول الحاضرة والمشاركة في التصويت، وبعد ذلك تقوم دولة الإيداع بإبلاغ ذلك إلى الدول الأطراف. فإذا كان لأي دولة طرف موقف مخالف لمثل هذا التعديل، فإن عليها إخطار دولة الإيداع كتابة خلال مدة معينة تحددها الدول الأطراف عند إقرار التعديل، وعلى دولة الإيداع إخطار ذلك إلى جميع الدول. فإذا انقضت المدة المشار إليها سابقاً، فإن تعديل الملحق يصبح نافذاً بالنسبة لجميع الدول المتعاقدة التي لم تتقدم بأي إخطار. فإذا تقدمت أي دولة بإخطار كتابي إلى جهة الإيداع ضمن المدة المحددة، فإن ذلك يعد رفضاً رسمياً لاقتراح التعديل، في حين إذا انقضت مدة الإخطار دون قيام أي دولة طرف بالإخطار كتابة، أو حتى إذا قامت دولة طرف بالإخطار كتابة بعد انقضاء هذه المدة، فإن التعديل المقترح يصبح سارياً في مواجهتها. فإذا افترضنا أن جميع الدول الأطراف التي حضرت الاجتماع وشاركت في التصويت، والتي لم تحضر الاجتماع، ولم تبد أي دولة اعتراضاً في المدة المحددة وقامت دولة الإيداع بإعلان هذه الدول بالتعديل، فإنه في مثل هذه الحالة يعد التعديل قد تم بالموافقة العامة الضمنية، بعد التصويت على مبدأ التعديل.

فالسلطات شبه التشريعية، كإجراء اختيار عدم الالتزام والموافقة الضمنية والموافقة العامة على القاعدة القانونية، للمنظمات الدولية والإقليمية، التي من الممكن لمجلس التعاون الخليجي، إذا كان هناك توجيه من المجلس الأعلى،

(٨٧) المادة ٢١ من اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث لعام ١٩٧٨.

الاستفادة منها، سواءً أكانت لدول مجلس التعاون الخليجي عضوية في المنظمة أم لا، ذات أثر كبير في تطوير قواعد قانونية دولية، تنطبق دوليا وإقليميا، أو من الممكن استخدام تلك السلطات شبه التشريعية لتعديل الاتفاقيات الإقليمية لتتفق وطموحات الإستراتيجية البيئية لدول مجلس التعاون الخليجي. وإذا كان للسلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية هذا الأثر في استراتيجية مجلس التعاون الخليجي، فإن مجلس التعاون الخليجي يمكنه الاستفادة من وسيلة أخرى أكثر فاعلية من السلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية. تلك هي السلطة التشريعية لهذه المنظمات.

المطلب الثاني

استخدام مجلس التعاون الخليجي للسلطة التشريعية للمنظمات الدولية لتطوير استراتيجيته البيئية وتنفيذها

تختلف السلطات التشريعية للمنظمات، إقليمية كانت أم دولية، عن السلطات شبه التشريعية لهذه المنظمات: فالسلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية تتمثل في أن المنظمة الدولية تتبنى القاعدة التنظيمية بأكثرية معينة يحددها دستورها، وتختلف من منظمة إلى أخرى، دون الحاجة إلى تصديق الدول الأعضاء على هذه القواعد لنفاذها. ويظل للدولة العضو حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة، وفقا لإجراءات معينة، وهو ما يميز السلطات شبه التشريعية للمنظمات عن السلطات التشريعية لها، كما سوف نرى. أما السلطات التشريعية للمنظمات الدولية، فتتمثل في سلطة المنظمة في إلزام كل الدول الأعضاء بالقرارات الصادرة عن جهازها الرئيس بأكثرية الأصوات، ونفاذ ما في هذه القرارات من قواعد دونما حاجة إلى التصديق عليها من قبل الدول الأعضاء، أو حتى منحهم حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة القانونية الناشئة عن هذه القرارات.

ولما كانت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي تمثل أكثرية الدول الأعضاء في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية وتمثل أكثرية الدول

الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، ولما كانت هذه المنظمة منظمة إقليمية متخصصة بحماية البيئة البحرية، فإن المنظمات الدولية والإقليمية تمتلك سلطات تشريعية لتطوير قواعد القانون الدولي للبيئة وتقنينها، ومن ثم يفترض أن دول مجلس التعاون الخليجي في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة وفي مجلس المنظمات الدولية الأخرى، قد عملت على توجيه السلطات التشريعية لهذه المنظمات لخدمة استراتيجيتها البيئية، أو على الأقل الاستفادة مما ينشأ عن هذه السلطات من قواعد لهذا الغرض. فدول مجلس التعاون الخليجي، إذا كان لها أكثرية في مجلس المنظمة تستطيع وضع مشروعات القواعد التنظيمية لحماية البيئة والتصويت عليها في المنظمة، فإذا ما حازت هذه القواعد على الأكثرية فإنها تصبح ملزمة لجميع الدول الأعضاء دون الحاجة إلى مصادقة الدول عليها لنفاذها، أو دون حتى منح أي دولة عضو حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بهذه القاعدة، وهو ما يؤدي إلى صدور قواعد تشريعية لحماية البيئة مباشرة أو بطريق غير مباشر.

الفرع الأول

توجيه مجلس التعاون الخليجي لسلطة التشريع المباشر للمنظمات الدولية لخدمة استراتيجيته البيئية:

هذه من أمضى الوسائل التي تمتلكها المنظمات الدولية، والتي إذا ما أحسن استخدامها المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، بتوجيه الدول الأعضاء إلى الالتزام بمبادئ سياسته البيئية في أثناء التصويت في مجلس المنظمات الدولية الأخرى، فإن المجلس الأعلى سوف يحقق الأمل لوضع قواعد استراتيجية إقليمية لحماية البيئة. فكيف يتمكن مجلس التعاون الخليجي من تطوير وسيلة التشريع المباشر للمنظمات الدولية لهذا الغرض؟ للإجابة عن هذا التساؤل ينبغي بادئ ذي بدء تحديد المقصود بالتشريع المباشر للمنظمات الدولية وأساسه القانوني وكيفية ممارسة هذه السلطة لتطوير قواعد قانونية لحماية البيئة.

يتمثل التشريع المباشر للمنظمات الدولية والإقليمية، كمنظمة حماية البيئة البحرية، في سن القواعد المتعلقة بمسائل الإدارة الداخلية لعمل الموظفين، والموارد المالية، وقواعد الإجراءات^(٨٨). وما يهمنا هنا هو قواعد الإجراءات، إذ إن لها أهمية خاصة بالنسبة لاتخاذ القرارات الموضوعية، وخصوصاً إجراءات التصويت على القرارات التي تتضمن قواعد تنظيمية لحماية البيئة أو تتضمن استراتيجية معينة لحماية البيئة. فمثل هذه الإجراءات عادة ما ينص عليها في دستور المنظمة^(٨٩). وقد وضع عدد من المنظمات الدولية، كمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية^(٩٠) ومنظمة حماية البيئة البحرية، نظاماً قانونياً للتشريع في مجال البيئة، يتمثل في سماح دستور المنظمة بإنشاء أجهزة فرعية ومنح المنظمة سلطة منح هذه الأجهزة اختصاصاً معيناً في مجال سن قواعد حماية البيئة. كذلك فإن بعض اتفاقيات حماية البيئة تمنح مؤتمر الدول الأطراف سلطة سن قواعد تنظيمية تشتمل على شروط تتمتع الدولة بالمزايا المالية الخاصة بدعم أنشطة حماية البيئة^(٩١)، كالنظام العالمي للتسهيلات البيئية^(٩٢)، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير^(٩٣). فما الاتجاه الذي تبنته دول مجلس التعاون الخليجي في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية وفي مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية بالنسبة لاستخدام وسيلة التشريع المباشر لهذه المنظمة لتطوير الاستراتيجية الإقليمية لحماية البيئة وتنفيذها في هذه الدول^(٩٤)؟

See Detter. Law-Making by International Organizations, opcit, p.44. (٨٨)

See Article 7 para.3 of the Convention, text in: I.L.M., 1992, vol.31, p. 849. (٨٩)

See: Alexandrowicz. The Law-Making Functions, opcit, p.75. (٩٠)

Article 21 of the Biodiversity Convention, I.L.M., 1992, vol.31, p.818 and Article 11 of the Climate Change Convention, text in: I.L.M., 1992, vol.31, p.849. (٩١)

Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, text in: I.L.M., 1994, vol.33, 1273. (٩٢)

See H. French. Partnership for the Planet, an Environment for the United Nations, World Watch Paper 126, 1995, p.36. (٩٣)

(٩٤) المادة ٢٢ من اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

هناك أمر تنبغي الإشارة إليه، قبل الإجابة عن هذا التساؤل، وهو أن مجلس التعاون الخليجي، إذا عدناه منظمة إقليمية، فإنه إذا قام بإبرام اتفاق مع منظمة أخرى، كالمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية أو غيرها، فإن مثل هذا الاتفاق يتم إبرامه باستقلالية عن الدول الأعضاء على أساس السلطة التشريعية المستمدة من دستور المجلس والمنظمة، فإذا كانت الدول الأعضاء في المجلس قد منحت هذا المجلس هذه السلطة التشريعية، فإن هذه السلطة التشريعية في المسائل الإدارية ما هي إلا جزء من تنفيذ اتفاقيات حماية البيئة والإذعان لها، أو أنها تمثل تشريعاً بيئياً أبعد من ذلك، كما استقر في العمل الدولي^(٩٥). من ذلك أن دستور المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي يتمتع مجلس التعاون الخليجي بأكثرية مهيمنة في مجلسها، يمنح مجلس هذه المنظمة اختصاصاً في متابعة تنفيذ اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية وبروتوكولاتها وخطة العمل لحماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية وتنميتها واقتراح تطوير قواعدها واقتراح إنشاء الأجهزة اللازمة لذلك^(٩٦). كما أن اتفاقية الكويت الإقليمية، في مادتها ٣/د، تلقي على عاتق الدول الأطراف، وأكثريتها الدول الأعضاء في مجلس التعاون، التزاماً بالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية: "لإعداد وإقرار معايير إقليمية، وتطبيقات وإجراءات يوصى بها في منع وتقليل ومكافحة التلوث من كافة المصادر [برية أو بحرية أو جوية] تمشياً مع أهداف الاتفاقية". فإذا ما نظرنا إلى مدى تطويع مجلس التعاون الخليجي لهذه النصوص التشريعية، في مجلس المنظمة الإقليمية وفي مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت، في الواقع العملي لخدمة تطوير استراتيجية إقليمية وتنفيذها، فإننا نستطيع الجزم، عن طريق تتبع ممارسات مجلس التعاون الخليجي، بأن هذا

See, for instance, Article 26(a) of the Constitution of I.M.O., text in: Kapteyn. (٩٥) International Organization and Integration, opcit, and Article 33 and 70 of the Constitution of W.H.O., opcit.

(٩٦) المادة ١٧/د/١، والمادة ١/هـ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

المجلس قد انتهج اتجاها يحد من تطبيق هذه النصوص التشريعية في مجال عنصر محدد من عناصر البيئة، وهو عنصر البيئة البحرية، بل إن هذا التطبيق معدوم في عناصر البيئة الأخرى كالبيئة البرية والجوية، على الرغم من الصلة الوثيقة بين هذه العناصر وعنصر البيئة البحرية. لذلك فربما لا يكون هناك تعويل على تفعيل السلطات التشريعية للمنظمة الإقليمية من قبل مجلس التعاون الخليجي لدعم استراتيجية بيئية شاملة، إلا أن ما لدى مجلس التعاون الخليجي من أكثرية الأصوات في مجلس المنظمة الإقليمية والتأثير في القرارات الصادرة عن هذا المجلس لتخدم استراتيجية بيئية جزئية لحماية العنصر البحري فقط.

ومع ذلك فلا يمكن الاستهانة بمثل هذه الأكثرية لقيام المجلس بمهمة التشريع في شتى عناصر البيئة، كما يجري في العمل الدولي. ففي بعض الحالات تمتلك المنظمات الدولية والإقليمية القدرة على سن قواعد موضوعية لحماية البيئة بوساطة التصويت بالأكثرية، أو بالإجماع الذي هو في واقعه يقترب من نصاب الأكثرية. ويظهر ذلك من بعض الأمثلة في الممارسات الدولية: من ذلك أن الجمعية العامة للسلطة الدولية لقيعان البحار والمحيطات تتمتع بحق تقرير القواعد والأنظمة والإجراءات الخاصة باستكشاف المنطقة واستغلالها، إذ تصدر هذه القرارات بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء^(٩٧)، حيث إن المادة ١٤٥ من اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢ تقضي بأنه: "القواعد والأنظمة والإجراءات" التي تضعها السلطة الدولية ينبغي أن تؤمن الحماية الفاعلة للبيئة البحرية من الآثار الخطرة التي من الممكن أن تنشأ عن هذه الأنشطة. كما أن مؤتمر الدول الأطراف في بروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تؤدي إلى تآكل طبقة الأوزون يمتلك قدرة تشريعية^(٩٨)، إذ من الممكن أن

Article 160 para. 2(f)(ii) in conjunction with Article 159 para.8 of (٩٧) U.N.C.L.O.S., opcit.

Caron,D. Protection of the stratospheric Ozone Layer and the Structure of (٩٨) International Environmental Law-Making, Hastings International and Comparative Law Review, 1991, vol.14, p.767

يقرر تعديلات ترد على المواد التي تؤثر في طبقة الأوزون وله تقرير تخفيضات على إنتاجها أو استهلاك المواد المحددة^(٩٩)، وذلك بأكثرية ثلثي الأصوات، إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق. فمثل هذا القرار ملزم لكل الدول الأطراف دون أن يكون لأي دولة الحق في اختيار اتباع إجراء عدم الالتزام، ودون حاجة إلى التصديق على مثل هذا القرار من قبل الدول الأطراف في البروتوكول، غير أنه ضمن أكثرية الثلثين، فإن هناك حقاً في استخدام الفيتو لكل من أكثرية الدول المتقدمة والدول النامية^(١٠٠).

ولم يتبن مجلس التعاون الخليجي هذه القواعد التشريعية المستقرة في ممارسات المنظمات الدولية عن طريق ما لديه من أكثرية في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية لتطلب دستور هذه المنظمة نصاب الإجماع لصدور قراراته في المسائل الموضوعية، ومنها مسائل البيئة البحرية. إلا أن اعتناق الدول الأعضاء في هذه المنظمة، ومنها الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي التي تمثل أكثرية مهيمنة، لتفسير مرن للنصوص التي تتطلب نصاب الإجماع لصدور القرارات الموضوعية لتأخذ بمبدأ الأكثرية والمفهوم الشامل للبيئة، وهو أمر أسهل بكثير من اتباع إجراء التعديل لهذه النصوص، قد يخدم هذه الدول في استخدام السلطة التشريعية لهذه المنظمة لتطوير القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة وتنفيذها. من ذلك أن دستور المنظمة الإقليمية يتطلب لصدور قراراته في المسائل الإجرائية أكثرية ثلاثة أرباع الدول المتعاقدة التي تحضر الاجتماع وتشترك في التصويت^(١٠١)، أي ست دول، وقد تكون هذه

Article 2, para.9 of the Protocol on Substances that deplete the Ozone Layer. (٩٩) Montreal 1987, text in, I.L.M., 1987, vol. 26, p. 1550.

This veto right has been introduced by the 1990 London Amendments (section (١٠٠) H), text in, I.L.M., 1990, vol.30, p.537. Before the London Amendments, the Protocol granted a veto right to parties making up for more than 50% of total consumption of the controlled substances.

(١٠١) المادة ١٧/٢/٣؛ والمادة ٢١ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

هي الدول الست الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، إذ إن القرار الصادر بهذه الأكثرية ملزم للدول الأعضاء، بحيث لا يكون لأي دولة الحق في اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بما ينشأ عن مثل هذه القرارات الإجرائية. كذلك فإن التفسير المرن للنصوص التي تتطلب الإجماع لصدور القرارات الموضوعية ومن ثم وضع قواعد قانونية شاملة لعناصر البيئة تكون ملزمة للدول الأعضاء، فإن مثل هذا الإجماع ربما لا يزيد عدد الأصوات فيه على خمس دول من أصل ثماني دول، وخصوصاً إذا انعقد الاجتماع صحيحاً بحضور النصاب المطلوب، وهو ثلاثة أرباع الدول المتعاقدة (ست دول من أصل ثماني دول)^(١٠٢)، ولم يجمع على اتخاذ القرار إلا خمس دول، إذا كانت الدولة السادسة التي حضرت الاجتماع لم تشارك في عملية التصويت، ولم تعترض أي دولة كتابة على مثل هذا القرار، فإن مثل هذا القرار يكون قد صدر بالأكثرية. ففي مثل هذا الافتراض، فإن القرارات الموضوعية التي تم اتخاذها تلزم الدول الأطراف الحاضرة هذا الاجتماع والدول التي لم تحضر. فإذا كان هذا القرار يتضمن قواعد قانونية شاملة لحماية البيئة، فإن هذه القواعد القانونية تمثل تشريعاً صدر بقرار تمت الموافقة عليه بأكثرية أصوات الدول الأعضاء في المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، وهو تفسير يؤدي إلى تطويع سلطة هذه المنظمة في التشريع المباشر لمسائل البيئة المختلفة.

الفرع الثاني

مدى استخدام مجلس التعاون الخليجي للتشريع غير المباشر للمنظمات الدولية لتطوير استراتيجيته الإقليمية لحماية البيئة وتنفيذها:

يقصد بالتشريع غير المباشر للمنظمات الدولية، أن بعض اتفاقيات البيئة تتضمن الإشارة إلى توجيهات ومستويات تم تبنيها في إطار المنظمات الدولية والإقليمية، إذ قد تكون الإشارة إلى هذه المستويات والتوجيهات إشارة إلى

(١٠٢) المادة ١٧/أ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

مستويات وتوجيهات من الممكن أن تنشأ في المستقبل أو أنها إشارة إلى مستويات وتوجيهات موجودة فعلا. فما مدى قدرة مجلس التعاون الخليجي على استخدام سلطة التشريع غير المباشر للمنظمات الدولية، سواءً أ تلك المنظمات التي لدول هذا المجلس عضوية فيها أم في المنظمات التي ليست لهذه الدول عضوية فيها، لتطوير القواعد القانونية لاستراتيجيته الإقليمية لحماية البيئة وتنفيذها؟

إذا ما نظرنا إلى الممارسات الدولية، ومنها ممارسات الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، فإننا نجد نماذج هذه الإشارة قد استقرت في مثل هذه الممارسات، إذ أشارت اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢ في مواضع كثيرة إلى مثل هذه النماذج^(١٠٣)، ومثل هذا ورد في اتفاقية الكويت الإقليمية وملاحقها، إذ أشارت هذه الاتفاقية، الأخيرة، في مقدمتها إلى الأخذ بعين الاعتبار: "الاتفاقيات الدولية القائمة ذات الصلة بهذه الاتفاقية"، والتزام الدول الأطراف بالتعاون: "مع المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المختصة لإعداد وإقرار معايير إقليمية، وتطبيقات وإجراءات يوصى بها لمنع وتقليل ومكافحة التلوث من كافة المصادر..."^(١٠٤). وفي بعض الأحيان، فإن نماذج الإشارة هذه تمثل مستويات الحد الأدنى الملزم الذي لا تستطيع الدولة النزول عنه في أنظمتها المختلفة، في حين تكون مثل هذه النماذج للإشارة أحيانا، مجرد توجيهات للدول الأطراف في الاتفاقية. من ذلك الإشارة الواردة في المادة ٢١٢ من اتفاقية البحار لعام ١٩٨٢ والتي تلزم دولة العلم عند إصدارها للتشريعات اللازمة للتحكم في التلوث الناشئ عن السفن بأن يكون لتشريعاتها على الأقل الأثر القانوني نفسه للقواعد والمستويات المقبولة دوليا، تلك القواعد والمستويات التي أخذت بها أيضا اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة

(١٠٣) "القواعد والمستويات المقبولة عموما، والتي تم وضعها من قبل المنظمات الدولية المختصة" و "القواعد والمستويات المقبولة دوليا والممارسات الموصى بها"، Article 211 para.2 and in Article 207 para.1 of U.N.C.L.O.S., I.L.M., 1982, vol.21, p.1261.

(١٠٤) المادة ٣/د من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

البحرية، إذ ألزمت الدول الأطراف باتخاذ "جميع التدابير المناسبة... كما تعمل على ضمان التنفيذ الفعال في المنطقة البحرية للقواعد الدولية المرعية المتعلقة بمكافحة هذا النوع من التلوث..."^(١٠٥). ومن بين هذه التدابير إصدار التشريعات المنفذة للالتزامات التعاهدية في النطاق الوطني. وفي بعض الظروف الخاصة، فإن الدولة الساحلية يكون لها سلطة تنظيم التلوث من السفن في منطقتها الاقتصادية الخالصة بالتعاون مع المنظمة الدولية المختصة، كالمنظمة الدولية للبحار والمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي كما ذكرنا لدول مجلس التعاون الخليجي أكثرية مهيمنة في عضويتها.

وفي مثل هذه الحالة، فإنه قد يصعب التمييز بين القواعد والمستويات في الاتفاقيات الأخرى لحماية البيئة من ناحية، وما يعرف بالقانون المرن (soft law) من ناحية أخرى، الذي أصبح ملزماً نتيجة لإشارة اتفاقية الكويت أو اتفاقيات حماية البيئة الأخرى إليه^(١٠٦). وفي الحقيقة فإن إشارة هذه الاتفاقيات إلى القانون المرن، قد رفعت من مستواه ليصبح قانوناً ملزماً (hard law)، ومن ثم فإن التمييز هنا ينبغي أن يكون بين القواعد والمستويات الملزمة نتيجة للإشارة إليها، حتى ولو كانت سابقاً قانوناً مرناً، وبين المستويات والتوجيهات التي لم تصبح بعد ملزمة، أي قانون مرن، نتيجة لعدم الإشارة إليها في اتفاقيات حماية البيئة، أو نتيجة لعدم استقرارها كقواعد ملزمة في الممارسات الدولية^(١٠٧). فهناك من اتفاقيات حماية البيئة ما يميز بين القواعد والمستويات المشار إليها في هذه الاتفاقيات وما يعرف بالقانون المرن، من ذلك أن اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية قد أشارت في المادة العاشرة إلى تعاون الدول المتعاقدة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة في المسائل التقنية والعلمية من

(١٠٥) المادة ٤ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

Oxman. Environmental Protection in Archipelagic Waters and International Straits, opcit, p.469.

For the inclusion of guidelines that were adopted by overwhelming vote or by consensus, Kirgis. Shipping in: United Nations Legal Order, opcit, p.735.

خلال المنظمات الإقليمية والدولية، وهي إشارة مطلقة. وتنفيذا لذلك فقد تبنى مؤتمر الدول الأطراف لهذه الاتفاقية البروتوكول الخاص بالتعاون الإقليمي في مكافحة التلوث بالزيت والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة لعام ١٩٧٨^(١٠٨)، الذي تبنته المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية (R.O.P.N.E.) بعد إنشائها^(١٠٩)، إذ أشار هذا البروتوكول إلى الأخذ بالمعلومات والبيانات العلمية والتقانية، التي تبنتها المنظمة الدولية للبحار^(١١٠)، حيث ينبغي على الدول الأطراف الالتزام بما ورد في هذه الإشارة عند إنشاء مركز المساعدة المتبادلة المشار إليه في اتفاقية الكويت الإقليمية^(١١١)، بل إن الإشارة المطلقة في المادة ١٠ من الاتفاقية قد تم تقييدها بالمادة ١٢ من البروتوكول التي تقضي: "١- مع مراعاة المهام التي يحددها هذا البروتوكول للمركز [مركز المساعدة المتبادلة للطوارئ البحرية المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٣ من هذا البروتوكول]، تقوم كل دولة متعاقدة بتشكيل وتدعيم سلطة مختصة، للاضطلاع بصورة كاملة بالتزاماتها بموجب هذا البروتوكول...". في حين أن هناك من الإشارات الواردة في اتفاقية الكويت الإقليمية ما لم يكن ملزماً، أي قانون مرّن، وإنما ينبغي أخذه بعين الاعتبار من قبل الدول الأطراف كلما كان ذلك مناسباً، كالتوجيهات الواردة في المادة ٣/د، التي تقضي بأن تتعاون الدول المتعاقدة مع المنظمات الدولية المختصة لإعداد وإصدار معايير إقليمية وتطبيقات وإجراءات يوصى بها تنفيذاً لهذه الاتفاقية.

كذلك تستطيع دول مجلس التعاون الخليجي، ليس فقط استخدام نماذج الإشارة في اتفاقيات حماية البيئة التي تشير إلى قواعد أو مستويات تنشأ في المستقبل، لتطوير قواعد حماية البيئة وتنفيذها في الإستراتيجية الإقليمية، بل أيضا استخدام نماذج أخرى

(١٠٨) ملحق باتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(١٠٩) تم إنشاء هذه المنظمة في ١ يوليو عام ١٩٧٩، R.O.P.N.E. achievements, Kuwait, 1993.

(١١٠) المادة ٣/٣ و من البروتوكول الخاص بالتعاون الإقليمي لمكافحة التلوث بالزيت والمواد الضارة لعام ١٩٧٨.

(١١١) المادة ٣/١ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

أكثر تحديداً من السابقة. من ذلك أن الإشارة إلى القواعد والتوجيهات والمستويات في اتفاقيات حماية البيئة قد تكون ثابتة، أي أنها من ناحية إشارة خاصة إلى قواعد ومستويات، ومن ناحية أخرى، فإن هذه القواعد والمستويات موجودة بالفعل عند الإشارة إليها: من ذلك ما ورد في بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر في البر لعام ١٩٩٠ الملحق باتفاقية الكويت الإقليمية، والذي تم تبنيه تحت رعاية المنظمة الإقليمية لحماية البيئة، إذ أشار إشارة ثابتة^(١١٢) في الملاحق رقم (١)، و(٢)، و(٣) من هذا البروتوكول إلى قواعد مونتريال التوجيهية لحماية البيئة البحرية من التلوث الناتج عن مصادر في البر لعام ١٩٨٥^(١١٣) ولما كان بروتوكول عام ١٩٩٠ جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الكويت الإقليمية، كما أشار إلى ذلك البروتوكول والاتفاقية من قبله، فإن على الدولة الطرف في هذا البروتوكول اتباع القواعد التوجيهية والمعايير والمقاييس هذه، المشار إليها، والمسماة بقواعد مونتريال لعام ١٩٨٥، للتخلص من الفضلات الناشئة عن مصادر برية، والتي تم تبنيها في نطاق المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية. فإذا ما أرادت دول مجلس التعاون الخليجي، بما لها من هيمنة في مجلس هذه المنظمة وفي مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت، استخدام مثل هذه النماذج للإشارة في تطوير القواعد القانونية لإستراتيجيتها الإقليمية، وكان ذلك يتضمن تعديلاً للاتفاقية أو ملاحقها، فإن ذلك يستلزم اتباع إجراءات تعديل اتفاقية الكويت وملاحقها^(١١٤)، وهي إجراءات من الممكن لدول مجلس التعاون الخليجي تخطيها، بما لها من أكثرية، كما ذكرنا، تطويراً لقواعد هذه الاتفاقية وملاحقها لتساير تطور قواعد القانون الدولي للبيئة، خدمة للإستراتيجية الإقليمية لحماية البيئة، أو أن تكتفي هذه الدول باستخدام نماذج هذه الإشارة، وتبني القواعد القانونية الدولية المشار إليها، إذ إن هذه القواعد قواعد ملزمة للدول الأعضاء في المجتمع الدولي.

(١١٢) المواد ٤، و ٥، و ٦ من بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر في البر لعام ١٩٩٠ التابع لاتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨.

(١١٣) مقدمة بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر في البر لعام ١٩٩٠.

(١١٤) المادة ٢٠ والمادة ٢١ من اتفاقية الكويت الإقليمية بشأن حماية البيئة لعام ١٩٧٨.

الفصل الرابع

تطبيق مجلس التعاون الخليجي لقواعد حماية البيئة المتفق عليها دوليا في النطاق الإقليمي

إذا كان لمجلس التعاون الخليجي مكنة الاستفادة من الإشارة في اتفاقيات حماية البيئة، التي للدول الأعضاء أكثرية فيها، إلى القواعد والمستويات والتوجيهات الخاصة بحماية البيئة لتطوير استراتيجية إقليمية لحماية البيئة وتنفيذها، فإن هناك أيضا آلية أخرى تمكن مجلس التعاون الخليجي من التطبيق الواقعي للقواعد المتفق عليها دوليا ضمن نطاق استراتيجيته الإقليمية هذه. فهناك من التدابير والمستويات التي تتضمنها الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية، والتي تم تبنيها من قبل اللجان والمنظمات الدولية، كجان الصيد ومنظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، إذ من الممكن لمجلس التعاون الخليجي، سواءً أكانت الدول الأعضاء في هذا المجلس أطرافاً أم لم تكن كذلك في مثل هذه الاتفاقيات، تطبيق هذه التدابير والمستويات ضمن الإستراتيجية الإقليمية لهذا المجلس. من بين هذه الاتفاقيات: اتفاق عام ١٩٩٥ بشأن تنفيذ نصوص اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام ١٩٨٢ الخاصة بالمحافظة على مخزون الأسماك^(١١٥)، واتفاق منظمة الأغذية والزراعة لعام ١٩٩٤ بشأن تأمين إزعان سفن الصيد في المياه الدولية للتدابير الدولية للمحافظة على المصائد وإدارتها^(١١٦)، ومدونة منظمة الأغذية والزراعة بشأن الصيد^(١١٧)، وما يسمى

Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations^(١١٥) Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982: Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, adopted in 1995, text in: I.L.M., 1995, vol.34, 1542. On the Convention see Balton, D. Strengthening the Law of the Sea:

The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Ocean Development and International Law, 1996, vol.27, pp.125-151.

I.L.M., 1994, vol.33, p.968.

(١١٦)

F.A.O., Code Conduct for Responsible Fisheries, F.A.O., Rome, 1995.

(١١٧)

بتفويض جاكارتا لعام ١٩٩٥ بشأن المحافظة واستمرارية استخدام التنوع البيولوجي للمناطق البحرية والساحلية^(١١٨)، والذي تم تبنيه ضمن إطار الاتفاق الدولي بشأن التنوع البيولوجي^(١١٩).

فالألية التي تبنتها هذه الاتفاقيات والتوجيهات، والتي من الممكن أن تستفيد منها دول مجلس التعاون الخليجي في تفعيل استراتيجيتها الإقليمية لحماية البيئة، تتمثل في اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على المصائد وإدارتها، إذ ينبغي على الدول الأطراف إنشاء لجان الصيد الإقليمية والانضمام إليها^(١٢٠). فالدول الأطراف في هذه اللجان^(١٢١)، والدول غير الأطراف^(١٢٢)، كدول مجلس التعاون الخليجي، تلتزم بتطبيق التدابير اللازمة للمحافظة على الثروة السمكية، إذ لا تستطيع أي دولة استغلال الموارد السمكية الخاضعة لمثل هذه التدابير، إلا إذا طبقت فعلا هذه التدابير، حيث يخضع تطبيق مثل هذه التدابير للرقابة الدولية^(١٢٣). من ذلك رقابة دولة الميناء^(١٢٤)، التي لها ليس فقط تطبيق التدابير الدولية، وإنما أيضا تطبيق تلك التدابير الإقليمية على الدول التي لم توافق عليها لما لدولة الميناء من سلطة الاختصاص والتنفيذ على إقليمها البحري^(١٢٥).

The Jakarta Mandate consists of Recommendation on Scientific, Technical and Technological Aspects of the Conservation and Sustainable Use of Postal and Marine Biological Diversity (S.B.S.T.T.A. Recommendation), Doc.U.N.E.P./COP/2/5, September 4-8 1995, p. 34.

Guilmin, and others. The New Law of Biodiversity, Yearbook of International Environmental Law, 1992, vol.3, p.43.

Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1992: Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, adopted in 1995, text in: I.L.M., 1995, vol.34, Article 8/5 and 8/3.

Ibid, Article 9 and 10. (١٢١)

Ibid, Article 8/3. (١٢٢)

Ibid, Article 17/1, 17/2. (١٢٣)

Ibid, Article 23. (١٢٤)

See Article 226 and Article 218 of U.N.C.L.O.S., op cit. (١٢٥)

كذلك فإن دول مجلس التعاون الخليجي من الممكن أن تستفيد من مستويات الأمان لحماية الصحة والتقليل من الأخطار على الحياة والممتلكات، في استراتيجيتها الإقليمية لحماية البيئة، تلك المستويات التي تتبناها وكالة الطاقة الذرية^(١٢٦)، بصرف النظر عما إذا كانت مثل هذه المستويات قد تم اندماجها في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دول هذا المجلس أم لا، إذ لا يمكن لدول هذا المجلس الاستفادة مما تقدمه الوكالة أو تشرف على تقديمه من مواد وخدمات وأجهزة دون الالتزام بمستويات الأمان هذه، وهو التزام وإن كان غير مباشر، إلا أنه تطبيق واقعي لهذه المستويات المتفق عليها دوليا في الاستراتيجية الإقليمية لحماية البيئة لدول مجلس التعاون الخليجي.

Article III (A) para.6 of the Statute.

(١٢٦)

الخلاصة

تقدير واقع الإستراتيجية واستشراف مستقبلها

١- التقدير:

إذا كانت الإجابة عن التساؤل عما إذا كان لمجلس التعاون الخليجي استراتيجية إقليمية لحماية جميع عناصر البيئة محددة سلفا لتلتزم بها جميع الدول الأعضاء، إنما تكون بالنفي، فإن مجلس التعاون الخليجي، عند إنشائه، قد وجد نفسه في واقع قانوني، نتيجة لارتباط الدول الأعضاء فيه بالاتفاقيات الإقليمية والدولية لحماية البيئة البحرية، التي تم إبرامها قبل إنشاء هذا المجلس. أما باقي عناصر البيئة فقد واجهتها الدول الأعضاء بجهود فردية، لم يعمل مجلس التعاون الخليجي في بداية إنشائه على التنسيق بينها، وإن اتخذ، فيما بعد، بعض القرارات الموضوعية قليلة الأثر القانوني على الصعيد الإقليمي.

إلا أن تطور قواعد القانون الدولي لحماية البيئة، الناشئة عن الممارسات الدولية، قد أوجدت اتجاهاً قوياً بين دول مجلس التعاون الخليجي، كما تكشف عن ذلك ممارسات هذا المجلس، يدعو إلى وضع استراتيجية قانونية إقليمية لحماية البيئة، وذلك عن طريق تطوير القواعد القانونية الإقليمية، لتساير مثيلاتها الناشئة عن الممارسات الدولية.

ولما كان من الممكن أن يثور شك حول إمكانية تطبيق مثل هذا الاتجاه، بسبب عدم وجود نص صريح في النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي يجعل من بين أهداف هذا المجلس حماية البيئة الإقليمية، فإن لمثل هذا الاتجاه أسسه ومبرراته القانونية. من ذلك أن عقد المؤتمرات الدولية بشأن البيئة، وما يصدر عنها من إعلانات دولية، واتخاذ مقررات هذه المؤتمرات والإعلانات كأسس لسلوك التجمعات السياسية المختلفة نحو البيئة، وما تلا ذلك من إبرام لكثير من الاتفاقيات الإقليمية والدولية بشأن حماية البيئة، قد أدى إلى ظهور نوع جديد من

قواعد القانون الدولي، بحيث لم تعد هذه القواعد قواعد تنسيق بين المصالح الفردية للدول وإنما أصبحت قواعد خضوع، أي قواعد أمرة، لحماية المصلحة العامة للمجتمع الدولي، ومنها دول مجلس التعاون الخليجي، بسلامة البيئة.

من ذلك أن الدول الثماني المطلة على الخليج وهي: دولة البحرين، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، ودولة الكويت، وسلطنة عمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، قد أخذت تعمل على توحيد سياساتها البيئية وفقاً لهذه الإعلانات الدولية، وإن لم تكن سياسة بيئية شاملة لجميع عناصر البيئة، بل كانت موجهة فقط لحماية البيئة البحرية لمياه الخليج، الذي يعد بحراً شبه مغلق، وذلك منذ عام ١٩٧٣ بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة، وذلك بوضع ما يسمى بخطة الكويت وإبرام اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية لعام ١٩٧٨، وإنشاء المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، كجهاز تنفيذي لهذه الاتفاقية. وقد أخذت اتفاقية الكويت الإقليمية في مادتها الـ ١٩ بمبدأ إبرام البروتوكولات لتطوير قواعد حماية البيئة وتقنينها وفقاً للمستجدات التي تطرأ على البيئة البحرية الإقليمية، إذ أبرم وفقاً لذلك البروتوكول الخاص بالتعاون الإقليمي في الحالات الطارئة لعام ١٩٧٨، حيث يعد هذا البروتوكول جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الكويت الإقليمية، وفقاً لنص المادة ٢٨/أ من هذه الاتفاقية. وتنفيذاً لما جاء في هذا البروتوكول، فقد تم إنشاء مركز المساعدة المتبادلة للطوارئ البحرية، (Marine Emergency Mutual Aid Centre), (M.E.M.A.C.) كجهاز استشاري للدول الأطراف وتنفيذي للقواعد الواردة في هذا البروتوكول، وفقاً لنص المادة ٣/٣ منه.

ونتيجة للشلل الذي أصاب تطبيق هذه القواعد الاتفاقية في الحوادث البيئية الكبرى، التي وقعت في منطقة الخليج، والناشئة عن النزاعات المسلحة بين الدول الأطراف، فقد أظهرت هذه الحوادث البيئية، في الواقع، عدم اشتغال هذا النظام القانوني لحماية البيئة البحرية على آلية فاعلة لإلزام الدولة الطرف باحترام التزاماتها وإجبارها، ولو بالقوة المادية، على ذلك. وقد ظهر للدول الأطراف شلل هذه الإستراتيجية، أول ما ظهر، في الكارثة البيئية الأولى، الناشئة

عن الحرب العراقية - الإيرانية، مما جعل بعض الدول الأطراف تعيد النظر في هذا النظام الإقليمي من ناحية وفي النظام العربي ككل من ناحية أخرى.

فلا هذا النظام، غير العربي، لوجود جمهورية إيران الإسلامية فيه، وإن كانت الأكثرية العظمى فيه من الدول العربية، ولا النظام العربي ككل، على الرغم من إنشاء النظام العربي المتمثل في جامعة الدول العربية قبل إنشاء منظمة الأمم المتحدة، والتي سبقته في كثير من المجالات كمجال حماية البيئة، قد أثبت في الممارسة فاعليته في مواجهة القضايا الدولية، كمسائل البيئة، من ناحية ومن ناحية أخرى لم يساير التطور السريع للقواعد القانونية الدولية لحماية البيئة. فاعتقد بعض الدول العربية الأطراف، في النظام الإقليمي لحماية البيئة البحرية للخليج، أن وضع نظام إقليمي أضيق نطاقاً من حيث الدول الأعضاء، التي تتشابه أنظمتها السياسية، قد يكون أكثر فاعلية من سابقه في مواجهة المسائل الدولية ومنها قضايا البيئة، وقد يؤدي إلى تطوير النظام العربي ككل لما قد يكون للدول الأعضاء في هذا النظام الجديد من سياسة موحدة في المؤتمرات والمنظمات الدولية لدعم القضايا القومية، ومنها قضايا البيئة. وعلى هذا الأساس فقد تم إنشاء مجلس التعاون لدول الخليج العربية عام ١٩٨١، إذ اقتضت العضوية فيه على الدول العربية الست الأعضاء في النظام الإقليمي السابق لحماية البيئة البحرية للخليج، باستثناء العراق.

ومن المسلمات التي ينبغي على واضعي نظام مجلس التعاون الخليجي الأخذ بها، أن اقتراح نظام ما لتطوير نظام آخر يقتضي أن يتفادى النظام المقترح ما في النظام الآخر من مآخذ، ومن أهمها، وخصوصاً في المنظمات الدولية، منح مجلس المنظمة حق إصدار قراراته، أيما كان موضوعها، بالأكثرية والتزام الدول الأعضاء جميعاً بمثل هذه القرارات، بدلاً من صدورهما بالإجماع، كما هو الحال في نظام جامعة الدول العربية، الذي يمنح الدولة العضو حق رفض مثل هذه القرارات، وإمكانية عدم التزام الدول الأعضاء بقرارات المنظمة، وخصوصاً في المسائل الدولية الحساسة، كقضايا البيئة الناشئة عن النزاعات المسلحة بين الدول الأعضاء. فإذا ما وضعنا النظام الأساسي لمجلس التعاون

الخليجي على هذا المقياس، فإننا نجد أنه لم يأت بشئ جديد سواءً لتطوير النظام الإقليمي السابق لحماية البيئة، أو لتطوير النظام العربي ككل، إذ أخذ النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي بنصاب الإجماع لصدور قراراته في الأمور الموضوعية، ومنها مسائل البيئة، بالإضافة إلى أن هذا النظام لم يأخذ بمسائل البيئة كأحد أهداف إنشائها، ومن ثم فإن أي قرار يتعلق بمسائل البيئة ينبغي أن يصدر بإجماع الدول الأعضاء، الأمر الذي يعيدنا مرة ثانية إلى نظام جامعة الدول العربية في اتخاذ القرارات، وعجز هذا النظام عن مواجهة كثير من القضايا القومية، ومنها الأمن البيئي. فكيف يكون إذن لمجلس التعاون الخليجي، إذا ما كانت هناك إرادة صادقة بين الدول الأعضاء، مواجهة القضايا البيئية الإقليمية دون اللجوء إلى تعديل نظامه الأساسي ودون أن يكون لنصاب الإجماع أثر سلبي على توجيه هذه الإرادة نحو تطوير القواعد القانونية الإقليمية لحماية البيئة في إستراتيجية إقليمية لهذا المجلس في الواقع العملي؟

لا يعاب على النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي كونه لم يأخذ بمسائل البيئة كأحد أهداف إنشائه، وإن كان قد أنشئ في وقت تبلورت فيه القواعد القانونية الدولية لحماية البيئة (١٩٨١)، على خلاف المنظمات الإقليمية الأخرى التي أنشئت قبل ذلك والتي لم ينص نظامها الأساسي على مسائل البيئة، إذ تظهر الممارسة الدولية للمنظمات، الإقليمية والدولية، كالسوق الأوروبية المشتركة، أن عدم نص دساتيرها على مسائل البيئة، وأخذها بنظام الإجماع لصدور قراراتها لا يحول دون تطوير قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة وتنفيذها، وذلك إذا ما أرادت الدول الأعضاء إعطاء النصوص الدستورية تفسيراً مرناً لتشمل مسائل البيئة، وهو أمر أسهل من اتباع إجراء تعديل هذه الدساتير. وقد سلك هذا المسلك الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، في بداية إنشائه، مما مكنها من وضع نظام قانوني إقليمي لحماية البيئة. ونرى أن مجلس التعاون الخليجي يسير في هذا الاتجاه نفسه، إذا ما كانت هناك إرادة صادقة بين الدول الأعضاء، وأعطت لنصوص النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، التي لم تتعرض لمسائل البيئة وتلك التي تتطلب نصاب الإجماع لصدور القرارات

الموضوعية، تفسيراً مرناً، مستفيدة من ممارسات المنظمات الدولية وما ترتبط به هذه الدول من اتفاقيات إقليمية ودولية لحماية البيئة لتطوير قواعد قانونية إقليمية لحماية البيئة. إضافة إلى ذلك، الأخذ ببعض القواعد القانونية العرفية الخاصة بحماية البيئة التي قد تنشأ عن ممارسات مجلس التعاون الخليجي، كذلك القواعد التي عادة ما يتم التأكيد عليها في البيان الختامي في كل دورة من دورات هذا المجلس. من ذلك أنه في البيان الختامي للدورة السادسة لعام ١٩٨٥، فقد صادق هذا المجلس على أسس الإستراتيجية البيئية لهذا المجلس، والتي تتكون من ثلاثة عشر مبدأً تحت عنوان "السياسات والمبادئ العامة لحماية البيئة والعمل البيئي المشترك لدول مجلس التعاون". فقد جاء في المبدأ الأول من هذه الإستراتيجية تبني الدول المفهوم الشامل للبيئة، وأقر وزراء البيئة خطة عمل لتنفيذ هذه الإستراتيجية بالتعاون مع الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي، إذ لا يمتلك مجلس التعاون الخليجي أجهزة متخصصة لتنفيذ هذه الإستراتيجية. إلا أن استعاضة مجلس التعاون الخليجي بمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية ومجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، والتي تمثل دول مجلس التعاون الخليجي أكثرية مهيمنة فيهما، من الممكن أن يسد هذا النقص، تمهيدا لإنشاء أجهزة متخصصة تابعة لمجلس التعاون الخليجي لهذا الغرض.

فوفقا لهذه الإستراتيجية والاتفاقيات الإقليمية، فإن مجلس التعاون الخليجي يمتلك آلية، وإن لم ينص على ذلك في نظامه الأساسي، لتحفيز الدول الأعضاء على التعبير عن إرادتها للالتزام بالقاعدة القانونية الناشئة، سواء أكان ذلك التعبير صراحة، كآلية استخدام وسيلة المعاهدة، والتي تحتاج إلى موافقة الدول على القاعدة القانونية الناشئة، أم وسيلة التشريع، والتي لا تحتاج لنفاذها إلى الموافقة الفردية من الدول الأعضاء، بل يكفي لنفاذها الموافقة عليها بإجماع الدول الحاضرة والمشاركة بالتصويت، وهو إجماع ربما لا يبتعد كثيراً عن نصاب الأكثرية، كما سوف يأتي بيانه. فإذا كانت هذه القاعدة التشريعية تؤدي إلى تعديل النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، ولم ترتضيها إحدى الدول

الأعضاء، فعلى هذه الأخيرة اتباع إجراءات الانسحاب، وإن لم يكن هناك نص في النظام الأساسي على ذلك. وقد أخذت بهذه الممارسات المنظمات الدولية، كالمنظمة الدولية للبحار وغيرها. أما إذا ارتضت هذه الدول بمثل هذه القرارات، فإن ذلك يمثل تعبيراً ضمنياً عن قبول هذه الدول بنشوء قاعدة قانونية جديدة، هي من ناحية تعديل للنظام الأساسي لهذا المجلس ليشمل مسائل البيئة، ومن ناحية أخرى أخذ هذا النظام بقاعدة الأكثرية لصدور قراراته الموضوعية بدلاً من قاعدة الإجماع.

وعن طريق تفسير نصوص النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، وخصوصاً تلك النصوص التي تتطلب الإجماع لصدور القرارات الموضوعية، ليكون إجماع الدول الحاضرة والمشاركة في التصويت، فإن المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي أيضاً يمتلك آلية أخرى لتحفيز الدول الأعضاء على التعبير عن إرادتها ضمناً بقبول القاعدة الناشئة الجديدة التي تضمنها القرار، والمقصود هنا الدول التي حضرت ولم تشارك في التصويت على القرار أو الدول التي لم تحضر ولم تعارض ذلك القرار. وقد تكون تلك القاعدة الناشئة التي تضمنها القرار، إنما هي قبل ذلك مجرد توجيهات ومستويات ناشئة عن الممارسات الإقليمية، أي قانون مرن (soft law)، أو أنها ناشئة عن تفسير معاهدات حماية البيئة. فإذا ثار نزاع حول مدى التزام الدول الأعضاء بهذه القاعدة، أو حول تعديلها اتفاق حماية البيئة أو النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، فإن هذا النزاع يحل إما عن طريق آلية حل النزاعات في النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، إذا كان النزاع بين دولتين أو أكثر أعضاء في هذا المجلس، وإما عن طريق آلية حل النزاعات في اتفاقية الكويت الإقليمية، إذا كان النزاع بين دولتين أو أكثر أطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، وهي وسائل لا تختلف كثيراً في اتفاقية الكويت عنها في نظام مجلس التعاون الخليجي.

وإذا كان يتوافر لمجلس التعاون الخليجي، في الواقع، أسس ومبررات وجود استراتيجية قانونية إقليمية لحماية البيئة، وفي الواقع أيضاً يمتلك الآلية اللازمة لتحفيز الدول الأعضاء على التعبير عن إرادتها صراحة أو ضمناً

بالالتزام بالقاعدة القانونية الجديدة لحماية البيئة الإقليمية، عن طريق التفسير المرن لنصوص النظام الأساسي لهذا المجلس لتساير التطورات الحديثة في ممارسات الدول والمنظمات الدولية، ولتتفق أيضا مع تطور القواعد القانونية الدولية لحماية البيئة، فإن هذا المجلس يفتقر في تشكيله الحالي إلى الأجهزة الإقليمية المتخصصة لتنفيذ مثل هذه الإستراتيجية.

وحتى يتم تعديل النظام الأساسي لهذا المجلس وإنشاء مثل هذه الأجهزة الإقليمية، فإن الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، تمثل الأكثرية المهيمنة في مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية وفي مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، وأعضاء في منظمات دولية متخصصة، إذ من الممكن لمجلس التعاون الخليجي اللجوء إلى هذه الأجهزة لتطوير استراتيجيته الإقليمية وتنفيذها، مستفيدا مما لدى هذه المنظمات من إمكانيات تسهيلها لإبرام اتفاقيات حماية البيئة بين الدول الأعضاء وما تعقده من مندييات دولية، بل حتى ما لدى هذه المنظمات من سلطات شبه تشريعية وسلطات تشريعية لهذا الغرض. ففي الممارسات الدولية تقوم المنظمات بتسهيل إبرام اتفاقيات حماية البيئة بين الدول الأعضاء، بل عادة ما تقوم المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية بوضع مشروع البروتوكول ثم تعرضه على الدول الأطراف للمصادقة عليه وتلقي التقارير من السلطات الوطنية للدول الأطراف حول تنفيذ مثل هذا البروتوكول. وجريا وراء ممارسات المنظمات الدولية، كالمنظمة الدولية للبحار، فإن مجلس التعاون الخليجي بما له من أكثرية يستطيع أيضا استخدام المنتدى الدولي للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، وما يقدمه من أعمال السكرتارية لوضع مشروعات الاتفاقيات، إذ بالفعل تم عن طريق عقد مثل هذا المنتدى وضع مشروع بروتوكول في عام ١٩٨٩ بشأن التلوث البحري الناجم عن استكشاف الجرف القاري، حيث تمت المصادقة عليه وتنفيذه من قبل الدول الأعضاء، ومعظمها دول مجلس التعاون الخليجي.

كما أن مجلس التعاون الخليجي يستطيع أن يستخدم ما لدى المنظمات الدولية من سلطات شبه تشريعية، وخصوصاً تلك القواعد التنظيمية التي لا تحتاج إلى

التصديق عليها من قبل الدول الأعضاء، وإنما تصدر بالأكثرية التي يحددها دستور المنظمة والملزمة لبقية الدول الأعضاء، ما لم تختَر إحدى هذه الدول اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التنظيمية خلال فترة زمنية محددة. وبتوجيه من المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، يمكن للدول الأعضاء تفعيل مثل هذه السلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية. فإذا كانت الأنظمة المقترحة في مجلس المنظمات الدولية لا تخدم الإستراتيجية القانونية البيئية لمجلس التعاون فمن الممكن لدول هذا المجلس اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام وفقاً للإجراءات التي يضعها دستور المنظمة، أما إذا كانت لهذه الدول أكثرية مهيمنة، كما هو الحال في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، فمن الممكن صياغة القاعدة التنظيمية بحيث تخدم الإستراتيجية الإقليمية لمجلس التعاون الخليجي، فإذا تم التصويت عليها في مجلس هذه المنظمة، فإنه وفقاً للتفسير المرن لنصاب الإجماع، اللازم لصدور قرارات هذا المجلس، فإن دول مجلس التعاون الخليجي تستطيع تنفيذ سياستها البيئية وتطويرها بكل سهولة ويسر، مع إعطاء الدول الأخرى حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام وفقاً لما ينص عليه دستور هذه المنظمة، وما استقر في ممارسات المنظمات الدولية الأخرى.

وتفادياً لاتباع الدولة العضو، من غير دول هذا المجلس، لإجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقواعد التي تتضمنها القرارات الصادرة وفقاً لهذا النوع المرن من التفسير لمفهوم الإجماع، فإنه ضمن هذه السلطات شبه التشريعية للمنظمات الدولية، فإنه يمكن لمجلس التعاون الخليجي، عن طريق ما يتبناه المجلس الأعلى له من سياسة بيئية تلتزم بها الدول الأعضاء، فإنه ينبغي على الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، أن تسخر ما لديها من أكثرية مهيمنة في مجلس المنظمة الإقليمية وفي مجلس الدول الأطراف في اتفاقيات الكويت الإقليمية بطريقة حكيمة ودون تخبط، قد يؤدي إلى إساءة استخدام مثل هذه الأكثرية، ومن ثم إلى مقاومة الدول الأطراف الأخرى مثل، إيران والعراق، وذلك باللجوء إلى قاعدة الموافقة العامة (consensus) على القرار المتضمن للقاعدة القانونية الجديدة محل الخلاف، قبل اللجوء إلى التصويت لما أثبتته الممارسات الدولية من فاعلية في اتباع مثل هذا الإجراء في هذه الحالة.

وقد أثبتت الممارسات الدولية للمنظمات، أن هذه المنظمات لا تمتلك فقط سلطات شبه تشريعية، وإنما تمتلك أيضا سلطات تشريعية، من الممكن للدول الأعضاء توجيهها لتحقيق أهداف المنظمة، وذلك عن طريق إلزام جميع الدول الأعضاء بالقرارات الصادرة عن الجهاز الرئيس بأكثرية الأصوات، ونفذ ما في هذه القرارات من قواعد دونما حاجة إلى التصديق عليها من قبل الدول الأعضاء، أو حتى منحهم حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بالقاعدة التي يتضمنها القرار. فمن الممكن لمجلس التعاون الخليجي عن طريق ما له من أكثرية في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية وفي مجلس منظمة حماية البيئة البحرية أن يطرح مشروعات تنظيمية لخدمة استراتيجيته البيئية، فإذا ما حازت على الأكثرية المطلوبة، وفقا للقواعد التي تنظم ذلك في اتفاقية الكويت، ووفقا للتفسير المرن على النحو سالف الذكر، فإن مثل هذه النظم تصبح نافذة بمجرد إقرارها على هذا النحو دون حاجة إلى مصادقة الدول الأعضاء عليها، أو حتى دون منح أي دولة عضو حق اتباع إجراء الاختيار بعدم الالتزام بهذه الأنظمة، مما يؤدي إلى قيام مجلس التعاون بالتشريع مباشرة أو بطريقة غير مباشرة في مسائل البيئة الإقليمية. فالتشريع المباشر للمنظمة الدولية، يتمثل في الإجراءات التي رسمها دستور هذه المنظمة لصدور قراراتها في المسائل الإدارية، تلك المسائل الإدارية التي تعد، في المنظمات المتخصصة في حماية البيئة، تنفيذا لاتفاقيات حماية البيئة والإذعان لها أو أنها تمثل ما هو أبعد من ذلك، أي تشريع بيئي، كما استقر في ممارسات المنظمات الدولية، وأيضا في ممارسة المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية. فهذه المنظمة الأخيرة ملتزمة بمتابعة تنفيذ اتفاقية الكويت وبروتوكولاتها واقتراح تطوير قواعد هذه الاتفاقية وإنشاء الأجهزة اللازمة لذلك، هذه الوسيلة التشريعية التي لم يستفد منها مجلس التعاون الخليجي كثيراً، على الرغم مما لديه من إمكانيات في هذه الأجهزة، في تطوير القواعد القانونية لاستراتيجيته البيئية وتنفيذها، والاستفادة من تجارب المنظمات الدولية في هذا المجال.

وقد استعاض مجلس التعاون الخليجي في تطوير استراتيجيته البيئية، بالتشريع غير المباشر للمنظمات الدولية، بدلا من التشريع المباشر، إذ بما لديه من أكثرية في مجلس منظمة حماية البيئة وفي مجلس الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية، استخدم نماذج الإشارة في اتفاقية الكويت، تلك النماذج التي تشير إلى توجيهات ومستويات تم تبنيها في إطار المنظمات الدولية، سواءً أكانت هذه المستويات والتوجيهات من الممكن أن تنشأ في المستقبل أم أنها موجودة بالفعل، إذ تم رفع مستوى هذه التوجيهات والمستويات لتصبح ملزمة، وذلك عن طريق إدراجها في بروتوكولات تم تبنيها في مجلس المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، بحيث أصبحت هذه المستويات والتوجيهات تمثل الحد الأدنى الذي لا يمكن للدول الأعضاء النزول عنه في تشريعاتها الوطنية، وذلك تمشيا مع التطورات الحديثة في القواعد القانونية الدولية الناشئة عن ممارسات المنظمات الدولية الأخرى.

وبالإضافة إلى ما سبق من وسائل تمتلكها المنظمات الدولية ويمكن لمجلس التعاون الخليجي توجيهها إلى خدمة استراتيجيته البيئية، فإن هناك مجالاً أيسر وأرحب، وهو تطبيق القواعد القانونية الدولية الخاصة بمسائل البيئة ضمن الإستراتيجية الإقليمية لمجلس التعاون الخليجي، تطويراً لهذه الإستراتيجية من ناحية وتنفيذاً لها من ناحية أخرى، إذ إن هذه القواعد القانونية الدولية ملزمة لجميع أعضاء المجتمع الدولي، ومنها دول مجلس التعاون الخليجي، حماية للمصلحة العامة لهذا المجتمع، المتمثلة في سلامة البيئة، ومن ضمن ذلك البيئة الإقليمية لدول مجلس التعاون الخليجي، إذ إن البيئة كل لا يتجزأ، ومن ثم فإن التلوث البيئي لا يعرف حدوداً، سواءً أكانت حدوداً سياسية بين الدول، أم حدوداً بين عناصر البيئة المختلفة، بحرية أو برية أو جوية، ولا يحتاج إلى جواز سفر للانتقال عبر ذلك، مما يلقي على عاتق مجلس التعاون الخليجي، التزاماً دولياً ليس فقط في مواجهة الدول الأعضاء، وإنما في مواجهة المجتمع الدولي بتطوير هذه الإستراتيجية البيئية كماً ونوعاً، لتشمل جميع

عناصر البيئة من ناحية وتطوير قواعدها وإنشاء الأجهزة اللازمة لهذا التطوير والتنفيذ من ناحية أخرى.

٢ - استشراف مستقبل الإستراتيجية القانونية الإقليمية لحماية البيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية:

هذه هي نظرة في واقع الاستراتيجية القانونية الإقليمية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، إذ سبرت أغوار الواقع والقانون لإيجاد ما يمكن إيجاده من عناصر واقعية وتطوير ما يمكن تطويره من قواعد قانونية لسد الفراغ القانوني الإقليمي الذي تعاني منه دول هذا المجلس لمواجهة كوارث بيئية وقعت في الماضي انفردت بها المنطقة الإقليمية، لجسامتها، وأخرى ناشئة عن سابقتها أو بصورة أخرى قد تفوق سابقتها في النوع أو الجسامة. فمجلس التعاون الخليجي، كما أشير في نظامه الأساسي وكما أعلن واضعو هذا النظام، قد أنشئ من أجل التنسيق بين سياسات الدول الأعضاء فيه لمواجهة القضايا الإقليمية والدولية، التي تهم الدول الأعضاء، ويفترض أن من بين تلك القضايا مسائل البيئة بشكل عام، وليس فقط مسألة البيئة البحرية، بسبب الارتباط الوثيق بين عناصر البيئة، وانتقال التلوث البيئي، إذا ما حدث في عنصر منها، إلى بقية العناصر، دون أن تكون هناك إمكانية لمنعه أو التحكم فيه.

صحيح أن النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي، لم يشتمل على موضوع البيئة كأحد الأهداف التي أنشئ من أجلها هذا المجلس، وأن الاتفاقيات التي ارتبطت بها الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي قبل إنشاء هذا المجلس، كاتفاقية الكويت، تختص فقط في عنصر البيئة البحرية، وأن النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي ومؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الكويت الإقليمية ودستور منظمة حماية البيئة البحرية، قد أخذت جميعا بنصاب الإجماع لصدور القرارات في المسائل الموضوعية، وأن مجلس التعاون الخليجي بعد إنشائه قد أجبرته الظروف البيئية، الناشئة عن الكوارث البيئية الكبرى التي وقعت في منطقة الخليج في أثناء النزاعات المسلحة بين بعض الدول المشاطئة للخليج، على وضع استراتيجية قانونية بيئية شاملة، وإن لم يكن لهذا المجلس أجهزة

متخصصة، كغيره من الكيانات التي تهتم بمسائل البيئة، لتنفيذ مثل هذه الإستراتيجية وتفعيلها. هذا القصور القانوني والتنظيمي في نظام مجلس التعاون الخليجي، وحتى تتم إعادة النظر في نظام مجلس التعاون الخليجي لمسيرة التطورات الحديثة على المستوى الدولي، ينبغي ألا يحول أو يعرقل استفادة مجلس التعاون الخليجي مما لديه من إمكانيات قانونية، كإعطاء تفسير مرن للنصوص الجامدة أو الاستفادة من الأجهزة المتخصصة، لتطوير استراتيجية بيئية متكاملة العناصر وتنفيذها، بسبب ما يحيط بمنطقة الدول الأعضاء في هذا المجلس من مخاطر بيئية جسيمة كانت الكوارث البيئية السابقة، الناشئة عن حرب الخليج الأولى وحرب الخليج الثانية، مجرد إشارات تحذير لما هو آت من نتائج سلبية مترتبة على هذه الكوارث، أو كوارث من نوع جديد لا يعلم مداها إلا الله.

فينبغي على الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي الانتباه إلى ما توصل إليه العالم من تطور قانوني وتكنولوجي، بحيث لم يعد موضوع البيئة حكرًا على إرادة واضعي القرار السياسي، بل أصبح موضوع البيئة حقًا من حقوق الإنسان تضمنته الإعلانات الدولية ومواثيق معظم المنظمات الدولية، تتم ممارسته وحمايته تحت رقابة المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وليس بعيدا، في المستقبل، أن تنشأ محاكم دولية لقضايا البيئة، على غرار المحاكم الدولية لجرائم الحرب، وأن تنشأ منظمة دولية، على غرار المنظمة الدولية للبحار أو منظمة الأغذية والزراعة، تختص، بالتنسيق مع هذه المنظمات وغيرها، بالبيئة بشكل عام وتضم عضويتها جميع أعضاء المجتمع الدولي، لارتباط مسألة البيئة بكل مناحي الحياة على هذا الكوكب.

يؤكد ذلك التقدم الهائل في تكنولوجيا الاتصالات التي تربط أجزاء الكرة الأرضية بعضها ببعض حتى أصبح العالم قرية صغيرة من السهل الاطلاع على ما يحدث في أجزائه المختلفة بسرعة متناهية، وحركة العولمة التي اقتحمت وسوف تقتحم مختلف مناحي الحياة اقتصادية وسياسية وقانونية واجتماعية، بحيث لن تصبح دول مجلس التعاون الخليجي بمنأى عن ذلك بإيجابياته وسلبياته على نظام مجلس التعاون الخليجي، بل على شعوب دول هذا المجلس.

ونتيجة لذلك، فقد شعر المواطن العادي في دول مجلس التعاون الخليجي بأهمية البيئة وحقه في بيئة سليمة، فأخذت الأصوات ترتفع هنا وهناك مطالبة الدول بإعادة النظر في الأنظمة القانونية الوطنية والإقليمية لوضع سياسة بيئية موحدة تحفظ لشعوب هذه الدول وللأجيال المقبلة حقها في بيئة سليمة بسبب الأخطار التي تتهدد البيئة الإقليمية، نتيجة لضحالة مياه الخليج، حيث إن هذا الخليج يمثل بحيرة بترولية وممرًا لنافلات البترول العملاقة، والتي أثرت وستؤثر في هذه البيئة سلباً، كما هو الحال في نفوق الثروة السمكية في الكويت في عامي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١، وانتشار أمراض السرطان بشكل لافت للنظر بين شعوب دول مجلس التعاون الخليجي، وانتشار ما يسمى مرض حرب الخليج... إلخ من الأضرار التي تظهر يوماً بعد يوم، لا يعلم مداها إلا الله وقد تظهر أمراض أخرى تصيب الثروة النباتية أو الثروة الحيوانية أو البشر أو جميعها، لا يمكن توقعها أو معرفتها في المستقبل.

كل ذلك يضع التزاماً ليس فقط أخلاقياً وإنما قانوني أيضاً على عاتق الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وذلك لأن قواعد حماية البيئة قد أصبحت لها الصفة الدولية الآمرة لحماية حقوق شعوب هذه المنطقة بسلامة البيئة. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بوضع نظام قانوني متكامل لحماية البيئة يتمثل في إبرام اتفاق إقليمي بين الدول الست لحماية جميع عناصر البيئة، ووضع الأجهزة اللازمة لتنفيذ ذلك، بما في ذلك المنظمات الإقليمية وأجهزة حل النزاعات الإقليمية ووضع الآلية اللازمة لتفعيل هذا النظام وربطه بالأجهزة الدولية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة.

