Abstract

Environment protection represents one of the major issues of the general international law, owing to the interest it captures from the international community. As a result, environment as a whole has occupied the interest of legal studies in an attempt to make a global environmental system which ensures that there is no depletion of environment and natural resources, also to protect the health of man and other living beings.

Since the dawn of history, environment had interested the concern of law men within the framework of legal rules that govern a society and regulate its interrelationships. Consequently, the legislations of environment protection enacted by states varied from one legal system to another where the potential threats and challenges compromising environment have led to the enhancement of the role assumed by national and international laws equally in confronting the problems of man's environment and finding the proper solutions for them.

No doubt that the states' recognition of the interrelationship of environment and man owned the credit of the establishment of international law until it has become the practical thinking of the United Nations in 1972 when the latter decided to establish the United Nations Environment Programme (UNEP) as a system whose concern is to protect international environment and which has practiced a vital role at the technical and legal levels. Moreover, the majority of the United Nations activities have not overlooked mentioning the activities of this programme, starting from the idea of monitoring and protecting environment at the international level and what this protection requires as professional efforts. Therefore, we have highlighted on the concerned system with the issues of environment in the world in an attempt to analyse its legal status and to state its work

procedures and the instructional principles and resolutions issued by this system, which have been the first basic standard in order to legislate the international environmental law since 1972. Since then, this system has been the start point for all the states of the world to enact the concept of environment protection with all its statutes and for the issuance of environmental laws which ensure this protection, not to mention its efforts in holding multi-lateral environmental conventions and urging the nations to co-opt to them and providing the technical and legal support for these conventions.

Furthermore, and in order to demonstrate the role of the UNEP in protecting the international environment, we have divided this research into three chapters preceded by an introduction. In the first chapter we have approached the increase of international interest in environment protection and the establishment of UNEP and we have demonstrated in the second chapter the contribution of UNEP in environment protection. In the third chapter we have mentioned the ways of activating the role of the programme in the protection of the international environment and at the conclusion we have humbly inferred what we have reached as conclusions and exposition of some recommendations.

الفصل الأول

تطور الأهتمام الدولي بحماية البيئة ونشأة برنامج الأمم المتحدة للبيئة

ليس من الإنصاف القول بإن الاهتمام بالبيئة وبمشكلات التنمية هو إهتمام حديث ، حيث إن الإهتمام بالبيئة المحيطة بالبشر قديم قدم الإنسان نفسه ، لذلك قد يكون من البديهي أن تمارس أصول ومباديء بيئية دون معرفة مسبقة لها ، فقد تعلم البشر في العصور الاولى إن ممارساتهم قد تسبب ضرراً للموارد الطبيعية ، وتوضح السجلات التاريخية المحاولات الاولى لصيانة الطبيعة حيث إهتمت التعاليم الدينية بحماية الحيوانات والنباتات فضلاً عن اللجوء الى ممارسات من بينها استخدام الاسمدة من فضلات الحيوانات للحفاظ على خصوبة التربة والحيلولة دون تعرضها للتعرية [١] . إلا إنه من الناحية العملية وما أحدثه التنظيم الدولي الحديث ، من تطور صناعي وعلمي على وجه الكرة الارضية أصبحت قضية البيئة من أبرز قضايا العصر إن لم تكن من أعقدها ، كل ذلك سببه الانسان سواء كان بأرادته أم بعدمها [٢] .

لذلك توجهت الجهود الدولية الى وضع المعالجات القانونية الخاصة بالبيئة داخل القوانين الوطنية والدولية ، والأهم من ذلك كله هو سعي المنظمات الدولية وتحديداً الأمم المتحدة الى إنشاء ترتيبات مؤسسية من خلال أجهزتها الرئيسة والفرعية تُعنى بحماية البيئة وتسعى الى تطوير قواعد القانون الدولي البيئي .

ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع من جميع جوانبه سيتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين ، نتناول في **المبحث الأول** بدايات الأهتمام بحماية البيئة ونشأة القانون الدولي البيئي ، ونتناول في **المبحث الثاني** الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة .

---

(١) Mostafa K. Tolba – A commitment to the future: sustainable development and Environmental Protection- Nairobi: UNEP – 1992 – P 9.

(٢) د. احمد الرشيدي وآخرون – الامم المتحدة ضرورات الاصلاح بعد نصف قرن وجهة نظر عربية – ط١ – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت١٩٩٦ - ص ١٢١-١٢٢ .

المبحث الاول

بدايات الاهتمام بحماية البيئة ونشأة القانون الدولي البيئي

بالرغم من تصدر البيئة قائمة الموضوعات السياسية والقانونية بين دول العالم ، الا ان الاهتمام الدولي بها يرجع الى بدايات القرن العشرين ، وتطور هذا الاهتمام وفقاً لحاجة المجتمع في تنظيم وتأطير الموضوعات البيئية من الناحية القانونية وبحسب تطور أهداف وغايات حماية البيئة [١] وكان من أبرز ملامح التطور هو تأطير مفهوم ومفردة البيئة وفقاً للقوانين الداخلية والدولية ومن ثم معرفة بدايات الاهتمام بالبيئة في التاريخ المعاصر وصولاً الى نشأة القانون الدولي للبيئة ومصادره ، وهذا ما سنتناوله في ثلاثة مطالب بحيث يتناول **المطلب الاول** التعريف بالبيئة ، ويتناول **المطلب الثاني** بدايات الاهتمام بحماية البيئة وفي **المطلب الثالث** سنتناول مصادر القانون الدولي البيئي .

المطلب الاول

التعريف بالبيئة

لقد شاع استخدام لفظ البيئة (Environment) في العصر الحديث حيث أصبحت مرتبطة بجميع مجالات الحياة وبالرغم من ذلك فأن المفهوم الدقيق لكلمة البيئة مايزال غامضاً للكثير ، لاسيما انه ليس هناك تعريف واحد محدد يبين ماهية البيئة ويحدد مجالاتها المتعددة لذلك فأن مدلولها يختلف بحسب وجهة نظر كل مشرع ورؤية كل باحث في كل فرع من فروع العلوم المختلفة [٢] **.ولذلك سنسعى لبيان تعريف البيئة في اللغة والاصطلاح والقانون** .

الفرع الاول

البيئـــــــة لغـةً

البيئة في اللغة مشتقة من الفعل (**بـوأ**) وتأتي بعدة معانٍ نذكر بعضاً منها [٣] :

أولاً: مكان الاقامة أو المنزل أو المحيط ودل على ذلك قول الله سبحانه وتعالى : ((**والذين تبوؤا الدار والايمان من قبلهم يحبون من هاجر إليهم** ...))[٤] أي الذين أقاموا أو تواطؤا بالمدينة المنورة

---

(١) تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية (مستقبلنا المشترك) - والذي يصدر عن ال UNEP (وسمي بتقرير برونتلاند نتيجة لترأس اللجنة لاول انعقاد لها من قبل السيدة غرو هارلم برونتلاند عام ١٩٨٧) - سلسلة عالم المعرفة - الكويت ١٩٨٩، ص٣٥٧ .

(٢) د. سعيد سالم جويلي – حق الانسان في البيئة – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠١ ص٢ .

(٣) محمد بن عبدالله الملقب ابن منظور - لسان العرب -الجزء الاول - دار الحديث – القاهرة ٢٠٠٣ص٥٤٢-٥٤٤ – وقد ذكر أربعة معاني لكلمة البيئة المشتقة من الفعل (بوأ) .

(٤) سورة الحشر- الاية ٩ .

قبل هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إليها ، وقوله سبحانه وتعالى : ((وإذ بوّأنا لأبراهيم مكان البيت ...)) [1] .

ثانياً: الرجوع :ومنه قوله تعالى: ((إني أريد أن تبوء بإثمي وإثمك فتكون من أصحاب النار))[2].

ثالثاً: الاعتراف ، يقال : باء بحقه أي اعترف به .

رابعاً: التساوي والتكافؤ: يقال باء بدمه ، أي عدله ، وفلان بواء فلان أي كفؤه إن قتل به ،مما تقدم يتبين لنا إن الفقيه قد ذكر لكلمة (تبوأ) معنيين قريبين من بعضهما :

المعنى الاول : فهو إصلاح المكان وتهيئته للمبيت فيه قيل : تبوأه أي أصلحه وهيأه وجعله ملائماً لمبيته ثم أتخذه محلاً له .

وأما المعنى الثاني : فهو النزول والاقامة كأن نقول تبوأ المكان ونزل فيه وأقام به [3] .

وبعد تناولنا لمفهوم البيئة في اللغة على ما سبق ، نرجح المعنى الذي يقصد به المنزل أو الموضع وهو المفهوم الاقرب للبيئة الذي نقصده في الدراسة .

أما كلمة البيئة في اللغات الاجنبية فلا تختلف تعاريفها كثيراً عن معناها في اللغة العربية ، ففي اللغة الانكليزية تعني كلمة (Environment) البيئة أو المحيط أو للدلالة على مجموعة الظروف الخارجية المحيطة والمؤثرة في نمو حياة الكائن وتنميته ، وعرفت أيضاً بأنها مجموعة الظروف الطبيعية والاجتماعية التي يعيش فيها الإنسان [4] .

أما في اللغة الفرنسية فتقابل كلمة (البيئة) كلمة (Le Environment) وتعني المحيط أو الجوار الذي يعيش فيه الكائن الحي وهي تشمل مجموعة من العناصر البيولوجية والكيميائية والطبيعية ، سواء كانت العناصر طبيعية أم صناعية [5] أو إنها مجموعة الظروف الطبيعية (الكيميائية والعضوية والاحيائية والثقافية والإجتماعية) القادرة على التأثير على الكائنات الحية والأنشطة الانسانية [6] .

---

(1) سورة الحج – الاية ٢٦.

(2)سورة المائدة – الاية ٢٩.

(3) يجب أن تنال البيئة بمفهومها الشامل اهتمام الفرد كما ينال بيته ومنزله اهتمامه وحرصه ينظر : د. سمير حامد الجمال – الحماية القانونية للبيئة – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٧- ص١٨.

(4) منير البعلبكي - قاموس الموارد – ط ٨ - دار العلم للملايين- بيروت ١٩٩٦ - ص ٣١٥ .

(5) معجم لاروس الفرنسي – باريس – ١٩٨٠ – ص ٣٤٥ .

(6) Le petit Robert . Paris .1986. p.664 .

نقلاً عن : د. معمر رتيب محمد - القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث - دار الكتب القانونية ودار شتات مصر ٢٠١٤ - ص ١٥ .

ويؤكد مجموعة من الباحثين إن المعنى اللغوي لكلمة البيئة يكاد يكون واحداً في مختلف اللغات فهو ينصرف الى الوسط الذي يعيش فيه الكائن الحي بوجه عام ، كما وينصرف الى الظروف التي تحيط بذلك الوسط أياً كانت طبيعتها ،سواء ظروف طبيعية أم إجتماعية أم بيولوجية ، والتي تؤثر على حياة ذلك الكائن الحي ونموه وتكاثره [١] .

الفرع الثاني

البيئـــــة إصطلاحاً

لما كانت البيئة تعني المحيط أو الوسط الحيوي للكائنات ، فكان من المنطقي أن يظهر إهتمام أكبر بتحديد المعنى الاصطلاحي لها في مجال العلوم الحيوية والطبيعية والانسانية و الاجتماعية [٢] ، وبما يتوافق مع مفهوم البيئة في هذا البحث .

في مجال العلوم الحيوية والطبيعية يكاد يتفق العلماء على مفهوم واحد لإصطلاح البيئة [٣] ، إلا ان هذه المفاهيم تكاد لاتخلو من بعض الاختلافات الفقهية ، فيرى بعضهم [٤] إن البيئة هي (المخزون الديناميكي للمصادر الطبيعية والاجتماعية المتوفرة في وقت ما من أجل تلبية احتياجات الانسان) ، ويرى آخرون [٥] إن البيئة هي (الوسط والمكان الذين يعيش فيهما الكائن الحي أو غيره غيره من المخلوقات) .

كما حدد بعضهم [٦] مفهوم البيئة بأنها (المحيط الذي تعيش فيه الكائنات الحية ، الإنسان والحيوان والنبات ، ويتكون هذا المحيط من عدة عناصر هي(الماء ، الهواء والتربة) .

اضافة للعناصر الطبيعية والصناعية فأن البيئة تشمل مواقع التراث الثقافي والطبيعي العالمية باعتبارها ذات قيمة تاريخية وجمالية نادرة فهي تعد تراثاً مشتركاً للانسانية كالاثار والمتاحف والجبال التي ترتبط اقليميا بعدة دول ، كذلك المناطق التي تخرج عن الولاية الاقليمية للدول كالفضاء الخارجي وأعالي البحار والقطبين الجنوبي والشمالي [٧].

---

(١) من هؤلاء الباحثين (د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، د. نور الدين هنداوي ، احمد عبد الكريم سلامة) : نقلاً د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ – القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٧- ص١٨.

(٢) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة الاسلامي مقارناً بالقوانين الوضعية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٦ – ص١٩ .

(٣) د. معمر رتيب محمد – القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث – ٢٠٠٧ - مصدر سابق – ص ١٦ .

(٤) د. مصطفى كمال طلبة – قضايا وتحديات البيئة والتنمية – مجلة البيئة والتنمية – مركز دراسات واستشارات الادارة – نقلاً عن د. معمر رتيب محمد - المصدر نفسه – ص ١٦ .

(٥) د. فهمي حسن أمين – تلوث الهواء (مصادره واخطاره وعلاجه – دار العلوم – الرياض ١٩٨ – ص٢٧ .

(٦) د. جابر ابراهيم الراوي - الاساس القانوني للمسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة - جامعة بغداد١٩٨٣ - ص ٦٥ .

(7) Alexandre.kiss – and –danah .shelton – trait de droit euopeen de L,environment edition frison roch 1995-p4.

نقلاً عن: د. سعيد سالم جويلي – مصدر سابق – ص ١٢ .

أما في علم البيئة فإن المصطلح (Habitat) يطلق على الاستيطان أو المكان الطبيعي للكائن الحي وعموماً فإن المصطلحات تختلف استناداً للاستخدام فعلى سبيل المثال يطلق مصطلح (Microbial Ecology) على بيئة الكائنات الحية الدقيقة ومصطلح (Ecology) على فرع من فروع علم الاحياء والذي يعبر عن العلاقة بين الكائنات الحية وبيئاتها [١] ، وتعني البيئة في الاصطلاح العلمي بأنها (ذلك الحيز الذي يمارس فيه البشر مختلف أنشطة حياتهم ، وتشمل ضمن هذا الاطار كافة الكائنات الحية من حيوان ، ونبات ، والتي يتعايش معها الانسان) [٢] .

ويعرف علم البيئة الحديث الايكولوجية البيئية بأنها : الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه الانسان بما يضم من ظواهر طبيعية وبشرية بها ويؤثر فيها ، ولقد أوجز اعلان مؤتمر البيئة البشرية الذي عقد في استوكهولم عام ١٩٧٢م مفهوم البيئة بأنها كل شيء يحيط بالانسان [٣]. ويمكن تفسير مصطلح البيئة بطرق مختلفة ، إذ يمكن أن يدل على أي نقطة لها صلة بالمحيط الحيوي برمته والبيئة أو المحيط المباشر للفرد أو المجموعة ، ان مصطلح البيئة بحد ذاته محايد فقد تكون البيئة جيدة أو رديئة ، متدهورة أو صحية [٤] .

يتضح من العرض الاصطلاحي لمفهوم البيئة (Environment) وجود تباين في الرؤى بين الفقهاء حول هذا المصطلح ، ويمكن أن يندرج مفهوم البيئة الى ((الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه الانسان ، بما يضم من كائنات حية كالنبات والحيوان وما يحيط به من ظواهر طبيعية ، وظواهر اصطناعية وجدت نتيجة لتدخل الانسان بها ، يتأثر بها ويؤثر فيها)) .

الفرع الثالث

البيئـــــة قانوناً

لاشك ان تحديد المفهوم القانوني للبيئة يعد من التعريفات المرنة والمتطورة نظراً لكثرة عناصر البيئة المحمية قانوناً سواء كانت طبيعية أم من صنع الانسان ، علاوة على تعدد أنواع الملوثات واتساع مضمونها على المستوى الوطني والاقليمي والدولي [٥] ، لذا نجد اختلاف

---

(١) د. عبد الوهاب بن رجب هاشم – جرائم البيئة وسبل المواجهة – جامعة نايف للعلوم الامنية – الرياض٢٠٠٦ ص١١.

(٢) خالد بن محمد القاسمي و وجيه جميل البعيني – حماية البيئة الخليجية – التلوث الصناعي وأثره على البيئة العربية والعالمية – المكتب الجامعي الحديث – الاسكندرية ٢٠٠٨- ص١١ .

(٣) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة الأسلامي مقارناً بالقوانين الوضعية – مصدر سابق- ص٢٥.

(٤) د.صلاح عبد الرحمن الحديثي – النظام القانون الدولي لحماية البيئة – ط ١- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت ٢٠١٠ –ص١٦.

(٥) د. صالح محمد محمود بدر الدين – الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث – دار النهضة العربية – مصر ٢٠٠٦-ص٢١.

تشريعات الدول وقوانينها في وضع تعريف لكلمة البيئة ، فمنهم من لم يضع تعريفاً لكلمة البيئة في تشريعاته ومنهم من عرف البيئة بمفهومها المتداول حالياً ومنهم من إعتبرها حقاً من حقوق الانسان الاساسية وكلها تصب في مصلحة حماية البيئة من كل فعل يسبب أضرارا لها بأعتبارها تمثل قيماً عالمية مشتركة تستوجب الحماية .

وإذا ما تتبعنا بعض التشريعات البيئية سنجد أنها سلكت في تحديد معنى البيئة مسالك مختلفة، فمنها قانون البيئة الفرنسي لعام ١٩٧٦م الذي جاء خالياً من وضع تعريف محدد لهذه الكلمة، مكتفياً بطرح أمثلة لبعض عناصرها، ففي المادة (١\١١٠) منه أعتبر هذه العناصر تراثاً مشتركاً للأمة وأوجب حمايتها وهي ((الفضاء، الموارد والوسط الطبيعي، المناظر والمشاهد الطبيعية، نقاء الهواء، أنواع الحيوانات والنبات، التنوع والتوازن البيولوجي، كلها تشكل جزءاً من تراث الأمة المشترك)) ، وهذا ما ذهب إليه البعض بأن البيئة لاتقتصر على العناصر الطبيعية والصناعية فحسب بل إن البيئة يجب أن تشمل مواقع التراث الثقافي والطبيعي العالمية[١]. وعلى النحو الفرنسي اتجه قانون البيئة البرتغالي رقم (١١) لسنة ١٩٨٧م حيث شمل في تعريفه للبيئة مواقع التراث الثقافي والطبيعي كجزء لايتجزأ من البيئة [٢].

في حين عرفها المشرع المصري في قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤م في المادة (١\١) بأنها (المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من موارد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشأة).

أما قانون البيئة اللبناني رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢م فقد عرف كلمة بيئة في المادة (٢\أ) بأنها (المحيط الطبيعي أي الفيزيائي والكيميائي والبيلوجي والاجتماعي الذي تعيش فيه الكائنات الحية كافة ، ونظم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات).

فيما ذهب المشرع التونسي الى تعريف البيئة تعريفاً واسعاً في قانون البيئة رقم (٩١) لسنة ١٩٨٣م ، حيث نصت المادة (٣) منه على إنها (العالم المادي بما فيه الارض والهواء والبحر والمياه الجوفيه والسطحية وكذلك المساحات الطبيعية والمناظر الطبيعية والمواقع المُتميزة ومختلف أصناف الحيوانات والنباتات ، وبصفة عامة كل مايشمل التراث الوطني) [٣] .

---

(١)ومنهم البروفيسور (Kiss) والذي أشار إليه د. صالح محمد محمود بدر الدين – مصدر سابق ص١٨.

(٢) المصدر نفسه – ص ١٩ .

(٣) الطيب اللومي - مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الأضرار بالبيئة بالجمهورية التونسية – بحث مقدم للمؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي – القاهرة – تشرين الاول ١٩٩٣ –ص٣ – **نقلاً** عن **د.** هشام بشير - حماية البيئة في ضوء أحكام القانون الدولي الانساني – المركز القومي للاصدارات القانونية – الطبعة الاولى –القاهرة ٢٠١٠ ص١٥.

وعرفها القانون العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩م من المادة (٢\ خامساً) بإنها (المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) .

ونؤيد الاتجاه الذي وضع مواقع التراث الثقافي والطبيعي والتاريخي ضمن تعريف البيئة وتحت حمايتها القانونية نظراً لما يتمتع به بلدنا العراق (بلاد وادي الرافدين) من حضارات تاريخية تمتد لآلاف السنين وتشكل بيئة حضارية أكتسبت طبيعتها من عمق التاريخ ، لذا فأنها بلا شك تستحق الحماية [١] ، لاسيما وإن قضية البيئة تمثل تجسيداً حياً لمفهوم التراث المشترك للانسانية فلا يمكن للامتيازات القومية والمصالح الضيقة إلا أن تخضع للمصلحة الدولية العامة المتمثلة في حماية هذا التراث [٢] .

مما تقدم من تعريفات قانونية للبيئة يمكن القول إنها تشمل عنصرين أساسيين يدخلان في تعريف البيئة محل الحماية القانونية هما :

العنصر الاول : هو كل مايحيط بالانسان من عناصر طبيعية والتي لادخل للانسان في وجودها بل هي سابقة على وجوده على سطح الارض وتسمى (العناصر الطبيعية) .

أما العنصر الثاني : فيتمثل في البيئة الصناعية أو المصطنعة والتي ساهم الانسان بتدخله بانشائها وتسمى (بالعناصر البشرية) .

أما الدساتير الدولية فقد تباينت نصوصها في تحديد نطاق حماية البيئة وبيان أهميتها ، ففي الدستور اليوناني الصادر عام ١٩٧٥م نصت المادة (٢٤) منه على (الحق في البيئة الطبيعية والثقافية وضرورة حمايتها) .

واشار الدستور الاسباني الصادر عام ١٩٧٨م في المادة (٤٥ \ أولاً) الى (حق الجميع في التمتع ببيئة ملائمة لنمو الانسان وتطوره) .

---

(١) ان قانون حماية وتحسين البيئة العراقي وضع حماية التراث الثقافي والطبيعي ضمن أهدافه المشار إليها في المادة الاولى إلا إنه ضيق مفهوم البيئة المشمولة بالحماية عند تعريفه لعناصرها في المادة ٥/٢ والتي حددها بـ (الماء والهواء والتربة والكائنات الحية) فقط .

(٢) عقيلة هادي عيسى – نحو حماية دولية لحق الإنسان في البيئة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد – سنة ٢٠٠٠- ص٥٣ .

وفي دستور البرتغال الصادر في نيسان عام ١٩٧٦م تنص المادة (٦٦) منه على إن (لكل شخص الحق في بيئة إنسانية سليمة ومتوزانة ، كما إن عليه واجبا في الدفاع عنها) [١] .

وفي مصر نصت المادة (٥٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١م على إن (حماية البيئة واجب وطني ، وينظم القانون الحق في البيئة الصالحة والتدابير اللازمة للحفاظ عليها) [٢] .

أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥م فقد أشار في المادة (٣٣) منه على إن (**أولاً** : لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة ، **ثانيا**: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما) .

ونؤيد ما ذهبت إليه الدساتير التي اعتبرت التمتع ببيئة سليمة وصحية حق لكل فرد ، وتقع مسؤولية حمايتها على الجميع الدولة والافراد .

---

(١) د. صلاح الدين عامر – مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام – ـ دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٩ – ص ٤٨١ .

(٢) شملت التعديلات الدستورية التي اجريت في مصر عام ٢٠٠٧ نص المادة ٥٩ من الدستور ، والتي أكدت على اهمية حماية البيئة بأعتباره واجب وطني دون اعتباره حق من حقوق الافراد ، حيث اكتفي التعديل الدستوري المصري بتكريس التزام الدولة بحماية البيئة تحت مظلة الواجب الوطني دون أن يعترف بالحق الانساني في العيش في بيئة ملائمة وصحية – ينظر أميرة عبدالله بدر – الاساس الدستوري لألتزام جهة الأدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة – بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة – منشورات غير دورية ـ مصر ٢٠١٠ ـ ص ٥ .

المطلب الثاني

بدايات الاهتمام بحماية البيئة وتطورها

بالرغم من ان الاهتمام الدولي بحماية البيئة ضمن إطار قانوني ومنتظم يعتبر حديثاً نسبياً ، إلا ان هناك جذوراً تاريخية تثبت قيام الامم والاديان السماوية المختلفة وفي مقدمتها الشريعة الاسلامية بضمان هذه الحماية وعلى كافة الاصعدة [١]، أما الاهتمام بالبيئة وقضاياها في الغرب عبر السياسات البيئية فحديث نسبياً مقارنة بالشريعة الاسلامية وهذا ماسنبينه في فرعين .

الفرع الاول

إهتمام الشريعة الاسلامية بالبيئة

المتأمل في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة يدرك مدى إهتمام الاسلام بالبيئة وسعيه للمحافظة عليها بكل السبل والطرق ، فأرتبطت حمايتها بواحدة من أجل النعم التي تكرم بها الله تعالى على الانسان وهي يجب ان تصان وتحترم لأن الانسان مستخلف فيها ولعل من شروط هذا الاستخلاف عدم الاساءة الى محيطه وبيئته وإلا كانت إساءة الى الكون والحياة والانسان ، وفي هذا المعنى يأتي قوله تعالى في القرآن الكريم ((وإذكروا إذ جعلكم خُلفاءَ من بعدِ عادٍ وبوَأكم في الأرض تتخذونَ من سهولها قصوراً وتَنحِتون الجبال بيوتا فآذكروا ءَالاءَ الله ولاتعثوا في الارض مُفسدينَ)) [٢]، وفي آية اخرى يقول سبحانه وتعالى ((هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها)) [٣] اي ان الارض خلقت للانسان وانها ليست خاوية جرداء بل خلق فيها كل شيء لبقاء الانسان عليها ، وإعتبر سبحانه جلَ وعلا كل مافي الكون والارض نعماً إلهية عظمى ينبغي على الانسان أن يحافظ عليها وأن يتمتع بها شاكراً حامداً لله تعالى [٤] إذ يقول تعالى في قرآنه الكريم : ((فلينظر الانسان الى طعامه ،إنا صببنا الماء صبا ، ثم شققنا الارض شقا ، فأنبتنا فيها حباً، وعنباً وقضباً،

---

(١) في بلاد وادي الرافدين كانت شرائع اورنمو وحمورابي وعشتار من أقدم الشرائع التي أكدت على تنوع عناصر البيئة المختلفة وكفلت لها حماية وان كانت بسيطة فهي تتناسب مع حجم التلوث الذي كان قليلاً أنذاك ، كذلك فعلت حضارة مصر القديمة التي وضعت اهتمام للبيئة من خلال تقديس نهر النيل – ينظر : عبد الستار يونس الحمدوني – الحماية الجنائية للبيئة – دار الكتب القانونية ودار شتات – مصر والامارات ٢٠١٣ – ص ١٥ – ١٦ .

(٢) سورة الاعراف – الآية ٧٤ .

(٣) سورة هود – آية ٦١ .

(٤) عز الدين الخطيب التميمي - الاديان السماوية كقوة موجهة للمحافظة على البيئة - مجلة دراسات وابحاث بيئية - العدد الاول - الجمعية الاردنية لمكافحة تلوث البيئة - عمان ١٩٩٢ - ص ١١٠ .

وزيتوناً ونخلا ، وحدائق غُلبا ،وفاكهةً وأباَ ، مَتاعاً لكم ولأنعامِكُم) [1] ، لقد خلق الله سبحانه وتعالى البيئة بإحكام وأتقن صنعها بإتزان كماً ونوعاً و وظيفة وبهذا جاء قوله تعالى ((وتَرى الجِبال تَحسبُها جامدة وهي تمُرُ مَرَ السَحابِ صُنع اللهِ الذي أتقن كل شيء إنه خبير بما تفعلون) [2] ، وقوله تعالى (والأرضَ مددناها وألقينا فيها رواسيَ وأنبتنا فيها مِن كلِ شيء مَوزُون)) [3] .

كذلك يبين القرآن الكريم إن بيئة الانسان هي الارض ذات الموارد والتي سخرها الله سبحانه وتعالى للانسان بقوله تعالى :(ولاتفسدوا في الارض بعد إصلاحها ذلكم خيرٌ لكم إن كنتم مؤمنين)[4]، لقد بين سبحانه وتعالى الحكمة في خليقته لكل شيء إذ قال تعالى في قرآنه الكريم : (وجَعلنا السماءَ سَقفاً محفوظاً وهم عن آياتِها مُعرِضون) [5] ، والمقصود هنا في هذه الآية هو الغلاف الجوي حيث يبين سبحانه وتعالى أهمية نشوئه وما يقوم عليه لحفظ ماتحته وهذه الآية تبين غفلة الناس عن أهمية سماء الارض وما لها من أثر عظيم على حياتهم التي لايمكن لها أن تستقيم دون وجودها وهي التي تحفظ كل ما موجود على سطح الأرض من الاشعة القادمة من الشمس وتسمى بالعلم الحديث الحالي بـ (طبقة الاوزون) والتي تعتبر حمايتها الشغل الشاغل لعلماء العصر الحديث[6].

إن مفهوم حماية البيئة مرتبط بوجود الإنسان على سطح الأر ض وذلك لسببين [7]:

الأول أن الله استخلفه في هذه الأرض، **أما السبب الثاني** فلأن الإنسان هو أكثر المخلوقات توغلاً في البيئة واستغلالاً لمواردها فإذا كان الإنسان المعاصر مطالباً بأن يحمي بيئته أكثرمن أي وقت مضى، فإن هذه الحماية واجب ملازم لوجود الإنسان و هذا اللزوم وارد في القرآن الكريم بمواضع كثيرة، وتلك الخلافة تكرس مبدأ حق الانسان في البيئة وموارد الكون ، بيد إن استخلاف الانسان

---

(1) سورة عبس الآيتان (٢٤-٣٢) .
(2) سورة النمل – آية ٨٨ .
(3) سورة الحجر – الاية ١٩ .
(4) سورة الاعراف – الاية ٥٦.
(5) سورة الانبياء - الاية ٣٢.
(6) عبد الرحمن بن محمود عبدالله السويدي – أسرار الكون – شبكة الانترنت http://www.tkween.com – آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٠.
(7) محمد أحمد الخضي ونواف احمد سمارة – القيم البيئية من منظور اسلامي – بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية - العدد الثاني - المجلد التاسع- عمان 2009 - - ص٨١.

في الارض لايعني قيامه بتقدير حقه في البيئة فحسب ، وانما يؤكد على واجبه في المحافظة عليها [١].

أما عن إهتمام السنة النبوية الشريفة بحماية البيئة :

فقد وردت في هذا السياق أحاديث نبوية كثيرة ، منها ما يخص زراعة النباتات وحمايتها من ذلك قول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم : ((من قطع سدرة صوب الله رأسه في النار)) [٢] ، وقوله صلى الله عليه وسلم : ((ما من مسلم يغرس غرساً أو يزرع زرعاً فيأكل منه طيرٌ أو إنسان أو بهيمة إلا كان له به صدقة)) [٣] ، وحديثه صلى الله عليه وسلم حيث قال : ((إن قامت الساعة وفي يد أحدكم فسيلة فإن استطاع ألا يقوم حتى يغرسها فليغرسها)) [٤] وهذا يبين قدسية الزراعة وأهميتها.

وفيما يخص حماية البيئة المائية قال الرسول محمد عليه أفضل الصلاة والسلام : ((لايبولن أحدكم في الماء الراكد ثم يغتسل فيه)) (رواه مسلم) [٥] ، وقوله صلى الله عليه وآله وسلم : (الناس شركاء شركاء في ثلاث الماء والكلأ والنار))(رواه ابو داود) [٦] ، ولم تقتصر حماية الاسلام بالنباتات فقد أهتم بالحيوانات ونهى عن صيدها لغير المنفعة وفي ذلك قول الرسول الاعظم صلى الله عليه وسلم : ((من قتل عصفوراً عبثاً عج الى الله يوم القيامة يقول : يارب ان فلاناً قتلني عبثاً ، ولم يقتلني منفعة)) (رواه احمد والنسائي) [٧].

كما ان الاسلام حرم أذية الاخرين في طرقهم وشدد على حسن استخدام الطرق دون الاضرار بالغير من قوله صلى الله عليه وسلم : ((إماطة الأذى عن الطريق صدقة)) ، وقوله صلى الله عليه وسلم : ((عرضت عليَ أعمال أمتي حُسنها وسيئتها فوجدت في محاسن أعمالها الاذى يماط عن الطريق و وجدت في مساوئ أعمالها النُخامة تكون في المسجد لاتدفن)) [٨].

---

(١) د. أحمد عبد الكريم سلامة - قانون حماية البيئة الاسلامي مقارناً بالقوانين الوضعية – مصدر سابق - ص٨٨ -٩٠ .

(٢) ابو داود سليمان بن الاشعث السجستاني سنن ابي داود –المكتبة العصرية – بيروت ٢٠٠٧ ص ٧١٠.

(٣) صحيح مسلم بشرح النووي – دار التقوى - دون سنة نشر- ص١٩١٢.

(٤) محمد بن عيسى الترمذي – الجامع الصحيح – سنن الترمذي – دار ابن حزم –بيروت ٢٠٠٢- ص٥٠٤ .

(٥) صحيح مسلم بشرح النووي – مصدر سابق- ص٥٣٦ .

(٦) ابو داود سليمان بن الاشعث السجستاني- مصدر سابق- ص٧١٣.

(٧) احمد بن شعيب بن علي النسائي – سنن النسائي ط٢ – دار الكتب العلمية –بيروت ٢٠٠٥-ص٢٩١.

(٨) صحيح مسلم بشرح النووي – مصدر سابق – ص ٥٤١.

ان الآيات القرآنية الكريمة والاحاديث النبوية الشريفة بينت قيم المحافظة على البيئة وحمايتها وأوضحت مفهوم ما أنعم الله به على البشر من خيرات ومنافع للانسان ، حتى ان الباحثين في علم البيئة أشاروا الى ان القرآن الكريم بين مفهوم التوازن البيئي وخلق الكون بشكل هندسي رائع وسليم ومتوزان ، وعلى الرغم من تضاعف الجهود المبذولة في السنوات الاخير من الدول للمحافظة على كافة عناصرالبيئة وحمايتها فأن الدول مازالت تتعامل مع البيئة حسب نظرتها الأنانية وتفكيرها المخطىء الذي يفرز تصرفات مضرة بالبيئة [1] .

الفرع الثاني

تطور الحماية الدولية للبيئة

بالرغم من ظهور فكرة حماية البيئة والاهتمام بها على الساحة الدولية في ستينيات القرن العشرين عندما اقترحت دولتا السويد والنرويج عام ١٩٦٨م على الامم المتحدة لعقد مؤتمر دولي يُعنى بحماية البيئة البشرية يشارك به كافة أعضاء الامم المتحدة ، والذي سمي لاحقاً (مؤتمر استوكهولم) إلا إنه لايمكن إعتباره بداية للاهتمام الدولي بحماية البيئة فقد سعت لتطبيق هذه الحماية العديد من الدول والمنظمات الاقليمية ، **وهذا ماسنبينه على مرحلتين** :

أولاً ـ الاهتمام بالبيئة قبل مؤتمر (استوكهولم) :

بالرغم من ان الاهتمام بحماية البيئة ضمن اطار القانون الدولي يعود تاريخه الى بدايات القرن العشرين إلا انه لايمكننا إغفال التشريعات القانونية التي عمدت الى حماية البيئة وبالتحديد في بعض دول اوروبا ، ففي بريطانيا أصدر القانون الخاص بمنع تلوث الجو عام ١٢٧٣م والمرسوم الملكي بمنع استخدام الفحم في الافران لعام ١٣٠٧م والذي كان يسمى (قانون السيطرة على الدخان) [2] ، وكانت للثورة الصناعية التي حدثت في بريطانيا واوروبا الغربية منذ عام ١٧٥٠م الفضل في بلورة الافكار والاهتمامات البيئية المعروفة اليوم [3] ، وخلال القرنين الثامن والتاسع عشر ، بدأت أولى الجرائم الكبرى ضد كوكب الارض عن طريق الاستئصال الوحشي للغابات والاشجار فأثناء الفترة ما بين ١٧٨٩م و ١٧٩٣م جردت الغابات الفرنسية من مساحة تقدر بحوالي عشرة ملايين هكتار ، بل إن النهب الجنوني للغابات الاوروبية في عصر الثورة الصناعية

---

(1) محمد أحمد الخضي ونواف احمد سمارة- مصدر سابق- ص٨٣ .

(2) د. بدرية عبدالله العوضي – دور التنظيمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي – بحث منشور في مجلة الحقوق – العدد ٢ – الكويت ١٩٨٥ – ص٤٦.

(3) د. عبدالله رمضان عبدالله الكندري – البيئة والتنمية المستديمة – بدون ناشر – الكويت – ١٩٩٢ – ص ٣٣.

الاولى واكبه هجوم مماثل على غابات مستعمرات الدول الاوربية التي كانت منتشرة في آسيا وأفريقيا وأمريكيا الجنوبية [١] .

لقد أدى القلق من التصنيع في بريطانيا الى مناقشات ساخنة حول تأثير النشاط الصناعي وما يتبعه من أنشطة على النظام الايكولوجي والبيئة الطبيعية [٢] ، وبحلول عام ١٨٦٠م كانت الظروف في المملكة المتحدة التي تتسم بالزحام الشديد في المناطق الحضرية هي التي حفزت ناشطين في حماية الصحة الى وضع معايير صحية لحماية البيئة من التلوث [٣].

وكانت اولى الاتفاقيات الدولية متعددة الاطراف والمتعلقة بحماية البيئة ظهرت في بداية القرن العشرين وهي اتفاقية الطيور المفيدة للزراعة والتي وقعت عليها (١٢) دولة عام (١٩٠٢م) والتي اختصت بحماية صنف من الحياة البرية وكان معيار الحماية هو تحقيق المنفعة قصيرة الأمد والفائدة المباشرة للصنف الذي يتم حمايته [٤] ، كذلك المعاهدة الامريكية البريطانية لعام ١٩١١م المتعلقة بحماية الفقمة ذات الفراء (فقمات بحر بارنغ) والتي اعتمدت ايضاً على ذات المعيار (المنفعة) حيث انشأت هذه المعاهدة بعد ان اصدرت محكمة التحكيم قرارها بان الولايات المتحدة لاتملك سنداً قانونيا لتملك الفقمات حين تكون خارج البحر الاقليمي ألا ان المحكمة بينت الاجراءات التي على الدول اتخاذها لاعطاء فترة راحة بيولوجية لهذا الفقمات للتكاثر[٥]، و تعتبر الولايات المتحدة من اوائل الدول المعاصرة التي سنت قانوناً لحماية البيئة المحلية إذ صدر اول قانون للحد من التلوث عام ١٨٨١م، كما وتعتبر من بين أولى النصوص المعنية بحماية البيئة تلك الواردة في تحديد الحدود المائية بين الولايات المتحدة الامريكية وكندا (اتفاقية عام ١٩٠٩م) والتي تمخضت عنها لجنة مشتركة بين البلدين اضطلعت بدور فعال في قضايا التلوث [٦] ، أما على المستوى

---

(١) حاتم نصر فريد – قمة البرازيل اكبر تجمع في التاريخ لانقاذ الارض – بحث منشور في مجلة البيئة من أجل الغد بتاريخ ١٩٩٢/٦/١٤– المجلد ١٧ – الجزء الثاني – ص ٤٢٧ .

(٢) د. عبدالله رمضان عبدالله الكندري – مصدر سابق – ص ٣٤ -٣٥ .

(٣) (تشادويك وتشامبرلين) الذين قاموا بحملة لمنع تلوث الهواء نتج عنها أن أصدر البرلمان في المملكة المتحدة قانون المواد القلوية عام ١٨٦٣ للتحكم في تلوث الهواء والبدء في تقديم نظم الكسح الصحي أو شبكة المجاري وكذلك أعمال تتعلق بالمعايير الخاصة بالصحة العامة – لمزيد من التفاصيل ينظر :

Mostafa K. Tolba –with iwona Rummel – Bulska- Global Environmental Diplomacy : Negotiating Environmental Agreements for the world 1973-1992-London : THE MTT press -1998- p1.

(٤) تم توقيع هذه المعاهدة بتاريخ ١٩ آذار عام ١٩٠٢ – ينظر سجل المعاهدات الدولية والاتفاقيات الاخرى في ميدان البيئة - نيروبي ١٩٨٩ – الوثيقة UNEP- GO -15/INF.2 نقلاً عن د.صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص٣٨.

(٥) نوار دهام مطر – الحماية الجنائية للبيئة ضد أخطار التلوث – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد ١٩٩٥ – ص٢٩.

(٦) د. صلاح الحديثي – مصدر سابق - ص ٣٨ .

المؤسسي ، تم إنشاء منظمة الارصاد الجوية عام ١٨٧٣م لتنسيق الملاحظات حول المناخ في العالم وتحقيق مزيد من الفهم لأحوال الطقس[١].

وفي عام ١٨٩٦م ظهر أول تقرير دقيق لمخاطر آيكولوجية محتملة عندما قدر العالم السويدي (Srante Arrhenius) إن مضاعفة ثاني أوكسيد الكاربون في الجو ستؤدي الى زيادة متوسط درجة حرارة الارض بحوالي (٦ درجات مئوية) وإذا كان هذا التنبيه المبكر لم ينجح في جذب الاهتمام الدولي إلا انه مثل بداية لانطلاقة علمية جديدة في مجال حماية البيئة وبالتحديد بيئة الهواء والغلاف الجوي [٢] .

أما على المستوى الاقليمي فقد عقد مؤتمران اقليميان يهدفان الى حماية بيئة الحيوان والنبات ونتج عنهما اتفاقيتان هما ((إتفاقية الحفاظ على النباتات والحيوانات في حالتها الطبيعية ، اتفاقية لندن لعام ١٩٣٣م واتفاقية حماية الطبيعة والحفاظ على الحياة البرية في الجزء الغربي من الكرة الارضية ، وسميت اتفاقية واشنطن ، عام ١٩٤٠م)) [٣] ، ويمكن القول ان كلتا الاتفاقيتين مهدتا لانشاء مناطق محمية هدفها حماية بعض الكائنات البرية وبالتحديد في المدة الواقعة بين مطلع القرن العشرين حتى عام ١٩٤٠م ، واشارت الى استعداد المجتمع الدولي للتعاون حول قضايا لايمكن التعامل معها بشكل منفرد من قبل دولة واحدة ألا وهي قضية حماية البيئة .

كذلك شاع مبدأ عدم جواز قيام دولة بإستخدام اراضيها بما يوقع ضرراً بدولة اخرى أو مايعرف حالياً بالتلوث العابر للحدود وهذا ما بينته لجنة التحكيم في قضية (Trail smilter) أو مصهر Trail عام ١٩٤١م وقد ظهرت هذه القضية في إطار القانون الدولي نتيجة أضرار لحقت بمزروعات ومحاصيل امريكية في ولاية واشنطن بفعل سحب دخانية سامة تسببت بها مصاهر في كندا ، وتعتبر هذه القضية أول قضية يطرح فيها القضاء الدولي موضوع التلوث الجوي عبر الحدود [٤].

---

(1) Mostafa K.Tolba and Osama A.EL-kholy-the World Environment 1972-1992 : Two Decades Of challenge-London : chapman Hall -1992 –p737.

(٢) محمد علاء عبد المنعم – مستقبل التعاون الدولي في ضوء قمة الارض – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – عدد١٥٠ – تشرين الاول ٢٠٠٢ – ص٢٥٤.

(٣) برنامج الامم المتحدة للبيئة – نيروبي ١٩٨٩ – الوثيقة UNEP- GO -15/I NF.2-P7 – مصدر سابق .

(٤) جذور هذه القضية تعود الى عام ١٨٩٦ عندما تم إنشاء مصهر (مسبك) لصهر المعادن في منطقة ترايل التي التي تقع في كولومبيا البريطانية ، وفي سنة ١٩٠٦ وبموجب إتفاق مع الحكومة الامريكية امتلكت شركة الصهر والتعدين الكندية هذا المصهر وفي عام ١٩٢٧ تطور المصهر وتمت إقامة مدخنتين بأرتفاع قدره ٤٠٩ قدم وازدادت عملية الصهر اليومي للمعادن الأمر الذي ترتب عليه تسرب الكثير من ثاني اوكسيد الكبريت وعوادمه في الهواء ، وبفعل الرياح بدأ ينتقل الى ولاية واشنطن والتي تبعد عن المصهر بمقدار سبعة أميال فقط ، وقد ترتب على هذه الملوثات الخطرة إحداث أضرار بالغة بالمزروعات بولاية واشنطن مما أثار شكوى المزارعين الذين حصلوا على بعض التعويضات المالية من الحكومة الكندية ، إلا إن هذه الادخنة لم تتوقف واستمرت الأضرار التي لحقت بالمزارعين الأمريكيين مما دعى الولايات المتحدة الامريكية الى الأحتجاج مرة أخرى=

وبعد أن ألقيت القنابل النووية على هيروشيما في اليابان في آب عام ١٩٤٥م بدأت مؤشرات التلوث البيئي تتصاعد دون أن تعود الى الوراء بينما كانت هذه المؤشرات تتراوح بين الصعود والهبوط قبل ذلك تبعاً لحجم النشاط الصناعي للانسان [١] .

ومع تأسيس منظمة الامم المتحدة عام ١٩٤٥م كمنظمة عالمية لمناقشة المشاكل الدولية والسعي الى تسويتها بالطرق السلمية وانماء العلاقات الدولية بين الدول كافة ، وبالرغم من عدم وجود نص صريح يخولها الاهتمام بشؤون البيئة لان نصوص الميثاق تمت صياغتها في عام ١٩٤٥م ولم يكن مفهوم البيئة قد تبلور بالشكل الذي أنتهى إليه الأن ، تمكنت الأمم المتحدة إستناداً الى نصوص واردة في الميثاق والتي هي ذات طابع عام من إدخال موضوع البيئة وصيانة الوسط الطبيعي ضمن إهتماماتها المتعددة [٢] ، كذلك أنشئت كل من منظمة الاغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية واليونسكو خلال الفترة من عام ١٩٤٥م حتى عام ١٩٤٨م [٣] .

وتزايد الاهتمام بالبيئة ولكن على مستوى محدود وثنائي في خمسينيات وستينيات القرن العشرين والتي ساهمت في تدعيم وتوسيع الحركة البيئية فبرزت الجهود الرامية الى مكافحة التلوث البحري أثناء الخمسينيات فكانت اتفاقية لندن لعام ١٩٥٤م لمنع تلوث البحار بالنفط أول خطوة بهذا الاتجاه ، ويمكن اعتبار نشاط اللجان الاقليمية في الخمسينيات متميز في حماية البيئة وبالتحديد اللجنة الاقتصادية الاوروبية ، وهي احدى اللجان الاقليمية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي [٤] .

وقد أفضت التكنولوجيا الحديثة وفيما يخص الانتفاع من الطاقة النووية الى المزيد من التنظيم الدولي ، فخاطبت معاهدة موسكو لعام ١٩٦٣م الاستخدامات العسكرية وحظر الاسلحة النووية

= لدى كندا في ١٧ شباط عام ١٩٣٣ وبموجب اتفاقية عام ١٩٣٣ تقرر عرض النزاع أمام محكمة التحكيم التي اصدرت حكمها عام ١٩٤١ والذي قررت فيه "إنه وفقاً لمبادئ القانون الدولي وقانون الولايات المتحدة لايجوز لأية دولة أن تستخدم إقليمها أو تسمح بأستخدامه بطريقة ينتج عنها وصول أدخنة ضارة الى إقليم دولة أُخرى محدثة أضراراً بذلك الأقليم أو بالممتلكات أو بالأشخاص الموجودين عليه متى كانت النتائج على جانب من الجسامة وكان الضرر ثابتاً بالادلة الواضحة والمقنعة - **د.** عبد الحميد موسى موسى الصالب – النظرية العامة لمبدأ حسن الجوار في القانون الدولي العام - دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٣ – ص ١٠٧ .

(1) **J**ustine Thornton and Silas Beckwith – Environmental Law –London : Sweet Maxwell-1997- p31.

(٢) د.عبد العزيز مخيمر عبد الهادي – دور المنظمات الدولية في حماية البيئة – مطابع جامعة حلوان - القاهرة ١٩٩٥ – ص٧٧-٧٩.

(3) Mostfa K.Tolba and Osama EL kholy – Op .Cit – p.738 .

(٤) لقد نشطت هذه اللجنة في مجال حماية البيئة وان لم يكن ذلك هدفها الرئيسي فنظرت في موضوع تلوث الانهار بسبب الملاحة ، واهتمت أيضاً بمسائل التلوث الناتج عن المصانع الحراية ينظر : د. صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص ٣٩ .

التي يتم اختبارها في الجو والفضاء الخارجي وتحت المياه [١] ، وكان لكارثة المد الاسود بالزيت عام ١٩٦٧م وتأثيراتها على شواطىء فرنسا وانكلترا وبلجيكا الذي سببته ناقلة النفط الاسود (توري كانيون) أثرٌ في نضوج الادراك بأن البيئة عرضة للخطر مما حث الحكومات على اتخاذ اجراء فوري ركزت فيه الدول الاوربية جهودها للتعاون في مكافحة التلوث البحري[٢] ،ويمكن اعتبار فترة الستينيات نقطة الانطلاق في ظهور مجموعة من الاتفاقيات والتشريعات الدولية بهدف ايجاد حلول للمشاكل البيئية نتيجة لضغط الرأي العام على تدهور الواقع البيئي[٣].

ثانياً - الإهتمام بالبيئة بعد مؤتمر (استوكهولم) :

نظرا لتزايد الكوارث البيئية وازدياد معدلات التلوث على المستوى الدولي لم يعد أمام المجتمع الدولي إلا عقد مؤتمرات دولية لبحث مشكلات التلوث وحماية البيئة لذا قررت الجمعية العامة للامم المتحدة في عام ١٩٦٨م الى عقد مؤتمر دولي حول البيئة البشرية في السويد (مؤتمر ستوكهولم) عام ١٩٧٢م بموجب قرارها المرقم (٢٣٩٨) والذي حضره وفود تضم (١١٣) دولة إضافة الى عدد كبير من ممثلي الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة و ٤٠٠ منظمة غير حكومية وصدر عن المؤتمر ما يسمى بـ (أعلان ستوكهولم) والذي يتكون من (٢٦ مبدأ)[٤] ، و ديباجة تفيد بـ (بأن الانسان هو الذي يصنع ويشكل البيئة التي تعطيه القوت وتمنحه الفرصة لحقيق النمو الفكري والخلقي والاجتماعي والروحي ...والاعلان على ان كلاً من جانبي البيئة البشرية الطبيعي والصناعي أمر اساسي لتحقيق رفاه البشر ..) ، كما اشارت ديباجة الاعلان أيضاً الى (إن حماية و تحسين الظروف البيئية هي مسألة في غاية الاهمية و واجب على جميع الحكومات) [٥] .

وأشار المبدأ الاول من إعلان استوكهولم الى حق الانسان في الحرية والمساواة وظروف ملائمة للحياة في بيئة تسمح للانسان أن يعيش في كرامة ورفاهية [٦]، وأكدت المبادىء (٢الى٧) على وجوب استغلال الثروات الطبيعية وفقاً لتخطيط وإدارة على قدر من الرؤية والتبصر وأن على الانسان مسؤولية خاصة في مجال المحافظة على الميراث المتمثل في صور الحياة

---

(١) مراد الدسوقي – الابعاد الاستراتيجية لقضايا البيئة – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – العدد ١١٠ – تشرين الأول ١٩٩٢ ، ص٩٩.

(2)Edith brawn weiss, paul c.casz and Daniel B. Magraw – international Environment Law, basic Instrument and reference, transnational publisher. 1992. p.p 22- 27.

(٣) د. أحمد ابو الوفا تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من التلوث – بحث منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي – المجلد ٤٩ – القاهرة ١٩٩٣ – ص ٤٩ .

(٤) تقرير الامين العام للامم المتحدة النسخة العربية للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦ الوثيقة المرقمة (A/8707) ص ٤٧٦.

(٥) النص يتوافق مع ما اخذ به المشرع العراقي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ باب الحقوق والحريات في المادة ٣٣\ ثانياً حيث نصت على (تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما) .

(٦) أشارت المادة ٣٣\ أولاً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على هذا الحق .

النباتية والحيوانية والبرية ، وقيام الدول بأتخاذ كافة الاجراءات الممكنة من أجل منع تلوث البيئة البحرية ، وإن يجري استغلال المواد غير المتجددة على نحو لا يؤدي الى استنفاذها (التنمية المستديمة)، أما المبادىء (٨ الى ٢٥) فقد عالجت موضوع حماية البيئة بشكل عام ، ونسلط الضوء على المبادىء (٢١ الى٢٥) التي بينت القواعد الخاصة بالتعاون الدولي في مجال المحافظة على البيئة وضمان عدم الاضرار بالدول الاخرى ، فقد أشار المبدأ (٢٢) الى وجوب التعاون الدولي من أجل تطوير القانون الدولي فيما يتعلق بالمسؤولية وتعويض ضحايا التلوث [١]، فيما أشار المبدأ (٢٥) بالتحديد على دور المنظمات الدولية في حماية البيئة من خلال عقد المعاهدات الثنائية والشارعة في حين أكد (المبدأ ٢٦) على وجوب المحافظة على بيئة الانسان من آثار الاسلحة النووية وغيرها من وسائل الدمار الشامل وصدرت أيضا عن المؤتمر خطة عمل تتألف من (١٠٩توصية) نادت بها الحكومات والهيئات التابعة لمنظومة الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاخرى لحماية البيئة ، ومن أهمها التوصية بإنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة ((United Nations Environment Program)) (UNEP) باعتباره الجهازالمعني بشؤون البيئة العالمية داخل منظمة الأمم المتحدة [٢].

لقد استمر تطور الاهتمام بحماية البيئة بعد مؤتمر استوكهولم ، فعقدت إتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات عام ١٩٧٢م في أوسلو ، والاتفاقية الدولية لمنع التلوث الذي تتسبب فيه السُفن – لندن ١٩٧٣م والتي نسخت بموجبها اتفاقية عام ١٩٥٤م ، واتفاقية برشلونه لعام ١٩٧٦م المتعلقة بحماية البحر المتوسط من التلوث ، كذلك إتفاقية التلوث بعيد المدى للهواء عبر الحدود عام ١٩٧٩م ، وإتفاقية فيينا الخاصة بحماية طبقة الاوزون عام ١٩٨٥م وبروتوكول مونتريال الخاص بالمواد التي تعمل على تآكل طبقة الاوزون [٣] .

لقد أكدت مبادىء مؤتمر استوكهولم على أن لكل انسان الحق في أن يعيش في بيئة ذات نوعية جيدة وإنه مسؤول عن حماية البيئة وتحسينها لصالح الاجيال المقبلة هذا بالاضافة الى مسؤولية الدول عن ضمان ألا تؤدي نشاطاتها الى إلحاق الدمار بالبيئة في الدول الأخرى ، وعليها أن

---

(١) د. صلاح الدين عامر – مقدمة لدراسة القانون الدولي العام - دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٧ – ص ٩٢٥ .

(٢) بتاريخ ١٥ كانون الاول من عام ١٩٧٢ أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارها المرقم (٢٩٩٧) والذي تم بموجبه إنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة ومقره الرئيسي في نيروبي ويتمتع باستقلال ذاتي ومجلس ادارة منتخب يرأسه مدير تنفيذي ويتكون من مجلس إدارة يضم (٥٨) دولة عضو بالامم المتحدة ويقدم توصياته الى الجمعية العامة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والذي يبدي ملاحظاته التي يراها ضرورية قبل رفعها الى الجمعية العامة - ينظر د. صالح محمد محمود بدر الدين – مصدر سابق – ص٤٢.

(٣) د. هشام بشير - حماية البيئة في ضوء أحكام القانون الدولي الانساني – ط١ المركز القومي للاصدارات القانونية – القاهرة ٢٠١٠ – ص ٢٤ – ٢٨ .

تتعاون في سبيل الوصول الى قانون دولي ينظم كيفية مواجهة التلوث وغيره من الاضرار المهددة للبيئة الانسانية ومراعاة مصالح الدول النامية التي تهددها مشاكل البيئة أكثر من غيرها [1] ، لهذا شكل إعلان ومبادىء استوكهولم المنطلق الأول للقوانين المرنة الخاصة بالشؤون البيئية الدولية كما أنه مثل مرحلة انتقالية هامة في تاريخ النظام الدولي تمثلت في بدء خطى جماعية نحو حماية البيئة العالمية وتجنيبها كوارث التلوث ، حتى إن أهم مبدأ أسسه الاعلان وأحتل مكانه في القانون الدولي العام ، هو مسؤولية الدولة عن أية أضرار بيئية تحدث للدول الاخرى من جراء ماتمارسه من أنشطة على إقليمها [2] .

(1) لقد سلطنا الضوء على مؤتمر استوكهولم لما له من علاقة مباشرة واساسية في إنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة موضوع رسالتنا فضلا عن دوره المهم في تأصيل وصياغة القانون الدولي للبيئة وبسبب عدم سعة الرسالة وتجنباً للتوسع كان التركيز على مؤتمر استوكهولم دون غيره من المؤتمرات الدولية ، فدور مؤتمر ريو دي جانيرو عام ١٩٩١ كما يرى الدكتور صلاح الدين عامر لايقل أهمية عن مؤتمر استوكهولم ففيه وضحت الردود العملية للدول في مواجهة التحديات والمخاطر التي باتت محدقة للبيئة الانسانية وأثرها في القضاء على التنمية المستدامة والوجود البشري – ينظر د. صلاح الدين عامر – مقدمة لدراسة القانون الدولي العام – مصدر سابق – ص ٩٢٧ .

(2) د. ابراهيم محمد العناني – البيئة والتنمية – الأبعاد القانونية الدولية – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية العدد ١١٠ – تشرين الأول ١٩٩٢ – ص ١١٨ .

المطلب الثالث

مصادر القانون الدولي البيئي

يهدف القانون الدولي للبيئة (Environment law) بالدرجة الاساس الى حماية البيئة [١]، أي حماية المحيط الحيوي وبشكل مؤطر قانونياً ، من أي تدهور أو ضرر من شأنه ان يعرض وظائفه الحالية والمستقبلية للخطر لذا فأن أي تقييم للوضع الحالي للقانون الدولي للبيئة يعتمد وبشكل جوهري بالتعرف على مصادر هذا القانون[٢] ، خاصةً وإنه يشمل قضايا تخص سيادة الدول والسلطة القضائية والمسؤولية الدولية وبالنتيجة فأن مصادر القانون البيئي هي نفسها مصادر القانون الدولي ذاتها بإعتباره فرعاً منه[٣] .

إن إزدياد عدد الدول وظهور الوعي البيئي وما عقد من إتفاقيات بيئية تطلب ظهور مصادر جديدة مرشحة للقانون الدولي للبيئة تتمثل في القرارات الدولية وإعلانات المبادىء المعنية بالبيئة [٤] ، **وهذا ما سنبينه في ثلاثة فروع** .

الفرع الاول

المصادر الرئيسة للقانون الدولي البيئي

بينت المادة (٣٨) من النظام الاساس لمحكمة العدل الدولية ، المصادر الرئيسة للقانون الدولي وحيث ان القانون الدولي للبيئة هواحد الفروع الجديدة للقانون الدولي العام فأنه يخضع بلا شك الى أحكامه وتسري عليه كافة القواعد والاجراءات القانونية الدولية ، وذلك بالنظر الى طبيعة نطاق القانون الدولي البيئي وإتساعه ليشمل الانهار والبحار والمحيطات والهواء والفضاء الخارجي ومناطق التراث المشترك ، **وتتمثل المصادر الرئيسة بالاتي** :

---

(١) بالرغم من تطور الاهتمام الداخلي بالبيئة وصيانتها إلا ان هذه الجهود لايمكن بحال من الاحوال أن تؤدي الى تحقيق غاياتها لأن البيئة من المجالات التي ترتبط ارتباطاً وثيقا بين القانونين الداخلي والدولي ويرجع سبب ذلك الى طبيعتها الجغرافية العابرة للحدود ، ويبقى تعريف هذا القانون مستعصياً في المرحلة الحالية رغم المحاولات العديدة والرؤى المختلفة على إعتبار إن هذا القانون لايزال جنيناً في مرحلة التخلق بل يجب الانصراف الى مصادره وأبعاده ومجالات عمله وهو مايفسح المجال تدريجياً أمام إمكانية وضع تعريف شامل له - ينظر د. صلاح الدين عامر – مقدمة لدراسة القانون الدولي العام - مصدر سابق – ص ٨٨ .

(٢) د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل الموسى - القانون الدولي لحقوق الأنسان – الحقوق المحمية – ج٢ ط١- دار الثقافة – عمان ٢٠٠٩ – ص ٤٢٤ .

(٣) د. صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص٧٣ .

(٤) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مكافحة التلوث و تنمية الموارد الطبيعية- دار النهضة العربية- القاهرة ٢٠١٠ – ص ٥٢ .

أولاً - المعاهدات الدولية .

تعد المعاهدات الدولية من أكثر الوسائل الشائعة لخلق قواعد دولية ملزمة بشأن البيئة [١] ، فالمعاهدات بشكل عام تعتبر المصدر الاساسي للقانون الدولي خاصةً اذا تم تصنيفها ضمن المعاهدات الشارعة [٢].

إن الاتفاقيات الدولية البيئية تختلف من حيث النطاق فهناك اتفاقيات دولية عالمية النطاق تحتوي على قواعد تنظم المجتمع الدولي بأسره ، مثال ذلك اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢م و ١٩٧٣م الخاصة بتلوث البحار ، واتفاقية فيينا الخاصة بحماية طبقة الاوزون عام ١٩٨٥م والاتفاقيات التي وقعت في ضوء مؤتمر قمة الأرض (مؤتمر ريو) عام ١٩٩٢م ، وهناك اتفاقيات اقليمية وهي تكون أكثر فاعلية من سابقتها أما من حيث الاطراف فهناك اتفاقية ثنائية ومتعددة الاطراف وجميعها تشترك بصفات الالزام والتعاون وملاءمتها للتغيرات البيئية التي تحدث في المجتمع الدولي مع مراعاة مصلحة جميع الدول [٣]، ومثال الاتفاقيات الثنائية في العراق اتفاقية حماية طيور الحبارى بين العراق ودولة الامارات العربية عام ٢٠٠٩م التي تهدف الى حماية طيور الحبارى و إكثارها [٤] .

إن مايميز الإتفاقيات او المعاهدات المختصة بحماية البيئة هو الجانب الفني والعلمي وخاصة في مراحل التحضير والإعداد للمعاهدة من حيث تهيئة اللجان والخبراء والعلماء المتخصصين والمنظمات المتخصصة في الجوانب العلمية والفنية ، وهذا ما تم عند الإعداد لاتفاقية تغير المناخ ١٩٩٢م حيث كان لبرنامج الامم المتحدة للبيئة دور بارز في تقديم المساعدة القانونية والفنية من خلال خبراء البرنامج عند صياغة المعاهدة [٥] .

وتوجد على الساحة الدولية حالياً ما يبلغ خمسمائة إتفاقية دولية معنية بالشأن البيئي ، منها ثلاثمائة وثلاث وعشرون اتفاقية أي(٧٠%) منها ذات طابع اقليمي ، ويرجع (٦٠%) من هذا الاتفاقيات الى الفترة من عام ١٩٧٢ م الى الفترة الحالية ، حيث أستأثرت اتفاقيات حماية الوسط البحري بالنصيب الاكبر من اتفاقيات حماية البيئة الدولية ، وذلك بما يعادل(٤٠%) من مجمل اتفاقيات البيئة على الصعيد العالمي [٦] ، وما يجذب الانتباه في المعاهدات الدولية لحماية البيئة هو ظاهرة ((الاتفاقيات الاطارية)) (Framework Convention) حيث استخدم هذا المفهوم لأول

---

(١) د. صالح محمد محمود بدرالدين – مصدر سابق – ص١٢٧.
(٢) د. عصام العطية – القانون الدولي العام – ط ٦ – المكتبة القانونية وشركة العاتك - بغداد ٢٠٠٦- ص ١١٣ .
(3) Alexandre.kiss – and –Danah .shelton,International law of Environment - transnational publisher,inc – Hudson, new york,1991- p.p96
(٤) وقعت الاتفاقية بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٥ بين وزارة البيئة العراقية ودولة الامارات بدعم من الصندوق الدولي للحفاظ على الحبارى في امارة ابو ظبي – وثيقة صادرة من وزارة البيئة العراقية – ق \ أ\٨٥٢ في ١٥/ ٢٠١٠/٤ .
(٥) د. صالح محمد محمود بدر الدين – مصدر سابق – ص ١٣٧.
(٦) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP/IGM/1/2) في ١٨ نيسان ٢٠٠١ - ص ١٧ .

مرة عند إبرام معاهدة التعاون الأمازوني في تموز ١٩٧٨م، وتنطلق الاتفاقية الاطارية من عدة خطوات على أساس إن حماية البيئة تشكل هدفاً جديداً للقانون الدولي ، فمن الطبيعي أن يتم وضع تعريفٍ للمجالات التي يجب حمايتها وهذا يعني وجود معاهدة مكونه من عدة تسلسلات ، يتمثل الأول في الاتفاقية الأم وما تتضمنه من إطار وقواعد عامة ، مثال ذلك معالجة ثقب طبقة الاوزون ، في حين يتمثل الثاني في قواعد جوهرية محددة مثل ابرام اتفاقية لاحقة لتخفيف إنبعاثات غاز ثاني اوكسيد الكاربون والغازات الدفيئة الى الغلاف الجوي أما التسلسل الثالث أو الخطوة الاخيرة فيكون في اتفاقية حول حماية الغابات من الحرائق والقطع بأعتبارها رئة العالم من الاوكسجين [١].

و يمكن تعريف المعاهدة الاطارية المعنية بالشأن البيئي (بأنها تلك المعاهدات التي تعلن مباديء عامة لحماية البيئة على أن تستخدم كمرتكز للتعاون بين الدول الاعضاء في مجال محدد ، مع إعطاءهم الحرية لوضع إجراءات مفصلة للتعاون في معاهدات وبروتكولات لاحقة ، وقد تمت إضافة كلمة الاطارية للتأكيد على إن هذه المعاهدات ما هي إلا خطوة إولى وإنها لاتلزم الدول الأطراف فيها إلا بشكل متواضع) .

ثانياً- العرف الدولي .

يُعدُ العرف المصدر لإنشاء قواعد القانون الدولي وإنه أغزر مصدر للقواعد الدولية ذات الصفة العالمية إنه يمتاز عن المعاهدات بأن قواعده لها وصف العمومية بمعنى إنها ملزمة لمجموعة الدول المتحضرة ، في حين إن القواعد والأحكام التي توجدها المعاهدات تتصف بقوة الإلزام التي تقتصر على عاقديها فقط [٢]، وبالرغم من أن القواعد العرفية في مجال البيئة هي في مراحل تطورها الاولى ، ومع ذلك فقد أصبح من الثابت ان العديد من القواعد العرفية للقانون الدولي البيئي قد انبثقت من خلال ممارسات وطنية في بداياتها ، وهذا ماأكدته لجنة القانون الدولي بأن تكرار الأعراف ذاتها في العديد من الاتفاقيات يمكن إعتباره بمثابة ولادة قاعدة عرفية ، ومن بين تلك الاعراف عدم استخدام الدول أراضيها لإلحاق الضرر ببيئة الدول الاخرى حيث برز هذا المبدأ على الصعيد الدولي في اعلان استوكهولم فأصبح قاعدة قانونية ملزمة للدول الاطراف في كثير من المعاهدات الدولية و في مجال المحافظة على البيئة على أساس مبدأ حسن الجوار[٣] ،

---

(١) **د.** سعيد سالم جويلي – التنظيم الدولي لتغير المناخ وارتفاع درجة الحرارة – بحث منشور في مجلة جامعة اسيوط – القاهرة ٢٠٠٢ - ص ٢١ .

(٢) **د.**عبد الواحد محمد الفار – الالتزام الدولي بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها من أخطار التلوث – دراسة في ضوء اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٥ – ص ٥٩ .

(٣) ينص المبدأ (٢١) من اعلان استوكهولم على :" للدول وفقاً لميثاق الامم ومبادىء القانون الدولي حق السيادة في استغلال مواردها طبقاً لسياساتها البيئية الخاصة .... وهي تتحمل مسؤولية ضمان ان الانشطة المضطلع بها داخل حدود سلطتها أو تحت رقابتها لاتضر دول اخرى .

كذلك القاعدة العرفية التي كتبت في معاهدة فيينا [١] لعام ١٩٨٦م الخاصة بالاخطارالسريع للحوادث النووية ، والتي تواتر استعمالها من قبل الدول كمبدأ ثابت ومستقر بعد حادثة مفاعل (تشرنوبل) النووية ، ويعد مبدأ التشاور المسبق (الإبلاغ المبكر) من أهم المبادئ الرئيسة للقانون الدولي البيئي التي أنشأت قواعد قانونية عرفية من أجل المحافظة على البيئة من التلوث [٢].

كما يمكن الأعتراف بوجود قاعدة عرفية دولية بيئية تستند الى القواعد المستقرة الخاصة بحق الدفاع عن النفس ومبدأ الضرورة والتي استخدمته بريطانيا في حادثة ناقلة النفط الليبرية (توري كانيون) [٣] .

مما تقدم فنحن مع الرأي القائل (بأن العرف الدولي بطيء التطور وغامض في تحديد الالتزامات التي يفرضها ويتجلى ذلك بوضوح في المسائل البيئية التي لم تصبح مثار اهتمام دولي كبير الا في الفترة الاخيرة) ، وذلك لأن العرف يحتاج الى الثبات والإستقرار الزمني الطويل لاسيما مع تزايد الاهتمام بالبيئة وعقد المؤتمرات الدولية المتعلقة بها [٤] .

ثالثاً- المبادىء العامة للقانون .

وهي المصدر الثالث للقانون الدولي البيئي والمشتقة من القوانين الوطنية للدول ومبادىء القانون الدولي وهذا مابينته محكمة العدل الدولية في (٢٨) مايس عام ١٩٥١م بشأن التحفظات على اتفاقية تحريم الجنس البشري جاء فيه : ((ان المبادىء التي تقوم عليها الاتفاقية هي مبادىء اقرتها الامم المتمدنة بوصفها ملزمة للدول دون ان يكون هذا الالزام إتفاقياً)) ورغم الشعور بأهمية هذه المبادىء إلا ان محكمة العدل الدولية لاتعتمد في وظيفتها عند الفصل في المنازعات على المبادىء العامة كقاعدة وحيدة لاصدار القرار ولكنها تكون موجودة لدعم القرار الذي تتوصل إليه وبالاشارة الى المصادر الاخرى [٥] وهذا مايمكن ملاحظته في قرارات محكمة العدل الدولية حول

---

(١) عقدت هذه الاتفاقية في فيينا عام ١٩٨٦ ، وقعت عليها (٥٨) دولة ، وتحتوي على ١٧ مادة ، وتعمل بالتنسيق مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية و تسعى هذه الاتفاقية الى تفعيل الابلاغ المبكر من أي دولة يحدث أو يحتمل أن يحدث فيها حادث نووي أو اشعاعي.

(٢) د. سامح عبد القوي السيد – التدخل الدولي بين المنظور الإنساني والبيئي – دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية ٢٠١٢ – ص٢٥٥.

(٣) على أثر اصطدام ناقلة النفط (توري كانيون) قرب السواحل البريطانية وخوفاً من انتشار بقع الزيت والوقود وتدفقه الى داخل البحر الاقليمي البريطاني قامت القوات البريطانية بتوجيه ضربة جويه لهذه الناقلة وتفجيرها بالكامل خارج منطقة الولاية البريطانية وقد أيدت لجنة القانون الدولي تصرف الحكومة البريطانية بأنه يستند لمبدأ الضرورة وإنه من أعمال الشرعية الدولية وقد أدت هذه القضية الى قاعدة عرفية دولية بيئية استندت لنص المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة واستخدمتها اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار بنص المادة ٢٢١ وما بعدها - ينظر د. أحمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مصدر سابق – ص ٦٣ وما بعدها .

(٤) أصحاب هذا الرأي هم : د. صلاح الدين عامر – مقدمة لدراسة القانون الدولي العام – مصدر سابق ، د. معمر رتيب محمد – القانون الدولي للبيئة ، د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة ، الفقية غولدي (**Goldie**) – أشار إليه د. صلاح عبد الرحمن الحديثي – النظام القانوني الدولي لحماية البيئة .

(٥) د. عصام العطية – مصدر سابق – ص ٢٢٧-٢٢٨.

تحديد الجرف القاري ومناطق الصيد ، ونتيجة لذلك اشتقت مبادىء مهمة في هذا المجال ، وهي مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق ، وعدم إلحاق الضرر بالاخر ، ومبدأ تقديم التعويضات عن الضررالبيئي ، ومبدأ ضمان بقاء الاصناف المعرضة للانقراض ، وكذلك مبادىء الاجراء الوقائي والتنمية المستديمة ، واخيراً الاستفادة المتساوية من الموارد المشتركة ، إلا ان ما يؤخذ على المبادئ العامة للقانون كمصدر من مصادر القانون الدولي للبيئة إنه يحيطها الغموض ، فكثير ما يصعب إيجاد حد فاصل بينها وبين القواعد العرفية ، ففي غالب الأحيان تعتبر القاعدة الواحدة قائمة في كلا المصدرين ومن ذلك قاعدة عدم التعسف في استعمال الحق وقاعدة حسن الجوار ومسؤولية الدولة عن أنشطتها الضارة بالبيئة [1] .

الفرع الثاني

المصادر الثانوية للقانون الدولي البيئي

إن تفاقم مشكلة البيئة وتطورها على الساحة الدولية وظهور القانون الدولي للبيئة كفرع حديث ، جعلت المصادر الثانوية تشكل محوراً مهماً في الساحة الدولية لاسيما وان السوابق القضائية وما يقدمه فقهاء القانون الدولي قد أثرت القانون الدولي العام والبيئي بشكل خاص بقواعد قانونية جديدة ساهمت بشكل فعال في حماية البيئة الدولية .

أولا- قرارات المحاكم (أحكام القضاء) .

يعد القضاء الدولي في أحكامه المتعلقة بالنزاعات القانونية المتعلقة بحماية البيئة من المباديء الهامة في تكوين قواعد القانون الدولي للبيئة [2] ، وأبرز مثال لذلك هو حكم محكمة التحكيم في قضية (مصهر تريل)عام ١٩٤١م بين كندا والولايات المتحدة الامريكية ، واكد هذا الحكم على منع التلوث العابر للحدود وعلى مبدأ حسن الجوار ، وقضية الناقلة (توري كانيون) والتي اشير إليهما سابقاً ، ومبدأ عدم التعسف في استعمال الحق التي أشار اليها حكم محكمة العدل الدولية في قضية (مضيق كورفو) [3] ، أما في العصر الحديث فأن أبرز أحكام القضاء الدولي بخصوص البيئة هي قضية (مشروع كابتشي كوفو) في ٢٥ أيلول عام ١٩٩٧م في النزاع بين سلوفاكيا والمجر حول سد على نهر الدانوب والتي شكلت انعطافة لاحكام القضاء الدولي في نزاعات البيئة حيث وافقت المحكمة على النظر بالقضية وأصدرت حكمها استناداً ، لمبادىء التنمية المستدامة ،

---

(1) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مصدر سابق – ص ٥٩ .

(2) على الرغم من إن المادة ٥٣ من النظام الأساس لمحكمة العدل الدولية تنص على إن " الحكم القضائي لايلزم غير أطراف النزاع ولايعتبر سابقة " لكنه درج العرف على إن أطراف النزاع أمام القضاء الدولي بل والقضاة أنفسهم يلجأون الى أحكام سابقة للتدليل على وجود قواعد قانونية ، ونظراً لأن العرف والمبادئ العامة للقانون هي مصادر غير مكتوبة فإن للقضاء الدولي دوراً هاماً في إثباتها أو استنباطها – ينظر د. معمر رتيب محمد – مصدر سابق – ص ١٣٠ .

(3) د. صالح محمد محمود بدر الدين – مصدر سابق – ص ١٥٥-١٥٦.

والعدالة بين الأجيال ، ومبدأ ان الدولة التي ترغب بالقيام بنشاطات اقتصادية عليها أن تدرس الاثار البيئية لهذه المشاريع [١].

إلا إنه مايعاب على محكمة العدل الدولية بحسب الفقهاء و المختصين و على رأسهم (الفقيه دوبسن و الفقيه الفرنسي رانجيف) إنها لم تسعَ لإعلام الدول بوجود غرفة داخل المحكمة مختصة بالبيئة ، حيث لم تتلقَ غرفة الإتهامات على مستوى محكمة العدل الدولية أية شكوى حتى سنة ٢٠٠٨ م و يأملون أن تمارس الدول حقها في رفع دعاوى أمام المحكمة عن الأضرار التي تلحق ببيئتها من دول أُخرى [٢] ، ويلاحظ على غالبية أحكام القضاء في الدعاوى البيئية الدولية القديمة والحديثة أنها لم تتخذ أي حكم واضح وصريح يمكن اللجوء إليه مستقبلاً كسابقة قضائية .

ثانياً ـ مذاهب الفقهاء الأكثر خبرة في مجال القانون الدولي وآرائهم .

يعد الفقه مصدراً تفسيرياً لقواعد القانون الدولي للبيئة والفقه الدولي يتولى شرح قواعد القانون الدولي للبيئة وتلعب الجمعيات العلمية القانونية دوراً بارزاً في نشر آراء الفقه فيما يتعلق بقواعد القانون الدولي للبيئة ، وتعد المؤلفات القانونية التي تعبر عن المجهودات الفقهية مصدراً مهماً من مصادر القانون الدولي العام بصفة عامة وقواعد القانون الدولي للبيئة بصفة خاصة ، من خلال شرح وتفسير القواعد القانونية التي تحكم قضية حماية البيئة ، ونظراً لتداخل الجوانب الفنية والعلمية بقضايا حماية البيئة فأن علماء الطبيعة والكيمياء والحيوان والنبات أيضاً يؤخذ برأيهم في المسائل الفنية والعلمية وبشكل أساسي لان مشاكل البيئة هي فنية من الطراز الاول [٣] ، ومن أمثلة دور الفقه في صياغة قواعد القانون البيئي ، عندما قدمت لجنة القانون الدولي (ILC) عام١٩٧١م دراسة تضمنت بيان حجم المشاكل البيئية وإتساع نطاق الاهتمام بالبيئة الدولية وأشارت الى مواضيع جوهرية في بداياتها مثل الضرر العابر للحدود والمسؤولية الدولية عن أفعال لايحظرها القانون الدولي وخاصة مايتعلق بحماية المجاري المائية [٤]، وكذلك توصيات معهد القانون الدولي في جلسة هلسنكي حول استخدامات المجاري المائية الدولية ، وتوصياته أيضاً عام ١٩٨٧م حول تلويث الجو بعيد المدى وتلويث المجاري المائية الدولية [٥].

وتعد المؤلفات القانونية التي تعبر عن المجهودات الفقهية مصدراً هاماً من مصادر القانون الدولي العام بصفة عامة ، وقواعد القانون الدولي البيئي بصفة خاصة ، حيث يتولى الفقه شرح

---

(١) د. غسان الجندي – القانون الدولي لحماية البيئة – بدون ناشر ـ عمان٢٠٠٤ ـ ص ٥٧ – ٥٨ .
(٢) د. معلم يوسف – المسؤولية الدولية بدون ضرر – حالة الضرر البيئي – إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة منتوري – قسنطينة – الجزائر ٢٠١١ – ص ٢١٠ ـ ٢١١ .
(٣) د. صالح محمد محمود بدر الدين – مصدر سابق – ص ١٥٩ .
(٤) د. بشير جمعة الكبيسي ـ الضرر العابر للحدود عن أنشطة لايحضرها القانون الدولي – ط١ – منشورات الحلبي الحقوقية ـ بيروت ٢٠١٣ ـ ص١٣٠ .
(٥) د. غسان الجندي ـ مصدر سابق ـ ص ٥٩.

وتفسير القواعد القانونية التي تحكم قضية حماية البيئة على المستوى الدولي ، وبيان العلاقة بين القواعد القانونية الدولية ، والاخرى التي تنتمي الى قواعد القانون الوطني ، ومعرفة مدى فاعلية قواعد القانون الدولي للبيئة في حماية قضية تلوث البيئة .

الفرع الثالث

المصادر الجديدة للقانون الدولي البيئي

بالرغم من إن المادة (٣٨) من النظام الاساس لمحكمة العدل الدولية لم تشر الى هذه المصادر، إلا ان التطور الذي رافق القانون الدولي وظهور القانون البيئي كفرع حديث له ، أدى الى اعتراف البعض بظهور مصادر جديدة ومرشحة للقانون الدولي والمتمثل بالقرارات الدولية وإعلانات المبادىء المتعلقة بحماية البيئة ، كذلك ما تبنته الاجهزة والمنظمات الدولية المعنية بالبيئة للدول الاطراف فيها والتي تعرف حالياً بـالقانون المرن (Soft Law) فقد لعبت دوراً مهماً في بلورة قواعد دولية في ميدان البيئة [١] .

لقد زادت أهمية تبني المنظمات الدولية للقرارات والتوجيهات [٢] وفي مقدمتها مؤتمرات برنامج الامم المتحدة للبيئة منذ عام ١٩٧٢م الى الوقت الحالي ، وخاصةً مايتعلق بمجال حماية البيئة حيث لعبت اعلانات المبادىء والتوصيات دوراً بارزاً في تطوير قواعد القانون الدولي البيئي ، وبالرغم من الجدل حول الوضع القانوني لهذه القرارات والاعلانات ، فيرى البعض عدم جواز اللجوء الى قرارات الهيئات الدولية التابعه للامم المتحدة لعدم اعتبارها اداة تشريعية ، ويرى البعض الاخر ضرورة إعطاء هذه القرارات الصادرة عن هيئات دولية كالامم المتحدة أهمية قانونية ، ومواكبة التطور الحاصل في القانون الدولي [٣] ، **وتقسم القرارات والاعلانات الدولية الى :**

أولاً- قرارات ملزمة .

توجد هذه القرارات بثلاث منظمات دولية فقط تُعنى بشؤون حماية البيئة ، هي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والاتحاد الاوربي فيما يخص النطاق الاقليمي ، ومنظمة الامم المتحدة ممثلة بمجلس الأمن ، حيث يتمتع بصلاحية اصدار قرارات أو نصوص ملزمة قانوناً لأطرافها ، وهذه القرارات تتبناها هذه المنظمات الدولية و تكون ذات صيغة إلزامية ، وعلى سبيل المثال،القرارات الصادرة عن مجلس الامن والذي يضطلع بدور كبير بهذا الصدد ، وحيث أشارت

---

(١) د. صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص١٠٤.

(٢) تعتبر القرارات والاعلانات والتوجيهات التي تصدر من المنظمات الدولية واجهزتها من الروافد المباشرة للقواعد القانونية للقانون الدولي البيئي – ينظر د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مصدر سابق – ص ٥٧ .

(٣) د. صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص ١٠٥.

للصفة الالزامية (م٥) من اتفاقية حضر استخدام تقنيات تغيير البيئة لاغراض عسكرية أو اية اغراض عدائية اخرى والتي وقعت في جنيف عام ١٩٧٧م [١] ، وقرار مجلس الامن المرقم (٦٨٧) بعد حرب الخليج الثانية ، حيث قضت الفقرة (١٦) منه على (ان العراق مسؤول في القانون الدولي عن أي أضرار وخسائر مباشرة بما فيها الكوارث البيئية بسبب غزوه للكويت واحتلاله وتحمله كافة التعويضات عن تلوث البيئة)) [٢] ، ونرى ان هذا الاجراء الصادر من مجلس الامن وبعيداً عن المحاباة السياسية ، لايمنع العراق حالياً من رفع شكوى وفقاً للقانون الدولي ضد الولايات المتحدة الامريكية نتيجة لاحتلالها للعراق عام ٢٠٠٣م وطلب التعويض عن ما أحدثته الآلة العسكرية الامريكية وأسلحتها من خراب ودمار للبيئة العراقية بكافة المجالات .

ثانياً- القرارات غير الملزمة.

هي مايصدر من برامج عمل وتوصيات توجيهية واعلانات مبادىء تتخذها المؤتمرات والمنظمات الدولية المتعلقة بحماية البيئة وهي آليات تشبه الاتفاقيات الدولية في كل الجوانب عدا إلزاميتها [٣] ، فقد مارست التوصيات التي صدرت عن مؤتمر استوكهولم للبيئة البشرية والبالغ عددها (١٠٩) توصية دوراً بارزاً في تدعيم القانون الدولي البيئي واستندت غالبية القوانين المحلية للبيئة الى خطة العمل المتفرعة من هذه التوصيات ، فكان عدد الدول التي سنت تشريعات بيئية قبل انعقاد المؤتمر (٩ دول فقط) ، في حين نرى حالياً ما يتجاوز المئة دولة تملك تشريعات بيئية ، كذلك فأن انشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP) في بداياته جاء بناءً على توصية من الجمعية العامة للامم المتحدة وهو جهاز تابع للامم المتحدة ويتمتع حالياً بالصفة العالمية والاستقرار وما تمخض عنه من برامج مهمة لتطوير القانون الدولي وتطوير وانشاء الاتفاقيات الدولية و وضع دليل ومبادىء معتمدة دولياً في وضع التشريعات البيئية الوطنية للدول [٤] وسنتطرق بالتفصيل الى أهم انجازات الـ (UNEP) في حماية البيئة الدولية وتطوير قواعد القانون الدولي البيئي في مراحل الرسالة اللاحقة .

مما تقدم نرى إن الاهتمام بالبيئة وحمايتها لم يكن حديث عهد ، وثبت إنه من الواجبات الاساسية للانسان وبالتالي فإن هذه الحماية تنعكس مسؤوليتها على كافة الدول من حيث الالتزام بحمايتها وتطوير قواعد قانونية دولية أكثر إلزاما تجاه الدول .

---

(١) نصت المادة (٥) من الاتفاقية على ان لكل دولة طرف ان تقدم شكوى من خرق لاي طرف في الاتفاقية الى مجلس الامن والذي سيتحرى الامر .. وللمجلس أن يتخذ قراراً يتضمن صفة الالزام لاطراف الاتفاقية .

(٢) ينظر قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٧ الصادر في ٣ / نيسان ١٩٩١.

(٣) فراس صبار أحمد – التنظيمات الدولية المعنية بالبيئة في نطاق منظمة الامم المتحدة – رسالة ماجستير – كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد – ٢٠٠٠- ص١٥٢ .

(٤) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مصدر سابق – ص ٥٨ .

المبحث الثاني

الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

قامت المنظمات الدولية بدور بارز في صياغة القانون الدولي للبيئة وفي مقدمتها الأمم المتحدة التي كانت لجمعيتها العامة فضل السبق في الدعوة لمؤتمر دولي حول البيئة البشرية في استوكهولم عام ١٩٧٢م حيث كانت الانجازات الاساسية له ثنائية الابعاد ، تضمنت الاعتراف بقضية البيئة كأحدى قضايا الاهتمام الدولي العام ، بينما يتمثل البعد الثاني في وضع مفهوم حماية البيئة في إطار مؤسسي تابع للأمم المتحدة وهو برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) ، ولبيان نشأة وهيكلية البرنامج وطبيعته القانونية كتنظيم مؤسسي قسمنا هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ، نتناول في المطلب الأول نشأة برنامج الامم المتحدة للبيئة وفي المطلب الثاني الهيكل التنظيمي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، أما المطلب الثالث فيتضمن الطبيعة القانونية لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .

المطلب الأول

نشأة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)

لم يأتِ هذا البرنامج الى الوجود من فراغ بل إنطلق من ارادة دولية أستندت الى الميثاق المنشأ لهذه الهيكلية الدولية لتكون أساساً للعمل الدائر في إطاره [١]، إلا إن ذلك لاينفي دور الوكالات الدولية التابعة للأمم المتحدة في أنشطة البيئة حتى قبل مؤتمر استوكهولم [٢] ومن ثم كانت الفكرة وراء إنشاء برنامج بيئة تابع للأمم المتحدة من خلال خطة العمل وماتضمنته من توصيات إتفق عليها في استوكهولم لجمع وتنسيق هذه الأنشطة في إطار الأمم المتحدة وأجهزتها [٣].

---

(1) Lynton k.Caldwell- International Environmental policy Emergence and Dimentions – London :Duke press University studies -1990- p71.

(٢) جدير بالذكر إن هناك منظمات دولية ومتخصصة قامت بالاهتمام بالبيئة قبل برنامج الامم المتحدة للبيئة مثل منظمة الفاو ومنظمة الامم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم اليونسكو والمنظمة الاستشارية للملاحة والتي سيتم بيانها في الفصل الثاني من الرسالة - لمزيد من التفصيل ينظر د. صلاح الدين عامر – مصدر سابق – ص٩٢١ .

(3) Mostafa K.Tolba-UNEP two Decades Of Acheivement and Challenge-Nairobi-UNEP-1992.p7.

الفرع الأول

التطور التاريخي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة

أشار ميثاق الأمم المتحدة الى الاجهزة الرئيسة للمنظمة وبين صلاحيات كل جهاز في إنشاء مايراه مناسباً وضرورياً من الاجهزة الفرعية الاخرى ، وحيث ان مشكلة البيئة وتوفير الحماية لها اصبحت احدى السمات المميزة للعلاقات الدولية الى الحد الذي صار من غير الممكن التصدي لها بصورة إنفرادية دون وجود تعاون دولي ، وأزاء هذا التطور في حجم وطبيعة المشكلة فقد كان طبيعيا أن تبادر المجموعة الدولية الى توحيد جهودها والتنسيق فيما بينها بحثاً عن أفضل الحلول الممكنة لمواجهة هذا النوع من المشاكل التي تنطوي على تهديد خطير للجنس البشري .

إن قضية البيئة بجوانبها المتعددة تعد من أبرز القضايا التي استغرقت ولاتزال قدراً كبيرا من الاهتمام خلال العقود الثلاثة الاخيرة ، انطلاقاً من فكرة إن أي جيل من الاجيال الموجودة في فترة زمنية معينة يعتبر مسؤولاً عن ادارة الموارد الطبيعية وحمايتها ليس لمصلحته فحسب وانما لمصلحة الاجيال المقبلة [1].

أولاً ـ نشأة البرنامج (UNEP).

من أجل وضع توصيات (مؤتمراستوكهولم)عام١٩٧٢م الذي أعترف بقضية البيئة كقضية دولية و وضع مفهومها في إطار مؤسسي تابع للامم المتحدة للامم المتحدة أصدرت الجمعية قرارها المرقم ٢٩٩٧ في الخامس عشر من كانون الاول عام ١٩٧٢م والذي انشىء بموجبه برنامج الامم المتحدة للبيئة (United Nations Environment Programme) او مايعرف بـ (UNEP) ، وبالتالي فأن انشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة استناداً لقرار صادر من الجمعية العامة جاء ترسيخا لصلاحياتها وفقاً لميثاق الامم المتحدة بأعتبارها السلطة المنشئة له[2].

نشأ برنامج الامم المتحدة للبيئة في مناخ سياسي دولي احتدمت فيه المنافسة السياسية بين دول العالم وخاصة المتقدمة منها وسيطر عليه الاضطراب الاجتماعي والاقتصادي ويرجع سبب ذلك الى خوف تلك الدول على مصالحها الاقتصادية نتيجة لما تضمنته خطة عمل البرنامج من توصيات لها طابع الالزام في كثير منها ، وفيما يتعلق بوضع توصيات مؤتمر استوكهولم حيز التنفيذ أصدرت الجمعية العامة القرار الخاص بأنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة والذي أشتمل على

---

(1) د. محمد السعيد الدقاق ـ حول مبدأ التراث المشترك للانسانية ـ المكتب العربي الحديث ـ الاسكندرية ٢٠٠٥ ـ ص ٣٤.

(2) نصت المادة (٢٢) من الميثاق " للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ماتراه ضروريا "

موافقة الجمعية العامة على تنفيذ جميع الترتيبات المالية والمؤسسية الخاصة بالبرنامج وكان من المقرر أن تكون أمانة البرنامج صغيرة في بداية الأمر وذلك لما ستقوم به من مهام وخدمات تركز على خدمة بعض الانشطة الصغيرة المتضمنة في إطار الانشطة ذات الصلة بالبيئة والتي بدورها تعتبر من الانشطة الفرعية التي يشرف عليها نظام الامم المتحدة ، كما تضمن القرار النص على أن يكون القائم على البرنامج مديراً تنفيذياً يتم أنتخابه بمعرفة الجمعية العامة ، إضافة الى ذلك تم تعيين أعضاء (مجلس تنسيق التعاون البيئي) ليمثل الاجهزة والمنظمات المنبثقة عن الامم المتحدة في البرنامج والخاضعة لرئاسة المدير التنفيذي للبرنامج [١] وعلى نفس المنوال نشأت معظم الاجهزة الفرعية ، فكان انشاء صندوق رعاية الطفولة المعروف باليونيسيف بقرار أصدرته الجمعية العامة في دورتها الاولى عام ١٩٤٦م ويتكون هذا الجهاز من مجلس تنفيذي من (٥٤) عضواً يرأسه مدير تنفيذي يعاونه عدد من الموظفين الدوليين ، كذلك الحال مع برنامج الامم المتحدة للتنمية الذي أنشأ بقرار من الجمعية العامة عام ١٩٦٥م ويتألف من مجلس إدارة مكون من (٤٨) عضواً فضلاً عن مدير تنفيذي [٢].

ثانياً: التعريف ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

يمكن تعريف برنامج الامم المتحدة للبيئة أو مايعرف بـ (UNEP) وفقاً للمفهوم القانوني الذي انشأ بموجبه ، بأعتباره أحد نتائج مؤتمر استوكهولم للبيئة البشرية والذي انعقد عام ١٩٧٢م بدعوة من الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة .

حيث عرفه قرار الجمعية العامة المرقم (٢٩٩٧) بأنه ((التنظيم المؤسسي الدائم في منظمة الامم المتحدة المعني بحماية وتحسين البيئة الانسانية)) [٣] ، ومن هذا التعريف نجد ان الامم المتحدة قد أعطت صفة الدوام والاستقرار لهذا البرنامج شأنه في ذلك شأن المنظمات الدولية أوالمتخصصة ، بأعتبار إن صفة الدوام هي إحدى صفات المنظمات الدولية التي تمكنها من ممارسة نشاطها في أي وقت تراه مناسباً [٤].

---

(١) تشكل مجلس الادارة في بداية الامر من (٢٧ عضواً) اختارتهم لجنة الاعداد لمؤتمر استوكهولم ثم زاد العدد لاحقاً ليصل الى (٥٨ عضواً)- ينظرتقرير الامين العام للامم المتحدة النسخة العربية للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦ الوثيقة المرقمة (A\8707) - ص ٤٧٩.

(٢) محمد سامي عبد الحميد - قانون المنظمات الدولية - ج١ - ط٩ - منشأة المعارف - الاسكندرية ٢٠٠٠– ص ١٥٧.

(3) General Assembly Resolution 2997 of the 27th session 1972 in : Barrous and Douglas M. JOHNSTON- The international Law of pollution . New York : free press .1974 – pp.12-14.

(٤) د.فخري رشيد المهنا وصلاح ياسين داود - المنظمات الدولية- دار العاتك - القاهرة - بدون سنة طبع- ص٣١ .

أو إنه ((جهاز فرعي تابع للجمعية العامة للامم المتحدة يتمتع باستقلال ذاتي وكيان متميز ، يختص بشكل رئيسي بكافة جوانب حماية البيئة على المستوى العالمي وتسند إليه مهمة تنسيق كافة الجهود الدولية المعنية بحماية البيئة)) [١] .

أو هو ((السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول أعمال البيئة العالمي، والتي تشجع على التنفيذ المتماسك للبعد البيئي في التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، والتي تنهض بدور النصير الرسمي للبيئة العالمية)) [٢] ، وتحقيقاً لهذه الغاية ، قرر مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة على تحسين الهيكل الإداري لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وفي ذلك السياق، شدد على ضرورة أن يكون برنامج الأمم المتحدة للبيئة منبراً عالمياً للوزراء ولأعلى مستويات المسؤولين الحكوميين المكلفين بالمسائل البيئية في عمليتي صنع السياسات والقرارات لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد صدقت الجمعية العامة على الإعلان في قرارها للدورة الاستثنائية (٢\١٩) المؤرخ في ٢٨ حزيران ١٩٩٧م الذي اعتمد بمناسبة استعراض التقدم المحرز للبرنامج في نتائج قمة الأرض في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢م .

وعرف أيضاً بأنه ((هيئة دولية مختصة بشؤون البيئة ترتبط بالجمعية العامة باعتبارها السلطة العليا للبرنامج من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمتع بهيكل تنظيمي و يتكون من مجلس ادارة يضم (٥٨) عضواً تنتخبهم الجمعية العامة وأمانة عامة دائمة يرأسها مدير تنفيذي تنتخبه الجمعية العامة لمدة اربع سنوات ،وله مقر دائم ومكاتب اقليمية متعددة)) [٣].

وعرف البرنامج بأنه ((الجهاز المسؤول عن قيادة العمل البيئي وتشجيع المشاركة الدولية في حماية البيئة من خلال تمكين الدول من تحسين نوعية بيئتها والعمل على عدم الاضرار بحقوق الاجيال المستقبلية)) [٤] .

إن كافة التعاريف أعطت صفة الدوام والاستقرار للبرنامج باعتبارها صفة تابعة الى الشخصية القانونية لمنظمة ألامم المتحدة و يمارس اختصاصه بأسم ولحساب المنظمة وأداة لعملها على الصعيد الدولي على إعتبار إن الجهاز الفرعي جزء من المنظمة ويمكن أن يمثلها بشكل كامل[٥].

---

(١) د.محمد سامي عبد الحميد - قانون المنظمات الدولية - مصدرسابق- ص ١٥٦ ويتوافق هذا التعريف مع نص المادة(٢٢)من ميثاق الامم المتحدة (للجمعية العامة أن تنشأ من الفروع الثانوية ماتراه ضروريا للقيام بوظائفها).

(٢) قرار الجمعية العامة للامم المتحدة في الدورة الاستثنائية المرقم ٢\١٩ بتاريخ ٢٨ حزيران ١٩٩٧- ينظر الوثيقة المرقمة (UNEP/GCSS/VIII/INF/11) .

(٣) د. بدرية العوضي – مصدر سابق – ص ٥٦ .

(٤) توقعات البيئة العالمية (-٣)- برنامج الامم المتحدة للبيئة مكتب غرب آسيا - البحرين -المنامة ٢٠٠٢- ص٢.

(٥) د.احمد ابو الوفا - الوسيط في قانون المنظمات الدولية – ط٧ – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٧ – ص٥٦ ومابعدها .

مما تقدم نرى إختلاف تعريف البرنامج من الناحية الشكلية فمنهم من اعتبره هيئة دولية مختصة بشؤون البيئة ، ومنهم من اعتبره جهازاً فرعياً تابعاً للجمعية العامة ، ومنهم من أشار له بالسلطة العالمية الرائدة بشؤون البيئة ، ومنهم من اعتبره تنظيماً مؤسسياً دائماً في الامم المتحدة .

ونؤيد التعريف الذي أعتبر برنامج الامم المتحدة للبيئة ((جهازاً فرعياً من أجهزة الامم المتحدة ويتمتع باستقلال ذاتي وكيان متميز ، ويمارس اختصاصه في جوانب حماية البيئة على المستوى العالمي ، وتسند إليه مهمة تنسيق كافة الجهود الدولية المعنية بحماية البيئة))، على أعتبار ان الجمعية العامة تتألف من كافة أعضاء الأمم المتحدة ولها صلاحية انشاء ماتراه مناسباً من الفروع للقيام بواجباتها و وظائفها وفقاً للميثاق ، إلا إن ذلك لايمنع من طرح فكرة تحويله الى وكالة متخصصه تابعة للأمم المتحدة نظراً لما يقوم به البرنامج من دور بارز في حماية البيئة الدولية وتمتعه بصفات وعناصر تقترب الى حد كبير من صفات المنظمة الدولية وعناصر تشكيلها .

الفرع الثاني

أهداف برنامج الامم المتحدة للبيئة ومجالات عمله

تتمثل رسالة برنامج الامم المتحدة للبيئة في قيادة العمل البيئي ، وتشجيع المشاركة الدولية في العناية بالبيئة من خلال تحفيز وإعلام وتمكين الأمم والشعوب على تحسين نوعية حياتها دون الاضرار بحقوق الاجيال المستقبلية [1] ، فكان للبرنامج دورٌ رئيسٌ في حماية بيئة الانسان على مستويات متعددة وفي مجالات مختلفة حيث يعمل البرنامج على وضع المبادىء العامة التي ترد في الاعلانات الدولية المتعلقة ببيئة الانسان موضع التنفيذ ، ويعمل على حث الدول على ابرام معاهدات دولية تستهدف حماية البيئة ، وهو مجال صادف فيه البرنامج نجاحاً كبيراً [2].

أولاً - أهداف برنامج الامم المتحدة للبيئة .

تحددت مهمة برنامج الامم المتحدة للبيئة في قرار الجمعية العامة (٢٩٩٧) في ١٩٧٢/١٢/١٥ ، والذي وجه فيه برنامج الامم المتحدة للبيئة للعمل كمنسق للقضايا البيئية وكمحفز للتحرك والوعي البيئي داخل نظام الامم المتحدة وتتركز مهمته في وضع أجندة البيئة العالمية تحت المراجعة الدورية وضمان أن تأخذ قضايا البيئة الدولية الملحة إهتمام الحكومات [3] .

---

(1) توقعات البيئة العالمية (-٣) - مصدر سابق – ص٤.

(2) د. صلاح الدين عامر – مصدر سابق – ص ٩٢١

(3) 1997 Annual Evluation Report, UNEP.1998, p10 .

وهنا نرى تطابق أهداف البرنامج مع المقاصد الرئيسة للأمم المتحدة المنصوص عليها في المادة (٤\١) من الميثاق والتي تنص على (جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة) ، وتتمثل أهداف برنامج الامم المتحدة للبيئة الى التعاطي مع قضايا سوء استخدام الموارد الطبيعية والتدهور البيئي حيث إن كليهما يهددان الوجود البشري وكما يأتي [١] :

١. ترقية التعاون الدولي في مجال البيئة وتقديم التوصيات المناسبة لهذا الغرض .

٢. وضع الانظمة الإرشادية العامة لتوجيه البرامج البيئية وتنسيقها في إطار نظام الأمم المتحدة.

٣. متابعة تنفيذ البرامج البيئية وجعل الوضع البيئي الدولي تحت البحث والمراجعة المستمرة.

٤. ترقية مساهمة الهيئات العلمية والمهنية المتصلة لأكتساب المعارف البيئية وتقييمها وتبادلها.

٥. جعل الأنظمة والتدابير البيئية الوطنية والدولية في الدول النامية تحت المراجعة المستمرة.

٦. تمويل برامج البيئة وتقديم المساعدة وتشجيع أية جهة داخل نظام الأمم المتحدة وخارجها للمشاركة في تنفيذ مهام البرنامج والمراجعة السنوية لما تم في هذا الخصوص وإقراره [٢].

٧. تنسيق واستعراض وتقويم البرامج البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة .

وبعد جهود حثيثة لمنظمة الامم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والرأي العام العالمي عقد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية (UNCED) في حزيران ١٩٩٢م في ريو دي جانيرو في البرازيل وقد أكد المؤتمر على أولويات ينبغي على برنامج الأمم المتحدة للبيئة التركيز عليها إستمراراً لاهداف استوكهولم ، وهي وفقاً لأعلان (ريو) تتمثل بالاتي [٣] :

أ. تعزيز وتنشيط الانشطة والاعتبارات البيئية على نطاق الامم المتحدة .

---

(١) تقرير الامين العام للامم المتحدة النسخة العربية للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦ صادر بموجب الوثيقة المرقمة (A\8707) - ص ٤٧٨ ولمزيد من التفصيل ينظر د. عطية حسين أفندي – الادارة الدولية لقضايا البيئة – دور الامم المتحدة – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – عدد١١٠ – تشرين الثاني – ١٩٩٢ - ص٨٣ .

(٢) نصت المادة ٦٨ من النظام الداخلي لليونيب على (لممثلي الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية والهيئات الملائمة التابعة للأمم المتحدة فضلا عن المنظمات غير الحكومية الدولية المشار إليها في القسم الرابع الفقرة الخامسة من قرار الجمعية العامة المرقم(٢٩٩٧ د-٢٧) المسماة لهذا الغرض من قبل مجلس الادارة أن يشاركوا في مداولات مجلس الادارة وأجهزته الفرعية إن وجدت بناء على دعوة الرئيس دون أن يكون لهم حق التصويت) .

(٣) الفقرة ٢١ من الفصل ٣٨ من جدول أعمال القرن (٢١) المعروف بمؤتمر (ريو) .

ب. تشجيع التعاون الدولي في مجال البيئة [١] .

ج. تعزيز استخدام تقنيات في مجال الموارد الطبيعية والاقتصاديات البيئية .

د. رصد البيئة وتقويمها من خلال مشاركة وكالات منظومة الامم المتحدة في برنامج مراقبة الارض وتوسيع نطاق العلاقات مع معاهد العلوم الخاصة ومعاهد الابحاث غير الحكومية وتعزيز وظيفة البرنامج فيما يتعلق بالانذار المبكر وجعلها وظيفة تنفيذية.

هـ. تنسيق وتعزيز الابحاث العلمية ذات الصله بهدف توفير اساس لعملية صنع القرار .

و. زيادة تطوير القانون الدولي للبيئة لاسيما الاتفاقيات والمبادىء التوجيهية وتعزيز تنفيذها وتنسيق المهام الناشئة عن تزايد عدد الاتفاقيات القانونية الدولية وفي جملة امور أخرى منها أداء أمانات الأتفاقيات مع مراعاة الحاجة الى الاستخدام الأكفأ للموارد بما في ذلك اجتماع الامانات في مقر برنامج الامم المتحدة للبيئة [٢] .

ز. زيادة تطوير وتعزيز استعمال تقويمات الأثر البيئي على أوسع نطاق ممكن بما في ذلك الانشطة التي تجري برعاية وكالات الامم المتحدة المتخصصة وفيما يتصل بكل مشروع أو نشاط اقتصادي إنمائي [٣] .

ثانياً- ولاية برنامج الامم المتحدة للبيئة .

جاء اعلان نيروبي بشأن دور و ولاية برنامج الامم المتحدة للبيئة والذي أعلن فيه وزراء ورؤساء الوفود الحاضرة في إجتماعات مجلس ادارة البرنامج في دورته التاسعة عشرة بتاريخ ١٩٩٧/١/٢٧ واستناداً لمبادىء استوكهولم واعلان (ريو) ، وبفضل هذه المؤتمرات تحددت عناصر ولاية البرنامج وأعماله بأعلان نيروبي والمتمثلة بالاتي [٤] :

---

(١) نص المبدأ العاشر من إعلان ريو على " تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين على المستوى ذات الصلة " .

(٢) لقد أحرز الـ (UNEP) تقدماً ملحوظاً في الميدان القانوني فتمثل أول نشاط لها بمحاولة في المبدأ ٢٢ من من إعلان استوكهولم الذي نص على تطوير قواعد القانون البيئي الخاصة بالمسؤولية على الضرر العابر للحدود ، أما النشاط الثاني فبرز في مؤتمر القرن ٢١ تحديداً بالفصل ٣٨ منه الذي طلب من البرنامج الاستمرار بتطوير القانون الدولي للبيئة – ينظر د. صلاح عبد الرحمن الحديثي – مصدر سابق – ص١١٦ .

(٣) أخذت قاعدة تقييم الاثر البيئي بعداً دوليا كبيراً واصبحت تطبق أغلب قوانين البيئة الداخلية ، حيث اخذ بها المشرع العراقي في نص المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٤) من الرؤية الى العمل : اليونيب منذ مؤتمر الامم المتحدة حول البيئة والتنمية – المكتب الاقليمي للـ UNEP في غرب آسيا - البحرين ١٩٩٧ - ص ٣٤-٣٥.

١. دور برنامج الامم المتحدة للبيئة كان وينبغي أن يظل الجهاز الرئيسِ للأمم المتحدة في ميدان البيئة .

٢.أن يكون دور البرنامج هو بمثابة السلطة البيئية القيادية في العالم التي تتولى وضع برامج البيئة العالمية ، وتحفز التطبيق المتناسق للابعاد البيئية المتعلقة بالتنمية المستدامة في إطار منظومة الامم المتحدة .

٣. اعتباره الجهة المخولة رسمياً بالدفاع عن البيئة العالمية وحمايتها .

٤. وتحقيقاً لهذه الولاية أكد المسؤولون والوزراء من جديد على أهمية ولاية البرنامج المستمدة من قرار الجمعية العامة للامم المتحدة المرقم (٢٩٩٧) ، والذي عززه جدول أعمال القرن الحادي والعشرين و إعلان ريو عام ١٩٩٢م .

٥. تحليل حالة البيئة العالمية وتقييم الاتجاهات البيئية العالمية والاقليمية وتقديم المشورة .

٦. زيادة تطوير القانون الدولي البيئي الرامي الى تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة ، بما في ذلك تطوير وشائج متينة بين الاتفاقيات الدولية القائمة .

٧. المضي قدماً في تنفيذ المعايير والسياسات البيئية الدولية المتفق عليها لرصد وتشجيع الامتثال للمبادىء البيئية والاتفاقات البيئية وتفعيل التدابير القانونية بحيث تستجيب للتحديات البيئية الآخذه في الظهور .

٨. تعزيز دوره في تنسيق الانشطة البيئية داخل منظومة الامم المتحدة في ميدان البيئة والعمل كوكالة منفذة لمرفق البيئة العالمية وذلك استناداً الى ميزاته النسبية ودرايته العلمية والتقنية [١].

كما أعترف اعلان نيروبي بحاجة برنامج الامم المتحدة للبيئة الى موارد مالية كافية ومستقرة ومنظمة وذلك من خلال زيادة الثقة في البرنامج وتحسين قدرته التنافسية على اجتذاب التمويل والتوصل الى طرق لضمان الاستقرار المالي لتنفيذ جدول الاعمال البيئي العالمي إذ أن إمكانية التنبوء بورود المساهمات ، والاخطار المبكر بالمساهمات المتوقعة لصندوق البيئة من شأنها أن تساعد في فعالية عملية التخطيط والبرمجة [٢] .

---

(١) تشكل مرفق البيئة العالمي كجهد دولي مشترك يهدف الى المساعدة في حل المشكلات البيئية العالمية في الدول التي تمر بمرحلة تحول اقتصادي وقد أنشأ صندوق ائتمان مرفق البيئة العالمية وفقاً لقرار البنك الدولي في ١٤ آذار ١٩٩١ وبدأ بممارسة عمله بشكل رسمي في تشرين الاول ١٩٩١ كبرنامج مشترك بين البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الامم المتحدة الأنمائي بأعتبارهما جهات منفذة ، وتمت إعادة هيكلته عام ٢٠٠٨– لمزيد من التفصيل ينظر وثيقة إنشاء صندوق البيئة العالمية المعادة هيكلته – ط٣ - عام ٢٠٠٨ – الولايات المتحدة الامريكية – ص ١٣ .

(٢) د.عطية حسين افندي – مصدر سابق – ص ٨٤ .

وعموما فأن أهداف ومجالات عمل البرنامج (UNEP) تتألف من خمس مجموعات رئيسة هي[1] :

أولاً- الادارة البيئية .

ثانياً- الصحة البشرية والبيئية .

ثالثاً - أنظمة مراقبة أيكولوجية الارض .

رابعاً - البيئة والتنمية .

خامساً- الكوارث الطبيعية والطاقة .

كذلك يقوم برنامج الامم المتحدة للبيئة بعملية (مراقبة البيئة الارضية) ، وهي عبارة عن شبكة مراقبة دولية تتكون **من ثلاثة عناصرهي** [2]:

١. **نظام المراقبة البيئية العالمية (GEMS)** : انطلق هذا البرنامج عام ١٩٧٥م [3] ، ويمارس نشاطات متنوعة تشمل مراقبة البحار والمحيطات والغابات وطبقة الاوزون والحيوانات المهددة بالانقراض .

٢. **النظام الدولي للمعلومات (INFOTERRA)** :أنشىء هذا البرنامج عام ١٩٧٥م استجابة لدعوة مؤتمر استوكهولم لايجاد آلية لتبادل المعلومات بين دول العالم ومقرها الرئيسِ في نيروبي .

٣. **السجل الدولي للمواد الكيميائية المحتملة السمية (IRPTC)** : أنشأ برنامج الامم المتحدة للبيئة هذا السجل عام ١٩٧٦م لجمع المعلومات حول المواد الكيميائية ويقع مقره في سويسرا ويصدر السجل نشرة دورية تقدم معلومات عن المواد الكيميائية والنشاطات المتعلقة بالسلامة.

---

(١) د. صلاح عبد الرحمن الحديثي – مصدر سابق – ص١١٤ .

(٢) د. حسن نافعة - دراسات في التنظيم العالمي من الحلف المقدس الى الأمم المتحدة - مطابع جامعة حلوان - القاهرة ١٩٩٥ - ص ٢٦٦ .

(٣) ويتكون حالياً من ٢٥ شبكة مراقبة عالمية رئيسية لكل منها قاعدة معلومات وبيانات في ١٤٢ دولة ومقرها الرئيسي في لندن ويستخدم فيه أكثر من ثلاثين ألف من العلماء والفنيين ويتم تمويلها من الحكومات والمنظمات الدولية المتخصصة .

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة

حدد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (٢٩٩٧) الترتيبات المؤسسية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة من خلال إدراك الحاجة الماسة لترتيب مؤسسي دائم في إطار منظمة الأمم المتحدة يعمل على حماية وتحسين البيئة الانسانية وحيث إن البرنامج يستمد سلطاته من الجهة التي أنشأته فهو يتمتع بكيان دائم ومستقل يميزه عن بقية الاجهزة الفرعية في الأمم المتحدة [١]، ولأن إختصاص البرنامج يتوافق مع الاختصاص العام للأمم المتحدة وبما لايتجاوز وظائف الجمعية العامة فلا مانع من تمتع البرنامج بهيكل تنظيمي مستقل ودائم يخوله ممارسة صلاحيات واسعة [٢] .

الفرع الاول

الاجهزة الرئيسة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة

لغرض ضمان سير العمل وإعمالاً بالقرار المنشىء للبرنامج والذي قرر أن يتكون برنامج الامم المتحدة للبيئة من عدد من الاجهزة الرئيسة وهي كما يأتي [٣]:

أولاً - مجلس الادارة .

يتألف مجلس الادارة من (٥٨) حكومة (عضو بالامم المتحدة) يتم إختيارها بالتناوب لمدة أربع سنوات ، وكان في بدايته ينعقد سنوياً إلا إنه قرر فيما بعد أن يجتمع كل سنتين إضافة الى الدورات الخاصة التي تعقد كل ست سنوات أو غير ذلك ، ويرسل تقاريره الى الجمعية العامة عبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، على أن يراعى التوزيع الجغرافي العادل في عدد مقاعد مجلس الادارة على نحو يتضمن ((١٦ مقعد للدول الافريقية ، ١٣ مقعد

---

(١) د. محمد سامي عبد الحميد - قانون المنظمات الدولية – مصدر سابق - ص١٥٤ .

(٢) سنبين الطبيعة القانونية لاختصاص وهيكلية برنامج الامم المتحدة للبيئة في المطلب الثالث من هذا المبحث .

(٣) نص قرار الجمعية العامة المرقم (٢٩٩٧) الصادر في ١٥ كانون الاول عام ١٩٧٢ على " انشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة الذي يتكون من مجلس ادارة منتخب يتألف من ٥٨ عضوا تنتخبهم الجمعية العامة اضافة الى صندوق للبيئة وامانة عامة – ينظر الوثيقة المرقمة الصادرة من اليونيب ((UNEP/GCSS/VIII/INF/11() مصدر سابق – ص ٢ .

للدول الاسيوية ، و(٦) مقاعد لدول اوروبا الشرقية ، و(١٠) مقاعد لدول أمريكا اللاتينية ، و(١٣) مقعد لدول اوروبا الغربية والدول الاخرى)) [١] .

وتوجز الفقرة (٢) من الجزء أولاً من قرار الجمعية العامة(٢٩٩٧ \ د-٢٧) عام١٩٧٢م الوظائف والمسؤوليات الرئيسة لمجلس الادارة وأهمها ما يأتي [٢] :

١. أن يشجع التعاون الدولي في ميدان البيئة والتوصية حسب الاقتضاء بالسياسات التي تتبع تحقيقا لذلك .

٢. أن يقدم التوجيهات العامة التي تتبع في إدارة وتنسيق البرامج البيئية داخل منظومة الامم المتحدة .

٣.أن يتلقى ويستعرض التقارير الدورية التي يقدمها المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة بشأن تنفيذ البرامج البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة .

٤. أن يبقي حالة البيئة في العالم قيد المراجعة ضماناً لحصول ماينشأ من المشاكل البيئية الآخذة في الظهور ذات الاهمية الدولية العامة ، وأن يراجع ويعتمد سنوياً استخدام موارد صندوق البيئة .

٥. أن يبقي قيد المراجعة المستمرة أثر السياسات والتدابير البيئية القومية والدولية على البلدان النامية ، كذلك مشكلة التكاليف الاضافية التي قد تتكبدها البلدان النامية في تنفيذ البرامج والمشاريع البيئية بما يتوافق مع خطط وأولويات تنمية تلك البلدان [٣].

٦.يقدم مجلس الادارة تقاريره الى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يبدي الملاحظات التي يراها ضرورية خصوصاً حول المسائل ذات الصلة بالتنسيق والعلاقات والبرامج البيئية في إطار منظومة الامم المتحدة والامور التي تخص الاولويات الاجتماعية والاقتصادية .

---

(١) الأمم المتحدة والبيئة – الذكرى الخمسون لانشاء الأمم المتحدة – المكتب الأقليمي لغرب آسيا – البحرين١٩٩٧ – ص١٢.

(٢) تقرير الامين العام للامم المتحدة النسخة العربية للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦ صادر بموجب الوثيقة المرقمة (A/8707) - الدورة السابع والعشرين - ص ٤٧٩ .

(٣) أكد قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ في عام ١٩٧٢ على أن يبقي البرنامج قضايا حماية البيئة وتطوير حمايتها قيد المراجعة الدورية في اجتماعات مجلس ادارته .

٧. يعقد مجلس الادارة في الاحوال العادية دورة واحدة عادية في كل سنتين ، وتعقد دورات المجلس في المقر الرئيسِ لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في كينيا - نيروبي [١].

أما **الاجهزة الفرعية التابعة لمجلس الادارة فتتمثل بالأتي** [٢] **:**

١- لجنة الممثلين الدائميين (CPR) : تتكون هذه اللجنة من جميع الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة سواء مقيمين في نيروبي أم خارجها وتتلخص وظائف هذه اللجنة **بما يأتي:**

آ. مراجعة ومراقبة وتقييم تطبيق قرارات المجلس المتعلقة بشؤون البرنامج والميزانية والشؤون الادارية .

ب. مراجعة مسودة برنامج العمل والميزانية أثناء تحضيرها من قبل السكرتارية .

ج. مراجعة التقارير المطلوبة بشأن مدى فاعلية وكفاءة وشفافية عمل السكرتارية و وظائفها ومن ثم إقتراح توصيات بشأنها الى مجلس الادارة .

د. إعداد قرارات تمهيدية توضع تحت نظر مجلس الادارة معتمدة على المدخلات القادمة من السكرتارية ونتائج الوظائف المحددة سابقاً .

٢- اللجنة العليا للمسؤولين والوزراء (اللجنة رفيعة المستوى) : تأسست هذه اللجنة عام ١٩٩٧م بقرار صادر من مجلس إدارة البرنامج وتتكون من (٣٦) عضواً ينتخبون من قبل مجلس الادارة من بين أعضاء الامم المتحدة لمدة سنتين على أساس الترشيح من قبل المجموعات الاقليمية مع مراعاة مبدأ التمثيل الجغرافي العادل ، **وتتمثل مهامها بالاتي**[٣]:

آ. الاهتمام بالاجندة البيئية الدولية و وضع توصيات عامة عنها أمام مجلس الادارة.

---

(١) نصت المادة (١) من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة على " يعقد مجلس الادارة في الاحوال العادية دورة واحدة عادية في كل سنتين" ، كذلك نصت المادة (٤) من النظام الداخلي للبرنامج على " تعقد الدورات العادية في المقر الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، مالم يقرر مجلس الادارة خلاف ذلك" .

(٢) التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ – عشرون عاماً بعد استوكهولم – برنامج الامم المتحدة للبيئة – ص ١٣٧- ١٣٨ كما نصت المادة ٦٢ من النظام الداخلي لبرنامج الأمم المتحدة على " ١. يجوز لمجلس الادارة أن ينشأ أجهزة فرعية على أساس دائم أو مخصص وفقاً لما يستلزمه النهوض الفعال بمهامه ، وحسبما يقتضي الأمر، بمجوعات من خبراء لدراسة مشكلات معينة والتقدم بما تراه من التوصيات .

(٣) نصت المادة ٦١ من النظام الداخلي للبرنامج على " تنتخب كل لجنة دورة أو فريق عمل أعضاء مكتبها ، مالم يقرر مجلس الادارة غير ذلك ، وعند انتخاب أعضاء المكتب تراعي كل لجنة دورة أو فريق عمل إحترام مبدأ التمثيل الجغرافي العادل .

ب. توفير التوجيه والمشورة للمدير التنفيذي بشأن القضايا البيئية الآخذة في الظهور فيما بين دورات المجلس ليتسنى للبرنامج من الاستجابة السريعة في الوقت المناسب.

ج. تعزيز التعاون فيما بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والأتفاقيات البيئية وأماناتها.

د. إمداد المدير التنفيذي بالدعم من أجل حشد موارد مالية كافية وملائمة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة حيث تستخدم في تطبيق الاجندة البيئية العالمية .

ثانياً- الأمانة العامة أو (سكرتارية البيئة) : هي مركز العمل والتنسيق البيئي في منظومة الأمم المتحدة والتي تسعى لضمان درجة عالية من الأدارة الكفوءة ، يدير الأمانة العامة مدير تنفيذي ينتخب من قبل الجمعية العامة بناء على ترشيح من الأمين العام للأمم المتحدة ويقوم المدير التنفيذي بصفته هذه بالاشراف على كافة الاجهزة الفرعية لمجلس الادارة والبرنامج كما وله حق أختيارأي موظف بالأمانة ليعمل كممثل للمدير التنفيذي بالاضافة الى قيامه بالترتيبات اللازمة لاجتماعات مجلس الادارة أو الأجهزة الفرعية [١] .

ثالثاً- **المجلس التنسيقي البيئي:** يرأس هذا المجلس المدير التنفيذي للـ (UNEP) ومهمته توفير التنسيق الفعال للبرنامج ، وفي عام ١٩٧٧م أوكلت الجمعية العامة مهمة هذا المجلس الى لجنة التنسيق الاداري في الجمعية [٢]، كما شكل المدير التنفيذي لليونيب عام ١٩٧٩م لجنة المفوضين الدائميين للشئون البيئية كآلية استشارية تتمثل فيها منظمات الأمم المتحدة الاخرى والذي ساعد على في التحضير للبرامج متوسطة الاجل على مستوى المنظومة والذي سمي (SWMTEP) الذي بات أساساً للتعاون المشترك بين الوكالات [٣] .

رابعاً- صندوق البيئة :أنشىء هذا الصندوق لكي يمكن مجلس الادارة من إنجاز دوره في قيادة السياسة العامة وتوجيه وتنسيق الأنشطة البيئية من خلال التمويل الكلي أو الجزئي لنفقات المبادرات البيئية الجديدة التي تتم في إطار نظام الأمم المتحدة مع إهتمام خاص بالمشروعات المتكاملة فضلاً عن دوره في مساعدة المؤسسات البيئية العالمية أو الاقليمية أو المحلية مع أخذ

---

(١) ينظر المواد (٢٤، ٢٥ ،٢٦، ٢٨) من النظام الداخلي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة .

(٢) لجنة التنسيق الاداري هي إحدى لجان الجمعية العامة ، أوكلت لها مهمة إنشاء فريق عمل معني بالبيئة من أهم واجباته هو إنشاء فريق اداري بيئي يرأسه المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة ليقوم بالمهام بدلا من المجلس التنسيقي بالتعاون مع باقي وكالات الامم المتحدة المعنية بالبيئة لمزيد من التفاصيل **ينظر** الوثيقة الصادرة من البرنامج المرقمة (UNEP/HCC/3.INFI) .

(٣) الأمم المتحدة الذكرى الخمسون لانشاء الامم المتحدة – مصدر سابق – ص ٣٦.

إحتياجات الدول النامية في الأعتبار [١] ، أما نفقات مجلس الادارة فتمول من قبل الميزانية الاعتيادية لمنظمة الأمم المتحدة ، ويترجم الصندوق الاسهام التحفيزي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة و وظيفته التنسيقية إذ إن هذا الصندوق لايمول المشاريع التي تقدمها الحكومات أو هيئات الأمم المتحدة أو حتى تلك التي يتبناها البرنامج ، بل يقدم الصندوق المساعدة الجزئية أو ما أصطلح على تسميته (بذور مالية) للبرامج التي يمكن الأحتياج إليها لملء الفراغات في العمل البيئية [٢] .

الفرع الثاني

الأقسام المتفرعة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة

يملك برنامج الامم المتحدة للبيئة صلاحية إنشاء مايراه ضرورياً من الفروع والاقسام للقيام بوظائفه ، والتي نص عليها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة سالف الذكر، وكما بينها النظام الداخلي للبرنامج بنص المادة (٦٠) ((لمجلس الادارة أن ينشىء مايلزم من لجان الدورة وأفرقة العمل والاجهزة الفرعية من أجل النهوض الفعال بمهامه)) ، وهذا ماسنبينه في دراسة الاقسام الفرعية التي تمارس عملها داخل هيكلية البرنامج وكما يأتي :

أولاً- **قسم الأنذار المبكر والتقييم (DEWA) :** يزود هذا القسم المجتمع العالمي بالبيانات الموثوقة علمياً فضلاً عن المعلومات الهامة في نطاق رصد وتحليل الحالة البيئية للكرة الارضية وجذب نظر دول العالم لما يتطلب القيام به من عمل فوري وفعال [٣] **ويتكون من الفروع الأتية :**

١.**فرع الانذار المبكر** : يركز بصورة اساسية على تحديد القضايا التي تأخذ وقتاً طويلا في التنمية والتي يمكن تسميتها التهديدات البيئية الآخذة بالظهور مثل التهديدات البيئية التصاعدية ، والتي تنشأ من تراكم الملوثات التي تضعف من الانظمة الحيوية ، والتهديدات التي لم يتم إدراك خطورتها في الماضي ، كذلك يوفر هذا الفرع التنبؤات بشأن الاعاصير القمعية التي تضرب دول العالم [٤].

---

(1) Mostafa k.Tolpa and Osama A.elkholy ;ed,op.cit.p746.

(٢) تقرير الامين العام للامم المتحدة للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦- مصدر سابق ص٤٧٧ – لمزيد من التفاصيل حول النفقات المالية ينظر – المادة (١/٣٠، ٢، ٣) من النظام الداخلي للبرنامج .

(٣) يتمتع هذا القسم بأهمية كبيرى ومقره الرئيسي في نيروبي وله فرع اقليمي في لندن ويعمل بالتعاون مع مركز صيانة العالم في لندن ويدير عمل أمانة لجنة الأمم المتحدة لأثار الاشعاع النووي (UNSCEAR) في فيينا - لمزيد من التفاصيل **ينظر** الموقع الالكتروني لشبكة الانترنت ، تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/١/٢٩. http://www.unep.org/dewa/about/index.asp .

(٤) عمل برنامج الأمم المتحدة على ربط كافة الدول بشبكة معلومات عالمية وتحديد نقاط أتصال في أكثر من ١٨٠ دولة - المصدر نفسه.

٢.**التقييم العلمي** : يعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة شريكاً في عدد من التقييمات البيئية من خلال مجموعة من الخبراء العالميين .

٣.**توقعات البيئة العالمية (GEO)**: انشىء مشروع توقعات البيئة العالمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة استجابة للمتطلبات البيئية التي أقرتها أجندة إعلان ريو في البرازيل وقرار مجلس إدارة البرنامج في آيار١٩٩٥، وتأتي المعلومات من مصادر متعددة حول العالم بما في ذلك منظمات الأمم المتحدة المتخصصة والخبراء وتتم مقاطعتها والتحقق منها من خلال البرنامج [١].

ثانياً- قسم تطبيق السياسة البيئية (DEPI) : يعد هذا القسم مسؤولاً عن تطبيق السياسة البيئية لتعزيز التنمية المستدامة على المستويات المحلية والأقليمية والعالمية **ويتضمن الفروع الأتية** :

١. **فرع بناء القدرات** : يهدف هذا الفرع الى دعم الدول النامية في تطوير قدراتها في مواجهة التهديدات البيئية وتطوير إمكانياتها المحلية والعالمية والاقليمية وتحسين الوعي البيئي وإعطاء اولوية للتعليم والتدريب البيئيين [٢] .

٢. **برنامج البحار الاقليمية** : بدأ العمل به منذ تأسيس برنامج الامم المتحدة للبيئة عام ١٩٧٢م وواحد من أهم الانجازات التي حققتها الـ (UNEP) و يهدف الى مواجهة التسارع في تدهور محيطات العالم ومناطقها الساحلية من خلال الادارة المستديمة وإشراك دول الجوار في ممارسات محددة لحماية بيئاتهم البحرية ، وتشترك اليوم أكثر من (١٤٠) دولة في (١٣) برنامج للبحار الاقليمية تم إنشاؤها برعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة منها على سبيل المثال ، حماية البحر الاسود ، والبحر الكاريبي، والبحر المتوسط . تعمل برامج البحار الاقليمية من خلال خطة عمل وتعزز في معظم الحالات بأطار قانوني في شكل إتفاقية أو بروتوكولات مشتركة ، كما إنها تغطي قضايا المخلفات الكيميائية والتنمية الشاطئية ، ويتم تنسيق عمل هذه البرامج من خلال الفرع الرئيسي لبرنامج البحار الاقليمية في نيروبي [٣] .

٣. **فرع إدارة النزاعات البيئية** : يقوم بدور مهم في متابعة حالة البيئة في مناطق الحروب .

---

(١) لقد تم نشر خمسة تقارير من توقعات البيئة العالمية حتى الأن وهي ((GEO-1 في عام ١٩٩٧ ، GEO-2 في عام ٢٠٠٠، GEO-3 في عام ٢٠٠٢ ، GEO-4 في عام ٢٠٠٧ ، وآخرها كان GEO-5 عام ٢٠١٢ وصدرت هذه التوقعات بواسطة كتب باللغة العربية وكافة اللغات الرسمية المعمول بها في الأمم المتحدة : ينظر الموقع الالكتروني http://www.unep.org/ar/geo/ - آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٤/٥ .

(٢) ينظر الموقع الالكتروني http://www.unep.org/dewa/about/index.asp. – مصدر سابق .

(٣) ينظر الوثيقة الصادرة من الـ UNEP عام ٢٠٠٥ – UNEP/GC.23/3/ADD.5 – ص ١٨ .

٤. **فرع السدود والتنمية**: يعمل على مراقبة حالة كافة سدود العالم وتشخيص الاضرار بها.

ثالثاً- قسم التعاون الاقليمي (DRC) : عمد برنامج الامم المتحدة للبيئة عام ١٩٩٩م الى إنشاء هذا القسم استجابة لقرار مجلس الادارة الذي أعتبر وجود ركائز اقليمية قوية أمراً رئيسياً بالنسبة لقدرته على إدارة وتطوير برنامج عمله الاوسع للبيئة العالمية ولهذا أنشئت المكاتب الاقليمية للبرنامج وهي كما يأتي [١] :

١. المكتب الاقليمي لأفريقيا .

٢. المكتب الأقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي .

٣. المكتب الأقليمي لغرب آسيا ، ويشمل هذا المكتب عدداً من الدول العربية [٢] ويقوم بدور كبير في تنسيق التعاون مع الجامعة العربية وتنسيق أعمال مجلس الوزراء العرب ، كما وقع هذا المكتب عام ١٩٩٦م إتفاقية تعاون مع منظمة التربية والثقافة والعلوم الاسلامية لتطوير مشاريع مشتركة [٣] ، كما إن المشاكل البيئية الرئيسة التي واجهت منطقة غرب آسيا والتي يركز عليها برنامج الأمم المتحدة للبيئة هي إدارة الموارد المائية ، وتلوث البحار من مصادر أرضية ، والتصحر ،والمركبات والمواد الكيمياوية السامة ، وإدارة النفايات الخطرة ، إضافة الى الحاجة الملحة لنظام معلومات بيئي وبرنامج يسعى الى رفع مستوى الادراك البيئي في المنطقة **التي تتسم بالسمات البيئية الاتية** [٤] :-

أ. أكثر من ثلاثة أرباع غرب آسيا هي صحراء والتصحر أحد المشاكل البيئية .

ب. تهديد التنوع الحياتي من خلال استنزاف الموارد الطبيعية مثل الغابات والثروة السمكية.

ج. إن الاستخراج المستمرللنفط له عواقب بيئية خطيرة وخصوصا تلك التي تجري قرب موارد المياه .

د. الآثار الخطيرة التي خلفها العدوان الأمريكي على المنشآت والمصانع والمخازن وأستخدامها لليورانيوم المنضب بنسب عالية في العراق والكويت والخليج العربي الأمر الذي أدى الى

---

(١) من الرؤية الى العمل : اليونيب منذ مؤتمر الامم المتحدة حول البيئة والتنمية – مصدر سابق – ص٥ - ٩ .

(٢)الدول العربية هي العراق والبحرين والاردن والكويت ولبنان وعمان وفلسطين والسعودية وسوريا والامارات العربية المتحدة واليمن ومقره الرئيسي في البحرين .

(٣) منبر البيئة – مجلة يصدرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة – المكتب الاقليمي لغرب آسيا – المجلد ١١ – العدد٤ كانون الاول – ١٩٩٨ – ص٢ .

(٤) جمعية حماية وتحسين البيئة العراقية – الندوة العلمية حول بيئة العراق مابعد حرب الخليج – بغداد من ١٠ - ١٢ كانون الاول ١٩٩٤ - ص ٢٩ .

مشاكل بيئية محلية وأقليمية كل ذلك بالأضافة الى أسباب أخرى جعلت الاثار البيئية تنتقل بين كافة دول الخليج العربي .

٤. المكتب الأقليمي لآسيا ومنطقة المحيط الهادي .

٥. المكتب الأقليمي لأوروبا .

٦. المكتب الأقليمي لأمريكا الشمالية [١].

وإضافة الى المكاتب الاقليمية التي أسسها برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، هناك مكاتب إتصال أنشأها البرنامج في عدد من دول العالم وتسمى نقاط اتصال (Points of contact) وهي [٢]:

- مكتب إتصال الاتحاد الاوروبي .
- مكتب إتصال الأمم المتحدة / نيويورك .
- مكتب إتصال جامعة الدول العربية / القاهرة .
- مكتب إتصال في الصين .
- مكتب إتصل في البرازيل .
- مكتب إتصال في روسيا / موسكو .
- مكتب أديس أبابا .

رابعاً- قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد : يعمل هذا القسم على تشجيع صناع القرار في كل من السلطات المحلية و رموز الصناعة على تطوير وتطبيق سياسات وإستراتيجيات أنظف وأكثر أمناً وأستخدام الموارد الطبيعية بطريقة فعالة وضمان إدارة بيئية للمواد الكيميائية والحد من التلوث والمخاطر المحيطة بالبشر والبيئة ، وتوفير المناخ الملائم لتطبيق الاتفاقيات الدولية في الدول النامية من خلال التعاون مع المنظمات الدولية والسلطات الحكومية وقطاع الأعمال والصناعة والمنظمات غير الحكومية [٣] . يقوم قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد بواجبات تخصصية وفنية ويتكون من خمسة فروع تمارس عملها وفقاً للاختصاص ، ولها مقرات في باريس وجنيف و أوسكا ، وتتمثل فروع هذا القسم بالأتي [٤] :

---

(١) سوف نتكلم عن دور البرنامج الاقليمي وذلك في الفصل الثالث من الرسالة .

(٢) www.unep.org/drc/regions_liasion_offices.asp. - آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢٢ .

(٣) ينظر الموقع الالكتروني - www.unep.org/civil_society/major_groups/index.asp .

(٤) وثيقة صادرة من الـ UNEP عام ١٩٩٤ بالرقم - UNEP/GC.25/16/31/ - ص٥ .

١.**فرع الانتاج والأستهلاك المستدام** : يعمل هذا الفرع على تعزيز الأنماط الأكثر استدامة للتنمية الصناعية .

٢. **فرع الطاقة** : ينصب إهتمام هذا الفرع على الشروط البيئية لأنتاج الطاقة واستخدامها وتوجيه مطوري المشروعات ومجتمع الاستثمار الى الأرتباط الأوثق بالطاقات المتجددة ، ويعمل هذا الفرع مع قطاع عريض من الشركاء من أجل تنويع و زيادة المشاركة العالمية في مصادر الطاقة المتجددة وتيسير سبل الوصول الى خدمات الطاقة البيئية والقضاء على تشوهات السوق وتسريع عملية تنمية ونشر طرق أكثر كفاءة للطاقة [١] .

٣. **فرع الاوزون**: يكمن هدف فرع الأوزون كبرنامج يعمل على مساعدة الدول النامية والدول ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة تحول الى تحقيق التوافق مع بروتوكول مونتريال حول المواد المستنفذة لطبقة الاوزون ، وقد أضحت هذه الدول قادرة بمساعدة البرنامج على الوصول الى قرارات قائمة على المعلومات بشأن التكنولوجيا البديلة وصديقة الأوزون ، وتتضمن خدمات وحدات الاوزون القومي دار مقاصة للمعلومات وشبكات تدريب وشبكات إقليمية [٢].

٤. **فرع المواد الكيميائية** : تتمثل أهداف فرع المواد الكيميائية في تحفيز الأنشطة التي تعمل على تعزيز الأمن الكيميائية من خلال إمداد الدول بمعلومات عن المواد الكيميائية السامة وكذلك مساعدتها على بناء قدراتها في إدارة المخاطر التي تسببها هذه المواد خلال دورة حياتها ، ودعم التحرك العالمي في عقد الاتفاقيات الداعمة لهذا الاختصاص ، مثل إتفاقيات استوكهولم و روتردام ومفاوضات الادارة الدولية للمواد الكيميائية ، وذلك من خلال التعاون مع الحكومات وأجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والحكومية وغير الحكومية [٣] .

٥. **فرع الاقتصاد والتجارة :**يقوم فرع الاقتصاد والتجارة ببحث و دراسة الكيفية التي يمكن بها للأقتصاد والتجارة والتمويل من التفاعل مع البيئة والمساهمة في التنمية المستدامة على كافة الاصعدة الدولية والاقليمية والمحلية .

خامساً- قسم الاتفاقيات والقانون البيئي (DELC) : يتكون هذا القسم الحيوي والمهم من شعبتين هما:

---

(١) ينظر الموقع الالكتروني WWW.UNEP.FR/EN/branches/energy.htm - اخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/٥.

(٢) ينظر الموقع الالكتروني WWW.UNEP.FR/EN/BRANCHES/OZONACTION.HTM - اخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/١.

(٣) ينظر الموقع الالكتروني - WWW.Unep.from.branches.chemicals.htm .

١. **شعبة القانون البيئي** : وهي فرع من فروع برنامج الامم المتحدة للبيئة مهمتها التصدي للقضايا العالمية بأطار قانوني وهو الاطار المؤسسي لبرامج مونتيفيديو لتطوير القانون الدولي البيئي طويلة الأمد وتتمثل مهامها بالاتي [١] :

أ. تحفيز التنمية المتواصلة للقانون البيئي [٢].

ب. توفير المساعدة القانونية والتقنية وبناء القدرات وتدريب الدول النامية والدول ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة تحول من أجل تعزيز قدراتها في تطوير القانون البيئي .

ج. تيسير سبل الوصول الى معلومات بشأن القانون البيئي من خلال قاعدة بيانات مباشرة للقانون البيئي والمنشورات لبناء جمهور مؤيد للقانون البيئي الدولي والعالمي .

٢. **الاتفاقيات البيئية :**يعمل هذا الفرع على متابعة كافة الاتفاقيات البيئية التي عقدت برعاية برنامج الامم المتحدة للبيئة ويعمل على تعزيز التعاون والمشاركة بين البرنامج وأمانات الاتفاقيات البيئية وأجهزتها والسكرتارية والشركاء الاخرين على كافة المستويات عالمياً ومحلياً [٣] .

سادساً- قسم تنسيق مرفق البيئة العالمي (D. GEF): أنشىء مرفق البيئة العالمية كجهد دولي مشترك يهدف الى المساعدة في حل المشكلات البيئية العالمية ، في تشرين الاول من عام ١٩٩١م انشىء المرفق بصورة رسمية كمنظمة عالمية تضم (١٨٢) دولة ، وفي عام ١٩٩٤م تم وضع هيكلية جديدة للمرفق وأنتقل من نظام البنك الدولي ليصبح مؤسسة منفصلة تعزز مشاركة البلدان النامية في عملية صنع القرار وتنفيذ المشاريع البيئية ، كما يعتبر مرفق البيئة

([1])The Division of environmental law and conventions- www.unep.org/dec/about/index.asp .
آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/٥ .

([٢]) في نيسان عام ١٩٧٦ قرر أعضاء مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة تقديم المساعدات والارشادات الى الدول وحسب طلبها لتطوير التشريعات البيئية وتسهيل تقويم القانون البيئي في هذه المجالات – لمزيد من التفاصيل – ينظر الوثيقة الصادرة من برنامج الأمم المتحدة للبيئة المرقمة UNEP/GC.03/66-1977 .

([٣]) ينظر الوثيقة الصادرة من برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP/GC.27/6 عام ٢٠١٣ طبيعة العلاقة بين البرنامج ودوره في الاتفاقيات البيئية – ص ٢ - سنتناول بالتفصيل الاتفاقيات التي ساهم برنامج الأمم المتحدة للبيئة في إنشائها وذلك في الفصل الثاني من الرسالة .

العالمي الداعم المالي الرئيسي لاتفاقيتي الامم المتحدة المتعلقة بالتنوع البيولوجي و تغيير المناخ [١].

سابعاً- برامج أخرى أنشأها برنامج الأمم المتحدة : إستناداً لخطة العمل التي تم إعتمادها في استوكهولهم بخصوص عملية مراقبة البيئة الارضية أسس البرنامج شبكة مراقبة دولية تتكون من [٢] :

١.نظام مراقبة البيئة العالمية (GEMS) : نظراً لتنامي الأهتمام البيئي في الستينيات - بدا جلياً مدى الحاجة الى نظام دولي لأتجاهات التقييم والمراقبة ، وفي عام ١٩٧٥م أنشأ برنامج الامم المتحدة للبيئة مركز النشاط البرامجي (PAC) التابع لنظام المراقبة العالمية ، وذلك للربط بين الاجهزة الموجودة والدعم بين الشبكات الجديدة ،كما أنشيء مركز ابحاث التقييم والمراقبة الرسمي (MARC) في لندن كجزء من نظام المراقبة البيئية العالمية والذي يصدر عنه تقرير للبيانات البيئية كل عامين ، ويعتبر أحدث مجموعة متاحة للأحصاءات البيئية العالمية ، ويشتمل نظام مراقبة البيئة العالمية على مركز مراقبة صيانة العالم (WCMC) في كامبريدج – لندن وهو مشروع مشترك بين برنامج الأمم المتحدة وصندوق الحياة البرية والاتحاد العالمي لصيانة الموارد الطبيعية ، كما تتم مراقبة المناخ من خلال شبكات متخصصة أهمها، شبكة مراقبة جبال الجليد العالمية وشبكة رصد تلوث الهواء (BAPMON) ، وقد أدت المعلومات المناخية التي تم جمعها من قبل البرنامج بواسطة نظام الرصد الى قيام الحملة العالمية لأنقاذ طبقة الاوزون وإبطاء التغير المناخي [٣].

وفي عام ١٩٨٥م تم إطلاق أداة جديدة للمراقبة لكي تكون متاحة لكافة الدول وهي القاعدة العالمية لمعلومات الموارد (GRID) والتي تستخدم نظام المعلومات الجغرافية (GIS) ، تكنلوجيا تصوير الاقمار الصناعية لتقدم بيانات وتحاليل بيئية في شكل خرائط وصور ، حيث تعمل هذه القاعدة على تصنيف البيانات البيئية الجغرافية التي تجمعها منظمات أخرى وتعمل على جعلها في متناول الجميع ولها وحدة تنسيق رئيسية في نيروبي وهو مقر برنامج الامم المتحدة للبيئة [٤].

---

(١) مرفق البيئة العالمي - دراسة أعدتها وزارة البيئة العراقية – غير منشورة في أيلول /٢٠١٣ ص١-٣ .
(٢) د. حسن نافعة – مصدر سابق – ص٢٦٦.
(٣) الأمم المتحدة والبيئة : الذكرى الخمسون لانشاء الامم المتحدة- مصدر سابق - ص١٢.
(4) UNEP Profile . Information and public Affairs branch ,1990 ,p26-28

٢.النظام الدولي للأحالة الى مصادر المعلومات البيئية (INFOTERRA) أنشىء برنامج الأمم المتحدة للبيئة هذا النظام عام ١٩٧٥م وهو نظام يعمل كهمزة وصل بين طالبي المعلومات ومصادرها فيلبي الاستفسارات البيئية الواردة من أنحاء العالم وخاصة أصحاب القرار ، ومقر هذا النظام في نيروبي ويعمل عبر شبكة مؤسسات عالمية في أكثر من (١٧٥) دولة ، ويقوم بأعداد دليل قطري للخبرات البيئية وأختيار أفضل المراجع لأدراجها في الدليل الدولي لنظام المعلومات وتعمل الانفوتيرا مع شبكة استشارية تتكون من (١٦) دولة ودليل لـ (٦٥٠٠) معهد متخصص بشؤون البيئة [١].

٣. السجل الدولي للمواد الكيميائية المحتملة السمية : أنشىء هذا السجل عام ١٩٧٦م ويقع مقر السجل في جنيف بسويسرا ويتلقى استفسارات من الحكومات والسلطات المهتمة بالبيئة والصناعيين والافراد من أنحاء العالم ، ويستمر السجل في بناء بنك معلومات عن هذه المواد السمية لمساعدة كل دول العالم في معرفة هذه المواد السمية والخطرة ويصدر عن السجل نشرة دورية تقدم المعلومات العلمية والبيئية [٢] .

يتجلى لنا من خلال دراسة هيكلية برانمج الأمم المتحدة للبيئة عمق وتشعب تفرعات البرنامج ولجانه الفرعية وإختصاصاته البيئية المتنوعة ، العالمية والاقليمية حيث أنه لايختلف عن كثير من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الدولية الاخرى إلا في إنشائه حيث أنشأ بقرار من الجمعية العامة عملاً بالمادة (٢٢) من الميثاق وهذا ماسنحاول بيانه في دراسة الطبيعة القانونية لبرنامج الامم المتحدة في المطلب الثالث والاخير من هذا الفصل .

---

(١) الدول هي ((استراليا ، النمسا بوتسوانا ، البرازيل ، تشيلي ، الصين ، الدنمارك ، الهند ، ايرلندا ، ماليزيا ، جمهورية مالدوفا ، ساموا ، السنغال ، الامارات العربية المتحدة ، الولايات المتحدة الأمريكية)) – الامم المتحدة والبيئة الذكرى الخمسون لانشاء الامم المتحدة – مصدر سابق - ص١٣ .

(٢) المصدر نفسه – ص ١٦ .

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

نشأ برنامج الامم المتحدة كما بينا سابقاً بموجب قرار الجمعية العامة المرقم (٢٩٩٧) وهو بطبيعة الحال أصبح ممثلاً لكافة أعضاء الأمم المتحدة على إعتبار ان الجمعية العامة تُعدُ الجهاز العام لمنظومة الأمم المتحدة ، وتطبيقا للمادة(٢٢) من الميثاق والتي تخولها سلطة إنشاء الفروع الثانوية أنشأت الجمعية العامة برنامج الامم المتحدة للبيئة [١] بأعتباره الجهاز الرئيسِ للأمم المتحدة المعني بشؤون البيئة ، إلا إن الوضع القانوني للبرنامج بقي غير واضح المعالم على مستوى التنظيم الدولي الى وقت قصير، بسبب تداخل عمل الأجهزة الفرعية ذات الاختصاص الفني مع هيكلية وعمل الوكالات المتخصصة ، وهذا ماسنحاول بيانه في فرعين :

الفرع الأول

الرأي القانوني لإنشاء الاجهزة الفرعية

يُعدُ قيام الاجهزة الرئيسة بإصدار القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية ترجمة عملية لممارسة إختصاصها في إستكمال بنائه العضوي سواء نص على ذلك صراحة في الميثاق أم لم ينص وإعمالا لمبدأ التنظيم الذاتي للمنظمة أعترف له بهذا الحق [٢] ، إلا ان السلطة المتاحة للاجهزة الرئيسة أو المنظمات الدولية بوجه عام في إنشاء الاجهزة الفرعية تثير العديد من الاسئلة يمكن أن نركزها في أمرين هما [٣] :

أولاً ـ ضوابط إنشاء الاجهزة الفرعية .

إن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية ومنها منظمة الامم المتحدة نصت صراحة على منح رخصة إنشاء جهاز فرعي تابع لأحد الاجهزة الرئيسة وذلك في موادها على التوالي

---

(١) نصت المادة ٢٢ من ميثاق الأمم المتحدة على(للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ماتراه ضروريا) وينظر أيضاً : د.مفيد محمود شهاب – المنظمات الدولية – ط٦ – دار النهضة العربية – القاهرة – بدون سنة نشر – ص ٢٥٣.

(٢) إن النص على إمكانية انشاء الأجهزة الفرعية من شأنه أن يجعل هيكل المنظمات الدولية مرناً وليس جامداً ، ينظر : د. أحمد ابو الوفا – الوسيط في قانون المنظمات الدولية - مصدر سابق - ص ٥٦ .

(٣) محمد السعيد الدقاق – التنظيم الدولي – الدار الجامعية – بيروت - ١٩٨١– ص ٩٠ .

(٢\٧ ، ٢٢ ،٢٩ ، ٦٨) ، على إن الراجح فقهاً وقضاءً [١] هو إنه حتى في حالة غياب النص الصريح على هذه الرخصة فأن من حق المنظمات الدولية بما لها من سلطة التنظيم الذاتي أن تنشيء من هذه الاجهزة الفرعية مايستلزمه أداؤها لوظائفها على نحو أفضل ، وهذا ماعملت به السوق الاوروبية المشتركة التي أنشأت سنة ١٩٦٢م العديد من الأجهزة لإدارة الأسواق الزراعية رغم عدم نص دستورها على إنشائها [٢] .

ويثار في إنشاء هذه الفروع تساؤل مفاده ، هل إن عدم ذكر الفروع الثانوية بمسمياتها في مواثيق المنظمات الدولية ومنها الأمم المتحدة يحول دون إنشائها ؟

يمكن الإجابة عن هذا التساؤل بالقول ، إن المنظمات الدولية لايمكن لها أن تتنبأ مسبقاً بمدى إتساع نطاق عملها فأنها تقتصر على ذكر الفروع الرئيسة وتترك لهذه الفروع نفسها سلطة إنشاء ما قد تحتاج إليه من فروع ثانوية تعاونها في عملها على أساس التخصص [٣].

ولعل من أهم ضوابط إنشاء الاجهزة الفرعية ما يأتي [٤]:

١. أن يكون إنشاء الجهاز الفرعي ضروريا لقيام الجهاز المنشيء بأداء وظائفه أو أدائها على نحو أفضل ، ويترك للجهاز المنشيء السلطة التقديرية في تحديد مدى ضرورة إنشاء الجهاز الفرعي لتحقيق الاغراض المذكورة [٥] .
٢. أن يأتي اختصاصه مندرجاً في الاطار العام لاختصاص المنظمة التي أنشيء في رحابها [٦].

٣.أن لايتضمن اختصاص الجهاز الفرعي سلطة إفتائية على جهاز رئيسِ آخر .

---

(١) ينظر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في ١٣ حزيران سنة ١٩٥٤ والمتعلق بأثر الاحكام الصادرة عن المحكمة الادارية للامم المتحدة - I.C.J- REC.1954.p54 .

(٢) د. مصطفى احمد فؤاد – الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية – دار الكتب القانونية – مصر ٢٠٠٤ – ص٩٦ .

(٣) د. محمد سامي عبد الحميد - اصول القانون الدولي العام - ج١ – ط ٦ – منشأة المعارف - الاسكندرية ٢٠٠٠ – ص٢٨٨

(٤) د. محمد السعيد الدقاق – التنظيم الدولي – مصدر سابق – ص٩٤ .

(٥) تتضمن مواثيق المنظمات الدولية أحكاماً بشأن سلطة أجهزة المنظمة في إنشاء أجهزة ثانوية لها ، ورغم تعدد فروع وأجهزة المنظمات الدولية ولكنها كالفروع من أصل واحد ، ويرجع ذلك التعدد الى أسباب عديدة منها أهمية التخصص وزيادة عدد الدول وتقسيم المهام ، **ينظر** : د. جمال عبد الناصر مانع – التنظيم الدولي - النظرية العامة والمنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة – دار الفكر الجامعي – الاسكندرية – ٢٠٠٨ - ص ١٣٣.

(٦) أكد تقرير الامين العام للامم المتحدة لعام ١٩٧٢ على إن اعلان استوكهولم وانشاء برنامج الامم المتحدة هو جزء من المبادىء الرئيسية للامم المتحدة ويمثل خطوة أولى للاتفاق على المبادىء الجديدة للسلوك الدولية والمسؤولية الدولية لتنظيم البيئة العالمية وفي خطوة لضمان استمرار العمل الدولي في ميدان حماية البيئة الدولية قررت الجمعية العامة إنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة لتنسيق كافة جهود الدول والمنظمات التابعة للامم المتحدة في الشأن البيئي – **ينظر** الوثيقة المرقمة (A8707) - مصدر سابق- ص٤٧٦.

ثانياً ـ طبيعة ومدى أختصاصات الاجهزة الفرعية :

إن اختصاصات الاجهزة الفرعية مستمدة من الجهاز المنشىء لها ، وقد ترددت الاتجاهات المؤيدة من القضاء والفقه الدوليين بين مذهبين أحدهما حاول تضييق طبيعة ومدى اختصاص الاجهزة الفرعية والاخر حاول توسيعها وهذا ماسنبينه في الأتي [١] :

١.الأتجاه الذي ضيق إختصاصات الاجهزة الفرعية :

يرى أصحاب هذا الاتجاه إن الاختصاصات التي يمكن أن تسند الى الاجهزة الفرعية ينبغي ألا تتجاوز من حيث طبيعتها مجرد القيام بالدراسات التي تطلب منها في صدد أمور معينة ، أما من حيث مداها فأنه لاينبغي أن تتجاوز على الاختصاصات التي يمارسها الجهاز المنشىء لها ، فضلاً عن ذلك إن الجهاز المنشىء لايمكن أن يفوض الجهاز الفرعي بممارسة إختصاصات لايمارسها هو ذاته [٢].

٢.الأتجاه الذي وسع إختصاصات الاجهزة الفرعية :

لايقف أصحاب هذا الاتجاه عند الحدود المذكورة لاصحاب الاتجاه الأول ، إذ يقرون بإمكانية الجهاز الفرعي بممارسة إختصاصات لاتدخل أصلاً في إختصاص الجهاز المنشىء له ، متى ما كانت داخلة في الاطار العام لأختصاص المنظمة ، وقد أيدت محكمة العدل الدولية هذا المذهب في رأيها الاستشاري الصادر بصدد آثار أحكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة والذي جاء فيه ((إنه على الرغم من إن الميثاق لم يسند الى الجمعية العامة – ولا لأي جهاز آخر سلطة الفصل في المنازعات بين المنظمة وموظفيها إلا إن إنشاء المحكمة الادارية كجهاز فرعي للجمعية العامة للأمم المتحدة يعد تصرفاً مشروعاً على إعتبار إن توفير الحماية القضائية لموظفي المنظمة يتفق تماماً مع الاهداف التي يرمي إليها الميثاق ، ومثال ذلك الاختصاص الذي أسند الى المحكمة الادارية وإن لم يدخل أصلاً في إختصاصات الجمعية العامة ، إلا إنه يعد مع ذلك داخلاً في إطار الاختصاص العام للمنظمة)) [٣] .

---

(١) د. محمد السعيد الدقاق – التنظيم الدولي – المصدر سابق - ص ٩٥- ٩٦ .
(٢) المصدر نفسه - ص ٩٦- ٩٧ .
(٣) قرار محكمة العدل الدولية المرقم (CIJ- 1954- O54) – نقلا عن د. محمد السعيد الدقاق – التنظيم الدولي – المصدر نفسه – ص ٩٧ .

ويرى آخرون ان الاجهزة الفرعية قد تمارس نشاطاً متميزاً عن ذلك الذي يمارسه الجهاز المنشىء ، كما إنه قد يتمتع بقدر كبير من الاستقلال تخوله صلاحية تصرفات تنسب إليه وحده كما قد يكون له تكوينه العضوي الدائم والقائم بذاته [١].

أما عن التداخل في منح بعض الاجهزة الفرعية صلاحيات واسعة و وصفها بأنها منظمات دولية أو متخصصة ، فأنه وبطبيعة الحال يمكن فك هذا الاعتقاد أو التداخل الذي نشأ نتيجة للهيكل التنظمي المتميز والصلاحيات الواسعة والاختصاص النادر في مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو الصحة أو البيئة ، وذلك من خلال الرجوع الى الاساس المنشىء لهذا الجهاز ، فأذا كان نشوؤه بقرار صادر من أحد اجهزة الأمم المتحدة الرئيسة فهنا يكون الجهاز فرعياً أو ثانوياً ، لأن مثل هذه الأجهزة تكون خاضعة في جميع شؤونها بل في أصل وجودها الى المنظمة الأم ، أما المنظمات أو الوكالات المتخصصة فهي منظمات دولية بالمعنى الدقيق لأنها تنشأ بأتفاق دولي وترتبط بالأمم المتحدة برابطة وصل تعاونية إتفاقية لاتبعية [٢].

إن الطبيعة القانونية التي تحكم الاجهزة الفرعية بالمنظمة الأم أو بالجهاز الرئيسِ هي علاقة خضوع وتبعية وليس علاقة وصل تعاونية لأن الجهاز الرئيسِ هو صاحب الحق في التحكم بالجهاز الفرعي مهما أمتاز به الاخير من صلاحيات وكيان دائم [٣].

إلا إن مايدعو الى التساؤل هو تمتع بعض الاجهزة الفرعية بقدر كبير من الاستقلالية مثل اليونيسيف وبرنامج الامم المتحدة للبيئة فهل بالأمكان إعتبارهما بحكم المنظمات الدولية الجديدة أو الوكالات المتخصصة ؟

إن الجواب عن هذا الافتراض يصطدم بما تملكه الفروع الرئيسة التي أنشأتها من سلطات وفقاً للميثاق ، أو على ما تملكه المنظمة الدولية من صلاحيات في ميثاقها لتحويلها الى جهاز

---

(١) أصحاب هذا الرأي هم د. مفيد محمود شهاب - المنظمات الدولية - مصدر سابق – ص٢٥٤ و د. محمد سامي عبد الحميد – قانون المنظمات الدولية مصدر سابق – ص ١٧٨ - ١٧٩ .

(٢) د. محمد سامي عبد الحميد – قانون المنظمات الدولية – مصدر سابق – ص١٧٩ .

(٣) يتمتع برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP) وصندوق الامم المتحدة للطفولة اليونيسيف بهيكل داخلي يشبه الهياكل الداخلية لبعض المنظمات الدولية المتخصصة إذ يقوم على إدارة الجهاز الفرعي المتمتع بقدر كبير من الأستقلال الذاتي مجلس مكون من مندوبين على عدد محدد من الدول فضلاً عن عدد كبير من الموظفين الدوليين على رأسهم مدير تنفيذي وينبغي هنا التمييز بين الوكالات المتخصصة والاجهزة الفرعية بالرجوع الى أداة إنشائها فأذا كانت أداة الانشاء معاهدة فالكائن هو منظمة دولية وإذا كانت أداة إنشائها قراراً صادراً من من جهاز رئيسي فالكائن هنا هو جهاز فرعي تابع لمن أنشأه - لمزيد من التفصيل ينظر : محمد سامي عبد الحميد – قانون المنظمات الدولية - مصدر سابق- ص١٥٢ – ١٥٣ .

رئيسي أو الى منظمة دولية متخصصة [1] ، وهذا ماسنبينه عند دراستنا لبرنامج الامم المتحدة للبيئة من النواحي القانونية استناداً لميثاق الامم المتحدة والنظام الداخلي للبرنامج .

مما تقدم ، نؤيد الرأي الذي منح الأجهزة الفرعية صلاحيات واسعة على أن تكون ضمن أهداف ومبادىء الامم المتحدة و ينطبق الحال على برنامج الامم المتحدة للبيئة حيث إنه بالرغم من عدم ذكر مفردة البيئة لا في ميثاق الامم المتحدة ولا في وظائف الجمعية العامة إلا إنه يمارس إختصاص عام ويجمع بين الاختصاص العام لمنظمة الامم المتحدة و الجمعية العامة ، ومن ثم فأنه قد يمارس نشاطاً متميزاً في إختصاصه الحصري عن ذلك الذي يمارسه الجهاز المنشىء له .

الفرع الثاني

النظام القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

عند تأسيس الجمعية العامة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة عام ١٩٧٢م ، نشأ معه نظامه القانوني كتنظيم مؤسسي فرعي تابع للأمم المتحدة معني بشؤون البيئة إلا إن بعض الاشكالات التنظيمية والقانونية التي واجهت البرنامج منذ نشأته من حيث تبعيته وإرتباطه حيث تمت معاملته في بعض الاحيان على إنه وكالة متخصصة فيما يتعلق بالتنسيق السياسي والتنظيمي كون موضوع البيئة يندرج ضمن الاولويات الاجتماعية والاقتصادية أو إنه جهاز فرعي تابع للجمعية العامة وبإشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

أولاً ـ الصفة العالمية لبرنامج الامم المتحدة واستقلاليته :

نصت بنود القرار (٢٩٩٧) الصادر من الجمعية العامة عام ١٩٧٢م على أن يقدم مجلس أدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة تقريراً سنوياً الى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتمكين المجلس من أن يحيل الى الجمعية العامة ما قد يراه ضرورياً من التعليقات على التقرير ، ولاسيما فيما يتعلق بمسألة التنسيق والعلاقات بين السياسات والبرامج البيئية التي تنظر من قبل المنظمات الاخرى ، حيث كانت في بداية الامر منسجمة مع الأختصاص الاصيل للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وهذا ما نصت عليه المادة (٦٤) من ميثاق الامم المتحدة ((١ـ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بأنتظام على تقارير

(1) كانت حدود اختصاصات الفروع الثانوية محل مناقشات عديدة أمام المحاكم الادارية الدولية وخاصة إنشاء المحكمة الادارية للامم المتحدة في قضاياه المرقمة ٥٥ و٥٩ و٦٤– لمزيد من التفاصيل ينظر د. مفيد محمود شهاب – مصدر سابق –ص١٣٤.

من الوكالات المتخصصة وله أن يضع مع أعضاء الامم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة مايلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخله في إختصاصه . ٢- وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير)) .

إلا ان الحال لم يبقَ على ماهو عليه ، فتحددت العلاقة بين برنامج الامم المتحدة للبيئة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٩٥م عندما قرر مجلس ادارة البرنامج في الدورة الخامسة عشر لمجلس الادارة والتي تضمنت ((إن العلاقة بين برنامج الامم المتحدة للبيئة و المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحددت بإنه حين ينظر في مقررات مجلس ادارة الادارة لن ينظر في مشاريع مقترحات جديدة بأستثناء مايخص من توصيات محددة وردت في تلك التقارير تقتضي من المجلس اتخاذ إجراءات ومقترحات في المسائل المتصلة بجوانب التنسيق في عمل تلك الهيئات)) ، وفي الدورات اللاحقة لمجلس إدارة البرنامج كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي (يحيط علماً فقط) بتقارير مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة دون إتخاذ أي إجراءات كأضافة مقترحات أو إجراء تغييرات على قرارات مجلس الادارة [١] .

وتعززت الولاية القانونية لبرنامج الامم المتحدة للبيئة بعد إعلان نيروبي في شباط عام ١٩٩٧م الذي أعتبر البرنامج صاحب السلطة الريادية في أعمال البيئة العالمية وبضوئه أيضاً تأسس المنتدى البيئي الوزاري العالمي الذي أتاح لكافة الدول في الامم المتحدة الحضور في اجتماعاته [٢].

وفي الدورة الاستثنائية السابعة لمجلس الادارة والتي عقدت في كولومبيا – كارتاخينا عام ٢٠٠٢م والتي عقدت فيها الجلسة الاولى للمنتدى البيئي الوزاري العالمي الاول للوزراء وممثليهم تم التأكيد على اهمية هذا الاجتماع في رسم السياسات البيئية الدولية وتحديد الاولويات البيئية العالمية مع إحترام الوضع القانوني القائم والمستقل للكيانات في برنامج الامم المتحدة للبيئة

---

(١) مقرر برنامج الامم المتحدة للبيئة بتاريخ ١٠/شباط/١٩٩٥ المرقمة (١٩٩٥ \ ٢٠٧) – يتضح من القرار المذكور ان مجلس ادارة البرنامج كان مصراً على تمتع البرنامج بأستقلالية قانونية بأعتباره فرع من فروع الجمعية العامة – ولايخضع بأي حال من الاحوال الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي و يتبين من قرار مجلس الادارة إن برنامج الامم المتحدة لم يعترف بسلطة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إبداء رأيه في المواضيع التي تتعلق بالاختصاص الاصيل الذي منحته إياه منظمة الامم المتحدة وفي نفس الوقت رسم لنفسه استقلال ذاتي في اتخاذ القرارات ينظر وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة – عام ٢٠٠٤ UNEP/GCSS/VIII/INF/11- ص٢ .

(٢) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة – الدورة الحادية والعشرين بتاريخ ٩شباط ٢٠٠١ (UNEP/GC/21/21)- ص٥.

وقررت رفع توصية الى الجمعية العامة في جلستها السابعة والخمسين والخاصة بالعضوية العالمية للبرنامج والتي تضمنت دراسة توسيع العضوية في مجلس الادارة من (٥٨) عضوا ليكون مفتوحاً لكافة الدول بأعتبار ان المنتدى الوزاري يحضره كافة وزراء الدول ولابد من منحهم حق العضوية في مجلس الادارة بدلاً من اقتصاره على حضورهم في المنتدى ومنحهم حق حضور جلسات المجلس والمشاركة في المداولات ويشمل ذلك أيضاً حق الوكالات المتخصصة في العضوية أيضاً [١] ، على أساس إنه لايوجد عائق قانوني يمنع تحويل العضوية في مجلس الادارة لتكون عالمية لكافة الدول في الامم المتحدة بأعتباره جهازاً فرعياً تابعاً للجمعية العامة ، حيث استند البرنامج في طرحه هذا الى قرارات الجمعية العامة عندما منحت برنامج الامم المتحدة للتنمية والتجارة ولجنة نزع السلاح وكلاهما جهازان فرعيان للجمعية العامة حق العضوية الشاملة في مجلس إدارتيهما [٢] .

وإستمر سعي مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة الى وضع البرنامج في اطار عالمي مؤسسي تحت ظل الامم المتحدة حتى صدور قرارالجمعية العامة المرقم (٦٧\ ٢١٣) في ٢٠١٢/١٢/٢١ [٣] ، **وأهم ما تقرر عنها مايأتي** [٤] :

---

(١) اختلفت وجهات النظر بين أعضاء مجلس الادارة في البرنامج بين مؤيدين ومعارضين للعضوية الشاملة طيلة السنوات السابقة ،وكانت وجهات نظر المؤيدين تؤكد على عدم وجود نص قانوني في الميثاق أو النظام الداخلي للجمعية العامة يعارض منح العضوية العالمية فضلا على تأكيدهم على سعة قضايا البيئة العالمية في العقود الثلاثة الماضية مما يجعل اجتماعات مجلس الادارة أكثر شرعية بعد مشاركة جميع الدول الاعضاء في التصويت لأتخاذ قرارات وتوصيات مهمة ، أما الفريق المعارض فأنه لم يحتج بأسباب قانونية بل سياسية فمن ضمن اعتراضاته بأن جعل العضوية في برنامج الامم المتحدة للبيئة عالمية وشاملة يعتبر خروجاً عن ممارسات الامم المتحدة وأجهزتها مما يؤدي الى تعميم هذه الممارسة على كافة الاجهزة الفرعية الاخرى وهذا ما لايؤيده أصاحب هذا الرأي – لمزيد من الاراء والمبررات عن العضوية الشاملة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ينظر الوثائق UNEP/GCSS.VII/6 - لعام ٢٠٠٢ ص ١٣ و UNEP/GCSS.IX/3 عام ٢٠٠٦ – ص٤.

(٢) أصدرت الجمعية العامة القرار المرقم (١٩٥- د في ٣٠ كانون الاول عام ١٩٦٤) الخاص بأن تكون العضوية في برنامج الامم المتحدة لتجارة والتنمية مفتوحة لكافة الدول الاعضاء في الامم المتحدة ، وكذلك القرار المرقم (د.إ – ٢/١٠ في ٣٠ حزيران عام ١٩٧٨ الخاص بتشكيل لجنة نزع السلاح) الخاص بأن تكون عضوية هذه اللجنة شاملة لكافة الدول في الامم المتحدة بعد أن كانت محدودة العضوية منذ تشكيلها عام ١٩٥٢) والحال نفسه ينطبق على بعض الاجهزة الفرعية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مثل المنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات الذي أصبحت العضوية فيه عالمية – وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة ٢٠٠٤ م UNEP/GCSS/VIII/INF/11- ص٣ - ٥ .

(٣) أنعقدت على أثرهذا القرار الدورة السابعة والعشرين للفترة من ١٨-٢٢شباط عام ٢٠١٣ في المقر الرئيسي للبرنامج في نيروبي بحضور الأمين العام للأمم المتحدة و١٤٧ دولة من الاعضاء في الامم المتحدة وحضره الكرسي البابوي ومثل دولة فلسطين بصفة مراقبين ، والتي سميت الدورة العالمية الاولى لليونيب ، كما حضره كافة ممثلي أمانات الاتفاقيات و وكالات الامم المتحدة المتخصصة علاوة على حضور عدد من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني .

(٤) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة بتاريخ ١٢/آذار/٢٠١٣ (UNEP/GC.27/17) .

١. تكون دورات مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة عالمية ومفتوحة لكافة الدول الاعضاء في الامم المتحدة أو من يمثلهم .
٢. زيادة الموارد المالية للبرنامج .
٣. توسيع نطاق ولاية البرنامج .
٤. اصدار نظام داخلي جديد لمجلس الادارة يتوافق مع نظام الجمعية العامة .
٥. تنسيق العمل على نطاق منظومة الامم المتحدة .
٦. تعزيز الاقتصاد الاخضر والقضاء على الفقر .
٧. تعزيز العدالة والقانون من اجل الاستدامة البيئية .
٨. الاستراتيجية المتوسطة الاجل المقترحة للفترة من عام ٢٠١٤ -٢٠١٧ .
٩. تغيير تسمية مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة وهو هيئة حكومية دولية أنشئت عملاً بنص المادة (٢٢) من ميثاق الامم المتحدة ليصبح ((جمعية الامم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة)) والتي يمثلها كافة أعضاء الأمم المتحدة [١].

ثانياً ـ التصويت في برنامج الامم المتحدة للبيئة :

يتمتع برنامج الامم المتحدة للبيئة بنظام داخلي يعمل بموجبه في سبيل سير عمله بأطار قانوني وبأعتباره جهاز دولي يخضع لقواعد القانون الدولي المعمول بها في الامم المتحدة الخاصة بالتصويت وبالتحديد للجمعية العامة بأعتبارها الجهاز المنشىء لها .

لكل عضو في مجلس الادارة صوت واحد وهذا مانصت عليه المادة (٤٧) من النظام الداخلي للبرنامج ، ويتوافق هذا النص مع نظام التصويت في الجمعية العامة [٢] .

ونصت المادة (١\٤٨) على تتخذ القرارات داخل مجلس الادارة بأغلبية الاعضاء الحاضرين والمشتركين في التصويت وذلك مالم يقض هذا النظام غير ذلك في موضع آخر .

في حين نصت الفقرة (٢) من المادة (٤٨) في بيانها للمقصود بالاعضاء الحاضرين المشتركين بالتصويت بقولها (المقصود بعبارة الاعضاء الحاضرون والمشتركون في التصويت

---

(١) قرار الجمعية العامة المرقم A/RES/67/201 في ١٣ آذار ٢٠١٣ الذي وافقت بموجبه الدول الاعضاء في الجمعية على تغيير تسمية مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة الى جمعية الامم المتحدة للبيئة (UNEA) بناء على توصية مقرر مجلس الادارة المرقم GCSS/27/2 في ٢٢ شباط ٢٠١٣ - علما إن أول جلسة لجمعية الامم المتحدة للبيئة تبدأ في الفترة من ٢٤ لغاية ٢٨ حزيران ٢٠١٤ .
(٢) نصت المادة (٤٧) من الميثاق على " ان لكل عضو في الامم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة "

لاغراض هذا النظام الاعضاء الحاضرون الذين يدلون بأصواتهم إيجابا أو سلبا ، أما الاعضاء الذين يمتنعون عن التصويت فإنهم يعتبرون غير مصوتين) .

يكون التصويت في مجلس ادارة البرنامج برفع الايدي ، ويجوز لاي ممثل أن يطلب التصويت بنداء الاسماء ويجري نداء الاسماء في هذه الحالة حسب الترتيب الابجدي لاسماء الاعضاء إبتداءً بالعضو الذي يسحب الرئيس إسمه بالقرعه [١] ويثبت التسجيل الصوتي لتصويت كل عضو مشترك في التصويت بنداء الاسماء في وثائق مجلس الادارة المناسبة [٢] .

بعد إعلان الرئيس بدء التصويت لايجوز لأي ممثل أن يقطع عملية التصويت إلا لأثارة نقطة نظام تتعلق بطريقة إجراء التصويت الفعلية . وللرئيس أن يسمح للأعضاء بتعليل تصويتهم سواء قبل التصويت أو بعدها ، إلا إذا اجري التصويت بالاقتراع السري وللرئيس أن يحدد الوقت المسموح به لهذا التعليل بيد أنه لايسمح لمقدم اقتراح أو تعديل بتعليل تصويت مقدم للاقتراح بشأن ماتقدم به مقدم الاقتراح من اقتراح أو تعديل [٣] وذلك لعدم السماح بالانحياز لفكرة معينة .

يجوز اقتراح التصويت على كل جزء من اجزاء المقترح او التعديل واذا اثير اعتراض على طلب التجزئة طرح اقتراح التجزئة للتصويت ، ولايسمح بالكلام حول اقتراح التجزئة ، إلا لمتكلمين اثنين يؤيدانه ومتكلمين اثنين يعارضانه ، واذا قبل اقتراح التجزئة طرحت اجزاء الاقتراح أو التعديل التي تمت الموافقة عليها منفصلة للتصويت بعد ذلك برمتها ، واذا رفضت جميع أجزاء منطوق الاقتراح أو التعديل اعتبر الاقتراح أو التعديل مرفوضاً برمته [٤] .

ثالثاً- مشاركة الدول غير الاعضاء في مجلس الادارة :

وفقاً للنظام الداخلي الجديد والصفة العالمية الجديدة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة فأن حضور جلسات مجلس الادارة متاح لكافة الدول الاعضاء في الامم المتحدة إلا إنه مشروط بحق التصويت فلكافة الدول حق المشاركة في مداولات المجلس إلا ان النظام الداخلي لم يمنحها حق الانتخاب

(١) نص المادة ٤٩ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .
(٢) نص المادة ٥٠ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .
(٣) نص المادة ٥١ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .
(٤) نص المادة ٥٢ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .

والتصويت ، وتطبق ايضاً على ما ينشئهُ المجلس من اجهزة فرعية إلا انه يجوز للدول غير الاعضاء تقديم مقترحات توضع للتصويت [١] .

وفي سعيه لتحقيق أهدافه يعمل برنامج الامم المتحدة للبيئة بالتعاون مع العديد من الشركاء حيث يتعاون مع اللجان الاقليمية و وكالات الامم المتحدة والمنظمات غير الحكومية [٢] .

وقد نص النظام الداخلي للبرنامج في نص المادة (٦٨) منه ((للوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية والهيئات الاخرى التابعة للامم المتحدة فضلاً عن المنظمات الحكومية الدولية المشار إليها في القسم الرابع الفقرة (٥) من قرار الجمعية العامة (٢٩٩٧) المسماة لهذا الغرض من قبل مجلس الادارة ، أن يشاركوا في مداولات مجلس الادارة وأجهزته الفرعية إن وجدت بناء على دعوة الرئيس بصدد المسائل الداخلة في نطاق أنشطتهم دون أن يكون لهم حق التصويت)) . وهنا يسترعى التفريق بين نص المادة (٦٧) التي سمحت للدولة العضو بالامم المتحدة وهي عضو بوكالة اخرى او منظمة اخرى حق حضور الجلسات بدون شرط في حين انها في المادة (٦٨) اشترطت على حضور (ممثلي) الوكالات المتخصصة أن يكون مرهوناً بدعوة من الرئيس وان يكون حضورهم نتيجة لوجود مسائل مشتركة تقتضي تواجدهم في الاجتماع .

مما تقدم بيانه في هذا الفصل من جهود دولية سابقة لإنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة تبين لنا إن سعي الأمم المتحدة لأنشاء تنظيم مؤسسي متخصص كان أمراً لابُد منه ، نتيجة لما تعانيه البيئة العالمية من تدهور مستمر وخطير ، لاسيما وإن تطور الاهتمام الدولي بالبيئة بات واضح المعالم من النواحي الفنية والقانونية ، وفعلا كان إنشاء البرنامج في مرحلة يستحقها العالم بأسره ، حيث إنه يتمتع بتنظيم مؤسسي مستقل وثابت ، ويمارس نشاطات لاحصر لها في مجال حماية البيئة الدولية و التي بينا جزءاً يسيراً منها فضلاً عن إسهاماته المهمة والملموسة في تطوير القانون الدولي البيئي والتي سنحاول بيانها في الفصل القادم .

---

(١) نصت المادة (٦٧) من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة على " لأي دولة عضو في الأمم المتحدة أو عضو في وكالة متخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ولكنها ليست عضوا في مجلس الادارة أن تشارك في مداولات مجلس الادارة ، وليس لاي دول تشارك بهذه الطريقة الحق في الانتخاب لكن لها حق تقديم مقترحات توضع لتصويت عند طلب أي عضو في مجلس الادارة ، وتطبق أحكام هذه المادة مع مايلزم من تعديل عند اشتراك دول في جهاز فرعي ليست عضوا فيه - **لقد** قدم مجلس إدارة البرنامج مقترح الى الجمعية العامة للتصويت على تعديل جديد للنظام الداخلي بحيث يكون حق التصويت والاقتراح مسموحاً به لكافة الدول الأعضاء – **ينظر** وثيقة البرنامج (UNEP/GC.27/17) – مصدر سابق ٢٠١٣ .

(٢) التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ : عشرون عاماً بعد استوكهولم – مصدر سابق – ص٣١-٣٢.

الفصل الثالث

التحديات التي تواجه البرنامج (UNEP) وسُبل معالجتها

بالرغم من أن تزايد الاتفاقيات البيئية خلال العقود القليلة الماضية يعد تطوراً مشجعاً ، إلا ان جزءاً من هذا النجاح كان يتخلله نوع من الازدواجية في نظام الادارة البيئية الحالية فمع وجود أكثر من برنامج و وكالة تابعة للامم المتحدة إضافة الى المؤسسات الاخرى خارج نظام الامم المتحدة والتي لها باع في السياسات البيئية ، كل ذلك له أثره في تجزئة نظام الإدارة البيئية الدولية . إن مجلس ادارة البرنامج بدأ في أولى محاولاته لتغيير الوضع القائم له على الساحة الدولية عندما قرر في دورته الحادية والعشرين لعام ٢٠٠١م بتغيير هيكله التنظيمي وتفعيل البعد الخارجي له وما تلاه من مقررات أسهمت بأحداث تغييرات على المستوى المؤسسي والعالمي [1] ، فضلا عن حاجة البرنامج الى تعزيز دوره إقليمياً وممارسة اختصاصاته في الدول التي تمر بمراحل انتقال اقتصادي والدول التي عانت من حروب عسكرية أدت الى تدهور بيئتها بشكل خطير، ولبيان ما تقدم سيتم تقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، حيث نتناول في المبحث الاول التحديات التي تواجه البرنامج ، ونتناول في المبحث الثاني إصلاح برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، فيما سنتناول في المبحث الثالث جهود البرنامج في العراق .

(1) قام مجلس ادارة البرنامج بجهود حثيثة للوقوف على نقاط الضعف التي يعاني منها وإيجاد الحلول اللازمة لها ، واشارت لهذا اجتماعات مجلس الادارة الاستثنائية السابعة عام ٢٠٠٢ في كولومبيا واجتماع الدورة الاستثنائية الثامنة عام ٢٠٠٤ في كوريا والدورة الاستثنائية العاشرة في موناكو عام ٢٠٠٨ وقد أشارت جميعها الى حاجة البرنامج الى الاصلاح وتعزيز دوره العالمي والاقليمي – الدورة الاستثنائية الحادية عشر لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة – اندونيسيا – شباط ٢٠١٠ – الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XI/11 – ص ٤ .

المبحث الاول

التحديات التي تواجه برنامج الامم المتحدة للبيئة

حقق برنامج الامم المتحدة للبيئة نجاحات ملحوظة ومتقدمة خلال فترة قصيرة نسبياً إلا إنه يواجه عدداً من التحديات التي تشكل في مجملها أزمة للبرنامج وتحول دون النهوض به كتنظيم مؤسسي دولي معني بأدارة البيئة الدولية على المستوى العالمي.

وهنا يثار التساؤل هل التحديات المالية لأية منظمة متخصصة تُعنى بشؤون البيئة وحدها التي تعرقل النهوض بالواقع البيئي العالمي ، أو إن هناك تحديات اخرى ذات تأثيرات سلبية ؟

وللاجابة عن هذا التساؤل سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، نتناول في الأول التحديات المالية والفنية للبرنامج ، ونبين في الثاني أهم الصعوبات الادارية والمكانية التي يعاني منها برنامج الامم المتحدة للبيئة .

المطلب الاول

التحديات المالية والفنية التي تواجه البرنامج

لاشك إن لكل هيكل تنظيمي أو منظمة دولية أو وكالة متخصصة موارد مالية ، غالباً ماتتميز بالثبات والديمومة لتساعدها في ممارسة المهام الملقاة على عاتقها وفقاً للأهداف المرسومة ، إلا إن الحال يختلف لدى برنامج الامم المتحدة للبيئة ، فأن وضعه القانوني الدولي وضع أمامه عراقيل كثيرة منها عدم استقرار موارده المالية وقلتها وأخرى تتعلق بتداخل عمل الوكالات الاخرى بأختصاصات البرنامج وهذا ما سنبينه في الفرعين الأتيين .

الفرع الأول

التحديات الفنية المتعلقة بالسياسة البيئية

إن التعمق في معرفة التحديات التي تواجه برنامج الامم المتحدة للبيئة على مستوى رسم السياسات البيئية العالمية أضحت كبيرة ، فتزايد عدد الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف وتواجد أكثر من جهاز دولي يُعنى بشؤون البيئة له أثره في إضعاف دور برنامج الامم المتحدة للبيئة في قيادة العمل البيئي داخل منظومة الامم المتحدة .

يمكن ابراز مشكلة غياب الرؤية السياسية كأحدى التحديات التي تواجه البرنامج وذلك من خلال قيام البرنامج بمهام عديدة تضعف الأثر والمجهود الكلي له[1] .

لقد كان وضع برنامج الامم المتحدة للبيئة ودوره المستقبلي محل جدال واسع أثناء وعقب مؤتمر (ريو) عام ١٩٩٢م، وبالرغم من إن أنشطة البرنامج قد ساهمت في إدماج البعد البيئي في سياسات الوكالات المتخصصة بما فيها البنك الدولي ونجم عنها انجازات هامة في إطار وضع القواعد القانونية إلا إنه واجه صعوبات في تنسيق العمل البيئي لوكالات وأجهزة الامم المتحدة[2] ، فقد عارضت الوكالات المتخصصة والمنظمات التابعة للامم المتحدة برنامج الامم المتحدة للبيئة منذ تأسيسه بسبب عدم قناعتهم بتوافر القدرة لدى البرنامج على القيام بالدور المنوط به فيما يتعلق

---

(١) وهو الأمر الذي ناقشه التقرير التقييمي للمراقبة الداخلية لل (UNEP) لعام ١٩٩٧ وفي هذا الصدد قالت السيدة إليزابيث داودزويل المدير التنفيذي السابق للبرنامج " ان أنشطة البرنامج لاتعكس أولوياته أو ميزته المقارنة ، الأمر الذي ينعكس في صورة نقص الانتماء الى البرنامج وفشل المجتمع الدولي في تنظيم ادارة واضحة للقضايا البيئية بسبب قيام بعض المنظمات بتوسيع أنشطتها الى مجالات هي في الواقع جزء من الاجندة الرسمية والاساسية للبيئة الدولية " – **ينظر :**

Pamela S.Chasek-The Global Environment In the Twenty First Century: prospects for International Cooperation- NewYork: United nations University Press- no year. p360.

(٢) نفذت الوكالات المتخصصة برامج متصلة بالبيئة وفقا لولاية كل منها. وتشمل الوكالات المتخصصة التي لديها ولاية في المجالات المتصلة بالبيئة، منظمة الأمم المتحدة للزراعة والأغذية (الزراعة، والغابات، ومصائد الأسماك، وإدارة التربة، وحماية النباتات)، ومنظمة الصحة العالمية (الصحة والبيئة)، واليونسكو (التثقيف البيئي، والأنشطة العلمية مثل تلك المتعلقة بالمحيطات والطاقة الشمسية)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (الطقس والمناخ، بما في ذلك الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيير المناخ)، ومنظمة العمل الدولية (بيئة العمل والسلامة المهنية)، والمنظمة البحرية الدولية (التلوث البحري، وإغراق النفايات الخطرة في البحر، والسلامة في النقل البحري للمواد الخطرة)، والمنظمة الدولية للطيران المدني (الجوانب البيئية من الطيران المدني). والوكالة الدولية للطاقة الذرية مسؤولة عن الأمور المتعلقة بالمواد النووية، بما في ذلك قضايا السلامة النووية والنفايات المشعة. وقد كانت منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والوكالة الدولية للطاقة الذرية نشطة في النهوض بوضع اتفاقيات وبروتوكولات تتعلق بالبيئة في حدود اختصاصات كل منها. ينظر الوثيقة UNEP/IGM/1/2 مصدر سابق – ص ١٤ – ١٥.

بالتعاون والتنسيق والقيادة ، إضافة الى محدودية نطاق البرنامج على المستوى الدولي والسياسي[١].

إن طبيعة عمل برنامج الامم المتحدة للبيئة تتسم بأنها عابرة للحدود فهو يتحمل المسؤولية الكاملة ضمن منظمة الأمم المتحدة عن إبقاء حالة البيئة في العالم قيد الاستعراض لكفالة أن تُعطي الحكومات المشاكل البيئية الناشئة ذات الأهمية الدولية الكبيرة الأولوية والنظر الملائم والكافي، وأن توقعات البيئة العالمية تمثل الآن التقييم العالمي المتكامل والشامل الوحيد للتغير البيئي فمع وجود أعداد كبيرة من الاتفاقيات متعددة الاطراف سواء كانت عالمية أم اقليمية وانتشارها في مقرات ودول مختلفة كل هذا يؤثر في توحيد الجهود الرامية لحماية البيئة [٢] .

الفرع الثاني

العجز المالي للبرنامج

يعاني برنامج الامم المتحدة للبيئة من نقص حاد في التمويل حيث تعتمد ميزانيته في معظمها على المساهمات الاختيارية الأمر الذي يحد من نموها إلا في حدود ضيقة وهو ما لايتناسب مع نمو جدول أعماله الواسع ، فتعتبر ميزانيته قليلة مقارنة مع بقية وكالات الأمم المتحدة الاخرى التي تمارس نشاطات لها صلة بالشؤون البيئية ، إضافة الى انخفاض الموارد المتاحة لصندوق البيئة الذي تشكل عملاً بقرار الجمعية العامة المرقم (٢٩٩٧) كونه يعتمد على المساهمات الطوعية للبرنامج [٣].

ويثار التساؤل عن سبب العجز المالي للبرنامج وعدم استقراره ؟

يمكن الاجابة عن هذا السؤال من خلال معرفة ما يواجهه البرنامج من معوقات تخص الدعم المالي حيث لم يعد قادراً حتى على تمويل ميزانيته المحدودة الأمر الذي استلزم تقليص النفقات والغاء بعض المشاريع الدولية ، إضافة الى إن الميزانية العادية للأمم المتحدة تتصف بأنخفاض ماتخصصه لتمويل برنامج الامم المتحدة للبيئة مقارنة مع المهام والمتطلبات التي تفرض على البرنامج من قبل الامم المتحدة خاصة فيما يتعلق بتحسين تنفيذ البرامج البيئية وتوحيد الجهود الدولية في النهوض بالواقع البيئي الدولي ، وهذا بدوره أنعكس على صندوق البيئة الذي انخفضت

---

(1) Lynton keith Caldwell,op. cit,p.80.

(٢) يراجع الدورة الخامسة والعشرون لمجلس ادارة البرنامج – الوثيقة UNEP/GC.25/17 في ٢٦ شباط ٢٠٠٩.

(٣) تقرير مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة عن دورته الاستثنائية الخامسة من ٢٠ -٢٢ آيار ١٩٩٨ نيويورك ١٩٩٨ ص٢٤.

مساهماته في تمويل مشاريع برنامج الامم المتحدة للبيئة بسبب ضعف الموارد بالرغم من إنه يعتبر أداة التمويل الاساسية للبرنامج [١].

كما وإن جميع المساهمات لدعم صندوق البيئة تبقى طوعية [٢] ، و لكل دولة الحق في أن تقرر تقديم أو عدم تقديم المساهمات إلى الصندوق ، وليس للبرنامج سلطة على الدول الأعضاء إلا تشجيعها على تقديم مساهمات إلى صندوق البيئة سواء على أساس المقياس الإرشادي للمساهمات، أم على التعهدات لفترة السنتين مع أخذ ظروفها الاقتصادية والاجتماعية بنظر الاعتبار [٣] .

لقد برز النقص المالي الذي يعانيه البرنامج في إطار مبادرة إصلاح الأمم المتحدة، التي أطلقها الأمين العام في عام ١٩٩٨م تحت شعار "تجديد الأمم المتحدة"، حيث نظرت الجمعية العامة في توصية فرقة العمل المعنية بالبيئة والمستوطنات البشرية للأمين العام، ومن ثم اعتمدت القرار (٢٤٢\٥٣) المؤرخ ٢٨ تموز ١٩٩٩م ، والذي نص على ((ترحب الجمعية العامة بالمقترح القاضي بتأسيس منتدى بيئي وزاري عالمي سنوي، يمثل فيه مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة المنتدى في السنوات التي يجتمع فيه في دورات عادية وفي السنوات المتعاقبة يتخذ المنتدى دورة استثنائية لمجلس الإدارة يمكن للمشاركين فيها الاجتماع لاستعراض قضايا السياسات العامة المهمة والآخذة في الظهور في ميدان البيئة ، مع إيلاء الاعتبار الواجب، لجملة أمور من بينها ضرورة فعالية وكفاءة عمل آليات برنامج الأمم المتحدة للبيئة وكذلك الآثار المالية المحتملة)).

وشكلت الدورة الإستثنائية السادسة لمجلس الإدارة التي عقدت في مالمو في السويد، في أيار سنة ٢٠٠٠م، المنتدى البيئي الوزاري العالمي الأول ، حيث اعتمد مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي إعلان مالمو الوزاري في ٣١ أيار ٢٠٠٠م الذي أكد على ضرورة توفير متطلبات هيكل مؤسسي معزز تعزيزاً قوياً للإدارة البيئية الدولية بناء على تقييم للاحتياجات المستقبلية ويكون قادر على التصدي بشكل فاعل لمجموعة واسعة النطاق من التهديدات البيئية وفي هذا الصدد ينبغي تقوية دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة وتوسيع قاعدته المالية لتكون أكثر استقراراً وقدرة على التنبؤ [٤] .

---

(١) ينظر الوثيقة UNEP/IGM/1/2 مصدر سابق – ص ٢٧ .

(٢) في عام ١٩٩٨، تبرع ٧٣ بلدا لصندوق البيئة، في حين قام بذلك ٥٦ بلدا فقط في عام ٢٠٠٠. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومات تقدم تبرعاتها وفق ما تسمح به ظروفها، ولا تستطيع المنظمة أن تتعهد بأموال لم تدفع بعد. ومن الممكن أن يكون الفارق الزمني بين التعهد والدفع الفعلي كبيرا جدا – المصدر نفسه – ص ٢٦ .

(٣) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 في ٥ آذار ٢٠٠٢ الدورة الاستثنائية السابعة لمجلس الادارة – ص ٣٩ .

(٤) وثيقة صادرة من UNEP عام ٢٠٠٠ (اعلان مالمو) UNEP/GCSS.6/1 .

مما تقدم يمكن إيجاز أسباب العجزالمالي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بالأتي :

١. اعتماد صندوق البيئة التابع للبرنامج على المساهمات الاختيارية لأعضاء الأمم المتحدة في دفع مايرونه مناسباً لهم من أموال للصندوق .

٢. قلة الموارد المالية التي تخصصها ميزانية الأمم المتحدة الاعتيادية للبرنامج [١] .

٣. اتساع نطاق عمل البرنامج على مستوى عالمي وأقليمي .

٤. الوضع القانوني للبرنامج كجهاز فرعي تابع للجمعية العامة الذي ينعكس سلباً على تمويله وميزانيته [٢] .

٥. زيادة الصناديق الأئتمانية التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة اقليمياً وعالمياً وعدم وجود تنسيق موحد ومنتظم لأدارتها [٣] .

المطلب الثاني

التحديات الإدارية والمكانية للبرنامج

تعدُّ الصعوبات الإدارية لأي هيكل تنظيمي دولي غاية في الأهمية لممارسة دوره الريادي في أختصاصه ، إن برنامج الامم المتحدة للبيئة يمارس قضية ذات أبعاد عالمية واسعة النطاق ، وهو في سبيل ذلك يحتاج الى إستقرار إداري في جميع الاصعدة ، لاسيما وان البناء التنظيمي لوضع البرنامج يعاني عدم الاستقرار داخل الأمم المتحدة ، ففي الوقت الذي أعتبرته غالبية مؤتمرات الامم المتحدة المعنية بالبيئة بأنه الجهاز الرئيسِ المعني بالبيئة وتنسيق السياقات البيئية بين الدول وتعزيز حمايتها داخل منظمة الامم المتحدة إلا إنه يعاني من صعوبات ادارية واخرى تتعلق بموقعه والتي سيتم بيانها في الفرعين الآتيين .

---

(١) طبقاً لقرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د-٢٧)، " تنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في تدبير مبلغ من ميزانيتها العادية يكفي لتغطية جميع النفقات الإدارية لبرنامج البيئة" وبما إن القرار تضمن تشكيل برنامج الامم المتحدة للبيئة وصندوق البيئة وبموافقة أغلبية أعضاء الامم المتحدة ، وبالتالي فأن الجمعية ملزمة بحث أعضاءها على دفع مساهماتهم لهذا الصندوق دون انقطاع .

(٢) يعتبر تغيير الوضع القانوني (العضوية العالمية المفتوحة) لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة الشغل الشاغل لمعظم اجتماعات مجلس ادارة البرنامج حيث تدعو معظم مقررات واقتراحات الـ (UNEP) الى توسيع العضوية وجعلها مفتوحة لكافة الدول الاعضاء في الامم المتحدة مما يفرض ألتزاماً أدبيا على الدول لدفع مساهماتها المالية الطوعية بإنتظام .

(٣) تنقسم الصناديق التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى : ((١- صناديق استئمانية عامة و ٢- صناديق استئمانية للتعاون التقني وهي غالباً ما تنشأ بين البرنامج والحكومات من جهة أو بين البرنامج وأمانات الاتفاقيات البيئية من جهة أخرى وتختص في قضايا التعاون التقني والفني أو قد تكون هذه الصناديق مشتركة مع برامج ومنظمات اخرى مثل مرفق البيئة العالمي و لجنة التنمية المستدامة – لمزيد من التفاصيل عن الصناديق الأئتمانية التي ينشأها البرنامج – ينظر الوثيقة المرقمة :
UNEP /GC/24/12 في ١٩ شباط ٢٠٠٧ – ص٤٣ وما بعدها .

الفرع الأول

الصعوبات المكانية المتعلقة بمقر البرنامج

إن وجود مقر برنامج الأمم المتحدة للبيئة في دولة أفريقية (كينيا) يعدُّ بحد ذاته نقطة ايجابية لأنه يقع بالقرب من المشاكل البيئية الأكثر تعقيداً في الدول النامية ، في الوقت الذي يحاول البرنامج من لعب دور رئيسي وتنسيقي للقضايا البيئية في كافة دول العالم .

وهنا يثار تساؤل مفاده ، هل وجود مقر البرنامج في دولة أفريقية نامية يعد إمتيازاً من الناحية العملية ؟

يمكن الاجابة عن هذا السؤال من خلال استعراض تأثيرات وجود دولة المقر في القارة الأفريقية وتحديداً في كينيا [١] ، حيث إن السفر الى المقر الرئيسِ للبرنامج عملية معقدة ومهدرة للوقت بالنسبة لمعظم ممثلي الدول في العالم ، كما إن ألاعتبارات الأمنية أضافت عقبة جديدة في طريق جذب الموظفين الدوليين ، الذين يواجهون صعوبات في التنقل والحركة في مركز نيروبي إضافة الى انعكاس هذه الحركة وتأثيرها عند انعقاد المؤتمرات الدولية التي غالباً ماتكون مكتضة بالازدحامات [٢].

وكان لاعتبارات المقر أثرها الهام في وجود معظم أجهزة الامم المتحدة و وكالاتها المتخصصة وهيئاتها في الولايات المتحدة الامريكية واوربا (جنيف وفيينا و روما وباريس) ولأن برنامج الامم المتحدة للبيئة يعتبر هيئة التنسيق العالمية المعنية بشؤون البيئة الأمر الذي ينعكس على حاجته في ابرام مذكرات تفاهم و وبرامج عمل مشتركة مع الوكالات الاخرى لتنظيم ادارة البيئة الدولية وهذا بدوره يواجه عقبات بسبب وجود مقر البرنامج وحيداً في كينيا .

الفرع الثاني

الصعوبات الادارية

أقر إعلان نيروبي لعام ١٩٩٧م الذي صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة بوضع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بوصفه السلطة البيئية العالمية الرئيسية التي تتولى وضع جدول الأعمال البيئي العالمي، وتعمل على تعزيز التنفيذ المتسق للبُعد البيئي للتنمية المستدامة، وتعد بمثابة المُدافع المؤتمن على البيئة العالمية .

---

(١) يقع مقر برنامج الامم المتحدة للبيئة في شمال نيروربي عاصمة دولة كينيا وتحديداً في حرم جامعة كينيا .
(٢) فراس صبار احمد الحديثي – مصدر سابق – ص ١٤٤ .

ومنذ أن أنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة فقد تطور البرنامج بما يمكنه من مواجهة التحديات المتنامية في حماية البيئة العالمية وساعدت مقررات مجلس الإدارة في إعادة الحياة لعدد من الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف المعنية بالقضايا البيئية العالمية ، إلا إن هذا التطور على المستوى العالمي أظهر بوضوح صعوبات ادارية يعاني منها البرنامج فكان تشكيل فرق رقابية داخل البرنامج أثره في بيان هذه المعوقات [١] .

يمكن بيان الصعوبات الادارية التي يعاني منها البرنامج كما يأتي :

أولاً ـ الصعوبات الادارية على مستوى ادارة الأتفاقيات .

يعاني برنامج الأمم المتحدة للبيئة من عدة صعوبات ادارية تتعلق بادارة الاتفاقيات وتنظيم العلاقة فيما بينها والتي يمكن إيجازها بالأتي :

١. عدم تعاون بعض الاتفاقيات مع البرنامج وباقي الوكالات المتخصصة وخاصة ما يتعلق بطرق الأبلاغ الوطني على إعتبار ان ذلك جزء من حقها السيادي [٢] .
٢. لايتمتع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بسلطة ادارة أو تنفيذ الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف التي تصاغ برعايته إلا في الحالات التي يوجد فيها إتفاق صريح مع مؤتمر الأطراف ، كما لايستطيع أن يدير بصورة كلية الاتفاقيات البيئية التي يزيد عدد أطرافها المتعاقدة على العدد المحدود لأعضاء مجلس الأدارة [٣] .
٣. عدم قدرة البرنامج على الزام الاتفاقيات لتفعيل آليات الأمتثال والتنفيذ [٤].

---

(١) الدورة الاستثنائية الثامنة لمجلس ادارة البرنامج – ٢٠٠٤ – ينظر الوثيقة المرقمة : UNEP/GCSS/VIII/INF/11

(٢) ينظر الوثيقة المرقمة – UNEP/IGM/1/2 – مصدر سابق – ص ٢٣ .

(٣) تاد أنوري إينوماتا – الاستعراض الاداري للأدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة – وحدة التفتيش المشتركة – الأمم المتحدة – جنيف ٢٠٠٨ – ص ١٢ .

(٤) إن اللجان الفنية والعلمية التي تشكل في إطار الأتفاقيات البيئية متعددة الأطراف غالبا ما تتألف من خبراء يتم تعيينهم من الحكومات الاطراف في الأتفاقيات وهذا ينعكس على تطبيق وتفعيل بنود الأتفاقية واصدار القرارات عندما يتعلق الموضوع بتضارب المصالح في إطار تنفيذ بنود الاتفاقية مما يؤثر على دور البرنامج في تفعيل مبادىء الانفاذ والأمتثال التي غالبا ما يسعى الى إقرارها وسريانها على المستوى المحلي والعالمي إضافة الى إن الاتفاقيات البيئية تتمتع بشخصية قانونية مستقلة فيواجه البرنامج صعوبة في هذا الجانب عندما تتذرع به الاتفاقيات للتنصل عن مبادىء الأمتثال والالتزام المتعلقة ببنود الاتفاقية نفسها أو بتوصيات البرنامج التي لاتتمتع بصفة الالزام – المصدر نفسه – ص١١ .

أما على صعيد الخدمات الادارية المقدمة لأمانات الاتفاقيات التي يديرها برنامج الامم المتحدة للبيئة والتي يقوم بها مكتب الامم المتحدة في نيروبي فأنها إحدى الصعوبات التي تواجه عمل البرنامج وذلك لأن المركز الاداري لمكتب الأمم المتحدة يقع مقره الرئيسِ في جنيف مما يعرقل وصول الدعم والخدمات التي تعتبر عملية معقدة وتحتاج الى فترة زمنية طويلة للحصول على التراخيص والموافقات لتقديم الخدمات والدعم لأمانات الاتفاقيات وما يترتب عليه من عدم تفويض الصلاحيات بصورة واضحة [١] .

ثانياً- الصعوبات الأدارية على مستوى هيكلية الـ (UNEP) .

يعاني برنامج الأمم المتحدة للبيئة عدداً من الإختناقات الادارية والتنظيمية التي تعوق عمله والتي تم تشخيصها من قبل مجلس إدارة البرنامج نفسه و تتمثل بالأتي [٢] :

١. التداخل في العمل بين شعب البرنامج في المقر الرئيسِ و المكاتب الاقليمية وبين المراكز الشريكة للبرنامج في الجوانب التقنية والادارية .
٢. ضعف الدعم الاداري وعدم وضوح عمل لجان المشتريات وعدم وجود جداول زمنية وتخطيط مسبق لتقديم تلك الخدمات في مقر البرنامج في نيروبي .
٣. عدم اضطلاع البرنامج في تنمية قدرات موظفيه لكي يتمكنوا من تطبيق خطة بالي الاستراتيجية لبناء القدرات والدعم التكنولوجي ، وعدم استيعاب طبيعة العلاقة بين البرنامج وخطة بالي الاستراتيجية التي أقرها البرنامج [٣] .

---

(١) عام ١٩٩٦ انتقل تقديم الخدمات الادارية من الـ UNEP الى مكتب الامم المتحدة في نيروبي نظراً لأن المدير التنفيذي لل UNEP يشغل منصب المدير العام لمكتب الأمم المتحدة في نيروبي مع احتفاظه بمسؤولية ادارة البرنامج لضمان تقديم الخدمات للاتفاقيات البيئية مع العلم مكتب الامم المتحدة في نيروبي لايملك صلاحيات تقديم الدعم إلا بموافقة المكتب الرئيسي في جنيف – ينظر تاد أنوري إينوماتا – الاستعراض الاداري للأدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة – مصدر سابق – ص ٣١ –٣٢ .

(٢) تقرير المدير التنفيذي للـ (UNEP) الادارة البيئية الدولية – الدورة ٢٤ لمجلس الادارة – نيروبي شباط ٢٠٠٧ – الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – ص١٢ - ١٣ .

(٣) إن خطة بالي الاستراتيجية التي أقرها مجلس إدارة البرنامج عام ٢٠٠٥ لها قائمة من القضايا ومجالات العمل التي تتداخل مع ما يقرب من ٧٠ بالمائة من أهداف عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأكمله وهي جزء لايتجزأ من مهام عمله – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 في ٩ شباط ٢٠٠٧ – بيان السياسات المقدم من السيد أكيم شتاينر، وكيل الأمين العام للأمم المتحدة والمدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في الدورة الرابعة والعشرين لمجلس إدارة البرنامج/المنتدى البيئي الوزاري العالمي- ص ١١٧ .

٤. عدم وجود تناسب بين عدد الموظفين المتزايد من الذين يقدمون خدمات تقنية استشارية وبين عدم وجود الموارد المالية الكافية للاستفادة من شركاء آخرين في صنع القرار وتنفيذ الأنشطة البيئية.

ولاتقتصر المعوقات التي بيناها على نحو ماتقدم فقط وإنما هناك معوقات أخرى موجودة داخل البرنامج كمؤسسة حكومية تتمثل بالأتي [١] :

١. ضعف الأتصالات الدولية وتكنولوجيا المعلومات الحديثة داخل مقر البرنامج .
٢. عدم إفساح المجال لاطلاق التعيينات الجديدة في البرنامج بما في ذلك توظيف دماء جديدة في الاختصاصات الفنية والعلمية داخل مكاتب البرنامج .
٣. عدم وجود توزان في التوظيف بين الجنسين فعدد النساء يكاد يكون معدوما .

مما تقدم يتبين لنا إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة قد عانى من معوقات متنوعة تزايدت بشكل طردي مع إتساع مهامه وتطور عمله وأصبحت تلك المعوقات محل إهتمام منظمة الامم المتحدة بأسرها ، لاسيما وإنه قد ثبت من خلال نشاطاته التخصصية بقضايا البيئة ، بأنه جهاز الامم المتحدة الأولى بالاهتمام والرعايا والتطور من النواحي القانونية والفنية لما قدمه من دور بارز في نشوء القانون الدولي البيئي و صياغة الصكوك القانونية الملزمة والمبادىء التوجيهية المتعلقة بحماية البيئة الدولية .

(١) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 في ٩ شباط ٢٠٠٧ – مصدر سابق – ص ١١٨ –١١٩ .

المبحث الثاني

إصلاح برنامج الأمم المتحدة للبيئة

إن التدمير المتواصل لقاعدة الموارد الطبيعية، والموارد المالية المتناقصة، والتحقق من أن المشاكل البيئية ذات حجم يقتضي من المجتمع الدولي أن يتصدى لقدرة الكوكب الأرضي على الاستدامة المتواصلة بطريقة أكثر تنسيقا وتلاحما ، أسفر عن إيجاد وعي بأن من الواجب تدعيم البنيان المؤسسي الدولي الذي يعالج هذه القضايا البيئية ، وقد عالجت سلسلة من القرارات التي صدرت من مجلس إدارة البرنامج (UNEP) بالاضافة الى إعلان عدد من المبادرات لوضع مقترحات بشأن الكيفية التي يمكن أن يعمل بها البرنامج بشكل أفضل .

إن الاصلاحات التي يحتاج إليها البرنامج هي جزء من مبادرة إصلاح الأمم المتحدة التي أطلقها الأمين العام للأمم المتحدة عام ١٩٩٧م [١] .

وعلى الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يحتل مركز الصدارة في جهود المجتمع الدولي من أجل حماية البيئة ، فإن دوره يظل دون التوقعات التي عبر عنها إعلان نيروبي وهو الأمر الذي يرجع في المقام الأول إلى المعوقات التي يعاني منها البرنامج وهذا ما دعى الأمم المتحدة الى تشكيل فريق حكومي معني بحسن إدارة البيئة الدولية وهو يضم في عضويته الوكالات المتخصصة وصناديق وبرامج منظومة الأمم المتحدة وأمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف [٢].

وهذا ما سيتم بيانه في مطلبين من خلال التطرق للاصلاحات القانونية للبرنامج في مطلب أول ، والإصلاحات الإدارية والفنية في مطلب ثاني .

---

(١) بدأ إصلاح منظمة الأمم المتحدة بعد تقرير الأمين العام للمنظمة عام ١٩٩٧ حول تجديد الأمم المتحدة والذي سمي برنامج الاصلاح وكان الهدف الرئيسي منه هو تحديد الطرق التي من خلالها يمكن الوصول الى مزيد من الفعالية والكفاءة في مواجهة التحديات الجديدة التي تواجه المجتمع الدولي في الالفية الميلادية الثالثة هذا وقد أفرد التقرير مجالاً رحبا للبيئة والتنمية المستدامة وذلك في البند ٣٠ من التقرير – ينظر قرار الجمعية العامة المرقم .A/51/950في ١٤ تموز ١٩٩٧ .

(٢) تشكل هذا الفريق عام ١٩٩٨ بناء على توصية فرقة العمل المعنية بالبيئة والمستوطنات البشرية والتي استكملت أعمالها عام ١٩٩٩ في ظل اصلاح الأمم المتحدة وقد رفعت توصيتها عن طريق مجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى الجمعية العامة وحصلت على مصادقة الاخيرة بموجب القرار المرقم (٢٤٢/٥٣) عام ٢٠٠١ ولمزيد من التفصيل ينظر اجتماع الفريق الحكومي مفتوح العضوية المعني بحسن الادارة البيئية الدولية في نيويورك – الاجتماع الاول – ٢٠٠١ – ص٢١.- الوثيقة المرقمة UNEP/IGM/1/2 – مصدر سابق – ص ٥ وما بعدها .

المطلب الأول

الاصلاحات القانونية للبرنامج

ان المعوقات التي يعاني منها برنامج الامم المتحدة للبيئة من النواحي القانونية دفعت بمجلس إدارته الى إيجاد حلول لتحقيق اصلاحات فعالة ورفع توصيات بصيغة مقررات الى الجمعية العامة لتنظيم العلاقة بين البرنامج والاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف ، فضلاً عن تعزيز دور و ولاية البرنامج على المستوى العالمي وما ينعكس من آثار لأصلاح ضعف الموارد المالية التي يعاني منها البرنامج وهذا ما سنبينه في فرعين .

الفرع الأول

تنظيم العلاقة بالاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف

إن تزايد عدد الأتفاقيات البيئية متعددة الاطراف بشكل كبير يمثل إنجازاً ملحوظاً بأعتبارها صكوكاً قانونية ملزمة لها دور مهم في حماية البيئة الدولية ، إلا إن ذلك أنعكس سلباً على دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة وما يجب أن يكون عليه فبرزت الحاجة إلى المزيد من التناسق بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

لقد سعى برنامج الأمم المتحدة للبيئة بوصفه الجهاز المسؤول أمام الأمم المتحدة في تنسيق قضايا البيئة والأهتمام بحمايتها من خلال مايصدره من توصيات ومقررات ترفع الى الجمعية العامة لأتخاذ القرارات المناسبة والتي من شأنها أن تسعى الى ضمان حسن إدارة البيئة الدولية بشكل عام وتعزيز دور البرنامج بشكل خاص [١] .

لقد بدأ برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي يرأس مديره التنفيذي الفريق المعني بحسن إدارة البيئة الدولية بعمل جاد لوضع الحلول التي من شأنها إنهاء حالة عدم الترابط والتنسيق بين الأتفاقيات البيئية ، ومعالجة تكاثر الصكوك القانونية المعنية بالبيئة وما يترتب عنه من تكاليف باهضة وضياع للجهود [٢] .

---

(١) تقرير رئيس لجنة الممثلين الدائميين لدى برنامج الأمم المتحدة عن حسن إدارة البيئة الدولية – الفريق الحكومي مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم المعني بحسن الادارة البيئية الدولية – جدول الأعمال المؤقت - بون – ٢٠٠١ – الوثيقة المرقمة UNEP/IGM/2/3 ص٢ .

(٢) أدت زيادة الأتفاقيات البيئية بدور كبير في نمو وتطوير القانون البيئي الدولي منذ عام ١٩٧٢ إلا إنها تفتقر الى التلاحم فيما يتعلق بمبادىء كل إتفاقية – ينظر : د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ – مصدر سابق – ص ١٢٠.

إن جهود الفريق المعني بحسن إدارة البيئة الدولية [1] وضع عدة خيارات بشأن تدعيم نظم الادارة البيئية الدولية بشكل عام ولكافة الهياكل التنظيمية إلا إنه خصص حزمة من المقترحات والخيارات لأصلاح برنامج الامم المتحدة للبيئة بالذات بأعتباره جهاز الأمم المتحدة الرئيسي المعني بقضايا البيئة ، وقد تبلورت خطط الاصلاح التي تخص إدارة الاتفاقيات من قبل البرنامج على محورين [2] :

المحور الأول : (التنسيق) يعدُّ التنسيق فيما بين الأتفاقيات البيئية متعددة الأطراف محوراً مهماً لأصلاح عمل البرنامج ولايتضمن هذا التنسيق فيما بين الأتفاقيات التي يتولى البرنامج دور الأمانة فيها وإنما كافة الأتفاقيات التي تعني بالبيئة بشكل مباشر **وينفذ ذلك من خلال الأتي** :

١. وضع أمانات الأتفاقيات في مواقع مشتركة .
٢. استحداث إتفاقيات جامعة .
٣. الاستفادة من إحدى الهيئات العلمية من أجل تقييم الحاجات العلمية والموضوعية .
٤. الاستفادة من المنتدى البيئي الوزاري المنشأ حديثاً والتابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في توضيح المبادىء الرئيسة التي يجب إدماجها في الأتفاقيات البيئية لتسهيل إنفاذها.

المحور الثاني : رصد حالة الأتفاقيات البيئية متعددة الأطراف : وذلك من خلال مراقبة الأمتثال للاتفاقية **وكما يأتي** :

١. إنشاء هيئة معتمدة لديها القدرة على التحقق من المعلومات التي يتعين على الدول والحكومات تقديمها لأجتماع الأطراف .
٢. تعزيز الآليات الاشرافية لرصد الاتفاقيات من خلال البرنامج .
٣. تشجيع الدول التي لم تصدق بعد على الأتفاقيات على القيام بذلك .

---

(١) مقرر مجلس ادارة البرنامج المرقم ٢١/٢١ بتاريخ ٩ شباط/٢٠٠١ بشأن الإدارة البيئية الدولية، والذي أنشأ بمقتضاه فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم لتشخيص مواطن الضعف واصلاحها داخل هيكلية البرنامج.

(٢) اجتماع الفريق الحكومي مفتوح العضوية المعني بحسن الادارة البيئية الدولية في نيويورك – مصدر سابق – ص٤٠ –٤١ .

لقد جاء تشكيل المنتدى البيئي الوزاري العالمي [١] في إطار عملية اصلاح برنامج الأمم المتحدة للبيئة ولتقوية التآزر فيما بين الدول والاتفاقيات من جهة وبرنامج الأمم المتحدة من جهة أخرى ومع ازدياد الاتفاقيات البيئية العالمية خلال السنوات الأخيرة فإن الولاية المعززة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، على نحو ما هو مبين في الفصل (٣٨) من جدول أعمال القرن الـ (٢١) بالاضطلاع بالتنسيق بين الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف وبين هذه الاتفاقات وإن أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أصبحت أكثر أهمية بقدر كبير لأتخاذ نهج يتمثل في تعزيز أوجه التآزر والترابط فيما بين الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف التي تركز على مجالات متقاربة أو التي تتسم بطابع إقليمي، مع إيلاء الاعتبار الواجب لمجال ولاية كل منها [٢].

ويوجد تأييد لتوثيق التعاون فيما بين أمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف في مجالات محددة تنشأ فيها قضايا مشتركة، ومن أمثلة ذلك العمل الجاري الآن بين أمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف المتعلقة بالمواد الكيميائية والنفايات والذي يشمل أيضاً الأمانات المؤقتة، وكذلك الاتفاقيات المتعلقة بالتنوع البيولوجي حيث تُبذل الآن جهود لتحسين آليات الإبلاغ الوطنية لهذه الاتفاقيات وفيما بينها ، وعلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يواصل العمل بالتعاون الوثيق مع أمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف لتعزيز أوجه التآزر والترابط هذه بما فيها ما يتصل بقضايا التقييم العلمي في الأمور موضع الاهتمام المشترك [٣].

كان للجمعية العامة دور هام في الدعوة الى تنسيق العلاقة بين الأتفاقيات فيما بينها وبين برنامج الأمم المتحدة للبيئة حيث أصدرت قرارها المرقم (١٩٨\٥٥) في ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٠م والذي شجعت فيه مؤتمرات الأطراف وأمانات إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وإتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، وأيضاً الصكوك الدولية الأخرى المتصلة بالبيئة والتنمية المستدامة إضافة إلى المنظمات ذات الصلة وخاصة برنامج الأمم المتحدة

---

(١) شكّل مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ما يعرف بالمنتدى البيئي الوزاري العالمي على نحو ما نص عليه قرار الجمعية العامة ٢٤٢/٥٣، الذي جاء في فقرته السادسة أن مجلس الإدارة "يشكل المنتدى في السنة التي يجتمع فيها في دورة انعقاد عادية، ويجتمع مع المنتدى في السنة التالية على هيئة دورة استثنائية لمجلس الإدارة" واستناداً للقرار شكلت الدورة الإستثنائية السادسة لمجلس الإدارة التي عقدت في مالمو في السويد، في أيار/مايو ٢٠٠٠، المنتدى البيئي الوزاري العالمي الأول – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.19/1 – ٢٠٠٠.

(٢) ينظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية بريو دي جانيرو، ٣ – ١٤ حزيران/١٩٩٢، A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I / Corr.I, Vol.III and Vol.III/Corr.1) (مطبوعات الأمم المتحدة، رقم المبيع – A.93.I.8 .

(٣) تقرير مجلس إدارة البرنامج عن أعمال دورته الاستثنائية السابعة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي المنعقدة في كولومبيا – كارتخينا – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 في ٥ /شباط ٢٠٠٢ ص ٤٠ -٤١.

للبيئة، والعمل على إشراك مجموعة الإدارة البيئية، في مواصلة عملها الهادف إلى تعزيز أوجه التكامل فيما بينها مع الاحترام الكامل لوضع أمانات الاتفاقيات واستقلالية مؤتمرات الأطراف في الاتفاقيات المعنية في صنع قراراتها، ولتعزيز التعاون بهدف تيسير التقدم في تنفيذ تلك الاتفاقيات على الصُعد الدولية والإقليمية والوطنية وتقديم تقارير إلى مؤتمرات للأطراف في كل منها [١].

وإستناداً للجهود المبذولة من قبل مجلس الادارة لتنسيق العلاقة مع الاتفاقيات البيئية من جهة وفيما بينها من جهة أخرى فقد بدأت عدد من الاتفاقيات بعملية تقارب وتنسيق لتوحيد جهودها في حماية البيئة التي ظهرت بوضوح من خلال رغبة مؤتمر الأطراف لتحقيق التقارب المنشود [٢].

لقد أصبح لزاماً على الـ (UNEP) أن يتطور بما يكفي لكي يرتفع الى مستوى التحدي ويواصل توفير القيادة الحقيقية في الأهتمام بالبيئة ، ولعل أهم أداة تزود بها البرنامج لتنفيذ هذه المهمة هي خطة بالي الاستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات [٣] ، فقد كان إعتماد هذه الخطة إشارة واضحة من الحكومات بأنها تريد من البرنامج أن يصبح أكثر استجابة للاحتياجات الوطنية ، وأن يكون شريكاً يمكن الوصول إليه بصورة أيسر وبطريقة تنسيقية في إطار الأمم المتحدة ، مع

---

(١) إن عضوية بعض الاتفاقيات العالمية، مثل اتفاقيات تغير المناخ وحماية طبقة الأوزون والتنوع البيولوجي والتصحر والمواد الكيميائية والنفايات الخطرة أصبحت مفتوحة لجميع الدول كما أن بعضها يتمتع بمشاركة عضوية الأمم المتحدة بكاملها تقريباً وهذا ما دعى البرنامج الى السعى الحثيث لتوسيع مجلس إدارته لجعلها مفتوحة لكافة أعضاء الأمم المتحدة - ينظر الوثيقة الصادرة من مجلس ادارة البرنامج المرقمة UNEP/GCSS/VIII/INF/11 في ٢٣ شباط ٢٠٠٤ – ص ٨.

(٢) طلب مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة في اجتماعه الأول الذي عقد في بونتا ديل إيست بأوروغواي في الفترة من ٢ إلى ٦ أيار/ ٢٠٠٥، في مقرره اتفاقية استكهولم ١٨/١ إلى أمانة الاتفاقية أن تعد بالتشاور مع الأمانات الأخرى الوثيقة الصلة واليونيب، دراسة عن كيفية تحسين التعاون والتضافر بين أمانات اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها واتفاقية روتردام واتفاقية استكهولم والبرامج الأخرى الوثيقة الصلة مع الأخذ في الاعتبار بالطابع الخاص لأمانة اتفاقية روتردام التي يشترك في القيام بأمرها المدير التنفيذي لليونيب والمدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة من أجل كفالة أقصى التلاحم والكفاءة والفعالية في ميدان المواد الكيميائية والنفايات، بما في ذلك النظر في الدور الذي يمكن أن تقوم به الهياكل المشتركة، ودعا مؤتمر الأطراف اليونيب إلى النظر في نتائج الدراسة في دورته الرابعة والعشرين ، حيث رحب مؤتمر الأطراف في اتفاقية روتردام بشأن تطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية في دورته الثانية التي عقدت في روما في الفترة من ٢٧ إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ بهذا المقرر وطلب إلى أمانة الاتفاقية أن تشارك في هذا العمل بالمساهمة في دراسة عن التعاون والتضافر مع أمانتي اتفاقيتي بازل واستكهولم ، وفي هذا السياق أيضاً دعا مؤتمر الأطراف اليونيب إلى أن يقوم بالتشاور مع أمانات الاتفاقيات الثلاثة بإعداد تحليل تكميلي للترتيبات المالية والإدارية التي قد تمس الحاجة إليها لتنفيذ أي تغييرات قد تقترحها أمانات الاتفاقيات الثلاثة واليونيب. – ينظر الوثيقة الصادرة عن الدورة الأستثنائية التاسعة لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة – دبي – ٢٠٠٦ UNEP/GCSS.IX/3 ص ١٦- ص ١٧ .

(٣) لقد أشرنا الى خطة بالي للدعم التكنولوجي وبناء القدرات وأهميتها في المبحث الأول من هذا الفصل .

إدخال تغييرات على البرنامج تمكنه من تلبية طلبات الحكومات والقيام بدوره بوصفه الصوت الشرعي للدول الاعضاء في الأمم المتحدة في مجال البيئة العالمية [١] .

لقد أستمرت جهود مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في ايجاد الحلول لتوحيد نظام الادارة البيئية الدولية وتحديداً عمل الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف التي يتولى البرنامج مهمة الادارة فيها ، من خلال عقد اجتماعات لرؤسائها التنفيذيين بواسطة (فرقة اليونيب لإدارة الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف) لتعزيز فعالية الإدارة والاتصالات والاتساق الأفضل فيما يتعلق بمعالجة القضايا الجوهرية ذات الاهتمام المشترك، والاعتراف بسلطة هيئات الأطراف القيادية وثيقة الصلة واستقلالها الذاتي، وعقد اجتماع سنوي لفرقة الإدارة العليا، وفرقة إدارة الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف والمدراء الإقليميين، ومن خلال التشاور مع أمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف في وضع الاستراتيجية متوسطة الأجل وبرنامج العمل لتحديد مجالات التآزر، والاعتراف بالاستقلال الذاتي للهيئات القيادية لكل منها، وتيسير المبادرات التآزرية فيما بين اتفاقيات المواد الكيميائية [٢] .

إن تحقيق العضوية العالمية لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة والتي تقررت بموجب قرار مجلس الادارة المرقم (٢\٢٧) في شباط عام ٢٠١٣م وموافقة الجمعية العامة على تغيير تسمية مجلس الادارة الى جمعية الامم المتحدة للبيئة [٣] ، تعتبر خطوة مهمة لأنها ستعزز مشروعية وسلطة البرنامج بتمكينه من إعتماد وإدارة الاتفاقيات متعددة الاطراف ضمن هيكله الدائم نظراً لتواجد كل الدول في عضوية مجلس الادارة .

---

(١) الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق - ص ٢٦.

(٢) أدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة دوراً ذا شأن في إيجاد قنوات فيما بين الأمانات عن طريق شعبته المعنية بالاتفاقيات البيئية وتمثلت إحدى المبادرات في عقد ١٠ اجتماعات تنسيق لأمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف واعتمد الاجتماع الأخير الذي عقد في عام ٢٠٠٤ اتفاقاً شاملاً بشأن ضرورة تحسين التنسيق فيما بين أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وتوفير المزيد من الدعم لها واتفق على أمور منها وجوب قيام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بما يلي :(أ- الاضطلاع بدور أكبر في توفير الدعم السياسي للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف، وذلك بإعداد قاعدة بيانات بحثية بشأن الثغرات والقضايا الناشئة ، ب- بحث أوجه التنازع المحتملة بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وإبراز الصلات بين جداول أعمال مختلف الاجتماعات الدولية ، ج - متابعة تنفيذ قرارات الأطراف المتعاقدة بشأن تعزيز بناء القدرات) - ينظر تاد أنوري إينوماتا - الاستعراض الاداري للأدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة – مصدر سابق – ص ١٥ -١٦ .

(٣) لمزيد من التفصيل ينظر قرار الجمعية العامة المرقم A/RES/67/201 في ١٣ آذار ٢٠١٣ – مصدر سابق.

الفرع الثاني

الاصلاحات المتعلقة بتمويل البرنامج

تعدُّ موارد التمويل المالي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة العصب الرئيسي لتنفيذ دوره الريادي في حماية البيئة الدولية وبالتالي فأن أي اصلاح يخضع له البرنامج لتعزيز هيكله المؤسسي يجب أن يتضمن بشكل رئيسٍ زيادة موارده واستمرارها [1]، وإزاء التحديات البيئية الكبرى للقرن الحادي والعشرين، فإن أحدى السُبل الكفيلة بعلاج التفاوت بين الالتزامات والعمل الفعلي يتمثل في تحسين الوضع المالي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة .

بدأ مجلس ادارة البرنامج بوضع مجموعة من الاصلاحات من خلال اصدار قرارات وتوصيات تتعلق بتوفير التمويل الكافي للبرنامج ، وقد تباينت الآراء حول تمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، فيرى البعض أن تمويل البرنامج ينبغي أن يستند إلى التبرعات الطوعية للأعضاء ، فيما يرى آخرون أن يكون عن طريق جدول أنصبة مقررة على جميع الأعضاء ، فيما يرى طرف ثالث الى إن تمويل البرنامج يجب أن يتم تعزيزه من خلال زيادة حصته من الميزانية العادية المقدمة من الجمعية العامة للأمم المتحدة [2] .

لقد تنبه مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة الى مسألة توفيرالتمويل الكافي لأدارة البيئة الدولية ، فقد تم إبراز أهمية توفير التمويل الكافي والمستقر والمنتظم لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة [3] .

وعلى الرغم من الجهود الجديرة بالثناء التي بذلتها الأمم المتحدة لتمويل جانب من النفقات الإدارية لبرنامج البيئة من ميزانيتها العادية، فإن هذا التمويل أخذ في التناقص من حيث نسبته المئوية في جملة موارد برنامج البيئة على امتداد السنوات الماضية ، كما أن هناك حاجة ماسة إلى

---

(1) يرتبط التمويل المالي لأي منظمة دولية أو جهاز دولي تابع لها بصورة مباشرة بالوضع القانوني لها ويؤثر بشكل مباشر على إجراءاتها وإلتزاماتها و إختصاصاها – **ينظر**: د.محمد سامي عبد الحميد – إصول القانون الدولي العام – مصدر سابق – ص ٣٠٧ وما بعدها .

(2) الارآء التي طرحها رئيس فريق الاتصال المعني بالتمويل بعد اجتماع الدول في الدورة الاستثنائية السابعة لمجلس ادارة البرنامج – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 – مصدر سابق – ص١٢

(3) وبالرغم من الدعوة الى أن توفر البلدان المتقدمة تمويلاً إضافياً وجديداً لمقابلة التزامات البلدان النامية ولاقتسام الأعباء ، فأنه يجبً على جميع البلدان أن تشارك في توفير التمويل وأنه ينبغي وضع نظام لضمان الدفع في المواعيد وفي ذلك السياق وجه الانتباه إلى ضرورة احترام مبدأ المسؤولية المشتركة وإن كانت متباينة ورؤي أن الأخذ بجدول متفق عليه للمساهمات الطوعية يتم الإعلان عنها مرة كل سنتين، من شأنه أن يوفر الانتظام المطلوب في صندوق البيئة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ذلك أن نظام الاشتراكات الإلزامية يضر ببلدان معينة كالتي تمر بمراحل اقتصاد انتقالية – المصدر نفسه – ص ١٥.

تحسين الوضع المالي لصندوق البيئة التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، من خلال خطوات عديدة يتعين القيام بها لمعالجة الوضع المالي الشامل لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والتي تتمثل بالاتي [١] :

١. تمويل معروف سلفاً بدرجة أكبر، من جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وأعضاء وكالاتها المتخصصة.

٢. استخدام أكثر كفاءة وفعالية للموارد المتاحة .

٣. أن يقوم برنامج الامم المتحدة للبيئة بتعزيز صلته بمرفق البيئة العالمية في إطار الشراكة الاستراتيجية، بهدف الحصول على تمويل إضافي للمشاريع من ذلك المصدر، كما ينبغي أن يوسع دوره داخل هيكل المرفق.

٤. تدبير مزيد من الموارد من القطاع الخاص وغيره من المجموعات الرئيسة وذلك وفقاً للقواعد والشروط الواجبة التطبيق في الأمم المتحدة.

٥. أن تنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في تدبير مبلغ من ميزانيتها العادية يكفي لتغطية جميع النفقات الإدارية والتنظيمية لبرنامج البيئة ليتمكن البرنامج من ممارسة نشاطاته الأساسية والبرامجية من أموال صندوق البيئة .

لقد سعى مجلس إدارة البرنامج في دورته الاستثنائية السابعة عام ٢٠٠٢م والتي عقدت في كولومبيا الى حزمة من الاصلاحات الرئيسة للبرنامج عرفت بـ (حزمة كارتخينا) ونال الوضع المالي للبرنامج إهتمام خاص [٢] ، كما ويجب على برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يبحث على آليات و استراتيجيات تمويل جديدة غير تقليدية بأعتبار ان خطة بالي لبناء القدرات والدعم

---

(١) توصيات الفريق الحكومي الدولي مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم إلى مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي – كما وردت بالوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 – مصدر سابق – ص ٣٧ –٣٨ .

(٢) اطلق على مجموعة التوصيات والاصلاحات لحسن الادارة البيئية في البرنامج (بحزمة كارتخينا) وهو اسم المدينة التي انعقدت فيها اجتماعات مجلس ادارة البرنامج في كولومبيا عام ٢٠٠٢ وأكدت على " إن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وأعضاء وكالاتها المتخصصة ، مع مراعاة ظروفها الاقتصادية والاجتماعية أن تسهم في تمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، ويجب تقديم المساهمات المالية إلى صندوق البيئة لتمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتمكينه ضمن أمور أخرى من تنفيذ الأحكام وتحقيق أهداف الصندوق المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د-٢٧). كما يجب أيضاً أن تسهم موارد مُستمدة من المجموعات الرئيسية في تمويل الأنشطة لتنفيذ برنامج عمل صندوق البيئة وسعياً إلى توسيع قاعدة المساهمات، ودعم القدرة على التنبؤ بالتمويل الطوعي لصندوق البيئة، لابد أن يكون هناك مقياس إرشادي طوعي للمساهمات يجري وضعه تحديداً لصندوق البيئة التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ويُراعى فيه ضمن أمور أخرى مقياس تقدير المساهمات في الأمم المتحدة مثل صياغة أحكام تسمح لأي دولة من الدول الاعضاء في الأمم المتحدة أن تزيد في مساهمتها عن المستوى المحدد حسب وضعها المالي " – ينظر مقرر مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في دورته الاستثنائية السابعة المرقم د.أ – ١/٧ في ١٥ شباط ٢٠٠٢ – كولومبيا – الادارة البيئية الدولية – ص ٣٩ .

التكنولوجي تستنفذ أكثر من (٥٠ %) من موارد الصندوق لذلك فأنه من الممكن البحث عن آليات تمويل إضافية **والتي تتمثل بالاتي** [١] :

١. إعادة توزيع وتخصيص الموارد المالية الداخلية لشعب البرنامج واستقطاع نسب ثابتة منها تخصص لتنفيذ خطة بالي .
٢. متابعة الاتفاقات الاطارية للدول المانحة وتفعيلها فيما يخص عمل خطة بالي .
٣. توسيع التعاون مع القطاع الخاص .
٤. تفعيل دور المكاتب الاقليمية في جمع الأموال من خلال توسيع العلاقات مع الوزارات المانحة وشركاء التنمية الاقليمية كالمصارف وصناديق التنمية الاقليمية .

وهناك مقترحات لتوفير قاعدة مالية آمنة للـ (UNEP) دون اللجوء الى تحويله الى وكالة متخصصة ، تتمثل في التفاوض على اتفاقية قانونية تجعل مساهمات الأعضاء في صندوق البيئة الخاص به ملزمة قانوناً [٢] .

مما تقدم فأننا مع الرأي الذي أستند الى وضع جدول أنصبة مقررة على جميع الأعضاء لتقديم مساهماتها وفق نسب مالية تحدد حسب الوضع الأقتصادي لكل بلد ، مع زيادة حصة البرنامج المالية من الميزانية العادية للأمم المتحدة .

---

(١) الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص٢٤ – ٢٥ .

(2) Pamela s. chasek .op.cit .p371.

المطلب الثاني

الاصلاحات الادارية والفنية للبرنامج

على الرغم من أوجه النجاح التي حققها برنامج الأمم المتحدة للبيئة مؤخراً فلا تزال ثمة حاجة الى تدعيم الهيكل الاداري والفني لتنفيذ خططه في تقديم الدعم التكنولوجي وبناء القدرات على المستوى العالمي بما يعزز دوره في التنظيم الدولي على مستوى الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصه بأعتباره الجهاز المختص بتنسيق التعاون الدولي بقضايا البيئة وتطوير القانون البيئي الدولي ، **وهذه الإصلاحات سنتناولها في أربعة فروع** .

الفرع الأول

تطوير بناء القدرات

لكي يتمكن برنامج الأمم المتحدة للبيئة من تنفيذ الخطة الاستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات يحتاج الى إجراء عدد من التغييرات التنظيمية في هيكله من النواحي الادارية والفنية حتى يصبح قادراً على تنفيذ هذه الأنشطة بطريقة أكثر اتساقاً و وضوحاً .

أولاً ـ تطوير الهيكل الاداري للبرنامج في تنفيذ خطة عمله البيئية.

يحتاج برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى اصلاحات تتضمن هيكله التنظيمي على المستوى الاداري تتمثل بالأتي [1] :

١. **تحسين كفاءة وقدرة خدمات الدعم الاداري للـ (UNEP)** .
٢. **تنمية قدرة موظفي البرنامج** : وذلك من خلال اجراء استعراض رئيسٍ لفحص الطريقة التي يتبعها في استغلال الموارد البشرية والاستفادة من النظم المتاحة لتقييم الاداء الوظيفي والتركيز على وضع السياسات والإجراءات اللازمة لزيادة فعالية تعيين وإدارة وتوزيع الموظفين .
٣. **تحقيق التوازن بين موارد الموظفين والأنشطة**: يغطي الجزء الأكبر من صندوق البيئة في اليونيب تكاليف الموظفين وليس الأنشطة وفي ذات الوقت، كان البرنامج يعمل عادة بوصفه منظمة معيارية ولذا فإن قدرة موظفيه على تسليم الأنشطة الموجهة نحو التنفيذ محدودة بعض الشيء، ويصدق ذلك بدرجة أكبر عندما يتعلق الأمر بتنفيذ أنشطة الدعم

---

(١) تقرير المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في الدورة الرابعة والعشرين لمجلس الادارة في نيروبي – الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ١٤ .

التكنولوجي على مستوى القاعدة. وفي الوقت الذي يتعين فيه التسليم بأن الكثير من الموظفين يقدم خدمات تقنية أو استشارية، لابد من إحداث توازن بين وجود قدر كاف من الموظفين من ذوي الخبرة الملائمة وعدم توافر الأموال اللازمة لإشراك الشركاء.

٤. **التأكد من أن هيكل اليونيب يدعم التنفيذ الأفضل لعمله**: يتعين لزيادة الصلة على أرض الواقع توافر درجة أعلى من التركيز والوضوح في الهيكل الداخلي للبرنامج . فمكاتب البرنامج الإقليمية، ضمن هيكله التنظيمي، في أفضل وضع يمكنه من تيسير التنفيذ على أرض الواقع، ولذا فإن الأمر يتطلب تدابير ملموسة لتعزيز هذه المكاتب حتى يمكن توضيح ما تقوم به من أدوار، وما تحققه من أهداف وما تخضع له من محاسبة، **ويمكن القيام بذلك من خلال الأتي** [١] **:**

أ. الشُعب مسؤولة عن وضع البرامج الشاملة، وفي المجالات التي لا تمتلك فيها المكاتب الإقليمية والمراكز الشريكة الخبرة المطلوبة، ستتولى الشُعب التقنية المعنية بتنفيذ نواتج البرامج وذلك بالتنسيق مع المكاتب الإقليمية ومن خلالها .

ب. تتحمل المكاتب الإقليمية مسؤولية التنسيق الشامل في تنفيذ الأنشطة، وضمان توافر الاتساق في عمليات التنفيذ التي يضطلع بها البرنامج لذلك فإن المكاتب الإقليمية مسؤولة عن تنسيق تنفيذ المشاريع الخاصة بالإقليم المعني، وضمان دخول هذه المشاريع ضمن مجالات التركيز الرئيسة لليونيب، وتعدُّ المكاتب الإقليمية الذراع التمثيلي للـ (UNEP) الذي يضمن إحاطة المقر الرئيسي علماً بالاحتياجات الوطنية والإقليمية (جمع المعلومات) ، وتوفير المعلومات للبلدان عن الخدمات التي يقدمها البرنامج .

ج. تعزيز فعالية وكفاءة أمانة البرنامج من خلال إعادة تنشيط فرقة الإدارة العليا لإنجاز إدارة جماعية أكثر فعالية للمنظمة ومن خلال تفويض السلطة إلى المدراء الأقدم داخل إطار واضح [٢] .

---

(١) تقرير المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في الدورة الرابعة والعشرين لمجلس الادارة في نيروبي – الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ١٥ .

(٢) ينظر الوثيقة الصادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقمة UNEP/GC.25/16/ADD.1 – الدورة الخامسة والعشرين لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة – البند ٤ \ب الادارة البيئية الدولية واصلاح الأمم المتحدة – نيروبي للفترة من ١٦ – ٢٠ شباط ٢٠٠٩ – ص ١٥.

ثانياً - التطوير الفني والتكنولوجي للبرنامج .

ينبغي على البرنامج للقيام بمسؤولياته على المستوى الدولي أن يقوم بتطوير قاعدته الفنية والتكنولوجية على الوجه الاتي [١] :

١. الدعم الداخلي للمنظمة الذي يتناول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك على وجه الخصوص تحديات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تواجهها دولة نيروبي (مقر البرنامج) .

٢. تعزيز قاعدة العلوم الخاصة باليونيب، بما في ذلك ما يتم عبر إصلاح الفريق العلمي والتقني الاستشاري لمرفق البيئة العالمية لتعزيز تأثيره، والعمل على توظيف خبير علمي رئيسٍ في شعبة الإنذار المبكر والتقييم .

٣. *تطوير* عمليات الإنذار المبكر والتقييم والرصد المتعلقة بحالة البيئة العالمية التي تشكل مهام أساسية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، و إقامة شبكة تستفيد من خبرات الهيئات القائمة ، التي تشمل المؤسسات الأكاديمية ومراكز الخبرة الرفيعة والكفاءات العلمية للوكالات المتخصصة والهيئات العلمية الفرعية التابعة للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف [٢]

٤. دعم القدرات الوطنية والإقليمية ودون الإقليمية لجمع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخدامها ، وإقامة نهج منتظم من أجل تيسير تبادل المعلومات وإقامة الشبكات فيما بين الهيئات الوطنية والإقليمية العلمية بما في ذلك من خلال تعزيز التشغيل المشترك للبيانات وتيسير عملية جمع البيانات ونتائج التقييم [٣] .

٥. توسيع قاعدة المعارف بالاضافة الى حاجة البرنامج للتطور التكنولوجي والفني ، فقد جرى الإعراب أيضاً عن الحاجة إلى زيادة فعالية نشر المعارف الموجودة المتوفرة في المؤسسات العلمية، وعلى الحاجة لأن يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتحسين قاعدته العلمية، وأن يتبنى إدارة تقوم على تحقيق النتائج الملموسة [٤] .

٦. إقامة نقاط نفاذ مركزية إلى المعلومات وذلك من خلال إبراز البرنامج لما لديه من ثروة من الأدوات والمنهجيات والمعارف الفنية والتقنية والتكنولوجية والاتصالات ، وقد حددت فرقة المهام المعنية بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عدداً من المجالات التي تحتاج إلى

---

(١) ينظرالوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/16/ADD.1 – مصدر سابق – ص ١٦ .

(٢) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12– مصدر سابق – ص ١٧ .

(٣) ينظر الوثيقة المرقمة - UNEP/GCSS.XI/11 – مصدر سابق ص ٤٢ .

(٤) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 – مصدر سابق – ص ١٣٥ .

التحسين لتمكين المنظمة من النهوض بتنفيذ برامجها بما في ذلك الدعم التكنولوجي وبناء القدرات الذي يقدم للدول والشركاء [1].

يعدُّ النهوض بالتكنولوجيا ركيزة أساسية لقيام البرنامج بدوره العالمي في الحفاظ على البيئة وتعزيز حمايتها على كافة الاصعدة لاسيما وإن خطة بالي الاستراتيجية التي عُهد بتنفيذها للبرنامج ترتكز بشكل أساسي على وجود قاعدة اتصالات وشبكة معلومات رصينة يتمتع بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة تساعده في تنفيذها .

الفرع الثاني

تركيز جهود البرنامج (UNEP) بوظائف محددة و واضحه

لايعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة المنظمة الوحيدة التي تهتم بالشأن البيئي لذا فأنه من المهم إعادة تركيز دوره على المهام التي أثبت فيها ميزة نسبية على الاجهزة الاخرى في منظومة الامم المتحدة ، بحيث يصبح تركيز العمليات التي يقوم بها على مجموعة أقل من الوظائف لضمان عدم ضياع الجهد .

يمكن ايجاز موضوع العملية المركزة لتوحيد جهود برنامج الامم المتحدة للبيئة وتطويره على مستوى المعلومات وادارة التفاوض **بالأتي :**

أولا- المعلومات البيئية :

يمتلك برنامج الامم المتحدة للبيئة دون غيره منهجية وتنظيم في نشر المعلومات البيئية ويمكن له أن يطور هذه الخاصية من خلال الاهتمام الكافي بالقضايا البيئية برمتها التي تواجه جميع دول العالم ، بينما يتركز اهتمام المنظمات الاخرى على هذه المهام بصورة ضيقه سواء في نطاق إقليمي أو قطاعي [2]، فمثلا ان قضية المياه التي تعاني فقراً في البيانات المتاحة والتي لم تجد

---

(1) أجرى مستشارو داهلبرغ للتنمية العالمية خلال الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ إلى آذار/مارس ٢٠٠٦ استعراضاً لليونيب وذلك بالدرجة الأولى استجابة لانعكاسات تنفيذ خطة بالي الاستراتيجية على اليونيب، وتناول الاستعراض آليات تنفيذ برنامج اليونيب والهياكل الإدارية فضلاً عن السبل المطروحة أمام البرنامج لتفعيل خطة بالي الاستراتيجية لبناء القدرات والدعم التكنولوجي وطرحت هذه المقترحات في الدورة ٢٤ لمجلس ادارة البرنامج - الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 - مصدر سابق- ص ١١.

(2) يمارس البرنامج دوراً منفتحاً على كافة الاقاليم للقيام بدوره في حماية البيئة ، كما دعت بعض الاقتراحات إلى أن يزود البرنامج بالقدرة على تحسين تنسيق الاستجابات العالمية للتهديدات البيئية، وتنفيذها على الصعيدين الإقليمي والوطني ، مع تعزيز المكاتب الإقليمية القائمة التابعة له لسد الاحتياجات البيئية الإقليمية بشكل أفضل ، إضافة الى إنشاء مراكز إقليمية لبناء القدرات ونقل التكنولوجيات الى الدول الاخرى وخاصة الدول النامية - الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 – مصدر سابق – ص ١٣٦ .

الاهتمام بها إلا من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة لكنها بنفس الوقت قليلة وبحدود ضيقة ، لذلك يمكن أن يقوم البرنامج من خلال توفير موارد كافية وإعادة توجيه موظفيه وتزويده بمقرات فنية أفضل لأنجاز مهامه البيئية المعلوماتية بصورة فعالة [١] .

ثانياً- إشراك المجتمع المدني في الجهود المبذولة لتشجيع الاستدامة البيئية.

وذلك من خلال تصميم نظام تعليمي يعكس الأهداف طويلة الأجل للتنمية المستدامة، واستحداث نظم تحافظ على المعلومات التي تستخدم المعارف والخبرات التقليدية وتخزنها لكفالة عدم فقدانها [٢] .

ثالثاً - يجب تسخير التقدم التكنولوجي والاكتشافات العلمية لمنفعة البشر والإنسانية جمعاء ولكن مع تذكر الحاجة إلى إتخاذ التدابير الاحترازية، فاستخدام التقدم التكنولوجي يرتبط بالتحليل العلمي وبالمسؤولية الأخلاقية للبشرية ، وينبغي تحقيق تلك الأهداف باستخدام ونقل التكنولوجيا السليمة بيئياً والتحلي بروح المسؤولية لدى هذا الاستخدام ينتظر من برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يقوم بدور مهم في دعم تطوير التكنولوجيات البيئية ونقلها والاعتراف بأن الشباب بقدراتهم وطاقاتهم وخصوصاً شباب البلدان النامية، هم محط أمل، ولا بد من تكثيف التعليم والتدريب في هذه الجوانب [٣] .

رابعاً - تطوير خطة عمل واضحة ومقبولة لتحديد مستقبل البرنامج بموافقة ودعم من الأمم المتحدة والمجتمع الدولي لغرض تضمن أن يكون للبرنامج سلطة حقيقية بوصفه الدعامة الرئيسة للنظام القانوني البيئي العالمي ، وبالتالي فأن على المؤسسات والهيئات الدولية الأخرى أن تتنازل عن بعض مهامها السابقة في مجال البيئة لصالح البرنامج وبدعم من الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة في سبيل إصلاحه ومواجهة التحديات البيئية المتنامية [٤] .

---

(1) Pamela S. . chasek .op.cit .pp.365-366.

(٢) الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XI/11 – مصدر سابق – ص ٣٠ .

(٣)الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 – مصدر سابق – ص ٥٠ .

(4) Pamela S. . chasek .op.cit .pp. 371 – 372 .

وإجمالاً لما تقدم فأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يحتاج الى القيام بعدد من الأصلاحات أشار اليها تقرير الفريق الاستشاري المتكون من وزراء وممثلين رفيعي المستوى بشأن الإدارة البيئية الدولية والذي عقد في روما ٢٨ الى ٢٩ تشرين الأول ٢٠٠٩م والتي تتمثل بالأتي [١] :

أولاً- إقامة صلات بيئية قوية وموثوق بها وسهل الوصول إليها بين القاعدة العلمية والسياسات وتتمثل بالاتي :

١. اقتناء وتجميع البيانات والمعلومات وتحليلها وتفسيرها.
٢. تبادل المعلومات.
٣. التقييم البيئي والإنذار المبكر.
٤. المشورة العلمية.
٥. الصلات بين العلم والسياسة.

ثانياً - ضمان نهج مستجيب ومتسق إزاء تلبية الاحتياجات القطرية، من خلال :

١. بناء القدرات البشرية والمؤسسية.
٢. نقل التكنولوجيا والدعم المالي.
٣. تعميم البيئة في العمليات الإنمائية.
٤. تيسير التعاون بين بلدان الجنوب وبين الشمال والجنوب والتعاون الثلاثي .

ثالثاً - استمرار البرنامج بدعم القدرات الوطنية والإقليمية ودون الإقليمية لجمع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخدامها .

الفرع الثالث

الاصلاحات المتعلقة بمقر البرنامج

لم يغفل عن مجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أهمية مايحتاجه البرنامج من إصلاحات تتعلق بتعزيز دور المقر ، استناداً للاهمية العالمية التي يتمتع بها البرنامج بأعتباره جهاز الأمم المتحدة المعني بأدارة وتنسيق القضايا البيئة على المستوى العالمي والاقليمي .

---

(١) أنشئ الفريق الاستشاري المتكوّن من وزراء أو ممثلين رفيعي المستوى (الفريق الاستشاري) بشأن الإدارة البيئية الدولية بموجب مقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (٢٥\٤) المعتمد في الدورة الخامسة والعشرين لمجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي المنعقد في نيروبي في شباط/فبراير ٢٠٠٩ م ، وتم عرض توصياته في الدورة الاستثنائية الحادية عشر المنعقدة في مدينة بالي باندونيسيا عام ٢٠١٠ م- ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XI/11 – مصدر سابق – ص ٣٧ -٣٩ .

كان اختيار مقر البرنامج في دولة أفريقية مثل كينيا ذا أبعاد سياسية أكثر منها تنظيمية وذلك كخطوة من قبل الأمم المتحدة لدعم الدول النامية وحثها على الالتزام بحماية البيئة في هذه القارة التي كانت ولازالت منذ انشاء البرنامج تعاني من تدهور خطير في البيئة ، ولكي يتمكن البرنامج من لعب دور أكثر فعالية في توفير المعلومات وإدارة التفاوض والتنسيق فيما بين المنظمات والوكالات المتخصصة وأصحاب المصلحة ، سعى البرنامج الى تعزيز روابط إتصال أقوى مع أمانات الاتفاقيات والاجهزة التابعة له ، وحيث إن نقل البرنامج يعد مستحيلاً من الناحية العملية نظراً لما يحققه وجوده من مكاسب قرب أكثر المشاكل البيئية تعقيداً في العالم كونه محفزاً دائما للدول النامية فينبغي اتخاذ اجراءات تتضمن اصلاحاً ضخماً لاتصالاته الالكترونية وأنظمة الاتصالات عبر الاقمار الصناعية للحصول على بيانات سهلة وسريعة و واضحة تعوض مسألة بعد مقر البرنامج عن مركز الامم المتحدة والوكالات المتخصصة [١].

إن الاصلاحات التي طالت الامم المتحدة منذ عام ١٩٩٨م والتي تميزت بدعم خاص لقضايا البيئة وما لحقته من مقررات لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة الذي سعى دائماً الى جعل نيروبي على قدم المساواة مع باقي مقار الامم المتحدة الرئيسة الاخرى وتعزيز كافة الجوانب الادارية والفنية التي تتعلق بالمقر مع استبعاد فكرة تغييره أو نقله الى دولة أخرى [٢].

كذلك فأن تعزيز دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة بوصفه سلطة الأمم المتحدة في مجال البيئة في زيادة الاتساق في تنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على المستوى الوطني، من خلال تعزيز المكاتب الإقليمية التابعة له لسد الاحتياجات البيئية الإقليمية بشكل أفضل و أن يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بإنشاء مراكز إقليمية لبناء القدرات ونقل التكنولوجيات تؤدي بالنهاية الى تقليل الضغط الحاصل على المقر الرئيسِ من جهة والتخفيف على كاهل البلدان الاخرى التي تواجه صعوبات في تنسيقها مع المقر، فأصبح هدف الأمم المتحدة هو تعزيز مقر البرنامج الحالي بكافة الاطر الادارية والفنية قبل التفكير بتحويله الى وكالة متخصصة أو تشكيل منظمة دولية مختصة بالبيئة [٣] .

---

(1) Pamela S.Chasek.op.cit. p370.

(٢) تقرير رئيس لجنة الممثلين الدائمين لدى برنامج الأمم المتحدة عن حسن إدارة البيئة الدولية – مصدر سابق - ص٦ .

(٣) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة – UNEP/IGM/1/2 – مصدر سابق- ص ١٣٦ ١٣٧ .

الفرع الرابع

تعزيز دور البرنامج اقليمياً

تعدُّ المكاتب الاقليمية [١] لبرنامج الامم المتحدة للبيئة الاذرع البيئية التي تمكن البرنامج من القيام بدوره الرئيسِ في حماية البيئة الدولية ، لذا فأن تعزيز دورها طالما كان محط اهتمام منظمة الامم المتحدة ومجلس ادارة البرنامج لتحقيق أهداف المنظمة في حماية البيئة على مستوى وطني وأقليمي [٢] .

لقد كان وجود برنامج الأمم المتحدة للبيئة على الصعيدين الإقليمي والقطري موضوعاً أساسياً للنقاش في مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة في تطبيق الاستراتيجية القطرية للامتثال والانفاذ الوطني ، لذلك سعى البرنامج لاصلاح وتعزيز دوره الاقليمي والقطري على إعتبار ان أغلب المشاكل البيئية هي عابرة للحدود وذلك من خلال اتخاذ الخطوات الاتية [٣] :

١. تعزيز الاختصاص والخبرة البيئية العالمية، بما في ذلك الخبرة العلمية، لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة عن طريق شُعبه .

٢. تعزيز القدرة الإقليمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة على تنفيذ برنامج العمل، بما في ذلك عن طريق وجود مادي معزز على الصعيدين الإقليمي والقطري.

٣. عرض صورة إقليمية وقطرية موحدة ومتسقة ككيان موحد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وليس كمجموعة من الشُعب والمكاتب .

٤. كفالة وضع وتنفيذ المبادرات والأنشطة، العالمية والإقليمية على حد سواء، في المناطق الإقليمية نتيجة لتنسيق وتشاور وثيقين بين الشُعب والمكاتب الإقليمية .

٥. تحقيق زيادة مستمرة في كفاءة المكاتب الاقليمية وفعاليتها بما في ذلك تعزيز الموارد البشرية والمالية .

إن جهود برنامج الأمم المتحدة للبيئة على المستوى الاقليمي تطورت بفضل الخطة الاستراتجية التي تم وضعها منذعام ٢٠١٠م حيث اصبحت انجازات المكاتب الاقليمية بارزة في

---

(١) أشرنا الى المكاتب الاقليمية الستة التي تتبع برنامج الامم المتحدة وذلك في الفصل الاول من الرسالة .

(٢) دعت الجمعية العامة، بقرارها ١٦٢/٦٥ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، إلى زيادة الدعم المقدم من أجل تعزيز القدرات البشرية والمالية والبرنامجية لجميع المكاتب الإقليمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(٣) الدورة الاستثنائية الثانية عشرة لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة – نيروبي – ٢٠١٢ لمزيد من التفصيل ينظر الوثيقة المرقمة GCSS.XII/9/ADD.1 – ص ٦ -٧ .

تيسير تنفيذ برنامج العمل وعقد منتديات إقليمية ودون الإقليمية ، إضافة الى إمتلاكها خبرة متينة في تيسير الصلات بين العلم والسياسة العامة والقانون ، ودعم وضع وتنفيذ اتفاقات بيئية متعددة الأطراف، وتقديم المشورة بشأن السياسة العامة وبرامج المساعدة الإقليمية، وبناء شبكات على الصعيدين الإقليمي والوطني. وعلاوة على ذلك، لدى تلك المكاتب خبرة تقنية منتقاة مرتبطة بالبرامج الفرعية التابعة لبرنامج العمل [1] .

مما تقدم بيانه من اصلاحات وتطور في هيكلية برنامج الامم المتحدة وما تواجهه من معوقات يبقى برنامج الامم المتحدة للبيئة الجهاز الرئيسِ المعني بشؤون البيئة داخل منظمة الامم المتحدة وإن مسألة النهوض بهذا الجهاز واكتسابه الشخصية القانونية مرهون بأرادة الدول الاعضاء في الامم المتحدة ليتسنى له القيام بواجباته الدولية وفرض التزامات من شأنها أن تؤدي الى حماية دولية شاملة للبيئة في العالم

ويبقى التساؤل مطروحاً هل إن منح العضوية الشاملة لمجلس ادارة البرنامج وتغيير تسميته الى جمعية الامم المتحدة للبيئة كافي لتعزيز موقعه القانوني الدولي ؟

(1) ينظر الوثيقة المرقمة GCSS.XII/9/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٨ .

المبحث الثالث

جهود برنامج الأمم المتحدة للبيئة في العراق

عانى العراق من تدهور بيئي مقيت خلفته حروب عسكرية متتالية ، أضرارها تراكمية ومستقبلية الى حد بعيد ، إضافة الى حصار اقتصادي وتكنولوجي منع وصول تقنيات المحافظة على البيئة ومراقبتها، الامر الذي دفع بالامم المتحدة والوكالات التابعة لها المعنية بالشأن البيئي بالتوجه إليه لتقديم مساعدتها لتخليص العراق من هذه الاضرار والنهوض بواقعه البيئي على المستوى السياسي والتشريعي [١] ، و في مقدمتها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأعتباره جهاز الامم المتحدة الرئيسِ المعني بالشأن البيئي .

لقد أثبتت غالبية البحوث والدراسات العلمية الوطنية والدولية ان اليورانيوم المنضب (**Depleted Uranium**) يتمتع بآثار إشعاعية تستمر لفترات زمنية طويلة جداً [٢]، كما أثبتت العديد من البحوث بأنه استخدم بشكل مفرط في حربي عام ١٩٩١م [٣] واحتلال العراق عام ٢٠٠٣ م [٤] .

---

(١) قال الممثل الخاص للامين العام للامم المتحدة في العراق السيد (مارتن كوبلر) لدى مشاركته في بغداد بأحتفالية يوم البيئة العالمي بتاريخ ٦ حزيران ٢٠١٢ ((إن القضايا البيئية تؤثر على كل فرد في العراق فالعواصف الترابية والتصحر وشحة المياه ما هي إلا ثلاث فقط من العديد من القضايا البيئية الملحة التي تواجه العراق وإن مجابهة هذه التحديات ينبغي أن تبدأ بكل واحد منا فنحن نحتاج للعمل سوياً لضمان استفادة الاجيال القادمة في العراق والمنطقة بأسرها من العمل الذي نقوم بها ، وأضاف ستظل الامم المتحدة ملتزمة بتقديم الدعم والمساعدة لحكومة العراق وكل الأطراف المعنية بالقضايا البيئية لضمان حمايتها)) – منشور صحفي على موقع الامم المتحدة الاعلامي على شبكة الانترنت :
http://iq.one.un.org/documents/469 - آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٥/١ .

(٢) يستخدم اليورانيوم المنضب بصورة أساسية لانتاج الاسلحة النووية وهو مادة مشعة عالية السمية ويمتلك حوالي ٦٠% من القدرة الاشعاعية لليورانيوم الطبيعي ويستمر بنشاطه الاشعاعي لفترة زمنية طويله جداً اذ يحتاج الى ٤,٥ مليار سنة ليختزل الى نصف كميته ، ويعتبر من أثقل المعادن الموجودة في الطبيعة إذ يتمتع بكثافة عالية تساوي حوالي ١٩٠٠٠ كلغ/م٣ – **ينظر** خاجاك فروير وارتانيان – دراسة التلوث الاشعاعي باليورانيوم المنضب لبيئة محافظة البصرة – رسالة ماجستير في علوم الفيزياء مقدمة الى كلية التربية – جامعة البصرة – ٢٠٠٦ – ص ٤٨ .

(٣) لقد كشفت الوثائق وبأعتراف دوائر وزارة الدفاع الامريكي بأن قواتها عام ١٩٩١ استخدمت ١٤٠٠٠ قذيفة مدفعية من اليورانيوم المنضب قد استخدمت خلال الحرب على العراق الى جانب ١٠٠ قذيفة اطلقتها القوات البريطانية من دباباتها نوع تشالنجر وقد قدرت لجان الامم المتحدة ما يقارب ٣٠٠ – ٣٥٠ طن من هذه القذائف ضمن ساحات العمليات وجد ١٠% منها أما الباقي فقد دفن في رمال الصحراء – **ينظر** : د. حكمت شُبر – الحروب العدوانية وما أفرزته من قروض وتعويضات بحق العراق – ط١– زيد للنشر – بغداد ٢٠٠٩ – ص٨٣.

(٤) استخدمت قوات الاحتلال في حرب عام ٢٠٠٣ ضد العراق حوالي ١٧٠٠ طن من اليورانيوم المستنفذ الموجود في قذائفها وصواريخها وان الاشعاع الذي انطلق نتيجة لاستخدام هذا الكم الهائل يعادل ٢٥٠ ألف قنبلة نووية بحجم قنبلة ناغازاكي – ينظر بوب نيكولز – الاشعاع النووي الامريكي في العراق – بحث منشور في مجلة المستقبل العربي – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت – العدد ٣١٨ – السنة الثامنة والعشرون – ٢٠٠٥ – ص ١٤٣ .

إن ما يتمتع به العراق من طبيعة وموقع جغرافي متميز بأمتلاكه أعرق أنهار العالم (نهري دجلة والفرات) وروافدهما واطلالته على الخليج العربي تتطلب تظافرجهود دولية و وطنية للنهوض بالواقع البيئي العراقي [1] ، إن الأهمية الطبيعية لكل دولة ينتج عنها إلتزامات بيئية وطنية ودولية لضمان حماية بيئية وفقاً لأحكام القانون الدولي العام [2] ، فضلا عن شعور المنظمات الدولية بألتزاماتها الاخلاقية بمساعدة العراق جاء لعدم قدرتها سلفاً من الحيلولة دون وقوع الحروب التي شنت على العراق لاسيما حرب الاحتلال عام ٢٠٠٣ م وتدارك أخطارها البيئية والانسانية [3] .

وقد يثار التساؤل هل كان للعراق جهود تشريعية سابقة لحماية البيئة ؟ وماهو دور المنظمات الدولية للنهوض بالواقع البيئي العراقي ؟

وللإجابة عن هذا السؤال سنقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نتناول في المطلب الاول تطور التنظيم المؤسسي لحماية البيئة في العراق ، ونتناول في المطلب الثاني دور البرنامج في حماية وتحسين البيئة في العراق .

---

(١) توقعات حالة البيئة في العراق – التقرير الأول – وزارة البيئة العراقية – العراق ٢٠١٣ – ص٥ .

(٢) د. احمد عبد الكريم سلامة – قانون حماية البيئة – مكافحة التلوث – تنمية الموارد الطبيعية – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٩ – ص ٣٣٥ .

(٣) محمد جبار اتويه – المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي في العراق – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة بيروت العربية – بيروت ٢٠١١ - ص ٨٥ .

المطلب الأول

تطور التنظيم المؤسسي لحماية البيئة في العراق

لقد إهتم العراق بتطوير النظام المؤسسي البيئي أواخر القرن العشرين ، وتحديداً بعد انعقاد مؤتمر استوكهولم للبيئة البشرية عام ١٩٧٢م حيث بدأ بتشكيل هيئات متخصصة وشرعت قوانين تضمن حماية البيئة والصحة والانسانية .

الفرع الأول

إهتمام العراق بتحسين الواقع البيئي

يعدُّ العراق من أوائل الدول العربية التي فكرت في حماية البيئة والحد من تدهورها ، وتجسد هذا الاهتمام في بداية عام ١٩٧٤م بتشكيل الهيئة العليا للبيئة البشرية [١] على أثر مشاركة العراق في (مؤتمر استوكهولم) ، حيث مارست تلك الهيئة أعمالها حتى تأسيس المجلس الأعلى للبيئة البشرية عام ١٩٧٥ برئاسة وزير الصحة ، واستحداث المديرية العامة للبيئة البشرية في العام نفسه في وزارة الصحة [٢].

وفي عام ١٩٨٦ م صدر قانون رقم (٧٦) الذي يهدف الى حماية البيئة ومنع تلوثها ونتج عنه تأسيس دائرة حماية وتحسين البيئة في وزارة الصحة بموجب المادة (١٢) منه لتحل محل المديرية العامة للبيئة البشرية والتي كان من مهامها الاساسية دراسة المشاكل المتعلقة بالتلوث البيئي واقتراح الحلول لها وإجراء الفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية ومتابعة سلامة وتحسين البيئة [٣].

وفي عام ١٩٩٧م حدثت نقلة نوعية للنظام البيئي العراقي تمثل في إصدار قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ م والذي يهدف الى حماية البيئة من التلوث فضلا عن إضافة حماية المياه الاقليمية ، والعمل على الحد من تأثيرات التلوث على الصحة العامة والبيئة والموارد الطبيعية وعمل على وضع السياسة البيئية وإعداد الخطط بما يحقق استدامة الموارد الطبيعية والبيئة وضمان العيش الآمن والمستقر للاجيال القادمة في بيئة صحية ومستدامة ، وتأسس على أثره

---

(١) ترأس هذه الهيئة عند تشكيلها وكيل وزارة البلديات أنذاك بموجب الامر الديواني المرقم ٢٤١١ في ١٠ /١٩٧٤/٣ - مجموعة من الباحثين - موسوعة البيئة العراقية – ط١ – مركز الدراسات العراقية – جنيف – ٢٠١٠ – ص ١٩١ .

(٢) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق - ص ١٣٦.

(٣) استحدثت أيضا في جميع المحافظات العراقية شعب لحماية وتحسين البيئة مرتبطة اداريا بدوائر الصحة وفنيا بدائرة حماية وتحسين البيئة وتعنى هذه الشعب بمراقبة مسببات التلوث في المحافظة وإجراء المسوحات والقياسات النوعية لعناصر البيئة .

مجلس حماية وتحسين البيئة برئاسة وزير الصحة الذي أرتبط بمجلس الوزراء وارتبطت به دائرة حماية وتحسين البيئة الأمر الذي منحها سلطة في رسم السياسات البيئية ومحاسبة المخالفين لأحكام هذا القانون ، وصدر عنه عدد من الانظمة والتعليمات بالاضافة الى إن إحدى مواده أجازت للجهات المعنية خصوصا التي تمارس أعمالاً ملوثه للبيئة استحداث أقسام لحماية البيئة ضمن تشكيلاتها المؤسسية وتم ذلك فعلاً في وزارات الصناعة والمعادن والنفط والكهرباء والزراعة والموارد المائية وأمانة بغداد وغيرها [١] .

على الرغم من الأهتمام المبكر للعراق بالبيئة والموارد الطبيعية [٢] إلا إن ذلك لم ينعكس في القرار الاقتصادي والتنموي خاصة أثناء الحروب وفي فترات الحصار والعقوبات الاقتصادية الأمر الذي أضعف من دور هذه التشريعات في حماية وتحسين البيئة وبات العراق فاقداً لقدرة السيطرة على المشاكل البيئية التي تجاوزت إمكانات مؤسساته [٣] ، فضعفت مقومات الامن البيئي المتمثلة بالبنى التحتية السليمة والكوادر البيئية المتخصصة والتخطيط البيئي وضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا الصديقة للبيئة [٤] .

وبعد عام ٢٠٠٣ تحولت النظرة للعمل البيئي في العراق من نظرة ذات افق ضيق تدور في مجالات خدمية معينة الى نظرة أكثر شمولية بدلالة مجموعة من الأجراءات والخطوات التي أخذت بعداً واسعاً تمثلت في تشكيل وزارة البيئة العراقية كأول وزارة للبيئة في عهد الحكومات العراقية ، تبعها اصدار الدستور العراقي والذي أشار الى أهمية رسم السياسات البيئية في العراق والاقاليم التابعة له [٥] .

---

(١) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق – ص ١٣٧ .

(٢) يعتبر العراق من أوائل الدول العربية التي اهتمت بالبيئة منذ تأسيس الدولة العراقية ، فتم تشريع عدد من القوانين لحماية عناصر البيئة في قطاعات الصناعة والزراعة والثروة الحيوانية وحماية الانهار من التلوث والقطاع الصحي والتخطيط العمراني ، والتي لايتسع المجال لذكرها تفصيلا.

(٣) توقعات البيئة العالمية لعام ٢٠٠٧ – اليونيب – ٢٠٠٧ – ص ٣٣ .

(٤) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق – ص ١٣٨ .

(٥) نصت المادة (١١٤/ ثالثاً) من الدستور العراقي على" رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم " .

الفرع الثاني

التطور القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في العراق

مرَ القانون البيئي العراقي بمراحل مهمة من التطور في حماية البيئة والمحافظة عليها تمثل في اصدار قوانين وتشريعات بيئية فضلا عن إنشاء تنظيم مؤسسي معني بحماية البيئة تمثل بأنشاء وزارة للبيئة ، استمدت جميعها الدعم من مواد دستورية أكدت على حق الانسان في العيش في بيئة سليمة .

أولاً- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي :

إن المتأمل في الانظمة القانونية للغالبية العظمى من الدول يدرك إنها كانت حتى عهد قريب تخلو من قوانين خاصة بحماية البيئة وقد تكون قوانين عامة تشتمل على بعض النصوص المتفرقة تشير الى تلك الحماية بطريقة غير مباشرة مثل قوانين الصيد والنظافة والصحة والمجاري المائية أو قوانين الزراعة [١] .

تأسست وزارة البيئة العراقية بموجب قانون الوزارة المرقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ م [٢] والتي نتج عنه إنشاء دوائر عامة ومديريات بيئة في المحافظات ومختبر بيئي مركزي للفحوصات المختبرية البيئية [٣] ، وتعتبر مديريات البيئة في المحافظات العراقية الأذرع الفنية لوزارة البيئة كونها تمارس عملها ضمن الرقعة الجغرافية لحدود كل محافظة والتي تتضمن مراقبة الأنشطة المؤثرة في البيئة والحد من التلوث [٤] ، كما منح هذا القانون وزارة البيئة صلاحية دراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات المتعلقة بالبيئة وذلك بموجب المادة (٤ \ رابعاً) والتي نصت على ((تسعى الوزارة لتحقيق أهدافها من خلال : دراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات العربية والاقليمية والدولية ذات العلاقة بالبيئة بالتعاون مع الوزارات أو الجهات ذات العلاقة ومن ثم رفعها الى الجهات المعنية لغرض التصديق عليها أو الانضمام إليها ومتابعة الأجراءات المتخذه بصدد توقيعها وتطبيقها بعد الأنضمام إليها)) .

---

(١) د. احمد عبد الكريم سلامة – مصدر سابق – ص ٤٨ .

(٢) بموجب هذا القانون ألغي أمر سلطة الأئتلاف المؤقتة رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٣ والذي شكل بموجبه وزارة البيئة وحل هذا القانون محله – ينظر نص المادة ١٣ من قانون وزارة البيئة العراقية .

(٣) ينظر نص المادة ٨ من قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨ والتي أشارت الى هيكلية الوزارة ودوائرها .

(٤) تقوم مديريات المحافظة بدور رقابي مهم داخل المحافظات العراقية غير المنتظمة بأقليم من خلال تشكيلها لفرق رقابية فنية وقانونية حيث تمتلك صلاحية توجيه الانذارات ورفع توصيات الى الوزير بفرض غرامات واغلاق الانشطة التي تمارس نشاطات سلبية ضد البيئة ، فضلا عن دورها في عمليات المسح البيئي الدوري للمناطق التي تقع ضمن حدود سلطاتها الادارية داخل المحافظة .

في أواخر عام ٢٠٠٩ واستنادا لقانون وزارة البيئة تم تشريع قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ [١] والذي يهدف الى حماية وتحسين البيئة العراقية [٢] ، والذي تشكلت بموجبه مجالس البيئة في المحافظات برئاسة المحافظين [٣] ، كما تشكل أيضا مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق والذي يترأسه وزير البيئة ويتكون من ممثلين عن كافة وزارات الدولة العراقية ذات العلاقة بالعمل البيئي [٤] .

وقد تضمن القانون أحكاما لحماية وتحسين البيئة من التلوث شملت المياه والأرض والهواء فضلاً عن حمايته للتنوع الاحيائي ، اضافة الى إعداد خطة لأدارة المواد والنفايات الخطرة ، وحماية البيئة من التلوث الناجم عن استكشاف واستخراج الثروة النفطية والغاز الطبيعي [٥] .

وبالرغم من التطور المؤسسي للاجهزة التنفيذية ذات الصلة بالعمل البيئي في العراق ، إلا ان المعايير والمقاييس والمواصفات وأعمال الرصد والمتابعة للقضايا البيئية والتشريعية لازالت غير متكافئة مع التحديات البيئية التي يواجهها العراق كماً ونوعاً ، فما زالت إدارة البيئة تعاني العديد من المعوقات والصعوبات المتمثلة في قصور آليات التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية بالقضايا البيئية وأجهزة الدولة الاخرى فضلا عن تداخل وازدواجية بعض القوانين والتشريعات البيئية وإفتقار العديد منها الى اللوائح التنفيذية وضعف انفاذها وتدني الوعي البيئي وضعف قاعدة المعلومات البيئية إضافة الى نقص الموارد المالية اللازمة لتنفيذ السياسات والخطط والبرامج البيئية بصورة دقيقة [٦] .

---

(١) ألغي قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ المعدل بموجب قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٢) يهدف قانون حماية وتحسين البيئة في العراق كما نصت عليه المادة ١ الى ((حماية وتحسين البيئة من خلال ازالة ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والاقليمي)) .

(٣) نصت المادة ٧ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على (تشكيل مجلس يسمى مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة يرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس).

(٤) ينظر نص المادة ٣ و ٤ من قانون حماية وتحسين البيئة .

(٥) ينظر نصوص المواد من (م١٤ الى م٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٦) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق – ص ١٣٨ .

ثانيا : حماية البيئة في الدساتير العراقية :

إن قضية البيئة تعدُّ من القضايا الحديثة نسبياً فقد أدركت الدول منفردة ومجتمعة المخاطر التي تتعرض لها البيئة خاصة بعد انعقاد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة البشرية عام ١٩٧٢م (مؤتمر استوكهولم) فبدأت بوضع قوانين وتشريعات خاصة بحماية البيئة[١] .

إن العراق شأنه في ذلك شأن غالبية دول العالم فلم نجد في الدساتير السابقة تشريعاً يتضمن النص على حماية البيئة حيث لم يتطرق القانون الاساس العراقي لعام ١٩٢٥م للبيئة بشيء ، كذلك الحال هو في دستور عام ١٩٥٨م المؤقت ، فيما أشار دستور عام ١٩٦٣م الى الرعاية الصحية في نص المادة (٣٦) منه والتي نصت على ((الرعاية الصحية حق للعراقيين جميعاً تكفله الدولة)) ، وتتطابق هذه المادة مع ماجاء بدستور عام ١٩٦٨م في المادة (٣٧) والذي أيضاً لم يشر الى حماية البيئة ، ونجد ذلك أيضاً في دستور عام ١٩٧٠م المؤقت الذي أشار الى حماية الصحة العامة فقط .

إلا إن المادة (٦٤) من مشروع دستور جمهورية العراق لعام ١٩٩١م نصت على ((يتعين على جميع أجهزة الدولة وأفراد الشعب المحافظة على البيئة من التلوث وحماية الطبيعة من الأضرار التي تخل بجمالها و وظائفها)) .

وبعد إعلان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م الذي جاء بنص دستوري واضح أشار الى البيئة بأنها حق لكل مواطن فقد نصت المادة (٣٣) منه على ((أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة ، ثانياً : تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليهما)) ، كذلك نصت المادة (١١٤\ ثالثاً) من الدستور على ((رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها ، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم))، ونجد هنا نصوصاً دستورية واضحه لحماية البيئة والحفاظ عليها كفلها الدستور العراقي أسست بدورها الى بناء التنظيم المؤسسي العراقي بتشكيل وزارة البيئة التي تسعى لحماية وتحسين البيئة على الصعيد الوطني والدولي .

مما تقدم بيانه فأن العراق يعتبر من أوائل الدول العربية والعالمية التي نصت تشريعاته على حماية البيئة والصحة الانسانية ، كما يعتبر دستور عام ٢٠٠٥م نقلة نوعية متطورة في مجال حماية البيئة ،عندما اعتبر البيئة السليمة حقاً من حقوق الانسان الاساسية تكفل الدولة حمايتها.

---

(١) د. احمد عبد الكريم سلامة – مصدر سابق – ص ٦٩ .

المطلب الثاني

دور البرنامج (UNEP) في حماية وتحسين البيئة في العراق

يقع العراق في جل إهتمام المنظمات الدولية وفي مقدمتها برنامج الأمم المتحدة للبيئة نظراً لما عاناه العراق من ظروف استثنائية أدت الى انحدار خطير في البيئة الوطنية العراقية فبادر البرنامج بتقديم جهوده الفنية والقانونية للنهوض بالواقع البيئي العراقي وذلك من خلال الحث على الانضمام للاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف واقامة المشاريع البيئية وتطوير وبناء القدارت .

الفرع الأول

إنضمام العراق للإتفاقيات البيئية

ينظر القانون الدولي الى ما يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة من قوانين وتشريعات ، على إنه تعبير عن أرادة الدولة ، ومظهر من مظاهر نشاطها فأن انطوى هذا التعبير على ما يوجب مسؤولية الدولة تحملت الدولة عبء المسؤولية الدولية عن مثل هذا القانون [١] .

لقد ساهم برنامج الأمم المتحدة للبيئة من خلال المكتب الاقليمي لغرب آسيا (ROWA) بدور كبير في مساعدة ودعم الحكومة العراقية ممثلة بوزارة البيئة للتوقيع والتصديق على عدة إتفاقيات بيئية متعددة الاطراف من خلال تقديم الدعم الفني وبناء القدرات التي تمكنه من الامتثال لبنود هذه الاتفاقيات البيئية [٢] .

إنضم العراق الى عدد من الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف إضافة الى توقيعه مذكرات تفاهم ثنائية مع عدة دول لحماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية والتي سنبينها كما يأتي [٣] :

---

(١) د. صلاح الدين عامر – مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٩ – ص ٤٨٣ .

(٢) تقرير المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة لدى استعراض احتياجات المكاتب الاقليمية ونشاطاتها للفترة من ٢٠١٢ الى ٢٠١٣ – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XII/9/ADD.1 – مصدر سابق – ص ١١ .

(٣) سوف لن نتطرق الى مواد وتفاصيل الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف لأننا بيناها في الفصل الثاني من الرسالة حيث سنتناول انضمام العراق لهذه الاتفاقيات فقط مع بيان لأهم الانجازات التي نتجت عن الانضمام .

١. إتفاقية التنوع الاحيائي (البايولوجي) : إنضم العراق إليها عام ٢٠٠٨ بموجب القانون المرقم ٣١ لسنة ٢٠٠٨ [١] وقد إنضم العراق أيضاً الى بروتوكول قرطاجة الملحق بهذه الاتفاقية عام ٢٠١٣ بموجب قانون رقم ٤٧ لسنة ٢٠١٣ م [٢] .

٢. إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود : إنضم الى هذه الاتفاقية بموجب القانون المرقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ م [٣].

٣. إتفاقية رامسار للاراضي الرطبة : إنضم الى هذه الاتفاقية عام ٢٠٠٧م بموجب القانون المرقم ٧ لسنة ٢٠٠٧م [٤] .

٤. إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة التصحر: إنضم الى هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٩م [٥] .

٥. إتفاقية التجارة الدولية في الانواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية **(CITES)**: انضم العراق لهذه الأتفاقية بموجب القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٢م [٦].

---

(١) ينفرد العراق من بين ماينفرد به من ظواهر وموارد طبيعية بالتنوع الاحيائي الحيواني والنباتي وهو ما يشكل ثروة وطنية لايستهان بها تقتضي من المسؤولين والجهات ذات العلاقة الاهتمام بها وآيلاء الرعاية الفائقة لها بما يحمي هذه الثروة من الهدر والفناء وكان إنضمام العراق لهذه الاتفاقية نقطة تحول مهمة نحو الحفاظ على الكائنات الحية المتنوعة ، حيث تم وضع استراتجية التنوع الاحيائي عام ٢٠١٣ وتم إنشاء المركز الوطني للتنوع الاحيائي في وزارة البيئة العراقية – لقاء مع مدير قسم ادارة المشاريع في وزارة البيئة العراقية بتاريخ ٢٠١٤/٥/٦ .

(٢) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع الرسمية بالعدد ٤٣٠٥ في ٢٠١٤/١/٧ .

(٣) كان انضمام العراق الى هذه الاتفاقية ضروري جداً نظراً لما خلفته حرب الاحتلال الامريكي من ملوثات كيمياوية نتيجة لاهمالها في توفير الحماية لمصانع التصنيع العسكري والمواقع التابعة له بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣ الأمر الذي أدى عبث المواطنين بها واستخدامها ونقلها دون معرفة بدرجة خطورتها السمية والكيميائية العالية

(٤) بدأ التوقيع على هذه المعاهدة عام ١٩٧١ أي قبل إنشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة وهي تهدف الى : (١. ادراج المواقع المهمه للأراضي الرطبة ٢. الاستخدام الرشيد للمياه ٣. الاهتمام بالمحميات والتدريب ٤. التعاون الدولي) هذا وكان العراق أحد الاعضاء الموقعة على هذه الاتفاقية عام ١٩٧٣ وأعيد انضمامه مرة أخرى عام ٢٠٠٧ .

(٥) يعتبر إنضمام العراق الى هذه الاتفاقية مهماً وذلك لارتباط ظاهرة التصحر بشكل مباشر بتغير المناخ فضلاً عن إن نسبة الاراضي المهددة بالتصحر تعادل ما يقارب (٩٢ %) من عموم مساحة العراق حيث تبلغ المساحة المتصحرة منها ٣٨ % أما المعرضة للتصحر ٥٤% أو ما يعادل ٢٣٦,٦ ألف كم٢ – ينظر توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق – ص ٧٠.

(٦) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٩٨ في ١٨ تشرين الثاني ٢٠١٣ م.

٦. إتفاقية فيينا الاطارية وبروتوكول مونتريال الملحق بها بخصوص المواد المستنفذة لطبقة الاوزون :

إنضم العراق الى هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٧م ، يعتبر العراق من الدول غير المنتجة للمواد المستنفذة لطبقة الاوزون ويستوردها أساساً لأستعمالها في قطاع التبريد ومنظومات الاطفاء [١] ، وبعد انضمام العراق الى اتفاقية مونتريال تم تشكيل الوحدة الوطنية للاوزون وفريق الخبراء وتم اعداد البرنامج الوطني لازالة المواد المستنفدة لطبقة الاوزون [٢] من خلال برنامج المسح الشامل ، فضلا عن قيام وزارة البيئة بتدريب موظفي الجمارك وموظفي الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية وموظفي ودوائر البيئة في المحافظات الحدودية على استخدام اجهزة كشف الغازات المستنفدة لطبقة الاوزون [٣] ، و أصدرت الوزارة نظام التحكم بالمواد المستنفدة لطبقة الاوزون رقم (٥) لسنة ٢٠١٢م [٤] ، والذي نتج عنه تشكيل ما يعرف بـ (لجنة الانفاد) والتي تعنى بمراقبة هذه المواد ومنح الرخص لاستيرادها والاشراف على عمليات التخلص منها وتدويرها ومحاسبة المخالفين لاحكام هذا النظام [٥] .

٧. إتفاقية الامم المتحدة الإطارية لتغير المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها : انضم العراق الى هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ [٦] .

عقدت الاطراف في هذه الاتفاقية ١٩ مؤتمراً لها (COP) في عدد من دول العالم الاعضاء فيها ، وقد كان أول مؤتمر حضره العراق بصفة مراقب عام ٢٠٠٥م ، أما حضور العراق بعد الانضمام كان عام ٢٠٠٨ والذي اقيم في مدينة بوزان – بولندا ، أما آخر مؤتمر حضره العراق كان في أواخر عام ٢٠١٣ في مدينة وارسو والذي عرف بـ (مؤتمر وارسو) [٧] .

---

(١) بلغت كمية المواد المستوردة منها عام ٢٠١١ حوالي (٢٠٦١ طن) - توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق- ص٦٢ .

(٢) يطلق على هذه المواد اسم (المواد الكلوفلوركاربونية والهالونات والمواد الهيدروكلوفلوركاربونية) وهي مواد موجودة بكثافة في غاز تبريد السيارات والاجهزة الكهربائية المنزلية الاخرى – وقد سمح مؤتمر الاطراف المنعقد في الدوحه عام ٢٠٠٨ بتمديد مدة إمتثال العراق للاتفاقية الى عام ٢٠١١ مع تقديم الدعم الفني والمادي من قبل برنامج الامم المتحدة للبيئة لتنفيذ بنود الاتفاقية – كتاب وزارة البيئة المرقم دغ/١٦٩ في ٢٠٠٩/٤/٢٩ المعنون الى الامانة العامة لمجلس الوزراء .

(٣) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق ص ٦٣ .

(٤) نشر هذا النظام في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٦٣ في ٢٠١٣/١/١٤ .

(٥) ينظر نص المادة ٣ من النظام .

(٦) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٤١١٤ بتاريخ ٢٣ /٢٠٠٩/٣ وهو تاريخ دخولها حيز النفاذ.

(٧) لقاء مع مدير مركز التغيرات المناخية في وزارة البيئة العراقية السيدة (سوزان سامي جميل) بتاريخ ٢٠١٤/٢/٣ .

لقد عمل العراق جاهداً للإيفاء بألتزاماته تجاه الاتفاقية وباشر بتشكيل وحدة وطنية بهيئة شعبة ضمن قسم مراقبة نوعية الهواء والضوضاء وبعد جهود حثيثة وبمساعدة برنامج الامم المتحدة للبيئة في غرب آسيا (ROWA) وإلتزاماً ببنود الاتفاقية تم تشكيل مركز التغيرات المناخية في وزارة البيئة والذي من أهم أهدافه ((الايفاء بإلتزامات العراق تجاه الاتفاقية ، وبناء القدرات الوطنية ، وتأسيس قاعدة معلومات تخصصية)) [١] .

إضافة لما تقدم يسعى العراق للانضمام الى عدد من الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف وهي بطور الدراسة من حيث جدوى الانضمام والالتزامات القانونية فضلاً عن توقيعه عدداً كبيراً من مذكرات التفاهم الثنائية بين الدول العربية والاقليمية والعالمية التي تساهم بحماية البيئة والنهوض بالواقع البيئي العراقي [٢] .

إن إنضمام العراق للاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف والثنائية يعكس إهتمامه بتحسين الواقع البيئي الوطني كما يؤكد دعمه لحماية البيئة الدولية والأقليمية نظراً لما يتمتع به من طبيعة جغرافية مميزة وموارد طبيعية متعددة .

الفرع الثاني

مشاريع البرنامج (UNEP) في العراق

ساهم برنامج الامم المتحدة للبيئة بدور مهم في بناء القدرات والدعم التكنولوجي للعراق وذلك من خلال تبنيه مشاريع مهمة من شأنها تحسين وحماية البيئة العراقية وتعزيز قدرته على الامتثال والانفاذ للاتفاقيات البيئية التي إنضم إليها ، حيث مارس البرنامج دوراً مهماً في مساعدة الدول للنهوض بواقعها البيئي في مراحل ما بعد الصراع [٣] ، وهذا ما سنحاول بيانه من خلال استعراض أهم المشاريع التي قام بتنفيذها البرنامج داخل العراق وكما يأتي:

١. **مشروع تطهير المواقع الملوثة في العراق** : كان فرع شؤون ما بعد الصراع التابع للبرنامج (**UNEP**) يعمل منذ ٢٠٠٣م مع وزارة البيئة في العراق لبناء القدرة المؤسسية

---

(١) كتاب وزارة البيئة العراقية المرقم د م /٨٨٤/٢ في ٢٠١٣/٩/١٩ الخاص بأهداف ألتزامات العراق بتشكيل مركز التغيرات المناخية في وزارة البيئة .

(٢) وقع العراق عدد غير قليل من مذكرات التفاهم الثنائية الخاصة بالقضايا البيئية من خلال وزارة البيئة يبلغ عددها ٢٠ مذكرة تفاهم ثنائية ، ونظراً لضيق المساحة لم يتسنى لنا ذكرها في بحثنا – ارشيف الدائرة القانونية في وزارة البيئة العراقية – قسم الاتفاقيات البيئية .

(٣) يقصد بمراحل مابعد الصراع الفترة التي تعقب الحروب الداخلية والدولية والكوارث الطبيعية والاصطناعية التي تحدث في دولة أو إقليم ما ، ويمارس هذا العمل فرع شؤون مابعد الصراع التابع لبرنامج الامم المتحدة للبيئة والذي بدأ عمله في العراق بعد انتهاء حرب الاحتلال عام ٢٠٠٣ - ينظر الوثيقة المرقمة الصادرة من البرنامج UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٣٨ .

على تقييم وتطهير المواقع الملوثة ،وأجريت دراسة رائدة في ٢٠٠٥ م تم في إطارها تقييم خمسة من أشد المواقع تلوثاً على يد فرق وطنية عراقية حصلت على التدريب والمعدات من برنامج [١] ، وبعد دراسة وتمحيص من قبل هذه الفرق المتخصصة تأكد تلوث موقعين بشكل خطير هما (منشأة القادسية وموقع الصويرة) حيث تم انجاز تطهير هذين الموقعين عام ٢٠٠٩م .

٢. **مشروع البناء المؤسسي لوحدة الاوزون** : بدأ العمل بهذا المشروع عام ٢٠٠٩م بتمويل دولي مشترك من الصندوق المتعدد الاطراف لاتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة [٢] ، كما يقوم البرنامج بالتعاون مع وحدة الاوزون في وزارة البيئة العراقية بتنفيذ مشروع الخطة الوطنية لإزالة المواد المستنفدة لطبقة الاوزون والتي بدأت عام ٢٠١٠ م [٣] بتمويل وإشراف من قبل الـ **(UNEP)** ولايزال هذا المشروع قيد الانجاز نظراً لما تتضمنه مراحل تنفيذه من وقت وجهد كبيرين [٤] .

٣. **مشاريع البرنامج (UNEP) لحماية الاهوار العراقية** : بدأت أولى مشاريع دعم الادارة البيئية للاهوار العراقية عام ٢٠٠٤م بمساهمات مالية من حكومتي ايطاليا واليابان بالتعاون والتنسيق مع وزارتي البيئة والموارد المائية العراقيتين ، يهدف هذا البرنامج الى دعم استعادة الاراضي الرطبة والاهوار في العراق الى ماكانت عليه واستعادة الحياة لسكانها الأصليين [٥] ، لقد كان دور البرنامج بارزاً في اصلاح الاهوار والاراضي

---

(١) صنفت وزارة البيئة العراقية بالتعاون مع اليونيب المواقع الأشد تلويثاً وخطورة في العراق وهي ((موقع المشراق وموقع خان ضاري ومخازن الصويرة وموقع منشأة القادسية وموقع عويريج)) وجميع هذه المواقع كانت تابعة لهيئة الطاقة الذرية سابقاً وهيئة التصنيع العسكري العراقي لغاية عام ٢٠٠٣ - ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٣٩ .

(٢) بلغت القيمة الكلية لتمويل المشروع بعد تمديده لسنتين لغاية عام ٢٠١٥ (٤٣٠,٠٠٠ $) حيث ساهم برنامج الأمم المتحدة للبيئة إضافة الى الدعم الفني والاشراف بدفع مبلغ قدره (٢٤٠,٠٠٠$) من قيمة المشروع الكلية – وزارة البيئة – تبلغ كلفة هذا المشروع (٦٦٠,٠٠٠ $) وبتمويل كامل من الـ (UNEP) –وزارة البيئة – قسم ادارة المشاريع الدولية – كتابهم ذي العدد د.و/٢/أ/٩٤٩ بتاريخ٢٠١٤/٤/٢٠ .

(٣) يتضمن هذا المشروع خطة شاملة للتخلص من المواد المستنفدة لطبقة الاوزون في كافة هياكل ومؤسسات الدولة والقطاع الخاص شملت تغيير الخطوط الانتاجية والتدريب وتوزيع اجهزة بديلة فضلا عن ادخال مناهج التدريب داخل القطاع التعليمي والمهني في هيئة التعليم التقني – آلية عمل وحدة الاوزون - كراسة صادرة عن وزارة البيئة - وحدة الاوزون الوطنية العراقية – بغداد – ٢٠١٣ بدون عدد .

(٤) تبلغ كلفة هذا المشروع (٦٦٠,٠٠٠ $) وتمويل كامل من الـ (UNEP) - وزارة البيئة - كتابهم د.و/٢/أ/٩٤٩ بتاريخ٢٠١٤/٤/٢٠ – مصدر سابق .

(٥) قدم هذا المشروع دعماً تكنولوجياً لادارة الاراضي الرطبة و بناء قدرات وتدريب موظفين عراقيين من الوزارات المعنية بالاهوار يبلغ عددهم (٤٠٠ موظف حكومي عراقي و ناشطين في منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص) ، اضافة الى انشاء شبكة معلومات المستنقعات بأشراف من المركز الدولي للتكنولوجيا البيئية التابع لل (UNEP) ، وامتدت من عام (٢٠٠٤ – ٢٠٠٩) بتمويل من اليابان وتنفيذ من قبل البرنامج – الوثيقة المرقمة – UNEP/GC.24/4 – مصدر سابق – ص ١٦ .

الرطبة في العراق من خلال الخطة المطولة التي امتدت من عام ٢٠٠٤ الى عام ٢٠٠٩م [١].

كما يقوم برنامج الامم المتحدة للبيئة بالاشتراك مع منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (**UNESCO**) ، ودولة ايطاليا بتنفيذ مشروع الادارة الطبيعية والثقافية لأهوار العراق مستندين بذلك الى بنود اتفاقية حماية التراث الثقافي والطبيعي العالمي كأداة لادارة الاهوار العراقية لما تتمتع به من قيمة تاريخية وثقافية فريدة من نوعها [٢].

٤. **مشروع إعداد الاستراتيجية الوطنية للتنوع البايولوجي :** بدأ هذا المشروع في العراق عام ٢٠١٢م بأعداد نظام متكامل وإجراء مسح شامل للكائنات العضوية الحية البرية والبحرية وتنوعها وانتشارها وتداخلها البيولوجي ، يشرف على تنفيذ وتمويل هذا المشروع مرفق البيئة العالمي (**GEF**) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (**UNEP**) وقد خصصت مبالغ ضخمة لمساعدة العراق في تنفيذ هذا المشروع [٣] .

٥. **مشروع البلاغ الوطني الأول لأتفاقية الامم المتحدة الإطارية لتغير المناخ** :

بدأ هذا المشروع بتاريخ ١ كانون الثاني ٢٠١٣م[٤] ، يشرف على تنفيذ هذا المشروع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (**UNEP**) بواسطة مكتب البرنامج في غرب آسيا ، وبتمويل من مرفق البيئة العالمي (**GEF**) ، يهدف هذا المشروع الى إيفاء العراق بألتزاماته تجاه الإتفاقية الاطارية لتغير المناخ وتشمل ((أ- الكشف عن مخزون غازات الاحتباس الحراري ،ب تقييم المخاطر المحتملة ،جـ- إجراء بحث حول أوضاع التطوير الوطنية وحاجات بناء القدرات لجمهورية العراق)) [٥] ، ويعدُّ هذا المشروع هو الأول من نوعه في العراق وهو جزء من مهام مركز التغيرات المناخية في العراق [٦] .

٦. **مشروع توقعات حالة البيئة في العراق :**

يعدُّ هذا المشروع الأول في تاريخ العراق وقد صدر التقرير الأول بكتاب مطبوع عام ٢٠١٣ بأيادي وطنية عراقية وبدعم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة (**UNEP**) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**) ، ويشمل تقريراً شاملاً يتكون من ثمانية فصول لكافة

---

(١) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XII/12 – مصدر سابق – ص ٥ .
(٢) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XII/12 – المصدر نفسه – ص ٥ .
(٣) وزارة البيئة العراقية – قسم ادارة المشاريع الدولية – كتابهم ذي العدد ت م خ/٢٢٧ بتاريخ ٢٠١٤/٤/٦ .
(٤) مدة هذا المشروع سنتان إبتداءً من عام ٢٠١٣ .
(٥) وزارة البيئة – مركز التغيرات المناخية – الكتاب ذي العدد م و / ٢٨٩ في ٢٠١٤/٤/٦ .
(٦) تبلغ نسبة انجاز هذا المشروع ٩٥% وهو على وشك الانجاز ، هذا وقد أشرنا الى تشكيل مركز التغيرات المناخية في العراق في المطلب الاول من هذا المبحث .

النظم البيئية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية العراقية وحجم التدهور البيئي الذي يعانيه العراق من جراء الأنشطة البشرية [١].

الفرع الثالث

إتفاقية التعاون الاستراتيجي بين (UNEP) وجمهورية العراق

اكتسب برنامج الأمم المتحدة للبيئة عند تنفيذه لخطة بالي الاستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات تجربة طويلة ، طور من خلالها خبرات شملت مجموعة كاملة من المسائل في مجال تطوير ونقل تكنولوجيات نظيفة وسليمة بيئياً ويشمل ذلك مساعدة البلدان في إجراء تقييمات لاحتياجاتها من التكنولوجيا، وإدارة الاستجابات لهذه الاحتياجات، وتوفير بناء القدرات والدعم لنشر التكنولوجيات، وتحفيز المشاريع الاستراتيجية لتطوير التكنولوجيا ونقلها، وتيسير إبرام اتفاقات شبكات التعاون والشراكات وترتيبات التدريب والتوأمة، وإيجاد أدوات ووضع سياسات تشريعية وقانونية للدول النامية والدول الاخرى بحسب طلبها [٢] .

وفي إطار تسريع عملية الإصلاح البيئي في العراق وقع برنامج الامم المتحدة للبيئة وحكومة العراق إتفاق التعاون الاستراتيجي الأول من نوعه بهدف توفير إطار للتعاون طويل الأجل لمعالجة القضايا البيئية ذات الاولوية الوطنية [٣] .

تتضمن الإتفاقية تسع مواد ، وقد حددت أهدافها والغرض منها [٤] ، وحددت مجالات عملها بنص الفقرة (٣) من المادة الاولى بالأتي :

((-التشريعات البيئية واللوائح البيئية المنظمة للعمل البيئي - التقييم البيئ المتكامل - حفظ التنوع وإدارة النظم الايكولوجية - الاقتصاد الاخضر والتقييم الاقتصادي - الانتاج الأنظف وكفاءة استخدام الموارد - تنفيذ الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف)) .

---

(١) توقعات حالة البيئة في العراق – مصدر سابق – المقدمة .

(٢) الدورة السابعة والعشرون لمجلس ادارة البرنامج – البند ٤ – ب – قضايا السياسات العامة – نيروبي – ٢٠١٣ – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.27/16 – ص ٨ .

(٣) وقعت هذه الاتفاقية بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٦ في بغداد وقعها عن جمهورية العراق وزير البيئة وعن برنامج الامم المتحدة للبيئة المدير النفيذي للبرنامج السيد (آخيم شتاينر) ، ويعتبر هذا التوقيع إبتدائي من قبل الجانب العراقي وتحتاج الاتفاقية الى تشريع قانون بخصوصها اضافة الى بعض الاجراءات القانونية – لقاء مع السيد مدير عام الدائرة القانونية في وزارة البيئة السيد (قاسم محمد بهرام) بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤ .

(٤) نصت الفقرة ١ من المادة الأولى الغرض من الاتفاقية بقولها ((الغرض من الاتفاقية هو وضع برنامج شراكة استراتيجية بين برنامج الإمم المتحدة للبيئة و وزارة البيئة وتحديد أهداف ونتائج واضحة وكذلك التمويل المطلوب وآلية النفيذ)) ونصت الفقرة ٢ من نفس المادة على ((الهدف من برنامج التعاون هو تقديم الدعم الفني والخدمات الاستشارية من اليونيب الى وزارة البيئة في جهودها لمعالجة القضايا البيئية ذات الأولوية التي تواجه التنمية الوطنية للعراق)) .

وقد اتفق الطرفان أن تكون أهداف ومجالات عمل الاتفاقية مكملاً للاستراتيجية الوطنية لحماية بيئة العراق (NESAP) [1] ، وقد حددت المادة الثانية الاهداف الاستراتيجية وقسمتها الى خمسة أهداف أساسية هي ((١. تعزيز الاطار المؤسسي والقانوني لقطاع البيئة ٢. حماية وتحسين نوعية الهواء ٣. حماية وتحسين نوعية المياه ٤. الحماية والاستخدام المستدام للتنوع الأحيائي ٥. الأدارة المتكاملة للمواد الكيميائية)) .

لقد أعطت هذه الاتفاقية تخصيصاً مهما للأطار المؤسسي وتعزيز القانون البيئي وذلك بنص المادة الاولى الفقرة(١ \٢) **والتي تمثلت بالأتي :**

١. مراجعة قانون البيئة والتشريعات وتحديد الثغرات إن وجدت .
٢. تعزيز نظام الامتثال والانفاذ البيئي الوطني .
٣. البرنامج الوطني لشهادة الجودة .
٤. التقييم الدوري للأداء البيئي .

أما تمويل هذه الأتفاقية فيكون من ميزانية الحكومة العراقية ويقوم اليونيب بتحويل هذه الاتفاقية الى وثيقة مشروع ممول من قبل الوزارة بميزانية مفصلة ، على أن يراعي الطرفان إن المبلغ المتفق عليه سيخضع لأجراءات الصرف الخاصة بحكومة العراق [2] ، ومع بدأ سريان الاتفاقية فأنه يجب على اليونيب تهيئة موقع له في العراق للقيام بواجباته من خلال التنسيق مع باقي مكاتب الامم المتحدة المتواجدة في العراق [3] .

أما عن إلتزامات البرنامج (UNEP) تجاه العراق فقد أشارت إليها المادة الرابعة من هذه الاتفاقية بنصها ((١- يكون اليونيب مسؤولاً عن المراجعة والرصد والتقييم للأنشطة في إطار هذه الإتفاقية ،٢- يقوم البربأجراء رصد ومراقبة منتظمة للأنشطة كجزء من إدارتها الاعتيادية للمشاريع والبرامج ، ٣- يقوم اليونيب بمراجعة منتظمة لبرنامج العمل و وثيقة المشروع الداخلية تحت إطار هذه الإتفاقية ، ٤- يقوم اليونيب مع نهاية هذه الإتفاقية بإعداد تقييم لبرنامج العمل ، ٥- تتم دعوة الوزارة لترشيح ممثلاً عنها للمشاركة في عمليات التقييم أو المراجعة ، ٦- يقوم اليونيب دون أي تأخير لا مبرر له بالتقديم الى الوزارة أية تقارير مراجعة وتقييم فيما يتعلق

---

(١) اعتمدت هذه الاستراتيجية من قبل وزارة البيئة العراقية بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها بتاريخ ٢٠١٣/٣/٧ – نص المادة الثانية /١ من الاتفاقية أشارت الى هذه الخطة .

(٢) هذا ماجاء بنص الثالثة من الاتفاقية .

(٣) نصت المادة الثالثة /١٠ على ((بموجب هذه الاتفاقية ينبغي أن يمتثل موقع مكتب اليونيب لاجراءات السلامة والأمن للأمم المتحدة في العراق والعمل للتوصل الى إتفاقية مقر مشتركة مع برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) أو بعثة الامم المتحدة لمساعدة بغداد (UNAMI)).

بالأنشطة الممولة في إطار هذه الإتفاقية ، ٧- من الممكن أن تقوم الوزارة بأخذ زمام المبادرة بإجراء تقييم أو مراجعة لتعاونها مع اليونيب بموجب هذه الإتفاقية)) .

تدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ بعد توقيع اليونيب والوزارة عليها ويعتمد تأريخ آخر توقيع ، كما يجوز تعديل هذه الاتفاقية بعد اجراء المشاورات بين الطرفين على أن يتم التوقيع عليها من قبل وزير البيئة والمدير التنفيذي للبرنامج ، وبالامكان إنهاء هذه الاتفاقية بالأتفاق المتبادل أو من أحد الطرفين على أن يتم إخطار الطرف الآخر قبل ثلاثة أشهر وبإشعار مكتوب قبل الانتهاء يبلغه بنية الإنهاء [١] .

أما عن فض النزاع بين الطرفين في هذه الاتفاقية فقد نصت عليه المادة (التاسعة\ ٩) ((تتم تسوية أي نزاع ينشأ فيما يتعلق بهذا الاتفاق ودياً بين الأطراف ، وفي حالة فشل محاولات التفاوض الودية لأي نزاع من هذا القبيل بناء على طلب أي من الطرفين ، يجب أن يحال الى التحكيم)) .

يتبين لنا من نصوص إتفاقية التعاون الاستراتيجي بين العراق وبرنامج الامم المتحدة للبيئة والتي أشرنا الى أهم نصوصها ، إن البرنامج قد وقع هذه الاتفاقية بصفته الدولية وفي نفس الوقت فأنه يمارس تنفيذها بأعتبارها مشروعاً دولياً ممولاً وإنه (البرنامج) جهة منفذة للمشروع ، وهذا ما يبين أهمية البرنامج من ناحيتين ، الأولى فنية تتمثل بالاختصاص والخبرة العلمية ، والثانية قانونية بأعتباره جهاز الامم المتحدة وممثلها المعني بالبيئة ، وهي تمثل تأكيداً على دوره في النهوض بالواقع البيئي لكافة الدول لاسيما التي تمر بمراحل انتقالية .

---

(١) هذا ما جاء بنص المادة التاسعة / ١، ٢، ٣ من الاتفاقية – الاحكام الختامية .

الفصل الثاني

مساهمة البرنامج (UNEP) في حماية البيئة الدولية

ساهم برنامج الامم المتحدة للبيئة بدور فعال وبارز في تفعيل الحماية الدولية للبيئة و تعزيز التكامل بين البيئة والتنمية حيث قدم من خلال القانون البيئي إطاراً لتنظيم السلوك الاجتماعي وتحويل سياسات التنمية الى معطيات قابلة للتنفيذ عن طريق مساعدة الحكومات على تطوير أنظمة دولية ، وإمكانات محلية تسمح بالتصدي للتحديات البيئية على كافة المستويات سواءً المحلية أم الاقليمية أم العالمية .

ومنذ تأسيسه اعتبر برنامج الامم المتحدة للبيئة القانون البيئي والأمتثال له من بين أهم العناصر الاولى بالرعاية ، حيث وضعه البرنامج على رأس قائمة الاولويات إضافة الى الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف [1] .

وفي هذا السياق ، سيتم تقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، يتناول **المبحث الاول** برنامج القانون البيئي ومجالات عمله ، ونتناول في **المبحث الثاني** الاتفاقيات البيئية الدولية التي ساهم البرنامج في إنشائها ، فيما يتناول **المبحث الثالث** دور البرنامج في تنفيذ القانون الدولي البيئي .

---

(1) وقد كان جدول أعمال القرن الحادي والعشرين (UNCED) عام ١٩٩٢ والذي أقر بأن برنامج الامم المتحدة للبيئة بصفته الجهاز الاساسي من بين أجهزة الامم المتحدة المناط به العمل في مجال البيئة ، قد حدد أولويات عمل برنامج الامم المتحدة للبيئة والتي يجب التركيز عليها وهي كما يأتي:

أ. تطوير القانون الدولي للبيئة وخاصة فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية و وضع خارطة طريق يتم العمل بموجبها في هذا المجال ، علاوة على تعزيز تنفيذ ماتم الاتفاق عليه والقيام بمهام التنسيق بين الدول المشاركة وغيرها من الامور التي تترتب على عقد اتفاقيات دولية جديدة معنية بحماية البيئة . بالاضافة الى مسؤولية البرنامج المتمثلة في ادارة وتفعيل أعمال أمانات الاتفاقيات الدولية في مجال البيئة لخلق قواعد قانونية لحماية البيئة وتنسيق المهام الناشئة عن تزايد عدد الاتفاقيات القانونية الدولية .

ب. توفير الاستشارات القانونية والفنية للحكومات ، بناء على طلبها ، وذلك لدعم هذه الدول في تأسيس وتعزيز الاطر القانونية المؤسسية خاصة تلك الاطر المتضمنة في مشروعات تتم بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة للتنمية .

ج. الرصد البيئي ، من خلال تقويم الاليات المتبعة وزيادة مشاركة وكالات منظومة الامم المتحدة في برنامج مراقبة الارض وتوسيع نطاق العلاقات مع معاهد العلوم الخاصة ومعاهد الابحاث غير الحكومية وتفعيل عمل البرنامج فيما يخص الانذار المبكر وجعلها وظيفة تنفيذية وليس استشارية :

ينظر الموقع الالكتروني لليونيب على شبكة الانترنت : آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٣/١/٢٢ .

http://ww.unep.org/law/about_prog/introduction.asp.

المبحث الاول

برنامج القانون البيئي ومجالات عمله

في إطار اهتمام برنامج الامم المتحدة للبيئة بتطوير القانون البيئي يقوم فرع القانون البيئي في البرنامج بتنفيذ برنامج القانون البيئي والذي تم اقراره بالتعاون مع مكاتب برنامج الامم المتحدة للبيئة وشركائه في مختلف أنحاء العالم ، علاوة على ذلك يتم التركيز على الجوانب ذات الصلة بالدعم القانوني للبرنامج والادوات التي يوظفها البرنامج لصالح عمليات تطوير القانون الدولي البيئي ، بالاضافة الى دعم الحكومات خاصةً الدول النامية أو التي تمر بمراحل اقتصادية انتقالية ومساعدتها في تطوير الاتفاقيات الدولية ، وتشجيع الاجراءات الدولية لغرض سد الفجوات وتدارك الاخطاء ومعالجة نقاط الضعف الموجودة بالقانون البيئي الدولي الحالي لمواجهة التحديات البيئية التي تستجد على الساحة الدولية ، وتستمد هذه السلطة من قرارات الجمعية العامة التي منحتها التفويض والولاية لشؤون البيئة [1] .

وهذا ما سنتناوله في ثلاثة مطالب ، حيث نبين في المطلب الاول الدور القانوني لبرامج مونتفيديو (برامج القانون البيئي) ، ونتناول في المطلب الثاني الاختصاصات التشريعية والشركاء في البرنامج ، أما المطلب الثالث فنتناول فيه مجالات عمل برنامج القانون البيئي .

المطلب الاول

الدور القانوني لبرامج مونتفيديو

يقوم برنامج الامم المتحدة للبيئة(UNEP) بأنشطة مهمة في مجال القانون البيئي انطلاقاً من البرنامج القانوني الممتد على مدار عشر سنوات متتالية (مونتفيديو MONTEVIDEO) بهدف التطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي وتطوير الاتفاقيات الدولية البيئية متعددة الاطراف وصياغة مبادىء للانفاذ والامتثال ومساعدة الدول في وضع تشريعات بيئية وطنية [2].

---

(1) أكد اعلان نيروبي عام ١٩٩٧ على دور و ولاية برنامج الامم المتحدة للبيئة ، وأكد إعلان مالمو الوزاري الصادر عن اجتماع وزراء البيئة ورؤساء الوفود في السويد للفترة من ٢٩-٣١ آيار ٢٠٠٠ بمناسبة المنتدى البيئي الوزاري العالمي الاول والذي عقد إعمالاً لقرار الجمعية العامة للامم المتحدة ٢٤٢/٥٣ المؤرخ في ٢٨ تموز ١٩٩٩ لمساعدة وزراء البيئة في العالم على التجمع لاستعراض القضايا البيئية الناشئة واستشراف المستقبل كما أكد الاعلان على الحقيقة القائلة بأن اعداد أطر القانون البيئي الدولي وتطوير القوانين البيئية المحلية هما السبيل الوحيد لبناء الاسس السليمة لمجابهة التهديدات البيئية الرئيسية التي تمثل التحدي الاكبر الذي يواجه القرن الواحد والعشرين – ينظر اعلان مالمو الوزاري الصادر خلال الدورة الاستثنائية السادسة لمجلس ادارة الوينيب في ٣١آيار عام ٢٠٠٠ الوثيقة المرقمة د.أ-٧/ ١ .

(2)Development of Montevideo - http://www.unep.org/law/about_prog/montevideo_progIV.asp =

الفرع الاول

برنامج مونتفيديو الاول

عقب اصدار مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة للقرار المرقم (٨\١٥) في ٢٩ /٤/ ١٩٨٠ دعا المدير التنفيذي للبرنامج الى عقد مؤتمر طارىء لكبار المسؤولين والخبراء في القانون البيئي على المستوى الحكومي ، على ان ينعقد المؤتمر في (مونتفيديو) في الفترة من ٢٨ تشرين الاول الى ٦ تشرين الثاني من عام ١٩٨١م ، وبعد ثلاثة اجتماعات انعقدت خلال السنوات من ١٩٨٣ الى ١٩٨٥م صدر برنامج مونتفيديو للتطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي [١].

وفقاً لهذا قرر المؤتمر مطالبة مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في جلسته العاشرة بأن يتم تحديد دور البرنامج فيما يتعلق بتنسيق وتنشيط العمليات التنفيذية لبرنامج التطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي التي تتطلب العمل بها بسرعة وكفاءة قانونية ، مع الاخذ بنظر الاعتبار جميع الحاجات المحتملة لتنظيم وتعزيز الترتيبات المؤسسية الملائمة والتي تلبي متطلبات البرنامج على مستوى الامانات الخاصة بالمنظمات ، والمؤسسات والوكالات المشاركة على المستوى الحكومي الدولي ، وبالفعل توصل مؤتمر الخبراء الى برنامج شامل لتطوير ومراجعة القانون البيئي دورياً ، وهو البرنامج الذي تبناه مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في جلسته العاشرة من خلال القرار رقم (١٠\٢١) بتاريخ ١٩٨٢/٥/٣١ [٢] .

ركز برنامج مونتفيديو الاول على ثلاثة مجالات رئيسة للتطوير فضلاً عن مجموعة من المجالات الفرعية وفقاً لما إقتضته الاهداف والاستراتيجيات المتفق عليها في إطار المؤتمر **وعلى النحو الاتي [٣]:**

أولاً- المجالات الرئيسية لتطوير القانون البيئي الدولي :

= آخر زيارة بتاريخ ٣/٥/ ٢٠١٤ - وينظرأيضا - د. صلاح عبد الرحمن الحديثي – مصدر سابق – ١٠٨ .

(١) وضعت الخطوط العريضة لبرنامج القانون البيئي التابع لبرنامج الامم المتحدة للبيئة عام ١٩٧٥ والذي يعتبر من أهم معطياته ، وتحديداً في الاجتماع الثالث لمجلس ادارة اليونيب ، حيث تم البدء في تنفيذها في إطار البرامج الاستراتيجية للتطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي والتي تسمى (برامج مونتفيديو) والذي تتم الموافقة عليه كل عشر سنوات من قبل مجلس ادارة اليونيب - سلسلة القانون البيئي الصادرة عن برنامج الامم المتحدة للبيئة : الوجيز العربي للقانون البيئي الدولي – اليونيب -١٩٨٥-ص٤.

(2) Montevideo programme for the development and periodic review of Environmental law- Unep: reference center for Environmental publications-1982, p2.

(3) Review of Montevideo programme for the development and periodic review of Environmental law ,1981- 1991,Unep-1991-p.1.

١. **حماية طبقة الاوزون** [١].

وذلك بالعمل على الحد من ومنع القيام بالانشطة التي تحدث آثاراً عكسية على طبقة الاوزون من خلال استمرار ادارة البرنامج بتحريك الجهد الدولي لوضع اطار عام للاتفاق المزمع عقده بين الدول المشاركة ، والذي كان من آثاره عقد اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون والتي دخلت حيز النفاذ عام ١٩٨٨م [٢] .

٢. **التلوث المائي من مصادر أرضية.**

وذلك بهدف منع تلوث المياه والحد منه وهو ما يتضمن التعامل مع جميع الاثار الناجمة عن هذا التلوث على المناطق الساحلية ومعالجة وتقليل الاثار العكسية التي وقعت بالفعل من خلال القيام بعمليات تنفيذية إضافية تتمثل في عقد مجموعة من الاتفاقيات الاقليمية والثنائية مع الاخذ بالنظر نتائج مؤتمر الامم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢م .

٣. **التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها .**

ويتضمن ذلك محاولة تقليل الاثار العكسية للنقل الدولي والمحلي للمواد السامة والمخلفات الخطرة لما تشكله من أخطار وتهديدات على البيئة وعلى صحة الانسان وذلك من خلال عقد بعض الاتفاقيات الدولية العالمية والاقليمية إضافة الى الاستعانة بالتشريعات الوطنية القائمة المعمول بها في الدول المشاركة [٣].

ثانياً ـ المجالات الفرعية لتطوير القانون البيئي الدولي :

تتمثل في تشجيع التعاون الدولي في حالات الطوارىء البيئية ، والحد من الاثارالضارة للأنشطة التي من شأنها الاضرار بالمناطق الساحلية ، والحد من الأنشطة التي تعمل على إنهاك التربة أو التقليل من جودتها بفعل التدخلات البشرية وما يترتب عليها من عوامل تؤثر بالسلب على التربة بشكل مباشر ، والتي تتمثل بالتصحر والتعرية والقطع الجائر للغابات وغيره ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تقديم الدعم الكامل للجهات الدولية المعنية بالتربة ومراعاة جميع عناصر الاستراتيجية الدولية لمكافحة التصحر ، وإعداد مبادىء توجيهية لتحقيق مزيد من

---

(١) الضرر الذي يصيب طبقة الأوزون في أعالي الغلاف الجوي من جراء أنشطة البشر معقد وغامض ويخفى على الجميع إلا العلماء الذين يدرسون هذه القضية – لمزيد من التفاصيل عن أهمية طبقة الأوزون ينظر : مجموعة من الباحثين والعلماء – كارثة تغير المناخ تهدد الوطن العربي والعالم – ط١ – دار الكتاب العربي – القاهرة ٢٠١٠ – ص ٩١ وما بعدها .

(٢) سنتناول اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون وأهم ماجاء فيها من مواد في المبحث الثاني من هذا الفصل .

(٣) د. صالح محمد محمود بدر الدين – المسؤولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٣- ص ٧٣ .

التعاون الدولي في مجال الحد من تلوث الهواء العابر للحدود وآثاره الخطرة على النظم الحيوية ، ومحاولة التوصل الى اتفاق دولي لأخطار المواد الكيمياوية للتحكم في ضبط إنتقال المواد الكيمياوية وحظر بيعها في الدول المنتجة لها ، وحماية الأنهار ومصادر المياه الداخلية من التلوث ، فضلاً عن تعزيز وتطوير مبادىء المسؤولية القانونية والتعويض المترتبة على الاضرار بالبيئة ، والتشجيع على تنفيذ الاجراءات والتدابير المتعلقة بتقدير الآثار الواقعة على البيئة الناتجة مما يمكن أن تحدثه بها المواد الكيميائية المحتملة السمية من أضرار خطرة على كافة الكائنات [1].

واعتبر المجتمعون في مونتفيديو أن المجالات التي يتم تحديدها اقترحت كقائمة غير كاملة لعناصر البرنامج وعليه يمكن إضافة إليها كل مايلزم لحماية البيئة على المستوى الدولي ، وفي شهر آيار من عام ١٩٨٥م صدر قرار من مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة صادق فيه على تلك التوجهات والمجالات القانونية لحماية البيئة ، حيث تم مناشدة الدول والمنظمات العالمية على (أن تأخذ بعين الاعتبار المبادىء التوجيهية الصادرة في مونتفيديو عند وضع الاتفاقات الثنائية والاقليمية والعالمية في هذا المجال) [2] .

الفرع الثاني

برنامج مونتفيديو الثاني

يُعدُ برنامج التطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي لعقد التسعينات(برنامج مونتفيديو الثاني Montevideo II) هو ثاني البرامج طويلة المدى المنبثقة عن خطة برنامج الامم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بالقانون البيئي ، وهو ذلك البرنامج الذي جاء في أعقاب برنامج مونتفيديو الأول الذي لعب الدور الأكثر أهمية في ارساء القواعد التي انطلقت منها أنشطة برنامج الامم المتحدة للبيئة في مجال القانون البيئي على مدار سنوات عقد كامل .

لقد تم تطوير البرنامج الثاني من خلال المؤتمر الدولي لكبار المسؤولين والخبراء في مجال القانون البيئي على المستوى الحكومي والمنعقد بهدف المراجعة الدورية لبرنامج مونتفيديو الاول ، حيث كانت الجلسة التي ناقشت عملية التطوير قد انعقدت في ريو دي جانيرو في الفترة من ٣٠ تشرين الاول الى ٢ تشرين الثاني من عام ١٩٩١م علاوة على المناقشات التي تناولت نفس الموضوع في مؤتمر نيروبي المنعقد في الفترة من ٧ الى ١١ ايلول ١٩٩٢م ، ومما دعم عملية

---

(1) Montevideo programme for the development and periodic review of Environmental law-op.cit-p.7.

(2) Ibid- pp 7-8 .

التطوير هو اصدار مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة القرارالمرقم ١٧\٢٥ في آيار عام ١٩٩٣م ، والذي أعتمد من خلاله البرنامج كإستراتيجية شاملة تسير وفقاً لها جميع أنشطة برنامج الامم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بمجال القانون البيئي على مدار سنوات عقد التسعينيات [١].

وجدير بالذكر إن برنامج مونتفيديو الثاني قد لقي إهتماماً كبيراً نظرا لتزامن المناقشات بشأنه مع انعقاد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية في ريو والمعروف بقمة الارض ، حيث أقر هذا المؤتمر البرنامج في إطار جدول أعمال القرن الحادي والعشرين في حزيران عام ١٩٩٢م ، وتم تدعيم التفويض الذي توصل إليه المؤتمر من خلال بعض القرارات التكميلية التي أصدرها مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة وكذلك لجنة التنمية المستدامة [٢] وفي ما يأتي أهم المجالات التي ركز عليها البرنامج :

أولاً- تعزيز قدرة الدول على المشاركة الفعالة في وضع القوانين البيئية وتنفيذها [٣]**:** ويتبين ذلك من خلال دعم قدرات الدول ، خاصة الدول النامية والدول ذات المراحل الاقتصادية الانتقالية ، من أجل اتخاذ اجراءات لحماية البيئة ومساعدتها في تحقيق التنمية المستدامه والمشاركة بفاعلية في المبادرات والمفاوضات والعمليات التنفيذية الخاصة بالاتفاقيات البيئية **ويمكن إجمال هذه الانشطة بالاتي :**

١. مساعدة الدول على تطوير ودعم القوانين والضوابط ذات الصلة بالبيئة والتنمية المستدامة .
٢. تطوير الترتيبات اللازمة لاستقبال ومعالجة ونشر المعلومات الضرورية عن التشريعات البيئية من مختلف المصادر الدولية والاقليمية والوطنية .
٣. مساعدة ودعم الدول على تطوير وتعزيز المؤسسات الوطنية في تحسين عمليات التنسيق الحكومي فيما بين الوزارات والادارات والوكالات والمنظمات الوطنية المعنية .
٤. تدريب الافراد المناسبين من الدول النامية والدول ذات المراحل الاقتصادية الانتقالية من خلال توفير المنح والزمالات الدراسية والتدريبية والعمل بالملحقيات الدولية والوطنية .
٥. إعداد ونشر المراجع والمواد العلمية والدراسية التي تتضمن المعلومات الوافية عن الممارسات والخبرات التي تم إكتسابها من قبل في مجال تطوير القانون البيئي .

---

(١) ينظر الوثيقة الصادرة من الـ(UNEP) المرقمة- UNEP/GC.25/11 بتاريخ ١٦ شباط ٢٠٠٩ – ص ٣ .

(2) Mid-term report on Implementation of the programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the (1993-1996)- UNEP-Nairopi -1996-p1.

(٣) قدم البرنامج مساعداته لدول عديدة في العالم من أجل تقييم وصياغة القانون البيئي الوطني فضلاً عن مساعدته لغالبية دول قارة أفريقيا مثل (بوركينا فاسو وبوروندي ، والرأس الاخضر والكاميرون وجمهورية افريقيا الوسطى والغابون وغينيا ومالي والنيجر وساو تومي والسنغال وتوغو – ينظر الوثيقة المرقمة – UNEP/GC24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٢٧ .

ثانياً- تنفيذ الصكوك القانونية الدولية في ميدان البيئة : وتعدُ من النشاطات المهمة للدول والمنظمات الدولية والتي يمكن بيانها بالاتي [١] :

١. تحديد الاسباب الحقيقية والقانونية التي تحول دون إنضمام الدول للاتفاقيات البيئية وتوفير الحد الاقصى من المساعدة والدعم خاصة الدول النامية لتسهيل عملية السير على النهج الذي تنص عليه هذه الاتفاقيات .

٢. تصميم نظام تقريري عملي يتسم بالكفاءة والفاعلية وذلك لمتابعة التنفيذ الفعال الكامل للاتفاقيات القانونية الدولية في مجال البيئة .

٣. فحص امكانية تصميم نظام تنقيح للاتفاقيات القانونية في مجال البيئة فيما يتعلق بالخبرات التي تم إكتسابها طبقاً لما ينص عليه "بروتوكول مونتريال " وغيره من السياقات ذات الصلة .

٤. معرفة مدى كفاية الصكوك الدولية ، وذلك من خلال العمل على حث الدول المعنية لوضع النظم الفعالة التي تضمن كفاية وفاعلية الاتفاقيات القانونية الدولية والتي تلبي متطلبات حل المشكلات التي تعتبر موضوع هذه الاتفاقيات ، علاوة على تطوير إجراءات إضافية لضمان إصدار الاستجابة الفعالة للمشكلات البيئية .

ثالثاً - المفاهيم أو المبادىء ذات الاهتمام بمستقبل القانون البيئي : و ذلك من خلال التعاون مع الاجهزة المعنية للأمم المتحدة وغيرها من الاجهزة الدولية ذات الكفاءة والتي تتمثل بالاتي [٢] :

أ. فحص ومراجعة المعاهدات الدولية الموجودة بالفعل ، والمباديء التوجيهية التي قامت على أساسها الاتفاقيات والمعاهدات التي من الممكن تطبيقها خلال عمليات تطوير القانون البيئي الدولي .

ب. مراجعة تطوير ما يستجد من مفاهيم أو مباديء قابلة للتطبيق في تطوير القانون البيئي الدولي .

جـ.الاهتمام بعمليات تطوير أوسع نطاقاً فيما يتعلق بنشر المعلومات الخاصة بالحقوق والمسؤوليات البيئية .

---

(١) قام الـ (UNEP) من خلال برنامج القانون البيئي (مونتفيديو) بتقديم المساعدة للدول في مجال تيسير الامتثال وانفاذ الالتزامات الخاصة بالاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف و اعدادها بصيغة صكوك قانونية وذلك من خلال خبراء في القانون البيئي الدولي - ينظر الوثيقة المرقمة – UNEP/GC24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٢٨ .

(2) programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the 1990's- UNEP : reference center for Environmental publications -1993-pp 1-3 .

د. مراجعة فروع القانون الدولي المتعلقة بالقانون البيئي مع مراعاة تحديد وتقييم المستجدات التي تطرأ على المفاهيم والمبادىء القانونية وتطبيقها ومعرفة آثار ذلك على عمليات تطوير القانون الدولي البيئي والتنمية المستدامة .

من خلال ماورد ذكره من أهداف ومجالات (برنامج مونتفيديو الثاني) بخصوص تطوير القانون البيئي الدولي[1] ، **يثار لنا تساؤل عن أسباب تداخل الاهتمام بحماية البيئة والتنمية المستدامة والتركيز عليهما بالاضافة الى منح أولويات لحماية الدول الفقيرة والنامية ؟**

يمكن ارجاع سبب ذلك الى إن تاريخ عقد الجلسات التحضيرية لبرنامج (مونتفيديو الثاني) تزامن مع إنعقاد مؤتمر قمة الارض في ريو والذي كانت من أهدافه الرئيسة هي التنمية المستدامة وعلاقتها بالبيئة، وهذا مانصت عليه مبادىء مؤتمر ريو دي جانيريو حيث أشار (المبدأ الأول) منه على ((يدخل الجنس البشري في صميم الاهتمامات المتعلقة بالتنمية المستديمة ، وله الحق في أن يحيا حياة صحية ومنتجة بما ينسجم مع الطبيعة)) كما وأشار المبدآن (٥ ، ٦) الى القضاء على الفقر ومنح أولوية خاصة لاحتياجات الدول النامية ، كما وأعاد إعلان (ريو) التأكيد على قيام الدول بالاخطار المبكر على الفور عند حدوث كوارث طبيعية أو غيرها من الكوارث التي من المحتمل أن تسفر عنه آثار ضارة ومفاجئة على بيئة دول أخرى وهذا ما أكد عليه المبدأين (١٨،١٩) من الإعلان .

الفرع الثالث

برنامجي مونتفيديو الثالث والرابع

إستمرت سلسلة برامج مونتفيديو طويلة الأمد في الاتساع بعد أن حققت نجاحات كبيرة في تطوير القانون البيئي الدولي في البرنامجين الأول والثاني خاصة بعد إنعقاد مؤتمر ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢م فسارع مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى إطلاق البرامج الأخرى المتتالية لدعم مشروع تطوير القانون البيئي الدولي **وهي كما يأتي :**

أولا - برنامج مونتفيديو الثالث .

يعد برنامج "مونتفيديو الثالث (Montevideo III) البرنامج الخاص بالعقد الاول من القرن الحادي والعشرين والذي تبناه مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في شهر شباط من عام ٢٠٠١م ، ويعدُ من بين أهم الانشطة التي يقوم بها البرنامج حيث تضمن خطة للمراجعة متوسطة

---

(1) إن مايمكن ملاحظته على مجالات اهتمام برنامج مونتفيديو الثاني هي تكرار في معظمها لدوائر اهتمام برنامج مونتفيديو الاول ، مع إضافة مزيد من التفصيل على عناصرها بأستثناء بعض المجالات الجديدة التي ذكرناها.

الأجل لما تم إنجازه من الانشطة وما تم تحقيقه من الاهداف عام ٢٠٠٤م وهي المراجعة التي تم رفع نتائجها لمجلس الادارة في جلسته الثالثة والعشرين لعام ٢٠٠٥م ، مما يدل على الاهمية التي أولاها المجلس لهذا البرنامج الثالث منذ نشأة برنامج الامم المتحدة للبيئة الأول في القرن الحادي والعشرين ، حيث تضمن البرنامج (٢٠ مكوناً) من المكونات الاساسية التي تم تحديدها في ضوء ثلاثة موضوعات رئيسة هي فاعلية القانون البيئي ، والمحافظة على البيئة وادارتها ، والعلاقات مع المجالات الاخرى [١].

وفيما يخص فاعلية القانون البيئي فقد سعى برنامج مونتفيديو الثالث الى تطوير المواقف التي اتخذها إعلان مالمو الوزاري حيث طُلب من برنامج الأمم المتحدة للبيئة الاضطلاع بأنشطة هادفة موجهة نحو الترويج لأنماط الإنتاج والاستهلاك المستدامة والسلوك المسؤول من الناحيتين البيئية والاجتماعية ، وتشمل إجراءات برنامج الأمم المتحدة للبيئة المتوخاة من إجراء دراسات عن فعالية نظم المسؤولية المدنية السارية باعتبار ذلك إحدى وسائل تلافي الأنشطة الضارة من الناحية البيئية والتخفيف من أضرارها ، وتوفير الخبرات للدول لتعزيز فعالية هذه النظم، ويطلب من برنامج الأمم المتحدة للبيئة إجراء عمليات تقييم للتحديات القائمة والناشئة للبيئة من أجل تحديد الثغرات ونقاط الضعف بما في ذلك الصلات البيئية والقضايا المشتركة في القانون الدولي لتحديد الدور الذي ينبغي أن تضطلع بها للاستجابة لتلك التحديات، والترويج لتطوير وتقييم فعالية مدونات السلوك الطوعية، والمبادرات المتماثلة التي تروج للسلوك المتكامل والمؤسسي المسؤول من الناحيتين البيئية والاجتماعية لاستكمال القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية ، وقد أكد أعلان مالمو على الأهمية المحورية للامتثال والإنفاذ والمسؤولية القانونية في مجال البيئة، ودور ومسؤولية الدول وجميع العناصر الفاعلة ذات الصلة، وشدد على ضرورة أن تعمل جميع العناصر الفاعلة معا لمصلحة المستقبل المستدام [٢].

أما في مجال العلاقات مع الإختصاصات الاخرى ، أكد برنامج مونتيفيديو الثالث على أهمية تحقيق التوازن بين التجارة والاهداف البيئية من خلال تضمين مبادىء حماية البيئة في التجارة الدولية والقوانين الاستثمارية والمالية ، وتشجيع الاهتمام بالقضايا البيئية في سياسات وقوانين المؤسسات المعنية بالامن القومي والاقليمي والدولي من خلال دراسة الموضوعات المتعلقة بحماية البيئة وقضايا الامن ، وتشجيع الدور الايجابي للقطاع العسكري في حماية البيئة من خلال توفير

---

(1) programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the 1990's- UNEP : reference center for Environmental publications -1993-op.cit.pp.(3-7).

(٢) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة – بتاريخ ١١/تشرين الثاني /٢٠٠٢ .
UNEP/GC.22/3/Add.2- p 5.

فرص تدريب الطاقم المدني والعسكري في المؤسسات العسكرية من أجل تطبيق المعايير القانونية لحماية البيئة وإزالة الاضرار الناتجة عن الانشطة العسكرية خصوصاً المتعلقة بإزالة المعدات العسكرية التي تضر بالبيئة وإصلاح الاضرار البيئية التي تسببت فيها الانشطة العسكرية [1] .

ثانياً - برنامج مونتيفيدو الرابع .

بدأ البرنامج الرابع لتطوير القاون الدولي البيئي من حيث ما أنتهى به البرنامج الثالث وذلك عند تقديم مشروع البرنامج للتصويت عليه في الجلسة الخامسة والعشرين لمجلس ادارة الـ (UNEP) في اجتماع كبار المسؤولين الحكوميين الخبراء في القانون البيئي لإعداد برنامج رابع، الذي عقد في نيروبي في الفترة من ٢٩ أيلول إلى ٣ تشرين الأول ٢٠٠٨م ، وقدم المشروع عند انعقاد الجلسة بتاريخ ١٦/ ٢٠٠٩/٢ بوصفه الاستراتيجية العريضة التي تتبع في صياغة أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجال القانون البيئي خلال العقد الذي يبدأ عام ٢٠١٠م على أن يتم استعراض تنفيذ البرنامج في موعد لا يتجاوز دورته العادية الثامنة والعشرين عام ٢٠١٥م ، وقد ركز برنامج مونتيفيدو الرابع على الاهداف الأتية [2] :

١. تعزيز فاعلية القانون البيئي وتتمثل بـالأتي :

آ.**التنفيذ والامتثال للقانون البيئي :** وذلك من خلال تحقيق التنفيذ الفعال للقانون البيئي وامتثاله وتطبيقه ، والعمل على النهوض بالتنفيذ الفعال للقانون البيئي عن طريق أمور منها المشاركة على أوسع نطاق ممكن في الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف ووضع استراتيجيات وآليات وقوانين وطنية ذات صلة تهدف لحماية القانون البيئي.

ب.**إجراء دراسات لتطوير القانون الدولي البيئي ويتمثل بما يأتي** [3] :

- دراسة فعالية القانون البيئي الدولي وامتثاله، وتحديد الأسباب التي تكمن وراء عدم الامتثال .
- دراسة فعالية القانون البيئي المحلي والوطني، بموافقة الدولة أو الدول المعنية وتعاونها.

---

(1) The programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the first Decade of the twenty- first century – UNEP -2001 – pp14-17.

(٢) وثيقة صادرة من (UNEP) حول مشروع برنامج مونتيفيديو الرابع بالرقم - UNEP/GC.25/11 عام ٢٠٠٩\ – ص ٥.

(٣) وثيقة صادرة من (UNEP) بالرقم – UNEP/GC.25/INF/15 عام ٢٠٠٩ – ص ٣ .

- تحديد الوسائل الفعالة للتصدي للمعوقات الرئيسة التي تواجهها خاصة الدول النامية، ولا سيما أقلها نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في تنفيذ القانون البيئي.

- التعاون مع الدول، وذلك بصفة خاصة بتقديم المساعدة إلى البلدان النامية، ولا سيما أقلها نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.
- القيام، عند الاقتضاء، وإسداءً للنُصح للسلطات الوطنية أو المحلية المختصة، بوضع قوانين نموذجية أو مواد إرشاد معادلة من أجل تنفيذ الصكوك البيئية الدولية، على أن توضع في الاعتبار مواد الإرشاد، إن وجدت، المعتمدة من قبل مؤتمر الأطراف أو الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.
- تعزيز الوسائل الميسّرة لتنفيذ القانون البيئي الدولي وامتثاله، والقيام، في هذا الصدد، بدراسة فعالية الآليات المالية، ونقل التكنولوجيا، والامتثال الطوعي، والحوافز الاقتصادية وفقاً لصكوك القانون البيئي الدولي الموجودة ،و تعزيز الاستخدام على نطاق أوسع للقانون الجنائي والإداري في تطبيق القانون البيئي المحلي والوطني.

- التشجيع، أثناء وضع صكوك قانونية دولية جديدة، على النظر في تنفيذ وتطبيق جوانب من تلك الصكوك.

- تعزيز تعليم القانون البيئي المحلي والدولي والمقارن في الجامعات ومدارس الحقوق والقيام، لتحقيق ذلك، بوضع المواد التعليمية، بما فيها الفيديو وغيره من الأدوات الإلكترونية.

٢. منع الضرر البيئي وتخفيف وطأته والتعويض عنه: وتتمثل صوره بما يأتي [١] :

آ. تعزيز جهود الدول، عند الاقتضاء، لوضع واعتماد معايير دولية تحدد مستويات عالية للحماية وأفضل معايير الممارسة لمنع وقوع الضرر البيئي وتخفيف وطأته.

ب.إجراء دراسات ، بموافقة وتعاون الدول المعنية، بشأن فعالية النظم القائمة للمسؤولية المدنية، بما في ذلك النظر في (مبدأ الملوث يدفع) ، وذلك كوسيلة لمنع الأنشطة الضارة بيئياً وتخفيف وطأة الضرر البيئي وتوفير الخبرة للدول لتعزيز فعالية هذه النظم.

---

(١) تمثلت مجالات عمل واهداف برنامج مونتفيديو الرابع بـ (سبعة وعشرين) فقرة وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة عام ٢٠٠٩ بحضور أكثر من خمسين دولة على أن يتم استعراضها عام ٢٠١٥ – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/11 – مصدر سابق - ص ٢.

ج. إجراء دراسات ، بموافقة وتعاون الدول المعنية، على كفاية وفعالية سبل ووسائل التعويض والنَصفة والاستبدال والاستعادة فيما يتعلق بالضرر البيئي.

د. دعم الدول لتطوير العمليات والإجراءات المتاحة لضحايا الأنشطة الضارة بيئياً أو من يمكن أن يكونوا ضحاياها، بصرف النظر عن جنسيتهم.

هـ. دعم تطوير نظم المسؤولية الوطنية بشأن الضرر البيئي، وذلك بطلب من الدول.

و. تعزيز التعاون فيما بين الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني في تقوية نظم منع الضرر البيئي وتخفيف وطأته [1] .

ز.مساعدة البلدان النامية، ولا سيما أقلها نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال في تطوير وتطبيق آليات تشريعية وإدارية ومؤسسية لتنفيذ الصكوك الدولية والسياسات المحلية المتصلة بمنع الضرر البيئي وتخفيف وطأته.

٣. تعزيز القانون الدولي البيئي وتطويره وتتمثل بما يأتي [2] :

آ. الاضطلاع بتقييمات للتحديات القائمة والآخذة في الظهور للبيئة من أجل تحديد مواضع القوة والفجوات ومواضع الضعف، بما في ذلك مسائل الترابط والتقاطع، في القانون البيئي الدولي، وتحديد الدور الذي يجب أن يؤديه استجابة لهذه التحديات.

ب.وضع معايير لتقرير الحاجة إلى صكوك بيئية دولية جديدة وإمكانية ذلك، مع مراعاة الموجود من الصكوك والممارسة الجارية.

ج. استعراض تطبيق المبادئ الواردة في إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالبيئة البشرية الصادر في استكهولم عام ١٩٧٢م، إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية، جدول أعمال القرن الـ (٢١)، إعلان جوهانسبرج المتعلق بالتنمية المستدامة ، خطة جوهانسبرج للتنفيذ بشأن مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة و تحديد مدى تطبيقها.

د. دراسة ميادين القانون الدولي الأخرى والعلاقة مع القانون الدولي البيئي بغرض تحديد المفاهيم والمبادئ والممارسات الناشئة وذات الصلة بتطوير وتنفيذ القانون البيئي من أجل تحديد المواضع المشتركة ومواضع التساند بينها.

---

(١) ينظر الوثيقة UNEP/GC.25/INF/15 – مصدر سابق – ص ٦ .

(٢) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/11 – مصدر سابق - ص ٦ .

و. تعزيز التعاون مع منظمة الأمم المتحدة وكذلك مع الهيئات الحكومية الدولية في أعمالها المتعلقة بوضع الصكوك المتعلقة بالبيئة، والقيام، بصفة خاصة، بالتشجيع، عند الاقتضاء، على إدماج التنمية المستدامة في تلك الصكوك [١].

ز. مواصلة دعم وتشجيع الجهود التي يبذلها الأكاديميون والباحثون وغيرهم لتحديد المجالات التي يمكن فيها إحداث المزيد من التطوير للقانون البيئي الدولي.

هذا وفضلاً عما تقدم فأن برنامج مونتفيديو الرابع أكد على حماية المناخ وأعطى الاولوية في تفعيل القانون الدولي البيئي لحماية تغير المناخ واعتبره من التحديات التي تستوجب الحماية ، وحث الدول على تطبيق ماجاء بنصوص إتفاقية الامم المتحدة الاطارية لتغيير المناخ ودعا باقي الدول الى الانضمام اليها من خلال التعاون مع الهيئات ذات الصلة مثل مؤتمر الأطراف، وهيئاته الفرعية وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو التابع لها، وذلك بتطوير وتنفيذ النُهج القانونية الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية والعالمية لتخفيف وطأة تغير المناخ والتكيف إزاءه، وتعزيز التنفيذ الفعال لهذه النُهج [٢] .

---

(١) خلال العقود الماضية وجهت برامج مونتفيديو المتتابعة عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجال القانون البيئي وتحفيز العمل الدولي لوضع عدد من الأتفاقيات البيئية متعددة الأطراف العالمية والأقليمية وإصدار صكوك دولية غير ملزمة كالمبادىء التوجيهية وتقديم الدعم لعدد كبير من الدول النامية والتي تمر بمراحل اقتصادية انتقالية – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/11 – مصدر سابق – ص ٢ .

(٢) وثيقة صادرة من البرنامج حول مشروع برنامج مونتيفيديو الرابع بالرقم - UNEP/GC.25/inf/11. في ٢٠ شباط ٢٠٠٩.

المطلب الثاني

الاختصاصات التشريعية والشركاء في البرنامج

تقوم أنشطة برنامج الامم المتحدة للبيئة في ميدان القانون البيئي على أساس التفويض الممنوح للبرنامج بموجب قرارات الجمعية العامة للامم المتحدة ، ومجلس ادارة البرنامج وغيرها من القرارات والوثائق ذات الصلة بهذا الشأن ، وإستناداً الى ذلك فإننا سنتناول الإختصاصات التشريعية للبرنامج وشركائه وذلك في فرعين .

الفرع الاول

الاختصاصات التشريعية

منذ عام ١٩٨٢م تم تنظيم أنشطة برنامج الامم المتحدة للبيئة لتحقيق الاهداف المرجوة منه على أكمل وجه في ضوء التنسيق مع برامج مونتفيديو المتعاقبة للتنمية والمراجعة الدورية للقانون البيئي ، ولأن برنامج الامم المتحدة للبيئة يستمد قوته من الجمعية العامة للامم المتحدة ويصدر قراراته من مجلس ادارة يتكون من الاعضاء في الامم المتحدة لاسيما وان قرار انشاء البرنامج صدر من الجمعية العامة للامم المتحدة فهنا لابد من الإطلاع على بعض القرارات التي اصدرها البرنامج والجمعية العامة للامم المتحدة والتي توضح مدى السلطة التشريعية التي يتمتع بها برنامج الامم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بأنشطة القانون البيئي **وكما يأتي :**

أولاً ـ قرارات الجمعية العامة .

يخول ميثاق الامم المتحدة في مادته العاشرة الجمعية العامة (أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه) ، فضلاً عن ذلك فأن ميثاق الامم المتحدة في المادة (١٣) منه أشار الى اختصاصات الجمعية العامة وصلاحياتها **والتي من أهمها :**

أ. العمل على تنمية التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التعاون المطرد للقانون الدولي عن طريق تدوينه واشاعة مفاهيمه وترسيخ مبادئه .

ب.العمل على إنماء هذا التعاون في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية والمساعدة في حماية حقوق الانسان وحرياته الاساسية .

لذا فأن الجمعية العامة هي أعلى هيئة حكومية في المنظمة نظرت في قضايا البيئة ، فهي التي دعت الى عقد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة الانسانية وهي التي أصدرت العديد من القرارات

حول البيئة الدولية بناءً على توصية من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، إذ ان الجمعية العامة تنظر في تقارير الهيئات التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يرفع هذه التقارير والتوصيات الى الجمعية العامة لاتخاذ التوصيات اللازمة بشأنها حيث تقوم الجمعية العامة بمراجعة مستمرة لتطبيق جدول أعمال القرن الحادي والعشرين الذي أقره مؤتمر الامم المتحدة المعني بالبيئة الانسانية ، كما وإن للجمعية صلاحية توقيت وتنظيم وتشكيل هذه المراجعة إذ جرت أول مراجعة بعد خمس سنوات على مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية والتي سميت (قمة الارض +٥) وقررت عقد جلسة استثنائية أخرى حول البيئة سنة ٢٠٠٢م وما تلتها من مؤتمرات أخرى وعقد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية (ريو +٢٠) [١].

إن إعلان نيروبي لعام ١٩٩٧م الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة جعل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة بجلاء ((الهيئة الرئيسة للأمم المتحدة في مجال البيئة)) ويوضح دوره على أنه (السلطة البيئية العالمية الرئيسة التي تضع جدول الأعمال البيئي العالمي، والتي تنهض بالتنفيذ المتلاحم للبعد البيئي من التنمية المستدامة، والتي تعمل كمناصر موثوق به للبيئة العالمية) [٢] ، وعلى إعتبار ان برنامج الامم المتحدة للبيئة يعدُ فرعاً من فروع الجمعية العامة وهو هيئة حكومية أنشئت إستناداً لنص المادة (٢٢) من ميثاق الامم المتحدة التي تنص على ((للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ماتراه ضرورياً للقيام بوظائفها)) ،بالاضافة الى إن حضور جلساته مفتوحه لكافة الدول الاعضاء في الامم المتحدة سواء كانوا أعضاء بمجلس الادارة أم غيرهم [٣] .

ومن أهم قرارات الجمعية العامة التي توضح السلطة التشريعية للبرنامج ما يأتي [٤]:

أ. **القرار رقم (٣٤٣٦) :** وقد طلب هذا القرار من المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة بأن يتخذ من الاجراءات الضرورية لتحديد استراتيجيات التطبيق والامتثال للقانون البيئي الوطني والدولي ، كما طالب مجلس ادارة البرنامج بإعلام الجمعية العامة سنوياً

---

(١) اجتماع الفريق الحكومي الدولي مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم المعني بحسن ادارة البيئة الدولية والاصلاح في الامم المتحدة – نيويورك نيسان٢٠٠١ – ص٦ وما بعدها – صدر بموجب الوثيقة المرقمة – UNEP/IGM/1/2 في ٤/نيسان ٢٠٠١.

(٢) المصدر نفسه – ص ٧ .

(٣) وثيقة صادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة بالرقم UNEP/GC/27/17 في ٢٠١٣/٣/١٢ - ص ٢٩.

(4) Legislative authority " http://www.unep.org/law/about_prog/legal_authority.asp.

بشأن الاتفاقيات الجديدة في مجال البيئة وبشأن وضع الاتفاقيات القائمة والاشارة الى التصديقات ودورات الانعقاد ، وهذه الامور نجدها في معظم القرارات اللاحقة [1].

ب.**القرار رقم (٧/٣٧)**: الميثاق العالمي للطبيعة عام (١٩٨٢) .

ج. **القرار رقم(٥٥/ ٢)** : إعلان الامم المتحدة للالفية .

د.**القرار رقم (٢٤٢/٥٣)** في ٢٨ /١٩٩٩/٧ الخاص بتأسيس المنتدى البيئي الوزاري العالمي التابع لبرنامج الامم المتحدة للبيئة.

ثانياً- قرارات مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة ذات الصلة .

ذكرنا سابقاً ان مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة يتمتع بهيكلية تتكون من (٥٨) عضواً من أعضاء الامم المتحدة و يستمد سلطته في اصدار القرارات وتقديم جدول الاعمال والمصادقة عليها من قبل أعضاء المجلس من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة [2] ، كما ويحق لجميع الدول الأعضاء في الامم المتحدة أوالاعضاء بالوكالات المتخصصة من الحضور في دورات انعقاد مجلس الادارة [3] ، وأهم قرارات مجلس ادارة البرنامج (UNEP) **مايأتي** :

١. **القرار (٢١/١٠) :** الخاص ببرنامج التطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي.

٢. **القرار(٢٥/١٧) :** برنامج مونتفيديو الثاني .

٣. **القرار (٣/٢١)** : برنامج التطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي للعقد الاول من القرن الحادي والعشرين (برنامج مونتفيديو الثالث) .

---

(١) طلبت الجمعية العامة في قرارها ٣٤٣٦ (د -٣٠) المؤرخ ٩ كانون الأول/ ١٩٧٥ إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يتخذ من التدابير ما قد يكون ضروريا لتحقيق الأهداف وتنفيذ الاستراتيجيات المتصلة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجال القانون البيئي الوطني والدولي، وأن يتخذ على وجه الخصوص تدابير تستهدف توفير المساعدة التقنية للبلدان النامية، بناء على طلبها، من أجل وضع تشريعاتها البيئية الوطنية، ولمساعدة الدول بناء على طلبها في إعداد مقترحات بشأن التدابير التشريعية أو غيرها من التدابير مما قد يكون ضروريا لامتثالها للاتفاقيات المعقودة في مجال الإدارة البيئية ، يتبين من هذا القرار إن الجمعية العامة قد منحت مجلس ادارة البرنامج صلاحيات واسعة بضمنها صلاحيات تشريعية – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/IEG/IGSP/2/2 – ٢٠٠٤ – ص ٣ .

(٢) تنص المادة (١٢) من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة على (مع مراعاة احكام المادة ١٥ وبعد انتخاب أعضاء المكتب كما ورد بالمادة ١٨ يقوم مجلس الادارة باقرار جدول أعماله للدورة على اساس جدول الأعمال المؤقت وأي بنود تكميلية مقترحة

(٣) المادة ٧ / أ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .

٤. القرار الصادر بالموافقة على مشروع تطبيق برنامج مونتفيديو الرابع لتطوير القانون البيئي عام ٢٠٠٨ [١] .

٥. قرارا مجلس ادارة البرنامج المرقمين (١\٢٧ و٢\٢٧) في ٢٢ شباط ٢٠١٣م والذين تم بموجبهما تغيير تسمية مجلس ادارة البرنامج وتعديل نظامه الداخلي [٢] .

وفي إطار السلطة التشريعية الممنوحة لمجلس إدارة البرنامج فيما يتعلق بالقانون البيئي الدولي والوطني وتطويرهما أصدر مجلس إدارة البرنامج عدداً من المبادىء التوجيهية غير الملزمة إلا انها أخذت أبعاداً قانونية بين الدول من حيث تطبيقها والعمل بها [٣].

ثالثاً- إعلانات ومؤتمرات البرنامج ومن أهمها [٤] :

١. إعلان نيروبي عام ١٩٨٢ م.

٢. إعلان ريو عام ١٩٩٢م .

٣. إعلان مالمو الوزاري عام ٢٠٠٠م .

٤. إعلان الدوحة الوزاري عام ٢٠٠١ م.

٥. مباديء جوهانسبرج التي تبناها المنتدى الدولي للقضاة عام ٢٠٠٢م [٥].

٦. القمة العالمية للتنمية المستدامة في جوهانسبرج عام ٢٠٠٢ (ريو +٢٠).

٧ . أتفاق مونتيري عام ٢٠٠٢م .

---

(١) أصدر مجلس ادارة البرنامج قراراً بإعتماد البرنامج الرابع لتطوير القانون البيئي (برنامج مونتفيديو الرابع) وصدر بموجب وثيقة برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقمة UNEP/GC.25/INF/15. – ص ٢ .

(٢) الوثيقة الصادرة من مجلس ادارة الـ UNEP المرقمة UNEP/GC.27/27 - ٢٠١٣ – ص ١١ .

(٣) مثال ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالامتثال للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف وإنفاذها (حزمة كارتاخينا) والمبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالبيئة والحصول على المعلومات والعدالة في القضايا البيئية - ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XI/11 – ٢٠١٠ – ص ١٧ .

(4) Legislative authority " http://www.unep.org/law/about_prog/legal_authority.asp .OP.Cit.p22.

آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢٩.

(٥) وافق البرنامج على هذه المبادىء بقرار من مجلس ادارته عام ٢٠٠٣ بموجب الدورة الثانية والعشرين للمجلس – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.22/3/ADD.2 – ٢٠٠٣ – ص٢.

الفرع الثاني

الشركاء في برنامج القانون البيئي

من أجل إتمام مهام البرنامج وفي سبيل تحقيق التنمية المستدامة أن تكون هناك ثمة شراكة وتعاون مع جميع المؤسسات والمنظمات ذات الصلة على المستوى الدولي والاقليمي والقومي حيث إن التحديات والفرص دخلت طور من التعقيد ، فكان لابد أن تزداد أهمية التحالف والشراكة الدولية في مجالي البيئة والتنمية المستدامة .

لقد عمل برنامج الامم المتحدة للبيئة على تأسيس مفهوم الشراكة العالمية من أجل حماية البيئة وذلك من خلال جهوده في تطوير القانون الدولي البيئي ومساعدة الدول النامية[١]. وجدير بالذكر أن معظم أنشطة برنامج الامم المتحدة للبيئة في ميدان القانون البيئي ترعاها جهات تطوعية خارجية أو تتم من خلال التعاون مع منظمات و وكالات أخرى إضافة الى حق هذه المنظمات بالاشتراك بصفة عضو في اللجان والاجهزة الفرعية التي ينشئها برنامج الامم المتحدة للبيئة [٢] ، **ومن بين تلك الجهات نذكر ما يأتي :**

أولاً- الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) : تعمل الوكالة على ضمان استجابة المشاريع التي تدعمها أو تديرها الى معايير السلامة البيئية من خلال دعوة الاطراف الى تطبيق هذه المعايير والقواعد وخصوصاً الاجراءات الوقائية لما يمكن أن تؤدي اليه الكوارث البيئية [٣] ، بالاضافة الى حق الوكالة أو من يمثلها بالحضور في اجتماعات برنامج الامم المتحدة للبيئة الدورية [٤] .

ثانياً- منظمة العمل الدولية (ILO) : ان لهذه المنظمة ولاية دستورية لمساعدة الدول في تحسين بيئة العمل فيها ، ومنذ عام ١٩١٩م كرست المنظمة جزءاً مهماً من جهودها في

---

(١) د. زياد عبد الوهاب النعيمي – دور المنظمات الدولية في حماية البيئة – دراسة قانونية في برنامج الأمم المتحدة للبيئة – بحث منشور في مركز الدراسات الأقليمية – جامعة الموصل – العدد ٣٢ – السنة العاشرة – بدون سنة – ص ٣٢٩ .

(٢) نصت المادة ٦٢ /٢ من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة على ((لأي دولة عضو بالامم المتحدة أو عضو بوكالة متخصصة أو بالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، سواء كانت هذه الدولة عضواً في مجلس الادارة أم لم تكن الحق في أن تصبح عضواً في أي جهاز فرعي لمجلس الادارة وعلى مجلس الادارة عند تحديد حجم الاجهزة الفرعية وانتخاب أعضائها أن يراعي تماماً استحسان أن تتضمن عضوية هذه الهيئات الدول ذات المصلحة الخاصة في مادة الموضوع الذي سوف تتناوله هذه الهيئات فضلاً عن الحاجة الى ضمان التوزيع الجغرافي العادل .

(3) The Annual Report for 1998: International Atomic Energy Agency- Vienna :IAEA 1998 –PP 50-53.

(٤) تنص المادة (٧) من النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة على ((يقوم المدير التفيذي بابلاغ تاريخ الجلسة الاولى لكل دورة الى جميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة أو الاعضاء بالوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية ..... إلخ))- جدير بالذكر ان من أبرز مظاهر التعاون القانوني بين البرنامج والوكالة الدولية للطاقة الذرية هو الأشتراك في توقيع معاهدة فيينا الخاصة بالإخطار السريع للحوادث النووية والتي اشرنا لها في الفصل الأول من الرسالة .

ذلك الاتجاه وخصوصا على صعيد صياغة المعايير البيئية ، وتتضمن برامج منظمة العمل الدولية المنفذة في مجال السلامة الوظيفية والصحة وهي (تلوث الهواء الضجيج والاهتزاز)، كما تتعاون منظمة العمل الدولية مع برنامج الامم المتحدة للبيئة لغرض تضمين مواضيع حماية العمال المعرضين للمواد الكيمياوية والاشعاع من المخاطر وفق أُطر قانونية [١] .

ثالثاً- منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة (FAO) :بالرغم من أنَ منظمة الاغذية والزراعة تختص في تشجيع الاستثمار في مجال الزراعة وادارة الاراضي والمياه وتحسين المحاصيل الزراعية والمواشي إلا انها ساهمت في مجالات حماية البيئة فشاركت في تطوير مبادىء (ميثاق الارض) في تشرين الاول عام ١٩٨١م ، وشاركت مع برنامج الامم المتحدة للبيئة في تحضير مسودات عدد من الاتفاقيات البيئية مثل اتفاقية فيينا لحماية البحر الابيض المتوسط والبروتوكولات الملحقة به [٢] .

رابعاً- منظمة الصحة العالمية (WHO): تهتم المنظمة منذ تأسيسها بالعوامل البيئية وأثرها على صحة الانسان وسبب هذا الاهتمام هو تأثير الظروف البيئية السيئة مثل تدهور نوعية المياه وتعطل نظم تصريف النفايات على صحة الانسان وما يؤدي إليه من ارتفاع نسبة الاصابة بالامراض وزيادة عدد الوفيات ، إضافة الى تأثير ظروف التطور التقني على تسهيل انتقال الامراض وإيجاد انواع جديدة منها [٣].

لقد بدأ الاهتمام المتخصص بقضايا البيئة في اطار منظمة الصحة العالمية في الدورة (٢٤) للجمعية العامة عام ١٩٧١م،أما فيما يخص الاطار القانوني فأن أحدى الوظائف الاساسية للمنظمة ، الى جانب تكوين المعايير الصحية هي جمع وتحرير وتوزيع المعلومات المتعلقة بقوانين الصحة الدولية ونشرها ، إضافة الى قيامها بالاشتراك مع برنامج الامم المتحدة للبيئة بعقد المؤتمرات الدولية للتعريف بأثر تلوث البيئة على صحة الانسان ، وتفعيل القانون البيئي والصحي في مواجهة التحديات البيئية ، كما تقوم منظمة الصحة العالمية بالاشتراك مع برنامج الامم المتحدة في تطبيق وإنفاذ مبدأ الملوث يدفع ، (polluter pays) الذي أقرته منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) والذي تم

---

(1) KLAUS NORTH . Environmental Business Management : An Introduction .Geneva –international labor Organization – Management Development series no -1992. P9.

(2) Alexandre.kiss – and –danah .shelton- International Environmental law- USA : transnational Publishers Inc – pp64-65.

(3) Health hazards of the human Environment – Geneva :WORLD Health Organization – 1972- p 13.

التأكيد عليه في المبدأ السادس عشر من إعلان (ريو دي جانيرو) حول البيئة والتنمية والذي ينص على ((السلطات الوطنية يجب أن تسعى الى تشجيع التكاليف البيئية الداخلية واستخدام الاتفاقيات الاقتصادية التي تأخذ بالحسبان منهج إن الملوث يجب أن يتحمل تكاليف التلوث مع الاخذ بالنظرالمصالح العامة وبدون أضرار بالتجارة والاستثمار)) [١].

خامساً- منظمة التربية والثقافة والعلوم (UNESCO) : على الرغم من ان دستور منظمة الامم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم يبدو بعيد كل البعد عن مواضيع البيئة وحمايتها إلا ان الحاجة الانسانية وتفاقم مشكلة البيئة أدى الى تبني المنظمة فكرة (الثقافة الايكولوجية)[٢] ، وفي بداية التسعينيات اعتبرت المنظمة حماية البيئة من ضمن اختصاصاتها كونها منظمة تهتم بالثقافة والحضارة وعلى اساس ان الثقافة والطبيعة هما مفهومان مترابطان بالنسبة للسكان الذين يعيشون في مناطقهم الاصلية وان التعبير الثقافي يمتد الى الطبيعة والبيئة لكونهما تعبيراً وإمتداداً للمجتمعات [٣] ، وقد شاركت منظمة اليونسكو في الاعداد لاتفاقيتين دوليتين مهمتين هما (اتفاقية رامسار) حول الاراضي الرطبة ذات الاهمية الدولية والثانية هي اتفاقية الارث الحضاري والطبيعي العالمي [٤] .

سادساً- المنظمة العالمية للارصاد الجوية : تأسست هذه المنظمة في بدايات تشكيل الامم المتحدة عام ١٩٤٧م إذ تعدُ الوريث الشرعي للمنظمة الدولية للارصاد الجوية التي تأسست عام ١٨٧٣م وحصلت على مركزها الدولي كوكالة متخصصة عام ١٩٥٠م، تتكون المنظمة من مؤتمر عام ومجلس تنفيذي وست رابطات اقليمية وثماني لجان فنية إضافة الى أمانة عامة قامت بدور بارز في تنفيذ أعمال مشتركة مع برنامج الامم المتحدة من خلال تطوير القانون البيئي وبالتحديد برنامج مونتيفديو للقانون البيئي حيث اشتركت في تقويم تآكل طبقة الاوزون من عملية المراقبة والرصد المباشر للغلاف الجوي كذلك اشتركت في تأسيس منظومة المراقبة العالمية للبيئة (GEMS) [٥] .

---

(١) د. بشير جمعة عبد الرحمن الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – ط١ منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت ٢٠١٣- ص٧٢ .

(٢) د. صليحة علي صداقة – النظام القانوني لحماية البيئة البحرية من التلوث في البحر المتوسط - ط١ - منشورات جامعة قار يونس - ليبيا – بنغازي ١٩٩٦ ص ٢٢٥ .

(3) Alexandre.kiss – and –danah .shelton- International Environmental law- USA –Op .Cit.p64.

(4) World Cultural Report : Culture – Creativity and Markets . Paris : Unesco- 1980- pp93-94.

(٥) تشترك المنظمة العالمية للارصاد الجوية مع برنامج الامم المتحدة ببرنامج مراقبة البيئة العالمي وقد بينا أهمية هذا النظام في الفصل الأول من الرسالة .

المطلب الثالث

مجالات عمل برنامج القانون البيئي

ذكرنا في الفصل الاول الاطار العام لما يقدمه البرنامج من دعم دولي لحماية البيئة ومجالات عمله وهيكله المؤسسي ، لذا سنبين في هذا المطلب طبيعة الدعم القانوني التي يقدمها البرنامج من النواحي الفنية والعملية وأثرها في إنفاذ وتفعيل القانون البيئي الدولي .

الفرع الاول

الدعم الفني القانوني

يتكون الدعم الفني القانوني من مجموعة من الانشطة تتمثل في تطوير ، وتوفيق وتعزيز وتفعيل التشريعات البيئية المحلية والانظمة المؤسسية في الدول النامية والدول ذات المراحل الاقتصادية الانتقالية ، كما يوفر دعما خاصاً لأجراء المفاوضات وعمليات تنفيذ وتطبيق القانون البيئي .

أولاً- الدعم القانوني : يقدم الدعم القانوني من جانب برنامج الامم المتحدة للبيئة بناء على طلب حكومات الدول المعنية في ضوء الموارد المتاحة وعمليات تقييم الاحتياجات التي يتم تنفيذها في إطار أعمال البعثات التي يوفرها البرنامج الى الدول المنتفعة إستناداً الى التفويض الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في القرار رقم (E٣٤٣٦) بتاريخ ٩ كانون الاول عام ١٩٧٥م [١] علاوة على الالتزام بالعمل في إطار قرارات مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة ،حيث يقدم الدعم للدول إما فرادى أو جماعات ، ويتضمن الدعم تعزيز التشريعات البيئية المحلية والسعي الى إزالة التعارض بين القوانين البيئية [٢].

ثانياً- التدريب : يقوم برنامج الامم المتحدة للبيئة منذ عام ١٩٩٣م من خلال قسم القانون البيئي بتنظيم برامج تدريب ، و ورش عمل ومؤتمرات ، وندوات على المستويات الأقليمية والدولية

---

(١) ورد هذا القرار في وثيقة برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقمة UNEP/IEGSP/2/2مصدر سابق – ص٣.

(٢) تجدر الاشارة الى إن برنامج الامم المتحدة للبيئة يقوم منذ تأسيسه بتوفير الدعم الفني القانوني لأكثر من ١٠٠ دولة من الدول النامية والدول الاخرى في جميع أنحاء العالم وفي سياق الدعم الفني قام برنامج الامم المتحدة للبيئة بالاشتراك مع برنامج الامم المتحدة للتنمية بمشروع مشترك استهدف تنفيذ مشروع لمدة خمس سنوات تبدأ من عام ١٩٩٥ الى عام ٢٠٠٠ وهو مشروع القانون البيئي والمؤسسات في أفريقيا والذي يستهدف إمداد سبع دول أفريقية بالأنشطة التي من شأنها تطوير الأطر المؤسسية والقانونية المناسبة لعملية الادارة الصحيحة للبيئة والموارد الطبيعية وهذه الدول هي بنين ، بوركينافاسو ، بوروندي ، الكاميرون ، ارتيتريا ، اثيوبيا ، الكابون ، كينيا ، غانا ، المغرب ، السودان ، ملاوي ، موريتانيا - **ينظر** الوثيقة المرقمة - UNEP/GC24/3/ADD.1 – مصدر سابق – ص ٢٩.

والمحلية بالتعاون مع الشركاء الاخرين ، حيث إن هناك أثنين من البرامج يتصدران قائمة برامج التدريب في مجال القانون البيئي هما : البرنامج الدولي للتدريب في مجال القانون البيئي ، وبرنامج القضاة ويعتبران من أهم المبادرات التي إتخذها البرنامج بالاضافة الى الترويج للتعليم البيئي خاصة التعليم في مجال القانون البيئي وإدخاله في مناهج الجامعات الوطنية ، وقد عقد لحد عام ٢٠١٠م ثمانية برامج تدريبية في مقر اليونيب في نيروبي .

وفي إطار التدريب يعدُ ماقام به برنامج الامم المتحدة للبيئة من جهود في تدريب القضاة مهماً لغرض بناء القدرات ولمنحهم خلفية حول ما يشهده القانون البيئي من تطورات سريعة ، فضلا عن إنشاء مجموعة إتصال اكاديمي للبرنامج في ميدان القانون البيئي والترويج [١].

ثالثاً- تطوير القانون الدولي البيئي : منذ ما يزيد على ثلاثين عاماً كان برنامج الامم المتحدة للبيئة ولايزال يعمل على ابرام وتطوير الاتفاقيات القانونية الملزمة وغير الملزمة في سبيل تطوير القانون الدولي للبيئة واليوم نجد البرنامج يعمل على تشجيع الإجراءات الدولية الهادفة الى معالجة الفجوات ونقاط الضعف التي تنتاب القانون الدولي البيئي وتوفير الخدمات القانونية اللازمة لتطويره وتعزيز الاتفاقيات البيئية ومساعدة الحكومات [٢] ، فكان ما ساهم به البرنامج في هذا الاطار وتأسيسه لقواعد قانونية عرفية من خلال مشاركته وتشجيعه الفعال لعقد إتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢م و إلزام الدول على عدم رمي الفضلات والنفايات في البحار ، فكان دوره بارزاً في صياغة المادة (١٩٢) التي ألزمت الدول بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها ، كما إن المادة (١٩٤) من هذه الإتفاقية سمحت للدول بأستغلال مواردها الطبيعية ولكن بالشكل الذي لايلحق ضرراً بالبيئة البحرية مع إتخاذ التدابير اللازمة للإقلال من إطلاق المواد السمية أو الضارة المؤدية الى تلوث البحار ، كذلك ما نصت عليه المادة (٢٣٥) ((تكون الدولة مسؤولة عن تعويض الضرر الناتج عن تلويث البيئة البحرية الذي يسببه أشخاصها الطبيعيون والاعتباريون)) [٣] .

---

(١) برنامج التدريب والقانون البيئي الذي أنشأ في اليونيب عام ١٩٩٣لمزيد من التفاصيل ينظر الموقع الالكتروني: http://www.unep.org/law/calendar/indexpast.asp#31 آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/١/٩

(٢) الوثيقة المرقمة UNEP/IEG/IGSP/2/2 – مصدر سابق – ص ٥ .

(٣) سلسلة القانون البيئي الصادرة عن برنامج الامم المتحدة للبيئة – ١٩٩٥ ص ٨٩ ومابعدها .

الفرع الثاني

تنفيذ وتفعيل القانون البيئي

لكي يتمكن البرنامج من إثبات دوره في حماية البيئة الدولية ونشر الوعي القانوني البيئي وتسهيل إنفاذ القانون البيئي فأنه عمد الى تفعيل برنامج يهدف الى الاهتمام بالقضاة بأعتبارهم شركاء أساسيين في تنفيذ وتطوير القانون البيئي و ركيزة أساسية في مجال الحماية الدولية والاقليمية والوطنية للبيئة .

وانطلاقاً من هذه الحقيقة بدأ برنامج الامم المتحدة للبيئة بأعداد برنامج القضاة مستهدفاً احتياجات العاملين بهذا الجهاز الحساس وتشجيع العاملين في هذا السلك على إكتساب خبرات فنية للتعامل مع شبكات المعلومات المشتركة فيما بين الدول وإحداث التوافق في تناول وتفعيل الاتفاقات المحلية والدولية [١]

ومما يزيد من أهمية برنامج القضاة ما اصدرته المحاكم على المستويين المحلي والدولي من أحكام والتي تنطوي ضمن مبادىء القانون العامة وتؤكد على أهمية القانون البيئي في تحقيق التنمية المستدامة وذلك من خلال تطبيق المبادىء التي ينص عليها القانون الدولي البيئي مثل مبدأ عدم التعسف بأستعمال الحق الذي أقرته محكمة التحكيم في حكمها بقضية (مصاهرتريل) [٢] ، بالاضافة الى مبادىء أخرى مثل ((مبدأ الملوث يدفع ، والمبدأ الوقائي ، ومبدأ المساواة بين الأجيال)) وأصبحت هذه المبادىء مقررة في جميع النظم القانونية الدولية والوطنية [٣] .

وفي هذا السياق يقوم إلتزام برنامج الأمم المتحدة للبيئة على أساس التفويض الذي كلف به البرنامج للقيام بالمهام المتضمنة في برنامج مونتفيديو الثالث للتطوير والمراجعة الدورية للقانون البيئي والذي تم تبنيه بالفعل في عام ٢٠٠١م وهو البرنامج الذي عرف القضاء على (إنهم أحد أهم الاهداف الرئيسة التي تستهدفها أنشطة بناء القدرات والامتثال في مجال القانون البيئي) [٤] ، كما أقرت الندوة العالمية للقضاة حول القانون والتنمية المستدامة مبادىء مهمة

---

(١) سيتم بحث نظام الامتثال والانفاذ القانوني للاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف بشكل مفصل في المبحث الثالث من الفصل الثاني.

(٢) سبق وأن أشرنا لهذه القضية وتفاصيلها في الفصل الاول من الرسالة .

(٣) د. مصطفى سلامة حسين و د. مدوس فلاح الرشيدي – القانون الدولي للبيئة – دراسة للقواعد العامة وأهم الاتفاقيات الدولية والإقليمية والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي تعنى بحماية البيئة – جامعة الكويت – ٢٠٠٧ - ص ١٦٠ -١٦١.

(٤) ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.22/3/Add.2 - مصدر سابق - ص ٦ .

أكدت على أن استقلال القضاء له أهمية في تنفيذ القانون البيئي وعلى دور القانون الدولي والوطني في مواجهة تدهور البيئة ، كما أكدت على ضرورة زيادة المعارف والمعلومات البيئية لتنفيذ القانون الدولي البيئي [١] .

وكان لقرار مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة المرقم (١٧\٢٢) الجزء الثاني \ أ في الجلسة (٢٢) المنعقدة في نيروبي للفترة من ٣ الى ٧ شباط عام ٢٠٠٣م والذي يتضمن (إلتزام برنامج الامم المتحدة للبيئة بتشكيل البرنامج العالمي للقضاة بمساعدة وإشراف مستشاري البرنامج وحضور كبار المسؤولين في القضاء والموظفين من جميع أنحاء العالم برعاية وزارة العدل في دولة جنوب أفريقيا) وتمخض عن هذا الإعلان ما يأتي [٢] :

١. الالتزام التام بالمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة عبر الولاية القضائية بتنفيذ القانون البيئي وتطويره وإنفاذه .

٢. تحقيق أهداف إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة للألفية والتي تعتمد على تنفيذ النظم القانونية الوطنية والدولية التي تم وضعها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة .

٣. التركيز على التعليم والتدريب ونشر المعلومات بما في ذلك المنتديات القانونية والقضائية الأقليمية و دون الأقليمية .

٤. التعاون فيما بين أعضاء الهيئة القضائية وغيرهم من المشاركين في سير الأجراءات القضائية داخل المناطق وعبرها .

٥. اصدار دليل ملخصات بالأحكام القضائية فيما يتعلق بالبيئة في مختلف أنحاء العالم .

---

(١) عقدت هذه الندوة في جوهانسبرج في جنوب افريقيا للفترة من ١٨ -٢٠ آب ٢٠٠٢ برعاية برنامج الامم المتحدة للبيئة وحضرها ممثلون عن أعضاء الهيئة القضائية من جميع أنحاء العالم بلغ عددهم ١٢٢ عضو بينهم ٥٩ من رؤوساء المحاكم وتضمن الاعلان ١٢ توصية تخص القانون البيئي الدولي والوطني و واجبات السلطة القضائية في انفاذ القانون البيئي واصدار التشريعات – ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.22/3/Add.2 - مصدر سابق – ص ٨ – ٩ .

(٢) مبادئ جوهانسبرج لدورالقانون والتنمية المستدامة المعتمدة في الندوة العالمية للقضاة المعقودة في جنوب أفريقيا عام ٢٠٠٢ ، وقد تم ذكر أهم المبادئ دون التطرق الى مجالات عمل البرنامج التي وردت في وثيقة الاعلان .

المبحث الثاني

الإتفاقيات البيئية التي ساهم البرنامج في إنشائها

كان لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ نشأته دور رائد في وضع وتطوير العديد من الأتفاقيات البيئية الدولية الهامة ، وهو في سبيل ذلك يحاول توفير الدعم من أجل العمل على تحديثها وتطوير إتفاقيات و بروتوكولات جديدة [١] .

ولهذا عمد برنامج الامم المتحدة للبيئة الى تطوير إتفاقيات جديدة مستخدماً ثلاث طرق ، تتمثل الاولى في وضع إتفاقية ملزمة معززة بخطة العمل (Action plan) ، أما الثانية هي تطوير صكوك القانون المرن مثل المبادىء التوجيهية غير الملزمة التي يتم تبنيها على المستوى الاقليمي أو العالمي ، وهذا ماجرى العمل به في مؤتمر استوكهولم ومؤتمر ريو ومالحقتهما من إعلانات مبادىء والتي شكلت الان قواعد عرفية قانونية ، أما الطريق الثالثة فمن خلال الاستعانة بالأتفاقيات القائمة لوضع بروتوكولات تحدد الحقوق والألتزامات الملقاة على عاتق الدول الاطراف [٢].

وبضوء ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول الاتفاقيات البيئية الدولية وفي المطلب الثاني سنبين الاتفاقيات البيئية الأقليمية التي ساهم البرنامج في إنشائها .

---

(١) د. هشام محمد بشير – حماية البيئة في إتفاقات منظمة التجارة العالمية – رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – ٢٠٠٥ – ص٨٤ وحيث إن الاتفاقيات البيئية سواءً معاهدات شارعة أو عقدية ، تختلف من حيث نطاقها فقد تكون عالمية النطاق أو إقليمية الغرض منها هو منع أو تقليل أو إزالة الخطر الوشيك للتلوث البيئي أو مهدداته – ينظر - د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل – الادارة الدولية لقضايا البيئة – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – العدد ١٤٧ السنة الثامنة والثلاثون – كانون الثاني ٢٠٠٢ - ص ١٩١ .

(2) Mostafa K. Tolba and Osama A.elkholy, op.cit,p747 .

المطلب الاول

الإتفاقيات البيئية الدولية

ساهم مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بدور فعال في تبني عدد من المعاهدات البيئية العالمية وخصص برنامجاً فرعياً لها وفقاً لروابط مؤسسية نصت عليها بنود الاتفاقيات و بموافقة مجلس إدارة البرنامج[1] وحيث إن الاتفاقيات البيئية الدولية تختلف بحسب طبيعتها فمنها مايهدف الى مكافحة التلوث ومنها مايهدف الى حماية الطبيعة وأخرى تسعى الى المحافظة على الكائنات الحية ، وهذا ما سنبينه في ثلاثة فروع .

الفرع الأول

الإتفاقيات البيئية الخاصة بحماية الكائنات الحية

إن وضع أحكام ملزمة لحماية الكائنات الحية بأعتبارها من الموارد الطبيعية للأنسان في جميع دول العالم بات ضروريا للمحافظة عليها وعلى ديمومتها ، وهذا ماسنبينه بالأشارة الى أهم الأتفاقيات التي ساهم البرنامج في إنشائها بهذا الخصوص .

أولاً - إتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالأنقراض من الحيوانات والنباتات البرية (CITES):

تهدف هذه الاتفاقية البيئية العالمية الى ضمان أن الإتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات غير ضار ببقاء هذه الأنواع ، ذلك إن إطلاق حرية الاستغلال التجاري دون ضوابط يعتبر التهديد الرئيسِ لبقاء الكثير من الأنواع ويأتي في المرتبة التالية لتدمير الموئل من حيث الخطورة ، لربطها بين الحياة الفطرية والتجارة بأحكام ملزمة لتحقيق الأهداف المتعلقة بالحفاظ على الأنواع والاستخدام المستدام لها كموارد طبيعية، وذلك من خلال وضع إجراءات تحد من الاتجار الدولي المفرط بتلك الأنواع [2].

---

(1) يقوم المدير التفيذي بمهام الامانة العامة لستة إتفاقيات عالمية متعددة الاطراف مثل : " اتفاقية الاتجار الدولي بانواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض ، اتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة ، واتفاقية التنوع البيولوجي ،اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون ، إتفاقية بازل ، إتفاقية روتردام ، اتفاقية استوكهولم " وتعتبر الامانة المنشئة بموجب كل من هذه الاتفاقيات جزءاً أساسياً من الهيكل المؤسسي للاتفاقية المعنية – ينظر الوثيقة المرقمة – (UNEP/GC.27/6) بتاريخ ٢٢ شباط ٢٠١٣ – ص٦.

(2) تبنى برنامج الأمم المتحدة للبيئة هذه الأتفاقية في ٣ آذار عام ١٩٧٣ ودخلت حيز النفاذ عام ١٩٧٥ ، وتسمى أيضاً بأتفاقية واشنطن بأعتبارها المدينة التي وقعت فيها الاتفاقية توقعات البيئة العالمية -٣ – مصدر سابق – ص ٦ .

وتضع الاتفاقية نظماً عالمية فعالة ومتكاملة للتجارة في الحياة الفطرية بهدف الحفاظ على الطبيعة والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية ، وقد قسمت هذا الاتفاقية استناداً لنص المادة (٢) منها انواع الحيوانات والنباتات الخاضعة لبنودها الى ثلاثة ملاحق ، فبينت في الفقرة (١) من المادة الثانية والتي أسمته بالملحق الأول ((كافة الانواع المهددة بالانقراض والتي تتأثر أو يحتمل أن تتأثر بالتجارة ويجب أن تخضع التجارة في عينات هذه الأنواع لتنظيم صارم خاص حتى لايتعرض أكثر من ذلك بقاؤها للخطر ، ويجب أن لايسمح بالتجارة فيها إلا في حالات إستثنائية)) فيما بينت في الملحق الثاني المشار إليه في الفقرة(٢ \ أ ، ب) من المادة الثانية الانواع الأخرى المشمولة والتي أسمتها غير مهددة حالياً ولكن ربما تصبح كذلك على ضرورة إخضاعها لتنظيم صارم أيضاً ، وفي الملحق الثالث المشار إليه في الفقرة (٣) من المادة الثانية منحت كافة الدول الاعضاء الحق في إعلان أنواع أخرى يرى ضرورة أن تخضع لتنظيم التجارة فيها داخل حدود سلطته الداخلية من دون أن تكون الغاية إستغلالها وبالتعاون مع الدول الأطراف [١] .

يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بدور مهم في هذه الاتفاقية فهو يشغل منصب أمانة السر من خلال المدير التنفيذي للبرنامج ، وتقع على عاتقه مهمة التنسيق بين الدول الاطراف(COP) والمنظمات الدولية الاخرى [٢]، وهذا مانصت عليه المادة (١٢) من الاتفاقية ((على المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة أن يشكل فور سريان مفعول هذه الأتفاقية أمانة سر ويجوز له أن يستعين بالقدر وعلى النحو الذي يراهما مناسبين بالهيئات والمنشآت الملائمة حكومية كانت أو غير حكومية دولية كانت أو وطنية والمؤهلة فنياً لحماية مجموعات الحيوان والنبات البرية وللحفاظ عليه ورعايتها)) ، و يتم تمويل ميزانية الأتفاقية والأمانة العامة من خلال مساهمات الاطراف السنوية وخلال السنوات الأولى للأتفاقية كانت المساهمات تأتي متأخرة عن المتوقع فكان برنامج الأمم المتحدة يقدم المساعدة من خلال تمويل من صندوق البيئة للأنفاق على متطلبات الأمانة ، كما يوفر برنامج الامم المتحدة للبيئة خدمات التدريب الى الجهات المسؤولة عن الادارة وموظفي الكمارك وغيرهم من المنوط بهم مراقبة الاتجار الدولي في الانواع المهددة

---

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر نص المادة ٢ \ ٣ من إتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالأنقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية

(٢) لم يكن تشكيل (مؤتمر الأطراف) قاصرا على الاتفاقيات البيئية التي تم تبنيها بعد انعقاد مؤتمر قمة الأرض عام ١٩٩٢ ، فقد تم اعتماد هذه المؤسسة في اتفاقيات بيئة متعددة ، منها معاهدة رامسار لحماية الأراضي الرطبة لسنة ١٩٧١ ، ومعاهدة لندن لمنع التلوث البحري لسنة ١٩٧٢ ، ومعاهدة بازل لمنع الاتجار بالنفايات الخطرة لسنة ١٩٨٩، وكذلك اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لسنة ١٩٨٥. بالإضافة إلى بعض الاتفاقيات الإقليمية مثل اتفاقية تلوث الهواء لعابر للحدود لسنة ١٩٧٩ واتفاقية أمريكا لحماية السلاحف البحرية لسنة ١٩٩٦ .

بالانقراض من الحيوانات والنباتات البرية كما يولي إهتماماً خاصاً بتقنيات إنسال الانواع الحبيسة من الحيوانات المهددة بالانقراض والاكثار الصناعي للنباتات أيضاً [١].

ثانياً- إتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة (CMS) :

تم إقرار هذه الاتفاقية عام ١٩٧٩م و أنشئت تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة والذي يشغل منصب الامانة في الاتفاقية وتعتبر الاتفاقية الوحيدة المتخصصة في الحفاظ على الانواع المهاجرة من الحيوانات البرية وموائلها وطرق هجرتها ، تعتبر أمانة اتفاقية الأنواع المهاجرة هي الهيئة التنسيقية للاتفاقية وترتب اجتماعات مؤتمر الأطراف (COP) ، **و المجلس العلمي (SCC) و اللجنة الدائمة** (STC) وترد وظائفه في المادة التاسعة من الاتفاقية ، وتشجع الأمانة وتدعم تطوير الاتفاقية ، كما يتم سرد الأنواع المهاجرة المهددة بالانقراض في الملحق **الأول** من الاتفاقية ، حيث تسعى الدول الأطراف الى حماية هذه الحيوانات بدقة، والحفاظ أو استعادة الأماكن التي يعيشون فيها ، وتخفيف العقبات التي تحول دون الهجرة والسيطرة على العوامل الأخرى التي قد تعرضهم للخطر إلى جانب إنشاء التزامات على كل دولة عند الانضمام إلى الاتفاقية ، فيما يتم سرد الأنواع المهاجرة التي تحتاج أو أن تستفيد بشكل كبير من التعاون الدولي لحمايتها في الملحق الثاني من الاتفاقية لهذا السبب، تشجع الاتفاقية الدول إلى إبرام اتفاقيات نطاق عالمي أو إقليمي[٢].

ثالثاً- إتفاقية التنوع البايولوجي (CBD):

تعد إتفاقية التنوع الاحيائي أو البايولوجي أول إتفاقية عالمية حول الاستخدام المستدام للتنوع البايولوجي والمحافظة عليه ، وقد أرست ثلاثة أهداف رئيسة بينتها المادة الاولى من الاتفاقية بنصها ((تتمثل أهداف هذه الأتفاقية التي من المقرر السعي من أجل تحقيقها وفقاً لأحكامها ذات الصلة في صيانة التنوع البيولوجي ، وأستخدام عناصره على نحو قابل للأستمرار ، والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدام الموارد الجينية عن طريق إجراءات منها الحصول على الموارد الجينية بطرق ملائمة ونقل التكنولوجيات الملائمة ذات الصلة ، مع مراعاة كافة الحقوق في هذه الموارد والتكنولوجيات وعن طريق التمويل المناسب)) [٣] ، كما عالجت الاتفاقية

---

(١) التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ : عشرون عاماً بعد استوكهولم – مصدر سابق – ص٥٢ .

(٢) دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في ١ تشرين الثاني ١٩٨٣ ، ويقع مقرها في مدينة بون في ألمانيا ، وهي معاهدة دولية تضم في عضويتها ١١٩ دولة لغاية عام ٢٠١٣ - ينظر الموقع الالكتروني على شبكة الانترنت لاتفاقية الـ (CMS): http://www.cms.int آخر زيارة بتاريخ ٢٥/شباط/٢٠١٤ .

(٣) يقصد بالتنوع البيولوجي " تباين الكائنات العضوية الحية المستمدة من كافة المصادر بما فيها ضمن أمور اخرى ، النظم الايكولوجية الارضية والبحرية والاحياء المائية والمركبات الايكولوجية التي تعد جزءً منها =،

العديد من قضايا التنوع البيولوجي ، بما في ذلك المحافظة على الموائل وحقوق الملكية الفكرية والسلامة البيولوجية وحقوق الشعوب الفطرية [١] .

بدأ برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP) في تحريك العمل نحو الأتفاقية من خلال قرار مجلس إدارته المرقم ٢٦/١٤ الصادر بتاريخ ١٧ حزيران ١٩٨٧م الذي طالب فيه المدير التنفيذي بالتشاور مع الحكومات لأنشاء فريق عمل متخصص من الخبراء الفنيين والقانونيين وبالتعاون مع مجموعة المحافظة على النظام الحيوي " اللجنة الحكومية للتفاوض لوضع اتفاقية بشأن التنوع البيولوجي " ، للبحث في جدوى وإمكانية تطوير اتفاقية شاملة تقوم بتنسيق الانشطة في هذا المجال [٢] ، وتوج عمل هذا الفريق ذروته في ٢٢ أيار ١٩٩٢م في مؤتمر نيروبي عند إعتماد النص المتوافق عليه لإتفاقية التنوع البيولوجي [٣] وقد أصبحت اتفاقية دولية ذات مشاركة عالمية واسعة حيث ضمت بالاضافة الى الدول الهيئات وثيقة الصلة بالحكومات كمفوضية التنمية المستدامة والهيئات الحكومية الدولية الاخرى الخاصة بالغابات واللجنة الثانية للجمعية العامة للأمم المتحدة ومرفق البيئة العالمية (GEF) [٤].

ومنحت الاتفاقية لبرنامج الامم المتحدة للبيئة منصب الامانة العامة بشكل مؤقت خلال فترة دخول حيز النفاذ وفي الاجتماع الاول للدول الاطراف يعمل المدير التنفيذي للبرنامج على مساعدة الدول الاطراف في تشكيلها من جديد [٥] ، وتبنت كذلك بروتوكول ملحق بالمعاهدة في عام ٢٠٠٠م سمي (بروتوكول قرطاجة) الخاص بالسلامة البيولوجية ليعالج المخاطر الكامنة التي قد تنتج عن التجارة الحدودية والتسرب العفوي للكائنات الحية المعدلة جينياً وقد وقع على البروتوكول (١٠٣ أطراف) من الاتفاقية [٦].

=وذلك بأن يتضمن التنوع داخل الانواع وبين الانواع والنظم الايكولوجية " أما المقصود بالموارد الجينية فتعني " أية مواد من أصل نباتي أو حيواني أو جرثومي أو غيرهما من الأصول تحتوي على وحدات عاملة للوراثة " أما الاستخدام القابل للأستمرار يعني به " استخدام عناصر التنوع البيولوجي بأسلوب ومعدل لايؤديان على المدى البعيد الى تناقض هذا التنوع ، ومن ثم صيانة قدرته على تلبية احتياجات وتطلعات الاجيال المقبلة " – لمزيد من التفصيل ينظر نص المادة ٢ من الاتفاقية .

(١) توقعات البيئة العالمية -٣ – مصدر سابق – ص ١٨ .

(2) Environmental Law in the United nation Environment programme,Op,cit,p7.

(٣) التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ : عشرون عاماً بعد استوكهولم – مصدر سابق ص ١٣٠ كذلك ماأشارت له الوثيقة الصادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة بتاريخ ٢٢ آيار المرقمة :
UNEP/BIO.DIV/CONF/1/ADD.1

(٤) فتحت الإتفاقية باب التوقيع في ٥ حزيران/ مايو ١٩٩٢ خلال مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ("مؤتمر الأرض" في ريو) ، وقد بقيت مفتوحة للتوقيع لغاية ٤ /حزيران ١٩٩٣ حيث حصلت في ذلك الوقت على١٦٨ توقيعاً ، ودخلت الإتفاقية حيز النفاذ في ٢٩ كانون الأول ١٩٩٣- من الرؤية الى العمل : اليونيب منذ مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية – مصدر سابق – ص١٤ .

(٥) نص المادة ٤٠ من اتفاقية التنوع البيولوجي .

(٦) توقعات البيئة العالمية -٣ – مصدر سابق – ص ١٨ .

الفرع الثاني

الإتفاقيات الدولية المتعلقة بالمناخ وتغيراته

ساهم برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عقد عدد من الإتفاقيات التي يؤدي إنفاذها الى تحقيق حماية للمناخ كما ساهم في إنشاء إتفاقيات أخرى من شأن تنفيذها المساهمة في الحفاظ على التوازن المناخي وتغيراته ، **وهي كما يأتي :**

أولاً- إتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون وبروتوكول مونتريال .

تقدم الأتفاقية إطاراً عاماً لتحقيق التعاون الدولي لحماية طبقة الاوزون [١] من خلال البحث والمراقبة لمعرفة الاسباب التي أدت الى تآكل هذه الطبقة ورفع الوعي العام لتسهيل تحقيق هذه الحماية ، لذلك توصف بأنها (اتفاقية إطارية) [٢] .

لقد كان برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP) سباقاً في توحيد الجهود الدولية للوصول الى حماية قانونية شاملة لحماية طبقة الاوزون حتى أسفرت جهوده بالتعاون مع منظمة الارصاد الجوية (WMO) واللجان العلمية والصناعية الى عقد اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون ، وفي ١٦ أيلول عام ١٩٨٧م تمت الموافقة من قبل الدول الاطراف على بروتوكول مونتريال الملحق بها والخاص بالمواد المستنفذة لطبقة الاوزون والذي دخل حيز النفاذ عام ١٩٨٩م [٣] ، وفي لفت النظر على بعض مواد إتفاقية فيينا نجد الفقرة الثانية من المادة الاولى منها بينت ما المقصود بالاثار الضارة الناجمة عن استنفاذ طبقة الأوزون بنصها ((بأنها التغيرات في البيئة المادية أو في الكائنات الحية ، بما في ذلك تغيرات المناخ التي لها آثار شديدة الضرر على الصحة البشرية أو على تركيب ومرونة وإنتاجية النظم الايكولوجية الطبيعية وتلك التي ينظمها الأنسان أو على المواد المفيدة للبشرية)) .

---

(١) تم إقرار إتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون خلال مؤتمر المفوضين الذي رعاه برنامج الامم المتحدة للبيئة في ٢٢ من آذار عام ١٩٨٥ ودخلت حيز النفاذ في ٢٢ أيلول ١٩٨٨.

(٢) د. محمد عبد الرحمن الدسوقي – الالتزام الدولي بحماية طبقة الاوزون في القانون الدولي العام – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٢ – ص٩٤ .

(٣) د. بشير جمعة عبد الجبار الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – مصدر سابق – ص١١٤ .

أما فيما يخص أمانة الاتفاقية فقد قررت الأتفاقية أن يكون برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو المسؤول بالقيام بالمهام التي حددتها الأتفاقية للأمانة بصفة مؤقتة ، وفي مؤتمر الاطراف الأول الذي عقد في هلسنكي عام ١٩٨٩م تم تعيين البرنامج (UNEP) كأمانة دائمة للأتفاقية [١] ، كما وافق المجتمعون أيضاً على تسهيل إمكانية استفادة الدول النامية من المعلومات العلمية والنتائج البحثية وبرامج التدريب المتصلة بالموضوع ، وعلى السعي الى إستحداث آليات تمويل مناسبة لتيسير نقل التكنولوجيا الى هذه الدول وتجديد معداتها بأقل التكاليف وتعهدوا بأن يعجلوا بالتناسب مع وسائلهم ومواردهم بأستحداث مواد كيميائية ومنتجات وتكنولوجيات بديلة مقبولة بيئياً [٢] ، بالاضافة الى إن بروتوكول مونتريال منح فترة طويلة نسبياً للدول النامية لتجميد وخفض والتخلص من المواد الخاضعة للرقابة تمتد من عام ٢٠٠٠ م الى عام ٢٠٤٠م والذي يعد التاريخ النهائي للتخلص التام من المواد التي أخضعها البروتوكول للرقابة [٣] ، وتعتبر هذه الاتفاقية والبرتوكول الملحق بها أول إتفاقية استخدمت مبدأ النهج الوقائي كأحد مبادئ التعاون الدولي للتخلص من التلوث وخفضه [٤] .

ثانياً: إتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ (UNFCC)

طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها المرقم (٤٣\ ٥٣) الصادر عام ١٩٨٨م بشأن حماية المناخ العالمي لصالح الأجيال الحالية والقادمة من المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والأمين العام لمنظمة الارصاد الجوية العالمية بأنشاء هيئة حكومية مشتركة متخصصة في تغير المناخ(IPCC) من أجل التوصل الى مراجعة شاملة واستخلاص توصيات يمكن من خلالها تحديد العناصر التي يمكن إدراجها في إتفاقية دولية خاصة بالمناخ [٥].

وفي عام ١٩٨٨م أنشأ برنامج الامم المتحدة للبيئة بالاشتراك مع المنظمة العالمية للارصاد الجوية "الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ " ليقوم بأصدار تقييمات بشأن تغير المناخ ومن ثم عقد إجتماع للفريق العامل المخصص لممثلي الحكومات للتحضير للمفاوضات المتعلقة بالاتفاقية الاطارية لتغير المناخ ، وفي أيلول عام ١٩٩٠م قام برنامج الامم المتحدة للبيئة بأعداد مسودة إتفاقية إطارية لتغيرالمناخ على أساس عرض مقارن للمبادىء العامة للمعاهدات ذات الصلة

---

(١) هذا مانصت عليه نص المادة ٧\ ٢ من إتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون ، وللمزيد من التفصيل ينظر د. محمد عبد الرحمن الدسوقي – مصدر سابق – ص ١١٧ -١١٨ .

(٢) ابراهيم محمد العناني – مصدر سابق – ص١٢٢ .

(٣) ينظر نص المادة الخامسة \٨\ب من بروتوكول مونتريال والخاصة بوضع الدول النامية .

(٤) د. صلاح الحديثي – مصدر سابق – ص ١٦٦ .

(5) Environmental Law in the United Nations Environment programme, Op,cit,p10 .

، وقررت الجمعية العامة بموجب القرار المرقم (٤٥\٢١٢) إنشاء لجنة تفاوض حكومية (INC) مفتوحة العضوية لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة بدعم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية لأعداد نص نهائي للأتفاقية ، ومع أستمرار إنعقاد لجنة التفاوض الحكومية الدولية أعتمدت إتفاقية الأمم المتحدة الأطارية بشأن تغير المناخ بعد خمسة عشر شهراً من المفاوضات في آيار ١٩٩٢م [١] ، وفتح باب التوقيع عليها أثناء إنعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المعروف بـ (مؤتمر قمة الأرض) (UNCED) في مدينة ريو دي جانيرو البرازيلية [٢].

تتمثل الأهداف الرئيسة لمعاهدة الامم المتحدة الاطارية لتغير المناخ في العمل على أستقرار إنبعاثات (الغازات الدفيئة) [٣] ، فقد نصت المادة الثانية من الاتفاقية على ((الهدف النهائي لهذه الاتفاقية، ولأي صكوك قانونية متصلة بها قد يعتمدها مؤتمر الأطراف، هو الوصول، وفقاً لأحكام الاتفاقية ذات الصلة، إلى تثبيت تركيزات الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي ، وينبغي بلوغ هذا المستوى في إطار فترة زمنية كافية تتيح للنظم الإيكولوجية أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغير المناخ، وتضمن عدم تعرّض إنتاج الأغذية للخطر، وتسمح بالمضي قدماً في التنمية الاقتصادية على نحو مستدام)) .

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأت الاتفاقية مبادىء عامة للدول الأطراف فقد نصت الفقرة الاولى من المادة الثالثة على ((تحمي الأطراف النظام المناخي لمنفعة أجيال البشرية الحاضرة والمقبلة، على أساس الإنصاف ووفقاً لمسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة ، و قدرات كل منها وبناء على ذلك، ينبغي أن تأخذ البلدان المتقدمة النمو الأطراف مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه)) ، فيما منحت الدول النامية وضعاً خاصاً لتنفيذ أهداف الاتفاقية بينته نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة بـ ((يولى الاعتبار التام للاحتياجات المحددة والظروف الخاصة للبلدان النامية الأطراف ،ولاسيما تلك المعرّضة بشكل خاص للتأثر بالنتائج

---

(١) التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ : عشرون عاماً بعد استوكهولم – مصدر سابق – ص٩٨ وص - ١٣١.

(٢) شكلت المعاهدة محوراً مهماً في مؤتمر ريو ودخلت حيز النفاذ في ٢١ آذار عام ١٩٩٤ وبلغ عدد أطرافها بعد مرور عشر سنوات على تبنيها ١٨٦ دولة بضمنها دول الأتحاد الأوروبي – ينظر د. بشير جمعة الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي - مصدر سابق – ص ١٤٧ .

(٣) مصطلح" الغازات الدفيئة " يعني تلك العناصر الغازية المكونة للغلاف الجوي، الطبيعية والبشرية المصدر معاً التي تمتص الأشعة دون الحمراء وتعيد بث هذه الأشعة – ينظر نص المادة ١ الفقرة ٥ من الأتفاقية .

الضارة الناجمة عن تغير المناخ وللأطراف، ولا سيما البلدان النامية الأطراف التي سيتعين عليها أن تتحمل عبئاً غير متناسب أو غير عادي بمقتضى الاتفاقية)) .

وحددت الأتفاقية الالتزامات الملقاة على عاتق الدول الاطراف وأعتبرتها مسؤولية مشتركة فقد نصت الفقرة الاولى من المادة الرابعة على ((يقوم جميع الأطراف واضعين في الاعتبار مسؤولياتهم المشتركة وإن كانت متباينة ، وأولوياتهم وأهدافهم وظروفهم الإنمائية المحددة على الصعيدين الوطني والإقليمي)) .

وجدير بالذكر إن الاتفاقية عند تحديدها لمسؤوليات الدول الاطراف قد أستخدمت عبارة (commitments) والتي تعني التعهدات بدلاً من إستخدامها لعبارة (Obligations) والتي تعني الالتزامات لأن هذا الأمر يتماشى مع طبيعة الاتفاقية الأطارية التي لاتفرض إلتزامات لأنها عبارة عن تعهدات أو مسؤوليات يتعهد بها الاطراف للسعي الى تحقيقها في ضوء هذه الاتفاقية[1] .

لقد أوضحت الاتفاقية الاطار العام لمسؤوليات الدول الأطراف فيها وقسمتها على ثلاثة أنواع :

النوع الاول : والذي يشمل جميع الدول الاطراف في الأتفاقية بما فيها المتقدمة والنامية .

النوع الثاني : وهي الدول التي ضمها المرفق الاول من الأتفاقية وتشمل جميع الدول الصناعية والدول الاشتراكية السابقة المتحولة الى إقتصاد السوق وعددها (٣٦) دولة .

النوع الثالث : الدول التي ضمها المرفق الثاني من الأتفاقية وتشمل الدول الصناعية فقط وعددها (٢٥) دولة .

حيث تلزم دول المرفق الأول والذي يشمل الدول الصناعية والدول المتحولة لأقتصاد السوق والتي أوكلت الاتفاقية إليها الدور القيادي في مواجهة المشكلة فأشارت الى مسؤوليتها الفقرة الثانية من المادة الرابعة وذلك بالحد من إنبعاث الغازات الدفيئة فيها دون تحديد مستوى التخفيض الى مستوى عام ١٩٩٠م وتحميلها مسؤولية إضافية تتمثل في تقديم المعونة المالية والفنية للدول النامية ونقل التكنولوجيا إليها ، كما أعطت الأتفاقية مرونة للدول المتقدمة في تنفيذ تعهداتها وذلك من خلال إعطائها الحرية في أختيار سنة الأساس التي تناسبها لما بعد عام ١٩٩٠م ، ودعوة هذه الدول الى تطوير تكنولوجيا أقل ضرراً بالبيئة على أن تتاح هذه التكنولوجيا للدول النامية أيضاً[2].

أما دول المرفق الثاني والذي يضم الدول الصناعية فقط فقد حددت مسؤولياتها في الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة من المادة الرابعة من الأتفاقية والتي تضمنت تقديم المساعدات للدول النامية لكي

---

(1) د. بشير جمعة الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – مصدر سابق – ١٤٩ .

(2) ينظر المرفق الاول من إتفاقية الامم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ ، للأطلاع على أسماء الدول في المرفق .

تتمكن من مواجهة إلتزاماتها بموجب الأتفاقية ، كما عليها إتخاذ كل الخطوات الممكنة من أجل تعزيز التنمية [١] .

عقد مؤتمر الاطراف (COP) والذي يعتبر الجهاز الاعلى في الاتفاقية أول إجتماع له في عام ١٩٩٥م وتم وضع الخطط طويلة الأمد بشأن تغير المناخ لما بعد عام ٢٠٠٠م ، وفي عام ١٩٩٦م عقد الاجتماع الثاني في جنيف و تمخض عنه إعلان جنيف الذي تضمن أن تكون أهداف الأتفاقية ملزمة من الناحية القانونية ، وفي الأجتماع الثالث عام ١٩٩٧م في كيوتو تم توقيع (بروتوكول كيوتو) الملحق بالاتفاقية [٢] ، حيث كان الهدف الرئيسي منه الحد من ظاهرة الاحتباس الحراري الذي يعتبر أحد أهداف الاتفاقية الاطارية لتغير المناخ ، بالاضافة الى إنه أخذ بمبدأ تنوع المسؤوليات في تحديد ألتزامات الدول الأطراف وخاصة الدول المتقدمة والكبرى التي تتحمل العبء الأكبر في الحد منها [٣].

إن إتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ تعد من الاتفاقيات البيئية التي تعاملت مع مشكلة بيئية عالمية معقدة بطريقة شمولية وعامة فقد أعتمدت على مبادىء جديدة في القانون الدولي البيئي كمبدأ الحذر وتنوع المسؤوليات والملائمة والتنمية المستدامة مما يدل على إن هذه الاتفاقية تمثل بحق تطوراً للقانون الدولي البيئي [٤] .

ثالثاً- إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة التصحر (UNCCD) .

تهدف هذه الإتفاقية بحسب مانصت عليه (المادة الثانية \ ١) بقولها ((الهدف من هذه الاتفاقية هو مكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد أو من التصحر ، وبخاصة في أفريقيا ، وذلك عن طريق اتخاذ إجراءات فعالة على جميع الأصعدة ، مدعومة بتعاون دولي وترتيبات شراكة ، في إطار نهج متكامل متسق مع جدول أعمال القرن (٢١) ، بهدف الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة في المناطق المتأثرة)) .

تركز الإتفاقية على عدد من المبادىء المهمة نصت عليها المادة (٣) **تتمثل بالأتي:** ((أ- ينبغي للأطراف أن تضمن أن يكون اتخاذ القرارات المتعلقة بتصميم وتنفيذ برامج مكافحة

---

(١) ينظر المرفق الثاني من إتفاقية الأمم المتحدة الأطارية بشأن تغير المناخ ، للأطلاع على أسماء الدول في هذا المرفق .

(٢) نرمين السعدني – بروتكول كيوتو وأزمة تغير المناخ – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – العدد٤٥ – عام ٢٠٠١ ص ٢٠٦ -٢٠٧ . وكذلك مانصت عليه المادة ١٧ /١ من الاتفاقية الاطارية على "يجوز لمؤتمر الأطراف، في أي دورة عادية، أن يعتمد بروتوكولات للاتفاقية".

(٣) د. سلافة طارق الشعلان – الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الأحتباس الحراري – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون/جامعة بغداد ٢٠٠٣ – ص ١٧٥ .

(٤) د. بشير جمعة الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – مصدر سابق – ص ١٧٣ .

التصحر و تخفيف آثار الجفاف قائماً على مشاركة السكان والمجتمعات المحلية وأن يجري إيجاد بيئة تمكينية على المستويات الأعلى لتسهيل العمل على الصعيدين الوطني والمحلي ، ب- ينبغي للأطراف أن تعمل ، بروح من التضامن والشراكة الدوليين على تحسين التعاون والتنسيق على الأصعدة دون الإقليمية والإقليمية والدولية ، وتحسين تركيز الموارد المالية والبشرية والتنظيمية والتقنية ج- ينبغي للأطراف أن تطور بروح من الشراكة التعاون فيما بين كل مستويات الحكومة والمجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية وحائزي الأراضي لتهيئة فهم أفضل لطبيعة وقيمة الأراضي والموارد المائية الشحيحة في المناطق المتأثرة والعمل من أجل استخدامهاعلى نحومستدام ، د- ينبغي للأطراف أن تضع في كامل اعتبارها الاحتياجات والظروف الخاصة للأطراف من البلدان النامية المتأثرة ، ولا سيما أقلها نمواً)).

كما وأشارت هذه الاتفاقية الى أهمية التعاون والتنسيق بين الاطراف والاتفاقيات الاخرى ذات الصلة واشارت بالتحديد الى اتفاقية الامم المتحدة الاطارية لتغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي لتحقيق اكبر فائدة والتشجيع على تنفيذ البرامج المشتركة ، لأهمية العلاقة بين التصحر وتغير المناخ [1] ، وقد عمل برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP) على تقديم الدعم المالي والتقني للمفاوضات بشأن الاتفاقية فضلاً عن مساندة السكرتارية أو الامانة المؤقتة التي شكلتها الامم المتحدة بموجب قرارها المرقم (٤٧ \ ١٨٨) المؤرخ ٢٢ كانون الأول ١٩٩٢م وضمان مشاركة الخبراء في الاجتماعات الاولية والتحضيرية للدول الاطراف [2] .

الفرع الثالث

الاتفاقيات البيئية الخاصة بالمواد الكيميائية الخطرة

لم يقتصر دور برنامج الامم المتحدة للبيئة على المساهمة في الحفاظ على البيئة من خلال الاتفاقيات المختصة بالمناخ والكائنات الحية الاخرى بل عمد الى تفعيل اتفاقيات عالمية تختص بالحد من خطورة التلوث الكيميائي والنفايات الخطرة على البيئة الانسانية .

(1) ينظر نص المادة ٨ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة التصحر .
(2) من الرؤية الى العمل : اليونيب منذ مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية – مصدر سابق – ص ١٥ .

أولاً- إتفاقية بازل بشأن التحكم بنقل المواد الخطرة العابرة للحدود:

تعتبر اتفاقية بازل أول اتفاق ملزم ذي طابع دولي في مجال مراقبة حركة النفايات الخطرة ، بل هي واحدة من أهم الخطوات التي اتخذت في العصر الحديث تجاه التنظيم الدولي لحركة النفايات الخطرة والتحكم فيها عبر الحدود الدولية ، حيث تكمن أهميتها في إنها وضعت حداً لتجارة النفايات الخطرة والنقل غير المشروع لها [١] .

يرجع الفضل في إعداد الاتفاقية الى برنامج الامم المتحدة للبيئة عندما دعا مجلس ادارته الى تشكيل لجنة فنية وقانونية (فريق عمل) لعقد اجتماع تشاوري داخل برنامج مونتفيديو لتطوير القانون الدولي البيئي والذي أوصى بضرورة عقد معاهدة دولية لتنظيم نقل النفايات الخطرة عبر الحدود وتخفيض انتاج النفايات الخطرة الى الحد الادنى و وضع نظام رقابي على حركة النفايات داخل الاقليم وخارجه [٢] ، وفي آذار عام ١٩٨٩م أنهى فريق العمل مشروع الاتفاقية ودعا المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة الى عقد مؤتمر دولي في مدينة بازل في سويسرا لاعتماد الاتفاقية والذي حضره ممثلون عن (١١٦) دولة بالاضافة الى ممثلين عن الوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية [٣] ، وتم وضع القائمة النهائية للعناصر التي يجب إدراجها في الاتفاقية والمتعلقة بنقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود والمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم [٤].

---

(١) د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ – اتفاقية بازل ودورها في حماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة – دار شتات للنشر – مصر ٢٠٠٨ – ص ٦ .

(٢) د. صالح محمد محمود – المسؤولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي – مصدر سابق ص٧٤.

(٣) تم توقيع الاتفاقية في ٢٢ آذار ١٩٨٩ ودخلت حيز النفاذ عام ١٩٩٢ وكلف برنامج الامم المتحدة للبيئة بمهام أمانة الاتفاقية المؤقتة .

(٤) هالة أحمد محمد – الادارة الدولية للمخلفات الخطرة في ضوء أحكام إتفاقية بازل لعام ١٩٨٩ رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة القاهرة – كلية العلوم السياسية – ٢٠٠٨ – ص ٩٨ - كما نصت المادة ١٥\١ من الاتفاقية على " ينشأ، بموجب هذا مؤتمر للأطراف ويدعو المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى عقد الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف في موعد أقصاه عام واحد من بدء سريان هذه الاتفاقية وتعقد بعد ذلك اجتماعات عادية لمؤتمر الأطراف على فترات منتظمة يحددها المؤتمر في اجتماعه الأول " ، ونصت المادة ١٦ \ ٢ منها على " يضطلع برنامج الأمم المتحدة للبيئة بوظائف الأمانة بصفة مؤقتة إلى حين انتهاء الاجتماع العادي الأول لمؤتمر الأطراف" .

ثانياً ـ إتفاقية روتردام(PIC) :

تعتبر إتفاقية روتردام المعنية بإجراءات الموافقة المسبقة عن علم على مواد كميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية ضمن توصيات مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية عام ١٩٩٢م [١] وذلك من خلال إدراج صك ملزم قانوناً بشأن الاجراءات المسبقة عن علم ، وبذلك بدأ برنامج الامم المتحدة للبيئة في دورته الثامنة المنعقدة في آيار عام ١٩٩٥م بمناقشة التقدم المحرز في هذا الصدد والاجراءات اللازمة لوضع صك ملزم وتم تشكيل لجنة تفاوض حكومية بموجب مقرر مجلس ادارة البرنامج المرقم (١٨\١٢) بالاشتراك مع منظمة الاغذية والزراعة وأن تتمثل ولاية هذه اللجنة في إعداد صك دولي ملزم قانوناً لتطبيق إجراءات الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية وعلى أثرها عقد برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) ومنظمة الاغذية والزراعة (FAW) عملاً بتوجيهات الاجهزة الرئاسية لكل منهما خمسة إجتماعات للجنة التفاوض الحكومية [٢].

ويتمثل الهدف الرئيسِ لمعاهدة روتردام كما أشارت إليه نص المادة الاولى ((هو تشجيع المشاركة في المسئولية والجهود التعاونية فيما بين الأطراف في الإتجار الدولي بمواد كيميائية خطرة معينة بهدف حماية صحة البشر والبيئة من الأضرار المحتملة والمساهمة في إستخدامها إستخداماً سليماً بيئياً وذلك بتشجيع وتيسير تبادل المعلومات عن خواصها)).

ثالثاً ـ إتفاقية إستوكهولم (POPS) :

كان لبرنامج الامم المتحدة للبيئة دور بارز في وضع معاهدة استوكهولم [٣]، والتي تهدف الى

---

(١) أشار الفصل ١٩ من جدول أعمال القرن ٢١ المعني بالادارة البيئية السليمة الى المواد الكيميائية السمية بما في ذلك منع الاتجار الدولي غير المشروع والمنتجات السمية والخطرة .

(٢) حيث وقع على الاتفاقية ٦٢ طرفاً ودخلت حيز النفاذ في ٢٤ شباط/٢٠٠٤ ، وتقرر أن تؤدي وظائف الامانة بصورة مشتركة بين المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة والمدير العام لمنظمة الاغذية والزراعة ، وأختتمت المفاوضات في آذار عام ١٩٩٨م بأعداد مشروع نص نهائي للأتفاقية وقام مؤتمر المندوبين المفوضين في روتردام بهولندا بالتوقيع على الاتفاقية في ١٠ أيلول ١٩٩٨ - **ينظر** ديباجة اتفاقية روتردام ولمزيد من التفصيل **ينظر** الموقع الالكتروني لمنظمة (فاو) على شبكة الانترنت :
WWW.faw.org/docrep/meeting/x2860a.htm آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/٢ .

(٣) تم التوقيع عليها في مايو ٢٠٠١ وقعت عليها ١٥١ حتى أيلول ٢٠٠١ ، ودخلت حيز النفاذ في ١٧ آيار ٢٠٠٤ بعد أن صدقت عليها ١١١ دولة .

التخلص من الملوثات العضوية المستعصية الـ (POPs) المنتجة عن قصد [1] ، وإلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لتقليل أو منع إنتاج أواستخدام كل من الكيماويات المحددة فى الاتفاقية وحظر الاتجار فيها ، و ضمان إدارة سليمة بيئياً لمخزون الـ (POPs) من الإنتاج المقصود وللنفايات والمنتجات والمواد التى هى على وشك أن تصبح من النفايات والتى تتكون من أو تحتوى على مواد ملوثة بالـ (POPs) سواء المنتج منها عن قصد أم عن غير قصد ، اضافة الى ان الاتفاقية قد وضعت هدفاً عاماً نصت عليه المادة الاولى من الاتفاقية ((هدف هذه الاتفاقية، مع وضع النهج التحوطي الوارد في المبدأ (١٥) من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية في الاعتبار، هو حماية الصحة البشرية والبيئة من الملوثات العضوية الثابتة)) .

كما إن الاتفاقية أكدت على المبدأ (١٦) من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي ينص (أن على السلطات الوطنية أن تسعى إلى الترويج لتضمين التكاليف البيئية واستخدام الأدوات الاقتصادية، آخذة في الاعتبار النهج القاضي بأن على الملوث من حيث المبدأ أن يتحمل تكلفة التلويث مع المراعاة الواجبة للمصلحة العامة ودون الإخلال بالتجارة والاستثمار الدوليين) [2] ، وبذلك تكون الاتفاقية قد أخذت بمبدأين مهمين في القانون الدولي البيئي هما (الحيطة والحذر والملوث يدفع) .

---

(1) تشمل المبيدات المنتجة عن قصد والكيماويات الصناعية (الألدرين والكلوردين والـ DDT والديلدرين والاندرين والهيبتا كلور والهكساكلورو بنزين والميركس والـ PCPs والتوكسافين) والانبعاثات المنتجة بدون قصد من العمليات الصناعية وعمليات الاشتعال مثل (الديوكسين والفيوران والهكساكلوروبنزين والـ POPs). وهناك أهداف محددة للاتفاقية تخص نوعى الـ POPs وكذلك المخزون منها والنفايات الناتجة.

(2) ينظر الى ديباجة اتفاقية استوكهولم .

المطلب الثاني

الإتفاقيات البيئية الأقليمية

أسهم برنامج الامم المتحدة للبيئة في تقديم الدعم التقني والمساعدة والمشورة القانونية للعديد من الدول في مجال وضع وتطوير الاتفاقيات الاقليمية وخاصة اتفاقيات البحار الاقليمية [١] وهذا ماسنتناوله في هذا المطلب وكما يأتي :

الفرع الأول

إتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث

تهدف هذه الاتفاقية [٢] الى تحقيق تعاون دولي شامل من أجل حماية وتعزيز البيئة البحرية في المتوسط حيث تتضمن فقرات عن التعاون في ميدان الرصد والمرقبة ، والتعاون أثناء الطوارىء والتعاون العلمي والتكنولوجي والمسؤولية والتعويض ، وقد إلحق بها عدداً من البروتوكولات [٣] والتي من أهمها بروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن السفن والطائرات ، وبروتوكول التعاون في مكافحة تلوث البحر المتوسط بالزيت والمواد الضارة الاخرى في حالات الطوارئ ، وبروتوكول أثينا عام ١٩٨٠م لحماية البحر المتوسط من التلوث من المصادر البرية ، وبروتوكول جنيف لعام ١٩٨٢م بشأن مناطق محمية خاصة في منطقة البحر المتوسط ، وتدار الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها من خلال وحدة تنسيق مركزية تقع بشكل دائم في أثينا باليونان منذ عام ١٩٨٢[٤].

---

(١) في عام ١٩٧٤ أسست الـ (UNEP) برنامج البحار الإقليمية تلتزم من خلاله الدول الساحلية بتقليل ومنع انحدار المناطق الساحلية والمحيطات. وهذا البرنامج يركز على أسباب ونتائج الانحدار البيئي ويضم ١٤ ساحلية وأكثر من ١٤٠ دولة وإقليما ساحليا. وعلى الرغم من أن تطوير هذا البرنامج كان بهدف الوفاء باحتياجات المشاركين فى المنطقة إلا أن هناك بعض الأهداف العامة المشتركة مثل وضع خطة عمل للتعاون فى مجال إدارة وحماية وأعمار وتطوير ورصد والبحث فى الموارد الساحلية والبحرية، والاتفاق متعدد الحكومات والذي يحتوى على مبادئ والتزامات عامة ملزمة قانونيا في معظم الحالات، وأخيرا هناك أيضا بروتوكولات تتناول مشاكل بيئية محددة مثل مصادر التلوث وإلغاء المخلفات وحالات الطوارئ والتعاون والمناطق المحمية. وهذا البرنامج هو مبادرة الـ (UNEP) الرئيسية لتنفيذ الفصل (١٧) من أجنده العمل (٢١) المتعلقة بالمحيطات- ينظرالاتفاقيات البيئية الاقليمية - بحث منشور في موقع وزارة شؤون البيئة المصرية: http://www.eeaa.gov.eg/cmuic/arabic/main/others.asp اخر زيارة بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٢ .

(٢) وقعت هذه الأتفاقية في برشلونه (اسبانيا) في ١٦ شباط ١٩٧٦ وأصبحت الأتفاقية سارية المفعول في ١٢ شباط ١٩٧٨.

(٣) منحت المادة ١٥ من الاتفاقية صلاحية للأطراف الحق في إعتماد بروتوكولات اضافية لهذه الاتفاقية .

(٤) ينظر الموقع الالكتروني لبرنامج الامم المتحدة للبيئة - خطة عمل البحر المتوسط - آخر زيارة بتاريخ ١٠ آذار ٢٠١٤. http://www.unep/map.org/index.php

وقد فرضت الاتفاقية إلتزامات على الدول الاطراف اشارت إليها المادة(١٤\ ١) بنصها ((تتخذ الأطراف المتعاقدة سواء منفردة أم مشتركة كافة التدابير المناسبة وفقاً لأحكام هذه الإتفاقية والبروتوكولات المعمول بها ، مما هي أطراف فيها وذلك بغية وقاية منطقة البحر المتوسط من التلوث والتخفيف من حدته ومكافحته وحماية البيئة في المنطقة وتحسينها)) ، أما المادة (٣\١٤) فقد نصت على ((تتعهد الاطراف المتعاقدة بتعزيز التدابير المتعلقة بحماية البيئة البحرية من جميع أنواع التلوث ومصادره في منطقة البحر الابيض المتوسط وذلك ضمن إطار الهيئات الدولية التي تعتبرها الأطراف من الأختصاص ذاته)) ، وقد خولت الدول الاطراف في الاتفاقية برنامج الامم المتحدة للبيئة بالاضطلاع بوظيفة الامانة العامة للاتفاقية بشكل مؤقت وما يترتب عليه من إلتزامات [١].

كان المصدر الرئيسِ لتمويل خطة عمل البحر المتوسط حتى بدأ نفاذ الاتفاقية عام ١٩٧٨م يأتي من برنامج الامم المتحدة للبيئة ، ومع بداية عام ١٩٧٩م أصبحت تمول من قبل صندوق إئتمان المتوسط ، إلا ان برنامج الامم المتحدة للبيئة قام بتطوير خطة عمل البحر المتوسط بناءً على تكليف من الدول الاطراف في الاتفاقية واطلق مايسمى (بالخطة الزرقاء) وبرنامج العمل عام ١٩٧٩م حيث تقوم الخطة الزرقاء بمطالبة الأطراف بعمل مسح نظامي للتطورات الهامة في أنشطة حماية البيئة ومن ثم وضع سياسات تطويرية بديلة وموجهة تتم على أساس نتائج المسح ، مع التركيز على تطبيق الممارسات البيئية في استخدام الموارد المائية خاصة في مجالات التربة والاسكان البشري والسياحة [٢] .

الفرع الثاني

إتفاقية الكويت الاقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية (ROMPE)

تتمثل أهداف الاتفاقية في منع ومكافحة تلوث البيئة البحرية وتعزيز التعاون في إتخاذ الاجراءات الضرورية للتعامل مع طوارىء التلوث وتنسيق البحث الفني والعلمي في مجال التلوث البحري [٣]، وفي إطار دور برنامج الامم المتحدة للبيئة فأنه تبنى خطة العمل التي

---

(١) ينظر نص المادة ١٧ من إتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث .

(2) Environmental Law in the United Nations Environment programme, Op,cit,p11 f

(٣)عقدت هذه الاتفاقية في ٢٤ نيسان عام ١٩٧٨ في الكويت وألحقت ببروتوكول ملحق بها عام ١٩٧٩، والدول التي وقعت على الاتفاقية هي : ((مملكة البحرين، والجمهورية الإسلامية الإيرانية، وجمهورية العراق، ودولة الكويت، وسلطنة عُمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة)).

أعدتها الاتفاقية بتمويل من إئتمان اقليمي تابع للأمم المتحدة تموله الدول الاعضاء وشغل البرنامج منصب السكرتارية المؤقتة للاتفاقية الى عام ١٩٨٢م [١] .

الفرع الثالث

إتفاقية جدة الاقليمية لحفظ بيئة البحر الاحمر وخليج عدن

أنشأت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (أليكسو) ((برنامج بيئة البحر الأحمر وخليج عدن)) عام ١٩٧٤م بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) كواحد من برامج البحار الإقليمية التابعة للأخير ، وتم تدعيم برنامج بيئة البحر الأحمر وخليج عدن في عام ١٩٨٢م بالاتفاقية الإقليمية للمحافظة على بيئة البحر الأحمر وخليج عدن والمعروفة بـ (إتفاقية جده) لعام ١٩٨٢، والتي تشير بوضوح إلى التزام حكومات الإقليم وعزمها السياسي لمعالجة قضايا البيئة البحرية والساحلية للبحر الأحمر وخليج عدن من خلال أنشطة مشتركة ومتناسقة. وكان ذلك نتاجاً لمؤتمر جده الأقليمي للمفوضين للمحافظة على البيئة البحرية والمناطق الساحلية في البحر الأحمر وخليج عدن والذي عقد بمدينة جدة بالمملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٣الى ١٥ شباط ١٩٨٢م ، وتعدُ اتفاقيتا ماربول وبازل مكملتين للاطار القانوني للهيئة ؛ كما أن أحكام هذه الاتفاقيات جاءت متماشية مع مواد اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (١٩٨٢) ومنها المادة (١٢٣) التي تشير إلى تعاون الدول الساحلية للبحار المغلقة أو شبه المغلقة وتنسيق جهودها بالنسبة للحقوق والواجبات فيما يختص بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها من التلوث [٢]، ولذلك ووفقاً للمادة الثالثة من اتفاقية جدة ، قامت الهيئة الاقليمية للمحافظة على بيئة البحر الأحمر وخليج عدن، والتي تم إنشاؤها في سبتمبر عام ١٩٩٥م بموجب إعلان القاهرة،بإعداد بروتوكولين إضافيين الأول هو البروتوكول الخاص بحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية والثاني البروتوكول الخاص بالتنوع البيولوجي وانشاء شبكة المناطق المحمية [٣].

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن نشأة الاتفاقية ودور البرنامج - ينظر الموقع الالكتروني على شبكة الانترنت (البيئة والتنمية):. http://www.afedmag.com/web/ala3dadAlSabiaSections أخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/١

(٢) دخلت الاتفاقية والبروتوكول وخطة العمل حيز التنفيذ في آب عام ١٩٨٥الأطراف المتعاقدة في اتفاقية جدة هي: المملكة الأردنية الهاشمية ، جمهورية جيبوتي ، المملكة العربية السعودية ،جمهورية السودان ، جمهورية الصومال الديموقراطية ، جمهورية مصر العربية ، والجمهورية اليمنية.

(٣) بحث منشور على شبكة الانترنت – الهيئة الاقليمية للمحافظة على بيئة البحر الاحمر وخليج عدن : http://www.persga.org/inner_ar.php?id=32 آخر زيارة بتاريخ ٢٠١٤/٣/١١ .

الفرع الرابع

إتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية لجنوب شرق المحيط الهادي

تشتمل هذه الإتفاقية على خمس من الدول الأطراف [١] ، وتم تعيين لجنة دائمة لخطة عمل الاتفاقية والتي سميت بلجنة حماية البيئة البحرية والساحلية لجنوب شرق المحيط الهادي برعاية برنامج الامم المتحدة للبيئة وإشرافه وأوكلت لهذه اللجنة الدائمة إدارة سكرتارية الاتفاقية وخطة العمل إضافة الى إدارة صندوق الإئتمان الخاص بالاتفاقية [٢].

الفرع الخامس

إتفاقية نيروبي لحماية وإدارة وتنمية البيئة البحرية والساحلية لمنطقة شرق أفريقيا

الهدف من هذه الاتفاقية وبرتوكولاتها هو حماية البيئة البحرية والساحلية لجزء من المحيط الهندي الذي يقع في شرق أفريقيا ويقع في نطاق السلطان القضائي الوطني للأطراف المتعاقدة ، وتحدد الاتفاقية مصادر التلوث التي تتطلب التحكم فيها (التلوث الناتج من السفن ، والنفط ، المصادر البرية ، وأنشطة قاع البحار ، والمصادر الجوية) [٣].

الفرع السادس

إتفاقية لوساكا حول التعاون الموجه ضد التجارة غيرالقانونية بالنبات والحيوان

كان هذا الاتفاق نتيجة لجهود المسؤولين عن تطبيق القانون البيئي في دول بوتسوانا وكينيا وموزنبيق وجنوب أفريقيا وسوازليندا وتنزانيا وأوغندا و زامبيا ، و عقد المؤتمر في زامبيا في كانون الأول سنة ١٩٩٢م حيث وضعت مسودة الاتفاقية من قبل خبراء برنامج الأمم المتحدة للبيئة

---

(١) الدول الأطراف هى "شيلى وكولومبيا واكوادور و بنما وبيرو" تم تبني هذه الاتفاقية عام ١٩٨١ وتم التصديق عليها فى ١٤ شباط عام ١٩٨٢ ودخلت حيز النفاذ عام ١٩٨٥ وأعقبها بروتوكول تكميلي بشأن التعاون الاقليمي في مكافحة التلوث لجنوب شرق المحيط الهادي والذي دخل حيز النفاذ عام ١٩٨٧ .

(2) Environmental Law in the United nation Environment programme, Op,cit,pp14-15.

(٣) تم إقرار هذه الاتفاقية عام ١٩٨٥ في مؤتمر المفوضين المنعقد في المقر الرئيسي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في نيروبي خلال الفترة من ١٧ – ٢١ حزيران ١٩٨٥ إضافة الى إقرار البروتوكول المتعلق بالمناطقة المحمية والحيوانات والنباتات البرية في منطقة شرق أفريقيا وبرتوكول بشأن التعاون في مكافحة التلوث البحري في الحالات الطارئة في منطقة شرق أفريقيا – Ibid,pp15-16 .

في حزيران عام ١٩٩٣م في نيروبي وعرضت الاتفاقية على مؤتمر عقد في نيروبي في المدة نفسها وطلب المؤتمر من برنامج الامم المتحدة للبيئة إعداد المسودة النهائية للاتفاقية [١] .

وبالفعل فقد قام البرنامج بقيادة العمل حول التوصل الى هذه الاتفاقية من خلال مركز نشاط برنامج القانون البيئي ، وبعد ثلاثة إجتماعات للخبراء ، الاول والثاني عقدا في نيروبي (آذار وآيار ١٩٩٤) والثالث في لوساكا (أيلول ١٩٩٤) ، ويعتبر من بين أهم أهدافها هو التقليل والتخلص من التجارة غير القانونية بالحيوان والنبات وتم تعيين المدير التنفيذي بمنصب السكرتارية المؤقته وكلف بالدعوة الى عقد الاجتماع الأول بعد ثلاثة أشهر من دخولها حيز التنفيذ ويكون مكان الانعقاد في مقر البرنامج في نيروبي [٢] .

مما تقدم يتبين لنا أن الواقع العملي يشير الى إن الخضوع للقانون الدولي عموما والاتفاقيات البيئية خصوصا مبني على المصالح والسبب في ذلك يرجع الى إن طبيعة القانون الدولي تقوم على أساس مبدأ السيادة، وأبرز مثال على ذلك هو عدم مصادقة الولايات المتحدة الامريكية واستراليا على بروتوكول كيوتو على الرغم من توقيعهما عليه ، بل ان أمريكا أعلنت انسحابها من البروتوكول بشكل نهائي ، ويبرز دور برنامج الامم المتحدة للبيئة في الاتفاقيات البيئية بشكل واضح في توليه منصب الامانة أو السكرتارية في معظم الاتفاقيات البيئية التي ساهم في إنعقادها ، فضلاً عن تقديمه خدمات فنية وقانونية مستمرة كالتي تقدم الى إتفاقية بازل واتفاقية روتردام واتفاقية استوكهولم [٣] ، بالتالي يُعد جهازاً فعالاً في تطوير الصكوك القانونية الملزمة الخاصة بموضوعات البيئة والتي من شأنها أن تدعم تطوير القانون الدولي البيئي .

---

(١) تم تبني الاتفاقية والتوقيع عليها بالاحرف الاولى مبدئياً عام ١٩٩٤ وفي عام ١٩٩٧ دخلت الاتفاقية حيز النفاذ - ينظر الموقع الالكتروني لأتفاقية لوساكا على شبكة الانترنت :
http://lusakaagreement.org آخر زيارة بتاريخ ١٢ آذار ٢٠١٤

(٢) ينظر الوثيقة الصادرة من برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقمة UNEP /Eli/pac/Laeg.2/5/rev.2

(٣) العلاقة بين برنامج الامم المتحدة للبيئة والاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف – تقرير المدير التنفيذي للدورة السابعة والعشرون - ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GC.27/6 – ٢٠١٣ – ص ٤ .

المبحث الثالث

دور البرنامج (UNEP) في تنفيذ القانون الدولي البيئي

بينما تزايد على مر السنين عدد الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، تزايد اهتمام المجتمع الدولي وتزايدت شواغله نحو امتثال الدول بالتزاماتها البيئية الدولية ، وموضوع الامتثال كان مجالاً هاماً لتركيز الانتباه خلال العملية التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية عام ١٩٩٢م ، حتى إن برنامج الامم المتحدة للبيئة قد وضع ضمن هيكليته في قسم القانون البيئي والسياسات وحدة أطلق عليها اسم الامتثال وتعزيز القدرات والتنفيذ في خطوة منه لحث الدول على تنفيذ القانون البيئي على المستويين الوطني والدولي والالتزام بالأتفاقيات البيئية متعددة الاطراف ، وهذا ما سنتناوله في مطلبين بحيث يتضمن المطلب الأول المبادئ التوجيهية لزيادة الامتثال للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف ، وفي المطلب الثاني سنتناول التنفيذ البيئي الوطني والتعاون الدولي .

المطلب الأول

المبادئ التوجيهية لزيادة الامتثال للاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف

أطلق برنامج الامم المتحدة للبيئة مجموعة مبادىء توجيهية خاصة بالامتثال للاتفاقيات البيئية بناء على طلب مجلس ادارة البرنامج بموجب مقرره المرقم (٢٧\٢١) بتاريخ ٩ شباط ٢٠٠١ م وبناء على ذلك قام المدير التنفيذي بأعداد هذه المبادىء وتقديمها عام ٢٠٠٢م في الجلسة الاستثنائية السابعة لمجلس ادارة البرنامج [١] والتي سيتم بيانها في ثلاثة فروع .

---

(١) أصدر مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة مقرره المرقم ٢٧\٢١ في عام ٢٠٠١ المتضمن مجموعة من المبادىء التوجيهية غير الملزمة لغرض دعم وتعزيز انفاذ القانون الدولي البيئي والتي أصبح لها دور مهم في كافة المفاوضات التي تجريها الدول الاطراف في المعاهدات البيئية ، ونظراً لضيق المجال في هذا المبحث سيتم دراسة المبادىء الأهم دون غيرها بأطار قانوني وفقاً للقانون الدولي البيئي وأثرها على الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف ذات العلاقة .

الفرع الاول

إجراءات سير الامتثال

لغرض تطبيق الامتثال للاتفاقات البيئية متعددة الاطراف لابد من وضع خطة عمل تتضمن بنوداً قانونية كأطار عام تساعد على توضيح إعتبارات الامتثال بالرغم من تعدد الاختلاف الفقهي في تفسير الأمتثال للاتفاقات البيئية [١] **وهي كما يأتي** :

أولاً ـ الاعمال التحضيرية للمفاوضات :

تساعد الاعمال التحضيرية للمفاوضات في تنفيذ الامتثال للاتفاقيات بين الدول الموقعة عليها وهي تتمثل بالأتي [٢] :

١. التبادل المنتظم للمعلومات فيما بين الدول، بما في ذلك عن طريق إنشاء منتديات، عن القضايا البيئية موضوع المفاوضات، وعن قدرة الدول على التصدي لهذه القضايا.
٢. القيام، بين دورات التفاوض، بإجراء مشاورات فيما بين الدول بشأن القضايا التي يمكن أن تؤثر على الامتثال.
٣. قيام الدول المتفاوضة أو أمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف ذات الصلة بالترتيب لعقد حلقات عمل تتناول الأحكام والخبرات المتعلقة بالامتثال في الاتفاقات الأخرى، تشارك فيها الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية ذات الصلة.
٤. التنسيق على المستوى الوطني فيما بين الوزارات والوكالات المعنية وأصحاب المصلحة بحسب الاقتضاء من أجل وضع مواقف وطنية.
٥. النظر في الحاجة إلى صك جديد ملزم قانوناً لتجنب مجالات التداخل وتشجيع التحافز بين الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف الموجودة حالياً.

لهذا تقوم الدول بدراسة دقيقة للالتزامات التي ترتبها عليها هذه الأتفاقية لتحدد مدى ما تتطلبه إلتزاماتها من تغير في السلوك وتأثير ذلك على إقتصادها الذي يتأثر عادة بالآليات التي سيتم إعتمادها لتنفيذ الاتفاقية [٣] وقد يكون للقواعد الاجرائية دور كبير في التوصل الى إتفاق يعد

---

(١) وفقاً لمقرر مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقم (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2 في ٢٠٠٢/١١/٢٣) عُرف الامتثال بأنه ((يعني وفاء الاطراف المتعاقدة بألتزاماتها بموجب إتفاق بيئي متعدد الاطراف وأي تعديلات لذلك الاتفاق)) ، في حين يرى أصحاب نظريتي السيادة المطلقة التقليدية منها والحديثة الى تعريف الامتثال بأنه ((تنفيذ الدول لألتزاماتها الدولية ، القائم إبتداءً على الأمتثال لقواعد القانون الدولي ، وليس الأكراه على تنفيذها)) - **ينظر د.** سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق –ص١٥٨ .

(٢) وثيقة صادرة من الـ (UNEP) بالرقم د.أ- ٧ \ ٤ في شباط عام ٢٠٠٢ مشروع الامتثال للاتفاقيات البيئية - ص ٣ .

(٣) د. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٥٦ .

أساسُ للاتفاقية البيئية التي يتم التفاوض بشأنها إذ تم استخدام (مدخل النص الوحيد)كوسيلة للتوصل الى إتفاق مبدأي حيث توجد صيغة واحدة لمشروع الاتفاق وتقوم جميع الدول الاطراف بكتابة تغييراتها المقترحة على الصيغة المقترحة بدلاً من تقديم صيغة بديلة لكامل النص [١] .

ثانياً- المشاركة الفعالة في المفاوضات:

يسعى البرنامج ضمن توجيهات الامتثال والانفاذ للاتفاقيات أن يضمن مشاركة واسعة وفعالة من جانب الدول في كافة المفاوضات التي تجري في الاجتماعات **وفقاً للاجراءات الاتية** [٢] **:**

١. تقييم ما إذا كانت القضية الواجب معالجتها عالمية، أو إقليمية، أو دون إقليمية، على أن يوضع في الاعتبار، حين الاقتضاء، أن بوسع الدول أن تتعاون في مجهودات إقليمية ودون الإقليمية لتعزيز تنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

٢. تحديد البلدان التي قد تكون هامة بصورة خاصة بالنسبة إلى التصدي لمشكلة بيئية.

٣. إنشاء صناديق خاصة وآليات أخرى ملائمة لتيسير مشاركة المندوبين من البلدان التي تتطلب مساعدة مالية، في المفاوضات .

٤. إتباع نهج لتشجيع المشاركة في اتفاق بيئي متعدد الأطراف حيث ترى الدول ذلك مناسباً، مثل مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متفاوتة ، والاتفاقات الإطارية (على أن يتم شرح محتوى الاتفاق المبدئي بمزيد من التفصيل بالتزامات محددة في بروتوكولات).

فضلا عما تقدم بأمكان الدول الاطراف بالاتفاقية أن تقوم بتقييم القدرات المحلية لكافة الدول المشتركة في الاتفاقية لدعم جهودها في الامتثال لاحكامها فالدول النامية لايمكن أن تعامل معاملة الدول المتقدمة والصناعية ولا يمكن إجبارها على الالتزام أو التنفيذ فقد وضعت بعض الاتفاقيات إعتبارات خاصة لهذه الدول منها إتفاقية الامم المتحدة بشأن تغير المناخ [٣] .

---

(١) لورانس سسكند - دبلوماسية البيئة (التفاوض لتحقيق اتفاقيات عالمية أكثر فاعلية)- ترجمة د. أحمد أمين الجمل – ط١ - الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة العالمية -١٩٩٧- ص ٣٨ .

(٢)وثيقة صادرة من الـ (UNEP) بالرقم د.أ- ٧ \ ٤ – مصدر سابق – ص٤ .

(٣) ينظر المطلب الاول من المبحث الثاني من هذا الفصل .

الفرع الثاني

إعتبارات الامتثال في الاتفاقيات البيئية

بما إن الدول الاطراف متمتعة بسيادة كاملة وهي صاحبة الحق في إختيار النهج الذي تراه مناسباً في الامتثال للاتفاقيات البيئية إلا إنه توجد إعتبارات وضعت لتسهيل الامتثال في الاتفاقيات البيئية ومتابعتها تتمثل بالأتي [1] :

أولاً : (الوضوح) : بغية المساعدة في تقييم الامتثال والتأكد منه، ينبغي أن تعلن التزامات الأطراف في الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف بكل وضوح .

ثانياً : قد يتطلب اتفاق بيئي متعدد الأطراف خططاً وطنية للتنفيذ، يمكن أن تشمل، رصد الآثار البيئية وتقييمها بغية البت فيما إذا كان اتفاق بيئي متعدد الأطراف يسفر عن تحسن بيئي .

ثالثاً: (الإبلاغ والرصد والتحقق) : يمكن أن تشمل الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف أحكاماً للإبلاغ والرصد والتحقق من المعلومات التي يتم الحصول عليها عن الامتثال. ويمكن لهذه الأحكام أن تساعد في تعزيز الامتثال من خلال عدة أمور منها زيادة الوعي الشعبي لها. على أنه ينبغي الحرص على ضمان ألا تشكل متطلبات جمع البيانات وإبلاغها عبئاً ثقيلاً وأن تكون منسقة مع متطلبات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف الأخرى [2] .

ويواجه إمتثال الدول للاتفاقيات البيئية بوجه عام تحديات كبيرة ، حيث إن العمل على تنفيذ الاتفاقيات البيئية يتضمن في جزء كبير منه إلتزامها بتنفيذ برامج ونشاطات وطنية تخضع لمراقبة

---

(1) الغرض من هذه المبادئ التوجيهية هو مساعدة الحكومات وأمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف، والمنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المختصة، وكذلك المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص وسائر أصحاب المصلحة المعنيين بالأمر المختصين، في تعزيز ودعم الامتثال للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف– ينظر الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2 - مصدرسابق - ص ٢ وما بعدها .

(2) يقصد بالمصلحات الاتية وفقاً لمفهوم الالتزام بالإتفاقيات البيئية :

أ. **الإبلاغ:** قد يُطلب من الأطراف أن تقدم تقارير منتظمة وفي الوقت المناسب عن الامتثال مستخدمة نموذجاً موحداً مناسباً، ويمكن تصميم نماذج بسيطة ومقتضبة لكفالة الثبات والفعالية والملائمة بغية التمكين من الإبلاغ عن التزامات محددة ،وبوسع أمانات الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف أن تجمع الإجابات التي يتم تلقيها للمساعدة في تقييم الامتثال، كذلك يمكن النظر في تقديم تقارير عن عدم الامتثال ويمكن للأطراف أن ترتب لاستعراض هذه التقارير في الوقت المناسب.

ب. **الرصد:** ينطوي الرصد على جمع البيانات ويمكن، وفقاً لأحكام اتفاق بيئي متعدد الأطراف، استخدامه لتقييم الامتثال لاتفاق ما، وتحديد مشاكل الامتثال وبيان الحلول. ويمكن للدول التي تتفاوض بشأن أحكام تتعلق بالرصد في اتفاقات بيئية متعددة الأطراف أن تدرس الأحكام المتعلقة بالرصد في الاتفاقات البيئية الأخرى .

ج. **التحقق:** قد ينطوي هذا على التحقق من البيانات والمعلومات التقنية بغية المساعدة في التأكد مما إذا كان طرف ما ممتثلاً، وفي حالة عدم الامتثال، التأكد من درجة عدم الامتثال، ونوعه، وتواتره. والمصدر الرئيسي للتحقق قد يكون التقارير الوطنية. وتماشياً مع الأحكام في اتفاق بيئي متعدد الأطراف، وتبعاً للطرائق التي قد تضعها مؤتمرات الأطراف يمكن أن ينطوي التحقق التقني على إشراك مصادر مستقلة لتأييد البيانات والمعلومات الوطنية – المصدر نفسه – ص ٤ .

وإشراف الهيئة الدولية التي تحددها الإتفاقية ، لذا يعتبر فرض الامتثال على الدول ذات السيادة أحد أهم التحديات التي تواجه الامتثال للاتفاقيات البيئية [١] .

وعلى غرار إهتمام برنامج الامم المتحدة للبيئة بأصدار توجيهات الامتثال للاتفاقيات البيئية فأنه أوضح آليات عدم الأمتثال ، وهذا يقع على عاتق الدول الاطراف في الاتفاقية متعددة الاطراف فلها أن تقوم بأدراج أحكام بشأن عدم الأمتثال في إتفاق بيئي لمساعدة الدول الاطراف التي تعاني من مشاكل الأمتثال ومعالجة حالات عدم الامتثال الفردية وفقاً لاليات معينة [٢] ، هذا ويواجه تحديد سبب عدم امتثال دولة ما لألتزاماتها صعوبة كبيرة في التمييز بين عدم توفر النية لدى الدولة للأمتثال ، وبين عدم مقدرتها على تحمل تكاليف الامتثال لمحدودية مواردها .

وهنا يثار تساؤل مفاده ، هل إن عدم امتثال الدولة لأتفاق بيئي متعدد الاطراف سببه سوء النية أم عدم توفر الرغبة لديها في تنفيذ إلتزاماتها ؟

يمكن الإجابة عن هذا التساؤل بالقول ، إن بعض الدول تفضل عدم الامتثال لأن فائدتها من الامتثال لألتزاماتها لاتتناسب مع تكاليف امتثالها وقد تعمد بعض الدول الى التوقيع على إتفاقية بيئية استجابة للضغوط الدولية أو الداخلية لكنها لاتتمكن من تنفيذ ألتزاماتها ، بينما قد تسعى دول أخرى الى تنفيذ إلتزاماتها من خلال تبني الاجراءات الوطنية اللازمة وعلى الرغم من ذلك تفشل في الامتثال لالتزاماتها ، كقيام الولايات المتحدة الامريكية بفرض ضرائب على إنبعاث غاز ثاني أوكسيد الكاربون استجابة لالتزامات بروتوكول كيوتو ، لكنها فشلت في تحقيق التخفيضات المطلوبة للانبعاثات [٣] .

ويمكن إيجاز الاعتبارات التي وضعها برنامج الامم المتحدة للبيئة في معالجة قضايا عدم الامتثال ومشاكله بالاتي [٤] :

١. يمكن أن تنظر الأطراف في إنشاء هيئة، مثل لجنة امتثال، لمعالجة قضايا الامتثال. ويمكن أن يكون أعضاء هذه الهيئة ممثلين لأطراف أو خبراء معينين من أطراف، لهم خبرات مناسبة في جوهر الموضوع ذي الصلة .
٢. يمكن أن تستخدم الأطراف المتعاقدة آليات عدم الامتثال كوسيلة لتحديد حالات عدم الامتثال الممكنة في مرحلة مبكرة ومعرفة أسباب عدم الامتثال، وأن تضع استجابات مناسبة تشمل بحسب الاقتضاء، التصدي لحالة عدم الامتثال أو تصحيحها دون تأخير. ويمكن تعديل هذه الاستجابات بحيث تسدّ الاحتياجات المتفاوتة في حالات عدم الامتثال،

---

(١) د. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٥٦ .
(٢) ينظر الوثيقة الصادرة من الـ (UNEP)– (UNEP/GCSS.IIV) - مصدر سابق – ص٥.
(٣) د. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٥٨ .
(٤) ينظر الوثيقة الصادرة من الـ (UNEP)– (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2) - مصدر سابق – ص٦ .

وقد تشمل كلاً من التدابير التيسيرية والتدابير الأشد بحسب الإقتضاء وبما يتماشى مع القانون الدولي المنطبق .

٣. بغية تعزيز وتيسير وتأمين الامتثال، يمكن لآليات عدم الامتثال أن تكون غير تخاصمية وتشمل ضمانات إجرائية للمشتركين فيها. وبالإضافة إلى ذلك يمكن لآليات عدم الامتثال أن توفر وسيلة لإيضاح المحتوى، وتعزيز تطبيق أحكام الاتفاق وبالتالي تؤدي بصورة هامة إلى منع وقوع المنازعات .

٤. يمكن أن يتخذ القرار النهائي بشأن عدم امتثال أي طرف فيما يتعلق باتفاق ما عن طريق مؤتمر الأطراف في الاتفاق البيئي متعدد الأطراف ذي الصلة عن طريق أية هيئة أخرى في إطار ذلك الاتفاق، إذا كان مفوضاً لها بذلك، من مؤتمر الأطراف، وبما يتماشى مع الاتفاق البيئي متعدد الأطراف.

كما يمكن استحداث آليات أو إجراءات امتثال جديدة أو تقويتها بعد بدء تنفيذ إتفاق بيئي متعدد الاطراف بشرط أن يأذن بمثل هذه الاليات أو الاجراءات مانص عليه الاتفاق البيئي متعدد الاطراف أو تعديل لاحق أو قرار من مؤتمر الاطراف وبما يتماشى مع القانون الدولي كما هو الحال في إتفاقية تغير المناخ [١] .

وكذلك عمل بروتوكول مونتريال بمبدأ تعليق العضوية لأي طرف عند خرقه لألتزامات البروتوكول وغايته هو ردع الدول عن خرقها لالتزاماتها [٢].

مما تقدم يتبين لنا إن الاساس في تنفيذ قواعد القانون الدولي البيئي والالتزام بالاتفاقيات البيئية هو الامتثال الطوعي وليس التنفيذ القسري ، إذ يوجد بعض الجدل ضد إستعمال آليات التنفيذ القليلة المتوفرة في القانون الدولي لتنفيذها وفقاً للقانون الدولي البيئي [٣].

---

(١) يقوم مؤتمر الأطراف في اتفاقية تغير المناخ بمراجعة مدى كفاية التزامات الاتفاقية والبروتوكول لتحقيق هدفها.وفي ضوء رؤية الدول الأطراف بعدم كفاية التزامات الاتفاقية لتحقيق أهدافها يتم بتبني بروتوكول كيوتو في سنة ١٩٩٧ الذي تضمن التزامات اكثر تحديدا فرضت على الدول المتقدمة الأطراف – **ينظر** :د. محمد عبد الرحمن الدسوقي – مصدر سابق - ص ١٤٨ .

(٢) تم وضع النظام القانوني للامتثال في بروتوكول مونتريال سنة ١٩٩٢ تنفيذا لنص المادة /٨ من البرتوكول ومن خلال إنشاء لجنة للامتثال مكونة من عشرة أعضاء يتم انتخابهم من قبل مؤتمر الأطراف، ويمكن لهذه اللجنة إصدارالإنذارات للدول الأطراف،أو تعليق استخدام أحد الأطراف لحقوق معينة أو امتيازات أو مساعدات مالية وتقنية يمنحها البروتوكول.

(٣) **من أهم اسباب عدم اللجوء للتنفيذ القسري للامتثال في الاتفاقيات البيئية :**

أ. لاتنتج اغلب انواع النشاطات التي تسبب ضرراً بيئيا عن انتهاك لأي قاعدة قانونية يمكن أن تؤدي مخالفتها إلى القيام بالتنفيذ القسري فاغلب النشاطات الصناعية مثلا والتي تسبّب التلوث لا تعتبر افعال غير مشروعة قانوناً.

ب.غالباً ما تكون الدولة المسؤولة عن الضرر البيئي ليست طرف في الاتفاقية ذات العلاقة، أو إن الاتفاقية المعنية إطارية تتضمن مبادئ وأهداف عامة لا تلزم الدولة المسؤولة بأي التزام لمنع الضرر، وعلى سبيل المثال=

الفرع الثالث

التدابير الوطنية للامتثال

من ضمن المساهمات التي قدمها برنامج الامم المتحدة للبيئة في صياغة المبادىء التوجيهية إنه طلب من الدولة قبل أن تصدق على اتفاق بيئي متعدد أطراف تقييم لمدى استعدادها للامتثال لالتزامات ذلك الاتفاق، فإذا حُددت مجالات محتملة لعدم الامتثال، ينبغي أن تتخذ تلك الدولة التدابير المناسبة لمعالجتها قبل أن تصبح طرفاً في ذلك الاتفاق [١] .

وبالتالي فأن الأمتثال للاتفاقيات البيئية يستند أساساً الى مفهوم المسؤولية المرنة والتي يتم الاعتماد فيها بالدرجة الاساس على ماتقدمه الدول من تقارير دورية تقدم فيها إمتثالها ذاتياً [٢]، وتقوم بمراقبة سلوكها ، وسلوك مواطنيها لتحقيق أهداف الاتفاقية وللحفاظ على سمعتها ، وتجنب الانتقادات الدولية التي يمكن أن توجه إليها في حالة عدم الامتثال ، وتلعب هذه الاعتبارات دوراً كبيراً في الاستجابة لمتطلبات تنفيذ الاتفاقيات البيئية ، إذ إن الدول الاطراف تتحسب كثيراً تلافياً لإصدار أمانة الاتفاقية إعلاناً بعدم إمتثالها [٣] .

=الولايات المتحدة كطرف في معاهدة تلوث هواء العابر للحدود البعيدة المدى لسنة ١٩٧٩ لا تلتزم بأي التزامات مهمة لان هذه الالتزامات تتضمنها البروتوكولات المختلفة الملحقة بالاتفاقية التي تتطلب تخفيض إطلاق ثاني أوكسيد الكبريت إلى الجوّ والولايات المتحدة ليست طرف فيها

ج. لا يؤدي التنفيذ القسري غالبا إلى تحسين نوعية البيئة، فقد يؤدي إنهاء أوتعليق عضوية دولة طرف في اتفاقية بيئية نتيجة لعدم امتثالها ، إلى التسبب بأضرار كبيرة إذ إن تعلق عضوية هذه الدولة أو انهائها يمنحها فرصة التخلص من أعباء التزاماتها، ومثال آخر على تهرب الدول من ألتزامات الامتثال هو قيام النرويج واليابان بتحفظات قانونية على الالتزام بتعليق صيد الحيتان في إتفاقية منع صيد الحيتان وبموجب هذه التحفظات أصبح من حقهما قانوناً الاستمرار بالصيد - **ينظر د.** صلاح الحديثي **ود.** سلافة الشعلان – الامتثال للاتفاقيات البيئية المتعددة الاطراف – بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة النهرين – مجلد ١٥ – الاصدار ٩ – ص ١٦٦ ومابعدها.

(١) ينظر الوثيقة المرقمة - UNEP/GC.23/3/Add.4 في٤/ ١٢/ ٢٠٠٤ والتي أكدت على المقررات السابقة للامتثال بقولها ((ينفذ الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف في إطار التعاون والمشاركة مع الاتفاقات وفقاً للاحترام الكامل للطابع القانوني والسياسات المستقلة لهذه الاتفاقات ويتوخى هذا النهج الجمع بين جميع العناصر الفاعلة الرئيسية لمناقشة العناصر التي سوف تدعم التنفيذ المتفق عليه للامتثال للاتفاقيات على المستوى الوطني)) .

(٢) د. بشير جمعة الكبيسي – الحماية الدولية للغلاف الجوي – مصدر سابق – ص ١٩٤.

(٣) د. صلاح الحديثي ود. سلافة الشعلان – مصدر سابق – ص ١٦٩ .

و وفقاً لمقرر مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة للبيئة المرقم (٢٧\٢١) في ٢٠٠١/١٠/٢٦ فأن التدابير الوطنية للامتثال تتمثل بالأتي [١] :

١. **خطة الامتثال:** إذا وجدت دولة، بعد أن أصبحت طرفاً في اتفاق بيئي متعدد الأطراف ، بأن هناك مشاكل أمامها في الامتثال، جاز لها أن تنظر في وضع خطة امتثال تتفق مع التزامات ذلك الاتفاق وتخطر الأمانة المعنية تبعاً لذلك، وقد تعالج الخطة الامتثال لأنواع مختلفة من الالتزامات في الاتفاق وتتضمن تدابير لضمان الامتثال ، أو تتضمن الخطة معايير تتواكب مع الاتفاق بالقدر الذي ييسر رصد الامتثال.

٢. **القانون والإطار التنظيمي:** ينبغي أن تسن الدول، وفقاً للأُطر القانونية الوطنية لكل منها، القوانين والأنظمة التي تمكن من تنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف حيثما كانت هذه التدابير ضرورية للامتثال .

٣. **خطط التنفيذ الوطنية :** يمكن أن يساعد وضع خطط وطنية لتنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف في دمج الالتزامات الناشئة عن الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف في التخطيط والسياسات والبرامج المحلية وفي الأنشطة ذات الصلة في رصد الامتثال .

٤. **الإنفاذ :** يمكن أن تعدّ الدول وتضع أُطراً وبرامج إنفاذ وتتخذ تدابير لتنفيذ الالتزامات بموجب الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف [٢] .

٥. **الأدوات الاقتصادية**: يمكن للأطراف، وفقاً لالتزاماتها بموجب الاتفاقات الدولية السارية، أن تنظر في استخدام الأدوات الاقتصادية الكفيلة بتيسير فعالية تنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

٦. **جهات الاتصال الوطنية**: يجوز للأطراف تحديد سلطات وطنية باعتبارها جهات اتصال بشأن المسائل المتصلة باتفاقات بيئية متعددة الأطراف معينة وإبلاغ الأمانة المعنية وفقاً لذلك.

٧. **التنسيق الوطني:** يمكن الاضطلاع بالتنسيق فيما بين الإدارات والوكالات على مستويات مختلفة من الحكم بحسب الاقتضاء وذلك عند إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج الوطنية لتنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

٨. **فعالية المؤسسات الوطنية:** يمكن إنشاء المؤسسات المعنية بتنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف أو تقويتها حسبما هو مناسب من أجل زيادة قدرتها لتعزيز الامتثال. ويمكن أن يتم هذا

---

(١) وثيقة صادرة من البرنامج – تتضمن ثلاثة عشر بنداً للاليات والتدابير الوطنية للامتثال - (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2) - مصدر سابق – ص٧- ٨ .

(٢) سنتطرق في (المطلب الثاني من هذا المبحث) الى المبادئ التوجيهية للإنفاذ البيئي الوطني والتعاون الدولي في مكافحة انتهاك القوانين المنفذة للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

بتعزيز القوانين واللوائح التمكينية وشبكات المعلومات والاتصالات والمهارات التقنية والمرافق العلمية.

٩.**أصحاب المصلحة الرئيسيون :** يمكن استشارة أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية الخ، عند وضع خطط التنفيذ الوطنية، في تعريف الأولويات البيئية، ونشر المعلومات والمعرفة المتخصصة والرصد. وقد يكون تعاون أصحاب المصلحة الرئيسيين مطلوباً من أجل تعزيز القدرة على الامتثال عن طريق الإعلام والتدريب والمساعدة التقنية.

١٠.**المجتمعات المحلية:** بوسع الأطراف بحسب الاقتضاء، أن تشجع الحوار مع المجتمعات المحلية عن تنفيذ الالتزامات البيئية بغية ضمان الامتثال وفقاً لأغراض اتفاق ما. وقد يساعد هذا في إقامة قدرة محلية وتقييم تأثير التدابير بموجب الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف، بما في ذلك الآثار البيئية على المجتمعات المحلية.

١١.**وسائل الإعلام:** بوسع وسائل الإعلام الوطنية التي تشمل الصحف، والمجلات، والإذاعة، والتلفزيون، وشبكة الإنترنت، وكذلك قنوات الاتصال التقليدية، أن تنشر المعلومات عن الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف والالتزامات فيها والتدابير التي يمكن للمنظمات والجمعيات والأفراد أن يتخذوها. ويمكن نقل المعلومات عن التدابير التي قد تكون الأطراف الأخرى، وبالأخص الأطراف في المنطقة الإقليمية لكل منها، قد اتخذتها لتنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف [١].

١٢.**التوعية العامة:** حرصاً على تعزيز الامتثال، يمكن للأطراف أن تدعم الجهود الرامية إلى زيادة توعية الجمهور للحقوق والالتزامات بموجب كل اتفاق وأن تولد إدراكاً للتدابير اللازمة لتنفيذها، مبينة الدور المحتمل للجمهور في أداء اتفاق بيئي متعدد الأطراف.

١٣.**الوصول إلى الإجراءات الإدارية والقضائية**: يعزز تحقيق الإجراءات الإدارية والقضائية وفقاً للأطر القانونية الوطنية في كل بلد أن تدعم تنفيذ الالتزامات الدولية والامتثال لها.

مما تقدم فأنه يقع على عاتق كل دولة طرف في إتفاقية دولية واجب عام يتمثل في جعل قوانينها الداخلية تتطابق مع إلتزاماتها بموجب القانون الدولي ، ويستند الاطار القانوني للاتفاقيات البيئية الدولية الى الموافقة الطوعية للدول الاعضاء على تنفيذ إلتزاماتها حتى وإن كانت تفتقر الى أي آليات لمراقبة الألتزام وبما لايتعارض مع مبدأ سيادة الدولة .

---

(١) ينظر الوثيقة – (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2) - مصدر سابق – ص٩ .

المطلب الثاني

التنفيذ البيئي الوطني والتعاون الدولي

من المسلم به إن الامتثال للاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف يحتاج إلى تنفيذ وطني من خلال القوانين الداخلية ، وحيث إن التنفيذ أمر أساسي لضمان فوائد هذه القوانين، وحماية البيئة، والصحة والسلامة العامتين، وردع الانتهاكات، وتشجيع الأداء المُحسّن كما يتطلب التنفيذ الوطني الحاجة إلى التعاون والتنسيق على المستوى الدولي لتيسير ومساعدة الامر المترتب على تنفيذ الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف في إنشاء إلتزام على المستوى الدولي .

لقد سعى برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى تضمين مصطلح التنفيذ في توجيهاته التي أصدرها في مقرره (٢٧\٢١) لمساعدة الحكومات والسلطات المختصة و وكالات التنفيذ وأمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف ، والمنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة في تطوير أدوات وآليات عملها وهذا ماسنبينه في فرعين يتضمن الأول تعريف التنفيذ وآلياته وإعتباراته وفي الفرع الثاني سنبين دور التعاون الدولي في تنفيذ القانون البيئي .

الفرع الاول

آليات التنفيذ الوطني

إن الأساس القانوني للتنفيذ الوطني للاتفاقيات متعددة الاطراف يقع على عاتق كل دولة عضو في الاتفاقية البيئية وذلك تماشياً مع إلتزاماتها الدولية داخل الاتفاقية ، وتتباين تدابير التنفيذ فيما بين الدول على إعتبار إن مصلحة الدول وظروفها الاجتماعية تلعب دوراً كبيراً في تحقيقها .

ويعتقد أغلب الخبراء إن الدول سوف تتصرف بالضرورة بما يحقق مصلحتها الذاتية ، وإن هذه المصلحة تشتمل على الوعي بأن كل دولة عبارة عن جزء من نسيج العلاقات الدولية والسياسية والاقتصادية ، وإن إنتهاك المبادىء والقيم الاساسية في هذه العلاقات ، سوف يؤدي بالضرورة الى الانعزال ، لذلك تعترف الدول بأن الالتزام بأحكام معاهداتها يكاد يكون دائماً خدمة لمصالحها [١] .

كما تمثل قضية السيادة ، وإجراءات الرصد والابلاغ والمراقبة الذاتية وتقديم التقارير الدورية المطلوبة للألتزام والامتثال لبنود الاتفاقيات البيئية محوراً أساسياً لتنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني وتنفيذ بنودها [٢] ، لذا فأن أي إنتهاك للقانون البيئي يعني خرقاً للقوانين والانظمة البيئية الوطنية المنفذة للاتفاقات البيئية متعددة الاطراف [٣] .

---

(١) لورانس سسكند – مصدر سابق – ص١٢٣ .
(٢) د. صلاح الحديثي و د. سلافة الشعلان – مصدر سابق – ص ١٥٤ .
(٣) وثيقة صادرة من الـ (UNEP) (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2) - مصدر سابق – ص١٢ .

لقد عرفَ برنامج الامم المتحدة للبيئة التنفيذ الوطني البيئي بأنه ((يعني مجموعة الإجراءات والأفعال التي تلجأ إليها الدولة وسلطاتها ووكالاتها المختصة لضمان إمكانية رد المنظمات أو الأشخاص الذين يحتمل ألا يمتثلوا للقوانين والأنظمة البيئية المنفذة للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف إلى بنود الامتثال أو معاقبتهم عن طريق الإجراءات المدنية أو الإدارية أو الجنائية))[١] ، وبالتالي فأن التنفيذ الوطني يختلف عن الامتثال الدولي ، من حيث إن فرض إجراءات وقوانين الدولة الداخلية على مواطنيها من خلال المحاكم الوطنية التي تفرض على مواطنيها تطبيق هذه الالتزامات في حين لايمكن تطبيق إجراءات المحاكم الوطنية على دول إخرى لحثها على الأمتثال [٢] .

ولغرض تيسير التنفيذ الوطني للقوانين البيئية فقد وضع برنامج الامم المتحدة ضمن خطة المبادىء التوجيهية بعض الإعتبارات والتي نوجزها بالاتي [٣]:

١. أن تكون القوانين الوطنية معلنة بوضوح وأن تكون لها أهداف محددة جيداً وتوفر إخطاراً عادلاً بالمجموعة الملائمة من المتطلبات والعقوبات المناسبة، وتُمكّن من التنفيذ الفعال للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف.

٢. أن تكون قابلة من النواحي التقنية والاقتصادية والاجتماعية للتنفيذ والرصد بفعالية ، وتوفر معايير يمكن قياسها بموضوعية بغية ضمان الثبات والشفافية والعدالة في التنفيذ.

٣. أن تكون شاملة ومتضمنة لعقوبات ملائمة ومتناسبة مع انتهاكات القوانين البيئية، وينبغي أن تشجع هذه القوانين الامتثال بحيث تجعل تكلفة عدم الامتثال باهظة مقارنة بتكلفة الامتثال. وبالنسبة للجرائم البيئية، يمكن فرض عوامل ردع إضافية عن طريق العقوبات مثل السجن والغرامات ومصادرة المعدات والمواد الأخرى والمنع من الممارسة أو مزاولة المهنة ومصادرة العائدات من الجريمة البيئية، وينبغي فرض غرامات علاجية مثل غرامات التعويض عن الأضرار البيئية .

٤. إنشاء أو تعزيز الوحدات الوطنية لمكافحة الجرائم البيئية لتكملة برامج الإنفاذ المدنية والإدارية.

٥. استخدام الأدوات الاقتصادية، بما في ذلك رسوم الاستخدام، ورسوم التلويث وغير ذلك من التدابير التي تشجع على الامتثال الكفوء اقتصادياً.

---

(١) وثيقة صادرة من الـ (UNEP) (UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2) - مصدر سابق – ص١٣.
(٢) د. صلاح الحديثي ود. سلافة الشعلان – مصدر سابق – ص ١٧١ .
(٣) مقرر مجلس إدارة الـ (UNEP) المرقم (٢٧/٢١) في ٢٠٠١/١٠/٢٦ – مصدر سابق – ص ١٢ .

٦. وصول عامة الجمهور والمجتمع المدني إلى الإجراءات الإدارية والقضائية للطعن في أفعال وإغفالات السلطات العامة والأشخاص العاديين التي تخرق القوانين والأنظمة البيئية الوطنية، بما في ذلك النظر في دعم الوصول العام إلى العدالة مع إيلاء الاعتبار الواجب للاختلافات في النظم القانونية والظروف .

٧. إعلام الهيئات التشريعية والتنفيذية والهيئات العامة الأخرى بالإجراءات البيئية المتخذة والنتائج المحققة .

٨. استخدام وسائل الإعلام لإشهار انتهاكات القوانين البيئية وإجراءات الإنفاذ مع إبراز أمثلة المنجزات البيئية الإيجابية.

٩. الاستعراض الدوري لكفاية القوانين والأنظمة والسياسات القائمة من حيث تلبية أهدافها البيئية.

١٠. إنشاء محاكم يمكنها أن تفرض عقوبات ملائمة على انتهاك القوانين والأنظمة البيئية، إلى جانب عواقب أخرى.

١١. توفير التدريب للقضاة والمدعين العامين والمحققين وموظفي الانفاذ البيئي .

١٢. إدارة برامج توعية وتعليم بيئيين في المدارس وفي المؤسسات التعليمية الاخرى وتشجيع الاشتراك الشعبي في رصد الامتثال .

وفضلاً عما تقدم فأن التعاون بين السلطات الوطنية المسؤولة عن حماية البيئة ، وتدريب الكوادر المتخصصة لتعزيز قدرتها على الانفاذ يساهم بدور كبير في الانفاذ الوطني الذي يصب في مصلحة عدم إنتهاك القوانين المنفذة للاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف .

الفرع الثاني

التعاون الدولي في إنفاذ القانون البيئي

تماشياً مع الأحكام ذات الصلة بالاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف ، يمكن دعم الانفاذ الوطني للقوانين والانظمة المنفذة للاتفاقيات البيئية عن طريق التعاون والتنسيق الدوليين ، وهذا ماتبناه برنامج الامم المتحدة للبيئة في وضع الاعتبارات الخاصة بالتعاون الدولي والتي تقع على كافة الدول .

وعلى الرغم من أهمية التعاون الدولي ودوره الكبير في التنفيذ الفعال للأتفاقيات البيئية ، فأنه يُركز عادة على المشاكل التي يمكن حلها بالتنسيق البسيط بين الدول [1] .

---

(1) تلتزم الدول عادة بالابلاغ عن إنبعاثاتها وهي تبذل الجهود الدولية الجماعية والفردية ، من خلال تبادل الخبرات المكتسبة في جمع المعلومات ، أما المشاكل التي تتطلب جهود دولية مكثفة فلا تندفع الدول في تنفيذها مثل التعاون الدولي لدفع الإشتراكات السنوية من قبل الدول الاطراف لمساعدة هيئات الاتفاقية في تنفيذها لمهامها – ينظر د. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٦٣ .

إلا إن بعض الدول أظهرت امتثالاً واضحاً لالتزاماتها لقيامها بتبني مشروعات وطنية سابقة على تبني الاتفاقية الدولية تقوم بتنظيم موضوعها نفسه كما في اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون لسنة ١٩٨٥م واتفاقية لندن لمنع التلوث البحري لسنة ١٩٧٢م واتفاقية رامسار للاراضي الرطبة لسنة ١٩٧١ م [١] التي تبنتها الولايات المتحدة وسبقتها بتشريعات وطنية تعالج موضوعها عادة لايتم هذا الأجراء وفق تخطيط مسبق من قبل الدولة، لكن قد تشعر بعض الدول المتقدمة بخطورة التلوث البيئي وما يسببه من مشاكل في وقت يسبق تنامي الشعور لدى المجتمع الدولي لما يسببه التلوث من أضرار بالبيئة ، حيث تقوم بعض الدول بإعلان التزامها من طرف واحد بالتزامات الاتفاقية، وقد يكون التزامها أعلى من المستوى الذي تسعى الاتفاقية لتحقيقه، مثال ذلك دول الاتحاد الأوربي التي سعت إلى ان يكون تخفيض انبعاث غازات الاحتباس الحراري بنسبة(١٥- ٢٠ %) أقل من مستواها في عام ١٩٩٠م وذلك خلال فترة الالتزامات الأولى .ثم أعلنت التزامها بتخفيض قدره (٧ %)من انبعاثاتها من طرف واحد .بينما توصل المتفاوضون إلى الاتفاق حول تخفيض نسبة (٥ %)من الانبعاثات فقط [٢].

وبشكل عام فأن برنامج الامم المتحدة وضع إعتبارات خاصة للتعاون الدولي على إنفاذ الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف **تتمثل بالاتي** :

١. التعاون في الاجراءات القضائية ، من خلال تيسير التعاون بين الدول فيما بينها وتوحيد الاجراءات المتصلة بالمسائل المماثلة لأكثر من دولة وبيان أسباب إنتهاك القوانين البيئية.
٢. تعزيز الاطار المؤسسي للدول ، من خلال إقامة قنوات إتصال وطنية لتبادل المعلومات بين برنامج الامم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف وكافة الهيئات والمؤسسات ذات العلاقة بالبيئة خاصة الوكالات المعنية بأنفاذ القانون الدولي مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) خاصة وإن لهذه المنظمة فرع يسمى منظمة الانتربول الخضراء) والذي يختص بالجرائم البيئية [٣] .
٣. مراقبة الحدود ومنع الاتجار غير المشروع .

---

(١) سميت معاهدة رامسار نسبة الى مدينة رامسار الايرانية التي تقع على الشاطئ الجنوبي لبحر قزوين .
(٢) د. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٦٤ وما بعدها .
(٣) عقد المؤتمر الاول لرؤساء الاجهزة الدولية المعنية بالتقيد بالقوانين البيئية وإنفاذها والذي إستضافه الانتربول وبمشاركة برنامج الامم المتحدة للبيئة لمدة ثلاثة أيام في فرنسا للفترة من ٢٧ -٢٩ آذار /٢٠١٢ ، وتم التركيز على الجريمة البيئية مثل صيد الاسماك وقطع الاشجار والتلوث واستغلال النباتات والحيوانات البرية بشكل جائر وغير مشروع ، وشارك في هذا المؤتمر ٧٠ بلدا- ينظر موقع الانتربول على شبكة الانترنت - www.**interpol**.int/ar/المركز-الإعلامي/الأخبار/٢٠١٣/PR140 .

٤. بناء القدرات للبلدان النامية والبلدان الأقل نمواً والبلدان التي تمر إقتصاداتها بمرحلة إنتقال وتعزيز قدراتها في مجال الانفاذ ، والقيام بمبادرات تحفيزية لهذه البلدان التي لاتملك موارد مالية جيدة ، وهذا ماعملت به الدول الاطراف في بروتوكول مونتريال لسنة ١٩٨٧ [١] .

وهناك بعض الاتفاقيات قد أنشأت هيئات خاصة للامتثال وتطوير الانفاذ [٢] ، مثال ذلك بنود الاتفاقية الاطارية لتغير المناخ استناداً لنص المادة(١٣) من الاتفاقية التي نصت ((ينظر مؤتمر الاطراف في دورته الاولى في إنشاء عملية استشارية متعددة الاطراف تتاح للاطراف بناءً على طلبها ، وذلك لحل المسائل المتعلقة بالانفاذ)) ، كذلك ماعمل به بروتوكول كيوتو في المادة(١٦) منه التي جاءت متوافقة مع نص المادة (١٣) من إتفاقية تغير المناخ ، ونصت المادة(١٨) من بروتوكول كيوتو على ((يعمد مؤتمر الاطراف بأعتباره إجتماع الاطراف في هذا البروتوكول في دورته الاولى ، الى إقرار الاجراءات والاليات المناسبة والفعالة لتحديد ومعالجة حالات عدم الامتثال لاحكام هذا البرتوكول ....)) .

مما تقدم بيانه في هذا الفصل يتضح لنا ، بأن الجهود التي قام بها برنامج الامم المتحدة للبيئة في حماية البيئة متنوعه وفقاً لقواعد القانون الدولي العام والقانون البيئي بشكل خاص ، فمساهمته لها أبعاد دولية واسعة وما يقدمه من جهود لتقنين القانون الدولي البيئي مستمرة ، من خلال عمله المترابط مع الاتفاقيات البيئية متعددة الاطراف وحثه للدول على الإنضمام إليها ، فضلاً عن تميزه على كافة المنظمات الدولية الأخرى بأنه يعالج إحدى اهم قضايا العصر (البيئة) ، والتي يتداخل في حمايتها الأختصاصان الفني والقانوني ويكمل بعضهما الآخر ، وإن حدود عمله لاتقل أهمية عن أي منظمة دولية أو وكالة دولية متخصصة إلا من حيث الوضع القانوني الدولي والتسمية .

---

(١) لتامين تعاون الدول النامية تم وضع فترة سماح لهذه الدول لا تطبق فيها الضوابط التي وضعها البروتوكول على مواد الكلور والبروم المستنفذة للأوزون بالنسبة لها ، وأتيح للدول النامية الحصول على أموال من صندوق أنشئ لتغطية تكاليف تمويل المساعدات التكنولوجية .ووفر الصندوق الذي انشئ في مؤتمر لندن ١٦٠ مليون دولار دفعتها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية،ومبلغا إضافيا قدره ٨٠ مليون دولار في حالة توقيع الصين والهند على البروتوكولات.كما حظر البرتوكول التجارة الدولية(بين الدول الموقعة وغير الموقعة) بالمنتجات التي تحتوي على مركبات الكلورفلوركربون،وتكنولوجيا تلك المركبات .وقد اتضحت أهمية هذا النص عندما شجع التهديد بالعقوبات التجارية (مقترنا بزيادة التمويل من عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومرفق البيئة العالمية) روسيا على الوفاء بالتزاماتها بالتخلي عن إنتاج الكلورفلوركربون بحلول عام ٢٠٠٠ – **ينظر** : دخول القرن (٢١) حماية المشاعات العالمية – (تقرير عن التنمية في العالم) ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٠ ـ البنك الدولي للإنشاء والتعمير ـ مركز الأهرام للترجمة والنشر- ص ٩٧ .

(٢) تتألف لجنة الامتثال في بروتوكول كيوتو من ٢٠ عضواً يتم إنتخابهم من قبل مؤتمر الاطراف ، ويمارس أعضاء هذه اللجنة مهامهم بصفة شخصية مع مراعاة اختصاصاتهم المتعلقة بتغير المناخ والتخصصات التقنية والقانونية والاقتصادية والعلمية وتتكون من **فرعين هما**: **الاول** فرع التيسير **والثاني** فرع الانفاذ (FACILITATIVE و ENFORCEMENT) – **ينظر د**. سلافة طارق الشعلان – مصدر سابق – ص ١٧٧ .

المصادر

القرآن الكريم .

أولاً: المصادر العربية :

١.المعاجم :

- ابن منظور - لسان العرب - الجزء الاول - طبعة منقحة - دار الحديث - القاهرة ٢٠٠٣.
- معجم لاروس الفرنسي – باريس – ١٩٨٠ .
- منير البعلبكي - قاموس المورد – ط ٨ - دار العلم للملايين- بيروت ١٩٩٦.

٢.الكتب :

- ابو داود سليمان بن الاشعث السجستاني سنن ابي داود - المكتبة العصرية - بيروت ٢٠٠٧
- احمد بن شعيب بن علي النسائي - سنن النسائي ط٢ - دار الكتب العلمية - بيروت ٢٠٠٥.
- د. أحمد أبو الوفا الوسيط في قانون المنظمات الدولية - ط٧- دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٧.
- د.احمد الرشيدي وآخرون - الامم المتحدة ضرورات الاصلاح بعد نصف قرن وجهة نظر عربية - ط١ - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت١٩٩٦ .
- د. احمد عبد الكريم سلامة - قانون حماية البيئة الاسلامي مقارناً بالقوانين الوضعية - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٦ .
- د. احمد عبد الكريم سلامة - قانون حماية البيئة - (مكافحة التلوث - تنمية الموارد الطبيعية)- دار النهضة العربية- القاهرة ٢٠٠٩
- د.بشير جمعة الكبيسي - الضرر العابر للحدود عن أنشطة لايحضرها القانون الدولي - ط١ - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت ٢٠١٣ .
- ـــــــــــــ الحماية الدولية للغلاف الجوي - ط١- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت٢٠١٣.
- د. جابر ابراهيم الراوي : الاساس القانوني للمسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة - جامعة بغداد - ١٩٨٣ .
- د. جمال عبد الناصر مانع - التنظيم الدولي - النظرية العامة والمنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة - دار الفكر الجامعي - الاسكندرية - ٢٠٠٨.
- د. حسن نافعة - دراسات في التنظيم العالمي من الحلف المقدس الى الأمم المتحدة - مطابع جامعة حلوان - القاهرة ١٩٩٥.
- د. حكمت شُبر – الحروب العدوانية وما أفرزته من قروض وتعويضات بحق العراق – زيد للنشر – ط١ - بغداد ٢٠٠٩.
- خالد بن محمد القاسمي و وجيه جميل البعيني – حماية البيئة الخليجية – التلوث الصناعي وأثره على البيئة العربية والعالمية – المكتب الجامعي الحديث – الاسكندرية ٢٠٠٨.
- د. سامح عبد القوي السيد - التدخل الدولي بين المنظور الإنساني والبيئي - دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية ٢٠١٢.
- د. سعيد سالم جويلي – حق الانسان في البيئة – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠١ .
- د. سمير حامد الجمال – الحماية القانونية للبيئة – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٧.

❖ د. صالح محمد محمود بدر الدين - الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث - دار النهضة العربية - مصر ٢٠٠٦.
❖ ـــــــــــ المسؤولية عن نقل النفايات الخطرة في القانون الدولي - دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٣.
❖ د.صلاح الدين عامر- مقدمة لدراسة القانون الدولي العام - دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٧.
❖ ـــــــــــ مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام - دارالنهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٩.
❖ د.صلاح عبد الرحمن الحديثي – النظام القانون الدولي لحماية البيئة – ط ١- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت ٢٠١٠ .
❖ صحيح مسلم بشرح النووي – دار التقوى – القاهرة - بدون سنة نشر .
❖ د. صليحة علي صداقة - النظام القانوني لحماية البيئة البحرية من التلوث في البحر المتوسط - ط١ - منشورات جامعة قار يونس - ليبيا – بنغازي ١٩٩٦ .
❖ عبدالله رمضان عبدالله الكندري - البيئة والتنمية المستديمة - بدون ناشر -الكويت ١٩٩٢ .
❖ د. عبد الحميد موسى الصالب – النظرية العامة لمبدأ حسن الجوار في القانون الدولي العام - دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٣ .
❖ عبد الستار يونس الحمدوني - الحماية الجنائية للبيئة - دار الكتب القانونية ودار شتات - مصر والامارات ٢٠١٣ .
❖ د.عبد العزيز مخيمر عبد الهادي – دور المنظمات الدولية في حماية البيئة – القاهرة – مطابع جامعة حلوان ١٩٩٥ .
❖ د.عبد الواحد محمد الفار – الالتزام الدولي بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها من أخطار التلوث – دراسة في ضوء اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٥ .
❖ د.عبد الوهاب بن رجب هاشم - جرائم البيئة وسبل المواجهة - جامعة نايف للعلوم الامنية - الرياض٢٠٠٦ .
❖ د.عصام العطية – القانون الدولي العام - ط ٦ - المكتبة القانونية وشركة العاتك - بغداد ٢٠٠٦.
❖ د. غسان الجندي – القانون الدولي لحماية البيئة – بدون ناشر - عمان٢٠٠٤.
❖ د. فخري رشيد المهنا وصلاح ياسين داود - المنظمات الدولية- دار العاتك - القاهرة - بدون سنة.
❖ د. فهمي حسن أمين – تلوث الهواء (مصادره واخطاره وعلاجه)- دار العلوم - الرياض ١٩٩٨.
❖ د. لورانس سسكند – دبلوماسية البيئة (التفاوض لتحقيق اتفاقيات عالمية أكثر فاعلية) – الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة العالمية – ترجمة د. أحمد أمين الجمل – ط١ -١٩٩٧ .
❖ مجموعة من الباحثين والعلماء - كارثة تغير المناخ تهدد الوطن العربي والعالم – ط١ – دار الكتاب العربي – القاهرة ٢٠١٠.
❖ محمد بن عيسى الترمذي – الجامع الصحيح – سنن الترمذي – دار ابن حزم –بيروت ٢٠٠٢.
❖ د. محمد سامي عبد الحميد – اصول القانون الدولي العام - ج١ – ط٦ – منشأة المعارف – الاسكندرية ٢٠٠٠.
❖ ـــــــــــ قانون المنظمات الدولية – ج١- ط٩ – منشأة المعارف – الاسكندرية ٢٠٠٠.
❖ د. محمد السعيد الدقاق – التنظيم الدولي – الدار الجامعية – بيروت - ١٩٨١.
❖ ـــــــــــ حول مبدأ التراث المشترك للانسانية - المكتب العربي الحديث -الاسكندرية ٢٠٠٥ .

❖ د. محمد عبد الرحمن الدسوقي – الالتزام الدولي بحماية طبقة الاوزون في القانون الدولي العام – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠٢ .
❖ د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل الموسى - القانون الدولي لحقوق الأنسان – الحقوق المحمية – ط١- ج٢ – دار الثقافة – عمان ٢٠٠٩ .
❖ د. مصطفى احمد فؤاد- الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية - دار الكتب القانونية - مصر ٢٠٠٤ .
❖ د. مصطفى سلامة حسين و د. مدوس فلاح الرشيدي – القانون الدولي للبيئة – دراسة للقواعد العامة وأهم الاتفاقيات الدولية والاقليمية والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي تعنى بحماية البيئة – جامعة الكويت – ٢٠٠٧.
❖ د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ - القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث - دار الكتب القانونية ودار شتات مصر ٢٠١٤ .
❖ ـــــــــــــ اتفاقية بازل ودورها في حماية البيئة من التلوث بالتفايات الخطرة – دار شتات للنشر – مصر ٢٠٠٨.
❖ ـــــــــــــ القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث - دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٧ .
❖ د. مفيد محمود شهاب – المنظمات الدولية – ط٦ – دار النهضة العربية – القاهرة – بدون سنة نشر.
❖ من الرؤية الى العمل : اليونيب منذ مؤتمر الامم المتحدة حول البيئة والتنمية – المكتب الاقليمي للـ UNEP في غرب آسيا - البحرين ١٩٩٧ .
❖ د. هشام بشير - حماية البيئة في ضوء أحكام القانون الدولي الانساني – ط١ المركز القومي للاصدارات القانونية – القاهرة ٢٠١٠ .

٣. البحوث والدراسات :

• د. ابراهيم محمد العناني – البيئة والتنمية – الأبعاد القانونية الدولية – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية العدد ١١٠ – تشرين الأول ١٩٩٢.
• د. أحمد ابو الوفا تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من التلوث – بحث منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي – المجلد ٤٩ – القاهرة ١٩٩٣.
• د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل – الادارة الدولية لقضايا البيئة – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – العدد ١٤٧ السنة الثامنة والثلاثون – كانون الثاني ٢٠٠٢.
• الأمم المتحدة والبيئة – الذكرى الخمسون لانشاء الأمم المتحدة – المكتب الأقليمي لغرب آسيا – البحرين١٩٩٧.
• أميرة عبدالله بدر - الاساس الدستوري لألتزام جهة الأدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة - بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة - منشورات غير دورية - مصر ٢٠١٠.
• د. بدرية عبدالله العوضي – دور التنظيمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي – بحث منشور في مجلة الحقوق – العدد ٢ – الكويت ١٩٨٥.
• بوب نيكولز – الاشعاع النووي الامريكي في العراق – بحث منشور في مجلة المستقبل العربي – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت – العدد ٣١٨ – السنة الثامنة والعشرون – ٢٠٠٥.

- تاد أنوري إينوماتا - الاستعراض الاداري للأدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة – وحدة التفتيش المشتركة – الأمم المتحدة – جنيف ٢٠٠٨
- تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية (مستقبلنا المشترك) - والذي يصدر عن اليونيب (وسمي بتقرير برونتلاند نتيجة لترأس اللجنة لاول انعقاد لها من قبل السيدة غرو هارلم برونتلاند عام ١٩٨٧) - سلسلة عالم المعرفة - الكويت ١٩٨٩.
- توقعات البيئة العالمية(-٣)- برنامج الامم المتحدة للبيئة مكتب غرب آسيا- البحرين-المنامة ٢٠٠٢.
- توقعات حالة البيئة في العراق - التقرير الأول - وزارة البيئة العراقية - العراق ٢٠١٣ .
- جمعية حماية وتحسين البيئة العراقية – الندوة العلمية حول بيئة العراق مابعد حرب الخليج – بغداد من ١٠ -١٢ كانون الاول ١٩٩٤.
- حاتم نصر فريد – قمة البرازيل اكبر تجمع في التاريخ لانقاذ الارض – بحث منشور في مجلة البيئة من أجل الغد بتاريخ ١٩٩٢/٦/١٤– المجلد ١٧ – الجزء الثاني.
- دخول القرن (٢١) حماية المشاعات العالمية – (تقرير عن التنمية في العالم)١٩٩٩ - ٢٠٠٠ - البنك الدولي للإنشاء والتعمير - مركز الأهرام للترجمة والنشر.
- د.زياد عبد الوهاب النعيمي - دور المنظمات الدولية في حماية البيئة – دراسة قانونية في برنامج الأمم المتحدة للبيئة – بحث منشور في مركز الدراسات الأقليمية – جامعة الموصل – العدد ٣٢ – السنة العاشرة – بدون سنة .
- د.سعيد سالم جويلي – التنظيم الدولي لتغير المناخ وارتفاع درجة الحرارة – بحث منشور في مجلة جامعة اسيوط – القاهرة ٢٠٠٢.
- د.صلاح الحديثي ود. سلافة الشعلان – الامتثال للاتفاقيات البيئية المتعددة الاطراف – بحث منشور في مجلة الحقوق – جامعة النهرين – مجلد ١٥ – الاصدار ٩ - ٢٠٠٦ .
- عزالدين الخطيب التميمي ، الاديان السماوية كقوة موجهة للمحافظة على البيئة ، مجلة دراسات وابحاث بيئية ، العدد الاول ، الجمعية الاردنية لمكافحة تلوث البيئة ، عمان ١٩٩٢ .
- كراسة صادرة عن وزارة البيئة - وحدة الاوزون الوطنية العراقية – بغداد – ٢٠١٣ بدون عدد.
- مجموعة من الباحثين - موسوعة البيئة العراقية – ط١ – مركز الدراسات العراقية – جنيف – ٢٠١٠ .
- محمد أحمد الخضي ونواف احمد سمارة – القيم البيئية من منظور اسلامي – بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية - المجلد التاسع - العدد الثاني2009 .
- محمد علاء عبد المنعم – مستقبل التعاون الدولي في ضوء قمة الارض – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – عدد١٥٠ – تشرين الاول ٢٠٠٢.
- مراد الدسوقي – الابعاد الاستراتيجية لقضايا البيئة – بحث منشور في مجلة السياسة الدولية – العدد ١١٠ – تشرين الاول ١٩٩٢.
- مرفق البيئة العالمي - دراسة أعدتها وزارة البيئة العراقية – غير منشورة في أيلول /٢٠١٣
- منبر البيئة – مجلة يصدرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة – المكتب الاقليمي لغرب آسيا – المجلد ١١ – العدد٤ كانون الاول – ١٩٩٨. ٢٠٠٧/٧/٢٥.

٤. الرسائل والأطاريح :

- خاجاك فرويز وارتانيان – دراسة التلوث الاشعاعي باليورانيوم المنضب لبيئة محافظة البصرة - رسالة ماجستير في علوم الفيزياء مقدمة الى كلية التربية – جامعة البصرة – ٢٠٠٦.
- د. سلافة طارق الشعلان – الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الأحتباس الحراري – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون/جامعة بغداد ٢٠٠٣.
- عقيلة هادي عيسى – نحو حماية دولية لحق الإنسان في البيئة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد – سنة ٢٠٠٠.
- فراس صبار أحمد – التنظيمات الدولية المعنية بالبيئة في نطاق منظمة الامم المتحدة – رسالة ماجستير – كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد – ٢٠٠٠.
- محمد جبار اتويه – المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي في العراق – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة بيروت العربية – بيروت ٢٠١١
- د. معلم يوسف – المسؤولية الدولية بدون ضرر – حالة الضرر البيئي – إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة منتوري – قسنطينة – الجزائر ٢٠١١.
- د. نوار دهام مطر – الحماية الجنائية للبيئة ضد أخطار التلوث – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد ١٩٩٥ .
- هالة أحمد محمد – الادارة الدولية للمخلفات الخطرة في ضوء أحكام إتفاقية بازل لعام ١٩٨٩ رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة القاهرة – كلية العلوم السياسية – ٢٠٠٨.
- د. هشام محمد بشير – حماية البيئة في إتفاقات منظمة التجارة العالمية – رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – ٢٠٠٥.

٥. الدساتير والقوانين :

- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وتعديلاته .
- الدستور اليوناني الصادر عام ١٩٧٥.
- دستور البرتغال الصادر في نيسان عام ١٩٧٦.
- الدستور الاسباني الصادر عام ١٩٧٨.
- دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

- قانون البيئة الفرنسي لعام ١٩٧٦.
- قانون البيئة التونسي رقم ٩١ لسنة ١٩٨٣ .
- قانون البيئة البرتغالي رقم ١١ لسنة ١٩٨٧.
- قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.
- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي الملغي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ .
- قانون البيئة اللبناني رقم ٤٤٤ لسنة ٢٠٠٢.
- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٦.الصُحف والكتب الرسمية :

- جريدة الوقائع العراقية - العدد٤١١٤ بتاريخ ٢٣ /٢٠٠٩/٣.

- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٤١٢٨ في ٢٠٠٩/٦/٧ .
- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٤٢٩٨ في ١٨ تشرين الثاني ٢٠١٣ .
- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٤٢٦٣ في ٢٠١٣/١/١٤ .
- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٤٣٠٥ في ٢٠١٤/١/٧ .

ـ الكتب الرسمية :

- كتاب وزارة البيئة العراقية المرقم د م /٨٨٤/٢ في ٢٠١٣/٩/١٩ الخاص بأهداف ألتزامات العراق بتشكيل مركز التغيرات المناخية في وزارة البيئة .
- كتاب وزارة البيئة العراقية - قسم ادارة المشاريع الدولية - المرقم ت م خ/٢٢٧ في ٢٠١٤/٤/٦.
- كتاب وزارة البيئة العراقية – مركز التغيرات المناخية – المرقم م و / ٢٨٩ في ٢٠١٤/٤/٦ .
- كتاب وزارة البيئة العراقية المرقم دغ/١٦٩ في ٢٠٠٩/٤/٢٩ .
- كتاب وزارة البيئة العراقية المرقم ق/أ/٨٥٢ في ٢٠١٠/٤/١٥ .
- كتاب وزارة البيئة العراقية - قسم ادارة المشاريع الدولية - المرقم د.و/٢/أ/٩٤٩ بتاريخ٢٠١٤/٤/٢٠.
- إرشيف الدائرة القانونية في وزارة البيئة العراقية – قسم الاتفاقيات البيئية.

٧. المقابلات :

- لقاء شخصي مع مدير مركز التغيرات المناخية في وزارة البيئة العراقية السيدة (سوزان سامي جميل) بتاريخ ٢٠١٤/٢/٣ .
- لقاء شخصي مع مدير قسم ادارة المشاريع في وزارة البيئة العراقية بتاريخ ٢٠١٤/٥/٦ .
- لقاء شخصي مع مدير عام الدائرة القانونية (قاسم محمود بهرام) بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٤ .

٨. الإتفاقيات والاعلانات الدولية :

- ✓ ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.
- ✓ الإتفاقية الدولية لمنع التلوث الذي تتسبب فيه السفن – لندن ١٩٧٣.
- ✓ إتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالأنقراض من الحيوانات والنباتات البرية عام ١٩٧٥ .
- ✓ إتفاقية حضر استخدام تقنيات تغيير البيئة لاغراض عسكرية أو اية اغراض عدائية اخرى عام ١٩٧٧.
- ✓ إتفاقية الكويت الاقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث (rompe) عام ١٩٧٨.
- ✓ إتفاقية برشلونه المتعلقة بحماية البحر المتوسط من التلوث لعام ١٩٧٦ .
- ✓ إتفاقية التلوث بعيد المدى للهواء عبر الحدود عام ١٩٧٩.
- ✓ اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ .
- ✓ إتفاقية جدة الاقليمية لحفظ بيئة البحر الاحمر وخليج عدن عام ١٩٨٢ .
- ✓ إتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة (CMS) لعام ١٩٨٣ .
- ✓ إتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون لعام ١٩٨٥ .
- ✓ إتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية لجنوب شرق المحيط الهادي ١٩٨٥
- ✓ اتفاقية فيينا الخاصة بالاخطار السريع للحوادث النووية عام ١٩٨٦ .
- ✓ إتفاقية نيروبي لحماية وإدارة وتنمية البيئة البحرية والساحلية لمنطقة شرق أفريقيا ١٩٨٧ .

✓ إتفاقية بازل بشأن التحكم بنقل المواد الخطرة العابرة للحدود عام ١٩٩٢.
✓ إتفاقية التنوع البايولوجي (CBD)عام ١٩٩٣ .
✓ إتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغيير المناخ (UNFCC) عام ١٩٩٤ .
✓ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة التصحر (UNCCD) عام ١٩٩٦ .
✓ إتفاقية لوساكا حول التشغيل التعاوني الموجه ضد التجارة غير القانونية بالنبات والحيوان عام ١٩٩٧.
✓ إتفاقية روتردام(PIC) عام ٢٠٠٤ .
✓ اتفاقية استوكهولم (POPS) عام ٢٠٠٤ .

ـ الإعلانات والمؤتمرات الدولية :

- النظام الداخلي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة .
- اعلان استوكهولم للبيئة الانسانية عام ١٩٧٢ .
- مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية في البرازيل (اعلان ريو) لعام ١٩٩٢ .
- إعلان نيروبي لعام ١٩٩٧ .
- الميثاق العالمي للطبيعة ١٩٨٢ .

٩. القرارات والتقارير والوثائق الدولية :

- تقرير الامين العام للامم المتحدة النسخة العربية للفترة من ٦/١٦ /١٩٧١ الى ١٩٧٢/٦/١٦ الوثيقة المرقمة (A/8707).
- موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية في الأعوام ١٩٤٨ - ١٩٩١.
- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية بريو دي جانيرو، ٣ – ١٤ حزيران/ ١٩٩٢، A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I/Corr.I, Vol.III and Vol.III/Corr.1) (مطبوعات الأمم المتحدة)، رقم المبيع – A.93.I.8 .
- التقرير السنوي للمدير التنفيذي لعام ١٩٩٢ – عشرون عاماً بعد استوكهولم – برنامج الامم المتحدة للبيئة.
- تقرير مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة عن دورته الاستثنائية الخامسة من ٢٠ -٢٢ آيار ١٩٩٨ نيويورك ١٩٩٨.
- مقرر مجلس ادارة البرنامج المرقم ٢١/٢١ بتاريخ ٩ شباط/٢٠٠١ بشأن الإدارة البيئية الدولية، والذي أنشأ بمقتضاه فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم .
- اجتماع الفريق الحكومي الدولي مفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم المعني بحسن ادارة البيئة الدولية والاصلاح في الامم المتحدة – نيويورك نيسان٢٠٠١ .
- مقرر مجلس إدارة الـ (UNEP) المرقم ٢٧/٢١ في ٢٠٠١/١٠/٢٦ .
- قرارالجمعية العامة المرقم ١٦٢/٦٥ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.
- قرار الجمعية العامة المرقم A/RES/67/201 في ١٣ آذار ٢٠١٣.

ـ وثائق برنامج الأمم المتحدة للبيئة :

- الوثيق المرقمة UNEP /GC.03/66 - ١٩٧٧ .
- الوثيقة المرقمة (UNEP /HCC/3.INFI) - ١٩٨٢ .
- سلسلة القانون البيئي الصادرة عن برنامج الامم المتحدة للبيئة : الوجيز العربي للقانون البيئي الدولي – برنامج الأمم المتحدة للبيئة - ١٩٩٥ .
- الوثيقة المرقمة UNEP /Eli/PAC/Laeg.2/5/rev.2 - ١٩٩٦ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.6/1 - عام ٢٠٠٠ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.19/1 – ٢٠٠٠ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/IGM/2/3 - بون – ٢٠٠١ .
- الوثيقة المرقمة – UNEP/IGM/1/2 في ٤/آذار ٢٠٠١.
- الوثيقة المرقمة (UNEP/GC/21/21) - ٩شباط ٢٠٠١.
- الوثيقة المرقمة UNEP/BIO.DIV/CONF/1/ADD.1 - بتاريخ ٢٢ آيار ٢٠٠١
- الوثيقة المرقمة د.أ- ٧ / ٤ في شباط عام ٢٠٠٢ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/6 في ٥ آذار ٢٠٠٢
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.22/3/Add.2 – بتاريخ ١١/تشرين الثاني /٢٠٠٢ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.VII/4/ADD.2 في ٢٠٠٢/١١/٢٣.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.22/3/ADD.2 – ٢٠٠٣.
- الوثيقة المرقمة UNEP/IEG/IGSP/2/2 – ٢٠٠٤ .
- الدورة الاستثنائية الثامنة لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة – ٢٠٠٤ .
- الوثيقة المرقمة - GC.23/3/Add.4/ في٤/ ١٢/ ٢٠٠٤ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS/VIII/INF/11 -٢٠٠٤.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.23/3/ADD.5 - عام ٢٠٠٥ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.IX/3 عام ٢٠٠٦ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC24/3/ADD.1 – ٢٠٠٧ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.24/4 – ٢٠٠٧ .
- الوثيقة المرقمة : UNEP /GC/24/12 في ١٩ شباط ٢٠٠٧.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/3/ADD.1 – ٢٠٠٧ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC/24/12 في ٩ شباط ٢٠٠٧ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/11 بتاريخ ١٦ شباط ٢٠٠٩.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/INF/11 في ٢٠ شباط ٢٠٠٩
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/INF/15 - ٢٠٠٩ .
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/17 في ٢٦ شباط ٢٠٠٩.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.25/16/ADD.1 –٢٠ شباط ٢٠٠٩.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GCSS.XI/11 - ٢٠١٠.
- الوثيقة المرقمة GCSS.XII/9/ADD.1 - ٢٠١٢.
- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.27/16 – ٢٠١٣ .

- الوثيقة المرقمة UNEP/GC.27/6 - بتاريخ ٢٢ شباط ٢٠١٣.

ثانياً : المصادر الأجنبية :

١.الكتب :

- **A**lexandre.kiss – and –danah .shelton,International law of Environment - transnational publisher,inc – Hudson, new york,1991.
- **E**dith Brawn weiss, paul c. Casz and Daniel B.Magraw – international Environment Law , basic Instrument and reference, transnational publisher. 1992 .
- **G**ustine Thornton and Silas Beckwith – Environmental Law –London : Sweet Maxwell-1997.
- **L**ynton k.caldwell- international Environmental policy Emergence and Dimentions – London :Duke press University studies -1990.
- **M**ostafa K.Tolba and Osama A.EL-kholy-the World Environment 1972-1992 : tow Decades Of challenge-London : chapman Hall -1992 .
- **M**ostafa K. Tolba – A commitment to the future : sustainable development and environmental protection- Nairobi: unep – 1992 .
- **M**ostafa K.tolba-Unep two Decades Of Acheivement and Challenge -Nairobi-Unep-1992.
- **M**ostafa K. Tolba –with iwona Rummel – Bulska- Global Environmental Diplomacy : Negotiating Environmental Agreements for the world 1973-1992-London : THE MTT press -1998..

- **P**AMELA S.CHASEK-THE Globa Environment In the Twenty First century: prospects for International Cooperation - New York:United nations University Press .

٢. الوثائق والتقارير:

- **A**nnual Evluation Report- unep.1997\1998.
- **M**ontevideo programme for the development and periodic review of Environmentallaw- Unep:reference center for Environmental publications - 1982.
- **R**eview of Montevideo programme for the development and periodic review of Environmental law -1981 to 1991-Unep-1991.

- **M**id-term report on Implementation of the programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the (1993-1996)- UNEP-nairobi -1996.
- **P**rogramme for the Development and periodic review of Environmental Law for the 1990's- UNEP : reference center for Environmental publications -1993-pp .
- **T**he programme for the Development and periodic review of Environmental Law for the first Decade of the twenty- first century – Unep -2001 .
- **T**he annual report for 1998: International Atomic Energy agency- Vienna :IAEA 1998.
- **K**LAUS NORTH . Environmental Business Management : An Introduction .Geneva –international labor Organization – Management Development series no .
- **H**ealth hazards of the Human Environment – Geneva : WORLD Health organization – 1972.
- **W**orld cultural Report : cultrure – Creativity and Markets . Paris : Enesco-1980.
- **E**nvironmental Law in the United nation Environment programme,Nairobi.

٣. المواقع الألكترونية (الأنترنت):

- http://www.tkween.com
- http://www.unep.org/dewa/about/index.asp.
- http://www.unep.org/ar/geo /
- www.unep.org/drc/regions_liasion_offices.asp.
- www.unep.org/civil_society/major_groups/index.asp
- www.unep.from.branches.chemicals.htm.
- www.unep.org/dec/about/index.asp.
- www.unep.fr/en/brnches/energy.htm
- www.unep.fr/en/brnches/ozonaction.htm
- http://www.iq.one.un.org/documents/469.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف خلق الله والمرسلين محمد بن عبد الله الصادق الأمين وعلى آل بيته المذهب عنهم الرجس الطيبين الطاهرين وعلى صحبه الغر الميامين .

وبعد .

تعدُّ قضية البيئة بجوانبها المتعددة ، ولاسيما ما يتعلق منها بوسائل حمايتها والمحافظة على مواردها بوصفها تراثاً مشتركاً للإنسانية جمعاء من أبرز القضايا التي نالت ولاتزال قدراً كبيراً من الإهتمام الدولي خلال العقود الاخيرة على المستويين الوطني والدولي على حدٍ سواء ، ومرجع ذلك الى إن البيئة بمفهومها الواسع تمثل القاسم المشترك الأعظم لمختلف القضايا والمشكلات الدولية ذات الطابع الإجتماعي والثقافي والأمني .

إن الجهود الرامية الى حماية البيئة وصيانتها على الصعيد الداخلي لايمكنها بأي حال من الاحوال أن تؤدي الى تحقيق غاياتها ما لم تقترن بجهود على صعيد آخر ، المتمثل في العلاقات الدولية والتعاون الدولي المشترك ، نظراً لطبيعتها العابرة للحدود ، ومن ثم فأن أي جهود لصيانة البيئة داخل أقاليم الدول الأعضاء في التنظيم الدولي المعاصر سوف تبقى محدودة الفعالية ما لم تتظافر الجهود الدولية في إطار قانوني دولي يكفل حماية البيئة من خلال تحقيق التعاون الدولي لتجنب وتقليل الأخطار التي باتت تهدد البيئة .

وجدير بالذكر إن الحروب لم تعد المصدر الرئيس لتهديد الأمن والسلم الدوليين ، إذ أضحت هنالك تهديدات جديدة تماثل إن لم تكن تفوق آثار الحروب على الدول مثل المجاعات وتلوث البيئة ، كما إن الحدود الجغرافية والسياسية لم تعد قادرة على الفصل بين الدول إذ إنها غير قادرة على عزل الشعوب والمجتمعات عن عوامل التأثير الخارجي أو دفع الأضرار التي يسببها الأخرون ، ومثال ذلك الأضرار والملوثات التي تنجم عن تآكل طبقة الأوزون وماتسببه من إرتفاع درجات حرارة الجو أو تسرب الأشعاع النووي ، وعدم قدرة الدول على معالجتها بصورة منفردة بل تحتاج الى عمل جماعي دولي ومنسق .

إن الجهود الدولية في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها قد إتخذت في التطبيق العملي صوراً شتى، **فأولاً** وقبل كل شيء يلاحظ إن جانباً من هذه الجهود قد إتجه الى بلورة وصياغة القواعد القانونية التي تضبط مواقف الدول في تعاملها مع قضية البيئة فأسهمت في صياغة العديد من المبادئ والقواعد التي أضحت في مجموعها تُكوّن ما يعرف الآن بالقانون الدولي البيئي كفرع جديد ومتميز من فروع القانون الدولي العام ، **وثانياً** ولكي يتسنى لها تطبيق القواعد القانونية على المستوى العملي فقد كان من المهم أن ينصرف قدر من الإهتمام الدولي المشار إليه على ضرورة البحث في إنشاء أجهزة دولية مستقلة تناط بها مهمة الاضطلاع بمجمل الوظائف والاختصاصات ذات الصلة بقضايا البيئة وموضوعاتها المختلفة .

لقد كان للإمم المتحدة فضل السبق في لفت الإنتباه الى الأخطار المحدقة بالبيئة الإنسانية والتي لعبت دوراً مهماً في نشر الوعي بها على المستوى العالمي ، عندما قررت الجمعية العامة في عام ١٩٦٨م عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية لدراسة مشكلة التلوث التي تهدد الكرة الأرضية ، فكان عام ١٩٧٢م مفترق الطرق للحركة البيئية الحديثة عندما عُقد أول مؤتمر دولي حول البيئة والذي عُرف بـ (مؤتمر استوكهولم) ، فتقررت عنه مبادىء قانونية تعدُ النواة الاساسية لتكوين القانون الدولي البيئي ، كما ويُعدُّ مؤتمر استوكهولم أول إعلان دولي عن البيئة الانسانية ، **أما** النتيجة الأكثر أهمية من الناحية العملية للمؤتمر فقد تمثلت في إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) ليصبح جهازاً دائماً هدفه رصد التغيرات المهمة التي تطرأ على البيئة فضلاً عن جعل المبادىء التي تصدر عن الاعلانات والمؤتمرات الدولية موضع التنفيذ إضافة الى جهوده في تقنين القانون الدولي البيئي وحث الدول على إبرام الإتفاقيات الدولية لحماية البيئة وتحقيق الادارة الدولية للبيئة على كافة الأصعدة .

أهمية الدراسة :

لقدأصبحت المسائل العالمية المتعلقة بحماية البيئة والموارد الطبيعية من الأهمية بحيث لم يعد من المقبول أن تناقش قضايا العلاقات الدولية والقانون الدولي دون أن يكون لمسائل البيئة مكان الصدارة فيها ويرجع ذلك الى حجم ما يحدثه النشاط البشري وتطور التقنيات العلمية من أثر على البيئة والموارد الطبيعية ، وإن مجمل هذه النشاطات هي تحديات عالمية النطاق تتطلب حلولاً عالمية تمتاز بنوع من التخصص القانوني والفني على مستوى الاجهزة المعنية بحماية البيئة .

إن الجهود التي يقوم بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية تتجاوز حجم البرنامج من الناحية التنظيمية والقانونية لأنه يمارس مهامه على مستويات عالمية واقليمية منذ عام ١٩٧٣ كهيئة محفزة لكافة الوكالات والاجهزة الدولية المتخصصة في الأمم المتحدة للتركيز على قضايا البيئة وحمايتها وتنسيق العمل الدولي البيئي ، إضافة الى إتباعه لآليات عمل حديثة أدت بدورها الى أن تأخذ قضايا البيئة وخاصة في السنوات الاخيرة إهتماماً واسع النطاق سواء على مستوى صنع القرار في العالم وتطوير القانون الدولي ، أو على مستوى الرأي العام ، ونظراً لندرة الدراسات القانونية العربية التي تناولت أهمية البرنامج (UNEP) ودوره القانوني في حماية البيئة الدولية توجهت دراستنا لموضوع البحث .

مشكلة الدراسة :

تنشأ المشكلة البحثية من وجود تدهور مستمر للبيئة في العالم ، بما في ذلك تزايد التلوث البيئي وتدهور الموارد الطبيعية ، فضلا عن التغيرات المتلاحقة التي تقع حاليا في العالم، وتزايد وتعقيد وتشتت الإستجابات المؤسسية أزاء تلك المتغيرات ، ومن ثم فأن وجود برنامج بيئي للأمم المتحدة قوي وفعال هو أمر ضروري لمساعدة المجتمع الدولي في جهوده الرامية لحماية البيئة بإعتباره لسان حال البيئة والجهاز الرئيسِ للامم المتحدة في هذا المجال ، وبأعتبار ان هدف البرنامج هو تحسين حالة البيئة في العالم فبالأمكان صياغة المشكلة البحثية ضمن تساؤلات عن ((دور برنامج الامم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية)) والتي تتمثل بالأتي:

١. ماهي بدايات حماية البيئة وكيف تطور الإهتمام الدولي بها ؟
٢. ماهو بالتحديد برنامج الأمم المتحدة للبيئة من الناحية القانونية وماظروف وتاريخ نشأته وكيف تطورت إسهاماته في مجال الحماية الدولية للبيئة وأثره في ولادة القانون الدولي البيئي من رحم القانون الدولي العام ؟
٣. ما أهم جهود البرنامج في حماية البيئة الدولية ؟
٤. ما أهم الإيجابيات والسلبيات في إطار دور البرنامج لحماية البيئة الدولية ، وما هي الوسائل التي تمكنه من تفعيل هذا الدور؟

منهجية الدراسة :

يعتمد إسلوب معالجة موضوع البحث على تحليل نصوص التشريعات والقوانين والاتفاقيات البيئية ، فضلاً عن تحليل الوثائق والقرارات والمقررات التي تصدر من مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبيان أثرها في تقنين القانون الدولي البيئي ، والمنهج المقارن من خلال الوقوف على مايقوم به برنامج الأمم المتحدة في حماية البيئة الدولية وما تقوم به المنظمات الدولية الأخرى ذات العلاقة بالبيئة مما يساعد في توضيح الإسهام الحقيقي للبرنامج ومحاولة للوصول الى طريقة لتفعيل وضعه الدولي .

خطة الدراسة :

إن دراسة ((دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية)) تتطلب تقسيمها الى ثلاثة فصول هي كالآتي :-

سنتناول في الفصل الأول تطور الإهتمام الدولي بحماية البيئة ونشأة برنامج الامم المتحدة للبيئة وسيتم ذلك في مبحثين يتناول المبحث الأول بدايات الإهتمام بحماية البيئة ونشأة القانون الدولي البيئي ، ويتناول المبحث الثاني الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

أما الفصل الثاني فسيتضمن مساهمة البرنامج (UNEP) في حماية البيئة الدولية ، وذلك ضمن ثلاثة مباحث ، يتناول المبحث الأول برنامج القانون البيئي ومجالات عمله ، أما المبحث الثاني نتناول فيه الإتفاقيات البيئية الدولية التي ساهم البرنامج في إنشائها ، بينما يتناول المبحث الثالث دور البرنامج في تنفيذ القانون الدولي البيئي .

وأخيراً سيتناول الفصل الثالث التحديات التي تواجه البرنامج (UNEP) وسُبل معالجتها، وذلك في ثلاثة مباحث يتضمن الأول التحديات التي تواجه برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، أما المبحث الثاني يتضمن إصلاح برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، بينما يتضمن المبحث الثالث جهود برنامج الأمم المتحدة للبيئة في العراق ، وسنختم الدراسة بخاتمة تتضمن مجموعة من الإستنتاجات والتوصيات ذات العلاقة بموضوع الرسالة .

بسم الله الرحمن الرحيم

((وَلَا تُفسِدُوا فِي الأَرضِ بَعدَ
إِصلَاحِها وادعُوهُ خَوفاً وَطَمَعاً
إِنَ رحمْةَ اللهِ قَريبٌ من المُحسِنينَ))

صدق الله العظيم

سورة الأعراف – الآية : ٥٦

الخاتمة

بعد أن إنتهينا من كتابة بحثنا الموسوم ((دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية)) وبقدر تعلق الموضوع في حماية البيئة من خلال تنظيم مؤسسي تابع للأمم المتحدة توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات عسى أن تكون على قدر من الأهمية والتي يمكن أن نوجزها بالأتي :

أولاً: النتائج :

١. إن حماية البيئة كانت ولاتزال محط إهتمام البشرية منذ القدم ، إلا إن التطور الاجتماعي والعلمي للمجتمعات جعل الأنسان هو الخطر الأول المهدد للبيئة بفعل نشاطاته المباشرة وغير المباشرة التي يمارسها لمواكبة هذا التطور .

٢. إن المشاكل البيئية في العالم تتطلب تلاحماً بين المجتمع الدولي ككل لمواجهتها فمشاكل التصحر وتغير المناخ وشحة المياه وإستنزاف التنوع البايولوجي ونفاد طبقة الأوزون وإنتشار المواد السمية والاشعاعية الملوثة والتجارب النووية والحروب أصبحت جميعها من القضايا التي يسعى الإنسان الى حلها وضمان حمايتها لما تسببه من مخاطر تهدد الحياة على كوكب الأرض ، وهذا يؤكد إن حماية البيئة تبدأ بالدرجة الأولى من خلال تعزيز قوة القوانين البيئية الداخلية ونفاذها .

٣. إن الأداة المثلى لتطبيق وإنفاذ القانون الدولي البيئي تتم من خلال تفعيل التشريعات الداخلية وتطويرها وليس بالاقتصار على مبادئ القانون الدولي وقواعده ذات الصلة بالبيئة نتيجة لحداثة القانون الدولي البيئي ، والأمر نفسه ينطبق على الأمتثال في الأتفاقيات البيئية فقد لاحظنا توجه الاتفاقيات البيئية الى جعل أدوات الالتزام بها طوعية أكثر مما تكون قسرية وذلك لفسح المجال أمام أكبر عدد من الدول في الإنضمام إليها .

٤. إن تزايد عدد الأجهزة الدولية التي تعالج مواضيع البيئة بشكل مباشر أو غير مباشر وعدم وجود تنسيق عملي فيما بينها أدى الى ضياع جهود كبيرة في سبيل حماية البيئة الدولية ، كما إن زيادة عدد الإتفاقيات البيئية بجميع أشكالها قد ألقت بعبء متزايد على الاطراف المتعاقدة لاسيما الدول النامية أو التي تمر بمراحل إقتصاد إنتقالي للوفاء بألتزاماتها ، وهذا ما يعاني منه برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأعتباره المنسق الأول للعمل البيئي العالمي داخل منظمة الأمم المتحدة .

٥. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يمارس دوره في حماية البيئة الدولية بما لايتناسب مع موقعه القانوني، وميزانيته المنخفضة ، ويقع على كاهله تنفيذ واجبات منظمة الأمم المتحدة بالنيابة ، وإن تأسيسه يعتبر الإنجاز الأهم في تاريخ الأمم المتحدة كونه يمارس عمله في عدة محاور ، فهو يقوم بتنسيق العمل البيئي الدولي من جهة ، وتقنين القانون الدولي البيئي من خلال ما يصدره من مبادئ توجيهية وجمع للنصوص القانونية الواردة في الإتفاقيات البيئية أما المحور الاخير وهو الأكثر تعقيداً يتمثل بجمعه للأختصاص الفني مع الإختصاص القانوني وهذا ما تبين لنا من خلال الاطلاع على دوره في فصول الرسالة .

٦. إن إتساع المشاكل البيئية وتنوعها على المستويات العالمية والأقليمية والوطنية أكدت حقيقة أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يستحق أن يسمى جهاز الأمم المتحدة الرئيسِ والدائم المعني بقضايا البيئة والعالم فدوره في بناء المؤسسات البيئية ودعمه للقانون البيئي وبناء القدرات والدعم التكنولوجي في كافة دول العالم خير دليل على ذلك ، فضلاً عن دوره الهام في مراقبة البيئة العالمية ورفعه لتقارير وتوصيات عن حالة البيئة العالمية بشكل مستمر قد منحت كافة الدول مجالاً واسعاً في وضع الأطر القانونية والفنية اللازمة لحماية البيئة موضع التنفيذ العملي .

٧. ليس بالضرورة أن تكون الاجهزة الرئيسة للأمم المتحدة هي وحدها الكفيلة بمعالجة القضايا العالمية بما فيها البيئة فهناك أجهزة فرعية تمارس دوراً هاماً يتجاوز ما تقدمه الأجهزة الرئيسة في هذا المجال ومثال ذلك برنامج الامم المتحدة للبيئة الذي يتمتع بكيان ذاتي مستقل لاسيما وإن قرار الجمعية العامة الأخير الذي جعل العضوية في مجلس إدارته مفتوحة لكافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والذي منحه استقلالية في إصدار القرارات وكفلت له شرعية دولية بعد أن أصبحت قرارته تصدر بمشاركة جميع دول العالم .

ثانيا : التوصيات :

١. قيام منظمة الأمم المتحدة بمواصلة دعم برنامج الأمم المتحدة للبيئة وتحسين وضعه القانوني الدولي ، وإيجاد صيغة قانونية وفقاً للمستجدات والتطورات الحديثة لتوحيد إدارة الإتفاقيات البيئية متعددة الأطراف التي يشغل فيها البرنامج دور أمانة الإتفاقية بما لا يمس بإستقلالية الاتفاقيات من الناحية القانونية ، وعدم الإكتفاء بالمبادىء التوجيهية غير الملزمة التي يصدرها البرنامج لتنسيق العمل بين الإتفاقيات وذلك من خلال الإستفادة من العضوية العالمية الجديدة للبرنامج التي ستتجاوز عدد الدول الإطراف في الإتفاقيات البيئية العالمية ذات العلاقة ، مما تمكنه من إصدار توجيهات وتوصيات ملزمة لها شرعية دولية كونها صدرت بإشتراك وموافقة أغلبية الدول في العالم .

٢. قيام منظمة الأمم المتحدة بفك التداخل في العمل فيما بين الوكالات المتخصصة والبرامج الإنمائية المعنية بالتنمية وبين عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي يسعى لتوفير حماية دولية للبيئة من خلال استعراضه لحالة البيئة في العالم وبحسب ما بينه قرار الجمعية العامة المرقم (٢٩٩٧) ، لعدم ضياع الجهود التي يمارسها البرنامج في هذا الإختصاص .

٣. على منظمة الإمم المتحدة أن تعمل بجدية على زيادة الموارد المالية للبرنامج بجميع أشكالها فضلاً عن زيادة حصة البرنامج من الميزانية العادية للامم المتحدة لتمكينه من القيام بمهامه في حماية البيئة العالمية وذلك من خلال إيجاد موارد مالية ثابته له بما لايتعارض مع نظام الاشتراكات المالية المعمول بها في منظمة الأمم المتحدة .

٤. تعزيز دور القانون الدولي البيئي على المستوى العالمي والوطني بما يتفق ومبادئه مع التأكيد على حق الدول في سيادتها الكاملة وهذا يقع عاتقه على منظمة الأمم المتحدة .

٥. قيام منظمة الأمم المتحدة بتحويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة الى وكالة دولية متخصصة لمنحه الشخصية القانونية المستقلة وتوحيد كافة الجهود التي تمارسها وكالات واجهزة دولية مختلفة في مجال حماية البيئة داخل هذه الوكالة المتخصصة لتمكينها من ممارسة دورها بشكل فعال وشامل ومستقل من النواحي القانونية والإدارية والفنية ، فضلاً عن تشجيع كافة الدول في الإنضمام إليها .

٦. تفعيل القاعدة العلمية والتكنولوجية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بما يتناسب مع تفاقم المشاكل البيئية العالمية والوصول بأهدافه الى كافة دول العالم لاسيما النامية منها مع إعطائها أولوية في تقديم الدعم والتشجيع بكافة الأصعدة .

٧. على كافة دول العالم بما فيها **(العراق)** أن تستفيد من الخبرات التي يمتلكها البرنامج من النواحي القانونية والفنية في مجال حماية البيئة وبناء قدراتها وفقاً للأسس التي وضعها البرنامج بأعتباره الجهاز المختص والمعني بحماية البيئة داخل إطار الأمم المتحدة.

٨. قيام كافة وزارت الدولة في العراق بتشجيع البحوث والدراسات والندوات العلمية والقانونية المعنية بالشأن البيئي لتوعية المواطنين والطلاب ، لأن تعزيز الجوانب الثقافية والإعلامية تمارس دوراً مهماً في إحراز عملية تكامل معرفي للحفاظ على البيئة الوطنية والعالمية .

٩. تفعيل دور القضاء من خلال تهيئة كوادر قضائية مختصة بالنظر في قضايا البيئة على المستوى الوطني وبحسب التوزيع الجغرافي المعمول به .

تم بعون الله وفضله .....

شكر وتقدير

بعد الشكر لله والثناء على نعمه التي لاتعد ولاتحصى ، والصلاة والسلام على أشرف خلقه سيدنا محمد صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم ....

وبعد أن شارفت هذه الرسالة على بلوغ غايتها وإنطلاقاً من واجب العرفان الذي يحتم عليَّ أن أتقدم بوافر الشكر والتقدير للأستاذة المشرفه **الدكتورة مها محمد أيوب** لما أحاطتني به من عناية وإهتمام فقد كان للملاحظات والتوجيهات العلمية التي قدمتها لي بصبر لا ينفد ، أثرها الواضح في إعداد الرسالة ، فلها مني أعظم التقدير وخالص المودة .

وإقراراً بالفضل لمن منحوني فيض علمهم ، وكثير نصحهم ،إلى هؤلاء الذين أعطوا فأحسنوا العطاء ، الى من بسطوا أيدي كرمهم ولم يبخلوا بفكرهم وعلمهم ، الى الدكتور (**صلاح عبدالرحمن الحديثي**) والى الدكتور(**حيدر أدهم**) ، والى طلاب الدكتوراه (**أثير طه و أحمد عبد الرزاق**) إليهم أتقدم بخالص الشكر والأمتنان مع التقدير والعرفان.

كما يطيب لي أن أتقدم بشكري وتقديري وأمتناني إلى الصرح العلمي الشامخ **كلية الحقوق/جامعة النهرين** ،عمادةً وأساتذةً وإداريين ، لما قدموه لي من دعم في طريق نبراس العلم وديمومته فجزاهم الله عزَ وجلْ عني خيرَ الجزاء .

وأتوجه بخالص الشكر والإمتنان الى وزارة البيئة العراقية التي قدمت لي كل التسهيلات في دراستي والى كافة موظفي الدائرة القانونية في الوزارة ، والشكر موصول أيضاً الى مركز التغيرات المناخية ، وقسم علاقات البيئة الدولية في الوزارة ، فجزاهم الله جميعاً خيرَ الجزاء.

و أشير بالعرفان والشكر على وجه الخصوص الى موظفي مكتبة كلية الحقوق لدورهم التعاوني في تسهيل الحصول على المصادر المطلوبة لإعداد الرسالة وتقديم المساعدة فإليهم خالص الإمتنان والمحبة ، ولايفوتني أن أشكر مكتبة كلية القانون جامعة بغداد و مكتبة كلية العلوم السياسية جامعة النهرين .

وعذراً لِمن فاتني ذكر اسمه ففي القلب مكانه .....

الباحث

المستخلص

تُمثل حماية البيئة إحدى مواضيع القانون الدولي العام كونها من القضايا العالمية التي تحظى بإهتمام المجتمع الدولي فباتت البيئة بمجملها محل إهتمام الدراسات القانونية في محاولة لوضع نظام بيئي عالمي يضمن عدم إستنزاف البيئة والموارد الطبيعية ، وحماية صحة الإنسان والكائنات الحية الأخرى .

لقد حظيت البيئة بإهتمام رجال القانون منذ أقدم العصور وذلك في إطار القواعد القانونية التي تحكم المجتمع وتنظم مايدور فيه من علاقات ، فتباينت تشريعات الدول في حماية البيئة من نظام قانوني الى آخر ، حيث أدت الأخطار والتحديات المحدقة بالبيئة الى إبراز الدور الذي يمكن أن يؤديه القانونين الوطني والدولي على حد سواء في مواجهة مشاكل بيئة الإنسان و إيجاد الحلول الملائمة لها .

ولا شك إن إدراك الدول لعلاقة البيئة بالانسان كان له الفضل في نشأة القانون الدولي البيئي حتى أصبح التفكير العملي لمنظمة الأمم المتحدة عام ١٩٧٢ عندما قررت إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) كجهاز يعنى بحماية البيئة الدولية والذي مارس دوراً هاماً من الناحيتين الفنية والقانونية ، وباتت غالبية أنشطة الأمم المتحدة لاتخلو من ذكر أنشطة هذا البرنامج ، وإنطلاقاً من إن فكرة مراقبة البيئة وحمايتها على المستوى الدولي وما تتطلبه هذه الحماية من جهود تخصصية فقد سلطنا الضوء على الجهاز المعني بقضايا البيئة في العالم في محاولة لتحليل وضعه القانوني وبيان آليات عمله وما يصدر عنه من قرارات ومقررات ومبادىء توجيهية تعتبر الأساس الأول لتقنين القانون الدولي البيئي منذ عام ١٩٧٢ فأصبح هذا الجهاز منطلقاً لكافة دول العالم لتقنين مفهوم حماية البيئة في كافة تشريعاتها وإصدار القوانين البيئية التي تكفل هذه الحماية ، فضلاً عن جهوده في إبرام الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف وحث الدول على الأنضمام إليها وتوفير الدعم الفني والمالي والقانوني لها .

ولبيان دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية قسمنا هذا البحث الى ثلاثة فصول مسبوقة بمقدمة ، فقد تناولنا في الفصل الأول تطور الاهتمام الدولي بحماية البيئة ونشأة برنامج الأمم المتحدة للبيئة واستعرضنا في الفصل الثاني مساهمة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية ، وفي الفصل الثالث تطرقنا الى التحديات التي تواجه البرنامج وسُبل معالجتها ، وفي الخاتمة بينا بتواضع ماتوصلنا إليه من إستنتاجات وشرحاً لبعض التوصيات.

الإهداء

الى من كان أمني وأماني وبقيَ فخري وعنواني الى معلمي وأُستاذي الأول (**والدي**) ...رحمه الله وأسكنه فسيح جناته .

الى **والدتي** عنوان المحبة والحنان ... أطال الله في عمرها .

الى **أخي نوار** سَنَدي وفخري ... شكراً لله لأنك أخي .

الى رفيقة دربي (**زَوجتي**)... و براعُمي فيصل ودانية ورانيا .

الى **أخواتي** الغاليات ...

الى كل **صديقٍ وقريب** ...

الى كل المدافعين عن حماية البيئة في العالم ...

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

قائمة إختصارات الرموز

- **CBD/** Convention Biological Diversity.
- **CITES**/ Convention on international trade in endangered species.
- **CMS**/ Conservation of Migratory Species of Wild Animals.
- **COP**/ Conference of the Parties.
- **DELC**/ Division of Environmental Law & Conventions.
- **FAW**/ food and agriculture organization.
- **GEF**/ Global Environment Facility.
- **GEO**/ Global Environmental Outlook.
- **GEMS**/ Global Environmental Monitoring System.
- **GIS**/ geographic information system.
- **IAEA**/ International Atomic Energy Agency.
- **ILC**/ International Law Commission.
- **ILO**/ International Labour Organization.
- **OECD**/Organization for Economic Co-operation and Development.
- **PIC**/ Pharmaceutical Inspection Convention.
- **POPS**/ Persistent Organic Pollutants.
- **ROWA /** Regional Office for West Asia .
- **UNCED** / United Nations Conference on Environment and Development.
- **UNEP** / United Nations Environmental Programme.
- **UNESCO**/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- **UNFCCC** / United Nations Framework Convention on Climate Change .
- **WCMC**/ World Conservation Monitoring Centre.
- **WHO**/ World Health Organization.
- **WMO**/ World Meteorological Organization.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
الفصل الأول: تطور الأهتمام الدولي بحماية البيئة ونشأة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.	٥
المبحث الأول:بدايات الاهتمام بحماية البيئة ونشأة القانون الدولي البيئي	٦
المطلب الأول: التعريف بالبيئة.	٦
الفرع الأول : البيئة لغةً .	٦
الفرع الثاني : البيئة إصطلاحاً .	٨
الفرع الثالث : البيئة قانوناً .	٩
المطلب الثاني : بدايات الاهتمام بحماية البيئة وتطورها.	١٣
الفرع الأول: إهتمام الشريعة الاسلامية بالبيئة.	١٣
الفرع الثاني : تطور الحماية الدولية للبيئة.	١٦
المطلب الثالث : مصادر القانون الدولي البيئي.	٢٣
الفرع الاول: المصادر الرئيسة للقانون الدولي البيئي.	٢٣
الفرع الثاني: المصادر الثانوية للقانون الدولي البيئي.	٢٧
الفرع الثالث: المصادر الجديدة للقانون الدولي البيئي.	٢٩
المبحث الثاني: الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.	٣١
المطلب الأول : نشأة برنامج الأمم المتحدة للبيئة(UNEP) .	٣١
الفرع الأول: التطور التاريخي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة.	٣٢
الفرع الثاني: أهداف برنامج الامم المتحدة للبيئة ومجالات عمله.	٣٥
المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة.	٤٠

الفرع الاول: الاجهزة الرئيسة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة.	٤٠
الفرع الثاني: الأقسام المتفرعة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة.	٤٤
المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.	٥٢
الفرع الأول: الرأي القانوني لإنشاء الأجهزة الفرعية.	٥٢
الفرع الثاني:النظام القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة .	٥٦
الفصل الثاني : مساهمة البرنامج (UNEP) في حماية البيئة الدولية.	٦٢
المبحث الاول: برنامج القانون البيئي ومجالات عمله.	٦٣
المطلب الاول : الدور القانوني لبرامج مونتفيديو .	٦٣
الفرع الاول: برنامج مونتفيديو الاول .	٦٤
الفرع الثاني: برنامج مونتفيديو الثاني .	٦٦
الفرع الثالث: برنامجي مونتفيديو الثالث والرابع.	٦٩
المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية والشركاء في البرنامج.	٧٥
الفرع الاول: الاختصاصات التشريعية.	٧٥
الفرع الثاني: الشركاء في برنامج القانون البيئي .	٧٩
المطلب الثالث: مجالات عمل برنامج القانون البيئي .	٨٢
الفرع الاول: الدعم الفني القانوني.	٨٢
الفرع الثاني: تنفيذ وتفعيل القانون البيئي .	٨٤
المبحث الثاني:الاتفاقيات البيئية التي ساهم البرنامج في إنشائها.	٨٦
المطلب الأول : الأتفاقيات البيئية الدولية.	٨٧

الفرع الأول: الأتفاقيات البيئية الخاصة بحماية الكائنات الحية.	٨٧
الفرع الثاني: الاتفاقيات البيئية المتعلقة بالمناخ وتغيراته .	٩١
الفرع الثالث: الاتفاقيات البيئية الخاصة بالمواد الكيميائية الخطرة.	٩٦
المطلب الثاني: الاتفاقيات البيئية الأقليمية.	١٠٠
الفرع الاول:اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث.	١٠٠
الفرع الثاني: اتفاقية الكويت الاقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية (ROMPE).	١٠١
الفرع الثالث: اتفاقية جدة الاقليمية لحفظ بيئة البحر الاحمر وخليج عدن.	١٠٢
الفرع الرابع: اتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية لجنوب شرق المحيط الهاديء .	١٠٣
الفرع الخامس: اتفاقية نيروبي لحماية وادارة البيئة البحرية والساحلية لمنطقة شرق افريقيا.	١٠٣
الفرع السادس:اتفاقية لوساكا حول التعاون الموجه ضد التجارة غير القانونية بالنبات والحيوان .	١٠٣
المبحث الثالث: دور البرنامج في تنفيذ القانون الدولي البيئي.	١٠٥
المطلب الأول:المبادئ التوجيهية لزيادة الامتثال للاتفاقيات البيئية .	١٠٥
الفرع الاول: إجراءات سير الامتثال.	١٠٦
الفرع الثاني: إعتبارات الامتثال في الاتفاقيات البيئية .	١٠٨
الفرع الثالث: التدابير الوطنية للامتثال.	١١١
المطلب الثاني: التنفيذ البيئي الوطني والتعاون الدولي.	١١٤
الفرع الاول: آليات التنفيذ الوطني.	١١٤
الفرع الثاني: التعاون الدولي في تنفيذ القانون البيئي.	١١٦
الفصل الثالث : التحديات التي تواجه البرنامج (UNEP) وسُبل معالجتها .	١١٩

المبحث الاول : التحديات التي تواجه برنامج الامم المتحدة للبيئة.	١٢٠
المطلب الاول: التحديات المالية والفنية التي تواجه البرنامج.	١٢٠
الفرع الأول: التحديات الفنية المتعلقة بالسياسة البيئية .	١٢١
الفرع الثاني: العجز المالي للبرنامج .	١٢٢
المطلب الثاني : التحديات الادارية والمكانية للبرنامج.	١٢٤
الفرع الأول: الصعوبات المكانية المتعلقة بمقر البرنامج .	١٢٥
الفرع الثاني: الصعوبات الادارية.	١٢٥
المبحث الثاني :إصلاح برنامج الأمم المتحدة للبيئة.	١٢٩
المطلب الأول : الاصلاحات القانونية للبرنامج.	١٣٠
الفرع الأول: تنظيم العلاقة بالاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف .	١٣٠
الفرع الثاني: الاصلاحات المتعلقة بتمويل البرنامج .	١٣٤
المطلب الثاني : الاصلاحات الادارية والفنية للبرنامج .	١٣٨
الفرع الأول : تطوير بناء القدرات .	١٣٨
الفرع الثاني:تركيز جهود البرنامج (UNEP) بوظائف محددة و واضحة.	١٤١
الفرع الثالث: الاصلاحات المتعلقة بمقر البرنامج .	١٤٣
الفرع الرابع : تعزيز دور البرنامج إقليمياً.	١٤٥
المبحث الثالث: جهود برنامج الأمم المتحدة للبيئة في العراق .	١٤٧
المطلب الأول: تطور التنظيم المؤسسي لحماية البيئة في العراق	١٤٩
الفرع الأول: إهتمام العراق بتحسين الواقع البيئي .	١٤٩
الفرع الثاني: التطور القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في العراق.	١٥١

المطلب الثاني : دور البرنامج (UNEP) في حماية وتحسين البيئة في العراق.	١٥٤
الفرع الأول: إنضمام العراق للإتفاقيات البيئية.	١٥٤
الفرع الثاني : مشاريع البرنامج (UNEP) في العراق .	١٥٧
الفرع الثالث: إتفاقية التعاون الاستراتيجي بين (UNEP) وجمهورية العراق.	١٦٠
الخاتمة	١٦٣
المصادر	١٦٦-١٧٥
ABSTRACT	

Republic of Iraq
AL-Nahrain University
College of law

The Role of the United Nations Environment Programme in International Environmental Protection

By

Talal Bader Abdullah Alhamdany

Present to

College of law council – AL-Nahrain University as a part of Masters Certificate Requirements in law

Supervisor

Dr.

Maha Mohammed Ayub

Prof. of Public International Law

2014 1435

جمهورية العراق
جامعة النهرين
كلية الحقوق

دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية

رسالة تقدم بها

طلال بدر عبدالله الحمداني

إلى

مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بأشراف

الدكتورة

مها محمد أيوب

إستاذة القانون الدولي العام المساعد

١٤٣٥ هـ

٢٠١٤ م