المعاهدة المنشأة للمنظمة الدولية

المنظمة الدولية تنشأ بمقتضى معاهدة دولية Traity وهذه المعاهدة في الواقع كل المسائل المتصلة بالمنظمة مثل اختصاصاتها وسلطاتها التي تباشرها للقيام بهذه الاختصاصات والأحكام الخاصة بعضويتها وكذلك مصادر تمويلها والأحكام التي يخضع لها موظفوها والقواعد الخاصة بالأجهزة المختلفة التي تتبع المنظمة . وعلى هذا الأساس فأن المعاهدة هي القانون الأساسي للمنظمة Loi Fondamentale مما يدفع الكثيرين إلى اختيار أسماء تبرز هذه الصفة الأساسية للمعاهدة المنشأة لمنظمة دولية ، ومن هذه الأسماء : عهد أو ميثاق أو نظام أساسي أو دستور . هذه المعاهدة الدولية يتعرض الفقه لدراستها من حيث وضع المعاهدة وخصائصها وطرق تفسيرها وغير ذلك مما تثيره من نقاش .

١- وضع المعاهدة المنشأة :

يتم وضع المعاهدة في مؤتمر دولي يخضع لاعتبارات سياسية تختلف باختلاف الظروف ، وتتدخل هذه الاعتبارات في أمور عديدة مثل تحديد الدول التي توجه إليها الدعوة للاشتراك في المؤتمر. وقد تقوم بتوجيه الدعوة دولة أو بعض الدول . ومثل الحالة الأولى مصر التي كانت الداعية لمؤتمر الإسكندرية عام ١٩٤٤ الذي أسفر عن إقرار ميثاق جامعة الدول العربية .

ومثل الحالة الثانية الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي والمجلترا والصين التي كانت الدول الداعية لمؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ الذي أسفر عن إقرار ميثاق الأمم المتحدة . ومع ذلك قد توجه الدعوة من منظمة دولية وهذا ما تنص عليه المادة التاسعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر أن (تدعو الهيئة

عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية منظمة متخصصة جديدة) . وإعمالاً لهذا النص وجه المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدعوة لإنشاء منظمة الصحة العالمية التي تم إقرار ميثاقها بقرار المجلس الصادر في ١٥ شباط / فبراير سنة ١٩٤٦ .

وجرت العادة على الاستعانة بمراقبين ممثلين للمنظمات الدولية القائمة لما لديهم من معلومات فنية وبالذات في المسائل الإدارية والمالية.

ويصدر عن المؤتمر مشروع المعاهدة الدولية المنشأة للمنظمة) هذا المشروع يصير نافذاً بعد توقيع وتصديق الدول المشتركة أو عدد منها وإيداع هذه التصديقات الجهة التي حددتها المعاهدة . والتوقيع على المعاهدة لا يغني عن التصديق عليها من الجهة أو الجهات الرسمية صاحبة الاختصاص .

وقد يصدر عن المؤتمر اتفاق خاص بإنشاء جهاز مؤقت يقوم بمزاولة وظائف المنظمة حتى يتم إقرار نهائي للمعاهدة المنشأة للمنظمة . ومثال ذلك اللجنة المؤقتة التي أقر قيامها مؤتمر الصحة العالمي والتي كلفت بمزاولة بعض المهام العاجلة والجارية إلى أن تتم الموافقة النهائية على معاهدة منظمة الصحة العالمية .

هذه المعاهدة المنشأة للمنظمة هي القانون الأساسي الذي يتعين احترامه من الدول الأعضاء في كل ارتباطها في كل ارتباطاتها الدولية سواء كانت هذه الارتباطات سابقة وسواء كانت لاحقة على هذه المعاهدة[1] .

٢- لا يجوز التحفظ على أحكام ميثاق المنظمة الدولية :

والقاعدة العامة هي جواز التحفظ على أحكام المعاهدات الدولية ما لم ينص فيها على عكس ذلك . وبالرغم من أن مواثيق المنظمات الدولية لا تتضمن

(١)

علة النص على عدم جواز تحفظ الدول على أحكامها، إلا أن التحفظ على هذه المواثيق، يعد من الأمور التي لا تتفق مع طبيعة هذه المواثيق، وذلك لأنها تنشئ هيئات دولية، هذه الهيئات في مباشرتها لاختصاصاتها تؤثر في سيادة الدول، ولذلك، كان من اللازم أن تتحد التزامات الدول، وبعبارة أخرى، تتساوى الدول الأعضاء في القيود التي يفرضها وجود المنظمة الدولية ومباشرتها لاختصاصاتها، وإذا أجزنا التحفظ من جانب الدول، فإن ذلك يؤدي في الواقع إلى أن تختلف هذه القيود والالتزامات من دولة لأخرى، وهذا يعد انتهاكاً لمبدأ المساواة بين الدول ويؤدي إلى اضطراب عمل المنظمة الدولية[1]. إن تحفظ الدول على مواثيق المنظمات الدولية إجراء قل أن يحدث في الواقع العملي، فعندما قبلت سويسرا عضوا في عصبة الأمم تحفظت على نصوص عهد العصبة الخاص بالجزاءات حتى لا يتعارض ذلك مع حيادها وقد قبل مجلس العصبة هذا التحفظ. وقد أراد الاتحاد السوفيتي الانضمام إلى منظمة العمل الدولية عام ١٩٥٣ مع بعض التحفظات ولكن المدير العام للمنظمة رفض ذلك فأنضم الاتحاد السوفيتي في العام التالي دون تحفظ.

وكثيرا ما تلجأ الدولة – في حالات يكون فيها النص غير واضح – إلى قرن قبولها بميثاق المنظمة بتفسير معين للنص الغامض وذلك حتى تحفظ لنفسها الحق إذا ما ذهبت المنظمة مذهبا أخر في تفسير النص في فترة لاحقة. وقد سلكت الولايات المتحدة الأمريكية مسلكا أكثر حصافة عندما انضمت إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وذلك بأن طلبت من كل من المنظمتين تفسيرا لبعض النصوص وأن تقترح تعديلا إذا اختلف التفسير عن ذلك الذي

تحبذه الولايات المتحدة الأمريكية. وقد كان لنفوذ الولايات المتحدة أثره في أن فسرت المنظمتان نصوصهما بما يتفق ووجهة انظر الأمريكية[1].

٣- هل هناك تدرج في القوة الملزمة لمواثيق المنظمات الدولية ؟

ولكن يمكن التساؤل عما إذا كان هناك تدرج في القوة الملزمة بين مواثيق المنظمات الدولية ؟ هذا الأمر لا يتعرض له عادة الشراح . ومع ذلك يمكن القول بأن ميثاق المنظمة العالمية مثل ميثاق الأمم المتحدة يجب أن يعد القانون الأساسي للتنظيم الدولي ، وعلى وجه الخصوص ، فيما يتعلق بمسؤولية هذه المنظمة الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، ويترتب على ذلك ، أن مواثيق المنظمات الدولية الإقليمية ، التي تهتم هي الأخرى بمشكلة السلم والأمن الدوليين ، يجب ألا تتعارض أحكامها مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وذلك لأن الدفاع عن الحل العكسي ، يشكل عقبة كبرى أمام المنظمة العالمية ، ويمنعها من تحقيق أهدافها الكبرى ، ويؤكد هذا الرأي ، ما تنص عليه مواثيق المنظمات الدولية التي أنشئت بعد منظمة الأمم المتحدة ، فمثل هذه النصوص تؤكد المعنى القائل بأولوية الميثاق على ما عداه من أحكام مواثيق المنظمات الدولية الأخرى ، وأن كل مخالفة لأحكام الميثاق ، تؤدي إلى بطلان النصوص المخالفة له ، في مواثيق المنظمات الدولية الأخرى[2].

وفي ذلك تنص المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه : " إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء " الأمم المتحدة " وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق "

٤- تعديل المعاهدة المنشأة للمنظمة الدولية :

وحيث أن المنظمة الدولية هي هيئة معينة دائمة ، ولما كان الدوام يتطلب الملائمة مع التطور المستمر في الوجود والعلاقات الدولية ، لذلك تثور خشية عدم تحقيق هذه الملائمة إذا لم يكن في الإمكان تعديل المعاهدة المنشأة للمنظمة الدولية . والأصل العام في المعاهدات الدولية في المنشأة للمنظمات هو إمكان مراجعتها وإجراء ما قد يتطلبه الحال من تعديلات . ومع ذلك فأن هذا النوع من المعاهدات يتضمن شروطاً خاصة بمن له حق طلب التعديل وهل هذا الحق للدول الأعضاء فقط أم للمنظمة كذلك ، وكذلك توجد شروط خاصة بالأغلبية المطلوبة لإمكان إجراء التعديل وقد يشترط كذلك مدة معينة لإمكان التعديل .

١. هناك معاهدات تمنع إجراء تعديلها خلال فترة معينة وهذه هي حالة المنع المؤقت من التعديل . والهدف من تقرير ذلك إصباغ نوع من الاستقرار للمنظمة . ومثل ذلك معاهدة الجماعة الأوربية للفحم والصلب التي قررت في المادة ٢٢/٩٥ عدم جواز التعديل خلال فترة الانتقال أي من ٩ شباط / فبراير ١٩٥٧ إلى ٩ شباط / فبراير ١٩٥٨ .

٢. وهناك معاهدات تتطلب إجماع الأعضاء بالإضافة إلى أجهزة المنظمة لإمكان إجراء التعديل ويظهر ذلك أيضاً في المجتمعات الأوربية الثلاث على أساس أنها تتضمن سلطات فوق القومية (Super- national) تهدف إلى رعاية مصالح مجتمعات جديدة قد تختلف عن مصالح الدول الأعضاء .

٣. وهناك معاهدات تتطلب إجماع الدول الأعضاء على التعديل حتى يمكن تجنب اعتراض الدول على ما قد يتم من تعديلات لم توافق عليها . واشتراط الإجماع يتعلق عادة بسريان التعديل إذ يتعين تصديق الدول على التعديل حتى يسرى

في حقها . ويظهر اشتراط إجماع الأعضاء لنفاذ التعديل بجلاء في المعاهدات الخاصة بالأحلاف مثل حلف شمال الأطلسي وحلف وارسو والحلف المركزي . وقد يكون الإجماع قاصراً على تعديل مسائل معينة كما هو الحال في صندوق النقد الدولي (المادة ١٧) والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (المادة ٦ من اتفاقية بريتون وودوز) حيث الإجماع مطلوب لإدخال أي تعديل يمس بحق الأعضاء في الانسحاب أو في تعديل حصته في البنك ، وكذلك في بعض المسائل الأخرى .

٤. التعديل بأغلبية خاصة : وهو ما تتضمنه معظم المعاهدات الدولية المنشئة للمنظمات، ومن قبيل ذلك مواثيق منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطاقة الذرية ومنظمة الوحدة الأفريقية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ومجلس أوربا . وإذا كانت أغلبية الثلثين كافية لإجراء التعديل إلا أن هذا التعديل لا يصبح نافذاً إلا إذا صدقت عليه الدول الأعضاء.

ومن المعاهدات التي قررت الأخذ بهذه القاعدة ميثاق جامعة الدول العربية حيث نصت المادة ١٩ من الميثاق من أنه " يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلم . ولا يبت في التعديل إلا في دورة الانعقاد التالي للدور التي يقدم فيه الطلب . وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة " .

ومن هذا القبيل أيضاً ما قررته المادة ١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة حيث نصت على أنه " يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر في