٥- تفسير المعاهدة المنشأة للمنظمة الدولية :

تثير مسألة تفسير المعاهدات المنشأة للمنظمات الدولية الكثير من المشاكل المتعلقة بجهة الاختصاص في التفسير وكذلك بمنهج التفسير وآثاره . والمقصود بالتفسير هنا هو التفسير القانوني الذي يهدف إلى توضيح وتفسير معنى نصوص المعاهدة ونطاق تطبيقها .

١. الجهة المختصة بالتفسير : الأصل في تفسير المعاهدات أنه من اختصاص أطراف المعاهدة . ومع ذلك يوجد تفسير قضائي للمعاهدات سواء كان ذلك مما يدخل في الاختصاص الإلزامي أو الاختصاص الاختياري أو بواسطة الآراء الاستشارية للقضاء الدولي . والواقع أن تفسير المعاهدات المنشأة للمنظمة الدولية يقوم به أطراف المنظمة مباشرة أو عن طريق أجهزة المنظمة . كما يلاحظ الدور الفعال للآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية في تفسير بعض نصوص ميثاق الأمم المتحدة بموجب المادة (٩٦) من الميثاق.

٢. المنهج في التفسير : التفسير يخضع عموماً لقاعدتين أساسيتين ، الأولى القاعدة الشخصية والثانية القاعدة الموضوعية . القاعدة الأولى تقوم على أساس الاعتداد بنية أطراف المعاهدة عند تفسيرها وذلك احتراماً لمبدأ سيادة الدولة . هذه البنية تستفاد من الأعمال التحضيرية ومحاضر الاجتماعات كما يمكن أن تستشف من تصرفات الدول الأعضاء . ومقتضى هذه القاعدة أنه في حالة عدم وضوح هذه النية يتعين مراعاة التفسير الضيق لصالح الدول الأطراف . القاعدة الثانية تقوم على أساس تفسير المعاهدة بما يحقق الغرض من إبرامها وما يقتضيه موضوعها ، وفي هذه الحالة يتعين أيضاً التزام التفسير الضيق لصالح الدول الأطراف .

ويجري العمل على أتباع القاعدتين في نفس الوقت حيث تفسر الكلمات الغامضة حسب معناها اللغوي والاصطلاحي طبقاً للمنطق ومراعاة لحسن التقدير ، وفي حالة الشك حول معنى النص يجوز الرجوع إلى الأعمال التحضيرية بالإضافة إلى روح المعاهدة والغرض منها وأيضاً كيفية تطبيق النص بواسطة الأطراف أي قاعدة السلوك اللاحق للأطراف[1] .

٣. التفسير الواسع لمواثيق المنظمات الدولية: (نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية)

أن التوسع في تفسير مواثيق المنظمات الدولية قد يؤدي إلى أعطائها اختصاصات جديدة لم تكن منصوص عليها في مواثيقها . لذلك أثير التساؤل الآتي :

هل يجب تفسير النصوص التي تحدد وظائف المنظمات الدولية واختصاصاتها تفسيراً ضيقاً أو واسعاً ؟

بمعنى ، هل ينبغي ان نعترف للمنظمات الدولية باختصاصات ضمنية إلى جانب الاختصاصات التي تستمدها من المواثيق المنشئة لها ، أم أنه يتحتم علينا الاكتفاء بما جاء في نصوص المواثيق ؟

لقد كان الفقه الدولي ، قبل عام ١٩٤٥ يميل إلى تفسير هذه المواثيق تفسيراً ضيقاً ، مستعيناً بالحجة التالية : أن التنظيم الدولي يقضي بفرض قيود والتزامات على سيادة الدول الأعضاء . وإذا كان من المتفق عليه أن هذه الالتزامات لا تفرض على تلك الدول إلا برضاها ، فأنه من المنطقي ألا يعمد إلى التوسع في تفسير الاختصاصات التي تمنحها المواثيق للمنظمات الدولية ، لأن القاعدة هي تمتع

[1] ابراهيم احمد شلبي . مصدر سابق ، ص ص ٥١-٥٦ .

الدول بالسيادة الكاملة ، والاستثناء هو تنازلها عن بعض اختصاصاتها لصالح تلك المنظمات .

ومنذ عام ١٩٤٥ ، وبتأثير الأراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية ، عدل الفقه الدولي عـــن موقفه السابق وأصبح أكثر ميلاً إلى تفسير المواثيق الدولية المنشئة للمنظمات تفسيراً واسعـــاً[1].

فأصبح هنالك اتجاه في الفقه ينادي بأن أهداف المنظمة الدولية ، تسمح بتفسير النصوص الخاصة باختصاصها تفسيراً متحرراً ، ورفض فكرة التفسير الضيق ، وهو المذهب التي تتمسك به الدول الأعضاء عادة لأنها ترى أن التفسير الواسع والمرن لنصوص ميثاق المنظمة الدولية يؤدي إلى الاعتداء على سيادتها .

وهذه المشكلة تثير مساءلة الاختصاصات الضمنية التي تبنى على أساس أغراض المنظمة الدولية ، وضرورة تمكينها من تحقيق هذه الأغراض . كما جاء ذلك في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، في قضية التعويض عام ١٩٤٩ ، الذي جاء به أنه " طبقاً للقانون الدولي ، فإن المنظمة يجب الاعتراف لها بالسلطات التي وإن كانت غير منصوص عليها صراحة في ميثاقها ، إلا أنها مع ذلك تعد ضرورية لها باعتبارها لمباشرة وظائف المنظمة " ، ولقد طبقت محكمة العدل الدولية القاعدة السابقة في مناسبات أخرى ، منها رأيها الاستشاري الخاص بإقليم جنوب غرب أفريقيا عام ١٩٥٠ ، ورأيها الاستشاري الخاص بآثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

والاختصاصات الضمنية هي تلك الاختصاصات التي لا تكون ممنوحة صراحة للمنظمة الدولية أو التي لم يحتفظ بها صراحة للدول الأعضاء فيها ، وتأخذ من الناحية القانونية صورة تفسير النصوص غير الواضحة وهي بذلك تشكل جزءاً من مشكلة قديمة وتقليدية ، أي مشكلة تفسير المعاهدات الدولية . وتنعدم مشكلة الاختصاصات الضمنية ، لو كانت المنظمات الدولية هي التي تحدد اختصاصاتها وتضع قانونها الذاتي . وتنعدم أيضاً لو أن المنظمات الدولية ليست لها إرادة ذاتية . ولكن لما كانت المنظمات الدولية هيئات لها سلطات ممنوحة ، ولا تضع بذاتها قانونها الأساسي ؛ فإنه يترتب على ذلك أن الخلافات التي تقوم بخصوص نقطة معينة تمس مباشرة اختصاص معين ، لا يمكن حسمها إلا عن طريق السلطة التي تعلو هذه المنظمات الدولية ، أي عن طريق اتفاق الدول التي أنشأت المنظمة ، وهو حل قد يؤدي إلى الحيلولة بين المنظمة الدولية وبين قيامها بتحقيق أهدافها ، ومن هنا كانت المحاولات التي بذلتها المحاكم الدولية ، لحل هذه المشكلة عن طريق التفسير ، وذلك عن طريق التعويل على موضوع المنظمة ، ومبادئها ، وأغراضها . وبذلك يمكن تعريف الاختصاصات الضمنية بأنها الاختصاصات التي لا تعطى صراحة للمنظمة الدولية بمقتضى دستورها أو ميثاقها أو أي من النصوص الأخرى التي تشكل جزءاً من النظام القانوني للمنظمة الدولية ، ولكن أهلية المنظمة لمباشرتها ، تستفاد حتما من عبارات الميثاق وأهداف المنظمة الدولية ومبادئها .

مثال ذلك الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ١ تموز/يوليو ١٩٥٠ وهو الرأي الخاص بالوضع القانوني لإقليم جنوب غرب أفريقيا ، بصدد المشاكل الخاصة بنظام الانتداب الذي فرض على هذا الإقليم في ظل عصبة الأمم ، ومدى

تأثره بزوال هذه المنظمة وقيام منظمة الأمم المتحدة . فلقد قررت محكمة ، في هذا الرأي الاستشاري ، أن اتفاقيات الانتداب ما زالت سارية وأن التزامات اتحاد جنوب أفريقيا ما زالت قائمة ؛ وأن الطابع العام لمنظمة الأمم المتحدة ، يؤدي إلى أن تؤول إليها مهمة الرقابة القانونية على سير نظام الانتداب ، بعد إلغاء عصبة الأمم ، وأكدت أيضاً رابطة الشبه بين نظام الانتداب في ظل عصبة الأمم ، ونظام الوصاية الذي قرره ميثاق الأمم المتحدة .

والمشكلة ترجع إلى أن اتحاد جنوب أفريقيا ، عُهد إليه بالتطبيق للمادة ٢٢ من عهد عصبة الأمم بمهمة الانتداب على هذا الإقليم . ولما كان عهد عصبة الأمم قد اختفى بدون أن ينظم بطريقة صريحة الخلافة بخصوص هذه المسألة ، فلقد ثارت مشكلة تحديد الالتزامات التي تقع على عاتق دولة اتحاد جنوب أفريقيا ، بعد زوال عصبة الأمم .

لذلك عرض الأمر على محكمة العدل الدولية لإصدار رأيها الاستشاري فيما يتعلق بتحديد الوضع الدولي لإقليم جنوب غربي أفريقيا ، والالتزامات الدولية التي تقع على عاتق اتحاد جنوب أفريقيا .

وكانت الإجابة على ما سبق تقتضي الفصل فيما إذا كان نظام الانتداب يظل قائما بالرغم من اختفاء عصبة الأمم ؟ وإذا كانت الالتزامات المرتبطة بهذا النظام ما زالت قائمة ، فما هي الجهة التي تسأل أمامها الدولة المنتدبة في هذه الحالة ، وهي دولة اتحاد جنوب أفريقيا ؟

وبالنسبة للمسألة الأولى لم تتردد المحكمة بأن تجيب بالإيجاب. ولكن بخصوص الشق الثاني من المشكلة ، كانت هناك صعوبة مردها أن وظائف الرقابة على الدولة المنتدبة ، التي كان يباشرها مجلس عصبة الأمم ، لم يعهد بها إلى هيئة

أخرى في القرار الذي أصدرته العصبة في ١٨ نيسان/ ابريل سنة ١٩٤٦ ، وهو القرار الذي صدر في آخر دورة عقدتها ، وقررت فيها حل نفسها .

وزيادة على ذلك ، فإن ميثاق الأمم المتحدة لم يحدد هذه الجهة ، أي لم يشر إلى أن تحل الأمم المتحدة محل العصبة في القيام بهذه الوظائف . ولذلك فإن المحكمة عولت على طبيعة نظام الانتداب، ورابطة القرابة التي تربطه بنظام الوصاية . وعلى أساس أن الإدارة الدولية لأي إقليم تهم بصورة مؤكدة منظمة الأمم المتحدة ، إذا أخذنا بعين الاعتبار الهدف الأساسي لهذه المنظمة . وبعد ذلك قررت المحكمة ثبوت اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة في مباشرة الرقابة مستندة في ذلك إلى العبارات العامة التي صيغت فيها المادة العاشرة ، من ميثاق الأمم المتحدة . وفي ذلك تقول المحكمة :

" اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة لمباشرة هذه الرقابة ، ولتلقى ودراسة التقارير يستفاد من العبارات العامة للمادة العاشرة من الميثاق ، التي تعطى الجمعية العامة سلطة مناقشة جميع المسائل التي تدخل في نطاق الميثاق .. "

ومن أمثلة ذلك الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الخاص بأحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، حيث رأت المحكمة أنه إذا كان الميثاق لم يعط صراحة الأمم المتحدة اختصاص إنشاء محكمة إدارية ، فإن ذلك لا يعني عدم اختصاصها بإنشاء هذه المحكمة ، لأنه إذا كانت الشروط الخاصة بتعيين موظفي المنظمة معقدة ، فإن الميثاق لم يعط أي من أجهزة المنظمة سلطة الفصل في المنازعات التي تترتب على ذلك . ولأنه إذا كانت المنظمة ستترك موظفيها بدون حماية قضائية، بالنسبة للمنازعات التي يمكن ان تثور بينها وبينهم ، فإن ذلك لا يتفق قط مع الغايات الصريحة للميثاق ، التي تهدف إلى حرية الأفراد ونشر

العدالة . ولذلك فإن المحكمة ترى أن إنشاء محكمة تسهر على أن تسود العدالة في علاقات المنظمة بموظفيها ، يعد أساسياً لضمان حسن سير الأمانة ، ويضمن توافر الشروط الأساسية في الموظفين ، الخاصة بالعمل والاختصاص والإخلاص . ولذلك فإن أهلية إنشاء هذه المحكمة يعد مفترضاً أو واجباً بمقتضى الميثاق .

ويبدو إن محكمة العدل الدولية قد عوّلت أساسا على فكرة الضرورة ، ولذلك فهي تؤكد في عبارات عامة ، ضرورة الاعتراف بجميع الاختصاصات التي تكون ضرورية لمباشرة اختصاص منصوص عليه صراحة في ميثاق المنظمة .

ولقد أكدت محكمة العدل الدولية فكرة الضرورة السابقة ، في رأيها الاستشاري الخاص بقضية التعويضات ، الصادر في ١١ نيسان / ابريل ١٩٤٩ وذلك لأنه على أثر حوادث فلسطين ، طرح على المحكمة مسألة أهلية منظمة الأمم المتحدة في طلب تعويض الأضرار التي تصيبها على يد حكومة قانونية أو فعلية ، وأيضا أهلية المنظمة في أتباع الوسائل العادية المعترف بها في القانون الدولي ، والخاصة بتقديم المطالبات الدولية .

وقبل أن تجيب المحكمة على المسألتين السابقتين ، بدأت بإثبات الشخصية الدولية للمنظمة ، ثم شرعت في دراسة المشكلة ، وانتهت إلى تقرير أهلية المنظمة في تقديم المطالبات الدولية للحصول على تعويض الأضرار التي تصيبها ذاتياً ، وتلك التي تصيب ممثليها .

وهكذا فإن الأمر هنا لم يكن يخص البحث عما إذا كانت الأهلية القانونية المنصوص عليها صراحة للمنظمة تتضمن الاختصاص بتقديم المطالبات الدولية ، بل إن الأمر يتعلق بمسألة أخرى ، وهي مسألة ضرورة الاختصاص ، على ضوء المبدأ العام ، الذي يقضي بأن الإخلال بالالتزام يجب ألا يبقى بدون جزاء . وإذا

كانت للمنظمة حقوق ، فمن الواجب أن تمكن من حماية هذه الحقوق ، وليست هناك وسيلة لتحقيق هذه الحماية إلا عن طريق تقديم المطالبات الدولية ولذلك فإن منظمة الأمم المتحدة يجب الاعتراف لها بهذا الاختصاص.

وهكذا ، فإن الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية ، تؤسس في جميع الحالات على فكرة الضرورة. وهذه الضرورة قد تكمن في الرغبة في المحافظة على النظام العام ، أو تحقيق الفاعلية الكاملة لإجراء معين ، أو قاعدة الأثر المفيد ، أو ضرورة مباشرة اختصاص معين ولكن هذه الاختصاصات الضمنية يجمعها رابط واحد ، وهو ثبوت ضرورتها للمنظمة الدولية ، وهذا قد يؤدي إلى الأخذ بتفسير واسع جداً لميثاق المنظمة ، ويبتعد عن الإرادة الحقيقة للدول أعضاء المنظمة ، وقت إنشاء هذه المنظمة .

والتبرير السليم للاتجاه السابق ، يرجع إلى فاعلية المنظمات الدولية . فالمنظمات الدولية تعبر عن نظام جديد للسلطة ، كانت اختصاصاتها في الأصل محدودة ، ولكنها بدأت في التعميم ، حيث أضحى من الضروري الاعتراف لها بالاختصاصات الضرورية اللازمة لتحقيق غاياتها .

فكل مجتمع ، إذا لم يرد الحياة في الفوضى ، وجب عليه أن يأخذ بمبدأ التنظيم . وكل مشكلة اجتماعية إلى حل ، وحلها يتطلب الوسائل التي تمكن من ذلك . ولقد أدت نتائج حروب القرن التاسع عشر وآثار الحرب العالمية الأولى إلى ظهور مبدأ جديد وهو الإرادة العالمية ، باعتبارها الخطوة الأولى نحو تحقيق قيام الفيدرالية العالمية . والموقعون على معاهدة فرساي حددوا مبادئ التنظيم الدولي التي بدت لهم ضرورية في ظل الظروف التي كانوا يعيشونها . ولكن هذه الظروف مسها التطور والتغيير . وظهرت أسس جديدة لم تكن بادية من قبل . ولذلك فإن