

محاضرات مادة (المنظمات الدولية) للمرحلة الرابعة

أ.م.د. ليث الدين صلاح حبيب

حياة المنظمة الدولية

أولاً: ميثاق المنظمة الدولية

ان أهم الأمور التي يثيرها إنشاء المنظمة الدولية هو ميثاقها، إذ أن هذا الميثاق هو الذي يقيّمها ويحدد معالمها وأهدافها ووسائلها وأجهزتها وكل الأحكام العامة المتعلقة بحياتها.

وتطلق على ميثاق المنظمة تسميات مختلفة، فقد يطلق عليه تسمية (دستور) منظمة الصحة العالمية (أو اتفاقية) منظمة الطيران المدني الدولية (أو عهد) عصبة الأمم (أو النظام الأساسي) صندوق النقد الدولي (أو ميثاق) منظمة الأمم المتحدة، الجامعة العربية).

ويكون هذا الميثاق عبارة عن معاهدة دولية بين عدد من الدول، وبذلك يختلف نشوء المنظمة الدولية عن نشوء الدولة، إذ لا تقوم المنظمة إلا بهذه المعاهدة خلافاً للدولة التي تقوم عند توافر أركانها المادية الثلاثة (الشعب والإقليم والسلطة).

ان وجود الميثاق هو ال ذي يميّز المنظمة الدولية عن الهيئات الأخرى التي لا تقوم في الغالب على أساس ميثاق، بل تقوم على أساس قرار من منظمة أخرى مثلها هيئات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة التي تتولى تسيير أحد المرافق العامة الدولية كالصندوق الدولي لرعاية الطفولة. وتتمتع هذه الهيئات بإرادة مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة إلا أنها لا تكون منظمة دولية.

ان إعداد مشروع الميثاق يتم عبر صورتين:-

الصورة الأولى: وضع مشروع الميثاق عن طريق مؤتمر دولي، وهي الصورة الغالبة في العمل الدولي، إذ يعقد مؤتمر دولي تمثل فيه حكومات الدول، وبعد المناقشات ينتهي المؤتمر إلى وضع مشروع الميثاق (وقد تخول بعض المواثيق المنظمة الدولية ذاتها سلطة الدعوة لمؤتمر عند الحاجة لتعديل أحكام الميثاق). وغالباً ما تقوم لجنة من الدول الأعضاء في المؤتمر بوضع ذلك المشروع، ثم يعرض على مؤتمر موسّع يضم أكبر عدد من الدول التي تريد الانضمام إلى المنظمة. مثل ذلك ميثاق الأمم المتحدة الذي جاء في أعقاب ثلاثة مؤتمرات دولية. وإذا كان المفروض أن ينتهي المؤتمر بإقرار المشروع ليصبح اتفاقية، إلا أن المؤتمر قد ينتهي بتشكيل جهاز يتولى القيام (بصفة مؤقتة) بوظيفة المنظمة التي يجري الإعداد لها، وفي هذه الحالة تتفق الدول في المؤتمر على المسائل الأساسية وتترك بعض النصيّلات المختلفة

عليها لهذا الجهاز. وبعد الإقرار النهائي للمشروع يصبح اتفاقية دولية يخضع للقواعد العامة من حيث التصديق وفقاً للقواعد الدستورية لكل دولة.

وبعد استكمال التصديقات تودع الوثائق لدى طرف دولي متفق عليه، فقد يكون دولة من الدول الأعضاء، كما هو الحال بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة الذي انضم بالولايات المتحدة، وميثاق الجامعة العربية الذي انضم بمصر. وقد يكون الإيداع لدى منظمة دولية، مثلها ميثاق منظمة الصحة العالمية الذي أودع لدى الأمم المتحدة.

الصورة الثانية: وهي أن تقوم منظمة دولية أخرى بوضع مشروع ميثاق المنظمة الدولية، وهذه الحالة محدودة، مثل ذلك ما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة (م ٥٩)، إذ أجاز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي إعداد مشروعات مواثيق وكالات متخصصة جديدة كما هو الحال في منظمة الصحة العالمية.

الطبيعة القانونية للميثاق

يتصنف ميثاق المنظمة الدولية بصفتين أساسيتين، فهو ذو طبيعة مزدوجة؛ إذ أنه معاهدة دولية ذات طبيعة تعاقدية من ناحية، وهو بمثابة القانون الأعلى أي الدستور بالنسبة للمنظمة من ناحية أخرى.

الطبيعة التعاقدية للميثاق: يعد الميثاق عبارة عن معاهدة من نوع خاص، تعقد بين أطراف دولية متعددة، فهي تخضع للقواعد العامة في إبرام المعاهدات وشروطها من حيث شروط الانعقاد والصحة والتسجيل وتبادل التصديق.

الطبيعة الدستورية للميثاق: للميثاق من حيث الموضوع طبيعة دستورية، ذلك لأن هذا الميثاق هو الذي ينشئ المنظمة ويحدد أهدافها ووسائلها وأجهزتها وتحكم حياتها ونشاطها، وهو بذلك المصدر الأعلى أو القانون الأعلى الذي يتصدر مصادر المنظمة الأخرى، ويكون بمثابة الدستور في داخل الدولة.

تفسير الميثاق

قد يثير تطبيق الميثاق مسألة تفسيره وذلك في حالة ما إذا قام جهاز من أجهزة المنظمة أو دولة من الدول الأعضاء بتطبيق الميثاق وفق مفهومه الخاص، وناظمه في هذا طرف آخر، في هذه الحالة يجب اللجوء إلى جهة معينة لفسير هذا الميثاق.

وغالباً ما تقوم تلك المواثيق في النص على اتباع إجراءات معينة أو تحديد الجهة التي لها حق التفسير، وقد اختلفت مواثيق المنظمات الدولية في ذلك؛ فأخذ بعضها بمبدأ الإحالة على التحكيم مثل اتحاد البريد العالمي.

بينما أخذت بعض المواثيق بقاعدة الجوء إلى محكمة العدل الدولية لحل المنازعات المتعلقة بميثاقها مثل منظمة الصحة العالمية. وقد أجازت ميثاق بعض المنظمات الرجوع إما للتحكيم أو لمحكمة العدل الدولية مثل ميثاق منظمة اليونسكو. وأخيراً قد تعطي بعض المواثيق هذا الحق لأحد فروع المنظمة، ولا تسمح للجهات الخارجية بالتدخل في ذلك كما جاء في دستور كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي. فقد جعلا حل كل نزاع يتعلق بتفسيرهما يتم فقط بقرار من المديرين ويجوز لكل دولة عضو أن تطلب عرض قرار المديرين أمام مجلس المحافظين الذي يكون قراره النهائي دون استئناف.

القواعد المتبعة في التفسير

بما أن ميثاق المنظمة الدولية هو عبارة عن معاهدة دولية لها خصوصيتها، كما تم ذكره، فإن ذلك يترتب عليه خضوع تفسير هذا الميثاق للقواعد المعتمدة في تفسير المعاهدات الدولية، والتي وردت في المواد (٣١ - ٣٣) من اتفاقية فيما لقانون المعاهدات ١٩٦٩ ، والتي أقرت القواعد الآتية:-

١. تفسير المعاهدة بحسن نية طبقاً للمعنى العادي للألفاظها في الإطار الخاص بها وفي ضوء موضوعها والغرض منها.
٢. الإطار الخاص بالمعاهدة لغرض التفسير سيمثل إلى جانب النص بما في ذلك الدبياجة والملخصات ما يأتي:
 - أ. أي اتفاق يتعلق بالمعاهدة ويكون قد عقد بين الأطراف جميعاً بمناسبة عقد هذه المعاهدة.
 - ب. أية وثيقة صادرة عن طرف أو أكثر بمناسبة عقد المعاهدة وقبلتها الأطراف الأخرى كوثيقة لها صلة بالمعاهدة.
٣. يؤخذ في الاعتبار إلى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة:
 - أ. أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيق أحکامها.
 - ب. أي مسلك لاحق في تطبيق المعاهدة يتلقى عليه الأطراف بشأن تفسيرها.
- ج. أي قواعد في القانون الدولي لها صلة بالموضوع يحكمه تطبيقها على العلاقة بين الأطراف.
٤. يعطى معنى خاص للفظ معين إذا ثبت أن نية الأطراف قد اتجهت إلى ذلك.
٥. أجازت المادة (٣٢) الالتجاء إلى وسائل مكملة في التفسير في حالة بقاء النص غامضاً أو غير واضح، ويشمل ذلك الأعمال التحضيرية والظروف والملابسات لعقدها لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق القواعد العامة وفقاً للمادة (٣١).
٦. في حالة ما إذا كانت المعاهدة مكتوبة بأكثر من لغة فقد حددت المادة (٣٣) الخطوات الآتية:-

- أ. يكون لكل نص من نصوصهاحجية نفسه ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك.
- ب. لا يكون لنص المعاهدة الذي يصاغ بلغة غير معتمدة أية حجية إلا إذا اتفق عليها الأطراف.
- ج. في حالة عدم تغلب نص عند اختلاف النصوص في المعنى، يؤخذ بالمعنى الذي يتفق مع موضوع المعاهدة والغرض منها ويوفق بقدر الإمكان بين النصوص المختلفة.

تعديل الميثاق

من المعلوم أن كل معاهدة أو اتفاقية دولية شأنها شأن أي قانون لا يمكن أن تبقى دون تعديل. والقاعدة العامة التي تحكم تعديل الميثاق هي أن تعديله لا يكون إلا بموافقة الدول الأطراف وذلك حينما تدعو الحاجة لذلك لكي تسابر تلك المواثيق التطورات الحاصلة في العلاقات الدولية. على الرغم من وجود بعض المعاهدات التي تضع قيوداً مشددة على التعديل، كاشتراط الإجماع مثل معاهدة حلف شمال الأطلسي ١٩٤٩ وحلف وارسو ١٩٥٥.

ان المنظمة الدولية في عملية تعديل ميثاقها عليها الموازنة بين متطلبات المراقبة مع المتغيرات من خلال التخفيف من شروط التعديل وإجراءاته، وبين مراعاة الاستقرار الذي يجنبها مخاطر التغيرات السريعة والانفعالية، من خلال وضع قيود معينة لتعديل الميثاق، لذلك جعلت المنظمات الدولية مسألة تعديل الميثاق من صلاحية الجهاز الرئيس للمنظمة الدولية.

أما بالنسبة لمسألة نصاب التعديل، فقد دلت معظم المواثيق عن مبدأ الإجماع في النصاب وأحالت محله الأغلبية الموصوفة وغالباً ما تكون الثلاثين لا الأغلبية البسيطة (النصف زائد واحد) تجنبًا للتعدیلات السريعة.

وبالنظر للطبيعة الخاصة لميثاق المنظمة الدولية بوصفه معاهدة فإن جعل نصاب التعديل يتحقق بالثلثين لا يعني إلزام الدول غير الموقعة على التعديل بما قررته الأكثرية، وذلك لبقاء الطبيعة التعاقدية للميثاق لكونه معاهدة، لذلك فإن معظم هذه المواثيق أعطت للأقلية حق الانسحاب من المنظمة، وهذا ما أخذت به المادة (٢٦) من عهد عصبة الأمم.