المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

The Constituent Treaty of the International Organization

تاريخ إرسال المقال : 2018/12/26 تاريخ قبول المقال للنشر : 2018/12/31

د. جنيدي مبروك / جامعة محمد خيضر- بسكرة

ملخص :

تكتسي المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية قيمة قانونية هامة، كون المنظمة الدولية ذاتها إنما تنشأ بموجبها، فضلا عما تشتمل عليه هذه المعاهدة من قواعد قانونية ناظمة لنشاط المنظمة الدولية.

وعليه فسيتم التركيز في هذا المقال على التعريف بالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وطبيعتها القانونية وإبراز الخصائص المميزة لها عن غيرها من المعاهدات الأخرى ومضمون هذه المعاهدة.

الكلمات المفتاحية : المعاهدة ؛ المعاهدة المنشة؛ خصائص المعاهدة المنشئة؛ مضمون المعاهدة المنشئة، الاتفاق المنشئ.

Abstract:

The Constituent treaty of the International Organization has an important legal value , the organization itself had established because of this treaty . It contains the legal rules ordering the practices of the International Organization .

In this article the focus is on the definition of the treaty ,its legal nature, its special characteristics , and its content.

Keywords :Treaty ; Constituent treaty ; The characteristics of the constituent treaty ; The content of the constituent treaty ; The constituent agreement.

مقدمة :

تعد المنظمة الدولية أحد الوحدات القانونية الأساسية في المجتمع الدولي، بل ومن أشخاصه الهامين، حيث يمارس هذا المجتمع الدولي من خلالها نشاطاته المختلفة بغية الاضطلاع بشؤونه ورعاية مصالحه المشتركة، وتحقيق تلك الأهداف التي من أجلها تم إنشاء هذه المنظمة. وإن أي منظمة دولية- ككيان قانوني دولي- إنما يتم إنشاؤها بموجب توافق إرادات مجموعة من الدول عن طريق اتفاق دولي منشئ.

إن هذا الاتفاق المنشئ- أو المعاهدة المنشئة- للمنظمة الدولية ومهما تعددت التسميات التي تُعطى له، سواء معاهدة أو ميثاق، أو قانون،أو غير ذلك، فإنه وفي كل الأحوال يعد بمثابة المرجع القانوني الناظم لأعمالها ونشاطاتها المختلفة، حيث يتم من خلاله تحديد مبادئها وأهدافها والاختصاصات الموكلة لها، وكذا الأجهزة المختلفة التي تتشكل منها.

إن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ولئن كانت تخضع في إبرامها - بوجه عام- لتلك القواعد والأحكام العامة والشروط التي تخضع لها بقية الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الأخرى، إلا أنها من جهة ثانية - وباعتبارها الميثاق القانوني المشكل للمنظمة الدولية والناظم لكل أعمالها ونشاطاتها - فإن لها طبيعتها وخصائصها التي تميزها عن غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى، والتي تعطيها قيمتها القانونية المعتبرة.

إشكالية الدراسة: نظرا لما يتسم به هذا الموضوع - المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية- من أهمية لدارسي القانون الدولي العام، خصوصا وأن المنظمة الدولية لا يمكن وجودها إلا بمثل هذه المعاهدة متعددة الأطراف التي تعد صكا لميلاد كائن جديد، يتوخى منه إسهام كبير على مسرح العلاقات الدولية. ومن ثمة فإن أهم مسألة تثار حول المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تتعلق بالأساس حول تحديد طبيعتها القانونية، أي حول ما إذا كانت تعتبر معاهدة دولية كبقية المعاهدات الأخرى أم هي ذات طبيعة دستورية بحته، أي بمثابة الدساتير. ولذا فإن يمكن هنا طرح التساؤل الآتي:

ماهي الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وماهي الخصائص المميزة لها؟

منهج الدراسة: انطلاقا من طبيعة الموضوع محل الدراسة، وقصد معالجة الإشكالية المطروحة أعلاه، فقد تم اعتماد المنهج الوصفي، كونه يعتبر من الوسائل الأساسية التي

تساعد في تتبع مختلف جوانب الموضوع، بدءا بمفهومه وطبيعته القانونية ومرورا بخصائص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ومضمونها. كما تمت الاستعانة- أيضا- بالمنهج التحليلي، الذي تتطلبه مقتضيات موضوع الدراسة، خصوصا في التعامل مع بعض النصوص القانونية.

خطة الدراسة: بغية معالجة إشكالية هذه الدراسة والإحاطة بمختلف عناصرها فسأتطرق إلى ذلك في النقاط التالية:

أولا: مفهوم المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وطبيعتها القانونية

1- مفهوم المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

2- الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

ثانيا: خصائص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ومضمونها

1- خصائص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

2- مضمون(محتوى) المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

أولا : مفهوم المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وطبيعتها القانونية

من المعلوم أن إنشاء المنظمات الدولية[1] إنما يكون بمقتضى معاهدة دولية متعددة الأطراف تُراعى فيها كل الشروط والأحكام التي يتم الاتفاق عليها من قبل أطرافها المعنيين، وتتضمن القواعد القانونية الضابطة لأعمالها ونشاطها. كما أن هذه المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تخضع في عملية إبرامها للقواعد العامة التي تحكم بقية المعاهدات الأخرى،

غير أنها من ناحية مضمونها تعد بمثابة الدستور، وهو أمرٌ يجعلنا نبحث عن الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، ولكن وقبل التطرق إلى ذلك أجد من الواجب ابتداء تقديم مفهوم للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية.

1- مفهوم المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

لقد سبقت الإشارة إلى أن إنشاء أي منظمة دولية إنما يتم عن طريق اتفاق متعدد الأطراف يتم إبرامه بنفس أحكام وشروط إبرام المعاهدات الدولية العامة التي يتم وضعه بواسطة مؤتمر دولي يضم عادة ممثلي الحكومات، مثل ما تم عليه الأمر مع عصبة الأمم أو مع منظمة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات[2].

ولذلك فإن محاولة إعطاء مفهوم واف للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية يجرنا في البدء إلى التعريف بالمعاهدة الدولية عموما، ثم التطرق بعد ذلك للتعريف بهذه المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية.

أ- تعريف المعاهدة الدولية

لقد تم تعريف المعاهدة الدولية وفقا لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 بأنها : " اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه".

أما الدكتور جمال مانع عبد الناصر فإنه لا يقصر الأطراف على الدول فقط، فيعرف المعاهدة الدولية على أنها : " اتفاق يبرم بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بقصد إحداث آثار قانونية، ويخضع لأحكام القانون الدولي، سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه "[3].

ويذهب الدكتور صلاح الدين أحمد حمدي في تعريف المعاهدة الدولية إلى نفس ما ذهب إليه جمال مانع عبد الناصر، حيث يعرفها على أنها : " ذلك الاتفاق الدولي الذي يتم بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام وفق وثيقة موقعة ومصادق عليها، يقصد بها تحقيق غايات قانونية معينة، مضيفا أن المعاهدة يمكن أن تعقد بين الدول، أو بين الدول والمنظمات الدولية، أو بين المنظمات نفسها"[4].

ومن خلال التعاريف السابقة للمعاهدة الدولية نستنتج أن هناك جملة من الشروط ينبغي توافرها في المعاهدة الدولية وهي:

- أن يتم الاتفاق بين أشخاص القانون الدولي كالدول والمنظمات الدولية. وهذا على الرغم من أن اتفاقية فيينا قصرت أمر هذا الاتفاق على الدول فقط، وهو ما يستدل عليه من عبارة " اتفاق دولي يعقد بين دولتين فأكثر"، ولكن وبالنظر إلى التطور الحاصل في المجتمع الدولي وبين أشخاصه ومع تنامي وازدياد ظاهرة وجود المنظمات الدولية، وما أصبحت تؤديه من أدوار وإسهامات كبيرة على مستوى العلاقات الدولية، كل ذلك مكنها لأن تحتل مكانتها في أن تصبح طرفا في المعاهدات الدولية. ولذلك نجد أن كثيرا من الفقهاء يستبدل العبارة السابقة بعبارة "اتفاق يعقد بين أشخاص القانون الدولي"،

- أن يكون هذا الاتفاق مكتوبا في وثيقة أو أكثر. و لعل مسألة الكتابة هنا هي التي تميز المعاهدة الدولية عن القاعدة العرفية، وهي شكلية ضرورية لا ينبغي إغفالها، أي يجب إتباع هذا الإجراء، وأن يكون في وثيقة مكتوبة أو أكثر[5].

- أن يخضع هذا الاتفاق لأحكام القانون الدولي العام. حيث أن موضوع المعاهدة الدولية المبرمة ينبغي وأن يكون خاضعا لأحكام القانون الدولي العام، خصوصا فيما يتعلق بتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي العام[6].

- أن ينبني على هذا الاتفاق ترتيب آثار قانونية، وذلك من كون إن إبرام المعاهدة الدولية تترتب عنها آثارا قانونية تخلق مراكز قانونية جديدة، تمكن أطرافها من الانتفاع بالحقوق، كما يمكن أن ترتب عليهم التزامات معينة. وكل اتفاق لا تترتب عليه آثار قانونية لا يمكن اعتباره ووصفه بأنه معاهدة دولية[7].

- لا ضير بتعدد التسميات ولا اشتراط لذلك، سواء سميت المعاهدة بنفس اللفظ (معاهدة) ,أو سميت بلفظ آخر، غير لفظ المعاهدة، والأطراف أحرار في التسمية التي يسمون بها المعاهدة الدولية التي يبرمونها.

بمعنى أنه يمكن أن تحمل المعاهدة وتأخذ تسميات أخرى، فقد تسمى: معاهدة أو اتفاقية أو ميثاق أو عهد أو بروتوكول أو إعلان أو نظام أساسي أو صك،...الخ[8]. ولكنها مع ذلك تبقى معاهدة دولية.

كما تجدر الإشارة إلى أن إبرام المعاهدة الدولية يخضع لمجموعة من الشروط الشكلية ومجموعة من الشروط الأخرى الموضوعية، حيث تتمثل الشروط الشكلية في كل من : المفاوضات بمراحلها المختلفة- والتحرير- والتوقيع- والتصديق، أما الشروط الموضوعية فتتمثل في كل من : - أهلية التعاقد - وسلامة الرضا المتعلق بأطرافها - ومشروعية المحل والسبب موضوع التعاقد[9].

ب - تعريف المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

تنص المادة الخامسة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 على ما يلي: " تطبق هذه الاتفاقية على أية معاهدة منشئة لمنظمة دولية أو على أية معاهدة تبرم في نطاق منظمة دولية دون الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنظمة ".

وانطلاقا من منصوص هذه المادة فإنه يمكن القول أن التعريف المعطى للمعاهدة بصورة عامة هو التعريف ذاته تقريبا الذي يمكن إسقاطه على المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية بما فيه من شروط سبقت الإشارة إليها.

غير أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، إنما تعني أن أية منظمة دولية - مهما كانت- فلا يمكن أن تنشأ إلا بمقتضى اتفاق دولي متعدد الأطراف، ويكون هذا الإنشاء عادة ضمن مؤتمر دولي يعقد لهذا الغرض، مثل ما كان عليه الحال في مؤتمر سان فرانسيسكو عام 1945، الذي تمخض عن وضع ميثاق "الأمم المتحدة"، الذي تم بموجبه إنشاء منظمة الأمم المتحدة ككيان عالمي جامع. وكذا الشأن مع المؤتمر المنعقد بمدينة مراكش عام 1994 الذي وضع المعاهدة المنشئة لمنظمة التجارة العالمية[10]. رغم أن هذا الإنشاء للمنظمة الدولية يخضع إبرامه لنفس أحكام وشروط إبرام المعاهدات الدولية الأخرى.

ومن ثمة يتضح أن أي اتفاق دولي تشكلت من خلاله المنظمة الدولية هو الذي نسميه هنا بالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية. رغم التسمية التي تعطى له، سواء سمي هذا الاتفاق بمعاهدة أو عهد (عصبة الأمم)، أو ميثاق(منظمة الأمم المتحدة)، أو قانون(مجلس أوربا)، أو دستور(منظمة العمل الدولية) [11].

يقول الدكتور عمر سعد الله : " ينصرف مصطلح المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية إلى معاهدة دولية يطلق عليها مصطلح نظام أساسي أو دستور المنظمة، أو عهد أو ميثاق تنشأ بها المنظمة الدولية، ويؤهلها لأن تبني من جانب واحد قواعد قانونية تسمى قانونا متفرعا(متفرعا عن المعاهدة)..."[12].

والحقيقة التي ينبغي التأكيد عليها هنا، هو أنه وحتى وإن قلنا أن جملة الشروط السابقة الذكر والمستنتجة من التعريفات المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى هي نفس الشروط التي يرتكز ويقوم عليها تعريف المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، غير أن هناك طبيعة قانونية وخصوصية تتميز بها هذه المعاهدة المنشئة عن غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى وهو ما سنتطرق إليه أدناه.

2- الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

لقد اختلفت وتباينت الآراء بين فقهاء القانون الدولي العام حول الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، وقد ثار بهذا الشأن جدال فقهي كبير، حيث اعتبر البعض من الفقهاء أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر ذات طبيعة دستورية، وقد ذهب اتجاه آخر من الفقهاء غير هذا المذهب، فقال بأن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية هي من طبيعة معاهدة دولية، في حين ظهر فريق فقهي ثالث يرى بأن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ذات طبيعة مزدوجة.

أ- الاتجاه القائل بالطبيعة الدستورية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية إنما هي ذات طبيعة دستورية، وهذا على الرغم من أنها تبدو في ظاهرها معاهدة دولية، غير أن في جوهرها تبدو ذات طبيعة دستورية[13].

والحقيقة أن أصحاب هذا الرأي حاولوا إعطاء تمايز بين شكل المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية كتصرف اتفاقي يخضع لإرادة أطرافه وبين مضمون هذه المعاهدة كدستور للمنظمة يتجاوز بمرور الزمن ذلك الشكل الاتفاقي، ليصبح دستورا غير محدد المدة، ويتخطى بالمنظمة الدولية الحدود التي أراد واضعو المعاهدة أن يضعوا المنظمة في إطارها[14].

أي أن المعاهدات العادية تضع قواعد للتصرف، في حين أن المعاهدات المنشئة للمنظمة الدولية فهي تنشئ بنيات وتحدد طرق سيرها[15].

ولقد استند أصحاب هذا الرأي على حجج نذكر منها[16]:

- أن آلية وقواعد تعديل المعاهدات الدولية العادية تختلف عن تلك المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، حيث أن المعاهدات الدولية العادية يشترط في تعديلها إجماع الأصوات، في حين أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية فيتطلب توافر أغلبية الأصوات فقط.
- إن تطبيق أحكام المعاهدات الدولية العادية تطبق على الدول الأطراف فيها فقط، بينما المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية فتطبق أحكامها على الدول الأعضاء في المنظمة والدول غير الأعضاء في غالب الأحيان.

ب - الاتجاه القائل بأن المعاهدة المنشئة للمنظمة ذات طبيعة معاهدة دولية

يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي بأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية- بوجه عام- تعد كلها ذات طبيعة واحدة، بما في ذلك المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية. وعليه فلا يعتبر الاتفاق المنشئ للمنظمة الدولية إلا من قبيل الاتفاق الدولي المعروف شكلا وموضوعا، كما أن هذه المعاهدات الدولية جميعها تبقى تحتفظ بطبيعتها كاتفاق دولي، ومحكومة بقواعد القانون الدولي العام[17].

بمعنى أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تخضع هي الأخرى في عملية إبرامها لتلك القواعد العامة التي تحكم المعاهدات والاتفاقيات الدولية بوجه عام، حتى وإن

كانت- هذه المعاهدات المنشئة- من حيث مضمونها مهيأة لأن تكون بمثابة دستور للمنظمة الدولية[18].

ج- الاتجاه القائل بالطبيعة المزدوجة للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

يذهب أصحاب هذا الاتجاه بأن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر ذات طبيعة مزدوجة، فهي من ناحية تعد معاهدة دولية كبقية المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى، ومن ناحية ثانية فهي ذات طبيعة دستورية، أي أنها بمثابة الدستور الذي تسير عليه المنظمة الدولية، فهي التي تنشئ المنظمة وأجهزتها وتحدد اختصاصاته[19].

غير أن أصحاب هذا الاتجاه قد اختلفوا حول مضمون هذه الطبيعة المزدوجة، وانقسموا إلى فريقين، حيث ذهب الفريق الأول : إلى أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، تعد بمثابة المعاهدة الدولية العادية من حيث الشكل، وهي بمثابة الدستور من حيث المضمون، بينما يرى الفريق الثاني من هذا الاتجاه : بأن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تتحول من طبيعتها التعاهدية إلى الطبيعة الدستورية منذ اللحظة الأولى التي تباشر فيها المنظمة الدولية اختصاصاتها[20].

ثانيا : خصائص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ومضمونها

لا شك من أن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، وباعتبارها المعبر الحقيقي عن ولادة كيان جديد ممثلا في المنظمة الدولية، بما تتضمنه من قواعد وأحكام تنظم سير أعمالها، فإن لها من السمات والخصائص التي تجعلها تتميز عن بقية المعاهدات الدولية الأخرى، فضلا على ما تتضمنه وتنص عليه في صلبها.

1- خصائص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

نظرا للطبيعة القانونية التي تختص بها المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية عن بقية المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى، فإنه يمكن القول- بهذا الصدد- أن هذه المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تتميز بجملة من الخصائص نجملها كالتالي:

أ- حلول أسلوب القبول محل أسلوب الانضمام(معاهدة مقفلة)

ابتداء نشير إلى أن مصطلح الانضمام يعني ذلك الإجراء القانوني الذي يُقصد من خلاله اشتراك دولة ما في معاهدة أو منظمة دولية معينة. وعملية الانضمام تحتاج إلى اتخاذ إجراء خاص من جانب الدولة الراغبة في هذا الانضمام[21].

وبهذا الخصوص فإن غالبية الفقهاء يتفقون على أن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية كبيرها وصغيرها تعتبر من حيث المبدأ **معاهدات مقفلة أو مغلقة**، ومن ثمة فإن

أصل المسألة ليس في انضمام الدول للمعاهدة، وإنما الموضوع متعلق بالقبول في عضوية المنظمة الدولية. ولعل المقصود من اعتبار أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية معاهدة مقفلة، هو أن رغبة أية دولة من الدول في الانضمام اللاحق لها وجعلها طرفا فيها ليست مطلقة من كل قيد، وإنما تخضع لشروط معينة قد تتفاوت ضيقا أو اتساعا، أي أن هناك حدا أدنى من الشروط التي يلزم تحققها لمن يرغب في عضوية المنظمة الدولية كالأمم المتحدة مثلا[22].

وفي هذا الشأن يرى الدكتور محمد المجذوب أن مسألة الانضمام اللاحق لا يجوز إلا إذا تضمنت المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية نصا صريحا يبيحه. وهذا النوع من المعاهدات الدولية يعرف باسم المعاهدات المفتوحة. أما المعاهدات الدولية التي لا تبيح الانضمام اللاحق، فتعرف باسم المعاهدات المغلقة[23].

أما مسألة التحقق من توافر هذه الشروط فلم يعد منوطا بالدول الأخرى الأطراف في المعاهدة المنشئة، وإنما أضحى من مهمة المنظمة ذاتها، فاكتساب العضوية في المنظمة والدخول كطرف في المعاهدة المنشئة، إنما يتم بطلب من الدولة الراغبة في ذلك، ولا يكون ذلك إلا بقرار صادر من المنظمة ذاتها بقبولها في عضويتها[24]. ومن ثمة فإن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ينبغي أن تقبل كما هي.

ب- سمو المعاهدات المنشئة للمنظمة الدولية

ونعني بذلك أن للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية قيمة قانونية تسمو وتعلو على جميع المعاهدات والاتفاقات الدولية الأخرى التي ترتبط بها الدول الأعضاء، سواء أكان هذا الارتباط سابقا أو لاحقا على وضع الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية[25]. ومن ثمة فإن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تتميز بالأولوية على بقية المعاهدات الدولية الأخرى المبرمة، سواء من قبل الدول الأعضاء، أو من طرف المنظمة الدولية ذاتها[26].

ولعل ذلك ما أشارت إليه المادة 20 من عهد العصبة والتي قررت بأنه : " يوافق أعضاء العصبة كل فيما يخصه، على أن هذا العهد يلغي جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكام العهد، في الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضوا في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد، فإنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحرره من هذه الالتزامات"[27].

كما نصت المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة على هذه الخاصية بوضوح، حيث جاء فيها بأنه : " إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة، وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق".

وعلى العموم وبالنظر إلى ما تمّ ذكره أعلاه، فإننا نستخلص أنه وفي حالة ما تعارضت أحكام وقواعد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية مع قواعد وأحكام أية معاهدات أو اتفاقيات دولية أخرى، سواء أكانت هذه المعاهدات الدولية سابقة أو لاحقة، فإن الأولوية في التطبيق هنا إنما تعطى وتمنح للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، وهو ما يعبر عنه بسمو المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية.

ج- تكامل المعاهدات المنشئة للمنظمة الدولية

ونعني بخاصية تكامل المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، أنها معاهدة متكاملة من حيث عدم جواز إبداء أي تحفظات عليها أو على أحكامها أو تجزئتها[28]. أي أن على الدولة الراغبة في اكتساب العضوية في المنظمة الدولية أن تقبل قواعد وأحكام المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية برمتها، أي كما هي[29].

فإذا كان التحفظ يعني:" إعلان من جانب واحد أيا كانت صيغته أو تسميته يصدر عن الدولة عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها إلى معاهدة وتهدف به استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة من حيث سريانها على هذه الدولة"[30]، فإن هذا التحفظ غير مقبول في المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية.

ولعل القصد والهدف من وراء عدم جواز إبداء التحفظ على المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية من خلال احترام أحكامها وقواعدها كما جاءت، هو إعطاء نوع من الضمانات التي من شأنها أن تسهم بشكل وافر في حسن سير أعمال المنظمة الدولية، وأدائها لدورها بكل فعالية ومن دون صعاب أو معيقات.

وبهذا الخصوص فإن العديد من المعاهدات الدولية المنشئة للمنظمات الدولية قد نصت على عدم جواز إبداء التحفظات على أحكامها وقبولها كما جاءت، نذكر من ذلك على سبيل التمثيل: عهد عصبة الأمم الذي نص صراحة وبوضوح في مادته الأولى على عدم جواز التحفظ على أحكامه. وهو أمر لا يثير أية مشكلة. ولكن ما الحل حيال المعاهدة المنشئة التي تأتي خالية من النص على فكرة التحفظ ؟[31]

لقد حاولت بعض الآراء الفقهية- بهذا الصدد - أن تساوي في الحكم بين المعاهدات الدولية المنشئة للمنظمات الدولية، وبين تلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى

المتعددة الأطراف بوجه عام. من حيث جواز التحفظات عليها، مع اختلاف في الأسباب التي تم الاستناد إليها في هذا الشأن. حيث يرون أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 يبدو عليها اتجاهها إلى الأخذ بجواز إبداء التحفظات في هذه الحالة[32]. إذ تنص المادة 20 في فقرتها الثالثة من هذه الاتفاقية على ما يلي: " إذا كانت المعاهدة أداة منشئة لمنظمة دولية، يتطلب التحفظ قبول الفرع المختص في هذه المنظمة، ما لم تنص على خلاف ذلك".

والملاحظة التي ينبغي تسجيلها هنا هو أن النص السابق يسند إلى الفرع المختص سلطة تقرير ملاءمة قبول التحفظ أو رفضه، وهو ما يواجه سوى فرضا واحدا فقط يتمثل في حالة تحفظ دولة ما على المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية في وقت لاحق على نشأتها، وهو يهمل حكم التحفظ السابق على هذه المرحلة. وعموما فإن القاعدة العامة هي عدم جواز التحفظ على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، وما قيل هو من قبيل الاستثناء[33].

د- المعاهدة المنشئة هي المصدر الرئيس للمنظمة الدولية

نعني بمصطلح مصادر القانون هو تلك المنابع التي تستقي منها القواعد المكونة لهذا القانون، ونظرا لأن قانون المنظمات الدولية هو أحد الفروع الرئيسية للقانون الدولي العام، فإنه من الجائز والمقبول القول بأن مصادر الفرع هي ذاتها مصادر الأصل، أي أن المنظمات الدولية تستقي مصادرها من مصادر القانون الدولي العام[34]. غير أن ما يجب الإشارة إليه هنا هو أن المصدر الرئيس للقواعد القانونية التي تحكم نشاط المنظمات الدولية يتمثل في المواثيق المنشئة لها، والتي تعد معاهدة دولية مبرمة من أطرافها[35].

فالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تعد إذن هي المصدر الأساسي لدستور المنظمة، وبالتالي ينبغي الرجوع إليها لتحديد نطاق اختصاص المنظمة وكيفية توزيعه، بين هياكلها وأجهزتها المختلفة...حيث وعلى الرغم من أن هذه المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وإن كانت تبدو من حيث طبيعتها القانونية في مجال العلاقات الدولية أنها خاضعة للقانون الدولي العام معاهدة مثل باقي المعاهدات الأخرى، إلا أنها في مجال القانون الداخلي للمنظمة الدولية تعتبر دستور هذه المنظمة وقانونها الأعلى[36].

ولذلك يعد الميثاق أو المعاهدة التي تنشئ المنظمة الدولية المصدر الرئيس والأساسي التي ينبغي الرجوع إليه ومراعاته حتى في تعيين الصلاحيات التي تتمتع بها هذه المنظمة. وكل منظمة ملزمة بمباشرة وظائفها وفقا لما حدد في المعاهدة المنشئة[37].

كما تجدر الإشارة إلى أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ليست وحدها مصدرا للمنظمة الدولية، حتى وإن كانت هي المصدر الرئيس والأساسي للمنظمة الدولية. فهناك مصادر وقواعد أخرى تعد كمصادر للمنظمة الدولية منها : المصادر المشتقة ممثلة في اللوائح الداخلية والسلوك اللاحق والأعمال الأخرى، كالقرارات والتوصيات، والمصادر غير المشتقة ممثلة في المبادئ العامة للقانون والقضاء والفقه[38].

2- مضمون(محتوى) المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية

على اعتبار أن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، هي من جهة معاهدة دولية تبرم كبقية المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى، فضلا على أنها تعد بمثابة النظام القانوني أو الدستور الضابط لأعماله المنظمة الدولية والمحدد لكيفية سيرها، فإن مضمون هذه المعاهدة يحتوي عادة على:

أ- ديباجة أو مقدمة

ويشار عادة في ديباجة المعاهدة الدولية المنشئ إلى الأسباب والبواعث من إنشاء هذه المنظمة، ومثال ذلك ميثاق منظمة الأمم المتحدة الذي تمت الإشارة في ديباجته إلى:- أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب...مع التأكيد على فكرة المساواة في الحقوق بين الجميع ذكورا وإناثا كبيرا وصغيرا...و توفير الأجواء التي تتحقق في ظلها قيم العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات الدولية وغيرها من مصادر القانون الدولي العام، وكذا الدفع بالرقي الاجتماعي ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية في ظل أجواء التسامح وحسن الجوار والمحافظة على السلم والأمن الدوليين، والابتعاد عن استعمال القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة، فضلا على توفير الأدوات الدولية التي من شأنها المساهمة في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا[39].

ب- نصوص المعاهدة المنشئة

وهي تلك النصوص التالية للديباجة مباشرة، والتي تتكون من مواد، مجزأة في العادة إلى مجموعة من الأبواب أو الأقسام أو الأجزاء أو الفصول...- (حسب كل معاهدة)-، وكل باب أو كل قسم أو... يحوي جملة من المواد الناظمة لكل ما يتعلق بالمنظمة الدولية المنشأة والقواعد الأساسية التي تحكم نشاطها، وتتضمن مواد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية في الغالب الأعم:

- **الأهداف و المبادئ:** ومثال ذلك، ميثاق منظمة الأمم المتحدة الذي جاء الفصل الأول منه متحدثا عن مقاصد الهيئة ومبادئها حيث اشتمل هذا الفصل على مادتين فقط.

- ففي المادة الأولى تطرق للمقاصد(الأهداف)، حيث جاء فيها : مقاصد الأمم المتحدة هي :* حفظ السلم والأمن الدوليين.../* إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي في التسوية بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها.../*تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية...وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز.../* جعل هذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك الغايات المشتركة[40].

- أما المادة الثانية فنصت على المبادئ التي تقوم عليها الهيئة . والمتمثلة في:* مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها/*أداء الالتزامات بحسن نية/* فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية/*الامتناع عن التهديد باستعمال القوة، أو استخدامها.../*التعاون الدولي../*...الخ[41].

- بنية المنظمة الدولية (الهياكل التنظيمية والأجهزة التي تتشكل منها المنظمة الدولية):

ونعني ببنية المنظمة الدولية، بنيان المنظمة الدولية الذي تنص عليه المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية. أي كل الهياكل والأجهزة التي تتشكل منها هذه المنظمة الدولية والتي تعتبر كأداة ووسيلة تعبر من خلالها على إرادتها وتمارس نشاطاتها وتصرفاتها المختلفة، بغية تحقيق الأهداف والمقاصد التي أنشئت من أجلها.

فالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية إذن هي التي تنص على هذه الأجهزة التي تتكون منها المنظمة الدولية، وهذه الأجهزة تختلف عادة من منظمة إلى أخرى، فقد تقتصر على ثلاثة أجهزة مثلا، كالجامعة العربية، وقد تكون أكثر كمنظمة الأمم المتحدة التي تتكون من ستة أجهزة رئيسية. وقد تكون بجانب هذه الأجهزة الرئيسية أجهزة فرعية.

وجل المعاهدات المنشئة تنص في العادة على الأجهزة الرئيسية التالية[42]:

* **الجهاز العام**، ويطلق عليه عدة تسميات- حسب كل معاهدة منشئة- مثل الجمعية العامة، أو المؤتمر، أو المجلس ويكون التمثيل فيه لكل الأطراف المنشئة للمنظمة الدولية على قدم المساواة...، وله اختصاصاته وقواعد عمله[43].

* **الجهاز التنفيذي**: وهو المخول بتنفيذ قرارات الجهاز العام، كما له أن يقوم بمعالجة المسائل الطارئة، ومثاله في منظمة الأمم المتحدة مجلس الأمن الدولي.

* **الجهاز الإداري**، ويسمى عادة بالأمانة العامة، حيث يرأسه أمين عام، مثاله الأمين العام للجامعة العربية- الأمين العام للأمم المتحدة...الخ

- **مسألة العضوية** وقواعد التصويت والاختصاصات وغيرها.: تنص المعاهدات المنشئة على مسألة العضوية وكيفية الانتساب ومن يحق له ذلك فضلا عن التمثيل وغيرها...الخ، ومثال ذلك ميثاق الأمم المتحدة الذي خصص الفصل الثاني منه في المواد من 3 إل 6 إلى مسألة العضوية وكل ما يتعلق بها[44].

- مجموعة الوسائل القانونية التي تمارس من خلالها المنظمة نشاطاتها وأعمالها القانونية

ونعني بمجموعة الوسائل القانونية هنا، تلك القواعد المتعلقة بالنشاط الوظيفي للمنظمات الدولية المخولة لها في إطار اختصاصاتها، كالقرارات والتوصيات الصادرة عن الأجهزة المختلفة للمنظمة الدولية، والتي تعبر بها عن إرادتها، وكذلك كل ما يتعلق بالموارد المالية للمنظمة والتي تساعدها على أداء وظيفتها[45].

حيث أن وجود نظام مالي للمنظمة الدولية يعد مظهرا من مظاهر استقلالها في مواجهة أعضائها، كون تسيير أية منظمة يحتاج إلى إيرادات مالية، والمعاهدة المنشئة هي التي تبين ما تنطوي عليه ميزانية المنظمة الدولية وبيان طريقة مواردها وكيفية إنفاقها[46].

ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة والتي جاء فيها : " 1- تنظر الجمعية العامة في ميزانية الهيئة وتصدق عليها. 2- يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة. 3- تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة 57 وتصدق عليها، وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها".

مع ملاحظة أنه في نهاية المعاهدات المنشئة عادة ما يأتي النص في **أحكامه الختامية** على مسألة التصديق وإيداعها، ومسألة النفاذ وكيفيتها ووقتها...

الخاتمة :

من كل ما سبق يتضح بأن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية- ومهما كانت التسمية التي تسمى بها- حتى وإن بدت في ظاهرها شبيهة لبقية المعاهدات والاتفاقيات الدولية العامة الأخرى، خصوصا في عملية إبرامها، حيث تخضع للشروط والقواعد العامة التي تحكم كل المعاهدات والاتفاقيات الدولية، إلا أن هذه المعاهدات المنشئة للمنظمات

الدولية تبقى ذات قيمة قانونية خاصة، وذات طبيعة تجعلها متميزة عن بقية المعاهدات الأخرى.

النتائج: استنادا على تقدم، فإنه يمكن استخلاص النتائج التالية:

1- إن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تعد بمثابة شهادة الميلاد التي تعطي الحياة لهذا الكيان الجديد المتمثل في المنظمة الدولية، والذي يضفي عليها شخصية قانونية دولية تجعلها مستقلة في نشاطاتها وقراراتها عن إرادة منشئيها.

2- إن مثار الجدل الفقهي حول الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، يعد في حد ذاته إبرازا لقيمتها القانونية، وما تتميز به عن غيرها من المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى، مما يمنحها الأولوية عن غيرها من المعاهدات. خصوصا وأنها هي المنشئ للأجهزة المختلفة في المنظمة والضابطة للقواعد التي تحكم نشاطها.

3- إن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تتميز عن غيرها من المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى بجملة من الخصائص: كخاصية أسلوب القبول بديلا عن الانضمام باعتبارها معاهدة مقفلة ومغلقة، وكذا خاصية السمو والأولوية، فضلا عن تكاملها، وذلك بعدم جواز إبداء أي تحفظات عليها ،أو على أحكامها، أو تجزئتها.

4- تعد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية هي المصدر الأساسي والرئيس والمقدم عن بقية المصادر الأخرى كالمعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى والعرف الدولي، والمصادر المشتقة (كالقرارات واللوائح التي تصدر عن المنظمة الدولية)، على اعتبار أن هذه المعاهدة المنشئة بمثابة ميثاق أو دستور المنظمة.

5- إن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر هي الميثاق الأساسي والمرجع الذي تعمل في إطاره المنظمة الدولية، كونه المحدد لكل ما يتعلق بهذه المنظمة الدولية، سواء فيما يخص المقاصد التي جاءت من أجلها أو المبادئ التي تحكم تصرفاتها، أو في ما يتعلق بهياكلها وأجهزتها المختلفة التي تتكون منها، أو بمسألة العضوية وقواعد التصويت، فضلا عما يتعلق بكل الوسائل القانونية التي تمارس من خلالها المنظمة نشاطاتها وأعمالها في إطار الاختصاصات المخولة لها، سواء في ما تصدره من قرارات مختلفة، أو حتى في نظامها المالي.

الهوامش :

[1] تعرف المنظمة الدولية على أنها:" تنظيم دولي تتفق مجموعة من الدول بموجب ميثاق أو معاهدة على إنشائه ومنحه الصلاحيات اللازمة للإشراف جزئيا أو كليا على بعض شؤونها المشتركة والعمل على توثيق أواصر التعاون فيما بينها، والقيام بتمثيلها والتعبير عن مواقفها ووجهات نظرها في المجتمع الدولي"*.

*رجب عبد الحميد، المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق، دون ذكر دار نشر، مصر، 2002، ص16.

[2] محمد سعادي، قانون المنظمات الدولية- منظمة الأمم المتحدة نموذجا- دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر،2008، ص17.

[3] جمال مانع عبد الناصر، القانون الدولي العام- المدخل والمصادر-، للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص56

[4] نصر الدين ألأخضري، أساسيات القانون الدولي العام، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2014، ص176.

[5] عبد العزيز قادري، الأداة في القانون الدولي العام(المصادر)، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،ص75.

[6] جمال مانع عبد الناصر، مرجع سابق، ص62.

[7] المرجع نفسه، ص63.

[8] محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول ،الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص57.

[9] يمكن الرجوع بهذا الخصوص إلى: جمال مانع عبد الناصر، مرجع سابق: ابتداء من ص67.

[10] عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،2000، ص112.

[11] محمد سعادي، مرجع سابق ، ص17.

[12] عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2005، ص417.

[13] المرجع نفسه ، ص18.

[14] محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، دون ذكر تاريخ نشر، ص70.

[15] عبد العزيز قادري، مرجع سابق،ص114.

[16] محمد سعادي، مرجع سابق، ص19.

[17] المرجع نفسه، ص19.

[18] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص69.

[19] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص21.

[20] محمد سعادي، مرجع سابق، ص20.

[21] محمد المجذوب، التنظيم الدولي- النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة- الطبعة الثامنة،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، لبنان، 2006،ص73.

[22] خليل حسين، التنظيم الدولي- النظرية العامة والمنظمات العالمية- البرامج والوكالات المتخصصة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010، ص86.

[23] محمد المجذوب، مرجع سابق، ص73.

[24] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص80. كما يمكن الرجوع إلى: خليل حسين، مرجع سابق، ص86.

[25] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص21.

[26] محمد سعادي، مرجع سابق، ص22.

[27] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص81.

[28] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص21.

[29] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص82.

[30] انظر المادة2/1- د من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969.

[31] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص82.

[32] خليل حسين، مرجع سابق، ص89.

[33] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص 84-85.

[34] للتذكير فإن مصادر القانون الدولي العام هي تلك القواعد التي نصت عليها المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والتي جاء فيها:" 1- وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقا لأحكام القانون الدولي ، وهي تطبق في هذا الشأن:

أ- الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

ب- العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

ج- مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة.

د أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم. ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون وذلك مع مراعاة المادة 59.

2- لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقا لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك"

وعليه فإن مصادر القانون الدولي تتمثل في:

1- المصادر الأصلية وهي: المعاهدات الدولية / العرف الدولي/ المبادئ العامة للقانون.

2- المصادر الاحتياطية وهي: أحكام المحاكم / الفقه الدولي / مبادئ العدل والإنصاف.

[35] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص19.

[36] خليل حسين، مرجع سابق، ص80.

[37] محمد المجذوب، مرجع سابق، ص114.

[38] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص20.

[39] يمكن الرجوع إلى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة الصادر بسان فرانسيسكو سنة 1945.

[40] انظر المادة 1 من ميثاق الأمم المتحدة.

[41] انظر المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة.

[42] يختلف عدد الأجهزة من منظمة إلى أخرى زيادة أو نقصانا بحسب ما تنص عليه المعاهدة المنشئة في كل منظمة، ففي منظمة الأمم المتحدة نجد مثلا ستة أجهزة هي: الجمعية العامة/ مجلس الأمن/ المجلس الاقتصادي والاجتماعي/ مجلس الوصاية/ الأمانة العامة/ محكمة العدل الدولي.

- الجامعة العربية فتتكون من ثلاثة أجهزة فقط وهي: مجلس الجامعة/ اللجان الدائمة / الأمانة العامة.

[43] محمد المجذوب، مرجع سابق، ص90.

[44] انظر المواد من 3 إلى 6 من ميثاق الأمم المتحدة.

[45] محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق، ص126.

[46] رجب عبد الحميد، مرجع سابق، ص57.