ميثاق المنظمة الدولية

من 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 مثل منظمة الصحة العالمية أواتفاقية مثل منظمة الطيران المدني الدولية أو عهد مثل عصبة الأمم أو النظام الأساسي مثل صندوق النقد الدولي أو ميثاق مثل منظمة الأمم المتحدة و 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 خلافا للدولة التي تقوم عند توافر أركانها المادية الثلاثة (الشعب والإقليم والسلطة(.

ان وجود الميثاق هو الذي يميّز المنظمة الدولية عن الهيئات الأخرى التي لا تقوم في الغالب على أساس ميثاق، بل تقوم على أساس قرار من منظمة أخرى مثالها الهيئات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة التي تتولى تسيير أحد المرافق العامة الدولية كالصندوق الدولي لرعاية الطفولة. وتتمتع هذه الهيئات بإرادة مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة إلا انها 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 تخوّل بعض المواثيق المنظمة الدولية ذاتها سلطة الدعوة لمؤتمر عند الحاجة لتعديل أحكام الميثاق وغالبا 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. مثال 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 التفصيلات المختلف عليها لهذا الجهاز. وبعد الإقرار النهائي للمشروع يصبح اتفاقية دولية يخضع للقواعد العامة من حيث التصديق وفقا 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 انيط بالولايات المتحدة، وميثاق الجامعة العربية الذي انيط بمصر. وقد يكون الإيداع لدى منظمة دولية، مثالها 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، مثال ذلك ما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة (م / 59) ، إذ أجاز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي إعداد مشروعات مواثيق وكالات متخصصة جديدة كما هو الحال في منظمة الصحة العالمية .

الطبيعة القانونية للميثاق

يتصف 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 التصديقات.

الطبيعة الدستورية للميثاق

للميثاق من حيث الموضوع طبيعة دستورية، ذلك لأن هذا الميثاق هو الذي ينشئ المنظمة ويحدد أهدافها ووسائلها وأجهزتها ويحكم 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 أجهـزة المنظمـة أو دولـة من الـدول الأعضـاء بتطـبيق الميثـاق وفـق مفهومـه الخـاص، ونازعه في هذا طرف آخر، في هذه الحالة يجب اللجـوء إلى جهـة معينـة لتفسـير هذا الميثاق. وغالبا ما تقوم تلك المواثيق في النص على اتباع إجراءات معينــة أو تحديد الجهة التي لها حق التفسـير، وقد اختلفت مواثيـق المنظمـات الدوليـة في ذلك؛ فأخذ بعضـها بمبـدأ الإحالـة على التحكيم مثـل اتحـاد البريـد العـالمي. بينمـا أخذت بعض المواثيق بقاعدة اللجـوء إلى محكمـة العـدل الدوليـة لحـل المنازعـات المتعلقــة بميثاقهــا مثل منظمــة الصــحة العالمية. وقــد أجــازت مواثيــق بعض المنظمـات الرجـوع إمـا للتحكيم أو لمحكمـة العـدل الدوليـة مثل ميثـاق منظمـة اليونسكو. وأخيرا قد تعطي بعض المواثيـق هـذا الحـق لأحـد فـروع المنظمـة، ولا تسمح للجهـات الخارجيـة بالتـدخل في ذلـك كمـا جـاء في دسـتور كـل من البنـك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقـد الـدولي. فقد جعلا حـل كـل نـزاع يتعلـق بتفسيرهما يتم فقط بقرار من المديرين ويجوز لكل دولة عضـو أن تطلب عـرض قرار المديرين أمام مجلس المحافظين الذي يكون قراره نهائيا 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 (31-33) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات 1969 ، والتي أقرت القواعد الآتية :

- تفسير المعاهدة بحسن نية طبقا للمعنى العادي لألفاظها في الإطار الخاص بها وفي ضوء موضوعها والغرض منها.
- الإطار الخاص بالمعاهدة لغرض التفسير سيمثل إلى جانب النص بما في ذلك الديباجة والملخصات ما يأتي :

أ / أي اتفاق يتعلق بالمعاهدة ويكون قد عقد بين الأطراف جميعا بمناسبة عقد هذه المعاهدة.

ب/ أية وثيقة صادرة عن طرف أو أكثر بمناسبة عقد المعاهدة وقبلتها الأطراف الأخرى كوثيقة لها صلة بالمعاهدة.

- **يؤخذ في الاعتبار إلى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة :**

أ / أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيق أحكامها.

ب / أي مسلك لاحق في تطبيق المعاهدة يتفق عليه الأطراف بشأن تفسيرها.

ج / أي قواعد في القانون الدولي لها صلة بالموضوع يحكمه تطبيقها على العلاقة بين الأطراف .

- **يعطي معنى خاص للفظ معين إذا ثبت أن نية الأطراف قد اتجهت إلى ذلك.**
- **أجازت المادة (32) الالتجاء إلى وسائل مكملة في التفسير في حالة بقاء النص غامضا أو غير واضح ويشمل ذلك الأعمال التحضيرية والظروف والملابسات لعقدها لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق القواعد العامة وفقا (للمادة 31) .**
- **في حالة ما إذا كانت المعاهدة مكتوبة بأكثر من لغة فقد حددت (المادة 33) الخطوات الآتية :**

أ / يكون لكل نص من نصوصها الحجية نفسه ا 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 تغليب نص عند اختلاف النصوص في المعنى، يؤخذ بالمعنى الذي يتفق مع موضوع المعاهدة والغرض منها ويوفِّق 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 تساير تلك المواثيق التطورات الحاصلة في العلاقات الدولية , على الرغم من وجود بعض المعاهدات التي تضع قيودا مشددة على التعديل، كاشتراط الإجماع (مثل معاهدة حلف شمال الأطلسي 1949 وحلف وارسو 1955) .

ان المنظمة الدولية في عملية تعديل ميثاقها عليها الموازنة بين متطلبات المواكبة 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 عدلت معظم المواثيق عن مبدأ الإجماع في النصاب وأحلّت محله الأغلبية الموصوفة وغالبا ما تكون الثلثين لا الأغلبية البسيطة النصف زائدا واحد تجنبا للتعديلات السريعة. وبالنظر للطبيعة الخاصة لميثاق المنظمة الدولية بوصفه معاهدة فإن جعل نصاب التعديل يتحقق بالثلثين لا يعني إلزام الدول غير الموافقة 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 (26)ـ من عهد عصبة الأمم.

اما بالنسبة لميثاق منظمة الامم المتحدة فقد جاءت (م / 108) منه فقالت " التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق تسري على جميع اعضاء الامم المتحدة اذا صدر بموافقة ثلثي اعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا اعضاء الامم المتحدة ومن بينها جميع اعضاء مجلس الامن الدائميين وفقاً للاوضاع الدستورية في كل دولة " .