حول تعديل ميثاق جامعة الدول العربية

للدكتور عز الدين فوده
أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة
والأستاذ المحاضر بالمعهد

القسم الأول
فى النظرية العامة

الفرق بين الميثاق وبين المعاهدة والدستور :

يعد ميثاق جامعة الدول العربية ، أسوة بغيره من المواثيق المنشئة لمنظمات دولية وإقليمية ، وثيقة من نوع خاص ، مزدوجة الطبيعة والوظيفة ؛ فمن حيث الشكل ، وحقوق والتزامات الدول الأعضاء فى ظل الميثاق ، هو معاهدة شارعة متعددة الأطراف . ومن حيث الهدف الذى يسعى إلى تحقيقه ، والطابع الانشائى الذى اكتسبه بإنشاء المنظمة العربية ، وتحديد شروط الانتساب إليها ، وتنظيم أجهزتها واختصاصاتها وقواعد اجراءاتها ، هو قريب الشبه بالقانون الأساسى الذى يحكم قواعد السلوك فى إطار هذا التنظيم الإقليمى . وهكذا تتشابه أحكام الميثاق مع الدساتير فى المجتمعات الوطنية ، حتى أن اسم « الدستور » كثيراً ما يطلق على الوثائق المماثلة ذات الطابع الانشائى للمنظمات والوكالات المتخصصة[1] .

---

(١) من المعلوم أننا لا نطلق لفظ « الميثاق » إلا على وثائق المنظمات الدولية الكبرى ذات الاختصاص العام فى الميدان السياسى وغيره من ميادين العمل والنشاط على الصعيدين الدولى والإقليمى ، حتى نسبغ على الوثيقة والاتفاق الذى من هذا القبيل نوعاً من القداسة والأهمية تتفوق بها على ما عداها من أنواع المعاهدات والاتفاقات والتنظيمات الدولية ، فنقول « عهد » **Pact** عصبة الأمم ، و« ميثاق » **Charter** الأمم المتحدة ، و« ميثاق » **Pact** جامعة الدول =

من ثم يخضع الميثاق كمعاهدة لأحكام قانون المعاهدات[1] . ولكنها معاهدة من نوع خاص sui generis ، لاتقبل التحفظات عموماً كغيرها من المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف ، ولاتفسر بالطرق المعتادة لتفسير المعاهدات ، ولايجوز تعديلها ببعض الوسائل والقواعد التى تجوز فى شأن غيرها من المعاهدات الثنائية والجماعية . فمن الخطأ إذن أن نطبق على ميثاق جامعة الدول العربية ، وما يدخل عليه من محاولات التفسير أو التحفظ والتعديل أحكام المعاهدات الدولية عامة ، كما سيأتى تباعاً .

والميثاق كدستور ليس مثيلا للدساتير فى المجتمعات الوطنية . فإن أشبهها فى بعض الوجوه ، فهو يخالفها فى الكثير mutatis mutandis . ذلك أن ميثاق جامعة الدول العربية وثيقة تتضمن مبادىء التعاون والعمل العربى المشترك بين أربع عشرة دولة عربية ، وعلى صعيد العالم العربى بأسره . فهو من حيث الحصيرة الجغرافية ، ومن حيث الأهداف والمبادىء ووسائل التطبيق والتنفيذ ، ليس مثيلا للدستور . هذا فضلا عما هو معروف من أن الميثاق يعلو الدستور ، كما يعلو المعاهدة، فى سلم القواعد القانونية ؛ فالقرار الإدارى وأحكام المحاكم الوطنية ، والقوانين والأعمال التشريعية ، والدساتير الوطنية ، والمعاهدات الدولية الخاصة بصالح وطنى ، تأتى كلها فى سلم التدرج الهرمى للقواعد القانونية دون ميثاق جامعة الدول العربية الذى يعلوها على الصعيد العربى ، ولايعلوه إلا ميثاق الأمم المتحدة كدستور للجماعة البشرية على الصعيد الدولى بأسره .

= العربية ، وميثاق Charter منظمة الدول الأمريكية . وقد نطلق لفظ الميثاق تجاوزاً على بعض الوثائق ذات الأهمية الدولية ، فنسمى معاهدة الامتناع عن استخدام الحرب كوسيلة للسياسة الوطنية الموقعة فى باريس سنة ١٩٢٨ ميثاق Pact بريان — كيلوج .

(١) انظر فى هذا الشأن ، اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٩ ، باب الوثائق .

وهكذا يصبح من الخطأ أيضاً أن نقيس فى صددميثاق جامعة الدول العربية على أحكام التطبيق والتعديل فى الدساتير الوطنية[1].

قبول التحفظات وآثاره فى تعديل المواثيق الدولية :

ذكرنا أن من خصائص الميثاق كمعاهدة دولية شارعة ، أنها لاتقبل التحفظات عموماً أسوة بغيرها من المعاهدات المتعددة الأطراف . ومن المعلوم أنه ما من دولة تقبل التوقيع أو التصديق أوالانضمام إلى معاهدة ما ، والالتزام بأحكامها وتطبيقها ، وهى لاتقبل الارتباط بكل أوبعض نصوص هذه المعاهدة . ومن هنا غدت الرغبة فى انتشار المعاهدات الجماعية وانضمام الدول إليها إباحة التحفظات التى تقترن بالتوقيع أو التصديق أوالانضمام إلى هذه المعاهدات . فالدولة التى ترغب فى الانضمام إلى المعاهدة باستثناء بعض نصوصها ، تصدر تصريحاً رسمياً تعبر فيه صراحة عن عدم رغبتها فى الارتباط بأحد أو بعض نصوص المعاهدة دون تعديلها بوجه أو آخر . وبمعنى أصح تعلق الدولة قبولها للمعاهدة ، وأن تصبح طرفاً فيها ، على شرط مؤداه

---

(١) فى مطلع مذكرة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية فى صدد تعديل الميثاقبتاريخ ١١-٤-١٩٦٤ جاء مايأتى : « وقد يرى البعض أن تحتفظ القوانين الأساسية بالصيغة التى وضعت بها ، وأن فى مجال التطبيق والتفسير مايغنى عن كل تعديل وخاصة إذا كانت النصوص عامة صالحة للتطور . وحينئذ لا يجدون بداً فى سبيل الإفادة من تجارب التطبيق وواجب التقدم نحو الكمال ، من الأخذ بما يسمونه تفسيراً للنصوص أوإضافة أحكام ومبادىء فى صورة قرارات ، أو الاستغناء عن تنفيذ بعض المبادىء والأحكام . والكثير من الدساتير والمواثيق والقوانين الأساسية يأخذ بهذه الطريقة . وقد سلكتها الأمم المتحدة فى طائفة من أحكام ميثاقها ، ولم تدخل إلى الآن تعديلات على الميثاق رغم الحاجة الماسة إليها فى بعض النواحى » .ونحن نفرد هذا الجانب النظرى من دراستنا لتناول هذه المسائل الشائكة مراعاة لعدم الخلط بين المواثيق والدساتير ، وبين أنواع المواثيق ومانحمله بنودها من مبررات التوسع فى التطبيق ، والتفسير والتحفظ ووسائل التعديل .فما يتيحه ميثاق معين قد لا يتيحه ميثاق دولى آخر.

استثناؤها من تطبيق بعض نصوص المعاهدة ، أوتعديل هذه النصوص ، أو تفسيرها بطريقة معينة[١] .

ومن هنا تبدو المسألة شديدة الارتباط بأحكام وأساليب تعديل المعاهدات والمواثيق الدولية والإقليمية ، لما قد ينطوى عليه التحفظ من تعديل أو تعارض مع موضوع **object** وغرض **purpose** الاتفاق ، أوتأثير على وحدة المنظمة والتزامات العضوية فيها ؛ فالتصريح الصادر عن الدولة وقت انضمامها إلى المعاهدة ، والذى يعنى التعبير عن وجهة نظر هذه الدولة فى تطبيقها ، دون استثناء من تطبيق بعض الأحكام أوانشاء اختلاف فى الالتزامات التى تضطلع بها الدولة العضو فى مواجهة الدول الأخرى ، لايعد تحفظاً حقيقياً أوتعديلا فى شروط الالتزام ، وإنما هومجرد إعلان للتعبير عن سياسة هذه الدولة تجاه المعاهدة . ومن ثم لايترتب على هذا التصريح أو الإعلان أى تعديل فى علاقة تلك الدولة ببقية الدول الأعضاء فى المعاهدة .وبخلاف ذلك قد تصدر الدولة المنضمة تصريحاً يتعارض مع بعض أحكام ونصوص المعاهدة ، بحيث يصادف عدم قبول بعض الدول الأعضاء . ومن ثم فإنه يترتب على مثل هذا التحفظ تعديل فى الالتزامات بشأن الحكم القانونى المتحفظ عليه ، حتى ليحق للدول التى لاتقبل التحفظ صراحة ألا تعتبر الدولة المتحفظة طرفاً معها فى الاتفاق أوالمعاهدة[٢] .
الاتفاق أو تأثير على وحدة المنظمة والتزامات العضوية فيها .

ومن المعلوم أنه إذا جاز التحفظ فى المعاهدات المتعددة الأطراف غير المنشئة لمنظمات دولية ، بحيث لايحول التحفظ دون نفاذ المعاهدة فى العلاقة بين الدولة المتحفظة وبين الدول التى تقبل التحفظ دون غيرها من الدول

---

(١) J. G. Scarke, An Introduction To International Law, London, 1962, p. 346.

(٢) Ibid, p. 346, 349.

التى تعترض على التحفظ صراحة ولاتقبله بصفة قاطعة، وبحيث نتيح شيئاً من المرونة فى صدد العدد المطلوب للتصديق على المعاهدة ودخولها حيز التنفيذ كمعاهدة شارعة فى العمل الدولى ؛ فإن الأمر يختلف فى صدد معاهدة متعددة الأطراف منشئة لمنظمة دولية ، حيث نواجه صعوبة التوفيق بين وحدة المعاهدة وتحقيق أغراض المنظمة على الصعيد الإقليمى أو الدولى وبين المرونة اللازمة فى قبول التصديقات ودخول المعاهدة (أو التعديل الطارىء عليها باسم التحفظ) حيز التنفيذ . فمن سوء الحظ ، أنه يظهر فى مثل هذه الأحوال اعتبارات سياسية متعددة ، ورغبات جامحة فى إبداء التحفظات لحماية مختلف المصالح المتضاربة . وبهذا تصبح التحفظات التى تتعدى الجوانب الفنية البحتة ، أوتلك التى لاتكون ثانوية الأهمية بحيث تتعلق بكيان المنظمة وإطار التعاون داخلها ، ولاتتفق وموضوع المعاهدة ، والغرض منها ، تصبح مستحيلة وغير جائزة[1] .

وقد جرى العمل الدولى حتى نهاية الحرب العالمية الثانية على رفض جميع التحفظات التى ترد أوتبدى عند التوقيع على المعاهدات المتعددة الأطراف ، أوعند التصديق عليها ، أوفى أى تاريخ لاحق ، مالم تُجمع الدول الأطراف الأخرى فى المعاهدة على قبول التحفظ . ولكن جرى تخفيف هذا القيد الخاص بإجماع جميع الدول الأعضاء ، بحيث يسرى التحفظ على من يقبله ، بقصد التشجيع على انضمام أكبر عدد ممكن من الدول إلى المعاهدة ، ولاسيما إذا كانت ذات طابع إنسانى أو اجتماعى ، أيدت ذلك محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى سنة ١٩٥١ فى صددالتحفظات الواردة على اتفاقية تحريم إبادة الجنس البشرى المعقودة سنة ١٩٤٨ ، كما اتجهت إلى تأييده لجنة القانون الدولى جرياً على سياق العمل فى نطاق منظمة

---

(١) Edwin C. Hoyt, The Unanimity Rule In The Revision Of Treaties, The Hague, 1959, pp. 9 - 11.

الدول الأمريكية . على أنه يستفاد من أعمال لجنة القانون الدولى أن نظام التحفظات الذى جرى العمل بمقتضاه فى المعاهدات الجماعية المعقودة فى نطاق منظمة الدول الأمريكية ، لم يحقق ماكان يرجى منه من نجاح على الصعيد الإقليمى ، فما بالنا بالعمل به على النطاق الدولى[١] .

حقاً لقد اتجهت بعض المنظمات إلى السير فى هذا الاتجاه ، ورفضت القاعدة التقليدية التى تحرم قبول التحفظات بغير موافقة جميع الدول الأطراف فى المعاهدة ، كمنظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا ، وأخيراً جامعة الدول العربية فى صدد ما أنشأت من اتفاقيات ومنظمات متخصصة وفروع خاضعة لإشرافها فى الآونة الأخيرة . غير أن الجدير بالنظر والذكر فى صدد المنظمة الأمريكية ومنظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا أنها حين رفضت مبدأ الإجماع ، وتملك كل دولة من الدول الأعضاء لحق ڤيتو أو اعتراض على عضوية الدولة المتحفظة ، فقد رفضت بالمثل مبدأ قبول التحفظات على إطلاقها فى غير المعاهدات ذات الطابع الاجتماعى والإنسانى.

وهكذا يمكن القول ، بأنه على الرغم من المحاولات العديدة التى بذلت فى نطاق لجنة القانون الدولى لوضع معيار فى صدد قبول التحفظات فى المعاهدات المتعددة الأطراف ، تعديلا للقاعدة القديمة التى جرى عليها العمل فى عهد عصبة الأمم ، فمازالت هذه المسألة محل بحث وجدل ، ولاسيما فى صدد المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، وما يعقد فى نطاقها من اتفاقيات تتعلق بموضوع وأغراض المعاهدة الأصلية والتزامات الدول الأعضاء فيها[٢] . فالدولة المتحفظة قد تصبح طبقاً لقاعدة سريان التحفظ فى حق

---

(١) Yearbook Of The International Law Commission, 1965, Vol. I, pp. 153 - 157, 277 ; Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organisation, 16 June 1964 — 15 June 1965.

(٢) Paul Gormley, The Modifications Of Multilateral Conventions By Means Of Negotiated Reservations, Fordham Law Review, October, 1970, pp. 59 - 63.

من يقبله ، دون بقية الدول التى لاتوافق عليه صراحة ، ليست عضواً فى المنظمة فى مواجهة الدولة المعترضة ، مما يؤدى إلى انقسام المنظمة على نفسها ، وتفسخ إطار التعاون فى داخلها بسبب التحفظات الانفرادية التى تعبر عن المصالح المتضاربة ، الأمر الذى يعوق المنظمة عن أداء دورها المرجو فى التطور السلمى للجماعة المكونة لها ، والذى يسمح ازاءه للدولة التى ترفض التحفظ ولاتقبله بالانسحاب من المنظمة الدولية .

وقد راعت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات توازناً بين ما عبرت عنه لجنة القانون الدولى فى مداولاتها من وجوب المحافظة على وحدة المعاهدة والمنظمة الدولية ، وبين ما عبرت عنه محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى من تنحية قاعدة الإجماع فى قبول التحفظات التى ترد على المعاهدات المتعددة الأطراف بصفة عامة . فوضعت الاتفاقية قيداً خاصاً بقبول التحفظات فى المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، إذ نصت المادة ٣/٢٠ منها على أنه : « إذا كانت المعاهدة أداة منشئة لمنظمة دولية ، يتطلب التحفظ قبول الفرع المختص فى هذه المنظمة ، مالم تنص المعاهدة على خلاف ذلك » . ويعنى النص أن الجهة المختصة بقبول التحفظ والنظر فيه باعتباره لايتعارض مع الأحكام الأساسية للميثاق الدولى ، أوموضوعه وأغراضه ، هوالمؤتمر أو الهيئة التى قامت بإنشاء المعاهدة الأصلية وتقرير عدد التصديقات التى تنفذ المعاهدة على إثر إيداعها ، أوالفرع المختص من فروع المنظمة بأعمالها التشريعية وتفسير نصوص ميثاقها أوإجراء التعديلات فيه ، مالم تنص المعاهدة على عدم جواز التحفظات عامة ، أوبالنسبة لبعض النصوص فيها[1] . وفى رأى أن صمت الميثاق عن النص الصريح بإجازة التحفظات يتطلب إجماع جميع الدول الأطراف فى المعاهدة على قبول تحفظ ما .

---

(١) Report On The Work Of The Fourteenth Session, International Law Commission, 1962, p. 21.

طبيعة التفسير كوسيلة للتعديل فى المواثيق الدولية :

ومن المعلوم أنه كلما علا مركز الوثيقة فى السلم القانونى ، كلما عزفت عن التفصيل فى أحكامها ، وقواعد تفسيرها وتطبيقها ، وأصبحت أكثر عمومية فى صياغتها . وما لم تكن هناك قاعدة عامة للتطبيق ، انفتح الباب أمام الأجهزة السياسية لتفسر الميثاق وتطبقه فى نطاق اختصاصها تفسيراً وظيفياً وفقاً لما تقتضيه الضرورة والظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية والسياسية ، على ضوء الهدف الذى أرادته الدول الأعضاء من إنشاء الميثاق والمنظمة .

فالفقه الحديث يتجه إلى القول بأن حسن سير المنظمة الدولية ، واكتسابها حياة وإرادة ذاتية ، يستدعى ألا تطبق فى تفسيرها الطريقة الشخصية التى تتمثل فى اللجوء إلى الأعمال التحضيرية والبحث عن مقاصد الدول الأطراف عند التعاقد . كما يستدعى ألا تطبق كذلك الطريقة النصية التى تستهدى بقواعد التفسير فى القانون الداخلى ، وتبحث عن مدلول النص من خلال النص ذاته أوفى علاقته بالنصوص الأخرى للمعاهدة ، وذلك بهدف التضييق ما أمكن فى تفسير النصوص . أما الطريقة الثالثة فهى طريقة التفسير الموضوعى (التفسير الوظيفى) التى تطالب بتفسير النص فى إطار الوسط الاجتماعى الذى يعمل فيه ، وما يستهدف إشباعه من تطورات وفقاً للظروف الاجتماعية والسياسية المتغيرة . وهذه هى الطريقة المثلى فى تفسير مواثيق المنظمات الدولية ، بما يمكنها من تحقيق وظائفها وأغراضها[1] . ويمكن على أساس هذا الموقف وتلك الطريقة من طرق التفسير ، الاعتراف للمنظمة الدولية بحقوق لم ترد بالمعاهدات المنشئة لها ، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات بالأغلبية فى أجهزتها السياسية صاحبة الصلاحية فى التفسير والتطبيق العملى لأحكام الميثاق ، مادمنا نرى أن المنظمة عندما يتم تكوينها

---

(١) Louis Cavaré, Le Droit International Public Positif, Tome II, 1969, pp. 139 - 152.

تكتسب حياة ذاتية ومتطورة وفقاً للظروف المتغيرة . فالمنظمة عندئذ تتطور فى العمل وليس طبقاً لإرادة الأطراف ؛ حتى تصبح كالسفينة التى تبحر بنفسها بعد أن تترك الترسانات التى بنيت فيها[١] . وبمعنى أصح قد يذهب هذا التفسير إلى عكس المعانى التى يؤديها النص أو ترمى إليها مقاصد الدول الأعضاء . كذلك قد تؤدى الطريقة التى يظهرها العمل بهذا النوع من التفسير ، فى البحث عن الأهداف والوظائف الملائمة لتطبيق الميثاق ، إلى ما يغنى عن كل تعديل رسمى ، عن طريق تعطيل أعمال بعض الأحكام والنصوص ، أوتنقيحها واستكمالها بإضافة أحكام ومبادىء جديدة فى صورة قرارات بما يسمونه تفسيراً وظيفياً للميثاق ، وخاصة إذا كانت نصوص هذا الميثاق عامة ، أوكانت وسائل تعديله وإعادة النظر فيه مستحيلة أوصعبة لأسباب سياسية[٢] .

وهكذا يصبح كيان المنظمة ، وتكييف وسائل تطورها ، ليس رهنا بإرادة الدول الأعضاء فيها أوتدخلها لتوجيه نشاطها . كما تصبح الأجهزة

---

(١) انظر فى هذا الشأن رأى الفقيه الشيلى Alejandro Alvarez, Le Doit International Nouveau, Paris, 1959, pp. 497 - 499 ; د. جعفر عبد السلام ، شرط بقاء الشىء على حاله ، ١٩٧٠ ، ص ٤٦٤ — ٤٦٥

(٢) تبدأ مذكرة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية آنفة الذكر ، بشأن تعديل الميثاق بترديد المبادىء التى أتينا عليها ، كالآتى :

« لا مناص من أن تخضع المواثيق والقوانين الأساسية للتطور ، مجاراة للحياة فى سيرها الدائب وتجددها المتصل ، وتنقيحها ، صدوراً عما يتكشف عنه التطبيق وتقتضيه ملابسات التنفيذ ، هو ركاز قوتها ودعامة صلاحيتها ، وهو كذلك دليل الحياة والارتقاء للبيئة التى تسنها وتسير عليها . وقد يرى البعض أن تحتفظ القوانين الأساسية بالصيغة التى وضعت بها ، وأن فى مجال التطبيق والتفسير ما يغنى عن كل تعديل ، وخاصة إذا كانت النصوص عامة صالحة للتطور . وحينئذ لا يجدون بدأ فى سبيل الإفادة من تجارب التطبيق وواجب التقدم نحو الكمال ، من الأخذ بما يسمونه تفسيراً للنصوص أوإضافة أحكام ومبادىء فى صورة قرارات ، أو الاستغناء عن تنفيذ بعض المبادىء والأحكام » .

المختصة بتحديد وظائف المنظمة وصلاحياتها وتطوير اختصاصاتها — من حيث التفسير والتطبيق — هى كما ذكرنا ، نفس الأجهزة السياسية المختصة بقبول التحفظات وبإجراء التعديلات الرسمية الجزئية amendments طبقاً لنصوص الميثاق ، عن طريق اتخاذ القرارات ، حتى ليصبح لطريقة التفسير التى تتبعها هذه الأجهزة طبيعة وقوة التعديل الرسمى[١] .

على أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات قد انحازت إلى الأخذ فى تفسير المعاهدات عامة إلى الطريقة النصية (المادة ٣١/١ ، ب ، ح) والطريقة الشخصية (المادة ٣١/د والمادة ٣٢) دون أن تتأثر بطريقة التفسير الوظيفى بصورة ظاهرة[٢] .

ومن ثم فإذا كانت نصوص الميثاق صريحة فى احتفاظ الدول بخصائص سيادتها ، واتخاذ القرارات فى ضروب التعاون القائمة بينها فى نطاق المنظمة الدولية عن طريق الإجماع — كما هو شأن التعاون فى نطاق جامعة الدول العربية[٣] — لا يبقى أمام الأقلية التى ترفض تفسير الأجهزة المختصة إلا أن تمارس اختصاصها الانفرادى فى التفسير ، اختصاصاً ينبع عن إرادتها ومحض رغبتها فى التعاون أو الامتناع عن تنفيذ قرارات الأغلبية التى تكون من قبيل التوصيات ، دون الأخذ فى الاعتبار للنتائج الاجتماعية والدولية التى يمكن أن تنتج عن هذا التفسير[٤] .

---

(١) Joseph Nisot, La Revision De La Charte Des Nations Unies, Revue Belge De Droit International, 1955 — 2, p. 371.

(٢) يرى البعض أن فى نص المادة ٣١ - ج — ٣ من أنه يؤخذ فى الاعتبار إلى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة عند التفسير « أى قواعد فى القانون الدولى لها صلة بالموضوع يمكن تطبيقها على العلاقة بين الأطراف » ، ما يعنى اتباع طريقة التفسير الوظيفى بصورة محدودة . ونرى فى النص على العلاقة بين الأطراف ما يعنى خلاف ذلك .

(٣) تنص المادة ٧ من ميثاق جامعة الدول العربية على أن « ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة فى الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله . وفى الحالتين تنفيذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية » .

(٤) Alvarez, op. cit., p. 498.

النتيجة المنطقية لوجهة النظر الأولى فى التفسير الوظيفى ، أن يصبح الميثاق مطواعاً لما يريده الجهاز ؛ ففى غيبة نص صريح أومعيار قانونى واضح للتطبيق والتفسير ، وفى غيبة محكمة مختصة بإبداء الرأى الاستشارى فى هذا الصدد، أوتطبيق قواعد العرف الدولى فى التفسير (كما هو الشأن فى علاقة محكمة العدل الدولية بالأمم المتحدة وفروعها المرخص لها بطلب الفتوى وفق المادة ٦٥ من النظام الأساسى للمحكمة) . أوقيام لجان مؤقتة ad hoc يختار أعضاؤها لأشخاصهم وصفاتهم ad personam للقيام بهـذه المهمة (كما كان الشأن فى عصبة الأمم) ، تلعب الاعتبارات السياسية والأغراض الانتهازية دورها فى تطبيق وتفسير الميثاق بقصد إيجاد التنسيق بين النصوص وبين حقائق الحياة الدولية والعربية المتغيرة .

وبعبارة أوضح ، يمكن أن نلمح فى تفسير الأجهزة وفتاوى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية فى المسائل الخلافية — كظاهرة ملموسة فى السنوات الأخيرة — وسيلة لتعديل الميثاق بطريقة أكثر أوأقل أهمية .

وهكذا بدا ميثاق الجامعة فى السنوات الأخيرة عرضة لتعديلات كثيرة ، ذات مرة بالطريق الرسمى — باتباع حكم المادة ١٩ منه — فى مسألة ثانوية وجزئية تتعلق بتقديم موعد الدورة الثانية من دورات انعقاد مجلس الجامعة إلى شهر سبتمبر «أيلول» بدلا من شهر أكتوبر «تشرين الأول» من كل عام؛ وأكثر من مرة بالوسائل غير المباشرة فى التطبيق وعدم التطبيق، والتفسير وإعادة التفسير ، وبإنشاء الوثائق والدساتير الخاصة بالأجهزة الفرعية والوكالات المتخصصة، حتى بدت نصوص الميثاق فى غالبيتها قابلة للتعديل jus dispositivum لاقواعـد آمرة jus cogens يمتنع مخالفتها فى نطاق الجامعة وظل الميثاق[1] . والنتيجة المنطقية لوجهة النظر الثانية أن التفسير لايعدو أن

---

(١) نسوق فى هذ الصدد من كلمة الأمين العام للجامعة أمام لجنة تعديل الميثاق بجلستها الأولى فى أول يونيو «حزيران» سنة ١٩٦١ ما يأتى : =

يكون عملية ملاءمة ، وإعمال للنص بما يتفق والعلة التى أنشىء من أجلها الميثاق وحددت أغراضه ومبادئه .فيجب أن تكون طبيعة الجامعة كأداة للتنسيق والتعاون بين دول مستقلة تحتفظ لنفسها بكافة خصائص السيادة ماثلة عند التفسير ، دون أن يؤدى ذلك إلى تغيير فى التزامات الدول الأعضاء وحقوقها فى ظل الميثاق بما يحملها عبئاً يفوق ما ارتضت أن تتحمله عند توقيعها عليه . وبالأصح لاتقبل وجهة النظر هذه القول بأن هناك ثمة قاعدة خارجية تقوم على أساس التغير الجوهرى فى الظروف الدولية والعربية، تغيراً هاماً — مادياً كأصل عام ، وقانونياً يتعلق بأحكام الميثاق — يعمل أثره بصرف النظر عن إرادة الدول الأعضاء فى الجامعة من أجل تحقيق التغير السلمى للمراكز القانونية ، وتعديل شروط الاتفاق والالتزام [1] .

وفى هذا الرأى الأخير أن تعديل الميثاق بالطريقة غير المباشرة أوغير الرسمية، عن طريق ما تنهجه الأغلبية داخل أجهزة المنظمة من وسائل التفسير والتطبيق للمعاهدة أوتعطيل عمل بعض الأجهزة وإنشاء أخرى ، مما يسمى بالتعديل الفعلى de facto للميثاق ، إنما هى وسيلة لإجراء تعديلات قد تسمح بها مرونة النصوص الأصلية فى الميثاق وقابليتها للتطوير السلمى ،

= «وأنتم تعلمون أن تعديل النظم الأساسية للدول والمنظمات الدولية من الأعمال الكبرى الدقيقة ذات الآثار الخطيرة فى حياة الأمم والشعوب . ولهذا يتعين فيها تقليب الأمور على جميع أوجهها ، وافتراض شتى الاحتمالات والآثار والنتائج وطول الأناة وأعظم الصبر . ولهذا ظلت الأمم المتحدة منذ ست سنوات تعمل فى تعديل ميثاقها ، ولماتنته بعد إلى قرر فى أىمن المقترحات التى تعالجها . كما اتخذت طريقة التطبيق والقرارات سبيلا لاستكمال بعض الجوانب التى تقتضى الاستكمال فى الميثاق ، بل لتعديل المبادىء ذاتها . ولم يفت الجامعة العربية أن تستحدث من المبادىء والقواعد فى الفترة الأخيرة ماقد يعتبر من هذا القبيل . ومن هنا كانت القولة الدستورية الشهيرة ، وهى أن التطبيق أهم من النص ، وأن القاضى أهم من القانون ؟! »

(١) Jean Lesa, Les Techniques De Revision des Conventions Internationales, Paris, 1961, pp. 295 - 312 ; Lord McNair, The Law Of Treaties, 1961, pp. 681 - 691.

ولكنها لاتقيد أو تلزم الدول الأعضاء التى لاتوافق عليها أو ترتضى العمل بها ، حيث لايجرى هذا التعديل مجرى العرف فى العمل الدولى ، ولاتكون له أهميته القاعدية[١] . ومن ثم فى هذا الاتجاه ، لايعتد فى تعديل الميثاق إلا بوسائل التعديل الرسمية الثلاثة المأخوذ بها فى العمل الدولى ، وهى :

١ — التعديل على أساس نص صريح كنص المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمادتين ١٠٨ و١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ — التعديل على أساس إنشاء اتفاق جديد لاحق بين جميع الدول الأعضاء فى الجامعة أوبعضها (المادة ٩ من ميثاق جامعة الدول العربية) .

٣ — التعديل على ضوء القواعد العرفية المستقرة فى القانون الدولى .

الطبيعة الخاصة للمعاهدة أو الميثاق عند التعديل :

والواقع كما قدمنا ، أن وسائل تعديل أية معاهدة دولية تتفق والطبيعة الخاصة لتلك المعاهدة ؛ فطبيعة المعاهدة — أوالميثاق فى حالتنا هذه — هى التى تحدد لنا إلى حد كبير الطريق الذى نسلكه عند التعديل .

فإذا كانت المعاهدة متعددة الأطراف ، يجب النظر إلى طبيعتها القانونية ، وطابعها الانشائى ، ومدى الآثار الناجمة عن اتخاذ اجراءات التعديل بالنسبة لشمول العضوية وتوزعها ، ولاسيما فى المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية[٢] . فمن المعلوم أن المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، مثل جامعة الدول العربية أوعصبة الأمم والأمم المتحدة أومحكمة العدل الدولية ، عادة ما يراعى فى إنشائها قواعد تختلف إلى حد كبير عن المعاهدات الجماعية التى

---

(١) Emile Giraud, Modification et Termination des Traités Collectives, Annuaire de L'Institut de Droit International, Vol. 49 (1), 1961, p. 59.

(٢) Ralph Zacklin, The Amendment Of The Constitutive Instruments Of The United Nations And Specialized Agencies, Leyden, 1968, p. 7 ; Yearbook, I.L.C., 1964, Vol. I, p. 132.

تنشىء مجرد علاقات تعاقدية ، وتختلف إلى حد ما عن المعاهدات المنشئة لمنظمات غير ذات طابع سياسى كمنظمة الصحة العالمية . فالمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، ذات الطابع السياسى خاصة ، عادة ما تثير مخاوف الدول الأعضاء فيها حول الحفاظ على خصائص السيادة الوطنية . ولهذا تتضمن شروطها توازناً دقيقاً فى الحقوق والالتزامات ، ويراعى فى إقرارها ضمان عدم الإخلال بالسلطات الممنوحة للمنظمة وحقوق الدول الأعضاء فى ظل ميثاقها عن طريق تغليب إرادة الأكثرية على الأقلية فى المسائل الجوهرية المتعلقة بموضوع المعاهدة والغرض منها ، سواء كان ذلك باللجوء إلى التحفظات أو غير ذلك من وسائل إجراء التعديل فى الالتزامات بصورة مباشرة أو غير مباشرة . ولهذا كانت قاعدة الإجماع هى الأساس فى إجراء أى تعديل من هذا القبيل ، إذا لم تنص المعاهدة المنشئة للمنظمة على خلاف ذلك ، كما رأينا . ولهذا أيضاً أتيح حق الانسحاب للدول التى تعترض على التعديل ولا تقبله ، وأصبح حق الانسحاب فى هذه الحالة بمثابة التحايل على العدول عن قاعدة الإجماع إلى الأغلبية ، إذ يجب ألا ترغم دولة على التعاهد أو البقاء فى المنظمة بغير رضاها[1] .

كذلك يتجه الفقه بصفة عامة إلى عدم إجازة تعديل المواثيق المنشئة لمنظمات دولية عن طريق الاتفاقات اللاحقة بين بعض أعضاء المنظمة inter se agreements ، لعدم اتفاق هذه الطريقة مع الهدف الأصلى فى الابقاء على وحدة المنظمة ، وبصفة خاصة إذا كان ميثاق المنظمة لا يجيز إنشاء مثل هذه الاتفاقيات . هذا ، وإن كان من الجائز اتباع هذه الطريقة لدى تعديل المعاهدات الأخرى المتعددة الأطراف ، ولاسيما ما كان منها ذا طابع فنى لا سياسى[2] .

---

(١) Hayt, op. cit., pp. 52 - 80.

(٢) Ibid, pp. 30 - 31.

فاذا كان الأصل فى المعاهدة أنها عقد لايمكن تعديله إلا برضاء الأطراف فيه ، أصبح هذا المبدأ معوقاً للتعديل عندما ترفضه إحدى الدول الأعضاء . وهنا يبدو الخروج من هذا المأزق ممكناً وميسوراً إذا كانت المعاهدة لاتنظم إنشاء منظمة دولية أوإقليمية ، وإنما تحدد قواعد قانونية لتنظيم العلاقات بين الدول الأطراف فيها ، وذلك عن طريق إنشاء معاهدة جديدة لايلتزم بأحكامها إلا الدول التى ترغب فى الانضمام إليها ، بينما تبقى المعاهدة الأصلية تنظم العلاقات التبادلية بين الدول التى رفضت الانضمام إلى المعاهدة الجديدة ، ماداموا لم يعلنوا تخلهم من المعاهدة الأصلية أو إسقاطها . وقد نصت على هذا المـــادة ٤/٤٠ من اتفاقية ڤينا لقانون المعاهدات ، كالآتى :

« لايلزم الاتفاق الخاص بالتعديل أية دولة طرف فى المعاهدة إذا لم تصبح طرفاً فى الاتفاق المعدل ، ويسرى بالنسبة لهذه الدولة حكم المادة ٣٠ فقرة ٤ (ب) ».

أما فى حالة إنشاء المعاهدة منظمة دولية أو أقليمية كجامعة الدول العربية ، فليس هناك إلا ثمة وسيلة واحدة للخروج من هذا المأزق ، وهى النص صراحة فى المعاهدة المنشئة للمنظمة على إجراءات وقواعد التعديل الرسمية ، بما يسمح باجراء هذا التعديل دون الموافقة الإجماعية لأعضاء المنظمة(المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمادتين ١٠٨ و١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة) . وهنا تفارق المواثيق الدولية القواعد العامة لأحكام المعاهدات ، وتقترب من الدساتير الوطنية ؛ فالدساتير الوطنية عادة ما تنظم قواعد تعديلها ، وعادة ماتتم إجراءات تعديلها بقرار يصدر عن الأغلبية . ولكن الحال لايتفق مع المواثيق الدولية عندما يتم التعديل ، فالدستور الوطنى المعدل يطبق بالنسبة لجميع أعضاء الجمعية الوطنية ، سواء فى ذلك من وافقوا على التعديل أو من لم يوافقوا ، والعكس هو الصحيح عندما يرفض

بعض أعضاء المنظمة الدولية قبول التعديل ، إذ لهم حينئذ حق الانسحاب من المنظمة إذا رأوا فى التعديل ما يبرر ذلك[١] .

وواقع الحال على ضوء ما تقدم أن ميثاق جامعة الدول العربية ليس بمنأى عن التعديل فى جميع الحالات . فهو ليس مقدساً ، كما أن العضوية فيه ليست أبدية مادام للدول المعترضة الحق فى أن تقرر الانسحاب من الجامعة عندما تجد أن فى وجودها داخل الجامعة مساساً بحقوقها فى العضوية (المادتين ١٨ و١٩ من ميثاق الجامعة) . غير أن تقرير مثل هذا الحق فى الانسحاب بسبب تعديل الميثاق ، هو أمر من الخطورة بمكان ، كما يجدر تلافيه عن طريق عدم السماح بمرونة الميثاق وإمكانية تعديله فى يسر وسهولة فى جميع الحالات ؛ فالمجتمع الدولى الذى يقوم الميثاق العربى على تنظيمه ليس مجتمعاً داخلياً محضاً ، وبه من عوامل التناقضات الداخلية والمؤثرات الخارجية ما يجعل مصالح الأقلية التى ترفض التعديل فى بعض النصوص والحالات (كقاعدة الإجماع أوالتحكيم الاختيارى) موضع اعتبار خاص . ولهذا يجب أن تجوز النصوص المراد تعديلها الموافقة الإجماعية للدول أعضاء الميثاق الحالى ، أوعلى الأقل الأغلبية العظمى لهذه الدول[٢] . كما يجب أن تأخذ النصوص الجديدة فى اعتبارها التفاوت وانعدام المساواة الفعلية بين الدول الأعضاء من حيث مركزها السياسى وتقدمها الاقتصادى والثقافى ونظامها الاجتماعى . ولهذا عندما نلاحظ أن مواثيق المنظمات الدولية عادة ما ترسم وسائل واجراءات تعديلها الرسمية ، فلاتصمت أوتنص على تحريم ذلك، فإنها لاتهدف إلى المرونة وتيسير التعديل بكافة الوسائل الأخرى غير المباشرة ؛ فالمرونة قد تكون لها محاسنها التى تغلب مساوئها ، والتى لاتحول

---

(١) E. Giraud La Revision de la Charte des Nations Unies, R.D.C., 1956, Tome II, p. 340.

(٢) انظر فى هذا الشأن وجهة نظر المندوب السعودى فى لجنة تعديل الميثاق ، الجلسة الثانية بتاريخ ٧ فبراير «شباط» سنة ١٩٦٦ ، ص ١٩ — ٢٤

دون التطوير السلمى للدساتير الوطنية بما يتلاءم والتغيرات فى الحياة السياسية والاجتماعية للمجتمعات الداخلية . أما المجتمعات الدولية التى تغطى المواثيق الدولية نشاطها ، فبها من عوامل التفاوت والتناقض وعدم الانسجام ما يدعو إلى الحيطة والحذر والبعد عن المرونة فى إجراء التعديلات[١].

طابع الجمود فى المواثيق الدولية :

وقد غلب على طابع المواثيق الدولية من مظاهر الجمود ما يأتى :

(١) اتباع قاعدة الإجماع ، مالم ينص الميثاق على تيسير التعديل وملاحقة التغير فى الظروف الجوهرية عن طريق وسائل خاصة باتباع قاعدة الأغلبية أوموافقة عدد معين من الدول . ومن المعروف أن تقرير مبدأ الانسحاب للدول التى لا تقبل التعديل عنـد إقراره بالأغلبية إنما يعنى الابقاء على مبدأ السيادة والمساواة القانونية لهذه الدول فى مواجهة الأغلبية ، كما يعنى فى نفس الوقت استمرار السير على مبدأ الإجماع بالنسبة للأطراف الراغبين فى التعاقد الجديد على أساس التعديل ، مادام الاتفاق الخاص بالتعديل لايلزم الأقلية المعترضة[٢].

هذا فضلا عن أن اجراءات التعديل قد تنص على اتباع قاعدة مختلطة بين الإجماع والأغلبية . فالمادتان ١٠٨ و١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة يشترطان لنفاذ التعديل فى الميثاق تصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ، على أن يكون من بينهم الدول الخمس الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن . وبمعنى أصح أن موافقة ثلثى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة على التعديل تسرى فى حق جميع الدول التى عارضت التعديل وصوتت ضده أوتلك التى تحفظت عليه ، مالم تبد نيتها المغايرة فى الانسحاب طبقاً للتصريح المفسر

---

(١) جارو ، المرجع السابق ، ص ٣٤١ ، ٣٤٢

(٢) هويت ، المرجع السابق ، ص ٧٨ — ٨٠

للميثاق والصادر عن مؤتمر سان فرنسسكو فى هذا الصدد[١] ؛ ولكن هذا التعديل لايكون له نفس الأثر بالنسبة للدول الخمس الدائمة فى مجلس الأمن ما لم توافق هى أيضاً على هذا التعديل بالإجماع . وابتغى فى هذا — ضمن ما ابتغى من سيطرة الدول الخمس — أن يكون فى استخدام احداها لحق الاعتراض ما يحول دون انسحاب بعض الدول التى ترفض التعديل[٢]. كذلك تنص المادة ١٧/ا ، ب من اتفاقية صندوق النقد الدولى ، والمادتان ٦ و ٨ من اتفاقية البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، على نفاذ التعديلات فى حق جميع الأطراف فى الاتفاقيتين بموافقة ⅗ الأعضاء الذين يتملكون ⅘ مجموع الأصوات ، على أنه لايتم تعديل النص الخاص بحق الانسحاب من الصندوق أوالبنك إلا بموافقة جميع الدول الأعضاء فى الاتفاقيتين[٣].

(٢) وسمة أخرى من سمات هذا الجمود ، نلاحظها فى صدد ماأوردناه حول النص فى مواثيق تلك المنظمات نصاً صريحاً على إجراء التعديل بالأغلبية الموصوفة عوضاً عن الإجماع . ذلك أنه عادة مالايتاح للأجهزة التشريعية المختصة باصدار القرارات فى هذا الصدد أن تقوم إلا بالموافقة على إجراء التعديلات الجزئية amendments فى بعض النصوص التى لا تعارض ولا إجحاف فى تعديلها مع الأغراض والمبادىء الأساسية للميثاق . أما فى صدد إعادة النظر revision فى الميثاق ككل ، فلا يقوم به أويفوض فيه جهاز من أجهزة المنظمة الداخلية مهما بلغت قوته وسلطانه . وإنما تقتضى القواعد فى هذا الشأن أن الذى يملك التوصية بإعادة النظر فى الميثاق هو مؤتمر عام

---

(١) انظر هذا التصريح ، نيسو ، المرجع السابق ، ص ٣٧٢ ؛
United Nations Conference An International Organization, Documents, Vol. VII, 1945 - 1946, pp. 265, 328 - 329.

(٢) هويت ، المرجع السابق ، ص ٦٥

(٣) Hans Aufricht, Supersession Of Treaties In International Law, Cornell Law Quarterly, Summer, 1952, p. 676.

من الدول الأعضاء فى المنظمة . وإن أتيح اتخاذ القرار فى هذا الشأن عن طريق الأغلبية الموصوفة أو القاعدة المختلطة التى تجمع بين أغلبية المجموع وإجماع عدد من الدول المعنية[١] .

ويمكن فى هذا الصدد مقارنة المادة ١٠٨ من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالتعديل الجزئى amendment بالمادة ١٠٩ من الميثاق والخاصة باعادة النظر revision كذلك نلاحظ أن نص المادة ٤٨ من اتفاقية الحصانات والامتيازات الخاصة بالوكالات المتخصصة « يدعو الأمين العام للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر لإعادة النظر فى الاتفاقية ، بناء على طلب ثلثى الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية »[٢] .

وهكذا ، لاحق لجهاز داخلى من أجهزة المنظمة ، أنشىء بمقتضى نصوص ميثاقها ، أن يخول نفسه كافة الحقوق والصلاحيات الدستورية التى تكون

---

(١) Maurice Flory, L'Organisadon des Nations Unies, Juris - Classeur, Fasc. 120, p. 10.

ويستثنى من ذلك بطبيعة الحال ما قد ينص عليه ميثاق أودستور منظمة معينة ، كالنظام الأساسى للوكالة الدولية للطاقة الذرية الذى يوكل إلى أحد الأجهزة الدائمة للوكالة (المؤتمر العام) طلب وإجراء إعادة النظر فيه . فتنص المادة ١٨-ب من هذا النظام على ما يأتى : « توضع مسألة إعادة النظر العام فى أحكام هذا النظام على جدول أعمال الدورة السنوية الخامسة للمؤتمر السنوى العام إثر نفاذ هذا النظام . وتتم إعادة النظر فى المؤتمر العام التالى بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين الذين يدلون بأصواتهم . ومن بعد ، تتخذ القرارات بشأن المقترحات الخاصة باعادة النظر فى هذا النظام عن طريق المؤتمر العام طبقاً لنفس الإجراءات . » ومع ذلك يلاحظ أن الوكالة الدولية للطاقة الذرية هى منظمة فنية لا منظمة دولية عامة أو ذات طابع سياسى .

انظر فى هذا الشأن

Edward Yemin, Legislative Powers In The United Nations And Specialized Agencies, Leyden, 1969, pp. 31 - 32.

(٢) انظر نص هذه الاتفاقية فى Mario Miele, Privilèges Et Immunités Des Fonstionnaires Internationaux, Milano, 1958, pp. 83 - 95.

للمنظمة ككل على ضوء إرادتها الذاتية المستقلة وشخصيتها القانونية الدولية . فالمنظمة ككل ، ومصدر إرادتها الذاتية ممثلا فيما يكفله عقد هذا المؤتمر من ضمانات دستورية ، هى وحدها التى تملك تعديل الأسس الجوهرية التى قام عليها الميثاق باعتبارة معاهدة ذات طابع تعاقدى بين مختلف الدول الأعضاء . وبالأصح ، هى وحدها التى تملك عقد ميثاق أومعاهدة جديدة تعدل فى شروط والتزامات الميثاق الأصلى[1] . Le principle de l'acte contraire qui comande la revision des traités ، وهى وحدها التى تنسب إليها المسئولية — من قبل بعض الدول المعارضة للتعديل أو إعادة النظر وإنشاء المعاهدة اللاحقة — عن خرق القانون الدولى فى مبدئه الأساسى الذى يحمى التعاقد فى ظل الميثاق القديم ، ويثير إمكانية بطلان

---

(١) الأصل فى ذلك اتباع القاعدة الداخلية والمتطلبات الدستورية التى تستلزم تعديل القانون أوايقاف آثاره بقانون مماثل يستصدر بنفس الوسائل والإجراءات ، بحيث يحمل نفس طابع القانون القديم من حيث القوة والطبيعة والآثار . وكذلك الحال فى صدد المعاهدات والاتفاقيات الدولية على أنواعها . فمن المرغوب فيه ، والمتبع عملا ، أن يتم تعديلها أوانهاؤها وإعادة النظر فيها بوثائق مماثلة تصدر عن السلطات التى قامت بانشائها ، مع اتباع نفس قواعد الإجراءات فالوثيقة التى يتم بها تغيير الالتزامات أوتعديل الشروط فى معاهدة ماأو ميثاق منظمة دولية يجب أن تحمل نفس الثقل الذى يكون للوثيقة التى يتم انهاؤها أوإعادة النظر فيها حتى من حيث الإجراءات الدستورية الداخلية فى التصديق عليها .

وقد جرى العمل فعلا على مراعاة ذلك ، بقيام اتفاق واضح وصريح بين الأطراف المعنية له نفس قوة وأثر الاتفاق القديم ، وصادر من نفس السلطة بما يتم عن الغرض من الاتفاق ، وإن اختلف من حيث الشكل الذى ينصب فيه . فاذا كانت هناك ثمة قاعدة دولية تتطلب وزناً وأثراً للاتفاق الجديد الخاص باعادة النظر أوانهاء الاتفاق القديم مماثلا لوزن وأثر الاتفاق الأصلى ، فليست هناك ثمة قاعدة دولية تتطلب إتباع شكل معين فى هذا الصدد .

— انظر فى هذ الشأن :

Sir Gerald Fitzmaurice, 2nd Report, Yearbook, I.L.C., Vol. II, 1957, pp. 27, 46 ; Jean Leca, op. cit., pp. 151 - 153.

التعاقد الجديد، وهو مبدأ « المتعاقد عند تعاقده Pacta Sunt Servanda »[١]

(٣) عدم الأخذ بوسيلة التعديل فى مواثيق المنظمات الدولية عن طريق إنشاء اتفاقيات لاحقة inter se agreements سواء بين بعض الدول أعضاء المنظمة أوبين بعضهم وبعض الدول الأخرى غير المنضمة إلى الميثاق الأصلى للمنظمة . وذلك بطبيعة الحال فى حالة عدم النص على تحريم ذلك فى الميثاق ، أوحالة عقد الاتفاق الجديد بما يخالف موضوع وأغراض المعاهدة الأصلية أويعوق فاعليتها فى العمل ، كأن يؤدى إلى انقسام المنظمة على نفسها[٢] . وما يهمنا فى هذا الصدد هو الاتفاقيات التى تكون على نفس مستوى الاتفاقية الأصلية ، وتخالف أحكامها أغراض وأحكام الاتفاقية الأولى ، ولم تراع فى انشائها الوسائل والضمانات التى وضعتها الاتفاقية الأصلية بما يعد تعديلا لهذه الأخيرة (كعدم مراعاة إجماع الدول المتعاقدة فى الاتفاقية الأولى على الدخول فى التعاقد الجديد)[٣] . مثل هذه الاتفاقيات تعتبر باطلة لمخالفتها قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولى العام هى قاعدة « العقد شريعة المتعاقدين » ، فضلا عن مخالفتها لأحكام الاتفاق الأول . وقد عبر عن هذا الرأى القاضى « فان ايزنخا » فى

---

(١) J. W. Schneider, Treaty — Making Power Of International Organizations, Geneve, 1963, pp. 61 - 62 ; Yemin, op. cit., 30 - 32 ; Flory, op. cit., p. 10 ; Aufricht, op. cit., p. 676.

(٢) Aufricht, op. cit., pp. 671, 676.

(٣) هذا هو النوع الأول من أنواع الاتفاقيات اللاحقة ، أما النوع الثانى فهو الاتفاق الذى يكون دون المعاهدة الأصلية فى سلم القواعد القانونية ، وينشأ بموجب نصوص المعاهدة الأصلية التى لا تحرم انشاء مثل هذه الاتفاقيات ، أوعندما لا يتعارض الاتفاق اللاحق تعارضاً أساسياً مع موضوع وأغراض المعاهدة الأصلية ، والأصل فى هذا النوع من الاتفاقيات اللاحقة أن تحكمه قاعدة من القواعد العامة للقانون . فلا يجوز إصدار تشريع أواجراء تعديل عن طريق اللوائح والأنظمة الداخلية بما يخالف الدستور والقوانين الأساسية .

— انظر فى هذا الشأن . Aufricht, op. cit., pp. 677.

رأيه الاعتراضى لدى نظر قضية « أوسكارتشن » . فعنده أن ما اتخذه بعض أطراف اتفاق برلين سنة ١٨٨٥ وتصريح بروكسل سنة ١٨٩٠ من الاتفاق على شروط جديدة فى صدد حوض نهر الكونغو فى اتفاقية سان جرمان سنة ١٩١٩ تخالف شروط الاتفاقين السابقين هوإجراء باطل ، لامن حيث أن المادة ٣٦ من اتفاق برلين تنص على ضرورة اتفاق جميع الدول الأعضاء فيه عند إجراء أى تعديل فى نصوصه بحسب ، ولكن من حيث مخالفة الدول الأعضاء فى اتفاقية سنة ١٩١٩ لمبدأ أساسى من مبادىء القانون الدولى ، ما دام الاتفاقان السابقان عليها لا ينصان على مجرد قواعد وضعية jus dispositivum وإنما تضع نظاماً ودستوراً وقواعد آمرة تشكل وحدة لاتتجزأ ولاتقبل التعديل بدون إجماع جميع الأطراف المتعاقدة[١] .

على أن بعض الاتفاقيات والمعاهدات المتعددة الأطراف عادة ما تلجأ فى هذا الصدد إلى حل وسط ، فتتيح عقد الاتفاقيات اللاحقة بين بعض الدول الأعضاء دون البعض الآخر ، وهى بهذا تتيح تعديل الالتزامات فى ظل الاتفاق اللاحق بالنسبة لبعض الدول الأعضاء ، بينما تظل الدول التى ترفض الانضمام إلى الاتفاق اللاحق أوالموافقة عليه تنظم علاقاتها على أساس الاتفاق السابق . وبهذا يبطل الاتفاق اللاحق فى حق بعض الدول الأعضاء فى المعاهدة الأصلية لا فى حقهم جميعاً . ومن هذا القبيل كان تعديل اتفاقية لاهاى لفض المنازعات بالطرق السلمية لسنة ١٨٩٩ باتفاقية سنة ١٩٠٧ بموجب نص المادة ٩١ من الاتفاقية الأخيرة[٢] .

ومع ذلك فقد لوحظ الاتجاه إلى أن يحدث الاتفاق اللاحق آثاره فى حق جميع الدول الأطراف فى الاتفاق السابق ، على أساس قرار الأغلبية أو اتفاق الدول الكبرى على حساب بقية الدول فى بعض الأحيان ، بما يتم

---

(١) Ibid, p. 672 ; Hayt, op. cit., pp. 194 - 195.

(٢) Aufricht, op. cit., p. 672.

عن الإجحاف بقاعدة المساواة بين الدول . ومن هذا القبيل كان اتفاق ميونخ فى ٢٩ سبتمبر « أيلول » سنة ١٩٣٨ بتعديل أوانهاء العمل بالمادة ٨٢ من اتفاقية فرساى الخاصة بتحديد الحدود بين تشيكوسلوفاكيا وألمانيا ، حيث وقعت هذا الاتفاق كل من فرنسا وألمانيا وانجلترا وايطاليا دون رضاء تشيكوسلوفاكيا أوغيرها من الدول الأعضاء فى معاهدة فرساى[1] .

والواقع أن بحث هذه المسألة — عقد الاتفاقيات اللاحقة — كإحدى وسائل تعديل المعاهدات والمواثيق الدولية ، هى مسألة وثيقة الارتباط بمجموع ما أتينا على ذكره من مبادىء فى صدد شروط الاتفاق وقواعد التفسير لأحكام المواثيق الدولية ووسائل التعديل الضمنية .. الخ . ذلك أنه مادامت المعاهدة أوالاتفاق تعبيراً صريحاً عن إرادة الأطراف المتعاقدة ، فإن التعبير الصريح عن هذه الإرادة يمكن تعديله أوانهاؤه بإنشاء اتفاقية جديدة بين جميع الدول الأعضاء . وقد أصبح عقد الاتفاقيات اللاحقة أو الجديدة هو الوسيلة الطبيعية لتعديل أوإنهاء الالتزامات الأصلية فى المعاهدات الثنائية أو غيرها من المعاهدات التى يجوز الاتفاق اللاحق فيها موافقة جميع أطراف الاتفاق السابق ، وباتباع نفس الوسائل والإجراءات ، بحيث يحمل الاتفاق اللاحق نفس طابع الاتفاق السابق من حيث القوة والطبيعة والآثار . ولايثير هذا الوضع أية اشكالات ، فأطراف المعاهدة اللاحقة هم نفس أطراف المعاهدة السابقة ، والاتفاقية اللاحقة تعتبر إما مكملة أو بديلة للاتفاقية الأصليـــة حسب ما يتضح من إرادة الدول الأعضاء فيهما .

أما إذا لم يحز الاتفاق اللاحق موافقة جميع الدول الأعضاء فى المعاهدة الأصلية ، كما رأينا فى الأمثلة السابقة ، فإن الآثار القانونية لهذا التعديل تكون محل مناقشة ، سواء فيما يتعلق بعدم تعارض أحكام الاتفاق السابق

---

(١) Ibid, p. 673.

مع الاتفاق اللاحق ، أوفيما يتعلق بإمكان قيام نظامين قانونيين منفصلين وإن لم يتعارضا . وتزداد هذه الإشكالات حدة حالة ما يضم الاتفاق اللاحق inter se agreement إلى جانب بعض الأعضاء الأصليين فى الاتفاق السابق أعضاء جدد لم يكونوا أطرافاً فى المعاهدة الأصلية . عندئذ تصبح هذه المعاهدات المتعددة الأطراف مختلطة الطابع والوظيفة والأداة والهدف ، حتى أنها تجمع أشتاتاً من الدول الأعضاء بعضهم ضد البعض . ومن ثم فإن المعاهدة الأصلية على الأقل تصبح غير قائمة على أساس وحدة الحقوق والالتزامات الخاصة بدولها الأعضاء[1] .

فإذا كانت هذه المعاهدة الأصلية منشئة لمنظمة دولية ، تملك شخصية دولية وتتمتع بإرادة ذاتية تتيح لها اتخاذ القرارات بالأغلبية للموافقة على إنشاء الاتفاقيات اللاحقة على نفس مستوى المعاهدة الأصلية أودونها ، فإن إنشاء مثل هذه الإتفاقيات أو إجراء تعديل فى الميثاق الأصلى عن طريق إنشائها ، يصبح من الناحية العملية — وإن أمكن نظرياً — غير ملائم لطبيعة الميثاق الدستورية ، وتورع العمل والنشاط فى داخل المنظمة بين مجموعتين متناهضتين من الدول الأعضاء . ولهذا يغلب القول بأن انشاء الاتفاقيات اللاحقة inter se agreements ليس من طبيعة المواثيق الدولية[2] ، كما لم ينص الميثاق على ذلك (المادة ٩ من ميثاق جامعة الدول العربية) ، أو تكن المعاهدة اللاحقة تتفق والمبادىء الأساسية التى تعبر عن موضوع وأغراض الميثاق .

(٤) ومن طابع هذا الجمود الذى يقوم على أساس وحدة المنظمة وشخصيتها الدولية ، أن تفسير التزامات الدول الأعضاء فى ظل الميثاق يقوم على أساس كونها التزامات قبل المنظمة الدولية ذات الشخصية القانونية المستقلة

---

(١) Zacklin, op. cit., p. 10 - 12.

(٢) Giraud, op. cit., p. 104.

عن الدول المكونة لها ، باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الدولى العام ، لابكونها التزامات تبادلية بين الدول الأعضاء بعضها وبعض . ويتوقف تحديد وتحقيق تلك الالتزامات على اختصاصات وسلطات فروع المنظمة وأجهزتها وإجراءات التصويت فيها . فهذا الطابع الإنشائى والعنصر العضوى المميز للمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، هو عنصر أساسى عند تقدير أى مظهر خاص من مظاهر نشاط هذه المنظمات أوتعديل مواثيقها[1] .

(٥) وأخيراً فإن تعلق قواعد ووسائل تعديل المواثيق الدولية بقواعد العرف الدولى ولاسيما فيما يتعلق بقاعدة الإجماع وأن الميثاق معاهدة أوعقد لايمكن تعديله إلا برضا جميع الأطراف فيه ، يسبغ على هذه المواثيق صفة أخرى من صفات الجمود .

ومن المسلم به أنه إذا كانت هناك ثمة صعوبات فى صدد تمحيص وجلاء القاعدة العرفية ، وما يكتسب منها قوة القانون فى أوامره ونواهيه ، فمن الصعوبة بمكان أن نسلم بوجود مثل هذه القواعد فى صدد أحكام المعاهدات خاصة نتيجة ماطرأ على قانونها العام من تغيرات خلال السنوات الأخيرة. غير أنه من المسلم به أيضاً أن قاعدة الإجماع فى تعديل المعاهدات والمواثيق الدولية هى قاعدة عرفية مستقرة ، تأكدت خلال القرن التاسع عشر ، ولاسيما فى تصريح لندن سنة ١٨٧١ ، وفى القرن العشرين على عهد عصبة الأمم[2] . غير أنه نظراً لحداثة عهد المجتمع الدولى بالمعاهدات الشارعة ، والمواثيق الدولية ، وظهور أثر المنظمات الدولية فى الحياة الدولية ، فقد اتجه إلى إمكان إحداث التغير السلمى فى حياة هذه المواثيق عن طريق اتخاذ القرارات بالأغلبية فى الأجهزة المختصة ؛ فالبعض — كما يرى الأستاذ جورج

---

(١) Aufricht, op. cit., p. 684.

(٢) المادة ١٠ من اتفاقية هافانا لسنة ١٩٢٨ بشأن قانون المعاهدات ، والمادة ٢٢ من مشروع هارفارد بشأن قانون المعاهدة سنة ١٩٣٥

سل — يقولون بأن فى الإبقاء على قاعدة الإجماع تعارضاً مع مانذهب إليه من وجوب التغير الاجتماعى وإنشاء النظام القانونى الدولى .

غير أنه وإن أصبح السير مع الأغلبية ضرورياً وحتمياً من الناحية النظرية ، فإن الواقع العملى يظهر التباين فى هذا الشأن بين مختلف أنواع المواثيق الدولية وطبيعة المجتمعات التى تحيا فيها ، ومدى قوتها ورغبتها فى الاندماج والتكامل وإنشاء مجتمع دولى — إقليمى أودولى — على أسس صحيحة .

ومع ذلك فما زال رأى القاضى فان ايزنخا والقاضى تشوكنج فى قضية أوسكار تشن ، وتمسكهما بقاعدة الإجماع فى تعديل المعاهدات الدولية المتعددة الأطراف ، مالم تنص المعاهدة الأصلية على خلاف ، موضع الاعتبار فى العمل الدولى . ومازال الأمر كما ذكرنا من قبل فى صدد تعديل المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية يقتضى النص صراحة فى تلك المعاهدات على إجراءات وقواعد تعديلها بصفة رسمية .

— للبحث بقية —