

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية

بقلم كارل زامانيك

أستاذ فخري، جامعة فيينا

رئيس مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات التي تعقد بين الدول
والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية

السياق التاريخي

بعد عام 1945، عقدت الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة عددا متزايدا من المعاهدات مع الدول (مثلا، الاتفاقات المتعلقة بالامتيازات والحصانات أو اتفاقات المقار) أو فيما بينها (مثلا اتفاقات التعاون)، وحثت منظمات دولية أخرى حذوها، وبهذا الشكل فقد قامت بالمساهمة في تراكم قدر لا بأس به من الممارسات الدولية. ووضع الفقهاء نظريات مختلفة لتحديد الأساس القانوني لهذه المعاهدات في القانون الدولي واستخدمت محكمة العدل الدولية تلك الممارسة لتأكيد الشخصية القانونية للأمم المتحدة في فتاها المتعلقة بالتعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة (*ICJ Reports* 1949، الصفحات 174-188، في الصفحة 179). إلا أنه لم ينشأ أي اعتقاد بالإلزام القانوني. وبدا ذلك بوضوح خلال أعمال لجنة القانون الدولي بشأن تدوين قانون المعاهدات: إذ أدرجت أولا، (في عام 1950)، المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية في مشاريع موادها لقانون المعاهدات، لكنها استثنتها لاحقا (1962) (انظر *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, part VI, Chapter I، والمرجع نفسه، 1962، المجلد الثاني، الفصل الثاني).

وبعد محاولة غير موفقة في مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات لإعادة إدراج هذه المعاهدات في الاتفاقية، أوصى المؤتمر بأن تعهد الجمعية العامة إلى لجنة القانون الدولي بإعداد مجموعة مستقلة من مشاريع المواد (انظر الوثيقة الختامية للمؤتمر، القرار المتعلق بالمادة 1 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)، وهي مشاريع المواد المقدمة من اللجنة في عام 1982.

التطورات الهامة في تاريخ التفاوض

وبناء على ما سبق، فقد قررت الجمعية العامة، في عام 1986، عقد مؤتمر في فيينا لاعتماد مشاريع المواد في شكل اتفاقية. وبالنظر إلى موضوع يتبنى الشرق والغرب بشكل خاص آراء متضاربة بشأنه، اضطلعت الجمعية العامة بدور نشط في التحضير للمؤتمر. وكانت ترمي إلى تحقيق هدفين: تفادي وجود تباينات محتملة بين الأحكام المتوازية لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 والاتفاقية الجديدة؛ وكفالة قبول أكبر عدد ممكن من المشاركين للأحكام المحددة المتعلقة بالمنظمات الدولية.

ومراعاة لذلك، أحالت الجمعية العامة إلى المؤتمر قائمة مواد توافقت بشأنها لآراء وكان يتعين النظر فيها بالكامل، بينما كانت جميع المواد الأخرى لا تتطلب سوى الاستعراض من أجل إدخال تعديلات تبعية في الصياغة. واعتمدت الجمعية العامة كذلك مشروع النظام الداخلي للمؤتمر الذي جعل إقرار المواد عن طريق التصويت مسألة استثنائية، لأن التصويت على نصوص التدوين كان قد أسفر عن نتائج غير مرضية مؤخرًا. وفي الواقع، اعتمدت جميع المواد الموضوعية دون تصويت المؤتمر ولم يخضع للتصويت سوى إجراء تسوية المنازعات، والأحكام الختامية والاتفاقية ككل.

موجز الأحكام الرئيسية

تحتفظ المواد الاثنتين وسبعين الأولى مع مراعاة ما يقتضيه الحال بنص المواد ذات الصلة بالموضوع من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969. وتحقق ذلك باستخدام مصطلحات جديدة أينما انتفت تلك المصطلحات بالنسبة لمعاملات المنظمات الدولية، من قبيل مصطلح "الإقرار الرسمي" (المادة 2، الفقرة 1 (ب مكررا)) الذي يشير إلى التصديق الذي تقوم به الدول، وباعتماد فقرات إضافية مناسبة تشير إلى المنظمات الدولية في مواد لم تشهد أي تغيير غير تلك الإشارة إلى المنظمات الدولية.

إلا أنه فيما يتعلق ببعض مسائل جوهرية، تضاربت الآراء منذ زمن طويل وما زالت تتضارب. وينطبق هذا خصوصا على المسألة التي لم تسو بعد والمتعلقة بمصدر أهلية منظمة ما لإبرام المعاهدات. وقد أكدت الدول الاشتراكية أن المنظمات الدولية لا تملك الشخصية القانونية الدولية إلا إذا حولتها لها الدول المؤسسة، ولا تملك أهلية إبرام المعاهدات إلا إذا جاءت الوثائق المنشئة لها بنص صريح يفيد ذلك. إلا أن الأغلبية العظمى للدول

الأخرى اعترضت على هذا الرأي وكان موقفها مصدر إلهام للحل الذي اعتمده المؤتمر.

وتستخدم الاتفاقية النهج الوظيفي المستمد من فتوى محكمة العدل الدولية بشأن بعض نفاقات الأمم المتحدة (162 *ICJ Reports*، الصفحات 151-180، في الصفحتين 167-168) وتبين في ديباجتها أن "المنظمات الدولية تتمتع من الأهلية لعقد المعاهدات بما هو ضروري لأداء وظائفها والوفاء بأغراضها". وترد الأحكام الرئيسية التي تحدد نطاق أهلية منظمة ما لعقد المعاهدات في المادة 6 من الاتفاقية التي تنص على أن "أهلية المنظمة الدولية لعقد المعاهدات خاضعة لقواعد تلك المنظمة"، والتعريف الوارد في الفقرة 1 (ي) من المادة 2، الذي يدرج "الممارسة المستقرة" ضمن قواعد المنظمة. كما أن الفقرة الواردة في الديباجة التي تؤكد أن "ممارسة المنظمات الدولية في عقد المعاهدات مع الدول أو فيما بينها، ينبغي أن تكون متفقة مع الوثائق المنشئة لها" تتيح للمنظمة مجالا كافيا لتطوير ممارستها عن طريق السعي إلى تحقيق الأهداف المحددة في الوثائق المنشئة لها. وتنص هذه الأحكام مجتمعة على أن نطاق أهلية منظمة لإبرام المعاهدات تحدده الوثيقة المنشئة لها وقواعدها، لكنها توحى بأن شخصيتها الدولية مستمدة من القواعد العامة للقانون الدولي. إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن الاتفاقية تستخدم مصطلح "قواعد المنظمة" بمعنيين. ففي بعض المواد (مثلا المادة 6 أو الفقرة 2 من المادة 39) يدل المصطلح على قيد من القيود الشرعية للقانون الدولي، بينما تعامل القواعد في مواد أخرى (الفقرة 2 من المادة 27، والفقرة 2 من المادة 46) بمثابة قانون داخلي مثلما يعامل القانون الداخلي للدول.

ولم تتضمن مشاريع المواد التي أعدتها لجنة القانون الدولي أي حكم لتنظيم العلاقة بين اتفاقية عام 1969 والاتفاقية الجديدة. وبالتالي، ربما لم يكن من المؤكد أيهما سينطبق على العلاقات بين الدول في إطار معاهدة متعددة الأطراف تكون منظمات دولية أطرافاً فيها أيضاً. وعلاوة على ذلك، بما أنه لم يمكن من الممكن توقع وقت بدء نفاذ الاتفاقية الجديدة والدول التي ستنتطبق عليها، فقد شعر المؤتمر بضرورة التقنين من أجل تفادي الفوضى. وتنص المادة 73 حالياً على أنه فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف التي تكون المنظمات الدولية أيضاً أطرافاً فيها، تظل اتفاقية عام 1969 هي الاتفاقية السارية بين الدول الأطراف في المعاهدة المتعددة الأطراف.

ويتسم إجراء تسوية المنازعات الوارد في المادة 66 ومرفق الاتفاقية بتعقيد شديد فيما يتعلق بالمنازعات المتصلة بالقواعد الآمرة، وإن كان يسير قدر الإمكان على منوال اتفاقية عام 1969. وبما أنه لا يمكن للمنظمات الدولية المثول أمام محكمة العدل الدولية في المنازعات القضائية، فقد استُخدمت أداة الفتاوى الصادرة عن المحكمة التي تكون، بموجب الاتفاقية، مقبولة من الأطراف في المنازعة بوصفها فتاوى ملزمة. إلا أن طلب الفتاوى من المحكمة لم يؤذن به لجميع المنظمات الدولية؛ ويشار على هذه المنظمات بأن تفعل ذلك عن طريق دولة عضو في الأمم المتحدة. وفي حال عدم قبول الطلب، يجوز عرض المنازعة من أي طرف من أطراف المنازعة للتحكيم وفقاً لأحكام المرفق. ويمكن اللجوء أيضاً إلى التحكيم بدل إقامة دعوى أمام محكمة العدل الدولية عندما توافق على ذلك جميع الأطراف في المنازعة.

غير أن المؤتمر لم يستطع تسوية المسألة المتعلقة بالحقوق و/أو الالتزامات التي قد تنشأ بالنسبة للدول الأعضاء في منظمة دولية عن معاهدة تكون تلك المنظمة طرفاً فيها. ولا تتضمن المعاهدة سوى شرط استثناء (الفقرة 3 من المادة 74). وبينت المناقشة المتعلقة بالمادة 36 مكرراً المقترحة من لجنة القانون الدولي (انظر *حولية لجنة القانون الدولي*، 1982، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحة 64) في المؤتمر أن الحالات المعنية شديدة التنوع بقدر لا يسمح يجعلها مشمولة بحكم موحد فريد.

تأثير الصك على التطورات اللاحقة

لم تدخل الاتفاقية حيز النفاذ (حتى 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2008). ووفقاً للمادة 86 منها فيلزم تصديق أو انضمام 35 دولة حتى يبدأ نفاذه الاتفاقية، ويُؤخذ ذلك وحده في الاعتبار لأغراض بدء النفاذ، وحتى الآن فلم تحصل الاتفاقية سوى على 28 تصديق أو انضمام. وأكدت 12 منظمة دولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، إما توقيعها أو انضمامها إلى الاتفاقية. إلا أن الاتفاقية، على غرار أمر الأنظمة القانونية الدولية المدونة الأخرى، مقبولة عموماً بمثابة القانون الساري بصرف النظر عن وضعها الرسمي وتستخدم في الممارسة على نطاق واسع كدليل مكتوب في المتناول.

مواد ذات صلة بالموضوع

ألف - الصكوك القانونية

Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

باء - الاجتهاد القضائي

International Court of Justice, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*: p. 174.

International Court of Justice, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17 paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962*, p. 151 .

جيم - الوثائق

Yearbook of the International Law Commission 1950, vol. II (document A/CN.3/34), part VI, chapter I, p. 380.

Yearbook of the International Law Commission 1962, vol. II (document AJCN.4/148), p. 159.

Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First and Second Sessions, Documents of the Conference, (document A/CONF.39/26), Final Act, annex, p. 285 (resolution relating to article 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties).

حولية لجنة القانون الدولي 1982 ، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفصل الثاني، الصفحة 14.

دال - الفقه

G. Gaja, "A 'New' Vienna Convention on Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: A Critical Commentary", *British Yearbook of International Law*, vol. 58, 1987, p. 253-269 .

H. Isak & G. Loibl, "United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations", *Osterreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 38, 1987, p. 49-78 .

Ph. Manin, “La Convention de Vienne sur le droit des traités entre états et organisations internationales ou entre organisations internationales”, *Annuaire Francais de Droit International*, vol. 32, 1986, p. 474-494 .

P. K. Menon, *The Law of Treaties Between States and International Organizations*, Lewiston, New York, Edwin Mellen Press, 1992 .

G. E. do Nascimento e Silva, “The 1986 Vienna Convention and the Treaty-Making Power of International Organizations”, *German Yearbook of International Law*, vol. 29, 1986, p. 68-85 .

Sh. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1989, p. 10-32.

T. Treves, “Innovations dans la technique de codification du droit international. La preparation de la Conference de Vienne sur les traités passes par les organisations internationales”, *Annuaire Francais de Droit International*, vol. 32, 1986, p. 474-494 .

K. Zemanek, “The United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: The Unrecorded History of its General Agreement”, in: K. H. Bockstigel *et al.* (eds.), *Law of Nations, Law of International Organizations, World Economic Law: Liber Amicorum Ignaz SeidlHohenveldern*, Cologne, Heymanns, 1988, P. 665-679 .

K. Zemanek, “Agreements Concluded by International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties”, *University of Toledo Law Review*, vol. 89, 1971, 145- 183 .

K. Zemanek (ed.), *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, Springer Verlag, 1971 (Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Supplementum 1.