المحاضرة الثانية : ماهية المنظمات الدولية وعناصرها

أولا: تعريف المنظمة الدولية.

نظرا للخلط المتوقع بين هذا المصطلح ، وبين غيره من المصطلحات ، وقبل الخوض في تعريف المنظمة الدولية، لا بد من التمييز بين هذا المصطلح والمصطلحات التي تقترب منها النظم الدولية التنظيم الدولي المنظمة الدولية

- **النظام الدولي** *International organization* ، أو النظم الدولية تعني مجموعة القواعد القانونية المنظمة لموضوع رئيسي معين أو المرتبط بإطار موضوعي محدد، مثل نظم الملكية في القانون الداخلي أو نظم الحياد أو التمثيل الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي العام، أو هي كافة التنظيمات والتقاليد والقواعد الأساسية التي تميز الجماعة الدولية وتقوم الجماعة بإتباعها في تنظيم ما ينشأ من علاقات و روابط، ومن ثم تشمل المنظمات الدولية والعلاقات الدبلوماسية والمؤتمرات والحرب.
- أما **التنظيم الدولي** *The International Organization* الهيكل العام للجماعة الدولية من وجهة نظر ديناميكية تشمل احتمالات تطوره إلى ما هو أفضل أو انحداره إلى ما هو أسوأ. ومن ثم فإنه أوسع من مفهوم المنظمات.

بمعنى آخر فإن التنظيم الدولي يشمل كل مظاهر العلاقات الدولية)مثل إنشاء العلاقات الدبلوماسية و القنصلية وإبرام المعاهدات الدولية وعقد المؤتمرات وإدخال نظم التحكيم الدولي وغيرها من الأنظمة القانونية الدولية(وعليه فإن التنظيم الدولي هو الكل وإن المنظمات الدولية هي الجزء منه. ومن ناحية أخرى فإن التنظيم الدولي هو الغاية التي تسعى إليها المنظمات الدولية.

وقد وضع الأستاذ الغنيمي الأمر في نصابه حينما تكلم على العلاقة بين المصطلحين ، فالمنظمات الدولية هي تجسيد لفكرة التنظيم الدولي ، او هي واقع يخدم فكرة منظمة تندمج فيها الفكرة بالمشروع اندماجا يجعل منها وحدة ذات سلطان و دوام يعلوان الأشخاص الذين يتصرف النظام بواسطتهم في البيئة الدولية .

هناك إذن فرق بين ((الفكرة)) فكرة التنظيم الدولي وبين ((المدرك)) مدرك المنظمة الدولية ، فهو بهذا المعنى كالفرق بين الفكرة والمشروع، وهو بالذات ما ينطبق على علاقة التنظيم الدولي ، من حيث هو فكرة بالمنظمات الدولية من حيث هي مشروع .

- أما **المؤسسة الدولية** هي عبارة عن منشأة أو مرفق عام تنشئه دولتان أو أكثر يهدف إلى فرض التزامات على عاتق الأفراد عند استغلالهم للأموال العامة المشتركة للدول أو تنظيم كيفية استعمالها ويكون مستقلا عن الحكومات الأعضاء ، وتمارس المؤسسات العامة الدولية عملا لا تقوم به منظمة دولية ومن أمثلة تلك المؤسسات"المنظمة الأوربية لتأمين الملاحة الجوية".

أما المنظمة الدولية فليس من اليسر بمكان إعطاء تعريف جامع مانع لها ، ذلك لان لكل منظمة سمات خاصة بها، وهي تزداد تنوعا كلما تطورت المنظمات الدولية وكثر عددها ، وبصفة عامة يمكن القول أنها هيئة تستطيع أن تفصح بصورة مستديمة عن إرادة تتميز من الوجهة القانونية عن إرادة أعضائها ، وهي وليدة اتفاق منشئ لاختصاصاتها باعتبارها وسيلة من وسائل التعاون الاختياري بين الدول في مجال أو مجالات معينة ، اتفقت إرادات الدول الأعضاء على تحديدها.

يعرفها **اميل روبير بيران** E.R. Peirrin بأنها مجموعة دول مؤسسة بواسطة اتفاق مزود بدستور وبأجهزة مشتركة، وتمتلك شخصية قانونية متميزة عن شخصية الدول الأعضاء.

ويعرفها **مفيد شهاب** بأنها شخص معنوي من أشخاص القانون الدولي العام، تنشأ نتيجة اتحاد إرادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها وتتمتع بإرادة ذاتية مستقلة في مواجهة الدول الأعضاء. وتعرف المنظمة الدولية أيضا بأنها تنظيم دولي تتفق مجموعة من الدول بموجب ميثاق أو معاهدة دولية على إنشائه ومنحه الصلاحيات اللازمة المطلقة أو المقيدة، للإشراف جزئيا أو كليا على بعض شؤونها ومصالحها المشتركة، وتعمل على توثيق أواصر التعاون والتقارب فيما بينها، والقيام بتمثيلها والتعبير عن مواقفها ووجهات نظرها في المجتمع الدولي.

أما**إبراهيم العناني** فيقول أن المنظمة الدولية في معناها الدقيق هي الهيئة التي تضم مجموعة من الدول على نحو دائم سعيا وراء تحقيق أغراض ومصالح مشتركة بينها، وتتمتع هذه الهيئة باستقلال وأهلية للتعبير عن الإرادة الذاتية في المجال الدولي.

ويعرفها **محمد عبد العزيز سرحان** بأنها ذلك الكيان الدائم الذي تقوم الدول بإنشائه من اجل تحقيق أهداف مشتركة يلزم لبلوغها منح هذا الكيان إرادة ذاتية مستقلة.

ويعرفها**سهيل حسين الفتلاوي** بأنها هيأة دولية دائمة، تنشأ بموجب معاهدة دولية بين دول عدة، تتمتع بإرادة مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء، تهدف إلى حماية مصالحهم المشتركة.

وتنظم**علاقة** المنظمة بدولة المقر، اتفاقية خاصة يطلق عليها اتفاقية المقر. تنظم حدود عمل المنظمة وحصانات وامتيازات العاملين فيها وما يتمتعون به من امتيازات وإعفاءات، وحق الدخول والخروج لدولة المقر. ويتمتع الأمين العام للمنظمة وممثلو الدول، وموظفو المنظمة، بالحصانات و الامتيازات.

وعليه يمكننا تعريف المنظمة الدولية بأنها : كيان تنشئه مجموعة من الدول كإطار قانوني لتحقيق أهداف التعاون بينها تمنحه صفة الشخصية القانونية الدولية لتمكنه من الق يام بأعبائه كما تمنحه إرادة مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء وتنشي له أجهزة دائمة تعمل على أساس قانوني متمثل في اتفاقية دولية متعددة الأطراف تحدد الج وانب الأساسية لأنشطة هذا الكيان وفق أحكام القانون الدولي المعاصر.

ثانيا : عناصر المنظمة الدولية.

يتضح من التعريفات السابقة للمنظمة الدولية أن وصف المنظمات الدولية تتطلب توافر عناصر شكلية وأخرى عناصر موضوعية، وعدم توفر عنصر واحد من هذه العناصر يفقد الهيئة صفة المنظمة الدولية ن ويمكن إجمال عناصرها في الآتي:

1. الصفة الدولية:

يشترط في أعضاء المنظمة الدولية أن يكونوا دولا كاملة السيادة والاستقلال ، متمتعة على صعيد العلاقات الدولية بالشخصية القانونية . وتمثل هذه الدول في المنظمة بواسطة أعضاء في الحكومات أو مندوبين عنها ، وهذا يفسر ما جرى عليه العمل في الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات المتخصصة : من إطلاق اصطلاح « المنظمات الدولية الحكومية » تمييزا لها عن المنظمات الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة.

وهذه التسمية الأخيرة تشير إلى الدور الأساسي والرئيسي الذي تقوم به الحكومات في إيجاد هذه المنظمات وإعطائها الطابع الدولي ، فالحكومات بقيامها بعقد الاتفاقات اللازمة فإنها تنشئ تلك المنظمات وتبقيها مرتبطة بها.

لا يوجد ما يمنع أن تقبل المنظمات الدولية الحكومية في عضويتها – بحقوق منتقصة - وحدات أخرى غير دولية لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة و الاستقلال (أقاليم - مقاطعات - أقاليم ما وراء البحار - سلطات سياسية تمثل - مؤقتا - بعض الأقاليم).

و تجدر الإشارة أن بعض المنظمات الدولية تضم في عضويتها وحدات لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة، كحركات التحرر الممثلة في المنظمات العالمية و الإقليمية، و ممثلي بعض الفئات الاجتماعية في المنظمات المتخصصة كما هو الشأن بالنسبة لممثلي العمال في منظمة العمل الدولية.

2. الكيان المتميز الدائم:

تتميز المنظمة الدولية بكيان مستمر طالما أن الاتفاق المنشئ لا يزال ساري المفعول ، فيتطلب الوجود المتميز قدرا معقولا من الاستقرار والبقاء.

فإذالم يتوافر للمنظمة الدولية كيان متميز فمن الصعب جدا قيام المنظمة الدولية، وطالما أن الاتفاقية الدولية أو المعاهدة الدولية المنشأة للمنظمة الدولية قائمة ومستمرة فإن المنظمة الدولية كائن متميز عن الدول التي ساهمت في إنشائها ولها حياتها الخاصة المرتبطة بنشاط الأجهزة التي تتكون منها المنظمة الدولية وتعتمد عليها في تحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها.

وعليه يشترط لقيام المنظمة الدولية أن يكون لها وجود مستمر [*] ، ليس بمعنى إن تعمل كل فروع المنظمة بصفة دائمة ، وإنما أن تمارس المنظمة - كوحدة قانونية متكاملة - اختصاصاتها بصفة مستمرة . ويميز هذا العند المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي . فعلى حين أن المؤتمر الدولي ينعقد البحث موضوع معين ثم ينفض ، فليس هنالك توقيت لوجود المنظمة الدولية.

وعلى ذلك فان محكمة التحكيم التي تنشئها الدول للفصل في نزاع واحد بينهم لا تعتبر منظمة دولية، رغم تمتعها بالإرادة المستقلة عن الدول المكونة لها ، ذلك أن هذه الإرادة تنتهي ، وتنقضي بالتالي هذه المحكمة ، بمجرد صدور الحكم في هذا النزاع .

3. الإرادة الذاتية:

تستكمل المنظمة الدولية استقلالها عن الدول الأعضاء المكونة لها فتتمتع بإرادة خاصة متميزة تفوق إرادة الدول الأعضاء ، وهي أهم عنصر من عناصر قيام المنظمة وركنها الأساسي الذي يؤهلها للقيام بمهامه على الوجه الذي وجدت من أجله.

علىالرغم من أن المنظمة الدولية تتكون من الدول الأعضاء، إلا أن أهم ما يميزها، هو أن عن إرادة هذه الدول. ويقصد بالإرادة الخاصة وجود جهاز لها إرادة مستقلة يقوم بإدارة المنظمة، وهذا الجهاز وان كان يتكون من الدول الأعضاء، إلا انه يمثل إرادة الدول مجتمعة. تنازلت عن جزء من سيادتها لصالح المنظمة لحماية مصالحها المشتركة، وهذه الإرادة كقاعدة عامة تسري على الدول الأعضاء جميعا، سواء تلك التي وافقت على قراراتها، أو التي اعترضت عليها.

---

[*] وترجع حكمة اشتراط الاستمرار إلى إن المصالح المشتركة التي ترعاها المنظمات الدولية ، هي بطبيعتها مصالح مستمرة، لا يجوز معها التوقيت فضلا عن أن هذا الاستمرار هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة في مواجهة أعضائها ، بعكس الحال إذا لم تكن مستمرة ، فإنها تظل مرتبطة بإرادة الدول بالنسبة لكل تصرف يصدر عنها ، وهو ما يتنافى مع عنصر أساسي في المنظمة الدولية ، وهو عنصر الإرادة الذاتية.

وعليه فإن المنظمة الدولية تتكون من عدة أشخاص قانونية دولية، وان جميع هذه الأشخاص القانونية الدولية تكون شخصية قانونية دولية خاصة بالمنظمة الدولية ولا يمكن أن نتصور وجود منظمة دولية لا تملك شخصية قانونية دولية خاصة بها، ويذهب البعض إلى إطلاق مصطلح الحكومة العالمية كمنظمة الأمم المتحدة ، وهذا يعني أن شخصية المنظمة الدولية تعد أعلى من الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها.

كما لا تترتب أي آثار عن تصرفات المنظمة الدولية على عاتق الدول ، بل تتصرف مباشرة إلى المنظمة ذاتها، لأن الدول الأعضاء قد اشتركوا في تكوين إرادة خاصة بالمنظمة تتصرف باسمها مستقل ة ومتميزة عن إرادتهم، بدليل أن غالبية المنظمات الدولية تكتفي بالأغلبية لصدور أي قرار ولا تشترط الإجماع إلا استثناءا.

4. الاستناد إلى اتفاق دولي.

تستكمل الدول أعضاء المنظمة إجراءات إنشاء المنظمة الدولية بمقتضى اتفاق بينها يكون بمثابة العقد المنشئ لها، وهو العهد (عصبة الأمم)، أو الميثاق (هيئة الأمم المتحدة، ، جامعة الدول العربية..)، أو الدستور (منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية...)، أو النظام الأساسي (صندوق النقد الدولي)، أو الاتفاقية (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، أو العقد المنشئ (منظمة الفاو)، أو القانون التأسيسي (الاتحاد الإفريقي).... فبالرغم من تعدد التسميات فالأمر يتعلق بالعقد المنشئ للمنظمة الدولية، أي ميثاقها الذي يحكمها ويحدد تكوينها.

وللميثاق أو الاتفاق طبيعة خاصة تتمثل في تكامل أحكامه فتسري في مواجهة كل الدول الأعضاء بصورة واحدة ودون تجزئة، فلا يجوز إبداء التحفظات على بعض نصوصه أو عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة، وأيضا تتمتع أحكام الميثاق بأولوية في التطبيق على المعاهدات التي تبرمها دولة عضو في المنظمة، وهو ما يعنى سمو أحكام الميثاق، ولكن يحد من سمو أحكام الميثاق إرادة الدول الأعضاء عند غموض النصوص وازدواجيتها والتنازع فيما بينها ، ويكون للتفسير أحد مخارج الدول الأعضاء لسد هذه الثغرات والحفاظ على مبدأ سمو الميثاق.

5. المنظمة الدولية وسيلة للتعاون الاختياري بين الدول:

لا تعتبرالمنظمة الدولية سلطة عليا فوق سيادة الدول أو أن يؤدي انضمام الدولة إليها إلى الانتقاص من سيادتها، حيث أن مبدأ السيادة لا يزال مبدأ رئيسيا في المجتمع الدولي المعاصر، و إن كان الانضمام إلى المنظمة الدولية يقيد من حرية الدولة في ممارسة بعض من شؤون سيادتها، سواء كانت معاهدة ثنائية أو جماعية متعددة الأطراف ، والمنظمة الدولية هي مجرد وسيلة للتعاون القائم على مبدأ المساواة بين الدول في المنظمة الدولية

وعليه فإن الانضمام إلى منظمة دولية لا يعني التنازل عن السيادة بل يعني أنها توكل إليها مهمة تحقيق الأهداف المشتركة بينها من خلال الأجهزة الخاصة بالمنظمة الدولية المعنية.حيث يتوقف نجاح المنظمة الدولية الإقليمية على التعاون الجدي لتلك الدول، وحسن نيتها في أداء الالتزامات الملقاة على عاتقها، وبالمقابل على المنظمة الدولية احترام سيادة الدول الأعضاء فيها.

فالمنظمة الدولية بهذا المعنى وإن كانت قد قيدت الدول في ممارسة سيادتها ، إلا أن هذا القيد هو ثمرة ارتضاء الدول بمحض إرادتها واختيارها لإقامة التعاون المشترك بينها وهو في الوقت نفسه يحقق شيئا من مصالحها الوطنية الداخلية.