

المبحث الثاني

تعريف المنظمة الدولية وعناصر قيامها

وجدنا في المبحث الاول ان المنظمات الدولية وليدة القرن التاسع عشر ، وبالتالي فانها حديثة النشأة وان هذا الواقع يجعل امر تعريفها تعريفاً محدداً جامعاً ومانعاً امراً لا يخلو من الصعوبة ، رغم ان المنظمات قد اصبحت احدى الادوات الفاعلة المهمة في العلاقات الدولية المعاصرة التي اخذت تعتمد وبشكل متزايد على دور هذه المنظمات في صورتها العالمية والاقليمية ، لتحقيق التعاون الدولي وحفظ الامن والسلم الدوليين وتقدم المجتمع الدولي وازدهاره.

ان هذه الصعوبة هي التي دفعت ببعض الكتاب الى عدم وضع تعريف محدد لها ، كما ان قسماً من الاتفاقيات التي تشكل تقنياً دولياً قد نحت نفس المنحى في عدم التعريف ، كما فعلت اتفاقية قانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ ، ومعاهدة فينا الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية لسنة ١٩٧٥ ، حيث لم تعرف المنظمة الدولية وانما اکتفت بالاشارة الى انها كل منظمة حكومية.

ورغم ذلك فقد ذهب الكثير من الكتاب الى تعريفها وتحديد عناصر قيامها لوشروط قيامها وسنتكلم عن ذلك في فرعين نخصص الاول لتعريف المنظمة ونخصص الثاني لعناصر قيامها .

الفرع الاول

تعريف المنظمة الدولية

استخدمت المحكمة الدائمة للعدل الدولي مصطلح ((المنظمة الدولية)) لأول مرة في رأيها الاستشاري عام ١٩٢٧ حينما قررت ((ان اللجنة الاوربية الدائمة ليست دولة وانما منظمة ذات اهداف خاصة)) .

وقد ذهب الكتاب والباحثون الى تعريف المنظمات الى تعريفات مختلفة باختلاف وجهات نظرهم ، فقد عرفها هوفمان بأنها ((جميع اشكال التعاون بين الدول التي تريد ان تجعل من تعاونها نوعا من النظام يسود في الوسط الدولي ، على ان تكون اشكال التعاون هذه قد نشأت بأرادتها، وتعمل في وسط تكون فيه الدول اشخاصا قانونية مستقلة)) .

وبذلك يكون هوفمان قد ركز على الهدف او الغاية التي تهدف اليها المنظمات عندما عرفها بانها جميع اشكال التعاون وبالتالي فانه

اغفل الجانب الشكلي في تكوين المنظمات الدولية ذلك الجانب الذي يكاد يجمع عليه الكتاب، لذلك فقد جاء هذا التعريف غير مانع .
فأن القول بأنها ((جميع اشكال التعاون)) يدخل ضمن هذا التعريف جميع اشكال العلاقات والاتصالات كالمؤتمرات والمعاهدات والمشاريع المشتركة التي تقوم بها الدول .

ويذهب قسم اخر من الكتاب الى تعريف المنظمة الدولية بصفتها القانونية باعتبارها شخص من اشخاص القانون الدولي العام فقد عرفها الدكتور مفيد شهاب بأنها ((شخص معنوي من اشخاص القانون الدولي العام ينشأ من اتحاد ارادات مجموعته من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها ، ويتمتع بأرادة ذاتية في المجتمع الدولي وفي مواجهة الدول الاعضاء)).

ويذهب الدكتور محمد سامي عبد الحميد الى تعريفها بأنها ((كل هيئة دائمة تتمتع بالاراده الذاتية وبالشخصية القانونية الدولية، تتفق مجموعة من الدول على انشائها، كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري بينها في مجال او مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة)).

وقد ذهب قسم آخر من الكتاب الى تعاريف اخرى وان كانت قد اجمعت على عناصر قيام المنظمة الا انها اختلفت في الناحية العضوية للمنظمة الدولية، فقد عرفها بول رويتر بقوله ((اصطلاح منظمة دولية يستدعي ايضاح للفظين المكونين لهذا الاصطلاح بالنسبة لكونها منظمة فهي لا تكون الا مجموعته قادرة على ان تعلن بصورة دائمة ارادة متميزة قانونا على ارادة اعضائها. وبالنسبة لكونها منظمة دولية فأن هذه المجموعه تكون عادة ، وليس فقط مكونة من الدول)).

وبلاحظ على هذا التعريف انه عرف المنظمة من الناحية الشكلية ،وانه اجمل عناصر المنظمة دون ان يتعرض لها كيان له شكله الخارجي وانما اشار الى الاراده المتميزة عن ارادة الاعضاء المكونين لها ، وبالتالي فإنه استعاض عن الهيئة بالاراده والتي يفهم منها اشتراطه لهيئة دائمة.

ويعرف الدكتور محمد طلعت الغنيمي بأنها ((مؤتمر دولي الاصل فيه ان يكون على مستوى الحكومات مزودا بأجهزة لها صفة الدوام وممكنة التعبير عن ارادته الذاتية)).

وبلاحظ على تعريف الدكتور الغنيمي بأنه جعل المنظمة الدولية مؤتمرا دولياً وهذا غير دقيق فالمنظمة تختلف عن المؤتمر في نواحٍ

متعددة ذكرتها عن الكلام عن التطور التاريخي للمنظمة الدولية
ولعل أهمها التوقيت ووجود الاجهزة الدائمة والتي حاول الدكتور
الغيمي ان يجعلها شروطاً للمنظمة.

وقد ذهب الدكتور محمد حافظ غانم الى انها ((هيئة تنشئها
مجموعة من الدول للأشراف على شأن من شؤونها المشتركة ، وتمنحها
اختصاصاً ذاتياً معترفاً به تباشره هذه الهيئة في المجتمع الدولي وفي
مواجهة الدول الاعضاء فيها)).

ويظهر هنا ان الدكتور محمد حافظ غانم قد اكد على جانب
الجهاز الرئيسي في المنظمة وهي الهيئة وهي الهيئة واعتبر المنظمة
عبارة عن ((هيئة)) ، في حين يذهب الدكتور علي صادق ابو هيف
الى ان المنظمة عبارة عن ((تلك المؤسسات المختلفة التي تنشئها
مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشأن من الشؤون
الدولية العامة المشتركة)).

ويلاحظ ان الدكتور ابو هيف قد ادخل في نطاق المنظمات
الدولية حتى المؤسسات التي تقوم ببعض المرافق الدولية اذا كانت
تلك المؤسسات دائمية ، لذلك فهو يقسم هذه المؤسسات الى
منظمات دولية عامة والمنظمات الاقليمية ، ومؤسسات المرافق الدولية

العامه ، ونرى ان فيه شيء من التوسع والاختلاط في انواع المنظمات
من حيث اهدافها ونطاق العضوية فيها.

ويعرفها الدكتور عبد العزيز سرحان بأنها ((وحدة قانونية تنشؤها
الدول لتحقيق غاية معينة وتكون لها ارادة مستقلة يتم التعبير عنها عبر
اجهزة خاصة بالمنظمة ودائمة)).

يلاحظ هذا التعريف بأنه اشار الى ((الوحدة القانونية)) وهو
اصطلاح بحاجة الى تحديد وتوضيح ما المراد به خاصة اذا ما علمنا ان
الاستاذ سرحان قد اشار في تعريفه الى ان هذه الوحدة لها ارادة تعبر
عن بأجهزة.

وبأتجاه قريب يذهب الدكتور احمد ابو الوفا عندما يعرف
المنظمة بأنها ((كائن قانوني دولي يتمتع بأرادته ذاتية يمارسها من
خلال اجهزة او مشروع تابعة له ويهدف الى رعاية بعض المصالح
المشتركة او تحقيق اهداف معينة على الصعيد الدولي)) .

فهو يعرف المنظمة ((كائن قانوني دولي)) وهنا نتساءل ايضا
مالمراد بالكائن القانوني الدولي هنا، ويبدو ان الدكتور ابو الوفا قد
اراد بهذا المصطلح ان تتمتع بالشخصية القانونية الدولية ولكن ذلك
غير دقيق .

في حين يذهب الدكتور بطرس بطرس غالي الى انها ((هيئة دائمة تشترك فيها مجموعه من الدول رغبة السعي في تنمية بعض مصالحها المشتركة ببذل مجهود تعاوني تتعهد بسبب ان تخضع لبعض القواعد القانونية لتحقيق هذه المصالح)).

ويلاحظ ان الدكتور غالي قد عرفها بكونها هيئة دائمة، وهذا يجعله يختلف عن تعريف الاساتذة السابقين ، الا انه يلاحظ عليه انه اسهب في التعريف ليدخل في الغاية والنتائج، والى نفس المذهب يذهب الدكتور ابراهيم احمد شلبي عندما يعرف المنظمة بأنها ((هيئة دائمة ذات ارادة مستقلة تتفق الدول على انشائها لمباشرة الاختصاصات التي يتضمنها الميثاق)).

والى هذا المذهب يذهب الدكتور عبد الله العريان حيث يعرف المنظمة الدولية بأنها ((هيئة من الدول ، تأسست بمعاهدة، وتمتلك دستوراً واجهزة عامة ولها شخصية قانونية متميزة عن شخصية الدول الاعضاء)).

مما تقدم يبدو واضحاً بأن الكتاب قد انقسموا الى اتجاهات ، فمن ناحية الاسلوب ذهب قسم منهم الى تعداد الاوصاف والشروط التي

تقوم عليها المنظمة الدولية واسهب فيها ، في حين ذهب قسم منهم الى اجمال الكليات دون الدخول في التفاصيل .

ومن ناحية اخرى ان قسماً منهم قد اتخذ الشكل اساساً للتعريف في حين ذهب اخرون الى تعريف المنظمة تعريفاً غائباً، وفي نطاق الشكل اختلف اصحاب هذا المذهب الى صور متعددة، فمنهم من استعمل مصطلح ((الهيئة)) ومنهم من استعمل مصطلح ((الكائن)) ومنهم من استخدم مصطلح ((الوحدة)) . ان هذا التنوع والاختلاف وان كان يدل على مدى صعوبة ايجاد تعريف جامع ومانع الا انه يضر وبشكل جلي ان للمنظمة جانبين اساسيين لا يمكن اغفال احدهما في المنظمة الدولية هما :

الجانب الشكلي: والمتمثل في وجود هيئة معينة دائمة هي التي تتمتع بالارادة الذاتية والشخصية والقانونية ، وان هذه الهيئة تقوم باتفاق الدول الاعضاء ، وبالتالي فهي المظهر المادي للمنظمة الدولية التي هي عبارة عن شخص معنوي . وبالتالي فهي التجسيد للمنظمة فهي كالجسد للانسان او الكائن الحي .

الجانب الفائي او الوظيفي : ويتمثل في ان المنظمة الدولية هي عبارة عن هيئة وجدت لتحقيق اهداف معينة مشتركة تهتم الجماعة

الدولية او الدول الاعضاء في هذه المنظمة ، وبالتالي فان قيام المنظمة الدولية بجانبها الشكلي لايمكن ان يعطيها الحياة والحركة بدون الجانب الوظيفي اي ان هذا الجانب يمثل الروح التي يجب ان تتوفر للجسد كي يكون حياً وعلى هذا الاساس نجد ان المنظمة الدولية هي عبارة عن ((شخص قانوني اعتباري ينشأ بأرادة الدول واتفاقها لتحقيق اهداف مشتركة)) . وعلى هذا الاساس يمكن ان نميز المنظمة الدولية عن النظم الدولية وعن التنظيم الدولي ، والمؤسسات الدولية .

فالنظم الدولية : تعني مجموعة القواعد القانونية المنظمة لموضوع معين بشكل رئيس او المحددة بحدود موضوعية كالنظام القنصلي والدبلوماسي ونظم الحياض.... الخ وقد يمثل هذا المصطلح كافة التقاليد والقواعد الاساسية المميزة لجماعة بعينها والتي استقرت على اعتمادها اسلوباً ينظم روابطها وعلاقتها ، لذلك فانها تشمل جميع الانظمة العالمية التي سادت المجتمعات السابقة كالنظم الاسلامية ، والكنيسة والشرائع العالمية السابقة عليها .

اما التنظيم الدولي : فله مفهوم اوسع من مفهوم المنظمات ويشتمل عليه ويقصد به الهيكل العام للجماعة الدولية من وجهة نظر

ديناميكية تشمل احتمالات تطوره الى ما هو افضل ووضعه الحالي بكل ما فيه من ثغرات او نقص وبذلك فأن التنظيم الدولي يراد به الاشارة الى عوامل الوحدة التي تربط بين الامم او الدول اي انه كان يعني الجماعة الدولية بأسرها . وبمعنى اخر كان يقصد به التعبير عن النظم القانونية الدولية التي تعبر عن عوامل الوحدة بين الدول . وبالتالي فإنه وثيقة الصلة بالنظم او مصطلح النظم الدولية. والتنظيم الدولي بمفهومه الواسع يعني كل مظهر للعلاقات الدولية مثل انشاء العلاقات الدبلوماسية والقنصلية وابرام المعاهدات الدولية ، وعقد المؤتمرات ، وادخال نظم التحكيم الدولي ، وغيرها من الانظمة القانونية الدولية .

وعليه فأن التنظيم الدولي هو الكل والمنظمات الدولية هي الجزء من الكل ، ومن ناحية اخرى فأن التنظيم الدولي هو الغاية التي تسعى اليها المنظمات الدولية .

ومما تجدر الاشارة اليه ان المنظمات الدولية تختلف من جهة اخرى مع المؤسسات العامة الدولية ، والتي هي عبارة عن منشأة او مرفق عام تنشأه دولتان او اكثر يهدف الى فرض التزامات على عاتق الافراد عند استغلالهم للاموال العامة المشتركة للدول او تنظيم كيفية استعماله ويكون مستقلا عن الحكومات الاعضاء ، فهي اذن اداة من

ادوات التعاون الدولي الفعالة والمهمة . وذلك لما تحقّقه من فوائد للدول الاعضاء ، وتكمن اهمية تلك المرافق في انها تعمل بعيدا عن اماكن تدخل اي منظمة ، اي ان هذه المؤسسات والمرافق تزاول من النشاطات مالاتزاوله اية منظمة دولية ، فأذا كان من المتصور ان تقوم تلك المنظمات بأعمال مادية لصالح الافراد على اقليم الدول الاعضاء فأنها تقوم بها تنفيذا لالتزامات يفرضها دستورها ، مثال ذلك ماتقوم به منظمة الطيران المدني الدولية على اقليم احدى الدول الاعضاء في حالة عدم قيام هذه الدولة بتلك الاعمال تطبيقا للمادتين ٧١ - ٧٢ من دستور المنظمة ، او ماتقوم به منظمة الصحة العالمية من مكافحة للأوبئة على اقليم دولة عضوة او ماتقوم به منظمة لشؤون اللاجئين من نقل واسكان اللاجئين .

اما المؤسسات العامة الدولية :- فأنها تمارس عملاً لاتقوم به منظمة دولية ، ومن امثلة تلك المؤسسات العامة ((المنظمة الاوربية لتأمين الملاحة الجوية ، شركة خدمات الملاحة الجوية لامريكا الوسطى ، والشركة الفرنسية البلجيكية للطاقة الذرية ، ومجلس اوربا لاسكان اللاجئين وفائض السكان في اوربا ، والشركة الاوربية لتمويل لوازم السكك الحديدية .. الخ))

وعلى هذا نجد ان هناك اختلافا بين المنظمات الدولية وهذه
المؤسسات تتركز في :

أولاً - المؤسسة الدولية العامة عبارة عن اداة للتنفيذ المادي
تعتمد على اركانها الذاتية المادية لتحقيق عمل محدد هو ادارة
المرفق الدولي ، وبالتالي فهي مرفق متحرر من هيمنة الحكومات
وهذا يعني ان الكلمة الاخيرة في تسيير اعمال هذه المرافق تكون
لاجهزة المرفق لا للدول الاعضاء لان المستفيدين من نشاطه هم
الاشخاص الذين تقدم لهم الفوائد والتسهيلات التي يقوم بها المرفق
العام.

ثانياً - للمؤسسة العامة الدولية وسائلها الخاصة التي تضمن
استمرارية عملها ، وان هذه الوسائل يقررها دستورها وان اجهزتها
خاصة الجهاز الاعلى ، لايتألف من ممثلين ومندوبين يمثلون الدول
فحسب وقابلين للحد من قبلها وانما لهم استقلالهم الذاتي ، وبالتالي
فأن الدولة لاتستطيع ان توقف نشاط هذا المرفق بمجرد رغبتها
فالاجراءات تضمن سير المرفق لخدمة مصالح الدول الاعضاء
الخاصة .

ثالثاً - للمؤسسات العامة الدولية مواردها المالية المستقلة عن الدول مما يضمن لها الاستقلال عن الدول الاعضاء فيها ، لذلك فهي تستطيع ان تدير امورها بأستقلال كما هي التي تقرر كيفية الافاده من الخدمات التي تقدمها .على كعس المنظمات الدولية التي تعتمد في ميزانيتها بشكل اساسي على حصص الدول الاعضاء فيها .

رابعاً - تخضع المؤسسات العامة لقانون دولة المقر وبذلك تختلف عن المنظمة الدولية التي تتمتع بحصانات وامتيازات تجاه دولة المقر.