المحاضرة الثانية في مقرر المنظمات الدولية لطلاب ماجستير القانون الدولي الأكاديمي وطلاب السنة الأولى في ماجستير التأهيل و التخصص، العلاقات الدولية و الدبلوماسية.

معايير إنشاء المنظمة الدولية

تحدثنا في المحاضرة السابقة عن تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، وتتناول هذه المحاضرة تعريف المنظمة الدولية، ومن ثم تحديد المعايير التي يتم بموجبها إنشاء المنظمة الدولية.

أولاً-تعريف المنظمة الدولية:

استخدم مصطلح « المنظمة الدولية » للمرة الأولى عام ١٩٢٧ من قبل المحكمة الدائمة للعدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق بقضية اللجنة الأوروبية للدانوب.

وقد عرّف العديد من الباحثين والأساتذة المنظمة الدولية، ومنهم الأستاذ هوفمان الذي عرفها بأنها:

« جميع أشكال التعاون بين الدول التي تريد أن تجعل من تعاونها نوعاً من النظام يسود في الوسط الدولي، على أن تكون أشكال التعاون هذه قد نشأت بإرادتها، وتعمل في وسط تكون فيه الدول أشخاصا قانونية مستقلة».

يُلاحظ أن الاستاذ هوفمان قد ارتكز في تعريف المنظمة الدولية على الغاية أو الغرض من إنشاء المنظمة الدولية.

وقد عرفها الدكتور محمد طلعت الغنيمي بأنها:
« مؤتمر دولي، الأصل فيه أن يكون على مستوى الحكومات مزوداً بأجهزة لها صفة الدوام وممكنة التعبير عن إرادته الذاتية».

بينما يرى الدكتور علي صادق ابو هيف بأن المنظمات الدولية هي:
« تلك المؤسسات المختلفة التي تنشئها مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشان من الشؤون الدولية العامة المشتركة».

ويُلاحظ أن التعريفات السابقة قد جعلت من المنظمة الدولية تارةً مؤسسة دولية، وتارةً أخرى مؤتمر دولي، الأمر الذي قد يؤدي إلى الخلط بين هذه المفاهيم ومفهوم المنظمة الدولية.

بينما يُقصد بالمنظمة الدولية بحسب ما جاء في كتاب المنظمات الدولية للدكتور علي إبراهيم بأنها:
« كل شخص معنوي يخلق عن طريق معاهدة دولية جماعية و مزود بأجهزة دائمة يعبر من خلالها عن إرادة ذاتية مستقلة عن الدول الأعضاء التي اشتركت في إنشائه والدول التي قد تنضم لاحقاً إلى هذه المعاهدة الدولية»[1].

المنظمات الدولية: « كيان يضم مجموعة من الدول، من خلال اتفاق دولي ، يهدف إلى السعي لتحقيق أهداف ومصالح مشتركة، على نحو دائم ،وتتمتع هذه الهيئة بالشخصية القانونية والذاتية المتميزة عن الدول الأعضاء فيها، في المجال الدولي». وذلك بحسب ما ورد في محاضرات الدكتورة أمل يازجي.

---

[1]) ورد هذا التعريف في المرجع الآتي:
د. علي إبراهيم: **المنظمات الدولية، النظرية العامة، الأمم المتحدة**، دار النهضة العربية، القاهرة:٢٠٠١، ص٢١٢.

ولكن هل يوجد تعريف جامع للمنظمة الدولية؟

يرى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي أن التعريفات التي قال بها الفقه الدولي بشأن المنظمة الدولية ليست تعريفات جامعة مانعة، والدليل على ذلك إن هناك تنظيمات في الحياة الدولية تتوفر لها العناصر الأربعة التي سبق الإشارة إليها ولا يطلق عليها وصف منظمة دولية، كما في حالة الجهاز المركزي للدولة الاتحادية وهو جهاز دائم وله ذاتية منفصلة ولكنه ليس بمنظمة دولية، كذلك الأمر فيما يتعلق باتفاقية شمال الاطلسي التي انبثق منها حلف الأطلسي (الناتو) فهي ليست بمنظمة دولية، بل هو حلف.

وبالتالي فإن الأساس في تحديد ما إذا كان كيان أو هيئة ما يشكّل منظمة دولية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، هو بامتلاك هذا الكيان لمعايير معينة بموجب اتفاق الإنشاء، ولعل النقطة المشتركة بين ما ورد آنفاً من تعاريف للمنظمة الدولية يتمثل في إجماعها على ضرورة توافر عناصر معينة لإنشاء المنظمة الدولية، أي ضرورة توافر معايير معينة حتى يُشكل كيان ما منظمة دولية، ألا وهي عنصر الصفة الدولية، وعنصر الإرادة المستقلة عن الدول الأعضاء، وعنصر الدوام والاستقرار اللازم لبقاء المنظمة.

وجدير بالإشارة إلى أن الفقه الدولي، لم يتفق أيضاً على تحديد العناصر المميزة للمنظمة الدولية، حيث يرى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي بأن العنصرين الأساسين اللازمين لقيام المنظمة الدولية هما : الديمومة والإرادة الذاتية ، وهناك من يرى أنها أربعة عناصر(الصفة الدولية ، اتحاد إدارات الدول، الاستمرار، الإرادة الذاتية)، بينما يرى البعض الآخر أنها خمسة عناصر (الطابع الدولي، والإدارة الذاتية، الاستمرار، الميثاق، تحقيق مجموعة من الأهداف) وهذه العناصر ستكون محل دراستنا.

ثانياً- العناصر الأساسية المكونة للمنظمة الدولية:

١-الطابع الدولي:

تنشأ المنظمة الدولية عن طريق اتحاد إرادة عدّة دول كاملة السيادة، متمتعة بالشخصية الدولية طبقاً لقواعد القانون الدولي العام، ويكون لهذه الدول مندوبون يمثلونها لدى المنظمة ويعبرون عن وجهة نظرها، فالعضوية في المنظمة الدولية الحكومية قاصرة على الدول (فقط)، أما الكيانات الأخرى التي لا يصدق عليها وصف الدولة، لا تتمتع بالحق في عضوية المنظمة الدولية، ومن هنا يُلاحظ أن الطابع الدولي للمنظمة يضفي عليها طابعاً حكومياً، حيث لا يتصور قيام منظمة دولية حكومية خاضعة للقانون الدولي العام عن طريق مجموعة من الأفراد العاديين الذين تنعدم فيهم صفة الدولة، فإذا قام هؤلاء الأفراد بإنشاء منظمة ولها أجهزة دائمة ومستمرة، فهي لا تكتسب الصفة الدولية، وإنما هي منظمة دولية غير حكومية، لاتخضع في نشاطها وعلاقتها لقواعد القانون الدولي العام، والموظفيين العاملين فيها ليسوا موظفيين دوليين، أي أنهم لا يمتلكون الحصانات والامتيازات المقررة للموظفيين الدوليين.

علماً أن المنظمات الدولية تعدّ غير الحكومية متى كانت العضوية فيها ليست قاصرة على الدول ولكنها تضّم في عضويتها الأفراد أيضاً، كما أن هذه المنظمات الدولية الحكومية تنشأ بموجب اتفاق دولي، بينما تنشأ المنظمات غير الحكومية بموجب إجراءات طبقا للتشريع الوطني في الدولة التي تمارس فيها هذه المنظمات نشاطها.

ولا بد من الإشارة إلى أن بعض المنظمات الدولية الحكومية، تسمح بعضويتها بصفة استثنائية لوحدات لا تنطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة والاستقلال (أقاليم – مقاطعات- أقاليم ما وراء البحار...الخ)، وذلك على النحو الآتي:

-تمنح بعض المنظمات الفنية المتخصصة كاتحاد البريد العالمي، الأقاليم المسماة أقاليم ما وراء البحار حق العضوية فيها، وذلك كون نشاط هذه المنظمات يشمل تلك الأقاليم.

-تقبل بعض المنظمات الدولية في عضويتها بعض المناطق التي لا تحظى بصفة دولة لأسباب سياسية، مثل المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي التي قبلت في عضويتها إقليم الترست للسنوات ١٩٥٤-١٩٤٧ والذي كان محل نزاع بين يوغسلافيا وإيطاليا.
-تقبل بعض المنظمات الدولية مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلي الدول، مثال ذلك منظمة العمل الدولية التي تجمع في مؤتمرها بين مندوبي العمال ومندوبي أرباب الأعمال بجانب ممثلي الحكومات.

٢- الاتفاق الدولي (الميثاق):

تستند المنظمة الدولية في قيامها إلى اتفاق دولي بين الدول الأطراف فيها، وهذا يعني أن العضوية في المنظمة اختيارية، وتخضع لإرادة الدول أيضاً بموجب الميثاق، والذي يحدد كافة الجوانب القانونية الخاصة بالمنظمة الدولية، ليكون هذا العنصر هو الذي يميز أيضا المنظمات الدولية الحكومية عن المنظمات غير الحكومية، كما يحدد ميثاق المنظمة أهدافها ومبادئها ويشكل نقطة للتعبير عن رضاها.

أي أن إرادات الدول انصرفت إلى إنشاء المنظمة الدولية ذات إرادة مستقلة عنها، وأجهزة وفروع قائمة بذاتها، ومن ثم أناطت بها ممارسة اختصاصات معينة، وهذا ما يجري تأطيره قانونياً وإقراره بهيئة (اتفاق منشئ) أو نظام أساسي أو ميثاق تتفق الدول الأعضاء ابتداءً بصورة رضائية على وضعه وطرحه للتوقيع ومن ثم التصديق عليه وفق الإجراءات الدستورية الخاصة بكل دولة وليكون نافذاً بعد ذلك بمواجهة أعضاء المنظمة الدولية (المؤسسين لها)، وبمواجهة الدول الراغبة فيما بعد في الانضمام إليها وفقاً لشروط و معايير يحددها ذلك (الاتفاق المنشئ).

وإذا كانت مهمة إنشاء المنظمات الدولية تُناط بشكل أساسي بالدول، إلا أنه يمكن أن تنشأ المنظمة الدولية من خلال دعوة منظمة دولية قائمة بذاتها، للدول بإجراء

مفاوضات بينها بقصد إنشائها وهو ما نصّت عليه المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة بدعوة الدول ذات الشأن لإجراء مفاوضات بينها بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد الواردة في المادة ٥٥ من الميثاق، و المتعلقة بالتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و الإنسانية، وقد تقوم إحدى المنظمات الدولية بإعداد الميثاق المنشئ للمنظمة الجديدة، وتطرحه على الدول الأعضاء للموافقة عليه، فعلى سبيل المثال، أعد البنك الدولي للإنشاء و التعمير، الميثاقين الخاصين بالمؤسسة الدولية للتنمية والشركة المالية الدولية.

٣- **الإرادة الذاتية المستقلة عن إرادة الدول الأعضاء** :

يعد هذا العنصر من أهم العناصر التي تميز المنظمة عن غيرها، فالمؤتمر الدولي باعتباره تجمعاً دولياً لا يتمتع بإرادة مستقلة عن الدول المشتركة فيه، حيث تصدر قرارته بالإجماع، ولا تلتزم الدول المعارضة بما يقره المؤتمر. أما في حالة المنظمة الدولية نجد أنها تتمتع بشخصية قانونية خاصة ومستقلة بها عن الدول الأطراف حيث يكون لها إرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول الأطراف فيها، ولهذا فان القرارات أو التوصيات التي تصدر عن الدول الأعضاء في المنظمة، وسواء كانت بالأغلبية أم بالإجماع تنسب إلى المنظمة الدولية وليس للدول الأعضاء فيها، فالدولة المعارضة أو التي لا تشترك في التصويت أو التي ترفض القرار ملزمة باحترامه على تفصيل يختلف من منظمة دولية إلى أخرى، كون القرار يمثل إرادة المنظمة، وقد قبلت الدولة أو الدول المعارضة الخضوع والامتثال لقرارات المنظمة عند التوقيع على ميثاقها أو عند الانضمام إلى هذا الميثاق، وبالتالي فلا يمكن لها تشق عصا الطاعة على المنظمة، وإلا كان في ذلك مخالفة لالتزاماتها الدولية المقررة بموجب ميثاق المنظمة الدولية التي هي عضو فيها.

وتؤكد المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة على سبيل المثال أنه :

« تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها».

هذا وقد أكدت محكمة العدل الدولية مبدأ الإرادة الذاتية للمنظمة عن الدول الأعضاء في رأيها الاستشاري الصادر في ١١ نيسان ١٩٤٩ في قضية التعويض عن الأضرار التي أصابت موظفي الأمم المتحدة في فلسطين ١٩٤٩ حيث قررت المحكمة أن تخويل المنظمة الدولية مباشرة وظائف وممارسة حقوق لا يمكن تفسيره إلا على أساس أنها تتمتع بالشخصية الدولية و القدرة الذاتية في العمل على الصعيد الدولي.

علماً أن تمتع المنظمة الدولية بالإرادة الذاتية المستقلة ما هو إلا نتيجةً لتمتعها بالشخصية القانونية الدولية، كما أسلفنا في المحاضرة السابقة.

٤ – الاستمرار:

لكي تستطيع المنظمات الوفاء بالأغراض التي أُنشئت لأجل تحقيقها، فإنها لابد أن تعمل بصورة دائمة ومستمرة، حيث لا يمكن للمنظمة التي تعمل لعدة أيام أو أسابيع أو أشهر ثم تتوقف أن تحقق أهدافها، ومن هنا كانت صفة الدوام و الاستمرار عنصراً أساسياً في تكوين المنظمة الدولية. يشترط لقيام المنظمة الدولية عنصر الاستمرار أو الدوام ولا يعني ذلك ضرورة وصف الاستمرار على كل فروع المنظمة، وإنما يعني ذلك أن تمارس المنظمة اختصاصاتها بصفة مستمرة كوحدة قانونية متكاملة.

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي الذي ينعقد لمدة أيام أو أسابيع لبحث موضوع معين ثم ينفض، فالمؤتمرات كانت ولا تزال صورة من صور الحوار والنقاش بين الدول وهو يتكون من ممثليين لدولتين أو أكثر وعدد الدول لا يمس جوهر المؤتمر كاجتماع مؤقت، حتى لو وجدت سكرتارية أو لجان داخلية فيه بقصد تسهيل أعماله و تركيز النقاش والحوار على أمور خاصة يندب المتخصصون لها فإنه لا يرقى إلى مستوى المنظمة الدولية.

والهدف من المؤتمر الدولي هو تبادل وجهات النظر بين الدول حول موضوع معين، وقد يصاغ الاتفاق الذي يتم التوصل إليه من خلال المؤتمر في صورة اتفاق أو معاهدة دولية، وقد يكتفي المؤتمرون بإصدار بيان سياسي عام حول الموضوع الذي تم بحثه في المؤتمر.

(يجب على الطالب تحضير أمثلة عن هذه المؤتمرات، علماً أنها كثيرة).

٥-تحقيق غايات محددة:

ويقصد بالغاية السبب الذي أُسس الشخص المعنوي من أجله، ومن ثم فإن الغاية هي التي تحدّد نطاق أهليته واختصاصاته، وقد يُنصّ على هذه المقاصد في ديباجة أو مقدمة ميثاق المنظمة الدولية، كميثاق منظمة الأمم المتحدة، أو في نصوص محددة من الميثاق، فعلى سبيل المثال بينت المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة أن الغرض من إنشاء المنظمة هو حفظ السلم والأمن الدوليين و إنماء العلاقات الودية بين الأمم وتحقيق التعاون الدولي في المجالات المختلفة و تعزيز احترام حقوق الإنسان.

بينما أكدت المادة ٦٠ من الميثاق أن مسؤولية تحقيق التعاون الاقتصادي و الاجتماعي و احترام حقوق الإنسان تقع على عاتق الجمعية العامة للأمم المتحدة، وعلى عاتق المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، وأن يكون للمجلس السلطات اللازمة لتحقيق ذلك.

وتقتضي هذه المقاصد تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، كي تأخذ على عاتقها كفالة تحقيقها، وأن يُناط بها أجهزة و سلطات و اختصاصات لإنفاذها.

ولا بد من الإشارة إلى أن تحيقيق المنظمة الدولية لأهدافها يتطلب منها أن تلتزم بمبادئ معينة، فعلى سبيل المثال نصّت المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها وتحريم استخدام القوة بما يتعارض مع مقاصد المنظمة، فالمنظمة قد أُنشأت لتحقيق غايات معينة و محددة في ميثاقها، ومن ثم يجب

أن تتمتع بالشخصية القانونية الدولية كي يمكنها القيام بوظائفها وثم تحقيق الأغراض التي أُسست المنظمة لتحقيقها.

بعد استعراض المعايير المكونة للمنظمة الدولية، الأمر الذي يطرح تساؤل حول بعض الكيانات مثل المنظمات شبه الحكومية و المؤسسات العامة الدولية، فما هي أوجه الاختلاف بين الكيانات المذكورة و المنظمات الدولية؟

المراجع:

الكتب

د. عماد خليل إبراهيم: **مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة،** الطبعة الأولى؛ منشورات زين الحقوقية، بيروت:٢٠١١

د.علي إبراهيم: **المنظمات الدولية النظرية العامة_ الأمم المتحدة،** الطبعة الأولى؛ دار النهضة العربية، القاهرة: ٢٠٠١

المحاضرات:

محاضرات الدكتورة أمل يازجي في مقرر القانون الدولي العام، للماجستير الأكاديمي، جامعة دمشق،٢٠١٩.

محاضرات مادة المنظمات الدولية للدكتور كمال حامد آل زيارة، جامعة أهل البيت، ٢٠١٩.