

UDC 341.24:061.1 (100)

Dr. Vida Popovska Kochishka, Ass.prof.<sup>1</sup>

**PROCESI I PËRCAKTIMIT TË PËRGJEGJËSISË SË ORGANIZATAVE  
NDËRKOMBËTARE PËR MIRATIMIN E *ULTRA VIRES* AKTEVE**

**ПРОЦЕСОТ НА УТВРДУВАЊЕ ОДГОВОРНОСТ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА *ULTRA VIRES* АКТИ**

**THE PROCESS OF DETERMINATION OF RESPONSIBILITY  
OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS FOR *ULTRA VIRES* ACTS**

**Abstract**

This paper opens the question of responsibility of International (governmental) organizations with a specific focus on responsibility of ultra vires acts, acts that exceed their authorities, despite the fact that many authors disagree with the basics of this concept. The paper proves that ultra vires acts can be committed by International organizations as a result of their constitutionally given international personality. Ultra vires as internationally wrongful acts are treated equally as any other illegal acts committed by states or international organizations. This papers also examines the Draft-Articles on Responsibility of International Organizations (Art.8) adopted by the UN International Law Commission in 2011, suggesting that doctrine of ultra vires is accepted in terms of international law and therefore, must be given legal framework. This paper does not consider the consequences of such acts, but focuses on the process of determination that such acts were actually committed. Due to the increased role of international organizations in the international community, and the expansion of their powers and authorities, we must consider the question on their responsibility of committing internationally wrongful acts. Such as the practice shows, it is extremely important to decide who is responsible when an international organization commits such act and who will compensate the eventual damage towards third parties.

Keywords: international responsibility, international organizations, ultra vires acts, internationally wrongful acts

**1. Поимот на *Ultra vires* акти и правилата на меѓународното право**

---

<sup>1</sup> FON –University, Avenue Kiro Gligorov 5, Skopje, ++38922445574  
e-mail: [vida.popovska@fon.edu.mk](mailto:vida.popovska@fon.edu.mk)

За значењето на поимот *ultra vires* во националното право постојат неколку можни објаснувања на терминот зависно од контекстот како е употребен и од природата на правната личност поврзана со примената на тие акти.<sup>2</sup> Главното општо значење на терминот е слично на она дадено во одлуката на еден американски суд дека *ultra vires* актот е извршен во отсуство на овластување по тој предмет. Во националното право не постои единствена дефиниција на терминот. Авторите на англиското административно право подразбираат акти „надвор од обемот“ на овластувања на органите и ги опишуваат елементите кои ги конституираат *ultra vires* актите.<sup>3</sup> Толкувачите на француското административно право го користат терминот “*exces de pouvoir*” за да ги покријат и повредите на принципот на легалноста, кога, впрочем, мислат на погрешна употреба или злоупотреба на овластувањата.<sup>4</sup> Во националното право, особено во англосаксонскиот правен систем, терминот *ultra vires* се употребува во уставното право, административното и корпоративното право, но со различна смисла. Доктрина, без сомневање, е прифатена во националните правни системи.

Пред да се пристапи кон дефинирање на *ultra vires* поимот во меѓународното институционално право (право на меѓународните организации), треба да се разгледаат некои основни прашања кои произлегоа од доктрината.<sup>5</sup> Прашањето се однесува на правниот статус и влијанието на актите и одлуките на меѓународните организации кои не се во согласност со одредбите од нивните основачки документи или со воспоставените правила и процедури. Прашањата кои се поставуваат се, на пр., дали таквите акти и одлуки се спротивни на основачките инструменти и противправни, дали ги истакнуваат правно-обврзувачките обврски, кој е компетентен да одлучи за можните приговори и какви гаранции им се достапни на државите-членки за заштита на нивните интереси наспроти таквите акти и одлуки.

Правните теоретичари генерално го споделуваат ставот дека меѓународните организации имаат способност да извршат противправни акти: дека државите-членки имаат право на приговор во однос на легалноста на предлозите пред орган на една меѓународна организација; дека органот чија компетентност и јурisdикација е доведена во прашање има овластување да го реши тоа прашање; дека актите и одлуките усвоени од меѓународните организации со пречекорување на своите овластувања се ништовни; и дека државите-членки може да одбијат да имплементираат акти или одлуки на меѓународни организации кои тие сметаат дека се противуставни.<sup>6</sup> Од друга страна, пак, противниците на ваквиот став тврдат дека доктрината на *ultra vires* не може да се примени на меѓународните организации, така што нивното однесување и одлуките кои ги донесуваат се секогаш легални и валидни.

---

<sup>2</sup> Black's Law Dictionary, 1950, str. 1522.

<sup>3</sup> H.W.R.Wade, *Administrative Law*, 1958; Schwarz, *An Introduction to American Administrative Law*, 1958, 332.

<sup>4</sup> Laferriere, „*Traite de la juridiction administrative et des recours contentieux*“, 1989, vol. II, 366.

<sup>5</sup> Повеќе автори, директно или индиректно, се занимаваат со прашањето на *ultra vires* во врска со меѓународните организации: Verzijl, “*La validité et la nullité des actes juridiques internationaux*”, 1935; Guggenheim, “*La validité et la nullité des actes juridiques internationaux*”, 74 *Hague Recueil*, 1949; Fawcett, “*Detournement de Pouvoir by International Organizations*, 1957; C.F. Amerasinghe, *Studies in International Law*, 1969, str. 51; Jennings, “*Nulity and Effectiveness in International Law*”, *Cambridge Essays in International Law*, 1965, str. 64; E. Lauterpacht, “*The Legal Effect of Illegal Acts of International Organizations*, str. 88; E. Osieke, “*The Legal Validity of Ultra vires Decisions of International Organizations*, *AYIL* (1983), str. 239; I. Brownlie, *Principles of International Law*, 2003, str. 665.

<sup>6</sup> Види подетално кај авторите цитирани во фус. 4, особено кај E.Osieke, *ibid.*, str.2-3.

Прашањето за дефинирање на *ultra vires* актите стана особено значајно во меѓународното право со етаблирањето на многубројните меѓународните организации чии овластувања извираат од нивните конститутивните документи. Ова прашање доби посебно внимание од Меѓународниот суд на правдата во повеќе случаи. Иако постојат низа несогласувања во однос на *ultra vires* актите, поприватниот пристап е дека меѓународните организации се способни да извршат *ultra vires* акти и дека нивните овластувања не се неограничени и неконтролирани. Овој пристап е природна последица на фактот дека функциите и овластувањата на организациите и нивните органи произлегуваат од основачките инструменти и постојат пропишани процедури за извршување на овластувањата и функциите. Оттука, можно е во остварувањето на своите цели меѓународните организации да се впуштат во активности кои не се предвидени со основачките инструменти (устави), или може да усвојат одлуки на начин кој не кореспондира целосно на пропишаната процедура. Отсуството на задолжителен судски преглед може да создаде проблеми,<sup>7</sup> но тоа не значи дека меѓународните организации не можат да извршат *ultra vires* акти или дека доктрината на *ultra vires* е неприменлива на нивните акти. Признавањето дека нивните акти може да бидат *ultra vires* е момент на прифаќање на *carte blanche* на нивните акти и извршувањето на овластувањата кое, пак, е спротивно на теоријата дека нивните функции и овластувања произлегуваат и се ограничени од нивните конститутивни акти.<sup>8</sup>

## 2. Определување на поимот на *ultra vires* акти

Поимот на *ultra vires* акти се однесува на акти или активности на меѓународните организации, кои ја надминуваат или се преземени надвор од нивната надлежност.<sup>9</sup> Самиот поим е интимно поврзан со идејата дека ентитетите поседуваат само некои (ограничени) овластувања за преземање активности. По својата природа, меѓународните организации ги имаат оние овластувања кои им се доверени од страна на државите-членки преку конститутивниот или основачкиот договор. Јасно е дека кога меѓународните организации делуваат надвор од своите овластувања, изразени експлицитно или имплицитно во нивните конститутивни инструменти, дека тие делуваат *ultra vires*.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Во случајот со Намибија, 1971г., Меѓународниот суд на правдата наведе дека нема овластувања над судскиот преглед над актите на органите во конкретниот случај, иако инцидентно би требало да одлучи за валидноста на таквите акти, но ова не значеше негирање на можноста дека актите се *ultra vires*. Спротивно, се претпоставуваше дека тие акти се *ultra vires*. I.C.J Reports, 1971, str.45.

<sup>8</sup> Праксата на органите на меѓународните организации признава дека *ultra vires* актите може да бидат извршени од организациите. Таа е општо прифатлива основа за поништување на арбитражни одлуки кои Трибуналите ги донеле пречекорувајќи ги своите овластувања. Види повеќе: E. Lauterpacht, *ibid*, 89.

<sup>9</sup> E. Cannizzaro & P. Palchetti, 14 'Ultra vires acts of International Organizations' in *Research Handbook on the Law of International Organizations* by Jan Klabbers, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 365.

<sup>10</sup> Во принцип, поимот на *ultra vires* акт се однесува на акти што ги усвојуваат и на активности (мерки) што ги преземаат меѓународните организации. Во овој дел се фокусираме претежно на нормативните акти на меѓународните организации врз основа на претпоставката дека поимот е стриктно поврзан со проблемот на валидноста, т.е. законитоста на институционалните акти. Ова е и поради фактот што нормативната дејност на меѓународните организации ја претставува главната, ако не и единствената, во одредени случаи, секако, активност на меѓународните организации, само неколку од нив имаат на располагање инструменти за изведување на оперативни акции без соработка од страна на нивните држави-членки. Меѓутоа, мора да се земе в предвид и можноста дека, по исклучок, меѓународните организации може да преземат акција која го надминува обемот на нивната надлежност. Усвојувајќи *ultra vires* дела наместо *ultra vires* одлуки повлекува дека повредата на обемот на надлежности на меѓународната организација не

Спротивно, не е вообичаено да се применува поимот на *ultra vires* акти на мерки и активност преземени од страна на државите.<sup>11</sup> Имено, единствените органи на државата може да делуваат надвор од нивната надлежност. Сепак, усогласеност на органите на државата со внатрешни правила која го одредуваат обемот на нивните надлежности е меѓународно релевантно само во оние лимитирани случаи во кои меѓународното право се надоврзува на овие внатрешни правила, и предвидува последици за нивно прекршување.<sup>12</sup> Идејата дека државите сами можат да делуваат *ultra vires* е мошне контроверзна и може да настане само во оние ситуации кога државите делуваат врз основа на надлежност доверена со некој меѓународен инструмент.

Поставените ограничувања на овластувањата на меѓународните организации, обично со основачкиот договор, имаат за последица дека актите кои ги надминуваат овие ограничувања се, нормално, противправни. Бидејќи противправноста е нормална, логична последица на активностите на меѓународните организации кои излегуваат надвор делокругот на нивната надлежност, поимот на *ultra vires* произлегува едноставно од комбинација на овие два поими. Во својата суштина *ultra vires* актите претставуваат анализа на поимот на надлежноста и оној на ништовноста, поврзано со случаите кога активностите ги надминуваат ограничувањата на меѓународните организации и кои мора да бидат поништени.

Меѓутоа, не е толку едноставно да се постави една кохерентна правна доктрина за *ultra vires* актите. Прецизна дефиниција на самиот поим е мошне дискутабилна. Ако земеме в предвид дека поимот се базира на два други, оној за надлежноста и за валидноста (законитоста), кои, пак, сами по себе, се едни од најнејасните во меѓународната правна терминологија, тогаш е оправдано тешко да се постави прецизна дефиниција. Дури уште потешко е да се определи, во кој случај надминувањето на надлежноста навистина повлекува противправност, бидејќи постојат ситуации во кои ненадлежните акти не се противправни ниту ништовни, и обратно. Уште повеќе, концептот на *ultra vires* акти зависи од историските околности. Додека централната содржина на овој поим се наоѓа во противправноста на актите усвоени надвор од надлежноста на даден ентитет, исто така се претпоставува и поширока содржина која ги опфаќа и ситуациите кога противправноста на акт на меѓународна организација не зависи само од отсуството на надлежност, туку, воопшто, од отсуството на усогласеност со другите правила, суштински или процедурални, кои меѓународните организации се обврзани да ги почитуваат во

---

може да биде избегната на нормативен план, туку само во поглед на одговорноста која меѓународните организации ја преземаат vis-à-vis нивните држави-членки како последица на повредата.

<sup>11</sup> Разликата е повеќе разлика во степенот отколку во квалитетот. Обемот на овластувања на државата може исто така да биде ограничен со конститутивниот акт. Ниту, пак, разликата не лежи во природата на конститутивните инструменти: уставот за државите, договорот за меѓународните организации. Како што искуството на федералните ентитети покажува, концептуалната линија меѓу овие два вида на акти е тенка е често се преминува. Во оваа смисла, она што навистина ги разликува државите од меѓународните организации е дека првите располагаат со овластување да го променат својот конститутивен инструмент (уставот) кога ќе одлучат, додека меѓународните организации, по правило, немаат такво овластување. Како последица на тоа, разликата меѓу ентитет која има општи овластувања кој не може да извршува *ultra vires* акт, и ентитет со ограничени овластување зависи од конкретните овластувања на ентитетот во прашање, во дадениот временски период, да одлучува за ограничувањата на својата надлежност. Види повеќе: C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge Univ. Press, 2<sup>nd</sup> edn., 2005, p. 208-216.

<sup>12</sup> Види го член 7 од Правилата за одговорност на државите на Комисијата за меѓународно право; и чл. 46 од Виенската конвенција за договорно право од 1969 г.

остварувањето на своите цели.

Како прелиминарен методолошки пристап, може да се разработат две генерални шеми во кои поимот на *ultra vires* би можел да биде поставен. Во меѓународна смисла, преобладавањата преокупираност на државите-членки е да се дефинира што е можно попрецизно надлежноста доверена на меѓународните организации, во смисла на тоа да се превенира надминувањето на целите поради кои се основани. Во конститутивна смисла, пак, поимот на *ultra vires* акти е тесно поврзан со серија ограничувања на активностите на меѓународните организации, без оглед на нивната природа, што може да повлечат противправност на нивните акти. Првото зависи од поимот на надлежноста, а второто се фокусира, главно, на поимот на противправноста.

Како и да е, не можеме да очекува од студија дека ќе произведе сеопфатна и коферентна доктрина на *ultra vires* акти. Она што е предмет на оваа студија е прашањето за одговорност за преземањето на *ultra vires* акти, но претходно е потребно да се објасни поимот на *ultra vires*, кој е еден од најконтроверзните во меѓународното право, воопшто. До одреден степен, несоодветно е да се очекува прецизност од мултифункционален поим, искористен во најразлични варијанти и во најразлични контексти. Така што дефинирање на поимот ќе биде исклучиво наменето за целите на оваа докторска студија, во смисла на повикувањето на одговорност на меѓународните организации за активности кои ги надминуваат нивните надлежности, т.н. *ultra vires* акти.<sup>13</sup>

Иако, кај одредени меѓународни организации е извонредно тешко да се одреди *ultra vires* ситуација. На пр., правото на Советот за безбедност да го определи постоењето на закана по мирот е многу широко дефиниран, и според одредени ставови, неограничен.<sup>14</sup> Спротивно, пак, правото на Генералното собрание да дава препораки на државите на полето на одржувањето на мирот и безбедноста е предвидено и суштински и процедурално во членовите 11 и 12 од Повелбата. Додека за некои е тешко да се прогласи определбата на заканата по мирот како *ultra vires*, други би мошне лесно би ги одбрале ставовите дека специфични активности на Генералното собрание во оваа област се *ultra vires*. Во рамките на ЕУ, (ако може да ја третираме како меѓународна организација) еден акт може да биде *ultra vires* ако ги надминува средствата ставени на располагање на ЕУ, или ако средствата не се искористени за остварување на целите на ЕУ, итн.

Понатаму, *ultra vires* карактерот на одреден акт зависи од интерпретацијата на поимот со цел пренесување на надлежности на меѓународните организации. На пр., организациите со надлежности во областа на трговијата може многу лесно да бидат „осудени“ да делуваат *intra vires* ако усвојат правила за животната средина, кои содржат, да речеме, заеднички стандарди на производство насочени кон надминување на пречките за животната средина во смисла на реализирање на слободната трговија. Од друга страна, пак, толкувањето на одредени поими не е непроменливо и може да варира во тек на време, или како резултат на различната рамнотежа на овластувања меѓу организацијата и нејзините држави-членки. Долгиот и сложен процес на експанзија на надлежностите на Европската заедница (сега ЕУ) ни дава многубројни примери. Последниот пример кој ја демонстрира сложената природа на политичката динамика вклучена во овој процес може да се види во практиката на Европскиот суд на правдата, настојувајќи да ја зголемат

<sup>13</sup> Osieke, 'The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations', 77 AJIL, 1983. И покрај различните ставови околу прашањето на многумина автори, сите се согласуваат дека доктрината на *ultra vires* може да се примени и на меѓународните организации.

<sup>14</sup> J. Klabbers, *ибид*, p. 368.

надлежноста на ЕЗ во поглед на усвојувањето мерки за хармонизација на полето на кривичното право. Бидејќи овластувањето за усвојување на овие мерки можеше да се припише само на државите-членки на ЕУ, процесот на експанзија се посматраше како смена на овластувањата од ЕУ на ЕЗ.

### 3. *Ultra vires* акти извршени од органи на меѓународните организации<sup>15</sup>

Меѓународните организации се одговорни за акти на нивните органи, сметајќи дека актите ги извршиле во рамките на нивните надлежности.<sup>16</sup> Се поставува прашањето дали организацијата ќе биде повикана на одговорност ако еден нејзин орган изврши противправен акт пречекорувајќи ја својата надлежност согласно внатрешното право на организацијата.<sup>17</sup> Според тоа, на пр., вакво прашање може да се постави и ако надлежноста за назначување на областа на оперативните активности на силите на ОН е исклучиво во рацете на Генералниот секретар на ОН (согласно внатрешните акти на ОН), но дали и командантот на една од силите на ОН му издава наредба на командантот на еден контингент да дејствува надвор од областа одредена од страна на Генералниот секретар.

Прашањето за припишување на *ultra vires* актите не е ново во доктрината за одговорност на државата и беше честопати дискутирано во арбитражната јуриспруденција и во трудовите на бројни автори од областа на меѓународно право.<sup>18</sup> Меѓународното обичајното правило кое произлегува од овие извори беше дека државата е одговорна за *ultra vires* акти извршени од нејзини органи само во рамките на нивната очигледна надлежност, или во рамките на нивниот “општ обем на овластувања”.

Во Нацрт -правилата за одговорност на државите беше усвоен поинаков пристап од страна на Комисијата за меѓународно право. Имено, предлогот на Комисија беше дека однесувањето на орган на државата може да се припише на државата дури и кога органот ја надминал својата надлежност согласно внатрешното право, без разлика дали актот бил или не во рамките на очигледните овластувања на органот.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Ова се однесува на однесувањето на орган на организацијата кое не е во согласност со внатрешната поделба на овластувањата меѓу различните органи на таа организација, но е сепак, во рамките и функциите на организацијата.

<sup>16</sup> Види го член 26 од Виенската конвенција за договорно право меѓу државите и меѓународните организации и меѓу меѓународните организации од 1986 г.; Види го исто така, советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата од 1980г. за предметот *Толкување на Договорот од 25 март 1951г. меѓу СТО и Егунем*, *ICJ Reports* 73, 1980, p. 89-90; Schermers, *International institutional Law*, p. 897.

<sup>17</sup> Ваквото однесување може да биде спротивно на правило содржано во конститутивниот инструмент на организацијата, во внатрешната регулатива, одлуките на внатрешниот трибунал, или било која друга мерка усвоена од страна на органите на организацијата.

<sup>18</sup> Види го Четвртиот извештај на Специјалниот известувач за одговорност на државите на Комисијата за меѓународно право, Р. Аго од 1972г. Ago's Fourth Report 1972, *ILC Yearbook*, p. 72-95. [http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_264.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_264.pdf). Т. Meron, 'International Responsibility of States for Unauthorized Acts of Their Officials', 33 *BYIL*, 1957, p. 85.

<sup>19</sup> Член 7 од Правилата за одговорност на државите гласи:

“Однесувањето на еден орган на државата или лице или ентитет овластено да извршува елементи на државна надлежност ќе се смета за акт на државата согласно меѓународното право, ако органот, лицето или ентитетот делувал во тој капацитет, дури и ако ги надминал своите овластувања или се спротиставил на инструкциите.”

Види го коментарот на Правилата за одговорност на државите. Тука се објаснети причините поради кои Комисијата не го усвои принципот на „очигледна надлежност“. *ILC Yearbook*, 2001, vol II, Part Two, p.45-

Несогласувањата околу соодветниот принцип за *ultra vires* актите во областа на одговорноста на државите не се одрази и врз областа на за одредување одговорноста на меѓународните организации. Меѓународниот суд на правдата, иако директно не се занимаваше со ова прашање, во своето советодавно мислење за предметот *Одредени трошоци на ОН* изјави:

“Ако постои согласност дека преземената активност е во рамките на обемот на функции на Организацијата, но се претпоставува дека била иницирана или изведена на начин кој не е во согласност со поделбата на функциите меѓу неколку органи кои ги предвидува Повелбата, тогаш се повикуваме на внатрешната структура на Организацијата. Ако активноста била преземена од погрешен орган, тоа било неправилно во однос на внатрешната структура, но ова не значи дека настанатиот трошок не е трошок на организацијата. И националното и меѓународното право предвидуваат случаи кога корпоративен или политички орган може да биде обврзан, во однос на трети страни, со *ultra vires* акт на еден претставник.”<sup>20</sup>

Ова правило, кое е слично на предложената одредба на Комисијата<sup>21</sup>, беше подржано и од меѓународните правници во контекст на одговорноста на меѓународните организации. Овие автори објаснуваат дека третите страни не треба да се казнуваат како резултат на *ultra vires* акт извршен од страна на орган на една меѓународна организација.<sup>22</sup> Имено, зошто правилото за меѓународна одговорност на државите и она за одговорноста на меѓународна организација се разликуваат ќе биде објаснето подолу во текстот.

Правилото кое и припишува одговорност на меѓународната организација дури и во случаи на неовластени акти, го покренува прашањето дали ова правило треба да се примени во сите околности. Потребно е да се испита дали постојат исклучителни ситуации во кои организацијата нема да биде одговорна за *ultra vires* акти извршени од страна на нејзини органи. Главното прашање се однесува на ситуацијата во која повредената трета страна знаела или требала да знае однапред за противправноста на актот согласно внатрешните акти.<sup>23</sup>

Во однос на одговорноста на државите, некои истакнати автори тврдат дека постои исклучок од принципот на “очигледна надлежност” кога недостатокот на овластување на органот бил толку очигледен што повредената страна требало да биде свесна за тоа, и да ја избегне штетата.<sup>24</sup> Специјалниот известувач на Комисијата предложи исклучок од општото

---

47. [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

<sup>20</sup> *ICJ Reports* 1962, p. 168.

<sup>21</sup> Некои предлози на Комисијата, меѓу кои и овој, не бе усвоени во конечната верзија на текстот. Оттука, предложената и усвоена одредба не се идентични.

<sup>22</sup> D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 4<sup>th</sup> ed. 1982, p. 365; G. Gaja, *ibid.*, p. 170-171; G. I. Tunkin, *International Law*, 1986, p. 235-236.

<sup>23</sup> Треба да се потенцира дека овие случаи се ретки во праксата, и речиси сите се сместуваат во договорните односи.

<sup>24</sup> Чл. 12 од Нацрт-Правилата за меѓународна одговорност гласи:

...Државите се меѓународно одговорни за следните *ultra vires* акти извршени од нивните службени лица:

1. ...

2. Акт извршен надвор од обемот на очигледната надлежност на службеното лице, ако извршувањето на актот е овозможено со средства ставени на располагање на службеното лице од страна на државата. Сепак, државата не е одговорна ако третата страна, како резултат на очигледниот недостаток на надлежност на службеното лице, можела да ја избегне штетата.

T. Meron, *ibid.*, p. 113.

правило.<sup>25</sup> Сепак, Комисијата, одлучи да не го прифати предлогот наведувајќи дека таквиот исклучок непотребно би ја ослабнал силата на правилото кое е суштинско да се потврди на позитивен начин.<sup>26</sup>

Што се однесува до ваквиот исклучок на полето на одговорноста на меѓународната организација, правна ситуација не е сосема јасна. Некои автори тврдат дека „правилното правило би било дека третите страни не би требало да ги трпат последици од *ultra vires* акт на една организација доколку тие знаеле за противправноста“.<sup>27</sup> Сличен пристап е прифатен за договорните односи на меѓународните организации, во поглед на нивната надлежност за склучување договори, во член 46(2) од Виенската конвенција за договорно право меѓу државите и меѓународните организации од 1986г.<sup>28</sup>

#### 4. Регулирање на однесувањето кое ги надминува овластувањата

Нацрт-Правилата за одговорност на меѓународните организации, поточно членот 8 го регулира *ultra vires* однесувањето на органи или претставници на меѓународна организација.<sup>29</sup> Ова однесување може да ги надмине компетенциите на организацијата.<sup>30</sup> Однесувањето може и да биде во рамките на надлежноста на организацијата, но ги надминува овластувањата на органот или претставникот, што значи дека тој немал овластување за преземените активности. Одредбата се однесува само на вториот аспект, бидејќи првиот аспект е исполнет. Имено, актот кој ги надминува надлежностите на организацијата, задолжително ги надминува и овластувањата на органот или

---

<sup>25</sup> Специјалниот известувал Аго (и Комисијата) смета дека, како општо правило, државата ќе сноси одговорност за *ultra vires* актите извршени од нејзини органи без прибегнување кон тестот за очигледна надлежност. T. Meron, *ibid.*, p. 115.

<sup>26</sup> *ILC Yearbook* 1975. Комисијата го усвои правилото кое и ги припишува на државата сите *ultra vires* акти на своите органи.

<sup>27</sup> Bowett, *ibid.*, p. 365.

<sup>28</sup> Членот 46 од споменатата Конвенција гласи:

“Меѓународна организација не може да се повикува на фактот дека нејзината согласност да биде обврзана со договор била изјавена со повреда на правилата на организацијата во однос на надлежноста за склучување договори како поништување на нејзината согласност, освен ако таа повреда се однесува на правило од фундаментална важност.”

Види ги коментарите на Комисијата за меѓународно право за одредбата. *ILC Yearbook*, 1982, p. 51-53. [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_2\\_1982.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_2_1982.pdf).

Треба да се спомене дека согласно член 74(2) од таа Конвенција, нејзините одредби нема да го прејудиираат било кое прашање кое се однесува на одговорноста на меѓународните организации; оваа одредба нè предупредува да бидеме внимателни кога се применува Конвенцијата во поглед на меѓународната одговорност и се споменува само како аналогија на пристапот изразен во чл. 46(2).

<sup>29</sup> Член 8 од Нацрт-Правилата за одговорност на меѓународните организации гласи:

“Однесувањето на орган или претставник на една меѓународна организација ќе биде сметано како акт на таа организација согласно меѓународното право, ако тој орган или претставник делувал во рамките на службената должност и во рамките на севкупните функции на таа организација, дури и кога однесувањето ги надминува овластувањата на тој орган или претставник или е спротивно на дадените инструкции”.

Колку за посетување, овие Нацрт-Правила беа усвоени од Комисијата за меѓународно право на ОН на својата 63 седница, во 2011г., и поднесени до Генералното собрание како дел од Извештајот на Комисијата. A/66/10, para. 87. *ILC Yearbook*, 2011, vol. II, Part Two.

<sup>30</sup> Меѓународните организации, за разлика од државите, не поседуваат општа надлежност. Меѓународните организациите се раководени од “принципот на специјалност”, што ќе рече, тие се создадени од државите кои ги овластуваат да извршуваат функции чии ограничувања се од заеднички интерес“.



претставникот, но не и обратно.

За да се разбере одредбата од членот 8, мора да се земат в предвид и останатите членови кои го регулираат припишувањето на однесувањето, а особено членот 6 од Нацрт-Правилата. Се подразбира дека, органите или претставниците се лица или ентитети кои ги извршуваат функциите на организацијата. Освен во посебни случаи, правилата на организацијата, како што се дефинирани во член 2, потточка (б), го решаваат прашањето дали органот или претставникот имале овластување да преземат одредено однесување.

Ова прашање е тесно поврзано со истото прашање кое се однесува на одговорност на државите за меѓународно противправен акт. Главната текстуална разлика е во фактот дека последниот член ја зема в предвид одредбата од членовите 4 и 5 од одговорност на државите, и оттука го предвидува *ultra vires* однесувањето на „орган или претставник овластен да извршува државни овластувања“, додека сегашниот член треба да се поврзе со член 5, така што едноставно се однесува на „орган или претставник на меѓународна организација“.

Главниот елемент за припишување во членот 7 од одговорноста на државите за меѓународно противправни акти и презентираниот член е условот дека органот или претставникот делувале „во тој капацитет“. Текстот ја изразува намерата да се пренесе потребата за врска меѓу *ultra vires* однесувањето и функциите на органот или претставникот. Како што беше речено во коментарот на член 7 од одговорност на државите, текстот „индицира дека однесувањето ги подразбира сторувањата и пропустите на органите кои очигледно ги извршуваат нивните службени функции, а не приватните сторувања или пропусти на индивидуалци кои се истовремено и органи или претставници на државата.

Членот 8 го регулира прашањето на припишување на однесувањето, без да навлегува во тоа дали *ultra vires* актот е валиден или не согласно правилата на организацијата. Дури и кога да се смета дека актот не е валиден, може да се повика организацијата на одговорност. Потребата да се заштитат трети страни подразбира дека припишувањето на актот не треба да се ограничи само на акти кои се сметаат за валидни.

Можноста да се припишат на една меѓународна организација *ultra vires* акти кои ги презема орган беше прифатена и од Меѓународниот суд на правдата во неговото советодавно мислење за *Некои трошоци на Обединетите нации*, каде Судот одлучи:

*“Ако постои согласност дека акцијата во прашање е во рамките на функциите на Организацијата, но се претпоставува дека била или иницирана или изведена на начин кој не е во согласност со поделбата на функциите меѓу неколкуте органи кои ги опишува Повелбата, понатаму се разгледува внатрешната структура на Организацијата. Ако акцијата е преземена од погрешен орган, таа е неправилна со поглед на внатрешната структура, што не значи дека направениот трошок притоа не е на товар на Организацијата. И националното и меѓународното право предвидуваат случаи кога корпоративно или политичко тело на организацијата може да бидат обврзани кон трети страни, со акт на претставник на организацијата.”<sup>31</sup>*

Фактот дека Судот земал в предвид дека ОН ќе ги снесе трошоците што произлегуваат од *ultra vires* акти на орган практично ја рефлектира политиката на толеранција која се чини уште посилна кога станува збор за противправно однесување.

<sup>31</sup> Извештај на Меѓународниот суд на правдата, 1962, стр.168.

Негирањето на однесувањето може да ги лиши третите страни од секаков надомест на штета, освен ако однесувањето може да се припише на држава или друга меѓународна организација.

Разликата меѓу однесувањето на органите и службените лица од тоа на другите претставници наоѓа оправдување во поглед на ограниченото значење кое оваа разлика ја има во праксата на меѓународните организации. Имено, МСП тврдеше дека постои одговорност на организацијата за *ultra vires* акти од страна на лица кои не се официјални претставници на организацијата. По повод советодавно мислење за случајот околу разликите за судскиот имунитетот на специјалниот претставник на Комисијата за човекови права, каде Судот истакна:

*“...треба да се каже дека сите претставници (агенти) на ОН, со било каква службена способност да постапуваат, мора да се грижат да не го надминат обемот на нивните функции, и треба да се однесуваат така да одбегнат понатамошни побарувања против ОН”.*<sup>32</sup>

Очигледна причина зошто претставникот, или експерт на мисија, треба да води сметка за обемот на своите функции е со цел да се избегнат сите тврдења против организацијата, бидејќи таа може да биде повикана на одговорност за однесувањето на претставникот.

Правилото предвидено во член 7 исто така, наоѓа поддршка и во изјавата на Генералниот совет на Меѓународниот монетарен фонд:

*“припишувањето може да се примени дури и кога службеното лице ги надминува дадените овластувања, или кога не ги почитува правилата или бил невнимателен. Сепак, актите на службените лица кои не се извршени во рамките на официјалниот капацитет нема да бидат припишани на организацијата.”*<sup>33</sup>

Практиката на меѓународните организации потврдува дека *ultra vires* однесувањето на орган или на претставник може да ѝ припише на организацијата кога однесувањето е поврзано со службените функции на органот на претставникот. Ова се чини дека ја потврдува позицијата на Канцеларијата за правни прашања на ОН во меморандумот кој се однесува на тврдењата за „слободни“ (надвор од работното време) активности на членови на миротворните сили:

„Политиката на ОН во поглед на слободните активности на членовите на миротворните сили е дека Организацијата нема правна ниту финансиска одговорност за смрт, повреда или штета која настанува од овие акти...Ние сметаме како примарен фактор за определување на „слободно време“ е тоа дали членот на миротворната мисија делувал во неслужбена/неоперативна смисла кога се случил инцидентот, а дали тој/таа бил/а во воена или цивилна служба во времето на инцидентот или дали инцидентот се случил внатре или надвор од службената област...”<sup>34</sup>

Додека „слободното“ однесување на член на националниот контингент не може да ѝ припише на организацијата,<sup>35</sup> однесувањето за време на службата може да ѝ се припише.

<sup>32</sup> I.C.J. Reports 1999, str.88-89, para. 66.

<sup>33</sup> A/CN.4/545, sect. II.H.

<sup>34</sup> United Nations Juridical Yearbook (1986), p. 300.

<sup>35</sup> Случај на “слободно” делување на член на UNIFIL, кој беше ангажиран на разместување на експлозивни на територијата на Израел, беше разгледуван од националниот суд на Хаифа во пресудата од 10 мај 1979. United Nations Juridical Yearbook (1979), p. 205.

Понатаму треба да се утврди во случај на *ultra vires* однесување дали тоа е поврзано со функциите кои му се доверени на засегнатото лице.

Од погоре анализирани принципи произлегува следното:

1. Дека меѓународните организации се одговорни за *ultra vires* акти извршени од нејзини органи, само доколку делувале во рамките на дадената способност;
2. Кога повредата на внатрешно правило на организацијата била објективно позната на третата страна, а правило во прашање е од фундаментална важност, и третата страна можела разумно да го избегне, заедно и организацијата и третата страна ќе ги сносат загубите кои произлегуваат од извршувањето на противправниот акт.

Принципот кој ѝ наметнува одговорност на организацијата на која ѝ припаѓа органот кој делувал, е *ipso facto*, контрадикторен на принципот на контрола. Овде се соочуваме со неовластени акти, акти кои се извршени со повреда на правилата на организацијата, всушност, активности кои се случиле надвор од контрола. Во отсуство на фактичка контролна врска, правото на одговорност на меѓународна организација се повикува на институционалната врска: ѝ припишува одговорноста на организацијата на која сторителот институционално ѝ припаѓа.

*Prima facie*, припишувањето на меѓународната одговорност на организацијата за *ultra vires* акти е спротивно на моралното однесување според кое субјект на правото, не би требало да биде обвинет за акти за кои не ги овластил своите органи или претставници. Исто така, согласно горенаведено правило, одговорноста се припишува на организацијата, без оглед на фактот дека противправниот акт е спротивен на правилата кои организацијата ги предвидела за своите органи. Наспроти ова, правилото прифатено од меѓународното обичајно право за одговорност на државата може да се смета за подобро правило, бидејќи ја насочува одговорноста кон државата само кога постои очигледна надлежност. Принципот на очигледна надлежност овде може да биде оправдан бидејќи извршувањето на противправниот акт е можно само преку очигледна надлежност која државата ја полага на органот што делувал.

Критериумот на очигледна надлежност е оправдан, барем морално, ако се запрашаме дали специфичен субјект на правото треба да сноси одговорност за *ultra vires* акти извршени од негов орган? Сепак, ваквото прашање е беспредметно, бидејќи се фокусира на еден актер на сцената, сторителот на противправниот акт. Можеби треба да се запрашаме кој ќе ги надомести загубите предизвикани со *ultra vires* актот, дали тоа ќе биде субјектот на кој сторителот му припаѓа или оштетената страна? Притоа, треба да се земат в предвид, интересите на двата субјекти. Во принцип, субјектот кој најмува лице и го става во ситуација која му овозможува да изврши противправен акт, треба да се претпостави дека е одговорен.<sup>36</sup>

Распределувањето на одговорноста во согласност со институционалната врска е оправдано поради потребата од ефикасност. Организацијата која го ангажира сторителот на противправниот акт е о подобра позиција, во споредба со други релевантни субјекти, да го минимизираат ризикот од повреда на правото (меѓународното и надворешното право). Органите на меѓународните организации се субјекти на внатрешната структура на организацијата, и таа може да воспостави различни надзорни механизми заради

---

<sup>36</sup> Ова правило не може да се подразбере во апсолутна смисла, така што исклучок постои кога е констатирано несоодветно однесување на третата страна.

намалување на можноста од повреди на правото.<sup>37</sup>

Критериумот на очигледна надлежност признато во обичајното право за одговорност на државите не е соодветно за меѓународните организации. Правните овластувања на различните органи на меѓународните организации се помалку јасни од органите на државата. Додека некои модели на надлежност се појавија од долгата пракса на државата (на пр. во сферата на склучувањето договори), вакви модели не постојат во праксата на меѓународните организации. Меѓународните организации значително се разликуваат во нивните предмети и внатрешната поделба на овластувањата, вклучително и овластувањата на нивните органи за надворешни односи. Во споредба со државите, многу потешко, речиси невозможно, да се утврди единствена пракса која може да создаде општи закономерности во процесот на одлучувањето дали одреден акт на специфичен орган е во рамките на неговата „очигледна надлежност“ или не.

Додека неовластените акти може да бидат окарактеризирани како релативно „надвор од контрола“ на организацијата, постојат случаи каде третите страни имаат одреден степен на контрола над противправното однесување. Ова се оние ретки случаи каде повредената страна била свесна однапред за неправилноста согласно внатрешното право и имала можност да ја избегне. Во овие случаи треба да се примени исклучок од ова правило, кое предвидува дека надоместот на штетата треба да биде поделен меѓу двата субјекта. Овде, елементот на контрола повторно игра главна улога, и ја менува поделбата на одговорноста. Сепак, дури и тука, присутна е улогата на институционалната врска и организацијата треба да го сподели товарот на тешките последици кои произлегуваат од активностите на нејзините органи.

## Заклучок

Правото на меѓународна одговорност на меѓународните организации се однесува на два главни актера: организацијата-сторител и повредената страна. Доктрината на меѓународната одговорност во минатото се фокусираше на улогата на сторителот, при што главното прашање кое се поставуваше беше дали специфичниот сторител треба да биде повикан на одговорност и да биде обезбеден надомест за повредената страна. Позицијата на повредената страна честопати беше запоставувана. Овој основен пристап се смени и се отвори нов развоен правец на сегашното право на меѓународната одговорност кој ги вклучува и интересите на повредената страна, или, барем, обезбедува рамнотежа меѓу односите на двата актери.

Некои автори го поставуваат прашање за наметнувањето одговорност на државите-членки на меѓународните организации кои не зеле активно учество во процесот на донесување одлуки, која резултирала со повреда, притоа оставајќи ја повредената страна (која не зела учество во донесувањето на одлуката) без надомест. Сличен пристап имаат авторите кога дискутираат за припишувањето *ultra vires* актите на меѓународните организации и во однос на примената на правото на војување на силите на ОН.

Најсоодветниот пристап би ги зел в предвид околностите и интересите на обете страни, на сторителот и на повредената страна. Главното прашање кое тука се наметнува не е дали одредена организација, или нејзините членки, треба да сносат одговорност и да обезбедат правни средства за повредената страна, туку кој ќе ја поднесе загубата која

---

<sup>37</sup> Случаите кога повредената страна има можност да го избегне противправниот акт потпаѓаат под друго правило.

резултирала од спроведувањето на одредени активности? Треба да се земе в предвид фактот дека е одлучено дека организацијата сторител не е одговорна за повредата, честопати, резултатот од таквата одлука е дека повредената страна ја сноси загубата сама. Оттука, на пр., кога се одлучува дали една организација треба да биде повикана на одговорност за *ultra vires* акти извршени од нејзини органи, следи прашање: Кој ќе ја поднесе загубата предизвикана со активностите на овие органи (кога го пречекориле своето овластување), организацијата или повредената страна? Во реалноста не постои вакуум, загубата треба да ја поднесе некој.

Од друга страна, пак, ова не треба да доведе до заклучок дека организацијата која ги извршила штетните активности треба секогаш да биде одговорна за штетата настаната од нејзините активности. При утврдување на одговорност треба да бидат земени в предвид повеќе фактори, како на пр., кој ги извршил штетните активности; кој се стекнал со корист од таквите активности; кој има подобра способност однапред да се заштити; какви импликации би настанале ако се наметне одговорност на сторителот, од една страна, и да се остави повредената страна без правни средства, итн. Овие дилеми се генерално разрешени со Нацрт-правилата за одговорност на меѓународните организации за меѓународно-противправни акти.

## Bibliography

1. Ian Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, 2002.
2. Elihu Lauterpacht, C.J. Greenwood, A.G. Oppenheimer, *International Law Reports: Volume 133*, 2008.
3. C.F. Amerasinghe, *Studies in International Law*, 1969.
4. Jennings, “Nullity and Effectiveness in International Law”, Cambridge Essays in International law, 1965.
5. E. Lauterpacht, “The Legal Effect of Illegal Acts of International Organizations”, Stevens, 1980.
6. Osieke, Ebere, *The Legal Validity of Ultra vires decisions of International Organizations*, 77 AJIL (American Journal of International Law), 1983.
7. Osieke, Ebere, *Ultra vires acts in International Organizations – The Experience of ILO*, 48 BYIL, 1976. <http://bybil.oxfordjournals.org/content/48/1/259.full.pdf>.
8. I. Brownlie, *Principles of International Law*, 2003.
9. H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 1958; Schwarzs, *An Introduction to American Administrative Law*, 1958.
10. E. Cannizzaro & P. Palchetti, 14 ‘Ultra vires acts of International Organizations’ in *Research Handbook on the Law of International Organizations* by Jan Klabbbers, Edward Elgar Publishing, 2011.

11. Schermers, Henry G. & Blokker, Niels M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity* 5th ed., Martinus Nijhoff Publishing, 2011.
12. Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
13. D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 4<sup>th</sup> ed. 1982.
14. T. Meron, 'International Responsibility of States for Unauthorized Acts of Their Officials', *33 BYIL*, 1957.