

ОТГОВОРНОСТ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО*

д-р Гудрун Цагел
Университет гр. Залицбург

I. Дейността на международните организации и предизвикателствата пред международното право

Професор Г. И. Тункин посвещава голяма част от работата си на правни въпроси, свързани с дейността на международните организации. Той изследва в детайли правната същност на международните организации, присъщите им функции и цели и правото им да приемат правнозадължителни актове¹. Главната идея на професор Тункин се състои в това, че суверенитетът на държавите стои на преден план и трябва да бъде поддържан винаги, когато международните организации функционират². Следователно той твърди, че правата на международните организации да изпълняват функциите си и да приемат правни актове трябва да се разглеждат в по-тесен смисъл като следствие от делегираните им от държавите правомощия³. Що

* Настоящата статия е любезно предоставена от автора и представлява част от доклад, изнесен на Международната конференция, посветена на 100-годишнината от рождението на проф. чл.-кор. Григорий Иванович Тункин (Москва, 19-20 октомври 2006 г.).

¹ Вж. само Tunkin, G. I. *Theory of International Law* (1974), at 305 et seq.; Tunkin, G. I. *The Legal Nature of the United Nations*, 119 *Recueil de Cours* (1966-III) 1; Tunkin, G. I. *International Law in the International System*, 147 *Recueil de Cours* (1975-IV) 1; Tunkin, G. I. *Politics, Law and Force in the Interstate System*, 219 *Recueil de Cours* (1989-VII) 227; G. I. Tunkin, *The Legal Basis of International Organization Action*. – In: *Manuel sur les organisations internationales / A Handbook on international organizations* Dupuy, R.-J. (ed.), 1988. 261–276.

² Tunkin, G. I. *Theory of International Law*.

³ Вж Tunkin, G. I. *The Legal Basis of International Organization Action*]; Tunkin, G. I. *Theory of International Law*.

се отнася до Съветския съюз, главната грижа, която е в основата на този ограничен подход, е да бъде защитен социализмът в битката между социално-икономическите системи, което, според Тункин, е единствено възможно, ако внимателният баланс на силите, така както е регламентиран в Устава на ООН, се поддържа⁴. При дискусиата относно мирното разрешаване на споровете Тункин пропагандира, че възможностите на Съвета за сигурност на Обединените нации не трябва да се противопоставят, като се възприема ролята на Общото събрание прекалено глобално⁵. Въпреки че напрежението от сблъсъка между социално-икономическите системи изчезва в последните работи на Тункин, главната идея остава, а именно, че международните организации не трябва да стават прекалено влиятелни, и че съгласието на страните членки е жизнено важно за правомощията, делегирани на международните организации⁶.

Дейността на международните организации днес демонстрира, че идеята на Тункин за ограничено интерпретиране на делегираните правомощия не е приложена на практика. По-конкретно, след края на Студената война международната интеграция се интензифицира значително. Днес са налице стотици регионални и универсални международни организации, които съдействат за сътрудничеството между държавите във всички възможни сфери на действие⁷, много от които традиционно са били считани за вътрешнодържавни и са били прерогатив на независимите национални държави допреди няколко десетилетия⁸.

Забележителен пример за международна организация с нарастващо влияние е Организацията на обединените нации (ООН). Мерките, основаващи се на решенията на Съвета за си-

⁴ Tunkin, G. I. *Theory of International Law*, at 347 et seq. and 366 et seq.

⁵ *Ibidem*, at 331 et seq.

⁶ Tunkin, G. I. *The Legal Basis of International Organization Action*. 261–276, at 265 et seq.

⁷ За повече информация вж. Sandsq P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (5th ed.) 2001, at 23 et seq.

⁸ Относно променящите се „въпроси в семейното правораздаване“. вж. Nolte, G. Art. 2(7), Paras. 24 et seq., in: B. Simma/et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary 2002*; вж. също Frank, D. *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen 1999*, at 127 et seq.

гурност по Глава VII⁹ от Устава на ООН, включват икономически санкции¹⁰, операции по поддържане и стабилизиране на мира¹¹, управление на териториите¹² и дори създаването на наказателни трибунали за бившите Югославия и Руанда¹³. Задачата обаче не е да се дискутира, дали всички тези дейности на практика са включени в имплицитните правомощия на Съвета за сигурност¹⁴. Въпреки всичко решенията, взети от Съвета за сигурност, са в сила за страните членки и имат приоритет над други техни задължения в съответствие с международното право¹⁵. Други дейности на ООН в икономическата, социалната и хуманитарната област в рамките на Икономическия и социален съвет включват хуманитарна помощ, развитие на програми за подпомагане и поддържането на бежански лагери¹⁶.

Друг пример за международна организация¹⁷ с нарастващо напоследък влияние е Европейският съюз, възникнал от три-

⁹ За информация вж. UN Secretary-General (ed.), *Repertoire of the Practice of the Security Council*, на <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/index.html>.

¹⁰ За подробности вж. Doxey, M. P. *International Sanctions in Contemporary Perspective* (2nd edition) (1996), at 21 et seq.; V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, 2001; за текущите санкции на ООН вж. <http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>.

¹¹ Sands, P./P. Klein. *Op. cit.* at 50 et seq.

¹² *Ibidem*, at 485 за повече подробности.

¹³ *Ibidem*, at 43 et seq.; Frowein, J. A./N. Krisch, Art. 41, Paras. 19 et seq., in: B. Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2002.

¹⁴ Вж. само Frowein, J. A./N. Krisch, Art. 41, Paras. 14 et seq. с препратка към B. Simma/et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* 2002; вж. също *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)*, *Prosecutor v. Tadic*, Appeal on Jurisdiction, IT-94-2-AR72, 2 October 1995, Paras. 28 et seq.

¹⁵ Чл. 25 и 103 от Хартата на ООН.

¹⁶ Вж. за информация Conforti, B. *The Law and Practice of the United Nations* (2005); Volger, H. (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations* (2002); вж. също и страницата на ООН на адрес <http://www.un.org/esa/>.

¹⁷ В днешно време някои изследователи определят Европейския съюз (ЕС) като надхвърляща рамките на националните интереси уникална организация, която дори не е международна. Тъй като ЕС се основава на международното право (Учредителни договори) и във външните си отношения действа като международна организация, се повдигат същите въпроси, както при външните отношения на други международни организации. Следователно ще използвам

те общности, основани след края на Втората световна война, а именно Европейската общност за въглища и стомана (1951), Европейската общност за атомна енергия (1957) и Европейската икономическа общност (1957). В сравнение с обхвата от дейности на тези общности по времето на тяхното създаване, на Европейския Съюз днес е дадена значителна власт да регулира въпроси, които далеч надхвърлят първоначалната компетентност за основаване на общ пазар, състоящ се от свободно движение на стоки, услуги, хора и капитали. Съществуващите днес правомощия включват широк набор от дейности като политика за опазване на околната среда, социална политика, политика на образованието и дори сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси¹⁸. До голяма степен Европейската общност (ЕО) има правото да приема правни актове, които са в сила за страните членки дори без тяхното съгласие, и страните членки са подчинени на юрисдикцията на Съда на ЕО (СЕО)¹⁹.

Без широката интерпретация на тези имплицирани правомощия правната и фактичката дейност на международните организации би била невъзможна. Успешното международно сътрудничество в рамките на международните организации може да бъде постигнато, единствено когато държавите членки се откажат частично от своя суверенитет. Въпреки всичко с разширяването на дейностите се появяват редица правни проблеми, които все още нямат задоволително юридическо решение. Примерите са многобройни: Съветът за сигурност подвластен ли е на международното право, когато действа по Глава VII, и кой съблюдава спазването на тези задължения? Могат ли страните членки на ЕО да откажат да се съгласят с регламент на ЕО, ако нарушава човешки права и свободи, кои-

ЕС като пример за проучване до каква степен организацията се счита обвързана от международното право и отговорна за нарушаването му.

¹⁸ За подробности вж. Smit, H. et al. (eds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*. 4 Volumes (loose-leaf) (2005); Arnall, A. et al. (eds.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law 2000*; страницата на ЕС на адрес <http://http://europa.eu/>.

¹⁹ Вж. Arnall, A. et al. (eds.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law 2000*, at 39 et seq.; Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law 2003*, at 103 et seq.

то са посочени в международното право? Умиротворителните сили, които действат под егидата на ООН, подвластни ли са на нормите на международното хуманитарно право и ако е така – как и от кого могат съответните нарушения на хуманитарното право да бъдат коригирани?

Целта на този доклад е да изследва правните проблеми, резултат от увеличаващата се дейност на международните организации. Първата част се занимава с въпроса дали и до каква степен международните организации са обвързани от и следва да уважават международното право, както и задълженията на страните членки, поети според международното право в частност. На второ място ще се разглежда въпрос, тясно свързан с първия, отнасящ се главно до каква степен международните организации са отговорни за нарушаването на международното право. Последната част ще бъде посветена на въпроса как такава отговорност би могла да бъде наложена на международните организации. Тези въпроси са твърде дискуссионни и намирането на задоволително разрешение е от изключителна важност за работата на международните организации.

II. До каква степен международните организации са обвързани от международното право?

1. Обвързани ли са изобщо международните организации от международното право?

Първият въпрос, с който започвам, е, дали и до каква степен международните организации са обвързани от международното право. Като се има предвид, че обикновено международните организации се смятат за субекти на международното право²⁰, съществува голям спор по въпроса дали и до каква

²⁰ Много основополагащи договори задължително предвиждат юридическата личност на международната организация (СТО, ЕО), но дори това да не е задължително извършено, юридическата личност се подразбира от характеристиките на организацията. Приложимите елементи включват договор за създаване, чрез който държавите членки създават организационна структура, която да изпълнява определени цели и функции, т.е. съществуването на

степен те са обвързани от международното право²¹. Много основополагащи договори не споменават нищо по този въпрос. Някои учени са на мнение, че международните организации не могат да бъдат обвързани от международното право, тъй като то се основава на принципа на единодушието, а обикновено международните организации нито имат възможност да участват в приемането на решения, нито да предоставят съгласие за обвързване. Освен това много норми, включително тези на територията или националността, не са приложими²². Но също така съществуват редица аргументи в подкрепа на твърдението, че зависимостта на международните организации от международното право е очевидна²³. Международните организации са създадени на основата на международното право, т.е. те не могат да стоят над него. Освен това, обикновено международните организации участват в създаването на нови международни актове като държави, което предполага, че могат да влияят върху създаването на международни норми и чрез съгласието си да се обвържат с него²⁴. Накрая международните организации са създадени по волята на държавите и е малко вероятно, че страните предоставят правомощия на определена организация да изпълнява функциите си по начин,

органи, които могат да действат независимо от това, дали страните членки изпълняват тези функции и предоставяне на правомощия/власт на организацията от страните членки да изпълнява тези функции. За подробности вж. ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, 1949 ICJ Reports 174, at 179; Tunkin, G. I. *Theory of International Law*, at 357 et seq.; Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law* (4th ed.) 2004, at §§1562 et seq.; Sands, P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, at 470 et seq.

²¹ Вж. Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law* (4th ed.) 2004, at §§1572 et seq.; Sands, P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, at 456 et seq.

²² За дискусия на тези аргументи вж. Dold, B. *Vertragliche und außervertragliche Verantwortlichkeit im Recht der internationalen Organisationen* (2006), at 53 et seq.; cf. also Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law*, at §§1572 et seq.

²³ Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law*, at §1574; Tunkin, G. I. *The Legal Basis of International Organization Action*. 261–276, at 262.

²⁴ Вж. членството на ЕО в СТО и ролята ѝ в преговорите.

степен те са обвързани от международното право²¹. Много основополагащи договори не споменават нищо по този въпрос. Някои учени са на мнение, че международните организации не могат да бъдат обвързани от международното право, тъй като то се основава на принципа на единодушието, а обикновено международните организации нито имат възможност да участват в приемането на решения, нито да предоставят съгласие за обвързване. Освен това много норми, включително тези на територията или националността, не са приложими²². Но също така съществуват редица аргументи в подкрепа на твърдението, че зависимостта на международните организации от международното право е очевидна²³. Международните организации са създадени на основата на международното право, т.е. те не могат да стоят над него. Освен това, обикновено международните организации участват в създаването на нови международни актове като държави, което предполага, че могат да влияят върху създаването на международни норми и чрез съгласието си да се обвържат с него²⁴. Накрая международните организации са създадени по волята на държавите и е малко вероятно, че страните предоставят правомощия на определена организация да изпълнява функциите си по начин,

органи, които могат да действат независимо от това, дали страните членки изпълняват тези функции и предоставяне на правомощия/власт на организацията от страните членки да изпълнява тези функции. За подробности вж. ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, 1949 ICJ Reports 174, at 179; Tunkin, G. I. *Theory of International Law*, at 357 et seq.; Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law* (4th ed.) 2004, at §§1562 et seq.; Sands, P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, at 470 et seq.

²¹ Вж. Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law* (4th ed.) 2004, at §§1572 et seq.; Sands, P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, at 456 et seq.

²² За дискусия на тези аргументи вж. Dold, B. *Vertragliche und außervertragliche Verantwortlichkeit im Recht der internationalen Organisationen* (2006), at 53 et seq.; cf. also Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law*, at §§1572 et seq.

²³ Schermers, H. G./N. M. Blokker, *International Institutional Law*, at §1574; Tunkin, G. I. *The Legal Basis of International Organization Action*. 261–276, at 262.

²⁴ Вж. членството на ЕО в СТО и ролята ѝ в преговорите.

то са посочени в международното право? Умиротворителните сили, които действат под егидата на ООН, подвластни ли са на нормите на международното хуманитарно право и ако е така – как и от кого могат съответните нарушения на хуманитарното право да бъдат коригирани?

Целта на този доклад е да изследва правните проблеми, резултат от увеличаващата се дейност на международните организации. Първата част се занимава с въпроса дали и до каква степен международните организации са обвързани от и следва да уважават международното право, както и задълженията на страните членки, поети според международното право в частност. На второ място ще се разглежда въпрос, тясно свързан с първия, отнасящ се главно до каква степен международните организации са отговорни за нарушаването на международното право. Последната част ще бъде посветена на въпроса как такава отговорност би могла да бъде наложена на международните организации. Тези въпроси са твърде дискуссионни и намирането на задоволително разрешение е от изключителна важност за работата на международните организации.

II. До каква степен международните организации са обвързани от международното право?

1. Обвързани ли са изобщо международните организации от международното право?

Първият въпрос, с който започвам, е, дали и до каква степен международните организации са обвързани от международното право. Като се има предвид, че обикновено международните организации се смятат за субекти на международното право²⁰, съществува голям спор по въпроса дали и до каква

²⁰ Много основополагащи договори задължително предвиждат юридическата личност на международната организация (СТО, ЕО), но дори това да не е задължително извършено, юридическата личност се подразбира от характеристиките на организацията. Приложимите елементи включват договор за създаване, чрез който държавите членки създават организационна структура, която да изпълнява определени цели и функции, т.е. съществуването на

тар на ООН избива с документ, който цели приложението на международното хуманитарно право спрямо всички операции по поддържане на мира³⁰. Друг пример е Временната администрация на Обединените нации в Източен Тимор (UNTAET)³¹, която управлява областта между 1999 и 2002 г. Тази структура се задължава при изпълнение на своите функции да спазва международно признатите човешки права, а съответната регламентация съдържа препратка към основните споразумения на ООН за човешките права³². Интересен е въпросът, дали главният орган на Обединените нации, отговорен за поддържането на мира и сигурността, а именно Съветът за сигурност на ООН, е подвластен на международното право³³.

Известни учени като Келзен – 1950 г., и Фролайн – 2002 г.³⁴ считат, че Съветът за сигурност не е подвластен на международното право, когато действа по Глава VII, тъй като Съветът за сигурност е преди всичко политически орган и *„целта на принудителните мерки по член 39 е не да се поддържа или възстановява правото, а да се поддържа и възстановява мирът, което не е задължително да съответства на правото“*⁽¹⁾³⁵. Този аргумент е спорен по редица причини. Общоприето е, че международните организации са подвластни на международното право, и тъй като международните организации действат чрез своите органи, то от това се подразбира, че всички органи трябва да се съобразяват с тези задължения. Защо Съветът за сигурност на ООН трябва да е изключение, остава неясно.

³⁰ UN Secretary-General, Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.

³¹ За подробности вж. <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>.

³² UNTAET Special Representative of the Secretary-General, Regulation Nr 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, UNTAET/REG/1999/1, 27 November 1999, Section 2.

³³ Вж. дискусията на Reinisch, A. Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions – American Journal of International Lawq Nr 95, (2001) 851, at 855.

³⁴ J. A. Frowein/N. Krisch, "Introduction to Chapter VII and Artt 39. – In: Simma, B. /et.al. (eds.), The Charter of the United Nations. A Commentary 2002 701–806, at 711.

³⁵ Kelsen, H. The Law of the United Nations. 1950, at 294.

който е в противоречие със собствените им задължения към международното право²⁵.

Практиката на международните организации следва тази перспектива. Що се отнася до ЕС, общоприето е, че Общността е подвластна на международния закон²⁶. Член 300 (7) от Договора за създаване на Европейската общност гласи изрично, че международните споразумения, сключени от Общността, са в сила за всички нейни институции и за държавите членки²⁷. Още повече, че Европейският съд има юрисдикцията да преценява съответствието на правните актове на Европейската общност с международните правни задължения и е развил дългосрочна практика относно проверка законите на Общността и тяхната съвместимост с международното право²⁸.

Що се отнася до ООН, Международният съд посочва в свое съвещателно мнение (по повод *СЗО – Египетско споразумение*), че международните организации са подчинени на международното право и като такива са подвластни на всякакви задължения, наложени им от него²⁹. Практиката на Обединените нации следва този подход. През 1999 г. Главният секре-

²⁵ Вж. Европейски съд за правата на човека, *Matthews v. The United Kingdom*, 24833/94, 18 February 1999, at Paras. 32 et seq.

²⁶ Вж. само ECJ, *Joined Cases 21 to 24/72, International Fruit Company NV и други: Produktschap voor Groenten en Fruit*, 12 December 1972, 1972 *ECR* 1219, at Paras. 6 et seq.; ECJ, *Case 181/73, R. & V. Haegeman v Belgian State*, 30 April 1974, 1974 *ECR* 449, Para. 5; ECJ, *Case C-162/96, A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz*, 16 June 1998, 1998 *ECR* I-3655, Para. 45; Court of First Instance, *Случай T-115/94, Opel Austria GmbH v Council of the European Union*, 22 January 1997, 1997 *ECR* II-39, Paras. 77 et seq.

²⁷ За подробности вж. *Zagel, G. Art. 300 of the TEC on Agreements between the Community and One or More States or International Organisations*, in: *Smit, H. /et al. (eds.), Smit & Herzog on the Law of the European Union. 4 Volumes (loose-leaf) (2005-), Volume 4, at 401-40 et seq.*; *Eeckhout, P. External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations (2004)*, at 274 et seq.

²⁸ За информация относно юриспруденцията на Съда на ЕО вж. *Ott, A. Thirty Years of Case-Law of the European Court of Justice on International Law: A Pragmatic Approach towards its Integration.* – In: *V. Kronenberger (ed.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? 2001*, 95-140.

²⁹ ICJ, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion*, 20 December 1980, 1980 *ICJ Reports* 73, at 89 et seq.

Още повече, въпреки че Съветът за сигурност е несъмнено „политически орган“, изпълнението на неговите функции по Глава VII му позволява да съгласува политическите решения с правните задължения. Отговорността и функцията на Съвета за сигурност на ООН по Глава VII е на първо място да поддържа мира и сигурността. Решението, дали дадена ситуация е заплаха за мира по член 39 от Устава може да бъде подплатено с политически мотиви. Например, защитата на човешките права не е нито приоритет на Съвета за сигурност, нито Съветът за сигурност е задължен да квалифицира груби нарушения на човешките права като заплаха за мира и сигурността или да опазва горепосочените чрез военни и невоенни мерки.

Когато обаче Съветът за сигурност установи заплаха за мира и сигурността и предприеме съответните мерки по член 41 или 42 от Устава, които важат за всички държави членки на Обединените нации, няма причина той да не е подвластен на принципите за човешките права, които са част от основните принципи на международното право³⁶. Освен това, издигането на уважението към човешките права е една от предварително поставените цели на ООН³⁷, която не трябва да се пренебрегва и от Съвета за сигурност³⁸.

Примери, където Съветът за сигурност вече следва тези принципи, са при UNTAET – посочен по-горе³⁹, или правилата на Международния наказателен съд, които включват справедлив процес и процедурни права на обвинените, както са установени от международните документи за правата на човека. Област, където Съветът за сигурност е пренебрегнал задълженията за спазване правата на човека, са икономическите санкции⁴⁰. Например,

³⁶ По този въпрос вж. по-долу кои източници на международния закон имат отношение към международните организации.

³⁷ Чл. 1 (3) и чл. 55 от Устава на ООН.

³⁸ Чл. 24 (2) от Устава на ООН.

³⁹ Вж. по-горе бел. 32, както и резолюцията на Съвета за сигурност на ООН 1272 (1999) of 25 October 1999, Paras. 8, 10 и 15.

⁴⁰ Вж. Statute of the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY), приет на 25 May 1993, UNSC Res. 827 (1993), с поправките на интернет страницата <http://www.un.org/icty/legaldoc-e/index.htm>.

Съветът за сигурност отменя правото на обезщетение⁴¹, когато налага забрани за пътуване или замразява сметките на индивиди, като отнема правото на каквото и да било обжалване.

Интересно е, че Международният съд заявява, че Съветът за сигурност, независимо от това, че е политически орган, е обвързан от правилата на Организацията и международното право. Това е заявено от Международния съд още през 1950 г. в казуса по приемане на нови членове в ООН, където се декларира, че политическият характер на един орган не може да го лиши от съблюдаване на договорните клаузи, установени с Устава⁴². Това се потвърждава и от Международния трибунал за бивша Югославия (МТЮ) по делото *Тадич*, по което трибуналят трябва да отговаря на въпросите дали Съветът за сигурност има правомощия да установи МТЮ в съответствие с Глава VII от Устава на ООН. Трибуналят твърди, че всъщност Съветът за сигурност има обширни предоставени правомощия да се обърне към Глава VII, но че никакво тълкуване „*нито в съответствие с буквата, нито в съответствие с духа на Устава не възприема Съвета за сигурност* като *legibus solutus* (необвързан от закона)⁴³ и че Съветът за сигурност от своя страна е предмет на ограничения⁴³.

2. Кои източници на международното право имат отношение към международните организации?

Според Международния съд (*СЗО – Египетско споразумение*), международните организации са „*обвързани с всякакви задължения, отнасящи се към тях, съгласно основните разпоредби на международното право, съгласно вътрешните (учредителни) правила или международните договори, които*

⁴¹ Чл. 13 от Европейската конвенция за защита на човешките права и основни свободи с поправките от протокол No. 11, 11 May 1994, 33 ILM (1994) 943 (ETS No. 155), от датата на влизането му в сила 1 November 1998, 4 November 1950, 213 UNTS 221; Art. 2 (3) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 171.

⁴² ICJ, Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), 28 May 1948, 1948 ICJ Reports 57, at 64.

⁴³ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Prosecutor v. Tadic, Appeal on Jurisdiction, IT-94-2-AR72, 2 October 1995, at Para. 28.

са подписали. ⁴⁴ Това означава, че освен правилата на съответната организация, всички източници на международното право като цяло са приложими, когато международната организация извършва своята дейност⁴⁵.

Преди всичко вътрешното (за съответната организация) право ще бъде приложимо към дейността на международните организации. То се състои от „учредителните документи, решения и резолюции, приети в съответствие с тях и установената практика на организацията.“⁴⁶ Учредителните актове по своята същност представляват международен договор, следователно организацията трябва да преследва цел, която да е разрешена от международното право, а самият договор трябва да се прилага и тълкува съобразно международното право⁴⁷. Второстепенните правни актове трябва да са в съответствие с уставните принципи.⁴⁸

Освен учредителните документи и вътрешните решения и резолюции, всички източници на международното право са приложими към международните организации. Те могат да сключват международни договори в рамките на компетенциите, които са им предоставени и са обвързани от тези международни договори⁴⁹. Като примери могат да се посочат също така и договори, сключени от ООН с оглед установяване на местни администра-

⁴⁴ ICJ, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, 20 December 1980, 1980 ICJ Reports 73, at 89 et seq.

⁴⁵ Schermers, H. G. /N. M. Blokker, International Institutional Law, at §§1575 et seq.; Sands, P. /P. Klein, Bowett's Law of International Institutions, at 441 et seq.

⁴⁶ Вж. чл. 2 (1) (j) от Виенската конвенция за правото на договорите между страните и международните организации, 21 March 1986, A/CONF.129/15; вж. също Sands, P./P. Klein, Op. cit., at 442 et seq.; Schermersq H. G./N. M. Blokker, International Institutional Law, at §§1145 et seq. and §§ 1196 et seq.

⁴⁷ Виенската конвенция за правото на договорите 23 May 1969, 1155 UNTS 331 (VCLT), Чл. 5; вж. също и ICJ, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, 8 July 1996, 1996 ICJ Reports 66, at Para. 19; за правилата за интерпретация на договорите вж. Seidl-Hohenveldern, I./G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen (7th ed.) 2000, at 246 et seq.; Schermers, H. G. /N. M. Blokker, Op. cit., at §§ 1346 et seq.

⁴⁸ Schermers, H. G. /N. M. Blokker, Op. cit., at § 1196.

⁴⁹ Sands, P./P. Klein, Bowett's Law of International Institutions, at 457 et seq.

ции или операции за поддържане на мира⁵⁰. Освен това, все повече международните организации стават страни по многостранни договори, а и по договори на други международни организации. Водещ пример е Европейската общност/Европейският съюз,⁵¹ който не само, че е член на различни международни организации,⁵² но и е страна по редица международни договори⁵³.

Освен международните договори, сключени от международните организации, правилата на общото международно право са приложими и трябва да се спазват, когато международната организация извършва функциите си⁵⁴. Източниците, споменати в чл. 38 от Статута на Международния съд, най-вече обичайното международно право, и основните принципи на международното право са приложими, но също така и едностранни декларации, приети от международна организация, могат да имат обвързващо действие⁵⁵.

Разбира се, поради ограничената компетентност на международните организации, която се определя от специфичните им функции, и правомощията да се изпълняват тези функции, не всички норми на международното право ще бъдат приложими за всяка международна организация. Но в случай, че

⁵⁰ Cf. V. P. Nanda, *Accountability of International Organizations: Some Observations*, Nr 33, *Denver Journal of International Law and Policy* 2005, 379, at 380 et seq.

⁵¹ Сключването на международните договори се урежда в чл. 300 на Договора за създаване на Европейска общност, за подробности вж. Zagel, G. *Article 300 TEC за договорите между Общността и една или повече държави или международни организации* в Smit, H. et al. (eds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union. 4 Volumes (loose-leaf) (2005-), Volume 4, 401-1 – 401-51*.

⁵² Например Световната търговска организация (СТО), Организация на обединените нации по прехрана и земеделие.

⁵³ Например Конвенцията на ООН за предотвратяване на замърсяването на морската среда, 10 December 1982, 21 ILM (1982) 1261; Рамковата конвенция на ООН за климата, 9 May 1992, 31 ILM (1992) 849; Kyoto Protocol, 11 December 1997, 37 ILM (1998) 32.

⁵⁴ Schermers, H. G. /N. M. Blokker, *International Institutional Law* (4th ed.) (2004), at §§1335 et seq. and §§1575 et seq.; P. Sands/P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (5th ed.) (2001), at 458 et seq.

⁵⁵ Вж. ICJ, *Nuclear Tests Cases (Australia/New Zealand – France)*, 20 December 1974, 1974 ICJ Reports 252 et seq. and 456 et seq., at Para. 43 (Australia – France) and Para. 46 (New Zealand – France).

дейността на организацията се сблъсква със съществуващи задължения, произтичащи от общото международно право, те ще бъдат приложими. Важни примери са разпоредбите на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. (ВКПД), която урежда прилагането и тълкуването на учредителните договори на международните организации⁵⁶. В практиката на международните организации обикновено се вижда, че тези разпоредби са част от общото международно право и са приложими и извън държавите участници и ВКПД⁵⁷. От огромна важност са също и исковете за отговорност за нарушаване на международното право, които до голяма степен са основани на обичайното право и са приложими при определяне отговорността на международните организации за нарушаване на международното право⁵⁸.

3. Международноправни задължения на държавите членки

Един специфичен проблем поставя под въпрос практическото приложение най-вече това, дали международните организации са обвързани от международноправните задължения на техните страни членки. Благодарение на множеството дейности на международните организации правните задължения, произтичащи от членството на международните организации, могат да влязат в противоречие с други международноправни задължения на държавите членки. Проблемът може да се илюстрира чрез задълженията, утновени от международното право за защита на човешките права и международното хуманитарно право. Ако например Учредителният договор на Европейската общност нарушава индивидуални човешки пра-

⁵⁶ Вж. Виенската конвенция за правото на договорите, 23 May 1969, 1155 UNTS 331, чл. 5.

⁵⁷ ICJ, Случай, касаещ the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment, 25 September 1997, 1997 ICJ Reports 7, at Para. 46; ECJ, Case 104/81, Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., 26 October 1982, 1982 ECR 3641, at Para. 18.; ECJ, Case C-162/96, A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz, 16 June 1998, 1998 ECR I-3655, at Paras. 49 et seq.; WTO Appellate Body Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2 and WT/DS4, adopted on 20 May 1996, at 17.

⁵⁸ За подробности вж. по-долу.

ва, държавата членка ще изпадне в противоречива ситуация на конфликт между спазването на задълженията си, свързани с човешките права, и задълженията си по прилагането на правото на ЕО. Това е случаят с налагането на икономически санкции, главно замразяването на сметки: хората, преследвани заради тези санкции, нямат гарантирана никакви механизми, за да бъде защитено правото им на собственост, правото на справедлив процес и правото на правна помощ⁵⁹.

По правило международноправните задължения на страните членки се различават от международните задължения на международните организации, към които принадлежат. Това е отразено и в Чл. 34 и 35 от ВКПД. Следователно, тези задължения по принцип са неприложими към международните организации, ако самите те не се съгласят с тях. Това означава, че главно от страните членки зависи осигуряването дейността на международните организации и задълженията, произлизащи от тях, се придържат към собствените им международноправни задължения. Все пак съществуват някои методи, развити в практиката, които избягват подобни противоречия на задълженията и преодоляват правния вакуум между задълженията на държавите членки и задълженията на организацията.

Една от възможностите е международната организация да стане страна по съответното международно споразумение. Тази практика се използва често от Европейския съюз⁶⁰. Въпреки това има редица правни пречки към този подход. На първо място, причините дадена международна организация да

⁵⁹ Ситуацията стига до Европейския съд за човешки права, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*. Decision on the Merits, 45036/98, 30 June 2005; вж. също Court of First Instance, Случай T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, 21 September 2005, все още не е публикувано; Court of First Instance, Случай T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, 21 September 2005, все още не е публикувано; вж. също Bulterman, M. *Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities*. – *Leiden Journal of International Law*, Nr 19, 2006, 753.

⁶⁰ Cf. *supra* at FN 52 and 53.

се присъедини към международно споразумение са често пъти неясни. Пример е присъединяването на ЕО към Световната търговска организация, което в крайна сметка се тълкува като смесено споразумение, дължащо се на липсата на възможности от страна на ЕО⁶¹. Същото затруднение провокира Европейския съд през 1994 г. да вземе решение, гласящо, че ЕО не може да се присъедини към Европейската конвенция по правата на човека, изтъквайки като главен аргумент, че промяната на системата за защита на човешките права вътре в общността е въпрос от конституционен характер и регламентацията му надвишава възможностите на ЕО⁶². Друга практическа причина, която възпрепятства международните организации да стават част от международни споразумения, е фактът, че те се страхуват от недостъпните си възможности за изпълнение на задълженията, включени в съответното споразумение. В ООН този довод се изтъква при дискусията за присъединяване към Женевската конвенция от 1949 г. Възможността ООН да стане страна по Женевската конвенция е отхвърлена, тъй като редица от разпоредбите не могат да бъдат съблюдавани, а като пример е посочено упражняването на правораздавателна компетентност при нарушения на нормите на Женевската конвенция⁶³. Друга правна спънка е фактът, че в много случаи международните конвенции не предвиждат възможност за членство/присъединяване за организациите. Такъв е и случаят с Европейската конвенция по правата на човека, която предполага към нея да се присъединяват само държави. В случая с присъединяването

⁶¹ Вж. ECJ, Opinion 1/94, Competence of the Community to Conclude International Agreements Concerning Services and the Protection of Intellectual Property (WTO), 15 November 1994, 1994 ECR I-5267.

⁶² ECJ, Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), 28 March 1996, 1996 ECR I-1759, at Para. 32. Интересно е, че проектът за Европейска конституция позволява на Общността да се присъедини към Европейската конвенция за правата на човека. 14-тият Протокол дава възможност на международните организации да се присъединяват към Европейската конвенция за защита на човешките права. И двата инструмента разрешават съществуващите процедурни пречки, но все още не са влезли в сила.

⁶³ Вж. Schermers, H. G./N. M. Blokker, Op. cit., at §1577.

на Европейския съюз към горепосочената Конвенция, това би било възможно само при поправка на 14-и протокол, който все още не е в сила⁶⁴. Интересен е подходът, възприет от международната общност и продължен от ЕО относно Генералното споразумение за митата и търговията (ГАТТ) от 1947 г. Що се отнася до задълженията, наложени от ГАТТ през 1974 г. (страни по Споразумението са всички държави членки на ЕО, но не и самата Европейска общност като цяло), то от решение на Европейския съд⁶⁵ следва, че Общността като такава също е подвластна на клаузите на ГАТТ, ако упражнява компетенции по ДЕО, което преди е осъществявано от страните членки, но впоследствие се прехвърля на ЕО. С други думи Общността успява посредством членството на отделните държави членки, което е прието от всички страни на ГАТТ⁶⁶.

Отделно от присъединяването към договори, по които държавите членки вече са страни, друга възможност е тези задължения да са част от обичайното международно право, да представляват принципи на международното право или други перемпторни (императивни) норми на международното право, които като такива са в сила за международните организации. Въпреки това остава неясно кои точно норми имат качеството на императивни норми на международното право⁶⁷ – обичайното право или основните принципи на международното право⁶⁸.

⁶⁴ Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the Control System of the Convention, 13 May 2004, ETS No. 194, Art. 17.

⁶⁵ ECJ, Joined Cases 21 to 24/72, *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit*, 12 December 1972, 1972 ECR 1219.

⁶⁶ Frank, D. *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen*, 1999, at 143 et seq.

⁶⁷ За подробности вж. Hannikainen, L. *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law* (1988); Kadelbach, S. *Zwingendes Völkerrecht* (1992).

⁶⁸ Вж. Reinisch, A. *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*. – *American Journal of International Law*, 2001, 851, at 859 et seq.; for the qualification of human rights see Simma, B./P. Alston, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles*. – *Australian Yearbook of International Law*, Nr 12, (1992) 82.

Докато принципите на международното хуманитарно право, кодифицирани в Женевската конвенция от 1949 г., са общопризнати като обичайно международно право⁶⁹, то е неясно до каква степен детайлните правила, съдържащи се в Конвенцията, също имат това качество⁷⁰. Ситуацията се усложнява още повече, когато се стигне до човешките права. Позицията на някои автори, че Всеобщата декларация за правата на човека, а също и двата международни пакта представляват минимални международни стандарти, които трябва да се спазват от всички международни организации като част от обичайното международно право⁷¹, изглежда доста амбициозна. Индивидуалните права така, както са записани във Всеобщата декларация за правата на човека и пактовете на ООН, са общопризнати като обичайно международно право и се смята, че отразяват основни принципи на международното право. Въпреки това сферата за имплементиране на задълженията е доста неясна и оставя голям набор възможност за страните членки⁷². Във всеки случай някои елементи от задълженията относно човешките права като тези за неприкосновеност и недискриминация и др., както са дефинирани в коментара на Пакта на ООН за икономически, социални и културни права⁷³, са силни индикатори за обичайното международно право. Въпреки това, като се вземе под внимание Европейската конвенция за правата на човека, изследователят Франк е скептичен, че тяхното приложение може да се основава на обичайно международно право.⁷⁴ Европейският съд базира приложението

⁶⁹ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*. Merits, 27 June 1986, 1986 ICJ Reports 14, Para. 218.

⁷⁰ Вж. Schermers, H. G./N. M. Blokker, *Op. cit.*, at § 1577.

⁷¹ Sands, P./P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (5th ed.) (2001), at 458 et seq. за повече информация.

⁷² Вж. Zagel, G. *The WTO and Trade-Related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives*, 9 (2004) *Austrian Journal of Public International Law* (2006) 119 at 138 et seq. за повече информация.

⁷³ *Нап.* CESCR General Comment No. 15: the Right to Water, in UN, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, at 106 et seq., Para. 37.

⁷⁴ Frank, D. *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen* (1999), at 133 et seq.

на човешките права на основните принципи на международното право и разглежда правните актове на Общността въз основа на съгласуваността им с тези разпоредби⁷⁵.

Последната възможност международноправните задължения на страните членки да се превърнат в обвързващи за международните организации е чрез едностранни декларации. Предимството на едностранните декларации в сравнение със задълженията, произтичащи от обичайното международно право или основните принципи на правото, се състои в това, че препращането към международни споразумения прави определянето на съдържанието на задълженията по-лесно. Примери за подобен подход са Бюлетинът на главния секретар на ООН относно прилагането на международното хуманитарно право към силите на ООН⁷⁶ или многобройните декларации, в които Европейският съюз потвърждава отново, че се смята за подвластен на международното право по отношение на човешките права, в съответствие с общите за държавите членки конституционни традиции и така, както са отразени в Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г.⁷⁷ Що се отнася до настоящия момент, тези обвързвания са кодифицирани в Член 6 от Договора за Европейската общност.

Въпреки че всички организации подчертават, че приложението на разпоредбите относно човешките права се извършва „доброволно“ и не е следствие от задължения, произтичащи от общото международно право⁷⁸, възниква въпросът, дали подобна практика не поражда

⁷⁵ Вж. ECJ, Case 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, 14 May 1974, 1973 ECR 491, at Para. 13.

⁷⁶ UN Secretary-General, *Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*, ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.

⁷⁷ Първата декларация за основните права е приета от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия на 5 април 1977, OJ [1977] C 103/1; за повече документация по въпроса вж. Breitenmoser, S./B. Riemer / C. Seitz, *Praxis des Europarechts. Grundrechtsschutz*, 2006, at 197 et seq.

⁷⁸ Вж. за пример ECJ, *Случай C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Sylligon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, 18 June 1991, 1991 ECR I-02925, at Para. 41: За тази цел Съдът черпи вдъхновение от конституционните традиции, общи за страните членки, и от указанията, предоставени от

закономерни очаквания от международната общност, по-конкретно що се отнася до индивидите. В академични трудове се дискутира дали тези едностранни декларации наистина имат обвързващ ефект. Що се отнася до декларацията на генералния секретар на Обединените нации за прилагането на международното хуманитарно право към операциите по поддържане на мира, то някои автори твърдят, че на пръв поглед тя няма обвързващ ефект, тъй като генералният секретар няма компетентност да поема подобни задължения от името на организацията⁷⁹, докато други анализатори не виждат причина да не се прилагат правилата на едностранна декларация с обвързващ ефект и при международните организации⁸⁰.

Във връзка с първото твърдение, в своята практика Международният съд признава, че едностранните декларации могат да имат обвързващ ефект, тъй като изразяват волята (*good will*)⁸¹. Тъй като международните организации са обвързани от общите правни принципи, то принципите, отнасящи се до едностранните декларации на държавите, би трябвало също да са приложими и към едностранните декларации на международните организации и следователно действие на организацията, което нарушава подобна едностранна декларация, би могло да доведе до отговорност за съответната организация. Тъй като правилата относно органите на международните организации са формулирани доста общо, ако неин орган или служител действат самостоятелно⁸², няма пречка една такава едностранна декларация да няма обвързващ ефект за организацията, дори и генералният секретар на ООН да е превишил правомощията си.

международните договори за защита на човешките права, по които страните членки работят съвместно или на които са подписващи страни...“.

⁷⁹ Вж. Schermers, H. G./N. M. Blokker, *Op. cit.*, at § 1577.

⁸⁰ Вж. Sands, P./P. Klein, *Op. cit.*, at 459

⁸¹ Вж. ICJ, *Nuclear Tests Cases (Australia / New Zealand – France)*, 20 December 1974, 1974 *ICJ Reports* 252 et seq. and 456 et seq., at Paras. 43 et seq. (Australia – France) and Paras. 46 et seq. (New Zealand – France).

⁸² Вж. по-горе „Начин на действие, присъщ на международните организации“.

III. Отговорност на международните организации за нарушения на международноправни задължения

1. Носят ли отговорност международните организации?

Както беше посочено по-горе, международните организации са подчинени на международното право и са обвързани от него. Друг въпрос е отговорността на международните организации за нарушения на международното право, а именно дали съществува отговорност на международните организации, отделна от тази на техните държави членки; как може да бъде определена тази отговорност, какви са последствията ѝ, и как международните организации могат да бъдат подведени под отговорност.

Уредбата на международната отговорност е ограничена и дискуссионна. Това е отразено в близо петдесетгодишните усилия на Комисията по международно право (КМП) да изготви проект на конвенция за отговорността на държавите⁸³. По отношение на отговорността на международните организации има дори още по-малко източници, като се изключи проектът на конвенция за отговорността на държавите⁸⁴. Нуждата от ясни правила в тази област е потвърдена от факта, че през 2001 г. КМП започва да работи по проект на конвенция за отговорността на международните организации⁸⁵. Още повече, че Асоциацията по международно право и Институтът по международно право също се заемат с въпроса и публикуват необвързващи резолюции и препоръки⁸⁶. Тези документи се

⁸³ Вж. UN, Report of the International Law Commission, Fifty-Third Session, (2001), at 29 et seq., на <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>; the text of the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Draft Articles on State Responsibility) is contained in the Annex to UN General Assembly Resolution 56/83 of 12 December, 2001.

⁸⁴ Вж. чл. 57 of the Draft Articles on State Responsibility, UN General Assembly Resolution 56/83 of 12 December, 2001.

⁸⁵ За усилията на КМП от 2001 вж. ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и пета сесия, (2003), at 29 et seq., на <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/2003report.htm>.

⁸⁶ Institut de Droit International, Resolution on the Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organizations of

базират на обичайното международно право и основните му принципи, както са установени от международната практика⁸⁷, а също така дават и препоръки за разрешаването на въпроса за отговорността на международните организации.

Отговорността за нарушаване на международното право включва един от основните му принципи, който е възприет в много решения⁸⁸. Тъй като международните организации поради своята правна същност имат функционално ограничени права и задължения, а същевременно са обвързани от международното право – логично е, че те носят отговорност, ако нарушат международни задължения при упражняването на техните функции и правомощия⁸⁹.

Отговорността за нарушения на международното право се приема сериозно от международните организации. Например генералният секретар на ООН изтъква в доклад по повод операциите за поддържане на мира, че: *„отражението на отговорността на държавите е (приложимо и към международните организации) при наличие на вреди, причинени от нарушение на международно задължение, което се отнася за държавата (организацията) и поражда отговорност от страна на самата държава (или организация)“*⁹⁰. Подобна практика може да бъде открита в Европейския съюз. Според чл. 300 (7) от Договора за ЕО, Общността е об-

their Obligations toward Third Parties, 1 September 1995; International Law Association, Accountability of International Organizations. Final Report, 2004.

⁸⁷ Вж. Frank, D. Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen, 1999, at 110 et seq. за повече информация.

⁸⁸ Вж. Permanent Court of International Justice, Case Concerning the Factory at Chorzów. Decision on the Merits, 13 September 1928, 1928 PCIJ, Series A, No. 17 4, at 29; ICJ, The Corfu Channel Case. Merits, 9 April 1949, 1949 ICJ Reports 4, at 29; ICJ, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. Advisory Opinion, 29 April 1999, 1999 ICJ Reports 62, at Para. 66.

⁸⁹ Вж. Sands, P., P. Klein, Bowett's Law of International Institutions, at 519 et seq.; Frank, D. Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen, 1999, at 108 et seq.

⁹⁰ Вж. Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations, Report of the Secretary General, UNGA Doc. A/51/389, Para. 6.

вързана със задължения от международни договори и е отговорна на международно равнище в случай на неизпълнението им⁹¹.

Подробностите относно тази отговорност обаче са неясни. Като цяло принципите на отговорността на държавите ще бъдат приложими с необходимите промени и към международните организации.⁹² Това е отразено в Чл. 3 (1) от одобрения проект на конвенция за отговорността на международните организации, който доразвива текста на Чл. 1 от проекта за отговорността на държавите, че „за всяко *неправомерно действие на международната организация на международно равнище* тя може да бъде подведена под отговорност.“⁹³

2. Елементи на неправомерно действие на международните организации

Необходимите условия за неправомерно действие се съдържат в Чл. 3 (2) от проекта на конвенция за отговорността⁹⁴ на международните организации⁹⁵. Този член е създаден по-късно от Чл. 2 и 3 от проекта на конвенция за отговорността на държавите и представлява основен принцип на проекта. Според чл. 3 (2) от проекта неправомерното международно действие на международната организация предполага определен начин на действие от страна на международната организация и това действие трябва да включва нарушаване на международните задължения на тази организация. В случай, че и двете изисква-

⁹¹ Вж. случай C-327/91, French Republic v Commission of the European Communities, 9 August 1994, 1994 ECR I-3641, Para. 25.

⁹² Вж. МПК, First Report on Responsibility of International Organizations by Mr. Giorgio Gaia, Special Rapporteur, A/CN.4/532, 26 March 2003, at Paras. 35 et seq.; cf. also Schermers, H. G., N. M. Blokker, Op. cit., at §1583; Sands, P., P. Klein, Bowett's Law of International Institutions, at 519 et seq.

⁹³ Чл. 3 (1) от Проекта на конвенция за отговорност на международните организации, временно приет от Комисията (2006), ООН, Доклад на Комисията по международно право. Петдесет и осма сесия (2006), at 252 et seq.

⁹⁴ Вж. Коментар по чл. 3 от проекта на КМП за отговорността на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право. Петдесет и пета сесия, (2003), at 29 et seq., Para. 2.

⁹⁵ Вж. Permanent Court of International Justice, Phosphates in Morocco. Preliminary Objections, 14 June 1938, 1938 PCIJ. Series A/B, No. 74 10, at 28.

ния са изпълнени, отговорността на организацията е неизбежна последица, която възниква обективно⁹⁶.

*а. Начин на действие,
присъщ за международните организации*

Едно от необходимите условия за неправомерно международно действие е, че съществува погрешен начин на действие на организацията. Според чл. 4 (1) от проекта: „*поведението на орган или представител на международна организация при изпълнение на неговите функции, ще се счита за действие на тази организация съгласно международното право, независимо от това каква позиция органът или представителят заемат по отношение на организацията.*” Този начин на действие на международните организации е формулиран в широк смисъл, с цел да окаже защита на трети участници.

Първият елемент от начина на действие е да се изясни понятието „действие“. С увеличаването на дейността на международните организации става възможна широка гама от различни форми на поведение на международните организации. Един от типове поведение включва решения на международните организации, които са взети при изпълнение на техните правотворчески, изпълнителни и правораздавателни функции⁹⁷. В зависимост от обема на трансфер на компетенции към организацията тези решения могат да имат обвързващ ефект и за страните членки. Подобен пример са резолюциите на Съвета за сигурност на ООН или регламентите и директивите на ЕО⁹⁸. Такива решения могат да предизвикат сблъсък със задълженията на организацията според общото международно право или международноправните задължения на страните членки⁹⁹.

⁹⁶ Crawford, J. The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries, 2002, at 254.

⁹⁷ За тази дискусия вж. Sands, P., P. Klein, Op. cit., at 261 et seq.

⁹⁸ Чл. 25 and 48 от Устава на ООН, Чл. 249 от Договора за създаване на Европейска общност.

⁹⁹ Вж. случай C-162/96, A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz, 16 June 1998, 1998 ECR I-3655; ECJ, Случай C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and others, 30 July 1996, 1996 ECR I-3953; за повече проблеми в контекста на ико-

Друг тип поведение включва оперативни видове дейност като хуманитарна дейност, програми за развитие, операции по поддържане на мира¹⁰⁰, постконфликтно управление¹⁰¹ или създаване на трибунали¹⁰². Такива дейности се осъществяват от цивилни представители от името на организацията, външни експерти или от органи и служители на държавите, предоставени на разположение на организацията от държава или друга международна организация. Отново изпълнението на такива реални дейности може да има ефект върху страните членки, трети страни или индивиди и дори може да причини вреда. Като примери могат да се посочат различни нередности в бежанските лагери, които се приписват на отговарящата организация, щети, предизвикани от силите по поддържане на мира или от бомбардировки на НАТО¹⁰³.

Последният тип поведение се състои от административни функции, извършвани от цивилни лица или служители на организацията, което дава значителна реална власт на тези лица в еждневната им работа. Цивилни лица, които работят в секретариатите на международни организации, имат преимуществото често пъти да познават институцията по-добре от представителите на страните членки¹⁰⁴. Това означава, че въпреки формалната власт на последните да вземат решения, те имат значително влияние върху воденето на преговори, съветването на държавни представители или при подготовката на доклади и документи. По-конкретно: политическите инициативи и твърдения на по-важните административни служители имат огромно въздейст-

номическите санкции, вж. Zagel, G. Art. 301 TEC on Economic Sanctions, in H. Smit/et al. (eds.), Smit & Herzog on the Law of the European Union. 4 Volumes (loose-leaf) (2005-), Volume 4, 402-1 et seq.

¹⁰⁰ За подробности вж. Sands, P., P. Klein, Op. cit., at 50 et seq.

¹⁰¹ Ibidem, at 485.

¹⁰² Schermers, H. G., N. M. Blokker, Op. cit., at §942 et seq

¹⁰³ За примери вж. Vanda V. P. Nanda, "Accountability of International Organizations: Some Observations. – Denver Journal of International Law and Policy, Nr 33, 2005, 379, at 380 et seq.

¹⁰⁴ Seidl-Hohenveldern, I., G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen (7th ed.) (2000), at 124 et seq.; Schermers, H. G., N. M. Blokker, Op. cit., at §465.

вие върху изпълнението на страните членки¹⁰⁵. Като цяло административното поведение има значително влияние върху постиженията на международните организации.

Вторият елемент на поведение се състои в това, че действието трябва да се извършва от орган или представител на организацията. Органите на международната организация по принцип са обозначени в основополагащия договор¹⁰⁶. Терминът „агент“ (служител) според Международния съд се интерпретира в най-общия и широк смисъл и включва всяко лице, чрез което Организацията действа¹⁰⁷. Тази свободна интерпретация на термина „агент“ има функцията на универсална клауза и цели увеличаване протекцията на трети страни. Следователно не е от значение дали личността има официална позиция, дали му се плаща, или не, дали е назначен постоянно или временно. Решаващият фактор е, че личността е оторизирана от орган на организацията да изпълнява или да помага при изпълнението на функция на организацията¹⁰⁸. Това правило, утвърдено от Международния съд на ООН, по принцип се прилага към всички международни организации¹⁰⁹.

Широката интерпретация на термина „агент“ включва и органи или служители, които са напълно прикрепени към международна организация или държава, или друга организация, тъй

¹⁰⁵ Примерите са твърдения на Pascal Lamy, отнасящи се до преговорите за търговия, вж. http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_e.htm; или политически инициативи на Kofi Annan, отнасящи се до реформата на ООН, вж. <http://www.un.org/reform/>.

¹⁰⁶ Вж. чл.7 от Устава на ООН, чл. 7 от Договора за създаване на Европейска общност.

¹⁰⁷ ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, 1949 *ICJ Reports* 174, at 177.

¹⁰⁸ ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, 1949 *ICJ Reports* 174, at 177; cf. also ICJ, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunity of the United Nations*, Advisory Opinion, 1989 *ICJ Reports* 177, at Para. 47 et seq.; вж. също коментар към чл. 4 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 103 et seq., at Para. 5.

¹⁰⁹ Вж. Коментар по чл. 4 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 103 et seq., Para. 4.

като изходната институция не е запазила какъвто и да е контрол над прикрепения орган или агент¹¹⁰. Противно на това чл. 5 от проекта на документа за отговорността на международните организации регулира сфери на поведение, осъществявано от органи или агенти, които са на разположение на една международна организация, но са изпратени в друга държава или международна организация. В този случай изходната държава или международна организация запазва частичен контрол. Член 5 разширява атрибуцията на поведение на организацията, на чието разположение е органът или агентът, до такава степен, че организацията директно или косвено контролира поведението на съответния орган или агент¹¹¹. Това условие спомага за разширяване протекцията на трети страни. Пример са силите на ООН по поддържане на мира, за чиито действия ООН по принцип е отговорна, макар че изходната държава обикновено запазва дисциплинарни правомощия и юрисдикция над националния си контингент, което има последствия върху носенето на отговорност¹¹². Например ООН е подведена под отговорност за действия на силите по поддържане на мира в Конго или Кипър¹¹³.

Третият елемент на поведение се състои в това, че органът или агентът действат „при изпълняване на техните функции“¹¹⁴. Оттук следва, че органът или агентът предимно трябва да изпълнява функциите, които са му приписани. Това важи също така и за лица или групи от лица, които действат по инструк-

¹¹⁰ Коментар по чл. 5 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 109 et seq., Para. 1.

¹¹¹ Чл. 5 от проекта за конвенция за отговорност на международните организации и коментар по чл. 5, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 109 et seq., Paras. 3 et seq.

¹¹² Коментар по чл. 5 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 109 et seq., Paras. 5 et seq.

¹¹³ Schermers, H. G., N. M. Blokker, Op. cit., at §1583; Sands, P., P. Klein, Op. cit., at 520 et seq.

¹¹⁴ Чл. 4 (1) от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2006), at 103.

ции или контрол на международните организации¹¹⁵. Функциите се определят в зависимост от и в съответствие с правилата на организацията¹¹⁶. Това означава, че поведението не е присъщо, когато органът или агентът действат по своя воля¹¹⁷.

Една международна организация е отговорна и за действията на нейните органи или агенти, които надвишават правомощията си, а именно действия, които нарушават вътрешното право на организацията или надхвърлят компетентността, дадена на организацията¹¹⁸. Това е потвърдено и от международната юриспруденция¹¹⁹. Единственото изискване за е органът или агентът да действат „на добра воля“, което означава, че има тясна връзка между поведението, което надвишава дадените правомощия, и функцията на органа или агента¹²⁰. Следователно отново основният мотив е протекцията на добра воля у третите страни¹²¹.

Правилата за формулиране на поведение на международната организация са формулирани много обширно. Целта е защита на интересите и добра воля в третите страни, които вярват, че поведението се отнася към международната организация. Оттук следва, че всяко поведение, което е възможно според правилата на организацията, се приписва на организа-

¹¹⁵ Коментар по Чл. 4 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 103 et seq., Para. 9.

¹¹⁶ Чл. 4 (3) от проекта на конвенция за отговорност на международните организации и коментар, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 103 et seq., Paras. 9 et seq.

¹¹⁷ Коментар към чл. 4 от проекта на конвенция за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 103 et seq., at Para. 7

¹¹⁸ Например ICJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, 8 July 1996, 1996 *ICJ Reports* 66, at Para. 25.

¹¹⁹ ICJ, *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, 20 July 1962, 1962 *ICJ Reports* 151, at 168 et seq.

¹²⁰ Вж. текста на чл. 6 и коментара по чл. 6 от проекта за отговорност на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 115 et seq., Para. 4.

¹²¹ Вж. МКП, Втори доклад за отговорност на международните организации от Mr. Giorgio Gaia, *Special Rapporteur*, A/CN.4/541, 2 April 2004, Para. 53.

цията, ако се осъществява от органи или агенти на организацията, т.е. всяко лице или група от лица, чрез които действията организацията, и ако това поведение се осъществява при изпълнение на функциите на организацията, дори този орган или агент действа извън правомощията.

б. Нарушаване на международно задължение

Според чл. 8 от проекта на конвенцията за отговорност на международните организации нарушаване на международно задължение съществува, когато поведението на международната организация е в противоречие с това, което се изисква от организацията във връзка с това задължение. Това правило се прилага към оперативни дейности, както и към решения, приети от международни организации. Съдържанието на задълженията се определя от основните норми на международното право.

Поведението на международните организации трябва да е преди всичко в съответствие с вътрешните правила на организациите¹²². Това означава, че трябва да е съгласувано с процедурните правила, индивидуалните правила и да не надвишава правомощията, прехвърлени на организацията¹²³. Разделението на правителствените функции, както е предложено от Гайа¹²⁴, не е прието за международните организации, причината за което е, че видовете международни организации, функциите и правата, които са им делегирани, варират значително. Нарушаването на задълженията съгласно вътрешното право на организацията може да предизвика подвеждане под отговорност, по-конкретно в случаите на превишаване на правомощията, когато на пръв поглед действията ще бъдат валидни¹²⁵.

Приложими са също и всички източници на международно право извън рамките на съответната организация. Вреда и

¹²² Sands, P., P. Klein, Op. cit., at 292 et seq.

¹²³ Вж. Sands, P., P. Klein, Op. cit., at 292 et seq.

¹²⁴ МПК, Първи доклад за отговорността на международните организации от Mr. Giorgio Gaia, Special Rapporteur, A/CN.4/532, 26 March 2003, Para. 20 предлага категории на правителствените функции.

¹²⁵ За подробности вж. по-горе Crawford, J. The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries (2002), Art. 2, Paras. 9 and 10.

грешка обикновено не са неотменими елементи за съществуването на нарушение на международното право, освен ако не са изрично упоменати в главната норма¹²⁶. Поведението, представляващо нарушение на международно задължение, може да бъде действие или бездействие¹²⁷, в зависимост от това какво се изисква от нормата на международното право. Разпоредбата може също да предвижда избягване на определено поведение от организацията¹²⁸. Важното е, че правилото е в сила за организацията, когато се появи нарушение¹²⁹.

Днес ние сме очевидци на разширяващата се дейност и правомощия на международните организации. Това е необходимо с оглед постигането на техните цели и функции, за осъществяването на които е необходима обособеността им от държавите. Проблематичен обаче остава статутът на международните организации от гледна точка на отговорността при нарушаване на международноправни задължения. Общопризнато е, че международните организации са обвързани от международното право и са отговорни в случаи на неговото нарушаване. На лице е обаче липса на правни способности за привеждане в действие на тази отговорност. Докато системата на съдебен контрол е сравнително добре развита в рамките на Европейския съюз и предоставя възможности за защита дори на индивидите, правни средства в рамките на ООН и останалите международни

¹²⁶ Вж. Коментар по Чл. 3 от проекта за конвенция за отговорността на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и шеста сесия, (2004), at 45 et seq., Para. 4; вж. също Crawford, J. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries* (2002), Art. 2, Paras. 9 and 10.

¹²⁷ Вж. Чл. 3 (2); проект на конвенция за отговорността на международните организации, Коментар в глава III: Нарушение на международно задължение, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и седма сесия, (2005), at 86 et seq., Para. 2.

¹²⁸ Вж. Чл. 10 от проект на конвенция за отговорността на международните организации, ООН, Доклад на Комисията по международно право, Петдесет и седма сесия, (2005), at 91; за подробности вж. Crawford, J. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries*, 2002, чл. 14, ал. 14.

¹²⁹ Чл. 9 от проект на конвенция за отговорност на международните организации

организации на практика не съществуват. Тази ситуация до голяма степен намалява значимостта на организациите като равностоен партньор; партньор, който може да поема задължения и да носи отговорност, в системата на съвременните международни отношения. Създаването на механизми за реализиране на отговорността на международните организации е задача преди всичко на държавите, които имат интерес от увеличаващата си дейност на международните организации.