

ИРАКСКИЯТ КАЗУС И МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО

*Проф. доктор на юридическите науки
Владимир Котляр**

Целта на настоящата статия е да осветли някои чисто международно-правни въпроси, свързани с военното нападение на САЩ и Великобритания срещу Ирак през март 2003 г., без да се задълбочаваме в политическата страна на събитията около Ирак.

Първият въпрос, възникващ в тази връзка е: какъв правен феномен е войната в Ирак – агресия или неправомерна употреба на сила?

Нападението на САЩ и Великобритания бе, както е известно, окачествено от официалните органи на Русия по два начина. Министерството на външните работи на Русия, избягвайки употребата на термина “агресия”, го нарече “неправомерно използване на сила против териториалната неприкосновеност и политическа независимост на държава”, позовавайки се на факта, че съобразно Устава на ООН само Съветът за сигурност, а не отделни страни, имат компетентността да установят наличиостта на агресия.¹

В същото време Съветът на Федерацията в изявление от 26 март 2003 г. характеризира действията на Съединените щати като агресия.² Тази позиция се споделя и от Изпълнителния комитет на Руската Асоциация по международно право в декларация, приета веднага след нахлуването в Ирак. В нея се казва, че това нахлуване “може да бъде квалифицирано като въоръжена агресия” в съответствие с определението за агресия, прието от Общото събрание на ООН през 1974 г. в резолюция 3314. Така смята и американският юрист, бивш генерален прокурор на САЩ Р. Кларк.³

Гледната точка на Министерството на външните работи на Русия, основаваща се на буквалното тълкуване на чл. 39 от Устава на ООН, на пръв поглед е правилна. Действително, чл. 39 недвусмислено заявява, че “Съветът за сигурност определя наличието на каквато и да било заплаха за мира, нарушаване на мира или акт

на агресия и дава препоръки или решава какви мерки трябва да се предприемат... за поддържането или възстановяването на международния мир и сигурност.”

Но дали това означава, че до момента, когато Съветът за сигурност окачестви въоръжената намеса на една държава в работите на друга като агресия, държавите или обществените организации не могат, по собствена преценка и като се ръководят от прието от Общото събрание определение за агресия, да квалифицират съответните действия на подобна държава като агресия? Уверен съм, че те имат пълното право да постъпят по този начин, тъй като обратното просто би противоречило на здравия смисъл. Защото ако гореспоменатото буквално тълкуване на чл. 39 би било единствено възможно, тогава, първо, нито един постоянен член на Съвета за сигурност на ООН не би могъл да бъде окачествен като агресор, тъй като той би блокирал трайно приемането на съответно решение от Съвета; второ, тогава Общото събрание на ООН е полагало напразни усилия в течение на 10 години, работейки над определението на понятието “агресия”, тъй като ако единствено Съветът за сигурност може да реши кога е налице такава, няма да му е нужно ничие друго мнение или дефиниция, тъй като той сам винаги ще знае дали става дума за агресия или не; на трето място, за да вземе подобно решение Съветът за сигурност, съответните държави **трябва да решат този въпрос по някакъв начин сами за себе си**, за да дадат съответни указания за гласуване на своите представители в ООН. И в своите изказвания в Съвета, т.е. още преди той да е взел съответно решение, тези представители трябва да предложат от името на държавите си да квалифицират употребата на сила от една или друга страна като агресия или по някакъв друг начин.

От гореизложеното се подразбира, че в същност ключова теза в чл. 39 са не фразите, че Съветът за сигурност “определя наличието на ...акта на агресия”, а принципното положение, че той приема рекомендации или решения за действията, които следва да се предприемат”. С други думи, всяка държава или даже неправителствена или друга обществена организация могат сами за себе

си да решат, съответстват ли действията на едни или други държави на определението за агресия и даже да вземат решения за някакви стъпки **в своите двустранни отношения** с държавите агресори. Например, за предоставяне на военна или хуманитарна помощ на жертвата на агресията по молба на правителството ѝ или други от този род. Но само установяването на факта на агресията от Съвета за сигурност на ООН би имало глобални юридически последици, тъй като рекомендациите и решенията само на Съвета за сигурност имат задължителна сила за всички държави-членки на ООН.

Разбира се, в Министерството на външните работи на Русия са били наясно с това положение. Ето защо неговото изявление е имало предимно политически, а не юридически характер.

Вторият голям въпрос е дали нахлуването в Ирак е единична политическа грешка на американското правителство или прецедент за бъдещи подобни действия?

Както заяви президентът В. В. Путин в няколко свои изказвания след 20 март 2003 г., става дума за “голяма политическа грешка”. Но едновременно с това той подчерта, че нахлуването създаде “заплаха за разпадане на съществуващата система на международната сигурност”, че “световната общност се сблъсква с ... опасност от разклащане на основите на глобалната стабилност и международното право”. За първи път, след десетгодишно убеждаване от страна на руските медии на руската общественост, че “е напълно естествено “държавния суверенитет да ерозира в резултат на глобализацията, В. В. Путин подчерта запазващото се значение на суверенитета. При това той отбеляза, че замяната на международното право с юрмручното право “ще постави под въпрос един от базовите принципи на международното право – принципът на ненакърнимост на суверенитета на държавите”.⁴

Ако оставим настрана съображенията на “голямата политика” и наречем нещата с истинските им имена, то може да се каже, че непредизвиканото въоръжено нападение над Ирак, извършено от две страни, постоянни членки на Съвета за сигурност на ООН без одобрението на този орган на ООН, не е само акт на агресия,

но е сериозен удар по стабилитета на международните отношения и системата за международна сигурност, утвърдена с Устава на ООН, по сплотеността и ефективността на действията на антирерористичната коалиция, формирана след 11 септември 2001 г.

Нещо повече. Нахлуването в Ирак съвсем не е началото, и трябва да се опасяваме, далеч не е краят на политиката, която провежда Вашингтон след ликвидирването на СССР и която критикуваше В. Путин. Това е само поредният ѝ етап. Началото бе поставено през 1993 г., когато авиацията на САЩ и Великобритания започна да нанася удари по Ирак въз основа на собствено тълкуване на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН. Следващ етап бе нападението на НАТО срещу Югославия през 1999 г. Излиза, че войната в Ирак, започната през март 2003 г. е третият етап на тази политика.

Днешната администрация на САЩ по същество насочва развитието към подкопаване на Устава на ООН и основаващата се върху него система за сигурност, главна роля в която играят те самите. Вместо нея, на света се предлага нова система, в която именно САЩ и лоялните на Вашингтон държави съвместно ще играят ролята на световен полицаи, съдия и шеф на затвор. В това е и есенцията на новата “Стратегия за национална сигурност на САЩ”, публикувана от администрацията на Дж. Буш на 20 септември 2002 г. И, за съжаление, нападението на САЩ и Великобритания срещу Ирак може да се окаже само първият пример на реализацията на тази доктрина в живота, след който ще последват и други. Та нали още отсега във Вашингтон се раздават заплахи по адрес на поредните врагове – Иран, Сирия, Северна Корея.

Тази нова доктрина на Вашингтон, без да се отказва изцяло от принципите на ядреното възпиране от времената на “Студената война”, по същество провъзгласява “война с тероризма”⁵ в целия свят като постоянна политика на САЩ. Тя въвежда в употреба термина “въоръжена намеса с отбранителна цел” и явно утвърждава някакво право на САЩ да осъществяват такава намеса, без да се съобразяват с мнението на Съвета за сигурност, ако той не проявява готовност да подкрепи Съединените щати. Нещо повече, тя говори за правото на САЩ да нанасят **превантивни**

удари, пак в името на същите тези отбранителни цели – по всички онези, които САЩ смятат за терористи, притежаващи (или стремящи се да притежават) химическо, биологическо или ядрено оръжие, което, по мнението на Вашингтон, може да бъде употребено против Америка или приятелски на нея държави.⁶

Цитирам новата доктрина: “Като се ръководи от здравия смисъл и интересите на самоотбраната, Америка ще взема мерки против такива възникващи заплахи (от страна на терористите – бел. авт.) още преди те да са получили завършен вид...или да са доближили границите ни...И макар че САЩ винаги ще се стремят да получат подкрепата на международната общност, ние без всякакво колебание ще действаме на своя отговорност и риск, ако това се наложи, осъществявайки правото си на самоотбрана, като предприемем срещу терористите превантивни мерки, за да им попречим да причинят щети на нашата страна и народ, като лишаваме и в бъдеще терористите от финансиране, подкрепа и убежище, като убеждаваме или принуждаваме за тази цел съответните страни да признаят своите суверенни задължения и отговорности”. В това е същината на юмручното право, за което говори президентът В. В. Путин.

Новата доктрина съзира особена опасност за САЩ в съществуването на т. нар. “държави извън закона”, лансирайки някакви теоретически критерии за вкарване на едни или други страни в тази категория. Наборът от тези критерии включва “лошо отношение към собствения народ”, “неуважение към международното право, “решимост да се придобие оръжие за масово унищожение” с цел заплаха или нападение, “подкрепа за тероризма” и, накрая, игнориране на “основните човешки ценности, ненавист към САЩ и всичко, което те защитават”.

Голяма част обаче от тези признаци на “държавите извън закона” могат да се констатират при голям брой държави. И тъй като новата доктрина в обем над 30 страници, споменава ООН само два пъти, а прерогативите на нейния Съвет за сигурност не са споменати изобщо, то се налага изводът, че именно САЩ ще определят, коя държава е “извън закона”, коя се стреми да придобие оръжие за масово унищожение с отбранителни цели, а коя – с настъ-

пателни, и т.н. А тъй като Вашингтон явно предпочита силовите методи и действия, заобикаляйки Съвета за сигурност, то той лишава тези държави от надежда за защита и подкрепа от страна на ООН. По този начин той сам ги тласка към притежаване на единственото оръжие, което може да възпре САЩ – оръжието за масово унищожение. В крайна сметка, както ясно показват опитите за американски натиск над Корейската народнодемократична република, САЩ, стремейки се да ограничат разпространението на това оръжие чрез едностранен силов натиск, постигат точно обратния резултат.

Усещайки, очевидно, известна слабост в аргументацията си в полза на първия удар, авторите на новата доктрина се опитват да обосноват правото на САЩ на такъв удар с позоваване на традицията. Според тях, в течение на векове международното право уж оправдава такива действия на държавите при възникване на “непредотвратима заплаха” за тях – като например “очевидна мобилизация на армията, авиацията и флота с цел подготовка за нападение”. Но истината е, че ако отново прелистим единственото меродавно определение за агресията, ще се убедим, че международното право съвсем не разглежда подобни признаци на “непредотвратима заплаха” като агресия и не ги смята за основание за въоръжени, още повече превантивни военни действия.

Не помага и опитът да се обоснове в новата доктрина такова “право на САЩ”, подобно на правото на държавите на самоотбрана, заложено в Устава на ООН. Чл. 51 от Устава дава на страните право на въоръжени действия с цел самоотбрана без предварителна санкция на Съвета за сигурност само в случай на въоръжено нападение срещу тях от страна на други държави. А чл. 2 от определението на агресията безусловно приема като главен признак на агресията именно факта на първо осъществяване на въоръжено нападение, а не някакви намерения да се извърши подобно нападение, наличието на достатъчен военен потенциал за осъществяването му, или “непредотвратима заплаха”, още повече, както се говори в самата доктрина, “съществува известна неопределеност относно времето и мястото на нападение на врага”.

Предизвикват големи съмнения и ред други нововъведения на САЩ в международното право в ситуацията около Ирак. Както е известно, първоначален претекст за нахлуване в Ирак бе съществуването на запаси от оръжие за масово унищожение. Когато инспекторите на ООН не намериха в Ирак доказателства за такова оръжие, Вашингтон заяви, че виждате ли, не инспекторите, а самият Ирак трябва да докаже, че е невинен. А това, както съвършено правилно отбеляза професор Ю. Колосов⁷, противоречи на презумпцията за невинност, свято спазвана във вътрешното право на самите Съединени щати. Предизвикват недоумение и изявленията на министъра на отбраната и на командването на американските войски след започналата вълна от мародерство и явно неадекватната реакция на окупаторите, че уж тези войски са в Ирак с цел да воюват, а не да изпълняват полицейски функции. А добре е известно, че международното хуманитарно право (и по-специално чл. XLIII от Приложението към Хагската конвенция от 1907 г. за законите и обичаите на сухопътната война) възлага именно на окупационните власти задължението да гарантират обществения ред и да организират снабдяването на гражданското население в завоюваната или окупирана страна.

Във Вашингтон, както е известно, е налице най-високата концентрация от юристи с достатъчно висока квалификация на глава от населението. Резонно е, че там би трябвало да разбират, че новата доктрина кардинално се разминава с международното право. Но това разбиране става причина по-скоро за сигнали, че не доктрината, а международното право трябва час по скоро да се коригира, за да съответства на американската политика.

Така например проф. Майкъл Гленън от Флетчърския факултет по международно право и дипломатия в Университета Тафтс, подготвящ кадри за Държавния департамент на САЩ, публикува статия, озаглавена “Защо претърпя неуспех Съветът за сигурност”. Тя е поместена в списанието “Форейн Афеърс”⁸ и започва с интересна отправна точка: с превръщането на САЩ в единствена свърхдържава и с утвърждаването на монополярната структура на света по американски образец “историческият стремеж да се под-

чини използването на сила на върховенството на правото окончателно се е провалил”. Ако, разсъждава Гленън, след 1945 г. имаше много случаи на употреба на сила в противоречие с Устава на ООН, който разрешава такава употреба само в случай на самоотбрана или по решение на Съвета за сигурност, то това значи, че “споменатата правна норма се е превърнала в къс хартия, не задължаваща никого”, а нарушението и днес може да се разглежда като обичай, създаващ нова норма в замяна на остарелите договорни изисквания”. Значи, стига до заключение той, днес липсват действащи правни норми, забраняващи на Вашингтон да започне война по собствено усмотрение, без санкция на Съвета за сигурност, тъй като сегашното съотношение на силите в света поощрява Вашингтон да действа без да се съобразява с ООН. Така САЩ нямат намерение да се подчиняват на каквито и да било ограничения в своята политика от страна на други държави или международни организации, включително и НАТО.

Наред с това той обявява за остарели и принципите на суверенното равенство (но не и върховенството на държавния суверенитет, който, по негово мнение и дава право на САЩ да действат по собствено усмотрение, пренебрегвайки Устава на ООН). Остарял също така е принципът за незаконност на използването на войната като инструмент на държавната политика, доколкото “използването на сила по отношение на многобройните тирани от Милошевич до Хитлер е далеч по-ефикасно, отколкото дипломатията”. Поради което, според него, не е разумно да се обвиняват САЩ в отслабване на ООН и Съвета за сигурност – касае се не за правен, а за геополитически проблем: просто се е изменило съотношението на силите в света в полза на Съединените щати. И днес, според Гленън, международното право трябва да бъде приспособено към новите реалности: неговите “норми трябва да произтичат от практическите действия на държавите, а не от това, по какъв начин би следвало те да се държат”.

Тези сигнали следва да бъдат приемани сериозно и светът да има готовност САЩ, Великобритания или други най-лоялни към Вашингтон страни да внесат въпроса за съответни промени в

международното право в близките години, а даже и месеци.

Подобна готовност е нужна, още повече в нашите собствени руски медии се раздават призови към ревизия на международното право с цел то да се приспособи към новата доктрина за превантивната война на САЩ. По-специално, достатъчно известният политолог Глеб Павловски поставя въпроса: “Има ли право нацията да реши: на моя територия война няма да има, и за тази цел трябва да се бия на чужда територия, ако е необходимо – в превантивен порядък?” И си отговаря: Безспорно, да. Това е правилен, но съвършено неруски подход към войната”, добавяйки, че по тази причина Русия, трябва, виждате ли, да бъде излекувана от “страха към превантивните и ограничени войни”.⁹

Американският директор на руските и азиатски програми към Центъра за отбранителна информация на САЩ в своята статия във вестник “Независимая газета”, проникната от доста настъпателен тон, пише, че тъй като Русия не подкрепила авангардисткия подход на САЩ към развитието на международното право, вълпътен в иракската инвазия, то тя се е превърнала в “безполезна за Вашингтон страна”, не притежаваща интелектуален потенциал за адекватен анализ на световната ситуация”. Оказва се, че не САЩ, а “дълбоко погрешната позиция на Русия” и “просто недопустимото ниво на импровизация” в нейната политика по въпроса за Ирак са допринесли за падането на престижа на ООН, Съвета за сигурност, ЕС и НАТО.¹⁰

Разбира се, в нашите медии могат да се видят и пограмотни и балансирани коментари ¹¹, но би било добре да насочим вниманието си към факта, че гореизложената проамериканска линия се лансира в руските средства за информация все по-активно.

Третият въпрос – остаряло ли е международното право? Трябва ли нещо да се промени в Устава на ООН и какво именно?

Означава ли казаното по-горе, че Вашингтон е тотално неправ? Не, трябва да се каже, че сами по себе си задачите за активизиране на борбата на международната общност с тероризма и ук-

репването на режима за неразпространяване на оръжието за масово унищожение с цел да не попадне то в ръцете на терористи, са поставени в новата доктрина на Вашингтон съвършено правилно. Юристите от САЩ и ред западноевропейски страни също така справедливо обръщат внимание на факта, че днешните методи на работа на Съвета за сигурност често не са съобразени с потребността от оперативно и конфиденциално вземане на решения с оглед да се предотврати употребата на такова оръжие от страна на терористите. Но новата доктрина е опасна най-вече с това, че тя предполага възможност от вземане на всички решения от самите САЩ в едностранен порядък, без всякакво участие на Съвета за сигурност на ООН. Освен това, тя дава предпочитание на методите на силовия натиск и въоръжената намеса, а не на политическо-дипломатическите методи. Това буди безпокойство в международната общност, тъй като създава съвсем реална заплаха от злоупотреба на Вашингтон със своето безпрецедентно военно превъзходство. Нахлуването на армиите на САЩ и Великобритания в Ирак само засилва тези безпокойства.

По такъв начин, провъзгласявайки съвършено правилни цели, които намират широка подкрепа сред международната общност, САЩ избират незаконни методи за тяхното постигане, които вече не намират такава подкрепа. Всъщност, решаването на задачите, правилно поставени от Вашингтон, трябва да се търсят в рамките на съществуващата система на международна сигурност.

Каква би могла да бъде позицията на Русия в тази дискусия по повод на измененията в Устава на ООН, вече започнала на Запад (по-специално, във Фонд Карнеги вече се разработват идеи по този повод за Държавния департамент на САЩ)?

Струва ни се, че сърцевината на системата за международната сигурност, закрепена в Устава – положенията за прерогативите на Съвета за сигурност – нашата страна трябва да защитава безкомпромисно. В същото време в статута на Съвета очевидно трябва да се внесат някои изменения, свързани с появата на нови опасности и преди всичко опасността от международния тероризъм.

Едва ли следва да се отлага за в бъдеще едно неголямо увеличаване на състава на Съвета за сигурност и още по-ограничено разширяване на броя на постоянните му членове. Имайки зад гърба си от 5-годишен стаж като секретар на Шестия (Юридическия комитет) на Общото събрание на ООН, познавам достатъчно добре и доскоро сам споделях съмненията на много руски юристи дали трябва да променяме Устава на ООН. Но след като СССР изчезна от картата ние отчетливо виждаме все по-засилващата се тенденция на САЩ и техните най-близки съюзници да заобикалят Съвета за сигурност, в който Русия все още запазва ключова роля. И тази линия противоречи на руските интереси. За съжаление, съвременна Русия – това далече не е Съветския съюз от гледна точка на международно влияние, а по-нататъшните тенденции САЩ да игнорират Съвета за сигурност при запазващата се икономическа и военно-политическа слабост на Русия още повече ще ограничи нейните възможности да влияе на световните събития. По такъв начин, в наш интерес е да бъде заздравена ролята на Съвета за сигурност, а ограниченото увеличаване на неговия състав и незначителното увеличаване на броя на постоянните му членки ще укрепи международната му опора и авторитет.

Струва ни се, по-нататък, че трябва да се внесат промени и в правилата за прилагане правото на вето. По-добре би било, например, вето да влезе в сила само при единно мнение на двама или трима постоянни членове на Съвета, а не по волята на един, както бе досега.¹² Нужно е и този постоянен член на Съвета, действията на когото са предмет на обсъждане, да не участва в гласуването. Това ще затрудни опитите да се блокира работата на Съвета и да се заобикалят решенията му.

По-нататък. Днес не само западните, но и руските експерти не изключват необходимост от превантивни военни действия за предотвратяване, например, на широкомащабни операции на международни терористични организации. Но те трябва да се осъществяват в рамките на международното право. Ето защо изглежда необходимо да се коригира чл. 51 на Устава, като се въведе в него

понятието “превантивна военна операция със санкцията на Съвета за сигурност с цел предотвратяване на терористични актове”, с необходимите ограничителни критерии. Целесъобразно е също така да се разработи нова процедура за вземане на решения от Съвета за сигурност за особено срочни и конфиденциални случаи за провеждане на превантивни военни операции от такъв тип. В този случай Съветът би могъл, например, да взема решения в съкратен състав – с участието на петте постоянни члена и председателя, като бъде поканен Генералният секретар на ООН и председателя на Общото събрание. Първата крачка в тази посока бе вече направена през декември 2002 г., когато международната общност фактически се съгласи пълният текст на отчета на иракското правителство пред Съвета за сигурност да бъде разпространен само сред постоянните членове с оглед запазване на конфиденциалност.

Освен това, трябва веднъж и завинаги да бъде утвърдено положението, че резолюциите на Съвета за сигурност могат да се интерпретират само от Съвета като цяло, а не от отделни негови членове, особено когато трябва да се установи допускат ли съответната резолюция употреба на сила. Тогава няма да има дискусии дали приетите по-рано резолюции на Съвета за сигурност за Ирак разрешават бомбардировки или пълномащабна война срещу страната, а също така кои нарушения на резолюциите са съществени (material breach), а кои не са такива.

Това би позволило на международната общност в рамките на международното право ефективно и оперативно да се бори както с традиционните, така и с новите заплахи за сигурността на държавите. Едновременно с това би се създавала гаранция, че постоянните членки на Съвета за сигурност не биха могли да злоупотребяват с правото на вето, а най-могъщите във военно отношение държави няма да могат да се позовават на авторитета на ООН за постигане на своите егоистични цели.

БЕЛЕЖКИ

*Настоящата статия се препечатва от “Росийский ежегодник международного права 2003 г. в съответствие с Договор за сътрудничество

между Правно-историческия факултет на Югозападния университет и Юридическия факултет на Санкт-Петербургския държавен университет.

¹ Вж. Известия, 22 марта 2003.

² Вж. Известия, 27 марта 2003.

³ Вж. Известия, 24 апреля 2003.

⁴ Независимая газета 21-22 марта 2003; Независимое военное обозрение № 12 2003.

⁵ Трябва да се каже, че самият термин “война с тероризма” е по-скоро пропагандистки, а не юридически. Той смесва в едно борбата против дейността на различните терористични организации и войната против държавите, които ги укриват или подпомагат. Всъщност тероризмът е определен метод за провеждане на военни операции, затова едва ли е правилно да се говори за водене на война срещу метод или тактика.

⁶ Тук и по-нататък вж. “Стратегии на САЩ в областта на националната сигурност”, цит. по вестника на ИТАР-ТАСС “Компас” № 14, 10 октябрия 2002 с. 3-35.

⁷ Независимая газета, 24 декабря 2002.

⁸ Вж. Glennon, M. Why the Security Council Failed, Foreign Affairs No 3, 2003 p. 16-35.

⁹ Павловский, Г. Путин у нас один, Консерватор 23-29 мая 2003.

¹⁰ Вж. Злобин Н. Вместо дружбы – сплошное раздражение При-