

以美国为首的北约 粗暴践踏国际法

刘楠来

【内容提要】 北约对南联盟和中国驻南使馆的袭击,全面地、大规模地破坏了国际法。当代国际法面临着第一、第二次世界大战以来的第三次危机。北约东扩,特别是美国称霸世界的战略,必定要突破现存的国际法。国际法不断遭到破坏,是今后相当长一段时期内国际关系中需要注意警惕的现象。

【关键词】 南联盟 北约 国际法

【作者简介】 刘楠来,1933年生,中国社会科学院法学研究所研究员、法学博士。(北京 邮编:100720)

1999年3月24日,以美国为首的北约集团在以武力威胁、逼迫南联盟接受所谓朗布依埃协议未果以后,图穷匕见,以“人道主义干涉”为幌子,使用导弹和飞机对这一主权国家发动了武力攻击。起初,轰炸只是限于军事目标;但是,时隔不久,随着北约领导人因南联盟不屈而日益狂躁,导弹和炸弹就越来越频繁地投向了桥梁、工厂、电视台等国际法禁止攻击的民用设施,精确制导的炸弹也越来越多地飞向手无寸铁的、受到国际法保护的平民。为了增强杀伤力,北约还使用了为国际法所禁止的集束炸弹。在这不分青红皂白的狂轰滥炸下,一千余平民死亡,五千余人受伤,七八十万难民流离失所,无数公、私财产遭到损毁。以保护人权为名的“人道主义行动”,成了灭绝人性的人道主义大灾难。5月8日,美国的B-2隐形轰炸机,根据美国空中作战司令部的“特别指令”,又悍然对悬挂着中华人民共和国国旗和国徽的中国驻南大使馆进行了野蛮袭击,摧毁了馆舍,杀害了三名中国新闻工作者,并使包括外交代表在内的二十余名使馆人员受了伤。北约的这一系列暴行是对人类良知的亵渎,理性的反动,也是对当代国际法的粗暴践踏。

北约对国际法的破坏是全面的、大规模的,主要有以下表现:

国家主权原则是当代国际法的基础。联合国宪章和联合国大会1970年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》,都把这一原则列于各国际法原则之首,要求所有国家在其相互关系中互相尊重主权、领土完整和政治独立。南联盟是一主权国家,它的主权、领土完整和政治独立理应得到包括北约各国在内的所有国家的尊重。北约强迫南联盟接受朗布依埃协议于前,侵入其领空进行导弹和炸弹空袭于后,严重地破坏了南联盟的主权、领土完整和政治独立。中华人民共和国驻南大使和使馆是中国派驻南联盟的外交代表和机关,在驻在国代表中国办理外交事务,体现了中国主权。北约对中国使馆进行袭击,粗暴地侵犯了中国的主权,这些行为都是对国家主权原则的严重侵犯。

基于国家主权平等原则和在国家间建立友好关系的原则,联合国宪章明确要求“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力”,它们“应以和平方法解决其国际争端”。这就是举世公认的“不使用武力或武力威

胁”和“和平解决国际争端”两项国际法基本原则。北约以空中打击相威胁,强迫南联盟接受它的解决科索沃问题的方案,在遭到拒绝以后,又将威胁付诸行动,对它进行空袭,完全违反了这两项国际法基本原则。

不干涉别国内政原则,是源于国家主权原则的另一项重要的国际法基本原则。联合国宪章和国际法原则宣言均对此有明确规定。科索沃问题,主要是南联盟国内部分阿尔巴尼亚族人图谋独立,分裂国家的问题,本质上是南联盟的国内事务,应由该国人民和政府自己处理。除非事态发展危及国际和平与安全,需要联合国安理会采取行动进行干预外,无论联合国或任何其他国家都无权进行干涉。北约未经安理会的授权,也没有得到南联盟的邀请,强力干涉科索沃问题,是对不干涉别国内政原则的粗暴侵犯。

1928年巴黎非战公约禁止将战争作为推行国家政策的工具,在国际法历史上第一次宣布战争为非法行为。二次世界大战以后,战胜国组织的纽伦堡军事法庭和东京远东军事法庭对德国和日本战犯策划和进行战争活动进行了严正审判,判定他们犯有侵略罪并判处了刑罚。联合国宪章没有关于战争的规定;但是,它明确地把“制止侵略行为或其他和平之破坏”列为联合国的宗旨之一,并作为原则,要求各会员国以和平方法解决其国际争端,在其国际关系上不得使用武力或威胁。为了制止侵略并对潜在的侵略者加以威慑,联合国大会于1974年12月14日通过“关于侵略定义的决议”,宣布“一个国家使用武力侵犯另一个国家的主权、领土完整或政治独立”就是侵略,“侵略战争是破坏国际和平的罪行”,“侵略行为引起国际责任”。以美国为首的北约对南联盟进行武力攻击,破坏了和平,违犯了国际法禁止战争,禁止侵略的规定,构成了侵略罪,策划者和执行人员对此应负担刑事责任。

自上世纪末以来,为了减轻战争的残酷性和保护平民不受战争祸害,国际社会已经形成一系列旨在限制战争手段和方法的国际法规则,它们集中体现在1899年和1907年海牙公约所构成的“海牙体系”以及1949年四个日内瓦公约和1977年两个附加议定书所构成的“日内瓦体系”中。这些规则统称为战争法规,其主要内容是确定了在武装冲突中应将战斗员和非战斗员、军事目标和非军事目标区分开来的区别原则,禁止对平民和民用设施进行不分青红皂白的狂轰滥炸;同时,还规定禁止使用可能造成极大痛苦的武器和战

争手段。纽伦堡审判和东京审判将违反战争法规的行为认定为战争罪,并以此罪名对德、日战争罪犯判处了刑罚。战争行动中,带有灭种性质的行为或其他严重违反人权和非人道行为还被认为是反人类罪。无论是战争罪和反人类罪,都是国际法上应受惩罚的国际犯罪。以美国为首的北约使用包括集束炸弹在内的种种武器,对南联盟的平民和民用设施,以及中国驻南使馆进行狂轰滥炸,造成了大量平民死伤和数十万流离失所的难民,无数民用设施被毁,严重地违犯了战争法规,构成了战争罪和反人类罪。

联合国宪章规定,只有安全理事会就危及国际和平与安全的情势决定采取行动;未经安理会的授权,任何国家或国家集团都没有权利对一个主权国家采取这类行动。即使一个国家在行使单独的或集体的自卫,它也必须就已采取的行动立即报告安理会。《宪章》没有排除区域性组织或使用区域办法处理有关国际和平与安全事务的可能性;但是,任何这样的行动,也必须得到安理会的授权;而且,应当以“与联合国的宗旨和原则相符者为限”。北约对南联盟动武,事先没有安理会的授权,事后拒不向安理会报告,且其所采取的行动完全违背了联合国的宗旨和原则,因此,违犯了联合国宪章,完全是非法的。

此外,以美国为首的北约对中国驻南使馆的袭击,还违犯了国际上早已形成的有关保护外交代表和使、领馆的国际法规则。国际习惯法和1961年维也纳外交关系公约均规定,一国派驻他国的大使和其他外交代表享有人身不可侵犯权,使馆馆舍和大使官邸也都不得侵犯。按照联合国1973年关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表罪行公约的规定,对使馆馆舍、外交代表及其家属的暴力行为,被认为是国内法上的罪行,应当加以惩处。北约使用导弹轰炸我驻南使馆,炸死、炸伤包括外交代表及其家属在内的二十余位使馆人员,严重地违犯了外交关系法,并且构成了犯罪。

以上情况表明,北约对国际法的践踏达到了肆无忌惮的程度。它不只是违犯了某项国际法原则或规则,而是从国际法的基础、国际法的基本原则到一些具体规则,从平时国际法到战时国际法,全面地、大规模地违犯了国际法,其规模之大、范围之广、情节之恶劣、后果之严重,在国际关系史上是罕见的。国际法面临着第一、第二次世界大战造成国际法危机以来的第三

次危机。

还有必要指出,北约国家为掩饰其进攻南联盟的非法性而制造的一个“理论根据”,也是违反国际法的。这就是所谓的“人权高于主权”论。它们声称,由于联合国宪章将促进人权规定为联合国的宗旨和原则,联合国会员国承担有促进和保护人权的义务;因此,人权已不再是一个国家的国内管辖事项,而成了国际社会合法关心的问题。这样,在一个国家侵犯人权的情况下,国际社会就有权加以干预,而被干预的国家不能因享有主权而反对外来的干预。这是一个似是而非的理论,它直接否定主权原则而具有极大的破坏性。实际上,这一理论是完全错误的,既违反了国际法的一般理论,也与国际人权法的实践相悖。确实,联合国宪章规定了促进人权的宗旨和原则,因此,人权已经成了人们普遍关心的问题,但是,这并不意味着人权已不再是一国的国内管辖事项,对人权问题不再适用不干涉内政原则了。如上所述,主权原则是国际法的基础,是最重要的国际法基本原则,它贯穿于国际法的一切领域;毫无疑问,也适用于国际人权法领域。作为国际人权法主要渊源的《国际人权公约》中,有许多规定都体现了国家主权原则,而反对一个国家任意干涉另一国家国内的人权事务。《公民权利和政治权利国际公约》第41条的规定,就是一个明显的例子。按照该条规定,一缔约国如果认为另一缔约国没有履行本公约的义务,它可以向根据本公约设立的人权事务委员会提出指控,该委员会则应接受这一指控并予以审议。然而,这一程序和动作有一个先决条件,即:提出指控的国家和被指控的国家都必须已经发表声明,承认人权事务委员会具有接受和审议这类指控的职权。只要其中有一个国家没有发表这样的声明,这一程序就不能启动。可见,一个国家是否能够在人权问题上指控一个国家,取决于被指控国家的态度,它可以决定同意他国的指控,也可以决定不同意。事实上,在目前已经批准《公民权利和政治权利国际公约》的140多个国家中,只有43个国家发表了承认人权事务委员会上述职权的声明,而且,至今还没有一个国家利用过这一程序去指控别的国家。这一事实雄辩地说明,世界上大多数国家

都坚持人权本质上属于一国国内管辖事项的立场。“人权高于主权”的理论,只是一些西方国家为了反对国际法,干涉他国内政而炮制出来的伪理论。

北约诸国自诩为文明国家,是实行法治的国家。它们大多是17世纪中叶威斯特伐利亚和会的参加国和以《威斯特伐利亚和约》为启端的近代国际法的创建国。这些国家或者曾经在集中反映当代国际法基本原则的联合国宪章上签了字,或者因为是战败国而被排除在联合国创始会员国以外而未能在联合国宪章上签字,但在以后曾经庄严地宣布尊重宪章所载的宗旨和原则。如今,它们把曾经顶礼膜拜过的东西踩在了脚下,走向了国际法的对立面。

以美国为首的北约如此对待国际法,绝不是偶然的。这是因为现存的国际法已经成为北约东扩,特别是作为唯一超级大国的美国企图借助北约,独霸世界道路上的绊脚石,不踢倒这一绊脚石,它们的既定目标就不能顺利实现。不久以前,北约各国在华盛顿首脑会议上提出的“新战略概念”,对此作了很好的说明。这一新概念实际上修订了构成北约国家之间特殊国际法的北大西洋公约关于北约是一个自卫性组织的规定,使北约成为一个向整个欧洲推行北约价值观的对外扩张组织。用它自己的话说,就是“建立在共同的民主、人权和法治的价值观之上”的北约将努力争取“在欧洲实现公正和持久和平的秩序……因而联盟不仅要确保成员国的防务,也要为该地区的和平与稳定作出贡献”。对南联盟的军事攻击,实际上就是这一新概念的演练。

国际法是维持国际和平与安全,保证正常国际秩序运转的重要因素,在促进国际合作,实现和平与发展这两大时代任务方面起着不可替代的作用。现存的国际法,也是维护正义,支持弱小民族和国家反对霸权主义和强权政治的有力武器。不管北约如何践踏,它都将继续存在下去。但是,在美国一超独霸,世界上暂时还没有一个足够强的力量与其抗衡的今天和以后相当长的一段时间里,国际法遭到严重破坏的现象可能会不断发生,一切爱好和平的国家和人民对此不能不予以应有的注意和警惕。 [责任编辑 谭秀英]