

北约炸我使馆应承担的国际责任

朱兆敏

1999 年 5 月 7 日深夜,以美国为首的北约以 5 枚导弹轰炸我国驻南斯拉夫联盟共和国大使馆,造成 3 人牺牲,20 多人受伤,使馆馆舍严重毁损的严重事件。以上骇人听闻的惨案发生后,北约却认为是一个“意外”,是“误把中国大使馆当成了另一个目标”;而美国则推说使用了旧地图而导致“误炸”。美国和北约的逻辑是:为了制止米洛舍维奇政府灭绝种族的国际罪行,为了维护巴尔干地区

的和平与安全,北约有权进行合法的“人道主义干涉”;合法干涉产生了“失误”,道歉一下就足够了,否则就是小题大作,对于中美关系和国际和平与安全带来负面影响。美国和北约的观点,是对现行国际关系准则、国际法原则、规则的公然违反和践踏。中国人民和爱好和平的全世界人民对这种霸权主义观点绝对不能接受。

一、北约空袭是非正义、非法的行为

美国为首的北约对我国驻南使馆的轰炸,不是实施正义的维护人道主义和地区和平与安全的合法干涉而导致的情有可原的“失误”,干涉本身就是非正义的、非法的。

科索沃纠纷本身纯属南联盟一国国内管辖的情事,其实质是这一地区阿尔巴尼亚族分离主义分子企图将科索沃从南联盟的版图上分裂出去,而塞尔维亚族对此加以打压的国内种族纠纷。从空袭动机上看,以美国为首的北约将其作为实施北约新战略的重要一环。在苏联解体以后,为了确立其在 21 世纪的世界霸主地位,进一步削弱俄罗斯的力量,推动北约东扩,将行动的范围从北约成员国领土范围内扩大到北约以外的范围,美国打出“人权”的幌子,用人权取代主权,以“北约”为工具,推行新霸权主义的侵略政策。从空袭的目标看,北约不仅袭击军事目标和设施,而且轰炸国际列车、公共客车、难民车队、难民居住村庄、民用住宅、医院、电视台、广播

站、通讯设施、桥梁等基础设施,甚至冒天下之大不韪,悍然对我国驻南斯拉夫使馆进行轰炸。从轰炸的对象看,受害者大多数是手无寸铁的妇女、儿童、难民、伤病员。空袭已经夺去了 1 200 余人的生命,大大超出了所谓“种族灭绝暴行”的后果。

以美国为首的北约对南联盟的空袭不仅是非正义的,同样在现存公认的国际法上也是非法的,它所依据的两条似乎合法的理由根本不能成立,也是国际社会不能接受的。

1. “人道主义干涉”不是国际法律规则

80 年代以来,美国在国际舞台上,打出人权的旗帜,企图以人权凌驾于国家主权之上,以世界宪兵的身份,干涉他国内政。迄今为止,有关保护国际人权的《世界人权宣言》、《公民权利及政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》对国际人权概念、内容进行了规定。但是,国际法上缺乏对人权保护的具体规则,所以人权保护必须而且只

能通过国内法实施,而在国际范围内,至多是只能对侵犯人权的行为进行谴责。因此,在科索沃争端中,北约还不敢贸然打出“维护国际人权”的旗号,而选择了具有一定欺骗性的“人道主义干涉”的伪装。

德国法西斯在二战中对犹太民族实施了惨无人道的种族灭绝暴行,导致了1948年《防止和惩办灭种罪公约》(以下简称《灭种罪公约》)的诞生。《灭种罪公约》将灭种罪规定为一种国际法上的罪行,任何实施、预谋、共谋、煽动全部或者局部消灭某一民族、人种或宗教团体的行为即构成灭种罪。《灭种罪公约》为了防止任何国家或国家集团借口防止和惩治灭种罪,干涉他国内政,作了如下规定:(1)依国内法惩治。《灭种罪公约》第5条规定,由(行为发生地的)缔约国依照本国宪法制定实施公约义务的法律,对于灭种罪进行惩治。而非行为发生地国家无权对灭种罪进行惩治。(2)所在国法院管辖或国际司法管辖。《灭种罪公约》第6条规定,灭种罪应当由行为发生地国家之主管法院、或缔约国接受其管辖的国际刑事法庭审理。该公约第7条规定,缔约国应将灭种罪犯引渡给行为发生地国或有关国际组织。(3)在联合国的框架内采取行动。《灭种罪公约》第8条规定,任何缔约国得提请联合国之主管机关遵照联合国宪章采取其认为适当之行动。而联合国以外国家、国家集团均无权以武力或武力相威胁对防止和惩治灭种罪采取行动。(4)国际法院是国际法上对灭种罪的唯一判断者。《灭种罪公约》第9条规定,缔约国间关于该公约之解释、适用或实施之争端,包括关于某一国家对于灭种罪或灭种罪行为之责任之争端,经争端一方请求,应提交国际法院作出判断。任何国际法院以外的非行为发生地国家、国家集团均无权对灭种罪是否构成、他国是否应对灭种罪负责作出判断。

根据《灭种罪公约》的规定,以美国为首的北约不是国际法院,无权判断南斯拉夫联

盟共和国是否构成灭种罪;在没有得到联合国授权的情况下,也无权对南联盟采取任何行动。因此,以美国为首的北约所谓“人道主义干涉”没有国际法上的依据,是非法的行为。

2. 维护地区和平与安全师出无名

北约空袭的另一理由——维护地区和平与安全,同样没有国际法上的依据。

如上所述,科索沃争端是该地区的民族纠纷,本质上属于南斯拉夫联盟共和国国内管辖的情事,南联盟没有侵犯其邻国的主权和领土完整,没有威胁巴尔干地区的和平与安全。即使巴尔干地区发生了威胁和平与安全的情势,根据现行国际法规则,北约也没有资格绕开联合国进行干涉,更没有资格以使用武力或以武力相威胁的方式进行干涉。

现代国际法已经摒弃了战争作为解决国际争端的手段。1928年的《非战公约》是现代国际法以和平方式解决国际争端的重要里程碑。该公约明确规定:“缔约各方……郑重声明它们斥责用战争来解决国际纠纷,并在它们的相互关系上,废弃战争作为实行国家政策的工具”。“缔约各方同意它们之间可能发生的一切争端或冲突,不论性质如何,只能用和平方法加以处理或解决。”

二战以后,《联合国宪章》在《非战公约》的基础上,进一步发展和奠定了和平解决争端的现代国际法原则的基础。该宪章第1条阐明了其宗旨:维持国际和平与安全;并为此目的采取有效集体办法,以防止且消除对于和平之威胁,制止侵略行为或其他对于和平之破坏,并以和平方法且依正义及国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。该宪章第2条规定:各会员国应以和平方法解决国际争端。各会员国在国际关系上不得使用威胁或武力,或以与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家领土完整或政治独立。

联合国是当代最普遍的国际性组织,世

界绝大多数国家是联合国的会员国。《联合国宪章》对会员国具有法律约束力。在《联合国宪章》框架内,各会员国只能以和平方法作为处理国际关系的准则,而不得以威胁或武力解决国际争端,只有以下两种情况下存在例外:(1)自卫行动;(2)联合国为维护国际和平与安全采取的行动。

北约是1949年所谓针对苏联的侵略威胁而成立的。按照成立该组织的《北大西洋公约》的规定,北约应当是一个防卫性的组织,它根据联合国宪章的规定,以和平方法解决国际争端,在缔约国的领土完整、政治独立或安全遭受威胁或武装攻击时,采取单独或集团自卫行动,恢复并维持北大西洋区域的安全。但是,科索沃争端发生在南联盟境内,

没有构成对北约成员国的领土完整、政治独立或安全的威胁,没有武装攻击北约成员国,不存在北约对南联盟采取自卫武装行动的前提。因此,北约对南联盟动武是《联合国宪章》和现行国际法所不能接受的。

联合国的各会员国将维持国际和平与安全的特别责任赋予联合国。根据《联合国宪章》的规定,联合国安理会为维护国际和平与安全,是联合国唯一有权采取行动的机构。联合国安理会以外任何国家、国家集团、国际组织,均无权超出自卫权之外,以维护国际或者地区和平与安全为理由,以武力或以武力相威胁,对任何一个主权国家进行干涉。北约这次对南联盟的空袭,没有得到联合国的授权,是地地道道的违反《联合国宪章》的行为。

二、北约空袭构成国际不法行为和国际犯罪

以美国为首的北约对南联盟两个多月的狂轰滥炸,不仅仅师出无名,没有国际法上的根据,属于国际不法行为,而且已经构成了国际法上的犯罪。

1. 北约空袭构成破坏国际和平罪

《非战公约》以来,以战争、武力行为作为推行国家政策的工具已经在国际法上被摒弃,除非出于自卫或者联合国安理会授权对维持世界和平与安全采取行动,任何以武力侵犯另一国家的行为则构成侵略。

联合国在1974年12月14日通过的《关于侵略定义的决议》第1条对侵略下了一个完整的定义:侵略是指一个国家(也包括国家集团)使用武力侵犯另一个国家的主权、领土完整或政治独立,或以该定义所宣示的与联合国宪章不符的任何其他方式使用武力。该定义第2条明确规定,一个国家违反宪章的规定而首先使用武力,就构成侵略行为的显示证据,除非安全理事会按照宪章的规定判定其不属于侵略。该定义第3条将以下形式确定为侵略:(1)一个国家的武装部队侵入或

攻击另一国家的领土;(2)一个国家的武装部队轰炸另一国家的领土、或一个国家对另一国家的领土使用任何武器;(3)一个国家的武装部队封锁另一国家的港口或海岸;(4)一个国家的武装部队攻击另一国家的陆、海、空军或商船和民航机。该定义第6条视情节的轻重,将侵略分为大规模的侵略战争和小规模的侵略行为,认为侵略战争是破坏国际和平的罪行,而侵略行为也将引起国际责任。

自3月24日起,北约出动数千架次飞机对南联盟进行了持续两个多月的狂轰滥炸,使南联盟的基础设施和国民经济遭到毁灭性破坏。从武装干涉的形式上看,北约出动飞机轰炸,按照习惯国际法,已经构成宣战,发动战争;从空袭的规模上看,北约轰炸地点遍及南联盟全国,轰炸目标从军用设施、基础设施到民用住宅,已经超出了一般侵略行为的范围和规模,足以构成侵略战争。进而,北约空袭构成了《关于侵略定义的决议》规定的破坏国际和平罪。

2. 北约空袭构成战争罪 在任何武

装冲突中,违反战争法规或惯例,杀害平民、杀害战俘、掠夺财产、破坏非军事目标的行为,构成战争罪。北约空袭违反了如下系列战争法规:

(1)1907年《海牙第四公约》、《海牙第九公约》规定:不得以任何方式轰炸不设防的港口、城镇、村庄、居民区和建筑物。北约炸毁了不设防的20多家医院、250多所学校、50多座桥梁、12条铁路线、5个民用机场、许多工厂,违反了以上两公约。

(2)1923年《空战规则草案》以及1977年日内瓦第四公约第一附加议定书规定:禁止不分青红皂白地轰炸或攻击非特定军事目

标以及使用相应作战方法或手段,将平民、民用物体集中的城镇、乡村以及其他地区内的分散、独立的军事目标视为单一目标进行轰炸或攻击。北约滥炸国际列车、难民车队、阿族人居住的村庄,违反了以上战争法规。

(3)1945年《纽伦堡国际军事法庭审判原则》、1991年联合国国际法委员会制定的《危害人类和平及安全治罪法案》规定:在战争中屠杀平民、伤害平民和享有特别保护的人员、攻击非军事目标就构成战争罪。北约空袭造成1200余人丧生、5000余人重伤的严重后果,其中绝大部分是非军事人员,足以构成战争罪。

三、炸我使馆本身构成国际犯罪

以美国为首的北约在5月8日以后,认为我国驻南联盟使馆被炸是“失误”,是实施正义的、合法的“人道主义干涉”行动带来的意外事件,在国际法上属于可以原谅的。

中国政府和中国人民对这种自欺欺人的观点不能接受。第一,北约空袭本身不是正义的、不是合法的维和行动,而是赤裸裸的侵略罪行,不存在原谅的正当理由和前提;第二,“失误”说法不成立,以美国为首的北约用导弹袭击我驻南使馆具有严重的主观恶意,爱好和平的中国人民难以予以谅解;第三,轰炸我驻南使馆本身就构成国际犯罪,不论美国政府的决策者是有意的,还是轰炸目标的执行者是有意的。

1961年《维也纳外交关系公约》明确规定:使馆以及外交代表不受侵犯。以上规定包括两项内容,首先,使馆馆舍不受侵犯。大使馆是一个主权国家领土的延伸和象征,任

何国家、国家集团均不得侵犯,《维也纳外交关系公约》第22条对此明文规定。使馆馆舍不受侵犯是绝对的、无条件的,它受到国际法的保护;不论和平时,还是战争时期,即便交战国双方,对于交战他方的使馆馆舍,均得遵守;既然交战国是如此,何况中立国的使馆则更应如此。第二,外交代表的人身、财产不受侵犯。《维也纳外交关系公约》第29条对此明文规定。外交代表无论在驻在国或者第三国、旅途中,其人身、财产均不得受到侵犯。

以美国为首的北约轰炸我驻南使馆,是对我国主权的粗暴侵犯,它既不存在自卫的前提,又不存在联合国维和任务使命的授权,是赤裸裸地对我国的侵略行为,已经构成破坏国际和平罪和战争罪。因此,以美国为首的北约提不出任何请求我国谅解的充分理由。

四、北约轰炸的法律责任

根据《关于国家责任的条文草案》第19条规定:“一国所违背的国际义务对于保护国

际社会的根本利益至关重要,以至于整个国际社会公认的违背该项义务是一种罪行时,

其因而产生的国际不当行为构成国际罪行”。以美国为首的北约轰炸我驻南使馆,是对世界和平与安全的重大威胁,是对我国主权的严重挑衅,它违反了通行的国际关系准则,因此,该不法行为已经构成破坏国际和平罪、战争罪、侵害外交代表罪。

根据现行国际法规则,任何国家或国家集团,对于其政府、国家机关、行政人员、军事人员的不法行为应当承担国际责任。《关于国家责任的条文草案》规定,国家机关的行为、经授权行使政府权利要素的其他实体的行为、实际上代表国家行事的人的行为、别国或国际组织交由国家支配的机关的行为、逾越权限行事或违背关于其活动的指示行事的机关的行为归因于国家。以美国为首的北约空袭我驻南使馆的行为,无论是北约最高层故意行为,还是北约执行层故意行为,或是“误炸行为”,均须由以美国为首的北约承担国际责任。

我们坚决支持我国政府严正立场:以美

国为首的北约必须作出公开正式的道歉;对这一事件承担全部责任;进行全面彻底调查,迅速公布调查的详细结果;严惩肇事者。

以美国为首的北约的公开正式道歉应当以适当的仪式表达,按照国际法惯例,应当向中华人民共和国国旗或国徽致敬,或派遣特使进行慰问和致歉;承担全部责任是指北约成员国应当赔偿造成使馆馆舍严重毁损和人员伤亡的一切物质损失和精神损失;公布调查结果是指北约应当公布造成导弹袭击我驻南使馆的原因、是故意还是失误的细节、直接的责任人员名单;严惩肇事者是指以美国为首的北约成员国,必须依其符合《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》规定的国内法,在其法院对肇事者的侵害外交代表罪进行指控并严惩,或者按照以上公约,引渡给南斯拉夫联盟共和国或者中国加以处罚。否则,中国人民不答应。

(作者单位:上海对外贸易学院)

