

关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约

作者: **Stuart Casey-Maslen**

国际律师

挪威人民援助组织“地雷与集束弹药监测”地雷行动编辑

通过《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(禁止杀伤人员地雷公约)的背景

《禁止杀伤人员地雷公约》是禁止研发、生产、储存、转让和使用杀伤人员地雷的国际法文书。《公约》于 2009 年 3 月 1 日生效,是“渥太华进程”的结果,该进程是在联合国推动的论坛之外进行条约谈判的独立进程,旨在禁止杀伤人员地雷。该进程由加拿大外交部长于 1996 年 10 月在渥太华发起,因此得名。

尽管在第二次世界大战期间普遍使用杀伤人员地雷,但是 1949 年《日内瓦四公约》只涉及扫雷问题,并明确禁止强迫囚犯扫雷。1970 年代中期,红十字国际委员会(红十字委员会)连续召开三次会议,讨论各种常规武器,确定地雷(通称)是战争手段,应制订实施特别法规。

人们希望《1977 年日内瓦四公约附加议定书》专门限制使用某些常规武器,但仍无法达成最后协定,因此在联合国主持下举行单独会议,就明确的法律文书进行谈判。因此,1980 年通过《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》(《特定常规武器公约》),2001 年 12 月 21 日加以修订,其中一个议定书(第二议定书)涉及“地雷、诱杀装置和其他装置”。

1993 年,国际社会更加关切杀伤人员地雷对许多冲突地区人民的影响,法国呼吁召开《公约》审议大会。在联合国主持下,经过三年艰苦谈判,《特定常规武器公约》缔约国通过经修订的第二议定书,更加严格地控制杀伤人员地雷的使用和转让。然而,《1996 年经修订的第二议定书》未顺应民间社会、联合国秘书长、红十字委员会和越来越多的国家政府的呼声,完全禁止杀伤人员地雷。在通过经修订的议定书的会议上,加拿大宣布将举行一次会议,讨论如何在国际上禁止杀伤人员地雷。

谈判的历史

“全面禁止杀伤人员地雷”国际战略会议(1996 年渥太华会议)于 1996 年 10 月 3 日至 5 日在加拿大首都举行。在会议的闭幕式上,时任外交部长劳埃德·阿克斯塔西呼吁在 1997 年年底之前通过谈判签署一项条约,禁止杀伤人员地雷。

参加 1996 年渥太华会议的奥地利代表团拟定了禁止杀伤人员地雷公约的第一稿,虽然他们在发言中提到该稿,但没有正式分发。该稿现在题为“奥地利草案”,仅有小修改,于 1996 年 11 月向世界各地分发。为支持所谓的渥太华进程,友好国家组成“核心小组”,最初包括奥地利、比利时、加拿大、爱尔兰、墨西哥、荷兰、挪威、菲律宾、南非和瑞士。

截止 1996 年，联合国大会已经通过一些与杀伤人员地雷有关的决议。1993 年 12 月 16 日未经投票通过第 48/75 K 号决议，其中执行段落第 1 段呼吁暂停出口杀伤人员地雷。1996 年 12 月 10 日，吸引 115 个共同提案国的第 51/45 S 号决议以 155 票对零票、10 票弃权获得通过。执行段落第 1 段促请各国“大力谋求一项有效的、具有法律拘束力的禁止使用、储存、生产和转让杀伤地雷的国际协定，以求尽早完成谈判”。

1997 年 2 月 12 日至 14 日，禁止杀伤人员地雷公约案文专家会议在奥地利维也纳举行，各国第一次有机会直接评论奥地利的公约第一稿。根据收到的评论意见，奥地利于 1997 年 3 月 7 日拟订条约案文第二“暂定”稿，将其分发给核心小组。1997 年 3 月 14 日完成奥地利第二稿。

1997 年 4 月 24 日至 25 日在波恩举行了禁止杀伤人员地雷核查措施国际专家会议，这是 1996 年渥太华会议的第二个正式后续聚会。各国意见仍有分歧，一些国家认为详细核查对确保任何有效协定至关重要，其他国家则认为拟议协定主要是人道主义性质，强调禁止杀伤人员地雷的明确规则至关重要。1997 年 4 月 28 日，奥地利向核心小组散发第三稿，该稿经修订后，特别是在遵守问题上，于 1997 年 5 月 14 日印发。

1997 年 6 月在布鲁塞尔举行了全面禁止杀伤人员地雷国际会议(布鲁塞尔会议)，对参加即将举行的外交会议的甄选程序作出规定，并正式确定奥地利第三稿是会议谈判的基础。参加布鲁塞尔会议的 156 个国家中有 97 个国家签署了《布鲁塞尔宣言》，其中申明禁止杀伤人员地雷条约的主要内容如下：全面禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷；销毁所有储存和清除的杀伤人员地雷；在受影响国家排雷领域开展国际合作并提供援助。《布鲁塞尔宣言》还提到举行外交会议，以通过条约，并确认奥地利第三稿将是会议的谈判基础。

1997 年 9 月 1 日在挪威举行了国际彻底禁止杀伤人员地雷奥斯陆外交会议(奥斯陆外交会议)，会议由南非常驻日内瓦裁军问题会议大使雅各布·塞莱比主持。在奥斯陆外交会议开幕式上，各位代表默哀一分钟纪念威尔士公主戴安娜，她生前积极参加禁雷活动，在上周末巴黎发生的一起车祸中丧生。1997 年 9 月 18 日，在进行谈判 3 周之后，《公约》正式获得通过。

主要规定摘要

《禁止杀伤人员地雷公约》旨在结束杀伤人员地雷造成的痛苦和伤亡，要求缔约国永不使用、发展、生产、储存或转让杀伤人员地雷；销毁现在储存的杀伤人员地雷；清除雷区；帮助受害人。在履行义务过程中，有需要的缔约国可请求援助，“能够提供援助”的缔约国应提供援助(第 6 条)。现有或已建立各种机制，旨在支持这些合作和援助规定。

《公约》规定，地雷是指“布设在地面或其他表面之下、之上或附近，并设计成在人员或车辆出现、接近或接触时爆炸的一种弹药”。杀伤人员地雷是指“设计成在人员出现、接近或接触时爆炸而使一名或一名以上人员丧失能力、受伤或死亡的一种地雷”。但杀伤人员地雷的定义有限定，即“设计成在车辆而不是人员出现、接近或接触时引爆，并且装有防排装置的地雷，不视为杀伤人员地雷”(第 2 条)。

缔约国必须“尽快地，但至迟在”《禁止杀伤人员地雷公约》对该缔约国生效后“4年内”，销毁其所储存的属其所有或拥有、或在其管辖或控制下的所有杀伤人员地雷(第4条)。“管辖”一词通常指缔约国主权领土的全部(即使储存的杀伤人员地雷可能属于另一国家)，“控制”一词可域外适用，例如，如果某缔约国占领另一国领土，在此过程中控制了储存的杀伤人员地雷。缔约国可“为发展探雷、扫雷或销毁地雷的技术和进行这些方面的训练而保留或转让一定数量的杀伤人员地雷”。此外，允许为销毁目的转让杀伤人员地雷(第3条)。

每一缔约国必须尽快但至迟在本公约对该缔约国生效后10年内，销毁在其管辖或控制下的雷区内的所有杀伤人员地雷(第5.1条)。“雷区”是指由于布有或者怀疑布有地雷而具有危险性的区域(第2.5条)。虽然扫雷行动正在进行，但受布设杀伤人员地雷影响的缔约国必须“尽其努力，查明在其管辖或控制下所有已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的地区”，还必须标明雷区的周边界线，加以监视，并用围栏或其他方式保护起来，以确保有效地阻止平民进入(第5.2条)。

起草《公约》时考虑到一些缔约国可能不能够遵守十年期限，例如由于沾染水平或现有能力和资源。因此，缔约国一次可至多申请延长十年(见下文)。

《禁止杀伤人员地雷公约》确定，在《公约》生效后五年后，缔约国每年举行会议，直至2004年举行第一次审议大会。缔约国年会得到非正式的“闭会期间常设委员会”的支持，一直持续到2009年下旬举行的第二次审议大会(见下文)。在第二次审议大会上，缔约国再次决定在订于2014年举行第三次审议大会之前举行年会。

不能对《公约》规定有任何保留。这意味着缔约国不能取消适用《公约》的任何规定或减小适用程度：所有22条完全适用每一个缔约国。

《公约》的普遍性和执行情况

《公约》于1997年12月3日和4日在渥太华开放供签署时，共有122个缔约国签署了《公约》。如上所述，在向联合国秘书长交存必要数目的批准书或加入书(40个)后，《公约》于2009年3月1日生效。截至2010年3月，156个国家加入《公约》，超过世界各国的3/4。但一些主要军事大国，包括联合国安全理事会五个常任理事国中的三个常任理事国(中国、俄罗斯联邦和美利坚合众国)尚未加入《公约》，但事实上他们遵守《公约》的许多规定。

2009年12月2日，联合国大会通过关于《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》执行情况的第64/56号决议。该决议以160票赞成、零票反对、18票弃权(包括俄罗斯联邦和美国)的记录表决方式通过。在投赞成票的国家中，包括中国在内的19个国家不是《禁止杀伤人员地雷公约》的缔约国(见第一委员会的报告，A/64/391)。

如上所述，《禁止杀伤人员地雷公约》规定的两个主要义务是销毁储存的杀伤人员地雷，以及销毁缔约国管辖或控制下雷区中的杀伤人员地雷。在2008年11月举行的《公约》缔约国第九次会议上，15个缔约国请求延长《公约》第5条规定的销毁雷区杀伤人员地雷的最后期限并获准。2009年11月30日至12月4日，在

哥伦比亚卡塔赫纳举行的《公约》第二次审议大会上，又有 4 个缔约国请求延长第 5 条规定的最后期限并获准。

在第二次审议大会上，《公约》之“履约支助单位”编写的报告指出，世界五分之四以上的国家不再储存杀伤人员地雷，缔约国共销毁 4 200 万多个地雷。报告还指出，自 2004 年在肯尼亚内罗毕举行第一次审议大会以来，4 个缔约国错过销毁储存的杀伤人员地雷的最后期限，截至 2009 年 12 月，其中 3 个国家仍未遵守规定。

《公约》对随后法律发展的影响

《禁止杀伤人员地雷公约》是随后就武器进行谈判的重要参考资料。具体而言，2008 年 5 月 30 日在都柏林通过并于 2010 年 8 月 1 日生效的《集束弹药公约》的许多规定借鉴了《禁止杀伤人员地雷公约》的规定或受到其启发。

关于集束弹药的奥斯陆进程和关于杀伤人员地雷的渥太华进程有明显的相似之处。这两个进程均由单一国家发起，并得到承诺禁止的其他国家的核心小组的支持(即回归传统做法，制订新的国际人道主义法规)，而且在联合国之外举行的外交会议通过了这二个进程达成的条约。

参考资料

A. 法律文书

《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》(第一、二和三议定书)，日内瓦，1980 年 10 月 10 日，《联合国条约汇编》，第 1342 卷，第 137 页。

1996 年 5 月 3 日修订的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(1996 年 5 月 3 日修订的第二议定书)，日内瓦，1996 年 5 月 3 日，CCW/CONF. I/16(第一部分)。

《集束弹药公约》，2008 年 5 月 30 日，都柏林。

B. 文件

1993 年 12 月 16 日大会第 48/75 K 号决议(暂停出口杀伤人员地雷)。

1996 年 12 月 10 日大会第 51/45 S 号决议(全面彻底裁军)。

1997 年 7 月 9 日比利时常驻裁军谈判会议代表办公室给秘书处的信，转递全面禁止杀伤人员地雷布鲁塞尔国际会议最后文件(CD/1467，1997 年 7 月 16 日)。

第一委员会提交大会的报告(A/64/391，2009 年 11 月 13 日)。

审查《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的执行情况和状况：2005-2009 年（第一部分，APLC/CONF/2009/WP.2 和第二部分，APLC/CONF/2009/WP.2/Add.1，2009 年 12 月 18 日）。

C. 学术论著

“武器与武装冲突法”，作者 W. H. Boothby，牛津大学出版社，牛津，2009 年。

“不能接受的伤害：如何赢得禁止集束弹药国际条约的历史”，作者 J. Borrie，联合国裁军研究所，日内瓦，2009 年。

“大胆前进：全球禁雷运动”，M. L. Cameron、R. Lawson, 和 B. Tomlin 编，牛津大学出版社，渥太华，1998 年 12 月。

“关于军控条约的评注，第一卷：《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》”，作者 S. Maslen，第二版，“牛津国际法评注”，牛津大学出版社，牛津，2005 年。

“禁止地雷——裁军、民间外交与人类安全”，J. Williams、S. D. Goose 和 M. Wareham 编，Rowman and Littlefield 出版社，美利坚合众国，2008 年。