

《集束弹药公约》

9 August 2012
Chinese
Original: English

缔约国第三次会议

2012 年 9 月 11 日至 14 日，奥斯陆

临时议程项目 10

《公约》的实施情况和现况

加强国际人道主义法

主席提交*

《集束弹药公约》缔约国第三次会议于 2012 年 9 月在奥斯陆举行。第一次和第二次会议是分别在两个受影响严重的国家举行的，因而重点讨论了《公约》实施义务的履行情况。挪威作为第三次会议的主席国，除了要继续讨论这个基本重点问题外，还希望着重讨论《公约》可如何有助于促进对平民的保护，从而加强国际人道主义法。

背景

1. 与关于清理、销毁库存和援助受害人的规定相比较，《集束弹药公约》通过加强国际人道主义法而作为预防措施所产生的影响和长期效应就不那么明显和具体了。就防止出现新受害人和保障受害人权利而言，履行清理污染区和援助集束弹药受害人的《公约》义务至为重要，但从全球角度来看，这些工作的范围是有限的。受集束弹药严重影响的国家为数较少，其中许多国家又早已实施了处理污染问题的方案。销毁库存的义务则要求拥有巨大库存的缔约国作出很大努力，这对确保防止出现新的受害人是很关键的。

2. 也许很难证实《集束弹药公约》是有效的预防性规范，因为需要举出没有人受害的证明来作为这一点的论据。但事实是，集束弹药在《公约》于 2008 年通过前的那些年使用得很广泛，其后则大为减少，而且备受谴责。因此，有迹象表明，《公约》已成为分水岭。据称使用了这种弹药的国家对使用这种弹药的指控作出的反应以及国际社会对使用这种弹药作出的谴责，也促成了这一点。

* 迟交。

3. 《集束弹药公约》的长期效用在于它加强了保护平民不受武装冲突影响的国际规范性框架，因为它所禁止的特定一类武器在不过几年前还被认为是可接受的战争手段。若没有《公约》，有理由相信集束弹药的使用会更普遍，在全球范围对平民造成严重后果。

为什么要把重点放在国际人道主义法上

4. 第三次会议提供了机会，可探讨和进一步发挥《集束弹药公约》在国际人道主义规范性框架中的作用和影响。挪威作为第三次会议的主席国，希望重点讨论如何利用各缔约国及其他利益攸关方(执行《公约》)的经验来促进这一框架，以应对受武装冲突影响的平民目前和可能会面对的威胁，并加强在一般大规模武装暴力情况下的保护。挪威还鼓励探讨现有和可能会出现的相关问题以及讨论在评价武器是否有用和是否可接受时能否将人道主义后果列为基本考虑。挪威要鼓励所有缔约国及第三次会议其他与会者在其一般性发言中着重论述《公约》的规范性方面。

突出人道主义目标

5. 奥斯陆进程的目标是：商订一项从人道主义角度来说确可发挥实际作用的文书；大幅度减少新受害人的人数；防止武器扩散；以及援助受害人及受影响的个人与国家。

6. 上述目标影响了《公约》中集束弹药的定义。该定义并未从单纯技术角度着眼于设计，而是从人道主义角度着眼于效果。由于注重效果，确认了集束弹药的两个主要问题：攻击期间大面积效应产生的滥杀滥伤效果以及攻击之后未爆炸子弹药产生的滥杀滥伤效果。因此，后来在集束弹药的定义中考虑到了这两点，作出禁止使用的规定，并规定有义务清理沾染区和销毁库存。其他一些以技术要求为主的定义的限制性较弱，未获得接受，因为没有考虑到人道主义问题。

《集束弹药公约》作为国际人道主义法的体现

7. 《集束弹药公约》序言部分最后一段如下：

“基于国际人道主义法原则和规则，尤其是武装冲突方选择作战方法或手段的权利并非不受限制这一原则；并基于冲突方在任何时候均应区分平民人口与战斗人员，区分平民目标与军事目标，因此作战时仅针对军事目标的规则，在军事行动过程中，应时刻注意避免伤害平民人口、平民个人和平民目标的规则，以及平民人口和平民个人享受全面保护，以防军事行动带来危险的规则，”

国际人道主义法下任何交战方的主要义务就是在任何时候都要区分军事目标与民用物体或平民个人，而只攻击军事目标。换言之，就是要遵守区别规则。

8. 日内瓦四公约第一附加议定书更详细地规定了区别规则，具体载明了区分军事目标与民用物体或平民个人这一义务的内容。例如，禁止直接攻击平民个人或民用物体和禁止不分皂白的攻击。好比说，使用不能以特定军事目标为对象的作战手段(武器或弹药)就是一种不分皂白的攻击。区别规则是禁止集束弹药的主要理由之一。由于认识到第一附加议定书中关于区别规则的泛泛规定不足以防止集束弹药的使用，才促使各方谈判和缔结了《集束弹药公约》。人们认为有必要进一步发展国际人道主义法，以满足对某些武器和弹药作出具体规定的需要。

9. 此外，日内瓦四公约第一附加议定书还禁止那种对平民可能造成的损害与预期的具体和直接军事利益相比属于过分的攻击。集束弹药的特性使其在攻击之后的数年或数十年间仍具有危险性，显然不符合相称性的检验标准。在冲突结束之后的长时间内继续造成损害的攻击当然属于“过分”，因为没有理由说这种损害可以构成军事利益。

10. 武装冲突造成平民死伤，可能是因为没有具体的法律规定，也可能是因为没有遵守现有的规则。尽管国际人道主义法中有上述的一般性规则，某些类别的武器仍然受到明确禁止，例如：化学武器、生物武器、杀伤人员地雷、集束弹药、激光致盲武器和无法检测的碎片。虽然在某些情况下使用这些武器不致违反区别规则，但一般认为，如果它们是现役军备的一部分，违禁使用的风险是很高的。

11. 因此，《集束弹药公约》重申并进一步发展了关于区别和相称性的一般规则，从而有助于落实人道主义规范。《公约》第二条载有集束弹药定义，其中明确提到禁止的理由是其滥杀滥伤的效果以及未爆炸子弹药产生的危险。

12. 我们鼓励讨论《集束弹药公约》过去和未来如何有助于加强和促进国际人道主义法关于区别和相称性的规则。

跨越国际人道主义法的门槛

13. 上文提到的《集束弹药公约》第二条规则指出禁止的理由之一是未爆炸子弹药产生的危险，这甚至考虑到了在国际人道主义法可能不再适用的情况下，例如在冲突已结束的情况下，仍需保护人民不受战争后果的影响。

14. 此外，如其他一些对有违区别规则的武器加以禁止(诸如禁止生物武器、化学武器和杀伤人员地雷)的条约一样，《集束弹药公约》第一条中规定，《公约》在所有情况下均适用，无论有关情况是否属于武装冲突。有些冲突或动乱不清楚是否可以适用国际人道主义法，例如国家失控而发生大规模的武装暴乱，则在这些情况下这样的规定提供了额外的保护。

15. 我们鼓励讨论《集束弹药公约》在所有情况下均适用这一点是否以及如何影响到在不属于武装冲突的情况下如何理解和实行相关的规范。

结论

16. 清理、销毁库存和援助受害人的实际执行措施仍是核心重点，但也有必要将《集束弹药公约》置于其所属的国际人道主义法规范性框架中加以审视。因此，鼓励各缔约国及第三次会议其他与会者讨论如何利用《公约》来进一步关注国际人道主义法的这些核心规则以及如何更好地实施这些规则。
