

《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》
缔约国会议

4 October 2012
Chinese
Original: English

第十二届会议

2012 年 12 月 3 日至 7 日，日内瓦

临时议程项目 9

第 5 条延期请求和延期请求进程

根据《公约》第 5 条请求延长完成销毁杀伤人员地雷的期限

内容提要

塞浦路斯提交

1. 塞浦路斯共和国于 1997 年 12 月 3 日签署了《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》(《渥太华公约》)。2002 年 12 月 20 日，塞浦路斯共和国众议院批准了该《公约》，批准书于 2003 年 1 月 17 日交存联合国秘书长。《公约》从 2003 年 7 月 1 日起对塞浦路斯生效。
2. 在根据《公约》第 7 条提交的资料中，塞浦路斯共和国报告了在塞浦路斯共和国政府有效控制之下布有杀伤人员地雷的区域以及不在塞浦路斯共和国政府有效控制之下的区域。根据《公约》第 5 条第 1 款，塞浦路斯有义务“尽快或不迟于(2013 年 7 月 1 日)销毁或确保销毁在其管辖或控制下的雷区内的所有杀伤人员地雷”。从一开始，塞浦路斯就表示致力于在《公约》对塞浦路斯生效起十年内销毁在其有效控制下的雷区内的所有杀伤人员地雷——即在 2013 年 7 月 1 日之前。塞浦路斯感到骄傲的是，它将确实在此截止日期之前在其有效控制区内履行其第 5 条义务。
3. 但是，在批准《公约》之时，塞浦路斯共和国也表明，该国无法完全履行第 5 条义务，因为土耳其对塞浦路斯北部一些地区持续的军事占领，该国领土内有些雷区不在其有效控制之下。这一情况持续至今。因此，塞浦路斯共和国认为，塞浦路斯共和国无法在 2013 年 7 月 1 日之前销毁或确保销毁其管辖之下目前被一个第三国(土耳其)占领的雷区内的所有杀伤人员地雷。

4. 请注意，1974 年 7 月 20 日，土耳其入侵塞浦路斯，占领了塞浦路斯 36.2% 的领土。土耳其对塞浦路斯北部地区的入侵和持续军事占领违反了该国作为签署国的各项条约所确立的国际行为守则，违反了《联合国宪章》和国际法的基本原则。从那时以来，塞浦路斯共和国政府就无法对迄今为止仍在土耳其军事占领之下的共和国领土的这些地区实行实际控制。确实，2003 年《塞浦路斯加入欧洲联盟条约第十号议定书》承认，必须作出特殊规定，不使塞浦路斯共和国对“在塞浦路斯共和国政府没有行使有效控制的塞浦路斯共和国地区”适用法律负责。(见序言部分第三段和第 1.1 条)。

5. 联合国驻塞浦路斯部队(联塞部队)在土耳其部队停火线与塞浦路斯共和国国民卫队停火线之间设立了一个“缓冲区”，以监督停火。缓冲区约占该岛领土的 2.6%。塞浦路斯共和国政府在缓冲区的管辖既是法律上的，又是事实上可行使的。但是，军事管辖在那里暂时中止，以利执行联塞部队的任务(任务最初在联合国安全理事会第 186 (1964)号决议中规定，并多次得到重申，其中除其他外包括防止重启战端)。

6. 根据国际法，塞浦路斯共和国政府是塞浦路斯唯一得到承认的国家和政府。作为对当时土族塞人社区领袖 1983 年单方面宣布独立的反应，联合国安全理事会通过了第 541 (1983)号决议，“呼吁所有国家除塞浦路斯共和国外不要承认任何塞浦路斯国家……”，随后通过的第 550 (1984)号决议“谴责一切分离主义行动，……宣布这些行动非法无效，并要求立即予以撤消”。

7. 近 40 年来，尽管联合国各项决议呼吁外国军队撤出塞浦路斯，但土耳其对塞浦路斯的军事侵略却有增无减。

8. 因此，根据《公约》第 5 条第 3 款，塞浦路斯共和国谨此请求将于 2012 年 12 月 3 日至 7 日在日内瓦举行的缔约国会议，将完成销毁在其管辖或控制下所有已知或怀疑布有地雷的雷区内所有杀伤人员地雷的截止日期延长三年，即至 2016 年 7 月 1 日。

9. 一国对其全部领土拥有主权和管辖权，在其部分、甚至全部领土被一个第三国占领之时，该国仍保有此种主权和管辖权及相应的国家责任(如土耳其自 1974 年 7 月对塞浦路斯北部的入侵和占领的情况)。¹

¹ 由于其有效的全面控制，第三国也对在被占领土上其行为和不行为负有国际责任，即便该领土在其国家领土之外。欧洲人权法院在 *Loizidou* 诉土耳其案(初步反对)的判词中(A 辑，第 310 卷，(1995 年)，p.62)中牢固确立了这项原则。在后来的一些判决中，这项原则多次得到重申，在 *Ilascu* 和其他人诉摩尔多瓦和俄罗斯案中(40 EHRR 1030)，欧洲人权法院大法庭认为，其不仅涉及事实控制的国家的责任，而且涉及其合法政府事实上不再能够在其部分被外国占领的领土行使权力的国家持续的责任。后一国家的责任必须根据其对该国领土内人员的积极责任来审查。大法庭确认了 2011 年 7 月 7 日 *Ilascu* 和其他人在 *Al-Skeini* 案中和其他人诉联合王国案(第 No.55721/07 号案，§§131-2 和 138-9)中确立的原则，并多次予以重申，最近的一次是 2011 年 12 月 14 日的 *Minas Sargsyan* 诉阿塞拜疆案(第 No.40167/06 号案)。人权事务委员会在联合国《公民权利和政治权利国际公约》之下以及国际法院在 2004 年 7 月 9 日关于在被占领的巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中(129 ILR 37 at 98)也采取了类似立场。

10. 国际法的这些基本原则也反映在《渥太华公约》的起草过程中，该公约在使缔约国负有义务之时反复提到其“管辖或控制”。其结果是，除了任何适用的习惯国际法义务之外，凡《公约》使缔约方在其“管辖或控制”的地区或领土负有义务或责任，拥有主权和管辖权的国家和夺取或承担控制的国家就都负有义务和责任。

塞浦路斯共和国国家排雷方案之下工作的准备情况和现况

11. 塞浦路斯遭受了战争蹂躏，其 1/3 的领土至今仍在外国军事占领之下，塞浦路斯特别重视普遍裁军，并历来积极倡导一个无地雷的世界。早在 1983 年，塞浦路斯仍在土耳其严重军事威胁之下就采取了大胆的行动，清除联合国缓冲区附近的 10 个雷场，2002 年又清除了两个雷场。塞浦路斯政府同全世界各国一样对裁军和销毁地雷问题十分敏感，塞浦路斯成为了 1980 年《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》)及其《关于禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的第二号议定书》的缔约国。塞浦路斯共和国还批准了 2008 年《关于战争遗留爆炸物的第五号议定书》。在此之前，塞浦路斯共和国 1997 年签署并在 2003 年 1 月 17 日批准了《渥太华公约》，于 2003 年 7 月 1 日成为该公约缔约国。

12. 为确保共和国遵守《公约》，外交部、国防部及司法和公共秩序部通过 2003 年 5 月设立的一个部际委员会正式负责执行《公约》，该委员会作为塞浦路斯国家排雷行动主管机构。此外，共和国迅速着手制定执行《公约》的国家计划。作为自己对努力实现一个更安全的世界的贡献，政府致力于在该岛其有效控制的地区全面排雷，政府已按照塞浦路斯的国家计划开始了排雷进程。销毁储存和布设的地雷的任务指派给了国民卫队工程兵团司令部。国家计划中包括共和国有效控制地区 20 个雷场的一个年度排雷时间表。由于共和国不可能在土耳其占领的地区采取有效行动实施排雷，没有公布土耳其武装部队控制地区排雷的任何计划。

13. 执行《渥太华公约》的技术方面由塞浦路斯共和国国防部负责。如前所述，为完成这项困难的执行任务，塞浦路斯共和国从国民卫队工程兵团司令部调派了合格的人员和必要的装备。国民卫队总参谋部 2003 年 8 月 25 日还设立了一个专门的单位，称为塞浦路斯地雷行动中心。该中心由合格的人员充任，实际受命负责执行塞浦路斯因《渥太华公约》引起的义务以及《特定常规武器公约》第二号议定书之下的义务。

14. 清除在共和国控制区域内位于“缓冲区”以外由国民卫队布设的雷场杀伤人员地雷的工作从 2003 年开始进行。塞浦路斯共和国政府控制之下布有或怀疑布有杀伤人员地雷的所有区域都已查明，周边界限随后标明，由部队监视并用围栏或其他方式保护，以确保有效地阻止平民进入，直至雷区内的杀伤人员地雷被全部销毁。标记至少符合《渥太华公约》第 5 条第 2 款规定的标准。为确保执行的透明度，塞浦路斯定期按照《公约》第 7 条第 2 款向联合国秘书长提交年度报告，提供第 7 条所要求的最新资料。

15. 应当注意到,按照塞浦路斯国家计划所列时间表,在从销毁进程开始至今的时期内,塞浦路斯地雷行动中心实际排除并销毁了国民卫队布设在 17 个雷场的 2,945 枚杀伤人员地雷。塞浦路斯共和国将在 2013 年 7 月 1 日之前完成其国家计划,销毁在其有效控制之下的所有杀伤人员地雷。

16. 2002 年,塞浦路斯共和国政府吁请联塞部队帮助清除“缓冲区”内的所有雷场和其他战争遗留物。联塞部队请联合国排雷行动处(排雷行动处)担任其清除项目的顾问。2004 年,塞浦路斯共和国和联塞部队签署了一项在“缓冲区”内排雷的协议。国民卫队制定了一份排雷计划,该计划得到欧盟委员会通过联合国开发计划署(开发署)的赞助。2004 年 11 月至 2005 年 7 月期间,清理了“缓冲区”内由国民卫队布设的所有 13 个雷场,销毁地雷 2,185 枚,包括反人员地雷和反坦克地雷。2005 年 8 月,土耳其部队被说服其应当参与排雷方案。排雷行动处在缓冲区的排雷方案于 2011 年 1 月完成,共清除雷场 81 个,消除反人员地雷和反坦克地雷 27,174 枚,将大约 11 平方公里交还民用,大部分为农用。但是,缓冲区内瓦罗沙以南地区土耳其占领军布设的一个雷场仍然有待清除。必须指出,在占领区内,已知尚待清除杀伤人员地雷的共有土耳其部队布设的 20 个雷场。土耳其部队尚未将这些雷场交给联合国在排雷项目之下排雷,其中有些雷场是在尼科西亚以西地区缓冲区内。

17. 排雷行动处的任务是清除在联塞部队控制的缓冲区内所有已知雷场、诱杀装置和疑似雷区。其中包括规划、协调、监督和评价所有作业,确保安全、时间效率和成本效益。开发署面向未来的伙伴关系(UNDP-PFF)通过联合国项目事务厅(项目厅)负责该项目的业务方面。

18. 缓冲区排雷方案的资金约 80%由欧盟委员会提供。塞浦路斯共和国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和匈牙利通过其在尼科西亚的外交使节、以及加拿大政府和斯洛文尼亚通过国际排雷信托基金也为同一项目提供了捐助。

在延长期内塞浦路斯共和国可用的资金和技术手段

19. 成功执行共和国国家计划之下的杀伤人员地雷销毁方案清楚地表明,塞浦路斯共和国拥有适当的专门知识和能力,采取所需的任何进一步行动,如果就有关塞浦路斯的情况作出安排,允许采取进一步的措施。在这种情况下,共和国政府随时准备为一份新的国家计划拟订细节和预算规定,确保所需的资金和设施。

拟议延期的人道主义、社会、经济和环境的影响

20. 塞浦路斯地雷行动中心努力解禁已知有雷的土地,在人道主义、社会经济和环境方面产生了重大的积极影响。已将部分无雷的土地给农民用作耕地,给牧民用于牲畜的放牧和饮水。

21. 关于塞浦路斯共和国控制的区域，这些区域不大可能受到战争遗留爆炸物污染或扩散的影响。只有在政府控制区域之下的居民跨过缓冲区，进入土耳其控制的区域，且不幸因地雷而伤亡的情况下，才会产生此类影响(例如需要受害者援助)。

22. 关于在土耳其军事占领之下的区域，无法准确评估平民使用靠近雷区的土地的风险——至少因为共和国没有进入手段，也没有任何在那里采取任何排雷行动、或土耳其武装部队进行地雷风险教育、或提供受害者援助等活动的证据。居住在土耳其占领地区的塞浦路斯人仍然有资格要求塞浦路斯政府医疗设施的医疗援助和治疗。

对拟议延长原因的解釋

23. 延长销毁或确保销毁在塞浦路斯共和国管辖或控制之下雷区内的杀伤人员地雷的最后期限是必要的，因为塞浦路斯领土某些部分被土耳其武装部队占领，其中有一些雷区，布有或怀疑布有杀伤人员地雷。这些区域是共和国内唯一布有杀伤人员地雷的区域。共和国保有对这些区域的管辖权，将在土耳其对塞浦路斯部分领土非法占领结束之时恢复其实际控制。同时，由于无法进入土耳其占领的区域，共和国无法提供关于已知布有或怀疑布有杀伤人员地雷的区域的确切详情。因此，在那里确定位置的地雷没有明确标界、未得到围栏保护和塞浦路斯共和国监测，以确保有效阻止平民进入(如《公约》第 5 条第 2 款所规定)。这些不作为是由于土耳其强行实施军事占领使得共和国——整个塞浦路斯共和国领土的主权国——无法在土耳其占领区域行使有效控制。显然，这种情况使得地雷对平民的威胁最大化，并可能导致进一步发生事故。

阻碍缔约国销毁雷区内所有杀伤人员地雷能力的情况

24. 如前所述，塞浦路斯共和国管辖之下唯一的雷区是在缓冲区以北土耳其武装部队占领的地区，有些在缓冲区之内，如以上第 16 段所解释。已知土耳其占领军布设的 21 个雷场的杀伤人员地雷尚有待清理。这些雷场大都靠近缓冲区。尚不知道这些雷场的大小、构成(如是否包括非杀伤人员地雷)、以及在清除地雷之后有多少土地能够安全地作为可耕地处理。

25. 而且，在 1974 年入侵之前和入境期间，国民卫队在尼科西亚以北朝彭塔达克泰洛斯山脉方向布设了 28 个雷场，这些雷场今天是在土耳其占领区内。这些雷场中有 1006 枚杀伤人员地雷，但塞浦路斯共和国不知这些雷场目前的状况如何，及其是否被土耳其武装部队清除。

26. 就塞浦路斯政府所知，在清除土耳其武装部队控制之下的雷场方面没有任何进展。在共和国被占领部分排雷涉及作为《渥太华公约》和《特定常规武器公约》及其议定书缔约国土耳其的法律责任。

27. 塞浦路斯共和国期望土耳其承担其作为《渥太华公约》和任何其他相关条约缔约国的全部责任。特别是，土耳其应制定具体计划，以清除、销毁或确保销毁在其军事占领之下塞浦路斯地区及控制之下的其所储存的属其所有或拥有的所有杀伤人员地雷。塞浦路斯强调，根据第 5 条第 1 款，土耳其有义务销毁或确保销毁“在其管辖或控制下”雷区的所有杀伤人员地雷。只有这种销毁才能够为平民提供《公约》所设想的保护。

28. 塞浦路斯政府认为，土耳其不仅根据《公约》、而且根据习惯国际法都负有在其控制之下雷区排雷的特殊责任，因为土耳其武装部队的占领和侵略性地夺取控制使塞浦路斯共和国政府无法在塞浦路斯被占区域行使有效控制，并从而行使塞浦路斯作为主权国的管辖权以及根据《公约》和习惯国际法履行对平民人口的责任。

拟议延长的期限

29. 由于塞浦路斯并未实际控制在土耳其武装部队占领之下的雷场或地雷，塞浦路斯共和国完全无法准确承诺销毁这些地区地雷的最后期限。目前，由于土耳其的不可抗力，对共和国而言，甚至无法估计需要多长时间共和国才能够得到必要的充分准入手段、设施和保障，使其能够履行其独立的责任，销毁在其管辖之下的所有杀伤人员地雷，并按照国际人道主义法的规定，采取必要措施保护平民。

30. 当然，共和国不能承担履行土耳其作为《公约》缔约国被要求独立和单独承担的义务，土耳其有义务销毁所有杀伤人员地雷，并采取《公约》特别是第 5 条第 2 款规定的其他措施。

31. 而且，由于土耳其武装部队所控制区域的污染程度不为人知，塞浦路斯共和国无法说明使这些区域没有杀伤人员地雷所需的具体的时间框架。按照共和国国防部的最佳估计，完成销毁杀伤人员地雷和使这些区域没有爆炸遗留物危险这一任务，在为共和国提供必要的准入手段采取必要的行动之后，将要相当长的时间。此种准入只有在塞浦路斯问题解决之后提供，这是人们十分期待的结果。

32. 在这些情况下，塞浦路斯共和国提议，给予该国三(3)年的延长期，即延至 2016 年 7 月 1 日。如果请求获准，在此时期内，塞浦路斯共和国将再次评价有关情况，并作为缔约国，就事态发展是否使塞浦路斯能够或将来能够销毁或确保销毁所有杀伤人员地雷形成新的意见，并就其销毁所需的时间作出具体评估。但是，如果目前这种不可能的状况持续，土耳其武装部队仍然阻碍共和国行使权力，在土耳其占领区域采取行动销毁被禁止的武器，塞浦路斯共和国政府保留其援引第 5 条第 6 款的权利，以有关上一个延长期所做工作的相关补充资料为佐证，提出新的请求，并将提出，任何先前的延长期应当续延。在这种不幸的情况下，塞浦路斯共和国将再次向缔约国通报可能妨碍其行使保护平民的权利的障碍，妨碍其采取措施确保避免《公约》序言部分第一段所列风险(即痛苦和伤亡、妨碍重建和阻止国内流离失所者重返家园)的障碍。

33. 而且，十分重要的是，《公约》所列禁止反映了习惯国际法的普遍适用的义务。人道主义法的基本原则(包括禁止使用诸如杀伤人员地雷或具有滥杀滥伤效果的武器)必须遵守，因为按照国际法院关于以核武器进行威胁或使用核武器的合法性的咨询意见(《1996年国际法院案例汇编》，第257页)，其构成“不可逾越的习惯国际法原则”。除塞浦路斯共和国外，所有缔约国当然都必须同样关注土耳其不遵守适用于武装冲突的人道主义法的各项基本规则问题(这些规则所有国家必须遵守——无论其是否批准的载有这些规则的《公约》，这些规则创立了对整个国际社会的义务，涉及所有各国保护相关权利和义务的法律利益)，就在塞浦路斯共和国土耳其占领军控制的雷场中埋设的地雷而言，土耳其仍然在“使用”杀伤人员地雷。除了不遵守《渥太华公约》的规定外，土耳其这样做还违反了习惯国际法普遍适用的规则。
