

《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

22 November 2018  
Chinese  
Original: English

第十七届会议

2018年11月26日至30日，日内瓦

临时议程项目11

审议根据第5条提出的请求

对乌克兰根据《公约》第5条提出的延长完成销毁杀伤人员  
地雷期限的请求的分析

第5条执行事务委员会(智利、哥伦比亚、荷兰、瑞士)提交

1. 在2006年缔约国第七届会议(第七届会议)上，缔约国确立了“拟订、提交和审议延长第5条最后期限请求的程序”。这一程序包括鼓励请求延长第5条最后期限的缔约国“在需对其请求作出决定的缔约国会议或审议会议召开前至少9个月将其请求提交主席”。这一商定的程序还规定责成第5条执行事务委员会<sup>1</sup>编写每项请求的分析，主席负责及早将分析报告“在请求国最后期限到期前召开的缔约国会议或审议会议之前提交各缔约国”。

2. 缔约国第八届会议主席在提交缔约国第九届会议(第九届会议)的报告中评论了提出请求过迟如何使分析小组面临的困难加剧的情况。<sup>2</sup>第二次审查会议主席在提交缔约国第十届会议(第十届会议)的报告中表，提出请求过迟，“妨碍了分析小组的工作，导致一些分析工作比平常推迟很久才完成”。此外，在第十届会议上，“会议提醒注意，及时提交延期请求对于第5条延期程序的总体有效运作十分重要，在这方面建议所有希望提交延期请求的缔约国最迟于审议该请求的年份(即缔约国到期期限之前的一年)的3月31日提交请求”。

3. 乌克兰于2005年12月27日批准了《公约》。该《公约》于2006年6月1日对乌克兰生效。乌克兰在2006年12月21日提交的初次透明度报告中报告说，在其管辖或控制的地区，没有布设或怀疑布设杀伤人员地雷。乌克兰查明新布设地雷之后，认为需要提出延长最初截止日期的请求，该截止日期于2016年6月1日到期。乌克兰在2018年11月1日提出请求。根据《公约》规定和第七届会议上商定的程序，如果乌克兰认为无法在2016年6月1日截止日期前履行

<sup>1</sup> 自第十四次审查会议。

<sup>2</sup> 现在的第5条执行事务委员会。



第 5 条第 1 款，则应于 2015 年 3 月 31 日之前提出请求，供缔约国第十四届会议(第十四届次会议)审议。乌克兰没有提出供第十四届会议审议的延期请求。

4. 2015 年第十四次会议得出结论认为，“会议收到乌克兰提供的资料，这些资料表明，由于非法武装团体的入侵和活动，乌克兰在清理受到杀伤人员地雷污染的区域方面遇到前所未有的困难。所以，乌克兰目前无法进入一些雷区，由于冲突带来的压力，这种情况将持续下去。不过，乌克兰强调，它充分意识到需要严格遵守《公约》规定的义务，乌克兰表示准备请求延长乌克兰执行第 5 条的期限。乌克兰不久将提交经妥为汇编的正式请求供其审议。会议欢迎以上情况通报，并表示它将随时着手审议这一延期请求”。在 2016 年与《公约》主席和第 5 条执行事务委员会进行了一年的对话之后，乌克兰没有提出供缔约国第十五届会议(第十五届会议)审议的延期请求。

5. 2016 年第十五届会议“表示严重关切的是，乌克兰[曾经]现在处于未遵守第 5 条的状况中。会议呼吁乌克兰尽快按照缔约国在缔约国第七届会议确立的程序提交延期请求。在这方面，会议欢迎乌克兰承诺继续与第 5 条执行事务委员会合作”。在与《公约》主席和第 5 条执行事务委员会进行了一年的对话之后，乌克兰没有提出供缔约国第十六届会议(第十六届会议)审议的延期请求。

6. 缔约国第十六届会议在 2017 年“表示严重关切的是，乌克兰依然处于未遵守第 5 条的状况中。会议再次呼吁乌克兰尽快按照缔约国在缔约国第七届会议确立的程序提交延期请求。在这方面，会议欢迎乌克兰承诺继续与第 5 条执行事务委员会合作”。

7. 2018 年期间，《公约》主席和第 5 条执行事务委员会与乌克兰在日内瓦和基辅进行了接触。2018 年 11 月 1 日，乌克兰向第 5 条执行事务委员会主席提出延长其 2016 年 6 月 1 日截止期限的请求。委员会在 2018 年 11 月 6 日致函乌克兰，请其就延期提交补充说明和资料。乌克兰在 2018 年 11 月 14 日向第 5 条执行事务委员会提交补充说明，答复委员会的询问。乌克兰请求延期 5 年(至 2021 年 6 月 1 日)。

8. 委员会感到遗憾的是，乌克兰两年多来未履行第 5 条义务，并且没有利用第七届会议共同商定的程序。缔约国会议作出的决定确认，未按照《公约》和缔约国商定的程序提交延期请求构成《公约》载明的不合规情况。缔约国会议作出的决定还确认，如《公约》文本所示，第 5.3 条提及的十年期限从“本《公约》对该缔约国生效”开始，包括面临在这十年期内发现先前不知道的雷区或新布设雷区局面的国家。

9. 委员会还指出，延迟提交请求使委员会无法按照第七届会议确立的程序所设想的那样与乌克兰扩大合作对话。此外，第七届会议决定鼓励缔约国在在准备其请求时视必要请执行支助股提供协助，执行事务支助股自 2015 年以来不时向乌克兰表示可以提供协助。

10. 委员会欢迎乌克兰决定提出延期请求，恢复履行第 5 条义务。委员会也意识到乌克兰面临困难。请求中表示，“俄罗斯联邦自 2014 年开始入侵乌克兰”，造成“由俄罗斯主导的占领当局下属的武装团体”在乌克兰暂时失去控制的顿涅茨克(Donetsk)和卢甘斯克(Luhansk)地区布设了雷区。请求中还表明，持续发生的敌对活动对接触线沿线地区造成更多的污染。请求中还指出，鉴于目前的局势，无法估计杀伤人员地雷污染的规模和确定开展排雷行动所需资源情况。

11. 请求中指出，初步估计显示，顿涅茨克和卢甘斯克已从“占领当局”手中解放出来的地区大约 8%的土地(7,000 平方公里)布设或怀疑布设了杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物。委员会致函乌克兰，要求提供更多信息，说明疑似危险区域和确认危险区域的情况，以及在解决污染以及查明和销毁弹药方面取得的进展。

12. 为此，乌克兰提供了清单，显示在顿涅茨克和卢甘斯克地区有 36 个疑似危险区域，面积为 5,639,512 平方米，确认危险区域有 17 个，面积为 53,196 平方米。乌克兰还提供了另外 34 个确认危险区域的信息，但未提供总面积。乌克兰还表示，自 2014 年 7 月开始排雷行动以来，乌克兰国家应急事务局焰火管制小组已经清理了超过 25,700 公顷的土地和 93 公顷污染水域，涉及 1,000 个基础设施和生计目标。

13. 请求表明，自 2014 年 7 月以来，共有 164,200 个“危险爆炸装置”，其中有 832 个“极其危险的爆炸装置”已经变得安全了。请求中指出，在行动期间，乌克兰武装部队的排雷人员发现了一些 PMN-2 地雷，这种地雷在乌克兰没有库存。请求中还指出，除“工业造”杀伤人员地雷外，还查明使用了临时性杀伤人员地雷。委员会致函乌克兰，要求提供补充资料，说明临时性杀伤人员地雷的威胁，并尽可能提供这些装置的照片。乌克兰表示，这些装置包括手榴弹和由绊线触发的大口径弹药，并提供了这些弹药的照片。委员会指出乌克兰继续提供关于已查明和销毁弹药的分类信息十分重要。

14. 请求中指出，《国际排雷行动标准》是根据国家标准化机构 2016 年 8 月 8 日“关于采纳《国际排雷行动标准》作为国家规范性文件”的第 230 号决议引入乌克兰的，目前正在根据《国际排雷行动标准》起草《国家排雷行动标准》，将于 2018 年年底前定稿。委员会欢迎乌克兰就此作出的努力和采用《国际排雷行动标准》，并强调乌克兰确保尽快通过《国家排雷行动标准》的重要性。委员会进一步指出，至关重要是，应该确保按照《国际排雷行动标准》，制定最相关的土地解禁标准、政策和方法，以便按照《马普托行动计划》行动 9，充分和适当推行《公约》这方面的工作。委员会还指出，乌克兰以公开和透明的方式与其伙伴一道开展这些工作十分重要。

15. 委员会指出，乌克兰务必遵照《国际排雷行动标准》规定的方式报告进展情况，应通过非技术勘察注销的面积、通过技术勘察减少的面积以及通过排雷处理的面积分列信息。委员会还指出乌克兰采用与《国际排雷行动标准》相符的语言十分重要。

16. 请求中指出，乌克兰总统在 2014 年 9 月 2 日的法令中指定国防部担任排雷行动事务的权力机构，直至通过《国家排雷行动立法》，以为制订乌克兰排雷行动方案奠定法律依据。委员会致函乌克兰，请其补充信息，说明此项立法的程序(通过的时间表、负责的政府机构、议会程序等)和内容。乌克兰在答复中表示，2018 年 11 月 5 日，乌克兰最高拉达(议会)“一读通过《乌克兰排雷行动法律草案》”。委员会强调了尽快通过国家排雷行动立法的重要性，以便明确规定国家和国际机构在乌克兰的作用。委员会指出，这样做有助于提高执行排雷行动方案的清晰度。

17. 请求中指出, 2015 年 11 月, 乌克兰国防部根据总理的决定, 编写了“乌克兰 2017-2021 年国家排雷行动方案”, 供乌克兰内阁核准。请求中还指出, 由于没有制定国家立法, 该方案的活动和实施暂停。委员会致函乌克兰, 请其提供更多资料, 说明该方案的活动和内容。乌克兰在答复中表示, 为实施该方案, 预计将由国家预算和中央行政机构拨款用于排雷行动。委员会重申尽快制定国家排雷行动立法的重要作用, 并欢迎乌克兰提供更多信息, 说明执行国家方案的情况和进展。

18. 请求中指出, 乌克兰内阁 2017 年 12 月 13 日第 1071 号决议批准了“2017-2021 年在乌克兰东部地区恢复和发展和平国家方案”, 其中部分内容涉及 2018-2020 年期间在顿涅茨克和卢甘斯克地区 70 万公顷土地范围内的人道主义排雷行动, 国家预算为此共拨出 2.512 亿乌克兰格里夫纳(约 900 万美元)。委员会致函乌克兰, 请其提供资料说明负责执行该方案的实体和非政府组织的作用。乌克兰在答复中表示, 第 1071 号决议把乌克兰临时被占领土和境内流离失所者部定义为该方案的“国家客户”。乌克兰还指出, 乌克兰国家应急事务局(应急事务局)隶属乌克兰内务部, 在顿涅茨克和卢甘斯克地区的领土和水域开展方案(勘察以及清除反恐怖行动之后留下的地雷和爆炸装置), 这些活动由国家预算供资。

19. 请求中指出, 所有乌克兰政府相关机构都参与了国防部的排雷行动, 在部署了联合部队行动军事特遣队的地区进行勘察; 应急事务局在没有冲突的地区开展陆上和水中排雷活动; 国家边防警察在其控制的地区排雷; 乌克兰国家特别运输机构负责运输基础设施(如铁路和公路)的排雷。应急事务局和乌克兰国家警察采取反简易爆炸装置措施。请求中还指出, 属于应急事务局的单位是联合部队行动的一部分, 参加排雷活动, 以恢复至关重要的目标, 为欧洲安全与合作组织欧洲特别监察团以及国际组织部署在作战区附近和所谓“灰色地带”的特别监察团提供安保职能。

20. 请求中指出, 三个非政府组织(哈洛信托会、丹麦排雷小组和瑞土地雷行动基金会)在乌克兰开展人道主义排雷活动如下:

- 哈洛信托会于 2015 年开始工作, 并于 2016 年受邀在顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区开展非技术性勘察和标记地雷和未爆弹药。
- 丹麦排雷队自 2014 年一直在乌克兰顿巴斯人口中间积极传播信息, 并在 2016 年 2 月参加了顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区的非技术性勘察和标记杀伤人员地雷和未爆弹药的工作。
- 瑞土地雷行动基金会在 2015 年开始工作, 向顿巴斯居民传播信息, 后来受国防部邀请在顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区进行勘察和标记地雷和未爆炸弹药。请求中指出, 这些组织工作的地点距离接触线 15 公里以上。

21. 委员会致函乌克兰, 请其提供资料, 说明如何向非政府组织分配任务以及由哪个实体分配。乌克兰在答复中表示, 非政府组织的活动都由乌克兰国防部根据国防部与该组织签署的协议来管理。乌克兰还表示, 这些任务是根据《顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区人道主义排雷年度行动计划》分配, 在部署了联合部队行动领域展开行动的许可, 是由联合行动总部按照环境安全部和国防部排雷行动(作为国家排雷行动机构)的要求签发。乌克兰还表示, 联合行动总部指示应急事务局销毁非政府组织查明的爆炸装置。

22. 请求中指出，杀伤人员地雷对居民有着重大影响，排雷工作除了减少伤亡外，还将向民众提供一系列福利，例如提供人道主义物资等、向人们开放基本商品和服务、农业用地、基础设施目标、森林、河流、娱乐设施，并在总体上对人们的境内迁徙产生了有利影响。请求中还指出，扫雷工作将改善人们进入农业用地的情况，提高农业和畜牧业生产，减少森林、干草原、自然保护区和耕地火灾，减轻对环境的威胁以及地雷引起的紧急情况和爆炸物造成的污染。委员会指出，在请求批准的延长期限内继续执行第 5 条可为改善乌克兰居民的安全和社会经济状况作出重大贡献。委员会还表示，乌克兰应按照年龄和性别分类，提供杀伤人员地雷所造成伤亡的信息。

23. 请求中指出，阻碍乌克兰销毁雷区内杀伤人员地雷能力的情况是“乌克兰目前无法控制顿涅茨克和卢甘斯克地区的临时被占领土及克里米亚自治共和国”。委员会指出，重要的是，乌克兰应向委员会和缔约国通报安全局势以及这些变化如何对执行工作产生有利或不利影响。

24. 如上所述，乌克兰请求延期 5 年(至 2021 年 6 月 1 日)。乌克兰指出，在延长期限内履行第 5 条解禁土地的义务，取决于敌对行动是否停止、宪法秩序是否恢复以及是否重新获得对被占领土的完全控制。委员会指出，在局势允许的情况下尽可能推动执行工作至关重要。请求中还表示，时间表是根据对当前和潜在困难的分析提出的，包括对问题的范围、人力、物力和财政资源的预期以及现有的勘察和排雷能力。

25. 请求中指出，自 2015 年以来，国防部制定了一项《顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区人道主义排雷年度行动计划》，目的是支持恢复基础设施和农业地区的工作。该《行动计划》包括一份任务和活动清单以及负责机构和时间表：

- 常规活动：信息管理系统的开发、信息管理系统运作情况会议、确保立即回应当地居民发现爆炸装置的报告、顿涅茨克和卢甘斯克地区和基础设施的排雷。
- 筹备活动：质量控制报告模板的核准和移交、非技术性勘察和技术性勘察的运作和标记。
- 顿涅茨克和卢甘斯克行政区内领土和设施的排雷。
- 排雷完毕领土的质量控制和移交。
- 报告和提供信息。
- 参加国际活动：与各国政府组织和非政府组织、国家、专家和参与排雷行动的其他各方的合作与接触。

26. 委员会指出，需要尽快开展这些活动，以确保为乌克兰的排雷行动创造有利环境。

27. 请求中指出，在本财政年度期间，通过相关的国家机构和军事分遣队为各项行动编制预算和供资。请求中指出，国防部正在寻求确保用国家资金以及捐助国和国际组织的支助为武装部队的工程兵部队配备现代化的勘察工具。请求进一步指出，通过这种支助，乌克兰武装部队的分遣部队目前拥有一系列现代手提探雷器，但需要增加 250 个探雷器(Vallon VMC-1)取代过时的探雷器(苏联制造)并增加 20 辆装甲车。请求中还指出，应急事务局需要 60 套设备来勘察爆炸物，

10 辆用于探测和爆炸物运输的装甲车以及机械排雷设备。委员会指出，国家采取排雷行动，可以支持乌克兰确保国际支助继续流向排雷行动方案。委员会还指出，乌克兰继续报告其援助需求(例如在其关于第 7 条的报告中)以及就合作和协助事项与《公约》相关委员会互动接触十分重要。

28. 委员会指出，请求包括也许对缔约国评估和审议请求有所助益的其他相关信息，包括照片、所附年度工作计划以及附件表格，包括顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区内确定需要进行技术勘察和排雷的地点和负责进行技术/非技术勘察的组织的清单，在顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区进行外部质量控制和随后向当地社区当局移交的清单，以及顿涅茨克和卢甘斯克可能埋有第二次世界大战遗留爆炸物的已解放地区的清单。

29. 委员会指出，如乌克兰能在 2019 年 4 月 30 日之前向委员会提交其 2019 年最新详细年度工作计划，并确保为在 2020 年 3 月 31 日之前提交第二次延期请求做好准备工作，将有利于执行《公约》。委员会指出，工作计划应包括采用与《国际排雷行动标准》一致的术语编制全部已知或疑似埋有杀伤人员地雷的区域的最清单、请求延长期限到期前每年预计要排雷的区域和面积、负责排雷的组织，以及根据新的经费水平制定的详细预算。如乌克兰能够明确说明《乌克兰 2017-2021 年国家排雷行动方案》、《乌克兰东部地区 2017-2021 年恢复和发展和平国家方案》和《顿涅茨克和卢甘斯克已解放地区人道主义排雷年度行动计划》，以及这些计划是如何相互补充的，将有利于该工作计划的实施。

30. 委员会指出了以下事项的必要性 and 重要性，即缔约国如报告在其控制或管辖下的雷区布有或怀疑布有杀伤人员地雷，并认为无法在十年期限内所有雷区执行第 5 条第 1 款，均有必要按照《公约》规定的程序和缔约国第七届会议的决定就所有这些问题提出延期请求。委员会还指出，如某一缔约国表示，在延长期限内与控制有关的事项影响到第 5 条的执行，该缔约国必须提供资料说明雷区控制状况的变化。

31. 委员会指出，乌克兰如每年向缔约国报告如下情况，将有利于执行《公约》：

- 与乌克兰年度工作计划中的承诺相应的继续解禁土地的进度，按照符合《国际排雷行动标准》的方式分列，包括指出新雷区，并说明该进度对乌克兰工作计划中年度指标的影响；
- 关于制定和通过预计将于2018年完成的《国家排雷行动法》的最新信息；
- 执行《乌克兰 2017-2021 年国家排雷行动方案》和《乌克兰东部地区 2017-2021 年恢复和发展和平国家方案》最新状况和进展；
- 努力减轻杀伤人员地雷对人们的影响，以及按性别和年龄分列的杀伤人员地雷所造成伤亡的信息；
- 对雷区控制状况的变化以及这些变化如何对执行工作产生有利或不利的的影响；
- 收到的外部资金以及乌克兰政府为支助执行工作提供资源的情况；以及
- 关于乌克兰排雷行动方案结构的最新情况，包括现有和新的组织能力、机构能力和支助要求。

32. 委员会指出，乌克兰除了应如上所述向缔约国作出报告外，还应在闭会期间会议、缔约国会议和审议会议上以及利用报告指南提交第 7 条报告等方式，定期向缔约国通报与乌克兰在请求所涉期间执行第 5 条和请求中所作其他承诺相关的其他动态。

---