

《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

21 November 2022
Chinese
Original: English

第二十届会议

2022 年 11 月 21 日至 25 日，日内瓦

临时议程项目 10(b)

审议《公约》的一般状况和实施情况

清除雷区和雷险教育及减少雷险：

与第 5 条执行事务委员会的任务有关的

结论和建议

关于缔约国履行排雷义务和第 5 条延期程序的思考

比利时根据其担任第 5 条执行事务委员会主席的经验提交*

1. 值此庆祝《禁止杀伤人员地雷公约》通过 25 周年之际，反思缔约国在履行第 5 条义务方面取得的进展并展望新出现的挑战似乎是及时之举。《公约》缔约国第二十次会议在奥斯陆第四次审查会议和即将于 2024 年举行的第五次审查会议之间的中点举行，这种思考或许会对会议有所帮助。
2. 本工作文件旨在描述缔约国自 2019 年以来履行第 5 条义务的背景，同时提出一些建议，以保持执行《公约》第 5 条方面和上述委员会领导的相关延期请求程序的高效率。

一. 日益严峻背景下的《奥斯陆行动计划》

3. 第四次审查会议于 2019 年通过了《奥斯陆行动计划》，其中承认“在处理雷区方面取得了相当大的进展”，但仍重申“需要加快勘察和清除活动的步伐，尽快履行第 5 条义务，并确保到 2025 年尽可能充分地履行其有时限义务的宏伟目标取得重大进展”。
4. 这项雄心勃勃的《行动计划》，在内罗毕、卡塔赫纳和马普托行动计划取得的成绩基础之上，详细说明了缔约国为支持执行《公约》承诺将在 2020-2024 年期间采取的行动。特别是，行动 18 至 27 载有支持缔约国尽快宣布完成第 5 条义务的具体举措。

* 因提交方无法控制的情况，本文件迟交。



5. 在通过《奥斯陆行动计划》时，没有一个缔约国能够想象到今后几年将在怎样的背景下开展地雷行动。2019 冠状病毒病大流行的突然蔓延影响到《公约》的所有成员，并对受地雷影响的缔约国执行第 5 条产生了巨大影响。

6. 大多数受影响的缔约国认为，疫情是造成第 5 条执行情况延误的最重要因素之一，无论是由于行动和工作计划的暂停，还是由于技术、财政和人力资源的重新分配。

7. 这场疫情不仅对受影响国家的国内财政资源产生了负面影响，也导致全球可用于执行第 5 条的资源短缺。大多数捐助者的传统筹资能力水平已经下降，虽然对无地雷世界的政治承诺仍然保持在高水平，但地雷行动界履行这一承诺的手段已经减少。

8. 不幸地是，地雷行动界在 2020 年至 2022 年期间所面临的情况可能再次出现。气候变化、政治不稳定和不安全的众所周知的影响可能导致更难以在受影响地区开展业务，导致财政资源减少，并可能产生需要处理的新污染。因此，必须充分利用缔约国已经确立的现有工具和机制，使受地雷影响的缔约国能尽快履行其有时限的义务。这个问题的核心便是第 5 条执行事务委员会开展的活动。

二. 最大限度地利用现有的每一种工具

9. 25 年来，《禁止杀伤人员地雷公约》在处理排雷问题方面发挥了突出作用。为了支持面临各种情况因此需要寻求延长第 5 条最后期限的受影响缔约国，制定了一个我们今天所知的拟订、提交和审议延长请求的程序，并授权第 5 条执行事务委员会领导这一进程。

10. 从缔约国第十二届会议——会上缔约国审议了题为“关于第 5 条延期请求程序的思考”的文件¹——到《奥斯陆行动计划》获得通过，处理延期请求的现行做法依赖于请求延期的缔约国、委员会委员、执行支助股、红十字国际委员会和民间社会组织，包括排雷作业人员的积极参与。在有限的时间框架内，这些行为者开展合作对话，以便相关国家向缔约国会议或审议会议提出尽可能准确的请求，并由委员会向缔约国会议或审议会议提交对请求的全面分析，以支持各缔约国就相关缔约国提出的延期请求作出知情决定。

11. 基于关于第 5 条执行情况的意见，缔约国确认了一些最佳做法和需要满足的要求，以便为延期请求取得圆满结果铺平道路。其中四项最佳做法和要求发挥着关键作用：

(a) 前文所述工作文件中已经确定，必须通过包容性进程制订一份详细的、注明费用的延长期多年期工作计划，这对于审议延长请求至关重要。缔约国通过《奥斯陆行动计划》行动 23 承认，这是请求的一项必要内容；

(b) 根据《奥斯陆行动计划》的行动 24，地雷风险教育和减少计划也被视为延期请求的必要内容。考虑到许多受影响缔约国面临领土长期污染的挑战，这一点尤其重要；

¹ APLC/MSP.12/2012/4。

(c) 最近关于延期请求程序的做法表明，受影响国为履行义务请求过长的时间是不可取的。“关于第 5 条延期请求程序的思考”文件已经提到，“应该要求提出请求的缔约国在请求中提供详尽的两年期至五年期计划，也应理解这在其后数年间更难做到。3 至 5 年后，情况将发生变化”。最近的实践支持了这些 2012 年时得出的结论。受地雷影响的缔约国目前面临的全球严峻局势增加了不可预测性。因此，应大力鼓励提出延期请求的缔约国申请延期的时长仅以它们能够制订和提交详尽的、注明费用的多年期工作计划的时期为限，所明确列出的里程碑标志应仅涵盖绝对必要的最低年限。虽然这可能导致提交的请求数量增加，但提交的工作计划将更加现实和可衡量；

(d) 面对过去几年提交的大量延期请求，及时提交延期请求仍然是这一进程良好和高效推进的一个重要因素。在 3 月 31 日的最后期限之前提交延期请求，委员会便能够与提交请求的缔约国进行合作对话，并能请相关民间社会组织和红十字国际委员会提供宝贵的投入。确保在这一截止日期之前提交延期请求，可最大限度地保障请求的质量，从而使缔约国会议期间作出的决定对提交请求的缔约国而言最有实际意义和用处。

三. 加强现有程序，实现持续高效

12. 虽然第 5 条执行事务委员会的现有程序和工作方法提供了一个有效的框架，使受影响缔约国能够为其努力寻求支持，但精益求精是我们的共同责任。有鉴于此，并考虑到缔约国在履行第 5 条义务方面目前面临和预期面临的挑战，可以着重指出加强委员会工作的若干途径(但不妨碍今后提出的任何其他见解)：

(a) 正如在多个场合所强调的那样，第 5 条执行事务委员会所要求的广泛的专家投入，使委员会能够更好地理解和评估这些请求，从请求中提取出关键的技术、法律和政策问题。虽然在延期请求程序的初始阶段，这种做法已得到遵循，但更多的互动或有利于委员会着手进行最终分析。在这方面，上文强调的及时提交至关重要。特别是，“关于第 5 条延期请求程序的思考”文件建议 8 回顾：“若提出请求的缔约国提供了补充资料或经修订的请求，分析小组应考虑再次请专家组织提供意见”。认可提出请求的缔约国在与委员会进行初步接触之后，可在之后的阶段对请求进行实质性修改，或提交补充说明、补充专家意见，这将有益于这一进程；

(b) 履行第 5 条义务的速度与受影响缔约国的资源调动努力和能力有着内在联系。如上所述，国家和国际地雷行动资源受到最近危机的影响，任何新的危机都可能再次对这些能力造成压力。因此，必须尽可能寻求协同作用。在这方面，《公约》机制可向受影响缔约国提供的执行支助若采取横向联合的办法会非常有价值。例如，最近在缔约国第二十届会议主席的领导下第 5 条执行事务委员会与加强合作与援助事务委员会之间的密切合作，可促成向受影响缔约国提供更好的全面支持，并确定个性化方法的未来候选者。此外，加强与捐助方和捐助方协调机构，如地雷行动支助小组的合作，可帮助受影响缔约国确保其工作计划和(或)延期请求获得足够的资金；

(c) 仍有 30 多个缔约国负有《公约》第 5 条规定的义务，而且考虑到当前排雷活动的速度，今后几年提交的延期请求数量可能仍然很高。因此，希望在第 5 条执行事务委员会内承担任务的缔约国应铭记，履行这一责任需要大量的时间和努力。应特别注意加强委员会，使其能够在即将到来的挑战中完成任务。

- (一) 为此，为委员会增加两个缔约国的席位和(或)将委员会委员的任务期限延长至三年，可以增加委员的经验，减少每个委员的工作量。
- (二) 另一个选择是设立一个特设非正式延期请求分组。该分组将由委员会本身负责，通过提供任何相关投入为委员会提供帮助。考虑到其他缔约国和相关利益攸关方愿意支持委员会的工作，但无法全力投入委员会的工作，在提交的延期请求有所增加的情况下，这个分组或有助于加强对话，支持委员会完成开展高质量分析的任务。
- (三) 可以预见，今后几年提交和需要分析的延期请求会增加，解决这个问题另一个办法是，确保各国执行关于向执行支助股提供额外资源的决定。多年来，执行支助股在延期请求程序和帮助《公约》机制方面的重要性已得到认可。因此，通过增加资源加强其能力，可使之能更好地支持第 5 条执行事务委员会。如前所述，这也与缔约国第七届会议的决定相一致，即“鼓励有能力这样做的所有缔约国向执行支助股信托基金提供额外的专项资金，以支付与支持第 5 条延期程序有关的费用”，这一点在“关于第 5 条延期请求程序的思考”文件的建议 11 中得到进一步强调，该建议指出：“缔约国应充分考虑它们曾屡次承诺为执行支助股提供为缔约国提供支助所需的必要资金”。