《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》缔约国第四次审议会议

15 October 2019
Chinese
Original: English

2019 年 11 月 26 日至 29 日，奥斯陆
临时议程项目 7
审查《公约》的实施情况和现况

2014-2019 年《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》实施情况和现况审查报告草稿

清除雷区及援助受害者

第四次审议会议主席提交*

一. 清除雷区

1. 第三次审议会议结束时，在 59 个自《公约》生效以来已报告管辖或控制之下已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的地区的缔约国中，有 31 个缔约国正处于履行第 5 条义务的进程。

2. 自第三次审议会议以来，发生了下列情况：

(a) 3 个已报告了其管辖或控制下已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的地区的缔约国报告说，它们已经完成了履行《公约》第 5 条义务——阿尔及利亚、莫桑比克、毛里塔尼亚。

(b) 《公约》对 3 个已报告其管辖或控制下已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的地区的缔约国——阿曼、斯里兰卡、巴勒斯坦国——生效。

(c) 1 个最初报告其管辖或控制下没有雷区的缔约国——乌克兰——现在报告其管辖或控制下存在新的雷区。

* 由于提交人无法控制的情况，本文件订于标准发布日期之后发布。

3. 自《公约》生效以来，共有 63 个缔约国已报告负有第 5 条第 1 款之下的义务。其中，第 5 条义务现在仍对其具相关性的有 32 个缔约国：阿富汗、安哥拉、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、乍得、智利、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、刚果民主共和国、厄瓜多尔、厄立特里亚、埃塞俄比亚、伊拉克、尼日尔、阿曼、巴勒斯坦国、秘鲁、塞内加尔、塞尔维亚、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、乌克兰、联合王国、也门、津巴布韦。

4. 虽然在执行第 5 条方面取得了重大和可衡量的进展，但在执行方面仍然存在挑战。缔约国报告的一些持续挑战包括缺乏资金、安全关切、边境挑战和与进入受污染地区有关的事项。在另一些情况下──据报告，仍有人在使用简易杀伤人员地雷，这是执行第 5 条的一个重大挑战。这个挑战可能会持续存在，并在未来可能会扩散。

5. 在《马普托行动计划》中，缔约国表示决心“尽可能精确地指出其管辖或控制下所有布设有杀伤人员地雷……的区域的周界和位置”。自第三次审议会议以来，在执行第 5 条的 32 个缔约国中，约有 15 个已经完成或报告正在进行调查，以更清楚地了解剩余的挑战，包括：阿富汗、安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、哥伦比亚、伊拉克、阿曼、索马里、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、联合王国、也门、津巴布韦。例如，自第三次审议会议以来，安哥拉已经完成了全国范围的重新调查，现在对剩余的挑战有了更准确的了解。同样，波斯尼亚和黑塞哥维那发起了非技术调查活动，以更清楚地界定剩余的挑战，并根据更准确的信息制订具体的完成计划。虽然在这方面取得了进展，但一些缔约国继续报告有大片土地被怀疑需要调查。据指出，设法更加清楚地了解污染的实际程度是缔约国的一个重要目标，这样才能为完成工作制订明确的基线和全面的工作计划，并确保排雷行动的适当优先顺序。

6. 《马普托行动计划》强调，“土地解禁方法应有据可依、可问责且为当地社区所接受，具体方式包括让受影响社区，包括妇女、男女儿童和男性参与这一进程。”此外，在《马普托行动计划》中，各方一致同意，每个缔约国“将尽快确保制订并实施符合联合国《国际排雷行动标准》的最有意义的土地解禁标准、政策和方法以充分迅速执行《公约》的这方面内容……”。缔约国认识到，就这项工作而言，“一些缔约国可能会发现自己能够更快地执行第 5 条”。

7. 自第三次审议会议以来，关于土地解禁的《国际排雷行动标准》(IMAS)得到了进一步更新，以支持缔约国的工作，确保对调查和清除采取“有据可依的方法”。在这方面，缔约国指出，必须确保国家地雷行动标准符合《国际地雷行动标准》强调的最佳做法，并成为利益攸关方常规运用的做法。自第三次审议会议以来，32 个缔约国中已有 24 个缔约国报告按照《国际排雷行动标准》制订并适用了最相关的土地解禁标准、政策和方法：阿富汗、安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、乍得、智利、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、伊拉克、尼日尔、秘鲁、塞内加尔、塞尔维亚、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、联合王国、也门、津巴布韦。尽管如此，大量区域仍有待清理，而这些区域本可通过非技术调查和技术调查予以解禁。为了解决这一问题，必须提高行动效率，以确保以最为有效、高效率和迅速的方式完成排雷。

8. 此外，缔约国已经认识到，为了更清楚地说明执行方面的剩余挑战以及进展，所有履行第 5 条义务的缔约国都应使用《国际排雷行动标准》中的术语，并以与该标准一致的方式使用这些术语(例如，“确认危险区域”、“疑似危险区域”、按照非技术勘察、技术勘察和清理等活动将土地解禁数据分类；根据每项活动的结果报告进度，即注销、减少、清理的土地)。

9. 自第三次审议会议以来，缔约国越来越认识到必须在整个调查和排雷过程中纳入性别和年龄考虑，以确保收集关于污染的全面信息，并最大限度地扩大排雷工作的积极社会经济影响。虽然这方面有所进展，但还不够系统，因为仍然有更大必要将注重性别的目标纳入组织战略并加强性别分析，同时确保这些信息用于指导业务规划。

10. 自第三次审议会议以来，4 个缔约国──阿富汗、哥伦比亚、伊拉克、也门──报告非国家武装行为者使用简易杀伤人员地雷的情况有所增加。2018 年，在第十七届缔约国会议上，第 5 条执行事务委员会在题为“关于履行和完成第 5 条清除地雷义务的思考和谅解”的文件中强调，“第 2 条第 1 款所载定义没有对‘制造’的杀伤人员地雷和‘简易’杀伤人员地雷作出区分，因为谈判代表当时想要拟订的是一个基于效果的定义”；而且，在这方面，“受到后面一类杀伤人员地雷影响的缔约国必须作为《公约》之下(包括在履行第 5 条和第 7 条(透明措施)的承诺方面)的总体执行挑战的一部分，处理这一类地雷。”[1] 自第三次审议会议以来，缔约国作出了努力，确保受简易杀伤人员地雷影响的缔约国理解有必要在《公约》框架内处理这类杀伤人员地雷。除了以上突出提到的缔约国之外，在 2019 年 5 月 22 日至 24 日的闭会期间会议上，尼日利亚也承认有义务就此提交报告，强调将在受冲突影响最严重的地区开始非技术调查。

11. 自第三次审议会议以来，缔约国回顾了履行第 5 条义务的终点。第十七届缔约国会议再次强调，“所有符合雷区定义的区域都属于第 2 条第 5 款的范围，如果这些区域含有杀伤人员地雷，就必须按照第 5 条对其加以处理，并根据第 7 条进行报告。”此外，第十七届会议缔约国再次强调，“这项义务与进入“雷区”困难或所布设的杀伤人员地雷种类(例如制造的或简易性的地雷)无关。”[2]

12. 自第三次审议会议以来，下列缔约国利用了第 5 条延期请求程序：安哥拉、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、乍得、克罗地亚、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、伊拉克、毛里塔尼亚、尼日尔、秘鲁、塞内加尔、塞尔维亚、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、乌克兰、联合王国、也门、津巴布韦。缔约国认识到延期请求程序带来的重要机遇，强调要求延长期限的缔约国必须遵守第七届缔约国会议确立的提交和审议延期请求的程序以及第十二届缔约国会议核可的关于第 5 条延期程序的建议。

13. 自第三次审议会议以来，缔约国重申，缔约国必须以明确无误的方式宣布完成，并使用缔约国在第七届缔约国会议通过的自愿完成声明中使用的措辞，以避

[1] 关于履行和完成第 5 条清除地雷义务的思考和谅解，第 5 条执行委员会，APLC/MSP.17/2018/10。

[2] 同上。

免混淆缔约国成就的范围和意义。在这方面，为了支持缔约国明确无误地宣布完成，第十七届缔约国会议通过了以下建议：

(a) 鼓励缔约国继续采取自愿做法，向缔约国会议/审议会议提交一份完成声明，其中纳入缔约国第七届会议和缔约国第十二届会议通过的措辞。鼓励缔约国在正式宣布完成时提供详细资料，说明在整个排雷行动方案期间开展的活动，同时考虑到自愿完成声明的目录草案所列要点。

(b) 根据《公约》的传统合作精神，鼓励有能力宣布完成的缔约国利用《公约》执行支助股的服务拟订完成声明，并考虑就第 5 条执行情况与委员会就完成声明的内容保持合作对话，这会加强完成声明的工作。

14. 缔约国进而再次确认，不能把已知或疑似埋有杀伤人员地雷的区域视为“残余污染”地区，必须根据《公约》规定的缔约国义务加以处理。[3]

15. 在第十七届次缔约国会议上，缔约国重申其理解：缔约国在宣布完成后，在其执行第 5 条的原定期限或延长期限到期后，在特殊情况下，也许会发现以前未知的雷区(如《公约》第 2 条第 5 款所界定)，包括在其管辖或控制下已知或疑似埋有杀伤人员地雷的新雷区。在这种情况下，缔约国将对此作出合理反应，即第十二届缔约国会议通过并在题为“缔约国在第 5 条原来或延长后的最后执行期限到期后发现的雷区的“合理反应”的文件中强调过合理反应”。自第三次审议会议以来，莫桑比克和乌克兰发现自己处于这种特殊情况，亦即在执行第 5 条的原定期限或延长期限到期后，发现了一个以前未知的雷区/新雷区。

16. 《马普托行动计划》的行动 10 要求已报告其管辖或控制下的雷区的缔约国提供针对最高危人群的减少地雷风险和教育方案。自第三次审议会议以来，在执行第 5 条的 32 个缔约国中，有 29 个报告开展了减少地雷风险和教育方案。在 2019 年 5 月 22 日至 24 日《公约》闭会期间会议期间举行的专题小组讨论会上，讨论强调了受害者人数和新雷区布设的增多，强调了必须确保利用以性别和年龄为重点的相关最新技术和方法制订目标明确、针对具体情况的减少地雷风险和教育方案，并且强调了地雷风险教育方案必须继续作为地雷行动的重要组成部分和一项保护平民的重要活动。讨论进一步强调，必须将风险教育列为地雷行动中的优先事项，并将风险教育与调查、排雷和受害者援助行动联系起来，与国家教育系统和应急教育和难民局势教育联系起来，以确保有效应对。

17. 2015 年，各国通过了《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标。此后，缔约国认识到地雷行动在实现可持续发展目标方面的关键作用，特别是在支持受冲突影响国家的发展和恢复努力方面的作用。为此，联合国开发计划署(开发署)和日内瓦国际人道主义排雷中心(日内瓦排雷中心)于 2017 年开展了一项研究，研究显示，16 项可持续发展目标与地雷行动直接或间接相关。该研究进一步强调，虽然可持续发展目标 16—和平与正义—最直接相关，但重建安全的物质生活环境本身不仅是一个目标，也是使发展活动成为可能的先决条件。

18. 同样，人们越来越注重地雷行动在支持人道主义反应方面的作用，以及必须在地雷行动与人道主义和发展行为体之间建立协同作用，以确保有效应对杀伤人

[3] 同上。

员地雷造成的威胁。举例而言，这包括努力设法将地雷行动纳入相关发展计划以及所有相关人道主义应急计划，既作为人道主义保护活动本身，也支持人道主义应急活动。

二. 援助受害者

19. 在第三次审议会议上，缔约国再次强调致力于帮助地雷受害者充分、平等和有效地参与社会。缔约国确认在《卡塔赫纳行动计划》之下所作承诺的重要性，并强调，鉴于缔约国理解受害者援助应纳入与残疾人权利、健康、教育、就业、发展和减贫有关的广义国家政策、计划和法律框架，帮助他们参与其他领域也是必要的。地雷受害者是若干国际人权文书之下的权利持有人，其中尤其是《残疾人权利公约》。《马普托行动计划》包含 7 项具体涉及受害者援助的行动(行动 12 至 18)。通过这些行动，缔约国承诺设法解决被认为是为受害者提供援助的核心的问题。

20. 自第三次审议会议以来，随着斯里兰卡加入《公约》，报告对大量地雷幸存者负有责任的缔约国数目中共有以下 30 个缔约国：阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、柬埔寨、乍得、哥伦比亚、克罗地亚、刚果民主共和国、萨尔瓦多、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚比绍、伊拉克、约旦、莫桑比克、尼加拉瓜、秘鲁、塞内加尔、塞尔维亚、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、泰国、乌干达、也门、津巴布韦。

21. 自第三次审议会议以来，这些缔约国大多报告了在执行《马普托行动计划》的所有或部分受害者援助行动方面取得的进展，包括开展数据收集工作和受害者需求评估、提出扩大服务的努力、颁布支持地雷受害者的立法和执行这方面的政策、努力确保对地雷受害者的包容和帮助他们重新融入社会经济生活、建立部际协调机制和制订受害者援助行动计划，此外还有其他各种活动。受害者援助委员会指出，缔约国必须继续提供详细资料，说明执行进展情况以及执行进程中的挑战。自第三次审议会议以来，在表示对大量地雷幸存者负有责任的 30 个缔约国除几内亚比绍和厄立特里亚两国外都报告了受害者援助方面的进展情况。

22. 自第三次审议会议以来，全球爆炸性弹药的新受害者人数有所增加，主要是由于在冲突局势国家出现了使用简易杀伤人员地雷的新情况。缔约国报告说，影响其实施受害者援助工作进展的一些最大挑战包括缺乏机构间协调、缺乏可靠数据、边远地区缺乏服务和技术专长、缺乏资金和技术资源，以及缺乏对地雷幸存者更广义权利的通盘认识。

23. 在第三次审议会议上，缔约国确认必须重视数据收集，以便评估需求和找出支持方面的差距，并制订包含时限和可衡量目标的可衡量计划。自第三次审议会议以来，阿尔巴尼亚、柬埔寨、萨尔瓦多、约旦、苏丹、塔吉克斯坦等一些缔约国报告说，已经建立了一个进行需求评估的系统，用以确定地雷受害者身份、登记新受害者和确定他们的需求和优先事项，并找出妨碍向地雷受害者提供服务的困难。另外还有报告说正在进行调查、核实和整合数据。虽然一些缔约国取得了进展，但另一些缔约国也报告了在执行这种初步步骤方面的障碍；很少有缔约国报告根据《马普托行动计划》行动 13, 正在以执行切实帮助地雷受害者充分、平等和有效参与社会的国家政策、计划和法律框架为途径，争取实现有时限和可衡量的目标。

24. 在 2019 年 5 月 22 日至 24 日闭会期间会议期间举行的专题小组会议上，关于受害者援助的讨论强调了确保必须加强运行中的伤害监测系统，以监测爆炸性弹药的有形影响，并支持识别风险人群、预测模式和识别风险因素。与此有关的一个关键方面是保证各国都能确保及时按影响、原因、年龄、性别、日期和地点收集地雷有形影响数据，并确保这些数据实际转化为应对措施。

25. 自第三次审议会议以来，对大量地雷受害者负有责任的缔约国大多已投入努力，制订包容性的行动计划，越来越多地将受害者援助纳入与残疾、健康和社会福利有关的广义计划。例如，泰国报告实施了地雷受害者援助总体计划，该计划加强了将受害者援助条款纳入卫生部和社会发展部的政策和方案。苏丹制订了一项综合计划──2016 年至 2019 年援助受害者国家战略框架，并为其实施划拨了大量国家资源。还有一些国家，如伊拉克，报告正在制订包容性的行动计划。然而，一些缔约国报告，主要由于资源和技术能力短缺，在实现行动计划的全部目标方面面临挑战。

26. 自第三次审议会议以来，许多缔约国报告了在确保服务无障碍方面取得的进展。一个例子是塔吉克斯坦，该国已开始努力消除有形障碍，不仅在首都，而且在不同省份实施新的无障碍标准，包括培训数百名建筑师和负责该国公共建筑建设的部门。同样，伊拉克一直在努力扩大对地雷幸存者和所有需要帮助者的康复支助，包括重建遭到破坏的康复中心，并在全国发展本国能力。一些缔约国继续报告在确保边远地区地雷幸存者和残疾人服务无障碍和重返社会经济生活支助方面面临挑战。

27. 自第三次审议会议以来，一些缔约国报告了为加强包容和提高对地雷受害者需求的认识所做的努力。据报告，阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、哥伦比亚、萨尔瓦多、伊拉克、莫桑比克、秘鲁、塞内加尔、塞尔维亚、苏丹等一些缔约国增加了地雷幸存者和其他残疾人及其代表组织对受害者援助或残疾方案的参与。这种参与被认为是确保地雷幸存者有效地重新融入社区的关键。

28. 可持续发展目标被视为对《公约》下基于权利的受害者援助办法的重大补充，为继续努力加强《公约》与支持地雷受害者和残疾人的其他相关框架之间的合作提供了机会。缔约国认识到，除其他外，增加和巩固《公约》与其他有关健康、发展、残疾、法治和人权的文书之间的协同作用仍然十分重要。

29. 自第三次审议会议以来，受害者援助委员会通过参加人权理事会、世界卫生大会和《残疾人权利公约》的会议，继续努力接触更广泛的框架。委员会继续促进受害者援助与更广泛框架的联系，支持世卫组织就辅助技术和紧急创伤护理等事项提出的建议，例如，建议制订关于《残疾人权利公约》第十一条的一般性意见。

30. 自第三次审议会议以来，人们越来越认识到，在收集伤亡数据、提供无障碍条件和提供服务时采取对性别和年龄敏感的方针，对于有效援助受害者和确保所做努力“不让任何人掉队”至关重要。然而，人们也认识到，数据收集的系统化和将所收集信息用于业务的情况有所改善。

31. 自第三次审议会议以来，举行了一些国家利益攸关方对话，以加强国家对受害者援助的反应，并提高对包括地雷幸存者在内的残疾人权利的认识，而这些权利的获得源于对残疾状况等受保护群体权利的更广泛承认。例如，伊拉克、南苏丹和乌干达举行了本国的利益攸关方会议，审查受害者援助工作的现状、仍然存

在的挑战，并提出实施的前进方向。这些本国利益攸关方对话的包容性和参与性使得合作伙伴之间能够进行重要的信息交流，以确定实施的最佳方式。部分成果包括：更加理解和认识到必须将基于权利的方针用于对包括地雷幸存者在内的残疾人的援助及其相关事项、基于性别和年龄的方针的重要性、以分类方式及时提供数据的相关性，以及对负担得起和无障碍支持的需求。缔约国和参与组织表达了这类强有力的本国对话的价值。

32. 自第三次审议会议以来，越来越多的缔约国以按性别和年龄分列的方式进行报告，并且也报告了将受害者援助纳入更广泛框架的努力。尽管如此，继续与缔约国接触对于确保这一趋势持续下去并继续确保以基于权利的方式援助受害者仍是至关重要的。

33. 在第十七届缔约国会议期间，受害者援助委员会举行了一次受害者援助专家会议，重点讨论《马普托行动计划》的执行情况，特别是行动 15, 其中要求缔约国视本国地方、国家和区域的具体情况，“尽最大努力加强地方能力，酌情适当改善与地方实体的协调，并为所有地雷受害者提供更多、更方便的综合康复服务、经济包容机遇和社会保护措施”。受害者援助专家会议是委员会自 2013 年以来首次召开这样一次会议。与会者强调，主办此类活动很重要，可以促进与其他受害者援助工作者交流想法和最佳做法，并加速履行《公约》的受害者援助承诺。

34. 自 2018 年以来，执行支助股得以重新启动对所有相关缔约国的部际进程支助，并对柬埔寨、索马里、斯里兰卡和津巴布韦进行了进程支助访问。进程支助着眼于推进缔约国的部际努力，以确立 SMART(具体、可测量、可实现、相关和有时限的)目标和制订受害者援助计划。这项工作是与受害者援助委员会协调开展的。