

《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

27 September 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程序

关于第5条延期请求程序的思考

缔约国第十一届会议主席代表负责分析根据《公约》第5条提出的
请求的缔约国提交

准备、提交和审议请求的程序

1. 缔约国在2006年缔约国第七届会议上商定“制定一项准备、提交和审议延长第5条最后期限的请求的程序。”会议上商定这一程序将突出以下要素：

(a) 鼓励请求延长第5条最后期限的缔约国“在需对其请求做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”；

(b) 主席在收到延期请求后，即“应将收到请求一事告知各缔约国，并按照《公约》的透明做法将请求予以公开”；

(c) 主席和各常设委员会联合主席和联合报告员负责“共同对请求进行分析，除其他外应说明：请提出请求的国家做出的对事实的澄清以及收到的此一澄清；延长期的排雷计划；资源和援助方面的需要和差距”；

(d) “在进行分析时，主席和各常设委员会联合主席和联合报告员以及提出请求的缔约国应充分合作，以澄清问题和查明需要”；

(e) “在进行分析时，主席和各常设委员会联合主席和联合报告员应与提出请求的国家密切协商，酌情听取排雷、法律和外交方面的专家意见，并利用执行支助股提供支助”；以及

(f) “主席应代表联合主席和联合报告员，在提出请求的国家的最后期限到期前召开的缔约国会议或审议会议之前，及早将所作的分析提交各缔约国”。

分析请求使用的工作方法：

2. 缔约国第七届会议制定的程序在 2008 年首次使用后每年均得到使用。负责分析请求的缔约国(即“分析小组”)2008 年的第一项任务之一是商定工作方法，商定的一些要点如下：

(a) 关于分析之前的工作，分析小组决定，排雷问题常设委员会联合主席可以在联合报告员的支持下，初步确定请求的完整性，并立即征求进行完整分析所需的补充资料，从而提高这一程序的效率。

(b) 关于缔约国第七届会议的各项决定所述分析小组可以利用的专门知识，分析小组认为专门知识可以来自各种不同渠道，采取各种不同的形式。

(c) 关于利益冲突问题的结论是，主席将请分析小组成员回避分析自己的请求或者分析与之有利益冲突的请求，例如与提出请求的缔约国的领土或主权争议。

(d) 关于准备分析方面的结论是，分析小组如能编制一些表格或核对清单作为工具，协助它对所提供信息的完整性和质量提出意见，确保分析小组平等对待提出的请求，它就能更有效地安排工作。分析小组随后编制了一份核对清单，核对清单考虑了《公约》第 5 条第 4 款的规定和缔约国第七届会议的决定。

(e) 关于决策方面的结论是，分析小组应力求在分析程序的所有方面达成共识。分析小组进一步认为，如果对分析有不同的意见，可以采取各种方法对分析做出决定和/或纳入对分析的不同意见。

迄今为止程序的应用情况

3. 自 2008 年缔约国第九届会议以来，历届正式会议/审议会议均审议了请求。分析小组主席向历届会议/审议会议提交了报告，报告记录了一年之间程序的应用情况和工作方法。此外，第二次审议会议的最后报告也记录了 2008 年和 2009 年程序的使用情况。其中的一些要点如下：

(a) 执行支助股还为提出请求的缔约国提出了一个第 5 条延期请求内容编排建议大纲，作为附件载于第二次审议会议的最后报告。已提出延期请求的缔约国大多利用了这一建议大纲。此外，所有已提交或在不久的将来可能需要提交延期请求的缔约国都已了解可从执行支助股获得的援助。

(b) 因这一程序而确定了排列有序和可预测的日历，以提交、分析和审议延长第 5 条最后期限的请求。这意味着，一缔约国如果认为自己无法在最后期限之前完全履约，可以向其最后期限之前的最后一次缔约国会议或审议会议提出延期请求。考虑到缔约国会议和审议会议的时间安排，应在每年 3 月 31 日之前提交请求。然而，多次出现请求迟交的情况。这限制了小组与提出请求的缔约国之

间互动的机会，从而妨碍了分析小组的工作。这还导致有些分析在远远超过正常所需时间之后才得以完成，进而影响了所有缔约方就请求做出知情决定的能力。

(c) 已经证明排雷问题常设委员会联合主席开展的“分析前”工作对于获得进行全面分析所需的补充资料十分重要。

(d) 2008 年制定的核对清单已被分析小组成员作为依据，用于安排他们的投入。核对清单确保对每项请求的处理方式一致，并为分析小组最终编写的分析提供了结构基础。

(e) 分析小组呼吁禁雷运动、红十字会和开发署提供专业咨询，因为这些组织具有广泛的专门知识。分析小组呼吁提供排雷和其他技术方面的专家意见，以核证可疑危险地区无雷。日内瓦国际人道主义排雷中心提供了这方面的专家意见。分析小组征求了红十字会对法律事项的意见。此外，分析小组要求在提出请求的缔约国境内开展活动的主要人道主义排雷人员提供投入并得到了回应。

(f) 每年分析小组争取确保它对申请缔约国采取的方针符合《公约》的合作精神。小组的主席与所有提出请求的缔约国开展对话，致函征求对各种事项的进一步澄清，就如何改进请求提出咨询意见，请所有提出请求的缔约国的代表与分析小组进行非正式讨论。大部分提出请求的缔约国都做出了妥善回应，进一步说明了情况，有几个缔约国提交了经修订和改进的申请。

(g) 分析小组要求提出请求的缔约国确保在延期请求的最终版本中列入 2 至 5 页的内容提要，概述对请求做出知情决定所必需的信息。为了兼顾获取信息的需要与解决翻译大量请求可能产生的费用的需要，只有请求的内容提要作为正式会议/审议会议文件而被翻译，请求的详细内容以原文发布在《公约》网站上。

准备、提交和审议请求的程序的益处

4. 据记录，“延期请求程序已促使若干提出请求的缔约国就执行状况编写了前所未有的最全面的资料。此外，一些提出请求的缔约国还抓住提出延期请求的机会，主要通过表明国家的自主性并表明有可能在较短期限内执行，来重新激发本国和国际对其国家排雷计划的兴趣。”¹

5. 本程序还反复强调，“一些提出请求的缔约国在公约生效近十年后仍不能明确“其管辖或控制的所有布设或怀疑布设杀伤人员地雷的雷区位置”，缔约国应根据《公约》第 7 条承担的义务就此事项提出报告。”² 曾不止一次地建议“所有正在执行第 5 条、特别是可能认为今后仍需提出延期请求的缔约国，加紧并加

¹ 《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》缔约国第二次审议会议最后报告，第二部分，第 77 段。

² 缔约国第十届会议最后报告，附件二，第 8 段。

快工作，以确定和报告(其)管辖或控制的所有布设或怀疑布设杀伤人员地雷的雷区位置。”³

6. 此外，本程序还指出，“缔约国只请求延长为收集和评估地雷污染数据及其他相关信息以便根据这些信息制定有意义的前瞻性计划所需的时间”，然后再提交一份请求，载有在更明确了解困难程度的基础上制定的计划，以更确定的方式预测完成执行第 5 条所需的时间，这样做大有益处。”⁴

7. 本程序最终以由正式会议/审议会议就请求做出决定的形式结束。除了就请求本身做出决定，“缔约国还针对各项请求做出了一些相关决定，其中大多记录了共同的谅解和关切事项。这些附加决定及缔约国在延期请求中所做的承诺(包括对延长期内的进展进行年度预测)，已成为缔约国衡量相关缔约国在执行第 5 条方面所取得进展的重要手段。”⁵

准备、提交和审议请求的程序的问题

8. 虽然本程序为缔约国带来了益处，但是它也存在自己的问题。根据缔约国第九届会议的记录，2008 年“要求分析小组成员履行的承诺对有些成员来说过于沉重。他们要审查数十页的请求，以及在数小时的会议上确保各代表团能够积极参与，这些都是沉重的负担。不过，这是缔约国在决定担任或者积极争当联合主席和联合报告员时便自愿接受的一个负担。”会议因此建议，“争当分析小组成员及接受了这一责任的缔约国应该注意到，履行这项职责需要花费大量的时间和精力。”执行支助股已经努力提炼请求的关键内容加以介绍，以便为分析小组成员简化这一程序。

9. 缔约国第十届会议再次记录，“第 5 条之下的延期请求程序对那些负责分析请求的缔约国的代表造成了沉重负担。分析过程由缔约国主导仍然很重要。为了进一步帮助缔约国继续有效地领导这一过程，主席应当在执行支助股的支持下，考虑可采用哪些方法和途径(例如：研讨会、讲习班等)，加强分析小组在第 5 条之下的请求中所含技术专题方面的知识和专长。”为此，执行支助股为感兴趣的分析小组成员组织了研讨会。

10. 缔约国第十一届会议的《金边进度报告》中记录：“尽管 2011 年 3 月 7 日为负责分析请求的缔约国代表举办的讲习班得到了广泛赞许，但是会议指出，大多数负责完成此项任务的缔约国对分析进程的投入和贡献仍然低于预期，不够理

³ 缔约国第十届会议最后报告，第一部分，第 23.a 段。

⁴ 《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》缔约国第二次审议会议最后报告，第二部分，第 74 段。

⁵ 《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》缔约国第二次审议会议最后报告，第二部分，第 73 段。

想。”会议建议，缔约国应思考如何能够就请求开展必要的深入分析和讨论，以确保提出高质量的请求仍然是规范做法。

11. 缔约国第十一届会议因此“注意到，第 5 条延期请求程序对那些负责分析这些请求的缔约国的代表造成了沉重负担，为此建议 2012 年负责分析延期请求的缔约国检讨迄今为止的程序，以找出有效的方法来确保所拟订的请求和分析具有很高的质量，并就这个问题形成建议，提交缔约国第十二届会议审议。”

确保继续提交高质量的请求

12. 一份高质量的请求应该既详细又清楚地说明缔约国原有的执行困难、公约生效后取得的成绩、有待完成的工作和计划如何在请求的延长期内处理剩余工作。如前所述，虽然延期请求程序已促使若干提出请求的缔约国就执行状况编写了前所未有的最全面的资料，但是已经提交的一些请求不够详细和/或清楚。为了使分析小组能够有效开展工作以及使所有缔约国能够做出知情决定，提供详细而清楚的资料十分重要。

13. 详细而清楚的资料之所以重要，还在于它能够帮助提出请求的缔约国利用延期请求作为一种调动资源的手段。如同第二次审议会议最后报告所述，“在清除杀伤人员地雷和其他爆炸危险方面，国家自主性特别包含”的组成部分包括“明确了解执行第 5 条所面对挑战的规模、地点和实质，或承诺即时了解”和“尽快制定出全面执行第 5 条的务实但并非不具雄心的计划。”报告进一步指出，“虽然这些组成部分的存在不保证就能针对需要而筹集到资源，但表现出国家自主性会使有此需要的国家和有能力提供援助的国家之间的合作更有可能蓬勃发展。”

建议 1: 第 5 条延期请求内容编排建议大纲是一个良好的起点，提出请求的缔约国应该加以灵活运用，并根据本国国情进行必要调整。

建议 2: 请求中应以与《公约》一致的语言表述过去或现有挑战的程度(例如，“已知布设了杀伤人员地雷的区域”、“怀疑布设了杀伤人员地雷的区域”，等等)。

建议 3: 回顾缔约国第九届会议已经商定酌情落实一份文件中所载关于“全面利用各种新式的实用方法，以便更加迅速并高度确信地释放怀疑布设了杀伤人员地雷的区域”的建议，提出请求的缔约国应该在其计划中按照使用非技术调查、技术调查和排雷的方式，分别表述释放此类区域的规划，同时明确一致地说明这些区域的面积(例如以平方米或平方公里为单位)。

14. 信息详细固然重要，信息的易读性也很重要。

建议 4: 提出请求的缔约国应适当注意 2008 年首次提出的呼吁，即确保在延期请求的最终版本中列入 2 至 5 页的内容提要，概述对请求做出知情决定所必需的信息。这也应包括清楚地说明缔约国原有的执行困难、公约生效后取得的成

绩、有待完成的工作和计划如何在请求的延长期内处理剩余工作。每一份关于以往工作或计划中的工作的描述均应包括按照年度分列的数据(例如区域的数量、面积等)。

15. 详细的排雷计划当然是一份与延期提议相关的资料，也是缔约国第七届会议的决定要求提出请求的缔约国提供的资料。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(例如资源调动工作有可能产生远非预期的结果，可能会发生自然灾害，可能发现其他的雷区，新技术有可能极大地提高工作速度，等等)。

建议 5: 提出请求的缔约国应利用这个机会，在请求中详细说明其规划，以表现它们致力于尽快完成工作的诚意；规划应(a) 说明 5 年之内将由何人、在何时、何地做什么及多少工作，采用哪些资源(如人力资源、设备等)，需要哪些来源提供多少资源，以及(b) 酌情载有关于今后几年预期进度的初步预测。

建议 6: 关于呼吁对提出请求的缔约国执行第 5 条的工作进行中期评估及要求其在请求获得批准后 3 至 5 年内提交修订后计划的这些请求，缔约国应考虑做出决定。缔约国应在延期请求的计划中纳入在请求获得批准后 3 至 5 年内审查执行情况的承诺。

确保继续准备高质量的分析

16. 虽然缔约国有意确立了以缔约国为主导的分析程序，但也多次承认这一程序为负责准备分析的代表带来了沉重负担。然而，商定的程序使分析小组能够吸收扫雷、法律和外交方面的专家建议，还能够从执行支助股那里获得这些专门知识。

17. 2012 年分析小组首次向 11 个专家组织发出邀请，就 2012 年已经收到的请求提供意见。选择这些组织是基于这样的理解：它们是世界领先的非盈利性专业扫雷组织，既拥有广泛的国际经验，又充分了解并积极参与《公约》的工作。它们提供的意见得到分析小组的高度赞赏。

建议 7: 分析小组应继续广泛征求专家意见，以提取请求中的关键技术、法律和政策问题，并在总体上使小组能够更好地理解和评估请求。

建议 8: 分析小组应在收到请求后立即征求专家意见，而且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。

18. 加快分析程序对于提高程序的效率十分重要。请求应于 3 月 31 日前提交。分析程序应于 9 月底前完成(假设正式会议/审议会议于 11 月最后一周或 12 月第一周举行)，以便符合联合国的文献要求。虽然看起来 6 个月的期限足以完成这一程序，但对于大多数请求来说是不可能的，部分原因是 7 月或 8 月很少有机会

安排会议。此外，由于常驻代表团的正常轮换，7月/8月分析小组常常要更换1/4至1/2的成员。

建议 9：分析小组应力求在7月前尽量完成更多的工作，为此应尽可能做好准备，一旦收到请求便开始工作。为了加快程序，分析小组不妨在每年3月31日前听取执行支助股对程序和工作方法的介绍。

19. 分析小组成员需要投入时间为履行其职责做好准备，尽可能提高程序的效率意味着要确保小组在举行会议时明智地使用会议时间。文件——尤其是请求——应该尽可能完整。

建议 10：分析小组应要求执行支助股在收到请求后立即对提出请求的缔约国开展后续行动，以便处理任何资料不符和需要澄清的问题。此外，排雷问题常设委员会联合主席应继续开展“分析前”工作，以便征求做出完整分析可能需要的一切补充资料。提出请求的缔约国应该考虑将提供的补充资料载入其请求，例如通过修订其请求纳入分析程序期间提供的相关补充资料。

20. 自2008年起，支助分析小组开展工作已日益成为执行支助股的一项重要工作。此外，提高程序效率的上述方法和途径说明对执行支助股提出了额外要求。应缔约国的要求提供支助，需要各种资源。2006年商定这一程序时，缔约国第七届会议商定“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。”然而，支付执行支助股费用的负担仍然由少数缔约国承担，一些财力最雄厚的缔约国根本未向执行支助股提供任何资金。

建议 11：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。

确保执行第5条的缔约国在请求获得批准后继续保持合作接触

21. 缔约国第七届会议商定的准备、提交和审议请求的程序是为了达到目的的一种手段。目的是每一个报告其管辖或控制下有布设或怀疑布设了杀伤人员地雷的雷区的缔约国均完全执行第5条第1款的规定。通过延期程序期间的合作接触，许多缔约国改进了国家排雷方案，为之注入了新的活力，并制定了更加协调一致的新的履约之路。在请求获得批准后应该继续这种宝贵的合作接触。

建议 12：常设委员会的会议和正式会议/审议会议均应要求获准延期的缔约国提供最新资料，说明其请求中所载各项计划的执行情况。这类报告应明确记录与缔约国承诺实现的目标有关的进展和困难。

建议 13：为协助获准延期的缔约国向各缔约国通报其工作的最新进展，请求分析及关于请求的决定应包含关于规划的调查和排雷行动、计划调拨的财政和其他资源，以及制定新标准/政策等其他行动的年度基准。

建议 14：为正式会议/审议会议编写的进度报告或其他文件应记录缔约国为执行其延期请求中的计划所做的努力，在缔约国落后于它们已经提出的进度基准的情况下，应视必要强调需要开展更加深入的合作对话。
