联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议

Distr.: General
28 January 2020
Chinese
Original: English

枪支问题工作组
2020 年 3 月 17 日和 18 日，维也纳
临时议程*项目 3
在法域内和跨法域打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查办法和起诉办法

在法域内和跨法域打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查办法和起诉办法

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 调查和起诉非法贩运枪支犯罪的有效措施与执行全面的枪支管制制度一起，构成打击非法贩运枪支和将犯罪者绳之以法的核心。对枪支贩运的侦查、调查和判决仍然是具有挑战性的任务，因为大多数非法贩运的枪支都是在用于其他犯罪活动，如有组织犯罪活动、贩毒、恐怖主义或其他暴力犯罪之后才浮出水面。因此，大多数调查和起诉工作往往集中在主要的罪行上，而忽视了对所用枪支非法来源的调查。

2. 除非在边界或在非法贩运时直接缴获枪支，否则很少有调查线索能够在直接指控非法持有枪支之外或与之并行地启动对枪支贩运的调查。根据毒品和犯罪问题办公室《2020 年枪支问题研究》，大多数非法枪支是在非法贩运以外的犯罪案件中查获的，收缴的理由主要是非法持有。

3. 在过去几年中，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议及其枪支问题工作组讨论了加强针对枪支贩运及相关犯罪的刑事司法对策的措施（见 CTOC/COP/WG.6/2016/2 和 CTOC/COP/WG.6/2017/3），探讨了非法贩运枪支与恐怖主义和有组织犯罪之间的相互联系（见 CTOC/COP/WG.6/2018/2），并将采取各种刑事司法措施的有关要求和建议纳入各自的报告。[1]

---

* CTOC/COP/WG.6/2020/1。

[1] 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第十届会议核可了枪支问题工作组分别于 2017 年 5 月 8 日至 10 日和 2018 年 5 月 2 日和 3 日在维也纳举行的第五次和第六次会议通过的建议（见 CTOC/COP/WG.6/2017/4 和 CTOC/COP/WG.6/2018/4）。

请回收

4. 此外，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过非洲、拉丁美洲和西巴尔干国家参加的从业人员社区[2]会议，促进和便利各国刑事司法从业人员就侦查、调查和起诉贩运枪支案件和相关犯罪以及如何加强这一领域的国际合作交流经验和良好做法。

5. 为了便利专家们讨论当局为在法域内和跨法域有效打击非法贩运枪支和相关形式犯罪而采取的各种办法和制定的良好做法，本背景文件以《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（《枪支议定书》）及其母公约的相关规定为基础，详细阐述了打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查和起诉办法及措施。

6. 本文件还借鉴了各国从业人员过去三年在毒品和犯罪问题办公室枪支问题全球方案组织的会议上收集和分享的经验和良好做法。这些会议主要包括以下从业人员社区会议：(a)2017 年 12 月 5 日至 7 日在阿尔及尔举行的区域会议，与会者有来自阿尔及利亚、马里、摩洛哥、毛里塔尼亚、尼日尔和葡萄牙的从业人员；(b)2017 年 12 月 12 日和 13 日在贝尔格莱德举行的区域会议，与会者有来自西巴尔干地区的刑事司法从业人员；(c)2018 年 5 月 29 日和 30 日在维也纳举行的区域会议，与会者有来自西巴尔干地区、意大利和大不列颠及北爱尔兰联合王国的检察官；(d)2018 年 7 月 2 日至 4 日在尼亚美举行的次区域会议，与会者有来自阿尔及利亚、布基纳法索、马里、尼日尔和尼日利亚的刑事司法从业人员以及意大利专家；(e)2019 年 6 月 5 日至 7 日在墨西哥城举行的关于加强拉丁美洲区域合作以防止和打击贩运枪支和相关犯罪的四方会议，与会者有来自阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥的从业人员；(f)2019 年 11 月 5 日至 7 日在墨西哥城举行的区域会议，与会者有来自中美洲和加勒比（哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯）、墨西哥和美利坚合众国的从业人员；(g)2019 年 11 月 13 日至 15 日在墨西哥城举行的区域会议，与会者有来自阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、墨西哥、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭的从业人员。

7. 此外，本文件所述的例子和良好做法在下列会议上作了交流：(a)2018 年 7 月 17 日和 18 日在维也纳举行的东南欧、东欧和相邻会员国监测非法贩运枪支流动的枪支数据收集和分析区域会议；(b)2019 年 1 月 23 日至 26 日在联合王国威尔顿公园举行的关于“在有组织犯罪和恐怖主义背景下解决非法贩运和获取枪支问题：迈向新范式”的国际会议；(c)2019 年 10 月 7 日和 8 日在维也纳举行的关于出入和跨越欧洲联盟非法贩运枪支及其零部件和弹药的跨区域会议。

二. 在法域内和跨法域打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查办法和起诉办法

8. 本节概述打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查办法和起诉办法的不同组成部分，重点是四个主要方面：(a)国家战略、对策和规范框架；(b)机构设置和协调机制；(c)调查办法和业务措施，包括根据《枪支议定书》及其母公约采取的措施；(d)加强业务行动的战略措施。

[2] 打击枪支贩运和相关犯罪从业人员社区是一个非正式的跨国跨学科网络。该网络通过面对面会议（如本文件提及的会议）、能力建设活动和在线工具，促进枪支管制和刑事司法从业人员在侦查、调查、起诉和裁决非法枪支流动、相关犯罪和恐怖主义方面的互动，分享知识和办案经验。

A. 国家战略、对策和规范框架

1. 将关于枪支的全面战略纳入更广泛的国家打击犯罪政策

9. 打击非法贩运枪支犯罪需要一套不同的调查和起诉办法和战略、工具以及及时和有效的合作机制。

10. 在阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥之间的四方会议上，从业人员建议采取综合办法打击非法贩运枪支，并重点指出必须将关于枪支的国家战略纳入与国家安全和国家发展计划相联系的更广泛的犯罪政策。

11. 哥伦比亚制定了一项国家政策，其中包括打击非法贩运枪支的措施以及与贩毒、非法采矿和恐怖主义等的联系。该战略以一项多管齐下的办法为基础，旨在通过加强对这一现象的了解和分析、数据分析、信息和知识共享以及技术工具的使用，截断武器的非法流动，瓦解犯罪组织和网络，采取没收的手段剥夺罪犯的非法资产，监测和预防进一步的犯罪。

12. 欧洲联盟 2018-2021 年政策周期将非法贩运枪支问题作为 10 个优先事项之一。[3]欧洲联盟处理枪支贩运的办法[4]作为这一政策框架的一部分，是经过一系列广泛的业务行动和倡议而形成的，几个作为推动者和共同推动者的成员国支持了这些行动和倡议。2018 年 11 月，欧洲联盟理事会还通过了打击非法枪支、小武器和轻武器及其弹药的具体战略。[5]

2. 了解新出现的趋势和作案手法，并定期评估关于枪支和相关犯罪的国家立法和监管框架的应对能力

13. 与《枪支议定书》及其母公约等国际文书相一致的全面法律框架是防止和打击犯罪团体或恐怖团体转移和非法贩运枪支以及非法获取枪支的重要前提条件。

14. 同样重要的是监测贩运的新趋势和新模式及技术创新，定期审查国家政策和监管框架，以及开展风险评估，以期监测总体威胁环境，并确定监管和刑事司法制度的具体方面是否需要调整。这种立法审查还可能有助于各种关于枪支贩运和相关形式犯罪的法律框架的统一和互相借鉴。它还包括评估现有立法和监管框架对新的和正在出现的威胁的应对能力，例如应对下列威胁的能力：发射气体的武器和示警武器，或者发射空包弹枪支、弗洛伯特枪支和其他可进行任何形式改装的武器的失效或非法恢复；从合法贸易中转移出来的枪支；使用 3D 打印机非法制造；通过包裹递送或使用互联网、暗网或其他技术手段贩运枪支零部件（见 CTOC/COP/WG.6/2020/2）。

---

[3] 见欧洲联盟执法合作署（欧警署），犯罪领域和趋势，欧盟政策周期：欧洲防范犯罪威胁多学科平台，“针对最紧迫的犯罪威胁采取强有力的行动”，可查阅：www.europol.europa.eu/；欧洲理事会、欧洲联盟理事会，信息图，“信息图：欧盟打击有组织犯罪，2018-2021 年”，可查阅：www.consilium.europa.eu/。

[4] 见欧洲联盟委员会，移民和内政，政策，有组织犯罪和人口贩运，“贩运枪支”。可查阅 https://ec.europa.eu/。

[5] 欧洲联盟理事会，“理事会关于通过欧盟打击非法枪支、小武器和轻武器及其弹药战略的结论”（2018 年 11 月）。

15. 在这方面，各国之间法律框架的统一是建立共同定义、标准和规则的另一个重要条件，这些定义、标准和规则使各国能够更有效地相互合作，防止犯罪分子和恐怖分子利用法律漏洞和立法差异。

16. 例如，2014 和 2015 年欧洲发生恐怖袭击之后，欧洲联盟在其法律框架及其成员国的法律框架中发现有关某些武器（如发射气体的手枪和示警手枪）的失效标准和持有规章方面的重大漏洞，这些漏洞使恐怖分子能够获得容易被非法恢复或改装成实弹武器的合法武器。根据这次立法审查，2017 年 5 月 17 日欧洲议会和欧盟理事会（EU）2017/853 号指令修订了 1991 年 6 月 18 日关于控制武器购置和拥有的 91/477/EEC 号理事会指令。

3. 以综合方式应对相互关联的威胁

17. 采取综合办法处理非法贩运枪支问题有多方面的好处，可以将这一犯罪与其他犯罪现象联系起来，这些犯罪现象与实施贩运枪支犯罪密切相关或在实施贩运枪支犯罪过程中发挥协助作用，并与有组织犯罪和恐怖主义等由于非法武器的泛滥而助长的犯罪联系起来。

18. 在上述的一次会议上，专家们确认，武器——犯罪——恐怖主义之间的联系日益密切，非法贩运的枪支在这些犯罪的发生和实施中发挥了便利作用。因此，他们强调需要批判性地评估目前的办法和战略，以防止和打击枪支非法贩运和转移，并从基于单一威胁的传统办法转向更全面和更综合的模式，这一模式考虑到这些动态和相互作用的威胁所具有的更广泛的社会经济和犯罪学背景及其对和平、安全与发展日益增加的影响。

19. 在同一次会议上，专家们还指出，进一步的努力不仅要有效执行打击枪支贩运、恐怖主义和有组织犯罪的国际文书，而且要解决这些威胁之间的联系，以便将打击武器贩运、恐怖主义和有组织犯罪的战略结合起来，形成综合办法，支持打击有组织犯罪和反恐努力，加强目前的枪支管制机制，增强抵御犯罪和恐怖主义的能力。会员国不妨考虑的其他相互联系是枪支贩运与帮派犯罪、人口贩运、移民走私、暴力极端主义以及野生动物和环境犯罪等之间的联系。

20. 处理枪支贩运的经济层面是经常被忽视的另一个方面。参加墨西哥四方会议的专家们强调，必须进一步探讨与非法枪支贩运密切相关、甚至为非法枪支贩运提供便利的犯罪，如网络犯罪、通过互联网或暗网进行的贩运交易和洗钱，并处理枪支贩运的经济层面。一些专家提到，他们认为枪支走私是一种以利润为导向的经济活动，他们使用现有的法律文书和框架来解决这一问题，例如对与枪支有关的交易进行财务调查和追回犯罪资产。

21. 在上述会议期间，专家们还认为有必要处理腐败在枪支流入非法市场的各种途径中的核心和促成作用，并采用严格和全球统一的反腐败框架来支持枪支管制和转让制度，以便在政府库存的枪支失窃或丢失案件中，以及在私营和公共行为者之间与枪支有关的交易中，减少与腐败事件有关的风险。

B. 机构设置和协调机制

22. 在全球范围内，各国建立了复杂和多层次的机构系统，以管制和控制枪支，防止、调查和起诉非法贩运枪支案件。参与这些系统的行为者通常包括各警察部门以及检察机关和部门，在某些情况下还包括军事部门和其他专门单位。这些机关或机构在协调国家和国际两级打击这类犯罪的努力方面可能发挥不同的作用。

1. 协调国家政策和行动计划

23. 具有战略性质的机构负责监督和协调国家一级管制枪支和打击非法枪支贩运的各种努力。这些机构通常是参与执行国家政策、行动计划和倡议的机构间实体。

24. 此类机构的一个例子是波斯尼亚和黑塞哥维那小武器和轻武器管制协调委员会，这是波斯尼亚和黑塞哥维那部长理事会设立的一个机构间专家机构。协调委员会的任务是规划、协调、指导和监督执行国家“小武器和轻武器管制战略”的活动。[6]

25. 另一个例子是哥伦比亚防止、打击和消除非法贩运小武器和轻武器的各方面问题国家协调委员会，该委员会除其他外，负责制定和执行关于小武器和轻武器的国家行动计划。[7]该委员会成立于 2006 年，由外交部担任主席。

26. 中非共和国总统办公室 2017 年 2 月设立的中非共和国打击小武器和轻武器扩散国家委员会是此类协调机构最近的一个例子。该委员会协调小武器和轻武器管制事项，并充当小武器和轻武器问题国际合作和信息交流的协调中心。[8]

2. 国家机构和单一的联络点

27. 根据《枪支议定书》第 13 条第 2 款，各缔约国均应指定一个国家机关或单一的联络点，作为本国与其他缔约国之间就议定书所涉事项进行联络的单位。这一职能主要涉及与非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药有关的国际执法和司法合作以及信息交流。单一的联络点既可作为将各项查询转给有关机构的入口处，也可作为专门负责主题事项的一个办事处。[9]其他几项国际和区域文书也有设立具有此类职能的国家联络点的规定。[10]

28. 在已向毒品和犯罪问题办公室国家主管当局名录[11]通报其联络点的 72 个会员国中，绝大多数国家指定了负责内政问题或安全问题、有组织犯罪或具体负责枪支

---

[6] 见 Bosnia and Herzegovina, Ministry of Security, “The Small Arms and Light Weapons Control Strategy in Bosnia and Herzegovina, 2016-2020” (Sarajevo, 2016), p. 7。

[7] 见 Decree 1067 of 26 May 2015 of the Ministry for Foreign Affairs of Colombia。可查阅：http://apps.migracioncolombia.gov.co/TEST/Decreto1067_2015.pdf。

[8] 见 Decrees Nos. 17.069 and 17.070 of 14 February 2017。

[9] 《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》（联合国出版物，出售品编号：C.05.V.2），第四部分，第 259 段。

[10] 例如，“从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领”、“美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约”以及非洲各区域经济共同体通过的关于小武器和轻武器的各种次区域框架。

[11] 授权用户和注册用户可通过打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户网站访问受密码保护的名录。

管制事项的一个专门部门，其他会员国则指定司法部或外交部作为其协调中心，后者有时还设有一个专门负责主题事项的办事处。

29. 协调和业务职能合并的一个例子是一些国家设立了国家枪支协调中心。此类协调中心除其他外，负责收集和汇总有关枪支的情报和信息；协调在国家和国际两级收集、分析、处理和传播枪支信息和数据，包括毒品和犯罪问题办公室非法武器流动调查表所需枪支信息和数据；制作统计报告；促进有关枪支问题的业务行动；促进国际合作。

30. 国家枪支协调中心的例子表明，这些机构可以设在不同的执法单位内。例如，葡萄牙和西班牙的协调中心设在武器法律管制单位内，瑞典的协调中心设在情报和刑事单位内，联合王国的协调中心则设在法医和弹道部门内。反映这种多重职能的一个例子是葡萄牙治安警察武器和爆炸物司，该司具有枪支管制和调查职能，设有一个具有协调职能的枪支联络点，并作为依照《枪支议定书》第 13 条指定的联络点，通过欧洲防范犯罪威胁多学科平台、欧洲枪支专家组和其他论坛参与跨国信息交流。

3. 协调的调查和起诉行动以及专门单位

31. 虽然大多数国家都有专门单位负责民用武器的行政控制和许可、转让和处置以及分析与枪支有关的证据，如法医和弹道实验室，但这些职能有时分散在不同的部门甚至不同的机构中，因此需要高度协调和信息交流，以有效地支持调查和起诉。

32. 将各种枪支职能整合到一个共同机构中的一个例子是加拿大枪支方案，该方案成立于 2008 年，隶属于加拿大皇家骑警。该方案负责监督枪支许可证和登记，维持国家枪支安全培训标准，协助执法机构，旨在加强公共安全。此外，该方案还向警方提供广泛的调查支助服务和工具（如火器参照表）[12]以及协助枪支追踪、证人出庭和证明人听证等。[13]

33. 此外，巴西和哥伦比亚等国家在执法机构内部设立了综合枪支单位，包括一个专门的追踪中心，据报道，这对其调查工作产生了非常积极的影响。例如，2014 年在联邦警察内设立了巴西综合追踪中心，以应对加强分析枪支贩运案件和支持刑事调查方面日益增长的需要。该中心首先追查在有组织犯罪、抢劫、贩毒和凶杀等严重犯罪案件中缴获的枪支，与美国烟酒枪支爆炸物管理局、美国移民与海关执法局以及国际刑事警察组织（国际刑警组织）非法武器记录和追踪管理系统等国际伙伴和机构进行联络，并促进执法机构之间在追踪和调查非法枪支方面的国际合作。

34. 2018 年 7 月，尼日尔还在中央警察部门内成立了武器相关犯罪专门调查单位，重点打击恐怖主义和跨国有组织犯罪。这是该区域第一个此类单位，它与反恐和打击有组织犯罪检察官司法小组密切合作，以期具体支持对非法贩运枪支的调查。

35. 在检察部门内，具体处理枪支贩运的专门单位不太常见。枪支问题工作组第六次会议请会员国考虑设立多学科检察官库负责涉及有组织犯罪、恐怖主义和贩运枪

[12] 加拿大火器参照表是一个拥有 130,000 多个条目的枪支数据库，该数据库建立了枪支的识别、描述和分类的系统性标准方法。该表被捐赠给国际刑事警察组织，并定期更新。

[13] 见 Royal Canadian Mounted Police, Canadian Firearms Program, *Evaluation: Final Approved Report* (February 2010)。

支的案件，以便更好地应对这些相互关联的威胁（CTOC/COP/WG.6/2018/4，建议9）。

36. 这种专门机构的一个例子是意大利国家反黑手党和反恐调查局及其分散的26个地区分局。国家调查局和地区分局以更有效地打击有组织犯罪为宗旨，力求将对有组织犯罪的调查汇总集中在高素质机构内的专门检察官手中，并促进集中收集与有组织犯罪有关的数据和信息。

37. 在墨西哥，枪支贩运犯罪属于新的检察官办公室的管辖范围，该办公室最近取代了共和国总检察长办公室。危地马拉也有一个处理枪支贩运的专门单位，乌拉圭则设立了专门的有组织犯罪刑事法院，自2014年以来，此类法院也有处理非法贩运枪支事项的权限。据报道，这有助于使国家检察官处理贩运枪支和相关犯罪问题更加专业化。

C. 调查方法和行动措施，包括根据《枪支议定书》及其母公约采取的措施

38. 《枪支议定书》及其母公约载有通过各种形式的国际执法行动或司法合作在国家和国际各级促进对与非法贩运枪支和相关各种犯罪有关的案件进行调查和起诉的多项措施。本节介绍了在《枪支议定书》及其母公约范围内给调查和起诉方法提供支持的一些关键要素和措施。

1. 以情报为导向的主动调查

39. 《枪支议定书》及其母公约提供了一系列促进以情报为主导积极主动展开调查的措施。在上述四方会议期间，从业人员交流了有关各自调查战略和方法的信息。鉴于绝大多数被贩运枪支是根据专门部门或来源国所提供的情报信息而截获的，从业人员承认本国高度重视利用刑事情报信息和积极主动的调查方法来调查非法贩运的物品并且高度重视国际追查和弹道分析工作。专家们进一步强调，适当的调查计划和指示对于操作人员来说非常重要，有助于确保采取有系统的针对特定枪支的干预行动，例如追踪和弹道分析，同时辅之以具体的情报和特征分析工作，以支持重点突出并优先展开的调查行动。

40. 这种方法需要有适当的立法和体制框架，以便利和促进积极主动的调查，并能让从业人员全方位把控与其他严重犯罪的现有或潜在联系。为做到这一点，例如可采用行之有效的调查与起诉工具和战略，并利用为打击包括相关枪支贩运犯罪等有组织犯罪和恐怖主义而开发的国际合作平台和机制。在欧洲联盟执法合作机构欧洲刑警组织防范犯罪威胁多学科平台方案下开展的联合行动日即是以情报为导向展开调查的实例，该方案自2014年以来协助打击了欧洲联盟内某些最具危险性的有组织犯罪集团。[14]

[14] 见欧洲刑警组织，“防范犯罪威胁多学科平台联合行动日2018年取得重大成果”，2018年12月21日的新闻稿。

2. 收缴枪支的战略意义

41. 允许没收枪支和相关物品意味着授予搜查和扣押此类物品并寻求法院下令允许没收或充公并最终销毁这些物品的权力。《公约》和《议定书》均规定了扣押并最终没收非法枪支和犯罪所得的措施。

42. 从调查角度来看，特别重要的是允许执法当局临时保管或控制涉嫌非法制造或贩运的枪支及其零部件和弹药，以便这些当局能够充分识别、分析和追踪这些枪支。

43. 在上述会议的某一次会议上，一些专家强调，他们的大多数调查都是因扣押而启动的，并且是围绕与他们相关的背景信息进行的。其他专家还回顾了关于没收和资产追回的涉面广泛的立法框架的重要性，这些立法框架也应适用于《枪支议定书》所确立的犯罪，包括对洗钱、非法融资或资产非法增加进行的金融调查。

3. 强化对枪支贩运的情报认知

44. 以情报为主导的方法有一部分还包括加强关于枪支的情报信息和证据基础，以作为调查行动和决策的支撑。已缴获的枪支，特别是在跨境贩运企图中或在打击犯罪和恐怖活动行动中缴获的枪支，可以成为宝贵的证据和间接信息，有助于确定枪支贩运路线和模式，把事件与嫌疑人挂钩，并最终揭露乃至捣毁有组织犯罪和恐怖主义团体的大型武器采购计划。

45. 登记并系统收集和分析关于被扣押枪支及其犯罪背景的数据，是完善情报认知并在刑事调查中实际使用这些数据的关键。欧洲联盟委员会经由欧洲防范犯罪威胁多学科平台促进更好搜集刑事情报，并责成各国枪支协调中心负责协调并填写毒罪办的非法武器流动调查表。越来越多的联合行动，如在欧洲防范犯罪威胁多学科平台方案下组织的联合行动日、拉丁美洲的国际刑警组织——毒罪办新一代联合触发行动以及经毒罪办协助在布基那法索、科特迪瓦和马里开展的 KAFO 行动，[15]均促进了为调查目的积极使用和共享扣押信息。

46. 在上述会议期间，来自不同区域的几个国家的代表团承认记录并分析缉获数据和背景信息是有价值的，但他们也承认，本国还没有能力提供和补充对缉获情况的集中登记。另一方面，一些国家的代表团称缉获信息是其开展多数调查的起点，并且称将尽快与来源国和制造业界分享这类信息，以支持其他国家同时展开的类似调查，并加强合作以获得与证明贩运罪相关的进一步证据。一些国家保存并分析了供调查和行动使用的扣押数据，并在可能情况下予以地域参照并纳入地理信息系统，以改进对枪支贩运路线、趋势和模式的情报认知，更好地弄清其特征并确定风险领域、调查行动和干预措施的优先重点。

47. 从检察角度来看，意大利国家反黑手党和反恐怖主义局自 2018 年 1 月以来一直在制定一个立足于对已缴获枪支展开分析的研究项目，力求获取关于枪支采购主要方式以及经营国际枪支贩运的跨国组织运作方法的数据和信息。该项目的目标是，加强各地区分局的调查，向它们提供调查前活动的结果，以扩大调查范围，查明枪支和爆炸物的主要供应渠道、经营这类非法贩运的跨国犯罪组织的运作方法及其在该国的联系。

[15] KAFO 在三个目标国家的共同语言豪萨语和班巴拉语中都表示“积极团结”或“联合行动”。

4. 对弹道和法医分析的使用

48. 虽然《枪支议定书》未曾明确提及，但对已缴获的枪支及其零部件和弹药进行弹道和法医分析是调查与枪支有关的犯罪的重要一步。这类分析有助于调查人员确定以往犯罪包括在另一法域是否使用过枪支，从而能够确定与那些看似孤立实施的犯罪的可能联系。这对于调查有组织犯罪或恐怖主义尤其重要，因为这类调查所遇到的一个主要困难是，对犯罪集团的结构和组成包括它们与其他集团的关系缺乏了解。

49. 这方面的一个良好做法是，规定所有枪支在制造或进口时都要进行弹道测试，并记录和收集这些信息以及枪支的具体信息。这种“弹道指纹”可以极大地支持刑事调查，尽管任何枪支都有可能受到制造后的操纵，而且单个零件和部件可能会被替换，而这可能会限制这类信息所具有的价值。

5. 追踪

50. 枪支追踪能力及是否有促进追踪方面国际合作的程序，对有关刑事犯罪的调查和起诉发挥着至关重要的作用。在枪支及其相关转让的标识和记录方面及在就合法制造和转让武器和弹药建立有效的许可证颁发机构方面，对各国提出预防和监管要求，不仅是为了枪支制度的正确运行，也是为了创造便利执法和开展相关调查的明确条件（见 CTOC/COP/WG.6/2014/2）。

51. 在国家一级以及必要时在国际一级及时追踪非法枪支，使各国得以能够了解枪支的所有合法转让和流动的历史，并发现枪支转移用途流入非法渠道的时间节点。对枪支和弹药进行更广泛的调查，包括追踪与枪支有关的金融交易，可以对追踪复杂的有组织犯罪和恐怖主义案件做出宝贵贡献，并标志着追踪工作进入了一个转折点。

52. 《枪支议定书》第 12 条第 4 款要求缔约国在追查可能非法制造或贩运的枪支及其零部件和弹药方面展开合作。《议定书》进一步规定，这种合作应包括在现有资源范围内对协助追查此类枪支及其零部件和弹药的请求迅速做出回应。

53. 公约缔约方会议和枪支问题工作组进一步强调了追查的重要性。举例说，缔约国会议在其第 9/2 号决议中呼吁缔约国利用追查结果对非法贩运枪支进行深入的刑事调查，并敦促它们包括通过联合调查组等考虑为调查和起诉做出有效的国际合作安排。在同一份决议中，缔约国会议还鼓励缔约国在追查枪支以及调查和起诉非法制造和贩运枪支方面相互提供尽可能广泛的合作，包括为此对追踪和刑事调查相关国际合作请求及时做出有效的回应，并在这方面考虑利用追踪或便利机制，包括酌情利用《公约》及其《枪支议定书》和国际刑警组织非法武器记录和追踪管理系统等。

54. 尽管追踪活动的重要性得到公认，但除了已经建立了枪支追踪中心的国家之外，大多数国家都难以系统参与追踪活动，其原因包括知识、认识和技能均为不足，从业人员经常提到他们的工作人员普遍难以正确识别和记录枪支，结果就造成处于第一线的官员所输入的数据有欠完备整或不尽准确，这就不时影响到枪支的可追踪性。

55. 毒罪办目前推广的一个良好做法是使用从一开始就有助于正确识别和记录被扣押枪支及其犯罪背景的标准化模板格式。另一个好的做法是使用减少操作人员出错的自动化系统。例如，一些专家在上述一次会议上报告称，他们所在国家运行了一个先进的记录保存系统，该系统所列命名法带有基于枪支品牌、类型和口径的技术规格而事先界定的各条目，这有助于正确识别和记录枪支。

56. 追查面临的其他挑战与调查人员在时间和资源方面的考虑有关，他们担心长时间拖延答复会导致调查中止。如同在具有对抗式刑事诉讼制度的许多法域那样，检察官在启动国际追踪行动和调查枪支非法来源方面发挥着至关重要的作用。对追踪行动系涉及非法枪支的任何调查的一个基本要素，认识不够或者缺乏理解和支持所需专业技能的常常就是检察官。

57. 克服这一挑战的一个良好做法可以是，给执法人员和检察官拟订调查准则，对追踪过程加以解释，并规定每一名调查人员和检察官都必须系统查询任何被扣押、发现或上缴的枪支的非法来源，只要这些枪支出现在合法所有人之外的人手中。

6. 加强与执法当局之间的合作的措施

58. 加强调查方法的其他措施是鼓励参与或曾经参与有组织犯罪集团的人与执法当局进行合作的措施（《公约》第 26 条）。

59. 为了获得内幕信息、便利调查并获得关于犯罪人和潜在证人的线索，《公约》第 26 条规定，缔约国应采取适当措施，鼓励参与或曾经参与有组织犯罪集团的人：(a)就下列事项向主管当局提供有助于调查和取证的信息：㈠有组织犯罪集团的身份、性质、组成、组织结构、所在地或活动情况；㈡与其他有组织犯罪集团之间的联系，包括国际联系；及㈢有组织犯罪集团已经实施或可能实施的犯罪；(b)向主管当局提供可能有助于剥夺有组织犯罪集团资源或犯罪收益的事实上的具体帮助。

60. 在黑手党之类的案件中，合作者在揭露犯罪组织并支持调查方面发挥着至关重要的作用。在上述某一次会议上，与会者交流了通过这样一些方法所获令人鼓舞的成果的信息：把关于被扣押枪支来源的具体问题与同黑手党“合作者”进行合作所涉人员的具体问题整合在一起。

7. 特殊调查手段

61. 控制下交付和电子监视及其他形式的监视等特殊调查手段，可以构成在法域内和法域间调查非法制造和贩运枪支及其零部件和相关各种犯罪的重要措施。

62. 这些手段被界定为以不使目标人员警觉的方式收集信息，并由执法人员用于侦查和调查犯罪和嫌疑人，[16]这些手段在对付复杂的有组织犯罪集团方面特别有用，因为打入这些集团的行动及收集信息和证据以为国家起诉及向其他缔约国提供司法协助所用本来就是既危险又困难的。

63. 根据《公约》第 20 条第 1 款，各缔约国均应在本国法律所述条件下采取必要措施，允许适当使用控制下交付及其他特殊调查手段。第 20 条第 2 款规定，在国

[16] 《联合国打击跨国有组织犯罪公约实施立法指南》，第一部分，第 442 段。

际一级使用这类手段的适当双边或多边协定或安排的缔结和执行应完全遵照国家主权平等的原则，并应严格遵行这些协定或安排的规定。

64. 在实践中，并非所有特殊调查手段都能同等适用于枪支贩运案件。在上述某一次会议上，从业人员承认在控制下交付过程中丢失枪支的严重后果，强调需要妥善规划枪支的控制下交付，落实参与国之间的必要安排，并确保彼此之间交流的高度畅通。另一方面，在另一次会议上，从业人员报告了模拟采购及利用包括来自其他国家的卧底人员以使模拟更加可信和真实所取得的积极成果。此外，在黑网上模拟采购的一个良好做法来自欧洲刑警组织，该组织可以支持欧洲联盟成员国以及在某些情况下支持第三国进行网上调查和模拟网上采购，或者可以提供支付模拟演练的财政手段。

8. 情报交流

65. 《枪支议定书》第 12 条和第 13 条确立了国际合作和信息交流的框架，该框架是对《公约》更为一般性规定的补充。枪支犯罪领域有系统的自发信息交流是调查和起诉层面的一项重要措施，因为它可以给国家主管当局提供重要的见解，并有助于它们在打击非法枪支贩运和各种相关犯罪时调整并加强调查和起诉方法。

66. 第 12 条还特别要求缔约国就广泛议题交流信息，这种交流除其他外有助于了解与有组织犯罪集团、路线和作案手法有关的可能威胁，以及关于授权交易商、生产商和进口商的相关信息。同样，《公约》还呼吁加强各级信息交流，为此就应当自发和定期交流的信息的具体类型做出规定，要求在主管当局之间建立沟通渠道，并就各缔约国执法机构之间的直接合作达成双边或多边协定或安排（《公约》第 18 和 27 条）。[17]

67. 一些从业人员特别强调了自发交流信息的重要性，在上述几次会议上，从业人员强调了这种交流在其调查战略中发挥的巨大作用，并解释称，与其他国家的其他机构和从业人员的非正式接触非常重要，而且往往是相当非正式地建立的，建立的途径包括邮寄名单、交换电话号码或甚至使用诸如 WhatsApp 群组之类社交媒体。

9. 联合调查和行动

68. 枪支贩运的跨国性和复杂性越来越要求各国从早期阶段就与其他国家签订合作协议，以便对贩运展开侦查、拦截并随后进行调查和起诉。从业人员经常注意到，大多数跨国贩运案件是由于另一个国家自发提供的信息或情报，以及随后建立的涉及海关、警察和检察官的双边或多边合作机制而披露的，这有时导致在国家或国际一级建立机构间或跨国工作队或联合调查小组来处理同一案件。

69. 由两个或两个以上国家的人员以联合调查的形式进行更密切的合作，可能证明更有效，特别是在复杂的案件中。《公约》第 19 条因而要求缔约国考虑缔结关于设立联合调查机构的协定或安排。[18]

[17] 同上, 第 589 段。

[18] 同上, 第 581 段。

70. 实践中通常使用两种联合调查模式。这两种模式均可作为执行《公约》第 19 条的基础，哪种模式更为适合将由各国定夺。[19]

71. 第一种模式由目标共同平行展开的协同一致的调查组成，该类调查由联络官网络或通过个人联系提供协助，并由为获取证据正式提出司法协助请求加以补充。此类合作需要高度协调，目的是确保一国司法程序不会损害另一国司法程序。

72. 第二种模式由至少两个法域派员参加的综合联合调查组组成。该模式较之于第一种模式不太常见，在该模式中有团队吸纳担任咨询或顾问角色或担任协助向东道国提供技术援助角色的外国执法官员参加的事例。一个积极整合的小组将会纳入来自至少两个法域的官员，这些官员能够在小组开展工作的领土或法域内，在东道国的管控下，行使同等权限或至少某些实际操作的权限。联合调查组得到了欧洲联盟成员国和西巴尔干地区国家的积极推动。

73. 与联合调查不同的是所谓的联合行动。此类行动的例子包括在欧洲刑警组织欧洲防范犯罪威胁多学科平台方案下开展的联合行动日、国际刑警组织——毒罪办联合触发行动以及目标范围更广的联合行动。

74. 后者的一个实例是 KAFO 行动，该行动在 2019 年全年由布基那法索、科特迪瓦和马里在毒罪办和国际刑警组织支持下实施。该行动针对的是非法枪支贩运背后的人和网络，该行动由三国联合发起，并由三国指定警察、海关、边防警察和检察部门来规划、实施和跟踪该行动。在行动开始之前，各国收集了犯罪调查情报，以帮助确定包括跨境点和绕行点及已知枪支贩运热点等就此采取行动的特定地点，在这些地方展开对涉嫌运送非法武器的汽车、公共汽车、卡车和货物运输者的搜查。毒罪办目前正支持这些国家对在行动中发现的案件采取后续行动。

10. 通过使用现代技术展开的合作

75. 犯罪分子和恐怖分子越来越多地利用诸如互联网、暗网、枪支及其生产的设计和材料方面的新发展之类新技术，为非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药提供便利。鉴于这些新的和正在出现的威胁，《公约》第 27 条第 3 款规定，缔约国应努力在其力所能及的范围内开展合作，应对经由使用现代技术实施的跨国有组织犯罪。在这种情况下，收集和合法使用电子证据，包括跨境收集和合法使用电子证据，变得尤为重要，欧洲刑警组织和毒罪办向各国提供具体支持，以加强在网络犯罪和在线调查以及使用电子证据等方面的能力。

11. 人员和专家的交流以及联络官的派驻

76. 其他建议措施包括人员和其他专家的交流，包括派驻联络官（《公约》第 27 条第 1(d)款）。这些措施可能会在提高调查和起诉效率方面产生重要结果。几个国家的代表团在上述会议上确认了其联络官在推进或开启现场调查和行动方面所做贡献。同样，其他国家也在利用负责联络的法官方面取得了成功。

[19] 同上, 第 596 段。

12. 司法合作

77. 最后，司法合作可以使主管当局以国内可接受的方式在国外获取证据。例如，可以传唤证人，确定人员下落，出示文件和其他证据，并签发逮捕令。《公约》第 18 条规定，缔约国应在调查、起诉和司法程序中相互提供最广泛的司法协助，并将适用范围拓宽到《公约》及其补充议定书所涵盖的所有犯罪以及涉及有组织犯罪集团的跨国严重犯罪。

78. 引渡是对支持打击非法枪支贩运起诉办法的系列措施的补充，因为经由引渡可把逃犯送回或交付给逃犯因犯罪活动而被通缉的法域。《公约》第 16 条载有关于引渡的详细框架，有关缔约国如果没有双边引渡条约，则可把《公约》作为引渡的法律依据。然而，在实践中，究竟有多少国家把枪支贩运列入其决定采用的可引渡罪行清单尚不清楚。

D. 加强实操行动的战略措施

79. 在上述会议期间，从业人员指出，积极主动的调查方法不能仅仅依靠单一行为体的善意和主动性，而必须通过有利的环境和针对这种方法的措施加以鼓励。至关重要的是，要依靠适当的操作程序，确保适当记录、分析并追踪关于枪支及其零部件和弹药的所有相关数据，以便尽可能多地了解最后法律记录的情况以及这些物品与犯罪之间的潜在联系，并强制要求对贩运枪支罪进行具体调查，而不论这些调查是与正在进行的与其他相关犯罪有关的调查同时进行、独立进行还是并行进行。此类操作程序应附有调查计划，指导操作人员完成从识别到记录、分析和追踪枪支的调查过程所有相关阶段，并允许主管当局收集可形成证据基础的大量信息和犯罪情报。这种关于如何适用各种调查和起诉措施的准则和程序可以成为可能不会经常处理这些犯罪的刑事司法从业人员的一个重要工具。

三. 结论和建议

80. 上述信息表明，采取有效的调查和起诉方法对于打击法域内和跨法域的非法枪支贩运及各种相关犯罪至关重要。

81. 工作组似宜考虑建议缔约国会议：

(a) 鼓励会员国对非法贩运枪支犯罪采取宽泛的观点，顾及这些犯罪与例如有组织犯罪、恐怖主义、帮派犯罪和暴力极端主义等其他犯罪的联系，及其经济层面的内容，包括腐败和洗钱；

(b) 呼吁会员国制定以下述方面为依据的全局性调查方法：法域内和跨法域各机构间的合作、健全的立法基础、以加强侦测——调查——起诉链为目的的指导性或标准的操作程序以及刑事司法从业人员有效利用现有措施的能力；

(c) 请会员国就此加强其对非法枪支贩运进行积极主动、以情报为导向的调查的能力和做法，包括必要时就此展开金融和在线调查及使用电子证据；

(d) 请尚未开展这类工作的缔约国根据《枪支议定书》第 13 条第 2 款指定一个国家机构或单一联络点，在与议定书有关的事项上作为它们与其他缔约国之间的

联络点，视可能在枪支领域发挥实质性职能，还可作为国家协调机构或国家联络点，并在国家主管机关名录中对该机构办理登记，该名录是根据《公约》及其各项议定书设立的所有联络点的存放处；

(e) 请毒罪办对各协调机构的机构设置、职能和影响进行比较分析，并对设立和运行这些机构的良好做法加以综合；

(f) 请缔约国审查国家法律框架和行政法规，以填补法律漏洞，确保《公约》和《枪支议定书》所述多项调查和起诉措施可在国家一级加以落实；

(g) 鼓励会员国制定综合调查计划，作为例行措施，对枪支数据和信息的系统记录、分析、追踪和共享加以补充；

(h) 吁请利益攸关方提高所有刑事司法从业人员对枪支贩运新趋势和新出现的模式及其与其他犯罪之间联系的认识，并增强其技术知识，以促进对枪支贩运的调查从被动调查向主动调查的范式转变；

(i) 请毒罪办制定关于调查和起诉非法贩运枪支案件及其与其他各种犯罪之间联系的准则。