



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
9 March 2021
Chinese
Original: English

枪支问题工作组

2021 年 5 月 10 日至 12 日，维也纳

临时议程*项目 3

从武器转让到枪支贩运：《枪支议定书》在转用情况下的适用

秘书处编写的工作文件

一. 导言

1. 秘书长在其提交安全理事会的 2015 年关于小武器和轻武器的报告（[S/2015/289](#)）中概述了所有转用问题的复杂性，并在第 9 段中指出，武器的转用是世界许多地区的一个重大问题，使反叛分子、团伙、犯罪组织、海盗、恐怖主义团伙和其他犯罪分子得以成倍地扩充其威力。他还指出，转用的原因可能包括无适当管制的转让、未经批准的再转让，保管不善的武器库存被盗窃、向武装团体馈送武器或涉及自然资源的易货交易。此外，联合国人权事务高级专员关切地注意到，武器转用或非法武器转让会对冲突和非冲突局势中的人权产生不利影响，并指出，这种转用和转让会极大地提高武器的广泛和不受控制的获取程度，从而使武器输送给利用武器侵犯或践踏人权的人或落入其手中的风险上升。¹

2. 经济及社会理事会 1982 年第一届常会在讨论毒品贩运问题时首次提出了从合法领域向非法领域转移的概念，之后在 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（第 12 和第 13 条）中使用了这一概念。裁军审议委员会也采纳了这一概念，并将其纳入小武器和轻武器的相关区域文书和国际文书。近年来，转用问题有抬头之势。2018 年间，《武器贸易条约》缔约国大会在有效执行条约工作组下设立了一个专门负责转用问题的工作小组。秘书长的裁军议程“保护我们共同的未来：裁军议程”认识到，有机会通过单一的综合视角解决非法小武器问题，从而采取一种全系统办法。²因此，秘书长建议将小武器

* [CTOC/COP/WG.6/2021/1](#)。

¹ [A/HRC/44/29](#)，第 5 段；另见 [A/HRC/35/8](#)，第 7 段，以及人权理事会第 41/20 号决议。

² 《保护我们共同的未来：裁军议程》（联合国出版物，2018 年），第 40-41 页。



管制作为武器禁运的一部分，以防止扩散和转用。³在此背景下，防止转用将刑事司法对策与军备控制措施和裁军办法联系起来。《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》）为采取刑事司法对策有效应对非法贩运枪支和相关犯罪建立了一个全面的框架，执行《枪支议定书》可能是缔约国努力防止和打击各种形式转用的首要考虑事项。此外，在 2021 年第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《关于推进预防犯罪、刑事司法和法治：努力实现〈2030 年可持续发展议程〉的京都宣言》中，会员国承诺加强边境管制机制和战略，以防止和打击枪支及其零部件和弹药的非法贩运和转用。

3. 枪支问题工作组过去曾讨论过与转用相关的几方面问题。工作组在其第一次、第二次和第五次会议上通过了关于转让管制制度的建议，这些制度允许合法的武器贸易，同时防止枪支丢失和转用。工作组强调了以下方面的重要性：(a) 执行严格有效的进出口许可证或授权制度以及对枪支、其零部件或弹药的过境和转让采取各项措施。(b) 进行全面的出口风险评估。工作组在其第一次和第五次会议上请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在以下方面提供技术援助：开发和维护有关枪支及其转让的综合记录保存系统、枪支标识以及加强进出口和过境管制以及风险评估。

4. 在审查防止枪支转用的实际措施时，工作组在其第一、第四和第六次会议上建议：(a) 出口枪支零部件的会员国加强管制措施；(b) 对枪支在进出口以及过境过程中（包括转运）可能涉及的陆地、海上和空中地点进行定期风险评估；(c) 与出口许可证签发当局就已确定的转用点加强信息交流；(d) 维护全面库存清单和数据库、安全库存管理和有效标识做法；以及(e) 加强及早发现能力，例如利用最先进的技术工具监测和侦查陆地、海上和空中边界，并对执法、海关和司法当局、进口商和出口商进行专门培训。

5. 本文件探讨了涉及小武器的相关国际文书中如何处理转用概念的问题；总结了界定转用这一概念的不同办法；并分析了《枪支议定书》在刑事司法对策以及预防和减轻措施方面对不同转用方式的应对能力。

二. 相关国际文书中的转用概念

6. 1996 年间，裁军审议委员会通过了一项准则，即所有武器转让协议和安排，特别是政府之间的协议和安排，其目的均应是减少武器转移到未经授权的目的地和人的手里的可能性。⁴转用概念之后被纳入《枪支议定书》、《武器贸易条约》和《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》，其中每一项都有不同的细微差别。

7. 防止转用不是《枪支议定书》的主要重点，但它是防止、打击和消除非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的先决条件。尽管《枪支议定书》没有根据第 11 条对转用进行界定，但为了侦查、防止和杜绝枪支及其零部件和弹药的失窃、丢失或转用以及非法制造和贩运，缔约国必须采取适当措施：(a) 要求确保

³ S/2019/1011，第 53 段。

⁴ A/51/42，附件一，第 33 段。

上述物项在制造、进口、出口和通过其领土过境时的安全；以及(b)提高进口、出口和包括边境管制在内的过境管制以及警方和海关跨境合作方面的有效性。相比之下，《武器贸易条约》和《行动纲领》没有将其适用范围扩大到零部件和弹药。

8. 在《枪支议定书》谈判期间，会员国明确讨论了将第 11 条的适用范围限制为仅在制造、进口、出口和过境情况下防止失窃、丢失和转用，而不是涵盖包括国内转用在内的更广泛的防止转用概念。⁵相比之下，防止转用是《武器贸易条约》的明确目标之一，缔约国在该条约序言中强调，有必要防止和消除常规武器非法贸易并防止常规武器流入非法市场或用于未经授权的最终用途和最终用户，包括用于实施恐怖行为。

9. 《武器贸易条约》第 11 条包括一系列义务和承诺：出口缔约国必须评估出口转作他用的风险，并考虑到建立的缓解措施（第 11 条第 2 款）；缔约国必须交换信息，以减轻武器的转让被转作他用的风险（第 11 条第 3 款），并处理发现的转用情况，包括提醒可能受到影响的缔约国，检查被转用的货物，以及通过调查和执法机关采取后续措施（第 11 条第 4 款）。此外，鼓励缔约国就处理转用问题的有效措施交流相关信息，此类信息可包括：关于腐败、国际贩卖路线、非法中介、非法供应源、藏匿方法、共同发送点或者参与转用的有组织集团使用的目的地等非法活动的信息（第 11 条第 5 款）。

10. 根据《小武器行动纲领》，各国承诺制定适当的法律、条例和行政程序，对小武器和轻武器的生产、出口、进口、过境或再转让进行有效管制，以防止其非法制造和非法贩运，或将其转给未经授权的接受者。这包括作为评估出口授权申请的一部分，考虑转移到非法市场的风险。此外，《行动纲领》包括与小武器和轻武器安全有关的若干承诺——这是一个与防止其转用密切相关的领域。特别是，武装部队、警察或被授权持有小武器和轻武器的任何其他机构必须制定与这些武器的库存管理和安全有关的适当和详细的标准和程序。⁶

三. 界定转用

11. 关于枪支转用，没有法律规定或国际商定的定义。⁷然而，《小武器管制执行工作模块简编》提供了以下指导，以帮助理解这一术语：“小武器或轻武器及其零部件或弹药从合法领域向非法领域转移——无论是以实物、行政还是其他方式”。⁸一般认为，转用行为的基本要素包括将枪支改道或挪用到非法市

⁵ 详情见《关于谈判拟定联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的准备工作文件》（联合国出版物，2006 年），第 677 页。

⁶ 《行动纲领》第 2、第 11 和第 17 段（见 [A/CONF.192/15](#)，第 24 段）。

⁷ 详细分析见 Brian Wood，“武器贸易条约：防止常规武器转用的义务”，《专题简报》，第 1 期（日内瓦，联合国裁军研究所（裁研所），2020 年）。

⁸ 见联合国，“《小武器管制执行工作模块简编》01.20：术语、定义和缩写表”，（2018 年）。

场、用于未经授权的最最终用途或供未经授权的最最终用户使用。⁹《武器贸易条约》的序言包括这三个基本要素。

12. 然而，细节上的区别值得注意：一些办法似乎侧重于正式授权过程，将转用定义为将授权出口的受管制物品转让给一个最终用户，但交付给未经授权的最最终用户或由获得授权的最最终用户以未经授权的方式使用。¹⁰其他则要求与国际法保持一致。例如，联合国裁军研究所将转用的概念适用于“违反相关国内和/或国际法”的所有形式的改道或挪用，¹¹无论改道或挪用是否获得了相关国家签发的许可证。这些办法之间的主要区别在于，如果出口国和进口国中一方或双方违反了各自的国家法律或其区域或国际承诺，那么出口国和进口国都授权的武器转让是否可被视为转用。如果授权转让武器违反了适用的武器禁运或制裁，违反了防止恐怖分子获取武器的义务，或者对缔约国来说，违反了《武器贸易条约》中规定的禁令，那么这一点就很重要。¹²

四. 《枪支议定书》对转用的应对能力

13. 虽然《武器贸易条约》旨在防止常规武器转用，但它没有确立这方面的任何刑事犯罪。在枪支及其零部件和弹药被转用的情况下，这就是《枪支议定书》及其强制规定为刑事犯罪的内容发挥作用的地方。《武器贸易条约》第 11 条第 4 款与《枪支议定书》建立了联系，要求缔约国如发现已转让的武器被转用，该国要采取适当措施处理这种转用问题，包括调查和执法。这一强制规定并不仅限于参与转让的缔约国，因此，任何发现武器转让中出现转用的缔约国都有义务采取行动。¹³

14. 下一章审查了枪支及其零部件和弹药整个供应链中可能的转运点，并分析了《枪支议定书》规定的刑事罪和预防措施的适用性。无论是从国家库存还是从私人拥有的枪支，在制造、出口、进口、过境、转运、储存、重新启用或重新转让枪支的过程中，任何时候都可能发生转用。¹⁴值得注意的是，尽管《枪支议定书》适用于带有跨国性质并涉及有组织犯罪集团的犯罪行为（第 4 条第 1 款），但《枪支议定书立法指南》中明确指出，即使不带有跨国性和没有有组织犯罪集团的参与或不能证明这一点，也适用国内罪行。¹⁵

⁹ 见裁研所，“加强对业界和国家在防止转用方面作用和责任的了解”（2019 年），第 13 页及其后各页；Stuart Casey-Maslen 等人，“第 11 条：转用”，载于《武器贸易条约：评注》，Andrew Clapham 等编，牛津国际法评论丛书（牛津，牛津大学出版社，2016 年），第 11.01 段、第 11.06 段及其后各段。

¹⁰ Matt Schroeder、Helen Close 和 Chris Stevenson，“致命欺骗：武器转让转用”，载于《2008 年小武器调查：风险与复原力》（日内瓦，《小武器调查》，国际关系和发展研究生院，2008 年），第 114 页；另见 Casey-Maslen 等人，“第 11 条：转用”，第 11.22 段。

¹¹ 见裁研所，“加强对作用的了解”，第 14 页；另见 [GGE/PACAS/2020/3](#) 和 Wood，《武器贸易条约》，第 33 页。

¹² Wood，《武器贸易条约》，第 10 页。

¹³ Casey-Maslen，“第 11 条：转用”，第 11.60 段。

¹⁴ [GGE/PACAS/2020/3](#)，第 6 段，和 [ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep.](#)，第 11 段。

¹⁵ 《联合国打击跨国组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》，第四部分（联合国出版物，2004 年），第 21 段。

A. 制造过程中的转用

15. 在制造过程中，如果经授权或获得许可的制造商生产的枪支及其零部件和弹药的数量超过授权数量（非法过量生产），或在违反国家法律的情况下生产此类物项，例如没有按要求打上标识，则可能会出现转用情况。这可能是因安全或问责措施不足、疏忽、共谋或私营或国有制造商支持的非法直接供应机制所致。¹⁶

16. 根据《枪支议定书》第 11 条，为了侦查、预防和杜绝枪支及其零部件和弹药的失窃、丢失或转移用途以及非法制造和贩运，各缔约国必须采取适当措施，要求确保枪支及其零部件和弹药在制造时的安全。非法制造罪包括制造过程中的某些形式的转用。特别是，没有执照或许可证的非法制造（第 3 条(d)项第(三)目）不应仅适用于未持有任何执照或许可证的制造商，还应扩大到执照过期或不包括相关制造活动的情况，包括所生产枪支的类型或数量未获授权的情况。¹⁷这可能包括规避记录保存要求，以便私下接收无法追查的“干净”枪支，或制造自动枪支而不是半自动枪支。根据第 3 条(d)项第(三)目，制造没有适当打上标识的枪支也必须被视为非法制造。

17. 特别值得关注的是获得许可情况下生产的枪支的转用问题，即被许可人制造枪支在某些条件下被准予生产权利，而通常居住在另一个国家的许可人保留知识产权的所有权。¹⁸在许多情况下，涉及制造技术转让的许可协议与枪支贸易本身属于同一监管框架，需要有关国家授权。同时，被许可人的武器生产通常受制造所在国的国家制造授权和许可制度的约束。如果被许可人违反了与许可人的许可协议，例如，在许可到期日之后继续生产货物或超过许可协议中商定的单位数量，并同时在国家主管部门规定的制造授权范围内行事，则不适用非法制造罪；然而，这种行为可能会被认为是制造过程中的转用。

建议

18. 为了防止转让的制造技术被转用并防止从转让的制造技术中转用，各国应对制造技术转让与直接枪支转让适用相同的要求和标准。在得到外国许可的情况下，授权或许可制造的国家应将这些许可证或执照限制在许可协议范围内，以便能够调查和起诉通过过量生产进行转用的行为。

B. 武器转让和非法贩运枪支

19. 毒品和犯罪问题办公室《2020 年全球贩运枪支问题研究》发现，制造枪支的国家和转用及缴获枪支的国家往往不同，枪支贩运在很大程度上仍然是其中隐秘现象。¹⁹从法律角度看，转用往往发生在合法枪支及其零部件和弹药在未得

¹⁶ GGE/PACAS/2020/3，第 9(a)段。

¹⁷ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约实施立法指南》，第四部分，第 190 段。

¹⁸ Barbara Gimelli Sulashvili, “来源倍增：有执照和无执照的军事生产”，载于《2007 年小武器调查：枪支和城市》（日内瓦，《小武器调查》，国际关系和发展研究生院，2007 年），第 8 页。

¹⁹ 《2020 年全球贩运枪支问题研究》（联合国出版物，2020 年），第 10 页及其后各页。

到必要授权的情况下越境时。这揭示了合法武器转让和非法枪支贩运之间的结构性联系。武器转让大致可分为四个阶段，在此期间可实施转用和相关刑事犯罪：²⁰

- 在转让前/在来源国/在上载地点发生的转用
- 在转让过程中/运送至预期最终用户的途中/过境期间发生的转用
- 在进口/交付时或之后发生的转用，包括再转让和再出口
- 从交付后储存/从国家或民用库的转用²¹

20. 在许多此类转用计划中，贩运者或经纪人自己准备的伪造文件（包括最终用户/最终用途证书、提单、货物清单和飞行计划），或政府官员串通或腐败行为签发的真实文件，在制造合法性的表象方面发挥了关键作用。²²

21. 值得注意的是，《枪支议定书》要求缔约国只有在枪支及其零部件和弹药的进口、出口、获取、销售、交付、移动或转让未经授权，或枪支未按规定打上标识的情况下，才将非法贩运枪支及其零部件和弹药定为刑事犯罪（第 3 条 (e) 项和第 5 条第 1 款 (b) 项）。虽然没有明确提到以欺诈手段获得许可证或执照，但《枪支议定书立法指南》规定，贩运罪应包括执照并非以有效方式签发的情况，以及执照依据的活动所需的先决条件未得到满足的情况。²³

22. 在此背景下，国家枪支转让许可证制度的设计至关重要。非法贩运罪强制执行转让许可程序中的对等原则：根据《枪支议定书》第 10 条，缔约国在允许枪支货物离开、到达或过境其领土之前，必须相互予以签发许可证。这类许可程序需要有关国家之间建立安全的沟通渠道，以便能够根据《议定书》第 10 条第 5 款，确保可以核查或验证执照或许可文件的真伪。虽然这不是《议定书》的强制性规定，但《议定书立法指南》中提到，作为最佳做法，大多数转让管制制度要求装运时和事先单独发送文件副本或并行文件。这样可以交互核对文件的准确性和货物内容，检查来源与目的地方面是否有篡改或转移，并有助于对这类文件进行核实。可以通过使用标准化模板²⁴以及电子表格和传播手段支持这一进程。²⁵根据第 10 条第 5 款的要求，一个集中的数字化枪支转让核查系统可使出口国、进口国和过境国能够有效和迅速地核查转让文件，并提高防止伪造、篡改或以其他方式伪造文件风险的安全程度。

23. 《枪支议定书》第 10 条规定的转让许可证制度是流程驱动的，不包含出于安全或军备控制目的的进出口标准。然而，《武器贸易条约》第 6 条和第 7 条规定了构成或限制负责决定是否签发许可证的官员的酌处权的这些标准。因此，建立一个以《议定书》许可程序为基础并纳入《武器贸易条约》出口标准的全

²⁰ [ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep](#)，第 18 页及其后各页。另见 Paul Holtom 和 Benjamin Jongleux，“防止转用：比较《武器贸易条约》和非洲对进口国采取的措施”（日内瓦，《小武器调查》，国际关系和发展研究生院，2019 年），第 4 页及其后各页。

²¹ 从交付后储存中转用的问题将单独处理，因为这不一定在转让的情况下发生，但如果枪支在合法制造后仍在同一国家内，也可能发生转用。

²² Schroeder、Close 和 Stevenson，“致命欺骗”，第 118 页。

²³ 《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》，第四部分，第 211 段。

²⁴ 例如，见欧洲安全与合作组织，“小武器和轻武器最终用户证书模板”（2011 年 9 月）。

²⁵ 《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》，第四部分，第 110 段。

面转让管制制度，可能会在这两项文书的缔约国执行文书方面产生协同增效作用。《小武器行动纲领》等其他文书载有各国使用认证最终用户证书的承诺以及有效的法律和执法措施，以确保有效控制小武器的出口和过境。

建议

24. 工作组不妨：

(a) 讨论设立一个政府间专家组的可能性，以探索建立一个全球统一的数字化枪支转让核查系统的备选方案，以便按照《枪支议定书》第 10 条的要求，促进安全和有效的对等审批程序；

(b) 鼓励各国根据《枪支议定书》所要求的安全和可强制执行的对等转让许可证制度、《武器贸易条约》规定的透明出口标准以及根据《行动纲领》加强问责制的最终用户和最终用途保证，执行其加入的全球小武器管制补充文书，以便通过建立有效和统一的国家小武器转让机制，防止转让过程中发生转用。

在转让前/在来源国/在上载地点发生的转用

25. 在国际武器转让中，如果制造商或出口商通过出示伪造、虚假或不完整的文件获得出口许可证或执照，以影响军备控制主管部门的决定，就可能在来源国发生转用。具体而言，这可能包括声称物项将被运送给不同的最终用户或用于与实际情况不同的最终用途的文书。²⁶它还包括部分或全部没有进行纸上完全合法交易的情况，以便使物项从国家军备控制主管部门的雷达上消失。在这方面，《枪支议定书立法指南》解释说，“为了有效，采取某项特定行动的授权必须由有权授权采取有关行动的缔约国作出。因此，例如，进口枪支的执照必须是由实际进口枪支的缔约国签发。”²⁷

26. 2006 年至 2009 年期间，德国枪支制造商黑克勒和科赫（Heckler & Koch）公司向墨西哥出口了 4,000 多支突击步枪，这起案件因涉及伪造文件而受到广泛讨论。由于当时出于人权考虑，德国出口管制主管部门可能不会授权向墨西哥的哈利斯科、恰帕斯、格雷罗和奇瓦瓦州出口枪支，公司官员与墨西哥中央采购办公室串通，获得了最终用户证书，将这些国家排除在最终接受者名单之外。根据该证书，对墨西哥的出口获得授权。然而，根据黑克勒和科赫的内部电子邮件通信，其中一些枪支最终进入了格雷罗州，该州从一开始就被视为最重要的客户。2019 年，两名公司高管被判出口罪名成立，罪名是以欺诈手段获得许可证。此外，该公司还没收了 370 万欧元的枪支销售款。²⁸根据德国《对外贸易和支付法》的刑事条款，如果需要获得许可证，“没有许可证下采取的行

²⁶ Nicolas Marsh, “防止转用：武器贸易条约缔约国面临的挑战”，《全球武器转让历史研究学报》，第 8 卷（2019 年 7 月），第 58 页。

²⁷ 《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》，第四部分，第 213 段。

²⁸ Ben Knight, “黑克勒和科赫因非法向墨西哥出售武器而被罚款 370 万欧元”，DW News, 2019 年 2 月 21 日；德国斯图加特地区法院，13 KLS 143 Js 38100/10, 2019 年 2 月 21 日判决。

动应等同于基于通过威胁、贿赂或串通获得的许可证或通过不正确或不完整的数据以欺诈手段获得的许可证而采取的行动”。

在转让过程中/运送至预期最终用户的途中/过境期间发生的转用

27. 一旦合法出口的枪支及其零部件和弹药在运往其经授权的最终用户的途中，在运输、过境、交接转运或过境转运过程中部分或全部丢失、漏失、被盗和(或)未经授权改变路线，这标志着下一个可能的转用点。²⁹例如，在包括腐败或疏忽等安全措施不足提供的便利下，犯罪分子可能闯入存放枪支的集装箱的港口，或劫持一辆从交货点向最终用户运送武器的车辆。³⁰如果这种行为发生在途中，那里既不是出口国也不是进口国的国家，《枪支议定书》规定的非法贩运刑事犯罪将包括这种行为，因为根据《枪支议定书》第 3 条(e)项，如果货物在过境国改道，将构成“移动或转让”到另一个国领土而未获必要授权。相反，如果这些物项在出口国或进口国转移，这种行为将缺乏贩运罪中的越境要素，因此不会被视为非法贩运。例如，用于保护欧洲联盟边境援助团的 23 支突击步枪、70 支手枪和 42,000 多发子弹在的黎波里国际机场被民兵偷走，而马耳他之前曾为这些物项请求对利比亚实施的武器禁运予以豁免。³¹在另一起案件中，白俄罗斯向安全理事会第 1970 (2011)号决议所设委员会提交了一份关于 3,000 多吨小武器和轻武器弹药的通知。虽然第一批货物中有一批是在的黎波里国际机场被盗的，但白俄罗斯没有得到通知，继续至少另外运送了 15 批货物。³²在这两起案件中，物项都是在经授权进口的国家被盗，然后才运往其最终目的地，造成的结果是该行为不属于非法贩运的定义范畴。

28. 虽然没有要求《枪支议定书》缔约国确立涵盖此类行为的刑事犯罪，但根据《枪支议定书》第 11 条，缔约国有义务采取适当措施，要求确保枪支及其零部件和弹药在进口、出口和通过本国领土时的安全，以侦查、预防和杜绝其失窃、丢失或转移用途，并应考虑将此类行为定为刑事犯罪。同样，《武器贸易条约》第 9 条要求缔约国采取适当措施，监管其管辖范围内常规武器经过其领土的过境或转运。

通过未经授权的再出口或再转让，在进口/交付时或之后发生的转用

29. 国家支持的未经授权的再出口或违反最终用户管制保证的再转让，要么是因为当局故意忽视出口国的条件，要么是因为当局不知道这些条件，这类再出口或再转让可以发生在进口时或进口之后以及在交付后的储存中。³³

30. 在这种情况下，再出口或再转让超出了原出口国的最初授权，因此构成转用。在《小武器行动纲领》中，各国承诺在再转让之前按照其双边协定通知原出口国。然而，再转让或再出口通常不属于《枪支议定书》规定的非法贩运的

²⁹ GGE/PACAS/2020/3，第 9(c)段。

³⁰ Holtom 和 Jongleux，“防止转用”，第 5 页。

³¹ S/2015/128，第 151 段。

³² S/2015/128，第 135 至 139 段。

³³ 更多详情，见 Holtom 和 Jongleux，“防止转用”，第 5 页。

定义范畴，因为该罪行只执行第 10 条中的对等原则，该原则要求与转让直接相关的所有国家，如出口国、进口国或过境国，授权或不反对转让。因此，参与再出口/再转让的行为体的刑事责任一般不取决于最初签发的出口许可的内容，而是视出口或再出口许可是否存在而定。在安全理事会第 2220 (2015)号决议谈判期间，一些国家禁止或制约未经授权再出口小武器的努力没有得到大多数国家的支持。³⁴

31. 如果再出口或再转让从一开始就是为了规避军备控制措施，那么随后违反保证的行为可被视为超出了最初的出口授权。后一种情况的一个例子是涉及总部设在德国和美利坚合众国的武器制造商西格绍尔（Sig Sauer）的案件。2009 年，该公司美国分公司与哥伦比亚警方达成了一项协议，将交付价值 2.7 亿欧元的枪支。由于其美国工厂的生产问题，至少有 47,000 支手枪从德国工厂被运往美国工厂，然后再运往哥伦比亚。西格绍尔的管理人员被控通过向德国出口主管部门提交虚假的最终用户证书，将美国列为最终目的地，从而隐瞒了武器的最终目的地。向哥伦比亚出口的授权申请很可能被拒绝。德国基尔地区法院判处美国分公司首席执行官和德国分公司两名管理人员缓刑，并处以罚款。从西格绍尔没收了非法转移的收益 1,850 万欧元。³⁵

32. 如果枪支在进口后被转移并被贩运到国外或再出口，而枪支上的标识无法识别最后合法进口的国家，那么在枪支可能被用于实施刑事犯罪的第三国，调查人员可能往往很难追查到转用点。

建议

33. 促请《枪支议定书》缔约国在每件进口枪支(包括可能再出口的枪支)上打上适当标识，以确定进口国，从而提高追查请求的有效性。

C. 武器禁运和非法贩运枪支

34. 秘书长在其提交给安全理事会的 2019 年关于小武器和轻武器的报告中，对专家组提出的内容表示关切，即武器禁运国家的武装团体仍然可获得武器，并指出正在以各种方式规避这种禁运。³⁶这方面的一个重大挑战是发现、调查和起诉违反禁运的行为。

35. 尽管安全理事会在 1998 年鼓励会员国酌情采取措施，将违反武器禁运行为定为刑事犯罪，³⁷但迄今为止，没有明确的、具有法律约束力的国际标准将违反禁运行为定为刑事犯罪。³⁸因此，由会员国自行决定如何实施武器禁运，是否以及如何调查、起诉和裁决参与违反武器禁运的私人行为体。一些国家和次区域

³⁴ S/PV.7447。

³⁵ Sibylle Bauer 和 Mark Bromley 的案例摘要，《发现、调查和起诉违反出口管制的行为：欧洲对关键挑战和良好做法的看法》（瑞典索兰，斯德哥尔摩国际和平研究所，2019 年），第 25 页及其后各页；德国基尔地区法院，3 KLS 3/18，2019 年 4 月 3 日判决。

³⁶ S/2019/1011，第 53 段。

³⁷ 安全理事会第 1196 (1998)号决议；另见安理会第 2117 (2013)号决议，在该决议中，安理会提醒会员国采取适当措施，包括采取一切法律和行政手段打击违反此类武器禁运的任何活动。

³⁸ Bauer 和 Bromley，《发现、调查和起诉违反出口管制的行为》，第 3 页。

已经制定了惩罚措施。³⁹例如，根据西非国家经济共同体（西非经共体）《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》第 21 条，成员国必须将违反联合国、非洲联盟或西非经共体实施的武器禁运而开展的任何活动定为刑事犯罪。

36. 鉴于枪支在运往禁运国家的物资中占有很大比例，应执行和适用《枪支议定书》规定的强制性刑事条款，将其作为国家、区域和国际努力的基石，以执行武器禁运，以及侦查、调查和起诉规避这些禁运的非法转让案件及所涉及的行为体。然而，应当指出，该议定书不适用于国家与国家之间的交易，因为这种交易通常被认为与军备管制的关系比与犯罪控制的关系更为密切，因此不包括在两国政府之间以主权身份直接进行的转让（但不包括通过其拥有或经营的实体或制造商进行的商业转让）。⁴⁰此外，为国家安全目的进行的国家转让被排除在外，这种转让的目的是掩盖军队携带枪支越境的情况。⁴¹

37. 在许多情况下，包括航运和运输公司、中间商和供应商在内的私营实体和个人的后勤能力和网络被用来为武器转让提供便利，其中包括为向禁运国家转让提供便利。如果这些私营实体和个人在没有获得参与转让的所有国家的必要许可证或执照的情况下采取行动，根据《枪支议定书》第 3 条(e)项，其行为可能属于非法贩运的定义范围。这些私人行为体通常在全球开展业务，除了与出口国和进口国建立联系外，还与不同的司法管辖区建立了联系。这可能包括惯常居住国、国籍国或私人行为体注册办事处所在国家，以及发生包括过境、过境转运和交接转运等各阶段转让的国家，或用于运输的船只或飞机的注册国。⁴²至少，缔约国必须将以下行为定为刑事犯罪，即从一个缔约国的领土或经过一个缔约国的领土向另一个缔约国进口、出口、获取、销售、交付、移动或转让枪支及其零部件和弹药而未经任何有关缔约国授权（《枪支议定书》第 3 条(e)项和第 5 条第 1 款(b)项）。换言之，非法货物运往禁运国家途中的每一个领土联络点（过境、过境转运和交接转运）或任何个人联系（国籍、住所或注册办事处/船只/飞机/银行账户）都可能赋予另一个国家对非法贩运枪支进行调查的法律权限。开展国际合作和信息交流，以发现运往禁运国家的授权转让和非法运输是否改道，并结合针对非法贩运枪支采取有效的刑事司法对策，可加大武器禁运的执行力度。

38. 在这方面，应特别注意通过未经授权销售进行非法贩运的罪行。《枪支议定书》第 3 条(e)项对这样一个问题留待解释，即是否只在有此类物项在转让过程中某个时候实际出现在某缔约国，该国才需要将未经授权的销售定为犯罪。下面的案例说明了对该条款进行法律解释的重要性。2017 年，三名意大利国民在意大利被捕并被判刑，罪名是违反对该利比亚实施的武器禁运，向一名利比亚国民出售和试图出售军事装备，包括价值 4,100 万欧元的 13,950 支突击步枪。这些步枪本应在不接触意大利领土的情况下空运到利比亚，而合同谈判在欧

³⁹ 各国立法使其能够遵守联合国制裁和其他措施的例子有：加拿大，《联合国法》；芬兰，经修订的《第 659/1967 号制裁法》；大不列颠及北爱尔兰联合王国，《联合国法》。

⁴⁰ 《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》，第四部分，第 19 段。

⁴¹ 《准备工作文件》，第 627 页及其后各页。

⁴² 见《有组织犯罪公约》第 15 条和《枪支议定书》第 1 条第 3 款。

洲、非洲和亚洲的许多国家进行。⁴³虽然意大利在这一案件中采取了主动，但目前尚不明确《枪支议定书》缔约国是否一般有义务在枪支没有进入经销商经营活动所在领土时将非法武器销售定为刑事犯罪。

39. 在任何情况下，《枪支议定书》缔约国都可以自行决定采取比《议定书》规定的措施更严格或更严厉的措施（《议定书》第1条，第2款；《有组织犯罪公约》第34条，第3款）。这可能包括要求军火商获得许可证和执照，才能参与枪支及其零部件和弹药的跨境销售，包括在这些物项不会从军火商从事经营活动所在国家领土运出、运入或通过该国领土转移的情况下。

40. 在根据第 1973 (2011)号决议所设专家小组提交的报告中载有违反禁运和非法贩运之间相互联系的各种例子。2016年，专家小组注意到，尽管实行双向武器禁运，但武器仍然定期非法进出利比亚，包括利比亚国民和外国中介公司在内的贩运网络正在积极寻求代表国家和非国家各方达成武器交易。⁴⁴2013年，一家美国经纪公司从阿拉伯联合酋长国的一家制造商处购买了一批 5,000 支手枪和 100 万发子弹中的至少 1,500 支手枪，并将其交付给利比亚最高安全委员会。这些手枪是通过一家利比亚航空货运公司和一家在迪拜注册的承运代理运输的。⁴⁵2014年，一个由埃及人、利比亚人和意大利人组成的大型武器贩运网络被捣毁，该网络从位于斯洛文尼亚的一个仓库向利比亚的恐怖组织提供枪支和弹药。调查的切入点是逮捕了一名居住在大不列颠及北爱尔兰联合王国的利比亚国民，他为负责组织转让的意大利军火商翻译文件。这名利比亚人后来被判处六年监禁，调查人员在他的手机中发现了一张价值 2,850 万美元的 1,104 吨火器、弹药和轻武器的发票，这些货物将交付给利比亚，还发现了一张包租一架货运飞机运输这些武器的订单。⁴⁶2015年，意大利金融警卫队在热那亚发现并缴获了 170 支卡宾枪和 20 万发子弹，这些藏在集装箱中的货物将运往利比亚。检察署对未经授权将物资运入意大利领土和企图违反对利比亚武器禁运展开了刑事调查，并调查了阿拉伯联合酋长国最初从三家德国公司购买这些物资的公司。⁴⁷

41. 这些案件不仅显示了参与向禁运国家贩运枪支和弹药的分支供应网络的全球规模，还深入分析了参与这类交易的各种行为体，这些行为体包括经纪人、运输和承运代理、运输公司和制造商。即使他们的一些为非法转让提供便利的行为可能没有被定为非法贩运枪支罪，但根据《枪支议定书》第5条第2款，在许多情况下，这些行为构成了组织、指挥、协助、教唆或为此提供便利或参谋实施贩运犯罪的形式。

42. 此外，根据《枪支议定书》第15条第1款，缔约国必须考虑对从事经纪业者的活动建立管理制度。根据《武器贸易条约》，这是一项强制性规定。

⁴³ S/2018/812，第 98 至 105 段。

⁴⁴ S/2016/209，第 108 段。

⁴⁵ S/2015/128，第 128 至 130 段。

⁴⁶ S/2016/209，第 144 至 146 段；皇家法院，EWCA Crim 568，2016 年 5 月 17 日判决。

⁴⁷ S/2016/209，附件 35，第 4 至 7 段。

建议

43. 工作组不妨：

(a) 促请《枪支议定书》缔约国充分发挥《议定书》刑事条款的潜力，以便调查、起诉和裁决非法武器流入或流出禁运国家和各有关行为体的案件；

(b) 鼓励能够对违反枪支禁运行为确立管辖权的国家利用联合国专家小组的报告作为切入点，就非法贩运枪支及其零部件和弹药以及可能发生的转用事件展开调查并积极参与信息交流，以执行武器禁运并摧毁违反禁运的贩运网络；

(c) 促请各国追查涉嫌运往违反武器禁运国家的枪支和弹药，并及时回应追查请求，以查明其转用点；

(d) 请毒品和犯罪问题办公室协助联合国特派团和国家主管部门监测武器禁运，以建设其实施和执行武器禁运的能力，包括通过培训与违反禁运的枪支和弹药贩运有关的调查、追查能力以及加强收集和分析缉获数据的能力；

(e) 结合《有组织犯罪公约》第15条，讨论是否需要一份解释性说明，说明通过“未经授权的销售”实施的非法贩运罪的解释和范围及其执行情况，并鼓励缔约国要求经销商获得许可证和执照才可以参与枪支及其零部件和弹药的跨境销售，包括在这些物项不会从经销商从事经营所在国的领土转出、转入或过境的情况下；

(f) 考虑到规范经纪活动对于防止和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的重要性，包括在违反禁运的情况下的重要性，在今后的会议上讨论经纪活动的专题。

D. 向恐怖分子、武装团体和非国家行为体提供武器

44. 在过去二十年中，安全理事会在不同场合和不同背景下讨论了防止和杜绝向恐怖分子、武装团体和犯罪网络供应、非法转让和销售小武器的问题。⁴⁸

45. 相比之下，《枪支议定书》并未对这些行为体加以区分，只是要求缔约国将以下内容定为刑事犯罪，即从一个缔约国的领土或经过一个缔约国的领土向另一个缔约国的领土进口、出口、获取、销售、交付、移动或转让枪支及其零部件和弹药而未经任何有关缔约国授权。因此，如果缔约国领土内的任何实体或私人行为体在未经国家主管部门许可的情况下获得枪支，所有参与转让的缔约国，无论是作为出口国、过境国还是进口国，都必须将这一行为定为刑事犯罪。

⁴⁸ 安全理事会第1373(2001)号、第1540(2004)号和第2370(2017)号决议。

E. 从私人或政府库存中转用

46. 库存转用问题是《保护我们共同的未来：裁军议程》的突出特点，其中指出：

无法提供充分的人身安全也可能导致武器流向非法市场，包括流向非国家武装团体、恐怖分子和跨国犯罪组织。武器和弹药从储存地流失并继续扩散，可能成为武装暴力、冲突和不安全的催化剂。脆弱国家特别容易受到不当库存管理所致问题的影响。⁴⁹

秘书长一再表示关切的是，库存管理和控制已成为与小武器有关的最大挑战之一，正通过转移国家库存规避武器禁运。⁵⁰

47. 《小武器调查》将从国家库存中转用界定为在一国国防和安全部队控制下的武器和弹药丢失。这些情况从低阶库存转移到高阶库存转移不等，不仅包括丢失或漏失，而且还包括人员和外部行为体在储存设施盗窃或出借⁵¹，这往往是由于监管薄弱和实际安保措施不力，有时还涉及腐败行为。例如，曾报道多起相关事件，阿富汗、伊拉克和利比亚的安全部队为了充盈其薪资而出售勤务武器。同样，根据土耳其警察和军事人员的说法，2003 年最初为重建和重新武装伊拉克安全部队而购买的 37 万支枪支中，其中一部分流于监管，一些后来在土耳其叛乱分子、恐怖分子和罪犯手中被发现。⁵²后一个案例生动地说明了跨国层面的库存转用问题，一旦枪支进入非法领域，这种转用可能在稍后阶段扩大到非法枪支贩运。指定通过销毁方式处置的枪支（特别是上缴或没收的枪支）似乎代表着一种特殊的风险。例如，在南非，腐败的警察和军火商将指定销毁的小武器转移到西开普省的犯罪分子手中。⁵³因此，在最终销毁之前保留政府监管之下枪支和弹药的完整记录并建立有效的问责机制，是建立适当储存管理制度的先决条件。

48. 不应低估通过盗窃、丢失、盗用、非法销售、出借或任何其他形式的未经授权的分发，从民用财产，包括制造商、批发商、枪支商店、私营保安公司、猎人和其他合法私人所有者持有的枪支和弹药中转用的风险。⁵⁴据报道，为了获得“干净”的枪支，意大利的有组织犯罪集团与合法所有者串通，伪造枪支失窃。还使用代购枪支，即个人合法购买枪支，意图非法转让，包括绕过邻国更严格的军备控制规定。在美国和墨西哥的陆地边界，代购枪支往往与“蚂蚁搬

⁴⁹ 《保护我们共同的未来》，第 44 页。

⁵⁰ S/2011/255，第 27 段，S/2013/503，第 11 段，S/2015/289，第 46 段以及 S/2019/1011，第 53 段。

⁵¹ 例如，一名法国宪兵被发现向当地武装劫匪 Nicolas Florquin 和 André Desmarais 出借勤务武器，“致命遗产：法国的非法枪支和恐怖主义”，载于《触发恐怖：欧洲非法枪支市场和恐怖主义网络的枪支收购》，Nils Duquet 编（布鲁塞尔，弗拉芒和平研究所，2018 年），第 201 页。

⁵² 美国国防部监察长，《对提供给伊拉克安全部队的武器弹药问责情况的评估》，SPO-2008-001 号报告（2008 年 7 月），第 1 页、第 27 页及其后各页；关于安全部队转用的一般信息，Marsh，“防止转用”，第 58 页。

⁵³ Nicolas Florquin、Sigrid Lipott 和 Francis Wairau，《武器罗盘：绘制非洲小武器非法流动图》（日内瓦，《小武器调查》，国际关系和发展研究生院，2019 年），第 50 页及其后各页。Holtom 和 Jongleux，“防止转用”，第 5 页。

⁵⁴ GGE/PACAS/2020/3，第 9(j)段。

家式贩运”相结合，这个过程将大量枪支分成较小批次，然后贩运到墨西哥。⁵⁵在所有这些情况下，最初的伪造失窃、丢失或代购枪支之后可能会有非法贩运活动。在此背景下，《枪支议定书》第 11 条(b)项要求缔约国提高边境管制以及警察和海关跨界合作的效力。

49. 《枪支议定书》没有关于库存管理或平民持有枪支弹药明确规定。然而，第 11 条(a)项要求缔约国采取适当措施，确保枪支及其零部件和弹药在制造、进口、出口和通过本国领土时的安全，以侦查、预防和杜绝其失窃、丢失或转移用途。因此，《议定书》的适用范围仅限于安全措施，包括转让和制造时的安全库存；一旦枪支及其零部件和弹药交付给最终接受者，第 11 条就不再适用。也就是说，缔约国可以自由扩展这些措施，以便确保枪支及其零部件在其生命周期的任何阶段，无论是在私人监管下还是在官方监管下，都要有安保和安全保障。本着这一精神，《行动纲领》还促请各国建立适当的库存管理、广泛的安全标准和程序以及在发生失窃或丢失时采取的制裁措施。几项具有法律约束力的次区域文书，如西非经共体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》，也要求会员国建立有效的库存管理、储存和安保的标准和程序，包括“发生失窃或丢失时的制裁”。

50. 库存管理不善仍然是非法小武器的主要来源，不仅在一国境内流通，而且还跨越国界流动。如果能够证明库存或私人持有物中发生的盗窃、挪用或丢失从一开始就是为了获取非法枪支或弹药以供跨境供应，《枪支议定书》缔约国可将这种行为定为协助、教唆或便利实施贩运罪的一种形式。对从国家库存中转移的非法枪支贩运进行调查也可能有助于查明泄露信息和参与转移的官员。

建议

51. 鉴于盗窃、丢失或以其他形式从政府库存和民用持有物中转用的行为，包括代购枪支，可能先于枪支贩运，是向犯罪分子、恐怖分子和武装团体非法供应武器的重要来源，各国应考虑制定刑事条款和预防措施有效解决这一问题。

52. 促请各国在最终销毁前保留政府监管之下枪支和弹药的相关完整记录，并建立有效的问责机制，以便对从国家库存中转移的枪支进行刑事调查。

F. 冲突和冲突后武器弹药的转用

53. 虽然从政府库存和私人持有物中转用与冲突和冲突后转用之间存在共性，但冲突和冲突后局势所特有的问题是战场缴获、从维持和平特派团中转用⁵⁶以及国家崩塌后库存丢失或掠夺问题。⁵⁷

⁵⁵ 《2020 年全球贩运枪支问题研究》，第 64 页；关于比利时和法国可能存在的假冒盗窃案件，见 Nils Duquet 和 Maarten Van Alstein，《比利时的枪支所有权》（布鲁塞尔，弗拉芒和平研究所，2012 年），第 12 页及其后各页；Florquin 和 Desmarais，“致命遗产”，第 201 页。

⁵⁶ Eric G. Berman，《超越蓝盔：在非联合国和平行动中促进武器弹药管理》（日内瓦，《小武器调查》，国际关系和发展研究生院，2019 年）。

⁵⁷ GGE/PACAS/2020/3；冲突军备研究，“转用的类型”，《转用问题文摘》第 1 期（2018 年 8 月）。

54. 利比亚自 2011 年国家失控后，国家库存遭到劫掠，此后发生大规模转移就是这方面的一个例证。自实施武器禁运以来，除 2011 年该国境内已有的枪支外，已有超过 65,000 支突击步枪、62,000 支手枪、15,000 支冲锋枪、4,000 挺机枪和 6,000 万发子弹已获批豁免请求或通知。对于其中一些转让，国防部和内政部签署了最终用户证书，但物资最终落入武装团体手中。因此，利比亚武器、弹药和爆炸物似乎运往马格里布、萨赫勒和黎凡特地区以及非洲之角多达 12 个国家，加剧了马里和西奈半岛的冲突局势。⁵⁸

建议

55. 邻国应认识到与冲突和冲突后相关转用活动的跨国层面，并以此为切入点，调查参与将掠夺而来的枪支和弹药贩运出境的网络。

五. 结论

56. 本背景文件基于一项明确的理解，即防止枪支及其零部件和弹药的转用，包括在违反禁运以及库存和平民持有的武器丢失或被盗的情况下，需要采取综合办法，将刑事司法对策与军备控制措施结合起来。

57. 在国际枪支转让方面，根据《枪支议定书》第 10 条建立中央许可证核查系统可能有助于加强问责，减轻与伪造文件有关的风险，并能够通过刑事调查有效执行军备控制措施。

⁵⁸ S/2013/503、S/2018/812，第 128 至 132 页，以及 S/2019/1011，第 11 段。