



# 联合国打击跨国有组织犯罪 公约缔约方会议

Distr.: General  
14 May 2018  
Chinese  
Original: English

## 2018年5月2日和3日在维也纳召开的枪支问题工作组会议报告

### 一. 引言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在题为“非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药”的第5/4号决议中，决定根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第三十二条第三款和缔约方会议议事规则第2条第2款设立一个枪支问题不限成员名额政府间工作组，该工作组将由缔约方会议主席团的一名成员担任主席，就缔约方会议履行与《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》有关的任务授权向其提供建议和帮助。

2. 在该决议中，缔约方会议还决定，该工作组应履行以下职能：(a)通过专家和从业人员之间交流经验和做法促进实施《枪支议定书》；(b)就各缔约国如何才能更好地实施《枪支议定书》各项条款向缔约方会议提供建议；(c)协助缔约方会议就秘书处开展与实施《枪支议定书》有关的活动以及开发相关技术援助工具向秘书处提供指导；(d)就该工作组如何才能在支持和促进实施《枪支议定书》方面与打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的各国际机构进行更好的协调，向缔约方会议提供建议。

3. 在题为“加强《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的实施”的第7/1号决议中，缔约方会议决定枪支问题工作组将成为缔约方会议的常设组成部分，向缔约方会议提交其报告和建议，并鼓励该工作组考虑根据需要每年举行会议。

4. 在题为“加强《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》的实工作”的第8/3号决议中，缔约方会议承认枪支问题工作组充当专家和主管部门的有益网络以改进国际合作、交流与非法枪支贩运有关的信息和良好做法。

### 二. 建议

5. 枪支问题工作组2018年5月2日和3日在维也纳举行的会议通过了下述建议，供缔约方会议审议。



## A. 一般性建议

### 建议 1

认识到贩运枪支是一种跨国威胁，往往与包括贩毒和恐怖主义在内的有组织犯罪有关，而且有组织犯罪集团能够获取和利用枪支及其零部件和弹药，加大了这些集团的破坏力，为他们实现目标并永久存在提供了物质和财务手段，会员国应采取一切适当行动，防止此类团伙获得这些物品。

### 建议 2

认识到非法枪支贩运有助于有组织犯罪和实施恐怖主义行为并破坏实现《2030 年可持续发展议程》，会员国应考虑制定综合全面的方针和国家战略或行动计划，以防止和打击非法贩运枪支及其零部件和弹药，特别是在跨国有组织犯罪和恐怖主义的背景下。

### 建议 3

认识到全面有效实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其补充《枪支议定书》为防止和打击非法制造和贩运枪支及其与有组织犯罪和恐怖主义的关联提供了切实依据，缔约方会议不妨呼吁尚未采取行动的所有会员国考虑加入《枪支议定书》并全面实施其规定。

### 建议 4

缔约方会议不妨请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续协助会员国应对非法贩运枪支及其零部件和弹药及其与其他严重犯罪的关联造成的威胁，防止有组织犯罪和恐怖主义集团获得枪支，并为此呼吁会员国提供必要的技术援助和财政援助以支持发展中国家。

## B. 关于具体专题的建议

### 1. 关于立法措施的建议

#### 建议 5

会员国应在必要情况下加强其国家法律和体制框架，以应对非法贩运枪支以及有组织犯罪和恐怖主义等其他犯罪所构成的相互关联的挑战，并请毒品和犯罪问题办公室在这方面的请求国提供援助。

### 建议 6

会员国应修改并加强其国家枪支立法，以查明便于犯罪集团或恐怖主义集团获得枪支及枪支转入非法市场的法律空白和可能漏洞，同时考虑到新出现的威胁和技术发展，除其他事项外，加强关于制造、停用和改装的规定，并加强国家转让和许可管制。

## 2. 关于预防、安全和监管措施的建议

### 建议 7

缔约方会议不妨考虑请工作组讨论旨在加强对枪支的管制和追踪并实施创新技术解决方案的实际措施专题，以便克服犯罪集团和恐怖主义集团所用枪支的标识频繁被消除和擦除所带来的挑战，例如，在武器装配过程中放入射频识别微芯片等。

### 建议 8

考虑到综合记录和适当标记是有效追踪的先决条件，会员国应考虑到尽可能长时间保存枪支记录的重要性，并加强执法人员有效利用现有数据库的能力，以便调查涉及非法枪支和贩运枪支的具体刑事案件。

## 3. 关于执法和刑事司法的建议

### 建议 9

请会员国考虑设立多学科检察官库负责涉及有组织犯罪、恐怖主义和贩运枪支的案件，以便更好地应对这些相互关联的威胁。

### 建议 10

会员国应为包括检察官和法官在内的执法人员和司法官员提供适当的能力建设和培训，以处理涉及非法贩运枪支等多重犯罪的复杂罪行，毒品和犯罪问题办公室应支持提出请求的会员国的这一努力。

### 建议 11

应敦促缔约国努力加强边境管制合作，并通过量身定制的风险评估和剖析技术、专门设备和加强能力建设来加强警察和海关官员查明枪支及其零部件和弹药以及侦查贩运活动的的能力。为此，毒品和犯罪问题办公室应通过提供专门培训与适当的工具和设备以及交流良好做法等方式，支持提出请求的会员国的这种努力。

建议 12

会员国应考虑加强其早期侦查能力，以防止枪支及其零部件和弹药的转移和非法贩运，例如利用最先进的技术工具监测和检查海陆空边境管制情况，为执法、海关和司法当局、进出口商及其他相关行为体提供专门培训等。

建议 13

为确保查明负责贩运枪支的犯罪组织并将其首领绳之以法，缔约国应考虑分享所缴获被非法贩运到其境内的枪支的资料，并确保在跟进追踪请求时，在最后对枪支作出合法记录的国家开展进一步调查。

**4. 关于国际合作和信息交流的建议**

建议 14

会员国应进一步加强其在涉及非法贩运枪支案件中的执法和司法合作，以收集和交换能够在法庭上为刑事调查提供佐证的信息和证据。

建议 15

鼓励缔约国彼此更密切合作，并考虑设立联合调查小组开展国际调查，以打击贩运枪支这一跨国现象，包括在此类贩运与其他形式有组织犯罪和恐怖主义有关联的情况下。

建议 16

缔约方会议不妨考虑请工作组讨论一个议题，即交流有关枪支及其零部件和弹药的手工生产趋势和政策的信息。

建议 17

缔约方会议不妨考虑请工作组讨论一个议题，即为减少非法贩运枪支及其零部件和弹药，在通过黑网和加密货币实施的贩运犯罪方面已查明的趋势和所作出的努力。

建议 18

尚未设立国家联络点的缔约国应考虑在其现有立法和国家主管当局的范围设立一个国家联络点，负责开展和协调有关枪支管制的行动和倡议，例如标识、追查、保存记录、收集和分享数据，支持或开展涉及非法枪支案件的调查，并促进与其他国家和有关组织的合作和信息交流，并酌情充当实施《枪支议定书》的联络点。

**建议 19**

强调须将追查作为查明非法枪支流动的重要措施，请会员国考虑设立国家追查和弹道中心，支持系统而集中的数据收集和分析，以全面了解情报情况。

**建议 20**

鼓励会员国在区域和次区域各级定期交换关于枪支非法贩运相关新威胁的信息，以便及早发现和查明这些威胁，并提高因地理位置邻近而可能面临类似问题的其他国家的认识。。

**建议 21**

缔约方会议不妨请毒品和犯罪问题办公室根据工作组以前各次会议通过的有关建议，继续在促进和鼓励成员国之间定期分享数据、信息和经验方面发挥领导作用。

**建议 22**

鼓励会员国考虑酌情与战略伙伴国缔结谅解备忘录，以便在预防和打击贩运枪支方面促进业务合作和信息交流，包括在此类贩运与其他形式的有组织犯罪或恐怖主义相关联的情况下。

**建议 23**

缔约方会议不妨承认须促进秘书处和支持有关国际和区域文书和机制的同等理事机构之间的合作与协调，同时铭记这些文书和机制的不同缔约方及其是否符合可持续发展目标具体目标 16.4，并在这方面请工作组继续促进此类合作与协调。

**5. 关于监测非法武器流动的建议****建议 24**

认识到加强有关非法枪支流动的数据收集和分析的重要性，鼓励缔约国修改和加强其国家数据收集做法和工具，并参与和促进即将到来的毒品和犯罪问题办公室数据收集周期，以期查明与非法贩运枪支有关的趋势和模式，促进信息交流，并实现对可持续发展目标指标 16.4.2 的全球监测。

**三. 审议情况概要**

6. 工作组在 2018 年 5 月 2 日举行的第一场会议上审议了议程项目 2，题为“根据《枪支议定书》采取的有助于预防犯罪组织和恐怖主义集团通过非法贩运获得武器以及有助于监测可持续发展目标中具体目标 16.4 实现情况的实际措施”。

7. 主持议程项目 2 讨论的有：阿尔及利亚总检察长 Belala Djilali，代表非洲国家

组；欧盟委员会移民和内务总署署长 Fabio Marini，代表欧洲联盟；西班牙国民警卫队中校、欧洲应对犯罪威胁多学科平台枪支事项的牵头方西班牙内政部枪支与炸药中央司股长 José Romero Morgan，代表西欧和其他国家组；巴西财产和贩运枪支犯罪镇压司联邦警察专员 Marcus Vinicius da Silva Dantas，代表拉丁美洲和加勒比国家组。

8. 非洲国家组的代表介绍了其所在国在应对枪支贩运、有组织犯罪和实施恐怖主义犯罪之间的关联方面的经验。他指明了贩运枪支和贩毒之间的关联，其收益为恐怖主义集团提供了资金来源，并表示正将这些罪行的实施者绳之以法。他指出，根据《枪支议定书》通过适当立法，包括刑事条款，加强了与国际和区域组织以及邻国的边境管制和司法合作。他还要求加强国际合作，并鼓励其他国家通过适当立法，以实施《枪支议定书》的规定。

9. 欧洲联盟的代表介绍了欧洲联盟为应对非法贩运枪支与其他罪行之间的关联所采取的行动，并特别提到与实施《枪支议定书》有关的三个基本要素。首先，他提到修订相关立法，以更严格地控制在欧洲联盟制造的武器和基本零部件的标识以及其他类型武器的获取渠道，包括适当定义这些武器，并制定停用武器的技术标准。其次，他强调须加强与欧洲联盟成员国以及邻国和其他战略重要国家的执法合作。最后，他强调须研究欧洲联盟内枪支贩运问题并在欧洲联盟成员国之间交流信息，为此需要更好地利用现有数据库，并强调欧洲联盟已着手与毒品和犯罪问题办公室以及佛兰芒和平研究所等战略伙伴一同加强这些数据库。

10. 西欧和其他国家组的代表谈到了为实施欧洲应对犯罪威胁多学科平台的枪支优先领域所做的努力，包括其所在国和欧洲联盟两者在这方面的经验。在这方面，他描述了欧洲应对犯罪威胁多学科平台的优先领域及其重点，即应对严重和有组织犯罪的威胁，并强调必须所有相关行为体之间进行协调。他讨论了已确定为行动优先事项的问题，例如防止枪支转入黑市，与欧洲联盟成员国和其他国家（特别是巴尔干、中东和北非的国家）合作，以及打击停用武器和非法改装武器造成的威胁。此外，他还提供了相关执法行动的实例，并强调了收集和生成数据和情报的重要性。他强调须设立国家联络点以促进和加强合作，且须采取多学科干预措施，包括立法审查和研究、数据收集和分析以及各级合作。在专题介绍的第二部分，他提请注意西班牙的合法枪支管制模式以及该国打击非法贩运的全面努力。他简要解释了该模型，强调了在西班牙实施的综合管制方案的重要性以及该国在牵头欧洲应对犯罪威胁多学科平台枪支优先领域工作过程中汲取的经验教训。

11. 拉丁美洲和加勒比国家组的代表强调了枪支贩运和有组织犯罪之间的关联，并介绍了该国在打击枪支贩运方面的经验，其中包括区域合作情况和与有关国家合作的情况，强调了国际合作对于查明犯罪组织网络的价值，能够在保存缴获枪支最后合法记录的国家开展调查。他分享了对公共执法机构所获武器和弹药进行识别和标记的最佳做法，司法协助对于正式收集证据的重要性，边境检查和使用监视技术的情况。此外，他强调了追查枪支和分析追查结果的重要性，描述了在巴西设立联邦警察局全国追查中心的情况，并表示制定有效标识枪支的新方法仍然是枪支行业面临的一项主要挑战。他还强调必须确保将关于扣押和上交的武器的数据和资料集中起来，并进行彻底的数据分析，以帮助更好地了解这一现象，并制定因地制宜的调查对策和行动对策应对枪支贩运和有组织犯罪威胁。

12. 在专题介绍之后，讨论小组成员与出席会议的代表们就几个问题和评论意见交流了更多的信息。所提出的主要问题包括：须对从业人员、专家和有关当局进行调查和追查方面的进一步培训和能力建设，并指出毒品和犯罪问题办公室已经在这方面作出努力，尚需进一步加强。

13. 强调了须在区域、国际层面以及（或）与具有重要战略意义的国家统一法规，以便促进和加强国际司法合作。此外，有代表指出，即使各国的法律中的犯罪分类各不相同，还可使用其他罪名和（或）《枪支议定书》开展国际合作。还提到了各国设立国家联络点并建立标准化结构以促进此类合作的重要性。此外，还指出有效的边境管制，尤其是在正式过境点之外的管制，是防止和打击非法贩运枪支的关键措施。

14. 在 2018 年 5 月 2 日的第 2 场会议上，工作组继续在议程项目 2 下进行审议。许多发言者强调必须有效、及时地对执法、海关和边防官员开展关于侦查非法贩运枪支及其零部件和弹药的培训。有代表指出，需进行培训，以加强司法机构适当起诉和裁定枪支贩运案件和相关犯罪案件的能力。有几位发言者提及沿着漫长边境和从海上进行非法贩运带来的挑战。有几位发言者强调必须与私营部门合作改善枪支标识，特别是在信息分享和建立最佳做法方面进行合作。

15. 许多发言者分享了应对有组织犯罪与恐怖主义之间关联的国家经验，这两者在许多情况下是相互助长的，因为恐怖主义集团越来越多地参与跨国有组织犯罪活动，包括非法贩运枪支和毒品以及贩运人口，以便为自己的恐怖主义活动提供资金。一位发言者分享了恐怖分子与贩毒组织合作的案例。还指出需应对使用黑网进行非法枪支贩运所带来的挑战。许多发言者表示，除枪支以外，本国当局还缉获了大量爆炸物。

16. 工作组还就各国为通过或审查实施《枪支议定书》和其他相关法律文书的立法所作的努力交流了信息。一些发言者指出，这些努力得到了毒品和犯罪问题办公室及其他国际和区域组织的支持，并表示政府间组织和其他国家应当加强技术援助。在加强国际合作方面，提到了东南亚国家联盟、西非国家经济共同体、欧洲联盟、萨赫勒五国集团和美洲国家组织等区域组织之间的合作。许多发言者还交流了提高追查效果的经验，其办法包括持续的信息交流。

17. 工作组在 2018 年 5 月 3 日的第 3 场会议上审议了议程项目 3，题为“拟订调查问卷用于审议《枪支议定书》的实施情况”。几位发言者回顾了缔约方会议第 8/2 号决议中关于拟订调查问卷的任务，即它应是一个简短、精确且重点突出的自我评估工具，以供从业人员评估《枪支议定书》的实施情况。还有人指出，调查问卷的措辞应与《枪支议定书》中的保持一致，并建议为简化调查问卷，超出问卷范围或开放式的任择规定、措施和（或）问题可以载入问卷的任择附件。

18. 工作组开始对载于非正式文件（CTOC/COP/WG.6/2018/CRP.1）中的用于审议《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》实施情况的调查问卷草案进行第二次详细解读，但未能完成。代表们对案文提出了具体评论意见和修正，由秘书处的一位代表投影在屏幕上并修改。在结束对议程项目 3 的审议之际，主席请秘书处根据审议期间提出的评论意见以及案文中记录的意见编写新版调查问卷草案，并将该版本作为非正式文件分发。主席还请秘书处在工作组的网站上提供投影在屏幕上的案文，以提供信息和参考。

19. 在议程项目 3 下的审议期间，有代表建议，一旦就编制与《公约》及其三项议定书有关的所有四份调查问卷的谈判结束，就需要缔约方会议扩大主席团、另一次专家会议和（或）缔约方会议再次审查所有调查问卷，以消除案文之间的不协调和重复。这种审查还可以解决悬而未决的问题，即对于与变通适用《公约》有关的条款，其相关问题是纳入各《议定书》的调查问卷，还是仅纳入《公约》的调查问卷。

#### 四. 会议安排

##### A. 会议开幕

20. 枪支问题工作组 2018 年 5 月 2 日和 3 日在维也纳召开了第六次会议。
21. 会议由工作组主席 Guillermo Fonseca Leal（墨西哥）宣布开幕。他在会上发言并概述了工作组的任务授权、目标和审议的议题。
22. 在会议开幕式上，欧洲联盟代表以欧洲联盟成员国的名义作了发言。

##### B. 发言情况

23. 在议程项目 2 下，《枪支议定书》下列缔约方的代表作了发言：阿尔及利亚、阿根廷、比利时、巴西、布基纳法索、智利、欧洲联盟、马里、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁和土耳其。签署国中国的代表以及非签署国乍得、法国、印度尼西亚、尼日尔和美利坚合众国的观察员也作了发言。
24. 在主席主持下，由以下小组成员牵头进行了项目 2 下的讨论：Belala Djilali（阿尔及利亚）、Fabio Marini（欧洲联盟）、José Romero Morgan（西班牙）和 Marcus Vinicius da Silva Dantas（巴西）。
25. 在议程项目 3 下，《枪支议定书》下列缔约方的代表作了发言：阿尔及利亚、阿根廷、巴西、布基纳法索、哥斯达黎加、古巴、欧洲联盟、意大利、墨西哥、秘鲁、罗马尼亚和瑞士。签署国加拿大和中国以及非签署国法国、伊朗伊斯兰共和国和美国的观察员也作了发言。

##### C. 通过议程和工作安排

26. 在 2018 年 5 月 2 日的第一场会议上，工作组以协商一致方式通过了经口头修正的下列议程：
1. 组织事项：
    - (a) 会议开幕；
    - (b) 通过议程和工作安排。
  2. 根据《枪支议定书》采取的有助于预防犯罪组织和恐怖主义集团通过非法贩运获得武器以及有助于监测可持续发展目标中具体目标 16.4 实现情况的实际措施。



3. 拟订调查问卷用于审议《枪支议定书》的实施情况。
4. 其他事项。
5. 通过报告。

#### D. 出席情况

27. 《枪支议定书》的下列缔约方派代表出席了会议：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、比利时、巴西、保加利亚、布基纳法索、智利、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、塞浦路斯、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、欧洲联盟、加纳、希腊、匈牙利、伊拉克、意大利、科威特、黎巴嫩、利比亚、马里、墨西哥、摩洛哥、荷兰、尼日利亚、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、突尼斯、土耳其、乌克兰、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

28. 《枪支议定书》的下列签署国派观察员出席了会议：加拿大、中国、德国、日本、卢森堡和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

29. 下列非《枪支议定书》缔约方或签署方的国家派观察员出席了会议：多民族玻利维亚国、乍得、哥伦比亚、埃及、法国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、马耳他、纳米比亚、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、新加坡、斯里兰卡、塔吉克斯坦、阿拉伯联合酋长国和美国。

30. 下列政府间组织派观察员出席了会议：独立国家联合体、欧洲联盟执法合作机构（欧洲刑警组织）、海湾合作委员会、欧洲安全与合作组织、美洲警察共同体、区域军备控制核查和实施协助中心—安全合作中心、关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排及世界海关组织。

31. 与会者名单载于 [CTOC/COP/WG.6/2018/INF/1/Rev.1](#) 号文件。

#### E. 文件

32. 工作组收到下述文件：

(a) 临时议程说明（[CTOC/COP/WG.6/2018/1](#)）；

(b) 秘书处编制的背景文件，内容是根据《枪支议定书》采取的有助于预防犯罪组织和恐怖主义集团通过非法贩运获得武器以及有助于监测可持续发展目标中具体目标 16.4 实现情况的实际措施（[CTOC/COP/WG.6/2018/2](#)）；

(c) 秘书处编制的背景文件，内容是联合国毒品和犯罪问题办公室为促进批准和实施《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》开展的活动（[CTOC/COP/WG.6/2018/3](#)）；

(d) 非正式文件，其中载有依照联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第 8/2 号决议编拟的用于审议《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》实施情况的调查问卷草案（[CTOC/COP/WG.6/2018/CRP.1](#)）；

(e) 秘书处的说明，其中载有非法武器流动情况调查问卷（CTOC/COP/WG.6/2018/CRP.2）。

## 五. 通过报告

33. 工作组于 2018 年 5 月 3 日通过了本次会议报告。

---