



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
17 February 2023
Chinese
Original: English

枪支问题工作组

2023年5月3日和4日，维也纳

临时议程*项目2

根据《枪支议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》加强国际和机构间合作与协调机制

根据《枪支议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》加强国际和机构间合作与协调机制

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 本背景文件由秘书处编写，目的是便利枪支问题工作组第十次会议进行讨论。本文件概述了根据《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》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》为加强国际和机构间合作与协调机制所采取的措施和这方面的最佳做法。
2. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在其第6/2号决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）促进机构间合作和国际合作。虽然工作组在每次会议上都讨论国际合作问题，并越来越多地考虑机构间合作，但从未有条理地讨论过不同类型的此类合作。在此背景下，本背景文件阐述了国际文书所载的规定和承诺（第二节），介绍了机构间协调（第三节）和国际合作（第四节）领域前景看好的做法和面临的挑战。

二. 与机构间合作和国际合作有关的国际框架

3. 所有国际军备控制文书都包括不同形式的合作。

* CTOC/COP/WG.6/2023/1。



《枪支议定书》

4. 在《枪支议定书》中，缔约国承诺在双边、区域和国际各级开展合作，以预防、打击和消除非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药（第 13 条第 1 款）；并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本议定书所涉事项进行联络的单位（第 13 条第 2 款）。此外，《打击有组织犯罪公约》下的国际合作综合框架适用于《枪支议定书》所涵盖的犯罪。这包括没收事宜的国际合作（第 13 条）、引渡（第 16 条）、被判刑人员的移交（第 17 条）、司法协助（第 18 条）、联合调查（第 19 条）、使用特殊侦查手段方面的合作（第 20 条第 2 款）、刑事诉讼的移交（第 21 条）、执法合作（第 27 条）以及为培训和技术援助目的进行的合作（第 29 条第 2 款）。

《武器贸易条约》

5. 《武器贸易条约》要求缔约国指定一个或多个国家联络点，就与执行本条约有关的事宜交流信息，将其国家联络点通知条约秘书处，并不断更新有关信息（第 5 条第 6 款）。

《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》和
《使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》

6. 《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》和《国际追查文书》建议联合国会员国建立或指定一个或多个国家联络点，就与执行各自文书有关的事宜交流信息，并在各国之间充当联络人。《行动纲领》还提到机构间合作，会员国在其中承诺：

(a) 在国家一级加强或制订可以增强和进一步协调旨在防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易各方面的努力的议定规范和措施（第一节，第 22(a)段）；

(b) 设立或酌情指定国家协调机构或机关和体制基础结构，负责对从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的工作提供政策指导、进行研究和监测（第二节，第 4 段）；

(c) 确保国家一级处理小武器和轻武器非法贸易各方面问题的的工作相互协调、互为补充和发挥协同作用。并鼓励国际和政府间组织和民间社会，包括非政府组织和国际金融机构之间在所有各级上建立和加强合作和伙伴关系（第三节，第 2 段）。

三. 国家机构间协调机制

7. 枪支管制需要采取多部门办法，情形同枪支相关案件一样，调查复杂，往往涉及地方、国家和国际各级负责不同主题事项的部门。因此，政策和业务层面的机构间合作与协调是有效处理一国合法和非法枪支问题的关键。《枪支议定书》没有明确提及机构间协调机制，但要求缔约国设立单一的联络点，作为本国与其他缔约国之间就本议定书所涉事项进行联络的单位（第 13 条第 2

款)。鉴于《枪支议定书》所述的枪支管制措施和刑事司法对策范围广泛，与各国主管机关的任务授权相互关联，《议定书》所设想的单一联络点的运作将不可避免地需要某种形式的机构间合作。

8. 工作组在 2021 年第八次会议上通过了与机构间合作有关的若干建议，其中鼓励各国就军备控制、海关、执法机关、检察官和金融情报单位之间的机构间协调制定国家战略和常设业务程序（建议 15）；鼓励各国分析本国非法武器贩运和资助恐怖主义的风险，综合金融犯罪专家、情报机关、专门的军备控制机关、刑事司法机关等相关机构的知识，并促进这方面的机构间合作（建议 16）；并请毒品和犯罪问题办公室根据请求协助各国建设各自相关机构和官员的能力，并制定减少非法资金流动和武器流动的联合战略，以确保处理非法资金流动和枪支贩运的相关机构之间增进合作并有效协调（建议 21）。

9. 在政策层面，很大一部分国家建立了国家协调机制，其形式往往是小武器和轻武器委员会和机构间委员会，以协调枪支管制政策，制定国家枪支战略和行动计划，并确保政府各部门政策的一致性。相比之下，综合枪支中心和国家枪支联络点服务于更多业务目的。设立这些联络点的目的是逐步建立更完备的情报局面，集中预防和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的专业知识，并充当单一联络点。

A. 国家协调机制以及小武器和轻武器委员会和机构间委员会

10. 枪支管制一度被认为完全是国家安全行为体的职责，但现在越来越多地被视为一项多层面的工作，需要一系列广泛国家行为体进行干预。因此，全面的军备控制制度和处理非法枪支问题的对策联结了国家多个机关、机构和部委的工作。在这种背景下，建立有效的国家协调机制可能是采取协调、全面和多部门办法预防和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药行为的一个重要步骤。相反，缺乏这种机制可能会严重阻碍有效管制枪支。另外，国家协调机制可以充当国际社会的对话者，这往往是在执行枪支管制措施方面获得技术援助和财政支助的先决条件。¹

11. 在各项全球文书中，《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》要求各国设立或指定负责提供政策指导、进行研究和监测工作的国家协调机构或机关和体制基础结构。这些机构通常是指小武器和轻武器委员会或机构间委员会，其作用是确保国家和国家以下各级所有相关政府部门以及非政府利益攸关方参与国家枪支管制方案的设计、执行、监测和评价工作。²

12. 一些区域文书要求缔约国建立这种机制。例如，《西非国家经济共同体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》要求缔约国设立一个国家委员会作为国家协调机构（第 24 条）。同样，《关于南部非洲发展共同体内管制枪支、弹药及其他相关材料物资的议定书》第 6 条要求缔约国设立有警察、军队、海关、内政、外交和其他相关机构参与的机构间工作组，负责改进国家一级政策协调、信息共享和分析。

¹ CTOC/COP/WG.6/2020/3 和联合国开发计划署（开发计划署）；以及《如何为国家小武器和轻武器委员会的建立和运作提供指导》（日内瓦，预防危机和恢复局，2008 年），第 3 页。

² 联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 03.40，“小武器和轻武器管制国家协调机制”，参考编号 MOSAIC 03.40:2014(E)V1.0 (2018)，第 3 页。

13. 迄今为止，至少有 88 个国家设立和指定了国家协调机构。³然而，这些机构的任务和成效可能因国家而异。有时，所谓的小武器和轻武器委员会或机构间委员会实际上可能是某个人，其充任某个名称不详的机构的协调员，既没有明确的任务，也没有资源，或者资源有限。⁴

14. 《小武器管制执行工作模块简编》中关于小武器和轻武器管制国家协调机制的模块就国家协调机制的作用、职能和组成提供了指导。虽然具体职能和作用在不同法域之间可能不同，但可分为五大任务：⁵

(a) **知识和证据基础。**持续监测枪支对国家和人的安全以及对该国领土内经济和社会福祉的影响。经常性评估应调查国家持有、民间持有和私营公司持有的枪支的范围、分布、安全和安保情况以及该行业的制造流程，并应收集关于非法和暴力滥用枪支、枪支贩运和其他转移方式的信息，包括非法需求和供应的驱动因素及贩运路线；

(b) **制定政策。**对枪支管制工作进行战略监督和指导，并与相关利益攸关方协商，制定枪支管制战略和国家行动计划并监督其执行情况，其中可包括就资源调动和分配提供咨询意见；

(c) **协调。**确定并指定负责枪支管制各个方面以及执行国家枪支战略和行动计划的政府实体，以确保政策的一致性，防止国家、国家以下和地区各级的职责重叠。此外，与民间社会协调和互动，以确定全国枪支问题的性质；

(d) **外联和信息共享。**向包括议员和媒体在内的所有相关利益攸关方传播与枪支管制有关的信息，包括关于枪支影响的研究结果。与邻国和区域组织沟通，交流有关政策方向的信息；

(e) **监测和评价。**监测枪支管制战略和国家行动计划的执行情况，以确保执行工作按计划推进，并根据不断变化的业务环境以及评价和研究结果，必要时审查和更新政策文件。

15. 例如，在塞拉利昂，国家小武器和轻武器委员会是枪支相关所有事项的唯一联络点，并在制定政策和战略以控制塞拉利昂境内的小武器非法扩散和流通方面担任该国政府顾问。⁶国家委员会就枪支库存安全、法律和体制框架以及战后枪支对社会经济的影响等问题进行了一系列调查。其工作推动制定了管理小武器和轻武器的五年期国家行动计划，并在颁布《武器和弹药法案》方面发挥了关键作用。⁷

16. 在波斯尼亚和黑塞哥维那，部长会议于 2005 年 10 月设立了小武器和轻武器管制协调委员会，成员包括安全部、外交部、民政部、国防部、外贸和经济关系部以及国家税务局的代表。该委员会定期举行会议，自成立以来制定了一

³ 可查阅：<https://smallarms.un-arm.org/national-contacts>。

⁴ 开发计划署，《如何为国家小武器和轻武器委员会的建立和运作提供指导》，第 4 页。

⁵ 联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 03.40，“小武器国家协调机制”，第 7 项；以及开发计划署，《如何为国家小武器和轻武器委员会的建立和运作提供指导》，第 2 章，第 2.1 项。

⁶ 塞拉利昂小武器问题国家委员会，总统办公室，可查阅 <https://slencsa.gov.sl/about-us/>。

⁷ Margaret Sosuh，“管理西非国家小武器和轻武器管制委员会”，科菲·安南国际维持和平培训中心政策简报，第 1 期（2013 年）。

项小武器和轻武器管制国家战略。该委员会负责规划、协调、指导和监督为执行该战略而开展的各项活动，包括国际伙伴开展的活动。该委员会还定期向部长会议和国际伙伴报告波斯尼亚和黑塞哥维那在枪支管制方面取得的进展。⁸

17. 理想的情况是，国家协调机制的成员广泛，具有包容性，囊括负责与枪支管制直接或间接相关的领域的政府机构、民间社会和私营部门利益攸关方。其中可能包括来自以下各方的代表：与枪支有关的适用区域和国际文书的单一联络点；国家安全委员会；国防部、外交部、民政部、教育部、规划部、财政部、经济事务部、司法部、卫生部、贸易和工业部以及两性平等和青年事务部；情报部门；总统或总理办公室；海关；警察部队；总检察长或检察官办公室；议会委员会；以及地方政府。为确保国家协调机制从男女的技能、观点和经验中受益，其成员还应尽可能实现性别均衡。⁹

18. 相关行业和商业部门，以及运动射击者、狩猎者和枪支持有者协会的代表可以起到补充作用，并提供技术见解和指导。在这方面，《枪支议定书》第13条第3款要求缔约国寻求枪支及其零部件和弹药的制造商、经销商、进口商、出口商、经纪人和商业承运人的支持与合作，以预防和侦查与枪支有关的非法活动。

19. 民间社会代表是与直接或间接受枪支影响的当地社区联系的重要环节，转达社区关切和优先事项，游说各国政府并倡导有效管制枪支。在一些国家，民间社会组织被正式纳入国家协调机制，而在另一些国家，民间社会组织不是正式成员，但会定期与民间社会组织协商。例如，阿根廷枪支管制政策协调委员会由各部委、省市行政部门以及联邦和省级司法部门的代表组成，并得到一个咨询委员会的支持。该咨询委员会由专门从事这一主题的民间社会行为体、学术界和科学界成员以及区域和国际政府组织的代表组成。

20. 在一些国家，国家协调机制在地理和专题层面有权力下放机构。例如，在乌干达，为确保在区和省两级有适当的代表性，在区一级，与国家小武器和轻武器委员会类似的机构是有区代表参加的区域工作队。¹⁰关于专题方面的权力下放，一些协调机制设立了针对具体目的的工作队或工作组，这些工作队或工作组可以是常设的，也可以是临时设立的。

B. 综合枪支中心和枪支联络点

21. 在许多法域，与枪支有关的信息，如国际转让、平民持有、缉获、弹道证据和使用枪支实施犯罪的相关信息，分散在不同数据库，这些数据库既不相互连接，也不能相互操作。相关行为体缺乏获取此类信息的适当渠道，因而削弱了有效打击贩运枪支和枪支犯罪的努力。

⁸ 开发计划署，“2016-2020年波斯尼亚和黑塞哥维那小武器和轻武器管制战略”（2016年11月）。

⁹ 开发计划署，《如何为国家小武器和轻武器委员会的建立和运作提供指导》，第3章，第3.2项，以及联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 03.40，“小武器问题国家协调机制”，第5页。

¹⁰ 关于乌干达国家小武器和轻武器联络点的更多信息，可查阅乌干达共和国内政部网站（www.mia.go.ug/departments/national-focal-point）。

22. 在这种背景下，综合枪支中心和国家枪支联络点在以下方面发挥着重要作用：改善情报状况，积极主动开展以情报为主导的调查，改进国际和机构间层面的业务合作，以及更好地向利益攸关方提供信息，以便在国家、区域和国际层面瞄准枪支贩运行为。这主要是通过战略和业务层面收集、分析和分享关于合法和非法枪支的信息来实现的。¹¹

23. 综合枪支中心通常被赋予以下部分或全部职能：¹²

(a) **信息中心。**维护或访问载有枪支相关数据的所有数据库，包括(一)合法枪支登记册；(二)弹道证据记录；(三)缉获、丢失、失窃和追回的枪支记录；(四)确保报告所有与枪支有关事件的通知机制。这确保了将原本分散在执法机构各部门和单位的信息在一个地方进行整理，并加以整合，以供使用和相互参照；¹³

(b) **追查和弹道中心。**进行弹道分析，(在可行的情况下)对缉获、发现和上缴的所有枪支从制造商追查到最近的合法所有人，并对收到的追查请求作出答复；

(c) **数据和情报分析与共享。**收集、系统整理和分析枪支犯罪和枪支追查数据，以查明贩运规模、趋势、方式和路线，从而为海关和执法机构提供最新情报，以便开展积极主动的调查，并为决策者提供信息；

(d) **联络点。**充任国家一级、有关机构之间以及区域和国际一级的联络人(另见下文第四节关于单一联络点的信息)，以促进各种形式的国际合作，支持国际报告要求和数据收集举措，如毒品和犯罪问题办公室的非法武器流动调查表以及关于《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》和《国际追查文书》执行情况的年度报告。

24. 综合枪支中心的一个突出职能以标准化和系统的方式收集和分析与枪支有关的数据、统计资料、信息和情报。这类分析可以是战略性的，重点关注实施犯罪过程中使用的不同类型枪支及其非法来源，以便进行威胁评估、预警和编写政策指导文件。相比之下，为业务目的对信息进行系统分析可能有助于将一国不同单位开展的调查联系起来并协调这些单位的工作，以便确定调查线索并查明嫌疑人和贩运网络。集中获取信息还使综合枪支中心能够与外国执法机构以及国际组织分享信息，以加强非法枪支流动相关全球情报工作。¹⁴

25. 欧洲联盟和西巴尔干各国为建立相互关联的国家枪支联络点作出了重大努力，目的是发展专门知识，改进对枪支贩运问题的分析和战略报告，特别是为此结合使用弹道和刑事情报。¹⁵在《2020-2025年欧洲联盟枪支贩运问题行

¹¹ 欧洲打击犯罪威胁多学科平台枪支和欧洲枪支问题专家，“建立国家枪支联络点的最佳做法指南”。

¹² 关于职能的详细说明，见欧洲联盟理事会第10726/21号文件，附件，第4页；欧洲打击犯罪威胁多学科平台枪支和欧洲枪支问题专家，“最佳做法指南”，第2页；和Siniša Milatović，“关于建立枪支联络点的准则”(贝尔格莱德，东南欧和东欧小武器和轻武器管制信息交换中心，2020年)，第8-10页。

¹³ Milatović，“关于建立枪支联络点的准则”，第9页。

¹⁴ 欧洲联盟理事会，《执法信息交流手册》，第5825/20号文件，第50页；欧洲打击犯罪威胁多学科平台枪支和欧洲枪支问题专家，“最佳做法指南”，第1页。

¹⁵ 欧洲联盟委员会，COM(2015)624号文件。

动计划》中，欧洲联盟委员会指出，由于缺乏关于整个欧洲大陆枪支缉获情况的全面和可比数据，为情报和资料收集目的交流信息有限，以及各国内部和国际一级不同行政部门之间缺乏沟通和协调，情报情况仍然参差不齐。在这种背景下，欧盟委员会敦促成员国和东南欧伙伴在每个法域设立完成人员配备齐全和训练有素的枪支联络点。另外，欧洲联盟打击非法枪支、小武器和轻武器及其弹药战略强调了枪支联络点在更出色地分析非法枪支信息和交流枪支贩运信息方面的作用。

26. 虽然联络点的全面运作仍然存在挑战，¹⁶不过迄今为止，欧洲联盟 20 个成员国和 4 个西巴尔干伙伴已设立了某种形式的枪支联络点。¹⁷在欧洲联盟和大不列颠及北爱尔兰联合王国各国家枪支联络点中进行的一项调查中，大多数答复者报告称，此类联络点的存在提高了侦查和分析能力、促进了跨境执法合作，最重要的是促进了信息流动。半数答复者还报告称，联络点人员配备不足，人员配备数从 1 人（芬兰）到 21 人（西班牙）不等，平均为 6.75 人。¹⁸

27. 除了国家枪支联络点外，在欧洲联盟执法合作署（欧警署）内设立了一个区域枪支联络点，这也使欧洲联盟受益。共有 21 个成员国和 6 个第三方伙伴与该区域联络点建立了联系。为了向正在进行的调查提供战略和业务支持，于 2014 年设立了区域联络点，该联络点运行头两年已收到约 4,800 份资料，涉及约 625 项调查，包括关于 35,000 支枪支、28,700 人和近 3,220 家公司的信息。¹⁹

28. 联合王国是建立国家枪支联络点的先驱，于 2008 年设立了国家弹道情报局。该局是非法枪支和弹药使用、供应、分销和制造相关法医学、情报和知识的国家高级研究中心。该局为地方、地区和国家各级执法机构提供支持，并通过与欧警署、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署合作，在国际上提供支持。该局根据法证检验结果，向执法机构提供战略和战术报告以及情报公报，为业务活动提供有关枪支贩运和制造的方式及趋势的信息。该局的一大亮点是在地方一级的不同警察部队和机构内部署部队联络官，以确保一线警察能够更好地识别弹道材料。作为其 2020-2025 年转型愿景的一部分，该局还着手开发了一款移动应用程序，使一线应对人员能够向该局数据库实时提交追回的枪支的相关信息。²⁰

29. 与欧洲设立的枪支联络点类似，美利坚合众国烟酒枪炮及爆炸物管理局于 2016 年启动了一个由 25 个犯罪枪支情报中心组成的网络，分布在全国各地。这些中心开展机构间合作，收集、分析和分发多个管辖区犯罪枪支、大规模枪击和重大事件的情报和调查线索，目的是锁定和起诉犯罪枪支的来源。为此，这些中心可以访问国家综合弹道信息网，以查明枪击事件与不同管辖区其他枪支相关案件之间的联系，并可以访问电子追踪系统。电子追踪系统是由烟酒枪炮及爆炸物管理局国家追查中心运营的安全网上执法网络，用以对追回的枪支从制造追查到最近的合法购买。调查人员利用这些数据发现枪支贩运模

¹⁶ 欧洲联盟委员会，SWD(2019) 282 号文件，第 31 和 37 页。

¹⁷ 欧洲联盟委员会，COM(2020) 608 号文件。

¹⁸ Marina Mancuso 和 Deborah Manzi，《关于加强枪支贩运领域行动手段的备选方案：ECOFIT 项目最后报告》（意大利米兰，Transcribe 2021），第 88 页。

¹⁹ 欧洲联盟委员会，COM(2015) 624 号文件。

²⁰ 可查阅 www.nabis.police.uk/who-are-we/our-purpose/。另见《2020-2025 年国家弹道情报局战略》，可查阅 www.nabis.police.uk/who-are-we/our-strategy/。

式，查明非法枪支买家和“代购”的身份，并形成线索追回暴力犯罪中使用的枪支。这些中心的工作人员包括烟酒枪炮及爆炸物管理局的特工、行业业务调查员、法医专家、情报专家和检察官。2019年财政年度，220个国家综合弹道信息网站共追查到45万支犯罪枪支的来源，生成6.7万条调查线索。²¹

四. 国际合作机制

30. 根据定义，枪支贩运是一种跨国犯罪。其调查工作往往需要一个或多个国家的主管部门开展合作，以便收集不同法域贩运链所涉人员的相关证据和信息。因此，《枪支议定书》第13条第1款要求缔约国在双边、区域和国际各级开展合作，以预防、打击和消除非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药。然而，调查往往停留在国家一级，从而丧失了了解全球非法枪支流动情况的机会。为了向会员国提供政策指导，裁军事务厅和毒品和犯罪问题办公室联合编制了《小武器管制执行工作模块简编》中关于小武器和轻武器非法扩散刑事司法对策的模块。²²该模块很好地概述了预防和打击武器弹药贩运及相关刑事犯罪领域不同形式的刑事事项国际合作。

31. 刑事事项国际合作通常分为政策合作、执法合作和司法合作（见下文B、C和D节）。国家一级的单一联络点是引导这些形式的国际合作的关键主管部门（见下文A节）。

A. 单一联络点

32. 所有国际军备控制文书都要求设立国家机构或单一联络点，以便与相关的国家利益攸关方、其他国家机构、国际机构、区域机构和次区域机构以及联合国就有关文书的事项进行联络和分享信息。这意味着单一联络点一方面必须了解与执行文书有关的政策、法律和技术要求，另一方面必须知情了解其本国管辖范围内所有相关利益攸关方的作用、责任和能力，以便进行协商、互动和分享信息。²³例如，南方共同市场（南共市）成员国签署了一项谅解备忘录，根据该备忘录，在国家一级，单一联络点必须建立与国内执法部门的通信系统，以便能够与外部伙伴合作迅速处理枪支信息。

33. 为建立协同作用、增强政策一致性和尽量减少协调方面的挑战，各国可能会发现，为与所有相关国际和区域文书相关的事项指定一个单一的中央联络点，而不是为每项文书指定单独的联络点，会很有帮助。²⁴这也有助于就不同报告义务编制标准化可比数据，并消除提交的信息不一致的风险。为此，单一联络点应当是综合枪支中心、枪支联络点和国家协调机制（如果有的话）的一部分或与其密切联系。例如，欧洲联盟鼓励成员国指定一个国家枪支联络点，负责答复毒品和犯罪问题办公室非法武器流动调查表以及执行《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》和《国际追查文书》。²⁵

²¹ 烟酒枪炮及爆炸物管理局，“犯罪枪支情报中心（CGIC）概况介绍”（2020年6月）。

²² 联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 03.50“小武器和轻武器非法扩散的刑事司法对策”（联合国出版物，即将出版）。

²³ 联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 03.40，“小武器问题国家协调机制”，第4页。

²⁴ 同上。

²⁵ 欧洲联盟理事会，第10726/21号文件，第5页。

34. 迄今为止，《枪支议定书》122 个缔约国中只有 66 个指定了负责《议定书》有关事宜的单一联络点。²⁶正如打击有组织犯罪公约缔约方会议在各项决议中敦促的那样，各国应当利用毒品和犯罪问题办公室国家主管机关在线名录（CTOC/COP/2018/13），提供关于其单一联络点的完整和最新信息。

35. 考虑到《枪支议定书》中的预防和执行措施范围宽泛，单一联络点的作用和责任也可以同样广泛。其中可包括与国家许可证颁发机关有关的职能，例如核实进口许可证是否已签发、过境国是否不反对枪支过境以及是否已收到货物（第 10 条第 2 和第 4 款）；核查或验证执照或许可证文件的真伪（第 10 条第 5 款），以及管制和执法职能，如协调边境管制以及警方和海关跨境合作（第 11(b)条）；以及第 12 条规定的信息交流，特别是在追查枪支方面的合作。²⁷最后，这些联络点可作为毒品和犯罪问题办公室监测非法武器流动倡议以及通过非法武器流动调查表每年收集非法枪支数据和信息的联络点。

B. 政策合作

36. 在全球一级，政府间会议，如枪支问题工作组会议、打击有组织犯罪公约缔约方会议、武器贸易条约缔约国会议、关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排全体会议及其附属机构，以及各国审议从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行情况双年度会议，均是审议各自文书执行情况和更广泛地讨论军备控制和枪支问题的重要论坛。

37. 一些区域还建立了区域政策协调机制和平台。美洲国家组织的美洲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由一个缔约国会议和一个协商委员会加以补充，与打击有组织犯罪公约缔约方会议具有可比性。另一个例子是大湖区、非洲之角及周边国家小武器问题区域中心，这是一个政府间组织，成立于 2005 年，唯一的任务是协调执行《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》，以及建设成员国在这方面的能力。²⁸在欧洲，欧洲安全与合作组织的安全合作论坛为解决非法小武器和轻武器扩散问题制定了规范并提供了实际援助。²⁹

C. 执法和海关合作

38. 根据《打击有组织犯罪公约》第 27 条，缔约国必须相互密切合作，以提高打击《公约》及其各项议定书所涵盖的犯罪的执法行动的有效性。这包括在主管机关、机构和部门之间建立联系渠道，以促进安全、迅速地交换信息，对嫌疑人进行调查，促进人员和其他专家的交流，以及与其他缔约国交换关于有组织犯罪集团采用的具体手段和方法的资料。一般而言，有系统的和自发的信息交流可为国家机关提供重要的见解，以预防和打击枪支贩运及相关形式犯罪。

²⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《国家主管机关名录》，可查阅 <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/cna/>；和《小武器和轻武器行动纲领》，“国家联络点”，可查阅 <https://smallarms.un-arm.org/national-contacts>。

²⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《实施〈联合国打击跨国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〉技术指南》（维也纳，2011 年），第 99 页。

²⁸ 可查阅 <https://recsasec.org/>。

²⁹ 可查阅 www.osce.org/forum-for-security-cooperation。

1. 联络官和随员

39. 联络官通常是派驻大使馆、领事馆和多边组织或伙伴执法机构总部的执法官员。他们的职能是通过充当信息交流的直接渠道，加强与东道国或其所派驻组织的有关主管部门的合作（《打击有组织犯罪公约》第 27 条第 1 款(d)项）。他们可在协调跨国行动以及调查和起诉枪支贩运和相关犯罪形式方面发挥重要作用。毒品和犯罪问题办公室《有组织犯罪案例摘要》包括了各种案例，在这些案例中，联络官被视为是侦查成功与否的一个重要因素。³⁰

40. 使用联络官的一个良好范例是美国由双边和区域专员组成的庞大网络，这些专员来自具有不同枪支相关任务授权的机构。在中美洲，美国从烟酒枪炮及爆炸物管理局、美国海关与边境保护局以及美国移民与海关执法局派驻联络官负责处理枪支问题。烟酒枪炮及爆炸物管理局在萨尔瓦多设有一个中南美洲区域办事处，以便除其他外，协助 17 个国家的执法机关利用该局的国家追查中心追查枪支。美国海关与边境保护局驻萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的专员以及驻巴拿马城的一名区域专员通过对进出美国的物项（包括枪支）进行有针对性的检查，向国家主管部门提供支持。国土安全调查局是美国移民与海关执法局的一个业务局，负责出口管制调查，包括调查从美国向中美洲偷运枪支的活动。美国移民与海关执法局通过驻萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的专员和跨国刑事调查单位，与美国和外国执法部门合作，查明和起诉贩运者，并缉获非法枪支。³¹

41. 同样，法国通过其国家警察和国家宪兵国际安全合作局，在 74 个大使馆建立了内部安保服务网络，以便在打击恐怖主义和跨国有组织犯罪，包括贩运枪支方面参与双边和多边合作。该网络由 300 名警察和宪兵组成，覆盖五大洲 150 多个国家。³²

42. 在边境管制领域，世界海关组织运作着一个区域情报联络处全球网络，负责收集、分析和补充完善数据，并传播关于趋势、作案手法和贩运路线的信息，包括与枪支贩运有关的信息。通过联络处，海关机关可以分享关于枪支缉获情况的数据，以便利查明这类贩运的模式。

2. 区域和全球合作协定、平台和组织

43. 与预防和打击枪支贩运有关的双边、区域和全球合作协定、平台和组织可采取多种形式。通过开展信息共享活动和定期举行会议，合作平台已被证明有助于改善与非法枪支有关的情报状况、建立信任和促进警察机构之间的合作。

44. 与总体安全有关、特别是与枪支有关的双边合作的一个例子是，美国和墨西哥于 2021 年 9 月通过了《安全、公共卫生与安全社区二百年框架》。该协定的目标 2 力求削弱跨国犯罪组织的能力，并防止贩运武器。为实现这一目标，两

³⁰ 毒品和犯罪问题办公室，《有组织犯罪案例摘要：附有评注和既有经验教训的案例汇编》（维也纳，2012 年），第 148 段。

³¹ 美国政府问责局，《枪支贩运：需要更多信息为美国在中美洲的努力提供信息》，GAO-22-104680（2022 年 1 月），第 7 页。

³² 更多信息请查阅 <https://uk.ambafrance.org/Police-Attache-s-Office>。

国承诺扩大在枪支追查领域的合作，合作开展调查和分享信息，包括枪支缉获后的信息，并最大限度地发挥查找和缉获枪支对于执法、调查和起诉的影响力。两国申明，必须继续目前的努力，防止在美国出售的枪支流入墨西哥，并继续目前的行动，以查明、锁定和调查贩运网络所使用的资金、运输和通信方法，从而扰乱和捣毁其行动。该协定还载有一项承诺，即扩大培训，增加人员，并建立更多的弹道实验室，以处理在墨西哥缴获的 8 万多件武器。³³2022 年，美国和加拿大重新成立了跨境犯罪论坛。其部分任务是通过利用包括情报在内的集体资源查明非法枪支的来源和流向，减少跨境枪支贩运活动，从而减少枪支暴力。³⁴

45. 除双边合作外，还多方面开展区域努力。欧警署、美洲警察共同体和东南亚国家联盟警察首长协会等区域警察组织在交流信息和情报以及提供能力建设、业务平台和安全通信渠道方面发挥着重要作用，目的是提高执法机构对枪支贩运网络开展复杂调查的能力。例如，欧警署出版了《严重和有组织犯罪威胁评估》，向欧洲执法界和决策者提供关于严重和有组织犯罪最新动态的资料。³⁵关于枪支的更多具体方面，欧警署实施了武器和爆炸物分析项目，通过该项目，欧警署协助对参与非法制造、持有和贩运小武器、轻武器、弹药、零部件和爆炸物的犯罪组织和个人进行分析和开展行动。³⁶

46. 在欧警署的工作方面，欧洲打击犯罪威胁多学科平台开展了与包括枪支贩运在内的各重点犯罪领域有关的活动。根据欧警署《严重犯罪和有组织犯罪威胁评估》的结果，欧洲理事会确定了优先事项，以促使多学科平台制定业务行动计划。通过改善和加强成员国相关部门、欧洲联盟各机构以及第三方国家和组织（包括相关私营部门）之间的合作，执行了这些行动计划。³⁷在执行其 2021 年业务行动计划期间，开展了多次跨境行动，缴获枪支 4,000 余支、弹药约 7,500 发，并逮捕了约 400 人。³⁸毒品和犯罪问题办公室作为共同领导者或参与者参与了各种业务行动。

47. 在全球一级，国际刑警组织开发了若干信息技术工具，包括关于枪支贩运和枪支犯罪的专门工具，以促进全球信息交流和有授权的各执法机构之间的合作。例如，通过 180 多个国家均可访问的国际刑警组织非法武器记录和追踪管理系统，成员国可以追踪被缉获、丢失和被盗的枪支。另外，国际刑警组织弹道信息网是一个大型国际弹道数据共享网络，用于集中收集、储存和交叉比

³³ 美国，白宫，“概况介绍：美墨高级别安全对话”，2021 年 9 月 27 日；和美国驻墨西哥代表团“联合声明：美墨高级别安全对话”，2021 年 10 月 8 日。

³⁴ 美国国土安全部，“美国和加拿大重建跨境犯罪论坛”，2022 年 3 月 22 日。

³⁵ 欧洲联盟执法合作署（欧警署），《腐蚀作用：有组织犯罪对欧洲经济和社会的渗透和破坏》，欧洲联盟严重犯罪和有组织犯罪威胁评估（卢森堡，欧洲联盟出版物办公室，2021 年）。

³⁶ 欧警署，行动、服务和创新，“欧警署分析项目”，2021 年 12 月 6 日。

³⁷ 欧警署，犯罪领域，“欧盟政策周期：欧洲打击犯罪威胁多学科平台—欧洲打击犯罪威胁多学科平台 2022 年+共同打击犯罪”，2022 年 1 月 20 日。

³⁸ 欧警署，“欧盟政策周期：欧洲打击犯罪威胁多学科平台”；和欧洲联盟，《欧洲打击犯罪威胁多学科平台 2021 年成果：概况介绍》（2022 年）。

较弹道数据。这些武器专用系统可与国际刑警组织的国家中心局网络、国际通告系统和国际刑警组织任何其他数据库等更广泛的工具结合使用，可通过 I-24/7 全球警察通信系统访问。³⁹

48. 在边境管制方面，世界海关组织建立了海关执法网，这是一个收集数据和信息的全球系统，用于打击跨国有组织犯罪，包括与武器和爆炸物有关的海关犯罪。该网络使海关官员能够查阅和上传海关部门的缉获情况和相关犯罪的信息。这种资料包括分析非法贩运所需的数据；隐藏图片数据库，用于说明异常隐藏方法并交换 X 射线图片；以及一个加密通讯网络，用以促进海关部门之间的合作以及交换资料和情报。⁴⁰

3. 枪支专家和从业人员网络

49. 许多跨国贩运案件是由于一国向另一国自发传递信息或情报而被揭露出来的。因此，从业人员通过会议和研讨会等活动定期直接接触，为分享和讨论经验、知识和前景看好的做法提供了良好契机。如果从业人员能够定期会面，与提出正式请求是唯一沟通渠道的情形相比，相互信任和信心的程度要高得多，具体案件情报的质量和及时性也好得多。

50. 负责打击枪支贩运的枪支专家和刑事司法从业人员专门网络可促进和支持交流与有效侦查和起诉枪支犯罪有关的专门知识。可在区域一级建立此类网络，如南方共同市场枪支和弹药问题工作组、东南欧枪支专家网和欧洲枪支专家指导委员会。在全球一级，毒品和犯罪问题办公室打击枪支贩运及相关犯罪从业人员共同体汇集了来自不同国家和地区的枪支专家和刑事司法从业人员，以促进区域间专门知识交流，便利合作和信息交流，并建立跨法域沟通渠道，讨论正在进行的调查。

4. 联合跨境行动

51. 联合跨境行动有助于捣毁在边界两侧活动的贩运网络，可以根据具体情报临时开展，也可以作为边境地区警戒和防止枪支贩运的经常性行动。这类行动的例子包括在欧警署欧洲打击犯罪威胁多学科平台方案下开展的联合行动日、⁴¹毒品和犯罪问题办公室在西非经常开展的 KAFO 行动以及国际刑警组织的触发行动。

52. 例如，2021 年 12 月开展的为期两周的“KAFO III”行动，目标是萨赫勒地区枪支贩运背后的人和网络。来自 7 个西非国家相关执法机构的总共 850 名警官缴获了 594 支枪支和数千发弹药，包括从恐怖分子嫌疑人手中缴获的枪支和弹药。多年来，“KAFO”行动增进了对该地区这一犯罪的程度和性质的了解，包括对枪支贩运、恐怖主义和其他形式犯罪之间联系的了解。在最近开展

³⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《执行〈打击非法制造和贩运枪支议定书〉技术指南》，第 101 页及其后各页；以及联合国裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，MOSAIC 05.60，“边境管制和执法合作”（2018 年），第 3 页及其后各页。

⁴⁰ 联合国，裁军事务厅，《小武器管制执行工作模块简编》，“边境管制和执法合作”，第 5 页。

⁴¹ 欧警署，“在采取联合行动打击利用巴尔干路线的贩运者期间逮捕了 382 人”，2022 年 11 月 4 日。

的行动中，还通过毒品和犯罪问题办公室提供了侦查、调查和起诉枪支贩运方面的培训，以使参与部门能够加强其能力。这项行动由各国家小武器和轻武器委员会和国际刑警组织国家中心局在国家一级进行协调。毒品和犯罪问题办公室目前正在支持参与国对因该行动而开启的案件采取后续行动。⁴²

5. 特殊侦查手段

53. 《打击有组织犯罪公约》第 20 条提及的特殊侦查手段，如控制下交付以及电子监视和其他形式的监视，可构成侦查非法制造和贩运枪支及其零部件以及相关犯罪形式的重要措施。有时只有在贩运路线沿线国家使用这类手段，才能获得充分证据在刑事诉讼中证明实施了枪支贩运罪；例如，利用便衣人员进行虚假采购、进行控制下交付、监测电子邮件账户或窃听电话交谈内容。通常，这就需要在实施犯罪某一要素的所有国家开展平行调查，以使这些国家的主管部门能够交换信息和证据。《打击有组织犯罪公约》第 20 条第 2 款鼓励缔约国在必要情况下为在国际一级合作时使用这类特殊侦查手段而缔结适当的双边或多边协定或者安排。

D. 司法合作

54. 执法合作和司法合作相辅相成。通常，在需要司法合作以获取某些证据时，执法机关之间会先进行非正式的信息交流，以便为随后的更正式程序奠定基础。在因法律制度不同导致证据收集和法庭采纳证据方面存在差异的情况下，这一点尤为重要。

55. 《打击有组织犯罪公约》为国际司法合作，包括未缔结任何双边合作协定的国家之间的司法合作提供了法律依据。这些条款涵盖若干形式的国际合作，例如引渡和为各种目的提供司法协助。司法合作可使一国有关部门能够以国内可接受的方式从另一国获取证据。例如，可以传唤证人、确定人员所处地点、提供文件和其他证据、签发刑事令状和引渡嫌疑人。《打击有组织犯罪公约》第 18 条规定，缔约国必须就《公约》及其各项议定书所涵盖的犯罪进行的侦查、起诉和审判程序中相互提供最大程度的司法协助。

56. 在一些区域组织中，建立了更密切的合作形式，包括相互承认司法裁决。例如，在欧洲联盟，成员国商定，除具体规定的拒绝理由外，承认和执行欧洲逮捕令，而无需任何进一步的手续，也无需对贩运武器、弹药和爆炸物等 32 项犯罪适用双重犯罪要求。⁴³《加勒比共同体逮捕证条约》对与枪支、武器和爆炸物相关的犯罪适用类似规定。这意味着成员国必须执行与枪支犯罪有关的逮捕令，即使这种行为在国内可能不被定为刑事犯罪。

⁴² 毒品和犯罪问题办公室，“KAFO III 行动：在毒品和犯罪问题办公室的支持下阻断萨赫勒地区的枪支贩运流动”，2022 年 1 月 5 日。

⁴³ 欧洲联盟理事会关于欧洲逮捕令和成员国之间移交程序的第 2002/584/JHA 号框架决定。

1. 平行调查和联合调查小组和机构

57. 在对跨不同法域贩运枪支案件进行复杂调查时，平行或联合调查可促进合作、信息交流和制定共同战略。实践中通常使用两种模式。在第一种模式下，国家主管部门对涉及两个或多个法域的犯罪行为进行平行、协调但独立的调查。此类平行调查可由联络官网络或个人联络人提供协助，并以正式的司法协助请求予以补充，以获取和分享证据。这类合作需要妥善协调，以确保一国的司法程序不会损害另一国的司法程序。而第二种模式则包含综合联合调查小组或机构，其官员来自至少两个国家，在其中一个或多个国家进行刑事调查。与临时平行调查相比，联合调查小组和机构使参与机关能够保持长期沟通并实时分享调查结果，而无需为每项调查措施单独请求司法协助。⁴⁴

58. 《打击有组织犯罪公约》第 19 条涉及两种类型的联合侦查：分别涉及在双边协定基础上设立的作为常设机构的联合调查机构，以及涉及侧重于具体案件，为特定目的而设立，存续时间有限的联合侦查小组（CTOC/COP/WG.3/2020/2）。在打击有组织犯罪公约缔约方会议以往通过的关于枪支的决议中，请缔约国考虑在边境地区建立联合调查小组，持续分享信息和情报，并在边境走廊共同开展工作，⁴⁵最近在 2022 年，请缔约国根据《打击有组织犯罪公约》第 19 条，考虑为调查和起诉加强国际合作，并建立联合调查机构。⁴⁶

59. 欧洲联盟提供了一个促进使用联合调查小组的范例，于 2005 年建立了联合调查小组国家专家网络，以分享使用这一工具方面的经验和最佳做法。为此创建了一个专用网络平台，提供关于国家立法、联合调查小组协议起草以及最常见的实际困难和法律困难的信息。⁴⁷

2. 联络法官和检察官

60. 联络法官和检察官与警务专员类似，但在司法合作领域，各国可互派法官或检察官担任联络员。由于了解本国法域和东道国法域的法律和程序，这些法官或检察官可以促进与对应方的联系，并在拟订和处理司法协助和其他类型司法合作请求方面提供非正式协助。

61. 例如，在欧洲联盟，来自欧洲联盟以外 10 个国家的联络检察官根据与有关国家签订的国际协定被派往欧洲联盟刑事司法合作署。联络检察官与来自欧洲联盟成员国的同事并肩工作，为涉及本国的跨境调查提供支持，并可利用刑事司法合作署的业务工具和设施。⁴⁸

⁴⁴欧洲联盟刑事司法合作署，《联合调查小组：实用指南》（卢森堡，欧洲联盟出版物办公室，2021 年），第 7 页。

⁴⁵ 缔约方会议第 10/2 号决议，第 18 段（CTOC/COP/2020/10）。

⁴⁶ 缔约方会议第 11/6 号决议，第 17 段（CTOC/COP/2022/9）。

⁴⁷ 欧洲联盟刑事司法合作署，司法合作、从业人员网络、“联合调查小组网络”。可查阅 www.eurojust.europa.eu。

⁴⁸ 欧洲联盟刑事司法合作署，各国和合作伙伴，“联络检察官”。可查阅 www.eurojust.europa.eu。

3. 区域合作平台

62. 各区域均已建立了司法合作网络，以促进区域一级单一联络点之间的合作。这些网络包括伊比利亚美洲国际司法合作网、西非中央主管部门和检察官网络、中亚和南高加索司法合作网络、大湖区司法合作网络、萨赫勒司法平台、东南亚司法网络、英联邦联系人网络、欧洲司法网、美洲国家组织刑事事项法律互助和引渡半球信息交流网，以及印度洋委员会国家区域司法平台，其中一些网络系由毒品和犯罪问题办公室与有关区域各国政府密切合作建立。

63. 这些网络汇集了成员国中央主管部门任命的刑事司法从业人员，并通过其联络点促进非正式协商，以此为区域间合作提供支持。联络点可以在起草司法协助和引渡请求书方面寻求或提供支持，获取关于请求执行情况的信息，讨论阻碍执行请求的挑战，并确定解决问题和差距的办法。

五. 结论和建议

64. 机构间合作和国际合作对于在执行《枪支议定书》和相关军备控制文书方面保持政策一致性非常重要。在国内和国际上采取协调一致的办法预防和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药同样至关重要。本背景文件概述了各国在这方面可以采取的措施。

65. 工作组不妨审议以下可供缔约国在针对枪支贩运和刑事犯罪加强机构间合作和国际合作方面采取的行动：

(a) 建立由政府机构、民间社会和私营部门利益攸关方组成的国家协调机制，以便为采取协调一致办法预防和打击枪支贩运及相关形式犯罪提供政策指导，并进行研究和监测；

(b) 建立综合枪支中心或国家枪支联络点，通过综合使用弹道和刑事情报，在非法枪支战略报告和分析的基础上，支持知情决策和以情报为主导开展调查，并指定这些机构作为国际合作的单一联络点；

(c) 在建立机构间协调机制、综合枪支中心和国家枪支联络点方面寻求毒品和犯罪问题办公室的协助；

(d) 在枪支贩运活跃路线沿线国家派驻警务专员及联络法官和检察官，以便建立执法合作和司法合作的直接沟通渠道；

(e) 参与毒品和犯罪问题办公室打击枪支贩运及相关犯罪从业人员共同体的活动，交流与应对枪支贩运和相关形式犯罪有关的经验和良好做法；

(f) 创造有利条件，支持建立联合调查小组或机构，以便对复杂的枪支贩运案件进行跨境调查，并在这方面寻求毒品和犯罪问题办公室的协助。