

武器贸易条约
 第八届缔约国会议
 日内瓦，2022年8月22日-26日

《武器贸易条约》第八届缔约国会议主席提交工作文件

装运后管制和协调 有效的出口核查和进出口商之间的诚信合作

- 现状与指导（“工具箱”） -

目录：

- I. 执行摘要
- II. 引言
- III. 识别和/或防止“转用”的措施 - 概述
- IV. 装运后管制和交货后协调
- V. 装运后管制 - 过往和目前在《武器贸易条约》框架内的倡议
- VI. 引入和实施装运后管制的操作步骤
- VII. 在《武器贸易条约》框架内针对后续步骤的意见和建议

I. 执行摘要

防止转用是《武器贸易条约》（“《条约》”）的关键优先事项之一。缔约国加入《条约》，即代表承诺采取有效措施解决这一风险并防止武器转用。

除了进一步发展传统的管制和协调办法外，缔约国还将在《条约》框架内讨论其他监测方案，以确保对武器进行全面监测。其中一种方案是实施现场装运后管制。

在此基础上，本工作文件跟进之前在《条约》框架内的讨论，协助缔约国采取措施防止转用（包括装运后阶段），同时继续秉持《条约》的合作和协调方针。应该强调的是，这种方案是对现有管制措施的补充。装运后管制不能取代对武器出口最终用途管制的事前全面评估。

最后，工作文件为《条约》缔约国和利益攸关方之间的进一步讨论提供了想法和建议。

II. 引言

防止转用是《武器贸易条约》（“《条约》”）的关键优先事项之一。缔约国加入《条约》，即代表承诺采取有效措施解决这一风险并防止武器转用。《条约》要求缔约国采取措施防止、发现和处理《条约》物项的转用事宜。

在此基础上，本工作文件旨在协助缔约国采取措施，防止武器转用，同时在装运后阶段维持《条约》的合作方式。其中一种可能的方案是实施现场装运后管制。

截至目前，“转用”一词尚无国际商定的定义，《条约》也未对其进行定义。但是，《条约》序言开头提及这个术语的措辞表明了它在《条约》框架内的含义：“*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许可的最终用途和最终用户，包括用于实施恐怖行为*”。

我们普遍认为，转让一般是将物项从授权所有者或用户转移给未经授权的用户¹。尽管转用可能发生在武器生命周期的任何阶段，但武器转让阶段发生转用的风险肯定最大。因此，《条约》第 11 条第(1)款²特别要求每个参与“转让”《条约》物项的缔约国应“采取措施，防止其转作他用”。此外，第 11 条第(2)款规定缔约国应考虑“建立缓解措施”以防止转让的《条约》物项被转作他用。

此外，第 15 条第(1)、(2)和(3)款呼吁缔约国在实施条约方面进行合作，促进国际合作，并就共同关心的事项进行协商。这种合作方法是《条约》的基本逻辑。防止转用的责任并不仅由出口国承担。《条约》的主要原则之一是促进出口国、过境国、转运国和进口国之间的合作和信息交流，以缓解转用风险。缔约国尤其可以在装运后管制领域进行这样的国际合作。

III. 识别和/或防止“转用”的措施 - 概述

《条约》列出了缔约国针对防止和解决转用可以考虑的一系列措施。

1. 通过许可和海关主管部门等实施传统管制和监测方法

从出口前的阶段开始打击武器转用。因此，国家管制制度需要评估国家管制清单中所含《条约》物项每次转让涉及的风险。所有此类转让均须事先获得批准（即取得许可证）。在发放许可证的过程中，相关部门应评估出口转用的风险，包括对转让所涉各方进行审查。

出口国应全面审查相关文件，如合同或协议、国际进口证书、过境批准、最终用途/最终用户文件和进口国提供的各种其他保证（第 8 条第(1)款和第 11 条第(2)款）。许可证可能包含缓解措施，以应对被视为压倒一切或其他相关的任何风险。此类缓解措施可以包括具体的条款和条件，如报告要求、取消条件或装运后措施。

海关主管部门是出口国的最后一道防线，同时也在过境和进口管制阶段发挥重要作用。许可和海关主管部门之间的合作与协调是武器贸易管制传统办法的基石。针对交易的监测通常在武器离开出口国领土时结束。

2. 此外：在交货后或装运后阶段建立管制和协调措施

为了更有效地处理转用风险并执行第 11 条第(1)款和第(2)款的要求，将装运后阶段的措施纳入国家出口管制制度尤为重要。这个阶段可以检查最终用户是否遵守其保证的内容。出口国的责任不止于颁发出口许可证。鼓励进口国与出口国合作，协调双方在防止转用方面所做的工作。这在装运后阶段尤其重要。因此，鼓励各国在已经实行的出口前管制之外，在装运后阶段采取或加强措施。

¹联合国裁军事务厅，《武器贸易条约》实施工具包，模块 10 - 防止转用

²除非另有说明，本工作文件中提到的条款是指《武器贸易条约》的条款。

在此基础上，本工作文件提出了各缔约国可考虑自愿采取的措施，以促进达成打击《条约》物项转用的目标。它包含一份非规定性、非详尽措施清单，各国可考虑将其作为武器转让的装运后阶段的潜在组成部分。

IV. 装运后管制和交货后协调

1. 装运后管制 - 定义

缔约国可采取多种可能的措施，确保已供应的武器不得以未经批准的方式转作他用。这些措施包括在装运后阶段（即武器运出后）各种形式的管制或检查：

- 进口国的正式保证（要求提供最终用户保证，如最终用户声明和（或）交货核查证书），包括保证再出口和/或国内转让应事先获得许可
- 关于实际出口的报告提交要求
- 定期筛查可能发生转用事件的报告（包括通过《条约》框架内的信息交流，例如转用信息交流论坛(DIEF)）
- 出口国主管部门对出口实体进行审计
- 采取相关措施，允许出口国在最终用户现场检查所提供军事物项

出口后的现场实物检查（即装运后管制）可能有多种称呼方式，包括最终用途检查（美国）、装运后验证（瑞士）、装运后管制（德国）、现场验证（加拿大）或现场审查（联合国裁军事务厅）。

出于进一步讨论的需要，“装运后管制”一词在下文中将主要用于描述出口国在物项交付给最终用户后对其进行的实地检查。

装运后管制使出口国能够在军事装备出口并交付给最终用户后对其进行检查，以确保出口的军事装备仍由经批准的最终用户拥有。

2. 交货后协调

但是，相关方面不应将装运后管制看作仅为管制所供应武器最终用途的单方面核查措施。

出口国和进口国通过开展装运后管制，可共同记录它们为打击武器转用单独及共同所做的工作。因此，装运后管制是一项双边文书，要求并加强出口国和进口国在监测武器最终用途方面的合作。出口国和进口国的协调行动有可能建立和/或增加对彼此的信任，并建立对有关管制制度的信心。它体现了《条约》所倡导的合作方法。从这个意义上说，“交货后协调”这个词用得越来越多，表明《条约》缔约国对这种方法的兴趣和理解日益提升。

V. 装运后管制 - 过往和目前在《武器贸易条约》框架内的倡议

《条约》框架内曾有许多针对防止和处理转用和装运后管制的倡议。“装运后管制”是“交货后管制”下的一个小专题，《条约》有效执行条约工作组和第 11 条分工作组强调了这一点。在第四届缔约国会议上，有效执行条约工作组主席报告草案包括一份关于“防止和处理转用的可能措施”的文件。这份综合文件考虑了《条约》缔约国在武器转让的所有阶段（包括交货后阶段）可以采取的一系列措施，以处理可能的转用情况。此外，2021 年 3 月发布的“有效执行条约工作组第 11 条（转用）分工作组多年期工作计划”也强调了这份文书。

在 2020-2021 年，加拿大编写了一份初步调查，以收集关于在《条约》框架内讨论“交货后核查措施”潜在兴趣的信息；参与该调查的多数国家认为，交货后措施可以帮助减轻转用风险。

此外，瑞士和德国还曾在过往的《条约》会议期间组织一些活动，分享其在实施装运后管制方面的国家经验。最值得关注的是，在 2022 年 2 月举行的第八届缔约国会议第一次筹备会议上，德国在瑞士和墨西哥的支持下组织了首次研讨会，重点关注各缔约国的观点。在 2022 年 4 月举行的筹备会议上，瑞士和加拿大支持举行的第二次研讨会纳入了民间社会行为体（斯德哥尔摩国际和平研究所和联合国裁军研究所）和行业（诺贝尔炸药防务）的观点。

这些倡议旨在促进《条约》缔约国之间关于装运后管制的自愿讨论。在这些讨论的基础上，本文件下一节将列出实施装运后管制可能采用的工具集。这个工具集主要以德国的经验为基础；各国可根据其具体的国家情况调整各个组成部分。

VI. 引入和实施装运后管制的操作步骤

1. 政治承诺和认同

国家发布一份基本政策文件可能有助于记录和解释采取装运后管制的动机，无论是出于国内政策原因（例如，为了应对过去发生的转用事件），或是为了表明愿意参与国际努力以减少武器转用。在早期阶段让出口商和其他利益攸关方（例如民间社会、议员）参与可能也有帮助。其他主要出口国已经表明，实行装运后管制并未对这些国家的出口行业产生负面影响。

有效的实践建议：

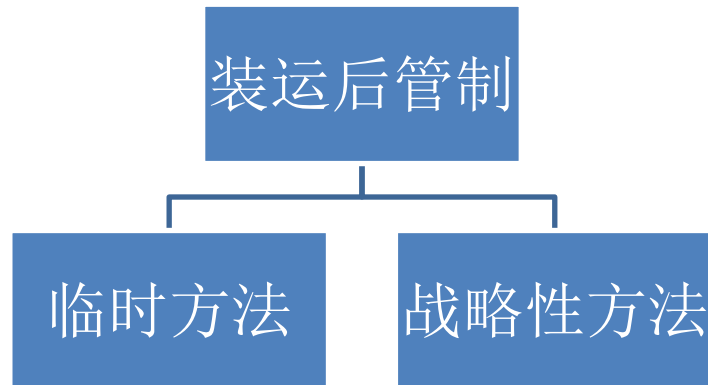
- 关注已经实行装运后管制的国家，以便学习其经验。
- 进行装运后管制的初步试点，以获得第一手经验，测试国内决策和协调结构或确定最佳结构，然后在建立更正式的结构之前对结果进行内部评估。
- 与出口商和议会建立对话，解释装运后管制的动机及其局限性。
- 借鉴参考文件“对德国武器出口实行装运后管制的要点”³，拟定初步的一般政策文件。
- 从地理角度和受管制物项角度界定管制范围。由于可能难以追踪和管制作为国外武器系统的部件或组件，建议重点关注最终和完整的产品；采用风险为导向的方法，重点关注最有可能被转用的物项。

2. 结构、组织和人员

装运后管制目前存在多种配置方式。请注意区分临时核查方法和更具战略性的方法。“临时”是指针对可能存在转用的个别迹象做出短期反应。

而战略性方法是指根据正式的甄选标准甚至是国家政策，每年进行一定数量的检查。各国可能主要通过随机方式或基于风险评估选择受管制的最终用户。这种方法的问题在于如何确定执行管制的数量，以及管制干事常驻的地点。管制干事可能常驻设在国外的区域中心，或从出口国出差前往进口国的最终用户现场。

³ <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/eckpunkte-einfuehrung-post-shipment-kontrollen-deutsche-ruestungsexporte.pdf?blob=publicationFile&v=2>



临时方法的优点是耗费的人力和财政资源极少。这样的临时管制可由进口国大使馆工作人员或国家官员在接到通知后立即执行。战略性方法的情况则完全不同。如采用战略性方法，国家应建立组织结构，例如发起甄选决定，并准备、进行和/或监测现场核查活动。

有效的实践建议：

- 标准化程序有助于指导任何年份进行的机构间检查流程。
- 各国可设立专门单位，例如在发证主管部门内。
- 将以下技能作为确定工作人员的部分标准：灵活性、多语种能力、外交能力、文化间理解能力、法律知识、技术理解能力以及可能的执法背景。
- 各国可以为大使馆人员起草特别指导文件。
- 可以根据目的地国、有关物项（某些物项被转用的可能性更高）或交货的范围确定基于风险的甄选标准可能采用的指标。还可根据最初交货后经过的时间或过去现场检查特定最终用途目的地的次数来确定甄选标准。可根据大使馆人员、情报或媒体报道或缔约国之间交流的信息来提供指导。

可根据排定的管制数目确定装运后管制所需的干事人数。经验表明，每年安排大约 10 次管制检查的国家可指派一两名官员组织和执行装运后管制。此外，各国必须事先考虑现场核查的安全问题。

有效的实践建议：

- 现场核查需要事先在出口国和进口国之间进行协调。
- 核查小组最好由进口国大使馆官员陪同。
- 管制干事可持外交护照。这可能比要求进口国作出正式保证更为灵活。

3. 法律考虑

根据各国的情况，实行装运后管制可能需要修订国家出口管制立法，以便在国内法律中为利用这些现场核查措施奠定基础。最重要的是，出口国必须设法事先获得进口国的批准，以便在其国家领土上进行现场核查。

有效的实践建议：

- 国家立法可明确规定，许可证审批（可能针对一系列确定的最终用途目的地）将取决于最终用户提交书面保证，即同意随后的现场核查。
- 另外还可能需国家立法步骤，以允许管制负责单位追踪相关交易（例如，实际出口的报告要求，包括向管制主管部门提交序列号）。
- 由于永久性出口通常需要提交最终用途证书，利用最终用途文件这项工具可以简单、有效地获得有关物项最终用户的必要保证/批准。模板便于修改。例如，德国和瑞士的最终用户证书模板要求最终用户签署以下保证：“此外，最终用户证明，德国/瑞士主管部门有权随时应其要求在现场核查上述武器的最终用途”。
- 交换外交照会也是获得进口国同意的一种可能方式。

4. 与进口国的沟通

由于管制文书对出口国与进口国的关系存在影响，处理装运后管制的执行问题尤其重要。为了本着相互信任的精神促进装运后管制的协调，向（进口）国提供详细信息是有益的。

有效的实践建议：

- 大使馆可以积极参与并向相关方面解释装运后管制的动机。在最初实行装运后管制时，他们可以开展更广泛的外联工作；在筹备实际现场核查的过程中，可以提供更详细的资料。相关方面应向大使馆工作人员提供指导材料。
- 向出口商提供相关信息资料，以便其发送给客户，可能会对核查工作有所帮助。
- 开展国际外联或参与国际外联工作可能有助于提高对装运后管制的认识和接受程度。

5. 管制前阶段 - 个别管制的准备工作

考虑至少在将物项交付给最终用户之后两三年进行装运后管制。需要注意的是，开展核查之前的准备工作（特别是本着相互信任的精神与进口国和最终用户进行协调）可能至少需要六个月。

有效的实践建议：

- 大使馆可以促进与进口国主管部门的联系。
- 在开展现场核查之前，核查小组和当地大使馆之间有必要建立明确、直接的沟通渠道。
- 为大使馆准备一份档案（例如出口许可证、收货人/最终用户的资料、最终用户证书、武器说明、序列号），以便其与进口国主管部门进行初步会谈。
- 必须事先规划核查措施并制定核查策略，即哪类物项需要进行检查？在什么情况下进行检查？需要开展哪些准备工作？
- 核查小组与地方主管部门之间需要协调的常规事项包括现场核查的地点和时间。如果进口国领土面积广阔，物项可能已经分发到全国各地，核查干事可能需要前往不同地点，或要求将物项集中到一个中心地点。
- 负责现场核查的干事可接受军事人员关于处理有关武器的安全措施方面的培训；他们还可接受关于如何确定需要检查的物项方面的培训。核查小组在开展现场核查之

前，也可将出口商作为有用的信息来源，例如，提供有关物项的深入介绍，或仅是提供照片以帮助识别武器。

- 应事先与进口国讨论其主管部门的参与事宜。可以考虑安排与外交部、国防部或其他地方主管部门另外举行会议，以便其更好地了解现场核查的动机。
- 在早期阶段与进口国进行协调可能也有助于签发签证或其他必要的旅行证件。

6. 管控阶段 - 开展管控

核查小组与地方主管部门之间本着相互信任的精神进行合作是在最终用户的场地上成功开展核查的关键，尤其是当该场地属于武装部队或其他安全单位时。核查小组应考虑到最终用户的基本安全利益。前文已经提到，出口国需要考虑其核查小组的安全保障问题。

有效的实践建议：

- 需要考虑的后勤工作包括进入核查地点、使用翻译人员、运输服务、允许对武器拍照和序列号等问题。
- 核查小组还可考虑其他核查手段，例如，如果无法出示或已经使用或销毁物项。此时可以考虑采用提交武器文件或图片等核查手段。
- 核查小组应明确沟通受检物项的处理事宜；受检武器应安全且未装载弹药。
- 建议根据序列号对所有转让的武器进行目视检查；如果武器体积较大，也可接受较小的样本检查。

7. 管制后阶段

应将装运后管制的结果记录在案。应尊重进口国可能提出的敏感性问题的，例如对报告保密。

有效的实践建议：

- 应建立报告模板。
- 还应考虑报告的接收方是谁（例如，其他机构、议会）以及提交报告的频率（例如，每次现场核查之后提交或是每年提交）。
- 其他需考虑的问题包括：是否与国际合作伙伴共享信息？应向进口国提供哪些反馈？
- 是否与其他合作伙伴共享报告内容？另外还需考虑现场核查结果如何与有关最终用户的后续出口许可程序挂钩，以及如果发现违反最终用户保证如何处理。这些情况也可以提交给《条约》合作伙伴。
- 对于违规情况的适当制裁可包括暂停出口管制许可审批，直到其澄清违规行为。建议首先与进口国讨论违规行为，并查明遇到问题的根源。另外还可向其提供支持（例如出口管制、安全储存、反贿赂措施等领域的培训或能力建设措施），帮助预防未来再次发生违规事故。

VII. 在《武器贸易条约》框架内针对后续步骤的意见和建议

- a) 《条约》鼓励缔约国通过初步报告、年度报告、有效执行条约工作组和第 11 条分工作组、转用信息交流论坛、信息交流网站和缔约国会议等手段，交流在《条约》框架内执行装运后管制/交货后协调措施的经验。
- b) 此外，《条约》还鼓励缔约国在《条约》框架内对“装运后管制”或“交货后协调”等术语确定共同的方法和理解。
- c) 缔约国应考虑通过会外活动、本工作文件的更新和其他方式，在《条约》会议期间分享实施装运后管制的经验。
- d) 缔约国可以考虑与所有《条约》利益攸关方进行讨论，以促进对装运后措施的进一步了解和认识，并制定装运后管制的共同标准。
