

大家好：

2021 年 3 月 1 日，缔约国接受了有效执行条约工作组(WGETI)各工作分组的多年期工作计划，其中确定了各工作分组应涵盖的优先主题和问题。根据各自的工作计划，第 6 条和第 7 条（禁止、出口和出口评估）工作分组、第 9 条（过境或转运）工作分组和第 11 条（转用）工作分组在第七次和第八次缔约国会议(CSP7-CSP8)周期内开展了工作。

第 6 条和第 7 条（禁止、出口和出口评估）工作分组和第 9 条（过境或转运）将继续开展工作，以期取得有助于各国在国家层面切实实施《条约》的成果。

第 11 条（转用）工作分组在第八次缔约国会议(CSP8)周期内完成了多年期工作计划，但根据 CSP8 的决定，该工作分组将继续工作一年，重点关注交付后合作这一主题。

#### *工作分组协调人*

各工作分组讨论的协调安排如下：

1. 第 6 条和第 7 条（禁止、出口和出口评估）将由我本人、西班牙大使 **Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN** 担任协调人；
2. 第 9 条（过境或转运）将由南非的 **Rob WENSLEY** 先生担任协调人；和
3. 第 11 条（转用）的协调人仍在考虑之中。

我谨在此衷心感谢 WENSLEY 先生愿意继续担任协调人，他在 CSP6-CSP8 周期中一直担任此角色。

#### *关于 WGETI 2 月份会议的目标和筹备*

为筹备 WGETI 2 月份会议，各工作分组协调人编写了工作计划和背景文件，请参阅附件 A、B 中的文件。这些工作计划涵盖了未来工作的组织和实质性内容。其中包括各工作分组迄今取得的进展摘要，以及各工作分组未来将处理的关键问题的说明。第 6 条和第 7 条工作分组及第 9 条工作分组此次将举行联席会议，因为他们的多年期工作计划主题相互重合。

敬请 WGETI 的参与者在筹备会议时参考这些文件，并强烈鼓励他们积极参与各自的会议。各缔约国就各自实施《条约》的方法交换信息，是 WGETI 能够履行其任务并取得具体成果的关键。

#### WGETI 工作分组会议安排

WGETI 会议将于 2023 年 2 月 14 日至 15 日举行。WGETI 会议将分三场，每场三小时（共计九小时），具体时间分配如下：

表 1. WGETI 工作分组会议时间表（2023 年 2 月）

	周二	周三
10:00 – 13:00	WGETI 第 6 条和第 7 条以及 第 9 条工作分组	WGETI 第 11 条工作分组
15:00 – 18:00	WGETI 第 6 条和第 7 条以及 第 9 条工作分组	普遍加入条约工作组 (WGTU)

我期待着与各位密切合作，指导本周期工作，并迎来 CSP9 的圆满举行！

致礼！

Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN 大使  
西班牙裁军谈判会议常驻代表  
《武器贸易条约》有效执行条约工作组主席

## 目录

附件 A 第一部分 .....	5
第 6 条和第 7 条工作分组工作计划 .....	5
附件 A 第二部分 .....	8
第 9 条工作分组工作计划 .....	8
随附文件 1 .....	10
第 6 条和第 7 条工作分组 .....	10
以及第 9 条工作分组 .....	10
会议议程草案 .....	10
随附文件 2 .....	12
背景 .....	13
条约案文 .....	13
在第 6 条中，“不得批准转让”意味着什么？ .....	14
第 6 条第(1)款涵盖了哪些“联合国安全理事会所采取的措施规定的义务”？ .....	14
根据第 6 条第(2)款，哪些是“根据国际文书应承担的相关国际义务”？ .....	14
根据第 6 条第(3)款，哪些情况构成“在批准时了解到”？ .....	15
国际法如何定义“灭绝种族罪”？ .....	16
国际法如何定义“危害人类罪”？ .....	17
什么是“严重违反《1949 年日内瓦四公约》的行为”？ .....	20
什么是“针对受保护民用物品或平民的袭击”？ .....	20
还可能包括哪些“战争罪”？ .....	21
结语 .....	22
随附文件 3 .....	23
背景 .....	24
条约案文 .....	25
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法 .....	25
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土” .....	27
管制武器过境和转运的措施 .....	29
管制武器陆路过境和转运的措施 .....	31
管制空运武器过境和转运的措施 .....	32
管制海上武器过境和转运的措施 .....	33
私营部门在武器过境和转运中的作用 .....	34
第 9 条与其他条款之间的关系 .....	36
结语 .....	36
附件 A. 引用的国际和区域文书和参考文件 .....	37
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法 .....	37

---

短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土” .....	37
管制武器陆路过境和转运的措施 .....	37
管制空运武器过境和转运的措施 .....	38
管制海上武器过境和转运的措施 .....	39
附件 B. 条约的其他相关条款 .....	40
随附文件 4 .....	42
附件 B .....	47
第 11 条工作分组工作计划 .....	47
随附文件 1 .....	49
第 11 条工作分组 .....	49
会议议程草案 .....	49
随附文件 2 .....	50

## 附件 A 第一部分

### 第 6 条和第 7 条工作分组工作计划

2023 年 2 月 14 日 (周二), 10:00-18:00

#### 介绍

1. 有效执行条约工作组(WGETI)第一任主席、瑞士大使Sabrina DALLAFIOR在2018年1月《武器贸易条约》(ATT) CSP4筹备进程开始时成立了第6条和第7条(禁止、出口和出口评估)工作分组,并任命瑞典在CSP4和CSP5之前协调工作分组的相关工作。该工作分组在其头两年的工作中取得了重大进展,并确定了许多需要推进的领域(参阅WGETI主席向CSP5提交的报告([ATT/CSP5/2019/SEC/536/Conf.FinRep.Rev1](#))第22(c)段)。
2. WGETI的下一任主席、大韩民国大使Jang-keun LEE任命西班牙在CSP6筹备进程开始时负责协调第6条和第7条工作分组的相关工作,西班牙提名其大使Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN担任协调人。之后继任的主席Sang-beom LIM大使再次任命Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN大使负责CSP7-CSP8周期内第6条和第7条工作分组的协调工作。
3. 作为WGETI的新任主席, Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN大使在与CSP9主席协商后,决定在CSP9周期内继续协调第6条和第7条工作分组的讨论。
4. 第6条和第7条工作分组的工作将以前几个周期所开展的工作和取得的进展为基础。

#### 迄今为止的进展摘要

5. 在迄今为止的工作中,第6条和第7条工作分组听取了这一领域国家实践的若干案例研究,并制定了“*缔约国在根据第7条进行风险评估时可使用的参考文件清单*”,其中包括与实施第7条第(4)款性别暴力问题有关的现有指导文件。CSP5对该清单表示欢迎,将其定为需要定期审阅和更新的活文件。
6. 根据CSP5周期会议期间的讨论以及CSP3和CSP4之间取得的进展,WGETI第一任主席认为,有必要制定与第6条和第7条工作分组的工作相关的多年期工作计划,尤其可以对第6条和第7条的以下方面作出进一步的规定:缔约国对第7条中关键概念的解释,如“有助于”、“严重”和“高于一切的风险”;以及缔约国为缓解所确定的风险而采取的措施。她还指出,缔约国可考虑拟订关于性别暴力的自愿培训指南的内容(见[主席报告](#)第31段)。
7. 此外,根据关于性别和性别暴力的专题讨论以及CSP5主席提交的文件ATT/CSP5/2019/PRES/528/Conf.Gender GBV中所载的决定草案,CSP5决定,有效执行条约工作组应

结合其他相关因素考虑以下问题，以增强缔约国实施第6条和第7条的能力：

- i. 鼓励各国讨论在解释第7条第(4)款的措辞和标准方面的做法，包括“严重”、“有助于”和“高于一切”的风险，以协助缔约国在实施《条约》时考虑性别暴力问题。
- ii. 鼓励缔约国提供信息，说明其在第7条第(4)款范围内与“缓解措施”有关的国家做法：缓解措施的内容和实施方式。
- iii. 鼓励缔约国提供关于性别暴力风险评估方面的国家做法的信息，以促进缔约国之间相互学习。
- iv. 应在自愿供资的情况下，在所有利益攸关方的参与下，制定自愿培训指南的要素（包括风险评估的最佳做法），以协助缔约国处理性别暴力问题。

8. Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN大使在CSP6筹备进程开始时被任命为第6条和第7条工作分组协调人，他随后进一步制定了工作分组多年期工作计划，编写了实施第6条、第7条的潜在自愿指南大纲草案，他还编写了一份方法模板草案，用于收集缔约国关于其国家做法和关键概念解释方法的信息和意见。在2020年2月4日举行的第6条和第7条工作分组会议上，参与者审议并讨论了协调人编写的文件，参与者受邀填写模板列出的内容，并通过ATT秘书处向协调人提交其关于国家做法的意见。

9. 协调人整理并审阅了各缔约国通过方法模板提交的所有信息，并编写了一份对方法模板回应的摘要报告，用于分析关键概念。他在2021年4月26日举行的第6条和第7条工作分组CSP7筹备会议上提交了该报告。

10. 此外，多年期工作计划得到了进一步完善，并于2021年3月1日通过沉默程序最终取得缔约国的同意（请参阅本附件的随附文件1，查看关于2023年2月14日工作分组会议议程的摘录）。

11. 在CSP8筹备会议期间，工作分组继续就拟议自愿指南第1章（关键概念）可能的要素草案清单开展工作。在CSP8上次筹备会议期间，专家组还继续讨论了多年期工作计划的下一个主题，即第6条义务的范围。

12. CSP8注意到拟议自愿指南第1章草案已完成，将作为一份自愿性质的活文件定期审查和更新；并重申，在拟议自愿指南用于协助缔约国实施第6条和第7条的预定章节草案内容结束时，应将拟议自愿指南提交缔约国会议核可。

## 后续工作

13. 根据多年期工作计划，协调人根据CSP8周期讨论期间交换的意见，编制了用于协助缔约国实施第6条和第7条的拟议自愿指南第2章（第6条-禁止）的可能要素草案（见本附件的随附文件

2)。他将在2月14日的会议上呈报该要素草案。

14. 在呈报完毕上述内容后，第6条和第7条工作分组协调人将开始重点讨论第6条与其他条款之间的关系。由于第6条和第9条之间的关系也是第9条（过境或转运）工作分组多年期工作计划的一个主题，因此第9条工作分组协调人Rob Wensley先生将与他一起参加本次讨论。为促进此次讨论，两个工作分组的协调人编写了一份关于各自多年期工作计划中提到的条款之间关系的联合背景文件（见本附件的随附文件4）。

\*\*\*

## 附件 A 第二部分

## 第 9 条工作分组工作计划

2023 年 2 月 14 日（周二），10:00-18:00

## 背景

1. WGETI 时任主席、大韩民国大使 Jang-keun LEE 于 2019 年 12 月在 CSP6 筹备进程开始时成立了第 9 条（过境和转运）工作分组，并任命南非在 CSP6 之前协调该工作分组的相关工作，南非提名 Rob WENSLEY 先生担任第 9 条工作分组协调人。之后继任的主席 Sang-beom LIM 大使再次任命 Rob WENSLEY 先生，负责 CSP7-CSP8 之前第 9 条工作分组的协调工作。WGETI 现任主席、西班牙大使 Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN 随后再次任命 WENSLEY 先生担任 CSP9 周期内第 9 条工作分组的协调人。
2. 为了开始第 9 条工作分组的工作，工作分组的协调人编写了一份背景文件，其中内容来源于 WGETI 为指导工作分组的工作而编制供审议的主题和要素清单，并作为附件 E 列入了 WGETI 主席向 CSP5 提交的报告草案（载于文件 ATT/CSP5.WGETI/2019/CHAIR/529/Conf.Rep）。2020 年 2 月 5 日举行的第 9 条工作分组第一次会议审议并讨论了这份背景文件。
3. 在工作分组第一次会议之后，协调人为工作分组制定了一项工作方案和多年期工作计划，该工作计划于 2021 年 3 月 1 日由缔约国通过沉默程序达成一致（请参阅本附件的随附文件 1，查看关于工作分组 2023 年 2 月 14 日会议议程的摘录）。
4. 在 CSP7-CSP8 期间，工作分组专门讨论了多年期工作计划中的各个主题，重点是交流国家做法和探索共同做法，以期可能编制国家做法和/或自愿指南简编。工作分组根据协调人编写的背景文件中提出的指导性问题和相关意见，组织了系统化的讨论，在讨论之前由一名或多名专家就当前主题发言。
5. 继第 9 条工作分组在 CSP8 周期内举行了多次会议之后，CSP8 表示，工作分组协调人可根据迄今为止在讨论中交换的意见，开始起草关于实施第 9 条的可能自愿指南要素草案。

## 后续工作

6. 根据 WGETI 主席向 CSP8 提交报告中的声明，第 9 条工作分组协调人根据迄今为止在讨论中交换的意见，编制了实施第 9 条的可能自愿指南要素草案（作为本附件的随附文件 3）。他将在 2 月 14 日的会议上呈报此要素草案。
7. 在呈报完毕以上文件后，第 9 条工作分组协调人将开始重点讨论第 9 条与其他条款之间的关系。由于第 9 条和第 6 条之间的关系也是第 6 条和第 7 条工作分组多年期工作计划中的一个主题，两个工作分组将在两位协调人的领导下举行联合讨论。为便于讨论，两位协调人还就各自多年期工作计划中提及条款之间的关系编写了一份联合背景文件（见本附件的随附文件 4）。

关于第9条和第11条之间的关系，本工作分组协调人还提到了第11条（转用）工作分组去年对这一主题的讨论，以及讨论所依据的背景文件关于过境国和转运国在防止转用方面的作用等信息。根据背景文件讨论中的建议，本工作分组的协调人还将参与领导关于第9条和第11条之间关系的讨论。

8. 关于后一个主题，第9条工作分组已基本完成缔约国商定的多年期工作计划。工作计划确实规定，协调人可以根据先前的讨论，就前几次会议中需要更多时间讨论的主题，或前几次会议中出现但尚未讨论的新主题或第9条要素，组织进行进一步讨论。协调人计划，在5月份的WGETI会议上，利用分配给其工作分组的部分时间来最后确定目前正在审议的要素草案，他也邀请所有参与者提出希望在工作分组中讨论的任何主题。

\*\*\*

随附文件 1

第 6 条和第 7 条工作分组  
以及第 9 条工作分组  
会议议程草案  
(多年期工作计划摘录)

2023 年 2 月 14 日 (周二), 10:00-18:00

1. 协助缔约国实施第 6 条和第 7 条的自愿指南 - 第 2 章 (第 6 条 (禁止)) 要素草案

协调人介绍

公开讨论

协调人将根据迄今为止在 WGETI 第 6 条和第 7 条工作分组会议期间所进行的讨论中交换的意见, 提出协助缔约国实施第 6 条和第 7 条的拟议自愿指南第 2 章 (第 6 条 (禁止)) 的可能要素草案清单。参与者将有机会对要素草案进行审议和评论。

2. 实施《武器贸易条约》第 9 条的自愿指南要素

协调人介绍

公开讨论

协调人将根据迄今为止在讨论中交换的意见, 提出关于实施第 9 条的可能自愿指南要素草案。参与者将有机会对要素草案进行审议和评论。

3. 条约条款之间的关系

a) 第 6 条与第 7、8、9 和 10 条之间的关系

本讨论将探讨以下问题: 第 6 条中“不得批准转让”一语的含义是什么? 将邀请参与者讨论第 6 条与《条约》其他条款之间的关系, 并就以下问题交换意见:

-由于第 2 条第(2)款下的“转让”一词包括“出口”, 因此第 6 条与第 7 条 (出口和出口评估) 之间是什么关系?

-由于第 2 条第(2)款下的“转让”一词包括“进口”, 因此第 6 条与第 8 条 (进口) 之间是什么关系?

-由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“过境”和“转运”，因此第6条与第9条（过境和转运）之间是什么关系？

-由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“中介活动”，因此第6条与第10条（中介活动）之间是什么关系？

**b) 第9条与第6条、第7条第(6)款、第11条和12条第(2)款之间的关系**

本讨论将探讨《条约》中过境国和转运国可能承担义务或责任的其他领域，包括：

-由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“过境”和“转运”，因此第6条（禁止）与第9条（过境和转运）之间是什么关系？

-由于第7条第(6)款规定过境或转运缔约国可以要求提供与出口许可有关的信息，因此第7条第(6)款（出口和出口评估）与第9条之间是什么关系？

-由于第11条第(1)款要求“参与转让”常规武器的每个缔约国采取措施防止其转作他用，而第2条第(2)款所述或定义的“转让”包括过境和转运，因此第11条第(1)款（转用）与第9条之间是什么关系？

-由于第11条第(3)款要求过境和转运缔约国根据本国法律进行合作和交换信息，以缓解转用风险，因此第11条第(3)款（转用）与第9条之间是什么关系？

-由于第12条第(2)款鼓励缔约国保存经批准在其管辖范围内过境或转运的常规武器的记录，因此第12条第(2)款（记录保存）与第9条之间是什么关系？

协调人将根据以往的讨论情况确定讨论主题，可能包括延续前几次会议中需要更多时间进行讨论的主题，或前几次会期间出现但尚未讨论的新主题或第9条要素。

\*\*\*

随附文件 2

实施《武器贸易条约》第 6 条和第 7 条的

自愿指南要素草案

第 2 章 - 禁止

目录

背景.....	13
条约案文 .....	13
在第 6 条中，“不得批准转让”意味着什么？ .....	14
第 6 条第(1)款涵盖了哪些“联合国安全理事会所采取的措施规定的义务”？ .....	14
根据第 6 条第(2)款，哪些是“根据国际文书应承担的相关国际义务”？ .....	14
根据第 6 条第(3)款，哪些情况构成“在批准时了解到”？ .....	15
国际法如何定义“灭绝种族罪”？ .....	16
国际法如何定义“危害人类罪”？ .....	17
什么是“严重违反《1949 年日内瓦四公约》的行为”？ .....	20
什么是“针对受保护民用物品或平民的袭击”？ .....	20
还可能包括哪些“战争罪”？ .....	21
结语.....	22

## 背景

1. 2022年2月15日和2022年4月26日，在西班牙大使 Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN 的协调下，ATT 有效执行条约工作组(WGETI)第6条和第7条工作分组根据[多年期工作计划](#)的设想，讨论了《条约》第6条下的义务。本次讨论延续了工作分组早些时候就《条约》第6条和第7条中的关键概念在“方法练习”背景下进行的讨论，之前的讨论构成了[协助缔约国实施第6条和第7条的拟议自愿指南第1章（关键概念）草案](#)的基础。根据多年期工作计划，CSP8会议注意到，在讨论第6条义务期间交换的意见将构成拟议自愿指南第2章（第6条-禁止）可能要素草案的基础。

2. 根据自愿指南的总体目标，工作分组的所有讨论以及关于第6条义务的可能要素清单草案旨在说明缔约国如何实施这些义务。在这方面，本章以第1章草案为基础，其中概述了各国在解释第6条和第7条中关键概念方面的做法，包括围绕其中一些关键概念的判例和正在进行的法律讨论。本章还试图落实第6条中规定的义务，以支持武器转让决策的实践。与第1章草案一样，本章无意规定、制定新的规范和标准，或就第6条义务的单一解释达成一致，也无意重新解释已确定的定义。在适用具有法律约束力的定义时，应明确提及这一点。

3. 这些讨论是根据协调人提出的指导性问题的，也为以下要素草案提供了大致结构。起草这些要素草案考虑到了第1章草案中的要素和WGETI以前的工作，是为了反映和借鉴工作分组相关讨论期间参与者的发言以及红十字国际委员会就《条约》第6条第(3)款中“了解到”概念和其他术语所作的专家发言。值得注意的是，在围绕指导性问题进行讨论的整个过程中，各缔约国、非政府组织以及红十字国际委员会都进行了发言。

## 条约案文

4. 以下是第6条案文的内容，用于帮助读者/用户确定WGETI关于第6条义务所进行讨论的具体内容。讨论所涉及的要素在案文中突出显示。

### 第6条-禁止

1. 如果转让将违反依照《联合国宪章》第七章行事的[联合国安全理事会所采取的措施](#)、尤其是武器禁运措施[规定的义务](#)，则缔约国不得批准第2条第(1)款所述的常规武器或第3条或第4条所述物项的[转让](#)。
2. 如果转让将违反本条约缔约国根据其作为缔约国的[国际文书应承担的相关国际义务](#)，尤其是涉及常规武器转让或非法贩运的义务，则缔约国不得批准第2条第(1)款所述常规武器或第3条或第4条所述物项的[转让](#)。
3. 如果缔约国在[批准时了解到](#)第2条第(1)款所述常规武器或第3条或第4条所述物项将用于犯下[灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《1949年日内瓦四公约》](#)的行为，[实施](#)

*针对受保护民用物品或平民的袭击或其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪，则缔约国不得批准武器或物项的转让。*

### 在第 6 条中，“不得批准转让”意味着什么？

5. “不得批准转让”一语在条约中并无定义。缔约国在讨论这一主题期间的发言中，重点关注第 6 条下的义务适用于第 2 条第(1)款所述所有类型的转让，即出口、进口、过境、转运和中介活动。缔约国还指出，在其国家管制制度中，出口除了武器的实际移动外，还涉及转让武器的所有权和控制权。

6. 考虑到第 5 条第(2)款关于缔约国建立和维持国家管制制度以实施《条约》规定的一般义务以及第 2、3、4 条，作为其国家管制制度的一部分，缔约国不得允许在其管辖范围内对条约第 2 条第(1)款所述常规武器以及第 3 条或第 4 条所述物项开展出口、进口、过境、转运和中介活动，如该常规武器或物项属于第 6 条第(1)款至第(3)款禁止的范围。

### 第 6 条第(1)款涵盖了哪些“联合国安全理事会所采取的措施规定的义务”？

7. 作为 CSP4 周期期间 WGETI 关于实施第 6 条第(1)款义务可能的自愿指导和支持要素讨论的一部分，ATT 进程已部分涉及这一问题。CSP4 接受了载有这些内容的文件，并将其视为自愿性质的活文件，可在 ATT 网站的工具和指南部分查阅，网址为 <https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>。

8. 使用“尤其是武器禁运”一语表明，第 6 条第(1)款中的义务适用于武器禁运以及联合国安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取的所有其他具有约束力的措施。因此，它适用于对有关国家和指定个人和实体的所有具有约束力的经济制裁，涉及《条约》第 2 条第(1)款所述常规武器和（或）第 3 条或第 4 条所述物项的出口、进口、过境、转运和中介活动。在这方面，缔约国没有必要将有关措施明确指定为“武器禁运”，因此《条约》或《联合国宪章》都未对其作出定义，一般国际法也未对其进行定义。

9. 上述文件还包括如何在实践中适用第 6 条第(1)款中的义务以及如何查找相关措施的说明。

### 根据第 6 条第(2)款，哪些是“根据国际文书应承担的相关国际义务”？

10. 作为透明度和报告工作组在 CSP6 和 CSP7 周期内审议 ATT 初步报告模板讨论的一部分，ATT 进程已涉及这一问题。经修订初步报告模板（经 CSP7 核可并建议使用）关于实施第 6 条（禁止）的章节列出了一份非详尽清单，是各缔约国在初步报告中提及的与第 6 条第(2)款“相关”的国际协定。此清单由 ATT 秘书处维护；新缔约国每次在初步报告中列出一项或多项之前尚未被提及的协议时，ATT 秘书处都会更新清单。此清单列于 ATT 网站的 *工具和指南* 部分，网址为 <https://www.thearmstradetreaty.org/initial-report-list-of-examples-for-q-2-b-2-c.html>。

11. 缔约国和其他利益攸关方在讨论这一主题期间的发言中提到了一系列协定，包括但不限于《联合国宪章》、《特定常规武器公约》、《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》、《集束弹药公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》、《联合国反腐败公约》和若干人权条约。<sup>1</sup>

12. 关于这些列出的协定，需要指出的是，缔约国只需考虑自身是缔约国的协定。列出的协定只是缔约国根据自身实践和国际承诺提供的相关实例。

### 根据第 6 条第(3)款，哪些情况构成“在批准时了解到”？

13. 本自愿指南第 1 章草案已经讨论了“在批准时了解到”的概念，其中包括各国关于解释这一概念的做法的概述，来自于缔约国在分析《条约》第 6 条和第 7 条关键概念的“方法练习”中提交的信息。

14. 继完成“方法练习”之后，红十字国际委员会的上述专家发言也讨论了对国际法中“了解到”一词的解释。根据其概述，红十字国际委员会建议，“第 6 条第(3)款中的‘了解到’一词应被客观解释为包括缔约国通常可以根据其掌握或合理获得的信息所了解的情况”。

15. 关于实际执行和应用，红十字国际委员会认为，“如果缔约国根据其掌握的或可合理获得的信息，有充分理由认为武器将被用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪，则缔约国必须根据第 6 条第(3)款拒绝该武器转让”。缔约国需要对接受方的未来行为、可能的行为以及可能如何使用将要转让的武器进行前瞻性评估。除了目前的情况和合理的预期之外，还可以基于历史行为进行评估，但除了对过去犯罪的合理怀疑，并无对于证据的任何更多要求。此外，考虑到各国对国际法的尽职调查要求，各国义务积极寻求信息进行评估。

---

<sup>1</sup> 发言还提到各国在习惯国际法下的义务，但由于第 6 条第(2)款只提到各国在国际协定下的国际义务，习惯法义务不属于第 6 条第(2)款的范围。

16. 关于缔约国“了解到”的相关来源，发言提到了国家间的情报和信息交流，并提到了WGETI 其他两份文件中列出的来源，上文提到的关于[实施第 6 条第\(1\)款义务可能的自愿指导和支持要素](#)文件，以及[缔约国在根据第 7 条进行风险评估时可能考虑的参考文件清单](#)（均被CSP4 接受）。

17. 正如 WGETI 主席向 CSP8 提交的报告中所指出的，在专家发言后的讨论中，缔约国分享了它们对第 6 条第(3)款中“了解到”一词的解释方法，包括是否包含“实际”和“建设性”了解；预期的了解水平；以及各缔约国在何种程度上对此持有共同看法。发言的缔约国提出，只有红十字国际委员会提出的“建设性”了解标准才符合《条约》的目的和宗旨，并认为极少数情况下能获得绝对的确定性。还有参与者指出，“方法练习”中的大多数参与国采用的都是“建设性”了解标准。其他参与者称，《条约》要求了最低限度的“实际”了解标准。在这方面应指出，缔约国还需要尊重其相关基本义务的参数（见关于《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《日内瓦公约》的第 20 和第 30 段）。

### 国际法如何定义“灭绝种族罪”？

18. 红十字国际委员会在上述专家发言中讨论了这一问题，发言的缔约国随后表示，本指南不应重新定义已有的定义。

19. 1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条对“灭绝种族罪”作出了定义。这一定义被认为具有习惯国际法的地位。这意味着该定义对所有国家都具有约束力，无论它们是否属于《防止及惩治灭绝种族罪公约》缔约国。

#### 专栏 x. “灭绝种族罪”（《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条）

本公约内所称灭绝种族系指蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体，犯有下列行为之一者：

- (a) 杀害该团体的成员；
- (b) 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；
- (c) 故意使该团体处于某种生活状况下，以毁灭其全部或局部的生命；
- (d) 强制施行办法，意图防止该团体内的生育；
- (e) 强迫转移该团体的儿童至另一团体。

20. 在实际适用第 6 条第(3)款规定的义务方面，缔约国需要遵守《防止及惩治灭绝种族罪公约》第一条规定的防止灭绝种族罪的一般义务。根据国际法院在适用《防止及惩治灭绝种族

罪公约》案件中规定的参数，这要求缔约国必须从意识到或通常应该意识到灭绝种族行为正在发生或即将发生以及所涉武器将被用于实施这些行为之时起停止武器转让。<sup>2</sup>

21. 为了确定灭绝种族行为的发生或存在紧迫的危险，红十字国际委员会在其发言中提到了两个重要因素：1)国家和非国家行为体可以在武装冲突内/外实施灭绝种族行为；2)除发生上述行为外，缔约国还需要确定全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体的具体意图。关于后者，上述国际法院关于适用《防止及惩治灭绝种族罪公约》的案例提到了协调一致的计划或前后一致的行为模式，它们只能表明存在这种特定意图。

22. 为了在即将进行的武器转让的实际背景下作出决定，可能需要不同国家主管部门之间的协调。上文第 15 段和第 16 段中提到的内容与这方面有关。

### 国际法如何定义“危害人类罪”？

23. 自 2013 年以来，国际法委员会一直在审议防止和惩治危害人类罪问题。<sup>3</sup>其提交给联合国大会的 2019 年《防止和惩治危害人类罪条款草案》在第 2 条中提供了以下定义<sup>4</sup>：

#### 专栏 X. “危害人类罪”（《防止和惩治危害人类罪条款草案》第 2 条）

1. 就本条款草案而言，“危害人类罪”是指在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的袭击中，在明知这一袭击的情况下，作为袭击的一部分而实施的下列任何一种行为：

(a) 谋杀；

(b) 灭绝；

(c) 奴役；

(d) 驱逐出境或强行迁移人口；

(e) 违反国际法基本规则，监禁或以其他方式严重剥夺人身自由；

(f) 酷刑；

<sup>2</sup> 国际法院，《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用（波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山），2007 年 2 月 26 日判决，§ 432：“相比之下，一个国家可能被认定违反了其义务，尽管该国在本应采取行动但未能采取行动的时候并不确定即将发生或正在进行灭绝种族行为；如该国已意识到或通常应该意识到即将发生灭绝种族行为的严重危险，就足以基于此承担责任。”

<sup>3</sup> 请参阅 [https://legal.un.org/ilc/texts/7\\_7.shtml](https://legal.un.org/ilc/texts/7_7.shtml)。

<sup>4</sup> 请参阅 [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/7\\_7\\_2019.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_7_2019.pdf)。

(g) 强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或严重程度相当的任何其他形式的性暴力；

(h) 基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、性别或根据公认为国际法不容的其他理由，对任何可以识别的团体或集体进行迫害，而且与本段所提及的任何行为结合发生；

(i) 强迫失踪；

(j) 种族隔离罪；

(k) 故意造成重大痛苦或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为。

2. 就第(1)款而言：

(a) “针对任何平民人口进行的袭击”是指根据或促进实施这种袭击的国家或组织政策，对任何平民人口多次实施第(1)款所述行为的行为过程；

(b) “灭绝”包括故意施加生活条件（特别是剥夺获得食物和药品的机会），旨在造成一部分人口的毁灭；

(c) “奴役”是指对某人行使所有权所附带的任何或所有权力，包括在贩运人口（特别是妇女和儿童）过程中行使这种权力；

(d) “驱逐出境或强行转移人口”是指在没有国际法允许的理由下，通过驱逐或其他强制行为强迫有关人员离开他们合法存在的地区；

(e) “酷刑”是指故意对被拘留或控制的人施加严重的身心痛苦或折磨；但酷刑不包括仅因合法制裁而产生、固有或引起的痛苦或苦难；

(f) “强迫怀孕”是指非法监禁被强迫怀孕的妇女，以影响任何人口的种族组成或实施其他严重违反国际法的行为。该定义不得以任何方式被解释为影响与怀孕有关的国家法律；

(g) “迫害”是指因群体或集体的身份而违反国际法并故意严重剥夺基本权利；

(h) “种族隔离罪”是指在一个种族群体对任何其他种族群体进行系统压迫和统治的制度化政权背景下，为维护该政权而实施的类似于第(1)款所述性质的不人道行为；

(i) “强迫失踪”是指国家或政治组织逮捕、拘留或绑架人员，或在其批准、支持或默许下逮捕、拘留和绑架人员，随后拒绝承认剥夺自由或提供有关这些人员命运或下落的信息，其目的是使他们长期不受法律的保护。

3. 本条草案不影响任何国际文书、习惯国际法或国内法中规定的任何更广泛的定义。

24. 缔约国在讨论这一主题期间的发言中还提到了《国际刑事法院罗马规约》第七条中对危害人类罪的定义。<sup>5</sup>然而，需要指出的是，《国际刑事法院规约》中的这一定义具体涉及国际刑事法院的管辖权和个人刑事责任的确立，而不涉及危害人类罪国家责任的确立。《国际刑事法院规约》也仅对国际刑事法院缔约国具有约束力。

25. 与灭绝种族罪一样，危害人类罪也可以在武装冲突的范围内外，由国家和非国家行为体实施。与灭绝种族罪不同的是，缔约国在确定正在发生或即将发生危害人类罪时，不需要代表接受方识别出具体的意图。

26. 根据《防止和惩治危害人类罪条款草案》和《罗马规约》中的上述定义，红十字国际委员会在其专家发言中强调，缔约国确实需要确定正在发生或即将发生的上述行为是：1)作为广泛或有系统袭击的一部分而实施；以及 2)根据或为促进国家或组织政策而作出的多次实施。这些要求基本上排除了自发或孤立的暴力行为构成危害人类罪的情况（但并不排除如果在武装冲突中实施这种行为，则可能构成战争罪）。

27. 广泛或有系统的袭击要求不存在累积性，也就是说，为确定实施的行为构成危害人类罪，并不要求广泛且有系统地实施袭击。上述条款草案的评注根据前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭和国际刑事法院的判例阐述了这些术语的含义。简而言之，“广泛”涉及袭击的规模（从行为和/或地区来看）和受害者人数等因素，并通过逐个案件进行评估。对于“系统的”袭击，则主要评估诸如有组织的性质或有规律的行为模式等因素。

28. 不同的国家或组织政策要求从本质上来看都需要在广泛或系统的暴力行为与国家或组织（即有组织的非国家行为体）之间建立联系。其证明范围和标准存在争议。就本自愿指南而言，只需参考《罗马规约》有关条款草案和犯罪要素评注中关于这方面的指南即可。<sup>6</sup>后者指出，“实施这种袭击的政策”要求必须有国家或组织积极促进或鼓励对平民的这种袭击。“要素”进一步明确指出，这种以平民为袭击目标的政策应由国家或组织行动予以实施。在特殊情况下，国家或组织可能故意不采取行动，从而有意识鼓励袭击行为，达到实施这种政策的目的。不能仅仅从是否缺乏政府或有组织行动来推断是否存在这种政策。对上述条款草案的评注也详细阐述了这一主题，提到《罗马规约》犯罪要素和国际刑事法院的判例，以及前南斯拉夫问题国际法庭的判例和国际法委员会以前的工作。同时，它还回顾了国际法委员会 1996 年的《危害人类和平及安全治罪法》草案，该草案要求上述行为是“以系统的方式或大规模实施，

<sup>5</sup> 请参阅 <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>.

<sup>6</sup> “犯罪要素”，<https://www.icc-cpi.int/publication/elements-crimes>，第 3 页。

由政府或任何组织或团体煽动或指挥”。<sup>7</sup>出于评估目的，必须注意的是，无论政策要求如何，都不需要证明已制定或颁布正式政策；也可以从环境因素中推断政策，例如行为发生的方式、常规模式、行为的重复和筹备活动等。

### 什么是“严重违反《1949年日内瓦四公约》的行为”？

29. 本自愿指南第1章草案已经提到了严重违反《1949年日内瓦四公约》的行为，因为各国在其认为“严重违反国际人道主义法行为”的内容中也提到了这些行为。在这方面，严重违反《1949年日内瓦四公约》是指严重违反国际人道主义法的行为，包括载于《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》（《日内瓦第一公约》）第50条、《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》（《日内瓦第二公约》）第51条、《关于战俘待遇之日内瓦公约》（《日内瓦第三公约》）第130条和《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）第147条。第1章草案附件A载有这些规定的全文。

30. 关于第6条第(3)款中义务的实际适用，红十字国际委员会在其专家发言中表示，缔约国需要考虑到其基本的一般义务，以确保在所有情况下都遵守《日内瓦公约》，即《日内瓦四公约》共同第1条的规定。在这方面，第1条（经更新）评注明确提到武器转让的背景，以说明不鼓励、援助或协助违反《公约》的消极义务。<sup>8</sup>它指出，共同第1条要求缔约国，如果根据事实或对过去模式的了解，预期此类武器将被用于违反《公约》，则不得转让武器。就其防止违规行为的积极义务而言，第1条评注指出，如果存在可预见的违规行为风险，则有尽职调查义务，并在已经发生的情况下防止进一步的违规行为。应当指出，这项义务涉及所有违反《公约》的行为，而不仅仅是严重的违规行为。

### 什么是“针对受保护民用物品或平民的袭击”？

31. “针对受保护民用物品或平民的袭击”这一短语是第6条第(3)款中严重违反国际人道主义法行为的列举的三部分中的一部分，介于“严重违反《1949年日内瓦四公约》”和“其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪”之间。

32. 确切的措辞本身并非取自任何国际人道主义法法律文书，而是回顾了《日内瓦公约》第一附加议定书第51条第(2)款、第52条第(1)款和第85条第(3)款的措辞。这些条款中所述的行为严重违反了适用于国际武装冲突的《日内瓦公约》第一附加议定书，同时也构成习惯国际法规定的国际和非国际武装冲突中的战争罪。

<sup>7</sup> 2019年关于防止和惩治危害人类犯罪的条款草案及评注，

[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7\\_7\\_2019.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_7_2019.pdf)；第38页。

<sup>8</sup> 1949年8月12日，《日内瓦第三公约》-《关于战俘待遇之日内瓦公约》，2020年评注，第1条：遵守公约，[https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=24FD06B3D73973D5C125858400462538#83\\_B](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=24FD06B3D73973D5C125858400462538#83_B)。

33. 应当指出，这些条款没有明确包括第 6 条第(3)款中使用的“针对”一词。但是，这一短语在危害人类罪的定义（涉及*针对*任何平民的广泛或系统性袭击）中被提及（见上文）。在这方面，上述《防止和惩治危害人类罪条款草案》的评注引用了前南斯拉夫问题国际法庭的判例法，指出“‘针对’一词要求平民是袭击的*主要目标*，而不是附带受害者”。<sup>9</sup>但是，进一步的阐述还澄清，考虑到若干因素，如果袭击没有区分军事目标和平民（不分皂白的袭击），或者在对民用物品的附带损害或对平民的伤害方面不相称（不相称的袭击），则可以推断为直接袭击平民。与这一立场相一致的是，红十字国际委员会在其专家发言中提到，红十字国际委员会认为，“*根据情况，不分皂白的袭击和不成比例的袭击[也]可以被视为针对受保护民用物品或平民的袭击*”。

#### 专题 x.日内瓦四公约第一附加议定书中关于[针对]民用物品或平民的袭击

##### 第 51 条第(2)款：

2. 平民居民本身以及平民个人，不应成为攻击的对象。禁止以在平民居民中散布恐怖为主要目的的暴力行为或暴力威胁。

##### 第 52 条第(1)款：

1. 民用物体不应成为攻击或报复的对象。民用物体是指所有不是第二款所规定的军事目标的物体。

##### 第 85 条第(3)款

3. 除第十一条所规定的严重违约行为外，下列行为在违反本议定书有关规定而故意作出，并造成死亡或对身体健康的严重伤害时，应视为严重破坏本议定书的行为：

(a) 平民居民或平民个人成为攻击的对象；

(b) 知悉攻击将造成第五十七条第二款第一项第 3 目所规定的过分的平民生命损失、平民伤害或民用物体损害，却发动使平民居民或民用物体受影响的不分皂白的攻击；

(c) 知悉攻击将造成第五十七条第二款第一项第 3 目所规定的过分的平民生命损失、平民伤害或民用物体损害，却发动对含有危险力量的工程或装置的攻击；

#### 还可能包括哪些“战争罪”？

34. 第 1 章草案已经部分涉及了这一问题，其中包括各国对其认为严重违反国际人道主义法的行为的描述（为明确起见，战争罪是严重违反国际法的行为，需要承担个人刑事责任）。在

<sup>9</sup> 2019 年关于防止和惩治危害人类罪的条款草案，

[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7\\_7\\_2019.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_7_2019.pdf)；第 34 页。

这方面，第 1 章草案还包括一个附件，其中载有《日内瓦公约》和《罗马规约》中定义/与“严重违反国际人道主义法”有关的所有条款。在该列表中，“其他战争罪”是指不属于“严重违反《1949 年日内瓦四公约》”或“针对受保护民用物品或平民的袭击”的罪行。但是，应当指出，第 6 条第(3)款特别提到“作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪”。这就排除了根据习惯国际法仅属于战争罪的罪行。

35. 在 2022 年 4 月 26 日举行的 WGETI 第 6 条和第 7 条工作分组会议期间，红十字国际委员会也讨论了这一议题。红十字国际委员会建议缔约国采用广泛的战争罪范围来实施第 6 条第(3)款，并提到了《关于战俘待遇之日内瓦公约》的评注和红十字国际委员会关于习惯国际人道主义法研究第 156 条。如前所述，本条所列的战争罪仅为习惯国际法下的战争罪，超出了第 6 条第(3)款的强制性范围。<sup>10</sup>

## 结语

36. 如上所述，起草这些要素草案是为了反映和借鉴 2022 年 2 月 15 日和 2022 年 4 月 26 日 WGETI 第 6 条和第 7 条工作分组讨论期间参与者的发言，以及红十字国际委员会就《条约》第 6 条第(3)款中的“了解到”概念和其他术语所作的专家发言。它们还考虑到第 1 章草案中所载的内容和 WGETI 以前的工作。

37. 根据自愿指南的意图，本处并未就第 6 条禁止条款的适用提出明确的建议或结论。这不是关于如何适用《条约》义务的准则制定工作。但是，需要指出的是，这些禁止规定大多涉及其他国际协定甚至习惯国际法所载的概念和义务。在这方面，当缔约国在实践中实施第 6 条中的禁止规定时，它们应遵守其相关的基本义务。

\*\*\*

---

<sup>10</sup> 这些战争罪仍然与第 7 条第(1)款(b)项(i)目的实施有关。这项规定要求出口缔约国评估常规武器或物项被用于犯下或有助于犯下严重违反国际人道主义法的行为的可能性。这一义务适用于常规和习惯国际人道主义法下国际和非国际武装冲突中的所有战争罪。

## 随附文件 3

## 实施《武器贸易条约》第 9 条的

## 自愿指南要素

## 目录

背景.....	24
条约案文.....	25
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法.....	25
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”.....	27
管制武器过境和转运的措施.....	29
管制武器陆路过境和转运的措施.....	31
管制空运武器过境和转运的措施.....	32
管制海上武器过境和转运的措施.....	33
私营部门在武器过境和转运中的作用.....	34
第 9 条与其他条款之间的关系.....	36
结语.....	36
附件 A: 引用的国际和区域文书和参考文件.....	37
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法.....	37
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”.....	37
管制陆地武器过境和转运的措施.....	37
管制空运武器过境和转运的措施.....	38
管制海上武器过境和转运的措施.....	39
附件 B. 条约的其他相关条款.....	40

## 背景

5. 在 ATT CSP5 上，缔约国会议核可了 ATT WGETI 主席的建议，即工作组应铭记主席向 CSP5 提交的报告附件 E 中拟审议的主题和要素清单草案，在 CSP6 闭会期间启动关于第 9 条（过境和转运）的工作，并为此制定中期工作计划。为此，第 9 条工作分组成立，并由南非的 Rob WENSLEY 先生担任协调人。继 2020 年 2 月 4 日工作分组第一次会议期间的讨论之后，缔约国于 2021 年 3 月通过沉默程序接受了工作分组的多年期工作计划，将其作为一份自愿的活文件。<sup>11</sup>

6. 工作分组在 CSP7 闭会期间开始了实质性工作，专门讨论多年期计划中的各个主题，重点是交流国家做法和探讨共同做法，以期可能编制国家做法和/或自愿指南简编。工作分组根据协调人编写的背景文件中提出的指导性问题和相关意见，组织了系统化的讨论，在讨论之前由一名或多名专家就当前主题发言。在 CSP8 闭会期间举行了工作分组会议之后，缔约国会议注意到 WGETI 主席在其提交 CSP8 的报告中得出的结论，即工作分组协调人将根据迄今为止在讨论中交换的意见，开始起草关于实施第 9 条的可能自愿指南要素草案。

7. 因此，协调人根据第 9 条工作分组多年期工作计划中的主题清单编制了以下要素草案。编制这些文件是为了反映和借鉴工作分组各次会议期间参与者的发言、每次会议开始时的背景文件和专家发言，以及专家和参与者关注的相关国际和区域文书和参考文件。

8. 在整个会议期间，各国、联合国机构、非政府组织和工业界进行了发言。

以下是各次会议开幕时的专家发言：

1. Paul HOLTOM 博士，小武器调查组织 - [第9条 - 过境和转运条款在初步报告中的应用](#)
2. Diederik COPS 博士，佛兰芒和平研究所 - [七个欧洲国家对于军用物资的过境管制](#)
3. Anna PETRIG 教授，巴塞尔大学 - [《武器贸易条约》第9条 - 海洋法视角](#)
4. Julia HÖRNIG 博士，鹿特丹伊拉斯谟大学 - [公路和航空武器运输和转运](#)
5. Julia HÖRNIG 博士，鹿特丹伊拉斯谟大学 - [海上武器运输和转运](#)
6. Richard Patterson 先生，枪支和弹药进出口圆桌会议 - [行业视角](#)<sup>2</sup>

<sup>11</sup> 关于 WGETI 第 9 条（过境和转运）工作分组的多年期工作计划，请参阅：

[https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20\(19%20Feb%202021%20cl\)/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20\(19%20Feb%202021%20cl\).pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20(19%20Feb%202021%20cl)/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20(19%20Feb%202021%20cl).pdf)

<sup>12</sup> 该发言者并未使用 PowerPoint 演示文稿或其他文档。

9. 在讨论和发言期间提到的国际和区域文书以及参考文件的非详尽概述载于附件 A（进一步增加小组讨论所参考的背景文件中列出的清单）。

10. 本自愿指南的总体目标是介绍缔约国如何实施《条约》第 9 条规定的义务以及其他条款，并对该条中的关键概念以及围绕这些概念的法律和政策讨论提供一些理解。自愿指南的目的不是规定、制定新的规范和标准或就第 9 条义务的单一解释达成一致，也不是重新解释已有的定义。在适用具有法律约束力的定义的情况下，应明确提及。

### 条约案文

7. 下文是第 9 条案文，以帮助读者/用户将关键概念置于条约语境中。其他相关条款的案文载于附件 B。

### 第 9 条- 过境或转运

*每个缔约国应采取适当措施，在必要和可行的情况下根据相关国际法监管其管辖范围内的第 2 条第(1)款所述常规武器经过其领土的过境或转运。*

### 关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法

8. 由于初步报告模板并未明确涉及过境和转运定义，关于过境和转运条款在初步报告中的应用的背景文件和专家发言并未涉及缔约国在这一主题上的做法。小武器调查组织的专家发言《*武器贸易条约：国家实施实用指南*》确实提到了的关于这一主题的章节。<sup>13</sup>该专家发言在这方面强调指出，各项条约中都极少定义过境和转运这两个术语，因为对其范围没有达成共识；发言提到了过境的简单含义，即“经过一个地方”，并提到了经修订的《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（又称经修订的《京都公约》）中关于转运的定义，暗指从进口运输工具向出口运输工具的转移。

9. 缔约国在其关于过境和转运的国家定义的发言中也反映了简单提及这一特点。所有发言的缔约国都有关于过境和转运的广泛定义，但没有提及这些定义涉及的具体海关程序。其共同点是简单提及**货物在（海关）领土内的流动，这些货物不是运往本土市场，而是运往（海关）以外的目的地**。这种广泛的定义使缔约国能够在其过境和转运法规的范围内捕捉到所有潜在的非法交易。

10. 这些发言进一步表明，各国并不将过境和转运视为不同类型的转让，而是**将转运视为过境的一个要素或子组成部分**：转运只是将货物从一种运输方式转移到另一种运输方式的过境。

<sup>13</sup> 本指南请参阅：<https://www.smallarmssurvey.org/resource/arms-trade-treaty-practical-guide-national-implementation>。

11. 有些国家对有/无转运的过境活动适用相同的监管措施，而另一些国家则适用不同的措施。对于后一类国家来说，当他们考虑对不同的过境形式和情况适用哪种类型的监管措施时，转运是一个高度相关的因素。在关于监管措施的各次会议上，参与者对此进行了更广泛的讨论。
12. 作为说明，以下专题载有处理武器或相关货物转让的文书中关于过境和转运的定义示例。

### 专题. 关于战略性货物的文书中对过境和转运的定义

#### 国际定义

##### [《化学武器公约》缔约国会议关于表 2 和表 3 化学品进出口数据申报准则的决定](#)

“过境作业” [...]指预定化学品在到达预定目的国的途中通过一国领土的物理移动。过境作业包括运输工具的改变，包括仅为此目的进行的临时储存。

##### [联合国模块化小武器控制实施简编\(MOSAIC\) 01.20: 术语、定义和缩略语](#)

过境：“由于另外两个国家之间的转让活动，货物在第三国领土上的移动，包括货物在过境国出入境点的转载（转载可理解为“将货物从一种运输工具转移到另一种运输工具”，包括“从一种运输方式转移到另一种运输方式（例如从船舶到卡车）以及在同一种运输方式的不同工具之间转移（例如从一艘船到另一艘船）”

转运：“将货物运输到出口国和进口国以外的中间地点，在此将货物装载到不同的运输工具上，并运输到其最终目的地（或其他转运点），而无需跨越转运国的领土（注：转运通常在港口指定海关区域内的运输枢纽进行，不受海关检查或关税的限制。）”

#### 区域定义

##### [欧盟理事会《共同立场 2008/944/CFSP 用户指南》，定义了军事技术和设备出口管制的共同规则](#)

过境：货物（军事装备）仅通过成员国领土的运输

- “转运”：从进口运输工具卸载货物，然后（通常）重新装载到另一出口运输工具的实际操作

##### [2021年5月20日欧洲议会和理事会第\(EU\) 2021/821号条例建立了欧盟两用物品出口、中介活动、技术援助、过境和转让管制制度（重新制定）](#)

“过境”是指非欧盟两用物品的运输进入和通过欧盟关境，且其目的地在欧盟关境以外，这些物品：*(a)*根据《欧盟海关法典》第226条，属于外部过境程序，并且只是通过欧盟关境；*(b)*在自由区内转运或直接从自由区再出口；*(c)*进行临时储存，并直接从临时储存设施再出口；或*(d)*在由船舶或飞机带入欧盟关税区后，将在不卸货的情况下由同一船舶或飞机将其运出欧盟关税区；

### 短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”

13. “在其管辖范围内”和“（根据相关国际法）经过其领土”以累积方式界定了第9条中的义务范围。缔约国需要监管“在其管辖范围内”且“经过其领土”的过境和转运。因此，《条约》并不要求缔约国监管其领土以外的过境和转运，即使涉及其管辖范围内的船舶（见第22段）。

14. 《条约》并未对一个国家的“领土”进行定义。在关于这一主题的发言中，专家解释说，根据一般国际法，包括《国际民用航空公约》（又称《芝加哥公约》）和《联合国海洋法公约》，国家领土包括其所有陆地领土、其内水（包括海港）、其领海以及这些陆地和海洋区域上方的空域（不包括所谓的专属经济区或公海）。这意味着第9条中的义务本质上涵盖了陆路、水路和空运的过境和转运；《条约》本身并未对它们进行区分。根据其具体特点、国家考虑或国际义务，各国可选择区别对待它们（见第27段）。

15. 条约中也没有对管辖范围一词作出定义。根据一般国际法，国家管辖权涉及国家制定规则、强制执行这些规则和裁决与这些规则有关案件的权力。关于对通过国家领土的过境和转运进行监管，针对这一主题的专家发言明确指出，缔约国原则上拥有规定和强制执行监管措施的充分管辖权，但国际法也有某些限制。

16. 专家发言侧重介绍了水路过境，讨论了关于通过国家内水（包括港口）和领海过境的限制。

17. 关于内水和港口，几乎没有限制。主要的限制是，各国不能对主权豁免船舶强制执行其法规，主权豁免船舶是指军舰和仅用于政府非商业服务的船舶。此类船舶不得在船上进行搜查或检查。如果当前问题涉及船舶内部事务而不影响其国家利益，国家通常不会对其内水和港口的船舶行使管辖权。但是，相关国家可以主张，该违反《条约》行为并不构成“船舶内部事务”。最后，各国需要以非歧视的方式实施其措施。在这方面，对于主权豁免船舶之外的所有

船舶，各国可以采取一系列措施，在其内水强制执行其过境和转运法规，例如，针对港口入境、拒绝登陆、货物转运或处理、拒绝使用其他港口服务、登船（机）、检查和拘留设定条件，直至其符合相关规定。

18. 关于通过领海的过境，适用所谓的“无害通过权”，这是《海洋法公约》第 17 条编纂的习惯国际法规则。无害通过权限制了各国对持续快速通过其领海的外国船舶执行其过境法规的权利或其使用的方法，但前提是如《海洋法公约》第 19 条所述，其属于“无害”通过，并“按照[《海洋法公约》]和其他国际法规则”进行。这一限制的范围并非毫无争议。专家发言提出，根据国际法，仅仅是携带武器的事实并不意味着不属于无害通过，但“符合[……]国际法”的含义并不明确，该规则的要求可以说为各国在制定关于领海过境的监管和执法措施时，在适用《武器贸易条约》和联合国安理会武器禁运方面纳入某些考虑因素留出了空间。作为最低要求，缔约国必须能够阻止违反《条约》第 6 条禁止规定的过境（包括通过领海），特别是如果违反联合国安理会武器禁运，或者如果缔约国了解到这些武器或物项将被用于灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪（见关于与第 6 条关系的第 49 段及其后内容）。<sup>14</sup>然而，在这样做的同时，考虑到无害通过的权利，缔约国应调整其控制措施，以避免对真正的无害通过造成不适当的干扰，例如，在合理怀疑非法转让的情况下，应侧重于临时控制和检查，而不是系统的许可义务。

19. 应当指出，这种无害通过权只适用于通过领海过境，而不适用于通过内水和港口过境。还应指出，类似的概念不适用于国家领空（见第 39 段）。

20. 应当铭记的是，“根据国际法”一词不仅指国际法对缔约国规定和/或强制执行过境和转运管制的权限的*限制*，而且也指其这样做的国际法义务，例如，如 ATT 缔约国同时也是《联合国枪支议定书》的缔约国，则将需要考虑到《枪支议定书》第 10 条和第 11 条中关于过境的义务。

21. 在关于这一主题的讨论中，发言的缔约国提到，它们的过境管制仅限于在其领土上过境。他们指出了过境管制的若干备选方案，例如一般海关管制、系统和临时检查以及允许检查或扣押货物的事先通知。

22. 关于船旗国的义务，专家发言强调，尽管《海洋法公约》第 94 条要求各国对其船舶行使管辖权，但这些船舶不被视为该国领土的一部分。这意味着《条约》第 9 条并未规定缔约国必须监管过境船舶，因为《条约》只要求缔约国监管“通过其领土”的过境或转运。但是，参与者在讨论中指出，如果 ATT 缔约国同时是《联合国枪支议定书》缔约国，则对其船舶在其领

---

<sup>14</sup> 前面在第 8 段中提到的小武器调查组织的《武器贸易条约：国家实施实用指南》中也提到了这一主题。

土以外非法转运枪支的案件确实负有某些义务。因为据了解，《枪支议定书》第 11 条中关于采取适当措施提高进口、出口和过境管制效力的义务还包括域外管辖权。

### 管制武器过境和转运的措施

23. 根据多年期工作计划，工作分组专门举行了单独的会议，讨论根据陆运、空运和海运运输方式监管武器过境和转运的措施。但是，缔约国在这些会议期间的发言表明，运输方式通常不是区分缔约国适用于武器过境和转运的管制措施类型的最终决定性因素。因此，本节首先讨论了管制武器过境和转运的措施（无论其运输方式如何），然后再讨论陆路、空运和海运的相关规范。

24. 缔约国在初步报告和随后的发言中对过境和转运规定的介绍表明，各国普遍认为，缔约国需要监管所有这些形式的过境，但在要求“*必要和可行的情况下……适当措施*”方面，《条约》允许缔约国根据国情灵活变通，只要它们遵守国际法以及《条约》其他条款，特别是第 6 条的限制和义务。由于第 6 条适用于第 2 条第(2)款所述的所有类型的转让（包括过境和转运），因此缔约国至少必须监管过境和转运，以履行第 6 条规定的义务。关于监管措施的会议期间并未充分探讨《条约》过境和转运义务的实质性范围这一主题，但它构成了关于第 9 条与其他条款之间关系的讨论的一部分（见第 49 段及其后文内容）。

25. 每次会议都系统讨论了关于实际措施和备选方案的以下方面：监管过境和转运的一般备选方案和共同做法；缔约国所采取的具体形式的监管措施；以及参与强制执行这些监管措施的政府部门和机构。缔约国在发言中还谈到了在过境和转运活动中负责遵守法规的不同当事方/实体。总体而言，各国可以参考关于初步报告中过境和转运条款的专家发言，其中附有核对清单，以及小武器调查组织《*武器贸易条约：国家实施实用指南*》中关于过境和转运部分的核对清单（见以下专题）。本节还提供了关于所有这些方面的广泛指导。

#### 专题. 过境/转运管制的可能清单

- 过境和转运的定义
- 符合国际法规定的可行管制措施
- 受管制物项的规定范围
- 遵守法规的责任
- 批准过境或转运的评估标准
- 有效的行政规定
- 强有力的执法制度（即制裁、机构间合作、禁止和暂停运输的权力、培训和外联）

Paul HOLTOM 博士的专家发言，小武器调查组织：[第9条-初步报告中的过境和转运条款](#)（摘自小武器调查组织的[《武器贸易条约：国家实施实用指南》](#)，2016年）

26. 关于管制措施的问题，不同会议期间的发言表明，缔约国根据《条约》规定的灵活性，结合了一系列工具来监管过境和转运。最常用的工具是事先批准要求，有时采用不同程度控制的多种类型许可证的形式。事先批准要求通常与豁免审批、事先通知要求和/或特定情况下的临时控制相结合。一些缔约国将上述管制措施纳入其一般海关管制系统。一些缔约国还只允许专门登记的行为体开展过境和转运业务。

27. 缔约国根据若干因素区分其控制措施。其中一个因素涉及上面提到的国际法限制，这可能意味着系统的许可证要求是不可行的，诸如临时扣押和检查货物的权利等临时控制措施可能更适当。与此同时，国际法义务也可能发挥作用，例如上述《联合国枪支议定书》。缔约国还提到其他因素，例如转运的因素，缔约国可根据武器是从一种运输工具转运到另一种运输工具，还是在整个过境阶段留在船上，从而采取不同的措施。缔约国还表示，某些活动或目的不受过境和（或）转运义务的限制，例如狩猎、体育射击或移动（友军）武装部队或安保人员拥有的武器。弗拉芒和平研究所的专家发言还提到了军用物资的类型、受管制物资的目的地国或来源国，作为各国用来区分过境和转运管制的因素。

28. 为了在实践中适用这些措施，缔约国要求转让中的有关各方提供其控制下即将进行的过境和转运活动的信息。在会议期间，参与者提到了一系列广泛的信息，包括出口、进口和其他过境许可证（或替代品）的副本、装箱单、合同、发票、有关运输工具和所涉行为体的信息、相关运输文件和有关主管部门的联系方式。

29. 针对相关政府部门和机构这一主题，关于初步报告中过境和转运规定的专家发言表明，大多数缔约国都是多个部委和政府机构参与过境和转运的管理。发言明确提到：1)国防部、内政部和公共安全部（包括警察）；2)商业、经济、财政和贸易部（包括海关）；3)外交部；以及4)出口（转让）管制机构。缔约国在不同届会期间的发言也反映了这一点。海关主管部门往往处于过境和转运管制的最前沿，但通常通过机构间合作，涉及上述部分或全部主管部门。有时，不同的主管部门负责不同类型的过境（陆地、空中和海上）。

30. 机构间合作不仅涉及批准或拒绝交易的决策过程，还涉及监管措施的执行；包括监控交易，并在相关部门和机构之间交换相关信息。

31. 关于哪些当事方/实体（在法律上被指定为）负责遵守过境和转运法规的问题，发言的缔约国指出，过境和转运通常涉及范围广泛的当事方，这些当事方可能在/不在过境国成立。

在这方面，缔约国往往不（仅仅）追究出口方遵守其过境和转运法规的责任，还追究承运人以及过境国本身所涉及的物流行为体的责任。有发言指出，这点与运输法不同。运输法是关于通过陆地、空运和海上运输和转运武器的专家发言的重点。如专家发言所述，在运输法方面，重点主要是卖方/托运人与承运人之间的关系，其中前者有义务向后者提供所有必要的信息、文件和许可证，而后者则负责注意货物，包括储存、堆装和装载货物（见第 33 和 41 段）。

32. 自由贸易/货物自由流动区的影响是多年期工作计划中提及的一个具体问题，但在关于监管措施的会议上并未广泛讨论这个主题。虽然关于陆地过境会议的背景文件提到了自由贸易区，因为缔约国在其初步报告中提到了没有管制或根据简化程序允许过境和/或转运的情况，但某个缔约国表示，常规武器是受限制的货物，不受自由贸易原则的约束，而是受具体规定的约束。<sup>15</sup>

缔约国发言和专家发言中引用的管制过境和转运的备选方案概述			
监管（控制）措施	区分不同控制措施的相关因素	相关政府部门和机构	责任方
事先批准（不同类型的许可证）	国际法的限制和义务	各部委，包括外交部、国防部、内政部和公共安全部（包括警察）	出口方
事先通知	转运要素	包括商业、经济、金融和贸易（包括海关）在内的各部委	承运人
临时控制	物项类型	包括外交部在内的各部委	物流行为体（如货运代理）
	目的国或来源国	出口（转让）管制机构	
	特定用途（例如狩猎或运动射击）		

### 管制武器陆路过境和转运的措施

<sup>15</sup> 在此说明，《瓦森纳安排关于过境或转运的最佳做法指南》（<https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/01Best-Practice-Guidelines-for-Transit-and-Trans-shipment.pdf>）中讨论了自由贸易区的问题。该指南规定，阻止、检查和扣押货物的权力，以及处置扣押货物的法律依据，应充分适用于在主权国家领土内的特殊海关区（如自由贸易区、外贸区和出口加工区）进行的活动。

33. 本次会议关于这一主题的背景文件列举了一些关于公路和铁路货物过境和运输的国际和区域文书的例子，其中大多数也在开场时的专家发言中提到。相关文书均载于附件 B。但这些文书都没有具体涉及过境和转运法规，也没有涉及常规武器。如专家发言所述，这些协定涉及运输法，针对的是运输合同当事人在文件、标签、包装、储存和运输过程中的注意义务等问题上的义务和权利。

34. 因此，这些文书对于实际执行 ATT 和监管常规武器的过境和转运（许可）的意义是有限的。此外，负责遵守武器转让法规的行为体类型可能与根据（私人）运输法负责的行为体不同或更为广泛。

35. 在这些文书规定中，与管制过境和转运可能相关的要素是关于在运输过程中必须随附货物文件的规定。在某些情况下，出于安全目的要求随附的货物详细说明可能是武器转让管制主管部门的信息来源，作为风险评估和进行特别检查的基础。在这方面，各国可以在负责实施 ATT 和过境管制的主管部门与参与相关道路安全程序的主管部门之间进行沟通与合作。在此背景下，关于这一主题的专家发言提到了与弹药运输有关的某些危险货物条例。虽然发言指出，《条约》第 3 条规定的弹药不直接列入第 9 条的物项范围，但缔约国仍应考虑到这一点，因为弹药属于第 6 条的范围，而第 6 条适用于包括过境和转运在内的所有类型的转让（见第 49 段及后文内容）。

36. 在专家发言之后，缔约国集中讨论了上述过境和转运一般措施。在国际和区域协定方面，参与者提到了西非经共体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》，其中关于转让的定义涉及了过境和转运以及“运输”。《公约》规定了关于一般转让禁令和可能的豁免请求的制度，由西非经共体秘书处负责具体的处理。参与者还提到了《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理或组装这类武器的零部件的公约》。该公约在关于转让的定义中也包括过境和“运输”，并要求对所有类型的转让进行审批。这两项公约都是缔约国在管制过境和转运时需要考虑的积极国际法义务的区域实例。在这个问题上，缔约国还提到了有关通过其领土过境货物的双边条约。

### 管制空运武器过境和转运的措施

37. 本次会议关于这一主题的背景文件列举了若干关于空运货物过境和运输的国际文书的例子，其中大多数也在专家发言中提到。

38. 两者的重点都是《芝加哥公约》，涉及其第 3 条和第 6 条以及附件 17 第 4 条第(6)款。《公约》的条款澄清了以下要素：1)此《公约》仅适用于民用航空器；2)国家飞机（如用于军事服务的飞机）只能在特别协定或其他批准的情况下飞越另一国领土或在其上降落；3)各国不

得将民用航空用于任何不符合本《公约》目标的目的。附件中的条款涉及为确保安全的运输链而采取的与货物有关的措施。此外，会议还提到了《公约》附件 18，其中涉及危险货物的安全空运。

39. 这些条款并未专门涉及过境和转运条例以及常规武器。与上述管制陆地过境和运输的文书一样，它们对管制常规武器过境和转运（许可）的意义有限。但是，缔约国可以考虑将危险货物运输方面的信息共享要求作为相关条例范围内货物（即弹药）过境和转运的信息来源（见第 35 段）。此外，关于《条约》范围内的所有常规武器，缔约国还应注意《芝加哥公约》第 35 条，如下文专题所述。

#### 专题. 在从事国际航行的飞机上携带的战争弹药或战争工具

《芝加哥公约》第 35a 条明确规定，“除非得到一国的许可，否则不得在一国领土内或上空使用从事国际航行的飞机运载战争弹药或战争工具”。这项规定意味着，在国际法中，航空过境不存在通过领海过境的“无害通过权”。

关于“战争弹药或战争工具”的范围，该条规定，“为本条的目的，每个国家应通过条例确定战争弹药或战争工具；为统一起见，适当考虑国际民用航空组织可能不时提出的建议”。

由于这一规定与常规武器过境管制直接相关，因此，缔约国可以预见其负责实施 ATT 的主管部门应与负责实施《芝加哥公约》的主管部门之间进行一定的协调。

40. 在专家发言之后，几个缔约国也进行了发言，但所有发言均未具体谈到上述文书或任何其他航空过境主题。

#### 管制海上武器过境和转运的措施

41. 关于这一主题的专家发言涉及若干国际和区域海上运输文书，重点是私人运输法及其所谓的“海牙-维斯比规则”。<sup>16</sup>这些文书并未具体涉及过境和转运条例，也未涉及常规武器；它们主要规范卖方/托运人与承运人之间的运输关系（包括装卸）。在这种情况下，卖方/托运人有义务向后者提供所有必要的信息、文件和许可证。但是，在专家发言之后，各缔约国的发言表明，在缔约国的过境和转运条例中，其他行为体（包括承运人和某些物流行为体）也负有合规责任（见上文第 31 段和下文关于私营部门作用的章节）。

<sup>16</sup> 《海牙-维斯比规则》的基本文件涉及 1924 年 8 月 25 日《统一提单的若干法律规则的国际公约》，即《海牙规则》。1968 年 2 月 23 日的《维斯比议定书》对《统一提单的若干法律规则的国际公约》进行了修正。

42. 关于相关行为体的主题，缔约国讨论中提出以下问题：尽管现已有关于海上运输条例船员培训的规则，但承运人的人员往往缺乏足够的培训，导致他们无法执行基本控制措施，妨碍了合规性。该会议关于私营部门作用的专题进一步讨论了这一问题。

43. 关于海运管制措施，有缔约国提到了《国际海运危险货物规则》和上述《联合国海洋法公约》等文书。在这方面，专家发言回到了过境限制和无害通过权的问题。专家发言强调了沿海国管制非无害通过的权利，以及阻止、检查和将船舶转离领海的权利，还表明联合国安理会的武器禁运必须优先于无害通过（参照《联合国宪章》第 103 条）。某发言的缔约国随后表示，并非所有过境作业都必须事先获得批准，但海关主管部门控制所有的流动并可以进行干预。与上述关于陆运和空运的危险货物条例类似，专家发言中提出的《国际海运危险货物规则》仅与弹药运输有关（见第 35 和 39 段）。

### 专题. 偏离原行程/计划外过境

专家发言还讨论了偏离原行程等特殊问题，即船舶因紧急情况或不可预见的情况（例如装载额外的货物）*在途中*改变其预定航线，并在一国领海（海洋和/或内水）进行计划外过境。有缔约国提出问题，即如果该船载有常规武器，并且以前没有获得该国的过境许可，这种通行是否被视为“转用”。

专家发言从运输法的角度，参照《海牙-维斯比规则》和《国际船舶和港口设施保安规则》讨论了这一主题。专家发言指出，在具体的运输法背景下，“合理偏离”不被视为违规行为，而且《国际船舶和港口设施保安规则》在其功能要求中包括“防止向船舶或港口设施引入未经批准的武器、燃烧装置或爆炸物”。

在过境和转运条例方面，无论是否将这种偏离归类为“转用”，应当注意的是，缔约国不能区别对待作为其最初行程一部分按预定停靠的船舶和因不可预见的情况而改变其行程的船舶。如果船上载有武器，这些船舶需要以平等的方式遵守各国的过境和转运条例。根据第 9 条所规定的灵活性，这并不意味着在实践中，各国必须针对由未经计划的过境导致违反其过境条例的每个具体情况进行制裁，但该国至少需要采取监管措施，以确保遵守《条约》第 6 条和其他相关国际义务。

### 私营部门在武器过境和转运中的作用

44. 佛兰芒和平研究所参考其关于过境问题研究报告的一般性发言首次在工作分组中提到了私营部门的作用这一主题，指出参与过境和转运业务的各种行为体及其遵守过境条例的责任。在关于管制措施的不同届会上，几个缔约国随后提到了在过境和转运阶段除出口商和承运

人之外的各行为体的责任。以下专题概述了相关行为体，它基于小武器调查组织《武器贸易条约：国家实施实用指南》中的一个类似专题，也是小武器调查组织在工作分组上就出口所作专家发言的背景（见第 8 段）。

#### **专题. 参与过境和转运作业的行为体实例**

承运人或运输服务提供商：为出口方运输货物的公司；在转运的情况下，可能会涉及两家或更多家承运人，例如一家航运公司和一家航空公司。

报关行、海关代理人或清关代理人：代表出口方或进口方履行海关义务的公司。

货运代理：出口方与之签订合同，负责组织向进口方运送货物的公司。这项服务包括所有相关程序，在某些情况下甚至包括海关手续。一般来说，货运代理并不直接运送货物，而是与承运人签订合同。在转运的情况下，货运代理将负责进行转运操作。货运代理也可能让其他方参与这些过程。

运货代理人：与报关行和货运代理进行交易的承运人的代表。

45. 专家发言和缔约国发言中提出的一个共同挑战是，这些行为体有时对其过境和转运义务缺乏充分了解。对于物流行为体，也有参与者提出，他们有时并不了解可能指向可疑交易的指标。造成这种情况的因素是，参与转让的行为体之间普遍缺乏合规意识和合作，以及条例的复杂性和各国之间的分歧。在本次会议的发言中也重点提到了后者，该发言侧重于出口方的观点，并指出了对合法贸易的影响，因为一些承运人不愿接受常规武器作为货物。

46. 在这方面，专家和缔约国发言中的一项共同建议是，通过系统化的外联、监测和援助，在主管部门和这些不同行为体之间建立密切合作。此外，缔约国还可以与这些行为体的代表组织合作。另外，缔约国还需要促使参与武器转让的行为体相互分享必要的信息，以履行过境和转运义务。

47. 第 11 条工作分组中也提出了这方面的建议，其中审议了过境国和转运国在防止转用方面的作用（见专题）。

#### **专题. 关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件提及对私营部门可能采取的措施：**

“提高货运代理、航运代理、海关代理和承运人等的认识和尽职调查要求，以帮助他们成为防止或监测转用问题的合作伙伴：例如，对有意愿受理涉及武器运输过境业务的服务提供商提出事先审批要求。”

48. 开展这类提高认识的活动是国家主管部门的一项重要基本职能，在执法方面也经常被提及。这是因为有关行为体存在刑事和行政责任风险，开展外联工作旨在加强其合规性。与此同时，这些行为体还可以在执法主管部门的风险评估中发挥作用，例如通过有效的信息共享。

#### **第 9 条与其他条款之间的关系**

49. *[本节将在工作分组就此主题进行讨论之后展开。]*

#### **结语**

50. *[结语部分将在本指南完成时撰写。]*

\*\*\*

## 附件 A. 引用的国际和区域文书和参考文件

## 关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法

1. [Paul Holtom博士在专家发言中引用的文书和文件，小武器调查组织 - 第9条 - 初步报告中的过境和转运规定](#)
  - ❖ 国际文书
    - [《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（“经修订的京都公约”；2008年）](#)
  - ❖ 最佳做法和参考文件
    - [小武器调查组织，《武器贸易条约：国家实施实用指南》（2015年）](#)
2. [弗兰芒和平研究所Diederik Cops博士在专家发言中引用的工具和文件 - 七个欧洲国家对于军用物资的过境管制](#)
  - ❖ 区域文书
    - [欧盟理事会2008年12月8日第2008/944/CFSP号共同立场，定义了军事技术和装备出口管制的共同规则](#)
    - [欧盟理事会共同立场2008/944/CFSP用户指南，定义了控制军事技术和设备出口的共同规则（2019年）](#)
  - ❖ 最佳做法和参考文件
    - [弗兰芒和平研究所，《雷达之下：军用物品的过境 - 从许可到控制》（2022年）](#)

## 短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”

1. [巴塞尔大学 Anna Petrig 教授在专家发言中引用的文书和文件 - 《武器贸易条约》第9条 - 海洋法视角](#)
  - ❖ 国际文书
    - [《联合国海洋法公约》（1982年）](#)
    -

## 管制武器陆路过境和转运的措施

1. [管理过境和运输的国际和区域文书示例（\[ATT/CSP8.WGETI/2022/CHAIR/713/M1.LetterSubDocs\]\(#\) 随附的关于管制陆上和空中武器过境和转运措施的背景文件附件 A）](#)
  - ❖ 与公路运输有关的国际文书
    - [《国际公路货物运输合同公约》（“CMR”；1956年）](#)
    - [《国际公路货物运输合同公约》议定书（1978年）](#)
  - ❖ 与公路运输有关的区域文书
    - [西非经共同体成员国间公路运输管理公约（1982年）](#)

- [西非经共同体关于国家间公路货物过境公约（1982年）](#)
- [美洲国家组织关于通过《美洲街道和高速公路交通控制装置手册》的协定（1979年）](#)
- [美洲国际公路货物运输合同公约（1989年）](#)
- [欧洲国际公路运输危险货物协定（“ADR”；1957年）](#)
- [亚洲公路网政府间协定（2003年）](#)

❖ 与铁路运输有关的国际文书

- [促进铁路货物过境的国际公约（1952年）](#)
- [采用国际货协运单的铁路货物运送国际海关过境手续公约（2007年）](#)
- [联合国国际货物多式联运公约（1980年；未生效）](#)

❖ 与铁路运输相关的区域文书

- [阿拉伯马什雷克国际铁路协定（2003年）](#)

2. [鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的其他文书和文件 - 公路和航空运输武器和过境](#)

❖ 国际文书

- [《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的补充《联合国枪支议定书》（2001年）](#)

❖ 区域文书

- [2009年5月6日欧洲议会和理事会第2009/43/EC号欧盟指令简化了共同体内国防相关产品转让的条款和条件](#)
- [2012年3月14日欧洲议会和理事会第258/2012号欧盟条例](#)

❖ 最佳做法和参考文件

- [瓦森纳协议最佳做法文件纲要](#)

### 管制空运武器过境和转运的措施

1. [管理过境和运输的国际和区域文书示例（](#)

[ATT/CSP8.WGETI/2022/CHAIR/713/M1.LetterSubDocs](#) 随附的关于管制陆上和空中武器过境和转运措施的背景文件附件 A）

❖ 与航空运输有关的国际文书

- [统一国际航空运输某些规则的公约（“华沙公约”；1929年）](#)
- [统一国际航空运输某些规则公约（“蒙特利尔公约”；1999年）](#)
- [国际民用航空公约（“芝加哥公约”；1944年）](#)

❖ 最佳做法和参考文件

- [瓦森纳安排防止小武器和轻武器通过航空运输造成不稳定转让的最佳做法（2007年）](#)
- [瓦森纳安排控制第三国之间常规武器运输的要素（2011年）](#)

## 2. 鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的其他文书和文件 - [公路和航空运输武器和过境](#)

### ❖ 与航空运输有关的国际文书

- [国际航空运输协会危险品条例（“IATA DGR”）](#)

### ❖ 与航空运输有关的区域文书

- [欧盟委员会 2012 年 10 月 5 日第 965/2012 号法规，根据第 216/2008 号法规规定了与空中作业相关的技术要求和行政程序](#)

➤

### 管制海上武器过境和转运的措施

## 1. 鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的文书和文件 - [海上武器运输和过境](#)

### ❖ 与海上运输有关的国际文书

- “海牙-维斯比规则”
  - [统一提单的若干法律规则的国际公约（1924年）](#)
  - [修正统一提单的若干法律规则的国际公约的议定书（1968年）](#)
  - [联合国海上货物运输公约（1978年）](#)
- [1974年国际海上人命安全公约（“SOLAS”1974）](#)
- [国际扣船公约（1999年）](#)
- [国际海运危险货物规则（“IMDG 规则”；2020年）](#)

### ❖ 与海上运输有关的区域文书

- [欧盟海关代码（2013年）](#)

\*\*\*

## 附件 B. 条约的其他相关条款

### 第 2 条 - 范围

1. 本条约应适用于以下类别的所有常规武器：(a) 作战坦克；(b) 装甲战斗车；(c) 大口径火炮系统；(d) 作战飞机；(e) 攻击直升机；(f) 军舰；(g) 导弹和导弹发射器；(h) 小武器和轻武器。
2. 就本条约而言，国际贸易活动包括出口、进口、过境、转运和中介活动，下称“转让”。
3. 本条约不应适用于某个缔约国或代表某个缔约国进行的供本国使用的常规武器国际移动，但条件是有关常规武器仍为该缔约国所有。

### 第 5 条第(3)款 - 实施的一般规定

3. 鼓励每个缔约国将本条约的规定适用于最大范围的常规武器。 [...]

### 第 6 条 - 禁止

4. 如果转让将违反依照《联合国宪章》第七章行事的联合国安全理事会所采取的措施、尤其是武器禁运措施规定的义务，则缔约国不得批准第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项的转让。
5. 如果转让将违反本条约缔约国根据其作为缔约国的国际文书应承担的相关国际义务，尤其是涉及常规武器转让或非法贩运的义务，则缔约国不得批准第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项的转让。
6. 如果缔约国在批准时了解到第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项将用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《1949 年日内瓦四公约》的行为，实施针对受保护民用物品或平民的袭击或其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪，则缔约国不得批准武器或物项的转让。

### 第 7 条第(6)款 - 出口和出口评估

6. 每个出口的缔约国应根据请求，并按照本国的国家法律、惯例或做法，向进口的缔约国以及过境国或转运国提供相关出口许可的适当资料。

### 第 11 条第(1)款和第(3)款 - 转用

1. 每个参与转让第 2 条第(1)款所述常规武器的缔约国应采取措施，防止其转作他用。

3. 进口缔约国、过境国、转运国和出口缔约国应根据本国法律，在适当和可行的情况下开展合作并交换信息，以减轻第2条第(1)款所述常规武器的转让被转作他用的风险。

#### **第12条第(2)款 - 记录**

2. 鼓励各缔约国保留其作为最终目的地国而转让到其境内、或获准在其管辖范围内的领土过境或转运的第2条第(1)款所述常规武器的记录。

#### **第15条 - 国际合作**

1. 缔约国应在符合各自的安全利益和本国法律的情况下开展相互合作，以有效实施本条约。
2. 鼓励缔约国促进国际合作，包括根据各自的安全利益和本国法律，就在本条约的实施和适用方面共同关心的事项交流信息。
3. 鼓励缔约国就共同关心的问题协商和酌情分享信息，以支持本条约的实施。
4. 鼓励缔约国根据本国法律提供合作，以协助各国执行本条约的规定，包括分享有关非法活动和行为体的信息，同时防止和消除第2条第(1)款所述常规武器被转用。
5. 缔约国应在双方合意并符合其本国法律的前提下，在与违反根据本条约制定的国家措施有关的调查、起诉和审判程序中相互提供最大程度的协助。

\*\*\*

随附文件 4

关于第6条与第7、8、9和10条之间以及  
第9条与第6条、第7条第(6)款、第11条和第12条第(2)款  
之间关系的背景文件

背景

A. WGETI第6条和第7条工作分组多年期工作计划 - 主题9：第6条与其他条款之间的关系

本次讨论将探讨以下问题：第6条中“不得批准转让”一语的含义是什么？会议将邀请参与者讨论第6条与《条约》其他条款之间的关系，并就以下问题交换意见：

- 由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“出口”，因此第6条与第7条（出口和出口评估）之间是什么关系？
- 由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“进口”，因此第6条与第8条（进口）之间是什么关系？
- 由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“过境”和“转运”，因此第6条与第9条（过境和转运）之间是什么关系？
- 由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“中介活动”，因此第6条与第10条（中介活动）之间是什么关系？

B. 第9条工作分组多年期工作计划 - 主题7：第9条与其他条款之间的关系

本次讨论将探讨《条约》中过境国和转运国可能承担义务或责任的其他领域，包括：

- 由于第2条第(2)款下的“转让”一词包括“过境”和“转运”，因此第6条（禁止）与第9条（过境和转运）之间是什么关系？
- 由于第7条第(6)款规定过境或转运缔约国可以要求提供与出口许可有关的信息，因此第7条第(6)款（出口和出口评估）与第9条之间是什么关系？
- 由于第11条第(1)款要求“参与转让”常规武器的每个缔约国采取措施防止其转作他用，而第2条第(2)款所述或定义的“转让”包括过境和转运，因此第11条第(1)款（转用）与第9条之间是什么关系？
- 由于第11条第(3)款要求过境和转运缔约国根据本国法律进行合作和交换信息，以缓解转用风险，因此第11条第(3)款（转用）与第9条之间是什么关系？
- 由于第12条第(2)款鼓励缔约国保存经批准在其管辖范围内过境或转运的常规武器的记录，因此第12条第(2)款（记录保存）与第9条之间是什么关系？

## 第6条与第7条之间的关系

1. 第6条和第7条都包括关于缔约国出口管制的物质或实质范围的要求，即应受到管制（和防止）的情况，以及适用的评估标准。虽然这两条中的某些规定提到了类似的要素，但其义务在性质上有很大不同。第6条涉及绝对禁止，而第7条要求进行风险评估，权衡若干因素，并强制考虑缓解措施。

2. 在这方面，以下问题旨在确定相关国家的方法，以便为拟议自愿指南中关于禁止条款的章节提供要素：

- 在适用的情况下，缔约国如何将第6条中的禁止规定和第7条中的出口风险评估标准纳入其国家法规？
- 缔约国如何在实践中将第6条中的禁止规定与第7条中的出口风险评估结合起来，包括强制考虑缓解措施？

## 第6条与第8、9和10条之间的关系

3. 关于第6条与第8、9、10条之间的关系也存在类似问题，因为与第7条（出口和出口评估）不同，第8、9、10条都缺乏关于缔约国进口、过境和转运以及中介活动管制的物质或实质范围的要求或指导。它们未提及应受到控制（和防止）的情况，也未提及任何适用的评估标准。在这方面，认清第6条也适用于第8、9、10条中的转让类型这一事实，对于缔约国理解其在进口、过境和转运以及中介活动管制方面的最低限度要求至关重要。ATT初步报告模板也承认了这方面的重要性，该模板针对国家管制制度是否包括相关措施，防止进口、过境和转运以及中介活动违反第6条规定提出了系统的问题。<sup>17</sup>

4. 关于过境和转运，虽然第9条工作分组关于管制措施的会议尚未充分探讨第6条和第9条之间的关系，但参与者在讨论中已经提到了第6条，这在实施第9条的自愿指南要素草案中得到了反映和借鉴。在这方面，要素草案指出，在要求“在必要和可行的情况下采取适当的措施[监管过境和转运]”时，《条约》第9条允许根据缔约国根据其国情灵活变通，只要它们符合国际法以及《条约》其他条款（特别是第6条）的限制和义务。由于第6条适用于第2条第(2)款所述的所有类型的转让（包括过境和转运），缔约国必须至少对过境和转运进行管制，以履行第6条规定的义务。关于通过领海的过境以及对国家干预权力的限制（即所谓的无害通过权），草案要素还表明，缔约国必须至少能够阻止违反《条约》第6条禁止规定的过境（包括通过领海过境），尤其值得注意的是违反联合国安理会武器禁运的情况，或者缔约国了解到这些武器或物项将被用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪的情况。<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 这涉及到修订后的初步报告模板，它在 CSP7 上被核可并推荐使用。

<sup>18</sup> 为明确起见，关于这一主题，要素草案进一步规定，考虑到无害通过的权利，缔约国应调整其控制措施，以避免对真正的无害通过造成不适当的干扰，例如，在合理怀疑非法转让的情况下，侧重于临时控制和检查，而不是系统的许可义务。

5. 基于这些要素，缔约国需要考虑以下可能相关的问题：

- 缔约国在实践中是否有具体条例，用于防止违反第6条规定的过境和转运活动？
- 这些条例是否适用于通过陆地、海上和空中领土的所有过境和转运活动，无论其采用何种运输方式？
- 过境和转运管制是否不仅限于第6条要求缔约国防止的情况，例如还用于防止转用问题？

这三个问题也适用于进口和中介活动。

6. 第6条与第8、9、10条之间的关系也很重要，因为这些项目应受到必要的控制。虽然第8、9、10条仅涉及第2条第(1)款所述常规武器，但第6条中的禁止规定也适用于第3条（弹药）和第4条（零部件）所述物项。在这方面，以下问题具有相关性：

- 缔约国在多大程度上对第3条（弹药）和第4条（零部件）所述物项实行进口、过境和转运管制？

### 第9条与第7条第(6)款和第11条之间的关系

7. 第9条与第11条以及第7条第(6)款中具体规定之间的关系已于去年在第11条（转用）工作分组中进行了探讨，关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件也为这些讨论提供了信息。<sup>19</sup>

8. 关于第11条第(1)款规定的所有参与武器转让的缔约国应采取措施防止转用的一般义务，背景文件所载的大部分挑战和措施涉及缔约国过境和转运条例的强制执行，以及私人行为体的合规问题。这也是第11条工作分组讨论的重点。就拟议的自愿指南而言，协调人认为，就这些问题而言，在这一点上，参考背景文件和WGETI主席关于第11条工作分组讨论情况的报告就已足够。

9. 从监管角度以及缔约国过境和转运管制的物质或实质范围来看，以下问题仍然与这一具体工作有关：

- 缔约国是否对某些类型的过境和转运采取管制措施（许可证或通知要求、特别管制），以防止转用问题？

<sup>19</sup> 本文件作为2022年2月15-16日WGETI会议的工作组主席函和工作分组文件附件C随附文件2 ([ATT/CSP8.WGETI/2022/CHAIR/713/M1.LetterSubDocs](#))。在措施方面，本文件借鉴了之前CSP4接受的“防止和解决转用问题的可能措施”文件，可在[ATT网站的工具和指南部分](#)查阅。

10. 关于信息交流，特别是《条约》第7条第(6)款和第11条第(3)款所述的信息交流，背景文件指出，过境国难以依靠出口国系统地向过境国提供有关货物的数据，这是一项实际挑战。例如，在许可证阶段有时无法得知运输工具和路线的信息（因为往往只有在获得出口许可证后才能确定运输），而且可能会发生变化。

在这方面，以下问题可用于确定国家在这方面的现行做法：

- 出口缔约国与过境或转运缔约国分享了哪些关于过境或转运许可的信息？
- 进口缔约国要求提供哪些关于过境或转运许可的信息，哪些信息有用？
- 开展这种信息交流的具体挑战是什么？

11. 继续第11条第(3)款规定进口、过境、转运和出口缔约国合作和交换信息以减轻转用风险的义务，除了出口国在出口前可向过境国或转运国提供文件之外，背景文件还提供了其他一些更深入的建议。具体如下：

- i. 出口国应在合法和经适当批准的货物到达之前向过境国和转运国发出警报（提前通知），以便过境国和转运国能够更好地将注意力和资源集中在尚未事先通知或可能引起怀疑的货物上；<sup>20</sup>
- ii. 当出口国了解到与某一过境货物有关的转用风险时，应提醒过境国和转运国；
- iii. 参与转让的所有国家应根据国家法律，分享通过国家和区域网络和行动收集的情报信息；等

12. 为了确定国家做法，以下问题具有相关性：

- 缔约国在实践中进行了哪些交流？
- 哪些类型的交流对更有效的过境和转运控制用处最大？

### 第9条与第12条第(2)款之间的关系

13. 多年期工作计划中提到的最后一条涉及第12条第(2)款，该款鼓励缔约国保存获准在其管辖范围内过境或转运的常规武器的记录。

<sup>20</sup> 在这方面，可以参考《联合国枪支议定书》第10条第(2)款(b)项。这项条款规定，各缔约国在批准枪支及其零部件和弹药的出口许可或许可证之前，应核实在不影响有利于内陆国家的双边或多边协定或安排的情况下，过境国至少在装运前发出书面通知，确认对其过境没有异议。这自然只是《联合国枪支议定书》缔约国的一项义务，仅限于枪支及其零部件和弹药。

14. 关于这条规定，以下问题旨在确定缔约国在这方面的现行做法：

- 国家是否有效保存了此类记录？如果是，包括哪些详细信息，以及使用哪些来源收集相关信息？
- 如何使用这些信息？

## 结语

15. 协调人进行这些讨论的目的是确定国家做法，为各自拟议自愿指南的相关章节提供要素，以协助缔约国实施第6条和第7条以及第9条。这符合拟议自愿指南的总体目标，即提供缔约国如何实施第6条、第7条和第9条义务的情况，而不是规定、制定新规范和标准或就这些义务的单一解释达成一致。在这方面，协调人鼓励所有参与者在准备2月份的联合讨论时参考上述问题，并欢迎在会议前后通过电子邮件向协调人和ATT秘书处提供任何书面意见。

\*\*\*

## 附件 B

## 第 11 条工作分组工作计划

2023 年 2 月 15 日 (周三), 10:00-13:00

## 介绍

1. WGETI 第 11 条 (转用) 工作分组由 WGETI 主席在审议了 CSP4 的建议和决定后设立。第 11 条 (转用) 被认为是《武器贸易条约》的主要目标之一。

## 迄今为止的进展摘要

2. 在前几次会议上, 第 11 条工作分组制定了一项多年期工作计划, 作为指导这一领域继续开展工作的活文件, CSP5 对此表示欢迎 (这构成了 WGETI 主席向 CSP5 提交报告草案的附件 C, 载于文件 ATT/CSP5.WGETI/2019/CHAIR/529/Conf.Rep)。工作分组逐步完善了多年期工作计划, 并于 2021 年 3 月 1 日在缔约国会议上以沉默程序形式一致通过其修订版 (请参阅本附件随附文件 1, 查看 2023 年 2 月 15 日工作分组会议议程有关的摘录)。

3. 多年期工作计划侧重于三个部分:

1. 转让前
2. 转让过程中
3. 进口/交货之时或之后

4. 转让链的所有阶段都被划分为更小的领域, 每个领域都有自己的问题和讨论指南。CSP5 周期的前两次会议审议了多年期工作计划的第一个项目 (关于进口文件问题)。会议发现了对于最终用途和最终用户文件所用术语缺乏共同理解等挑战。参与者指出, 在应对实施第 11 条带来的挑战方面, 还有很多工作要做。CSP5 进一步批准了最终用途/最终用户文件自愿指南的编写工作, 该指南基于最终用途和最终用户文件指南要素, 可作为该领域国家实践的资料库。会议鼓励缔约国通过 ATT 秘书处分享关于最终用途/最终用户文件的信息, 以便为指南编写提供信息。

5. 2020 年 2 月 5 日, 在 CSP6 周期期间举行了第 11 条工作分组会议, 重点讨论了转让链第一阶段 (转让前) 的相关问题, 即: 评估转用风险, 以及私营部门在缓解转用风险方面的作用。

6. 在 2021 年 4 月 28 日 CSP7 周期内举行的第 11 条工作分组会议上, 协调人根据 2020 年 2 月 5 日会议期间的讨论, 提出了一份文件草案, 概述了评估转用风险过程的要素。CSP7 核可了文件草案的修订版本, 其中纳入了 ATT 利益攸关方的意见, 作为一份自愿性质的活文件, 由工作组酌情定期审查和更新, 并同意在 ATT 网站上发布该文件。

7. 在 CSP8 周期内, 第 11 条工作分组讨论了其多年期工作计划中的最后一个主题。在第一次会议上, 协调人提出了一份关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件, 随后就各国的

过境措施和需要及时提供信息和有效的机构间合作等问题进行了交流。一些国家还列举了基于转用风险而拒绝过境的案例，并讨论了运输经营者的合规措施。第 9 条工作分组将进一步探讨过境管制和转用之间的关系，作为其讨论第 9 条与其他条款之间关系的一部分。在第二次会议上，工作分组讨论了转让链的第三阶段（进口或交付之时或之后）。参与者讨论了三个主题：进口国在防止转用方面的作用、交付后的合作以及私营部门和民间社会在减少转用风险方面的作用。此次会议之后，CSP8 核可了工作组主席的建议，将第 11 条工作分组的工作再延长一年，使其能够专注于交付后合作的主题。

## 后续工作

8. 为了进一步讨论交付后合作的主题，协调人编写了一份背景文件，概述了预期方法，并提出了一些问题，旨在确定缔约国在本周期内仍希望在工作分组中讨论哪些与交付后合作有关的具体主题，以及各国希望在 CSP9 取得哪些可能的成果。此文件将作为本附件的随附文件 2。

\*\*\*

随附文件 1

第 11 条工作分组  
会议议程草案

2023 年 2 月 15 日（周三），10:00-13:00

**1. 进一步讨论交付后合作的预期方法**

*协调人将介绍缔约国在 CSP8 上决定的关于进一步讨论交付后合作主题的预期方法。*

**2. 斯德哥尔摩国际和平研究所的专家发言：装运后现场检查 - 展开辩论和促进其采用和使用的多边步骤**

*协调人将邀请斯德哥尔摩国际和平研究所介绍他们最近关于这一主题的论文。*

**3. 公开讨论**

*协调人将征求参与者的意见，了解他们在本周期内仍希望在工作分组中讨论哪些关于交付后合作的具体主题，以及他们希望在 CSP9 中取得哪些可能的成果。*

**4. 接下来的步骤**

*协调人将向参与者通报他对于 5 月份举行的工作分组会议的准备情况。*

\*\*\*

## 随附文件 2

## 交付后合作背景文件

## 背景

9. 交付后合作是 CSP8 主席优先关注的主题。为此，CSP8 周期期间组织了一次研讨会和一次专题辩论，CSP8 主席也向大会提交了一份工作文件。<sup>21</sup>本文件可作为一套全面的工具箱，用于引入和实施装运后控制和协调，并参考当前的国家做法和 ATT 框架内已经完成的工作，进一步讨论此主题。具体而言，文件包括：i) 广泛概述识别和/或预防“转用”问题可采取的措施；ii) 关于装运后控制和交付后协调的实质性概述；iii) 审查 ATT 范围内以前和当前关于装运后控制的举措；iv) 引入和实施装运后控制措施的操作步骤；以及 v) ATT 范围下一步的建议和意见。考虑到这些建议和意见，CSP8 决定：

- a. 鼓励缔约国继续讨论在转用控制方面对于“装运后控制”或“交付后协调”的方法和理解。
- b. 鼓励缔约国在适当情况下，在严格自愿的基础上，分享其在 ATT 范围内实施装运后控制/交付后协调措施的经验，使用的方式包括初步报告；年度报告；WGETI 和第 11 条工作分组；转用信息交流论坛；ATT 网站内的信息交换平台；以及缔约国会议等；但不能在《条约》义务之外增加额外负担。

10. 在 CSP8 周期内，WGETI 第 11 条工作分组也根据其多年期工作计划专门召开了一次会议讨论交付后合作，这是该工作分组关于转让链的进口后/交付后阶段发生转用问题的讨论的一部分。在该次会议上，参与者讨论了出口国和进口国之间合作的作用，并举例说明了国家在交付后检查方面的做法。他们讨论了装运后控制的一些好处和挑战，包括进行有效的装运后控制所需的资源以及国家安全考虑和/或敏感性。根据 WGETI 主席的结论，这似乎是一个需要进一步探索和交流想法和经验的领域，CSP8 决定将第 11 条工作分组的工作再延长一年，使其能够专注于交付后合作的主题。<sup>22</sup>

11. 还需要指出的是，工作分组在其前几次会议上已经讨论了装运后控制问题。特别是在第

---

<sup>21</sup> 关于研讨会，请参阅 <https://www.thearmstradetreaty.org/CSP8-1st-working-group-and-preparatory-meeting>（2月15日，页面底部）。关于专题辩论，请参阅 <https://www.thearmstradetreaty.org/CSP8-2nd-working-group-and-preparatory-meeting>（4月26日，页面底部）。工作文件附于背景文件，请参阅 <https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp8>（CSP8 主席）。

<sup>22</sup> WGETI 主席向 CSP8 提交的报告草案以及 CSP8 最终报告请参阅 <https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp8>。

四次缔约国会议周期的讨论和随后的文件《防止和解决转用问题的可能措施》（已被 CSP4 接受）中提到了交付后措施。<sup>23</sup>

## 预期方法

12. 缔约国会议决定在第 11 条工作分组中进一步讨论交付后合作时，并未确定要处理的任何具体议题或结果。因此，在这方面，协调人认为可以利用工作分组 2 月份的会议，来确定缔约国在本周期内仍希望在工作分组中进一步讨论哪些与交付后合作有关的具体议题，以及它们希望在 CSP9 取得哪些可能的成果。

13. 为此，协调人首先参考了 CSP8 主席的上述工作文件，特别是关于引入和实施装运后控制的操作步骤的章节，以及 ATT 范围内下一步的建议和意见。

14. 关于作业步骤的章节包括向针对考虑引入交付后合作的国家提供的有效做法建议。缔约国需要考虑，除了上述《防止和解决转用问题的可能措施》中已经包括的基本措施之外，缔约国是否认为有必要在 CSP9 周期内就交付后合作制定额外的自愿指导意见（例如作为该“可能措施”文件的附录）。如果有必要，缔约国可以考虑工作文件中关于有效做法的建议能否作为此类补充指导的适当依据。

15. 关于 ATT 范围内的下一步行动的建议和意见（其中一些建议和意见已得到 CSP8 核可）同时涉及具体的实质性问题以及在更广泛的 ATT 框架内对于该主题的持续关注。在这方面，缔约国需要考虑是否仍希望在工作分组中跟进其中任何一项建议和意见，同时应考虑到今年完成工作分组工作的总体意图，以便审议其他问题。

16. 除工作文件外，协调人还认为，就在 ATT 框架内（在 CSP9 周期内）仍可以开展的工作提供专家利益攸关方的意见是有益的。在这方面，协调人已邀请斯德哥尔摩国际和平研究所向工作分组提交其最近的文章，涉及开展辩论和促成采用和使用装运后现场检查的多边步骤。<sup>24</sup>

## 结语

17. 在 2 月份的会议上，协调人将首先在工作分组中介绍关于讨论的预期方法，然后请斯德哥尔摩国际和平研究所进行专家发言，之后再由参与者发言。协调人鼓励所有参与者在准备讨论时考虑 CSP8 主席提交的工作文件和上述问题。如果参与者认为有必要在第九次周期内就交付后协调提供额外指导，或认为有必要讨论具体问题，则协调人将编写要素草案，供 5 月份的工作分组会议讨论。如果没有，协调人将直接邀请缔约国在 5 月份会议期间分享和讨论有关交付后协调的国家做法和经验。

\*\*\*

---

<sup>23</sup>本文件附在本背景文件中，也可在 ATT 网站的工具和指南版块查阅：

<https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>。请注意，随附文件为英文，因为该文件无中文版本：该文件由第四次缔约国会议接受；根据《武器贸易条约》议事规则第 49 条第(1)款，该文件未翻译为中文，因为《条约》会员国当时未包含以中文为官方语言的缔约国。

<sup>24</sup>请在此查阅本文件：<https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-policy-papers/post-shipment-site-inspections-multilateral-steps-debating-and-enabling-their-adoption-and-use>。

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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>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。

<sup>1</sup>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

<sup>2</sup>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：

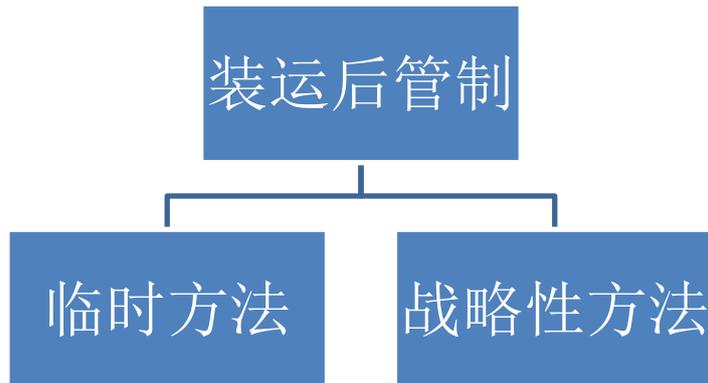
- 关注已经实行装运后管制的国家，以便学习其经验。
- 进行装运后管制的初步试点，以获得第一手经验，测试国内决策和协调结构或确定最佳结构，然后在建立更正式的结构之前对结果进行内部评估。
- 与出口商和议会建立对话，解释装运后管制的动机及其局限性。
- 借鉴参考文件“对德国武器出口实行装运后管制的要点”<sup>3</sup>，拟定初步的一般政策文件。
- 从地理角度和受管制物项角度界定管制范围。由于可能难以追踪和管制作为国外武器系统的部件或组件，建议重点关注最终和完整的产品；采用风险为导向的方法，重点关注最有可能被转用的物项。

### 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。

<sup>3</sup> <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。

\*\*\*

## POSSIBLE MEASURES TO PREVENT AND ADDRESS DIVERSION<sup>1</sup>

*States Parties to the Arms Trade Treaty involved in the transfer of conventional arms have a legal obligation to take measures to prevent their diversion (Article 11(1)). This paper presents a non-exhaustive list of practical measures which States Parties may draw from, where relevant, useful and feasible within the available resources of each State, to prevent diversion as it may occur in their particular national context.*

*The measures have been drawn from a range of sources, including documents in the “List of possible reference documents on diversion” and input from States Parties and civil society. Some measures relate directly to specific legal obligations or guidance in the text of the Treaty. In these cases, the measures listed are to be understood only as suggested options for implementation of the relevant obligations or guidance. The measures are not intended to reinterpret, add to, or derogate from relevant obligations in any way.*

### **Transfer chain stage 1: Before the transfer/Country of origin/point of embarkation**

1. Requiring all conventional arms transfers to be subject to prior authorisation (Article 5).
2. Performing consistent and objective transfer risk assessments that take into account the risk of diversion (Articles 7(1) and 11(2)).
3. Requiring that importing States provide proper documentation (such as contracts or agreements, international import certificates, transit approvals, end-use/r certificates (EUCs), and various other assurances) to the competent authorities in exporting States, upon request (Articles 8(1) and 11(2)).
4. Not authorising the export if a significant risk of diversion is detected (Article 11(2)).
5. Including the following measures in their consistent and objective transfer risk assessments:
  - Establishing the legitimacy and credibility of all parties involved in the transfer, such as the exporter, brokers, shipping agents, freight forwarders/intermediate consignees and stated end-use/r (Article 11(2)).
  - Also examining the risks:
    - Arising from the proposed shipment arrangements.
    - Arising from the potential unreliability of controls in the importing country and the transit country (if applicable).
    - Arising from insufficient resources to allow for effective enforcement of national laws concerning the transfer of conventional arms.
    - Arising from political instability in the importing country.

---

<sup>1</sup> Annex D to the Draft Report to the Fourth Conference of States Parties (CSP4) ([ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep](#)) presented by the Chair of the Working Group on Effective Treaty Implementation (WGETI).

- That a conventional arms transfer would increase the risks of diversion of the existing holdings of the end-user.
  - Utilising interdepartmental / inter-agency examination of the exportation requests, enabling analysis of diversion risks to be based on reliable information, from diverse sources (diplomatic, customs, intelligence unit, UN experts' reports, information exchanges between States).
  - Maintaining and/or consulting national databases identifying natural or legal persons previously sanctioned and /or involved in illicit trafficking.
6. Conducting a thorough review of the proper documentation (such as contracts or agreements, international import certificates, transit approvals, end-use/r certificates (EUCs), and various other assurances) (Articles 8(1) and 11(2)) provided by importing States, including:
- Authentication of documentation (including checks for forged or inauthentic documentation, including authentication of EUCs through diplomatic channels or the importing country's national authority by using the declared Point of Contact).
  - Verification of contents of the documentation through establishing the legitimacy and credibility of the stated end-use/r.
  - To prevent any falsification risk, importing States could institute national procedures for issuing EUCs for government and private end-users.
7. Including the following details in EUCs (Articles 8(1) and 11(2)), required for the contents of the documentation to be verified for end-use and user, as well as to inform a risk assessment:

Element	Essential	Optional
Parties involved in the transfer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• details of the exporter and end-user, such as name, business name, address, phone, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• details of the intermediate consignee and final consignee</li> </ul>
Goods to be transferred	<ul style="list-style-type: none"> <li>• description;</li> <li>• reference to contract, purchase order, invoice or order number;</li> <li>• quantity and/or value.</li> </ul>	
End-use	<ul style="list-style-type: none"> <li>• indication of end-user;</li> <li>• undertaking, where appropriate, that the goods will not be used for purposes other than the declared end-use and/or used for Chemical Biological Radiological and Nuclear (CBRN) etc.</li> </ul>	
Location		<ul style="list-style-type: none"> <li>• certification that goods are to be installed at/used at premises of end-user;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• agreement to on-site inspections.</li> </ul>
Documentation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• signature, name, title of consignee/end-user representative;</li> <li>• original or legally-certified copy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• signature and certification by government of final consignee/end-user and only by specific representatives of that government;</li> <li>• unique identifier/number provided by the government authority;</li> <li>• validity terms and date of issue;</li> <li>• kept with conventional arms all along the transfer</li> </ul>
Re-export / diversion		<ul style="list-style-type: none"> <li>• an undertaking not to re-export/transship at all, or at least not without notification or express permission from original exporting state's competent authorities</li> </ul>
Delivery verification		<ul style="list-style-type: none"> <li>• provide a Delivery Verification Certificate / proof of arrival</li> </ul>

8. Encouraging all parties involved in conventional arms transfers (exporters, freight forwarders/intermediate consignees, brokers (Article 10), shipping agents, and end-users) to be registered with national authorities.

9. Applying the following measures when they are transit, trans-shipment, or importing States in an international transfer:

- Requiring prior authorisation for the transit and importation of conventional arms through and to their territory (Article 9).
- Requesting or providing documents that indicate whether the transfer has been authorised or is subject to any objection (Article 11(3)).

10. Requiring particular conditions to be met prior to export authorisation, such as:

- Provision of information related to transport prior to the grant of the exportation authorisation: mode of transport, name of the transporter, nationality, route to be taken.
- Agreement to specific conditions on storage facilities (location, conditions, specific management measures and security).
- Verification through physical inspections of the adequacy of the recipient's storage facilities.

- Enforcement of technical conditions to secure conventional arms, such as systematic marking and implementation of systems preventing use by non-authorized persons.
- Agreement to particular disposal requirements (e.g. conditioning the sale of new small arms and light weapons on the verified destruction of old stocks).

11. Including concrete, unambiguous suspension or cancellation clauses in the wording of all conventional arms contracts other relevant documentation / inter-governmental agreements.

12. Encouraging parties involved in conventional arms transfers to introduce internal export control compliance programs to assist them in complying with national export control legislation and regulations, and increase awareness and mitigation of diversion risks.

- Internal compliance programs could include provisions for parties to conduct their own risk assessments, record-keeping on international commercial operations, and cooperation and information sharing with competent authorities (e.g. regular reporting on licences used, cooperation with compliance visits by government agencies etc.).

#### **Transfer chain stage 2: During the transfer / En route to the intended end-user / In transit**

1. Ensuring close cooperation and information sharing, pursuant to their national laws, where appropriate and feasible, with the governments of transit States (Article 11(3)).

2. Requiring or encouraging delivery notification by any transit countries (through delivery receipts signed by the importations customs service, delivery verification certificate, etc.) (Article 11(3)).

- Note that in the case of delivery by air, the exporter may be required to provide a 'certificate of unloading' to confirm delivery.

3. Monitoring and protecting conventional arms shipments, in cooperation with industry parties involved (e.g. freight forwarders/intermediate consignees, transporters etc) from the time the arms leave the warehouse in the exporting state until the intended end-user receives them (and verifies delivery), including through:

- Physically accompanying the shipment or remote monitoring via satellite.
- Stringent physical security requirements (such as ensuring that arms and ammunition are transported in separate vehicles, the use of alarm systems on transport vehicles and container seals, and physical inspection during transit and at the point of delivery).
- Scrutiny of arms shipments and documentation by customs agents in all the States involved in the transfer (exporting, transit, and importing States).

#### **Transfer chain stage 3: At or after importation / Post-delivery**

1. Requiring or encouraging delivery notification by the importing State (through delivery receipts signed by the importations customs service, delivery verification certificate, etc.) (Articles 8(1) and 11(3)).

- Note that in the case of delivery by air, the exporter may be required to provide a ‘certificate of unloading’ to confirm delivery.
2. For exporting States: conducting post-delivery checks in cooperation with competent authorities in the importing State to verify compliance with end-use conditions, such as the condition that no re-export can take place without prior notification to the country of origin, including through:
    - Checking end-use certificates by, for instance, checking delivery signatures against the list of authorised signatories by directly contacting such signatories using contact information provided in advance of the certificate.
    - Organising regular on-site visits to verify the ongoing use(r) of the arms.
    - Conducting physical inventories of exported conventional arms to ensure they are properly accounted (Article 12(1)).
    - Investigating suspected violations of end-use and re-transfer conditions agreed to by the end-user.
  3. For importing States: registering and maintaining records of conventional arms entering their national territory, as well as the secure transfer of these to the authorised end-user (Article 12 (2)).
  4. For exporting and importing States: initiating and responding in a timely manner to tracing requests, including through utilisation of existing tools such as the INTERPOL Illicit Arms Records and Tracing Management System (iARMS).

#### **Transfer chain stage 4: Post-delivery storage / National stockpiles**

1. Establishing and maintaining robust stockpile management procedures for the safe storage of conventional arms and ammunition, including by:
  - Establishing and conducting inventory management and accounting procedures (including centralized record-keeping, which entails storing records of transactions made by all departments in a single, central authority).
  - Controlling access to stockpiles.
  - Applying physical security measures (such as fencing and locking systems).
  - Ensuring the security of stockpiles that are in transport.
  - Destroying all surplus arms and ammunition in accordance with international norms and standards.
  - Ensuring appropriate staff training in safe and secure stockpile management procedures.
  - Note useful guidance provided in the ISACS Module on ‘Stockpile management’ and the International Ammunition Technical Guidelines (IATG).

2. Ensuring adequate border controls and patrols.

### **Other comprehensive measures applicable across the transfer chain**

1. Establishing a strong national control system for of the authorisation of international transfers of conventional arms (including transit and trans-shipment), and the enforcement of national laws and regulations (Articles 5 and 14).
2. Ensuring that when a diversion is detected, appropriate legal and administrative measures are taken to address the diversion, enabling the competent national authorities to seize the illicit conventional arms (Article 5).
3. Ensuring close cooperation and information-sharing with other States involved in the arms transfer chain, including information on: weapons transportation providers; denials of export and import licences export/import, transit/trans-shipment licence/authorisation; end-user certificates data; international trafficking routes; illicit brokers, sources of illicit supply and methods of concealment (Articles 8(1), 11(3), 11(4), 11(5), and 15(4)).
4. Sharing information with other States on measures taken that have been proven effective in addressing the diversion, including through: the ATT Secretariat; other mechanisms such as the Working Group on Effective Treaty Implementation; and databases for information exchange such as the ATT website (Article 13(2)).
5. Taking the following measures when a diversion is detected:
  - Alert potentially affected States Parties.
  - Examine diverted shipments of conventional arms.
  - Take follow-up measures through investigation and law enforcement, including the establishment of criminal offences and the capacity for sanctioning violators in relation to diversion detected during post-delivery checks or at any time during an arms transfer (Article 11(4)). It is recommended that available sanctions should be both administrative (including confiscation of conventional arms) and criminal (sufficiently high to serve as deterrents).
6. Ensuring that officers responsible for administering the national control system are trained in the detection of fraudulent behaviour across the different stages of the transfer chain.
7. Maintaining open communication and cooperation across licensing, customs, law enforcement, intelligence and other government agencies domestically and amongst States.
8. Providing sufficient resources to national authorities, especially customs authorities, to ensure they have effective control over conventional arms flows into and out of their territory.
9. Pursuing cooperation through regional and sub-regional groups, such as the EU.
10. Ensuring effective legislation for investigating and punishing theft, corruption, and other diversion-related offences.
11. Running industry outreach programmes (such as with industry associations) to share diversion risk assessment guidance and encourage industry to play a cooperative role in risk assessment and management.

12. Reinforcing cooperation between national authorities and the private sector (armament industry, transporters, banks, etc.) to ease the detection and the interception of the illicit flows.
13. For both exporting and importing States: jointly developing and agreeing programmes to identify challenges identified, which may take various forms depending on the challenges identified (Article 11(2)).
  - For example, the exporting and importing States could collaborate on measures to improve the security of stockpiles and the disposal of surplus stocks, or to eradicate organised criminal activity and combat corrupt practices
14. Ensuring transparency through communicating information on authorised or completed- legal transfers of conventional arms in annual reports (Article 13(3)).

\*\*\*