

大家好，

有效执行条约工作组(WGETI)于 2023 年 2 月 14 日至 15 日在第九届缔约国会议(CSP9)筹备过程中举行了第一次会议。本次会议重点关注三个优先问题——《武器贸易条约》(ATT)第 6 条和第 7 条（禁止、出口和出口评估）、第 9 条（过境或转运）和第 11 条（转用）的实施。由于第 6 条和第 7 条以及第 9 条工作分组多年期工作计划中的议题一致，因此举行了一次联席会议。第 11 条工作分组讨论了交付后合作的主题。此前，第八届缔约国会议因为此主题决定将该工作分组的任务期限再延长一年。

通过这些讨论，我们得以推进讨论关于第 6 条和第 7 条以及第 9 条的可能自愿指南要素草案的重要任务。我们还就 ATT 框架在交付后合作方面的进一步作用进行了有益的交流，并谈到了工作组的前进方向。

WGETI 的第二次会议将寻求在 2 月份会议的讨论基础上继续深化。三个工作分组将分别举行会议，然后就未来发展进行一般性讨论。因此：

1. 西班牙大使 **Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN** 将继续协调第 6 条和第 7 条的工作；
2. 南非的 **Rob WENSLEY** 先生将继续协调第 9 条的工作；和
3. 西班牙大使 **Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN** 将继续协调第 11 条的工作（这是一项临时安排，因为在会议召开时，尚无任何符合资格的缔约国愿意担任该主题协调人）。

有效执行条约工作组 5 月份会议的目的和准备

第二次会议将首先争取在各自的工作分组中敲定第 6 条和第 7 条自愿指南第 2 章和第 9 条自愿指南的要素草案。第 6 条和第 7 条工作分组将在其多年期工作计划的基础上继续进行讨论，第 11 条工作分组将完成引入和实施交付后合作行动步骤的审议工作，以及最后一次交流关于交付后合作和防止转用一般措施的国家经验和做法。整个工作组将努力确定第九届缔约国会议之后工作的优先主题和工作方法，以期向即将举行的缔约国会议递交提案。

为筹备 5 月份的会议，协调人为各自的会议制定了一份工作计划，其中包括 2 月份会议的摘要，以及每个工作分组将讨论的关键问题的说明。协调人还酌情编写了议程草案、修订内容和（或）背景文件。请参阅本文件附录 A、B 和 C 及其各自的随附文件。这些工作计划涵盖了今后工作的组织和实质内容。各工作组将在稍后阶段分发会议主题和工作方法的提案草案。

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。

WGETI 工作分组会议安排

WGETI 第二次会议将于 2023 年 5 月 9 日至 10 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 5 月）

	周二	周三
10:00 – 13:00	WGETI 第 6 条和第 7 条 工作分组	WGETI 讨论即将提出的议 题和工作方法
15:00 – 16:30	WGETI 第 9 条工作分组	普遍加入条约工作 组(WGTU)
16:30 – 18:00	WGETI 第 11 条工作分组	

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

附录 A: 第 6 条和第 7 条工作分组计划	4
随附文件 1: 第 6 条和第 7 条工作分组会议议程草案	6
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.....	7
随附文件 3: 缓解措施背景文件.....	17
附录 B: 第 9 条工作分组工作计划	22
随附文件 1: 第 9 条工作分组会议议程草案.....	24
随附文件 2: 实施第 9 条的自愿指南要素	25
附录 C: 第 11 条工作分组工作计划	43
随附文件 1: 第 11 条工作分组会议议程草案.....	45
随附文件 2: 提案: 引入和实施交付后合作的操作步骤.....	46

附录 A

第 6 条和第 7 条工作分组工作计划

2023 年 5 月 9 日 (周二) 10:00-13:00

导言

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。

工作分组在 CSP9 的第一次会议

4. 2023年2月14日,在第6条和第7条以及第9条工作分组联席会议上,第6条、第7条协调人介绍了为协助缔约国实施第6条及第7条拟定的《自愿指南》第2章(第6条:禁止)的可能要素草案。起草这些要素是为了反映和借鉴在第6条和第7条工作分组会议期间交换的意见。
5. 在随后的公开讨论中,所有发言的与会者都认为本章草案是一份有价值且易于查阅的文件,它很好地概述了所有关键问题,并反映了工作分组讨论的内容。因此,它可以成为能力建设的重要工具。与会者还确认,本章草案明确提到,自愿指南的目的不是规定、制定新的规范和标准,或就第6条义务的单一解释达成协议,也不是重新解释既定定义。一些与会者对案文草案提出了建议,特别是关于灭绝种族罪和危害人类罪的章节以及缔约国在这方面的尽职义务。
6. 在讨论了各自的要素草案后,第6条和第7条以及第9条协调人共同开始讨论第6条、第7条与第9条之间的关系,以及这几个条款与《条约》其他条款之间的关系(这也是两个工作分组各自的多年期工作计划的要求)。
7. 与会者根据协调人关于此主题的背景文件中提出的问题交换了意见。一些与会者解释了他们如何在国家风险评估中适用第6条和第7条,并强调了对弹药和零部件进行第7条中的出口评估以及采取措施禁止违反第6条的出口、进口、过境、转运和中介活动的重要性。
8. 由于就这一主题进行发言的与会者很少,协调人鼓励与会者通过电子邮件向ATT秘书处书面提交对于相关问题的回答。

9. 随后，一些与会者还谈到了工作组的前进方向，因为关于第9条和第11条的多年期工作计划已经结束。他们表示，除了审查技术问题外，工作组还应投入更多时间开展务实和包容的讨论和交流，重点关注缔约国如何在日常实践中履行《条约》义务，并提供具体示例，关注国家之间的合作。这些工作应包括第6条和第7条以及第9条中的义务。

工作分组在 CSP9 的第二次会议

10. 工作分组第二次会议将首先审议协助缔约国实施第6条和第7条的拟议《自愿指南》第2章（第6条（禁止））要素修订草案（多年期工作计划主题10）。在这方面，修订草案包括关于第6条与《条约》其他条款之间关系的新内容。在此之后，会议将探讨第7条第(2)款中的义务，即出口缔约国在根据第7条第(1)款(a)项和(b)项以及第7条第(4)款（多年期工作计划主题11）进行评估时，“考虑是否可采取其他措施以缓解……查明的风险”。

11. 随附文件1提供了工作分组2023年5月9日会议的议程。随附文件2是协助缔约国实施第6条和第7条的拟议《自愿指南》第2章（第6条（禁止））的可能要素草案修订清单。随附文件3提供的背景文件可用于促进有关缓解措施的讨论。鼓励与会者在工作分组会议之前审议这些文件草案，并积极参与讨论。

随附文件 1

第 6 条和第 7 条工作分组
会议议程草案
(多年期工作计划摘录)

2023 年 5 月 9 日 (周二) 10:00-13:00

主题 10: 自愿指南 - 第 2 章要素草案 (第 6 条 (禁止)) (续……)

协调人介绍

开放讨论

协调人将介绍协助缔约国实施第 6 条和第 7 条的拟议《自愿指南》第 2 章 (第 6 条 (禁止)) 的修订内容草案, 该草案基于到目前为止 WGETI 第 6 条第 7 条工作分组会议期间进行的讨论中交换的意见。与会者将有机会审议要素草案并发表意见。

主题 11: 第 7 条第(2)款 - 缓解措施

本讨论将探讨第 7 条第(2)款中的义务, 即出口缔约国有义务在根据第 7 条第(1)款(a)项和(b)项以及第 7 条第(4)款进行评估时“考虑是否可采取其他措施以缓解……查明的风险”。讨论将侧重于以下方面的国家实践:

- 各国认为什么是“缓解措施”?
- 各国认为缓解措施的目的是什么?
- 各国在什么情况下会探讨缓解措施?
- 出口国可以考虑采取哪些缓解措施, 以避免第 7 条第(1)款中的具体消极后果?
- 转让链中的其他国家 (即过境国或进口国) 将在什么时候参与有关缓解措施的讨论?
- 各国认为不同当事方 (出口国、进口国、出口商和/或行业) 在缓解措施方面的作用是什么?
- 各国在制定和实施缓解措施时, 可以考虑哪些因素?
- 各国能否提供有效实施缓解措施的公开示例 (无论是否由 ATT 缔约国实施)?
- 各国采取了哪些“建立信任的措施”来缓解风险?
- 进出口国制定或通过了哪些“联合制定和商定的方案”来缓解风险?
- o 制定和实施这些方案面临哪些实际问题?
- o 成功的方案 (即能够缓解查明的风险的方案) 具备哪些特征/要素或先决条件?
- 各国如何确定是否/何时已充分缓解查明的风险?

讨论将以小武器调查组织关于这一主题的专家发言作为开始。

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

修订草案

目录

背景.....	8
条约案文	8
在第 6 条中，“不得批准转让”意味着什么？	8
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”？	9
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”？	9
根据第 6 条第(3)款，哪些情况构成“在批准时了解到”？	10
国际法如何定义“灭绝种族罪”？	10
国际法如何定义“危害人类罪”？	11
什么是“严重违反《1949 年日内瓦四公约》的行为”？	13
什么是“针对受保护民用物品或平民的袭击”？	14
还可能包括哪些“战争罪”？	15
结语.....	16

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

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)款所述的常规武器或第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](#)。

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](https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html)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](https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html)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](https://www.thearmstradetreaty.org/initial-report-list-of-examples-for-q-2-b-2-c.html)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。¹

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。

¹ 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。

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、他们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，各国有义务积极寻求信息进行评估。

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存在灭绝种族的严重危险时即将发生以及所涉武器将被用于实施这些行为之时，不得批准武器转让并在其权力范围内采取一切措施停止武器转让起停止武器转让。²

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。³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⁴：

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；

² 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。”

³ 请参阅 https://legal.un.org/ilc/texts/7_7.shtml。

⁴ 请参阅 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_7_2019.pdf。

(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；

(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”是指在没有任何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。⁵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。同样的限制条款适用于《罗马规约》第 6 条关于灭绝种族的定义。

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

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，危害人类罪不需要有第 21 段所述的具体意图。~~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了危害人类罪的几个关键要素，即，缔约国确实需要确定正在发生或即将发生的上述行为必须是：1)作为针对任何平民人口的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。⁶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，由政府或任何组织或团体煽动或指挥”。⁷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。

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

⁷ 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；第 38 页。

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。⁸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件，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。

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”。⁹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。

⁸ 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。

⁹ 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；第 34 页。

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。~~某些缔约国将第 6 条第(3)款适用于所有战争罪，即使如前所述，本条所包括的~~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。¹⁰

第 6 条与第 7、8、9、10 条的关系**第 6 条与第 7 条之间的关系**

36. 第 6 条和第 7 条都包括关于缔约国出口管制的实质或物质范围的要求，即应当受到管制（和防止）的情况，以及适用的评估标准。尽管这两项条款的措辞提到了类似的要素，但这两项条款中的义务在性质上存在极大差别。第 6 条涉及绝对禁止的规定，而第 7 条要求进行风险评估，权衡几个因素，并强制考虑缓解措施。在这方面，虽然缔约国可以在单次评估中联合适用第 6 条和第 7 条，但需要尊重这些各自义务的不同性质。如果缔约国确定适用第 6 条中的某项禁令，则只需停止出口；而在根据第 7 条进行风险评估时，则无需考虑某些其他考量因素或考虑缓解措施的问题。

37. 在专门讨论《条约》条款之间的关系时，与会者对这一特定主题的发言数量有限。它们大多涉及国家风险评估过程和相关信息，如用于公共安全目的的文件记录。一个缔约国表示，其国

¹⁰ 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。

家立法一并纳入第 6 条中的禁令和第 7 条中的出口风险评估标准。另一个缔约国强调了在第 7 条中对弹药和零部件进行出口评估的重要性。

第6条与第8、9、10条的关系

38. 与关于出口和出口评估的第7条不同，第8条、第9条和第10条都未对缔约国进口、过境和转运以及中介活动管制的实质或物质范围提供任何指导。它们并未提及应该受到控制（和预防）的情况或任何适用的评估标准。在这方面，第6条也适用于这些类型的转让，这在理解缔约国进口、过境和转运以及中介活动管制的最低限度方面至关重要。这意味着，缔约国至少必须对进口、过境、转运和中介活动进行监管，以履行第6条规定的义务，所采取的措施也必须延伸到弹药和零部件（因为与第8条、第9条和第10条不同，第6条不仅涉及第2条第(1)款所述常规武器，还适用于第3条和第4条所述物项）。ATT初步报告模板也确认了第6条对实施第8条、第9条和第10条的重要性，该模板包含国家管制制度是否包括相关措施，以防止出现违反第6条的进口、过境和转运以及中介活动等系统性问题。¹¹

39. 在专门讨论《条约》条款之间的关系时，也很少有与会者就这一主题进行发言。发言的与会者重点关注第6条和第9条之间的关系；这些交流反映在实施第9条的自愿指南中。关于第6条与第8条和第10条之间的关系，一个缔约国表示，他们在针对第6条和第7条要求方面，对中介活动和出口适用完全相同的评估标准，这些标准也适用于弹药和零部件的进口。

结语

36-40. 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。

37-41. 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，也无意重新解释国际法中的既定定义。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。

¹¹ This concerns the revised Initial Reporting Template, endorsed and recommended for use at CSP7. 这涉及由第七届缔约国会议核可并推荐使用的修订后初步报告模板。

随附文件 3

缓解措施背景文件

背景

A. WGETI第6条和第7条工作分组多年期工作计划 - 主题11: 第7条第(2)款 - 缓解措施¹²

本讨论将探讨第7条第(2)款中的义务，即出口缔约国有义务在根据第7条第(1)款(a)项和(b)项以及第7条第(4)款进行评估时“考虑是否可采取其他措施以缓解……查明的风险”。讨论将侧重于以下方面的国家实践：

- 各国认为什么是“缓解措施”？
- 各国认为缓解措施的目的是什么？
- 各国在什么情况下会探讨缓解措施？
- 出口国可以考虑采取哪些缓解措施，以避免第7条第(1)款中的具体消极后果？
- 转让链中的其他国家（即过境国或进口国）将在什么时候参与有关缓解措施的讨论？
- 各国认为不同当事方（出口国、进口国、出口商和/或行业）在缓解措施方面的作用是什么？
- 各国在制定和实施缓解措施时，可以考虑哪些因素？
- 各国能否提供有效实施缓解措施的公开示例（无论是否由ATT缔约国实施）？
- 各国采取了哪些“建立信任的措施”来缓解风险？
- 进出口国制定或通过了哪些“联合制定和商定的方案”来缓解风险？
- o 制定和实施这些方案面临哪些实际问题？
- o 成功的方案（即能够缓解查明的风险的方案）具备哪些特征/要素或先决条件？
- 各国如何确定是否/何时已充分缓解查明的风险？

B. 《条约》第7条的有关规定

第1段

[……]各出口缔约国在[……]批准[……]出口时，应[……]评估拟议出口的常规武器或物项：

a) 是否会促进或破坏和平与安全；

b) 是否会用于：

i) 犯下或有助于犯下严重违反国际人道主义法的行为；

ii) 犯下或有助于犯下严重违反国际人权法的行为；

iii) 犯下或有助于犯下根据出口国作为缔约国的与恐怖主义有关的国际公约或议定书构成犯罪的行为；或

iv) 犯下或有助于犯下根据出口国作为缔约国的与跨国有组织犯罪有关的国际公约或议定书构成犯罪的行为。

¹² 请访问 ATT 网站工具和指南页面，查看多年期工作计划：<https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>。

第2段

出口的缔约国还应考虑是否可采取其他措施以缓解第1款(a)项或(b)项查明的风险，诸如建立信任措施或由出口国和进口国共同制订并商定的措施。

第3段

在进行这一评估并考虑到可采取的缓解措施之后，如出口的缔约国确定存在涉及第1款下消极后果的高于一切的风险，则出口缔约国不得批准出口。

第4段

每个出口缔约国在进行这一评估时，应考虑到第2条第(1)款所述常规武器或第3条或第4条所述物品用于实施或帮助实施严重的基于性别的暴力行为或严重的暴力侵害妇女和儿童行为的危险。

导言

1. 作为对上述问题的补充，本背景文件旨在通过概述第7条第(2)款所述义务与整个《条约》以及与WGETI工作分组正在进行的讨论之间的关系，并通过指出缔约国和其他ATT利益攸关方对这一主题的现有意见和贡献，促进并集中讨论第7条第(2)款所述义务。

2. 讨论的目的是确定可以为协助缔约国实施第6条和第7条的拟议《自愿指南》第3章提供要素的国家方法。这符合拟议《自愿指南》的总体目标，即提供缔约国如何履行第6条和第7条义务的情况，而不是规定、制定新的规范和标准，或就这些义务的单一解释达成协议。在这方面，协调人鼓励所有与会者在为5月份的讨论做准备时使用上述问题和以下要素，并欢迎通过电子邮件向协调人和ATT秘书处提供书面意见。

重点关注缓解违反国际法的风险

3. 本工作分组关于缓解措施的讨论重点是缔约国在根据第7条第(1)款和第7条第(4)款进行出口评估时查明的风险。这些风险主要涉及预定接受方或最终用户可能滥用或误用常规武器或其他物品。

4. 处理转用风险的方式则有所不同。第11条工作分组已广泛讨论了缓解转用风险的措施，并将其纳入了《防止和解决转用问题的可能措施》文件中，该文件已提交CSP4并受到与会者欢迎。¹³这些可能措施包含并借鉴了第11条中提到的要素，包括审查参与出口的各方，要求提供额外的文件、证书、保证以及拒绝批准出口等预防措施。目前，第11条工作分组仍在审议关于交付后合作的转用风险具体缓解措施。

5. 为了避免与第11条工作分组过去和现在的讨论重复，请缔约国在回答问题时将重点放在第7条第(1)款和第7条第(4)款下的相关风险上，广义上讲是违反国际法的风险，特别是与和平与安全、人权、国际人道主义法、恐怖主义和跨国有组织犯罪等相关的风险，而不是转用风险。但需要注意的是，第7条第(1)款和第7条第(4)款下的风险有时与转用风险有关，因此，为缓解转用风险而采取的措施可能与缓解第7条第(1)款和第7条第(4)款下的风险相关。

¹³ 请访问 ATT 网站工具和指南页面，查看本文件：<https://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>。

基于性别的暴力行为或暴力侵害妇女和儿童行为

6. 多年期工作计划提到了第7条第(4)款，指示工作分组探讨可能的措施，以降低常规武器或其他物项用于实施或帮助实施严重的基于性别的暴力行为或严重的暴力侵害妇女和儿童行为的危险。这与缔约国在CSP5上的决定一致，即WGETI应考虑“鼓励缔约国提供有关第7条第(4)款所述‘缓解措施’的国家做法的信息：缓解措施包含的内容及实施方式”。这项任务是在ATT背景下就性别和基于性别的暴力相关问题的不同方面进行讨论后指定的更广泛的一揽子计划的组成部分，此计划正是CSP5的优先主题。¹⁴在此背景下，特别鼓励与会者就缓解基于性别的暴力行为和暴力侵害妇女和儿童行为的危险提出自己的观点和做法。

初步报告中的国家做法

7. 为了展开讨论，与会者有必要关注缔约国初步报告中关于本主题的内容。¹⁵初步报告模板第3节涉及到出口事宜，问题F是：如果查明风险，国家是否考虑过是否可以采取措施来缓解查明的风险[第7条第(2)款]？（如果“是”，请举例说明何时考虑缓解措施以及最常用的缓解措施类型）。¹⁶

8. 目前，已有86个缔约国提交了初步报告，其中80个缔约国采用了初步报告模板作为基础。¹⁷在这80个缔约国中，42个国家对相关问题的勾选“是”；32个国家勾选“否”，其中有些国家表示该问题不适用于其情况。在使用初步报告模板的缔约国中，有5个国家并未回答相关问题，还有1个国家的报告不清楚。一些缔约国提供了可能的缓解措施的示例，这些措施主要涉及最终用户文件、最终用户保证和交付后合作等。

其他来源的思考依据

9. 除了缔约国的初步报告外，来自广泛的ATT利益攸关方的良好做法和其他文件也为讨论缓解措施提供了思考的依据。下文对各利益攸关方的意见进行了非详尽的概述，与会者可以在准备会议时考虑这些意见。

10. 联合国裁军事务厅(UNODA)在其ATT实施工具包中介绍了缓解措施，可作为建立信任措施以及联合制定和商定方案的示例。¹⁸其中许多示例都与转用问题有关：i)进口国承诺不得以违反ATT规定的方式再出口或再转让武器和物项；ii)提供有关被盗、丢失或下落不明的武器或物项的信息；iii)交付后监测/合作计划；iv)加强进口国控制武器和防止武器转用能力的联合方案。以下示例与第7条第(1)款和第7条第(4)款下风险的相关性更高：i)进口国关于转让的武器或物项拟用目的的

¹⁴ 请访问 ATT 网站 CSP5 页面会议文件版块，查看 CSP5 最终报告和 CSP5 主席关于性别和基于性别的暴力问题的非正式文件：<https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp-5.html>。

¹⁵ 请访问 ATT 网站专门页面，查看已公开的初步报告：<https://www.thearmstradetreaty.org/initial-reports.html?templateId=209839>。缔约国可在 ATT 网站限制区域查看未公开的初步报告。

¹⁶ 请访问 ATT 网站报告要求页面，查看初步报告模板：<https://www.thearmstradetreaty.org/reporting.html>。为明确起见，在 CSP7 通过修订后的模板之前，这关系到问题 G，其内容如下：“国家风险评估程序包括考虑可以采取的风险缓解措施，以缓解查明的风险[第7条第(2)款]。（如果“是”，请在下文详细说明，包括说明最常用的风险缓解措施的类型）”。

¹⁷ 这 80 个缔约国还包括在初步报告中使用了《武器贸易条约》基线评估项目“基线评估问卷”的缔约国（请参阅 <http://www.armstrade.info/the-survey/>）。该问卷构成初步报告模板的蓝图，并包含一个可比较的问题。另请注意，在这 80 个缔约国中，有 17 个缔约国没有公开其初步报告。

¹⁸ 联合国裁军事务厅(UNODA)，ATT 实施工具包，模块 6 - 出口，第 18 页，请参阅：<https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/08/2015-08-21-Toolkit-Module-6.pdf>。

声明，并承诺/保证/担保不将其用于其他目的；ii)进口国披露其遵守有关国际人权法、国际人道主义法、有关恐怖主义和跨国有组织犯罪的国际公约或议定书的记录；iii)提高军事事务的透明度；iv)加强进口国执行和遵守有关国际人权法、国际人道主义法、有关恐怖主义和跨国有组织犯罪的国际公约或议定书的联合方案。

11. 日内瓦安全政策中心(GCSP)在谈到最终用户证书的措施时表示，“一些国家在最终用户证书中明确提到，武器不能用于实施某些违反国际人权和人道主义法的行为”，这些措辞也被纳入了前面提到的《防止和解决转用问题的可能措施》文件。它补充说，“除此之外，由于通常可用的资源有限，各国很少使用专门和直接针对第7条所列风险的措施，如安全部门改革或国际人道主义法培训”。它还指出，“在条约谈判期间提出的另一点是，以培训课程形式采取的缓解措施通常在颁发许可证之后很久才能产生可观察到的效果，甚至有时可能根本不会产生可持续的效果”。¹⁹

12. 红十字国际委员会也谈到了后一个问题，指出“具体的风险缓解措施可以包括出口国对接受国的武装和安全部队进行国际人道主义法和人权方面的培训”，但“培训能否有效抵消违规风险将取决于具体情况，包括培训与实际效果之间的时间间隔”。除了提到交付后合作外，红十字国际委员会还提出了一个一般性的观点，即风险缓解措施“必须根据在这种情况下实际可行的情况进行谨慎评估，以抵消违规风险”；只要它们及时、有力且可靠，只要出口商和进口商有能力有效实施这些措施，并且本着诚意去做，它们就可以成为发挥积极作用的工具”。关于接受国提供的保证，红十字国际委员会表示，这些保证“应结合其政策和做法来看，在任何情况下都不能取代出口国根据第7条对拟议武器或相关物项出口进行彻底评估的义务”。²⁰

13. 欧盟理事会2008/944/CFSP共同立场用户指南定义了控制军事技术和装备出口的共同规则，其中提到“诸如提高开放性和为解决接受国人权问题而正在进行的对话进程等缓解因素可能会带来更积极的评估”，并补充道，“重要的是要认识到，即使接受国发生任何高度公开的镇压事件已经过去了一段时间，这也并不能作为衡量是否存在明显风险的可靠标准”；“若要进行适当的个案评估，来自可靠数据来源的最新信息是无可替代的”。²¹

14. Control Arms组织特别针对基于性别的暴力问题举例说明了可能的缓解措施，“进口国同意在一个对家庭暴力施虐者起诉率极低的国家向其家庭法院法官提供性别问题敏感性培训[……]”，但也指出“仅凭这一措施本身并不足以充分减轻基于性别的暴力作为严重侵犯人权行为的风险”。²² Control Arms组织还提到，鉴于《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)所规定的报告程序下的实例，作为确定基于性别的暴力(GBV)相关风险的可能缓解措施的一种方法，审查接受国在相关文书下的义务，并研究影子报告和建议中可能指出的与武器有关的GBV类型的原因

¹⁹ 日内瓦安全政策中心(GCSP)，“禁止和出口评估：跟踪《武器贸易条约》的实施情况”，日内瓦第23/19号文件，2019年3月，第14页，请参阅<https://www.gcsp.ch/publications/prohibitions-and-export-assessment-tracking-implementation-arms-trade-treaty>。

²⁰ 红十字国际委员会，“从人道主义角度理解《武器贸易条约》”，2016年，第38页，请参阅<https://www.icrc.org/en/publication/4252-understanding-arms-trade-treaty-humanitarian-perspective>。红十字国际委员会和日内瓦安全政策中心所表达的关切在Casey-Maslen, Clapham, Giacca, Parker的以下著作中也有涉及，“《武器贸易条约》：评论”第7条出口和出口评估，2016年，第274页，7.88及后文，请参阅<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198723523.001.0001/law-9780198723523>。

²¹ 欧盟委员会2008/944/CFSP共同立场用户指南，定义了管理控制军事技术和装备出口的共同规则，2019年，第49页，请参阅<https://www.consilium.europa.eu/media/40659/st12189-en19.pdf>。

²² Control Arms组织，“解读《武器贸易条约》：第7条风险评估中涉及的国际人权法和基于性别的暴力行为”，2019年，第10页，请参阅<https://controlarms.org/wp-content/uploads/2019/04/Interpreting-the-Arms-Trade-Treaty-ver-1.pdf>。

和补救措施。²³小武器调查组织同样建议缔约国审视接受国为预防和应对GBV严重行为模式而采取的措施，例如：i)修改国家立法，将GBV纳入其中，并规定适当的制裁；ii)制定和实施战略，以解决警察、武装部队和安全部队成员犯下的GBV行为；iii)培训军事和刑事司法利益攸关方，以处理GBV事件；iv)设立一个政府机构、部门或监察员来打击和起诉GBV行为；以及v)开发信息管理系统或数据库，其中包括与GBV相关的信息。²⁴小武器调查组织确实注意到一些报告质疑这些措施是否有效实施和执行，以及监测和评估其影响的必要性，并提到受访官员对缓解措施的使用普遍持怀疑态度，认为上述措施更多是提供相关信息，而不是作为缓解措施。

行业的作用

15. 根据CSP9主席的优先主题，鼓励与会者考虑行业行为体在新技术、行业行为体与主管部门之间的信息交流以及行业尽职调查要求方面发挥缓解风险的作用。

结语

16. 如导言所述，协调人开展此次讨论是为了针对协助缔约国实施第6条和第7条的拟议《自愿指南》第3章确定相关要素的国家方法。这些要素要在CSP10周期的工作分组第一次会议上才会被提出。在这方面，鼓励所有在会议期间进行口头发言的与会者也在会议之前或之后通过电子邮件向ATT秘书处协调人提交书面意见和评论。

²³ Control Arms 组织，“如何利用《武器贸易条约》来解决基于性别的暴力问题：风险评估实用指南”，2018年，第17页，请参阅 https://controlarms.org/wp-content/uploads/2018/08/GBV-practical-guide_ONLINE.pdf。

²⁴ 小武器调查组织，“风险由谁承担？了解缔约国实施《武器贸易条约》基于性别的暴力行为相关条款的情况”，2022年，第7页，请参阅 <https://www.smallarmssurvey.org/resource/whose-risk-understanding-states-parties-implementation-arms-trade-treaty-gender-based>。

附录 B

第 9 条工作分组工作计划

2023 年 5 月 9 日 (周二) 15:00-16:30

导言

1. 2019年12月，时任有效执行条约工作组(WGETI)主席、大韩民国大使Jang-keun LEE在第六届缔约国会议(CSP6)筹备进程开始时成立了第9条（过境和转运）工作分组，并任命了南非提名的 Rob WENSLEY先生协调工作分组的CSP6准备工作。其继任者Sang-beom LIM大使再次任命Rob WENSLEY先生，在CSP7至CSP8之件协调工作分组的工作。WGETI现任主席、西班牙大使Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN随后再次任命WENSLEY先生在CSP9周期担任工作分组协调人。

工作分组在 CSP9 的第一次会议

2. 在2023年2月14日举行的第6条、第7条和第9条问工作分组联席会议上，第9条协调人概述本工作分组的讨论情况，并提出了关于实施第9条的可能自愿指南要素初稿。这些内容反映并借鉴了工作分组在各届会议期间的讨论、各届会议开始时的背景文件和专家发言，以及专家和与会者提请注意的相关国际和区域文书和参考文件。

3. 协调人还介绍说，本工作分组已结束其多年期工作计划，但该工作计划为与会者提供了（在CSP9周期内）建议就新主题或尚未充分探讨的主题进行进一步讨论的可能性。由于到目前为止还没有代表团/与会者提出此类提案，协调人决定，工作分组将在本周期结束其工作。尽管如此，协调人仍然愿意在5月份工作分组会议之前收到书面提案。

4. 在随后的公开讨论中，发言的与会者赞扬要素草案以明确的方式解释了复杂概念，使自愿指南成为支持实施第9条的有用工具。在此过程中，与会者强调了加强过境管制的重要性，同时尊重各缔约国面临的不同现实。与会者还表示，向积极参与过境和转运的私营部门行为体提供外联和支持十分重要。一些与会者对草案措辞的意见不多，建议在某些可能被视为相关的章节中增加一些其他的国际文书，并略微扩大关于管辖范围的措辞。

5. 在关于第6条和第7条与第9条之间关系以及这些条款与《条约》其他条款之间关系的联合讨论中，与会者根据协调人针对此主题的背景文件中提出的问题交换了意见。

6. 关于第9条与第11条之间的关系，与会者强调不同政府部门或机构之间以及国家之间进行信息交流和其他形式合作的重要性，包括在实施条约方面。与会者就此列举了区域合作的实例。一个缔约国还谈到了记录保持的问题，表示本国保存了所有类型转让的记录。

7. 由于就此主题发言的与会者不多，协调人鼓励与会者通过电子邮件向ATT秘书处提交关于这些问题的书面回答。

工作分组在 CSP9 的第二次会议

12. 工作分组第二次会议（同时也是本周期的最后一次会议）将审议实施第9条的拟议《自愿指南》要素修订草案，包括关于第9条与《条约》其他条款之间关系的新要素。修订后的草案要素见随附文件2。鼓励与会者在工作分组会议之前审阅这些内容，并积极参与讨论。

13. 在这次讨论之后，协调人将向所有其他企业与会者开放发言，他们仍然想就过境和转运以及《条约》第9条提出相关问题。另外，与会者还应知悉，工作组定于在周三上午的会议就WGETI未来讨论的主题和工作方法进行讨论。

随附文件 1

第 9 条工作分组会议议程草案

2023 年 5 月 9 日（周二） 15:00-16:30

1. 关于实施《武器贸易条约》第9条的自愿指南要素修订

协调人介绍

开放讨论

协调人将根据工作分组2月份会议讨论期间交换的意见，提出关于实施第9条的自愿指南要素修订草案。与会者将有机会审议修订要素草案并发表意见。

2. 其他事务

协调人将为与会者提供机会，提出有关过境和转运的任何其他问题，同时考虑到工作分组计划在周三上午的会议上讨论WGETI未来的主题和工作方法。

随附文件 2

实施第 9 条的自愿指南要素

修订草案

目录

背景	26
条约案文	26
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法	27
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”	28
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	32
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	35
结语	37
附件 A. 引用的国际和区域文书和参考文件	38
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法	38
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”	38
管制武器陆路过境和转运的措施	38
管制空运武器过境和转运的措施	39
管制海上武器过境和转运的措施	40
附件 B. 条约的其他相关条款	41

背景

1. 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。²⁵

2. 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。

3. 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。

4. 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](#)²⁶

5. 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）。

6. 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](#)。

²⁵ 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)。

²⁶ 该发言者并未使用 PowerPoint 演示文稿或其他文档。

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。²⁷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。

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

²⁷ 本指南请参阅：<https://www.smallarmssurvey.org/resource/arms-trade-treaty-practical-guide-national-implementation>。

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。这并不影响其他国际义务的适用性（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）。²⁸然而，在这样做的时候，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。**这并不影响其他国际义务的适用性。**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。

²⁸ 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。

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。各国大多对低风险转让使用此类豁免和简化程序，例如，基于相关国家之间的信任关系，该国通常认为在《条约》第 6 条、第 9 条和第 11 条要求方面不存在任何问题。

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。²⁹

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）

²⁹ 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。

	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

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”。³⁰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）。

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力，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）。

³⁰ 《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。

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。在本次会议的行业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

第 9 条与第 6 条之间的关系

49. 在关于监管措施的各次会议上，与会者已经部分探讨了第 9 条与第 6 条之间的关系。这反映在上文第 18 和 24 段中。后一段强调，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，缔约国必须至少对过境和转运进行监管，以履行其在第 6 条下的义务。第 18 段侧重于通过领海过境这一具体主题以及所谓无害通过权对国家干预权力的限制；它强调，缔约国至少需要能够阻止违反《条约》第 6 条禁令的过境，包括通过领海的过境，特别是如果其违反联合国安理会的武器禁运规定，或者如果国家知晓这些武器或物项将被用于实施灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪。³¹

50. 第 9 条和第 6 条之间的关系对于应受到必要管制的项目也很重要。虽然第 9 条仅提及第 2 条第(1)款所述常规武器，但第 6 条的禁令也适用于第 3 条（弹药）和第 4 条（零部件）所述物项。

48-51. 在关于第 9 条和第 6 条之间关系的专门讨论中，一些缔约国提到了其国家办法将第 6 条中的禁令适用于过境和转运的要素。他们表示，其管制制度可对所有流动进行系统或临时控制。参照第 6 条和第 7 条，缔约国可以对过境和转运适用与对出口适用完全相同的评估标准，但有一些例外。这些例外情况涉及没有转运的过境形式，例如飞越领空的过境。在这种情况下，管制将仅限于防止第 6 条所禁止的过境。在实践中，国家立法将把第 6 条中的禁止作为临时过境管制的（法律）基础。

³¹ 为了明确起见，关于这一主题，要素草案进一步规定，考虑到无害通过权，缔约国应调整其控制措施，以避免对真正无害通过的不当干扰，例如，在合理怀疑非法转让的情况下，重点放在特定控制和检查上，而不是系统的许可证义务。

第 9 条与第 7 条第(6)款和第 11 条之间的关系

52. 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经在 CSP8 周期期间由第 11 条（转用）工作分组进行了探讨。在这方面，与会者可以参考这些讨论所依据的关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件。³²

53. 关于第 11 条第(1)款规定的所有参与武器转让的缔约国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。WGETI 主席向 CSP8 提交的报告概述了这些交流内容。

54. 关于《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，过境国很难依靠出口国向其系统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，相关方面可能无法确定运输工具和路线的信息（因为往往只有在获得出口许可证之后才落实运输问题），而且可能之后可能还会发生变化。

55. 关于第 11 条第(3)款规定的进口、过境、转运和出口缔约国有义务合作和交流信息，以缓解转用风险，除了建议出口国在出口前向过境或转运国提供文件之外，背景文件还提出了其他一些建议。具体如下：

- i. 出口国应向过境国和转运国提前告知合法且妥善批准的货物（提前通知），以便过境国更好地将精力和资源集中在未事先通知或可疑的货物上；³³
- ii. 出口国在知晓与特定过境货物有关的转用风险时，应向过境国和转运国发出警报；
- iii. 参与移让的所有国家应根据本国法律，共享通过国家和区域网络和行动收集的情报信息；
等

56. 由于过境管制涉及进出口国以外的行为体，各方之间的业务合作和信息交流至关重要。另一个考虑因素是第 9 条与第 11 条第(4)款和第(5)款之间的联系，它们分别鼓励缔约国分享有关非法活动的信息，并责成缔约国在有关违反武器转让相关条例的调查、起诉和司法程序中相互协助。如果一缔约国发现另一缔约国可能存在的非法活动或行为体，则应系统通知该缔约国，以便也能在该管辖区展开调查。在这方面，区域合作论坛也可以发挥促进作用。

³² 该文件作为 2022 年 2 月 15 日至 16 日 WGETI 会议的 WGETI 主席函件和工作分组文件附录 C 随附文件 2 (ATT/CSP8.WGETI/2022/Chair/713/M1.LetterSubDocs)。此文件在措施方面借鉴了前一份经 CSP4 接受、题为“防止和解决转用的可能措施”的文件，请在 ATT 网站的工具和指南版块查阅该文件。

³³ 在这方面，例如，可以参考《联合国枪支议定书》第 10 条第(2)款(b)项。它规定，在为枪支及其零部件和弹药的运输签发出出口许可证或批准之前，各缔约国应核实，在不影响有利于内陆国的双边或多边协定或安排的情况下，过境国至少已在运输前发出书面通知表示不反对过境。这自然只是《联合国枪支议定书》缔约国的义务，仅限于枪支及其零部件和弹药。

第 9 条与第 12 条第(2)款之间的关系

49.57. 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。这可能包括建立和维护包括过境和转运在内的所有类型转让的登记册。

结语

58. 如第 6 段所述，本自愿指南的目的是介绍缔约国如何履行《条约》第 9 条规定的义务，并了解本条中的关键概念。其目的不是规定、制定新的规范和标准，或就第 9 条义务的单一解释达成协议，也不是重新解释既定的定义。

59. 尽管如此，与本指南相关的发言和交流清晰阐明了过境和转运管制的许多相关方面和相关的《条约》义务，以及它们在缔约国国家管制制度中的实际执行情况。因此，对于所有需要根据《条约》实行过境和转运管制或打算更新现有管制的国家，本指南可成为其有用的工具。

60. 本指南的实质性重点请见已被 CSP7 接受的第 9 条工作分组多年期工作计划。这并不意味着指南已涉及有关过境和转运控制的所有相关问题。正如整个指南所述，许多贯穿各领域的问题与过境和转运管制，特别是执法和国际合作高度相关。在这方面，缔约国每次在 ATT 框架内进一步探讨这些贯穿各领域的问题时，过境和转运仍应是本指南以外的重要关注焦点。为了使这些讨论在实践中发挥作用，缔约国还必须让相关的私营部门行为体（特别是第 44 段中确定的类型）以及处理类似或相关问题的国际组织或机构（如世界海关组织、国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室，世界航运理事会和国际航空运输协会）参与其中。

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。

附录 C

第 11 条工作分组工作计划

2023 年 5 月 9 日 (周二) 16:30-18:00

导言

1. 有效执行条约工作组(WGETI)第 11 条 (转用) 工作分组是由 WGETI 主席在审议了第四届缔约国会议(CSP4)的建议和决定后成立的。第 11 条 (转用) 被公认为《武器贸易条约》(ATT)的主要目标之一。

工作分组在 CSP9 的第一次会议

2. 协调人在 2023 年 2 月 15 日工作分组会议开始时表示, 会议将重点讨论交付后合作的主题, 这与 CSP8 为此将本组的工作再延长一年的决定一致。协调人要求与会者确定他们仍希望在 CSP9 周期内进一步讨论关于交付后合作的哪些具体主题, 以及他们仍希望在 CSP9 实现哪些成果。有与会者提到了 CSP8 主席去年向缔约国会议提交的关于交付后合作的工作文件中的建议和意见。为了丰富讨论信息, 工作分组邀请斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)就其最近发表的论文发言, 它涉及主张和推动通过并使用交付后现场检查的多边步骤。

3. 该专家发言提出了能够在 ATT 框架内解决的一些挑战, 例如提到了交付后现场检查的各种术语以及这些术语对应含义的差异。这影响到有效实现交付后合作的核心要求, 即建立信任、信心和合作关系。该专家发言还强调了 ATT 机构可以继续发挥的相关作用, 以便就交付后现场检查和其他交付后措施的使用和价值, 以及与武器实物安全和库存管理(PSSM)的可能联系进行交流。

4. 该专家发言引发了几个问题, 例如, 关于利用桌上演练来确定各国在交付后合作方面的潜在需要和挑战, 以及武器实物安全和库存管理(PSSM)的作用。发言与会者一致认为, 有效的交付后现场检查和其他交付后措施必须基于出口国和进口国之间的合作与互信关系。在进一步的工作方面, 一些与会者表示愿意就这一主题制定更多的指导意见, 而另一些与会者则强调继续需要交流国家经验和做法, 包括分享交付后合作具体案例的信息。在这方面, 与会者承认转用信息交流论坛的作用, 同时也表示可以进行更多公开讨论。

工作分组在 CSP9 的第二次会议

5. 鉴于在 2 月份的会议上对这一主题的发言有限, 协调人决定就具体的引入和实施交付后合作提出自愿指南建议。在这方面, 根据 2 月份会议期间分发的背景文件和关于指南的一些评论意见, 随附文件 2 载有使用 CSP8 主席关于交付后控制和协调的工作文件的实践建议, 并将《防止和解决转用问题的可能措施》中的操作步骤作为文件的附录。

6. 在审议这项提案之后, 协调人将给与会者机会交流目前各国在交付后合作方面的经验和做法, 以及缔约国为防止转用而采取的其他措施。协调人在此提醒与会者, 这种政策交流是本工作分组的主要目的。

7. 关于未来与转用问题有关的政策交流，与会者请知悉，工作组定于周三上午举行的会议将讨论 WGETI 未来的主题和工作方法。

随附文件 1

第 11 条工作分组
会议议程草案

2023 年 5 月 9 日（周二）16:30-18:00

1. 将操作步骤纳入转用预防措施文件的建议

协调人将发表引入和实施交付后合作操作步骤的提案，它也是《防止和解决转用问题的可能措施》文件的附件。协调人随后将征求与会者的意见，确定是否将此提案提交给 CSP9。

2. 关于交付后合作和其他转用预防措施的国家经验和做法

协调人将让与会者有机会交流目前各国在交付后合作方面的经验和做法，以及缔约国为防止转用而采取的其他措施。

随附文件 2

提案：引入和实施交付后合作的操作步骤 (《防止和解决转用问题的可能措施》文件附件 I)

引言

缔约国会议在CSP4上接受的《防止和解决转移问题的可能措施》文件提到，交付后检查是出口国在转让链第三阶段（进口/交付后）可以采取的防止转用措施之一。出口国和进口国之间的交付后合作问题后来成为CSP8德籍主席的优先主题。因此，CSP8主席向缔约国会议提交的工作文件包含关于这一主题的综合工具箱，其中包括引入和实施交付后合作的操作步骤。³⁴在CSP9周期内，第11条工作分组进一步审议了交付后合作的主题。在其讨论中，一些与会者建议，将这些操作步骤作为附件纳入《防止和解决转用问题的可能措施》文件中是有益的。

如下所述，操作步骤涉及引入和实施交付后合作的以下方面：1)政治承诺和认同；2)结构、组织和人员；3)法律考虑；4)与进口国的沟通；5)管制前阶段 - 个别管制的准备工作；6)管控阶段 - 开展管控；以及7)管制后阶段。

根据《防止和解决转用问题的可能措施》主文件，该清单概述了缔约国可在各国现有资源范围内可能采取的相关、有用和可行的自愿、非详尽的实际步骤。它们只能被解读为建议可选方案，以执行《条约》第11条第(1)款下缔约国防止转用的一般义务，以及第11条第(2)款下出口缔约国评估出口被转作他用的风险和考虑制定缓解措施的具体义务。这些建议并无意以任何方式重新解释、增加或减损相关的义务。

政治承诺和认同

1. 关注已经实行装运后合作的国家，以便学习其经验。
2. 进行装运后合作的初步试点，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。
3. 与出口商和议会建立对话，解释装运后合作的动机及其局限性。
4. 制定一份初步的一般政策文件。
5. 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。

结构、组织和人员

1. 标准化程序有助于指导任何年份进行的机构间检查流程。
2. 各国可设立专门单位，例如在发证主管部门内。
3. 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。
4. 各国可以为大使馆人员起草特别指导文件。

³⁴ 工作文件请参阅：<https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp8> (CSP8 主席)。

5. 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。
6. 现场核查需要事先在出口国和进口国之间进行协调。
7. 核查小组最好由进口国大使馆官员陪同。
8. 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。

法律考虑

1. 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。
2. 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）。
3. 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，最终用户证书模板可以要求最终用户签署以下保证：“此外，最终用户证明，出口国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”。
4. 交换外交照会也是获得进口国同意的一种可能方式。

与进口国的沟通

1. 大使馆可以积极参与并向相关方面解释装运后合作的动机。在最初实行装运后合作时，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。
2. 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。
3. 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合作的认识和接受程度。

管制前阶段 - 个别管制的准备工作

1. 大使馆可以促进与进口国主管部门的联系。
2. 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。
3. 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。
4. 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？
5. 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。
6. 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。

7. 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。
8. 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。

管控阶段 - 开展管控

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。

管制后阶段

1. 应建立报告模板。
2. 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）。
3. 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？
4. 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。
5. 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。
