

## 防止和解决转用问题可能措施<sup>1</sup>

(附件：交付后合作：引入和实施装运后管制的操作步骤)

参与常规武器转让的《武器贸易条约》缔约国有法律义务采取措施，防止常规武器被转用（第11(1)条）。本文件列出了一份并非详尽无遗的实用措施清单，各缔约国可在本国现有资源范围内，在相关、有用且可行的情况下，借鉴这些措施，以防止在其特定国情下可能发生的转用情况。

这些措施来源广泛，包括“转用问题可能参考文件清单”中的文件以及缔约国和民间社会的贡献。有些措施直接涉及《条约》案文中的具体法律义务或指导。在这些情况下，所列措施只能视作履行相关义务或指导的建议方案。这些措施无意以任何方式重新解释、增加或减损相关义务。

### 转让链第1阶段：转让前/始发国/装运点

1. 要求所有常规武器转让必须事先获得批准（第5条）。
2. 围绕转用风险开展一致且客观的转用风险评估（第7(1)条和第11(2)条）。
3. 要求进口国应要求向出口国主管当局提供适当文件（如合同或协议、国际进口证书、过境批准书、最终用途/用户证书（EUC）以及其他各种保证）（第8(1)条和第11(2)条）。
4. 如果发现有重大转用风险，则不批准出口（第11(2)条）。
5. 在其一致且客观的转用风险评估中纳入以下措施：
  - 确定参与转让的所有各方的合法性和信用，例如出口商、中介、运输公司、货运代理/中间收货人和规定的最终用途/用户（第11(2)条）；
  - 还审查与以下因素相关的风险：
    - 由拟议运输安排产生的风险。
    - 由进口国和过境国（如适用）的管制可能不可靠产生的风险。
    - 由因资源不足而无法有效执行有关常规武器转让的国家法律所产生的风险。
    - 由进口国政局不稳所产生的风险。
    - 常规武器转让会增加最终用户现有武器被转用的风险。

<sup>1</sup> 有效执行条约工作组主席向第四届缔约国会议提交的报告草案 ([ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep](https://att.csp4.wgeti/2018/CHAIR/355/Conf.Rep)) 的附件D。

- 利用对出口申请的部门间/机构间审查，使对转用风险的分析建立在来自不同来源（外交、海关、情报单位、联合国专家报告、国家间信息交流）的可靠信息的基础上。
  - 维护和/或查询国家数据库，查明以前受到制裁和/或参与非法贩运的自然人或法人。
6. 彻底审查进口国提供的适当文件（如合同或协议、国际进口证书、过境批准书、最终用途/用户证书（EUC）以及其他各种保证）（第8(1)和11(2)条），其中包括
- 认证文件（包括检查是否有伪造或虚假文件，包括通过外交渠道或使用所公布的联络点联络进口国的有关国家当局认证最终用途/用户证书）。
  - 通过确定所述最终用途/用户的合法性和可信性来核实文件内容。
  - 为防止任何伪造风险，进口国应制定向政府和私人最终用户发放最终用途/用户证书的国家程序。
7. 在最终用途/用户证书（第8(1)条和第11(2)条）中包括以下详细信息，以便针对最终用途和用户核实文件内容，并为风险评估提供依据：

要素	必要	可选
参与转让的各方	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 出口商和最终用户的详细信息，如姓名/名称、企业名称、地址、电话等。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中间收货人和最终收货人的详细信息</li> </ul>
待转让的货物	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 描述；</li> <li>• 提及合同、订购单、发票或订单编号；</li> <li>• 数量和/或金额。</li> </ul>	
最终用途	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 表明最终用户；</li> <li>• 在适当情况下，承诺货物不会被用于所申报最终用途以外的目的和/或用于化学、生物、辐射和核（CBRN）等目的。</li> </ul>	
地点		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 证明货物将在最终用户处安装/使用；</li> <li>• 同意现场检查。</li> </ul>
文件	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 收货人/最终用户代表的签名、姓名和称谓；</li> <li>• 原件或经法律认证的副本。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由最终收货人/最终用户的政府签署和证明，且只能由该政府的特定代表签署和证明；</li> <li>• 政府当局提供的唯一标识符/编号；</li> <li>• 有效期和签发日期；</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>在转运途中一直与常规武器一起保存</li> </ul>
再出口/转用		<ul style="list-style-type: none"> <li>承诺完全不进行再出口/转用，或至少在没有原出口国主管当局的通知或明确许可的情况下不进行再出口/转用</li> </ul>
交付验证		<ul style="list-style-type: none"> <li>提供交付验证证明/到货证明</li> </ul>

8. 鼓励参与常规武器转让的各方（出口商、货运代理/中间收货人、经纪人（第10条）、运输公司和最终用户）向国家当局登记。

9. 在国际转让中作为过境国、转运国或进口国时采取以下措施：

- 常规武器过境和进口必须事先获得批准（第9条）。
- 要求或提供说明转让是否已获批准或是否遭到反对的文件（第11(3)条）。

10. 要求在出口批准之前满足特定条件，例如：

- 在批准出口前提供与运输有关的信息：运输方式、运输商名称、国籍、运输路线。
- 同意与储放设施相关的具体条件（地点、条件、具体管理措施和安全）。
- 通过实物检查核实接收方的储放设施是否满足条件。
- 实现保障常规武器安全的技术条件，如系统性标记以及实施防止非授权人员使用的制度。
- 同意具体的弃置规定（例如，在核实旧库存已销毁后，才允许出售新的小武器和轻武器）。

11. 在所有常规武器合同及其他相关文件/政府间协议的措辞中纳入具体、明确的中止或取消条款。

12. 鼓励参与常规武器转让的各方引入内部出口管制合规计划，以协助其遵守国家出口管制法律法规，提高对转用风险的认识并降低该类风险。

- 内部合规计划可包括各方自行进行风险评估、保存国际商业运营记录以及与主管当局合作和共享信息（如定期报告所使用的许可证、配合政府机构的合规考察等）等条文。

**转让链第2阶段：转运途中/运往预定最终用户途中/过境**

- 
1. 根据本国法律，在适当和可行的情况下，确保与过境国政府密切合作和信息共享（第11(3)条）。
  2. 要求或鼓励各过境国发出交付通知（通过进口海关部门签署的交付收据、交付核验证书等）（第11(3)条）。
    - 请注意，如为空运交付，出口商可能需提供“卸货证明”以确认交付。
  3. 从武器离开出口国的仓库到预定的最终用户收到武器（并核验交付情况），与有关产业各方（如货运代理/中间收货人、运输商等）合作，监视和保护常规武器的运输，包括通过：
    - 专人押运或通过卫星进行远程监视。
    - 严格的实物安保要求（如确保武器和弹药分车运输，在运输车辆上使用警报系统和集装箱封条，以及在运输途中和交付点进行实物检查）。
    - 所有参与转让的国家（出口国、过境国和进口国）的海关人员对武器运输和文件进行严查。

### **转让链第 3 阶段：进口时或进口后/交货后**

1. 要求或鼓励进口国提供交付通知（通过进口海关部门签署的交付收据、交付核验证书等）（第8(1)条和第11(3)条）。
  - 请注意，如为空运交付，出口商可能需提供“卸货证明”以确认交付。
2. 对于出口国：与进口国主管当局合作进行交付后检查，以通过以下方式核实是否符合最终使用条件，例如在没有事先通知来源国的情况下不得进行再出口这一条件：
  - 检查最终用户证书，例如，根据授权签字人名单检查交付签字，或使用证书事先提供的联系信息直接联系这些签字人。
  - 定期组织实地考察，核实武器的持续使用情况（用户情况）。
  - 对出口的常规武器进行实物清点，以确保其得到适当统计（第 12(1)条）。
  - 调查涉嫌违反最终用户同意的最终使用和再转让条文的行为。
3. 对于进口国：登记和保存进入其国家领土的常规武器的记录，以及将这些武器安全转交给经授权最终用户的记录（第12(2)条）。
4. 对于出口国和进口国：及时启动和响应追踪请求，包括利用国际刑警组织非法武器记录和追踪管理系统（iARMS）等现有工具。

### **转让链第 4 阶段：交付后储放/国家库存**

1. 为常规武器和弹药的安全储放建立和维持健全的库存管理程序，包括：

- 
- 建立并实施库存管理和会计程序（包括集中记录保存，即在一个单一的集中机构保存所有部门的交易记录）。
  - 控制相关仓库的进出。
  - 采用实体安保措施（如栅栏和上锁系统）。
  - 确保运输中的货物安全。
  - 按照国际规范和标准销毁所有多余的武器和弹药。
  - 确保就安全可靠的库存管理程序为工作人员提供培训。
  - 请注意 ISACS 模块“库存管理”和《国际弹药技术准则》（IATG）提供了实用的指导。

## 2. 确保实施充分的边境管制和巡逻。

### 适用于整个转让链的其他综合措施

1. 建立强有力的国家控制系统，以批准常规武器的国际转让（包括过境和转运），并执行国家法律法规（第5条和第14条）。
2. 确保在发现转用情况时，采取适当的法律和行政措施处理转用问题，使国家主管当局能够没收非法常规武器（第5条）。
3. 确保与参与武器转让链的其他国家密切合作和信息共享，包括以下方面的信息：武器运输提供商；出口/进口、过境/转运许可证/批准详细信息；最终用户证书数据；国际贩运路线；非法经纪人、非法供应来源和隐藏方法（第8(1)、11(3)、11(4)、11(5)和15(4)条）。
4. 与其他国家分享在处置转用问题方面已被证明有效的措施，包括通过以下机制分享：《武器贸易条约》秘书处；有效执行条约工作组等其他机制；以及《武器贸易条约》网站等信息交流数据库（第13(2)条）。
5. 发现转用时采取以下措施：
  - 提醒可能受影响的缔约国。
  - 检查转运的常规武器。
  - 通过调查和执法采取跟进措施，包括确定刑事犯罪，并有能力制裁在交付后检查中或在武器转让期间任何时候发现的涉及转用的违法者（第11(4)条）。建议现有的制裁既包括行政制裁（如没收常规武器），也包括刑事制裁（力度要足够大，以起到威慑作用）。
6. 确保负责管理国家管制系统的官员接受培训，以便能在转运链的不同阶段发现欺诈行为。
7. 在国内和各国之间，保持许可、海关、执法、情报和其他政府机构之间的坦诚沟通与合作。

- 
8. 向国家当局，特别是海关当局提供足够的资源，以确保能有效管制进出其领土的常规武器流。
  9. 通过欧盟等区域和次区域集团开展合作。
  10. 确保制定有效的立法，调查和惩处盗窃、腐败和其他与转用有关的罪行。
  11. 实施产业界外联计划（如与行业协会合作），分享转用风险评估指南，鼓励产业界在风险评估和管理中发挥合作作用。
  12. 加强国家当局与私营部门（军火工业、运输商、银行等）之间的合作，以便于发现和拦截非法武器流动。
  13. 对于出口国和进口国：共同制定和商定方案，以确定已查明的挑战。取决于查明的挑战，这些方案可采取不同的形式（第11(2)条）。
    - 例如，出口国和进口国可以合作采取措施，加强库存安全和处置剩余库存，或消除有组织犯罪活动和打击腐败行为
  14. 在年度报告中通报已批准或已完成的合法常规武器转让信息，从而确保透明度（第13(3)条）。

\*\*\*

## 交付后合作：引入和实施装运后管制的操作步骤<sup>1</sup> (《防止和解决转用问题可能措施》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。<sup>2</sup>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。在这方面，这些建议亦不会减损进口缔约国防止转用的固有责任。虽然交付后合作可以成为进口缔约国与出口国共同减少转用风险的有效方法，但根据《条约》第11(1)条，进口国负有采取措施防止进口武器被转用的明确责任。此类措施的示例载于《防止和解决转用问题的可能措施》文件中。

### 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。

<sup>1</sup>有效执行条约工作组主席提交给第九届缔约国会议的报告草案 ([ATT/CSP9.WGETI/2023/CHAIR/767/Conf.Rep](https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp8)) 附件 C，获缔约国在第九届缔约国会议上核可为《防止和解决转用问题可能措施》附件以及自愿性活文件，并由有效执行条约工作组酌情审查和更新。

<sup>2</sup>工作文件请参阅：<https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp8> (CSP8 主席)。

- 
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。
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。

\*\*\*