



大会

Distr.: General
15 April 2016
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十二届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与对民间获取、拥有和使用枪支的管制

联合国人权事务高级专员的报告

概要

人权理事会第 29/10 号决议请联合国人权事务高级专员提交一份报告，说明对民间获取、拥有和使用枪支进行有效管制的不同方式，以便评估此类管制对于保护人权、尤其是生命权和人身安全的贡献，并确定可以指导各国进一步制订有关国家法规的最佳做法。本报告系根据这一要求提交。

GE.16-06217 (C) 290416 060516



* 1 6 0 6 2 1 7 *

请回收



一. 导言

1. 人权理事会第 29/10 号决议请联合国人权事务高级专员提交一份报告，说明对民间获取、拥有和使用枪支进行有效管制的不同方式，以便评估此类管制对于保护人权、尤其是生命权和人身安全的贡献，并确定可以指导各国进一步制订有关国家法规的最佳做法。
2. 为编写本报告，联合国人权高级专员办事处(人权高专办)征求了会员国、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织的意见。¹ 报告还利用了各种公共资源，包括国际和区域文书、联合国人权机制的做法以及区域和人道主义组织、民间社会、学者和从业人员的报告。
3. 在本报告中，高级专员概述了滥用枪支对享有人权的影响。他将这一专题置于对民间获取枪支实施管制的广泛背景之下，审查了国际、区域和国家层面对民间获取、拥有和使用枪支进行管制的不同方式方法，并酌情讨论了这些方式方法的效率和最佳做法的构成要素。他最后提出了一些结论和建议。
4. 关于“枪支”一词，尚无国际公认的定义。² “枪支”包括“小武器”和“轻武器”，但并不存在关于哪类武器归入哪个子类别的协定。关于“小武器”和“轻武器”范围的主要参考载于小武器问题政府专家组 1997 年的报告(见 A/52/298)。此外，与枪支有关的文书笼统地提到“民间获取枪支”、“民间持有枪支”和“民间拥有枪支”，作为涵盖获取、拥有和使用枪支的庞杂规则的简略表达方式。在本报告中，“民间获取”包括三个组成部分：获得、拥有和使用。

二. 滥用枪支对享有人权的影响

5. 普遍认为枪支是用来实施暴力和犯罪的主要工具(A/HRC/14/24/Add.7)。秘书长将之称为“大规模毁灭性武器”(见 A/54/2000, 第 238 段)。枪支比其他任何武器用得更多。³ 尽管使用率因地区而异，但最近的估计表明，所有杀人案中约

¹ 收到了澳大利亚、巴林、比利时、布基纳法索、布隆迪、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、法国、希腊、洪都拉斯、牙买加、马达加斯加、毛里求斯、黑山、摩洛哥、新西兰、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、塞内加尔、西班牙、瑞士、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭、国际小武器控制标准机构间支助股、黑山监察员办公室、国际妇女争取和平与自由联盟提供的材料。所有材料均可在人权高专办网站上查询。

² 人权理事会第 29/10 号决议及《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》和《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》使用了该词。其他文件，包括联合国各机构如小武器问题政府专家组的报告，以及区域文书，如西非国家经济共同体(西非经共体)和南部非洲发展共同体通过的协定，则提到“小武器和轻武器”。

³ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《全球杀人问题研究报告》(2013 年，维也纳)，第 15 至 16 页。

有 41%至 46%涉及枪支。⁴ 被枪支所杀的人中约有 86%死于非冲突情况。⁵ 这些估计不包括使用枪支的自杀或冲突情况下枪支造成的死亡。⁶

6. 对使用枪支实施的暴力的评估往往基于杀人案发生率和有记录的冲突死亡，一般不包括使用枪支导致的非致命性后果。为填补这一空白，《日内瓦武装冲突与发展问题宣言》秘书处开展了研究，发现每年至少有 754,000 人受到非致命性枪支伤害。⁷ 枪支所造成的其他记录较少的不利和长期后果包括非身体伤害，如心理创伤和压力，其影响甚至在仅用枪支进行威胁时就产生了。⁸ 此外，人们越来越认识到武装暴力的经济成本。⁹ 一项研究估计，遏制暴力对世界经济造成的影响达 9.46 万亿美元，相当于世界生产总值的 11%。¹⁰ 这些数字表明，枪支的获取和非法使用以许多方式构成严重伤害人类生命的风险。

7. 在呼吁为编写本报告提供材料后收到的各国和其他利益攸关方的材料有助于更好地理解枪支对人权的直接和间接影响。所提交的材料证实，枪支导致了影响各种人权的广泛行为。这些材料强调了使用枪支实施的各种犯罪和暴力，包括杀人、¹¹ 重伤(其中包括致残)、¹² 强奸和其他性暴力、抢劫、盗窃、殴打、绑架、酷刑、被迫流离失所和家庭暴力。¹³ 一些国家报告说，其领土内的大多数暴力犯罪都是使用枪支实施的。¹⁴ 妇女和儿童往往是与枪支有关的暴力行为的受害者。¹⁵

⁴ 同上，第 15 至 16 页。毒品和犯罪问题办公室估计 2012 年造成 177,000 人死亡，《武装冲突与发展问题日内瓦宣言》秘书处则在《2015 年全球武装暴力负担：每条生命都珍贵》中估计，2007 年至 2012 年，平均每年死亡近 197,000 人。

⁵ 《日内瓦宣言》，《全球负担》，第 2 章。

⁶ 毒品和犯罪问题办公室及《日内瓦宣言》研究报告在计算中均未包括使用枪支的“自我致死”。世界卫生组织(世卫组织)指出，近 2012 年就有约 800,000 人自杀，在世界某些地方，使用枪支的自杀占 46%。见 www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/highlights-2014/m44-firearm-suicides.html，以及世卫组织，《预防自杀：一项全球要务》(2014 年，日内瓦)，第 24 页。

⁷ 《日内瓦宣言》，《全球负担》，第 73 页。See also www.globalburdenofinjuries.org and A. Alvazzi del Frate, “a matter of survival: non-lethal firearm violence”, in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Geneva, 2012), pp. 78-105.

⁸ 《日内瓦宣言》，《全球负担》，第 91 页。

⁹ 同上，第 5 章。

¹⁰ 经济与和平研究所，《遏制暴力的经济成本》(2014 年)。

¹¹ 法国。

¹² 秘鲁和爱沙尼亚。

¹³ 厄瓜多尔和布基纳法索。

¹⁴ 洪都拉斯、牙买加和秘鲁。

¹⁵ 布隆迪。

8. 另一些材料强调了枪支泛滥和滥用造成的严重后果，包括改变个人乃至整个社区的命运，¹⁶ 造成普遍的不安全感和恐惧，加剧犯罪，¹⁷ 以及促使个人武装起来进行自卫和保护自己的财产等。¹⁸ 整日生活在恐惧和枪支暴力的威胁之中，还会产生心理影响，如心理创伤¹⁹ 和不安全感。²⁰ 在一国开展的实地调查显示，一半以上的人口生活在害怕遭到有枪人袭击的状态中。²¹

9. 许多国家认为，与枪支有关的暴力造成的死伤是一个重大的人权问题。²² 有材料指出，枪支是侵犯人权和虐待的“主要媒介”，²³ 枪支的易于获取和泛滥往往会助长暴力。²⁴ 各国认为，上述所列与枪支有关的暴力和犯罪及其造成的伤害往往侵犯生命权、安全权、²⁵ 人身完整权、自由权和免遭酷刑的权利²⁶，等等。²⁷ 一个国家尖锐地指出，枪支的滥用影响了所有人权。²⁸

10. 受枪支影响的经济、社会和文化权利包括健康权²⁹、受教育权、适足生活水准权、社会保障和参加社区文化生活的权利(见 E/CN.4/Sub.2/2003/29，第 13 段)。还有一种关切是，与枪支有关的暴力造成的不安全导致了投资转移，对生产性资产如旅游造成负面影响，并导致家庭解体。³⁰ 不安全被视为贫困的一个主要原因。³¹ 此外，各国还称，枪支的滥用和可获得性可能会对适足生活水准权产生间接和持续的影响，³² 因为受伤者和遇难者家属面临沉重的经济负担。³³ 枪支对个人和社区的绝对影响是如此之大，如此复杂，必须从人权的角度加以审视。

¹⁶ 爱沙尼亚。

¹⁷ 菲律宾。

¹⁸ 布基纳法索和国际妇女争取和平与自由联盟，关于喀麦隆。

¹⁹ 爱沙尼亚。

²⁰ 布隆迪。

²¹ 布基纳法索。

²² 布基纳法索、布隆迪、厄瓜多尔、爱沙尼亚、洪都拉斯、牙买加、马达加斯加、毛里求斯、黑山、秘鲁、菲律宾和塞内加尔。另见防止使用小武器和轻武器侵犯人权问题特别报告员的报告 (E/CN.4/Sub.2/2002/39、E/CN.4/Sub.2/2003/29、E/CN.4/Sub.2/2004/37 和 Add.1 及 A/HRC/Sub.1/58/27)。

²³ 秘鲁。

²⁴ 洪都拉斯。

²⁵ 巴林、布隆迪、厄瓜多尔、埃及、黑山和摩洛哥；黑山监察员办公室。

²⁶ 牙买加。

²⁷ 秘鲁。

²⁸ 爱沙尼亚。

²⁹ 爱沙尼亚、洪都拉斯、秘鲁和菲律宾。

³⁰ 洪都拉斯。

³¹ 马达加斯加。

³² 布隆迪。

三. 对民间获取枪支的管制及其法律依据

11. 本部分介绍联合国范围内就小武器采取的措施，并概述相关的国际人权法、国际和区域人权机制的相关结论、部门区域协定和文书，以及关于民间获取枪支的国内立法。总结对民间获取、拥有和使用枪支进行管制的不同方式方法，还有助于确定这方面的共同标准和最佳做法。

A. 确定背景

12. 2001 年，联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会通过了一项行动纲领，其中对枪支的过量囤积和不受控制的扩散表示了严重关切。³⁴ 在需求方面，关于民间获取枪支的问题，迄今开展的国际辩论的前提是承认这样一点，即拥有枪支本身并非产生暴力的原因，增加枪支致命性并引起关切的是对枪支不负责任的使用和非法使用。担心私人拥有的枪支扩散，其背后的驱动因素包括：人们日益认识到枪支失控和过量供应所产生的危害和风险，国内冲突增多，在非冲突情况下的暴力中枪支是首选武器，³⁵ 以及安保私有化等。³⁶ 平民占枪支使用者的大多数，也是枪支暴力的主要受害者。根据 2007 年的估计，8.75 亿枪支中有 6.5 亿为平民所拥有。³⁷

13. 小武器问题政府专家组在其报告中指出，对民间获取枪支进行管制是解决枪支跨境非法流动问题的关键。被盗或丢失的私人拥有枪支的转移是枪支供应的主要来源之一。要阻止枪支的转移，须跟踪枪支的合法拥有和贸易，并确保枪支的合法所有者对负责任地使用枪支承担更大责任。为了使旨在遏制非法贸易的国际和国家战略发挥效用，必须制订追踪私人拥有枪支的措施。为此，政府专家组强调，国家一级管制民间拥有枪支的措施应以打击枪支非法流通的协调一致的国际行动作为补充。³⁸ 政府专家组建议，所有国家都应在国家法律中规定，民间可

³³ 布隆迪。

³⁴ 与此同时，国际规范和政策方面的努力也在着眼于武器供应方制订武器转让和打击非法流通领域的标准方面取得了重大进展。具有里程碑意义的《武器贸易条约》于 2014 年生效就是一个例证。

³⁵ 估计表明，枪支所致死亡中只有一小部分(约 13%)发生在冲突中。见《日内瓦宣言》，《全球负担》，第 2 章。

³⁶ 关于私人安保公司与保护生命权之间的关系，见法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员的报告(A/HRC/29/37/Add.1)。

³⁷ 根据小武器调查，匪帮拥有 200 万至 1000 万、私人安保公司拥有 170 万至 370 万、非国家武装团体拥有 110 万至 180 万枪支。《研究说明：武装行为体》，第 9 号，2011 年 9 月。

³⁸ 尽管《行动纲领》未承诺在国家一级对民间拥有枪支问题进行管制，但在 2008 年举行的第三次各国审议《行动纲领》执行情况的两年期会议上，一些国家认为民间拥有小武器和轻武器的问题对于执行《行动纲领》十分重要(见 A/CONF.192/BMS/2008/3，结果文件，第 28(g)段)。

以持有哪些武器以及在何种条件下使用；制订适当法律、规章和行政程序，对小武器和轻武器的合法持有及转让进行有效管制，以防止非法贩卖；刚摆脱冲突的国家应尽快对境内所有私人拥有的枪支实行许可证要求(见 A/52/298，第 80 段)。

B. 国际人权法

1. 保护人权的应尽义务

14. 人权法要求各国尽职尽责地保护人权，这意味着有义务防止和惩罚妨碍享有人权的有害私人活动。特别是，人权事务委员会在有关《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)中指出，只有在国家保护个人，而且既防止国家工作人员侵犯《公约》的权利，又防止私人或者实体采取行动妨碍享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的权利的情况下，才能充分履行这些义务。委员会还指出，可能会有这样的情况：由于缔约国没有能够采取适当措施或者未尽职守来防止、惩罚、调查或者补救私人或者实体的这种行为所造成的伤害，结果就没有能够按照第二条的规定确保《公约》所承认的权利，最后引起缔约国对这些权利的侵犯(见 E/CN.4/1995/42，第 102 段)。

15. 例如，不得任意剥夺他人生命的权利意味着缔约国有义务采取合理措施，防止可能导致侵犯生命权的情况。³⁹ 这样，这一权利就产生了防止个人和非国家行为者在某些情况下实施杀害的积极义务。这也意味着要制订有效的刑法规定，防止犯罪。⁴⁰ 因此，国家有义务采取措施，防止第三方刑事行为对已确定的一名或一些个人的生命构成的已知、真正和紧迫的风险。⁴¹ 最后，界定对生命权应尽义务内容的广泛方法还包括“获得确保有尊严地活着的条件”。⁴²

2. 国家的应尽义务和民间获取枪支问题

16. 联合国人权机构和机制审查并进一步阐述了私营实体使用枪支对人权的影响，包括国家的应尽义务。

以宪章为基础的人权机构

17. 过去 16 年，以宪章为基础的联合国人权机构不断提到民间获取枪支的问题。⁴³ 促进和保护人权小组委员会 2002 年任命了一位特别报告员，对防止利用

³⁹ 美洲人权法院，Velásquez-Rodríguez 诉洪都拉斯，1988 年 7 月 29 日的判决，第 172 段。

⁴⁰ 欧洲人权法院，Akkoç 诉土耳其，2000 年 10 月 10 日的判决，第 77 至 78 段。

⁴¹ 同上。

⁴² 美洲人权法院，“街头儿童”(Villagrán-Morales 等人)诉危地马拉案，1999 年 11 月 19 日的判决，第 144 段。

⁴³ 包括人权理事会最近于 2014 年和 2015 年在第 26/16 号和第 29/10 号决议中的提及。

小武器和轻武器侵犯人权问题进行全面研究，⁴⁴ 最后提出了防止使用小武器侵犯人权的原则草案，该草案得到小组委员会的核可，并载于第 2006/22 号决议附件。

18. 原则草案系统地规定了国家防止私人侵犯人权的义务。这些原则的基础是：需要对私人获取枪支进行管制，以保护个人的生命权、人身自由和安全；并需采取适当措施，对私人拥有和使用小武器进行管制，以防止可预见的小武器暴力，促进所有人的权利。⁴⁵ 防止私人小武器暴力的一系列措施除其他外包括：提出许可证要求，防止有可能滥用枪支的人拥有枪支；只准许为特定目的拥有小武器，小武器应严格用于经许可的目的；定期更新许可证。

19. 原则草案还规定，发放许可证前，政府应要求进行正当使用小武器的培训，并应至少考虑以下因素：申请者的年龄、精神健康情况、拟使用的目的、先前的刑事记录、先前的家庭暴力行为。原则草案还呼吁各国对小武器的制造实行管制；对每件枪支进行标记，以对其予以识别和跟踪；采取立法措施或其他措施，确保对非法制造、持有、存放或转让小武器的人进行调查和起诉；将滥用和非法持有小武器以及家庭暴力行为定为刑事罪。

20. 在第 2006/22 号决议中，小组委员会还强调，必须将人权保护定为在小武器和轻武器的流通、转让和滥用问题上制订进一步原则与准则的中心内容。小组委员会强调，各国义务做到应有的注意，减少私人行为者使用小武器实施的暴力行为，包括有义务防止枪支落入有可能滥用它们的人的手中。为此，鼓励各国采取有效措施，例如就小武器和轻武器的拥有、转让和使用制订符合国际人权法和国际人道主义法的法律和政策。小组委员会还鼓励联合国机构、实地人权监测员和非政府组织具体报告使用枪支侵犯人权的行为。

21. 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员也结合对妇女权利的保护，较详细地讨论了这一专题。1996 年，特别报告员在一份专门确定有关家庭暴力的全面法律框架的研究报告中，讨论了民间拥有枪支的问题(见 E/CN.4/1996/53/Add.2，第 38 段)。特别报告员建议在这种法律中列入一项关于持枪许可自动吊销的规定(E/CN.4/1999/68，第 57 段)。

22. 特别报告员审查了枪支造成或加剧侵犯人权行为(见 A/HRC/17/26/Add.5 和 Corr.1，第 10 段，及 A/HRC/20/16，第 68 段)以及武器的拥有和使用(见 E/CN.4/2005/72/Add.2，第 80 段)及其扩散(见 E/CN.4/2005/72/Add.3，第 10 段)导致暴力和基于性别的歧视产生并继续存在(见 A/HRC/29/27/Add.1，第 30 段)的具体情况。虽然妇女遭到作为一种人际暴力的“操枪敌视性威吓”(见 A/HRC/17/26/Add.5 和 Corr.1，第 10 段)，但枪支的易于获取也助长了女性的自杀行为(见

⁴⁴ E/CN.4/Sub.2/2002/39、E/CN.4/Sub.2/2003/29、E/CN.4/Sub.2/2004/37/Add.1 和 A/HRC/Sub.1/58/27。

⁴⁵ 原则草案在这方面提到经济及社会理事会第 1997/28 号决议第 5 段和第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的第 9 号决议。

A/HRC/4/34/Add.2, 第 77 至 79 段)。特别报告员还审查了家庭文化习俗背景下的枪支问题。她探讨了男子气概的形式,指出“除非对公众进行宣传教育,设法抵制以暴力男子的负面形象作为社会的完善典范,否则,许多社会中的英雄式男子典范,仍将是一名带枪的男子。这样一种完善典范对女子有着严重后果”(见 E/CN.4/2002/83, 第 108 段)。她还指出,其他一些看似与性别无关的习俗,例如拥有枪支的文化,也对基于性别的暴力产生了一些影响(见 E/CN.4/1999/68/Add.2, 第 48 段)。

23. 在所有这些情况中,特别报告员均建议对枪支的使用进行管制,并将其滥用定为刑事罪,以此作为结束暴力侵害妇女行为不受处罚现象的措施。此外,对家庭暴力受害者的补救应包括:加强枪支管制措施,确保有一个适当的背景核查系统,以掌握确定个人是否适合拥有枪支的所有相关要素;定期审查许可证,确定是否继续适合拥有枪支;制订在干预家庭暴力案件时解除枪支的明确政策,包括在首次接获家庭纠纷通知时解除枪支的可能性;将非法销售枪支和不报告失窃枪支定为刑事罪(A/HRC/17/26/Add.5)。

24. 最后,在普遍定期审议框架内也提出了民间获取枪支的问题(见 A/HRC/30/12, 第 176.230 至 176.233 段,及 A/HRC/30/11, 第 125.40 和 125.43 段)。除了对枪支造成的死伤表示关切外,各国还建议采取一般性措施,消除使用枪支的暴力行为,解决枪支扩散问题,并采取具体步骤,如扩大对所有寻求获得枪支者的背景核查范围,加强对私人保安公司的监督,以及制订更有力的保障措施,保护个人安全。

以条约为基础的联合国人权机构

25. 条约机构讨论了与私人实体使用枪支有关的三个问题:枪支对人权的负面影响;对民间获取枪支进行管制的必要性;枪支转让的人权参数。

枪支对人权的负面影响

26. 儿童权利委员会在关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年)中指出,小武器和轻武器随处可得,是造成残疾的主要原因。人权事务委员会也结合对少数群体、妇女和儿童的保护,审议了使用枪支实施的暴力行为的影响,不仅提到生命权,还提到平等和不受歧视的权利(见 CCPR/C/USA/CO/4, 第 10 段)。消除对妇女歧视委员会在关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)中,也表示了类似的关切,指出枪支的扩散对作为与冲突有关的性别暴力受害者、家庭暴力受害者以及作为抵抗运动中的抗议者和行为者的妇女来说,都有直接或者间接的影响。

对民间获取枪支进行管制的必要性

27. 条约机构强调了预防问题,并解释了减少枪支扩散及其可能滥用给个人带来的危害和风险的一般义务内容。例如,人权事务委员会认为,有效保护的义务

还要求努力遏制暴力，包括继续实行要求对所有私人枪支转让进行背景核查的立法(见 CCPR/C/USA/CO/4，第 10 段)。

28. 委员会还指出，保护《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定的人身自由和安全权包括对民间拥有枪支采取管制措施(CCPR/C/79/Add.50，第 17 段)。⁴⁶ 委员会认为这项规定意味着，保护个人免受可预见的生命或人身安全威胁包括各国义务保护其民众不受枪支过多造成的危险。⁴⁷ 大量小武器和轻武器还被认为对民众特别是儿童的安全造成威胁(见 CRC/C/OPAC/BIH/CO/1，第 23 段)。经济、社会及文化权利委员会对一国的自杀人数多表示关切，并在分析在该国享有能达到的最高身心标准身心健康的权利范围时，审查了枪支易于获取的问题。委员会建议该国采取措施限制枪支的获取(见 E/C.12/CHE/CO/2-3，第 19 段)。

29. 消除对妇女歧视委员会认为对民间获取枪支实行管制属于根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条承担的尽责义务的范围。委员会促请一国为履行尽责义务，制订法律，严格管制小武器的持有，并严格惩罚违反此种法律的行为(见 CEDAW/C/PAK/CO/4，第 14(d)段)。委员会认为，需要对武器贸易进行有力而有效的监管，对现有且往往是非法的常规武器包括小武器流通进行适当管制，防止将其用于实施或便利实施严重的性别暴力行为(同上，第 29 段；另见 CCPR/C/PHL/CO/4，第 14 段)。

30. 同样，儿童权利委员会将防止枪支扩散的措施与保护生命权(见 CCPR/C/PHL/CO/4，第 14 段)以及儿童安全和安保权(见 CRC/C/OPAC/LKA/CO/1，第 44 至 45 段)的义务联系在一起。还结合儿童免遭一切形式暴力的权利提出了枪支问题。在将枪支和其他武器易于获得视为对儿童有害的环境情况下，委员会在其关于儿童有权免遭一切形式暴力的第 13 号一般性意见(2011 年)中，重申各国有责任将对儿童的保护纳入立法、行政、社会和教育措施，以及从预防到恢复再到重新融入社会的干预措施的各个阶段。

31. 禁止酷刑委员会也表示，有必要采取严格的枪支管制措施。特别是，它从管制枪支使用者的角度来看待这一问题。委员会审查了审批枪支许可证方面的违规行为，据称存在滥发许可证的现象，由此获得的枪支被用于实施《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》所禁止的犯罪行为。委员会建议某国加强必要的行政措施，控制滥发枪支许可证的行为(见 CAT/C/GUY/CO/1，第 7 段)。儿童权利委员会也表达了类似观点。委员会关切枪支在一国的扩散，特别是儿童携带枪支的比例很高(见 CRC/C/OPAC/BGD/CO/1，第 23 段)⁴⁸，认为须采取一切必要措施，确保儿童无法获得小武器和/或轻武器，并解除已获得武器的儿童的武装(同上，第 24 段)。

⁴⁶ 另见关于第十九条(人身自由和安全)的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 9 段。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 关于小武器普遍过度扩散的一般问题，见 CRC/C/SDN/CO/3-4，第 74 至 75 段。

32. 鉴于枪支在一国继续造成大量死伤，人权事务委员会责成该国履行有效保护生命权的义务，包括继续实行要求对所有私人枪支转让进行背景核查的立法，防止被确认为系法律所禁止的个人拥有武器，确保严格执行相关国内立法，⁴⁹ 并审查“不退让”法，消除影响深远的有罪不罚现象，确保为自卫使用致命武器时严格遵守必要性和相称性原则(见 CCPR/C/USA/CO/4，第 10 段)。

33. 儿童权利委员会对各国收取平民手中小武器和轻武器的努力(见 CRC/C/OPAC/BIH/CO/1，第 24(a)和(b)段，及 CRC/C/OPAC/MNE/CO/1，第 24 段)以及旨在提高对枪支带来的风险和危险认识的措施表示赞赏，这些是国家有效管制武器的要素。人权事务委员会强调了在冲突后情况下收缴武器的必要性(见 CCPR/C/AGO/CO/1，第 12 段)。儿童权利委员会就遏制私人拥有枪支扩散的措施提出的其他建议包括：在管制和清除多余的小武器和轻武器方面开展国际和区域合作，包括平民持有的武器(见 CRC/C/OPAC/BIH/CO/1，第 24(a)和(b)段)。作为一项预防措施，委员会还在关于《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展的第 4 号一般性意见(2003 年)中，建议各国在履行防止人际暴力的义务时严格管制枪支。委员会还指出，实行严格政府管制的一种方法是控制枪支的非法销售，并辅之以消除和控制以非正规渠道提供武器的政策(见 CRC/C/SLV/CO/3-4，第 32 段，及 CRC/C/OPAC/LKA/CO/1，第 44 至 45 段)。

34. 人权事务委员会在审查一国在不扩散小武器方面提供的资料时表示遗憾说，没有提供充分的统计数据，说明：涉及小武器的犯罪数字；进行的调查；提出的起诉；对责任人的处罚；以及为保护民众免遭小武器造成的不安全而采取的措施。委员会建议该国加强措施，收缴民众持有的小武器，降低其领土上的不安全感，并加强立法，打击非法持有和使用小武器(见 CCPR/C/AGO/CO/1，第 12 段)。委员会请另一国提供资料，说明枪支暴力受害者人数和为保护人权免遭枪支扩散相关风险而采取的措施(见 CCPR/C/USA/Q/4，第 9 段)。

枪支转让的人权参数

35. 条约机构还拟订了枪支转让的人权参数，从而承认了非法和非正规枪支贸易的人权层面。例如，儿童权利委员会建议对枪支转让适用基于《儿童权利公约》的标准，其中包括定期公开报告枪支出口信息；禁止向儿童已经或正在卷入武装冲突的国家销售和出口枪支(见 CRC/C/OPAC/UKR/CO/1，第 25 至 26 段)；⁵⁰ 适用一般人权标准；评估出口武器对儿童权利的影响(同上)；将儿童权利

⁴⁹ 例如 1996 年《家庭暴力罪犯枪支禁令》(拉丁堡修正案)。

⁵⁰ 在这方面，另见 CRC/C/OPAC/MNE/CO/1，第 25 段；CRC/C/OPAC/BEL/CO/1，第 20 至 21 段；CRC/C/OPAC/KGZ/CO/1，第 8 至 9 段；CRC/C/OPAC/MDA/CO/1，第 14 至 15 段；CRC/C/OPAC/USA/CO/2，第 41 段；CRC/C/OPAC/EGY/CO/1，第 32 段；CRC/C/OPAC/BLR/CO/1，第 20 至 21 段；CRC/C/OPAC/MKD/CO/1，第 19 段；CRC/C/OPAC/CAN/CO/1，第 14 段；CRC/C/OPAC/AUS/CO/1，第 28 段；CRC/C/OPAC/BIH/CO/1，第 24 段；CRC/C/OPAC/KOR/CO/1，第 21、22 段；CRC/C/ITA/CO/3-4，第 72 段；CRC/C/OPAC/TUN/CO/1，第 17 至 18 段；CRC/C/OPAC/CZE/CO/1，第 19 段；以及 CRC/C/OPAC/GRC/CO/1，第 18 段。

角度纳入防止武器贩运的措施(见 CRC/C/OPAC/BGD/CO/1, 第 24 段); 遵守关于非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的国际框架(见 CRC/C/OPAC/EGY/CO/1, 第 32 段); 以及将非法制造和贩运枪支相关非法活动定为刑事罪(同上)。⁵¹

3. 区域人权机构

36. 美洲人权委员会在其关于安全及其与人权关系的专题报告中讨论了枪支供应问题。⁵² 在该报告中, 委员会作了情况概述, 并提出了旨在帮助成员国履行这方面人权义务的建议。委员会指出, 私人手中的大量枪支助长了对妇女、儿童、青少年、土著人民和非洲人后裔的暴力行为。为解决这些复杂的问题, 委员会建议采取有效措施, 通过消除导致社会上暴力行为滋生和繁殖的因素, 防止威胁生命权的私人行动, 特别是采取控制和减少私人手中枪支数量的措施。保护人权的义务还要求对私人保安公司的活动进行管制, 特别是建立这些公司携带武器的公开记录, 并要求其员工由国家主管机构进行认证, 证明他们具备从业资格, 并具有执行这类任务的身心能力和相关培训(尤其是在使用枪支方面)。

C. 管制民间获取枪支的区域协定和文书

37. 为处理民间获取、拥有和使用枪支问题, 拟订了大量具有和不具有约束力的区域协定及文书。下列文书是在非洲拟订的: 《关于小武器和轻武器非法扩散、流通和贩运的非洲共同立场的巴马科宣言》(2000 年); 《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》(2001 年); 《西非国家经济共同体(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》(2001 年); 《在大湖区、非洲之角及周边国家防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》(2004 年); 《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》(2010 年)。

38. 美洲制订了《从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易安第斯计划》(2003 年)。欧洲联盟通过了《关于控制武器的购置和拥有的第 91/477/EEC 号指令》(1991 年)和对其加以修订的第 2008/51/EC 号指令。南太平洋制订了《关于武器控制共同做法的法律框架》, 也称为《楠迪框架》(2000 年)。在没有枪支方面共同法律框架的地区, 制订了示范法, 以协助国家管制平民拥有枪支的努力和为之提供参考。在这方面, 值得注意的是《关于武器、弹

⁵¹ 在这方面, 另见 CRC/C/OPAC/BLR/CO/1, 第 20-21 段; CRC/C/OPAC/MKD/CO/1, 第 19 段; 以及 CRC/C/OPAC/BIH/CO/1, 第 24 段。

⁵² 美洲人权委员会, 《关于公民安全与人权的报告》, OEA/Ser.L/V/II, 第 57 号文件, 2009 年 12 月 31 日, 第 218 段。

药、爆炸物和危险材料的阿拉伯示范法》(2002 年)和《独立国家联合体武器示范法》(1997)。⁵³

39. 这些区域协定及文书序言中所载的宗旨是了解对民间获取枪支进行管制背后的理由的一个有益指南。例如，在第 91/477/EEC 号指令的序言中，欧洲共同体理事会断言，该指令包含的规则将在保护人的安全领域建立相互信任。西非经共体在其公约中提到，小武器和轻武器的过度破坏稳定的积累及其扩散是进行区域管制的原因。在《内罗毕议定书》中，参与国外交部长讨论了该次区域人口的福祉及其和平生活的权利。在《楠迪框架》中，签署国确立了如下根本原则：拥有和使用枪支的特权以确保公众安全的压倒一切的必要性为前提。在《中非公约》的序言中，签署国除其他事项外忆及《消除对妇女一切形式歧视公约》和安全理事会有关儿童与武装冲突的各项决议。所引用的上述内容确认了枪支管制与人权之间的联系，是各条约机构采用的方法的支撑。

40. 对这些规范性文书的比较分析表明了对民间获取枪支进行管制的共同要素：国家法规规定民间获取、拥有和使用枪支的条件；要求确立对涉及滥用或非法持有枪支的犯罪进行制裁；成员国在各自文书的管制领域开展国际合作。除《巴马科宣言》和《安第斯计划》之外的所有文书都禁止民间不受限制地获取枪支，而只有《南部非洲发展共同体协议》、《西非经共体公约》、《内罗毕协议》和《中非公约》禁止民间获取自动或半自动枪支。

41. 除《巴马科宣言》和《安第斯计划》之外的所有文书均设想了以下规范要素：建立民间获取、拥有和使用枪支的许可证制度；保存记录；标识和追踪枪支；制订法规，限制枪支所有人放弃对枪支的控制、使用或拥有权；对许可证进行监测和审核。《西非经共体公约》和《中非公约》要求成员国限制许可证包含的武器数量。在值得注意的创新性做法中，《中非公约》设想建立一个次区域电子数据库，帮助核实在国家一级授予的平民拥有、携带、使用和交易枪支的许可证的有效性。

42. 总的来说，在非洲区域文书中，有 46 个国家承诺对民间获取、拥有和使用枪支实行有力的管制；在欧盟第 91/477/EEC 号指令中，有 27 个国家承诺建立强有力的枪支管制框架；《楠迪框架》和《安第斯计划》中有 11 个国家作出承诺。这些文书共涵盖四个区域和 84 个国家。各区域的共同标准不仅有利于澄清最佳做法的构成要素，还有助于强化这方面的最低标准，包括对人权的保护。

43. 秘书长设立的小武器问题协调行动机制在上述标准、最佳做法指南及区域和次区域层面制订的示范条例基础上，拟订了关于适当管制措施的指导意见。这些标准在关于国家管制民间获取小武器和轻武器的《国际小武器管制标准 I03.30》中得到反映，提供了获取、拥有和使用枪支方面的全面指导。⁵⁴

⁵³ 见 www.iacis.ru/upload/iblock/ceb/057.pdf。

⁵⁴ 见 www.smallarmsstandards.org/isacs/0330-en.pdf。

D. 适用于民间获取枪支的国家立法

44. 各国为本报告提供的材料详细提到现行国家法律以及民间获取枪支背景下为确保尊重和保护人权采取的其他措施和行动。对这些材料的分析表明，虽然所有有关国家都对民间获取、拥有和使用枪支制订了立法，但管制程度差别很大。国家法规的主要做法是试图在合法拥有枪支与公共安全和健康之间取得平衡，以及——并且重要的是——确保对人权的保护。国家法规一般允许民间获取枪支仅限于自卫、射击比赛、为生存进行的狩猎或专业狩猎、农业、林业和物种管理目的，以及出于文化、历史或科学原因。

45. 迄今缺乏对枪支管制的影响进行的系统和循证分析，尤其是在与枪支相关暴力(包括致命和非致命性)的发生有关时。联合国毒品和犯罪问题办公室的《全球杀人问题研究》指出，“在国家层面，不同国家实行了限制枪支和刀具供应、获取和使用的立法，并在预防或减少使用这些武器实施的杀人案方面取得不同程度的成功”。⁵⁵ 在区域一级进行的研究使人对旨在限制私人拥有枪支扩散的监管措施所取得的成功及其对减少枪支相关死亡和暴力的影响有一定的了解。⁵⁶ 在一些欧洲国家，研究表明，使用枪支杀人的案发率低表明拥有枪支与使用枪支杀人之间有一定程度的关联。⁵⁷ 在美洲，美洲人权委员会在其报告中指出，“西半球预防犯罪最成功的经验主要集中在对导致暴力在当地一再发生的因素的处理上。这些努力包括采取措施……对私人拥有枪支进行管制”。⁵⁸ 但应当指出的是，可能还需要考虑其他因素，包括在实行具体枪支立法的同时采取刑法、教育和社会方案领域的一系列其他措施。

46. 在本报告框架内，一些国家提供了对其各自的国内枪支法规和这些法规为保护人权所作贡献的自我评价。就这些问题作出答复的多数国家指出，对民间获取枪支的管制使枪支杀人案有所减少，⁵⁹ 生命权、安全权⁶⁰ 和人身完整权⁶¹ 得到

⁵⁵ 毒品和犯罪问题办公室，《全球研究报告》，第 18 页。

⁵⁶ 欧盟委员会，《对枪支指令的评价》，最后报告，2014 年，以及 N. Duquet and M. Van Alstein, *Firearms and Violent Deaths in Europe* (Brussels, Flemish Peace Institute, 2015). 关于国家层面的研究，见 N. Duquet and M. Van Alstein, *Gun Control in Belgium: A Review of Effects of the 2006 Weapons Law* (Brussels, Flemish Peace Institute, 2015); Government of Canada, “Firearms, accidental deaths, suicides and violent crime: an updated review of the literature with special reference to the Canadian situation”; working document, September 1998, chap. 8, available from www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/wd98_4-dt98_4/p8.html; People’s Assembly (South Africa), *Infographic: evaluating the impact of firearm regulation on gun-homicides*, 2014, available from www.pa.org.za/blog/infographic-evaluating-impact-firearm-regulation-g; D. Cerqueira and J. M. P. de Mello, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (Brazil), Department of Economics, “Evaluating a national anti-firearm law and estimating the causal effect of guns on crime”, available from www.econ.puc-rio.br/pdf/td607.pdf.

⁵⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《全球研究报告》，第 69 页。

⁵⁸ 美洲人权委员会，《公民安全报告》。

⁵⁹ 比利时、布隆迪和毛里求斯。

更好的保护。此外，许多国家在答复中认为，制订对拥有武器进行管制的法律框架本身就有防止与枪支有关的侵权行为。

47. 在提供自我评价具体例子的国家中，大不列颠及北爱尔兰联合王国表示，由于该国实施严格的枪支法规，2013 年至 2014 年期间，只有 29 人的死亡是涉枪犯罪造成的。澳大利亚指出，枪支滥用现象正在逐步减少，研究发现，政府枪支回购计划使利用枪支的自杀降低了 74%。洪都拉斯指出，2000 年至 2013 年间实行的控制枪支的法规已取得积极成果。在牙买加，国内立法为制订和执行管制民间拥有、使用、转让和处置枪支的标准和框架提供了一个重要框架。

48. 枪支管制的有效性还取决于现行执法机制。因此，马达加斯加认为，国家管制的效力和影响取决于对枪支立法内容的公开宣传和提高认识活动。在黑山，执法活动和更新电子记录有助于提高这个敏感领域的效率。

49. 在这方面，各国还回应称，通过枪支登记⁶² 或作为刑事司法系统的一部分，⁶³ 收集了关于枪支滥用的数据。⁶⁴ 这些数据被用于监测许可证制度，⁶⁵ 批准对非法拥有枪支的处罚，以及生成或监测违规率趋势；⁶⁶ 它们还被用来说明这些趋势是如何为减少和消除武装暴力的⁶⁷ 国家和地方⁶⁸ 战略、为调查和起诉目的⁶⁹、以及为国际和区域合作⁷⁰ 提供参考的。

50. 一些国家虽然指出了严格的枪支管制措施的积极影响，但也表示，诸如小武器和轻武器的跨境流动及从邻国的冲突中非法获取枪支⁷¹ 等跨国挑战妨碍了国家的努力。⁷² 所指出的其他挑战包括网络销售枪支和新技术(见 A/CONF.192/BMS/2014/1 和 A/CONF.192/BMS/2014/2)。有国家认为，应对这些跨国挑战需要采取协调一致的国际行动。⁷³

⁶⁰ 厄瓜多尔和布隆迪。

⁶¹ 布基纳法索。

⁶² 哥伦比亚、巴拉圭和秘鲁。

⁶³ 爱沙尼亚、毛里求斯、联合王国和瑞士。

⁶⁴ 布基纳法索、牙买加、黑山、联合王国、罗马尼亚和菲律宾。

⁶⁵ 毛里求斯。

⁶⁶ 新西兰。

⁶⁷ 布基纳法索。

⁶⁸ 联合王国、马达加斯加和新西兰。

⁶⁹ 菲律宾、洪都拉斯和萨尔瓦多。

⁷⁰ 黑山。

⁷¹ 布基纳法索。

⁷² 布基纳法索。

⁷³ 联合王国。

四. 结论和建议

51. 各国和其他利益攸关方提交的材料以及人权机构和机制的意见表明，民间获取枪支(包括合法取得武器)与暴力和不安全的严重程度(包括在非冲突背景下)之间存在关联。枪支暴力造成了死亡、非致命性身体伤害和心理创伤，并经常导致严重残疾和公共安全意识整体下降。与枪支有关的伤害产生了医疗、精神卫生服务和刑事司法方面的费用。民间获取枪支还与暴力侵害妇女及家庭暴力之间存在更普遍的直接联系。

52. 因此，与枪支有关的暴力和不安全对生命权、安全权和人身完整权构成了直接风险，同时也影响其他公民、政治、社会、经济和文化权利，如健康权、受教育权、适足生活水准权、社会保障和参与文化生活的权利(见 A/54/2000，第 238 至 239 段，以及 E/CN.4/Sub.2/2002/39，第 16 段)。鉴于枪支滥用对享有人权的潜在危害和破坏性影响，应当审查关于民间获取武器的公共政策并从人权角度加以制订。

53. 人权法要求各国保护人们不受有害私人活动的影响，并采用适当的监管和体制框架。鉴于枪支相关暴力对一系列人权的有害影响，高级专员重申联合国和区域人权机制要求各国对民间获取、拥有和使用枪支加以管制的呼吁。除预防措施外，各国还必须向枪支暴力受害者提供有效的保护和赔偿措施，包括获得充分的医疗保健，以确保他们有生存和康复的最佳机会。各国要特别保护尤其受到合法和非法拥有枪支有害影响的妇女和儿童。

54. 根据国家惯例、国际和区域协定和文书以及人权机制，可确定以下有助于保护人权的措施：

(a) 通过适当的法律、法规和行政程序，在一国管辖范围内采取许可、登记、监测、审计和强制性培训等方式，对所有个人和公司合法持有枪支实施有效控制；

(b) 建立许可证制度，明确规定关于以前的犯罪记录、相关限制令或精神健康状况的标准，以防止具有重大滥用枪支风险的人拥有枪支；

(c) 对涉及滥用或非法拥有枪支、非法销售以及非法国际转让枪支的罪行，施以适当的处罚和/或行政制裁。

55. 对于枪支暴力和作为其基础的枪支扩散(包括非法枪支)，必须系统地加以衡量、监测和报告。虽然国家当局负有主要责任，联合国和区域机构和机制以及民间社会成员，包括人权维护者在内，也在这方面发挥着重要作用。各国应系统地监测和报告使用枪支实施或便利实施的侵犯人权和虐待行为，包括民间获取枪支对人权的影响。联合国机制的结论和建议在这方面提供了有益的基准。