



人权理事会

第三十五届会议

2017 年 6 月 6 日至 23 日

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

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

武器转让对享有人权的影响问题

联合国人权事务高级专员办事处的报告

摘要

人权理事会第 32/12 号决议请联合国人权事务高级专员办事处征求各国、联合国机构以及其他相关利害关系方的意见，就武器转让对享有人权的影响问题编写一份报告，提交人权理事会第三十五届会议，以便向各国和其他相关利害关系方提供据以评估武器转让与人权法之间的关系的要素，为它们加强切实保护人权的工作提供指导。本报告是根据这一要求提交的。



一. 导言

1. 人权理事会第 32/12 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就武器转让对享有人权的影响问题编写一份报告,以便向各国和其他相关利害关系方提供据以评估武器转让与人权法之间的关系的要素,为它们加强切实保护人权的工作提供指导。¹
2. 人权高专办在编写报告的过程中,征求了各会员国、国际组织和区域组织、国家人权机构及非政府组织的意见。²除了载列从上述实体收到的资料外,报告还参考了各种公共来源的信息,包括联合国人权机制的资料以及学者、实际工作者和民间社会组织的报告。
3. 人权高专办在报告中在阐述国际和区域法律框架之前,首先重点讨论武器转让(包括转让的武器的潜在用途或实际用途)对享有人权的影响的一些关键方面问题。人权高专办随后提出各国和其他利益攸关方可据以评估武器转让与人权法之间的关系的要素,包括在应依照《武器贸易条约》第 7 条和区域武器转让文书进行的人权风险评估的框架内考虑的要素。

二. 武器转让对享有人权的影响

4. 在第 32/12 号决议中,“武器”和“转让”这两个词的使用没有限定。³理事会在决议第 1 段表示深切关注武器转让,特别是可能严重损害人权的非法或未经管制的转让。
5. 武器转让以及转让的武器的潜在或实际用途可能对享有人权直接或间接构成正面或负面影响。从正面角度来看,各国可获取和/或部署武器来履行保护其管辖范围内的人并实现或恢复和平与安全的责任。⁴联合国的三大支柱(和平与安全、人权、发展)彼此密切相关,和平与安全是增进和保护人权的一个重要有利条件。

¹ 另见人权理事会第 24/25、26/16 和 29/10 号决议。

² 提交资料的国家有阿尔巴尼亚、阿根廷、哥伦比亚、危地马拉、萨尔瓦多、马达加斯加、毛里求斯、沙特阿拉伯、瑞典和瑞士。提交资料的还有:联合国开发计划署(开发署)、联合国裁军研究所、武装暴力问题行动组织、促进巴林民主和人权的美国人联盟、大赦国际、阻止使用儿童兵国际组织、人权联系会、武器管制运动、和平与安全研究和信息组织、欧米茄研究基金会、罗马尼亚人权研究所、加强世界安全组织、小武器调查、地球社国际联合会/儿童需求救助组织/Brot für die Welt、国际妇女争取和平与自由联盟和 Hiran Catuninho Azevedo。所有资料均可查阅人权高专办网站。

³ 常规武器包括:手榴弹以及手工布设的杀伤人员地雷和反车辆地雷;发射致命弹药的执法武器,如防暴发射器及相关各种弹药,包括催泪瓦斯榴弹和弹药筒射弹、动能弹、发射型电动武器、定向能量武器、猎枪发射的小型 and 大型铅弹、水枪和其他防暴发射器;其他种类的常规武器,如火焰喷火器、定向能量武器和刺刀。非常规武器系指受 1968 年《不扩散核武器条约》、1972 年《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展生产和储存以及销毁这类武器的公约》和 1992 年《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》禁止的武器。“转让”一般涵盖从一国管辖区和/或控制区向另一国管辖区和/或控制区的武器出口、进口、销售、租赁或租借。

⁴ 另见萨尔瓦多和瑞典提供的资料。

6. 但武器转让及其随后的潜在或实际用途也可能对享有人权造成负面影响。人权理事会在第 32/12 号决议中认识到，通过不负责任地使用武器犯下的或因不负责任地使用武器所致严重侵犯和践踏人权的行爲，影响到全世界数百万人。一些国家在为本报告提交的资料中指出，武器贸易以及未经控制的过度扩散对享有人权直接构成负面影响。⁵

7. 秘书处裁军事务厅警告说，不负责任的武器转让会破坏区域安全，⁶ 从而对人权保护造成严重影响。⁷ 武器被转用以及非法或未经管制的武器转让会助长武器未经管制的广泛扩散，增加武器被交给或落入使用、威胁使用或可能使用武器侵犯或践踏人权的人的手中的风险。⁸ 向治理及安全防卫能力薄弱的国家转让武器也可能造成负面影响，因为武器被转用的风险大。⁹ 此外，向没有根据国际标准对平民获取小武器和轻武器实行监管的国家转让武器也有可能使这些武器被用于实施或便利实施侵犯和践踏人权行为，如性暴力和基于性别的暴力。¹⁰

8. 武器转让还可能由于使国家财政从保健、教育和其他社会领域转用于购买武器，而阻碍社会经济发展，阻碍人权的落实。¹¹ 《联合国宪章》起草人承认这种“机会成本”，《宪章》第二十六条提出的一个目标是为促进国际和平及安全之建立及维持，尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备。

9. 武器可被用于在冲突和非冲突情况下实施或便利实施各种侵犯人权行为，包括侵犯生命权、人身自由和安全、免遭奴役的权利、免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的权利等等。¹² 使用或威胁使用武器还可能损害表达自由、结社自由及和平集会自由权利的落实。¹³

10. 武器使用不仅有“机会成本”，而且也可能严重损害经济、社会和文化权利。¹⁴ 尤其在武装冲突的环境中，使用武器会导致民用基础设施被破坏、摧毁

⁵ 见阿尔巴尼亚、阿根廷和瑞士提供的资料。

⁶ 见 www.un.org/disarmament/convarms/armstrade。

⁷ 另见开发署提供的资料，在大会 1991 年 12 月 6 日第 46/36H 号决议框架内的国际武器转让准则第 20 段，以及《瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术的出口管制安排》关于初步要素的第 1(1)段。

⁸ 见《武器贸易条约》序言部分第三段和第 11 条。另见第三十一届红十字与红新月国际大会通过的关于执行国际人道主义法四年行动计划的第 2 号决议。

⁹ 见开发署提交的资料。另例如见大赦国际，“Iraq: turning a blind eye: the arming of popular mobilization units” (2017 年 1 月 4 日)。

¹⁰ 见开发署提交的资料，其中引用联合国人权事务高级专员关于人权与平民获取、持有和使用武器的监管的报告(A/HRC/32/21)。目前的国际标准，见《国际小武器控制标准》，可查阅 www.smallarmsstandards.org/isacs/0330-en.pdf。

¹¹ 见阿根廷和开发署提交的资料、《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》序言部分第一段和委员会 2008 年 12 月 8 日确定《关于军事技术与设备出口控制的共同规则》的共同立场 2008/944/CFSP 准则 8。另见裁军和发展之间关系政府专家组的报告(A/59/119)第 18 段和《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》(见 A/63/494, 附件一, 第 1 段)。

¹² 见阿尔巴尼亚、哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、毛里求斯和瑞典提交的资料。

¹³ 见大赦国际提交的资料。

¹⁴ 见阿根廷和大赦国际提交的资料。

和/或关闭，如学校、医院、工作场所、市场、住宅区、宗教及文化建筑物和地点，并导致基础服务中断。¹⁵ 在这种情况下，平民，包括境内流离失所者和难民，会被剥夺最起码的基本服务，在粮食、保健、教育、住所和卫生方面陷于匮乏境地。此外，武装冲突和暴力对最贫困国家影响特别严重，加剧现有的贫困，在许多情况下形成人道主义危机，严重影响基本经济和社会权利的享有。武器转让也可能加剧和/或延长现有暴力或冲突，从而对人权造成影响。¹⁶

11. 与武器相关的暴力的幸存者受到伤害后更难以“切实就业、安康并融入社区和家庭生活”。¹⁷ 幸存者也可能长期受心理影响，包括心理社会障碍、可怕情景闪回、沮丧、焦虑和恐惧、自杀或其他形式自残行为、药物滥用等等。¹⁸

12. 人权理事会第 32/12 号决议强调指出，武器转让可能使特定群体的权利特别容易遭受侵害。¹⁹ 武器可被用来实施或便利实施基于性别的暴力，²⁰ 包括性暴力。²¹ 虽然男子和男孩也遭受基于性别的暴力，包括性暴力，但这种暴力行为的受害者仍然主要是妇女和女孩。消除对妇女歧视委员会指出，常规武器的扩散，特别是小武器的扩散，包括合法贸易的武器转用于非法用途，会直接或间接影响妇女，使其受害于与冲突相关的基于性别的暴力，受害于家庭暴力，或成为抗议者或参与抵抗运动。²² 此外，武器扩散往往会负面影响妇女在家庭内的平等和谈判权，影响妇女的流动性和政治参与。²³ 武器扩散也可能负面影响妇女获得和利用资源以及商业和就业机会。²⁴

13. 长期以来，人们一直认识到，全球常规武器贸易，包括小武器和轻武器的贸易，与冲突情况下严重侵害儿童的行为有关联。²⁵ 小武器和轻武器广泛扩散与

¹⁵ 见大赦国际和武器管制运动提交的资料。

¹⁶ 见瑞士和国际妇女争取和平与自由联盟提交的资料。

¹⁷ 人道主义对话中心和各国议会联盟，*Missing Pieces: A Guide for Reducing Gun Violence through Parliamentary Action* (2007)，第 63 页。

¹⁸ 同上，另见阿根廷提交的资料。

¹⁹ 另见阿尔巴尼亚、萨尔瓦多和瑞士提交的资料。

²⁰ 基于性别的暴力系指基于性别针对某人或某群体的任何有害行为，包括性暴力、家庭暴力和贩运。另见瑞士提交的资料。

²¹ 性暴力包括利用胁迫手段的任何性行为、不受欢迎的性评论或性挑逗、贩运行为或针对某人的性的其他行为，无论行为人为何者，无论行为人与受害者的关系为何，无论发生在何处。性暴力有多种形式，包括强奸、性虐待、强迫怀孕、强迫绝育、强迫堕胎、强迫卖淫、贩运、性奴役、强迫割礼、阉割、强迫裸体等。例如，见 2011 年联合国制止冲突中性暴力行动的关于与冲突有关的性暴力的分析和概念框架。

²² 关于妇女参与预防冲突以及冲突和冲突后情况下的妇女的第 30(2013)号一般性建议，第 32 段。

²³ 见国际妇女争取和平与自由联盟提交的资料。

²⁴ 同上。另见东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心，*Gender and SALW in South East Europe: Main Concerns and Policy Response* (2016)，以及防止使用小武器和轻武器侵犯人权问题特别报告员的进度报告(E/CN.4/Sub.2/2004/37)，第 46-52 段。

²⁵ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表的报告(A/68/267)，第 92 段。

招募利用儿童参加冲突之间的关系也是众所周知的。²⁶ 秘书长在最近关于儿童与武装冲突的报告中注意到目前的冲突对儿童的极大影响，包括儿童被招募和利用、性虐待和剥削、杀戮和/或致残、流离失所、学校和住家被摧毁。²⁷ 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表最近提请大家注意女孩继续受冲突特别严重的影响的情况，包括受强奸和其他形式的性暴力，被武装部队招募利用，流离失所，被贩运的可能特别大。女孩在享有受教育权利方面也面临额外障碍，因为她们的学校可能成为攻击的特别目标，因为安全情况且/或她们需要从事家务而被困在家中。²⁸

三. 衡量武器转让对享有人权的影响

14. 通过收集数据，可对使用某些种类的武器的一些后果进行衡量，并随着时间的推移，找出规律和趋势。例如，根据小武器调查，因武器暴力致死的人有75%是死于非冲突环境中，估计非冲突环境中 200 万人因火器使用而受伤。²⁹ 在 2010 年至 2015 年，全世界平均每年估计有 535,000 人因暴力死亡。³⁰ 与冲突有关的死亡人数占这个数字的 17%。³¹ 50%的杀人事件中使用了火器，32%与冲突有关。³² 据《2015 年全球武器暴力负担：死亡人数统计》估计，在 2007 年至 2012 年，暴力死亡人数中有 44.1%是火器使用致死，即全球每年平均有将近 197,000 人因火器使用而死亡。

15. 此外，根据武装暴力问题行动组织的研究，在 2011 年至 2015 年，爆炸性武器造成伤亡的人数增加了 45%。³³ 造成最多伤害的是简易爆炸装置，其次是空投武器和地面发射的武器。在 566 起事件中使用了爆炸性武器，造成 188,325 人伤亡。³⁴ 平民占因此造成的伤亡人数的 77%，这些平民中的 59%是简易爆炸装置导致伤亡的。³⁵ 其余 23%的伤亡人数是武装人员。³⁶ 武装暴力问题行动组织还

²⁶ 同上。另见阻止使用儿童兵国际组织，*Louder than Words: an Agenda for Action to End State Use of Child Soldiers* (2012)，以及 Christoph Steinmetz, *Small Arms in the Hands of Children: German Arms Exports and Child Soldiers* (地球社国际联合会、儿童需求救助组织、Brot für die Welt 和德国世界宣明会，2017 年)。

²⁷ 秘书长关于儿童与武装冲突的报告(A/70/836-S/2016/360)。另例如见儿基会，*Hitting Rock Bottom: How 2016 Became the Worst Year for Syria's Children* (2017 年 3 月)。

²⁸ 见负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表的年度报告(A/HRC/34/44)，第 9-14 段。

²⁹ Anna Alvazzi del Frate, “A matter of survival: non-lethal firearm violence”, in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge University Press, 2012), pp. 79-105.

³⁰ 小武器调查，“Monitoring trends in violent deaths”，第 59 号研究说明(2016 年 9 月)，第 2 页。

³¹ 同上。

³² 小武器调查，“Firearms and violent deaths”，第 60 号研究说明(2016 年 10 月)，第 1 页。

³³ 见武装暴力问题行动组织提交的资料。

³⁴ 武装暴力问题行动组织，*Patterns of Harm: Five Years of AOAV Explosive Violence Data (2011-2015)*(2016 年 8 月 2 日)。另见国际与发展研究院和联合国裁军研究所，*The International Community and IEDs: Building coordinated processes and responses* (2015 年 6 月)，其中引用了武装暴力问题行动组织的各次报告和结论。

³⁵ 武装暴力问题行动组织，*Patterns of Harm*。

³⁶ 同上。

收集关于 2011 年至 2015 年在居民区和非居住区使用爆炸性武器的信息。在居民区，91%的伤亡人数为平民。在非居住区，33%的伤亡人数为平民。³⁷ 根据国际禁止地雷运动—反集束弹药联盟的统计，在 2015 年，据报告有 417 人因集束弹药造成伤亡，其中大多数人是在集束弹药攻击时伤亡的。³⁸ 根据记录，至少在八个国家集束弹药残片造成人员伤亡，2015 年平民占集束弹药造成伤亡的人数的 97%。³⁹

16. 这些数据有助于使人们更清楚地认识到武器转让对享有人权的影响。然而，关于各类武器及各种后果的现有数据有限，妨碍全面了解对人权的影响。有必要更多、更有系统地收集关于所有种类武器以及武器转让和使用可能影响人权所有方面的许多途径的信息。更好的数据收集工作最终将帮助更好地理解武器转让与人权的关系，为《武器贸易条约》和相关区域文书的有效执行提供更好的依据，帮助其执行，从而有利于加强人权保护。

17. 《2030 年可持续发展议程》的通过，尤其是关于和平、正义和有力的机构的可持续发展目标 16 的通过，是承认武器控制对可持续发展和相关人权保护的重要性的一个重要步骤。虽然武器转让及随后使用与目标 16 的若干具体目标有关，但与下列具体目标的关系最为直接：具体目标 16.1(要求各国在全球大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡率)和 16.4(要求各国大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盜资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪)。⁴⁰ 正在为具体目标 16.4 拟订和商定的指标将是一个重要的工具，可据以系统收集和分析关于非法武器流通对人权的影响的信息，最终可对这种影响进行衡量。

18. 民间社会拟订监测武器转让的方法以及收集关于《武器贸易条约》执行情况的信息也有助于了解武器对人权的影响。例如，《武器贸易条约》监测风险观察工具旨在以《条约》为框架考察、综合并提供关于监测和报告侵犯人权行为以及武器使用有关的风险的各种来源的信息。⁴¹ 该工具的意图是为执照签发当局提供信息，指导其工作，作为国家评估进程的一部分，并作为民间社会组织和其他方面审视条约执行效力的参考。⁴²

四. 法律框架

19. 人权理事会在第 32/12 号决议中回顾了《武器贸易条约》和其他相关文书中关于国际人权法和国际人道主义法的原则和规定，以及关于促进各国负责任地行动的原则和规定。本节概述尽职调查原则以及援助或协助实施违反国际人权法和国际公法的国际不法行为的责任，然后简要讨论国际和区域武器转让制度和国际人权机制的指导。

³⁷ 见武装暴力问题行动组织提交的资料。

³⁸ *Cluster Munition Monitor 2016* (2016), p. 2.

³⁹ 同上。

⁴⁰ 见具体目标 16.2 和 16.5-16.7，以及具体目标 5.2 和 11.7。

⁴¹ 武器管制运动，*ATT Monitor Report 2016*，第 52 页及随后各页。

⁴² 同上。

A. 尽职调查原则和援助或协助不法行为的责任

20. 国际人权法规定了尽职调查原则，国家如果未能采取合理步骤预防、调查、处罚私人或包括公司和非国家武装团体在内的实体侵犯和践踏人权的行为，并确保对此种行为作出补偿，则应对此承担责任。⁴³

21. 更广义地来看，在国际公法中，如国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任的条款草案第 16 条所述，“援助或协助另一国实施国际不法行为的国家应该对其援助或协助行为负国际责任，如果：(a) 该国在知道该国际不法行为的情况下这样做，而且(b) 该行为若由援助或协助国实施会构成国际不法行为。”⁴⁴ 根据这一规定，一国转让武器时如果知道武器将援助或协助另一国实施严重违反国际法的行为，则可能得对其未能尽职调查、未能采取必要预防措施承担责任。

22. 国际法委员会在关于国家对国际不法行为的责任条款草案的评注中明确考虑了武器转让问题：⁴⁵

一国如果协助另一国规避安全理事会施加的制裁或向一国提供物质援助供它侵犯人权，可能必须承担责任。在这方面，大会曾经在若干情况下要求会员国不要向被发现实行严重侵犯人权行为的国家供应武器和其他军事援助。在指控一国的援助为另一国侵犯人权提供便利的情况下，必须仔细审查每一案件的特殊情况，以确定援助国是否意识到它所提供的援助并且有意为实行国际不法行为提供便利。

B. 武器转让制度

23. 各国已通过各种具有约束力和不具有约束力的国际和区域文书采取了监管武器转让的措施。这些文书将人权作为各国评估潜在武器转让合法性的首要考量。

1. 武器转让条约

24. 《武器转让条约》是具体关于常规武器、关键零部件及弹药转让的首份具有法律约束力的国际文书，其中将人权作为限制武器转让的一项标准，其明确目的就是减少人类痛苦。《条约》的一个重要特征是将尊重和保护人权作为确定拟

⁴³ 例如，见人权事务委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质第 31(2004)号一般性意见第 8 段以及经济、社会和文化权利委员会关于享有能达到的最高标准健康的权利的第 14(2000)号一般性意见第 51 段和关于水权的第 15(2002)号一般性意见第 31 段。另见美洲人权法院，Velasquez-Rodriguez 诉洪都拉斯，1998 年 7 月 29 日判决，第 172 和 174 段；欧洲人权法院，Akkoç 诉土耳其，2000 年 10 月 10 日判决，第 77-78 段；防止使用小武器和轻武器侵犯人权问题特别报告员初次报告(E/CN.4/Sub.2/2003/29)，第 36-43 段；欧洲人权法院，Tugar 诉意大利，1995 年 10 月 18 日关于可否受理的裁定。此外，人权事务委员会在关于生命权的一般性意见草案中提出，武器转让可能属于《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条的范围。

⁴⁴ 国际法院认定，第 16 条已经具备习惯国际法的地位。《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)，判决，《2007 年国际法院判例汇编》，第 43 页，第 147 段。

⁴⁵ 国家对国际不法行为的责任条款草案第 16 条评注第 9 段，《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 67 页。

议的武器转让应否进行的关键考量。《条约》签署各方在序言中承认“常规武器的非法贸易和未加管制的贸易的安全、社会、经济和人道主义后果”，并回顾说，“平民尤其是妇女和儿童在受武装冲突和武装暴力消极影响的人中占绝大多数”。此外，《条约》明确将《联合国宪章》已规定的关于“尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备”的原则纳入其序言，从而确认武器开支增加会减少保健、教育和其他社会部门的开支。

25. 《武器贸易条约》第 6、7 和 8 条是关键条款。第 6 和 7 条的重要意义是，签署国或批准国可宣布《条约》在生效前对它们暂时适用。第 6 条第(3)款绝对禁止下列情况下的常规武器转让：如果缔约国在批准时了解到武器将被用于实施灭绝种族罪、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述的其他战争罪。违反安全理事会武器禁运或其他国际义务的武器转让也受禁止。

26. 如果根据第 6 条拟议的出口不受禁止，出口国仍然必须“以客观和非歧视的方式”评估武器“是否”会促进或破坏和平与安全，是否会用于犯下或有助于犯下根据与恐怖主义和跨国有组织犯罪有关的国际公约构成犯罪的行为或严重违反国际人权法或国际人道主义法的行为(第 7 条)。第 7 条第(4)款明确规定出口国必须考虑到可能的出口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风险。因此，在就《武器贸易条约》所涉任何常规武器、零部件或弹药的出口作出决定时，均应进行人权风险评估。

27. 《武器贸易条约》没有确定何为“严重违反国际人权法”。在这方面，联合国各人权机制以及其他相关国际和区域机构的做法表明，最通常用于评价侵犯人权的严重程度的准则包括受侵犯的权利的性质、侵犯性质或规模、侵犯的影响和受害者的类别。⁴⁶

28. 根据《武器贸易条约》第 8 条，进口缔约国“应按照国家法律采取措施，确保根据请求向出口缔约国提供适当和相关的信息，协助出口缔约国”进行人权风险评估。出口国在进行评估并审议了现有减轻风险措施之后，如果确定此类负面影响的风险很大，就不应批准出口。同样重要的是，第 7 条第(7)款“鼓励”出口国如果“得悉新的有关信息”，重新评估出口许可。

2. 区域武器转让文书

29. 确定《关于军事技术与设备出口控制的共同规则》的委员会共同立场 2008/944/CFSP 规定，欧洲联盟成员国义务根据八项准则评估出口许可申请。准则 2 要求各国尊重最终目的地国的人权，具体规定如下：

评估接收国对国际人权文书确立的相关原则的态度之后：(a) 如果发现出口的军事技术或装备被用于内部镇压的风险很明确，成员国应不予签发出

⁴⁶ 日内瓦国际人道主义法和人权学院，“What amounts to ‘a serious violation of international human rights law’? An analysis of practice and expert opinion for the purposes of the 2013 Arms Trade Treaty”，学院简报第 6 号(2014 年 8 月)，其中作者审视了联合国条约机构结论性意见中“严重性”的处理等问题(第 27-30 页)。另见委员会确定《关于军事技术与设备出口控制的共同规则》(2009 年)的共同立场 2008/944/CFSP 用户指南第 3.2.6 节，可查阅 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/en/pdf>。

口许可；(b) 对于经确认有严重侵犯人权行为的国家，成员国在签发许可证时，应保持特别谨慎和警惕，考虑到军事技术或装备的性质进行个案审理。

30. 西非国家经济共同体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》(2006 年)第 6 条第(3)款规定，“如果武器被用于违反国际人道主义法或侵犯人权和人民权利及自由或用于压迫目的，就不得批准转让”。

31. 2017 年 3 月 8 日生效的《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》的宗旨之一是“打击武装暴力，减轻中部非洲人民因小武器和轻武器非法贸易和贩运造成的痛苦”。该公约第 5 条第(5)款规定，“如果武器会被用于或可能被用于实施违反国际人权法或国际人道主义法的行为，国家主管机关就不得”批准这种武器转让。⁴⁷

C. 人权机制的相关指导

32. 消除对妇女歧视委员会在关于妇女参与预防冲突以及冲突和冲突后情况下的妇女的第 30(2013)号一般性建议第 29 段指出，除适当控制现有、经常是非法的常规武器(包括小武器)流通之外，对武器实行有力、有效的监管，是按《消除对妇女一切形式歧视公约》要求预防冲突和所有形式的暴力的工作的组成部分。为此目的，委员会建议各缔约国通过批准和执行《武器贸易条约》等途径，处理武器国际转让特别是非法小武器的转让在性别方面造成的影响。⁴⁸

33. 自从第 30 号一般性建议通过以来，消除对妇女歧视委员会不断对出口国提出武器转让的问题。除其他措施外，委员会建议缔约国：(a) 监测小武器和轻武器滥用和非法贸易对妇女的影响，包括对生活在冲突区的妇女的影响，确保武器制造公司监测并报告使用武器暴力侵害妇女的情况；⁴⁹ (b) 确保在核准出口许可证之前，综合透明地评估武器出口对妇女权利的影响，如果武器在进口国可能被直接或间接用于侵犯妇女和女孩权利，则尤其需要进行此种评估；⁵⁰ (c) 将性别视角纳入与接收国的战略对话；⁵¹ (d) 确保监管武器出口的新法律包含有力、稳健的性别视角；⁵² (e) 根据《武器贸易条约》进行严格、透明、注意性别问题的风险评估。⁵³

34. 儿童权利委员会特别关注武器转让对儿童权利的潜在影响。在这方面，委员会向缔约国提出了一系列值得关注的建议：(a) 继续并加紧努力定期报告且公

⁴⁷ 另见下列以类似方式将人权作为出口决定的关键考量的非约束性文书：《瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术的出口管制安排》(2002 年)、《美洲国家组织武器及其零部件、弹药、爆炸物和其他相关材料经纪管制示范规章》(2003 年)第 5 条第(1)款、《中美洲国家转让武器、弹药、爆炸物和其他相关材料行为守则》(2005 年)第 1 条和《执行关于小武器和轻武器的内罗毕宣言和内罗毕议定书的最佳做法指南》(2005 年)。

⁴⁸ 另见 CEDAW/C/ERI/CO/5, 第 9(c)段。

⁴⁹ 见 CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 第 17 段。

⁵⁰ 见 CEDAW/C/NLD/CO/6, 第 46(a)段。另见 CEDAW/C/DEU/CO/7-8, 第 28 段。

⁵¹ 见 CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 第 23 段。

⁵² 见 CEDAW/C/SWE/CO/8-9, 第 27(h)段。

⁵³ 见 CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 第 23 段。

布关于武器出口的信息，并采取步骤在公共报告中列入关于最终用户的信息；(b) 确保在武器转让方面有最大的透明度；(c) 颁布法律禁止向已知或可能有儿童被招募或利用参加敌对行动的国家销售或偷运、出口和/或转运武器；(d) 考虑寻求区域和国际组织的协助，以运用相关区域武器出口行为守则的准则，并综合分析武器出口对儿童的影响；(e) 继续通过关于武器储存的危险的宣传运动提高认识；(f) 采取措施确保负责管制武器销售、出口或转运的人员了解《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，并在相关决策过程中以该议定书的规定为指导；(g) 考虑批准或加速批准《武器贸易条约》。⁵⁴

35. 经济、社会和文化权利委员会最近建议一个缔约国在批准武器出口许可之前，进行透彻的风险评估，如果发现武器可能被用于侵犯人权，包括经济、社会和文化权利，即不批准或中止出口许可。⁵⁵

36. 关于阿拉伯叙利亚共和国的冲突，境内流离失所者人权问题特别报告员建议国际社会、人道主义行为体和捐助方采取措施通过限制武器转让，应对冲突进一步军事化以及由此造成的流离失所。⁵⁶ 关于这一冲突，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会认为：

冲突当事方拼死争斗，在武器供应增加的推动下，凶暴残忍程度升级。武器转让的增加有损于政治解决冲突的前景，在国家和区域层面致使武装行为体增多，给平民造成毁灭性后果。⁵⁷

委员会建议国际社会尤其考虑到武器将被用于实施严重违反国际人权法或人道主义法的行为，限制武器转让，防止冲突升级。⁵⁸

37. 各国在普遍定期审议期间提出了一些相关建议，包括各国应：确保不与使用儿童兵的地区进行武器贸易；审查法律，禁止向可能招募或利用儿童参加敌对行动的国家销售和转运武器；批准并执行《武器贸易条约》；加紧批准《条约》的努力，以巩固监管常规武器、弹药和零部件国际贸易的共同国际规范，促进和平与安全，减轻人类痛苦，促进合作，提高透明度。⁵⁹ 相关国家已接受这些建议中的七项，注意到其中两项。

⁵⁴ 见 CRC/C/SWE/CO/5, 第 54 段, CRC/C/OPAC/NLD/CO/1, 第 24 段, CRC/C/OPAC/BRA/CO/1, 第 34 段, CRC/C/OPAC/TKM/CO/1, 第 24 段, CRC/C/DEU/CO/3-4, 第 77 段, CRC/C/OPAC/CHN/CO/1, 第 34 段, CRC/C/OPAC/UKR/CO/1, 第 26 段; CRC/C/OPAC/MNE/CO/1, 第 25 段, CRC/C/OPAC/MDA/CO/1, 第 15 段, CRC/C/OPAC/TUN/CO/1, 第 18 段, CRC/C/OPAC/GBR/CO/1, 第 33 段, CRC/C/OPAC/USA/CO/1, 第 34 段。另见 CRC/C/OPAC/BEL/CO/1, 第 21 段, 其中儿童权利委员会建议缔约国审视其关于小武器贸易的国内法, 以期禁止与有 18 岁以下未成年人作为国家武装部队成员或作为非国家武装团体成员直接参与敌对行动的国家的战争物资贸易。

⁵⁵ 见 E/C.12/GBR/CO/6, 第 12(c)段。

⁵⁶ 见 A/67/931, 第 78(b)段。

⁵⁷ 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的报告(A/HRC/23/58, 第 157 段)。

⁵⁸ 同上, 第 164(d)段。

⁵⁹ A/HRC/15/6、A/HRC/15/11、A/HRC/18/3、A/HRC/26/3、A/HRC/30/9、A/HRC/30/11、A/HRC/30/16、A/HRC/32/13 和 A/HRC/33/15。

五. 据以评估武器转让与国际人权法之间的关系的要素

38. 本节提出建议，说明各国和其他利益攸关方可如何评估武器转让与人权法的关系，以指导它们加紧努力有效保护人权。⁶⁰ 这些建议尤其可作为必须根据区域武器转让文书和《武器贸易条约》第 7 条进行的人权风险评估的基础，也可作为根据《条约》第 8 条出口国请接收国提供信息的框架。将这些建议纳入国家法律、政策和操作程序，可有助于确保在关于武器出口的所有决定中以一致方式采用人权准则，并加强问责，提高透明度。此外，可考虑利用这些建议在今后拟订一套指标，用以确定和衡量武器转让对享有人权的影响。

39. 建议分为三大类：接收国遵守和履行其国际人权义务的承诺和能力、对人权的尊重、根据国际人权要求控制转让的武器的使用的能力。任何人权风险评估要具有效用，均应根据情况变化考虑到其他各种要素。尽管如此，以下要素被认为是最关键的：

(a) 接收国遵守和履行国际人权法义务的承诺和能力：

(一) 批准国际和/或区域人权文书；

(二) 订有国家法律框架，根据其作为缔约国的国际和/或区域文书保护人权；

(三) 已采取立法措施和其他措施，应对暴力侵害妇女行为、基于性别的暴力行为和暴力侵害儿童行为；

(四) 设有能力强、独立、公正的司法机构和独立的人权监测机构，包括国家人权机构；

(五) 对武装部队人员进行国际人道主义法培训，并将国际人道主义法纳入军事理论、手册和教程；

(六) 对警察和其他执法人员进行国际人权法培训，并将国际人权法纳入执法手册、教程和行动程序；

(七) 与国际和区域人权机制以及包括国际刑事法院在内的国际司法机制合作；

(b) 接收国对人权的尊重：

(一) 以往和目前的记录显示接收国尊重国际人权法，尤其是在动用武器的军事和/或执法行动中尊重人权法；

(二) 以往和目前的记录显示接收国常发生基于性别的暴力行为和暴力侵害妇女行为，包括利用拟议转让的那类武器实施或便利实施的行为；

⁶⁰ 例如见下列组织提供的资料：大赦国际、阻止使用儿童兵国际组织、武器管制运动、和平与安全研究和信息组织、欧米茄研究基金会、加强世界安全组织和国际妇女争取和平与自由联盟。另见：秘书处裁军事务厅编制的《武器贸易条约》执行工具包模块 6；大赦国际，*How to Apply Human Rights Standards to Arms Transfer Decisions* (2008)；红十字国际委员会，*Arms Transfer Decisions: Applying International Humanitarian Law and International Human Rights Law Criteria — A Practical Guide* (2016)。

(三) 以往和目前的记录显示接收国常发生暴力侵害儿童行为和/或武装部队或非国家武装团体招募或利用儿童的情况，包括利用拟议转让的武器实施或便利实施的行为；

(四) 以往和目前的记录显示接收国一贯严重存在歧视或压迫某些人或群体(包括少数群体)的现象；

(五) 如果近年来发生过严重侵犯或践踏人权的事件，则需衡量被侵犯的人权的性质和范围、侵犯或践踏的规模和影响、受害者的类别以及侵犯或践踏的程度是否已形成或正在形成规律；

(六) 以往和目前的记录显示接收国已采取措施结束侵犯和践踏人权行为，追究侵权责任，防止侵权行为再度发生，并为受害者提供有效补救；

(c) 接收国根据国际人权法控制转让的武器的使用的能力：

(一) 批准国际和/或区域武器转让文书，包括《武器贸易条约》；

(二) 具备有效的国家武器控制系统、法律和程序，而这些系统、法律和程序符合国际和区域武器转让标准，如《武器贸易条约》第 5 条和第 8-14 条规定的武器控制制度的关键要素，如果转让的武器可能被用于实施或便利实施违反和践踏国际人权法行为，包括暴力侵害妇女行为、基于性别的暴力行为和暴力侵害儿童行为，即禁止武器转让；

(三) 拟议出口的武器的类型和数量与接收国所称意向用途相称。

40. 人权风险评估要具有效力，就必须依靠以客观、非歧视、可核查、系统性的方式收集准确可靠信息。要全面了解与拟议出口相关的眼前及长期人权风险，可能需要有广泛的信息来源。除了可根据《武器贸易条约》第 8 条请接收国提供信息外，运用人权准则作出武器转让决定的相关信息可包括下列机构的文件：

(a) 联合国人权机构，包括人权理事会、其普遍定期审议机制和特别程序任务负责人、人权条约机构、联合国各调查委员会和实况调查团；

(b) 人权高专办；

(c) 联合国其他相关机关(如安全理事会)、方案和基金(包括开发署、联合国难民事务高级专员公署和联合国儿童基金会)、国际法院和特设法院和法庭；

(d) 国际刑事法院；

(e) 区域人权机构；

(f) 《武器贸易条约》秘书处；

(g) 在国际人权法、国际人道主义法和武器贸易方面具有专长的国际和国家非政府组织、研究机构和智囊团；

(h) 国家外交使团；

(i) 接收国国家人权机构以及军事理论、手册和指示的来源；

(j) 国际和国家媒体机构。

41. 所有人权风险评估均应个案进行，应考虑到武器转让的性别层面以及转让的武器的潜在用途或实际用途。评估应结合前瞻性方针，既观察接收国以往的人

权纪录，也查看武器转让对享有所有人权的水平的预计风险。前瞻性评估也应考虑到“许多军事装备使用寿命很长”的潜在影响。⁶¹ 因此，应考虑下列因素：(a) 需出口授权的武器的使用寿命，因为武器寿命经常长于政权寿命，长期来看，可被用于意想之外的用途或不可预见的用途；(b) 周期性，即使局势最近稳定，但骚乱和侵犯人权的高风险可能重新出现；(c) 某些事件或情形即使似乎与侵犯人权无关，但可能导致人权状况恶化。⁶²

六. 结论和建议

42. 武器转让以及转让的武器的潜在用途或实际用途可直接或间接对公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利的享有产生正面或负面影响。一方面，各国可获取和/或部署武器来履行保护其管辖范围内的人并实现或恢复和平与安全的责任。另一方面，武器扩散、武器转用、非法或未经管制的武器转让、向平民获取武器及使用或可能使用武器无充分管制的国家的武器转让，可能有损于国家、区域和全球和平与安全，助长严重侵犯和践踏人权的行为。包括妇女和儿童在内的特定群体的权利特别容易因武器转让和使用而受侵犯和践踏。

43. 应系统收集关于所有类型武器的转让和使用及其对人权各方面的影响。在这方面，应根据联合国常规武器登记册确定的七个类别分列武器。收集这些信息将帮助更好地了解武器转让与人权的关系，可指导有效的行动，加强人权保护。

44. 信息收集的一个渠道是利用可持续发展目标中的具体目标 16.4 及其指标。为了对问题有全面了解，各国还必须定期公开报告其武器转让授权决定和实际转让情况。此外，联合国相关机制可系统性监测和报告武器转让和使用影响人权的方式，并应为监测和报告工作拨出适当资源。

45. 民间社会努力发展监测、收集、分析和提供关于武器转让的信息的方法，帮助了解武器转让对人权的影响。民间社会的另一重要作用是，通过各种方式，包括强调某些武器转让对人权造成负面影响，并探讨问责途径，从而鼓励各国遵守关于武器转让的国际法。民间社会应在国际社会支持下继续在这方面进行努力。

46. 关于武器转让的国际条约，包括《武器贸易条约》和区域武器转让文书，都规定人权是决定是否批准武器转让的一个首要考量。各国、联合国各实体、民间社会等等，应继续尽一切努力推动所有国家加入和/或批准《武器贸易条约》和区域武器转让文书。

47. 应继续努力确保遵守这些文书和适用的国际法，包括国际人权法，特别是尽职调查原则和关于援助或协助实施国际不法行为的责任的原则。联合国人权机制就如何应对武器转让及随后的使用对人权的影响问题已提出了许多重要建议。各国应跟进并执行这些建议。

48. 本报告提议了一些要素，说明如何评估武器转让与人权的关系，以加强有效保护人权的努力。除其他方面的作用外，这些建议可帮助履行《武器贸易条

⁶¹ 武器管制运动，*ATT Monitor Report 2016*，第 62 页。

⁶² 见加强世界安全组织提交的资料。

约》和区域武器转让文书规定的义务，确保人权因素始终得到考虑，促使各国在武器转让授权决定方面更多接受问责，并提高这一过程的透明度。这些建议可为拟订用以确定和衡量武器转让对享有人权的影响的一套指标奠定基础。

49. 人权风险评估要具有效力，就必须依靠以客观、非歧视、可核查、系统性的方式收集准确可靠信息。评估应个案进行，应充分考虑到武器转让的性别层面。要提高效力，还可分享良好做法。

50. 为了进一步增强效力，各国应确保国家管制系统各机构以及参与武器转让决策的政府其他机构有能力开展人权风险评估，增强这方面能力的途径包括将人权专家编入其编制。
