



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
15 July 2022
Chinese
Original: English

第十一届会议

维也纳，2022 年 10 月 17 日至 21 日

临时议程项目 2(d)*

审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项
《议定书》的实施情况：《关于打击非法制造和
贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持落实《联合国打击跨国
有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》而开展的活动

秘书处的报告

一. 导言

1. 本报告根据联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方大会题为“加强国际合作，打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药”的第 10/2 号决议编写；在该决议中，缔约方会议重申，《公约》及其《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》属于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的主要全球性法律文书之一。
2. 在本报告所述期间，有三个国家——科摩罗（2021 年 6 月）、德国（2021 年 10 月）和卢森堡（2022 年 5 月）——加入了《枪支议定书》，使缔约国总数已达 122 个。虽然缔约国的数目正在缓慢但稳定地增加，但仍需作出更持续的努力，以期实现普遍加入和全面落实。
3. 本报告的目的是向缔约方会议介绍联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在 2020 年 8 月至 2020 年 7 月的报告期为促进批准和落实《枪支议定书》而通过其枪支贩运问题科开展的活动情况。
4. 在本报告所述期间的第一年，前所未有的全球冠状病毒病（2019 冠状病毒病）大流行的影响给会员国和国际社会继续开展标准行动的能力带来了巨大压力。毒品

* CTOC/COP/2022/1。



和犯罪问题办公室与各国利益关系方和捐助方密切合作，实施了一项应急计划和替代工总方法，以确保在支持会员国打击非法贩运枪支领域的核心工作和服务不会完全中断，并可以部分转移到远程工作环境。从 2021 年 9 月起，毒品和犯罪问题办公室恢复了现场活动，同时继续酌情使用混合和虚拟形式。这种工作模式的结合使毒品和犯罪问题办公室能够继续能始终回应各国的需求，使专家能够更广泛地参与，包括在偏远地区，并考虑到预算限制和环境因素。

5. 在本报告所述期间，枪支贩运问题科还得以将其地理范围扩大到加勒比地区和伊拉克，目前正在八个区域执行项目：西非和中非、拉丁美洲、加勒比地区、中亚、亚洲（伊拉克）、西巴尔干地区和东欧（乌克兰）。通过 2021 年在加勒比地区启动的项目，毒品和犯罪问题办公室与加勒比共同体（CARICOM）合作，支持执行“到 2030 年以可持续方式落实加勒比地区枪支弹药非法扩散问题加勒比优先行动路线图”的刑事司法部分。2022 年 3 月和 4 月，毒品和犯罪问题办公室对伊拉克进行了国别访问，与该国政府就制定枪支问题国家行动计划进行了接触，并参加了派往海地的司际评估团，以探索潜在的合作和技术援助领域。在本报告所述期间，该科还通过两个联合项目加强了与国际刑事警察组织（国际刑警组织）的合作，一个位于西巴尔干地区，另一个位于西非和拉丁美洲。目前，该科共在 44 个伙伴国家实施 14 个项目，在 11 个国家部署了 25 名工作人员。¹

6. 报告期内取得的关键成就包括如下：

(a) 与来自 70 多个国家的 6,400 多个国家利益攸关方进行了接触，包括向 1,220 名从业人员提供了侦查、调查和起诉枪支贩运案件方面的能力建设活动；

(b) 对 28 个国家进行了立法审查，并分享了审查的情况：在毒品和犯罪问题办公室的支持下，三个国家制定并通过了新的枪支法案；在西巴尔干地区和乌克兰，毒品和犯罪问题办公室汇编了枪支判例法合集与分析，支持司法实践的协调。

(c) 对技术援助和设备需求进行了 20 多次全面评估，包括与私营快递公司联合进行的七次关于侦查邮政和快递包裹服务贩运的评估；

(d) 拍摄了 1,000 多张枪支及其零部件和弹药的高质量 X 光图像，并将其汇编成一套专门的枪支侦查培训包；

(e) 打击枪支贩运及相关犯罪从业人员共同体得到了扩大，该共同体促进从业人员之间就枪支案件的调查和起诉交流信息、良好做法和经验教训；

(f) 通过协调跨界执法行动和后续刑事调查，扩大了业务和辅导支助，以摧毁西非和南美洲枪支贩运背后的犯罪网络；

(g) 持续向目标国家提供支持，通过非法武器流动调查问卷支持关于枪支的数据收集和分析；

(h) 2022 年下半年，毒品和犯罪问题办公室计划推出枪支综合登记册系统（goIFAR）并在两个试点国家实施，同时推出枪支犯罪调查和起诉准则。

¹ 阿根廷、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、尼日尔、北马其顿、塞内加尔、塞尔维亚、特立尼达和多巴哥、乌克兰和乌兹别克斯坦。

二. 联合国毒品和犯罪问题办公室支持批准和执行《枪支议定书》的五大支柱综合性处理办法

7. 作为毒品和犯罪问题办公室内部重组进程的一部分，自 2022 年 4 月 1 日起，设立了枪支贩运问题科，作为有组织犯罪和非法贩运问题处的一个新科室。该科支持与《枪支议定书》和相关文书有关的政府间工作和规范工作，并协助会员国促进充分有效地落实《枪支议定书》，以预防和打击非法制造、贩运和滥用枪支及其零部件和弹药以及其与相关犯罪的联系。该科全部由预算外资源供资，没有收到任何经常预算或项目支助资金来执行其任务。

8. 该科继续开展创建于 2011 年的枪支问题全球方案的工作，遵循基于五大相互关联的支柱的综合性处理办法：(a)通过提高认识和立法援助加强政策和规范的制定，以支持《枪支议定书》的批准和执行；(b)为实施预防和安全措施提供技术支持(c)加强刑事司法对策，以侦查、调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药活动；(d)促进和推进国际合作和信息交流，以解决非法枪支贩运及相关问题涉及的跨国层面；以及(e)通过全球数据收集和分析以及战略研究工作对非法枪支流动进行勘察和监测，以加强对贩运趋势和模式及犯罪背景的集体理解。在此过程中，该科还积极促进实现可持续发展目标，特别是具体目标 16.4（到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，以及打击一切形式的有组织犯罪）。与这套综合处理办法相辅相成的是一些相互交叉的要素，例如性别观念主流化、人权以及民间社会的参与和监督，这些要素集中并入在该科的活动中。

枪支贩运问题科的五大支柱综合性处理办法



9. 根据对枪支问题全球方案的独立深入评价结果，枪支贩运问题科于 2022 年 4 月启动了毒品和犯罪问题办公室 2022-2030 年打击非法枪支全球战略的制定工作，旨在精简和重塑该办公室的愿景以及对新兴技术和地缘政治挑战的回应，并加强其基于成果的干预逻辑，以应对非法枪支问题及其与跨国有组织犯罪和恐怖主义的联系。该战略将通过毒品和犯罪问题办公室内部以及与外部伙伴和利益攸关方的广泛协商进程来制定。

三. 为协助各国落实《枪支议定书》而开展的活动

10. 在本报告所述期间，枪支贩运问题科通过捐助方支持开展了大约 200 项政府间和技术援助活动，²汇集了来自 70 多个国家的 6,400 多个国家利益攸关方，以促进加入和全面落实《枪支议定书》。

A. 为政府间机构和进程提供支持

1. 缔约方会议和枪支问题工作组

11. 缔约方会议第十届会议通过了第 10/2 号决议，其中赞赏地欢迎枪支问题工作组第七次会议的成果，并邀请缔约国根据本国法律酌情采取措施，落实工作组会议提出的建议和讨论要点。

12. 在同一决议中，缔约方会议赞赏地注意到向请求国提供的援助，包括枪支问题全球方案提供的援助，并请求毒品和犯罪问题办公室继续协助请求国努力遵守和落实《议定书》。缔约方会议还鼓励会员国提供预算外资源，使该办公室能够履行其这方面的任务授权。

13. 缔约方会议请求毒品和犯罪问题办公室继续根据请求协助缔约国努力加强各自的枪支管制机制，特别是在制定法律、识别、缉获、没收和处置枪支、为标识、记录保存和追查提供技术支持以及在调查和起诉相关犯罪方面进行培训 and 能力建设等领域。此外，缔约方会议邀请缔约国在毒品和犯罪问题办公室的支持下，促进和协调统一应对技术发展和不断变化的作案手法方面的威胁，例如模块化武器和 3D 打印枪支、改装枪支、利用邮政服务贩运以及使用暗网和加密货币，并请求毒品和犯罪问题办公室继续开发立法工具和业务工具，收集和分享关于趋势和有效对策的信息。

14. 缔约方会议邀请各国、毒品和犯罪问题办公室以及其他相关利益攸关方进一步分析和传播相关信息，说明武器贩运作为非法市场所造成的影响及其与暴力和犯罪的联系，为编制标准化可比数据提供便利，应对与非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药有关的武装暴力侵害妇女行为和仇恨犯罪，并鼓励毒品和犯罪问题办公室和其他相关组织促使各缔约国所负不同报告义务之间形成协同效应；其还鼓励缔约国和联合国毒品和犯罪问题办公室将性别视角纳入枪支政

² 在本报告所述期间开展的活动由法国、德国、意大利、日本、墨西哥、瑞典、欧洲联盟、反恐办公室、西巴尔干小武器和轻武器路线图多方伙伴信托基金以及拯救生命实体自愿提供捐款。

策和方案的主流，包括在方案设计、规划、实施、监测和评价领域，并鼓励分享国家经验、教训和最佳做法：

15. 在缔约方会议间隙，为庆祝《枪支议定书》生效十五周年举行了一次会外活动，呼吁各国普遍加入和有效落实《议定书》，有 180 人参加。

16. 该办公室还为分别于 2021 年 5 月 10 日至 12 日以及 2022 年 5 月 4 日和 5 日在维也纳以混合形式举行的枪支问题工作组第八次和第九次会议提供了秘书处支助。该办公室为第八次会议编写了两份背景文件，题为“减少非法资金和武器流动以实现可持续发展目标的具体目标 16.4”（[CTOC/COP/WG.6/2021/2](#)）和“从武器转让到枪支贩运：《枪支议定书》在转用情况下的适用”（[CTOC/COP/WG.6/2021/3](#)）。为第九次会议，该办公室编写了一份关于预防和打击非法制造和贩运弹药的背景文件（[CTOC/COP/WG.6/2022/2](#)），以及另一份载有工作组多年期工作计划提案的文件（[CTOC/COP/WG.6/2022/3](#)）。工作组通过了工作计划，该工作计划将指导其直至 2026 年的工作。这两次会议的报告（[CTOC/COP/WG.6/2021/4](#) 和 [CTOC/COP/WG.6/2022/4](#)）将转交缔约方会议第十一届会议，其中载有会议审议情况概要、通过的建议和通过的多年期工作计划。

2. 支持其他政府间机构并与其合作

17. 在本报告所述期间，枪支贩运问题科支持了处理枪支问题的其他各政府间机构的工作。

18. 麻醉药品委员会第六十五届会议通过了题为“加强国际合作，处理非法药物贩运与非法枪支贩运之间的联系”的第 65/2 号决议，其中委员会认可毒品和犯罪问题办公室为分析和应对非法药物贩运与枪支贩运之间的联系而作出的努力，并请求毒品和犯罪问题办公室继续在数据收集、研究、情报和分析共享方面向提出请求的会员国提供援助，以揭示药物与枪支贩运之间的联系程度，并促进合作应对这些联系。委员会还请求毒品和犯罪问题办公室执行主任将本决议提供给预防犯罪和刑事司法委员会及缔约方会议。

19. 毒品和犯罪问题办公室还为提交大会、安全理事会和人权理事会的报告作出了贡献。其中包括秘书长向安全理事会提交的 2021 年关于小武器和轻武器的报告（[S/2021/839](#)）、秘书长向大会提交的 2021 年和 2022 年协助各国制止小武器和轻武器非法贩运并加以收集以及小武器和轻武器非法贸易的各方面问题的报告（[A/76/284](#) 和 [A/77/77](#)）、联合国人权事务高级专员向人权理事会提交的关于儿童和青年在民间获取、拥有和使用枪支的影响的报告（[A/HRC/49/41](#)）和关于武器转让对人权的影响的报告（[A/HRC/44/29](#)）。此外，2021 年 9 月，该办公室在阿里亚办法会议上向安全理事会通报了非法武器流动对和平与安全构成的威胁，包括在和平行动和武器禁运背景下的威胁。在 2021 年 10 月和 11 月两次讨论小武器和轻武器问题后，安全理事会于 2021 年 12 月通过了第 2616 (2021) 号决议，重点关注违反安理会授权实施的军火禁运而非法转让、不利于稳定的积累和转用军火及相关物资问题的规定。

20. 在《各国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》第七次两年期会议间隙，毒品和犯罪问题办公室与裁军事务厅合作，组织了一次题

为“双周年纪念：《枪支议定书》和《小武器行动纲领》达成二十周年”。这次活动的重点是这两项文书的持续重要性及其互补性，迎来了来自世界各地的 120 多名与会者参加。

B. 技术援助

1. 政策和规范制定

21. 毒品和犯罪问题办公室继续提高决策者和议员对非法枪支问题、枪支贩运的当前趋势和模式及其与其他形式犯罪的联系的认识。例如，在 2022 年 6 月由小武器和轻武器问题议会论坛和面向东南亚国家议员的东南亚国家联盟（东盟）议会间大会举办的小武器问题区域研讨会上，毒品和犯罪问题办公室在批准率较低的区域推动批准和落实《枪支议定书》。

22. 加强关于枪支问题的国家法律框架是毒品和犯罪问题办公室的任务核心，并且始终是支枪支贩运问题科在受益国实行推动可持续变革的关键工作重点领域。这一有针对性且渐进的接触和参与进程始于立法和体制评估，为此，毒品和犯罪问题办公室专家评估了区域和国际文书的遵守情况以及各国枪支法案和条例的内在一致性。在随后的机构间讲习班上，讨论了评估的结果和建议，从而在必要时提供了有针对性的法律起草支助。

23. 在非洲，毒品和犯罪问题办公室向喀麦隆、乍得、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、加蓬、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔提供了有针对性的立法咨询意见，并继续与中非国家经济共同体（中非经共体）就区域立法协调问题密切合作。在刚果民主共和国，2022 年 4 月和 7 月，该办公室与刚果国家小武器和轻武器委员会密切合作，组织了机构间讲习班，以支持起草一项关于新武器一般制度的新法律。在毒品和犯罪问题办公室提供了广泛的立法援助之后，布基纳法索、中非共和国和马里在本报告所述期间通过了关于枪支的国家法律。

24. 毒品和犯罪问题办公室为所有五个中亚国家编写了立法评估和差距分析报告，并与联合国反恐怖主义办公室反恐中心、反恐怖主义委员会执行局和裁军事务厅合作，就体制、立法和业务框架进行了虚拟的国家能力磋商。在这些磋商之后，机构间项目组在哈萨克斯坦（2021 年 5 月）、吉尔吉斯斯坦（2021 年 6 月）和塔吉克斯坦（2021 年 12 月）举办了虚拟立法讲习班，目前正在规划其余两个讲习班。

25. 在西巴尔干地区和乌克兰，毒品和犯罪问题办公室支持为修订各自刑法而设立的国家工作组。2021 年，毒品和犯罪问题办公室在乌克兰进行了一次立法审查，并举办了一次关于使国家刑法条款与《枪支议定书》和《公约》相协调的立法讲习班。毒品和犯罪问题办公室为在西巴尔干的六个司法管辖区编制了关于使用特殊侦查手段的立法评估报告和议题文件，分析了与枪支和枪支调查有关的实质性和程序性刑法。随后在阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、北马其顿和塞尔维亚举办了立法讲习班，以使与枪支有关的刑事犯罪和程序法与《枪支议定书》和《公约》的刑事定罪和调查规定保持一致。立法支持还包括与黑山和北马其顿议会法律委员会成员举行会议，以提高议员对国内立法所需变革的认识。

26. 在拉丁美洲，毒品和犯罪问题办公室继续向若干拉丁美洲国家提供支持，包括在立法援助领域。该办公室对洪都拉斯的《枪支法》进行了立法评估，并为加强该法和起草相关条例提供了有针对性的建议。其他国家表示有兴趣接受立法咨询。毒品和犯罪问题办公室计划在下一个报告期内进行更多的立法评估，并酌情提供有针对性的法律起草支助。

27. 在加勒比地区，毒品和犯罪问题办公室对六个加勒比国家（巴巴多斯、伯利兹、圭亚那、牙买加、圣卢西亚及特立尼达和多巴哥）进行了立法评估。在圭亚那及特立尼达和多巴哥举办了立法讲习班。根据毒品和犯罪问题办公室的建议，圭亚那决定通过一项新的枪支法。在随后的几个月里，毒品和犯罪问题办公室就制定一项新法和相关条例与一个国家起草委员会进行了密切合作。在 2022 年 4 月举行的机构间讲习班上，与国家主管机构和私营部门讨论了该法案的初稿。计划在 2022 年进行至少四次额外的立法评估，并酌情举办相关的立法讲习班。在评估之后，毒品和犯罪问题办公室计划举办一次区域立法协调讲习班，以促进该区域各国枪支管制制度的进一步协调。

2. 为实施预防和安全措施提供技术支持

28. 毒品和犯罪问题办公室继续为会员国根据《枪支议定书》实施预防措施和安全措施提供技术支持，特别是关于标识和登记记录，存放被收缴和被没收的枪支弹药，以及非法枪支的收缴、管理和处置。

(a) 枪支标识和登记记录

29. 涵盖枪支整个生命周期的全面记录是确保枪支管制中的可追溯性和最终问责制的一个重要先决条件。在此背景下，毒品和犯罪问题办公室继续开发 goIFAR——一种记录保存软件，可根据各国的具体需要量身定制，使各国能够根据国际文书保存关于枪支及其零部件和弹药及其获取、转移和处置的全面信息和记录。虽然毒品和犯罪问题办公室将支持该软件的实施、调整和维护，但使用 goIFAR 的国家将对该系统中维护的数据和信息拥有完全和专有的所有权。目前，该办公室正在测试一个 β 版，不久将开始在试点国家多民族玻利维亚国和塞内加尔部署。

30. 对枪支以及在适当和可行的情况下对枪支零部件和弹药作独特标识，是识别、记录和追查枪支的先决条件。此外，《枪支议定书》要求缔约国除其他措施外，在枪支上打上进口标识。为此，毒品和犯罪问题办公室继续支持国家标识能力，向多民族玻利维亚国、中非共和国、乍得和巴拉圭提供打标机，并就其使用和标识的即时记录对国家主管部门进行了培训。为了支持机器的实际使用，2022 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室支持尼日尔国家主管部门通过各种标识运动，对国家库存中的 6,500 多件武器进行了标识，使该次区域在毒品和犯罪问题办公室支持下标识的武器总数达到 90,000 多件。

(b) 物质安全和储存管理

31. 毒品和犯罪问题办公室继续支持各国确保枪支的适当储存和管理。充分安全措施的缺失对各个国家构成挑战，特别是那些面临本国存放设施发生偷盗和泄漏以及在确保所需监管链以便向法庭出示有效证据方面遇到问题的国家。在收到中非共和国和尼日尔的请求后，该办公室支持建立储存设施，以安全可靠地管理已收缴、追回和交出的武器弹药。在尼日尔建立了一个被收缴和没收枪支的过境储存点，目前正在与中非共和国和尼日尔讨论确定新的储存点。

(c) 枪支的收缴、管理和处置

32. 自愿交出和武器收缴活动减少了枪支失控扩散的风险，包括通过盗窃和转用扩散的风险。虽然将收缴、追回和交出的武器交由官方保管可能会减少转用的风险，但如果要完全消除这种风险，最后处置和销毁的标准化和系统化程序至关重要。2022 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室在尼日尔支持开展了第二阶段的宣传和枪支收缴运动，最终收缴了 500 多件枪支，使该国在毒品和犯罪问题办公室支持下收缴的武器总数达到 1,300 多件。计划于 2022 年 7 月在中非共和国开展类似活动。毒品和犯罪问题办公室目前正在探讨以类似方式支持选定拉丁美洲国家的可能性。

3. 加强刑事司法对策，以侦查、调查、起诉和审裁非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药活动

33. 侦查非法贩运流动、摧毁有关犯罪网络或集团并将犯罪者绳之以法，是减少非法武器流动和打击一切形式有组织犯罪的必要先决条件。然而，实际上，对贩运枪支罪行的刑事调查很少而且复杂。刑事司法从业人员在扩大其调查范围方面往往面临困难，在工作中侧重于非法占有罪行，而不是调查非法武器转让背后的贩运网络和暗中运作的军火商。在拉丁美洲，毒品和犯罪问题办公室继续支持选定国家制定和实施联合国路线图，以确定其在预防和打击非法贩运及相关犯罪领域与毒品和犯罪问题办公室的合作框架。在 2020 年 9 月正式推出巴拉圭预防和打击非法枪支贩运及相关犯罪路线图之后，毒品和犯罪问题办公室继续支持实施其不同的组成部分。应阿根廷政府的请求，毒品和犯罪问题办公室与该国家当局举行了一次会议，以协助该国制定类似的路线图。

34. 毒品和犯罪问题办公室开发了关于侦查、调查、起诉和判决枪支贩运及相关犯罪的专门培训课程。正在逐步翻译这些课程，并根据不同目标国家和区域的背景和需要进行调整。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室向西非和中非的 10 个国家、拉丁美洲和加勒比地区的 8 个国家、中亚的 5 个国家以及西巴尔干和乌克兰提供了 50 多期专门培训课程。这些课程加强了 1,200 多名刑事司法从业人员在以下方面的能力：枪支的侦查、识别和分类，犯罪现场管理，电子证据，调查技术和枪支追查，联合调查团队，国际合作和信息交流。在可能的情况下，这些课程在国家或次区域一级采取了渐进的方法。基础课程主要以线上形式提供，而高级课程则尽可能以面授形式提供。

35. 例如，在拉丁美洲，继向萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯提供线上课程之后，毒品和犯罪问题办公室于 2021 年 11 月在危地马拉的安提瓜举办了一次侧重于加强三国合作的次区域课程。同样，2020 年和 2021 年在巴拉圭举办的国家培训课程得到了 2022 年 3 月在亚松森举办的次区域课程的补充，以促进阿根廷、巴西和巴拉圭之间的合作。这两次会议均旨在促进和支持次区域司法和警察合作，并建立联合调查团队，以便更有效地调查跨境枪支贩运。此外，在巴拉圭，毒品和犯罪问题办公室目前正在支持建立一个综合的枪支问题中心，包括通过协助制定体制框架和提供技术设备。

36. 在加勒比枪支问题路线图的框架内，2021 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室与加勒比共同体犯罪和安全问题执行机构及相关伙伴合作，举办了两次背靠背的虚拟区域会议，一次是关于非法枪支贩运及相关刑事司法对策，另一次是关于为监测非法枪支流动而收集数据，分别有 150 多名国家专家参加。此外，还通过 2022 年 1 月的虚拟区域会议推动建立综合的枪支问题中心，所有这些会议都使用了加勒比海盆安全举措连接平台。

37. 在 2021 年 8 月至 2022 年 3 月期间，毒品和犯罪问题办公室在巴巴多斯、圭亚那、牙买加、圣卢西亚、特立尼达和多巴哥以及海地开展了 6 个评估任务，并分别在圣卢西亚、圭亚那和巴巴多斯举办了 3 期培训课程，内容涉及侦查通过邮政和快递包裹以及在陆地和海上边境进行的枪支贩运。2022 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室组织了一次虚拟区域会议，介绍毒品和犯罪问题办公室关于枪支贩运及相关犯罪的调查和起诉的准则，这些准则是在 2021 年和 2022 年举行的三次专家组会议期间制定的，此外还讨论了该区域可能的定制需求。

38. 毒品和犯罪问题办公室还举办了一系列的区域网络研讨会，这些研讨会是为加勒比和拉丁美洲区域联合举办的，参与者来自 36 个国家。这三场网络研讨会涵盖以下主题：(a)利用互联网和暗网为贩运枪支提供便利；(b)侦查通过空运和海运贩运的枪支；以及(c)枪支贩运的新趋势。

39. 在西巴尔干和乌克兰，在与国家海关当局、公共邮政运营商和私营快递公司进行需求评估后，毒品和犯罪问题办公室将通过邮政和快递包裹贩运枪支认定为优先问题，并开始为从业人员开发专门工具和培训课程。在波斯尼亚和黑塞哥维那，毒品和犯罪问题办公室为指定的海关培训员制定了标准作业程序以及培训课程和培训员培训概念，以支持标准作业程序的全面制度化。此外，在七次系列培训中，波斯尼亚和黑塞哥维那海关当局和公共邮政运营商加强了其通过分析 X 光图像以检测包裹中的枪支，特别是枪支零部件和弹药的能力。在乌克兰和西巴尔干的各司法管辖区，毒品和犯罪问题办公室与欧洲打击犯罪威胁多学科平台（EMPACT）合作，举办了一次讲习班和一次区域会议，与会者包括海关、执法部门、边防人员和检察官的代表，以支持他们与欧洲联盟成员国一同参与“阿姆斯特朗行动”。“阿姆斯特朗行动”的重点是控制可疑包裹和邮寄货物，以侦查和打击枪支贩运。

40. 为支持机构间和区域协调，并加强更广泛地侦查、调查、起诉和判决枪支贩运及相关犯罪形式的能力，毒品和犯罪问题办公室在西巴尔干地区举办了 30 多项国家培训活动。这些活动包括与 151 名专家举行的关于枪支案件刑事诉讼程序方面的 13 次机构间会议，以及与来自黑山、北马其顿和塞尔维亚以及科索沃

的 64 名法官举行的 7 次司法会议。³这些会议的重点是有效的刑事司法对策，包括调查和追查、特别调查措施、枪支相关判例法的统一和缉获数数据的收集。最后，通过枪支贩运问题科与预防恐怖主义处之间的内部合作，毒品和犯罪问题办公室将《跨境请求电子证据实用指南》翻译成西巴尔干各司法管辖区的正式语文，并举办了一次关于枪支案件中电子证据收集的区域网络研讨会，以及为 185 名检察官举办了六期培训班。

41. 2020 年以来，毒品和犯罪问题办公室支持乌克兰执行《枪支议定书》，并开展了一项评估，以确定在加强侦查、调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的差距和需求。在该分析和 2021 年 10 月和 12 月举办的两次起草讲习班的基础上，毒品和犯罪问题办公室制定了方法建议，以支持调查进程和证据制作，并提供行动建议。还于 2021 年 9 月和 12 月在乌克兰提供了专用设备，举办了两次关于侦查和起诉枪支贩运的培训课程，并为女性刑事司法从业人员举办了一次专门培训。此外，毒品和犯罪问题办公室还为乌克兰刑事司法从业人员与欧洲联盟和其他区域组织的专家的会面提供便利，以讨论涉及乌克兰及其邻国的枪支相关调查和案件。此外，毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟驻摩尔多瓦和乌克兰边界援助团合作，举办了一次关于调查暗网上非法贩运枪支的网络研讨会。

4. 促进国际合作和信息交流

42. 根据《枪支议定书》第 12 条，刑事事项国际合作，包括从业人员之间的定期交流信息，是打击非法枪支贩运工作的一个基本部分。

43. 毒品和犯罪问题办公室继续与处理枪支事项的刑事司法专业从业人员非正式网络（称为打击枪支贩运及相关犯罪从业人员共同体）进行接触。该倡议旨在通过定期交流信息、案例经验以及刑事司法、执法和枪支管制从业人员的良好做法，促进不同社群之间更好地互动，并促进区域合作和区域间合作，以打击枪支贩运及其与其他形式有组织犯罪和包括恐怖主义在内的严重犯罪的联系。在 2020 年 10 月举行的缔约方会议第十届会议间隙，毒品和犯罪问题办公室组织了一次线上会外活动，以宣传从业人员共同体。70 多名从业人员以及国际和区域组织的代表参加了这次活动，介绍了从业人员共同体，并使从业人员之间进行了富有成果的讨论，以便根据他们的需要和兴趣来塑造和调整该共同体。毒品和犯罪问题办公室正在完成从业人员共同体专用网站的开发工作，其中包括一个有密码保护的门户网站，以便能够获取专门工具和材料，并便利各区域从业人员之间的直接联系、信息交流和安全通信。

44. 在从业者共同体框架下，2021 年 12 月举办了两场区域会议，来自拉美和加勒比地区 30 多个国家的专家参加了会议。这些会议的目的是讨论和分析与枪支有关的案件和调查，以确定和交流最佳做法和经验教训，并确定常见隐患。相关案件还将被列入毒品和犯罪问题办公室目前正在编制的枪支贩运案例摘要。

45. 2022 年 7 月，在毒品和犯罪问题办公室/国际刑警组织联合项目“Disrupt”的背景下，毒品和犯罪问题办公室组织了两次区域会议，来自西非和中非 12 个国家以及拉丁美洲 16 个国家的从业人员参加了会议。这些会议的目的是分析相

³ 凡提及科索沃之处，均应在安全理事会第 1244 (1999) 号决议范围内加以解读。

关案件，交流专门知识和咨询意见，以期应对这些案件的跨国层面，促进国际合作，并在可能和可行的情况下为设立联合调查组提供支持。毒品和犯罪问题办公室将根据请求，通过技术咨询、有针对性的辅导支助和能力建设，并通过促进与所涉国家和实体的直接合作，为选定的案件提供后续支持。

46. 在实施反恐怖主义办公室/毒品和犯罪问题办公室中亚联合项目的框架内，项目组于 2021 年 3 月组织了一次关于促进司法和执法合作及信息共享的虚拟区域讲习班，并于 2021 年在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦举办了三次国家机构间合作讲习班，同时计划于 2022 年在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦举办另外两次国家讲习班。

47. 为加强在西非的业务合作，毒品和犯罪问题办公室协调了两次跨境行动，2020 年代号为“KAFO 二号”（与国际刑警组织协调），2021 年代号为“KAFO 三号”（与萨赫勒五国集团合作）。“KAFO 二号”从布基纳法索、科特迪瓦、马里和尼日尔调集了 260 名官员，“KAFO 三号”进一步扩大到乍得、几内亚和塞内加尔，调集了 850 多名官员。在这两次行动的同时，还举行了规划和行动前会议，其中包括对国家专家的培训以及情况通报会。总共缴获了 600 多件枪支、数千发弹药、爆炸物、毒品和其他违禁品。毒品和犯罪问题办公室制定了一项行动计划，以支持各国对未决案件采取后续行动，包括为检察官和法官提供辅导支助，以及举办关于调查和起诉枪支贩运案件及相关犯罪的培训班。除了立即阻断非法武器流动外，这些行动还包括一个重要的培训部分，以加强收缴后的调查和起诉能力。

48. 在南美洲，毒品和犯罪问题办公室向国际刑警组织领导的“触发六号行动”提供了支持，该行动针对的是整个南美洲的枪支贩运活动。这次行动在所有 13 个南美洲国家逮捕了近 4,000 名嫌疑人，并收缴了约 20 万件非法枪支和数千发弹药。

5. 通过全球数据收集和战略分析监测非法武器流动

49. 毒品和犯罪问题办公室在其关于监测非法武器流动的倡议框架内，继续推进枪支数据的生成、收集和分析，以确定枪支贩运的趋势和模式。对这一问题的进一步了解有助于开展积极主动和以情报为先导的调查，并为在政策和行动层面进行决策提供证据基础。毒品和犯罪问题办公室的努力遵循了三管齐下的方法，包括每年分发非法武器流动调查问卷；加强会员国收集和分析与枪支有关数据的能力；以及制作关于全球、区域和国家范围枪支贩运的分析结果，以期将毒品和犯罪问题办公室收集和分析的数据反馈给会员国。

50. 缔约方会议一再承认，需要定期开展关于被收缴和被贩运的枪支的全球数据收集和分析工作。由于这一任务授权，自 2018 年以来，毒品和犯罪问题办公室每年分发非法武器流动调查问卷——一种标准化的数据收集方法——包括为了监测可持续发展目标的具体目标 16.4。所收集的数据为关于被收缴和被贩运的枪支及其零部件和弹药的全球综合数据集奠定了基础，毒品和犯罪问题办公室通过其数据门户网站向国际社会提供。根据这一综合数据集，毒品和犯罪问题办公室发布了《2020 年全球枪支贩运问题研究》，就非法贩运枪支的规模和范围及其与其他形式犯罪的联系提供了重要的深入透析。在启动研究的同时，还

为欧洲、拉丁美洲、西非和中非以及东非和南部非洲举办了一系列区域网络研讨会，介绍研究的主要结论，并更深入地探讨区域模式、流动和具体情况。为了实现更广泛的分发，在本报告所述期间，还以英文、法文、俄文、西班牙文和乌克兰文提供了执行摘要。

51. 此外，毒品和犯罪问题办公室利用全球数据和补充性的区域定性和定量分析，开始开展区域化研究。2020 年，该办公室与弗拉芒和平研究所合作，发表了一份区域分析报告，题为《非法贩运枪支及其零部件和弹药进出欧盟和跨越欧盟》。2022 年下半年将为西非（毒品和犯罪问题办公室正在为萨赫勒次区域跨国有组织犯罪威胁评估起草关于非法枪支的一章）、拉丁美洲和加勒比、中亚（包括其与邻国阿富汗的联系）和西巴尔干地区开展类似的区域研究。毒品和犯罪问题办公室还打算对地中海区域进行类似的分析。2022 年，东非区域办事处与枪支贩运问题科合作，发表了一份题为“东非的枪支和弹药贩运问题”的议题文件，审查了该区域枪支贩运的当前动态和主要行为者。

52. 为了加强各国系统收集和分析收缴数据并通过毒品和犯罪问题办公室非法武器流动调查问卷提交数据的能力，毒品和犯罪问题办公室在拉丁美洲和加勒比以及东欧和东南欧的 15 个国家举办了讲习班（线上和线下），并在加勒比地区举办了一次区域讲习班，有 150 多人参加。因此，乌克兰设立了一个枪支数据收集工作组，其总体目标是改进其对收缴数据的收集、分析和共享。毒品和犯罪问题办公室提供了有针对性的咨询意见，并支持制定在国家层面收集和共享枪支数据的标准作业程序。在西巴尔干地区，该办公室对数据收集程序进行了比较分析，目的是确定和传播收集和处理枪支数据的最佳做法。与国际刑警组织的一个新的联合项目将侧重于开展一项区域研究和加强该区域的数据收集能力。

53. 毒品和犯罪问题办公室在其监测非法武器流动的倡议范围内，制作了若干技术援助、外联和能见度工具。2020 年出版了一份题为“支持采取循证行动打击非法枪支贩运和相关形式犯罪”的议题文件，该文件促进打击非法枪支贩运和相关形式犯罪的循证行动。该办公室还制作了一个宣传数据收集和分析的视频，以及“枪支相关调查指导模板”。这些模板为执法和司法官员提供了关于调查期间应记录的信息类型和范围的指导。这些资料有英文、法文、俄文、西班牙文和乌克兰文版本，可在毒品和犯罪问题办公室网站上查阅（www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/publications.html）。

54. 此外，毒品和犯罪问题办公室继续编写议题文件，更广泛地审查枪支贩运与非法武器之间的具体联系。其中包括与联合国裁军研究所（裁研所）联合编写的关于武器-犯罪-冲突关系的研究简报，以及关于将贩运枪支罪适用于武器转用案件的文件。两份文件预计将于 2022 年第三季度发布。2022 年下半年，毒品和犯罪问题办公室还将继续编写关于枪支贩运与其他形式的有组织犯罪之间的联系的研究文件，包括药物贩运、人口贩运和偷运移民、影响环境的犯罪以及非法资金和武器流动之间的联系。

C. 工具开发

55. 毒品和犯罪问题办公室开发了一些工具和编印了出版物，以向各会员国提供实际指导并支持提供技术援助。

56. 毒品和犯罪问题办公室从 2021 年 9 月开始致力于制定“枪支犯罪调查和起诉准则”，预计将于 2022 年下半年发布，随后将进行翻译并针对不同区域背景进行定制。该准则的制定得到了约 30 个国家以及国际和区域组织的 50 多名专家的支持，这些专家分别于 2021 年 9 月和 2022 年 1 月和 6 月在维也纳举行三次专家组会议，就当前的调查和司法做法交流了经验。

57. 根据枪支问题工作组在第五次会议上提出的建议，毒品和犯罪问题办公室继续收集和分析与枪支贩运的调查和起诉相关的司法案件和良好做法。这些案件通过“打击犯罪信息与法律网络共享平台”（SHERLOC）知识管理门户网站进行传播，该网站上目前有 66 起关于非法枪支的案件。在提供立法援助的框架内收集到了更多的案件，目前正在分析这些案件，然后才能公布。将在一份枪支贩运案例摘要中公布收集到的案件、专家评论和新的良好做法，以期为刑事司法官员和调查人员提供实际的见解和观点，主要是关于如何根据《枪支议定书》以最佳方式应对在将犯罪人绳之以法方面的陷阱、挑战和机会。该摘要的编写得益于毒品和犯罪问题办公室从业人员团体若干区域会议期间举行的实质性交流和讨论。计划在 2022 年举行额外的专家组会议，以支持该摘要的定稿和核对。毒品和犯罪问题办公室还在西巴尔干的六个司法管辖区和乌克兰编制了七份判例法简编，其中分析了与枪支犯罪有关的 211 项法院判决，从而为协调这些国家和司法管辖区的国家法院做法确立了第一个基准。

58. 2021 年，欧洲边境和海岸警卫队机构（Frontex）出版了一本关于枪支问题的手册，供边防人员和海关官员使用，该手册是由包括毒品和犯罪问题办公室在内的国家和国际专家联合编写，并借鉴了毒品和犯罪问题办公室关于在陆路边界过境点探查枪支、弹药和爆炸物的培训课程手册。该手册已被翻译成法文和西班牙文，应用于各种培训活动。毒品和犯罪问题办公室还为编写该手册的全球版本作出了贡献，目前正在探讨是否有可能支持将其翻译成俄文并在中亚各国传播。

59. 同样是在 2021 年，毒品和犯罪问题办公室还编制了一份包含 1,000 多张枪支及其零部件的高质量 X 光图像的目录，用于培训目的，以提高与海关部门和私营快递公司合作的 X 光扫描仪操作员的检测技能。

D. 与其他相关国际和区域组织以及与民间社会和私营部门的协调

1. 联合国内部合作

60. 毒品和犯罪问题办公室继续协助“联合国小武器问题协调行动”的工作，这是秘书长建立的全系统协调平台，目的是促进各联合国实体之间就小武器问题进行的交流信息和协调。

61. 在业务层面，毒品和犯罪问题办公室继续协调其活动，并与联合国相关机构和办公室合作，如联合国开发计划署（开发署）、东南欧和东欧管制小武器和

轻武器信息中心、裁军事务厅及其各区域中心（特别是联合国和平与裁军非洲区域中心，以及联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心）和维持和平行动部，包括地雷行动处。在西巴尔干地区，毒品和犯罪问题办公室与开发署共同设立了一个多伙伴联合信托基金，以支持执行到 2024 年以可持续的方式解决非法持有、滥用和贩运小武器和轻武器问题的路线图。因此，该区域的几个项目，包括毒品和犯罪问题办公室的四个项目，通过信托基金得到了捐助方的支持。在加勒比地区，毒品和犯罪问题办公室支持加勒比枪支问题路线图的刑事司法部分，该部分通过联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心及加勒比共同体进行协调，并于 2022 年 6 月在拯救生命实体基金下与开发署、联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）合作启动了一个机构间项目，旨在减少牙买加境内的枪支贩运。此外，毒品和犯罪问题办公室继续与联合国反恐中心和反恐怖主义办公室合作，实施其应对中亚恐怖主义与非法贩运枪支之间联系的联合项目的第二阶段，同时还与反恐怖主义委员会执行局和裁军事务厅合作，推广一个联合国的做法。毒品和犯罪问题办公室正与裁研所合作，编写一份关于武器——犯罪——冲突关系的联合出版物。

62. 枪支贩运问题科继续与毒品和犯罪问题办公室的其他全球方案、处、科和股合作，包括有组织犯罪处（会议支助科、贩运人口和偷运移民问题科以及网络犯罪和反洗钱科）、预防恐怖主义处、新设的边境管理处的所有全球方案（机场通信项目（AIRCOP）、全球集装箱管制方案、加强贩运路线沿线刑事司法合作（CRIMJUST）全球方案、全球海事犯罪方案、打击跨国有组织犯罪全球方案和破坏环境罪方案）；研究和趋势分析处；腐败和经济犯罪处；预防犯罪和刑事司法科（城市安全与善治倡议以及预防犯罪和刑事司法领域暴力侵害儿童问题全球方案）、民间社会股和性别平等股，以及设在区域和外地办事处的相关区域方案，从而能够接触到新的受众并利用协同作用。

2. 与其他国际和区域组织合作

63. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续扩大与国家、区域和国际组织在业务和战略层面的合作，包括同中非经共体、西非国家经济共同体（西非经共体）、萨赫勒五国集团、加勒比共同体犯罪和安全问题执行机构、国际刑警组织、欧洲联盟、欧洲联盟执法合作署（欧警署）、Frontex、欧洲多学科平台打击犯罪威胁枪支专题方案、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织（欧安组织）和世界海关组织。

64. 根据 2020 年 12 月作出决定，将非洲联盟到 2020 年平息非洲枪炮声的实际步骤总路线图延长至 2030 年，此后，毒品和犯罪问题办公室与西非经共体于 2021 年 6 月共同组织了一次区域会议，旨在确定西非刑事司法系统在打击非法枪支犯罪及其与其他严重有组织犯罪的联系方面的具体技术支持需求。

65. 毒品和犯罪问题办公室还参与了与北大西洋公约组织（北约）、欧安组织和欧洲联盟的多场圆桌会议，以便就遏制阿富汗、乌克兰、利比亚和伊拉克等热点地区及其周边地区的武器扩散风险交换意见。

66. 最后，毒品和犯罪问题办公室通过本报告提及的多个联合项目与国际刑警组织保持合作：在西非和南美洲，毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织在代号为 KAFO 二号和触发六号、八号和九号的跨境行动中进行协调，目前正在拉丁美洲、西非和中非（“捣毁毒窝”项目）以及西巴尔干地区实施联合项目。

3. 与民间社会和私营部门合作

67. 从制定立法到培训活动，再到使用宣传材料方面的合作，毒品和犯罪问题办公室在不同层面积极吸纳民间社会组织的参与。

68. 毒品和犯罪问题办公室一直与致力于打击非法武器贩运工作的主要非政府组织保持接触，包括冲突军备研究所、日内瓦安全政策中心、小武器调查项目以及智库和研究实体，并参加了 2022 年 5 月关于联合国常规弹药多边进程的威尔顿公园对话。

69. 枪支贩运问题科还与会议支助科和民间社会股合作，积极支持民间社会参加枪支问题工作组第九次会议之后举行的关于《有组织犯罪公约》审议机制的建设性对话。

70. 在私营部门，毒品和犯罪问题办公室通过制定标准作业程序和开展关于侦查快速包裹中的枪支贩运的培训，为波斯尼亚和黑塞哥维那的四家私营快递公司提供了支持。

四. 进一步行动的优先领域

71. 如果要解决非法枪支问题中各个相互关联的方面，打击非法枪支的综合性方法仍然至关重要。毒品和犯罪问题办公室目前正在制定一项新的毒品和犯罪问题办公室打击非法枪支战略，该战略以五大支柱方法为基础。该战略旨在巩固目前的五大支柱方法，并扩大到预防犯罪和提高认识领域，以期更好地应对技术挑战、新出现的威胁以及性别平等和人权等跨领域方面，并构建更具复原力的和平社区，特别侧重于妇女和青年等弱势群体。

72. 加大对终身有效的枪支管制制度的支持，仍然是防止枪支转移和贩运的一个关键先决条件。部署和有效维护 goIFAR 软件仍将是毒品和犯罪问题办公室的一项核心工作，以确保枪支完全可追查，并能够确定最后合法持有者的身份。

73. 为了促进对枪支贩运采取积极主动的调查和起诉办法，毒品和犯罪问题办公室将扩大其向会员国提供优质培训和业务支助的能力，包括通过成立联合调查小组、综合枪支问题中心和联合执法行动。

74. 阿富汗、利比亚、乌克兰和巴尔干等热点地区的局势尤其令人关切，因为这些地区可能成为非法武器的重要来源，非法武器从这些地区流向其他有危险的国家和地区，特别是地中海区域内外。毒品和犯罪问题办公室将继续与国际社会和邻国合作，通过带有有效刑事司法对策的预防措施，即更广泛地侦查、调查和起诉违反禁运的武器转移和海上枪支贩运，制定遏制武器转移和贩运风险的途径。

75. 气候变化的层级式效应加剧了紧张局势，助长了冲突。气候变化导致生计恶化，为武装和有组织犯罪集团扩大影响和活动领域提供沃土。枪支弹药的泛滥，加上当地社区获得自然资源的途径有限，往往加剧了古老的社区间冲突。毒品和犯罪问题办公室将通过制定有针对性的预防和军备控制战略，支持各国防止受影响地区爆发武装暴力的努力。

76. 毒品和犯罪问题办公室将继续支持系统地收集和报告缉获数据的努力，并力求使《全球枪支贩运研究报告》成为毒品和犯罪问题办公室的定期旗舰出版物。毒品和犯罪问题办公室还将继续对区域动态以及与其他犯罪领域的联系进行战略研究。

77. 秘书长在最近提交安全理事会的关于与冲突有关的性暴力的报告（S/2021/312）中确认，小武器的扩散和非法流通在助长包括强奸在内的暴力侵害平民行为方面发挥了作用。毒品和犯罪问题办公室通过支持各国预防、打击和根除枪支贩运，为打击冲突和冲突后地区的性暴力作出贡献。毒品和犯罪问题办公室还将继续促进将跨部门的性别观念纳入预防和打击枪支贩运及相关犯罪工作的主流，并将支持各国收集按性别和年龄分列的枪支贩运数据。

五. 结论

78. 非法制造和贩运枪支问题及其与有组织犯罪、恐怖主义及其他严重犯罪的联系在许多国家和地区仍然是一个紧迫问题。毒品和犯罪问题办公室继续促进《枪支议定书》的批准和执行，并通过综合性和跨领域的方法和伙伴关系协助会员国执行该议定书。

79. 然而，缺乏可持续和可预测的资金，包括缺乏来自经常预算的资金，这削弱了枪支贩运问题科提供核心服务的能力，并限制了扩大其地域和专题范围及影响力的可能性，无法满足日益增多的援助请求，以应对非法枪支贩运日益全球化和跨区域的威胁，对和平、人类安全和保障以及发展造成了破坏性的影响。
