



第六十三届会议

临时议程* 项目 66

人民自决的权利

使用雇佣军侵犯人权和阻挠行使人民自决权

秘书长的说明

秘书长谨按照大会第 62/145 号决议和人权委员会第 2005/2 号决议，向大会会员国转递使用雇佣军侵犯人权和阻挠行使人民自决权问题工作组的报告。

* A/63/150 和 Corr. 1。



关于利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻止人民行使自决权利问题的报告

摘要

使用雇佣军侵犯人权和阻挠行使人民自决权问题工作组是依照人权委员会第 2005/2 号决议于 2005 年 7 月设立的。工作组的任务包括监测世界各地雇佣军和与雇佣军相关活动的一切形式和表现，研究在国际市场提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的活动对享受人权的影响。

2007 年 3 月至 2008 年 4 月，工作组由何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多先生(西班牙)任主席兼报告员。2008 年 4 月起，由亚历山大·尼基京先生(俄罗斯联邦)任主席兼报告员。工作组成员为纳贾特·阿勒哈贾吉女士(阿拉伯利比亚民众国)、阿曼达·贝纳维德斯·德佩雷斯女士(哥伦比亚)和斯海斯塔·斯哈梅姆女士(斐济)。

本报告是按照人权委员会第 2005/2 号决议以及大会第 62/145 号决议编写的，人权委员会该决议请工作组每年向大会提交报告。

报告第一节介绍了报告内容，第二节概述了工作组的活动，包括 2008 年 4 月举行的工作组第三届会议，并概述了对大不列颠及北爱尔兰联合王国实地访问的结论。该节提及根据工作组来文程序采取的行动，并报告了与政府、政府间组织和非政府组织以及学术界代表协商的情况。

第三节概述了涉及雇佣军和与雇佣军相关活动以及与私营军事和安保服务公司的活动相关的国际动态。

第四节述及工作组鉴于可能建立处理私营军事和安保服务公司的国家和国际监管机制而制定的原则、准则和标准。这是按照人权理事会提出的下述任务采取的第一项措施：在遇有雇佣军或雇佣军相关活动以及私营军事和安保服务公司的活动造成现实或紧迫威胁时，为进一步保护人权，尤其是人民的自决权，就可能采用的旨在弥补现有缺陷的补充标准和新标准以及一般准则或基本原则拟订和提出具体建议。

第五节阐述工作组今后的活动。第六节是工作组的结论和建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 工作组的活动	4
A. 工作组第三届会议	4
B. 实地访问	5
1. 访问大不列颠及北爱尔兰联合王国	5
2. 准备进行的其他访问	5
C. 区域协商	5
D. 来往函件	6
E. 其他活动	6
三. 国际和区域动态	7
四. 制定国家和国际管控机制的原则、准则和标准	10
A. 法律标准	11
B. 登记	12
C. 签发执照	13
D. 问责机制	13
E. 审查、法律和人权培训	14
F. 监督	15
五. 今后的活动	15
六. 结论和建议	15
附件	
《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》现状	19

一 引言

1. 人权委员会第 2005/2 号决议决定设立使用雇佣军侵犯人权和阻挠行使人民自决权问题工作组，由五名独立专家组成，任期三年。2007 年 3 月至 2008 年 4 月，工作组由何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多先生(西班牙)任主席兼报告员。2008 年 4 月工作组第三届会议按照其工作方法，选举亚历山大·尼基京先生(俄罗斯联邦)为主席兼报告员。工作组其他成员为纳贾特·阿勒哈贾吉女士(阿拉伯利比亚民众国)、阿曼达·贝纳维德斯·德佩雷斯女士(哥伦比亚)和斯海斯塔·斯哈梅埃姆女士(斐济)。

2. 在人权理事会第七届会议上，理事会第 7/21 号决议决定将工作组任务期限延长三年，负责在遇有雇佣军或雇佣军相关活动造成现实或紧迫威胁时，为进一步保护人权，尤其是人民的自决权，就可能采用的旨在弥补现有缺陷的补充标准和标准以及一般准则或基本原则拟订和提出具体建议。

3. 工作组根据任务规定，继续监测雇佣军和与雇佣军相关活动的一切形式和表现，研究在国际市场提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的活动对享受人权的影响。本报告所述期间，工作组举行了第三届会议(2008 年 4 月 7 日至 11 日，日内瓦)，对大不列颠及北爱尔兰联合王国进行了实地访问，并为拉丁美洲和加勒比举行了“关于私营军事和安保服务公司的活动对享受人权的影响：管控和监督”的区域协商。

4. 为本报告的目的，由于认识到在定义方面存在的困难，工作组把私营军事和私营安保公司界定为从事各种安保援助和训练、提供咨询服务、包括非武装后勤支助、武装警卫的私营公司、以及尤其在武装冲突地区从事防御或进攻性军事和(或)安保活动的私营公司。

5. 因此，工作组按照大会第 62/145 号决议，向大会提交了第三次报告，供大会第六十三届会议审议。

二. 工作组的活动

A. 工作组第三届会议

6. 工作组 2008 年 4 月 7 日至 11 日在日内瓦举行的第三届会议选举亚历山大·尼基京先生(俄罗斯联邦)为下一年的主席兼报告员，并与会员国、联合国机构和机关、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、红十字国际委员会(红十字委员会)、学术界、非政府组织以及私营军事和安保服务公司协会的代表进行了协商。

7. 在审议了若干国家的状况后，工作组决定发出访问亚美尼亚，阿塞拜疆、哥伦比亚、赤道几内亚和美利坚合众国的请求函和二次请求函。美国政府在 2008 年 6 月 24 日的信件中接受了工作组访问该国的请求。工作组还决定按照人权理事会第 7/21 号决议，为东欧集团和中亚区域国家举办下一次区域协商。最后，工作组还就拟订私营安保和军事公司管控准则的程序作出了决定。

B. 实地访问

1. 访问大不列颠及北爱尔兰联合王国

8. 由主席兼报告员及一名成员组成的工作组代表团于 2008 年 5 月 26 日至 30 日访问了联合王国。

9. 将向人权委员会即将举行的届会提交访问的综合报告，包括其结论和建议。访问结束后提出的初步意见概述如下。

10. 工作组在访问期间收集了有助于履行其任务的资料，其任务的部分内容是监测和研究在国际市场提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的活动对享受人权的影响，并编写鼓励这些公司的活动尊重人权的国际基本原则草案。

11. 工作组审议了有关对在联合王国登记的私营军事和安保服务公司活动的管控系统的信息。在此期间，工作组会见了政府机构、民间社会代表和私营军事和安保服务公司以及英国私营安保服务公司协会的代表。

12. 工作组建议，联合王国政府应该对英国境内私营军事和安保服务公司的状况和管控情况开展一次新的全面调查，从 2005 年《绿皮书》详述的六项管控选项中采用一项政策方案，并积极地为私营军事和安保服务公司制定国际管控文书。

2. 准备进行的其他访问

13. 工作组将考虑在 2008 年年底访问阿富汗，并在 2009 年年初访问美利坚合众国。将向人权理事会即将举行的届会提交关于这些访问的综合报告，包括其结论和建议。

C. 区域协商

14. 工作组于 2007 年 12 月 17 日和 18 日在巴拿马城为拉丁美洲和加勒比国家进行了第一次区域协商。

15. 该次协商的目的是收集对于招募私营军事和安保服务公司人员并将之部署在武装冲突或冲突后局势中的现有做法的区域观点，并交流信息，了解该区域各国已采取哪些步骤来制定立法和(或)其他措施，据以管控和监测这些公司在国际市场的活动。

16. 工作组与该区域各国政府的代表讨论了管控和监督在国际市场提供军事援助、咨询服务和安保服务的一般指导方针、准则和基本原则，据以促进进一步保护人权。

17. 智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、巴拿马和巴拉圭的代表参加了这次协商。此外，美洲人权研究所的代表、四名学术界专家、两个私营军事和安保服务公司协会、国际和平合作协会以及英国私营安保服务公司协会的代表参加了辩论。

18. 工作组收集了该区域各国私营军事和安保服务公司活动情况实际数据，并与国家政府代表就在国际一级管控这些公司以及这些公司的地位问题进行了讨论。

D. 来往函件

19. 工作组收到了国家政府、非政府组织和个人提交的有关雇佣军或与雇佣军相关活动以及私营军事和安保服务公司状况的资料。本报告所述期间，向澳大利亚、哥伦比亚、伊拉克、以色列、¹ 墨西哥以及美国发出了函件。各国政府提交的来文和答复摘要将载于工作组即将向人权理事会提交的报告。

E. 其他活动

20. 2007年9月12日，前主席兼报告员参加了人权理事会第六届会议期间举办的一次圆桌会议，该会议的主题是人权对和平在法律方面的影响。该圆桌会议的举办者为西班牙国际人道主义法发展协会。

21. 2003年1月31日至2月1日，工作组前主席兼报告员及一名成员参加了在威斯康星麦迪逊大学举办的题为“美洲安保事务私有化与人权：全球南方观点”的国际会议。会议由麦迪逊大学举办，并建立了私营军事和安保服务公司国际研究网。

22. 2008年6月5日和6日，何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多参加了布鲁塞尔欧洲政策研究中心举办的题为“威胁的社会结构以及不断变化的自由与安全的关系”的会议。

23. 2007年1月，工作组一名成员建立了一个学术网络，其成员为学术界人士和非政府组织代表，目的是调查在波哥大出现的雇佣军活动现象以及私营军事和安保服务公司的情况。

24. 过去一年期间，工作组主席和成员进行了多次访谈，并向大众媒体提供资料，说明跨国公司输出军事和安保活动、战争和安保事务私有化以及此种活动对人权的影响。

¹ 该函件副本也已送交巴勒斯坦权力机构。

25. 此外，2008年6月以来，何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多一直是“私营安保管控网络”武装部队咨询组民主中心日内瓦中心的成员。该网络提供有关管控私营军事和安保服务公司的基于因特网的资源。

三. 国际和区域动态

26. 本报告所述期间，主要来自美国和联合王国但也有来自澳大利亚、加拿大、以色列和其他国家的跨国私营军事和安保服务公司继续向50多个国家输出服务，尤其是向正在发生低强度武装冲突的国家输出此种服务，这些国家包括阿富汗、伊拉克、刚果民主共和国、索马里和苏丹。该行业年收入估计为1 000亿和1 200亿美元。

27. 目前伊拉克境内有180多个私营军事和安保服务公司向多国部队提供服务，雇佣了48 000名私募警卫。² 估计阿富汗现在约有60个这样的公司，雇佣人员为18 000至28 000人，其中8 000人为外国人，其中6 000人由两个最大的美国公司Blackwater公司和DynCorp公司雇佣，但也有一些由Aegis公司、ArmorGroup公司、Global公司和Kroll公司雇佣。³ 外包以前由国家履行的军事和安保职能现在已成为多层面活动。这些人员被雇从事以下活动：为国际特派团征募和管理警察人员、巡逻油田和输油管道、保护伊拉克能源系统、警卫大使馆、控制伊拉克和阿富汗境内的监狱、扫雷及销毁爆炸品，以及履行其他众多的职能。

28. 平民往往是私营军事和安保服务公司活动的受害者，因为这些公司将其雇员置于与民众直接接触的地位。表明这一点的是2007年9月16日在巴格达尼苏尔广场发生的几起悲剧事件。在该几起事件中，据称Blackwater公司的雇员开枪杀死了17名平民并杀伤20多名平民，其中包括儿童和妇女。联军临时权力机构行政长官2004年6月27日公布的第17号法令规定，外国私营承包商可免受起诉。不过，伊拉克司法部最近表明，据称在2007年9月16日的事件中遭Blackwater公司雇员杀害的平民的家属已经向伊拉克法院提出了起诉。⁴

29. 不幸的是，Blackwater公司的案件并非例外现象。据报道，其他一些私营军事和安保服务公司也涉及此种事件，具体而言：在Kirkuk涉及Erinys国际公司致使两名伊拉克妇女身亡和三名平民受伤的事件；一名伊拉克出租车司机身亡事件，据报道，DynCorp国际公司保护美国外交官的雇员向该司机开枪三次使之身亡；

² United States Government Accountability Office, Rebuilding Iraq—Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers, statement of William Solis, Director, Defense Capabilities and Management, June 2006.

³ Swisspeace, “Private Security Companies and Local Populations, Berne, 2007.

⁴ Publico, “El ministro de Justicia de Irak, Safa al Safi”, Madrid, 20 July 2008.

Blackwater公司雇员杀死为伊拉克媒体网络工作的三名伊拉克警卫的事件；⁵ 以及涉及保护护送车队的联合资源集团公司雇员在巴格达市中心向伊拉克人开枪射击的事件，该事件中有两名伊拉克妇女丧生(关于这起事件的报道表明，大约发射了 30 至 40 发子弹)。

30. 此类涉及私营军事和安保服务公司的事件在 2003 年伊拉克被占领后的重建工作中很常见,另一些公司包括Triple Canopy⁶ 和Aegis公司⁷ 也涉及类似事件。

31. 向伊拉克和阿富汗等国提供的重建援助中,估计有 15%至 34%用于私营军事和安保服务公司提供的安保服务。廉正观察组织阿富汗分部最近一份报告指出,在用于重建和援助的每 100 美元中,阿富汗平均只接收到 20 美元。2007 年 11 月,阿富汗约有 9 个无执照的私营军事和安保服务公司停业,总统办公室发表的一份声明表明,在阿富汗境内营业的所有私营安保公司都必须停业。总统发言人指出,该国《宪法》规定,只有阿富汗政府部队才有拥有和处理武器的权利。⁸

32. 本报告所述期间,私营军事和安保服务公司继续与世界所有区域的第三国国民签订合约,以便降低成本和增加利润。例如,估计有 1 500 名乌干达工人为特别行动咨询-安保管理集团工作。2007 年 10 月,纳米比亚当局命令该公司两名雇员离境,因为他们企图招募纳米比亚人到伊拉克和阿富汗担任“私聘警卫”。该公司被勒令停业,因为它违反了纳米比亚法律。⁹ 工作组重申它对与拉丁美洲国家国民签约、利用他们在冲突区工作的日见严重的现象表示关切,先前一些文件¹⁰ 已指出这种现象。工作组还感到关切的是,尽管它已努力监测这种现象,并试图提醒各国注意这种挑战,但问题依然日见严重。工作组估计,在伊拉克担任警卫的拉丁美洲人超过 3 000 人。

⁵ War on Want, “Getting Away with Murder: The need for action on UK PMSC”, briefing, December 2007 (www.waronwant.org)。

⁶ “Four Hired Guns in an Armored Truck, Bullets Flying, and a Pickup and a Taxi Brought to a Halt. Who Did the Shooting and Why? A Chaotic Day On Baghdad’s Airport Road, Steve Fainaru”, Washington Post Foreign Service, Sunday, April 15, 2007。

⁷ 在英特网公布的一段录像表明,设在联合王国的 Aegis 警卫服务公司的雇佣军从他们驶往巴格达机场途中车辆后部向一些民用汽车任意开枪。Aegis 公司发表的声明指出,美国陆军以及由 Aegis 公司组织的独立调查组进行的调查表明,“从前因后果来看,所有的行动都符合经核准和接受的使用武力规则,并表明没有犯下任何罪行”。

⁸ Agence France Press, 22 November 2007。

⁹ 路透社,2007 年 10 月 13 日。特别行动咨询-安保管理集团是设在美国的私营军事公司,雇佣 300 名美国前驻伊拉克士兵。他们提供的服务包括部队保护、人身安全、护送车队安保行动、咨询和威胁情况评估及培训。

¹⁰ 见 A/HRC/4/42 和 Add.1 和 2、A/61/341、E/CN.4/2006/11/Add.1 和 E/CN.4/2006/11。

33. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员P. Alston教授在 2008 年 6 月访问美国后发表新闻谈话，指出必须确保阿富汗和伊拉克境内的私营安保承包商以及政府文职雇员对人身伤亡事件负责。他提到“实际上存在一种在伊拉克和其他一些地方营业的私营承包商杀人不受惩罚的地区”，这种现象已被容忍了太久。他补充指出，美国司法部负责起诉对违反联邦法规的私营安保服务承包商、政府文职雇员及美国士兵，但没有负起这种责任。国会为处理诸如在Abu Ghraib犯下的违权事件以及在尼苏尔广场发生的杀人事件等侵犯人权行为制定了立法举措，但大都没有针对具体的事件。2007 年 10 月美国众议院一个监督小组发表的报告表明，Blackwater公司的雇员自 2005 年以来至少已涉及伊拉克境内 196 次枪击事件，平均每周 1.4 次。据报道，这些事件的 84%之中，Blackwater公司的雇员首先开枪，尽管合同规定只能在自卫时才能使用武力。¹¹

34. 大赦国际¹²指出，在已知的 20 起文职人员涉嫌犯罪案件中，只起诉了一名承包商，指控他涉及阿富汗一名被拘留者死亡的事件。但在伊拉克任何地方都没有起诉过任何一个私营军事承包商。

35. 联合国秘书长给安全理事会的报告强调了私营军事和安保服务公司在包括保护人员和财产、审讯囚犯甚至参加战斗行动等方面从事的活动的危险性。报告强调了私营军事和安保服务公司有遵守国际人权和人道主义法的义务，并强调了雇用这些人员的国家的责任。¹³

36. 工作组自第一届会议以来，一直将研究赋予私营军事和安保服务公司及其雇员豁免权的政府协议可能产生的影响视为优先事项。在许多情况下，承包商和公司不受国家当局控制或不服从国家当局的情况下行事，这意味着存在若干危险。赋予私营军事和安保服务公司豁免权的行动已造成了司法不稳定现象，使这些公司的雇员在犯下侵犯人权不法行为时可逃避责任。

37. 工作组还认识到拉丁美洲的一种新现象：愈来愈多地使用私营安保公司通过参与镇压社会抗议活动保护矿区、炼油厂、森林、水资源等具有战略意义的地理场所。这些情况将人民为捍卫其土地和环境的权利举行的合法社会抗议活动与犯罪行为或恐怖行动混为一谈，以抗议活动捍卫人权的人遭到起诉、指控、恐吓或杀害。墨西哥公共安全研究中心指出，由于石油部门的改革存在一些风险，外国私营石油公司前往该国时可能带有自己的私营安保公司。¹⁴ 跨国公司输出私营军事和安保服务的另一种令人特别担忧的情况是，墨西哥Leon市市长与设在美国迈

¹¹ Bryan Bender, “US control over guards in Iraq urged, Blackwater criticized”, Globe Staff, 3 October 2007.

¹² 大赦国际美国分部执行主任 Larry Cox, 《大赦国际 2006 年报告》。

¹³ S/2007/643.

¹⁴ 见 <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/22/index.php?seccion=political&article=005n2pol>.

阿密的Risk Incorporated公司签订了合同，据称由该公司负责培训当地警察如何使用酷刑技术。¹⁵ 这些公司还参与联邦和市镇警察侵犯人权的行为。

38. 尽管“典型的”雇佣军在国家冲突中的存在似乎相当罕见，但拉丁美洲的实例表明确实存在这种情况。其中一个案例是 Yair Klein 案件。刑警组织按照哥伦比亚政府 2007 年 3 月 28 日发出的引渡令于 2007 年 8 月在莫斯科拘捕了 Yair Klein。2001 年，最高法院判处 Yair Klein 10 年零 8 个月徒刑，法院指控和审判 Yair Klein 的理由是他讲授和训练如何使用包括共谋活动的军事和恐怖战术、技术和程序，并指控他使用雇佣军从事这些活动。以色列法庭还因 Yair Klein 向哥伦比亚非法团体出售武器而对他判处 13 400 美元罚金。此前，他还因向反叛团体销售武器而在塞拉利昂被监禁 16 个月。

39. 工作组还要报告一些国家在为控制私营军事和安保服务公司制定国内自愿原则方面的一些进展情况。例如在多米尼加共和国，警方和私营安保公司于 2008 年 4 月签署了合作协定。虽然这些措施是一种进展，但它们属于自愿性质，不是强制性或必须遵守的法律，因此降低了国家在公司不履行协定时予以制裁的能力。

40. 应该指出，若干私营军事和安保服务公司已被列入联合国采购处登记供应商名册。在这方面，工作组已建议联合国各部、办公室、组织、方案和基金制定切实有效的选用和审查制度及准则，载明管控和监测在其管辖下工作的私营安保/军事公司活动的相关标准。这些单位应该确保指导准则符合人权标准和国际人道主义法。

四. 制定国家和国际管控机制的原则、准则和标准

41. 工作组根据其国家访问和与各利益攸关方协商的结果，已开始制定一项原则和标准框架，据以建立国家和国际管控机制以处理私营军事安保公司的活动。这依然是开展中的工作，其依据是工作组的各项意见。工作组打算继续与政府、国际和区域组织、民间社会及私营军事和安保服务行业协商，以期在遇有雇佣军或雇佣军相关活动造成现实或紧迫威胁时，为进一步保护人权，尤其是人民的自决权，就可能采用的旨在弥补现有缺陷的补充标准和新标准以及一般准则或基本原则提出具体建议。¹⁶

¹⁵ Jorge Carrasco, “Mercenarios en Mexico”, 18 July, 2008. Risk Incorporated 公司是设在伦敦的警卫学校和行政人员保护公司，其业主和管理层也在伦敦。

¹⁶ 人权理事会第 7/21 号决议, 第 2 段(a)。

A. 法律标准

42. 管控私营军事和安保服务公司及其雇员活动首要的第一步是制定法律标准，据以确定这些公司活动的司法框架。

43. 现已证明难以在法律上界定私营军事和安保服务公司及其雇员从事活动的性质。工作组以前曾指出，这些公司多数是在国际法律准则未予以界定或明确界定的一种“灰色区域”中从事营业的。¹⁷

44. 私营军事和安保服务公司与雇佣军服务两者之间没有直接关系。按政府合同以及有时按国际政府间协定从事的活动，即使是在冲突区从事的活动，在多数情况下并不属于对雇佣军的“传统”法律定义范围。

45. 大会有关这一主题的决议提到了现有法律准则中的一些“空白”。为了管控私营军事和安保服务公司并确保这些公司尊重人权，这些空白必须加以弥补。为了查明这些空白，重要的是必须认识到，《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》依然是专门处理这一事项的唯一国际文书。该《公约》对雇佣兵的定义不仅考虑到武装冲突的局势，也考虑到旨在瘫痪国家政府、破坏宪政或侵犯国家领土完整而采用的暴力行为的局势。《公约》将招募、资助、训练和使用雇佣兵的行为定为刑事罪。

46. 国际人道主义法不仅载有具体处理雇佣军问题的条款，即 1949 年《日内瓦四公约》的 1977 年第一附加议定书第四十七条。第四十七条获得多数国家批准，但该条未禁止雇佣军服务。该条指出，雇佣军不享有作为战斗员或成为战俘的特权身分，因此敌对国可因他们参加国际武装冲突而追究其责任。但是，国家没有拒绝给予战俘身分的义务。此外，第四十七条第二款载有雇佣军的定义，其中列出了六种情况。参与履行军事职能的私营军事和安保服务公司的雇员中，只有一小部分人可被界定为雇佣军。

47. 1970 年，大会第 2625(XV) 号决议通过了《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》。《宣言》的第一项原则涉及禁止使用武力，该原则属于国际习惯法范畴。《宣言》规定国家有义务不使用“雇佣军、常规部队或武装小队”破坏另一国领土完整或独立。但《宣言》没有明确规定什么是常规部队或武装小队。

48. 在区域一级，1977 年非洲联盟(前非洲国家组织)起草了《消除非洲雇佣军制度公约》。该《公约》对“雇佣军”一词的定义与《日内瓦公约》第四十七条相似。

¹⁷ A/HRC/7/7, 第 25 段。

49. 2005 年, 欧洲委员会发表了关于民主监督成员国安保部门的第 1713 号建议。建议的最后一条涉及从事情报和安保事务的私营公司。该条指出, 应该通过法律管控这些公司, 并应建立具体的监督制度, 最好是建立欧洲一级的制度。该文件规定, 这种条例应包括有关议会监督、监测机制、签发执照以及这些私营公司运作最低要求的条款。

50. 也是在 2005 年, 独立国家共同体 12 个成员国通过了查禁雇佣军活动示范法, 其中商定了对雇佣军活动更现代化的多层面定义。示范法假设了出现以非物质收益为动机(包括意识形态和宗教动机)的雇佣军活动的可能性, 并规定国家有权在必要时制止外国雇佣军和招募组织(公司)在其领土从事活动和有权惩处当事方助长宣扬雇佣军相关活动或资助这种活动的行为。示范法部分弥合了管控雇佣军与管控私营军事和安保服务公司两者之间的差距。

51. 在国家一级, 比利时、意大利、南非、新西兰、法国和津巴布韦等国已经通过了关于雇佣军活动的法律。

B. 登记

52. 工作组认为, 为私营军事和安保服务公司设立一份开放的国际登记册, 这将是管控其行动的一大措施。设立登记册时可借鉴在国际一级设立的其他登记册的经验, 而且该登记册应该要求调节关于军事和安保公司登记事项的国家条例。

53. 1991 年, 大会通过了第 46/36 L 号决议, 其中请秘书长设立并维持一份具有普遍性和非歧视性的《常规武器登记册》, 用以记载会员国提供的有关通过国内生产和有关政策持有和采购的军事物资的资料。¹⁸

54. 《登记册》包括七类主要传统武器, 1992 年以来一直在加以使用。迄今共有 172 个国家为《登记册》提交了一次或多次报告。《登记册》载有所涉各类常规武器全球军火贸易的大量资料。

55. 将在未来几年内设立一份国际武器转让国际登记册。¹⁹ 2004 年 5 月 25 日的国际武器转让框架公约草案规定, 将设立国际武器转让国际登记册。该公约草案还规定, “缔约方将向国际登记册提交年度报告, 说明从其领土或通过其领土或经其许可进行的武器转让的资料。国际登记册将酌情发表有关国际武器转让的年度报告或其他定期报告”。

56. 应该将军事和安保服务出口列入可与武器或军事装备出口相似或可比较的类别, 因此应要求各国政府向联合国定期提供关于输出和输入军事和安全服务的报告。

¹⁸ 见 <http://disarmament.un.org/cab/register/htm>。

¹⁹ 见 http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf。

C. 签发执照

57. 签发执照的程序和做法，是作出签发单项出口执照决定所依据的机制。出口执照签发程序²⁰是“针对每项交易的程序”：必须签发专门执照才能批准每项出口交易。

58. 国际武器转让框架公约草案²¹第5条指出，缔约方在必要时应根据本国法律建立批准和签发执照的机制，以确保切实符合公约要求。最低的要求是必须制定计划，对要求批准的申请予以单项审查和签发。这种发照程序已成为多数国家军备控制机制的组成部分，并正在被纳入区域军备控制安排之中。工作组认为，各国政府应执行输出军事和安保服务的签发执照机制，并按合同签发执照。

59. 欧洲联盟理事会通过了规定《欧洲行为准则》的决议，目的是防止武器可能从欧盟成员国流入可能发生严重侵犯人权行为的世界各不稳定区域。《行为守则》还列出一份敏感目的地清单，并建立了核查和监测武器使用情况制度。此外，《行为准则》还制定了一种制度，据以在国家一级交流有关签发或拒签出口执照的信息，并就此事项进行协商。

60. 《欧洲行为准则》对其缔约方不具有法律约束力，因此没有任何机制可责成国家对不遵守准则行为负责。但是，《守则》规定成员国必须在出口武器时遵守八项标准，包括履行欧盟成员国的国际承诺，尤其是联合国安全理事会颁布的制裁令，并尊重最终目的地国的人权。

61. 在北美洲和南美洲，美洲国家组织 19 个成员国签署了常规武器转让协定即《美洲国家采购常规武器透明度公约》。《公约》要求签署国每年公布主要武器进出口资料。²²不过，《公约》没有为武器或军事和安保服务建立登记或签发执照制度。

D. 问责机制

62. 为了执行管控私营军事和安保服务公司的机制，应该设立问责机制，确保这种机制得以实施。

63. 为了为这些公司制定最低透明标准，可要求私营军事和安保服务公司每年提交有关其结构、合同和营业主要参数的资料。

²⁰ 见 http://www.heritage.org/research/regulation/wm_1798.cfm。

²¹ 见 http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf。

²² 见 <http://www.oas.org>。

64. 在有些国家，²³ 国内刑事管辖机构力图弥合对在武装部队军事行动区随同武装部队行动或为武装部队雇用的平民实施管辖方面的空白。

65. 但除了正式司法机制外，还可建立其他机制，确保追究提供安保或军事服务的个人或公司的责任。

E. 审查、法律和人权培训

66. 适用于冲突后国家机构(通常是公共机构)的常见审查机制²⁴可移交给私营军事和安保服务公司。

67. 审查的第一步是设立促进人事改革制度的委员会，在雇用人员的过程中，这一步可适用于私营军事和安保服务公司。

68. 在这种审查中，通常可设立一种特别过渡机制，据以甄别在职雇员，并确定他们是否适于留任。甄别的目的是解雇不称职人员。应该使每项审查程序都针对每个人的具体情况。应该公正地听取须接受审查的雇员的意见。一般而言，应该由审查机构承担确定公职人员是否适合任职的举证责任。

69. 人事制度改革工作也应适用于私营安保行业。这一改革进程由三个阶段组成：登记、甄别和认证。

70. 如果某机构人事记录未加以妥善维持，又如果公职人员的人数和状况不清，则必须审查公职人员的登记情况。登记的基本目的是查明并严格限制属于某一机构因此应纳入人事改革的人员总人数。登记表包括有关雇员及其专业记录的基本资料。

71. 在确定哪些雇员应纳入改革进程后，将对他们进行甄别，评估他们是否符合留任标准。留任标准根据具体职位而定，并根据该职位在机构组织结构中的级别而定。应系统地收集每个雇员的资料，并将之存入人事登记册。必须综合人格廉正事项数据库的数据，以便将相关背景资料载入人事登记册。甄别工作包括按照就业标准审查每个雇员的资料。还可以进行其他的检查和独立调查，填补缺失的资料或核查可疑资料。

72. 符合就业标准的雇员将得到认证。认证是对公职人员过渡期身份的最终决定。确定所有雇员的认证身份后，人事改革即告完成。认证还可能要求通过一个试用期。在试用期间，如果出现有关雇员和新聘人员过去不良行为的补充资料，这些人员可能更容易被解雇。

²³ 关于美国的情况，见 The War Crimes Act(1996, amended 1997) 和 the Military Extraterritorial Jurisdictional Act(2000)。

²⁴ OHCHR, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States, Vetting: an operational framework, New York and Geneva, 2006。

73. 本报告所述期间，各利益攸关方强调指出，任何管控机制必不可少的成分之一，是对私营军事和安保服务公司雇员进行强制性人权和法律问题培训。

74. 迄今为止，有些公司已开始这种培训，但还没有将任何制度化的课程纳入为雇员进行的上岗培训。

F. 监督

75. 议会对私营军事和安保服务公司的监督可涉及定期的议会听证会、查询和调查，包括在输出安全和军事服务的国家议会结构中设立特别事务委员会、小组委员会或委员会，负责按照行为守则认真检查签发执照的情况。如果涉及在侵犯人权行为屡见不鲜的国家中从事与军事相关的活动，事务委员会有权签发或拒绝签发此种执照。

五. 今后的活动

76. 工作组今后将继续与会员国协商，推动尽可能广泛地批准和加入 1989 年《国际公约》。

77. 为了对今后的国家访问进行协商并作出安排，工作组将继续与亚美尼亚、阿塞拜疆、中非共和国、乍得、哥伦比亚、赤道几内亚、加纳、伊拉克、巴布亚新几内亚、南非和津巴布韦等国代表团进行协商。

78. 此外，按照人权理事会第 7/21 号决议，工作组将于 2008 年 10 月为东欧和中亚国家举办一次区域协商，其内容是私营军事和安保服务公司的活动对享受人权的影响：管控和监督。有人建议，工作组应在联合国主持下，根据大会第 62/145 号决议对人权高专办的要求举办五次区域协商，然后召开一次高级别圆桌会议。这项工作可能促成举行一次国家高级别圆桌会议，讨论国家作为垄断的武力使用者的作用这一根本问题，目的是促进理解不同行动者包括私营军事和安保服务公司在目前形势下的责任，理解它们各自对保护和促进人权的义务，并对在国际一级需要进行哪些其他的管控和控制的问题取得共同的理解。

六. 结论和建议

79. 尽管目前出现了种种国际变化，但以传统和非传统形式出现的使用雇佣军的现象依然是当今世界的严重问题。本报告所述期间，在欧洲、亚洲和太平洋、非洲和美洲的许多冲突地区，一直存在普遍和直接使用雇佣军以及与雇佣军相关活动的现象。

80. 联合国《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》已得到 40 个国家的批准和(或)签署。该《公约》依然是防止使用雇佣军作为侵犯人权和人民自决权利手段的重要国际法律文书。

81. 工作组极力建议已经签署但尚未批准该《公约》的国家²⁵ 尽早最后完成批准这项重要国际文书的必要程序。《公约》有些缔约国尚未制定有关雇佣军问题的国家法律,²⁶ 这些国家应着手制定并通过这方面的国家法律。工作组满意地注意到,本报告所述期间,普遍加入《公约》的进程正在继续取得进展,²⁷ 同时呼吁尚未成为该《公约》缔约国的国家考虑加入该《公约》。

82. 工作组进一步研究了国际、区域和国家关于雇佣军问题的现有法律,并注意到已经对这一领域的法律文书进行了一些更新。这种更新体现在近年通过了关于雇佣军问题的新的国家法律(法国、南非)以及制定了一些新的区域文书,例如,独立国家联合体制定了关于查禁雇佣军活动的示范法,以及非洲联盟制定了关于修订《消除非洲雇佣军制度公约》的提议。

83. 使用私营军事和安保服务公司的行为成了工作组任务中一个相对新的领域。工作组认真研究了有关这些公司的活动和予以管控(或缺乏管控)的现状。这项研究表明了各公司间的巨大差异、它们的签约方式、专业精神水平、培训标准以及确保尊重人权的能力。工作组研究了私营军事和安保服务公司或其雇员明显违反人权准则和原则的实例(其中一些已在本报告述及)。工作组的结论是,必须在国际社会一级紧急行动,制定并加强对这些公司的综合管控系统。

84. 工作组建议,应该区别以下两种情况:一种情况是将被查禁的“传统的”雇佣军活动(例如外国雇用的武装人员参与推翻国家合法当局的活动)定为刑事罪。另一种情况是,如果当事方是联合国雇佣军问题公约缔约国,或已通过了关于雇佣军的具体国家法律,则私营军事和安保服务公司可根据关于雇佣军问题的现有立法从事一般性活动。不过,工作组的结论认为,即使在更新或修订联合国《公约》后,也无法仅依据该《公约》就可管控这些公司的一般性活动。因此可能需要制订新的国际文书,这种文书可能采用关于私营军事和安保服务公司的联合国新公约的形式。这种公约可能以另一项法律文书即关于私营军事和安保服务公司的示范法作为补充,而这种示范法将有助于国家政府制定并通过有关管控这些公司的法律。

²⁵ 安哥拉、刚果、刚果民主共和国、德国、黑山、摩洛哥、尼日利亚、波兰、罗马尼亚和塞尔维亚。

²⁶ 格鲁吉亚是这些国家之一。据报道,2008 年格鲁吉亚在其领土上发生的武装冲突期间使用了外国雇佣军。

²⁷ 2007 年,古巴和秘鲁最后完成了批准和加入程序,成为《公约》正式缔约国。

85. 工作组还建议，国际社会处理私营军事和安保服务公司办法的着眼点必须改变，应该从将它们视为按商业条例定期“照常”输出活动的一部分，转为将它们视为十分特别的出口和服务领域，而这一领域要求国家政府、民间社会和联合国领导的国际社会予以管理和不断监督。各国政府和联合国系统都必须担负起更大的责任，查明这些公司正在全世界何处和为何目的开展行动的情况。

86. 工作组又建议，应该将输出军事和安保服务，包括这一服务领域的各类军事咨询和培训，归入与武器和军事装备相似或可作比较的一类，并建议要求各国政府向联合国定期报告有关这一领域输出和输入军事和安保服务合同的情况。

87. 工作组建议，在制定输出军事和安保服务条例时，可考虑到出口管制和签发武器执照的最佳做法以及《联合国常规武器登记册》的经验。

88. 多数国家政府不掌握关于以下问题的系统资料：有哪些军事和安保公司在其领土上登记？有哪些源自这些国家的公司在海外、有时是在近海地区登记？工作组建议，各国政府应考虑为军事和安保公司设立单独的登记册，并通过国家条例禁止属于军事和安保事务领域的公司在近海“最低透明度”地区登记。联合国系统可考虑扩大《联合国常规武器登记册》现有机制范围，使之包括军事和安保服务输出和输入，或至少包括涉及拥有或使用致命武器的服务输出和输入。

89. 工作组认为，应该依照国家法律，建立出口军事和安保服务执照签发机制（发照对象是“合同”而不是“公司”）。此外，应该制定私营军事和安保服务公司必须遵守的透明度最低标准，这项工作可能要求这些公司每年提交有关其现有实际结构、合同和业务主要参数的数据。

90. 在制定管控私营军事和安保服务公司以及防止这些公司侵犯人权的准则和标准时，工作组打算使其工作侧重于研究监督和管控私营军事和安保服务公司的综合系统并对之进行法律编纂，包括研究和编纂国际、区域和国家各级法律和程序手段，以确保：

(a) 私营军事和安保服务公司以法人团体身份及其雇员以自然人身份遵守人权和人道主义法普遍准则；

(b) 私营军事和安保服务公司及其雇员遵守原籍国、过境国和在其中营业的国家的国家法律；

(c) 尊重国家主权、国际承认的边界以及人民自决权利；

(d) 私营军事和安保服务公司及其雇员不参与旨在为以下目的的任何活动：推翻合法政府或当局，以暴力改变国际承认的边界，或以暴力对自然资源进行外国控制；

(e) 私营军事和安保服务公司及其雇员保证以合法方式获取、输出、输入、拥有或使用武器；

(f) 保证适当、经授权和程度相应地使用武器；

(g) 不过度使用武器，绝对禁止使用大规模毁灭性武器、或造成过度杀伤、大规模伤亡或过度破坏力的武器；

(h) 私营军事和安保服务公司对原籍国(登记国)政府或在其中营业的国家的政府负责；

(i) 私营军事和安保服务公司的活动具有充分的公开透明度；

(j) 私营军事和安保服务公司详尽登记的机制；

(k) 私营军事和安保服务公司海外营业执照签发机制；

(l) 监测、查询、调查、申诉和指控私营军事和安保服务公司活动的机制；

(m) 在揭露违规行为后可在国家和/或国际一级适用于私营军事和安保服务公司的制裁机制；

(n) 与国家人员及外国人员签订合同的标准机制。

91. 工作组表示感谢联合国所有会员国、各部、机关和机构、专家和非政府组织协助工作组完成了任务。

附件

《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》现状

《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》由大会第 44/34 号决议通过，2001 年 10 月 20 日生效。国际公约截至 2008 年 8 月 8 日的现况如下。

国家	签署, 继承签署 ^a	批准、加入 ^b
安哥拉	1990 年 12 月 28 日	
阿塞拜疆		1997 年 12 月 4 日 ^b
巴巴多斯		1992 年 7 月 10 日 ^b
白俄罗斯	1990 年 12 月 13 日	1997 年 5 月 28 日
比利时		2002 年 5 月 31 日 ^b
喀麦隆	1990 年 12 月 21 日	1996 年 1 月 26 日
刚果	1990 年 6 月 20 日	
哥斯达黎加		2001 年 9 月 20 日 ^b
克罗地亚		2000 年 3 月 27 日 ^b
古巴		2007 年 2 月 9 日 ^b
塞浦路斯		1993 年 7 月 8 日 ^b
刚果民主共和国	1990 年 3 月 20 日	
格鲁吉亚		1995 年 6 月 8 日 ^b
德国	1990 年 12 月 20 日	
几内亚		2003 年 7 月 18 日 ^b
意大利	1990 年 2 月 5 日	1995 年 8 月 21 日
利比里亚		2005 年 9 月 16 日 ^b
阿拉伯利比亚民众国		2000 年 9 月 22 日 ^b
马尔代夫	1990 年 7 月 17 日	1991 年 9 月 11 日
马里		2002 年 4 月 12 日 ^b
毛里塔尼亚		1998 年 2 月 9 日 ^b
摩尔多瓦		2006 年 2 月 28 日 ^b
黑山	2006 年 10 月 23 日 ^a	
摩洛哥	1990 年 10 月 5 日	

国家	签署, 继承签署 ^a	批准、加入 ^b
新西兰		2004年9月22日 ^b
尼日利亚	1990年4月4日	
秘鲁		2007年3月23日 ^b
波兰	1990年12月28日	
卡塔尔		1999年3月26日 ^b
罗马尼亚	1990年12月17日	
沙特阿拉伯		1997年4月14日 ^b
塞内加尔		1999年6月9日 ^b
塞尔维亚	2001年3月12日 ^a	
塞舌尔		1990年3月12日 ^b
苏里南	1990年2月27日	1990年8月10日
多哥		1991年2月25日 ^b
土库曼斯坦		1996年9月18日 ^b
乌克兰	1990年9月21日	1993年9月13日
乌拉圭	1990年11月20日	1999年7月14日
乌兹别克斯坦		1998年1月19日 ^b