



第六十八届会议  
临时议程\* 项目 68  
人民自决的权利

## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决的权利

### 秘书长的说明

秘书长谨根据人权委员会第 2005/2 号决议向大会转递以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组的报告。

\* A/68/150。



## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组的报告

### 摘要

工作组首先概述了其在本报告所述期间的各项活动。工作组还提供了关于雇佣军和私营军事和保安公司近期趋势的最新情况。工作组注意到私营军事和保安公司的活动继续逐步演变，承包商在世界各地涉足范围不断扩展的各种活动。工作组审查了各国为管制私营军事和保安公司而作出的努力，并提出了与国家立法调查第一阶段有关的结论。工作组指出，在私营军事和保安公司的透明度和问责制方面仍存在各种空白，并重申了其关于有必要制定国际管制框架来监测此类活动的立场。

## 一. 引言

1. 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组根据其任务规定，继续监测一切形式和表现的雇佣军及与雇佣军有关的活动，并研究在国际市场上提供军事援助、咨询和保安服务的私营公司的活动对享受人权的影响。工作组按照人权理事会第 21/8 号决议和大会第 67/159 号决议，向大会提交本报告。报告所涉期间为 2012 年 8 月提交上一份报告(A/67/340)到 2013 年 8 月的期间。

2. 雇佣军的使用一直是令人严重关切的问题。如工作组在提交大会的上一份报告所指出的那样，政府雇用外国战斗人员来挫败反叛活动和反叛团体、恢复国内秩序以及镇压国内暴乱和动荡这一最近的趋势尤其令人不安。工作组理解密切关注这一新的趋势并说明其对人权的影响的重要性。

3. 私营军事和保安公司的活动同样继续令人关切，因为这些公司由不同的角色扮演者订约雇用，并以越来越迥异的身份开展运作。报告评估了旨在管制私营军事和保安公司活动的各种框架。具体而言，报告审视了各国在拟订管制私营军事和保安公司活动的国际框架进程中所提供的支持以及有关讨论的结果。工作组基于国家立法调查第一阶段的结果指出，在所分析的各国中对使用私营军事和保安公司活动的管制程度差别很大，造成不一致和差距。此外，对现有国际管制框架的审查表明，存在一些重大的不足。工作组的立场是，为了确保对私营军事和保安公司的有效管制，有必要拟定一项具有法律约束力的国际文书。

4. 工作组在下文中对这些问题进行了更为详细的探讨。它在第二节中介绍了其各项活动的最新情况，在第三节中简要说明了与雇佣军有关的最近的一些趋势。工作组在第四节中描述了与私营军事和保安公司有关的一些情况，在第五节中说明了工作组继续认为有必要拟定一项国际公约来管制其活动，在第六节中则提出了结论和建议。

5. 工作组提交大会审议上一份报告以后，2012 年 12 月，安东·卡茨先生(南非)被选为新任主席兼报告员

## 二. 工作组过去一年的活动

### A. 工作组常会

6. 按照惯例，工作组举行了三次常会：两次在日内瓦，一次在纽约。它与会员国代表、非政府组织和专家举行常会，审查了对雇佣军及私营军事和(或)保安公司活动的指控以及这些活动对人权的影响，并决定了拟采取的适当行动。

7. 2012年12月17日至19日，工作组在日内瓦举行了其第十七次会议，期间举办了一次新闻发布会，介绍了工作组2012年12月8日至14日对索马里的访问情况，并与会员国和人权事务高级专员办事处的代表进行了磋商。此外，人权理事会第21/8号决议请工作组建立一个已被定罪的雇佣军数据库，为了遵守这项决议，工作组决定向会员国发出一份普通照会，请其提供有关已被国家法院定罪的雇佣军案例的信息。

8. 2013年3月11日至15日，工作组在日内瓦举行了其第十八次会议。在该次会议上，工作组与会员国代表、阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会、红十字国际委员会(红十字委员会)、人道主义事务协调厅和非政府组织进行了磋商。此外，工作组决定就联合国使用私营军事和保安公司的情况开展一项研究，并就此问题于2014年向大会提交报告。

9. 2013年7月28日至8月2日，工作组在纽约举行了其第十九次会议。作为它对该专题的研究的一部分，工作组于2013年7月31日举办一次专家小组活动，以讨论联合国使用私营军事和保安公司的情况。工作组对参与这次活动的所有专家表示感谢，并打算将小组的讨论情况反映在即将于2014年提交大会的报告中。除了小组活动之外，工作组还与会员国进行了磋商。

## B. 国家访问

10. 工作组自向大会提交上一份报告以来已进行了两次国家访问。它于2012年12月8日至14日访问了索马里，于2013年2月18日至22日访问了洪都拉斯。关于这些访问的报告将于2013年9月提交人权理事会第二十四届会议。

## C. 信函往来

11. 工作组自从向大会提交上一份报告起来，已分别致函哥伦比亚、洪都拉斯、利比里亚和美利坚合众国。已向人权理事会第二十二届会议会议简要报告了发给哥伦比亚、洪都拉斯和利比里亚的信函内容(见A/HRC/22/67)，并将向2013年9月人权理事会第二十四届会议简要报告发给美利坚合众国的信函内容。工作组对作出回复的哥伦比亚政府表示感谢，并请其他国家政府尽快作出回复。

## D. 收集因从事雇佣军活动而被定罪的个人信息

12. 根据人权理事会第21/8号决议，2013年1月22日，工作组向所有会员国发出了一份普通照会，请其提供有关被国家法院定罪的雇佣军案件的信息。2013年3月6日又发出了有关这项请求的催复通知。在本报告编稿时，工作组收到了下列18个国家的回复：阿塞拜疆、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、法国、德国、加纳、危地马拉、伊拉克、毛里求斯、黑山、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、瑞士、多哥、突尼斯和乌克兰。在这些回复中，古巴、法国和黑山报告了具

体的定罪情况，而其他国家则回复说，由于没有禁止雇佣军活动的具体立法，它们没有任何雇佣军案件或相关信息。

#### E. 工作组的其他活动

13. 此外，工作组成员开展了下列活动。

14. 2012年9月6日至8日，法伊扎·帕泰尔在意大利圣雷莫参加了国际人道主义法研究所第三十五届年度圆桌会议，她在会上简要介绍了关于私营军事和保安公司的公约草案。

15. 2012年9月21日，加博尔·罗纳参加了由大赦国际和洛克菲勒基金会在哥伦比亚特区华盛顿组织的关于私营保安服务提供商国际行为守则监督机制章程草案的民间社会会议。

16. 2013年2月5日，罗纳先生在明尼苏达大学法学院介绍了一篇关于工作组工作的论文。这篇题为“对雇佣军问题工作组议程上问题的全面调查”的论文发表在《明尼苏达国际法学报》第22卷。

17. 2013年4月5日，罗纳先生在哥伦比亚特区华盛顿美国国际法学会年会上组织了一个关于私营军事和保安公司问责制的小组讨论。帕泰尔女士参加了小组的活动。

18. 2013年4月11日，帕泰尔女士和罗纳先生共同接待了德怀特·艾森豪威尔国家安全和资源战略学院派出的一个代表团，以讨论涉及私营军事和保安公司活动的当代挑战。

19. 2013年6月24日至28日，安东·卡茨参加了在维也纳举行的特别任务程序负责人第二十次年度会议。

### 三. 关于雇佣军活动的最新情况

20. 工作组一直对沿科特迪瓦和利比里亚边界一带的雇佣军的持续活动、以及所称的雇佣军在利比亚被拘留表示关切。在本报告所述期间，工作组与相关政府探讨了有关问题，着手进行了国家访问，并满意地确认科特迪瓦和利比亚两国政府愿意接待工作组。工作组希望对科特迪瓦和利比亚的访问很快成行，并有更多机会与相关政府讨论有关问题。

21. 关于科特迪瓦，工作组注意到秘书长最近就联合国科特迪瓦行动(联科行动)向安全理事会提交的报告；该报告于2013年3月印发。秘书长在报告中指出，“尽管在总体上取得了进展，但科特迪瓦仍然面临着和平与安全的重大威胁”。秘书长指出，一些主要威胁包括“据报告雇佣军、前战斗人员和其他武装分子在沿与利比里亚的边界一带活动”。

22. 与此同时，工作组与联合国科特迪瓦问题独立专家(见 A/HRC/23/28)对全国对话、真相与和解委员会的工作表示赞扬，支持将其任务期限延长至 2013 年 9 月之后，并确认其在支持司法制度和处理选举后的犯罪、包括雇佣军行为方面所发挥的至关重要的作用。

23. 最后，工作组注意到蒙罗维亚的一家法院 2013 年 6 月 19 日的裁决，该裁决否决了辩方提出的申请，内容是要求不受理涉及据称与雇佣军有关联的 19 名利比里亚人的一个案件。<sup>1</sup> 根据起诉书，被告被招募和训练在科特迪瓦境内从事雇佣军活动和犯罪行为(包括谋杀、纵火、强奸和偷盗)，目的是破坏该国的稳定。

24. 工作组期待着在访问科特迪瓦期间与该政府讨论相关事宜。

25. 工作组还一直对利比亚冲突之后所称的雇佣军遭关押一事表示关切。

26. 秘书长在其 2013 年 2 月就联合国利比亚支助团提交安全理事会的报告(S/2013/104)中表示关切的是，数千名持续遭到关押的被拘留者没有享有适当的司法程序，这仍然是一个严重的人权问题，工作组对此项关切表示认同，并还与秘书长一样感到关切的是对被拘留者采取的报复行为。工作组对人权理事会<sup>2</sup>表示支持，赞扬利比亚政府为稳定安全局势并将所有被拘留者和拘留营地置于政府的控制之下而作出的努力，它鼓励利比亚政府继续努力，以便建立起对此类设施的充分控制，从而确保依照其国际义务对被拘留者、包括外籍被拘留者加以处理，特别是使其享有正当程序和人道主义的拘留条件并得到公正审判。

27. 工作组对仍在等待对其提出指控或者等待释放的约其 7 000 至 8 000 名被拘留者的命运表示关切，秘书长特别代表兼联合国利比亚支助团团长 2013 年 6 月 18 日在安全理事会发言时指出，针对这些人发生了施用酷刑的各种情况(见 S/PV. 6981)。

28. 工作组期待着从利比亚政府那里了解到更多有关所称的东欧和非洲战斗人员的情况，他们被以与雇佣军活动有关的罪名逮捕和判决或仍在等待审判。第 1973(2011)号决议所设利比亚问题专家小组在 2013 年 2 月向安全理事会报告时述及到这些人(见 S/2013/99)。

---

<sup>1</sup> 见“Liberia: ‘Mercenaries’ Hope Dashed” E, by M. Welemongai Ciapha, 19 June 2013; 可查阅: <http://allafrica.com/stories/201306201044.html> (于 2013 年 6 月 22 日查得)。

<sup>2</sup> 见人权理事会第 22/19 号决议。

## 四. 私营军事和保安公司的持续出现

### A. 阿富汗和伊拉克境内余下的稳定的私营军事和保安业

29. 估计表明，全球对私营合约安保服务的需求在不断增加，每年将增加 7.4%，到 2016 年达到 2 440 亿美元。<sup>3</sup> 工作组正在密切关注承包商开展活动的不同区域和形式。

30. 据报告，美国在私营保安上的花费一年达 1 380 亿美元。随着伊拉克战争的结束以及阿富汗冲突接近尾声，这些承包商的运营环境可能正在变化，但这些私营公司继续存在。<sup>4</sup>

31. 在过去五个财政年度里，美国国防部的合同金额据报告减少了 350 亿美元多 (9%)，从高峰期的 3 950 亿美元减至 3 600 亿美元，但这一减少并非因为在伊拉克和阿富汗的合同业务量下降，这一业务量在过去四年里一直相对稳定，2009 年 262 亿美元，2012 年为 260 亿美元。<sup>5</sup>

32. 2012 年，美国国防部为在海外执行的合同花了 440 亿美元，其中约 60%仍在阿富汗和伊拉克执行。正如在过去五年里所估计的那样，该区域的合同金额一直相对稳定，在 260 亿美元到 285 亿美元之间。<sup>5</sup>

33. 尽管有关在伊拉克开展的工作的合同金额据报告在过去两个财政年度里减少了超过 630 万美元，明确表明军事义务减少，但所执行的其他私营合同金额仍然相对稳定。此外，据报告在阿富汗，私营合同义务相应地增加了约 60 亿美元。<sup>5</sup> 根据所掌握的信息，截至 2013 年 3 月，阿富汗境内约有 108 000 名国防部合同人员，占总人数的 62%。在这一总数中，估计有近 18 000 名私营保安承包人员，而美国部队为 65 700 名官兵。<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Freedonia. World Security Services-Industry Study with Forecasts for 2016 and 2021, Study No. 2978, January 2012; 可查阅: [www.freedoniagroup.com/](http://www.freedoniagroup.com/) (2013 年 7 月 21 日查得)。

<sup>4</sup> Anna Fifield, Contractors reap \$138bn from Iraq war, 《金融时报》(Financial Times), 2013 年 3 月 18 日, 可查阅: [www.ft.com/](http://www.ft.com/) (2013 年 7 月 21 日查得)。

<sup>5</sup> Moshe Schwartz and Wendy Ginsberg, Department of Defense Trends in Overseas Contract Obligations, 1 March 2013; Congressional Research Service; 可查阅: [www.fas.org/](http://www.fas.org/) (2013 年 7 月 21 日查得)。

<sup>6</sup> Moshe Schwartz and Jennifer Church, Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress, Congressional Research Service; 可查阅: [www.fas.org/](http://www.fas.org/) (2013 年 7 月 21 日查得)。

34. 最近在 2013 年 6 月，据报告 DynCorp International 获得了一份合同，以支持防卫后勤机构(美利坚合众国国防部最大的后勤战斗支助机构)管理在阿富汗的七个场所的军事设备供应。<sup>7</sup>

35. 至于私营承包商总的来说开展的活动类型，它们参与军事行动较少，但提供范围广泛的服务和产品，以支持阿富汗和伊拉克境内的行动，包括基地支助、施工、安保、对当地安全部队的训练和交通运输。<sup>6</sup> 2011 年预期美利坚合众国国防部未来五年仅在保护巴格达一地的使馆馆舍的私营安保服务上花费 30 亿美元，不过承包商越来越经常地被石油公司雇用。<sup>4</sup>

## B. 海事安全

36. 如同工作组在 2012 年 12 月对索马里进行国家访问之后所报告的那样，海事私营军事和保安公司大大地扩大了保护商业航运的行动范围，有 140 多个公司在印度洋地区开展业务(见 A/HRC/24/45/Add. 2)。国际商会国际海事局最近指出，该区域海盗攻击行为大大减少的原因之一是雇用了“私营承包的武装保安人员”。<sup>8</sup> 与此同时，如工作组所指出的那样，在亚丁湾过境的民用船舶中仅有约 26% 宣布使用了武装私营军事和保安公司(见 A/HRC/24/45/Add. 2)。

37. 国际商会国际海事局在最近的季度报告中指出，虽然 2011 年和 2012 年绝大多数海盗案件源自索马里，但在 2013 年 1 月至 6 月期间，印度尼西亚却是受海盗和武装抢劫危害最为严重的国家，当年头 6 个月发生了 48 起已登记的实际攻击和攻击未遂案件。<sup>8</sup>

## C. 联合国使用私营军事和保安公司的情况

38. 联合国在世界各地的多种活动和多个地点广泛使用了私营军事和保安公司。私营军事和保安公司为联合国办事处提供警卫服务，为工作人员提供住所安保，并为人道主义活动提供支持，包括进行风险评估、开展威胁分析、提供后勤支持和协助拟订安保战略。

39. 工作组跟踪联合国使用私营军事和保安公司问题，认为联合国在使用私营军事和保安公司方面应成为会员国和其他组织的榜样。工作组认为，如果没有适当的标准和监督，则联合国将安保职责外包给私营公司，有可能对联合国在实地的形象和成效产生不利影响。

40. 工作组注意到联合国在这方面作出的努力，并确认最近的若干政策变化，例如采用关于联合国对非联合国安保部队的支持的联合国人权尽职政策(2011 年 7

<sup>7</sup>George Krivo: DynCorp to Lease, Manage Military Equipment in Afghanistan, ExecutiveBiz, 4 June, 2013; 可查阅: <http://blog.executivebiz.com/> (2013 年 7 月 19 日查得)。

<sup>8</sup>见国际商会国际海事局 2013 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间的报告; 可查阅: [www.icc-deutschland.de/fileadmin/icc/Meldungen/2013\\_92\\_IMB\\_Piracy\\_Report.pdf](http://www.icc-deutschland.de/fileadmin/icc/Meldungen/2013_92_IMB_Piracy_Report.pdf)。



月)，以及执行 2012 年由联合国安全和安保部发布的联合国关于武装私营保安公司的政策和关于使用私营保安公司的武装保安服务的准则。

41. 为了推动就联合国政策的这些最新变化进行公开的、富有成效的对话，工作组就联合国使用私营军事和保安公司问题于 2013 年 7 月 31 日举行了一次专家小组活动，活动由联合国的利益攸关者、人权团体和学术界参与。小组成员讨论了两大套广泛的问题：(1) 使用武装私营保安公司来保护在实地的联合国人员和财产；(2) 在联合国和平和人道主义行动中使用私营军事和保安公司。小组在讨论中赞赏联合国最近通过了关于使用私营保安公司提供的武装保安服务的政策和准则，并着重指出了这些文件中的空白，包括缺乏联合国对安保承包商的审查以及没有就在其向联合国提供服务时犯下的任何侵犯人权行为追究其责任的监督机制。工作组鼓励联合国本着人权就使用私营军事和保安公司问题展开有活力的、透明的辩论，而不要等发生侵权行为才颁布措施来预防和补救，因为侵权行为迟早会发生。

## 五. 管制私营军事和保安公司：对制定一项国际公约的更强有力的支持

### A. 公约草案的由来概述<sup>9</sup>

42. 2005 年，人权委员会请工作组监测私营军事和保安公司活动并研究其影响，同时拟订国际基本原则草案，鼓励这些公司在其活动中尊重人权（见 E/CN.4/2005/2）。人权理事会于 2008 年重申了这一要求（见 A/HRC/7/21）。2009 年，人权理事会请工作组就关于私营军事和保安公司的一项可能的公约草案的内容和范围与政府间组织和非政府组织、学术机构和专家磋商，请各国提供投入，并与会员国分享关于私营军事和保安公司的公约草案的要素（见 A/HRC/10/11）。

43. 同时，工作组在对各国访问期间，注意到人权的享有遭到跨国私营军事和保安公司的阻碍，因其在保安行动方面的作用继续扩大（见 A/HRC/7/7/Add.5）。因此，工作组决定于 2007 年至 2010 年在全部五个区域举行区域磋商。<sup>10</sup> 区域磋商的参加者讨论了此类公司在每一区域业务的扩展。他们就此类公司的做法以及作为将传统的国家职责外包给私营军事和保安公司这一不断增长的国际趋势的一部分将某些职责移交给私营的、非国家行为体所涉的影响交换了意见。参加者就这种做法对国家主权的可能后果分享了信息，并讨论了国家为确保私营军事和保安公司尊重国际人权标准而通过的规章和其他措施。在区域磋商期间，工作组与参加者讨论了管制和监管私营军事和保安公司活动的一般准则、规范和基本原

<sup>9</sup> 见 A/HRC/18/32。

<sup>10</sup> 见 A/HRC/7/7/Add.5；A/HRC/10/14/Add.3；A/HRC/15/25//Add.4-6。

则，这些讨论的成果构成为工作组为起草一项具有约束力的国际法律文书以鼓励进一步保护人权而开展的相关工作的一个有益基础。

44. 此后，工作组于 2009 年向专家、学术界和非政府组织散发了一份公约草案案文。作为所收到的评论和与各利益攸关方讨论的结果，工作组编写了一份关于私营军事和保安公司问题的条约草案要素说明，并于 2010 年将其转递所有会员国，供其评论。在这一范围广泛、包容各方的咨商进程结束时，工作组向人权理事会第十五届会议提交了一项可能的公约草案案文(见 [A/HRC/15/25](#))。拟议的公约是一项内容全面的案文，含有 40 多条。它不仅列出了一般原则，而且进一步提出了各种要素，包括定义和详细规定，以便成为一项具有法律约束力的文书。

## B. 政府间工作组会议

45. 2010 年，人权理事会设立了一个不限成员名额政府间工作组，以考虑拟订一个关于私营军事和保安公司的国际管制框架的可能性。<sup>11</sup> 理事会在该项决议中还规定，工作组成员应作为顾问参与不限成员名额政府间工作组。

46. 不限成员名额工作组第一届会议于 2011 年 5 月 23 日至 27 日举行，70 个会员国、欧洲联盟和非洲联盟的代表出席了会议，工作组成员作为顾问也出席了会议(见 [A/HRC/WG.10/CRP.1](#))。会议在结束时一致商定，应对私营军事和保安公司的活动适当加以管制。与会者的分歧之处集中在管制应采取的形式，也就是说是否需要订立一项国际公约，或者目前的国际和国家义务与自我管制相结合就已足够，或者需要加强国家立法，尤其是在私营军事和保安公司的域外活动方面。许多国家在第一届会议上还强调，有必要确保追究涉入侵犯人权行为的私营军事和保安公司的责任，并向侵犯人权行为的受害者提供有效的补救(见 [A/HRC/WG.10/2/CRP.1](#) 和 [A/HRC/WG.10/1/4](#))。

47. 不限成员名额工作组第二届会议于 2012 年 8 月 13 日至 17 日举行，65 个会员国、欧洲联盟和非洲联盟的代表出席了会议，工作组成员作为顾问也出席了会议(见 [A/HRC/WG.10/2/CRP.1](#))。工作组向不限成员名额提交的文件强调，国际公约是应对管制私营军事和保安公司这一挑战的最有效的解决办法，因为现有形式的国际法并不禁止将国家职责外包给私营军事和保安公司，或明确规定国家尽职尽责的最低限度的内容，以确保私营军事和保安公司尊重国际人道主义和人权法。工作组当时的主席在对不限成员名额工作组发言时指出，缺乏有关私营军事和保安公司的适当的国家立法以及许多私营军事和保安公司活动的跨国性质是凸显拟订一项国际公约的必要性的额外因素(见 [A/HRC/WG.10/2/CRP.1](#) 和 [A/HRC/WG.24/45](#))。

<sup>11</sup> 见本报告第 11 段和人权理事会第 15/26 号决议。

48. 在不限成员名额工作组第二届会议上，各国间在共同目标上已经取得一致，这一目标就是在私营军事和安保公司开展活动的同时保护人权，并确保追究侵权行为的责任。许多代表团回顾有必要拟订一项具有法律约束力的文件，它们指出国家立法、关于私营军事和安保公司的《蒙特勒文件》<sup>12</sup> 和《私营保安服务提供商国际行为守则》<sup>13</sup> 的薄弱，尤其是在有关刑事问责和对受害者的补救方面。一些代表团指出，考虑谈判拟订一项具有法律约束力的文书为时过早。不过，会议商定并承诺继续进行讨论，而且各国建议将不限成员名额工作组的任务期限再延长两年(见 A/HRC/22/41)。

49. 人权理事会于 2013 年 3 月 22 日决定将不限成员名额工作组的任务期限再延长两年，以执行下列任务：

(a) 审议尤其是以下方面涉及的人权问题：

(一) 问责和为受害者提供恰当补救；

(二) 将私营保安公司的活动与私营军事公司的活动以及与这一问题相关的其他可能的活动区分开来；

(三) 审查所有措施，包括关于私营军事和保安公司的登记注册、向此种公司发放执照和与其订立合同的国家立法。

(b) 审议可否订立一个国际管制框架，包括拟订一项关于管制、监测和监督私营军事和保安公司活动的具有法律约束力的文书的备选办法，以及其他方针和战略，包括国际标准，同时研究这几个方面可如何相互作用以保护人权。<sup>14</sup>

50. 此外，人权理事会的这项决议强调必须向不限成员名额工作组提供执行任务所需的专长和专家意见。在这方面，理事会决定邀请工作组参与不限成员名额工作组的工作。<sup>15</sup> 工作组期待着为不限成员名额工作组下届会议提供投入。

## C. 国家立法的局限性：实地示例

### 国家立法调查

51. 现行的国家立法为应对私营军事和保安公司提出的挑战提供了一个不完整、不充足的框架。示例包括在登记注册、许可证发放以及提供有效、透明的问责机制和侵犯人权行为的补救办法方面的不足。由于私营军事和保安公司的跨国性质以及在确定管辖范围以便对有关案件加以起诉或收集相关证据方面存在着相关

<sup>12</sup> www.eda.admin.ch/psc.

<sup>13</sup> www.icoc-psp.org/.

<sup>14</sup> 见人权理事会第 22/33 号决议和 A/HRC/22/41。

<sup>15</sup> 见人权理事会第 22/33 号决议。

困难，这些局限性更加严重。有关私营军事和保安公司被控侵犯人权行为的民事责任一直较为罕见，原因是面临豁免等法律障碍，或由于案件的审理需要披露“国家机密”，而不可能对案件加以审理(见 A/HRC/WG.10/2/CRP.1)。

52. 工作组在提交人权理事会的最新报告(A/HRC/24/45)中，提出国家立法调查第一阶段的结果和结论。调查的目标是确定应对私营军事和保安公司活动采用的立法方式，评估其在保护人权和处理与侵犯人权行为的责任有关问题方面的成效，并确定良好做法。基于对13个讲英语的非洲国家<sup>16</sup>立法的分析，工作组得出结论认为，这些国家没有关于在国际市场上运作的私营军事和保安公司的适当立法。具体而言，工作组指出，除南非以外，有关法律仅仅适用于国内，没有对在国外提供军事或保安服务加以管制，也没有禁止从事某些活动，如直接参与敌对行动。

53. 在调查中研究的主要问题是：(a) 这些国家的立法是否既涵盖私营军事公司，也涵盖私营保安公司；(b) 立法是否适用于保安服务和(或)军事服务对境外的输出；(c) 此类法律如果存在的话，是否适用于域外。这项研究还强调了私营军事和保安公司的成立要求，包括相关的许可证发放和登记注册机制。另外还审查了是否订有处理保安服务和军事服务提供商使用武力和火器问题以及武器贩运问题的法律和(或)法规，以及是否订有执行关于雇佣军问题的国际文书的法律和(或)法规。

54. 研究显示所分析的国家对私营军事和保安公司活动的管制水平差别很大。<sup>17</sup>就立法范围而言，工作组注意到不同国家立法的术语和所涉范围并不一致，造成对私营军事和保安公司可能提供的全部服务缺乏适当监督。工作组指出，缺乏域外管辖很有问题，因为私营军事和保安公司常常开展跨国活动。鉴于私营军事和保安公司在武装冲突情势中所发挥的日益重要的作用，它们没有被禁止直接参与敌对行动，这一点尤其令人担心。

55. 报告还显示，所分析的国家中无一设有专职负责向私营军事和保安公司发放许可证、对其进行管制和监督的专门政府机构。工作组注意到，为确保对私营军事和保安公司行为的适当审查，不同的监督机制模式是适当的，尽管如此，有必要而且必须设立一个有效的监督机制。如果没有这样一个机制，则私营军事和保安公司的活动就可能严重危害法治，危害负责根据国际人权标准保证公共安全的民主国家机构的有效运作。

<sup>16</sup> 博茨瓦纳、加纳、冈比亚、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、尼日利亚、塞拉利昂、南非、斯威士兰、乌干达和津巴布韦。

<sup>17</sup> 在工作组分析的13个国家中，除肯尼亚和斯威士兰外，所有国家均制定了处理私营保安部门的法律。

56. 工作组还表示关切的是，有些国家允许私营军事和保安公司拥有和使用火器，但未制定充分详细的法律法规，以达到适用的国际人权和人道主义标准。立法一般没有关于在自卫或保卫第三人的情况下以可能降低不必要的伤害风险的方式仅相应地使用火器的规定。

57. 最后，工作组指出，在私营军事和保安公司人员的遴选和训练过程中，国际人权和人道主义法规范和规则未被确认为一项相关的因素。

58. 工作组希望继续进行国家立法调查，以便确认良好做法，并拟订指南，使会员国根据国际人权和人道主义法义务对私营军事和保安公司进行有效管制。

#### 国家访问

59. 2012年12月，工作组访问了索马里。它评估了私营军事和保安公司的活动对享有人权的影响、其在索马里的部署以及作为反海盗工作的一部分在海上的部署。在索马里的私营军事和保安公司提供各种军事服务、武装保卫和其他保安服务。虽然工作组赞扬索马里政府承诺起草法律来管制私营军事和保安公司的活动，但它注意到目前这方面没有具体的相关国家法律框架，就私营军事和保安公司的运作而言造成了一种相当不确定的境况(见 A/HRC/24/45/Add. 2)。

60. 工作组在于2013年2月访问洪都拉斯之后指出，法律和管制框架没有达到国际标准，执行工作因负责私营军事和保安公司的当局缺乏机构能力而受到限制。这些不足，加上该国普遍存在的暴力和不安全以及缺乏国家提供的安全保障，造成了私营军事和保安公司成倍增长、其在安保部门的势力扩大以及在一些情况下行事不受惩罚的境况(见 A/HRC/24/45/Add. 1，即将提交)。

61. 工作组认为，填补国家立法空白的最佳做法可能是拟订一项国际公约，要求各国通过法律来达到某些最低限度的标准。

#### D. 《蒙特勒文件》和《私营保安服务提供商国际行为守则》的最新情况——并非彻底的解决办法

62. 工作组满意地注意到在关于与私营军事和保安公司的行动有关的国家应遵守的相关国际法律义务和良好做法的《蒙特勒文件》签署五周年之际，瑞士政府将与红十字国际委员会合作，组织一次关于私营军事和保安公司的会议(“蒙特勒+5”)，会议将于2013年12月举行。会议的目标是使签署方分享在执行《蒙特勒文件》所述义务和最佳做法方面的经验。工作组对这一举措表示欢迎，并期待着参与这项活动，活动将讨论当前的挑战并确定最佳做法。

63. 工作组确认，《蒙特勒文件》对于申明私营军事和保安公司本国、所在国和订约国根据国际人道主义法和国际人权法就这些公司在武装冲突中的活动应负的法律义务非常重要，在提供一套良好做法方面也具有价值，而这套良好做法被视为是国家在尽职义务方面的启迪来源。与此同时，工作组重申了它的立场，即

《蒙特勒文件》并非解决私营军事和保安公司管制空白的彻底的办法。第一，尽管该文件重申了法律标准并提出了一些“软法律”，但它不是一项具有法律约束力的文书。此外，它仅适用于武装冲突情势，而私营军事和保安公司也在和平时开展各种活动。的确，随着伊拉克和阿富汗境内战争接近尾声，后一种类型的活动有可能增加。

64. 瑞士政府在支持《蒙特勒文件》的同时，也与其他政府合作，支持拟订《私营保安服务提供商国际行为守则》。《守则》于2010年11月获得通过之后，各利益攸关方努力订立一个监督机制。这一机制，也就是《私营保安服务提供商国际行为守则宪章》，于2013年2月获得通过。在起草《宪章》期间，工作组提出了广泛的评论意见，并讲明它认为《宪章》没有达到《行为守则》的期望。《宪章》的最后版本包含了针对工作组的一些关切问题作出的修正，例如提到有必要对在复杂环境中运作的私营军事和保安公司进行人权评估，但其他一些至关重要的关切问题没有得到处理。例如，就投诉程序而言，《宪章》没有提供处理第三方投诉的实质内容的手段，而仅仅是允许对有关公司缺乏内部冤情申诉程序的情况进行审查。此外，《宪章》在对公司进行核证以及开展监测和遵守审查方面没有充分强调实地审计。总的来说，作为一个自愿性的自我管制工具，《守则》显然不足以确保全面追究侵犯人权行为的责任并为受害者提供补救。

65. 工作组认为，尽管《蒙特勒文件》和《行为守则》是重要成就，但它们却无法替代一个管制私营军事和保安公司活动的国际体制。对《蒙特勒文件》和《国际行为守则》的大部分支持来自西欧和其他国家集团的国家，<sup>18</sup> 这表明这一进程并不一定反映整个国际社会的共识，而只是反映了私营军事和保安公司的总部所在国家的共识。最后，虽然《蒙特勒文件》和《行为守则》可能会加强私营军事和保安公司的公司责任，但需要一项国际公约来处理国家的责任。而一项公约又会进一步补充《蒙特勒文件》，并加强《行为守则》的功效。

## E. 支持一项关于私营军事和保安公司的国际公约：焦点问题

66. 工作组重申其立场，即管制私营军事和保安公司活动的最有效的方法是通过一项具有法律约束力的国际文书来进行。目前的保护手段在为这些公司行为体提供必要的法律框架方面不完备，而这些行为体的行动构成了侵犯人权的风险。

67. 工作组在其提交不限成员名额工作组第二届会议的文件中曾指出，虽然国际人权和人道主义法含有适用于私营军事和保安公司的各种规定，但这些义务的具体内容却不甚明确（见 A/HRC/WG.10/2/CRP.1）。国际法律文书、区域法院的判例、联合国条约和基于《宪章》的监测机构提供了预防、调查和惩处非国家行为体所

<sup>18</sup> 在迄今支持《蒙特勒文件》的总共46个国家中，20个国家属于西欧及其他国家集团，而在已签署《国际行为守则》的659个私营军事和保安公司中，432个公司的总部设在属于西欧和其他国家集团的一个国家。

犯暴力行为并就此提供补救的尽职标准示例(见 [A/HRC/WG.10/2/CRP.1](#))。此外，美洲人权委员会妇女权利报告员在关于暴力的女性受害者境况的报告<sup>19</sup>中指出，尽职义务意味着国家缔约方有义务组织政府机构、以至于一般的所有机构，通过其行使公共权力，以便使它们能在司法上确保自由充分地享有人权。<sup>20</sup>委员会指出，“国家针对暴力行为尽职地采取行动义务同样适用于非国家行为体”，<sup>20</sup>而国家的责任“远远超出了国家代理人受管辖的个人之间的关系；这些影响体现于国家必须采取所需的措施以确保有效保护人际间关系中的人权的积极义务”。<sup>21</sup>

68. 这些是与一般尽职相关的义务的良好示例，但没有具有法律约束力的文书或判例来说明，在就私营军事和保安公司的活动应负的具体尽职义务方面，各国应达到什么样的最低标准。这就造成了一个很大的空白，使各国在涉及由私营军事和保安公司人员造成的严重侵犯人权的境况中无指南可循。正是对于这一空白，工作组建议通过一项国际条约加以填补；该条约将提供一套可适用的详细规则，以确保私营军事和保安公司作为公司社会责任的一种形式，在其活动中尊重国际人权和人道主义标准，并在国家支持下，在必要时提供有效的补救。

69. 工作组认为，对私营军事和保安公司的成功管制需要采取一种多层次办法，涉及国际标准的制定、健全的国家立法和行业的自我管制，它为此确认国家立法和软法律文书的价值，并且指出，它们应当是对具有法律约束力的国际文书的补充。例如，工作组认为，《国际行为守则》可作为整个行业的一套有益的标准，而《蒙特勒文件》的良好做法为拟订国家行为最低标准以及为关于私营军事和保安公司的国家法律法规提供了一个坚实的起点。《蒙特勒文件》还可以作为关于武装冲突境况中的国际框架的一个启迪来源。不过，如上文所述，工作组认为，这些工具仅仅是管制私营军事和保安公司活动的国际体制所需要素的一部分。

70. 工作组保留如下立场，即国家在私营军事和保安公司的活动方面与尽职有关的义务，应由一项国际条约作出规定。工作组反思了一些国家在政府间工作组第二届会议期间就私营军事和保安公司的管制问题提出的相关关切事宜(见 [A/HRC/WG.10/2/CRP.1](#))，并指出，公约草案将雇佣军的活动与私营军事和保安公司的活动明确作了区分，它的目标仅仅是对私营军事和保安公司的活动进行管制。关于管制范围，工作组的立场是，它确认私营军事公司的活动与私营保安公

<sup>19</sup> 美洲人权委员会妇女权利报告员，Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas, OEA/Ser.L/V//II, Doc. 68, 20 January 2007; 可查阅: [www.cidh.oas.org/women/](http://www.cidh.oas.org/women/) (2013年7月9日查得)。

<sup>20</sup> 同上，第27段；另见美洲人权委员会，Velásquez Rodríguez Case, Judgment of July 29, 1988. (Series C)No. 4, 第166段。

<sup>21</sup> 同上，另见美洲人权委员会，Mapiripán Massacre Case, Judgment of September 15, 2005. (Series C)No. 134, para. 111。

司活动及其服务之间的差别，但认为有必要对两者均予以管制，原因是它们的活动因涉及使用武力而具有同等的危险性，而且都对享有人权产生影响。

71. 国际法并未明确禁止国家将任何职责外包出去，但却暗示不赞成某种类型的外包，尤其是对敌对行动的直接参与，<sup>22</sup> 《蒙特勒文件》的良好做法也作了类似的提及。<sup>23</sup> 此外，一些国家(如南非、瑞士和美国)已经采取步骤，在国家法律中禁止将特定活动外包(见 A/HRC/WG.10/2/CRP.1，第10段)。

72. 工作组的立场是，除了对敌对行动的直接参与之外，还有许多其他私营军事和保安公司活动各国可能同意不予外包<sup>24</sup> (工作组提议的公约草案列有一份有关此类活动的扩大清单)，但各国对此的意见可能不尽相同。为此原因，尽管工作组继续支持国家不将对敌对行动和(或)作战行动的直接参与与外包出去的普遍共识，但对在清单中列入其他活动可以进行辩论。不过工作组继续认为，对国家任何职能的私有化都必须加以管制和控制，各国必须保证不将违反国际法的责任外包出去，而是继续由国家承担。

73. 工作组着重指出，铭记私营军事和保安公司的跨国活动以及所指出的在对其的管制及相关法律法规的执行方面的差别程度和不一致，需要一套具有法律约束力的共同国际标准，在注册登记、许可证发放、对私营军事和保安公司人员的审查和培训方面以及在调查、起诉和惩处违反情势并在必要时提供补救方面给各国的努力提供最起码的指导。工作组赞赏《蒙特勒文件》的良好做法就国家在尽职方面的义务内容提供的指导，但认为由于其没有法律约束力，而且仅在武装冲突情势下适用，其执行可能受到相当大的限制。

74. 工作组作了类比，它提到各国最近进行了成功的谈判工作，进而通过了《武器贸易条约》，以此为例说明各国致力于通过具有法律约束力的文书对常规武器的国际转让进行管制。工作组指出，一项管制私营军事和保安公司活动的公约可能同样成为一个成功事例，因为它将管制的是对享有人权构成威胁的某些服务的国际转让，这些威胁的严重性不亚于常规武器的国际转让。与出口控制安排相类似，一项控制私营军事和保安服务输出的国际公约将要求各国在发放出口许可证之前进行适当的人权尽职调查。为此，工作组呼吁各国加入有关努力，讨论管制范围，并商定一项具有法律约束力的国际文件的必要条款，这样私营军事和保安公司人员如侵犯人权，就会被绳之以法，并向受害者提供有效的补救。

<sup>22</sup> 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》第1条和《非洲统一组织取缔非洲境内雇佣军活动公约》第2条，非洲统一组织，CM/817(XXIX)，Annex II Rev.3。

<sup>23</sup> 可参阅：[www.eda.admin.ch/PSC](http://www.eda.admin.ch/PSC)。

<sup>24</sup> 这方面的例子包括：发动战争和(或)作战行动；虏获战俘；制定法律；从事间谍活动；从事情报活动；进行可作军事、安保和警务应用的知识转让；使用某些武器；行使警察权力，如逮捕、拘留和审讯被拘留者。



## 六. 结论和建议

### A. 雇佣军

75. 如有的国家尚未响应工作组的请求，也就是没有根据人权理事会第 21/8 号决议提供关于其管辖范围内被定罪雇佣军的相关信息，则请这些国家尽快响应。

76. 工作组吁请所有尚未成为《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》缔约方的国家考虑迅速并作为紧急事项加入或批准该《公约》。

### B. 私营军事和保安公司

77. 工作组鼓励各国确保调查和惩处涉及私营军事和保安公司的违反国际人权法的行为，保证追究侵犯人权行为的责任，并为受害者提供有效补救。

78. 工作组认为，需要对有效的国家管制战略进行进一步研究，并建议会员国响应工作组的请求，收集与私营军事和保安公司有关的所有国家立法材料，以便为多个利益攸关者的研究提供便利。

79. 考虑到私营军事和保安公司的活动对人权构成的风险，工作组欢迎各国作出努力，除了在区域和国家一级并就行业主导的举措取得进展外，继续讨论可否实行国际管制。

80. 工作组欢迎努力澄清国际法规定的义务，并确定良好做法，如《蒙特勒文件》中所列的良好做法，并欢迎《私营保安服务提供商国际行为守则》等行业自我管制举措。工作组敦促各国确认这些举措只能补充、但不会替代强有力的国际和国家管制框架。

81. 工作组重申其观点，即一项全面的、具有法律约束力的国际管制文书是确保适当保护人权的最佳办法。工作组为此鼓励所有国家积极参与人权理事会所设政府间工作组的工作，以便考虑可否制定一项管制私营军事和保安公司的国际文书。