



第六十九届会议

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 号决议向大会成员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/69/150。



## 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

鉴于将安保外包给私营军事和保安公司给联合国及给当地居民带来的巨大而复杂的挑战，工作组已选择本报告专门讨论联合国使用私营保安公司这一主题。<sup>\*</sup> 本报告是长达一年研究的结果，目的是审查联合国如何与私营军事和保安公司签订合同，以及要求提供哪些服务。本报告审查了联合国为减轻与征聘私营保安公司有关的风险所作的努力，特别是最近通过的关于使用私人武装警卫的政策和准则。本报告审议了这些政策工具的限制，并就在雇用私营保安公司时确保高效甄选和审查进程的途径和方法提出了建议。本报告还审查了有哪些途径可以确保，万一发生侵犯人权行为，可追究私营军事和保安公司对可能发生的这些行为的责任。

---

<sup>\*</sup> 虽然联合国与公司仅订约要求提供安保服务，但据了解同样的这些公司还在其他情况下提供军事服务。

## 一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 24/13 号决议以及大会第 68/152 号决议提交的。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。鉴于将安保外包给私营军事和保安公司给联合国及给当地居民带来的巨大而复杂的挑战，工作组已选择本报告专门讨论联合国使用私营保安公司这一主题。

2. 自 1990 年代以来，联合国一直在使用私营保安公司，其中多数是没配备武装的当地承包商，以确保其房地安全及保护其工作人员和/或资产不遭受犯罪活动。近几年来，在复杂的紧急情况中和冲突后或冲突地区，在东道国政府无法为联合国人员和资产提供安全的情况下，联合国还与私营武装保安公司签订了合同。

3. 将安保外包给私营军事和保安公司给本组织以及给当地居民带来的巨大而复杂的挑战，促使工作组开展了本分析。本报告的目的是审查联合国是如何与此类公司签订合同的，它们提供哪些服务。本报告还审查了联合国为减轻与征聘私营保安公司有关的风险所作的努力，特别是最近通过的关于使用私人武装警卫的政策和准则。此外，本报告审议了这些政策工具的限制，并就在雇用私营保安公司时确保高效甄选和审查进程的途径和方法提出了建议。最后，本报告还审查了有哪些途径可以确保，万一发生侵犯人权行为，可追究此类公司对可能发生的这些行为的责任。

4. 工作组对联合国使用私营军事和保安公司问题进行了长达一年的研究。工作组与包括安全和安保部<sup>1</sup> 官员在内的联合国官员、产业代表、学术界和民间社会专家举行了磋商。工作组还就这一问题举行了两次公共活动。

5. 2013 年 7 月 31 日，工作组在纽约举行第十九届年会期间，组织了第一次公开活动，该活动包括两个专家小组讨论。第一个小组讨论了联合国使用私营军事和保安公司担任武装警卫问题，第二个小组讨论了在和平行动中此类公司问题。在 2014 年 3 月 5 日第二十一届年度会议期间，工作组还在日内瓦举办了另一场公共活动。这一活动的重点是在将诸多安保任务外包给私营承包商时本组织面临的挑战以及这样做给联合国行动、工作人员和当地居民带来的风险。会员国、非政府组织和工业界代表以及联合国工作人员出席了这两场活动。工作组向对这些活动作出贡献的专家表示感谢。工作组还希望感谢在起草本报告期间安全和安

---

<sup>1</sup> 安全和安保部的总体任务规定是提供领导力、业务支助并监督安保管理系统，以便能够最安全、最有效地开展联合国系统的方案和活动。2012 至 2014 年期间，工作组在纽约召开年会期间与该部官员举行了会议。

保部给予的合作，并感谢在纽约第二十二届会议期间有机会与该部官员讨论研究成果，并感谢向工作组提供的反馈。

6. 工作组曾打算于2014年5月对联合国阿富汗援助团(联阿援助团)进行一次实地访问，以评估一个联合国行动使用配备武装的私营保安公司的情况。然而，由于当前的安全局势动荡，未能成行。工作组要感谢援助团以书面形式答复替代访问而发去的问题单。

7. 鉴于审议的这一专题范围广泛，工作组作出选择，本报告重点关注秘书处，包括维持和平行动部和政治事务部在征聘私营军事和保安公司时的各种做法。本报告讨论了配备武装和没配备武装的私营军事和保安公司以及它们各自提供的服务，其中包括守卫房地和护送车队。

## 二. 联合国使用私营军事和保安公司的情况

### A. 为什么以及何时联合国诉诸使用私营军事和保安公司

8. 冲突的扩散、当地居民变得越来越容易受害于侵犯人权行为这一情况以及日益增多的人道主义危机的影响，导致会员国提出希望联合国在高风险环境中开展方案的要求增加。这也促使本组织，通过联合国系统行政首长协调理事会(首协会)，在2009年通过了一个新的战略愿景，并实行了安全管理中的政策转变，从“何时离开”转向“如何留下来”的做法。这一新政策的目的是支持交付联合国已获授权的方案和活动，甚至是在极具挑战性的安全局势中这样做。<sup>2</sup> 由于在存在高度安全威胁的地区开展业务，本组织一直遭受对其人员和房地的袭击，造成许多人员死亡，特别是在阿富汗、阿尔及利亚、伊拉克、尼日利亚、东帝汶和索马里。

9. 目前，联合国工作人员在日益危险的环境中服务，所面临着本组织以前历史上未遇到过的诸多威胁。尽管联合国遭到各种安全威胁，但希望本组织能够在富有挑战性的安全环境中开展业务的要求继续增加。<sup>3</sup> 由于从“何时离开”到“如何留下来”的战略转变，会员国越来越没有能力保障联合国人员和资产的安全，近年来联合国对使用私营保安公司的依赖增加了，以减轻其人员面临的高风险。然而，在诉诸使用私营武装保安公司之前，联合国义务探索其他备选方案，以确保其人员、房地和资产的安全和保障。这些其他备选方案包括寻求东道国政府或备用会员国的安全管理支助，或联合国内部可提供的能力。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> A/67/624，第7段。行政和预算问题咨询委员会是大会的一个附属机构。在预算年，行预咨委会向大会提交有关两年期拟议方案预算的一份详细报告。此外，它还提交有关联合国以及秘书长负有行政责任的所有联合国实体的账户的报告。

<sup>3</sup> A/64/489，第4段。

<sup>4</sup> 2014年5月，安全和安保部对书面问题单作出的答复。

10. 除了直接订约外，私营军事和保安公司可通过会员国派遣而成为联合国行动的一部分，这也会增加本组织对私营保安公司的依赖。然而，在这种情况下，发生私人安保承包商可能危害当地居民人权和有害本组织公信力的行为失检案件的责任属于与这些公司订约的会员国。

11. 2014年5月，工作组收到的资料表明，维持和平特派团和特别政治任务中使用了约30个配备武装和没配备武装的安保公司。<sup>5</sup> 总体而言，联合国在3个国家使用了私营武装保安公司，在有维持和平特派团的12个国家和有特别政治任务的11个国家内使用了无武装私营保安公司。2013/2014期间使用私营保安公司的估计预算总额大约为42 125 297美元，包括用于武装安保公司服务的14 015 520美元，具体情况如下：联海稳定团(5 125 200美元)和联阿援助团(8 890 320美元)。<sup>6</sup>

## B. 需要加强有关联合国使用私营军事和保安公司的资料方面的透明度

12. 直到最近，获得有关联合国使用私营军事和保安公司的官方资料一直是一个具有挑战性的任务。本组织通常不公开有关安全管理的信息，因为此类信息被视为敏感信息。

13. 然而，自2012年年底以来，联合国文件发行了一些关于其使用私营军事和保安公司情况的文件。2012年10月，秘书长第一次向大会提交了一份关于使用私营保安公司情况的报告(A/67/526)，这是应大会的要求提交的，目的是审查使用私家保安人员，特别是在他们是为工作人员提供安全和安保的唯一选择的局势中，是否适宜。但是，这份报告没有提供有关联合国使用的公司的数目和名称的任何资料，也未谈及此类公司提供没配备武装的服务的问题。行政和预算问题咨询委员会后来的一份报告<sup>7</sup>介绍了有关此类公司提供的服务的进一步资料。该报告附件一和二指出，大会为2012/2013年特别政治任务和维持和平行动使用私营军事和保安公司共核准了30 931 122美元。该报告还指出，截至2012年10月31日，42家此类公司与这些特派团和行动签订了合同，雇用了超过5 000名配备武装的私人

<sup>5</sup> 维持和平行动部领导下的有17个行动/特派团，政治事务部领导下的有12个特派团。有12个维持和平行动与联合国非武装私营保安公司签订合同(联合国南苏丹共和国特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国利比里亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国马里多层面综合稳定特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国海地稳定特派团、联合国阿富汗援助团、联合国印度和巴基斯坦观察组)，一个外勤支助部设施(联合国非盟驻索马里特派团支助办事处)与一个私营武装安保公司签订合同。两个维持和平特派团与私营武装保安公司签订了合同(联合国海地稳定特派团和联合国阿富汗援助团)。对维持和平特派团来说，在上述13个使团订约的总共4 412名警卫中，574名是有武装的。其中300人在联合国阿富汗援助团。

<sup>6</sup> 安全和安保部2014年7月16日提供的资料。

<sup>7</sup> A/67/624。

警卫。该报告还表明，2013-2014年，与武装警卫的合同额估计为40 914 000美元，其中很大一部分与联合国索马里援助特派团(联索援助团)的新合同有关联。<sup>8</sup>

14. 继秘书长和行预咨委会的报告之后，大会通过了第67/254A号决议，其中大会按照秘书长报告表达的观点的精神强调，“只有在联合国安全风险评估认为，东道国保护、相关会员国的其他支持或联合国系统内部资源等其他办法不足以确保安全时，联合国作为最后手段才聘用私营武装保安公司，以便让联合国能够在高风险环境中开展活动。”大会又强调必须确保采取一切措施，避免联合国在使用私营保安公司武装安保服务时产生法律风险和声誉风险，并要求秘书长确保选定的公司在运营时遵守东道国国家法律和《联合国宪章》，并充分遵守国际人权法、国际人道主义法和国际刑法的有关原则和规则。此外，大会还请秘书长“澄清作业标准，说明在联合国总部和外勤地点业务活动中何时可以正当地使用私营保安公司的武装安保服务，并在向大会提交的有关报告中就此提出报告”。

15. 认识到本组织需要有一项关于私营军事和保安公司的政策，秘书处于2012年通过了一项全联合国系统关于私营武装安保问题政策，并在最近努力增加透明度，提供更多有关使用私营安保承包商方面的资料。各国更多认识到有关外包安保服务方面的风险和挑战是及时的，工作组欢迎这一情况发展。

#### C. 需要雇用私营军事和保安公司吗？这是确保联合国工作人员和行动安全的唯一可行的解决办法吗？

16. 工作组与一些处理安全事项的联合国官员进行了讨论。是否可以考虑替代将安保外包给私营安保承包商的其他备选办法问题遇到的回应是，本组织缺乏内部能力，无法为其部署在高度动荡环境中的工作人员提供安全和安保。

17. 在支持外包安保方面确定的理由为：相互冲突的意见、指示、供资问题和来自会员国的许可，它们一贯反对工作人员人数增长；缺乏训练有素的内部安保人员；将联合国安保人员调离目前工作地点，并立即以受过训练的工作人员来替代他们的行政挑战；本组织内缺乏统一指挥；联合国雇员高昂的费用。

18. 据安全官员说，私营保安公司的服务是现成的，而且一旦他们完成任务，也没有让他们继续提供服务的承诺。他们还指出，征聘私营承包商的相关费用大大低于联合国雇员的薪金、培训费和一般工作人员费用。

#### D. 将安保外包给私人承包商带来哪些风险和挑战？

19. 工作组还与一些联合国工作人员工会代表进行了讨论，他们解释了工作人员对本组织越来越多地使用私营安保承包商的关切。在工作组举办的两个专题小组活动期间提出了这些关切，其中一些代表参加了这些活动。

<sup>8</sup> 同上，附件一和二。

20. 据工作人员工会代表说，越来越多的工作人员认为，联合国不再是一个护身符，而是一个目标。自 2003 年以来，567 名文职工作人员遭到袭击，200 多人被杀害。工作组支持这一观点，即本组织有责任向在威胁高的地区的工作人员提供安全和安保，它注意到，一些工作人员表示对将其安全外包给私营安保承包商缺乏信心。

21. 根据收集到的证词，工作组指出，由于在许多情况下当地安保人员薪金不高、装备差、换岗时间很长，其充分应对高度动荡安全环境下的威胁的能力受到损害。工作组感到担忧的是，目前联合国缺乏对在联合国外地行动地点工作的私营安保承包商和个人的审查。此外，工作组认为，本组织在雇用私营安保人员时需要考虑到文化多样性和当地的政治观念，以确保本组织总是被视为一个独立和公正的实体。

22. 目前，2012 年 11 月安全和安保部颁布的《关于使用私营保安公司提供的武装安保服务的准则》规定，提供配备武装的安保服务的私营安保承包商必须以书面形式证明，他们已与相关国家当局核实，任何潜在人员：(a) 没有被判犯有任何国家刑事罪行，包括经军事法庭作出这一判定，或经国家或国际机构认定，违反了任何管辖下的国际刑事或人道主义法，(b) 在有关此类罪行或违法行为方面，不在经历任何正在进行的司法程序，包括军事司法程序。然而，此类检查不是由联合国官员进行的，工作组坚决认为，依靠安保服务公司提供的资料是不够的，无法确保有关公司和雇员遵守联合国标准和人权准则。

23. 在这方面，工作组感到关切的是，在某些情况下，当地安保人员可能是前民兵人员，他们可能参与了侵犯人权行为。在承认这难以弄清的同时，工作组认识到，缺乏联合国进行的适当筛查，可能导致人道主义车队在某一特定地点由过去曾在此地实施过暴行的当地安保人员护送的情况。工作组还感到关切的是，私营安保人员可能与特定的当地部落或团体有关联，这可能会妨碍当地居民眼中对联合国的独立性和公正性的看法。当订约的私营军事和保安公司通过分包办法将一些活动外包给其他公司时情况尤其如此，使得监督和调控变得更加复杂和难以管理。

24. 在公司经常变更名称和注册地点，因不当行为被一家公司解雇的个体订约人可能被另一个公司雇佣的环境中，至关重要的是要有一个运作良好的甄选和审查制度到位，以确保那些被征聘的人有着符合他们正在保护的本组织的价值观的，特别是符合人权规范的记录。

25. 尽管有些公司有着所指称的可疑的人权记录，但联合国还是雇用了它们，这种报道进一步加剧了对联合国的声誉挑战，正如在波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国和乌干达的某些情况下所报道的那样。<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Lou Pingcot, 危险的伙伴关系, 全球政策论坛, 2012 年, 第 28 和 29 页。

26. 鉴于上文概述的各种关切，工作组支持一种做法，即本组织优先向外地部署联合国警卫，因为当地居民将他们视为独立和公正的。

### 三. 联合国为减轻这些挑战采取的措施：关于私营武装警卫的政策和准则

27. 2012 年 11 月，安全和安保部发布了一项关于使用武装保安公司的政策及相关准则。该政策是在机构间安保管理网络内开展的一进程的成果，该进程将联合国各机构、基金和方案代表汇集在一起，协调联合国全系统的安保做法和政策。该政策是本组织在努力为订立安保合同制定一项全面、全系统的政策方面迈出的重要的一步。该政策提出的许多积极因素将改善与联合国签订合同的私营军事和保安公司的透明度和遵守人权情况。

28. 《关于使用私营保安公司武装安保服务的准则》的目的是澄清涉及使用私营安保服务方面的决定的问责关系。根据《准则》，使用私营武装安保人员的建议必须由指定官员和安保管理小组提出。此外，为了确保联合国安保管理系统所有行为体的问责和责任关系的清晰度，联合国政策和《准则》特别提到其问责框架政策。<sup>10</sup> 《准则》指出，为指定官员提供咨询的最高级联合国安保专业人员必须首先进行安保风险评估。这些官员可以包括首席安保顾问、安保顾问、安保和安全处处长或其各自的临时代理主管。最后决定必须最终由主管安全和安保事务副秘书长核准。一些联合国工作人员工会代表表示感到关切的是，许多官员参与这一决策过程破坏了对最后建议的个人问责。

29. 《准则》的一个积极因素是提高全系统使用这些公司的透明度。当指定官员和安保管理小组一致认为需要使用私营武装保安公司时，向主管安全和安保事务副秘书长提出请求供考虑。《准则》第 20 条规定，请求必须抄送受影响机构、基金和方案的行政首长或秘书处牵头的外地行动的部门主管。副秘书长核准一项请求后，他必须在 48 小时内将决定通知联合国系统各机构、基金、方案和组织。《准则》还规定，使用私营武装安保服务请求必须详细评估雇佣私营保安公司武装安保服务的潜在不利影响，这是一个重要和必要的考虑因素。

30. 通过与多个利益攸关方就新《准则》进行的协商，工作组已发现了若干不足。这些不足集中于以下要点：政策范围相对狭窄，因为仅涵盖联合国实体直接雇用的私营武装保安公司，而不涵盖无武装服务；使用私营军事和保安公司的“最后

<sup>10</sup> A/67/526，第 12 段。联合国安保管理系统的第一个问责框架建于 2002 年。这是联合国最早的一批正式问责框架之一，适用于整个联合国系统。联合国系统行政首长协调理事会 2009 年核准了订正问责框架，更清楚地界定了联合国安保管理系统各级行为体的作用和职责，其后，于 2010 年将该框架提交给大会。大会在第 65/259 号决议中表示注意到秘书长的报告，包括订正问责框架。订正框架随后于 2011 年在整个联合国安保管理系统颁布(见 A/65/320 和 Corr.1，附件一)。



手段”标准中的缺点；缺乏内部筛选和审查程序；决策程序不成体系；缺乏人权尽职和问责机制。

## A. 范围有限

31. 虽然《准则》只涉及武装安保服务承包商，但提供无武装服务的私营军事和保安公司也可以带来风险，本组织有效应对对这些服务的管控至关重要。例如，联合国人员表示关切的是，甚至私营无武装保安服务提供商也可以提供用来攻击联合国人员和设施的内部信息。除了联合国每个实体各自的行政和采购政策外，目前没有关于使用私营无武装安保公司的联合国安保管理系统政策。尽管如此，联合国在问责框架中适用了全系统政策，以努力解决对私营无武装保安公司提供的安保服务或业绩的监督问题。<sup>11</sup>

32. 私营军事和保安服务公司以几种方式融入联合国行动。它们由联合国实体直接雇用，这些合同应符合安全和安保部颁布的《准则》。然而，执行伙伴也通过各会员国开展的方案在联合国行动中使用此类公司。

33. 作为执行伙伴或被执行伙伴雇用的公司不受联合国安全和安保部颁布的《准则》规定的标准和程序的约束。例如，为联合国排雷行动处和联合国其他项目提供排雷服务的公司必须在高风险环境中工作。可能会把穿越危险地区运输粮食和用品的工作订约包给公司。如果这些公司雇用私人安保服务来保护其人员，这些私营保安公司将在实地与联合国订约公司并肩工作，但不受《准则》约束。对于当地人来说，这些公司可能无法与联合国执行伙伴区分开来，因此如果这些公司的行动在实地被视作负面的，会在这些地点给当地民众以及本组织的声誉带来潜在风险。与这种公司有关联，可能会使联合国声誉受到损害。

34. 通过美利坚合众国政府全球和平行动倡议等方案，会员国可以雇用私营军事和保安公司，为在联合国维持和平特派团服务的当地维和人员提供培训和能力建设。<sup>12</sup> 美利坚合众国已将联利特派团管辖内的利比里亚武装部队复员和改组责任完全外包给 DynCorp 公司和 PAE 公司等私营军事和保安公司。由于 DynCorp 公司是与美利坚合众国订约的，而没有与联利特派团订约，它不会受《准则》约束，尽管它对联合国特派团有很大影响，很多行动是为该特派团开展的。

35. 最重要的是，由于《准则》只涉及私营武装保安公司，联合国可能需要考虑为联合国使用私营无武装安保服务制定一项全面的政策。

<sup>11</sup> 2014年5月，安全和安保部对一份书面问题单的答复。

<sup>12</sup> Åse Gilje Østensen 著(2013年)，“In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, M.20, No.1, 第33-47页。

## B. “最后手段”标准

36. 支持使用私营武装保安公司的联合国官员一再表示，这些合同只是作为最后手段而订立的。在《准则》公布前一个月，即 2012 年 10 月印发的秘书长关于使用私营安保服务的报告(A/67/539)反映出《准则》所规定的方法。秘书长在报告中解释说，2011 年 5 月，他在联合国系统内协商的基础上决定：本组织应只把使用私营武装保安公司及其人员作为使联合国能在高风险环境下开展活动的最后选项；只有在联合国安保风险评估得出结论，其他替代方法，包括由东道国提供保护、由会员国或联合国内部系统资源提供其他支助不足以解决问题的结论时，联合国才能采用该选项；以及联合国使用私营武装保安公司的做法应符合国内法和国际法、《宪章》及包括大会关于外包做法的第 55/232 号在内的联合国有关决议，以及联合国有关行政政策和准则。

37. 随后的大会第 67/254A 号决议也提及“最后手段”标准。在该决议中，大会将使用私营武装安保服务称为一个例外措施，并强调这种服务应作为最后手段使用。

38. 这些官员和文件提到最后手段标准时，好像它是风险评估和安保决策的黄金标准。然而，安全和安保部印发的《准则》没有明确如何确定其他选项均已用尽。《准则》规定，指定官员和安保管理小组必须“确定有充足理由，”说明东道国、其他会员国或联合国系统提供的武装保护为什么“不可取或不可行。”正如一名专家所指出的那样，这一标准不够明确，无法确保这种评估不过是为使用承包商提供借口。

39. 最后手段的确定可能还受到政治考虑以及安全风险评估的影响。会员国是否愿意提供充足的安保资源往往受到以下信念的影响：必要的资源将由私营部门提供；即使它们不参与，必要的联合国活动也会进行。会员国虽然可能从财政方面看能够提供安保，但可能不愿意接受以下概念或对它有抵触，即其资金将用于支付周边警卫费用，而不是用于对该国及其人民有明显好处的方案支出。此外，尚未完全接受或同意联合国在其领土上进行参与的国家也可能能够提供必要的安保，但可能不愿意这样做。其他国家同样可能不太愿意在这种情况下提供安保，因为不想要或不受欢迎的联合国干预可能会增加联合国工作人员和设施，包括会员国提供的警卫的脆弱性。因此，尽管私营军事和保安公司在这种情况下可能是政治上最便利的选项，但这与最后手段选项不同。

## C. 缺乏内部筛选和审查程序及问责机制

40. 安全和安保部颁布的《准则》没有确立用于甄选和审查私营军事和保安公司的内部全面程序，也没有规定监测和监督程序、万一发生此类公司雇员犯下侵犯人权行为情况下的人权尽职调查的组成部分或问责机制。取而代之的是，《准则》

将这些要素中的许多要素外包给《私营保安服务提供商国际行为守则》理事会<sup>13</sup>以及该守则协会。工作组认为，该协会可以补充，但不能代替联合国管理的人权尽职调查监测和监督进程。然而，工作组也意识到一个由联合国牵头的筛选过程带来的各种挑战。因此，工作组认为，至少，本组织应该只与已建立扎实的审查制度并能够排除犯有侵犯人权行为的人员的那些公司签订合同。

41. 《准则》F 节概述了私营军事和保安公司事先资格和甄选的强制性规定，包括规定有关公司必须已签署《国际行为守则》。然而，尽管《准则》是 2012 年 12 月颁布的，但似乎尚未请承包商连同其对联合国合同的投标书一并提交它们已签署《行为守则》的证明。要求私营军事和保安公司以书面形式确认，已开展甄别程序，只有符合《准则》F 节概述的要求的人员会受聘参与提供武装安保服务。虽然这些都是积极的事态发展，但它们显然不足以确保对这些公司及其雇员的适当筛选和审查。

42. 工作组认为，《准则》没有解决万一私营军事和保安公司实施侵犯人权行为的情况下的追究责任问题。由于联合国正在特别注意尽职调查问题，重要的是，将这一原则适用于其与所有利益攸关方的合作中。这符合 2011 年 7 月秘书长认可的权尽职调查政策。这一政策是一项具有里程碑意义的措施，以确保联合国达到自己的规范标准，保证其对国家和区域安全部队的支助符合《宪章》规定的本组织的宗旨和原则，以及其根据国际法承担的尊重、促进和鼓励尊重国际人道主义、人权和难民法的义务。

43. 就象所有私营公司一样，私营军事和保安公司有责任在运营时按照《联合国企业与人权指导原则》的规定尊重人权。这可能包括执行雇员审查和培训程序，建立出现侵犯人权情况下的申诉程序，并进行定期监测，以确保适当监督、立即停止违反行为和问责制。

44. 万一发生侵犯人权行为，必须向受害者提供适当的补救办法，如赔偿和康复。各国义务确保将侵犯案件提交有关当局进行调查、起诉和赔偿。

45. 最后，安全和安保部颁布的《准则》没有规定，万一出现发生不遵守人权标准的情况对私营军事和保安公司的处罚，如刑事调查、民事诉讼和(或)取消资格或在可能时公布这一信息。对于象联合国这样的复杂组织，同样重要的是在使用合同安保服务的各机构之间共享业绩不良或不当行为方面的信息，以防止此类公司被其他机构重新雇用。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 《私营保安服务提供商国际行为守则》是由瑞士政府召集的一个多方利益攸关方倡议。其目的是根据国际人权和人道主义法确定私营保安业的原则和标准，并通过设立一个独立的外部监督机制来改进该行业的问责制。

<sup>14</sup> Elke Krahnemann 著，“How to strengthen the ‘United Nations Guidelines’ on the use of armed guards and their application: examples of best practices, 2014 年 3 月。

#### D. 不成体系的决策进程

46. 虽然在外地提出建议后，主管安全和安保部副秘书长通过指定的安保官员根据风险评估对使用私营武装保安公司作出最后决定，但对私家武装保安公司的甄选是在业务层面进行的。

47. 根据安全和安保部提供的资料，联合国各行动和实体，在与安保部及联合国总部有关行为体协商后，有权挑选一家私营保安公司。

48. 在没有东道国政府，或现有东道国政府无法提供评估等级的安全，指定官员、安全管理小组和联合国安全专家必须探讨和讨论由会员国或联合国征聘的安全官员进行替代性能力提供的问题。在指定官员和安保管理小组确定有充足理由表明，并在安全风险评估中对这些理由加以记录，东道国、备用会员国或联合国征聘的安保官员无法提供武装安保或提供的安保不足，可根据政策和《准则》规定的标准评估使用一家私营保安公司的选项。

49. 工作组认为，将甄选私营军事和保安公司，包括武装和无武装的公司的权力授予业务一级的联合国各实体，并交由这些公司负责证明它们已尽责检查其雇员不曾参与侵犯人权，本组织对甄选过程的监督就很有有限。

50. 在 2003 年 8 月 19 日巴格达运河旅馆被炸，22 名联合国人员被杀之后，2003 年 10 月 20 日印发的联合国驻伊拉克人员安全保障问题独立审查小组报告查明，在有关联合国工作人员的安全方面，联合国主管人员对所作的决定和采取的立场缺乏问责，这是一个重大缺陷。该小组指出，联合国在安全管理方面需要一个新的问责文化，对受委托负责工作人员和外地的所有人员安全的那些人进行遵守安全规则方面的个人问责，应当是至高无上的。但是，工作组注意到，后来，联合国通过了全系统政策，包括问责框架，其中概述了相关行为体在为联合国提供保护方面的责任。

51. 鉴于上文所述，工作组认为，本组织需要继续采取所有必要步骤，确保甄选和征聘私营军事和保安公司的决策过程是一致的、透明的，并由安全和安保部负责人密切监测。

#### 四. 联合国阿富汗援助团案例研究和工作组在访问索马里期间的观察

52. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)使用 IDG 保安(阿富汗)有限公司提供的武装和无武装警卫。该公司提供武装的廓尔喀警卫在联阿援助团大院内执勤。联合国各机构、基金和方案在联阿援助团大院内的各自区域都有自己合约聘请的没有武装的内部警卫。例如，联合国儿童基金会与 Triple Canopy 公司签订了一份提供

此类服务的单一合同，联合国难民事务高级专员公署则与 Hart 保安公司订立了合同。<sup>15</sup>

53. 根据联阿援助团向工作组提供的资料，对本地和国际私营保安公司的筛选和审查是在技术评价程序中进行的，是联阿援助团采购程序的组成部分。安全小组根据事先确定的标准评价私营保安公司的建议书，包括：公司概况；提供安保服务的经验；制定和执行标准作业程序的能力；应急计划；培训方案；业绩监测机制；记录保存；技能、资质和人员审查；火器管理；人员投保范围；认证和优质业绩推荐函；执照。如有需要，采购部门可要求公司提供文件等更多信息或进行现场检查等。

54. 据联阿援助团介绍，合同要求私营保安公司与有关政府机构核实其人员是否已通过适当审查，包括核实这些人员是否涉及违反军事法律、国际刑法和人道主义法的指控或定罪，直至联阿援助团感到满意。

55. 上文提及的国际公司都已在阿富汗当地注册。内政部授权特定的私营保安公司在阿富汗提供武装服务。名单由内政部负责维护和审查。在采购武装服务时，联阿援助团只使用内政部名单所列的公司，只有名单上的公司可以参与投标。

56. 在联阿援助团，遵守联合国关于使用私营保安公司提供的武装安保服务的政策和准则作为一项要求列入相关合同。私营保安公司还必须在合同中保证其了解并遵守国际法和当地法律以及(2010 年)《私营保安服务提供商国际行为守则》。联阿援助团的负责干事与私营保安公司的项目经理定期联络，根据准则审查履约情况，监测是否符合合同要求并记录违规情况(如有)。保安公司将“使用武力”政策作为一项合同条件。这些必须符合联合国使用武力政策和标准作业程序所规定的标准。

57. 联阿援助团首席安保干事或顾问负责在定期评估和检查的基础上向采购科认证私营保安公司提供了令人满意的服务。根据合同，联阿援助团有权要求对方撤回具体人员。联阿援助团有权检查公司所提供的服务或对要求公司适用的标准和政策进行更新。联合国共同房地警卫队主管(联阿援助团国际工作人员)每天监督武装和非武装警卫的工作成效以及遵守其职权范围和适用于阿富汗全境或具体营地的联合国标准作业程序的情况。联阿援助团已经指出，任何偏离这些要求的情况都必须报告和处理。

58. 工作组询问联阿援助团如果发现私营保安公司违反联合国标准和人权规范，将采取何种行动。特派团代表回答说，联阿援助团拥有以 30 天的通知终止合同的概括权利。在发生违反联合国标准或人权规范的情况下，联阿援助团也可以行使这一权利。禁止童工、性剥削和性虐待的规定是合同载列的基本条款，一旦违

<sup>15</sup> 2014 年 5 月对工作组给联阿援助团的调查问卷的回复。

反这些规定，联合国可立即终止合同。根据合同，联阿援助团还有权处理其他未依照合同条款和条件履约的情形，如未遵守标准作业程序、培训方案或业绩监测措施。处罚措施可能包括根据累积扣除的点数减少付款。一贯不合规可能导致合同终止。

59. 联阿援助团指出，为其提供服务的各家私营军事和保安公司迄今为止还从未违反过合同。根据上述信息，工作组承认联阿援助团为改善对此类公司的甄选和评价程序作出了努力，但仍然认为联阿援助团采取的措施不足以保证此类公司的人员得到适当审查并在侵犯人权后被追究责任。而且，由于甄选和监督武装和非武装私营安保承包商的职责下放到业务级别，每个外地行动的征聘和评价做法可能都不一样，联合国准则在联合国各特派团的执行也不一致。

60. 工作组于 2012 年 12 月访问了索马里。工作组对联合国索马里政治事务处(联索政治处)的一些观察与此项研究有关，促使工作组决定开展此次分析。<sup>16</sup> 在访问期间，工作组注意到，对位于摩加迪沙的国际组织和非政府组织的武装保护主要是由当地私营军事和保安公司提供的。例如，联合国开发计划署(开发署)以合同聘请了一家当地公司提供一系列广泛的安保服务，其中包括武装护送和保护服务、威胁和风险评估、通信、后勤和调度服务。该公司一直被开发署聘为技术顾问，提供配备武装人员的小卡车以协助开发署人员往来于摩加迪沙国际机场、联合国共同大院、索马里宫和摩加迪沙其他地区之间。

61. 工作组在访问期间获悉，索马里的几个本地保安公司是在公司外壳下运作的部族民兵，目的是掩盖单个军阀的参与。尽管工作组未能核实这一信息，但它指出曾在其他国家看到过这种模式，包括签署私营安保服务协议被视作表现偏向性的隐含风险，这是国际组织和非政府组织应当认识到的一个问题。

62. 工作组在索马里还发现，在美利坚合众国以慈善机构身份注册的班克罗夫特全球发展集团在非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)主持下与非索特派团和索马里国家安全部队合作，但却由联合国地雷行动处签约聘用。根据与乌干达政府的一份合同，索马里武装部队聘请班克罗夫特的雇员担任简易爆炸装置“辅导员”，而接下来该合同又由美国政府偿付费。班克罗夫特提供的资料称，其向非索特派团提供的服务包括培训警犬侦测爆炸物、港口安全、地雷危险教育，以及如何安全移除简易爆炸装置的培训。班克罗夫特报告说，其人员作为辅导员陪同非索特派团部队进入战场，但他们未装备武器，也不参加作战行动。

63. 班克罗夫特的培训和辅导活动意味着它在冲突地区或其附近作业，有报道称其雇员参加了作战行动。工作组没有发现这些指控有确凿证据。不过，问题是班克罗夫特及其合作实体用何种程序来确保班克罗夫特人员不参与作战行动。

<sup>16</sup> 见 [A/HRC/24/45/Add.2](#)。

64. 在这方面工作组认为，班克罗夫特与聘用其提供服务的各方都应注意制定规则以防止这种情况，并应制订程序以确保规则得到遵守。工作组从联合国地雷行动处获悉，为了避免这一问题，该处与班克罗夫特的协议规定，班克罗夫特雇员在进行爆炸物处理和清除简易爆炸装置作业时，必须留在至少距离前线 500 米的地点。这类规则也可以作为适当保障用于其他合同。<sup>17</sup>

65. 鉴于班克罗夫特业务的敏感性，工作组认为该集团必须确保适当审查和训练其雇员。班克罗夫特告诉工作组，他们的招聘过程包括一个严格的审查程序，但工作组未能核实这一说法。

66. 工作组注意到，至少有一名班克罗夫特雇员在南非法院自认有罪并被认定有罪，其罪名除其他外包括招募人员在科特迪瓦从事雇佣军活动<sup>18</sup> 并为此事提供后勤支助。尽管这只是一个人，但其活动的性质自然令人怀疑班克罗夫特的审查程序是否足够。

67. 班克罗夫特行为守则要求其雇员遵守国际人权和人道主义法及国内法。然而，工作组也没有得到任何信息说明在索马里从事业务的班克罗夫特雇员受过这些方面的何种培训(如有)。

68. 总之，班克罗夫特离战斗的距离近及其所提供培训和辅导的军事性质要求该集团和雇佣其服务的各方都应极为谨慎地确保这些问题得到澄清和备忘。工作组认为，如果公开这类安排，一定会增加透明度。

69. 工作组在其报告的结论部分欢迎联合国努力确保私营安保服务商持有清白的人权记录，并且鼓励联合国所有机构采取积极办法对待这个问题。工作组还建议联合国考虑在雇用私营安保承包商时适用人权尽职政策所载的原则。

## 五. 下一步行动

70. 工作组认为，确立联合国在使用私营武装保安公司方面的政策和准则、问责框架和其他相关政策是向前迈出的重要一步，因为这会在联合国系统内提高与私营军事和保安服务公司订约方面的一致性和透明度。准则也是一种重要标志，表明联合国现在承认使用武装警卫的现实并准备为这种做法承担责任。

71. 安全和安保部颁布的政策和《准则》是对使用武装安保服务进行规范的工具，不可能解决使用此类公司带来的所有挑战。但这些政策和准则是通向更全面程序的起点，应把此类公司提供的无武装服务也纳入程序，因为无武装服务需要得到同等重视和规范。

<sup>17</sup> 同上，第 48 段。

<sup>18</sup> 见南非高等法院(德兰士瓦省分庭)，2005 年 5 月 2 日和 20 日，第 A2850/03 号案件(ZAGPHC 248)。

72. 安全和安保部颁布的《准则》要求任何联合国实体在雇用武装安保服务时通知联合国所有机构、基金和方案，这确实能增加全系统范围的透明度。然而，为提高透明度，重要的是采购实体尤其应当提高其报告工作的透明度。披露更多信息并以更精准的方式进行报告而不危及外地工作人员的安全，将有助于促进联合国签订安保合约工作增加透明度。

73. 在甄选服务商时，关键是在签署合同之前联合国自身不仅应当设法核实该公司具备所有妥当的正式安排和执照，而且还应进行独立和全面评估，而不是仅依赖公司提供的资料。评估需要由第三方进行，以避免可能的利益冲突。这种审查可有助于避免联合国聘用业绩不佳或平庸的公司、过去曾经被控侵犯人权的公司、与冲突各方有关系的公司或因其他原因不适合为联合国服务的公司。有可能将公司审查工作交予采购司，由该司负责维持一个私营军事和保安公司数据库。尽管如此，考虑到联合国执行审查任务的能力有限，工作组承认审查将带来各种挑战。工作组认为，至少本组织应当只聘用已经建立了完善审查制度的公司。

74. 如果联合国在合同履行完毕后制作业绩评估，也能加强对订约工作的改进和增加监督。这些报告可以由采购实体存档。报告中可以包含订约人员所作的评估，特别是对以下指标的评估：与该公司及其工作人员的沟通，该公司处理风险的方式，该公司应对和适应当地环境的能力，公司人员在行动上遵循本组织总体安全范式并符合人权规范的程度。

75. 如能系统收集私营军事和保安公司的业绩信息，保留记录并使用这些信息来发现最佳做法和经验教训，可能有助于避免今后订约聘请业绩不佳的公司。

76. 应当指出，私营军事和保安公司有时在联合国行动中执行关键任务，不是因为它们直接受雇于本组织，而是由于会员国采取了外包做法。事实上，这些公司有时在联合国行动中提供服务时对本组织知之甚少，也很少受到本组织的监督。作为解决这一问题的办法的一部分，联合国不仅可以要求联合国各实体报告其使用私营军事和保安公司的情况，而且还可以要求会员国在雇佣此类公司时进行报告。

77. 同样至关重要是联合国应采取必要措施，确保对私营保安公司及其雇员的侵犯人权行为追究责任，并且保证侵犯行为的受害人能获得补救。在这方面，安全和安保部需要建立一个申诉机制来接收对联合国合同聘请的私营军事和保安公司的投诉，包括第三方投诉，并对不当行为的指控进行调查，追究承包商的责任并向受害者提供有效补救。

78. 为继续改善自身的内部监测和监督机制，联合国需要有一种机制和标准程序，把业绩不佳的公司和有人权劣迹记录的公司排除在联合国各机构、方案和基金的采购清单之外。这需要独立开展调查，主动在整个系统中分享关于可疑公司的信息，并且至少要有一个机制，让对联合国合同聘请的私营保安公司实施侵犯



行为的知情人能向联合国投诉以便采取进一步行动。此外，采购司需要公开披露更多与联合国有合约的私营军事和保安公司及其履行的具体合同的信息。可以理解的是，出于安全原因，一些安保合同的细节必须保密。然而，可以在合同履行完毕后确定一个期间，此时安全顾虑已不存在，从前被省略的细节可以安全地向公众披露。

## 六. 结论和建议

79. 虽然联合国关于使用私营保安公司提供的武装安保服务的现行准则可以改进，但肯定无法解决将安保外包给私营承包商所带来的全部挑战。提供安保职能，包括为联合国及其工作人员提供安保的职能，仍然应是各会员国的主要责任。在这方面，联合国需要做更多工作，以发现和制订能吸引东道国、会员国或联合国安保人员参与的安保解决办法。工作组认为，联合国必须认识到因缺乏对参与联合国行动的私营军事和保安公司的全面监管而带来的人权风险，并应采取步骤改进监管和监督，以防止发生侵犯人权事件。

80. 此外，联合国准则仅针对武装安保承包商，而许多事例，如关于维持和平行动中私营安保承包商在羁押设施中虐待囚犯或性贩运的指控，表明无武装安保承包商也可能对人权、公共安全和客户声望构成威胁。此外应当指出，武装或无武装私营保安可能使用或向他人提供可用来伤害联合国人员或设施的信息，一些情况下可能对本组织及其工作人员造成威胁。鉴于此，工作组认为，保安公司需要制定准则以规范私营军事和保安公司提供的无武装服务。

81. 联合国准则应当明确使用私营保安公司的决策过程，包括依据何种标准来确定使用此类公司确实是“最后手段”。

82. 联合国准则设想由安全管理小组完成更多的甄选、订约和监测要求，包括进行日常和月度检查。为确保切实有效的实施，外地安保干事应接受关于合同管理和承包商监督的适当培训和明确指导。工作人员应当具备相关的安全服务和管理专门知识，以便开展甄选合同承包商、合同设计、承包商业绩审查和承包商管理工作。为有效运作，这些工作人员应被授予直接管理承包商的职权。此外，合同管理导则应制定管理与承包商关系的明确规则，以便尽可能降低串通舞弊或腐败风险。

83. 为确保有效执行联合国准则所载的各项规则，本组织必须制定诸如下列对不合规行为的适当处罚来：

- (a) 扣减费用；
- (b) 永久或暂时取消一些公司签订新合同的资格；

(c) 对承包商公开点名，具体方式是保存一个集中登记册，载列业绩不佳、受到刑事调查、牵涉民事诉讼和(或)被取消资格的公司，并且只要有可能便公开披露此种信息。

84. 对于联合国这样的复杂组织，同样重要的是在使用合同安保服务的各机构之间共享业绩不佳或不当行为信息，以防止此类公司重新被其他机构雇用。

85. 缺乏透明度和问责制是公众对私营军事和保安公司持负面态度的主要原因。联合国准则中针对这些问题的内容很少。为此，可采取以下措施：

(a) 针对安保承包商的甄选和管理，制定和公布明确的问责制和责任制界线；

(b) 全面公开联合国安全管理业务手册；

(c) 收集和公布关于使用武装和无武装安保承包商的资料，包括每年度或季度每个特派团使用的警卫/承包商人员数字；

(d) 联合国所有组织将“安保”作为一个单独预算项目；

(e) 公布所有安保合同的授予情况和合同金额。

86. 联合国准则可以利用本组织的购买力，将专业水准设定为甄选承包商的一个关键标准并将明确的专业行为准则纳入联合国签订的合同，从而提高国家和国际标准。

87. 现行的联合国准则确定了总体培训要求，但由单个公司来决定究竟包含什么培训。该准则可以载列明确和具体的安保服务合同最低培训要求，包括培训期限和内容、熟练程度标准和经过认证的培训机构。<sup>2</sup>

88. 秘书处安全和安保部应持续监督在外地甄选和评价武装和无武装私营军事和保安公司的工作。

89. 工作组鼓励所有利益攸关方群体，即学术专家、非政府组织、联合国人权和安全官员、私营安保业代表，继续提供投入和专门知识，与安全和安保部及联合国各机构就此问题进行对话，并请本组织最高层不断重新审查决策程序。

90. 工作组还鼓励会员国向联合国各实体索取资料，了解使用私营军事和保安公司来支持联合国任务并保障设施、车队和工作人员安全的时间和地点信息，因为这些信息可能影响到政策制订和安全决策进程。

91. 工作组再次呼吁制定一份有约束力的国际文书来规范私营军事和保安公司。