



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/14
21 January 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权*

以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题
工作组的报告

主席兼报告员：亚历山大·尼基京

* 迟交。

概 要

2005 年 7 月，根据人权委员会第 2005/2 号决议设立了以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组。工作组由纳贾特·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)、何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多先生(西班牙)、亚历山大·尼基京先生(俄罗斯联邦)和斯海斯塔·斯哈梅埃姆女士(斐济)组成。亚历山大·尼基京先生于 2008 年 4 月 7 日当选为主席兼特别报告员。

决议要求工作组每年向人权理事会报告其任务的执行进展情况。本报告是根据该决议的规定而提交的。

第一节介绍报告，第二节介绍报告期内进行的活动。第三节介绍了预计未来要开展的活动，即与各国的区域协商活动，以讨论国家作为垄断武力使用方的作用这一根本问题。

工作组在报告中专辟一节讨论新的监管私营军事和保安公司的国际公约及其他法律监管文书的标准、原则和指导方针。

第四节载有工作组的结论，第五节载有工作组的建议。工作组具体建议制订和通过一个新的监管私营军事和保安公司的国际公约，同时附带一个示范法，以协助各国政府通过适当的国内立法。工作组还提出了监管私营军事和保安公司的基本原则，并建议：当这套原则成为法律文书草案时，在适当时间设立一个政府间不限名额闭会期间工作组起草这一公约。

最后，第六节介绍《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的状况。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 导 言..... | 1 - 4 | 4 |
| 一、工作组的活动..... | 5 - 37 | 4 |
| A. 工作组第三、第四和第五届会议..... | 5 - 10 | 4 |
| B. 实地访问..... | 11 - 17 | 5 |
| C. 区域协商..... | 18 - 22 | 6 |
| D. 信 函..... | 23 | 7 |
| E. 其他活动..... | 24 - 33 | 7 |
| F. 未来活动..... | 34 - 37 | 9 |
| 二、专题：监管私营军事和保安公司的新国际公约 的标准、原则和指导方针..... | 38 - 67 | 10 |
| A. 新的监管性文书的拟订过程..... | 38 | 10 |
| B. 标准、原则和指导方针..... | 39 - 67 | 10 |
| 三、结 论..... | 68 - 74 | 16 |
| 四、建 议..... | 75 - 85 | 18 |
| 五、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公 约》的情况..... | 86 | 20 |

导 言

1. 2005 年，根据人权委员会第 2005/2 号决议成立以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组，取代了 1987 年设立的前特别报告员的任务。

2. 2008 年，工作组由下述专家组成：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)、何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多先生(西班牙)、亚历山大·尼基京先生(俄罗斯联邦)和斯海斯塔·斯哈梅埃姆女士(斐济)。2008 年 4 月 7 日，亚历山大·尼基京先生当选为主席兼特别报告员。这一职位每年轮换一次。

3. 为本报告之目的，并认识到下定义的难度，工作组所指私营军事公司和私营保安公司(私营军保公司)包括从事各种保安协助、培训、供应和咨询服务的私营公司，例如，范围从非武装后勤支援、武装保安警卫，到参与防守或进攻性军事和(或)与保安有关的活动，特别是在武装冲突地区和(或)冲突后情况下。

4. 为了执行大会和人权理事会的有关任务，工作组建议在国际一级设立一个不限名额的政府间工作组，由感兴趣的国家指定的代表以及专家们组成，负责起草新的监管私营军事和保安公司的国际公约案文。同时，工作组将根据本报告中进一步阐述的原则，以公约草案的形式，向不限名额的政府间工作组介绍其调查结果和结论，作为国家一级制订监管的工具。

一、工作组的活动

A. 工作组的第三、第四和第五届会议

5. 工作组于 2008 年 4 月 7 日至 11 日在日内瓦举行第三届会议。它选举亚历山大·尼基京先生作为新一年的主席兼报告员。它与成员国的代表、联合国机构和组织、人权事务高级专员办公室、红十字国际委员会、学术界、各非政府组织和一个私营军事和保安公司的协会举行了协商。

6. 在审议了一些国家的状况之后，工作组决定发信请求或再次请求访问亚美尼亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、赤道几内亚和美利坚合众国。美国政府 2008 年 6 月 24 日致函接受工作组访问该国的请求。工作组在同一届会议上决定，根据人权理事会第 7/21 号决议，将为东欧组和中亚区域的国家举行下一次区域协商。它还确

定了起草关于私营保安和军事公司监管准则应遵循的程序。2008年4月14日，工作组在第三届会议结束时作了新闻发布。

7. 工作组于2008年9月2日至5日在纽约举行第四届会议。它与成员国、联合国部门包括维和行动司、法律事务办公室和裁军事务司、民间社会代表、学术界以及私营军事和保安公司的代表举行了讨论。第四届会议尤其是一个与有关各方讨论私营军事和保安公司监管制度主要原则的场合。

8. 在审议了一些国家的状况后，工作组讨论了即将对美国 and 阿富汗进行的访问，决定发信请求或再次请求访问乍得、伊拉克、南非和苏丹，并对有关国家的状况，包括在格鲁吉亚的冲突采取了后续行动。2008年9月9日，工作组在第四届会议结束时作了新闻发布。

9. 工作组于2008年12月15日至19日在日内瓦举行了第五届会议。它与成员国代表、联合国机构和组织、人权事务高级专员办公室、红十字国际委员会、学术界、非政府组织以及私营军事和保安公司举行了协商。工作组讨论了如何加强国际法律框架，也审议了所收到的关于雇佣军活动的各种指控。工作组与洪都拉斯和厄瓜多尔常驻代表团的代表举行了会议，讨论工作组访问这些国家后与有关政府的后续行动。在工作组访问之后，洪都拉斯政府加入了《公约》。厄瓜多尔当局已经采取一切加入公约的必要措施，但是由于通过新的《宪法》和成立新的议会而推迟加入。工作组还会见了刚果民主共和国的代表，讨论该国东部的政治和社会状况。代表团欢迎工作组访问该国的请求。

10. 工作组还决定，根据人权理事会第7/21号决议和大会第62/145号决议，将为亚洲和非洲区域举行下一次区域协商。为此，它还与担任非洲组区域协调人的埃及常驻代表团的代表举行了会议，讨论有关人权问题的事项，还会见了南非常驻代表，向其介绍区域协商的目标。

B. 实地访问

对大不列颠及北爱尔兰联合王国的实地访问

11. 由主席兼特别报告员和一名组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。

12. 访问期间，工作组收集和分析了关于监管在联合王国登记的私营军事和保安公司活动的制度的资料。工作组会见了政府机构、民间社会、私营军事和保安公司及其协会的代表。

13. 工作组建议政府对联合王国的私营军事和保安公司的现况和监管进行一次新的全面调查，在其以前发表的绿皮书所阐述的六种监管选择措施中作出政策选择、将其监督范围从与政府签约的少数公司扩大到更广泛的为外国、国际和私营承包商工作的英国私营军事和保安公司，并在联合国积极支持制订一个关于私营军事和保安行业的国际监管性文书。

14. 访问报告(包括结论和建议)载于本报告的增编。

筹备中或已经提出请求的其他访问

15. 工作组目前正筹备定于 2009 年 2 月对阿富汗的访问，并计划在 2009 年访问美利坚合众国。阿富汗政府以 2008 年 1 月 21 日的信函接受了工作组访问该国的请求。工作组在 2008 年已经与阿富汗政府就该访问的日期进行了协调。工作组在第五届会议上收到阿富汗常驻代表的通知，称因“技术问题”，工作组的访问将被至少推迟一个月，即 2009 年 3 月 15 日之前不能进行。

16. 工作组再次感谢已经邀请其访问、从而使其能够执行任务的各成员国。它也请求访问下列国家：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、墨西哥、巴布亚新几内亚、南非、苏丹和赞比亚，并再次请求有关国家发出邀请。

17. 工作组于 2007 年 3 月发出访问伊拉克的请求，并于 2007 年 4 月收到政府的答复，称伊拉克的安全状况不允许工作组开展有效工作；然而伊拉克政府期望在安全状况改善后接待工作组。工作组于 2008 年 10 月重申了访问请求。

C. 区域协商

18. 工作组承认必须从区域的角度审视私营军事和保安公司的流行和监管问题。工作组至今已经与拉丁美洲和加勒比区域以及东欧组和中亚国家举行了区域协商。在区域协商期间，工作组审议了 22 个国家的意见和报告以及 20 多个专家提交的材料。

19. 根据大会第 62/145 号决议第 15 段，2008 年 10 月 17 日至 18 日在莫斯科为东欧组和中亚国家举行区域协商。参加协商的有该地区 11 个国家的政府代表，还有学术界和国际组织代表、民间社会、一个区域政府间组织(集体安全条约组织)和一家私营军事和保安公司。

20. 工作组在区域协商会上要求提供并审议了三个地区(西欧、东欧和中亚、拉丁美洲和加勒比)私营军事和保安行业状况的分析报告。一个范围更广的专家小组向工作组介绍了东欧、高加索和中亚的情况。工作组注意到这些区域提交的材料，并认为这属于在联合国系统内对私营军事和保安行业监管工作的标准、指导方针和原则建立共识的工作。另外，集体安全条约组织——一个七国(亚美尼亚、俄罗斯联邦、白俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦)组成的区域组织——介绍了该地区的军事和保安活动的具体形式。协商会议报告(A/HRC/10/14/Add.3)载有所有这些情况介绍和分析综述的概要。

21. 同样在区域协商会议上，专家们根据工作组的请求提出了可拟订的新法律文书的草案——监管和监督私营军事和保安公司的国际公约草案及国家监管的示范法草案，并与与会各国的代表进行了讨论。

22. 根据大会和理事会的有关决议，工作组计划在 2009 至 2011 年为亚洲、非洲和西欧及其他区域举行区域协商。将在这些协商会议上与成员国讨论目前正在起草的监管私营军事和保安公司的新法律文书，以就这些文书的内容听取广泛的意见，并就其形式而达成共识。

D. 信函

23. 工作组收到了政府、非政府组织和个人关于雇佣军、雇佣军相关活动与私营军事和保安公司状况的资料。在本审议年内，向澳大利亚、智利、哥伦比亚、以色列、墨西哥和美利坚合众国发出了信函。这些信函和政府答复的概要载于本报告的增编。

E. 其他活动

24. 主席兼特别报告员于 2008 年 3 月 18 日向人权理事会介绍了工作组的年度报告(A/HRC/7/7 和 Add.1-5)，于 2008 年 11 月 3 日向大会介绍了工作组的年度

报告(A/63/325)。主席兼报告员向大会重申，对于国家和国际一级都缺少对私营军事和保安公司活动的监管，工作组感到关切。他指出，这些公司从世界各地——同时从发达国家和发展中国家——招募和培训数千公民，在阿富汗、伊拉克和其他武装冲突区域执行任务。不能仅根据《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》来监管私营军事和保安公司的活动，需要一个可能以新公约为形式的新的国际法律文书；该文书可附带另一个法律文书，比如一个临时的示范法，能够协助各国政府制订和通过监管该行业的国家立法。

25. 2008年1月31日和2月1日，科梅斯·德尔普拉多先生和贝纳维德斯·德佩雷斯女士参加了威斯康星—麦迪森大学举行的“美洲的保安私有化和人权：南半球的想法”的国际会议。该会议设立了一个关于私营军事和保安公司的国际研究网络。

26. 2008年6月5日和6日，科梅斯·德尔普拉多先生在布鲁塞尔的欧洲政策研究中心参加了“威胁的社会构成与自由和安全之间正在改变的关系”会议。

27. 2008年9月11日，科梅斯·德尔普拉多先生在“安全、稳定、转型和重建课程”的一堂课上对33国的43名学生作了讲演，并在德国加米施—帕滕基兴的马歇尔欧洲安全研究中心参加了一个专家小组讨论。

28. 从2008年9月24日至27日，科梅斯·德尔普拉多先生在加拉加斯参加了由拉丁美洲议会和委内瑞拉政府举办的拉丁美洲和加勒比联盟第七届社会发展问题首脑会议。在他与会后，首脑会议通过的《促进和平、反对恐怖主义宣言》加入一个段落，敦促各国批准《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》并制订共同立法防止私营军事和保安公司攫取国家固有的职能，比如垄断武力的合法使用。

29. 2008年11月24日和25日，主席兼报告员亚历山大·尼基京在丹麦皇家国防学院的战略研究所参加了一个关于私营军事和保安服务兴起的后果的研讨会，并且于2008年11月26日至27日在丹麦外交部、国防部、丹麦红十字会和丹麦人权机构举办的“人道主义空间和军事行动”专题讨论会的全会和分会上作了关于监管私营军事和保安公司的两次发言。他还编写和出版了一本关于军事和保安行业私有化的书，着重强调关于监管私营军事和保安公司的原则。

30. 2008年11月28日，科梅斯·德尔普拉多先生在罗马参加了由LUISS社会学大学根据“PRIV-WAR项目”——七所欧洲大学开展的一个合作研究项目——

举办的“私营军事和保安公司监管工作的挑战”的研讨会。项目由欧洲联盟资助，旨在欧洲联盟内部制订一个满意的计划，以确保私营军保公司的问责制和责任。

31. 根据主席兼报告员的倡议，工作组建立了一个网站，载有关于雇佣军与私营军事和保安公司的文件和分析资料。

32. 贝纳维德斯·德佩雷斯女士于 2007 年组织了一个学术联络网，由学术界和非政府组织组成，调查雇佣军与私营军事和保安公司的情况。该联络网每月聚会一次。

33. 自 2008 年 6 月以来，科梅斯·德尔普拉多先生一直是日内瓦民主管制武装力量中心私营保安监管网站顾问小组的成员。这是一个关于私营军事和保安公司的互联网资料来源。

F. 未来活动

34. 2009 年，工作组将继续促使《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》得到最广泛的批准和加入。它也将继续与各成员国协商，特别是亚美尼亚、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、苏丹和津巴布韦，以获得国别访问邀请。

35. 工作组正与阿富汗和美利坚合众国政府进行积极讨论，希望在 2009 年访问这些国家。这些访问的目的是以合作和对话的精神审查私营军事和保安公司——起源于该国或在该国经营——的情况及其对人权享有的影响。

36. 工作组于 2009 年将举办另一次区域协商，以进一步收集关于招募人员以及在武装冲突中部署的私营军事和保安公司现行做法的区域看法，并审议各国采取的监管和监督私营军事和保安公司活动的步骤。它还将试图制订监管性的选择方案和最佳做法，以确保私营军事和保安公司的活动符合国际人权标准。区域协商也将为工作组提供一个机会，与各国讨论各国保留武力使用垄断权的问题。

37. 这一区域协商与其他已经举办过的一样，将作为一个初步措施，根据工作组关于召开一个联合国主持的高级别圆桌会议的建议，讨论各国作为武力使用垄断权掌握者的基本作用。工作组打算总共举行五次区域政府协商——类似于为拉丁美洲和加勒比区域与为东欧组和中亚区域举行的协商，以向高级别国家圆桌会议提供一个关于雇佣军有关活动及其对人权影响的新问题、表现和趋势的整体意见。

二、专题：监管私营军事和保安公司的新国际公约 的标准、原则和指导方针

A. 新的监管性文书的拟定过程

38. 人权理事会第 7/21 号决议授权工作组就“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原则或基本原则，拟定和提出具体建议”。工作组在国别访问和与各种利益攸关者的协商的基础上，研究了许多现行或拟议的监管私营军事和私营保安行业的标准、指导方针和原则之后，开始制订一个标准、原则和指导方针框架，可用于制订国家和国际监管性机制，以弥补现有的缺陷，处理雇佣军现象以及私营军事和保安公司的活动。工作组与各国政府(在区域协商和国别访问期间)和各公司代表讨论了这些标准和原则，并反映在工作组提交大会的年度报告(A/63/325)中。工作组界定了六个专题领域的监管性原则：法律标准；登记；发放许可证；问责机制；审查、法律和人权培训；以及监督。它建议成立一个不限名额的政府间工作组，由感兴趣的国家指定的代表以及专家组成，根据工作组协调各原则而编写的案文草稿，起草关于监管私营军事和保安公司的新国际公约案文。

B. 标准、原则和指导方针

39. 自从编写向大会提交的年度报告，工作组已经进一步审议了现有和新出现的标准、原则和指导方针，将作为新的法律监管文书的基础。

法律标准

40. 工作组认为，需要有效监管私营军事和保安公司及其雇员的初步措施是制订具体法律标准，界定私营军事和保安公司活动的法律框架。人权理事会在第 7/21 号决议中提到了现行法律监管中需要弥补的“缺陷”，工作组认为这需要制订新的法律监管。在确定这些缺陷时，工作组承认，尽管《公约》依然是处理雇佣军问题的唯一普遍文书，但私营军事武装公司根据政府合同实施的许多活动难以归入《公约》的“雇佣军”定义之内。

41. 如提交大会的报告所指出的，国际人道主义法仅有一处具体提到雇佣军，即 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受难者的第一附加议定书》第四十七条。该条不禁止雇佣军，而仅是指出雇佣军不享有战斗员或战俘地位。根据第四十七条的雇佣军定义，私营军事和保安公司根据政府合同所实施的许多行为难以归入该定义之内。因此工作组认为，许多私营军事和保安公司是在“灰色区域”内活动，根本未以国际法律监管界定或者至少明确界定。

42. 在此背景下，工作组一直饶有兴趣地注视着《瑞士倡议》的活动。这是瑞士政府和红十字国际委员会 2006 年发起的一个联合倡议，以回应关于澄清私营军事和保安公司问题上国际人道主义和人权法的法律义务的要求。工作组感兴趣地获悉，17 个国家于 2008 年 9 月达成一项关于《蒙特勒文件》（“武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例”（A/63/467））的谅解，规定签字国视为相关的国际人道主义和人权法适用于私营军事和保安公司，还包括为签字国提供的一套规范。

43. 工作组仔细研究了《瑞士倡议》的结果——在《蒙特勒文件》中对各国和国际上监管私营军事和保安公司的良好惯例进行了整理。工作组指出，这一倡议仅代表了各国及其方针的普遍情况的一部分。工作组认为，对于确认各国与私营军事和保安公司及其人员在国际人道主义和人权法上的现行义务，《蒙特勒文件》是有用的。可以证明，良好惯例章节的陈述对于制订关于私营军事和保安公司与国家活动的准则都是有用的手段。工作组赞成也反映在《蒙特勒文件》中的原则，即各国即使选择与私营军事和保安公司签订合同开展某些活动，也要恪守国际人权和人道主义法上的义务。国家仍然有责任尊重和保障人权。文件提供一些良好惯例，比如良好惯例 5 至 13、16 和 32。这些惯例考虑了工作组所表达的关切（见 A/HRC/7/7 第 47 和 51 段）。

44. 《蒙特勒文件》尽管是提倡现行国际人道主义法的一个好文件，但没有解决国家对私营军事和保安公司及其雇员行为所负责任方面的监管性缺陷。问题之一是《瑞士倡议》没有如联合国系统所要求的那样通过广泛的协商。例如，拉丁美洲和加勒比区域各国没有参加其工作，西方组国家的代表性不全面（17 个接受国有 9 个参加），表明大多数保安行业起源国和运营所在国参与的多。联合国部门和工作组都没有参加《倡议》。

45. 工作组指出，文件给“领土所属国”（私营军事和保安公司运营活动所在国家）规定的责任比“缔约国”或“母国”（这些公司起源或经营的国家）的责任重。整个文件中都可以看到“缔约国”或“本国”的义务范围有限。另外，文件的局限性反映在指出国际人道主义法仅适用于武装冲突，而没有提到国家有保护和适用尽责原则的义务。¹

46. 私营军事和保安行业的商业逻辑似乎是《瑞士倡议》文件背后的动力。例如，良好惯例 17 建议“考虑具体合同的标价和期限，以便促进有关国际人道主义法和人权法”；因此，《倡议》实际承认新行业的合法性，而不是建议暂时停止这类承认，直到其所制订的良好惯例转化为现实并建立起相关的机制。工作组指出，该工业的游说集团似乎相当强有力地参与了《倡议》的进程。

47. 《蒙特勒文件》根本没有指出各国应当确保现行法律包括刑法得到执行，特别是——但非仅仅是——禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇，并要求私营军事和保安公司及其雇员对重大犯罪承担责任。文件也根本没有规定各国应当以一个有效的报告机制为后盾，提高政府关于私营军事和保安行业采购、签约与管理的标准。²

48. 最后，关于缔约国、领土所属国和母国的方针不包括私营军事和保安公司招募人员——在大多数情况下没有与有关政府协商——的国家。³ 它也没有规定在国家一级设立一个统一制度，负责登记一切私营军事和保安行业合同，以适用共同的标准和监督合同情况。

49. 工作组认为，需要新的国际规则——很可能是以新的国际公约和附带示范法的形式——使私营军事和保安公司完全脱离法律的“灰色区域”。工作组已经开始起草并与各国政府和公司讨论这种公约可列入的内容。

¹ 大赦国际：Public Statement on the Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to the Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict (AI Index IOR 30/010/2008).

² 人权第一：How to End Impunity for Private Security and Other Contractors, Blueprint for the Next U.S. Administration, November 2008.

³ 见 A/HRC/7/7/Add.4.

50. 工作组也向私营军保行业提出倡议：制订一个全行业具有约束力的实用行为守则，规定恰当的人权观念、标准和指导方针，并在守则中包括对违反标准的公司的惩罚措施。

51. 工作组还作出结论说，各国还应商定一个不得外包给私营行业、保留为国家特权的军事和保安领域活动的清单。在商定这一清单时，各国应当考虑到，尽管官方政策可能是私营军事和保安公司不参与“作战”或“进攻性”军事行动，但是它们经常行使的保安职能超出这些行为界限。例如，以授权这类公司保护战争法规定为合法军事目标的资产，各国实际上保证私营军事和保安公司参与战斗。关于该行业的国家立法也应当明确列出禁止本国登记的私营军事和保安公司所从事的活动类型，包括《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》所禁止的与雇佣军有关的活动或参与推翻合法政府和政治当局。

登 记

52. 目前在国际一级没有私营军事和保安公司的国际登记处，因此工作组建议设立这一登记处。这可基于其他登记处的经验，比如根据大会第 46/36 L 号决议设立的《联合国常规武器登记册》。《常规武器登记册》自 1992 年以来一直运作，172 个国家已经向其作出一次或多次报告，记录其所涵盖的各种常规武器的全球军火贸易主要情况。

53. 工作组审议了一个公约草案，⁴ 该草案设想建立一个国际武器转让的国际登记处。公约草案规定，缔约国应当向登记处提供关于从其领土、通过其领土或经其批准的军火转让的年度报告，登记处应当酌情发表国际军火转让的年度报告和其他定期报告。军事和保安服务的出口应视为类似于军火或军事装备的出口类别，必须定期向联合国报告。

54. 工作组还了解到，许多政府没有系统资料记录哪些私营军事和保安公司在其领土上登记注册以及哪些起源于该国的这类公司在海外——可能在离岸管辖地区——组建或登记。各国政府应当考虑为私营军事和保安公司设立一个单独的登记册，备有这类公司的某些必要详细资料。工作组认为，各成员国应当在其国内法中禁止私营军事和保安公司在“透明度极低的”离岸管辖区组建或登记。

发放许可证

55. 关于国际军火转让的框架公约草案⁵规定，缔约方应当在必要情况下根据国内法设立主管当局和发放许可证机制，以确保公约的要求可得到有效适用，每一申请得到个案审查。⁶ 在国家和区域一级，世界许多地方已经设立了军火控制许可证颁发程序。工作组认为，各国政府应当将其扩大到军事和保安服务业的出口。

56. 如工作组提交大会的报告中提到的，欧洲联盟也有一个《欧洲行为守则》，载有一个禁运目的地清单和一个核查和监督军火使用的制度，并建立了一个关于发放国家出口许可证的资料分享和协商制度。尽管《行为守则》对缔约方没有约束力并且也没有执行机构，但界定了各国在军火出口方面必须考虑的八个标准，包括尊重欧盟成员国——特别是对安理会制裁行动——的国际义务以及目的地国的人权。

57. 美洲国家组织十九个成员已经签署了《在获得常规武器方面实现透明的美洲公约》。这是一个要求签字国每年提供主要军火进出口资料的常规武器转让协定。然而，该公约既没有对军火也没有对军事和保安服务业规定有登记或发放许可证制度。

58. 工作组还正在考虑制订或推广使用一个关于私营军事和武装公司的资料数据(集)模式，以获得政策制订所需的信息。这一套数据集基本上是一个关于私营军事和保安公司行业全面情况的所需一切资料的分布图，将使利益攸关者系统考虑所有资料，作为政策制订的有用工具。

问责制

59. 如提交大会的报告中所指出的，工作组认为，为了落实任何关于私营军事和保安公司的监管机制，应当设立执行机制。应当为私营军事和保安公司制订强制性最低透明度标准：可要求其每年提供关于其目前实际的结构、合同和行动的主要参数的数据。国内刑法在强制实施这些规则时可以发挥作用。在所有情况

⁴ 见 http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf。

⁵ 见 http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf。

⁶ 见 http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf, Commentary, Note (2)。

下和无论其在何处行动，都必须确保那些提供保安或军事服务的个人和公司的问责制。

60. 工作组还正在考虑是否应当设立一个关于私营军事和保安公司问题的国际仲裁庭。其中将有一个正式的争端解决机制，专门受理关于私营军事和保安公司不法行为的申诉，并在例如下面提到的“私营军保公司监督机制”领导下进行调查。也可制订一个《私营军保公司守则》，与仲裁庭结合起来运作并作为其所考虑的“法律”。与传统上仅适用于国家及其机构的国际公约相反，《私营军保公司守则》在签署之后将直接拘束私营军事和保安公司及其雇员。然而，工作组不认为这将是一个审判罪行的适当渠道，因为唯一的补救措施是民事性的。

61. 对于私营军事和保安公司及其雇员实施的犯罪，工作组也正在考虑一个新的国际刑事法律公约或一个《国际刑事法院规约》的议定书对这类公司能否有效的问题。该文书将同时规定公司及其雇员包括董事可以是有能力实施国际罪行的法人，并为公司及其雇员规定适当的惩罚。可以由一个国际委员会监督这一议定书或公约，对据称的违法行为开展刑事调查。

审查、法律和人权培训

62. 工作组在提交大会的报告中指出，它认为，现行适用于冲突后国家公共机构的审查机制⁷也可适用于私营军事和保安公司。设立一个委员会领导人事改革的概念可适用于这些公司的招聘过程。这可采取三阶段的形式——注册、甄别和批准。

63. 注册阶段是一个相对简单的过程：获取关于一名雇员及其职业经历的基本资料。甄别用以确定一名雇员是否符合具体职位的特定标准，包括将招募标准适用于雇员个人数据。将系统收集和储存所有这些资料。如果该人符合招聘标准，则予批准；但是仍将有一个试用期，在此期间限制正式注册。

64. 工作组在与各利益攸关者讨论中指出，反复强调的任何监管机制的一个内容是必须对私营军事和保安公司雇员进行强制性人权、法律和战争法培训。某些公司已经开始进行这类培训，但是没有在雇员的上岗过程中纳入制度化的课

⁷ 人权高专办，Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States, Vetting: an operational framework, 2006。

程。工作组欢迎某些国家已经颁发规则，要求向私营军事和保安公司雇员提供这类培训，但它也承认这类改革措施远远不足。各国必须雇佣足够数量的合同管理人员(经过国际人权和人道主义法方面的培训)，并确保对实地的私营军事和保安公司设置足够数量的监督员。

监 督

65. 如提交大会的报告中指出的，工作组认为可以在国家一级规定议会对私营军事和保安公司进行监督，并定期进行议会听证、询问、调查、以及在保安和军事服务出口国的议会机构中设立一个特别议事委员会、小组委员会或委员会，以检查许可证的颁发，监督和调查这些公司的实际活动。

66. 工作组还认为，国际社会应当停止将私营军事和保安公司视为按商业规章条例进行常规出口的部门之一，而应视其为一个极为特别的出口和服务领域，需要各国政府、民间社会和国际社会在联合国领导下进行监督和持续不断的监察。对于私营军事和保安公司在世界各地做些什么，在何处做，做得如何，在何处经营，如何经营等问题，各国政府和联合国系统必须负起更大的责任。

67. 工作组还认为，可以设立一个国际监督机制，受理私营军事和保安公司行业的一切有关利益攸关方对私营军事和保安服务提出的申诉，并开展初步调查，以协助确定哪些申诉应当予以进一步关注，哪一主管当局最适合处理。尽管工作组目前执行着其中的一些任务，但它既没有资源也没有受权实际发挥这种应有的监督机制作用。

三、结 论

68. 工作组对国家和国际一级缺少对私营军事和保安公司活动的监管深表关切，这些公司从世界各地——发达国家和发展中国家——招募和培训数千公民，在阿富汗、伊拉克或其他武装冲突地区以及冲突后和低强度冲突地区执行任务。

69. 如工作组在国别访问中与各国政府的互动所反映的，大多数政府没有系统资料显示哪一军事和保安公司在其领土上注册以及哪一起源于该公司的公司在国外注册。

70. 根据大会和人权理事会责成制订监管私营军事和保安公司的指导方针和原则并切实防止其侵犯人权准则的授权，工作组在区域协商和国别访问过程中与许多国家政府咨询之后，已经得出结论，认为将私营军事和保安行业全面监督和监管制度编撰成法律的工作应基于下述原则：

- (a) 作为法人团体的私营军事和保安公司及其作为自然人的雇员尊重普遍的人权监管和人道主义法；
- (b) 私营军事和保安公司及其雇员遵守公司原籍国、过境国和业务所在国的国内法；
- (c) 所有各方均尊重所有国家的主权、国际公认的边界与各国人民的自决权；
- (d) 私营军事和保安公司及其雇员不参与任何旨在推翻合法政府或当局、强行改变国际公认边界、或外国武力控制自然资源的活动；
- (e) 保障私营军事和保安公司及其雇员仅以经批准的方式获得、出口、进口、拥有和使用武器；
- (f) 保障只允许适当的、经授权的和合比例的使用武力；
- (g) 一般情况下克制使用武器，并完全禁止使用大规模毁灭性武器或导致过度杀伤、大规模伤亡和过度毁灭的武器；
- (h) 私营军事和保安公司对其原籍国、注册国与业务所在国政府负有述责的责任；
- (i) 私营军事和保安公司的适当公开透明度；
- (j) 私营军事和保安公司详细登记的机制；
- (k) 向私营军事和保安公司发放海外业务合同许可证的机制；
- (l) 负责对私营军事和保安公司活动的询问、调查、申诉和指控情况进行监测的机制；
- (m) 可以在国内和/或国际上对私营军事和保安公司违法事件适用的制裁机制；
- (n) 一种规定由私营军事和保安公司的全国性协会强制执行行业行为守则并允许对这类公司的活动进行监督的私营军事和保安公司自律机制。仅凭这种自律机制虽然不足，但仍然能够并应当成为一个更广泛的约束或强制性监管制度的一部分。

71. 从实地的某些最佳做法可以学到一些经验，比如出口管制、军火许可证、军火控制核查机制以及联合国《常规武器登记册》的经验。这些应当在制订军事和保安服务出口规章条例时考虑进去。

72. 工作组认为，《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》对于防止以使用雇佣军为手段侵犯人权和人民自决权，依然是一个重要的国际法律文书。工作组强烈建议那些已经签署但尚未批准《公约》的国家尽快批准，那些尚未加入《公约》的国家考虑加入。

73. 工作组的主要结论之一是：即使《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》可能经过修订也不能够仅根据该公约来监管私营军事和保安公司的活动。相反，联合国应当制订和通过一个形式为关于私营军事和保安公司的新公约的新国际法律文书。

74. 这种公约可以另一法律文书——一个关于监管私营军事和保安公司的示范法作为补充，以协助各国制订和通过本国监管这类公司的立法。

四、建 议

75. 工作组建议各国考虑单独设立一个的军事和保安公司国家登记注册处，全面掌握每一公司的资料，最好是通过国家监管禁止从事军事和保安服务的公司在“透明度极低”的离岸区注册。

76. 联合国系统可以考虑将《联合国常规武器登记册》的现行机制扩大到涵盖主要军事和保安服务、至少那些关于述及拥有和使用致命武器的服务的进出口，并且要求各国在每年向《登记册》提交的全套数据中包括国家进出口军事和保安服务合同的数据。

77. 工作组建议，除了对私营军事和保安公司实施更严格和详细的国内注册登记，如能设立一个公开的私营军事和保安公司国际登记处，将是监管此类公司活动的一个重要步骤。这种登记处可以参照国际上设立的其他登记处的经验(比如《常规武器登记册》)，将要求各国调整各自国内的军事和保安公司登记注册条例。

78. 另外，工作组认为，为了切实有效地贯彻执行任何私营军事和保安行业条例，还应当建立问责机制，以确保这种制度得以实施。要制订私营军事和保安公司强制性透明度标准，可规定私营军事和保安公司每年提交数据资料，说明其目前的公司结构、合同和业务情况。尽管国内刑事管辖部门可以负责条例的实

施，但还可以设立其他机制，确保能够对那些提供保安或军事服务的个人和公司问责，比如私营军事和保安公司的雇员审查机制，以及为其提供的义务性人权和法律培训等机制。

79. 在原则上，军事和保安服务，甚至军事咨询和培训服务的出口，应纳入类似于或相当于军火或军事装备出口的类别。可要求各国定期向联合国报告关于超过一定规模的军事服务和保安服务的进出口合同。

80. 许可证的发放可规定须事先对雇员进行国际人道主义法和人权的培训，并对新老雇员进行审查，包括在国内和国际上进行犯罪记录审查。因此，应当在军事和保安服务行业一般性出口标准中设立一种防止侵犯人权的制度。

81. 除监督机制外，还应设立一种对个人、国家机构、外国政府及其他公司和实体开放的申诉机制，以确保个人负刑事责任，公司负民事责任。

82. 各成员国也可法律上界定国家在任何情况下都不能外包给私营部门的那几类军事和保安活动，比如获得大规模毁灭性武器、宣战或武装入侵。关于私营军事和保安行业的国家立法应当明确列出禁止在本国注册的公司从事的活动类别，包括《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》所禁止的与雇佣军有关的活动或参与推翻合法政府和政治当局。

83. 工作组建议，议会对私营军事和保安公司的监督必须设在国家一级，并可能开展定期的议会听证、询问和调查。在保安和军事服务出口国中，可以在国民议会架构之内设立一个特定的事务委员会、小组委员会或委员会，专门审查许可证的发放情况，调查私营军事和保安公司实际开展的活动。

84. 工作组建议，为了执行大会和人权理事会规定制订新的法律文书以弥补现行法律缺陷的任务，雇佣军问题工作组最后完成一系列协商起草法律文书的活动后，应适时在联合国框架内设立一个闭会期间不限名额的政府间工作组，由各国提名的代表或专家组成，负责制订一个关于监管私营军事和保安公司的新国际公约，并有可能制订一个补充性示范法，作为各国制定私营军事和保安行业法的范本，随后提交大会批准。

85. 工作组最后建议，国际社会对私营军事保安公司的方针应当是不再将其视为按商业规章条例进行常规出口的部门之一，而应视其为一个非常特别的出口和服务领域，需要各国政府、民间社会和国际社会在联合国领导下进行监督和持续不断的监察。各国政府和联合国系统双方都必须对私营军事和保安公司在世界各地做些什么，在何处经营，如何经营等问题负起更大的责任。

五、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军 国际公约》的状况

86. 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》于 1989 年 12 月 4 日经大会第 44/34 号决议通过，并于 2001 年 10 月 20 日生效。本节反映公约截至 2008 年 12 月 2 日的状况。

| 参加国 | 签字、签字继承 ^(d) | 批准、加入 ^(a) ，继承 ^(d) |
|-----------|------------------------|---|
| 安哥拉 | 1990 年 12 月 28 日 | |
| 阿塞拜疆 | | 1997 年 12 月 4 日 ^(a) |
| 巴巴多斯 | | 1992 年 7 月 10 日 ^(a) |
| 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 ^(a) |
| 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 ^(a) |
| 克罗地亚 | | 2000 年 3 月 27 日 ^(a) |
| 古巴 | | 2007 年 2 月 9 日 ^(a) |
| 塞浦路斯 | | 1993 年 7 月 8 日 ^(a) |
| 刚果民主人民共和国 | 1990 年 3 月 20 日 | |
| 格鲁吉亚 | | 1995 年 6 月 8 日 ^(a) |
| 德国 | 1990 年 12 月 20 日 | |
| 几内亚 | | 2003 年 7 月 18 日 ^(a) |
| 洪都拉斯 | | 2008 年 4 月 1 日 ^(a) |
| 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 ^(a) |
| 阿拉伯利比亚民众国 | | 2000 年 9 月 22 日 ^(a) |
| 马尔代夫 | 1990 年 7 月 17 日 | 1991 年 9 月 11 日 |

| 参加国 | 签字、签字继承 ^(d) | 批准、加入 ^(a) ，继承 ^(d) |
|-----------|----------------------------|---|
| 马里 | | 2002年4月12日 ^(a) |
| 毛里塔尼亚 | | 1998年2月9日 ^(a) |
| 黑山 | 2006年10月23日 ^(d) | |
| 摩洛哥 | 1990年10月5日 | |
| 新西兰 | | 2004年9月22日 ^(a) |
| 尼日利亚 | 1990年4月4日 | |
| 秘鲁 | | 2007年3月23日 ^(a) |
| 波兰 | 1990年12月28日 | |
| 卡塔尔 | | 1999年3月26日 ^(a) |
| 摩尔多瓦共和国 | | 2006年2月28日 ^(a) |
| 罗马尼亚 | 1990年12月17日 | |
| 沙特阿拉伯 | | 1997年4月14日 ^(a) |
| 塞内加尔 | | 1999年6月9日 ^(a) |
| 塞尔维亚 | 2001年3月12日 ^(d) | |
| 塞舌尔 | | 1990年3月12日 ^(a) |
| 苏里南 | 1990年2月27日 | 1990年8月10日 |
| 阿拉伯叙利亚共和国 | | 2008年10月23日 ^(a) |
| 多哥 | | 1991年2月25日 ^(a) |
| 土库曼斯坦 | | 1996年9月18日 ^(a) |
| 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 ^(a) |

-- -- -- -- --