



人权理事会

第十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
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扰行使民族自决权问题 工作组的报告

主席兼报告员：何塞·路易斯·科梅斯·德尔·普拉多

概要

以雇佣军为手段侵犯人权并阻扰行使民族自决权问题工作组在本报告内概述了报告期间开展的各项活动，扼要介绍了工作组在赤道几内亚、南非和伊拉克的访问，以及工作组成员作为人力资源参加人权理事会在第十五届会议上设立的政府间工作组的情况。工作组回顾了 2005 年人权委员会设立工作组以来履行其职务所开展的各项活动和所取得的成就，例如仔细拟议了可能的关于私营军事和安保公司(私营军事和安保公司)的公约草案，根据大会第 62/145 号决议在五个地理区域分别举行了磋商，以及以往六年中工作组的信函与国家访问。

工作组之后确认了其任务的关键挑战。工作组讨论了近几年出现的雇佣军活动的新形式，指明雇佣军继续对人权和民族自决权利构成威胁。工作组然后讨论了制定一个私营军事和保安公司国际管制框架的必要性。工作组特别分析了工作组仔细拟议的公约草案，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的《蒙特勒文件》和针对这些公司的《私营安保服务供应商国际行为守则》三者之间的相互关系。《蒙特勒文件》澄清了各国对私营军事和安保公司的职责并列明了良好的做法。此外，工作组讨论了通过管制私营军事和安保公司国家立法的必要性以及至今为止确保在责成私营军事和安保公司对侵犯人权的行为和侵犯国家法律的行为承担责任方面所遇到的困难。

最后，工作组为解决其报告内所确认的各项挑战向成员国提出了若干建议。工作组除其他事项外建议各成员国通过管制私营军事和安保公司的法律，采取各项措施确保这些公司对其侵犯人权的行为负责，向侵犯人权的受害者提供有效补救。工作组还建议成员国考虑是否有可能拟议一项具有约束力的管制私营军事和安保公司的国际文书，及参与各项国际活动，例如由人权理事会设立的政府间工作组的工作。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	4
二. 工作组以往一年内的各项活动.....	4-33	4
A. 信函.....	6-7	4
B. 新闻稿.....	8-11	5
C. 国别访问.....	12-24	6
D. 参与管制私营军事和安保公司政府间 工作组的情况.....	25-26	8
E. 工作组的其他活动.....	27-33	8
三. 履行任务的各项活动与成就.....	34-57	9
A. 国别访问.....	35-44	9
B. 信函.....	45-49	11
C. 区域协商.....	50-53	12
D. 拟议关于私营军事和保安公司公约草案的 情况.....	54-57	13
四. 关键性挑战.....	58-81	13
A. 雇佣军：一种屡屡发生不断演变的现象.....	59-62	14
B. 制定一项管制私营军事和安保公司国际框架.....	63-72	14
C. 鼓励各国通过有关私营军事和安保公司的 国家法律.....	73-77	16
D. 责成私营军事和安保公司对侵犯人权的 行为负责.....	78-81	17
五. 结论和建议.....	82-85	18

一. 引言

1. 以雇佣军为手段侵犯人权并阻扰行使民族自决权问题工作组在本报告内描述了其向人权理事会提交的上次报告内所载的各项活动(A/HRC/15/25)。报告内容涉及 2010 年 4 月 18 日和 2011 年 4 月 30 日之间发出的信函。由于工作组绝大多数首批成员将于 2011 年结束其第二任期,本报告将是他们最后一次报告,报告集中论述以往六年内工作组所开展的各项活动和取得的成就。

2. 人权委员会第 2005/2 号决议规定了工作组的职责,人权理事会第 7/21 号决议和第 15/12 号决议扩大这一职责,本报告是根据这些决议提交的。

3. 工作组包括以其个人身份参加的五名独立专家:何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多(西班牙)担任主席兼报告员;阿曼达·贝纳维德斯·德佩雷斯(哥伦比亚)、纳贾德·阿勒哈贾吉(阿拉伯利比亚民众国)、法伊扎·帕特尔(巴基斯坦)、和亚历山大·尼基京(俄罗斯联邦)。2010 年 4 月,工作组决定在今年年底之前以三个月轮值主席的方式进行运作。因此,贝纳维德斯·德佩雷斯于 2010 年 7 月至 9 月担任主席。接着由尼基京于 2010 年 10 月至 12 月担任主席。在工作组第十一届会议上,工作组决定由科梅斯·德尔普拉多担任主席兼报告员直至 2011 年 8 月为止。

二. 工作组以往一年内的各项活动

4. 根据工作组的惯例,工作组继续每年举行三次常会,两次在日内瓦一次在总部。工作组在日内瓦于 2010 年 11 月 29 日至 12 月 3 日举行其第十一届会议,于 2011 年 4 月 4 日至 8 日举行其第十二届会议。在这些届会上,工作组为了讨论雇佣军、私营军事和安保公司最近的活动和筹备政府间工作组会见了若干政府和区域组织的代表、联合官员和非政府组织。

5. 工作组继续监督全世界范围内的雇佣军、私营军事和安保公司的活动及其对人权的影响。工作组还对三个国家进行了访问,和成员国的代表、非政府组织和专家举行定期会议,审查有关雇佣军、私营军事和安保公司活动的指控及其对人权的影响,并决定适当的行动。工作组的成员还应邀作为资源人员参加了 2011 年 5 月举行的有关管制私营军事和安保公司的政府间不限名额工作组的第一届会议。

A. 信函

6. 本报告包括从 2010 年 4 月 18 日至 2011 年 4 月 30 日发出的信函以及从 2010 年 6 月 1 日至 2011 年 4 月 30 日收获的答复。

7. 总共向七个国家发送了七份信函，一份信函¹ 涉及一些国民在外国参与雇佣军活动的指控，以及私营军事和安保公司的各项活动及其对享受人权的影响。工作组还发出了两份提醒信函和一封后续信函要求获得进一步的资料。在有些情况下，工作组向指控其国民参与同样活动的若干政府发出同样的信函。在发出的信函中，工作组从三封信函收到了有关的政府完整或部分答复。工作组向对其信函提供详实答复的政府表示感激，同时邀请那些尚未这么做的国家配合其履行任务，提供所需要的资料。

B. 新闻稿

8. 除了就国家访问以及举行常会所发布的媒体稿或新闻稿之外，工作组就在科特迪瓦和阿拉伯利比亚民众国的雇佣军活动指控发布了两份新闻稿。2011 年 2 月 22 日，工作组和若干其他特别程序任务负责人一起就阿拉伯利比亚民众国的局势发布了一项新闻稿。在该新闻稿内，工作组就雇佣军参与杀害示威者的指控表示严重关注。2011 年 4 月 1 日，工作组再次与若干其他特别程序任务负责人一起就科特迪瓦局势发表了一项新闻稿。在该新闻稿内，工作组就无数有关讲英语的雇佣军参与袭击平民百姓的举报表示关注，并提到国际法禁止招募雇佣军。

9. 2010 年 10 月 19 日，工作组在美国参议院三军委员会发表了有关美国在阿富汗的私营保安签约者的作用和监督报告之后发表了一份声明。工作组建议更加有力地监督在阿富汗及其他地方的美国私营保安签约者，并且指出议会报告的调查结果符合工作组在 2009 年访问阿富汗之后得出的调查结果。工作组还提到它的调查结果，特别由于缺少有效的审查程序，一些私营军事和安保公司雇用了以往曾经参与侵犯人权的个人，并且在这些公司雇用时继续参与侵犯人权的行为。在这方面，工作组再次建议美利坚合众国政府在给予合同之前规定一个更加有力的审查程序。

10. 此外，2010 年 10 月 21 日，据报道一名从大不列颠及北爱尔兰联合王国驱逐的乘客在飞往安哥拉时在 G4S 私营安保公司的监押下死亡，工作组在获悉这一报道之后与移民人权问题特别报告员一起发表了一项声明，对这一事件表示深深的关切。Jimmy Mubenga 是安哥拉国民，在要求留在联合王国的上诉败诉之后被驱逐出联合王国，2010 年 10 月 13 日他在希思罗机场登上英国航空公司的航班，50 分钟之后死亡。Mubenga 先生坐在飞机的后部，周围是三名为 G4S 工作的警卫。G4S 公司和英国边检机构签署合同护送被驱逐者。乘客报告这些警卫对 Mubenga 先生的限制严厉，Mubenga 先生一再述说他呼吸困难，请求其他乘客给予帮助。

¹ 哥伦比亚、科特迪瓦、洪都拉斯、以色列、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

11. 工作组在其声明中指出，尽管 G4S 雇员并非执法人员，但他们与大英帝国政府签订合同执行政府职责，因而，政府应确保他们应和通常执行此类职责的执法人员一样受到同样的法规管制。在这方面，特别报告员和工作组提到了《执法人员使用武力和武器的基本原则》² 该项原则规定执法人员在执勤时应尽可能采用非暴力手段，最后不得已方求助使用武力，并且对外包给私营安保公司公开使用武力的方式提出了质疑。

C. 国别访问

12. 工作组在汇报阶段对赤道几内亚、南非和伊拉克三国进行了访问。

13. 工作组于 2010 年 8 月 16 日至 20 日访问了赤道几内亚，着重调查和起诉 2004 年 3 月未遂政变和 2009 年 2 月 17 日雇佣军武装袭击总统官邸的指控。2004 年 3 月的未遂政变广泛报道该事件显然有雇佣军参与，其中一些雇佣军是若干其他国家私营军事和安保公司的目前或先前雇员。工作组发现未遂政变表明雇佣军和一些私营军事与安保公司之间有着的令人担忧的联系，使得对此类联系的监督更加必要。

14. 关于 2009 年 2 月 17 日雇佣军武装袭击总统官邸的指控，令工作组感到遗憾的是当局方面缺乏透明度，并且在工作组访问期间没有给予合作。在这方面，工作组建议该国政府提供有关袭击总统官邸的全部信息，工作组特别建议应该公开对此袭击的所有刑事案裁决。此外，工作组促请该国政府解释这 4 名因指控参与袭击而受审的人如何从贝宁带回赤道几内亚。工作组强烈谴责这 4 个人在缺乏基本正当程序的即决审讯之后于 2010 年 8 月 21 日被处决，如此快地进行处决剥夺了这 4 个人上诉的一切可能性。

15. 工作组建议该国政府应考虑制定国家立法将雇佣军和与雇佣军有关的行为以罪论处。在这方面，工作组建议修订和增编《刑法典》使其符合该国的国际人道主义义务。工作组还促请该国政府作为优先事项考虑加入《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。鉴于应责成所有雇佣军对其行为负责，工作组建议凡被指控参与与雇佣军相关事件者应由得力的、独立的和公正的法庭予以审讯。工作组还建议，凡被控参与涉及雇佣军事件者应根据国际人道主义标准，特别应根据禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的标准予以对待。本报告(A/HRC/18/32/Add.2)的增编内载有报告全文和各项建议。

16. 2010 年 11 月 10 日至 19 日工作组访问了南非，审查该国有关雇佣军及私营军事和安保公司的法律及其对人权的影响。

² 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

17. 自 1994 年种族隔离结束后，许多拥有广泛军事技术和经验的南非人一直不愿意或未能够在南非找到工作。结果，他们向国外求职，许多人被国际私营军事和保安公司聘用。有些人涉入了雇佣军活动。为了处理这些事态，南非在 1998 年通过有关提供“外国军事援助”的法律，成为最早这么做的国家之一。然而工作组发现，在执行这项法律方面遇到了若干挑战，其中一些与国家常规武器控制委员会的运作有关。该委员会负责审查为武装冲突地区提供保安服务的授权申请。其他挑战与起诉方面的困难有关。总之，工作组清楚地看到 1998 年的立法对于私营军事和安保企业没有发生显著影响。

18. 2004 年赤道几内亚发生未遂政变，若干南非雇佣军参加了这一政变，之后南非于 2006 年通过了新的立法以填补 1998 年立法中的某些空白。但这一更为近期的法律尚未生效，仍待观察其能否有效地管制为武装冲突地区提供的保安服务。

19. 工作组和当局还讨论了南非管制国内私营保安行业的框架。由于在南非境内工作的私营保安公司和在国外工作的保安公司的管制条例之间可能有些重复的地方，工作组鼓励当局对这两个管制框架进行协调和统一。

20. 工作组提到制定私营军事和保安公司的管制与监察制度只是确保发生侵犯人权案时的问责制的第一步。工作组建议当局考虑在国内一级设立私营军事和保安公司的问责机制。工作组还建议向私营军事和保安公司参与的侵犯人权行为的可能受害者提供有效补救。本报告(A/HRC/18/32/Add.3)的增编内载有报告全文和各项建议。

21. 工作组从 2011 年 6 月 12 日至 16 日访问了伊拉克。在访问期间，工作组审查了该国政府为管制在该国运作的私营军事和安保公司的活动及其对享有人权的影响而采取的措施。工作组了解到近年来涉及私营军事和安保公司的事件数量有所减少。这归属于若干因素：其在伊拉克与军事有关的(特别是在移动保护方面)的活动有所减少；伊拉克当局的严格管制；和美国努力加紧监督其在伊拉克运作的私营保安签约者。工作组赞扬伊拉克和美国当局在这方面所作的种种努力。

22. 尽管事故的数量有所减少，但伊拉克继续需解决联邦临时当局发布的第 17 号令准予私营安保签约者的法律豁免。豁免阻止在伊拉克法院进行起诉。在本国内也无法顺利地对此类公司提出起诉。在 Nissour 广场事件发生后四年，对肇事者提出的指控案例仍在美国法院迟迟未决。

23. 在令人满意的发展局势下，伊拉克和美国之间达成的 2009 年《部队地位协定》载有一项条款取消了对在伊拉克的一些私营外国安保签约者的豁免。然而尚不清楚这项豁免的取消是否包括美国政府所雇用的所有签约者以及其是否在伊拉克法院完全适用。无论如何，豁免的取消并没有为 2009 年之前严重侵犯人权行为的受害者伸张正义。

24. 联邦临时当局的第 17 号令仍然是伊拉克政府管制私营军事和安保公司的法律基础。工作组认为，这并非是管制的坚实基础。伊拉克已经执行了管制安保公

司的法律，但该项法律自 2008 年以来暂时停止执行。工作组促请该国政府作为优先事项通过这项法律。工作组还促请该国政府为确保严格管制安保公司——无论是国际的还是伊拉克的，确保安保公司尊重伊拉克人民的人权，始终保持警惕并提供必要的资源。本报告的增编内(A/HRC/18/32/Add.4)内载有报告全文和各项建议。

D. 参与管制私营军事和安保公司政府间工作组的情况

25. 人权理事会第 15/26 号决议设立了一个不限成员名额政府间工作组，考虑是否有可能参照工作组所提议的各项原则、主要内容和案文草案，拟定一项国际管制框架，其中包括拟定一份管制、监督和监察私营军事和安保公司各项活动及其问责制的具有法律约束力的文书。在该项决议内，理事会还规定凡参与拟定一项可能的公约的原则、主要内容和案文草案的使用雇佣军问题工作组的成员应作为资源能源参与不限成员名额政府间工作小组。

26. 因此，使用雇佣军问题工作组的成员作为资源人员参加了 2011 年 5 月 23 日至 27 日在日内瓦举行的政府间工作组的第一届会议。使用雇佣军问题工作组的成员作了有关下列方面的发言：有关私营军事和安保公司的法律和做法、国家立法和做法、国际管制框架与问责制的内容以及受害者有效补救的权利。

E. 工作组的其他活动

27. 工作组主席兼报告员科梅斯·德尔普拉多和贝纳维德斯·德佩雷斯女士参加了 2010 年论坛，这是一个国际性的文化聚会，于 2010 年 12 月 4 日至 15 日在圣地亚哥德孔波斯特拉(西班牙)举行。贝纳维德斯·德佩雷斯女士在和平教育、研究和文化世界论坛上作了主题是“治安私营化对国际社会所构成的威胁与挑战”的发言。

28. 2011 年 1 月 18 日，主席兼报告员在人权理事会咨询委员会审议关于人民享有和平权问题的进展报告时作了发言。咨询委员会起草小组在进展报告内提议了若干有关私营军事和安保公司的条款，主要是(a) 各国不得将本国应承担的军事和保安职能外包给私营签约公司；和(b) 各国应确保私营军事和安保公司，其人员以及有关各项活动的结构按照官方发布的符合国际人权和人道主义法的法律开展其各自的职责。

29. 2011 年 2 月 22 日，主席兼报告员在人权理事会第十五届特别会议上发表了一份特别程序任务负责人联合声明。

30. 2011 年 3 月 22 日，主席兼报告员出席了在巴塞罗那 Catalan 国际和平研究所举行的题为“21 世纪实际武力使用新型私营提供者”的会议，组织该会议的同时推出了由科梅斯·德尔普拉多和 Helena Torroja 合著的著作《管制私营军事和保安公司的国际法规的通过》。科梅斯·德尔普拉多先生还著作了其他文章，

其中包括, 2011 年 3 月《强迫移民回顾》内的“治安与战争的私有化”; 2011 年 4 月发表在 *Notre Dame Journal of International, Comparative, & Human Rights Law* 内的“一项管制和监督私营军事和安保签约者的联合国文书”; 在 *Rethinking Transitions* 内发表的“武力使用的私有化和商业化: 问责制和对地方社区的影响”; 在 *Brown Journal of World Affairs* 内发表的“新的非国家行为者对人权的影响: 私营军事和安保公司”(2011 年秋季/冬季)。他还被邀请为《2011 年小武器调查: 安全国家》写序。该文章深入揭示了世界范围内治安提供的关键趋势。

31. 2011 年 4 月 28 日, 主席兼报告员在布鲁塞尔的 PRIV-WAR 项目最后会议上介绍了由工作组拟定的公约草案。PRIV-WAR 项目是由欧洲委员会设立的一个有关私营军事和安保公司、人权、人道主义法和欧洲联盟作用的学术项目。2011 年 5 月 17 日, 主席兼报告员在欧洲—第三世界中心和没有军队的瑞士集团联合举办的“私营军队: 瑞士与世界各地的情况”会议上介绍了由工作组拟定的公约草案。

32. 2011 年 3 月 23 日至 25 日, 贝纳维德斯·德佩雷斯女士参加了在波哥大举行的拉丁美洲亚洲和非洲研究协会第十三次大会, 该大会的聚焦主题是“新的南方: 21 世纪关于亚洲、非洲和拉丁美洲的理论与实践”。会上她论述了在赤道几内亚、阿富汗和哥伦比亚使用雇佣军和签约者的情况。2011 年 5 月 12、13 日, 她在圣地亚哥参加了一次有关《蒙特勒文件》区域磋商会议。贝纳维德斯·德佩雷斯女士代表了国际倡议小组的一部分。

33. 国际媒体, 包括英国广播公司世界新闻、TVE(西班牙)、巴塞罗那的 TV3、加泰罗尼亚电台、美国全国公共广播电台的访谈、世界报、公众报、信使(日内瓦)、外交政策(西班牙语版)、人道报、国家报和每日新闻等都广泛报道了雇佣军问题工作组的活动。

三. 任务的活动与成就

34. 在以往六年内, 工作组(a) 进行了国别访问; (b) 发收信函; (c) 组织与成员国家的区域磋商; 和(d) 拟定可能的有关私营军事和安保公司公约草案的内容。下文将详细论述以上各项活动。

A. 国别访问

35. 自工作组成立以来, 工作组对 11 个国家进行了访问, 审查这些国家内有关雇佣军和/或私营军事和安保公司的状况。在访问期间, 工作组与各国政府、国际组织、民众社会代表、私营军事和安保公司及其他利益攸关者进行了积极的对话。特别是, 工作组审查了这些国家的国家法律与政策框架及其在保护人权和确保成雇佣军, 私营军事与安保公司对其侵犯人权行为负责方面的效力。

36. 工作组对据报告有私营军事和安保公司或雇佣军活动的大量国家进行了访问，这些国家包括阿富汗、智利、厄瓜多尔、赤道几内亚、斐济、洪都拉斯、伊拉克、秘鲁、南非、联合王国和美利坚合众国。工作组谨此向其发出邀请并在其国别访问期间给予合作的国家政府表示真诚的感激。

37. 工作组的国别访问旨在审查私营军事和安保公司和雇佣军所开展的各种各样的活动以及这些活动对大多数地理区域各处的影响。在调查雇佣军活动中，工作组于 2010 年访问了赤道几内亚，了解 2004 年雇佣军发起未遂政变所环绕的环境以及该国政府的反应。工作组努力收集各种资料以便更好地了解私营军事和安保公司的各项活动及其对人权的影响，为此工作组访问了此类公司运作的阿富汗和伊拉克。工作组还访问了联合王国、美利坚合众国和南非，因为许多私营军事和安保公司是在这些国家内建立的。工作组访问的目的是交换有关管制安保公司和私营军事活动的观点和讨论确保侵犯人权行为问责制的必要性。最后，工作组访问了智利、斐济、洪都拉斯、秘鲁和南非，这是私营军事和安保公司招募人员的国家，访问的目的在于研究这些活动对人权的影响。

38. 在这些国别访问期间，工作组获得了若干重要的调查结果。关于雇佣军问题，工作组发现国家法律和司法程序并不总能有效地确保雇佣军活动的问责制亦并不总是按照国际人权标准执行。工作组建议被指控的雇佣军应由得力的、独立的和公正的法庭按照国际人道主义标准予以审讯。工作组还发现证据表明雇佣军和一些私营军事与安保公司之间有着令人担忧的联系，使得监督这些公司及其雇员的各项活动变得更为必要。工作组促请各国政府作为优先事项考虑加入《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。

39. 关于私营军事和安保公司，工作组发现许多国家并没有管制此类公司及其雇员各项活动的国家法律。在具有管制私营军事和安保公司国家法律的国家内，工作组发现在管制框架内存在着空白，并讨论了为澄清和加强国内法律确保侵犯人权行为的问责制而修正法律或者通过新的法律的重要性。

40. 在私营军事和安保公司运作的国家内，工作组发现在责成各公司对可能的侵犯人权的行为负责方面存在着若干挑战。为确保有关此类公司的各项活动的问责制和保护人权，工作组讨论了各种各样的方式。工作组与有关政府交换了意见，努力确认国家法律方面的空白，并建议各国继续努力制定国家法律框架确保私营军事和安保公司的问责制，并对侵犯人权行为的受害者进行有效补救。在要求此类公司获得许可证方面，工作组讨论了即使这些公司在获得适当的许可证之后，还需有监察机制继续监督其各项活动的必要性。工作组建议建立一个独立的机制，使当地民众能够投诉私营军事和安保公司所犯的侵犯人权的行为，以此作为消除有罪不罚的一个步骤。工作组建议，凡有私营军事和安保公司运作的国家的政府应该对没有必要许可证而运作的此类公司进行调查，解除其武装并进行起诉，这些国家的政府应调查所有涉及私营军事和安保公司导致死亡事件的举报案件，对肇事者绳之以法并且为受害者提供有效的补救。

41. 工作组发现，设立私营军事和安保公司的国家在努力确保此类公司所涉活动的问责制和保护人权方面还面临着重大的挑战。工作组发现，一些国家政府和代表私营军事和安保行业的专业协会一起制定良好的做法。工作组就此类行业作为行为准则的举措与这些政府交换了意见。工作组还和一些政府分享改进私营军事和安保公司遵守国际人道主义法和人权准则的方式。工作组强调了监督和问责制方面的空白并建议通过全面的国家法律确保对侵犯人权行为的问责制和对受害者的有效补救。

42. 工作组在访问私营军事和安保公司招募人员的国家时，工作组发现此类公司招募人员具有若干不同的形式。这些政府与跨国私营军事和安保公司一样具有招募国民在国外工作，以及国内安保公司雇佣人员在当地运作的经验。工作组发现，一些政府即使具有广泛针对国内私营安保行业法律框架，但并不完全具有私营军事和安保公司雇佣其国民在国外工作的广泛类似规约。工作组关切地注意到凡私营军事和安保公司招募、签约和培训其国民到国外冲突地区进行工作的国家既不能够保护签约中的违法行为，亦不能保护其公民往往面临的恶劣工作条件。除了加强和澄清规约国外私营军事和安保公司行为的管制框架之外，工作组建议设立一个申诉机制和制定紧急措施，以保护目前在冲突地区工作的公司雇员的人权。

43. 若干要求进行国别访问的请求并没有收到积极的反应。工作组鼓励各国政府接受其进行国别访问的请求。

44. 为了讨论执行其各项建议的情况，工作组试图在本届会议期间和所访问的国家进行后续磋商。工作组和阿富汗、厄瓜多尔、斐济、洪都拉斯、秘鲁和美利坚合众国的常驻代表团举行了有关其访问这些国家的后续会议。

B. 信函

45. 自工作组成立以来，工作组收到了若干报告雇佣军、私营军事和安保公司参与的侵犯人权行为的指控。工作组定期向各国政府发送个别涉及雇佣军、私营军事和安保公司侵犯人权行为指控的信函。

46. 以往六年内，工作组向 25 个国家政府发送了总共 35 份指控信。³ 向两国政府发出了三份紧急呼吁。⁴ 工作组还发出了五份提醒信函和三份后续信函，要求获得进一步的资料。

³ 阿富汗、澳大利亚、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、厄瓜多尔、赤道几内亚、斐济、匈牙利、伊拉克、爱尔兰、以色列、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、墨西哥、巴布亚新几内亚、秘鲁、罗马尼亚、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

⁴ 几内亚和洪都拉斯。

47. 这些信函涉及许多因雇佣军、私营军事和安保公司活动而引起的问题。有些涉及严重的侵犯人权行为，其中包括非法杀害平民百姓的指控。另一些信函涉及注册和许可证发放程序，私营军事和安保公司在外国使用第三国国民的问题、此类人员的征募和培训、这些公司雇佣和对待他们的情况。工作组还注意到私营安保公司对人权捍卫者的威胁和暴力行为的指控以及利用私营安保公司执行驱逐的情况。

48. 尽管工作组在一国政府对具体的信函或紧急呼吁不予答复时，定期的发信予以提醒，但 11 个国家政府没有对工作组的信函作任何答复。⁵

49. 对那些已经对工作组的信函作出详实答复的政府，工作组表示感激，并请那些尚未这么做的国家配合其执行任务。

C. 区域磋商

50. 大会第 62/145 号决议要求工作组举行区域磋商，讨论利用传统形式和新形式的雇佣军活动侵犯人权和阻止民族行使自决权利问题，特别是私营军事和安保公司的活动对享受人权的影响。⁶

51. 根据上述决议，工作组自 2007 年至 2009 年在所有五个区域举行了区域磋商。2007 年 12 月在巴拿马举行了拉丁美洲和加勒比区域磋商；之后于 2008 年 10 月在莫斯科举行东欧和中亚区域磋商；2009 年 10 月在曼谷举行了亚洲和太平洋区域磋商；2010 年 3 月在亚的斯亚贝巴举行了非洲磋商；2010 年 4 月在日内瓦举行了西欧和其他群组的磋商。

52. 区域磋商与会者指出，由雇佣军及其各项活动带来的若干新的挑战 and 趋势，由各个区域注册、运作或招募人员的私营军事和安保公司所起的作用，日益影响了人权的享受和行使。与会者讨论了各个区域此类公司运作的扩大情况以及在有些地方使用私营安保警卫取代国家警察或安保部队的情况。与会者就以下各种问题交换了意见：此类公司的做法，将某些职责转让给私营、非国家行为者的影响，而将传统的国家职能外包给私营军事和安保公司已成为一部分日益增长的国际趋势。与会者就此类做法对国家主权的潜在影响交换了意见并且讨论了各国为确保私营军事和安保公司尊重国际人权标准而通过的其他措施。

53. 工作组和与会者讨论了规约和监察在国际市场上提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的各项活动的一般准则、标准和基本原则。工作组还借此机会汇报了为促进进一步保护人权而拟定的一项管制私营军事和安保公司的可能的新的具有国际约束力的法律文书的工作。

⁵ 阿富汗、科特迪瓦、赤道几内亚、斐济、几内亚、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、墨西哥、巴布亚新几内亚和秘鲁。

⁶ 还请见人权理事会第 10/11 号决议。

D. 拟议有关私营军事和安保公司的公约草案

54. 人权委员会在 2005/2 号决议中请工作组监督和研究在国际市场上提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的各项活动对享有人权，特别是民族的自决权的影响，并拟订鼓励此类公司在其各项活动中尊重人权的国际基本原则草案。人权理事会在其第 7/21 号决议中强调了这一要求。

55. 2009 年 3 月，人权理事会在第 10/11 号决议中请工作组与政府间组织和非政府组织、学术机构及专家们举行磋商，评论一项关于在国际市场上提供军事协助、咨询和其他军事安保相关服务的私营公司的可能公约草案以及相应的示范法和其他法律文书的内容及范围，并且通过联合国人权事务高级专员办事处与各成员国分享一项关于私营军事和安保公司的可能公约草案的要点，请成员国就这一公约的内容和范围提出看法，并将其答复转交工作组。

56. 工作组根据人权理事会的要求在与政府、学术界和非政府组织的广泛磋商的基础之上，拟订了管制私营军事和安保公司各项活动的可能的新的公约草案的案文。2009 年 7 月工作组向 250 多个专家、学术界和非政府组织传阅了此公约草案。由此，工作组根据所收到的意见和与各种各样的利益攸关者进行的讨论拟订了一份有关私营军事和安保公司可能的公约草案的内容说明，该项说明已于 2010 年 1 月转发给所有成员国供其提出意见。工作组在上述提到的区域磋商中也收到了有关可能的公约草案内容的意见。

57. 总之，工作组从成员国、国际组织和私营军事与安保公司在内的广泛的各种各样的利益攸关者方面收到了 400 多份建议、修正案、提案和各种构想。在结束这一广泛包容的磋商进程时，工作组在人权理事会第十五届会议上提交了有关私营军事和安保公司可能的公约草案案文(A/HRC/15/25)。所提议的公约是一份具有 40 多条条款的全面的案文。这项案文不仅拟议了一项具有法律约束力文书的一般原则，并且进一步提议了包括定义及其详细条款的内容。

四. 关键性挑战

58. 工作组自 2005 年建立以来深入理解了雇佣军活动对享有人权的影响。工作组还就解决日益增多的私营军事和安保公司在世界各地运作的现象进行了深入的研究和分析。在许多情况下，侵犯人权行为的问责制问题是最为突出的问题。在这方面，工作组的研究和与各种各样利益攸关者的磋商都表明存在着若干关键性挑战。

A. 雇佣军：一种屡屡发生不断演变的现象

59. 正如 2004 年赤道几内亚雇佣军未遂政变所表明的那样，⁷ 雇佣军在世界许多地方非常活跃，对人权和民族自决权利造成了灾难性影响。

60. 近年来，雇佣军现象已成为一种趋势，不仅仅被雇佣来推翻或者颠覆各国政府，雇佣军还被一些政府用来镇压反对派运动。例如，在阿拉伯利比亚民众国，据称该国政府雇佣非洲及其他雇佣军暴力镇压和平示威。由于政府拚力平息政治抗议已成为镇压反对运动的武装运动，因此可以认为，由政府利用的并参与侵犯人权的行为的雇佣军正在阻碍行使民族自决权。此类支持政府反对民众行动的雇佣军活动表明，雇佣军对人权构成了严重威胁。

61. 在科特迪瓦，据报道该国政府利用雇佣军在反对派运动中保护其本身，并镇压持不同政见者。2010 年 11 月 28 日前总统在总统选举失败之后拒绝离开职位，据称其雇佣利比里亚雇佣军维持对该国的控制，并且打击新当选总统的支持者。据报告称，这些雇佣军参与了杀害广大民众的事件，至少他们参与支持该国政府规避民主选举的结果，阻碍了民族自决权。

62. 以上例子突出表明打击雇佣军和雇佣军有关的各项活动的重要性。在这方面，工作组促请各国通过国家法律打击雇佣军并且批准《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。

B. 私营军事和安保公司国际规范框架的制定

63. 由于一些国家政府使用私营军事和安保公司的现象日盛，若干政府认为有必要制定一项管制这些公司的国际管制框架，并且在上述政府间工作小组内开始了有关这一问题的讨论。

64. 工作组在与各种各样利益相关者进行有关私营军事和安保公司的磋商过程中确认了存在着管制方面的空白以及相应的需要一项管制私营军事和安保公司的国际法律文书。工作组认为，一项国际管制框架应采取关于私营军事和安保公司新的具有法律约束力的国际公约的形式，内容应包括经改进的注册、许可证发放和审查程序，加强的国家法律和问责制以及监察机制。

65. 工作组认为国际法不足以管制私营军事和安保公司的各项活动。这些公司作为非国家行为者并不直接受到国际人权义务的管束。此外，根据《1949 年日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》第 47 条和《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》第 1 条所阐述的定义，公司雇员并不能

⁷ 见 A/HRC/18/32/Add. 2。

通常被认为是雇佣军。因此有必要加强和澄清侵犯人权的私营军事和安保公司的问责机制，并应更加清楚地拟订各国在这方面的义务。

66. 同样，工作组查明国家法规不足以确保所有的私营军事和安保公司受到适当的注册，监督和监察程序的管束。其活动的跨国性质造成了在国家一级起诉侵犯人权行为的司法障碍及实际困难，因为一国为确保成功地起诉而在另一国确定见证人和收集必要的证据的能力是有限的。只有一项国际公约才足以解决侵犯国际人权法的私营军事和安保公司的有罪不罚问题。

67. 在司法制度薄弱或者没有足够的国家法律机制起诉私营军事或安保公司的国家内，一项国际公约能够确认受害者得到有效补偿的权利，创立一种相互给予法律援助的义务，向不能在国家一级行使其权利者提供其他国际手段。

68. 除了分析各国政府利用私营军事和安保公司的情况之外，工作组审查了诸如联合国等国际组织利用私营军事和安保公司的情况。联合国有时雇佣此类公司在冲突地区加速各项行动。工作组请若干联合国部门提供有关资料以期评估使用私营军事和安保公司的程度、联合国外包给私营签约者的活动类型、以及联合国对于私营军事和安保公司的规范政策和监督的力度。⁸ 根据这一资料并且和联合国安全和安保部进行讨论后，工作组确定，联合国目前缺乏整个系统内有力管制雇佣此类公司的政策。此外，在国际组织而非各国雇佣私营军事和安保公司的情况下，其行为的问责制问题变得更加复杂。尽管联合国正在制定有关使用私营军事和安保公司的政策，并且向工作组请求指导，但工作组认为为加强和澄清诸如联合国这样的国际组织对私营军事和安保公司的行为的体制责任，一项国际公约将是极为宝贵的。一项国际公约将确保建立一项正式的公司注册，监察，雇员审查及人权培训要求的跨系统政策。

69. 工作组了解瑞士政府和红十字国际委员会的联合举措。这项举措的结果是于 2008 年 9 月最后完成了关于国家在武装冲突期间私营军事和安保公司运作方面的国际法律义务和良好做法的《蒙特勒文件》，该文件已得到 36 个国家的支持。⁹ 《蒙特勒文件》强调了目前在武装冲突中适用于私营军事和安保公司的国际法律框架。文件还列举了若干良好做法，其中包括透明的注册和许可证发放程序以及改进问责制和监察的机制，然而其也明确表明这些良好做法并不具有约束性义务。

70. 工作组欢迎这一举措澄清了国家对国际法和良好做法的承诺，并且认为《蒙特勒文件》有益地提到了各国根据国际人权和国际人权法的现有义务。工作组尤其同意该文件中所强调突出的原则：尽管各国政府可选择外包给私营军事和安保公司某些职责，但各国仍应承担其在国际人权和人道主义法之下的各项义

⁸ A/65/325, 第 30-37 段。

⁹ A/63/467 – S/2008/636.

务。然而工作组认为，由于《蒙特勒文件》没有保障赞同国家对公司行为的良好做法或问责制的可实施性，因此该文件没有解决国家应对私营军事和保安公司及其雇员行为负责的管制空白。¹⁰

71. 《蒙特勒文件》澄清了国家在武装冲突中使用私营军事和安保公司的责任。私营军事和安保行业在《蒙特勒文件》基础之上，在瑞士政府的支持之下，于 2010 年 11 月制订了《私营安保服务供应商国际行为守则》。¹¹ 《守则》为私营军事和安保公司确立了一套共同的原则，这套原则责成签署公司根据法治，对人权的尊重以及按照其客户的利益提供安保服务。

72. 工作组完全支持努力澄清良好做法，改进与正规化行业自我规范，以此作为保护人权的一种手段。工作组承认《蒙特勒文件》和《国际行为守则》在努力制定私营军事和安保公司国际管制框架方面所作的极有价值的贡献。然而工作组对一些国家和公司所提出的论点持有异议，这些国家和公司认为这些举措及其所引用的现有国家和国际法律框架足以确保这些公司对侵犯人权行为的问责制。但是工作组认为这些自愿性，没有约束力的文书并不能在私营军事和安保活动中为全面保护人权提供所必需的彻底管制和监察。然而，工作组认为这些举措将有效襄辅一项具有约束力的国际法律文书，例如在 2011 年 5 月政府间工作组第一届会议上所讨论的拟议公约草案。

C. 鼓励各国通过有关私营军事和安保公司的国家法律

73. 尽管将在今后几年内制定一项国际管制框架，但国家措施仍是确保有效管制私营军事和安保公司之关键。公约草案预见到这一点，公约草案规定为禁止和调查公约及有关的国家法律所界定的非法活动，缔约国应建立管制和监察其领土内私营军事和安保公司及其工作人员，包括所有外国工作人员的各项活动的全面国内制度。

74. 只有极少国家通过了有关私营军事和安保公司的国家法律；一些国家甚至排斥通过国家法律的可能性，而倾向于由该行业进行自我管制。例如，联合王国政府于 2011 年 3 月在议会宣布其将试图按照《国际行为守则》制定一项阐述国家标准的行为守则，监督并核查驻扎在联合王国内的私营军事和安保公司的遵守情况。然而，该国政府并不认为有必要通过法律来管制私营军事和安保公司。

75. 尽管目前并没有具体的国际要求，责成各国通过有关私营军事和安保公司的国家法律，但工作组建议各国通过此类法律，特别是签约国家、此类公司在其领土上运作的国家或者在其领土上设立此类公司的国家都应通过此类法律。工作

¹⁰ 见 A/HRC/10/14, 第 42-48 段。

¹¹ 可在 www.icoc-psp.org 网页上查阅。

组忆及各国具有有关私营军事和安保公司的国际法律义务，并且对各国而言，履行此类义务最为有效的方式是通过法律。

76. 工作组根据其访问许多国家的经验得出的结论是只有通过全面的法律，国家才能够有效地监督和监察私营军事和安保公司的各项活动。此类法律应解决具体的问题，例如审查此类公司及其雇员，许可证发放、培训要求、定期汇报与监督、定期核审和/或视察、申诉机制等等。

77. 当然通过国家法律仅仅是建立管制和视察私营军事和安保公司各项活动的全面国家体系的第一步。即便国家已经通过了解决私营军事和安保公司现象的具体法律，这些国家在实施此类法律中仍然会遇到各种挑战。如下文所讨论的那样，由于各种各样的原因，按照法律进行起诉具有特别的困难。

D. 责成私营军事和安保公司对侵犯人权的行为负责

78. 努力制定管制私营军事和安保公司国际框架以及国家管制体系的目的是最终防止侵犯人权的行为，确保在发生此类侵权行为时责成所涉公司与个人对此负责。然而工作组指出，对这些公司及其雇员的起诉很少。由于各种原因起诉很难，例如当公司作为受雇于一个国家的军事力量的一部分，或者在受雇于一个国家的军事力量的情况下运作时的司法管辖问题，涉及这些公司的事件的举报缺乏详细情况与一致性，搜集证据方面的各种困难，再加上事实上这些事件往往发生在冲突地区等。在私营军事和安保公司运作的国家内，这些公司声称其雇员受司法豁免以及其所运作的国家的能力与法治普遍较为弱等问题进一步影响了问责制。

79. 作为解决这些问题的第一步，各国应通过国家法律，得以使其法院对在其领土内设立和在国外运作的本国国民和公司行使司法管辖。各国应建立各种机制促进各种利益相关者，包括各国政府、非政府组织、公司与受害者举报由私营军事和安保公司参与的侵犯人权的行为。应该和本国和领土国的政府分享这一资料。根据其进行国别访问的经验，工作组认为较为有益的是设立专门的股，负责调查和起诉由私营军事和安保公司犯下的侵犯国家法律的行为。此类股应由富有经验的检察员和调查官员作为工作人员并应该给予充分的资源。

80. 由于证据和见证人往往处于不同的司法管辖之下，检察官和调查员应能够与他们见面或者至少能够获益于有关国家同僚的合作。为此目的，各国应探讨国际合作的方式以期调查侵犯人权的指控建立协调与合作机制。各国应确保能够开展此类合作调查以便所获得的任何证据和证词能够在国家法院受理。

81. 尽管责成私营军事和安保公司对其行为负责是重要的，同样重要的是受害者能够行使其得到有效补救的权利；这包括受害者有权对私营军事和安保公司所造成的冤死或伤害向提供赔偿并为所受到的伤害获得昭雪的机制投诉。

五. 结论与建议

82. 工作组根据其国别访问，与各国政府、非政府组织、行业代表及学术界的信件往来与磋商中发现，雇佣军活动继续对人权享受构成不利影响。世界各地使用私营军事和安保公司的做法日盛，而对其各项活动所涉的侵犯人权行为缺乏问责制，这是一个重大的问题。在这方面，工作组认为一项具有约束力的国际管制文书，例如一项国际公约，对确保人权问责制和有效补救受害者至关重要。

83. 雇佣军问题始终是一个重大的问题。最近的事件表明无论其被用来推翻政府或被政府用来镇压持不同政见者，雇佣军继续对人权和民族自决权构成风险。在这方面，工作组关注事实上只有 32 个国家是《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的缔约国，因而提出下列各项建议：

(a) 所有国家应谴责和采取步骤消除在其领土上使用雇佣军，防止招募其国民作为雇佣军，方法可通过采取适当的法律与政策；

(b) 凡已签署但尚未批准《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的国家应尽快批准该项公约，凡尚未成为《公约》缔约国的国家应考虑加入这项公约。

84. 将许多一贯由国家运作的许多职责私有化的趋势，包括将军事援助行动、国内安全与治安私有化的趋势对人权造成越来越大的风险。工作组在国别访问、举行会议和专家会晤中与各种各样的利益相关者进行了磋商，就私营军事和安保公司对人权的影响以及有效管制其各项活动的方式交换了意见。工作组认为，没有足够注意私营军事和安保公司活动所导致的各种问题，需要进一步探讨其各项活动对人权的影响以及有效管制战略。在这方面，工作组提出了以下各项建议：

(a) 工作组欢迎努力澄清国际法之下的各项义务以及确认各种良好做法，例如武装冲突期间各国有关私营军事和安保公司运作的国际法律义务与良好做法的《蒙特勒文件》和诸如《私营安保服务供应商国际行为守则》等行业自我规范举措。然而，工作组强调其认为，为确保充分保护人权，一项全面的、具有法律约束力的国际管制文书是必要的。因而工作组鼓励各国仔细研究其所提议的公约草案并积极参与由人权理事会建立的政府间工作组的工作，以期支持起草一份管制私营军事和安保公司的国际文书；

(b) 各国应通过管制私营军事和安保公司的国家法律，并确保其有效实施。此类法律至少应要求许可证颁发、登记、审查、人权培训、政府监察和定期监督，并规定发生侵犯人权行为时的民事与刑事责任；

(c) 和私营军事和安保公司签约的国家为保障侵犯人权行为的问责制及向受害者提供有效补救，应确保调查和起诉私营军事和安保公司参与的侵犯国际人权法的行为。

85. 工作组向各国提出了下列有关履行其任务的一般性建议：

(a) 各国应继续在工作组履行其任务时予以合作，特别应邀请工作组进行访问，并接受工作组提出的要求进行国别访问的请求；

(b) 各国应仔细审议工作组所发的指控信件与紧急呼吁，并力图迅速、准确与详尽地作出反应。
