



Distr.: General  
4 September 1998  
Chinese  
Original: English/French/  
Spanish

第五十三届会议  
临时议程项目\*  
人民自决的权利

## 利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻止人民行使自决权利

### 秘书长的说明

秘书长谨按照大会 1997 年 12 月 12 日第 52/112 号决议向大会各会员国转递特别报告员恩里克·贝纳莱斯·巴列斯特罗斯先生(秘鲁)编写的关于利用雇佣军问题的报告。

---

\* A/53/150。

## 附件

## 人权委员会特别报告员提出的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

### 一. 引言

1. 大会第五十二届会议于1997年12月12日通过了第52/112号决议,其中除其他外,重申使用雇佣军及其招募、资助和训练是所有国家严重关切的行为,违反《联合国宪章》所揭示的宗旨和原则。大会敦促所有国家采取必要步骤并最大程度地警惕雇佣军活动所造成的威胁,采取必要的立法措施,确保其国家领土及在它们控制下的其他领土以及它们的国民不被利用来进行招募、集结、资助、训练和转运雇佣军或规划这类活动,以图颠覆或推翻主权国家政府或威胁主权国家的领土完整和政治统一,或推动分裂或打击为反对殖民统治或任何其他形式的外国统治或占领而进行斗争的民族解放运动。大会吁请所有尚未签署或批准《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的国家考虑采取必要行动,签署或批准这一公约,并敦促所有国家与特别报告员合作,协助他履行任务。

2. 大会要求联合国人权事务高级专员办事处,作为优先事项,宣传雇佣军活动对自决权利的不利影响,并应要求酌情向受雇佣军活动影响的国家提供咨询服务;并要求特别报告员就其对利用雇佣军破坏人民自决权利问题新发展的研究成果向大会第五十三届会议提出的报告及具体建议。

3. 人权委员会在其第五十四届会议上通过了1998年3月27日第1998/6号决议,其中除其他外,决定将特别报告员的任务期限延长三年。

4. 因此,特别报告员根据上述第52/112号决议的规定谨向大会第五十三届会议提出本报告,以供审议。

### 二. 特别报告员的活动

#### A. 活动方案执行情况

5. 1998年3月18日,特别报告员向人权委员会提交了报告(E/CN.4/1998/31和Add.1)在日内瓦期间,特别报告员与各国代表进行了磋商,并与各非政府组织成员举

行了会议。他还与联合国人权事务高级专员办事处活动和方案处举行了协调会议。

6. 特别报告员分别于1998年5月26日至29日和1998年8月17日至21日再次前往日内瓦,举行各种会议,参加特别报告员、特别代表、独立专家和人权委员会工作组主席第五次会议,并起草本报告。

#### B. 来往信件

7. 1998年7月6日,特别报告员依照1997年12月12日大会第52/112号决议和1998年3月27日人权委员会第1998/6号决议致函联合国各会员国,请求提供下列资料:

(a) 关于近来是否可能存在任何雇佣军活动(招募、资助、训练、集结、转运或利用雇佣军)的资料;

(b) 各国政府掌握的有关本国国民作为雇佣军参与侵害他国主权和其他国家人民行使自决权利以及参与侵犯人权的资料;

(c) 关于其他国境内是否可能存在雇佣军活动,并从该国开展行动,影响或可能影响各国主权及其人民行使自决权利以及享有人权的资料;

(d) 关于雇佣军参与犯下恐怖主义袭击、建立和支助行刑队、贩卖和绑架人口、贩卖毒品、贩卖军火和违禁品等国际不法行为的资料;

(e) 关于在取缔雇佣军活动和禁止使用雇佣军的现行国内法和已加入为缔约国的国际条约方面的资料,并提出各国政府对大会1989年12月4日通过的《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的立场;

(f) 各国政府认为可能有助于国际上更有效处理禁止利用雇佣军问题的建议;

(g) 就向各国政府提供服务的保安服务、军事咨询和训练公司、这些公司在雇佣的职业军人协助下干涉一国国内武装冲突,从而加强政府部队的军事效

力,以换取现金并分享它们进行活动的国家的投资和  
经济投机方面的情况提供资料和意见。

8. 回应特别报告员的请求,阿拉伯叙利亚共和国常驻  
联合国日内瓦办事处代表团在 1998 年 7 月 10 日的普  
通照会中提供了广泛的资料。在其实质部分一段内引  
述上述来文,内容如下:

“我们认为,雇佣军的概念基于侵犯人民的权  
利以及占领和剥削其土地的意图。因此,这是开拓  
殖民地和占领领土以及违反人民意愿的手段。补  
救办法在于开始对付雇佣军赖以存在的基础”。

9. 乌拉圭常驻联合国日内瓦办事处代表团 1998 年 7  
月 23 日的普通照会向特别报告员提供下列资料。

“(a) 乌拉圭外交部指出,没有任何资料显  
示乌拉圭境内有雇佣军活动(招募、资助、训练、  
集结、转运或使用雇佣军);

“(b) 没有任何资料显示乌拉圭公民在国外  
曾与这种活动或从其他国家领土进行这种活动而  
影响到乌拉圭的主权;

“(c) 也没有关于国际一级雇佣军团体的  
活动的资料。”

10. 厄瓜多尔常驻联合国日内瓦办事处代表团 1998 年  
7 月 30 日的普通照会,除其他外,通知特别报告员如下:

“国家警察局的国家情报处档案中没有关于  
雇佣军在该国境内运作的资料,并且没有证据显示  
厄瓜多尔国民在其他国家从事雇佣军活动。

“此外,《厄瓜多尔刑法典》、《国家保安法》  
和《麻醉药品和精神药物法》明确禁止恐怖主义  
攻击、灭绝种族、贩卖和诱拐人口、贩毒、军火  
贩卖和走私等种种形式的雇佣军活动。”

11. 洪都拉斯副外交部长阿米尔卡·圣玛丽亚先生  
1998 年 8 月 3 日的信,也对特别报告员的信作了详细的  
答复。在该信实质部分一段内指出:

“关于可能有助于国际上更有效处理禁止利  
用雇佣军问题的任何建议,我们的建议如下:

“(a) 就这一题目同各国家当局,特别是那  
些靠近国内和国际武装冲突地区的国家当局保持  
密切接触;

“(b) 通过既定机制,促使修订关于常规武  
器的军队登记册的定期报告;

“(c) 就这一题目同国际刑事警察组织  
(刑警组织)保持密切接触;

“(d) 通过各主管国际组织,促使将有效的  
预防措施和对从事这种不法行为者的严厉惩罚列  
入国家立法。”

12. 南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)常驻联合  
国日内瓦办事处代表团临时代办米罗斯拉夫·米洛舍  
维奇先生 1998 年 8 月 4 日致函特别报告员,其中包括自  
1998 年初以来雇佣军在科索沃省和梅托希亚省进行他  
所指称的恐怖主义行动的严重指控。特别报告员正研  
究这些指控,并将之转达那些被控允许这种雇佣军活  
动的各国政府。

13. 葡萄牙常驻联合国日内瓦办事处代表团在 1998 年  
8 月 7 日的普通照会中答复了特别报告员关于提供资料  
和建议的要求。照会中提供关于葡萄牙宪法和国内立  
法中适用于禁止雇佣军活动的规定的详情,特别是《宪  
法》第 7 条和《刑法》第 237 和 238 条,并声明如下:

“葡萄牙立法禁止使用雇佣军,并维护自决的  
原则和人民的自决权利。

“葡萄牙参与东帝汶问题就是这一立场最好  
的证明。

“因此它谴责使用雇佣军并且认为这是违反  
人权特别是人民的自决权利。”

14. 瑞典外交部国际法和人权事务司司长伯蒂尔·罗  
思在 1998 年 8 月 6 日信中通知特别报告员,表示虽然瑞  
典的国内法没有用“雇佣军”的概念,但可以援引《刑  
法》第 19 章第 12 节惩处招募雇佣军的行为。瑞典  
《刑法》第 22 章第 6 节也可以适用于惩处违反国际法  
的罪行。关于瑞典政府对《反对招募、使用、资助和  
训练雇佣军国际公约》的立场,该信声明如下:

“瑞典在草拟公约工作中始终支持特设委员  
会为达成一项普遍接受的公约所作的工作,并重申  
其观点,即瑞典强烈谴责雇佣军活动。然而,瑞典没  
有加入《公约》,因为这需要更改或修订瑞典立  
法。瑞典多次表明它认为雇佣军的活动可能违反  
国际法的基本原则,例如如果雇佣军在另一国的主  
使或协助下介入一国的内政。不过,在其他情况下,

虽然对个人自己犯的罪行显然应予斥责,但这种活动无法归罪于国家或视为违反国际法。”

15. 爱尔兰外交部人权事务主任巴巴拉·卡利南在1998年8月11日的信中提到《爱尔兰共和国宪法》第15.6条、《1954年国防法》第312节和《1956年战犯和外国敌人法》第1和第2节,可以适用于制止雇佣军活动。关于所适用的国际文书,她接着说:

“爱尔兰尚未签署1989年《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》,而且也没有计划马上这样做。预期爱尔兰不久会批准1949年8月12日《日内瓦公约第一号附加议定书》,其中第47条明文规定如何处理雇佣军活动。”

16. 特别报告员在1998年6月8日信中要求大不列颠及北爱尔兰联合王国政府授权对该国进行正式访问,以便他继续研究在国际市场上使用雇佣军的私人保安服务和军事咨询及训练公司问题。外交和联邦事务部主管人权和联合国事务国务大臣托尼·劳埃德先生于1998年7月8日信中回复说:

“我们欣然欢迎你于今年稍后来这里。英国政府目前正密切注视从联合王国运作的私人军事公司的活动。我们欢迎有机会根据你在其他国家的广泛经验,就此问题交换意见。”

“我建议访问的最佳时机是今年秋天,可能是九、十月间。也许你的工作人员会同联合王国常驻日内瓦代表团联络,讨论确切的时间和具体安排。”

### C. 关于攻击古巴的雇佣军活动的信件

17. 特别报告员在前几次报告中报告和转载了古巴政府关于雇佣军攻击该国的来文。特别报告员在其最近给人权委员会的报告(E/CN.4/1998/31,第20段)中转载古巴外长1997年10月1日的一封信,信上提到萨尔瓦多国民劳尔·埃内斯托·克鲁斯·莱昂对哈瓦那的旅馆和旅游设施进行攻击。特别报告员还要求美利坚合众国政府提供资料,说明可能在该国特别是在佛罗里达州进行的任何调查,以确定反对古巴政府的团体可能为攻击该国的罪行承担的任何责任。1998年1月13日美利坚合众国常驻联合国日内瓦办事处代表的复信已经作为特别报告员报告的增编(E/CN.4/1998/31/Add.1)印发。

18. 其后特别报告员收到1998年8月3日古巴常驻联合国日内瓦办事处代表卡洛斯·阿马斯·福雷斯先生的信,内容如下:

“我认为应提请你注意最近《纽约时报》于7月12日和13日刊登的几篇文章的复印本,它们是根据对原籍古巴人路斯易·波萨达·卡里莱斯,一个恐怖主义分子和雇佣军所作的访问写成的,曾经引起美国和国际新闻界和舆论的强烈抗议”。

“波萨达·卡里莱斯攻击古巴人民的行径相当广泛,除了他在反对古巴的肮脏战争中参加破坏、攻击计划和其他类似的行为之外,还包括在巴巴多斯组织破坏古巴飞机,致使73名无辜者丧生,其中有我国少年击剑队的数名青少年成员。他在给美国报纸的声明中,极尽冷嘲热讽,并很自信地明确承认他曾参与这些恐怖主义行为,收到古巴裔、美国人全国基金会的资金和支助,并以他所称的他同美国情报和执法机构的长期关系来说明为何美国官员显然对调查他攻击古巴的恐怖主义活动不感兴趣”。

“路易斯·波萨达·卡里莱斯在这些声明中又说他去年对古巴的旅馆、餐馆和迪斯科舞厅组织爆炸活动,以致炸死一名意大利游客。特别报告员指出,古巴政府1997年10月1日的信中曾经详述这些爆炸活动,特别报告员给人权委员会第五十四届会议的报告提及该信”。

## 三. 非洲的雇佣军活动

### A. 一般情况

19. 这项任务自1988年开始执行以来,就与维护非洲人民的自决权相关联。自非洲人民在摆脱殖民主义统治后成立了独立的国家,却不得不面对雇佣军维护第三国或其他经济集团利益、致力于破坏非洲国家政治和经济稳定的非法行动。特别报告员提交的报告反复提到雇佣军部队介入武装冲突、种族内部对抗和权力斗争,与此同时还参与凶猛而极具破坏性的暴力行为。雇佣军参与的大多数暴力行为影响了非洲人民享有和平、安全和政治稳定的权利。

20. 冷战后时期给全世界带来了机会,在和平的基础上,而不是在假想的武装冲突引起冒险性紧张局势基

基础上建立国际关系。但在非洲这种机会并没有真正得到实现。相反,一些国家的主权和稳定受到暴力和不容忍情况的影响,并迅速导致对区域产生深远影响的武装冲突。这些冲突的原因是复杂的,一个无处不在的因素是缺乏族裔间的融合,但不可否认的是,内部冲突也受到非洲外来势力的煽动,不管是出于维持其势力范围或霸权利益,或还是出于控制非洲大陆宝贵自然资源的愿望。在这方面,无论是通过个别招募或通过私营咨询、军事培训和保安公司签订合同的更复杂方法来求助于雇佣军,都是用来破坏非洲人民自决权的一种方法。

21. 由于对那些因雇佣军的存在而遭受苦难的非洲国家进行系统的观察,使人们能够了解这种现象的概况,其主要特点如下:

(a) 政治的不稳定削弱和拖延了国家及其权力的巩固。我们从连续的,几乎是普遍存在的危机中看到,各派之间权力的斗争表明政治领导人抗拒或不理解民主政治,他们毫不犹豫地采取军事化行动,并在自己周围建立武装集团;

(b) 武装部队缺乏体制建设,结果是武装部队实际上扮演了审议机构的角色,能够以军事手段调解和解决内部政治争端;

(c) 在种族隔离时代,分离主义政策的发展影响了许多南部非洲国家,使它们遭受来自种族隔离主义政权中心的雇佣军部队的犯罪行为 and 袭击的祸害;

(d) 存在着许多内部武装冲突,其中一些源于族裔间的不信任和抗拒心理,这些冲突扩大到区域一级,而交战各方借助于雇佣军来增强其军事潜力;

(e) 对于那些雇用并提供雇佣军的组织以及军火商而言,煽动仇恨和政治、宗教、种族或任何其他种类的敌对情绪是有利可图的生意,可使军事冲突如火上浇油、长期持续下去;

(f) 统治者的不安全感,于是他们毫不犹豫地为自己保护而组织民兵或军事组织,在这些组织中外国雇佣军受到培训并招摇过市,更加剧了敌对情绪并煽动军事对峙,特别是因为这些准军事卫队是从该统治者所属的族裔群体的成员中招募而来。于是其他政治领导人对此作出的反应是招募自己的武装民兵。这种不信任和军事化的气氛有利于雇佣军的存在;

(g) 贫穷、不安全和没有前途使一些年青人滋长了暴力行为,从而产生了向人民强行勒索的武装帮派。当然,这种事态发展似乎与日益严重的故意毁坏他人财产的行为和普通犯罪的问题有着更大的联系。但不应忘记,一些年青人善于舞枪弄棍,在饥饿和失业的驱使下认为成为雇佣军可提供有利可图的就业机会,并与一些电视连续剧中虚构的英雄十分相似;

(h) 在非洲地区存在着一些综合性商业跨国公司,它们按照自己的议事日程行事,其日程如果不是与前殖民主义列强的日程相反的话,也至少是不同的。这些跨国公司开发自然资源和能源的方式受到人们的批评。它们有时利用雇佣军干涉别国内部事务并煽动内部冲突,因为这最符合它们的利益,即保护它们在这些领土的设施(这些设施实际上不再处于国家管辖范围内,因为冲突已经使国家没有能力行使这一管辖权),或者从军事上支持那些服从于跨国公司利益的派别;

(i) 最后一点是,存在着现代私营保安公司,这些公司提供无所不包的服务,包括经济咨询和高级军事训练,但在这背后却隐藏了一些前职业军人和雇佣军,这些人为了换取大批金钱,投身解决问题,为那些局势不稳、存在武装冲突并因此无法开发其庞大自然资源的国家出谋献策。现在,这种公司已成为对许多国家人民的和平、主权和自决权最大、最险恶威胁。

## B. 塞拉利昂的情况

22. 塞拉利昂受到有雇佣军参与的国内武装冲突的影响。1996年11月哈吉·艾哈迈德·泰詹·卡巴总统和叛军领导人福戴·桑科签署了一份协定,似乎已实现了和平。布基纳法索、科特迪瓦、加纳、几内亚、尼日利亚和多哥政府都为和平努力作出了贡献。但就在一个月内(1997年5月),由强尼·保罗·科索玛中校领导的又一次政变推翻了泰詹·卡巴总统,组织了革命委员会。该国重新陷入暴力,迫使多达50万人纷纷逃难,该区域各国政府均拒绝承认政变成立的政府。

23. 武装部队的低层官兵参加了1997年5月25日的政变。革命委员会推翻了泰詹·卡巴总统并在掌权后立刻要求尼日利亚送回福戴·桑科,从而结束了脆弱的和平并使暴力死灰复燃。许多开发钻石、钛矿、铝土矿和金矿的外国公司撤离该国,或被迫暂停经营。该区域各国政府不仅谴责使用武力的行为,而且孤立叛乱部队,要求恢复泰詹·卡巴总统的民主政府。1998年4月

在进行了由西非国家经济共同体(西非经共体)军事观察组参加的流血战斗后,该政府终于得以恢复。

24. 特别报告员得到的资料表明,据说泰詹·卡巴总统在几内亚流亡时曾求助于 Sandline 国际公司,以提供军事支助并帮助他重新掌权。特别报告员在以前的报告(例如见 E/CN.4/1998/31,第 93 至 99 段)已提到这个公司,主要是由于该公司于 1997 年与朱利叶斯·陈爵士领导的巴布亚新几内亚政府签订了打击布干维尔岛革命军叛军的合同。最后该国政府被推翻,该公司被赶出该国。据说在塞拉利昂拥有利益和资产的采矿和金融公司支持甚至部分资助雇用 Sandline 国际公司。

25. Sandline 国际公司同意请求发出了一份文件,扼要说明了该公司对即将开展行动的构想以及战术和战略计划。此后,出口了军事装备和直升飞机,尽管联合国在 1997 年已命令实行禁运。后来,该公司向塞拉利昂派出军事专家提供战术和作战援助服务,据说他们仍在塞拉利昂进行这些活动。

26. 特别报告员注意到 Sandline 国际公司不是第一个在该国开展活动的保安服务和军事咨询及援助公司。他在以前向大会和人权委员会提交的报告中提到内部武装冲突时,曾指出在南非注册的一家名叫 Executive Outcomes 的私营公司是危机的一个因素。该公司根据一项提供服务的合同,获得数百万美元和其他商业利益,从军事上干预了早些时候发生的冲突。众所周知,该公司在被要求参与保安事项时,不惜雇用雇佣军,而这有可能破坏任何国家的内部稳定。塞拉利昂的情况证实了这一点,因为尽管该公司进驻该国达几个月,但仍未能避免 1997 年 5 月的政变。

27. 虽然泰詹·卡巴总统已复职,严重侵犯人权的叛军集团也被打败,但仍必须研究这类公司进驻该国的情况。一些消息来源报告说,Sandline 国际公司仍留在塞拉利昂,并负责消除革命联合阵线的叛军在该国北部和东部地区的反抗。叛乱分子的军事抵抗可能会破坏西非各国、西非经共体、非洲统一组织(非统组织)和联合国进行的和平努力,联合国最近在塞拉利昂开设了一个办事处以争取和平与实现人权(联塞观察团)。尽管叛乱分子应得到强烈谴责,但也必须谴责雇佣军的介入,即使是他们帮助恢复了宪法政府。

28. 在这方面,非洲国家的积极承诺以及联合国对这一承诺的支助,对于塞拉利昂实现政治稳定和把握发展机遇都是至关重要的。然而,上述事件应当使大家提防虚

假的解决办法,例如求助于本节所提到的公司。当这些公司离开一个国家的时候,也把该国人民面临的体制问题原封不动地留下来。

29. 生命权、适当的法律制度和政体、安全、和平、维护法治以及民主绝不是可以委托给私营军事援助和培训公司的事情。这些公司的确可在安全领域提供高效率的服务,但它们绝不能取代负责保护生命与安全的机构,因为这是一个国家固有的义务。我们认为,这项论据目前仍然有效。

### C. 刚果民主共和国存在雇佣军问题

30. 特别报告员在前几份报告中提及所收到的资料,表明在前扎伊尔存在着雇佣军,他们企图保护蒙博托·塞塞·塞科的政府,在基沙加尼陷落后,大多数雇佣军决定离开该国。为了查证此事,特别报告员致函刚果民主共和国政府,要求提供精确和可查证的资料,以查明是否对雇佣军采取了法律行动。然而已经过了一段时间,仍未收到答复。

31. 令人遗憾的是,没有获得有关该国外国雇佣军现况的资料,特别是当蒙博托·塞塞·塞科政权垮台时,他们中是否有人被捕。据悉其中大多数实际上已经获释,条件是他们返回其原籍国。正如几次武装冲突后的事件表明,这种宽容的态度是危险的。必须根据雇佣军在其所干预国家所犯罪行、可能侵犯人权以及破坏自决权的行为,对雇佣军绳之以法。使之逍遥法外绝不是解决办法。事实上,人们看到被当作战俘对待的雇佣军不久又在同一国家或其他地方重新犯罪。

32. 特别报告员获悉在刚果民主共和国有一个在伦敦注册的防御系统有限公司,该公司负责守卫各工矿和石油设施以及在金沙萨的一些使馆。据报道,这个于 1981 年成立的公司有 4 000 多名雇员,在近 30 个国家开展业务。

33. 刚果民主共和国的局势再次恶化。在起草本报告时(1998 年 8 月),大多数由巴尼亚穆伦格族和图西族人组成的军事部队正在为推翻卡比拉总统而战,并指控他与前任一样采取反民主的作法。据报卡比拉总统方面谴责包括其邻国卢旺达和乌干达等其他国家在内的势力反对其政权的阴谋,并寻求安哥拉和津巴布韦的军事干预。无论武装冲突的结果如何,大家希望这次对立双方不要让雇佣军介入战斗,并希望最终实现建立在尊重生命、各族裔之间兄弟般了解、人民自决、不干预国

家内政及和平基础上的和平与民主的解决办法。特别报告员希望停止军事行动,并希望该国开始实现政治对话的和平进程。

#### 四. 雇佣军活动的持续和演变

34. 雇佣军的现象和雇佣活动的存在是无可否认的;当和平政治稳定以及尊重民主秩序获得实现时,这种现象可能减少,但当危机出现时,又会重新出现。此外,雇佣军活动方法的改变(例如利用私营公司,在国际市场提供保安服务和军事援助)并没有改变这种现象的本质,这种改变不外使它更隐秘、因而更危险。

35. 鉴于雇佣军活动仍然存在,特别报告员在系统地监测了已经发现并证实有雇佣军存在的一些情况之后,收集了一些要素;他认为这些要素是有助于确定出现的任何雇佣军活动的明确准则。

##### A. 对现状的严格分析

36. 特别观察员观察到雇佣活动往往在国内或国际武装冲突的情况下产生。这是因为冲突当事方有具体的军事需要,必须雇佣专业军事人员来取得所需的援助。雇佣军,特别是受雇参与战斗活动和训练战斗营纵队或突击队的未来成员的雇佣军,一般是以前的士兵或战斗人员,具有使用精密武器的经验。雇佣军活动没有停止,仍然继续存在。这种活动涉及侵犯人权,破坏民族自决或合法政府的稳定。武装冲突、恐怖主义、军火贩卖、第三国为了损害武装冲突的其中一个当事方而进行的颠覆活动、政府无法保障本国安全、与极端分子的不容忍有关的暴力——所有这些方面都助长或造成对雇佣军的需求。

37. 大会、安全理事会、经济及社会理事会和人权事务委员会曾一再谴责雇佣军活动。没有任何法律框架授权、准许或容忍雇佣军任何形式的存在。雇佣活动除了没有法律依据或依靠法律漏洞外,在国际上还是不法行为。破坏民族自决和侵犯国家主权的情况是雇佣军活动的温床。雇佣军从事这种活动,犯下暴行和侵犯人权。政府不能借口雇佣雇佣军或提供雇佣军服务的“专门”公司来保卫它及加强其在武装冲突中的地位来理由来声称这种行为是合法的。只有在相应的宪政框架和政府作为缔约方的国际条约框架的范围内,政府才能够合法行动。无论在什么情况下,政府都不能够使用权力破坏民族自决,侵犯国家的独立和主权,也不能够同意可能严重损害人民的生命和安全的行动。

38. 雇佣雇佣军有各种原因:职业军人;有作战经验;掩盖真正的策划者的身份;介入较为可行,不需要直接承担风险;就金钱和危及本国军事人员生命来说,成本代价较低;有战略计划方面的知识。实际情况是,有人愿意充当雇佣军,他们愿意这样做毕竟是因为可以从在本国以外国家从事的非法活动中得到收入;他们的介入是受经济收益直接驱使的。这种情况由于存在着现代企业集团,作为一个“行业”参与保安事务,并雇佣雇佣军来从事一些活动而变得更加复杂了。

39. 通常有两种情况造成雇佣军的实际使用:首先,一个组织、国家或冲突一方为了进行违反法律或不干涉内政的国际义务的行动,不惜雇佣雇佣军作为达到其目标的手段。其次,招募组织、公司和人为了赚取高收入,同意充当雇佣军。

40. 对雇佣军活动的调查必须客观,应把所有参与这种活动的人包括在内,设法确定行为的性质,而不接受专为掩盖雇佣军活动援引的任何正式法律的限制。当收到关于雇佣军犯罪活动的指控时,必须确定这些被指控的人的真实身份和国籍。调查人员必须调查所有档案,排队利他主义的自愿应征情况;收集关于雇佣军关于招聘和培训中心的资料;跟踪秘密行动的行迹;获得关于商定的薪金和其他福利的可靠数据;查清是否同时使用其他国籍和护照。最后,当给予参加武装冲突的外国人新的国籍时,有必要搞清取得已有多长时间、发给新国籍的情况以及法律依据以确立新国籍的真诚和合法性。

41. 现在,雇佣军活动错综复杂,必须着重注意国籍问题,这一直被认为是一种识别因素,是决定一项妨碍享受人权和民族自决权的行为是否属于雇佣军行为的决定性因素。实际上,外国可利用其打算攻击的国家的国民来严重损害该国。在这种情况下,即使雇佣和付钱给这些国民,现行国际法不允许将这种行为定为雇佣军行为。所以,即使现行国际法过于僵化、不完备、有很多漏洞、或者在解释上十分困难,无法用以界定雇佣军行为,援引现行准则来为本质上属于雇佣军的行为作辩护仍然是错误的。

42. 在不排除有必要对打击雇佣军活动的国际习惯法和国际条约法加以澄清、修正和改进的同时,作为原则性事项,应确定这些准则的目的实质上是谴责雇佣军行为,认为这种行为是广义的犯罪服务买卖行动,以妨碍人权、主权和民族自决权的享有,国际法理谴责一国(不用说私营组织)干预另一国内政和人民的的生活。如果后一

国的国民被用于这一目的,那就使情况变得更加严重。严格说来,这些国民不应被视为雇佣军,但招募他们的组织意图将他们作为雇佣军来使用这点是无法否认的事实,同样不可否认的是,这些国民愿意接受把他们变为雇佣军的这样一种关系。如果在海外组织一个国家团体同该国政府进行军事和政治对抗,根据他们的军事经验或使用武器和炸药的专门知识来支薪雇佣国民或非国民,以攻击该国家和政府,这一准则保持不变。在这种情况下,雇佣雇佣军或将个人转为雇佣军的意图十分明显。无论如何,不应将在政治上反对一个政权(这是国家社会任何成员都可以合法进行的活动)的活动同使用雇佣军这种本质上非法的方法混为一谈。

43. 特别报告员认为,应该对一个国家招募、训练和付款给个人使其对另一个国家进行不法行为,但是以国籍来掩盖其雇佣军性质这样的非法活动加以分析和讨论,以便修订关于这一题目的现行国际法规定。由于大会及其会员国一再谴责雇佣军活动,同时有些国家的国内法规定使用雇佣军活动属于犯罪行为,所以,即使在没有关于这个题目的国际准则,仍然可以证明存在着习惯国际法,可根据行为的性质,而不是根据犯罪者的国籍与其从事雇佣军活动的所在国不同而否定、谴责和禁止雇佣军活动。

## B. 现行国际立法及其局限

44. 特别报告员认为,有必要在提交大会的报告本部分更新对关于雇佣军活动的国际立法现况的分析和结论。这一议题在以前各次报告中得到了阐述,但需要加以更新,因为国际社会需要查清在雇佣军活动持续不断与现行国际立法方面异乎寻常的漏洞之间可能存在的联系。此外,雇佣军活动日益隐藏在现代私营保安公司背后,其原因可能是现行国际立法无法预见因雇佣军的存在而引起的情況。

45. 根据特别报告员的经验,需要以下文简述的方式对这一议题进行审查。联合国有关机关应表示立场的问题包括:外国人进入一国,并取得该国国籍,以掩盖为第三国或武装冲突另一方服务充当雇佣军的事实,其身份是什么?非定居国民,受第三国雇用对其原籍国进行非法活动,其身份是什么?具有双重国籍,受一个国籍国或第三国的雇用反对另一个国籍国,如何看待这种国籍?最后,受雇被派往其祖籍国参加国内或国际武装冲突,为此援引血统主义理由,血统主义在武装冲突中的限度是什么?这些问题不纯粹是一种诡辩。特别报告员以前的报告

具体论及了刚才提到的这些情况,尽管有证据证明存在雇佣军活动,但由于法律上存在缺陷和漏洞,难以准确界定这类行为和行为者。

46. 大会已指出,有必要审查和更新各项提案,必须以此来提高谴责雇佣军的力度。此外,大会过去的决议曾建议举行专家会议,更深入地研究雇佣军问题,并就预防和惩罚雇佣军活动提出在法律上更明确的建议。迄今尚未举行这类会议,但或许现在应进行计划。实际上,应当通过一项统一立场,不仅谴责雇佣军活动,而且就预防和惩罚不论什么形式的雇佣军活动提出有效的法律准则。正式谴责雇佣军活动,未能成功地预防利用雇佣军或在合法性和正当性方面实际上很可疑的公司。

47. 分析使这种现象长期存在的因素,必须考虑现行国际立法的漏洞和划定雇佣军身份过于灵活所造成的问题。雇佣军活动持续存在,雇佣军所采取的方法形形色色,这些活动的背后隐藏着复杂的支助网络,这一切都说明没有充分保护各国、特别是小国和弱国免受各种形式的雇佣军活动的危害。目前存在谴责雇佣军活动的国际文书,但这些文书对雇佣军活动的定义和定性有缺陷,存在各种漏洞、不准确现象、技术缺陷、陈旧的用语,造成过于笼统的解释。实际上的确是雇佣军的人,援引其中一些存在缺陷的法律标准,就可以避免被划为雇佣军。

48. 1949年《日内瓦四公约第一附加议定书》第47条,是现行唯一含有“雇佣军”定义的普遍性国际条款:第一款将雇佣军排除在战斗员或战俘类别之外,以作为一种惩罚,这等于是谴责他们参加武装冲突;第2款作出了实际定义。要强调的第一点是,由于其位置和内容,议定书第47条没有对雇佣军活动加以立法,而限于从国际人道主义法的角度提出了雇佣军活动的可能性,确定雇佣军一旦参加武装冲突所应具有的法律地位。该条没有从法律上阐述这一概念,所以出现了上述漏洞。

49. 此外,第47条所载的雇佣军定义,提及了为确定谁是或不是雇佣军而必须具备的因素。然而,鉴于过去三十年武装冲突的多样性和复杂性,援引这一条款并不总是有助于适当界定雇佣军活动。

50. 根据各国政府直接向特别报告员提供的资料,大多数国家的法律没有将雇佣军活动作为罪行加以惩罚。虽然大会通过《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》已有9年,但迄今仍未生效,仅有16个国家



批准或加入了这项公约。此外,其条款所载的措施,是向根除这一罪恶活动迈出了一步,但应指出,第一条第一款几乎逐字抄录了《第一附加议定书》第 47 条的所载的雇佣军定义。第二款提及雇佣军对一国的宪法秩序或领土完整施行的暴力。因此,在制订一个较好、较简明的雇佣军概念方面没有取得进展,而如果有了这样一个概念,就可以更快、更直接地对雇佣军活动采取行动。

51. 在普遍国际立法存在漏洞和局限的情况下,非洲因《消除非洲雇佣军制度公约》而享有较好的法律保护。这项公约是 1977 年非统组织在利伯维尔会议上通过的,于 1985 年生效。然而,“较好的法律保护”,并不是说完全免受目前各种形式的雇佣军活动的影响。尽管这项公约比《第一附加议定书》第 47 条全面,但就雇佣军的定义而言,与该条没有多大差别。如果是国家本身在政府的提议下聘用私营公司提供与公共秩序和保安有关的服务,就会造成对该公约作出不同的、可能相互矛盾的解释。

52. 这一领域的立法显然是不够的,允许这种情况继续下去就会延长各种危险,而且威胁人民的自决和对人权的享受。正是由于存在各种漏洞和法律上的模棱两可,才助长使用雇佣军及参与雇佣军活动的公司,而不存在对付使用雇佣军的人和雇佣军本身的任何有效的法律行动。

53. 鉴于上述情况,特别报告员认为,有关的国际法律文书就处理雇佣军问题而言不够完善。涉及雇佣军活动的各种不同案例,也很难适用 1949 年《日内瓦公约第一附加议定书》第 47 条。在许多国家的国内法中没有把雇佣军活动列为罪行;而且《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》尚未生效。这就使得国际社会在审议这一问题时,还应审查和更新关于雇佣军活动的国际立法。

### C. 恐怖主义与雇佣军活动

54. 特别报告员已在数项报告中论及这一问题。这是必然的,因为雇佣军活动与雇佣军参与恐怖行为之间的实际联系,已为许多恐怖袭击事件所充分证明。据查,在这些事件中,恐怖行为是被雇来犯罪的一个或一个以上雇佣军所干的。

55. 特别报告员在人权委员会报告(E/CN.4/1997/24)第 116 段中指出:

“各种恐怖主义攻击事件是由受雇炸毁飞机、港口、破坏建筑物和工业中心以及行刺和绑架等的极为专业化的罪犯进行的。虽然,在许多情况下,恐怖份子信奉极端意识形态的狂热团体成员,但是,务必记得:恐怖主义行为也是一种犯罪活动,雇佣军从事这种活动以换取报酬,并不尊重对人类生命的最基本考虑及一国的法律秩序和安全”。

56. 针对这一结论,同一报告第 125 段所载的建议指出:

“国际社会必须考虑到恐怖主义行为和雇佣军活动之间的关连以及雇佣军对具有恐怖主义性质的犯罪活动的介入。据认为,应建议为预防和惩罚恐怖主义行为而设立的委员会、工作组和研究组将雇佣军活动列入其分析和结论”。

57. 联合国秘书长主张召开一次恐怖主义问题国际会议。在内罗毕、达累斯萨拉姆和开普敦发生的恐怖袭击造成 250 多人死亡或失踪,全世界对此惊魂未定。在这一背景下,特别报告员认为必须更新目前关于恐怖袭击的发生与存在作为这些袭击的实际实施者的雇佣军之间关系的研究。忽视这种可能的联系或以动机不同而对这种现象适用不同的尺度,将是一个严重的错误,并会削弱预防恐怖主义的努力。

58. 众所周知,雇佣军参与武装冲突,是因为他们有军事专长并因参与而获得高额报酬。但是大家也知道,由于许多雇佣军是使用可造成重大物资破坏的爆炸物和技术装置方面的专家,他们往往被雇来进行致命的攻击,造成集体恐惧和恐怖,即不分青红皂白的恐怖。因此,虽然雇佣军可能不参与制订极端主义意识形态反以恐怖作为达到目的的恫吓手段辩护,但他们在为换取报酬同意成为恐怖工具并以惊人的效率执行造成死亡和毁灭的行为时,就成了恐怖分子。一名雇佣军,只要不停止充当雇佣军,也可以成为恐怖分子。

59. 极端组织培养原教旨主义意识形态,其报复和仇恨网络促使它们宣扬毁灭任何与它们作对的东西。没有任何证据表明,这些组织只利用本组织的狂热分子进行导致普遍恐惧的行为。为了达到在道德上可憎的“效率”,它们在为恐怖袭击进行技术规划时可能雇用一名或数名爆破专家,而这些专家为了换取大笔金钱,同意充当雇佣军。

60. 明确承认其恐怖犯罪行为的政治、种族、宗教或其他极端组织纠集了不同国籍的成员。它们的成员或同伙有些可能是雇佣军,这一点必须加以考虑。因此,特别报告员向大会重申,应认真、深入地研究这一问题。

## 五. 私营的保安公司和雇佣军活动

61. 过去三年,特别报告员在他的分析中包括了在国际市场上营业、提供保安服务和军事问题咨询的私营公司的问题。这些公司本身介入有关各国人民自决、国家主权、国家和国际对享有人权的保障等问题。特别报告员的报告着重的事实是:这些公司把安全纯粹看成是另一种商品,接受市场的法则,为了换取丰厚的合同和分享雇佣国家的经济、采矿、石油业务和各种服务,可以毫无顾虑地取代国家的安全和法律及秩序的职司。

62. 特别报告员提交给人权委员会第五十四届会议的报告(E/CN.4/1998/31 和 Add.1)充分地讨论了该问题及其对各国人民享有人权和尊重各国人民自决产生的严重影响。在此以后的几个月内,没有发生任何新的事情能够改变报告中表示的意见。因此,特别报告员坚持他的结论,同时强调他继续研究该问题的所有方面并订正现有的资料,以提出具体的措施。

63. 特别报告员希望明确地表示,虽然该问题很重要以及这些公司威胁到各国的有效主权、各国民选政府的政治稳定以及国际和平,可是个别国家和国际组织尚未作出适当的反应,以抑制这些公司的增长以及在越来越多国家的出现。目前最明显的反应来自南非,南非的议会最近制订了一项管制向其他国家提供军事援助的法律,其中根据批准武器和军事设备出口的规则包括关于这些公司权限的条款。这项法律于 1998 年开始生效,对于未经南非共和国政府批准而参加国外军事任务的南非公民或住在南非的外国人最高处予十年徒刑和最高罚款 100 万兰德。该法律也限制但没有禁止这些公司对军事事项享有的广泛的自主权,因而为雇佣军的介入打开了大门。

64. 为了更深入地研究这些公司的结构和业务,特别报告员将访问联合王国,因为有些公司在那里合法注册并正式遵守在英国领土范围内对他们实行的法律限制。他到伦敦去第一手地研究这些公司、与密切监测他们活动的英国当局接触以及访问关于该问题的学术界人士和专家,将能够让他更明确地了解这些公司的性质和

活动以及他们产生的威胁。他提交给人权委员会和大会的下一份报告将说明他访问的结果以及作出有关建议。

## 六. 《反对征募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的现状

65. 大会 1989 年 12 月 4 日第 44/34 号决议通过《反对征募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。根据第 19 条,该国际公约将于向秘书长交存 22 份批准书或加入书以后的第 30 天生效。在编写本报告时,只有 16 个国家完成了表示愿意接受该国际公约约束的程序:阿塞拜疆、巴巴多斯、白俄罗斯、喀麦隆、塞浦路斯、格鲁吉亚、意大利、马尔代夫、毛里塔尼亚、沙特阿拉伯、塞舌尔、苏里南、多哥、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。下列 10 个国家签署了但尚未批准该国际公约:安哥拉、刚果、刚果民主共和国、德国、摩洛哥、尼日利亚、波兰、罗马尼亚、乌拉圭和南斯拉夫。

66. 该国际公约确认了联合国机关谴责雇佣军活动的决议和宣言的法律性质,扩大了国际社会对这个问题的管制,这种管制目前基本上限于《1949 年日内瓦四公约 1977 年第一附加议定书》第 47 条和《1997 年非洲统一组织在非洲消除雇佣军活动公约》。该国际公约的生效将有助于更加准确地确定涉及雇佣军的情况、有效起诉和惩治罪犯、确定每一案件的管辖权,以及加强引渡程序和各国间的预防性合作。

## 七. 结论

67. 联合国谴责了雇佣军活动,因为这些活动被用来妨碍各国人民行使自决权利和享有人权。不管雇佣军活动采取什么方式,但总是非法并常常对必须忍受他们活动的居民和领土引起严重伤害。

68. 由于雇佣军活动与破坏性活动和军事行动引起的破坏经常有关以及需要取得报酬才进行活动,因此本质上是非法和不道德的;这种活动一般也不会受到任何人道考虑或法律限制的威慑。因此,当地法律或国际法禁止的任何任务或行动都可以交给雇佣军执行,因为他们觉得自己甚至不受战争惯例和习俗或受数世纪以来为尽量使武装冲突合乎人道而拟订的规则的限制。

69. 特别报告员收集的资料证实,雇佣军活动没有减少。相反的是,这种活动已经多样化,其行动方法已经现代化。

70. 虽然非洲大陆是雇佣军活动最猖獗的地方,可是雇佣军在其他大陆也很活跃,他们在那里参与恐怖主义袭击、非法贩运和类似行动。因此,本报告包括讨论和正在调查古巴政府提出的控诉:雇佣军为第三方行事进行袭击,以便引起古巴混乱和政治不稳定。

71. 关于雇佣军的国际准则不足以打击这种现象的增加,并有一些漏洞和模棱两可的地方,在实行时妨碍了条文的法律效力。应当进行有计划的审查,以阐明定义的范围、澄清概念和考虑到新式的雇佣军活动。

72. 多数国家的国内法没有将雇佣军活动列为独立的罪行。这点遗漏可能方便利用国家来招募、训练和资助雇佣军。此外,一般没有作出引渡雇佣军的规定,这点使雇佣军更容易犯罪之后逍遥法外。

73. 应当进一步研究恐怖主义作为破坏性行动的意识形态和方法这个概念,这种行动使用恐怖主义作为达到目的的手段;恐怖主义通过恐怖分子攻击作为达到预期结果的有效手段、与雇佣军活动的实际联系。恐怖主义分子并不一定是狂热集团的成员。这些成员可能不惜雇佣雇佣军,因为他们训练有素和得到报酬,促使他们进行各种犯罪活动,完全无视最基本的因素:尊重人的生命、国家的公共秩序,国内法律和安全等。

74. 近年来,专门从事国际供应军事咨询和训练及保安事务的公司到处设立,以换取金钱和分享自然资源的开发、服务和其他活动的业务。为了执行他们的行动,这些公司毫不迟疑地雇佣雇佣军负责军事方面。由于他们的活动和使用的方法的性质和范围,他们往往损害他们的经营的领土内的人民的自决权利和干涉国家内政。即使他们是根据与有关国家的政府签订的合同行事,他们行动的合法性也是可疑的。

75. 这种公司现在被人们广泛使用,这点大大改变了直到现在国际社会内部盛行的安全概念,也改变了个别国家的责任,即利用他们的自己的警察力量满足和保障个人享有他们的公民权利和自由。

76. 在国际市场上销售保安服务的公司继续存在和增长与国际制度和个别国家的宽大态度有直接关连,这种态度让大家能够把解决内部武装冲突以及保障有问题的国家的管理的责任转移给这些私营公司。

77. 由于这种宽大态度,大家可能觉得允许私营保安和军事援助公司经营可能改变对雇佣军的看法,即不一定从反面的角度来看待他们的活动,也不会把他们作为犯罪对待。虽然如此,有些国家,包括最近的南非已通过了一些规则限制和管制这些公司,以避免宽大地对待雇佣军活动。

78. 尽管大会予以通过已经过了九个年头,但只有 16 个国家批准了《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。该公约生效受到延误本身即助长了犯罪活动延续。

## 八. 建议

79. 特别报告员建议大会应谴责雇佣军活动,不论是什么形式的雇佣军活动,并敦促所有会员国在其国内刑法中明文规定将雇佣军活动定性为刑事犯罪的条款和禁止利用其本国领土招募、训练、集结、运送、资助和使用雇佣军。

80. 应按照与雇佣军介入的行为、成份和方法相同的方式、即作为可予起诉的非法行为及持续的犯罪行为,对付雇佣军活动。在审查和订正关于雇佣军的国际立法方面,也应采取相同的做法。

81. 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》生效延误正在助长他们的活动并让他们能够拟订新的行动方法。建议大会呼吁各国理解这个情况,从而决定批准或加入公约,使公约迅速生效。

82. 大会应顾及有必要考虑到恐怖主义和雇佣军活动之间的可能联系,并建议会员国每次发生恐怖主义分子犯罪活动时调查雇佣军介入的可能。为预防和惩治恐怖主义而设立的委员会、工作组和研究组在它们的分析、结论和建议中应包括雇佣军活动方面。

83. 特别报告员认为必须建议大会加强研究、监测和评估在国际市场上提供保安、军事援助和咨询服务的私营公司,即使这些服务是由合法或符合宪法规定的政府所安排或为了恢复这些政府而要求的。这些公司常常雇佣雇佣军提供军事性服务。因此,必须对他们加以管制和限制,并防止他们介入内政和接管如安全和公共秩序等纯属国家责任和义务的职责,国家应对警察力量保持充分控制。

84. 由于非常普遍的趋势是雇佣私营公司接管应该纯属国家权限的有关法律和秩序的职责,特别报告员希望

建议大会授权进行研究和拟订建议,以便在威胁到各国人民享有人权、行使自决权利、法律和秩序、生命与和平的任何情况下,特别是在可能超越国家边界或产生区域影响的国内武装冲突情况下,加强国际预防、行动和对应机制。因此,将对私营保安和军事援助公司的行动实行严格限制,规定这些公司只能依照有关法律规章提供技术和专业咨询服务。

---