



第七十五届会议  
临时议程\* 项目 71  
人民自决的权利

## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权

### 秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [74/138](#) 号决议和人权理事会第 [42/9](#) 号决议，向大会转递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。

\* [A/75/150](#)。



## 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

### 雇佣军和与雇佣军有关的活动不断演变的形式、趋势和表现

#### 摘要

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在本报告中，根据当代武装冲突性质的巨大变化，审查了利用雇佣军和相关行为者现象的演变，以及这给执行有关雇佣军的国际和区域法律框架带来的挑战。工作组列举了可视与雇佣军有关的一系列行为者和活动，指出应特别考虑这些行为者开展活动的具体背景和条件。

工作组在报告中强调了当前和新出现的雇佣军和相关行为者对享受人权的影 响。在一些情况下，据称这些行为者违反了国际人道主义法，侵犯了人权。在其他情况下，利用雇佣军加剧延长了敌对行动，从而加重了平民的痛苦。他们的活动也可能损害人民的自决权，包括在非冲突环境中。

工作组揭示了雇佣军和涉及雇佣军的活动普遍存在的秘密和诡异，当这些行为者被用作远程影响武装冲突的工具，而其赞助者，包括国家，又否认参与并试图逃避法律责任时，这种情况尤其明显。这些方面是追究侵权和虐待行为肇事者的责任和向受害者提供有效补救的主要障碍，致使肇事者和指挥其行动者逍遥法外。

报告最后呼吁各国和其他利益攸关方紧急关注与雇佣军有关活动的新形式和新表现，并提出建议，激励人们思考和讨论如何更有效地打击雇佣军和与雇佣军有关的活动。

本报告编写期间，工作组由克里斯·夸亚(Chris Kwaja)(主席)、杰莱娜·阿帕拉(Jelena Aparac)、莉莲·博比亚(Lilian Bobeja)、索查·麦克劳德(Sorcha MacLeod)和赛义德·穆克比勒(Saeed Mokbil)组成。

## 一. 引言

1. 新技术迅速发展部署、非国家武装团体的扩散和分裂，以及第三方施加影响，促成了武装冲突性质的巨大变化，包括其日益不对称的性质。<sup>1</sup> 与对战争不断演变的性质以及相关人权和人道主义挑战进行更广泛的研究和分析不同，在理解雇佣军和与雇佣军有关的行为者适应当代冲突现实的方式、他们被使用方式、他们如何与其他行为者互动以及他们参与冲突所产生的人权风险和影响方面，存在相当大的差距。

2. 雇佣军活动继续以最严重的方式威胁国际和平与安全，以及对国际人权法和国际人道主义法的尊重。人民的自决权尤其受到影响。自 2019 年初以来，雇佣军和雇佣军相关活动的影响再次在安全理事会的辩论中占据显著位置。在赤道几内亚发起的一次讨论中，有人对雇佣军作为非洲不安全和不稳定的根源提出了关切，特别侧重中部非洲次区域；<sup>2</sup> 在利比亚冲突中使用了雇佣军，及不遵守相关的武器禁运；<sup>3</sup> 他们还涉嫌参与委内瑞拉玻利瓦尔共和国的长期危机。<sup>4</sup>

3. 鉴于这些事态发展，工作组认为本报告既及时又重要。报告揭示了雇佣军和雇佣军相关活动当前和新出现的表现和趋势，令人不安。从方法上的考虑开始，工作组审查了适用相关国际法律框架的困难。然后分析了雇佣军活动的两个主要背景带来的挑战：第一，武装冲突局势，第二，出现破坏自决权的暴力行为的局势。讨论了国际人权法和国际人道主义法的视角。同时，工作组将重点从严格意义上的雇佣军，扩展到与雇佣军有关的行为者，更有效地抓住参与雇佣军活动的行为者的复杂多样，他们的活动对人权和保护平民产生了负面影响。报告最后是工作组的结论和建议。

## 二. 方法

4. 本报告以工作组先前开展的工作为基础，包括对外国战斗人员现象及其与雇佣军活动的联系的研究。<sup>5</sup> 报告取自广泛的案头研究和相关利益攸关方根据工作组 2020 年 1 月发出的提交材料呼吁而提供的资料。<sup>6</sup> 2020 年 4 月，工作组召开了一次关于雇佣军和雇佣军相关活动不断演变的形式、趋势和表现的专家虚拟磋商会，充实报告。工作组感谢所有提交资料和参加专家磋商，为编写报告献计献策的人员。

<sup>1</sup> 见 S/2019/373 和 S/2020/366，以及红十字国际委员会，《国际人道法与当代武装冲突的挑战：在〈日内瓦四公约〉70 周年之际再次承诺在武装冲突中开展保护工作》（日内瓦，2019 年）。

<sup>2</sup> 赤道几内亚在担任安全理事会主席期间于 2019 年 2 月召开的会议；另见 S/2019/97。

<sup>3</sup> 见 <https://news.un.org/en/story/2020/02/1057311>。

<sup>4</sup> 见 [www.un.org/press/en/2020/sc14193.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/sc14193.doc.htm)。

<sup>5</sup> 见 A/70/330 和 A/71/318。

<sup>6</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CallsubmissionsTheevolvingforms.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CallsubmissionsTheevolvingforms.aspx)。

5. 雇佣军及相关行为者招募、资助和使用缺乏透明度，难以将这些行为者与卷入当代冲突和其他类似情况的众多国家和武装非国家行为者区分开来，这些都是关键的研究挑战。“非国家武装行为体”一词涵盖广泛的行为者，包括武装反对派团体、叛乱分子、反叛分子、恐怖分子和民兵。与此同时，这种不透明是促使工作组关注此一现象的主要原因之一。工作组意识到，信息差距仍然存在，特别是在一些地区。考虑到雇佣军活动环境对妇女、儿童和其他群体产生不同和不相称的影响，工作组力求尽可能突出具体的例子。

### 三. 国际法与雇佣军活动

#### A. 有关雇佣军的国际和区域法律文书

6. 关于雇佣军活动的国际法律框架反映了其发展的特定历史背景：即非殖民化、殖民后战争和干涉新独立国家特别是非洲国家内政为特征的时期。因此，其植根于《联合国宪章》的基本原则，如自决、领土完整和不干涉。两项国际法律文书和一项区域文书界定、规范和(或)禁止雇佣军活动。

7. 《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》第47条没有禁止雇佣军活动，但的确给雇佣军下了定义，并剥夺了他们作为战斗人员或战俘的权利。<sup>7</sup> 根据国际人道主义法，这一规则被认为具有习惯法地位。<sup>8</sup> 《议定书》适用于国际武装冲突，包括自决斗争(第1(4)条)，但不适用于非国际武装冲突，后者构成现代冲突的大多数。鉴于第47条具有准普遍适用性，有174个缔约国，它是国际武装冲突局势中的一个主要法律来源。

8. 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》适用于国际武装冲突以外的情况。虽然自1989年通过以来，只有36个国家批准公约，但公约将以下行为定为犯罪：(a) “任何招募、使用、资助或训练雇佣军的人”；(b) 直接参加旨在“推翻政府或以其他方式破坏一国宪法秩序”的“敌对行动或协调一致的暴力行为；或破坏一国的领土完整”；(c) 企图或协助实施这些罪行的任何人(见第1至4条)。它规定缔约国有义务，除其他外，将这些罪行定为刑事犯罪，相互合作执行《公约》，或者对在其领土上的嫌疑人提起诉讼，或者将他们引渡到具有有效管辖权的另一个国家。

9. 国际一级没有专门机构负责监测、监督和指导《国际公约》的执行。迄今为止，国际法院尚无对涉及其适用的案件作出裁决。在编写本报告时，没有任何国际法院对雇佣军相关罪行拥有刑事管辖权。然而，截至2018年，国际刑事法院可以审理针对个人，包括国家元首或高级官员的侵略罪案件，为此，根据《罗马规约》第8条之二(G)项，“由一国或代表一国派遣对另一国实施武装武力行为的

<sup>7</sup> 这一规定实际上无关紧要，因为雇佣军无论如何都会被第43条排除在战斗人员地位之外，该条认为，冲突一方武装部队成员为战斗人员。

<sup>8</sup> 见 rule No. 108 in Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck and others, Customary International Humanitarian Law, vol. I, Rules, ICRC study (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2009)。

武装团伙、团体、非正规军或雇佣军”，在某些情况下可能构成侵略行为。<sup>9</sup> 因此，法院没有调查和起诉雇佣军活动本身的管辖权，只能在国家利用雇佣军发动侵略战争的情况下进行干预。然而，只要具备行使管辖权的条件，就可以调查和起诉参与雇佣军活动、实施或协助实施国际罪行的人员。

10. 在区域一级，只有《非洲统一组织消除非洲雇佣军制度公约》专门处理这一问题，要求各国禁止和惩罚与雇佣军有关的活动。“雇佣军罪”涵盖可归咎于个人、团体、国家代表和国家本身的一系列行为(第 1(2)条)。此外，各国必须“根据法律最严厉地惩罚，包括死刑，惩罚”与雇佣军有关的罪行(第 7 条)。在非洲联盟 55 个成员国，32 个是该区域公约缔约国。

11. 拟议的非洲司法和人权法院有可能成为第一个对雇佣军罪行拥有国际刑事管辖权的法庭。2014 年《非洲司法和人权法院规约议定书修正议定书》引入的第 28H 条，与国际和区域公约大致相似，但扩大了雇佣军罪行的范围，包括“协助政府维持权力”和“协助一群人获取权力”。然而，鉴于批准《规约》及其修正议定书的国家数量有限，法院设立仍不确定，因此这一重要条款能否执行令人怀疑。<sup>10</sup>

12. 上述文书对雇佣军有一个大体相似的定义，其中包含若干累积标准，每个标准都必须符合才能适用这一定义。这些是：主要出于私利而被特别招募参加武装冲突的个人，不是冲突一方国民或冲突一方控制领土的居民，不是冲突一方武装部队成员，也不是执行公务的第三国武装部队成员。

13. 不过，可以看到三个差异。首先，《第一议定书》和《非洲统一组织公约》中的定义是个人直接参与敌对行动，但《国际公约》没有这样规定。然而，《国际公约》仍然将直接参与敌对行动的雇佣军定为犯罪(第 3(1)条)。第二，《非洲统一组织公约》要求承诺给予物质赔偿，但与其他两项文书不同的是，赔偿不会大大高于支付给类似级别和职能的战斗人员的赔偿。最重要的是，虽然所有三项文书都适用于武装冲突局势，但只有《国际公约》和《非洲统一组织公约》具体涵盖威胁自决权的其他情况，如推翻政府或破坏国家领土完整。这一点尤其重要，因为这些情况可能适用于不符合武装冲突门槛的各种局势。

14. 国际法中雇佣军的定义一直是许多分析的主题，这反映了其过度限制的性质。<sup>11</sup> 工作组认识到，定义范围有问题，标准难以达到，特别是就当代形式的雇佣军相关活动而言，<sup>12</sup> 因为避免雇佣军分类仅仅是回避上述资格标准之一。雇佣军很容易符合这一标准，例如，加入(甚至暂时加入)正规武装部队，或获得与正规士兵类似的军饷，至少在纸面上如此。此外，将雇佣军视为“外国人”的观点

<sup>9</sup> 国际法委员会最初将“招募、使用、资助和训练雇佣军”罪列入《危害人类和平及安全治罪法草案》(1991 年)，但在构成最初起草《罗马规约》基础的 1995 年草案中没有保留。

<sup>10</sup> 见 <https://au.int/en/treaties/protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights> 和 <https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>。

<sup>11</sup> 见 Katherine Fallah, “Corporate actors: the legal status of mercenaries in armed conflict”, *International Review of the Red Cross*, vol. 88, No. 863 (September 2006)。

<sup>12</sup> A/71/318, 第 5 和 10 段。

没有考虑到国籍概念的复杂性。在某些情况下，国籍在当地居民中毫无意义，而族裔和宗教联系则更重要，例如，正如工作组访问乍得期间所指出的那样。<sup>13</sup> 在其他情况下，据报道，国家向其招募的人授予国籍。

15. 一些标准提出了特殊挑战。该定义规定，雇佣军主要由私人 and 物质利益驱动。然而，现实很少如此简单。一些动机并行和重叠，说明某些个人从事与雇佣军有关的活动，可能包括(但不限于)物质利益、意识形态和政治因素、保护国家利益的信念或缺乏其他就业机会，但也可能包括胁迫或勒索。证明个人利益而非其他动机因素是个人成为雇佣军的主要原因，这在法律上是有问题的。此外，收到物质补偿可能很难证明，因为通常要遵守保密协议。

16. 符合雇佣军定义的活动类型，特别是在什么构成武装冲突中的战斗和直接参与敌对行动方面，提出了另一个难题。一些行为者对将他们的活动定性为雇佣军表示不满和质疑，认为自己不从事进攻性战斗，而是从事防御性服务。尽管如此，对于什么可能构成直接参与敌对行动，包括不需要在行动区实际存在的行为，如收集和提供直接和立即用于作战行动的信息，有大量参考指导。<sup>14</sup> 工作组注意到，区分武装冲突局势中进攻性和防御性使用武力很困难，在武装冲突局势中，捍卫合法的军事目标，例如为军事基地提供安全，可能相当于直接参与敌对行动。<sup>15</sup>

17. 最后，除了《非洲统一组织公约》，现有框架侧重个人，而忽视了那些组织和指挥雇佣军活动的人的具体作用。当这些个人在一个组织结构内运作时，这就构成了一个特殊的挑战，因为追究组织责任，特别是刑事责任的机制有限。

## B. 执行挑战

18. 最终，关于雇佣军的国际法律框架反映了各国在特定背景下愿意和能够达成一致的内容，及其在商定一个术语方面遇到的困难，因为这个术语经常被用作带有政治色彩的贬义标签，而非法律概念。此外，将雇佣军活动定为犯罪与对自决权的关切密切相关，<sup>16</sup> 说明全球南方国家，特别是非洲国家在发展这一框架中的主导作用。

19. 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的批准国家很少，表明一些国家不愿意批准一项将雇佣军活动定为犯罪、并适用于不一定直接参与敌对行动的个人的文书。例如，没有一个安全理事会常任理事国是《国际公约》的缔约国。此外，与“雇佣军”一词相关的减损含义也可能是造成执行困难的一个因素，因为各国可能不希望被视为在其管辖领土上直接使用或窝藏雇佣军，从而使潜在的雇佣军活动得不到解决。人们强烈反对被称为雇佣军和(或)支持雇佣军，这更

<sup>13</sup> A/HRC/42/42/Add.1, 第 36 和 37 段。

<sup>14</sup> 见 [www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf](http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf); national military manuals often provide further guidance.

<sup>15</sup> 见 A/HRC/36/47。

<sup>16</sup> Christopher Kinsey and Hin-Yan Liu, “Challenging the strength of the anti-mercenary norm”, *Journal of Global Security Studies*, vol. 3, No.1(2018), p. 99.

加表明，这种分类仍像过去一样带有贬义，<sup>17</sup> 并在公共领域被广泛用于反对不一定符合上述法律定义标准的各种行为者。

20. 尽管有其局限性，这三项法律文书还是有其优点，因其概述了雇佣军的法律定义，尽管人们承认这一定义在实际应用中困难重重。有意思的是，一些非《国际公约》缔约国，如俄罗斯联邦或法国，根据国际文书中概述的许多标准，在其国内法中将参与雇佣军活动定为刑事犯罪。<sup>18</sup> 其他国家通过了或多或少直接涉及雇佣军和雇佣军相关活动的具体立法，包括明确禁止雇佣军活动(南非)，<sup>19</sup> 或禁止与直接参与敌对行动有关的服务(瑞士)。<sup>20</sup> 工作组 2012 年至 2017 年期间对世界各地 60 个国家的国家立法进行的研究显示，总体上缺乏关于军事和安保人员私自直接参与敌对行动的规则，这在某些情况下可能属于雇佣军的定义范围。这一差距也增加了侵犯人权的风险。<sup>21</sup>

21. 关于国家起诉雇佣军相关罪行的信息和统计数据不容易获得。上述各国做法不同，进一步阻碍了数据收集。工作组在国别访问期间注意到，涉嫌从事雇佣军相关活动的人可能经常因若干罪行而遭起诉，例如参与犯罪组织、参与恐怖组织和恐怖行为、组织非法准军事团体或加入外国武装团体和军队。<sup>22</sup> 例如，在俄罗斯联邦，2017 年至 2019 年期间有 11 起雇佣军犯罪案件，都与俄罗斯国民参与乌克兰武装冲突有关。在其中一些案件中，雇佣军活动与煽动仇恨或敌意等其他罪行一起被起诉。<sup>23</sup> 工作组得到的其他信息还表明，不同类型的犯罪被用来起诉那些参与雇佣军相关活动的人。<sup>24</sup>

#### 四. 当代武装冲突和威胁自决权的背景下与雇佣军有关的活动

22. 要说明雇佣军的新趋势和新表现，就要仔细分析这些行为者的活动背景。如上所述，国际法律框架承认雇佣军在两种情况下活动：武装冲突和“旨在推翻政府或以其他方式破坏国家宪法秩序的协同暴力行为；或破坏一国的领土完整。”<sup>25</sup>

<sup>17</sup> Sarah Percy, “The unimplemented norm: anti-mercenary law and the problems of institutionalization”, in *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, Alexander Betts and Phil Orchard, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014)。

<sup>18</sup> 见 Article 359 of the Criminal Code of the Russian Federation and article 436-1 of the French Criminal Code. For more examples of how mercenarism is addressed in national legislations and military manuals. 见 [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule108](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule108)。

<sup>19</sup> Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act of 2006。

<sup>20</sup> Federal Act on Private Security Services Provided Abroad of 27 September 2013。

<sup>21</sup> 见 A/HRC/36/47。

<sup>22</sup> 见 A/HRC/45/9/Add.1、A/HRC/42/42/Add.2 和 A/HRC/33/43/Add.3。

<sup>23</sup> 见 submission by the Russian Federation。

<sup>24</sup> 见 submission by the Ukrainian Helsinki Human Rights Union。

<sup>25</sup> 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》第 1(2)(a)条。

这两种情况都对保护人权构成重大威胁，在武装冲突中，也对国际人道主义法规定的保护平民构成重大威胁。自关于雇佣军的国际法律框架形成以来，雇佣军活动随着战争行为性质的巨大变化而演变。

#### A. 当代武装冲突中对雇佣军相关活动的需求

23. 武装冲突变得越来越复杂，其特点是包括雇佣军和相关行为者在内的众多行为者的参与。几个因素特别重要：非国际性武装冲突大量增加；非国家武装行为体的扩散；第三国参与支持冲突各方，这给责任归属带来了相关挑战；以及冲突各方使用的战争方法和手段差异很大，毫无相称。

##### 非国际武装冲突增加

24. 关于雇佣军的国际法律框架是在国家间冲突占主导地位的时候制定的，这意味着雇佣军被视为国家的附属。《第一议定书》仅适用于此类冲突。因此，与非国际武装冲突中雇佣军活动相关的特殊性和挑战，没有得到充分考虑。

25. 然而，近期和当前的武装冲突都是非国际性的，通常涉及一个国家对一个非国家武装行为体，或者两个或两个以上的非国家武装行为体相互攻击。<sup>26</sup> 两种类型的交战方都可以雇佣雇佣军，这增加了他们的潜在客户群。非国家武装行为体必须遵守适用的国际人道主义法规则。然而，与国家相比，国际人权法对非国家武装行为体规定的明确义务较少，<sup>27</sup> 结果对为其服务的私营雇佣军的要求可能不那么严格。

##### 非国家武装行为体的扩散

26. 当代武装冲突的另一个特点是，非国家武装行为体的扩散，这些行为体的规模、结构、能力和对领土行使事实控制的能力差异很大。这些团体在冲突中演变，采用不同的、有时是重叠的目标、等级和忠诚来分裂和重组。

27. 非国家武装行为体的这种扩散和复杂多样，让人更难确定事实，确定国际人权法和国际人道主义法规定的各自义务，导致在确定责任时不知如何适用保护和挑战的范围。在这种背景下，再加上雇佣军和相关行为体，会使情况更加模糊，因为其他他们的招募、资助和纳入非国家客户的指挥系统通常仍然不透明。

28. 工作组收到的资料表明，雇佣军和相关行为者向非国家武装行为体提供支持，目的是加强军事能力。也即，巨大的信息差距使得很难确定谁对负责招募和支付他们，以及这些行为者在什么样的指挥链下运作。

29. 在提请工作组注意的一起案情中，使用训练有素、技术熟练的俄罗斯私人军人支持利比亚国家军队，参与反对利比亚政府的冲突；据报告，进攻行动更加精准。虽然这可以说减少了对平民的伤害，但也有报告称，私人军人虐待平民，包

<sup>26</sup> 见前南斯拉夫问题国际法庭，Prosecutor v. Dusan Tadić, Case No. IT-94-1-I, 1995 年。

<sup>27</sup> 见 [A/HRC/38/44](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx)(只有英文)，可查阅：[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx)。还应回顾，将某些人权义务归于非国家武装行为体，并不意味着国家责任无效，因为后者仍有义务采取一切适当外交、经济、司法和其他措施，保护生活在其境内不受其控制的部分人口的人权。



括一项法外处决的指控。<sup>28</sup> 私人军人的参与，进一步加剧和延长了冲突，给平民带来了悲惨代价。此外，人员部署条件不透明，包括适用的指挥和控制机制不透明，模糊了责任归属，使这些行为者能够任意行动，明显不受惩罚。<sup>29</sup>

30. 而且，关于利比亚，苏丹武装团体战斗人员的参与是另一个相关例子。他们似乎没有被纳入利比亚各派的指挥和控制体制，据称，他们与利比亚赞助者协调和参与联合军事行动，而他们与特定派别结盟“通常是出于权宜之计，有时也会掉转枪口。”<sup>30</sup>

31. 在其他情况下，如果训练有素的承包人参与冲突，增援明显无视人权的非国家武装行为体，如加强受极端主义意识形态驱使的团体的军事能力，违反国际人道主义法和侵犯人权的风险就会增加。<sup>31</sup> 例如，他们的活动可以包括军事战术，以及武器维护和使用方面的培训。

### 武装冲突中第三方的参与

32. 在某种程度上，非国家武装行为体的扩散，可能与当代武装冲突另一个关键方面有关，即寻求影响冲突的第三方越来越多地参与。这可能包括一个国家或国家联盟，或国际和区域组织部署的特派团，<sup>32</sup> 其中每种情况都涉及具体法律问题。在某些情况下，进行干预的行为者可能成为冲突一方，因此要遵守国际人道主义法规定的相关义务；例如，如果支持包括军事行动，旨在影响敌对行为、损害另一方。<sup>33</sup> 这可以采取不同的形式，例如支持规划和协调军事行动，或提供情报供立即用于敌对行动。

33. 第三方干预还可以包括向冲突一方提供雇佣军和与雇佣军有关的人员，目的是直接参与敌对行动，削弱另一方的军事能力。与工作组分享的最近武装冲突的例子表明，这种形式的干预越来越多，特别是被国家使用。

34. 此外，这种形式的支持也增加了确定干预国是否可归为冲突一方的事实和法律复杂性，因此也增加了对冲突本身进行归类和确定国际人道主义法适用规则的复杂性。通过中介提供支持，会在干预国和受支持方之间造成距离，因此可能会模糊前者的实际作用和责任。与工作组分享的报告表明，在某些情况下，这样做的目的正是为了模糊事实，“含糊否认”直接卷入冲突。进行干预的国家部署雇佣军和相关行为者来支持盟友，同时否认了解或掌控那些被部署者，企图逃避对辅助者行为的国际责任，包括与侵犯人权和违反国际人道主义法的指控有关的责任。

<sup>28</sup> 本报告通篇都提到人权理事会特别程序发出的指控信。所有来函均见：

<https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>。本案来函，见 JAL RUS 1/2020、JAL LBY 1/2020 和 JAL OTH 42/2020。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> [S/2020/36](#)，第 169 段。

<sup>31</sup> 见 for example, <https://jamestown.org/program/malhama-tactical-threatens-put-china-crosshairs/>。

<sup>32</sup> Tristan Ferraro, “The ICRC’s legal position on the notion of armed conflict involving foreign intervention and on determining the IHL applicable to this type of conflict”, *International Review of the Red Cross*, vol. 97, No. 900 (2014)。

<sup>33</sup> 同上，p. 1 231。

各国还利用这些行为者来掩盖干预冲突的实际人力和财力成本，从而减轻负面的国内政治后果。

35. 说明这些挑战的一个例子是所谓“瓦格纳集团”的行动。据报道，该集团由前俄罗斯武装部队人员领导。在界定这一实体方面已经出现困难，该实体名称繁多，可称私营军事公司、准军事集团或半国家安全部队，突出表明其正式注册和公司身份在法律上很模糊。<sup>34</sup> 这种缺乏透明度的情况导致很难确定适用于瓦格纳集团的法律法规，甚至还直接否认其存在，从而给确定其客户和合同带来更多挑战。此外，工作组收到的指控称，2018年，数名研究该团体及其在世界各地活动的记者在可疑情况下死亡，引起人们对调查和报道瓦格纳团体的危险和困难的严重关切，也侵犯了表达自由权和知情权。<sup>35</sup>

36. 就其本身而言，对在国际上提供战斗和战斗支援服务的私人行为者的登记和监管模糊不清，可能等同于国家违反保护人权，包括生命权免受合理预见的威胁的积极义务。<sup>36</sup> 利用在监管框架松散的离岸公司避风港注册的公司，达成不透明合同安排，这样公司及其客户(包括国家)就能够从私人战斗活动中获利，同时逃避监管和法律责任。这种安排也模糊了所有权结构，特别是如果国家官员在这些公司中拥有股份。据报道，在某些情况下，由国家承包并通过离岸公司提供的私人战斗服务被说成是海上安全，以制造在反海盗行动中合法使用武力的假象。<sup>37</sup> 这种做法违背了国家防止侵犯和践踏人权的积极义务，以及私营企业履行人权尽职调查的要求。

37. 此外，国家与雇佣军和与雇佣军有关行为者之间的关系秘密不透明，阻碍了侵权责任的确定，因此也阻碍了问责和提供有效补救。将责任归于国家将取决于证明国家对雇佣的雇佣军和相关行为者是否行使了充分控制或指挥，<sup>38</sup> 这必然会带来重大的实际挑战。

38. 安全理事会越来越多地将“武装雇佣军人员”的规定纳入武器禁运，特别是涉及南苏丹、<sup>39</sup> 中非共和国<sup>40</sup> 和利比亚局势的武器禁运，<sup>41</sup> 以及对也门境内被

<sup>34</sup> Candace Rondeaux, Decoding the Wagner Group: Analyzing the Role of Private Military Security Contractors in Russian Proxy Warfare, Arizona State University Center on the Future of War (November 2019); Kimberley Marten, “Russia’s use of semi-state security forces: the case of the Wagner Group”, *Post-Soviet Affairs*, vol.35, No.3 (2019); Sergey Sukhankin, “Russian PMCs in the Syrian civil war: from Slavonic corps to Wagner Group and beyond”, December 2019, 可查阅: <https://jamestown.org/program/russian-pmcs-in-the-syrian-civil-war-from-slavonic-corps-to-wagner-group-and-beyond/>。

<sup>35</sup> 见 JAL RUS 23/2018 和 JAL RUS 10/2018。

<sup>36</sup> 人权事务委员会，关于生命权的一般性建议第 36 号(2018)，第 21 段。

<sup>37</sup> Candace Rondeaux, Decoding the Wagner Group。

<sup>38</sup> 见国家对国际不法行为的责任条款草案及评语，特别是第 5 和 8 条。

<sup>39</sup> 见安全理事会第 2428(2018)号决议。

<sup>40</sup> 见安全理事会第 2127(2013)号决议。

<sup>41</sup> 见安全理事会第 1970(2011)号决议和随后关于同一议题的各项决议。

指认人员和实体的定向武器禁运。<sup>42</sup> 这样，禁运扩大了限制范围，超出了军用物资范围，也包括了人的行为者，强调第三方有责任不提供“武装雇佣军人员”来干预冲突。<sup>43</sup> 此外，禁运没有界定“武装雇佣军人员”，这一术语的范围有待解释。工作组认为，该术语可解释为涵盖国际法律框架中限制性定义之外的大范围活动，因为禁运包括“与军事活动或提供、维护或使用任何武器和相关材料，包括提供武装雇佣军人员有关的技术援助、培训、财政或其他援助”。<sup>44</sup>

#### 冲突各方之间的不对称，以及军事能力和战略

39. 国内冲突普遍存在、非国家武装行为体多种多样，外部势力向冲突各方提供支持，都说明参与当代武装冲突的交战方之间的巨大差异，包括其法律地位、军事能力和可利用的资源。“不对称战争”一词常用来描述这种情况，在这种情况下，一个在很大程度上占优势的军事力量，最常见的是一个国家，反对一个较弱一方，通常是非国家行为者。<sup>45</sup> 为了抵消这种不平衡，较弱的行动者调整战略，例如避免直接对抗和通过分权结构运作。反过来，实力较强的一方调整自身战略，例如平叛行动，或使用先进技术来最大限度地减少对其人员的人身威胁，同时削弱对手的军事资源。

40. 利用雇佣军和与雇佣军有关的活动，是冲突各方在不对称对抗中弥补差距和制定战略的可用工具之一。如上所述，与雇佣军有关的行为者向非国家武装行为体提供支持，培养军事技能，例如在规划行动或使用和维护武器和其他装备时，以及补充军事资源和增强力量。例如，国家还可能依赖雇佣军和相关行为者来补充有限的人员和缺乏的专业技能，同时限制通常对国家安全部门实行的公众监督和问责机制。

41. 特别是，新技术用来在不对称战争中获得战略和战术优势。例如，非国家武装行为体利用商业技术产生巨大的军事效果，包括使用无人驾驶飞机进行监视和投掷爆炸物。<sup>46</sup> 各国还大大增强了应对和参与不对称对抗的技术能力。这使私人行为者受益，他们从开发、维护和操作新技术中获利，例如在信息技术、网络能力和复杂的高技术武器系统领域。

42. 网络战被认为是一种战争方法，不仅可以渗透、扰乱、破坏甚至摧毁军事或民用物体，而且还会对人造成严重伤害。与常规战争类似，它必须遵守国际人道主义法。<sup>47</sup> 随着战略能力越来越依赖基础设施和技术，这一点变得更加相关。

<sup>42</sup> 见安全理事会第 2216(2015)号决议。

<sup>43</sup> Hin-Yan Liu, “Mercenaries in Libya: ramifications of the treatment of ‘armed mercenary personnel’ under the arms embargo for private military company contractors”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 16, No. 2 (2011)。

<sup>44</sup> 见安全理事会第 1970(2011)号决议，第 9 段。

<sup>45</sup> Toni Pfanner, “Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 87, No. 857 (March 2005)。

<sup>46</sup> Ash Rossiter, “Drone usage by militant groups: exploring variation in adoption”, *Defense & Security Analysis*, vol.34, No.2(2018)。

<sup>47</sup> 红十字委员会，“武装冲突期间的国际人道主义法和网络行动”，立场文件，2019年11月。

43. 此外，在一些国家，私人承包商提供大量支持，维护操作敌对行动中使用的无人驾驶飞机，尽管这不一定意味着做出捕人或杀人的决定。<sup>48</sup> 私人行为者也参与发明和生产自治系统，在敌对行动期间，他们可能负责维护和操作这些系统。<sup>49</sup> 这些趋势给尊重国际人权法和国际人道主义法带来了重大挑战，因为新的作战技术分散了关于操作武器系统的决策，因此使追究侵权和滥用责任的过程复杂化。

## B. 与雇佣军有关的活动破坏自决权

44. 除武装冲突外，《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》和《非洲统一组织消除非洲雇佣军制度公约》涵盖了从事破坏自决权的协同暴力行为的雇佣军活动。根据《联合国宪章》第一条第二款，自决权是联合国的一项重要原则，得到大会和人权理事会决议的有力补充。它也是国际人权法的一项基本原则，同载于《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》第一条，是一项集体权利，涉及外部层面，即不受外国统治的自由，以及一个内部层面，为一个民族提供自由追求其政治、经济、社会和文化发展的权利。与不干涉和尊重领土完整有关的文书也具体提到雇佣军活动，例如《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。<sup>50</sup>

45. 然而，确定哪种情况确实会损害自决权并不总是直截了当的，而且往往明显带有政治色彩。与适用于武装冲突的既定规则相反，自决权及其范围和内容很少得到解释和澄清。<sup>51</sup> 要求各国促进自决权的实现，但为实现这一目标而采取的任何行动都必须符合国际法规定的其他义务，特别是不干涉他国内政。<sup>52</sup> 有时，这在合法支持自治权和干涉内政之间造成了紧张关系，这种区别往往从政治和意识形态的角度来看待，例如，支持声称身受镇压和迫害、争取政治文化自治或独立的叛乱团体。

46. 旨在破坏自决权的暴力运动可有多种形式，可由外国或私人行为者煽动。一般来说，第三方干预包括支持或发起暴力行为，目的是推进外交政策或私人利益，这违背了自决权及其不干预和尊重领土完整的必然原则。如果用于这些目的，部署雇佣军和相关行为者来推翻政府或远程影响武装冲突就违反了自决权。有看法

<sup>48</sup> Andreas Krieg, *Defining Remote Warfare: The Rise of the Private Military and Security Industry* (London, Oxford Research Group Remote Warfare Programme, March 2018)。

<sup>49</sup> Laura Dickinson, “Drones, automated weapons, and private military contractors: challenges to domestic and international legal regimes governing armed conflict”, in *New Technologies for Human Rights Law and Practice*, Molly Land and Jay Aronson, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018)。

<sup>50</sup> 见大会第 2625(XXV)号决议。

<sup>51</sup> Matthew Saul, “The normative status of self-determination in international law: a formula for uncertainty in the scope and content of the right?”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 4 (2011)。

<sup>52</sup> 人权事务委员会关于自决权的第 12 号一般性意见(1984 年)，第 6 段。

认为，这“降低了开战的门槛……因为干预的成本相对较低，无论在财政上还是政治上”，<sup>53</sup> 在这方面，这令人担忧。

47. 雇佣军和与雇佣军有关的服务的存在，为有钱有势者创造了能力，补充缺乏的军事能力，通过侵略手段追求政策和利益。因此，出价最高者能够获得介入内部武装冲突或对另一个国家采取侵略行动的能力，从而威胁到自决权。此外，利用雇佣军和与雇佣军有关的服务，对此行为负责者可以隐藏或否认其参与。

48. 一些当代武装冲突严重依赖外国战斗人员，这助长了冲突的升级和延长，从而破坏了稳定环境与和平解决的前景，而这种环境与和平解决将使当地居民能够行使权利，自由追求其政治、经济、社会和文化发展。这在利比亚的冲突中显而易见。在那里，来自不同国家的雇佣军有时对敌对行为产生重大影响。引人注目的是，据报道，叙利亚雇佣军在利比亚冲突双方都有部署，从而将阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突输出到境外，并持续下去。<sup>54</sup> 此外，在另一场冲突中继续战斗，谋取私利，破坏了这些战斗人员重返平民生活的前景。

49. 雇佣军和相关行为者本身可能与延长冲突和助长不稳定直接相关。例如，在中非共和国，开采和贩运丰富的自然资源吸引了雇佣军和相关行为者，他们利用了该国的安全真空。他们的存在以及多个武装团体对该国领土完整造成了严重威胁，阻碍了人们行使自决权。<sup>55</sup>

## 五. 与雇佣军有关的行为者和活动及其当代表现

50. 显然，一系列雇佣军和相关行为者继续影响当代武装冲突的进程，破坏自决权。虽然其中许多行为者可能达不到适用的国际法律框架对雇佣军的严格定义，但他们具有雇佣军的许多特征，并产生类似的风险和影响。因此，工作组力求审查一系列与雇佣军有关的行为者和活动，促进关于如何更好地探讨和处理这些行为者和活动的讨论。

51. 这是基于工作组先前的分析，即根据与雇佣军的联系，包括其各自定义的不同，将外国战斗人员确定为与雇佣军有关的行为者。当时，工作组回顾了普遍接受的雇佣军一词的含义，即“主要侧重于受雇干预本国以外国家武装冲突的人员的专业服务”，并回顾“雇佣军必然是非国民”。<sup>56</sup>

52. 工作组希望强调，不应将以下类别视为泛指与雇佣军有关的行为者，而是需要根据具体背景和情况评估这些类别中的每一种可能情况。鉴于当代冲突所涉及

<sup>53</sup> Andreas Krieg and Jean-Marc Rickli, *Surrogate Warfare: The Transformation of War in the Twenty-First Century* (Washington, D.C., Georgetown University Press, 2019), p. 152.

<sup>54</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E)。

<sup>55</sup> 见 [A/HRC/36/47/Add.1](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E)。

<sup>56</sup> 见 [A/70/330](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E)，第 10 和第 87 段。

的行为者复杂多样，还应指出，一些行为者可能同时从事不同的活动，或者从一项活动天衣无缝地转移到另一项活动。

53. 工作组认识到，在这些不同的类别中，有些人生活在特别脆弱的安全和社会经济状况中，在开展与雇佣军有关的活动时可能会受到胁迫、剥削或虐待。例如，在提请工作组注意的一个案件中，据称招募了一个最不发达国家的一群男子，其理解是，他们将在一个人均收入最高的国家担任私人保安。然而，据报道，这些人抵达后接受了军事训练，告知将派他们到冲突地区，执行未具体说明的安全任务。

54. 儿童可能特别容易被招募从事与雇佣军有关的活动，<sup>57</sup> 工作组收到了这方面侵犯人权的指控。具体而言，18岁以下生活在极其脆弱的社会经济环境中的叙利亚男孩，被与反对派叙利亚国民军有关联的派别招募，通过土耳其派往利比亚，加入冲突。<sup>58</sup> 因此，在有些情况下，有人被视为从事雇佣军相关活动，实际上可能是剥削、贩运或招募儿童的受害者。因此，必须认真考虑导致个人参与雇佣军相关活动的根源和背景因素。

#### A. 附属于在海外活动的非国家武装团体的战斗人员

55. 非国家武装团体及其战斗人员为求私利而将其军事资源和技能“出口”到另一国境内，便可从事与雇佣军有关的活动。在这种情况下，其与雇佣军的共同之处包括，作为外部行为者介入武装冲突，在很大程度上受到物质和经济利益驱使。然而，一个武装团体进入另一国家领土可能有几个共同的动机，在某些情况下，该团体可能能够独立行事，而非像雇佣军那样被另一个行为者“特别招募”。这在边界漏洞百出、法治安全存在差距的地区尤为如此。此外，在某些情况下，由于社区之间密切的跨界联系，很难将非国家武装团体及其战斗人员定性为“外国人”，例如在西非的萨赫勒地区。

56. 在某些情况下，非国家武装团体及其战斗人员如果在原籍国面临军事挫折，可能会参与雇佣军活动。例如，如果他们没有想到或没有动力参与和平进程，也可能参与雇佣军活动，因为他们可能面临起诉，或者缺乏重返社会或融入正规武装部队的机会。战斗人员可能会继续把自身技能提供给那些愿意付钱的人，使军事能力成为受供求规则支配的商品。此外，在另一个国家从事雇佣军和其他非法活动，可能成为获取资源和维持军事能力的工具。其中一个例子是，据称来自达尔富尔的苏丹武装团体参与了利比亚的雇佣军和走私活动。据报道，这些团体收到了金钱、武器和设备，换取向利比亚冲突双方提供军事支持；据称，一些团体参与了贩运移民，包括绑架移民勒索赎金。<sup>59</sup>

57. 利比亚冲突也吸引了来自更远地方的非国家武装团体的战斗人员。自2019年12月以来，据报道，数千名隶属于叙利亚国民军的战斗人员通过土耳其部署，与支持利比亚民族团结政府的派别一起参与利比亚的敌对行动。据称，这些战斗

<sup>57</sup> 见 [A/HRC/39/49](#)。

<sup>58</sup> 见 JAL TUR 7/2020 和 JAL LBY 1/2020。

<sup>59</sup> 见 [S/2020/36](#)。

人员的动机是，其收入比在阿拉伯叙利亚共和国本应得到的收入高得多，如受重伤或死亡，亲属可获得经济补偿，以及有可能获得土耳其护照。<sup>60</sup>

## B. 在国内活动的非国家武装行为体人员

58. 活跃在国内的各种非国家武装行为体，与在国外活动的非国家武装团体类似，可能会利用诱惑吸引新兵。这一类别包括非国家武装行为体，如民兵、准军事团体、有组织犯罪集团和民团。在某些情况下，可以观察到与雇佣军的一些相似之处，例如资金动机、与国家安全部队的区别，以及直接参与敌对行动或破坏自决权的活动。例如，这些行为者可能通过暴力、恐吓和勒索控制一个国家的部分领土，从而颠覆现有的宪法秩序，侵犯人民的自决权。委内瑞拉玻利瓦尔共和国奥利诺科矿区的情况便是明显例证，有组织犯罪集团控制一个地区开采自然资源，同时据报侵犯人权，包括侵犯土著人民的人权。<sup>61</sup>

59. 然而，与雇佣军不同的是，这些团体是国内行为者，可能受到一些相互重叠的动机的驱动，例如对领土或族裔或宗教归属的控制。他们的一些人员可能不是被专门招募来参加威胁自决权的敌对行动或暴力行动，而是在更广泛和长期的基础上参与。鉴于这一类别性质广泛，其中许多行为者可能不具备开展雇佣军相关活动的资格。因此，每个案例都值得进行仔细的背景和事实评估，探讨与雇佣军活动的可能联系。

60. 在许多情况下，这类行为者在国际法和国内法之外运作。然而，在有些情况下，这类团体可能得到某种形式的法律承认，和(或)很难确定是否与国家安全部队严格分离，例如，准军事团体在支持一个国家政府(或政府的某些部门)时。据报道，在一些国家，这种准军事团体严重违反了国际人权法和国际人道主义法。<sup>62</sup>

61. 在其他情况下，非国家武装行为体可能寻求建立法律实体，例如以私营保安公司的形式，试图使其一些活动合法化，并掩盖军阀和民兵领导人的参与。这个问题是在工作组访问索马里期间、<sup>63</sup> 以及美国国会对私营保安分包进行调查时提出的。<sup>64</sup> 武装团体和民兵将自己转变为商业实体，也可能在武装冲突结束后寻求维护自己的利益和权力。

## C. 外国战斗人员

62. 外国国民可能出于若干原因，包括私人利益，加入非国家武装行为体。在这种情况下，外国战斗人员和雇佣军之间有很大的相似之处，包括在武装冲突中作为外部行为者进行干预的作用。然而，不同的动机可能在起作用，因为许多外国

<sup>60</sup> 见 submissions by Maat for Peace, Development and Human Rights, by R. Ali and by Syrians for Truth and Justice。

<sup>61</sup> 见 A/HRC/44/54(只有英文和西班牙文)，可查阅：  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Pages/ListReports.aspx)。

<sup>62</sup> Adam Day, *Hybrid Conflict, Hybrid Peace: How Militias and Paramilitary Groups Shape Post-conflict Transitions* (New York, United Nations University, 2020)。

<sup>63</sup> 见 A/HRC/24/45/Add.2。

<sup>64</sup> 见 <https://oversight.house.gov/sites/democrats.oversight.house.gov/files/documents/Warlord.pdf>。

战士也受到意识形态、政治或宗教信仰的驱使。工作组在访问突尼斯、比利时、乌克兰、欧洲联盟机构、中非共和国、乍得和奥地利期间审查了外国战斗人员现象。<sup>65</sup> 关于乌克兰局势，工作组发现，外国战斗人员和雇佣军的大量存在加剧了该国东部的冲突。<sup>66</sup> 工作组在以前的报告中对这一现象进行了更深入的分析。<sup>67</sup>

#### D. 签约加入国家安全服务的外国国民

63. 许多国家招募外国国民加入其正规武装部队和安全部门，一些国家广泛依赖外国国民来建设其军事能力。在某些情况下，据报告，外国人员被许诺较高的工资以及获得另一国籍的前景所驱使，加入另一个国家的安全部门。然而，这些人员似乎更经常被长期招募到国家安全机构，而不是被招募来参加特定的武装冲突或适用于雇佣军活动的其他情况。成为国家安全部门成员不同于成为雇佣军，这很关键。因此，需要认真评估具体案例，确定其是否可以被视为与雇佣军有关的活动。

64. 不过，提出的合理问题是：在某些情况下，国家安全部门雇用的外国人员是否可能从事与雇佣军有关的活动。例如，在武装冲突情况下，以相对较高的工资招募外国士兵提供专门服务，如操作新的军事装备，或加强实地作战能力，符合雇佣军定义的许多标准。在提请工作组注意的另一种情况下，据报告，外国人被大量招募到一个国家的正规安全部门，被该国用来参与侵犯某一特定宗教团体成员的行为，同时还帮助改变该国的人口结构，损害该宗教团体；这种做法可能违反自决权。

#### E. 私营军事和安保公司及其人员

65. 雇佣军与私营军事和安保公司之间关系的性质，一直是决策者、学者、民间社会和私营军事和安保行业本身之间的分歧点。工作组将私营军事和安保公司定义为：由自然人和(或)法律实体有偿提供军事和(或)安保服务的公司实体。<sup>68</sup> 该行业提供广泛服务，从静态安保到直接作战功能，后者被认为是该部门的一小部分。这种观点经常提出，包括行业代表自己提出，目的是将私营军事和安保公司与雇佣军分开。

66. 虽然这一看法正确强调了所提供服务的类型，但进攻和防御或支援服务之间的区别并非总是那么简单。<sup>69</sup> 此外，如果没有私营承包商的广泛支持，一些国家军队可能无法开展目前规模的全球军事行动。<sup>70</sup> 然而，这些支助服务大多是在后勤、安全和保护、培训、口译和一般技术支助领域，而不是直接作战职能。<sup>71</sup>

<sup>65</sup> 见 [A/HRC/33/43/Add.1](#)、[A/HRC/33/43/Add.2](#)、[A/HRC/33/43/Add.3](#)、[A/HRC/33/43/Add.4](#)、[A/HRC/36/47/Add.1](#)、[A/HRC/42/42/Add.1](#) 和 [A/HRC/42/42/Add.2](#)。

<sup>66</sup> 见 [A/HRC/33/43/Add.3](#)。

<sup>67</sup> 见 [A/70/330](#) 和 [A/71/318](#)。

<sup>68</sup> 定义全文见 [A/HRC/15/25](#)，附件，第 2 条。

<sup>69</sup> 见 submission by S. MacFate; see also para. 16 of the present document。

<sup>70</sup> 见 submission by C. Kinsey and H. Olsen。

<sup>71</sup> 见 submissions by O. Swed and D. Burland and by U. Petersohn。



67. 一些私营军事和安保公司辩称，它们应与雇佣军区分开来，因为它们归属正规武装部队。一家私营军事承包商最近向媒体说明了这种运作方式，称“私营”人员在合同期间成为雇佣国武装部队的一部分。<sup>72</sup> 鉴于在收集私营军事供应商的缔约国信息方面存在挑战，很难说这是否是一种常见做法。与此同时，将私人人员完全纳入国家武装部队明确确立了国家对其行为的责任。

68. 在某些情况下，如果特定私营军事服务涉及直接参与敌对行动，这将构成符合国际法律框架的雇佣军活动，这也是《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和保安服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》所承认的。<sup>73</sup> 例如，据称在也门武装冲突期间，雇佣军和外国私营军事承包商被用来进行有针对性的袭击。<sup>74</sup> 在其他情况下，如果能够与雇佣军活动的特点明确联系起来，私营军事和保安服务可以视为与雇佣军有关的活动。

69. 一些私营军事和安保公司试图通过在监管框架薄弱的国家注册或创建空壳公司，来掩盖所有权和管理结构，从而掩盖其法律人格和所有权。对于在武装冲突和普遍暴力及法治薄弱的情况下经营的公司来说，这就令人质疑其经营合法性，包括它们可能参与雇佣军和与雇佣军有关的活动。不同国家的私营军事和安保公司的国家法规存在重大差异和差距，<sup>75</sup> 这为那些试图隐藏其业务以利用这些差异的公司提供了充足空间。此外，这种做法可能会破坏私营军事和安保行业某些部门在提高标准方面取得的成就，例如通过国际行为守则协会等举措。<sup>76</sup>

70. 鉴于人们一直关注私营军事和安保公司及其人员侵犯和践踏人权行为缺乏问责，尤其是在跨国经营时，充分监管、监测和执行至关重要。在某些情况下，在指称的侵权和虐待发生几十年后，受害者仍然没有有效的补救办法。例如，据称，一家由英国国民经营和配备人员、但在海外注册的公司，在 1984 年至 1988 年斯里兰卡武装冲突期间参与了侵犯人权和虐待行为。本报告撰写时，似乎没有对该公司及其人员在北爱尔兰联合王国或斯里兰卡的作用进行调查，使受害者得不到有效补救，与该公司有关联的人继续积极提供私营军事和安保服务。<sup>77</sup>

## F. 网络雇佣军

71. 进攻性和防御性服务之间的区别，以及法律地位透明与模糊之间的区别，也可适用于在网络空间提供的军事和安全服务。国家和非国家行为体可以让私人行为者参与进来，不仅是为了保护自身网络和基础设施，而且是为了开展网络行动，削弱敌方武装部队的军事能力和实力，或破坏另一国领土完整。因此，进行网络

<sup>72</sup> 见 [www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2019/12/eeben-barlow-world-private-military-actors-191229164548897.html](http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2019/12/eeben-barlow-world-private-military-actors-191229164548897.html)。

<sup>73</sup> 见 [www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies](http://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies), p.40。

<sup>74</sup> 见 A/HRC/42/CRP.1, 第 270-272 段(只有阿拉伯文和英文), 可查阅: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx); 和 S/2018/192, 第 27 和 142 段。

<sup>75</sup> 见 A/HRC/36/47。

<sup>76</sup> 见 submission by J. Jezdimirovic Ranito and C.T. Mayer。

<sup>77</sup> 见 JAL GBR 4/2020、JAL LKA 3/2020 和 JAL OTH 46/2020。

攻击的个人可被视为从事与雇佣军有关的活动，如果符合所有资格标准，甚至可以被视为雇佣军活动。

72. 研究表明，国家和非国家行为体已经开始利用黑客作为代理来投射网络力量，因为与常规战争相比，这种行动的成本相对较低，而且有可能隐藏在身份很难发现的攻击者背后。因此，将责任归咎于网络攻击者及其客户极具挑战性，引起重大关切，因为网络行动有可能严重损害人权。另一个令人担忧的原因是，网络代理可能会跨境移动，从而逃脱监管控制和问责机制。<sup>78</sup>

73. 攻击性网络能力的发展，需要各国采取适当的政策和监管对策，确保其符合国际人权标准和国际人道主义法原则。大会最近成立了两个小组，讨论信息和通信技术领域更广泛的安全问题，有可能在这方面提供指导：从国际安全角度看信息和电信领域的发展不限成员名额工作组和<sup>79</sup> 从国际安全角度促进网络空间国家负责任行为政府专家组。<sup>80</sup>

## 六. 结论和建议

74. 近年来的各类活动，或多或少都具有雇佣军活动的主要特征。这些活动随着当代武装冲突的变化而增加，特别是非国际性武装冲突的增加、非国家武装行为者的扩散、第三方的参与以及越来越依赖新技术的不对称战争。考虑到这一演变及其对享受人权的相应后果，工作组审查了仅侧重于符合适用的国际法律框架下雇佣军定义的活动所面临的挑战，采取了更多办法，审查符合更具适应性的雇佣军相关活动概念的各种行为体。

75. 私人战斗和战斗支援服务的多样化、不透明和有利可图的市场威胁到人权、平民保护以及和平稳定大局。在工作组审查的局势中，雇佣军和相关行为者的参与经常导致冲突的加剧和延长，从而加剧了平民遭受的人的痛苦，损害了他们的自决权。在某些情况下，这些活动还导致侵犯人权，包括侵犯生命权、招募 18 岁以下儿童参加武装冲突、侵犯有效补救权、侵犯言论自由权以及违反国际人道主义法。

76. 将军事行动外包给非国家行为体，包括提供雇佣军和与雇佣军有关的活动，不能免除各国根据国际法承担的义务。因此，特别令人关切的是，当代与雇佣军有关的行为者，其特征是身份、内部组织、提供的服务类型及其客户不透明和模糊，为一些国家提供了影响武装冲突进程的重要方式，同时又可以否认参与。这导致了这样一种情况，即一些国家通过作为或不作为，掩盖了它们参与武装冲突的情况，从而逃避了国际人道主义法和人权法规定的相关责任，包括其附属机构犯下的侵权和虐待行为。

---

<sup>78</sup> Tim Maurer, *Cyber Mercenaries: The State, Hackers, and Power*(Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018)。

<sup>79</sup> 见大会第 73/27 号决议。

<sup>80</sup> 见大会第 73/266 号决议。

77. 因此，雇佣军相关活动的新的和不断演变的表现形式，需要各国和其他相关利益攸关方给予紧急关注。本报告提供了支持各国讨论如何更有效地打击雇佣军和相关活动的要素，以期尊重、保护和实现人民的自决权，在武装冲突局势中保护平民，并维护不干涉和领土完整的原则。这些讨论应立足于与雇佣军有关的国际法律框架(尽管有其缺陷)，以及更广泛的国际人道主义和人权法框架。

#### 建议

78. 为防止和减少雇佣军活动对人权造成的负面影响，各国应避免招募、使用、资助和训练雇佣军，应根据《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》所列罪行，在国内法中禁止这种行为。

79. 各国不应将构成直接参与敌对行动的活动外包出去，应进一步禁止在其境内注册、或主要管理地点在其境内的私人 and 公司提供构成直接参与敌对行动的营利性服务。这项禁令不仅应适用于国内，也应适用于向国外出口此类服务，并应建立相应的监测和控制机制。

80. 各国应确保军事支助服务合同的透明度，以足够详细和及时的方式公布关于服务性质、采购程序、合同条款和服务提供商名称的信息。不应援引国家安全关切作为限制获取此类信息的通常理由；相反，根据表达自由权，对获取信息的限制必须符合合法性、必要性和相称性标准。

81. 各国必须调查、起诉和制裁雇佣军和相关行为者涉嫌违反国际人道主义法和侵犯人权的行为，向受害者提供有效补救。调查、起诉和审判必须尊重和保障公平审判和正当法律程序的权利。

82. 在这种情况下，必须适当考虑雇佣军和与雇佣军有关的活动背后的根本原因，以及一些所涉个人可能面临的脆弱处境。被招募参加雇佣军相关活动的儿童以及贩运和当代形式奴役，包括强迫劳动的受害者，应首先被视为受害者，根据国际法提供具体保护。

83. 在国际一级，各国应就新的和不断演变的雇佣军形式和与雇佣军有关的活动、它们对国际人道主义法和人权法构成的风险，以及更有效地应对和打击它们的方法展开对话。任何此类对话都应包括国际和区域组织、民间社会和专家，并考虑现有的工具和举措(见下文第 86-88 段)。

84. 在将武装雇佣军人员纳入武器禁运的基础上，安全理事会应评估该条规定的执行情况 and 迄今观察到的挑战，吸取经验教训，澄清和加强其适用情况。

85. 各国应重振与不限成员名额政府间工作组的讨论，制定关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际监管框架的内容，<sup>81</sup> 努力在这方面取得切实进展。具体而言，各国应利用这一进程来界定准许的私营军事和安保服务的范围，为登记和许可证制度以及监测、监督和问责机制奠定基础，同时考虑到许多此类

<sup>81</sup> 见人权理事会第 36/11 号决议。

服务的跨国性质。作为一个补充步骤，各国还应积极支持针对私营军事和安保公司的国际自愿举措，如《蒙特勒文件》和《国际行为守则》。

86. 从国际安全角度看信息和电信领域的发展不限成员名额工作组和从国际安全角度促进网络空间国家负责任行为政府专家组的讨论，应解决雇佣军和相关行为者参与发展和使用攻击性网络能力引起的人权问题。

87. 关于与非国家武装行为体相关的雇佣军相关活动，各国应商定并支持国际进程，确定、评估和进一步发展机制，更明确和正式地承认非国家武装行为体的国际人权义务，包括确定后者履行人权义务能力的标准。

---