



第六十七届会议
临时议程* 项目 69
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/67/150。



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

工作组首先概述了其在本报告所述期间的各项活动。工作组还提供了关于雇佣军和私营军事和保安公司近期活动的最新情况。正如科特迪瓦最近发生的事件和利比亚局势所示，雇佣军仍然是一个需要关注的严重问题。工作组注意到私营军事和保安公司的活动继续逐步演变，这些承包商正在涉足范围不断扩展的各种活动。工作组仍然关切这些公司缺乏透明度和问责制的问题，也关切缺乏一个国际监管框架来监测它们的活动。最后，工作组审视了国际和国内两级在试图监管私营军事和保安公司方面的进展情况以及行业主导的提高标准举措。工作组虽然很高兴地看到相关各方认识到需要加大监管，但仍认为需要做更多工作。工作组期待与各国合作，加深理解私营军事和保安公司对人权的影响以及减轻这种影响并确保对违法行为问责的最有效方式。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 工作组过去一年中的活动	5
A. 国家访问	5
B. 信函往来	6
C. 工作组的其他活动	6
三. 雇佣军活动的最新情况	8
四. 私营军事和保安公司	10
A. 私营军事和保安公司在阿富汗和伊拉克的角色演变	10
B. 海上安全	11
C. “和平产业”	12
五. 对私营军事和保安公司进行监管的努力	12
A. 国际规章	13
B. 区域努力	14
C. 国家一级的动态	14
D. 行业主导的倡议	17
六. 结论和建议	18
A. 雇佣兵	18
B. 私营军事和保安公司	18

一. 引言

1. 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根据其任务规定，继续监测雇佣军及与雇佣军有关的各种形式和表现的活动，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之活动对享受人权的影响。工作组按照人权理事会第 18/4 号决议和大会第 66/147 号决议，向大会提交本报告。报告涵盖 2011 年 8 月提交上一份报告 (A/66/317) 之后的期间。

2. 过去一年发生的事件表明，雇佣军在不稳定和武装冲突区域的活动仍然令人关切。在科特迪瓦西部沿利比里亚边界，据报雇佣军参与了一些袭击平民的事件。在利比亚，前政权利用雇佣军的程度仍不清楚，据报几千名外国人作为雇佣军被拘押。

3. 私营军事和保安公司的活动正在日益分化。随着在阿富汗和伊拉克的外国军事部队的削减，私营军事和保安公司为这些活动提供的支持也同样在减少。然而，私营军事和保安公司还在这些国家参与其他活动，包括为使馆和其他外交使团、人道主义组织和联合国提供保护。随着在船上越来越多地使用武装警卫，特别是在索马里沿海，私营军事和保安公司在海运业为自己的服务找到了另一个市场。最后，私营军事和保安公司在非洲的活动以及它们在支持联合国特派任务方面的作用，表明这些公司正日益成为被称为“和平行业”的组成部分。

4. 私营军事和保安公司在阿富汗和伊拉克实施了侵犯人权行为但却没有被追究责任，这成为促使国际、区域、国家和业界采取措施对该行业进行监管的最初动力。虽然这些努力产生于在战时利用私营军事和保安公司的情形，但这个有可能会对人权产生严重负面影响的行业势力范围不断扩张，意味着监管工作还需应对在武装冲突之外使用私营军事和保安公司的情形。

5. 2012 年 8 月 13 日至 17 日，65 个国家的代表在不限成员名额政府间工作组的第二次会议上，审议了是否有可能拟定一个对私营军事和保安公司的活动进行监管、监测和监督的国际监管框架问题。与会代表审议了工作组提议的各项原则、主要内容和案文草稿。不限成员名额政府间工作组注意到，在讨论中确定了与私营军事和保安公司行业的活动有关、在促进和保护人权方面的现有差距及(或)关切领域，各方因此一致同意需要进一步讨论。工作组建议，在今后两年中继续讨论私营军事和保安公司对人权产生影响的具体内容以及国际监管框架的可能性问题，包括选择拟定在监管、监测和监督此类公司活动方面有法律约束力的文书这一备选方案，此外还可采取包括制订国际标准在内的其他办法和战略。

6. 在国家一级，工作组注意到，尤其是在海运保安公司方面，立法和监管工作取得了进展。在行业一级，正在开展制定《私营保安服务提供商国际行为守则》

实施机制的进程。工作组欢迎这些进展，因为它们为建立私营军事和保安公司国际监管框架提供了基础材料。

7. 工作组将在下文中更详细地审视这些事项。本报告第二节将提供工作组各项活动的最新情况，而第三节则将报告雇佣军的近期活动。第四节描述私营军事和保安公司的活动。第五节介绍在各级正在努力对这些公司进行的监管，第六节则提出结论和建议。

8. 2011年9月30日，人权理事会主席在理事会第十八届会议期间任命 Gabor Rona(美利坚合众国)作为代表西欧和其他国家的工作组新成员。

二. 工作组过去一年中的活动

9. 按照惯例，工作组在本报告所述期间举行三次常会：两次在日内瓦(分别于2011年10月24日至28日和2012年3月12日至16日)，一次在纽约(2012年7月30日至8月3日)。工作组继续收到并审阅关于雇佣军及私营军事和保安公司的活动及其对人权产生影响的报告，此外还就采取适当行动做出决策，并征询各国和非政府组织代表的意见。工作组在纽约举行第十六届会议期间，还与国际法及私营军事和保安公司监管领域的专家举行为期一天的会议，以审议该行业的变化造成的影响以及与工作组之前提议的公约草案案文有关的其他举措。工作组还召集涉及工商企业与人权领域的非政府组织举行了半天会议，讨论落实相关志愿框架的各种努力实现协同增效的问题。除了专门针对私营军事和保安公司行业的行业举措(即《私营保安服务提供商国际行为守则》)之外，还讨论了下列框架：人权理事会通过的“工商企业与人权指导原则”(A/HRC/17/31, 附件)、“关于安全与人权的自愿原则”、¹ 经济合作与发展组织“关于来自受冲突影响和高风险地区的产品责任供应链的尽职调查准则”、² “关于经济、社会及文化权利领域国家域外义务的马斯特里赫特原则”³ 以及《托德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》关于冲突矿产的第1502条。⁴

A. 国家访问

10. 工作组请科特迪瓦、利比亚和索马里发出访问邀请。工作组计划于2012年5月访问利比亚的任务因安排会议方面的困难和安全顾虑而推迟。工作组仍然致力

¹ 可查阅 www.business-humanrights.org/ConflictPeacePortal/Specialinitiatives/VoluntaryPrinciples。

² 可查阅 www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/46740847.pdf。

³ 可查阅 www.icj.org/dwn/database/Maastricht%20ETO%20Principles%20-%20FINAL.pdf。

⁴ 可查阅 www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf。

于按照向该国政府的提议，在 2012 年 10 月访问利比亚。工作组也在等待科特迪瓦和索马里政府对其请求作出肯定答复。

B. 信函往来

11. 在本报告所述期间，工作组致函美国政府，请其提供涉及私营承包商的具体立法事项和一些法院案件的资料。工作组表示感谢美国政府提供详尽回复，这是各国政府就工作组的任务规定提供合作的一个重要方面。

C. 工作组的其他活动

12. 工作组的主席兼报告员 Faiza Patel 作为专家于 2012 年 8 月 13 日至 17 日参加了上文提到的不限成员名额政府间工作组第二次会议。会前，工作组提交了一份载明其立场的详细文件，认为在有关私营军事和保安公司能够适当从事的活动以及与此类公司有关的人权和人道主义法所规定的国家一般性义务的具体内容方面，国际法存在缺陷。考虑到这些缺陷以及私营军事和保安公司行业的跨国性质，工作组辩称，国际公约是应对私营军事和保安公司监管挑战的最有效解决方案。

13. 过去一年中，工作组曾数次与安全部和安保部讨论制定联合国关于本组织利用武装私营保安公司的政策问题。工作组赞赏联合国努力制定一个符合人权的采购和使用此类公司的政策框架。2012 年 8 月 28 日，工作组就联合国关于武装私营保安公司的安保政策手册草案、《联合国安保业务手册》和利用私营保安公司武装服务的导则提供了书面评论意见。工作组在 2012 年 8 月 1 日与主管安全和安保事务副秘书长进行讨论时重申了其观点，表示可以通过在本组织的政策和业务文件中进一步增强人权的主流地位来加强这个框架。

14. 工作组已经着手就各国对私营军事和保安公司的国家监管框架开展问卷调查。在这项研究中，私营军事和/或保安公司被界定为一个有偿提供由自然人及/或法人实体从事的军事及/或保安服务的公司实体。这项研究将有助于确定最佳做法，为利益攸关方的研究提供基础，并为工作组将于 2013 年提交给人权理事会第二十四届会议的报告提供资料。这项综合研究的成果和所作的分析将公布在联合国人权事务高级专员办事处网站上关于工作组的部分中，以供查阅。

15. 工作组启动了问卷调查，于 2012 年 5 月 9 日致函会员国，请求提供有关国内立法的资料，后来又于 6 月 26 日发出提醒函。工作组感谢所有提供资料的会员国，期待在未来几个月中收到更多回复。工作组还联络了可能有机会获得关于私营军事和保安公司立法资料的国际和区域组织，以获得它们贡献的资料。

16. 工作组正与日内瓦民主管制武装力量中心和丹佛大学合作收集关于国内立法的资料。工作组还将通过专门网站开展自己的研究，并直接与相关政府官员联

络，以获取尚未对外公布的私营军事和保安公司立法。最初，工作组将把重点放在非洲大陆。

17. 2012年1月31日，作为公开征询意见进程的组成部分，工作组就瑞士关于向外国提供私营保安服务的法律草案提出了广泛评论意见。工作组在其向人权理事会第二十一届会议提交的报告(A/HRC/21/43)中详细分析了瑞士法律草案采取的办法，并在本报告第五.C节中予以讨论。

18. 2011年12月，工作组参与签署了人权至上组织就 *Al-Shimari* 诉 *CACI International, Inc.* 案和 *Al-Quiraishi* 诉 *L-3 Services, Inc.* 案向美国第四巡回上诉法院提交的法庭之友书状。该书状称，在这个酷刑案件中，被指控犯有国际侵犯人权行为的承包商雇员不应以从事战斗活动为由而免于在美国法院承担民事责任。2012年5月11日，巡回法院驳回了承包商雇员的上诉，将案件发回地区法院进一步查明事实。

19. 2012年5月30日，工作组提出了对《私营保安服务提供商国际行为守则监督机制章程》草案的评论意见。

20. 此外，工作组的个人成员还开展了以下活动：

(a) 主席兼报告员参加了联合国日内瓦办事处与日内瓦民主管制武装力量中心于2011年12月7日召开的关于保安私营化问题的年度联合研讨会；

(b) 2012年5月30日至6月1日，主席兼报告员参加了在丹佛大学 Sié Chéou-Kang 国际安全和外交中心召开的会议，她在会上讨论了与私营军事和保安公司活动有关的监管努力现状和持续挑战。

(c) Patricia Arias 参加了2011年10月12日和13日在乌兰巴托举行的东北亚和中亚地区关于“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的蒙特勒文件”(A/63/467-S/2008/636, 附件)的区域讲习班。她介绍了在使用武力情形下私营军事和保安公司的活动、对人权的影响、风险和挑战；

(d) Elżbieta Karska 参加了2011年11月28日至12月1日在日内瓦举行的红十字与红新月第三十一届国际大会的配套活动，题为“保护武装冲突中的平民：超越蒙特勒文件——私营军事和保安公司监管的国际进展情况”。Elżbieta Karska 介绍了国际人权和人道主义法在对私营军事和保安公司违反国际法的行为追究责任方面存在的差距；

(e) 2012年3月28日，Rona 先生作为专家参加了强迫失踪问题委员会第二次会议，该委员会在会上就非国家行为者的定义及其参与强迫失踪、包括责任和问责制问题进行咨商。

三. 雇佣军活动的最新情况

21. 工作组对雇佣军在科特迪瓦和利比里亚边界沿线的持续活动以及相关当局没有能力对侵犯人权的举报案件进行有效调查和起诉的情况感到关切。工作组目前正在准备针对这些活动致函有关国家政府。工作组还继续关切，据称在利比亚冲突中使用了雇佣军且冲突之后雇佣军被羁押。

22. 科特迪瓦前总统洛朗·巴博因在科特迪瓦选举后暴力事件中实施的行为而被指控犯有四项危害人类罪，于 2011 年 11 月 30 日被移送到位于海牙的国际刑事法院羁押中心。指控所依据的行为据称是由前巴博政权的正规武装部队实施的，支持巴博的青年民兵和雇佣军推波助澜。

23. 尽管巴博先生已经下台，但雇佣军继续严重危害科特迪瓦的人权和安全，因此，应当系统、全面地应对雇佣军的活动。过去一年举报的一些事件突显了这种必要性。

24. 2011 年 4 月 13 日，利比里亚当局抓获了恶名昭著的利比里亚雇佣军 Isaac Chegbo(化名“Bob Marley”或“Child Could Die(儿童可死)”)，据说他帮助策划了 2011 年 3 月 22 日和 25 日在科特迪瓦 Bloléquin 及周边发生的两次屠杀，导致 120 多名男子、妇女和儿童被杀害(S/2011/757，第 33 段)。据报，Chegbo 承认他曾被聘为雇佣军，与 2011 年 3 月 17 日新组建的正规武装部队作战，并作为支持亲巴博部队的雇佣军而作战(S/2012/448，第 62 和 63 段)。尽管有上述供认，利比里亚当局却未能起诉 Chegbo，而 Monrovia 第三巡回法庭则于 2012 年 2 月 1 日允许其保释。工作组关切地指出，虽然利比里亚问题专家小组试图获得明确解释，但仍不清楚针对 Chegbo 的指控是已被撤销还是他仅被保释且指控尚待裁决。

25. 2012 年 1 月，利比里亚警方逮捕了 73 名科特迪瓦人和 1 名确认是雇佣军招募人的利比里亚人。他们涉嫌策划袭击科特迪瓦。利比里亚问题专家小组在其报告中指出，大吉德州的县检察官没有对指控进行适当调查，且于 2012 年 2 月 20 日贸然决定释放所有的 74 名被拘押人(同上，第 67 至 77 段，和 S/2012/186，第 32 段)。

26. 第三起事件发生在 2012 年 4 月 24 日，一个约 20 名男子的团伙袭击了科特迪瓦 Sakré 村。利比里亚问题专家小组称，袭击者是意图造成混乱和洗劫财物的科特迪瓦人和利比里亚人。7 名平民被杀，2 名受伤。一些房屋被摧毁，3 000 多名平民逃往邻近村庄。科特迪瓦武装部队成功地抓捕了 4 名袭击者，全部是科特迪瓦人，目前在押(S/2012/448，第 78 至 83 段)。

27. 工作组特别关切关于招募敌视科特迪瓦政府的武装民兵和训练年龄在 14 岁至 17 岁之间的利比里亚少年以执行跨边界突袭的报告。⁵
28. 2012 年 6 月, 7 名联合国维持和平人员在科特迪瓦被杀害。安理会在关于这个事件的新闻声明中表示深为关切西科特迪瓦和边界地区的普遍不安全状况以及包括民兵和雇佣军在内的武装分子持续的跨边界活动。
29. 看起来, 科特迪瓦和利比里亚至今仍未制订国家一级战略来处理安全理事会指定的事项。武装分子, 可能包括雇佣军在内, 大体上不受控制的跨边界活动, 给该区域的稳定造成重大风险, 也严重威胁边境地区居民的人权(S/2012/186, 第 25 和 27 段)。
30. 科特迪瓦人权与公共自由部长于 2012 年 3 月与工作组会面, 表示该国政府准备接受工作组的国家访问。6 月 25 日, 工作组重提之前关于在 2012 年访问的请求。
31. 2011 年 11 月, 被国际刑事法院指控参与雇佣军活动的利比亚前领导人之子, 在逃的赛义夫·艾尔-伊斯兰·卡扎菲, 被抓获。2012 年 2 月, 安全理事会一致表决, 基于国际刑事法院发出的逮捕令, 将该事项交与该法院审理。但利比亚政府拒绝了法院的移送请求, 该法院检察官因此请法院将利比亚的态度向安理会报告。
32. 2012 年 3 月 17 日, 毛里塔尼亚当局逮捕了卡扎菲时代的情报主管 Abdullah al-Senussi, 据报他策划了招募雇佣军并在利比亚开展行动。毛里塔尼亚采取的立场是, 该国在考虑利比亚、法国和国际刑事法院提出的引渡请求之前, 将自行开展调查。
33. 在卡扎菲政权的高级官员为招募雇佣军承担责任之外, 利比亚另一个尚未解决的重要事项是一些外国战斗人员的地位问题, 这些人员主要来自非洲其他地区, 曾与卡扎菲部队并肩作战。人权理事会于 2011 年 2 月 25 日设立的负责调查利比亚境内违反国际人权法行为的利比亚问题国际调查委员会在其 2012 年 3 月的报告(A/HRC/19/68)中重申其观点, 即虽然有外国血统的战斗员曾与卡扎菲部队并肩作战, 但难以明确这些战斗员是否符合《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》或《消除非洲雇佣军制度公约》规定的“雇佣军”定义。不明确的主要原因是缺乏资料这些人员受雇佣的条款及目的的资料。

⁵ Human Rights Watch, “Liberia: Ivorian Government foes wage, plot attacks – investigate, prosecute war criminals from Côte d’Ivoire conflict in Liberia”, 6 June 2012. 可查阅 www.hrw.org/news/2012/06/06/liberia-ivorian-government-foes-wage-plot-attacks.

34. 在各类战斗员中，委员会认为可能不应划归雇佣军的有：卡扎菲政府请来的一个有组织的苏丹战斗员团体；一个从利比亚各地招募的图阿雷格人战斗员团体；最初来自乍得、马里和尼日尔的利比亚国民或常住居民。

35. 调查委员会还指出，约谈对象在描述有着黑皮肤、曾参与冲突或镇压反卡扎菲政权示威活动的人时，混同使用“外国人”和“雇佣军”这两个词语。

36. 虽然还远未明确在利比亚的外国人是否确实是雇佣军，但他们却被当作雇佣军关押在该国各地的许多设施中。工作组关切，据调查委员会报告，“革命者”（反卡扎菲部队）曾参与对认为是卡扎菲忠实追随者的人员、安全官员、据称的雇佣军及前政府人员进行任意逮捕和强迫失踪，并且在逮捕被羁押人时没有逮捕令，也不告知逮捕原因，且被羁押人没有个人参与犯罪活动的合理嫌疑。

37. 工作组还关切，据委员会报告，一些被羁押人在法律框架之外被关押在未公开承认的羁押中心。最后，工作组注意到，对于这些外国战斗员的拘押状况，包括在地方军事委员会和安全委员会控制下的中心内仍在发生虐待行为，以及限制亲属探望和不允许律师进入的实际情况，调查委员会表示关切。

38. 工作组向利比亚政府表示愿意访问利比亚，目的是考察被当作雇佣军关押的人员的现况并向政府提供如何处理这种局势的建议。正如前文所述，原定于 2012 年 5 月 21 日至 25 日进行的访问已被推迟。工作组希望按照与利比亚政府的商定，于 2012 年 10 月进行访问。

四. 私营军事和保安公司

A. 私营军事和保安公司在阿富汗和伊拉克的角色演变

39. 随着外国军队参与阿富汗和伊拉克的冲突程度不断减少，私营军事和保安承包商在这些地区的作用和活动也发生了变化。

40. 例如，在伊拉克，截至 2010 年 3 月，美国国防部雇用了 95 461 名承包商人员（而伊拉克本国的军警人员约为 95 900 名）。共有 62 295 名人员（占承包商人员的 65%）发挥基地支助功能，如维护场地、操作餐饮设施和提供洗衣服务。保安是第二项最常见的服务，有 11 610 名保安人员（占承包商人员的 12%）。美国地面部队在 2011 年年底撤出后，承包商人员总人数也下降。提供基地支助和建筑的承包商人员数量下降最显著，但提供保安的私营承包商人员数量也下降到了 2 417 名。⁶

⁶ Moshe Schwartz, The Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, 美国国会研究处, 13 May 2011. 可参阅 <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf>。

41. 但是，与此同时，私营军事和保安公司正扩大在其他领域的参与。美国国务院表示，将雇用大约 5 000 名私营保安人员，保护美国在伊拉克的外交人员和设施。它也正在建立将其工作人员在伊拉克各地进行航空运输的能力。据报道，国务院直升机和固定翼飞机将由承包商人员操作。此外，国务院将有 4 500 名所谓的“一般生活支助”承包商人员。⁷

42. 曾在外国部队工作的承包商人员正转向为在伊拉克工作的几个国家国民提供服务，尤其是在采掘业。然而，2012 年 2 月 29 日，伊拉克石油部颁布命令，禁止外国保安公司进入由国际公司正在开发的 12 个大型油田，这些油田主要在南部，将由伊拉克石油警察提供保安。⁸

43. 据美国国会研究处所述，2011 年，美国国防部在阿富汗雇用私营保安承包商人员达 18 919 名，创历史最高纪录。⁶ 下文第四部分第 3 节详细说明阿富汗政府一直大量减少国际安全援助部队以及参与发展援助的政府机构和非政府机构使用私营军事和保安公司。它也一直确保承包商人员遵守伊拉克的相关国家规定。2012 年 1 月，阿富汗警方逮捕了两名英国私营保安承包商人员，以及为国际保安公司 Garda World 工作的两名阿富汗同事，并在他们的车辆中发现一批非法的 AK-47 步枪之后，下令该公司关闭。⁹

B. 海上安全

44. 在过去几年里，私营武装保安人员已日益成为海上航运的一个特点。海盗已成为航运业一个重大问题，尤其是在亚丁湾和印度洋的索马里沿岸。¹⁰ 据国际海事局报告，在 2012 年发生的 189 起海盗和船上武装抢劫攻击中，有 70 次发生在索马里沿岸，并共有 212 名人质被劫持。¹¹ 航运业对这些攻击作出的回应是在船舶上雇用私营武装保安人员。大不列颠及北爱尔兰联合王国议会所属的外交事务委员会指出，尽管人们曾广泛认为，在船上雇用私营武装保安人员的风险大过好

⁷ Kirit Radia, “A look at US Presence in Iraq After Troops Leave”, 21 Oct 2011, 可参阅 <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/10/a-look-at-us-presence-in-iraq-after-troops-leave/>。

⁸ 合众国际通讯社, “Iraq bans security firms on oil fields”, 19 March 2012, 可参阅 http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2012/03/19/Iraq-bans-security-firms-on-oil-fields/UPI-21471332177942/。

⁹ Buck Sexton, “Afghan Police Arrest British Security Contractors for ‘Arms Transport’”, 5 January 2012, 可参阅 <http://www.theblaze.com/stories/afghan-police-arrest-british-security-contractors-for-arms-transport/>。

¹⁰ 见 www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/piracynewsfigures。

¹¹ 联合王国下议院外交事务委员会, Piracy off the coast of Somalia (London, The Stationery Office, 2012), 可参阅 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/1318/1318.pdf>。

处，过去一年里，航运业越来越多地接受这种作法。目前据估计，在索马里附近海域作业的渔船中，有 15%到 25%使用这种服务。另据报道，保险公司经常需要海运公司雇用武装保安人员。

C. “和平产业”

45. 维和行动是私营军事和保安公司越来越多参与的另一个领域，他们或是被那些不愿或无法派遣本国军事人员支持维和努力的国家的国家聘用，或是被联合国聘用。最近的三份报告特别提到私营军事和保安公司的这类活动。¹² 工作组已开始研究私营军事和保安公司行业在这方面的情况，并在今后报告中将提供进一步的意见。工作组指出，如第二.C节中进一步详细讨论所述，联合国正在制定关于使用私营军事和保安公司作为武装保安人员的政策。但是，联合国使用私营军事和保安公司的其他方面问题将不包括在这些政策中，因此，也需要引起注意。

五. 对私营军事和保安公司进行监管的努力

46. 随着私营军事和保安公司行业的不断发展，也正在不断努力确保对这类公司进行适当的监管，并确保这类公司侵犯人权的受害者能获得补救。工作组指出，私营军事和保安公司常常发挥原本专属于国家武装部队的功能。人们很早就认识到，这些类型的功能对人权产生特别的风险，因为它们有可能对平民和公民使用武力。私营军事和保安公司通常在冲突和冲突后局势以及法治较弱的地方等环境中开展业务，更加剧了这些风险。

47. 鉴于存在这些风险，工作组所采取的立场是，私营军事和保安公司应受国家管制，最好通过一项国际公约加以进行。工作组还认识到，国家立法能发挥重要作用，确保私营军事和保安公司遵守国际人权和人道主义法律标准，并确保受这类公司虐待的受害者能获得补救。该行业标准的制定工作，是促进更多尊重人权和人道主义法的另一个重要手段。正如下文所详述，显然，各级均认识到，需要做出更多努力，管制私营军事和保安公司的活动。

¹² Sabelo Gumedze and others, “From market for force to market for peace: private military and security companies in peacekeeping operations”, Monograph No. 183 (Pretoria, Institute for Security Studies, 2011) 可参阅 www.issafrica.org/pgcontent.php?UID=31221; Åse Gilje Østensen, “UN use of private military and security companies: practices and policies”, SSR Papers No. 3 (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011)。可参阅 www.dcaf.ch/Publications/UN-Use-of-Private-Military-and-Security-Companies-Practices-and-Policies; Global Policy Forum, “Dangerous partnership: private military and security companies” (2012)。可参阅 www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=37946。

A. 国际规章

48. 2008 年,工作组提出了一个可包括在一项关于私营军事和保安公司公约的内容清单(A/63/325),并在 2011 年制定了这项公约的案文(A/HRC/WG.10/1/2)。如上文所述,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,审议可否拟订一项包括问责制在内的关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架,为此要考虑到工作组提出的原则、主要内容和案文草案。该不限成员名额政府间工作组举行了两次会议,最近一次是 2012 年 8 月 13 日至 17 日。在包括工作组成员在内的专家参与下,不限成员名额政府间工作组在广泛的实质性讨论结束时得出的结论是,继续探索与该行业有关的问题,包括拟订一项关于私营军事和保安公司公约的备选方案,将是有益的。工作组建议人权理事会应在今后两年进一步讨论这方面问题。

49. 人们越来越认识到需要监管航运船舶上使用武装保安人员的问题。国际海事组织(海事组织)在最近发出的临时准则文件中指出,尽管《联合国海洋法》和国际习惯法公约规定沿海国对其领海享有主权,但“目前不存在关于私营海上保安公司提供这种服务的国际准则或标准”,该文件还指出,“这种准则将能改善治理,减少发生事故的可能性,并促进在海上采取合格、安全和合法的行为(MSC.1/Circ.1443,附件,第 1.1 段)。”海事组织确认《蒙特勒文件》和《私营保安服务提供商国际行为守则》的重要性,但指出,它们没有直接涉及海盗和海上武装抢劫的情况,而且没有对私营军事和保安公司的问题提供足够的准则(同上,第 2.1 段)。临时准则的公布是为了填补这一监管空白,协助制订一个私营军事和保安公司国际标准和认证程序,防止海盗和海上武装抢劫行为,并临时协助这类公司向船东表明它们的能力和水平(同上,第 2.3 段)。

50. 索马里和厄立特里亚问题监察组最近发布的报告(S/2012/544)同样指出,缺乏对武装活动的控制和检查(第 74 段),并指出,尽管海事组织以及波罗的海和国际海事理事会颁布了指导方针、建议和示范合同,但这个行业的活动仍然没有被置于监察和管制之下(第 72 段和附件 5.4)。

51. 保安服务提供商本身也已注意到需要更好的监管。海上行业保安协会最近指出,尽管有 60 多家私营海事公司在索马里外海和整个印度洋提供武装保护,但服务水平参差不齐,有时甚至是非法的。因此,显然需要有某种形式的海上保安公司的质量控制。¹³

52. 工作组认为,海上保安行业只是私营军事和保安公司不断扩大的活动范围需要国际监管的一个例子。为了进一步探讨与海上保安服务提供商有关的问题,工作组一直与索马里过渡联邦政府讨论是否能在 2012 年 12 月访问该国。它也开始

¹³ 见 <http://www.marsecreview.com/wp-content/uploads/2011/04/SAMI-Brief-3-Apr-11.pdf>。

与海事组织接触，以便保持制订海上保安公司规章进程与在日内瓦的人权进程之间的联系。

53. 除了需要了解关于私营军事和保安公司的新的国际标准等动态之外，工作组还一直努力确保各国了解它们现有的义务。在瑞士政府的倡议下，举办了两个区域讲习班来宣传《蒙特勒文件》，一次是于 2011 年 10 月在乌兰巴托举行，另一次是于 2012 年 5 月在堪培拉举行。这两次讲习班旨在提高对与私营军事和保安公司有关的区域问题的认识，为各国政府指明监管的各种备选办法，并讨论《蒙特勒文件》与东北亚和中亚以及太平洋地区相关的问题。

B. 区域努力

54. 欧洲议会在 2011 年 5 月 11 日关于欧盟共同安全和防务政策的发展情况决议中表示，需要通过一些欧洲联盟监管措施，包括建立一个在欧洲联盟内部和外部设立、登记、发放执照及监管私营军事和保安部门，并报告这些公司违反适用法律情况的全面规范系统。欧洲议会呼吁欧盟委员会和欧盟理事会采取相关的行动。2012 年 2 月，欧洲联盟理事会在其关于欧盟在联合国人权理事会优先问题的立场文件中，强调应进行有效监管，以防止或纠正与私营军事和保安公司的活动有关的侵犯人权的行。欧盟理事会还赞成欧盟外交事务和安全政策高级代表的意见，表示欧盟支持《蒙特勒文件》，认为该文件是对加强国际监管和控制私营军事和保安公司的活动的贡献。欧盟关于人权和民主的战略框架和行动计划重申了欧盟对该文件的支持，其中，欧盟理事会表示，欧盟对促进第三国遵守《蒙特勒文件》的承诺。

C. 国家一级的动态

55. 各国已努力更好地监管私营军事和保安公司的活动。如上文所述，工作组最近提出一项制订该领域国家立法全面汇编的倡议。因此，下文概述的动态提供了一些国家立法的例子，但绝不是一次全面的介绍。

1. 阿富汗

56. 2010 年第 62 号总统令规定逐步取消私营保安公司在该国的活动。但是，大使馆和具有外交地位的实体不受该总统令的限制，可继续雇用私营保安公司提供警卫服务。第一阶段的过渡期应当是在 2012 年 3 月 20 日结束，届时向开发场址和车队提供安全保护的责任应由阿富汗公共保护部队承担。然而，该进程受到一些延误，使得政府给予这些公司延期，从几个星期到 90 天不等。阿富汗公共保护部队正在加强其承担责任的能力。据北大西洋公约组织驻阿富汗训练团报告，截至 2012 年 6 月 4 日，该部队拥有约 16 000 名警卫(其中 6 000 名警卫是从私营保安公司转变而来的)，打算在 2013 年 3 月达到约 30 000 名警卫的目标。¹⁴

¹⁴ 见 <http://ntm-a.com/archives/tag/afghan-public-protection-force>。

2. 德国

57. 2012年7月18日，德国内阁通过了关于海上保安服务提供商的立法草案，要求总部设在德国的保安服务提供商在前往德国专属经济区开展业务之前需要认证。挂德国旗的船只必须雇用新的认证制度授权下的保安提供商。该法律修订了携带武器的规则，并规定由某个联邦武器管理局负责审批携带到船上的武器。德国联邦议院和联邦参议院预计将在2012年底通过该立法。根据目前的草案，该法律将于2013年8月1日生效，但有一些方面的规定可能会提前生效，以便能有一个过渡期。

3. 瑞士¹⁵

58. 2011年10月，瑞士联邦政府外交部发布了关于向境外提供私营保安服务的法律草案，以征求公众意见。工作组对这一公开透明的进程表示欢迎，并在2012年1月的信函中提交了关于该草案的意见。瑞士法律草案也从两方面进行监管。首先，禁止某些活动，如直接参与武装冲突的交战，¹⁶ 雇用、培训或提供保安人员直接参与交战，及提供严重侵犯人权的保安服务。其次，对私营公司提供的保安服务进行监管。根据规定，这些活动包括保卫任务、看管囚犯、为武装部队或保安部队提供行动或后勤方面的支助及情报活动。

4. 南非¹⁵

59. 2012年5月30日，南非内阁批准了《私营保安行业监管条例修正法案》(2012年)，供提交议会审批。如果获得通过，该法案将修正《私营保安业条例法》(2001年第51号)，该法案将要求提供保安服务公司注册。只有南非人拥有大部分所有权的公司才允许注册。凡是保安公司在南非境外招聘、培训、受雇、派遣或部署保安服务人员，该法案将要求它们每月向私营保安业监管局提供这些活动的资料。最后，该法案将禁止这些公司从事《禁止雇佣军活动和对武装冲突国境内某些活动进行监管法》(2006年第27号)或《外国军事援助管理法》(1989年第15号)取缔的任何活动。¹⁷

¹⁵ 本章节是基于工作组提交给人权理事会第二十一届会议的报告(A/HRC/21/43)。

¹⁶ 瑞士法律草案第4条(d)款将直接参与作战行动定义为“直接参与《日内瓦四公约》、《第一附加议定书》和《第二附加议定书》所规定的武装冲突中的作战行为”。

¹⁷ 该法案可参阅 www.jutalaw.co.za/media/filestore/2012/06/Private_Security_Industry_Regulations_AB_2012.pdf。Comments are available from http://iissonline.net/?category_name=south-africa。

5. 联合王国

60. 2011年11月，联合王国运输部颁布了《挂联合王国国旗的船只在特殊情况下为抵御海盗威胁使用武装警卫的临时准则》。该《准则》不具有法律约束力，但规定，只在特殊情况下才能使用武装警卫，并在做出是否雇用武装警卫的最后决定前，船运公司应评估与使用武装警卫相关的风险。在评估时，船运公司需要评估雇用武装警卫的可能好处是否大大超过与使用武装警卫相关的风险。运输部还提供了—个非详尽清单，说明在做这种评估时需要考虑的因素。该《准则》指出，联合王国政府目前不承认在海事部门经营私营保安公司的核证过程，因此，船运公司在选择合适公司在其船上提供武装保安时必须格外警惕。最后，该《准则》用了整整—节专门讨论防范海盗袭击的问题，包括在船上以及在联合王国境内使用武力的规则，并在另—章节专门讨论事件发生后应采取的行动和报告义务，特别侧重于枪械事件。¹⁸

6. 美国¹⁵

61. 《美利坚合众国 2009 财政年度邓肯·亨特国防授权法案》要求行政管理和预算局审议现有关于“政府固有职能”的定义，并制定—个统—定义，以保证只有政府人员或武装部队成员才能为联邦机构的行动获得成功行使必要的政府固有职能或其他重要职能。该法案也解决了现有定义中的任何缺陷。2011年9月，行政管理和预算局公布了一份政策文件，该文件根据较早的—项法定定义界定了政府固有职能，认为政府固有职能与公众利益如此密切相关，因此，必须由联邦政府雇员加以行使。¹⁹ 行政管理和预算局的政策文件列出了该定义必须包含的功能，²⁰ 以及那些通常不会被列入的功能。²¹ 它提供了—个说明政府固有职能的清单，²² 以及另—个说明与行使政府固有职能密切相关的职能清单。²³ 该政策

¹⁸ 见 <http://assets.dft.gov.uk/publications/use-of-armed-guards-to-defend-against-piracy/use-of-armed-guards-to-defend-against-piracy.pdf>。

¹⁹ 这封信可参阅 www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-09-12/html/2011-23165.htm。

²⁰ 除其他外，以下职能出现在此列表中：“确定、保护和推进美国的经济、政治、领土、财产或其他利益的军事或外交行动”和“严重影响个人的生命、自由或财产”。

²¹ 除其他外，以下职能出现在此列表中：“任何主要是行政和内部性质的职能（如建筑安全、……仓库业务……）”。

²² 政府固有职能的说明清单包括“指挥军队，尤其是领导进行战斗、战斗支援或战斗勤务支援的军事人员”，“战斗”，“作为大型综合武装部队的一部分直接支助战斗所开展的保安行动”，“在以下环境中开展的保安行动：根据联邦主管官员的判断，保安行动很可能演变成战斗”，以及“需要扩大或加强已参与战斗的其他人（无论是私营保安承包商人员、平民或军事部队）的保安”。

²³ 与行使政府固有职能密切相关的职能说明清单包括“开展非执法的保安活动，这些活动不直接涉及刑事调查，如囚犯拘留或运输以及非军事的国家保安任务”。

文件还包括行政部门和机构的准则，确保是由相关人员行使政府固有职能和关键职能。

62. 美国还采取了多项措施，防止某些具体的职能外包。最近，众议院已经在审议《2013 财政年度国防授权法案》，其中包含了一项禁止国防部授予阿富汗境内军事设施的私营保安服务合约的规定。

63. 美国国会也一直在积极促进对承包商人员在国外犯下的罪行进行司法管辖。除了 2000 年通过的《军事人员域外管辖法》和《2007 财政年度约翰·沃纳国防授权法案》之外，后者将司法管辖权扩大到参与应急行动的承包商人员，美国国会也正在审议《文职人员域外管辖法》，该法将确定和扩大对在美国境外工作的联邦承包商人员和联邦雇员的刑事管辖权。工作组认为，这项法律将大大提高美国法院对私营军事和保安公司雇员违反人权行为行使管辖权的能力。然而，正如在向美国政府提交的函件中所述，工作组对美国政府授权的情报活动可以豁免的规定感到关切。

D. 行业主导的倡议

64. 2012 年 1 月 16 日，由私营保安服务提供商行为守则临时指导委员会发布了《私营保安服务提供商国际行为守则监督机制章程》草案，以征求公众意见。该行为守则是一项获得瑞士政府支持的多利益攸关方倡议。作为行为守则的执行机制，《章程》的结构和程序对于实施准则的原则、目标和规则有着至关重要的关系。作为加强私营军事和保安公司遵守人权标准的一种手段，《章程》是否能产生效果是行为守则合法性的试金石。

65. 工作组在 2012 年 3 月 30 日的信中表示，将继续支持制订该行为守则进程，以及《章程》作为加强私营军事和保安公司遵守国际人道主义法和人权标准的一种手段。工作组认识到制订《章程》所带来的挑战，并为改进草拟文本提出了许多意见，以便《章程》能更好地履行守则对在私营军事和保安公司活动中保护人权的承诺。

66. 工作组鼓励临时指导委员会进一步修改《章程》，以彰显对人权的保护，而保护人权是《国际行为守则》明示目标。工作组建议对《章程》作进一步调整，以符合《工商企业与人权指导原则》。工作组认为，《指导原则》提出了行业自我监管机制应该达到的基本标准。

67. 工作组建议在某些领域对《章程》作进一步完善。例如，应该提出实地审计的要求。此外，《章程》设立的第三方投诉机制应该重新修订，以解决第三方指控(如《守则》所设想)的实质内容问题，而非仅仅关注成员公司操作流程上的遵守情况。最后，由于合同条款的规定或出于对平行法律诉讼风险的考虑，《章程》草案的某些条款允许某些公司不向监管机制提供信息。尽管工作组理解这些条款

形成的原因，但仍然认为，这些条款是妨碍《章程》机制有效施行的重大漏洞，同时它们也反映了自我监管机制的固有局限，因此永远不能取代法律问责手段。

68. 2012年3月，美国国家标准学会批准并颁发其关于私营保安公司质量标准。该标准是基于《蒙特勒文件》和《国际行为守则》，旨在提出一套符合人权、法律责任和良好做法的可审核的标准，对建立一个私营保安提供商的管理制度提供要求和指导。那些制订该标准的参与者已表明，他们要努力制订一项能成为国际标准化组织核准的标准。

六. 结论和建议

A. 雇佣兵

69. 工作组十分关切雇佣军涉嫌参与科特迪瓦杀害和伤害平民、招募儿童和掠夺私有财产的情况。

70. 工作组敦促科特迪瓦和利比里亚指明、逮捕和及时起诉对侵犯人权行为负责的雇佣军，并采取必要措施，防止在其境内招募和训练雇佣军，尤其是儿童。

71. 工作组还请科特迪瓦总统作为西非国家经共体国家元首和政府首脑机构主席处理雇佣军在该次区域活动对人权造成的威胁。

72. 同时，工作组关切利比亚政府对被指控的雇佣军所采取的措施、他们被拘留的条件，以及他们获得公平审判的权利。工作组敦促利比亚当局对与冲突有关的被拘留者提出他们参与具体犯罪行为的指控，并释放那些没有犯罪证据的被拘留者。

73. 工作组要求利比亚确保被指控或涉嫌担任雇佣军的拘留条件应符合适用的国际法，包括对被拘留者的适当治疗、接触律师和家人的机会，以及能提出遭受酷刑和虐待的投诉。

74. 工作组进一步呼吁尚未成为缔约国的会员国考虑迅速、紧急加入《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。

B. 私营军事和保安公司

75. 考虑到私营军事和保安公司的活动给人权带来的风险，工作组欢迎各国继续努力讨论区域和国家一级和行业主导的倡议取得的进展情况，并讨论国际监管的可能性。

76. 工作组认为，有必要进一步研究行之有效的国家监管方针，并建议会员国响应工作组的请求，收集所有有关私营军事和保安公司的国家法律，以便多利益攸关方进行分析。

77. 工作组欢迎为明确国际法律义务和找出良好做法做出的努力，如《蒙特勒文件》，以及《私营保安服务提供商国际行为守则》等行业自我监管倡议。工作组促请各国明确，这些协议只能补充、而非替代稳健的国际和国家监管框架。

78. 工作组重申其观点，即一项全面的、具有法律约束力的国际监管文书对于充分保障人权是十分必要的。因此，工作组鼓励所有国家积极参与到人权理事会所设的政府间工作组的工作中，审议是否可能拟议一项监管私营军事和保安公司的国际法律文书。

79. 工作组鼓励各国应确保对私营军事和保安公司违犯国际人权法律的行为进行调查和起诉，以保证追究侵犯人权行为的责任，并向受害者提供有效补救。