



## 人权理事会

### 第二十四届会议

#### 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 工作组的年度报告

主席兼报告员：安东·卡茨

### 概要

本报告概述了报告所述期间工作组的各项活动，包括工作组的常会、函件和国别访问。

本报告的主题部分介绍了工作组正在开展的对私营军事和/或保安公司(私营军保公司)相关国家法律和条例的调查结果。本报告中，工作组重点研究了 13 个非洲国家——即博茨瓦纳、加纳、冈比亚、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、尼日利亚、塞拉利昂、南非、斯威士兰、乌干达和津巴布韦的法律和条例，还讨论了这些国家在监管方针上的趋势和差异。工作组发现，虽然这些国家的法律存在共同之处，但国情的多样影响了监管私营军保公司的方式，各国的监管方针也存在显著差异。工作组重申，有必要对私营军保公司的活动制订有效的监管条例，并请所有会员国为工作组开展国家法律研究提供便利，这一研究旨在查明趋势和良好做法，并编写指南，以便会员国对私营军保公司的活动进行有效监督。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	3
二. 工作组的各项活动 .....	4-18	3
A. 工作组第十六、第十七和第十八届会议 .....	6-8	3
B. 函件 .....	9	4
C. 国别访问 .....	10	4
D. 对关于使用私营保安公司武装服务的政策 手册和工作手册的评论 .....	11	4
E. 与审议可否拟订一个关于监管、监测和监督私营军事 和保安公司活动的国际规章框架问题不限成员名额政 府间工作组接触 .....	12	5
F. 收集因从事雇佣军活动而被定罪的个人的 相关资料 .....	13	5
G. 工作组的其他活动 .....	14-18	5
三. 对私营军保公司相关国家法律的研究 .....	19-52	6
A. 导言 .....	19-23	6
B. 分析 .....	24-52	7
四. 结论和建议 .....	53-59	12

## 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中详细记述了向人权理事会提交上次报告(A/HRC/21/43)以来开展的各项活动。本报告的主题部分载有工作组全球国家法律研究初步阶段的研究结果，侧重于几个选定的非洲国家。
2. 人权委员会第 2005/2 号决议确立了工作组的任务，人权理事会第 7/21 号决议和第 15/12 号决议延长了这一任务，本报告便是根据以上决议和人权理事会第 21/8 号决议提交的。
3. 工作组由以个人身份任职的五名独立专家组成，他们是：帕特里夏·阿里亚斯(智利)、伊丽莎白·卡斯卡(波兰)、安东·卡茨(南非)、法伊扎·帕特尔(巴基斯坦)和加博尔·罗纳(美利坚合众国)。2012 年 12 月，工作组决定，2013 年 1 月至 2013 年 12 月期间由卡茨先生担任工作组主席兼报告员。

## 二. 工作组的各项活动

4. 根据惯例，工作组举行了三届常会，两届会议在日内瓦举行，一届会议在纽约举行。工作组与会员国代表、非政府组织代表及专家举行了定期会议。此外，工作组还审查了有关雇佣军及私营军事和/或保安公司(私营军保公司)活动的指控及其对人权的影响，并决定采取适当的行动。
5. 为本报告的目的，可将私营军保公司定义为“由自然人和/或法人实体有偿提供军事和/或保安服务的企业实体”。军事服务指“与军事行动有关的专门服务，包括战略规划、情报、调查、陆地、海上或空中侦察、载人或无人的任何类型的飞行作业、卫星监视、任何具有军事用途的知识转让、对武装部队的物资和技术支持以及其他相关活动”，而保安服务则指“武装保卫或保护建筑物、设施、财产和人员，任何具有安全和治安用途的知识转让，信息安全措施的开发和执行及其他相关活动”。<sup>1</sup>

### A. 工作组第十六、第十七和第十八届会议

6. 2012 年 7 月 30 日至 8 月 3 日，工作组在纽约举行了第十六届会议。作为该届会议的一个部分，工作组召开了圆桌讨论，与各位专家商讨了《关于私营军事和保安公司的公约草案》，并同在工商业与人权这一领域开展工作的非政府组织的代表商讨了工作组的工作与《工商业与人权指导原则》执行工作的潜在联系。

<sup>1</sup> 供人权理事会审议并采取行动的关于私营军事和保安公司的可能公约草案，A/HRC/15/25，附件一。

工作组向参与讨论的专家和非政府组织代表表示感谢。此外，工作组还与负责安全和安保部工作的副秘书长格雷戈里·斯塔尔进行了会晤，讨论了关于联合国各机关和机构使用武装私营保安公司的政策的制订情况。会议结束时，工作组决定对《联合国关于武装私营保安公司的保安政策手册》(《政策手册》)和《联合国关于使用私营保安公司武装服务的管理工作手册和准则》(《工作手册》)的草稿作出评论。

7. 工作组第十七届会议于 2012 年 12 月 17 日至 19 日在日内瓦举行。会议期间，工作组就 2012 年 12 月 8 日至 14 日对索马里的访问举行了一场新闻发布会，并与各会员国及联合国人权事务高级专员办事处的代表进行了磋商。此外，为了遵守人权理事会第 21/8 号决议(要求工作组建立一个已定罪的雇佣军的数据库)，工作组决定向各会员国发送普通照会，征集各国国家法院定罪的雇佣军的案件相关资料。

8. 2013 年 3 月 11 日至 15 日，工作组在日内瓦举行了第十八届会议。会议期间，工作组与各会员国、阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会、红十字国际委员会、人道主义事务协调厅和非政府组织的代表进行了磋商。此次会议期间，工作组决定对联合国使用私营军保公司的情况发起一项研究，并于 2014 年就此问题向大会报告。作为该研究的一部分，还决定在纽约召开工作组下一届会议期间就此问题举行专家小组讨论会。此外，对工作组提出的提供因参与雇佣军活动而被定罪者的相关资料的请求，巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、法国、德国、加纳、毛里求斯、波兰、瑞士和多哥作出了答复，工作组审议了这些答复。

## B. 函件

9. 自上次向人权理事会提交报告以来，工作组已经发送了 4 份函件，分别送交哥伦比亚、洪都拉斯、利比里亚和美利坚合众国政府。致哥伦比亚、洪都拉斯和利比里亚的函件的概要已经呈报人权理事会第二十二届会议(A/HRC/22/67)，致美利坚合众国的函件概要载于本报告附件。工作组对已作出答复的哥伦比亚政府表示赞赏，并请其他国家的政府也尽快作出答复。

## C. 国别访问

10. 审议期内，工作组进行了两次国别访问。工作组于 2012 年 12 月 8 日至 14 日访问了索马里，又于 2013 年 2 月 18 日至 22 日访问了洪都拉斯。有关索马里和洪都拉斯访问的报告列为本报告增编。

## D. 对关于使用私营保安公司武装服务的政策手册和工作手册的评论

11. 工作组始终关注关于使用私营保安公司武装服务的《政策手册》和《工作手册》的编写情况，并一直与安全和安保部保持接触，以便为制订出一个一致并

符合人权的政策框架作出贡献，供联合国机关机构聘请和任用武装私营保安公司时遵照。2012年8月28日，工作组对《政策手册》和《工作手册》的草案作出了评论，强调称，有必要将人权标准切实纳入这些文件的主流。工作组的建议包括：应当要求武装私营保安公司没有不良人权记录，并进行人权影响评估，从而强化此类公司的甄选标准。

#### E. 与审议可否拟订一个关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架问题不限成员名额政府间工作组接触

12. 工作组向2012年8月13日至17日举行的审议可否拟订一个关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架问题不限成员名额政府间工作组第二届会议提交了材料。工作组时任主席兼报告员帕特尔女士作为顾问参加了第二届会议。帕特尔女士介绍了工作组的观点，即缔结一项国际公约是解决私营军保公司监管问题的最高效的方式，因为目前的国际法并不禁止将国家职能外包给私营军保公司，也没有明确规定国家应承担哪些最基本的应尽义务以确保私营军保公司遵守国际人道主义和人权法。帕特尔女士还指出，缺少适当的国家法律对私营军保公司进行规范管理，且许多私营军保公司的活动具有跨国性质，因为存在这些因素，更有必要缔结一项关于私营军保公司的国际公约。

#### F. 收集因从事雇佣军活动而被定罪的个人的相关资料

13. 人权理事会第21/8号决议请工作组“建立一个有关因从事雇佣军活动被定罪的个人的数据库”(第18段)。按照这一要求，工作组于2013年1月22日向所有会员国发送了一份普通照会，征集各国国家法院定罪的雇佣军的案件相关资料。2013年3月6日又发送了对这一请求的提醒。截至撰写本报告时，工作组已收到了以下17个国家的答复：巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、法国、德国、加纳、危地马拉、伊拉克、毛里求斯、黑山、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、瑞士、多哥、突尼斯和乌克兰。其中，古巴、法国和黑山报告了具体的定罪情况，而其他国家则回复称，因为没有具体法律禁止雇佣军活动，所以不存在雇佣军案件或没有相关资料。

#### G. 工作组的其他活动

14. 2012年9月6日至8日，帕特尔女士在意大利圣雷莫参加了国际人道主义法研究所举办的第35届国际人道主义法当前问题圆桌会议，她在会上扼要介绍了《私营军事和保安公司公约草案》。

15. 2012年9月21日，罗纳先生在华盛顿特区参加了大赦国际和洛克菲勒基金会举办的关于《私营保安服务提供商国际行为准则》监督机制章程草案的民间社会会议。

16. 2013年2月5日，罗纳先生在明尼苏达大学法学院介绍了一篇有关工作组工作的报告。

17. 2013年4月5日，在于华盛顿特区举行的美国国际法学会年度会议上，罗纳先生组织了一场关于私营军保公司问责制的专题小组讨论，帕特尔女士作为小组成员参加了讨论。

18. 2013年4月11日，帕特尔女士和罗纳先生接待了德怀特·艾森豪威尔国家安全和资源战略学院的一个代表团，以讨论涉及私营军保公司活动的各种当代挑战。

### 三. 对私营军保公司相关国家法律的研究

#### A. 引言

19. 正如去年提交人权理事会的报告(A/HRC/21/43, 第24至26段)所述，工作组认为，研究和查明与私营军保公司活动有关的法律规范，并评估这些法律规范在保护人权和促进向侵害行为问责方面的效力，是至关重要的。这一研究将启发工作组的工作，以证明有必要缔结一项有法律约束力的国际文书来监管私营军保业的各项活动。此外，该研究还将有助于查明良好做法，并可提供参考借鉴，以便未来开展项目，为希望监管私营军保公司的成员国编写指南。

20. 出于该项研究的宗旨，工作组于2012年5月9日向所有会员国发送了一封信函，征集与私营军保公司有关的公开法律和条例的副本。2012年6月26日，发送了对这一请求的提醒。工作组希望向所有已经提交了此类法律和条例副本的会员国表示感谢。

21. 提出这一请求的同时，工作组还按照不同的区域，对与私营军保公司有关的国家法律进行了独立研究。第一阶段的研究侧重于非洲英语国家的案例，本报告介绍了工作组这一研究的结果。下一阶段的研究将侧重于非洲法语国家，之后是世界其他区域。

22. 本报告分析的非洲国家有：博茨瓦纳、加纳、冈比亚、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、尼日利亚、塞拉利昂、南非、斯威士兰、乌干达和津巴布韦。

23. 研究发现，除南非之外，其他所有受审议国都没有涉及军事或保安服务出口的法律。然而，若干国家确实有监管国内私营保安公司的法律。研究调查中涉及的主要主题是：**(a)** 这些国家的法律是否既涵盖了私营军事公司，也涵盖了私营保安公司；**(b)** 该法律是否适用于向境外出口保安和/或军事服务的情况；**(c)** 此类法律如果得到实行，能否适用于域外。研究还重点关注了成立私营军保公司的条件，包括相关的许可证发放机制和登记机制。研究还审视了是否存在法律和/

或条例，规范保安和军事服务提供商使用武力和枪支以及贩运武器的问题。还讨论了颁布法律以执行各项有关雇佣军的国际文书的问题。

## B. 分析

24. 研究显示，各受分析国家对私营军保公司活动的监管等级差别很大。在那些监管最严格的国家中，可以为私营军保公司设立专门的许可证发放规定，并禁止这些公司从事特定活动。南非就是一个采取这种方针的国家，也是该项研究中唯一有全面法律监管私营军保公司活动并明确禁止出口军事和保安服务的国家。其他受分析国家中，有若干国家只监管国内的私营保安公司，监管程度各不相同，且禁止这些公司向国外提供军事或保安服务。这些国家为了监管私营军保公司的活动而作出的努力说明，它们已经认识到，将国家职能外包给这些私营公司存在一定程度的风险。而在那些监管最松的国家中，有的国家没有专门针对私营军保公司活动的法律，有的目前正在考虑成立一个法律框架。

25. 南非法律的特别之处还在于该法禁止从事雇佣军活动。虽然“雇佣军”一词的定义与国际文书或区域文书的定义并不相同，但禁止从事雇佣军活动是南非该项法律的明确目的，该法还规定，只有得到许可之后才能向武装冲突中的一方或某一指定国家提供军事或保安服务。其他受分析国家没有任何法律禁止从事雇佣军活动。

26. 虽然受审议各国采取的方法各不相同，但这些国家的法律也存在共同的要素，这些要素将作为下文比较分析的基础。

### 1. 监管私营军保公司活动

27. 13 个受分析国家中，除肯尼亚和斯威士兰外，其他所有国家都有针对私营保安业的法律。<sup>2</sup> 在肯尼亚，目前没有专门针对私营保安业的法律，而斯威士兰法律并不监管私营保安业、企业或公司乃至保安人员，而是通过 2011 年《薪资条例(保安服务业)》监管从事保安业的人员的“薪资”。

28. 南非和博茨瓦纳这两个国家正处于修订现行法律的进程之中，因此正处于过渡阶段。博茨瓦纳正在审议 2008 年《私营保安服务条例修正案》，而南非则在审议 2012 年《私营保安业条例修正案》。修订进程据信能使两国对私营保安

<sup>2</sup> 博茨瓦纳：1984 年第 28 号《保安服务管控法》；加纳：1992 年《警务(私营保安组织)条例》，第 1571 号法律文书，经第 1579 号法律文书修订；冈比亚：2011 年第 5 号《私营保安公司法》；莱索托：2002 年《私营保安人员法》；毛里求斯：2004 年第 5 号《私营保安法》，经 2008 年《私营保安服务法(修正案)》修订；纳米比亚：1998 年第 19 号《保安公司和保安人员法》，经 2002 年第 21 号《保安公司和保安人员修正法》修订；尼日利亚：1986 年第 23 号《私营保卫公司法》；塞拉利昂：2002 年第 10 号《国家安全和中央情报法》；南非：2001 年第 56 号《私营保安业监管法》；乌干达：1997 年和 2004 年《警务(私营保安组织管控)条例》；津巴布韦：《私家侦探和保安人员管控法》，第 27:10 号法(1996 年)。

业的监管框架更具效力。而且，这一进程还可能鼓励该区域的其他国家考虑在不久的将来修订和/或颁布法律，以便跟上私营保安业的发展动态。

29. 如上所述，南非已经采取了最全面的方针和法律，不仅监管私营保安业，还禁止出口军事和保安服务。2001 年第 56 号《私营保安业监管法》设立了私营保安业监管局，并详细规定了法人若要经监管局登记成为保安服务提供商，需要满足哪些具体条件。此外，《外国军事援助法条例》(1998 年第 15 号)和《禁止雇佣军活动和监管武装冲突国家内特定活动法》(2006 年第 27 号)明确禁止雇佣军活动并监管向武装冲突中的一方或某一指定国家提供援助或服务的行为。根据这些法律，任何人都不得向武装冲突中的一方或在总统根据国家常规军备控制委员会的建议指定的“受监管”国家提供任何援助或服务。

30. 其他国家采用了各种不同的方法在国家一级监管私营保安业。在不同的国家，此类法律在法律范围和管控程度上存在很大差异，尽管如此，许多此类法律都规定了向私营军保公司发放许可证、予以授权和登记的程序和标准。

31. 津巴布韦对保安业(包括私家侦探的活动)有非常严格的规定，并列明了一套私家侦探和保安人员获得许可证的管理办法和这些人员承担的特定职责。<sup>3</sup> 博茨瓦纳的私营保安业受《保安服务管控法》监管。该法设立了保安服务管控员一职，负责发放提供保安服务的从业许可证。该法并不监管私营保安人员的行为本身，而上文提到的《私营保安服务条例修正案》则试图填补这一缺口，通过设立一个私营保安业监管理事会来确保私营保安服务提供商遵守最低行为标准。在莱索托，《私营保安人员法》通过私营保安人员理事会监管私营保安人员和警卫，并规定，任何法人若没有理事会签发登记证书，不得提供私营保安服务。纳米比亚的法律——《保安公司和保安人员法》和《保安公司和保安人员修正法》——则通过保安公司和保安人员监管理事会监管“保安公司”和“保安人员”。

32. 冈比亚的法律规管“私营保安公司”和被此类公司聘为保安的人员。该法还在内政部分设立了私营保安公司许可证管理局。在乌干达，《警务(私营保安组织管控)条例》规定，任何组织若未经警察总长登记为私营保安组织，不得从事或提供保安服务。同样，尼日利亚的法律——《私营保卫公司法》——规定，任何组织若未经内政部登记，不得“出于防范犯罪的目的，从事看守、保卫、巡逻或运钞服务”。<sup>4</sup>

33. 除斯威士兰之外，其他受审视的国家在提供监管以使针对各自私营保安业的主要法律得到切实执行方面也存在共同之处。相关部长(按照各项法律的规定)负责颁布执行私营保安法律的各项条例。只有涉及在武装冲突国家从事特定活动的情况，才需要总统(作为国家和政府首脑)来负责颁布相关条例，南非就是如此。

<sup>3</sup> 见《私家侦探和保安人员法》。

<sup>4</sup> 1986 年《私营保卫公司法》第 1 条第 1 款。



## 2. 法律范围

### (a) 术语

34. 在不同的国家，规管私营军保公司的法律的范围也各不相同，部分原因是这些法律对军事和保安服务有不同的定义。在所有监管框架中，南非的法律比其他国家的法律更加详尽，对“保安服务”的定义广泛，涵盖了：以任何方式保护或保卫个人或财产；就保护或保卫个人或财产提供咨询；提供与某些场所有关的应急或响应服务；制造、进口、分销或宣传监控设备；充当私家侦探；向保安服务提供商提供保安培训或指导；安装、保养或维修保安设备；以及充当锁匠。<sup>5</sup> 相比之下，以毛里塔尼亚法律为例，就将私营保安服务定义为“以收取佣金或报酬为目的，提供保安服务、各项保安人员服务以及财物押运的业务”，而没有明确说明“保安服务”指的是什么。<sup>6</sup>

35. 虽然若干其他国家没有专门对“私营保安服务”作出定义，但该词汇似乎往往被理解为仅涉及以防范犯罪为目的的看守、保卫和巡逻服务。例如，按照加纳和尼日利亚相关法律的定义，以防范犯罪为目的提供看守、保卫和巡逻服务的实体应受此类法律管辖。津巴布韦的法律也侧重于保卫服务，重点将“保安人员”定义为有偿从事保卫财产或人员业务的人。同样，博茨瓦纳的法律将“保安人员”定义为充当警卫或看守的人，<sup>7</sup> 而莱索托的法律将“私营保安人员”定义为受雇保护或保卫人员或财产的人。<sup>8</sup>

36. 这种各国术语不一致且涵盖的服务领域不一致的现象造成了监管方面的缺口，因为私营军保公司除简单的保卫和巡逻服务外，还提供多种其他服务，例如在保安事务和保安措施的实行方面提供培训和咨询服务。

### (b) 域外适用

37. 只有南非的法律有一条域外适用和管辖的条文。该条文列于《私营保安业监管法》第 39 条第 1 款，该款规定，对任何在南非之外犯下的根据该法构成犯罪的行为，等同于在南非境内犯罪。此外，如上文讨论的，南非明确禁止向武装冲突中的一方或“受监管”的国家提供军事和保安服务。

38. 其他国家与私营军保公司有关的法律仅在国内适用，对在国外提供军事或保安服务的情况不予监管。尤其是，这些法律不禁止私营军保公司参加特定活动，例如直接参加敌对行动。考虑到私营军保公司正在武装冲突、冲突后局势和轻微武装冲突局势中发挥越来越大的作用，这一法律缺口是最具攸关性的。

<sup>5</sup> 2001 年《私营保安业监管法》第 1 条第 1 款。

<sup>6</sup> 《私营保安服务法》第 2 条。

<sup>7</sup> 1984 年《保安服务管控法》第 2 条。

<sup>8</sup> 2002 年《私营保安人员法》第 2 条。

### 3. 管控或监管私营保安行为方的实体

39. 在冈比亚、尼日利亚和津巴布韦等若干国家，负责管控和/或监管私营保安业的实体或个人是由负责内部安全的部门任命的，且归属于这些部门之内，例如内务部或内政部。以尼日利亚为例，负责私营保安事务的官员隶属于内政部，按照尼日利亚法律，这位官员实际上就是负责给私营保安公司发放许可证的主管人员。在博茨瓦纳，这一职责是由国防、司法与安全部承担的。在南非，安全和安保部负责监管提供私营保安服务的情况，而国防部则通过国家常规军备控制委员会监管向外国提供军事援助和/或在某一武装冲突国家参与特定活动的情况。<sup>9</sup>

40. 在一些国家，私营军保公司的许可证发放和登记工作是由警务部门处理的。在加纳，私营保安业受《警务法》管辖，内政部和加纳警务部门负责对私营保安业进行监管。在毛里求斯，警察专员负责审批私营保安服务的从业许可证。同样，在乌干达，警察总长、地区委员会主席和隶属于乌干达警察部队的地区指挥官都在监管私营保安业的工作中发挥至关重要的作用。

41. 在莱索托、纳米比亚和塞拉利昂等其他国家，由一个受内部安全事务主管部门领导的政府间机构负责私营军保公司的许可证发放和监管工作。例如在塞拉利昂，负责统管私营保安业监管事务的是由各部门政治首脑组成的国家安全理事会，具体监管单位是国家安全局。肯尼亚的《私营保安业监管法案》也设想由私营保安监管局这一政府间机构负责私营保安业的监管工作。

42. 这些国家都没有一个专门负责发放许可证、监管和监督私营军保公司的专属机构。虽然可以按照各地的不同情况设立多种不同的监督模式，但工作组的经验表明，若要适当检查私营军保公司的行为并确保对其活动进行有效监督，设立一个专属机构可能是必要且较为理想的。

### 4. 规范私营军保公司使用武力和枪支的条例

43. 在私营军保公司获准拥有和使用枪支的情况下，若干国家都列明了枪支的持有和使用条例。在南非，枪支的使用规定载于《私营保安业监管法》第 35 条 m 款，规定部长可制订条例，对保安服务提供商发放、拥有和使用枪支和其他武器等情况作出规范。在莱索托和毛里求斯，法律要求私营保安服务提供商使用枪支必须符合普通民众使用枪支的规定。在这方面，乌干达的《警务(私营保安组织管控)条例》是一个有趣的反例，该条例明确规定了私营保安服务提供商使用枪支的条件，并要求所有受命使用武器的私营保安服务提供商必须接受充分培训，并拥有枪支管理资格证书。

44. 虽然塞拉利昂法律允许私营保安服务提供商使用枪支，但因为联合国的武器禁运，实际上通常并不允许提供商使用枪支。然而，塞拉金红石公司确实拥有武装

<sup>9</sup> 见 1998 年《对外军事援助法》和 2006 年《禁止雇佣军活动和监管武装冲突国家内特定活动法》。

的私营保安，这是《(批准)1989 年〈塞拉金红石协定〉法》和 2002 年《(批准)〈塞拉金红石协定〉法》所认可的。

45. 一些国家明令禁止私营保安服务提供商使用枪支。就冈比亚而言，私营保安服务提供商拥有和/或使用枪支或弹药是禁止的。同样，尼日利亚法律也禁止私营保安公司在执行任务时使用枪支和弹药。

46. 在其他国家，法律没有对私营保安服务提供商使用枪支的情况作出规定。例如，加纳法律和肯尼亚关于私营保安的法案都没有说明是否允许私营保安服务提供商使用枪支。为执行肯尼亚私营保安法而即将制订的条例可能会涉及这一问题。

47. 虽然对有效监督私营军保公司而言，监管武力和枪支的使用是最至关重要的要素之一，但从工作组知悉的有关私营军保公司的国家法律看来，那些允许私营军保公司拥有和使用枪支的国家似乎并未在此方面作出足够详细的规定。尽管国际人权法和人道主义法及标准规定，仅能在自卫或保护第三人时，以可能降低不必要伤害风险的方式适度使用枪支，但本研究中分析的各项法律并没有纳入这些要求或是只包含了部分要求。

## 5. 推行私营军保公司人员选聘、培训、装备和行为条例中的各项标准

48. 一些受审议国家的法律列明了选聘私营军保公司人员的最低标准，这些标准通常包括：该人是否有严重犯罪史、品格是否可靠以及经济状况如何。例如，莱索托法律规定，曾被判定犯有可处以监禁的罪行或被认定犯有涉及不诚信或使用危险武器的罪行的、精神上无行为能力的、习惯性酗酒的、吸毒成瘾或有毒品依赖的、未满 18 岁的、未恢复偿债能力的，均没有资格登记成为私营保安人员或警卫。有些法律则更加严格，要求这些人员经过充分培训。例如，南非法律要求相关人员接受经安全保安业教育和培训局认证的培训。

49. 本研究所涵盖的一些国家中，负责监管和/或管控私营保安业的实体还承担着确保私营保安人员的培训标准得到遵守并推行这些标准的义务。例如，纳米比亚《保安公司和保安人员法》规定，除其他外，保安人员监管理事会的各职能部门应当对纳米比亚保安人员的培训工作提出建议，并推行此类培训的标准。<sup>10</sup> 按照这一法律，部长也可以设立与保安人员培训有关的条例。<sup>11</sup> 南非的《私营保安业监管法》规定，除其他外，监管局还应提倡对保安服务提供商和候选保安服务提供商的培训采用高标准。<sup>12</sup>

50. 从本研究看来，对国际人权和人道主义法的尊重并没有被视为选聘私营军保公司人员的一项重要要素。根据工作组收到的资料，没有一个国家在决定是否

<sup>10</sup> 2001 年《保安公司和保安人员法》第 4 条 c 款。

<sup>11</sup> 2001 年《保安公司和保安人员修正法》第 38 条第 1 款 c 项。

<sup>12</sup> 2001 年《私营保安业监管法》第 3 条 j 款。

聘用相关私营军保公司人员时将其侵犯人权的记录或报告纳入考虑。同样，也没有一个国家的法律明确要求私营军保公司人员接受有关国际人道主义法和人权法的适当培训。

#### 6. 有关雇佣军的区域文书和国际文书批准情况

51. 没有一个受审议国家已经批准《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》，但尼日利亚是签署国。就雇佣军的定义而言，《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》第四十七条第二款对“雇佣军”作了定义。博茨瓦纳于 1979 年加入《第一议定书》，莱索托于 1994 年加入，纳米比亚于 1994 年加入，南非和斯威士兰于 1995 年、津巴布韦于 1992 年批准了该《议定书》。这意味着这些国家有执行《议定书》的法律义务。

52. 根据已经批准 1977 年《非洲统一组织消除非洲雇佣军制度公约》的国家状态清单，只有冈比亚、加纳、莱索托、尼日利亚和津巴布韦已经批准了《公约》。然而，这些已经批准《公约》的国家似乎没有任何能在该国管辖范围内有效执行《公约》的法律。

## 四. 结论和建议

53. 对国内私营军保公司法律的研究显示，研究中分析的各个非洲国家对待保安服务私有化的方式各不相同。鉴于没有关于私营军保公司的有法律约束力的国际文书，对如何有效地应对保安服务私有化现象，没有相关指南。这样导致国家一级的监管方针各不相同，在一些方面产生了监管缺口。

54. 各国拟订法律的方式反映了保安服务私有化对各国带来的挑战。在南非等国，有具备丰富军事技能和经验的国民在境外提供军事和保安服务，其中有些人涉足了雇佣军活动，针对这一现象，南非等国颁布了法律，明确禁止雇佣军活动以及军事和保安服务出口，并监管国内的私营军保公司。在其他国家，私营保安业主要侧重于较为传统的人员或财产保卫服务，当地法律尚未有所变化，以应对这些挑战。

55. 关于允许或禁止私营保安提供商使用枪支的条款，尤其是关于使用致命武力的条款，也是反映这些国家如何看待私营保安业的指标之一。一些国家禁止私营军保公司使用枪支，说明这些国家认识到了将可被视为国家职能的服务外包的风险。在其他法律允许使用枪支或者没有相关规定的国家，私营军保公司使用武力可能会造成侵犯人权的行为，因为现行法律并没有作出足够指导，说明如何按照国际人权和人道主义标准使用武力。

56. 工作组强调，安全权是所有人的固有人权，也是享受其他人权的基础。

57. 如果私营军保公司的活动没有得到有效的监督和管控，那么在一些情况下，就可能严重破坏法治，并破坏按照国际人权标准和国家法律负责确保公共安

全的民主国家制度的有效运作。亟需设立国家监管私营军保公司及其人员活动的最低国际标准，努力实现安全权这一基本人权。

58. 希望通过这一仍在进行的研究，工作组将有能力查明良好做法，并编写一份指南，以便会员国有效监管私营军保公司并确保人人享有安全权。举例而言，监管保安和军事服务出口就是一项良好做法，各国应在各自的监管框架中考虑推行。显然有必要对有效的国家监管战略开展后续研究，以便查明监管私营军保公司方面的趋势、缺口和良好做法。为此，工作组鼓励尚未回应其请求的各国按请求分享与私营军保公司有关的法律和条例。

59. 工作组重申了其观点，即缔结一项全面的、有法律约束力的国际监管文书是确保充分保护人权的最佳方式。就此，工作组欢迎人权理事会设立的政府间工作组开展工作，以期审议是否可能缔结一项监管私营军保公司的国际法律文书，并鼓励所有国家积极参与这一进程。

---