



人权理事会

第三十二届会议

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员关于生命权与 私营安保提供商在执法情况中使用武力问题的报告

秘书处的说明

秘书处荣幸地向人权理事会转交法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员克里斯托夫·海恩斯依照理事会第 26/12 号决议提交的报告。特别报告员在报告当中简要说明了联合国《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决手册》(简称《明尼苏达议定书》)的更新进程，并概括论述了私营安保提供商在执法情况中使用武力的标准问题。



法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员关于生命权 以及私营安保提供商在执法情境中使用武力问题的报告

目录

	页次
一. 特别报告员的活动.....	3
A. 函件.....	3
B. 访问.....	3
C. 新闻发布.....	3
D. 国际会议和国家会议.....	5
二. 《明尼苏达议定书》的更新工作.....	6
三. 生命权以及私营安保提供商在执法情境中使用武力问题.....	7
A. 安保服务的私营化.....	8
B. 国际上在监管和监督方面作出的努力.....	10
C. 关于使用武力问题的一般性意见.....	11
D. 适用于私营安保提供商的预防责任.....	12
E. 私营安保提供商的作业行为.....	14
F. 特定情境与挑战.....	15
G. 监测与问责.....	18
四. 结论.....	21
五. 建议.....	21

一. 特别报告员的活动

1. 2015 年 10 月，特别报告员向大会提交了一份报告。在该报告中，特别报告员重点探讨了法医调查的作用，以及对外国国民适用死刑的问题(A/70/304)。
2. 2015 年 6 月，特别报告员向人权理事会递交了一份关于利用信息和通信技术保障生命权问题的专题报告(A/HRC/29/37)。
3. 2016 年 3 月 9 日，特别报告员会同和平集会和结社自由权利问题特别报告员，依照人权理事会第 25/38 号决议，向理事会递交了一份关于妥善管理集会问题的报告(A/HRC/31/66)。
4. 2016 年 3 月 22 日，特别报告员依照理事会第 S-24/1 号决议，以联合国布隆迪独立调查团成员身份，向人权理事会口头汇报了有关布隆迪人权状况的最新情况。

A. 函件

5. 特别报告员 2015 年 3 月 1 日至 2016 年 2 月 29 日所发函件的意见以及 2015 年 5 月 1 日至 2016 年 4 月 30 日所收到的答复载于文件 A/HRC/32/39/Add.3。

B. 访问

6. 2015 年 9 月 8 日至 18 日，特别报告员访问了乌克兰。其访问报告作为本报告增编印发(A/HRC/32/39/Add.1)。
7. 特别报告员于 2013 年 4 月 22 日至 5 月 2 日访问墨西哥后撰写的报告，作为本报告增编印发(A/HRC/32/39/Add.2)。
8. 2016 年 3 月 1 日至 8 日，特别报告员作为联合国布隆迪独立调查团成员，依照人权理事会 2015 年 12 月 17 日通过的第 S-24/1 号决议，访问了布隆迪。特别报告员随后已被任命为调查团主席。
9. 自 2015 年 6 月向人权理事会递交上一份报告以来，特别报告员已向以色列、莫桑比克和巴勒斯坦国政府发出了国别访问要求。
10. 特别报告员感谢已对其访问要求作出积极答复的洪都拉斯、伊拉克、尼日利亚和巴勒斯坦国政府，并鼓励尚未答复的埃及、厄立特里亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达和斯里兰卡政府接受他的访问要求。

C. 新闻发布

11. 2015 年 4 月 21 日，特别报告员与几位特别程序任务负责人一道就巴基斯坦最高法院裁定暂缓执行军事法庭下达的死刑判决一事发表了一份声明。

12. 2015年4月29日,特别报告员参与发布了一项声明,强调在无人机的使用问题上须要确保透明和问责。
13. 2015年4月30日,特别报告员参与发布了一项声明,就布隆迪发生的选举前暴力的后果发出警告。
14. 2015年5月13日,特别报告员参与发布了一项声明,对孟加拉三名博客作者遇害表示谴责。
15. 2015年5月18日,特别报告员参与发布了一项声明,呼吁民间社会发挥核心作用,以确保2015年后发展目标具有包容性。
16. 2015年5月21日,特别报告员参与发布了一项声明,对印度尼西亚、马来西亚和泰国领导人关于不驱回抵达其领海的移徙者和庇护申请者的决定表示欢迎。
17. 2015年6月5日,特别报告员参与发布了一项声明,提请人们注意气候变化在全世界各地给享有人权带来的严重危害。
18. 2015年7月3日,特别报告员发布了一项声明,敦促墨西哥当局考虑特拉特拉亚(Tlatlaya)案件中出现的¹新证据。
19. 2015年7月16日,特别报告员参与发布了一项声明,呼吁安全理事会采取行动,防止大湖区发生大规模暴乱。
20. 2015年8月7日,特别报告员参与发布了一项声明,谴责孟加拉博客作者尼洛伊·尼尔(Niloy Neel)遇害事件。
21. 2015年8月27日,特别报告员参与发布了一项声明,对南苏丹暴力侵害记者和媒体工作者的情况增多发出警告。
22. 2015年8月27日,特别报告员参与发布了一项声明,要求在危地马拉在种族灭绝案件的审判过程中加强对法治的尊重。
23. 2015年9月9日,特别报告员参与发布了一项声明,对美洲人权委员会关于墨西哥格雷罗州(Guerrero)的学生失踪、遭到处决和遭受酷刑问题的报告表示欢迎。
24. 2015年10月7日,值世界反死刑日之际,特别报告员参与发布了一项有关对毒品相关罪行适用死刑问题的声明。
25. 2015年11月13日,特别报告员参与发布了一项声明,欢迎安全理事会通过关于布隆迪问题的第2248(2015)号决议。
26. 2015年11月16日,特别报告员参与发布了一项声明,对巴勒斯坦被占领土持续发生的流血事件深表关切。
27. 2015年12月1日,特别报告员会同其他任务负责人一道,呼吁土耳其当局针对塔希尔·埃尔奇(Tahir Elçi)遇害事件展开彻底、独立和透明的调查。

28. 2015年12月9日，值《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》五十周年之际，特别报告员参与发布了一项声明，要求贯彻执行这两项条约。

29. 2016年1月21日，特别报告员参与发布了一项声明，敦促埃塞俄比亚政府停止暴力镇压奥罗莫(Oromia)抗议者，并确保对践踏权利行为追究责任。

30. 2016年3月1日，特别报告员参与发布了一项声明，对危地马拉两名前军方官员被判犯有危害人类罪表示欢迎，并呼吁当局确保受害者获得妥善的补救。

31. 2016年3月30日，特别报告员就以色列安全部队据称在希伯伦(Hebron)即时处决了一名巴勒斯坦人事件发布了一项声明。

32. 2016年4月7日，特别报告员参与发布了一项声明，对非洲人权和人民权利委员会起草的新版《关于在非洲打击恐怖主义过程中的人权原则和准则》表示欢迎。

33. 在报告期内，特别报告员参与就乍得、中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、沙特阿拉伯、美利坚合众国和赞比亚的死刑问题发布了其他声明。

D. 国际会议和国家会议

34. 特别报告员向大会第七十届会议提交的报告概括介绍了他在2015年4月14日至7月14日期间开展的各项活动(A/70/304)。

35. 在报告期内，依照理事会第25/38号决议，特别报告员会同和平集会和结社自由权利问题特别报告员，继续就集会的管理问题在比勒陀利亚(2015年8月6日至7日)、土耳其伊斯坦布尔(2015年8月27日至28日)和瑞士日内瓦(2015年10月22日至24日)与相关国家以及民间团体磋商。

36. 2015年9月4日和5日，特别报告员出席了一个由他本人、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及非洲人权和人民权利委员会联合组织的关于《非洲人权和民族权利宪章》第四条的一般性意见草案专家会议。

37. 2015年9月7日，特别报告员出席了一个由日内瓦国际人道主义法和人权学院组织的关于武装冲突期间的调查工作的研讨会。

38. 2015年10月21日，特别报告员访问了设在大不列颠及北爱尔兰联合王国格雷夫森德的伦敦都市警部专家培训中心。

39. 2015年10月29日，特别报告员在纽约出席了一个关于《有效防止和调查法外、任意和即决处决的手册》修订工作的专题小组讨论活动。

40. 2015年11月3日，特别报告员在非洲人权和人民权利委员会、美洲人权委员会和联合国于班珠尔联合举办的关于性取向和性别认同问题的专题对话活动上发言。

41. 2015 年 12 月 10 日，特别报告员在日内瓦举办的《战争报告：2014 年的武装冲突》发布会上致辞。
42. 2016 年 2 月 3 日，特别报告员在日内瓦出席了一个关于法人实体使用武力问题的专家会议。该会议旨在为本报告提供资料。
43. 2016 年 2 月 4 日至 6 日，特别报告员就《有效防止和调查法外、任意和即决处决的手册》修订工作，在日内瓦召集了两个工作组(法律和法医)。
44. 2016 年 2 月 5 日，特别报告员在日内瓦向各国介绍了《明尼苏达议定书》的最新进展情况。
45. 2016 年 3 月 9 日，特别报告员在日内瓦出席了人权理事会第三十一届会议期间举办的一场会外活动。该活动由公民自由组织国际网络和大赦国际联合组织，内容关于武力的使用与社会抗议活动。
46. 2016 年 4 月 6 日，特别报告员参与了在班珠尔召开的非洲人权和人民权利委员会第五十八届常会期间举办的一场专题小组讨论活动，推出了该委员会关于《非洲人权和民族权利宪章》第四条(生命权)的第 3 号一般性意见。
47. 2016 年 4 月 14 日，特别报告员在《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》缔约国在日内瓦组织的致命性自主武器系统专家会议上就人权和伦理问题发言。

二. 《明尼苏达议定书》的更新工作

48. 《有效防止和调查法外、任意和即决处决的手册》于 1991 年通过，是较早制定任务的创设文件之一。正如 1998 年至 2010 年间由人权委员会通过、经人权理事会确认的几项决议当中所强调的那样，该文件早就需要更新和补充。¹
49. 特别报告员根据履行职责过程中开展的国别访问和专题交流当中从众多对话者那里听取的意见建议，主动与人权高专办接触。最后决定，人权高专办将协作开展更新工作。
50. 过去两年间更新工作的整个过程在特别报告员的报告 A/HRC/32/39/Add.4 中讲述，而成稿也在该文件中递交理事会。特别报告员希望经过更新的《明尼苏达议定书》将可成为对罪案现场和法医证专家，以及其工作对保护生命权作出至关重要贡献的其他调查人员的有助益的参考工具。

¹ 见人权委员会第 1998/36 号、第 2000/32 号、第 2003/33 号和第 2005/26 号决议，以及人权理事会第 10/26 号和第 15/5 号决议。

三. 生命权以及私营安保提供商在执法情况中使用武力问题²

51. 没有安全的环境，人权体系不可能发挥功效；在某些情况下，不使用武力，人权体系也不可能发挥功效。现代国家通常垄断武力使用权，并因此而对其所使用或允许使用的武力承担政治责任，在国际上也要承担责任。行使武力的权力在任何社会都容易被滥用。为了避免这种滥用，使用武力者须受关于使用武力的国内法的约束，而关于使用武力的国内法律框架则须符合国际人权法并在适用情况下符合国际人道主义法。此外，须建立适当的问责机制。

52. 各国允许自己的诸多传统职能改由私营运营商承担或接手的趋势日盛，安保职能也不例外。安保服务已成为一大全球市场。私营安保提供商护卫着购物广场、住宅和公共街道，在示威活动中提供安保服务，管理监狱和拘留中心，培训武装部队和警察，进行情报评估和风险分析，护航车队和船只，为外交人员提供保镖服务，并提供多种其他服务。³

53. 特别报告员在此前的报告中，制定了执法人员在集会过程中(A/HRC/17/28)和逮捕过程中(A/66/330)使用武力的相关国际标准。他还曾就针对警察使用武力问题制定适当的国内法律框架的必要性问题提交报告(A/HRC/26/36)。在本报告中，特别报告员探讨了安保服务私营化对遵守上述标准的影响，并就如何确保保护生命权的各项标准不会因私营化而遭到削弱提出了建议。

54. 在本报告中，特别报告员重点讨论在执法过程中由私营公司提供安保服务的问题。私营实体在敌对行为中使用武力问题不予讨论。特别报告员强调，事实上，应当采用国际人道主义法中已经确立的确定某一局势是否为武装冲突的相关规则。武装冲突中并非所有的使用武力行为均构成敌对行为。举例来说，在某个发生武装冲突的国家为商人或外交人员提供贴身保护，通常不算直接参与敌对行动。此类情况中的任何使用武力行为，均应参照国内和国际的执法标准予以鉴定。

55. 特别报告员在本报告全文使用“私营安保提供商”一词来指称提供安保服务的所有私营各方，无论它们如何自我界定。

56. 在国际水域(利用私营安保提供商抵挡海盗)、深水钻井平台以及其他情况下提供私营安保服务的问题，未予分析。该问题错综复杂，本身值得专门撰写报告讨论。⁴

² 特别报告员感谢 Thomas Probert 和 Josua Loots 在研究方面提供的协助，以及 Stuart Maslen 和其他外部评论人员提出的建议。

³ See R. Abrahamsen and A. Leander, eds., *Routledge Handbook of Private Security Studies* (London and New York, Routledge, 2015). See also H. Born, M. Caparini and E. Cole, “Regulating private security in Europe: status and prospects”, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No. 20 (Geneva, DCAF, 2007), pp. 2-3.

⁴ See “Counterpiracy under international law”, Academy Briefing No. 1 (Geneva, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2012); Alice Priddy, “The use of weapons in counterpiracy operations” in *Weapons under International Human Rights Law*, S. Casey-Maslen, ed., (Cambridge, Cambridge University Press, 2014).

57. 很多大型私营安保提供商的总部都设在欧洲和北美，但该行业在全球运营，也在全球雇佣员工。全世界最大的私营安保公司杰富仕(G4S)在六个不同的大洲雇有超过 623,000 名员工，其中超过五分之三在亚洲、中东和非洲。⁵ 不过，尽管某些较大的私营安保提供商显然符合跨国公司的条件，但相当一部分市场还是由可能不跨国运营的中小私营安保提供商组成的。

58. 某些国际商业和人权规范可能适用，不论规模、领域、运营环境或所有权结构如何，其中包括《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》。⁶

A. 安保服务的私营化

59. 利用私营实体从事安保或执法活动，并不是一种新现象。实际上，一些证据显示，现代的专业化、官僚式的警务概念，发轫于十九世纪中叶诸如平克顿侦探社及其竞争对手等私营公司。⁷ 不过，私营安保部门无可否认是在迅速扩张。⁸ 2011 年，“小武器调查”开展了一项研究，对 70 个国家的私营安保人员人数和警员人数进行了比较。几个国家脱颖而出，其中包括私营安保人员人数为警员人数 6 倍的危地马拉、几乎为警员 5 倍的印度、高达警员人数 2.5 倍的南非，以及为警员人数 2.26 倍的美利坚合众国。⁹

60. 近年来，国家安保服务的私营化现象一直在稳步增多，而该领域建立公私伙伴关系的情况也并不罕见。¹⁰ 存在着几项支持公共职能或公共服务私营化的论点。¹¹ 当政府在技术上或物质上缺乏履行其职能所需的实力时，或者在某些职能私营化可能比政府自己履行上述职能成本更低的特定情况下，安保工作可能会私营化。¹²

⁵ See www.g4s.com/en/Who%20we%20are/Our%20people/Our%20employees/.

⁶ C. Seiberth, *Private Military and Security Companies in International Law* (Cambridge, Intersentia Ltd., 2014), p. 25.

⁷ D. Sklansky, “The private police”, *University of California Los Angeles Law Review*, vol. 46, No. 4 (April 1999), p. 1182.

⁸ See A. Sinha and P. Chatterjee, “Calling security”, *Business World* (5 January 2016). Available from <http://businessworld.in/article/Calling-Security/05-01-2016-89925/>.

⁹ See N. Florquin, “A booming business: private security and small arms” Small Arms Survey 2011. Available from www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html.

¹⁰ M. Mota Prado “Regulatory choices in the privatization of infrastructure” in S. Chesterman and A. Fisher, *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), p. 108.

¹¹ M. Mota Prado “Regulatory choices in the privatization of infrastructure”, p. 109.

¹² International Institute for Strategic Studies, “Complex irregular warfare: the privatisation of force”, *The Military Balance*, vol. 106, No. 1 (June 2006), pp. 411-416.

61. 就保护生命、肢体和财产而言，私营安保服务可提供一些惠益。与此同时，该部门也带来重大的挑战。既然国家对实现人权负有首要责任，那么安保服务日益转向私营化，便会在侵犯和践踏人权情况相关的作用、职责以及最终的问责问题上引发争议。丹麦人权研究所已对私营化趋势提出关切，指出“私营化的发展逻辑显示，国家只要解聘涉事公司，便可撇清责任”。¹³ 此外，令人担忧的是，私营化可能会造成歧视性影响，因为贫穷或边缘化的社区无力支付私营服务费，从而落入受到的保护不适足的境地。¹⁴

62. 生命权包含两项内容：防止任意剥夺生命，以及在生命可能系遭任意剥夺时追究责任。私营安保提供商部门的增长引出了如下问题：私营安保提供商在使用武力方面，是否能与公共安保机构遵循同样的标准；若出现滥用权力现象，是否存在同等的问题做法。围绕私营安保提供商的担忧主要以下问题为主：保安的培训水平、雇员选拔过程中的审查程序和操作方法、其任务授权、是否配备武器、若配备武器，应配备何种武器、滥用权力和过度使用武力的风险、专业水平高低、法律问责机制是否充分，以及是否遵守现行法律。¹⁵

63. 在私营安保提供商的部署方面发挥了某种作用的所有国家，不管是来源国、驻在国，还是签约雇用国，均必须做出贡献，规范私营安保提供商的活动，以确保问责。¹⁶ 国际法委员会 2001 年通过的关于国家对国际不法行为的责任的条款草案确定了私营实体的行为可直接由国家负责的四种情况：(a) 当私营实体“经该国法律授权行使政府权力要素……[以该实体]在特定情形下系以政府资格行事[为限]”（第 5 条）；(b) 当私营实体“按照国家的指示或在其指挥或控制下行事”（第 8 条）；(c) 当私营实体“在正式当局不存在或缺席和在需要行使上述权力要素的情况下实际上行使政府权力的要素”（第 9 条）；(d) 当“该国确认并当作其本身行为的情况下”（第 11 条）。

64. 当国家授命私营安保提供商行使保护职能或开展其他形式的执法活动，并授权其以执行上述任务的身份使用武力时，国家仍然承担要求私营安保提供商遵守国际人权法的首要责任。¹⁷ 但是，实践当中，在跨国情况中管理公私伙伴关系所可能产生的种种不确定性，往往会导致问责缺失。¹⁸

¹³ See IRIN, “Private security firms prosper as more migrants detained”, 12 March 2014. Available from www.irinnews.org/report/99766/private-security-firms-prosper-as-more-migrants-detained.

¹⁴ See, for example, J. Cavallaro, “The urban poor: problems of access to human rights”, paper presented at the sixth annual assembly of the International Council on Human Rights Policy, Guadalajara, January 2003, paras. 20-23. See also Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security and Human Rights*(2009), paras. 70-73. Available from www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.IV.htm.

¹⁵ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《民间私营安保服务的国家监管问题以及民间私营安保服务对防止犯罪和社区安全的贡献》（维也纳，联合国，2014 年），第 21 页。

¹⁶ O. De Schutter, “The responsibility of States”, in *Private Security, Public Order*, p. 26.

¹⁷ 特别报告员注意到，这是人权事务委员会两位报告员 2015 年 9 月在编写关于生命权问题的第 36 号一般性意见草案时所持的立场。

¹⁸ Michael Likosky, “The privatization of violence” in *Private Security, Public Order*, p. 16.

65. 国家有责任尊重和保护人权，其中包括公众的人身完整权——生命权、人身安全以及免于遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。为实现上述目标，国家有义务建立监管框架和法律框架，保护受其管辖或控制的人员的人权。在私营安保提供商的监管问题上，国家有责任提供一套监管框架，确保私营安保提供商按尊重人权的方式行事，并在未能按尊重人权的方式行事的情况下追究其责任，不管签约雇用方是否为国家本身。¹⁹ 鉴于私营安保提供商通常的工作背景，有必要强调上述责任的追究亦可适用于域外的活动，这一点很重要。²⁰

B. 国际上在监管和监督方面作出的努力

66. 在国际层面，目前存在着很多旨在对私营安保提供商的行动进行监管或监测的机制。与此同时，还有一套由软法性质的规章条例和行为守则构成的新兴体系，旨在改善该领域的监督、管控和问责情况，尤其是针对那些在所谓“复杂环境”中开展工作的私营安保提供商——正在经历动荡或不稳定局势，或者正在从动荡或不稳定局势中恢复正常状态的地区，那里法治已遭到严重破坏，而国家当局的能力或已遭到削弱，或已荡然无存。

67. 《安全与人权自愿原则》于 2000 年制定，旨在指导各公司在其运营活动中保持平平稳稳、安安全全。上述原则局限于采掘行业和能源部门，但在私营安保提供商为此类公司提供服务的情况下，亦对其适用。在私营公司安保行为的相关自愿性原则当中，有一条原则内容如下：私营安保实体应以合法方式行事，且应以符合包括《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《执法人员行为守则》在内的在当地使用武力所适用的国际准则的方式，以及符合不断萌现的由各公司、民间团体以及各国政府发展出的最佳作法的方式，克制行事且谨慎行事。

68. 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成立于 2005 年。其任务授权包括监测和研究在国际市场上提供军事援助、顾问和安全服务的私营公司开展的活动对享受人权的影响，并拟订鼓励这些公司在其活动中尊重人权的国际基本原则草案。继草拟了一项有关私营军事和安保公司的监管问题的国际公约草案后，该工作组一直在按照区域，针对涉及此类公司的国家法律和规章开展全球评估(见 A/HRC/24/45、A/HRC/27/50 和 A/HRC/30/34)。

69. 有关私营军事和安保公司的公约草案于 2010 年提交。当时，理事会成立了一个不限成员名额政府间工作组，负责审议可否拟订一套国际管制框架，其中也包括就私营军事和安保公司的监管、监测和监督起草一项具有法律约束力的文书的备选方案。该工作组讨论了现有监管框架当中存在的欠缺之处，因为很少有国

¹⁹ 见《工商企业与人权指导原则》，原则 2。

²⁰ B. S. Buckland and A. M. Burdzy, *Progress and Opportunities: Challenges and Recommendations for Montreux Document Participants*, 2nd ed. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2015), pp. 23-25.

家制定了关于此类公司的具体法律。旨在通过自愿的自我监管机制确保监管的努力还在不断推出(见 A/HRC/WG.10/3/2, 第 52 段)。该工作组目前正在探讨针对私营军事和安保公司制定具有法律约束力的文书的问题,也在考虑一系列其他备选方案,其中包括设定国际标准和制定准则(A/HRC/30/47)。

70. 在另一项举措中,于 2008 年通过了《蒙特勒文件——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》。该文件重点关注武装冲突局势(但也可以发挥更广泛的用途),并为各国努力确保此类公司遵守国际人权和人道主义法提供支持。该文件没有创设任何新的法律义务,也不一定是朝着缔结新条约迈进的一步。实际上,该文件充当着指导文件。其第二部分确定了旨在指导各国监管私营军事和安保公司的良好做法。截至 2016 年 5 月,已有 53 个国家和 3 个国际组织对《蒙特勒文件》表示支持。²¹

71. 另一项自愿性倡议是制定了《私营安保服务提供商国际行为守则》。这是一项涉及多方利益攸关方的倡议,旨在为提供私营安保服务确立原则和标准。2013 年 9 月还成立了一个外部的、独立的治理和监督机制——私营安保服务提供商国际行为守则协会,以期增强该领域的问责。该协会的成员由各自独立的三大支柱组成:私营安保提供商、国家和政府间组织,以及民间团体。该协会的核心职能是:为成员公司提供认证、对《守则》本身的遵守情况进行监测和评估,以及受理并处理投诉。该协会使对公司的表现进行审查和跟进成为可能,并有望提供一条第三方投诉渠道,尽管目前这种机会非常有限,因为该协会尚不具备调查投诉所需的资源。《守则》主要适用于私营安保提供商成员在复杂环境中开展的活动。不过,在确定承包政策和操作方法的相关预期和业绩标准方面,《守则》对其他利益攸关方而言也息息相关。

C. 关于使用武力问题的一般性意见

72. 就使用武力问题而言,上述框架在详细阐述之处,往往会以《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《执法人员行为守则》为依据。根据《行为守则》评注当中提供的概念,《基本原则》旨在为行使警察权力,特别是行使逮捕或拘押权力的所有执法人员使用武力提供标准,无论他们是指派的还是经选举任命的。

73. 但是,《基本原则》并不直接适用于私营安保公司人员。私营安保公司人员不具有正式执法权,除非他们在特殊情况下被主管当局授予此种权力。尤其要说的是,《基本原则》不适用于受雇于私营公司的私营安保人员,因为他们履行的不是国家职能。²²

²¹ 见 www.mdforum.ch/en/participants。

²² Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Amsterdam, Amnesty International, 2015), p. 14.

74. 不过，本报告余下部分要转而探讨私营安保提供商在上述背景中使用武力方面是否存在特殊性，以及是否可对上述标准作出调整，使之适用于为另一家私营公司效力的私营安保提供商。在不直接为国家效力的特殊情况下，私营安保人员的法律权利和责任与普通公民无异。但是，他们的组织能力水平、他们坚称自己具有的专长，以及他们随时准备使用武力的种种状态均表明，他们行为应受到更加严格的评判，尤其是就使用武力行为是否合理和是否不过度的问题而言。

75. 与国家工作人员的情况一样，在私营安保人员使用任何武力之前和期间，必须采取一切合理的预防措施，以保护生命和防止过度的暴力，其中包括提供适当的装备和培训、禁用不适当的武器，以及精心计划每项行动。国家必须针对执法部门或其他人员使用武力问题通过明确的、符合国际标准的法律框架，其中包括必要原则和相称原则。必须禁止执法人员或其他人员有意使用致命武力，除非为了保护生命，非使用致命武力不可，从而使其具备了相称性，且所有其他方法均不足以实现上述目标，从而使其具备了必要性。在使用任何武力之后，均应进行某种形式的审查。在造成生命损失或造成重伤的情况下，应当进行全面的调查。当此类调查显示使用武力可能为非法时，应启动问责机制，其中包括对受害者的补救措施。

76. 正如上文所指出的那样，当国家选择将某些提供安保的职责移交私营实体负责时，相关行动无疑应由国家负责，且适用于此类情况下运营的私营安保提供商的限制规定，无疑至少要与适用于国家执法人员的限制规定相同。在接下来的各节中，特别报告员要转而讨论标准可能较不具权威性的情况——但是，特别报告员认为，上述标准即便在实践上有别，在规范上也还是必须无异。

D. 适用于私营安保提供商的预防责任

77. 在很多情况下，一旦出现考虑使用武力的状况，则防止使用必要的武力已经太晚。为了挽救生命，应在“上游阶段”采取一切可能的措施，避免出现需要使用武力的状况，或确保若需使用武力，会尽可能控制造成的损伤。在此类人命攸关的情况下，若未能采取妥善的防备措施，构成对生命权的侵犯(见 A/HRC/26/36，第 63 和 64 段)。

78. 对于国家执法部门来说，预防原则现已稳固确立，尽管该原则与国际人道主义法中的类似原则在内容上不同。²³ 在本节中，特别报告员将确认私营安保人员担负的诸多类似责任，并按其含义，为确保标准得到满足，确认包括国家在内的其他实体所应承担的责任。

²³ 见红十字国际委员会，《执法行动中的武力使用》(2015 年)。可在以下网址查阅：www.icrc.org/en/document/use-force-law-enforcement-operations。

79. 对任何实体使用武力负有责任者，必须确保人员得到妥善培训，包括接受“较低致命性技术”的培训。雇佣军问题工作组报告称，即便在国家已有培训私营安保人员相关规章的情况下，上述规章当中几乎也从来不会包含任何开展人权培训的内容(见 A/HRC/27/50, 第 17 和第 47 段)。私营安保提供商争取从某家公认的机构获得认证，以确保并表明自身遵守既定标准，这种做法将促进其奉行预防原则。

80. 《执法人员使用武力和火器的基本原则》规定各国政府和执法机关应制定一系列尽可能广泛手段并用各种类型的武器弹药装备执法人员，以便可以在不同情况下有区别地使用武力和火器。《原则》还规定，为了相同目的，执法人员还应可以配备自卫设备。不仅在必要情况下应当使用已经配备的装备，而且此类装备首先就应当配备。各国还应确保所有执法人员均按使用武力的适宜熟练标准，经过训练和测验(见 A/HRC/26/36, 第 52 段)。对私营安保提供商应做出同样的规定，包括规定针对其人员可能工作的特定情况配备专门的装备或进行专门的培训。

81. 据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)称，全世界有相当数量的国家允许民间私营安保人员配备枪械或其他可能致命的武器。在这个问题上，武器的使用和监管情况也有很大差异——从估计有 2% 的私营安保提供商配备武器，比如克罗地亚、印度和瑞典这些国家，到 80% 配备武器的多米尼加共和国和 85% 配备武器的哥伦比亚，情况不同。²⁴ 对持有和使用枪械进行严格监管的重要性不言自明。这要求在公司层面对武器进行登记，也要求责任个体登记武器。此外，应有适当的规章落实到位，确保枪械存放在安全的地方，也确保公司对枪械管控得当。²⁵ 令人非常担忧的是，在私营安保人员获准携带火器的情况下，他们在安全有效地使用此类武器方面受到的培训未标准化；或者，在很多情况下，根本没有任何监管。即便存在着要求对私营安保人员进行审查和培训的相关法律法规规定，这些规定往往也仅仅表示提供商有责任确保其雇员经过妥善培训。²⁶

82. 武器方面培训不足可能造成的后果，于 2015 年 12 月在巴基斯坦突显了出来。当时，在一家跨国银行里，一位私营保安的武器走火了，造成银行员工一死一伤。²⁷ 此外，允许私营安保人员在不当班时携带并有可能使用武器，其风险在 2015 年 1 月的一起事件中显露出来。当时，在加拿大的一家快餐店里，一名受雇于“加尔达世界”保安公司(GardaWorld)的保安在工间休息时开枪打死了两名男性。²⁸

²⁴ 毒品和犯罪问题办公室，《民间私营安保服务的国家监管问题以及民间私营安保服务对防止犯罪和社区安全的贡献》(2014 年)，第 43 页。可在以下网址查阅：www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Ebook0.pdf。

²⁵ Born, Caparini and Cole, “Regulating private security in Europe” (see footnote 3 above), p. 27.

²⁶ Florquin, “A booming business: private security and small arms” (see footnote 9 above), pp. 123-124.

²⁷ See M. Raja, “No weapons training: Bank staffer dies after guard’s gun goes off ‘accidentally’”, *Express Tribune*, 18 December 2015. Available from <http://tribune.com.pk/story/1011999/no-weapons-training-bank-staffer-dies-after-guards-gun-goes-off-accidentally/>.

²⁸ See J. Edmiston, “Toronto police won’t charge security guard who shot and killed two men at Danforth McDonald’s”, *National Post*, 15 July 2015. Available from <http://news.nationalpost.com/news/toronto-police-wont-charge-security-guard-who-shot-and-killed-two-men-at-danforth-mcdonalds>.

83. 不过，正如上文所指出的那样，滥用权力致命的事件并非只发生在私营安保服务商配备武器或使用武器的情况中。2004年，一名15岁的男孩在遭私营保安监禁后，死于联合王国的一家少年监狱。²⁹ 2010年，一名被判驱逐出境的安哥拉人在遭三名保安监禁后死于心脏病。³⁰ 据报道，在两起案件中，被拘押者均曾大喊自己不能呼吸。

84. 针对出现的情况部署适当的行动对策，这一职责无疑同等适用于私营安保提供商和国家执法部门。但是，就私营安保提供商而言，还额外存在着一个潜在1的预防性步骤，即联系国家执法人员。在私营安保提供商拒绝利用委托警察处理的机会而诉诸武力的情况下，他们是否完全遵守了预防规定，就会遭到质疑。在有关当局帮助随叫随到的情况下，私营安保提供商无法再用自卫或保卫他人原则来证明使用武力理由正当。

85. 在集会情况中，私营安保提供商的合同责任不是为行使和平集会自由权提供便利(除非国家直接签约雇用其履行这一责任，而那本身就成问题)，而是保护签约雇用方的财产或人员。从更广的意义上讲，对公众权利和安全的保护，依然是国家的责任和职能。只要可能，私营安保提供商就应委托培训妥善、配备得当的专业执法部门处理。

E. 私营安保提供商的作业行为

86. 一般来说，行动或交手之际适用的两项标准是必要性和相称性。在本节当中，特别报告员将考虑上述标准在适用于私营安保提供商使用武力的情况时，是否存在特殊性。

87. 必要性原则，是对实际情况的因果评估。该评估权衡到底是否应当使用武力，若应当，则为实现所期望的结果，有多少武力确实是不可避免的。必要性这一要件提出了如下问题：威胁是否无法通过诉诸危害较小的手段予以解除。那么，言外之意便是，在使用武力的问题上，是可以采用逐步升级之法的。如此看来，任何使用武力的作法，只有在堪称当时可以采用的、预计可实现所期望结果的危害最小的手段时，方可视为必要。

88. 相称性要求涉及如下问题：期待通过使用武力所带来的益处，即消除某种威胁，是否可为使用武力很可能造成的危害提供正当理由。确定必要性，需要对事实进行因果评估，要求采用危害最小的手段达到所期望的效果；而确定相称性，则需要平衡利弊的价值判断，要求使用武力可能造成的危害与期待产生的益处是成比例的，且期待产生的益处使可能造成的危害情有可原。

²⁹ See C. Sambrook, "G4S guard fatally restrains 15 year old – gets promoted", *Open Democracy*, 22 July 2013. Available from www.opendemocracy.net/ourkingdom/clare-sambrook/g4s-guard-fatally-restrains-15-year-old-gets-promoted. See also BBC News, "Criticism over youth jail death", 28 June 2007. Available from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/6250406.stm>.

³⁰ See BBC News, "Jimmy Mubenga: Deportee shouted 'you're killing me'", 4 November 2014. Available from www.bbc.com/news/uk-england-london-29902375.

89. 就生命权而言，相称性要求，只有在以保护另一生命免遭威胁为目的时，方可允许使用枪械。相称性有时称为“保护生命原则”。为保护财产或维护国家权威而使用致命性或潜在致命性武力，不满足相称性。

90. 鉴于二者是累积的要求，相称性原则可为可能被视为必要的武力水平设定上限，而反之亦然。举例来说，在客观的因果评估中，如果朝着逃跑的窃贼开枪是阻止他或她逃走的唯一办法，那么开枪可能是“必要的”。但是，因开枪而打伤窃贼就是不“相称的”，因为那将构成采用过度有害手段制止一项相对轻微的罪行(价值判断)。

91. 在诸如美国等一些司法管辖范围内，在某些情况下，每一位公民均有权实施逮捕，包括私营安保人员在内。但重要的是，公民实施逮捕必须始终由逮捕人自负风险：如果逮捕被证实为非法，则逮捕人须承担刑事或民事责任。在所有情况下，实施逮捕时可合法使用多少武力，在很大程度上取决于罪行的类型，但一般的规则是武力不得超过反抗的程度。

92. 由于其有组织的特点，及其根据规章制度必须接受的培训，作为私营安保提供商的雇员使用武力者在是否满足法律标准的问题上，应比其他公众成员经受更加严格的审查。在这个问题上，特别报告员感到关切的是，“不退让法”的存在可能会允许私营安保提供商及其他本质为私营的实体在安全撤退为可行选择的情况下寻求对抗。正因如此，与预防原则不符。(举例来说，见 CCPR/C/USA/CO/4，第 10 段)。

93. 有组织的特点意味着，指挥系统或权力系统高级人员，包括那些不在事发现场的人员，有可能因私营安保人员使用武力而被追究责任。针对此类滥用权力情况问责的不同层次和机制在下文讨论。

F. 特定背景与挑战

94. 特别报告员在就可适用于执法背景中的私营安保提供商的各项标准的本质问题进行了讨论之后，在本节中将讨论私营安保提供商使用武力可能尤其成问题的某些情况。

1. 私营安保提供商与拘押

95. 国家越来越多地利用私营安保提供商参与惩教部门的一部分工作。2013 年的一份报告发现，至少在 11 个国家，存在着某种形式的监狱私营化现象。美国 8% 监狱人口的拘押工作是由私营安保提供商完成的，而澳大利亚则是 19%。³¹

³¹ See C. Mason, *International growth trends in prison privatization* (Washington, DC, The Sentencing Project, 2013). Available from http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_International%20Growth%20Trends%20in%20Prison%20Privatization.pdf.

96. 2001 年，美国司法援助局将使用武力问题确定为拘押设施不予私营化的一个潜在原因，因为在涉及私营实体时，围绕剥夺自由和保护囚犯权力问题存在着不确定性。³²

97. 联合王国最近发生的一起事件中，在一个由杰富仕管理的青少年拘押中心里，私营安保人员对几名少年犯不当使用了武力。³³ 偷拍的连续镜头似乎显示，看守试图通过确保事发地点在拘押中心监控设备拍摄不到的地方，隐瞒自己的行为。这引发了人们对可能存在未记录、未报案的同类性质的滥用权力情况的担忧。继该事件后，联合王国监狱署总督察宣布，所有与儿童打交道的狱警均须佩戴摄像头，以便对其行为进行监督。³⁴

98. 2015 年在澳大利亚，一项拟授予由澳大利亚移民和边境保卫部签约管理该国移民拘留设施的私营安保公司信佳(Serco)在管理过程中使用武力的更大裁量自由和更大权力的法案在议会遭到搁置。澳大利亚人权委员会援引接到投诉的几例涉及私营安保提供商在管理拘留中心过程中所作所为的事件，表示了关切。³⁵ 过去一年间，流入欧洲的难民人数显著增多。作为其应对之策的部分内容，几个欧洲国家也一直以公私合伙方式管理临时性难民设施。2014 年 9 月，德国媒体发布图像，揭露了一家此类设施滥用权力情况，从而使员工的招聘和培训方式遭到质疑。³⁶

99. 在拘留问题上，值得再次强调的是，羁押期间发生的任何受重伤或死亡事件均应进行彻底的调查。如果国家剥夺了一个人的自由，国家因对局势能够直接或间接控制，因此对该人权利的保护承担了更大的责任。这包括保护所有在押人员免遭暴力侵害的积极义务，也包括提供食物、水、充足的通风、无疾病环境，以及适足的医疗保健。³⁷ 如果某人在羁押期间死亡或受重伤，都推定应由国家

³² See J. Austin and G. Coventry, “Emerging issues on privatized prisons”, Bureau of Justice Assistance, February 2001. Available from www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/181249.pdf.

³³ See BBC News, “G4S Medway young offenders centre staff suspended over abuse claims”, 8 January 2016. Available from www.bbc.com/news/uk-england-kent-35260927.

³⁴ See D. Barrett, “All child jailers should have body-worn cameras after G4S Medway scandal, says watchdog”, *Telegraph*, 26 January 2016. Available from www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/12121948/All-child-jailers-should-have-body-worn-cameras-after-G4S-Medway-scandal-says-watchdog.html.

³⁵ 见澳大利亚人权委员会，《移民拘留设施中的使用武力问题》，2015 年 8 月。可在以下网址查阅：www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/use-force-immigration-detention-facilities。

³⁶ See “Asylum seekers abused in German shelter by security contractors”, *Deutsche Welle*, 28 September 2014. Available from www.dw.com/en/asylum-seekers-abused-in-german-shelter-by-security-contractors/a-17960732. See also “Systemic shame”, *Der Spiegel*, 6 October 2014. Available from www.spiegel.de/international/germany/abuse-case-reveals-terrible-state-of-refugee-homes-in-germany-a-995537.html.

³⁷ 见非洲人权和人民权利委员会，“关于《非洲人权和民族权力宪章》第四条(生命权)的第 3 号一般性意见”，2015 年，第 36 段。

承担责任，要摆脱责任，国家须承担举证责任，通过某独立机构开展的迅速、公正、彻底和透明的调查来证明无责任。³⁸

2. 对国家提供安保之责产生的影响

100. 使用雇佣军问题工作组在围绕私营安保提供商相关监管框架开展的研究工作(A/HRC/27/50)中注意到，在某些情况中，法律法规明文禁止由私营安保提供商执行警察职能。举例来说，在刚果民主共和国，准许私营安保提供商在不取代警察的范围内提供人身和财产保护，但却禁止其巡逻、抓捕，也禁止其携带和使用火器、军、警通常专用的特殊装置和任何其他通装备。摩洛哥和突尼斯的法律中也有类似的规定。

101. 但是，正如特别报告员在巴布亚新几内亚的情况中所观察到的那样，似乎也存在着私营安保人员人数远远超过警察人数的情况，因而在某些情况下实际上已承担着警察在保护方面的某些核心职责(见 A/HRC/29/37/Add.1)。正如上文所指出的那样，在针对这两个群体存在不同问责框架的情况下，此种状况的问题就尤其严重。

102. 私人安保提供商提供安保，只要对国家提供的安保发挥补充作用，就应能提高整体安全水平，从而促进对生命权的保护。但是，各国应当警惕，不要为任何歧视性安全趋势推波助澜——私营安保提供商可能会助长歧视性安全趋势。

3. 非官方雇用私营安保提供商

103. 在企业部门，有几种公、私重叠可能引起问题的情况，比如大规模的劳工抗议或劳工争端，或者发生在私人物业内部或周边的其他大规模集会，在这种情况下，涉事公司可能会选择雇用私营安保提供商提供安保服务。正如上文所指出的那样，在集会的情况下，或是发生在公、私临界处(无论是有形的临界处还是概念上的临界处)的其他活动情况下，须谨记私营安保提供商的任务与警察有很大不同，其一系列的关注重点也与警察有很大差别。正因如此，只要在公、私利益方面存在着任何不确定性，即应请警察到场，涉及到在此类情况中使用武力问题时尤应如此。

104. 当某家私营公司雇用保安(有时是借助某家得到认可的私营安保提供商来招聘安保人员)，但该私营公司本身是另一种类型的公司(比如采掘业的公司)时，就使问题更加复杂。须强调的是，上文所述培训、装备或使用武力方面的相关标准适用于所有安保人员，不管雇用他们的公司主要业务是什么。在借助某家得到认可的私营安保提供商来招聘员工的情况下，在指挥链和决策链方面也可能存在着混乱不明的状况，而指挥链和决策链的明确是预防的一项重要内容。在这个问题上，雇用经过认证的安保提供商可有助于加强预防工作。

³⁸ 见非洲人权和人民权利委员会“第3号一般性意见”，第37段。另见联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)，第71条，以及非洲人权和人民权利委员会《非洲关于逮捕、警察拘留和审前羁押的条件指南》(《罗安达指南》)，第20-21段。

G. 监测与问责

105. 在可能已出现侵权情况时，问责程序是保护生命权的一个至关重要的组成内容。就诸如私营安保部门这种全球化、跨国境行业来说，须确保问责存在于国际和国内层面(司法层面)，也存在于内部层面(公司层面)。

1. 对使用武力进行监测

106. 通常来说，任何问责程序的第一步，都是对使用武力的程度进行有效的监测。令人遗憾的是，这一必要的步骤在很多涉及国家执法部门使用武力的情况中依然尚不完善。不过，在私营安保提供商使用武力的情况中，其完善程度就更低了。这一数据空白在根本上削弱了国家和国际上为确保对践踏人权行径追究责任而付出的努力。

107. 为了使以提供安保为目的使用或有可能使用武力的任何组织以可见的方式尊重生命权，必须建立起一种强制性的报告制度，要求就所有使用火器事件、所有死亡事件以及任何重伤事件提出报告。³⁹ 一种良好的作法是，此类制度还作出报告潜在致命事件的强制性规定。

2. 根据国际法问责

108. 国家在国际法中发挥首要作用，尤其是在法律的制定和国际法律责任方面，而且，对私营安保部门的监管和审查可能主要是一个国内法问题。但是，这并不意味着不得有任何国际元素。⁴⁰ 国际人权法并不仅仅适用于国家行为。决定国际人权法适用与否的是涉事行为的性质，而不是涉事实体，这一点业经多方确认。⁴¹

109. 在围绕公司在国际法律范畴内所扮演的确切角色尚无定论的背景下，存在着公司至少要尊重人权这一共识。⁴² 非国家集体实体须承担遵守强制法的约束性义务，且不得从事构成国际罪行的行为，这一观点得到的支持越来越多(例如，见 A/HRC/19/69，第 106 段)。随之而来的是人权与企业社会责任之间的联系问题。这种联系激励公司将包括人权、劳工、环境和反腐在内的原则纳入考量。

³⁹ 见《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 6、原则 11(f)和原则 22。

⁴⁰ R. Steinhardt, “Weapons and the human rights responsibilities of multinational corporations”, in *Weapons Under International Human Rights Law*, S. Casey-Maslen, ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), pp. 509 and 513-514.

⁴¹ *Kadic v. Karadzic*, 70 F.3d 232 (United States Court of Appeals, Second Circuit, 1995), cert. denied 518 US 1005 (1996); *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 US 692, 725 (2004), p. 748.

⁴² N. Pillay “The corporate responsibility to respect: a human rights milestone”, *International Labour and Social Policy Review* (Geneva, 2009), pp. 63-68.

110. 按照现行的最佳作法，私营安保提供商的非法行为，或者直接通过国际企业社会责任框架和旨在履行企业尊重人权之责的自愿性的、自我监管的行为守则来处理，或者在国家未能提供现实的备选方案，通过国内的民法和刑法追究私营安保提供商和具体个人责任的情况下，通过追究国家责任的办法来处理。

111. 在自愿性框架当中，最值得注意的可能就是《私营安保公司国际行为守则》。《守则》试图通过创建自己独立的治理和监督机制，及其即将建立的投诉程序，为获得补救提供便利。⁴³ 私营安保公司国际行为守则协会的投诉程序能否为人权遭到私营安保提供商践踏的受害者提供切实的补救渠道，尚待分晓。

3. 根据国内法问责

112. 私营安保人员犯下的践踏人权行径可依照刑法予以纠正，在某些情况下可作为民事侵权法的内容予以补救。这可能会在公司的法人资格以及确定公司责任时所适用的不同原则问题上引发争议。某些国家，比如联合王国，已就公司刑事责任问题明文编纂了法典，而另一些国家则靠一般的民事侵权法提起民事索赔。

113. 任何原因均不应影响追究践踏人权行为人个人的刑事责任。不过反之亦然，无法收集足够证据以证实存在犯罪行为，这种情况并不意味着践踏人权行为没有发生。

114. 在某些情况中，替代刑事责任这一概念可能会有帮助。一家公司可能会对其代理人或雇员，而非公司产权人的行为负有刑事责任。应用替代责任概念，是将过错行为的刑事责任从代理人或雇员头上转嫁到公司本身头上，但代理人或雇员仍然对所犯罪行负有责任。公司刑事责任的基本要素包括：代理人或雇员与公司之间存在特殊关系(即雇用关系)，以及罪行必须是在履行上述雇用关系所涉职责过程中犯下的这一要件。还必须注意考虑母公司为其子公司所犯下的践踏人权行径承担责任的问题。⁴⁴

115. 应当注意的是，鉴于安保工作固有的践踏权利风险，应密切注意相关责任的引发条件。可以论证的是，对私营安保提供商应采用稍作调整的严格责任标准要求，就像可能期待比如一家处理危险废物的公司达到的那种标准。法律不应赋予公司享有免为蓄意过度使用武力或因严重疏忽而过度使用武力造成死亡或重伤的行为承担责任的权力，即使该公司可以证明涉事雇员系经过妥善选拔和培训的。若没有这样的责任标准，受害人往往无法利用切实有效的求偿手段，因为肇事个人往往并无财力。

⁴³ 根据《行为守则》就成员的表现进行报告、监测和评估的流程，系根据该协会《章程》第12条建立。

⁴⁴ See G. Skinner, "Parent company accountability: ensuring justice for human rights violations" (International Corporate Accountability Roundtable, November 2015). Available from <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2015/06/PCAP-Report-2015.pdf>.

116. 由于很多私营安保提供商在全球运营，人权法(尤其是人权条约)的域外适用问题对这一部门的监管至关重要。就涉及工商企业的情况而言，域外管辖权已经以这样或那样的方式纳入了若干政策领域，其中包括反腐、证券监管、环境保护以及更宽泛的民事和刑事管辖范围。但是，在涉及工商企业与人权的问题上，情况并非如此(见 A/HRC/14/27, 第 46 段)。⁴⁵ 不过，国际法并不阻止国家扩大自己的司法管辖范围，以将此类问题涵盖其中，只要存在着已得到认可的依据。此外，《工商企业与人权指导原则》强调，母国阐明对工商企业在境外尊重人权的预期，有其明确的政策理由，尤其是在该国本身参与或支持这些企业的情况下。有关理由包括，通过提供连贯和一致的信息，确保工商企业的可预测性，以及维护国家声誉。⁴⁶ 一个著名的国家法律范例——美国的《外国人侵权法》，其域外管辖范围最近受到了限制，但还存在着若干可以利用的其他渠道，允许就践踏人权行为向公司提起域外索赔，比如在欧洲联盟内就有这种渠道。⁴⁷

4. 内部问责机制

117. 作为《工商企业与人权指导原则》尽职调查相关内容的组成部分，鼓励各公司设立内部申诉机制——在某些情况下亦称为“运营层面”或“项目层面”的申诉机制。设立上述机制，通常是为了使受到该公司行为影响者得以就不遵守内部政策和程序之情事提出指控，引起该公司的注意。包括《私营安保公司国际行为守则》在内的几项自愿性倡议也要求各公司建立内部申诉机制，以对各倡议各项原则的遵守情况进行监测——除非纳入各公司内部原则当中，否则上述原则会被视为外部原则。⁴⁸ 尽管内部申诉机制有望为公司践踏人权行为的受害者提供又一条补救渠道，其运转情况已在民间社会各个阶层引起了强烈的置疑。

118. 多数内部申诉机制目前要求申诉人签署一项阻止受害人采取进一步法律行动的法律弃权书。⁴⁹ 在特定情况下，诉诸此类申诉机制取得了一些成功，但达到一定严重程度的践踏人权行为，包括侵犯生命权的行为，是无法通过内部申诉机制妥善处理的。此类情况下，法律弃权书可能意味着蓄意阻挠追究责任。

⁴⁵ See J. Zerk, “Extraterritorial jurisdiction: lessons for the business and human rights sphere from six regulatory areas”, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 59 (Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2010). Available from www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_59_zerk.pdf.

⁴⁶ 见《工商企业与人权指导原则》原则 2。

⁴⁷ J. Kirshner, “A call for the EU to assume jurisdiction over extraterritorial corporate human rights abuses”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 13, No. 1 (2015), pp. 1-26.

⁴⁸ 见《私营安保公司国际行为守则》，第 66 条。

⁴⁹ See “Rape victims must sign away rights to get remedy from Barrick”, *MiningWatch* (30 January 2013). Available from <http://miningwatch.ca/news/2013/1/30/rape-victims-must-sign-away-rights-get-remedy-barrick>. See also K. McVeigh, “Canada mining firm compensates Papua New Guinea women after alleged rapes”, *Guardian*, 3 April 2015. Available from www.theguardian.com/world/2015/apr/03/canada-barrick-gold-mining-compensates-papua-new-guinea-women-rape.

四、 结论

119. 私营安保提供商使用武力并不罕见，且使用武力可能是其所提供的某些服务的一项必要内容。但是，此类提供商不受管制地使用武力或不当使用武力，可严重危及对生命权的保护。在私营安保提供商使用武力问题由国家专门适用于私营安保问题的国内法律和规章监管的情况下，须确保上述法律符合国际人权标准和使用武力方面的最佳作法。更笼统地说，私营安保提供商必须受到国家的监督和问责。

120. 当国家直接签约雇用私营安保提供商提供安保服务时，国家为其代理人的行为承担责任的标准和程度必须不受影响。当私营公司或个人签约雇用私营安保提供商，或当公司自己提供安保时，标准实际上还是一样的。国家法律法规应对这一事实作出说明。在招聘、培训、装备、规划、指挥和管控以及报告等方面，国家必须要求私营安保提供商及其员工承担防范之责任。此外，私营安保人员在判断可能需要使用武力的情况下，他们有责任通知国家执法部门，并服从接到的任何指示。

121. 国家、安保行业和民间团体均采取措施，解决国家执法部门和私营安保人员使用武力致死事件方面的数据空白，这一点至关重要。如果没有可能涉事的所有实体使用武力方面的可靠信息，国家和国际社会就难以评估安保私营化对人人不受歧视地充分实现生命权有何影响。

五、 建议

向联合国提出的建议：

122. 人权理事会应继续大力关注私营安保提供商对包括生命权在内的一系列广泛人权的影响，并强调安保服务外包绝对不能降低保护标准这一重要原则。

向各区域人权机制提出的建议

123. 在尚不存在相关论坛或框架的情况下，各区域人权机制应考虑建立论坛或框架，以便在区域范围内对安保部门的活动进行更加严格的审查。

向各国提出的建议

124. 各国应对表明遵守法律规定的在其境内运营或在其境内落户、跨境运营的私营安保提供商登记成册，并向其颁发执照。

125. 各国应积极参与和接触国际组织，以及旨在改进私营安保提供商活动的监测和监管工作的多边和多方利益攸关方进程。

126. 各国应酌情进行法律上和政策上的改革，以：

- (a) 说明私营安保提供商在当地和境外运营时在人权方面负有哪些责任，尤其是在私营安保提供商在其境内注册或落户的情况下；
- (b) 要求所有私营安保提供商建立内容包含人权规范和原则的审查和培训流程；
- (c) 要求强制对所有私营安保人员进行妥善的武器培训；
- (d) 针对私营安保人员实行严格的枪支管理规章，执勤或非执勤的私营安保人员均包括在内；
- (e) 要求总部设在其境内或在其境内运营的私营安保提供商调整公司政策，使之符合国际规范和标准；
- (f) 实施致死事件强制报告制度，不管肇事方是国家执法人员还是私营安保人员；在尚未建立任何透明的制度，用以收集、分析和发布上述渠道所生成数据的情况下，建立这样一项透明的制度；
- (g) 通过或修订法律，确保追究被认定过度使用武力的私营安保人员的刑事责任，并确保在此类情况下，按照严格替代责任的标准追究私营安保提供商本身的责任，以保证受害人能得到赔偿；
- (h) 说明国家在切实监测私营安保提供商使用武力情况以及向公司践踏人权行为受害者提供补救渠道方面所负的责任，尤其是在跨境运营中；确保公司践踏人权行为受害者获得补救的渠道不存在障碍，既不存在程序上的障碍，也不存在法律依据上的障碍。

127. 在国家本身直接签约雇用私营安保提供商提供安保服务的情况下，国家必须尽职调查相关私营安保提供商的人权记录，并重点关注使用武力方面的程序和装备问题；各国还应采用健全的机制，对私营安保提供商在使用武力方面的表现进行监测。

向私营安保提供商提出的建议：

128. 所有私营安保提供商均应以透明方式运营，并就其活动发布报告；私营安保提供商应以透明而彻底的方式，针对践踏人权行为相关指控展开调查。

129. 尤其是，私营安保提供商应记录并发布涉及其安保人员使用武力事件的相关数据。

130. 所有私营安保提供商均应积极参与和接触旨在促进其员工尊重人权的各项活动，包括提高认识和能力建设活动；鼓励私营安保提供商促使其内部政策符合国际人权规范和标准，并将必要的议定书建立到位。

131. 所有私营安保提供商均必须开展蕴含着人权为本方针的审查和培训活动；私营安保提供商应对执勤或非执勤员工使用武器和安全保管武器情况进行监测。私营安保提供商应实行监督和监测机制，尤其是在其员工使用武力方面。

132. 私营安保提供商虽应为因其不端或疏忽行为而受到伤害的各方建立内部申诉机制，但此类机制不得用于处理严重的践踏人权事件，包括侵犯生命权事件，且此类机制绝对不能要求申诉人放弃自己酌情寻求司法补救的权利。

133. 所有私营安保提供商均应积极参与和接触旨在改善安保部门人权表现的各项国际多方利益攸关方的倡议。

向签约雇用私营安保提供商的公司提出的建议

134. 提供安保服务需要特定的整套技能和数百小时的培训，在使用武力很可能是提供安保服务的一项组成内容情况下，尤其如此。任何提供这一服务的非国家实体均必须能够证明其员工审查妥当、培训得当且装备恰当。

135. 各公司在就安保服务合同招标时，应要求其所签约雇用的私营安保提供商完全遵守私营安保方面的国家规章，并重视国际认证机构作出的达标鉴定。一旦签约，各公司还必须尽职尽责地对私营安保提供商的活动进行监测，以确保遵守国际人权标准。

136. 签约的安保提供的公司绝对不能阻挠外部机构对其雇用的私营安保提供商进行监督，不管是在日常活动中，还是在针对据称出现的践踏人权情况进行调查的过程中——在针对据称出现的践踏人权情况进行调查过程中尤其如此。

向民间社会组织和学术界提出的建议

137. 考虑民间团体可采用何种创新方法，帮助填补国家安保人员和私营安保提供商使用武力频率方面的数据空白，与此同时鼓励国家在该问题上履行其义务。

138. 学者应探讨安保服务外包是如何在公共安全方面造成歧视等级的，从而对人权产生消极影响的，以及上述等级在实践当中是否等同于国家失职，未能履行保护所有公民生命权之职责。