



第六十六届会议

临时议程* 项目 68

人民自决的权利

利用雇佣军作为侵犯人权阻止人民行使自决权利的手段

秘书长的说明

秘书长谨根据人权委员会 2005 年 4 月 7 日第 2005/2 号决议向大会转递利用雇佣军作为侵犯人权阻止人民行使自决权利的手段问题工作组的报告。

* A/66/150。



利用雇佣军作为侵犯人权阻止人民行使自决权利的手段问题 工作组的报告

摘要

本报告提供了关于雇佣军和私营军事及保安公司近期活动的最新情况。正如科特迪瓦和阿拉伯利比亚民众国最近发生的事件所示，据称有人继续在招募雇佣军，雇佣军很活跃。利用雇佣军作为侵犯人权阻止人民行使自决权利的手段问题工作组对这些雇佣军据称参加严重侵犯人权行径深感关切。在本报告所述期间，工作组注意到好几个国家在针对私营军事和保安公司的政策和立法分明出现了一些令人鼓舞的发展。在努力对此类公司侵犯人权的雇员提出起诉方面也有进展。尽管如此，工作组对这些公司缺乏透明度和问责制，对没有一个可监测其活动的国际监管框架，依然感到关注。

本报告还对工作组在本报告所述期间开展的活动作了概述，包括总结了国家专营合法使用武力问题专家讨论会期间(2011年7月6日和7日)的讨论情况。最后，报告审视了过去六年来按照任务规定开展的活动和取得的成就，特别是起草的关于私营军事和保安公司的公约草案，目前正由会员国加以审议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 雇佣军和私营军事及保安公司近期活动的最新情况以及问责制问题	4
A. 雇佣军	4
B. 私营军事和保安公司	7
三. 本报告所述期间工作组的活动	10
A. 国家访问	10
B. 通信	11
C. 参加监管私营军事和保安公司问题不限成员名额政府间工作组	11
四. 国家专营合法使用武力问题专家讨论会	12
A. 国家专营合法使用武力	12
B. 国家一级监管私营军事和保安公司	12
C. 就不同类型的活动采用具体监管标准的问题	13
D. 对工作组活动的影响以及可能采取的进一步措施	13
五. 按照任务取得的成绩	14
A. 国家访问	14
B. 通信	14
C. 区域协商	15
D. 拟订关于私营军事和保安公司的公约草案	15
六. 结论和建议	16
A. 雇佣军	16
B. 私营军事和保安公司	16
附件	
国家专营合法使用武力问题专家讨论会发言者(2011年7月6日和7日, 纽约)	18

一. 导言

1. 利用雇佣军作为侵犯人权阻止人民行使自决权利的手段问题工作组按照其任务规定，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 15/12 号决议和大会第 65/203 号决议，向大会提交本报告。报告涵盖 2010 年 8 月 25 日印发的上一份报告之后的期间。

2. 在本期间的事件表明，雇佣军问题依然万分重要。最近在阿拉伯利比亚民众国发生暴力活动期间，据称使用雇佣军来攻击为争取民主权利而举行抗议的平民百姓。在科特迪瓦，政府据称使用雇佣军来压制选举结果。在这两个国家，雇佣军据称都参与实施严重侵犯人权的行为。

3. 处理私营军事和保安公司的问题，也继续处于保护人权及确保追究侵犯人权者责任工作的前沿。本报告所述期间，在对私营军事和保安公司加以国际监管方面(包括人权理事会所设不限成员名额政府间工作组审议备选监管方案)，取得了一些重大进展。在国家和区域两级涉及私营军事和保安公司的政策和立法方面，也出现了一些令人鼓舞的发展；努力对此类公司雇员侵犯人权者提出起诉的工作也有进展。尽管如此，利用雇佣军问题工作组依然对此类公司缺乏透明度和问责制，对没有可以监测其活动的国际监管框架，感到关切。

4. 本报告在以下部分中更详细地审查这些问题。导言(第一节)后对雇佣军和私营军事及保安公司近期的活动进行讨论，并回顾在国际、区域和国家三级进行的监管私营军事和保安公司的活动(第二节)。第三节涉及工作组在本报告所述期间的活动，而第四节则详细讨论国家专营合法使用武力问题专家讨论会。第五节审查了人权委员会 2005 年规定任务以来、按照任务规定所取得的成绩。到 2011 年 10 月，2005 年工作组刚成立时委任的任务执行人都会离开工作组，因此，大家认为这是向大会概述此项情况的良机。最后一节载有工作组的结论和建议。

5. 人权理事会主席任命了以下新成员，他们于 8 月 1 日就职：伊丽莎白·卡斯卡女士(波兰)、安东·卡斯先生(南非)和阿里西亚·阿里亚斯女士(智利)。人权理事会除了欢迎工作组新成员之外，还期盼着能从西方集团区域任命一名成员，预期将在人权理事会第十八届会议期间这样做。

二. 雇佣军和私营军事及保安公司近期活动的最新情况以及问责制问题

A. 雇佣军

6. 非洲雇佣军活动近期增多，这提醒人们注意：该区域雇佣军依然很活跃，继续对享受人权构成严重威胁。

1. 科特迪瓦境内使用雇佣军的情况

7. 科特迪瓦 2010 年 10 月和 11 月举行总统选举。最后结果引起了一些不确定因素，但 2010 年 12 月初宣布阿拉萨内·瓦塔拉赢得了总统选举。然而，即将卸任的总统洛朗·巴博拒绝承认失败，直到他于 2010 年 4 月 11 日被捕。在好几个月期间，据称他招募了利比里亚雇佣军来巩固权力基础，并攻击当选总统的支持者。有报道称，瓦塔拉的支持者也招募了利比里亚雇佣军。¹ 据称约有 4 500 名利比里亚雇佣军在科特迪瓦活动，主要是在该国西部同利比里亚交界的地区。²

8. 自从进行选举以来，人们提出多项指控，称利比里亚雇佣军参与了严重侵害人权的行爲，包括：即决处决，强迫失踪，强奸，酷刑，残忍、不人道和有辱人格的待遇，任意逮捕和拘留，纵火，洗劫和抢劫。³ 据报道，有些雇佣军在返回利比里亚后即遭逮捕。⁴ 然而，目前还不清楚利比里亚或科特迪瓦是否已将任何雇佣军绳之以法。

9. 工作组针对科特迪瓦的局势，采取了以下行动。2011 年 1 月 19 日，工作组向科特迪瓦和利比里亚发出调查指控的信件，要求进一步了解科特迪瓦境内的雇佣军活动，以及为防止此类活动并追究参与侵犯人权之雇佣军的责任采取措施的情况。迄今为止，工作组尚未收到对调查指控信件的答复。⁵

10. 2011 年 1 月 28 日，工作组请求访问科特迪瓦。在此方面，人权理事会承认瓦塔拉总统向所有特别程序任务执行人(包括利用雇佣军问题工作组)发出长期有效的访问该国邀请。⁶ 工作组希望在 2011 年底前能够成行。

11. 2011 年 4 月 1 日，工作组连同其他好几名特别程序任务执行人一道发布新闻稿，其中对讲英语的雇佣军参与袭击平民的行径表示关注，回顾指出国际法禁止招募此类雇佣军。⁷

12. 工作组指出，人们对西非广大地区雇佣军活动日益感到关注，并且越来越关心采取区域性办法来处理此问题。2011 年 5 月，瓦塔拉总统要求采取此种区域性办法，指出，许多在科特迪瓦活动的利比里亚雇佣军已返回利比里亚，他们可能

¹ 见 A/HRC/17/48，第 31 段。

² 同上。

³ 见 A/HRC/17/49。

⁴ 例如，见：<http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/15/ivory-coast-liberia-mercenary-bob-marley-arrested/print>。

⁵ 见特别程序联合通信报告(A/HRC/18/51)。

⁶ 人权理事会 2011 年 3 月 25 日第 16/25 号决议，第 9 段。

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处，“Côte d’Ivoire: UN rights experts call on all parties to spare civilians and stop human rights violations”。见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10908&LangID=E>。

接着去塞拉利昂，再去几内亚。⁸ 秘书长也赞成制定次区域战略来处理雇佣军问题。⁹ 2011年6月20日，西非国家经济共同体(西非经共体)要求其成员国监测跨界活动情况，以期逮捕实施犯罪者并防止雇佣军活动。¹⁰

2. 阿拉伯利比亚民众国境内利用雇佣军的情况

13. 2011年2月，利比亚公民开始举行和平示威，争取阿拉伯利比亚民众国实行政治变革。数周之内，即有指控称利比亚当局利用外国雇佣军对政治抗议进行暴力镇压。工作组还指出，阿拉伯利比亚民众国政府这次据称使用雇佣军，不同于二十世纪出现的、1989年大会通过的《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》¹¹ 所阐述的传统做法。传统上而言，招募雇佣军不是参与武装冲突，就是推翻政府。2004年3月赤道几内亚未遂政变就是利用雇佣军传统方式的例子。另一方面，在阿拉伯利比亚民众国，利用雇佣军的目的是不是推翻政府：据称，政府利用雇佣军来镇压平民抗议。据称此类雇佣军是从非洲邻国招募来的，可能也有来自东欧的。¹²

14. 针对有关利用雇佣军的指控，2011年3月人权理事会成立的、对阿拉伯利比亚民众国境内据称违反国际人权法行径进行调查的国际调查委员会得出结论，认为外国国民参加了这场冲突，包括实施了侵犯人权行为，尤其是站在政府军一边。

15. 然而，调查委员会指出：对于这些外国国民是否符合雇佣军的国际定义，存在一些不确定因素；工作组同意其评估意见。需要进一步了解这些部队是如何、何时及为何目的招募的。例如，工作组不知道：外国国民在被政府招募之前是否即已居住在阿拉伯利比亚民众国？他们的参与是否作为现有的外国军事交流的一部分？他们是何时、为何目的(例如镇压游行示威或参加其后的武装冲突)招募来的？¹³ 但有一点很清楚，凡有雇佣军参与侵犯平民百姓人权的情形，就必须追究其责任。¹⁴

16. 针对在阿拉伯利比亚民众国发生的事件，2011年2月22日，工作组连同其他一些特别程序任务执行人一道发布新闻稿，对外国“雇佣军”据称参与杀害抗议者表示严重关切。¹⁵

⁸ 见 <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13500677?print=true>。

⁹ 见 S/2011/387，第 49 段。

¹⁰ 见 <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=104&lang=en&annee=2011>。

¹¹ 联合国条约汇编，第 2163 卷，第 37789 号。

¹² 见 A/HRC/17/44，第 194 段。

¹³ 见 A/HRC/17/44，第 201 段。

¹⁴ 同上。

¹⁵ “Libya: stop the massacre——UN experts”。见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10747&LangID=E>。

17. 2011年2月23日，工作组连同其他一些特别程序任务执行人一道，还向阿拉伯利比亚民众国政府发出紧急呼吁，对平民死亡以及治安部队在和平示威的情形下对抗议者过度使用武力表示关切。工作组要求(除其他外)详细了解：采取了什么措施，以确保就任何可能的侵犯人权行径追究外国武装人员的责任？迄今为止，尚未收到任何答复。¹⁶

18. 2011年2月25日，人权理事会就阿拉伯利比亚民众国局势举行特别会议。利用雇佣军问题工作组主席兼报告员宣读了特别程序任务执行人的联合声明。¹⁷特别负责人在联合声明中对当局从其他国家招募“雇佣军”帮助镇压班加西和其他城市示威者表示关切。

19. 2011年2月26日，安全理事会第1970(2011)号决议第4段一致决定把阿拉伯利比亚民众国局势问题移交国际刑事法院检察官。国际刑事法院第一预审分庭认定，有合理理由可以相信，利比亚三名官员对间接犯下危害人类罪(谋杀和迫害)负有刑事责任。2011年6月27日发出了逮捕令。检察官办公室据称收集到了关于穆阿迈尔·卡扎菲的儿子赛义夫·伊斯拉姆在招募雇佣军方面角色的直接证据。¹⁸

20. 2011年3月17日，安全理事会第1973(2011)号决议第16段谴责雇佣军持续流入阿拉伯利比亚民众国，呼吁所有会员国防止向阿拉伯利比亚民众国提供武装雇佣军人员。

21. 考虑到阿拉伯利比亚民众国境内面前发生武装冲突，工作组目前不宜对该国进行访问。尽管如此，它将向利比亚当局提出访问请求，时间可在2012年初，或在敌对行动停止、该国境内实现行动自由后立即访问。

B. 私营军事和保安公司

1. 国际一级最近的事态发展

22. 蒙特勒文件¹⁹规定了武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的适用国际法律义务和良好惯例；在此文件的基础上，在瑞士政府支助下，私营军事和保安业制定了《私营保安服务提供者国际行为守则》，《守则》于2010年11月在日内瓦启动。《守则》为私营军事和保安公司制定了共同的一套原则，规定签署公司要按照法治、尊重人权和其客户的利益，来提供保安服务。

23. 工作组欢迎采取作出这些努力来澄清良好做法并改进和规范产业的自我监管，以此作为保护人权的手段，期盼着审查目前为实施《守则》正在制定的机制。

¹⁶ 见联合通信报告(A/HRC/18/51)。

¹⁷ 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10761&LangID=E>。

¹⁸ 见 A/HRC/17/45，第17段。

¹⁹ A/63/467-S/2008/636，附件。

工作组并不认为这种努力足以确保这些公司对侵犯人权的行径实行问责制，也不相信这种努力会为受害者带来有效补救，但还是认为，这些举措将会对一份具有约束力的国际法律文书（如工作组所提议的公约草案起到有效的补充作用（A/HRC/15/25，附件；亦见 A/65/325）。

24. 在 2010 年 9 月工作组向人权理事会提出公约草案后，人权理事会按照工作组的建议，设立了不限成员名额政府间工作组，审议拟定国际监管框架的可能性，包括（除其他外）拟定一份关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动（包括对其实行问责）的、具有法律约束力的文书，同时考虑到利用雇佣军问题工作组所提议的原则、主要要素和案文草稿（人权理事会第 15/26 号决议，第 4 段）；并请不限成员名额政府间工作组在人权理事会二十一届会议上提出其建议（第 6 段）。

25. 70 个成员国（以及非洲联盟和欧洲联盟）的代表参加了 2011 年 5 月 23 日至 27 日举行的不限成员名额政府间工作组第一届会议。联合国儿童基金会（儿基会）和世界卫生组织（世卫组织）也参加了这届会议。具有经济及社会理事会咨商地位的好几个非政府组织参加了辩论。利用雇佣军问题工作组的成员作为专家参加（见下文）。大多数参与人员同意必须要对私营军事和保安公司加以监管，这令利用雇佣军问题工作组感到鼓舞。政府间工作组内的讨论明年将继续进行。

2. 国家政策和立法方面的发展及区域举措

26. 南非通过了关于监管私营军事和保安公司的立法，尽管该立法尚未生效。1998 年《外国军事援助管理法》将为 2006 年议会通过的《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》取代。工作组 2010 年 11 月访问南非期间，获悉该部新法生效所必需的条例正在核准过程中，很快将加以制定。²⁰

27. 伊拉克正在考虑通过监管私营军事和保安公司的立法。工作组 2011 年 6 月访问伊拉克期间，获悉国民议会（可能在本届立法会议结束前）审议政府提出的立法草案。²¹

28. 2010 年 8 月，阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊发布法令，命令所有私营军事和保安公司在其后四个月内离开阿富汗。²² 2011 年 3 月，他宣布允许此类公司在该国再驻留一年，以便为发展项目提供保安。在该期间结束时，阿富汗公众保护部队将为此种项目提供保护。²³

²⁰ 见 A/HRC/18/32/Add. 3，第 59 段。

²¹ 见 A/HRC/18/32/Add. 4，第 47 段。

²² 见 2011 年《小武器调查》（日内瓦，2011 年），第 4 章，第 101 页。另见 2010 年 8 月 17 日《纽约时报》，“Karzai orders guard firms to disband”。参见 <http://www.nytimes.com/2010/08/18/world/asia/18afghan.html>。

²³ 见 2011 年 3 月 7 日《卫报》（guardian.co.uk），“Afghanistan lets Blackwater stay despite shakeup of security contractors”。参见 <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/07/afghanistan-blackwater-xe-security-contractors>。

29. 虽然一些国家已经通过或正在考虑通过关于私营军事和保安公司的国家立法，但其他国家则赞成由该产业进行自我监管。在本报告所述期间，2011年3月，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在议会证实，它正在努力制定行为守则，在《私营保安服务提供者国际行为守则》基础上确定国家标准，并监测和审计总部设在联合王国的私营军事和保安公司的遵守情况。然而，政府认为没有必要通过立法来监管私营军事和保安公司。

30. 在本报告所述期间，美利坚合众国境内也有一些事态发展，旨在澄清美国对私营承包商海外活动的管辖权范围。正如工作组2009年访问美国期间所指出的那样，就《军事域外管辖权法》是否涵盖非国防部承包商而言，存在着不确定因素。²⁴ 还有一个重要的差距：在伊拉克，最多次被指控实施犯罪的，主要是国防部承包商(如黑水)。²⁵ 2010年，又有人努力在美国国会提出《平民域外管辖权法》，以填补现有立法的空缺，但没有成功。主要的争议问题在于司法部坚持要求对美国政府的授权情报活动作出法定排除适用规定。²⁶ 为了确保获得通过，2011年6月23日重新提出了包含上述法定排除适用内容的提案。²⁷

31. 2011年5月11日，欧洲议会通过关于《里斯本条约》生效后、制定共同安全和防卫政策的第2010/2299(INI)号决议。²⁸ 欧洲联盟在该决议中要求采取欧洲联盟监管措施，包括设立、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系统；还敦请欧盟委员会和部长理事会开始颁布指令的进程，把监管私营军事和保安公司提供之服务的国家措施加以统一，并起草行为守则，为关于监管向第三国出口保安事务的决定铺平道路。²⁹

3. 司法方面的发展

32. 只要私营军事和保安公司雇员参与侵犯人权，领土国就有责任起诉对此类侵权行为负责者。在不可能进行上述起诉情况下(如2004至2009年间因为实施豁免安排、伊拉克境内的情形(见下文))，本国有责任提出起诉。工作组对私营军事和保安公司参与侵犯人权的雇员未受到充分起诉依然感到关切。尽管如此，美利坚合众国政府成功地重新立案审理黑水公司四名雇员参与2007年9月16日在巴格达尼苏尔广场枪杀伊拉克平民事件；这一点令工作组感到鼓舞。2009年12月31日，审判法院驳回了对这些被告的起诉，理由是被告的声明是“被迫”作

²⁴ 见 A/HRC/15/25/Add. 3, 第 59 段。

²⁵ 见 A/HRC/18/32/Add. 4, 第 50 至 52 段。

²⁶ 见 <http://judiciary.senate.gov/pdf/11-5-25%20Breuer%20Testimony.pdf>。

²⁷ 见 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s1145rs/pdf/BILLS-112s1145rs.pdf>。

²⁸ 参考：INI 2010/2299；所通过的案文：P7_TA (2011) 0228；源参考：T7-0228/2011。

²⁹ 亦见 PRIV - WAR 项目所生成的建议，http://priv-war.eu/?page_id=261。

出的，这玷污了不利于他们的证据。上诉法院对司法部的上诉作出裁决，认定证据并没有整体地受到玷污，将该案发回审判法院，由其确定：就每名被告而言，有什么证据(如果有任何证据的话)是可以受理的？³⁰

33. 受害者向美国法院提出了若干起针对私营军事和保安公司的民事诉讼，作为对在海外实施的侵犯人权行为获得补救的手段。这些索赔要求通常是依据《外国人侵权法令》提出的。其中一起索赔要求是 2004 年由约 250 名伊拉克平民提出的。CACI和Titan(现称L-3 Communications)据称在阿布格莱布监狱对这些平民实施了酷刑。2009 年该案(Saleh诉Titan)在上诉被驳回之后，原告律师向最高法院提出由最高法院复审该案的呈请。2010 年 10 月，最高法院要求美国司法部副部长提交一份表述美国观点的诉讼要点。诉讼要点是 2011 年 5 月提出的，其中声称该案不应由最高法院审理。³¹ 2011 年 6 月 27 日，最高法院宣布不受理上诉要求，该案就此结案。³²

三. 本报告所述期间工作组的活动

34. 工作组按照其惯常做法，在本报告所述期间举行三届常会，两届在日内瓦，一届在纽约。2010 年 11 月 29 日至 12 月 3 日，以及 2011 年 4 月 4 日至 8 日，工作组在日内瓦分别举行第十一届和第十二届会议，2011 年 7 月 5 日至 8 日在纽约举行第十三届会议。工作组继续收到并审查关于雇佣军和私营军事及保安公司活动及其对人权之影响的报告，并决定采取适当行动。如上文所述，2011 年 5 月，工作组成员作为专家参加了人权理事会所设不限成员名额政府间工作组第一届会议。

A. 国家访问

35. 在本报告所述期间，工作组于 2010 年 11 月访问南非，2011 年 6 月访问伊拉克。完整的报告和建议载于文件 A/HRC/18/32 的增编。

36. 2010 年 11 月 10 日至 19 日，工作组访问南非，讨论政府努力打击雇佣军活动并确保对在南非活动的私营军事和保安公司以及在国外为私营军事和保安公司工作的南非人员进行有效监管和监督事宜。工作组认定，由于在实施方面存在挑战，从而导致起诉不充分，1998 年关于提供“外国军事援助”的立法没有对私营军事和保安公司产生重大影响。工作组指出，2006 年，政府通过了新的法律，以填补 1998 年立法中的一些空白。然而，新的立法尚未生效，因此，现在无法评估其在监管武装冲突地区内提供保安服务方面的效力。

³⁰ 见 <http://www.courtlistener.com/cadc/26ZB/united-states-v-paul-slough/>。

³¹ 见 [http://www.ccrjustice.org/files/09-1313%20Titan%20US%20Br%20\(2\).pdf](http://www.ccrjustice.org/files/09-1313%20Titan%20US%20Br%20(2).pdf)。

³² 见 http://ccrjustice.org/files/Saleh_NewsReleaseJun2711.pdf。

37. 工作组敦请南非政府采取措施，对监管到国外作业的国内私营保安公司和私营军事和保安公司的立法框架加以协调，以确保制订全面和有效的监测制度。此外，工作组建议当局考虑在国内级别设立私营军事和保安公司问责机制。还应当落实各项机制，确保受害者能就涉及到此类公司的侵犯人权行为得到有效补救。

38. 2011年6月12日至16日，工作组访问伊拉克。工作组访问期间重点关注政府采取什么措施来监管在该国作业的私营军事和保安公司的活动，以及这些活动对享受人权产生的影响。工作组认定，虽然近年来涉及此类公司的事件有所减少，部分地是因为伊拉克当局对其活动加大了监管力度，而且美国也努力进一步监督其当地承包商，但伊拉克依然面临着2003至2009年间侵犯人权行为所涉承包商有罪不罚的难题。此外，2009年《伊拉克和美国之间部队地位协定》取消了同国防部协作的私营保安承包商的豁免权，但工作组认定，取消该项豁免权明显不是针对美国政府在伊拉克雇用的所有承包商的。

39. 有承包商被控在往年侵犯人权，其本国并未充分、成功地提出起诉，这说明就私营军事和保安公司而言，依然没有问责制。美国法院尚有待审理尼苏尔广场枪杀案，其他肇事者亦未被送上法庭，因此，工作组认为，承包商侵犯人权行为的受害者及其家属仍在等待伸张正义。

40. 工作组建议伊拉克政府作为优先事项，通过关于私营军事和保安公司的立法；2008年以来，就开始审议此项立法。工作组还建议伊拉克政府投入必要的资源，对这些公司进行监管，并监测其活动情况，以确保它们尊重伊拉克人民的人权。

B. 通信

41. 在本报告所述期间，根据所收到的资料，工作组向阿富汗、阿拉伯利比亚民众国、哥伦比亚、洪都拉斯、科特迪瓦、利比里亚、联合王国、美国和以色列发出信件。工作组感谢玻利维亚多民族国、哥伦比亚、联合王国和美国对其信件作出答复。工作组重申希望收到有关政府就所提交的指控作出的答复，并认为对其信件的答复是各国政府对其任务规定给予合作的主要内容。

C. 参加监管私营军事和保安公司问题不限成员名额政府间工作组

42. 2011年5月23日至27日，利用雇佣军问题工作组成员作为专家参加了人权理事会所设监管私营军事和保安公司问题不限成员名额政府间工作组第一届会议。利用雇佣军问题工作组在会前向政府间工作组提供了材料。³³ 在届会期间，利用雇佣军问题工作组个别成员就私营军事和保安公司的活动发了言，内容包括：这些活动对人权的影响、国家立法和惯例、问责制面临的障碍、受害者需要得到有效补偿，以及国际监管框架的要素。

³³ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies/docs/A_HRC_WG.10_1_CRP.1.E.doc。

43. 各国以及政府间组织和非政府组织广泛、积极地参与不限成员名额政府间工作组的届会，这令利用雇佣军问题工作组感到鼓舞；工作组盼望在 2012 年初举行的政府间工作组下一届会议上进一步开展讨论。在此方面，利用雇佣军问题工作组鼓励所有国家和其他利益攸关者认真研究它提交人权理事会的公约草案，并继续积极参加政府间工作组的工作，以期支持起草一份监管私营军事和保安公司的国际文书。³⁴

四. 国家专营合法使用武力问题专家讨论会

44. 在纽约举行的工作组第十三届会议期间，工作组主持了一场国家专营合法使用武力问题专家讨论会。工作组十分感谢来自世界各地的 10 名专家为此项活动贡献其知识和时间(见附件)。

45. 工作组主席兼报告员在讨论会至开幕词时解释说：讨论会目的在于讨论国家专营合法使用武力的内容和地位以及对监管私营军事和保安公司可能的影响。讨论会期间所讨论的专题包括国家专营使用武力、国家一级对私营军事和保安公司的监管，以及对不同类型活动制定具体监管标准的可能性。

A. 国家专营合法使用武力

46. 在讨论过程中，另一名专家指出，国家专营合法使用武力是同在欧洲形成现代国家紧密相连的。另一名专家解释说，在过去数个世纪中，许多国家对使用武力是实行专营的，但继续使用雇佣军。事实上，除了在 1860 年代至 1960 年代的约 100 年间，各国都继续使用雇佣军。另一名专家着重强调这样一个事实，即：专营合法使用武力是主权的关键属性。伴随着国家专营使用武力之演变的，是关于适当和合法使用武力及民主管制的根深蒂固的概念；在这方面，有人提出，一个国家可以以符合人权标准的方式把涉及使用武力的某些职能移交私营部门行动者。

47. 一名专家指出，使用私营武力，对于“坚定”专营使用武力的国家和不太“坚定”地专营使用武力的国家产生迥然相异的影响。对后一类国家(如阿富汗)而言，使用私营武力可能会带来极大的问题，因为领土国可能无力有效监管私营保安单位，而且此类单位的活动可能妨碍该国自身对使用武力情况实行控制的努力。就非洲而言，大家还讨论了保安私有化在削弱国家专营合法使用武力方面的作用。

B. 国家一级监管私营军事和保安公司

48. 专家们指出，目前对于私营军事和保安公司活动并没有全面或标准的监管框架。尽管如此，各国负责就侵犯人权行为追究私营军事和保安公司的责任，因此应当制定监管私营军事和保安公司并确保问责制的国家细则。

³⁴ 见 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies/statements_presentations.htm。

49. 具体而言，大家一致认为，议会对移交私营部门的保安活动应当加强控制。好几名专家认为应当设立国家发放执照制度，以便确保私营军事和保安公司人员达到某些专业要求，他们应当了解国际人权和人道主义法的相关规定，此类公司对其业务和使用武力的情况须制定明确政策，并设立内部机制对其人员据称有侵权行为的情况进行调查。最后，有一些专家表示，各国应当确保私营军事和保安公司对其雇员的行为负刑事责任，并设立补偿受害者机制。这些步骤将有助于打击目前普遍存在的有罪不罚现象。

50. 大家认为，需要制订国家立法，但也认识到，由于私营军事和保安公司很容易将其业务从一国转向他国，通过国家立法所作的孤立努力只能产生有限的影响。另一名专家还讨论了国际人道主义法的相关规则。专家们同意就需要监管私营军事和保安业达成供其公使具有重要意义。他们认为，利用雇佣军问题工作组所制定的公约草案为国际和国家两级监管私营军事和保安公司提供了综合框架，应由国家立法加以补充。

C. 就不同类型的活动采用具体监管标准的问题

51. 好几名专家提到，私营军事和保安公司所履行的职能具有多样性，这可能就要求根据具体的活动或合同来实施监管，这便对人权构成了更严重的风险。关于这一点，一名专家指出，现在人们越来越多地利用合同法来控制 and 影响私营军事及保安公司的行为和活动。另一名专家提出一种监管结构，由国家立法明确开列允许私营军事和保安公司开展的活动，并具体规定这些公司可使用的武器类型。一名专家表示，发放执照制度不应全面授权这些公司提供任何或所有服务。相反，发放执照制度应当考虑一家公司及其雇员是否具有按人权标准开展特别活动的培训和能力。

D. 对工作组活动的影响以及可能采取的进一步措施

52. 大多数专家认为，国家对使用武力实行专营，并不排除各国将涉及使用武力的某些职能移交私营部门行动者。尽管如此，此种移交只应当遵照国际人权法和国际人道主义法进行，且须受应由国家立法规定的严格条件的限制。鉴于讨论的情况，工作组认为，最好对国家法律进行全面审查，以便指明监管私营军事和保安公司方面的良好做法，以及可能需要更多重视或(和)监管的领域。

53. 专家讨论会还着重说明私营军事和保安产业迅速变化的面貌。在这方面，工作组认为需要对这些变化的性质，以及对该产业的演变所构成的特别挑战开展进一步调查。大多数专家还认为，必须要设立私营军事和保安公司国际监管框架，欢迎工作组关于起草一份监管此类公司活动的公约草案的提议。

54. 工作组盼望着继续同来自不同区域、观点多种多样的专家进行交流，以探讨并分析将来的相关问题。

五. 按照任务取得的成绩

55. 在 2005 年工作组刚成立时所委任的任务执行人到 2011 年 10 月都将完成其任务。有鉴于此，本节审查了 2005 年工作组成立以来他们所开展的活动，以分析并处理雇佣军和私营军事及保安公司的活动对人权产生的影响。工作组在执行其任务时，开展了国家访问，向各国政府发出信函并收到它们的信函，安排同成员国进行区域协商，并拟定了关于私营军事和保安公司的公约草案。

A. 国家访问

56. 工作组成立以来，进行了 11 次国家访问，旨在审查雇佣军和私营军事和保安公司的活动、这些活动对人权的影响以及各国政府针对此种影响所采取的措施。在访问期间，工作组同各国政府、民间社会、私营军事和保安公司和其他相关利益攸关方进行了建设性对话。

57. 工作组还有机会审查了下列国家的局势：据报有雇佣军活动的国家(赤道几内亚)，设立有私营军事和保安公司的国家(联合王国和美国)，这些公司进行招募的国家(秘鲁、厄瓜多尔、斐济、洪都拉斯、南非和智利)以及这些公司开展业务的国家(阿富汗和伊拉克)。工作组衷心感谢这些政府发出的邀请，以及在进行国家访问期间给予的合作。

58. 为了跟踪其建议实施情况，工作组同阿富汗、秘鲁、厄瓜多尔、斐济、洪都拉斯和美国常驻联合国代表团举行了会晤。

59. 工作组发出的、进行国家访问的请求中，有些并未得到积极答复。工作组鼓励各国政府接受其进行国家访问的请求。

B. 通信

60. 根据所收到的资料，过去六年间，工作组向 24 个国家³⁵ 的政府发出了 35 份调查指控的信件，向两个国家³⁶ 的政府发出 3 份紧急呼吁书。工作组还好几次发出提醒函和后续信函。信函涉及到有关雇佣军和私营军事及保安公司活动的许多问题，包括严重侵犯人权、招募和训练第三国国民，以及国家一级的政策和惯例(如发放执照和登记手续)。有些政府对工作组的信函不作答复，或仅作部分答复；向这些政府发出提醒函，是工作组的惯例。尽管如此，仍有 10 个国家的

³⁵ 阿富汗、阿拉伯利比亚民众国、爱尔兰、澳大利亚、巴布亚新几内亚、秘鲁、玻利维亚多民族国家、赤道几内亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国、厄瓜多尔、斐济、哥伦比亚、古巴、科特迪瓦、克罗地亚、利比里亚、罗马尼亚、美利坚合众国、墨西哥、南非、匈牙利、伊拉克、以色列和智利。

³⁶ 阿富汗、阿拉伯利比亚民众国、爱尔兰、澳大利亚、巴布亚新几内亚、秘鲁、玻利维亚多民族国家、赤道几内亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国、厄瓜多尔、斐济、哥伦比亚、古巴、科特迪瓦、克罗地亚、利比里亚、罗马尼亚、美利坚合众国、墨西哥、南非、匈牙利、伊拉克、以色列和智利。

政府没有对工作组的任何信函作出答复。³⁷ 工作组感谢那些对信函作出实质性答复的政府，请尚未这样做的政府同其任务开展合作。

C. 区域协商

61. 应大会第 62/145 号决议的请求，工作组就传统和新形式的雇佣军活动作为侵犯人权和妨碍行使人民自决权的手段这一问题——尤其是针对私营军事和保安公司的活动对享受人权的影响——举行了区域协商。工作组还根据人权理事会 2009 年 3 月 26 日第 10/11 号决议，于 2007 和 2009 年间，在所有五个区域进行了区域协商。³⁸

62. 参加区域协商的人士指出，在雇佣军和私营军事及保安公司活动方面，出现了好几项新挑战和趋势，越来越多地妨碍人们享受和行使人权。他们讨论了在每个区域扩大私营军事和保安公司业务以及不使用国家警察部队、而使用私营保安人员的情况。在会议期间，参加者就传统政府职能外包给私营公司对国家主权可能造成的影响交流了情况，讨论了各国为确保私营军事和保安公司遵守国际人权标准而制定的条例和其他措施。工作组和与会者讨论了监管和监督私营军事和保安公司活动的一般准则、规范和基本原则以及工作组为拟定关于监管私营军事和保安公司的、具有约束力的、可能的新的国际法律文书而开展的工作，目的在于鼓励进一步保护人权。

D. 拟订关于私营军事和保安公司的公约草案

63. 人权委员会第 2005/8 号决议请工作组拟订鼓励在国际市场上提供军事援助、顾问和安全服务的私营公司在其活动中尊重人权的国际基本原则草案(第 12(e) 段)。人权理事会第 7/21 号决议重申了此项请求(第 2(e) 段)。人权理事会 2009 年 3 月 26 日第 10/11 号决议请工作组同与政府间组织和非政府间组织、学术机构及专家们举行磋商，讨论一项关于此类公司的可能公约草案的内容及范围；与各会员国分享一项关于监管私营军事和安保公司的可能公约草案的要点，并请各会员国就这一公约的内容和范围提出看法。

64. 工作组根据这些请求，同各国政府、学术界和非政府组织举行了广泛协商，以期拟定旨在监管私营军事和保安公司活动的可能的新的公约草案全文。2010 年 1 月，工作组向所有会员国转交了一份关于私营军事和保安公司的可能公约草案之要点的说明，征求它们的意见。经过广泛和具有包容性的协商进程，工作组向人权理事会第十五届会议提出了关于私营军事和保安公司的可能公约草案文本

³⁷ 阿富汗、阿拉伯利比亚民众国、巴布亚新几内亚、秘鲁、赤道几内亚、斐济、几内亚、科特迪瓦、利比里亚和墨西哥。

³⁸ 拉丁美洲和加勒比区域协商 2007 年 12 月在巴拿马举行。之后，2008 年 10 月在莫斯科举行了东欧和中亚磋商，2009 年 10 月在曼谷举行了亚洲及太平洋协商，2010 年 3 月在亚的斯亚贝巴举行了非洲协商，2010 年 4 月在日内瓦举行了西欧和其他国家集团协商。

(A/HRC/15/25, 附件)。如上文所述, 公约草案的文本现存人权理事会所设政府间工作组, 供会员国审议。

六. 结论和建议

A. 雇佣军

65. 科特迪瓦和阿拉伯利比亚民众国最近的事件显示, 世界好几个地区继续在雇用雇佣军, 而且雇佣军还在活动。雇佣军的活动常常对国家的、甚至是区域的和平与安全构成威胁。他们也对行使人民自决权和享受人权产生严重影响。工作组对雇佣军据称参与严重侵犯人权行径深感关切, 其中包括: 即决处决, 强迫失踪, 强奸, 酷刑, 残忍、不人道或有辱人格的待遇, 任意逮捕和拘留, 纵火, 洗劫和抢劫。

66. 工作组:

- 敦请各国指明、逮捕和迅速起诉对此种侵权行为负责的雇佣军, 并采取必要措施防止在其领土上招募和训练雇佣军。
- 进一步呼吁还不是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

67. 工作组在其国家访问、届会和专家会议期间, 同大范围的利益攸关方进行了协商, 以便就私营军事和部门公司对人权的影响以及有效监管其活动的做法交流了意见。工作组对世界各地越来越多地使用此类公司, 对未就与其活动有关的侵犯人权行为实行问责制依然深感关切。工作组认定, 对私营军事和保安公司的活动所带来的问题没有给予充分的重视, 需要对其活动对人权的影响及有效监管战略开展进一步研究。

68. 工作组欢迎各方努力澄清国际法所赋予的义务, 并指明良好做法, 如蒙特勒文件——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, 行业自我监管举措(如《国际私营安保服务提供者行为守则》)。尽管如此, 工作组认为, 必须要制定全面、具有法律约束力的国际监管文书, 以确保充分保护人权。

69. 工作组:

- 鼓励所有会员国认真研究一份可能的公约草案的拟议文本以及监管和监测私营军事和保安公司活动的可能的国际框架, 并继续积极、建设性地参加人权理事会所设政府间工作组的工作, 以期在尽可能短的时间内制定适当具有约束力的框架, 监管和监测私营军事和保安公司的活动

- 作为优先事项建议会员国制定旨在监管私营军事和保安公司活动的国家立法并确保其有效得以实施。此类立法应当至少要求办理执照、登记、审查、人权培训、政府监督和定期监测，并应当规定侵犯人权情形下的民事和刑事责任
- 还建议同私营军事和保安公司签订合同的会员国确保对涉及私营军事和保安公司的侵犯国际人权法行为展开迅速调查并提起起诉，以便保障对侵犯人权行径追究责任，并向受害者作出有效补偿

70. 最后，利用雇佣军问题工作组成员，尤其是在 2005 年工作组成立时所委任的、2011 年任期届满的成员，想借此机会感谢过去六年来同工作组合作的所有国家、政府间组织和非政府组织、学术界和个人以及其他利益攸关方。他们表示希望此种合作将在今后的年月继续下去。特别是他们建议所有国家在工作组执行其任务方面，继续给予合作：除其他外，向工作组发出访问邀请，并接受工作组进行国家访问的请求。最后，工作组建议各国认真审议工作组发出的调查指控的信件和紧急呼吁，努力迅速、准确和详细地作出答复。

附件

国家专营合法使用武力问题专家讨论会发言者 (2011年7月6日和7日, 纽约)

亚历山大·沃雷沃兹

俄罗斯联邦, 莫斯科国立国际关系学院

勒内·瓦尔克

爱沙尼亚, 塔尔图大学, 法律系, 以及爱沙尼亚, 爱沙尼亚国防学院

马克·温加尔

美利坚合众国, 纽约市立大学

艾琳娜·托罗哈·马特伍

西班牙, 巴塞罗那大学

萨拉·珀西

大不列颠及北爱尔兰联合王国, 牛津大学

普拉塔普·查特吉

美利坚合众国, 美国进步中心

艾琳·卡布雷拉

哥伦比亚走读大学

萨贝罗·古梅兹

南非, 比勒陀利亚, 安全研究所

帕特里夏·阿里亚斯

智利, 发展研究中心

黛博拉·阿凡特

美利坚合众国, 加利福尼亚大学(欧文)