



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7日

议程项目3

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

为雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的
受害者提供司法救助、追责和救济

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

概要

在本报告中，雇佣军问题工作组探究了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司侵犯人权和违反人道法的行为。报告反映了关于这些行为体的行动造成的后果及其对受害者造成的不同影响的关键交叉因素。其中探讨了受害者在获得司法救助方面遇到的挑战，并通过阐述获得司法救助和救济的主要因素，采取了全面追责办法。



一. 引言

1. 本报告根据人权委员会第 2005/2 号决议和人权理事会第 42/9 号决议提交，委员会在其决议中确立了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任务，理事会在其决议中延长了工作组的任务期限。本报告介绍了工作组自上次向理事会提交报告(A/HRC/48/51)以来开展的活动。报告的专题部分分析了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者获得司法救助、追责和救济的情况。

二. 工作组开展的部分活动

A. 年度会议

2. 雇佣军问题工作组分别于 2021 年 11 月 15 日至 19 日和 2022 年 4 月 4 日至 8 日举行了第四十四届和第四十五届会议。会议期间，工作组与会员国、国际组织和非政府组织的代表以及其他相关对话者举行了双边会议。2021 年 11 月，索查·麦克劳德被任命为工作组新任主席兼报告员。2021 年 4 月，卡洛斯·萨拉查·库托作为来自拉丁美洲和加勒比国家组的新成员加入工作组。

B. 来文和陈述

3. 在本报告所述期间，工作组与其他特别程序任务负责人联合发出了几份来文，涉及据称在中非共和国、利比亚、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国开展的活动中的继续发生侵犯人权行为和缺乏追责的情况。

C. 部分活动

4. 2021 年 9 月 21 日，耶莱娜·阿帕拉茨介绍了工作组关于在人道主义行动中使用私营军事和安保公司所致影响的报告。¹

5. 2021 年 12 月和 2022 年 2 月，工作组以虚拟方式举行了两次多利益攸关方专家协商会，为提交大会和人权理事会的 2022 年报告提供了信息。

6. 同在 2021 年 12 月，索查·麦克劳德和克里斯·夸贾参加了国际行为准则协会大会。

7. 工作组参加了 2022 年 5 月 9 日至 13 日举行的不限成员名额政府间工作组第三届会议(包括 2022 年 4 月举行的闭会期间协商活动)，会议的目的是拟定与私营军事和安保公司活动有关的国际监管框架的内容，但不预判其性质。

D. 国别访问

8. 工作组感谢所有积极响应其国别访问请求并继续参与规划 2022 年 10 月对亚美尼亚和 2023 年对科特迪瓦的国别访问的各国政府。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，原计划于 2021 年 10 月对波斯尼亚和黑塞哥维那进行的国别访问被推迟。工作组重申，它重视进行国家访问，并期待在不久的将来收到其他会员国的正式访问邀请。

¹ A/HRC/48/51。

三. 专题报告

9. 工作组在最近的工作中注意到,在世界各地,在冲突中、冲突后和平时时期,使用雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的情况越来越多,并震惊地注意到,伴随这种增长,侵犯人权和违反国际人道法的行为也在扩散。²与此同时,工作组还发现了在为这些行为体所犯侵权行为的受害者追责、提供司法救助和救济方面存在的令人遗憾的不足之处。因此,本报告着重介绍雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在其具体运作环境中所开展的活动产生的交叉影响,以及其活动对不同群体,包括妇女、儿童、移民和难民、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者等人士、老年人、少数群体、土著人民、人权捍卫者和记者产生的明显不同的影响。报告还着重讨论了在获得有效救济方面的挑战和障碍,指出追责的案例很少,而且多种不同因素导致情况更糟,其中包括:(a) 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的活动保密且不透明,涉及这些人员的活动信息缺乏透明度,无法获得;(b) 业务和公司结构复杂而且存在涉及管辖权的问题;(c) 国家和国际监管存在不足。工作组敦促采取以受害者为中心的办法,提供司法救助和救济,并概述了国家、私营军事和安保公司、非国家客户和其他相关利益攸关方的义务、责任和作用,还提出了填补追责空白的建议。

10. 本报告基于广泛的案头研究、2021年12月虚拟多利益攸关方专家协商期间收集的意见以及对书面意见征集的回应。³在编写本报告期间,愈发明显的是,关于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者状况的公开信息,对他们的状况进行的研究也不多。由于对这一问题缺乏关注和报告,因此无法进行全面说明,但这表明迫切需要进一步开展研究和采取行动。

四. 定义方面的考虑因素

11. 关于“雇佣军”的法律定义载于1949年日内瓦四公约关于保护国际武装冲突受难者的1977年《第一附加议定书》第四十七条。这一定义是累积性的,因此范围狭窄,但其实质是雇佣军为谋取大量私利而直接参与敌对行动(第四十七条第二款(乙)项和(丙)项)。第四十七条没有将雇佣军活动定为刑事犯罪,但否认雇佣军自动有权享有基于战俘地位所给予的保护。⁴这一定义也反映在下文第五节讨论的其他国际和区域文书中。

² 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),“联合国雇佣军问题工作组的声明就全球使用雇佣军现象日益增多的危险发出警告”(2022年)。

³ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),征求意见:关于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者的报告。

⁴ 见红十字国际委员会(红十字委员会),习惯国际人道法数据库,规则108(雇佣军),和规则106(享有战俘地位的条件)。

12. 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。⁵ 鉴于此类私营公司业务具有多变性、该行业采用的复杂公司结构以及其业务对人权构成的潜在风险，重点关注这些私营公司提供的服务类型至关重要。

13. 大会第 60/146 号决议将“受害者”定义为：由于构成严重违反国际人权法或严重违反国际人道法行为的作为或不作为而遭受损害，包括身心伤害、精神痛苦、经济损失或基本权利受到严重损害的个人或集体。

五. 与受害者获得司法救助和救济有关的国际监管框架

14. 对侵犯人权和违反国际人道法行为的责任主要在于国家，国家在确保对雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的活动进行监督和追责方面发挥着主要作用。各国负有义务提供必要的法律框架和司法机制，以调查指控，追究这些行为体的责任，并确保受害者获得司法救助和救济。各国还必须尽职尽责，防止侵犯人权行为，尽量减少上述行为体造成的伤害。

A. 雇佣军

15. 《日内瓦四公约第一附加议定书》第四十七条涉及雇佣军的定义和地位，没有提到责任问题。然而，根据习惯国际人道法(规则 108)，雇佣军有权得到公正审判。

16. 《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》适用于武装冲突以外的领域。第 2 条反映了《第一附加议定书》的定义标准，但关于直接参加敌对行动的要求除外。《公约》将以下行为定为刑事犯罪：(a) 招募、使用、资助或训练雇佣军；(b) 雇佣军直接参与敌对行动或协同暴力行为；(c) 企图或协助实施《公约》所列任何罪行。《公约》还要求缔约国考虑到罪行的严重性，以适当的刑罚对罪行进行惩治(第 2-5 条)。

17. 在区域一级，《非洲统一组织消除非洲雇佣军制度公约》(1977 年)要求缔约国禁止雇佣军活动。该公约是唯一一项既包括自然行为体又包括法律行为体的关于雇佣军问题的国际文书。因此，“雇佣军罪”可归咎于“代表一国或该国本身的个人、团体或协会”(第 1 条第 2 款)。此外，该公约规定缔约国有义务“根据本国法律以最严厉的惩罚办法，包括死刑，惩罚”与雇佣军有关的罪行(第 7 条)。

18. 《非洲司法和人权法院规约议定书修正议定书》将雇佣军活动列入了非洲法院管辖的自然人和法人所犯的国际罪行(第 46B 和 46C 条)。第 28H 条将雇佣军罪行的范围扩大到其他国际文书之外，包括“协助政府维持权力”和“协助某个群体获取权力”。

⁵ A/HRC/15/25，附件，第一部分，第 2 条。

B. 私营军事和安保公司

19. 正如工作组在以往的报告、声明和新闻稿中所指出，在私营军事和安保公司的活动及其对人权和国际人道法的影响方面，存在着追责和监管空白。上述国际文书通常不适用于这类私营公司，因为其人员通常不符合雇佣军的法律定义。

20. 由于缺乏一项具有法律约束力的国际文书来规范私营军事和安保公司的活动，因此制定了两项监管举措，以提高该行业的标准：《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》(2008年)和《私营安保服务提供商国际行为守则》(2010年)。⁶ 虽然这两份文书针对的是不同的行为体，但两者的共同目标是促使这些私营公司更好地遵守国际人道法和国际人权法的适用规则。这些举措为受害者追责和获得救济提供了指南。

21. 《蒙特勒文件》提到，各国义务采取适当措施，防止、调查私营军事和安保公司侵犯人权的行为，并提供有效救济。⁷ 具体而言，这就要求各国尽职尽责，防止侵犯人权行为或尽量减少此类私营公司及其人员造成的伤害。此外，该文件还提到各国义务对国际法通常通过一项具体条约要求定罪的所有国际罪行追究刑事责任。⁸ 还列举了缔约国对私营军事和安保公司实施的侵权行为负有直接责任的情形，并提到，如果此种行为可归咎于缔约国，则缔约国有义务对私营军事和安保公司的不法行为造成的侵权行为提供赔偿。⁹

22. 根据《私营安保服务提供商国际行为守则》，有关公司必须与具有管辖权的“主管当局”合作，并建立与人权相符的公司级申诉机制，以处理据称违反守则的行为，并提供有效救济。¹⁰ 然而，公司并非总能满足这一要求。¹¹

23. 在承认《蒙特勒文件》和《国际行为守则》等举措的重要性的同时，必须通过一项全面的、具有法律约束力的国际文书来加强监管环境，以确保对世界各地的私营军事和安保公司进行统一监管，并充分确保人权保护。特别是，该文书必须包含确保全面追责以及对受害者进行有效赔偿和救济的详细规定。

⁶ 另见《关于人权与安全的自愿原则》(2000年)，其中为采掘公司提供了指南。

⁷ 见《蒙特勒文件》，声明4、10、15和19。

⁸ 同上，声明6、12、17和21。

⁹ 同上，声明7和8：关于良好惯例，见第10(d)、12(b)(2)、15(c)、19、20(c)、22(b)、35(d)、37(b)(2)、46(b)-(d)、49、50、51(b)、63(d)、65(b)(ii)、72和73段。

¹⁰ 见《国际行为守则》，第66-68段，另见《解释性指南：设计和运行公平、可及的公司申诉机制，提供有效救济》。

¹¹ S. MacLeod and R. DeWinter-Schmitt (2019), “Certifying private security companies: effectively ensuring the corporate responsibility to respect human rights?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 4, Issue 1 (2019).

六. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者：追责和救济方面的挑战

A. 形式不断演变并且占据新的空间

24. 在当前复杂的国际和平与安全环境下，工作组对雇佣军和“雇佣军相关行为体”，特别是代理行为体在当今武装冲突中的扩散表示震惊。招募、资助、使用和转移这些行为体的行为延长了冲突，加剧了暴力程度，大大增加了侵犯人权和违反国际人道法的风险，破坏了和平努力，扰乱了区域稳定。¹²

25. 私营军事和安保公司越来越多地占据新的公共空间，有时提供长期以来被认为是国家固有的服务，从而增加了侵犯人权和违反国际人道法的可能性。这些私营公司当今开展的活动涵盖了工作组探究的一系列业务环境，涉及拘留和剥夺自由、¹³ 采掘业、¹⁴ 移徙、¹⁵ 网络领域¹⁶ 和海事安全。此外，私营军事和安保公司不断调整自己的定位，以吸引新市场，挖掘经济机会。例如，在 COVID-19 大流行期间，私营军事和安保公司将自己定位为人道主义行为体，开展了公共卫生检测以及跟踪和追踪服务。¹⁷

26. 上述趋势让人们严重关切这类活动所造成的负面影响，特别是对某些受害群体的负面影响。随着雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司继续向新的空间过渡，受其活动影响的个人的类别继续扩大。

27. 多重和交叉形式的歧视可能会影响个人对这些行为体所犯侵权行为的感受。有人可能由于属于某一特定群体而被边缘化这种根本原因，或由于年龄、出身、性取向、性别、种族、社会状况、残疾和移徙状况等因素而处于更加脆弱的境地。这种歧视在特定情况下，包括在武装冲突和自由被剥夺的情况下更加剧烈。

28. 在这种情况下，面临风险的权利和所致侵权行为有其自身的特点，与雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的基本特征有关。受害者的人权可能受到尤其严重的不同影响，因此可能对救济措施有不同的期望，并在寻求获得司法救助和追责方面面临不同的障碍。

29. 在起草本报告时，工作组在获取有关受害者的分类数据方面遇到了严重的限制。现有数据很少区分雇佣军、私营军事和安保公司或其他人员侵犯受害者权利

¹² 人权高专办，征求意见。

¹³ [A/72/286](#)。

¹⁴ [A/HRC/42/42](#)。

¹⁵ [A/HRC/45/9](#)。

¹⁶ [A/76/151](#)。

¹⁷ S. MacLeod, “Private security, human rights and COVID-19: regulatory challenges at the margins”, University of Copenhagen Faculty of Law research paper No. 99 (21 October 2020).

的行为，在武装冲突情况下尤其如此。因此，难以获得关于特定群体的全面资料，也难以分析这种侵权行为的根源。

B. 活动环境和相关的侵犯人权行为

武装冲突和反恐活动中的受害者

30. 工作组对多次对收到的指控表示关切，这些指控涉及雇佣军和雇佣军相关行为体在当今武装冲突中的存在日益增加，严重侵犯人权和实施战争罪的风险不断升级。¹⁸ 武装冲突越来越具有非国际性，并伴随着大量非国家武装行为体，包括雇佣军和相关行为体以及第三方代理行为体的扩散，他们造成军事不对称，并在所使用的作战方法和手段上造成不成比例的差异。¹⁹ 这些因素对责任归属造成了挑战。

31. 一些私营军事和安保公司满足了冲突中、冲突后和过渡环境中对军事和安保服务的需求。军事服务包括向冲突各方提供支助、开展军事合作和进行训练；在某些情况下，这种服务与实际战斗和直接参与敌对行动有关。安保服务包括守卫和保护特定的基础设施和站点。

32. 此外，各国在反恐、反叛乱和国家安全等行动中越来越多地将活动外包给雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司。²⁰ 为了提高国家的技术或基础设施能力，为了政治上的权宜之计，或为了进行大规模军事交战，并以似是而非的借口否认侵犯人权和违反国际人道法的行为，外包可能是必要的。

33. 武装冲突加剧了平民的脆弱处境，并突出了造成边缘化的根本因素和根源。武装冲突将个人置于严重风险之中，往往限制了获得住所、粮食、保健、住房和教育的机会，并使个人更容易遭受国家和非国家行为体，包括雇佣军实施的暴力。

34. 工作组记录了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司针对平民犯下的各种侵权行为，并对袭击和杀害平民、恐吓和死亡威胁、虐待和酷刑、任意拘留、失踪、性暴力和性别暴力、强迫驱逐和强迫流离失所行为表示严重关切。工作组还注意到对生计、水和电力供应造成影响的攻击民用基础设施行为，以及对私人财产、教育和医疗设施的抢劫、占领和破坏行为。²¹ 雇佣军和相关行为体还被指控在没有做出标记或警示的情况下在平民住宅中埋设地雷和简易爆炸装置，造成平民伤亡。²²

35. 虽然武装冲突期间雇佣军所造成的受害者的基本特征与其他冲突受害者相比没有很大区别，但雇佣军的受害者可能更容易受到伤害，并可能由于认为针对

¹⁸ 人权高专办，征求意见。

¹⁹ S/2019/373 和 S/2020/366。

²⁰ “特刊：现代战争中的代理部队”，《安全与防御季刊》，第 31 卷，第 4 期(2020 年)。

²¹ 见来文 CAF 2/2021。本报告提到的所有来文均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMsearch/TMdocuments>。

²² A/HRC/48/83。

施害者没有任何行动计划而倍感恐惧。雇佣军和相关行为体似乎以特定的平民群体为目标，其中包括：边缘化社区的居民(这可能跨越宗教、族裔、种族和少数民族界线)；农村居民；雇佣军和相关行为体及其盟友正在与之作战的特定团体的成员或支持者，或被认为是这些团体的成员或支持者；以及被认为构成潜在威胁的个人，如社区或宗教领袖、前战斗人员和青年男子。这些人被拘留、失踪、遭受酷刑和处决的风险更大。

36. 雇佣军和武装冲突中有关行为体的存在助长了人口流离失所。某些群体和个人由于在获得援助和保护方面遇到障碍或无法逃离，可能面临更大的风险。例如，老年人和残疾人往往无法逃离受某些团体，包括雇佣军和相关行为体控制的社区。老年人可能因为行动不便而留在原地，自认为不会成为攻击目标，希望保护自己的财产，或者是因为曾经逃离攻击而精疲力竭。²³ 同样，由于无法进入警报系统和疏散程序，残疾人面临的风险更高。²⁴

37. 妇女和女童变得特别脆弱，受到暴力影响的程度不同，而且不成比例，遭受性暴力和性别暴力风险，包括为性目的贩运人口行为的风险更大。²⁵ 雇佣军和相关行为体利用了保护制度可能薄弱、法治和监督遭到削弱以及先前存在的严重歧视和暴力侵害妇女行为的氛围和环境。性暴力可被用作一种制造恐惧的报复形式，或一种酷刑形式。它也可能被有系统地用作以摧毁社会结构为目的的非法战争手段。²⁶ 此外，尽管缺乏报告和文件佐证，但也有人提请工作组注意对男子和男童的性暴力案件。男子和男童在被拘留或被武装团体强行招募时特别容易受到伤害。²⁷

38. 在武装冲突期间，儿童与家人分离，家园被毁，教育中断或完全停止，因此遭受创伤的风险更大。²⁸ 他们特别容易受到伤害，被监禁、伤害或杀害的风险更大。工作组特别关切的是，有报告称，雇佣军和有关行为体强行占领学校，并严重侵犯儿童权利。²⁹ 一些私营军事和安保公司招募前儿童兵参加战斗或守卫缔约国的军事设施。鉴于分包商合同层次众多、缺乏记录以及在许多情况下缺乏有效的监督和审查程序，很难知晓这些公司招募的前儿童兵的确切人数。³⁰

²³ 人权观察，无人幸免：《武装冲突中虐待老年人行为》(2022年)。

²⁴ [A/76/146](#)。

²⁵ [A/74/244](#)。

²⁶ 红十字国际委员会，“问答：武装冲突中的性暴力”，2016年。

²⁷ M. Bastick, Karin Grimm and Rahel Junz, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva (2007).

²⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/opening-90th-session-committee-rights-child>。

²⁹ [A/HRC/49/58](#)。

³⁰ [A/HRC/39/49](#)。

39. 人道主义行为体、基层组织、民间社会行为体和记者也因其支持受害者和记录侵权行为而受到雇佣军相关行为体的暴力恐吓、骚扰甚至暗杀。³¹ 证人因举报侵权行为而遭受报复的风险也在增加。³²

被拘留和被剥夺自由，包括与移民有关的拘留的受害者

40. 雇佣军和相关行为体在武装冲突中日益发挥剥夺自由的作用，承担维持治安和安全的角色，逮捕和拘留个人，或在没有任何正当程序或公平审判保障的情况下，强行将当地警察羁押的某些囚犯转移到他们的基地关押。一些人受到勒索以换取释放；被关押在秘密地点，有些被单独关押；遭受酷刑和虐待；有些人因企图逃跑而“被失踪”或被处决。³³

41. 工作组收到的关于警察和军队与雇佣军和有关行为体紧密勾结的报告越来越多，这妨碍了受害者获得司法救助，使他们不敢提出申诉或寻求赔偿。

42. 工作组一再对将私营监狱和移民拘留设施承包给私营军事和安保公司经营这一令人担忧的趋势表示关切，并对人权受到影响而追责或救济前景渺茫的情况表示震惊。³⁴ 工作组还强调指出，不正当的经济激励导致一些公司出面游说，要求进行压制性刑事立法和实行严格的国家移民政策，这将增加被监禁人口的数量。³⁵

43. 法律或移民身份加剧了被拘留者的脆弱性，如果个人被种族化或属于特定的边缘化群体，包括男女同性恋、双性恋、变性者和跨性别者等人士、妇女、儿童和老年人，这种脆弱性会进一步加剧。

44. 工作组不断收到关于骇人听闻的拘留条件的广泛报告，其中包括：私营军事和安保公司人员对囚犯和被拘留者使用武力，造成严重伤害；不人道待遇和虐待；任意将单独囚禁作为一种惩罚方式；性暴力和性别暴力；无法或不允许与家庭成员联系；缺乏适当的保健或在医疗方面疏忽大意，导致死亡；经济剥削；限制宗教自由；实施影响囚犯或被拘留者的法律地位和福利的准司法决定；其他违反正当程序的行为。³⁶

自然资源开采活动的受害者

45. 涉及公共、私营和内部安全行为体的混合安全安排正在成为采掘业的常态。私营军事和安保公司可能直接实施侵犯人权行为，也可能与国家安全和军事部队、内部安保人员、非国家行为体或有组织犯罪团伙共谋行事。³⁷

³¹ 见来文 CAF 2/2021 和 CAF 1/2018。

³² 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/car-russian-wagner-group-harassing-and-intimidating-civilians-un-expertsOHCHR>。

³³ 见来文 CAF 2/2021。

³⁴ A/HRC/45/9。

³⁵ A/72/286，第 62 段。

³⁶ A/HRC/45/9，第 47 段。

³⁷ A/HRC/42/42。

46. 以与土地的关系为经济、社会和文化发展基础的社区受到自然资源开采的影响特别大。³⁸ 自然资源的开采和发展项目往往地处偏远地区，与土著人民和部落或农村社区历史上占据的土地和领土重合。这些人口生活在被排斥、贫穷和边缘化的条件下，国家和机构的存在微乎其微。因此，这些地方社区面临着严重的权力不平衡，与大公司和私营军事和安保公司的谈判能力很弱，而且往往只能独自面对安保力量增加造成的后果，却对这些活动几乎没有监督权。在这种情况下，私营军事和安保公司往往成为从事开发活动的利益集团与社区之间紧张关系的根源，助长暴力行为的增加。

47. 由于开采自然资源本身就是一个冲突因素，因此，在许多情况下，使用私营军事和安保公司只会加剧这种冲突，导致暴力和侵犯社区权利行为。往往没有向社区提供信息，或者没有就这些项目的影响与社区充分协商。私营军事和安保公司人员出现在协商或谈判现场可能对当地社区构成恐吓，可能迫使他们同意有关条件。³⁹

48. 在缺乏适当机制保护土地和自然资源权利的情况下，社区难以表达对土地和资源权利以及此类项目影响的关切。⁴⁰ 这些关切可能导致对抗行为以及在社会上动员各种群体，包括土著人民、人权和环境维护者、地方社区、农民和手工采矿者进行对抗。

49. 在采掘项目被视为国家增长和发展模式的组成部分的国家，反对这些项目的团体更有可能被视为对国家安全的威胁和发展的障碍。私营军事和安保公司被指控监视和恐吓人权和环境维护者，包括妇女人权维护者。⁴¹ 有的公司和国家将维权者定为罪犯，并对其进行诽谤和污蔑，这种做法被用来扭曲公众舆论对维权者所做工作的看法，助长偏见。这使他们成为攻击或迫害行为，包括非国家行为体和私营军事和安保公司攻击或迫害行为的“合法”对象。

50. 工作组了解到，在一些案件中，私营军事和安保公司人员单独行动，或在某些情况下与国家安全部队一起行动，对反对采掘项目的个人进行恐吓、骚扰和威胁。这些公司在示威期间过度使用武力，包括使用实弹和催泪瓦斯，导致抗议者受到严重伤害，甚至死亡。⁴² 工作组还获悉，这类公司的人员参与了殴打、酷刑、强奸、非法驱逐、强迫搬迁和从项目附近的土地上进行驱逐以及在其他地方强行安置等行为。

51. 农业和农村社区也是受私营军事和安保公司影响最大的社区之一，在某些情况下，他们被剥夺了获得土地和谋生的权利。在一些地区，当地的开采者、矿工、农民和当地社区成员可能会进入某个地点寻找资源以进行开采获利，这是一种常

³⁸ 美洲人权委员会，《非洲裔土著人民社区：采掘业》(OEA/Ser.L/V/II. 47/15 号文件)(2015 年)。

³⁹ 企业责任资源中心为 [A/HRC/42/42](#) 提交的材料。

⁴⁰ [A/HRC/46/74](#)。

⁴¹ 妇女发展权利协会，“妇女人权维护者直面采掘业：关键风险和人权义务概览”，2017 年。

⁴² 国际法学家委员会：危地马拉境内的企业与侵犯人权行为：对司法的挑战(2014 年)。

见现象。作为回应，负责保护采掘公司免遭盗窃、侵入特许经营区和非法侵入的安全人员过度使用武力、开枪和进行毒打，并放狗咬人。⁴³ 这些案件大多数没有进行报告，因为据说当地的采掘者多次未经许可进行作业，害怕被抓。⁴⁴ 其他人员，包括儿童和青年，如果擅自进入特许区，则有被枪杀的危险。

52. 针对妇女的性暴力行为十分普遍，许多人声称私人保安人员实施了强奸和其他形式的性暴力。许多妇女被丈夫抛弃，或因受伤或疾病而丧失工作能力：⁴⁵ 受影响最严重的妇女往往因其性别、种族、族裔和社会经济地位而遭受各种形式的歧视。

对受害者和社区的影响

53. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的存在可能直接或无意中增加个人和团体所面临的安全风险，损害他们对人权的享受，并导致使用暴力行为被正常化和美化，从而使造成分裂的剥削和虐待行为合法化。这些做法增加了经常性不安全行为，破坏了社区之间的信任，加剧了社会结构的分裂和恶化，并造成了“剥削经济”，这种情况在这些行为体离开后可能仍然存在。

54. 暴力行为还引发恐惧，削弱组织和民主进程，压制合乎情理的苦情表达。针对特定群体的行为在个人和社区两级都产生了禁声效应。雇佣军、相关行为体和私营军事和安保公司的存在也影响行动自由，包括进入工作场所、市场和保健设施，并可能导致被迫流离失所。⁴⁶

55. 受害者往往面临双重伤害：遭受潜在危险和长期的伤害和创伤，包括受到家人和社区的鄙视和排斥。对于性暴力幸存者，尤其是妇女，这一点尤其重要。⁴⁷ 性暴力和性别暴力也被用作伤害、惩罚和控制整个社区的手段，这对几代人，特别是对儿童及其家庭产生直接和终生的影响。

56. 恐惧和脆弱是受害者对雇佣军和相关行为体所施加的暴力行为的主要反应，这种感觉可能会加剧，因为受害者怀疑，具有外国身份的施害者可能不会因其行为而被追责。据了解，雇佣军和相关行为体存在于国家结构和国家法律框架之外，除其他外，因为他们讲外语，当地人不认识他们或无法识别他们，他们的动机是获得金钱，并在冲突结束后离开。平民预期，这些外国行为体遵循的理念和做法与本国行为体必须遵循的理念和做法不同，从而导致他们认为自己无法获得救济。这些行为体利用这种看法在当地居民中进一步制造恐怖。

⁴³ 为 [A/HRC/42/42](#) 提交的关于发展中的权利和追责的材料。

⁴⁴ 国际法学家委员会为 [A/HRC/42/42](#) 提交的材料。

⁴⁵ 加拿大矿业观察，“背景简介：坦桑尼亚北马拉金矿矿工的状况雪上加霜”，2016年。

⁴⁶ [A/74/244](#)、[A/HRC/42/42](#) 和 [A/73/303](#)。

⁴⁷ 消除对妇女歧视委员会，第 33(2015)号一般性建议。

掠夺性招募

57. 掠夺性招募是一种新现象，利用一些人不利的社会经济地位，可能通过胁迫手段，将其招募为雇佣军。工作组关切地注意到，雇佣军和有关行为体正在以各种方式使用这些新兵，并由此导致侵犯人权和战争罪的规模不断扩大。未参与武装冲突的第三方国家越来越多地介入冲突，招募、训练、资助和部署雇佣军，参与所谓的代理人战争。

58. 招募往往涉及掠夺性做法，特别针对社会经济地位较低和受冲突影响的男子，应征入伍让他们看到了摆脱赤贫的机会。他们往往受到收入稳定和可以取得公民身份的虚假承诺的诱惑而入伍，有时他们误以为自己将成为合同制保安人员，却不知道自已将被部署在武装冲突中作战，或者成为与雇佣军有关的实体进行的招募活动的受害者，这些实体后来克扣他们的工资，甚至逮捕和拘留他们。⁴⁸ 其他人是在胁迫下或由于害怕家人(特别是妇女和女童)受到报复而被招募的。这些做法令人关切的是，有人为提供与雇佣军有关的服务和活动而强行招募和贩运人口。

59. 掠夺性招募的对象遭受多方面的伤害，许多被招募者本身就是武装冲突的受害者。他们的脆弱性在招募过程中加剧，他们被派遣参加在外国进行的敌对行动，生命、自由和人身安全受到威胁，这进一步加剧了他们的脆弱性。受影响最大的是赤贫平民、以前参加过武装冲突的青年男子以及被迫离开自己的社区并在境内流离失所者和难民营中定居的个人。

60. 新兵往往受到严重和危及生命的伤害，包括长期残疾，而且得不到招募时承诺的适当医疗和伤害赔偿。一些新兵染上毒瘾，导致家庭分裂，包括针对女性家庭成员的家庭暴力加剧。⁴⁹

61. 掠夺性招募对留守的家庭和社区具有破坏性有害影响。许多家庭失去了养家糊口的人，因为他们的亲属在战斗中被杀或身体残疾。工作组获悉，一些阵亡新兵的家属得不到货币赔偿，也得不到征兵者保证的外国公民身份。⁵⁰ 与阵亡新兵结婚或有亲属关系的妇女受到这种做法的影响特别大：她们往往被抛下，更有可能受到虐待和性剥削，她们的赔偿金被扣留，或者只有与虐待者合作才能拿到。

62. 工作组还获悉，有些儿童被违心招募从事雇佣军活动，在有些情况下，他们的父母想获得他们的薪金，因而胁迫他们入伍。这些儿童遭受各种各样的虐待，其人权，包括生命权、不受酷刑或性虐待、免于经济剥削和从事危险工作以及获得保健和教育的权利受到影响。武装部队或武装团体非法招募、使用儿童或以其

⁴⁸ 叙利亚司法和追责中心，“叙利亚的雇佣军活动：掠夺性招募与犯罪民兵的致富”，2021年。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 同上。

他方式使儿童与武装部队或武装团体产生关联，对儿童及其家庭和社区造成产生严重、持久和复杂的影响。⁵¹

63. 工作组感到关切的是，有报告称，私营军事和安保公司通过贩运以剥削劳动力的方法招募来自全球南方的男子。他们往往来自就业机会很少的农村地区和偏远村庄，受雇从事辅助性工作，如做饭、开车和其他工作。作为不受管制的机构非正式招聘和雇用行为的受害者，他们受到剥削和勒索，并被许诺可以在国外找到工作。许多人债台高筑，在被部署时与世隔绝，处于非正常移徙状况。⁵²

64. 还必须指出的是，在高度男性化的雇佣军行业中，内部权力不对称，女性及同性恋、双性恋、变性者和跨性别者等人士往往在岗位安排方面处于边缘地位，并可能成为暴力攻击的目标。⁵³

C. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者在追责方面遇到的挑战

实际障碍

65. 因为施害者及其运作方式具有特殊性，因此，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者面临着共同的挑战。这些行为体的行动往往是普遍保密和不透明的，这在实践中妨碍了查明施害者和收集有关他们的资料。有关国家可能否认这些行为体在其领土上存在。与东道国签订的双边协定或与客户签订的合同的范围和类型是含糊不清的。这种不透明性阻碍了有关利益攸关方努力掌握有关这些行为体的招募、供资和部署情况，并阻止受害者追责。

66. 受害者往往无法认出或识别施害者，往往将他们视为“讲另一种语言”的“外国人”，因此是其社区的局外人。此外，这些行为体运作的等级结构往往不清晰，特别是在冲突局势中，可能有许多不容易识别的安全提供者。在这种情况下，如果行为体通过促成、便利或助长其他个人或公司或国家的侵权行为的行动串通一气，就更难查明行为体。这些因素阻碍了对侵权行为进行记录，这意味着要追究这些行为体的责任几乎是不可能的。

67. 这些实际障碍往往因不同类别的受害者甚至在受到这些行为体的行动影响之前就可能已经经历的具体障碍而加剧。司法和救济障碍往往因某些群体所遇到的歧视性立法和做法而加剧。性别角色、经济边缘化、社会鄙视或排斥、宗教价值观和文化规范以及施害者与受其行动影响的个人和社区之间的力量不平衡，包括对制度缺乏信任、害怕报复以及暴力恐吓和骚扰，都阻碍了追责。

⁵¹ 见 [A/HRC/39/49](#)。

⁵² A. Chisholm and S. Stachowitsch, “Everyday matters in global private security supply chains: a feminist global political economy perspective on Gurkhas in private security”, *Globalizations*, vol. 13, No. 6 (2016).

⁵³ [A/74/244](#)。

68. 此外，侵权行为发生的地点也可能妨碍受害者实际接触司法机构，提出申诉或与国家主管部门联系。冲突地区的受害者可能会发现司法机制无法利用或不适合处理严重侵犯人权行为。在农村，获得支助服务的机会可能有限或根本不存在。

69. 其他实际障碍包括：法庭开支；提起诉讼和费用；实际接触诉讼代理人以及证据和文件；跨国诉讼相关费用；往返法院的相关安排；食物的提供；以及其他紧急支助，包括紧急和安全住所。

70. 最后，人权维护者在获取信息、证据和接触受害者方面面临挑战。调查这类罪行的个人或机构面临恐吓和威胁，在有些情况下，他们因记录雇佣军和相关行为体所犯罪行而被杀害。⁵⁴ 在某些情况下，国家机构不允许包括联合国官员在内的调查人员进入据称雇佣军相关行为体犯下严重罪行的地点。⁵⁵ 这些障碍在保存证据和收集分类数据方面带来了更广泛的挑战，因为雇佣军相关行为体侵犯人权行为的受害者的性别、年龄和情况等方面存在具体变数，这妨碍了案件的准确记录和报告。

法律和体制框架障碍

71. 在对雇佣军相关行为体的违法行为进行刑事和民事制裁方面，规范雇佣军相关行为体活动的立法存在漏洞，这阻碍了受害者进行追责和获得司法救助。关于对私营军事和保安公司的监管，工作组注意到，国家法律中关于以下方面的规定不充分：许可证发放；登记；人员审查；允许和被禁活动范围；武力、火器等武器的使用；对违反或违反国内法和/或人权法的义务的报告；追责，包括对侵犯人权行为的刑事和民事制裁；对受害者的救济。

72. 在国家层面，阻碍在领土所属国和原籍国追责和对受害者进行救济的因素包括有些法律规定免除了违法者的责任。⁵⁶ 考虑到许多私营军事和保安公司具有跨国性质，没有域外管辖权也是追责和在私营军事和保安公司注册地所在国提供司法救济的一个重大障碍。此外，关于确保国家间法律合作措施的国家法律缺乏统一性，也构成受害者获得司法救助和救济的障碍。

73. 跨国私营军事和安保公司复杂的公司结构妨碍受害者获得司法救助，因为这些公司往往在领土所属国开展业务，而这些国家往往没有能力或政治意愿启动诉讼程序、调查或起诉施害者，在冲突环境中尤其如此。⁵⁷ 因此，侵犯人权行为的受害者往往无法获得司法救助，在对公司实体提起跨国诉讼时面临障碍，包括：集团公司内不同法律实体的组织形式不同；母公司对其子公司具有不同程度的影响力；须举证证明母公司直接参与管理有害行为。

⁵⁴ 见 CAF 1/2018。

⁵⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/04/comment-un-human-rights-office-spokesperson-scif-magango-malian-authoritiesOHCHR>。

⁵⁶ A/HRC/36/47。

⁵⁷ 日内瓦民主管制武装力量中心，《各国规范私营军事和安保公司的立法指导工具》，2016年，日内瓦。

74. 总的来说，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者在寻求司法救助时面临严峻挑战，原因是：司法基础设施缺乏或薄弱；将案件提交法院的费用高昂，而且缺乏法律援助资金；缺乏具备必要知识和/或经验和/或意愿在某些法域处理案件的法律专业人员；在处理跨国法律程序或索赔方面缺乏适当的法律援助；缺乏合格的司法人员和司法独立性，司法人员受到报复威胁；对司法系统缺乏信任和信心，或担心如果决定举报侵权行为会遭到报复，包括缺乏受害者和证人保护计划；司法制度薄弱；法庭审理程序冗长；侵权行为发生地存在有罪不罚和腐败气氛，进一步阻碍了受害者报案。

75. 如果将案件提交法院，可能会被无缘无故地拒绝。⁵⁸ 或者，庭外和解是私下商定的，通常包括经济补偿。⁵⁹ 和解往往是在长期的和可以说是工具化的诉讼程序之后出现的，在这些诉讼程序中，权力不平衡对受害者不利。这种安排不创设判例，也不作为防止进一步发生此类事件的示范性威慑，因此无法实现有效的追责和全面救济。

76. 最后，在法治遭到减损的情况下，由于国家机构薄弱或政治和司法职能重叠或相互竞争，导致司法机制可能无法利用或无法运作，就会产生障碍。⁶⁰ 此外，公司级申诉机制可能不存在，或在合法性、可及性、可预测性、公平性、透明度和权利兼容性方面明显存在不足。⁶¹ 在这两种情况下，受害者可能会经历以下情况：举报冤情，特别是在武装冲突中举报冤情的风险和恐惧程度增加；保密问题；在利用追责机制方面没有保障；处理严重侵犯人权行为的复杂性，例如保护受害者免遭报复，以及为参与这一进程提供其他形式的支持(例如，关于受害者权利和机制的信息)的机制能力不足；迫使他们签署放弃权利书，剥夺受害者寻求司法救济的权利。压制为社区提供发声渠道的民间社会组织的现象也很常见。

77. 工作组关切地注意到，在已经实现追责和司法救助的情况下，各国采取了一些措施，通过特赦、大赦或其他形式为私营军事和安保公司人员开脱罪责，破坏了这些成就。⁶²

⁵⁸ 见宪法权利中心，“Saleh 等人诉 Titan 等人案：历史案例”（2011 年）。

⁵⁹ 见宪法权利中心，“Abtan 等人诉 Prince 等人案；Albazzaz 等人诉 Prince 等人案：历史案例”；“Al-Quraishi 等人诉 Nakhla 和 L-3 服务公司案：历史案例”。另见英格兰和威尔士高等法院（王座分庭 3198），Kesabo & Ors 诉非洲巴里克黄金公司和另一家公司案（2013 年）。

⁶⁰ 见 CAF 2/2021；另见 <https://news.un.org/en/story/2021/07/1096752UN> News。

⁶¹ 人权高专办，征求意见。

⁶² 人权高专办，“联合国专家称，美国赦免黑水公司是‘对正义的侮辱’”，2020 年 (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/12/us-pardons-blackwater-guards-affront-justice-un-experts>)。

D. 以受害者为中心的司法救助和有效救济

帮助雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者追责和获得救济

78. 工作组报告了一些严重的侵权行为，包括失踪、即决处决、滥杀、性暴力和性别暴力、酷刑、任意拘留、大规模杀戮、抢劫和武装冲突期间不分青红皂白地将平民作为袭击对象。根据国际人权法，各国义务防止在这些行为体活动的场所发生侵犯人权行为，并保护雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者。此外，这些行为体不能以武装冲突为由为侵犯某些不容克减的人权，如生命权和免受酷刑和残忍、不人道和有辱人格待遇的权利进行辩护。各国在行使域外管辖权时，或对其权力或有效控制之下的任何人，即使不在该国领土内，都必须履行根据国际人权法承担的义务。这尤其适用于私营军事和安保公司的业务涉及一个以上国家的情况，例如公司的母国、雇用国和东道国。因此，代表国家行事的代理人的行为和造成的损害，以及雇用、容留和监测这类实体，都可能直接引起国家责任。各国义务进行预防、惩罚、调查和向受害者提供有效救济。为履行这项义务，必须采取积极措施，例如通过国内立法，管制这些行为体的活动，惩罚施害者，并为受害者提供救济。

79. 关于为雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司人员的受害者追责和伸张正义问题，国际人道法在《海牙陆战第四公约》和《日内瓦四公约附加议定书》中述及国家对其机关的责任。⁶³ 此外，国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任的条款(A/56/10和Corr.1)就国家对非国家行为体违反国际人权法和人道法责任提供了指导，将私营实体“在该国法律授权下行使政府权力要素”(第5条)或事实上按其指令行事或受其指挥和控制行事(第8条)的责任归于国家。⁶⁴

80. 由于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司所实施的侵权行为可能构成战争罪或危害人类罪，因此，由此类罪行产生的法律义务包括调查、起诉或引渡的义务，以及确保此类罪行不适用时效法规或任何豁免的义务。普遍管辖权是一个现有机制，各国可利用它来解决在执行规范方面的不足。普遍管辖权原则的基础是“打击有罪不罚现象的斗争是无国界的”，有些罪行被认为是十恶不赦的，无论在何处犯下罪行，也无论施害者和受害者的国籍如何，都应予以起诉。⁶⁵ 根据一国的国内立法是否包括普遍管辖权条款，以及根据该条款的范围，一些国家可能拥有关系圈，调查和起诉雇佣军和相关行为体犯下的最严重罪行，并追究施害者的刑事责任。

81. 确保追究公司对国际犯罪的责任也至关重要。自纽伦堡法庭以来，公司参与国际犯罪已得到认定。虽然经济和武装非国家行为体越来越多地通过跨国活动开

⁶³ 《陆战法规和惯例公约》(1907年)，第3条；《第一附加议定书》，第91条。

⁶⁴ 见习惯国际人道法规则150(赔偿)。另见红十字国际委员会，《违反国际人道法行为调查准则：《法律、政策和良好惯例》，准则14。

⁶⁵ I. Bantekas, “Criminal jurisdiction of States under international law”, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2008).

展活动，但私营军事和安保公司实施的国际犯罪往往涉及刑事责任，而确保追究公司责任的司法尝试却很少。这些尝试一旦实现，通常会提出一个国家可能参与公司犯罪的问题，同时又排除了公司可能参与非国家武装团体犯罪的可能性。⁶⁶ 追究结构复杂的公司实体危害人类罪责任的可能性是国家司法层面已经决定的一个领域，这可能为追究私营军事和安保公司的危害人类罪责任铺平道路。⁶⁷

82. 通过民事责任追究公司责任，可使受害者或其代表启动司法调查，为其遭受的痛苦获得物质赔偿(在刑事诉讼中并非总是可能)，并制定证据标准，为受害者获得法院责任认定而给予的精神赔偿提供更容易的途径。最后，它可能导致公司文化的改变，提高对公司及其股东责任的认识。⁶⁸

83. 在国家层面，通过立法，将雇佣军活动定为刑事犯罪，并规范私营军事和安保公司的活动，是确保受害者获得司法救助的第一步。在许可证发放、登记、人员审查、允许和被禁的活动范围、使用武力、火器和其他武器等领域有关雇佣军的立法方面，必须对追责和救济措施做出规定。此外，考虑到私营军事和安保公司的跨国性质，通过涵盖其海外活动的立法也至关重要。

84. 在区域和国际层面，必须推动订立国际、区域和次区域协定，对私营军事和安保公司进行监管，以有效保护法治。工作组承认《蒙特勒文件》、《私营保安服务提供商国际行为守则》和《人权与安全自愿原则》等举措在改进私营军事和保安行业监管标准方面具有宝贵影响。然而，工作组认为，有必要通过一项关于私营军事和安保公司的具有法律约束力的国际文书，以加强国家层面的立法，特别是关于对私营军事和安保公司及其人员追责的规定，以及建立标准化和有效的追责机制，以确保对这类公司活动实行充分监管。

85. 同样重要的是，这些机制应涵盖个人和公司行为体侵犯人权行为的刑事责任和民事责任，以及针对私营军事和安保公司活动的监督框架，包括对受害者的赔偿和救济。一项具有约束力的国际文书还可以规定这类公司的正当作用和职能，禁止它们参与战斗或军事活动等政府固有职能。

86. 因此，能否确保雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司侵权行为的受害者有效获得司法救助和救济，取决于能否有效和公平地提供公共服务，包括：刑事和民事司法；提供对公司实体或个人提起诉讼的途径；法律援助和必要的即时和长期援助(住宿、医疗、心理援助和物质援助)；向受害者提供支助，包括提供信息和援助，以便他们能够以他们能够理解的语言和方式行使法律权利；具备确保受害者享有权利的独立机构。此外，需要在国家层面采取必要步骤，确

⁶⁶ J. Aparac, “Business and armed non-State groups: challenging the landscape of corporate (un)accountability in armed conflicts”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 5, No. 2 (2020).

⁶⁷ 欧洲人权法院，“法国最高法院在起诉在多国经营的拉法基公司共谋在叙利亚犯下危害人类罪方面取得历史性胜利”，新闻稿，2021年。

⁶⁸ E. Mongelard, “Corporate civil liability for violations of international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 88, No. 868 (2006).

保以公平、有效和不歧视的方式提供这些服务，并使弱势群体能够方便地获得这些服务。

87. 对受害者的赔偿必须放在优先位置，而且应当可及、负担得起、及时、充分、有效，并尊重适当性和相称性原则。如大会第 60/147 号决议所述，赔偿可包括停止持续的侵权行为、赔偿、康复、补偿、保证不再发生，以及承诺对造成损害的责任人采取纪律或刑事行动。然而，程序性救济办法应当是司法性的，并可由非司法性救济办法加以补充。

过渡期正义

88. 过渡期正义是向受害者提供救济、确保追责和处理严重侵犯人权行为遗留问题的关键机制之一。虽然过渡期正义包括刑事追责，但“但它的基础是对正义的更广泛理解，同时考虑到受害者的一系列需求和社会优先事项”，并促进真相、赔偿、康复、重返社会、进行纪念和改革。⁶⁹

89. 在为编写本报告而进行的协商中，工作组请过渡期正义专家审查过渡期正义框架是否以及如何处理雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的作用，特别是在严重人权和违反国际人道法行为造成遗留问题的情况下。专家们的结论是，对这一问题进行的研究很少，各国也很少或根本没有尝试将这些行为体纳入过渡期正义工作。鉴于雇佣军和有关行为体在延长冲突和破坏和平努力方面的作用，人们提出了是否应将其纳入这一进程的问题。虽然在良好惯例方面可以提供的东西仍然很少，而且还需要进行更多的研究，但出现了一些需要今后加以考虑的有用见解。

90. 过渡期正义不存在单一的办法或单一模式，因为这一进程因具体情况而异，就雇佣军和私营军事和安保公司而言，也因施害者的不同而有所不同。尽管如此，考虑到这一现象和跨国因素，可以在最近关于过渡期正义与工商企业和人权⁷⁰ 以及过渡期正义与外国战斗人员的工作和调查结果中发现和借鉴一些相近和相似之处。⁷¹

91. 虽然哥伦比亚、利比里亚、塞拉利昂和南非等国利用真相委员会等过渡期正义机制处理工商企业在冲突中的责任问题，但私营军事和安保公司的责任问题尚未得到明确处理。⁷² 也可以发现雇佣军和外国战斗人员之间的相近之处，特别是在针对在外国战斗人员的原籍国、发生侵权行为的国家和第三国可以执行的措施

⁶⁹ 过渡期正义国际中心，“关于在大规模侵犯人权后建设可持续和平与发展的坚实基础”，2019 年。

⁷⁰ [A/75/212](#)。

⁷¹ C. Correa, *A transitional justice approach to foreign fighters*, International Centre for Transitional Justice, 2021.

⁷² J. Van de Sandt and M. Moore, *Peace, Everyone's Business! Corporate Accountability in Transitional Justice: Lessons for Colombia* (PAX, the Netherlands, 2017).

而进行的讨论中，因为过渡期正义“有助于以人权义务为中心应对外国战斗人员——将重点从安全和惩罚转向司法和法治”。⁷³

92. 过渡期正义要求采取一种全面的集体办法，这种办法不应限于某个个案，而应涵盖所有受害者，并鼓励私人行为体成为公共政治责任领域的一部分。同样，过渡期正义强调，特别是在处理各种侵权行为时，国家在承认大规模侵权行为的严重性和提出解决办法的责任方面具有主导作用。

93. 特别是，过渡期正义提供了一个更广泛的司法和社会改革概念，有助于长期预防暴力和虐待行为。⁷⁴ 这种办法使救济措施能够适应侵权行为的广泛性和/或系统性，并对赔偿和雇佣军及私营军事和安保公司的受害者的其他权利不是作为孤立的事件而是从整体的角度加以考虑。这就需要考虑不同利益攸关方的责任、权利和贡献，还包括以何种形式承认和澄清事实并保证不再重犯。此外，虽然这可能增加与受害者达成和解的难度，但如果能够保证不再重犯和承认不同行为体，包括国家、雇佣军、相关行为体和私营军事和安保公司的不法行为，则可以与受害者协商，采取具体措施，解决失误问题，并进行改革，防止失误。

联合国调查机构的作用

94. 联合国授权的调查、实况调查团和调查机制也可以发挥重要作用，通过记录雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司所犯罪行，并突显其对社会的影响，为查明真相做出贡献。鉴于公司在武装冲突中发挥着根本性作用，记录其不法行为与保护国际和平与安全以及过渡期正义进程直接相关。这些信息可作为预防今后发生侵权行为的工具，也可用于为受害者伸张正义和追责。⁷⁵

保护平民以及人道和人权行为体的作用

95. 在政治复杂的局势中，联合国各实体要采取一致办法，支持或加强现有机制，以便在早期阶段发现侵权行为，甚至防止冲突，这是一项极其艰巨的任务。秘书长的人权行动呼吁突出表明，必须以更强有力和更协调一致的内部导向，将权利保护作为联合国所有行动的首要指导原则。

96. 人道主义行为体和维持和平特派团在保护雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的受害者方面发挥着核心作用。然而，需要进一步加强和扩大现有的受害者保护框架，以加强人道行为体和人权行为体之间的协作。在监测、记录和报告此类侵权行为以及确保建立以人为本、特别关注弱势群体具体需求的文化方面，差距尤其明显。

97. 必须发展协同作用，重点维护人的尊严，防止侵犯人权行为，并在发生这种侵犯行为时，包括在雇佣军、雇佣军相关行为体和私营军事和安保公司等非国家行为体实施这种侵犯行为时，迅速有效地做出反应。

⁷³ C. Correa, *A transitional justice approach to foreign fighters*.

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。

98. 最后，秘书长的呼吁还强调，保障和保护人权不再仅仅是国家和国际组织的责任，也是许多民间社会和私营部门行为体的责任，他们可以发挥作用。更强大的多边主义必须更具包容性，拥有更强大的网络，必须将人权置于核心位置。

七. 结论和建议

A. 结论

99. 工作组的分析结果清楚表明，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在多种情况下的扩散，导致侵犯人权和违反国际人道主义法的行为日益增多，但没有相应的追责，包括受害者无法获得司法救助和有效救济。虽然惩罚施害者或给予经济赔偿等对策可能是伸张正义的重要组成部分，但以受害者为中心的交叉办法要求采取更全面的观点，解决监管漏洞，以防止今后发生侵权行为，并制定真正满足受害者需要的救济办法。

B. 建议

100. 工作组建议各国：

(a) 调查、起诉和制裁雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的侵权行为，包括在国内外实施的犯罪行为，并确保受害者能够有效获得司法救助、追责和救济；

(b) 确保建立一个全面的制度，为这些行为体的侵权行为提供救济，其中行政、立法和其他非司法机制为司法机制提供补充和支持；

(c) 确保收集分类数据，以此作为在国家层面采取有针对性的法律和政策对策的关键第一步；

(d) 确保司法机构的独立性及其处理非国家行为体和与公司有关的侵犯人权案件的能力，包括受害者或施害者可能不处在同一个管辖区的情况；

(e) 考虑相互进行合作，以便利调查和起诉，包括通过法律援助和引渡协定，确保在当地和域外提供有效救济；

(f) 消除获得救济的财政、行政和其他障碍，确保权利持有人和人权维护者在寻求合法救济或记录雇佣军或私营军事和安保公司所犯侵权行为时不受到伤害；

(g) 考虑到一些私营军事和安保公司的跨国性质和活动情况，进行立法，规范私营军事和安保公司的活动，特别是在许可证发放、登记、人员审查、允许和被禁活动范围、武力、火器等武器的使用、追责和对违法行为采取救济措施等领域；

(h) 通过一项关于私营军事和安保公司活动的具有法律约束力的国际文书，以确保在国家层面实行一致的监管，包括在充分防止侵犯人权、保护受害者、追责和有效救济的标准方面；

(i) 采取措施，促进在私营军事和安保公司内建立非国家申诉机制并使其有效运作，确保明确区分非国家申诉机制和国家机制的宗旨和性质；

(j) 确保私营军事和安保公司及其人员对侵犯人权行为承担民事和刑事责任：这种民事和刑事责任必须在司法上可强制执行，不受国家或其他豁免限制；

(k) 在发生掠夺性招募的情况下，确保适当考虑到根本原因和被招募者可能面临的脆弱处境：应根据国际法，将被招募人员主要作为受害者对待，并为其提供具体保护，并应消除助长招募儿童的根源；

(l) 保持权利持有人在整个救济过程中的中心地位，确保所有救济机制都能顺应权利持有人，特别是边缘化或弱势群体的不同经历和期望；

(m) 确保对雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司对权利持有人造成的伤害采取预防性、救济性和威慑性救济措施，并确保救济措施可及、负担得起、充分、及时；

(n) 强调应以受害者为中心的办法制定过渡时期司法进程，包括在国家起诉《国际刑事法院罗马规约》所述罪行方面，包括寻求真相进程及预防和杜绝此类事件再次发生的长期发展措施；

(o) 开展真相调查进程，以促进社区接受和重新融入社会，并查明导致个人从事雇佣军相关活动的因素，包括排斥和结构性歧视行为。

101. 工作组建议私营军事和安保公司：

(a) 在特定群体和社区的权利可能受到影响的情况下，开展并优先进行人权尽责调查，特别是进行针对具体国家和部门的人权影响评估：尽责调查应吸纳潜在受影响社区的参与；

(b) 确保申诉机制采取对冲突有敏感认识的办法，并与当地社区，包括社团、人权维护者、受影响社区的代表以及民间社会组织和团体进行积极和有意义的接触，以确保这些机制适当顺应受影响利益攸关方的需要和经验；

(c) 确保从广义上理解有效救济措施，而不仅仅是赔偿金，并与受影响的个人和社区进行有意义的协商，以确保业务层面的申诉机制在程序和救济结果方面行之有效；

(d) 公布其工作人员应遵守的行为守则，并对他们在为采掘公司工作期间所开展的活动保持透明：为便于识别其人员，这些公司应确保其雇员穿着制服或佩戴徽章，以便与在同一地区开展业务的其他安保服务提供者区分开来；

(e) 确保其雇员尊重人权和国际人道法，并得到充分和持续的培训：私营军事和安保公司应进行广泛的背景调查，以确保雇员在以前的任务中没有参与不当行为，并考虑他们的正常安保活动如何可能被其他行为体用来实施侵犯人权行为，并采取步骤减少共谋风险；

(f) 为受害者建立有效的追责、监督和救济机制，包括非司法救济：合同和立法不得将用尽合同和(或)非司法救济作为通过司法手段实现追责和获得救济的先决条件；

(g) 积极参与真相与和解进程，并提供赔偿和做出不再重犯的保证，作为其建设和平承诺的一部分。

102. 工作组建议：

(a) 国际行为守则协会和其他相关利益攸关方提出的倡议考虑如何明确填补追责和救济方面的监管空白，特别是公司级申诉机制；

(b) 所有行为体，包括民间社会组织、人道主义行为体、人权维护者和联合国机构，考虑汇编关于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司活动的分类数据，并提供关于受害者和边缘化群体的详细资料；

(c) 所有行为体加强对私营军事和安保公司及雇佣军行动的监测，包括在偏远地区的监测，以加强对侵犯和践踏权利行为的记录：工作组鼓励人权机制、民间社会组织和其他方面在调查和报告中不遗余力，尽可能区分和查明施害者，并收集分类数据。

103. 工作组建议联合国：

(a) 在和平与安全支柱中适当提高对雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司问题的认识，展开强有力的合作，以确保在受冲突影响的环境下开展行动时遇到私营军事和安保公司或雇佣军的所有联合国实体共享知识和信息；

(b) 加强内部知识，并开发有关工具和制定具体指南，以监测、记录、收集和报告雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司侵犯人权和违反国际人道法的行为，从而查明事实，并促进伸张正义和追责。