



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/23
18 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 5

民族自决权及其对受殖民主义或外国统治 或在外国占领下的民族的适用

联合国人权事务高级专员的说明

人权事务高级专员荣幸地向人权委员会成员转交2004年12月6至10日在日内瓦举行的关于以传统和新形式雇佣军活动为手段、侵犯人权并阻碍行使民族自决权问题的第三次专家会议报告。

内 容 提 要

关于雇佣军问题的第三次专家会议于12月6日至10日在日内瓦举行。会议是根据人权委员会第2004/5号决议第16段举行的。

十名专家出席了会议。另有一名专家受到邀请，但未能出席，他提交了一项文件供审议。红十字国际委员会以观察员身份出席了会议。

以下是对会议目标的主要商定结论/建议。

对于“进一步审议特别报告员的报告第47段所载的关于雇佣军的拟议的新法律定义”这一目标：

- 从法律角度看，《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》序言部分所载关于自决的理念存在一些问题，因为将雇佣军界定为旨在剥夺一国行使自决权并破坏一国领土完整的目的而被雇佣的人，可能会造成自相矛盾。这里不应当提到自决，而应当提到侵犯基本权利的行为，其中可包括自决权；
- 应加上“或法人资格”一语，以便除个人之外，并要求从事这些活动的私营公司担负责任；
- 提案中第3条所提到的非法行为措辞应当修改，以便涵盖雇佣军所从事的所有非法行为。可以在该条款中加上“或其他罪恶活动”一语来涵盖之。

关于“就采取何种可能的方式对国际市场上提供军事援助、咨询和保安服务的私营公司的活动进行管制和国际监督的问题提出建议”：

- 管制私营军事公司的一个重要方式是对经允许的活动设置界线、注册制度和监督机制；
- 应当鼓励制订军事和保安公司的专业行为准则，并将这些努力与私营部门的一般行为方面的其他倡议联系起来；
- 对这些公司的所有国际监督结构都必须在经济及社会理事会的主持下来构筑。这些结构可以对立法进行监督，并作为根据国际人权和人道主义法标准来整理利用资料、检查和记录公司与东道国及接受国之间的合同。

关于“对非洲最近出现的雇佣军活动进行研究和评估”的目标：

- 为在整个大陆制止雇佣军活动，需要有具体针对雇佣军活动的一整套国际、区域和国家法律。尤其是，应当进一步探索区域机制，作为控制和监测雇佣军活动的方式方法。联合国可以利用这些机制来加强反对雇佣军活动的国际法律结构；
- 有关雇佣军问题的法律不仅仅应当是惩治性的，而且还应该力图弥补在雇佣军取得武器方面的漏洞。所有关于雇佣军问题的法律都必须更多地纳入国际法律的先进特点，力图改进《公约》中目前的定义。有必要研究非洲正在拟定中的法律、例如关于恐怖主义的法律能如何与制止雇佣军活动联系起来。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	5
一、雇佣军与人权：管制新形式的雇佣军活动的可能 手段.....	6 - 11	5
二、目前全球雇佣军现象表现形式概述.....	12 - 14	7
三、目前非洲的雇佣军活动.....	15 - 17	8
四、制止非洲雇佣军活动的现有法律和措施.....	18 - 26	8
五、在国际市场上提供军事援助、咨询和保安服务的 私营公司的活动.....	27 - 45	10
A. 非洲地区的经验.....	27 - 30	10
B. 亚洲及太平洋地区的经验.....	31 - 35	11
C. 东欧地区，尤其是涉及南斯拉夫承袭问题的 经验.....	36 - 39	12
D. 拉丁美洲和加勒比地区的经验.....	40 - 45	13
六、制止雇佣军问题的现有法律和措施：俄国和新独 立国家.....	46 - 56	14
七、雇佣军的根源、一般表现和区域差异.....	57 - 58	17
八、人权背景下的雇佣军及关于雇佣军拟议的新法律 定义提案.....	59 - 62	18
九、特别报告员的授权：关键责任.....	63 - 68	19
十、专家对关于雇佣军拟议的新法律定义提出的意 见：拟议新定义载于特别报告员报告第 47 段....	69 - 89	21
十一、对在国际市场上提供军事援助、咨询和保安服 务的私营公司活动进行管制和国际监督的可能 方式提案.....	90 - 97	24
十二、建议.....	98	25

导 言

1. 关于传统形式和新形式的雇佣军活动问题第三次专家会议是由联合国人权事务高级专员办事处根据人权委员会在第 2004/5 号决议中的要求召开的，其主要目标如下：

- 进一步审议在特别报告员的报告(E/CN.4/2004/15)第 47 段中提出的关于雇佣军拟议的新的法律定义；
- 就采取何种可能的方式对国际市场上提供军事援助、咨询和保安服务的私营公司的活动进行管制和国际监督的问题提出建议；
- 对非洲最近出现的雇佣军活动进行研究和评估。

2. 本次会议继续推展了由委员会根据大会要求而召开的前两次专家会议所开展的工作，目的是研究并更新当前有效的法律，并对雇佣军的更明确法律定义提出建议，从而更有效地防止和惩处雇佣军活动。

3. 会议邀请不同地理区的 11 名专家前来参加。自 2004 年 7 月以来担任关于利用雇佣军作为手段阻止人民行使自决权利问题特别报告员的斯海斯塔·斯哈梅埃姆女士也应邀出席会议。下列专家出席了会议：Deborah Avant 女士(美国)、Amada Benavides de Perez 女士(哥伦比亚)、Enrique Bernales Ballesteros 先生(秘鲁)、Chaloka Beyani 先生(赞比亚)、Vojin Dimitrijevic 先生(塞尔维亚和黑山)、Len Le Roux 先生(南非)、Abdel-Fatau Musah 先生(加纳)、Ravi Nair 先生(印度)、Alexander Ivanovich Nikitin 先生(俄罗斯联邦)、Ayesha Siddiqa 女士(巴基斯坦)。另有一名受到邀请专家未能出席。

4. 红十字国际委员会(红十字委员会)以观察员身份出席了会议。

5. 本报告载有对专家所分析的问题所进行的专题讨论情况，以及专家的建议，同时并适当考虑到第一次会议(E/CN.4/2001/18)和第二次会议(E/CN.4/2003/4)的报告内容。

一、雇佣军与人权：管制新形式的雇佣军活动的可能手段

6. 一名专家指出，新形式的雇佣军涉及到各种不同的人权问题，其中包括：
(一) 对侵权行为缺乏责任追究；(二) 无论从传统的自决意义来看，还是对无法正常

运作或国力很弱的国家来说，必须挪用自然资源来换取军事安全这种从较现代的理解上来看，都对主权造成威胁；(三) 人权方面的暴行；(四) 既得利益方的问题，尤其是在私营军事公司同意为敌对各方工作的情况下；(五) 冲突可能长期延续的情况，这种情况有时候是因为在政治领域里活动的各方不满外国干预者对冲突的控制而造成的；(六) 危机地带的日益军事化。

7. 约束雇佣军活动的法律框架，其中尤其是习惯上禁止对各国的领土完整和政治独立单方面使用武力以及不干涉的原则、1989年《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》、1977年《非洲统一组织取缔非洲境内雇佣军活动公约》以及1949年8月12日《日内瓦公约第一附加议定书》，等等，均未能充分地制止并按刑事罪论处传统的和新形式的雇佣军活动，这一框架而且也没有足够明确地区分提供军事或保安服务的私营公司的合法活动及雇佣军的非法行为。另一名专家指出，法律框架没有涉及到次国家一级的军事结构问题，也没有涉及跨国联盟问题，而这些问题在新独立的国家里常常存在。《国际刑事法院罗马规约》没有纳入雇佣军的罪行，尽管“一国派遣或为他国派遣……雇佣军，对另一国采取武力行为……”的措词可以在最终确定侵略罪时用来间接禁止雇佣军活动。

8. 尽管对大幅度修订1989年的《公约》存在的不同意见，但专家们一致认为：

- 应根据第一次专家会议的建议，设立《公约》监测机制；
- 应当利用现有的条约机构，以此作为手段，来监测各国在雇佣军或私营保安公司侵犯人权时所应承担的责任；
- 为国家法律制定国际标准十分重要，据此可以起诉雇佣军，管制并监督私营军事公司；
- 有必要提出一项反映雇佣军的明确和相关定义的切合实际的示范法律。

9. 针对目前的情况，要有效制止雇佣军，最终还是需要解决问题的根源，即供求两方面的根源。专家组注意到，雇佣军活动和其他私营保安活动的急剧增长一方面可能是由于没有法律，另一方面又缺少打击这一现象政治意愿。尽管《南非外国军事援助法》常常被引作反雇佣军法律的良好范例，但是其效力仍然是有限的，因为一方面该法只局限于侧重对武装冲突的参与；另一方面国际上在限制私营军事和保安公司活动方面也缺少协调。

10. 专家们认为，对私营军事和保安行业提出一项行为准则是值得采取的进一步措施，尽管仅靠行为准则并无法保证为这类公司工作的个人必定承担责任。非国家行动者的活动也可以作为特别报告员的支助网络。非政府组织可以对各项努力提供帮助，通过收集和编纂有关雇佣军活动的相关数据、监测私营军事/保安公司的活动、促进公民教育，以及“指名道姓、使之蒙羞”等手段来提高透明度。

11. 制止雇佣军的方法之一是维持公共安全职责完全由政府承担。但是，有些国家政府没有能力承担公共保安责任，从而为雇佣军和私营保安公司提供了市场。

二、目前全球雇佣军现象表现形式概述

12. “市场化”，即私营公司在外包保安和军事服务中发挥日益重大的作用，已成为雇佣军活动的新趋势，使雇佣军与那些为合法的私营保安公司工作的个人之间的区分日益模糊。私营行业的预测估计，这一市场的价值接近1,000亿美元，而且还在上升。仅美国的外包活动，就从第一次海湾战争时所部署的2%非军事人员增长到巴尔干战争时的10%，而在打击伊拉克反叛活动中，更增长到17%。因此，认识并着手处理保安市场的问题十分重要。同样重要的是要确立可以衡量个人或公司活动的规定标准和程序，以便确定这些活动是否非法。

13. 专家认识到这方面存在困难。这一市场是跨国的，有些公司在一个国家注册，在另一个国家招募人员，并在许多国家里按与国家和非国家行动者的合同提供服务。这一行业的特定全球性范围以及跨国性质表明，未经协调的国家努力本身非但不足以对该产业实行管制，而且使得协调工作更加困难。有些公司声称是自己的工作是合法的，而另一些公司刻意逃避受法律之约束，或利用法律混乱的局面来牟取暴利。同样，有些国家使用私营保安来加强其军力，而另一些国家则使用私营保安来逃避承担法律责任。此外，在冲突地区(例如在伊拉克)使用私营保安公司起到了混淆内部和外部保安之间界线的作用，并混淆了军事和保安作用之间的界线。

14. 另外，这一产业的结构是个人按具体合同受招募，这使得将罪责归咎于个人或公司，或同时归咎个人和公司都很困难。那些公司按合同所开展的作业，常常是在偏远和冲突四起的地区，使监督非常昂贵而复杂。并且，在一些方面，致使那些犯有非法行为的人担负罪责的法律结构的差别很大，而且很不明确。不过，专家一致认为，参与敌对行动的所有个人均有责任尊重国际人道主义法，并至少得到国

际人道主义法根本保障的保护，而无论这些个人是雇佣军还是私营公司雇员，都是如此。

三、目前非洲的雇佣军活动

15. 非洲大陆继续经历着近年历史上规模最大而最具破坏作用的雇佣军活动。在非洲盛行的“新雇佣军”，其特征包括传统雇佣军活动与大型商业之间的相互关系，而且常常涉及到宝贵自然资源的发掘(例如在塞拉利昂和赤道几内亚)。这一特征常常与非洲许多国家的结构存在弱点有关，从而导致私营部门介入各国关键保安工作。由于保安工作市场化的这种新状况，几乎无法明确区分传统的雇佣兵与私营军事公司雇员。

16. 非洲雇佣军的另一种新形式是，涉及区域化的内部冲突的国家武装部队商业化现象，即发生内战国家的邻国可为了私利而支持有关冲突一方(塞拉利昂和刚果民主共和国即为二例)。“流动的本地雇佣军”兵员库继续为各种原因提供其服务。同时，聘自非洲以外地区的雇佣军还很多，对其也存在需求，例如科特迪瓦的情况就说明这一点，在该国，由于各方力争空中优势，造成雇用大批的发达国家和前苏联外籍战士。局势的军事化由于雇佣军的存在而更加恶化，损害了和平协议，并更加使人认为军事解决办法是中止冲突的唯一出路。

17. 非洲的雇佣军也被招募到该地区以外的国家工作，例如到伊拉克。这里，应当指出，在诸如伊拉克战争等不受欢迎的战争里，如果参与冲突的国家在非作战业务中的军事人员有限，则对使用雇佣军的管制更加困难。

四、制止非洲雇佣军活动的现有法律和措施

18. 非洲的雇佣军过去和现在都不有令人愉快的经历。赤道几内亚最近一次公开报道的事件令人震惊，因为它表明，诸如武装集团公然企图推翻政府，以便对自然资源取得控制的那种传统雇佣军活动依然活生生地存在，从而破灭了1990年代认为传统雇佣军正在消亡的观念。

19. 多数国家对雇佣军没有制定专门的法律(而诸如美国、澳大利亚、联合王国、比利时、南非及最近的新西兰则定有此类法律)。制止非洲雇佣军活动的法律措

施有三种突出的基本方式。

20. 首先，多数非洲国家是按其刑法来处理雇佣军活动的。例如，1976年在安哥拉，有少数来自美国和联合王国的雇佣军因参与内战而被判处死刑。其罪名包括杀人、对国家安全造成威胁，以及参与“违法乱纪”的有组织团体。埃塞俄比亚的刑法包含了国际人道主义法的一些内容，并纳入了禁止本国公民在外国战争中作战，以及可以起诉参与埃塞俄比亚武装冲突的外国人等条款。需要根据刑法的一系列罪行起诉雇佣军，这种情况表示出缺乏关于雇佣军的具体法律措施。

21. 第二种方式是根据各类法律的组合，例如关于国家安全、移民、航空和武器管制方面的法律来对雇佣军提出起诉。例如，在赤道几内亚，起诉自亚美尼亚和南非的雇佣军被告罪名是危害国家首脑、危害国家政府、损害国家和平独立、持有并储存武器弹药、叛国罪、持有爆炸物品，和恐怖主义。在津巴布韦，对起诉雇佣军的罪名包括试图非法取得武器，以及非法进入该国领土或违反民航规则等较不严重的罪名。

22. 第三，曾有过试图在武装冲突的作战中禁止雇佣军活动的情况，例如1967年7月的《尼日利亚军队作战行为准则》，其中载有1967年内战期间对尼日利亚军队的指示，同时并规定，尽管一般情况下不应伤害外国人，却“不应放过雇佣军”。南非的《1912年国防法》(修正案)则禁止南非武装部队士兵充当雇佣军。

23. 与此形成对比的是，南非1998年《外国军事援助法条例》禁止在该国内外从事雇佣军活动。该法将雇佣军活动界定为：为谋取私利，以作战人员身份参与武装冲突，该法并将雇佣军活动与合法提供军事援助作了区分。

24. 非洲国家必须正视其本身国民到外国从事雇佣军活动的事实。在这方面，应当回顾，第二次专家会议确认比利时法律是执行安全理事会关于比利时雇佣军1960年代参与刚果军事活动的决议方面，以及对1989年《公约》在国内立法制定专门条款的一项最佳立法范例。比利时的法律未能对雇佣军提出定义，但是该法禁止招募比利时人在比利时和外国为外国军队或非正规部队提供军事服务。该法并禁止比利时国民在外国从事招募军人的活动。这项规则的例外是，比利时人根据比利时与其他国家签订的协议，参与维持和平的行动。

25. 关于雇佣军的法律不应当只为了惩处，而且也应当力图弥补有关雇佣军取得武器方面的漏洞。美国武器出口管制体系对希望取得武器的公司制定了发放许可

证的制度，这也可以看作是一种范例。尤其是，这一制度可以与西非国家经济共同体(西非国经共体)关于小武器的进程联系起来。

26. 关于雇佣军的任何立法都必须更多地纳入国际公约的先进特性，并应力图改进1989年《公约》第一条关于雇佣军的定义。关于以刑事罪论处雇佣军活动的问题，需要将按国际法已定为罪行的行为与那些尚需按刑事罪论处罪行区分开来。例如，一些非洲国家目前正在起草有关恐怖主义的法律。有必要审视非洲新近将拟订的法律如何能够联系到制止雇佣军的活动这一问题。

五、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

A. 非洲地区的经验

27. 非洲国家安全和国防部门的新趋势是在国际市场上外聘提供军事援助、咨询和保安服务的私营公司。非洲大陆严重的不稳定和冲突状况，加之总的不发达局面，成为派系抗争、军阀混战、恐怖主义和犯罪应运而生的温土，所有这些情况都为雇佣军和私营保安公司的服务提供了空间，它们一方面为制止这些现象斗争，另一方面又使这些现象长期维持下去。结构调整方案的影响也导致了整个局势日益走向私有化，而且日益出现将原属于国家特权之内的任务外包的趋势。例如，警察无法对付犯罪行为，导致保安工作的私有化以及保安公司的大量出现，这种情况正是因为不安全和人心不定才盛极一时的。非洲大陆对于保安部门的改革一般采取了简略的方式，导致过分偏向于裁减人员，而未能足够地分析在非洲需要的军事部队属于哪种类型。对于国家军事和私营军事能力，常常缺少民主的监控。

28. 许多非洲人决定充当雇佣军的主要因素是军方裁减人员，加之解除武装、复员和重返社会(复员方案)方案运作情况不良，同时又存在着发展水平低和就业机会少的背景。复员方案要成功所依赖的是：明确的政治意愿，能够指导并保证这一进程成功的有信誉的中央主管当局，全国各方和解的广泛进程，全面的管理进程以及有充足的技能人力资源支持这一进程。

29. 非统组织“关于雇佣军的公约”就非洲的现况而言已经过时，这一公约也没有适当地处理私营军事公司的问题。《南非外国军队援助法》并没有预计到有必要管制诸如南非人在伊拉克开展的私营保安工作等情况。

30. 私营军事和保安公司提供了形形色色的服务，其中从军事咨询和培训起，直到购置武器、收集情报、后勤和义务支助以及作战支援和行动支助。在确定雇佣军活动和私营保安活动之间的关键区别时，必须铭记，对某些行动存在着得到各方公认为合法与有益的合理要求(例如扫雷)。如果私营部门能够改进军方的效率和反应能力，只要与此同时又能做到透明、负责和遵守规则，这一点就应当受到鼓励。

B. 亚洲及太平洋地区的经验

31. 一名专家从涉及军方对国家的立场问题之结构角度来阐述雇佣军问题。会上一般认为，亚洲及太平洋地区国家，军方依体制对国家非常服从是有助于制止雇佣军威胁的一项因素。这一地区很多国家都具有坚强国家结构和根深蒂固的体制化军事能力，因此，就雇佣军现象而言，它们面临的挑战有所不同。

32. 由于该地区的冲突情况和国家结构都有很大差异，亚洲及太平洋地区战争机制的私有化具有一些特别的表象：

- 首先，有传统的雇佣军形式，在这种形式中，外国人领取报酬为冲突的某一方出面采取干预行动。这有时候可能会引起区域或区域外大国暗地里对这些非国家行动者的行动提供支助；
- 其次，近年来，出现了一些私营的军事/保安公司，向攻击叛乱集团的各国政府提供其服务(尤其是训练)(例如斯里兰卡、巴布亚新几内亚、尼泊尔)；
- 第三，该地区出现了私营保安的“时尚”，主要起因在于这地区的军事部门一般都进行结构改革和调整，造成大批士兵失业，而很自然地在这部门重操旧业。当公民们怀疑其政府是否有能力提供适当保护之时，私人也就更愿意和能够出钱换取保安；
- 第四，参与武装冲突的许多私人是既为金钱亦为思想意识而参与武装冲突的(例如克什米尔)。应当指出，对于这些人，低薪金就表明其动机主要是在思想意识方面。一名专家指出，私人为思想意识而参战往

往有很多问题，而且十分危险，但这不一定必须在打击雇佣军活动的法律框架内进行管制。

33. 私营保安和雇佣军在伊拉克和阿富汗的活动非常猖獗，这是例外的情况。就阿富汗的特别情况而言，雇佣军可分成几类，其中包括为私营公司工作的雇佣军，接受军阀军饷的雇佣军，以及那些在高利润的非法罂粟种植市场上参与毒品贩运的雇佣军。

34. 这两国的私有化程度加深，美国发挥了关键作用，因为美国十分积极地采用了承包商，以便减轻其责任，避免大量军人伤亡的风险，原因是，这两者均会减低美国国内对战争的支持，同时美国也希望只在能使作战行动能产生最佳效果时才动用本身的军事力量。鉴于美国无法从亚洲招募军队来支持在伊拉克的战争，美国现在正努力从该地区间接地招募私人，主要用于提供后勤服务。

35. 在伊拉克和阿富汗，一般并不为直接的作战任务而招募私营军事和保安公司，尽管也很难确定这些公司开展的实际活动，同时，例如守卫具有特别战略位置的士兵可能成为反叛者攻击的目标，从而在非常不安定的境况里，明确区分后勤服务和作战行动也很困难。私营保安行动正利用了灰色法律空间提供的机会，从而可以在伊拉克用“游民”充当雇佣军。此外，在这地区招募各国国民可能加剧各国之间的社会政治紧张关系。

C. 东欧地区，尤其是涉及南斯拉夫承袭问题的经验

36. 南斯拉夫社会主义联邦共和国在解体之前曾经是一个具有牢固国家机构的强国；但是，即使这种情况也未能阻止这一地区的雇佣军活动。该国解体之后，出现了获国家认可的暴力行为、使用保安服务、有组织的犯罪团体参与及散居海外各民族向冲突各方供资等等危险的混合现象，对各种具有严重破坏力的冲突起着推波助澜的作用。但是，从雇佣军的传统概念来看问题并不足以了解战争期间所运用的不同军事力量。

37. 有许多准军事集团支持了各自的民族事业。尽管这些集团的成员一般赞同集团的思想意识目标，但这些人同时也利用其地位来取得物质利益和物质上的满足，造成了大量的严重侵犯战争法的事例。这些准军事集团的另一项突出特点是其与公开或暗地参与冲突的各国的保安机关串通。例如，塞尔维亚自愿军的收入来自

掠夺，尽管它也有一些模糊的较崇高的目标。这突出说明了一个问题，就是这种部队可以利用政治或思想意识的事业目标为掩护，将非法巧取豪夺财富的行为掩饰为一种崇高的行动。这就出现一个问题：从战争中致富是在那一个关节眼上由常人的业务活动变成雇佣军活动的？

38. 设在美国的公司“军事人员资源公司”(Military Professional Resources Inc.)为各种武装部队、后来并向科索沃和马其顿的反叛部队提供训练、指挥和后勤支助，从中赚取利益。尤其突出的是，该公司于1995年向克罗地亚武装部队提供了训练和支助，尽管该公司明知克罗地亚计划驱逐塞尔维亚人。这就引起了国家责任的问题，即暴力发生的国家和公司注册的国家双方的责任问题。

39. 前南斯拉夫的战争表明，雇佣军活动不仅如同非统组织“关于雇佣军的公约”及1989年《公约》所预期的那样，对人民自决权构成威胁，而且还可以受到以自决权为口号的各种运动的利用。为避免这一问题，国际法院和仲裁委员会采用了诸如 *uti possedetis*(接受殖民地时期所划边界)等国际法原则。但是，由于关于自决的要求存在争议，而对雇佣军的标准定义提出了质疑。

D. 拉丁美洲和加勒比地区的经验

40. 一名专家指出，由于在拉丁美洲从事军事行动的私营集团和公司比比皆是，而且由于其所具有的特性，都不利于巩固单方霸权的新的世界秩序，而使这种秩序根深蒂固的方式是战争、对自然资源的商业控制、对新闻媒体的操纵，以及倾向于支持有限国家机器的自由经济体的那种自由贸易协定。这地区的历史和社会政治背景显示，雇佣军活动与打击反叛政策、打击毒品的战争以及对自然资源的控制息息相关。

41. 雇佣军往往被作为合法或正式渠道之外的准军事集团的一部分来运用，以打击叛国的反叛势力，就产生了一个问题：雇佣军是否不仅应当按其目的在于破坏国家安定的观点来界定，而且还应当根据作为暴力镇压反政权的反对派以维持现状的观点来界定？非正规部队曾被用来掩盖国家就这些集团侵犯被怀疑与反叛势力有关系的个人之人权和施加的暴行(尤其是酷刑和强迫失踪)所应承担的责任。此外，有证据表明这些集团还参与了各种非法活动，如贩运武器、毒品和人口。这就表明有必要将雇佣军活动与国际法所规定的其他罪行联系起来。

42. 与打击毒品战争有关的雇佣军活动主要是由美国资助和支持的，美国认为毒品是对其国家安全的威胁。同时，毒品卡特尔也组成了其本身的准军事集团，来进行自卫。最近，“打击恐怖战争”取代了毒品而成为主要威胁，而这一点影响到对该地区所实行的政策，导致更多美国军事人员和顾问进驻这一地区，尤其是进入哥伦比亚。将执行外交政策手段私有化的趋势与美国军人的裁减有关，同时也关系到向战事激烈的作战地区(如伊拉克)派遣部队的需要，从而为私营公司在拉丁美洲开展反毒品和反恐怖主义分子的行动提供了更多的机会。总的看，美国在拉丁美洲的利益导致了其直接的军事干预(如在巴拿马，逮捕了曼努埃尔·诺列加)，并以支助某些军事集团(尼加拉瓜)以及资助雇佣军(危地马拉)的方式展开暗地的干预。

43. 有证据表明，拉丁美洲的私营军事和保安公司成员参与了毒品贸易、人口贩运、法外杀人和洗钱活动。由于国家权力界线不明确，也没有管制机制，便出现了罪责的承担的问题。

44. 在整个拉丁美洲，军方和私营公司还招募雇佣军保证对自然资源的控制。大国对这些自然资源的兴趣也导致这一地区更多军事人员的存在。结果，武装冲突的主要温床都集中在具有地理战略重要性的地区。招募私营承包商来保护油井和水库等资源这一点便表明私营军事和保安公司能以何种方式打开进入地理战略结构的缺口，并致难以分清这些承包商在冲突地区可能展开的活动到底是合法的或是非法的。

45. 鉴于雇佣军活动在这一地区的经历，似乎应当对“雇佣军”一语的定义作重新界定。此外，使用儿童展开雇佣军活动也必须被看作是一个加重处罚的因素。

六、制止雇佣军问题的现有法律和措施：

俄国和新独立国家

46. 一些因素导致了进入该地区的雇佣军、本地雇佣军和由该地区流出的雇佣军人数增多，并且涉地广泛，这些因素是：(一) 与特定冲突相关联的因素，其中包括意识形态方面的冲突和涉及分离愿望的冲突，加之国家对领土某些地区无法控制；(二) 苏联后的局势有利于人员往来，保证了共同的军事标准，并且易于越界往来；(三) 法律因素，其中包括该地区一般国家未批准 1989 年《公约》的情况，加

之国家法律的不一致和不完整；(四) 社会经济因素，例如失业和退伍军人复员方案不充分。

47. 从雇佣军“流出”的方面来看，许多新独立国家的国民参与了雇佣军活动，其中包括在科特迪瓦和阿富汗的活动。在“流入”的雇佣军方面，有许多外国国民参与了该地区一些领土境内的冲突，例如车臣的冲突。

48. 来自这一地区和地区以外国民以非国家身份参与武装冲突的一种特别表现是通过参与好战的伊斯兰教组织，例如集体组织、瓦法(Al Wafa)和塔利班的军事分支。这些集团的成员来自俄罗斯联邦和新独立国家的不同的民族背景和地理区域。这一因素影响到各国在起草制止雇佣军的法律方面的各自利益，而尤其是对雇佣军定义方面所持的观点。¹

49. 但是，由于 15 个新独立国家分属下列不同类的法律，使法律框架的确认变得复杂：(一) 3 个波罗的海国家(爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛)，它们加入了欧洲联盟和北大西洋公约组织，接受了欧洲法律制度的标准；(二) 12 个属于独立国家联合体(独联体)的国家，这些国家试图通过独联体议会间大会通过的“示范法”来统一法律准则；(三) 6 个国家(俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦)构成了集体安全条约组织，具有协调一致的政策和反恐怖主义的措施；(四) 5 个国家(格鲁吉亚、阿塞拜疆、乌兹别克斯坦、乌克兰、摩尔多瓦共和国)是区域间联盟经济与安全共同体的成员国。

50. 新独立国家关于雇佣军的本国法律是不一致的。有些国家的刑法对雇佣军制定了明确而详尽的法律定义。在一些国家，对雇佣军的定义采用了《第一号附加议定书》第 47 条的模式。对这一罪行的定义是“雇佣军参与军事冲突或军事行动”。另一些国家法律对罪行的内容增加了具体的军事行动种类和目标，例如“推翻国家政府以破坏领土完整”(乌克兰)。一些国家法律并对本国国民未经许可参与其他国家军事冲突行为，以刑事罪论处。较突出的是，制约新独立国家雇佣军活动的法律经常在实践中运用。已进行多起审判，对被告以外国人身份作为雇佣军非法参与武装冲突的人提出诉讼(例如，吉尔吉斯斯坦、乌克兰、阿塞拜疆)。

¹ 应指出，1989《公约》缔约国有 26 个，其中一半来自该地区。

51. 但是，俄国的刑法在涉及按国际法为严重罪行的章节第 359 条中对“雇佣军”制定了定义，即“参与武装冲突或军事行动”，并将招募、训练、资助雇佣军及向雇佣军提供物质援助为刑事罪行。目前，立法大会正准备审议对该条的修正案，修正案力图对在俄国境外犯有雇佣军行为的人提出诉讼。修正案草案并提议扩大动机的规定的范围，以便涵盖那些以宗教信仰为由而参与军事冲突的人，例如伊斯兰圣战者分子。类似雇佣军的活动也受到关于恐怖主义组织的法律的制约。

52. 2003 年，俄罗斯政府当局向其他独立国家联合体国家的国民提出了应征加入俄国武装部队，服役三年后可获得国籍的机会。为避免在这方面出现被指为雇佣军的指控，兹建议，俄罗斯应当与相关国家签署双边协议。但是，有些独立国家联合体国家的宪法不允许其国民按合同在外国军队服役，从而对这种协议的是否合法产生疑虑。

53. 独立国家联合体正在起草有关雇佣军的示范法，这项法律将作为关于雇佣军的区域公约，尽管其结构和措词是以国家法律的形式拟定的。在这方面，还提出了一项有关管制雇佣军问题的区域协议。拟订工作的思路是要根据国际框架立法，同时又收入对独立国家联合体国家而言十分重要的内容。兹建议，特别报告员的任务应当包括监测 12 个独立国家联合体国家在拟订法律方面的工作情况。

54. 鉴于俄罗斯和新独立国家雇佣军现象，专家建议，1989 年的《公约》应当：

- 含有关于各国有义务起诉(本国和外国的)雇佣军招募者以及雇佣军个人(但得到国家特许的私营军事公司和私营保安公司人员除外)；
- 含有一项跨国的申诉或调查机制；
- 要求各缔约国尽早颁发有关雇佣军的国家法律(涉及“输出”和“输入”两种雇佣军)；
- 含有关于私营军事公司和私营保安公司活动的规定。有些专家对这一点提出反对意见，指出由于这类公司的多方面性质，不能明确将其纳入雇佣军的法律体系之中；
- 含有关于“起诉或引渡”的明确条款，并据此设立义务性普遍司法制度。在这方面，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》被作为一项可能的范例；

- 确定管制私营军事公司和私营保安公司的准则。

55. 会上对于如何才能最好地将下列各类人员排除在雇佣军定义之外的问题表示关注：军事顾问；(来自区域组织或国家间联盟的)未经联合国授权的维持和平和执行和平特派团成员；未经承认的“准国家”武装部队；为实物利益或获得公民地位而从一国被招募到另一国军队的国民。会上指出，由于国家间安排而行动的人不属于反对雇佣军法律体制的管辖范围之内。

56. 有些专家认为，将定义扩大，以纳入以宗教或思想意识为动机的军事团体这一做法存在着一些问题，并表示，这类实体的活动已经在其他国际法的体制下受到足够的管制，尤其是在涉及禁止恐怖主义行为和恐怖主义团体的法律中受到了管制。此外，国籍的概念已不再是过去那样明确的法律内容了。全球化方面的最近趋势以及各种冲突的动向表明，效忠对象可能并不是国籍国。如果一个人并没有犯下任何战争罪行，国际法是否仍然应当惩处为外国的事业而作战的人呢？

七、雇佣军的根源、一般表现和区域差异

57. 对雇佣军问题的最有效解决办法是要解决其基本根源，并采取考虑到问题背景的各项措施，其中包括战争的私营化，对自然资源维持合法拥有权的必要性，以及全球化。除了以暴力私营化作为克服国家机构在保证安全方面效率低的手段之外，确实还存在其他方式，如联合国开发计划署“人类安全”的概念便是一例。尽管有些专家赞同这一方式，另一些专家却认为，根源并不显而易见地符合会议工作的范畴。1989年的《公约》所涉及的是雇佣军活动的后果，而并不是雇佣军活动的理由。

58. 但是，雇佣军问题的全球化性质也引起了各地区之间的相互关联。例如，来自哥伦比亚的一些雇佣军后来又转到非洲(马诺河联盟)，并且参与了将武器通过跨国的雇佣军网络从一个冲突区域转向另一冲突区域的活动。同样，来自前苏联各国雇佣军的身影也出没在非洲和中东许多地区。另一名专家认为，应当在国际制度的所有层面上都设置并行的倡议，以便避免支离破碎、各自为政的现象。关于雇佣军的报告和法律定义的提案应当囊括雇佣军活动的一般性问题及其较具体的区域问题。此外，会上指出，尽管世界不同地区对保安行业而言都有自身的具体问题，但是同样的私营公司是在全世界各地同时运作的。因此，在对私营保安行业提出管

制时，设置一项能够全盘运作的框架也许具有实际效用。问题是如何拟定出一项实行管制的一般框架，其中并纳入包含各地区不同观点的最低普遍标准。同时，区域机制和国家法律可以超越这些标准来制定更具体地针对某一地区的战略。

八、人权背景下的雇佣军及关于雇佣军 拟议的新法律定义提案

59. 1990 年代，世界不同地区出现了新形式的雇佣军，促使国际社会对这一问题改变了态度，并使各方认识到，消除这一问题的措施必须超越“传统”机制，而注意对多种人权造成威胁的“新”形式的雇佣军。应当回顾的是，“传统”和“新”形式的雇佣军的概念只涉及雇佣军活动的模式，可能也涉及其心态，但其活动的性质却依然如故，没有改变。

60. 特别报告员上次报告第 47 段中所载对于 1989 年《公约》的修正案所依据的结构与 1989 年《公约》第 1、2 和 3 条相同。维持原来格式的决定的依据是希望尽可能只改进基本的模式，而不是抛弃它。

61. 总的来说，拟议修正案力图扩大目前定义的范围，使之更加全面，同时简化在法院提出证据的要求。修正的原意并不是要影响按国际人权法对雇佣军所制定的定义、地位或待遇。拟议修正案的主要依据如下：

(a) 在第 1 条中：

- 扩大雇佣军可能参与的活动的范围，以及除直接参战之外在武装冲突中可以归咎的责任范围；
- 将雇佣军问题与雇佣军日益普遍的罪行联系起来；
- 简化关于动机的规定，同时维持对雇佣军活动的性质规定；
- 澄清国籍方面的规定，并防止有人得以有机可乘，雇佣在犯下此类罪行的国家内的国民，以逃避罪责。会上指出，也许需要修订国籍方面的规定，以便将非法活动的性质和目的作为定义的重点；
- 澄清构成警察部队成员的个人不被视为雇佣军，此外，保证参加另一国武装部队并执行官方任务的个人，只有在其本国并不参与冲突的情况下将其派遣到冲突国时才被认为是雇佣军；

- 扩大第 2 款(a)项中所载关于招募雇佣军来从事暴力行动的理由的范围，从而在(一)分项中收入破坏一国的宪法、法律、经济或金融秩序或宝贵的自然资源；并在分款(二)分项中收入破坏一国的领土完整和基本的领土基础设施；同时增列两个项。其中第一项进一步规定“侵害个人的生命、人身完整或安全或犯下恐怖主义行为”；第二项进一步规定“剥夺自决权或维持种族主义政权或外国占领”。

(b) 在第 3 条中：

- 用“国际罪行”来取代“犯罪行为”一语，以便对符合第 1 条中雇佣军的扩大定义的个人的个人刑事责任，前提是此人直接参与了敌对行动，或参与他人同谋进行敌对行动；
- 特别报告员在其报告中确认为了雇佣军通常参与的非法行为中，应以刑事罪论处其中一些特定的行为，从而将这些行为规定为国际刑事罪行，并对此实行 1989 年《公约》所确立的惩处制度；
- 建议法官在对犯人作出判决时，应当将雇佣军动机作为加重处罚的因素。

62. 尤其应指出，拟议的修正案并没有直接涉及管制私营军事公司的问题，尽管这类组织的人员所开展的活动如果符合拟议的定义，也应承担个人的刑事责任。

九、特别报告员的任务：关键责任

63. 于 2004 年 7 月任命的特别报告员斯海斯塔·斯哈梅埃姆女士将如下各点定为其任务的关键活动：

- (a) 分发前任特别代表所提议的定义，并接收各国的意见；
- (b) 建立并维持一项有关雇佣军活动和各国法律的数据库；
- (c) 就新定义问题与政府间行动者和非政府组织广泛协商；
- (d) 审查有关规定对私营公司雇佣军活动方面的影响。

64. 特别报告员指出，雇佣军的定义应当包含由目前仍然适用的传统定义所引伸的雇佣军问题的某些核心情况：

- (a) 存在一项合同或合同义务，其中含有这项关系中提出的任务、接受任务的表态及对任务的报酬。“报酬”一般系指某种形式的物质交易，尽管在取得正式合同的证据方面可能会有一些困难；
- (b) 参加武装冲突。新的定义建议用“参加”来取代“参战”(第 1 条(a)款(i)项)一语。但是应当审慎地看待“参加”一语，因为这可能包括那些充任诸如应聘为雇佣军供应餐食的厨师等职能而参与武装冲突的人。雇佣军活动构成严重犯罪行为的条件是要有具体意图犯下刑事罪行或确实了解这种罪行。也许加上“知情”和(或)“积极主动”等语来明显指出意图就比较好，这样无辜的工作人员便不会受到起诉；
- (c) 1989 年关于雇佣军活动定义包括两个部分：第一个部分指在任何武装冲突中作战的个人(或传统)雇佣军；第二个部分指专门为推翻宪定秩序而从事武装冲突的雇佣军(政治内容)。这两种雇佣军如果均有意和知情参与武装冲突，则都应当受到起诉；
- (d) 在传统定义中，对雇佣军的一项核心的确定标准是，此人不属于冲突一方的国民。但是，时值当今，人们能够拥有一个以上的国籍，或者民族国家已不存在，国籍的概念是可以改变的，在这种情况下这种标准就会引起问题，应当审视；
- (e) 在新定义的提案中“剥夺自决权或维持种族政权或外国占领”一语(第 1 条(a)款第(四)项)应当进行审查，因为保留这一措词将会允许雇佣军利用推翻种族主义政权或帮助人民的自决权为借口，从事雇佣军活动。
“自决”一语的意义已异于《公约》最初起草时的意义；
- (f) 新的定义中一项新的内容应当是“雇佣军公司”。

65. 总而言之，新定义的核心内容应当是：(一) 存在提供服务的合同，其中提供报酬(物质利益)的内容应当是一项关键因素；(二) 雇佣军必须是知情行动的，并在具有这种意图情况下同意参与武装冲突的；(三) 一般的情况是、但并非自始至终同样的情况是，雇佣军所参与的武装冲突发生地国家必须不是其本人的原籍国，或者不是公司注册的存在国；(四) 雇佣军(自然人)或雇佣军公司(法人)必须是为本身目的及(或)为摧毁一国的宪法秩序而参与武装冲突的。

66. 秘书长已经向各国分发了雇佣军定义草案，并有三个国家提出了意见：古巴和卡塔尔同意提案草案，而阿塞拜疆则希望在拟议的新定义中(第3条(一)款)“恐怖主义”一语后面再加上“极端主义”一语。

67. 特别报告员认为，各国的国家法律需要加强，她目前正在拟定一项示范法律，并正在起草在冲突地区工作的有信用的私营公司为避免被作为雇佣军公司而受到起诉所应遵守的行为准则。

68. 专家对特别报告员任务继续获得延长表示支持，并支持与各国及与诸如私营公司等其他实体开展的协商进程，另外还支持建立一个有关各国管制雇佣军活动的国家法律的数据库。

十、专家对关于雇佣军拟议的新法律定义提出的意见：

拟议新定义载于特别报告员报告第47段

69. 对于特别报告员报告第47段所载关于雇佣军拟议的新法律定义，专家表示了如下意见。与会者基本同意，对1989年《公约》的修改应尽量少，以此鼓励各国批准修正案，而不撤除现有的批准。

第1条

第1款

70. 定义确定了雇佣军，但是没有提到性质为雇佣军的公司。仅仅提到雇佣军个人便会允许雇佣军公司得以不承担责任地营业。可以插入关于“法人或法人资格”的语言来纠正这一点。另一种可能是加上一项有关雇佣军公司的独立条款。

71. 一名专家强调提出，“特别招募”(第1款(a)项)有可能会排除拥有永久合同，因而对某一冲突并不具有特别职务授权的私营公司人员。

72. 许多专家对于“参加武装冲突”一语的确切含意和范围表示关注。专家们指出，将“作战”改为“参加”一语的意图是要扩大所涉的刑事责任，以便包含可能的联合犯罪计划或阴谋。修订的另一好处在于它将活动范围扩大，超出了直接的作战活动，因而弥补了一个漏洞。这意味着，参与准备工作的各方也将包含在内。但缺点是，“参加”有可能会包括无辜的人。一种解决办法是在“参加”之前加上

“知情”一语。另一项建议是，对“参加”一语用诸如“意图展开犯罪活动”等辞语加以修饰。

73. 一名专家提问道，参加武装冲突本身是否就足以造成个人的刑事责任，还是这种行动还必须伴随非法行为。如果外国国民为报酬参与武装冲突本身就足以被认为是雇佣军，那么事实是，许多西方国家所使用的为武装部队提供的后勤服务几乎都应当被认为是雇佣军，是犯罪行为。一名专家认为，这是对雇佣军活动的合情合理的定性。会上建议，解决这一问题的办法之一是，(d)项中可以插入对那些向武装部队提供服务的各方作出例外的规定。

74. 关于定义的动机标准应符合何种根本特性问题，各位专家未能提出一致意见。构成雇佣军特点的是促使其参与冲突的私人利益，尽管何为私人利益的问题可能会随时间而变化，而且确实取决于报酬是否属于合同一部分内容的情况而定。

75. 对于拟议的(d)项的提案，一些专家认为，“正规武装部队或警察部队”的用语过于狭隘。一项建议是用“正规保安部队”一语来取代上述措词，这一用语就能包括诸如边境卫兵、情报部门人员等等国家机制。一名专家指出，“正规”一语可能过于局限，因为这一般系指穿着制服的部队，不包括后备军。此外，和平特派团可能由各种不同的部队及其他部门人员组成，他们应当包括在例外之内。会上提出了使用“武装或保安部队”或者“和平支助部队/成员”等词语的建议。另一名专家提醒不要使用诸如“保安部队”等笼统用语，因为会造成过于广泛的解释。

76. 红十字委员会的观察员强调指出，对于雇佣军的一切定义都不应当影响到、也不应当损害国际人道主义法的标准。尤其是，他表示关注，经修订的第1条(d)款仅提及正规的武装部队可能会损害在国际人道主义法中所制定的作战者的地位和特权。将例外情况限于正规武装部队就会把所有其他的作战人员和不属于国家正规部队的人员视为雇佣军，其中包括民兵和属于冲突一方的其他自愿部队成员，以及伴随武装部队、但不属武装部队的成员，这些人一旦被捕，都可以享有战俘地位。因而，红十字委员会建议，将“正规”一语从该条款中删除。

77. 整个项最好重新起草比较有益。尤其是，“此人为之作战的一方”一语没有必要。

78. 一名专家认为，该项中“公务”一语有可能受到犯罪者借故利用，因此需要作进一步的解释。

第 2 款

79. 从法律角度看,对于第(a)项第(四)目所载的自决概念存在一些问题。1989年的《公约》序言部分提到了自决问题。在案文中将雇佣军的定义定为旨在剥夺第(四)目所指的自决而招募的个人这一做法可能会引起矛盾,同时也可能会损害第(二)目所指的一国的领土完整。显而易见,自决运动也可能会损害到领土完整。这可能会为雇佣军提供法律漏洞。兹建议,可以不提自决,而对侵犯基本权利的行为作出规定,其中也可以包括自决权。

80. 一名专家建议,第(四)目应当提到所有歧视性的政权,而不仅仅是种族主义政权。

81. 应当在第2款(a)项的所有目结尾部分加上“及(或)”一语,以表明各目并不是累计适用的。

82. 在第2款(c)项中,“武装冲突”之后应当加上“共谋进行暴力行为”措辞,以便保证该条的一致性。

第 2 条

83. 据建议,在“人”一语之后加上“或法人资格”一语,即除个人之外,也对从事这些活动的私营公司规定责任。

第 3 条

第 1 款

84. 应当删除“直接”一语,以便与经修正的第1条一致。此外,如果第1条增列“知情参加”的内容,那提到“直接”参加就没有必要。

85. 兹建议,提案第3条中所罗列的一系列非法行为应当重新拟定,以便纳入雇佣军所展开的所有非法行为。可以加上“或其他罪恶活动”一语来作此修改。

86. “敌对行动”一语应当改为“武装冲突”,以便扩大规定的范围,并与第1条的修正案相一致。

87. 专家认为,有必要区别已经禁止的行为与尚需以刑事罪论处的行为。可以将该款分为两个部分来做到这一点。

88. 会上建议，应当加上诸如使用儿童和难民来从事雇佣军活动等情节，作为加重处罚的因素。

89. 专家一般认为，对于《第一号附加议定书》第47条，应当提出一项特定的“不影响”条款。

十一、对在国际市场上提供军事援助、咨询和保安服务的 私营公司活动进行管制和国际监督的可能方式提案

90. 一名专家建议，对私营军事公司所设的法律界线应当是作战行动，并应明确规定禁止从事这些活动。这将有必要确定私营公司没有进一步动摇弱国的那些活动。另外，活动的背景也可能影响到某些特定服务的是否可以接受。例如，在和平时期将武装部队的训练工作外包给私营军事公司可能是合情合理的，但是同样的活动在冲突时期按有些定义来看，就可能符合参加冲突的条件，因而会被认为是雇佣军。

91. 会上注意到，第一次专家会议建议，应禁止公司开展下列活动：

- 参与军事冲突；
- 组建私人部队；
- 从事非法的武器贩运；
- 征聘雇佣军；
- 参与非法开采自然资源。

92. 第三专家组认为，“私人部队”一语太含糊，应当澄清，使之包含所有的武装集团。

93. 专家一般认为，管制私营军事公司的重要方法之一是要规定可允许的活动界线，在接受国设置注册体制，以及包括私营军事公司合同安排应事先由接受国批准的监督机制。可以借鉴美国等许多国家保安公司的现有注册程序，对模范法律提出建议。

94. 根据国际人权条约，各国义务保护属于其管辖范围内的所有人的人权，其中包括受其管制的其他国家领土内的人权。人权事务委员会和欧洲人权法院认识到，原则上，国家可能须对其本国人员在其领土境外所犯下的侵犯人权行为负责。这些义务，应能促使而各国对本国向外提供的军事和保安服务采用注册和颁发证书

的程序。

95. 如果要在这方面使用现有的条约监测机构，就可能需要采取程序性步骤，使之对此产生敏感的注意力。人权高专办预测可在这方面发挥作用。也可探讨人权委员会的作用。这一问题尤其应列入其议程，并应分析这一问题如何适当地列入1235和1503号程序。

96. 如果公司的活动构成国际罪行，则其行动的指挥层及犯罪行为者双方都应承担刑事责任，并有可能被移送国际刑事法院法办。

97. 一些专家表示关注，对私营公司进行管制可能导致私营保安趋势的进一步合法化。一名专家强调指出，私营保安公司的主要动机在于利润，其性质并非人道主义的，而人道主义活动常常为实际上令人怀疑的活动披上了合法的外衣。一名专家着重指出，在十分动乱的环境中，私营保安或军事公司合法和非法活动难以分清的问题，同样还存在影子经济和正式经济的竞争问题，这一问题造成了资源被非法挪用，以及私营保安公司工作缺少透明度的情况，因为这些公司常常是在非正式和正式市场的边缘操作的。

十二、建 议

98. 以下是专家提出的主要建议：

- 根据第一次专家会议的建议，由经济及社会理事会设立一个监测机制。这机制对各国应当是简单的，便于操作利用的，但是机制也应当能够从各国获得有关在其境内经营或在其境内注册的雇佣军活动以及私营军事公司和私营保安公司活动的资料；力图监测 1989 年《公约》的执行情况，其中包括对法律的监测；并作为整理资料基础、根据国际人权和人道主义法标准监测和记录公司与东道国和接受国之间的合同情况；
- 利用现有的人权条约监测机制(例如在自决方面利用人权事务委员会)作为通过国家报告义务监测雇佣军或私营保安公司侵犯人权行为的一种手段。在国家提交报告的监测和监督作用中规定国家有义务提供有关派遣国和接受国私营军事公司的资料，会有助益；
- 进一步利用其他现有的机构和监测机制，对雇佣军经常参与的刑事犯罪和其他活动进行监测。其中包括：

- 对于涉及毒品贩运和其他犯罪行为，可利用联合国毒品和犯罪问题办事处；
- 对于核材料的贩运行为，可利用国际原子能机构；
- 对于武器贩运行为，可利用常规武器转让体制；
- 建立保证行业透明度的国家管制机制；
- 制定私营军事公司的注册体制，公布各国从私营军事公司取得服务的开支，并开展对犯法乱纪的私营军事公司“指名道姓、令其蒙羞”的进程；
- 交流有关私营军事公司的信息，并向私营军事公司通知该公司中所雇犯有侵犯人权和国际刑事法的人员情况；
- 鼓励私营军事公司确立专业标准，例如私营公司的资源行为准则，作为着手管制的一种方法；
- 促进制订提供私营军事和保安服务所适用的法律标准和法律框架；
- 实施特别针对雇佣军的国际、区域和国家法律，以及诸如禁止叛国和恐怖主义活动的相关法律等一系列法律的组合；
- 探讨建立区域机制，作为控制和监测雇佣军活动的一种方法，如塞拉利昂特别法院，以及西非国经共同体所设立的小武器管制和监测体制就是一例。特别是，制止武器扩散的体制可以对此提供经验教训。这些进程应当能相互加强。联合国应当挖掘利用这些机制，以及相关的体制，来加强反对雇佣军活动的国际法律结构；
- 需要设置进一步的法律框架，来管制私营军事和保安部门，在合法与非法活动之间划清界线。为此，应当举行一次国际会议，会上，各国、一些私营军事/保安公司代表及雇佣军现象专家能够确定一项各方能够接受的管制框架；
- 并建议，展开有关和平与和平文化教育的强大公共宣传运动，以便支持在各区域和全球打击雇佣军活动的各项倡议。