



第六十四届会议

临时议程\* 项目 70

人民自决的权利

利用雇佣军作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段

秘书长的说明

秘书长谨按照大会第 63/164 号决议和人权委员会第 2005/2 号决议向大会会员国转递利用雇佣军作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段问题工作组的报告。

\* A/64/150。



## 关于利用雇佣军作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段报告

### 摘要

利用雇佣军作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段问题工作组是依照人权委员会第 2005/2 号决议于 2005 年 7 月设立的。工作组的任务包括监测世界各地雇佣军和与雇佣军相关活动的一切形式和表现，以及研究在国际市场提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的活动对享受人权的影响。

从 2009 年 4 月开始，工作组由斯海斯塔·斯哈梅埃姆(斐济)担任主席兼报告员，其组成成员为纳贾特·阿勒哈贾吉(阿拉伯利比亚民众国)、阿曼达·贝纳维德斯·德佩雷斯(哥伦比亚)、何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多(西班牙)和亚历山大·尼基京(俄罗斯联邦)。

本报告是依照大会第 63/164 号决议第 20 段的规定编制的。

报告第一节介绍了报告内容，第二节概述了工作组进行的活动，包括它拟订关于监管私营军事和安保公司的可能新国际公约草案的工作。第三节提出了工作组访问阿富汗和美利坚合众国的一些访问结果和结论，而第四节总结了 2008 年 10 月为东欧和中亚国家举行的第二次协商会。第五节提到工作组根据来往函件程序采取的行动，和第六节说明工作组未来的活动。第七节载列了工作组的结论和建议。

作为本报告的附件，报告载列了 1989 年《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》截至 2009 年 7 月 2 日有 17 个签署国和 32 个缔约国的现况。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 工作组的活动 .....	6
A. 工作组第四届至第七届会议 .....	6
B. 公约草案的拟订 .....	7
C. 其他活动 .....	8
三. 国家访问 .....	9
A. 访问阿富汗 .....	9
B. 访问美利坚合众国 .....	11
C. 访问的后续行动 .....	12
D. 准备进行的其他访问 .....	13
四. 区域协商 .....	13
五. 来往函件 .....	14
六. 今后的活动 .....	14
七. 结论和建议 .....	15
附件	
截至 2009 年 7 月 2 日《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的现状 .....	17

## 一. 引言

1. 人权委员会第六十一届会议第 2005/2 号决议决定设立利用雇佣军作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段问题工作组，由五名独立专家组成，任期三年。从 2009 年 4 月开始，工作组由斯海斯塔·斯哈梅埃姆(斐济)担任主席兼报告员，组成成员为纳贾特·阿勒哈贾吉(阿拉伯利比亚民众国)、阿曼达·贝纳维德斯·德佩雷斯(哥伦比亚)、何塞·路易斯·科梅斯·德尔普拉多(西班牙)和亚历山大·尼基京(俄罗斯联邦)。从 2008 年 4 月至 2009 年 3 月底，亚历山大·尼基京(俄罗斯联邦)担任工作组主席兼报告员。

2. 人权理事会第十届会议第 10/11 号决议请工作组：(a) 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，讨论一项关于在国际市场上提供军事协助、咨询和其他军事安保相关服务的私营公司的可能公约草案以及随附的一项示范法和其他法律文书的内容及范围；(b) 通过联合国人权事务高级专员办事处，与各会员国分享一项关于私营军事和安保公司的可能公约草案的要点，请各会员国就这一公约的内容和范围提出看法，并将它们的答复转交工作组；(c) 向人权理事会第十五届会议报告在拟订这一法律文书草案方面取得的进展，以供适当加以审议并采取行动。自新决议通过以来，工作组已集中力量起草可能的公约草案要点，并与广泛的非政府组织、学术机构及专家就这项可能的法律文书的内容和范围进行磋商。

3. 为本报告的目的，工作组把私营军事和安保公司界定为从事各种安保援助、培练、提供情报和其他咨询服务，包括非武装后勤支援、武装安保警卫的私营公司，以及特别在武装冲突情况下参与防御或进攻性军事和(或)安保之类活动的私营公司。

4. 工作组根据任务规定，继续监管雇佣军和与雇佣军相关活动的一切形式和表现，并研究在国际市场提供军事援助、咨询和安保服务的私营公司的活动对享受人权的影响。工作组注意到，它的任务和工作在近年中稳步开展，这反映出全世界越来越注意到私营军事和安保公司的数目增多和它们的活动日趋频繁，以及对这些公司的透明度和问责制的缺乏和它们对人权的享受产生的影响都日益感到关切。尽管个别雇佣军在武装冲突中打战谋利和在有些情况下以推翻合法政府为目的的报道不多，但工作组在过去几年已经收集了资料，显示许多在一个国家合法工作的私营保安服务承包商却以个人身份涉入另一个国家非法雇佣军活动的情况。工作组认为，新的国际法律文书能有助于确定可由私营军事和安保公司按国际法合法进行的活动，而不得进行主要属于政府职能并在任何情况下均不能外包的活动。

5. 在本报告所述期间，工作组举行了四届会议，包括于 2009 年 7 月 27 日至 31 日在纽约举行的第七届会议。它访问了阿富汗和美利坚合众国，并与东欧和中亚

国家进行了区域磋商，讨论了私营军事和安保公司的活动对区域内人权的享有产生的影响和就管控和监督采取的步骤。工作组还向国家政府发送了有关具体事件和报道发生违反人权情事的指控信函。

6. 工作组注意到，去年全世界使用私营军事和安保公司的情况持续逐步增加，而在联合王国和美国两国登记的所有私营军事和安保公司增加达 80%。<sup>1</sup> 这些公司大都在伊拉克和阿富汗进行各种活动，从静态安保到护卫车队、进行培训和收集情报不等。

7. 由于这些公司的原籍国/母国(私营军事和安保公司的国籍国，即其登记或注册立案的国家，如美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国)和接受国/领土所属国(这些公司在其境内进行业务的国家，如伊拉克和阿富汗)集中于少数几个国家，有人认为这种现象并不代表国际关注，同时此种现象随着美国和其他国际部队从伊拉克和阿富汗逐步撤出而会减少。工作组认为，由于该行业在武装冲突中、在冲突后局势和在跨国公司进行开采的动荡不安地区运作获利丰厚，这种现象很可能会增加、多样化并蔓延到其他国家。在 2006 年访问厄瓜多尔和 2007 年访问智利、秘鲁和斐济之后，工作组已提出报告，指出这些国家的大量独立承包商被同美国或英国政府签约的外国公司招募及其一些后果，包括这些承包商的母国无力对其进行监控、工作条件往往很差以及对这些第三国国民缺乏保护等问题。<sup>2</sup> 私营军事和安保公司的存在和活动在非洲大陆也快速增长，有些公司在当地有些国家还提供安全部队的培训。通常情况下，合同由出资国和私营军事和安保公司签订，政府当局和民间社会没有参与这些合同的制定和在安全部门的民主治理中发挥宪法和合法作用的可能性。<sup>3</sup>

8. 工作组对军事和保安服务日趋私有化的趋势及其对公众产生的后果感到关切。根据人权理事会第 7/21 号决议的提议，工作组建议举行一次国际会议，讨论只有国家拥有合法使用武力的权利的根本问题，以便切实理解不同行为者包括私营军事和安保公司所负的责任及其各自对保护和促进人权的义务，并对国际一级需要何种监管和管控达成共同理解。在拟定监管私营军事和安保公司的可能公约草案的工作中，工作组正在讨论它们认为在新的、有法律约束力的文书中，应属政府固有职能并且不论在任何情况下都不应外包给非国家实体的一些要素。根据人权理事会第 10/11 号决议的规定，这些要素将提交会员国，供其审议。

<sup>1</sup> 日内瓦民主管制武装力量中心，F. Schreier, M. Caparini, *Privatising security: law, practice and governance of private military and security companies*, Occasional Paper No. 6, 在 A/HRC/10/14/Add.2 中引用。

<sup>2</sup> 见工作组出访报告：[http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?m=152&t=9](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=152&t=9)。

<sup>3</sup> Adedeji Ebo, “Local Ownership and Emerging trends in SSR; A case study of outsourcing in Liberia, in *Local Ownership and Security Sector Reform*”, 日内瓦民主管制武装力量中心, ed. By Timothy Donais.

9. 工作组仍然对私营军事和保安公司对享受人权产生的影响感到关切，特别是发生刑事罪行和侵犯人权事件时追究责任和为这些违规行为的受害者求取补偿的问题。涉及这些公司的案件往往由于证据不足而无法展开适当调查，或辩称难以在冲突区展开调查，并且在提起诉讼后，受害者多年都无法得到某种形式的补偿。有些政府仍与私营军事和安保公司订有豁免它们遭到起诉的特别协议。武装人员不受国家控制也不受法律约束的状况已导致发生种种重大事件，无法令人接受。没有人能够免除刑事罪行和侵犯人权行为的起诉。

10. 2009年8月初一名英国包商在伊拉克对同公司“阿莫集团”的同事进行扫射，这一事件显示对雇员进行适当审查和背景筛选极其重要。这名包商患有严重的创伤后应激反应症状，他早先在伊拉克工作时因“极端疏忽”已被保安公司“宙斯”革职，当时正在等待伤害罪的审判，而他所犯下的另三项罪行包括抢劫罪、私藏弹药罪和扰乱公共秩序罪也都已判定有罪。<sup>4</sup> 工作组还正在审议私营军事和安保公司聘用第三国国民的雇用条件，并对个别包商提出的许多证词感到不安，这些国民都没有给予适当的工作条件、足够的保护和充足的保险，并且在有些情况下，他们的护照和旅行证件都被没收，使他们无法返国。最后，工作组感到遗憾的是公众能够取得的资料不多，无法知道在冲突地区或冲突后地区开展工作的私营军事和安保公司的数目、公司状况、工作人员数目和国籍、伤亡情况、武器和车辆数目和类型，同时也不知道它们承包的活动类别。工作组要求在合法的限度内，如国家安全和隐私的范围内，进一步提高透明度和提供有关这些合同的信息。

11. 工作组按照大会第63/164号决议，向大会提交了第四次报告，供大会第六十四届会议审议。

## 二. 工作组的活动

### A. 工作组第四届至第七届会议

12. 工作组于2008年9月2日至5日在纽约举行了第四届会议上，与会员国、包括维持和平行动部、法律事务厅和裁军事务厅的联合国各部门、民间社会代表、学者和私营军事和安保服务公司的代表进行了讨论。第四届会议特别就国际监管与政府订定合同的私营军事和安保公司的系统应该遵循的主要原则与相关行为者进行了讨论。

13. 工作组于2008年12月15日至19日在日内瓦举行了第五届会议上，审议了一些来函和国家状况，并与洪都拉斯和厄瓜多尔常驻代表团代表举行了会议，讨论工作组往访这两个国家后的后续行动。工作组还与刚果民主共和国代表举行了会议，讨论该国东部地区的政治和社会局势以及存在民兵和私营军事和安保公司

<sup>4</sup> “个人定时炸弹：为什么让他在伊拉克执勤？”，《独立报》，2009年8月14日。

的问题。代表团欢迎工作组提出往访该国的要求。此外，工作组与联合国机构和机关、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、红十字国际委员会(红十字会)、学者、非政府组织和一个私营军事和安保公司协会举行了会议。

14. 工作组于 2009 年 3 月 30 日至 4 月 3 日在日内瓦举行了第六届会议。大家一致推选斯海斯塔·斯哈梅埃姆担任主席兼报告员。根据人权理事会的要求(第 10/11 号决议)，工作组专门举行了若干次会议，讨论了一项可能的公约草案的组成要素，以及其范围、内容和结构。工作组还讨论了与非政府组织、学者和专家就公约草案进行磋商的工作计划。工作组与瑞士外交部代表就《蒙特勒文件》的后续行动问题举行了会议，并讨论了瑞士提出的拟定私营军事和安保公司国际行为守则的倡议(见 A/HRC/10/14, 第 42-51 段)。与会人员强调了它们提出的两项倡议应相互补充，并同意将继续密切合作，同时工作组将集中力量拟定有约束力的国际法律文书草案。工作组还与西欧和其他国家集团代表举行了会议，并向他们通报了工作组的任务规定和目前进行的工作。工作组回顾了私营军事和安保公司至今应该负责的侵犯人权行为以及目前体制中无法追究和补偿受害者的情况。他们还强调应定期与西欧和其他国家集团互动，并希望能更加支持他们的任务规定和进行的工作。西欧和其他国家集团主席建议工作组在日内瓦举行下届会议时对他们进行通报。最后，工作组获知联合国机构间安保管理网预备拟定整个联合国系统关于安保和关于雇佣私营安保公司的政策的倡议。工作组欢迎这项倡议，其目的在于确定能够雇用武装守卫的情况和规则，以及按照严格的审核和培训能够聘用的人员资格。联合国必须对使用私营安保承包商制定明确和透明的全系统政策、准则和监督机制。

15. 工作组于 7 月 27 日至 31 日在纽约举行了第七届会议。该届会议的大部分时间均用于讨论一项可能的公约草案的组成要素，以及其范围、内容和结构。工作组主席作为小组讨论成员参加了国际和平学院组织的关于监管私营军事和安保公司的政策论坛。和平学院还为工作组组织了一个闭门研讨会，大约有 30 名专家、学者和非政府组织和产业界代表参加，以便讨论一项可能的公约草案的组成要素。与这些专家进行的初步讨论极具价值，进一步推动了工作组制定公约的工作。此外，工作组审议了一些局势和来文，并与联合国在纽约总部的机构和部门举行了会议。它还收到非洲大湖区以及西非持续征聘雇佣军包括儿童的信息。工作组将继续监测这些指控，并将研究原因和相关政府为终止这些活动采取的措施。

## **B. 公约草案的拟订**

16. 随同人权理事会 2009 年 3 月 20 日通过新决议，其中请工作组除其他事项外，(a) 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，讨论一项关于在国际市场上提供军事协助、咨询和其他军事安保相关服务的私营公司的可能公约草案以及随附的一项示范法和其他法律文书的内容及范围；和 (b) 通过联合国人权事务高级专员办事处，与各会员国分享一项关于私营军事和安保公司的可能

公约草案的要点，请各会员国就这一公约的内容和范围提出看法，并将它们的答复转交工作组，工作组自 3 月份以来一直集中力量，讨论这项公约的内容和范围以及拟订公约草案。

17. 工作组认为，公约草案的宗旨是重申和加强国家对合法使用武力负有责任的原则，并且阐明这些根据国际法属于政府固有而且因为公共利益不能外包给非国家实体的功能。这项公约还设法促进各国进行合作，对私营军事和安保公司的活动发放许可证和加以监管，以便更有效地监测和解决全面履行人权义务产生的各项挑战。公约草案制定机制，以确保对这些公司的活动进行适当的国家和国际监督和监测，并对人权和国际人道主义法遭到滥用和受到侵犯的报道进行调查。

18. 公约草案案文于 2009 年 7 月散发给大约 250 名专家、学者和全世界非政府组织，备供评论。工作组在 7 月 29 日举行了闭门研讨会，供一些专家讨论公约草案的内容和范围。工作组对出席研讨会的非政府组织和学者的积极反馈感到欣慰，同时还回答了许多关于公约草案的概念、范围和要点细节的问题和看法。目前工作组正根据口头评论或书面来文整编公约草案，并预期在 2010 年初将其散发给会员国供其提出看法。

### C. 其他活动

19. 2007 年 1 月在波哥大为研究和监测拉丁美洲雇佣军和私营军事和安保公司活动设立的学术网络在本报告所述期间继续展开活动。2009 年 5 月 7 日和 8 日，一名工作组委员会同学术网络组织和作为主题发言人参加了在波哥大举行的关于“拉丁美洲的雇佣军和私营军事和安保公司”问题的研讨会。参加研讨会的人员众多，包括哥伦比亚参议院、在哥伦比亚营运的私营军事和安保公司、国际专家和新闻记者。哥伦比亚学术网络于 7 月 25 日在一名工作组成员的倡议下再次举行会议，讨论公约草案关于监管、监督和监测私营军事和安保公司的要素。哥伦比亚人权高专办和红十字会的工作人员也作为观察员出席了会议。工作组在第七届会议上提出了结论和建议。与拉丁美洲学者和非政府组织进行的其他磋商估计将通过学术网络进行。

20. 瑞士政府会同日内瓦民主管制武装力量中心组织了一系列关于私营军事和安保公司自律问题的活动。工作组参与了这些活动。工作组一名成员出席了日内瓦民主管制武装力量中心就“拟定私营军事和安保公司国际行为守则的工作”问题于 2009 年 3 月和 4 月组织第三次研讨会中的两次研讨会。第一次研讨会的目标是国际主要私营军事和安保公司和产业协会，第二次研讨会聚集了民间社会和研究机构的代表，而第三次研讨会集合了各国政府、区域组织以及联合国的代表。举行这些研讨会的目的是查明对制订安保产业遵行的有效国际行为守则所需具备的关键要素。

21. 工作组两名成员也参加了6月4日至6日在瑞士尼永举行的威尔顿公园会议。这次会议由瑞士联邦外交部与日内瓦民主管制武装力量中心和瑞士国际人道主义法和人权学院合作举办，以便对制定一项可能的私营军事和安保公司国际行为守则的倡议进行讨论。<sup>5</sup> 会议聚集了主要私营军事和安保公司、美利坚合众国，大不列颠及北爱尔兰联合王国和南非产业协会、包括雇用这些公司并对此事关心的国家政府、国际政府和非政府组织的代表以及其他法律和人权专家，共同讨论如何编纂私营军事和安保公司根据人权和国际人道主义法进行运作的标准。该会议还设法审议私营军事和安保公司产业自己作出的承诺能如何有效加以监测和执行的问题。

22. 工作组积极参与就私营军事和安保公司可能的国家行为守则问题进行了磋商。工作组希望，工作组以及非政府组织和专家在各次会议表示的意见在制定这项机制时均将充分纳入。工作组认为，按照有些与会人员的建议，这项国际行为守则应该配备“一个独立和有权威的监督机制”，它能为受害者作出切实有效的投诉和提供受害者补偿机制。

23. 工作组欢迎瑞士提出的倡议，它代表了对私营军事和安保公司的活动进行监管、监督和监测的第一步。不过，工作组认为，自律是不够的，应该随同配合国家法规和建立具有独立国际监督机制的有约束力的国际文书。

24. 工作组除了在国家访问或工作组会议之前和之后定期发布新闻稿之外，它于2009年4月29日向新闻界发表了一份声明，指出它对报道有五人其中包括外国人涉入对抗玻利维亚政府的阴谋深感关切。4月16日，玻利维亚警方在圣克鲁斯东区搜捕嫌犯，指称他们涉嫌策划暗杀民选总统和玻利维亚政府的其他高级官员。在警方的这次行动中，有三人被杀，另有两人遭到逮捕。对玻利维亚政府和涉嫌策划暗杀的国民原籍国都发送了函件，要求提供有关此次事件的进一步资料。工作组感谢回复函件的国家。它会继续密切监测玻利维亚多民族国的局势，并要求所有相关国家在对此事件开始进行调查时向工作组提供更详细的资料。

### 三. 国家访问

#### A. 访问阿富汗

25. 工作组两名成员组成的代表团在2009年4月4日至9日访问了阿富汗。由于该国安全局势动荡，工作组只能访问喀布尔和楠格哈尔省东部地区的贾拉拉巴德两地。工作组审议了在该国营运私营军事和安保公司的数目和类型。它尤其高潮了解监管在阿富汗境内注册的私营军事和安保公司活动的制度，及其工作人员

<sup>5</sup> 威尔顿公园会议的报告全文见 <http://www.wiltonpark.org.uk/themes/governance/pastconference.aspx?confref=wp979>。

透明度和问责制的规定，以及可能导致对包商侵犯人权的行为不加惩罚的情况。工作组还研究了对受到侵害的受害者提供有效补救的问题。

26. 特派团的全面报告，包括其结论和建议，将提交给人权理事会第十五届会议。不过，本节概述了访问结束后提出的初步意见。

27. 在这次访问期间，工作组与总统办公室、外交部、司法部、内政部和国防部以及与人民院立法事务委员会和长老院国内安全、国家安保和地方权力机关委员会举行了会议。工作组也会晤了阿富汗独立人权委员会的代表，并听取了民间社会和私营军事和安保公司代表的观点。此外，还与国际社会代表以及与联合国阿富汗援助团和专门机构举行了会议。工作组在往访贾拉拉巴德时，会晤了省长和其他地方机构。

28. 工作组赞赏阿富汗政府对在该国营业的国家和国际私营安保公司颁布了特别法规。阿富汗是对这项问题订有特别法规的少数几个国家之一。这项法规在2008年2月获得通过，对39个阿富汗和外国公司颁发了许可证，并对其工作人员和武器进行了登记。工作组获悉，在此过程中没有得到许可证的公司必须停止活动，否则就被认为是非法武装集团。但该国政府无法证实，国内没有得到许可证的公司是否的确已经停止营业，或还在非法进行业务。工作组对缺乏监督该国一些地区可能仍有非法进行业务的公司和给予适当制裁的这种现象表示关切。

29. 工作组会晤了一些国际和地方非政府组织。它们绝大多数强调，武装私人警卫大量存在并没有让阿富汗人民感到更加安全，而且正好相反，大量的武装人员、车辆和武器反而制造了恐惧和不安全感。大多数非政府组织指出，阿富汗公民难以区分国际部队和国际或地方安保包商。它们说，这种现象使准确报告事件和侵犯人权的行为更加复杂。工作组知悉私营安保包商犯下的一些刑事案件，尽管发生若干侵犯人权行为，但它无法获得有关这些行为的记录文件和核实证据。工作组建议设立一个中央机制，供个人以及私营安保包商报告涉及私营安保包商的重大伤亡事件，并确保进行适当调查和为受害者提供补救。

30. 在工作组访问阿富汗期间，司法部长向议会提出了一份私营安保公司法草案。工作组没有收到这项法律的副本，但理解到新法案文反映了法规内容。工作组普遍认为，确保国家对私营安保公司及其问责进行监督和监测的这项立法是一项积极发展。这项法律应确保人权得到充分保障以及确保受害者获得有效补救。工作组建议在进行广泛的磋商和适当的宣导之后，迅速通过这项新法。政府也应采取一切必要步骤，务使新法得到充分执行。

31. 工作组重申国家拥有合法使用武力的基本原则。国家应保留对合法使用武力的控制和监督；不应在没有行使适当控制的情况下，将其外包给非国家行为者。在这方面，它欢迎阿富汗政府表示愿意逐步增加国家军队、警察和安全部队的能

力和培训，以确保其人民和在其国内存在的国际社会的安全和安保，而同时确保尊重法治和人权。

## B. 访问美利坚合众国

32. 工作组最近对美国进行了为期两周的访问。工作组在华盛顿特区与政府高级官员、一些国会议员和国会和委员会成员的高级工作人员以及与学者、专家和民间社会及私营安保产业的代表举行了会议。它也在纽约会晤了若干民间社会组织。

33. 访问的目的是要得到美国政府在国外使用私营军事和安保公司情况的第一手直接资料，以及政府的政策和法律框架和目前为监测私营军事和安保公司的活动对人权的影响和确保追究侵犯人权行为实施的监管和监督机制。在 2009 年 6 月，约有 240 000 名私营部门的雇员支助美国在伊拉克和阿富汗的军事行动，并与其他承包商为美国国务院和美国国际开发署工作。

34. 2007 年 9 月 16 日在巴格达尼苏尔广场发生的悲剧事件使人警惕到需要在国家和国际一级对私营军事和安保公司进行监督和问责。在该地黑水保安咨询公司的雇员开枪射杀了 17 名平民和射伤了 20 多人。工作组曾于 2007 年 9 月 25 日向美国政府发送一封关于此次事件的指控信件(见 A/HRC/10/14/Add. 1)。

35. 工作组感到欣慰的是美国政府在事件之后已采取重大纠正行动。它欢迎美国政府最近通过立法和法规，进一步加强对私营军事和安保公司的监督和问责，如 2008 年 1 月 28 日国防授权法第 862 款和 2009 年 7 月 17 日国防部“临时最后条例”。

36. 结束美国安保承包商有罪不罚的最重大发展无疑是联军临时权力机构第 17 号命令的停止实施。该命令规定美国雇用的承包商有罪不罚。新的部队地位协定于 2009 年 1 月 1 日起生效，其中规定：“美国部队和文职人员必须尊重伊拉克法律、习俗、传统和惯例”<sup>6</sup> 工作组欢迎这项新的部队地位协定的通过，这将结束一种本来不应允许存在的情况。私营军事和安保公司及其人员在必须进行活动时必须遵守国际人道主义法和人权法并遵行相关国家法律。工作组得到美国政府的保证，美国将不会与其雇员被判定犯有侵犯人权罪行或刑事罪行的公司签订合同。

37. 工作组在访问结束时提出一份初步建议清单，其中包括：要求制订所有承包商和平民雇员的全面雇用法规，包括情报机构与公司签订的合同更加透明；加强司法部调查资源的能力和任命独立检察官起诉受雇美国政府的个人或公司犯下侵犯人权和刑事罪行的案件；公布统计资料，公开正在调查的私营军事和安保公司犯下的侵犯人权案件和私营军事和安保承包商在支持美国行动时的伤亡人数；增加

<sup>6</sup> 《美利坚合众国和伊拉克共和国关于美国部队从伊拉克撤离和它们在伊拉克临时存在期间安排它们活动的协定》，第 3 条。

根据美国合同进行活动的私营军事和安保公司的透明度和信息自由；建立私营军事和安保公司联邦许可证发放制度和审批程序；美国国会发起调查私营军事和安保公司利用递解飞行的情况；和最后确保所有受害者的权利得到有效补救和迅速在适当司法管辖范围内得到申诉。

38. 特派团的全面报告，包括其结论和建议，将提交给人权理事会第十五届会议。

### C. 访问的后续行动

39. 工作组与洪都拉斯和厄瓜多尔两国政府代表于 2008 年 12 月和与秘鲁政府于 2009 年 4 月举行了会议，讨论在他们访问这些国家之后提出的报告内各项建议所采取的后续行动。

40. 2009 年 4 月，联合王国外交和联邦事务部就政府改善英国和全世界私营军保产业标准的一揽子措施提出的建议展开磋商。<sup>7</sup> 英国政府在其文件中作出解释，指出它反对对活动或公司颁发许可证的原因是没有任何适当的执法机构能有效调查违规行为，以及政府核准的公司登记册很难有效建立、维护和使用。政府建议的一揽子措施将产业协会的自律倡议与国际提高全球标准的做法结合在一起。产业协会将带头根据高国家标准起草行为守则并将负起落实这项守则的责任。政府将利用作为买方的有利地位迫使私营军事和安保公司遵守和实行这项守则。政府将扩大国际合作，推动《蒙特勒文件》，并推广建立国际商定的公司标准的倡议。政府还支持建立一个有效、公正和透明的控诉机制。

41. 工作组在 2009 年 7 月 15 日给英国外交和联邦事务部的信中，欢迎联合王国政府致力于改善私营军事和安保公司标准的倡议。工作组在访问联合王国后于 2009 年 2 月 19 日提出的报告 (A/HRC/10/14/Add. 2) 中建议英国政府，公开 2005 年审查监管私营军事和安保公司的联合王国绿色文件，或展开新的审查和有关各方就监管的各种选项进行全面讨论。工作组认为最近进行的这次磋商是这方面的积极步骤。

42. 虽然工作组认识到政府建议的产业协会的自律办法考虑到落实、监测和制裁机制，但它对政府不认为立法是联合王国可用的选项感到遗憾。

43. 工作组重申它访问联合王国之后提出的报告中作出的建议，特别是报告第 41 段，其中它指出一组基本原则，包括政府确定在任何情况下都不能外包给私营军事和安保公司的活动；拥有最低透明度规定的私营军事和安保公司登记系统；包括适当审批制度的私营军事和安保公司许可证制度；开放给个人、国家机构、外国政府和其他公司的外部控诉机制，以确保追究个人的刑事责任和公司的民事责任；和议会监督私营军事和安保公司活动的监测机制。

<sup>7</sup> 磋商文件，外交和联邦事务部，提高国际私营军事和安保公司行为标准的磋商。

#### D. 准备进行的其他访问

44. 在 2009 年 1 月 12 日的信中，工作组获邀访问苏丹。工作组目前正在考虑访问苏丹以及赤道几内亚的可能日期，两国政府都已经表示随时可以接待工作组。如果工作组考虑 2010 年往访刚果民主共和国，该国已口头表示接受。工作组根据最近收到的关于雇佣军或私营军事和安保公司活动的资料，也正在考虑可能对其他国家进行访问。

### 四. 区域协商

45. 工作组于 2008 年 10 月 17 日和 18 日在莫斯科为东欧和中亚国家进行了第二次区域协商(见 A/HRC/10/14/Add. 3)。

46. 这次区域协商是根据大会第 62/145 号决议第 15 段组织的，其中大会赞赏高级专员办事处支持在巴拿马召开拉丁美洲和加勒比区域各国政府协商，并要求高级专员办事处召开其他区域政府协商，讨论利用传统形式和新形式的雇佣军活动侵犯人权和阻止人民行使自决权利的问题，特别是私营军事和安保公司的活动对享有人权的影响。

47. 通过协商的目的是设法了解区域内目前登记的雇佣军和私营军事和安保公司的作为、操作或人员聘用情况。它也提供了机会，讨论国家作为拥有合法使用武力的权利的根本问题，并能分享区内各国采取步骤以便制订立法和其他措施监管和监测国际市场私营军事和安保公司的活动的资料。与会人员讨论了监管和监督私营军事和安保公司活动的一般准则、规范和基本原则，以加强对人权的进一步保障。

48. 下列各国政府代表参加了协商：亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、波兰、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、塔吉克斯坦和乌克兰。集体安全条约组织、红十字会、联合国和民间社会的代表以及学者和一个私营军事和安保公司的代表也出席了会议。

49. 工作组指出，私营军事和安保产业蔓延到全球各地。它认为这种快速增长已经改变了讨论的方向，从是否应该允许非国家行为者使用武力转变到它们应该如何使用武力的问题。根据大会第 62/145 号决议，工作组认为必须积极辩论国家作为拥有合法使用武力的权利的作用的根本问题。

50. 工作组重申，监督和管控私营军事和安保服务产业的法律编纂必须基于一些以前提交大会的报告中已经阐明的原则(A/63/325, 第 90 段)。工作组还强调，应该为私营军事和安保产业许可证的签发及其雇员的培训建立一套有效的制度和有效的私营军事和安保公司雇员筛选的审批制度。工作组提出了它对全面监管框架的看法，这将包括有约束力的列有内部申诉或控诉机制的国际和区域协

定、国家立法和政策、议会的管控和监督、业界本身的自律和民间社会机构的独立监测。

51. 俄罗斯专家编制的监管私营军事和安保公司的可能公约草案案文以及威斯康星-麦迪逊大学法学院进行的一项示范法项目<sup>8</sup>的成果都提交了与会人员。

52. 工作组计划在 2009 年 10 月举办亚洲区域协商和 2010 年举办非洲和西欧区域协商，讨论传统形式的雇佣军活动以及私营军事和安保公司活动对享有人权的影响。工作组感谢泰国和西班牙政府愿意担任这些协商的东道国。

## 五. 来往函件

53. 工作组继续收到国家政府、非政府组织和个人送交的有关雇佣军或与雇佣军相关活动的资料以及私营军事和安保服务公司违反人权行为的指控的资料。在本报告所述期间，向玻利维亚多民族国、克罗地亚、匈牙利、以色列、爱尔兰、秘鲁和罗马尼亚发送了函件。工作组感谢玻利维亚多民族国、匈牙利、克罗地亚、罗马尼亚和爱尔兰等国政府迅速回复它的信函。各国政府的来文和复文摘要将载于工作组提交人权理事会第十五届会议的报告。

54. 工作组重申它希望收到对其提出指控的政府的复文，并认为对其函件作出答复是政府合作落实其任务规定的重要部分。

## 六. 今后的活动

55. 工作组将继续努力就拟订私营军事和安保公司的可能国际公约草案取得共识。工作组在 7 月份同政府间组织、非政府组织、学者和专家开始进行磋商。至今，工作组已经向 250 名左右专家发送公约草案，备供协商。

56. 从 2009 年 9 月至 12 月，工作组将审查政府间组织、非政府组织、学术机构和专家的评论，并按此编拟公约草案。按照人权理事会第 10/11 号决议第 13(b) 段的规定，工作组将随后通过联合国人权事务高级专员办事处，与各会员国分享一项关于私营军事和安保公司的可能公约草案的要点，请各会员国就这一公约的内容和范围提出看法，并将它们的答复转交工作组。该决议要求工作组向人权理事会第十五届会议报告在拟订这一法律文书草案方面取得的进展，以供适当加以审议并采取行动。

57. 工作组还将努力拟订一份随附的示范法，以协助国家起草监管私营军事和安保公司的法律。

---

<sup>8</sup> 《威斯康星国际法期刊》，第 26 卷，第 4 号，第 1078-1094 页。

58. 遵照人权理事会第 7/21 号决议，工作组将于 2009 年 10 月 26 日至 28 日在曼谷召开亚洲区域协商，讨论“利用传统和新形式雇佣军活动作为侵犯人权和阻止人民行使自决权利的手段的问题，特别是私营军事和安保公司的活动对享受人权的影响”。工作组感谢泰国政府担任这次区域协商的东道国。

59. 工作组还将准备召开非洲区域协商。最后一次区域协商将于 2010 年 10 月 13 日至 15 日在西班牙马德里为西欧和其他国家集团举行。工作组感谢西班牙政府愿意担任西欧区域协商的东道国。

60. 工作组将与会员国进行磋商，以便推动尽可能广泛地批准和加入 1989 年《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》。

## 七. 结论和建议

61. 工作组建议，国际社会对私营军事和安保公司采取的办法应意味着国家对私营军事和保安公司在全球的活动负有更大责任，包括它们在何处和如何运作以及它们对充分享有人权的影响所负的责任。政府应制定国家和国际机制，以便监测人权和国际人道主义法受到滥用和侵犯的情况，并确保受害者得到适当的补救。工作组还敦促各国政府停止一切赋予私营军事和安保公司犯下的刑事罪行和侵犯人权行为免于起诉的现有协议。

62. 除了监测机制之外，国家机构、外国政府和其他公司及实体应建立一个开放给个人的投诉机制，以便为受害者提供一个申诉的渠道和向相关政府要求提供资料的手段，并在必要情况下，寻求预防、调查或补救行动。工作组认为，除了国家一级的投诉机制之外，国际社会应制定一个独立的国际投诉程序。工作组在其公约草案内设想了一个这样的机制。

63. 工作组欢迎目前在一些国家进行的辩论，特别是在美利坚合众国就构成在任何情况下均不能被国家外包给私有部门的政府固有功能的定义进行的辩论。工作组认为，某些国家功能，包括直接参与敌对行动、审讯和扣押战俘、平民人质、恐怖分子和根据国际人道主义法所界定的其他人以及指导和控管情报审讯及情报搜集和分析以及某些执法功能，根据国际法，均不能外包。国家关于私营军事和安保产业的立法应明确规定禁止国内登记的公司进行的活动种类，包括与雇佣军有关的活动或参与推翻合法政府和政治机制的活动；这两项活动都被《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》禁止。工作组提议在公约草案中提出不能外包的基本国家功能的定义供会员国审议。

64. 由于政府和私营军事和安保公司之间的合同安排缺乏透明，工作组对分配给私营军事和安保公司的合同的范围和类型缺乏有效的议会和公共监督感到关切。工作组要求进一步加强对在冲突地区或冲突后地区开展工作的这些公司的数目的透明度和信息自由，和根据国家安全和隐私的合法限度，提供有关公司状况、

工作人员数目和国籍、伤亡情况、武器和车辆数目和类型以及它们承包的活动的资料。

65. 按照大会和人权理事会要求它就编制新的法律文书以填补现有立法空白作出建议的任务规定，工作组已经编制了一份监管、监督和监测本报告中一直提到的私营军事和安保公司的可能新国际公约草案。按人权理事会第 10/11 号决议第 13 (b) 段的规定，工作组将通过联合国人权事务高级专员办事处，与各会员国分享这份公约草案，并请它们对这一公约的内容和范围提出看法。工作组预计，将在 2010 年前三个月将公约草案散发给所有联合国会员国，并请他们对这份公约的内容和范围提出看法。

66. 工作组赞赏地注意到，在 2008 年期间，又有两个国家成为《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》缔约国，使缔约国总数到达 32 个。工作组赞扬洪都拉斯政府和阿拉伯叙利亚共和国政府批准公约，并再次呼吁所有联合国会员国批准该公约，因为它仍是防止使用雇佣军作为侵犯人权和人民自决权利的重要手段的重要国际法律文书。

67. 工作组感谢联合国所有会员国、部门、方案、机关和机构，包括专家和非政府组织，协助工作组完成它的任务。

## 附件

## 截至 2009 年 7 月 2 日《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的现状

《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》由大会 1989 年 12 月 4 日第 44/34 号决议通过，于 2001 年 10 月 20 日生效。<sup>a</sup> 截至 2009 年 7 月 2 日，1989 年国际公约共有 17 个签署国和 32 个缔约国。本附件没有列出各国所作的保留。

国家	签署, 继承签署 <sup>(a)</sup>	批准/加入 <sup>(b)</sup>
安哥拉	1990 年 12 月 28 日	
阿塞拜疆		1997 年 12 月 4 日 <sup>b</sup>
巴巴多斯		1992 年 7 月 10 日 <sup>b</sup>
白俄罗斯	1990 年 12 月 13 日	1997 年 5 月 28 日
比利时		2002 年 5 月 31 日 <sup>b</sup>
喀麦隆	1990 年 12 月 21 日	1996 年 1 月 26 日
刚果	1990 年 6 月 20 日	
哥斯达黎加		2001 年 9 月 20 日 <sup>b</sup>
克罗地亚		2000 年 3 月 27 日 <sup>b</sup>
古巴		2007 年 2 月 9 日 <sup>b</sup>
塞浦路斯		1993 年 7 月 8 日 <sup>b</sup>
刚果民主共和国	1990 年 3 月 20 日	
格鲁吉亚		1995 年 6 月 8 日 <sup>b</sup>
德国	1990 年 12 月 20 日	
几内亚		2003 年 7 月 18 日 <sup>b</sup>
洪都拉斯		2008 年 4 月 1 日 <sup>b</sup>
意大利	1990 年 2 月 5 日	1995 年 8 月 21 日
利比里亚		2005 年 9 月 16 日 <sup>b</sup>
阿拉伯利比亚民众国		2000 年 9 月 22 日 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg\\_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en#Participants](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en#Participants) (2009 年 7 月 2 日查询)。

国家	签署, 继承签署 <sup>(a)</sup>	批准/加入 <sup>(b)</sup>
马尔代夫	1990年7月17日	1991年9月11日
马里		2002年4月12日 <sup>b</sup>
毛里塔尼亚		1998年2月9日 <sup>b</sup>
黑山	2006年10月23日 <sup>a</sup>	
摩洛哥	1990年10月5日	
新西兰		2004年9月22日 <sup>b</sup>
尼日利亚	1990年4月4日	
秘鲁		2007年3月23日 <sup>b</sup>
波兰	1990年12月28日	
卡塔尔		1999年3月26日 <sup>b</sup>
摩尔多瓦共和国		2006年2月28日 <sup>b</sup>
罗马尼亚	1990年12月17日	
沙特阿拉伯		1997年4月14日 <sup>b</sup>
塞内加尔		1999年6月9日 <sup>b</sup>
塞尔维亚	2001年3月12日 <sup>a</sup>	
塞舌尔		1990年3月12日 <sup>b</sup>
苏里南	1990年2月27日	1990年8月10日
阿拉伯叙利亚共和国		2008年10月23日 <sup>b</sup>
多哥		1991年2月25日 <sup>b</sup>
土库曼斯坦		1996年9月18日 <sup>b</sup>
乌克兰	1990年9月21日	1993年9月13日
乌拉圭	1990年11月20日	1999年7月14日
乌兹别克斯坦		1998年1月19日 <sup>b</sup>