



大会

Distr.: General
22 October 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议
议程项目 130
2012-2013 两年期方案预算

使用私家安保服务

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 66/246 号决议第 113 段提交的。大会在该段中请秘书长审查使用私家安保人员是否合适，特别是在只可选择私家安保人员为工作人员提供安全和安保的情况下，并向大会第六十七届会议报告有关情况。

秘书长在此提供了关于本组织审查适当使用私家安保公司情况的资料。他着重谈到本组织使用私家安保人员的背景、为审查将使用私家安保人员作为为联合国人员提供安全和安保的最后手段是否合适所作的工作，以及联合国系统各组织为确保在使用私家安保人员时做到尽责、尊重《联合国宪章》和国际法，包括人权和人道主义法，以及遵守联合国行政政策和程序，为确立关于使用私家武装安保公司的标准、政策和导则所作努力方面的最新发展情况。



一. 导言

1. 大会在第 66/246 号决议第 113 段中请秘书长审查使用私家安保人员是否合适，特别是在只可选择私家安保人员为工作人员提供安全和安保的情况下，并向大会第六十七届会议报告有关情况。

2. 秘书长在本报告中着重谈到本组织使用私家武装和非武装安保公司的背景、为审查将使用私家安保人员作为为联合国人员¹提供安全和安保的最后手段是否合适所作的工作，以及联合国系统各组织为确保在使用私家安保人员时做到尽责、尊重《联合国宪章》和国际法，包括人权和人道主义法，及包括大会关于外部承包做法的第 55/232 号在内的联合国有关决议，以及遵守联合国行政政策和程序，为确立关于使用私家武装安保公司的标准、政策和导则所作努力方面的最新发展情况。

二. 背景

3. 联合国使用私家安保公司的历史悠久，大多数时候使用当地非武装承包商来保卫房地，以保护联合国人员和/或资产不受犯罪活动的侵害。但近年来，会员国要求联合国系统各组织在高风险环境执行任务和方案，而有越来越多的证据显示，联合国已成为这类环境中的一个特定目标，因此只得作为最后手段与私家武装安保公司签订合同，让它们来保护联合国人员、房地和资产。当东道国政府、会员国或联合国系统不具备保护联合国人员和行动的其他手段时，就会采用这种做法。使用私家武装安保公司的做法使联合国系统有可能在有执行任务的法定需要的局势中开展行动，例如在复杂的紧急局势中和在冲突后或冲突地区内。

4. 为应对国际安全环境的变化和日益增多的对联合国在高风险地区开展行动的要求，使用私家安保公司的做法在某些情况下已扩大到包括提供武装警卫和武装护送。因此，本组织迫切需要为适当使用私家武装安保公司作为保护联合国人员、资产和行动的最后手段拟订一套联合国全系统的共同政策、标准和导则。同时，国际社会确认，需要为使用私家安保公司确立国际标准和行为守则。

5. 从 2007 年到最近，联合国安保管理系统只有《联合国外勤安保手册》(2006 年)规定的关于使用武装警卫的导则，这是指导如何使用私家武装安保人员的唯一导则。

¹ 为本报告的目的，“联合国人员”一词系指联合国安保管理系统所覆盖的所有人员，包括联合国系统人员、联合国志愿人员、个别部署在维持和平行动部或政治事务部领导的特派团内的军警人员、咨询师、个人承包商、特派专家和与联合国系统某一组织有直接合同协议的其他官员。该词不指国家特遣队的军事成员或与其特遣队一起部署的建制警察部队的成员。

6. 2010年8月,利用雇佣军作为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权利问题工作组在其向大会提交的报告中指出,联合国缺乏一个关于雇佣私家军事和安保公司,包括有关对这些公司及其人员进行审查和监督问题的明确的全系统政策。工作组建议本组织采取预防措施,以确保在外包安保和保护职能时做到遵守《宪章》和国际人权标准,并实施适当管理和监督(A/65/325,第31段)。

7. 同时,近年来联合国安保管理系统²已发展成为一个有效的系统,可评价威胁和风险及执行适当减缓措施来减轻联合国系统面临的风险。2002年,秘书长提出了联合国安保管理系统问责框架(A/57/365),为各层级在就安保相关问题作出决定和采取行动时所要承担的责任及问责制奠定了基础。接着,他在2010年发布内载经修订的框架的报告(A/65/320和Corr. 1)。在大会在其第65/259号决议中表示注意到该报告(包括经修订的框架)之后,在2011年向整个联合国安保管理系统宣布了该经修订的框架。

8. 2011年5月,秘书长认识到需要审查使用私家武装安保公司及其人员是否合适,因此在联合国系统内部进行磋商的基础上作出如下决定:本组织应把使用私家武装安保公司及其人员作为使联合国能在高风险环境下开展活动的最后选项;联合国只有在联合国安保风险评估作出其他替代方法(包括由东道国提供保护、由会员国或联合国内部系统资源提供其他支助)不足以解决问题的结论时才能采用该选项;以及联合国使用私家武装安保公司的做法应符合国内法和国际法、《宪章》及包括大会关于外部承包做法的第55/232号在内的联合国有关决议,以及联合国有关行政政策和导则。

9. 此外,为使用私家武装安保公司确立了如下标准:

(a) 应按照为所有安保相关决定规定的现行批准程序和问责机制作出与私家安保公司签订合同的决定;

(b) 联合国使用私家武装安保公司提供的服务应仅用于保护在联合国设施内的人员和机动武装护送;

(c) 已与联合国签订合同的私家武装安保公司应根据联合国安保管理系统的具体政策和导则归于联合国系统适当组织的明确领导和指挥之下;

(d) 在采购私家武装安保公司的服务时,联合国应确保遵守《财务条例和细则》及采购政策和程序,并应按照既定审查标准和机制只选择符合商定标准的公司。

10. 安全和安保部的任务是负责与机构间安保管理网一起拟订适用于联合国系统所有组织的关于使用私家武装安保公司的适当政策和导则。

² 联合国安保管理系统适用于并包括联合国系统所有组织及与联合国就安保管理问题签订谅解备忘录的其他少数非联合国实体。

三. 最新发展情况

11. 为落实秘书长的上述决定，机构间安保管理网在 2011 年 8 月 18 日设立了一个由安全和安保部领导的工作组，负责拟订适用于联合国安保管理系统的关于使用私家武装安保公司的政策和导则草案。

12. 工作组审查了与使用私家武装安保公司及其人员有关的问题并拟订了一个政策草案。该政策草案提出了一个明确的决策框架并解决了与联合国使用私家武装安保公司有关的问责问题。政策草案为确定是否需要私家武装安保公司及其人员的服务提供了结构并规定了需要满足的必要标准。政策草案规定，只有在东道国、一个会员国或多个会员国或使用联合国资源亦不可能或不适合提供武装安保的情况下，才能使用这类公司。政策草案强调需要订立严格的使用武力议定书(如 2011 年通过的《安保政策手册》内所载的)并根据联合国安保管理系统问责制框架阐明了联合国的管理和监督责任。

13. 在经过了机构间和部际的严格审查之后，机构间安保管理网在 2012 年 6 月通过了关于使用私家武装安保公司的政策和导则。该政策规定，联合国系统使用私家武装安保公司提供的服务只可用于保护联合国人员、房地和财产及向联合国人员和资产提供机动保护。这一政策的主要要素包括上述关于使用私家武装安保公司的标准，这些标准按照国际法制订并符合《与武装冲突期间私营军事和安保公司开展业务有关的国际相关法律义务和良好做法的蒙特勒文件》。³ 该政策概述了采购程序，包括确定示范合同、工作说明书和确保对联合国安保管理系统各层级问责的机制。

14. 2012 年 9 月，管理问题高级别委员会核可了关于使用私家武装安保公司的政策、导则、示范合同和工作说明书，以于 2012 年 11 月提交联合国系统行政首长协调理事会。

四. 意见

15. 在高风险环境下，使用私家安保人员只不过是保护联合国人员及资产和使执行法定方案成为可能的一个工具。根据共同协议和政策，这是一个只有在其他可能性已试尽后才能使用的工具。

16. 关于使用私家武装安保公司的共同政策已处于最后批准阶段，拟订该政策是对本组织为确保各层级问责制所作努力的一项重要贡献。

³ 《蒙特勒文件》是一个关于签署国对在战区工作的私家军事和安保公司所承担义务的协议。该文件于 2008 年 9 月在瑞士蒙特勒签署。该文件为国家做法例举了大约 70 项建议，例如审查公司的业绩记录、检查用于审查工作人员的程序、在发生违法事件时提起起诉和确保遵守国际人道主义和人权法并进行这方面的培训。

17. 本组织将继续致力于重视应对与适当使用私家武装安保公司及其人员有关的业务和政策挑战，以确保尊重国际人权和人道主义法，遵守国际公认的关于使用私家安保公司及其人员的行为标准和最佳做法，以及遵守联合国行政政策和程序。

五. 有待大会采取的行动

18. 请大会注意本报告。
