



人权理事会

第三十六届会议

2017 年 9 月 11 日至 29 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、社会和文化权利，包括发展权

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 的年度报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交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。本报告概述了 2013 年至 2016 年期间在全球各地区 60 个国家开展的一项关于私营军事和保安公司方面国内立法的全球研究的结果。研究结果重点关注现有法规空白、共同点和良好做法，可为会员国和各利益攸关方提供监管方面的指导。现有法规空白切实表明，需要采取更坚决的措施，更加有力地保护人权不受私营军事和保安公司侵犯。工作组重申，需要有一项全面、具有法律约束力的文书确保人权在该行业内得到适足保护，也确保该行业本身能充分保护人权。



以雇佣军为手段侵犯人权并干扰行使民族自决权问题工作组的年度报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 良好做法	4
三. 国内立法中的空白	7
A. 适用范围.....	7
B. 私营保安公司的许可、授权和登记.....	8
C. 私营军事和保安公司的人员甄选和培训.....	9
D. 禁止和准许的私营军事和保安公司活动.....	10
E. 获取武器的规则.....	12
F. 武力和枪支的使用.....	13
G. 问责制	14
四. 分析.....	15
五. 结论和建议.....	17

一. 导言

1. 本报告概述了工作组就私营军事和保安公司方面国内立法问题开展的全球研究的结果，这项研究涉及全球五大地区的 60 个国家。¹

2. 在 2013 年至 2016 年期间，向人权理事会提交的年度报告涵盖了十三个非洲英语国家、八个非洲法语国家和八个亚洲国家的国内立法。^{2 3} 2015 年的报告⁴ 涵盖了八个中美洲和加勒比地区国家、⁵ 八个南美洲国家⁶ 和四个欧洲国家⁷ 的法律规章。2016 年的报告⁸ 涵盖六个独立国家联合体国家、⁹ 四个亚洲和太平洋区域国家¹⁰ 以及美利坚合众国。¹¹ 与过去四年进行的区域研究相关的更多背景和研究文件可参见工作组网站，通过这些文件它们可更全面、深入地了解本报告中提到的国内立法。¹²

3. 开展本项全球研究是为了分析国内立法，以评估现有空白、趋势和良好做法，从而有助于制定关于这一行业及其内部的规章的指导方针。研究方法包括 2012 年向各国¹³ 发出了一份调查问卷。逾 30 个国家做出了答复。此外还就联合国所有区域集团内国家的私营军事和保安公司相关法律规章开展了研究。工作组随后根据下列标准分析了现有法律规章：(a) 是否参照了关于雇佣军的公约；(b) 适用范围；(c) 关于许可、授权和登记的规则；(d) 关于甄选和培训的规章；(e) 禁止和准许的私营军事和保安公司活动；(f) 私营军事和保安公司获取武器的规则；(g) 武力和枪支的使用；以及(h) 问责制。

4. 工作组要感谢会员国和所有利益攸关方在过去四年里为这项全球研究做出的贡献。

¹ 本报告并非详尽无遗，工作组 2013 年至 2016 年期间向人权理事会提交的各年度报告更全面地涵盖了主要问题。

² 见 A/HRC/24/45，涉及博茨瓦纳、冈比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、尼日利亚、塞拉利昂、南非、斯威士兰、乌干达和津巴布韦。

³ 见 A/HRC/27/50，涉及布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里、摩洛哥、塞内加尔和突尼斯，以及中国、印度、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾、新加坡、斯里兰卡和阿拉伯联合酋长国。

⁴ A/HRC/30/34。

⁵ 哥斯达黎加、古巴、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马。

⁶ 阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和乌拉圭(阿根廷是联邦制国家，各省自行执行法规，本次研究从中选取布宜诺斯艾利斯省的法规进行分析)。

⁷ 法国、匈牙利、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁸ A/HRC/33/43。

⁹ 阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。

¹⁰ 澳大利亚、新西兰、瑙鲁和巴布亚新几内亚。

¹¹ 澳大利亚、新西兰以及美利坚合众国都是联合国西欧和其他国家集团成员。该集团是联合国会员国非正式划分的地缘政治区域集团之一。

¹² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/NationalLegislationStudies.aspx。

¹³ 在针对拉丁美洲国家的研究方法上，本项研究侧重选择西班牙语国家。

二. 良好做法

5. 本节概述在各国查明的一些良好做法。
6. 在调研的六个独立国家联合体国家中，有三个批准了《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》¹⁴，而且六个国家均颁布了与雇佣军活动有关的刑事犯罪条款。¹⁵ 秘鲁和南非的法律还专门禁止雇佣军活动。¹⁶
7. 在立法范围方面，各国对军事和保安服务的定义有所不同。大多数国家告知工作组，其法律只涵盖私营保安公司，而不涵盖私营军事公司。南非的立法树立了良好范例，对保安服务做了宽泛界定，¹⁷ 禁止输出军事和保安服务，¹⁸ 并可域外适用。¹⁹ 任何依据适用的法律构成犯罪且在南非境外实施的行为都视为在该国境内实施的行为。²⁰
8. 瑞士立法也在域外适用方面不断发展，立法既涵盖本地私营保安公司的活动，²¹ 又涵盖政府在本地或国外聘请的此类公司所提供的服务和私营保安公司在外国提供的服务。²²
9. 美利坚合众国和澳大利亚的立法对域外管辖的规定也相当详细。美国《军事域外管辖法》将美国联邦刑事管辖权延伸到由其他机构聘用、为国防部提供支持的特定防务承包商工作人员及承包商在美国境外实施刑事犯罪的情况。²³ 在指定行动区或为驻外使领馆提供支持的承包商在美国境外参与犯罪，且罪行可判处一年以上监禁的，则有可能受美利坚合众国刑事管辖。²⁴ 在澳大利亚，国防部的承包商可被视为“防务工作平民”，其海外犯罪行为受适用的刑法管辖，起诉可在澳大利亚法院进行。²⁵ 《1964 年犯罪(海外)法》修正后，澳大利亚刑法便涵盖了国防部以外其他政府机构聘用的私营保安或军事承包商实施的犯罪行为。²⁶

¹⁴ 1989 年 12 月 4 日。共有六个来自独立国家联合体的国家接受了审查。

¹⁵ 《阿塞拜疆刑法》第 114 条，《哈萨克斯坦刑法》第 170 和 267 条，《吉尔吉斯斯坦刑法》第 229 和 375 条，《摩尔多瓦共和国刑法》第 141、151 和 152 条，《塔吉克斯坦刑法》第 185、195、196、401、403 和 405 条以及《乌兹别克斯坦刑法》第 97、104、105 条(第 1 节第 1 章)和第 154 条。

¹⁶ 关于南非的情况，参见 2006 年第 27 号法(《在武装冲突国家禁止雇佣军活动和监管特定活动法》)。

¹⁷ 见《私营保安行业监管法》第 1(1)条，2001 年。

¹⁸ 见 2001 年第 56 号《私营保安行业监管法》、《外国军事援助监管法》(1998 年第 15 号)和《在武装冲突国家禁止雇佣军活动和监管特定活动法》(2006 年第 27 号)。

¹⁹ 见《私营保安行业监管法》，第 39(1)条。

²⁰ 出处同上。

²¹ 2010 年颁布的《保安公司协约》。

²² 2007 年颁布的《关于雇佣私营保安公司的法令》。

²³ 《军事域外管辖法》(《美国法典》标题 18，第 3261-3267 条)。

²⁴ 《军事域外管辖法》(《美国法典》标题 18，第 3261 条起)，以及《联邦行政法规汇编》标题 48，第 1 章(10-1-11 版)，52.225-19，第 210 页。

²⁵ 《1982 年国防军纪法》，第 9 和 61 条。

²⁶ 见第 3 条。

《犯罪(海外)法》同时涵盖法人团体和个人，意味着在外国开展活动的澳大利亚私营军事和保安公司也可受到刑事起诉。

10. 多个拉丁美洲国家²⁷在国家一级有针对私营保安公司的专门登记制度。喀麦隆、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡也有类似的规章条款。布宜诺斯艾利斯省还要求监管机关造册登记经授权可提供私营保安服务的个人以及因违反法律而未取得授权的个人。²⁸

11. 在许可和甄选程序方面，四个亚洲国家(中国、菲律宾、新加坡和阿拉伯联合酋长国)要求向提供私营保安服务的公司以及个人保安人员或雇员核发许可证。²⁹要求私营保安公司工作人员取得许可证可以成为一种重要的审查机制，既可确保符合条件者受聘，又可排除有侵犯人权相关前科者。关于许可和甄选程序与人权标准之间的关系，工作组注意到，根据瑞士立法，“主管机关”可以违背法律宗旨为由，决定完全或部分禁止某些活动，包括可能被用于侵犯人权的服务。另一个良好范例是布宜诺斯艾利斯省的立法，该省禁止被控侵犯人权但获得赦免者担任私营保安公司的合伙人，并要求辅以人权主管机关出具的证明。³⁰在危地马拉，待聘人员曾在军队、国家民事警察机构、政府情报部门或其他私营保安公司工作但被上述雇主辞退的，须证明辞退原因并非犯罪或侵犯人权。

12. 瑞士立法中关于私营保安公司工作人员的培训规定很好地参照了国际人权和人道法标准，要求公司对工作人员进行培训，使其了解适用的国内和国际法，包括基本权利。巴西立法中多处提到“人权”，规定培训必须根据联合国倡导的人权原则，包括执行任务使用武力时须维护对方人身完整这一内容。³¹萨尔瓦多、危地马拉、³²墨西哥³³和哥伦比亚³⁴要求私营保安公司为工作人员提供关于人权的培训。哥伦比亚提及涉及国际人道法的特别培训方案。³⁵

13. 在美国，国会在《国防授权法》中建立了一个立法框架，要求国防部协同国务院，负责向私营军事和保安公司核发许可证，并为在作战地区履行私营保安

²⁷ 巴西、喀麦隆、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁。还有巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡以及布宜诺斯艾利斯省。

²⁸ 第 12.297 号法。

²⁹ 关于中国的情况，见第 564 号国务院令，《保安服务管理条例》，2009 年。关于菲律宾的情况，见 1969 年《私营保安机构法》(第 5487 号法)，1972 年第 11 号总统令、1973 年第 100 号总统令和 1984 年第 1919 号总统令先后对该法进行了修正。关于新加坡的情况，见 2007 年《私营保安行业法》(第 38 号法)。关于阿拉伯联合酋长国的情况，见 2006 年关于私营保安公司的《第 37 号联邦法令》(第 11 条，该条规定，公司在取得主管机关批准，并满足该法执行规章中规定的限制和条件后才能与保安雇员签约)。

³⁰ 第 12.297 号法，第 8(2)条；以及第 23.492 号法和第 23.521 号法。

³¹ 第 3233 号法令，附件；第 7102/1983 号法，第 16 条；和第 3233/2012 号法令，第 155(VI)条。

³² 第 51/2010 号法，第 51(c)条。

³³ 第 25(VIII)条，2006 年联邦法律。

³⁴ 第 365/1994 号法，第 74 条。

³⁵ 第 2974/1997 号法律，第 21 条。

职能的人员制定选拔、培训、装备和行为准则方面的规章。³⁶ 国防部还支持制定业务和管理标准，³⁷ 即现已成为一项私营保安公司国际标准(ISO18788)的 PSC-1 标准，其中包括培训和问责措施。公司要竞争合同，就必须执行这些标准。³⁸ 澳大利亚和新西兰也承认并支持 ISO 18788 标准。

14. 关于受到禁止的活动，危地马拉法律规定，私营保安行业不得承担政府职能。³⁹ 美国限制将“政府固有职能”外包给私营军事和保安公司的做法。联邦法律⁴⁰ 和联邦政策⁴¹ 将这些职能的范围界定为只有政府工作人员可以行使，而承包商雇员不可行使的职能。联邦法律和政策条例均规定，“承包商从事的不直接涉及刑事调查的特殊非执法性保安活动，如羁押囚犯”，⁴² “为联邦政府官员收集信息或向其提供咨询、观点、建议或设想”⁴³ 不被视为政府固有职能。

15. 瑞士法律明令禁止在国外武装冲突中直接参与敌对行动，包括通过聘用、培训和提供保安人员直接参与国外敌对行动，或在瑞士建立、管理或控制涉足此类活动的公司，法律还对违反这一条款的行为做出具体的处罚规定，包括罚款和监禁。⁴⁴ 哥斯达黎加和墨西哥法律规定，被禁止的活动包括侵犯人权行为。⁴⁵ 哥斯达黎加监管规章规定，在任何情况下，均不得将单纯服从作为施行酷刑或者残忍、有辱人格或不人道惩罚的理由或主张免罪的依据。⁴⁶

16. 关于执法人员参与私营军事和保安公司活动的问题，一些南美洲国家禁止警察和武装部队现职人员(多民族玻利维亚国还禁止公职人员)以及(除智利外)有违法或犯罪前科的警察和武装部队离职人员从事私营保安活动。澳大利亚和瑙鲁有类似的法律，多数非洲法语国家的法律也不鼓励私营保安公司聘用军事部队或警方离职人员担任管理者或员工。法国⁴⁷ 和匈牙利⁴⁸ 等一些欧洲国家规定，警

³⁶ 《2011 财政年度艾克·斯凯尔顿国防授权法》，第 111-383 号公法；《2011 财政年度国防授权法》，第 111-84 号公法；《2009 财政年度邓肯·亨特国防授权法》，第 110-417 号公法；《2008 年财政年度国防授权法》，第 110-181 号公法；但必须指出，《国防授权法》不是永久性立法，而是逐年通过的，因此可能每年都有变化。

³⁷ 美国国家标准协会，私营保安公司运营质量管理体系：要求与指南，ANSI/ASIS PSC.1-2012，可参见 www.acq.osd.mil/log/ps/psc.html/7_Management_System_for_Quality.pdf(现为 ISO 18788)。

³⁸ 物流和物资准备事务助理国防部长办公室，“私营保安公司”，参见 www.acq.osd.mil/log/ps/psc.html。

³⁹ 第 51/2010 号法，第 59 条。

⁴⁰ 《1998 年联邦活动盘点改革法》，第 105-270 号公法，第 112 页，第 2382 号成文法，和《2005 年联邦采购条例》。

⁴¹ 《管理和预算办公室 A-76 号通告》以及《联邦采购办公室政策》，第 11-01 号政策文件。

⁴² 《联邦采购条例》，第(d)(19)条；和《联邦采购办公室政策》，第 11-01 号政策文件，附录 B，第 9 条。

⁴³ 《联邦采购办公室政策》，第 11-01 号政策文件，第 3 部分，定义(b)(1)。

⁴⁴ 2013 年颁布的《关于在国外提供的私营保安服务的联邦法》，第 8 条。

⁴⁵ 哥斯达黎加关于私营保安服务的条例，第 8395/2003 号，和第 33128-SP/2006 号条例；以及 2006 年颁布的关于私营保安的墨西哥联邦法律，第 32(X)条。

⁴⁶ 第 33128 号条例，第 29(3)条。

⁴⁷ 第 83-629 号法律，第 10、11-3 条和 11-7 条。

⁴⁸ 2005 年颁布的第 CXXXIII 号法，第 2 条。

方或军方前工作人员、国家安全部门公务人员以及虽不属于公务人员但辅助执行相关公务的个人，均不得参与私营军事和保安公司的活动。

17. 在使用武力和枪支方面，调研所涉国家通常遵循两种方式。一些国家选择允许私营保安公司工作人员在特定条件下携带和使用枪支，⁴⁹ 另一些国家则选择禁止使用枪支，但列出一些附加保证的例外条款。⁵⁰ 美国一般禁止私营军事和保安公司工作人员使用武力，但列出了允许使用武力的例外情况和条件。此外，“承包商工作人员仅可出于自卫使用致命武力”⁵¹，“使用这类武力对于执行保安任务以保护财产/人员属合理必要之列”。⁵² 吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦共和国也树立了良好的范例，两国法律具体规定了在何种情况下使用枪支或特殊器具是合理的：枪支可以用于防卫即将发生的威胁人类生命或健康的攻击，防卫被保护财产受到的团伙攻击或武装袭击，阻止个人进行武装抵抗，或者用于对空鸣枪警告。摩尔多瓦共和国法律进一步规定：保安人员或侦查员有意使用武力时必须预先发出警告。

18. 在关于交战规则和使用武力的培训方面，包括中国、菲律宾和乌干达在内的一些国家规定了在哪些情况下私营保安服务提供者可以使用枪支。刚果民主共和国和阿塞拜疆对使用大口径武器或通常包含致命性武力的特殊器具的问题作了规定。刚果民主共和国禁止私营保安公司工作人员在巡逻时携带通常为军队和警方专用的武器。美国法律规定，承包商工作人员只能依据国内和国际法律配备武器做个人自卫之用，⁵³ 且须“熟悉武器，具备资质并听取关于武器使用规则的介绍”。⁵⁴

三. 国内立法中的空白

19. 尽管上文提到一些良好做法，但全球研究显示出规章存在明显空白。

A. 适用范围

20. 这次全球研究显示，除大不列颠及北爱尔兰联合王国(采用英国私营保安公司协会框架内的自律方式)、肯尼亚和斯威士兰(没有针对私营保安行业的立法)外，研究分析的所有国内立法都主要涵盖私营保安公司的活动，而极少有或者根本没有关于私营军事公司及其服务的规定。⁵⁵ 然而，本报告一般使用“私营军事和保安公司”这一用语涵盖本次全球研究调研的不同国家的各类公司。

⁴⁹ 工作组从全球分析中发现，接受审查的大多数亚洲和拉丁美洲地区国家都遵循这种方式。

⁵⁰ 例如，布基纳法索、科特迪瓦、刚果民主共和国、冈比亚、匈牙利、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、瑞士和美利坚合众国。

⁵¹ 《联邦行政法规汇编》标题 48, 第 2 章(10-1-11 版), (b) 概述, (3)(i); 和《联邦采购条例》, 52.225-19, “在指定行动区或为美国驻外使领馆提供支持的承包商工作人员”, 概述, (ii)(B)(3)(i)。

⁵² 《联邦行政法规汇编》标题 48, 第 2 章(10-1-11 版), (b) 概述, (3)(ii); 和《联邦采购条例》, 52.225-19, “在指定行动区或为美国驻外使领馆提供支持的承包商工作人员”, 概述, (ii) (B) (3) (ii)。

⁵³ 国防部第 3020.41 号指令, 2011 年 12 月 20 日, 第 4(e) 2 (a) 部分。

⁵⁴ 同上, 第 4(e)2(b) 部分。

⁵⁵ 肯尼亚目前没有任何法律专门针对私营保安行业，而斯威士兰立法不对该行业、企业或公司，甚至保安人员进行监管，而只通过 2011 年颁布的《薪资条例法令(保安服务业)》对保安行业相关人员“薪资”进行监管。

21. 工作组注意到，私营保安公司还承担可被视为“军事”的职能，这一问题需要进一步处理或评估。因此，有必要评估私营保安公司提供的各类服务。

22. 私营保安公司受监管的活动总体上包括场地的保护和巡逻以及人员的保护和守护，⁵⁶ 但活动内容通常不仅限于此。在欧洲、中美洲和非洲英语国家，私营保安公司的服务主要涵盖监视，运输、保护和押运现金、珠宝、贵金属和其他贵重物品以及进行调查。⁵⁷ 联合王国法律涵盖保安顾问提供的服务，瑞士还对与管理交通、协助公共机关、押运被拘留者和私人侦探服务相关的活动进行监管。在中美洲，私营保安公司还参与维持公共活动秩序，提供随身护卫服务、运输、制造和营销保安设备和系统并提供安全咨询。⁵⁸ 南美洲一些国家的国内立法对私营保安公司活动范围规定得更加详细，并涵盖包括为民事诉讼取证在内的服务。⁵⁹ 津巴布韦法律涵盖私人调查员的活动，菲律宾和新加坡法律也一样。中国和斯里兰卡的法律较独特，涵盖向公共部门提供的服务。在阿拉伯联合酋长国法律中，政府机构被包括在私营保安公司的定义中，意味政府机构可被用来提供私人保安服务。

B. 私营军事和保安公司的许可、授权和登记

23. 关于负责对私营军事和保安公司核发许可和进行监管的机构，分析显示，不存在监管私营军事和保安公司的专门机构。这些职能由负责国内安全⁶⁰、司法⁶¹ 或国防⁶² 的部委下属单位或部门，或者由政府间专门机构⁶³、中央政府⁶⁴ 或地方政府⁶⁵ 主管部门承担。

⁵⁶ 见布基纳法索，第 032/2003 号法律，第 23 条，和第 2009-343 号法令，第 2 条；科特迪瓦，第 2005-73 号法令，第 2 条，第 1 段；刚果民主共和国，第 98/008 号部长法令，第 1 条；摩洛哥，第 27-06 号法律，第 1 条；塞内加尔，第 2003-447 号法令；和突尼斯，第 2002-81 号法令，第 1(a)条。

⁵⁷ 法国有第 83-629 号法律；瑞士有 1996 年颁布的保安公司协议和 2007 年颁布的关于雇佣私营保安公司的法令；匈牙利有 2005 年颁布的第 CXXXIII 号法；联合王国有 2001 年颁布的《私营保安行业法》。

⁵⁸ 见 A/A/HRC/30/34，第 40 段。

⁵⁹ 阿根廷布宜诺斯艾利斯省的第 12.297/1999 号法涵盖除资金运输外对任何合法转移的运输、护卫和保护。该法还涵盖私人服务，例如为民事诉讼取证。

⁶⁰ 例如，在本次调研涉及的中美洲和南美洲国家(除哥伦比亚以外)，部分非洲英语国家(如冈比亚、尼日利亚和津巴布韦)和非洲法语国家(如布基纳法索、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里和突尼斯)以及亚洲(马来西亚和新加坡)和欧洲(法国和联合王国)部分国家。

⁶¹ 例如在新西兰。

⁶² 例如在博茨瓦纳及部分拉丁美洲国家。

⁶³ 例如，在喀麦隆、哥伦比亚、肯尼亚、莱索托、纳米比亚、瑙鲁、巴布亚新几内亚、塞内加尔和塞拉利昂。

⁶⁴ 例如，在中国、印度、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和联合王国。

⁶⁵ 例如，在亚洲地区大多数国家，或在中国、印度和巴基斯坦等联邦国家。摩洛哥法律规定由一家“行政主管机关”负责审查授权请求，但没有具体规定更多职责，也没有规定其与负责监督、监测的部委或其他政府机构之间的关系。

24. 在私营保安公司登记方面，除有几个国家的立法使专门登记成为可能外，⁶⁶ 其他国家或要求自愿进行自助登记⁶⁷，或要求在一般贸易和商业登记系统中登记。⁶⁸

25. 在取得许可证的先决条件方面，各国的要求多种多样，包括“适任性”或“良好品行/良好表现”、“道德标准”、资质和培训以及无犯罪记录。比方说，在非洲法语国家，“良好表现”⁶⁹ 和“道德标准”⁷⁰ 方面的要求似乎被视为最重要的先决条件，而在这次调研涉及的所有亚洲国家，私营保安公司雇员通过培训获得某些资格和无犯罪记录也同样重要。在拉丁美洲，各国特别重视私营保安公司工作人员所用枪支的安全储存标准，它们还普遍要求关于公司设施、设备和枪支的更多信息。中美洲国家另一项重要要求是，私营保安公司的业主必须为国民；⁷¹ 相关法律规定外国公司仅有非常有限的运营空间。⁷² 该要素在独立国家联合体的一些国家里也同等重要，这些国家规定外国保安组织不得在其境内运营。⁷³ 此外，南美洲国内立法一般要求通过警方或法院记录证明私营保安公司员工具有“适任性”和“良好品格”，签订第三方责任保险合同或员工保险合同通常也是取得许可证的要求。^{74 75}

C. 私营军事和保安公司的人员甄选和培训

26. 在工作人员的起码甄选标准方面，各国通常会列出各种要求，包括申请人无犯罪记录、⁷⁶ 健康状况满足工作要求、⁷⁷ 国籍、⁷⁸ 年龄、⁷⁹ 良好的道德标

⁶⁶ 例如，在拉丁美洲国家(巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁，以及阿根廷布宜诺斯艾利斯省)，以及喀麦隆、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡。

⁶⁷ 例如，在摩洛哥和突尼斯。

⁶⁸ 例如，一般来说是在本次调研涉及的欧洲国家和亚洲地区。

⁶⁹ 例如，见突尼斯立法。

⁷⁰ 例如，见布基纳法索和塞内加尔相关法律。

⁷¹ 例如，见墨西哥和巴拿马法律。

⁷² 具体可见哥斯达黎加和洪都拉斯立法。

⁷³ 例如，见阿塞拜疆和乌兹别克斯坦立法。

⁷⁴ 例如，在多民族玻利维亚国、哥伦比亚和厄瓜多尔。

⁷⁵ 例如巴西和智利。

⁷⁶ 布基纳法索、哥斯达黎加、科特迪瓦、萨尔瓦多、莱索托、马里、摩洛哥、巴拿马、塞内加尔和突尼斯，以及南美洲和独立国家联合体国家，同时也是普遍情况。

⁷⁷ 例如，哥斯达黎加、萨尔瓦多和危地马拉要求进行心理和身体检查。巴西、智利、厄瓜多尔、秘鲁、乌拉圭和布宜诺斯艾利斯省要求提供身体和心理能力倾向证明。吉尔吉斯斯坦排除因身心残疾而丧失能力的人，阿塞拜疆则要求在有精神疾病的情况下提供医疗证据。在太平洋区域，澳大利亚和巴布亚新几内亚的国内立法也就申请人健康状况作出了规定。

⁷⁸ 洪都拉斯、墨西哥和尼加拉瓜要求私营军事和保安公司员工为国民，古巴则要求为该国居民(在哥斯达黎加和萨尔瓦多，这类公司的工作人员可以是外国居民)。南美洲、巴西、智利、哥伦比亚和厄瓜多尔要求工作人员为各自国家的国民，而秘鲁允许保安员具有外国国籍，多民族玻利维亚国允许外国国民担任顾问，但要求国际刑警组织出具的背景证明。在哥伦比亚，私营保安公司的合伙人和私营保安合作社的成员须为本土出生。在阿塞拜疆，甄选程序要求具有阿塞拜疆公民身份。

⁷⁹ 根据拉丁美洲国家以及阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、瑙鲁、新西兰和摩尔多瓦共和国的国内立法，私营军事和保安公司工作人员必须为成年人。

准、⁸⁰ 财务状况⁸¹ 和学历⁸² 申请人的能力和经验。⁸³ 同时，甄选要求差别显著(例如，在申请人犯罪记录相关标准上，甄选要求对所涉罪行严重程度的规定存在差异)。⁸⁴ 此外，有些法律非常详细，⁸⁵ 另一些法律则没有具体说明甄选程序。⁸⁶ 另外，除却极少数例外情况(如危地马拉、瑞士和布宜诺斯艾利斯省)，工作组没有发现任何法律将国际人权和人道法准则纳入甄选程序。

27. 在私营保安公司人员培训方面，总体来说各国倾向不一。各国一般都强调，有必要为私营保安公司工作人员提供培训。一些国家将适足的培训作为人员甄选的先决条件。⁸⁷ 另一些国家的培训靠后，在甄选程序之后才安排这类培训。一般通过负责监管和/或控制私营保安行业的实体或组织，⁸⁸ 或者通过外包教育中心进行培训。⁸⁹

D. 禁止和准许的私营军事和保安公司活动

28. 立法一般准许私营保安公司护卫和保护人员、财产或货物。⁹⁰ 根据墨西哥联邦法律，保安服务甚至涵盖获取背景报告等信息以及安装和销售装甲系统。

29. 所审视的许多法律还规定，只能对私人财产开展被准许的活动，⁹¹ 并要求公司表明其活动为私人性质，⁹² 以便与武装部队、国家警察或其他公共保安部队区分开来。例如，匈牙利立法规定，私营保安活动从业者不具有公共机关权力，必须统一着装，不得使用公共机关头衔和徽章，且不得妨碍公共机关执行公务。⁹³ 同样，中美洲国家的立法也规定，为避免混淆，不得使用与警方或武装部队近似的制服、证书、标识和车辆颜色。⁹⁴

30. 总体而言，法律一般禁止私营保安公司从事许可证规定权限以外的任何活动。此外，在法国、非洲法语国家及乌拉圭和布宜诺斯艾利斯省等地，私营保安公司不允许涉足劳动纠纷或政治、宗教事件，也不允许收集关于政治、宗教或工

⁸⁰ 例如，布基纳法索、科特迪瓦、马里、新西兰和塞内加尔。

⁸¹ 例如在瑙鲁。

⁸² 中美洲和南美洲国家以及新西兰有最低学历要求。

⁸³ 例如，在澳大利亚和巴布亚新几内亚。

⁸⁴ 相关事例可见于被审查的非洲法语国家以及被分析的独立国家联合体国家。

⁸⁵ 例如，在中国、巴基斯坦、菲律宾和新加坡。

⁸⁶ 一般见于中美洲国内立法，但亦见于塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦立法。

⁸⁷ 例如，南非、这次调研涉及的所有非洲法语国家、澳大利亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦共和国。

⁸⁸ 例如，在马来西亚、纳米比亚、新西兰、菲律宾、南非和美利坚合众国。

⁸⁹ 例如，在阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、秘鲁和摩尔多瓦共和国。

⁹⁰ 在独立国家联合体区域，工作组获得的资料仅限于阿塞拜疆和哈萨克斯坦。

⁹¹ 例如，非洲法语国家以及中美洲和南美洲立法中包含这种提法。

⁹² 详情可见法国及非洲法语国家的法律。

⁹³ 2005 年颁布的第 CXXXIII 号法，第 2 条。

⁹⁴ 哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马法律。

会意见的信息。此外，一般禁止私营军事和保安公司开展武装部队和警察的专属活动。一些国家的立法还对这一禁止事项作了进一步规定，或者做出类似规定，其中包括刚果民主共和国、摩洛哥和突尼斯，以及多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁。调研涉及的亚洲地区部分国家禁止私营保安公司开展刑事调查⁹⁵ 或行使赋予警察、海关、移民和监狱官员的特殊权力。⁹⁶ 在中美洲，被禁止的活动范围扩展到行政或司法机构承担的角色⁹⁷ 以及属于检察院或国家警察专有职能的调查。⁹⁸ 危地马拉法律最为详细，规定私营保安公司不得承担政府职能。⁹⁹

31. 美国立法限制将“政府固有职能”外包给私营军事和保安公司，并详细列出“与公共利益密切相关，因而必须由联邦政府雇员从事”的活动。¹⁰⁰ 就作战和作战相关活动而言，美国通过将“国家固有职能”剔出私营军事和保安公司的活动范围，在私营军事和保安公司允许和禁止从事的活动之间划清了界限。然而，相关规定没有具体阐述其中甚至会包括一些非作战职能的“高风险活动”。此外，没有明确的执行机制来确保各机构遵循有关排除“政府固有职能”的规定；考虑到政府承包商行业急剧扩张，且承包商在情报分析和目标决策中发挥的作用和参与程度大大加强，这种状况令人格外担忧。

32. 关于私营军事和保安公司工作人员直接参与敌对行动的问题，研究显示，除瑞士外，各国的国内立法并不处理这一具体问题。有些立法禁止私营军事和保安公司的工作人员开展警察和武装部队从事的特定活动，但并不清楚相关条款是只适用于和平时期还是在武装冲突期间也同样适用。¹⁰¹ 关于执法人员参与私营军事和保安公司活动的问题，本项研究看到的趋势是，极少数对此进行监管的国家¹⁰² 通常禁止警察和武装部队现职和离职人员参与私营军事和保安公司的活动。然而，在接受审查的地区，大多数国家的国内立法尚未对此作出规定，令人担忧。

33. 与准许事项有关的规章不统一，对禁止事项范围的规定存在差别，私营军事和保安公司与执法部门职能之间缺乏明确界线，并且缺少关于直接参与敌对行动的规则，以上因素都增加了无法有效控制这些公司活动的风险，并增大了侵犯人权的可能性，尤其是在私营军事和保安公司在武装冲突、冲突后局势和低强度武装冲突局势中发挥的作用越来越大的情况之下。这就对执法、问责和取得补救构成了挑战。

⁹⁵ 在马来西亚和阿拉伯联合酋长国。

⁹⁶ 在马来西亚和巴基斯坦。

⁹⁷ 哥斯达黎加。

⁹⁸ 萨尔瓦多和墨西哥。

⁹⁹ 危地马拉。

¹⁰⁰ 《1998 年联邦活动盘点改革法》，第 5.2 条；以及《管理和预算办公室 A-76 号通告》，“盘点程序”，B.1.a。

¹⁰¹ 联合王国的法律没有界定何种军事或保安活动可以外包给私营公司，但有一项谅解规定，武装冲突局势中的军事活动只能由军事人员在军官的指挥下进行(见 A/HRC/22/41，第 53 段，以及联合王国政府对工作组索要的与私营军事和保安公司相关国内法律法规的回复)。

¹⁰² 例如，调研涉及的南美洲国家、澳大利亚和瑙鲁，所分析的大多数非洲法语国家，以及法国和匈牙利。

E. 获取武器的规则

34. 本项研究在这一领域收集到的资料相当少，这些资料主要侧重于合法获取武器的各种手段。工作组注意到，国家一般允许私营军事和保安公司工作人员获取和持有武器，虽然各国规定的条件有很大不同——即使在本次调研涉及的区域内也是一样。例如，在一些国家，私营保安公司工作人员依据相关法律规章可以配备和持有武器，¹⁰³ 但另一些国家则不允许这些负责保护人身安全的人员配备武器或从事护卫服务。¹⁰⁴ 在一些国家，获取和持有武器和枪支需要特别许可¹⁰⁵ (在某些国家，携带枪支许可证上必须标明武器或枪支的用途)。¹⁰⁶ 在另一些国家，要获准携带武器必须接受培训，¹⁰⁷ 或者具备特定技能，¹⁰⁸ 此外还有一些国家只对获取和持有特殊类型武器和枪支予以许可、批准或禁止。¹⁰⁹ 还有一些例子显示，有些国家不允许私营保安服务提供商使用枪支¹¹⁰，或者限制每家公司拥有的枪支或武器数量¹¹¹。一些国家还规定了关于武器储存和寄存的具体措施¹¹²。

35. 工作组发现，大多数国家都有关于私营保安公司合法获取和持有武器的规章，这些规章各不相同。只有几个国家处理非法获取和持有武器问题，并有关于罚则的规定。这些国家¹¹³ 的《刑法》¹¹⁴ 和《武器输出管制法》¹¹⁵ 中涵盖非法获取和持有武器问题。

36. 调研涉及的立法阐述了与私营保安公司合法获取和持有武器相关的各种规章，研究显示，只有极少数国家设法处理非法获取和持有武器这一问题及其后果。工作组注意到，私营军事和保安公司工作人员获得武器和枪支的渠道广泛，在合法和非法获取武器以及枪支贩运方面缺少针对这类公司及其人员的标准方法和规章，这些因素可能会导致侵犯人权以及相关罪行缺乏问责的风险上升。

¹⁰³ 布基纳法索、科特迪瓦、法国、摩洛哥和突尼斯。

¹⁰⁴ 智利、马里和秘鲁。

¹⁰⁵ 刚果民主共和国、马来西亚、新加坡、斯里兰卡和突尼斯以及南美洲国家。

¹⁰⁶ 科特迪瓦和马里。

¹⁰⁷ 巴基斯坦、菲律宾和新加坡。

¹⁰⁸ 斯里兰卡。

¹⁰⁹ 例如，在阿塞拜疆、喀麦隆、科特迪瓦、刚果民主共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马里和摩尔多瓦共和国。在南美洲国家，一般规则是不得使用违禁枪支，或者特定枪支仅限警察或武装部队使用。

¹¹⁰ 多民族玻利维亚国。

¹¹¹ 智利、哥伦比亚和厄瓜多尔。

¹¹² 喀麦隆和突尼斯，以及南美洲国家。

¹¹³ 澳大利亚、塔吉克斯坦、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美利坚合众国和乌兹别克斯坦。

¹¹⁴ 塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。

¹¹⁵ 澳大利亚、突尼斯、联合王国和美利坚合众国。

F. 武力和枪支的使用

37. 各国关于使用武力的规章有所不同。例如，有些国家在私营军事和保安提供商使用枪支方面不作规定，而一些国家则对此进行监管。某些国家要求私营军事和保安公司工作人员遵守专为这类公司制定的特定规章，¹¹⁶ 而另一些国家则只要求私营保安公司员工遵守面向广大民众的枪支使用管制规则。¹¹⁷

38. 工作组注意到，关于允许或禁止私营军事和保安公司工作人员使用武力和枪支这一问题，调研涉及的国家的立法通常遵循两种方式。一些国家选择允许私营保安公司工作人员在特定条件下携带和使用枪支，¹¹⁸ 另一些国家则选择禁止使用枪支，¹¹⁹ 并列出一一些附加特定条件的例外条款。¹²⁰

39. 调研的大多数亚洲、中美洲和南美洲地区国家允许私营保安公司工作人员携带和使用枪支，但要求专门的执照、许可证、授权或登记，¹²¹ 包括关于武器所有权的信息，¹²² 或者界定允许使用枪支的特定活动(比如执行任务¹²³ 或旅行¹²⁴)和场所(例如，合同规定提供保安和守护服务的场所¹²⁵)。这些国家有的专门指出，禁止私营军事和保安公司过度使用武力¹²⁶ 或在非绝对必要的情况下使用武力。¹²⁷

40. 选择将禁止作为普遍规则的国家(只有少数国家的相关国内立法可供分析)规定了私营军事和保安公司员工可以使用武力和枪支的例外情况，比如正当防卫(例如，布基纳法索、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、摩尔多瓦共和国和美利坚合众国)、必要或紧急情况(吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国和美利坚合众国)，或两者兼具(匈牙利和瑞士)。这些国家中有一些(吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国和美利坚合众国)在立法中规定了私营军事和保安公司可使用武力或枪支的例外条件。关于这一问题的规章也不统一。

41. 尽管存在一些良好范例(阿塞拜疆、刚果民主共和国、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国和美利坚合众国)，但调研的大多数国家的国内立法都没有关于使用大口径武器、特殊装置以及通常包含致命性武力的装备的具体规则。只有极少数国家的国内立法就私营军事和保安公司工作人员接受关于使用武力和枪支的强制

¹¹⁶ 布基纳法索、科特迪瓦、刚果民主共和国、摩洛哥和乌干达。

¹¹⁷ 例如，在莱索托和毛里求斯。

¹¹⁸ 工作组从全球分析中发现，调研的大多数拉丁美洲和亚洲地区国家都遵循这种方式。

¹¹⁹ 冈比亚和尼日利亚。

¹²⁰ 例如，布基纳法索、科特迪瓦、刚果民主共和国、冈比亚、匈牙利、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、瑞士和美利坚合众国。

¹²¹ 例如，参见古巴、马来西亚、新加坡和斯里兰卡立法。

¹²² 例如，在萨尔瓦多和巴拿马。

¹²³ 调研的所有中美洲国家普遍如此。

¹²⁴ 例如，在巴拿马。

¹²⁵ 在南美洲国家的国内立法中。

¹²⁶ 危地马拉。

¹²⁷ 哥斯达黎加。

培训问题做出具体规定(菲律宾、乌干达和美利坚合众国,以及南美洲国家),而就私营军事和保安公司员工接战规则做出规定的国家就更少(中国和美利坚合众国)。

42. 工作组关切地注意到,其分析的大多数案例都存在以下问题:对枪支使用的规定五花八门且界定宽泛,对枪支使用培训的内容描述模糊,关于允许使用的枪支类型和口径的规章常常缺失,鲜有依照人权标准制定的关于使用武力和枪支的具体规章,而且只有极少数规则对私营军事和保安公司工作人员枪支相关行为做出的惩罚比对普通公民更严格。此外,虽然国际人权标准要求适度使用枪支,规定只能在自卫或保卫他人时,以可能降低不必要伤害风险的方式使用枪支,但除却一些例外情况,各国未就与私营军事和保安公司持有和使用枪支相关的遵守人权规范、问责制和侵权补救等事宜制定足够具体的规章、要求和程序。

G. 问责制

43. 大多数国家都已建立监督私营军事和保安公司活动的制度,一般由对这类公司进行授权或核发许可,并负责开展定期检查的机构管理。¹²⁸ 然而,各国的监督制度通常非常宽泛,形式和内容各异,或者缺少关于监督活动和检查内容的具体规定。¹²⁹ 确定私营军事和保安公司是否遵守国际人权法标准,以及是否遵守适用的国际人道法标准一般不属于监督机构的任务。

44. 除却极少数例外情况,对与私营军事或保安公司触犯或违反国内法和/或人权法相关的举报义务,各国没有详细规则。总体说来,各国没有具体规定何种性质的触犯或违规行为需要举报,¹³⁰ 且/或仅处理违反与准许事项、许可、授权、招聘和其他行政程序相关的条款的行为,这类行为大都由授权或许可机构通过警告、罚款、暂时中止公司活动或撤销授权等形式实施行政制裁。¹³¹ 工作组发现,在其分析的所有法律中,只有哥伦比亚、危地马拉、秘鲁、瑞士和塔吉克斯坦的立法有关于举报或惩处与国际人权法或国际人道法相关的罪行或违法行为的规定。

45. 还有一个令人担忧的问题是,只有极少数国家在国内立法中明确规定对私营军事和保安公司的违法行为进行刑事和民事制裁。¹³² 此外,工作组还特别关切地注意到,印度和巴基斯坦法律中甚至包含豁免“善意”违法行为的条款,免除涉事人员的赔偿责任。全球分析显示,只有极少数国家的国内立法(中国、巴基斯坦、菲律宾和瑞士)包含关于为受害者提供某种形式补救的条款。

¹²⁸ 具体例证可见多民族玻利维亚国、巴西、智利、科特迪瓦、厄瓜多尔、乌拉圭和布宜诺斯艾利斯省以及哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、新西兰、摩尔多瓦共和国和塔吉克斯坦。

¹²⁹ 比方说,工作组注意到独立国家联合体国家便是这种情况。

¹³⁰ 例如,见科特迪瓦、刚果民主共和国和塞内加尔。

¹³¹ 例如,见非洲法语国家、哥斯达黎加和危地马拉、南美洲国家、瑙鲁、新西兰和巴布亚新几内亚。

¹³² 比如在布基纳法索、科特迪瓦、马里、摩洛哥和突尼斯。

46. 由于没有针对私营军事和保安公司活动的适宜标准化监督机制，也没有与违反法律，包括违反人权法相关的有效举报、制裁和补救制度，就产生了私营军事和保安公司及其工作人员运营期间实施的侵犯人权行为在原籍国、登记国和运营国不被问责、不受追究的风险。

47. 工作组还注意到，研究涉及的大多数管辖区域都缺乏域外管辖，考虑到私营军事和保安行业内公司，特别是大型公司的跨国性质，这种状况显著妨碍了问责制和母国司法补救的可获取性。

48. 此外，在领土所属国方面，国内立法中缺少确保司法协助的统一措施，这也会妨碍问责和获得补救的机会。比方说，许多国家不引渡本国国民。一些国家只在某种行为在请求国和被请求国均构成犯罪时才引渡。

四. 分析

49. 考虑到私营保安和军事服务具有跨国性质，而且这类公司的工作人员一般都很可能使用武力和参与敌对行动，工作组强调，本项研究揭示的方式差异和规章空白为人权，包括生命权、安全权、禁止任意剥夺自由、禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚以及受害者获得有效补救的权利带来种种潜在挑战。国内立法中的规章空白也有可能诱发私营军事和保安公司工作人员的不当行为和侵犯人权行为，并有可能严重削弱法治，妨碍负责确保公共安全的民主国家机构有效运行。

50. 本项全球研究的结果清楚地指明了保安服务私有化对各国构成的挑战。本研究分析的大多数规章都不直接针对军事化活动或私营军事和保安公司。但实际上私营公司一般也参与保安以外的各种其他活动，如军事服务，使用武力，参与武装冲突和所谓反毒战争等其他复杂情况，它们还经常以其他方式参与敌对行动。如果国内立法不涵盖私营军事和保安公司实际开展的所有活动，就有可能忽视私营军事和保安公司的某些活动，其中包括使私营行为体侵犯人权风险增大的活动。此外，本项全球研究显示，只有极少数国家的立法涉及在海外提供的军事和保安服务或有域外管辖规定。

51. 因此，有必要对一家公司活动或服务的类别进行界定。这些类别可以用来评估，哪些活动在由私营行为体承担时会增大侵犯人权风险。公司提供多种多样的跨境军事和保安服务，私营军事和保安公司工作人员普遍有可能使用武力并在登记国和原籍国之外参与敌对行动，有关法律缺乏域外适用，也没有关于输出保安和军事服务的规定，这种种现实都显著妨碍了问责制和母国司法补救的可获取性。缺少负责私营军事和保安公司许可、登记、审查和监测事宜的专门机构也带来了一些问题。

52. 全球研究显示，在许可和授权程序中参照国际人权和国际人道法标准并不是常见做法。在私营军事和保安服务许可和授权中将有侵犯人权记录的申请人剔除考虑范围也不是常见做法。本项研究还显示出审查机制的缺失，许可程序中也并没有面向个人的国际人权法和国际人道法培训。考虑到私营军事和保安公司活动的性质及其对环境的潜在影响，如果不参照国际人权法和国际人道法建立标准许可和授权制度，则会带来很大风险。

53. 工作组注意到，总体而言，各国都有详细的甄选标准，并强调有必要为员工提供培训。然而，被审查的法律在甄选要求及私营军事和保安公司工作人员培训内容方面的规定并不一致。被审查的国内立法运用多种多样的甄选标准，且通常注重形式和程序条件而不是内容。此外，私营军事和保安公司工作人员的培训规章差别显著，有些是强制培训，有些是非强制培训，在培训内容、持续时间、是否参照国际人权法和国际人道法等方面也有显著差别。除却少数例外情况，调研涉及的法律未在甄选和/或培训程序中纳入任何国际人权法或国际人道法准则，在做私营军事或保安公司工作人员的任用决定时，也不考虑有关个人的任何侵犯人权记录或举报。

54. 关于私营保安公司从业人员培训和资质的要求也存在缺陷，特别是对教育水平的要求较低。必须在这两方面制定最起码标准，确保从业人员获取基本知识，并将人权标准内化为私营军事和保安活动的伦理和法律框架。在可能合法使用武力的情况下，从业人员必须负责任地行事，这特别是因为所有相关规章都准许使用武器。

55. 在私营保安公司合法获取和持有武器的问题上，调研的国内立法各不相同，研究显示，只有极少数国家设法处理非法获取和持有武器这一问题及其后果。工作组注意到，私营军事和保安公司工作人员获得武器和枪支的渠道广泛，产生了较高的侵犯人权风险。在合法和非法获取武器以及枪支贩运方面缺少针对私营军事和保安公司的标准方法以及针对这类公司及其人员的监管，可能会导致侵犯人权的风险上升，并导致相关罪行缺乏问责。

56. 本项研究分析的国内立法很多都已建立监督私营军事和保安公司活动的制度，但这类监督制度通常非常宽泛，形式和内容各异，或者根本没有关于监督活动和检查内容的具体规定。研究显示，总体而言，国内立法没有明确将监督国际人权法和国际人道法标准是否得到遵守作为监测机构的任务。工作组还注意到，绝大多数国家都未制定详细的法律规定与私营军事和保安公司触犯或违反国内法和/或人权法相关的举报义务。工作组发现，只有极少数国家有举报或处罚国际人权法或国际人道法相关罪行或违法行为的规定。此外，只有极少数国家在国内立法中明确规定对私营军事和保安公司的违法行为进行刑事和民事制裁，而国内立法中有条款规定可为受害者提供某种形式补救的国家就更少。由于没有针对私营军事和保安公司活动的适宜标准化监督机制，也没有与违反法律，包括违反人权法相关的有效监督、举报、制裁和补救制度，就产生了私营军事和保安公司及其工作人员运营期间实施的侵犯人权行为在原籍国、登记国和运营国不被问责、不受追究的风险。

57. 工作组发现，对准许和禁止事项的描述千差万别、模棱两可，私营军事和保安公司与执法部门职能之间缺乏明确界线，并且缺少禁止直接参与敌对行动的规则，考虑到私营军事和保安公司在武装冲突、冲突后局势和低强度武装冲突局势中发挥的作用越来越大，这一关切显得尤为重大。这就对执法、问责和违法行为受害者取得补救构成了挑战。

58. 私营军事和保安行业常常在以法治薄弱为特征的复杂环境中运营。工作组认为，要在这种条件下落实问责制，就要求进一步行使域外管辖权和普遍管辖权。

59. 工作组还认为，监管私营保安服务提供商这类非国家行为体需要多管齐下，包括改进国际规范和标准，有效的国内规章和执法，以及由业界牵头，为更好地遵守人权标准而付出努力。工作组一直在各个层面参与各种努力，本报告侧重于国内立法。本项关于国内立法的全球研究显示，尽管各国付出了值得赞赏的努力，但在对私营军事和保安公司的监管以及对它们侵犯人权行为的问责方面，国家层面的规范和标准还留有許多空白。

60. 鉴于已经查明的规章空白，工作组高兴地看到《蒙特勒文件》论坛和《私营保安服务提供商国际行为守则》等自愿举措的形成，这些措施明显提高了整个行业的标准。同样令人鼓舞的是，《私营保安服务提供商国际行为守则》制定以来，许多公司已经签署了这项守则，签署《蒙特勒文件》的公司数量也越来越多。这些都是加强私营军事和保安公司监管的重要辅助举措。

61. 然而，对上文提到的这类自律和自愿举措的评估以及本项关于国内立法的全球研究都显示，自律和自愿举措本身不能确保对侵犯人权行为全面问责，并为受害者提供有效补救。只有以国家执法机构为依托的明确法律规范才能达到这种目的。工作组支持将这些规范纳入一项具有法律约束力的国际文书，而不是依赖无约束力的自律和自愿举措。

五. 结论和建议

62. 工作组的这一全球研究表明，对这个跨国性越来越强的行业，各国的监管方式不成体系，也不统一。保安和军事职能私有化程度的不断提高以及跨境私营军事和保安行业的普遍发展引起了一些严重质疑：私人使用武力是否合法；国家是否有能力有效控制领土，提供有力的问责机制，并为私营军事和保安公司侵犯人权行为的受害者提供有效补救。工作组感到关切的是，薄弱的国内立法和执法机制以及临时、分散的行业自律不能有效应对人权关切。

63. 从业人员的许可、登记、审查，准许和禁止事项的范围，使用武力，使用枪支和其他武器，对违法行为的问责和补救等领域都缺少国内立法，特别是考虑到私营军事和保安公司具有跨国性质并从事跨国活动。

64. 一家私营军事或保安公司可能在 A 国登记，在 B 国、C 国和 D 国招募人员，与 E 国(或 E 国一家私营实体)签订合同，在 F 国提供服务，但很少有国家在国内立法中涵盖私营军事和保安公司在外国开展的活动。考虑到私营军事和保安服务具有跨国性质，如果国家层面监管不充分，就会严重削弱法治。在国与国之间的边界可轻松穿越的情况下，有必要填补空白，促进国际、区域和次区域就私营军事和保安公司监管问题达成协议，以有效保护法治和人权，特别要与采掘业使用私营军事和保安公司及行使民族自决权等问题结合起来。工作组鼓励各国进一步讨论私营保安公司在区域和国际安全背景下的角色，从而将这类讨论纳入政府间组织、区域组织和次区域组织议程中。

65. 为确保依据国际法将使用武力限制在必要、受权和有分寸的情况下，须在规章中列出使用武力的明确条件，尤其是与自卫权相关的条件。还应对区分进攻性和防卫性使用武力给予一定考虑。应当指出，这种区分在国际人权法管辖的非武装冲突背景下或许是可行的，但在武装冲突中却不可行。根据国际人道主义

法，在武装冲突中防卫一个合法军事目标(即：自愿充当人盾)构成直接参与对敌对行动，使私营军事和保安公司工作人员成为可攻击目标。

66. 工作组欢迎强化国内立法以填补本项全球研究查明的规章空白。工作组还肯定《蒙特勒文件》和《私营保安服务提供商国际行为守则》对完善整个私营军事和保安行业规章标准产生了有价值的影响。然而，国内立法和自愿举措都存在局限，难以确保对私营军事和保安公司工作人员实施的侵犯人权行为，尤其跨境背景下的侵犯人权行为问责并确保受害者获得有效补救。

67. 因此，工作组再次呼吁出台一项具有法律约束力的国际文书，以保证在全球范围内统一监管，充分保护所有受私营军事和保安公司活动影响者的人权。一项具有法律约束力的国际文书可建立标准规章框架和单一专门机构处理与私营军事和保安公司活动相关的事宜，包括问责制和让受害者取得有效补救。

68. 根据具有法律约束力的国际文书建立的机构可负责许可、监管和监督私营军事和保安公司，并可在签约、许可和监督程序中纳入明确的人权和人道法标准。这类程序也可以作为尽职调查的基础，以引入基于人权的审查机制，并进行关于国际人权和国际人权法标准的强制法律培训，将其作为取得运营许可及许可后续更新的标准。这项文书可以不仅限于单纯规定须遵守的甄选相关程序，还可以纳入尊重权利的规定，并确立职责，对违法行为施以具体制裁。必须完善甄选程序和背景调查，并提出培训要求，要求中应明确提及国际人权和国际人道法。

69. 必须将私营军事和保安公司的活动与国家机关的活动区分开来。一项具有法律约束力的国际文书可以阐述私营军事和保安公司的合法地位和职能，并可规定，禁止私营军事和保安公司工作人员涉足作战或军事活动等政府固有职能。

70. 各国还应考虑就获取、出口、进口、持有和使用武器的规则和方法制定规章并予以执行，确保私营军事和保安公司全球雇员在非法获取武器和非法贩运军火时也能被追究责任。

71. 一项具有法律约束力的国际文书还可强化关于原籍国、登记国或运营国政府对私营军事和保安公司及其工作人员问责的规定，并为此目的建立标准化和有效的问责机制，以确保私营军事和保安公司活动的监管制度得以落实。这类机制可以对侵犯人权的个人和公司行为追究刑事责任和民事责任，并建立监督框架以及对受害者进行赔偿和补救的框架。

72. 为向各国提供进一步指导，工作组准备了一份概念说明，以供不限成员名额政府间工作组第四、第五和第六届会议审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架。概念说明中纳入了关键要素，以便为可能进行的讨论提供信息，届时将讨论可否制定一项关于私营军事和保安公司的具有法律约束力的国际文书。这些要素是工作组通过与国家、民间社会组织和各利益攸关方进行专家磋商、会晤和讨论而确定的。概念说明参见工作组¹³³及私营军事和保安公司问题不限成员名额政府间工作组的网站。

73. 在关于雇佣军问题的各项公约方面，工作组呼吁各缔约国批准联合国和非洲联盟的雇佣军公约，并将公约标准纳入国内立法。

¹³³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/IssuesFocus.aspx。