



人权理事会

第四十二届会议

2019 年 9 月 9 日至 27 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

从人权角度审视私营军事和保安公司与采掘业之间的关系

以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组的报告*

概要

在本报告中，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概述了工作组 2018 年 8 月至 2019 年 7 月期间开展的活动，随后侧重从人权角度审视私营军事和保安公司与采掘业之间的关系。采掘业事实上构成这类公司的重要客户群，多年来一直与严重践踏和侵犯人权的指控有关联。

工作组重点关注私营军事和保安公司在采掘业中的运作情况。工作组审视了私营军事和保安公司及其他保安服务提供者在通常不透明的混合保安安排中发挥的作用。工作组概述了相关的国际、国内法律规定和其他文书，以及与采掘业保安行为体的行为相关的无约束力举措，同时考虑到，在缺乏针对私营军事和保安公司的强大且具有法律约束力的国内和国际法规的情况下，这些举措具有局限性。工作组随后审视了最常被报告的践踏和侵犯人权行为，这些行为是私营军事和保安公司经采掘业客户授权而实施和促成的。工作组分析了与缺乏对此类践踏和侵犯人权行为的问责以及缺乏对受害者的有效补救有关的因素。

* 因提交方无法控制的情况，经商议，本报告迟于标准发布日期发布。



工作组感到关切的是，关于在采掘业中运营的各保安行为体的作用，缺乏清晰、准确和法律上的界定。这使人们更加关切包括私营军事和保安公司在内的保安服务提供者的行为以及保安服务提供者参与据指称在自然资源开发背景下实施的侵犯和践踏人权行为的情况。工作组呼吁提高采掘活动中保安安排的透明度，因为这些安排目前不透明，阻碍查明施害者，从而削弱了为实现问责并为受害者提供有效补救而做出的努力。

工作组在报告结尾提出一些建议，以协助各国、采掘业、私营军事和保安公司以及其他利益攸关方在为采掘部门提供安全保障的过程中加强保护人权。工作组特别敦促各国加强对私营军事和保安公司的监管和监督，包括支持国际和国内具有法律约束力的文书。工作组还促请各个国家、采掘公司以及私营军事和保安公司在保安安排和应对践踏人权指控方面提高透明度。

一. 导言

1. 本报告系根据人权委员会第 2005/2 号决议(人权委员会在其中规定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)和人权理事会第 33/4 号决议(理事会在其中延长了工作组的任期)提交。本报告涵盖工作组自上次向理事会提交报告(A/HRC/39/49)以来开展的活动。
2. 人权理事会授权工作组监测和研究雇佣军和雇佣军相关活动的影响,以及私营军事和保安公司的活动对人权,尤其是人民自决权构成的影响。在以往开展的关于上述公司的国内监管和关于剥夺自由场所保安私营化的研究(见 A/HRC/36/47 和 A/72/286)的基础上,工作组继续审视在特定部门运营的私营军事和保安公司对人权的影响。在本报告中,工作组考察了私营军事和保安公司在采掘业中的作用。采掘部门在世界各地显著增长,刺激了采掘项目中的保安服务需求,尤其是位于治理薄弱或武装冲突地区的项目。
3. 在本报告中,工作组力求揭示私营军事和保安公司与采掘业之间的关系以及这种关系对人权的影响。近年来,这两个部门一直是不同区域多起践踏人权指控的焦点。尽管已对采掘部门以及私营军事和保安部门对人权的影响分别进行过研究和分析,并据此制定了若干国际举措,但对二者的交互影响却很少给予关注。
4. 因此,工作组探讨了私营军事和保安公司在采掘公司制定的保安安排内发挥的作用。工作组还审视了为采掘公司服务的私营军事和保安公司对人权的影响,分析了适用于这些行为体的现有监管框架,并考虑了在实现问责以及为服务于采掘公司的私营军事和保安公司实施的践踏人权行为的受害者提供补救方面所面临的挑战。最后,工作组向各个国家、私营军事和保安公司、采掘公司和其他利益攸关方提出了建议。

二. 工作组的活动

5. 2018 年 7 月 31 日,加博尔·罗纳的任期结束。工作组感谢他在六年任期内发挥宝贵专长并为执行任务方面的举措和活动做出贡献。2018 年 8 月 1 日,索查·麦克劳德在人权理事会第三十八届会议上获得任命,工作组其他成员包括叶连娜·阿帕瑞克、莉莉安·波比、克里斯·科瓦加和赛义德·莫克比尔。

A. 工作组第三十五届、第三十六届和第三十七届会议

6. 工作组分别于 2018 年 11 月 26 日至 30 日和 2019 年 4 月 1 日至 5 日在日内瓦举行了第三十五届和第三十六届会议;并于 2019 年 7 月 15 日至 19 日在纽约举行了第三十七届会议。会议期间,工作组成员与各会员国、国际组织和非政府组织代表以及其他相关对话者举行了双边会议。在第三十五届会议上,工作组成员对今后的重点专题进行了思考。在第三十六届会议上,工作组举行了两次专家协商,以期为专题报告收集资料。成员和外部专家 4 月 2 日就私营军事和保安行业的性别层面问题进行了活跃、广泛的讨论,并于 4 月 3 日讨论了私营军事和保安公司与采掘业之间的关系。

B. 函件

7. 自上次向人权理事会提交报告以来，工作组与其他特别程序任务负责人共同发送了一些函件。向亚美尼亚、澳大利亚、比利时、加拿大、法国、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、突尼斯、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府发送了函件，涉及因据指称加入伊拉克和黎凡特伊斯兰国而在伊拉克面临刑事起诉和审判的外国人遭受任意剥夺生命和其他侵犯人权行为的风险。向俄罗斯联邦和中非共和国发送了一封函件，涉及据报正在调查一家私营军事保安公司活动的记者遭到杀害一事。还向美利坚合众国、总部设在美国的两家公司和澳大利亚发送了函件，强调了对私营军事和保安公司提供服务的两家移民拘留中心实施侵犯和践踏人权行为的指控。¹

C. 国家访问

8. 国家访问是工作组执行任务的一个要点，有助于工作组洞悉当地的具体做法和挑战，了解雇佣军、与雇佣军有关的行为体以及私营军事和保安公司的活动对人权产生的影响，同时与各国和其他利益攸关方就与任务有关的问题进行建设性接触。然而，工作组提出的许多国家访问请求未得到肯定答复。尽管如此，工作组仍努力确保在访问中实现平衡的地域覆盖。

9. 在这方面，工作组回顾人权理事会第 16/21 号决议附件，理事会会在其中敦促各国配合并协助特别程序，及时对要求提供信息和访问的请求作出答复。工作组还提请注意秘书长 2019 年 2 月 4 日就非洲雇佣军活动向安全理事会所作发言，当时他敦促所有国家与工作组合作，包括工作组向其发出正式访问请求的国家。

10. 在审查所涉期间，工作组于 2019 年 5 月 13 日至 17 日对瑞士进行了正式访问，并将向人权理事会第四十五届会议提交访问报告。

D. 工作组成员开展的部分活动

11. 2018 年 10 月 17 日，工作组成员叶连娜·阿帕瑞克在关于“不得以雇佣军为手段破坏和平和侵犯人权”的听证会上，向各国议会联盟第一常设委员会(负责和平与国际安全问题)作了介绍。工作组随后对常设委员会就此编写的决议草案发表了评论意见。各国议会联盟大会 2019 年 4 月 10 日以协商一致方式通过了一项关于不得以雇佣军和外国战斗人员为手段破坏和平、国际安全和国家领土完整以及侵犯人权的决议。

12. 2019 年 1 月 23 日，阿帕瑞克女士在私营军事和保安公司安全对话上作了发言，该对话由欧洲安全与合作组织安全合作论坛主席国瑞士在维也纳举办。阿帕瑞克女士概述了工作组的任务，阐述了在国内法和国际法中界定私营军事和保安公司的要素，并谈及当前与该部门有关的一些挑战和机遇。

¹ 函件摘要可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

13. 2019年2月4日和5日，莉莉安·波比参加了关于加勒比区域私营保安行业监管、监督和治理的多利益攸关方工作会议，该工作会议由加勒比共同体犯罪和安全问题执行机构和日内瓦民主管控武装力量中心在特立尼达和多巴哥举办。该活动提供了与来自私营保安行业不断发展的加勒比区域的高级别国家代表、私营公司和民间团体进行互动的机会。

14. 2019年5月20日和21日，索查·麦克劳德参加了根据人权理事会第36/11号决议举行的不限成员名额政府间工作组第一届会议，该工作组的任务是在不对其性质作预先判断的前提下拟订国际规章框架的内容，以保护人权和确保对私营军事和保安公司活动所涉侵犯和践踏人权行为追究责任。她代表工作组，表示支持出台一项具有法律约束力的文书，对其他相关文书中所载的现有监管框架进行补充。她强调，必须在今后任何私营军事和保安公司监管机制中确保有力的人权保障措施，比如透明、有效的国家问责机制，该机制应确保：与私营军事和保安公司活动有关的践踏人权或违反国际人道主义法行为的受害者能够诉诸司法并获得补救；处理管辖权问题并提供司法协助，以推进有效的审查和问责进程；举办适当和有效的培训。她还指出，今后任何监管机制都应当延伸至分包商。

三. 从人权角度审视私营军事和保安公司与采掘业之间的关系

15. 从历史上看，国家一直是私营军事和保安公司的主要客户，人们主要以国家职能私有化的视角审视这类公司的活动。然而，近些年来，私营行为体作为私营军事和保安服务客户的现象变得更加突出。客户群向非国家客户转变的趋势催生了许多问题，这些问题与私营军事和保安公司在公共和私人领域活动的不断演变有关，还因为私营行为体似乎被赋予传统上属于国家的特权，譬如使用武力。此外，这种趋势可能会影响对这类公司实施的任何侵犯人权行为的问责。的确，如果事实证明难以确保对国家约聘的私营行为体实施的践踏人权行为问责，则如何在私营——私营关系框架内实现问责这一问题难免会引起会引发人们的忧虑，需要加以关注，尤其是在法人行为可能造成国际犯罪的武装冲突背景下(见 A/HRC/17/32)。

A. 定义和方法论

16. 在本报告中，工作组参照《安全与人权自愿原则》所使用的定义，将采掘公司界定为“自然资源或能源开采、采集或开发行业内的任何公司”。²

17. 工作组还将私营军事或保安公司理解为“通过自然人和/或法人提供有偿军事和/或保安服务的企业实体”。工作组将军事服务定义为“与军事行动有关的专业服务，包括战略规划，情报，调查，陆地、海洋或空中侦察，载人或无人的任何类型的飞行作业，卫星监视，任何具有军事用途的知识转让，对武装部队的物资和技术支持，以及其他相关活动”，并将保安服务定义为“武装守卫或保护建筑物、设施、财产和人员，任何具有保安和治安用途的知识转让，信息安全措

² 见 www.voluntaryprinciples.org。

施的制订和执行以及其他相关活动”。³ 在本报告中，工作组还以“私营保安”指代在采掘业中运营的不同私营保安行为体(见下文第 25 段)。

18. 工作组根据从各种来源获得的资料编写了报告。2017 年 7 月，工作组在纽约组织了一次专家磋商，探讨私营军事和保安公司与采掘业的关系。2019 年 4 月，在日内瓦举行了另一次磋商，会聚了来自非洲、拉丁美洲、加勒比地区和欧洲的专家。2019 年 1 月，工作组对外公开征集意见。⁴ 工作组还参考了案头研究和对利益攸关方的访谈。

19. 工作组在编写报告时面临若干挑战。事实证明，可公开获取的新数据数量有限是评估当前趋势的特殊挑战，同时，这些部门缺乏透明度，往往模糊了在采掘业运营的不同保安服务提供者及其各自的作用和职责之间的区别。在和平背景下获取相关数据已很困难，在武装冲突局势中，信息差距甚至更加显著。

B. 采掘业

20. 如今，采掘业是私营军事和保安公司的重要客户群。采掘业也是一个具有强大经济实力和显著政治影响力的行业，尽管该行业经常在获得土地和侵犯当地社区人权方面引起人们的关切。2016 年的数据显示，采掘公司是世界上收入最高的实体之一，远远超过许多国家的国内生产总值。⁵ 2018 年，世界上收入最高的 10 家公司中有 5 家为石油和天然气公司。⁶ 该行业传统上由在北半球注册的公司主导，并在南半球自然资源丰富的国家开展业务活动，但近年来市场已经多样化，目前，世界上收入最高的两家采掘公司来自中国。⁷ 人们经常从南北关系的角度分析采掘业对社会经济状况和人权的影响，然而，由于南半球国家的经济联系逐渐加强，上述前提正在演变。

21. 与此同时，采掘业是一些国家，特别是南半球国家主要的国家财政收入和出口收入来源。根据世界银行的数据，22 个国家(其中 10 个在非洲，同时无一在北半球)自然资源对国内生产总值的贡献超过 20%。⁸ 采掘部门的收益通常与腐败和统治精英的财富积累相关联，而无助于提高日常生活水平。此外，采掘业是一个高投资部门，公司长期致力于在领土的特定区域运营并开采资源。⁹ 这类公司投资数十亿美元兴建、维护和运营采掘项目并雇用大批工人，一些工人系从国外招聘。因此，这类公司可能对当地社区产生长期影响。依赖不同类型的保安服

³ A/HRC/15/25，附件，第 2 条。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CallforsubmissionPrivateMilitarySecurity.aspx。

⁵ Global Justice Now, “10 biggest corporations make more money than most countries in the world combined”, 12 September 2016。

⁶ 见 <https://fortune.com/global500/search>。

⁷ 同上。

⁸ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>。

⁹ Hugo Slim, “Business actors in armed conflicts: towards a new humanitarian agenda”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, No. 887, p. 911。

务提供者，包括在很大程度上依赖私营保安服务，以保障业务活动安全，也事关这些公司的切身利益。¹⁰

22. 采掘业产生的经济效益可能导致一些国家将采掘业利益置于当地居民利益之上，并将反对采掘项目的人视为对国家经济利益的威胁。事实上，一些国家以国家经济和安全利益为由压制对采掘项目的异议，例如将环境权利维护者的行为定为犯罪。¹¹

23. 采掘业与获得土地这一问题也有内在联系。传统上，人们采用军事和经济手段确保获得土地。军事手段涉及获取自然资源的不同战略，包括直接征服、入侵、秘密战争等。¹² 经济手段寻求通过经济竞争获得进入一处领土的机会。这些方法截然不同，但往往相互补充，只要保安服务能够在几个层面上“出售”：通过训练公共或私人军队，执行情报服务，或出售军事装备。¹³ 在某些情况下，采掘公司和保安行为体共同努力镇压反对派，并通过压制当地社区，包括土著人民，对自然资源丰富的土地施加控制。¹⁴

24. 研究表明，一个国家自然资源越丰富，发生长期武装冲突和内战的可能性就越大。¹⁵ 因此，开采自然资源可能对冲突动态产生重大影响；例如，非国家行为体更有可能从宝石或黄金等易采掘的资源中获利，因为采掘这些资源不需要复杂的技术、大笔投资和专门知识。相比之下，需要可行性研究、专家团队和先进技术的资源，如石油和天然气，更有可能使国家受益。¹⁶ 开采自然资源与武装冲突之间的联系得到广泛承认，包括得到安全理事会承认，例如在关于安哥拉、塞拉利昂和利比亚冲突的安全理事会第 1173 (1998)号、第 1237 (1999)号、第 1306 (2000)号和第 1343 号(2001 年)决议中，以及关于中非共和国最近发生的冲突的报告中(见 A/HRC/39/70)。这些事件还推动通过了几项关于“冲突矿物”的国内和区域法律。¹⁷

¹⁰ 见国际法学家委员会提交的材料。

¹¹ Jen Moore, *In the National Interest? Criminalization of Land and Environment Defenders in the Americas*, MiningWatch Canada and the International Civil Liberties Monitoring Group, August 2015.

¹² Jelena Aparac, “La responsabilité internationale des entreprises multinationales pour les crimes commis dans des conflits armés non internationaux”, PhD dissertation, Université Paris Nanterre, 2019.

¹³ Ole Kristian Fauchald and Jo Stigen, “Corporate responsibility before international institutions”, *The George Washington International Law Review*, vol. 40, No. 4 (2009), p. 1033-1034. 另见 Andrew Feinstein, *The Shadow World: Inside the Global Arms Trade* (Picador Paper, London, 2012).

¹⁴ 例如见 <https://spcommreports.ohchr.org>, communication PHL 1/2019.

¹⁵ Karen Ballentine and Heiko Nitzschke, eds., *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War* (London, Lynne Rienner Publishers, 2005). 另见 International Committee of the Red Cross, “Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains”, 31 October 2015.

¹⁶ Aparac, “La responsabilité des entreprises”. 另见 Paivi Lujala, “Deadly Combat over Natural Resources Gems, Petroleum, Drugs, and the Severity of Armed Civil Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, No. 1, 2009.

¹⁷ 例如 2013 年 6 月 26 日颁布的 2014/34/EU 号指令和 2017 年 5 月 17 日颁布的(EU) 2017/821 号条例，其中概述了总部设在欧盟的进口商从受冲突影响和高风险地区进口特定资源时的供应链尽职义务。

C. 采掘业中的保安服务提供者

25. 鉴于采掘业中普遍存在的经济利益和采掘业的运营环境，保安在自然资源开采中发挥基础性作用不足为奇。尽管一些行为体实际上为采掘业提供保安服务，但这些行为体各自的角色、职责和统属关系并不总由法律界定，而且很少公开披露。一般而言，采掘业务活动中有三类保安服务提供者：采掘公司直接雇用的专业保安人员（“内部保安”）；采掘公司约聘的私营军事和保安公司；在采掘场所内和采掘场所周围行动的国家安全部队。采掘公司往往依赖所有这些行为体，导致保安安排对公众而言似乎复杂多变。在某些情况下，准军事团体和非国家武装行为体可能也会参与其中。一些区域既使用正规私营军事和保安公司（即根据国家相关规章登记并受权提供保安服务的公司），又使用非正规私营保安服务提供者（无证运营或与犯罪实体有联系），可能使采掘业内私营保安安排的透明度问题更加复杂。

26. 根据工作组收到的资料，采掘公司约聘私营军事和保安公司履行广泛的“传统”保安职能，如设计风险评估和减轻风险措施，为房地提供保安和警卫服务，保障采掘产品运输安全和为采掘现场工作人员举办保安培训。采掘公司为此目的约聘国际或当地私营军事和保安公司，并有可能进一步分包。私营军事和保安人员通常无权携带或使用火器或实弹，尽管许多人员似乎配备了催泪瓦斯等非致命性武器。

27. 然而，在治理薄弱且缺乏正规国家安全部队的地区，采掘公司可能依赖私营保安服务（内部以及私营军事和保安公司）保障业务活动安全。当国家安全部队能力有限和被要求集中精力处理对国家安全的主要威胁时，也可能出现这种情况。在这种情况下，私营军事和保安公司可能参与履行常规职能以外的职能，例如，在一个国家，除由国家安全部队采取追加保安措施外，矿业公司还加强了私营保安人员，以应对外籍雇员易遭绑架的状况。¹⁸ 特别严重的安全威胁，例如海盗犯罪、贩运卡特尔、游击队武装和腐败政权的征用行为，也可能促使采掘公司约聘私营保安服务。¹⁹

28. 在武装冲突的特定背景下，工作组了解到以往的情况，以往曾有被雇用或约聘支持采掘业务活动的私营保安人员据称自行或在国家支持下开展类似军事活动的行动。²⁰ 这类行动可能构成直接参与敌对行动，视在个案基础上此类行动的具体特点而定，如属这种情况，国际人道主义法的相关规定将直接适用于这些私营行为体。在这种情况下，即使私营军事或保安公司仅将自己视为保安服务提供者，保安与军事服务之间的区别也会变得模糊。还有一些情况是，国家谋求通过招揽私营军事或保安服务公司增强自己的军事能力，而这些公司要换取从事采掘业务活动的机会和收益。一个广为人知的事例是 Executive Outcomes 公司在塞

¹⁸ 企业与人权资源中心提交的材料。

¹⁹ Carlos Díaz Bodoque, “PMSC’s and Extractive Industries in Southern Africa: a Good Business for Everyone?”, Current Affairs.

²⁰ 例如见 Occidental lawsuit (re Colombia), Business and Human Rights Resource Centre, 18 February 2014.

拉利昂参与钻石开采。²¹ 无论如何，报告表明，在最近的冲突中，这种以提供私营军事服务换取矿产或石油开采权的做法可能仍在继续。

29. 一家采掘公司与工作组共享的数据说明了不同类型的保安服务提供者可能如何参与同一采掘项目。²² 在这个具体案例中，约聘人员数量远超该公司直接雇用的保安专业人员。然而，另一家国际采掘公司告知工作组，该公司更倾向于直接雇用内部保安人员，因为既可借此加强与采掘项目附近的当地社区的关系，又可直接控制其私营保安人员。

30. 这也表明一些采掘公司意识到与采掘场所内和采掘场所周围运营的保安服务提供者的不端和践踏行为指控有关的声誉风险。在某些情况下，采掘公司更倾向于依靠自己的雇员或承包商，而不是国家安全部队，以便通过公司政策和规章、合同、培训和直接统属关系等手段对其行为保持直接影响和控制。此外，在国家安全部队被指控实施侵犯人权行为的情况下，采掘公司可能会仔细权衡如何与这些部队接触。因此，在复杂情况下管理保安问题的现实为采掘业公司带来敏感的挑战。

31. 工作组收到的资料表明，在采掘场所采用混合保安安排的情况下，国家安全部队通常承担执行重大保安行动的任务，比如在大规模抗议和示威期间管理安全问题。在加纳等一些禁止私营保安人员携带火器的国家(见 A/HRC/39/49/Add.1)，采掘公司在发生严重安全事件时依赖公共武装力量。一些国家还在国家警署内部建立了专门机构，专门负责保护采掘和其他大型项目。²³ 虽然国家有义务在本国境内，包括在采掘作业附近的地点维护公共安全和秩序，但在某些情况下，国家安全部队与采掘公司之间的密切联系引起一些质疑，即：公共武装力量在维护谁的利益。例如，工作组获悉，警务人员可能驻扎在属于采掘公司的设施内，或者因某一地区启动采掘业务活动而在社区内设立一家警察局。

32. 当国家保安人员在执行公务的同时还可充当私营保安人员时(在某些情况下据称会保留制服和火器)，公共利益与私人利益之间的界限在向采掘业提供保安服务的过程中可能进一步模糊(见 A/HRC/7/7/Add.2)。在一些国家，约聘警务人员执行私人警卫任务是合法的，例如在秘鲁，国家警察与采掘公司之间的大量合同已有记录。²⁴ 这类协议的法律依据是，根据关于秘鲁国家警察的第 1267 号法律和相关的 003-2017-IN 号法令，休班警务人员可以提供“特别警卫服务”。²⁵ 在其他时候，据称国家保安人员会接受采掘公司的实物支付。²⁶ 有一个实例

²¹ Sabelo Gumedze, “Addressing the use of private security and military companies at the international level”, Institute for Security Studies, 2009。

²² Newmont, Annual Report on the Voluntary Principles on Security and Human Rights, 2019。

²³ Nigel D. White and others, “Blurring Public and Private Security in Indonesia: Corporate Interests and Human Rights in a Fragile Environment”, *Netherlands International Law Review*, vol. 65, No. 2, 2018。

²⁴ EarthRights International, Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho, 2019。

²⁵ 见 Jose Saldana Cuba and Jorge Portocarrero Salcedo, “The Violence in Laws: The Use of Force and the Criminalization of Socio-Environmental protests in Peru”, *Derecho PUCP*, 2017, No.79。

²⁶ 加拿大矿业观察提交的材料。

是，一家非政府组织获得的谅解备忘录所载条款规定，某矿业公司应向警察提供燃油、车辆、维修、每日津贴和其他类型的资金支持、食宿以及行政支助。²⁷

33. 国家保安人员在履行公务的同时“兼职”担任私人警卫，可能导致这些人员各自的角色和职责发生混淆，特别是在适当使用武力方面。²⁸ 这也不可避免地加大了对采掘业内保安服务提供者进行明确分类的难度，特别是考虑到国家安全部队与采掘公司之间协议的性质和内容往往不向公众披露。如美洲人权法院在一起事关未经自由、事先和知情同意勘探和开采石油的案件中所述，国家与采掘公司签署关于武装部队或国家警察提供保安服务的协议“未促进信任和相互尊重的氛围”。²⁹

34. 因此，国家安全部队与采掘公司雇用或约聘的私营保安人员之间的各种合作形式形成复杂的关系网，通常难以识别某一保安行为体，或将其与另一行为体区分开来。此外，许多关于采掘业对人权影响的研究和报告用“矿山保安”等笼统术语描述保安服务提供者，原因很容易理解，因为这些研究和报告主要关注特定的危险组或具体的侵犯和践踏人权行为。利益攸关方虽然在设法厘清国家安全部队和采掘公司雇用或约聘的私营保安人员各自的统属、作用和职责，但却很难获得透明和最新的资料，因而阻碍了作出有效努力，促使保安服务提供者对其行为负责。

四. 国际和国内法律文书以及补充举措

A. 国际人权法和国际人道主义法

35. 可在和平时期和武装冲突中适用的国际人权法要求各国尊重、保护和促进人权。国家和国际人权机制确认，公司行为体负有尊重人权的独立责任，不得侵犯人权，并确认国家有义务防止这类行为体造成损害，如果未能防止，则应进行调查并提供补救。这意味着国家应当采取一切适当措施，包括通过立法和行政指示对公司进行监管。

36. 就其本质而言，开采自然资源涉及人民自决权的核心要素，而人民自决权是国际体系的基本原则之一。《联合国宪章》第一、第二和第五十五条确认了自决原则，并使该原则和各项国际和平与安全原则一样获得平等承认。自决原则还被确认为习惯国际法的一项规则。³⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》开篇即规定了自决权(共同第一条)。人民要行使这项权利，应当能够自由谋求经济、社会和文化的发展，并“自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。

²⁷ 同上。

²⁸ Alan Bryden and Lucia Hernandez, “Addressing Security and Human Rights Challenges in Complex Environments”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, p. 153.

²⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment of 27 June 2012, para. 193.

³⁰ Patrick Dailler., Mathias Forteau and Alain Pellet, *Droit international public*, 2009, p. 578.

37. 《联合国土著人民权利宣言》等国际人权文书以及相关判例法特别强调土著人民在这方面的权利，尤其是保障土著人民对其土地上拟议开发项目的自由、事先和知情同意。土著人民和其他人员有权反对采掘项目并积极表达这种反对，包括通过组织和参与和平抗议行动(A/HRC/24/41，第 19 段)。

38. 国际人道主义法规定了一套适用于武装冲突的规则，并对两个或多个国家之间的国际武装冲突和非国际性武装冲突(内战)进行区分。根据《日内瓦四公约》共同第一条，各国义务尊重国际人道主义法并保证国际人道主义法被尊重。根据共同第三条，《日内瓦四公约》适用于受武装冲突影响的国家领土内的所有行为体，包括国家和非国家行为体，如个人和公司。国际人道主义法被承认为特别法，当法律的两支发生抵触时，国际人道主义法优先于其他法规，包括国际人权法。因此，在武装冲突情况下为采掘公司提供服务的私营军事或保安公司及其人员受国际人道主义法规定的规则约束，并应当尊重人权。私营军事和保安人员在国际人道主义法下的地位根据他们所履行职能的性质和情形确定，特别关涉他们是否直接参与敌对行动。

B. 国家和公司层面的法律文书和工具

39. 采掘公司与其他工商实体一样，也受其运营所在国的国内法管辖。不过，在工作组研究的大多数国家，管辖私营军事和保安公司的国内法律规章(在这类法律规章存在的情况下)并未规定充分的人权保障措施(见 A/HRC/36/47)。此外，很少有国家在国内立法中规定公司的刑事责任。

40. 即使没有这类立法，各国仍有其他手段在采掘业保安安排背景下加强保护人权，并使为采掘业提供的保安服务变得透明，从而更加负责。下列文书可为不同保安行为体提供机会，以澄清其各自的作用和职责，并规范私营保安服务提供者的活动：

(a) 特许权协议(国家 — 采掘公司)：各国可以确定授予采掘特许权的具体条件，包括人权标准，公共安全部队和私营保安人员保安职能和责任的划分，在采掘场所运营的保安行为体与当地社区交往和协商的机制，以及雇用私营军事和保安公司的标准，例如仅雇用根据国家相关规章注册的公司。

(b) 私营保安服务的监管、许可和认证(国家 — 私营军事和保安公司)：国家有权对私营军事和保安公司违反规则和规定的行为进行界定、监督和处罚，包括确立适当的人权保障。此外，各国可以设立独立机制，以监测这类公司的行动并审查这类公司在采掘部门作业的人员。

(c) 谅解备忘录和类似协议(国家 — 采掘公司)：国家与采掘公司之间关于保安安排的谅解备忘录和类似协议也可提供机会，以明确、公开地规定公共和私营保安人员在采掘业务活动中的作用和职责以及活动条款，并规定所有提供保安服务的行为体，包括私营军事和保安公司都应遵守的人权标准和应履行的义务。

(d) 内部保安(采掘公司 — 雇员之间的关系)：采掘公司有权控制适用于其内部保安人员的招聘流程、政策、规章和培训以及纪律程序。采掘公司还有权向公众公布这些文书，并使人权标准贯穿其中(例如通过对拟聘工作人员进行严格审核，特定的人权政策和培训)。

(e) 采购程序和私人合约(采掘公司——私营军事和保安公司): 采掘公司确定面向私营军事和保安公司的招标及合同的条款和条件。提高私营承包保安人员的透明度可能有助于改善与当地社区的关系, 弥补在查明和调查据称的践踏和侵犯行为施害者方面存在的一些不足, 并有助于将采掘公司直接管辖和负责的人员与其他行为体区分开来。

(f) 保安服务分包(私营军事或保安公司与另一方): 分包不应降低私营军事和保安公司必须遵守的人权标准, 此外, 这些标准应当充分体现在与分包商签订的合同中。

41. 实际上, 上述工具似乎未被用于进一步保护人权, 原因可能是东道国政府迫于压力, 为继续鼓励外国投资而未对采掘公司实行更严格的规则。事实上, 一些南半球国家在设法促进公司行为体善治和尊重人权时被指控违反国际经济法原则。³¹ 此外, 特许权协议、关于保安安排的谅解备忘录以及关于保安架构的公司层面数据和政策通常不公开, 导致无法对内容、执行情况和采掘业保安服务提供者的总体行为进行公众监督和问责。

C. 软法和自愿举措

42. 由于缺乏具有国际性法律约束力的公司法规, 近几十年来, 行为守则、多利益攸关方以及针对特定工商部门的其他举措激增。已针对私营军事和保安部门制订了两项主要举措。《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和保安服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》汇编了与私营军事和保安活动相关的国际法义务, 这些义务主要由国家承担, 并侧重于武装冲突。鼓励国际组织和非政府组织、约聘私营军事和保安公司的企业以及私营军事和保安公司运用该文件中关于良好惯例的章节, 并应当在和平时采用这些良好惯例。《私营保安服务提供商国际行为守则》为成员公司规定了人权责任以及善治原则和标准, 而不论其客户为何种身份。

43. 有几项针对具体部门的举措适用于采掘公司, 例如《采掘业透明度倡议》、负责任采矿联盟和《金伯利进程》。经济合作与发展组织 2017 年通过的《关于利益攸关方切实参与采掘业的尽职指南》提出了确认和管理利益攸关方参与活动方面风险的框架, 以确保公司在避免和处理任何不利影响的过程中发挥作用。该指南简要提及保安问题, 包括有关约聘和管理私营保安人员的建议, 并建议, 在采掘项目遭到反对的情况下, 应避免在采取安全防范措施时出以暴力手段。

44. 有两项文书既适用于私营军事和保安公司, 也适用于采掘公司, 即《关于安全和人权的自愿原则》和《工商企业与人权指导原则》。《自愿原则》是在近 20 年前制订的, 旨在指导在采掘业运营的公司评估风险, 并以尊重人权的方式采取公共和私人保安措施。《自愿原则》中包括一些指导私营保安行为和职能的重要原则, 例如, 《自愿原则》指出, 私营保安人员应当仅提供防卫性和预防性服务, 而且不应包括专属国家责任的活动。《自愿原则》援引可适用的国际准

³¹ 见 *Chevron vs. Ecuador*, International arbitration award, March 2019; 另见 Moore, *In the National Interest?*。

则，例如《执法人员使用武力和火器的基本原则》，指出私营保安公司不应雇用“据信牵涉践踏人权行为”的个人，且应当仅在绝对必要时相称地使用武力。私营保安公司不应侵犯个人的结社自由权及和平集会权，并应建立举报和调查机制以及在发生不当身体暴力的情况下将案件转送地方机关的机制。

45. 已通过《自愿原则》设计了指导工具，以协助公司确立针对私营保安人员的明确标准和期望，并通过合同的检查、审评和审计来核实合规情况。2013 年制订了一项审计议定书，以评估关键指标的合规情况，例如是否有并正在使用保安与人权培训包，保安与人权是否得到考虑并作为一项要求纳入与私营保安承包商签订的服务合同。还有一个以在线知识中心形式存在的“关于处理复杂环境下的保安与人权挑战”的工具包，该工具包专门以一个单元谈及与私营保安服务提供商的合作问题。³² “自愿原则倡议”目前由 10 国政府、30 家公司和 15 个非政府组织组成，设立该倡议是为根据《自愿原则》，在为采掘业提供保安服务时促进尊重人权，加强执行和问责，并扩大该倡议的成员。该倡议的一项具体成果是在六个国家设立了国内执行工作组。³³

46. 尽管如此，仍有许多针对《自愿原则》的批评，因为这些原则对采掘作业场所附近的社区影响有限。³⁴ 在上述国内小组推动下，多利益攸关方的协作为突出关键问题和确定切实可行的解决方案提供了平台。例如，在加纳，这促使社区、非政府组织、政府各部委和私营保安部门就私营保安部门改革中更广泛的问题开展了讨论(见 A/HRC/39/49/Add.1)。尽管如此，《自愿原则》和其他类似的非约束性举措迄今尚未带来可进一步防止践踏人权或在必要时为受害者提供有效补救的根本和切实的变革。

47. 上述举措的共同特点是，强调公司尽职调查是公司主动管理对人权构成的任何潜在或实际不利影响的手段。若干国家在国内法律中载入了强制性尽职调查规定，但大多数国家未将尽职调查作为法律义务，也未对合规情况进行司法监督。在这种情况下，公司倾向于注重过程而不是对当地社区造成的有形影响。

48. 跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组目前正在努力在国际人权法方面监管跨国公司和其他工商企业的活动。与此同时也正在展开讨论，以在不影响其性质的情况下，界定旨在保护人权和确保对私营军事和保安公司活动所涉侵犯和践踏人权行为追究责任的国际监管框架的内容。鉴于多年来积累的经验表明非约束性举措成效有限，要在私营军事和保安公司与采掘业领域以及其他工商部门实现对人权的更有力保护，显然需要具有法律约束力的国内和国际文书。

³² 该中心由民主管制武装力量中心和红十字国际委员会建立和管理，可查阅 www.securityhumanrightshub.org。

³³ 自愿原则秘书处提交的材料。

³⁴ 见 Nigel D. White and others, “Blurring Public and Private Security in Indonesia: Corporate Interests and Human Rights in a Fragile Environment”, *Netherlands International Law Review*, vol. 65, No. 2, 2018。

五. 为采掘公司服务的私营军事和保安公司的践踏人权行为

49. 在开采自然资源背景下侵犯和践踏人权的行为得到广泛记录(见 A/HRC/39/17 和 A/HRC/41/54)。拉丁美洲、非洲和亚洲自然资源丰富地区的案件报告频率最高,北美的报告频率较低。多个行为体据称负有责任,包括国家和非国家行为体,如私营军事和保安公司、准军事和刑事安全集团,这些行为体有时单独行动,有时协同行动。

50. 最易面临践踏人权风险的是土著人民和土著社区、环境权和其他人权的维护者以及手工采矿者。在上述所有类别中,妇女都经常首当其冲。2019 年 3 月,人权理事会以协商一致方式通过第 40/11 号决议,其中确认环境人权维护者发挥重要作用,并确认他们面临来自国家行为体和非国家行为体的威胁。在许多情况下,践踏人权行为会对受害者身心健康产生长期和严重的影响。

A. 集会和表达自由

51. 在许多采掘业务活动中,私营军事和保安公司进行的风险评估在创建或支持有关应被认定为安全风险的人员的叙事方面发挥重要作用。反对采掘项目的人,包括参与和平抗议的人似乎被描述为公共秩序的风险因素,尽管他们有权行使和平集会和结社自由权。工作组收到了关于私营军事和保安公司直接参与镇压反对采掘项目的活动的资料;例如,在美利坚合众国,对经由自立岩苏族部落(Standing Rock Sioux Tribe)的土地输送原油的达科他输油管道的抗议据称遭到达科他州执法人员、北达科他州国民卫队和私营军事和保安公司过度使用武力。这些采取联合行动的当事方被指控对抗议者过度使用武力,包括在一个例子中,私营军事和保安服务人员据指称使用警犬攻击示威者。据媒体报道,在管道周围运营的一家私营军事和保安公司的每日简报显示,该公司使用渗透手段散播不和并监视抗议者的行动,以试图阻挠抗议活动并查明管道面临的威胁。³⁵ 据报,将当地社区划分为采掘项目支持者和反对者的策略也被用在其他地方,以遏制环境和人权维护者、土著人民和其他人员的抵制。

52. 手工采矿者和小规模采矿公司也经常被归类为安全风险,而未充分考虑更广泛的社会经济因素。数据显示,手工和小规模采矿是重要的生计和收入来源,全世界约有 1 亿工人及其家庭依赖手工采矿,而从事工业采矿的人数约为 700 万。³⁶ 与此同时,一些小型矿业公司可能构成安全风险,如在加纳所见的情况。工作组收到的报告显示,发生过未获授权的机械化采矿公司因开采权授予大型合法矿山而实施暴力的事件。据报,装备武器的非法采矿人员袭击未装备武器的矿山保安人员并向其开枪,而警察据报向未获授权的采矿人员开枪(见 A/HRC/39/49/Add.1)。

³⁵ Alleen Brown, Will Parrish and Alice Speri, “Leaked documents reveal counterterrorism tactics used at Standing Rock to “defeat pipeline insurgencies”, *The Intercept*, 27 May 2017。另见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>, JUA USA 7/2016 and JUA USA 14/2016。

³⁶ 见 www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/artisanal-and-small-scale-mining。

B. 人身安全权

53. 提请工作组注意的指控包括监视，死亡威胁或其他类型的威胁，恐吓和旨在抹黑采掘项目反对者的运动。还有关于法外处决、强迫失踪、酷刑和虐待以及性暴力和性别暴力的指控，特别是在某些拉丁美洲、亚洲和非洲国家。³⁷ 其他报告显示，亚洲和非洲的两处矿山发生了向男子、妇女和儿童投掷石块以及将大石块推向村民，尤其是推入矿井的事件。³⁸ 在一些实例中，伤情因无法获得医疗护理(负担不起或者距离太远)而加剧。例如，2015 年，工作组记录了印度尼西亚一家纸浆木材供应商的子公司雇用的私营保安据指称殴打、绑架和谋杀环境人权维护者的事件。³⁹

54. 追踪杀害土地权利和环境权利维护者事件的非政府组织全球见证组织得出结论，2017 年是有记录以来最危险的一年，207 名社区维护者据指称被国家武装力量和非国家行为体杀害，其中八起杀害事件归因于私营保安。农业企业和采矿是最危险的部门。⁴⁰

C. 人民自决权

55. 私营军事和保安公司以及其他保安行为体为采掘公司的运营创造了条件。因此，在采掘公司未能尊重人民自决权的情况下，可以认为私营军事和保安公司共谋实施这些践踏人权行为。其中包括，在发放涉及土著人民领地内土地的特许合同时，土著人民被剥夺自由、事先和知情同意权的情况，或者开采自然资源阻碍土著人民利用其土地，从而剥夺了他们的传统谋生手段。这在强迫流离失所、没收不动产以及针对环境权和其他人权维护者的暴力案件中尤为明显，所涉民众失去了获得资源的机会和维持生计所必需的手段，生活水平受到极大影响，这还可能加剧社区间和社区内部围绕剩余稀缺资源的冲突。土地的流失和侵蚀，加上采掘业务活动造成的环境污染以及某些情况下矿山租赁区内及其周围村庄的房屋被烧毁，有时造成严重拥挤和不健康的生活条件。

D. 国家安全部队的共谋侵犯人权行为

56. 采掘业私营保安人员(内部人员或私营公司)与国家安全部队开展的某种形式的合作引起人权角度的具体关切。除上述要素外，工作组还了解到在若干案件中，私营保安人员据指称协助和支持国家安全部队强行将人员或社区逐出采掘场所附近的土地。例如，公共和私人武装力量被指控对秘鲁亚纳科查矿山附近一个当地家庭协同实施骚扰、暴力、破坏财产和扣押财产。⁴¹ 在其他实例中，私营

³⁷ 例如见丹佛大学提交的材料。

³⁸ 加拿大矿业观察提交的材料。

³⁹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>, IDN 3/2015 and OTH 3/2015。

⁴⁰ Global Witness, “At What Cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017”, 2018。

⁴¹ Joint communications JUA PER 1/2016 and JUA PER 3/2015。另见 www.frontlinedefenders.org/en/case/case-history-maxima-acuna-de-chaupe。

军事和保安公司通过后勤支援，例如提供车辆或安装在采矿场所周围的视频监控获得的情报，助长了国家安全部队的侵犯人权行为。⁴²

E. 性暴力和性别暴力

57. 据报，有指控称在采掘项目，特别是位于偏远地区的项目周围普遍存在性暴力，包括强奸和轮奸。在巴布亚新几内亚的 Porgera Joint Venture 金矿周围，119 名妇女据指称遭到矿山保安和矿山治安警察实施的性暴力和过度使用武力。其中一名受害者指称，2009 年 9 月，她在 Kogai 垃圾堆放场被五名保安人员轮奸，当时她在向那里工作的非正规矿工出售槟榔果。这些行为据指称发生在加拿大矿业公司 Barrick Gold Corporation 持有该矿多数股权和运营该矿期间。⁴³ 与许多性暴力案件一样，这些侵犯行为的施害者未被绳之以法。性暴力或性别暴力幸存者经常遭受污名化并被社区排斥，处于脆弱境地。已有大量证据显示性暴力幸存者，特别是妇女面临重大挑战，⁴⁴ 当私营军事和保安公司参与时，这些挑战可能进一步加剧。

六. 问责和获得补救方面的挑战

58. 鉴于采掘部门具有保安安排多变且复杂的特征，要确保对采掘业中运营的私营保安公司所实施的践踏人权行为问责，查明施害者是一项重大挑战。私营军事和保安公司及其他私营保安人员在许多情况下没有制服和/或徽章，可能难以辨认。在这类公司直接实施践踏人权行为的情况下，这会造成问题。在其他情况下，即这类公司参与共谋，通过采取行动促成、便利或加剧采掘公司的践踏人权行为或国家的侵犯人权行为时，记录这些公司的卷入情况同样很困难。

59. 采掘部门中大多数领域普遍存在不透明的保安安排，这使得不同保安行为体之间的领导层次、责任和协调水平极难确定，并破坏了透明度和监测努力。此外，在雇用分包商的情况下，通常难以找到确认分包商身份的公开信息。

60. 一些涉及在采掘业内工作的私营保安践踏人权的诉讼案件已提请工作组注意。其中主要是向运营项目的子公司的母公司所在地国国内法院提出的补救主张。在大多数情况下会达成庭外和解，通常包括经济补偿，有时是短期工作合同，因此未能实现问责和对受害者的全面补救。一些案件还因管辖权问题被驳回。

61. 在采掘公司的东道国，诉诸司法的途径往往由于一些原因而受到限制，例如向法院起诉的费用高昂以及缺乏法律援助资金；缺少具备必要知识和/或经验和/或愿意在某些管辖区追查此类敏感案件的法律专业人员；害怕因举报践踏人权行为而遭到报复，缺乏对受害者和证人的保护；司法系统薄弱；审判程序冗长。此外，这种践踏人权行为是在有罪不罚的环境中实施的，在这种环境下，施

⁴² 发展中的权利与问责制组织提交的材料。

⁴³ Joint communication AL PNG 2/2017。

⁴⁴ 见消除对妇女歧视委员会关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)；另见人权高专办，《妇女权利属于人权》，2014 年。

害者很少被追究责任，这进一步阻碍了受害者举报践踏人权行为。从根本上说，公司(采掘公司或私营军事或保安公司)与受这些公司业务活动影响的个人和社区之间也存在力量失衡现象。这种现象在雪佛龙诉厄瓜多尔案中非常显著，在该案中，国际经济法原则，特别是公司的收益权优先于厄瓜多尔提倡的保护性人权法。

62. 就公司本身而言，有理由提出投诉的人往往不了解申诉机制，而且申诉机制在某些情况下是临时设立的。即使提出投诉，许多投诉也被视为“没有事实根据”或“无法作出定论”。公司通常不具备充分条件，无法应对严重侵犯人权行为的复杂性，例如保护受害者免遭被指控罪犯报复，并提供其他形式的支助，以使受害者切实参与这一进程，特别是未适当获知自己权利的受害者。在某些情况下，受害者参与公司的申诉机制时会被要求签署一份弃权声明书，该声明书会剥夺受害者寻求司法补救的权利，或者限制受害者获得司法救济的机会。在调查系由公司雇员进行的情况下，这些机制也不符合调查独立性方面的国际标准。因此，这些机制也未能为严重践踏人权行为的受害者提供诉诸司法和获得补救的机会。

七. 结论和建议

63. 私营军事和保安公司是为采掘公司提供保安服务的若干行为体之一，而采掘业内的保安安排通常复杂且不透明。在这一背景下，据悉受采掘公司约聘的私营军事和保安公司会直接实施践踏人权行为，并为其他行为体实施践踏和侵犯人权行为提供便利，有时还与国家安全部队共同实施这类行为。工作组对参与保障采掘业务活动安全的行为体及其各自的作用、职责和领导层次缺乏透明度感到关切。采掘业内提供保安服务方面的含糊不清加剧了与采掘公司及其关联企业，包括私营军事和保安公司有关的践踏和侵犯人权行为的受害者所遭遇的缺乏问责和权力不受制约问题。工作组认为至关重要，应界定各保安行为体的作用，并提高透明度和增加获得信息的机会，同时加强对私营军事和保安公司以及为采掘业提供保安服务的其他行为体的监测和监督，以便有效预防、处理和补救私营军事和保安公司在为采掘公司服务的过程中实施的任何践踏人权行为。

64. 尽管已经采取了提高标准和尊重人权的举措，但这些举措不具有约束力，在改善受采掘业务活动影响的人的处境方面仅取得有限的进展。首先，各国有责任履行其国际人权义务，为此应迅速努力处理采掘业与私营保安服务之间的关系所引起的人权关切。第二，采掘部门作为拥有强大经济实力并构成私营军事和保安公司主要客户群的行业，具有发挥其影响力的潜力，为此应坚持要求私营军事和保安公司在提供服务时尊重受采掘业务活动影响的所有利益攸关方的人权，不实施践踏人权的行，或为其他行为体践踏和侵犯人权的行为提供便利。最后，私营军事和保安公司应当采取政策和措施，以避免在有人权风险的环境中运营，并在发生践踏人权行为时对这类行为进行补救。鉴于上述结论，工作组提出以下建议。

A. 国家

65. 各国应当加强对私营军事和保安公司的监管和监督，以期加强人权保护，同时应考虑到这类公司的运营涉及多个部门，包括采掘业。其中应当包括严格的许可和审核程序，以及关于司法协助的规定。

66. 在这方面，各国应当支持涉及跨国公司和其他工商企业以及涉及私营军事和保安公司活动的具有法律约束力的国际文书。各国还应当实施其他相关立法改革，特别是关于强制性人权尽职调查和公司责任的立法改革。

67. 各国应当充分利用与采掘业内保安安排有关的现有工具(见上文第 40 段)，为此应将人权保障列入与采掘公司签署的特许权协议、谅解备忘录和其他类似文书，并增强监测私营军事和保安行业行动的能力，包括当私营军事和保安公司在偏远地点运营时。

68. 为提高透明度，各国应当公开与采掘公司签署的协议，包括与提供保安服务有关的协议。此类协议应当明确划分在采掘场所内和采掘场所周围运营的不同保安服务提供者各自的作用和行动范围。

69. 各国应当确保将实施践踏人权行为的私营军事和保安公司人员绳之以法，并向受害者提供有效补救。

B. 采掘公司

70. 采掘公司应当公布其业务活动中与保安安排有关的资料。其中应当包括与私营军事和保安公司的合同，与国家安全部队的谅解备忘录以及指导内部保安的规则和程序，并应当公布关于保安服务提供者使用武力问题的协议和规则。采掘公司还应当发布定期报告，包括相关的详尽资料，说明投诉数量和性质，保安服务提供者据指称的参与情况以及投诉的处理情况。调查政策和程序也应当公开。

71. 采掘公司应当在其招标以及与私营军事和保安公司的合同中纳入与人权相关的条款和条件，特别是对私营军事和保安人员遵守专业和人权行为守则的期望。其中应当包括涉及以下方面的详细规则：使用武力，人权培训的频率和内容，雇员审核方面的期望，安全事件的举报，与国家安全部队的适当协调，私营军事和保安公司所需的具体标准和认证，以及对分包保安服务的限制和要求。

C. 私营军事和保安公司

72. 私营军事和保安公司应当公布期望工作人员遵守的行为守则，并对工作人员为采掘公司服务时所开展的活动保持透明。为便于识别其工作人员，此类公司应当确保雇员着制服或佩戴徽章，使其与在同一地区运营的其他安全服务提供商区分开来。

73. 私营军事和保安公司应当确保其雇员尊重人权，并遵守适用的国际人道主义法。为使雇员能够做到这一点，所有雇员都应当接受适当、连续的人权和国际人道主义法培训。这类公司应当对其雇员进行广泛的背景调查，以确保雇员未在

以往的任务中涉及不法行为。公司还应当考虑其常规保安活动可能如何被实施侵犯和践踏人权行为的其他行为体利用，并采取步骤，减轻共谋实施这些侵犯和践踏人权行为的风险。

74. 私营军事和保安公司只应参加采掘公司公开透明的招标。此类公司还应当公开和定期报告安全事件，包括其工作人员可能涉及践踏人权的事件，并根据人权标准和以受害者为中心的办法，采取步骤处理这些事件。

D. 多利益攸关方举措及其他

75. 国家、采掘公司以及私营军事和保安公司应当采取一切可能的步骤，加强执行《关于安全和人权的自愿原则》，使这些原则对受采掘业务活动影响的个人和社区产生切实影响。应当继续努力扩大成员，增加关于执行情况的公开报告，并提高国内工作组的数量和效能。

76. 应当确保加强对私营保安服务提供者，包括私营军事和保安公司的行动的监测，包括在偏远地区，以期加强对侵犯和践踏人权行为的记录。在这一过程中，工作组鼓励人权机制、民间社会组织和其他各方在其调查和报告中尽一切努力，以便尽可能查明施害者。
