



大会

Distr.: General
2 July 2021
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 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

人道主义行动中使用私营军事和安保服务的影响

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

摘要

在本报告中，工作组审查了私营军事和安保公司在人道主义领域发挥的日益重要作用。同时，工作组阐明私营军事和安保公司在人道主义行动中发挥作用的程度和性质，以及提供服务的多样性，包括在武装冲突以及自然和人为人道主义紧急情况下提供多种服务。本报告突出阐述人道主义援助商业化对公正、中立和业务独立等人道主义原则的影响。本报告说明这些私营军事和安保公司业务的透明度和监督方面存在重大缺失，同时指出缺乏问责，进一步强调仍然存在重大监管漏洞。

报告着重阐明专门审议使用私营军事和安保服务对人道主义行动的影响及其各项原则的重要性，以及践踏人权和违反国际人道主义法的潜在风险。本报告最后审查了相关政策工具的局限性，并就如何确保对这些私营行为体进行更有力的监管和保护人道主义独立性提出建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 工作组的选定活动	3
A. 年度会议	3
B. 通信和声明	3
C. 选定活动	3
D. 国别访问	5
三. 专题报告	5
方法和定义	5
四. 私营军事和安保公司在人道主义行动中的作用及其提供的服务	7
A. 当代人道主义行动和私有化挑战	7
B. 私营军事和安保公司在人道主义环境下的服务类别	8
C. 生物安全与自然灾害	9
D. 私营军事和安保公司参与人道主义行动	10
E. 私营军事和安保公司参与人道主义行动的支出	10
五. 规范框架	11
六. 践踏人权和违反国际人道主义法行为	13
A. 不分青红皂白的攻击与私营军事和安保公司	14
B. 互操作性	15
C. 性剥削和性虐待	15
七. 缺乏透明度、监督、问责和有效补救措施	16
A. 缺乏透明度与获取信息方面的挑战	16
B. 监督和问责	16
C. 获得有效补救	17
八. 结论和建议	18
A. 结论	18
B. 建议	19

一. 引言

1. 人权委员会第 2005/2 号决议确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，人权理事会第 42/9 号决议延长了该任务的期限，本报告根据这两项决议提交。本报告涵盖工作组自上次向理事会提交报告以来开展的各项活动。¹ 专题部分对私营军事和安保公司在人道主义行动中的作用对人权的影响进行分析。

2. 在本报告所述期间，工作组由耶莱娜·阿帕拉茨(主席兼报告员)、莉莲·博贝亚、克里斯·夸贾、拉文德兰·丹尼尔和索查·麦克劳德组成。

二. 工作组的选定活动

A. 年度会议

3. 工作组分别于 2020 年 11 月 23 日至 27 日和 2021 年 4 月 12 日至 16 日举行了第四十一届和四十二届会议。在会议期间，工作组成员与会员国、国际组织和非政府组织的代表及其他相关对话者举行了双边会议，并举办了小组活动和磋商。2020 年 11 月，阿帕拉茨女士被任命为现任主席兼报告员。由于冠状病毒病(COVID-19)疫情造成的旅行限制，两次会议均虚拟在线举行。

B. 通信和声明

4. 工作组与其他特别程序任务负责人联合发出若干函件。发布了一份媒体声明，着重对判定在伊拉克违反国际法犯下战争罪的四名私人安保承包商被赦免表示关切。向三国政府发出调查指控函和联合新闻稿，指控它们违反国际人道主义法，在 2020 年 11 月纳戈尔诺-卡拉巴赫敌对行动中招募雇佣军。还向一国政府和一家私营公司发出调查指控函，指控私人安保人员在塞尔维亚的一家庇护中心虐待和侵害无人陪伴的移民儿童。工作组还着重指控私营安保部队在中非共和国 2020 年总统选举之后的敌对行动中侵犯人权。随后发表了一份联合媒体声明。最后，工作组通过新闻稿欢迎美利坚合众国决定停止使用私营联邦监狱，还强调有关法案应扩大范围，停止外包所有拘留中心，包括关押移民和寻求庇护者的拘留中心。工作组发表了若干联合声明，包括关于非国家行为体的声明。工作组还支持根据《罗马规约》第十五条向国际刑事法院发函，告之在其管辖范围内可能发生的罪行，涉及柬埔寨境内使用私营军事和安保公司及掠夺土地行为。

C. 选定活动

5. 2020 年 10 月 5 日，工作组与隐私国际共同主办了一次虚拟小组讨论会，探讨在移民和边境管理中使用私营军事和安保服务对保护所有移民权利的影响。这次活动之前，工作组就此专题向人权理事会提交了报告。² 夸贾先生强调边境安

¹ A/HRC/45/9。

² 同上。

全行业对所有移民人权和尊严的影响。与会者对各国在移民拘留设施私有化等框架内越来越多地与公司签约提供安保服务的做法进行了反思，并对这一趋势对移民人权的影响表示关切。

6. 2020 年 11 月 2 日，夸贾先生提交了工作组报告，说明雇佣军及其相关活动形式、趋势和表现的变迁情况，强调指出最近世界各地的雇佣军活动愈演愈烈，对人权、保护平民以及国际和平与安全构成威胁。³

7. 工作组和军事研究中心于 2020 年 11 月 16 日联合主办了一次虚拟小组讨论会，与主要专家和执业者讨论雇佣军及其相关活动形式、趋势和表现的变迁情况。演讲人强调雇佣军及其相关活动普遍秘而不宣，难以应对。他们还警告各国不得以雇佣军为手段影响国外武装冲突，也不得否认参与和规避法律责任。来自学术界、民间社会和常驻代表团的 100 多名与会者和其他执业者参加了这次活动，与工作组相呼应对雇佣军形式的变迁表示关切。

8. 2020 年 12 月和 2021 年 3 月，工作组举行了两次虚拟专家协商会，主题是：(a) 网络雇佣者和相关行为体在网络空间提供军事和安保产品与服务及其对人权的影响；(b) 私营军事和安保公司在人道主义行动中的角色。参加协商会的有来自联合国系统、非政府组织和私营部门的学者和技术顾问。协商会的审议结果为工作组向人权理事会和大会提交的 2021 年报告提供了资料。

9. 2021 年 3 月 5 日，雇佣军问题工作组参加了由酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员与日内瓦国际人道法和人权学院以及瑞士联邦外交部合作举办的一次题为“非国家武装行为体人权责任”的会外活动。工作组主席阿帕拉茨女士谈及非国家行为体包括外国作战人员以及私营军事和安保公司的人权义务。她还强调，在缺乏透明度和没有公共契约关系的情况下，公司之间或公司与国家之间的相互联系加剧了有罪不罚的风险。

10. 工作组参加了 2021 年 4 月 26 日至 29 日举行的监管和监督私营军事和安保公司活动不限成员名额政府间工作组的第二届会议。工作组主席强调，工作组长期以来一直努力促进对私营军事和安保公司进行有效监管，特别是制定措施，防止私营军事和安保公司人员践踏人权和违反国际人道主义法，确保对此类行为追究责任，并确保这些措施得到执行。阿帕拉茨女士重申，只有得到国家执法支持的明定法律规范才能确保追责，并为受害者提供有效补救。工作组就未来任何文书所采纳的内容提出了一些具体建议，如国家和非国家行为体通常不得使用 and 招募私营军事和安保公司及其人员，在践踏人权和违反国际人道主义法行为的风险增加时尤不可为。

³ A/75/259。

11. 2021 年 4 月 28 日，博贝亚女士参加了日内瓦安全部门治理中心举办的关于加强国家人权机构监督能力的电子学习课程的启动仪式，该课程专门以拉丁美洲和加勒比为重点。

D. 国别访问

12. 工作组非常重视进行国别访问。尽管发出多次国别访问请求，并多次提醒对以往函件采取后续行动，但大多数请求都没有得到答复。尽管如此，工作组仍致力于 2021 年访问波斯尼亚和黑塞哥维那，2022 年访问澳大利亚，但须遵守 COVID-19 相关旅行限制措施。工作组感谢积极响应访问请求的所有会员国，特别是科特迪瓦，并期待 2022 年和不久将来收到其他会员国的正式访问邀请。

三. 专题报告

13. 今年的报告着重阐述私营军事和安保公司在人道主义行动中的作用。多年来，特别是最近在联合国内以及在移民和边境管理工作中，工作组提高了人们的认识，使大家进一步认识到企业行为体对弱势群体人权的作用和影响。人道主义行为体与国家安全部队的关系受到高度关注。然而，该领域私营安保服务商数目大幅增加却没有引起很大注意。

14. 人道主义行为体对私营军事和安保公司的日趋依赖，给保护平民、侵犯人权和违反国际人道主义法问题带来重大挑战。最重要的是，这些私营公司在人道主义行动中的作用，以及人道主义援助的商业化，令人担忧它们对公正、中立和业务独立性等人道主义原则的影响。⁴ 工作组继续收到针对参与人道主义工作的私营军事和安保公司的指控。本报告旨在评估私营军事和安保公司在人道主义行动中发挥作用的程度和性质，并协助提高人们对有关行动和人权问题的认识。

15. 专题报告首先介绍该行业的来龙去脉，重点说明私营军事和安保公司的存在所涉及的人权和国际人道主义法关切。本报告揭示这些私营公司在人道主义领域提供服务的性质和多样性，并论及它们对人权的影响。本报告分析安保行动透明度的重大缺失，特别是客户与这些服务提供商之间的关系。本报告探讨对私营军事和安保公司的业务直接或间接造成的侵犯人权和违反国际人道主义法行为进行有效监督、追责和提供受害者补救所产生的后果。本报告最后向国家、公司和人道主义行为体包括联合国提出若干建议。

方法和定义

16. 方法包括一个混合法方针，由以下办法组成：对私营军事和安保公司签约合同和程序进行广泛的案头审查、深入的政策分析以及提交材料方面的投入和约谈笔记。此外，工作组还就这个专题协助举办了一次虚拟圆桌会议，人道主义专家和学者在会上分享了彼此的见解和批判性分析。审议工作有助于工作组优先排定与本专题报告有关的主要问题。

⁴ 例如，见大会第 58/114 号决议。

17. 本报告借鉴了工作组以前完成的工作，包括其 2020 年关于在移民和边境管理中使用私营军事和安保服务的影响的报告、⁵ 2016 年关于私营军事和安保公司问题国家监管框架和立法的全球研究报告⁶ 及其 2014 年关于联合国使用私营军事和安保公司情况的报告。⁷ 2021 年 1 月，工作组发布征集意见书，征求所有相关利益攸关方的意见。工作组感谢各方响应呼吁，提出意见并参加活动，慷慨分享各自的知识和专长。

18. 工作组面临的挑战包括：私营军事和安保公司业务包括人道主义行动中使用这类公司的情况缺乏透明度，以及所涉多个国家和非国家行为体的各自作用和责任难以确定。了解私营军事和安保公司的作用是一项艰巨任务，这特别是因为很难充分获得随时可用的数据。此外，对于人道主义部门使用私营军事和安保公司的情况也没有进行过什么研究。

19. 本报告通篇的两个用语值得特别注意。第一，工作组凡使用“私营军事和安保公司”一词，即指由自然人和(或)法律实体有偿提供军事和(或)安保服务的公司实体。⁸ 这个定义的重点在于公司实体进行的活动，而非公司的自我认同如何。根据这一定义，本专题报告着重论述提供私营军事和安保服务的公司，不仅包括私营军事和安保公司，而且还包括国防公司、专门经营信息和先进技术的商社以及航空公司。这些公司虽标以不同名称，但都是人道主义行动中主要提供安保相关服务的商家。⁹

20. 第二，“人道主义行动”是“在提供即时救济之外采取的行动，涵盖从备灾开始、然后包括人道主义响应、最后扩大到早期恢复等一系列活动”。¹⁰ 人道主义行动可以在武装冲突中进行，也可以在平时进行。报告中“人道主义行为体”一词用于定义凡以尊重和恢复个人尊严之方式拯救生命和减轻痛苦的所有人员。人道主义工作以独立、中立和公正原则为指导，人道主义行为体须享有自治权。因此，人道主义行为体不受经济、政治、军事或其他非人道主义目标辖制，也不遵从这些目标。在行动上，人道主义空间系指必须采取的行动须由公正和独立需求评估决定。¹¹

⁵ A/HRC/45/9。

⁶ A/HRC/36/47。

⁷ A/69/338。

⁸ 完整定义见 A/HRC/15/25，附件，第 2 条。

⁹ 国际行为准则协会提交的材料，可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx>。

¹⁰ “环球项目，人道主义宪章和人道主义响应最低标准”，可查阅 www.unhcr.org/50b491b09.pdf，第 10 页。

¹¹ Filipa Schmitz, “A humanitarian–development nexus that works”, 红十字委员会博客, 2018 年 6 月 21 日, 可查阅 <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works>。

四. 私营军事和安保公司在人道主义行动中的作用及其提供的服务

A. 当代人道主义行动和私有化挑战

21. 自冷战结束后几十年来，人道主义组织的数目、类型和规模，包括在人道主义紧急情况下开展工作的行为体都大幅扩大。在努力跟上旷日持久的冲突、人为和自然灾害、大流行病和流离失所等日益增长的需求过程中，传统意义上的“人道主义格局”正在发生重大变化。如今“新”的行为体不断涌现，包括私营军事和安保公司，还出现了多种新的人道主义援助形式和模式。

22. 根据《2021 年全球人道主义概览》，2021 年将有 2.35 亿人需要人道主义援助和保护。这一数字已经升至全球人口的 33 比 1。2020 年的数字是 45 比 1，已是几十年来的最高水平，但与之相比，如今又有大幅增加。2021 年，联合国和人道主义伙伴组织预计将向 1.60 亿人提供人道主义援助。¹² 与此同时，复杂紧急情况 and 冲突更加密集且旷日持久，给平民造成更大危害，对妇女和儿童的影响格外严重。¹³

23. 因此，人道主义行为体长期在偏远地区广泛开展活动，执行从提供人道主义救济到长期发展行动等各种任务。然而，针对人道主义工作者的袭击事件不断增加。人们现在期望为人道主义环境下的各组织及其工作人员制定适当安全标准，凡有缺陷就有可能产生法律责任。近几十年来，已有数百名援助工作者成为杀戮、伤害和绑架的受害者。¹⁴

24. 工作组注意到人道主义情况下提供的服务日益商品化。虽然这种竞争并非新事物，但工作组仍对这些私营行为体的工作日益合法化感到关切。人道主义援助的全球需求激活了一个有利可图的竞争性市场，使私营军事和安保公司得以竞相生产和交付商品化服务与产品。安全商业化接下来也会引起人们的关切，担心私营行为体有能力使用武力、影响政治议程、从东道国转移技能和知识乃至到国家追责机制鞭长莫及的地方进行决策。私营军事和安保公司人员的指挥或控制系统缺乏清晰度，也可造成问责制度模棱两可。日趋依赖私营安保可能意味着，私营行为体可在塑造“保护政治”和酝酿各种情景安全关切的概念方面发挥作用，因

¹² 可查阅 <https://gho.unocha.org>。

¹³ 见 S/2020/366。

¹⁴ Fabrice Weissman, “MSF and kidnappings – the secrets and the dilemmas”, 2020 年 9 月 18 日，可查阅 <https://msf-crash.org/en/publications/war-and-humanitarianism/msf-and-kidnappings-secrets-and-dilemmas>; and Jane Warren, “Aid workers under attack”, 《皇家预防意外学会职业安全与健康学报》，第 50 卷，第 1 期(2020 年)，第 17 至 20 页。

为它们可通过与国家军队和私营企业的交叉互动，直接影响和重新定义人道主义实体的干预环境。¹⁵

25. 私营军事和安保公司是在人道主义空间被视为充斥安全威胁的情况下出现的，这些威胁被认为可通过安保服务加以管理乃至缓解。¹⁶ 工作组注意到，尤其是在人道主义行动不符合国家目标的情况下，动辄将人道主义行动定为刑事犯罪的倾向日趋严重。人道主义行为体也在反恐立法不断加码的情况下开展工作。他们往往要与可能被一些人定义为恐怖组织的武装团体谈判，争取获准接触待援群体。这可能导致人道主义行为体寻求私营军事和安保公司的专门知识，因为后者的存在被认为对行动效力至关重要，从而进一步损害了对公正、中立和独立原则的遵守。人道主义行为体每当与恐怖主义嫌疑人进行人道主义对话时，也可能被视为支持这些嫌疑人。私营军事和安保公司作为战斗人员参与武装冲突局势也使这一挑战更为严峻。¹⁷

26. 在人道主义行动安保化的总体背景下，以拿到合同为导向的私营军事和安保公司的参与使得中立和独立的标志性人道主义行动道德日趋模糊。与此同时，这些公司由于对人道主义客户(合同)的依赖及其与其他安全行为体的竞争，势必遵从结构性安排。这些公司的企业生存取决于是否被他方接受为合法安全行为体，而在人道主义紧急情况下，对其服务情况的主要评估标准是短期经济效益，而非是否满足了平民的需求。

B. 私营军事和安保公司在人道主义环境下的服务类别

27. 私营军事和安保公司在人道主义部门提供的服务显然是十分广泛，不断扩大。人道主义行为体与这些公司签约，由它们为援助车队和随行人员提供武装保护。通常为人道主义机构房地，如营地、建筑物、储存设施和工作人员住所提供(武装和非武装)静态守卫服务。¹⁸ 人道主义机构特别是非政府组织也与私营军事

¹⁵ Peter W. Singer, “Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatized military industry for the humanitarian community”, in *Resetting the Rules of Engagement: Trends and Issues in Military-Humanitarian Relations*, Victoria Wheeler and Adele Harmer, eds.(人道主义和应急政策小组报告第 21 号, 2006 年 2 月)。

仅在 2018 年就发生了 221 起针对人道主义工作者的暴力袭击，造成救援人员 126 人死亡，144 人受伤，还有 130 名人道主义提供者被绑架。Jane Warren, “Aid workers under attack”, 《皇家预防意外学会职业安全与健康学报》，第 50 卷, 第 1 期(2020 年)。

¹⁶ 另见 Albert Mcbell Ninepence, “Is donor State ‘securitization’ a threat or an opportunity for humanitarianism?”, 《年轻非洲领袖发展日刊》，第 3 卷(2021 年)。

¹⁷ 另见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26025>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305> and <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25681>。

¹⁸ 例如，国防系统有限公司在苏丹和索马里向联合国儿童基金会(儿基会)、在安哥拉向世界粮食计划署提供警卫。联合国难民事务高级专员公署与肯尼亚阿莫集团签订了办公点警卫合同。另见 Åse Gilje Østensen, “UN use of private military and security companies: practices and policies”, 安全部门改革文件, 第 3 号文件(日内瓦民主管制武装力量中心, 2011 年), 第 14 和 15 页。

和安保公司签订合同，由其提供技术和安保专门知识、¹⁹ 风险评估和分析、²⁰ 安保管理和跟踪系统、危机管理、绑架索赎事态管理和安全意识培训。

28. 私营军事和安保公司往往提供后勤服务，包括地面车辆和飞机维修、飞行业务、人道主义援助和人员运输、货物和后勤管理以及通信。此外，这些私人行为体还参与后送服务，包括管理后送设施和保障安全，以及武装冲突、自然灾害、流行病和其他危机等情况下的军事和医疗后送。

29. 人道主义行为体使用私营军事和安保公司势必引发令人关切的具体问题，尤其是可能发生侵犯人权和违反国际人道主义法的行为或普通刑事犯罪。向这些私营公司转移民事任务的趋势含有若干风险，包括没有为它们提供分配社会物品和人道主义援助时促进性别、种族、族裔和阶级平等方面的培训。

C. 生物安全与自然灾害

30. 近年来，私营军事和安保公司也在开展卫生危机应对举措，包括抗御埃博拉流行病和 COVID-19 大流行疫情，从而给卫生部门带来安保化风险。这些公司受雇经营拘留中心、看守医疗设施、提供追踪追查服务等。这引起了一些关切，尤其是数据保护、对面临更大染疫风险的私营军事和安保公司人员及其家属的关照义务，以及当地人对这些私营安保人员守卫医疗设施、特别是携带武器把守设施所持有的看法。²¹

31. 已有多次践踏人权行为的报告，包括为执行 COVID-19 疫情相关限制措施过度使用武力，以及弱势群体包括拘留环境下的弱势群体面临更大健康风险。²² 在被拘留的情况下，男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者等人、少数群体、无人陪伴未成年人、老年人和孕妇等边缘化群体面临更大风险，特别是在过度拥挤的拘留场所。²³

32. 在自然灾害和环境退化情况下提供救济也是人道主义行为体、国家实体与私营军事和安保公司之间日趋重叠的一个领域。

¹⁹ Jan Litavski, “The challenges of the private security sector in the new century”, 欧洲-大西洋研究中心季刊(2012 年), 见 www.ceas-serbia.org。

²⁰ Åse Gilje Østensen, “UN use of private military and security companies: practices and policies”, 第 15 页。

²¹ SORCHA MacLeod, “Private security, human rights and COVID-19: regulatory challenges at the margins”, 哥本哈根大学法学院研究论文第 99 号(2020 年 10 月 21 日), 可查阅 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3716492。

²² 公民社会-公民参与世界联盟, “表达自由与 COVID-19 大流行: 被限制和受攻击情况速览”(2021 年)。

²³ SORCHA MacLeod, “Private security, human rights and COVID-19: regulatory challenges at the margins”, 第 9-13 页; 另见 A/HRC/45/9, 第 50 段。

D. 私营军事和安保公司参与人道主义行动

33. 维和任务已从被动型实物保护努力演变为全面的全特派团保护战略。和平行动通过巡逻和威慑存在促进日常安全。在不多的情况下，和平行动针对武装团体主动采取有力行动，消除对平民的威胁。和平行动环境的安全，特别在联合国 1990 年代在卢旺达和索马里的经历之后，对联合国的重要性与日俱增。与此同时，高风险环境下的政策也从“何时离开”转变为“如何驻留”。²⁴

34. 然而，没有得到适当监管的私营军事和安保公司更多地利用和平行动支持安全风险，这种情况往往对保护平民构成挑战。当为联合国行动提供支持的私营军事和安保公司参与使用武力时会出现一个特别令人关切的问题。这就是说，联合国在雇用私营军事和安保公司时，要求这些公司制定一项使用武力政策与联合国的使用武力政策对接。任何使用武力行为都须符合以下标准：即合理、与威胁程度相适宜、在当时已知情况下且没有合理替代办法时有必要，以及消除威胁所必要的最低限度。使用致命武力只能出于自卫或保护个人免受迫在眉睫的伤害威胁。

35. 这些私营军事和安保行为体的作用和责任往往不甚明确。最近部署的特派团很少或根本没有“和平可维持”。在没有明定参数的情况下，保护工作既缺乏外部限制，也没有对所完成的工作订立最低期望。更清楚地说明这些私营行为体的服务范围既有助于澄清它们如何在人道主义环境下开展工作，也有助于化解保护方面的关切。另一个对和平行动中私营军事和安保公司的关切问题是，这些公司都是市场驱动型实体，持续的不稳定情势支撑着该行业。因此对于这些私营公司是否愿意和平进程取得成果依然存疑。²⁵

36. 工作组在其 2014 年报告²⁶ 中广泛阐述了联合国使用私营军事和安保公司问题，并遗憾地注意到，与使用这些公司相关的挑战依然存在，在联合国行动中使用这些公司以及联合国与这些公司的互动，使得弱势群体的人权风险日趋严重。

E. 私营军事和安保公司参与人道主义行动的支出

37. 工作组试图确定人道主义行为体在私营军事和安保公司上总共花了多少钱。大多数组织无法提供此类支出数额，甚至无法提供费用估计数。支出数字难以提供有几个原因。

38. 第一，各组织都有明确的预算项目，不单独跟踪安全支出。安保服务可能被纳入一个项目并相应编列预算。第二，结构分散且在当地派驻大量人员的组织可能难以在总部一级收集信息，因为在记录和沟通费用方面存在真实或被感知的障碍。第三，联合国各机构、基金和方案的安全保障各行其是。所有主要机构都自

²⁴ Elke Krahmann and Anna Leander, “Contracting security: markets in the making of MONUS CO peacekeeping”, 《国际维和》，第 26 卷，第 2 期(2019 年)，第 170 页。

²⁵ Huseyin Yigit, “Privatization of peacekeeping: UN’s institutional capacity to control private military and security companies”(海军研究生院，美利坚合众国蒙特里，2013 年)。

²⁶ A/69/338。

行设置安全管理结构并保护自身独立性。²⁷ 最后，在外部资源方面，内部招聘管理规则和采购程序的差异往往严重阻碍成本计算。支出是按服务性质(咨询服务、技术支持等)而非产出入账，因此没有适当记录直接划给安保服务的费用。

39. 虽然工作组认识到上述挑战以及监测和记录支出所需资源，但工作组专家指出，在没有此类数据的情况下，很难确定管理层如何就签约聘雇私营军事和安保公司作出循证决定。

五. 规范框架

40. 根据国际人道主义法，冲突各方既有义务也负有主要责任，必须向各自控制下的平民提供人道主义援助。²⁸ 第三国(未参加冲突的国家)有权但没有义务援助武装冲突受害者。任何此类行动都必须符合人道主义原则。第三国还必须允许人道主义援助经其领土过境。国际人道主义法也保护平民接受人道主义援助的权利。²⁹

41. 在某些情况下，其他行为体有权但没有义务提供人道主义援助。这主要适用于承担救援行动的人道主义组织。除了日内瓦四公约特别提到的红十字国际委员会(红十字委员会)外，其他实体只要不偏不倚，都可以提供人道主义援助。³⁰

42. 人道主义行动遵循人道、中立、公正和业务独立而不受任何政治或其他议程影响的人道主义原则。³¹ 这些原则源于适用于武装冲突的国际人道主义法，但此后也被认为适用于平时时期，³² 包括在应对自然灾害和大流行病期间。此外，获得人道待遇的权利是人权法和国际人道主义法的核心。³³

43. 虽然国际人道主义法和人道主义原则对援助予以规范，但它们没有提及私人军事和安保行为体。目前没有一个具有约束力的国际法律框架可用于规范、监测和监督私营军事和安保公司及其人员。这些公司无须遵守国有公司法律以外的任何重要条例。近年来，该行业出现了若干自律性多利益攸关方倡议(包括

²⁷ 联合国系统行政首长协调理事会，机构间安保管理网会议，第十三届会议，2010年6月22日至25日，维也纳，CEB/2010/HLCM/20，第78点。

²⁸ 红十字国际委员会(红十字委员会)，《习惯国际人道法数据库》，规则55，见 https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule55。

²⁹ 同上。

³⁰ 例如，见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第十和第十一条、第十五条(甲)款、第五十九条(乙)款和第六十一条(乙)款；《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第一议定书)第七十条；《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第二议定书)第十八条。

³¹ 人道主义事务协调厅关于四项人道主义原则的更多信息，可查阅 www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf。

³² 联合国大会第46/182号和第58/114号决议。

³³ 见1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》第二十七条；1949年8月12日日内瓦四公约共同第三条。

政府、民间社会和行业倡议)。不过,这些倡议没有考虑到私营军事和安保公司与人道主义行为体之间的关系。³⁴

44. 2008 年制定了《蒙特勒文件—武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》。该文件重申在国家与私营军事和安保公司关系中适用于各国的国际人道主义法和国际人权法现行义务,包括应尽职责。该文件还确定了监管这些私营公司的良好做法。值得注意的是,缔约国应遵守尊重人权和国际人道主义法的规定。然而,《蒙特勒文件》的几个重要方面受到限制,其适用范围也有限,因为它的重点在于私营军事和安保公司参与武装冲突局势问题。

45. 2010 年拟定了《私营安保服务提供商国际行为守则》。《守则》直接适用于“复杂环境”下运营的私营军事和安保公司。《守则》载列一系列以国际人权法和国际人道主义法为借鉴的多项规则。《守则》亦要求签署方公司履行应尽职责,确保遵守《守则》,包括开展人事审查并确保对行为进行监测。各公司承诺确保员工接受关于国际人道主义法、国际人权法、国际刑法和相关刑法的培训。签署方公司同意建立方便快捷的投诉机制,并向受害者提供补救。³⁵

46. 国际行为准则协会为私营公司提供合规证明。这是通过一个以行业为基础的“质量和管理标准”实现的,但须得到协会董事会的认可。私营军事和安保公司的认证应证明公司履行应尽职责,确保其系统和流程以及客户和承包商遵守人权标准。³⁶

47. 《工商企业与人权指导原则》重申国家对侵犯人权行为的首要责任。³⁷《指导原则》规定,各国在处理企业行为时应考虑采取预防和补救措施。³⁸《指导原则》强调,企业必须确保在经营活动中尊重人权。《指导原则》提及各国防范第三方包括企业侵犯人权的应尽职责。《指导原则》还提到公司的尽责义务,要避免和减轻它们可能对人权造成的任何不利影响。³⁹

48. 此外,工作组还注意到,为提出一份载有人道主义行动所适用法律规定的单一文件作出积极尝试。2016 年,国际法委员会确定了《关于发生灾害时人员保护

³⁴ Sorcha MacLeod, “Private security companies and shared responsibility: the turn to multi-stakeholder standard-setting and monitoring through self-regulation-‘plus’”, 《荷兰国际法评论》, 第 62 卷(2015 年), 第 119、124 和 127 页。

³⁵ 另见 Nigel D. White, “Due diligence obligations of conduct: developing a responsibility regime for PMSCs”, in *Private Military and Security Companies (PMSCs) and the Quest for Accountability*, George Andreopoulos and John Kleinig, eds. (伦敦罗德里奇出版社, 2015 年), 第 34 页。

³⁶ A/74/444, 第 58 段; 另见 Sorcha MacLeod, “Private security companies and shared responsibility: the turn to multi-stakeholder standard-setting and monitoring through self-regulation-‘plus’”。

³⁷ 《工商企业与人权指导原则: 实施联合国“保护、尊重和补救”框架》, HR/PUB/11/04 (2011)。

³⁸ A/HRC/17/31, 附件, 关于原则 1 的评注。

³⁹ 同上, 原则 13、15 及 17 至 21。

的条款草案》定本，建议大会根据该案文拟订一项公约。⁴⁰ 该项目旨在确保人道主义援助的有效性，维护受灾国的领土主权。该项目保留了国际人道主义法的特殊性。它的优点是统一了和平时期援助制度，将发生自然、环境、技术或工业灾难时的保护工作纳入统一伞式结构。⁴¹ 工作组强烈鼓励各国考虑私营安保业者在这方面的作用问题。

49. 在此背景下，工作组对私营安保业者滥用人道主义援助的可能性表示关切。使用私营安保业者往往会模糊人道主义行动与军事和安全优先事项之间的差别，有损人道主义行为体的安全。此外，私营军事和安保公司在向人道主义行为体提供武装保护时，可能损害援助的中立性，从而妨碍向需要帮助的民众提供救济，给人道主义行为体造成更多的安全关切。⁴² 国家凡有正当理由怀疑提供援助不是为了此类救济，均可拒绝在其领土上运送援助。⁴³ 可以说，这在使用私营军事和安保公司运送援助的情况下也许是合理的。

50. 鉴于自律制度的弱点，专家们包括工作组进行了探讨并主张建立一个具有国际约束力的框架来监管私营军事和安保公司。⁴⁴

六. 践踏人权和违反国际人道主义法行为

51. 工作组继续收到私营军事和安保人员据报参与践踏人权行为的资料，其中包括强迫失踪、即决处决、滥杀以及性剥削和性虐待。⁴⁵ 此外，私营军事和安保人员所提供的服务也会助长他人实施侵犯人权行为。在这种情况下，使用私营公司服务的人道主义行为体可能与私营公司的行动乃至与地方一级的其他客户产生关联。⁴⁶ 此外，人道主义组织如果在私营军事和安保公司承包流程中未能履行应尽职责和进行监督，则可能无意中聘用了与冲突方或与侵犯人权行为涉案人有关联的人员。私人军事和安保公司人员如使用武力会破坏中立原则，造成人道主义

⁴⁰ A/71/10，第 46 段。

⁴¹ Alina Miron, “Les fondements normatifs de l’assistance humanitaire dans les autres situations : catastrophes naturelles, technologiques, environnementales et pandémies”, sect. 1 “Catastrophes”, in Sandra Szurek, Marina Eudes and Philippe Ryfman, *Droit et pratique de l’action humanitaire* (L.G.D.J., 2019)。

⁴² 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第二十三条。

⁴³ 例如，见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第五十九条；红十字委员会习惯国际人道主义法数据库，规则第 55 条。

⁴⁴ 例如，见 A/HRC/WG.10/3/2，第 48 至 51 段。

⁴⁵ James Pattison, *The Morality of Private War: The Challenge of Private Military and Security Companies* (牛津大学出版社，2014 年)。

⁴⁶ 2008 年，联合国项目事务厅利用阿莫集团在阿富汗开展排雷行动。阿莫集团据报联系了军阀来从事守卫职责。Lou Pingeot, “Dangerous Partnership: Private Military and Security Companies and the UN”报告(全球政策论坛和罗莎·卢森堡基金会，2012 年)，第 28 页。

行为体卷入冲突的印象。⁴⁷ 因此，与人权记录可疑的公司合作确实会造成名誉损害，产生安全风险，并严重破坏业务运行。

A. 不分青红皂白的攻击与私营军事和安保公司

52. 许多人指控私营军事和安保公司对平民不分青红皂白地过度使用武力，造成许多平民死亡。此类事件在这些人员从事人道主义类型的支助服务，包括为车队、人员和房地提供警卫服务时也会发生。这在武装私营安保与军事人员，例如国家军队或联合国和平行动，密切协同行动并使用武力时，可能损害区分平民和军事人员及物体的原则，造成合法目标的混淆。⁴⁸

53. 如未区分平民和军事目标，即违反了作为国际人道主义法核心的重要区分原则。涉案武装私营军事和安保公司的例子表明，使用这些公司可能出现的问题，对人权产生了负面影响。武装的私营军事和安保人员有时不易与军事人员区分。因此，他们可能被视为合法的军事目标。反之，他们也可能以武力回击。有时，私人军事和安保人员会在没有成为目标的情况下使用武力。如果这些私营军事和安保公司护送人道主义行为体或与之合作，后者很可能与他们产生关联。这有可能使人道主义行为体及其房地被视为合法的军事目标，从而将他们拖入冲突。

54. 在 2007 年发生在伊拉克的一起无缘由事件中，4 名黑水公司私人安保在尼苏尔广场向伊拉克平民胡乱开枪。造成 17 名平民受伤，14 人死亡，其中包括妇女和儿童。⁴⁹ 黑水公司受雇守卫联盟建筑物和保护联盟雇员。⁵⁰ 美国法院随后判定这 4 名警卫有罪，刑期从 30 年到无期徒刑不等，但被认为不合常规。⁵¹ 这 4 人于 2020 年被时任总统唐纳德·特朗普赦免——这是对正义的侮辱。⁵² 最近，受雇于莫桑比克政府的戴克咨询集团负责在莫桑比克北部的德尔加杜角打击青年党叛乱团体的暴力行为，该集团被控滥杀平民和没有区分平民和军事目标。⁵³

⁴⁷ Rob Grace, “Surmounting contemporary challenges to humanitarian-military relations”, in *Civilian-Military Coordination in Humanitarian Response: Expanding the Evidence Base* (沃森研究所, 2020 年 8 月), 第 4 页和第 37 页。

⁴⁸ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26025>。

⁴⁹ James Pattison, *The Morality of Private War: The Challenge of Private Military and Security Companies*.

⁵⁰ Karen A. Mingst, “Private contractors and NGOs: new issues about humanitarian standards”, 在国际研究协会会议上发表的论文，美国檀香山，2005 年 3 月，第 8 页。

⁵¹ 国际人道主义法高级研究中心提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx。

⁵² “US pardons for Blackwater guards an ‘affront to justice’ – UN experts”, 可查阅 www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26633&LangID=E。

⁵³ 大赦国际, “What I Saw is Death”: *War Crimes in Mozambique’s Forgotten Cape* (2021)。

55. 不分青红皂白或过度使用武力侵犯生命权。自卫中造成他人丧生是相称性原则所允许的，但必须是保护自己生命的唯一可能的手段。⁵⁴ 在上述若干事件中，对文职人员使用武力不属于适度行为，在大多数事件中，甚至也不构成行使自卫权的条件。在上述特殊情况下，这些私营军事和安保公司的行动不是在为人道主义人员提供支持。尽管如此，这些私营公司与人道主义人员的行动产生关联，而他们的许多行动都是以保护平民为理由或为依据实施的。

B. 互操作性

56. 在工作组所处理的中非共和国最近局势中，⁵⁵ 支持国家军事机构对抗反叛团体的俄罗斯私营军事和安保公司也受到严重指控。⁵⁶ 这些指控包括大规模即决处决囚犯、不分青红皂白地定向攻击平民和民用物体、强迫失踪、强迫流离失所、侵犯健康权、袭击人道主义人员和酷刑。工作组除了向中非共和国、俄罗斯联邦、联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)和涉及侵犯人权和违反国际人道主义法(包括阻碍人道主义准入)的公司表示关切外，还对中非共和国境内的俄罗斯承包商与联合国中非稳定团之间的“接近和互操作性”表示关切。工作组指出，“敌对行动期间民事、军事和维和行动之间的界限模糊不清，造成合法目标混淆并增加了发生普遍践踏人权和违反人道主义法行为的风险”。⁵⁷ 还有报告显示，人道主义对话和准入非常困难，很难与这些商业实体进行谈判。

C. 性剥削和性虐待

57. 工作组在 2019 年的报告中阐述了使用私营军事和安保公司在性别平等方面的人权影响。⁵⁸ 私营军事和安保公司经常在脆弱国家环境下提供服务，性暴力在这些国家往往十分猖獗。联合国秘书长关于性剥削和性虐待的报告详细阐述了对承包商的指控。然而，无法明辨对承包商的这些指控是否包括任何私人军事和安保人员。当人道主义工作中使用私营行为体时，性剥削和性虐待在多大程度上成为一个问题尚不清楚。尽管如此，如果发生了性剥削和性虐待，就会给那些与有性剥削和性虐待或性暴力记录的私营军事和安保行为体打交道的人道主义机构带来多重风险，包括名誉和业务风险。

⁵⁴ 另见 Federico Lenzerini and Francesco Francioni, “The role of human rights in the regulation of private military and security companies”, in Francesco Francioni and Natalino Ronzitti, eds., *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors* (牛津大学出版社, 2011 年), 第 61 至 66 页。

⁵⁵ “中非共和国：专家对政府使用“俄罗斯教官”并与联合国维和人员密切接触感到震惊”，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26961&LangID=E。

⁵⁶ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305>。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ A/74/244。

七. 缺乏透明度、监督、问责和有效补救措施

A. 缺乏透明度与获取信息方面的挑战

58. 在使用私营军事和安保公司，包括在人道主义行动中使用这些公司方面缺乏透明度。⁵⁹ 有关这些公司的业务详情及其与客户的合同情况依然保密，没有公开信息。⁶⁰ 与此同时，安保私有化削弱了对安保人员的管控和监督，当私营实体在其注册国以外以及在有人道主义需要但国内机构可能能力不足的国家开展行动时尤为如此。

59. 私营军事和安保公司的合同等级、公司结构以及母公司、子公司和分包商之间的关系往往缺乏清晰度。⁶¹ 这些公司的形态也经常变化：成立、解散、合并和转移或通过多个子公司运营。⁶² 再加上跨司法管辖区的多个合同和保险层级，⁶³ 使得发生侵犯人权行为后的责任认定更加复杂。地方私营军事和安保公司还经常受雇于人道主义行为体，也使人们担心平民和人道主义原则可能受到负面影响。

60. 私营军事和安保公司在人道主义部门更需要具有透明度，包括采购、招标流程、采购程序和人权尽责透明度。人道主义行为体往往未能有系统地对签约安保公司履行应尽职责，包括对所有权结构进行审查，从而有可能与不当行为产生关联。此外，机构的总部政策与外地做法之间也可能存在脱节现象。一些机构要求安保业者填写问卷，结果却选择了一家不符合机构标准的公司。⁶⁴ 此外，适当甄选安保业者往往不属于人道主义机构的专长范围，其中有些机构因此类合同的预算不多而受到限制。

B. 监督和问责

61. 人道主义部门安全私有化产生了许多私人军事和安保行为体，它们没有受到监督和控制机制的适当约束。各国都对其海外部署的军队进行监督——军法与军队同行。对私营军事和安保公司人员则未必同等适用对军人的这种控制。⁶⁵ 然而，各国和国际组织在与这些公司签约包括域外签约时均保留了人权和国际人道主义法义务。

62. 就国家和国际组织而言，侵犯人权的责任主要在于私营军事和安保公司人员行为的责任归属。根据人权和国际人道主义法文书，各国和国际组织对地方民众

⁵⁹ Alan Bryden and Marina Caparini, eds., *Private Actors and Security Governance* (日内瓦民主管制武装力量中心，2006年1月)，第200页。

⁶⁰ A/HRC/45/9，第62段。

⁶¹ 例如，见 A/74/244，第28段；A/HRC/7/7，第16和51段。

⁶² A/HRC/45/9，第62段；A/74/244，第28段。

⁶³ 另见 A/HRC/7/7，第51段。

⁶⁴ Jamie Williamson, “Aid agency security is a disaster waiting to happen”, *The New Humanitarian* (2021年5月18日)。

⁶⁵ 见 A/HRC/36/47。

负有尽责义务，其中可能包括：国家有义务调查和起诉行为人、采取预防措施、为侵犯人权行为包括非国家行为体的此类行为所造成的伤害提供补救途径。例如，根据 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约共同第一条，各国义务在其管辖或控制范围内确保在一切情况下尊重国际人道主义法并保证国际人道主义法被尊重。这一点特别适用于国家向平民提供人道主义援助时聘用私营军事和安保公司或与之签约的情况。然而，责任层级越模糊，追究责任的难度就越大。⁶⁶ 在一定程度上，这是因为关于行为归属的规则没有适当转用于私营军事和安保公司。

63. 工作组对监测私营军事和安保公司活动的国家法律和制度进行了研究。工作组确定，尽管大多数国家都建立了制度，用于监测私营军事和安保公司在本国领土内的业务活动，但这些制度往往不适用于海外活动。国家内部监测流程一般不包括遵守人权和国际人道主义法。监测机制更倾向于重点关注可予以行政处罚的违法行为，即违反“准许活动、许可、授权、招聘和其他行政程序”等行为。对这些公司进行刑事和民事处罚的情况很少发生。⁶⁷ 许可和授权程序往往都不涉及人权和国际人道主义法准则和审查要求。⁶⁸

64. 私营军事和安保公司人员犯罪最有可能是国内刑法类的违法行为而不是国际罪行，必须在国内司法管辖范围内处理。不诉诸司法就有可能被视为有罪不罚。由于管辖权、收集和保存证据、在海外领土调查、各国追查此类案件的意愿以及人员搬迁等因素，在国家法院起诉这些人员具有挑战性。⁶⁹ 妇女可能在诉诸司法方面遇到更多障碍，尤其是性别歧视。⁷⁰

65. 对私营军事和安保公司人员适用国际刑法也充满困难。国际刑法涉及对可在国内和国际上起诉的战争罪、危害人类罪和种族灭绝罪追究责任。国际刑事法院对公司实体没有管辖权，但对个人有管辖权。然而，起诉必须达到若干重要门槛，至少在国际上是这样。罪行的严重性、触发机制以及管辖合作和法律互助就是其中的几个障碍。私人军事和安保人员在复杂人道主义紧急情况下执行任务时所犯罪行可能确实难以取证。

C. 获得有效补救

66. 侵犯人权和违反国际人道主义法行为受害者或私营军事和安保公司人员犯罪受害者能否获得补救，取决于是否存在报告机制、向实体或个人提出诉讼的渠

⁶⁶ Jean d'Aspremont et al., "Sharing responsibility between non-State actors and States in international law: introduction", 《荷兰国际法评论》，第 62 卷(2015 年 7 月)，第 62 页。

⁶⁷ A/HRC/36/47，第 43 至 46 段和 50 段。

⁶⁸ 同上，第 52 和 53 段。

⁶⁹ Angela Snell, "The absence of justice: private military contractors, sexual assault, and the U.S. government's policy of indifference" 《伊利诺伊大学法律评论》(2011 年 1 月)，第 1125 和 1149 页。

⁷⁰ A/74/244，第 28 段。

道是否方便可及和财政资源等多种因素。在许多情况下，私营军事和安保公司内部申诉机制不为人知；这些机制可能并不存在，也可能临时运作。

67. 侵犯人权行为受害者获得有效补救的权利有坚实的国际法基础。⁷¹ 赔偿可包括：停止不法行为、保证不再犯、补偿、抵偿或承诺对伤害责任人予以纪律处分或刑事处罚。⁷² 国家保护和履行人权的义务还包括防范第三方侵犯人权，包括私营军事和安保公司。⁷³ 国家未对这些私人行为体履行应尽职责可引发获得补救的权利，理论上可以对私人行为体的行为所牵连的国家，或对没有履行应尽职责的国家追究责任。

八. 结论和建议

A. 结论

68. 工作组对私营军事和安保业者日趋介入人道主义行动感到关切，因为保障安全作为国家职能和公共产品的效力可能因此受到损害，使得只有负担得起的群体才能享有安保。本报告注意到，一些私营军事和安保业者同时为几家客户服务，这可能削弱人道主义行动及其任务的中立性。调查结果还显示，越来越多的私营军事和安保公司活跃在人道主义空间，加剧了侵犯人权和违反国际人道主义法的风险，破坏人道主义原则。

69. 因此，这些公司的市场日益多样化令人警觉，因为它们越来越多地在非常接近弱势群体的地方开展行动。服务多样化使得对这些公司的监管日趋重要。因此，有必要对它们开展业务的各种情形和空间，以及可能的、也确实会发生的一系列侵犯人权和违反国际人道主义法行为进行批判性思考。应在弥合规范私营军事和安保公司行为的监管框架缺口时考虑到这些意见。特别是，工作组呼吁各国起码在关键问题上进行监管，如防止侵犯人权和违反国际人道主义法行为、私营军事和安保公司可允许的活动范围、追责以及对此类侵犯和违法行为受害者的补救。

70. 国家通过国内立法对私营军事和安保公司进行强有力的监管和监督也至关重要。各国可以建立独立机制对公司进行监督，确保它们对人员进行适当审查。捐助方特别是国家的作用对重塑“人道主义行动安保行业”的持续进程至关重要。各国还应建立机制，对不遵守有关私营军事和安保公司的法律包括人权标准的行为予以惩处。可通过提高使用私营军事和安保公司的透明度并进行有效的监管和监督，对这些私营公司施加更大压力，确保它们及其人员依照近年来为指导它们而制定的大量相关准则和守则，恪守人权和国际人道主义法标准。人道主义行为

⁷¹ 例如，见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，大会第 60/147 号决议，附件。

⁷² 同上；Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 第二版(牛津大学出版社，2006 年)，第 76 和 80 页。

⁷³ 例如，见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)；消除对妇女歧视委员会，第 28 号一般性建议(2010 年)。

体也有责任确保其合作方恪守人权和国际人道主义法准则，为此要将这些承诺明确纳入与私营业者签订的合同。

71. 展望未来，工作组鼓励采取多层面应对举措对私营军事和安保公司进行监管。只有在国家和国际两级采取综合办法，才能有效监管这些私营公司，确保问责制。在人道主义行动中，需要对人道主义行为体以及在人道主义环境下开展行动的其他行为方使用私营军事和安保公司问题进行更深入的评估，以便为评估此类行动对人权的影响提供经验证据。几十年来一直与私营安保业者签约的国家应率先作出此类努力。

72. 私营军事和安保行业和人道主义部门自身也须进一步努力践行自律。就人道主义组织而言，例如，全球机构间安全论坛创建了一个工具/模块，协助人道主义机构在与私营军事和安保公司签约时履行应尽人权职责。⁷⁴ 如上所述，工作组欢迎多利益攸关方为消除监管差距作出努力。不过，由此产生的文件没有约束性，仅具有自愿性质；⁷⁵ 这些文件在任何情况下都不能被视为一个适足的监管框架。

B. 建议

1. 给各国的建议：

73. 各国负责任尊重、促进和履行人权义务，也有义务尊重国际人道主义法并确保国际人道主义法被尊重。国家在向非国家行为体包括私营军事和安保公司外包国家职能时要对自己的行为负责。国家还有义务监督合同伙伴，并确保他们遵守相关法律规则。

74. 在国内组建公司和注册经营情况下，国家必须确保对这些公司进行有效的国内监管和监督，包括履行立法、监测和认证程序。各国在采购此类私营公司的服务时，应对承包过程中的腐败行为采取零容忍政策。⁷⁶

75. 各国应采纳强制性人道主义机构人权尽责规定，确保这些机构在与私营军事和安保公司签约时履行应尽人权职责。

76. 各国应培养强力监督文化，对本国私营军事和安保公司认证机构进行监督。任何参与认证的人员都应具备国际人权法和国际人道主义法方面的能力。

77. 东道国应确保在本国领土运营的任何私营军事和安保公司遵守国家法律以及国际人道主义和人权标准。东道国应拒不允许暴力侵害平民行为的实施者或协助者入境，也不得向他们发放许可证。

2. 给人道主义行为体的建议：

⁷⁴ 见 <https://gisf.ngo/gisf-resources>。

⁷⁵ 见全球政策论坛网页 <https://archive.globalpolicy.org/pmscs/50211-regulation-and-oversight-of-pmscs.html#inter>。

⁷⁶ 国际行为准则协会提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx。

78. 与私营军事和安保公司签约的人道主义行为体要确保在采购这些服务时切实履行应尽人权职责，这一点应纳入采购准则。为此要对这些公司、公司所有权、公司以往违反人权或国际人道主义法行为的任何指控以及公司的人权政策进行背景审查，还要开展培训并建立人员审查程序。此外，人道主义行为体的承包作业不应仅以最低成本为基础，还要确保完全符合自身采购标准。应注意确保当地采购人员充分遵守总部政策。人道主义行为体应承诺提高透明度，明确说明它们在采购这些公司的服务时采用哪些具体标准。它们还应规定公开开放的甄选标准，包括遵守人道主义原则，并说明对其甄选决定的影响。⁷⁷ 人道主义行为体不得与人权合规不达标公司签订合同。

79. 人道主义行为体应考虑作出规定，要求须经过认证符合国际标准和最佳做法，以此作为与私营军事和安保公司签约的一个条件。可通过独立第三方认证和国际行为准则协会的成员资格加强对公司的监督和监测。⁷⁸

3. 给联合国的建议：

80. 工作组再次呼吁联合国确保有效执行《关于使用私营安保公司武装安保服务的准则》所述规则，并对合同公司不遵守这些准则的情况制定适当处罚措施。⁷⁹

81. 在践踏人权和(或)违反国际人道主义法行为据称由联合国定约运营的私营行为体所实施时，联合国会员国和联合国实体应要求和支持开展独立公正调查。联合国即使在没有合同的情况下与私营军事和安保公司保持任何关系之情形也应予以密切监测，确保进行适当人权调查。

82. 联合国及其会员国要在联合国内部安保资源、东道国安保资源以及派遣参加和平行动的会员国的安保资源范围内，着手制定和提供安保解决方案。为此，各国应重新考虑对使用本国军事特遣队施加的各种限制。

83. 在聘请私营军事和安保公司管理数据的情况下，例如在 COVID-19 疫情期间和追踪溯源服务中，这些公司应确保所用数据管理和系统符合国际法和国内法，并确保数据保护和隐私。收集的任何数据都必须合法获得、具有必要性和相称性并与公共卫生目标相适宜。数据还须安全存储特定时间，然后应予以销毁。

84. 联合国应进一步细分其“承包商”的性剥削和性虐待统计，具体说明其中是否有任何统计属于私营军事和安保公司的类别。还应探索汇编私营军事和安保行业人员侵犯人权统计的其他备选办法。

4. 给私营军事和安保公司的建议

⁷⁷ 招标结束后应向未中标公司提供反馈提供。国际行为准则协会提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx。

⁷⁸ 国际行为准则协会提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx。

⁷⁹ A/69/338，第 83 段。

85. 公司应认识到，在人道主义空间开展业务时，特别是在携带武器的情况下，卷入侵犯人权和违反国际人道主义法行为的风险很高。公司应确保制定适当人权尽责程序，防范其工作人员侵犯人权。这应包括严格的审查和筛选程序；以及在人权、国际人道主义法及性剥削和性虐待等方面制定明确政策，规定侵犯行为的后果并建立报告机制。公司应配合采取任何补救措施或履行司法程序，确保涉案人员不被轮调到其他地方。

86. 公司应铭记与多个客户合作和交叉执行多种任务的风险，以及这对它们与人道主义行为体合作行动可能产生的影响。

5. 给其他行为体的建议

87. 最后，国际行为守则协会和蒙特勒文件论坛及其他任何此类多方利益攸关方倡议，应考虑如何在人道主义行为体使用私营军事和安保服务的环境下切实弥合监管缺口。

88. 在人道主义空间运营的所有行为体应避免招募私营军事和安保公司——无论是国内公司还是国际公司。

89. 在人道主义领域运营的所有行为体应考虑编制关于武装行为体包括私营军事和安保公司及雇佣军的分类数据。否则可能无法被充分识别武器持有者，使人道主义行动面临更大安全风险。

90. 工作组还建议在自律制度以外采取行动。工作组呼吁建立一个具有约束力的国际监管框架，规范私营军事和安保公司的行为。任何此类框架都应充分反映这些公司扩展的活动空间，包括在人道主义领域。