



第七十三届会议

临时议程\* 项目 73

人民自决的权利

## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权

### 秘书处的说明

秘书长谨根据大会第 [72/258](#) 号决议和人权理事会第 [33/4](#) 号决议向大会转递以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权问题工作组的报告。

\* [A/73/150](#)。



## 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权问题工作组的报告

### 摘要

本报告概述工作组有关可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展,让所有人都能诉诸司法,在各级建立有效、负责和包容的机构。)的调查结果。目标 16 下列举的具体目标包括在国家层面促进法治、确保所有人都有平等诉诸司法的机会。此外,目标 16 旨在大幅减少非法资金和武器流动;打击一切形式的有组织犯罪,确保各级的决策反应迅速,具有包容性、参与性和代表性;通过开展国际合作等方式加强相关国家机制,在各层级提高各国尤其是发展中国家的能力建设,以预防暴力,打击恐怖主义和犯罪行为。

工作组的调查结果对雇佣军、外国作战人员、私营军事和保安公司(私营军保公司)的相关挑战提供了重要见解。这些挑战仍严重阻碍实现目标 16 及其各具体目标。

本报告聚焦于目标 16 下的部分具体目标。工作组的许多调查结果来自于任务设立后进行的国家访问。工作组希望本报告对雇佣军、外国作战人员、私营军保公司等非国家行为体对整个可持续发展议程的破坏性影响提供独特见解。本报告还旨在提高对有效应对这些活动的必要性的认识,并提出建议以协助推进实现目标 16。

## 一. 导言

1. 本报告由以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠人民行使自决权问题工作组根据大会第 72/258 号决议和人权理事会第 33/4 号决议向大会提交。
2. 为力求完成任务，工作组监测雇佣军活动、一切形式和表现的雇佣军相关活动以及世界各地的私营军事和保安公司(私营军保公司)。此外，工作组还研究雇佣军活动和这些活动可能对人权特别是人民自决权造成的影响。
3. 追究雇佣军、外国作战人员和私营军保公司侵犯人权的责任带来许多复杂的挑战，促使工作组进行本次分析，报告涵盖了一系列重要议题，包括需要加强监管、建立强力问责机制以管理这些行为体的活动。因此，致力于实现可持续发展目标的国家和利益攸关方有必要特别注意这些行为体的活动，并提供有效的应对措施。
4. 本报告着重阐明可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)和工作组的某些结论之间存在的趋势和跨领域议题，表明雇佣军、外国作战人员和私营军保公司是阻碍实现该目标的严重阻碍。
5. 工作组建议加强目标 16 的执行工作。工作组还希望本报告将促进《2030 年议程》下的各项活动，包括在即将于 2019 年举行的主题为“增强人民权能，确保包容平等”的可持续发展问题高级别政治论坛上对目标 16 进行评估。

## 二. 法律和规范框架：雇佣军活动、雇佣军相关活动、私营军事和保安公司

6. 与雇佣军活动、雇佣军相关活动和私营军保公司相关的法律和规范框架对理解目标 16 十分重要，该目标聚焦于让所有人都能诉诸司法，在社会各级建立有效、负责和包容的机构。
7. 工作组有记录表明，雇佣军、外国作战人员和私营军保公司就是一系列侵犯人权和违反人道主义法行为的实施者。这些行为体的行为可能导致发生下列侵犯人权和违反国际人道主义法行为：处决、性奴役、强奸和其他形式的性暴力和性别暴力、酷刑、残害、强迫流离失所、强迫失踪、肆意毁坏文化财产、征召及强迫招募儿童。<sup>1</sup> 因此，这些行为可能引起人们对目标 16 的严重关切。国际法庭和国内法院已认定非国家行为体对战争罪行负有刑事和民事责任。
8. 雇佣军受两条国际法律措施约束。日内瓦四公约的《第一附加议定书》第四十七条规定雇佣兵不得享有战斗人员和战俘地位，但并未将雇佣兵活动认定为罪行。《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》则将招募、使用、训练或

<sup>1</sup> 见 A/70/330，第 91 段。

资助雇佣兵定为罪行。《第一附加议定书》<sup>2</sup> 有 174 个缔约国，其中关于雇佣兵的条款被认为是国际武装冲突中具有约束力的习惯国际人道主义法。<sup>3</sup> 为规定雇佣兵在国际武装冲突中不得享有战斗员或战俘地位，1977 年《第一附加议定书》第四十七条以一系列累加条款确定了雇佣兵的定义。<sup>4</sup>

9. 另外，本文中的一些术语在法律上并不存在。在武装冲突中，外国作战人员只要直接参与敌对行动，就受到国际人道主义法适用条款的约束。由于缺少对外国作战人员的具有国际共识的法律定义，也没有适用于他们的特定制度，工作组将外国作战人员定义为：离开原籍国或惯常居所，在武装冲突中参与叛乱或非国家武装团体暴力活动的个人。他们的动机有多种因素，其中意识形态尤为突出，尽管工作组发现财务动机也是一个关键因素。<sup>5</sup> 据此，工作组将外国作战人员视为与雇佣军相关的活动。

10. 私营军保公司是提供军事和/或保安服务的私营企业，无论它们如何称呼自己。军事保安服务包括提供武装护卫、保护人员和物品，如车队、建筑和其他场所；维护和运营武器系统；拘留囚犯；为当地部队和保安人员提供咨询或培训。<sup>6</sup>

11. 在追责方面，应注意到，在武装冲突期间，雇佣军、外国作战人员、私营军保公司有义务作为国家武装部队或非国家武装团体成员，尊重适用的国际人道主义法规定，特别是 1949 年日内瓦四公约共同第三条中的最低标准，包括禁止谋杀、酷刑和劫持人质。习惯人道主义法要求冲突各方在军事行动中尊重区别和相称原则，禁止以传播恐怖为主要目的攻击。严重违反人道主义法，包括恐怖主义行为，可能构成战争罪，招致追究个人刑事责任。

12. 在非国际武装冲突中，包括私营军保公司和外国战斗人员在内的非国家武装团体无法享受作战人员豁免，可能仅因参与敌对行动而受到国内法律的起诉。《雇佣军公约》还要求缔约国在国家层面促进对侵犯和违法行为的起诉。<sup>7</sup> 私营军保公司人员如果在武装冲突局势中行动，则必须尊重国际人道主义法，并有可能因

<sup>2</sup> 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>。

<sup>3</sup> 红十字国际委员会主张第 47 条构成习惯国际法规则；见 [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule108](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule108)。

<sup>4</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 17512 号；第 47 条内容如下：1. 外国雇佣兵不应享有作为战斗员或成为战俘的权利。2. 外国雇佣兵是具有下列情况的任何人：(一) 在当地或外国特别征募以便在武装冲突中作战；(二) 事实上直接参加敌对行动；(三) 主要以获得私利的愿望为参加敌对行动的动机，并在事实上冲突一方允诺给予远超过对该方武装部队内具有类似等级和职责的战斗员所允诺或付给的物质报偿；(四) 既不是冲突一方的国民，又不是冲突一方所控制的领土的居民；(五) 不是冲突一方武装部队的人员；而且(六) 不是非冲突一方的国家所派遣作为其武装部队人员执行官方职务的人。

<sup>5</sup> 见 A/70/330。

<sup>6</sup> 见 <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-private-military-security-companies-faq>。

<sup>7</sup> 见大会第 44/34 号决议，附件，第 6 条和第 9-12 条。

任何可能实施的侵犯和违法行为被追究刑事责任，无论他们受雇于国家、国际组织或私营实体。<sup>8</sup>

13. 国际人权法和国际人道主义法均适用于武装冲突局势。条约机制和各国际法院，包括国际法院和一些区域性人权法庭，都对这两部法律的相互作用作出评议，注意到两部法律都有保护人命和尊严的共同目标且都适用于紧急情况。<sup>9</sup>

14. 如上所述，两部法律均适用于作为国际关系主体的国家。然而，国际人道主义法适用于所有非国家行为体，包括雇佣军、外国作战人员、私营军保公司。国际人权法则不完全这样，它受国际公法的一般性规则管辖，仍以国家为中心。尽管如此，这些非国家行为体在控制领土或实施类似国家的行动时，越来越多地被认为受到国际人权义务的约束。国际法庭和国家法院都认定非国家行为体须对战争罪承担刑事和民事责任。

15. 对私营军保公司特别提出了这个问题。随着私营小型企业和公司成为无所不在的外交政策工具，其行为及其行动的影响对人权造成了严重风险。另外，它们与外国、区域利益团体和周边国家的关系缺乏清晰界定，使外部监管和责任变得几乎不可能。因此，在基于国家问责制的国际人权机制中，目前无法追究这些行为体侵犯人权的责任。因此，在武装冲突之外，如何追究它们的责任完全取决于国家机构，而全球范围内对每个行为体的追责接受程度也有所不同。

### 三. 工作组的重点议题

16. 自 2005 年成立以来，工作组开展了广泛研究，对不同的国家和欧盟机构进行了 22 次正式访问，探讨关于雇佣军、外国作战人员、私营军保公司的议题。<sup>10</sup> 其中多次访问了武装冲突、暴力或叛乱频发的发展中国家。有些访问虽与武装冲突或叛乱无关，但旨在使国家更好地理解适用于这些现象的监管框架。正式访问还旨在评估这些行为体对人权特别是人民自决权的影响，雇佣军活动的跨国性质使得对这些行为体的监管更加复杂。

17. 为了应对上述行为体，工作组经常分析促使个人参与武装冲突或诉诸暴力的动机，特别关注资金激励。在多次国别访问和对外国作战人员的研究中，<sup>11</sup> 工作组发现并不存在单一的外国作战人员特征，而是有各种各样的复杂动机，往往只有在其存在的相应历史、社会、文化、政治和经济背景下才能充分理解。关于资金激励或收益，工作组在其访问<sup>12</sup> 中发现，一些外国作战人员接受了报酬或特权，

<sup>8</sup> 见 <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-private-military-security-companies-faq>。

<sup>9</sup> 见联合国和联合国人权事务高级专员办事处，《武装冲突中对人权的国际法保护》（纽约和日内瓦，2011 年）。

<sup>10</sup> 见关于访问阿富汗、比利时、中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、洪都拉斯、伊拉克、索马里、南非、突尼斯、乌克兰和美利坚合众国的报告；可于以下地址查阅：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CountryVisits.aspx>。

<sup>11</sup> 见 A/70/330。

<sup>12</sup> 见 A/HRC/33/43/Add.1 和 A/HRC/33/43/Add.2。

包括免费住房、使用游泳池、偶尔接受礼物或捐赠，还可能得到资助而与妻子和子女同住。据报道，一些外国作战人员还接受了大约每月 700 欧元的每日生活津贴，外国作战人员的薪金也比当地叙利亚作战人员更高。<sup>13</sup> 许多资金奖励情况突出表明存在一个更大的问题，即作战人员往往因极端贫困而参与国外冲突，赚钱谋生或养家糊口。

18. 工作组还评估了这些行为体的招募情况，对其人权影响也进行了广泛评估，以突出表明招募行为对人民生命的严重影响以及加强监管和追责措施的需要。工作组所有关于雇佣军和外国作战人员的报告都表明，这些非国家武装行为体仍对各国稳定和当地居民的人权造成严重威胁。

19. 工作组还发现，涉及雇佣军和外国作战人员的冲突根源往往与以下因素相关：武装冲突或不稳定的历史、专制、贫困或国家经济状况不良或停滞、高失业率、外国公司剥夺自然资源或普遍贫穷和经济不平等。此外，国家机构的薄弱和不利于稳定的条件也给冲突火上浇油，进一步吸引这些行为体来利用这些脆弱状况谋利。结果往往造成武装冲突旷日持久，民众的人权遭受严重侵犯。

20. 关于人民自决的权利，工作组发现雇佣军、外国作战人员、私营军保公司可能严重妨碍自决权利，该权利属于“人民”而非国家。这些行为体以最终可能削弱人民自决权利的方式影响国内叛乱，进而使以终止冲突为目的的调解和谈判更为复杂。特别就外国作战人员而言，他们经常使用助长对民众实施更大暴力的新的激进且非法的战术。<sup>14</sup>

21. 针对监管私营军保公司的国家立法，工作组从 2013 年至 2016 年开展了一项全球研究，涵盖全世界所有地区中的 60 个国家。研究显示，各国对私营军保公司的监管方式缺乏连贯性和一致性，导致问责缺口，对人权造成严重威胁。工作组强调，私营军保公司参与的活动往往涉及在武装冲突中和在可能参与敌对行为的情况下使用武力。在公司员工获取武器方面也存在监管缺口，对私营军队和私营保安产业在执勤期间使用武力和枪支的监管办法各不相同。缺乏基于人权的私营军保公司员工审核机制也是一个共同因素。因此需要对该产业进行有效监管。正因为如此，工作组一再呼吁各国对私营军保公司进行严格监管，并出台有法律约束力的国际文件。

#### 四. 目标 16：与工作组调查结果有关的具体目标

22. 2015 年 9 月，各国领袖商定了下一代发展目标。2016 年 1 月 1 日，大会题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议所提出的 17 项宏大全球目标(即可持续发展目标)正式生效。如序言所述，该议程是一项行动计

<sup>13</sup> 见 [A/HRC/33/43/Add.2](#)。

<sup>14</sup> 见 Jeni Mitchell, “The contradictory effects of ideology on jihadist war fighting: the Bosnian precedent”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31 (2008), No. 9。

划，旨在加强世界和平并认识到需要达成具体基础目标。这些目标与国际人权标准相呼应，彼此相互联系，贯穿各个领域，旨在不让任何一个人掉队。

23. 在决定目标和具体目标的过程中，会员国认识到，每个国家都面临着实现可持续发展的具体挑战，并强调最脆弱国家特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临特殊挑战。冲突中国家也需要予以特殊关注。

24. 目标 16 得以通过证明国际社会认识到和平是发展的基础。国际社会还认识到冲突和不稳定严重阻碍发展。脆弱且受冲突影响的低收入国家往往发展水平较低。在此背景下，工作组基于它对雇佣军、外国作战人员和私营军保公司的广泛工作，决定重点落实这个目标，该目标呼吁创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。目标 16 不仅本身是一个有价值的重要愿望，还是促进整个《2030 年议程》的重要“使能目标”。

<sup>15</sup> 在许多方面，目标 16 是《2030 年议程》中的最宏大目标，在其落实和计量方面面临独特且实际的挑战。在目标 16 下列出的 12 个具体目标中，工作组着重审议了与其近年调查结果紧密相关的 7 个具体目标。通过概述这些具体目标，工作组希望进一步强调非国家武装行为体的活动以及未能遵守其国际人权义务的国家的应对办法可如何严重阻碍实现目标 16 的进展，并强调特别需要各国有效应对这些活动。

25. 工作组亲眼目睹非国家武装行为体如何使用暴力和实施侵犯人权暴行，破坏各国的稳定而往往不受惩罚。许多此类经历往往出现在最贫困的发展中国家。贫困和不平等可能是暴力冲突的驱动因素。这些国家往往深受多年武装冲突和政治不稳定困扰。许多国家位于非洲，而非洲大陆拥有全世界最大、最丰富的自然资源储量。

26. 然而，武装行为体的活动严重抑制了这些国家的发展和进步，其中许多是外国武装分子。在某些情况下，只有少数群体才能享受资源的好处，然而这些资源有可能养活该国所有人。工作组这些年来的调查结果不仅提供了重要见解，使人们认识到需要制定强大的监管手段、执法措施和战略，以应对雇佣军、外国作战人员和私营军保公司的活动，还突出表明可持续发展在受非国家行为体影响的各国受到严重阻碍这个严峻现实。

27. 工作组最普遍的关注点，除其他外，在于加强针对非国家武装团体侵犯人权行为的追责框架。在其各项报告中，<sup>16</sup> 工作组确认了需要处理的实现可持续发展的重要议题。这些议题包括但不限于：需要建立预警系统以遏制暴力或危机，特

---

<sup>15</sup> 见联合国开发计划署，“开发署支持落实可持续发展目标 16”（动态文件；2016 年 1 月最近一次更新）；可于以下地址查阅：<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>。

<sup>16</sup> 见关于访问阿富汗、比利时、中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、洪都拉斯、伊拉克、索马里、南非、突尼斯、乌克兰和美利坚合众国的报告；可于以下地址查阅：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CountryVisits.aspx>。

别是在发生暴力或危机的国家；推动建立强大的国家机构，着重实现人权和法治；确保建立强有力的追责框架以打击侵犯人权有罪不罚现象并为受害者提供有效救济；消除导致暴力极端主义的根源；促进和平建设、宽容文化和社会融合；确保采取参与性方法，并在这些努力中包容各个社会阶层。

28. 工作组还一再呼吁建立强大的国家、地区和国际多利益攸关方伙伴关系，以应对与雇佣军、外国作战人员、私营军保公司有关的跨境犯罪活动。各国必须做出更大努力，在各地区相互协助，以便在应对这些跨国活动方面开展合作，交换信息和技能。这种协作对制定了《2030年议程》相关计划的联合国关键机构也很重要。加强与联合国人权实体和机制包括普遍定期审议和特别程序机制的协作和联系，能够极大帮助实现可持续发展目标。

29. 在这方面，下文针对目标 16 的各项具体目标概述工作组的调查结果，并述及可能帮助进一步推进实现这一重要发展目标的各项建议。

#### A. 具体目标 16.1：在全球大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡率

30. 《2030年议程》通过时，全球发展面临着复杂的挑战，新的、旷日持久的暴力冲突仍是主要的发展挑战，2014年底，全球超过6000万人被迫流离失所，达到自1945年以来的最高水平。<sup>17</sup> 暴力和暴力致死不限于受冲突影响的地区；事实上，全球约90%的暴力致死发生在非冲突情况下。暴力极端主义日益引起全球、各区域和国家的关切。越来越多的强大非国家武装团体的许多议程都与和平和发展格格不入，威胁各国的生存。<sup>18</sup>

31. 各种形式的暴力、一系列复杂多维度的驱动因素以及越来越多的使用新技术和社交媒体并有跨国关系的非国家行为体正在改变暴力冲突的性质。正如各种全球事件所显示的那样，脆弱性会影响任何国家或城市，而不仅是传统上被认为脆弱或受冲突影响的地区。局限于地区的紧张局势很容易区域化、变得复杂且代价昂贵。<sup>19</sup> 更高级别的暴力严重阻碍经济发展，进而对经济发展产生不良社会影响。即使在高收入国家，暴力也严重影响进步，彰显目标 16 的普遍性。受武装冲突影响的国家掉入冲突陷阱，冲突的影响进一步增加了与冲突相关的风险因素。社会经济发展低迷可以助长发生暴力的条件，但也可以是暴力的结果。二者相互影响，形成退化的恶性循环，降低了一国解决冲突的可能性。<sup>20</sup>

32. 由于雇佣军、外国战斗人员、私营军保公司通常在冲突局势或暴力可能发生的地区行动，当务之急是预防冲突以促进可持续发展目标及其具体目标的推广和

<sup>17</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处，战争世界：难民署全球趋势：2014年强迫流离失所 (<http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>)，统计了2014年底强迫流离失所的人数为5950万人。

<sup>18</sup> 见联合国开计划署，同前，第4页。

<sup>19</sup> 见 A/HRC/33/43/Add.2。

<sup>20</sup> 见经济与和平研究所，“可持续发展目标 16 进度报告：全球综合审计进展指标：2017年”，可于以下地址查阅：<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/09/SDG16-Progress-Report2017.pdf>。

实现。预防冲突需要强大的监管和追责机制，以将犯罪者绳之以法。预防冲突还包括发展可信包容的国家和地区和平解决争端的能力；加强社会凝聚力，遏制排斥和暴力，包括暴力极端主义；以及促进协商一致，通过多利益攸关方对话来应对重要发展挑战。<sup>21</sup>

33. 工作组在多次访问中观察到雇佣军、外国作战人员和私营军保公司如何以暴力手段破坏国家稳定，从而有可能使国家特别在当暴力冲突旷日持久时束手无策，效率低下。进而对当地居民特别是边缘化或脆弱群体，包括妇女、儿童、残疾人、老人、土著社区造成严重不良影响。这些行为体的破坏稳定影响阻碍当地居民有效建设和平、发达、民主的社会。<sup>22</sup>

34. 工作组记录了雇佣军、外国作战人员、私营军保公司对人权的侵犯，<sup>23</sup> 包括即决处决、强迫失踪和绑架、任意拘留、性暴力和性别暴力和奴役等行为。2013年中非共和国的冲突是有史以来最严重的人道主义危机之一，导致数千人死亡，大约 380 000 人境内流离失所，450 000 名难民逃往周边国家。<sup>24</sup> 这场冲突持续至今，没有任何迹象表明冲突可以得到和平解决，从而使国家得以重建和发展。因此，当地居民持续生活在严重贫困、不安全和暴力情势中。武装团体利用该国持续的脆弱状况，继续不断发动攻击，并在境内各地蔓延。这个例子很好地说明了武装团体如何取得权力和实施控制，使国家束手无策，无法为其人民提供需要的支持和安全保障。管理松懈的边界、外国作战人员和雇佣军的行动也使得当前冲突愈演愈烈。

35. 雇佣军和外国作战人员通常将性暴力和性别暴力用作战争武器。<sup>25</sup> 工作组注意到，妇女、男人和儿童经常成为性暴力的受害者。然而，在许多冲突中遭受性暴力的妇女远多于男性。在一场冲突中，<sup>26</sup> 大约 6 000 名妇女成为性暴力和奴役的受害者。在武装冲突中，雇佣军实施包括残割女性生殖器在内的性暴力，将之作为战争武器。轮奸十分常见且不受惩罚，这往往是因为受害者无法出庭或害怕罪行带来的污名和羞耻而不敢站出来，因而缺乏充分的证据。雇佣军和外国作战人员对人道主义工作人员的袭击在受冲突困扰的国家也很常见。这进一步恶化了严重依赖人道主义援助以求得生存的当地居民和公民的生存环境。

36. 在过去没有发生过武装冲突的科摩罗，工作组发现，经过 20 年一再发生政变(其中大都为雇佣军发起的暴力政变)后，该国的政治、经济和社会发展受到严重阻碍。私营军保公司与雇佣军一道造成不安全局面，洪都拉斯、赤道几内亚和索马里的情况就是这样。在这些国家，私营军保公司参与实施针对当地居民包括

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 见 A/HRC/33/47/Add.1。

<sup>23</sup> 见 A/HRC/24/45/Add.1、A/HRC/24/45/Add.2 和 A/HRC/25/Add.2。

<sup>24</sup> 见 A/HRC/36/47/Add.1。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 同上。

农民的屠杀、强迫驱逐、虐待、性暴力和威胁行为。这些武装行为使冲突旷日持久、更难以化解。通过调解和谈判和平解决问题的努力也因此更为困难，从而对实现目标 16 造成了严重阻碍。

37. 为了满足制止暴力的需要，并鉴于受影响国家的脆弱状况，工作组着重提出多项建议，即需要制订有效的和平建设战略和倡议，为开展多边合作和提供支持。工作组多次呼吁加强国家机构，特别是安全部门，以确保在冲突或暴力经常死灰复燃的地区为当地居民提供更有力的保护。还需要将犯罪行为人，包括外国和国内武装行为体绳之以法，这也是一个主要关切，其中许多问题都已在重点处理追责问题的目标 16.6 下得到详细阐述。工作组还倡导批准关键文书，包括《雇佣军国际公约》、《国际刑事法院罗马规约》和其他人权相关国际法律文书。

## B. 具体目标 16.2：制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑

38. 工作组发现，在雇佣军、私营军保公司和外国作战人员行动的地区，特别是有武装冲突的情况下，儿童的人权经常遭受侵犯。对儿童人权的侵犯包括绑架、虐待、拘留、性奴役和强迫招募儿童兵。例如，在中非共和国的冲突中，约 6 000 至 10 000 名儿童与武装团体有关联，无论他们是被强迫招募为儿童兵还是遭受性奴役或被用作其他目的。在这场冲突中，遭受性暴力和性别暴力的妇女和女童有大约 27 000 人，男性和男童约为 1 800 人。儿童还被招募为搬运工、线人和厨师。危机中的儿童因其脆弱性而经常遭受剥削。<sup>27</sup>

39. 在科特迪瓦，2002 年和 2011 年武装冲突期间，许多年轻人包括儿童都被招募为战斗人员。据报道，其中一些人后来接受了大量训练并参战，成为雇佣兵。在这场看似青年暴力的恶性循环和选举后危机的遗留问题中，工作组得知，目前的青年包括少年暴力团伙现象给该国各地造成混乱。据称，这些团伙杀人、偷窃并从事其他非法活动。其中大多数年轻人生活在赤贫中。被拉入雇佣军的儿童兵通常都来自贫困家庭。

40. 工作组在访问突尼斯期间观察到非国家武装团体招募 18 岁以下外国作战人员。据称在阿拉伯叙利亚共和国战斗的被招募男童中，最小的年仅 17 岁。人权法禁止国家武装部队或非国家武装团体招募不满 18 岁的儿童。安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会和安全理事会关于基地组织及其关联个体和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会报告称，不满 18 岁的男童和女童成为目标，被迫出国参加恐怖主义活动。据称，伊黎伊斯兰国使用大量未成年人充当战斗人员(见 S/2015/123，第 40 段；S/2015/358，第 28 和 30 段以及 A/72/865-S/2018/465)。

41. 工作组在对外国作战人员的专题研究中获悉在外国作战人员管理的阿拉伯叙利亚共和国营地内贩运人口的指控，他们为宣传或其他目的向冲突各方售卖或交换人口。据称，儿童也被卖给其他国家的人，然后被招募与雇佣军一同作战。

<sup>27</sup> 同上。

42. 自 2014 年以来，以下国家被招募的儿童人数估计为：南苏丹 17 000 人，中非共和国 10 000 人，刚果民主共和国 20 000 人，也门数千人。过去 10 年间，有 65 000 多名儿童从武装部队和武装团体中获释，但世界各地还有数以万计不满 18 岁的男童和女童在冲突中参战。<sup>28</sup>

43. 目前，全球年轻人是历史上人数最多的一代人，估计全世界 10 至 24 岁的人数达到 18 亿。如果这些年轻人没有充足机会切实参与社会、政治、经济活动和决策，他们就有可能被边缘化或异化。工作组看到了令人不安的趋势：外国作战人员着重招募这些年轻人和儿童。工作组在一次访问中确定，在前往阿拉伯叙利亚共和国冲突区参战的儿童中，年纪最小的仅 13 岁。<sup>29</sup> 许多成为目标的年轻人都来自少数民族群体或社会经济地位偏低的群体，他们在贫困、歧视和边缘化中挣扎。在突尼斯，工作组了解到，有组织犯罪集团经常强制招募年轻人，以虚假出国留学机会引诱他们。这些年轻人最终被贩运到利比亚的训练营，意图让他们在阿拉伯叙利亚共和国为达伊沙战斗。突尼斯和利比亚的边境附近区域都是已知的人口和非法商品贩运地点。

44. 工作组越来越着重强调需要在雇佣军、私营军保公司、外国作战人员行动地区加强对儿童和年轻人的保护。工作组提交人权理事会的最新报告<sup>30</sup> 阐述了非国家武装团体，包括雇佣军、私营军保公司和外国作战人员招募儿童问题，并详细说明与这个现象有关的因素。

45. 工作组强调，必须确保对武装冲突中招募和使用儿童问题所采取的应对措施着重使儿童恢复正常生活和重返社会。各国应消除招募儿童加入武装冲突的根源，并采取预防性而非惩罚性措施。儿童重返社会对于确保冲突后社会的持久和平、安全和可持续发展也很重要。

46. 工作组注意到，各国必须作出更有力的承诺，使儿童免遭贩运、剥削、酷刑和其他虐待。在武装冲突或暴力背景下，应鼓励各国认可和执行国际人权标准，包括《儿童权利公约》和《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》，以进一步保护儿童免受非法招募。

### C. 具体目标 16.3 在国家和国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会

47. 制定清晰精确的刑事立法和建立有效的刑事司法系统，是促进法治和确保所有人都有平等诉诸司法机会的当务之急。虽然这是一个重要因素，但工作组目睹所访问的许多国家都缺乏问责制，这主要是由于国家体制因冲突、暴力或不稳定而受到削弱。打击有罪不罚现象，包括打击非国家行为体的有罪不罚现象是可行

<sup>28</sup> 见 [https://www.unicef.org/media/media\\_94892.html](https://www.unicef.org/media/media_94892.html)。

<sup>29</sup> 见 A/HRC/33/43/Add.2。

<sup>30</sup> 见 A/HRC/39/49。

续发展的一部分。不过，需要有正规或传统的有效司法机制来处理争端、犯罪和侵犯人权行为。

48. 通过多次访问，工作组注意到，由于缺少司法基础设施、缺乏合格的司法人员和司法独立性，以及存在对司法人员、受害者和证人的报复威胁，诉诸司法的工作面临严峻挑战。腐败和缺乏对调查人员的培训也是严重问题，还缺少适当、清晰和精确的立法。<sup>31</sup>

49. 这个具体目标比确保有效的法律制度更为广泛。它还确保受到武装冲突或暴力不利影响的当地居民相信和信任他们所诉诸的制度。该制度本身应便于包括妇女和儿童在内的弱势群体使用。它必须能够应对大规模侵犯人权行为并提供必要的保护。为此，还应确保酌情建立补充支持措施，包括医疗援助、免费法律援助和社会心理关怀。

50. 工作组认为，需要确保为希望参与对侵犯人权行为人的司法诉讼的证人和受害者提供有力保护，这是一个关键议题。雇佣军和外国作战人员往往需要被遣返回原籍国，这需要该国给予有效合作。确保这些人回国后不会得到豁免是一项挑战。

51. 工作组注意到，各国政府需要建立非司法性质的过渡时期司法机制，采取协商和宣传的形式，提高人们对这类机制的目标和功能的认识。需要保存关于侵犯人权的文件和记录。这将有助于努力保管和维护与侵犯人权和违反国际人道主义法行为有关的文件，从而可将之用于起诉犯罪人，并为有关真相、正义和赔偿的政策指明前进方向。

52. 记录侵犯人权行为和收集历史信息，对于确保数据和信息用于调查和起诉犯罪人也是必要的。例如，在科摩罗，工作组注意到没有关于雇佣军以前侵害和违法行为的记录和书面文件。缺乏司法调查和没有进行全面的历史和政治研究，也使得为受害者伸张正义成为一个挑战。工作组认为，现阶段很难确凿无疑地确定事实，也难以认定外国应对科摩罗的雇佣军活动承担多大责任。但是，工作组认识到，外国行为体和当地国民的集体行动是造成科摩罗社会继续不稳定的原因，实际上阻碍了当地人民享有自决的权利。这突出表明需要加强民间社会，以观察、记录和保存本国发生的侵害和违法行为。

53. 《2030年议程》主要依靠现有数据计量进步和发展。因此，必须在建立强有力的司法和发展机构过程中，收集有关当地民众及其人权和发展情况或发展乏力问题的数据，有系统地记录这些信息。

54. 还必须提供必要的基础设施和培训，为公务员、民间社会和非政府行为体开展人权培训，特别是在可能有贫困社区的偏远地区和农村地区。得力的教育和信息渠道对理解和遵守法治的社区建设也很重要。当受到雇佣军、私营军保公司和外国作战人员的活动影响时，如果这些系统切实落实到位，追踪和获取信息就会

<sup>31</sup> 见 A/HRC/36/47/Add.1。

容易得多。如果法治清晰、精确并得到有效司法制度的支持，那么就更有可能应对这些行为体的活动。

**D. 具体目标 16.4：到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盗资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪**

55. 在外国作战人员和雇佣军开展活动的许多国家，在地理上划定边界是一个陌生概念。此外，私营军保公司的跨界活动说明了这样一个现实，即这些行为体大多在管理松散的边境内活动，从而使人员以及非法武器和军火能够自由流动，致使某些国家的冲突旷日持久。难以有效控制边界是各国面临的挑战。

56. 例如，工作组在访问科特迪瓦时看到，利比里亚等邻国的公民传统上一直自由进出科特迪瓦，部分原因是亲属们在边界两侧比邻而居。尽管加强了边境管制和管理，但当局在遏制跨境犯罪活动包括雇佣军活动方面仍面临挑战。

57. 在中非共和国，脆弱的国家状况为猖獗的犯罪活动提供了机会，诱使外国作战人员利用局势。武装外国人持续进入该国领土进行非法行动，包括从各国贩运武器和军火，最远到达利比亚。这是对该国政府及其伙伴开展建设和平与裁军努力的一个主要关切和挑战。武装团体泛滥及其对该国领土施加权力和控制的可能性继续吸引雇佣军和外国作战人员进入该国，严重阻碍国家稳定和推动国家前进的努力。武装行为体和武器的流动还可能破坏整个地区的稳定，对不止一个国家的发展造成影响。

58. 在访问阿富汗期间，<sup>32</sup> 工作组赞赏该国政府作出努力，对私营军保公司的许可证采取全面监管办法。这也是一个尝试，旨在与已落实到位的解除武装和复员方案进行协调，控制和至少部分控制武器流动。工作组注意到维持一个登记册以记录非法武器流动的重要性。

59. 关于资金非法流动问题，工作组指出，这是助长雇佣军、外国作战人员乃至私营军保公司活动的一个主要因素。非法资金是这些行为体能够长期开展活动的关键。各国、各区域乃至包括世界银行在内的各机构彼此合作，对于扩大有助于阻止这种活动的行为体网络非常重要。对于那些也为雇佣军、外国作战人员和私营军保公司的活动间接或直接提供资金，破坏他国稳定的国家，也必须追究它们的责任。工作组对外国作战人员的研究还表明，资金流动往往以看似合法的形式出现，例如，非政府组织的资助，但这些资金是为了支持激进行为或暴力极端主义运动，使外国作战人员能够进入伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国等国家。工作组强调必须制止这些活动，不仅要切断对武装行为体的资助，还要打击各种可能破坏可持续发展的跨界有组织犯罪活动。

**E. 具体目标 16.6：在各级建立有效、负责和透明的机构**

60. 建设和平的努力对于遭冲突蹂躏的国家实现稳定至关重要。即使在武装行为体泛滥造成暴力和动乱频发的非武装冲突局势中，有效负责和透明机构的存在也

<sup>32</sup> 见 A/HRC/15/25/Add.2。

可促进发展和进步。工作组访问了有雇佣军、私营军保公司和外国作战人员实施犯罪和侵犯人权行为的国家，在这一过程中，最常见的挑战就是这些犯罪活动普遍没有受到惩罚。即使现有法律框架涵盖这些行为体，也很少有雇佣军、私营军保公司和外国作战人员因侵犯和违法行为而被起诉或定罪。

61. 在薄弱的国家机构中司法制度薄弱意味着犯罪人长期逍遥法外，公众对这些机制信心不足或完全没有信心。在一些访问中，<sup>33</sup> 工作组获悉，冲突双方都招募了雇佣兵并对严重侵犯和违法行为，包括大规模杀戮、强奸、酷刑、强迫失踪和绑架负有责任。但是，这些违法行为没有或很少被定罪。

62. 工作组还发现，雇佣军和外国作战人员往往助长采取更激进的战争手段，鼓励以平民为目标或助长派别暴力。外国作战人员由于与当地居民的联系有限而可能更加残酷，阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克就多次出现这种情况。外国作战人员的行为可能构成严重侵犯人权、<sup>34</sup> 战争罪、危害人类罪或种族灭绝罪。确保追究参与此类暴行和犯罪的外国作战人员的责任至关重要。外国作战人员的国籍国或永久居住国应尽可能有效地调查和起诉参与此类行为的外国作战人员。<sup>35</sup>

63. 对于所有无视国际人道主义法有关规定直接参与敌对行动的行为体，不论其地位如何，都应依据这套规范和国际刑法对其行为追究责任。但是，雇佣军和外国作战人员如果在主权国家控制范围之外，特别是在相对严谨的国家军队人权保护机制之外使用武力，侵犯人权而不被追责的可能性就更大。

64. 虽然雇佣军和外国作战人员都可能实施而且确实实施了侵犯人权行为，但就雇佣军和私营军事承包商而言，可以对雇主施压以防止这种行为。反对侵犯人权的压力多次被用作控制私人使用武力的有效非法律工具。<sup>36</sup> 就私营军保公司而言，关于各国私营军事和保安公司作业流程相关国际法律义务和良好惯例的《蒙特勒文件》和《私营保安服务商国际行为守则》等许多国际机制都要求采取额外措施，促进合法行为。

65. 不幸的是，市场压力和额外法律机制在监管外国作战人员行为方面并不那么有效。这对达伊沙来说尤其如此，该组织利用严重侵犯人权行为作为宣传工具，发布了极其恐怖的暴力录像。践踏人权的市场和名誉代价并不适用于这种情况。工作组在对外国作战人员的研究中得出结论，认为外国作战人员的国籍国应尽可能有效地调查和起诉应对此类侵犯和违法行为负责的人。<sup>37</sup> 对外国作战人员此类行为的调查很少有报道，绝大多数得到报道的调查和起诉都集中在国内恐怖主

<sup>33</sup> 见 A/HRC/27/50/Add.1, A/HRC/43/Add.3 和 A/HRC/36/47/Add.1。

<sup>34</sup> 见 [http://uniraq.org/images/humanrights/HRO\\_PoCReport%2011Sept-10Dec\\_FINAL\\_ENG\\_16Feb2015.pdf](http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf)。

<sup>35</sup> 见 A/70/330, 第 46 段。

<sup>36</sup> 见 Deborah Avant, "The emerging market and problems of regulation", in *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, ed. Simon Chesterman and Chia Lehnardt (Oxford University Press, 2007), 第 10 章。

<sup>37</sup> 见 A/HRC/28/28, 第 44 段。

义罪行上。工作组需要更多的信息来分析缺乏调查的原因，例如，难以取证，以及专门处理恐怖主义行为的安全理事会第 2178(2014)号决议可能产生的影响。

66. 工作组在其关于私营军保公司国家监管问题的全球研究报告中指出，立法方面的监管缺口，包括没有对私营军保公司违法行为进行刑事和民事制裁，以及缺乏监督机构和追责机制，对多项人权包括对受害者获得有效救济的权利构成威胁。该研究再次呼吁制定一项具有法律约束力的国际文书，以确保在全世界实施一致的监管，并充分保护所有受私营军事和保安公司活动影响者的人权。

67. 在一系列旨在促进追究责任的建议中，工作组注意到，必须确保独立法院或法庭对任何被指控从事雇佣军相关活动的人进行审判，还必须对严重侵犯和违法行为的负责人开展调查、起诉和司法诉讼。性别暴力往往被用作战争工具，需要采取多部门方式加以解决，让民间社会和社区行为体参与其中，以确保受害者能够站出来，并得到适当的支持。采取以受害者为中心的发展办法和过渡司法有助于采取预防措施。批准《罗马规约》也是有助于确保加强追责的步骤之一。投诉机制应便于社会各方使用，包括便于最边缘化、最脆弱和最被忽视的社会成员使用。此外，建立真相与和解机制等民众诉讼程序也可以使受害者获得公正的满足感，促进可持续和平。

68. 工作组发现，无论情况牵涉到雇佣军、私营军保公司还是外国作战人员，也无论是在平时时期还是冲突中，建立有效和公正的问责机制对于建设和平和可持续发展都至关重要。如果没有追责机制，推进《2030 年议程》就不会取得多大进展。事实上，工作组认为，各国可以通过建立可确保对受害者采取补救办法的强有力的问责机制，切实减少他们易受雇佣军、私营军保公司和外国作战攻击的脆弱性。

#### F. 具体目标 16.7: 确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性

69. 在雇佣军，私营军保公司或外国作战人员的活动产生严重侵犯和违法行为的大多数国家，包容性和参与性因素在社会中荡然无存。在这个背景下，工作组发现个人更容易被招募，与达伊沙等团体一同作战。激进化和暴力极端主义宣传可以将被排斥和被边缘化的人作为特定目标，并在这个过程中屡屡得手，因为这些人社区中感受不到强大的亲情或归属感。<sup>38</sup> 此外，如果这些人身处贫困，他们就更容易受到经济利益的诱惑，参加可能在非法环境中作业的雇佣军、外国作战人员和私营军保公司的活动。

70. 工作组在其多份报告中强调了冲突和暴力局势中妇女儿童受害的特别情况。工作组注意到，有必要为各国消除性暴力和性别暴力的努力提供支持，例如，提高妇女对司法和安全及经济复苏等部门的政治参与和领导能力，为幸存者提供服务并消除这些案件中的有罪不罚现象。

<sup>38</sup> 见 A/HRC/33/43/Add.1 和 A/HRC/33/43/Add.2。

71. 工作组认为，必须支持制定措施，确保在各级作出响应以及具有包容性、参与性和代表性的决策。这需要有改善公民参与，政治发展和公民投入的进程，<sup>39</sup> 这些都属于基于人权的发展方法。通过在危机和非危机环境中改善双方关系来促进国家与社会的韧性关系，也将有效促进《2030 年议程》。这可能包括支持宪法改革进程，并就诸如权力分享、人权、性别平等和公共问责等实质性宪法问题向国家伙伴提供咨询。以经历严重边缘化的群体为特别重点，加强民间社会的作用和保护人民参与政治和公共生活的空间也必不可少。在这些努力的同时还必须促进妇女在政治进程和机构中平等参与和发挥决策作用，特别着重支持法律、政策和方案框架与方法。<sup>40</sup>

72. 工作组还赞赏制定和加强与国际人权机制的接触或合作办法，例如普遍定期审议、条约机构和人权理事会特别程序。这将有助于加强国家人权机构、监察员机构、促进平等和性别平等的机构以及其他独立监督机构，以增强其能力并加强它们作为国家人权系统基石的作用，从而能更好地了解一国被排斥和被边缘化的群体和个人的情况。

**G. 具体目标 16.a: 通过开展国际合作等方式加强相关国家机制，在各层级提高各国尤其是发展中国家的能力建设，以预防暴力，打击恐怖主义和犯罪行为**

73. 如上述具体目标所述，强大的国家机构、严谨的问责机制以及社会所有部门的积极协作和参与，有助于妥善实现可持续发展目标。但是，强有力的国家、区域和国际合作对于使各国有能力防止暴力、恐怖主义和犯罪至关重要。在需要对这些具有跨境性质的活动开展强有力合作以成功战胜这些威胁的情况下尤为如此。

74. 本着《2030 年议程》的精神，工作组强调这种多部门合作的重要性。各国需要为实现发展促进和加强民主、经济、社会和文化权利及善政。各国还需要建立强有力的国内和国际人权机构，共同努力促进和加强实现和平与发展的能力。

75. 工作组注意到，雇佣军、外国作战人员或私营军保公司造成最大破坏性影响的大多数国家都是亟需国际社会经济和技术援助的国家。区域合作对于将罪犯绳之以法和打击有罪不罚现象也至关重要。工作组一再呼吁那些因雇佣军、外国作战人员或私营军保公司而出现冲突的国家共同努力，相互交换有助于起诉犯罪者的信息、技能和服务。在这一框架内可以加强调查，而交换证据和重要信息也可以加强对当地人民的保护，促进区域内和平。这种方法也可以成为一个重要的预警系统。

76. 对各国的支持还需要扩大到民间社会以及公民、宗教和政治领导层，以发展和应用国家“和平基础设施”或可信包容的政策、机构和机制，以促进针对有争议问题的对话和建立共识，帮助预防或缓和冲突。工作组重申，妇女、青年以及

<sup>39</sup> 见联合国开发计划署，同前。

<sup>40</sup> 同上。

边缘化群体需要积极参与国家和地方和平举措，从而支持能力建设，建立强大的国家机构。这包括在政治过渡和快速变革期间努力预防暴力，建设性地管理冲突并制定有效的应对措施。<sup>41</sup> 这些举措还可以通过分享国家和实体之间的最佳做法，以及继续促进包容性和参与性发展和宽容文化，帮助应对暴力极端主义的全球挑战。

77. 工作组重申，为了打击雇佣军及其相关活动，迫切需要超越有关国家的边界开展合作。合作需要有强烈的政治意愿和国际社会的合作，这与执行《2030 年议程》和呼吁“不让任何一个人掉队”的情况相类似。虽然一国可以尽力消除在其领土上的这些活动的危害，但如果邻国和全球社会不予支持，则国家为人民实现和平与发展所作出的最大努力仍会付诸东流。

## 五. 结论和建议

78. 工作组的任务使其对雇佣军、外国作战人员、私营军保公司等非国家武装行为体对人权，特别是人民自决权的影响具有独特见解。由于人权至关重要且有利于实现可持续发展，工作组的调查结果可以帮助人们更好地理解这些活动如何对可持续发展产生不利影响并严重阻碍可持续发展。目标 16 的实现可以对《2030 年议程》的实施产生积极影响，因为该目标被视为是一个使能目标，有利于实现所有其他可持续发展目标。工作组希望，通过审议其在目标 16 框架内的一些调查结果，本报告和各项建议将有助于推动采取行动和举措，为实现目标 16 和其他可持续发展目标铺平道路。工作组的建议见下文，其中许多建议都是根据工作组多年来在受到雇佣军、外国作战人员或私营军保公司行动的不利影响或挑战的国家所做工作和研究的结果提出的。

### A. 一般性建议

79. 工作组的一般性建议如下：

- (a) 促进和加强民主与善政，以及经济、社会和文化权利与发展；
- (b) 发展和加强与普遍定期审议，条约机构和人权理事会特别程序等国际人权机制的互动与协作；
- (c) 批准或加入 1989 年《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》，并实施取缔雇佣军活动的国内立法，为此要在国家刑法中作出具体规定或通过关于雇佣军问题的单项立法；
- (d) 确保对任何被指控参与雇佣军相关活动的人，由独立公正的主管法院或法庭依照国际人权标准追究其责任；
- (e) 解决有罪不罚问题，以便通过对严重违反或践踏国际人权法或国际人道主义法的行为，包括酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚，即决处决

<sup>41</sup> 同上。

或任意处决、强迫失踪或非自愿失踪的负责者进行调查、起诉和司法诉讼，支持真正的和解与和平努力；

(f) 支持各国努力消除性暴力和性别暴力，例如，提高妇女在司法和安全等部门和经济复苏方面的政治参与和领导能力，为幸存者提供服务，消除性暴力和性别暴力案件中的有罪不罚现象，并让社区居民参与提高认识和预防活动；

(g) 发展和加强司法和人权机构的能力，加强服务和保护，特别是对弱势群体服务和保护，以培养公众的信任和信心；

(h) 加强对司法人员和司法系统以及证人和受害者的保护，以有效打击有罪不罚现象；

(i) 确保对受害者及其家属予以适当补救，包括提供赔偿，并建立或加强补救和赔偿机制；

(j) 进一步努力和加强非司法过渡时期司法机制的各项举措，就这些机制的目标和职能进行协商并开展宣传运动；

(k) 进一步努力保存和维护与侵犯人权和违反人道主义法行为有关的文件和记录，可将它们用于起诉犯罪行为，并为与真相、司法和赔偿有关的政策指明前进方向；

(l) 强调按照以受害者为中心的方法制定过渡时期司法程序，包括对《罗马规约》所述罪行的国家起诉，包容各方的寻求真相程序以及预防和确保不再发生此类罪行的长期发展措施；

(m) 建立独立，公开和易于使用的投诉机制，使当地民众能够举报涉及雇佣军和雇佣军相关活动的侵犯人权行为；

(n) 通过选举程序、议会和政治发展、宪法程序和公民参与，包括妇女参政，确保自由参政，改善公民参与并确保问责制；

(o) 支持议会更好地履行制宪立法、监督和代表任务，支持议会提高民间社会行为体作为政治宣传中介机构的能力，并以支持法律、政策、方案框架与方法为特别重点，支持提高妇女在政治进程和机构中的平等参与和决策地位；

(p) 以严重边缘化群体，包括残疾人和土著人民为特别重点，加强民间社会行为体的能力，扩大和保护人民参政和参与公共生活的空间；

(q) 确保对武装冲突中招募和使用儿童现象采取应对措施，着重解决儿童失散、儿童恢复正常生活和重返社会问题。各国应消除助长征募儿童参加武装冲突的根源，并应采取预防性而非惩罚性的措施，保护儿童不被征募参加武装冲突；

(r) 让与武装团体有关联的儿童重返社会，这对确保冲突后社会的持久和平、安全和可持续发展至关重要。若无法使这类儿童群体在社会和经济上重新融入社会，这些人被重新招募的风险就会增加，给社区乃至社会造成重大经济发展问题；

(s) 恢复核心政府职能, 以在中央和地方各级提供公平的公共服务和实现包容性发展;

(t) 发展和加强政府与公民社会行为体的伙伴关系;

(u) 消除腐败后果并确保将公共资源用于扶助最弱势群体, 为此帮助各国制定扶贫政策、支持参与性规划、监测和决策并将反腐败措施纳入整个规划和预算编制周期的主流;

(v) 加强和平建设与发展道路, 加强联合国系统提供的司法援助实效;

(w) 加强各国之间的合作, 以促进调查和起诉, 包括提供法律援助和缔结引渡协定, 从而加快证据和信息交换, 以获得起诉和定罪所需信息;

(x) 加强各领土之间的发展合作, 增强地方发展能力, 优先发展和加强核心政府职能, 特别是在冲突后和脆弱环境中, 以实现长期国家建设、机构能力和国家发展的目标。这将有助于脆弱环境中的政府掌控复原进程, 提供基本服务并支持和平建设进程;

(y) 制定控制武器流动和打击一切形式有组织犯罪的法规, 以遏制小武器和轻武器泛滥。

## B. 关于私营军事和保安公司的建议

80. 工作组关于私营军保公司的建议如下:

(a) 制定国内监管法规, 规定对私营军保公司进行登记和发放许可证、进行监督和问责, 包括有效监测和报告侵犯人权行为和对受害者的补救规定, 以确保这些私营公司进口的服务既不妨碍受援国居民享受人权也不侵犯其人权;

(b) 确保在全世界实施一致的监管, 并充分保护受私营军事和保安公司活动影响的所有人的人权, 为此通过一项具有法律约束力的国际文书, 提供标准的监管框架和建立单一的专门机构, 以解决与私营军事和保安公司的活动相关的问题, 包括追责和为受害者提供有效补救;

(c) 确保对私营军事和保安公司的合同授予进行严格审查, 评估其过去的表现, 包括评估为对过去的暴行给受害者提供补救和赔偿所采取的步骤, 以及对参与践踏人权行为的员工实行的禁令、停职或定罪;

(d) 确保在对私营军保公司和为其工作的个人办理登记和许可证时规定对公司的强制性透明度和问责制以及私营军事和保安公司人员的背景调查和审查等最低要求;

(e) 确保为私营军保公司人员进行充分的国际人权和国际人道主义法以及与适用法律和国际标准一致的接战规则的培训, 并建立包括议会监督在内的有效投诉和监督系统。此类监管制度应包括可允许的活动门槛, 各国应颁布一项具体禁令, 禁止私营军保公司干预内部或国际武装冲突或进行旨在破坏宪法制度稳定的行动;

(f) 审议和执行关于获取、出口、进口、拥有和使用武器规则和方法的条例，并确保也对世界各地的私营军事和保安公司人员追究其非法获取武器和非法贩运武器的责任；

(g) 继续并加强努力，确保优先开展能力建设活动，包括为国家警察部队提供有关人权标准、国际人道主义法和联合国使用武力标准的培训，以确保所有公民的安全；

(h) 考虑加入《蒙特勒文件》进程和《私营保安服务商会国际行为守则》，以促进与私营军保公司签约的良好做法。

---