



## 人权理事会

### 第五十七届会议

2024年9月9日至10月9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

## 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在武器 贩运和扩散方面的作用

### 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人民自决权问题工作组审查了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在武器贩运和扩散方面日益增强的作用，以及由此导致的人权和人道主义影响。工作组还探讨了国际社会可采取哪些措施来有效打击雇佣军相关活动，以及如何制定和加强规定以规范私营军事和安保公司在这方面的活动。这些行为体的活动和影响超越了提供武器、军事和安保服务以及培训的范围，可能助长其部署地区的武器需求。

本报告主要由工作组成员米歇尔·斯莫尔、乔万娜·杰兹迪米罗维奇·拉尼托和索尔查·麦克劳德起草。工作组感谢为编写本报告作出贡献和提供协助的个人及组织。

\* 本报告逾期提交会议服务部门处理，以纳入最新信息。



## 一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 51/13 号决议提交，理事会在该决议中延长了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任务。该工作组根据人权委员会第 2005/2 号决议设立。本报告介绍了工作组自上次向理事会提交报告以来开展的各项活动。<sup>1</sup>

2. 在专题部分，分析了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在武装冲突局势下武器贩运和扩散方面的作用。本报告所载的结论和分析来源于广泛的案头研究，以及多利益攸关方专家磋商和应工作组意见征集启示提交的材料。<sup>2</sup>

## 二. 工作组开展的部分活动

### A. 年度会议

3. 工作组分别于 2023 年 7 月 31 日至 8 月 4 日、2023 年 11 月 13 日至 17 日和 2024 年 4 月 15 日至 19 日举行了第四十九届、第五十届和第五十一届会议。会议期间，工作组与会员国、国际组织和非政府组织的代表、联合国官员以及其他相关对话者举行了双边会议。2023 年 11 月，卡洛斯·萨拉查·库托被任命为工作组新任主席兼报告员。2024 年 5 月 1 日，米歇尔·斯莫尔(南非)被任命为新成员，接替六年任期已满的克里斯·夸贾(尼日利亚)。2024 年 8 月 1 日，乔安娜·德·德乌斯·佩雷拉(葡萄牙)被任命为新成员，接替六年任期已满的索查·麦克劳德(大不列颠及北爱尔兰联合王国)。

### B. 函件和声明

4. 在本报告所述期间，工作组与其他特别程序任务负责人联合发出了若干函件。就雇佣军、雇佣军相关行为体或私营军事和安保公司参与侵犯人权和违反国际人道法行为的指控，向 5 个国家政府和 55 个私营实体发出了信函。<sup>3</sup>

### C. 部分活动

5. 2023 年 9 月 19 日，夸贾先生向人权理事会提交了工作组的报告，主题是雇佣军和雇佣军相关行为体的招募，包括掠夺性招募。<sup>4</sup>

6. 2023 年 10 月 31 日，麦克劳德女士向大会提交了工作组题为“雇佣军、雇佣军相关行为体和私营军事和安保公司的监管环境：行动呼吁”的报告。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> [A/HRC/54/29](#).

<sup>2</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-thematic-report-arms-transfer-and-mercenaryism>。

<sup>3</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=48>。

<sup>4</sup> [A/HRC/54/29](#)。

<sup>5</sup> [A/78/535](#)。

7. 2023 年 12 月，工作组召开了两次线上多利益相关方专家磋商，以充实工作组 2024 年将提交大会和人权理事会的报告。

8. 工作组参加了 2024 年 4 月 14 日至 19 日在日内瓦举行的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安保公司活动所涉侵犯和践踏人权行为追究责任不限成员名额政府间工作组第五次会议及其闭会期间的磋商。

#### D. 国别访问

9. 工作组非常重视进行国别访问，已发出许多国别访问请求，并多次提醒对以往函件采取后续行动。工作组收到了四份接受函，分别来自保加利亚、塞浦路斯、马尔代夫和波兰政府。工作组感谢所有积极响应其国别访问请求的各国政府，将继续规划即将开展的国别访问。

10. 在本报告所述期间，工作组于 2024 年 3 月 4 日至 13 日对科特迪瓦进行了正式访问，作为 2014 年访问的后续行动。<sup>6</sup>

### 三. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在武装冲突局势下武器贩运和扩散方面的作用

11. 近年来，工作组注意到，涉及雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的小武器使用及扩散呈现出若干令人警惕的趋势，通过违反国际人道法，包括无差别攻击平民，以及大量侵犯人权的行为，如任意杀害、酷刑、强迫失踪、性暴力和性别暴力，对平民造成了负面影响。这些趋势包括，小武器在往往违反武器禁运规定的情况下，日益进入冲突局势并在其中流通<sup>7</sup>；武器管理不善<sup>8</sup>；以及更多使用增材技术制造小武器。<sup>9</sup> 鉴于这些趋势，工作组决定重点讨论雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司与小武器扩散和贩运之间的联系。

#### 定义

12. 武器转让可分为三类：(a) 合法或受管制的转让；(b) 非法灰市转让；以及 (c) 违法黑市转让。合法或受管制的转让是指合法制造的武器在出口国、进口国和转让国之间转让。这类转让受到国内和国际法律及规定的依法授权。非法灰市转让涉及无登记或无许可武器，或转让交易的一部分未获得(出口国或进口国的)

<sup>6</sup> 见 [A/HRC/57/45/Add.1](#)。

<sup>7</sup> [A/75/259](#)，第 2 和 38 段。

<sup>8</sup> 见 [A/77/268](#)。

<sup>9</sup> [A/79/305](#)，第 27 段。

授权。违法黑市转让是指向包括雇佣军和雇佣军相关行为体在内的各种行为体违法销售武器。<sup>10</sup> 然而，这三类武器转让做法之间的区分有时并不明确。

13. 在本报告中，“扩散”是指武器流通，这种流通是合法和经授权的，但在不同时间点可能具有违法层面，而“贩运”是指违法出售、转让和使用武器。<sup>11</sup> 雇佣军和雇佣军相关行为体与武器的扩散和贩运均有联系。虽然大多数私营军事和安保公司是正规的商业组织，着力避免在违法市场上交易所带来的声誉风险和交易成本，但其中一些公司确实参与贩运。国家在武器扩散和控制方面也发挥着核心作用。

14. 国家间的主要常规武器贸易大部分合法，已有翔实的记录、跟踪和追溯；然而，本报告的重点是便携式、可隐藏和致命小武器及轻武器的贩运，这方面的数据前后不一致，有错漏、歪曲和缺失之处。<sup>12</sup>

#### 四. 背景

15. 过去二十年来，世界各地的战争和冲突明显增加。乌普萨拉数据冲突方案的最新数据显示，国际和非国际武装冲突的总数达到 1946 年以来的最高水平。这导致在 2023 年以及 2021 年和 2022 年，与战斗有关的死亡人数均达到冷战结束以来最高水平。<sup>13</sup> 战争的动态也发生了明显变化，包括：(a) 参与冲突的行为体多样化、数量激增，包括雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司；(b) 雇佣军、雇佣军相关行为体、私营军事和安保公司、国家和非国家行为体所使用的武器和弹药在数量及类型上增多；(c) 雇佣军、雇佣军相关行为体、私营军事和安保公司、武器扩散与灰市、黑市、网络和融资之间的联系日益紧密。

16. 近期武装冲突的转变不仅导致全球武器的需求和供应显著增加，还助长了违反人道法和侵犯人权的行为，加深了人们的痛苦和不安全。平民首当其冲，受到武装冲突和武器扩散的直接及间接影响。2022 年，在武装冲突中，人口稠密地区 94% 的伤亡者是平民：这被称为“武装冲突的平民化”。<sup>14</sup> 秘书长表示，2023 年的平民保护状况“非常严峻”。<sup>15</sup>

<sup>10</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)，“枪支非法市场：经授权和未经授权的武器转让”，可查阅 <https://www.unodc.org/e4j/en/firearms/module-4/key-issues/authorized-and-unauthorized-arms-transfers.html>。

<sup>11</sup> 值得注意的是，在文献中，“非法(illicit)”和“违法(illegal)”这两个词常常被放在“扩散”之前，因此意指武器的非法或违法流通，等同于武器贩运。

<sup>12</sup> 小武器和轻武器是便携式致命武器，可发射或旨在发射弹丸、子弹、射弹或爆炸物。小武器包括单兵携带枪支、左轮手枪、自动填装手枪、步枪、卡宾枪、冲锋枪、突击步枪和轻机枪。轻武器包括两人或三人一组操作的武器，例如重机枪、车(机)载式榴弹发射器、轻型防空炮、便携式反坦克炮、反坦克导弹和火箭系统、防空导弹系统和口径小于 100 毫米的迫击炮(《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》)。

<sup>13</sup> Siri Aas Rustad, “Conflict trends: a global overview, 1946–2023” (Peace Research Institute Oslo, 2024).

<sup>14</sup> 联合国，“秘书长注意到平民长期遭受武装冲突的致命影响，要求安理会必须‘承诺保护他们’”，新闻稿，2023 年 5 月 23 日；以及 Andreas Wenger and Simon J.A. Mason, “The civilianization of armed conflict: trends and implications”, *International Review of the Red Cross*, vol. 90, No. 872 (December 2008)。

<sup>15</sup> S/2024/385, 第 3 段。

17. 尽管武装冲突给人类造成的痛苦呈加剧趋势，全球武器军事支出仍在快速攀升。2024 年，全球军事支出总额为 2.44 万亿美元，比 2022 年增加 6.8%。<sup>16</sup> 制造武器、特别是小武器的国家和公司增多，在一定程度上助长了武器的非法贸易和转让。每年非法武器贸易金额估计达 70 亿美元。<sup>17</sup> 重要的是，《2030 年可持续发展议程》(可持续发展目标之具体目标 16.4)明确反映了减少非法武器流动和军备控制对促进和平、安全与可持续发展的重要性，同时将裁军和军备控制牢牢置于发展政策的范畴。<sup>18</sup> 因此，考虑到武器与雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司之间的联系，对这些实体的监管也在《2030 年议程》的范围内。

18. 随着军事支出增加和冲突格局演变，可以明显看到，招募、训练、资助和使用雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司以提供军事和安保服务的行为仍在持续，甚至愈演愈烈，其业务范围包括招募、后勤协助、培训、咨询、武器采购和实地战斗等。

19. 工作组一再警告说，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司卷入武装冲突局势，加剧了武装冲突，破坏了和平进程，损害了区域稳定，最令人关切的是，助长了侵犯人权和违反国际人道法的行为，包括战争罪和危害人类罪。<sup>19</sup>

## 五. 监管框架

20. 在维护规范武器转让的现行国际规定，执行武器禁运和制裁，确保武器不被转让给无授权行为体或流入雇佣军、雇佣军相关行为体或任何其他非国家行为体之手，或流入正在发生严重侵犯人权或违反国际人道法行为的局势，并防止研制和生产威力过大和滥杀滥伤的武器方面，各国起到核心作用，承担核心责任。

### A. 各国的军备控制义务

21. 根据《联合国宪章》第二十六条，“为促进国际和平及安全之建立及维持，以尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备”，安全理事会应拟具建立军备管制制度的方案，并提交联合国会员国。因此，已经存在若干控制、管制和管理武器、弹药及武器生产、销售、出口和转让的国际和区域监管文书。这些文书规定，军备控制的责任和义务完全由国家承担。这些文书包括法律文书(例如，《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》、《武器贸易条约》、《关于禁止使用、库存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》、《集束弹药公约》以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》)、透明度和

<sup>16</sup> Stockholm International Peace Research Institute, “Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity”, 22 April 2024.

<sup>17</sup> C4ADS, “Illicit arms trade”, 可查阅 <https://c4ads.org/illicit-arms-trade/>。

<sup>18</sup> 见 A/73/303。

<sup>19</sup> 例如，见 A/75/259；以及 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-un-working-group-use-mercenaries-warns-about-dangers-growing-use?LangID=E&NewsID=28210>。



建立信任机制(常规武器登记册和联合国军事支出报告)以及关于具体武器的规定(《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》和《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》)。

22. 在武器扩散方面,关于这些文书已有大量著述,但总体而言,它们未能够详细地规定如何防止武器被非法转让给无授权或违法使用者,包括雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司。落实军备控制协定的一项关键挑战是,各国的参与、履约和执行水平各不相同:国家能动性至关重要。在某些情况下,政治动荡导致国家停止履行其义务。监管文书虽然有助于阐明理想做法,但除了自我报告,缺乏履约和核查制度。

23. 在这方面,根据《联合国宪章》第四十一条,安全理事会发挥着重要作用。安理会有权呼吁联合国会员国采取制裁和武器禁运等措施,防止在武装冲突局势下武器被扩散和贩运到系统性侵犯人权和违反国际人道法的国家以及从事武器非法转让和转运活动的工商企业手中。<sup>20</sup> 这些措施由制裁委员会监督,通常有专家小组协助监测和跟踪制裁和禁运制度的执行情况。但是,各国有能力破坏对制裁执行情况的监测,例如,解散一项制裁制度的专家小组。<sup>21</sup> 专家小组在调查所涉司法管辖区的侵权行为时,也曾遭到阻拦。

24. 军备控制架构的局限直接影响了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的武器扩散和贩运行为。对雇佣军和雇佣军相关行为体适用现行监管框架的主要缺点之一是,这些框架不能应对过去二十年平民持有武器数量成倍增加的问题。<sup>22</sup> 除了平民持有武器数量增加,武器贸易网络也发生了变化,雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司等非国家行为体在全球武装冲突中愈发活跃。虽然跨国组织犯罪网络在武器扩散和贩运中的作用得到了《枪支议定书》的承认,但没有认识到雇佣军和雇佣军相关行为体在与国家和非国家行为体的灰市和黑市武器交易中的作用,也并未承认这些行为体与跨国组织犯罪武器网络之间的联系。这是《枪支议定书》和《打击有组织犯罪公约》中的一个重大空白。

## B. 雇佣军和雇佣军相关行为体

25. 在国际一级没有任何具体机构负责监测、监督或指导《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》的执行。目前,只有 37 个国家是该《公约》的缔约国。此外,如序言部分所述,该《公约》只涵盖招募、使用、资助和训练雇佣军从事违反国际法原则的活动,例如违反国家主权平等、政治独立、领土完整和人民自决原则的活动。该《公约》没有明确提到武器、武器转让、武器扩散、武器贩运或武装。在该《公约》中,没有将雇佣军的活动与雇佣军使用的武器联系起

<sup>20</sup> 例如,见 [S/PV.9141](#)。

<sup>21</sup> 专家小组的任务授权曾多次被推迟、搁置或放任到期(例如,见 [S/PV.9591](#); 以及 Michelle Nichols and Jonathan Saul, “Flouting U.N. sanctions in Africa? No one is watching after Russia move”, Reuters, 30 September 2021)。

<sup>22</sup> 见 [A/HRC/53/49](#)。

来。没有明确提及国家通过转让武器和军火，为雇佣军提供武器和装备，这是一个重大监管空白。

### C. 私营军事和安保公司

26. 武器和军火、特别是枪支的监管，与私营军事和安保公司的作用、责任及活动有密切关系。

27. 《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》规定了如何对私营军事和安保公司在武装冲突期间的活动适用国际法，阐明了良好监管惯例。<sup>23</sup> 它提到了私营军事和安保公司使用枪支带来的挑战，详细阐述了签约国、母国和领土国在管制枪支和弹药方面，包括在使用武力、训练和保存记录方面的所谓“良好惯例”。<sup>24</sup> 除了与使用武器有关的具体良好惯例，还在《蒙特勒文件》第二部分的导言中，鼓励各国全面执行所缔结的枪支公约等国际文书的相关规定。

28. 《蒙特勒文件》第二部分规定，作为在选择私营军事和安保公司时的良好惯例，签约国应考虑到一些具体标准，包括确保这些公司的人员接受各种针对具体情况培训，如关于武力和枪支使用规则的培训。签约国还应考虑到私营军事或安保公司是否制定并执行了与国际人道法和人权法有关的政策，尤其是关于武力和枪支的政策。针对领土国，也提出了与枪支训练和执行枪支政策有关的类似的良好惯例。此外，签约国应与领土国协商，要求私营军事和安保公司及其人员尊重相关行为规范和规则，包括武力和枪支使用规则，如：(a) 仅在必要时出于自卫或保护第三人目的使用武力和枪支；(b) 如果使用了武力和枪支，应立即向主管部门包括适当的签约官员报告并与之合作。

29. 《蒙特勒文件》第 43-45 段进一步规定了在私营军事和安保公司提供服务的规则方面，领土国的良好惯例。领土国应制定若干具体的监管规定，将使用武力和枪支限制在自卫或保护第三人的情况下。如果使用了武力和枪支，同样应向主管部门报告并与之合作。此外，作为良好惯例，领土国应实行一个监管框架：(a) 限制私营军事或安保公司可以进口、持有或获取的武器和弹药类型及数量；(b) 要求向主管当局登记武器，包括序列号和口径，以及弹药；(c) 要求私营军事和安保公司人员获得携带武器的授权，并在要求时出示授权；(d) 限制在特定情况或地区允许携带武器的雇员数量；(e) 要求工作人员在非执勤时间将武器和弹药存放在安全可靠的设施；(f) 要求私营军事和安保公司人员仅在执勤时携带经批准的武器；(g) 管控在任务完成后继续持有和使用武器及弹药的行为，包括将武器及弹药送回来源地或以其他方式妥善处置武器及弹药。

<sup>23</sup> Sorcha MacLeod and Rebecca DeWinter-Schmitt, “Certifying private security companies: effectively ensuring the corporate responsibility to respect human rights?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 4, No. 1 (2019).

<sup>24</sup> “签约国”是指直接与私营军事和安保公司签订服务合同的国家，包括该公司与另一家私营军事和安保公司签订分包合同的情况。“领土国”是指私营军事和安保公司在其领土上开展业务的国家。“母国”是指私营军事和安保公司的国籍国，即公司注册或组建的国家；如果公司的注册国不是其主要管理地所在国，则公司主要管理地所在国为母国。工作组对《蒙特勒文件》的进一步分析，见 A/78/535，第 42-52 段。

30. 《蒙特勒文件》的其他条款涉及合法获取武器问题。作为良好惯例，签约国应考虑私营军事和安保公司是否合法获取其武器，是否使用国际法不禁止的武器，以及是否遵守关于返还和(或)处置武器及弹药的合同条款。如果私营军事和安保公司的武器是非法获得的，或者使用的武器为国际法所禁止，领土国不应给予该公司授权(许可)。母国也应考虑到武器是否合法获取，并制定关于私营军事和安保公司问责、出口和返还武器及弹药的规则。

#### D. 私营安保服务提供商国际行为守则

31. 《私营安保服务提供商国际行为守则》为私营军事和安保公司提供了具体指导。<sup>25</sup> 私私营安保服务提供商国际行为守则协会的成员公司必须获得该协会的认证<sup>26</sup>，以表明其程序和做法符合《行为守则》。为获得认证，成员公司须接受第三方认证机构的稽核，证明达到企业治理和人权方面的具体管理标准，如国际标准化组织标准 18788:2015，或美国产业安全学会标准 PSC.1-2022，之后还要满足协会规定的额外要求。根据《行为守则》，经认证的公司需要制定政策及程序，包括关于使用武力、人权风险和影响评估、审查、训练、武器管理、事件报告、健康与安全申诉的政策及程序。《行为守则》第 56 至 58 段规定了有关武器管理的要求，第 60 至 62 段涉及弹药管理。

32. 私营安保服务提供商国际行为守则协会认识到，其成员公司在执行《行为守则》的这些规定时面临挑战，特别是武器管理不善和当前监管环境的局限，并一直在采取步骤应对这些挑战<sup>27</sup>。2022 年，该协会与小武器调查联合制定了关键指标，用于在认证过程中评估成员公司。这些指标涉及：(a) 武器管理；(b) 弹药管理；以及(c) 武器培训。<sup>28</sup>

33. 《蒙特勒文件》和《行为守则》中规定的私营军事和安保公司应遵循的武器相关最佳实践仅涵盖枪支：没有界定更广义的“武器”概念，为解释留下了空间。这些规定涵盖武器的使用、携带、获取、操作和维护，但不涉及供应或装备。没有明确讨论私营军事和安保公司作为武器和弹药进口商或出口商的作用：重点放在这些公司作为武器接受者而非供应者的情况。相关规定和责任针对的是签约国、领土国和母国。这不能反映一些私营军事和安保公司的做法。

## 六. 背景和动态

34. 武装冲突、武器扩散、武器贩运与雇佣军活动之间的关系是多方面、复杂和自我强化的。武装冲突催生了对武器、军火和战斗人员的需求，其中一部分人员是雇佣军和雇佣军相关行为体，同时也助长了对私营军事和安保公司的需求。雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司从持续不断的冲突中受益，他

<sup>25</sup> 关于《国际行为守则》的更多信息，见 A/78/535，第 53-60 段。

<sup>26</sup> 见 <https://icoca.ch/what-we-do/certification/>。

<sup>27</sup> 私营安保服务提供商国际行为守则协会和小武器调查，“枪支和善治：为什么武器和弹药管理很重要”，网络研讨会，2022 年 2 月 22 日，可查阅 <https://icoca.ch/2022/02/22/guns-good-governance-why-weapons-ammunition-management-matters/>。

<sup>28</sup> 私营安保服务提供商国际行为守则协会和小武器调查，“武器培训”（2022 年），可查阅 <https://icoca.ch/wp-content/uploads/2022/03/Weapons-Training-Indicators.pdf>。



们的存在意味着武器需求持续旺盛，导致冲突更加漫长和剧烈，让冲突的解决变得更加遥远和困难，平民也需要付出更大代价。<sup>29</sup> 在不能合法获得武器时，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司可以在供应武器方面发挥作用。<sup>30</sup>

35. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司与合法和违法武器贸易之间的联系主要有四种。第一种，通过国家直接供应武器，例如“国家支持”、“国家签约”和(或)“国家改道”；第二种，通过夺取或违法出售国家的库存和装备，称为“转用”；第三种，通过违法、犯罪和不透明的中介网络、空壳公司及中间人；第四种，通过雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司相互之间和(或)与战斗人员之间的非法渠道。在这方面，工作组在提交大会的 2024 年报告中提到的非法资助活动发挥了关键作用。<sup>31</sup>

#### A. 武器扩散到雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司：国家供应、国家支持、国家签约和国家改道

36. 国家依然是武器的主要供应方和授权者。一些国家在向民兵、反叛分子、帮派和叛乱分子等非国家行为体扩散武器方面发挥了核心作用。<sup>32</sup> 一些国家可能还参与向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司直接供应武器，以便后者代该国在其他领土实施干涉(“国家支持”)<sup>33</sup>，或代该国在其境内为特定目的或目标开展军事行动(“国家签约”)。<sup>34</sup> 在工作组举行的专家磋商中，也指出了这一点。

37. 许多国家在武器转让协定中要求提供最终使用者证书。这些证书规定了武器的预定接收人和用途。<sup>35</sup> 一些国家没有始终如一地适用、遵守或维护最终使用者证书程序。这种行为助长武器向在其领土内或从其领土上开展活动的雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司扩散。<sup>36</sup>

<sup>29</sup> 见 Nicholas Lees and Ulrich Petersohn, “To escalate, or not to escalate? Private military and security companies and conflict severity”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 46, No. 12 (2021); Charlotte Penel and Ulrich Petersohn, “Commercial military actors and civilian victimization in Africa, Middle East, Latin America, and Asia, 1980–2011”, *Journal of Global Security Studies*, vol. 7, No. 1 (2022); 以及 Ulrich Petersohn and others, “The Commercial Military Actor Database”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 66, Nos. 4 and 5 (2022)。

<sup>30</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3。

<sup>31</sup> A/79/305。

<sup>32</sup> Paul Holtom, “禁止向非国家行为体转让武器与《武器贸易条约》”(日内瓦，联合国裁军研究所(裁研所)，2012 年)。非国家武装行为体使用弹道导弹的现象突出表明，一些国家在向非国家武装行为体违法扩散武器方面发挥了关键作用。

<sup>33</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2、S/2021/229/Corr.3 和 A/HRC/42/42/Add.1。

<sup>34</sup> 南非诉讼中心提交的材料，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Southern-Africa-Litigation-Centre-CFI-WG-Mercenaries-HRC51.pdf>。

<sup>35</sup> 裁研所，《审查备选办法，强化共识，加强最终用途和最终使用者控制制度，以解决常规武器转用问题》(2015 年)。

<sup>36</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3；以及 Tom Wallace and Farley Mesko, *The Odessa Network: Mapping Facilitators of Russian and Ukrainian Arms Transfers* (C4ADS, 2013)。

38. 与最终使用者认证程序有关的是记录保存和武器弹药标识问题。在武器的生命周期中，所作的标识和保存的记录有限，尤其是在武装冲突地区和对老旧武器而言，标识常常缺失或已经磨损。<sup>37</sup> 这导致武器无法溯源。许多国家缺乏数字化、集中化和实时的记录保存机制，这不仅妨碍了问责、透明度和监测，而且为潜在的武器转用创造了机会。<sup>38</sup> 可持续发展目标通过将武器扩散与发展联系起来，强调贯穿各领域的问题可以从整体上解决。

39. 在专家磋商期间，工作组了解到，在一些地区，向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司转让武器和弹药的行为并未遵循既定的登记或最终使用者认证程序，在一些情况下，各国通过伪造文件，促进了非法扩散。有人指出，这是一种趋势，尤其是在各国与雇佣军和雇佣军相关行为体密切合作、私营军事和安保公司存在并在一些情况下参与武装冲突的区域。

40. 即使有一个明确的规范武器转让的国际框架，一些国家和区域仍然缺乏完善的关于武器转让的国家或区域规定，将规范武器获取和管理方式的责任从国家下放给雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司。工作组在其 2022 年提交大会的关于海事安保的报告中提出了扩散和武器管理不善问题。<sup>39</sup>

41. 国与国之间合法的武器出售交易“改道”，转向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司，是另一个值得关切的扩散渠道。这种交易不一定完全违法；其中可能有违法的阶段(例如，国与国之间的转让是合法的，但随后武器改道或转用，流向非国家武装行为体、雇佣军、雇佣军相关行为体或私营军事和安保公司，则是违法的)。工作组收到的一份材料指出，有资产被一国转让给一个准国家实体；这些资产包括装甲车，如主战坦克和步兵战车、几种火炮型号和多管火箭系统以及防空系统(包括客机、货机、战斗机和攻击机)。

42. 工作组还了解到，一些国家故意让其他国家充当武器交易的促成者，先向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司供应武器，然后再供应弹药。<sup>40</sup> 因此，在一些地区，私营军事和安保公司被用于在国家的支持下转让武器和弹药。此外，据报告，在某些情况下，雇佣军相关行为体使用国家军事基础设施(如机场、基地和飞机)为违法武器交易和雇佣军活动提供便利。<sup>41</sup> 这种协助对于武器、车辆和战斗人员的运输、转让和扩散至关重要。<sup>42</sup> 这就为雇佣军以及私营军事和安保公司进一步从事非法武器转让和扩散活动创造了有利环境。<sup>43</sup> 最

<sup>37</sup> S/2006/525, 第 23-30 段。

<sup>38</sup> A/HRC/53/49, 第 41 段。

<sup>39</sup> A/77/268, 第 6 段。

<sup>40</sup> S/2017/924, 第 115 段；Jay Bahadur, “An Iranian fingerprint? Tracing Type 56-1 assault rifles in Somalia” (Geneva, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021)；以及 Conflict Armament Research, “Maritime interdictions of weapon supplies to Somalia and Yemen: deciphering a link to Iran” (London, 2016)。另见 S/2022/479, 第 162-168 段；以及 S/2020/1283, 第 76-79 段。

<sup>41</sup> 见 <https://www.defense.gov/Multimedia/Photos/igphoto/2002464197/>。

<sup>42</sup> Conflict Armament Research, *Weapon Supplies into South Sudan's Civil War: Regional Re-transfers and International Intermediaries* (London, 2018)；以及 Frank Slijper, “Under the radar: the United Arab Emirates, arms transfers and regional conflict” (Utrecht, Kingdom of the Netherlands, Pax for Peace, 2017)。

<sup>43</sup> 见 A/78/535。

脆弱地区也容易爆发冲突、已经陷入长期武装冲突和(或)政治局势脆弱。工作组进行的国别访问和发送给各国的来文都指出了这一点。<sup>44</sup>

43. 还有人指出,武器“泄漏”的最常见原因是物理安保不力,特别是在国家职能崩溃和治理薄弱的地区。<sup>45</sup> 库存可能会消失,有时会被盗,或被重新分销。在专家磋商期间,有人指出,存在一些区域性趋势,包括所泄露物品的性质,泄露的源头可能是私营行为体,也可能是国家。

44. 因此,管控武器扩散和贩运的一项重要挑战是,不同国家和区域的监管力度及能力各不相同,有些国家努力遏制武器的非法扩散,制定了严格的武器监管和反腐败政策,而另一些国家则没有。

45. 在国家支持下向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司扩散和贩运武器,往往会违反安全理事会实施的武器制裁和禁运。<sup>46</sup> 一些国家在武器销售和转让方面公然和广泛地违反制裁,破坏了国际法以及联合国和安全理事会的权威,完全无视了管控武器扩散和贩运的努力。在这些情况下,盟国参与其中,为武器转用过程提供便利。<sup>47</sup>

46. 面对这些不断变化的做法,安理会在其关于武器禁运的决议中,越来越多地列入以下方面的规定:供应武器和相关材料;与军事活动有关的技术咨询、培训和协助;资助;以及武装雇佣军人员。<sup>48</sup> 重要的是,安理会在决议中扩大了禁运的限制范围,将人员涵盖在内,并强调第三方有责任不通过提供与军事活动有关的技术咨询、培训和协助或武装雇佣军人员,介入冲突。安理会没有界定与军事活动有关的技术咨询、培训和协助以及武装雇佣兵的含义,因此,关于这些术语的范围,解释空间较大。工作组认为,这些术语可以解释为涵盖范围广泛的一系列活动。

47. 在武器扩散的生命周期中,另一个重要问题是工商企业发挥的作用。<sup>49</sup> 国防和军备公司制造和生产在武装冲突局势下使用的各种武器、弹药和其他军事相关装备。因此,它们是武器供应链和生态系统的关键组成部分;然而,它们往往没有加大人权尽责力度,导致武器“太容易获得并用于实施严重侵犯人权的行”。<sup>50</sup> 具体而言,该部门(a) 未能限制其生产的武器类型(特别是在武器的破坏力和区分能力方面);(b) 向参与武装冲突的国家或非国家实体,如雇佣军、雇

<sup>44</sup> 见 A/HRC/36/47/Add.1、A/HRC/42/42/Add.1 和 A/HRC/57/45/Add.1; TUR 7/2020 号来文,可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25292>; 以及 RUS 1/2020 号来文,可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25291>。

<sup>45</sup> S/2008/773, 第 138 段; S/2009/603, 第 23 段; S/2017/924, 第 20 和 173 段及附件 8.5, 第 1-3 段; 以及 S/2020/1141, 第 30-35 段。

<sup>46</sup> 见 S/2022/427、S/2022/427/Corr.1、S/2023/360、S/2023/578、S/2023/883 和 S/2024/65。

<sup>47</sup> Conflict Armament Research, *Weapon Supplies into South Sudan's Civil War*; 以及 Slijper, “Under the radar”。

<sup>48</sup> 见安全理事会第 1970 (2011)、2510 (2020)、2511 (2020)、2648 (2022) 和 2653 (2022) 号决议。

<sup>49</sup> 见人权理事会第 50/12 号决议; A/HRC/53/49; 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告,“军工部门负责的商业行为:确保商业实践符合《联合国工商企业与人权指导原则》”,可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf)。

<sup>50</sup> 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组,“军火部门负责的商业行为”,第 7 页。

佣兵相关行为体以及私营军事和安保公司供应武器，而所供应的武器显然有可能被用于违反国际人道主义和(或)导致严重侵犯人权。<sup>51</sup> 工作组了解到，一些军工和国防公司向参与武装冲突的国家、雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司供应武器，在这些武装冲突中，武器被用于进行不相称和无差别攻击，造成大量平民伤亡，包括住宅、学校、医院、道路和水电设施在内的民用基础设施遭到大规模破坏。包括工作组在内的特别程序任务负责人在 2024 年 6 月 20 日发布的关于武器转让的联合新闻稿中重申，根据《工商企业与人权指导原则》，金融机构等工商企业在从事与冲突有关的工商业活动时，有责任尊重人权并开展人权尽责，在此基础上，决定留下、结束业务关系还是整体退出具有挑战性的环境。<sup>52</sup> 军工行业加大人权尽责力度至关重要，尤其是在涉及雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司时。

## B. 转用：库存和军械库

48. 非国家行为体、雇佣军和雇佣军相关行为体获取武器的另一个途径是在战场上购买或没收(“夺取”或“抢劫”)国家的武器，和(或)购买或没收国家库存和军械库中的武器。<sup>53</sup> 在处于冲突中的国家，这可能包括对边境安全部队或军队哨所、军营或车队发起直接攻击。<sup>54</sup> 在区域冲突持续不断的情况下，区域库存是武器持续扩散的一个重要途径。<sup>55</sup> 在专家磋商期间，有人指出，武器可能来自养护或反偷猎行动的库存，甚至来自维和行动的库存。<sup>56</sup>

49. 在某些情况下，腐败的国家官员、前政府部队或叛逃士兵为出售和供应国家库存和军械库中的武器弹药提供便利。<sup>57</sup> 这种合作有案可查，而且往往是国内甚至不同国家政府部队与武装团体之间的合作。<sup>58</sup> 让情况更加复杂的是，一些国家的边界和海岸线漏洞百出，武器弹药库存的安保、管理和行政(记录保存)不善。<sup>59</sup> 在提交工作组的材料中，专家指出，一些雇佣军和雇佣军相关行为体通

<sup>51</sup> 见 A/75/212。

<sup>52</sup> 联合国，“各国和公司必须立即停止向以色列转让武器，否则将承担侵犯人权的责任：联合国专家”，新闻稿，2024 年 6 月 20 日。

<sup>53</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Observatory of illicit economies in Eastern and Southern Africa”, *Risk Bulletin*, No. 23 (January and February 2022), 可查阅 <https://riskbulletins.globalinitiative.net/download/esa-obs-023-screen-pdf.pdf>。一种方法是从叛乱分子占据的安全部队营地、边防哨所和警察军械库中转用。另一种策略是发动伏击，迫使政府军交出武器和装备。另见 Hassan Koné, “Where do Sahel terrorists get their heavy weapons?”, Institute for Security Studies, 12 February 2020。

<sup>54</sup> S/2014/452, 第 78 段；以及 Lauren Pinson, “处理非法武器、有组织犯罪和武装冲突之间的联系”(裁研所和毒罪办, 2022 年)。

<sup>55</sup> Conflict Armament Research, “Weapon supplies fuelling terrorism in the Lake Chad crisis” (2022)。

<sup>56</sup> S/2016/805, 第 28 段。

<sup>57</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Observatory of illicit economies in Eastern and Southern Africa”, *Risk Bulletin*, No. 23. 另见 A/HRC/53/49。

<sup>58</sup> S/2016/1102, 第 22 段；S/2017/672/Rev.1, 第 21 段；S/2017/1091, 第 33、36、98 和 99 段；S/2019/469, 第 58-62 段；S/2021/560, 第 93、143 和 144 段及附件 73、103、106 和 107；以及 S/2022/479, 第 104 和 128 段。

<sup>59</sup> Pinson, “处理非法武器、有组织犯罪和武装冲突之间的联系”。



过这类手段获得了武器，特别是在冲突正在持续或已经停止和(或)政权已经倒台的情况下。据文件显示，还存在来自过往冲突或邻近冲突的“内部供应”。<sup>60</sup> 这些武器没有登记或记录。

50. 因此，武装冲突、武器扩散和贩运与雇佣军和雇佣军相关行为体之间的联系在实证上得到了充分证明和确立。工作组在 2016 年访问中非共和国、2018 年访问乍得和 2024 年访问科特迪瓦后注意到，这些国家内部和邻国的冲突为武器扩散、雇佣军的存在和武器库存积累创造了肥沃的土壤。<sup>61</sup>

51. 浮动军械库是武器泄漏、扩散、贩运和转用并流向雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的另一个离岸途径，在国际水域藏匿武器，可逃避监管和登记。<sup>62</sup> 工作组在先前的工作中已经注意到使用浮动军械库的情况。<sup>63</sup>

52. 安全可靠的库存管理，包括查明多余武器并予以销毁，对于实现可持续发展目标 11(建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区)至关重要。因此，查明和处理武器转用做法及行为体，包括雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司，是在实现国际和平与安全以及可持续发展的过程中，一个贯穿各领域的重要问题。

### C. 中介活动：犯罪行为和违法行为

53. 军火中介和运输代理人是非国家行为体、雇佣军和雇佣军相关行为体获取武器的另一种非法途径。军火中介、运输代理人和其他中间人通过不透明的跨国犯罪网络，以空壳公司为幌子掩盖所有权，借道无监管或自由贸易区(转运、储存和重新分销)，并使用非法、加密或平行融资，促成武器的违法转让。<sup>64</sup> 在专家磋商期间，工作组了解到一些国家充当了通过空运和海运港口转运武器的枢纽；专家小组的记录也反映这一点。<sup>65</sup> 非法资助此类交易和转让，是值得关切的重大问题。

54. 中介为武器的跨境贩运、国家再转让和非法重新分销提供便利。中介可以是个人或公司，充当买方或卖方之间的中间人。此外，中介也可以代表买方促成整个交易，在某些情况下，这包括武器的运输。<sup>66</sup> 研究表明，军火经纪和运输活动(包括幌子公司、海关、货运代理和运输代理人)导致武器流入正在发生严重侵犯人权行为和雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司正在开展活动的冲突地区。<sup>67</sup> 中介还在提供虚假文件方面发挥关键作用，这包括伪造或变造

<sup>60</sup> S/2017/1023, 第 102 段；以及 S/2020/482, 第 34 段。

<sup>61</sup> 见 A/HRC/36/47/Add.1、A/HRC/42/42/Add.1 和 A/HRC/57/45/Add.1。

<sup>62</sup> 毒罪办全球海上犯罪问题方案，“规范浮动军械库及其运作的法律概要”(2020 年，维也纳)。

<sup>63</sup> 见 A/77/268。

<sup>64</sup> 见 A/79/304。

<sup>65</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2、S/2021/229/Corr.3 和 S/2024/65。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> Jack Margolin, “Paper trails: how a Russia-based logistics network ties together Russian mining companies and military contractors in Africa”, C4ADS, 13 June 2019, 可查阅 <https://c4ads.org/commentary/2019-6-13-paper-trails/>；以及 Holtom, “Prohibiting arms transfers to non-State actors and the Arms Trade Treaty”。



的进出口许可证、货运单、登记许可证、最终使用者证书和类似文件。<sup>68</sup> 在某些情况下，最终使用者证书是由中介和其他人在不同国家管辖区和地区伪造的。<sup>69</sup>

#### D. 非法网络与扩散

55. 因此，与非法武器转让有关的实体在开展业务的过程中，也与其他非法生态系统有密切联系。根据工作组收到的材料，不同的非法行为体，包括雇佣军和雇佣军相关行为体，使用相同的方法、网络及手段来开展和资助其活动。<sup>70</sup> 其中一种方法是利用已经建立的跨国犯罪网络，特别是在长期处于冲突和政治不稳定状态的地区，这既能掩盖武器转让交易、为军事和安保行动提供武器，还能军事和安保活动筹措资金。

56. 一些雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司参与武器贩运，以筹措运作资金。在专家磋商期间，有人指出，武器贩运和转让被用作自筹资金的方式。利用电子平台和加密货币等替代性银行系统，在暗网上出售武器。加密货币也被用来在暗网市场上购买武器和军火。这些是雇佣军和雇佣军相关行为体正在采用的新做法。此外，使用增材技术制造武器的行为(如三维打印枪支、半自动武器和“幽灵枪”)，引发了关于雇佣军和雇佣军相关行为体的筹资活动及其通过销售这些武器筹集非法资金的能力的新关切。<sup>71</sup> 据指出，在一些冲突中，存在小武器和轻武器以及枪支的网上非法贸易。<sup>72</sup>

57. 还值得关切的是，近期，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司越来越容易获得和使用违法的手工技艺、非法改装和仿制的武器以及私人制造的枪支。联合国人权事务高级专员指出，虽然工业制造的枪支在总持有量中所占比例最大，但手工制作的武器和改装的枪支也大量存在。<sup>73</sup>

58. 联合国裁军研究所最近的一份报告重点阐述了无人飞行系统向非国家武装团体扩散和贩运的情况，其中包括雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司。<sup>74</sup> 无人飞行系统是用于进行空中攻击的遥控或半自主飞行器。<sup>75</sup> 据估

<sup>68</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3；以及 Mark Ungar, “The armed arena: arms trafficking in Central America”, *Latin American Research Review*, vol. 55, No. 3 (2022)。

<sup>69</sup> Glenn McDonald, “Who’s buying? End-user certification”, in *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2008)。

<sup>70</sup> 另见 A/79/305。

<sup>71</sup> 同上，第 27 段；Guillermo Vázquez del Mercado, “Arms trafficking and organized crime: global trade, local impacts” (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2022)；以及 Roderic Broadhurst and others, “Illicit firearms and other weapons on darknet markets”, *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 622 (Australian Institute of Criminology, 2021)。

<sup>72</sup> N.R. Jenzen-Jones and Ian McCollum, *Web Trafficking: Analysing the Online Trade of Small Arms and Light Weapons in Libya* (Geneva, Small Arms Survey, 2017)。

<sup>73</sup> A/HRC/53/49, 第 15 段。

<sup>74</sup> Bárbara Morais Figueiredo, “非国家武装团体使用无人飞行系统：探索非洲的趋势” (日内瓦，裁研所，2024 年)。

<sup>75</sup> Sarah Grand-Clément 和 Theò Bajon, “无人飞行系统：入门” (裁研所，2022 年)。

计，在 2018 年至 2023 年期间，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司参与了 9% 记录在案的涉及无人飞行系统的事件。<sup>76</sup> 因此，新的武器技术，特别是自主武器技术在雇佣军、雇佣军有关相关行为体以及私营军事和安保公司等无授权使用者中扩散，是一个令人关切的问题。工作组收到的一份材料指出，行业的转变为雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司创造了新的作战领域和一系列新活动。材料指出，出现了涉及攻击性网络行动和“网络雇佣军”的新发展动向，在这方面存在重大监管空白。<sup>77</sup>

59. 2003 年，时任以雇佣军为手段阻挠人民行使自决权问题特别报告员强调，雇佣军和雇佣军活动的概念需要扩大，以涵盖雇佣军参与的各种犯罪活动。<sup>78</sup> 其中具体指出，为维持雇佣军的招募、训练、资助和使用，开展了自然资源、初级商品及武器的贩运和走私活动。这一点在今天仍然适用。在与工作组分享的一个案例中，前雇佣军据报参与了“高强度的劫掠行为”，利用在雇佣军服务期间获得的车辆和武器攻击运输药品或黄金的车队。在这些行动中，一群人通常会组成临时队伍，并在攻击结束后解散。事实证明他们能够成功地袭击由武装部队保护的车队，这突出表明他们既有战术能力，又有武器装备。

60. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司还通过其他方式与非法生态系统发生联系。正如前任雇佣军问题特别报告员所述，雇佣军常常参与非法武器贩运活动。雇佣军受聘充当运输武器的飞行员、副飞行员或飞行工程师，战场上的武器销售员，使用所售武器和军用物资的教官，或部队或准军事团体的教官，这些团体通常由新兵、缺乏训练或知识的人或临时战斗人员组成。<sup>79</sup>

61. 工作组收到的资料表明，雇佣军和雇佣军相关行为体参与了为规避武器禁运而进行的武器、物资和人员海上非法运输。这包括向海上浮动军械库购买武器并转让给无授权使用者。<sup>80</sup> 第 1973 (2011) 号决议所设利比亚问题专家小组详细介绍了“Opus 项目”的类似行动和活动，这项非法行动涉及来自多个国家的个人，他们计划开展海上武装拦截等行动。<sup>81</sup> 专家小组的结论是，几个被点名的个人违反了安全理事会第 1970 (2011) 号决议第 9 段所述的武器禁运，提供了符合“军事装备”定义的船只。此外，尽管该决议明确禁止提供武装雇佣兵，但显然存在这种做法。<sup>82</sup>

62. 因此，第 1973 (2011) 号决议所设利比亚问题专家小组对武器禁运的有效性提出了质疑。专家小组指出，只要会员国控制着后勤物资流动和供应链，向其支持的当事方提供武器，武器禁运将继续完全无效。由于没有对据报违反武器禁运并

<sup>76</sup> Morais Figueiredo, “The use of uncrewed aerial systems by non-State armed groups”.

<sup>77</sup> 廖显恩提交的材料，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Event2015/HinYanLiu.pdf>。

<sup>78</sup> 联合国，“在第三委员会继续讨论自决和种族主义问题之际，特别报告员说‘雇佣军’的法律定义需要扩大”，新闻稿，2003 年 10 月 28 日。

<sup>79</sup> E/CN.4/2001/19, 第 60 段。

<sup>80</sup> S/2023/130, 第 48 和 49 段及附件 16。

<sup>81</sup> S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3, 第 86-92 段。

<sup>82</sup> 见 S/2022/427 和 S/2022/427/Corr.1。

符合安理会第 2213 (2015)号决议第 11 段(e)项指认标准的个人和实体采取行动，制裁制度的威慑作用非常小。<sup>83</sup>

63. 第 1973 (2011)号决议所设利比亚问题专家小组还提到，来自若干国家和不同地区的一些雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司参与了武器转让。<sup>84</sup> 根据其签署的合同中的规定，私营军事和安保公司可向客户(国家和敌对行动参与者)提供武器或军事技术。<sup>85</sup> 许多国家对私营军事和安保公司合法获取和拥有武器有某种形式的监管。然而，只有少数国家处理了违法获取和拥有武器的问题，制定了有关处罚的规定。这些国家的国内法律涵盖了违法获取和拥有武器的问题。<sup>86</sup> 获得关于可疑转让和违法获取的信息极为困难。联合国专家小组在这方面发挥着重要作用。

64. 使用私营军事和安保公司让武器扩散问题进一步复杂化，因为这些行为体提供的服务多种多样，相互重叠，包括提供军事和安保咨询服务、军事行动的全面作战和行动支持，以及军事和安保培训；武器采购；情报收集；安保和犯罪预防服务；以及后勤支持。<sup>87</sup>

## 七. 违反国际人权法和国际人道法

65. 在武装冲突局势中，武器、弹药和武器使用方的行动直接影响到人权。有人指出，获得武器是犯下战争罪、恐怖主义行为和侵犯人权行为的一个基本先决条件，这些行为包括但不限于法外处决、强迫失踪、酷刑、暴力、奴役、强奸、强迫卖淫以及招募和使用儿童兵。<sup>88</sup>

66. 红十字国际委员会指出，随着世界城市化，冲突也在城市化。武装冲突日益城市化，在城镇中无差别轰炸和无差别使用爆炸性武器，对平民产生了特别毁灭性的影响，造成人员伤亡和被迫流离失所，生计和基础设施遭到破坏。<sup>89</sup> 在人口稠密地区使用爆炸装置时，90%以上丧生的人是平民。<sup>90</sup> 火炮、迫击炮和炸弹等各种武器对平民造成致命伤害，摧毁房屋、学校、医院、运输网络、市场和粮食系统等基础设施，导致平民陷入贫困，失去粮食和健康保障，造成无数痛苦。<sup>91</sup>

<sup>83</sup> 同上，第 57 段。

<sup>84</sup> 同上，第 36 段。

<sup>85</sup> Sami Makki and others, “Private military companies and the proliferation of small arms: regulating the actors” (London, British American Security Information Council, International Alert and Saferworld, 2001).

<sup>86</sup> 见 A/75/78。

<sup>87</sup> Makki and others, “Private military companies and the proliferation of small arms”.

<sup>88</sup> Hiruni Alwishewa, “Arms exports to conflict zones and the two hats of arms companies”, *Transnational Legal Theory*, vol. 12, No. 4 (2021).

<sup>89</sup> 红十字国际委员会，《国际人道法与当代武装冲突的挑战：在日内瓦四公约签署 70 周年之际重新致力于武装冲突中的保护》(日内瓦，2019 年)。

<sup>90</sup> 人道主义事务协调厅，“在人口稠密地区使用爆炸性武器”，可查阅 <https://www.unocha.org/explosive-weapons-populated-areas>。

<sup>91</sup> 见 S/2024/65。

1949年8月12日日内瓦四公约禁止故意杀害平民或直接攻击平民、民用物体和民用基础设施。因此，滥用武器和无差别攻击构成违反国际人道法的行为。

67. 工作组了解到，在一些情况下，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司过度使用武力，对平民造成滥杀滥伤影响。<sup>92</sup> 专家小组还指出，在某些情况下，私营军事公司的人员滥用爆炸物攻击卫生和民用基础设施。<sup>93</sup> 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私人军事和安保公司的这类行为违反了国际人道法，侵犯了人权和自决权。

68. 因此，基于人道主义理由采取措施禁止或限制某些武器以及使用这些武器的行为体，在减少武装暴力和降低相关死亡率方面具有明显作用，而这正是可持续发展目标之具体目标 16.1 的要求。军备控制在冲突地区尤为重要，在这些地区供应武器和弹药可导致冲突蔓延和延长，而冲突又反过来对当地居民和发展造成破坏性影响。根据 1949 年日内瓦四公约，如果基于事实或对过去行为模式的了解，预期武器会被用于违反日内瓦四公约，各国就必须避免转让武器。<sup>94</sup> 如果转让国知道接受武器的国家将某些武器用于系统地违反国际人道法，即便这些武器也可以合法地使用，转让国必须拒绝进一步转让这些武器。<sup>95</sup> 人权理事会也提到了这一点，敦促所有国家在根据适用的国内法律、条例和程序、国际义务和其他承诺，包括尽责承诺，评估认为此类武器显然有可能被用于实施或协助严重违反或践踏国际人权法或严重违反国际人道法的行为时，不要转让武器。<sup>96</sup>

69. 在《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》中，各国承诺确保其武装部队通过和执行有助于避免平民受到伤害的政策和做法，并遵守有关使用爆炸性武器的国际人道法。然而，只有 87 个国家签署了《政治宣言》。《政治宣言》不适用于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司等非国家行为体。

## 八. 结论和建议

70. 尽管有许多规定和监测机制，但向武装冲突局势以及雇佣军、雇佣军行为体以及私营军事和安保公司等非国家武装行为体和无授权使用者供应武器的全球武器贸易仍然存在。此外，目前的监管努力缺乏全面性和普遍接受度，缺乏监测和履约机制，导致无法充分管理雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的行为。很多国内文书没有触及军事和安保服务的进出口(只在国内管制枪支)或境外武装雇佣兵的行动。

71. 秘书长在 2023 年 7 月的政策简报中提到了在这个地缘战略竞争加剧和冲突格局不断变化的时代，武器和非国家武装行为体所发挥的作用。秘书长强调，必

<sup>92</sup> A/HRC/48/51, 第 52-55 段。

<sup>93</sup> 见 S/2021/229、S/2021/229/Corr.1、S/2021/229/Corr.2 和 S/2021/229/Corr.3。

<sup>94</sup> 红十字国际委员会，“《改善战地武装部队伤者病者境遇之第一日内瓦公约》。日内瓦，1949年8月12日：2016年评注—第1条，尊重公约”，可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/article-1/commentary/2016?activeTab=>。

<sup>95</sup> Harriet Moynihan, *Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism* (London, Chatham House, 2016).

<sup>96</sup> 人权理事会第 53/15 号决议，第 3 段。



须制定和执行区域、次区域和国家文书及路线图，以应对与小武器和轻武器及弹药转用、扩散和滥用有关的挑战。<sup>97</sup>

72. 武器继续流入当今一些最残酷的武装冲突，对平民造成不可接受的伤害。与大多数其他商品贸易不同，武器转让会伤害生命。确保武器不流入雇佣军或无授权使用者手中，是军备控制中的一项重要挑战。各国以及国际和区域法律制定者应作为优先事项，对常常伴随着武器销售的军事和安保服务进行监管。随着国际社会着手审议如何监管参与国际武器贸易的行为体的活动，有充分理由认为，私营军事和安保公司、雇佣军和雇佣军相关行为体的活动也应受到关注和监管。招募、训练、资助和使用雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司仍然是一个系统性的、日益严重的问题，贯穿各个专题、区域、国家和冲突，迫切需要各国的关注。<sup>98</sup>

73. 因此，工作组提出的建议旨在处理武器扩散和贩运与雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司之间的联系，这种联系对人权和国际人道法有严重影响：

74. 工作组建议会员国：

(a) 根据《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》，停止以任何方式招募、庇护、组织、资助、协助、装备、训练、促进或支持雇佣军活动和与雇佣军有关的活动，并将雇佣军活动定为刑事犯罪；

(b) 通过国内、区域和全球协定，全面禁止雇佣军和与雇佣军有关的活动，并监管私营军事和安保公司；

(c) 根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，认识到雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司与跨国有组织犯罪之间在军备控制方面的明确联系；

(d) 通过立法，有效监管私营军事和安保公司的海上活动，特别是在管理、转让和使用枪支和其他武器以及浮动军械库方面；

(e) 加强追踪、监测和监督，以防止向违反国际人权和人道法的无授权或非法使用者，包括雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司非法转让武器；

(f) 审查武器接受者，确保他们经过适当训练，并持续监测武器的使用方式和使用者；

(g) 禁止制造某些武器，因为滥用这些武器会对平民生命造成无法弥补的伤害；

(h) 调查和起诉雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的侵权行为，包括在国内外犯下的罪行，确保有效诉诸司法和追究责任，以落实可持续发展目标 16，即创建和平、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；

<sup>97</sup> “和平新议程”，我们的共同议程政策简报 9 (2023)。

<sup>98</sup> 见 A/78/535。



(i) 要求普遍使用、监测和监督最终使用者证书，以限制和防止军火及武器流向无授权的当事方和非国家行为体；

(j) 加强报告和监测机制，以便在国家和全球一级保持准确的记录(确保真实性、可靠性和准确性)；

(k) 加强国家机制，以全面执行、报告和落实联合国人权机制和条约义务等国际及区域机制提出的建议，并考虑是否可以加强自愿承诺；

(l) 培训专门的信息科技和信息安全登记册专家，以加强和扩大常规武器登记册等促进有效、负责和透明机构的倡议，兑现可持续发展目标之具体目标 16.6 下的关键承诺。

75. 工作组建议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安保公司活动所涉侵犯和践踏人权行为追究责任不限成员名额政府间工作组通过在其文书的第四版草案中纳入关于武器控制的有力 and 有效措辞，进一步处理与武器扩散和贩运有关的人权关切。

76. 工作组建议国际社会：

(a) 重新讨论如何界定雇佣军活动，包括新的和不断演变的雇佣军和雇佣军相关活动形式，以及它们对国际人权法和国际人道法造成的风险，并讨论如何全面应对和处理这些问题；

(b) 敦促所有从事人道领域工作的行为体收集关于武装行为体，包括私营军事和安保公司、雇佣军和雇佣军相关行为体的分类数据；

(c) 根据可持续发展目标之具体目标 4.7(确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能)，提升对武器、军火和裁军在减少和消除暴力冲突方面的作用的认识。

77. 工作组建议安全理事会：

(a) 在将武装雇佣军人员纳入武器禁运和制裁制度的基础上，评估迄今为止这项规定的执行情况和观察到的挑战，吸取经验教训，以澄清和加强这项规定的适用；

(b) 更好地支持专家小组，确保他们有能力开展调查。

78. 工作组建议，私营安保服务提供商国际行为守则协会和蒙特勒文件论坛等多利益相关方倡议审议如何弥补其创始文件中的空白。这些文件未能明确指出私营军事和安保公司是武器弹药的进口商和(或)出口商，侧重于私营军事和安保公司作为武器接收者的角色，而非其作为供应方和装备提供者的角色。

79. 工作组建议公司按照《工商企业与人权指导原则》的要求，不向正在犯下或可能犯下严重侵犯人权行为的国家提供武器，实行严格的人权尽责程序，以保护平民为第一要务。