



## 人权理事会

### 第二十二届会议

#### 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 审议可否拟订一个关于监管、监测和监督私营军事和安保 公司活动的国际规章框架问题不限成员名额政府间工作组 第二届会议报告

主席兼报告员：Abdul S. Minty (南非)

### 提要

人权理事会第 15/26 号决议决定设立一个不限成员名额政府间工作组，负责在考虑到以雇佣军为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权问题工作组提出的原则、要点及案文草案的前提下，审议可否拟订一个国际规章框架问题，包括审议这一办法，即拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和安保公司的活动，包括追究这类公司的责任的具有法律约束力的文书。

人权理事会还决定，这一不限成员名额政府间工作组应当在两年中每年举行一届为期五个工作日的会议。第一届会议于 2011 年 5 月 23 日至 27 日举行。这届会议的概要全文载于 A/HRC/WG.10/1/4 号文件。第二届会议于 2012 年 8 月 13 日至 17 日举行。本报告载有第二届会议概要以及不限成员名额政府间工作组的结论和建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 第二届会议的安排 .....	6-14	4
A. 选举主席兼报告员 .....	6	4
B. 出席情况 .....	7-9	4
C. 会议安排 .....	10-11	4
D. 一般性讨论 .....	12-14	5
三. 关于具体专题的讨论 .....	15-60	5
A. 第一届会议以来的最新情况 .....	15-20	5
B. 私营军事和安保公司的界定、范围和性质以及 会员国面临的相关挑战，特别是在私营军事和 安保公司的域外活动方面 .....	21-23	6
C. 可否拟订一个国际规章框架 .....	24-49	7
D. 私营军事和安保公司侵犯/损害人权行为的问责 .....	50-60	12
四. 会员国和其他利害关系方的看法 .....	61-74	14
五. 最后发言 .....	75	16
六. 结论和建议 .....	76-77	17

## 一. 引言

1. 人权理事会第 15/26 号决议决定设立一个不限成员名额政府间工作组，负责在考虑到以雇佣军为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权问题工作组提出的原则、要点及案文草案的前提下，审议可否拟订一个国际规章框架问题，包括审议这一办法，即拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和安保公司的活动，包括追究这类公司的责任的具有法律约束力的文书。
2. 人权理事会还决定，这一不限成员名额政府间工作组应当在两年中每年举行一届为期五个工作日的会议。第一届会议于 2011 年 5 月 23 日至 27 日举行。这届会议的概要全文载于 A/HRC/WG.10/1/4 号文件。第二届会议于 2012 年 8 月 13 日至 17 日举行。这届会议的概要见以下第二节。<sup>1</sup>
3. 第 15/26 号决议请工作组向理事会提出建议。政府间工作组在第一和第二届会议进行的审议基础上，拟订了此种建议，这些建议载于第六节。
4. 工作组第二届会议由人权署高级专员办事处(人权高专办)研究和发 展权司司长 Marcia V. J. Kran 宣布开幕。她提及了第 15/26 号决议阐明的政府间工作组的任务，指出，第二届会议的讨论将以第一届会议的讨论为基础。她说，要处理的问题十分复杂，首先是如何界定私营军事和安保公司，这些公司从事多种活动，在国际和国内两级提供一系列服务。在这方面，她提到，第一届会议进行的讨论强调有必要明确界定“私营军事和安保公司”一语，有与会者认为，需要对私营军事公司的活动和私营安保公司的活动作出区分。
5. Kran 女士指出，越来越多地将与安全保卫有关的国家职能外包给私营公司的做法引起了一些人权方面的问题，尤其是在此种公司经常以跨国方式从事经营活动的情况下。这种做法还引起了以下问题：可在多大程度上追究私人行为者侵犯人权行为的责任？以何种方式追究？鉴于私营军事和安保公司在冲突和冲突后情形中从事业务活动，这些公司雇员通常携带武器，设立拘留所，对某些人员进行讯问，以及负责保护军事设施，保护个人的人权变得尤其困难。在这些情形中，设法依据国际人权法和人道主义法对私营军事和安保公司及其人员的活动实行问责，实属不易。她强调，从人权角度来说，重要的是不存在保护空白和法不治罪现象，另外，一旦发生违法行为，受害者能够诉诸有效的补救办法。

<sup>1</sup> 关于与政府间工作组第一和第二届会议有关的文件，可查阅：[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitaryIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitaryIndex.aspx)。

## 二. 第二届会议的安排

### A. 选举主席兼报告员

6. 在 2012 年 8 月 13 日第一次会议上，工作组选举南非常驻代表 Abdul S. Minty 担任主席兼报告员。

### B. 出席情况

7. 下列会员国的代表出席了第二届会议的各次会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、比利时、加拿大、保加利亚、智利、中国、刚果共和国、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、莱索托、立陶宛、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、荷兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、苏丹、斯威士兰、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。非洲联盟和欧洲联盟也派代表出席了会议。红十字国际委员会也派代表出席了会议。

8. 以下在经济及社会理事会享有咨商地位的非政府组织派代表出席了会议：国际法学家委员会、国际和平使者城市、国际消除种族歧视组织、国际人权服务社、马尼·特塞组织、非洲志愿者互助组织。

9. 根据人权理事会第 15/26 号决议，以雇佣军为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权问题工作组主席兼报告员 Faiza Patel 作为顾问出席了会议。其他受邀专家如下：全球反恐合作中心联合主任 James Cockayne；发展中的权利和问责组织执行主任 Patricia Feeney；苏黎世大学人权能力中心研究主任 Nils Melzer；以及 ADS 复杂环境中的安保集团董事长 Chris Sanderson。Stuart Groves 以区域专家的身份出席了会议。

### C. 会议安排

10. 主席兼报告员在介绍性发言中说，工作组的任务或许较为明确，但鉴于问题的复杂性，这项任务十分艰巨。他感到鼓舞的是，在需要制定一个规章框架方面似乎出现了一致意见，虽然在这一行业的哪些方面和部门应得到监管，如何实行监管以及在何种层面实行监管等问题上，目前仍然存在分歧。

11. 在 2012 年 8 月 13 日的第一次会议上，工作组通过了议程(A/HRC/WG.10/2/1)和工作方案。

## D. 一般性讨论

12. 在初始发言中，一些代表团强调，有必要继续就是否需要通过一个对私营军事和安保公司的活动实行监管的国际法律框架问题进行讨论。有些代表团表示，有必要就需要确保追究侵犯人权和违反国际人道主义法行为的责任问题和需要确保受害者获得补救和赔偿的权利问题展开进一步讨论。这些代表团还强调了国家在这方面的责任。一些代表团对私营军事和安保行业引起的人权问题表示关注，尤其是在考虑到私营军事和安保公司越来越多地承担起一些向来由国家承担的职能的情况下。有代表团强调，需要区分在冲突局势中运营的私营军事和安保公司的活动和在平时时期运营的此种公司的活动，因为在后一种情形中，这些公司引起的人权问题可能较少。

13. 另一些代表团认识到，当前通过自我监管或国内立法对私营军事和安保公司实行监管的努力非常重要，但同时认为，需要建立一个具有法律约束力的国际规章框架。还有一些代表团认为，考虑是否需要拟订一项具有法律约束力的国际文书这一问题为时尚早，现在真正需要的，是改善现行国际法的执行和改进国家一级法律、规章和政策。这些代表团强调，应当侧重国内立法，辅之以不具约束力的国际举措，如《与武装冲突期间私营军事和安保公司开展业务有关的各国相关国际法律义务和良好做法的蒙特勒文件》(《蒙特勒文件》)和《私营安保公司国际行为守则》(《国际行为守则》)。

14. 有一个代表团对联合国越来越多地使用私营军事和安保公司表示关注，并呼吁对与侵犯人权行为有牵连的公司采取零容忍做法。

## 三. 关于具体议题的讨论

### A. 第一届会议以来的最新情况

15. Faiza Patel 代表联合国关于以雇佣军为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权问题工作组介绍了最新情况，强调说，尽管私营军事和安保公司在武装冲突情形中开展的活动造成的人权问题为人熟知，但这类公司还在武装冲突情形之外开展许多活动，例如为矿山、炼油厂和船舶提供保护，参与扫除毒品行动，为联合国提供后勤或者为保安部队提供培训等。这些活动往往在法治薄弱和/或发生这样或那样的冲突的地点得到开展，因此也会对人权构成威胁。对于这些情形中的侵犯人权行为，国际社会也必须确保追究其责任。

16. Pate 女士提出了她所主持的工作组的观点：拟订一项国际公约是处理私营军事和安保公司的监管问题的最有效的办法。同时，她指出，她并不属意于某个案文。将国际监管、国内立法和执行及行业自我监管巧妙地结合在一起，将使国家和其他行为者能够利用私营军事和安保公司，同时还将确保此种公司尊重人权并且在发生违法行为的情况下追究其责任。虽然国际法中的一些标准适用于私营

军事和安保公司的活动，但相关制度远没有达到完备的程度。首先，虽然有迹象表明，人们坚决反对私人行为者参与战斗活动，但目前国际上没有明确的禁令。其次，尽管很显然，国家在私营军事和安保公司问题上承担着确保尊重人道主义法和人权的总的国际义务，但此种义务的内容却没有得到阐明。尽管工作组再三鼓励各国通过对私营军事和安保公司实行监管的国内立法，并且认为此种监管至关重要，但仅凭特别努力看来无法奏效。由于私营军事和安保公司以跨国方式运作，因此，只有少数国家通过对其活动进行监管的立法是不够的。

17. 关于自我监管举措，她指出，《国际行为守则》是处理对私营军事和安保公司实行监管这项挑战的国际制度的一个组成部分，但仅仅依靠该守则显然不足以确保全面追究侵犯人权行为的责任和向受害者提供补救。关于规章草案，她指出，工作组认为，该草案没有达到《守则》的期望，而且不符合《工商业与人权指导原则》。她表示，采取归纳做法，即在一些国家通过的良好国内立法基础上拟订一项国际公约，或许较为可行。她还指出，《蒙特勒文件》概述的良好做法提供了一个良好基础，但某些问题，例如私营军事和安保公司在武装冲突情形之外开展的活动以及第三方国民的待遇等，没有被该文件所涵盖。

18. 在随后进行的讨论中，一个代表团指出，目前，共有 42 个国家和一个国际组织(欧洲联盟)赞同《蒙特勒文件》，共有 464 家公司签署了《国际行为守则》。该代表团还提到了仍然在进行的《国际行为守则》监督机制所涉规章草案的拟订工作。

19. 另一个代表团表示，当前的问题可归因于国际法存在的缺陷，具体而言，国际法没有对私营军事和安保公司可开展的活动的类型作出限制，还可归因于对此种公司在母国之外开展的跨国活动的监管不力。另一个代表团赞成对私营军事和安保公司实行更加有力的管控，尤其是在此种公司的跨国活动方面。

20. 红十字国际委员会(红十字会)的代表指出，尽管国际人道主义法禁止将某些活动，如战俘营和平民收容拘留所的管理以及占领国权力的行使等，外包给私营军事和安保公司，但该法并没有明确禁止任何私人直接参与战事。然而，基于人道主义理由，尤其是为了区分平民和战斗人员，而且由于平民私人承包商通常在指挥系统之外开展业务活动，红十字会也认为，只要私营军事和安保公司不是武装部队的一部分，就不应与其签订直接参与战事的合同。红十字会还表示，由于各国不愿或无法遵循或执行现行义务包括落实《蒙特勒文件》所述的良好做法，目前依然存在严重的执行和问责问题。

## **B. 私营军事和安保公司的界定、范围和性质以及会员国面临的相关挑战，特别是在私营军事和保安公司的域外活动方面**

21. Stuart Groves 在发言中重点介绍了联合国正在进行的采纳关于私营武装安保公司的使用的明确标准的工作。他指出，根据正在制定的政策，联合国将不与未签署《国际行为守则》的公司或不遵守《蒙特勒文件》所载规定和良好做法的国

家签订合同。他认为，拟订并通过一项关于监管私营军事和安保公司活动的具有法律约束力的国际公约，将使联合国能够依靠此种文书的签署国提供有关联合国可能设法与其订约的安保公司的可靠信息。

22. 在讨论过程中，一些代表团主要就私营军事和安保公司的界定发表了看法。一个代表团认为，应当仔细区分私营安保公司、私营军事公司和雇佣军，并认为，不宜拟订一项采取“一刀切”做法的关于私营军事和安保公司的具有约束力的文书。

23. 关于有必要对私营军事和安保公司的活动与雇佣军活动作明确区分的问题，另一个代表团认为，私营军事和安保公司的界定应当或是侧重公司的性质，或是侧重公司在特定情形中提供的服务的类型。在这方面，另一个代表团认为，对安保公司和军事公司进行区分并非易事，应当根据在特定情形中提供的服务的类型进行界定。

### C. 可否拟订一个国际规章框架

24. 第三和第四次会议专门讨论了可否拟订一个国际规章框架问题。

#### 1. 包括《蒙特勒文件》和《国际行为守则》在内的现有的具体举措

25. 在关于现有的具体举措的发言中，Nils Melzer 指出，国家在私营军事和安保公司及其活动的监管、监督和问责方面承担着主要责任。国际举措可支持和补充这项责任，但无法替代这项责任。接着，他提及了以下现有举措：《蒙特勒文件》；《国际行为守则》；以及在人权理事会支持下采取的举措，包括使用雇佣军问题工作组和私营军事和安保组织活动问题政府间工作组。

26. 在瑞士和红十字会发起的一项人道主义倡议基础上，于 2008 年 9 月通过了《蒙特勒文件》。该文件旨在提倡尊重国际人道主义法和人权法，述及各国在私营军事和安保公司在武装冲突期间的业务活动方面应当遵循的国际义务和良好做法。该文件述及作为私营军事和安保公司总部所在地的母国、作为私营军事和安保公司合作方的立约国以及私营军事和安保公司活动所在地国的具体义务。因此，《蒙特勒文件》证明，私营军事和安保公司并非在法律真空状态下运作。

27. 《国际行为守则》是一项由多个利害关系方参与的举措，于 2010 年 11 月由瑞士政府牵头发起。截至 2012 年 8 月，共有 464 家公司签署认可了该守则。《守则》列出了私营安保服务供应商行为原则，如：决心提供人道待遇，维护尊严和隐私，遵守人权标准，如禁止施行酷刑和虐待，禁止奴役、贩运和歧视，以及与人员选拔、审查和培训有关的管理原则；武器和设备的使用；使用武力事件的报告；申诉程序，以及发生支付赔偿责任情况下的资金承诺等。Melzer 表示，私营公司行为者的这种自我承诺应受到欢迎，特别是在国际一级缺乏其他规章框架的情况下。

28. 接着，他向与会者简要介绍了临时指导委员会的工作情况。该委员会由国家、行业和公民社会代表组成，目的是为《国际行为守则》监督机制拟订规章草案。目前的草案设想建立一个认证程序——签署公司想要成为成员公司，就必须顺利通过这一程序；持续开展业绩评估，并建立一个申诉机制。他认为，虽然在拟议的申诉机制之下，受害人可要求对其申诉的实质进行审查，但由于实际的障碍和安全上的关切，这一机制也许无法在实地以足够可信的方式调查指称的事实。所以，这一机制须侧重的，不是就指称的违反《守则》的行为进行实情调查，而是或许有必要侧重相关公司在切实处理所涉申诉方面是否进行了充分合作这一问题。

29. 在讨论过程中，一些代表团对《蒙特勒文件》和《国际行为守则》及拟议的监督机制表示赞同，认为这些举措可补充国内规章。有些代表团指出，市场压力是一种鼓励执行的手段。这些代表团还指出，一些国家设法在合同和招标书中作出遵守《国际行为守则》的规定。一个代表团还提到了在制定私营军事和安保公司业绩标准方面最近的动态。尽管现在有余地讨论补充措施，包括在人权理事会的主持下这样做，但这些措施应当补充现有举措并注重人权，同时考虑到所有利害关系方的观点并以这些观点为基础。任何一种监管举措都不能被视为终极解决办法。确切地说，现在需要采取综合做法。

30. 一些代表团认为，现有举措具有许多积极的特点，但同时也有相当多的缺陷，这些缺陷应当通过一项国际公约加以处理。例如，《蒙特勒文件》没有说明私营军事和安保公司武装人员的法律地位，因为这些人员在冲突地区的存在会在确保尊重区分原则方面造成困难。《蒙特勒文件》也没有对可部署的人员的数目和这些人员可开展的活动的类型作出限制。在这方面，“私营军事公司”一语本身就存在问题，因为有些会员国认为，军事职能完全是一项国家特权。

31. 另一些代表团指出，从人权角度来看，其他缺陷包括，《蒙特勒文件》没有提及会员国在订约获取私营军事和安保公司的服务之前进行人权影响评估的义务。《国际行为守则》也存在固有缺陷，因为它并没有确保受害者获得补救。

《守则》是行业的一项自愿举措，因此，除非已经纳入合同或国内立法，否则它就不能在法庭得到援引。《蒙特勒文件》和《国际行为守则》都没有规定，国家只能与将会签署和遵守《守则》的公司签订合同。在有些情形中，国家同面临严重的侵犯人权指称的私营军事和安保公司签订了合同。

32. 一些代表团指出，现有举措没有确保对私营军事和安保公司工作人员犯下的侵害行为追究刑事责任。在这方面，一个非政府代表团介绍了一项在一个正在结束武装冲突的国家开展的研究取得的结果。这项研究发现，无论是所在地国、母国还是立约国，都没有追究被控犯有严重罪行，包括据称违反了国际人权法和国际人道主义法的私营军事和安保公司人员的责任。对此，Melzer 承认，由于私营安保企业具有跨国性质，因此在管辖上存在困难。他指出，国家应当采取立法措施处理这些困难。他提到了瑞士的立法草案，认为它或许是一种良好做法，并



表示，其他国家的国内立法和做法的例子可在 *Private Security Monitor* 这一网络门户查阅。

33. 关于现有举措是否涉及在私营军事和安保公司人员可能得到豁免，不受所在地国管辖的情况下出现的问责空白问题，Melzer 指出，根据《蒙特勒文件》，所有国家，包括订约国和母国在内，都仍须追究犯有战争罪的人的责任。

## 2. 私营军事和安保公司界的看法

34. 在谈到私营安保公司界的看法时，Chris Sanderson 指出，私营安保公司在多种环境中向政府、国际和非政府组织及商业客户提供武装和非武装安保服务，在这些环境中，往往存在一些严重的源于政治因素、意识形态因素或犯罪因素的威胁，因此专门保护必不可少。他强调，必须把私营安保公司与私营军事公司区分开来，后者参与军事行动，例如讯问敌方战斗人员以及培训和提供特定军事技能等。

35. Sanderson 先生指出，私营安保公司往往采用公认的最佳做法，但各公司在服务质量和业务记录方面仍然存在差异。多数在国际上开展业务活动，极为关注和参与监管的公司设在联合王国和美利坚合众国，在这两个国家，政府和相关行业协会密切合作，以便提高行业标准，制定统一的国家标准。他还指出，现在，许多公司是在国际监管举措和最佳做法形成的吸引力要小得多的国家提供武装和非武装安保服务的。

36. Sanderson 先生指出，他认为，多数私营安保公司都欢迎实行有效监管和提高标准，并热切希望改进实行恰当问责的机制。他还指出，政府和国际组织及采掘业和航运业是安保服务的重要客户群。因此，它们的采购决定可对安保行业承认和采纳最佳做法产生重大影响。

37. Sanderson 先生明确表示，监管框架，不论是国家框架还是国际框架，都应当符合四项主要标准：(a) 有效性。即这种框架必须能够对业绩产生真正、重大的积极影响，而不是仅仅提出程序而不进行实质性变革，为此，这种框架必须基于第三方监管而不是自我监管；(b) 包容性。即这种框架必须对所有公司的业绩产生影响，而并不只是对已经达到恰当标准的公司的业绩产生影响——虽然这些公司也许并不是以完全可衡量和可独立核查的方式达到相关标准的；(c) 基于有力、独立的程序的透明度。该标准旨在处理对于自愿或自我监管制度的完整性的关切；(d) 可负担性。即监管必须与业务需要相称，公司只需证明遵守了其中一项得到接受和公认的标准即可。他指出，在他看来，监管标准应当涵盖以下方面：领导、管理和治理；业务程序；人员和分包组织的挑选和审查；集体培训和单独培训，以及保持培训记录；火器的购置、使用许可证发放和管理；使用武力的规则；遵守国际法和国内法，包括人权义务，以及公司业务活动所在地辖区的具体的监管规定；事件的报告和记录以及申诉程序。他指出，许多公司已经在这些方面投入了大量资金，想要使这些要素在市场上发挥作用，发现不遵守标准的

公司，阻止其从事经营活动或至少使其在商业上处于不利地位，正规的可衡量标准和独立核查非常重要。

38. Sanderson 先生还表示，他的公司没有雇用人员从事这些人员的国内法禁止其从事的活动。关于审查，他指出，有时很难核查国家主管机构并不保存完整、易于查看的犯罪记录和兵役记录的国家的申请人的背景。

39. 最后，他指出，受害者诉诸私营军事和安保公司提供的申诉机制往往并非易事。这方面的良好做法包括安排高级管理人员与受害方见面，公布公司的联系方式，以及公司的工作人员和车辆带有明显标识，以便易于辨认等。

### 3. 可否拟订一项具有法律约束力的文书

40. James Cockayne 就可否拟订一项关于对私营军事和安保公司的活动进行监管监测和监督的具有法律约束力的文书问题作了发言。他在发言中指出，为了制定私营军事和安保行业应当遵守的标准，国家、私营军事和安保公司界以及有关公民社会行为者已经作出了大量努力，但尚未能够制定使这些标准在国家一级得到强制执行的执行安排。他认为，具有法律约束力的文书可最终成为适用于安保行业的切实有效的监管框架的组成部分，因为经验显示，不借助具有约束力的执行机制，相关标准就无法在这一行业得到切实执行。在他看来，具有法律约束力的安排更可能在一套得到协调的国际监管立场形成之后出现(这些立场通过国内法或协调国内安排的国际框架公约得到实施)，而不是以立即通过单一的国际条约、准则或建立某个监管机构的方式出现。

41. Cockayne 先生指出，要逐步确立有效的监管，就首先需要在监管所涉具体问题上找到共同的监管立场，这些具体问题包括许可证发放、出口管制以及就损害和侵犯人权的行为提供补救办法等。他认为，讨论应当侧重五个方面：国家订约利用私营军事和安保服务；国家支持私营军事和安保公司在受冲突影响地区尊重人权；国家发放私营军事和安保服务许可证；注重人权的出口管制安排；以及有效的补救和相关的申诉机制问题。他指出，人权理事会通过的《联合国工商业与人权指导原则》——该原则也适用于私营军事和安保服务提供者——是指导各方开展讨论以便在这些领域达成共同的监管立场的有用的路线图，而且可为拟订一项或多项具有法律约束力的文书奠定基础。涉及私营军事和安保公司界的现有监管举措，包括雇佣军问题工作组的公约草案，《蒙特勒文件》，《国际行为守则》以及国际问题工作组开展的与国际基本原则有关的工作等，也可提供重要的指导。

42. 尽管他承认，《蒙特勒文件》和《国际行为守则》在要求主要国家和公司遵守的标准方面提供了非常详细的指导，但他同时指出，这两者没有规定一旦出现不遵守问题会产生何种实际后果。具体而言，《国际行为守则》关于监督问题的规章草案目前设想的申诉安排无法达到《工商业与人权指导原则》规定的申诉机制的有效性标准。此外，参与《国际行为守则》进程的国家都没有承诺只是与经认证没有违反《守则》的私营军事和安保公司签订合同，虽然至少有一个国家

承诺奉行只是与已经签署《守则》的私营军事和安保公司订约的政策，另有一个国家承诺只是与遵守《守则》所载原则的私营军事和安保公司订约。

43. 谈到现有举措的缺陷，他认为，雇佣军问题工作组拟订的公约草案在有待处理的问题上提出了一系列见解，但这项草案载有一些不切实际的实施安排，因为该草案试图对整个公司而不是具体的服务进行监管。他还指出，该草案试图禁止将国家固有的职能外包给私营军事和安保公司。他认为，鉴于不同的宪法传统，各国不可能在此种固有职能是什么这一问题上达成一致。

44. Cockayne 先生表示，所有代表团都有着共同的目标，即更加切实有效地保护人权，但在如何实现这一目标方面却有着不同的看法。有些代表团赞成通过一项关于同私营军事和安保公司订立承办活动(这些活动被视为国家的固有职能)的合同的国际公约，从而规定某些限制。另一些代表团则认为，很难在具体应当有哪些限制这一问题上达成一致，因此试图把重点放在如何对私营军事和安保公司的活动实行管制上面。他指出，这些目标并不相互排斥，人权理事会可设法处理这两种立场。同时，他敦促各代表团侧重监管立场的实质而不是这些立场可能最终采取的形式。他强调，有必要继续在人权理事会的主持下开展政府间讨论，这种讨论将会补充与《蒙特勒文件》和《国际行为守则》有关的多利害关系方对话。

45. 关于将卷入侵犯人权行为的公司公开列入名单的做法是否会成为一种有用的惩治手段问题，Cockayne 先生提到了在其他部门已经产生效果的类似的举措，包括根据安全理事会的授权采取的举措。但他认为，需要对列入名单决定的作出将依据的标准，由谁负责作出列入名单的决定，以及被列入名单之后会产生何种后果等问题进行研究。在这方面，他指出，应当研究设置一名国际监察专员以协助各国作出列入名单和从名单中剔除决定这一主张。

46. 在讨论过程中，一些代表团提到了拟订一项具有法律约束力的国际文书的必要性。有些代表团指出，使用雇佣军问题工作组拟订的公约草案是一个有用的起点；另一些代表团则指出，他们并没有把眼光完全放在任何特定案文上。有些代表团指出，公约可以补充现有举措并填补问责、补救、发放许可证及监督等方面的监管空白。公约还可以确保禁止国家同卷入侵犯人权行为的公司订约。一些代表团还对这一情况表示关切，即国家使用武力方面的独占权力和与提供安保有关的核心国家职能正在日益被商品化并外包给私营军事和安保公司。另一些代表团对将私营军事和安保公司用于此种公司雇员可能直接参与战事的情形表示关注。这些代表团还强调，需要实行出口管制并在这方面实行更加严格的监管。

47. 关于《工商业与人权指导原则》，有一个代表团重申其看法，即应当区别对待私营军事和安保公司与其他企业。该代表团还指出，《指导原则》不是具有法律约束力的标准，其有效性还有待证明。另一个代表团重申赞同《指导原则》，同时指出，它认为，《国际行为守则》完全符合《指导原则》，而且该行为守则是围绕具体行业实施《指导原则》的一个良好例子。

48. 一些代表团认为，在现阶段考虑谈判一项具有法律约束力的文书为时尚早。他们指出，需要首先加强针对私营军事和安保公司的现有举措，即《蒙特勒文件》和《国际行为守则》，并且仔细评估其影响，然后再采取新的举措，因为新举措可能会分散注意力和资源，并且形成一项仅得到少数国家批准的公约。一项普遍适用的公约还可能对所从事的活动无须受到国际监管的私人军事和安保公司——如在国内环境中提供普通安保服务的公司——产生不当影响。一些代表团感到关切的是，人权理事会可能会超出其职权范围，拟订一项除涉及国际人权法以外还将涉及国际人道主义法和国际刑法问题的公约。

49. 有一个代表团提倡采取分步骤方针，即先就不同领域达成实质性一致，然后再设法确定某种监管框架。

#### D. 私营军事和安保公司侵犯/损害人权行为的问责

50. 第二届会议第五次会议专门讨论了与私营军事和安保公司有关的侵犯人权行为在国内立法中的问责问题，并且听取了此种不法行为的受害者的看法。

##### 1. 制定了相关国内立法的国家

51. 美利坚合众国表示，在美国，一套相互关联的规定对私营军事和安保公司及其活动进行管理。美国法律规定，不得同私营军事和安保公司订立由其行使本应由政府行使的职能的合同。对防卫用品或防卫服务(如武器和军事训练)的出口实行管制的法律也适用于私人军事和安保公司。政府与私营军事和安保公司订立的合同中措辞严谨的条款涉及人员的挑选和审查、培训及行为准则。违反合同可产生多种后果，包括作出与业绩挂钩的扣减，不延长或终止合同，或以后不得参与投标等。另外，依据《军事域外管辖法》和《统一刑事审判法》，私营军事和安保公司工作人员可在某些情况下因在美国领土之外犯下的罪行而被追究刑事责任。为了扩展和明确对联邦承包人的域外管辖，已经向参议院提出了《非军事域外管辖法案》。该法案有待参议院批准。依据美国的州普通法和联邦法规，私人当事方也可对私营军事和安保公司提起诉讼。

52. 瑞士表示，已经拟订了立法草案，依据这项立法，在瑞士登记注册的私营军事和安保公司必须向瑞士主管机构通报其在国外的活动情况。该立法还禁止私营军事和安保公司从事某些活动，例如直接参与战事等。违反法规者将会受到刑事制裁包括监禁。这部立法草案还规定，政府应当只是与已经签署了《国际行为守则》的私营军事和安保公司签订合同。

53. 联合王国表示，联合王国有多项对私营军事和安保公司的国内外活动实行管理的国内立法。联合王国并没有制定规定何种政府职能可以外包的具体立法。但是，有一项谅解是，军事活动只能由军事人员在军官的指挥下进行。联合王国认为，基于行业标准的认证制度是处理牵涉到私营军事和安保公司的人权问题的最有效的途径。联合王国正在设法建立此种认证制度。联合王国还将利用作为私人安保服务承包人的影响力，确保对《国际行为守则》规定的原则的遵守。根据

2001 年《国际刑事法院法令》，私营军事和安保公司卷入严重违反《日内瓦四公约》行为、酷刑、种族灭绝罪行、战争罪和危害人类罪的英国雇员，可被追究刑事责任。英国国民在海外犯下某些其他严重罪行的，也可在英国法院受到起诉。联合王国政府还在制定关于船舶使用武装警卫人员实行保护免遭海盗威胁的标准。在国内一级，依据 2001 年《私营安保行业法令》设立的联合王国安保行业管理局，是负责主要通过发放许可证制度对私营安保行业进行监管的组织。

54. 欧洲联盟强调，国内立法是确保问责和向受害者提供补救的重要手段。国内立法的性质和确切模式将取决于一国的经验和需要，一国可能充当立约国、所在地国、母国，也可能集这三者于一身。许多私营军事和安保公司的活动所具有的域外特点可能会给某些案件的调查造成困难。一些国家，包括一些欧洲联盟成员国，已经制定了关于私营军事和安保公司的立法；另一些国家可以在立法或以其他方式实行监管方面得益于进一步的指导。欧洲联盟认为，政府间工作组可考虑汇集最佳做法和示范性法律，供各国根据自身需要加以采用。制定涵盖立法措施和其他措施的国家行动计划，作为一项综合方针的一部分，也不失为一种有益的做法。

55. 南非说，南非《对外军事援助法》规定，凡南非国民向国外提供军事援助的，均须事先获得批准，如所提供的援助会造成对人权和基本自由的侵犯，危及和平，使区域冲突升级或者会向恐怖主义活动提供支持，则不予批准。2002 年《私营安保行业监管法》对私营安保行业规定了严格的标准，同时还规定了监督机制。

56. 中国说，2009 年，颁布了新的安保服务条例，该条例将所有类型的安保服务纳入其监管网络，并且加强了对安保公司的监督。该条例确立了安保公司经营执照制度和安保人员资格制度。该条例还规定了问责机制，包括行政和刑事制裁及民事补救等。

## 2. 受害者的看法

57. 在陈述受害者的看法过程中，Patricia Feeney 提供了一些事例，说明私营军事和安保公司和/或其雇员犯有侵犯人权的行为，以及在某些情形中据称在犯下战争罪方面充当同谋。她列举了一些事例，在这些事例中，私营军事和安保公司据称和国家保安部队一道，犯下了严重侵犯人权行为和严重违反国际人道主义法行为，如狂轰滥炸、凶杀、强奸等。她指出，在她提到的多数事例中，都没有为受害者伸张正义，公司行为者没有被追究责任。

58. Feeney 女士指出，尽管非司法机制可在为受害者提供补救方面发挥作用，但不应当扩大其潜在重要性。她列举了在《经济合作与发展组织(经合组织)多国企业指导原则》之下实行的“国家联络点”程序。该程序类似一种调解程序，但并不适合处理涉及严重侵犯人权行为的案件。她还指出，指望严重违法行为的受害者诉诸据称犯下此种行为的公司制定的申诉程序，是不恰当的。Feeney 女士认为，建立一个附属于《国际行为守则》的监督机制的独立机构，将会更加有益。

于受害者。不过，处理严重侵犯人权行为的最恰当的申诉机制，应当是一个由独立专家组成的国际机构。

59. 她还指出，试图通过民事诉讼程序获得补救的受害者与公司被告相比往往处在极为不利的地位，原因是诉讼往往旷日持久且费用昂贵。她提到了私营军事和安保行业所具有的不稳定和临时性质，并指出，《国际行为守则》只是述及了这一行业最为正规和最引人注目的部分。同样，另一位发言者强调，监管工作有必要密切注意已经站稳脚跟的私营军事和安保公司使用的承包人和分支机构。

60. 在随后进行的讨论中，一些非政府组织代表团强调指出，目前，受害者在试图获得补救方面遇到多种障碍，具体来说，各国缺乏优先处理问责的政治承诺，诉讼费用高昂，审理旷日持久。另外，还存在其他程序上的障碍。一个代表团指出，许多国家的法律并没有考虑到追究公司实体的刑事责任这一问题。

#### 四. 会员国和其他利害关系方的看法

61. 欧洲联盟指出，自理事会第 15/26 号决议通过以来已经取得了相当大的进展。尽管讨论尚无定论，但各方已经更加清楚地认识到了就私营军事和安保公司活动的监管、监测和监督进行的讨论所具有的复杂性。欧洲联盟建议以积极、有所侧重的方式安排今后的讨论，因为许多问题都需要作进一步分析。欧盟代表团指出，今后的讨论或许可从密切与其他相关论坛的联系中获益，例如，似可密切与国际海事组织的联系，该组织正在起草海事私营军事和安保公司指导原则。其他论坛，如大会第六委员会(法律委员会)和国际法委员会等，似乎更适合处理某些与私营军事和安保公司相关的问题。同时，人权理事会宜继续积极处理这一问题所涉的人权方面。为此，欧洲联盟十分重视包容性进程，即在安排会议时继续采取让多个利害关系方参与的做法。欧洲联盟还建议考虑请人权高专办编写一份报告，该报告可探讨在会议期间提出的人权问题，并就人权方面的挑战作出客观、基于证据的分析。欧洲联盟赞同在工作组框架内进一步开展讨论，前提是工作组的任务继续侧重人权问题。

62. 南非指出，专家的发言和随后进行的讨论表明，问题十分复杂，政府间工作组只是触及了有待处理的问题的表面。《蒙特勒文件》和《国际行为守则》等举措是令人欢迎的步骤。不过，这两者的存在并不能排除拟订一项具有法律约束力的国际文书的可能性，该文书将为受害者提供补救机制。由于在域外管辖，需要对承包商和工作人员作全面审查以及需要在冲突地区以负责的方式订立合同等问题上存在空白和困难，光靠国内机制本身是不够的。南非建议对私营军事公司和私营安保公司作出区分。

63. 美利坚合众国认为，各国在对安保行业实行监管的问题上采取了不同的做法，美国代表团认为，这就是为什么应当承认“一刀切”的解决办法并不存在的原因。美国代表团指出，私营军事和安保公司会构成多种挑战。有必要在就如何处理这些挑战作出决定之前仔细审查现有举措，并审查各国在国家一级的做法。

尽管美国不赞成设立工作组，但美国愿意就所确定的某些挑战进行旨在达成共识的讨论。具体而言，美国提议讨论以下问题：区分私营军事公司和私营安保公司；出口许可证发放和采购方面的国家制度；国内法之下侵犯人权行为的问责；有利于问责的国际措施，包括讨论执法合作和引渡。

64. 瑞士重申，它致力于确保私营军事和安保公司遵守国际人权法原则。瑞士强调，《蒙特勒文件》、《国际行为守则》以及其他旨在防止侵犯人权和保护受害者的提案都十分重要。瑞士指出，它愿意以积极的方式参与工作组的工作。

65. 埃及强调，政府间工作组以后几届会议应当以迄今为止听取的专家发言为基础。埃及重申其对于在私营军事和安保公司活动方面缺乏问责和监督的关切。《国际行为守则》和《蒙特勒文件》等不具约束力的举措十分引人注目，但这些举措存在空白，而且缺乏面向受害者的方针。

66. 巴基斯坦表示，讨论表明，一些问题需要得到进一步澄清和更好的理解。国际法在问责、受害者补救和赔偿、私营军事和安保公司及其人员的地位，以及国家可在多大程度上使用私营军事和安保公司等方面存在的空白，需要得到处理。巴基斯坦提到了现有举措的缺陷和局限性，这些举措没有提供详细的解决办法。政府间工作组应当在人权理事会规定的权限范围内继续开展讨论。

67. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国表示，需要详细拟订今后公约的原则和要素。处理私营军事和安保公司问题的各项举措可以提供有益的指导。不过，现有文书存在缺陷，尤其是在对待严重侵犯人权行为的受害者方面。仅依靠国内法律不足以有效处理侵害行为。当前，缺乏对私营军事和安保公司使用武力实行管制的具有法律约束力的文书。因而，私营军事和安保公司往往能够逍遥法外，而且侵犯人权现象频频发生。委内瑞拉表示，坚决赞成通过一项旨在填补现有空白的具有法律约束力的文书。

68. 加拿大强调，应当给出时间，以便评估《蒙特勒文件》和《国际行为守则》有效性，而且应当设法避免重复工作。就进一步讨论问题所涉具体方面而言，目前仍然存在余地。不过，这一广泛和复杂的专题超出了人权问题的范围，还涉及人权理事会权限之外的问题，包括与使用武力、国际人道主义法的适用以及武器销售和转让相关的问题。加拿大不能肯定是否需要拟订一项具有法律约束力的国际文书，因为现在不清楚空白是与规范有关还是与执行不力有关。尽管在需要拟订一项具有法律约束力的国际文书问题上缺乏广泛的共识，但加拿大认为，在人权理事会的主持下就与私营军事和安保公司的活动相关的人权问题展开进一步讨论，是有余地的。政府间工作组在推进工作方面应当具有灵活性，工作组今后的工作应当针对具体问题。

69. 比利时指出，由于批准国数目较少，《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》并没有解决它想要处理的问题。如果仓促谈判一项关于私营军事和安保公司的公约，那么就可能出现同样的情况。由于在如何行事方面缺乏共识，因此，拟订公约不应成为唯一的办法。比利时建议人权理事会和政府间工作组优

先处理一系列实质性问题，如私营军事和安保公司的界定、域外管辖权、赔偿、问责等。其他问题，如武器出口、发放许可证以及国际人道主义法和国际刑法问题等，不在人权理事会权限范围内，因此应当由其他相关论坛负责详细讨论。鉴于私营军事公司的活动和私营安保公司的活动存在差别，比利时怀疑是否可以采用“一刀切”的办法处理这一问题。比利时强调，政府间工作组第二届会议要比第一届会议更加富有成效。比利时还强调，工作组应当在共识基础上继续开展工作，然后再朝通过国际文书的方向努力。

70. 中国强调，从私营军事和安保公司的活动尤其是在各自的母国以外开展的活动来看，目前缺乏有效的监管、问责和监督机制。国内立法非常重要，但单靠国内立法是不够的，因为许多私营军事和安保公司的活动具有跨界性质。中国对拟订一项具有法律约束力的国际文书的主张持开放态度，并赞成制定一个国际规章框架问题展开深入讨论。

71. 俄罗斯联邦指出，工作组并没有在所有问题上都达成一致，但共同点是存在的。有必要让工作组在共识基础上继续开展工作，还有必要建立一个法律规范基础。第二届会议表明，现行规章框架存在许多空白。以《蒙特勒文件》为例，尽管该文书具有权威性，但由于签署国很少，因此无法被视为一项强有力的、十分有效的文书。

72. 法国表示，有必要继续开展讨论，以便有计划有步骤地处理尚待处理的问题。有必要提及的是，工作组是由人权理事会设立的，理事会有着专门的权限。理事会应当继续讨论涉及与私营军事和安保公司的活动有关的侵犯人权行为的问题。其他论坛也可以发挥作用。政府间工作组应当把明确区分雇佣军与私营军事和安保公司作为工作的出发点。还有必要考虑到除国家以外的同私营军事和安保公司订约的行为者，包括国际组织和公司。

73. 阿尔及利亚指出，现有监管举措不具有约束力，也没有对问题作全面处理。鉴于私营军事和安保公司的活动具有跨国性质而且一些公司可以通过将总部搬迁来规避国内立法，单靠国内立法是不够的。政府间工作组应当本着积极的精神继续开展讨论。

74. 已加入管制私营军事和安保公司联盟的国际消除种族歧视组织强调，现行机制在确保问责和向受害者提供补救方面存在局限性。《蒙特勒文件》仅侧重武装冲突局势，并非一项具有法律约束力的文书，而且除了提及现行国家义务之外，没有设法对这一行业进行监管。该组织的代表团指出，使用雇佣军问题工作组编写的公约草案将对《蒙特勒文件》起到补充作用，应当将该公约草案定稿并通过这项公约。

## 五. 最后发言

75. 主席兼报告员在最后发言中指出，政府间工作组两届会议期间涉及的问题既困难又复杂。他指出，尽管存在这些复杂性，但讨论已经表明，在共同目标上



已经取得一致，这一目标就是在私营军事和安保公司开展活动的同时保护人权，并确保在发生侵害行为的情况下追究这些行为的责任。他提到了理事会第 15/26 号决议规定的工作组的任务，同时指出，在这项任务涉及的问题方面，仍然有大量工作要做。他回顾了工作组在讨论过程中述及的问题，并指出，对这些问题的审议在很大程度上得益于专家们的投入，这种审议应当继续借助他们的投入。主席指出，第二届会议取得了重大进展。主席感谢各代表团持开放、合作的态度。他表示，全体与会者都表现出了锐意进取的精神，并指出，这表明，与会者通过共同努力已经调动了争取共同达成协商一致立场所需的政治意愿，正如结论和建议所表明的那样。主席兼报告员指出，有必要继续建立信任并以建设性和积极的方式开展合作，以便实现共同目标。

## 六. 结论和建议

76. 政府间工作组注意到了在一项商定的工作计划基础上开展的积极讨论。工作组明确了在联系私营军事和安保公司界的活动促进和保护人权方面目前存在的空白和/或令人关切的问题。由此达成的共识是：需要在不限成员名额政府间工作组框架内开展进一步讨论。工作组还明确了可用来在国内和国际两级处理这些令人关切的问题的多种现有办法和可能的办法。

77. 鉴于在不限成员名额政府间工作组头两届会议期间开展的建设性和实质性讨论，同时鉴于问题的复杂性，工作组向人权理事会提出以下建议：

(a) 继续在政府间工作组框架内开展为期两年的实质性讨论，请专家和所有相关利害关系方参加这些讨论；

(b) 审议以下方面涉及的人权问题：

(一) 问责和为受害者提供恰当补救；

(二) 对私营安保公司的活动和私营军事公司的活动以及与这一问题相关的其他可能的活动作出区分；

(三) 审查所有措施，包括关于私营军事和安保公司的登记注册、向此种公司发放执照和与其立约的国内立法。

(c) 审议可否制定一个国际规章框架问题，包括审议拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的具有法律约束力的文书的办法，以及其他方针和战略，包括国际标准，同时研究这几个方面如何能够相互作用以保护人权。