



人权理事会

第三十六届会议

2017年9月11日至29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，包括发展权审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和保安
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
第六届会议报告

秘书处的说明

秘书处根据人权理事会第 15/26 和 28/7 号决议，向理事会转交审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和保安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六届会议报告。理事会第 15/26、22/33 和 28/7 号决议分别设立了不限成员名额政府间工作组，并将其任务延长至 2017 年 9 月。在 2017 年 5 月 22 日至 24 日第六届会议结束时，不限成员名额政府间工作组通过了载于本报告第五节的结论和建议，供理事会第三十六届会议审议。



审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和保安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六届会议报告

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，负责结合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，审议可否拟订一个国际监管框架，包括拟订一项具有法律约束力的文书，以监管、监测和监督私营军事和保安公司的活动，包括对其问责。继人权理事会第 22/3 号决议首次将不限成员名额政府间工作组的任务期限延长后，2015 年 3 月 26 日第 28/7 号决议决定将其任务期限再延长两年半，以便工作组开展并完成任务。

2. 2017 年 5 月 22 日至 24 日举行的第六届会议由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权条约处处长宣布开幕。他指出，过去六年期间的讨论和工作促进了对私营军事和保安公司的活动所涉各种复杂问题更好的了解。以往届会议报告所载大量信息，以及在第六届会议期间进行的讨论，都为编写和形成将提交理事会第三十六届会议的结论和建议作出了贡献。

3. 他提到主席兼报告员为促进各代表团就前几届会议未解决的某些问题建设共识作出的努力，包括举办区域协调员会议，以及于 2017 年 5 月 15 日举行向所有会员国开放的非正式磋商。磋商后就监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架的要素起草了一份讨论文件(见下文第三节)，与所有会员国分享，以便利第六届会议期间的讨论。此外，秘书处还汇编了不限成员名额政府间工作组前五届会议的建议，提供给各代表团。¹

4. 他强调，从人权角度来看，在防止侵犯人权行为方面不应有空白；不论侵权行为是由私营军事还是保安公司实施的，受害者都应获得有效的补救办法。对私营军事和保安公司实施的侵权行为问责，将其诉诸司法，需要强有力的监测和报告、立即停止侵权行为，并建立问责机制。发生侵犯人权案件时，各国负有义务防止涉案者逍遥法外。不追究私营军事和保安公司践踏人权的责任，包括在复杂局势下不追究责任，造成了严重的问题。在这方面，他回顾了第五届会议报告所载人权高专办、各特别程序任务负责人和理事会开展的活动(A/HRC/WG.10/5/2)。他还强调了雇佣军问题工作组 2017 年 4 月组织的小组讨论会，其中侧重讨论了私营保安公司对剥夺自由场所人权状况的影响。各国当前的趋势表明，国家可能增加将监狱和拘留中心承包给私营保安公司经营的做法，他强调这可能会对人权造成严重风险。他希望第六届会议期间的讨论能够继续在监管、监测和监督私营军事和保安公司的活动方面加强人权视角。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession6.aspx。

二. 第六届会议安排

A. 选举主席兼报告员

5. 在 2017 年 5 月 22 日举行的第一次会议上，不限成员名额政府间工作组以鼓掌方式选举南非常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表诺齐波·乔伊斯·姆克萨卡托一迪塞科出任主席兼报告员。不限成员名额工作组随后通过了议程(A/HRC/WG.10/6/1)和工作方案。

B. 出席情况

6. 下列国家的代表出席了第六届会议：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、牙买加、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、马来西亚、摩洛哥、巴拿马、秘鲁、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。巴勒斯坦国、欧洲联盟和红十字国际委员会的代表也出席了会议。此外，Aspida 风险管理集团、世界公民协会、人的权利与义务研究机构、日内瓦民主制武装力量中心、日内瓦促进人权组织、国际法学家委员会和联合村落的代表也出席了会议。

C. 主席兼报告员的介绍性发言

7. 主席兼报告员在介绍性发言中强调，第六届会议将主要侧重于对理事会赋予不限成员名额政府间工作组的授权作出回应。她相信，在第六届会议结束时，不限成员名额政府间工作组将能够拟订一套结论和建议，讨论是否有可能就监管、监测和监督私营军事和保安公司的活动制定一个国际规章框架。她请所有代表团本着这一目标发言。

8. 在这方面，她真诚地感谢区域协调员在第六届会议的筹备阶段与她进行广泛沟通，并为制定工作方案草案提供实质性投入和贡献。此外，2017 年 5 月 15 日与会员国进行了非正式磋商，为与代表团直接接触提供了另一机会，这有助于减少各代表团之间在涉及私营军事和保安公司的一些未决问题上的分歧。她还提到秘书处分发的文件，即前五届会议的建议汇编和一份讨论文件(见下文第三节)。

9. 主席兼报告员指出，目前的问题非常复杂，涉及多个方面。私营军事和保安公司实施的侵犯人权行为需要得到处理，有必要确保为所有受害者提供有效补救办法。前几届会议重点讨论了一系列围绕这些主题的问题，还讨论了国家和国际层面可用于处理侵权行为及向受害者提供补救的程序、工具和监管框架。前几届会议的讨论还概述了空白之处和需要国际社会做出更多努力的领域。在此背景下，为第六届会议编写的工作方案草案包含对前几届会议的反思，包括意见一致的领域、对程序和倡议的总结，以及面对的挑战和需要做出更多努力的领域。此外，第六届会议还致力于起草政府间工作组向理事会提交的结论和建议。她感谢所有代表团继续积极参与这一进程，期待第六届会议取得丰硕成果。

三. 讨论文件

10. 在第六届会议开始前，主席兼报告员就监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架提交了一份讨论文件，载有下列内容：

1. 定义和解释

- (a) 私营军事和保安公司；
- (b) 私营保安公司；
- (c) 私营军事公司；
- (d) 复杂的环境。

2. 监管框架的目标

- (a) 确保在复杂情况下运作的私营军事和保安行业尊重人权；
- (b) 确保对使用私营军事和保安行业的情况保持透明；
- (c) 确保这类私营军事和保安公司开展的活动不会对个人的权利产生不利影响。

3. 原则

- (a) 有效性，即监管框架必须对公司的表现产生真正有意义的积极影响，而不仅仅是提供没有实质性变化的程序，因此，监管框架必须以第三方为基础，而不是自我监管；
- (b) 普及性，即监管框架必须影响到所有公司的表现，而不仅仅是那些已经满足适当标准的公司，尽管这种影响也许无法充分衡量或以独立的方式核查；
- (c) 通过处理有关自愿或自我监管系统的完整性等更宽泛问题的强有力的独立程序保持透明度；
- (d) 可负担性，即监管必须与业务需要相称，公司仅须证明符合一项公认可接受的标准。

4. 发包一方的国家

- (a) 确定国家有哪些军事/保安服务不能承包出去；
- (b) 设置私营军事公司和私营保安公司的采购流程，其中纳入对公司依法提供服务的能力的评估，包括严格的甄选标准；
- (c) 将要求纳入政府合同，确保国内法、人权法和适用的国际人道主义法得到尊重，包括提供相关指导意见；
- (d) 实施监测和确保问责制，包括处理取得政府合同的公司管辖权和豁免问题。

5. 领土所属国

- (a) 确保在其管辖范围内的私营保安行业得到有效控制和监管；
- (b) 确定哪些服务无法由在其领土内的私营军事公司和私营保安公司提供；
- (c) 设置许可提供私营军事和保安服务的程序，为颁发许可证规定严格标准；
- (d) 对在一国领土范围内运营的私营军事公司和私营保安公司进行监测。

6. 母国

- (a) 确定有哪些军事/保安服务不能承包出去；
- (b) 设置许可出口私营军事和保安服务的程序，为颁发许可证规定严格标准；
- (c) 规范私营军事和保安公司及其工作人员的行为；
- (d) 实施监测和确保问责制。

7. 国籍国

- (a) 确定哪些军事/保安服务无法由本国国民在国外提供；
- (b) 设立允许国民在国外提供军事和保安服务的程序，包括规定颁发许可证的标准；
- (c) 规范私营军事和保安公司工作人员的行为；
- (d) 实施监测和确保问责制；
- (e) 确保为权利受到侵害者提供补救办法；
- (f) 防止公民和永久居民为没有经过指定监管机构透明和公平程序批准的私营军事和保安公司工作。

8. 私营军事和保安公司

- (a) 设立和落实合规机制，以确保依照国内法和国际法，对提供军事或保安服务的人员进行甄选、审查和培训；
- (b) 设立投诉机制；
- (c) 监督从事不当行为的私营军事和保安公司人员，并对其追究责任。

四. 对不限成员名额政府间工作组以往各届会议的反思以及关于下一步行动的讨论

11. 在第六届会议开始时的一般性发言中，各代表团表示希望本着共识与合作精神向前迈进。代表团指出，第六届会议开始之前于 2017 年 5 月 15 日举行的非正式磋商是有益的，使各代表团能够就若干悬而未决的问题减少分歧。代表团还感谢在非正式磋商后收到分发的讨论文件，以及不限成员名额政府间工作组前五届会议的建议汇编。

12. 各代表团一致认为，预防和保护人权不受侵犯至关重要，并强调在这方面进行监督和实施问责制的重要性。私营军事和保安行业发展迅速，国家面临一系列义务。私营部门需要法律方面的确定性，受害者和人权维护者需要通过司法或非司法机制获得补救措施的可靠途径。代表团强调多利益攸关方参与确定前进道路的重要性，但同时认为，对不限成员名额政府间工作组而言，各国是主要决策者。在过去五届会议上，关于改进对私营军事和保安公司的监管以及处理这类公司侵犯人权问题的必要性，已经取得一致。自 2011 年以来，各国在分析和处理与私营军事和保安公司的运作和监管相关问题方面取得了进展。在发包国、母国、领土所属国和原籍国应采取哪些步骤方面，也取得了一些进展。各国间可相互提供支持，互相借鉴彼此的经验、指导方针、行动计划、最佳做法，法律互助方案和协定模板。代表团希望第六届会议能够提供一论坛，重点讨论问题所在以及以何种战略处理这些问题。

13. 一些代表团说，新的监管框架以现有程序、机制、法律和举措为基础或作为其补充至关重要，上述程序、机制、法律和举措包括：《私营安保公司国际行为守则》和国际行为守则协会；《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》和《蒙特勒文件》论坛；由日内瓦民主管制武装力量中心编写的《国家对私营军事和保安公司进行监管的立法指导工具》和《私营保安服务合同指导》；以及国际标准 ISO-18788:2015，该标准为设立、实施、运作、监测、审查、维护和改善保安行动管理提供了框架。²代表团还提到了“工商业与人权指导原则”（A/HRC/17/31，附件）和人权高专办的问责制和补救项目，包括联合国人权事务高级专员关于加强对与工商企业有关的侵犯人权行为的问责、改善受害者获取补救的途径的报告（A/HRC/32/19 和 Corr.1 及 A/HRC/32/19/Add.1）。

14. 一些代表团认为不需要一项具有法律约束力的文书，并认为没有推动制订这样一项文书的共识。然而，这些代表团认为，制定一个国际监管框架符合所有利益攸关方的利益；需要开展进一步工作，确定这一框架可采取的形式。与会者普遍同意，有必要改善私营军事和保安公司的行为，在发生侵权行为时予以处理。他们提到区分私营军事公司和私营安保公司的一致意见，并指出上述每一类型的公司都面临各自的挑战。他们敦促不限成员名额政府间工作组注意区分这两种类型的公司。他们还指出，不限成员名额政府间工作组可审查国家法律，以了解最佳做法和经验教训。

15. 另一些代表团呼吁制定一份具有法律约束力的国际文书，按照国际标准对私营军事和保安公司的活动进行规范。这些代表团对私营军事和保安公司目前有罪不受罚的现象表示关切，并提及这类公司的某些活动，如拘留个人，参与贩运军火和雇佣军行为，这些都是将战争外包给私营实体的副产品。代表团指出，私营军事和保安公司在很大程度上能够在法律监督的制约之外运作。与会者认识到有必要加强监管框架，并强调有关管辖权的法律问题。他们指出，现有的工具中包括一些有价值的行动支柱，但不是彻底的解决办法。他们说，如果缺乏国内立法，或法律不足或无效，不限成员名额政府间工作组应当起草一份文件，提交给理事会。

² www.iso.org/standard/63380.html。

16. 不限成员名额政府间工作组内正在出现基于主席兼报告员的讨论文件(见上文第三节)开展工作的共识, 不限成员名额政府间工作组还承认, 就这一专题取得进展将使其工作取得重要突破。这些共识推动各代表团共同努力, 制定不限成员名额政府间工作组接下来可能采取的步骤, 将向理事会第三十六届会议介绍这些步骤。

17. 2017年5月23日, 一些代表团提到在第六届会议第一天编写的一份文件, 代表团就该文件要求各自政府提供指示。代表团希望商定一份相互接受的文本, 使不限成员名额政府间工作组能够提出结论和建议, 供理事会审议。代表们指出, 不限成员名额政府间工作组的工作非常紧迫, 因为工作组的任务即将结束, 理事会需要时间审议和讨论前进的道路。区域协调员在2017年4月6日举行会议时商定于2017年5月24日结束第六届会议, 这意味着不限成员名额政府间工作组应在三天内, 而不是五天内结束其工作, 前几届会议也是这样做的。

18. 代表团回顾, 在该阶段有必要避免冲突或僵局, 特别是对最终可能由不限成员名额政府间工作组提出的文件的法律地位, 可能有不同看法。主席兼报告员敦促各代表团不要预先阻止不限成员名额政府间工作组今后任何审议结果, 并避免各代表团之间就国际监管框架是否具有法律约束力这个问题发生分歧。代表团指出, 不限成员名额政府间工作组当时已决定冻结有关是否建议制订一项具有法律约束力的文书的讨论。在各代表团有各种不同意见的情况下, 建议和结论保持“建设性模糊”是有益的。

19. 各代表团开始很难就前进的道路达成一致意见, 并发现纳入现有相关标准和工具, 如纳入《蒙特勒文件》和《国际行为守则》是一项挑战。一些代表团认为, 结合这些参考文件至关重要, 因为这是仅有的两份专门处理私营军事和保安公司问题的文件。另一些代表团认为没有必要结合这些文书, 因为可以拟订“囊括一切”的条款, 体现出该行业和利益攸关方提出的所有标准和工具, 但不具体说出特定标准和工具的名称。这些代表团认为, 讨论并非共同拟订和未经普遍接受的具体标准和工具并不合适, 这也不是联合国进程的组成部分。

20. 主席兼报告员注意到各种不同意见, 因此要求在一份文件中纳入不同文本, 随后向各代表团分发该文件。主席兼报告员强调, 如果不能在本届会议第二天结束工作前达成一致, 那么她将要求对不同文本表决, 她认为这是继续开展工作的最民主的方式。各代表团表示希望努力达成一项协商一致的案文, 将其作为不限成员名额政府间工作组的建议和结论提交理事会。

21. 经过2017年5月23日的反思和谈判, 代表团提出了一项协商一致案文, 其中考虑了阐述的各种立场。订正案文(见下文第五节)简化了早前讨论过的文本, 解决了一个问题, 即如何寻求具有相关专门知识的相关利益攸关方, 他们能够为不限成员名额政府间工作组今后的工作提供协助。

22. 在2017年5月24日通过结论和建议之前, 埃及代表重申, 该国致力于国际人权法中商定的人权标准, 支持赋予不限成员名额政府间工作组的任务。埃及代表还申明, 埃及致力于已加入的联合国文书和国际文书, 欢迎各代表团努力就结论和建议草案达成一致。为了支持这些努力, 埃及决定赞同关于提议案文的协商一致意见, 同时重申, 该国的理解是, 下文第28(b)段仅限于邀请《蒙特勒文件》论坛共同主席为不限成员名额政府间工作组内部关于监管框架的讨论提供投入, 这一理解是基于下文第五节提出的具体建议。他强调, 对埃及没有加入

和没有参与编写的文件或进程，该国没有任何承诺。埃及代表要求本报告反映该国的立场。

23. 印度代表赞同协商一致意见，并支持这一进程。然而，印度代表表示关切的是，下文建议中的第 28(b)段纳入了“行业”一词。该代表建议，第 28(b)段应以“其他利益攸关方”一词结束，因为该句的剩余内容并非必要。纳入《蒙特勒文件》论坛和国际行为守则协会对印度来说不可接受，因为“其他利益攸关方”一词已包括这些内容。该代表要求本报告反映印度的立场，并指出阿尔及利亚加入了这一声明。

24. 巴西代表完全赞同不限成员名额政府间工作组关于结论和建议的协商一致意见。私营军事和保安公司并非在法律真空中运作，《蒙特勒文件》汇编的相关国际人权法和国际人道主义法适用于它们的工作。尽管如此，因为没有一项具有法律约束力的国际文书，明显使监测和监督私营军事和保安公司的活动面临更大挑战，在领土所属国居住者的人权更有可能受到侵犯。因此，巴西认为，谈判一项具有国际法律约束力的文书不仅是可取的，而且也是必要的。主席兼报告员提出建设性的建议后，不限成员名额政府间工作组决定冻结该讨论，以向前迈进。巴西支持这一和解和建设性的态度，并希望为建立信任和达成共识就实质性问题进行有意义讨论的良好意愿能够持续下去，直到不限成员名额政府间工作组完成其重要任务。巴西代表相信不限成员名额政府间工作组的工作能够向前推进，为所有社会提供一份成果文件，充分处理与监管私营军事和保安公司活动相关的挑战。

25. 红十字国际委员会的代表提出了技术方面的评论，但并不希望危及各代表团达成的共识。关于下文第 27(b)段，他指出，私营军事和保安公司在不同的情况下，包括在武装冲突情况下运作。他建议在 27(b)段中的“追究责任”一词后，酌情提及国际人权法和国际人道主义法。主席兼报告员询问能否在报告中反映这一技术意见，而非重新就结论和建议进行谈判，红十字国际委员会的代表同意这样做。

五. 结论和建议

26. 2017 年 5 月 24 日，审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和保安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通过以下结论和建议：

27. 不限成员名额政府间工作组：

(a) 注意到不限成员名额政府间工作组前五届会议的建议；

(b) 认识到有必要保护人权，确保对私营军事和私营保安公司的活动所涉侵犯和践踏权利的行为追究责任；

(c) 确认关于处理这些关切问题的国际监管框架的性质，目前存在意见分歧；

(d) 注意到国家、区域和国际标准和工具，包括由不同利益攸关方提出的标准和工具。

28. 不限成员名额政府间工作组建议人权理事会考虑设立一个新的政府间工作组，任期三年，任务包括：

(a) 开始阐述国际监管框架的内容，不对其性质作预先判断，旨在保护人权，确保对私营军事和私营保安公司从事的活动所涉侵犯和践踏权利的行为追究责任，参考主席兼报告员编写的有关监管、监测和监督私营军事和保安公司的活动的国际监管框架要素的讨论文件，并参考会员国和其他利益攸关方的进一步投入；

(b) 请各国政府、相关特别程序任务负责人和理事会机制、各条约机构、区域集团、政府间组织、民间社会、行业和拥有专门知识的其他利益攸关方，包括《蒙特勒文件》论坛的共同主席和国际行为守则协会提供投入。

29. 不限成员名额政府间工作组还建议将其结论和建议纳入人权理事会的一份决议。
