



大会

Distr.: General
16 July 2019
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十二届会议

2019 年 9 月 9 日至 27 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

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一届会议进展报告*

主席兼报告员：诺齐波·乔伊斯·姆克萨卡托—迪塞科(南非)

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 人权理事会第 36/11 号决议决定设立一个不限成员名额政府间工作组，任期三年，任务是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，其中应参考主席兼报告员编写的关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际规章框架要素的讨论文件(A/HRC/36/36, 第 10 段)，并参考成员国和其他利益攸关方的进一步意见。
2. 本工作组接替理事会第 15/26 号决议设立的审议可否拟订一项关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际规章框架问题不限成员名额政府间工作组。该工作组的任务期限由第 22/33 号决议和第 28/7 号决议两次予以延长。根据原先的任务，该工作组在 2011 年至 2017 年间举行了六届会议。¹
3. 本工作组 2019 年 5 月 20 日至 23 日举行的第一届会议² 由联合国人权事务副高级专员宣布开幕。她指出，应当以前工作组的结论和建议为基础，确定各种手段，以便更有效地防止私营军事和安保公司活动所涉及的侵犯和践踏人权行为，更有效地保护此类侵权行为的受害者并确保他们能够诉诸司法并获得补救，以及加强对侵权行为实施者的问责，这在世界各地至今仍然基本没有实现。
4. 副高级专员赞扬主席兼报告员迄今对下一阶段工作所提供的领导，并指出，前工作组六届会议期间的讨论为本工作组今后拟订私营军事和安保公司活动监管框架草案的努力奠定了坚实基础。

二. 会议安排

A. 选举主席兼报告员

5. 在 2019 年 5 月 20 日举行的第一次会议上，工作组以鼓掌方式选举南非常驻联合国日内瓦办事处代表诺齐波·乔伊斯·姆克萨卡托一迪塞科担任主席兼报告员。工作组随后通过了临时议程(A/HRC/WG.17/1/Rev.1)和工作方案。

B. 出席情况

6. 下列国家的代表出席了第一届会议：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、澳大利亚、阿塞拜疆、比利时、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、加拿大、乍得、智利、中国、克罗地亚、古巴、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、德国、希腊、印度、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、日本、哈萨克斯坦、黎巴嫩、墨西哥、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴拿马、波兰、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、南非、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、多

¹ 关于前政府间工作组六届会议的所有相关信息和文件可查阅：www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitaryIndex.aspx。

² 关于新政府间工作组第一届会议的所有相关信息和文件，包括口头发言的案文，可查阅：www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IGWG.aspx。

哥、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、赞比亚、津巴布韦。巴勒斯坦国、欧洲联盟、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、红十字国际委员会(红十字委员会)、国际行为守则协会、国际法学家委员会、欧洲—第三世界中心、社会经济发展中心、布隆迪国家独立人权委员会、科特迪瓦国家人权委员会和开放社会基金会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，工作方案草案是根据第 36/11 号决议第 1 段编写的，该段指出，工作组应当参考关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际规章框架要素的讨论文件。这份文件是各代表团和区域集团之间广泛谈判的结果，各代表团在决议通过之前重申了对该文件的支持。

8. 她回顾说，向所有成员国发出了关于召开第一届会议的通知，以确保其参与，秘书处也向决议中提到的所有利益攸关方广泛传播了关于本届会议的信息。她表示希望工作组在以公开和透明的方式制定监管框架方面取得进展，以期更好地促进和保护私营军事和安保公司活动的参与者和受其影响者的人权。

9. 在这方面，主席兼报告员向与她合作编写工作方案草案的区域协调员表示诚挚感谢。她感谢所有代表团继续积极参与这一进程，期待第一届会议取得丰硕成果。

三. 全体会议讨论

10. 在全体会议讨论期间，安哥拉(代表非洲集团和本国)、阿尔及利亚、巴西、中国、古巴、厄瓜多尔、埃及、印度、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和欧洲联盟的代表作了发言，这些发言可在线查阅。³ 以雇佣军为手段问题工作组的一名成员以及红十字委员会、国际法学家委员会和欧洲—第三世界中心的代表作了发言。他们的发言也可在线查阅。

11. 全体会议讨论结束后，伊拉克和伊朗伊斯兰共和国的代表作了一般性发言，这些发言也可在线查阅。

12. 安哥拉代表以非洲集团的名义赞扬南非在工作组的设立过程中发挥的领导作用，特别是姆克萨卡托—迪塞科大使多年来的努力。非洲集团极为关注与私营军事和安保公司活动有关的各项机制的工作，并赞赏为本届会议所选择的方法，它有助于以合作和透明的方式分享意见和见解。安哥拉代表重申，必须保护人权，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的问责和负责，这些行为威胁到各国的和平与安全，破坏社会稳定。

13. 阿尔及利亚代表强调了防止私营军事和安保公司侵犯人权和违反人道主义法的重要性。此外，阿尔及利亚代表还强调，有必要在法律面前对此类侵权行为的

³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IGWG.aspx。

实施者追究责任。阿尔及利亚认为，军事和安保公司此类侵权行为的受害者应当获得适当补救，特别是获得充分赔偿。

14. 巴西代表称，私营军事和安保公司并不是在法律真空中运营，而且《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》汇编了与私营军事和安保公司工作相关的国际规范。然而，巴西承认，在防止侵犯人权和违反国际人道主义法行为并对其追究责任方面仍然存在缺陷。巴西代表还指出，有必要对不能委托给非国家行为体的职能作出明确界定。

15. 中国代表强调，应当按照国际人道主义法、国际人权法和相关国家的国内法律对私营军事和安保公司进行监管。中国还强调，这些活动应当受到国际机制的监督。中国代表还强调，各国应对确保私营军事和安保公司依法行事承担首要责任，并报告本国为加强对国内安保公司的监管在改进国家立法方面所作的努力。

16. 古巴代表支持制定一项广泛、具有约束力和普遍的国际文书。此外，古巴代表还感谢以雇佣军为手段问题工作组过去 15 年间的工作，特别是拟订了一份对本政府间工作组的讨论非常有用的具有约束力的文件草案。

17. 厄瓜多尔代表重申，政府间工作组应当立足于前一个工作组的工作，其他特别程序任务负责人、机制和工作组的相关工作，以及其他相关举措，开始履行其任务，目的是建立一个具有法律约束力的监管框架，以确保有效保护人权、诉诸司法以及对私营军事和安保公司活动所涉的侵犯和践踏人权行为追究责任。

18. 埃及代表强调，有必要考虑关于建立和组织私营军事和安保公司的国家法律之间的差异。埃及还指出，该国是允许为保护人民和私人财产而建立私营安保公司的几个国家之一。此外，埃及代表还强调，根据埃及《宪法》第 200 条，该国不允许建立私营军事公司。埃及代表还指出，并非所有国家都支持正在进行的关于私营军事和安保公司的举措，如《蒙特勒文件》；埃及就是不支持的国家之一。

19. 欧洲联盟代表强调，在国际人权法和国际人道主义法方面，可预测的运营环境十分重要。欧洲联盟希望继续努力，以期进一步补充和加强现有举措，如蒙特勒文件论坛和《私营安保服务提供商国际行为守则》。

20. 印度代表认为，《蒙特勒文件》和《私营安保服务提供商国际行为守则》基本上是在国际一级为规范私营军事和安保公司活动而通过的软性法律文书。这些文书没有充分解决对私营军事和安保公司侵犯和践踏人权的行为追究责任的问题。印度认识到透明度和问责制作为核心安全职能的重要性，并已颁布国家立法，以控制、监测和规范私营军事和安保公司的活动。

21. 巴基斯坦代表指出，需要通过国际框架对私营军事和安保公司进行监管。必须在未来的文书中体现雇佣军的概念和对人民自决权的保护。下列概念很重要：有效审查，司法协助，补救措施，国籍国、订约国、领土所属国和东道国的责任，以及私营军事和安保公司指挥链中的责任。

22. 俄罗斯联邦代表承认所讨论的专题的重要性，并表示将积极参加工作组的工作。与此同时，俄罗斯联邦在第一届会议期间将仅限于提供咨询意见，因为主管当局没有获得足够的时间来分析文件。俄罗斯联邦强调，工作组应当重点讨论有争议的问题，例如私营军事和安保公司的合法性、私营军事和安保公司在国际人

道主义法中的地位、国家可以委托给私营军事和安保公司的职能以及私营军事和安保公司人员实施的非法行为的责任。各国只有在对这些问题达成谅解之后，才能讨论私营军事和安保公司对人权的尊重以及对私营军事和安保公司的透明使用等问题。

23. 南非代表指出，该国对建立监管框架的方式持灵活态度。南非代表还重申，这一框架在防止和限制私营军事和安保公司破坏宪政民主和政府以及加剧社会和政治不稳定方面十分重要，而这些问题对受害者具有长期影响。非洲联盟承认这一事项的紧迫性，同样正在处理这一问题。南非仍感关切的是为私营军事和安保公司提供公平竞争环境以及确保存在所有私营军事和安保公司都必须遵守的普遍规则。这在南非是一项热议问题，特别是因为该国有私营军事和安保公司在全球各地开展业务，而且众所周知的是，南非参与在非洲大陆预防冲突。南非认识到必须支持国家立法，但认为《蒙特勒文件》只是这方面的关键第一步。

24. 联合王国代表同意，私营军事和安保公司需要公开、透明和健全的标准，以及监测这些标准遵守情况的机制。联合王国代表还表示，《蒙特勒文件》和《私营安保服务提供商国际行为守则》的现有框架已经提供了这些标准和充分监管。

25. 瑞士代表重申，该国大力参与确保私营军事和安保公司尊重国际人道主义法和人权。瑞士提醒各代表团，瑞士认为与《蒙特勒文件》和《私营安保服务提供商国际行为守则》有关的进程是对联合国范围内活动的补充。作为蒙特勒文件论坛和国际行为守则协会的共同主席，瑞士期待为工作组的讨论作出贡献，并希望这些讨论促成关于私营军事和安保公司的监管挑战，包括关于管辖权和司法协助问题的建设性对话。瑞士还通过了《关于在国外提供的私营安保服务的联邦法》，以履行该国对私营军事和安保公司的责任。

26. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表承认，在国际场合开展的各项举措以及私营军事和安保公司的自我监管和国家监管有助于控制这些公司的活动。该国代表还指出，这些举措不足以有效解决私营军事和安保公司有罪不罚的问题，特别是在治外领域。

27. 伊朗伊斯兰共和国代表认为，有必要从以往在伊拉克、阿富汗和其他地方大规模侵犯人权和违反国际人道主义法的事件中吸取教训，在这些事件中，无辜平民遭到军事公司人员的残酷屠杀、酷刑和虐待。不幸的是，这些暴行几乎从未受到任何法院或人权机制的起诉。因此，各国需要共同努力制定一项国际法律框架，以规范私营军事公司的活动，并确保相关国家对这些公司成员的不当行为和罪行承担责任。国际人道主义法和人权法是制定国际法律框架的两项基本信息来源。

28. 伊拉克代表指出，讨论文件及其要素构成了一个重要的建设性支柱，以保障对人权的充分尊重。伊拉克作为《蒙特勒文件》的缔约国，2017 年通过了规范安保公司工作的立法。伊拉克申明，目的是利用一项机制监测军事和安保公司的工作，确保对侵权行为追究责任和进行赔偿，从而确保这些公司的活动不会对个人权利产生不利影响。伊拉克还支持建立一项制止军事和安保公司不法行为的法律框架。

29. 以雇佣军为手段问题工作组同样负有对私营军事和安保公司进行审查的任务，该工作组成员表示支持制定一项具有法律约束力的文书，对《蒙特勒文件》和《私营安保服务提供商国际行为守则》规定的现有监管框架加以补充。她建

议，在对私营军事和安保公司进行定义方面，克服历史挑战的一种办法是侧重于规范这些公司提供的“服务”。她还呼吁任何监管机制都不应将其范围限于“复杂情况”，以便涵盖使用私营军事和安保公司和可能发生侵犯人权行为的各种场合。她指出，今后的任何监管机制都应扩大至分包商，并应包括对私营军事和安保公司及其人员的有效审查，关于人权和国际人道主义法等内容的充分和有效培训，以及确保受害者诉诸司法和获得补救的透明和有效的国家问责机制。她补充说，在有效的审查和问责程序方面，必须考虑到管辖权问题和司法协助。

30. 红十字委员会代表(作为蒙特勒文件论坛共同主席)回顾了《蒙特勒文件》的性质和范围。这是一份不具有法律约束力的文件，其中集中列出了与私营军事和安保公司在武装冲突和类似情况中的业务有关的现行国际法义务，特别是源自国际人道主义法和人权法的义务。该论坛还汇编了一套监管私营军事和安保公司的良好做法。该代表回顾指出，如果私营军事和安保公司受雇在武装冲突中开展业务，则国际人道主义法适用并对国家以及私营军事和安保公司规定了相关义务。红十字委员会愿就在武装冲突中使用私营军事和安保公司时适用的国际法问题，特别是在国际人道主义法方面，与各国进行接触。

31. 国际法学家委员会代表对工作组召开会议表示欢迎，并指出，显然需要为私营军事和安保公司制定一项国际规章框架。这一框架应当以国际标准的最新发展为基础，并依靠所有相关利益攸关方的参与。国际法学家委员会有意参与这一进程，正如它在前一个工作组中的参与一样。

32. 欧洲—第三世界中心代表强调，必须通过制定具有约束力的规章，不仅追究国家的责任，同时追究私营军事和安保公司在其供应链中的责任。该中心代表还强调了为这一具有约束力的文书建立后续执行机制的重要性。

33. 在一般性发言之后的辩论中，一些代表团表示，任何新的监管框架都应借鉴《私营安保服务提供商国际行为守则》和国际行为守则协会、《蒙特勒文件》和蒙特勒文件论坛等现有进程、机制、立法和举措，并对其加以补充。其他代表团则表示并不太支持这些机制，还有一些代表团强调它们根本不支持这些机制。有代表团指出，新的监管框架应当具有吸引力和说服力，以鼓励各国签署和支持该框架。

34. 一些代表团建议，新的监管框架应以雇佣军为手段问题工作组的结论作为基础，包括该工作组关于规范私营军事和安保公司的可能的新的国际法律文书的建议草案(A/HRC/15/25, 附件)。一个国家的代表建议将雇佣军问题与关于私营军事和安保公司的讨论分开。

35. 各代表团认为，必须执行纳入规范私营军事和安保公司活动的国际法的国家法律。若干国家的代表提供了本国在这方面通过的国家法律的例子。

36. 若干代表团讨论了涉及私营军事和安保公司的国际法中的漏洞。例如，一个国家的代表强调，有必要界定私营军事和安保公司雇用的个体承包商在国际法中的地位。对此，以雇佣军为手段问题工作组成员建议，任何新的监管框架都应避免对承包商本身进行界定，而应侧重于规范服务，正如瑞士法律的做法一样。

37. 若干代表团指出，任何监管框架都应明确列出各国不得委托给私营军事和安保公司的活动。其他代表团一致认为，新的框架还应应对更加复杂的问题进行规

范，例如私营军事和安保分包商的行为以及新战术和技术的使用，如网络战、无人驾驶飞行器和自主武器系统。

38. 若干代表团强调，鉴于以往曾经利用私营军事和安保公司破坏民主，有必要对其进行监管。

四. 关于国际规章框架要素的讨论

39. 根据第 36/11 号决议，工作组按照工作方案规定的顺序，审议了从前工作组第六届会议通过的讨论文件中得出的国际规章框架的下列要素：监管框架的目标和原则(要素 2 和 3)、订约国和领土所属国(要素 4 和 5)、母国和国籍国(要素 6 和 7)、私营军事和安保公司(要素 8)以及定义和解释(要素 1)。这些要素及其相应编号是从讨论文件中得出的。

监管框架的目标(要素 2)

2 (a) 确保在复杂情况下运作的私营军事和安保行业尊重人权；

2 (b) 确保对使用私营军事和安保行业的情况保持透明；

2 (c) 确保这类私营军事和安保公司开展的活动不会对个人的权利产生不利影响。

40. 许多与会者一致认为，监管框架的主要目标应当是确保私营军事和安保公司尊重国际人权法、国际人道主义法和其他相关国际文书。一个代表团强调，在审查人权因素之前，有必要首先审查私营军事和安保公司的使用是否符合国际法。一些代表团坚持认为，有必要明确提及《联合国宪章》及其主权和领土完整原则。一些代表团质疑，监管框架的范围为何仅限于“在复杂情况下运作”的私营军事和安保公司，因为这一概念难以界定，而且可能没有涵盖所有情况。一些与会者还坚持认为，有必要将私营军事和安保公司的分包商纳入监管框架的范围。

41. 一个代表团建议合并目标 2 (a)和 2 (c)。对此，有人指出这两个目标是多余的，可以合并并在序言案文中，序言部分还将述及问责、对受害者的补偿、透明度和性别视角。

42. 一个代表团建议在目标 2 (a)中增加对国际法的尊重，特别是适用于复杂情况下的私营军事和安保行业的国际人道主义法。

监管框架的原则(要素 3)

3 (a) 有效性，即监管框架必须对公司的表现产生真正、有意义和积极的影响，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；

3 (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；

3 (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；

3 (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。

43. 许多代表团强调，问责既是目标，也是对监管框架进行指导的原则。然而，各代表团没有对在讨论文件中区分“目标”和“原则”提出疑问，有一个代表团支持这种区分。一位与会者坚持认为，应当将国际规章和国内规章之间的一致性作为一项原则纳入。此外，一个代表团建议将国际法的互补性原则列入原则清单。

44. 关于有效性原则，一些与会者指出，让所有利益攸关方接受第三方认证程序存在实际困难。一位与会者表示关切的是，讨论文件中提及的“有关自愿或自我监管系统的完整性等问题”可能会阻碍各国建立这种系统。另一位与会者建议将3 (c)的结尾改为“有关现有监管系统的有效性的问题”。

45. 有人指出，透明度和完整性原则应与自愿或自我监管系统的完整性问题脱钩。透明度原则应适用于整个供应链，包括分包商，而不仅适用于私营军事和安保公司。

46. 数位与会者还对将可负担性列入原则清单提出质疑。一位与会者坚持认为，认证要求必须与业务需要相称，以吸引中小型企业，这类企业往往担心加入国际认证程序的费用问题。另一位与会者虽然赞同应当删除“可负担性”一词，但强调，与中小型企业接触很重要，因为它们在私营安保行业中占有相当大的比例。请这两位与会者提出案文建议，以解决就中小型企业所提出的关切。

47. 一个代表团强调，监管框架应当通过不为各国增加更多责任来尽可能保持吸引力。该代表团还指出，在冲突局势中根据特别法原则适用国际人道主义法。然而，国际人道主义法并没有提及私营军事和安保公司，而是提及有组织的武装团体。这是在制定国际规章框架时应当考虑的一个问题。

订约国(要素 4)

4 (a) 确定国家有哪些军事/安保服务不能外包；

4 (b) 制定私营军事公司和私营安保公司的采购流程，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；

4 (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；

4 (d) 实施监测和确保问责制，包括处理取得政府合同的公司的管辖权和豁免问题。

48. 一个代表团强调，私营军事和安保公司不应用于军事活动，而应侧重于开展辅助性安保活动。一位与会者回顾指出，国际人道主义法禁止各国将一些职能外包给私营军事和安保公司，包括管理战俘营。另一个代表团提到该国法律，其中规定了国家当局可以分包的任务以及分包商在招聘和培训工作人员方面应当满足的要求。

49. 一个代表团建议，有必要区分武装冲突的情况和没有武装冲突的情况。对此建议为这两种情况分别列出要点。该代表团还建议首先定义服务，随后分别述及国家在武装冲突情况和没有武装冲突的情况中不得分包的服务。

50. 许多代表团指出，应当区分提供军事服务和安保服务的公司。然而，其他代表团支持侧重于特定情况下所提供服务的性质的方法，而不是对公司进行一劳永逸的分类。

51. 一位与会者支持以服务为基础的方法，并回顾指出，所有非国家行为体，包括武装团体，在冲突局势中都必须尊重国际人道主义法。因此，采取以服务为基础的方法并不会导致国际人道主义法可能不涵盖作为在冲突局势中开展业务的非国家行为体的私营军事和安保公司。另一位与会者补充说，很难对较大的公司进行分类，因为它们提供多种军事、安保和支助服务。

52. 一位与会者对讨论文件的要素 4 (b) 表示欢迎，并强调，各国政府有必要在采购政策中引入适当程度的尽职调查和风险管理。还应对这类政策中适用的标准进行定期审查，并向负责采购的政府人员介绍这些标准。建议将各个利益攸关方在这方面提出的意见结合起来。

53. 一位与会者建议，政府采购流程应当参考公司以往的人权记录以及内部甄选和培训程序等标准，包括保障人权的内部政策和机制。这类要求应扩大至分包服务，以确保订约国不通过将服务分包给第三方来规避义务。一个代表团同意，有必要列入确保可以对分包商追究责任的措辞。

54. 一个代表团请求澄清“严格标准”一词。

55. 一位与会者建议列入禁止订约国对在国外开展业务的安保承包商提供任何形式的起诉豁免以及禁止领土所属国给予这种豁免的措辞。一个代表团询问，为何要素 4 (c) 中政府合同的要求仅限于“国内法、人权法和适用的国际法”，而难民法和涉及国际流离失所者的文书同样具有相关性。

56. 另一个代表团建议将司法协助列为需要解决的问题，以确保进一步问责。

57. 一个代表团建议在要素 4 中增加一点，确保订约国对其外包代理者和任何第三方的行为承担全部责任，包括向侵权行为受害者支付损害赔偿。

58. 一个代表团表示关切的是，订约国的指挥责任和行为者本身的个人刑事责任之间可能存在紧张关系，认为订约国有责任在合同中列入所有必要的保障措施。一位与会者指出，根据国际人道主义法，国家通常对作为国家代理者的私营公司所采取的行动负有责任。

59. 一个代表团还请求澄清“管辖权”一词。

领土所属国(要素 5)

5 (a) 确保在其管辖范围内的私营安保行业受到有效控制和监管；

5 (b) 确定其领土内的私营安保公司和私营军事公司不能提供哪些服务；

5 (c) 设立许可提供私营军事和安保服务的程序，为颁发许可证规定严格标准；

5 (d) 对在一国领土范围内运营的私营安保公司和私营军事公司进行监测。

60. 一位与会者强调，应当关注公司如何对待其员工。这位发言者还强调，有必要考虑是否存在海事安保公司特有的管辖权问题，例如船旗国管辖权问题。

61. 一个代表团质疑，5 (a)中使用了“私营安保行业”一词，随后 5 (b)中却使用了“私营安保公司和私营军事公司”。该代表团还提到，5 (a)提到控制和监管，而 5 (d)只提到监测。

62. 另一个代表团建议对 5 (a)的措辞修订如下：“确保在其管辖范围内的私营安保行业受到有效控制和监管，以确保尊重适用的国际人权法和国际人道主义法”。

63. 一个代表团表示关切的是，私营军事和安保公司监管框架的存在可能会假定私营军事和安保公司在世界各地存在和开展活动，并可能在实际上使其合法化。因此，该代表团建议，在框架中增加措辞，强调各个国家和地区对于决定私营军事和安保公司是否可以在其领土内开展业务拥有最终裁量权。其他代表团指出，可能没有必要增加这种措辞，因为决定某个公司是否可以在某国领土内开展业务属于一个国家的主权。有人建议暂时搁置这一讨论，因为有可能将某一代表团要求增加的措辞列入框架的序言部分。

母国(要素 6)

6 (a) 确定有哪些军事/安保服务不得出口；

6 (b) 设立许可出口私营军事和安保服务的程序，为颁发许可证规定严格标准；

6 (c) 规范私营军事和安保公司及其人员的行为；

6 (d) 实施监测和确保问责制。

64. 一个代表团建议将 6 (c)的措辞修订如下：“规范私营军事和安保公司及其人员的行为，以确保尊重适用的国际人权法和国际人道主义法”。另一个代表团强调，在国际人道主义法范围内，仍然存在确定私营军事和安保公司及其人员的法律地位的问题，并询问，私营军事和安保公司的员工是战斗人员、雇佣军、平民还是属于一个新的特殊类别。

65. 一位与会者建议，应明确指出，母国民事法院的管辖权将扩大至在母国注册并在其他国家实施了侵权行为的公司。这位发言者还指出，应确保这些公司在国家法律范围内承担适当责任。

66. 一个代表团重申其关切，即私营军事和安保公司监管框架的存在可能会假定私营军事和安保公司在世界各地存在和开展活动，并可能在实际上使其合法化，从而规避各个国家和地区决定是否准许这些公司在其境内存在和活动的特权。另一个代表团同意，没有必要讨论私营军事和安保公司的存在理由。据指出，各国有权根据国家主权禁止私营军事和安保公司，以免这些公司损害人权。各位与会者对此表示同意，但指出，监管框架草案可以考虑澄清，该框架无意规避各国决定私营军事和安保公司在其境内合法性的特权。与会者指出，讨论突出强调了可以普遍使用的指导框架的相关性。

国籍国(要素 7)

7 (a) 确定本国国民不得在国外提供哪些军事/安保服务；

7 (b) 设立允许国民在国外提供军事和安保服务的程序，包括规定颁发许可证的标准；

7 (c) 规范私营军事和安保公司人员的行为；

7 (d) 实施监测和确保问责制；

7 (e) 确保为侵权行为受害者提供补救办法；

7 (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安保公司工作。

67. 若干代表团要求澄清“订约国”、“领土所属国”、“母国”和“国籍国”这几个术语。瑞士代表作为蒙特勒文件论坛共同主席兼报告员，建议以《蒙特勒文件》所载的“缔约国”、“领土所属国”和“母国”的术语定义作为指导。一

个代表团表示赞赏为《蒙特勒文件》所作的努力，但郑重声明该国不受《蒙特勒文件》约束，因为该国不是签署国。

68. 一个代表团建议在要素 7 (e)中增加如下措辞：“确保为受害者提供补救办法的责任不限于国籍国。其他监管行为体以及私营军事和安保公司也应承担这种责任。”

私营军事和安保公司(要素 8)

8 (a) 设立和落实合规机制，以确保依照国内法和国际法，对提供军事或安保服务的人员进行甄选、审查和培训；

8 (b) 设立投诉机制；

8 (c) 监督从事不当行为的私营军事和安保公司人员，并对其追究责任。

69. 一个代表团对可能根据习惯国际人道主义法将私营军事和安保公司定性为武装团体表示关切，因为这没有体现目前对法律的理解。另一个代表团认为，私营军事和安保公司不能被视为武装团体，因为它们提供的是商业服务，而且并未声称自己是冲突一方。该代表团还询问对私营军事和安保公司有哪些要求，以及是否会请这些公司批准这一文书。该代表团认为，鉴于国际条约公法涉及的是各个国家之间的关系，而不是国家与私营实体之间的关系，这种做法将会存在问题。关于问责制，一个代表团询问，合规机制是国家机制还是国际机制，如果是国际机制，那么私营军事和安保公司是否有必要批准产生该机制的条约。

70. 一个代表团分享了其理解，即私营军事和安保公司在被定性为冲突一方的情况下受到国际人道主义法的约束，并指出，关于私营军事和安保公司作为非国家行为体是否根据国际法承担人权义务，一直存在争论。该代表团还指出，它认为要素 8 为私营军事和安保公司本身需要满足的要求制定了指导方针。

71. 一个代表团强调了私营军事和安保公司人员培训方案的重要性。为此，该代表团建议，应强制要求开展国际人道主义法培训以及在获得政府认证之前通过考试。该代表团敦促各国考虑限制在冲突一方领土内的私营军事和安保公司人员的数量，以防止各国利用与私营军事和安保公司的合同增强其作战潜力或隐瞒本国在另一国领土内的军事力量。一位与会者在另一位与会者的附议下表示，所有培训都应符合公司开展业务的环境，而且应当持续进行，以便不断改进私营军事和安保公司的行为。

72. 关于合规机制的问题，一位与会者强调，这些机制应当健全，并附有可以帮助查明漏洞和需要改进领域的人权指标和衡量标准。三个代表团强调，工作组应当避免关于私营军事和安保公司内部规章的详细讨论，以避免造成工作组有意过深地介入企业内部事务的印象。

73. 一位与会者强调，有必要确保投诉机制可以利用，并为受害者提供有效的补救办法。为此，必须明确指出这些机制在供应链中的位置，以及谁有责任确保受害者能够利用适当级别的机制来有效处理其投诉。一个代表团建议工作组参考联

联合国人权事务高级专员办事处的问责和补救项目，⁴ 该项目提供了多利益攸关方进程汇编的国家和非国家问责程序的实例。一个代表团表示支持设立投诉机制的构想，并建议，设立这一机制的措辞应体现人权理事会采用的国际人权措辞，其中通常使用的是“审查”或“监测”机制。该代表团认为，这种方法将更好地反映机制的工作方式，接受合规情况审查的对象是国家，而不是私营军事和安保公司。该代表团还请求删除“合规”一词，并请求使措辞与条约机构已经使用的措辞更加一致，如“审查/后续行动”。

74. 一个代表团建议，工作组应当讨论是否应在要素 8 中限制私营军事和安保公司人员在某些领土内的活动。

定义和解释(要素 1)

1 (a) 私营军事和安保公司；

1 (b) 私营安保公司；

1 (c) 私营军事公司；

1 (d) 复杂环境。

75. 三个代表团建议重新审议《蒙特勒文件》的现有定义和以雇佣军为手段问题工作组关于规范私营军事和安保公司的可能的新的国际法律文书建议草案中所载的定义。一个代表团指出，《蒙特勒文件》的定义以服务为基础，涉及的是提供军事和安保服务的私营商业实体，无论这些实体如何称呼自己，这可以作为讨论的基础。

76. 《蒙特勒文件》提供了下列定义：

(a) “私营军事和安保服务公司”是指提供军事和(或)安保服务的私营商业实体，不论这些实体如何称呼自己。军事和安保服务特别包括武装护卫和保护人员和物品，例如运输队、大楼和其他地点，维修和操作武器系统，羁留犯人，向地方部队和安保人员提供咨询或培训；

(b) “私营军事和安保服务公司人员”是指私营军事和安保服务公司直接雇用或合同雇用的人员，包括其雇员和管理人员；

(c) “订约国”是指直接与私营军事和安保服务公司订约提供服务的国家，酌情包括与另一私营军事和安保服务公司订立分包合同的私营军事和安保服务公司；

(d) “领土所属国”是指私营军事和安保服务公司在其领土内从事活动的国家；

(e) “母国”是指私营军事和安保服务公司的国籍国，即私营军事和安保服务公司登记或注册的国家；如果私营军事和安保服务公司注册的国家不是其主

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx。

要的管理地点，那么私营军事和安保服务公司设立其主要管理地点的所在国家则为“母国”。⁵

77. 一位与会者还支持《私营安保服务提供商国际行为守则》所载的服务方法。一个代表团建议使用《蒙特勒文件》中的措辞，其中提到私营军事和安保公司提供服务换取经济报酬。该代表团建议对私营军事和安保公司的定义如下：“私营军事和安保公司是指向任何需要私营有偿军事或安保服务的道德或自然主体提供这些服务的公司及其分公司或子公司。”

78. 两个代表团还强调，有必要在整个讨论文件中统一术语的使用。例如，一些地方使用了“行业”一词，而不是“公司”。一个代表团还强调，有必要区分军事和安保公司并对两者进行定义，因为这两者在讨论文件中均有提及。该代表团还强调，有必要提到与冲突局势的联系，以便能够适用国际人道主义法。一位与会者询问，如果需要分别定义私营军事公司和私营安保公司，是否有必要定义私营军事和安保公司。有人指出，是否有必要分别定义私营军事公司和私营安保公司需要进一步讨论。一个代表团对如何分别定义私营军事公司和私营安保公司表示怀疑，因为没有分别定义的先例。另一个代表团表示将向工作组下一届会议提交关于拟议定义的意见。

79. 有代表团回顾指出不再需要“复杂环境”的定义，因为已商定框架将适用于人权受到威胁的所有情况。然而，一个代表团强调，有必要定义“复杂情况”，因为项目 2 (b)中提到了这一术语，而另外两个代表团则表示应当删除这一定义。

80. 对监管框架要素的审议结束时，与会者对讨论的协商一致和建设性质以及在充实讨论文件所载的要素方面取得的进展表示赞赏。

关于国际人道主义法对非国家行为体的适用性的会边讨论

81. 会议期间多次提出国际人道主义法是否约束非国家行为体的问题。

五. 前进方向

82. 主席兼报告员概述了前进方向，宣布将根据第 36/11 号决议第 4 段，在本概要报告未经编辑的预发本在线发布后 8 周之内，请各国政府、人权理事会相关特别程序任务负责人和各项机制、条约机构、区域集团、政府间组织、民间社会、行业和其他拥有相关专门知识的利益攸关方，包括蒙特勒文件论坛和国际行为守则协会共同主席，提供书面意见。

六. 结束语

83. 主席兼报告员在会议结束时对所有与会者表现出的建设性精神以及工作组第一届会议期间进行讨论的合作方式表示赞赏。她认为这反映了多边主义可以奏

⁵ 《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》，红十字国际委员会和瑞士联邦外交部(2008 年)，序言，第 9 段。

效——尽管时代充满挑战。她感谢民间社会组织以及以雇佣军为手段问题工作组、蒙特勒文件论坛共同主席、红十字国际委员会和国际行为守则协会的参与。
