



人权理事会

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
第一届会议

2011年5月23日至27日，日内瓦

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一届会议的概要

主席兼报告员：卢武约·恩迪梅尼(南非)

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 会议安排	4-13	3
A. 选举主席兼报告员	4	3
B. 出席情况	5-9	3
C. 文件	10-11	4
D. 会议安排	12-13	5
三. 介绍性发言	14-17	5
四. 关于具体专题的讨论	18-51	6
A. 私营军事和保安公司方面的法律和惯例	18-30	6
B. 国内立法和惯例	31-38	9
C. 私营军事和保安公司活动国际监管框架的内容	39-46	10
D. 问责和受害人获得有效补救的权利	47-51	12
五. 一般性意见	52-62	13
六. 结论性发言	63	15

一. 导言

1. 人权理事会第 15/26 号决议决定建立一个不限成员名额的政府间工作组，任务是审议可否拟订一项包括问责制在内的关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际监管框架，其中包括审议关于拟订一项具有法律约束力的文书的备选办法，为此要考虑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提出的原则、主要内容和案文草案。

2. 人权理事会第 15/26 号决议还决定不限成员名额政府间工作组在两年期间每年举行一届为期五个工作日的会议，而第一届会议应不迟于 2011 年 5 月举行。此外，理事会请工作组向理事会第二十一届会议提出建议。第 15/26 号决议还决定工作组在 2011 年 5 月 23 日至 27 日期间举行一次会议。

3. 联合国人权事务副高级专员主持这届工作组会议的开幕。她回顾说，过去二十年全世界私营军事和保安公司的数量大有增加。她解释说，这些公司向政府、国内和跨国公司、非政府组织、媒体和国际组织提供服务。副高级专员指出，私营军事和保安公司在大量各种各样的情况下提供大量不同的服务。她指出，最初，这种服务大多涉及到后期和行政支持和某些保安职能，但近年来，私营公司越来越多地介入军事机构和其他国家安全机构传统上从事的职能，包括在冲突和冲突后的局势中。她强调说，国家保安职能外包给私营公司的情况增多，无疑在人权方面引起了挑战，使得对私人行为者对侵犯人权事件应该负多大的责任，如何负责等问题的重要讨论更加激烈。副高级专员强调这样一个事实，即：从人权角度来看，在保护方面绝不能有允许违法不究的空白。她指出，必须确保个人权利免遭这种私营军事和保安公司所从事的活动的消极影响。她提醒说，国家有义务防止个人第三方，包括私营军事和保安公司的侵犯人权行为。她补充说，公司本身也有责任尊重人权。副高级专员最后说，如果发生侵犯人权的情况，受害者一定要有权获得有效的补救，包括对遭受的伤害获得适当赔偿的权利。

二. 会议安排

A. 选举主席兼报告员

4. 工作组 2011 年 5 月 23 日第一次会议在南非常驻代表卢武约·恩迪梅尼缺席的情况下选举他为工作组主席兼报告员。

B. 出席情况

5. 联合国以下会员国的代表出席了工作组的会议：阿富汗、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、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、哥特迪瓦、古巴、

捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、赤道几内亚、爱沙尼亚、法国、德国、加纳、希腊、危地马拉、海地、洪都拉斯、匈牙利、印度、伊朗(伊斯兰共和国)、伊拉克、以色列、意大利、日本、约旦、黎巴嫩、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、秘鲁、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、苏丹、瑞士、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、乌克兰、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和津巴布韦。

6. 非洲联盟和欧洲联盟派代表出席了工作组的会议。

7. 联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界卫生组织(卫生组织)也参加了会议。

8. 在经济及社会理事会有咨商地位的以下非政府组织派代表参加了会议：瑞士南北经济发展合作机构、哈基姆基金、世界公民协会、国际法学家委员会、国际和平局和世界工会联合会。

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并阻挠行使民族自决权问题工作组以下专家作为知情人士出席会议：José Luis Gómez del Prado(主席兼报告员)(西班牙)、Alexander Nikitin(俄罗斯联邦)、Najat Al-Hajjaji(阿拉伯利比亚民众国)、Amada Benavides de Pérez(哥伦比亚)和 Faiza Patel(巴基斯坦)。特邀知情人士还有：日内瓦民主管制武装部队问题中心方案协调员 Anne-Marie Buzatu、国际红十字委员会法律顾问 Nils Melzer、人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表 John Ruggie 的特别顾问 Gerald Pachoud。

C. 文件

10. 工作组备有以下文件：

- 临时议程(A/HRC/WG.10/1/1)
- 工作方案
- 可采用的关于私营军事和保安公司问题公约草案，由使用雇佣军问题工作组编写(A/HRC/WG.10/1/2)
- 使用雇佣军问题工作组提交的资料(A/HRC/WG.10/1/CRP.1)

11. 工作组还备有以下背景文件：

- 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的报告，提交给人权理事会(A/HRC/15/25)
- 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的报告，提交给大会(A/63/325)

- 人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表的报告，“工商企业与人权问题指导员：落实联合国‘保护、尊重和补救’框架”(A/HRC/17/31)
- 武装冲突期间私营军事和保安公司业务问题方面与国家有关的国际法律义务和良好做法蒙特利尔文件(A/63/467-S/2008/636, 附件)

D. 会议安排

12. 主席兼特别报告员在开幕发言中回顾说，根据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的授权，工作组除了与一个多重利害相关方协商以外，还拟订了一项可采用的公约草案，以监管私营军事和保安公司的活动。主席兼报告员认识到在拟订私营保安服务提供者的行为守则方面所采取的主动行动，这表明在该行业中需要有标准，但他说，行为守则没有解决对私营军事和保安公司的侵犯人权行为实施问责的问题。他还说，国家承认的监管也有其局限性，这是因为这种公司的活动具有跨国性质，影响到受害人行使有效补救权的能力。主席兼报告员承认，有人对拟订一项具有法律约束力的框架，以根据公约草案监管私营军事和保安公司的活动的问题表示关注，但是他解释说，已经为评估这种情况设立了政府间工作组，即讨论工作组编制的公约草案，并予以指导。

13. 工作组在 2011 年 5 月 23 日的第一次会议上通过了议程(A/HRC/WG.10/1/1)和工作方案。在议程和工作方案通过时强调说，政府间工作组今后各届会议必须要有更广泛的专家群体的参与，关于国际监管框架是否合适以及采取何种类型方面的问题可以继续讨论。

三. 介绍性发言

14. 关于政府间工作组第二届会议如何利用不同的区域和专业背景的专门人才的问题，各代表团交换了意见。有些国家强调在今后的进程中必须要有更多的专门人才。

15. 有些代表团回顾了政府间工作组的授权，即：审议可否拟订一项包括问责制在内的关于监管、监测和监督私营军事和保安公司活动的国际规章框架，主要包括审议关于拟订一项具有法律约束力的文书的备选办法，为此要考虑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提出的原则、主要内容和案文草案。有些代表团提醒说不要单单讨论使用雇佣军问题工作组提议的公约草案有关的事项，并建议政府间工作组审议监管私营军事和保安公司活动的其他方式。

16. 各代表团强调必须明确界定“私营军事和保安公司”一词。鉴于雇用这些私营公司的情况各种各样，而且它们在国际上和/或国内提供的服务范围很广，因此一些代表团表示必须要在私营军事公司和私营保安公司之间做出区分。还有代表团指出，在跨国公司与国内公司之间也应做出区分。

17. 有些代表团注意到，大会第六委员会和国际法律委员会等等其他论坛也对私营军事和保安公司活动监管方面的法律问题表示关注。

四. 关于具体专题的讨论

A. 私营军事和保安公司方面的法律和惯例

18. 三名专家在 2011 年 5 月 23 日介绍了关于私营军事和保安公司的法律和惯例专题，接着分别在 5 月 24 日和 25 日由两位专家作了演讲。

19. José Luis Gomez 先生强调为什么要支持通过一项具有国际约束力的文书的原因。他提到受到人权侵犯的人有权受到有效补救，并指出，自我监督或国家监管都不能有效地解决私营军事和保安公司的活动所造成的对侵犯人权不作追究的问题。此外，现行国际法没有充分处理这类公司的问题。Prado 先生注意到它们的活动对所有人群带来潜在的消极影响，更具体地举出了即决和法外处决、酷刑、任意拘留、人口贩运、侵犯民族自决权以及侵犯私营军事和保安公司职员权利等的例子。他还提到联合王国众议院、欧洲委员会会议最近表达的立场，它们建议采取有法律约束力的办法，还提到了欧洲大学研究所在最近完成了一项欧盟委员会委托的关于可行的私营军事和保安公司问题欧洲联盟规章方面的研究后所提出的建议。

20. Faiza Patel 解释了为什么需要对私营军事和保安公司的活动进行国际监管的法律和政治原因。她指出，行为守则是一种重要的手段，但是如果发生严重的侵犯人权情况，这种手段依然不充分，因为它的申诉机制着重于向公司的客户报告，而不是向国家当局报告。此外，行为守则是自愿的，因此没有包括所有的公司。Patel 女士还说，综合性国家立法仍然很少见，而且总的来说是由于各种原因侵犯人权事件时缺乏效力。她还说，私营军事和保安公司的工作，由于其跨国性，可以很容易地躲避到国内监管没有或者较少的国家。Patel 女士指出，迄今为止，私营军事和保安公司不是国际人道主义或人权文书的直接主题，因此只能通过有义务确保它们的合同方遵守这些规则的予以监管。她回顾说，武装冲突期间各国关于私营军事和保安服务公司业务的相关国际法律义务和良好做法的《蒙特勒文件》只适用于武装冲突的情况，文件良好做法部分所载的具体的规则不代表法律义务。她最后提到应该向受害人提供的有效补救的关键问题。鉴于在大量情况下国内没有补救机制或者这种补救机制不足，因此需要有国际监管。

21. Anne-Marie Buzatu 指出了对私营保安公司活动进行监管的一些关键挑战。其中她提到的有：缺乏协调的国际标准，民主和国家责任方面的缺陷，缺乏独立的监督和有效的问责机制。据 Buzatu 女士说，行为守则产生自多重利害相关方进程，即根据国际人权法对私营保安服务提供者的义务和业务标准做出规定。她解释说，在行为守则中，国际法律标准一方面被“翻译”成人员行为具体原则，另一方面又被“翻译”成管理和治理基本原则。Buzatu 女士指出，在有效的监督

和守约机制通过之前，这个进程处于临时阶段，公司可以单方面宣布它们对行为守则的标准承担义务。她还说，监督和守约机制中有一个认证制度、一个第三方独立监督形式、一个申诉解决程序。但是，这一机制不能代替刑法，因为它只是对国内和国际监管的补充。最后，**Buzatu** 女士指出国家既作为客户又作为监管者这一双重身份的作用。作为客户，国家可以在它们与私营保安公司的合同中列入行为守则的标准；而作为监管者，它们可以实行各种程序和政策，迫使在它们管辖下的公司遵守行为守则所要求的标准。

22. **Nils Melzer** 指出在冲突局势中私营军事和保安公司日益增多。他说，《蒙特勒文件》在私营军事和保安公司方面载有一个各国现行法律义务和良好做法的汇编，重点是可适用的法律和国家责任。与《蒙特勒文件》一样，行为守则的宗旨是为了加强对受到武装冲突和其他暴力局势影响的个人的保护。但是，他说，行为守则尚未行成一种适当的治理和监督机制。缺乏一个适当的问责制度，在确保遵守守则的规定方面造成了困难。自我监管自身不足以监管私营军事和保安公司的活动，国家依然要对确保武装冲突局势中遵守国际人道主义法和其他国际法律义务承担责任。但他指出了行为守则更有价值的一面，即该行业保证遵守一套标准。关于公约草案，**Melzer** 先生强调，这主要是一项创始行动，目的是加强对武装冲突和其他暴力局势受害者的保护。他认为，《蒙特勒文件》、行为守则和公约草案既相互竞争，又相互补充。每一项创始行动从不同的角度来处理问题，但目标是一致的，就是要加强对受到武装冲突影响的人的保护，并确保法治。

23. **Gerald Pachoud** 介绍了人权与跨国公司及其他工商企业问题秘书长特别代表的授权的有关方面，既澄清工商企业的责任和问责标准。他援引特别代表制订的《关于工商业与人权的指导原则》(见上文第 11 段)。这份原则围绕三大支柱：**(a)** 国家在防止第三方，包括工商企业侵犯人权方面的职责；**(b)** 公司在尊重人权方面的责任；**(c)** 改进治理机制的必要性。关于第二个支柱，**Pachoud** 先生强调说工商企业有责任履行应有的勤勉，以免侵犯他人的权利，同时还要评估并处理涉及到它们而产生的不利影响。关于治理机制，他强调说，这些机制应该由工商企业自身来建立，以便尽早提供补救方面的渠道。但是他指出，这些治理机制不应取代国内司法渠道，而应该构成一种补充性手段。**Pachoud** 先生指出，《指导原则》可以适用于私营军事和保安公司，因为它们构成工商企业。**Pachoud** 先生指出，《指导原则》对工商企业来说是一种风险管理工具。他指出，工商企业，包括私营军事和保安公司，如果在冲突局势中开展活动，就必须遵守更高的适当勤勉标准，因为在受冲突影响的地区，严重侵犯人权的风险就更高。他还说，虽然工商企业应该遵守人权标准，但国家有义务保护人权标准，从而应该向工商企业提供有关的指导。**Pachoud** 先生最后说这种指导可以采取多种形式，通过一项公约也是一种可能性。

24. 在随后的讨论中，有些代表团指出，首先必须了解私营军事和保安公司这一行业、这一行业的工作性质、引起这一行业扩大的因素以及它对国际社会造成挑战的原因。有些代表团指出了跨国私营军事和保安公司在管理、监督和管制以及可适用法和管辖的复杂规章等方面存在的种种困难。

25. 有些代表团认为，政府间工作组首先应评估现行的国内和国际法律框架，特别是关于国际人权和人道主义法的框架。此外，还应着重于对落实和执行这些框架的情况进行分析。

26. 在这方面，有些代表团提到最近一些创始行动的重要性，如《蒙特勒文件》和行为守则等。许多国家都支持这两个文书，认为这是值得欢迎的创始行动。有些代表团说，应该给予这两个最近期的机制以执行的时间，以证明它们在实践中影响。

27. 有些国家指出，它们没有参与《蒙特勒文件》的拟订工作，但对招募私营军事和保安公司工作人员的国家实行问责的问题没有作出规定提出一些问题。它们还指出，行为守则载有源自人权标准的若干原则，可以作为合同义务列入与这些公司的合同。但是一些国家对是否可以强制履行这些义务的问题提出疑问。还提出了一个问题，即：签约公司规定的申诉程序是否是确保问责方面的一个适当机制。有一个国家提到了它关于政府使用私营军事和保安公司的政策，这项政策规定政府只能与遵守行为守则的公司签署合同。在这方面，会议表示，有一种解决办法是建立一个独立监察员机制，在公司范围开展活动，以执行行为守则。

28. 有些国家强调必须对私营军事和保安公司的活动进行监管。但是在监管的形式方面有不同的意见。在这方面，有些代表团指出，自我监管措施不足以监管私营军事和保安公司的活动。还有一些代表团建议加强国家立法，以提供一个强大的框架，特别是在公司的域外活动方面。还有一些代表团则提倡国际监管，它们指出，这类公司的数量越来越多，它们在国家固有职能的领域内的权利和影响越来越大，它们的活动造成严重侵犯人权的情况诸多，国家在追究个人侵犯人权的责任方面的作用很重要。

29. 有些代表团对制订一项国际公约是否恰当的问题提出疑问，它们认为这种文书主要会对国家创造义务，而对私营军事和保安公司的活动则没有直接影响。还有一些代表团强调，如果要对个人权利的普遍保护，自愿文书并不是一个适当的方向。在这方面，会议还提到说，为公司的监管制订具有法律约束力的规定，这种打算不一定是意味着该文书要采取工作组所建议的那种公约草案的形式。一个非政府组织说，国际文书是否可行的问题应该根据一项需求评估予以考虑，同时也要考虑私营军事和保安公司的活动所造成的人权问题的范围和性质以及目前国际法律框架中的缺陷。

30. 若干代表团表示支持秘书长特别代表编制的《指导原则》，并强调说，这种处理方法对该专题非常有用。它们指出，所有有关的利害相关方都应该执行《指导原则》。在讨论代表团和专家提出的问题时，Pachoud 先生指出，特别代表的授权是以工商企业为重点，因此不专门研究私营军事和保安公司的问题。此外，他对手段和目的作了区分，并提醒说，虽然目的是要避免私营军事和保安公司侵犯人权，但手段应该是采取各种形式，包括公约的形式。

B. 国内立法和惯例

31. Alexander Nikitin 提到说，对私营军事和保安公司活动的监管应该是多层面的，包括国内、区域和国际层面的监管。他提到一些国家的国内监管，包括美利坚合众国、联合王国、南非、法国、俄罗斯联邦和阿富汗。在区域层面，他主要提到非洲统一组织《关于消除非洲雇佣军制度的公约》、独立国家联合体范围内通过的法律范本、欧洲委员会范围内关于民主管制保安部队的建议。他最后说，国内、区域和国际层面目前对私营军事和保安公司的监管不充分，不适当。只有少数国家制定有关于私营军事和保安公司的具体规章，但综合性法律很少。此外，区域规章极少适用于公司。因此，工作组编写的公约草案争取加强国际和国内监管，以克服对这些公司的法律监管方面的大多数缺陷。

32. Amada Benavides de Perez 说，保安行业，特别是拉丁美洲的保安行业不断增长。这种增长不仅涉及在军事部门工作的公司，而且还涉及保安活动方面的公司。保安公司的增加，造成使用致命武力的情况增加，流通的武器数量增加，私营保安人员相对于国家警员人数的增加。在这方面，私营保安公司已开始取代国家警察、边警、监狱设施的管理以及其他国家保安服务。它们还广泛用于采掘业。工作组研究了对私营军事和保安公司进行国际和国内监管的可能性。公约草案提到了一些应列入国内立法的内容，例如：私营军事和保安公司可提供的服务种类的定义，对公司与国家警察和军事力量之间关系的澄清，公司尊重人权的义务，这些公司实行审批程序和向私营保安提供培训，特别是提供人权问题方面的培训的义务，建立一个国家机构，监督公司的活动和武器许可证的发放，为私营军事和保安公司及其工作人员的活动建立一个问责制度。关于他们的活动的公约可以对国内立法提供补充。

33. 在随后的一般性讨论中，南非说，它的国内立法争取对私营军事和保安公司的活动进行监管。但是，由于这些公司在国外的影响，因此立法也争取对在第三国有业务的公司进行监管。由于立法只适用于武装冲突的情况，因此挑战依然存在。这种公司试图绕开立法，它们将自己介入在人道主义目标掩护下的情况。国内立法的域外适用也依然是一个挑战。同样，在对被指控侵犯人权的个人进行审判方面，南非也面临很大的困难，因为它关于引渡嫌疑人的请求一直不成功。在这方面，如果有一个有国际约束力的法律文书，就会有助于各国应对类似的挑战。

34. 西班牙说，它的国内立法规定有由公共当局实施公共保安。但是，由于其他行为者卷入若干的保安方面的情况越来越多，因此而通过了新的立法，以便对保安服务方面的所有问题进行详细的监管。因此将提供私营保安服务的职能纳入了国家对使用武力的垄断，因为它认识到国家保安力量不能够充分地处理某些领域的问题。因此，国内立法规定，私营保安服务补充并从属于公共保安服务，并规定在监管私营保安的提供方面进行严格的管制和行政干预。此外，私营保安公司不得提供域外服务，同样，私营保安服务不能外包给国外。国家立法还规定适用于私营保安公司所有工作人员，包括这种公司的行政和管理人员的伦理要求。

武器的使用必须遵守法律，并事先得到有关政府机构的授权。最后，国家立法还规定了问责机制，包括行政和刑事制裁。

35. 瑞士正在通过新的国家立法，以监管私营军事和保安公司在外国开展的活动。新立法的主要原则是，公司必须事先向政府通报他们在国外的活动，这种活动应恪守国家的《宪法》和法律，并根据中立原则。

36. 美利坚合众国说，它的国内立法对涉及政府合同方的案件适用域外刑法。此外，国会在考虑颁布进一步的立法，以扩大并澄清这种域外适用。美国国家当局对被指控违法的个人提出起诉，并实施制裁。作为许多私营军事和保安公司的所在国，美国对一系列的活动实行严格的出口许可证要求。这种许可证要求对于若干活动来说，是必要的，其中包括某些涉及到保安服务的材料和设备的出口。美国代表团认为，经验表明，所有国家都面临相关的严重挑战。其中之一是在与本国合同方交易时政府内部必须有监督机制。另一个挑战是，在域外实施刑法的具体困难，特别是在收集证据方面的困难。即使是通过了一项公约，上述挑战依然会对所有国家有关。

37. 俄罗斯联邦说，它在这个问题上的国家立法于 2010 年得到很大的加强，现在它不允许在其境内建立私营军事公司。在这方面，所有军事活动专属于国家责任，只有保安公司才允许开业。

38. 欧洲联盟对私营军事和保安公司采取了各种步骤。2006 年，欧盟委员会关于保安部门改革的一项通报提到了保安系统范围内非法定部队的问题，意思是要将非法定部队也纳入善治、透明、问责、法治和民主管制的基本规则内。通报还提到了欧洲联盟关于遵守国际人道主义法的指南；也提到了 PRIV-WAR 项目，这是一个得到欧盟委员会供资并由欧洲大学研究所协调的独立研究项目，它于最近完成，并发布了一系列的建议。

C. 私营军事和保安公司活动国际监管框架的内容

39. Prado 先生提到工作组编制的公约草案的主要内容。他解释了草案的结构，并提醒说，该草案将《联合国宪章》的主要原则、现有的普遍义务以及国家主权平等原则作为主要原则。公约的法律渊源是国际人权法、国际人道主义法以及《国际刑事法院规约》。公约草案主要界定了可以外包的固有国家职能，并回顾说国际法的适用原则中包括了国家对合法使用武力的责任，主权、平等和领土完整的原则，防止将固有的国家职能外包给私营军事和保安公司，防止将某些武器的使用进行外包，尊重国际人权和人道主义法，确保对违法行为实行问责的义务，私营军事和保安公司的上司对在它们有效权威和管制下的人员所犯的国际法罪行的责任，防止私营军事和保安公司贩运和非法制造武器的义务，遵守法制原则的义务。他回顾说，国家有国际法律义务对罪犯实行刑事、民事和/或行政制裁，并向受害者提供补救。最后，他解释了建立一个监管、监督和监测私营军事和保安公司问题国际委员会的理由及其运作方式。

40. Nikitin 先生解释说，公约草案的主要原则和内容是，国家应该建立一个独立于正规企业的私营军事和保安公司登记制度；它们应防止在海外地区注册私营军事和保安公司。公约提案还建议设立一个私营军事和保安公司的联合国国际登记册，并争取采用在“常规武器登记册”方面获得的经验。其他的原则还有透明、负责和问责的义务。公约草案还建议为涉及与私营军事和保安公司有重大国家合同的国家设置一项报告义务，并就注册和许可证发放提供资料。它还要求国家对公司和人员实行入境管制，规定国家有权驱逐行为不端的公司，有权对入境的人员进行检查。公约草案还规定，私营军事和保安公司只能利用合法的途径来获得、进口和运输武器。它对私营军事和保安公司使用武力和武器实行某些限制，并要求它们在国际人道主义法、国际人权法、它们有业务活动的国家的国内法等方面提供适当的培训。公约草案执行国家对武器使用的垄断原则，要求各国通过立法确定原则上不能外包的军事和保安职能。Nikitin 先生指出，这一套提议的内容和原则可以不同程度地用于各层面上的各种文书，包括国内法、区域协议、法律范本和公约草案。

41. 演讲结束后，一些国家回顾政府间工作组的授权，特别是工作组应该审议是否能够通过一项国际监管框架的问题。在这方面，它们说，在本阶段讨论公约草案的内容问题还为时尚早，因为是否真的需要一个国际监管框架，如果真的需要，它是否应采取公约的形式，这个问题尚未明确。因此，这些代表团重申它们希望在下届政府间工作组会议上听取代表性更广的国际专家的意见，包括代表更广的地理范围意见的专家，以及更多样化的专门意见。这种新的专门知识有助于澄清是否有必要建立一个监管框架，以及新的监管框架可采取何种形式，包括立法范本、指导原则还是国际公约等问题。

42. 有些代表团强调以下事实，即工作组编制公约草案的理由之一是，现行国际法没有充分解决私营军事和保安公司的问题，并认为，由于非国家行为者不受国际法的约束，因此国家很少处理这些公司的违法行为。还有的代表团回顾说，政府间工作组第一届会议的讨论表明，有大量的法律适用于私营军事和保安公司，包括关于使用武力的国际人道主义法、国际人权法、国际刑法和国际公法。因此需要进行更多的讨论，以澄清现行法律如何适用于私营军事和保安公司的问题，并查明存在的任何缺陷以及弥补这些缺陷的途径。

43. 关于公约草案内容方面的法律考虑，有些代表团表示关注说，纳入公约草案的有些原则似乎不符合现行法律原则或者已经确定或在其他论坛的议程上，特别是在国际法委员会的议程上的原则。有些代表团指出，公约草案试图解决成员国在讨论的法律问题，包括国际法中的国家责任、保护的责任原则的落实、合法自卫概念的规章以及使用武力等领域的问题。一个代表团指出，公约草案可能会阻止国家将某些核心的国家职能外包出去，而这种职能的范围仍然不清楚，各国可能有所不同。它还指出，建立一个新的条约监测机制不适宜，因为目前正在审查整个条约机构系统。最后提到了这样一个事实，即公约草案没有充分考虑目前在谈判的其他法律框架，如武器贸易条约草案。

44. 还有的代表团欢迎关于公约草案内容的讨论，并表明需要有一个具有法律约束力的文书，以处理当前那些非常复杂的问题，因此必须要有国际规章来创造一个国际社会共同的方法。该代表团强调说，目前监管私营军事和保安公司活动的框架，包括《蒙特勒文件》和行为守则，都没有充分处理这些公司的业务活动所产生的问题的复杂性，特别是没有建立问责和对受害者提供有效补救的适当机制。在这方面，有些代表团认为，受害者的权利应该作为监管框架的核心。它们说，工作组提议的公约草案对监管私营军事和保安公司来说是至关重要的，因此，应该在工作组第二届会议上进一步审议。

45. 有些国家表明可适用公认的国家责任原则，这种原则认为个人或者个人群体的行为只有能够归因于国家的时候才可以构成一种国家行为。

46. 儿童基金会回顾说，自从 2010 年 6 月以来，它一直在带头拟订一套关于儿童权利的工商业原则。儿童基金会的代表解释说，这套原则呼吁工商业尊重并支持儿童权利，避免串通侵犯儿童权利。这套原则还适用于私营保安公司的活动，特别是在以下方面：公司如何了解、防止和处理它们的活动对儿童产生的不良影响；公司如何在工作场所处理儿童权利的问题，包括使用童工的问题；公司如何采取行动在紧急状态中保护儿童，包括通过采用注意冲突问题的商业惯例；以及公司在支持社群和加强政府努力落实儿童权利方面的基本作用。该代表最后说，建立在《儿童权利公约》、它的议定书、劳工组织公约、关于工商企业和人权的指导原则以及《全球契约原则》。

D. 问责和受害人获得有效补救的权利

47. Amada Benavides 在发言中详细阐述了私营军事和保安公司问责方面提请工作组注意的一些个别案件。她讨论了《蒙特勒文件》、行为守则和公约草案如何处理问责和对侵犯人权受害者补救的问题。她认为，《蒙特勒文件》要求合同国、领土所属国和母国颁布立法，制裁违反国际人道主义法的行为，并对犯有国际法下其他罪行的私营军事和保安公司成员绳之以法。Benavides 女士指出，《蒙特勒文件》只提到合同国方面受害人获得赔偿的权利，但没有提到领土所属国和母国方面的问题。她解释说，行为守则载有以下原则，即：公司有义务建立上述机制，并确保它们有充分的财政能力来向受害人提供赔偿。公约草案规定国家有义务对违法者实行刑事、民事和/或行政制裁。Benavides 强调说，根据公约草案的规定，国家还应向受害人提供补救，特别是在刑事、民事和/或行政犯罪以及法人和实体的责任方面；应该起诉或引渡被指控的罪犯；应该转移刑事诉讼；并应该向受害人通知诉讼结果。公约草案还规定建立一个受害人康复的国际基金，建立一个监管、监督和监测私营军事和保安公司的委员会和有关的国际登记册。Benavides 女士最后说，由于在规定适当的管辖权方面有困难，因此国内立法不足以处理私营军事和保安公司的跨国业务，公约草案在向受害人提供更有有效的补救方面提供了一个可能性。

48. Najat Al-Hajjaji 指出，一些国际人权文书对各种情况规定了国家在侵犯人权方面的问责概念。她指出，防止歧视和保护少数群体小组委员会特别报告员 Theo van Boven 建议在新的人权文书中纳入关于对严重侵犯人权行为受害者进行补偿和赔偿的相关部分，并建议人权条约机构在工作中列入对这些方面的监测。Al-Hajjaji 女士说，公约草案确认这些步骤，并责成各国采取措施，不仅对私营军事和保安公司工作人员的行为进行问责，而且要向受害人提供有效的补救。她指出，提供的补偿必须满足受害人的需求，与遭受的损害相称，并包括康复和调解的内容，还应该提供不重犯的保证。关于违法不究的定义，她说，定义中含有受害人在法律上没有能力确保对犯某些罪行的人进行问责的情形。关于赔偿的重要性，公约草案设想了一个国际基金，由秘书处管理，以便对人权受到侵犯的人支付赔款。Al-Hajjaji 女士最后提醒说，私营军事和保安公司的工作人员的人权也受到侵犯，在这种情况下，承包商必须提供适当的法律途径，以确保正义，并对他们的损失进行补偿。

49. 一般性讨论着重谈到当前有关以下方面的工作，即：侵犯人权情况的纠正和保证不重犯，以及对私营军事和保安公司工作人员的所有侵犯人权行为实行问责的重要性。问责，不仅从一般意义来说，而且还就主题事项来说，都是一个关键问题。在这方面，会议强调各国必须为此采取一切必要措施。

50. 讨论中提出了这样一个问题，即：私营军事和保安公司的不利影响是否是一个全球性的问题？讨论指出，实际上已经在世界各地查明发生了若干起这样的案件。

51. 关于问责机制和向受害人提供补救方面的国家立法问题，有一个非政府组织指出在确定这个问题的根源方面的困难。它指出，这产生这种情况的原因可能是缺乏充分的规范，执行不力，或者不遵守适用法。它的结论是，不管选择何种监管框架，所有的解决办法都必须围绕有效补救和受害人权利的问题。如果某一国家否认自己违法，而同时受害人又得不到补救，那么就应该得出结论，那里的法律框架都健全。

五. 一般性意见

52. 在最后一天，若干代表团发表了一般性意见。

53. 欧洲联盟回顾说，私营军事和保安业必须予以适当监管，以防止可能发生的侵犯人权情况，并予以补救，因此它建议讨论着重于监管的程度和类型。它注意到《蒙特勒文件》、行为守则以及保护、尊重和补救框架中牢固的监管基础。欧洲联盟承认使用雇佣军问题工作组成员所开展的工作，但指出，在制定一项国际公约来监管这个问题的必要性方面有不同的意见，并说公约草案所载的若干法律问题不属于人权理事会的管辖范围。它建议第二届会议不要讨论公约草案的提案，而是讨论是否能够拟订一项国际监管框架的问题，同时考虑其他的选择办

法。欧洲联盟欢迎工作组一名成员采取的灵活态度，在需要拟订的监管框架的类型方面考虑不同的办法。

54. 联合王国强调法治原则以及私营军事和保安公司在艰难的环境中遵守适用法的义务，并指出问责的重要性。它承认使用雇佣军问题工作组在评估各种监管机制方面开展的工作，但它特别强调行为守则，因为它认为这是监管私营军事和保安公司方面最有效的途径。它指出，行为守则临时指导委员会正在就国际监督、治理和第三方申诉的解决等问题上开展工作，并应该能够在 2012 年初建立一个行为守则的国际治理和监督机制。联合王国说，在就公约草案或其他监管措施开展进一步工作之前，这也许有利于促进对国际法律框架中现有缺陷进行需求评估。

55. 瑞士指出，第一届会议的讨论表明，在审议一项新的公约来监管私营军事和保安公司的活动之前，首先应该从现有文书，如《蒙特勒文件》、行为守则、这两项文书的发展以及联合国其他专门知识中获得经验。

56. 洪都拉斯的结论是，在国家国际层面上有立法缺陷，致使私营军事和保安公司的侵犯人权案件得不到追究，它支持拟订一项具有法律约束力的国际文件。它建议政府间工作组下届会议不仅要围绕私营军事和保安公司在武装冲突中的活动，而且还要围绕这些公司在其他情况下的活动。

57. 阿尔及利亚重申私营军事和保安公司在安全、国防和对人权的责任方面对国家主权造成的风险。它回顾了国家在私营军事和保安公司方面所面临的挑战，这是因为它们在法律地位和人力资源方面的复杂性，它们的跨国性质，它们的活动可能涉及到侵犯人权。它还指出，《蒙特勒文件》没有全面包括所有有关的方面，它支持制订一项具有法律约束力的国际文书的意见。阿尔及利亚建议第二届会议继续讨论公约草案提案的问题。

58. 尼日利亚代表非洲集团指出，私营军事和保安公司逃避国家立法和现行国际文书的有效管制和监测，并说需要有一个具有威慑效应，可执行，具有法律约束力的国际文书，以确保这种公司遵守法治。

59. 美利坚合众国注意到各代表团之间相互意见一致的一个领域，即私营军事和保安公司的活动在问责和监督方面可能产生挑战。但是它指出在国际公约是否有必要或者是否合适的问题上有不同的意见。该代表团再次提醒它关于不支持拟订一项公约的意见，其理由有各种各样，其中包括其他代表团在会议上都同意的许多理由，如可能与尚未审议的国际法其它领域相重叠，提议的公约试图处理尚未达成国际共识的一些问题。它还指出在联合国维和人员的培训方面可能会无意间带来消极影响。该代表团重申说，这一领域的主要挑战是执行现行法律，编撰新的国际条约法不能解决这个问题。与此相反，它鼓励各国审查并考虑采取各种步骤，更新它们关于私营军事和保安公司的国内立法，并积极开展与其他国家、行业 and 民间社会的合作，以提高该行业的标准。美利坚合众国随时愿意在第二届

会议上开展对话，以进一步了解私营军事和保安公司的活动所涉的实际和法律问题，也愿意讨论政府间工作组可能要采取的除了公约以外的其他途径。

60. 南非回顾人权理事会第 15/26 号决议第 4 段，并重申它支持提议的公约草案。它回顾说，补充的倡议不取代公约的问责制和补救机制。

61. 西班牙重申它愿意继续就关于私营军事和保安公司的具有国际约束力的法律框架开展讨论，以避免这种公司侵犯人权后得不到追究。但是，它指出各国在是否需要一个国际公约的问题上没有达成共识。因此，西班牙呼吁各国有效利用并扩大《蒙特勒文件》和行为守则等现有倡议的范围。

62. 津巴布韦支持关于一个国际文书的意见，以便对私营军事和保安公司的侵犯人权行为要求这种公司及其所在国进行问责，并提醒各国说行为守则不足以监管这个问题。

六. 结论性发言

63. 特别报告员在结论性发言中提醒与会者关于人权理事会第 15/26 号决议为政府间工作组规定的授权，并指出第一届会议的概要不提交给人权理事会，但会转发给政府间工作组第二届会议，作为文件的一部分。他告诉与会者说，他打算就下届会议可能要邀请的知情人员和专家的问题继续与所有有关的利害相关方进行协商，并请各国提出有关的建议。最后他指出，在第二届会议的临时议程和工作方案上将提前与各国协商，以便利于这届会议进行知情和建设性的讨论。