



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

第五届会议

2016年12月12日至16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第五届会议概要

主席兼报告员：诺齐波·乔伊斯·姆克萨卡托—迪塞科(南非)



## 一. 导言

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，包括追究这类公司的责任。
2. 人权理事会第 22/3 和第 28/7 号决议决定延长不限成员名额政府间工作组的任期，从而使其开展和履行任务。
3. 工作组第五届会议于 2016 年 12 月 12 日至 16 日举行，由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)专题活动、特殊程序和发展权司司长宣布开幕。<sup>1</sup> 她强调，应该确保受害者的权利得到保护，私营军事和保安公司无论在国家层面还是在国际层面经营，对受害者造成的不法行为都不能逍遥法外。这就要求建立投诉程序，处理所指控的侵权案件；以及建立定期监测机制，从而确保监督、立即停止侵权和实施问责。对于发生践踏人权情况的案件，各国义务进行调查、起诉，并对受害者提供赔偿。
4. 司长还提到雇佣军问题工作组的报告，该工作组在报告中评估了各国关于私营军事和保安公司的法律在保护人权和促进对侵权行为问责，以及在明确任何良好做法和可能存在的监管空白方面的效力(A/HRC/30/34 和 A/HRC/33/43)。此外，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员编写了一份关于生命权与私营安保提供商在执法情况中使用武力问题的报告(A/HRC/32/39)，他在报告中纳入了向联合国、区域人权机制、各国、私营安保提供商、签约雇佣私营安保提供商的公司、民间社会和学术界所提出的详细建议。2010 年 6 月，高级专员向人权理事会提交了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)，其中载有对各国的规范性和实用性指导意见，指导各国如何提高国内司法系统在涉及工商企业(包括私营军事和保安公司)侵犯人权的案件中，提供法律问责和补救措施的效力。另外，人权理事会第 26/9 号决议设立的跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组于 2016 年 10 月举行第二届会议，将向理事会第三十四届会议作报告。

## 二. 第五届会议安排

### A. 选举主席兼报告员

5. 在 2016 年 12 月 12 日举行的第一次会议上，政府间工作组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-迪塞科出任主席兼报告员。工作组随后通过了议程(A/HRC/WG.10/5/1)和工作方案。

<sup>1</sup> 各报告和发言，请参见  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession5.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession5.aspx)。

## B. 出席情况

6. 下列国家的代表出席了第五届会议各次会议：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、巴西、哥伦比亚、中国、古巴、埃及、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、洪都拉斯、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、日本、哈萨克斯坦、科威特、墨西哥、摩洛哥、尼加拉瓜、挪威、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、津巴布韦。欧洲联盟和联合国教育、科学及文化组织的代表也出席了会议。此外，人的权利与义务研究机构和欧洲法律学生协会的成员也参加了会议。

7. 以下专家应邀发言并以顾问的身份参加第五届会议：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成员艾尔斯别埃塔·卡尔斯卡、红十字国际委员会法务官海伦·奥布雷贡·吉塞肯、日内瓦民主管制武装力量中心(日内瓦管制中心)项目经理阿丽丝·麦克格拉特·克雷古、管制中心项目经理让·米歇尔·鲁梭、《国际行为守则》协会临时执行主任安·玛丽·布扎图、人权高专办工商企业与人权问题顾问莱娜·温德兰、人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组成员叙尔亚·德瓦、国际法学家委员会高级法律顾问卡洛斯·洛佩兹、塞内加尔协同促发展之光组织主席阿里·玛丽·萨涅、非洲建设性争端解决中心(非洲争端中心)索马里倡议协调员克韦兹·孟奇比萨、巴塞尔大学研究员安娜·佩特里格、复杂环境中的安保集团干事保罗·吉布森。

## C. 主席兼报告员的介绍性发言

8. 主席兼报告员在介绍性发言中向她的前任阿卜杜勒·明蒂大使致敬，感谢工作组在前四届会议期间就监管、监控和监督私营军事和保安公司的活动问题所开展的建设性讨论。她指出，人们已经采取了一些宝贵的举措，在全球范围内制定更加切实的举措取得了进展，尽管其中多数是自愿性准则和原则。她强调，应继承早先的工作并继续参与建设性互动，以期取得进一步进展。

9. 主席兼报告员指出，工作方案是在与各区域协调员的讨论的基础上制定出来的。她感谢各位发言者在第五届会议期间分享各自的专业知识和经验，并宣布工作组第六届会议将于 2017 年 5 月 22 日至 26 日举行，以期向人权理事会第三十六届会议提出建议，供理事会审议。她感谢各代表团继续积极参与这一进程，期待本届会议取得丰硕成果。

## D. 一般性发言

10. 一些代表团在政府间工作组第五届会议开始时所作的一般性发言中，对私营军事和保安公司在世界范围内增多及扩散，并对国家把范围广泛的安全和军事服务外包给私营公司表示关切。们强调，某些职能应该是国家的专有责任，例如直接参与敌对行动，以及拘留和审讯战俘。鉴于有罪不罚现象持续严重侵犯人权、违反国际人道主义法，各代表团建议拟定一项具有法律约束力的国际公约，从而补充各国在私营军事和保安公司方面的现有机制和自愿倡议。在此背景下，这些代表团建议以各项人权文书、《私营保安服务提供商国际行为守则》、《蒙

特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和保安服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》以及雇佣军问题工作组拟定的公约草案(A/HRC/15/25, 附件)为基础, 简化工作组第四届会议期间提出的各项要点(A/HRC/30/47)。这些代表团认为, 新文书应确保实施惩治措施, 补救措施应与所犯侵权行为的规模相称。此外, 他们建议设立侵权案件的追索机制, 包括监管、监测和监督私营军事和保安公司的委员会, 调查程序和申诉程序, 以及私营军事和保安公司遵守国际人权法和人道主义法新规范和新标准的报告机制。

11. 其他一些代表团回顾了此前向政府间工作组所作的发言, 私营军事和保安公司早已存在, 其活动一直在演变, 现在大部分服务是在武装冲突以外提供的。这些代表团感到高兴的是, 第五届会议工作方案使人们得以更新关于《蒙特勒文件》、《私营保安服务提供商国际行为守则》、《工商企业与人权指导原则》(A/HRC/17/31, 附件)和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的情况。这些代表团赞赏以各种形式开展的大量工作, 但不相信当前阶段需要制定一项关于私营军事和保安公司的具有法律约束力的文书。此外, 他们引述了工作组第二届会议协商一致的一条建议, 即审议可否制定一个国际规章框架问题, 包括审议拟定一项关于监管、监测和监督私营军事和保安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(A/HRC/22/41, 第 77 段)。这些代表团还重申了第四届会议期间提出的提议, 即审议可供探索的各种不同方案, 以便进一步制定国际监管框架, 包括设立国际标准和制定准则, 可能包括行动计划或示范法、基于《蒙特勒文件》的合同模板、最佳做法和司法互助方案(A/HRC/30/47, 附件二)。他们还强调, 任何国际监管框架的重点都应是合规性和问责制, 敦促继续把重点放在国家监管以及加强国际和多利益攸关方的协作和协调上。

### 三. 关于具体专题的讨论

#### A. 雇佣军问题工作组的实质性报告

12. 卡爾斯卡女士在 2016 年 12 月 12 日的发言中指出, 人权委员会第 2005/2 号决议请雇佣军问题工作组草拟相关的国际基本原则, 从而鼓励私营军事和保安公司在其活动中尊重人权。为此, 雇佣军问题工作组于 2010 年提交了一份相关问题的国际公约草案。她承认草案案文需要进一步完善, 表示雇佣军问题工作组已经开展了各种协商和专家会议, 以提出一个包含各主要要素的概念说明, 将有助于为关于私营军事和保安公司的、具有法律约束力的文书提供参考资料。

13. 2013 年以来, 雇佣军问题工作组审评了非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比地区和欧洲 54 个国家关于私营军事和保安公司的国家立法, 从而明确各地区的趋势、差距和良好做法。2017 年, 这项研究将为全球分析画上句号, 工作组将提交人权理事会。卡爾斯卡女士指出了已接受审评的国家的一些良好做法, 其中包括: 在关于私营军事和保安公司的立法中纳入提及国际人权和人道主义法的地方; 对侵犯人权行为规定包括刑事责任在内的具体制裁措施; 禁止直接参与海外敌对行动, 对严重侵犯人权行为处以罚款和监禁; 与私营军事和保安公司活动相关的风险应购买民事责任保险; 维持公司企业的集中登记处; 问责结构和安全管理

理体系应该到位；法人和私营保安公司责任制；禁止私营保安公司员工行使公共安全官员特有的职权。

14. 鉴于私营军事和保安公司的跨国性及其活动的多样性，卡尔斯卡女士注意到国家立法中一些令人担忧的趋势和差距。例如，大多数国家立法都没有对私营军事和保安公司进行监测和检查的内容的具体规定，很少有规定要求建立以权利为基础的审核机制，从而要求私营保安公司的员工接受适当培训并遵守国际人权和人道主义法标准。刑事问责以及个人和企业行为者的民事责任等方面也存在巨大缺陷。尽管目前有些规定涉及准许和禁止这些公司从事的活动，但在公司员工获取武器和贩运武器方面仍存在监管空白。对于履职过程中使用武力和武器的问题，存在多种处理办法。此外，当局的监督工作明显缺乏清晰的规定。对于如何规范私营军事和保安公司在可能发生骚乱事件和武装冲突时的行为问题，相关立法尤为沉默。她强调，相关立法明显没有提到对私营军事和保安公司员工所犯侵犯人权行为的受害者提供有效补救的问题。此外，各国法律大部分都没有谈到治外法权问题，这对保护这些公司经营所在地的当地民众而言是一个重大缺陷。

15. 鉴于国内立法中的诸多监管缺陷，雇佣军问题工作组对制定《蒙特勒文件》等倡议和其他自愿倡议感到高兴，这些自愿倡议包括《蒙特勒文件》论坛和《私营保安服务提供商国际行为守则》等，这些倡议明显提高了整个行业的标准。卡尔斯卡女士认为，许多公司自《国际行为守则》协会成立以来已成为其会员，《蒙特勒文件》也正在赢得越来越多的支持者，这一点令人鼓舞。雇佣军问题工作组认为，《国际守则》和《蒙特勒文件》的目标是其推动健全对私营军事和保安公司的监管工作的重要补充倡议。该工作组近年来与《国际行为守则》协会和日内瓦管制中心密切合作，分享资料、开展定期对话，工作组对此表示赞赏。

16. 雇佣军问题工作组承认，《蒙特勒文件》论坛和《国际行为守则》协会都采取了重要步骤，构建国家、私营军事和保安公司、民间组织和国际组织的支持，制定最佳做法、法规和程序(例如，特别是《国际守则》的认证和申诉机制)。卡尔斯卡女士认为，对这些倡议和现有的国家立法进行分析，肯定了制定一项具有法律约束力的国际文书的必要性，从而填补问责制以及向侵犯人权行为的受害者提供有效补救方面的空白。在此背景下，《蒙特勒文件》和《国际守则》无法确保侵犯人权行为受到全面问责，受害者获得补救。此外，《蒙特勒文件》参照的是现有的国际人道主义法标准，因此只适用于武装冲突的情况。然而，私营军事和保安公司在武装冲突之外开展诸多活动，例如保护矿井和炼油厂，在采掘业广泛工作，参与消除毒品的努力，或在拘留中心开展业务，例如世界各地的移民拘留中心。

17. 卡尔斯卡女士指出，《蒙特勒文件》汇编的良好做法尽管提供了宝贵指导，其性质却是自愿和不具约束力的。此外，《蒙特勒文件》纳入了《日内瓦公约》的各项标准，规定如果侵权行为被确定为严重违规才进行起诉和引渡，该规定仅适用于国际武装冲突，而绝大多数现代武装冲突都不是国际性的。考虑到缺乏强有力的问责框架考和有效补救的机制，雇佣军问题工作组支持用一项具有约束力的国际文书来规范私营军事和保安公司的活动。

18. 对于有法律约束力的文书问题，卡尔斯卡女士列出了一些主要要素，对可能制定的关于私营军事和保安公司的公约的现有草案可能有益。提交雇佣军问题

政府间工作组第四届会议的概念说明对一些问题作出了指导，例如国家不得外包的固有职能，包括直接参与武装冲突中的敌对行动，以及拘留和审讯战俘的问题。该说明对服务活动分门别类，考察了服务是否在本质上是军事活动，服务提供商是否持有武装，以及提供服务的不同环境。此外，政府间组织也可加入关于私营军事和保安公司的公约，这将巩固问责观念并对这些组织加入国际文书的日益增多的趋势提供支持。概念说明包含一个规范司法管辖权的拟议框架，将加强问责制和治外法权的规定，主要是涵盖相关公司运营的所在复杂环境。卡尔斯卡女士还强调应建立一个监督机制，确保向受害者提供补救和赔偿。概念说明还涵盖其他一些要点，包括一条规范公司许可的一致条款、员工审查、服务许可、持有武器以及要求公司登记等问题，这些都将有助于对公司人员和活动进行监测。雇佣军问题工作组继续呼吁就私营军事和保安公司问题制定一项具有法律约束力的国际文书，这将与国家立法和自愿倡议相互补充，对这些公司进行有效健全的监管。该工作组认为，有约束力的国际文书是前进的最佳选项，可以确保私营承包商运营所在地的人权，特别是使弱势群体的人权受到充分保障。

19. 在随后的讨论中，一个代表团指出，雇佣军问题工作组的概念框架和政府间工作组第四届会议期间提出的其他要点是朝就私营军事和保安公司制定一项具有法律约束力的公约前进的一条好办法。其他代表团尽管赞赏雇佣军问题工作组提到《蒙特勒文件》和《私营保安服务提供商国际行为守则》，但主张其他一些选项尚未得到考虑，例如由日内瓦管治中心作出立法指导；这些代表团还主张应就前进道路达成协商一致。

20. 卡尔斯卡女士说，她理解 2010 年提出的公约现有草案的政治困境，雇佣军问题工作组如果得到人权理事会授权，随时准备提出经修订的草稿。她强调每个法规都需要有效执行，指出软法和硬法相互补充。此外，雇佣军问题工作组已将治外法权问题确定为保护方面的一个重大缺陷，因为对各国 50 多部关于私营军事和保安公司的法规进行的分析表明，这些法规没有对治外法权问题规定有效的法律和制度。

## B. 相关组织和进程的情况更新

21. 2016 年 12 月 12 日，奥布雷贡·吉塞肯女士介绍了《蒙特勒文件》和近期设立的《蒙特勒文件》论坛的最新情况。她解释说，在武装冲突中使用私营军事和保安公司可能对保护平民人口造成严重影响，为了应对对这一问题日益增多的关切，瑞士和红十字国际委员会启动了一项促进尊重国际法的联合倡议，使得 2008 年制定了《蒙特勒文件》。该文件再次肯定并明确了各国依照国际法在私营军事和保安公司方面所承担的现有义务，并明确了指导和帮助各国促进遵守法律的良好做法。尽管《蒙特利尔文件》是为了应对私营军事和保安公司卷入武装冲突局势的问题所特别制定的，但其序言明确提到“现有的义务和良好做法可能对冲突后局势以及其他可比较的局势具有指导意义”。

22. 奥布雷贡·吉塞肯女士指出，《蒙特勒文件》已帮助明确并宣传了国家在私营军事和保安公司运营方面的义务。《蒙特勒文件》最初获得 17 个国家的支持，截至 2016 年 12 月，已获得 54 个国家和三个国际组织的支持。该文件还提高了对制定和实施适足的国内立法和监管框架的重要意义的认识，并提供了如何实现这一点的指导；然而，要确保对私营军事和保安公司进行充分监管，仍有许

多工作要做。尽管几个国家制定了相关国内立法，但更多的国家尚未这样做，其他国家则应更新现有国家法律和相应的监管框架，从而确保其更加清晰健全。各国尤其应采取行动，明确划定可外包或不可外包给私营军事和保安公司的服务的界限。需要进一步工作的另一领域是确保对这些公司及其员工违反国际法和国内法的行为进行问责和监督。

23. 关于近期的发展情况，奥布雷贡·吉塞肯女士提到《蒙特勒文件》论坛，该论坛成立于 2014 年 12 月，是一个讨论规范私营军事和保安公司方面的最佳做法和挑战、交流相关信息的平台。2016 年 1 月第二次全体会议期间，该论坛举行了一场关于在海事安保领域使用此类公司的专题讨论，并交流了《蒙特勒文件》第一套良好做法的执行情况，这些做法涉及如何确定可向或不可向此类公司外包服务，私营军事和保安公司的选择和承包以及授权其提供军事和保安服务的程序和标准。奥布雷贡·吉塞肯女士宣布，该论坛将于 2017 年 4 月举行第三次全体会议。她指出，红十字国际委员会与瑞士政府和日内瓦管制中心一道，组织了六场宣传《蒙特勒文件》的区域研讨会。

24. 麦克格拉特·克雷古女士介绍了日内瓦管中心为支持执行《蒙特勒文件》所采取的举措。为了帮助各国努力执行，日内瓦管治中心开发了一个实用指导工具，指导立法者制定符合国际法义务的国家立法。在此过程中，该中心征求了私营产业代表和世界各地的立法者代表们的意见，从而更好地理解目前阻挠制定有效监管和监督体系的障碍。各区域和全球合作伙伴分享最佳做法和教益，对于建设更好的国家框架至关重要。因此，该工具的目的还在于了解各国起草或更新立法框架的进程，例如商会和行业领先代表在什么情况下参与了相关协商进程，从而确保立法反应实地经营状况。麦克格拉特·克雷古女士强调，日内瓦管治中心牢记在国内立法方面不能一刀切，因为私营和军事保安公司的需求可能各不相同。因此，该工具在本质上是非规定性的，力求适应各国的不同需求和能力。

25. 除用于法律制定者的指导工具外，麦克格拉特·克雷古女士还提到一个新的工具；该工具借鉴国际准则、标准和良好做法，旨在向国家、国际组织和非政府组织提供合同组织结构和签约程序方面的简单、明了和实用指导。她指出该工具的草稿在 2017 年 1 月 13 日前接受各方磋商，邀请感兴趣的国际组织、非政府组织和国际组织对这一进程作出贡献。

26. 鲁梭先生介绍了日内瓦管治中心在支持拉丁美洲和加勒比地区实施国际准则和良好做法方面的工作，着重介绍了私营保安公司的活动。据估计，拉丁美洲和加勒比地区 30 个国家中，监管当局正式登记的私人保安共有 245 万人，分布在 16,174 家相关公司中。<sup>2</sup> 鲁梭先生指出，这些数字微不足道：在某些国家，这些数字可能没有涵盖内部保安和看守协会等安保结构，它们不必向国家监管机构注册；这些数字在任何情况下都没有涵盖非正规私营保安服务。不过，这些数字可以揭示私营保安治理带来的挑战。他指出，该区域非法注册的私营保安超过公

<sup>2</sup> 日内瓦民主管制武装力量中心和联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，《拉丁美洲和加勒比区域的武装私营安保：概况及在不断演变的环境中的问责》，联合国，2016。

共保安力量的人数。此外，该区域 17 个国家中，私营保安公司注册了约 66 万件轻小武器。<sup>3</sup>

27. 关于法律和监管框架方面的主要挑战，鲁梭先生指出，拉丁美洲和加勒比国家目前的法律侧重于行政和技术要求。法律不一定要要求私营保安公司将人权问题、内控机制、人员培训或使用武力的明确政策纳入考虑。鲁梭先生提出了私营保安公司对武器的实际保全和管理的问题；有报告称，数量可靠的事件表明，要想将小武器和轻武器进口到这一区域，其中一个办法是先成立一家私营保安公司，随后把合法进口的武器向黑市转移。

28. 鲁梭先生还概述了日内瓦管治中心为了加强拉丁美洲和加勒比区域的私营安保治理，向这些国家的政府及其他行为者提供的三种形式的支持。第一，这些支持涉及参照国际准则、标准和良好做法，加强私营保安公司方面的法律。第二，这些支持涉及加强国家监管当局的工作，主要涉及私营保安公司的认证和监测程序。其中包括加强国家级的公共采购程序，实施经济刺激措施，鼓励相关公司服从立法和监管。该机构工作的第三个领域涉及行业协会，探索促进在其工作中由会员实施自我监管的方法。鲁梭先生说，加强国家立法应与加强国家能力同步相结合，因为国际准则和良好做法无论是否具有约束力，都要纳入国家立法和监管，从而成为具有约束力的国家法律框架的一部分，这样才能在国家司法体系中具有执行力。他强调，要执行国家立法和监管，进而促进尊重人权，监管机构、司法机关和检察机关等关键公共机构应有能力履行其职权。此外，侵权行为的受害者要有便捷安全的机会，不仅能够诉诸司法体系，也能诉诸其他非司法的补救程序。

29. 布扎图女士介绍了《国际行为守则》协会的概况，包括该协会监督机制最新发展情况的信息。她重申，有约束力的国际文书与当前的《私营保安服务提供商国际行为守则》并不矛盾；相反，《国际行为守则》协会采取的办法是帮助制定相关标准，以确保私营军事和保安公司以符合人权标准的方式提供服务。布扎图女士回顾说，《国际行为守则》协会是一个多利益攸关的监督和治理机制，面向私营保安部门，促进尊重人权。

30. 布扎图女士重申，《国际行为守则》协会的目标是监督私营保安服务提供商执行《国际行为守则》的情况。《国际行为守则》协会章程第 11 条涉及认证工作，其目的是确保相关公司的制度和政策符合《国际行为守则》的原则和标准，相关公司(包括在外勤任务中)受到监测、审计和核查。认证过程中，公司首先接受对一条已接受的认证标准的独立审计。随后，如董事会认可的标准受到第三方认证，则鼓励相关公司向《国际行为守则》秘书处提交第三方认证的证明材料及补充资料包，从而寻求《国际行为守则》协会的认证。布扎图女士指出，根据现有规章，所有公司应在 2018 年前取得认证；目前的几项研究正在考察认证的效力问题，《国际行为守则》协会正在探索让公司更易取得认证的办法。

31. 布扎图女士随后提到《国际行为守则》协会章程第 12 条，该条涉及业绩的报告、监测和评估问题。在此背景下，她提到开展监测职能必需的多种信息来源，包括公司的自我评估报告工作，一个有望 2017 年上线的年度工具，以及基

<sup>3</sup> 同上。

于实地情况的审评。布扎图女士回顾说,《国际行为守则》协会的目的是尽可能防止侵犯人权行为。她说,国际行为守则协会不想成为一个单纯的被动反应实体,而要成为一个快速反应机制,从而在有证据表明正在发生严重侵权行为的地方进行预防和干预。在严重情况下,协会与相关公司进行保密对话,力求明确和解决问题,并改善该公司在这一区域的业绩。越来越多的国家政府要求私营军事或保安公司具有《国际行为守则》协会的成员身份,或者在采购过程中对这一身份给予优先考虑。

32. 在随后的讨论中,一个代表团请鲁梭先生以他在拉丁美洲的工作为背景,延伸介绍补救措施问题。另一个代表团寻求关于有法律约束力的文书的重要意义的意见,包括该文书能否为日内瓦管制中心的活动提供更好的环境。另一个代表团请会议商议执行方面的现有挑战。鉴于私营军事公司和私营保安公司之间的差异(以及这两类公司内部多样性),另一个代表团请小组成员商议相关工具以何种方式反映出这种多样性,从而满足不同公司的需求。一些代表团询问,有法律约束力的文书如何帮助受害者,自我监管如何加强域外环境中的问责,征求域外问责方面的良好做法参考示例和相关挑战的具体例子。在此背景下,另一个代表团寻求大家就相关方式发表意见,从而设计有效激励措施,鼓励相关公司遵守国际及国家标准。

33. 一个代表团询问,工作组是否宜将重点放在制定一项行动计划上,从而指导母国、签约国和领土国改善私营军事和保安公司方面的国内立法;工作组是否可利用日内瓦管治中心的签约工具,以此为出发点,制定一套对这些公司进行国家监管的最佳做法。另一个代表团强调国际标准应保持一致性和客观性,因而指出应制定一个具有法律约束力的普遍框架,从而补充和完善现有努力。另一个代表团强调,有法律约束力的文书将填补现有缺漏,使私营军事和保安公司必须遵守国际标准。一个代表团指出,没有资料从人权角度说明这些公司受到的真正影响;该代表团指出,更好地理解人权受到的负面影响,可能有助于就这些发言中突出的相关挑战制定出适足的应对措施。

34. 来自日内瓦管治中心的小组成员在答复中强调,该中心试图对一套补救措施最佳做法作详细解释时,在获取司法机制相关信息方面遇到了困难;因此,该中心希望各国贡献最佳做法的例子。该中心强调,私营军事和保安公司面临与整体安全行业相同的挑战,包括吸收国际准则和良好做法不力,缺乏监管和监测的财力和人力资源。对于所述公司开展活动的域外性质,日内瓦管治中心表示,民间社会发挥着关键作用,可以吸引人们关注受害者的声音,对这一领域的社会对话作出贡献。奥布雷贡·吉塞肯女士提到多个改善保护的倡议的互补性,指出红十字国际委员会已经在雇佣军问题委员会 2009 年制定第一份公约草稿时做了评论,如果各国决定就国际公约的案文展开工作,红十字国际委员会将愿意提供关于国际人道主义法相关问题的实质建议和法律建议。日内瓦管治中心强调,《蒙特勒文件》等国际规范和良好做法的存在,使国家利益攸关方认识到对私营保安业进行良好治理的必要性,促使这些利益攸关方加强国家立法和监管。日内瓦管治中心就此指出,不应将不同的国际规范和良好做法当作是排他的,而应当作为相辅相成的。

### C. 与会者介绍第四届会议以来的新情况

35. 瑞士代表指出，《关于国外提供的私营保安服务的联邦法律》于 2015 年 9 月 1 日生效。该法严禁私营军事和保安公司在外国参与敌对行动，以及利用其服务实施严重侵犯人权行为。该法适用于以下公司和个人：身处瑞士但在外国提供私营保安服务，或者从瑞士控制提供海外私营保安服务的公司，或控制在瑞士境内外提供相关服务的公司。此类公司必须获得主管当局的授权，其活动如不符合法律则可能受到处罚。该法构想了制裁不履行法定义务的私营军事和保安公司的措施。该法还规定，受第 2 条管辖的公司必须签署《私营保安服务提供商国际行为守则》。

36. 美利坚合众国代表提到确保对私营军事和保安公司所犯罪行进行问责的一个例子，4 名黑水公司雇员因 2007 年 9 月 16 日在巴格达 Nisour 广场杀害 14 名手无寸铁的平民并致其他多人受伤而受到司法部起诉。被告当时以国务院承包商的身份在伊拉克服务。2015 年，经华盛顿特区联邦地区法院审判，被告所受指控(包括谋杀、一般杀人和武器相关犯罪)被定罪；一名被告被判处终身监禁，三名被告被判处 30 年徒刑。

### D. 与私营军事和保安公司活动相关的侵权行为和暴行的受害者诉诸司法、获取补救问题

#### 1. 《工商企业与人权问题指导原则》的执行情况

37. 2016 年 12 月 13 日，人权高专办工商企业与人权问题顾问温德兰温德兰女士介绍了人权高专办的问责与补救项目。项目第一部分的重点是司法机制，旨在提高国内法律体系在与工商企业相关的践踏人权案件中，包括跨境案件中提供问责和补救的效力。《工商企业与人权指导原则》第三支柱本身就应以该领域的人权法标准为基础，确立了国家必须在与工商企业相关的人权案件中提供有效问责和补救。人权高专办的这个项目处理六个单独但又相互联系的工作流，应对法律、实践和资金方面的障碍。该项目包含一个多利益攸关方的广泛进程，通过数个公共协商和专家协商活动从 60 多个司法管辖区收集证据，对有代表性的辖区开展详细研究并选择议题。其结果是制定出了指导各国在国家一级加强问责和提供补救的意见。

38. 指导意见列出了在公法和私法制度上实现问责和诉诸司法可采取的步骤。它承认环境和法律制度的多样性，因而旨在提供专门的灵活解决方案，适应不同的法律传统、结构和需求。指导意见阐述了跨境案件造成的复杂情况和具体挑战，寻求提供解决这些问题的信息。除提交人权理事会的报告外(A/HRC/32/19)，人权高专办还发布了一份文件，其中纳入了不同要素执行情况的补充示例，让各国看到这些步骤是如何正确落实的。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 人权高专办，人权高专办问责与补救项目，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ARP\\_illustrative\\_examples\\_July\\_2016.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ARP_illustrative_examples_July_2016.docx)。

39. 温德兰温德兰女士还解释说，指导意见使各国能够回顾和明确提高其法律制度效力的方法，从而对相关公司的侵权行为问责并向受害者提供补救，包括在跨境案件中。指导意见对各种文书均保持中立，因此可通过国家程序加以落实，例如在国家行动计划或其他有关重审的法律程序背景下；可被纳入次区域、区域或国际层面的政策及标准制定程序，或为之提供参考；民间社会和国家人权机构也可把它用于向国家倡导和建议的工作中。人权理事会第 32/10 号决议赋予人权高专办开始指导意见第二部分相关工作的任务，其目的是解决非司法国家机制的问题。在此背景下，人权高专办可具体考察专门审查私营保安提供商的相关投诉机制。相关结果将提交人权理事会第三十八届会议。

40. 在随后的发言中，德瓦先生谈了《工商企业与人权指导原则》对确保与私营军事和保安公司活动相关的侵犯人权行为的受害者诉诸司法和获取补救的重要意义。《指导原则》涵盖了国际公认的各项人权，适用于各类工商企业，包括上述公司在内。《指导原则》的第一支柱侧重于国家保护其境内或受其管辖的人民免受工商企业侵犯人权行为的义务。各国因而应采取适当步骤，不仅防止上述公司侵犯人权，而且要调查、惩处并纠正侵权行为。相关公司通常经营的环境，包括治理薄弱的冲突区或公海，造成了一些挑战。德瓦先生建议，这就需要加以澄清或制定额外标准，并加强各国之间执行现有准则的合作，从而确保相关公司无法利用监管缺漏。他认为，《蒙特勒文件》和雇佣军问题工作组编写的公约草案对这一目标作出了贡献。另一个实用选项是，各国可把相关的人权和人道主义法标准嵌入与私营军事和保安公司的合同中。

41. 德瓦先生强调，根据《指导原则》第二支柱，私营军事和保安公司与其他工商企业一样，有责任尊重所有“国际公认的人权”。因其活动的性质和经营的地区，私营军事和保安公司还需考虑国际人道主义法和国际刑法。德瓦先生建议，这些公司应：(a) 承诺遵守尊重人权的公共政策；(b) 建立人权尽职程序，从而查明、预防、减轻对人权的影响及说明它们如何解决这种影响；(c) 建立相关程序，从而对其造成或帮助造成的任何人权负面影响进行补救。

42. 对于《指导原则》的第三支柱，德瓦先生强调了有效的司法补救措施的重要意义；因为如果存在健全的司法机制，非司法机制和其他的非国家机制作用可能更好。此外，某些与私营军事和保安公司活动相关的侵犯人权现象可能非常严重，以至于包括刑事制裁在内的司法救济措施才是恰当的。消除法律、实践和其他相关障碍可以加强获取有效补救的机会。关于非国家机制的作用问题，德瓦先生指出，《私营保安服务提供商国际行为守则》尽管设立了一个经营层面的申诉机制，但仍需加以改进，使其完全符合《指导原则》原则 31。他最后强调，在制定有效规范私营军事和保安公司活动的有约束力的国际监管框架时，应将《指导原则》、《蒙特勒文件》以及其他多种程序的规定纳入考虑。

## 2. 民间社会的意见

43. 洛佩兹先生的发言首先列出了国际人权法中的补救权基础。这项权利意味着诉诸司法的权利，必须在法律和实践得到保障。一方面，立法必须明确确定法院的职能，建立公平的程序；另一方面，缺乏法律援助等实践方面的障碍不应阻碍该权利，使其无效。

44. 洛佩兹先生指出，在私营军事和保安公司开展全球业务的背景下，诉诸司法权受到了损害。他举例说明面临的挑战，例如用“政治问题”的论点否定法院

在某些问题上的职权；立法上的缺漏使国内法院对海外所犯罪行的司法管辖权问题更为复杂；没有追究法人刑事责任的立法；以及侵权行为发生的国家的法院缺乏独立性和公正性。

45. 洛佩兹先生指出，为了确保诉诸司法的机会，应该保障：(a) 包括检察机关在内的司法机关具有独立性和公正性，并有适足资源；(b) 立法明确确定申诉人有权提出申诉及可能的责任人，包括明确企业可能承担的刑事责任；(c) 消除实践中的责任豁免问题等障碍，因为这些障碍可能剥夺个人诉诸司法的机会；(d) 法院具有广泛的司法管辖权，包括对海外所犯罪行的管辖权；(e) 存在相关法庭和专家委员会等国际机制，从而指导、协助和鼓励各国采取必要步骤，确保诉诸司法的机会。

46. 洛佩兹先生最后指出，关于私营军事和保安公司的、有法律约束力的国际文书有助于确保问责制。它不会解决所有问题，因为必须通过各国法律和法院加以落实，但可以支撑和促进国家层面的必要变革。

47. 萨涅先生发言的重点是与非洲私营军事和保安公司活动相关的侵犯人权行为获取补救所面临的挑战。他指出，由于区域冲突、围绕着矿业活动的不安全状况和几内亚湾的海事活动，将安全和战争的问题交到私人手上的趋势越演愈烈，似乎不可逆转。尽管在可适用的国际人权和人道主义法方面，私营军事和保安公司并非在法律真空中运营，但萨涅先生说，国际上没有关于如何使这一框架具备效力的共识。大多数非洲国家关于私营军事和保安公司的法规陈旧不足，或在人权保护方面非常有限。国家立法在一些问题上保持沉默，例如透明、安全人员的地位及道德标准、签约、培训、尽职调查、过度使用武力的规定、与地方社区及民间社会的关系、活动领域、雇佣条件、问责机制和受害者诉诸司法的机会等。

48. 在法律框架薄弱以及不了解国际人权法和人道主义法的背景下，私营军事和保安公司及其员工的任何不良行为都得不到充分处理；萨涅先生强调，与非洲采掘业相关的跨国公司存在大量的侵犯人权情况，但由于当地社区缺乏诉诸司法机关的机会而得不到惩罚。客户、各国和联合国在改善对这些公司的治理和监督机制的过程中具有重要作用。他认为，用于自我监管的文书是重要的步骤，但总体上仍然不足。

49. 萨涅先生随后介绍了西部非洲私营军事和保安公司治理情况民间社会观察站项目。其主要目标是提高决策者和公众对私营保安的治理和监管情况的认识，建立一个关于此类公司活动的研究和信息门户，以及促进培训和经验分享。萨涅先生从民间社会的角度，支持制定关于私营军事和保安公司的有法律约束力的文书的想法，它将保障侵权行为受害者依照国际法获取补救措施和有效补偿。

50. 几个代表团请小组成员就司法和非司法纠正机制的互补性发表意见。温德兰温德兰女士回答说应该向受害者提供全套补救机制，并强调应确保受害者有机会获得类型最适当的机制，包括在跨境情况下。德瓦先生回答说，私营军事和保安公司可能参与轻度侵权行为，非司法机制对此更加恰当；不过在处理严重侵犯人权行为时，司法补救机制更为恰当。在某些情况下，鉴于司法机制可能仅存在于纸面上而得不到落实，非司法机制依然重要。主席兼报告员和一些代表团提出是否需要具有法律约束力的文书的问题。一个代表团指出具有法律约束力的文书与《蒙特勒文件》和《工商企业与人权指导原则》不符，主张具有法律约束力的文书对保护受害者是必要的。温德兰温德兰女士回答说，《指导原则》中没有任何

内容禁止进一步的法律发展。德瓦先生指出，不应将软性法律文书与有约束力的准则看作是相互排斥的关系，落实是关键。德瓦先生还指出，一些国家希望用没有约束力的文书处理私营军事和保安公司的活动，却在贸易和投资等问题的监管上采取不同立场，这缺乏一致性。

51. 一个代表团请小组成员介绍，有哪类措施可用于激励相关公司提供补救措施。德瓦先生强调应发挥创造力，提出了向予以配合并积极提供非司法申诉机制的公司提供税收激励措施等想法。同时，可以把不配合的公司列入不得进入公共市场或获取银行贷款的名单。

52. 一个代表团提出了法律诉讼成本的问题，这会限制诉诸司法的可能性，尤其是受外国司法管辖的诉讼。温德兰温德兰女士回应说，许多国家的法律援助空间不断缩小，使这一问题更为严重。萨涅先生说，缩短处理案件的时限和最后期限可能确实有助于降低成本；集中安排相关公司与受害者的会面，或者在当地而不是在公司的原籍国举行会面，都有助于减少旅行成本。德瓦先生指出，相关公司在刑事案件中被处以罚款时，国家可决定用罚款中的一笔钱来资助没有得到法律援助支持的民事诉讼。

#### E. 私营保安公司在海事和其他背景下的运营情况

53. 2016年12月14日，孟奇比萨先生介绍了一个在非洲从事冲突管理工作的民间组织的视角，该组织为了能够开展能力建设曾使用私营军事和保安公司。他指出，非洲大陆上的不稳定和脆弱性情况依旧，再考虑到内部冲突、相互联系的区域冲突、人道主义灾难、侵犯和践踏人权现象等，急需开展对话和解决问题的的工作。形形色色的行为者是这种趋势的一个特征，其中包括私营军事和保安公司等非传统行为者，这些公司经营的环境是文职权力结构被削弱，公共服务失灵，经济扭曲，各种身份团体相互竞争，人口非法流动，以及存在政府间组织和国际性非政府组织。

54. 孟奇比萨先生强调，应该考察许多国家利用私营军事和保安公司实现国防和保护目的深层原因。这些公司的优势是它们具有迅速调动资源的独特能力。然而，它们出于商业利益而行事，所以不去解决紧要的和平与安全问题；而对话、解决问题和多边集体行动才是这些问题的唯一答案。

55. 孟奇比萨先生指出，私营军事和保安公司主要动用军事解决办法，对于非军事进程的资源有限。它们缺乏支持和平的战略，还缺乏建设和平和冲突管理的战略。和平行动问题高级别独立小组在报告(A/70/95-S/2015/446)中强调，应将政治置于技术介入之前，根据情况采取行动，加强伙伴关系，相关行动应注重实地并以人为本。秘书长在关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682)中列出了注重提高预防和调解能力的愿景。孟奇比萨先生说，这些方面对确保非洲的和平与安全最为重要，却不是私营军事和保安公司能够发挥作用的领域。他呼吁各利益攸关方重新思考对这些公司的依赖。他强调，应在非洲建设相关关系，注重长期合作。他主张，私营军事和保安公司没有证明它们具有建设和平的导向或经验，这需要采取综合办法。

56. 在随后的发言中，佩特里格女士考察了海事活动中大量使用私营军事和保安公司的相关问题，包括保护商船免受海盗等犯罪威胁的问题。在海事背景中使

用这些公司与在陆地上使用截然不同。就运营的具体性而言，这些公司的经营活动是在船上，而且往往在远离执法当局的活动区域。此外，国际海洋法的适用性也产生了一些法律上的具体问题。

57. 佩特里格女士突出了这些具体问题中的两个代表性问题。第一个涉及海上司法管辖权，也就是海洋法对哪个国家可能是具体义务的对象的问题是如何提供参考的。与私营军事和保安公司相关的法律文书往往处理不同类型的国家；例如，《蒙特勒文件》和雇佣军问题工作组的公约草案区分了领土国、签约国、母国和第三国。然而，领土国和签约国的概念应该就海事活动作出具体解释和提炼。在此背景下，“领土国”指“对私营军事和保安公司的经营活动具有司法管辖权的”国家。因此，如果船只正在经过第三国的领水或内水，或者在港口停泊，则船旗国、沿海国和(或)港口国均可作为“领土国”。与陆地或公海不同，不是一个国家具有“领土国”的资格，而是可能有两个不同的国家。佩特里格女士提到各国义务依照关于私营军事和保安公司的文书监管船上武器并设立司法管辖权，指出海洋法载有三个共同管辖的国家间分配管辖权的规则。她解释了“签约国”的概念，多个涉及私营军事和保安公司的文书都用到了这一概念。这个概念建立在国家将服务承包给私营军事和保安公司的假设上；然而在海事活动中，最常见的是由私营实体雇佣这些公司来保护私营商船。佩特里格女士主张，应该考虑海洋法的规定和海上实际状况，具体结合海事活动这一背景，对领土国和签约国的概念加以分析和解释。

58. 佩特里格女士还谈了私营军事和保安公司人员在海上剥夺人身自由的问题，并将其与“国家的固有职能”(例如雇佣军问题工作组公约草案第9和第19条)联系起来。按照目前各国的法律和国际法，不清楚在何种情况下允许私营军事和保安公司在海上行使自卫，制伏犯罪嫌疑人并剥夺其人身自由；也不清楚他们在这样做时的身份为何(作为执法官员还是私人)。因此，不清楚上述公司在海上剥夺自由的哪些案件构成符合国家固有职能的逮捕和拘留；而根据雇佣军问题工作组的公约草案，这一行为不仅受到禁止，而且构成刑事犯罪。在私自逮捕的情况下，相关问题往往得不到船旗国法律的明确规范；即便得到规范，方法也多种多样。因此，佩特里格女士强调，应进一步探索在哪些情况下，允许私营军事和保安公司在船上扣押人员，并明确划定这些公司剥夺人身自由的合法行为与其从事构成国家固有职能的逮捕和拘留的情况之间的界限，后者是被禁止的。佩特里格女士最后说，考虑到在海上使用私营军事和保安公司在经营和法律方面的多种具体问题，有必要从海事活动的具体视角考察相关规则，从而澄清并发展现有的法律框架及可能的新的法律文书。

59. 在随后的讨论中，一个代表团向孟奇比萨先生提问，非洲争端中心是否在必须直接雇佣私营军事和保安公司才能开展及职能的环境中运营。孟奇比萨先生答复说，非洲争端中心于2004年在索马里开始运作时，不得不依赖“当地的服务提供商”，也就是未经任何标准化培训的当地人；然而，非洲争端中心现在合作的公司受到某些政府监管并且受过培训。

60. 一个代表团强调，应该对私营军事和保安公司运营的环境的多样性进行考察，并且认可国际海事组织(海事组织)和索马里沿海海盗问题联络小组所做的重要工作。佩特里格女士回答说，海事组织的相关指导意见尽管值得称道，但其适用的地域范围局限于高风险地区，具体针对海盗问题。她指出，指导意见常常提

到相关的国家法律，本身却不设定最低标准，对多个重要问题不作规范或不作全面规范，例如刑事问责、使用武力或剥夺人身自由等问题。

61. 另一个代表团询问，确保对侵犯人权行为问责时有哪些挑战。佩特里格女士突出了“方便旗”现象(即商船在监管标准低的国家注册)造成的问责缺漏。她强调，应该关注母国、沿海国、领土国和第三国，这些国家共同构成了一张密集的司法管辖权网络，可以限制方便旗现象可能造成的任何缺漏的影响。

62. 一名民间社会代表询问，为了监测私营军事和保安公司的活动，应该做出何种安排。佩特里格女士回答说，海上的监测和监控比陆地上困难得多，最有希望的办法可能是向多个自我监管规则和国家法律要求的那样，让船长和领队必须报告侵犯人权行为并规定适当的报告机制。另一位民间社会代表询问，是否有必要对陆地和海事活动分别具体监管。佩特里格女士说，可以用同一文书对两者同时监管；然而，似乎有必要对船旗国、沿海国和港口国的义务加以区分，或者至少加入这样一条说明，即文书中规定的适用于私营军事和保安公司的义务不受海洋法中司法管辖权规则的限制。

## F. 与私营军事和保安公司的讨论

63. 在 2016 年 12 月 15 日的发言中，吉布森先生说，复杂环境中的安保集团是为了提供英国私营安全行业的通用职业标准而成立的，分享最佳经验并参照严格标准实施第三方认证。总部在英国以外的公司也逐个收到加入该组织的邀请。因此，该集团代表私营保安部门拥护相关标准和监管的公司，从而确保其运营透明、可问责、符合国际法(包括国际人权法)和国家立法。对于该集团所属公司的活动范围，吉布森先生澄清说，它们向范围广泛的客户提供武装或非武装保护服务，这些客户所处的环境多种多样，所受威胁可能需要得到武装保护。他强调，该集团所属公司不从事军事攻击行动，而是提供一系列防卫性质的风险管理和保护服务。这些服务的主要客户群体是政府(特别是外交使团)、国际组织、非政府组织、采掘和海事行业，以及从事重建和开发工作的行业。

64. 吉布森先生举例说明了从事安全产业的公司规模、性质、结构、活动范围及范畴方面存在多样性，他希望说明“一刀切”的监管框架难以实施。例如，单一国家的监管框架对开展国际业务、拥有海外企业实体的公司可能不大有效，因为他们可以将总部轻松地迁往别的法律管辖区。他所代表的公司不雇用雇佣军，吉布森先生把雇佣军一词说成是对该行业的情绪化、误导性的归纳；这些公司还应用严格的审查、培训和签约安排，从而确保它们公开、透明地开展业务。

65. 吉布森先生还建议，为了用合乎实际的办法来监管私营保安公司，应该格外注意客户和服务提供商的总部不在服务提供区情况；在法治、刑事司法体系和治理情况薄弱的国家，这一点尤为重要。吉布森先生介绍了伊拉克 2003 年局势的总体情况，他解释说，一些保安公司的运营罔顾法治和行业最佳做法，再加上不存在任何监管框架，导致了数起涉及平民的事件。他还解释说，这个例子指出了政府间工作组任务的本质，以及许多私营保安公司日常运营所处的复杂情况。

66. 吉布森先生随后介绍了对私营保安行业造成积极影响的各项倡议和发展情况的总体情况，包括《蒙特利尔文件》、跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表制定的“保护、尊重和补救”框架，<sup>5</sup> 以及最终制定出《私营保安服务提供商国际行为守则》的多利益攸关方进程。他突出了《国际行为守则》协会的关键职能，即对成员公司的认证、对其业绩的监测和评估，以及对投诉和申诉的处理。然而，他强调，《国际行为守则》协会还无法提供健全的机制，对私营保安公司进行问责。

67. 吉布森先生坚持认为第三方审计对创建监管框架具有重要意义，他突出了PSC.1标准(还被发展为第ISO-18788号国际标准)和另一个可以比较的标准(ISO-28007)的作用；前者用于在复杂陆地环境中提供保安服务的公司，后者涵盖的是在印度洋高风险区保护商业航运免受海盗活动的安保安排。他指出，参照这些标准，相关公司正在接受独立审计和认证。

68. 吉布森先生还提到“Seaman Guard Ohio”号上船员的命运；2013年10月，这艘船被一家美国私营海事保安公司作为浮动军械库运营，漂进了印度领水。包括厨师在内的35名男性因在船上非法进口武器而被捕，被判处五年监禁。吉布森先生解释说，他们中不会有人反对对私营保安行业进行国际监管。吉布森先生承认，现有的国际标准具有经过认可的认证程序，构成了整个行业尊重人权的基础；但他建议，制定补充性的国家和国际监管框架，将有助于促进对人权的更大尊重。

69. 一个代表团询问，国家为了避免对武装部队成员所犯的侵权行为负责，是否越来越多地利用私营军事和保安公司。吉布森先生认为，这些公司对市场力量作出反应，这在2003年的伊拉克以及索马里沿海海盗活动增多后的2007年和2008年尤为明显。吉布森先生指出，减少防务支出是一个全球趋势，这可能鼓励一些国家考虑寻求用私营公司的服务满足防务目的。

70. 主席兼报告员指出通过《蒙特利尔文件》和《私营保安服务提供商国际行为守则》取得的进展以及存在的缺漏；她询问吉布森先生，私营军事和保安公司是否看到，值得用现有监管框架来制定一份普遍适用的文件，从而创造出公平的环境。吉布森先生回答说，审计和认证程序花费数千美元，从复杂环境中的安保集团所代表的公司的角度看，没有人反对一个真正全球性的公平监管框架，该框架应考虑到私营公司运营所处的环境，并创造出公平的环境。

71. 一个代表团询问，在私营军事和保安公司工作的人目前可获得的保护，包括母公司的责任和对举报者的保护情况。吉布森先生回应说，许多员工是分包商，劳动权利被纳入合同中。监管不良的公司不会对培训和支持分包商投资，负责任的公司却会这样做，还会提供保险。

72. 另一个代表团说，要制定一个有约束力的文书，需要做许多工作；不应把私营军事和保安公司的监管问题与跨国公司和其他工商企业的更广泛进程合并起来。政府间工作组不应因私营保安公司和私营军事公司间的区别和定义等细节问题而裹足不前，这些问题可以由这份文书详细阐述。该代表团听到这个行业似乎不反对有约束力的文书，感到鼓舞；该代表团也认为这个文书将有益于该行业。

<sup>5</sup> 见 A/HRC/17/31，附件。

该代表团提议，政府间工作组应在下届会议上审查可用的选项，从而推动任务前进；该提议受到另一个代表团的支持。吉布森先生回答说，解决方案不是要不要制定有法律约束力的文书这样的二选一，在此期间，可以大力鼓励《国际行为守则》协会和自我监管等良好做法和倡议。

#### 四. 结束语

73. 2010年12月12日，主席兼报告员最后说，同往届会议一样，诸位专家的发言丰富了政府间专家组第五届会议的讨论。第五届会议期间，工作组听取了丰富多彩的意见和看法。主席兼报告员指出，这些努力集中反映了大家促进人权主流化的愿望。

74. 主席兼报告员指出，会议讨论了一系列实质性问题，包括：与私营军事和保安公司活动相关的侵犯和践踏人权行为的受害者诉诸司法和获取补救的问题；这些公司在海事及其他环境中的运营问题；国家和国际层面采取的举措；就监管和监督私营军事和保安公司活动所采取的其他措施；现有的监管框架；问题、挑战和代表团提出的前进建议。主席兼报告员强调，找到这方面的适当解决方案依然是政府间工作组面对的关键挑战之一。

75. 主席兼报告员重申，工作组已经举行了五届会议；第六届会议将于2017年5月22日至26日举行，拟编写一份提交人权理事会第三十六届会议的报告。主席兼报告员提出了以下问题：各代表团在多大程度上就提交理事会的建议接近达成一致意见，各代表团是否最终能就此项议题找到共同立场。她请各代表团在工作组筹备第六届会议时思考这些问题。