الأمم المتحدة

A/HRC/WG.10/5/2

الجمعية العامة

Distr.: General
20 February 2017
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالنظر في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها

الدورة الخامسة

١٢-١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦

ملخص الدورة الخامسة للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالنظر في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها

الرئيسة - المقررة: نوزيفو جويس **مكساكاتو - ديسيكو** (جنوب أفريقيا)

GE.17-02679(A)

1702679

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

١- قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٦/١٥، إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية تُسند إليه مهمة النظر في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي يشمل أموراً منها خيار وضع صك ملزم قانوناً بشأن تنظيم ورصد ومراقبة أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بما في ذلك مساءلتها، ويضع في الاعتبار المبادئ والعناصر الرئيسية ومشروع النص على النحو المقترح من الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها.

٢- وقرر مجلس حقوق الإنسان في قراريه ٣/٢٢ و٧/٢٨، تمديد ولاية الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية ليتسنى له الاضطلاع بولايته والوفاء بها.

٣- وافتتحت الدورة الخامسة، المعقودة في الفترة من ١٢ إلى ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، مديرة شعبة الأنشطة المواضيعية والإجراءات الخاصة والحق في التنمية، في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية)[(١)]. وشددت على أهمية ضمان حماية حقوق الضحايا، وعدم ترك المجال للإفلات من العقاب على الأضرار التي تلحقها بهم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، العاملة سواء على المستوى الوطني أو عبر الحدود الوطنية. وقد يتطلب ذلك إقامة إجراءات للتظلم من أجل معالجة حالات الانتهاكات المدعاة، والاضطلاع برصد منتظم لضمان ممارسة الرقابة المناسبة والوقف الفوري للانتهاكات والمساءلة. وفي الحالات التي ارتُكبت فيها انتهاكات لحقوق الإنسان، على الدول التزام بالتحقيق في هذه الحالات ومقاضاة الجناة وتوفير سبل الجبر للضحايا.

٤- وأشارت المديرة أيضاً إلى تقريري الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة، اللذين يقيِّم فيهما هذا الفريق العامل القوانين الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، من حيث فعاليتها فيما يخص حماية حقوق الإنسان وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات، مع تحديد أي ممارسات جيدة وأي ثغرات تنظيمية قد توجد (A/HRC/30/34 وA/HRC/33/43). وعلاوة على ذلك، أعد المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً تقريراً عن الحق في الحياة واستخدام القوة من جانب شركات الأمن الخاصة في سياقات إنفاذ القانون (A/HRC/32/39)، وأورد فيه توصيات مفصلة موجهة إلى الأمم المتحدة والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، والدول، والشركات الأمنية الخاصة، والشركات المتعاقدة مع الشركات الأمنية الخاصة، والمجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٦، قدم المفوض السامي تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن تحسين المساءلة وإتاحة سبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بمؤسسات الأعمال (A/HRC/32/19) يتضمن توجيهات معيارية وعملية للدول بشأن كيفية تعزيز فعالية النظم القضائية المحلية من أجل توفير المساءلة القانونية وسبل الانتصاف في الحالات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها المؤسسات التجارية، بما فيها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وعلاوة على ذلك، عقد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان، الذي أنشأه المجلس بموجب قراره ٩/٢٦، دورته الثانية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وسيقدم تقريراً إلى المجلس في دورته الرابعة والثلاثين.

(١) للاطلاع على العروض والمداخلات، انظر www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession5.aspx.

ثانياً- تنظيم أعمال الدورة الخامسة

ألف- انتخاب الرئيس – المقرر

٥- انتخب الفريق العامل، في جلسته الأولى، المعقودة في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، الممثلة الدائمة لجنوب أفريقيا لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، نوزيفو جويس مكساكاتو – ديسيكو، رئيسة – مقررة له. ثم أقر الفريق العامل جدول أعماله (A/HRC/WG.10/5/1) وبرنامج عمله.

باء- الحضور

٦- حضر اجتماعات الدورة الخامسة ممثلو الدول التالية: الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأرجنتين، إسبانيا، أستراليا، إيران (جمهورية – الإسلامية)، آيرلندا، باكستان، البرازيل، بلجيكا، بيرو، الجزائر، الجمهورية العربية السورية، جنوب أفريقيا، جورجيا، زمبابوي، سلوفاكيا، سويسرا، الصين، طاجيكستان، العراق، غواتيمالا، الفلبين، فنزويلا (جمهورية – البوليفارية)، كازاخستان، كوبا، كولومبيا، الكويت، مصر، المغرب، المكسيك، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، النرويج، النمسا، نيكاراغوا، الهند، هندوراس، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، واليونان. وشارك في الجلسات أيضاً ممثلو الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة. كما شارك في الجلسات أعضاء من مركز البحث بشأن حقوق الفرد وواجباته، ومن الرابطة الأوروبية لطلاب القانون.

٧- ودُعي الخبراء التالية أسماؤهم إلى تقديم عروض وإلى المشاركة كأخصائيين في الدورة الخامسة: عضو الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير، إلزبيتا كارسكا؛ وموظفة الشؤون القانونية في اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إيلين اوبريغون غيسيكين؛ ومديرة البرامج في مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، أليس ماكغراث – كريغوت؛ ومدير البرامج في مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، جان – ميشيل روسو؛ والمديرة التنفيذية المؤقتة لرابطة مدونة قواعد السلوك الدولية، آن – ماري بوزاتو؛ ومستشارة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في المفوضية، لين وندلاند؛ وعضو الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، سريا ديفا؛ والمستشار القانوني الأقدم في لجنة الحقوقيين الدولية، كارلوس لوبيز؛ ورئيس جمعية نور وتآزر من أجل التنمية (السنغال)، علي ماري سان؛ ومنسق مبادرة الصومال في المركز الأفريقي للتسوية البناءة للنزاعات، كويزي منقيبيسا؛ والباحثة في جامعة بازل، أنا بيتريغ؛ والمدير في شركة الأمن في السياقات المعقدة (Security in Complex Environments Group (SCEG))، بول غيبسون.

جيم- ملاحظات افتتاحية من الرئيسة – المقررة

٨- أشادت الرئيسة – المقررة في ملاحظاتها الافتتاحية بسلفها، السفير عبد الصمد مينتي، وبالمناقشات البناءة التي جرت بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها، أثناء دورات الفريق العامل الأربع السابقة. وأشارت إلى اتخاذ بعض المبادرات القيمة وإلى إحراز التقدم فيما يخص اتخاذ المزيد من المبادرات الملموسة في جميع أنحاء العالم –

وإن كان معظمها عبارة عن مدونات ومبادئ طوعية. وشددت الرئيسة – المقررة على أهمية الاعتماد على هذا العمل السابق ومواصلة التعاون في إطار تفاعل بناء بغية إحراز مزيد من التقدم.

٩- وأشارت إلى أن برنامج العمل قد أُعد بناء على مناقشات مع المنسقين الإقليميين. وشكرت جميع المتكلمين على تقاسم خبراتهم وتجاربهم خلال الدورة الخامسة، وأعلنت أن الدورة السادسة للفريق العامل ستعقد في الفترة من ٢٢ إلى ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٧، بهدف تقديم توصيات إلى مجلس حقوق الإنسان لينظر فيه في دورته السادسة والثلاثين. وشكرت جميع الوفود على مشاركتها الفعالة المستمرة في هذه العملية، وأعربت عن تطلعها إلى دورة مثمرة.

دال- البيانات العامة

١٠- أعربت بعض الوفود في بياناتها العامة في بداية الدورة الخامسة للفريق العامل الحكومي الدولي، عن القلق إزاء تزايد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وانتشارها في جميع أنحاء العالم وإزاء إسناد الدول طائفة واسعة من الخدمات الأمنية والعسكرية إلى الشركات الخاصة. وأكدت تلك الوفود أن بعض المهام ينبغي أن تظل من مسؤولية الدول وحدها، بما في ذلك المشاركة المباشرة في الأعمال القتالية، واحتجاز أسرى الحرب واستجوابهم. وفي ضوء استمرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في ظل الإفلات من العقاب، اقترحت تلك الوفود وضع اتفاقية دولية ملزمة قانوناً بغية استكمال الآليات الوطنية القائمة والمبادرات الطوعية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وفي هذا السياق، اقترحت الوفود نفسها تبسيط العناصر التي عُرضت خلال الدورة الرابعة للفريق العامل (A/HRC/30/47) بالاستناد إلى صكوك حقوق الإنسان، ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، ووثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح، ومشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة (A/HRC/15/25، المرفق). وحسب تلك الوفود، ينبغي أن يكفل الصك الجديد فرض العقوبات، وتناسب سبل الانتصاف مع حجم الانتهاكات. وعلاوة على ذلك، اقترحت تلك الوفود إنشاء آليات تسمح بالاحتكام إلى القضاء في حالات الانتهاكات، بما يشمل لجنة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها؛ وإجراءً للتحقيق وإجراءً لتقديم الشكاوى؛ وآليات للإبلاغ عن مدى امتثال الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للقواعد والمعايير الجديدة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

١١- وأشارت وفود أخرى إلى ما جاء في عروض سابقة مقدمة إلى الفريق العامل الحكومي الدولي عن أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة موجودة منذ أمد طويل، وأن أنشطتها قد تطورت منذئذ، وهي الآن تقدم أجزاء كبيرة من خدماتها خارج سياق النزاعات المسلحة. وأعربت تلك الوفود عن سعادتها لأن برنامج عمل الدورة الخامسة يسمح بالاطلاع على آخر المعلومات بشأن وثيقة مونترو، ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، والمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق) وتقرير المفوض السامي بشأن تحسين المساءلة وإتاحة سبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بمؤسسات الأعمال. وأعربت الوفود نفسها عن تقديرها للعمل الكبير المنجز في محافل مختلفة، لكنها ظلت غير مقتنعة بضرورة وضع اتفاقية ملزمة قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في هذه المرحلة. واقتبست أيضاً واحدة من التوصيات التوافقية المقدمة في الدورة الثانية للفريق العامل، وهي التوصية الداعية إلى النظر في إمكانية وضع

إطار تنظيمي دولي، بما في ذلك الخيار المتعلق بوضع صك ملزم قانوناً بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها، ونُهُج واستراتيجيات أخرى، بما فيها معايير دولية، والطريقة التي يمكن أن تتفاعل بها من أجل حماية حقوق الإنسان (A/HRC/22/41، الفقرة ٧٧). وكررت تلك الوفود اقتراحها المقدم خلال الدورة الرابعة، المتعلق بالنظر في مجموعة من الخيارات التي يمكن استكشافها من أجل المضي قدماً في وضع إطار تنظيمي دولي، بما في ذلك تحديد معايير دولية ووضع مبادئ توجيهية، وربما خطط عمل وقوانين نموذجية، وعينات من العقود استناداً إلى وثيقة مونترو والممارسات الجيدة وبرامج المساعدة القانونية المتبادلة (A/HRC/30/47، المرفق الثاني). وشددت أيضاً على أن أي إطار تنظيمي دولي ينبغي أن يركز على الامتثال والمساءلة، وأن يحث على مواصلة التركيز على اللوائح التنظيمية الوطنية وتعزيز التعاون والتنسيق على المستوى الدولي وبين أصحاب المصلحة المتعددين.

ثالثاً- مناقشة مواضيع محددة

ألف- التقرير الموضوعي للفريق العامل المعنى بمسألة استخدام المرتزقة

١٢- أشارت السيدة كارسكا، في عرضها المقدم في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، إلى أن الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة قد تلقى طلباً من لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٢/٢٠٠٥، لإعداد مشروع مبادئ أساسية دولية تشجع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على احترام حقوق الإنسان في أنشطتها. وفي هذا الصدد، قدم الفريق العامل مشروع اتفاقية دولية ممكنة بهذا الشأن في عام ٢٠١٠. وبينما أقرت السيدة كارسكا بأن مشروع النص يحتاج إلى مزيد من الصقل، أفادت بأن الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة شارك في مشاورات مختلفة واجتماعات للخبراء من أجل إعداد ورقة مفاهيمية تتضمن العناصر الرئيسية التي من شأنها أن تساعد في توجيه وضع صك ملزم قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٣- ومنذ عام ٢٠١٣، يستعرض الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة التشريعات الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة في ٥٤ دولة في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأوروبا بغية تحديد الاتجاهات والثغرات والممارسات الجيدة القائمة في مناطق مختلفة. وفي عام ٢٠١٧، ستُستكمل هذ الدراسة بتحليل شامل سوف يقدمه الفريق العامل إلى مجلس حقوق الإنسان. وأشارت السيدة كارسكا إلى بعض الممارسات الجيدة في الدول موضوع الاستعراض، بما في ذلك إدراج إحالات إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في التشريعات المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛ والنص على جزاءات محددة، بما في ذلك المسؤولية الجنائية عن انتهاكات حقوق الإنسان؛ وحظر المشاركة المباشرة في الأعمال القتالية في الخارج، وفرض غرامات وعقوبات سجن على مرتكبي الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان؛ واشتراط تأمين المسؤولية المدنية على المخاطر المتصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية؛ وشرط الاحتفاظ بسجل مركزي للشركات؛ وشرط إنشاء هيكل للمساءلة ونظام للإدارة الأمنية؛ ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين والشركات الأمنية الخاصة؛ ومنع موظفي الشركات الأمنية الخاصة من ممارسة الصلاحيات الخاصة بموظفي الأمن العام.

١٤- وعند النظر في الأنشطة المتنوعة والطابع عبر الوطني للشركات العسكرية والأمنية الخاصة، لاحظت السيدة كارسكا وجود اتجاهات وثغرات مقلقة في التشريعات الوطنية. فعلى سبيل المثال، تفتقر معظم القوانين الوطنية إلى قواعد محددة بشأن مضمون عمليات رصد

الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتفتيشها، ولا يوجد سوى عدد قليل جداً من الأحكام التي تقتضي إنشاء آلية تدقيق قائمة على الحقوق للتأكد من أن موظفي الشركات الأمنية الخاصة يتلقون التدريب المناسب وأنهم يمتثلون لمعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وهناك أيضاً ثغرات كبيرة في المساءلة الجنائية، وفي المسؤولية المدنية للجهات الفاعلة من الأفراد والشركات. وعلى الرغم من الأحكام القائمة بشأن الأنشطة المسموح بها والأنشطة المحظورة لتلك الشركات، لا تزال هناك ثغرات تنظيمية فيما يتعلق بحيازة موظفيها للسلاح واتجارهم به. وقد اختلفت النهج بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية أثناء أداء هذه الشركات لعملها. وعلاوة على ذلك، من الجلي أن هناك افتقاراً إلى لوائح تنظيمية واضحة بشأن الرقابة التي تضطلع بها السلطات. فالتشريعات صامتة بشكل خاص عن كيفية تنظيم سلوك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة خلال حالات الاضطرابات أو النزاعات المسلحة المحتملة. وأكدت السيدة كارسكا الانعدام الواضح في التشريعات لإشارات إلى سبل انتصاف فعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها موظفو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وعلاوة على ذلك، لا تُعالَج مسألة تطبيق القانون خارج الحدود الإقليمية في معظم القوانين الوطنية، الأمر الذي يشكل ثغرة كبيرة في الحماية بالنسبة للسكان المحليين في الأماكن التي تعمل فيها تلك الشركات.

١٥- وبالنظر إلى الثغرات التنظيمية في القانون المحلي، أعرب الفريق العامل سعادته باتخاذ مبادرات من قبيل وثيقة مونترو ومبادرات طوعية، مثل منتدى وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، التي أدت بوضوح إلى تحسين المعايير في القطاع بأكمله. ومن وجهة نظر السيدة كارسكا، من المشجع أن العديد من الشركات أصبحت أعضاء في رابطة مدونة قواعد السلوك الدولية منذ إنشائها، وأن وثيقة مونترو أيضاً كسبت عدداً متزايداً من المؤيدين. وقد نظر الفريق العامل في أهداف المدونة الدولية ووثيقة مونترو باعتبارهما مبادرتين متكاملتين هامتين بالنسبة لأعماله في مجال الدعوة إلى وضع لوائح تنظيمية أكثر صرامة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأعرب الفريق العامل عن تقديره للتعاون الوثيق الذي حظي به على مر السنين فيما يخص تبادل المعلومات والمشاركة في حوار منتظم مع رابطة مدونة قواعد السلوك الدولية، ومركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة.

١٦- وأشاد الفريق العامل بالخطوات الهامة التي اتخذها منتدى وثيقة مونترو ورابطة مدونة قواعد السلوك الدولية في بناء دوائر شريكة بين الدول والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية، وفي تطوير أفضل الممارسات واللوائح والإجراءات (على سبيل المثال، شهادات الاعتماد وآليات تقديم الشكاوى للمدونة الدولية بالأخص). ومن وجهة نظر السيدة كارسكا، فقد أكد تحليل لهذه المبادرات والتشريعات الوطنية القائمة الحاجة إلى صك دولي ملزم قانوناً من أجل سد الثغرات في المساءلة وفي إتاحة سبل الانتصاف الفعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، لا يمكن لوثيقة مونترو والمدونة الدولية وحدهما ضمان المساءلة الشاملة عن انتهاكات حقوق الإنسان وتوفير سبل الانتصاف للضحايا. وعلاوة على ذلك، تحيل وثيقة مونترو إلى المعايير الدولية القائمة في مجال القانون الإنساني، وبالتالي فهي لا تنطبق إلا على حالات النزاع المسلح. بيد أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تضطلع بالعديد من الأنشطة خارج سياق النزاعات المسلحة بطرق منها، على سبيل المثال، حماية المناجم ومصافي النفط، أو العمل على نطاق واسع في الصناعة الاستخراجية، أو المشاركة في جهود القضاء على المخدرات، أو العمل في مراكز الاحتجاز، كتلك الخاصة بالمهاجرين في مختلف أنحاء العالم.

١٧- وفي حين رأت السيدة كارسكا أن تجميع الممارسات الجيدة في وثيقة مونترو يوفر توجيهات قيمة، أشارت إلى الطبيعة الطوعية وغير ملزمة لهذه الوثيقة. وفضلاً عن ذلك، لا تقتضي معايير اتفاقية جنيف التي أُدمجت في وثيقة مونترو سوى المحاكمة والتسليم في حال حُدِّدت الانتهاكات باعتبارها خروقاً خطيرة، الأمر الذي لا ينطبق إلا على النزاعات المسلحة الدولية، في حين أن الأغلبية العظمى من النزاعات المسلحة الحديثة ليست نزاعات دولية. ونظراً لعدم وجود إطار متين للمساءلة وآليات لتوفير سبل انتصاف فعالة، فإن الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة يؤيد وضع صك دولي ملزم لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٨- وفيما يتعلق بوضع صك ملزم قانوناً، أوجزت السيدة كارسكا العناصر الرئيسية التي يمكن الاسترشاد بها في المشروع القائم المتعلق باتفاقية ممكنة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقالت إن المذكرة المفاهيمية المقدمة إلى الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته الرابعة توفر توجيهات بشأن مسائل من قبيل الوظائف الملازمة للدولة التي لا يمكن إسنادها إلى جهات خارجية، بما في ذلك المشاركة المباشرة في الأعمال القتالية أثناء النزاعات المسلحة واحتجاز أسرى الحرب واستجوابهم. ويبحث تصنيف نشاط الخدمات ما إذا كانت الخدمات عسكرية من حيث طبيعتها، وما إذا كان مقدمو الخدمات مسلحين، والسياقات المختلفة التي تقدَّم فيها تلك الخدمات. وفضلاً عن ذلك، يمكن أيضاً للمنظمات الحكومية الدولية أن تكون أطرافاً في اتفاقية بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فمن شأن ذلك أن يعزز مفهوم المساءلة وأن يدعم نزعة هذه المنظمات المتنامي إلى الانضمام إلى الصكوك الدولية. وتتضمن المذكرة المفاهيمية إطاراً مقترحاً لتنظيم الولاية من شأنه أن يعزز الأحكام المتعلقة بالمساءلة والولاية خارج الحدود الإقليمية، خاصة لكي تشمل السياقات المعقّدة التي تعمل فيها الشركات المعنية. وشددت السيدة كارسكا أيضاً على أهمية إنشاء آلية للرقابة من أجل توفير سبل الانتصاف والتعويضات للضحايا. وتغطي المذكرة المفاهيمية عناصر أخرى، مثل النص بشكل متماسك على تنظيم إصدار التراخيص للشركات، وفرز الموظفين، وإصدار التراخيص للخدمات، وحيازة الأسلحة، واشتراط تسجيل الشركات، مما سيساعد في رصد موظفي الشركات وأنشطتها. وما زال الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة يدعو إلى وضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، من شأنه أن يكمِّل التشريعات الوطنية والمبادرات الطوعية في توفير تنظيم فعال وراسخ لهذه الشركات. ويرى الفريق العامل أن خيار صك دولي ملزم هو الخيار الأفضل للمضي قدماً في كفالة الحماية الكاملة لحقوق الإنسان، ولا سيما تلك الخاصة بالأشخاص المنتمين إلى فئات ضعيفة، بصرف النظر عن مكان عمل المتعاقدين من القطاع الخاص.

١٩- وفي المناقشة التي تلت ذلك، أشارت بعض الوفود إلى أن المذكرة المفاهيمية التي أعدها الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة والعناصر الأخرى التي قُدمت خلال الدورة الرابعة للفريق العامل الحكومي الدولي ستكون وسيلة جيدة للمضي قدماً في صياغة اتفاقية ملزمة قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقدرت وفود أخرى إحالات الفريق العامل إلى وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، لكنها رأت أن بعض الخيارات الإضافية لم يُنظر فيها بعد، مثل التوجيهات التشريعية التي قدمها مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، وأن من المهم التوصل إلى توافق في الآراء من أجل المضي قدماً.

٢٠- وقالت السيدة كارسكا إنها تتفهم الحالة السياسية الصعبة فيما يخص مشروع الاتفاقية القائم بصيغته المقدمة في عام ٢٠١٠، وأضافت أن الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة على استعداد لتقديم مشروع منقح إذا كلَّفه بذلك مجلس حقوق الإنسان. وشددت على أن كل

تنظيم يحتاج إلى تنفيذ فعال، مشيرة إلى التكامل القائم بين القانون غير الملزم والقانون الملزم. وفضلاً عن ذلك، حدد الفريق العامل مسألة تطبيق القانون خارج الحدود الإقليمية كثغرة كبيرة في مجال الحماية، لأن تحليل أكثر من ٥٠ لائحة من اللوائح التنظيمية الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة أظهر أن تلك اللوائح لا تنص على قوانين ومؤسسات فعالة فيما يخص مسألة التطبيق خارج الحدود الإقليمية.

باء- مستجدات المعلومات الواردة من المنظمات والعمليات ذات الصلة

٢١- في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، قدمت السيدة اوبريغون غيسيكين مستجدات عن وثيقة مونترو وعن منتدى وثيقة مونترو المنشأ مؤخراً. وأوضحت أنه بغية معالجة بواعث القلق المتزايدة إزاء الآثار الخطيرة على حماية السكان المدنيين التي يمكن أن تنجم عن استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في النزاعات المسلحة، أطلقت سويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر مبادرة مشتركة لتعزيز احترام القانون الدولي، مما أفضى إلى اعتماد وثيقة مونترو في عام ٢٠٠٨. وأكدت السيدة اوبريغون غيسيكين من جديد الالتزامات القائمة التي تقع على عاتق الدول بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة وأوضحت تلك الالتزامات، وحددت أيضاً ممارسات جيدة لإرشاد الدول ومساعدتها في تعزيز احترام القانون. ومع أن وثيقة مونترو وُضعت خصيصاً لمعالجة مسألة إشراك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في حالات النزاع المسلح، فإن تمهيد الوثيقة يشير صراحة إلى أن "الالتزامات والممارسات السليمة الحالية يمكن أيضاً أن تكون مفيدة في حالات ما بعد النزاع أو في حالات متشابهة أخرى".

٢٢- وأشارت السيدة اوبريغون غيسيكين إلى أن وثيقة مونترو قد ساعدت على توضيح التزامات الدول فيما يتعلق بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وعلى إذكاء الوعي بهذه الالتزامات. وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، حظيت وثيقة مونترو، التي أيدتها ١٧ دولة في البداية، بتأييد ٥٤ دولة وثلاث منظمات دولية. وأذكت هذه الوثيقة الوعي أيضاً بأهمية اعتماد وتنفيذ تشريعات محلية وأطر تنظيمية مناسبة، وقدمت توجيهات بشأن كيفية القيام بذلك؛ لكن لا يزال يتعين عمل الكثير من أجل ضمان التنظيم الكافي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وفي حين سنت عدة دول تشريعات وطنية بهذا الشأن، ينبغي لمزيد من الدول القيام بذلك، بينما ينبغي لدول أخرى تحديث القوانين الوطنية القائمة والأطر التنظيمية المقابلة لها لضمان أن تصبح أوضح وأقوى. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تتخذ الدول إجراءات واضحة لتحديد نطاق الخدمات التي يجوز أو لا يجوز التعاقد بشأنها مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ومن المجالات الأخرى التي تتطلب مزيداً من العمل كفالة مساءلة هذه الشركات وموظفيها عن انتهاكات القانون الدولي والوطني وممارسة الرقابة عليها وعلى موظفيها.

٢٣- وفيما يتعلق بالتطورات الأخيرة، أشارت السيدة اوبريغون غيسيكين إلى منتدى وثيقة مونترو، الذي أنشئ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ بوصفه منبراً لمناقشة وتبادل المعلومات بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المتصلة بتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقد نظَّم المنتدى، خلال جلسته العامة الثانية المعقودة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، على سبيل المثال، مناقشة مواضيعية بشأن استخدام هذه الشركات في الأمن البحري وتبادلاً للآراء حول تنفيذ أول مجموعة من الممارسات الجيدة الواردة في وثيقة مونترو بشأن تحديد الخدمات التي يجوز أو لا يجوز إسنادها إلى جهات خارجية، وإجراءات ومعايير الاختيار والتعاقد مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وكذلك الإذن لها بتقديم الخدمات العسكرية والأمنية. وأعلنت

السيدة اوبريغون غيسيكين أن المنتدى سيعقد جلسته العامة الثالثة في نيسان/أبريل ٢٠١٧. وأشارت إلى أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد نظمت، بالتعاون مع حكومة سويسرا ومركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، ست حلقات دراسية إقليمية لإذكاء الوعي بوثيقة مونترو.

٢٤- وعرضت السيدة ماكغراث - كريغوت المبادرات التي اتخذها مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة من أجل دعم تنفيذ وثيقة مونترو. ولمساعدة الدول في جهودها الرامية إلى تنفيذ الوثيقة، وضع المركز أداة توجيهية عملية لصالح المشرعين بشأن وضع تشريعات وطنية تتماشى مع الالتزامات التي ينص عليها القانون الدولي. وفي سياق هذه العملية، تشاور المركز مع ممثلين عن القطاع الخاص ومشرعين من جميع أنحاء العالم من أجل تحسين فهم العقبات الحالية التي تعرقل وضع نظم فعالة للتنظيم والرقابة. ومن الأساسي تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بين الشركاء الإقليميين والعالميين من أجل بناء أطر وطنية أفضل. وهكذا، كان الهدف أيضاً من أداة المركز تحديد العمليات التي اعتمدتها الدول لصياغة أو تحديث الأطر التشريعية، ومن أمثلة ذلك عندما يشارك ممثلو غرف التجارة والقطاع الرائد في العمليات الاستشارية لضمان أن تعكس التشريعات الحقائق العملية على أرض الواقع. وأكدت السيدة ماكغراث - كريغوت أن المركز يدرك أن قياساً واحداً لا يناسب الجميع عندما يتعلق الأمر بالتشريعات المحلية نظراً لاختلاف الاحتياجات التي قد تكون لدى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ولهذا السبب، فإن أداة المركز غير إلزامية بطبيعتها وهي تحاول التكيف مع مختلف احتياجات وقدرات الدول.

٢٥- وبالإضافة إلى الأداة التوجيهية للمشرعين، أشارت السيدة ماكغراث - كريغوت إلى أداة جديدة تهدف إلى توفير توجيهات عملية بسيطة وموجزة للدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بشأن هيكلة عقودها وإجراءات التعاقد، وذلك بالاستناد إلى المعايير والقواعد والممارسات الجيدة الدولية. وأشارت السيدة ماكغراث - كريغوت إلى أن مشروع الأداة مفتوح للتشاور حتى ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، ودعت الدول والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية المهتمة إلى المساهمة في هذه العملية.

٢٦- وعرض السيد روسو العمل الذي يضطلع به مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة في دعم تنفيذ المعايير والممارسات الجيدة الدولية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، مع التركيز على أنشطة الشركات الأمنية الخاصة. وحسب التقديرات، هناك حوالي ٢,٤٥ مليون من حراس الأمن الخاص مسجلين رسمياً لدى السلطات التنظيمية ويعملون في ١٧٤ ١٦ شركة في ٣٠ بلداً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٢]. وأوضح السيد روسو أن هذه الأرقام تمثل أعداداً ضئيلة: ففي بعض البلدان، قد لا تشمل هذه الأرقام هياكل أمنية، من قبيل قوات الأمن الداخلي أو رابطات الحراس التي لا يُطلب منها التسجيل لدى هيئة تنظيمية وطنية، وهي لا تشمل على أي حال الخدمات الأمنية الخاصة غير الرسمية. ومع ذلك، يمكن أن تعطي هذه الأرقام نظرة متعمقة عن التحديات التي تطرحها إدارة قطاع الأمن الخاص. وأشار السيد روسو إلى أن عدد حراس الأمن الخاص المسجلين بصورة قانونية يتجاوز عدد

(٢) مركز جنيف الإقليمي للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة ومركز الأمم المتحدة الإقليمي للسلام ونزع السلاح والتنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي: الرقابة والمساءلة في سياق آخذ في التطور، الأمم المتحدة، ٢٠١٦.

قوات الأمن العام في المنطقة. وفي ١٧ بلداً في المنطقة، هناك حوالي ٠٠٠ ٦٦٠ قطعة سلاح من الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة مسجلة باسم شركات أمنية خاصة[٣].

٢٧- وفيما يتعلق بالتحديات الرئيسية المتعلقة بالأطر القانونية والتنظيمية، أوضح السيد روسو أن القوانين الحالية في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تركز على الاشتراطات الإدارية والتقنية. ولا تقتضي تلك القوانين بالضرورة من الشركات الأمنية الخاصة مراعاة جوانب حقوق الإنسان، أو إنشاء آليات للرقابة الداخلية، أو تدريب الموظفين، أو وضع سياسات واضحة بشأن استخدام القوة. وأثار السيد روسو مسألة الأمن الجسدي وإدارة الشركات الأمنية الخاصة للأسلحة؛ وأفيد بوجود عدد موثوق من الحالات التي يتمثل فيها أحد السبل لاستيراد الأسلحة الصغيرة والخفيفة إلى المنطقة في إنشاء شركة أمنية خاصة ثم تحويل الأسلحة المستوردة استيراداً قانونياً صوب السوق السوداء.

٢٨- وقدم السيد روسو أيضاً لمحة عامة عن أشكال الدعم الثلاثة الرامية إلى تعزيز إدارة قطاع الأمن الخاص التي يقدمها مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية إلى الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، وأولها الدعم المتصل بتعزيز القوانين المتعلقة بالشركات الأمنية الخاصة في ضوء القواعد والمعايير والممارسات الجيدة الدولية. والشكل الثاني هو الدعم المتعلق بتعزيز عمل السلطات التنظيمية الوطنية، ولا سيما فيما يتعلق باعتماد الشركات الأمنية الخاصة وعملية رصدها. ويشمل ذلك تعزيز عمليات المشتريات العامة لإدراج حوافز اقتصادية، على الصعيد الوطني، لفائدة الشركات التي تحترم التشريعات واللوائح التنظيمية. ويتصل المجال الثالث لعمل المركز برابطات القطاع، من خلال استكشاف الكيفية التي يمكن أن تعزز بها هذه الرابطات جوانب التنظيم الذاتي في عملها وعلى أيدي أعضائها. وخلص السيد روسو إلى أن تعزيز التشريعات ينبغي أن يقترن بتعزيز القدرات الوطنية، لأن المعايير والممارسات الجيدة الدولية – سواء كانت ملزمة أم لا – تُدرج في التشريعات واللوائح الوطنية، بحيث تصبح جزءاً من الإطار القانوني الوطني الملزم ومن ثم واجبة الإنفاذ في إطار النظام القضائي الوطني. وشدد على أن إنفاذ التشريعات واللوائح الوطنية وبالتالي تعزيز احترام حقوق الإنسان يقتضيان أن تكون المؤسسات العامة الرئيسية – الهيئة التنظيمية والجهاز القضائي والمدعون العامون – قادرة على الاضطلاع بولاياتها. وعلاوة على ذلك، يحتاج ضحايا الانتهاكات إلى فرص للوصول بسهولة وأمان لا إلى نظام العدالة فحسب بل أيضاً إلى إجراءات انتصاف إضافية غير قضائية.

٢٩- وقدمت السيدة بوزاتو نبذة عامة عن رابطة مدونة قواعد السلوك الدولية، بما في ذلك معلومات عن آخر التطورات بشأن آلية الرقابة التي أنشأتها الرابطة. وأكدت من جديد عدم وجود أي تعارض بين الصكوك الدولية الملزمة ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة؛ فقد توخت الرابطة بالأحرى نهج المساعدة على وضع معايير لضمان أن تقدم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة خدماتها بطريقة متوافقة مع معايير حقوق الإنسان. وذكَّرت السيدة بوزاتو بأن الرابطة آلية متعددة أصحاب المصلحة للرقابة والإدارة فيما يخص قطاع الأمن الخاص وأنها تعزز احترام حقوق الإنسان.

٣٠- وأكدت السيدة بوزاتو من جديد أن هدف الرابطة هو الإشراف على تنفيذ مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة. وتتعلق المادة ١١ من النظام الأساسي للرابطة باعتماد الشركات، الأمر الذي يهدف إلى ضمان أن تفي نظم شركة ما وسياساتها

(٣) المرجع نفسه.

بمبادئ ومعايير القانون الدولي وأن تخضع الشركة للرصد والتدقيق والتحقق، بما في ذلك في الميدان. وخلال إجراء الاعتماد، تخضع الشركة أولاً لتدقيق مستقل بشأن واحد من معايير الاعتماد المقبولة. وفي وقت لاحق، تشجَّع الشركات المعتمدة من قبل طرف ثالث بشأن أحد المعايير التي يعترف بها مجلس الرابطة على التماس اعتماد الرابطة عن طريق تقديم أدلة على اعتمادها من قبل طرف ثالث ومجموعة إضافية من المعلومات المتعلقة بها إلى أمانة الرابطة. وأوضحت السيدة بوزاتو أنه بموجب اللائحة الحالية للرابطة، يُطلب من جميع الشركات الحصول على شهادات الاعتماد بحلول عام ٢٠١٨، وأن عدداً من الدراسات الجارية يبحث مدى فعالية نظام الاعتماد، في حين تستكشف الرابطة سبل مزيد تيسر عملية الاعتماد للشركات.

٣١- وبعد ذلك أشارت السيدة بوزاتو إلى المادة ١٢ من النظام الأساسي للرابطة، المتعلقة بالإبلاغ والرصد وتقييم الأداء. وفي هذا السياق، ذكرت مختلف مصادر المعلومات اللازمة لأداء مهمة الرصد، بما في ذلك تقارير التقييم الذاتي للشركة، وهي أداة سنوية يتوقع أن تتاح على الإنترنت في عام ٢٠١٧، فضلاً عن الاستعراضات الميدانية. وذكرت السيدة بوزاتو بأن الهدف الرئيسي للرابطة هو منع انتهاكات حقوق الإنسان إلى أقصى حد ممكن. وأفادت بأن القصد من الرابطة ليس أن تكون مجرد كيان قائم على رد الفعل وإنما آلية استجابة سريعة مصممة للوقاية والتدخل حيثما كانت هناك أدلة تشير إلى انتهاكات خطيرة يجري ارتكابها. وفي الحالات الخطيرة، يجرى حوار سري مع شركة ما لمحاولة تشخيص المشكلة ومعالجتها وتحسين أداء الشركات في المنطقة. وهناك عدد متزايد من الحكومات التي إما تشترط عضوية شركة عسكرية أو أمنية خاصة في الرابطة، وإما تستحسن هذه العضوية أثناء عملية الشراء.

٣٢- وخلال المناقشة التي تلت ذلك، طلب أحد الوفود من السيد روسو تقديم مزيد من التفاصيل عن مسألة سبل الانتصاف في سياق عمله في أمريكا اللاتينية. وطلب وفد آخر آراء بشأن أهمية وضع صك ملزم قانوناً، بما في ذلك ما إذا كان من الممكن أن يوفر هذا الصك سياقاً أفضل لأنشطة مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة. وطلب وفد آخر تفاصيل بشأن التحديات القائمة في مجال التنفيذ. وبالنظر إلى الاختلافات بين الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة (والتنوع داخل هاتين الفئتين)، طلب وفد آخر من المتحدثين توضيح الطرق التي يتجلى بها هذا الاختلاف في الأدوات الرامية إلى تلبية احتياجات شركات مختلفة. وسألت بعض الوفود عن الكيفية التي يمكن بها لصك ملزم قانوناً أن يساعد الضحايا، وعن الكيفية التي يعزز بها التنظيم الذاتي المساءلة خارج الحدود الإقليمية، كما طلبت هذه الوفود الاطلاع على إحالات إلى ممارسات جيدة وأمثلة محددة للتحديات التي يطرحها البعد الخارج عن الحدود الإقليمية أمام المساءلة. وفي هذا السياق، طلب وفد آخر آراء بشأن سبل وضع حوافز فعالة للشركات لكي تتقيد بالمعايير الدولية والوطنية.

٣٣- واستفسر أحد الوفود عما إذا كان من المفيد للفريق العامل الحكومي الدولي التركيز على وضع خطة عمل لتقديم توجيهات إلى دول الأصل والدول المتعاقدة ودول الإقليم بشأن تحسين اللوائح التنظيمية الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وعما إذا كان بإمكان الفريق العامل الاستفادة من أداة التعاقد التي وضعها مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة كنقطة انطلاق من أجل وضع مجموعة من أفضل الممارسات الوطنية لتنظيم الشركات المذكورة على المستوى الوطني. وسلط وفد آخر الضوء على ضرورة اتساق المعايير الدولية وموضوعيتها، ومن ثم أشار إلى ضرورة وضع إطار عالمي ملزم قانوناً يكمّل الجهود الحالية ويستكملها. وشدد وفد آخر على أن وضع صك ملزم قانوناً من شأنه أن يسد الثغرات

الموجودة وأن يُلزم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على التقيد بالمعايير الدولية. ولاحظ أحد الوفود عدم توافر المعلومات بشأن الأثر الحقيقي لهذه الشركات من منظور حقوق الإنسان، وأشار إلى أن تحسين فهم الأثر السلبي على حقوق الإنسان قد يكون عاملاً مساعداً عند تصميم استجابة ملائمة لتحديات مثل تلك التي سُلِّط عليها الضوء في العروض.

٣٤- وأكَّد المتحدثان من مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، في ردّهما، على الصعوبات المتصلة بالحصول على معلومات عن الآليات القضائية عند محاولة تفسير مجموعة من أفضل الممارسات بشأن سبل الانتصاف؛ ولذلك، فإن المركز يقدر إسهام الدول بأمثلة عن الممارسات الجيدة. وفيما يتعلق بتحديات التنفيذ، أكد المركز أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تواجه التحديات نفسها التي يواجهها قطاع الأمن عموماً، بما في ذلك ضعف إدماج المعايير والممارسات الجيدة الدولية، ونقص الموارد المالية والبشرية من أجل التنظيم والرصد. وفيما يتعلق بالطابع الخارج عن الحدود الإقليمية للأنشطة التي تضطلع بها الشركات المذكورة، أشار المركز إلى الدور الحيوي الذي يؤديه المجتمع المدني في توجيه الانتباه إلى صوت الضحايا والمساهمة في الحوار الاجتماعي في هذا المجال. وأشارت السيدة اوبريغون غيسيكين إلى التكامل بين مختلف المبادرات الرامية إلى تحسين الحماية، وأوضحت أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد قدمت من قبل تعليقات في عام ٢٠٠٩ إلى الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة أثناء صياغة مشروعه الأول للاتفاقية، وأن اللجنة ستكون رهن الإشارة لإسداء المشورة الفنية والقانونية بشأن المسائل المتصلة بالقانون الدولي الإنساني في حال قررت الدول العمل على نص اتفاقية دولية. وأكد مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة أن وجود المعايير والممارسات الجيدة الدولية، مثل وثيقة مونترو، يساعد في توعية أصحاب المصلحة الوطنيين بالحاجة إلى إدارة جيدة لقطاع الأمن الخاص، ويحفزهم على تعزيز التشريعات واللوائح الوطنية. وفي هذا الصدد، لاحظ المركز أن مختلف المعايير والممارسات الجيدة الدولية ينبغي ألا تعتبر حصرية، وإنما ينبغي اعتبارها معززة لبعضها البعض.

جيم- مستجدات المعلومات المقدمة من المشاركين بشأن التطورات المسجَّلة منذ الدورة الرابعة

٣٥- أوضح ممثل سويسرا أن القانون الاتحادي بشأن تقديم الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج قد دخل حيز النفاذ في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. ويحظر هذا القانون أي مشاركة للشركات العسكرية والأمنية الخاصة في الأعمال القتالية في الخارج واستخدام خدماتها في سياق ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وينطبق هذا القانون على الشركات والأفراد الذين يقدمون انطلاقاً من سويسرا خدمات أمنية خاصة في الخارج، أو الذين يتحكمون انطلاقاً من سويسرا في شركة تقدم خدمات أمنية خاصة في الخارج أو خدمات متصلة بها في سويسرا أو في الخارج. ويجب على هذه الشركات الحصول على إذن من السلطة المختصة، وقد تُحظر أنشطتها في حال عدم امتثالها للقانون. وينص القانون المذكور على فرض جزاءات على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي لا تحترم التزاماتها القانونية. وبموجب القانون نفسه، يجب أيضاً على الشركات الخاضعة للمادة ٢ أن توقع على مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة.

٣٦- ولتقديم مثال على ضمان المساءلة عن الجرائم التي ترتكبها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، أحال ممثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى محاكمة وزارة العدل لأربعة موظفين من شركة بلاك ووتر بسبب قتل ١٤ شخصاً من المدنيين العُزل وجرح العديد من المدنيين الآخرين في

ساحة النسور، في بغداد، في ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧. وكان الأشخاص المدعى عليهم يعملون في العراق كمتعاقدين لحساب وزارة الخارجية. وفي عام ٢٠١٥، عقب محاكمة في المحكمة المحلية الاتحادية في واشنطن العاصمة، أُدين المدعى عليهم بارتكاب جرائم شملت القتل والقتل غير المتعمد وجرائم متعلقة بالأسلحة؛ وحُكم على أحدهم بالسجن المؤبد وعلى ثلاثة منهم بالسجن لمدة ٣٠ سنة، على التوالي.

دال- فرص الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف لضحايا الانتهاكات والتجاوزات المتصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

١- تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

٣٧- في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، قدمت المستشارة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في المفوضية، السيدة وندلاند، مشروع المفوضية المتعلق بالمساءلة والانتصاف. ويهدف الجزء الأول من المشروع، الذي يركز على الآليات القضائية، إلى تحسين فعالية النظم القانونية المحلية لضمان المساءلة والانتصاف في حالات انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية، بما في ذلك في الحالات العابرة للحدود. ووفقاً للركيزة الثالثة للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي تستند هي نفسها إلى معايير قانون حقوق الإنسان في هذا المجال، على الدول أن تضمن المساءلة والانتصاف الفعالين في قضايا حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية. ويتناول مشروع المفوضية ستة مسارات عمل منفصلة وإذا كانت مترابطة من أجل معالجة العقبات القانونية والعملية والمالية. وشمل المشروع عملية موسعة لأصحاب المصلحة المتعددين، مع العديد من المشاورات العامة ومشاورات الخبراء، وجمع الأدلة من أكثر من ٦٠ ولاية قضائية، وبحوث مفصلة بشأن الولايات القضائية التمثيلية والمواضيع المختارة. وأفضى ذلك إلى وضع توجيهات للدول بشأن تعزيز المساءلة وسبل الانتصاف على الصعيد الوطني.

٣٨- وتحدد التوجيهات الخطوات التي يمكن اتخاذها لكفالة المساءلة والوصول إلى العدالة فيما يتعلق بنظم القانون العام والخاص. وتقر التوجيهات بتنوع السياقات والنظم القانونية، ولذلك تهدف إلى توفير حلول مخصصة الغرض تكون مرنة وقابلة للتكيف مع مختلف التقاليد والهياكل والاحتياجات القانونية. كما توضح التوجيهات التعقيدات والتحديات المحددة الناشئة عن القضايا العابرة للحدود، وتسعى إلى تقديم معلومات بشأن طريقة التغلب عليها. وبالإضافة إلى التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/32/19)، أصدرت المفوضية ورقة تتضمن أمثلة توضيحية إضافية على تنفيذ العناصر المختلفة، مما يسمح للدول بتبين الطريقة التي تنفّذ بها تلك الخطوات بشكل ملموس[٤].

٣٩- وأوضحت السيدة وندلاند أيضاً أن التوجيهات تمكن الدول من استعراض وتحديد سبل تحسين فعالية نظمها القانونية فيما يخص محاسبة الشركات على الانتهاكات وتوفير سبل الانتصاف للضحايا، بما في ذلك في القضايا العابرة للحدود. وبما أن التوجيهات لا تتأثر بأي صك، فمن الممكن تنفيذها من خلال عمليات وطنية، كتنفيذها مثلاً في سياق خطط العمل الوطنية أو عمليات أخرى للمراجعة القانونية؛ ومن الممكن إدماجها في عمليات وضع

(٤) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مشروع المفوضية بشأن المساءلة والانتصاف، وهو متاح على الموقع التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ARP_illustrative_examples_July2016.docx.

السياسات والمعايير أو الاسترشاد بها في هذه العمليات على الصعيد دون الإقليمي أو الإقليمي أو الدولي؛ ومن الممكن أن يستخدمها كل من المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجالي الدعوة وإسداء المشورة للدول. وقد مُنحت المفوضية الولاية من مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٠/٣٢ لبدء العمل بشأن الجزء الثاني من التوجيهات، الذي يهدف إلى تناول الآليات غير القضائية القائمة على مستوى الدولة. وفي هذا السياق، ستنظر المفوضية بالتحديد في الآليات المكرسة لبحث الشكاوى ضد مقدمي الخدمات الأمنية الخاصة. وستُعرض النتائج على مجلس حقوق الإنسان في دورته الثامنة والثلاثين.

٤٠- وفي العرض اللاحق، تناول السيد ديفا أهمية المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان من أجل ضمان فرص الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وتغطي المبادئ التوجيهية جميع حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وتنطبق على جميع أنواع المؤسسات التجارية، بما فيها الشركات المذكورة. وتقوم الركيزة الأولى للمبادئ التوجيهية على التزام الدول بتوفير الحماية من انتهاكات المؤسسات التجارية لحقوق الإنسان ضمن إقليمها أو ولايتها. ولذلك فإن الدول مطالبة باتخاذ الخطوات المناسبة ليس فقط لمنع الشركات المذكورة من انتهاك حقوق الإنسان، بل أيضاً للتحقيق في الانتهاكات المرتكبة ومعاقبة الجناة وتوفير الجبر. وقد نشأت عدة تحديات بسبب السياقات التي تعمل فيها الشركات في أغلب الأحيان، بما فيها مناطق النزاع المتسمة بضعف الحوكمة أو أعالي البحار. ورأى السيد ديفا أن هذا يتطلب توضيحاً أو وضع معايير إضافية وتعزيز التعاون بين الدول من أجل إنفاذ المعايير القائمة لضمان ألا تتمكن الشركات من استغلال الثغرات التنظيمية. وفي رأيه، تساهم وثيقة مونترو ويساهم مشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة في تحقيق هذا الهدف. وقد يكون خيار عملي إضافي أن تنظر الدول في إدماج جميع حقوق الإنسان ومعايير القانون الإنساني ذات الصلة في عقودها مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٤١- وأكد السيد ديفا أنه في إطار الركيزة الثانية للمبادئ التوجيهية، تقع على عاتق الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، شأنها شأن غيرها من المؤسسات التجارية، مسؤولية احترام جميع "حقوق الإنسان المعترف بها دولياً". وبسبب طبيعة أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ومجالات عملياتها، يتعين أيضاً على هذه الشركات مراعاة القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي. ورأى السيد ديفا أنه ينبغي لها (أ) أن تلتزم بسياسة عامة لاحترام حقوق الإنسان؛ (ب) أن تضع عمليات للعناية الواجبة بحقوق الإنسان من أجل تحديد كيفية معالجة الآثار الضارة بحقوق الإنسان التي تحدِثها أنشطتها ومنع حدوثها وتخفيف حدتها وتحمُّل المسؤولية عن معالجتها؛ (ج) أن تعد عمليات تمكن من معالجة أي آثار ضارة في مجال حقوق الإنسان تتسبب فيها أنشطتها أو تساهم فيها.

٤٢- وفيما يتعلق بالركيزة الثالثة للمبادئ التوجيهية، أكد السيد ديفا أهمية سبل الانتصاف القضائية الفعالة، بما أن الآليات غير القضائية وغيرها من الآليات غير القائمة على مستوى الدولة تعمل في الغالب بشكل أفضل إذا وُجدت آليات قضائية متينة. وعلاوة على ذلك، قد تبلغ بعض انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من الخطورة ما يجعل من سبل الانتصاف القضائية وحدها، بما فيها العقوبات الجنائية، سبل الانتصاف المناسبة. ومن الممكن تعزيز إمكانية الوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة بإزالة العقبات القانونية والعملية وغيرها من العقبات ذات الصلة. وفيما يخص دور الآليات غير

القائمة على مستوى الدولة، أشار السيد ديفا إلى أن مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة تنشئ آلية للتظلم على المستوى التنفيذي، إلا أنه لا بد من إدخال تحسينات عليها لجعلها تمتثل تماماً للمبدأ ٣١ من المبادئ التوجيهية. واختتم بإبراز أهمية مراعاة أحكام المبادئ التوجيهية ووثيقة مونترو ومختلف العمليات الأخرى عند وضع إطار تنظيمي دولي ملزم لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تنظيماً فعالاً.

٢- آراء المجتمع المدني

٤٣- افتتح السيد لوبيز عرضه بتحديد أسس الحق في سبيل للانتصاف في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهذا الحق يعني الحق في الوصول إلى العدالة، الذي يجب أن يكون مكفولاً في القانون والممارسة. ومن جهة، يجب أن تحدد التشريعات بوضوح اختصاص المحاكم وأن تنشئ إجراءات منصفة؛ ومن جهة أخرى، ينبغي ألا تحد العقبات العملية، كالافتقار إلى المساعدة القانونية، من الحق المذكور بدرجة تجعله باطلاً ولاغياً.

٤٤- ولاحظ السيد لوبيز أن الحق في الوصول إلى العدالة يُقوَّض في سياق العمليات العالمية للشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقدم أمثلة لتوضيح التحديات المطروحة، مثل استخدام حجة "المسألة السياسية" لنفي اختصاص المحاكم في قضايا معينة؛ والثغرات الموجودة في التشريعات التي تعقّد ولاية المحاكم المحلية فيما يخص الجرائم المرتكبة في الخارج؛ وغياب المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين من التشريعات؛ وعدم استقلالية المحاكم وعدم نزاهتها في الدولة التي ترتكب فيها الانتهاكات.

٤٥- وأوضح السيد لوبيز أنه، لكفالة الوصول إلى العدالة، من المهم ضمان (أ) أن تكون السلطة القضائية - بما فيها النيابة العامة - مستقلة ونزيهة ومزودة بموارد كافية؛ (ب) أن تحدد التشريعات بوضوح حق المطالبين في تقديم مطالباتهم ومن الذي تقع على عاتقه المسؤولية، بما في ذلك المسؤولية الجنائية المحتملة للشركات؛ (ج) أن تزال العقبات العملية، مثل الحصانة من المسؤولية، لأنها قد تحرم أفراداً من الوصول إلى العدالة؛ (د) أن تتمتع المحاكم بولاية تغطي نطاقاً واسعاً، بما يشمل الجرائم المرتكبة في الخارج؛ (هـ) أن تتوفر الآليات الدولية، مثل المحاكم ولجان الخبراء، من أجل إرشاد الدول ومساعدتها وتشجيعها على اتخاذ الخطوات الضرورية لضمان الوصول إلى العدالة.

٤٦- واختتم السيد لوبيز بالإشارة إلى أن وضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة سيكون مفيداً لضمان المساءلة. ولن يحل هذا الصك جميع المشاكل، لأن التنفيذ عن طريق القوانين والمحاكم الوطنية ضروري، لكن بإمكانه أن يساعد على دعم التغييرات اللازمة على الصعيد الوطني وتعزيزها.

٤٧- وركز السيد سانيي عرضه على تحديات الوصول إلى سبل الانتصاف عندما يتعلق الأمر بانتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في أفريقيا. وأشار إلى أن الاتجاه المتنامي نحو خصخصة الأمن والحرب يبدو اتجاها لا رجعة فيه بسبب النزاعات الإقليمية وحالة انعدام الأمن المحيطة بأنشطة التعدين والأنشطة البحرية في خليج غينيا. وفي حين أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لا تعمل في فراغ قانوني فيما يتصل بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني الساريين، أكد السيد سانيي عدم وجود توافق دولي في الآراء بشأن كيفية جعل هذا الإطار فعالاً. وفي معظم البلدان الأفريقية، باتت اللوائح المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة متقادمة أو غير كافية أو جد محدودة فيما يخص

حماية حقوق الإنسان. وتظل التشريعات الوطنية صامتة بشأن عدد من المسائل مثل الشفافية، ووضع موظفي تلك الشركات، والمعايير الأخلاقية، والتعاقد، والتدريب، والعناية الواجبة، والقواعد المتعلقة باستخدام القوة المفرطة، والعلاقات مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني، ومجالات الأنشطة، وظروف العمل، وآليات المساءلة، ووصول الضحايا إلى العدالة.

٤٨- وفي سياق ضعف الأطر القانونية وقلة معرفة القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، فإن أي سوء سلوك صادر عن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أو موظفيها لا يُعَالج على النحو المناسب. وألقى السيد سانيي الضوء على عدد كبير من الانتهاكات التي ارتكبتها شركات متعددة الجنسيات مرتبطة بقطاع استخراج المعادن في أفريقيا والتي مرت دون عقاب، والسبب الرئيسي لذلك هو انعدام إمكانية وصول المجتمعات المحلية إلى العدالة. وللزبائن والدول والأمم المتحدة دور هام في تحسين آليات إدارة هذه الشركات والرقابة عليها. وفي رأيه، تشكل صكوك التنظيم الذاتي خطوات هامة، لكنها تبقى غير كافية عموماً.

٤٩- وقدم السيد سانيي بعد ذلك مشروع مرصد للمجتمع المدني بشأن إدارة الشركات العسكرية والأمنية في غرب أفريقيا. والأهداف الرئيسية من هذا المشروع هي إذكاء وعي صانعي القرارات والجمهور بشأن إدارة قطاع الأمن الخاص وتنظيمه، وإنشاء بوابة بشأن الأبحاث والمعلومات المتعلقة بأنشطة هذه الشركات، وتيسير التدريب وتبادل الخبرات. ومن منظور المجتمع المدني، أيد السيد سانيي فكرة وضع صك ملزم قانوناً بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، يُفترض أن يكفل لضحايا الانتهاكات إمكانية الوصول إلى سبل الانتصاف والجبر الفعالة، وفقاً للقانون الدولي.

٥٠- وسألت عدة وفود المتحدثين عن آرائهم بشأن تكامل آليات الجبر القضائية وغير القضائية. وردت السيدة وندلاند بأن المجموعة الكاملة من آليات الانتصاف ينبغي أن تكون متاحة للضحايا، وشددت على أهمية ضمان أن تكون لدى الضحايا إمكانية الوصول إلى أنسب نوع من الآليات، بما في ذلك في سياق عابر للحدود. ورد السيد ديفا بأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد تتورط في انتهاكات بسيطة، وفي هذه الحالة تكون الآليات غير القضائية أنسب؛ لكن عند التعامل مع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، من الأنسب استخدام آليات الانتصاف القضائية. وفي بعض السياقات، تظل الآليات غير القضائية مهمة، بسبب احتمال وجود الآليات القضائية على الورق فقط وعدم تطبيقها. وأثارت الرئيسة – المقررة ومعها بعض الوفود مسألة الحاجة إلى صك ملزم قانوناً. وأشار أحد الوفود إلى أن وثيقة مونترو والمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان لا تتعارض مع صك ملزم قانوناً، ودفعت بأن هذا الأخير ضروري لحماية الضحايا. وردت السيدة وندلاند بأن المبادئ التوجيهية لا تتضمن أي شيء يمنع المزيد من التطورات القانونية. وأوضح السيد ديفا أن الصكوك القانونية غير الملزمة والقواعد الملزمة ينبغي ألا ينظر إليها كفئتين تستبعد إحداهما الأخرى بل إن التنفيذ هو الأمر الأساسي في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، لاحظ السيد ديفا عدم اتساق مواقف بعض الدول الراغبة في معالجة أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من خلال صكوك غير ملزمة، في حين قد يكون لديها موقف مختلف فيما يخص تنظيم مسائل مثل التجارة والاستثمار.

٥١- وسأل أحد الوفود المتحدثين عن نوع التدابير التي يمكن اتخاذها لتحفيز الشركات على توفير سبل الانتصاف. وشدد السيد ديفا على ضرورة التحلي بالإبداع، واقترح أفكاراً منها مثلاً تقديم حوافز ضريبية للشركات التي تتعاون وتتصرف بصورة استباقية فيما يخص توفير آليات

التظلم غير القضائية. وفي الوقت نفسه، يمكن إدراج الشركات غير المتعاونة على قائمة لاستبعادها من الأسواق العامة أو من الحصول على قروض مصرفية.

٥٢- وأثار أحد الوفود مسألة تكاليف الإجراءات القانونية التي تحد من إمكانية الوصول إلى العدالة، لا سيما في الولايات القضائية الأجنبية. وردت السيدة وندلاند بأن هذه المسألة تصبح أكثر تعقيداً مع تقلص الحيز المتاح للمساعدة القانونية في العديد من الدول. ورأى السيد سانيي أن تقليص الأطر الزمنية والمواعيد النهائية لمعالجة القضايا قد يساعد فعلاً على تخفيف التكاليف، وقد يكون من المفيد تخفيض تكاليف السفر إما عن طريق الاجتماعات بين الشركات والضحايا في مركز واحد أو عن طريق عقد الاجتماعات محلياً بدلاً من عقدها في البلد الأصلي للشركة. ولاحظ السيد ديفا أنه عندما تُفرض غرامات على الشركات في القضايا الجنائية، يمكن للدول أن تقرر استخدام مبلغ من تلك الغرامات لتمويل الدعاوى المدنية غير المدعومة بالمساعدة القانونية.

هاء- عمليات الشركات الأمنية الخاصة في السياق البحري وفي سياقات أخرى

٥٣- في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، قدم السيد منقيبيسا منظور منظمة من منظمات المجتمع المدني التي تعمل في مجال إدارة النزاعات في جميع أنحاء أفريقيا والتي تستعين بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة لكي تكون قادرة على القيام بأنشطتها المتعلقة ببناء القدرات. وأوضح أن هناك حالات مستمرة من عدم الاستقرار والهشاشة في القارة الأفريقية، التي لا بد فيها من الحوار وحل المشاكل، ويرجع ذلك أيضاً إلى النزاعات الداخلية، وترابط النزاعات الإقليمية، والكوارث الإنسانية، وانتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان. ويتسم هذا الوضع بتعدد الجهات الفاعلة، بما فيها الجهات الفاعلة غير التقليدية مثل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، التي تعمل في بيئة تشهد تضاؤل السلطة المدنية، وتفكك الخدمة العامة، واختلال الاقتصادات، وتنافس فئات ذات هويات مختلفة، وعدم انتظام التحركات السكانية، ووجود منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية دولية.

٥٤- وشدد السيد منقيبيسا على أهمية النظر في الأسباب الكامنة وراء قرار العديد من الدول اللجوء إلى الاستعانة بالشركات العسكرية والأمنية لأغراض الدفاع والحماية. وميزة هذه الشركات أن لديها قدرة فريدة من نوعها على تعبئة الموارد بسرعة. وبما أنها تتصرف لتحقيق مكاسب تجارية، فهي لا تتناول المسائل الملحة المتعلقة بالسلام والأمن، التي لا تسوية لها سوى الحوار وحل المشاكل والعمل المتعدد الأطراف والجماعي.

٥٥- وأشار السيد منقيبيسا إلى أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة غالباً ما تلجأ إلى الحلول العسكرية، وليس لديها سوى موارد محدودة للعمليات غير العسكرية. كما تفتقر هذه الشركات إلى استراتيجية لبناء السلام وإدارة النزاعات إلى حد أبعد من دعم السلام. وقد شدد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، في تقريره (A/70/95-S/2015/446)، على أسبقية السياسة على العمل التقني، وضرورة اتخاذ إجراءات تستجيب للسياق، وإقامة شراكات أقوى، وجعل العمليات أكثر تركيزاً على احتياجات الميدان وأكثر تمحوراً حول الناس. وأوجز الأمين العام رؤية في تقريره عن مستقبل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (A/70/357-S/2015/682) التي تركز على زيادة القدرة على الوقاية والوساطة. وأفاد السيد منقيبيسا بأن هذه الجوانب تكتسي أهمية أكبر لضمان السلام والأمن في أفريقيا، لكنها ليست المجالات التي يمكن للشركات العسكرية والأمنية الخاصة أن تضطلع بدور فيها. ودعا أصحاب المصلحة إلى إعادة

التفكير في الاعتماد على هذه الشركات. وشدد على الحاجة في أفريقيا إلى بناء علاقات تركز على الالتزام الطويل الأمد. وقال إن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لم تثبت أن لديها ميلاً إلى بناء السلام أو خبرة في هذا المجال الذي يتطلب بالأحرى الأخذ بنهج شامل.

٥٦- وفي العرض اللاحق، بحثت السيدة بيتريغ المسائل المتعلقة بانتشار استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في السياق البحري، بما يشمل حماية السفن التجارية من التهديدات الإجرامية، مثل القرصنة. ويختلف استخدام هذه الشركات في السياق البحري اختلافاً كبيراً عن استخدامها على اليابسة. وفيما يتعلق بالخصائص التشغيلية، فهي تعمل على متن سفينة، وفي مناطق بعيدة عن سلطات إنفاذ القانون في أغلب الأحيان. وعلاوة على ذلك، هناك خصوصيات قانونية تنشأ عن سريان قانون البحار الدولي.

٥٧- وألقت السيدة بيتريغ الضوء على مسألتين تتجلى فيهما هذه الخصوصيات. وتتعلق المسألة الأولى بالولاية في البحار، أي الكيفية التي يحدد بها قانون البحار مسألة الدولة التي يمكن أن تُسند إليها التزامات محددة. وتتناول عادة الصكوك القانونية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة فئات مختلفة من الدول؛ فعلى سبيل المثال، يُفرِّق كل من وثيقة مونترو ومشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة بين دول الإقليم والدول المتعاقدة ودول الأصل والدول الثالثة. ومع ذلك، ينبغي تفسير مفهومي دولة الإقليم والدولة المتعاقدة وصقلهما خصيصاً ليتفقا مع السياق البحري. وفي هذا الإطار، تعني "دولة الإقليم" دولة "تعمل تحت ولايتها شركات عسكرية وأمنية خاصة". وعليه، إذا اجتازت السفينة المياه الإقليمية أو الداخلية لدولة ثالثة أو توقفت في ميناء بها، يمكن أن تصبح "دولة الإقليم" دولة العلم و/أو الدولة الساحلية و/أو دولة الميناء. ويختلف الوضع في السياق البحري عما هو عليه في الأرض أو أعالي البحار، إذ لا توجد دولة واحدة فقط تنطبق عليها صفة "دولة الإقليم"، بل ربما ثلاث دول مختلفة. وعند إشارة السيدة بيتريغ إلى التزامات الدول بموجب الصكوك ذات الصلة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة فيما يتصل بتنظيم الأسلحة على متن السفن وفرض الولاية الجنائية، أوضحت السيدة بيتريغ أن قانون البحار يتضمن قواعد لتوزيع الولاية بين ثلاث دول في حالات الولاية المشتركة. وشرحت مفهوم "الدولة المتعاقدة"، الذي استخدم في صكوك مختلفة متعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويقوم هذا المفهوم على افتراض أن دولة ما تعاقدت للحصول على خدمات شركات عسكرية وأمنية خاصة؛ لكن في السياق البحري، من الشائع أكثر أن كيانات خاصة هي التي توظف هذه الشركات لحماية السفن التجارية الخاصة. وأشارت السيدة بيتريغ إلى ضرورة تحليل فكرة الولاية ومفهومي دولة الإقليم والدولة المتعاقدة وتفسيرها في ضوء السياق البحري على وجه التحديد، مع مراعاة مقتضيات قانون البحار والحالة الفعلية في البحر.

٥٨- وتناولت السيدة بيتريغ أيضاً مسألة سلب الحرية في البحار على أيدي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وربطتها بمفهوم "الوظائف الملازمة للدولة" (مثلما ورد في المادتين ٩ و١٩ من مشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة). ولا يوجد حالياً في القانون الوطني والقانون الدولي ما يوضِّح الظروف التي يُسمح فيها لموظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بأن يسلبوا في البحر حرية شخص مشتبه فيه هُزم في عملية للدفاع عن النفس، ولا الصفة التي يتصرفون بها (كموظفين مكلفين بإنفاذ القانون أو كأشخاص عاديين) عند قيامهم بذلك. وبالتالي، من غير الواضح أي حالات من حالات سلب الحرية في البحر على أيدي الشركات المذكورة تشكل عمليات توقيف واحتجاز مندرجة ضمن الوظائف

الملازمة للدولة، فهذه الحالات ليست محظورة وحسب بل ينبغي أن تعتبر جريمة جنائية وفقاً لمشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة. وفي حالة التوقيف الخاص، لا ينص قانون دولة العلم في أغلب الأحيان على تنظيم واضح لهذه المسألة، وفي حال تنظيمها، تكون هناك نهج مختلفة. لذلك شددت السيدة بيتريغ على أهمية مواصلة استكشاف الظروف التي يُسمح فيها للشركات العسكرية والأمنية الخاصة باعتقال أي شخص على متن سفينة، ووضع خط واضح بين الأفعال المشروعة لهذه الشركات فيما يخص سلب الحرية وحالات التوقيف والاعتقال المندرجة ضمن الوظائف الملازمة للدولة، والتي تعتبر حالات محظورة. وخلصت السيدة بيتريغ، في ضوء مختلف الخصائص التنفيذية والقانونية المنطبقة على استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في البحر، إلى ضرورة النظر في القواعد ذات الصلة من منظور بحري تحديداً فيما يتعلق بتوضيح وتطوير الإطار القانوني القائم ووضع صك قانوني جديد محتمل بشأن هذه الشركات.

٥٩- وفي المناقشة التي تلت، سأل أحد الوفود السيد منقيبيسا عما إذا كان المركز الأفريقي للتسوية البناءة للنزاعات يعمل في حالات يتعين عليه فيها توظيف شركات عسكرية وأمنية خاصة بصورة مباشرة للاضطلاع بمهمته. ورد السيد منقيبيسا بأن المركز عندما بدأ عمله في الصومال في عام ٢٠٠٤، كان عليه أن يعتمد على "مقدمي الخدمات المحليين"، الذي كانوا أشخاصاً من البلد دون أي تدريب منتظم؛ لكن في الوقت الحالي، يعمل المركز مع شركات خاضعة لبعض اللوائح الحكومية ومدرَّبة.

٦٠- وشدد أحد الوفود على الحاجة إلى النظر في الحالات المتنوعة التي تعمل فيها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وإلى الإقرار بأهمية عمل المنظمة البحرية الدولية وفريق الاتصال المعني بمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال. وردت السيدة بيتريغ بأن توجيهات المنظمة البحرية الدولية ذات الصلة جديرة بالثناء، لكن النطاق الجغرافي لتطبيقها ينحصر في المنطقة الشديدة الخطورة كما أنها تقتصر على القرصنة. ولاحظت أن تلك التوجيهات تحيل إلى القوانين الوطنية ذات الصلة في أغلب الأحيان، دون أن تضع هي نفسها حداً أدنى، وبموازاة مع ذلك هناك مسائل هامة متنوعة غير منظمة بالمرة أو غير منظمة بصورة شاملة، مثل المساءلة الجنائية، أو استخدام القوة، أو سلب الحرية.

٦١- وسأل وفد آخر عن التحديات المطروحة فيما يخص ضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان. وسلطت السيدة بيتريغ الضوء على الثغرة القائمة في مجال المساءلة بسبب "أعلام الملاءمة" (أي عندما تكون باخرة تجارية مسجلة في دولة ما ذات معيار تنظيمي منخفض). وشددت على أهمية التركيز على دول الأصل، والدول الساحلية، ودول الإقليم، والدول الثالثة، التي تشكل معاً شبكة كثيفة من الولايات يمكنها أن تحد من تأثير أي ثغرة محتملة ناتجة عن أعلام الملاءمة.

٦٢- وسأل ممثل من المجتمع المدني عن الترتيبات التي ينبغي وضعها لرصد أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وردَّت السيدة بيتريغ بأن الرصد والمراقبة في البحر أصعب مما هما عليه الحال على اليابسة، وأن الوسيلة الأنجع على ما يبدو هي إلزام ربابنة السفن وقادة الأفرقة بالإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان وتوفير آليات مناسبة للإبلاغ، مثلما تقتضي ذلك مختلف قواعد التنظيم الذاتي والقوانين الوطنية. وسأل ممثل آخر من المجتمع المدني عما إذا كانت هناك حاجة إلى لوائح خاصة باليابسة وأخرى بالبحر منفصلة عن بعضها البعض. ورأت السيدة بيتريغ أن من الممكن تنظيم الفئتين معاً في الصك نفسه؛ لكن يبدو من الضروري إدراج التمييز بين التزامات دول العلم والدول الساحلية ودول الميناء، أو على الأقل إدراج إشعار بأن

الالتزامات المنصوص عليها في الصك المنطبقة على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لا تنتقص من قواعد الاختصاص التي ينص عليها قانون البحار.

واو- المناقشة مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٦٣- أوضح السيد غيبسون، في العرض الذي قدمه في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، أن شركة الأمن في السياقات المعقدة (SCEG) قد أُنشئت لتوفير معايير مهنية في قطاع الأمن الخاص البريطاني عن طريق تبادل أفضل الممارسات وتطبيق معايير صارمة فيما يخص الاعتراف بأطراف ثالثة. وتُدعَى أيضاً الشركات التي يوجد مقرها خارج المملكة المتحدة إلى الانضمام إلى المنظمة على أساس كل حالة على حدة. ولذلك تمثل شركة "SCEG" الشركات في قطاع الأمن الخاص التي تتبنى معايير ولوائح لضمان أن تتسم عملياتها بالشفافية والمساءلة وتمتثل للقانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان، وللتشريعات الوطنية. وفيما يتعلق بنطاق الأنشطة التي تضطلع بها الشركات التابعة لشركة "SCEG"، أوضح السيد غيبسون أن هذه الشركات تقدم خدمات الحماية المسلحة أو غير المسلحة لطائفة واسعة من الزبائن في مجموعة متنوعة من السياقات التي توجد فيها تهديدات قد تستدعي الحماية المسلحة. وأكد أن هذه الشركات لا تضطلع بعمليات عسكرية هجومية بل بمجموعة من الخدمات في مجالي إدارة المخاطر والحماية، وهي خدمات دفاعية بطبيعتها. والفئات الرئيسية المستفيدة من هذه الخدمات هي الحكومات، وخاصة البعثات الدبلوماسية، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والقطاعات الاستخراجية والبحرية، والجهات المشاركة في أعمال إعادة الإعمار والتنمية.

٦٤- وقدَّم السيد غيبسون بعض الأمثلة على التنوع الموجود في قطاع الأمن، بما في ذلك حجم الأنشطة التي تقدمها الشركات وطبيعة تلك الأنشطة وتركيبتها ومجالها ونطاقها، راغباً بذلك في توضيح صعوبة فرض إطار تنظيمي واحد على جميع الحالات. وعلى سبيل المثال، قد لا يكون الإطار التنظيمي لدولة واحدة فعالاً بالنسبة للشركات العاملة على الصعيد الدولي مع كيانات شركات في الخارج، لأن بإمكانها أن تنقل بسهولة مقرها إلى ولاية قانونية مختلفة. والشركات التي يمثلها السيد غيبسون لا تستخدم المرتزقة – وهو مصطلح يصفه بأنه نعت انفعالي وتضليلي للقطاع – وهي تطبق ترتيبات صارمة فيما يخص الفرز والتدريب والتعاقد لكفالة أن تعمل بطريقة مفتوحة وشفافة.

٦٥- ولغرض الأخذ بنهج عملي من أجل تنظيم الشركات الأمنية الخاصة، أوصى السيد غيبسون أيضاً بإيلاء اهتمام خاص للحالات التي يكون فيها مقر الزبائن ومقدمي الخدمات خارج المناطق التي تؤدَّى فيها الخدمات؛ ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في الدول التي تعاني من ضعف سيادة القانون ونظام العدالة الجنائية والحوكمة. وقدم السيد غيبسون لمحة عامة عن الحالة في العراق في عام ٢٠٠٣، وأوضح أن عمليات بعض الشركات الأمنية التي تجاهلت سيادة القانون وأفضل الممارسات في القطاع، فضلاً عن عدم وجود أي إطار تنظيمي، أدت إلى وقوع عدد من الحوادث في صفوف المدنيين. وأوضح أن هذا المثال يشير إلى جوهر ولاية الفريق العامل الحكومي الدولي والتعقيدات التي يعمل فيها العديد من الشركات الأمنية الخاصة يومياً.

٦٦- وقدم السيد غيبسون بعد ذلك عرضاً عاماً للمبادرات والتطورات التي كان لها أثر إيجابي على قطاع الأمن الخاص، بما في ذلك وثيقة مونترو، والإطار المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" الذي أعده الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر

الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال[٥]، والعملية المتعددة أصحاب المصلحة التي أدت إلى وضع مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة. وسلط الضوء على المهام الرئيسية لرابطة مدونة قواعد السلوك الدولية، وهي اعتماد عدد من الشركات الأعضاء ورصد وتقييم أدائها ومعالجة الشكاوى والتظلمات. وأكد، مع ذلك، أن الرابطة لم تتمكن بعد من توفير آلية متينة لمحاسبة الشركات الأمنية الخاصة.

٦٧- وأكد السيد غيبسون أهمية التدقيق على يد طرف ثالث لإنشاء إطار تنظيمي، مبرزاً بذلك دور معيار الشركات الأمنية الخاصة-١ (PSC.1) (الذي طُوِّر أيضاً ليصبح المعيار ١٨٧٨٨ للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس ISO-18788)، بالنسبة للشركات التي تقدم خدمات أمنية في بيئات أرضية معقدة، ودور معيارٍ مماثل (ISO-28007)، وُضع من أجل تغطية الترتيبات الأمنية لحماية النقل البحري التجاري من القرصنة في المنطقة الشديدة الخطورة في المحيط الهندي. وأوضح أن الشركات تخضع للتدقيق وتحصل على شهادات الاعتماد بالاستناد إلى هذه المعايير وعلى أيدي جهات مستقلة.

٦٨- وأشار السيد غيبسون أيضاً إلى مصير الرجال الذين كانوا على متن باخرة Seaman Guard Ohio، التي كانت تعمل في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ كترسانة عائمة لشركة أمريكية خاصة للأمن البحري وانساقت نحو المياه الإقليمية الهندية. فقد أوقف الرجال كلهم وعددهم ٣٥ رجلاً، بمن فهم طباخو الباخرة، بتهمة الاستيراد غير المشروع للأسلحة التي كانت على متن الباخرة، وحكم عليهم بالسجن لمدة خمس سنوات. وأوضح السيد غيبسون أن أياً من هؤلاء الرجال لن يعارض الفكرة القائلة إن هناك حاجة إلى لوائح دولية لتنظيم قطاع الأمن الخاص. وفي حين أقر السيد غيبسون بأن المعايير الدولية القائمة، إلى جانب العمليات المعترف بها للاعتماد تشكل أساس احترام حقوق الإنسان في القطاع بأكمله، اقترح وضع أطر تنظيمية وطنية ودولية تكميلية من شأنها أن تسهم في تعزيز احترام حقوق الإنسان إلى حد أكبر.

٦٩- وسأل أحد الوفود عما إذا كانت الدول قد تلجأ أكثر فأكثر إلى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بغية تجنب المسؤولية عن الانتهاكات التي يرتكبها أفراد قواتها المسلحة. وأوضح السيد غيبسون أن الشركات المذكورة تتفاعل مع قوى السوق، التي كانت واضحة بشكل خاص في عام ٢٠٠٣ فيما يتعلق بالعراق وفي عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ في أعقاب تصاعد أعمال القرصنة قبالة سواحل الصومال. وأشار السيد غيبسون إلى اتجاه عالمي نحو خفض الإنفاق على الدفاع، مما قد يشجع بعض الدول على النظر في الاستعانة بخدمات الشركات الخاصة لأغراض دفاعية.

٧٠- وأشارت الرئيسة المقررة إلى التقدم المحرز من خلال وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، وإلى الثغرات المتبقية، ثم سألت السيد غيبسون عما إذا كانت الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ترى جدوى من استخدام الإطار التنظيمي القائم لوضع وثيقة قابلة للتطبيق عالمياً من شأنها أن تجعل القواعد هي نفسها بالنسبة للجميع. ورد السيد غيبسون بأن عمليات التدقيق والاعتماد تكلف عدة آلاف من الدولارات، وأن الشركات التي تمثلها شركة "SCEG" لا ترى أن هناك ما يدعو إلى ممانعة إيجاد إطار تنظيمي منصف وعالمي حقاً يراعي الظروف التي تعمل فيها الشركات الخاصة ومن شأنه أن يجعل الفرص متكافئة بالنسبة للجميع.

٧١- وسأل أحد الوفود عن الحماية المتوفرة حالياً للعاملين في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بما في ذلك مسؤوليات الشركات الأم وحماية المبلغين عن المخالفات. ورد السيد

(٥) انظر الوثيقة A/HRC/17/31، المرفق.

غيبسون بأن العديد من الموظفين متعاقدون من الباطن وأنهم يتمتعون بحقوق العمل الواردة في عقود عملهم. ولن تستثمر شركة ضعيفة التنظيم في تدريب ودعم المتعاقدين معها، في حين قد تقوم بذلك الشركات المسؤولة وتوفر لهم تغطية تأمينية.

٧٢- وذكر وفد آخر أن الكثير من العمل يلزم لوضع صك ملزم، وأنه يجب عدم الخلط بين تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والعملية الأوسع المتعلقة بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال. وينبغي ألا يتعثر الفريق العامل الحكومي الدولي بسبب تفاصيل التعاريف والاختلافات بين الشركات الأمنية الخاصة والشركات العسكرية الخاصة، التي يمكن تناولها بالتفصيل في الصك نفسه. وارتأى الوفد أنه من المشجع سماع أن القطاع لا يبدو معارضاً لوضع صك ملزم، مضيفاً أنه يتفق أيضاً مع فكرة أن الصك سيكون مفيداً له. واقترح الوفد أن يدرس الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته المقبلة الخيارات المتاحة للمضي قدماً في الولاية، وهو اقتراح أيده وفد آخر. ورد السيد غيبسون أن الحل لا يتمثل في نهج ثنائي، أي إما وضع صك ملزم قانوناً أو عدم وضعه، إذ يمكن من الآن عمل الكثير لتشجيع الممارسات والمبادرات الجيدة، من قبيل رابطة مدونة قواعد السلوك الدولية أو التنظيم الذاتي.

رابعاً- ملاحظات ختامية

٧٣- في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، اختتمت الرئيسة – المقررة بالقول إن المناقشات التي جرت أثناء الدورة الخامسة للفريق العامل الحكومي الدولي قد أثرتها العروض التي قدمها الخبراء، كما في الدورات السابقة. وطوال الدورة الخامسة، استمع الفريق العامل إلى مساهمات وآراء غنية. ولاحظت الرئيسة – المقررة أن في صميم هذه المساعي هناك جهود للمساهمة في تعميم منظور حقوق الإنسان.

٧٤- وأشارت الرئيسة – المقررة إلى أن طائفة من المسائل الموضوعية قد نوقشت، بما فيها الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف لضحايا الانتهاكات والتجاوزات المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛ وعمليات هذه الشركات في البحر وفي سياقات أخرى؛ والمبادرات المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي؛ والتدابير الأخرى المتخذة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والرقابة عليها؛ والأطر التنظيمية القائمة؛ والمشاكل والتحديات والمقترحات التي قدمتها الوفود للمضي قدماً. وشددت الرئيسة – المقررة على أن إيجاد الحلول المناسبة في هذا الصدد لا يزال أحد التحديات الرئيسية الماثلة أمام الفريق العامل الحكومي الدولي.

٧٥- وذكَّرت الرئيسة – المقررة بأن الفريق العامل قد سبق أن عقد بالفعل خمس دورات؛ وسيعقد دورته السادسة في الفترة من ٢٢ إلى ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٧، بغية إعداد تقرير لتقديمه إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة والثلاثين. واستفسرت الرئيسة – المقررة عن مدى تقارب وجهات نظر الوفود للاتفاق على توصيات من أجل تقديمها إلى المجلس، وعما إذا كان من الممكن للوفود إيجاد أرضية مشتركة بشأن هذه المسألة. ودعت الوفود إلى التفكير في هذه المسائل أثناء فترة تحضير الفريق العامل لدورته السادسة.