

Distr.: General
2 July 2012
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها

الرئيسية - المقررة: فاييزا باتيل

موجز

في هذا التقرير، يستعرض الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها الأنشطة المضطلع بها أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، بما في ذلك مشاركته في نشاط الفريق العامل الحكومي الدولي الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة عشرة. ويستعرض الفريق العامل أيضاً العمل الذي أنجزه لإعداد مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة.

وفضلاً عن ذلك يناقش الفريق العامل مشروعه المتعلق بجمع التشريعات الوطنية ذات الصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتحليل هذه التشريعات. ويقدم تحليلاً لعينة من ثلاث تشريعات وطنية تعكس نهجاً متميزة إزاء هذه المسألة. وانطلاقاً من هذا التحليل، يبدأ الفريق العامل في تحديد العناصر المشتركة بين القوانين الوطنية وبعض التحديات القائمة في وجه تنظيم القطاع.

وأخيراً، يقدم الفريق العامل توصيات إلى الدول الأعضاء، ويشجعها على مواصلة سن تشريعات وطنية تتعلق بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وعلى المشاركة في الدراسة الاستقصائية التي أعدها الفريق العامل بشأن التشريعات الوطنية.

وكما أشار الفريق العامل سابقاً، ينبغي للتشريعات الوطنية أن تُستكمل بإطار تنظيمي دولي قوي. كما يوصي الفريق العامل الدول الأعضاء بالنظر في إمكانية وضع صك دولي ملزم لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويحث جميع الدول الأعضاء على أن تشارك في أنشطة الفريق العامل الحكومي الدولي الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان. ويوصي الفريق العامل الدول الأعضاء بأن تضمن المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تكون الشركات العسكرية والأمنية الخاصة متورطة فيها، وتوفر سبيل انتصاف فعالاً للضحايا.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٣-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	١٦-٤	.....	ثانياً - أنشطة الفريق العامل
٤	٨-٥	.....	ألف - الدورات الثالثة عشرة والرابعة عشرة والخامسة عشرة للفريق العامل
٦	٩	.....	باء - الرسائل
٦	١٠	.....	جيم - التعليقات المقدمة على مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة
٦	١١	.....	دال - تعليقات على مشروع القانون الاتحادي السويسري المتعلق بتقديم الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج
٦	١٦-١٢	.....	هاء - الأنشطة الأخرى لأعضاء الفريق العامل
٨	٢٣-١٧	.....	ثالثاً - نشاط الفريق العامل في عمليات إعداد معايير لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على الصعيد الدولي
٨	١٨	.....	ألف - الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة
٨	٢٣-١٩	.....	باء - مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة
١٠	٦٦-٢٤	.....	رابعاً - البحث في التشريعات الوطنية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة
١٠	٥١-٢٧	.....	ألف - النماذج الثلاثة للتشريعات الوطنية: جنوب أفريقيا والولايات المتحدة وسويسرا
١٨	٦٦-٥٢	.....	باء - التحليل
٢٢	٧١-٦٧	.....	خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١ - في هذا التقرير، يصف الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها الأنشطة التي اضطلع بها منذ أن عرض تقريره السابق على مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/18/32). ويتضمن الفرع المواضيعي من التقرير تحليلاً مقارناً لثلاثة أنماط من التشريعات الوطنية يحدد العناصر والتحديات المشتركة في تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢ - ويقدم هذا التقرير عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٢/٢٠٠٥، الذي أنشأت فيه ولاية الفريق العامل، وعملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٢١/٧ و ١٢/١٥ اللذين مدد فيهما المجلس هذه الولاية، وقرار المجلس ٤/١٨.

٣ - ويتألف الفريق العامل من خمسة خبراء مستقلين يعملون بصفتهم الشخصية، وهم باتريشيا أرياس (شيلي)، وإلزبيثا كارسكا (بولندا)، وأنطون كاتز (جنوب أفريقيا)، وفايزة باتيل (باكستان) وغابور رونا (الولايات المتحدة الأمريكية). وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، قرر الفريق العامل أن تعمل السيدة فايزة باتيل رئيسة - مقررًا للفريق العامل حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

ثانياً - أنشطة الفريق العامل

٤ - سيراً على الممارسة المتبعة المعتادة، عقد الفريق العامل ثلاث دورات عادية: اثنتان في جنيف وواحدة في نيويورك. وعقد اجتماعات منتظمة مع ممثلي الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية والخبراء. واستعرض كذلك الادعاءات المتعلقة بأنشطة المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتأثيرها في حقوق الإنسان، واتخذ قرارات بشأن الإجراءات المناسبة.

ألف - الدورات الثالثة عشرة والرابعة عشرة والخامسة عشرة للفريق العامل

٥ - عقد الفريق العامل دورته الثالثة عشرة في نيويورك في الفترة من ٥ إلى ٨ تموز/يوليه ٢٠١١. وشملت الدورة حلقة دراسية للخبراء لمناقشة مضمون وحالة احتكار الدولة للاستخدام المشروع للقوة والآثار المحتملة في تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية

الخاصة. ويعرب الفريق العامل عن امتنانه للخبراء العشرة الذين ساهموا في هذا الجهد^(١). وعقد الفريق العامل مؤتمراً صحفياً في ٨ تموز/يوليه ٢٠١١ ناقش فيه المسائل المتصلة بولايته.

٦- وعقد الفريق العامل دورته الرابعة عشرة في جنيف في الفترة من ٢٤ إلى ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. وأجريت أثناء الدورة مشاورات مع ممثلي الدول الأعضاء ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمات غير حكومية. وكان ذلك الاجتماع الأول للأعضاء الخمسة الجدد في الفريق العامل الذين حلوا محل الأعضاء الذين عُيّنوا عند إنشاء الفريق والمنتبهة ولايتهم في آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. وبعد النظر في عدد من الحالات القطرية، جدد الفريق العامل بموجب رسالة مؤرخة ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ طلبه السابق زيارة كوت ديفوار. وقد قبلت حكومة كوت ديفوار هذا الطلب في رسالة مؤرخة ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

٧- وعقد الفريق العامل دورته الخامسة عشرة في جنيف في الفترة من ١٢ إلى ١٦ آذار/مارس ٢٠١٢. وتشاور أثناء الدورة مع ممثلي الدول الأعضاء وإدارة شؤون السلامة والأمن ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمات غير حكومية. وقرر الفريق العامل إبداء تعليقاته على مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة. والتقى أيضاً بوكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن من أجل مناقشة مسألة وضع سياسات خاصة بالأمم المتحدة فيما يتعلق باستخدام هيئات الأمم المتحدة ومؤسساتها الشركات الأمنية المسلحة الخاصة. ورحب بالجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لوضع إطار متسق للسياسات العامة بتمثل لحقوق الإنسان وينظم التزود بخدمات الشركات الأمنية الخاصة المسلحة والاستعانة بها، بما في ذلك المعايير ذات الصلة، واتفق على مواصلة التشاور مع إدارة شؤون السلامة والأمن في هذه العملية.

٨- وبعد النظر في حالات قطرية عدة، طلب الفريق العامل القيام بزيارة إلى كل من ليبيا والصومال. وقبلت حكومة ليبيا الطلب في رسالة مؤرخة ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(١) الكسندر فوليفودز، معهد موسكو الحكومي للعلاقات الدولية، الاتحاد الروسي؛ رينيه فارك، كلية القانون، جامعة تارتو، إستونيا وكلية الدفاع الوطنية الإستونية، إستونيا؛ مارك أونغار، جامعة مدينة نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية؛ هيلينا توروخا ماتيو، جامعة برشلونة، إسبانيا؛ ساره بيرسي، جامعة أكسفورد، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ براتاب شاترجي، مركز التقدم الأمريكي، الولايات المتحدة الأمريكية؛ إيرين كابريرا، جامعة كولومبيا الخارجية، بوغوتا؛ سايبيلو غوميدز، معهد الدراسات الأمنية، بريتوريا، جنوب أفريقيا؛ باتريشيا أرياس، مركز الدراسات الإنمائية، شيلي؛ ديورا أفانت، جامعة كاليفورنيا، إيرفن، الولايات المتحدة الأمريكية.

باء- الرسائل

٩- أرسل الفريق العامل رسالتين ورسالة متابعة إلى حكومات فيما يتعلق بأنشطة المرتزقة المزعومة وبأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتأثيرها في حقوق الإنسان. ويعرب الفريق العامل عن تقديره للحكومات التي قدمت ردوداً جوهرية على الرسائل التي وجهها إليها ويدعو الحكومات التي لم تفعل ذلك بعد إلى التعاون معه وفقاً للولاية التي أناطها به مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة.

جيم- التعليقات المقدمة على مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة

١٠- في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، أصدرت اللجنة التوجيهية المؤقتة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة للمدونة للتشاور العام بشأنه. وقدم الفريق العامل، في رسالة مؤرخة ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٢، تعليقاته على مشروع الميثاق. وستناقش هذه التعليقات بمزيد من التفصيل أدناه.

دال- تعليقات على مشروع القانون الاتحادي السويسري المتعلق بتقديم الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج

١١- في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، أصدرت وزارة الخارجية الاتحادية السويسرية مشروع قانون اتحادي يتعلق بتقديم الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج للتشاور العام بشأنه. ورحب الفريق العامل بهذه العملية المفتوحة والشفافة. وقدم تعليقاته في رسالة مؤرخة ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. وترد مناقشة هذا المشروع بمزيد من التفصيل أدناه.

هاء- الأنشطة الأخرى لأعضاء الفريق العامل

١٢- وقّع الفريق العامل على رأي "صديق المحكمة" قدمته هيئة "حقوق الإنسان أولاً" إلى محكمة الاستئناف في الدائرة القضائية الرابعة بالولايات المتحدة في قضيتي الشيماري ضد مركز كاليفورنيا للتحليل (CACI International, Inc) والقريشي ضد شركة الخدمات لام-٣ (L-3 Services, Inc). تحججت فيه الهيئة بأن المتعهدين المتهمين بانتهاك القانون الدولي لحقوق الإنسان، جريمة التعذيب في هذه الحالة، لا يمكن تصنيف أفعالهم في فئة "أنشطة المحاربين" ولا يجوز بالتالي إعفاؤهم من المسؤولية المدنية في محاكم الولايات المتحدة. وفي ١١ أيار/مايو ٢٠١٢، رفضت محكمة الاستئناف بكامل هيئتها طعن المتهمين وأحالت القضية مجدداً إلى محاكم الدائرة لمواصلة تقصي الحقائق.

١٣- وشاركت الرئيسة - المقررة للفريق العامل في الحلقة الدراسية السنوية المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة في جنيف ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة المعقودة في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ والتي تناولت موضوع خصخصة الخدمات الأمنية. وأدلت ببيان تناولت فيه التحديات التي تواجه تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، والثغرات القائمة في اللوائح التنظيمية على الصعيدين الدولي والوطني والحاجة إلى اعتماد صك دولي ملزم يكفل مساءلة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة الضالعة في انتهاك حقوق الإنسان وإتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا. وفي الفترة من ٣٠ أيار/مايو إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠١٢، شاركت في مؤتمر عُقد في مركز سييه شيو - كانغ للأمن والدبلوماسية الدوليين في جامعة دانفر، الولايات المتحدة، حيث ناقشت الجهود المبذولة حالياً في المجال التنظيمي والتحديات المستمرة المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٤- وشاركت السيدة آرياس في حلقة عمل إقليمية لشمال شرق ووسط آسيا تناولت وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح، المعقودة يومي ١٢ و١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ في أولانباتار. واشترك في تنظيم حلقة العمل حكومة كل من منغوليا وسويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. وقدمت السيدة آرياس عرضاً تناولت فيه أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في حالات استخدام القوة وأثر هذه الأنشطة في حقوق الإنسان والمخاطر والتحديات التي تنطوي عليها.

١٥- وأثناء المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين لجمعية الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المعقود في جنيف في الفترة من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، شاركت السيدة كارسكا في مناقشة جانبية بعنوان "حماية المدنيين في النزاعات المسلحة: مرحلة ما بعد وثيقة مونترو - التطورات الدولية في مجال تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة"، نظمتها وزارة الخارجية الاتحادية السويسرية ومركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة واللجنة الدولية للصليب الأحمر. وقدمت عرضاً تناولت فيه الثغرات القائمة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والمتصلة بالمساءلة عن انتهاكات القانون الدولي التي تشمل أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٦- وفي ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٢، شارك السيد رونا بوصفه خبيراً في الدورة الثانية للجنة المعنية بالاختفاء القسري، التي أجرت خلالها اللجنة مشاورات بشأن تعريف الجهات من غير الدول وضلووعها في حالات الاختفاء القسري، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالمسؤولية والمساءلة.

ثالثاً - نشاط الفريق العامل في عمليات إعداد معايير لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على الصعيد الدولي

١٧- يرحب الفريق الدولي بالجهود المستمرة التي يبذلها مجلس حقوق الإنسان والدول الأعضاء لوضع إطار دولي ينظم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة واستحداث معايير طوعية لهذا القطاع. ويُعرب الفريق العامل عن تقديره للفرصة التي أُتيحت له لإثراء هذه العمليات المتواصلة.

ألف - الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

١٨- أنشأ مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٦/١٥، فريقاً عاملاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية وأناط به ولاية النظر في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي، بما في ذلك خيار وضع صك ملزم قانوناً بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها ومراقبتها، بما في ذلك مساءلتها، مع مراعاة المبادئ والعناصر الرئيسية ومشروع النص الذي اقترحه الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة. ويتطلع أعضاء الفريق العامل إلى المشاركة بوصفهم خبراء في الدورة الثانية للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المقرر عقدها في الفترة من ١٣ إلى ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٢ في جنيف.

باء - مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة لمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة

١٩- في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، قامت اللجنة التوجيهية المؤقتة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة، وهي مبادرة لعدة جهات مهتمة تدعمها حكومة سويسرا، بإصدار مشروع ميثاق آلية المراقبة التابعة للمدونة للتشاور بشأنه. وبرسالة مؤرخة ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٢، أعرب الفريق العامل عن دعمه المتواصل لعملية وضع المدونة والميثاق كوسيلة لتعزيز امتثال شركات الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة للمعايير الإنسانية الدولية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وسلّم الفريق العامل بالتحديات التي تواجه صياغة الميثاق وقدم تعليقات مستفيضة بغرض تحسين نص المشروع حتى يفي على نحو أفضل بالوعد الوارد في المدونة بحماية حقوق الإنسان في سياق أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٠- ولهيكل الميثاق وإجراءاته، بوصفهما آلية تنفيذ المدونة، أثر حاسم في إعمال مبادئ المدونة وأهدافها وقواعدها. وفعالية الميثاق هي اختبار حقيقي لشرعية المدونة كأداة لتحسين تقيّد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بمعايير حقوق الإنسان. ويرى الفريق العامل أن مشروع الميثاق لا يرقى إلى مستوى الوعود الواردة في المدونة لعدة أسباب، يعكس بعضها محدودية أي نهج طوعي إزاء التنظيم ويبرز الحاجة إلى صك دولي ملزم.

٢١- ويرى الفريق العامل، بصورة عامة، أنه ينبغي تعديل الميثاق على نحو يكفل تعميم مراعاة منظور حماية حقوق الإنسان بشكل واضح، وهو الهدف المعلن للمدونة والميثاق. ويوصي الفريق العامل بمواصلة الجهد من أجل تحقيق توافق الميثاق مع المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي وضعها الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال (انظر A/HRC/17/31، المرفق)، التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان بالإجماع في قراره ٤/١٧. ويرد هذا الإطار تحديداً في المدونة. ويرى الفريق العامل أن المبادئ التوجيهية تضع المعايير الأساسية التي ينبغي أن تستوفيها آلية التنظيم الذاتي في صناعة ما. ويدرك الفريق العامل النقد الموجه إلى المبادئ التوجيهية، وبخاصة من جانب المنظمات غير الحكومية، بيد أنه يرى أن هذا النقد لا يتعلّق بجدوى المبادئ في وضع المعايير الأساسية لآلية تنظيم ذاتي مثل المدونة والميثاق^(٢).

٢٢- واقترح الفريق العامل مجالات محددة يمكن فيها تعزيز الميثاق. ومن الأمثلة على ذلك، تضمين الميثاق شرطاً يتعلّق بإجراء عمليات مراجعة ميدانية. وفضلاً عن ذلك، ينبغي تنقيح الآلية الخاصة بشكاوى الأطراف الثالثة المنصوص عليها في الميثاق بما يكفل تناول جوهر شكاوى الطرف الثالث، (كما تقضي بذلك المدونة)، بدل الاكتفاء بالتركيز على تقيد الشركات الأعضاء بالإجراءات. وأخيراً، يتضمن مشروع الميثاق أحكاماً تسمح للشركات برفض تبادل المعلومات مع آليات الرصد استناداً إلى الأحكام التعاقدية أو لاحتمال وجود إجراءات قانونية موازية. وبينما يدرك الفريق العامل الأسباب التي تستند إليها هذه الأحكام، فإنه يرى أنها تمثل ثغرات هامة قد تحول دون تنفيذ آليات الميثاق بصورة فعالة وأن إدراج هذه الأحكام يعكس محدودية أي آلية للتنظيم الذاتي لا يمكن إطلاقاً أن تحل محل المساءلة القانونية.

٢٣- ورحب الفريق العامل بالفرصة التي أُتيحت له للمشاركة في المشاورة العامة بشأن مشروع الميثاق ويأمل في أن تساعد تعليقاته اللجنة التوجيهية المؤقتة على تعزيز مشروع الميثاق وإصدار وثيقة ختامية ترقى إلى مستوى التزامات الشركات الموقعة على المدونة.

(٢) ترد أمثلة على بيانات المجتمع المدني على العنوان التالي:

www.escr-net.org/usr_doc/Joint_Statement_draftGPs_wendorsements-final-2.pdf and
<http://fian.org/news/press-releases/CSOs-respond-to-ruggies-guiding-principles-regarding-human-rights-and-transnational-corporations/pdf>

رابعاً - البحث في التشريعات الوطنية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٢٤ - يرى الفريق العامل أنه من المفيد دراسة وتحديد النهج التشريعية المتبعة بشأن أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتقييم فعالية التشريع الوطني في حماية حقوق الإنسان. وستفيد هذه الدراسة الجهود التي يبذلها الفريق العامل لإبراز الحاجة إلى وضع صك دولي ملزم قانوناً. وفضلاً عن ذلك، ستسهم في التعريف بالممارسات الفضلى وقد تفيد المشاريع المستقبلية في وضع مبادئ توجيهية للدول الأعضاء الساعية لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٥ - ويجري الفريق العامل هذا العمل على مراحل. فقد بدأ بتحليل التشريعات الوطنية التي يسهل الوصول إليها قصد وضع استنتاجات أولية بشأن النماذج التي تستعملها الدول. ومن الأمثلة على هذا النهج التحليل الوارد أدناه والمتعلق بالتشريع الوطني لثلاثة بلدان. ثم شرع الفريق العامل في إعداد دراسة استقصائية لجمع التشريعات الوطنية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وطلب إلى الدول الأعضاء تقديم معلومات في هذا الصدد وسيكتمل المعلومات المجمعة ببحوث إضافية. وسيجري بعض هذه البحوث بالتعاون مع شركاء من المجتمع المدني.

٢٦ - ويزعم الفريق العامل تحليل التشريعات الوطنية على أساس كل منطقة على حدة. ويتوقع أن يدرج الفريق العامل التحليل الإقليمي الأول في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة والعشرين المقررة في عام ٢٠١٣.

ألف - النماذج الثلاثة للتشريعات الوطنية: جنوب أفريقيا والولايات المتحدة وسويسرا

٢٧ - كما ذكر أعلاه، بدأ الفريق العامل عمله بشأن التشريعات الوطنية بتحليل التشريع الوطني المتعلق بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في كل من جنوب أفريقيا والولايات المتحدة ومشروع القانون السويسري السالف الذكر. وتعكس هذا التشريعات نُهجاً مميزة في تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وبينما تفرض جنوب أفريقيا، بوصفها من البلدان الأوائل التي سعت لتنظيم هذه الشركات، قيوداً صارمة على تصدير الخدمات العسكرية اتخذت الولايات المتحدة وسويسرا مواقف أقل صرامة بكثير. وثمة اختلافات في النهج حتى بين الولايات المتحدة وسويسرا. فتشريع الولايات المتحدة يركز أساساً على تعزيز مساءلة المتعهدين عن الجرائم التي يرتكبوها في الخارج، بينما يركز مشروع القانون السويسري بصورة أكبر على بناء عملية لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٨ - ويدرك الفريق العامل أنه في حين جرى اعتماد التشريعين الوطنيين لجنوب أفريقيا والولايات المتحدة، لا يزال التشريع السويسري قيد الصياغة، ويتطلع إلى اعتماده.

-١ جنوب أفريقيا

٢٩- كانت جنوب أفريقيا من البلدان الأوائل التي اعتمدت تشريعاً يتعلّق بتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة^(٣). ويستند هذا التشريع إلى المادة ١٩٨ (ب) من دستور البلد التي تنص على أن التصميم على العيش في سلام ووثام يمنع أي مواطن في جنوب أفريقيا من الاشتراك في نزاع مسلح، على المستوى الوطني أو الدولي، باستثناء ما ينص عليه الدستور أو التشريع الوطني. ويتألف التشريع الذي يغطي أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من قانون تنظيم المساعدة العسكرية الأجنبية (رقم ١٥ لعام ١٩٩٨)^(٤) وقانون حظر أنشطة المرتزقة وتنظيم أنشطة معينة في بلد يواجه نزاعاً مسلحاً (رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٦)^(٥).

٣٠- ومن أجل التصدي للعدد المتزايد من مواطني جنوب أفريقيا ذوي المهارات والخبرات العسكرية الذين يعرضون خدماتهم في الخارج أثناء الحقبة التي تلت الفصل العنصري، سنّت جنوب أفريقيا قانون تنظيم المساعدة العسكرية الأجنبية لعام ١٩٩٨. ويغطي القانون كلاً من أنشطة المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ونشاط المرتزقة الذي يعرفه القانون بكونه "مشاركتهم المباشرة كمقاتلين في النزاعات المسلحة لتحقيق مغام شخصية" محظور، على غرار تجنيد المرتزقة أو استخدامهم أو تمويلهم أو تدريبهم. ويتناول القانون الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عن طريق تنظيم تقديم المساعدة العسكرية الخارجية. ويُعدّ تعريف المساعدة العسكرية المقدمة إلى جهات أجنبية تعريفاً واسع النطاق يشمل تقديم المساعدة العسكرية إلى طرف من أطراف نزاع مسلح (مثل إسداء المشورة أو توفير التدريب؛ توفير الأفراد وتقديم الدعم المالي أو اللوجستي أو الاستخباري أو التنفيذي؛ تجنيد الأفراد؛ توفير الخدمات الطبية أو خدمات المساعدين الطبيين؛ شراء المعدات) فضلاً عن الخدمات الأمنية (مثل حماية الأفراد الضالعين في النزاعات المسلحة أو ممتلكاتهم). ويُعدّ جزءاً من المساعدة العسكرية الخارجية أي عمل يستهدف الإطاحة بحكومة أو تقويض النظام الدستوري لدولة ما أو سيادتها أو سلامتها الإقليمية وأي عمل آخر يعزّز المصالح العسكرية لطرف من أطراف النزاع.

٣١- وتقضي المادة ٤ من القانون بأن يحمل أي شخص أو شركة، يرغب في تقديم مساعدة عسكرية إلى جهة خارجية، على ترخيص من اللجنة الوطنية لمراقبة الأسلحة التقليدية. وهي لجنة تابعة لمجلس الوزراء تتألف من ثمانية وزراء وثلاثة نواب وزراء يعينهم رئيس الدولة. وأُنشئت هذه اللجنة في عام ١٩٩٥ للنظر في طلبات صفقات السلاح. وعند تلقي طلب شراء أسلحة، تقدم اللجنة توصية إلى وزير الدفاع، الذي يتخذ قراراً نهائياً وفقاً للمعايير الواردة في المادة ٧ من القانون. وبموجب هذه المادة تُرفض التراخيص عندما تكون

(٣) A/HRC/18/32/Add.3، الفقرة ٢٠.

(٤) متاح على العنوان التالي: www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70672.

(٥) متاح على العنوان التالي: www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=75729.

متعارضة مع الالتزامات القانونية الدولية التي تعهد بها البلد أو عندما يترتب عليها انتهاك لحقوق الإنسان أو إذا كانت تهدد السلم بإدخال قدرات عسكرية تقوّض الاستقرار أو تسهم في زعزعة الاستقرار في المنطقة أو تؤثر سلباً في ميزان القوى أو تدعم الإرهاب أو تشجعه.

٣٢- واللجنة مُطالبه بالحفاظ على سجل لتدوين التراخيص والموافقات الصادرة عن وزير الدفاع. وفضلاً عن ذلك، يجب عليها تقديم تقارير فصلية عن السجل وعن أنشطتها بموجب هذا القانون إلى السلطة التنفيذية الوطنية والبرلمان واللجنة البرلمانية المعنية بالدفاع والمحاربين القدماء.

٣٣- ويجرم القانون التعهد بأنشطة محظورة والتعهد بأنشطة دون ترخيص مسبق. وتيسيراً للمقاضاة، تنص المادة ٩ من القانون على اختصاص المحاكم الوطنية بنظر الجرائم المشمولة بالقانون التي تُرتكب خارج إقليم البلد. بيد أن القانون لا يحدّد العقوبات المنطبقة في حال انتهاك القانون.

٣٤- وكما أشار الفريق العامل في تقريره بشأن الزيارة القطرية التي قام بها إلى جنوب أفريقيا في عام ٢٠١٠، يبدو أن القانون لم يكن فعالاً في تنظيم أنشطة الصناعة العسكرية والأمنية الخاصة^(٦). بل إن جنوب أفريقيا اعتمدت، عقب تصريحات عن ضلوع عدد من رعاياها في محاولة انقلاب عسكرية في غينيا الاستوائية^(٧)، تشريعاً أشد صرامة، وهو قانون حظر أنشطة المرتزقة وتنظيم أنشطة معينة في بلد يواجه نزاعاً مسلحاً لعام ٢٠٠٦.

٣٥- ويأخذ القانون بنهج يعكس القواعد التنظيمية الواردة في قانون المساعدة العسكرية الأجنبية. ويُقي على الغرض المزدوج لحظر أنشطة المرتزقة^(٨)، وتنظيم تقديم "المساعدة أو الخدمات"، بما في ذلك "الخدمات الأمنية". والقانون أشد وضوحاً من التشريع السابق بشأن الأنشطة الواجب تنظيمها. فعبارة "المساعدة أو الخدمات" تشمل أي شكل من أشكال المساعدة أو الخدمات أو الأنشطة العسكرية أو ذات الصلة بها، أو أي شكل من أشكال المساعدة أو الخدمات المقدمة إلى طرف في نزاع مسلح عن طريق إساءة المشورة أو توفير التدريب؛ أو توفير الأفراد أو تقديم الدعم المالي أو اللوجستي أو الاستخباري أو التنفيذي؛ أو تجنيد الأفراد؛ أو توفير الخدمات الطبية أو خدمات المساعدين الطبيين؛ أو التزويد بالخدمات. وتعرّف عبارة "الخدمات الأمنية" بكونها تشمل خدمات الحراسة والحماية أو

(٦) A/HRC/18/32/Add.3، الفقرات ٢٧-٣٩.

(٧) انظر Adam Roberts, *The Wonga Coup* (London, Profile Books, 2006). وانظر أيضاً A/HRC/18/32/Add.2.

(٨) في إطار حظر أنشطة المرتزقة، لا يمكن لأي شخص أن يشارك كمحارب في نزاع مسلح من أجل تحقيق منفعة شخصية؛ أو أن يُجنّد بصورة مباشرة أو غير مباشرة محارباً في نزاع مسلح أو يستخدمه أو يدرّبه أو يدعمه أو بموله من أجل تحقيق منفعة شخصية؛ أو أن يشارك بصورة مباشرة أو غير مباشرة بأي طريقة كانت في المبادرة إلى نزاع مسلح أو التسبب فيه أو إذكائه؛ أو في انقلاب عسكري أو انتفاضة أو تمرد ضد أي حكومة؛ أو أن يقوم بأي عمل مباشر أو غير مباشر يرمي إلى الإطاحة بحكومة أو إلى تقويض النظام الدستوري للدولة ما أو سيادتها أو سلامتها الإقليمية.

الخدمات الاستشارية الأمنية والتدريب أو إقامة المنشآت الأمنية أو صيانتها أو إصلاحها ورصد الإشارات أو الاتصالات. وبموجب المادة ٣ من القانون، لا يجوز لأي شخص، ما لم تأذن له بذلك اللجنة الوطنية لمراقبة الأسلحة التقليدية، أن يتفاوض أو يعرض المساعدة، بما في ذلك تقديم الخدمات، إلى أي طرف في نزاع مسلح أو في بلد يشمل قانون الحظر؛ أو أن يقدم أي مساعدة أو أي خدمات إلى طرف في نزاع مسلح أو في بلد يشمل القانون؛ أو أن ينتدب أشخاصاً أو يستخدمهم أو يدرهم أو يدعمهم أو يمولهم لإتاحة أو تقديم أي خدمة إلى طرف في نزاع مسلح أو في بلد يشمل القانون؛ أو يقوم بأي عمل من شأنه أن يعزز المصالح العسكرية لطرف في نزاع مسلح أو في بلد يشمل القانون. والمادة ٦ لا تستند إلى تعريف مبهم لعبارة "نزاع مسلح" لتحديد نطاق القانون، بل تنص على أن رئيس الدولة هو الذي يعلن، بناءً على توصية من اللجنة الوطنية لمراقبة الأسلحة التقليدية، أن بلداً ما "مشمول" بهذا القانون.

٣٦- ويحافظ القانون على الدور المركزي الذي تضطلع به اللجنة في تنفيذ أحكامه، بل يوسع نطاقه. وتظل اللجنة السلطة المانحة للتراخيص ووديعه السجلات (تُبقى المادة ٨ من القانون على الشرط الذي يقضي بأن تقدم اللجنة تقارير فصلية إلى السلطة التنفيذية الوطنية والبرلمان بشأن السجل وتقضي بأن تسجل اللجنة الإعلانات الصادرة عن الرئيس بشأن البلدان المشمولة بهذا القانون). واللجنة مخولة أيضاً استعراض الطلبات المتعلقة بتقديم المساعدة الإنسانية في مناطق النزاع المسلح والإذن بها، خلافاً للقانون المتعلق بتنظيم تقديم المساعدة العسكرية الأجنبية، الذي يستثني صراحة "الأنشطة الإنسانية أو المدنية الرامية إلى التخفيف من محنة المدنيين في منطقة نزاع مسلح" من تعريف المساعدة العسكرية الأجنبية بموجب المادة ٣٤١. وفضلاً عن ذلك، وعلى غرار القانون السابق، ينص القانون على الولاية القضائية خارج الإقليم التي تمارسها محاكم جنوب أفريقيا على الجرائم المشمولة بأحكام القانون.

٣٧- ولم يدخل القانون حيز النفاذ بعد رغم اعتماده من البرلمان في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ وتصديقه من الرئيس في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. وأثناء الزيارة القطرية التي قام بها الفريق العامل في عام ٢٠١٠، أبلغته سلطات جنوب أفريقيا بلزوم اعتماد بعض اللوائح قبل بدء نفاذه، ومن هذه اللوائح ما يتعلق باستمارات الطلبات والرسوم وقائمة البلدان المشمولة بالقانون^(٩). ونظراً إلى أن القانون لم يدخل بعد حيز النفاذ، لم يتضح بعد ما إذا كان سينظم بشكل فعلي أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

(٩) A/HRC/18/32/Add.2، الفقرات ٥٧-٥٩.

-٢- الولايات المتحدة

٣٨- تعتمد الولايات المتحدة بصورة متزايدة على الصناعة العسكرية والأمنية الخاصة، وبالأخص في إطار بعثتها العسكريين إلى أفغانستان والعراق^(١٠). وتبعاً لذلك، عززت بشكل ملحوظ لوائحها التنظيمية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويتألف الإطار الحالي من التشريع الوطني واللوائح العسكرية وسياسات وإجراءات التعاقد الإداري. وقد تكون هذه العلاقة بين تزايد حجم تعاقد الحكومة الأمريكية وعملياتها في أفغانستان والعراق، هي سبب تركيز تشريعها المتعلق بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على المتعاقدين مع الحكومة بدل التركيز على الشركات المتعاقدة مع منظمات غير حكومية أو شركات خاصة أو عملاء آخرين. ويغطي قانون الاختصاص القضائي الخارجي العسكري لعام ٢٠٠٠ وبعض أحكام القوانين المتعلقة بمخصصات الدفاع الوطني للسنوات المالية الأخيرة الجزء الرئيسي من التشريع الوطني للولايات المتحدة المتعلق بتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن جزءاً هاماً من الهيكل التنظيمي للولايات المتحدة مشمولٌ باللوائح المعتمدة على مستوى الوكالات التي لا تدخل في نطاق هذا التقرير.

٣٩- وقد صُمِّمَ قانون الاختصاص القضائي الخارجي العسكري لتوسيع نطاق نظام العدالة الجنائية المدنية بما يشمل الأفراد المرافقين للقوات المسلحة الأمريكية خارج الولايات المتحدة. وينص القانون على ملاحقة الجرائم المرتكبة في الخارج، التي كانت ستعتبر جنحاً يُعاقب عليها بالسجن لمدة سنة على الأقل لو ارتكبت في الولايات المتحدة.

٤٠- وفي البداية، لم يكن القانون يميز سوى ملاحقة المتعهدين الذين "تستخدمهم القوات المسلحة أو يرافقونها"، أي أن الملاحقة كانت تقتصر فيما يبدو على متعهدي وزارة الدفاع. وعُدِّلَ القانون في عام ٢٠٠٤ ليشمل المتعهدين المتعاملين مع أي وكالة اتحادية "ما دام عقد العمالة يتعلق بدعم بعثة وزارة الدفاع في الخارج".

٤١- وفي عام ٢٠٠٧، بسطت الولايات المتحدة الولاية القضائية العسكرية على بعض المتعهدين العاملين في الخارج. وعُدِّلَ قانون جون وارنر لمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٠٧ القانون الموحد للقضاء العسكري، الذي ينظم القوات المسلحة الوطنية. ووسَّع التعديل نطاق الولاية القضائية العسكرية على المدنيين "في زمن الحرب المعلنة أو في عمليات

(١٠) Moshe Schwartz, *Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis*, Congressional Research Service, 13 May 2011, available from www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf; Kristine A. Huskey and Scott M. Sullivan, *The American Way: Private Military Contractors & U.S. Law After 9/11*, PRIV-WAR Report – the United States of America, National Reports Series 02/08, available from <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/nr-02-08-usa.pdf>; and Kristine A. Huskey, *The American Way: Private Military Contractors & US Law After 9/11: An Update - 2010*, PRIV-WAR Report – the United States of America, National Reports Series 03/10, available from <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2010/12/nr-03-10-USA.pdf>

الطوارئ" ليشمل "الأشخاص العاملين مع القوات المسلحة أو المرافقين لها ميدانياً". ويتمثل التغيير الرئيسي في إضافة عمليات الطوارئ بوصفها حالات يجوز فيها ممارسة هذه الولاية القضائية. ويعرّف القانون عبارة "عملية الطوارئ" على أنها تشمل "العمليات العسكرية التي يحددها وزير الدفاع بوصفها عمليات يشارك فيها أو يمكن أن يشارك فيها أفراد القوات المسلحة في إطار أعمال أو عمليات عسكرية أو أعمال قتالية ضد أحد أعداء الولايات المتحدة أو ضد قوة عسكرية معادية".

٤٢- ورغم أن التعديل يسعى إلى بسط الولاية القضائية العسكرية على المتعهدين المدنيين، اعتبرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة، في قضايا عدة، أن المحاكمات العسكرية التي شملت مدنيين هي محاكمات مخالفة للدستور^(١١). وبالتالي لم يتبين بعد ما إذا كانت المحاكم العسكرية ستثبت أنها أداة فعالة ودستورية لكفالة مساءلة العاملين في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة^(١٢).

٤٣- وتركز قوانين مخصصات الدفاع الوطني للسنوات المالية ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ و ٢٠١١ على سن اللوائح المتعلقة باستعانة الوكالات الحكومية في الولايات المتحدة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وتقضي هذه القوانين بأن تضع مختلف السلطات الحكومية لوائح تتعلق باختيار العاملين في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتدريبهم وتجهيزهم بالمعدات وتوجيههم في مناطق العمليات الحربية^(١٣)، وأن تستوفي شروط التعقب^(١٤) والإبلاغ^(١٥). وفضلاً عن ذلك، طُلب إلى مكتب شؤون الإدارة والميزانية استعراض التعاريف القائمة لعبارة "الوظيفة التي تقع بحكم طبيعتها على عاتق الحكومة" لتوضيحها ووضع تعريف موحد متسق يكفل أداء موظفي الحكومة أو أفراد القوات المسلحة دون غيرهم الوظائف التي تقع بحكم طبيعتها على عاتق الحكومة وغيرها من الوظائف الحيوية اللازمة لنجاح مهمة تتعهد بها وكالة اتحادية^(١٦).

(١١) توث ضد كوارلس (١٩٥٥)، ريد ضد كوفرت (١٩٥٧).

(١٢) أوّل قضية تتعلق تحديداً بالطعن في دستورية السلطة الممارسة على المتعهدين المدنيين بموجب القانون الموحد للقضاء العسكري والتي وُسِّع نطاقها بموجب قانون جون وارنر لمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٠٧، وهي قضية الولايات المتحدة ضد علي، نظرت فيها محكمة الاستئناف الخاصة بالقوات المسلحة في ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(١٣) الولايات المتحدة، قانون مخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٠٨.

(١٤) المرجع نفسه، المادتان ٨٦١ و ٨٦٢. لاحظ الباب الثامن من قانون مخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠١١ بقلق بطء التقدم المحرز في تنفيذ هذه الشروط والتحديات الكبيرة المُعترضة في هذا الصدد.

(١٥) الولايات المتحدة، قانون دونكان هنتر لمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٠٩، المادة ٨٥٤.

(١٦) المرجع نفسه، المادة ٣٢١. رداً على هذه المادة، نشر مكتب سياسات المشتريات الاتحادية رسالة السياسات العامة رقم ١١-٠١ بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، المتاحة على العنوان التالي: www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-09-12/pdf/2011-23165.pdf. وتتضمن تعريفاً جديداً واحداً بشأن

٤٤ - وبصورة منفصلة، ورد في "تقدير الكونغرس" أنه لا يجوز الإذن للمتعهدين الأمنيين من القطاع الخاص بأداء وظائف تقع بحكم طبيعتها على عاتق الحكومة في منطقتي تشهد أعمال قتال وأن الاستجواب وظيفته حكومية بحكم طبيعتها "ولا يمكن نقلها بصورة مناسبة إلى متعهدين من القطاع الخاص". ويُوعدز لوزير الدفاع بأن يصدر توجيهات تتعلق بالسياسات العامة وتقضي بأن تخضع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للتصديق من جانب طرف ثالث كشرط لاختيارها لأداء وظائف أمنية خاصة في إطار العقود العسكرية وبأن يحصل العاملون في هذه الشركات ممن يحملون الأسلحة على ترخيص أساسي لحمل السلاح من هيئة تصديق حسنة السمعة. وتُستثنى أنشطة المخابرات من هذه الشروط.

٤٥ - وبالرغم من أن قانون مخصصات الدفاع الوطني يطالب بعض السلطات الحكومية بسن اللوائح السالفة الذكر، فإن اللوائح ذاتها لا تدخل في نطاق هذا التحليل.

٣ - سويسرا

٤٦ - كما ذكر آنفاً، يعتبر مشروع القانون السويسري المتعلق بتوفير الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج^(١٧) من أحدث الجهود الرامية إلى تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بصورة شاملة. ويتبع مشروع القانون السويسري مسارين، على غرار تشريع جنوب أفريقيا. أولاً، يحظر مشروع قانون بعض الأنشطة، بما في ذلك المشاركة المباشرة في أعمال القتال في سياق نزاع مسلح^(١٨)، والتعاقد مع موظفين أمنيين وتدريبهم وإتاحتهم للمشاركة المباشرة في أعمال القتال، وتوفير الخدمات الأمنية التي تقترب بانتهاك خطير لحقوق الإنسان.

٤٧ - ثانياً، ينظم مشروع القانون الشركات الخاصة التي تقدم خدمات أمنية. وتعرّف هذه الخدمات على أنها تشمل مجموعة من الأنشطة بداية من مهام الحماية إلى حراسة السجناء، فالدعم التنفيذي أو اللوجستي للقوات المسلحة أو قوات الأمن والأنشطة الاستخبارية.

٤٨ - وينطبق مشروع القانون السويسري على الشركات الأمنية الخاصة العاملة في سويسرا والشركات المسجلة في سويسرا والتي تملك شركات خدمات أمنية تنشط في الخارج، فضلاً عن الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين والشراكات. وعلى أي شخص أو شركة يرغب تقديم خدمات أمنية في الخارج أن يخضع الحكومة، التي تقرر حظر

"الوظيفة التي تقع بحكم طبيعتها على عاتق الحكومة" وتقدّم أمثلة محددة على أعمال القتال والعمليات الأمنية في بعض الحالات المرتبطة بأعمال قتال فعلية أو محتملة.

(١٧) متاح على العنوان التالي:

www.bfm.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/vorentw-f.pdf

استند الفريق العامل في تعليقاته إلى ترجمة غير رسمية لمشروع القانون إلى الإنكليزية.

(١٨) مشروع المادة ٤(د) من مشروع القانون السويسري يعرف المشاركة المباشرة في الأعمال القتالية بصفتها "المشاركة المباشرة في الأعمال القتالية الجارية في إطار نزاع مسلح في الخارج بالمعنى الوارد في اتفاقيات جنيف والبروتوكولين الإضافيين الأول والثاني".

النشاط أو الموافقة عليه، أو إجراء مزيدٍ من التحقيق. وينص مشروع المادة ١٢ على قائمة بالأنشطة، مثل الأنشطة التي تجرى في إطار نزاع مسلح، والتي قد تتعارض مع أهداف القانون وقد تنظر فيها السلطة المختصة عند البت في حظر نشاط ما. ويجدد مشروع القانون السويسري مواعيد نهائية واضحة لإخطار مُقدّم الطلب في كل مرحلة من مراحل العملية. ويطلب مشروع القانون الشركات الأمنية الخاصة بأن "تمثل أحكام" مدونة السلوك الدولية المؤرخة ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

٤٩- ويجب على السلطات الاتحادية السويسرية أن تتبع مبادئ توجيهية معينة لاستخدام الشركات الأمنية الخاصة في الخارج. وبإمكانها الاستعانة بهذه الشركات لحماية الأشخاص؛ وحراسة المباني ومراقبتها؛ وحماية الأصول المنظورة وغير المنظورة ونقلها وحماية البيانات وتناولها. وقبل اللجوء إلى الخدمات الأمنية الخاصة، يجب على السلطات الاتحادية أن تتأكد من أن الشركات المعنية تستوفي الشروط المتعلقة بتعيين موظفيها وتدريبهم والإشراف عليهم؛ وأن تثبت نقاوة سجلها في مجال حقوق الإنسان؛ وأن توفر وسائل رقابة داخلية كافية تضمن امتثال موظفيها لمدونة قواعد السلوك ومعاقبتهم في صورة عدم القيام بذلك. ويجب على السلطات الاتحادية أيضاً أن تتأكد من أن موظفي الشركة تلقوا تدريباً على مهام الحماية التي سيؤدونها، وعلى القانون المنطبق على الصعيدين الوطني والدولي وغير ذلك من المجالات الرئيسية، بما في ذلك الحقوق الأساسية وحماية الشخصيات والقانون الإجرائي، والسلوك الواجب اتباعه تجاه الأشخاص الذين يبدون مقاومة أو يمارسون العنف، والإسعافات الأولية، وتقييم الآثار الصحية الناجمة عن استخدام القوة، ومكافحة الفساد. ويُجيز مشروع القانون السويسري الاستثناء من هذه الشروط في حال عدم وجود شركة تستوفي هذه المعايير وتعذر إنجاز مهمة الحماية بوسائل أخرى، بيد أن المشروع ينص على ألا تتجاوز مدة العقد في هذه الحالة ستة أشهر.

٥٠- ويجدد مشروع القانون السويسري بوضوح الشروط الواجب توافرها للترخيص للشركات الأمنية الخاصة باستعمال الأسلحة. ولا يجوز لهذه الشركات أن تستعمل الأسلحة إلا لتنفيذ مهمة حماية أو للرد في حالة الدفاع الشرعي أو عند اللزوم. ويجب التنصيص على استخدام الأسلحة في العقود المبرمة مع السلطات الاتحادية.

٥١- وتنص المواد ١٩ إلى ٢١ على جزاءات محددة، بما في ذلك غرامات وعقوبات بالسجن، تترتب على انتهاك القانون، بما في ذلك الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. واستُكملت الاستشارة العامة بشأن مشروع القانون السويسري في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. وتجري حالياً عملية إعادة صياغة مشروع القانون ليعكس التعليقات الواردة أثناء الاستشارة.

باء- التحليل

٥٢- تبين التشريعات الوطنية الوارد وصفها أعلاه العناصر الأساسية الثلاثة في الجهود المبذولة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وهي حظر بعض أنشطة هذه الشركات؛ اشتراط تسجيل هذه الشركات لدى السلطات الوطنية والترخيص لها لتعاطي أنشطتها في الخارج؛ الجهود الرامية إلى ممارسة الاختصاص القضائي في البلدان الأصلية لهذه الشركات فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الجنائي التي تُرتكب في الخارج. ويشمل كل من تشريع جنوب أفريقيا ومشروع القانون السويسري حظراً على أنشطة معينة ويتناولون مسألتَي التسجيل والترخيص. وبالمقابل، ركزت الجهود التشريعية المبذولة في الولايات المتحدة أساساً على المسائل المتعلقة بالولاية القضائية. فلا يوجد في الولايات المتحدة حظر قانوني على الأنشطة أو نموذج تسجيل وترخيص يمكن مقارنته بما هو قائم في جنوب أفريقيا وسويسرا، بالرغم من أن بعض أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة (مثل تصدير الأسلحة)، قد يستلزم تراخيص، وكثيراً ما تُدرج شروط التدقيق والتدريب في العقود التي تبرمها حكومة الولايات المتحدة مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١- القيود المفروضة على أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٥٣- بموجب تشريع جنوب أفريقيا ومشروع القانون السويسري، يُحظر على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التعهد بأنشطة محددة. وفي حالة جنوب أفريقيا يتجلى هذا الحظر، في منع أنشطة المرتزقة. أما في المشروع السويسري، فيتجلى الحظر في شكل منع مطلق للمشاركة المباشرة في أعمال القتال. ولدى البت في الترخيص بالتعهد بأنشطة في الخارج، تكون السلطات السويسرية محوّلة النظر في ما إذا كانت هذه الأنشطة ستجري في سياق نزاع مسلح.

٥٤- ويتناول مشروع القانون السويسري أيضاً حالات محددة يمكن فيها للدولة استخدام الشركات الأمنية الخاصة ويحدّد المعايير التي يجب على هذه الشركات استيفائها لإبرام عقود مع الدولة. ولا يمكن استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة إلا لأغراض حماية الأشخاص وحراسة المرافق وحماية الودائع المنظورة وغير المنظورة ونقلها وحماية البيانات وتناولها. ويلاحظ خلوّ القائمة من بعض الأنشطة الأكثر إثارة للخلاف، مثل الاحتجاز والاستجواب. وبينما لا يمنع تشريع الولايات المتحدة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من أداء أي وظائف محددة، ثمة توجه داخل الهيئة التشريعية نحو التفاهم بشأن الأنشطة التي تقع بحكم طبيعتها على عاتق الدولة والتي لا ينبغي إسنادها إلى مصادر خارجية، ومن بين هذه الأنشطة الاستجواب.

٢- تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٥٥- يأخذ كل من مشروع القانون السويسري وقانون جنوب أفريقيا نهجاً تنظيمياً إزاء أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويقضي مشروع القانون السويسري بتسجيل أنشطة الشركات العسكرية والأمنية في الخارج والموافقة عليها. وفي حين لا يشترط تشريع جنوب أفريقيا التسجيل، فإنه يقضي بالحصول على ترخيص لتعاطي بعض أنواع الأنشطة في الخارج.

٥٦- وبينما لم يدرج أي من التشريعين معايير محددة تتعلق بفحص السجلات الشخصية للعاملين في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتدريبهم، فإن السلطات الحكومية مطالبة باتخاذ خطوات إضافية للتأكد من مؤهلات الأشخاص المزمع توظيفهم. وبصورة عامة، يترك التشريع المتعلق بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة إلى الهيئات المختصة في الوكالات المعنية مهمة فحص السجلات الشخصية والتدريب. وهو النهج الذي يتبعه مشروع القانون السويسري. وفي الولايات المتحدة، يُطالب وزير الدفاع، بموجب قانون آيك سكلتون لمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠١١، بوضع شروط محددة للمتعهدين في مجال الدفاع، ومن بين هذه الشروط عملية التصديق من جانب طرف ثالث وحصول العاملين في الشركات العسكرية والأمنية الذين يحملون أسلحة على ترخيص للغرض.

٥٧- وتبين تجربة جنوب أفريقيا في مجال تنفيذ الخطة المتعلقة بإصدار التراخيص وجود بعض التحديات التي تواجهها الدول. فالهيئة المكلفة بالإذن بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية في الخارج هي هيئة تابعة لمجلس الوزراء. وبينما يُعتبر تكليف هذه الهيئة الرفيعة المستوى بهذه المهمة وسيلةً تكفل العناية القصوى في مجال ترخيص أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فإن ذلك قد أدّى أيضاً إلى صعوبات إدارية. ولا يحدد تشريع جنوب أفريقيا إطاراً زمنياً تصدر فيه اللجنة قراراتها ولا تتوافر سوى معلومات قليلة عن عمليات هذه اللجنة. وعلى سبيل المثال، ينبغي للجنة أن تقدم إلى البرلمان تقريراً عن أنشطتها، بما في ذلك الطلبات التي تلقتها وحالة التراخيص، بيد أن هذا الشرط لم يُستوف بصورة منتظمة. ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت اللجنة تحافظ على السجل المطلوب لتدوين التراخيص والموافقات الصادرة عن وزير الدفاع^(١٩). وقد يكون لذلك أثر غير متعمد في دفع صناعة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة إلى العمل في الخفاء. وأثناء زيارة الفريق العامل إلى جنوب أفريقيا، أبلغت عدة شركات عن دأبها على عدم المبادرة إلى طلب ترخيص لتعاطي أنشطتها، لأنهما تشك في قدرة اللجنة على تناول الطلبات بصورة عادلة وسريعة^(٢٠).

(١٩) A/HRC/18/32/Add.3، الفقرات ٢٧-٢٩.

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ٣٠.

٥٨- ولم ينص أي تشريع من التشريعات المستعرضة على المتابعة والإبلاغ المنتظمين من جانب الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لكفالة الامتثال للقوانين الوطنية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وعليه، فمن غير الواضح ما إذا كانت السلطات المانحة للترخيص تمارس أي رقابة على الأنشطة التي تضطلع بها شركة عسكرية وأمنية خاصة بعد حصول هذه الشركة على ترخيص لإنجاز عمليات معينة بموجب عقد. ولا يقتضي مشروع القانون السويسري الإبلاغ المنتظم أو الدوري عن أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ولا يطالب أيضاً هذه الشركات بإبلاغ السلطات عن أي ادعاءات تتعلق بجرائم أو انتهاكات لحقوق الإنسان. ولا يقضي القانون، في جنوب أفريقيا، بأن تقوم اللجنة أو أي هيئة أخرى برصد أنشطة شركة حصلت على ترخيص لعرض خدماتها في الخارج. والشركات غير مطالبة بالإبلاغ عن أنشطتها أو بالخضوع لأي مراجعة على الميدان.

٣- نطاق التشريع

٥٩- عند تعريف نطاق تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، استخدمت الدول التي جرى تحليلها نهجاً مختلفاً، تركز بصورة عامة على مناطق النزاع المسلح وعلى أنواع معينة من الأنشطة المرتبطة بالتزاعات المسلحة. وتُبرز تجربتها في السعي لاستخدام هذه المفاهيم بعض الصعوبات القائمة في هذا المجال.

٦٠- وشمل التشريع الأولي الذي اعتمده جنوب أفريقيا، وهو قانون تنظيم المساعدة العسكرية الأجنبية (القانون رقم ١٥ لعام ١٩٩٨)، تقديم المساعدة العسكرية إلى طرف في نزاع مسلح وتقديم الخدمات الأمنية في إطار نزاع مسلح. بيد أن تعريف عبارة "نزاع مسلح" في حد ذاتها، ورد على نحو فضفاض ليشمل أي نزاع مسلح بين القوات المسلحة لدول أجنبية، والقوات المسلحة لدولة أجنبية والقوات المسلحة المنشقة أو غيرها من الجماعات المسلحة. وقد يمكن هذا التعريف الفضفاض الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من تفادي طلب الترخيص على أساس أن حالة معينة لم تبلغ مستوى نزاع مسلح. وكما علم الفريق العامل أثناء زيارته القطرية، فإن التعريف الفضفاض حال دون إجراء محاكمات بسبب الحاجة إلى وجود شهود من الخبراء يثبتون أن حالة معينة شكّلت نزاعاً مسلحاً^(٢١). ومن المسائل الأخرى التي يثيرها نطاق القانون، ما ادّعت به بعض الشركات من أنها توفّر خدمات إنسانية ولا تقدّم مساعدة عسكرية أو خدمات أمنية، وأنها بالتالي غير مطالبة بالحصول على ترخيص^(٢٢).

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٣٧.

(٢٢) Marina Caparini, "Overview of national regulatory systems for the commercial export of military and security services: the United States and South Africa", in *Private Military/Security Companies Operating in Situations of Armed Conflict: Proceedings of the Bruges Colloquium* (19-20 October 2006), p. 61.

٦١- وجنوب أفريقيا، بسنّها القانون المتعلق بحظر أنشطة المرتزقة وتنظيم أنشطة معينة في بلد يواجه نزاعاً مسلحاً (القانون ٢٧ لعام ٢٠٠٦)، سعت لسدّ هذه الثغرات باشتراط الحصول على ترخيص من أجل تقديم مساعدة عسكرية أو خدمات أمنية إلى بلدان أعلنها رئيس الدولة بوصفها "مشمولة بهذا القانون" بناءً على توصية اللجنة الوطنية لمراقبة الأسلحة التقليدية. كما يخصص القانون حيزاً للأنشطة الإنسانية، وهي أنشطة مكنّ إغفالها في القانون السابق بعض الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من التهرب من عملية الترخيص.

٦٢- واعتمدت سويسرا نهجاً مختلفاً إلى حدّ ما، يتيح للسلطات النظر في قائمة بيانية بالعوامل التي قد "تعارض مع أهداف القانون" عند البت في ترخيص أنشطة معينة لشركات عسكرية وأمنية خاصة. وقد تنظر السلطات، على سبيل المثال، في ما إذا كانت الشركة المعنية ستضطلع بهذه الأنشطة في سياق نزاع مسلح دولي أو داخلي، أو "منطقة اندلعت فيها أزمة أو نشب فيها نزاع (تعرفّ بوصفها منطقة تشهد نزاعاً مسلحاً دولياً أو داخلياً؛ أو منطقة توتر داخلي أو اضطراب داخلي لا يشكل نزاعاً مسلحاً؛ أو منطقة تُنتهك فيها حقوق الإنسان بصورة منتظمة وخطيرة)، أو "مواجهة تتصل بتوتر داخلي أو اضطراب داخلي". ومن الأنشطة الأخرى التي قد تعارض مع أهداف القانون، تقديم "الدعم التنفيذي أو اللوجستي لقوات مسلحة أجنبية أو قوات أمن أجنبية"، أو خدمات "في مجال الدراية العسكرية". واستخدام العبارة الشاملة "تعارض مع أهداف القانون" يتيح للسلطة المختصة حيزاً كافياً لحظر أنشطة أخرى قد تكون مرفوضة.

٦٣- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، شملت الجهود التشريعية الرامية إلى بسط الولاية القضائية على أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والعاملين فيها بصورة عامة العمليات العسكرية للولايات المتحدة في الخارج وسعت لتغطية المتعهدين المشاركين في هذه المهام، بمن فيهم المتعاقدون مع جهات أخرى غير وزارة الدفاع. ومن الأمثلة عن ذلك، أن الكونغرس عندما قرّر توسيع نطاق قانون الاختصاص القضائي الخارجي العسكري ليشمل المتعاقدين مع جهات أخرى غير وزارة الدفاع، حافظ على صلة بالمهام التي تضطلع بها وزارة الدفاع، وطبّق القانون على المتعهدين "الذين يدعمون مهمة وزارة الدفاع". وبالمثل، عندما وسّع الكونغرس نطاق اختصاص القضاء العسكري ليشمل المدنيين المرافقين للقوات المسلحة التابعة للولايات المتحدة، فهو قام بذلك ببسط الولاية القضائية العسكرية على "عمليات الطوارئ" (وهي العمليات التي يشهد في سياقها وزير الدفاع بأن قوات الولايات المتحدة تشارك في أعمال قتال مسلح أو يُحتمل أن تقوم بذلك). وحيثما لا يُنظر إلى المتعهدين بوصفهم جهات تدعم العمليات العسكرية الأمريكية، فمن غير الواضح ما إذا كانت الولاية القضائية العسكرية ستطبق في هذه الحالة أم لا^(٢٣).

(٢٣) انظر Charles Doyle, *Civilian Extraterritorial Jurisdiction Act: Federal Contractor Criminal Liability Overseas*, Congressional Research Service, 15 February 2012, p. 6. متاح على العنوان التالي: www.fas.org/sgp/crs/misc/R42358.pdf.

٤- الاستعانة بالهيئات القائمة لتنفيذ التشريعات الجديدة

٦٤- عهد تشريع كل من جنوب أفريقيا والولايات المتحدة بمسؤولية مراقبة أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة إلى السلطات القائمة بدل إنشاء هيئات متخصصة. وناقش الفريق العامل من قبل في هذه الوثيقة بعض الصعوبات التي تواجهها جنوب أفريقيا نتيجة الاستعانة بهيئة تابعة لمجلس الوزراء لاستعراض طلبات الحصول على تراخيص لتقديم خدمات عسكرية وأمنية في الخارج. وفي الولايات المتحدة، تُرفع القضايا ضد المتعهدين من مختلف مكاتب النيابة العامة في الولايات المتحدة، التي تُعنى أيضاً بقضايا أخرى. ويقرّ المشرّع في الولايات المتحدة، فيما يبدو، بأن الحل الأنسب يكمن في إنشاء وحدة متخصصة تتولى رفع هذه القضايا: سينشئ القانون المتعلق بالولاية القضائية المدنية خارج الإقليم، المعروض حالياً على الكونغرس، وحدات تحقيق جديدة يُعهد إليها بالتحقيق مع المتعهدين والموظفين الذين يرتكبون جرائم خطيرة وتوقيفهم ومقاضاتهم^(٢٤).

٦٥- ومن غير الواضح ما إذا كانت سويسرا تزمع إنشاء هيئة جديدة لإدارة قانونها أو ما إذا كانت ستعين هيئة قائمة لتكون بمثابة "السلطة المختصة". ويشير التقرير التفسيري المرفق بمشروع القانون السويسري إلى أن المشروع لا يقتضي إنشاء سلطة جديدة وأن الاختصاص المترتب على القانون يمكن إسناده إلى سلطة قائمة.

٥- التطلع إلى المستقبل

٦٦- يُعدّ التحليل الوارد أعلاه مجرد تحليل أولي. وبالتأكيد، سيساعد المشروع الذي بادر به الفريق العامل من أجل جمع وتحليل التشريعات الوطنية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في الكشف عن مزيد التحديات والممارسات الفضلى. ويتطلع الفريق العامل إلى التعاون مع الدول الأعضاء لجمع مختلف التشريعات ذات الصلة وغيرها من المواد المتعلقة بالأطر التنظيمية الوطنية المتعلقة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والعاملين فيها. وستتيح ترجمة التشريعات الوطنية ونشرها مصدراً تنهل منه الجهات المهتمة كافة وسيفيد الجهود المبذولة لوضع أطر تنظيمية فعالة. كما أن ردود الدول الأعضاء على طلب الفريق العامل الحصول على التشريعات الوطنية ستساهم في إثراء تقرير الفريق إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة والعشرين المقررة في عام ٢٠١٣.

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٧- بالنظر إلى الخطر الذي تمثله أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على حقوق الإنسان، يرحب الفريق العامل بالجهود التي تبذلها الدول لوضع تشريعات وطنية.

(٢٤) الولايات المتحدة، قانون عام ٢٠١١ المتعلق بالولاية القضائية المدنية خارج الإقليم.

٦٨- يرى الفريق العامل أنه من اللازم إجراء مزيد من البحوث بخصوص الاستراتيجيات التنظيمية الوطنية الفعالة ويوصي الدول الأعضاء بأن تستجيب لطلبه جمع كل التشريعات الوطنية ذات الصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بهدف تيسير التحليل من جانب جهات معنية متعددة.

٦٩- ويرحب الفريق العامل بالجهود المبذولة لتوضيح الالتزامات في إطار القانون الدولي وتحديد الممارسات الجيدة، مثل وثيقة مونترال، ومبادرات التنظيم الذاتي لهذه الصناعة، مثل مدونة قواعد السلوك الدولية لمقدمي الخدمات الأمنية الخاصة. ويحث الفريق العامل الدول على الاعتراف بهذه المبادرات بوصفها مكملة للأطر التنظيمية الدولية والوطنية القوية، لا كبديل لهذه الأطر.

٧٠- ويكرر الفريق العامل الإعراب عن رأيه بأن وضع صكّ تنظيمي دولي شامل ملزم قانوناً ضروري لضمان الحماية الملائمة لحقوق الإنسان. وبالتالي، يشجع الفريق العامل جميع الدول على أن تشارك بنشاط في عمل الفريق العامل الحكومي الدولي الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان بغية النظر في إمكانية صياغة صك دولي لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٧١- وينبغي أن تضمن الدول التحري في انتهاكات قانون حقوق الإنسان الدولي التي تكون الشركات العسكرية والأمنية الخاصة متورطة فيها ومقاضاة الجناة، لضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان وتوفير سبل انتصاف فعالة للضحايا.