الأمم المتحدة

A/HRC/WG.10/1/4

الجمعية العامة

Distr.: General
22 November 2011
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 الأولى
جنيف، ٢٣-٢٧ أيار/مايو ٢٠١١

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

الرئيس - المقرر: لوفويو ل. **انديميني** (جنوب أفريقيا)

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً -	مقدمة	١-٣	٣
ثانياً -	تنظيم الدورة	٤-١٣	٤
	ألف- انتخاب الرئيس - المقرر	٤	٤
	باء - الحضور	٥-٩	٤
	جيم- الوثائق	١٠-١١	٥
	دال - تنظيم الدورة	١٢-١٣	٦
ثالثاً -	ملاحظات تمهيدية	١٤-١٧	٦
رابعاً -	مناقشة مواضيع محددة	١٨-٥١	٧
	ألف- القانون والممارسة وعلاقتهما بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة	١٨-٣٠	٧
	باء - التشريعات والممارسات الوطنية	٣١-٣٨	١١
	جيم- عناصر إطار تنظيمي دولي لأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة	٣٩-٤٦	١٤
	دال - المساءلة وحق الضحايا في سبل انتصاف فعالة	٤٧-٥١	١٧
خامساً -	ملاحظات عامة	٥٢-٦٢	١٨
سادساً -	ملاحظات ختامية	٦٣	٢١

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 أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها يتضمن خضوعها للمساءلة، ويضع في الاعتبار مشروع النص والمبادئ والعناصر الرئيسية التي اقترحها الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها.

٢- وقرر مجلس حقوق الإنسان أيضاً في القرار نفسه أن يعقد الفريق العامل الحكومي الدولي دورة تدوم خمسة أيام عمل في السنة لمدة سنتين، وأن يعقد دورته الأولى في موعد أقصاه أيار/مايو ٢٠١١. وطلب المجلس إلى الفريق العامل، علاوة على ذلك، أن يقدم توصياته إلى المجلس في دورته الحادية والعشرين. وعملاً بالقرار ٢٦/١٥، تقرر أن يجتمع الفريق العامل في الفترة الممتدة من ٢٣ إلى ٢٧ أيار/مايو ٢٠١١.

٣- وافتتح الدورة نائبة مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان التي ذكّرت بأن عدد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ازداد زيادة كبيرة على مدى العقدين الماضيين في مختلف أنحاء العالم. وأوضحت أن هذه الشركات تقدم خدمات إلى الحكومات، والشركات الوطنية وعبر الوطنية، والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والمنظمات الدولية. وأشارت إلى أن تلك الشركات تقدم خدمات شتى في سياقات مختلفة عدة. ولفتت الانتباه إلى أنه إذا كان معظم الخدمات المُقدَمة على مدى السنوات المنصرمة يتعلق بالدعم اللوجستي والإداري وبعض وظائف الحراسة فإن الشركات الخاصة بدأت تؤدي شيئاً فشيئاً وظائف كانت منوطة بالجيش وغيره من مؤسسات الأمن الحكومية عادة، بما في ذلك أثناء النزاعات وما بعدها. وشددت على أن مما لا شك فيه أن الاستعانة أكثر فأكثر بشركات خاصة لأداء الوظائف الأمنية للدولة تطرح تحديات في ميدان حقوق الإنسان وتساعد على تنشيط النقاش المهم الدائر بشأن مدى مسؤولية الجهات الفاعلة الخاصة عن انتهاكات حقوق الإنسان وبشأن أساس تلك المسؤولية. وأكدت نائبة المفوضة السامية على أن من المهم، من منظور حقوق الإنسان، ألا توجد أي ثغرة في مجال الحماية تسمح بالإفلات من العقاب. وأشارت إلى ضرورة الحرص على ألا يلحق حقوق الأفراد ضرر من جراء أنشطة تلك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وذكّرت بأن الدول ملزمة بحماية الأفراد من اعتداءات الغير على حقوقهم الإنسانية، ومن ذلك الغير الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأضافت أن الشركات نفسها مسؤولة عن احترام حقوق الإنسان. وخلصت إلى القول إنه يجب توفير سبل انتصاف فعالة، بما فيها الحق في تعويض مناسب عن الأضرار.

ثانياً – تنظيم الدورة

ألف – انتخاب الرئيس – المقرر

٤- اختار الفريق العامل في جلسته الأولى المعقودة في ٢٣ أيار/مايو ٢٠١١ السيد لوفويو ل. انديميني (جنوب أفريقيا) رئيساً – مقرراً له نظراً إلى غياب الممثل الدائم لجنوب أفريقيا.

باء – الحضور

٥- حضر جلسات الفريق العامل ممثلو الدول التالية الأعضاء في الأمم المتحدة: الاتحاد الروسي، وأذربيجان، والأرجنتين، والأردن، وإسبانيا، وإستونيا، وإسرائيل، وأفغانستان، وإكوادور، وألمانيا، وأنغولا، وأوروغواي، وأوكرانيا، وإيران (جمهورية – الإسلامية)، وإيطاليا، وباكستان، والبحرين، والبرازيل، والبرتغال، وبلجيكا، وبلغاريا، وبنغلاديش، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وبيرو، وتايلند، وتركيا، والجزائر، والجمهورية التشيكية، وجمهورية كوريا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجنوب أفريقيا، ورومانيا، وزمبابوي، وسلوفينيا، والسودان، والسويد، وسويسرا، وشيلي، والصين، والعراق، وغانا، وغواتيمالا، وغينيا الاستوائية، وفرنسا، وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية)، وقطر، وكندا، وكوبا، وكوت ديفوار، وكوستاريكا، ولبنان، وماليزيا، ومصر، والمغرب، والمكسيك، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا، ونيجيريا، ونيوزيلندا، وهايتي، والهند، وهندوراس، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، واليونان.

٦- وكان الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي ممثلين في جلسات الفريق العامل.

٧- وشارك في الدورة أيضاً كل من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية.

٨- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية، ذات الصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ممثلة في الدورة: الوكالة السويسرية للتعاون الاقتصادي بين الشمال والجنوب في ميدان التنمية، ومؤسسة الحكيم، ورابطة مواطني العالم، ولجنة الحقوقيين الدولية، ومكتب السلم الدولي، والاتحاد العالمي لنقابات العمال.

٩- وعملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٥/٢٦، حضر الخبراء التالية أسماؤهم التابعون للفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها الدورة بصفتهم أخصائيين: خوسيه لويس غوميز ديل برادو (رئيس – مقرر) (إسبانيا)؛ وألكسندر نيكيتين (الاتحاد الروسي)؛ ونجاة الحجّاجي (ليبيا)،

وأمادا بينافيدس دي بيريز (كولومبيا)؛ وفائزة باتل (باكستان). وفيما يلي الأخصائيون الآخرون الذين دعوا لحضور الدورة: آن - ماري بوزاتو، منسقة برنامج، مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة؛ ونيلس ميلزر، مستشار قانوني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ وجيرالد باشو، مستشار خاص للممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، جون روجي.

جيم - الوثائق

١٠- كانت الوثائق التالية معروضة على الفريق العامل:

- جدول الأعمال المؤقت (A/HRC/WG.10/1/1)؛
- برنامج العمل؛
- مشروع اتفاقية ممكنة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، أعده الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة (A/HRC/WG.10/1/2)؛
- إفادة قدمها الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة (A/HRC/WG.10/1/CRP.1).

١١- وكان معروضاً أيضاً على الفريق العامل وثائق المعلومات الأساسية التالية:

- تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها، المقدم إلى الجمعية العامة (A/HRC/15/25)؛
- تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها، المقدم إلى الجمعية العامة (A/63/325)؛
- تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، "مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون 'الحماية والاحترام والانتصاف'" (A/HRC/17/31)؛
- وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء التراع المسلح (A/63/467-S/2008/636، المرفق).

دال - تنظيم الدورة

١٢- ذكّر الرئيس المقرر في بيانه الافتتاحي بأن الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها، عملاً بالولاية المسندة إليه، وضع مشروع نص اتفاقية ممكنة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عقب مشاورات عدة أجراها مع عدد من أصحاب المصلحة. ومع أن الرئيس - المقرر يعترف بالمبادرة المتعلقة بوضع مدونة قواعد سلوك لمقدمي خدمات الأمن الخاصة، التي تعبر عن الحاجة إلى معايير في قطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فإنه قال إن مدونة قواعد السلوك لا تتطرق إلى موضوع المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها تلك الشركات. وأضاف أن الأنظمة الوطنية لها حدود أيضاً بسبب الصبغة عبر الوطنية لأنشطة تلك الشركات، التي تؤثر في قدرة الضحايا على إعمال حقوقهم في سبل انتصاف فعالة. وفي معرض اعترافه بوجود هواجس بشأن وضع إطار ملزم قانوناً لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة المنصوص عليها في مشروع الاتفاقية، أوضح أن الفريق العامل الحكومي الدولي أنشئ لتقييم هذا الوضع، ومناقشة مشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل، وتحديد آفاق المستقبل.

١٣- وأقر الفريق العامل في جلسته الأولى المعقودة في ٢٣ أيار/مايو ٢٠١١ جدول أعماله (A/HRC/WG.10/1/1) وبرنامج العمل. وفيما يخص إقرار جدول الأعمال وبرنامج العمل، شدد الفريق العامل على أن مشاركة عدد كبير من الخبراء في الدورات القادمة للفريق العامل الحكومي الدولي ستكون أساسية، كما أن المسائل المتعلقة بملاءمة الإطار التنظيمي الدولي ونوعه ستظل مطروحة.

ثالثاً - ملاحظات تمهيدية

١٤- تبادلت الوفود الآراء في الطريقة التي يمكن بها جلب خبرات إقليمية ومهنية للدورة الثانية للفريق العامل الحكومي الدولي. وسلطت بعض الدول الضوء على ضرورة جلب خبرات إضافية للعملية القادمة.

١٥- وذكّرت بعض الوفود بولاية الفريق العامل الحكومي الدولي، وهي أن ينظر في إمكانية وضع صك تنظيمي دولي، ويشمل ذلك أموراً منها خيار وضع صك ملزم قانوناً بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها يتضمن خضوعها للمساءلة، ويضع في الاعتبار مشروع النص والمبادئ والعناصر الرئيسية التي اقترحها الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها. وحذرت بعض الوفود من مناقشة المسائل المرتبطة حصراً بمشروع الاتفاقية الذي اقترحه الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة، واقترحت

على الفريق العامل الحكومي الدولي أن ينظر في سبل أخرى لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٦- وأكدت الوفود على ضرورة تعريف مصطلح "الشركات العسكرية والأمنية الخاصة" تعريفاً دقيقاً. ونظراً إلى الأوضاع المختلفة التي تعمل تلك الشركات في ظلها، والعدد الكبير من الخدمات التي تقدمها على المستوى الدولي أو المحلي، أعربت بعض الوفود عن ضرورة التمييز بين الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة. وأشير إلى أنه ينبغي التمييز أيضاً بين الشركات عبر الوطنية والشركات الوطنية.

١٧- وأشارت بعض الوفود إلى أن محافل أخرى، مثل اللجنة السادسة للجمعية العامة ولجنة القانون الدولي، معنية أيضاً بالمسائل المتصلة بالجوانب القانونية لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

رابعاً - مناقشة مواضيع محددة

ألف - القانون والممارسة وعلاقتهما بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة

١٨- قدم ثلاثة خبراء في ٢٣ أيار/مايو ٢٠١١ موضوع القانون والممارسة وعلاقتهما بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، تلاه عرضان قدمهما خبيران في ٢٤ و٢٥ أيار/مايو.

١٩- وألقى خوسيه لويس غوميز ديل برادو الضوء على الأسباب الباعثة على دعم اعتماد صك دولي ملزم لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وفي معرض حديثه عن الحق في توفير سبل انتصاف فعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، لفت الانتباه إلى أنه لا يمكن لا للتنظيم الذاتي ولا للأنظمة الوطنية أن تعالج بفعالية مشكلة الإفلات من العقاب على الانتهاكات الناجمة عن أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ثم إن القانون الدولي القائم لا يعالج مشكلة تلك الشركات معالجة كافية. وأشار السيد ديل برادو إلى الآثار السلبية المحتملة لأنشطتها على حقوق الإنسان عموماً، وبالتحديد إلى عمليات الإعدام بإجراءات موجزة أو خارج نطاق القضاء، والتعذيب، والاحتجاز التعسفي، والاتجار بالبشر، وانتهاك حق الشعوب في تقرير مصيرها، إضافة إلى انتهاكات حقوق موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشار، علاوة على ذلك، إلى المواقف المتخذة مؤخراً التي تقترح حلولاً ملزمة قانوناً من مجلس العموم بالمملكة المتحدة، والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، وتوصيات المعهد الجامعي الأوروبي التي تلت دراسة كلفته بها المفوضية الأوروبية مؤخراً، وهي عن احتمال وضع الاتحاد الأوروبي أنظمة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٠- وشرحت فائزة باتل الأسباب القانونية والسياسية التي تفرض وضع أنظمة دولية تنظم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشارت إلى أن مدونة قواعد السلوك أداة

مهمة، لكنها غير كافية في الحالات التي ترتكب فيها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، لأن آلية التظلم التي تنص عليها المدوّنة تركز على إبلاغ زبائن الشركات بدلاً من السلطات الحكومية. أضف إلى ذلك أن المدونة طوعية. وهذا يعني أنها لن تشمل جميع الشركات. وأضافت السيدة باتل أن من النادر وجود تشريعات وطنية شاملة، وأن هذه التشريعات تعوزها الفعالية عموماً عندما يتعلق الأمر بانتهاكات حقوق الإنسان، وذلك لأسباب شتى. وأضافت أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بسبب طبيعة أنشطتها عبر الوطنية، تستطيع بسهولة الهروب إلى دول لا توجد فيها أنظمة محلية أو عدد هذه الأنظمة فيها قليل. وأشارت السيدة باتل إلى أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ليست حتى الساعة موضوعاً مباشراً من مواضيع القانون الإنساني الدولي وصكوك حقوق الإنسان؛ لذا، فلا يمكن تنظيم أنشطتها إلا بواسطة الدول الملزمة بالحرص على أن يتقيد متعهدوها بتلك القواعد. وذكّرت بأن "وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمينة الخاصة أثناء النزاع المسلح" لا تشمل سوى حالات النزاع المسلح، وأن القواعد المحددة الواردة في الجزء الخاص بالممارسات السليمة من الوثيقة لا يمثل التزامات قانونية. واختتمت كلامها بالإشارة إلى القضية الرئيسة المتمثلة في إتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا. وأضافت أنه لا بد من أنظمة دولية نظراً إلى عدم وجود آليات انتصاف أو عدم كفايتها على الصعيد المحلي في عدد كثير من الحالات.

٢١- وحددت آن - ماري بوزاتو التحديات الرئيسة التي تعترض تنظيم أنشطة الشركات الأمنية الخاصة، وعدّدت منها عدم وجود معايير دولية متسقة، وأوجه القصور في المسؤولية الديمقراطية والحكومية، وعدم وجود آليات للرقابة المستقلة والمساءلة الفعالة. وترى السيدة بوزاتو أن مدونة قواعد السلوك هي نتاج عملية شارك فيها أصحاب مصلحة متعددون، عمليةٍ تحدد التزامات مقدمي الخدمات الأمنية الخاصة ومعايير عملها على أساس القانون الدولي لحقوق الإنسان. وأوضحت أن معايير القانون الدولي، في مدونة قواعد السلوك، "تُرجمت" إلى مبادئ محددة لسلوك الموظفين، من جهة، ومبادئ محددة للإدارة والحوكمة، من جهة أخرى. وأشارت إلى أن العملية، ما لم تُعتمد آلية فعالة للمراقبة والامتثال، ستظل في مرحلة انتقالية، إذ يمكن للشركات أن تعلن بمفردها أنها ملزمة بمعايير مدونة قواعد السلوك. وأضافت أن آلية المراقبة والامتثال ستشمل نظاماً للتصديق، وهو شكل من أشكال المراقبة المستقلة من الغير، وعملية للبت في الشكاوى. بيد أن هذه الآلية لن تحل محل القانون الجنائي، لأن الغرض منها يقتصر على إتمام الأنظمة الوطنية والدولية. وأشارت السيدة بوزاتو في الختام إلى دور الدول المزدوج باعتبارها زبوناً وجهة ناظمة في آن واحد. فالدول، بصفتها زبوناً، يمكنها أن تدرج معايير مدونة قواعد السلوك في عقودها مع الشركات الأمنية الخاصة؛ ويمكنها، بصفتها جهة ناظمة، إنفاذ الإجراءات والسياسات بحيث يتحتم على الشركات، في إطار ولاياتها، أن تمتثل للمعايير التي تنص عليها مدونة قواعد السلوك.

٢٢- وأشار نيلس ميلزر إلى تنامي حضور الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في النزاعات. وقال إن وثيقة مونترو تتضمن تجميعاً لالتزامات الدول القانونية وممارساتها السليمة النافذة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وتركز على القانون القابل للتطبيق ومسؤولية الدولة. وتهدف مدونة قواعد السلوك، مثلها مثل وثيقة مونترو، إلى تعزيز حماية الأفراد المتضررين من النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف. غير أنه قال إن مدونة السلوك لم تضع بعد آلية مناسبة للحوكمة والمراقبة. ثم إن عدم وجود نظام ملائم للمساءلة جعل من الصعب التأكد من التقيد بأحكام المدونة. وأشار إلى أن التنظيم الذاتي غير كاف في حد ذاته لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وأن الدول تظل مسؤولة عن التأكد من احترام القانون الإنساني الدولي وغيره من الالتزامات القانونية الدولية في حالات العنف المسلح. بيد أنه أشار إلى القيمة المضافة للمدونة، إذ إن قطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تعهد بالتقيد بمجموعة من المعايير. وعن مشروع الاتفاقية، شدد السيد ميلزر على أنها مبادرة، من بين مبادرات أخرى، ترمي إلى تعزيز حماية ضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف. وجادل بالقول إن وثيقة مونترو، ومدونة قواعد السلوك، ومشروع الاتفاقية، وثائق تتنافس وتتكامل بطبيعتها. فكل مبادرة من تلك المبادرات عالجت القضية من زاوية مختلفة، في الوقت الذي ترمي فيه إلى تحقيق الهدف نفسه، وهو تدعيم حماية المتضررين من العنف المسلح والسهر على سيادة القانون.

٢٣- وقدم جيرالد باشو جوانب وجيهة من اختصاصات الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية لتوضيح معايير مسؤولية مؤسسات الأعمال ومساءلتها. وأشار إلى المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (انظر الفقرة ١١ أعلاه) التي أعدها الممثل الخاص والتي تدور على ثلاثة محاور أساسية، هي: (أ) واجب الدولة أن تحمي من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها جهات أخرى، ومن بينها مؤسسات الأعمال؛ (ب) مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان؛ (ج) ضرورة تحسين آليات التظلم. وعن المحور الثاني، أكد السيد باشو على مسؤولية مؤسسات الأعمال عن بذل العناية الواجبة لتفادي انتهاك حقوق الغير وتقييم الآثار السلبية التي تحدثها والتصدي لها. وعن آليات التظلم، شدد على أنه ينبغي أن تكون مؤسسات الأعمال هي التي تنشئها لتوفير سبل للانتصاف في وقت مبكر. بيد أنه أشار إلى أن آليات التظلم هذه لن تحل محل السبل القضائية المحلية، بل إنها تُشكل، بدلاً من ذلك، أداةً مُكمِّلة لها. ولاحظ السيد باشو أن المبادئ التوجيهية قابلة للتطبيق على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة باعتبارها مؤسسات أعمال. ولاحظ أن المبادئ التوجيهية تمثل أداةً لإدارة المخاطر تحت تصرّف مؤسسات الأعمال. ولفت الانتباه إلى أن على مؤسسات الأعمال، ومنها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، التي تعمل في سياق نزاعات، أن تبذل المزيد من العناية الواجبة لأن احتمال ارتكاب انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان يزداد في المناطق المتضررة من النزاعات. وأضاف أنه إذا كان ينبغي لمؤسسات

الأعمال أن تحترم معايير حقوق الإنسان، فإن الدول ملزمة بحماية هذه المعايير، وينبغي من ثم أن تمد مؤسسات الأعمال بالتوجيهات المناسبة. وخلص السيد باشو إلى القول إن تلك التوجيهات قد تتخذ أشكالاً شتى، منها اعتماد اتفاقية.

٢٤- وفي خلال المناقشات التي تلت ذلك، أشارت بعض الوفود إلى ضرورة فهم طبيعة عمل قطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة فهماً تاماً، أولاً، والعوامل التي أدت إلى نموه، والأسباب التي تجعله يطرح تحديات للمجتمع الدولي. وأشارت بعض الوفود إلى الصعوبات التي تطرحها على الدول أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عبر الوطنية من حيث الإدارة والإشراف والتحكم، إضافة إلى ما يتعلق بالتنظيم المعقد للقوانين الواجبة التطبيق والاختصاص القضائي.

٢٥- وقالت بعض الوفود إنها تعتقد أنه ينبغي للفريق العامل الحكومي الدولي أن يبدأ باستعراض الأطر القانونية الوطنية والدولية القائمة، لا سيما تلك المتعلقة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. وينبغي، علاوة على ذلك، التشديد على تحليل تنفيذ تلك الأطر والإلزام بها.

٢٦- وأشارت بعض الوفود في هذا الصدد إلى قيمة المبادرات المتخذة حديثاً، مثل وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك. وأيدت دول عديدة كلتا المبادرتين معتبرة إياهما خطوة إيجابية جديرة بالترحيب. وقالت بعض الوفود إنه ينبغي منح هاتين الآليتين المستحدثتين مؤخراً الوقت الكافي للعمل وإثبات أثرهما في الواقع.

٢٧- وأشارت بعض الدول إلى أنها لم تشرَك في وضع وثيقة مونترو، وطرحت أسئلة عن عدم وجود أحكام تنص على مساءلة الدول التي تجنّد موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشارت أيضاً إلى أن مدونة قواعد السلوك تتضمن بعض المبادئ المستقاة من معايير حقوق الإنسان والتي يمكن إدراجها في العقود مع الشركات بوصفها التزامات تعاقدية. بيد أنها شككت في قابلية تلك الالتزامات للإنفاذ. وتساءلت عما إذا كانت آلية التظلم المقرر أن تنشئها الشركات الموقعة هي الآلية المناسبة لتحقيق المساءلة. وأشارت إحدى الدول إلى سياستها المتعلقة باستعانة الحكومة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ومؤداها أن الحكومة لا توقع العقود إلا مع الشركات التي توافق على مدونة قواعد السلوك. وأشير في هذا الصدد إلى أن إنشاء آلية أمين مظالم مستقلة تعمل في ميدان الشركات لإنفاذ مدونة قواعد السلوك قد يكون حلاً مناسباً.

٢٨- وشددت بعض الدول على ضرورة تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. غير أن الآراء تباينت حول شكل الأنظمة. فبعض الوفود أشارت في هذا المقام إلى أن تدابير التنظيم الذاتي لا تكفي لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشار البعض إلى ضرورة تعزيز التشريعات الوطنية بحيث تنص على إطار متين، لا سيما بشأن أنشطة الشركات خارج إقليم الدولة. وأيد البعض الآخر الأنظمة الدولية، مشيرين إلى ازدياد

عدد الشركات وتنامي قوتها وتأثيرها في مهام من اختصاصات الدولة أصلاً؛ وانتهاكات حقوق الإنسان السافرة بسبب أنشطتها؛ وأهمية دور الدول في اعتبار الأفراد عرضة للمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان.

٢٩- وشككت بعض الوفود في مدى صواب وضع اتفاقية دولية، إذ اعتبرت أن صكاً من هذا القبيل ينشئ التزامات على الدول أساساً ولا تأثيرَ مباشرَ له في أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وشدد آخرون على أنه إذا كان يتعين توفير حماية حقوق الأفراد على الصعيد العالمي، فإن وضع صك طوعي لن يكون الطريقة المناسبة للتقدم في هذا المجال. وأشير في هذا المضمار أيضاً إلى أن اعتزام وضع أحكام ملزمة قانوناً لتنظيم الشركات ينبغي ألا يفضي بالضرورة إلى صك يتخذ شكل مشروع اتفاقية كالذي اقترحه الفريق العامل. وقالت منظمة غير حكومية إنه ينبغي النظر في جدوى صك دولي على أساس تقييم للاحتياجات، على أن يراعى نطاق وطبيعة مشكلات حقوق الإنسان المترتبة على أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والثغرات الموجودة في الإطار القانوني الدولي.

٣٠- وأعربت وفود عدة عن دعمها المبادئ التوجيهية التي وضعها الممثل الخاص للأمين العام، وأكدت على فائدة هذا النهج في تناول المسألة. وأشير إلى أنه ينبغي لجميع أصحاب المصلحة المعنيين بالموضوع أن ينفذوا المبادئ التوجيهية. ولفت السيد باشو الانتباه، في معرض حديثه عن المسائل التي طرحتها وفود وخبراء، إلى أن ولاية الممثل الخاص تركز على مؤسسات الأعمال؛ إذاً، فهي لا تتناول الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بالذات. أضف إلى ذلك أنه ميّز بين الوسيلة والغاية، مذكّراً بأنه إذا كان الهدف هو أن تجتنب الشركات العسكرية والأمنية الخاصة انتهاك حقوق الإنسان، فإن الوسيلة قد تتخذ أشكالاً شتى، منها اتفاقية.

باء - التشريعات والممارسات الوطنية

٣١- أشار ألكسندر نيكيتين إلى أن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة متعدد الجوانب، إذ يشمل الأنظمة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وأشار أيضاً إلى التشريعات الوطنية في عدد من البلدان، منها الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وجنوب أفريقيا، وفرنسا، والاتحاد الروسي، وأفغانستان. وعلى المستوى الإقليمي، أشار، في جملة ما أشار، إلى اتفاقية منظمة الدول الأفريقية للقضاء على الارتزاق في أفريقيا، والقانون النموذجي المعتمد في سياق رابطة الدول المستقلة، والتوصيات المتعلقة بالمراقبة الديمقراطية لقوات الأمن في إطار مجلس أوروبا. وخلص إلى القول إن التنظيم الحالي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي غير كاف وغير مناسب. ولا توجد أنظمة مخصوصة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة إلا في عدد محدود من البلدان، وقلّما تكون في شكل قانون شامل. ثم إن الأنظمة الإقليمية لا تطبق على الشركات

إلا لماماً. ومن ثم، فإن مشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل يسعى إلى تدارك حل تلك الثغرات في الأنظمة القانونية للشركات بتعزيز كل من الأنظمة الدولية والوطنية.

٣٢- وقالت أمادا بينافيدس دي بيريز إن قطاع الأمن حقق نمواً مستمراً، لا سيما في أمريكا اللاتينية. وقد شمل هذا النمو كلاً من الشركات العاملة في القطاع العسكري وتلك التي تزاول أنشطة أمنية. وأدت زيادة عدد الشركات الأمنية إلى زيادة استعمال القوة الفتاكة، وعدد الأسلحة المتداولة، وعدد موظفي الأمن الخاص مقارنة بضباط الشرطة الوطنية. وبدأت الشركات الأمنية الخاصة، في هذا الصدد، تحل محل الشرطة الوطنية، وشرطة الحدود، وإدارة السجون، وغير ذلك من الخدمات الأمنية الوطنية. وتتزايد الاستعانة بتلك الشركات في الصناعات الاستخراجية. وبحث الفريق العامل إمكانية تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على المستويين الدولي والوطني. وأشار، في مشروع الاتفاقية، إلى بعض العناصر التي ينبغي إدراجها في التشريعات الوطنية، مثل تحديد نوع الخدمات التي يمكن للشركات العسكرية والأمنية الخاصة أن تقدمها؛ وتوضيح العلاقة بين الشركات والشرطة الوطنية وقوات الجيش؛ وواجب الشركات أن تحترم حقوق الإنسان؛ وواجبها أن تخضع لعملية فرز، وأن توفر تدريباً مناسباً لحراس الأمن الخاص، ولا سيما بشأن قضايا حقوق الإنسان؛ وإنشاء هيئة رقابة وطنية تشرف على أنشطة الشركات وعلى ترخيص الأسلحة النارية؛ وإنشاء نظام يساءل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وموظفيها عن أنشطتهما. ومن شأن وضع اتفاقية عن تلك الأنشطة أن يكمل التشريعات الوطنية.

٣٣- وفي خلال المناقشات التي تلت ذلك، قالت جنوب أفريقيا إن تشريعاتها المحلية سعت إلى تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. غير أن التشريعات سعت أيضاً إلى تنظيم الشركات عندما تزاول أنشطتها في دول أخرى، نظراً إلى تأثيرها في الخارج. واستمرت التحديات لأن التشريعات لا تشمل سوى حالات النزاع المسلح. وحاولت الشركات التحايل على التشريعات بالانخراط في أنشطة متخفّية وراء أهداف إنسانية. ومن التحديات أيضاً تطبيق التشريعات الوطنية خارج إقليم الدولة. وواجه البلد صعوبات جمّة لمحاكمة أفراد عن انتهاكات مزعومة لأن طلباته المتعلقة بتسليم مشتبه فيهم لم تتكلل بالنجاح. ومن شأن وضع صك دولي ملزم قانوناً في هذا المقام أن يفيد في مساعدة البلدان على مواجهة تحديات من ذلك القبيل.

٣٤- وقالت إسبانيا إن تشريعاتها الوطنية تنص على أن الأمن العام من اختصاصات السلطات العامة؛ لكن، نظراً إلى أن جهات فاعلة أخرى تعنى أكثر فأكثر بالجوانب الأمنية، فإن تشريعات جديدة اعتمدت لتنظيم جميع النواحي المتعلقة بالخدمات الأمنية بالتفصيل. وترتب على ذلك إدماج الخدمات الأمنية الخاصة عضوياً في احتكار الدولة لاستعمال القوة، لأنها تقر بأنه لا يمكن لقوات الأمن الوطني التعامل مع بعض المجالات كما يجب. لذا، فإن التشريعات الوطنية تقضي بأن الخدمات الأمنية الخاصة مكمّلة وتابعة للخدمات الأمنية

العامة، وتنص على ضوابط صارمة وتدخلات إدارية لتنظيم خدمات الأمن الخاصة. ولا يُسمح للشركات الأمنية الخاصة، علاوة على ذلك، بتقديم خدمات خارج إقليم الدولة، كما لا يجوز التعاقد على تقديم خدمات أمنية خاصة في الخارج. وتنص التشريعات الوطنية أيضاً على المقتضيات الأخلاقية المطبقة على جميع الموظفين العاملين في الشركات الأمنية الخاصة، بمن فيهم الإداريون والمديرون. ويجب أن يتقيد استعمال الأسلحة النارية بالقانون وأن ترخصه السلطة الحكومية المختصة مسبّقاً. وفي الختام، تنص التشريعات الوطنية أيضاً على آليات المساءلة، ومنها العقوبات الإدارية والجنائية.

٣٥- وأشارت سويسرا إلى أنها بصدد اعتماد تشريعات وطنية جديدة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عندما يُضطلع بها في الخارج. والمبدأ الأساسي الذي تستند إليه التشريعات الجديدة هو أن الشركات ملزمة بإبلاغ الحكومة بأنشطتها في الخارج مسبّقاً، وأنه ينبغي الاضطلاع بتلك الأنشطة في إطار الامتثال التام للدستور والقانون الوطنيين، ووفقاً لمبدأ الحياد.

٣٦- وقالت الولايات المتحدة الأمريكية إن محاكمها الوطنية طبقت القانون الجنائي خارج نطاق ولايتها القضائية في قضايا كان متعهدون حكوميون طرفاً فيها. وينظر برلمانها، علاوة على ذلك، في سن المزيد من التشريعات لتوسيع نطاق التطبيقات خارج الولاية القضائية وتوضيح تلك التطبيقات. وحاكمت سلطاتها الوطنية أفراداً بتهمة ارتكاب انتهاكات وفرضت عليهم عقوبات. ولما كانت الولايات المتحدة وطن عدد من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فقد فرضت شروطاً صارمة لترخيص تصدير الخدمات الأمنية تشمل مجموعة من الأنشطة. ولا بد من ذلك الترخيص للاضطلاع بعدد من الأنشطة، منها تصدير بعض المواد والمعدات اللازمة للخدمات الأمنية. ويرى الوفد أن التجربة أظهرت وجود تحديات كبيرة أمام جميع البلدان، منها أهمية وجود آليات للمراقبة داخل الحكومة عند التعامل مع متعهديها. ومن التحديات أيضاً الصعوبات العملية التي تعترض إنفاذ القانون الجنائي خارج إقليم الدولة، لا سيما جمع الأدلة. وستظل هذه التحديات تواجه جميع البلدان حتى بعد اعتماد اتفاقية.

٣٧- وقال الاتحاد الروسي إنه عزز تشريعاته الوطنية في هذا المضمار في عام ٢٠١٠، وإنه لا يجيز الآن إنشاء شركات عسكرية خاصة على أرضه. فكل نشاط عسكري هو من مسؤولية الدولة حصراً، ولا يُسمح بالعمل إلا للشركات الأمنية.

٣٨- وقد خطا الاتحاد الأوروبي خطوات شتى بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ففي عام ٢٠٠٦، أشارت إفادة من المفوضية الأوروبية بشأن إصلاح قطاع الأمن إلى القوات غير القانونية على أنها جزء من نظام الأمن، أي أنها تخضع أيضاً للقواعد الأساسية للحوكمة، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والمراقبة الديمقراطية. وأشارت أيضاً إلى مبادئ الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالامتثال للقانون الإنساني الدولي، وإلى مشروع "تنظيم

خصخصة الحرب" (PrivWar)، وهو مشروع بحث مستقل تموله المفوضية الأوروبية وينسقه المعهد الجامعي الأوروبي، وقد استكمل مؤخراً وقدم مجموعة من التوصيات.

جيم - عناصر إطار تنظيمي دولي لأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٣٩- أشار السيد دي برادو إلى العناصر الأساسية المكونة لمشروع الاتفاقية الذي أعده الفريق العامل. وأوضح بنية المشروع، وذكّر بأن المشروع يتخذ من ميثاق الأمم المتحدة ومن الالتزامات القائمة بالنسبة إلى الكافة، ومبدأ تساوي الدول في السيادة مرجعاً ومنطلقاً لمبادئه الأساسية. ومصادره القانونية هي القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ويحدد مشروع الاتفاقية، في جملة ما يحدد، الوظائف الخاصة بالدولة التي لا يمكن تفويضها، وذكّر بأن مبادئ القانون الدولي الواجبة التطبيق تشمل مسؤولية الدولة عن الاستعمال المشروع للقوة؛ ومبادئ السيادة والمساواة والسلامة الإقليمية؛ وحظر الاستعانة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة للاضطلاع بمهام هي أصلاً من اختصاص الدولة؛ وحظر تفويض استعمال بعض الأسلحة النارية؛ وواجب احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والمساءلة عن الانتهاكات؛ ومسؤولية من يرأسون الشركة العسكرية والأمنية الخاصة عن الأفعال التي يُجرِّمها القانون الدولي والتي يرتكبها الموظفون الذين يعملون تحت سلطتهم ومراقبتهم الفعلية؛ وواجب منع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من الاتجار في الأسلحة النارية، وصنعها خارج نطاق القانون؛ وواجب التقيد بمبادئ سيادة القانون. وذكّر بأن الدول ملزمة بقوة القانون الدولي بأن تفرض عقوبات جنائية أو مدنية أو إدارية على الجناة وأن توفر سبل انتصاف للضحايا. وأوضح في الختام دواعي إنشاء لجنة دولية لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ومراقبتها ورصدها، كما أوضح سير عملها.

٤٠- وأوضح السيد نيكيتين أن أهم المبادئ والعناصر التي تؤسس لمشروع الاتفاقية هي أنه ينبغي للدول أن تنشئ نظاماً لتسجيل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة مستقلاً عن النظام الخاص بمؤسسات الأعمال العادية، وأن تحظر تسجيل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في مناطق ما وراء البحار. ويُتوقع أن تنشئ الاتفاقية المقترحة أيضاً سجلاً دولياً للشركات العسكرية والأمنية الخاصة تتعهده الأمم المتحدة، وأن تسعى إلى الاستفادة من التجربة المكتسبة في سياق سجل الأسلحة التقليدية. ومن المبادئ التي قد تدرَج واجب الشفافية والمسؤولية والمساءلة. واقترح مشروع الاتفاقية أيضاً إدراج واجب الدول الإبلاغ عن العقود الحكومية الرئيسية مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وكذا المعومات المتعلقة بالتسجيل والترخيص. ويسعى المشروع أيضاً إلى منح الدول الإقليمية سلطة التحكم في دخول الشركات والموظفين، والحق في طرد الشركات التي تتصرف تصرفات سيئة، والحق في تفتيش الموظفين الذين يدخلون إقليمها. وينص مشروع الاتفاقية أيضاً على أنه لا يجوز

للشركات العسكرية والأمنية الخاصة أن تستخدم إلا السبل المشروعة لشراء الأسلحة واستيرادها ونقلها. ويَفرض بعض القيود على استخدام تلك الشركات القوة والأسلحة، كما يفرض عليها توفير تدريب مناسب في القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وكذا في القانون الوطني للبلد الذي تعمل فيه. ويدعم مشروع الاتفاقية مبدأ احتكار الدولة لاستعمال القوة، ويفرض على كل دولة أن تحدد - بتشريعاتٍ - الوظائف العسكرية والأمنية غير الخاضعة للتعاقد الخارجي مبدئياً. ولفت السيد نيكيتين الانتباه إلى أنه يمكن استعمال مجموعة العناصر والمبادئ المقترحة في صكوك شتى على مستويات مختلفة، بما فيها القوانين الوطنية، والاتفاقات الإقليمية، والقوانين النموذجية، ومشروع الاتفاقية.

٤١- وبعد العروض التي قدمت، ذكّرت بعض الدول بولاية الفريق العامل الحكومي الدولي، وأشارت بوجه الخصوص إلى أن من المتوقع أن ينظر الفريق في إمكانية اعتماد إطار تنظيمي دولي. وقيل في هذا الصدد إن مناقشة عناصر مشروع الاتفاقية سابقة لأوانها في المرحلة الراهنة؛ فلم يُتضح بعد ما إذا كانت الحاجة تدعو أصلاً إلى إطار تنظيمي دولي، وما إذا كان هذا الإطار سيتخذ شكل اتفاقية. وكررت الوفود من ثم رغبتها في أن تستمع، في الدورة الثانية للفريق العامل الحكومي الدولي، إلى آراء عدد أكبر من الخبراء الدوليين يمثلون مناطق جغرافية شتى ويتمتعون بخبرات واسعة ومتنوعة. ويمكن لهذه الخبرات الإضافية أن تساعد على توضيح ما إذا كان وجود إطار تنظيمي ضرورياً، والشكل الذي يمكن أن يتخذه إطار تنظيمي جديد، كأن يكون تشريعات نموذجية أو مبادئ توجيهية أو اتفاقية دولية.

٤٢- وشددت بعض الوفود على أن إحدى الفرضيات التي اعتمد عليها الفريق العامل لإعداد مشروع الاتفاقية هي أن القانون الدولي السائد حالياً لا يعالج موضوع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة معالجة كافية، وأعربت عن رأي مفاده أن الدول، نظراً إلى أن الجهات الفاعلة من غير الدول غير ملزمة بالقانون الدولي، قلّما تتناول الانتهاكات التي ترتكبها الشركات. وذكّرت وفود أخرى بأن المناقشات أثناء الدورة الأولى للفريق العامل الحكومي الدولي أظهرت أن ثمة قوانين عدة تنطبق على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في مجال استعمال القوة، منها القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي العام. فلا بد إذاً من المزيد من النقاش لتوضيح الكيفية التي يشمل بها القانون المعمول به حالياً الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وكذا تحديد أي ثغرات ووسائل سدها.

٤٣- وعن الاعتبارات القانونية المتعلقة بالعناصر الواردة في مشروع الاتفاقية، فأعربت بعض الوفود عن قلقها من أن بعض المبادئ المدرجة في مشروع الاتفاقية تبدو متعارضة مع مبادئ قانونية موجودة أو مبادئ حُددت أو ترد في جداول أعمال محافل أخرى، خاصة لجنة القانون الدولي. وأشارت بعض الوفود إلى أن مما يطرح إشكاليات محاولة مشروع الاتفاقية

حل المشكلات القانونية التي تبحثها الدول الأعضاء، بما في ذلك في مجالات من قبيل مسؤولية الدولة، وتنفيذ مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية، وتنظيم مفهوم الدفاع المشروع عن النفس، واستعمال القوة في القانون الدولي. وأشار أحد الوفود إلى أن مشروع الاتفاقية قد يمنع الدول من الاستعانة بجهات خارجية لأداء بعض الوظائف الأساسية للدولة التي يظل نطاقها غير واضح وقد يختلف من دولة إلى أخرى. وأشير أيضاً إلى أن إنشاء آلية جديدة لرصد المعاهدات غير مناسب في وقت يعاد فيه النظر في مجمل نظام هيئات المعاهدات. وأشير في الختام إلى أن مشروع الاتفاقية لا يأخذ تماماً في الحسبان أطراً قانونية أخرى يُتفاوض بشأنها حالياً، مثل مشروع معاهدة تجارة الأسلحة.

٤٤- ورحبت وفود أخرى بمناقشة عناصر مشروع الاتفاقية، وأشارت إلى أن من المطلوب وضع صك دولي ملزم قانوناً لمعالجة المشكلات الراهنة التي تبين أنها معقدة للغاية، ومن ثم فهي تقتضي من المجتمع الدولي أن يضع نهجاً متسقاً لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على الصعيد الدولي. وشدد الوفد نفسه على أن الإطار الحالي لتنظيم تلك الأنشطة، بما فيه وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك، لا يعالج كما يجب المشكلات المعقدة التي يطرحها عمل تلك الشركات، ولا يضع، بالخصوص، آليات مناسبة للمساءلة وتوفير سبل انتصاف فعالة للضحايا. ورأت بعض الوفود في هذا المقام أن حقوق الضحايا ينبغي أن تكون في صلب أي إطار تنظيمي. وذُكر أن العناصر الواردة في مشروع الاتفاقية، على النحو الذي اقترحه الفريق العامل، حاسمة في تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وينبغي من ثم تدقيق النظر فيها في الدورة الثانية للفريق العامل.

٤٥- وأشارت بعض الدول إلى انطباق المبادئ المعترف بها المتعلقة بمسؤولية الدولة والتي لا تعتبر أفعال الأشخاص أو مجموعات الأشخاص بأنها أفعال للدولة إلا إذا كان يمكن عزو تلك الأفعال إليها.

٤٦- وذكّرت اليونيسيف بأنها كانت تقود مبادرة منذ حزيران/يونيه ٢٠١٠ لوضع مجموعة من المبادئ لفائدة دوائر الأعمال بشأن حقوق الأطفال. وأوضح ممثل اليونيسيف أن المبادئ تدعو دوائر الأعمال إلى احترام حقوق الأطفال ودعمها وتجنب التورط في انتهاكها. وتتصل المبادئ أيضاً بأنشطة الشركات الأمنية الخاصة، لا سيما ما يتعلق بالكيفية التي تفهم بها الشركات وتمنع وتعالج أي أثر سلبي لأنشطتها على الأطفال؛ وكيف تتناول حقوق الأطفال في أماكن العمل، بما في ذلك استخدام الأطفال؛ وكيف يمكن للشركات اتخاذ إجراءات لحماية الأطفال في حالات الطوارئ، ومن ذلك بواسطة تطبيق ممارسات قطاع الأعمال المراعية لظروف الصراع؛ والدور الأساسي للشركات في دعم السكان المحليين وتعزيز جهود الحكومات لإعمال حقوق الأطفال. وخلص ممثل اليونيسيف إلى القول إن المبادئ مبنية على اتفاقية حقوق الطفل، والبروتوكولين الملحقين بها، واتفاقية منظمة العمل الدولية، والمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وكذا مبادئ الاتفاق العالمي.

دال - المساءلة وحق الضحايا في سبل انتصاف فعالة

٤٧- استفاضت أمادا بينافيدس، في عرضها، في قضايا فردية أبلِغ بها الفريق العامل تتعلق بمساءلة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وبحثت الطريقة التي عالجت بها وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك ومشروع الاتفاقية قضايا المساءلة وتعويض ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وقالت إنها ترى أن وثيقة مونترو تقتضي من الدول المتعاقدة والدول الإقليمية ودول الموطن أن تسن تشريعات للمعاقبة على انتهاكات القانون الإنساني الدولي وتقديم العاملين في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة الذين ارتكبوا جرائم أخرى بموجب القانون الدولي إلى العدالة. وأشارت السيدة بينافيدس إلى أن وثيقة مونترو لا تذكر إلا حق الضحايا في تعويضات عندما يتعلق الأمر بالدول المتعاقدة، وليس الدول الإقليمية ودول الموطن. وأوضحت أن مدونة قواعد السلوك تتضمن مبادئ عن واجب الشركات أن تضع آليات للتظلم والتأكد من أن لديها القدرة المالية الكافية على تعويض الضحايا. وينص مشروع الاتفاقية على واجب الدولة فرض عقوبات جنائية أو مدنية أو إدارية على الجناة. وشددت السيدة بينافيدس على أن على الدول، وفق ما جاء في أحكام مشروع الاتفاقية، أن توفر للضحايا أيضاً سبل انتصاف، لا سيما عندما يتعلق الأمر بمخالفات جنائية أو مدنية أو إدارية، وبمسؤولية الكيانات والأشخاص الاعتباريين؛ وأن تحاكم الجناة المزعومين أو تُسلمهم وأن تُحيل الدعاوى الجنائية؛ وتبلِّغ الضحايا بنتائج الإجراءات. وينص مشروع الاتفاقية أيضاً على إنشاء صندوق دولي لإعادة تأهيل الضحايا ولجنة لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والسجل الدولي المتعلق بها، ومراقبة كل ذلك ورصده. وانتهت السيدة بينافيدس إلى أن التشريعات الوطنية لا تكفي لمعالجة العمليات عبر الوطنية للشركات العسكرية والأمنية الخاصة بسبب الصعوبات التي تعترض تحديد الاختصاص القضائي، وأن مشروع الاتفاقية يتيح للضحايا إمكانية الاستفادة من سبل انتصاف أكثر فعالية.

٤٨- وأشارت نجاة الحجّاجي إلى أن مفهوم مساءلة الدول عن انتهاكات حقوق الإنسان مكرّس لأوضاع شتى في عدد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وقالت إن المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، ثيو فان بوفن، أوصى بأن يُدرَج في الصكوك الجديدة لحقوق الإنسان العناصر ذات الصلة الواردة في الصكوك القائمة والمتعلقة بإنصاف ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتعويضهم، واقترح أن تدرج هيئات معاهدات حقوق الإنسان في أعمالها رصد تلك الجوانب. وقالت السيدة الحجاجي إن مشروع الاتفاقية يؤكد هذه الخطوات ويلزم الدول باتخاذ تدابير ليس لتحميل موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة المسؤولية عن أفعالهم فحسب، بل توفير سبل انتصاف فعالة للضحايا أيضاً. وأشارت إلى أن التعويض يجب أن يلبي احتياجات الضحايا، وأن يتناسب مع الضرر، ويشمل إعادة التأهيل والمصالحة، وينبغي أن يوفر ضمانات بعدم التكرار. وعن تعريف الإفلات من العقاب، قالت إن ذلك يعني وجود الضحايا في وضع لا تكون لديهم فيه أي قدرة قانونية

على التأكد من أن المسؤولين عن بعض الجرائم يتحملون المسؤولية عنها. وفيما يتعلق بأهمية جبر الأضرار، ينص مشروع الاتفاقية على إمكانية إنشاء صندوق دولي يديره الأمين العام لدفع تعويضات إلى ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وذكّرت السيدة الحجاجي في الختام بأن موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة يتعرضون بدورهم لانتهاكات حقوق الإنسان. ولا بد في هذه الحالة من توفير سبل قانونية مناسبة للمتعهدين كي ينعموا بالعدالة ويعوضوا عما تكبدوه من خسائر.

٤٩- وشُدد في المناقشة العامة على العمل الجاري المتعلق بالتعويض، وضمانات عدم تكرار انتهاكات حقوق الإنسان، وأهمية المساءلة عن جميع انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها موظفو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وعُدّت المساءلة قضية رئيسية بوجه عام ومن حيث علاقتها بالموضوع. وشُدد في هذا الصدد على أن من واجب الدول أن تتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض.

٥٠- وطُرح سؤال في أثناء النقاش عما إذا كانت الأضرار التي تحدثها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة مشكلة عالمية. وأشير إلى أن هذه الأضرار تحدث فعلاً في جميع أنحاء العالم.

٥١- وفي الختام، أشارت منظمة غير حكومية، في معرض حديثها عن التشريعات الوطنية المتعلقة بآليات المساءلة وسبل الانتصاف المتاحة للضحايا، إلى أن من الصعب تحديد جذور المشكلة. ولاحظت أن ذلك ربما كان عائداً إلى عدم كفاية المعايير، وعدم كفاية تنفيذ القانون الواجب التطبيق أو عدم احترامه. وخلصت إلى أن أي حل يجب أن يركز على مسألة سبل الانتصاف الفعالة وحقوق الضحايا بصرف النظر عن الإطار التنظيمي المختار. فإن أنكرت دولة من الدول أنها انتهكت القانون ولم يتَح للضحايا سبل انتصاف، فإن ذلك يعني أن الإطار القانوني غير مناسب.

خامساً - ملاحظات عامة

٥٢- أبدت وفود عدة ملاحظاتها العامة في اليوم الأخير.

٥٣- واقترح الاتحاد الأوروبي، في معرض تذكيره بضرورة تنظيم قطاع الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة تنظيماً سليماً لمنع ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان وتوفير سبل انتصاف لضحاياها، أن تركز المناقشة على مستوى التنظيم ونوعه. وأشار إلى الأساس المتين للتنظيم الوارد في وثيقة مونترو، ومدونة قواعد السلوك، وإطار "الحماية والاحترام والانتصاف". وإذا كان الاتحاد الأوروبي يعترف بالعمل الذي اضطلع به أعضاء الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة، فإنه يشير إلى تباين الآراء حول ضرورة وضع اتفاقية دولية لتنظيم القطاع، وقال إن بعض القضايا القانونية المدرجة في مشروع الاتفاقية لا تندرج في

ضمن اختصاصات مجلس حقوق الإنسان. ونصح بألا يُبحث في الدورة الثانية مشروع الاتفاقية المقترح، وأن يُنظَر بدلاً من ذلك في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي يأخذ خيارات أخرى بعين الاعتبار. ورحب الاتحاد الأوروبي بالمرونة التي تحلى بها أحد أعضاء الفريق العامل الذي أبدى استعداداً للنظر في خيارات متنوعة لنوع الإطار التنظيمي الذي ينبغي وضعه.

٥٤- وشددت المملكة المتحدة على مبدأ سيادة القانون، وضرورة أن تحترم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة القوانين الواجبة التطبيق في بيئات صعبة، وأشارت إلى أهمية المساءلة. وإذا كانت تعترف بعمل الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة المتعلق بتقييم آليات تنظيم مختلفة، فقد أشارت بالخصوص إلى مدونة قواعد السلوك التي تعتبرها أفعل طريقة لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشارت أيضاً إلى أن لجنة التوجيه المؤقتة المعنية بمدونة قواعد السلوك تشتغل على قضايا الرقابة والحوكمة ورفع مظالم الغير، وينبغي أن تنشئ آلية دولية للحوكمة والمراقبة خاصة بمدونة قواعد السلوك في مطلع عام ٢٠١٢. وقالت المملكة المتحدة إن المفيد أن يندرج ذلك في تقييم أي ثغرات موجودة في الإطار القانوني الدولي قبل الاضطلاع بأي عمل إضافي على مشروع الاتفاقية أو التدابير التنظيمية البديلة.

٥٥- وأشارت سويسرا إلى أن المناقشات في الدورة الأولى بينت أن من المناسب، قبل النظر في وضع اتفاقية جديدة لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، الاستفادة من التجربة المكتسبة من الصكوك القائمة، مثل وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك وتطورهما، والمكتسبة أيضاً من الخبرات الإضافية المتاحة داخل الأمم المتحدة.

٥٦- واستنتجت هندوراس أن ثمة ثغرات تشريعية على الصعيدين الوطني والدولي تسمح بالإفلات من العقاب عند انتهاك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة حقوق الإنسان، وأيدت فكرة وضع وثيقة دولية ملزمة قانوناً. واقترحت ألا يقتصر تركيز الدورة التالية للفريق العامل الحكومي الدولي على أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في النزاعات المسلحة فقط، بل في حالات أخرى أيضاً.

٥٧- وكررت الجزائر الإشارة إلى المخاطر التي تطرحها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أمام سيادة الدول من جهة الأمن والدفاع والمسؤولية في مجال حقوق الإنسان. وذكّرت بالتحديات التي تواجهها الدول في تعاملها مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بسبب تعقّدها من حيث الوضع القانوني، والموارد البشرية، وطبيعتها عبر الوطنية، واحتمال انتهاك حقوق الإنسان الكامن في أنشطتها. وأشارت، علاوة على ذلك، إلى أن وثيقة مونترو لا تتضمن جميع الجوانب المتصلة بالموضوع وفق نهج شامل، وأيدت فكرة وضع صك دولي ملزم قانوناً. ونصحت الجزائر بمواصلة المناقشات في الدورة الثانية بشأن مشروع الاتفاقية المقترح.

٥٨- وأشارت نيجيريا، باسم المجموعة الأفريقية، إلى أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تفلت من سيطرة كل من التشريعات الوطنية والصكوك الدولية القائمة ورصدها، وقالت إن من اللازم وضع صك دولي رادع قابل للتنفيذ وملزم قانوناً لضمان احترام تلك الشركات سيادة القانون.

٥٩- ولاحظت الولايات المتحدة الأمريكية وجود مجال للاتفاق بين الوفود، وهو أن أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد تطرح تحديات من حيث المساءلة والمراقبة. بيد أنها أشارت إلى تباين الآراء حول ما إذا كان وضع اتفاقية دولية ضرورياً أو مناسباً. وذكّر الوفد بأن الولايات المتحدة لا تؤيد فكرة وضع اتفاقية، وذلك لأسباب شتى، كثير منها توافق عليه وفود أخرى في الاجتماع، مثل التداخل الممكن مع مجالات أخرى من القانون الدولي لم يُنظر فيها بعد، ومحاولة الاتفاقية المقترحة معالجة قضايا لم يتحقق بشأنها توافق دولي في الآراء. وأشارت، إضافة إلى ذلك، إلى الآثار السلبية المحتملة، وإن كانت غير مقصودة، فيما يتعلق بتدريب قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وشدد الوفد على أن التحدي الرئيسي في هذا المجال هو تنفيذ القوانين القائمة، وأن وضع قانون معاهدات دولي جديد لن يتغلب عليه. وعوضاً عن ذلك، تشجع الدول على مراجعة تشريعاتها الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة والنظر في إجراءات تحديثها، والتعاون الوثيق مع دول أخرى وقطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمجتمع المدني للارتقاء بمستوى المعايير في ذلك القطاع. وتظل الولايات المتحدة الأمريكية منفتحة على الحوار في الدورة الثانية بشأن التوصل إلى فهم أفضل للقضايا المتعلقة بالوقائع والقضايا القانونية التي تنطوي عليها أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وعلى مناقشة السبل التي يمكن للفريق العامل الحكومي الدولي أن يسلكها إلاّ سبيل وضع اتفاقية.

٦٠- وذكرت جنوب أفريقيا بالفقرة ٤ من قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٦/١٥، وأكدت دعمها لمشروع الاتفاقية المقترح. وذكرت بأن المبادرات التكميلية لا تحل محل المساءلة وآليات الانتصاف التي تنص عليها اتفاقية من الاتفاقيات.

٦١- وأكدت إسبانيا رغبتها في مواصلة النقاش بشأن وضع إطار تنظيمي دولي ملزم للشركات العسكرية والأمنية الخاصة بغية اجتناب الإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها تلك الشركات. بيد أنها أشارت إلى عدم توافق الدول في الآراء بشأن ما إذا كانت الضرورة تستلزم وضع اتفاقية دولية. لذا، تدعو إسبانيا الدول إلى استعمال مبادرتي وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك استعمالاً فعلياً وتوسيع نطاقهما.

٦٢- وأيدت زمبابوي فكرة وضع صك دولي لتحميل الشركات ودول الموطن مسؤولية انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وذكّرت الدول بأن مدونة قواعد السلوك لا تكفي لتنظيم المسألة.

سادساً – ملاحظات ختامية

٦٣- ذكّر الرئيس – المقرر المشاركين، في ملاحظاته الختامية، بالولاية التي أسندها مجلس حقوق الإنسان إلى الفريق العامل الحكومي الدولي في قراره ٢٦/١٥، وأشار إلى أن ملخص الدورة الأولى لن يقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، وإنما سيُحال إلى الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته الثانية بوصفه جزءاً من الوثائق. وأبلغ المشاركين باعتزامه مواصلة المشاورات مع أصحاب المصلحة المعنيين بالموضوع بشأن الأخصائيين والخبراء الذين ينبغي دعوتهم إلى الدورة القادمة، وطلب إلى الدول أن تقدم مقترحات تتعلق بالموضوع. وأشار في الختام إلى أن الدول ستستشار في جدول الأعمال المؤقت وبرنامج العمل للدورة الثانية قبل انعقادها بمدة طويلة كي تتيسر المداولات فيها وتكون غنية وبناءة.