

Distr.: General
16 July 2019
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والأربعون

٩-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

التقرير المرحلي للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بصياغة مضمون إطار تنظيمي دولي، دون الحكم مسبقاً على طبيعته، لحماية حقوق الإنسان وضمان المساءلة عن الانتهاكات والتجاوزات المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة*

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

* تُنقل على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروفٍ خارجة عن سيطرة مقدمه.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-12095(A)



* 1 9 1 2 0 9 5 *

أولاً - مقدمة

١- قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١١/٣٦، إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية يضطلع، خلال مدة ثلاث سنوات، بولاية صياغة مضمون إطار تنظيمي دولي - دون الحكم مسبقاً على طبيعته - لحماية حقوق الإنسان وضمان المساءلة عن الانتهاكات والتجاوزات المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، مسترشداً بوثيقة المناقشة المتعلقة بالعناصر التي يمكن إدراجها في إطار تنظيمي دولي بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها (A/HRC/36/36، الفقرة ١٠)، بصيغتها التي أعدتها الرئيسة - المقررة، ومسترشداً أيضاً بالإسهامات الإضافية المقدمة من الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين.

٢- ويخلف الفريق العامل الحالي الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية الذي كان المجلس قد أنشأه بقراره ٢٦/١٥ للنظر في إمكانية وضع إطار تنظيمي دولي بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها. ومجّدت ولاية هذا الفريق العامل مرتين، مرة في القرار ٣٣/٢٢ ومرة أخرى في القرار ٧/٢٨. وعقد الفريق العامل في إطار الولاية السابقة ست دورات بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٧^(١).

٣- وافتتحت نائبة مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الدورة الأولى للفريق العامل الحالي^(٢)، التي عقدت في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٩. وأشارت إلى أهمية الاستناد إلى استنتاجات وتوصيات الفريق العامل السابق لتحديد الوسائل الكفيلة بمنع انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على نحو أكثر كفاءة؛ وحماية ضحايا هذه الانتهاكات وضمان وصولهم إلى العدالة وسبل الانتصاف على نحو أكثر فعالية؛ وتعزيز مساءلة مرتكبي الانتهاكات، وهو أمر ظل بعيد المنال إلى حد بعيد في جميع أنحاء العالم.

٤- وأشادت نائبة المفوضة السامية بروح القيادة التي تحلت بها حتى الآن الرئيسة - المقررة فيما يتصل بالمرحلة اللاحقة من العمل، وأشارت إلى أن المناقشات التي جرت خلال الدورات الست للفريق العامل السابق قد أتاحت أساساً متيناً يمكن أن تركز عليه الجهود الحالية والمقبلة للفريق من أجل وضع مشروع إطار تنظيمي لأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

(١) يمكن الاطلاع على جميع المعلومات والوثائق ذات الصلة بالدورات الست للفريق العامل الحكومي الدولي السابق في: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitaryIndex.aspx.

(٢) يمكن الاطلاع على جميع المعلومات والوثائق ذات الصلة بالدورة الأولى للفريق العامل الحكومي الدولي الجديد، بما في ذلك نص البيانات الشفوية، في: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IGWG.aspx.

ثانياً - تنظيم الدورة

ألف - انتخاب الرئيس - المقرر

٥ - انتخب الفريق العامل بالتزكية في جلسته الأولى، المعقودة في ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٩، الممثلة الدائمة لجنوب أفريقيا لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، نوزيفو جويس مكسكاتو - ديسيكو، رئيسة - مقررة له. ثم أقر الفريق العامل جدول الأعمال المؤقت (A/HRC/WG.17/1/Rev.1) وبرنامج العمل.

باء - الحضور

٦ - حضر الدورة الأولى ممثلو الدول التالية: الاتحاد الروسي، وإثيوبيا، وأذربيجان، وإسبانيا، وأستراليا، وإسرائيل، وأفغانستان، وإكوادور، وألمانيا، وأنغولا، وأوكرانيا، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، وإيطاليا، وباكستان، والبرازيل، وبلجيكا، وبنما، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وبولندا، وتشاد، وتوغو، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، ورومانيا، وزامبيا، وزمبابوي، وسويسرا، وشيلي، والصين، والعراق، وغامبيا، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وقطر، وكازاخستان، وكرواتيا، وكمبوديا، وكندا، وكوبا، ولبنان، ومصر، والمكسيك، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وميانمار، ونيبال، والهند، واليابان، واليونان. وحضرها أيضاً ممثلو دولة فلسطين، والاتحاد الأوروبي، والفريق العامل المعنى بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية، ولجنة الحقوقيين الدولية، ومركز أوروبا - العالم الثالث، ومركز التنمية الاقتصادية - الاجتماعية، واللجنة الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان في بوروندي، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في كوت ديفوار، ومؤسسات المجتمع المفتوح.

جيم - ملاحظات تمهيدية مقدمة من الرئيسة - المقررة

٧ - شددت الرئيسة - المقررة، في ملاحظاتها التمهيدية، على أن مشروع برنامج العمل قد وُضع تماشياً مع الفقرة ١ من القرار ١١/٣٦، الذي يشير إلى أن الفريق العامل ينبغي أن يسترشد بوثيقة المناقشة المتعلقة بالعناصر التي يمكن إدراجها في إطار تنظيمي دولي بشأن تنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ورصدها والرقابة عليها. وقد جاءت تلك الوثيقة ثمرة لمفاوضات واسعة بين الوفود والمجموعات الإقليمية، ثم كررت الوفود دعمها لها قبل اعتماد القرار.

٨ - ودّكرت الرئيسة - المقررة بأن إشارات بعقد الجلسة الأولى قد أرسلت إلى جميع الدول الأعضاء لضمان مشاركتها وبأن الأمانة قد عمّمت على نطاق واسع معلومات الدورة على جميع أصحاب المصلحة المذكورين في القرار. وأعربت عن أملها في أن يجرز الفريق العامل تقدماً في بلورة الإطار التنظيمي بطريقة منفتحة وشفافة، بهدف تعزيز وحماية حقوق الإنسان الواجبة للفئات التي تتعامل مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتتأثر بأنشطتها.

٩- وفي هذا السياق، أعربت الرئيسة - المقررة عن خالص الشكر للمنسقين الإقليميين الذين تعاونوا معها في إعداد مشروع برنامج العمل. وتوجهت الرئيسة - المقررة بالشكر إلى جميع الوفود على استمرارها في المشاركة الفعالة في تلك العملية، وأعربت عن تطلعها إلى أن تؤتي الدورة الأولى ثمارها.

ثالثاً - المناقشة العامة

١٠- خلال المناقشة العامة، أدلى ببيانات ممثلو كل من أنغولا (باسم المجموعة الأفريقية وبصفتها الوطنية)، والاتحاد الروسي، وإكوادور، وباكستان، والبرازيل، والجزائر، وجنوب أفريقيا، وسويسرا، والصين، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وكوبا، ومصر، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والهند، والاتحاد الأوروبي، وتتاح البيانات عبر شبكة الإنترنت^(٣). وأخذ الكلمة عضو من الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة، إلى جانب ممثلي لجنة الصليب الأحمر الدولية، ولجنة الحقوقيين الدولية، ومركز أوروبا - العالم الثالث. ويمكن الاطلاع على بياناتهم عبر شبكة الإنترنت.

١١- وبعد المناقشة العامة، أدلى ممثلاً العراق وجمهورية إيران الإسلامية ببيانات عامين يمكن الاطلاع عليهما عبر شبكة الإنترنت.

١٢- وهناً ممثل أنغولا، باسم المجموعة الأفريقية، جنوب أفريقيا على دورها الريادي في عملية إنشاء الفريق العامل، وخص بالذكر ما أبدته السفارة مكسكاتو - ديسيكو من التزام على مر السنين. وقال إن المجموعة الأفريقية ما فتئت تتابع باهتمام كبير عمل مختلف الآليات المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتنظر بعين التقدير إلى المنهجية التي اختيرت للدورة، الأمر الذي أتاح تبادل وجهات النظر والآراء بصورة تعاونية وشفافة. وكرر الممثل تأكيد الحاجة إلى حماية حقوق الإنسان وضمان المساءلة والمسؤولية عن الانتهاكات والتجاوزات المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، التي تهدد السلام والأمن في بعض البلدان وتزعزع استقرار المجتمعات.

١٣- وشدد ممثل الجزائر على أهمية منع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي ترتكبها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وعلاوة على ذلك، شدد على ضرورة محاسبة مرتكبي هذه الانتهاكات أمام القانون. وأعربت الجزائر عن اعتقادها أن ضحايا مثل هذه الانتهاكات التي ترتكبها الشركات العسكرية والأمنية ينبغي أن يتمكنوا من الوصول إلى سبل انتصاف مناسبة، لا سيما من خلال الحصول على التعويض المناسب.

١٤- وأكد ممثل البرازيل أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لا تعمل في فراغ قانوني وأن وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح تتيح مجموعة من المعايير الدولية المتعلقة بعمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ومع ذلك، سلمت البرازيل بوجود ثغرات في مجال

(٣) انظر: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IGWG.aspx.

منع تجاوزات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمساءلة عنها. وأشار الممثل أيضاً إلى ضرورة وضع تعريف واضح للمهام التي لا يجوز تفويضها إلى جهات من غير الدول.

١٥- وأبرز ممثل الصين أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ينبغي أن تُنظم بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقوانين المحلية للدول ذات الصلة. وشدد على أن أنشطة هذه الشركات ينبغي أن تكون موضع رصد تضطلع به آليات دولية. وأكد الممثل أن الدول ينبغي أن تتحمل المسؤولية الرئيسية عن كفاءة امتثال الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للقانون، وعرض الجهود التي يبذلها البلد من أجل تعزيز التشريعات الوطنية الرامية إلى تحسين تنظيم الشركات الأمنية المحلية.

١٦- وأعرب ممثل كوبا عن تأييده لوضع صك دولي واسع النطاق وملزم وعالمي. وإضافة إلى ذلك، شكر الممثل الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة على ما اضطلع به من عمل على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، لا سيما من أجل وضع مشروع وثيقة ملزمة ستكون مفيدة للغاية لمداورات الفريق العامل الحكومي الدولي الحالي.

١٧- وأكد ممثل إكوادور من جديد أنه من الأهمية بمكان أن يبدأ الفريق العامل الحكومي الدولي في تنفيذ ولايته، بالاستناد إلى عمل الفريق العامل السابق، والعمل ذي الصلة الذي يضطلع به المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وكذلك الآليات والأفرقة العاملة الأخرى وغيرها من المبادرات ذات الصلة، بهدف وضع إطار تنظيمي ملزم قانوناً لضمان الحماية الفعالة لحقوق الإنسان، والوصول إلى العدالة، والمساءلة عن الانتهاكات والتجاوزات المرتبطة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

١٨- وشدد ممثل مصر على ضرورة مراعاة اختلافات التشريعات الوطنية المتعلقة بإنشاء وتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشار إلى أن مصر هي واحدة من عدة دول سمحت بإنشاء شركات أمنية خاصة لحراسة الأفراد والممتلكات الخاصة. وإضافة إلى ذلك، أكد الممثل أن مصر لم تسمح بإنشاء شركات عسكرية خاصة، عملاً بالمادة ٢٠٠ من الدستور المصري. وأشار أيضاً إلى أن المبادرات الجارية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة مثل وثيقة مونترو لا تحظى بتأييد جميع البلدان؛ ومصر واحدة من تلك البلدان.

١٩- وأكد ممثل الاتحاد الأوروبي أهمية وجود بيئة عمل يمكن التنبؤ بها من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. ويأمل الاتحاد الأوروبي مواصلة العمل في اتجاه استكمال وتعزيز المبادرات الحالية، مثل منتدى وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة.

٢٠- وأعرب ممثل الهند عن رأي مؤداه أن وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة هما في الأساس صكان قانونيان غير ملزمين اعتمدا على المستوى الدولي لتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ولا يعالج هذان الصكان بصورة مناسبة موضوع مساءلة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عن انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان. وإدراكاً لأهمية الشفافية والمساءلة باعتبارهما من المهام الأمنية الأساسية، سنت الهند تشريعات وطنية لمراقبة ورصد وتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢١- وذكر ممثل باكستان أن من الضروري تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من خلال إطار دولي. وأضاف أن مفهوم المرتزقة وحماية حق الشعوب في تقرير المصير يجب أن يُراعى في الصك المتوخى مستقبلاً. وأشار إلى أهمية المفاهيم المتمثلة في الفرز الفعال؛ والمساعدة القضائية المتبادلة؛ وتدابير الانتصاف؛ ومسؤولية دولة الجنسية والدولة المتعاقدة والدولة الإقليمية والدولة المضيفة؛ والمسؤولية ضمن تسلسل القيادة في الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٢- واعترف ممثل الاتحاد الروسي بأهمية الموضوع قيد المناقشة وصرح بأن بلده سيشارك بنشاط في عمل الفريق العامل. وفي الوقت نفسه، قال إن الاتحاد الروسي سيقصر على تقديم آراء استشارية خلال الدورة الأولى لأنه لم يُنح للسلطات المختصة الوقت الكافي لتحليل الوثائق. وأصر الاتحاد الروسي على أن يركز الفريق العامل على مناقشة المسائل الخلافية مثل شرعية الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، والوضع القانوني لأفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في إطار القانون الدولي الإنساني، والمهام التي يمكن أن تفوضها الدولة لشركات عسكرية وأمنية خاصة، والمسؤولية عن الأعمال غير القانونية التي يرتكبها أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأضاف أن الدول لن يكون بوسعها مناقشة موضوع احترام حقوق الإنسان من جانب الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والاستخدام الشفاف لهذه الشركات، وغيرها من الأمور الأخرى، إلا بعد أن تتوصل إلى فهم لتلك المسائل.

٢٣- وأشار ممثل جنوب أفريقيا إلى أن بلده يتوخى المرونة حيال مسألة طرائق إنشاء الإطار التنظيمي. وأكد الممثل من جديد أيضاً أهمية هذا الإطار في منع وتقليص ما تسببه الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من زعزعة لاستقرار الديمقراطيات والحكومات الدستورية ومن تفاقم لعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وهو ما يؤدي إلى عواقب طويلة الأجل يقع أثرها على الضحايا. وإدراكاً للطابع الملح لهذه المسألة، فقد أُثير موضوعها أيضاً في الاتحاد الأفريقي. وقال إن جنوب أفريقيا تظل منشغلة بمسألة ضبط نشاط الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وكفالة وجود قواعد عالمية تلزم جميع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأضاف المتحدث إن هذه المسألة كانت موضع نقاش ساخن في جنوب إفريقيا، خاصة وأن لديها شركات عسكرية وأمنية خاصة تعمل في أجزاء مختلفة من العالم، وأن من المعلوم جيداً مشاركتها في جهود منع نشوب النزاعات في القارة. وتذكر جنوب أفريقيا أن عليها تعزيز تشريعاتها الوطنية لكنها تعتبر أن وثيقة مونترو، وإن كانت حاسمة، ما هي إلا خطوة أولى في هذا الصدد.

٢٤- ووافق ممثل المملكة المتحدة على ضرورة وجود معايير مفتوحة وشفافة وقوية للشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فضلاً عن آليات لرصد التقيد بتلك المعايير. وأعرب الممثل أيضاً عن رأي مفاده أن الإطار الحالي لوثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة يتيح أصلاً تلك المعايير إلى جانب قدر كاف من التنظيم.

٢٥- وأكد ممثل سويسرا من جديد التزام بلده القوي بكفالة احترام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان. ودكر الوفود بأن سويسرا تعتبر العمليات المرتبطة بوثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك مكملات للأنشطة المدرجة في سياق عمل الأمم المتحدة. وقال المتحدث إن سويسرا، بصفتها رئيساً مشاركاً لمنتدى وثيقة مونترو والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية، تتطلع إلى المساهمة في مناقشات الفريق العامل وتأمل أن تؤدي هذه المناقشات إلى حوار بناء بشأن التحديات التي تواجه تنظيم عمل الشركات العسكرية

والأمنية الخاصة، بما في ذلك بشأن القضايا المتعلقة بالولاية القضائية والمساعدة القانونية المتبادلة. واعتمدت سويسرا أيضاً القانون الاتحادي للخدمات الأمنية الخاصة المقدمة في الخارج وفاء لمسؤولياتها فيما يتعلق بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٢٦- وسلم ممثل جمهورية فنزويلا البوليفارية بأن المبادرات المختلفة التي تنفذ في الساحة الدولية - إضافة إلى التنظيم الذاتي والتنظيم الوطني للشركات العسكرية والأمنية الخاصة - يمكن أن تساعد في السيطرة على أنشطة هذه الشركات. ولاحظ الممثل أيضاً أن تلك المبادرات لم تكن كافية للتصدي الفعال لإفلات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من العقاب، وخاصة في السياق الذي يتجاوز حدود الولاية الإقليمية.

٢٧- واعتبر ممثل جمهورية إيران الإسلامية أنه من الضروري التعلم من الحالات الماضية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في العراق وأفغانستان وأماكن أخرى التي تعرض فيها المدنيون الأبرياء للتقتيل والتعذيب والإساءة بدم بارد على أيدي أفراد الشركات العسكرية. وللأسف، ظلت هذه الفظائع، أو تكاد، بدون ملاحقة قضائية من أي محكمة قانونية أو آلية لحقوق الإنسان. لذلك، يتعين على الدول أن تعمل مجتمعة لوضع إطار قانوني دولي ينظم أنشطة الشركات العسكرية الخاصة وضمان مسؤولية الدول المعنية حيال سوء السلوك والجرائم اللذين يرتكبهما أفراد تلك الشركات. واعتبر المتحدث أن القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان مصدران أساسيان لتطوير الإطار القانوني الدولي.

٢٨- وذكر ممثل العراق أن وثيقة المناقشة وعناصرها تشكل ركيزة مهمة وبناءة لضمان الاحترام الكامل لحقوق الإنسان. وقال ممثل العراق إن بلده، باعتباره طرفاً في وثيقة مونترو، اعتمد تشريعاً في عام ٢٠١٧ ينظم عمل الشركات الأمنية. وأكد العراق الهدف المتمثل في ضمان عدم تأثر حقوق الأفراد سلباً بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية، من خلال آلية لمراقبة عمل تلك الشركات تقوم على ضمان المساءلة عن الانتهاكات وجبر الضرر. وأيد أيضاً وضع إطار قانوني لردع الانتهاكات التي ترتكبها الشركات العسكرية والأمنية.

٢٩- وأعربت عضوة الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة، الذي يضطلع أيضاً بولاية فحص موضوع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، عن تأييدها لصك ملزم قانوناً من شأنه أن يكمل الإطار التنظيمي الحالي المنصوص عليه في وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة. واقترحت أن سبباً للتغلب على الصعوبات التاريخية التي تحيط بتعريف الشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد يكمن في التركيز على تنظيم "الخدمات" المقدمة. ودعت أيضاً إلى أن يتجاوز نطاق أي آلية تنظيمية "الأوضاع المعقدة" من أجل الإحاطة بالطائفة المتنوعة من البيئات التي تُستخدم فيها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ويمكن أن تحدث فيها انتهاكات لحقوق الإنسان. وأشارت إلى أن أي آلية تنظيمية توضع مستقبلاً ينبغي أن تسري على المتعاقدين وأن تشمل الفرز الفعال للشركات العسكرية والأمنية الخاصة وأفرادها؛ والتدريب المناسب والفعال، بما في ذلك في مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛ وآليات المساءلة الشفافة والفعالة للدولة التي تكفل للضحايا الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف. وأضافت أنه من الضروري مراعاة القضايا المتعلقة بالولاية القضائية والمساعدة القانونية المتبادلة لكفالة فعالية عمليات الفرز والمساءلة.

٣٠- ودكر ممثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر (بصفته رئيساً مشاركاً لمنتدى وثيقة مونترو) بطبيعة ونطاق وثيقة مونترو. وقال إنها وثيقة غير ملزمة قانوناً تورد، في سياق واحد، الالتزامات المنطبقة بموجب القانون الدولي على عمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في النزاعات المسلحة والحالات المماثلة، لا سيما تلك الناشئة عن القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. واضطلع المنتدى أيضاً بتجميع طائفة من الممارسات الجيدة المتعلقة بتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وذكر الممثل أن القانون الإنساني الدولي ينطبق في حالة التعاقد مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للعمل في سياق النزاعات المسلحة ويحدد التزامات وجبهة تقع على الدول والشركات. وقال إن اللجنة الدولية للصليب الأحمر على استعداد للعمل مع الدول بشأن المسائل المتعلقة بالقانون الدولي الواجب التطبيق من منظور استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في سياق النزاعات المسلحة، لا سيما فيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني.

٣١- ورحب ممثل لجنة الحقوقيين الدولية بانعقاد دورة الفريق العامل وذكر أن هناك حاجة واضحة إلى إطار تنظيمي دولي يسري على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقال إن هذا الإطار ينبغي أن يكون مبنياً على آخر المعايير الدولية وأن يعتمد على مشاركة جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وأضاف أن اللجنة تعترم المشاركة في العملية مثلما فعلت إزاء الفريق العامل السابق.

٣٢- وأكد ممثل مركز أوروبا - العالم الثالث أهمية ألا تقتصر المسؤولية على الدول فحسب، بل أن تشمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ضمن سلاسل الإمداد الخاصة بها، عن طريق وضع لوائح تنظيمية ملزمة. وشدد على أهمية إنشاء آلية لمتابعة التنفيذ في إطار الصك الملزم.

٣٣- وفي سياق المناقشة التي تلت البيانات العامة، أعربت بعض الوفود عن رأي مفاده أنه سيكون من الأهمية بمكان لأي إطار تنظيمي جديد أن يراعي ويكمل العمليات والآليات والتشريعات والمبادرات القائمة، ومنها مثلاً مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية، ووثيقة مونترو، ومنتدى وثيقة مونترو. وأشارت وفود أخرى إلى أنها لا تنظر بعين الرضا إلى تلك الآليات، وشددت بعض الوفود على أنها لا تدعمها على الإطلاق. وأشار إلى أن الإطار التنظيمي الجديد ينبغي أن يكون مقبولاً ومقنعاً من أجل تشجيع الدول على المشاركة فيه ودعمه.

٣٤- واقترح بعض الوفود أن يستند الإطار التنظيمي الجديد إلى النتائج التي توصل إليها الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة، بما في ذلك مشروع اقتراحه المتعلق بإمكانية إبرام صك قانوني دولي جديد ينظم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة (A/HRC/15/25، المرفق). واقترح ممثل إحدى الدول فصل مسألة المرتزقة عن النقاش المتعلق بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٣٥- وتناولت وفود أهمية أعمال تشريعات وطنية تراعي أحكام القانون الدولي المتعلقة بتنظيم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وقدم ممثلو عدة دول أمثلة على التشريعات الوطنية المعتمدة في هذا الصدد.

٣٦- وناقشت عدة وفود ثغرات القانون الدولي المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. فعلى سبيل المثال، أبرز ممثل إحدى الدول الحاجة إلى أن يُحدّد، بموجب القانون الدولي، الوضع القانوني للأفراد المتعاقدين الذين تستخدمهم شركات عسكرية وأمنية خاصة. ورد عضو الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة مقترحاً أن أي إطار تنظيمي جديد ينبغي أن يتجنب تعريف صفة المتعاقد في حد ذاتها والتركيز بدلاً من ذلك على تنظيم الخدمات، كما هو الحال في القانون السويسري.

٣٧- ولاحظت عدة وفود أن أي إطار تنظيمي ينبغي أن يحدد بوضوح قائمة الأنشطة التي لا يجوز للدول تفويضها لشركات عسكرية وأمنية خاصة. واتفقت وفود أخرى على أن الإطار الجديد يجب أن ينظّم أيضاً مسائل أكثر تعقيداً، مثل سلوك المتعاقدين الخاصين العسكريين والأمنيين ومسألة استخدام أساليب وتكنولوجيات جديدة مثل الحرب الإلكترونية، والطائرات المسيرة من دون طيار، ومنظومات الأسلحة الذاتية التشغيل.

٣٨- وأبرزت عدة وفود ضرورة تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بالنظر إلى استخدامها في الماضي لزعزعة استقرار الديمقراطيات.

رابعاً- مناقشة عناصر الإطار التنظيمي الدولي

٣٩- تماشياً مع القرار ١١/٣٦، نظر الفريق العامل في العناصر التالية لإطار تنظيمي دولي مستمد من وثيقة المناقشة المعتمدة في الدورة السادسة للفريق العامل السابق، حسب الترتيب الوارد في برنامج عمله، وهي: أهداف ومبادئ الإطار التنظيمي (العنصران ٢ و ٣)؛ والدول المتعاقدة والدول الإقليمية (العنصران ٤ و ٥)؛ والدول الأصلية ودول الجنسية (العنصران ٦ و ٧)؛ والشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛ والتعاريف والتفسيرات (العنصر ١). وهذه العناصر وما يقابلها من أرقام مستقاة من وثيقة المناقشة.

أهداف الإطار التنظيمي (العنصر ٢)

٢(أ) ضمان احترام حقوق الإنسان من جانب قطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة العاملة في أوضاع معقدة؛

٢(ب) ضمان الشفافية في الاستعانة بقطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛

٢(ج) ضمان عدم تأثر حقوق الأفراد سلباً بأنشطة هذه الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٤٠- اتفق العديد من المشاركين على أن الهدف الرئيسي لإطار تنظيمي ينبغي أن يتمثل في ضمان احترام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وغير ذلك من الصكوك الدولية ذات الصلة. وشدد أحد الوفود على ضرورة البدء بدراسة مدى امتثال استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للقانون الدولي قبل النظر في عوامل حقوق الإنسان. وأصرت بعض الوفود على ضرورة الإشارة صراحة إلى ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه المتمثلة في السيادة وفي السلامة الإقليمية. وتساءلت بعض الوفود عن

سبب قصر نطاق الإطار التنظيمي على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة "التي تعمل في أوضاع معقدة"، لأن من الصعب تحديد هذا المفهوم الذي قد لا يشمل جميع الحالات. وأصر بعض المشاركين كذلك على ضرورة إدراج متعاقدى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في نطاق الإطار التنظيمي.

٤١ - واقترح أحد الوفود دمج الهدفين ٢ (أ) و ٢ (ج). ورداً على ذلك، أُشير إلى أن الهدفين زائدين عن الحاجة ويمكن دمجهما في نص ديباجة يشير أيضاً إلى المساءلة، وجبر الضرر الذي يقع على الضحايا، والشفافية، والاعتبارات الجنسانية.

٤٢ - واقترح أحد الوفود أن يضاف إلى الهدف ٢ (أ) احترام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي الإنساني، حسب الاقتضاء، في الأوضاع المعقدة.

مبادئ الإطار التنظيمي (العنصر ٣)

٣ (أ) الفعالية، أي أن الإطار التنظيمي يجب أن يؤثر تأثيراً حقيقياً وكبيراً وإيجابياً في الأداء، لا أن يكون مجرد إجراءات لا تحدث تغييراً جوهرياً، ويجب، تحقيقاً لهذه الغاية، أن يستند إلى ضوابط يضعها طرف ثالث بدلاً من الاعتماد على التنظيم الذاتي؛

٣ (ب) الشمولية، أي أن الإطار التنظيمي يجب أن يؤثر في أداء جميع الشركات وليس فقط على الشركات التي تستوفي أصلاً المعايير المناسبة، حتى وإن كان هذا الأداء ربما غير قابل للقياس على نحو كامل ولا يمكن التحقق منه على نحو مستقل؛

٣ (ج) الشفافية، من خلال إجراءات محكمة ومستقلة تعالج شواغل أوسع نطاقاً فيما يتعلق بنزاهة الأطر الطوعية أو الذاتية التنظيم؛

٣ (د) اليسر، أي أن التنظيم يجب أن يكون متناسباً مع الاحتياجات التشغيلية، إذ ينبغي أن يكفي أن تثبت الشركات أنها تعمل وفقاً لمعيار واحد مقبول ومعترف به.

٤٣ - أكدت وفود كثيرة أن المساءلة، بوصفها هدفاً ومبدأ في الوقت ذاته، ينبغي أن تكون عماد الإطار التنظيمي. ولم تثر الوفود تساؤلات بشأن التمييز بين "الأهداف" و"المبادئ" في وثيقة المناقشة، في حين أيد أحد الوفود التمييز بينهما. وأصر أحد المشاركين على إدراج مسألة الاتساق بين اللوائح التنظيمية الدولية والوطنية كمبدأ. وإضافة إلى ذلك، اقترح أحد الوفود إدراج مبدأ التكامل في القانون الدولي ضمن قائمة المبادئ.

٤٤ - وفيما يتعلق بمبدأ الفعالية، أشار بعض المشاركين إلى الصعوبة العملية التي تكتنف جعل عملية إشهاد من طرف ثالث مقبولة لدى جميع أصحاب المصلحة. وأعرب أحد المشاركين عن قلقه إزاء كون الإشارة إلى "شواغل أوسع نطاقاً فيما يتعلق بنزاهة الأطر الطوعية أو الذاتية التنظيم" في وثيقة المناقشة قد تثني الدول عن إنشاء مثل هذه الأنظمة. واقترح مشارك آخر الاستعاضة عن نهاية الفقرة ٣ (ج) بعبارة "شواغل فيما يتعلق بفعالية الأطر التنظيمية القائمة".

٤٥ - وأشير إلى أنه ينبغي فصل مبدأي الشفافية والنزاهة عن مسألة نزاهة الأطر الطوعية أو الذاتية التنظيم. وينبغي تطبيق مبدأ الشفافية على سلسلة الإمداد برمتها، بما يشمل المتعاقدين الخارجيين، دون الاقتصار فقط على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٤٦ - وتساءل عدة مشاركين أيضاً عن إدراج مسألة اليسر في قائمة المبادئ. وأصر أحد المشاركين على أن اشتراطات الإشهاد يجب أن تكون متناسبة مع الاحتياجات التشغيلية من أجل اجتذاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي كثيراً ما تساورها شواغل إزاء آثار تكلفة الانضمام إلى عملية الإشهاد الدولية. وأعرب مشارك آخر عن موافقته على أن مصطلح "يسر" ينبغي أن يحدد، وسلط الضوء على أن من الأهمية بمكان الوصول إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لأنها تمثل نسبة كبيرة من قطاع الأمن الخاص. ودُعي كلا المشاركين إلى اقتراح صيغة من شأنها أن تعالج الشواغل التي أعرب عنها بشأن الشركات الصغيرة والمتوسطة.

٤٧ - وشدد أحد الوفود على أن الإطار التنظيمي ينبغي أن يظل مشجعاً قدر الإمكان من خلال عدم إنشاء مسؤوليات إضافية للدول. وأشار أيضاً إلى أن القانون الدولي الإنساني ينطبق في حالات النزاع وفقاً لمبدأ التخصيص. ومع ذلك، لا يشير القانون الدولي الإنساني إلى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وإنما إلى الجماعات المسلحة المنظمة. وهذه مسألة ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند إعداد الإطار التنظيمي الدولي.

الدول المتعاقدة (العنصر ٤)

٤(أ) تحديد الخدمات العسكرية/الأمنية التي لا يجوز للدول التعاقد مع جهات خارجية بشأنها؛

٤(ب) إرساء إجراءات في مجال الشراء تطبق على الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة وتتضمن تقييم قدرة الشركة على أداء الخدمات وفقاً للقانون، بما في ذلك اعتماد معايير اختيار صارمة؛

٤(ج) إدراج شروط في العقود الحكومية تضمن احترام القوانين الوطنية وقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المنطبق، بما في ذلك تقديم التوجيهات ذات الصلة؛

٤(د) رصد وضمان مساءلة الشركات التي تعمل بموجب عقود حكومية، بطرق منها معالجة المسائل المتعلقة بالولاية القضائية والحصانات.

٤٨ - شدد أحد الوفود على أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ينبغي ألا تستخدم في الأنشطة العسكرية، بل أن تركز على أداء الأنشطة الأمنية المساعدة بدلاً من ذلك. وذكر أحد المشاركين أن القانون الدولي الإنساني يحظر على الدول إسناد عدد من المهام عبر التعاقد الخارجي إلى شركات عسكرية وأمنية خاصة، بما في ذلك إدارة معسكرات أسرى الحرب. وأشار وفد آخر إلى تشريعاته الوطنية، التي تحدد المهام التي يمكن لسلطات الدولة إسنادها عبر التعاقد الخارجي والاشتراطات التي ينبغي للمتعاقدين الوفاء بها فيما يتعلق بتعيين وتدريب الموظفين.

٤٩ - واقترح أحد الوفود التمييز بين حالات النزاع المسلح والحالات التي لا يوجد فيها نزاع مسلح. واقترح في هذا الصدد تخصيص نقطة منفصلة لكل من الحالتين. وارتأى نفس الوفد

كذلك تحديد الخدمات أولاً، ثم اعتماد صيغة تميز بين الخدمات التي لا يجوز للدولة إسنادها تعاقدياً في حالات النزاع المسلح وفي الحالات التي لا يوجد فيها نزاع مسلح.

٥٠- ولاحظ العديد من الوفود أهمية التمييز بين الشركات التي تقدم خدمات عسكرية وتلك التي تقدم خدمات أمنية. غير أن وفوداً أخرى أيدت نهجاً يركز على طبيعة الخدمات المقدمة في حالة بيعها، بدلاً من التصنيف الدائم للشركات.

٥١- وأيد أحد المشاركين اتباع نهج قائم على الخدمات وأشار إلى أن جميع الجهات من غير الدول، بما في ذلك الجماعات المسلحة، يجب أن تحترم القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع. ومن ثم اعتبر أن اتباع نهج قائم على الخدمات يتيح تفادي احتمال ألا يسري القانون الدولي الإنساني على شركة عسكرية وأمنية خاصة باعتبارها جهة من غير الدول تعمل في حالات النزاع. وأضاف مشارك آخر أنه من الصعب للغاية تصنيف الشركات الكبرى لأنها تعرض مجموعة واسعة من الخدمات العسكرية والأمنية وخدمات الدعم.

٥٢- ورحب أحد المشاركين بالعنصر ٤(ب) من وثيقة المناقشة وشدد على ضرورة حرص الحكومات على مستوى مناسب من العناية الواجبة وإدارة المخاطر كجزء من سياساتها في مجال الشراء. وينبغي أيضاً مراجعة المعايير المطبقة في هذه السياسات بانتظام وتقاسمها مع الموظفين الحكوميين المسؤولين عن الشراء. واقترح دمج الإسهامات المقدمة من مختلف أصحاب المصلحة في هذا الصدد.

٥٣- واقترح أحد المشاركين أن تشير عمليات الشراء الحكومية إلى معايير مثل سجلات حقوق الإنسان السابقة للشركات والإجراءات الداخلية لاختيار الأفراد وتدريبهم، بما في ذلك السياسات والآليات الداخلية لحماية حقوق الإنسان. وينبغي أن تمتد هذه الاشتراطات لتشمل التعاقد الخارجي لضمان عدم التفاف الدولة المتعاقدة على التزاماتها عن طريق إسناد خدمات إلى طرف ثالث عبر التعاقد الخارجي. وأعرب أحد الوفود عن رأي موافق إزاء ضرورة اعتماد صيغة تضمن مساءلة المتعاقدين الخارجيين.

٥٤- وطلب أحد الوفود توضيحاً بشأن مصطلح "معايير صارمة".

٥٥- واقترح أحد المشاركين إدراج صيغة من شأنها أن تمنع الدول المتعاقدة من إدراج أي شكل من أشكال الحصانة من المقاضاة لفائدة متعاقديها الأمنيين العاملين في الخارج، وأن تمنع الدول الإقليمية من منح هذه الحصانات. وتساءل أحد الوفود عن سبب قصر اشتراطات العقود الحكومية، في العنصر ٤(ج)، على "القوانين الوطنية وقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي المنطبق" في حين أن قانون اللاجئين والصكوك التي تتناول مسألة النازحين دولياً لها أيضاً صلة بالموضوع.

٥٦- واقترح وفد آخر إدراج إشارة إلى المساعدة القانونية المتبادلة باعتبارها مسألة تحتاج إلى معالجة لضمان مزيد من المساءلة.

٥٧- واقترح أحد الوفود إضافة نقطة أخرى إلى العنصر ٤ من شأنها أن تكفل تحمل الدول المتعاقدة المسؤولية الكاملة عن أفعال وكلائها المتعاقدين وأي طرف ثالث، بما يشمل دفع تعويضات إلى ضحايا الانتهاكات.

٥٨ - وأعرب أحد الوفود عن قلقه إزاء التوتر المحتمل بين المسؤولية التراتبية التي تقع على الدول المتعاقدة والمسؤولية الجنائية الفردية التي تقع على الجناة أنفسهم، وأشار إلى أن الدولة المتعاقدة هي المسؤولة عن إدراج جميع الضمانات اللازمة في العقد. وذكر أحد المشاركين أنه بموجب القانون الدولي الإنساني، تقع على الدولة عادة مسؤولية الأعمال التي ترتكبها شركة خاصة تتصرف بصفتها وكيلاً للدولة.

٥٩ - وطلب أحد الوفود أيضاً إيضاح عبارة "ولاية قضائية".

الدول الإقليمية (عنصر ٥)

٥(أ) ضمان التنظيم والمراقبة الفعالين لقطاع الخدمات الأمنية الخاصة ضمن ولايتها القضائية؛

٥(ب) تحديد الخدمات التي لا يجوز للشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة تنفيذها في إقليمها؛

٥(ج) استحداث إجراء لإصدار الإذن بتأدية الخدمات العسكرية والأمنية، مع وضع معايير صارمة للترخيص؛

٥(د) رصد الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة التي تعمل في إقليم الدولة.

٦٠ - أبرز أحد المشاركين أهمية النظر في كيفية معاملة الشركات لأفرادها. وأكد ضرورة النظر فيما إذا كانت هناك مسائل متصلة بالولاية القضائية تخص شركات الأمن البحري، مثل مسألة ولاية دولة العلم.

٦١ - وتساءل وفد عن استخدام مصطلح "قطاع الخدمات الأمنية الخاصة" في الفقرة ٥(أ) ثم "الشركات الأمنية الخاصة والشركات العسكرية الخاصة" في الفقرة ٥(ب). وذكر أن ٥(أ) تشير إلى التنظيم والمراقبة في حين ٥(د) لا تشير إلا إلى الرصد.

٦٢ - واقترح وفد آخر تعديل الصيغة الواردة في ٥(أ) ليصبح نصها كما يلي: "التأكد من أن قطاع الأمن الخاص الخاضع لولايتها يخضع لمراقبة وتنظيم فعالين من أجل ضمان احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، حسب الاقتضاء."

٦٣ - وأعرب أحد الوفود عن قلقه من أن وجود إطار تنظيمي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد ينطوي على تسليم بوجود وبأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في جميع أنحاء العالم، وربما يضيف في واقع الأمر شرعية عليها. لذلك، اقترح إضافة صيغة إلى الإطار تشدد على أن للدول والمناطق السلطة التقديرية النهائية لتقرير ما إذا كانت يجوز للشركات العسكرية والأمنية الخاصة العمل داخل إقليمها. وأشارت وفود أخرى إلى أنه قد لا يكون من الضروري إضافة مثل هذه الصيغة بالنظر إلى أن للدولة الحق السيادي في أن تقر ما إذا كان يمكن لشركة ما أن تعمل داخل إقليمها. واقترح إرجاء هذه المناقشة في الوقت الراهن لأن مسألة الصيغة التي طلبها أحد الوفود يمكن أن تدرج في ديباجة الإطار.

الدول الأصلية (العنصر ٦)

- ٦(أ) تحديد الخدمات العسكرية/الأمنية التي لا يجوز تصديرها؛
- ٦(ب) استحداث إجراء لإصدار الإذن بتصدير الخدمات العسكرية والأمنية، مع وضع معايير صارمة للترخيص؛
- ٦(ج) تنظيم سلوك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وسلوك موظفيها؛
- ٦(د) رصد وضممان تطبيق المساءلة.

٦٤- اقترح أحد الوفود تعديل الصيغة الواردة في الفقرة ٦(ج) ليصبح نصها كما يلي: "تنظيم سلوك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وموظفيها من أجل ضمان احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، حسب الاقتضاء." وأكد وفد آخر أن الإشكال في سياق القانون الدولي الإنساني يكمن في تحديد الوضع القانوني للشركات العسكرية والأمنية الخاصة وموظفيها، وتساءل عما إذا كان الموظف لدى الشركة العسكرية والأمنية الخاصة يعتبر مقاتلاً أو مرتزقاً أو مدنياً أو جزءاً من فئة خاصة جديدة.

٦٥- واقترح أحد المشاركين أن يُبين بوضوح أن الدول الأصلية يمكنها توسيع نطاق الولاية القضائية للمحاكم المدنية الوطنية لتسري على الشركات المسجل مقرها في الدولة الأصلية عند ارتكابها انتهاكات في بلدان أخرى. وأشار المتكلم أيضاً إلى أهمية كفالة المسؤولية المناسبة لتلك الشركات ضمن التشريعات الوطنية.

٦٦- وكرر أحد الوفود الإعراب عن قلقه من أن وجود إطار تنظيمي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد يسلم بوجود وأنشطة هذه الشركات في جميع أنحاء العالم، وربما يضيفي شرعية عليها، وبالتالي ينطوي الأمر على التفاف على حق الدول والمناطق في تحديد ما إذا كان ينبغي السماح لها بالعمل داخل إقليمها. ووافق وفد آخر على عدم وجود مبرر للدخول في مناقشة بشأن سبب وجود الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وأشار إلى أن الدول تتمتع، استناداً إلى سيادتها الوطنية، بسلطة حظر الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لكيلا تضر بحقوق الإنسان. ووافق المشاركون على ذلك، لكنهم أشاروا إلى أن مشروع الإطار التنظيمي يمكن أن يتضمن توضيحاً مؤداه أنه لا يقصد منه الالتفاف على صلاحيات الدول في تحديد شرعية الشركات العسكرية والأمنية الخاصة داخل حدودها. وأشار إلى أن المناقشة أبرزت أهمية وجود إطار توجيهي يمكن استخدامه عالمياً.

دول الجنسية (العنصر ٧)

- ٧(أ) تحديد الخدمات العسكرية/الأمنية التي لا يجوز لرعايا الدولة تنفيذها في الخارج؛
- ٧(ب) استحداث إجراء لإصدار إذن للمواطنين بشأن تنفيذ خدمات عسكرية وأمنية في الخارج، بما يشمل معايير الترخيص؛
- ٧(ج) تنظيم سلوك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وسلوك موظفيها؛

٧(د) رصد وضممان تطبيق المساءلة؛

٧(هـ) ضمان حصول ضحايا الانتهاكات على سبل الانتصاف.

٧(و) منع المواطنين والمقيمين الدائمين من العمل لصالح الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي لم تخضع لإجراء ترخيص شفاف وعادل مطبق من سلطة تنظيمية معينة.

٦٧- طلبت عدة وفود توضيحاً لمصطلحات "الدولة المتعاقدة" و"الدولة الإقليمية" و"الدولة الأصلية" و"دولة الجنسية". وتحدث ممثل سويسرا بصفته الرئيس المشارك لمنتدى وثيقة مونترو، مقترحاً الرجوع إلى تعاريف مصطلحات "الدولة المتعاقدة"، و"الدولة الإقليمية"، و"الدولة الأصلية" الواردة في وثيقة مونترو. وأعرب أحد الوفود عن تقديره للجهود التي أفضت إلى وثيقة مونترو، لكنه أضاف - تسجيلاً لموقف بلده - أنه غير مُلزم بالوثيقة لأنها ليست مفتوحة للتوقيع.

٦٨- واقترح أحد الوفود إضافة الصيغة التالية إلى العنصر ٧(هـ): "لا تقتصر مسؤولية ضمان الوصول إلى سبل الانتصاف للضحايا على دول الجنسية. ويجب أن تتحمل الجهات الفاعلة التنظيمية الأخرى والشركات العسكرية والأمنية الخاصة هذه المسؤولية."

الشركات العسكرية والأمنية الخاصة (العنصر ٨)

٨(أ) إنشاء وتطبيق آليات الامتثال لضمان انسجام عملية اختيار وفرز وتدريب الموظفين الذين ينفذون خدمات عسكرية أو أمنية مع القانون الوطني والدولي؛

٨(ب) إنشاء آلية للتظلم؛

٨(ج) الإشراف على موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة الذين يسيئون

السلوك ومحاسبتهم.

٦٩- أعرب أحد الوفود عن قلقه إزاء احتمال وصف الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بأنها جماعة مسلحة بموجب القانون الدولي الإنساني العرفي، لأن ذلك لا يعكس الفهم الحالي للقانون. وقال وفد آخر إن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لا يمكن اعتبارها جماعات مسلحة لأنها تقدم خدمة دعم للمؤسسات ولا تدعي أنها طرف في نزاع. وتساءل كذلك عما هو مطلوب من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وما إذا كانت ستدعي إلى التصديق على الصك. وقال الوفد إن ذلك سي طرح إشكالاً بالنظر إلى أن القانون الدولي العام للمعاهدات يغطي العلاقة بين الدول وليس بين الدول والكيانات الخاصة. وفيما يتعلق بالمساءلة، تساءل أحد الوفود عما إذا كانت آليات الامتثال ستكون وطنية أو دولية، وهل سيكون من اللازم على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، في حالة وضع آلية دولية، أن تصدق على المعاهدة المنشئة للآلية.

٧٠- وقال أحد الوفود إنه يفهم أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ملزمة بالقانون الدولي الإنساني في الحالات التي تُعتبر فيها أطرافاً في النزاع، وأشار إلى وجود نقاش بشأن ما إذا كانت الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بوصفها جهات من غير الدول، عليها التزامات بحقوق

الإنسان بموجب القانون الدولي. وذكر كذلك أنه يفهم العنصر ٨ على أنه يتعلق بوضع مبادئ توجيهية بشأن الاشتراطات التي يتعين على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة الوفاء بها.

٧١- وأكد أحد الوفود أهمية برامج تدريب أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وفي هذا الصدد، اقترح أن يكون التدريب على القانون الدولي الإنساني إلزامياً وكذلك اجتياز اختبارات قبل الحصول على شهادة حكومية. وحث الدول على النظر في الحد من عدد أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في إقليم طرف مشارك في نزاع من أجل منع الدول من استخدام العقود مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة لتعزيز إمكاناتها القتالية أو إخفاء وجودها العسكري في أراضي دولة أخرى. وقال أحد المشاركين، وأيده مشارك آخر، أن كل تدريب ينبغي أن يُكثف مع البيئة التي ستعمل فيها الشركات وأن يكون مستمراً لإتاحة التحسين المتواصل لتصرف الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٧٢- وفيما يتعلق بمسألة آليات الامتثال، شدد أحد المشاركين على ضرورة أن تكون قوية ومكتملة وأن تستند إلى مؤشرات ومقاييس حقوق الإنسان التي يمكن أن تساعد في تحديد الثغرات والمجالات التي يلزم تحسينها. وشددت ثلاثة وفود على أن الفريق العامل ينبغي أن يقاوم إغراء المناقشة المفصلة للقواعد الداخلية للشركات العسكرية والأمنية الخاصة من أجل تجنب إعطاء الانطباع بأنه يعتزم إقحام نفسه بتعمق مفرط في الشؤون الداخلية للشركات.

٧٣- وشدد أحد المشاركين على الحاجة إلى ضمان إمكانية الوصول إلى آليات التظلم وإتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا. ولتحقيق هذه الغاية، من الضروري أن يحدّد بوضوح موقع هذه الآليات في سلسلة الإمداد ومن يتحمل مسؤولية ضمان وصول الضحايا إلى المستوى المناسب من الآلية كيما يُبتّ في شكاواهم بفعالية. واقترح أحد الوفود أن ينظر الفريق العامل في مشروع المساءلة والانتصاف الذي وضعته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان^(٤)، الذي يقدم أمثلة على عمليات مساءلة تحت إشراف الدول وجهات غير الدول جمعت معلوماتها بفضل عملية شارك فيها طيف من أصحاب المصلحة. وأعرب أحد الوفود عن تأييده فكرة إنشاء آلية تظلم واقترح أن تكون صيغة إقرارها مراعية للصيغة المتداولة في مجال حقوق الإنسان على الصعيد الدولي والمعتمدة من مجلس حقوق الإنسان، والتي عادة ما تشير إلى آلية "استعراض" أو "رصد". وارتأى أن هذا النهج من شأنه أن يعكس على نحو أفضل طريقة عمل الآليات، حيث تخضع الدولة لاستعراض الامتثال بدلا من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وطلب الوفد أيضاً حذف كلمة "امتثال" وطلب الرجوع إلى صيغة أكثر انسجاماً مع ما سبق أن استعملته الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، مثل "استعراض/متابعة".

٧٤- واقترح أحد الوفود أن يناقش الفريق العامل ما إذا كان ينبغي تقييد أنشطة أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة داخل أقاليم معينة بموجب العنصر ٨.

(٤) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx

التعاريف والتفسيرات (العنصر ١)

١(أ) الشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛

١(ب) الشركات الأمنية الخاصة؛

١(ج) الشركات العسكرية الخاصة؛

١(د) البيئات المعقدة.

٧٥- اقترحت ثلاثة وفود العودة إلى التعاريف الواردة في وثيقة مونترو وفي مشروع الاقتراح المقدم من الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة بشأن إمكانية وضع صك قانوني دولي جديد ينظم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وذكر أحد الوفود أن المناقشة يمكن أن تستند إلى تعاريف وثيقة مونترو التي عولجت فيها المسألة من منظور الخدمات وتناولت كيانات الأعمال التجارية الخاصة التي تقدم خدمات عسكرية وأمنية بصرف النظر عن كيفية تصورها لنفسها.

٧٦- وتقدم وثيقة مونترو التعاريف التالية:

(أ) "الشركات العسكرية والأمنية الخاصة" هي كيانات أعمال خاصة تقدم خدمات عسكرية و/أو أمنية، بصرف النظر عن كيفية وصفها لنفسها. وتشمل الخدمات العسكرية والأمنية، على وجه الخصوص، الحراسة المسلحة وحماية الأشخاص والأعيان، مثل المراكب والمباني وغيرها من الأماكن؛ وصيانة وتشغيل نظم الأسلحة؛ واحتجاز السجناء؛ وإسداء المشورة إلى القوات المحلية وأفراد الأمن أو تدريبها؛

(ب) "أفراد شركة عسكرية وأمنية خاصة" هم أشخاص يعملون لدى شركة عسكرية وأمنية خاصة، من خلال التوظيف المباشر أو بموجب عقد مع الشركة، بما يشمل الموظفين والمديرين؛

(ج) "الدول المتعاقدة" هي دول تتعاقد مباشرة على خدمات تسديدها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، عندما تتعاقد شركة عسكرية وأمنية خاصة مع شركة عسكرية وأمنية خاصة أخرى؛

(د) "الدول الإقليمية" هي الدول التي تعمل على أراضيها شركات عسكرية وأمنية خاصة؛

(هـ) "الدول الأصلية" هي دول جنسية شركة عسكرية وأمنية خاصة، أي مكان تسجيل أو تأسيس شركة عسكرية وأمنية خاصة؛ وإذا كانت الدولة التي تأسست فيها الشركة العسكرية والأمنية الخاصة ليست هي الدولة التي يوجد بها مكان إدارتها الرئيسي، فإن الدولة التي يوجد بها للشركة العسكرية والأمنية الخاصة مكان إدارتها الرئيسي تكون هي "الدولة الأصلية"^(٥).

(٥) The Montreux Document on Pertinent Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict, International Committee of the Red Cross and Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland (2008), preface, para. 9.

٧٧- وأيد أحد المشاركين أيضاً نهج الخدمات على النحو الوارد في مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة. واقترح أحد الوفود صيغة مقتبسة من وثيقة مونترال تشير إلى أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تقدم خدمات مقابل تعويض مالي. واقترح التعريف التالي للشركات العسكرية والأمنية الخاصة: "الشركة العسكرية والأمنية الخاصة هي الشركة، بما في ذلك فروعها أو وكلاؤها، التي تقدم خدمات عسكرية أو أمنية خاصة مدفوعة الأجر إلى أي هيئة معنوية أو طبيعية تطلب هذه الخدمات".

٧٨- وأكد وفدان كذلك الحاجة إلى تنسيق استخدام المصطلحات في وثيقة المناقشة برمتها. وأشار، على سبيل المثال، إلى استخدام مصطلح "قطاع" في بعض المواضع بدلاً من "الشركات". وشدد أحد الوفود كذلك على الحاجة إلى التمييز بين الشركة العسكرية والشركة الأمنية وتقديم تعريف لكليهما، بالنظر إلى أن وثيقة المناقشة أشارت إليهما. وشدد أيضاً على الحاجة إلى الإشارة إلى مسألة الترابط مع حالات النزاع التي تفتح الباب لتطبيق القانون الدولي الإنساني. وتساءل أحد المشاركين عما إذا كانت هناك حاجة إلى تعريف الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ما دامت الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة تُعرف بصورة منفصلة. وأشار إلى أن الحاجة إلى تعريفين منفصلين للشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة أمر يتطلب المزيد من المناقشة. وأعرب أحد الوفود عما يساوره من شك بشأن كيفية تعريف الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة بصورة منفصلة بالنظر إلى عدم وجود سابقة في هذا الصدد. وأشار وفد آخر إلى أنه سيقدم آراءه بشأن التعاريف المقترحة إلى الفريق العامل في اجتماعه المقبل.

٧٩- وأشار إلى أن تعريف "البيئات المعقدة" لم يعد ضرورياً بالنظر إلى الاتفاق على أن يطبق الإطار في جميع الحالات التي تتعرض فيها حقوق الإنسان للخطر. ومع ذلك، شدد أحد الوفود على الحاجة إلى تعريف "الأوضاع المعقدة" المشار إليها في البند ٢(ب)، في حين أعرب وفدان آخران عن الحاجة إلى حذف التعريف.

٨٠- وفي ختام النظر في عناصر الإطار التنظيمي، أعرب عن التقدير للطابع التوافقي والبناء للمناقشة والتقدم المحرز صوب بلورة العناصر الواردة في وثيقة المناقشة.

المناقشة الهامشية المتعلقة بانطباق القانون الدولي الإنساني على الجهات من غير الدول

٨١- أثيرت في عدة مناسبات خلال الدورة مسألة ما إذا كان القانون الدولي الإنساني يُلزم الجهات من غير الدول.

خامساً - الطريق إلى الأمام

٨٢- حددت الرئيسة - المقررة الخطوات المقبلة معلنة أنها ستلتزم، تماشياً مع الفقرة ٤ من القرار ١١/٣٦، وفي غضون ثمانية أسابيع بعد نشر النسخة الإلكترونية المسبقة غير المحررة لهذا التقرير الموجز، إسهامات تقدمها الحكومات، والمعنيون من المكلفين بولايات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان والآليات المناسبة التابعة للمجلس، وهيئات المعاهدات، والمجموعات الإقليمية، والمنظمات الحكومية الدولية، والمجتمع المدني، والقطاع موضع النظر، وأصحاب

المصلحة الآخرين من ذوي الخبرة في هذا المجال، بمن فيهم الرئيسان المشاركان لمنتدى وثيقة مونترو والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية.

سادساً - الملاحظات الختامية

٨٣ - اختتمت الرئيسة - المقررة الاجتماع بالإعراب عن تقديرها للروح البناءة التي أبدتها جميع المشاركين وكذلك للطريقة التعاونية التي جرت بها المناقشات خلال الدورة الأولى للفريق العامل. واعتبرت أن ذلك يبين أن تعددية الأطراف يمكن أن تنجح رغم الظرفية الصعبة. وشكرت منظمات المجتمع المدني على مشاركتها، وكذلك الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة، والرئيسين المشاركين لمنتدى وثيقة مونترو، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية.