

عناصر تتعلق بالتعاقد مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وتنظيم عملها

بقلم: مايكل كوتيه*

نائب رئيس قسم حقوق الإنسان والقانون الإنساني، إدارة القانون الدولي، وزارة الخارجية
السويسرية

ملخص

من أهم القضايا التي يثيرها استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وعملها، لاسيما في مناطق النزاع، قضيتا إمكانية مساءلة هذه الشركات وكيفية مراقبتها، إذ إن القواعد التنظيمية الوطنية التي تحكم هذه العلاقة ما زالت نادرة الوجود. وعلى الدول أولاً أن تلعب دوراً باعتبارها طرفاً متعاقداً، فالاختيار الملائم وتحديد الإجراءات والمعايير اللازمة للتعاقد والإشراف يمكن أن يساعدان على تعزيز احترام هذه الشركات والعاملين فيها لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. ويمكن ثانياً لكل من الدولة التي يجري العمل على أراضيها والدولة المصدرة للخدمة النظر في وضع قواعد تنظيمية من أجل تعزيز المراقبة والمساءلة. وفي ما يتعلق بهذه الظاهرة التي لا تزال تفتقر إلى حد كبير إلى التنظيم، ينظر هذا المقال في بعض عناصر الخيارات المطروحة في مجال التعاقد والتنظيم.

.....
.....

ازداد إلى حد كبير استخدام المتعاقدين العسكريين والأمنيين من القطاع الخاص في النزاعات الأخيرة، ولم يقتصر ذلك على العراق. ونجد من بين عملاء هذه الصناعة القطاع الخاص (الذي لا يزال يشكل الجزء الأعظم من عائدات الصناعة في معظم البلدان)، والمنظمات غير الحكومية،

*يمثل هذا المقال وجهات نظر الكاتب، وهي ليست بالضرورة وجهات نظر وزارة الخارجية. ويود كاتب المقال تقديم الشكر إلى كل من "إيمانويلا-كيارا غيلارد" و"مارينا كاباريني" على الملاحظات التي أبدتها على مسودة المقال.

والمنظمات الدولية، والدول. ولأسباب كثيرة من أهمها خفض القوات المسلحة بعد انتهاء الحرب الباردة، يتزايد استخدام الحكومات للشركات الخاصة للاضطلاع بمهام من قبيل حماية الأشخاص والأشياء، العسكرية منها وغير العسكرية، وتقديم التدريب والمشورة للقوات المسلحة وقوات الأمن، وتوفير الخبرة حول صيانة وتشغيل نظم الأسلحة المعقدة، وجمع معلومات الاستخبارات، وبدرجة أقل، المشاركة في عمليات القتال.¹

ويثير بيع الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة عبر الحدود الوطنية عديدا من القضايا السياسية والقانونية والعملية، إذ إن المفاهيم والأطر القانونية القائمة لا تنطبق تمام الانطباق على الأطراف الفاعلة الخاصة التي تقدم تلك الخدمات، لاسيما أن النظام الدولي يقوم على الدول، وأن القانون الدولي يشير بالأساس إلى الدول. ويبدو أن هذا الاتجاه المعاصر يمسّ في الواقع احتكار الدول (السابق) لاستخدام القوة وأنشطة الحرب، إن لم يكن يزعم هذا الاحتكار.

ويثير تسليح المتعاقدين من القطاع الخاص قضايا جوهرية تتعلق بالشفافية والرقابة على وسائل العنف، وإمكانية مساءلة الجهات الفاعلة المسلحة من القطاع الخاص، إذ إن تصرفها قد يسفر عن آثار وخيمة، بل قاتلة، على أطراف أخرى. وتصبح مساءلة الرقابة والمساءلة أكثر حدة عندما تعمل تلك الشركات في حالات النزاع أو ما بعد النزاع، ذلك أن إنفاذ القانون يكون في مثل هذه الأحوال غالباً غير مجد. والمقصود بتعبير "المساءلة" أن يكون الشخص "قابلاً للمحاسبة"، أي أن عليه تبرير تصرفه. وبالمعنى القانوني، تخضع الشركات و/أو العاملون فيها للمساءلة عن انتهاك القانون أو القواعد التنظيمية أو العقد المبرم، ما دام من الممكن تحميلهم المسؤولية القانونية لأعمالهم (من خلال عقوبات جنائية أو مدنية). كما يمكن مساءلة الشركات وموظفيها بالمعنى السياسي أو الاجتماعي الأوسع ما داموا "قابليين للمحاسبة" لاسيما أمام السلطات العامة و/أو الضحايا وغيرهم من المتضررين من تصرفهم.

ولما كانت الخدمات الأمنية أو العسكرية من القطاع الخاص تستعمل فعلاً، فكيف يمكن النظر في قضيتي المراقبة والمساءلة؟ وكيف يمكن تعزيز احترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على وجه الخصوص؟ لا يوجد للأسف حل واحد وبسيط "يطبق في كل الحالات" من أجل معالجة المسائل متعددة الأوجه التي يثيرها تقديم القطاع الخاص للخدمات العسكرية والأمنية عبر الحدود الوطنية في حالات النزاعات وغيرها من حالات الاضطراب. وقد خلصت اجتماعات ومؤتمرات الخبراء التي عقدت مؤخراً إلى ضرورة قيام الأطراف الفاعلة المختلفة بوضع سياسات وآليات يكمل بعضها بعضاً.² وتكمن الطريقة الأمثل في تكامل مستويات المراقبة والتنظيم المختلفة في ما

1- أنظر على سبيل المثال: Peter W.Singer, Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry, 2003.

2- أنظر على سبيل المثال المبادرة السويسرية، ورشة عمل الخبراء التي عقدت في "موننترو" في 16 و 17 يناير/كانون الثاني 2006، Summary of the Chair, 11 September 2006, p.5 على الموقع التالي: <http://www.eda.admin.ch/psc> (تمت زيارته آخر مرة في 18 ديسمبر/كانون الأول 2006). أنظر أيضاً Benjamin Perrin في:

"Promoting Compliance of Private Security & Military Companies with International Humanitarian Law", International Review of the Red Cross, Vol 88, No 863, September 2006.

بينها، وحتى تشابكها مع بعضها البعض، واستنادها إلى معايير متماسكة.³

أما العقود فهي أول السبل وأقصرها لتمكين الزبائن من الاشتراط على متعاقد خاص وموظفيه باحترام معايير معينة، وتجنب آثار عرضية غير مرغوب فيها.⁴ والسبيل الآخر لمعالجة قضايا معينة هو قيام هذه الصناعة بالتنظيم الذاتي، وذلك على سبيل المثال من خلال اعتماد معايير خاصة بالشركة أو بالصناعة ككل مثل اعتماد مدونات السلوك العامة، وامتلاك رابطة تجارية مهنية تنفذ فعلياً المعايير المتفق عليها.⁵

لا شك أن للدول دوراً تضطلع به، سواء فرادى أو على المستويين الإقليمي أو الدولي، فالقانون الدولي يحدد للدول التزامات مباشرة، ويلزمها أيضاً ببذل العناية الواجبة. فعلى الدول التي تستأجر شركات عسكرية وأمنية خاصة ("الدول المتعاقدة") لتنفيذ عمليات في الخارج، أن تحترم التزاماتها القانونية الدولية ولا يمكنها التهرب منها بالاستعانة بمصادر خارجية للاضطلاع بأنشطتها. فهي ملزمة، على سبيل المثال، بضمان احترام القانون الدولي الإنساني. وفضلاً عن ذلك، فالدول

3- عن الحاجة إلى "تنظيم بيئي" في ما يتعلق بالشركات العسكرية الخاصة، انظر:

Kathleen M. Jennings, *Armed Services: Regulating the Private Military Industry*, Fafo-Report 532, 2006, at 11 et seq., available at: <http://www.fafo.no/> (last visited 14 December 2006).

4- أنظر على سبيل المثال:

A. Laura A. Dickinson, "Contract as a tool for regulating private military companies", in Simon Chesterman/Chia Lehnardt (eds.), *From Mercenaries to Markets: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford University Press (forthcoming 2007)

وأنظر أيضاً:

W. Hays Parks, *The Perspective of Contracting and "Headquarters" States*, p.5-6

وهي وثيقة معلومات أعدت لورشة عمل الخبراء التي عقدت في إطار المبادرة السويسرية في 16 و 17 يناير/ كانون الثاني 2006، ويمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي:

<http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006).

5- اعتمدت الرابطة البريطانية للشركات الأمنية الخاصة ميثاقاً، يمكنكم الاطلاع عليه على الموقع التالي:

<http://www.bapsc.org.uk> (last visited 18 December 2006)

واعتمدت أيضاً معايير للعضوية بها. كما وضعت رابطة عمليات السلام الدولية مدونة للسلوك، تنشر الآن في نسختها الحادية عشرة، ويمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي:

وأدخلت الرابطة العراقية للشركات الأمنية الخاصة مدونة سلوك مصغرة في القسم التاسع من ميثاقها الذي اعتمد منذ فترة وجيزة، مع أنها قد تعتبر شديدة الإيجاز وصياغتها تهدف عموماً إلى إعطاء إرشادات. يمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي:

<http://ipoaonline.org> (last visited 18 December 2006)

http://www.psc.ai.org/Docs/PSCAI_Charter_Final.pdf (last visited 9 December 2006)

وقد أعلن أثناء انعقاد مائدة مستديرة في "بروكسل" في السابع من ديسمبر/ كانون الأول 2006 عن النية في إنشاء رابطة أوروبية للشركات الأمنية الخاصة (تعمل خارج أوروبا أيضاً) انظر برنامج الأمن والدفاع.

Security & Defense Agenda, *The private security phenomenon: policy implications and issues*

متاحة على الإنترنت على الموقع التالي:

<http://www.forum-europe.com/publication/ScD-PrivateSecurityDec2006.pdf> (last visited 30 January 2007)

وعلى عكس هذا التشكيل الجديد نسبياً لروابط الشركات الأمنية التي تعمل عبر الحدود، فإن هناك روابط خاصة موجودة في سياقات داخلية (ليست غالباً في حالة نزاع) منذ سنوات عديدة. كما وضع الاتحاد الأوروبي للخدمات الأمنية مدونة سلوك للشركات الأمنية المحلية، انظر مدونة السلوك والأخلاق لقطاع الأمن الخاص:

CoESS/Uni-Europ, *Code of conduct and ethics for the private security sector*, July 2003.

وهي متاحة على الموقع التالي:

http://www.coess.org/documents/code_of_conduct.pdf (last visited 18 December 2006)

أنظر أيضاً:

Andrew Bearpark/Sabrina Schulz, "The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market", in Chesterman/Lehnardt (eds.),

مسئولة عن انتهاكات القانون الدولي، لاسيما انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، التي ترتكبها الشركات الخاصة المتعاقدة التي تستأجر خدماتها، والتي يمكن أن تعزى إلى الدولة.⁶ ومن جانب آخر، يجب، على سبيل المثال، على الدول التي تعمل هذه الشركات على أراضيها ("الدول صاحبة الأرض")، وكذلك الدول التي "تصدر" خدمات هذه الشركات من أراضيها ("الدول المصدرة للخدمة")، أن تعاقب على الانتهاكات الخطيرة لاتفاقيات جنيف. إضافة إلى ذلك، ربما تبرز ظروف يجب فيها على الدولة اتخاذ تدابير ملائمة أو بذل العناية الواجبة لمنع الأذى الذي تسببت فيه أفعال للشركات الخاصة أو العاملين فيها أضرت بحقوق الإنسان، أو المعاقبة على هذا الأذى أو التحقيق فيه أو التعويض عنه.⁷ كما يمكن وضع معايير وتدابير تعاقدية، وكذلك قواعد تنظيمية وطنية، ترسي شروطا يجب على الشركات الوفاء بها حتى تسمح لها بالعمل كل من الدولة صاحبة الأرض وتلك المصدرة، فذلك من شأنه توفير سبل لضمان الرقابة على الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة، وزيادة درجة مساءلتها، والمساعدة على تشجيع احترام قانون حقوق الإنسان الدولي، والقانون الدولي الإنساني من قبل هذه الشركات والعاملين فيها.⁸

6- حول مسألة ما هي الحالات التي يمكن أن يُعزى فيها سلوك الشركات المتعاقدة الخاصة إلى الدولة التي تستخدمها، انظر مركز الجامعة للقانون الدولي الإنساني،

Expert Meeting on Private Military Contractors: Status and State Responsibility for Their Actions, 2005

متاحة على الموقع التالي:

http://www.uci.org/communication/private_military_contractors_report.pdf (last visited 14 December 2006);

وأنظر أيضا:

Chia Lehnhardt, "Private military companies and state responsibility", in Chesterman/Lehnardt (eds.)

الحاشية رقم 4 أعلاه

7- أنظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان،

General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 8.

8- حول واجبات الدول في ما يتعلق بهذه الشركات بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي، انظر Andrew Clapham، المجلة الدولية للصليب الأحمر: Françoise Hampson، في:

The Implications of Human Rights Law,

وهي وثيقة معلومات أساسية أعدت لورشة الخبراء التي عقدت في إطار المبادرة السويسرية في 13 و 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2006 (محفوظة مع الكاتب)؛ وأنظر أيضا:

Cordula Droege, Private Military and Security Companies and Human Rights: A Rough Sketch of the Legal Framework,

وهي وثيقة معلومات أساسية أعدت لورشة الخبراء التي عقدت في إطار المبادرة السويسرية في 16 و 17 يناير/كانون الثاني 2006. وهي متاحة على الموقع التالي:

<http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006)

وأيضا:

Alexis Kontos, "Private security guards: privatized force and State responsibility under international human rights law", Non-State Actors and International Law, Vol. 4, No. 3, 2004, p. 199

وفي ما يتعلق بواجبات الدول إزاء هذه الشركات بموجب القانون الدولي الإنساني، انظر:

Emanuela-Chiara Gillard, "Business Goes to War: Private Military/Security Companies and International Humanitarian Law", International Review of the Red Cross, Vol. 88, No. 863, September 2006;

وأنظر أيضا:

Lindsey Cameron, "Private Military Companies: Their Status under International Humanitarian law and its Impact on their Regulation", International Review of the Red Cross, Vol. 88, No. 863, September 2006.

وعن وضع قواعد تنظيمية لهذه الصناعة، انظر على سبيل المثال:

Caroline Holmqvist, Private Security Companies: the Case for Regulation, SIPRI Policy Paper, No.9, January 2005;

وأنظر أيضا:

Kathleen Jennings, above note 3; Fred Schreier/Marina Caparini, Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, March 2005, p.120.

ينظر هذا المقال في بعض الخيارات التعاقدية والتنظيمية المتاحة أمام الدول، وذلك أساساً في ما يتعلق بتقديم الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة عبر الحدود الوطنية، مع التركيز على تقديم هذه الخدمات في حالات النزاع وفي الدول التي تكون الأوضاع فيها غير مستقرة. ويتفحص المقال على وجه الخصوص العناصر التي يمكن أن تشملها معايير التعاقد بالنسبة للدول المستأجرة لهذه الشركات، والعناصر التي يمكن أن تشملها الأطر التنظيمية في كل من الدول التي يجري العمل على أراضيتها وتلك المصدرة. وتستند العناصر المقترحة في جزء منها إلى الممارسات التعاقدية القائمة وإلى الأطر التنظيمية القائمة، أو المخطط لها، المتعلقة ببيع الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة عبر الحدود الوطنية، وتستند أيضاً إلى الأطر التنظيمية المحلية، حين تكون السوابق الدولية نادرة. ومن المأمول أن تساهم هذه الاقتراحات في التحفيز على إجراء مزيد من التحليل المقارن للأطر التنظيمية القائمة، وتحديد نهج عملية لدراساتها.

الدول المتعاقدة

تشكل الأحكام التعاقدية مجرد أداة لتنظيم سلوك المتعاقد يكون لها أثر مباشر. فالعقد يحدد شروط السلوك والتوظيف التي يجب على المتعاقد الموافقة عليها وإظهار القدرة على الامتثال لها حتى يكون على المستوى التنافسي المطلوب ويفوز بالمناقصة. ولهذا يمكن لدراسة إجراءات منح العقود وشروطها ومراقبة الامتثال لها، المساهمة في اختيار أفضل الخدمات، وتعزيز تطبيق الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة للمعايير المرغوبة والمساءلة، بما في ذلك ما يتعلق منها بقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الدولي الإنساني.⁹

ويدرس هذا القسم المسائل العملية التي يمكن النظر فيها في ما يتعلق بالتعاقد، ويناقش العناصر التعاقدية التي يمكن اعتمادها، والمعايير التي يجب الاستناد إليها لقياس إمكانات المتقدمين بالطلبات وخدماتهم. وقد سبق أن جمعت بعض أفضل الممارسات. فهناك على سبيل المثال، الدليل الخاص بالهيئات التي تمنح عقوداً لخدمات الحراسة الخاصة الذي وضعه كل من الاتحاد الأوروبي للخدمات الأمنية (CoEss) و"يوني يوروبا" (نقابات العمال) عام 1999 والذي يقدم عدداً من التوصيات المفيدة،¹⁰ وإن كانت هذه التوصيات تركز على خدمات الحراسة في سياقات محلية أو خالية من الاضطرابات. وفي المقابل، نجد أن مبادئ سراييفو التوجيهية للزبائن من أجل الحصول على خدمات شركات أمنية خاصة تقترح أفضل الممارسات لحالات ما بعد النزاع في منطقة جنوب شرق أوروبا تحديداً.¹¹

9- أنظر على سبيل المثال Laura A. Dickinson، الحاشية رقم 4 أعلاه، وأنظر أيضاً W. Hays Parks، الحاشية رقم 4 أعلاه.

10- الاتحاد الأوروبي للخدمات الأمنية (CoEss) و Uni-Europa (يوني يوروبا).

Selecting best value: A manual for organisations awarding contracts for private guarding services, 10 June 1999, available at: http://www.coess.org/documents/public_tendering.pdf (last visited 9 December 2006).

أصدر الاتحاد الأوروبي للخدمات الأمنية عدة وثائق أخرى ربما تكون موضع اهتمام، وكلها متوفرة على الموقع التالي: <http://www.coess.org> (last visited 9 December 2006).

11- مركز تبادل المعلومات لشرق وجنوب شرق أوروبا لمراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة (SEESAC)، The Sarajevo Client Guidelines for the Procurement of Private Security Companies, available at: <http://www.seesac.org/reports/Procurement%20guidelines.pdf> (last visited 9 December 2006).

المعلومات التي يجب أن تسلمها الشركة المتقدمة للمناقصة

يستحسن ألا يركز البحث عن أفضل متعاقد خاص للخدمات الأمنية والعسكرية على السعر وحده، بل يضع أيضاً عوامل أخرى في الحسبان، مثل نوعية الخدمة، وبذل العناية الواجبة، والأخلاقيات، وتدريب العاملين... إلخ. وينبغي، لتسهيل عملية الاختيار، أن يُطلب من الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة التي تقدم طلباً للتعاقد أن توفر معلومات ووثائق ذات صلة، ربما من خلال ملء نموذج استبيان موحد.¹² ويمكن أن تشمل المعلومات والوثائق المطلوبة ما يلي:¹³

– إثبات لامتلاك التراخيص والتصاريح ذات الصلة التي يتطلبها القانون، والتي قد تشتمل على ما يلي:

• تسجيل الشركة، أو الترخيص لها، أو عضويتها في رابطة صناعية ذات صلة في الدولة التي يجري العمل على أراضيها، حيثما تفرضه قوانين هذه الدولة.

• تسجيل العاملين أو الترخيص لهم في الدولة التي يجري العمل على أراضيها، أو ربما أيضاً في الدولة التي يحملون جنسيتها، حيثما تفرضه قوانين هذه الدول.

– معلومات عن الملكية، والعلاقات مع الشركات التابعة إن وجدت، وأيضاً عن الوضع المالي للشركة بما في ذلك بيانات عن حجم الأعمال الكلي، والأرباح التي حققتها خلال السنوات القليلة الماضية، والحسابات المراجعة، وإثبات لوجود تأمين ملائم للمسؤولية.

– معلومات عن مؤهلات مسؤولي الإدارة والعاملين، تشتمل على عملية اختيار العاملين والتحقق من المعلومات والتدريب المقدم لهم والمهارات والخبرات ومعدل سرعة تغيير العاملين وعددهم.

– معلومات عن الخدمات الرئيسية التي قدمتها الشركة خلال السنوات القليلة الماضية بصورة عامة وفي البلد المعني، وكذلك العقود المهمة التي حصلت عليها لتقديم خدمات مماثلة لتلك التي تتقدم لها.

– معلومات عن آليات أو شهادات إدارة الجودة، وكذلك مدونات السلوك المطبقة، وغيرها من قواعد عمل الشركة.

– العضوية في رابطة مهنية أو تجارية.

ولا يكفي، بالطبع، مجرد تقديم المعلومات المذكورة أعلاه، بل يجب أن تفي الشركة المتقدمة بما تدعيه.

12- يعد استبيان إثبات التأهيل المسبق لاستخدام خدمات شركات أمنية خاصة الذي أعدته وزارة الخارجية والكونغرس بالملكة المتحدة من الأمثلة المفيدة في هذا الشأن، (وهو محفوظ مع الكاتب).

13- أنظر أيضاً CoESS/Uni-Europa، الحاشية رقم 10 أعلاه، SEESAC، الحاشية رقم 11 أعلاه.

معايير الاختيار

يمكن أن تشمل معايير اختيار الشركات عدة عناصر منها حيازتها جميع التصاريح المطلوبة والإجراءات والمعايير الملائمة في ما يتعلق باختيار العاملين، والاستعلام عن أنشطتهم الماضية وتدريبهم، وقواعد العمل وإجراءات التشغيل العادية، والإشراف الداخلي، وآليات الامتثال وتحديد العقوبات. وثمة عناصر أخرى يمكن أن تشكل مؤشراً على الجودة منها العضوية في رابطة مهنية والالتزام بمدونة السلوك الخاصة بها¹⁴ وكذلك تولى هيئة مستقلة أو حتى رابطة تجارية تحظى بالاحترام عملية التحقق أو التصديق.¹⁵ ويمكن أن تشمل معايير إعلان عدم الأهلية تورط إدارة الشركة أو موظفيها في جرائم خطيرة، أو حالة سابقة لسوء تصرف مهني خطير، أو تقديم معلومات مضللة، أو وضع مالي وملكية غير سليمين أو لا يتمتعان بالشفافية. ويتضمن كل من دليل الاتحاد الأوروبي للخدمات الأمنية بشأن منح عقود الحراسة للقطاع الخاص، ومبادئ سرايفو التوجيهية للزبائن من أجل الحصول على خدمات شركات أمنية خاصة، أنظمة تصنيفية تسهل تقييم المتقدمين للمناقصات وفقاً لعناصر تم تصنيفها في أربع فئات هي المعايير المتعلقة بالعاملين في الشركة، وإدارة العقود والعمليات، والمرتكزات الأساسية للعقود، والمعايير التي تعتمد عليها الشركة.¹⁶

تحديد الالتزامات داخل العقد

متى وقع الاختيار على الشركة، يكون العقد أداة بسيطة ومباشرة لتحديد الالتزامات المطلوبة من الشركة والعاملين فيها. ويمكن أن ينص العقد على أن الشركة وموظفيها يجب أن يمثلوا لقوانين الدولة التي يعملون فيها ولكل القوانين الدولية واجبة التطبيق كذلك، ومن بينها قوانين حقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني كلما كان واجب التطبيق.¹⁷ كما يمكن أن تنص بنود العقد على أن المتعاقدين من القطاع الخاص عليهم الالتزام بقواعد حقوق الإنسان والقانون الإنساني ذات الصلة المنطبقة على الهيئات الحكومية الفاعلة. ومن شأن مثل هذا الحكم، في مفهومه الشائع في النصوص الوطنية، تجنب الغموض حول ما إذا كان متعاقد معين من القطاع الخاص طرفاً فاعلاً حكومياً، ومن ثم ملزماً قانوناً بالامتثال للقواعد نفسها، ومن شأنه أيضاً، في أية حال، أن يتيح إنفاذ العقد.¹⁸ أما في ما يتعلق بالمعايير التي يجب على الشركات وموظفيها احترامها، فيمكن الإشارة أيضاً إلى المعايير غير الملزمة، كالمبادئ الطوعية المتعلقة بالأمن وحقوق الإنسان،¹⁹

14- صرحت حكومة المملكة المتحدة أن الالتزام بمدونة كهذه يمكن أن يصبح في الواقع أحد عوامل الموافقة على تصدير خدمات عسكرية خاصة، أنظر لجنة الشؤون الخارجية بالمملكة المتحدة.

Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (with regarding to the Green Paper), Session 2001-2002, October 2002.

15- Laura A. Dickinson، الحاشية رقم 4 أعلاه.

16- CoESS/Uni-Europa، الحاشية رقم 10 أعلاه، ص7-8 و 12-16 و 23-24؛ SEESAC، الحاشية رقم 11 أعلاه، ص5-6.

17- ينص أمر صادر عن وزارة الدفاع الأمريكية في عام 2005 على أن على المتعاقدين "الالتزام بالقوانين واللوائح التنظيمية الواجبة التطبيق، وبسياسة وزارة الدفاع، والاتفاقات الدولية"؛ 6.1، 3 October 2005 US DoD Instruction, No3020.41.

18- Laura A. Dickinson، الحاشية رقم 4 أعلاه.

19- متاحة على الموقع التالي: <http://www.state.gov/g/drl/rls/2931.htm> (last visited 9 December 2006).

وقواعد الأمم المتحدة لسلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين،²⁰ ومبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية من قبل موظفي إنفاذ القانون الصادرة عام 1990،²¹ وأفضل الممارسات التي وضعتها الشركات، أو المجتمع المدني، أو الحكومات، والتي تشمل صكوكاً مثل قواعد "سرايفو" لسلوك الشركات الأمنية الخاصة.²²

ويمكن أن يتضمن أيضاً العقد التزامات بضمان إمكانية التعرف على جميع العاملين، على الأقل عن طريق بطاقات الهوية، وحظر أي تعاقدات من الباطن أو جعلها رهن الحصول على موافقة مسبقة، والتقيّد بمعايير الشفافية ومكافحة الفساد، وتجنب الأنشطة التي من شأنها أن تؤدي إلى تضارب في المصالح، والإشارة إلى واجب الحفاظ على السرية. ونظراً إلى الأهمية القصوى التي يرتديها اختيار العاملين في الميدان، يمكن أن ينص العقد صراحةً على واجب الشركة التحقق من كل موظفيها، وألا توظف أو تسلح شخصاً له سجل جنائي أو مشاركة سابقة في انتهاكات لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني. ويمكن مطالبة الشركة بتقديم قائمة بأسماء جميع العاملين فيها لإجراء مزيد من التحقيقات الأساسية. ويجري فوراً إعفاء الذين لا تنطبق عليهم هذه المعايير من مهماتهم.

التدريب

من العوامل الرئيسية لضمان احترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والسلوك الملائم في الميدان هو تلقي العاملين التدريب المناسب. لذلك يتعين مطالبة الشركة بموجب العقد أن تضمن تلقي كل موظف ممن يؤدون الخدمات المعنية تدريباً كافياً، سواء التدريب العام أم التدريب وفقاً للسياق المعين، وتعلّم الأسلوب الخاص بالعمل المحدد والمكيّف وفقاً للمهمة الموكلة إليه. وينبغي بصورة عامة أن يتناول التدريب إجراءات التشغيل الموحدة المعتمدة في الحالات المتوقعة، وكيفية التصرف حيال الأشخاص الذين يظهرون سلوكاً عنيفاً، بما في ذلك الدفاع عن النفس وعن الآخرين، والمعايير المهمة في القوانين الوطنية والدولية بما في ذلك قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني إذا تطلب الأمر ذلك، وامتلاك الحس الثقافي (أي اعتماد السلوك المناسب إزاء الأشخاص الذين ينتمون إلى خلفيات مختلفة ثقافية أو دينية أو غيرها) لاسيما في سياقات تتجاوز الحدود الوطنية، ومعرفة القواعد المتعلقة بالرشاوى وتضارب المصالح، وربما أيضاً التدريب على الإسعافات الأولية والمخاطر الصحية. وينبغي، فضلاً عن ذلك، أن يشترط العقد تلقي أي موظف يحمل سلاحاً التدريب الملائم على استخدام هذا السلاح، والإلمام بقواعد التشغيل الخاصة به، وتسجيل جميع الأسلحة على النحو المطلوب.

وينص أمر صادر عن وزارة الدفاع الأمريكية عام 2005 بشأن العاملين في الشركات المتعاقدة

20- أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بالقرار رقم 169/34 الصادر في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

21- أقرها المؤتمر الثامن للأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاقبة المجرمين، 27 أغسطس/آب - 7 سبتمبر/أيلول 1990، متاحة على الموقع: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm (last visited 9 December 2006)

22- UNDP SEESAC, The "Sarajevo Process Code of Conduct", 2006, available at: <http://www.seesac.org/reports/Code%20of%20conduct.pdf> (last visited 9 December 2006)

المصرح لهم بمصاحبة القوات المسلحة الأمريكية بأن على جميع المتعاقدين قبل بدء مهمتهم "تثبيت جميع التدريبات المطلوبة أو استكمالها (الاطلاع مثلاً على اتفاقيات جنيف، وقانون النزاعات المسلحة، والأوامر العامة، ومعايير السلوك، وحماية القوات، وإنقاذ واستعادة الموظفين، والمسائل الطبية، والأمن الميداني، ومكافحة الإرهاب، والأجهزة الواقية من الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية، والتعرف إلى البلد وثقافته، وغيرها من المواد التدريبية وفقاً للحالة)"²³.

المراقبة

تعد المراقبة والإشراف المناسبان من قبل الشركة نفسها داخلياً، ومن قبل السلطة المتعاقدة أو غيرها من الجهات، من الأمور الحيوية لتعزيز المساءلة. ويمكن أن يطلب من الشركة بموجب العقد مراقبة إساءة السلوك ومعاقبته بنفسها، وذلك على سبيل المثال عن طريق آلية داخلية للامتثال تقترح ما يشبه "مخبرين يبلغون عن المخالفات" داخل الشركة. كما ينبغي أن ينص العقد بوضوح على التزام الشركة بتقديم تقارير إلى السلطات المتعاقدة تشمل تقارير دورية عما أنجز من العقد، وتقارير عقب حوادث خاصة مثل استخدام العنف، أو أية تغييرات، أو احتمالات تغيير، في فريق العاملين، وأي اشتباه أو ادعاء بانتهاك القانون، وتقارير تقدم إلى السلطات المتعاقدة عند الطلب، وتقارير تقدم إلى السلطات المحلية في حال انتهاك القانون الواجب التطبيق.

ومن أجل مراقبة فعالة لما يُنجز من العقد وكذلك الامتثال للقوانين والقواعد الواجبة التطبيق، لا بد أن يضم الإشراف الحكومي مراقبي عقود حكوميين على درجة عالية من التدريب والخبرة. ويمكن أن تشمل مؤشرات الأداء المحتملة معدل الغياب دون إذن، وإساءة استعمال القوة، وانتهاك المعايير أو الإجراءات المتفق عليها أو قواعد السلوك أو أفضل الممارسات الخاصة بالشركة أو الصناعة أو انتهاك القانون، والانتهاكات الأخرى لبند العقد، والشكاوى.²⁴

وثمة تحدٍ خاص يتمثل في عمل الشركة بعيداً عن السلطة المتعاقدة، وغالباً في مناطق نزاع. لذلك يمكن أن يكون الحصول على معلومات من أطراف ثالثة، كالحكومة التي يجري العمل على أراضيها أو زبائن آخرين أو المجتمع المدني أو المنظمات ووسائل الإعلام، ذا قيمة كبيرة، ولكن يحتمل في أفضل الأحوال ألا يكون متاحاً إلا على نحو عرضي. ويمكن أن يفكر العملاء في تكليف جهة خارجية مستقلة بأعمال مراجعة الحسابات والتفتيش والمراقبة، أي لجنة أو شركة أو منظمة أو فريق يمتلك خبرة في القانون الدولي لاسيما قانون حقوق الإنسان، وفي الممارسات التجارية والأمن والشؤون العسكرية. ونظراً إلى أن السكان المحليين قد لا يكون لديهم المعرفة أو الوسائل اللازمة لتقديم شكوى لدى السلطات أو المحاكم في الدولة المتعاقدة، فيمكن التحدي في تمكينهم من إسماع صوتهم، والسماح لهم بالوصول إلى المحاكم، أو اتباع إجراءات التظلم البديلة التي يحددها العميل أو المتعاقد أو الرابطة المهنية.²⁵

23- أمر صادر عن وزارة الدفاع الأمريكية، 6.2.7.1 2005 3 October، US DoD Instruction, No3020.41،

24- أنظر الحاشية رقم 11 أعلاه، SEESAC p.8،

25- حول جدوى تأسيس حقوق طرف مستفيد ثالث، انظر Laura A Dickinson، الحاشية رقم 4 أعلاه.

ويمكن تطوير الشفافية والمراقبة الخارجية على ممارسات الجهة المنظمة من خلال تقارير دورية تقدم إلى البرلمان تتضمن قوائم بالعقود الحالية التي أبرمت بين الإدارات الحكومية والشركات العسكرية والأمنية الخاصة. كما أن الحفظ المركزي للمعلومات المتعلقة بالعقود المبرمة بين الإدارات الحكومية وهذه الشركات²⁶ يمكن أن يساعد على وضع معايير متماسكة داخل دوائر الحكومة الواحدة. ويمكن أيضا تبادل المعلومات المتعلقة بإساءة السلوك (الإدراج في اللائحة السوداء) على سبيل المثال، لاسيما مع الدولة التي يعمل الطرف المتعاقد على أراضيها، وربما تبادلها مع عملاء آخرين أيضا.

العقوبات والاختصاص الجنائي

يمكن أن ينص العقد على جزاءات عن خرقه، ومنها الغرامات وإنهاء العقد والاستبعاد من التسجيل للدخول في مناقصات في المستقبل أو رفع المعايير اللازمة من أجل الدخول في المناقصات في المستقبل. وينبغي أن تتأكد الدول من وجود آلية لتقديم تقرير عن أي إساءة للسلوك والتحقيق فيها ورفع الدعاوى بشأنها. ويجب أن تتأكد من أن محاكمها تتمتع بالاختصاص في المقاضاة عن الجرائم المحددة بموجب القانون الدولي مثل جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والتعذيب، لاسيما إذا كانت الخدمات الأمنية أو العسكرية ستنفذ في حالات نزاع أو في دول ضعيفة ربما لا يتوفر فيها منبر فعال للعدالة الجنائية.²⁷ ولا بد أن يمثّل أمام العدالة الموظفون المسؤولون عن جرائم بموجب القانون الدولي كالانتهاكات الخطيرة لاتفاقيات جنيف، أو أن يُسلّموا إلى حكوماتهم للمحاكمة إذا كانوا موجودين على أراضي الدولة التي تستأجرهم. كما يتعين على الدول المستأجرة دراسة ما إذا كان لديها اختصاص قضائي على الموظفين الأجانب في الشركة العسكرية أو الأمنية التي تستأجرها، إذا ارتكب هؤلاء الموظفون جرائم خارج بلادهم وظلوا خارجها.²⁸ ومن السبل التي يمكن أن تساعد على منع السلوك الإجرامي تحديد المسؤولية الجنائية لمديري الشركة عن الجرائم بموجب القانون الدولي (كجرائم الحرب، أو الجرائم ضد الإنسانية، أو جريمة التعذيب) التي يرتكبها موظفو الشركة والناجئة عن إهمال المسؤولين. ويمكن أن تنظر أيضا الدولة المستأجرة

26- أوصت لجنة الشؤون الخارجية في المملكة المتحدة على ذلك أيضا،

Private Military Companies: Ninth Report of Session 2002-02 (on the Green Paper), Session 2001-2002, recommendation (a).

27- في العراق، منحت سلطة التحالف المؤقتة المتعاقدين الحصانة حتى من الملاحقة العراقية عن أعمال يقومون بها وفقا لبنود عقد أو عقد فرعي أبرم مع دول توفر العاملين... إلخ، إلى سلطة التحالف المؤقتة أو القوات متعددة الجنسية أو مع أي جهات دولية محددة أخرى. أمر سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 (المنقح). وعندما تمنح مثل هذه الحصانة، من الضروري، لتجنب الإفلات من العقاب، ضمان وجود آلية قضائية بديلة فعالة لتنفيذ القانون، لاسيما في الدولة المتعاقدة وربما أيضا في الدولة المصدرة.

28- تُخضع عديد من الدول ممارسة محاكمها للاختصاص القضائي الدولي عن الجرائم المرتكبة بموجب القانون الدولي إلى شرط وجود المتهم على أراضيها. فإذا استأجرت الدولة شركة للقيام بخدمات خارجها، وكان العاملون بهذه الشركة زعايا لدولة أخرى وارتكبوا جرائم بموجب القانون الدولي، من المحتمل أن تتحمل الدولة التي تستأجر خدماتهم مسؤولية الدولة عن الجرائم التي تُعزى لها، رغم أن محاكمها لن تكون قادرة على مباشرة الدعاوى ضد مرتكبي الجرائم.

في النص على الاختصاص القضائي في الشكاوى المتعلقة بالمسؤولية المدنية للشركة أو حتى المسؤولية الجنائية لموظفيها أو مدراءها.

إن مسألة الظروف التي يمكن في ظلها أن يتحمل المسؤولون الإداريون ومدراء الشركات العسكرية والأمنية الخاصة المسؤولية الجنائية الفردية عن الجرائم الدولية التي يرتكبها موظفوها تستحق مزيداً من التحليل والبحث. وتشير المادة (28 ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (نظام روما الأساسي) الصادر عام 1998 إلى احتمال أن يصبح الرؤساء، مثل مدراء الشركات والمسؤولين الإداريين، مسؤولين جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها رؤوسهم، إذا لم يتخذوا التدابير المعقولة لمنع هذه الأفعال أو قمعها. غير أنه يجب توافر عدة شروط تراكمية (تحتاج إلى تفسير) حتى يتحقق ذلك، أهمها أن يكون المرؤوسون خاضعين "لسلطة الرئيس ومراقبته الفعليتين"؛ وأن تتعلق الجرائم بأنشطة تدرج في إطار "مسؤولية الرئيس ومراقبته الفعليتين"؛ وأن يكون قد علم أو تجاهل عن وعي أي معلومات؛ وأخفق في "ممارسة مراقبته بالطريقة المناسبة"، ولم يتخذ "جميع التدابير اللازمة والمعقولة في حدود سلطته لمنع أو قمع ارتكاب هذه الجرائم أو لعرض المسألة على السلطات المختصة للتحقيق والمقاضاة"؛ وأخيراً، أن يكون نتج عن ذلك، على الأقل، ارتفاع خطر وقوع مثل هذه الجرائم.²⁹

الدول التي يجري العمل على أراضيها

يمكن للدولة التي تعمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على أراضيها اعتماد قواعد تنظيمية لتحقيق عدة أهداف من بينها مراقبة كيفية استخدام القوة وحماية سكانها من الآثار غير المرغوبة التي ربما تنشأ من عمل هذه الشركات. وتساهم مثل هذه القواعد الرسمية، التي تصدر عن الحكومة وتشرف عليها إحدى الهيئات، في وضع المعايير المطلوبة.

القواعد التنظيمية القائمة في الدول التي يجري العمل على أراضيها

أقرت معظم الدول الأوروبية قواعد تنظيمية بشكل أو بآخر تحدد شروطاً مسبقة للشركات الأمنية الخاصة لكي تعمل على أراضيها.³⁰ وتختلف الأطر التنظيمية من دولة إلى أخرى اختلافاً كبيراً. إن

29- أنظر على سبيل المثال: Kai Ambos, "Superior Responsibility", in Antonio Cassese et al. (eds.)

النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: تعليق، 2002، ص 823.

30- لنظرة عامة على القواعد التنظيمية القائمة، أنظر:

CoESS and UNI-Europa, Panoramic overview of private security industry in the 25 Member States of the European Union, 2004, available at: <http://www.coess.org/studies.htm> (last visited 14 December 2006);

وأيضاً:

Tina Weber, A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union, ECOTEC Research and Consulting, Birmingham, 2002;

وأيضاً:

SEESAC, SALW and private security companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity?, Belgrade, 2005, available at: <http://www.seesac.org> (last visited 14 December 2006);

وأيضاً اللجنة الأوروبية لمشاكل الإجرام،

Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects

(تقرير أعده مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة، يصدر في 2007).

اتبعت بعض الدول قوانين محددة للأمن الخاص، مثل فرنسا والمملكة المتحدة.³¹ أما البعض الآخر، مثل سويسرا، فلديها قواعد تختلف من جزء إلى آخر في نظامها الاتحادي، وهناك مساع لوضع معايير مشتركة وتوحيد مختلف القواعد.³² أما في بعض الدول الأخرى، فيستند الإطار التنظيمي إلى القانون التجاري العام.³³

غير أن العديد من الدول التي تدور نزاعات مسلحة على أراضيها، أو دارت عليها مؤخرا، تفتقر إلى مثل هذه القواعد التنظيمية. وتشمل الاستثناءات في هذا الشأن اشتراط الحصول على تراخيص بموجب القسم 19 من "قانون الأمن القومي والاستخبارات العامة في سيراليون" الصادر في 4 يوليو/تموز 2002؛³⁴ و"المذكرة رقم 17 الصادرة عن سلطة التحالف المؤقتة" في 26 يونيو/حزيران 2004 حول شروط تسجيل الشركات الأمنية الخاصة الراغبة في تنفيذ خدمات أمنية خاصة في العراق والتي لا تزال مطبقة حتى الآن؛³⁵ و"المبادئ التوجيهية لحكومة إقليم كردستان" المتعلقة بشروط قبول الشركات الأمنية الخاصة لكردستان العراق والمؤرخة في 7 ديسمبر/كانون الأول 2005،³⁶ والتي يجب قراءتها معا، لاسيما مع مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 والأوامر الصادرة عنها الرقم 3 (المنقح) (المعدل)، والرقم 17 (المنقح)، والرقم 100. وتقوم حالياً كل من حكومتي العراق وأفغانستان بصياغة قواعد تنظيمية وطنية في هذا الشأن.

ويمكن أن ينظر في وضع نموذج إطار تنظيمي للترخيص للخدمات الأمنية الخاصة (وربما العسكرية أيضاً) في البلدان التي يجري فيها نزاع أو التي تمر بمرحلة انتقالية وتفتقر إلى وجود قواعد تنظيمية، باعتباره أحد السبل لمساعدة الحكومات ذات الصلة على وضع قواعد تنظيمية. وربما يكون مثل هذا النموذج مفيداً أيضاً لدول الاحتلال أو في الأراضي التي تديرها الأمم المتحدة.

31- أنظر على سبيل المثال:

France, loi réglementant les activités privées de sécurité du 12 juillet 1983, modifié le 10 mars 2004; united kingdom, private security industry act of 2001, available at: <http://www.the-sia.Org.Uk> (last visited 14 december 2006).

32- أنظر على سبيل المثال:

Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité de la Conférence Latine des chefs des Départements de Justice et Police, available at: <http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006).

33- أنظر اللجنة الأوروبية لمشاكل الإجرام، الحاشية رقم 30 أعلاه.

34- متاحة على الموقع التالي:

<http://www.sierra-leone.org/Laws/2002-10.pdf> (last visited 14 December 2006).

35- متاحة على الموقع التالي:

<http://www.cpa-iraq.org/regulations> (last visited 14 December 2006).

36- توجد نسخة باللغة الإنجليزية على الموقع التالي:

الخيارات والعناصر التنظيمية الممكنة في الدول التي يجري العمل على أراضيتها

يمكن للدول الراغبة في زيادة مراقبتها وإشرافها على الشركات التي تنفذ خدمات عسكرية أو أمنية مسلحة على أراضيتها اتباع نهجين رئيسيين لوضع قواعد محددة. فيمكنها أولاً حظر تنفيذ أنشطة عسكرية أو أمنية مسلحة معينة على المتعاقدين من القطاع الخاص، و/أو تحديد شروط مسبقة يجب أن تستوفيها مثل هذه الشركات والعاملون فيها حتى يُسمح لها بتنفيذ مثل هذه الأنشطة. وبالنسبة إلى الخيار الأخير، يمكن النظر في وضع نظام لمنح التراخيص، لاسيما حين تسعى الحكومة إلى تشجيع اعتماد معايير جيدة وتحسين مراقبة الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة العاملة على أراضيتها ومساءلتها. وسوف نستعرض أربعة خيارات مختلفة يمكن المزج بينها بطريقة أو أخرى، وهي:

– حظر خدمات أمنية أو عسكرية معينة على المتعاقدين من القطاع الخاص في الدولة صاحبة الأرض أو الاختصاص القضائي؛

– ضرورة حصول الشركة على ترخيص بالعمل للسماح لها بالاضطلاع بخدمات عسكرية أو أمنية (مسلحة) محددة (الترخيص للشركة)؛

– ضرورة حصول الشركة على الموافقة على كل عقد على حدة من العقود المتعلقة بتقديم خدمات أمنية أو عسكرية (مسلحة) محددة (الترخيص على أساس العقد أو الإخطار)؛

– ضرورة حصول كل فرد من الأفراد العاملين على ترخيص بالعمل للسماح له بتنفيذ خدمات عسكرية أو أمنية (مسلحة) محددة. حظر أنشطة معينة.

يمكن منع المتعاقدين من القطاع الخاص من القيام بأنشطة معينة عسكرية أو بأعمال الشرطة أو غيرها من الأنشطة الأمنية المسلحة. ويمنع القسم 9 (1) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17، على سبيل المثال، الشركات الأمنية الخاصة وموظفيها من القيام بأية أنشطة في مجال إنفاذ القانون. وهناك نهج آخر هو حظر أنشطة المرتزقة، حتى وإن لم يكن مثل هذا الحظر وسيلة فعالة لمعالجة عديد من القضايا التي تثيرها مسألة الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة.³⁷

http://www.psc.ai.org/Docs/Foreign_Security_Company_Guidelines.pdf (last visited 14 December 2006).

37- جاء تعريف الارتزاق حصرياً للغاية في كل من الاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم التي اعتمدها الأمم المتحدة عام 1989، واتفاقية الاتحاد الأفريقي للقضاء على الارتزاق في أفريقيا. وتشمل العناصر التراكمية المذكورة في المادة التعريفية الأولى في كل من الاتفاقيتين الدافع الشخصي .. "يحفزه أساساً إلى الاشتراك في الأعمال العدائية الرغبة في تحقيق مغنم شخصي" وكون الشخص "يجند خصيصاً.... للقتال في نزاع مسلح". ومن ثم، فمن الصعب للغاية النجاح في مقاضاة أي شخص عن جريمة الارتزاق، وهذا ما دفع المراقبين إلى إثارة الشكوك حول فاعلية الحظر. فضلاً عن ذلك، فإن جعل أنشطة المرتزقة غير قانونية لن يقدم إجابات عن القضايا التي يثيرها استخدام القوة المسلحة من قبل الجزء الأعظم من العاملين في الشركات العسكرية الخاصة الذين قد لا ينطبق عليهم هذا التعريف. انظر

نظم منح الترخيص المختلفة

منح الترخيص للشركة

الخيار الأول في "الترخيص للشركات" هو آلية نموذجية لمراقبة الأنشطة التجارية، يتم بموجبها السماح لشركة معينة بالانخراط في نشاط تجاري محدد فحسب في دولة الاختصاص القضائي وبموافقة السلطات الحكومية. ويمكن منح هذا الترخيص لفترة زمنية محدودة. ولكن، لا بد في هذه الحالة من تحديد الأنشطة الأمنية والعسكرية المعنية تحديداً دقيقاً.³⁸ ومن العناصر شديدة الأهمية في هذا الشأن وضع إجراءات قابلة للتطبيق وتوفير ما يلزم من الموارد والسلطات والتدريب للجهة الإدارية التي تفحص طلبات الترخيص. وقد تشمل الأمور الأخرى التي ينبغي النظر فيها مسألة توحيد شروط منح الترخيص لكل من الشركات المحلية والأجنبية. أما في حالة الشركات الأجنبية التي تفرض الدولة التي تحمل جنسيتها وجوب الحصول على ترخيص لتصدير هذه الخدمات خارجها، فيمكن ربط إصدار ترخيص العمل داخل البلد بإثبات وجود رخصة صالحة لتصدير الخدمة.

وثمة معايير من مثل المعايير التالية يمكن أن تكون شرطاً لمنح ترخيص العمل، أو ينص العقد عليها وهي مشابهة للعناصر التعاقدية المذكورة أعلاه :

– وجود شخصية اعتبارية قانونية تشمل، حيثما ينطبق ذلك، إثبات التسجيل و/أو رخصة أعمال تجارية عامة؛³⁹

– تقديم الشركة معلومات تكفي لتقييم سمعتها ووضعها المالي، والتعرف على هوية مديرها

وزارة الخارجية والكونولث في :

Private Military Companies: Options for Regulation (the so-called "Green Paper"), p. 23;

وأيضاً:

Peter W. Singer, "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law", Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 42, No. 2, 2004;

وأيضاً:

Juan-Carlos Zarate, "The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies and the New World Disorder", in Stanford Journal International Law, Vol. 34 (1998), pp. 93 and 121;

أيضاً:

International Alert, The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights: the Need for a New Approach, 2001, pp. 28-29.

38- يعرف القسم 19(9) من قانون الأمن القومي والاستخبارات المركزية في سيراليون "الشركة الأمنية الخاصة" بأنها "شركة تقدم خدمات أمنية، تشتمل على خدمات المرافقة المسلحة لحماية الأشخاص أو المنازل أو الأعمال التجارية أو المؤسسات، سواء عامة أو خاصة". أما بالنسبة لتعريف "الحراسة التي يؤمنها الرجال" في ما يتعلق بالمتعاقدين الأمنيين المحليين من القطاع الخاص، فأنظر على سبيل المثال : The UK's Private Security Act 2001, Schedule 2, section 2.

39- يطلب، على سبيل المثال، في القسم (1) 2 من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 حصول الشركات الأمنية الخاصة أولاً على "رخصة أعمال" (تصدر عن وزارة التجارة) تمنح حقاً عاماً في القيام بأعمال في العراق، وثانياً على "رخصة عمل" تصدر عن وزارة الداخلية بموجب المذكرة. وقبل الحصول على كلتا الرخصتين، يطرح القسم نفسه خياراً بديلاً هو الحصول على "رخصة عمل مؤقتة". كما تتطلب الفقرة 4(ب) من القسم نفسه "إثباتاً لتسجيل الشركة، وإذا كانت الشركة الأمنية الخاصة مسجلة في دولة غير العراق، إثباتاً لتسجيلها في بلدها الأم".

- وجميع الأطراف المعنية والدولة الأم، وطبيعة الخدمات التي تنوي تقديمها... إلخ؛⁴⁰
- أهلية مديري الشركة والعاملين بها، بما في ذلك خضوع الموظفين للتحقيق عن خلفياتهم من جانب الشركة نفسها أو السلطات، أو كليهما،⁴¹ وتلقيهم التدريب اللازم؛
- حسن إدارة الشركة ووجود متطلبات أخلاقية، بما في ذلك على سبيل المثال مدونات السلوك وقواعد العمل اللائمة والآليات الداخلية للامثال والتأديب وفرض العقوبات. ويجب أن ينص الترخيص على واجب التحقيق في مزاعم إساءة التصرف وانتهاك القانون، وإبلاغ السلطات عنها في ظروف معينة. ومن المزايا الإضافية أن تكون الشركة عضواً في رابطة معترف بها، وملتزمة بمدونات السلوك الخاصة بهذه الصناعة؛⁴²
- وضع مالي سليم، وأيضاً ما يُثبت وجود تغطية تأمينية مناسبة، و/أو تسليم سند بمبلغ يُخصم على سبيل الغرامة إذا انتهكت الشركة بنود العقد أو خرقت القانون؛⁴³
- التعريف بالموظفين، عن طريق تقديم بطاقات هوية عند طلبها كحد أدنى، وذلك تعزيزاً لإمكانية المساءلة وإتاحة الفرصة لتقديم شكاوى عند الاقتضاء؛
- تقديم تقارير دورية عما ينجز من العقد، وكذلك تقارير عما يقع من أحداث. ويمكن إخضاع الشركة دورياً لإجراء تقييم محدود، أو الالتزام بتسليم تقارير، على سبيل المثال عند حدوث أي تغيير كبير (مثلاً في ما يتعلق ببنية الشركة أو نوع الخدمات أو تغييرات في تعيين الموظفين... إلخ) أو إذا وقعت حادثة مهمة؛⁴⁴
- الالتزام بإجراء العمليات وفقاً لقواعد محددة، بما فيها مدونات السلوك والقواعد الميدانية

40–تفرض في القسم 2 (4) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 عدة متطلبات من بينها المعلومات التالية: "ب) الأسماء الكاملة لجميع العاملين، والمسؤولين والمديرين في الشركة...؛ ج) تفاصيل العمل الذي تقوم به الشركة الأمنية الخاصة في العراق، مع تقديم الوثائق ذات الصلة (مثل نسخ من أي تعاقدات لتقديم خدمات أو تصريح بنية تعيين الشركة الأمنية الخاصة، بما في ذلك تفاصيل بأعداد العاملين والعلاء)". كما يتطلب القسم 19 (3) من قانون الأمن القومي والاستخبارات المركزية في سيراليون الصادر عام 2002 تقديم معلومات مماثلة للتقدم للحصول على ترخيص، وتشتمل على معلومات عن (ب) الموارد المالية...، (ج) السمات الخاصة للمتقدم بالطلب وغيرها مما يعزز طلبه، والمديرين والمسؤولين عن الشركة، (د) ومعلومات أخرى قد تتطلبها [جهة إصدار الترخيص]. ومن جانب آخر، يتطلب القسم 3 من مقتضيات الشركات الأمنية الخاصة الصادرة عن الحكومة الإقليمية الكردية، إضافة إلى ما سبق، تحديد الشركات أو الأفراد الذين تتعاقد الشركة الأمنية لحمايتهم، والمناطق التي ستعمل بها الشركة، وأيضاً قوائم بأسماء جميع العاملين الأجانب ودولهم الأم، وأيضاً بأسماء العاملين المحليين، وقائمة بجميع المركبات التي تستخدمها الشركة.

41–يشير القسم 2 (5) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 إلى وجوب أن تتحرى وزارة الداخلية عن الأنشطة الماضية للمسؤولين والموظفين. ويوجد في ما بعد وصف بالمعايير التي يمكن وضعها لمثل هذا الإجراء في الجزء اللاحق الخاص بخيار نظام الترخيص للأفراد العاملين.

42–للإطلاع على مدونة السلوك الخاصة بصناعة الأمن الخاص المحلي، أنظر CoEss/Uni-Europa في الحاشية رقم 5 أعلاه، Code of conduct and ethics for the private security sector, July 2003, available at: http://http://www.coess.org/documents/code_of_conduct.pdf (last visited 14 December 2006).

43– يطلب في القسم 3 من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 تقديم سند بحد أدنى من المال يبلغ 25000 دولار أمريكي أو أكثر حسب عدد العاملين بالشركة، وأيضاً دليل على وجود تأمين مسؤولية عامة كاف. وتخسر الشركة مقدار السند إذا لم تستطع تقديم معلومات كل ستة شهور، أو عند الطلب، أو إذا خرقت الشركة أو عاملون فيها القانون العراقي أو أي قانون مطبق آخر. كما أن القسم 3 من مقتضيات الشركات الأمنية الخاصة الصادرة عن الحكومة الإقليمية الكردية يتطلب شهادة تأمين عن الشركة وأيضاً (تحت ظروف معينة) شهادة بسند أصلي مسحوب على أحد البنوك العراقية.

44– يطلب في القسم رقم 7 و3 (2) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 تقديم معلومات إلى السلطات كل ستة شهور عن السجلات المالية وتلك المتعلقة بالعاملين، والوضع بالنسبة للعقد وبيانات عن الأسلحة. ويمكن أن يسفر عدم تقديم هذه المعلومات عن مصادرة قيمة السند.

لاستخدام القوة؛⁴⁵

– ينبغي للسلطة أن تؤكد مجدداً في الترخيص على واجب الشركة والعاملين فيها احترام القانون الوطني، بما في ذلك القانون الجنائي وقانون الشركات وقوانين العمل والهجرة والضرائب، وأيضاً المعايير الدولية الواجبة التطبيق، ومنها قانون حقوق الإنسان وحيثما بدا ذلك ضرورياً القانون الدولي الإنساني؛⁴⁶

منح الترخيص على أساس العقد أو الإخطار

نظراً إلى حساسية الخدمات الأمنية أو حتى العسكرية، يمكن، بالإضافة إلى إصدار تراخيص للشركة من أجل نمط الخدمات المتوقعة، أن ينظر في إخضاع كل عقد أو صفقة من نوع معين أو حجم معين للحصول على موافقة مسبقة من السلطات الحكومية. ولكن لا بد هنا من معرفة ما إذا كانت مثل هذه المراقبة القائمة على أساس "كل صفقة على حدة" واقعية أم غير واقعية، وما هو حجم الموارد الإدارية الإضافية التي قد تستلزمها. وينبغي ألا تكون الفترة الزمنية اللازمة للسلطات للبت في طلب الترخيص مبالغاً فيها.

ويمكن بدلاً من ذلك النظر في فرض الالتزام بمجرد إخطار، ويكون للسلطات، في الوقت نفسه، الحق في التدخل إذا لم يفِ العقد بالمتطلبات.

يمكن، على سبيل المثال، أن تشمل الاعتبارات المتعلقة بالموافقة على عقد محدد أو "صفقة" محددة احتمالات أن تستخدم الخدمات المزمع تقديمها لتسهيل الانتهاكات للقانون الدولي والمعايير الدولية، لاسيما حقوق الإنسان والقوانين الوطنية كذلك، والأثر الإيجابي أو السلبي المنظور للأنشطة على المصلحة العامة (كالأمن والاستقرار الإقليميين، والتنمية المستدامة، وبناء المؤسسات، ونزع السلاح، وتسريح المقاتلين وإعادة دمجهم، وقضايا إنسانية مثل إزالة الألغام). كما تشمل الاعتبارات أيضاً وجود خطر استخدام الخدمة ضد أطراف فاعلة حكومية أو أطراف أخرى.⁴⁷ ويمكن أيضاً لمثل هذه المعايير الاسترشاد، بدرجة أو بأخرى، بصكوك تتعلق بتصدير الأسلحة أو التجارة بها مثل مدونة قواعد السلوك للاتحاد الأوروبي المتعلقة بمراقبة تصدير الأسلحة، أو مسودة الاتفاقية الإطارية بشأن نقل الأسلحة على الصعيد الدولي المؤرخة 25 مايو/أيار 2004، التي أعدت تحت رعاية مجموعة من الحاصلين على جائزة نوبل للسلام،⁴⁸

45- يحدد القسم 9 (4) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 وجوب إجراء العمليات وفقاً لقواعد استخدام القوة الملحقة ووفقاً لمدونة سلوك الشركات الأمنية الخاصة العاملة في العراق، وهما ملحقتان بالمذكرة. فالقواعد المتعلقة باستخدام القوة، على سبيل المثال، تتطلب معاملة المدنيين معاملة تحفظ كرامتهم وتحترمهم، والاحتفاظ بسجل عن التدريب على الأسلحة وعدم الاشتراك مع التحالف أو القوات متعددة الجنسيات في عمليات القتال لإدفاعاً عن النفس أو عن أشخاص كما هو محدد في العقود. ويضع القسم 8 من مقتضيات الشركات الأمنية الخاصة الصادرة عن الحكومة الإقليمية الكردية عدداً من الالتزامات المتعلقة بسلوك الشركة المرخص لها بالعمل.

46- يحدد القسم 9 من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 وجوب امتثال الشركات الأمنية الخاصة لجميع القوانين واللوائح التنظيمية الجنائية والإدارية والتجارية والمدنية المطبقة.

47- يضع القسم 19 (5) من قانون الأمن القومي والاستخبارات المركزية في سيراليون الصادر عام 2002 معيار "المصلحة العامة" كمعيار (شديد العمومية) يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند فحص طلب شركة للحصول على ترخيص. وفي القسم 19 (7)، يحدد القانون نفسه أنه في حال رفض الطلب، يجب أن يصدر بيان مكتوب يعلن أسباب الرفض، ويكون قابلاً للاستئناف.

48- متاحة على الموقع التالي :

والاسترشاد بالطبع أيضا بقواعد تنظيمية وطنية أخرى متعلقة بصناعة الأمن الداخلي المحلية.⁴⁹

منح الترخيص للعاملين الأفراد

بالإضافة إلى منح ترخيص للشركة (وربما على أساس العقد)، يمكن للدولة التي يجري العمل على أراضيها أن تنظر في إمكانية الطلب من كل فرد ينفذ خدمات أمنية و/أو عسكرية معينة أن يحصل أولاً على رخصة عمل شخصية له، فذلك من شأنه إتاحة بعض الرقابة والإشراف على الذين ينفذون على الأرض النشاط المعني، وقد يساعد على استبعاد الأفراد غير المرغوب فيهم. وتسلم بطاقات تعريف الهوية إلى جميع الأفراد المرخص لهم .

ويمكن أن تشمل المعايير المحددة لإصدار مثل هذا الترخيص الخضوع لتحقيق حول خلفية الشخص (يشمل الخلو من سوابق إجرامية)، وحدوداً معينة للسن، وامتلاك التدريب الكافي.⁵⁰

الشروط المتعلقة بالأسلحة

يمكن النظر، بالنسبة إلى أي نظام من نظم الترخيص المذكورة، في الشروط المتعلقة بامتلاك أو حمل أو استخدام الأسلحة من قبل الشركة الأمنية الخاصة، ما لم تكن ثمة قواعد تنظيمية عامة مطبقة على نحو مرضٍ. لقد سنت معظم الدول تنظيمات تتعلق بشروط امتلاك الأفراد للأسلحة واستخدامها. أما في ما يتعلق بالشركات الأمنية الخاصة، فيمكن أن تشمل طرق مراقبة الأسلحة فرض قيود على أنواع الأسلحة التي يجوز للمتعاقد من القطاع الخاص استخدامها، أو اشتراط قيام الشركة (أو العاملين فيها) بتسجيل جميع أسلحتها لدى السلطة الحكومية المعنية، وربما تقديم قائمة بهذه الأسلحة إلى السلطة المسؤولة عن إصدار الترخيص،⁵¹ أو وضع أحكام تتعلق باستيراد الأسلحة، أو ضرورة الحصول على بطاقة تصريح بالأسلحة تكون إلزامية؛ أو متطلبات أخرى لضمان التدريب على الأسلحة المحددة ووجود إجراءات تشغيلية من أجل الحد بقدر المستطاع من الأخطار المحتملة التي يمكن أن يتعرض لها أشخاص من غير الأطراف المعنية.⁵²

49- أنظر الحواشي من 28-30 أعلاه.

50- ينص على سبيل المثال القسم 2(5) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 على أن: "تجري [وزارة الداخلية] تحقيقاً عن الشركة ومسؤوليها والعاملين فيها لضمان التعرف على أية عناصر إجرامية أو عدائية، ومنع محاولات المنظمات غير القانونية (مثل المنظمات الإجرامية والميليشيات غير القانونية) من إضفاء الشرعية على أنشطتها. وتشمل معايير التحقيق المذكورة في القسم 2(6) أن يكون الحد الأدنى للسن عشرين عاماً، والتمتع بكفاءة عقلية وبدنية جيدة، والرغبة في احترام القانون وجميع حقوق الإنسان وحرية جميع مواطني الدولة، وإجراء تحقيق للتأكد من الامتثال لسياسة "اجتثاث حزب البعث من المجتمع العراقي"، وعدم وجود سوابق إدانة جنائية، وخلو تاريخ الشركة أو الشخص من المشاركة في نشاط إرهابي، وتوافر حد أدنى من التدريب على العمليات والأسلحة. أما في ما يتعلق بالعاملين من غير العراقيين، فينص القسم 2(7) على إمكانية التنازل عن شرط التحقيق إذا أمكن تقديم نسخة من شهادة مماثلة من حكومة أجنبية.

51- تطلب في القسم 2(4) من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17، في ما يتعلق بطلبات الحصول على ترخيص، معلومات عن عدة أمور من بينها: "د) التفاصيل والأرقام المسلسلة لجميع الأسلحة التي قد تستخدمها الشركة الأمنية الخاصة". وتطلب في القسم 19(3) من قانون الأمن القومي والاستخبارات المركزية في سيراليون الصادر عام 2002، معلومات عن "أية أسلحة أو ذخيرة تنوي الشركة استعمالها في أعمالها أو عملياتها، سواء كانت هذه الأسلحة والذخيرة مرخصة بموجب قانون الأسلحة والذخيرة لعام 1955 أم غير مرخصة".

52- يضع كل من الأمر رقم 3 (المنقح) (المعدل) والقسم 6 من المذكرة رقم 17 الصادرين عن سلطة التحالف المؤقتة معايير تتعلق، على سبيل المثال، بمنح الترخيص، وبحيازة الشركات الأمنية الخاصة للأسلحة واستعمالها، والتزام العاملين بأن يحملوا معهم بطاقة بالأسلحة، وحظر استخدام الأسلحة المملوكة بشكل شخصي لأفراد في مهام أمنية خاصة. أنظر أيضاً القسم 19(3) من قانون الأمن القومي والاستخبارات المركزية في سيراليون لعام 2002.

المراقبة والعقوبات

نعيد القول بأن المراقبة أمر شديد الأهمية لضمان المساءلة والامتثال للمعايير وشروط الترخيص. وقد يكون وجود هيئة يُعهد إليها بمهمة التحري و/أو التدقيق بالكفاءات أمراً شديداً الأهمية لتحقيق مراقبة فعالة لمدى الامتثال للعقد والقانون.⁵³ ويمكن، لتعزيز مبدأ الشفافية، جعل قوائم التراخيص الجارية متاحة أمام البرلمان وربما الجمهور العام. وبالإضافة إلى إتاحة فرصة الوصول إلى المحاكم، لاسيما للأفراد المتضررين، يمكن للدولة التي يجري العمل على أراضيها دراسة إنشاء أو تشجيع تدابير بديلة للتظلم. ويمكن الرجوع إلى ما ذكرناه في ما يتعلق بالمراقبة من قبل الدول المتعاقدة .

إنشاء اختصاص قضائي جنائي ومدني

إلى جانب وضع قواعد تنظم تقديم الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة، يتعين على الدول التي يجري العمل على أراضيها التأكد من أنها تستطيع فعلاً مقاضاة الأفراد من الموظفين الذين يزعم ارتكابهم انتهاكات خطيرة لقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لهذه الدول دراسة تحديد المسؤولية الجنائية لمديري الشركات عن الانتهاكات التي يرتكبها الموظفون والتي تكون ناتجة عن إهمال المديرين، لاسيما الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.⁵⁴ كما يمكن النظر في تحديد المسؤولية غير الجنائية وأيضا المسؤولية الجنائية للشركة عن الأضرار الناشئة عن جرائم يرتكبها موظفو الشركة أو مديروها.⁵⁵

الدول المصدرة للخدمة

لم يبق إلا عدد قليل من الدول حتى الآن باعتماد قواعد تنظيمية تتعلق تحديداً بتصدير الخدمات الأمنية أو العسكرية الخاصة. ففي الولايات المتحدة، توجد مجموعة القواعد الرئيسية التي تحكم الترخيص بتصدير خدمات دفاعية في "أنظمة نقل الأسلحة على الصعيد الدولي (ITAR)"، المتعلقة بتنفيذ "قانون مراقبة تصدير الأسلحة".⁵⁶ وقد وُصف نظام التصدير الخاص بالولايات المتحدة بأنه يهدف على نحو متزايد، وأكثر مما هو عليه في أي مكان آخر، إلى تسهيل التجارة مع الحلفاء

53- يقترح القسم 8 من مذكرة سلطة التحالف رقم 17 إنشاء لجنة إشراف مستقلة تكلف بالقيام بالتحري وعمليات المراجعة العامة للشركات الأمنية الخاصة في ما يتعلق بتنفيذ المذكرة. كما تخضع جميع الشركات الأمنية الخاصة لمراجعة دورية تهدف إلى التحقق من معايير التدقيق وتجربتها شركة مراجعة مستقلة تعينها وزارة الداخلية.

54- عن المسؤولية الجنائية للرؤساء، انظر الحاشية رقم 27 أعلاه .

55- على سبيل المثال، ينص قانون صناعة الأمن الخاص في المملكة المتحدة لعام 2001 (الذي لا يتناول على أية حال بيع الخدمات الأمنية الخاصة في الخارج) في قسمه الثالث والعشرين على أنه "إذا ارتكبت جريمة مخالفة لأي نص من نصوص هذا القانون على يد هيئة اعتبارية، وثبت ارتكاب الجريمة بموافقة أو تواطؤ أي من الأشخاص المذكورين لاحقاً، أو أن من الممكن أن تعزى الجريمة إلى إهمال من جانبهم وهم: (أ) مدير الشركة أو المسؤول الإداري أو أي مسؤول آخر مماثل في الهيئة الاعتبارية، أو (ب) أي شخص كان من المفترض أن يتصرف في مثل هذا النشاط، فإن الشخص (وكذلك الهيئة الاعتبارية) يعدان مذنبين عن هذه الجريمة ويخضعان لاتخاذ إجراءات قضائية ضدتهما وإنزال العقاب بهما". ويحدد القسم 9 من مذكرة سلطة التحالف المؤقتة رقم 17 أن الشركة المرخصة تكون مسؤولة عن أفعال موظفيها.

56- أنظر الحاشية رقم 4 أعلاه

Marina Caparini, "Domestic regulation: licensing regimes for the export of military goods and services", in Chesterman/Lehnardt (eds.).

والشركاء والمناطق ذات الأولوية للسياسة الخارجية، مع قبول أكبر لاستخدام الشركات العسكرية الخاصة في تقديم خدمات كانت تقدمها في السابق مؤسسات الدولة، الأمر الذي خلق جواً من "التفاهم المتبادل" بين واضعي الأنظمة وهذه الصناعة.⁵⁷ أما في جنوب أفريقيا، فقد اتبع "قانون جنوب أفريقيا لتنظيم المساعدات العسكرية الأجنبية" نهجاً مختلفاً تماماً للاختلاف يميل إلى التقييد، وإن كان لوحظ عدم تنفيذه بالقدر الكافي، وذلك لعدة أسباب من بينها عدم توفر الموارد اللازمة لمراقبة الامتثال خارج أراضي الدولة، وعدم الثقة في جدوى المقاضاة، وربما أيضاً بسبب نهج متعارض نسبياً.⁵⁸ وتدرس دول أخرى وضع قواعد تنظيمية لتصدير الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة، منها المملكة المتحدة⁵⁹ وسويسرا.⁶⁰

كما ذكرنا في ما سبق، يقع على عاتق جميع الدول بما فيها الدول المصدرة واجب عام يقضي بضمان احترام القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان. وربما يساهم تنظيم تصدير الخدمات التي يُحتمل فيها استخدام القوة، في تعزيز احترام القانون الدولي من خلال مراقبة من يُصدر أي خدمات، وإلى أين تصدر هذه الخدمات، وأيضاً من خلال وضع معايير يؤمل أنها تؤدي إلى تهميش الشركات والأفراد الذين لا يتمتعون بسمعة طيبة. ومن الأسباب الإضافية التي يجب أن تحث الدول على النظر في وضع أنظمة لتصدير الخدمات العسكرية أو الأمنية هو احتمال تأثير أنشطة هذه الشركات أو مواطني الدولة العاملين فيها سلباً على سمعة الدولة. كما أن أعمال هذه الشركات أو الأفراد قد تتناقض مع أهداف السياسة الخارجية للدولة، أو تتناقض مع مصالح أخرى، أو حتى مع قوات الدولة نفسها.⁶¹ ومن بين التحديات في هذا الشأن السعي إلى عدم تحميل الصناعة أعباء تفوق طاقتها، وعدم تحميل السلطات العامة عبء إجراءات إدارية غير عملية تتسبب في إطالة المهل، وتحقيق فعالية القواعد التنظيمية ومراقبتها، مع الأخذ في الاعتبار أن الأنشطة الفعلية سوف تُجرى خارج الدولة.

الخيارات والعناصر التنظيمية الممكنة في الدول المصدرة للخدمة

هناك أربعة خيارات تنظيمية أمام الدول الراغبة في تنظيم "تصدير" الخدمات العسكرية والأمنية

57- أنظر Caparini، المرجع السابق.

58- أنظر Caparini، المرجع السابق، Raenette Taljaard في:

"Implementing South Africa's Regulation of Foreign Military Assistance Act", in Alan Bryden/Marina Caparini (eds.), Private Actors and Security Governance, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 167.

59- أنظر كلا من:

UK FCO, Green Paper, above note 37; UK Foreign Affairs Committee, Ninth Report, above note 26; UK Foreign Affairs Committee, Response, above note 14; Christopher Kinsey, "Regulation and Control of Private Military Companies: The Legislative Dimension", Contemporary Security Policy, Vol. 26, April 2005, p. 84; Elke Krahnemann, "Private Military Services in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation", European Security, Vol. 14, No. 2, June 2005, p. 277.

الحواشي رقم 37، و26، و14 أعلاه بالترتيب.

60- أوكلت الحكومة السويسرية إلى وزارة العدل والشرطة الاتحادية مراجعة مدى مناسبة مطالبة مقدمي الخدمات العسكرية أو الأمنية التي تتخذ من سويسرا مقراً لها وتضطلع بعمليات في مناطق أزمات ونزاعات بالحصول على موافقة، أو إخضاعها لنظام الحصول على ترخيص. تقرير المجلس الاتحادي السويسري عن الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة الصادر في 2 ديسمبر/ كانون الأول 2005. توجد ترجمة غير رسمية بالإنكليزية من التقرير على الموقع التالي:

<http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 9 December 2006), section 6.3, para. 4.

61- أنظر أيضاً:

UK FCO Green Paper, pp. 20-21، الحاشية رقم 37 أعلاه

الخاصة إلى مناطق تشهد نزاعاً أو تعيش في مرحلة ما بعد النزاع، وهي التالية:

– حظر تصدير خدمات عسكرية معينة؛

– منح ترخيص عام للشركات؛

– منح ترخيص لكل عقد يبرم؛

– منح ترخيص لكل عامل من العاملين فيها.

ينص العديد من أنظمة مراقبة تصدير الأسلحة، بما فيها "قانون مراقبة تصدير الأسلحة" الخاص بالولايات المتحدة الأمريكية، على نهج منح الترخيص المزدوج. فعلى الشركة، إذا أرادت الحصول على طلب التقديم، أن تحصل أولاً على ترخيص عام. ويجب ثانياً الحصول على ترخيص للعقد المحدد. أما تصدير الخدمات العسكرية أو الأمنية الخاصة بدون ترخيص فيعني التعرض للعقوبات. ويمكن أيضاً الجمع بين مثل هذه النظم للترخيص بالتصدير والحظر بتصدير خدمات عسكرية محددة.

توسيع الرقابة على تصدير السلاح لتشمل الخدمات العسكرية والأمنية

من بين المناهج التي يمكن اتباعها لتنظيم تصدير الخدمات العسكرية والأمنية هو توسيع الصكوك والآليات القائمة لمراقبة تصدير الأسلحة لتشمل تصدير مثل هذه الخدمات. وعلى هذا المنوال، يقترح تقرير صدر مؤخراً عن لجنة الشؤون الخارجية بالبرلمان الأوروبي أن يعتمد البرلمان قراراً يتضمن الفقرة التالية التي تدعو الاتحاد الأوروبي إلى النظر في توسيع نطاق "مدونة قواعد السلوك المتعلقة بصادرات الأسلحة" التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي لتغطي خدمات عسكرية وأمنية معينة:

"يلاحظ [البرلمان الأوروبي] أن الولايات المتحدة وسعت نطاق قوانينها المتعلقة بمراقبة الصادرات العسكرية لتشمل الشركات الأمنية الخاصة، ولهذا يدعو البرلمان الاتحاد الأوروبي إلى النظر في اتخاذ خطوات مماثلة لتوسيع مدونة قواعد السلوك التي اعتمدها عام 1998 بحيث تشمل الخدمات الأمنية الخاصة؛ ويمكن للاتحاد الأوروبي، كخطوة أولى، إضافة الأنشطة والخدمات التالية التي تتطلب ترخيصاً للتصدير إلى القائمة العسكرية المشتركة، أي: الحماية المسلحة للموظفين والمواقع، وتوفير الأمن المسلح لوسائل النقل، والتدريب على الأسلحة والمعدات العسكرية، والتدريب الاستراتيجي والتكتيكي، وإصلاح القطاع الأمني، والاستشارات الأمنية والعسكرية، والأمور اللوجستية العسكرية، وخدمات مكافحة التجسس، والدعم الميداني".⁶²

62- لجنة الشؤون الخارجية، البرلمان الأوروبي، تقرير عن التقريرين السنويين السابع والثامن للمجلس بموجب Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports (2006/2068(INI)), A6-0000-2006 (final), 28.11.2006. ناقش المشاركون ومنهم ممثلون للاتحاد الأوروبي، خيارات العمل أمام الاتحاد الأوروبي مثل إيجاد إطار عمل أوروبي، ووضع مجموعة من المعايير الموحدة، وتوسيع مدونة السلوك التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي والمتعلقة بتصدير الأسلحة، وذلك خلال مائدة مستديرة عقدت في 7 ديسمبر/كانون الأول 2006، أنظر: Security & Defense Agenda، الحاشية رقم 5 أعلاه. أما عن الخيارات المتاحة أمام الاتحاد الأوروبي، فأنظر: Elke Krahnemann, "Regulating Military and Security Services in the European Union", in Bryden/Caparini (eds.), above note 58, p. 189; idem, "Regulating Private Military Companies: What Role for the EU?" in Contemporary Security Policy, Vol. 26 (2005), p. 1.

إن توسيع نطاق "مدونة قواعد السلوك للاتحاد الأوروبي" غير الملزمة، التي كان لها أثر حقيقي على التنظيمات التي تبناها أعضاء الاتحاد⁶³ من شأنه توفير الفرصة لتشجيع اتباع معايير ومناهج مشتركة في هذا الخصوص.

غير أن تصدير الخدمات يختلف عن تصدير البضائع المادية، ومن ثم ربما يثير قضايا مختلفة، حتى وإن كانت أنظمة تصدير الأسلحة تنظم غالباً أيضاً تقديم مجموعة من الخدمات المرتبطة بتصدير الأسلحة كالصيانة والتشغيل والتدريب على استعمال الأسلحة المصدرة. ويمكن أن تكون مراقبة تصدير الأسلحة سهلة نسبياً حين تعبر الأشياء المادية الحدود بين الدول، وهذا ما يشكل نقطة انطلاق واضحة لتطبيق القواعد التنظيمية. أما الخدمات فهي أقل وضوحاً وأصعب ضبطاً لأنها تسلم في دولة المقصد، بعيداً عن الاختصاص القضائي والسلطات المركزية للدولة التي أصدرت الترخيص، وقد تتغير طبيعة كل خدمة منها بمرور الوقت.

حظر تصدير خدمات عسكرية معينة

ربما يكون فرض الحظر التام على تصدير أية خدمات عسكرية ذو نطاق واسع جداً، ومن شأنه إثارة صعوبات بشأن تعريف هذه الخدمات. وقد اعتمدت "الوثيقة الخضراء" في المملكة المتحدة وجهة النظر القائلة بأن مثل هذا الحظر العام من شأنه تقييد الحرية الفردية إلى حد كبير، وربما حرمان حكومة ضعيفة ولكن شرعية من الحصول على الدعم المطلوب، وحرمان مصدري الأنظمة الدفاعية من عمل تجاري مشروع، فالخدمات تشكل دائماً جزءاً ضرورياً من صادرات البضائع العسكرية.⁶⁴

تحظر دول عديدة تجنيد قوات مسلحة أجنبية على أراضيها، أو تحظر على رعاياها الالتحاق بقوات عسكرية أجنبية أو المحاربة لحسابها، وذلك من منطلق الحياد في بعض الأحوال. وتتفاوت مثل هذه الأشكال من الحظر، فتسري في بعض الأحيان على أية قوات مسلحة حكومية أجنبية،⁶⁵ أو على قوات مسلحة تشارك في حرب ضد الدولة نفسها فحسب،⁶⁶ أو ضد دول صديقة،⁶⁷ أو في قوات دولة من المحتمل أن تصبح عدواً. ورغم أن هذه الأشكال من الحظر تتعلق عادةً بجنسية الأفراد المنخرطين في النشاط، يمكن تكييفها بحيث تنطبق على الشركات التي يوجد مقرها في الدولة المعنية أو التي تصدر الخدمة منها. وترجع هذه الأشكال من الحظر، بشكل عام، إلى مرحلة مختلفة، فلا نجد إمكانية تطبيقها على الظاهرة المعاصرة للشركات العسكرية الخاصة غير واضحة

وكانت لجنة الشؤون الخارجية بالمملكة المتحدة قد أوصت بالعمل نحو إدراج الخدمات التي تقدمها الشركات العسكرية الخاصة في مدونة السلوك التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي والمتعلقة بتصدير الأسلحة، لجنة الشؤون الخارجية، الحاشية رقم 26 أعلاه،
Private Military Companies: Ninth Report, recommendation (d).

63 - Krahmann، الحاشية رقم 62 أعلاه، ص 116.

64 - أنظر UK FCO، Green Paper، الحاشية رقم 37 أعلاه، رقم 71.

65 - أنظر على سبيل المثال قانون الجنائيات المدني العام في النرويج الصادر عام 1902، المادة 133.

66 - أنظر القانون الجنائي العسكري السويسري، المادتان 90 و94.

67 - أنظر:

Canadian Foreign Enlistment Act، Revised Statutes of Canada 1985، c. F-28، Art. 3-5.

فحسب، بل أنها أصبحت أيضا لا لزوم لها.⁶⁸

والدول الأطراف في "اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم"، لعام 1989، أو في "اتفاقية القضاء على الارتزاق في أفريقيا" التي اعتمدها الاتحاد الأفريقي عام 1977، مطالبة بحظر الأنشطة المتعلقة بالارتزاق، لاسيما تجنيد المرتزقة على أراضيها.⁶⁹ إلا أنه لم تجر إلا قليل من الملاحقات، ومن غير المؤكد، كما ذكرنا في ما سبق، أن حظر تجنيد المرتزقة يمكن أن يكون ذا فاعلية قوية،⁷⁰ حتى وإن كان من الصعب بطبيعة الحال قياس أي أثر رادع محتمل.

وهناك بديل عن حظر الارتزاق قد يساهم في معالجة بعض جوانب القلق الكامنة وراء هذه القضية، وهو حظر تقديم الخدمات العسكرية لأية قوات غير حكومية، أو المشاركة في الإطاحة بأي حكومة، أو حظر العقود التي تتضمن مشاركة فعلية في الأعمال العدائية أو القتال.⁷¹ كما يمكن أن يكون الحظر المفروض على خدمات عسكرية معينة محدودا بفترة زمنية، و/أو يتعلق بدول أو أطراف معينة في النزاع.

رغم أن هذه الأشكال من الحظر تعد وسيلة مباشرة للغاية للمشرعين الوطنيين لمحاولة حظر الأنشطة المثيرة للاعتراض التي يقوم بها مواطنو دولتهم (أو شركاتها) في الخارج، فهي لا تضع معايير لتصدير الخدمات العسكرية أو الأمنية الأخرى، ولا تنص على الإشراف على مثل هذه الأنشطة.

منح الترخيص للشركات

بدلا من - أو إضافة إلى - فرض حظر غير مرن على تصدير أنشطة معينة، يمكن مطالبة الشركات بتقديم طلب للحصول على ترخيص عام يسمح لها بتصدير مجموعة محددة من الأنشطة الأمنية أو العسكرية إلى جميع الدول أو العملاء أو بعضهم. وتحدد رخصة الشركة نوع الخدمات، والأماكن المقصودة، و/أو النطاق المحتمل من العملاء الذين منح الترخيص من أجلهم. وتقول "الوثيقة الخضراء" إن منح ترخيص عام ربما لا يكون بحد ذاته فعالا في حماية الصالح العام (نظرا لعدم التدقيق في الصادرات الفردية)، وقد يضيف مصداقية على شركات لا تعرف الحكومة إلا القليل عن عملياتها، أو شركات يحتمل أن تتغير صفاتها. ولكن "الوثيقة الخضراء" تقول إن منح ترخيص عام للشركة ربما يكون مفيدا وجديرا بالثقة إذا اقترن، على سبيل المثال، بترخيص لعقود خدمات فردية.⁷²

68- أنظر:

International Alert, Regulating private military companies: options for the UK Government, 2001, p. 28 f.

69- أنظر على سبيل المثال، جنوب أفريقيا، قانون تنظيم المساعدة العسكرية الأجنبية، 1998.

70- أنظر الملاحظات على حظر الارتزاق من جانب الدول التي يجري العمل على أراضيها، الحاشية رقم 37 أعلاه.

71- لجنة الشؤون الخارجية بالمملكة المتحدة، الحاشية رقم 26 أعلاه، (l), (k), (j), (e), Ninth Report, recommendations.

72- أنظر: UK FCO, Green Paper, pp. 25-26، الحاشية رقم 37 أعلاه.

وتطبق الولايات المتحدة هذا النهج المزدوج في منح التراخيص. فشركات الولايات المتحدة التي تسعى إلى تصدير خدمات دفاعية عليها أو لا تسجيل نفسها، ويمكنها بعدئذ فقط التقدم بطلب الحصول على رخصة لبيع شيء محدد. وينص العديد من التنظيمات الوطنية لمراقبة تصدير الأسلحة على نفس هذا المطلب في الحصول على ترخيص مزدوج. فبموجب "القانون الاتحادي السويسري المتعلق بمواد الحرب" الصادر في 13 ديسمبر/ كانون الأول 1996، على سبيل المثال، يمنح ترخيص للشركة طالما تقدم الضمانات الضرورية لاتباعها قواعد السلوك العادية في الأعمال التجارية، وطالما لا تتعارض الأنشطة المخطط لها مع المصالح السويسرية. ويكون ترخيص الشركة صالحاً فقط بالنسبة للمواد الحربية المذكورة في الطلب وقد يكون محدود المدة، وخاضعاً لشروط، ويلغى الترخيص إذا انتفى الأساس الذي منح بناء عليه.

ويمكن أن تشمل المعايير التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تقييم طلب شركة للحصول على ترخيص عمل، المعايير المذكورة أعلاه المتعلقة بموافقة الدول التي يجري العمل على أراضيها على تراخيص عمل الشركات.⁷³ وتوصي إدارة مراقبة تجارة الدفاع في الولايات المتحدة بشدة أن يكون لدى المصدرين وأصحاب المصانع المسجلين آلية داخلية للامتثال والمراقبة، وتسرد الإدارة قائمة بعناصر توصي بها لبرنامج الامتثال هذا في دليل أصدرته.⁷⁴

منح الترخيص لعقود تصدير فردية

بالإضافة إلى، أو أيضاً بدلاً عن، منح الترخيص للشركة، يمكن لسلطات الدولة أن تطلب من الشركة الحصول على ترخيص للتعاقد على تقديم أنشطة عسكرية وأمنية معينة في الخارج. ويكون لمثل هذا المطلب ميزة السماح للسلطات الأخذ في الحسبان الظروف الجارية، بما فيها التطورات الحديثة للوضع في دولة أو منطقة المقصد، وطبيعة العملاء المحتملين عند تقرير منح الترخيص من عدمه. كما يمكن إلحاق شروط ومعايير محددة بالترخيص لتصدير خدمات عسكرية أو أمنية معينة إلى دول أو مناطق معينة أو عملاء معينين. فيمكن، على سبيل المثال، أن يتضمن الترخيص لتصدير تدريب عسكري شرطاً محدداً ربما يصل إلى حد طلب تغيير مناهج التدريب.⁷⁵ والهدف الكلي، مرة ثانية، هو الحيلولة دون تصدير خدمات عسكرية وأمنية ربما تكون لها عواقب غير مرغوبة.

ومن الضروري تعريف الخدمات الأمنية والعسكرية التي يغطيها نظام الترخيص تعريفاً واضحاً.⁷⁶

73- أنظر أعلاه، ص 648-650.

74- أنظر.

<http://pmdtc.state.gov/compliance.htm> and http://pmdtc.state.gov/docs/Compliance_Programs.pdf (both last visited 30 January 2007)

75- Caparini، الحاشية رقم 56 أعلاه.

76- توجد على سبيل المثال قائمة بالخدمات العسكرية والأمنية الممكنة في: Schreier/Caparini، p.120، الحاشية رقم 8.

وتعرف مسودة قانون جنوب أفريقيا لعام 2005 الخدمات الأمنية على أنها واحدة أو أكثر من واحدة من الخدمات أو الأنشطة التالية:

(أ) حماية أو حراسة أحد الأفراد أو موظفين أو ممتلكات بأي شكل من الأشكال؛

(ب) تقديم المشورة عن حماية أو حراسة أفراد أو ممتلكات؛

(ج) تقديم المشورة عن استعمال معدات أمنية؛

(د) تقديم خدمة الاستجابة السريعة في ما يتعلق بحراسة أشخاص أو ممتلكات بأي شكل من الأشكال؛

(هـ) تقديم التدريب أو التعليم الأمني إلى جهة تقدم خدمات أمنية....؛

(و) تركيب معدات أمنية أو صيانتها أو إصلاحها؛

(ز) مراقبة إشارات أو إرسال صادر عن أجهزة أمنية؛

(ح) جعل شخص أو خدمة الشخص متاحة، على نحو مباشر أو غير مباشر، لتقديم أي خدمة مشار إليها في الفقرات من (أ) إلى (ز)؛

(ط) إدارة أي من الخدمات المشار إليها في الفقرات من (أ) إلى (ح) أو ضبطها أو الإشراف على تقديمها.⁷⁷

في ما يتعلق بالخدمات الأمنية، يمكن أن يتمثل أحد الخيارات في تغطية الخدمات الأمنية المسلحة فقط. وتقدم "أنظمة نقل الأسلحة على الصعيد الدولي (ITAR)" المعتمدة في الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً لتعريف "خدمات الدفاع" يغطي بشكل رئيسي الخدمات المتعلقة بتصدير السلاح والتدريب العسكري.⁷⁸ وليس من الواضح تمام الوضوح مدى انطباق هذا التعريف، وبالتالي نظام منح التراخيص في إطار مراقبة التصدير المتضمن في أنظمة (ITAR)، على الخدمات الأمنية العادية، مثل حماية الأفراد أو الممتلكات.

77- حظر أنشطة المرتزقة ووثيقة حظر وتنظيم أنشطة معينة في مناطق النزاع المسلح، 24 أكتوبر/تشرين الأول 2005، القسم 1(1).

78- تعرف هذه الأنظمة "الخدمة الدفاعية" التي تحتاج إلى ترخيص تصدير بأنها: " (1) توفير المساعدة (بما في ذلك التدريب) إلى أشخاص أجانب، سواء في الولايات المتحدة أو خارجها، في تصميم المواد الدفاعية أو تطويرها أو تصميمها هندسياً أو صناعتها أو إنتاجها أو تجميعها أو اختبارها أو إصلاحها أو صيانتها أو تعديلها أو تشغيلها أو وقف استخدامها لأغراض عسكرية أو تدميرها أو معالجتها أو استعمالها (وتشمل هذه المواد على سبيل المثال الأسلحة النارية والذخيرة) أو (2) إمداد أشخاص أجانب ببيانات تقنية (كالمعلومات السرية المتعلقة بمواد الدفاع والخدمات الدفاعية، والمعلومات المطلوبة لإنتاج أو تشغيل أو إصلاح أو صيانة مواد دفاعية أو برمجيات تتصل مباشرة بالخدمات الدفاعية) سواء في الولايات المتحدة أو خارجها؛ أو (3) التدريب العسكري لوحدة وقوات أجنبية، نظامية أو غير نظامية، بما في ذلك التعليم الرسمي أو غير الرسمي لأشخاص أجانب سواء في الولايات المتحدة أو خارجها أو من خلال دورات تتم بالمراسلة أو المطبوعات ووسائل الإعلام التقنية أو التعليمية أو المعلوماتية من جميع الأشكال، والمساعدة التدريبية والتوجيه والتمارين التدريبية والمشورة العسكرية." "أنظمة نقل الأسلحة على الصعيد الدولي"،

معايير منح الترخيص للصادرات الفردية

يمكن أيضاً تطبيق إجراءات ومعايير معينة مطبقة لمنح تراخيص تصدير البضائع لدى الترخيص بتصدير الخدمات. وتقتصر بالفعل "الوثيقة الخضراء" في المملكة المتحدة أن تحدد معايير تصدير الخدمات وفقاً لنفس القواعد المتبعة في تحديد معايير تصدير الأسلحة.⁷⁹ وعلى سبيل المثال، تتضمن مدونة قواعد السلوك غير الملزمة المتعلقة بصادرات الأسلحة التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي عدداً من المعايير منها ما يلي :

– احترام الالتزامات الدولية للدولة المصدرة، لاسيما أنظمة الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالعقوبات والاتفاقات بشأن الحد من انتشار الأسلحة؛

– احترام حقوق الإنسان في بلد المقصد النهائي، ويتضمن ذلك تقدير مدى احتمال استخدام المواد المقترحة تصديرها في القمع الدولي، وإظهار "احتراس ويقظة كبيرين عند إصدار التراخيص، على أساس كل حالة على حدة، والأخذ في الاعتبار طبيعة المعدات المصدرة إلى دول ثبت وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان فيها...";

– تقييم خطر إثارة أو إطالة أمد نزاعات مسلحة، أو تفاقم التوترات أو النزاعات القائمة في بلد المقصد النهائي؛

– تقييم مدى احتمال استعمال البلد المتلقي للصادرات المقترحة في العدوان على بلد آخر أو التأكيد على مزاعم سلطته على أراض باستخدام القوة، وذلك للمحافظة على السلام والأمن والاستقرار على المستوى الإقليمي؛

– تقييم سلوك البلد المتلقي إزاء المجتمع الدولي، لاسيما موقفه من الإرهاب، وطبيعة تحالفاته، واحترام القانون الدولي؛

– تقييم الأثر المحتمل للصادرات المقترحة على المصالح الدفاعية والأمنية للدولة التي تصدر الترخيص وأيضاً مصالح الأصدقاء والحلفاء وباقي أعضاء الاتحاد الأوروبي.

وتقتصر مسودة الاتفاقية الإطارية بشأن نقل الأسلحة على الصعيد الدولي المؤرخة في 25 مايو/ أيار 2004⁸⁰ ما يلي في مسودة المادة رقم 3:

"لا يجوز للطرف المتعاقد السماح بالنقل الدولي للأسلحة في الأحوال التي يكون لديها فيها علم، أو من المفترض منطقياً أن يكون لديها علم، بأن نقل الأسلحة من النوع محل الاعتبار من المحتمل أن :

أ – يُستخدم لانتهاك ميثاق الأمم المتحدة أو القواعد ذات الصلة من القانون الدولي العرفي، لاسيما

79. – UK FCO, Green Paper, No. 73. الحاشية رقم 37 أعلاه.

80 – متاحة على الموقع التالي :

http://www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf (last visited 12 December 2006).

تلك المتعلقة بحظر استخدام القوة في العلاقات الدولية أو التهديد بها؛

ب - يستخدم في ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان؛

ج - يستخدم في ارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني المطبق في نزاع مسلح دولي أو غير دولي؛

د - يستخدم في ارتكاب إبادة جماعية أو جرائم ضد الإنسانية؛

هـ - يجري تحويله ويستخدم في ارتكاب أي من الأفعال السابقة المشار إليها في النقاط المذكورة في هذه المادة".

بالإضافة إلى ذلك، تنص مسودة المادة الرابعة على ما يلي:

"عند دراسة جواز السماح بأي نقل دولي للأسلحة وفقا للمادة الأولى من هذه الاتفاقية، تضع الأطراف المتعاقدة في الحسبان ما إذا كان نقل الأسلحة من النوع محل الاعتبار من المحتمل أن:

أ - يستخدم لارتكاب جرائم عنف أو تسهيل ارتكابها؛

ب - يتسبب في آثار ضارة على الأمن الإقليمي؛

ج - يتسبب في آثار ضارة على التنمية المستدامة؛

د - يجري تحويله واستخدامه على نحو مخالف لما هو مشار إليه في النقاط السابقة، وتكون هناك في مثل هذه الحالات قرينة بعدم منح التصريح".

ويأتي تقييم الأخطار الذي يجري بموجب نظام الولايات المتحدة لمنح تراخيص التصدير التجاري لخدمات الدفاع والمتضمن في "أنظمة نقل الأسلحة على الصعيد الدولي (ITAR)" ليأخذ في الاعتبار بصورة مماثلة الأمن القومي، وأوجه القلق المتعلقة بانتشار الأسلحة، واعتبارات السياسة الخارجية كالأستقرار الإقليمي، وحقوق الإنسان، وعمليات المراقبة متعددة الأطراف.⁸¹ كما تطبق إدارة مراقبة تجارة الدفاع نظام الفحص ما قبل الترخيص للمستخدم النهائي الأجنبي المقترح من أجل تقدير درجة موثوقيته وإمكانية امتثاله لضوابط الاستخدام النهائي، وتضع لهذا الغرض قائمة مراقبة باسماء المنظمات والأفراد محل الشك.

81 - Nancy Meyer, Directorate of Defense Trade Controls, Powerpoint presentation, February-March 2006, available at: [http://www.industry.gov.au/assets/documents/itrinternet/ITAR_overview\(DoS\)20060316094050.pdf](http://www.industry.gov.au/assets/documents/itrinternet/ITAR_overview(DoS)20060316094050.pdf) (last visited 14 December 2006).

ويضع المرسوم السويسري المتعلق بمواد الحرب الصادر في 25 فبراير/شباط 1998 معايير مماثلة للتصريح للصادرات الفردية، وذلك في مادته الخامسة، وينص على أنه إذا لم تكن الأسلحة مصدرة إلى حكومة أجنبية أو شركة تعمل نيابة عنها، يجب على الشركة أن تثبت حيازتها للتصريح المطلوب في دولة المقصد الأخير، أو عدم احتياجها لمثل هذا التصريح.

التنفيذ والمراقبة على الصعيد الإداري

قد تحتاج هيئة حكومية تمتلك الموارد الملائمة، إلى القيام بالإجراءات الإدارية اللازمة لمنح تراخيص تصدير الخدمات وإدارتها، ومراقبة امتثال الشركات للقواعد القانونية ذات الصلة ولشروط الترخيص، وتشجيع الامتثال لها. ولتجنب إضافة عبء زائد على العقود الصغيرة أو غير الإشكالية، يمكن تصور إيجاد تدبير مثل "خط سريع" خاص بالخدمات الأقل إشكالية (على سبيل المثال الخدمات "غير القاتلة" مقابل الخدمات التي يحتمل أن تكون "قاتلة")،⁸² أو بمناطق أو عملاء مثل حكومات ومنظمات دولية معينة. وعلى سبيل المثال، ترفض إدارة مراقبة تجارة الدفاع بالولايات المتحدة⁸³ تلقائياً التراخيص إلى البلدان المفروض عليها حظر، بينما تعجل إجراءات منح التراخيص للحلفاء الرئيسيين من دول الناتو والبلدان الصديقة.⁸⁴

تمثل مراقبة الالتزام بشروط الترخيص تحدياً، لاسيما أن الأنشطة تجري بعيداً عن الهيئة التي أصدرته وتحت اختصاص قضائي لدولة أخرى.⁸⁵ وقد فوضت الولايات المتحدة موظفي سفاراتها لتولي مهام التنفيذ، وإجراء الفحوصات اللازمة قبل الترخيص، ومراقبة الاستخدام النهائي للصادرات المرخصة وذلك بموجب ما يطلق عليه "برنامج بلو لانترن" (Blue Lantern Program). ويستهدف هذا البرنامج على وجه الخصوص المواد والخدمات الدفاعية الأكثر قابلية للتحويل وإساءة الاستعمال، ولكن من غير الواضح إلى أي مدى تجري مراقبة عقود التدريب العسكري أو غيرها من الخدمات.⁸⁶ ويمكن لإدارة مراقبة تجارة الدفاع بالولايات المتحدة إجراء تحريات، والقيام بمقاضاة جنائية ومدنية في حالة الاشتباه بوجود انتهاكات لنظام (ITAR)، وإنزال عقوبات على الانتهاكات تشمل تعليق أو إلغاء الموافقة على الترخيص أو غرامات أو حبس أو حظر التعاقد مع الحكومة لمدة تصل إلى ثلاث سنوات أو الخضوع لتدقيق مشدد في المستقبل.⁸⁷ وقد عبرت بعض الأصوات عن مخاوفها بشأن شفافية نظام التصدير (ITAR) برمته. فهناك ندرة في المعلومات المعلنة المتعلقة بتصدير الخدمات العسكرية الخاصة. ولا يوجد تمييز واضح بين تصدير الخدمات وتصدير بضائع الدفاع، ويبدو أن هناك ما يشبه تأثير الـ "باب الدوار" حيث يتنقل الأفراد ما بين الوظائف الحكومية والتوظيف في الشركات. وفضلاً عن ذلك، يبقى الإشراف الذي يمارسه الكونغرس محدوداً.⁸⁸

82- Deborah D. Avant, The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security, 2005, p. 150

83- أنظر <http://pmdtc.state.gov/> (last visited 30 January 2007)

84- أنظر Caparini، الحاشية رقم 56 أعلاه.

85- يمكن اتخاذ تدابير مماثلة للإشراف على العقد، انظر المرجع أعلاه، الصفحات 644-645.

86- قانون مراقبة تصدير الأسلحة، Section 40 A, Arms Export Control Act

"End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services: Commercial Exports FY 2005", available at:

http://www.pmdtc.org/docs/End_Use_FY2005.pdf (last visited 14 December 2006); Caparini, above note 56

87- Caparini، الحاشية رقم 56 أعلاه.

88- مكتب المساءلة التابع لحكومة الولايات المتحدة، "تحتاج وزارة الخارجية إلى حل المشكلات المتعلقة بموثوقية البيانات التي أدت إلى تقديم تقارير غير دقيقة إلى الكونغرس عن مبيعات الأسلحة الأجنبية"،

GAO-05-156R, 28 January 2005, pp. 15-16 (no. 3), available at: <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/gao/d05156r.pdf> (last visited 14 December 2006); Caparini, above note 56; Avant, above note 84, pp. 150-151.

ويمكن أن يساعد تقديم تقارير سنوية إلى البرلمان في تعزيز شفافية هذه الصناعة والإشراف السياسي عليها، كما هي الحال مع مراقبة تصدير الأسلحة في عديد من البلدان.⁸⁹ وربما يسهم تبادل المعلومات حول التراخيص التي رُفض منحها في استبعاد العناصر غير المرغوب فيها.

الترخيص للأفراد الذين يقدمون خدمات عسكرية أو أمنية بالخارج

إن كون العاملين في شركة تقع في الدولة التي تضع الأنظمة هم مواطنون بلدان عديدة مختلفة يطرح تحدياً أمام منح ترخيص للعاملين الأفراد. وقد لا يكون أيضاً العاملون موجودين بأنفسهم على أراضي الدولة المشرعة. أما منح التراخيص لمواطني الشركة نفسها المتعاقد لتقديم خدمات عسكرية أو أمنية بالخارج فقد يثير قضايا أخرى من بينها "إضفاء الشرعية"، إلى حد معين، على سلوك سيكون من الصعب جداً مراقبته إن لم يكن غير واقعي.⁹⁰

ملاحظات ختامية

تثير ظاهرة بيع الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة على المستوى الدولي عديداً من القضايا المعقدة. غير أنه، وكما حاول هذا المقال توضيحه، توجد هناك بعض الوسائل التي قد تساعد في تشجيع هذه الشركات على احترام المعايير المرغوبة، وزيادة إمكانية مساءلتها ومراقبتها. وعندما ينظر في تنظيم ظاهرة الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة العابرة للحدود الوطنية، يمكن أن تقدم سوق الخدمات الأمنية الخاصة المحلية وأنظمتها دروساً محددة لم تلق حتى الآن إلا القليل (القليل) من الاهتمام. كما أصبح واضحاً أن تنظيم تصدير مثل هذه الخدمات يمكنه الاستناد إلى أطر موجودة في معظم الدول، مثل أنظمة مراقبة تصدير الأسلحة. ويبقى الشكل الأمثل هو تطبيق معايير وإجراءات متماسكة وموحدة في القواعد التنظيمية التي تضعها دولة معينة لكل من الخدمات الأمنية الخاصة المحلية، والخدمات الموجهة للتصدير، وربما أيضاً للعقود المبرمة مع هذه الشركات.⁹¹ فقد يكون للشركات التي يوجد مقرها في دولة من الدول نشاط داخل هذه الدولة وخارجها على حد سواء.

وحيث إن تقديم الخدمات الأمنية والعسكرية الخاصة عبر الحدود الدولية يبقى بدرجة كبيرة خارج نطاق سلطة دولة بمفردها، فلا بد من إقامة حوار دولي حول كيفية تناول المسائل التي يثيرها. ويمكن أن يساهم وجود فهم مشترك لهذه المسائل ولكيفية تناولها في إحداث مستويات من التنظيم والمراقبة تتسم بالتماسك والتكاملية، بل والترابط، وتطبق المعايير نفسها أو على الأقل (حداً أدنى) من المعايير المنسجمة.

ونظراً للافتقار إلى تبادل خاص في ما بين الحكومات حول مسألة الشركات العسكرية والأمنية

89- أنظر على سبيل المثال المادة 32 من القانون الاتحادي السويسري عن مواد الحرب الصادر في 13 ديسمبر/كانون الأول 1996.

90- تم التعبير عن وجهة النظر هذه من بعض المشاركين في ورشة عمل الخبراء التي عقدت في إطار المبادرة السويسرية يومي 13-14 نوفمبر/تشرين الثاني 2006 في "مونترو".

91- أنظر:

Christian Schaller, "Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten: Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten", SWP-Studie 2005/S24, September 2005, available at: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1387 (last visited 8 December 2006).

الخاصة، بادرت سويسرا، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، بإقامة حوار على مستوى الحكومات حول كيفية ضمان احترام الشركات التي تعمل في مناطق النزاع أو ما بعد النزاع وتشجيع احترامها للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان.⁹² وتهدف هذه العملية إلى ما يلي:

"1- المساهمة في المناقشات الحكومية حول القضايا التي يثيرها استخدام الشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛

2- إعادة تأكيد وتوضيح الالتزامات القائمة المفروضة على الدول وغيرها من الأطراف الفاعلة بموجب القانون الدولي، لاسيما القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان؛

3- دراسة ووضع خيارات ونماذج تنظيمية وغيرها من التدابير الملائمة على المستوى الوطني وربما الإقليمي والدولي؛

4- وضع توصيات وخطوط توجيهية للدول، على أساس الالتزامات القائمة، لمساعدتها في الوفاء بمسؤوليتها في ضمان احترام القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال التنظيم الوطني".⁹³

وفي الاجتماعين اللذين عقدا للخبراء الحكوميين وغير الحكوميين في كل من يناير/ كانون الثاني، ونوفمبر/ تشرين الثاني 2006، واللذين شكلا الخطوة الأولى للمبادرة، اتفق المشاركون على وجهة النظر القائلة بأن على الدول أن تحترم القانون الدولي عند استخدامها لشركات عسكرية وأمنية خاصة، وأنه لا يجوز لها التحايل على التزاماتها القانونية الدولية باللجوء إلى خدمات هذه الشركات. كما اتفق المشاركون على أن الدول قد تتحمل مسؤولية انتهاكات القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات العسكرية أو الأمنية الخاصة إذا كان سلوك هذه الشركات يمكن أن يُعزى إلى هذه الدول، وذلك وفقا للقواعد الدولية المتعلقة بمسؤولية الدولة.⁹⁴

أما في اجتماع نوفمبر/ تشرين الثاني 2006، فقد ناقش المشاركون أحكام القانون الدولي ذات الصلة وعناصر من ممارسات جيدة (غير ملزمة) لمساعدة الدول على تشجيع احترام القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان في علاقتها بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وينوي منظمو هذه المبادرة مواصلة هذا النقاش وتعميقه. وتهدف المبادرة في النهاية إلى الحد من الآثار

92- أنظر <http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006).

93- المبادرة السويسرية، الوصف العام، 22 نوفمبر/ تشرين الثاني 2006، متاحة على الموقع التالي: <http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006).

94- المبادرة السويسرية، ورشة عمل الخبراء التي عقدت في 13-14 نوفمبر/ تشرين الثاني 2006 في "موننترو"، موجز مختصر، موجود على الموقع التالي: <http://www.eda.admin.ch/psc> (last visited 14 December 2006).

الإنسانية الضارة التي ربما تنشأ عن عمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويمكن أن يشكل المؤتمر الدولي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي سيعقد في نوفمبر/تشرين الثاني 2007، المكان المناسب لمناقشة هذه القضية، بما فيها القانون الدولي ذو الصلة.⁹⁵

وحيث إن عددا من الدول يسعى في الوقت الحالي إلى تنظيم عمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، نأمل في أن تشكل المبادرة السويسرية حافزاً لدفع النقاش الدولي حول أفضل الممارسات، وتساهم في اعتماد هذه الصناعة وغيرها من العملاء غير الحكوميين ممارسات متماسكة ومتكاملة.