

Distr.: General
4 August 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٢ من جدول الأعمال المؤقت*
حق الشعوب في تقرير المصير

استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة، وفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان
٢/٢٠٠٥ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٣، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة
كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/72/150

120917 050917 17-13393 (A)



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

موجز

يقدم هذا التقرير عملاً بولاية الفريق العامل، وهي رصد ظاهرة المرتزقة والأنشطة المتصلة بالمرتزقة وأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وأثرها على حقوق الإنسان. وقد أكد مجلس حقوق الإنسان في قراره ٤/٣٣ قلقه البالغ إزاء تأثير أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة عند العمل في السجون المخصصة وفي مرافق الاحتجاز ذات الصلة بالهجرة، في جملة حالات أخرى. وفي ذلك القرار، لاحظ المجلس أن تلك الشركات والأفراد التابعين لها نادراً ما يخضعون للمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في تقرير المصير. وفي هذا الصدد، يركز الفريق العامل هذا التقرير على استخدام الشركات الأمنية الخاصة في أماكن الحرمان من الحرية، مع إيلاء الاهتمام لما يترتب على ذلك من أثر على حقوق الإنسان. ويبرز الفريق العامل أن دوافع الربح لمتعهدى الخدمات الأمنية الخاصة غالباً ما تطغى على الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان، مما يؤدي إلى حالات من المرجح أن تُرتكب فيها انتهاكات لحقوق الإنسان ضد الأشخاص المحرومين من الحرية، في ظل الإفلات من العقاب، مع تضاؤل أو انعدام إمكانية لجوء الضحايا إلى سبل الانتصاف الفعال.

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٤	.....	ثانياً - الإطار القانوني الدولي
٦	.....	ثالثاً - الوظائف الأصيلة للحكومات ونمو التخصصية
٨	.....	رابعاً - التكاليف التي تتحملها حقوق الإنسان بسبب خصخصة الحرمان من الحرية
٩	.....	ألف - مرافق السجون الخاصة مقابل مرافق السجون العامة
١٣	.....	باء - الاحتجاز المرتبط بالهجرة الوافدة
٢٠	.....	خامساً - التحديات المتعلقة بالمساءلة وسبل الانتصاف
٢١	.....	سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - يقدّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٧١ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٣. ويرتبط التقرير بولاية الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير. وقد أنشئت تلك الولاية لرصد ظاهرة المرتزقة والأنشطة المتصلة بالمرتزقة وأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وأثرها على حقوق الإنسان. وقد أكد مجلس حقوق الإنسان في قراره ٤/٣٣ قلقه البالغ إزاء تأثير أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة عند العمل في السجون المخصصة وفي مرافق الاحتجاز ذات الصلة بالهجرة، في جملة حالات أخرى. وفي ذلك القرار، لاحظ المجلس كذلك أن تلك الشركات والأفراد التابعين لها نادراً ما يخضعون للمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، قرر الفريق العامل أن يركز هذا التقرير على استخدام الشركات الأمنية الخاصة في أماكن الحرمان من الحرية، مع إيلاء الاهتمام لما يترتب على ذلك من أثر على حقوق الإنسان.

٢ - وقد ركز الفريق العامل، منذ إنشائه، تركيزاً كبيراً على جملة أمور منها الحاجة إلى إحكام تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، مع التركيز بوجه خاص على ضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها الأفراد التابعون لتلك الشركات. واستند أيضاً قرار الفريق العامل بتقييم خصخصة أماكن الحرمان من الحرية وما يترتب على ذلك من أثر على حقوق الإنسان إلى الاعتراف بالتهديدات التنظيمية في التشريعات الوطنية المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ومن ثم الاعتراف بخطور الإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها الأفراد التابعون لتلك الشركات.

٣ - ويعرّف الفريق العامل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بأنها "كيانات تقدم، لقاء تعويض، خدمات عسكرية و/أو خدمات أمنية بواسطة أشخاص طبيعيين و/أو كيانات اعتبارية". ولأغراض هذا التقرير، يركز الفريق العامل بوجه خاص على الشركات الأمنية الخاصة التي تتوخى الربح والتي تعمل في السجون وفي مرافق الاحتجاز الخاصة بالمهاجرين. ويعرّف الفريق العامل بوجه عام الخدمات الأمنية بأنها تشمل "خدمات الحراسة أو الحماية المسلحة للمباني والمنشآت والممتلكات والأشخاص، وجميع أنواع عمليات نقل المعارف التي تنطوي على تطبيقات في مجال الأمن وعمل الشرطة، ووضع وتنفيذ التدابير الأمنية المعلوماتية والأنشطة الأخرى ذات الصلة". ويراد بالخدمات العسكرية "الخدمات المتخصصة التي تتصل بالعمل العسكري، وتشمل التخطيط الاستراتيجي، والاستخبارات، والتحقيق، والاستطلاع البري أو البحري أو الجوي، وعمليات الطيران بجميع أنواعها، المأهولة وغير المأهولة، والمراقبة بواسطة الأقمار الصناعية، وجميع أنواع نقل المعارف التي تنطوي على تطبيقات عسكرية، والدعم المادي والتقني المقدم إلى القوات المسلحة والأنشطة الأخرى ذات الصلة".

٤ - وفي إطار إعداد هذا التقرير، أرسل الفريق العامل استبيانات إلى الدول ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة المعنيين لطلب معلومات عن استخدام الشركات الأمنية الخاصة^(١) في أماكن الحرمان

(١) يشير التقرير عموماً إلى "الشركات الأمنية الخاصة" بدلا من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في ضوء إبلاغ عدد كبير من الدول الأعضاء الفريق العامل بأنه ليس لديها شركات عسكرية وأمنية خاصة. ومع ذلك، يشدد الفريق العامل على أن الشركات الأمنية الخاصة تقوم في كثير من الأحيان بمهام يمكن اعتبارها "عسكرية"، ومن ثم يمكن اعتبارها شركات عسكرية وأمنية خاصة. ويمكن أن تندرج بعض الشركات العاملة في السجون ومرافق الاحتجاز ضمن فئة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بحكم أنواع الخدمات التي تقدمها في إطار عمليات شتى في مختلف أرجاء العالم.

من الحرية. وطلب الفريق العامل في هذا الاستبيان معلومات عن عدة أمور شملت ما إذا كانت الدول المعنية "دول منشأ" يكون قد تم فيها تسجيل أو تأسيس الشركات الأمنية الخاصة أو تدار منها تلك الشركات أساساً؛ أو "دولاً متعاقدة" تكون قد تعاقدت مباشرة على خدمات الشركات الأمنية الخاصة، بما في ذلك تلك المقدمة من الشركات الأمنية الخاصة المتعاقدة من الباطن مع شركات أمنية خاصة أخرى؛ أو "دولاً إقليمية" تعمل فيها الشركات الأمنية الخاصة، فيما يتعلق بخصخصة السجون ومرافق الاحتجاز. وردت عدة دول على الاستبيانات، وأشار معظمها إلى أنها لا تنتهج خصخصة أماكن الحرمان من الحرية. وقدمت منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال القضايا المتعلقة بالسجون ومرافق الاحتجاز معلومات هامة ومفيدة للفريق العامل.

٥ - وفي ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٧، عقد الفريق العامل حلقة نقاش عامة ومشاورة خبراء خاصة مع الدول ومنظمات المجتمع المدني لمناقشة موضوع هذا التقرير. وشارك ممثلون لأكثر من ٥٠ دولة في حلقة النقاش، إلى جانب ممثلين لمنظمات المجتمع المدني، وناقشوا أساساً تحديات حقوق الإنسان ومخاطر التعاقد مع متعهدي الخدمات الأمنية الخاصة للقيام بمهام تتعلق بالسجون ومرافق الاحتجاز، والتدابير اللازمة لضمان احترام حقوق الإنسان المخوَّلة للأشخاص المحرومين من حريتهم. وقد أسهمت المعلومات المستقاة من الاستبيانات ومن حلقة النقاش ومشاورة الخبراء في النتائج التي توصل إليها الفريق العامل.

٦ - ويشير الفريق العامل في هذا التقرير إلى ضرورة التمييز بين الشركات الخاصة التي تقدم خدمات كالخدمات في المجال الصحي ومجالات التغذية والتعليم والتدريب المهني للمحتجزين في أماكن الحرمان من الحرية، من جهة، والمسؤولين عن تشغيل المرافق في حد ذاتها، من جهة أخرى. وفي بعض الحالات، تقوم سلطة الدولة بتشغيل سجن أو مرفق احتجاز بنفسها أو في إطار شراكة مع شركة خاصة.

٧ - وقام الفريق العامل، في سياق عمله المتعلق بتقييم تنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بدراسة عالمية على مدى السنوات الأربع الماضية بشأن التشريعات الوطنية المتعلقة بهذه الشركات. وقد استعرض ٦٠ بلداً في جميع المناطق^(٢)، وأظهرت النتائج عدم الاتساق بين التشريع الوطني للشركات العسكرية والأمنية الخاصة وذلك الخاص بشركات الخدمات الأمنية. وعلاوة على ذلك، فلا توجد ضمانات قوية ضد احتمال ارتكاب الأفراد التابعين لتلك الشركات انتهاكات لحقوق الإنسان. وأظهرت الدراسة اتجاهات مثيرة للقلق تتعلق بوجود ثغرات كبيرة في المساءلة الجنائية والمسؤولية المدنية للأفراد والجهات الفاعلة المؤسسية الذين يعملون في قطاع الأعمال العسكرية والأمنية الخاصة. وبالنظر إلى احتمال انخراط الأفراد التابعين للشركات العسكرية والأمنية الخاصة في استخدام القوة ومشاركتهم في الأعمال القتالية، فإن هذه الثغرات تؤكد ما يوجد من مخاطر حقيقية على حقوق الإنسان.

ثانياً - الإطار القانوني الدولي

٨ - تشكل حقوق الأشخاص المحرومين من حريتهم شاغلاً خاصاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. فقد ظلت منذ وقت طويل الطريقة التي تعامل بها الدولة الضعفاء من أفراد المجتمع في سجونها ومرافق

(٢) انظر A/HRC/24/45 و A/HRC/27/50 و A/HRC/30/34 و A/HRC/33/43.

الاحتجاز الخاصة بها مسألة تحدد مدى امتثال الدولة لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان^(٣). وتوفر صكوك حقوق الإنسان، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، ضمانات حقوق الإنسان المتعلقة بالحرمان من الحرية. وتنص المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مثلاً على أنه "يُعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني". والأشخاص المحرومون من حريتهم مشمولون أيضاً بالحماية من التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٤).

٩ - وتعيد المبادئ الأساسية لمعاملة السجناء أيضاً تأكيد حقوق الإنسان الأساسية المخوّلة للأشخاص المحرومين من حريتهم بإعلان أنه "باستثناء القيود التي من الواضح أن عملية السجن تقتضيها، يحتفظ كل السجناء بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المبينة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وحيث تكون الدولة المعنية طرفاً، في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكوله الاختياري، وغير ذلك من الحقوق المبينة في عهود أخرى للأمم المتحدة." ومن حقوق الإنسان والحريات الأساسية تلك الحق في الحياة؛ وحرية الفكر والوجدان والدين؛ والصحة؛ والتحرر من الاسترقاق؛ والسلامة البدنية والعقلية للأشخاص المحرومين من حريتهم. وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢١ (١٩٩٢) بشأن المعاملة الإنسانية للأشخاص المحرومين من حريتهم، أن الدول لديها التزام إيجابي إزاء الأشخاص الذين يتأثرون على نحو خاص بسبب مركزهم كأشخاص محرومين من حريتهم. ومن ثمّ فإن معاملة جميع الأشخاص المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم كرامتهم قاعدة جوهرية وواجبة التطبيق عالمياً. ويجب تطبيق هذه القاعدة دون تمييز من أي نوع، كالتمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره، أو المنشأ الوطني أو الاجتماعي، أو الممتلكات أو المولد، أو أي مركز آخر.

١٠ - ويتضمن التعليق العام ٢١ الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إشارات كافية إلى مختلف المعايير الدولية السارية على معاملة السجناء والمحتجزين، سواء أكان ذلك في السجن، أو معسكرات الاحتجاز، أو مؤسسات الإصلاح، أو في أي مكان آخر.

١١ - ولئن كان الالتزام باحترام أعمال حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها يقع على الدولة في نهاية المطاف، هناك أيضاً تأييد وقبول متناميان من جانب المجتمع الدولي للمبدأ القائل بأن الجهات الفاعلة من غير الدول، ومنها كيانات الأعمال التجارية، يجب أن تحترم المعايير والالتزامات الدولية لحقوق الإنسان. وقد ركزت الأطر الدولية على واجبات الدول فيما يتعلق بالجهات القائمة بالتشغيل من القطاع الخاص، وتشكل التعليقات والقرارات الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وهيئات رصد المعاهدات، جهداً من الجهود الرامية إلى بسط سلطان القانون الدولي لحقوق الإنسان ليصل

(٣) Adam McBeth, "Privatising human rights: what happens to the State's human rights duties when services are privatized?", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 5, No. 1 (2004)

(٤) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841

إلى الجهات الفاعلة من غير الدول عن طريق الدولة. وفيما يتعلق بخصخصة السجون، أوضحت اللجنة أن التزامات الدول فيما يتعلق بحقوق السجناء تتسع لتشمل المؤسسات التي يديرها القطاع الخاص. وأعربت اللجنة عن قلقها إزاء خصخصة السجون وما يتصل بها من خدمات والناتج المترتبة على قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان^(٥). ومن ثم، فإنه يقع على الدولة، في حالة الخدمات المخصصة، واجب مشدد هو واجب الإشراف، مع ضمان وفاء كيانات القطاع الخاص بالتزاماتها^(٤). والدولة ملزمة، كذلك، برصد السجون المخصصة والتدخل عند الضرورة لحماية حقوق الإنسان المكفولة للأشخاص المحرومين من حريتهم، بغض النظر عن التزامات الجهة القائمة بتشغيل السجون من القطاع الخاص.

١٢ - وقد غدت مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان في عملياتها وعلاقتها التجارية مفهوماً يحظى بالقبول على نطاق واسع. وتعترف المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان^(٦) بكلٍّ من الالتزامات القائمة الملقاة على عاتق الدول باحترام الالتزامات المقطوعة في مجال حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، والتزام كيانات الأعمال التجارية بالامتثال لمعايير حقوق الإنسان واحترامها في الاضطلاع بعملياتها.

ثالثاً - الوظائف الأصيلة للحكومات ونمو الخصخصة

١٣ - أضحت استعانة الدول بمصادر خارجية لتوفير الخدمات الاجتماعية قاعدة متبعة على الصعيد العالمي. وباتت خصخصة السجون ومرافق الاحتجاز صناعة دولية قوامها بلايين الدولارات وتشمل الشركات الأمنية الخاصة التي تعمل على الصعيد المحلي وعبر الوطني على السواء. وما برح خبراء حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني يعربون عن القلق إزاء الاستعانة بمصادر خارجية لأداء وظائف من الوظائف الأصيلة للدولة، ومنها السجون ومرافق الاحتجاز.

١٤ - وتجري السوابق القضائية أيضاً على مخالفة خصخصة السجون. فقد أصدرت المحكمة العليا في إسرائيل حكماً ضد خصخصة السجون في عام ٢٠٠٩، عندما ألغت قانوناً كان من شأنه أن يسمح بإنشاء أول سجن مخصص في البلد. وذهبت المحكمة إلى أن ممارسة موظفي السجون الذين يعملون لدى منظمات ربحية السلطات الحكومية يشكل انتهاكاً للحقين الأساسيين للمتمثلين في الحرية والكرامة الإنسانية المكفولين للسجناء^(٧). وتستند القضية التي رُفعت ضد الخصخصة إلى الحجة القائلة إن ممارسة أي كيان من كيانات القطاع الخاص سلطات حكوميةً ينذر بوقوع مخاطر لا يمكن تجنبها تتمثل في الاستخدام غير المبرر للقوة، وإن ثقافة المنظمات الربحية، في حد ذاتها، تنذر بخطور إساءة استعمال السلطة. وذكرت المحكمة كذلك أن الشخص المحتجز يجب ألا يستخدّم ضده موظفو شركات ربحية خاصة تدابير قسرية. ويجسد القرار الصادر عن المحكمة العليا في إسرائيل الشواغل التي يعرب كثيرون عنها إزاء خصخصة السجون ومرافق الاحتجاز.

(٥) انظر CCPR/CO/75/NZL و CCPR/C/79/Add.55.

(٦) متاح على الموقع التالي: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_AR.pdf.

(٧) Barak Medina, "Constitutional limits to privatization: the Israeli Supreme Court decision to invalidate prison privatization", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, No. 4 (October 2010).

١٥ - ومع ذلك، تشهد خصخصة السجون والاحتجاز نموا متواصلا، لا سيما في البلدان من المتوسطة الدخل إلى المرتفعة الدخل^(٨). وفي هذا الصدد، تلقى الفريق العامل معلومات متعلقة بالشركات الأمنية الخاصة المرتبطة بالبلدان التالية، التي هي إما دول الموطن أو الدول الإقليمية أو الدول المتعاقدة، وهي: إسبانيا، وأستراليا، وبابوا غينيا الجديدة، وجنوب أفريقيا، وفرنسا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وناورو، والنمسا، ونيوزيلندا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية^(٩).

١٦ - وقد أشار كثير من المعلومات التي تلقاها الفريق العامل إلى الحالة في الولايات المتحدة، بالنظر إلى ارتفاع معدل الحبس والنمو الهائل في عدد المتعاقدين من القطاع الخاص في قطاع السجون في ذلك البلد خلال السنوات الثلاثين الماضية. فهناك ثلاث شركات تهيمن على قطاع السجون المخصصة في الولايات المتحدة، وهي: Corrections Corporations of America والمعروفة الآن باسم CoreCivic؛ ومجموعة Geo Group؛ ومؤسسة Management and Training Corporation. وتعمل CoreCivic بصورة أساسية في الولايات المتحدة، في حين تقوم الشركتان الأخريان بتنفيذ عمليات عابرة للحدود الوطنية. أما في أوروبا، ففي الوقت نفسه، تعمل شركتنا G4S و Serco في أماكن الحرمان من الحرية، وفقا للمعلومات التي تلقاها الفريق العامل.

١٧ - ويلاحظ الفريق العامل أن خصخصة السجون ومرافق الاحتجاز المهاجرين لا تقتصر على البلدان والشركات الأمنية الخاصة المذكورة أعلاه. والتحديات التي تواجه حقوق الإنسان بسبب خصخصة السجون ومرافق الاحتجاز مسألة تثير القلق على الصعيد العالمي، ولا تقتصر على البلدان والشركات التي ورد ذكرها في هذا التقرير.

١٨ - وفي مجال خصخصة السجون، فإن السياسات التي أدت إلى زيادة استخدام الحبس أفضت إلى زيادة دعم استخدام الشركات الأمنية الخاصة. وتضمن الضغوط الخارجية للشركات استمرار الشركات الأمنية الخاصة التي تدير السجون ومرافق الاحتجاز في العمل، والأهم من ذلك أن هناك اتساقا، بل تزايدا، في الطلب على بقائها.

١٩ - وقد ساهمت العوامل التالية في نمو الخصخصة^(١٠): (أ) حدوث زيادة في عدد السجناء، بسبب التغييرات التي طرأت على سياسة إصدار الأحكام، مثل فرض الحد الأدنى من العقوبات، وشرط قضاء فترة عقوبة أطول قبل الإفراج المشروط، وزيادة الحبس الجماعي؛ (ب) زيادة جهود الضغط التي تمارسها الشركات الخاصة، بهدف الحصول على مزيد من العقود الحكومية للسجون ومرافق الاحتجاز

(٨) Rob Allen, Director, Justice and Prisons, statement to the Working Group on the use of mercenaries panel on private military and security companies in places of deprivation of liberty and their impact on human rights (Geneva, April 2017)

(٩) Michael Flynn, Director, Global Detention Project, statement to the Working Group on the use of mercenaries panel on private military and security companies in places of deprivation of liberty and their impact on human rights (Geneva, April 2017)

(١٠) المرجع نفسه؛ وانظر أيضا: Carl Takei, staff attorney, American Civil Liberties Union, statement to the Working Group on the use of mercenaries panel on private military and security companies in places of deprivation of liberty and their impact on human rights (Geneva, April 2017)

المخصصة؛ (ج) الاكتظاظ وإحجام الدول عن تخصيص الأموال اللازمة لبناء سجون جديدة؛ (د) زيادة احتجاز المهاجرين غير النظاميين؛ (هـ) الاحتياجات المتوقعة في أوقات الأزمات.

خصخصة الخدمات

٢٠ - يمكن أن تشمل الخصخصة كيانا ربحيا يُشغَّل بكامل طاقته سجنًا أو مرفق احتجاز أو شركة خاصة تقدم خدمات إلى مرفق تديره الدولة. ويشتمل بعض هذه الخدمات على برامج تأهيل وخدمات صحية وطبية وتعليمية. والاستعانة بمصادر خارجية من الشركات الخاصة لأداء هذه الوظائف الفرعية يمكن أيضا أن يكون أمرا صعبا. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي الاستعانة بمصادر خارجية لتوفير الخدمات الهاتفية في السجن إلى دفع السجناء أو المحتجزين أسعارا متضخمة للغاية مقارنةً بمتوسط الأسعار السائدة خارج السجن. ومن ثم، لا بد من التدقيق في الخدمات المخصصة للتأكد من أنها غير استغلالية.

٢١ - ومع ذلك، يرتبط معظم الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان في مجال الخصخصة بالقدر الهائل من المسؤولية والسلطة التقديرية والنفوذ الذي يُمنَح إلى الشركات الأمنية الخاصة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إساءة استخدام القوة ضد السجناء والمحتجزين. وتتمتع بعض الشركات، على سبيل المثال، بالسلطة التقديرية التي تحولها حق اتخاذ قرارات منها قرارات بمد فترة احتجاز المحتجز عقابا له على ارتكاب مخالفات، أو نقله إلى الحبس الانفرادي لفترة زمنية يحددها العاملون في الشركة^(١١). وقد لاحظ الفريق العامل أنه، في الحالات التي كانت شركة أمن خاصة تشغِّل فيها، تشغيلًا كليًا أو أساسيًا، سجنًا أو مرفق احتجاز مخصصًا، كان هناك مزيد من الأسباب الداعية إلى القلق إزاء انتهاكات حقوق الإنسان بسبب مدى سيطرة الشركة على كلِّ من المرفق والمحتجزين، علاوةً على الافتقار إلى الشفافية واستخدام آليات التظلم في تلك المرافق.

رابعاً - التكاليف التي تتحملها حقوق الإنسان بسبب خصخصة الحرمان من الحرية

٢٢ - في سياق الخصخصة، كثيرا ما تحاول الدول الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان من خلال الشروط التعاقدية المتعلقة بمعاملة السجناء. لكن في كثير من الحالات، لا تكون الالتزامات التعاقدية المتفق عليها مع الجهات القائمة بتشغيل السجون المخصصة متوائمة مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دوليا. وعندما تراعى الالتزامات التعاقدية المعايير الدولية لحقوق الإنسان، كثيرا ما يكون تنفيذ هذه المعايير ضعيفا أو منعدما. وقد أعرب خبراء حقوق الإنسان عن قلقهم لأن "باعث الربح المترتب على تشغيل السجون عن طريق القطاع الخاص... قد أدى إلى وجود حالة تُفصل فيها حقوق السجناء واحتياجاتهم والمسؤولية المباشرة التي تتحملها الدول عمن تحرمهم من حريتهم باسم زيادة الكفاءة"^(١٢). وتشير التقارير المتواترة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات

(١١) Jane Andrew, "Prisons, the profit motive and other challenges to accountability", Working Paper Series (New South Wales, Australia, University of Wollongong, 2006)؛ وبيانات مقدمة من جهات فاعلة في المجتمع المدني إلى الفريق العامل من خلال الاستبيان.

(١٢) *Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human Rights*, Andrew Coyle, Allison Campbell and Rodney Neufeld, eds., (Atlanta, Clarity Press, and London, Zed Books, 2003), foreword.

الأمنية الخاصة والعاملون فيها أيضا إلى عدم وجود ما يلزم ويتسم بالفعالية من آليات التظلم، والمساءلة، وسبل الانتصاف إزاء انتهاكات حقوق الإنسان.

ألف - مرافق السجون الخاصة مقابل مرافق السجون العامة

٢٣ - انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان ليست أمرا يتفرد به سياق السجون المخصصة أو قاصرة عليه وحده. بيد أن هناك اتفاقا، بين العديد من المعنيين بالأمر، على أن الطبيعة المتأصلة في القطاع الخاص عامة، وشركات السجون المخصصة خاصة، تزيد من خطر وقوع تجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان^(١٣). ولئن كانت الصعوبات التشغيلية والممارسات السيئة غير قاصرة على السجون التي يديرها القطاع الخاص، فثمة شواغل متزايدة إزاء ما إذا كانت الحاجة إلى تحقيق أرباح تدفع الشركات الخاصة إلى أن تقدم عطاءات غير واقعية من أجل الفوز بالعقود وأن توفر النفقات في أثناء تنفيذها. وقد أشارت ورقة صادرة عن البنك الدولي إلى احتمال وجود مخاطر إضافية كبيرة متصلة بمخصصة السجون في البلدان التي تكون فيها الأطر التشريعية والتنظيمية القوية أقل تطورا أو يكون تطبيق هذه الأطر ضعيفا^(١٤).

٢٤ - وسلّطت بعض الحجج المعارضة للعمليات الربحية في السجون ومرافق الاحتجاز المخصصة الضوء على هدف هذه الشركات الرامي إلى خفض التكاليف، مما يؤدي إلى تراجع في نوعية الخدمات أو مستوياتها. وعلاوة على ذلك، يقضي المحتجزون في السجون المخصصة في بعض البلدان فترات حبس أطول مقارنة بالمحتجزين في المرافق العامة، وذلك بسبب وجود اختلافات في كيفية إصدار مخالفات السلوك بحق السجناء في السجون المخصصة^(١٥). وفي عام ٢٠١٦، أشار نائب المدعي العام في الولايات المتحدة، في مذكرة^(١٦) موجهة إلى المدير بالإناوبة للمكتب الاتحادي للسجون، إلى أن السجون المخصصة سيئة مقارنة بالمرافق التي تديرها الحكومة. وهي لا تقدّم المستوى نفسه من الخدمات والبرامج والموارد ولا تحقق توفيراً كبيراً في التكاليف وليست على المستوى نفسه من السلامة والأمن. ويبيّن أن البرامج التأهيلية والبرامج التعليمية ودورات التدريب الوظيفي التي توفرها الدولة، والتي تكتسي أهمية أساسية في الحد من العودة إلى الجريمة وفي تحسين السلامة العامة هي برامج يصعب تكرارها والاستعانة بجهات خارجية لتنفيذها. وأوضح في المذكرة اعترام حكومة الولايات المتحدة الحد من الاعتماد على عمليات السجون المخصصة. وقد تعيّر هذا الموقف منذ تولي الإدارة الجديدة مهامها. ومع ذلك، أبرزت مذكرة وزارة العدل بعض الشواغل المبررة التي لا تزال قائمة فيما يتعلق بالسجون المخصصة عند مقارنتها بمرافق السجون العامة.

١ - دافع الربح: زيادة مخاطر حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان

٢٥ - مما لا شك فيه أن الحوافز المالية التي تنطوي عليها الخصخصة تمّدّد بتحقيق الوفورات عن طريق خفض الخدمات وأعداد الموظفين وجودتهم وصيانة الهياكل الأساسية المادية. ويمثّل دافع الربح والشواغل المتعلقة بالكفاءة وعدم المساءلة بعضَ الوقائع المثيرة للجدل المتصلة بالشركات المشغلة الخاصة التي تسهم في زيادة مخاطر حدوث انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان. ويغذي كل منهما الآخر أيضا: وعلى

(١٣) Rob Allen and Paul English, "Public-private partnerships in prison construction and management", Justice and Development Working Paper Series (Washington, D.C., World Bank, 2013).

(١٤) متاحة على الرابط www.justice.gov/archives/opa/file/886311/download.

سبيل المثال، فإن الافتقار إلى المعلومات والمساءلة الإجرائية من شأنه أن يقوض قدرة إدارة العقود على مواءمة دافع الربح مع الوفاء بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٢٦ - وتشمل الشواغل الأخرى انعدام الشفافية بشأن ما يحدث في المرافق الأمنية الخاصة. ويتمثل أحد الانتقادات الموجهة إلى المخصصة في واقع أن الشركات مسؤولة أمام المساهمين فيها وليس أمام الجمهور، وبالتالي لديها حافز ضعيف لتوفير معلومات عامة بشأن معاملتها للسجناء. وقد شهدت بعض السجون المخصصة حوادث عنف لم تُسجل أو سُجّلت على أنها كانت أقل خطورة مما كانت عليه في الواقع. فمتى فُرضت عقوبات مالية على السجون بشأن هذه الحوادث، سيكون هناك حافز لتسجيل عدد أقل من الحوادث^(٨).

٢٧ - وتشير البحوث إلى أنه قد يكون هناك حافز مالي للشركات المشغلة للسجون المخصصة يدفعها إلى زيادة عدد الأيام التي يقضيها كل سجين في الحبس إلى أقصى حد ممكن^(١٥). وخلصت إلى أن النزلاء في السجون المخصصة يرد ذكرهم في ضعفي عدد مخالفات السلوك مقارنة بنظرائهم في السجون العامة، مما يؤدي إلى إطالة فترات الحبس.

٢٨ - وتفرض بعض شركات الأمن الخاصة المتعاقدة مع الدولة لإدارة السجون المخصصة "ضمانات إشغال" يشار إليها أحيانا بـ "حصص الاحتجاز"، وهي تقتضي من الحكومة إما أن توفر عددا معيناً من السجناء على أساس يومي أو أن تدفع مبالغ كما لو كانت أسرة السجن الفارغة مشغولة^(١٦). وأعدت منظمة "المصلحة العامة" (In the Public Interest)، وهي منظمة غير حكومية، تقريراً في عام ٢٠١٥ استعرضت فيه عقود ٦٢ سجناً ومعتقلاً مخصصاً على مستوى الولايات والمقاطعات في الولايات المتحدة ووجدت أن ٤١ منها (٦٥ في المائة من المجموع) تنص على ضمانات بتوفير حد أدنى من الإشغال. وتراوحت نسبة هذه الضمانات بين ٨٠ و ١٠٠ في المائة من سعة السجون، وبلغت النسبة في العديد منها ٩٠ في المائة^(١٧). وتحفز ضمانات الإشغال بشكل غير سليم على الحبس وتُثني المسؤولين الحكوميين عن اللجوء إلى بدائل للاحتجاز والحبس. ويتمثل الغرض من فرض هذه الضمانات في حماية هوامش الربح التي تجنيها شركات الأمن والسجون الخاصة. ويمكنها أيضاً أن تحول دون تكبد الشركات الخاصة العواقب المالية التي تترتب على ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وحدث مثال على ذلك في الولايات المتحدة، حيث يُزعم أن مسؤولين حكوميين نقلوا نحو ١٣٨ سجيناً إلى خارج سجن مخصص نتيجة لإخفاقات أمنية موثقة. واستندت شركة السجن المخصص إلى ضمان الإشغال البالغة نسبته ٩٧ في المائة الوارد في العقد لإجبار الدولة على تعويضها عن الأسرة الفارغة، على الرغم من أن الأسرة فرغت تحديداً بسبب فشل الشركة في إدارة السجن على النحو المناسب^(٩).

(١٥) Peter Kerwin, "Study finds private prisons keep inmates longer, without reducing future crime" (10 June 2015). متاح على الرابط - <http://news.wisc.edu/study-finds-private-prisons-keep-inmates-longer-without-reducing-future-crime>.

(١٦) Takei, "Private military and security companies in places of deprivation of liberty"

(١٧) In the Public Interest, "Criminal: how lockup quotas and 'low-crime taxes' guarantee profits for private prison corporations" (September 2013). متاح على الرابط - www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Criminal-Lockup-Quota-Report.pdf.

٢٩ - وأبلغ الفريق العامل أيضا عن حالات وقعت في المملكة المتحدة في مرفق للأحداث تابع للقطاع الخاص جرى فيه تصوير حالات إساءة معاملة وتسترٍ عليها باستخدام كاميرات خفية. وكان من بين الادعاءات أن الثقافة السائدة في المرفق "تقوم على الرقابة والامتنال للعقود بدلا من إعادة التأهيل وحماية الشباب الضعفاء"^(١٨). وأدت تسجيلات فيديو لنوادي قتال أقيمت في سجون مخصصة في نيوزيلندا أيضا إلى إنهاء عقد بين الحكومة وأحد الشركات المشغلة للسجون المخصصة.

٣٠ - وعلى الرغم من أن انتهاكات حقوق الإنسان تحدث في السجون ومرافق الاحتجاز التي تديرها الحكومة، يبدو أن الآليات اللازمة لحماية حقوق الإنسان للسجناء أقوى في هذه المرافق، ويرجع ذلك على الأرجح إلى فرض رقابة أفضل على عمليات التحري عن الموظفين وتعيينهم وإلى إجراءات أكثر صرامة للتظلم وتقديم الشكاوى. وخلاصة القول هي إن الرقابة المرتكزة على سيادة القانون تكون أضعف تحت إدارة الشركات المشغلة الخاصة.

٣١ - وكانت كفالة حتى أبسط أشكال المساءلة وأكثرها شيوعا أمرا مثيرا للجدل في السجون المخصصة. وكانت هناك صعوبات في كفالة الحصول على المعلومات الجيدة؛ وكان من الصعب كفالة تحقيق المساءلة المالية بسبب الطرق التي نظمت بها رسوم العقود؛ وكان من الصعب رصد أداء العقود؛ وشكّلت عمليات منح العقود وتجديدها وإنائها صعوبات تقوّض قدرة المجتمع على ضمان المساءلة العامة^(١٩).

٣٢ - وتفيد التقارير بأن شركات السجون المخصصة جنت أرباحا جيدة عن طريق عقود تم التفاوض عليها مع سلطات الدولة، وبالتالي سعت إلى ممارسة نفوذ كبير في الضغط على سلطات الدولة لإبرام عقود إضافية. وفي بعض الولايات، يبدو أن هناك حالات متكررة من "الباب الدوار"، حيث ترك موظفون في إصلاحيات حكومية وظائفهم ليصبحوا موظفين في شركات أمن خاصة، مما يبرز كذلك الشواغل المتعلقة بالتركيز على الأرباح داخل قطاع الأمن الخاص وتأثيره في أوساط مقررري السياسات والمسؤولين الحكوميين.

٣٣ - وأبلغ الفريق العامل عن حالات استخدمت فيها قوات الأمن الخاصة القوة ضد سجناء ومحتجزين وأدت إلى وقوع إصابات خطيرة؛ وعن حالات إهمال طبي أدى إلى وفيات؛ وحالات معاملة لاإنسانية وسوء معاملة؛ وحالات عنف واعتداء جنسيين؛ وعدم تمكين المحتجزين من الاتصال بأفراد عائلاتهم أو عدم السماح به؛ وعدم كفاية خدمات الرعاية؛ والاستخدام التعسفي للحبس الانفرادي؛ وفرض قرارات شبه قضائية تؤثر على المركز القانوني للسجناء أو المحتجزين ورفاههم.

٣٤ - وأفادت تقارير عن سوء عمليات التحري عن الموظفين وتدريبهم في العديد من السجون المخصصة. ويشجع دافع الربح على ما يلي: خفض التكاليف عن طريق تعيين موظفين أقل أجرا - وبالتالي أقل كفاءة، بمن فيهم الأفراد الذين لديهم سجل سابق من إساءة معاملة النزلاء^(٢٠)؛ وعدم تلبية احتياجات السجناء الصحية والطبية؛ وزيادة معدلات الضلوع في حوادث خطيرة وعنيفة مقارنة بالمرافق

Medway Improvement Board, "Final report of the Board's advice to Secretary of State for Justice" (30 (١٨) March 2016).

Richard Kish and Amy Lipton, "Do private prisons really offer savings compared with their public (١٩) counterparts", *Economic Affairs*, vol. 33, No. 1 (February 2013).

التي تديرها الحكومة. وأثر دافع الربح أيضا على التوفير للملائم للطعام الجيد والرعاية الطبية والخدمات المتصلة بتعليم السجناء وتدريبهم.

٣٥ - واتسمت أيضا ببرامج العمل في السجون المخصصة بأنها عقابية واستغلالية بدلا من أن تكون تأهيلية، لأن السجناء قد يُجبرون على مزاولة عمل مقابل أجر زهيد أو عمل بلا أجر في ظروف رديئة دون أن يكون لهذا العمل أي أثر مجدٍ على مهاراتهم وتعليمهم. وخلص الباحثون إلى أن هناك احتمالا متزايدا بأن تكون برامج العمل في السجون المخصصة ببرامج ترقى إلى حد الاستغلال اللإنساني. وأظهرت تقارير أن النزلاء في السجون المخصصة يتقاضون أجورا أقل بكثير من الحد الأدنى للأجور، مقارنة بالأجور في السجون التي تديرها الدولة، حيث يتقاضى النزلاء عموما (وإن لم يكن دائما) الحد الأدنى للأجور مقابل عملهم^(٢٠).

٣٦ - وفي بعض الأزمات في العالم، مثل الأرض الفلسطينية المحتلة، تمثل الاستعانة بمتعهدى خدمات أمن من القطاع الخاص لتقييد ومنع حق الناس في الحرية وحرية التنقل من خلال سلبهم الحرية وسيلة يتم فيها بشكل متعمد تقويض حق الشعب في تقرير المصير. وفي السباق من أجل تحقيق أقصى قدر من الأرباح، ساقطت شركات الأمن الخاصة العديد من محتجزاتها إلى أوضاع سُلبوا فيها إرادة الحياة وأقدموا في بعض الحالات على الانتحار^(٢١). وأدت هذه الأوضاع إلى انعدام الحق البسيط لابل الأساسي في الكرامة الإنسانية، وهي أوضاع يجب أن تتم معالجتها بفعالية.

٢ - معوقات تحقيق الشفافية ومحدودية التعويض القانوني

٣٧ - يلاحظ الفريق العامل أن الشفافية فيما يتعلق بالمعلومات المتصلة بالسجون المخصصة، فضلا عن الطريقة التي تعمل بها الشركات، يشكلان تحديا خطيرا. وكثيرا ما تكون المعلومات عن السجون المخصصة غير متاحة للتدقيق العام، وكثيرا ما تقاوم الشركات المحاولات الرامية إلى الكشف عن المعلومات التعاقدية. وعندما قام الموظفين في السجون المخصصة أو المشرفين عليهم أو المسؤولين الحكوميين المكلفين بالإشراف على عقد السجن المخصص بالإبلاغ عن سوء سلوك، تبين أن هناك افتقارا لآليات المساءلة والتعويض الواجبة النفاذ. ويمكن في كثير من الأحيان منح الحصانة للشركات المتعاقدة مع الدولة^(٢٢). ويمكن لترتيبات العقود ذات الطابع المعقد بين الدولة وشركات الأمن المشغلة الخاصة أن تزيد من صعوبة مساءلة إدارة الشركات والمسؤولين الحكوميين عن انتهاكات حقوق الإنسان. وكذلك، فإن تكلفة الحصول على المساعدة القانونية للأشخاص المحرومين من حريتهم تشكل عقبة خطيرة.

(٢٠) Vicky Peláez, "The prison industry in the United States: big business or a new form of slavery?", *Global Research* (2016). متاح على الرابط www.globalresearch.ca/the-prison-industry-in-the-united-states-big-business-or-a-new-form-of-slavery/8289.

(٢١) American Civil Liberties Union, "Warehoused and forgotten: immigrants trapped in our shadow private prison system" (June 2014). متاح على الرابط www.aclu.org/other/warehoused-and-forgotten-immigrants-trapped-our-shadow-private-prison-system.

(٢٢) Takei, "Private military and security companies in places of deprivation of liberty" أيضا United States of America, Supreme Court, *Minnecci v. Pollard*, case No. 565 U.S. 118 (2012).

باء - الاحتجاز المرتبط بالهجرة الوافدة

٣٨ - يؤدي كل من الخطاب السياسي المثير للقلق بشأن الهجرة، وتنامي السياسات المناهضة للمهاجرين في مختلف البلدان، وزيادة تجريم الهجرة غير النظامية، وفرض الاحتجاز الإجمالي وغير المحدد على المهاجرين الوافدين إلى زيادة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان. وقد أصبح احتجاز المهاجرين أيضا مصدر ربح لشركات الأمن الخاصة المتعددة الجنسيات في عدد من البلدان. وفي هذا السياق، حصل العديد من شركات الأمن الخاصة على عقود لتشغيل مرافق احتجاز للمهاجرين غير النظاميين أو غير المسجلين.

٣٩ - وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، نشأت ظاهرة خصخصة احتجاز المهاجرين في عدد متزايد من بلدان الاتحاد الأوروبي بأشكال ودرجات مختلفة. فالدول تتطلع بشكل متزايد إلى شركات الأمن الخاصة من أجل تأمين مراكز الاحتجاز ومرافقة المهاجرين المرحلين. وتعتمد بعض الدول بشكل كبير على الشركات المتعاقدة المتعددة الجنسيات من القطاع الخاص في إدارة مرافق احتجاز المهاجرين^(٢٣). وتفوض الدول أحيانا المتعاقدين من القطاع الخاص ببناء وإدارة مراكز احتجاز المهاجرين، بما في ذلك المرافق الخارجية في مناطق تابعة لبلد ثالث. وفي بعض البلدان، فإن غالبية مراكز احتجاز المهاجرين تديرها شركات أمن خاصة، بما في ذلك الشركات المتعددة الجنسيات. وفي أواخر عام ٢٠١٦، تم في الولايات المتحدة احتجاز ٧٣ في المائة من قرابة ٤٠.٠٠٠ من المهاجرين المحتجزين من قبل السلطات في مرافق تديرها شركات خاصة^(١٦).

٤٠ - وكثيرا ما يدعي مؤيدو فكرة خصخصة الاحتجاز أن الاستعانة بمصادر خارجية يمكن أن يشجع على المنافسة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تحسين الخدمات المقدمة وخفض التكاليف. ولكن مختلف الدراسات خلصت إلى أن المستوى الفعلي للتنافس بين شركات الأمن الخاصة في مجال احتجاز المهاجرين يبدو محدودا جدا على أرض الواقع. ويكشف تحليل هذه الشركات المتعددة الجنسيات أن ظاهرة خصخصة احتجاز المهاجرين تتركز إلى حد كبير في عدد قليل من الشركات التي تعمل في حفنة من البلدان^(٢٤). وفي الولايات المتحدة، يمكن أن يتركز السوق لدرجة أن شركة أمن خاصة واحدة تتولى إدارة جميع السجون المخصصة في ولاية معينة^(٢٥).

٤١ - ورغم أن معظم القضايا والتحديات المتصلة بالمتعاقدين الساعين إلى الربح في مجال احتجاز المهاجرين مشابهة لتلك المبينة في الفرع السابق، فإن هناك تكاليف معينة تتكبدها حقوق الإنسان. وقد أبرزت التقارير المقدمة من منظمات المجتمع المدني شكاوى خطيرة بخصوص حالة المهاجرين وملتمسي اللجوء والمعاملة التي يتلقونها في المرافق التي تديرها شركات الأمن الخاصة.

(٢٣) Migreurop، "احتجاز المهاجرين في الاتحاد الأوروبي: تجارة مزدهرة - الاستعانة بالمصادر الخارجية والخصخصة فيما يتعلق باحتجاز المهاجرين" (تموز/يوليه ٢٠١٦). متاح على الموقع الشبكي: www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf

(٢٤) انظر البلدان المذكورة في الفقرة ١٥.

(٢٥) ميغان مامفورد و دايان ويتمور شانزنبك ورايان نان، "اقتصاد السجون الخاصة"، (مشروع هاميلتون، ٢٠١٦). متاح على الموقع الشبكي: www.hamiltonproject.org/papers/the_economics_of_private_prisons

٤٢ - وتبين هذه الحالات بوضوح أن الإدارة الخاصة لمراكز احتجاز المهاجرين تؤدي إلى وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، لأن رفاه المحتجزين وحقوق الإنسان الخاصة بهم تتعارض مع أهداف الربح التي تسعى إليها الشركات. وفي الحقيقة يجادل البعض بشكل معقول بأن الأساس المنطقي الرئيسي لاحتجاز المهاجرين ليس الوفاء بأهداف مشروعة ومحدودة للاحتجاز الإداري، ولكن لتلبية الدوافع الربحية للشركات الخاصة^(٢٦). وسيبرز التقرير في هذا الفرع بعض الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان فيما يتصل بالمرافق التي يديرها القطاع الخاص، بما في ذلك الظروف اللا إنسانية والإهمال، وعدم كفاية الرعاية البدنية والنفسية للمحتجزين، والاستغلال الاقتصادي، والقيود المفروضة على الحرية الدينية، وسوء المعاملة والاعتداء الجسدي والاعتداء الجنسي، وحالات الوفاة أثناء الاحتجاز، والافتقار إلى الشفافية، وعدم الحصول على التمثيل القانوني وغير ذلك من الانتهاكات للإجراءات المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية.

١ - الأوضاع والمعاملة

٤٣ - يبدو من أحد الاستنتاجات المشتركة عموماً بين العديد من الدراسات أن الشركات المهادفة إلى الربح ستسعى حتماً إلى تقليص التكاليف، الأمر الذي سيكون له تأثير ضار على أوضاع احتجاز المهاجرين وملتزمي اللجوء. ويبدو أن تدهور الظروف المعيشية وانخفاض نوعية الخدمات المقدمة وزيادة المخاطر الأمنية هي عواقب حتمية للربحية في تحقيق أقصى قدر من الأرباح. وفي كثير من الأحيان، يؤدي تخفيض الميزانية إلى نقص في عدد الموظفين، ونقص الأغذية، وتدني مستوى المساعدة الطبية، وتعيين أشخاص غير مؤهلين وغير مدربين. وتبين التقارير أن بعض مرافق احتجاز المهاجرين التي يديرها القطاع الخاص تعاني بصورة روتينية من نقص في عدد الموظفين. وتستأجر بعض المرافق عاملين طبيين غير مؤهلين، مما يؤدي إلى تأخير لا داعي له في علاج الأفراد الذين يحتاجون إلى عناية طبية عاجلة.

٤٤ - وفيما يتعلق باحتجاز الأطفال والأسر، أجرت اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان في عام ٢٠١٤ تحقيقاً مفصلاً في الممارسة المتبعة في ذلك البلد بخصوص التعاقد مع شركة أمن خاصة تدعى سيركو، من أجل احتجاز الأطفال في مراكز احتجاز المهاجرين في جزيرة كريسمس. وحدد التقرير، في جملة أمور أخرى، العديد من حوادث الاعتداء والاعتداء الجنسي وإيذاء النفس التي تمس الأطفال^(٢٧). وفي الولايات المتحدة، يضم مركز الإيواء في مقاطعة كارنز، الذي تديره مجموعة GEO، الأطفال المصحوبين بقربائهم. وهو مركز احتجاز مقفل وآمن، يدار وفق جدول زمني صارم. ولكن هذا المرفق غير مرخص لرعاية الأطفال، وحراسه غير مدربين على تلبية الاحتياجات سواء بالنسبة للأمهات أو الأطفال الذين يلتمسون اللجوء أو الناجين من الصدمات النفسية^(٢٨).

(٢٦) فلين، "شركات عسكرية وأمنية خاصة في أماكن تُسلب فيها الحرية" (انظر الحاشية رقم ٩).

(٢٧) اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان، الأطفال المنسيون: تحقيق وطني حول الأطفال في مراكز احتجاز المهاجرين لعام ٢٠١٤ (سيدني، ٢٠١٤). متاح على الموقع الشبكي: www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/forgotten_children_2014.pdf

(٢٨) رابطة المحامين الأمريكية، "احتجاز الأسر المهاجرة: لماذا لا يمكن تكرار الماضي" (٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥).

٢ - الانتهاك الجنسي

٤٥ - أظهرت تقارير في السنوات الأخيرة حالات لسلوك جنسي غير لائق من جانب الحراس تجاه النساء المحتجزات في مراكز احتجاز المهاجرين التي تديرها شركات الأمن الخاصة. وتفيد التقارير بتعرض النساء المحتجزات لانتهاك جنسي من جانب موظفي شركات الأمن الخاصة^(٢٩). وقد شعرت هؤلاء النساء المحتجزات بالضعف والعزلة في هذه الحالات. وفي أحد مراكز احتجاز المهاجرين المخصص للنساء، والذي تديره شركة أمن خاصة في المملكة المتحدة، أفادت بعض المحتجزات بتعرضهن للاغتصاب والعنف الجنسي^(٣٠). وقد مُنعت المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة، رشيدة مانجو، من الدخول إلى المركز بغية الحصول بموضوعية على معلومات عن الانتهاكات التي تعاني منها النساء المحتجزات حسبما أفادت التقارير (A/HRC/29/27/Add.2، الفقرة ٢٩).

٤٦ - وفي الولايات المتحدة، تلقت إحدى هيئات التفتيش الداخلي تقارير تفيد بوقوع ١٣ حادثة لاعتداء وانتهاك جنسيين في مركز احتجاز للمهاجرين يديره القطاع الخاص. ولكن شركة الأمن الخاصة أبلغت وكالة الرقابة الحكومية بوقوع حالة واحدة فقط^(٣١).

٣ - سوء استخدام الحبس الانفرادي

٤٧ - تبين التقارير أن الحبس الانفرادي يستخدم كشكل من أشكال العقوبة التأديبية أو الانتقام من جانب العاملين في شركات الأمن الخاصة ضمن مرافق احتجاز المهاجرين. وفي عام ٢٠١٤، شرع محتجزون في أحد المرافق التي تديرها شركة أمن خاصة في إضراب عن الطعام للاحتجاج على سوء ظروف الحبس والاحتجاز إلى أجل غير مسمى. وأوهم العاملون المحتجزون بأنهم مدعوون إلى الاجتماع مع إدارة المركز لمناقشة مظالمهم؛ بينما تم في الواقع مرافقة المحتجزين مباشرة إلى زنانات الحبس الانفرادي دون الاجتماع المنتظر. وقد أُفرج عنهم في نهاية المطاف بعد تدخل منظمات المجتمع المدني^(١٦).

٤٨ - وفي بعض المرافق التي يديرها القطاع الخاص، تستخدم زنانات الحبس الانفرادي كسكن إضافي. حيث يوضع الوافدون الجدد في هذه الزنانات إلى أن يتسنى نقلهم إلى أماكن أخرى. وقد اشتكى أفراد ينتمون إلى بعض المجموعات الدينية من قيام العاملين في شركات الأمن الخاصة بمنعهم من أداء شعائهم الدينية، بما في ذلك الأوقات المحددة للصلاة الأسبوعية. ويتم إيداع بعض المحتجزين في الحبس الانفرادي بسبب ترديد صلواتهم بهدوء معاً. وفي بعض المرافق التي يديرها القطاع الخاص،

(٢٩) الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية، "الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية في تكساس يرفع اليوم دعوى اتحادية نيابة عن النساء المعتدى عليهن في مركز تي دون هوتو للاحتجاز"، نشرة صحفية (١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١). متاح على الموقع الشبكي www.aclu.org/news/documents-obtained-aclu-show-sexual-abuse-immigration-detainees-widespread-national-problem.

(٣٠) المشروع الخاص بالاحتجاز على الصعيد العالمي، "وضع مراكز احتجاز المهاجرين في المملكة المتحدة" (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦). متاح على الموقع الشبكي: www.globaldetentionproject.org/immigration-:detention-united-kingdom-2.

(٣١) مركز حماية المدنيين في حالات النزاع وشبكة مراقبة الاحتجاز، "انتهاك في أديلانتو: تحقيق بشأن سجن للمهاجرين في بلدة بكاليفورنيا" (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥). متاح على الموقع الشبكي: www.endisolation.org/wp-content/uploads/2015/11/CIVIC_DWN-Adelanto-Report_old.pdf.

لا تقدم خدمات المطاعم القدر الكافي من الطعام بعد غروب الشمس بالنسبة للأفراد الذين يصومون أثناء النهار^(٣١).

٤ - سوء المعاملة والوفاة أثناء الاحتجاز

٤٩ - وثقت تقارير حالات وفاة لمحتجزين في مراكز تديرها شركات خاصة لصالح مكتب إنفاذ قوانين الهجرة والجمارك في الولايات المتحدة^(٣٢). وفي المملكة المتحدة، كانت هناك عدة حالات وفاة للمتمسكي اللجوء والمهاجرين أثناء احتجازهم في مراكز يديرها القطاع الخاص. وخلصت التحقيقات إلى أن بعض الوفيات ناتجة عن الاستخدام المفرط للقوة أو الإهمال من جانب الحراس أو الافتقار إلى العلاج الطبي اللازم. وفي بعض الحالات، لم يقدم أي تفسير فيما يتعلق بوفاة المحتجزين.

٥٠ - ووثق المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين حوادث انتهاك حقوق الإنسان للاجئين وملتسمي اللجوء، بمن فيهم الأطفال، من جانب شركة أمن خاصة تعاقدت معها الحكومة الأسترالية للعمل في مرافق خارج أراضيها في ناورو وبابوا غينيا الجديدة (A/HRC/35/25/Add.3). وقد أحال الفريق العامل رسائل إلى الحكومات المعنية فيما يتعلق بادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها شركة الأمن الخاصة العاملة في المرافق الخارجية في ناورو وبابوا غينيا الجديدة^(٣٣).

٥ - الانتهاكات المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة

٥١ - تشير الدراسات إلى أن الإفراج عن ملتسم اللجوء المحتجز قبل جلسة الاستماع الأخيرة من شأنه أن يؤثر تأثيراً كبيراً على فرص إرساء الأسس الموضوعية لطلب اللجوء، حيث يتيح الإفراج المزيد من الوقت لإعداد طلب اللجوء، كما يتيح فرصاً أفضل وأكثر تواتراً للوصول إلى المحامين والشهود والخبراء والمترجمين الذين يمكنهم المساعدة في إعداد القضية وتوثيقها^(٣٤).

٥٢ - وخلصت دراسة أجريت في الولايات المتحدة، إلى أنه بالنسبة للمهاجرين وملتسمي اللجوء الذين حصلوا على تمثيل قانوني ولم يتم احتجازهم، فإن معدل نجاحهم في الحصول على الانتصاف كان ٧٤ في المائة، بينما كان معدل النجاح ١٨ في المائة بالنسبة لأولئك الذين كانوا ممثلين قانونياً ولكنهم رهن الاحتجاز، وكان معدل الحصول على نتائج ناجحة بالنسبة للأشخاص المحتجزين وغير الممثلين ٣ في المائة فقط. وخلصت الدراسة أيضاً إلى أن التمثيل القانوني كان عاملاً حاسماً في نجاح ملتسم اللجوء في مقابلة الفرز الإجبارية وحصوله على اللجوء في نهاية المطاف^(٣٤).

٥٣ - وفي حين أن الاحتجاز بوجه عام يجعل من الصعب على المهاجرين وملتسمي اللجوء إعداد قضاياهم وإرساء الأسس الموضوعية لمطالبهم، يواجه الأفراد المحتجزون في المرافق التي يديرها القطاع

(٣٢) هيومن رايتس ووتش، "الولايات المتحدة: حالات وفاة في مراكز احتجاز المهاجرين" (٧ تموز/يوليه ٢٠١٦). متاح على الموقع الشبكي: www.hrw.org/news/2016/07/07/us-deaths-immigration-detention.

(٣٣) متاح على الموقع الشبكي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?Id=14026> والموقع الشبكي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?Id=13897>.

(٣٤) اللجنة التوجيهية لتقرير الدراسة بشأن تمثيل المهاجرين في نيويورك، "الوصول إلى العدالة: إتاحة الوصول إلى محام وكفائتها في إجراءات الترحيل"، استعراض كارديوزو القانوني، المجلد ٣٣، رقم ٢ (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١).

الخاص تحديات إضافية في الحصول على الخدمات القانونية الملائمة، بسبب عراقيل مختلفة، يبدو بعضها مرتبطا بشكل فريد بالطابع الربحي لهذه المرافق.

٥٤ - والكثير من مرافق احتجاز المهاجرين الخاصة يتم إنشاؤها في مناطق نائية يصعب الوصول إليها، بما في ذلك المواقع الخارجية. وهذه المواقع النائية تجعل من الصعب على المهاجرين وملتمسي اللجوء الحصول على الخدمات القانونية المدفوعة الأجر أو المجانية التي يحق لهم الاستفادة منها. ففي بعض الأحيان لا يمكن للأشخاص المحتجزين الاجتماع مع ممثليهم القانونيين على أساس منتظم بسبب طول المسافة، الأمر الذي يعيق إلى حد كبير قدرتهم على إعداد قضاياهم^(٣٣).

٥٥ - وطرحتم مقولة مؤداها إنه، حتى عندما يتم تعيين محامين للسفر وزيارة موكلهم المحتجزين في مرافق نائية، فإن ثمة عوائق أخرى. وتشير التقارير إلى أن بعض المتعاقدين يفرضون قيودا تعسفية على الزيارة القانونية وأنشطة المحامين في مرافق الاحتجاز. واعتمدت بعض المرافق سياسات غير رسمية غالبا ما تكون غير شفافة وغير متسقة، مما يجعل الاتصالات والمشاورات بين المحامين والموكلين صعبة وتستغرق وقتا طويلا^(٣٤). وفي الولايات المتحدة، فإن المرافق التي يديرها القطاع الخاص تفرض في بعض الأحيان شروطا تقييدية على الزيارة القانونية لا تُطبَّق عادة في المرافق التي تديرها الدولة^(٣٥). وعلى سبيل المثال، فإن القليل من مرافق احتجاز المهاجرين التي تديرها شركات أمنية خاصة تقتضي وجود تصاريح أمنية لطلاب القانون الذين يعملون كمتطوعين قانونيين مجانيين. وقد حُرم بعض المتطوعين القانونيين من الدخول دون سبب واضح، على الرغم من أنه تمت الموافقة على دخولهم سابقا. وقد حرم الموظفون القانونيون من الوصول عندما لم يقدموا إخطارا مسبقا قبل مدة ٢٤ ساعة بالمحتجزين المعينين الذين يرغبون في مقابلتهم^(٣٦). وفي نفس المرفق، رُفض تقديم الطعام أو الماء إلى المحامين المتطوعين في غرفة الزيارة وحذروا كذلك من أنهم إذا تركوا المكان لجلب الطعام، فلن يسمح لهم بالدخول مرة أخرى في نفس اليوم. ونتيجة لذلك، قضى فريق واحد من المحامين المتطوعين ١١ ساعة دون طعام أو ماء من أجل إنهاء عملهم مع المحتجزين. وحظرت بعض المرافق التي يديرها القطاع الخاص مقدمي خدمات قانونية بعينهم من الدخول، وذلك كشكل من أشكال الانتقام من الانتقادات التي ينشرونها عن المرفق أو مشاركتهم في احتجاجات سلمية تندد بالمرفق. ومن شأن هذه الممارسات جميعها أن تضع المزيد من الحواجز أمام المحامين الذين يحاولون الوصول إلى عملائهم، الأمر الذي يقوض بدوره حقوق المحتجزين في الإجراءات القانونية الواجبة بأن يكون لهم تمثيل قانوني.

٥٦ - وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما يحظر على الموظفين القانونيين، في بعض المرافق التي يديرها القطاع الخاص، جلب أجهزة تكنولوجيا الاتصالات، من قبيل الهواتف المحمولة وأجهزة الكمبيوتر المحمولة

(٣٥) انظر: American Bar Association, "Family immigration detention: why the past cannot be prologue", sect. IV.B.2، وانظر أيضا: United States, Immigration and Customs Enforcement, *Family Residential Standards*, sect. 5.8; see also United States, Immigration and Customs Enforcement, *Performance-Based National Detention Standards 2011*, sect. 5.7, available from www.ice.gov/doclib/detention-standards/2011/pbnds2011.pdf

(٣٦) Decl. of Victoria Rossi, *Flores v. Holder*, No. 2:85-cv-04544 (C.D. Cal. Apr. 22, 2015); see also Brad Tyer, "Paralegal blocked from Karnes Detention Center after Observer story", *Texas Observer* (27 March 2015), www.texasobserver.org/paralegal-denied-access-to-karnes; and CIVIC and Detention Watch Network, "Abuse in Adelanto"

وأجهزة إقامة شبكات تقنيات الاتصال اللاسلكي (الواي فاي) من خلال تقنيات النقاط الساخنة إلى مراكز الاحتجاز، على الرغم من أن هذه الأجهزة ذات أهمية حيوية لتطوير العمل في القضايا. وهذه السياسات التعسفية التي لا تتماشى في كثير من الأحيان مع المعايير الوطنية، تحرم المحتجزين من الاستفادة من كامل نطاق الخدمات المتاحة لعملاء نفس المحامين ممن هم ليسوا محتجزين^(٣٧).

٥٧ - وتشمل القيود الأخرى غير المبررة تقييد وصول المحامين إلى مختلف السجلات والوثائق بشأن المحتجزين، ووضع قيود على الوقت الذي يمكن أن يقضيه المحتجزون في المكتبة القانونية.

٥٨ - ويؤدي احتجاز المهاجرين وطالبي اللجوء في مرافق مقيدة وتشبه السجون، إلى جانب القيود الإضافية التي يفرضها المتعاقدون من القطاع الخاص، إلى إعاقة قدرة المحتجزين على الاستعانة بمحام، والتواصل مع الشهود المحتملين والاستفادة من مساعدة المترجمين الشفويين، من بين أمور أخرى. ويترتب على ذلك أثر سلبي آخر بالنسبة لقدرة المهاجرين وطالبي اللجوء على السعي إلى تحقيق الانتصاف القانوني استنادا إلى الأسس الموضوعية لادعاءاتهم.

٦ - الاستغلال الاقتصادي

٥٩ - يتأتى خفض التكاليف في المرافق المدارة من القطاع الخاص في معظمه من خفض عدد الموظفين، الذين يحل محلهم أحيانا نظم للخدمة الذاتية أو ببساطة يقوم بمهامهم المهاجرون المحتجزون أنفسهم. وعلى الرغم من أن المهاجرين المحتجزين أو طالبي اللجوء غير مصرح لهم عموما بالعمل، فإن التقارير تشير إلى أن مرافق احتجاز المهاجرين المدارة من القطاع الخاص تقوم أحيانا بتعيين المحتجزين، على أساس طوعي، للقيام بمهام يومية بسيطة، من قبيل التنظيف وتقديم الطعام. وبغية تخفيض التكلفة التشغيلية وتعظيم الأرباح، فإن المعتقلين في المرافق القائمة على أساس الربح يتقاضون أقل من الحد الأدنى الوطني للأجور عن عملهم. ففي المملكة المتحدة، يمكن أن يتقاضى المحتجزون ما يتراوح بين ١ جنيه استرليني و ١,٢٥ جنيه استرليني في الساعة، وهو ما يعادل سدس معدل الساعة المدفوع خارج مرافق الاحتجاز لنفس النوع من العمل^(٣٨). وفي الولايات المتحدة، يمكن أن يتقاضى المحتجزون في مرافق احتجاز المهاجرين التي يديرها متعاقدون من القطاع الخاص دولارا واحدا فقط في اليوم، وهو ما يقل عن تكلفة زجاجة واحدة من المياه المعدنية في المتجر الخاص بنفس المرفق.

٦٠ - وتعتبر خدمة الهاتف المقدمة في مرافق احتجاز المهاجرين التي يديرها القطاع الخاص مكلفة بشكل خاص، مع كون الأسعار أعلى بكثير من تلك المفروضة خارج المرفق. وتؤدي مصادرة الهواتف النقالة من المهاجرين وطالبي اللجوء عند وصولهم إلى المرفق إلى إجبارهم على الاعتماد على خدمة الهاتف التي يقدمها المرفق. ومن الواضح أن ارتفاع أسعار الخدمة الهاتفية يعيق قدرة المهاجرين وملمسي اللجوء المحتجزين على التواصل مع محاميهم وأسرتهم. ويترتب على ذلك أثر سلبي آخر على قدرتهم على متابعة طلباتهم للجوء.

(٣٧) American Bar Association, "Family immigration detention" (انظر الحاشية ٢٨).

(٣٨) Migreurop, "Migrant detention in the European Union" (انظر الحاشية ٢٣).

٧ - الافتقار إلى الشفافية

٦١ - تعرضت مرافق احتجاز المهاجرين التي تديرها شركات أمنية خاصة للانتقاد بسبب افتقارها إلى الشفافية. ومن الملاحظ بوجه عام أن إمكانية وصول المحامين والصحفيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني وهيئات الرصد المستقلة إلى المرافق التي يديرها متعاقدون من القطاع الخاص أقل إمكانية وصولهم إلى المرافق التي تديرها جهات حكومية. وفي حين أن القوانين الوطنية كثيرا ما تقتضي من الوكالات الحكومية الكشف عن سجلاتها للجمهور عند الطلب، فإن هذه القوانين غالبا لا تنطبق على المعلومات الموجودة في حوزة الجهات الفاعلة من القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه، تشير التقارير إلى أن شركات الأمن الخاصة أنفقت قدرا كبيرا من المال من خلال العمل بنشاط على كسب التأييد لدحر الجهود الرامية إلى تعديل التشريعات الوطنية في هذا الصدد. ويؤدي حجب المعلومات باسم السرية التجارية إلى السماح للمتعاقد من القطاع الخاص بوضع رغبتهم الخاصة في السرية التجارية فوق المصلحة العامة. ونتيجة لذلك، غالبا ما يكون هناك قدر أقل من التدقيق العام على هذه المرافق التي يديرها القطاع الخاص، وذلك في حين أن انعدام الشفافية قد يؤدي إلى زيادة تعرض المحتجزين لخطر إساءة المعاملة.

٨ - الآثار المترتبة على التشريعات الوطنية وسياسات الهجرة الوطنية

٦٢ - يؤدي تولي المتعاقد من القطاع الخاص الرقابة على مرافق الاحتجاز إلى حوافر ضارة قد تؤدي إلى احتجاز المزيد من الأشخاص لفترات أطول من الزمن. ولدى الشركات الأمنية الخاصة المتعددة الجنسيات حافز قوي للمساهمة في الخطاب العام بشأن تطبيع احتجاز المهاجرين غير القانونيين والتأثير على سياسة الهجرة الوطنية والضغط من أجل تشريع وطني قمعي لزيادة تجريم وضع المهاجرين غير القانونيين بمن فيهم طالبو اللجوء. وكما لوحظ سابقا، فإن العديد من شركات الأمن الخاصة تمكنت من إدراج حد أدنى مضمون من حصة الأسرة في عقودها مع الحكومات. وبالإضافة إلى الحد الأدنى لحصة الأسرة، تقدم بعض الشركات خصما على سعر بدل الإقامة اليومي الذي يتعدى الحد الأدنى لحصة الأسرة لتشجيع الوكالة الحكومية المتعاقدة على استخدام كامل سعة المرفق.

٦٣ - وفي الولايات المتحدة، دفع المنتقدون بحجة فحواها أن شركات السجون التي تمت خصخصتها سعت إلى زيادة الأرباح من خلال التأثير على التشريعات الجنائية الجوهرية بطرق من شأنها زيادة عدد السجناء. وفي الحالات التي تتلقى فيها الشركات المتعاقدة الخاصة مدفوعات على أساس عدد السجناء الذين تشرف عليهم، من المرجح أن تدفعهم الحوافر إلى استخدام النفوذ السياسي لضمان أن يكون عدد المحتجزين فيها عند أعلى مستوى ممكن^(٣٩). وفي غضون ١٠٠ يوم بعد توقيع الرئيس دونالد ترامب بالأوامر التنفيذية المتعلقة بأولويات إنفاذ قوانين الهجرة، قالت أجهزة إنفاذ قوانين الهجرة والجمارك بالولايات المتحدة إنها ألقت القبض على أكثر من ٤١ ٠٠٠ شخص، أي بزيادة قدرها ٣٧ في المائة مقارنة بالفترة نفسها من العام الماضي^(٤٠).

(٣٩) Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, "Inherently governmental functions and the role of private military contractors"

(٤٠) United States, Immigration and Customs Enforcement, "ICE ERO immigration arrests climb nearly 40%", متاح على الموقع التالي: www.ice.gov/features/100-days.

خامسا - التحديات المتعلقة بالمساءلة وسبل الانتصاف

٦٤ - عندما تقوم جهات فاعلة خاصة بتشغيل مرافق الاحتجاز، كثيرا ما تبرز أسئلة حول من تكون له الرقابة الفعلية على المحتجزين ومن ينبغي مساءلته عندما تحدث انتهاكات لحقوق الإنسان. وقد حاولت الحكومات في بعض الأحيان استخدام طبيعة تشغيل المرافق من خلال القطاع الخاص كدرع لحماية أنفسها من المسؤولية عن الانتهاكات^(٤١). ولوحظ أن الاستعانة بمصادر خارجية في تشغيل أماكن الحرمان من الحرية يبدو أنها تخدم المصالح السياسية لبعض الدول، بقدر ما تسمح لتلك الدول بتخفيف مسؤولية السلطات العامة عن مرافق الاحتجاز وانتهاكات الحقوق التي تنجم عن ذلك^(٤٢).

٦٥ - وكثيرا ما لا يستطيع الأفراد المحتجزون في العديد من المرافق التي تديرها شركات أمنية خاصة الطعن في القرارات التي يصدرها المأمور، الذي يكون عادة موظفا في الشركة، بشأن التظلمات. ومن المرجح أن يؤدي عدم القدرة على الطعن أمام مسؤول حكومي إلى إعاقة المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان^(٤٣). ومن أجل الوفاء بالالتزامات التعاقدية وتجنب الجزاءات المالية وأي مسؤولية قانونية، فإن شركات الأمن الخاصة لديها حافز قوي للإبلاغ عن حوادث إساءة المعاملة بأقل من حجمها، وفي بعض الحالات، التلاعب في الإبلاغ عن ملاحظات هذه الأحداث. ويؤدي عدم الوثوقية المتأصل في الإبلاغ الذاتي، إلى جانب الافتقار إلى الشفافية في المرافق التي يديرها القطاع الخاص، إلى انتهاكات لحقوق الإنسان وانتهاكات يرتكبها أفراد شركات الأمن الخاصة تظل غير معروفة للجمهور.

٦٦ - وحتى عندما يكشف المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الإعلام، عن الإساءات والانتهاكات، لا يبدو أن هناك عقوبات حقيقية تُفرض على الشركات، بخلاف الهجوم على سمعة الشركة الذي قد تتعرض له شركة الأمن الخاصة في بعض الحالات. وقد أثبتت حالات محددة أن المتعاقدين من القطاع الخاص يتمتعون بقدر أكبر من الحصانة من المسؤولية عن نظرائهم الحكوميين^(٤٤).

٦٧ - وتظهر التقارير أن العديد من شركات الأمن الخاصة لا تواجه عواقب جادة عندما تفشل في الوفاء بشروط عقودها. وعلى الرغم من التقارير التي تفيد بحدوث انتهاكات، تستمر بعض شركات الأمن الخاصة في إدارة المرافق التي حدثت فيها الانتهاكات. وعلى سبيل المثال، حصل أحد المرافق على الدرجة التي تجيز تأهيله حتى بعد فشله في الوفاء بعنصر إلزامي في تقييم الأداء السنوي. وفي المكان نفسه، وبعد أن تبين أن وفاة أحد المحتجزين كان يمكن منعها، قرر المفتشون أن المرفق كان ممثلا للمعايير الطبية المعمول بها^(٤٥).

(٤١) Flynn, "Private military and security companies in places of deprivation" (انظر الحاشية ٩).

(٤٢) Migreurop, "Migrant detention in the European Union" (انظر الحاشية ٢٣).

(٤٣) Takei, "Private military and security companies in places of deprivation of liberty" (انظر الحاشية ١٦).

(٤٤) (انظر الحاشية ٢٢) *United States, Supreme Court, Minneci v Pollard and Correctional Services Corp. v. Malesko*, case No. 534 U.S. 61 (2001).

(٤٥) CIVIC and Detention Watch Network, "Abuse in Adelanto" (انظر الحاشية ٣١).

٦٨ - وأدت خصخصة الاحتجاز إلى زيادة صعوبة التحقيق في ادعاءات الإساءات والانتهاكات لحقوق الإنسان ومقاضاة مرتكبيها. ففي سياق احتجاز المهاجرين مثلا، كثيرا ما يتم ترحيل الضحايا أو الشهود أو التهديد بترحيلهم بعد الإبلاغ عن الانتهاكات^(٤٦).

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٦٩ - في حين أن خصخصة الحرمان من الحرية قد لا تشكل، في حد ذاتها، انتهاكا للقانون الدولي، من الضروري النظر في أن الاستعانة بمصادر خارجية هي من المسائل التي تطرح مخاطر كبيرة فيما يتعلق بانتهاك حقوق الإنسان، بما في ذلك العقوبات التي تحول دون تحقيق المساءلة وتوفير سبل الانتصاف للضحايا. وفيما يتعلق بالحرمان من الحرية، فإن دافع الربح يتنافى، ببساطة، مع حقوق الإنسان وسيؤدي عادة إلى تخطي احترامها، في غياب لوائح صارمة. ومع ذلك، فمن المرجح أن تواصل الدول التعاقد مع شركات الأمن الخاصة في تشغيل السجون ومرافق الاحتجاز.

٧٠ - وينوه الفريق العامل بأهمية بذل العناية الواجبة من قبل كل من الدول وشركات الأمن الخاصة للحماية من الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان. ويتطلب بذل العناية الواجبة أن تسعى شركة الأمن الخاصة بنشاط إلى الحصول على معلومات عن الآثار السلبية المترتبة على أنشطتها في مجال حقوق الإنسان، فضلا عن المخاطر التي قد تترتب على حدوث آثار سلبية على حقوق الإنسان في المستقبل. وهذا يؤدي إلى مسؤولية من جانب الشركة للتخفيف من الانتهاكات المحتملة أو الحالية، ومعالجة الانتهاكات السابقة^(٤٧).

٧١ - وفي ضوء الحاجة إلى تعزيز أطر المساءلة للمحرومين من حريتهم في المرافق التي يديرها القطاع الخاص، يلاحظ الفريق العامل أهمية أن تكفل الدول امتثال المشغلين من القطاع الخاص لالتزامات حقوق الإنسان^(٤٨).

٧٢ - ويثبت تحليل معاناة الضحايا من أجل المساءلة والانتصاف ضد شركات الأمن الخاصة أن المدونات الطوعية وبذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان وغير ذلك من التدابير الطوعية، على الرغم من كونها ضرورية، فهي ليست كافية في حد ذاتها لإخضاع الشركات للمساءلة أو توفير وسيلة للانتصاف. ويجب أن تكون التدابير الزامية وقابلة للإنفاذ القضائي وتدعمها عقوبات مجدية.

(٤٦) see also Mark Townsend, (انظر الحاشية ٢٣)، Migreurop, “Migrant detention in the European Union” (٤٦) “Serco, the Observer, and a hunt for the truth about Yarl’s Wood asylum centre”, The Guardian (17 May 2014) متاح على الموقع التالي: www.theguardian.com/uk-news/2014/may/17/serco-yarls-wood-asylum-centre.

(٤٧) Mark B. Taylor, “Human rights due diligence: the role of States - 2013 progress report”, (International Corporate Accountability Roundtable, 2012). Available from <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58657c1d9f7456750f7ae707/1483045919859/I-AR-Human-Rights-Due-Diligence-2013-Update-FINAL1.pdf>

(٤٨) انظر CCPR/CO/75/NZL و CCPR/C/79/Add.55.

التوصيات الموجهة إلى الدول

٧٣ - في ضوء التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في سياق أماكن الحرمان من الحرية التي تمت خصصتها، يقدم الفريق العامل التوصيات التالية إلى الدول.

٧٤ - ينبغي للدول أن تنهي ممارسة الاستعانة بمصادر خارجية في التشغيل العام للسجون والمعتقلات ومرافق احتجاز المهاجرين وغيرها من أماكن الحرمان من الحرية بإسناد ذلك إلى شركات الأمن الخاصة التي تستهدف الربح.

٧٥ - وفيما يتعلق بالدول التي لا تزال تتعاقد مع جهات خارجية لأداء بعض المسؤوليات في سياق الحرمان من الحرية، فإن بعض المهام لا ينبغي الاستعانة فيها بمصادر خارجية لشركات الأمن الخاصة، بما في ذلك الاستجابة للمخالفات التأديبية التي يرتكبها المحتجزون، وحساب الأحكام، وإيداع المحتجزين أو الإفراج عنهم، أو منح خروج مؤقت، حيثما ينطبق ذلك.

٧٦ - وفي سياق اتجاهات الهجرة العالمية، ينبغي للدول أن تنظر في البدائل المجتمعية، التي يرجح أن تكون أكثر اقتصادا وفعالية من الحرمان من الحرية. ويشدد الفريق العامل على أنه لا ينبغي اللجوء إلى الاحتجاز إلا كملاذ أخير وبأقل الوسائل التقييدية الممكنة، ولا سيما بالنسبة للأفراد المنتمين إلى الفئات الضعيفة من قبيل الأطفال والنساء وطالبي اللجوء.

٧٧ - وعند النظر في إشراك الجهات الفاعلة الخاصة في تقديم الخدمات في أماكن الحرمان من الحرية، ينبغي للدول أن تجري تحليلا كاملا للهيكل الأساسية والعمليات التي تتطلبها نظمها القضائية من أجل الوفاء بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي للدول، من خلال التدابير التشريعية، أن تكفل امتثال شركات الأمن الخاصة وأفرادها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

٧٨ - وينبغي للدول أن تكفل أن تتضمن التشريعات والعقود المبرمة بين الوكالات الحكومية وشركات الأمن الخاصة التزامات مفصلة بما فيه الكفاية فيما يتعلق بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أن تضع هذه العقود حدودا واضحة للمسؤوليات، بما في ذلك متطلبات الإبلاغ المنتظمة وأحكام الرصد الصارمة، كما ينبغي أن تحدد وسائل فعالة لمعالجة عدم امتثال المتعاقد، يمكن أن تصل إلى إلغاء العقد أو تتضمن ذلك.

٧٩ - وينبغي للدول أن تفرض التزامات تعاقدية على مقدمي الخدمات من القطاع الخاص أو كجزء من تقديم الإعانات أو الحوافز المالية لمشغلي القطاع الخاص للعمل على التحسين المستمر في أعمال حقوق الإنسان عندما لا يكون ذلك المسار مربحا بخلاف ذلك. فعلى سبيل المثال، يمكن منح الشركات الخاصة التي تدير السجون أو مراكز الاحتجاز مكافآت بموجب عقودها مع الحكومة لتيسير التدريب المستمر في المجال الطبي أو الاجتماعي أو في مجال حقوق الإنسان لأفرادها، بهدف تحسين حقوق السجناء^(٤٩).

٨٠ - ومن الضروري أن تنشئ الدول آليات فعالة للمساءلة والرقابة والانتصاف عند التعاقد مع شركات الأمن الخاصة في أماكن الحرمان من الحرية. ويجب أن تخضع كل من شركات الأمن

(٤٩) المرجع نفسه.

الخاصة وموظفيها للمسؤولية المدنية والمساءلة الجنائية عن انتهاكات حقوق الإنسان. ويجب أن تكون هذه المساءلة المدنية والجنائية قابلة للإنفاذ القضائي ولا تخضع لحصانات الدول أو الحصانات الأخرى.

٨١ - وينبغي للدول أن توفر رقابة مجدية على عمليات الاحتجاز التي تدخل فيها شركات أمنية خاصة من خلال أن يكون هناك وجود في الموقع في المرافق من جانب المسؤولين الحكوميين المأذون لهم بالتدخل بسرعة وبقدر ما يلزم، وضمان وجود آليات فعالة للامتثال لتتبع الأداء والنتائج، وإتاحة المعلومات الموثوقة بسهولة للجمهور.

٨٢ - وينبغي للدول أن تنشئ آليات خارجية للرصد والتفتيش وألا تعتمد فقط على عمليات التفتيش التي تجريها الوكالة الحكومية المتعاقدة مع شركة أمنية خاصة معينة. وينبغي أن تقوم هيئة مستقلة تماما عن الوكالة المتعاقدة بعمليات تفتيش منتظمة. وينبغي أن تكون تقارير عمليات التفتيش علنية.

٨٣ - وينبغي للدول أن تضمن أن تكون السجلات التي تحتفظ بها شركات الأمن الخاصة التي تقدم الخدمات في أماكن الحرمان من الحرية خاضعة لقوانين حرية المعلومات بنفس القدر الذي تكون به الكيانات العامة خاضعة لذلك.

٨٤ - وينبغي للدول أن تيسر إجراء فحص مستقل لادعاءات إساءة المعاملة في أماكن الحرمان من الحرية التي تديرها شركات أمنية خاصة، وأن تكفل التحقيق الدقيق في جميع الشكاوى وضمان وجود سبل انتصاف فعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها شركات الأمن الخاصة وأفرادها.

٨٥ - وينوه الفريق العامل بأهمية وجود تشريع وطني قوي ينص على سبل انتصاف فعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها أفراد شركات الأمن الخاصة، ولا سيما عندما تعمل هذه الشركات عبر الحدود الوطنية. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان المسؤولية القانونية للشركات القائمة في إقليم الدولة الطرف أو التي تدار منها فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان نتيجة لأنشطتها التي تنفذ في الخارج أو أنشطة الشركات التابعة لها أو أعمالها التجارية. وينبغي أن تتضمن التشريعات الوطنية أحكاما تتجاوز الحدود الإقليمية، مما يمكن أن يسهل محاكمة شركات الأمن الخاصة وأفرادها.

٨٦ - وعلى الرغم من أهمية التشريعات الوطنية والالتزامات التعاقدية القوية التي تتضمن المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فقد لاحظ الفريق العامل، من خلال دراسته العالمية بشأن القوانين الوطنية، وجود حاجة إلى صك شامل ملزم قانونا لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في السياقات المتنوعة التي تعمل فيها. ومن شأن هذا الصك أن يكفل تنظيما متسقا على نطاق العالم وتوفير الحماية الكافية لحقوق الإنسان المتأثرة بهذه الشركات. ومن شأن وجود صك دولي ملزم أن يوفر إطارا تنظيميا موحدًا وهيئة مكرسة واحدة فيما يتعلق بمختلف المسائل الأساسية المتصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وكفالة مساءلة هذه الشركات وأفرادها، وضمان الحق في سبل انتصاف فعالة لضحايا أينما كانوا في العالم.

التوصيات الموجهة إلى شركات الأمن الخاصة والدول

- ٨٧ - في ضوء التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في سياق أماكن الحرمان من الحرية التي تمت خصصتها، يقدم الفريق العامل التوصيات التالية إلى شركات الأمن الخاصة والدول.
- ٨٨ - ينبغي أن تتقيد عقود شركات الأمن الخاصة العاملة في أماكن الحرمان من الحرية بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء. وهذه القواعد من بينها القواعد المتعلقة بمعاملة المحتجزين والسجناء، واستقدام الأفراد المدربين والمهرة، وإجراء عمليات التفتيش والاتصال بالعالم الخارجي.
- ٨٩ - وينبغي أن تمثل شركات الأمن الخاصة لمتطلبات الإبلاغ المنتظم والرصد القوي المنصوص عليها في عقودها، التي ينبغي أن تحدد أيضا وسائل فعالة لمعالجة عدم امتثال المتعاقد، يمكن أن تصل إلى إلغاء العقد أو تتضمن ذلك.
- ٩٠ - ويتعين على شركات الأمن الخاصة أن تمثل لقواعد بذل العناية الواجبة التي تقتضي منها التكليف بمسؤولية التحقيق داخل منظماتها من أجل الكشف عن انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها. وينبغي للشركات أيضا أن تنشئ آليات توفر الحماية للمبلغين عن المخالفات.
- ٩١ - وينبغي أن تتعاون الشركات تعاونا تاما مع أي آليات خارجية للرصد والتفتيش تكون قد أنشئت للإشراف على عملياتها.
- ٩٢ - وينبغي لشركات الأمن الخاصة أن تكشف علنا عن السجلات المتعلقة بعقودها وعملياتها، بنفس القدر الواجب على الكيانات العامة التي لها وظائف مماثلة.
- ٩٣ - وينبغي للشركات أن تنشئ آليات فعالة للمساءلة والإشراف والإنصاف، بما في ذلك سبل الانتصاف غير القضائية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. ولا ينبغي للعقود والتشريعات أن تجعل استنفاد سبل الانتصاف التعاقدية وغير القضائية شرطا مسبقا للجوء إلى الإنفاذ القضائي للمساءلة وسبل الانتصاف القضائية.