

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **176**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2289

Affrontare i rischi per i diritti umani e lo Stato di diritto rappresentati dai
mercenari e dalle compagnie militari e di sicurezza private: un appello per
una regolamentazione globale

Trasmessa il 4 febbraio 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RECOMMENDATION 2289 (2025) ⁽¹⁾

Provisional version

Addressing risks to human rights and the rule of law posed by mercenaries and private military and security companies: a call for comprehensive regulation

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Referring to its Resolution 2583 (2025) « Addressing risks to human rights and the rule of law posed by mercenaries and private military and security companies: a call for comprehensive regulation », the Parliamentary Assembly reiterates its concern about the erosion of States' authority, loss of democratic oversight and accountability, and the impunity of perpetrators of human rights violations, which result from the increased use of private military and security companies (PMSCs), including those registered or operating within the territory of the Council of Europe member States.

2. The Assembly believes that numerous reports of grave human rights violations perpetrated by PMSCs call for stronger regulation of this industry. Although their deployment might serve legitimate purposes, such as providing security and expertise to international organisations and humanitarian workers, some States might be keen to use their services simply to hide their involvement in military operations by invoking plausible deniability and prevent

victims of abuses from obtaining compensation and seeking justice.

3. Notwithstanding the fact that matters relating to national defence do not fall within the scope of the Council of Europe, the Assembly notes that the scarcely regulated operation of PMSCs poses grave risks to the rule of law and protection of human rights. Therefore, pending the outcome of works of the United Nations open-ended intergovernmental working group to elaborate the content of an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of PMSCs, the Assembly invites the Committee of Ministers to examine the feasibility of drawing up a Council of Europe convention governing the use of private military and security companies, ensuring accountability, victim redress, and adherence to international human rights standards.

4. The Assembly believes that such a legally binding regional framework should address, at minimum, issues associated with PMSCs' licensing, registration and oversight and require the introduction of effective remedies for victims of possible human rights violations and developing training programs aimed at preventing such abuses. The initiative on the creation of a legally binding regional framework would complement ongoing efforts within the United

(1) *Assembly debate* on 28 January 2025 (4th sitting) (see Doc. 16092, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Andrea Orlando). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2025 (4th sitting).

Nations by providing a robust regional framework tailored to the specific challenges faced by member States. PMSCs might operate in a grey area where human rights would fall on deaf ears, due to a plausible deniability from the State. As PMSCs are already wreaking havoc on the European continent, the Council of Europe should reinforce trust in its role as a defender of democratic values and human rights, while setting an example of leadership that inspires confidence in multilateral mechanisms and rule of law.

5. Finally, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

5.1. endorse, on behalf of the Council of Europe, the Montreux Document on pertinent international legal obligations and

good practices for States related to operations of PMSCs during armed conflict;

5.2. pending the adoption of a convention, draw up a draft recommendation to member States, focused on mitigating risks to human rights, democracy and the rule of law posed by private military and security companies;

5.3. intensify political dialogue with the United Nations, in line with the Reykjavik Declaration, by ensuring that the Council of Europe contributes to the open-ended intergovernmental working group to elaborate the content of an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RECOMMANDATION 2289 (2025) ⁽¹⁾

Version provisoire

Faire face aux risques que les mercenaires et les entreprises militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains et l'État de droit: un appel en faveur d'une réglementation globale

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Se référant à sa Résolution 2583 (2015) « Faire face aux risques que les mercenaires et les entreprises militaires et de sécurité privées font peser sur les droits humains et l'État de droit: un appel en faveur d'une réglementation globale », l'Assemblée parlementaire exprime de nouveau sa préoccupation face à l'érosion de l'autorité des États, au recul du contrôle démocratique et à la dilution des responsabilités ainsi qu'à l'impunité des auteurs de violations des droits humains qui résultent du recours croissant à des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP), y compris celles qui sont enregistrées ou opèrent sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée estime que les nombreux rapports qui font état de graves violations des droits humains commises par des EMSP appellent à une réglementation plus stricte de ce secteur. Bien que le déploiement de telles entreprises puisse poursuivre des objectifs légitimes, comme le fait de fournir

une expertise aux organisations internationales et au personnel humanitaire et assurer leur sécurité, certains États pourraient vouloir utiliser leurs services simplement pour dissimuler leur implication dans des opérations militaires en invoquant le déni plausible et empêcher les victimes d'abus d'obtenir une indemnisation et de demander justice.

3. Nonobstant le fait que les questions relatives à la défense nationale ne relèvent pas du champ d'action du Conseil de l'Europe, l'Assemblée note que les activités peu réglementées des EMSP font peser de graves risques sur l'État de droit et la protection des droits humains. Par conséquent, en attendant les résultats des travaux du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée des Nations Unies chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à examiner la faisabilité de l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe qui régie le recours aux EMSP, garantissant l'obligation de rendre des comptes, la réparation des préjudices subis par les victimes et le re-

(1) Discussion par l'Assemblée le 28 janvier 2025 (4^e séance) (voir Doc. 16092, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Andrea Orlando). Texte adopté par l'Assemblée le 28 janvier 2025 (4^e séance).

spect des normes internationales en matière de droits humains.

4. L'Assemblée estime qu'un tel cadre régional juridiquement contraignant devrait traiter, au minimum, des questions liées à l'autorisation, à l'enregistrement et au contrôle des EMSP, exiger la mise en place de recours effectifs pour les victimes d'éventuelles violations des droits humains et le développement de programmes de formation visant à prévenir de tels abus. L'initiative en faveur de la création d'un cadre régional juridiquement contraignant compléterait les actions en cours au sein des Nations Unies en fournissant un cadre régional solide, adapté aux difficultés particulières que rencontrent les États membres. Les EMSP sont en effet susceptibles d'agir dans un cadre flou où les droits humains resteraient lettre morte, en raison du déni plausible de l'État. Comme les EMSP causent déjà des ravages sur le continent européen, le Conseil de l'Europe devrait renforcer la confiance dans sa fonction de défenseur des valeurs démocratiques et des droits humains, tout en donnant l'exemple d'un rôle moteur qui inspire confiance dans les mécanismes multilatéraux et l'État de droit.

5. Enfin, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

5.1. d'approuver, au nom du Conseil de l'Europe, le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés;

5.2. dans l'attente de l'adoption d'une convention, d'élaborer un projet de recommandation aux États membres, axé sur l'atténuation des risques que les EMSP font peser sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit;

5.3. d'intensifier le dialogue politique avec les Nations Unies, conformément à la Déclaration de Reykjavík, en veillant à ce que le Conseil de l'Europe contribue au Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 2289 (2025) ⁽¹⁾

Affrontare i rischi per i diritti umani e lo Stato di diritto rappresentati dai mercenari e dalle compagnie militari e di sicurezza private: un appello per una regolamentazione globale

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Facendo riferimento alla sua Risoluzione 2587 (2025) dal titolo « Affrontare i rischi per i diritti umani e lo Stato di diritto rappresentati dai mercenari e dalle compagnie militari e di sicurezza private: un appello per una regolamentazione globale », l'Assemblea Parlamentare ribadisce la sua preoccupazione per l'erosione dell'autorità statale, la perdita di controllo democratico e di responsabilità democratica, nonché per l'impunità degli autori di violazioni dei diritti umani, derivanti dal crescente coinvolgimento delle PMSC, comprese quelle registrate, oppure operanti, nel territorio degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

2. L'Assemblea ritiene che le numerose segnalazioni di gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dalle PMSC richiedano una più severa regolamentazione di questo settore. Per quanto il loro impiego possa servire a scopi legittimi, come fornire sicurezza e competenze alle organizzazioni internazionali e agli operatori umanitari, alcuni Stati potrebbero avere interesse a sfrut-

tare i loro servizi semplicemente per nascondere il proprio coinvolgimento in operazioni militari, invocando la negazione plausibile, e impedendo così alle vittime di abusi di ottenere un risarcimento e chiedere giustizia.

3. Nonostante il fatto che le questioni relative alla difesa nazionale non rientrino tra le competenze del Consiglio d'Europa, l'Assemblea rileva che le attività scarsamente regolamentate delle PMSC pongono seri rischi per lo Stato di diritto e la protezione dei diritti umani. Pertanto, in attesa dell'esito dei lavori del gruppo di lavoro intergovernativo aperto delle Nazioni Unite volto a elaborare il contenuto di un quadro normativo internazionale sulla regolamentazione, il monitoraggio e la supervisione delle attività delle PMSC, l'Assemblea invita il Comitato dei Ministri a valutare la fattibilità della stesura di una convenzione del Consiglio d'Europa che disciplini l'impiego delle compagnie militari e di sicurezza private e garantisca l'attribuzione e l'assunzione delle responsabilità, il risarcimento alle vittime e il rispetto delle norme internazionali sui diritti umani.

4. L'Assemblea ritiene che un simile quadro regionale giuridicamente vincolante dovrebbe trattare, come minimo, delle questioni relative all'autorizzazione, alla re-

(1) *Discussione in Assemblea* del 28 gennaio 2025 (4^a seduta) (cfr. Doc. 16092, relazione della Commissione per gli Affari Giuridici e i Diritti Umani, relatore: Andrea Orlando). Testo approvato dall'Assemblea il 28 gennaio 2025 (4^a seduta).

gistrazione e al controllo delle PMSC e richiedere l'introduzione di rimedi efficaci per le vittime di eventuali violazioni dei diritti umani e la realizzazione di programmi di formazione volti a prevenire tali abusi. L'iniziativa a favore della creazione di un quadro regionale giuridicamente vincolante andrebbe a integrare gli sforzi in corso nell'ambito delle Nazioni Unite, fornendo un solido quadro regionale adattato alle sfide specifiche affrontate dagli Stati membri. Le PMSC potrebbero operare in una zona grigia in cui i diritti umani sarebbero disattesi, grazie alla possibilità per lo Stato di invocare la negazione plausibile. Poiché le PMSC stanno già creando scompiglio nel continente europeo, il Consiglio d'Europa dovrebbe rafforzare la fiducia nel suo ruolo di difensore dei valori democratici e dei diritti umani, offrendo contemporaneamente un esempio di leadership che ispiri fiducia nei meccanismi multilaterali e nello Stato di diritto.

5. Infine, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei Ministri di:

5.1 approvare, a nome del Consiglio d'Europa, il Documento di Montreux sugli obblighi giuridici internazionali e le buone pratiche per gli Stati con riferimento alle attività delle PMSC durante i conflitti armati;

5.2 in attesa dell'adozione di una convenzione, elaborare un progetto di raccomandazione agli Stati membri, incentrato sulla mitigazione dei rischi per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto rappresentati dalle compagnie militari e di sicurezza private;

5.3 intensificare il dialogo politico con le Nazioni Unite, in linea con la Dichiarazione di Reykjavik, assicurando il contributo del Consiglio d'Europa al gruppo di lavoro intergovernativo aperto incaricato di elaborare il contenuto di un quadro normativo internazionale sulla regolamentazione, il monitoraggio e il controllo delle attività delle compagnie militari e di sicurezza private.



190122141870