

---

**The regulatory governance of armed force:  
Holding private military and security companies to account**

---

Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van Doctor in de Politieke Wetenschappen.

**Jelle Leunis**

Promotor: Prof. dr. Bruno Coppieiers



# **The regulatory governance of armed force: Holding private military and security companies to account**

## **Abstract**

Despite the overwhelming presence of private military and security companies (PMSCs) in post-Cold War complex security environments, the institutional safeguards for establishing democratic accountability of the use of armed force in international relations have long remained modeled on the state monopoly on violence. Numerous offences by PMSCs and especially the perceived lack of legal remedies have indicated that the control mechanisms designed to hold the military to account did not adequately apply to PMSCs. In reaction, new accountability mechanisms have been developed, specifically targeting PMSCs. This text addresses the ways in which these mechanisms and the values underpinning them reflect a shift in the norm of democratic accountability of armed force in international relations. Gaining insight in this issue not only promotes our theoretical understanding of contemporary evolutions in security governance, but also helps prospective participants assess the impact of their commitment. In answer to this question, this text draws up two ideal-types as idealised abstractions of the mechanisms and the underlying values for holding to account, respectively, the military and PMSCs. The ideal-type of democratic control of the military is contrasted with that of regulatory governance of PMSCs. The comparison reveals that the governance practices captured by the ideal-type of democratic control are founded on the model of the positive state. Democratic control of the military is primarily concerned with establishing political control over the military. Accordingly, accountability relations culminate in a representative assembly where the interests of all stakeholders are equally considered, thus creating input legitimacy for security policy. Underlying democratic control of the military is a model of representative democracy. In contrast, the governance practices captured by the ideal-type of regulatory governance are based on the model of the regulatory state. Regulatory governance of PMSCs is concerned with establishing output legitimacy by allowing clients to purchase individual tailor-made security solutions. Under regulatory governance, accountability relations are dispersed to market participants and the aim is to optimize the functioning of the market and underlying regulatory governance of PMSCs is a model of participatory democracy. The text concludes with arguing that the practices of regulatory governance of PMSCs can only fully achieve their aspirations if they move closer to, rather than away from, the ideal-type of democratic control.

**Keywords:** Security governance, private military and security companies, democratic control, regulatory governance, judicialisation, Montreux Document, International Code of Conduct for Private Security Service Providers.

## **Regulerende sturing van geweldsuitoefening: De verantwoording van private militaire en veiligheidsbedrijven**

### **Samenvatting**

Private militaire en veiligheidsbedrijven hebben een prominente plaats ingenomen in internationale complexe veiligheidsomgevingen. Tegelijkertijd zijn de geïnstitutionaliseerde mechanismen van democratische controle nog steeds gemodelleerd op het staatsmonopolie op geweld en dus voornamelijk van toepassing op het leger. De talrijke schandalen waarin private militaire en veiligheidsbedrijven aanvankelijk betrokken waren, toonden aan dat de bestaande controlemechanismen er niet in slaagden deze bedrijven ter verantwoording te houden, waardoor de perceptie ontstond dat deze industrie in een wettelijk vacuüm opereerde. Als reactie daarop werden recent enkele nieuwe initiatieven gelanceerd om een strikter regulerend kader te creëren. Deze tekst analyseert die initiatieven vanuit het oogpunt van democratische controle op geweldsuitoefening. Hij gaat na op welke wijze de mechanismen om private militaire en veiligheidsbedrijven ter verantwoording te houden en de waarden die aan deze mechanismen ten grondslag liggen een verandering uitdrukken in de norm van democratische controle op geweldsuitoefening. De tekst beantwoordt deze vraag door middel van een vergelijking van twee ideaal-types die een herformulering van deze norm blootlegt. Het traditionele ideaal-type van democratische controle op het leger wordt vergeleken met een nieuw voorgesteld ideaal-type van regulerende sturing van private militaire en veiligheidsbedrijven. Deze ideaal-types zijn geïdealiseerde abstracties van de mechanismen, en de onderliggende waarden, waarmee respectievelijk het leger en private militaire en veiligheidsbedrijven ter verantwoording worden gehouden. Ze spreken geen normatief oordeel uit, maar dienen enkel als heuristisch middel om inzicht te verschaffen in hoe geweldsuitoefening wordt beheerst. De vergelijking leert ons dat de controlemechanismen geanalyseerd door het ideaal-type van democratische controle gebaseerd zijn op het model van de positieve staat, die zich inzet om een brede en inclusieve vorm van veiligheid te garanderen. Democratische controlemechanismen zijn gefundeerd op een model van representatieve democratie en in dit ideaal-type culminerend de verantwoordingsrelaties dan ook in een representatief parlement waar de belangen van alle belanghebbenden op gelijke wijze in rekening worden gebracht. Dit debat tussen politieke vertegenwoordigers heeft tot doel de operaties van het leger met inputlegitimiteit te omkleden en democratische controle is er in de eerste plaats op gericht om politieke richting te geven aan het leger. In tegenstelling daarmee zijn de sturingspraktijken die worden geanalyseerd in het ideaal-type van regulerende sturing gebaseerd op het model van de regulerende staat, die de fundamentele vrijheden van haar inwoners wil garanderen, alsook het optimaal functioneren van de markt. De praktijk van regulerende sturing is dan ook gericht op het tot stand brengen van outputlegitimiteit, enerzijds door het voor individuen en organisaties mogelijk te maken op maat gemaakte veiligheidsoplossingen aan te kopen, anderzijds door maatregelen te treffen om marktfalen tegen te gaan. In deze optiek wordt politieke controle van de markt tegengegaan. Onder

regulerende sturing zijn verantwoordingsrelaties gefragmenteerd en lopen zij uiteen naar diverse deelnemers in de markt voor militaire en veiligheidsdiensten. De regulerende sturingspraktijken zijn gefundeerd op een model van participatieve democratie. De tekst besluit dat praktijken van regulerende sturing hun eigen aspiraties slechts ten volle kunnen verwezenlijken indien zij meer toenadering zoeken tot mechanismen van democratische controle en lijst hiervoor enkele mogelijkheden op.

Kernwoorden: democratische controle, regulerend bestuur, private militaire en veiligheidsbedrijven, Montreux Document, International Code of Conduct for Private Security Service Providers, judicialisering.