

Distr.: General  
19 July 2019  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج  
البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان  
والحريات الأساسية

## الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير الفريق العامل المعني بمسألة حقوق  
الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق  
الإنسان ٤/١٧ و ٧/٣٥.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* A/74/150

130819 090819 19-12372 (A)



## تقرير الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال

موجز

في هذا التقرير، يبحث الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال ما يقصد عمليا باتساق السياسات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بموجب المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وهو يقترح سبلا عملية لتعزيز قدرة الحكومة، واقتدارها وعملها لتحقيق هذا الهدف، استنادا إلى الدروس المستفادة من وضع وتنفيذ خطط عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وغيرها من أطر السياسات ذات الصلة. ويسلط التقرير الضوء على الفرص المتاحة لمواءمة جهود التنفيذ وتشجيع اتساق السياسات عندما تتقاطع الالتزامات الواردة في أهداف التنمية المستدامة مع الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

## أولا - مقدمة

## ألف - خلفية وغايات وأهداف التقرير

١ - يقع على الدول واجب حماية الأفراد والمجتمعات من انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية. ونطاق هذا الواجب واسع، إذ أن من شأن المؤسسات التجارية أن يكون لها تأثير كبير على النطاق الكامل تقريبا لحقوق الإنسان المعترف بها دوليا. وهو ينطبق على الآثار المحتملة والفعلية في جميع القطاعات، ويتطلب وضع تدابير وقائية وكفالة جبر الضرر. ويعتبر اتساق السياسات واتخاذ تدابير في جميع وزارات الحكومة شرطا أساسيا لتحقيق التغيير الفعال. وهي حقيقة أقرتها المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" (A/HRC/17/31، المرفق)، التي تشير إلى أن تحقيق اتساق السياسات يتطلب تفعيل الالتزامات الدولية للدولة فيما يخص حقوق الإنسان في شتى الإدارات والوكالات الحكومية التي تحدد شكل الممارسات التجارية أو تتفاعل مع الأعمال التجارية، علاوة على الكيانات المملوكة للدولة أو الخاضعة لسيطرتها.

٢ - وبينما تقر المزيد من الدول بالحاجة إلى اتساق أكبر في السياسات بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وتتخذ بعض الحكومات خطوات عملية في هذا الاتجاه، بما في ذلك من خلال وضع خطط عمل وطنية، لا يزال هناك الكثير مما يجب فعله لتحقيق إمكانات المبادئ التوجيهية. وعمليا، فإن غياب اتساق السياسات والقيادة على المستوى الوطني في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان يشكل مصدر قلق عميق، ويبقى منتشرًا على نطاق واسع في جميع المناطق.

٣ - في هذا التقرير، يبحث الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال ما يقصد عمليا من اتساق السياسات من جانب الحكومات فيما يتعلق بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والوسائل التي يمكن من خلالها تحسين ذلك. ويطور الفريق العامل ويوفر التوجيه بشأن التزامات الدولة بموجب المبدأ التوجيهي ٨، والذي ينص على أن: "ينبغي للدول أن تكفل وعي الإدارات والوكالات وغيرها من المؤسسات الحكومية التي تحدد شكل الممارسات المتبعة في الأعمال التجارية بالالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان ومراعاتها لها عند وفائها بولاياتها المختلفة، بوسائل منها تزويدها بما يلزم من المعلومات والتدريب والدعم".

٤ - إضافة إلى ذلك، تشير المبادئ التوجيهية إلى ضرورة احتفاظ الدول بحيز سياسي كاف من أجل الوفاء بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان عند السعي إلى تحقيق الأهداف السياسية الأخرى، مثل جذب الاستثمار الأجنبي (المبدأ التوجيهي ٩)؛ ومواءمة ممارسات المؤسسات المتعددة الأطراف التي تتناول القضايا ذات الصلة بالأعمال التجارية (مثل المالية والاستثمار والتجارة) مع المبادئ التوجيهية (المبدأ التوجيهي ١٠)؛ وتفعيل واجب الحماية الذي يقع على الدول في مجموع الأدوار المتنوعة التي تضطلع بها بوصفها جهات فاعلة اقتصادية (المبادئ التوجيهية ٤ إلى ٦). ولا يتناول هذا التقرير هذه المبادئ الأخرى لأن الفريق العامل سبق أن عالج في تقارير سابقة مسائل متصلة محددة تخص اتساق السياسات.

٥ - ويحدد الفريق العامل أيضا أساليب عملية لتعزيز اتساق السياسات على مستوى الدولة وتوطيد قدرة الحكومة، واقتدارها وعملها من أجل الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية.

٦ - وتشير التجربة إلى أن التوترات يمكن أن توجد بين مختلف الوزارات/الإدارات التي تكون لها في بعض الأحيان ولايات وخطط متضاربة. وغالبا ما يتجلى ذلك في صورة غياب "الاتساق الأفقي للسياسات"، حيث لا تكون الإدارات والوكالات - على المستويين الوطني ودون الوطني - التي تحدد شكل الممارسات التجارية، بما في ذلك المسؤولة منها عن قانون الشركات، والاستثمار، واتئمان التصدير والتأمين، والتجارة والعمل، إلى جانب تلك المكلفة بقطاعات مثل قطاع الموارد الطبيعية وإدارة الأراضي، على ما يكفي من الوعي بالالتزامات الدولية للدولة في مجال حقوق الإنسان، أو غير مجهزة للعمل وفقا لها<sup>(١)</sup>. وتمثل كفاءة اتساق السياسات في الدول الاتحادية وفي المستويات دون الوطنية تحديات أخرى.

٧ - ولأغراض هذا التقرير، تشير عبارة "الاتساق الأفقي للسياسات" إلى الانسجام بين السياسات والممارسات في كافة المجالات الوظيفية للحكومة الوطنية ودون الوطنية مع التزامات الدولة فيما يخص حقوق الإنسان<sup>(٢)</sup>. ولا يتطرق الفريق العامل إلى "الاتساق العمودي للسياسات"، والذي يشير إلى الانسجام في ترجمة الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان إلى أطر تنظيمية محلية.

٨ - ويقدم الفريق العامل استعراضا عاما للمجالات البالغة الأهمية التي من شأن تحسين اتساق السياسات فيها أن يحدث أثرا إيجابيا على اقتدار الدولة على الالتزام بواجبها في الحماية. وهو يعتبر أن التحديات والممارسات الإيجابية الحالية ناتجة عن وضع وتنفيذ خطط عمل وطنية وأطر أخرى تجارية ومتعلقة بحقوق الإنسان ذات صلة. وهو يشير أيضا إلى أن المبادرات الحكومية الرامية إلى تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تتيح فرصا لمواءمة جهود التنفيذ وتشجيع اتساق السياسات حيثما تقاطعت الالتزامات الواردة في أهداف التنمية المستدامة مع برنامج الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

٩ - ويكرر الفريق العامل دعواته للحكومات إلى الانتقال من السياسة إلى الممارسة في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وإلى "ترجمة الأقوال إلى أفعال" فيما يخص منع آثار انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية والتصدي لها من خلال تدابير ملائمة لتوطيد السلوك المسؤول في الأعمال التجارية. ويعتبر تحقيق اتساق أكبر في السياسات إجراء بالغ الأهمية من أجل تعزيز منع انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية. وينبغي للدول أن تقدم مثالا يحتذى به في الدور الذي تضطلع به بوصفها مشترية، ومالكا، ومستثمرا ومروجا للتجارة، وأن تساعد في فرض احترام حقوق الإنسان في قطاع الأعمال، وهو ما سيساعد على تحسين التنافسية والاستدامة بشكل عام. ويحث الفريق العامل الحكومات على منع تحول خطط العمل الوطنية إلى "عملية بيروقراطية" وتنفيذ سياسة الحكومة تنفيذًا كاملاً، بما في ذلك من جانب المؤسسات المملوكة للدولة (انظر A/HRC/32/45).

## باء - المنهجية

١٠ - إضافة إلى الموارد الأولية والثانوية ذات الصلة، استفاد الفريق العامل من تقارير خطية قدمتها الدول وأصحاب مصلحة آخرون استجابة لدعوة إلى الإسهام بمدخلات<sup>(٣)</sup>. وقد اعتمد الفريق العامل، لدى إعداد التقرير، على مقابلات مع العديد من الخبراء إلى جانب نتائج المشاورات التي أجريت في

(١) انظر: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_AR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_AR.pdf).

(٢) انظر شرح المبدأ التوجيهي ٨ (A/HRC/17/31، المرفق).

(٣) هذه الاستنتاجات المكتوبة متاحة على الرابط التالي: [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx).

جنيف، أثناء الدورة الثالثة والعشرين للفريق العامل، مع الدول الأعضاء والرابطات المهنية والمنظمات، ومنظمات المجتمع المدني وجهات معنية أخرى. واستند الفريق العامل إلى تقاريره المواضيعية السابقة وإلى عمله مع الدول والجهات المعنية الأخرى فيما يتعلق بتعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية. وقام الفريق العامل أيضاً بإدراج ما جمعه أثناء الزيارات القطرية من معلومات مستقاة من استنتاجات وتجارب أصحاب الحقوق وأصحاب الواجبات<sup>(٤)</sup>.

١١ - ويمكن للدول أن تعالج مسألة اتساق السياسات عن طريق مجموعة متنوعة من استراتيجيات السياسة العامة التي تقودها الحكومة. بيد أن الفريق العامل أبرز أن خطط العمل الوطنية تمثل "أداة سياساتية مفيدة لتعزيز المزيد من التنسيق والاتساق داخل الحكومة بشأن مجموعة من مجالات السياسة العامة المتصلة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان"<sup>(٥)</sup>. ويتيح تزايد عدد البلدان التي تضع خطط عمل وطنية، وظهور مزيد من الممارسات الإيجابية، فرصة للنظر في كيفية تعامل الحكومات مع التحديات التي يطرحها اتساق السياسات في الممارسة العملية.

## ثانياً - تطوير سياسة حكومية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

١٢ - يسهم اتساق السياسات المؤدي إلى ممارسات تشغيلية وسياسية واضحة وراسخة، في تعزيز المعرفة والمحاسبة في صفوف الجهات الفاعلة الحكومية التي تحدد شكل الممارسات التجارية أو تتفاعل مع قطاع الأعمال، وتوطد بشكل كبير وقاية ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وإتاحة سبل الانتصاف لهم. وقد وجهت العديد من الجهات الفاعلة الدعوة إلى اتساق السياسات العامة، وهي دعوة ما فتئت تحصد المزيد من الاعتراف من الحكومات. وتتعترف العديد من المؤسسات التجارية، إلى جانب رابطات ومنظمات الأعمال التجارية، أيضاً بأن القطاع الخاص يستفيد من وضوح السياسات واتساقها وإمكانية التنبؤ بها ويتوقع ذلك في الأماكن التي يضطلع فيها بأعماله التجارية، علاوة على بيئة مؤاتية بوجه عام للنشاط الاقتصادي.

١٣ - وتوفر خطط العمل الوطنية أساساً قوياً يمكن للحكومات أن تحقق، بناء عليه، اتساق السياسات في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وعلى الصعيد الدولي، أشار مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٦/٢٢، إلى "أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه خطط العمل الوطنية وأبصر أخرى من هذا القبيل بشأن أنشطة الأعمال وحقوق الإنسان كأداة لتعزيز تطبيق المبادئ التوجيهية تطبيقاً شاملاً وفعالاً". وفي وقت كتابة هذا التقرير، وضعت ٢١ دولة خطة عمل وطنية، وضمت اثنتان منها فصولاً عن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في إطار خطط عملها الوطنية لحقوق الإنسان الأوسع نطاقاً<sup>(٦)</sup>، بينما كانت ١٤ منها بصدد وضع خطة عمل وطنية أو أعربت عن التزامها بفعل ذلك<sup>(٧)</sup>. في حين كانت

(٤) انظر: [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc).

(٥) الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، "توجيهات متعلقة بخطط العمل الوطنية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان" (جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦). متاح على الرابط التالي [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG\\_NAPGuidance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf).

(٦) انظر: <https://globalnaps.org/country/>.

(٧) انظر: [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).

مبادرات غير تابعة للدولة، فيما لا يقل عن ١٥ بلداً، تدفع في اتجاه وضع خطة عمل وطنية<sup>(٨)</sup>.  
 وجددير بالذكر أن ١٨ دولة من أصل ٢١ التي نشرت خطط عمل وطنية هي دول أعضاء في مجلس أوروبا. وهناك ثلاث خطط مقدمة من دول في الأمريكتين، علاوة على أن ثلاث دول أفريقية وما لا يقل عن خمس دول آسيوية هي حالياً بصدد وضع خطط<sup>(٩)</sup>.

١٤ - وعلى الصعيد الإقليمي، دعت خطة عمل الاتحاد الأوروبي بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩ الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى النهوض بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال وضع خطط عمل وطنية وتنفيذها وتبادل الخبرات وأفضل الممارسات في هذا المجال<sup>(١٠)</sup>. وفي عام ٢٠١٦، أوصى مجلس أوروبا الدول الأعضاء بأن "تضع وتعتمد خططا بشأن تنفيذ مبادئ [الأمم المتحدة] التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان على الصعيد الوطني"<sup>(١١)</sup>. وفي نفس السنة، شجعت منظمة الدول الأمريكية دولها الأعضاء على تنفيذ المبادئ التوجيهية، وطلبت إلى الأمانة العامة، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والأمانة التنفيذية للتنمية التكاملية "مواصلة دعم الدول الأعضاء... في مجال حقوق الإنسان والأعمال التجارية، بما في ذلك... في وضع خطط عمل وطنية بشأن حقوق الإنسان والأعمال التجارية بوصف ذلك وسيلة لتطبيق المبادئ التوجيهية"<sup>(١٢)</sup>. والاتحاد الأفريقي هو أيضاً بصدد صياغة إطار للسياسات الإقليمية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان<sup>(١٣)</sup>.

١٥ - ويدعم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، إلى جانب حكومات أوروبية أخرى، المبادرات والبرامج الإقليمية الخاصة بالتعلم من الأقران (في المناطق الأخرى كذلك) من أجل تعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية، بما في ذلك في سياق اعتماد خطط عمل وطنية<sup>(١٤)</sup>. وقد كثفت مجموعات المجتمع المدني

(٨) Daniel Morris and others, "National action plans on business & human rights: an analysis of plans from 2013-2018" (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2018), p. 5. Available at [www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb\\_2018/nap-analysis\\_2018.pdf](http://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2018/nap-analysis_2018.pdf)

(٩) انظر <https://globalnaps.org>

(١٠) انظر الهدف ١٨، في Council of the European Union, EU Action Plan on Human Rights and Democracy (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015)، الصفحة ٢٩، متاح على الرابط التالي: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_en\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf)

(١١) Council of Europe, "Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States adopted on 2 March 2016)", appendix, para. 10. متاح على الرابط التالي: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7302-human-rights-and-business-recommendation-cmrec20163-of-the-committee-of-ministers-to-member-states.html>

(١٢) منظمة الدول الأمريكية، AG/RES. 2887 (XLVI-O/16)، متاح على الرابط التالي: [www.oas.org/en/sla/dil/docs/ag-res\\_2887\\_xlvi-o-16.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/ag-res_2887_xlvi-o-16.pdf)

(١٣) انظر [www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint\\_au-eu\\_press\\_release\\_on\\_stakeholders\\_validation\\_workshop\\_au-hrb\\_mar.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint_au-eu_press_release_on_stakeholders_validation_workshop_au-hrb_mar.pdf)

(١٤) انظر، على سبيل المثال، المشروع الممول من الاتحاد الأوروبي بعنوان "التصرف بمسؤولية في ميدان الأعمال في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي" (Responsible business conduct in Latin America and the Caribbean)، الذي نفذته بالشراكة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومنظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

والمنظمات الدولية والإقليمية جهودها الرامية إلى تحليل وتقديم توصيات من أجل تعزيز متطلبات كل من عمليات خطط العمل الوطنية ومحتواها. وفي عام ٢٠١٣، أطلقت منظمات المجتمع المدني مشروعاً لوضع التوجيهات والمعايير لضمان مواءمة عمليات ونتائج خطة العمل الوطنية مع معايير حقوق الإنسان<sup>(١٥)</sup>.

١٦ - وعلى الرغم من هذا الاتجاه الإيجابي نحو وضع واعتماد خطط عمل وطنية، فإن تحليلاً متأنياً يبرز الحاجة إلى تحقيق تقدم أكبر وأهم في مجال السياسة العامة في جميع المناطق. ومع أن خطط العمل الوطنية توفر أساساً مثالياً لتحقيق اتساق السياسات، فينبغي أن تفرض التزامات جميع الدول المتعلقة بحقوق الإنسان، بما فيها الدول التي ليست لها أي خطة أو عملية سياسة رسمية أخرى في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، السعي إلى تنفيذ "مزيج ذكي" من الإجراءات الرامية إلى حماية الأشخاص والمجتمعات المحلية من الآثار الضارة للأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية. وفي الواقع، من شأن الجهود المبذولة في هذا الصدد أن تؤدي بشكل مفيد إلى عملية شاملة للجميع تهدف إلى وضع خطة عمل وطنية.

١٧ - ويمثل وضع واعتماد خطة عمل وطنية خطوة هامة في الاتجاه الصحيح من جانب الحكومات؛ بيد أن الخطة ينبغي أن تشكل نقطة انطلاق وبداية لعملية العمل الوطني بمشاركة جميع الجهات المعنية، بهدف تحويل السياسات إلى ممارسات. ويمكن أن تكون بمثابة أداة تطلعية قوية تستطيع أن تكون مصدراً تُستلهم منه الأنظمة والسياسات الجديدة. وإقراراً بأن خطط العمل الوطنية تشكل أداة سياساتية مفيدة لتعزيز "تنسيق واتساق أكبر داخل الحكومات بشأن مجموعة مجالات السياسة العامة ذات الصلة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان"، أصدر الفريق العامل توجيهات مرفقة بتوصيات إلى جميع أصحاب المصلحة فيما يخص الجانب الإجرائي لخطط العمل الوطنية والجانب المتعلق بمضمونها<sup>(١٦)</sup>.

١٨ - وفي سيناريو مثالي، يتطلب وضع مشروع وطني لضمان اتساق السياسات أن تكون جميع الهيئات الحكومية المعنية على علم تام بالتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان، ومجهزة للوفاء بها أثناء اضطلاع كل منها بولاياتها، بطريقة منسقة ومتسقة، داخل جميع الهيئات الحكومية. وتوضع الآليات ويتعهد بها من أجل تقديم المعلومات والتدريب والدعم، بهدف إضفاء الطابع المؤسسي على المعرفة على جميع المستويات، وبناء القدرات التشغيلية وكفالة التنفيذ الفعلي فيما يتعلق بجميع الأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية. وتوضع مبادئ توجيهية ومنهجيات واضحة ويتم استخدامها وتكون المؤسسات التجارية، بما يشمل المؤسسات المملوكة للدولة، على دراية بالتزامها القاضي بالامتثال للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالسياسات والممارسات المطلوبة. وتقدم للمجتمع المدني، ونقابات العمال والجمهور معلومات واضحة ومتسقة تتعلق بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بما في ذلك طبيعة تلك الأنشطة التي تتجاوز حدود الدولة، إلى جانب الوصول إلى سبل الانتصاف في حالات الانتهاكات المتصلة بالأعمال التجارية.

(١٥) المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان والمائدة المستديرة الدولية لمساءلة الشركات انظر [www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative-national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project](http://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative-national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project).

(١٦) الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، "التوجيهات المتعلقة بخطط العمل الوطنية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان".

### ثالثاً - تعيين سياق التحديات التي تواجه اتساق السياسات في مجالات مختارة

١٩ - انتهت الزيارات القطرية التي قام بها الفريق العامل إلى نتيجة مشتركة هي ضعف تنفيذ المبادئ التوجيهية نتيجة انعدام التماسك والاتساق في تنفيذ الأطر القانونية والسياساتية ذات الصلة، وما ترتب على ذلك من آثار سلبية على ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان<sup>(١٧)</sup>. وعلاوة على ذلك، شدد الفريق العامل في تقاريره المواضيعية السابقة على ضرورة تعزيز الجهود الرامية لضمان توافق هذه الأطر واتساقها مع التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية، في مجالات مختارة.

٢٠ - وهناك العديد من التحديات فيما يتعلق بتحقيق اتساق السياسات في سياق تنفيذ المبادئ التوجيهية. وتشمل هذه التحديات: الوزارات والإدارات والأجهزة الحكومية التي تعمل بشكل مستقل في "صوامع" في ظل مستوى متدنٍ من التواصل وعدم وجود فهم مشترك أو أهداف مشتركة في مجال السياسات؛ وغياب التنسيق والتعاون بين الهيئات الحكومية؛ وضعف إدارة وتبادل المعلومات والمعارف بشأن السياسات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان وأثر ذلك على مختلف الهيئات الحكومية؛ وعدم كفاية التدريب والتوجيه والدعم بشأن تنفيذ السياسات؛ وعدم إشراك جميع الجهات الفاعلة المعنية والمجالات ذات الصلة بمسؤولية الدول في عمليات وضع السياسات ونشرها وتنفيذها؛ وعدم توافر قدر كافٍ من القيادة والسلطة على الصعيدين السياسي والتنفيذي من أجل كفالة تنفيذ السياسات والمساءلة.

٢١ - ويتمثل أحد الأسباب الرئيسية وراء عدم اتساق العمل الحكومي في أن الوزارات والإدارات والأجهزة التي تحدد الممارسات التجارية بشكل مباشر تعمل عادة بمعزل عن بعضها البعض. وتختلف الولايات باختلاف الوزارات التي تتباين من حيث أهداف الإدارات التابعة لكل منها وميزانياتها ومسؤولياتها. وباستثناء الوزارات أو الإدارات التي تسند إليها ولايات صريحة في مجال حقوق الإنسان، يقصر المسؤولون الحكوميون تركيزهم في كثير من الأحيان على تحقيق نتائج في مجالات الخبرة الخاصة بهم، وتكون معرفتهم بالاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان، ودرجة إدماجهم إياها في سياساتهم، ضئيلة أو معدومة. وقد يؤدي هذا إلى عمل مختلف الجهات الحكومية على نحو مستقل عن بعضها البعض، وعدم تبادل المعلومات والأدوات والأولويات والعمليات ذات الصلة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان، عند قيامها بإنجاز الولايات المنوطة بكل منها. ويمثل الافتقار إلى نهج منسق ومتسق على كامل نطاق الوزارات المعنية عقبة رئيسية أمام ضمان أن تعمل جميع أجزاء الحكومة بطريقة تتوافق مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان بموجب المبادئ التوجيهية.

٢٢ - وتقدم الفقرات التالية نظرة عامة غير شاملة لمجالات رئيسية مختارة يكتسب فيها اتساق السياسات في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان أهمية بالغة ويمكن تحسينه من خلال التصدي للتحديات الماثلة في تلك المجالات.

### ألف - المشتريات العامة

٢٣ - تمثل المشتريات العامة مجالاً واسع النطاق من مجالات السياسات يحمل إمكانات كبيرة كمحرك للتوسع في الممارسات التجارية الأكثر اتساقاً بروح المسؤولية. وفي جميع أنحاء العالم، تمثل حسابات

(١٧) كل التقارير متاحة على الموقع الشبكي [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx).



المشتريات الحكومية ما قيمته ١ تريليون يورو سنوياً<sup>(١٨)</sup>، وفي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ينفق ١٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على المشتريات العامة<sup>(١٩)</sup>. وتشمل التحديات التي تواجه اتساق السياسات في هذا المجال العمل على كفاءة أن يكون جميع الموظفين العموميين المشاركين في أنشطة المشتريات على دراية بالسياسات المتعلقة بقضايا حقوق الإنسان ويفهمون دورهم في تنفيذ المبادئ التوجيهية.

٢٤ - وتوضح المبادئ التوجيهية أن واجب الدولة المتمثل في حماية حقوق الإنسان يمتد ليشمل المشتريات العامة، ولا تتخلى الدول عن التزاماتها في إطار قانون حقوق الإنسان عندما تخصص تقديم الخدمات التي يمكن أن تؤثر على التمتع بحقوق الإنسان<sup>(٢٠)</sup>. بيد أن انعدام اتساق سياسات وقوانين المشتريات يزداد تعقيدا من جراء غياب التوجيه العملي بشأن كيفية إعمال السلطات العامة واجب الدولة فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان، في سياق أنشطتها المتعلقة بالمشتريات.

٢٥ - وعلى وجه الخصوص، كثيرا ما تقتضي القوانين السارية أن يختار المشترون أرخص العروض، بينما لا توجد شروط قانونية لربط منح العقود العامة بالجهود التي تبذلها الشركات المقدمة للعروض لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، وإنشاء آليات لجبر الضرر على المستوى التشغيلي لمعالجة الآثار السلبية. وبالمثل، حتى في الحالات التي يستفيد فيها المشترون العامون من وجود بيئة قانونية وسياساتية متساهلة تسمح لهم بمكافأة جهود الشركات، فيما يتعلق على سبيل المثال بشفافية سلاسل التوريد أو الإبلاغ غير المالي، ”يبدو أن الغالبية العظمى تفتقر إلى الوعي والأدوات والموارد اللازمة لاستغلال ذلك استغلالا فعليا“<sup>(٢١)</sup>.

## باء - المؤسسات المملوكة للدولة

٢٦ - عندما تكون الدولة طرفاً اقتصادياً فاعلاً له تعاملات مع قطاع الأعمال التجارية، تنهياً لها أعظم الفرص وتتوفر لها أسباب النفوذ التي تضمن تنفيذ السياسات والتشريعات والنظم ذات الصلة المتعلقة باحترام حقوق الإنسان تنفيذاً فعليا. ويؤمل ألا تطلب الدول من الشركات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بها أقل مما تطلبه من المؤسسات التجارية الخاصة. ومن الأرجح أن تقبل الشركات بدورها توجيهات من الدولة إذا رأت أن الدولة قدوة يحتذى بها وتضمن احترام الكيانات الأقرب لها، إن لم تكن المرتبطة بها بشكل مباشر، لحقوق الإنسان (انظر A/HRC/32/45).

(١٨) Claire O'Brien and Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence", in *High Impact Procurement: Supporting Sustainable Development* (United Nations Office for Project Services, 2017). [www.researchgate.net/profile/Claire\\_Obrien12/publication/324829379\\_The\\_SDGs\\_human\\_rights\\_and\\_procurement\\_An\\_urgent\\_need\\_for\\_policy\\_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.researchgate.net/profile/Claire_Obrien12/publication/324829379_The_SDGs_human_rights_and_procurement_An_urgent_need_for_policy_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication_detail)

(١٩) انظر [www.oecd.org/gov/public-procurement/](http://www.oecd.org/gov/public-procurement/)

(٢٠) انظر المبدأ التوجيهي ٦ وشرح المبدأ التوجيهي ٥.

(٢١) Claire O'Brien and Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence"

٢٧ - بيد أن المؤسسات المملوكة للدولة تكون عموماً متأخرة في اعتماد وتنفيذ نُهج العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى غياب اتساق السياسات (انظر A/73/163). وباستثناء بعض المؤسسات الرائدة المملوكة للدولة التي تعهدت بالتزامات في هذا الصدد، وردت في أحيان كثيرة مزاعم بشأن ارتكاب هذه المؤسسات انتهاكات لحقوق الإنسان في بلدانها الأصلية وفي عملياتها في الخارج. وتشمل هذه الانتهاكات انتهاكات متعلقة بالعمل، والتمييز، والضرر البيئي، وعمليات الإخلاء القسري وانتهاكات حقوق الأرض، وتخويف المدافعين عن حقوق الإنسان والتشهير بهم.

٢٨ - وغالبًا ما ينجم الإخفاق في معالجة هذه الثغرات عن عدم وعي العديد من المؤسسات المملوكة للدولة بمسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان، وأيضًا عن عدم دمج متغيرات حقوق الإنسان في مؤشرات الأداء الرئيسية من أجل تقييم التنفيذ الفعلي للمبادئ التوجيهية ومحاسبة هذه المؤسسات. وهذا يستدعي الأخذ بنهج أكثر تنسيقًا واتساقًا لضمان اتباع سياسات وممارسات تشغيلية واضحة وراسخة في مجال حقوق الإنسان على كامل نطاق هيكلها الإدارية وعملياتها. وبالرغم من أن أنشطة المؤسسات المملوكة للدولة تركزت على الصعيد المحلي بصورة تقليدية بهدف توفير الخدمات العامة، فقد اتجهت وجهة دولية بوتيرة سريعة على مدى العقد الماضي. وتلعب المؤسسات الآسيوية المملوكة للدولة، على سبيل المثال، دورًا كبيرًا عبر الحدود بشكل متزايد، في مجالي الصادرات وتمويل أنشطة التنمية على حد سواء<sup>(٢٢)</sup>.

## جيم - الأدوات الاقتصادية وأدوات الدبلوماسية التجارية للدول

٢٩ - يمكن أن يكون النهوض بالصادرات والترويج للتجارة والاستثمارات أداة قوية لتعزيز احترام الشركات لحقوق الإنسان<sup>(٢٣)</sup>. بيد أن الفريق العامل أبرز الحاجة إلى مزيد من الاتساق السياسي في ممارسات الدول بشكل منهجي ومعتم عندما تقدم الدعم لتشجيع التجارة والاستثمار، ولاحظ ضعف مستوى إدماج مبدأ بذل العناية الواجبة بحقوق الإنسان في "أدوات الدبلوماسية الاقتصادية والتجارية للدول" من قبيل ائتمان التصدير وضمانات الاستثمار وتشجيع التصدير وأعمال الدعوة المروجة للتجارة والمشاركة في البعثات التجارية (انظر A/HRC/38/48). وتوفر حماية حقوق العمل مثلاً على ذلك: فحتى في البلدان التي تحترم فيها معايير العمل عموماً على المستوى المحلي، يجوز للدول أن تشارك في مبادرات التجارة والدبلوماسية مع دول ثالثة ذات معايير أدنى في مجال حماية حقوق العمال.

٣٠ - ونادراً ما تكون البرهنة على الالتزام بالمبادئ التوجيهية واحترامها شرطاً مسبقاً للحصول على دعم الدولة والمزايا المتعلقة بالترويج للتجارة وتشجيع الصادرات، بما في ذلك المشاركة في البعثات التجارية. ولا تقوم الكيانات المعنية بترويج الصادرات والتجارة التي تدعم الشركات في الخارج بوضع ونشر إرشادات فعالة بشكل منهجي حول كيفية احترام قطاع الأعمال لحقوق الإنسان في مجال التجارة عبر الحدود. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقوم البعثات التجارية بتوعية الشركات التي تتلقى دعماً من حكومة ما في إطار الدبلوماسية الاقتصادية بخطورة اضطهاد المدافعين عن حقوق الإنسان وما يترتب على ذلك من مخاطر يمكن أن تتعرض لها الشركات.

(٢٢) انظر <https://globalnaps.org/issue/state-owned-enterprises-public-private-partnerships/>

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، "Commission lifts 'yellow card' from Thailand for its actions against illegal fishing"

متاح على الرابط التالي: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-61\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-61_en.htm)

٣١ - وينبغي للدول كذلك أن تضع في اعتبارها التزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان عند التفاوض بشأن اتفاقات التجارة والاستثمار الثنائية أو الإقليمية (المبدأ التوجيهي ٩)<sup>(٢٤)</sup>. ومن المهم للغاية أن تكون عملية تسوية المنازعات بموجب هذه الاتفاقات متوافقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، بدلاً من توسيع فجوة التباين في القوى لصالح المستثمرين<sup>(٢٥)</sup>.

## دال - المناطق الاقتصادية الخاصة

٣٢ - يقدم إنشاء مناطق اقتصادية خاصة مثالاً آخر على الحاجة إلى التصدي للمخاطر والآثار المنعكسة على حقوق الإنسان من خلال تدابير سياساتية متسقة ومنسقة، ويوفر فرصة لمواءمة السياسات والممارسات مع المبادئ التوجيهية. وغالباً تسعى المناطق الاقتصادية الخاصة إلى جذب الاستثمارات الأجنبية عن طريق الحوافز الضريبية وغير الضريبية في عدد من القطاعات التي تعتمد على كثافة اليد العاملة. ويتعين على الحكومات أن تقر بأن هذه المناطق الاقتصادية وجميع الجهات الفاعلة والأنشطة المرتبطة بها في مجال الأعمال التجارية تدخل في نطاق السياسة الوطنية وعليها أن تتقيد تماماً بمعايير حقوق الإنسان، وأن تتخذ الإجراءات التي تكفل ذلك.

٣٣ - وثمة شاغل متكرر يتعلق باتساق السياسات ينشأ من العملية التي يتم من خلالها إنشاء مناطق اقتصادية خاصة، لا سيما فيما يتعلق بالحصول على الأراضي والقرارات المتعلقة بمواقعها. وفي كثير من الأحيان لا يتم التشاور مع الأفراد والمجتمعات المحلية الذين يعيشون في مناطق يُعتمد تخصيصها لهذه المناطق الاقتصادية ولا يتم تعويضهم بشكل عادل، بما يتعارض مع متطلبات المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية. ويزداد ضعف المجتمعات المتضررة عندما تكون المجتمعات التي ظلت تعيش وتعتمد في سبيل كسب عيشها على الأراضي التي ستستخدم في إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة غير حائزة لوثائق ملكية<sup>(٢٦)</sup>.

## هاء - حماية الأفراد والجماعات المعرضة بدرجة شديدة لمخاطر سوء المعاملة

٣٤ - يتجلى أحد الأمثلة الصارخة للحالات التي تؤدي فيها الثغرات في اتساق السياسات إلى انتهاكات لحقوق الإنسان ذات صلة بالأعمال التجارية عندما تتقاعس الحكومات، بما في ذلك الحكومات التي التزمت بحماية حقوق الإنسان، عن منع مضايقة المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يرفعون أصواتهم منددين بالآثار السلبية للأنشطة التجارية على حقوق الإنسان، بل وقد تسهّل ارتكاب هذه المضايقات. ففي عام ٢٠١٨، استُهدف ٣٢١ من المدافعين عن حقوق الإنسان في ٢٧ بلداً وقتلوا بسبب عملهم. ومن بين العدد الإجمالي للنشطاء الذين قتلوا، كان ٧٧ في المائة يدافعون عن حقوق الأرض أو الحقوق البيئية أو حقوق الشعوب الأصلية، وغالباً ما كان ذلك في سياق الصناعات الاستخراجية والمشروعات الضخمة التي تؤيدها الدولة<sup>(٢٧)</sup>. ويمكن أن يؤدي ترسيخ مفهوم اتساق

(٢٤) انظر [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/IIAs.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/IIAs.aspx).

(٢٥) انظر: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL\\_ARM\\_07.03.19\\_1.2019.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf).

(٢٦) انظر، على سبيل المثال A/HRC/41/43/Add.1 (بعثة قطرية إلى تايلند).

(٢٧) (Dublin, 2019) "Global analysis 2018", Front Line Defenders. متاح على الرابط التالي:

[www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global\\_analysis\\_2018.pdf](http://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf)

السياسات في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان إلى إيجاد آليات وعمليات حماية تنفذ حياة المدافعين عن حقوق الإنسان في نهاية الأمر.

٣٥ - وأشار المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان إلى أن متطلبات بذل الشركات العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان لن تحقق غرضها ما دامت ثمة قوانين وسياسات أخرى يمكن استخدامها لعرقلة العمل المشروع للمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني وإسكات من يثيرون شواغل مشروعة تتعلق بالآثار الضارة للعمليات التجارية على حقوق الإنسان (انظر A/72/170)<sup>(٢٨)</sup>.

٣٦ - وتسمح بعض القوانين الوطنية بالمقاضاة الكيدية للمدافعين/المدافعات عن حقوق الإنسان (بما في ذلك النقابات)، أو تسهلها أو تضع قيودًا غير مبررة على التجمع العام أو تجرم الاحتجاجات السلمية. وهذه أيضًا مسألة تتعلق بالدول "الأصلية" التي التزمت بدعم المدافعين في بلدان ثالثة بينما تسهل في الوقت نفسه التجارة والاستثمار للمؤسسات الخاصة أو المملوكة للدولة في سياقات تحدث فيها هجمات على المدافعين عن حقوق الإنسان.

٣٧ - ويحتاج العديد من الحكومات إلى تعزيز اتساق السياسات في مجالات أخرى ذات صلة بالأعمال التجارية من بينها وضع سياسات كلية بشأن تقييمات الأثر البيئي، والمشاريع الإنمائية الواسعة النطاق، وإدارة الأراضي وحفظ الغابات وضرورة استيفاء شرط الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة عندما يتعلق الأمر بالمساس بحياة الشعوب الأصلية وسبل عيشها وثقافتها. وبالمثل، أدى عدم وجود إطار معياري وسياساتي شامل بشأن الحسابات المتعلقة بعمليات الإخلاء وإعادة التوطين والتعويضات في سياق مشاريع التنمية الاقتصادية إلى نشوب نزاعات متكررة في مجال حقوق الإنسان. وتتفاقم هذه الفجوات عندما لا تحترم الحكومات و/أو الشركات حق المجتمعات المحلية المتضررة والأفراد المتضررين في المشاركة في القرارات التي تؤثر عليهم.

## واو - الأبعاد الجنسانية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان

٣٨ - أبرز الفريق العامل بشكل منهجي كيف تتعرض النساء والفتيات للآثار الضارة للأنشطة التجارية بشكل مختلف وغير متناسب مقارنة بالرجال والفتيان، وما يواجهنه من عواقب إضافية في التماس سبل انتصاف فعالة<sup>(٢٩)</sup>. وما زالت النساء والفتيات يتعرضن لأشكال متعددة من التمييز والإقصاء والعنف في جميع مجالات الحياة. ولا يتم تمثيلهن تمثيلاً ناقصاً في مواقع صنع القرار فحسب، بل من المرجح أيضاً أن يكون التأثير السلبي "للثورة الصناعية الرابعة" أشد وطأة عليهن مالم يدار، على سبيل المثال، تأثير التشغيل الآلي على المهام التي تؤديها النساء بصفة أساسية حالياً على نحو مراعاة للاعتبارات الجنسانية.

٣٩ - وفي تقريره الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن الأبعاد الجنسانية للمبادئ التوجيهية (A/HRC/41/43)، وضع الفريق العامل إطاراً جنسائياً للمبادئ التوجيهية وقدم توصيات عملية ملموسة

(٢٨) انظر أيضاً International Service for Human Rights, "Human rights defenders in national action plans (NAPs) on business and human rights" (June 2016).

(٢٩) انظر، على سبيل المثال، الوثائق A/72/162 و A/HRC/41/43/Add.1 و A/HRC/38/48/Add.1.

إلى كل من الدول والشركات فيما يتعلق بدمج منظور جنساني في تنفيذ المبادئ التوجيهية لتحقيق مساواة فعلية بين الجنسين.

٤٠ - ولم تقم الدول بما يكفي لضمان دمج اعتبارات المساواة بين الجنسين المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان بشكل منهجي ومنسق في جميع السياسات والاستراتيجيات والبرامج والإجراءات التي تتخذها جميع الوزارات والإدارات الحكومية. وكثيراً ما تندرج قضايا المساواة بين الجنسين ضمن النطاق الحصري لوزارة واحدة (وزارة معنية بشؤون المرأة أو وزارة معنية بالمساواة، على سبيل المثال)، في حين أن الأجزاء الأخرى من الحكومة المسؤولة عن تنظيم الأعمال التجارية أو الترويج للتجارة أو تشجيع الاستثمار لا تدمج الاعتبارات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في ولاياتها بصورة كافية. وعلى نفس المنوال، لا تعتبر المؤسسات المملوكة للدولة مثلاً يحتذى به في تحقيق المساواة الفعلية بين الجنسين، وعندما تقوم الأجهزة الحكومية بمجموعة متنوعة من المعاملات التجارية، بما في ذلك أنشطة الشراء، فإنها نادراً ما تستخدم نفوذها لتحقيق المساواة الفعلية بين الجنسين.

### زاي - كفاءة إتاحة سبل الانتصاف الفعالة

٤١ - توجه المبادئ التوجيهية الدعوة إلى مختلف الفروع الإدارية للحكومة لأن تكون مجهزة لتقديم أو تيسير إتاحة القدر الكافي من سبل الانتصاف القضائية وغير القضائية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية. إلا أن الأفراد أو المجتمعات التي تلمس الحصول على سبل الانتصاف لا تزال تواجه تحديات كبيرة ناجمة عن عوامل متعددة ومتزامنة، منها السياسات والنظم القانونية المجزأة أو ذات التصميم السيء أو المنقوصة المتعلقة بالمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية والجهل بنطاق نظم المساءلة وطرق عملها وغياب الإنفاذ (A/HRC/32/19، الفقرة ٤).

٤٢ - وينبغي للمؤسسات القضائية وغير القضائية أن يكون لديها الصلاحيات والخبرات والموارد اللازمة حتى تكون قادرة على توفير "مجموعة من سبل الانتصاف" (انظر A/72/162) (الوقائية والتصحيحية والرادعة) لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية. وتضطلع الآليات غير القضائية، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وجهات الاتصال الوطنية في الدول التي تتقيد بالمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات، بدور مهم في إتاحة سبل الانتصاف في الحالات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن إمكانات هذه الآليات تُقوض غالباً في كثير من البلدان بفعل تحديات من قبيل عدم كفاية اتساق السياسات، وعدم كفاية التمويل، وغياب الاستقلالية، وعدم كفاية تدريب الموظفين. وإقراراً بالقيود التي تواجهها جهات الاتصال الوطنية، أعلن وزراء العمل والتوظيف التابعون لمجموعة الدول السبع في حزيران/يونيه ٢٠١٩ التزامهم بتكثيف الجهود الرامية إلى تعزيز الآليات التي توفر إتاحة سبل الانتصاف<sup>(٣٠)</sup>.

٤٣ - وتتفاهم الحواجز التي تحول دون التماس سبل الانتصاف الفعالة في الحالات العابرة للحدود، بالنظر إلى أن سلطات الدول المعنية تعمل غالباً في حدود نطاق النظم القانونية والسياساتية المحلية التي تنظم عموماً الأنشطة التجارية وما تنطوي عليه من آثار، كل داخل إقليمه (A/HRC/32/19، الفقرة ٥). ويشكل ضعف

(٣٠) انظر: [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7\\_social\\_communique\\_and\\_outcomes\\_final.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_communique_and_outcomes_final.pdf).

سيادة القانون وثغرات الحوكمة تحديات إضافية فيما يتعلق بإمكانية الاستفادة من سبل الانتصاف، لأن هذه الظروف على سبيل المثال قد تمكن الشركات من ممارسة النفوذ على الإجراءات القضائية.

## رابعاً - الانتقال من السياسة إلى الممارسة - الممارسات الإيجابية والابتكارات والدروس المستفادة

٤٤ - تقدم الفروع التالية لمحة عامة موجزة وغير جامعة لبعض العناصر التي يرى الفريق العامل أنها لا غنى عنها لتحقيق اتساق السياسات وكفالة ألا يتحول وضع خطة عمل وطنية إلى ذريعة للتقاعس عن العمل، بل حافظاً للتغيير.

### ألف - القيادة السياسية والتنفيذية

٤٥ - إن الالتزام السياسي من جانب الحكومات وتوليها زمام القيادة على مستوى رفيع في المجال السياسي من العوامل الفعالة في كفالة أن تكون جميع فروع الحكومة على دراية بالتزاماتها، وفي تعزيز التنسيق بشأن تصميم السياسات، وفي إيجاد الزخم السياسي اللازم للتنفيذ. ويوضع هذا الدور في بعض الدول تحت إشراف مكتب رئيس الجمهورية، مما يمنح مكانة عالية للخطة المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وينبغي أن يقابل هذا الالتزام قيادةً مثبتة على الصعيدين الوزاري والتنفيذي، وينبغي لهذه الوزارات أن تمارس الرقابة وأن تخضع للمساءلة عن كفالة متابعة خطة العمل الوطنية في التطبيق العملي. ولا غنى عن رأس المال السياسي والتوجيه الرفيع المستوى في جميع الوزارات المعنية في زيادة الوعي وتعزيز الشعور بالمسؤولية والمساءلة في جميع قطاعات الحكومة.

٤٦ - وفي الوقت الراهن، تسند معظم خطط العمل الوطنية دور القيادة أو التنسيق إلى وزارة أو هيئة مشتركة بين الوزارات<sup>(٣١)</sup>. ففي بعض الحالات، تُكلف وزارة الخارجية بتولي زمام القيادة، في حين أن الوزارات أو أجهزة الدولة المعنية بقطاع الأعمال في إطار ولاياتها الأساسية (المسؤولة عن تنظيم الأعمال أو التجارة أو تشجيع الاستثمار على سبيل المثال) قد تضطلع بدور تنسيقي بسيط أو ربما لا يسند إليها أي دور تنسيقي على الإطلاق، الأمر الذي قد تترتب عليه تحديات تتعلق بـ "بالشعور بالمسؤولية عن" السياسات. وسواء كُلفت بالدور القيادي وزارة أو هيئة، فيجب أن تُمنح السلطات اللازمة لقيادة الخطة والمضي قدماً في تنفيذها. ويجب أن تتسم القوى السياسية الوطنية، بما فيها الأحزاب السياسية، بالمواءمة والاتساق فيما تبث به من رسائل وما تتقيد من التزامات على جميع المستويات الحكومية.

### باء - أهمية التنسيق والإدماج

٤٧ - لكي تحقق خطط العمل الوطنية إمكاناتها، ينبغي أن تشتمل عملية وضع خطة أو إطار سياساتي آخر للأعمال التجارية وحقوق الإنسان على مشاركة جميع الهيئات والوزارات والإدارات والأجهزة الحكومية المعنية اعتباراً من المراحل المبكرة من العملية. ولا يجب عليها أن تكون على دراية بهذه العملية فحسب، بل ينبغي لها أيضاً أن تستوعب أسباب الاستعانة بها، والمسؤوليات المسندة إليها، وكيف

(٣١) إيطاليا وكوسميرغ على سبيل المثال.

يمكن لهذه المسؤوليات أن تتطور مع تطور العملية. ويتوقف التنفيذ الناجح للالتزامات السياسية على الكيفية التي تتكشف بها ملامح مشاركة الجهات الحكومية القائمة بالتنفيذ أثناء عملية تصميم السياسات.

٤٨ - وتكتسي المشاركة المبكرة في جميع قطاعات الهيئات الحكومية أهمية بالغة لتعزيز الاتصالات بين القطاعات الحكومية وتحقيق "المشاركة" الواسعة النطاق والفهم المشترك للمهام المقبلة من جانب جميع الجهات الحكومية المختصة. وهذا، بدوره، يساهم في بناء الوعي بالسياسات والشعور بالمسؤولية عنها في جميع الجهات التابعة للدولة، ويغذي النهج الشاملة والمنسقة بين مختلف الإدارات التي تشكل ملامح الممارسة التجارية أو تتفاعل مع المؤسسات التجارية. وإشراك أصحاب المصلحة أمر بالغ الأهمية: ولا ينبغي أن يُنظر إلى هذه المشاركة على أنها عملية بيروقراطية بل عملية ضرورية لإيجاد فهم مشترك في جميع فروع الحكومة.

٤٩ - ومن أجل تعزيز التعاون بين الهيئات الحكومية، فإن إجراء تقييم أساسي وطني بهدف تحديد الثغرات التي تعترى تنفيذ المبادئ التوجيهية من جانب الدولة والمؤسسات التجارية يوفر فرصة طيبة لإشراك مختلف فروع الحكومة في مرحلة مبكرة. ويمكن لهذا التقييم أن يكون أداة مفيدة للتأكد من أن كل وزارة على دراية وفهم بمدى الارتباط بين الآثار المترتبة على حقوق الإنسان المتعلقة بالأعمال التجارية وما تضطلع به من ولاية. وتوفر هذه التقييمات معياراً قيماً وواضحاً وقائماً على الأدلة، ومبرراً سياسياً مهماً لطائفة واسعة من التدابير السياسية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

٥٠ - وينبغي تعزيز "الشعور بالمسؤولية" عن السياسات ومشاركة الوزارات والأجهزة والهيئات الأخرى الحكومية والحفاظ عليهما مع المضي قدماً في وضع وتنفيذ تدابير خطة عمل وطنية. وينبغي أن تشمل عملية وضع خطة العمل الوطنية مشاركة من جميع مستويات الحكومة، ولا سيما في الدول الاتحادية. ففي بلجيكا، على سبيل المثال، تضمنت عملية صياغة خطة العمل الوطنية مشاركة ممثلين عن الإدارات الاتحادية والكيانات الإقليمية، وطُلب من مختلف الهيئات الاستشارية القائمة على مستوى الدولة على الصعيدين الاتحادي والإقليمي تقديم آرائها بشأن المشروع الأولي للخطة.

٥١ - وخلصت دراسة أجرتها منظمات غير حكومية عن مضمون ١١ خطة عمل وطنية وعملياتها إلى أن جميع هذه الخطط تضمنت مشاركة شتى الجهات الحكومية أثناء عملية الصياغة - بسبل منها على سبيل المثال إنشاء أفرقة عاملة مشتركة بين الوزارات<sup>(٣٢)</sup>. وفي كل حالة من الحالات التي خضعت للتحليل، كانت الجهة الحكومية المسؤولة عن الإشراف على عملية الصياغة محددة بوضوح. ومن بين الدول التي تقوم حالياً بوضع خطة عمل وطنية، أفادت الهيئة المعنية بمشروع الخطة التي تضعها الهند أن تحضيرها يستلزم حواراً ومشاركة من جانب جميع الوزارات والإدارات التابعة لحكومتها. وأنشئ فريق عامل/لجنة لتحديد أهداف واضحة وإعداد إجراءات سياسية محددة بإطار زمني لتحقيق هذه الأهداف، وتحديد مسؤوليات واضحة تسند إلى الوزارات والإدارات المعنية<sup>(٣٣)</sup>.

(٣٢) انظر: International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice and Center for the Study of Law, Justice, and Society (Dejusticia), "Assessments of existing national action plans (NAPS) on business and human rights" (August 2017 update), p. 3.

(٣٣) 'India, Ministry of Corporate Affairs, "National action plan on business and human rights, zero draft", p. 22 متاح عبر الرابط <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/02/draft-nap-india-2019.pdf>.



٥٢ - والممارسة المتمثلة في إيجاد تنسيق مشترك بين الوزارات وعلى مستوى القطاعات الحكومية في عملية وضع خطط العمل الوطنية تمثل نمجا منطقيا ينبغي للآخرين الاقتداء به، وهي ممارسة إيجابية. وما لا يقل أهمية عن ذلك مشاركة الهيئات القضائية والهيئات الحكومية الأخرى التي لها ولايات متعلقة بالمساءلة، بما في ذلك الآليات غير القضائية والمؤسسات الحكومية المستقلة ذات الصلة، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم. فمشاركتها مهمة لضمان إحراز تقدم في تعزيز إتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا.

٥٣ - وناقش عدد من الدراسات أهمية وجود استراتيجية مفصلة لتنفيذ الالتزامات الواردة في كل خطة عمل وطنية من أجل ضمان تنفيذ الإجراءات وتيسير فعالية الرصد والإبلاغ والاستعراض من خلال هياكل التنسيق الفعال. ولتيسير التنفيذ، ينبغي أن تكون الإجراءات المنصوص عليها في خطة العمل الوطنية محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة. وكحد أدنى، ينبغي أن تحدد خطة التنفيذ الأشخاص المسؤولين داخل الحكومة عن الاضطلاع بكل التزام/إجراء والإطار الزمني المحدد لتنفيذه.

٥٤ - ومع ذلك، أظهر تحليل أجري مؤخرا لاثنتين وعشرين خطة عمل وطنية (هذا الرقم يشمل جورجيا)<sup>(٣٤)</sup> أن تسع خطط فقط من الخطط المعتمدة تحدد أي الأجهزة أو الوزارات أو المكاتب الحكومية مسؤول عن تنفيذ كل نشاط من الأنشطة، وأن ست خطط تتضمن مواعيد محددة لكل الإجراءات أو بعضها، وأن أربع خطط فقط تتضمن مؤشرات أو مواعيد صريحة يجب أن تُنجز الإجراءات بحلوها. ولم تتضمن أي من خطط العمل الوطنية ميزانية تشمل جميع الإجراءات. ومن التطورات الإيجابية إنشاء أدوات وآليات تهدف إلى ضمان التنسيق بين المجالات الوظيفية الحكومية. وفي الواقع، تتضمن أغلب خطط العمل الوطنية القائمة أو التي في طور الإعداد أحكاما تنص على إنشاء آليات من هذا القبيل (مثل اللجان المشتركة بين الوزارات المعنية بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان)<sup>(٣٥)</sup> أو الأفرقة العاملة المشتركة بين الوزارات)<sup>(٣٦)</sup>. بيد أن إنشاء هذه الآليات لا يتحول بالضرورة إلى تنفيذ فعال ومنسق للالتزامات.

٥٥ - وتواجه الدول الاتحادية الواقع المتمثل في وجود خلافات في صنع القرار على الأصعدة دون الوطنية، التي قد لا تكون الهياكل التنفيذية فيها مناسبة بالضرورة لضمان ما يلزم من اتساق أفقي في السياسات. ويمثل التجزؤ وتوزيع السلطات والاختصاصات والولايات القضائية، إلى جانب الأولويات السياسية والاقتصادية المختلفة، تحديا خاصا. ففي ألمانيا، اعتمدت ترتيبات مؤسسية لزيادة جهود التنسيق بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية<sup>(٣٧)</sup>.

(٣٤) شمل التحليل إسبانيا، وألمانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، وبلجيكا، وبولندا، وتشيكيا، وجورجيا، والداغرك، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وفرنسا، وفنلندا، وكولومبيا، ولكسمبرغ، ولتوانيا، والنرويج، وهولندا، وخطتي العمل الأولى والثانية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية. يوجد ملف إكسل به بيان تفصيلي بالأرقام متاح عبر الرابط التالي: <https://globalnaps.org/resources>.

(٣٥) إيطاليا، وشيلي على سبيل المثال.

(٣٦) سلوفينيا، وفنلندا، والنرويج، وهولندا على سبيل المثال.

(٣٧) Humberto Cantú Rivera, "National action plans on business and human rights: progress or mirage?",

*Business and Human Rights Journal* (2019), p. 2



## جيم - توفير القدر الكافي من التمويل والموارد والاجتماعات العادية

٥٦ - من التحديات الرئيسية التي تواجه آليات التنسيق الافتقار إلى القدر الكافي من التمويل والموارد والقدرة اللازم لضمان فعالية تنفيذ خطط العمل الوطنية وإنفاذها ورصدها والتنسيق بشأن مبادرات جديدة. ولما كانت الخطة المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان تكتسب زخماً مستمراً ويتوقع من الدول على نحو متزايد أن تعزز الجهود الرامية إلى الوفاء بالتزاماتها، فإن الموارد الكافية ضرورية لتشكيل التطورات السياسية والاستجابة لها والعمل مع أصحاب المصلحة على أن يؤدي كل منهم واجباته ومسؤولياته على الوجه المطلوب، من بين أمور أخرى.

٥٧ - ومن الأمثلة على ذلك الحماية البيئية. تلزم الأنظمة البيئية الفعالة الشركات بإجراء تقييمات قوية للأثر البيئي لأنشطتها لضمان أنها لا تتسبب في وقوع آثار سلبية على السكان المحليين، بما في ذلك فيما يتعلق بحقهم في الصحة والمياه المأمونة والنظيفة. إلا أن إنفاذ هذه الأنظمة يقوض بفعل الافتقار إلى الأموال اللازمة لشراء المعدات الضرورية للتحقق من مستويات التلوث في الميدان أو توظيف عدد الموظفين الكافي للاضطلاع بذلك. وينطبق الأمر ذاته في مجال إنفاذ الأنظمة المتعلقة بالصحة والسلامة المهنيين، حيث إن الافتقار إلى الموارد الكافية قد يمنع مكاتب التفتيش على العمالة من الاضطلاع بولاياتها على نحو فعال.

٥٨ - ويجب أن تتسم آليات التنسيق بالاستباقية في الاضطلاع بدورها كقوة جامعة. ويجب أن تجتمع الآلية المسؤولة عن التنسيق بصورة منتظمة حتى يتسنى لها توجيه الإجراءات وتحقيق الاتساق في السياسات. ويسهم إنشاء حيز للمناقشات المنتظمة والفعالة في وضع إطار لإجراء اتصالات فعالة في جميع مستويات الحكومة ويعزز الشعور بالمسؤولية عن الإجراءات والأخذ بزمام قيادتها والمساءلة عنها على الصعيد القطري. وهو يعزز كذلك الفهم المشترك لمختلف الأدوار والمسؤوليات.

## دال - التدريب والتوعية في جميع الجهات الحكومية

٥٩ - المعرفة بالمعايير المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان في أوساط المسؤولين الحكوميين المكلفين بتنفيذ السياسات أمر ضروري لترسيخ احترام حقوق الإنسان في جميع المهام التي تضطلع بها الحكومة. وإن أي محاولات لتحقيق الاتساق بين الأجهزة الحكومية، بسبل منها وضع خطة عمل وطنية وتنفيذها، ترتبط بالضرورة ببناء وحشد الخبرات والمعارف والقدرات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان في أوساط المسؤولين الحكوميين. وفي نهاية المطاف، يتعين على جميع الوزارات أن تتحدث اللغة ذاتها (لغة حقوق الإنسان) وأن تتفهم تماماً التزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وتزداد أهمية (وصعوبة) هذا الأمر في الدول الاتحادية أو الحكومات الائتلافية التي قد توجد فيها رؤى اقتصادية وسياسية متعارضة.

٦٠ - ولاحظ الفريق العامل أثناء زيارته القطرية وجود عامل مشترك يتمثل في أن أوساط المسؤولين الحكوميين والمؤسسات المملوكة للدولة كانت بشكل عام على مستوى متدنٍ من الإدراك والفهم للواجبات المنوطة بالدولة في إطار المبادئ التوجيهية والآثار المترتبة عليها على الصعيدين القانوني والسياسي، وذلك باستثناء مجموعة صغيرة من المسؤولين الحكوميين العاملين على وجه التحديد في مجال الإدارة المسؤولة للأعمال التجارية. وتفتقر هذه المسألة المتكررة بتحديات تتصل بضمان التنسيق الفعال بين مختلف الإدارات الحكومية. وتستلزم معالجة هذه المشكلة جهوداً متضافرة لضمان أن تكون أي هيئة عامة تتعامل

مع قطاع الأعمال على دراية بالتزامات حقوق الإنسان ذات الصلة بأنشطتها أو مهامها وقادرة على الوفاء بها.

٦١ - وتقترح بعض خطط العمل الوطنية توفير خدمات في مجال المعلومات والتدريب للمسؤولين الحكوميين في شكل فرص التعلم الإلكتروني وحلقات دراسية وغيرها من منصات التعلم. ومن الأمثلة على ذلك إيطاليا، وفرنسا، وكولومبيا، وهولندا. وتقترح التوصية 3 (2016) CM/Rec الصادرة عن مجلس أوروبا أن تقدم الدول الأعضاء التدريب في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان إلى المسؤولين الحكوميين الذين تتصل مهامهم بمسألة مسؤولية الشركات، ومنهم على سبيل المثال الموظفون الدبلوماسيون المكلفون بالعمل في بلدان ثالثة ذات حالة حساسة في مجال حقوق الإنسان<sup>(٣٨)</sup>. وقد وضعت بعض البلدان مواد توجيهية من قبيل قواعد السلوك القطاعية التي تركز على التطبيق المحدد للمبادئ التوجيهية. فعلى سبيل المثال، في حزيران/يونيه ٢٠١٩، أصدرت كندا المبادئ التوجيهية المعنونة "أصوات معرضة للخطر: المبادئ التوجيهية لكندا لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان"<sup>(٣٩)</sup> التي تقدم نصائح عملية للدبلوماسيين الكنديين العاملين في جميع أنحاء العالم.

٦٢ - ومع ذلك، هناك غالبا "فجوة معرفية" في مجال حقوق الإنسان قائمة بين الوزارات ذات الولايات المتصلة بالاقتصاد والوزارات المكلفة بحقوق الإنسان. وفي الماضي، كان الاحتكاك بالمعايير والمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان (أو الإدارة المسؤولة للأعمال التجارية عموما) أو المعرفة بما قاصرا في أغلب الأحوال على أجزاء معينة من الحكومة. وبناء على ذلك، ينبغي للدول أن تنظر في اعتماد تدابير أكثر فعالية لضمان بناء المعرفة بالمبادئ التوجيهية وفهمها، وإدماجها والحفاظ عليها في جميع فروع الحكومة. وقد تشمل هذه التدابير تنظيم دورات تدريبية عادية وإلزامية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين. ويمكن للدول أن تنظر في إنشاء جهات تنسيق أو وحدات معينة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان أو خبرات أخرى مماثلة في جميع الهيئات الحكومية ذات الصلة من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على المعارف المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

٦٣ - ومما لا يقل أهمية عن ذلك ضمان أن تشارك الإدارات/الأجهزة الحكومية التي لها ولايات متصلة على نحو أوضح بحقوق الإنسان في المسائل المتعلقة بوضع السياسات وتنفيذ السياسات في الإدارات والأجهزة التي لها ولايات تتصل بالأعمال التجارية، بما في ذلك تلك المسؤولة عن التجارة وتشجيع الاستثمار، سعيا إلى زيادة الانساق بين أنشطتها. ويتيح اعتماد خطط عمل وطنية أداة للربط بين مبادرات بناء قدرات المسؤولين الحكوميين في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وقدرتهم على الوفاء بالتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان، حتى يكونوا أكثر استباقية في الحيلولة دون وقوع الآثار السلبية للشركات الوطنية أو المستثمرين الوطنيين العاملين داخل الحدود الوطنية وخارجها. ويجب الحفاظ على المعرفة والخبرة مع مرور الوقت. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة عندما تنشأ فرص جديدة لمواءمة السياسات، وقد تنضم أجهزة حكومية أخرى في وقت لاحق إلى هذه العملية.

(٣٨) Council of Europe, "Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3)", appendix, para. 29.

(٣٩) متاح عبر الرابط التالي: [www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/](http://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/)

[.human\\_rights-droits\\_homme/rights\\_defenders\\_guide\\_defenseurs\\_droits.aspx?lang=eng](http://human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng)

## هاء - إدارة المعلومات عن سياسة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والمعرفة بما

٦٤ - يعد نشر المعرفة بالالتزامات الدولية المترتبة على الدولة وسياساتها الوطنية بين مختلف المستويات والإدارات والوكالات والوزارات الحكومية أمراً ضرورياً، ويجب أن يتلقى المسؤولون الحكوميون توجيهات ملائمة بشأن كيفية الاضطلاع بواجباتهم في هذا الشأن. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تدمج حقوق الإنسان بالكامل في مواد توجيهية عامة بشأن المشتريات العامة وفي معايير منح العقود. وينبغي أن تشمل المواد التوجيهية الخطوات اللازمة لإجراء تقييمات المخاطر واعتماد التدابير المناسبة عند كل مرحلة من مراحل عملية الشراء. ففي بلجيكا، مثلاً، تعزز السلطات الفلمندية دعم المشتريين بـ "أداة مرجعية/عملية تلقائية" تتعلق بسبل إدراج شواغل حقوق الإنسان تشمل عوامل مثل التنوع، وإمكانية الوصول، وإدماج شواغل الأشخاص من الفئات المعرضة للخطر، في كل جزء من عقد المشتريات العامة<sup>(٤٠)</sup>. وقد وضعت حكومة الدانمرك، بالتعاون مع قطاع الأعمال التجارية ومنظمات المجتمع المدني، "بوصلة الإدارة المسؤولة للأعمال التجارية في سلسلة الإمداد"، وهي أداة إلكترونية مجانية يكمن الغرض منها في دعم الشركات في التقيد بالمبادئ التوجيهية الدولية بشأن الإدارة المسؤولة للأعمال التجارية في سلسلة التوريد<sup>(٤١)</sup>.

٦٥ - ويعد الاتساق بالغ الأهمية فيما يتعلق بالطريقة التي تتواصل بها الحكومة خارجياً بشأن السياسات الوطنية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ويتطلب تأكيداً واضحاً ولا لبس فيه لما تتوقعه الحكومة من الأعمال التجارية على نطاق عملياتها داخل الحدود وعبرها، مما يوفر القدرة على التنبؤ والاتساق فيما بين جميع مكونات الحكومة. إذ إن عدم الاتساق فيما بين التعليمات الموجهة من مختلف المؤسسات الحكومية إلى الجهات الفاعلة في قطاع الأعمال التجارية سرعان ما يقوض فعالية التوقع المعلن بأن تحترم الأعمال التجارية حقوق الإنسان.

٦٦ - ولا بد أيضاً من أن تُعزز سياسات الحكومة بممارساتها، وإلا فإنها أيضاً ستقوض بسرعة. ودور الحكومة ومسؤوليتها هما تقديم الدعم للشركات ومساعدتها عبر سبل منها تقديم المشورة والتوجيه والموارد وغيرها من أشكال الدعم في الداخل ومن خلال بعثات خارجية. ومن أجل تحقيق ذلك، يتعين على الوكالات الحكومية أن تتوصل إلى فهم مشترك لمفهوم بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان والعمليات اللازمة لتطبيقه في الممارسة العملية. وهذا الأمر يعزز بدوره الخطوات التي تُطالب الشركات ذاتها باتخاذها لإظهار احترامها للحقوق<sup>(٤٢)</sup>. فعلى سبيل المثال، تبرز خطة عمل ألمانيا الوطنية العناصر الأساسية لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان (مثل الإجراءات القائمة لتحديد المخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان، وتقييم واستعراض التدابير المتخذة). وتوضح ما تتوقعه الحكومة من الشركات وما ينبغي أن تطلبه الوزارات منها في المناطق المسؤولة عنها. غير أن الطريقة التي تطلب فيها الوزارات إلى الشركات أن تقوم بذلك تدل على التحدي المتمثل في ضمان أن تستخدم جميع الكيانات الحكومية "لغة واحدة" عندما تتفاعل مع قطاع الأعمال/القطاع الخاص.

(٤٠) إسهامات من بلجيكا.

(٤١) انظر [www.csrcompass.com](http://www.csrcompass.com).

(٤٢) انظر الوثيقة A/HRC/8/5، الفقرة ٢٩؛ OECD، و "National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct" (June 2017)، متاح على الرابط التالي: <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>

٦٧ - ويسهم أيضاً بتقديم معلومات هامة إلى الشركات، والمؤسسات المملوكة للدولة، ووكالات المشتريات العامة، عن حالة حقوق الإنسان في بلد ما في تعزيز العناية الواجبة، حيث أن الشركات تسعى إلى تقييم المخاطر في سلاسل التوريد الخاصة بها. فمثلاً، تكفل خطة العمل الوطنية للسويد أن تقارير وزارة الشؤون الخارجية عن حالات حقوق الإنسان في مواقع مختلفة تكون متاحة للشركات وأن تُستكمل تلك التقارير بإرشادات عن المسائل والمخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان في مختلف البلدان التي قد تعمل فيها المؤسسات السويدية. ويعد الموقع الإلكتروني الهولندي "CSR Risk Check" (ونسخته باللغة الألمانية)<sup>(٤٣)</sup> أداة مستخدمة أيضاً من جانب دول أخرى ومصممة لمساعدة الشركات على تقييم المخاطر التي من المحتمل أن تواجهها في أنشطتها التجارية، مثل تلك التي تواجهها أثناء عمليات الشراء أو في إنتاج المنتجات في الخارج أو عند تصديرها.

٦٨ - وتركز معظم جهود التوعية التي تبذلها الحكومات على أكبر الشركات، مع إيلاء اهتمام ضئيل لشركاتها الفرعية أو لاستثماراتها في الخارج، وكثيراً ما تُستبعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من مناقشات وضع السياسات ومبادرات تنفيذها. وهناك العديد من خطط العمل الوطنية التي تقرر بضرورة مساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في جهودها، بما في ذلك الاضطلاع ببذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان على نحو يتناسب مع حجمها وقدراتها. ويقدم بعض المنسقين الوطنيين دورات تدريبية لفائدة هذه الشركات بشأن بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإنه من الضروري أن تبذل المزيد من الجهود لمساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على شحذ الوعي بالتوجيه السياسي القائم وترجمته إلى إجراءات تشغيلية تناسب ظروفها. وتمتلك الحكومات أدوات متعددة للقيام بذلك تشمل إدراج المبادئ التوجيهية كهدف سياسي رئيسي في برامجها ذات الصلة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز أنشطتها في مجالي التدريب وبناء القدرات التي تتيحها الإدارات الحكومية، وجعل الالتزام باحترام حقوق الإنسان والقدرة على تحقيق ذلك شرطاً لتلقي الإعانات والمنح الحكومية (A/HRC/35/32، الفقرة ٤٢).

## واو - الرصد والتقييم باعتبارهما وسيلة لتعزيز اتساق السياسات

٦٩ - يعد رصد الحكومات لتنفيذ خطط العمل الوطنية ولما يترتب عليها من آثار والإبلاغ عن ذلك من الجوانب ذات الأهمية البالغة لضمان المساءلة، وينبغي القيام بصورة دورية بتقييم واستعراض إجراءات وضع خطة العمل الوطنية العامة ومحتواها. وتعد هذه التدابير أساسية لضمان أن تتعرف الحكومة على تحديات الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وتتخذ الإجراءات والتدابير المنسقة لمواجهةها. غير أن عناصر الرصد والتقييم تظل جزئية في أحسن الأحوال في معظم مراحل تنفيذ خطة العمل الوطنية.

٧٠ - وتشمل النهج المتبعة لرصد واستعراض تنفيذ خطط العمل الوطنية عمليات بقيادة الحكومة لاستعراض التقدم المحرز، وآليات للجهات المعنية المتعددة وآليات مستقلة. وقد أفادت دراسة لتحليل ٢٢ خطة عمل وطنية بأن ١٥ من هذه الخطط ملتزمة بإصدار تقارير مرحلية و ١٧ لديها آليات للرصد، و ٩ تُسند مسؤوليات إلى هيئات محددة و ٦ تتضمن مجموعة مواعيد/حدود زمنية لإنجاز الأنشطة

(٤٣) انظر: [www.mvorisicochecker.nl/en/about-us](http://www.mvorisicochecker.nl/en/about-us).

و ٤ تتضمن مؤشرات لتقييم ما إذا كانت الأعمال قد أُنجرت. ومن بين خطط العمل الوطنية التي تتضمن التزاما بإضفاء طابع رسمي على هيئة رصد أو إجراء، يعد الرصد بقيادة الحكومة أكثر النهج شيوعا.

٧١ - ومن المؤسف أن أغلبية خطط العمل الوطنية لا تشمل متطلبات تقديم تقارير مرحلية عن التقدم المحرز. وينبغي معالجة هذا الأمر لأن الإبلاغ يؤدي غرض الرصد التقدم المحرز في الوفاء بالتزامات الخطة. ويساعد الإبلاغ أيضاً في تيسير عمليتي التعلم والتحسين، ويعتبر بمثابة فرصة أمام مختلف فروع الحكومة كي تطلع على خطة العمل الوطنية وتدرك مدى أهميتها، وتساعد في تعزيز التعاون على نطاق الحكومة وتقييم المبادرات السابقة وتتبع تلك القائمة والبدء بإجراءات جديدة متى لزم الأمر. وبالنظر إلى أهمية وإمكانات عمليتي الرصد والتقييم، يعد عدم وجود أشكال واضحة للتقييم بمثابة ثغرة كبيرة. وعدم وجود إجراء ملائم لقياس عملية تنفيذ السياسات يجعل من الصعب التأكد مما إذا كانت هناك تغييرات فعلية تحدث.

٧٢ - ويعد العمل على نطاق شامل مع الجهات المعنية الأخرى بالغ الأهمية لمساءلة حكومة ما وتحسين كفاءة سياساتها وإجراءاتها وفي نهاية المطاف شرعيتها<sup>(٤٤)</sup>، ويسهم في حمل الحكومة على المواظبة على النهوض بواجباتها. وقد أشركت حكومة سويسرا المجتمع المدني للمرة الأولى في عمليات الرصد والتقييم والتنفيذ. وبالمثل، في شيلي، تضم لجنة متعددة الجهات الفاعلة ممثلين عن كل من المجتمع المدني والنقابات وأوساط الأعمال والشعوب الأصلية والأوساط الأكاديمية والمعهد الوطني لحقوق الإنسان من أجل تقييم التقدم المحرز وتقديم الآراء والتوصيات<sup>(٤٥)</sup>. وفي تشيكيا، سيستفيد تقييم خطة العمل من أبحاث مستقلة تقم ممارسات أوساط الأعمال وحقوق الإنسان<sup>(٤٦)</sup>. ويعتبر إضفاء طابع مؤسسي على العمل مع جهات معنية أخرى بمثابة منبر لتبادل معلومات بالغة الأهمية عن تنفيذ المبادئ التوجيهية على المستوى الوطني. ويعد ذلك فرصة للتعلم المتواصل تعتمد على ما تقدمه جهات معنية من مدخلات وخبرات. وينبغي أن تدعو الحكومات جميع الجهات المعنية الهامة للمشاركة في هذه العملية، بما في ذلك ممثلو الجماعات المعرضة بصفة خاصة لانتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالأعمال التجارية، مثل الأطفال والنساء والسكان الأصليين والأقليات الإثنية والأشخاص ذوي الإعاقة.

٧٣ - ويمكن أن تساعد مبادرات الرصد التي تشمل مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان في تعزيز قدرة الدولة على تحسين أداء واجباتها في إطار ركيزة الأمم المتحدة الثالثة ”الحماية والاحترام والانتصاف“. وفي بعض الدول، أنيط بمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان و/أو بأمين مظالم معني دور رصد رسمي إلى جانب فريق أصحاب المصلحة المتعددين أو في إطاره، بالصيغة التي أوصى بها كل من الفريق العامل

(٤٤) توجيهات صادرة عن الفريق العامل تسدي المشورة بشأن إنشاء فريق رصد مستقل متعدد الجهات المعنية، مع تحديد طرائق الرصد (انظر: Working Group on business and human rights, “Guidance on national action plans on business and human rights”, p. 12).

(٤٥) Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68. متاح على الرابط التالي: [https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/national-action-plan-on-business-and-human-rights\\_.pdf](https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/national-action-plan-on-business-and-human-rights_.pdf)

(٤٦) Czechia, Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, “National action plan for business and human rights, 2017–2022”, p. 54. متاح على الرابط التالي: [www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights](http://www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights)

ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان<sup>(٤٧)</sup>. وعهدت فرنسا إلى مؤسستها الوطنية لحقوق الإنسان ولاية واضحة لرصد واستعراض خطة عملها الوطنية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وفي إسبانيا وشيلي، يشكل كل من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وأمين المظالم المعني، على التوالي، طرفين من الأطراف المنضمة إلى فريق أصحاب المصلحة المتعددين المعني بالرصد، الذي يقدم آراء خبيرة بشأن التقدم الذي أحرزته الحكومة في تنفيذ خطة العمل الوطنية. وتشارك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصورة متزايدة في عمليات خطة العمل الوطنية الناشئة في بلدان مثل ماليزيا وجمهورية كوريا وكينيا (في إعداد التقييم الأساسي الوطني)، ويأمل الفريق العامل بأن يستمر هذا الاتجاه.

٧٤ - وتوفر الرقابة البرلمانية على تقارير رصد خطة العمل الوطنية مستوى آخر من المساءلة الديمقراطية التي يمكن أن تكون بمثابة حافز على تنفيذ الالتزامات السياسية وتحسين اتساقها. وتتيح الفرصة لمناقشة قضايا السياسة العامة للأعمال التجارية وحقوق الإنسان بمشاركة السياسيين والمشرعين وعموم الجمهور والتوعية بها في إطار الجهود المبذولة لإيجاد ثقافة وطنية للأعمال وحقوق الإنسان. وأحد الأمثلة على الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن الطريقة اللازم اتباعها لتحسين طريقة تنفيذ التزامات الحكومة يرد في التقرير عن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان المقدم من اللجنة المشتركة المعنية بحقوق الإنسان، التابعة لبرلمان المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والذي تشير فيه اللجنة إلى عدد من الثغرات الخطيرة في مجالي الحماية والتنفيذ في خطة العمل الوطنية<sup>(٤٨)</sup>. ويمكن الاطلاع في خطط العمل الوطنية المعدّة في الآونة الأخيرة على نماذج عن الإبلاغ الإلزامي إلى البرلمان عن التقدم المحرز، بما فيها الخطط الوطنية لكل من إسبانيا وبلجيكا وجورجيا<sup>(٤٩)</sup>.

٧٥ - وينبغي أن يستفيد استعراض التقدم المحرز على الصعيد الوطني من الآليات القائمة لرصد حقوق الإنسان والإبلاغ عنها على الصعيدين الإقليمي والدولي، مثل منظمة العمل الدولية، والاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، وأن يعتمد على التوصيات ذات الصلة من أجل تعزيز التنفيذ الوطني للمبادئ التوجيهية. وعلى سبيل المثال، لقد أخذت دول من جميع المناطق تلجأ بشكل متزايد إلى الاستعراض الدوري الشامل من أجل صياغة و/أو دعم توصيات تتناول عملية خطط العمل الوطنية ومضمونها معاً. وتبدأ التوصيات المقبولة من وضع خطة عمل وطنية<sup>(٥٠)</sup> وصولاً إلى تعزيز مضمونها المتعلق بمسائل محددة (مثل التصدي لاستغلال اليد العاملة في السوق السوداء في قطاع البناء)<sup>(٥١)</sup>، ومن إدراج أحكام لتوسيع نطاق تطبيق المعايير الواردة في المبادئ

OHCHR, "Handbook on national human rights plans of action", Professional Training Series No. 10 (29 August ٢٠٠٢), p. 94 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf); Working Group on business and human rights, "Guidance on national action plans on business and human rights", p. 10

٤٨) انظر <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/443.pdf>. وقد نُشر رد الحكومة في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، ويمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/686/686.pdf>

٤٩) انظر: [https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc\\_bhr\\_nap\\_report.pdf](https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc_bhr_nap_report.pdf), p. 23

٥٠) انظر، في جملة أمور، التوصيات المقدمة إلى كل من مالطة ونيجيرو واليابان وكندا والبرازيل. ويمكن الاطلاع عليها عبر الرابط التالي <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>

٥١) توصية مقدمة إلى ألمانيا، انظر [A/HRC/39/9](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx)

التوجيهية على الشركات العاملة في الخارج<sup>(٥٢)</sup> وصولاً إلى كفالة اتصالات أعمال تجارية تتحلى بحس المسؤولية في حالات النزاع المسلح<sup>(٥٣)</sup>. وينبغي حين استعراض التقدم المحرز في التنفيذ الاستفادة من التقارير ذات الصلة ومن المعلومات والخبرات المستمدة من الممارسات التي تتبعها الدول في وضع واعتماد خطط عمل وطنية. وينبغي أيضاً النظر في التوصيات ذات الصلة المقدمة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

## زاي - ربط السياسة العامة في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بأهداف التنمية المستدامة وغيرها من أطر السياسات الوطنية

٧٦ - شدد الفريق العامل على أن من الشروط المسبقة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التصدي للآثار السلبية التي تلحق بالناس بسبب الأنشطة التجارية في جميع القطاعات<sup>(٥٤)</sup>. وشدد على ضرورة وضع أطر وطنية لتنفيذ الأهداف تماشياً مع خطط العمل الوطنية والسياسات الحكومية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والعكس بالعكس<sup>(٥٥)</sup>. ونظراً لتعقيد واتساع مجموعة مجالات السياسة ذات الصلة بحقوق الإنسان التي تهدف المبادئ التوجيهية وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ إلى معالجتها، يتعين اتباع نهج متكامل إزاء جهود التنفيذ لكفالة توضيح الروابط بين مختلف خطط العمل. ولا بد من التآزر والتعاون بشكل منهجي بين مختلف الجهات الفاعلة الحكومية والجهات المعنية الأخرى<sup>(٥٦)</sup>. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في سياق الاستعراضات الوطنية الطوعية<sup>(٥٧)</sup> التي ترمي إلى تعزيز سياسات الحكومات ومؤسساتها وحشد دعم الجهات المعنية المتعددة والشراكات من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة<sup>(٥٨)</sup>.

٧٧ - وتحدد المبادئ التوجيهية عدداً من الاعتبارات التي يجب على الدول أن تتخذ إجراءات بشأنها لضمان الاتساق في جميع مجالات السياسات ذات المنحى التجاري التي تتصل بالتنمية المستدامة، سواء على الصعيد الوطني أو في السياقات المتعددة الأطراف. فعلى سبيل المثال، في سياق استعراض للتقدم المحرز بشأن الهدف ١٢ من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بالاستهلاك والإنتاج المسؤولين، يمكن أن تؤخذ في الحسبان الجهود القائمة لمنع ما قد ينجم عن الأعمال التجارية من آثار سلبية في حقوق الإنسان والتصدي لها، بسبل منها تطبيق الإطار التنظيمي لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. والغاية ١٢-٧، التي تهدف إلى "تعزيز ممارسات الشراء العمومي المستدامة، وفقاً للسياسات والأولويات

(٥٢) توصية مقدمة إلى الصين، انظر A/HRC/40/6.

(٥٣) توصية مقدمة إلى لكسمبرغ، انظر A/HRC/38/11.

(٥٤) انظر "التوصيات العشرة الرئيسية الموجهة إلى الحكومات والمؤسسات التجارية من فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان". متاحة عبر الرابط التالي:  
[www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR\\_SDGRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf)

(٥٥) المرجع نفسه.

(٥٦) Daniel Morris and others, "National action plans on business & human rights"

(٥٧) انظر: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated\\_Voluntary\\_Guidelines.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf)

(٥٨) انظر، على سبيل المثال، OECD، "National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct"



الوطنية“، ترتبط مباشرة بما ورد في المبادئ التوجيهية من وجوب مراعاة الحكومات لحقوق الإنسان في الشراء العمومي.

٧٨ - أما الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة، ”تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة“ فيشمل ”اتساق المؤسسات والسياسات“ باعتباره جزء لا يتجزأ من وسائل التنفيذ<sup>(٥٩)</sup>. كما يتضمن الغاية الشاملة ”تعزيز اتساق السياسات من أجل تحقيق التنمية المستدامة“ التي تنطبق على إطار الأهداف برمته. ولدى تحقيق هذا الهدف، سيتعين على الحكومات أن تحرص على أن تكون سياساتها في جميع المجالات العامة متنسقة مع أهداف التنمية المستدامة وألا تمس بتحقيقها<sup>(٦٠)</sup>.

٧٩ - قد اتخذ بعض الدول خطوات نحو اتباع نهج متكامل في جهود الدول في مجال الإبلاغ، باستخدام الإطار الخاص بمتابعة واستعراض خطة عام ٢٠٣٠ لتعزيز الحماية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ولغاية حزيران/يونيه ٢٠١٩، كانت ١٣ من بين أطر السياسات الـ ١٧ المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي نُشرت بعد اعتماد خطة عام ٢٠٣٠ في عام ٢٠١٥، تشير إلى الخطة<sup>(٦١)</sup>. ومن بين الدول الخمس عشرة التي قدمت استعراضا وطنيا طوعيا خلال المنتدى السياسي السنوي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة بعد نشر خطة عمل وطنية، سلطت ٩ دول الضوء على الخطة في استعراضها<sup>(٦٢)</sup>. وتعهدت اليابان صراحة في بيان التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان باعتبار وضع خطة عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان ”أحد أهم التدابير“ لتحقيق الأهداف<sup>(٦٣)</sup>. ومن المقرر إدراج التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل الوطنية في التقارير المتعلقة بخطة عام ٢٠٣٠ في شيلي<sup>(٦٤)</sup>.

٨٠ - وتتيح الاستعراضات الوطنية فرصة للحوار بين الجهات المتعددة صاحبة المصلحة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وفي إطار طائفة عريضة من أهداف التنمية المستدامة، مما يسهم بدوره في زيادة الوعي بمسألة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. بيد أنه، في الممارسة العملية، ليس المسؤولون عن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في كثير من الأحيان هم نفس المسؤولين الذين يناط بهم مهمة تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وتصديا لصعوبات التنسيق، أسند بعض البلدان مهمة تنسيق السياسات المتصلة بالتنمية المستدامة إلى الهيئة المسؤولة عن تنسيق تنفيذ خطة العمل الوطنية. ففي بلجيكا مثلا، يرتبط كل

(٥٩) Technical Support Team for the Open Working Group on Sustainable Development Goals, “TST issues (٥٩) brief: means of implementation; global partnership for achieving sustainable development” [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final\\_TST\\_141013.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf)

(٦٠) انظر: [www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf](http://www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf)

(٦١) يشمل ذلك خطط العمل الوطنية وكذلك الفصول المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان في خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان.

(٦٢) Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights”

(٦٣) Japan, “Japan’s human rights commitments and pledges” (January 2019) متاح عبر الرابط <https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>

(٦٤) Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68



إجراء من الإجراءات الواردة في خطة العمل الوطنية (باستثناء واحد) بواحد أو أكثر من الأهداف المحددة. ويدل ذلك على محاولة لترسيخ تنفيذ المبادئ التوجيهية في الاستراتيجية العامة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٦٥)</sup>.

٨١ - ويدرك الفريق العامل أن الدول تنتهج سياسات أخرى تتقاطع فيها أدوار الحكومة وقطاع الأعمال، بما في ذلك في سياق القضايا العالمية الناشئة مثل تغير المناخ، و"اقتصاد العرية" و"مستقبل العمل"، بالانتقال إلى اقتصاد أخضر، وتطوير الهياكل الأساسية المستدامة، والحد من النزاعات وبناء السلام، إضافة إلى قضايا مثل حقوق المهاجرين، وتمكين المرأة والمساواة بين الجنسين. وتطبق المبادئ التوجيهية على هذه المجالات من مجالات السياسة العامة وينبغي إدماجها فيها، وينبغي أن يتواءم تنفيذ هذه السياسات مع الجهود الرامية إلى تنفيذ المبادئ التوجيهية. ويتطلب ذلك وضع الترتيبات المؤسسية وآليات تبادل المعلومات المناسبة، والاستثمار في بناء قدرات جميع أصحاب المصلحة، ووضع آليات تنسيق قوية من أجل الموازنة تكون مناسبة للغرض المنشود وتتسم بالمرونة من أجل التصدي للتحديات والفرص الناشئة. وينبغي أن يضمن تخطيط الاستراتيجيات وتنفيذها في مختلف مجالات السياسة العامة وجود صلات قوية بين الإدارات الحكومية المختصة والجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الشعبية والنقابات والرابطات المهنية، والبناء على المبادرات المؤسسية والمنطقة من القاعدة إلى القمة.

## خامسا - استنتاجات وتوصيات

### ألف - استنتاجات

٨٢ - تتيح المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، منذ إقرارها في عام ٢٠١١، مرجعا موثوقا به يشجع زيادة تنسيق السياسات واتساقها في الإجراءات التي تتخذها الدول لمنع الآثار المتصلة بالأعمال التجارية في حقوق الإنسان والتصدي لها. إلا أنه لا يزال يتعين بذل الكثير من الجهود لترجمة الالتزامات السياسية، بما في ذلك في سياق خطط العمل الوطنية، إلى تحسين في حماية حقوق الإنسان على أرض الواقع. وأمثلة الضرر الناجم عن الثغرات وأوجه عدم الاتساق في تنفيذ أطر السياسات والأطر التنظيمية ذات الصلة لا تعد ولا تحصى، ويجب لجميع الدول أن تولي الأولوية القصوى لإحراز التقدم في هذا الصدد كجزء من التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة.

٨٣ - ويمكن أن يساعد تحسين اتساق السياسات على التصدي للتحديات التي يواجهها الأفراد والجماعات الذين يتعرضون لمخاطر متزايدة من انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية، بما في ذلك المدافعون عن حقوق الإنسان، والنساء والفتيات، والشعوب الأصلية، والعمالون في القطاعات المنخفضة الأجر، والعمال المهاجرون. فهذه الفئات تتضرر في أغلب الأحيان من عدم الاتساق في تصميم أو تطبيق السياسات والأنظمة الذي يؤدي إلى قصور الإجراءات التي تتخذها المؤسسات التجارية لتحديد الآثار السلبية التي قد تسببها في مجال حقوق الإنسان ومنعها والتخفيف من حدتها وفرض المساءلة بشأنها. ويزداد تعرض هذه الفئات من جراء

(٦٥) إسهامات مقدمة من بلجيكا.

السياسات والأنظمة التي تجعلها عرضة لخطر الاعتداء، وتشكل عقبات متعددة تحول دون حصولها على سبل انتصاف فعالة.

٨٤ - وتذكر المبادئ التوجيهية الدول بأن ضمان اتساق السياسات ذو أهمية بالنسبة لجميع الركائز الثلاث لإطار الأمم المتحدة: "الحماية والاحترام والانتصاف". ويتعين على الدول مضاعفة جهودها الرامية إلى إنشاء وحفظ آليات لإضفاء الطابع المؤسسي على المعارف والفهم المشترك لمسؤولياتها. ووفاءً بواجب الحماية الذي يقع على عاتقها، يجب عليها أن تبني القدرة التشغيلية وتكفل المساءلة في جميع الكيانات الحكومية المعنية، بما في ذلك على الصعيد المحلي وعلى المستوى دون الوطني. غير أنه لا يكاد يكون هناك ما يدل على وجود مبادئ توجيهية متسقة وواضحة ومنهجيات راسخة تُستخدم وتنفذ وتُرصَد بدقة في الممارسة العملية.

٨٥ - وقد أقر المجتمع الدولي بضرورة ترجمة الالتزامات السياسية إلى حقيقة على أرض الواقع. ويمكن أن يكون وضع خطة عمل وطنية خطوة أساسية أولى نحو إيجاد نهج سياسي متماسك لمنع انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأعمال التجارية والتصدي لها. وتوجد مبادرات رامية إلى معالجة الثغرات في اتساق السياسات، والزخم المكتسب في وضع خطط العمل الوطنية وممارسة التنفيذ يمثلان خطوتين إيجابيتين في الاتجاه الصحيح. بيد أن هذه المبادرات لا تزال قليلة ولم تصل إلى نطاق يتناسب مع التحديات المطروحة.

## باء - التوصيات

٨٦ - يوصي الفريق العامل الدول بما يلي:

(أ) أن تلتزم بوضع خطة عمل وطنية بإشراك جميع الكيانات الحكومية وبمشاركة مجدية من الجهات المعنية الرئيسية، باعتباره فرصة لتعزيز الاتصالات بين الكيانات الحكومية، والمشاركة الواسعة النطاق، والفهم المشترك للتحديات والمهام المقبلة؛

(ب) أن تبدي الدعم السياسي والقيادة والالتزام على أعلى مستوى بتشجيع التنفيذ الفعال للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وينبغي للوزارات أن تمارس القيادة والرقابة والمساءلة لضمان تنفيذ المبادئ التوجيهية/خطة العمل الوطنية في الممارسة العملية؛

(ج) أن تضع توجيهات واضحة بشأن السياسة العامة يقابلها ما يكفي من التمويل والدعم من الدولة للإجراءات التي تتخذها الوزارات/الوكالات المعنية. وينبغي للدول إيجاد ما يلزم من رأس المال السياسي اللازم والدعم لدى الأحزاب السياسية فيما يتعلق بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛

(د) أن تتخذ تدابير فعلية لضمان تعميم المعرفة بالمبادئ التوجيهية وفهمها وإدماجها والحفاظ عليها في جميع فروع الحكومة.

(هـ) أن توفر دورات تدريبية عادية و إلزامية وفرصاً للتعليم الإلكتروني وحلقات دراسية وغيرها من برامج التعليم المتعلقة بالأعمال التجارية وقواعد حقوق الإنسان ومعاييرها، بما في ذلك المبادئ التوجيهية؛

(و) أن تلزم مختلف الوزارات استكمال سياساتها لمراعاة الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان مراعاة تامة، بما في ذلك الإشارة الصريحة إلى المبادئ التوجيهية في وثائقها المتعلقة بالسياسة العامة، حسب الاقتضاء. وينبغي أن تدمج في هذه السياسات ضرورة إيلاء الاعتبار الواجب للمخاطر التي يواجهها الأشخاص المعرضون للخطر، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان، فيما يتعلق بالأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية؛

(ز) أن تتعامل مع المساواة بين الجنسين باعتبارها مسألة شاملة ينبغي مراعاتها في استراتيجيات جميع الوزارات والإدارات والوكالات والمؤسسات وفي سياساتها ووثائقها وبرامجها وإجراءاتها التي تحدد شكل الممارسات التجارية؛

(ح) أن تشجع مختلف الوزارات على إعداد مواد توجيهية بالشراكة مع قطاع الأعمال والمجتمع المدني، مثل مدونات السلوك القطاعية التي تركز على تطبيق المبادئ التوجيهية في مجالات محددة؛

(ط) أن تكفل تجهيز الوزارات الرئيسية التي تتفاعل مع دوائر الأعمال عن طريق التجارة، وتشجيع التصدير، وتقديم المشورة للمؤسسات التجارية الصغيرة، في جملة أمور، لمساعدة المؤسسات التجارية على فهم كيفية المشاركة في الممارسات التجارية المسؤولة. وقد يشمل ذلك إعداد مواد توجيهية بشأن سبل بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان وضمان احترام حقوق المجتمعات والأفراد؛

(ي) أن تقتضي من المؤسسات التجارية إبداء التزامها بالمبادئ التوجيهية باعتبارها شرطاً مسبقاً لكي تتلقى من الدولة الدعم والفوائد المتعلقة بتشجيع التجارة والتصدير، بما في ذلك المشاركة في البعثات التجارية والأهلية للاضطلاع بأنشطة الدعوة للتجارة. وينبغي للكيانات المعنية بتشجيع التصدير والتجارة أن تعمل بالشراكة مع المؤسسات التجارية والجهات المعنية الأخرى على وضع ونشر توجيهات فعالة بشأن احترام حقوق الإنسان في التجارة عبر الحدود؛

(ك) أن تضمن إدماج حقوق الإنسان إدماجاً كاملاً في المواد التوجيهية العامة المتعلقة بالمشتريات العامة وفي معايير منح العقود. وينبغي أن تشمل هذه المواد التوجيهية الخطوات اللازمة لإجراء تقييمات المخاطر، واتخاذ التدابير المناسبة في كل مرحلة من مراحل عملية الشراء؛

(ل) أن تمكن موظفي السفارات أو التجارة من توفير التوجيه للشركات بشأن قضايا حقوق الإنسان في مختلف الأسواق ضمن الخدمات الاستشارية العامة التي يقدمونها؛

(م) أن تنظر في إنشاء جهة تنسيق أو وحدات في كل وزارة أو في كل إدارة حكومية أخرى وتكليفها بمهمة التوعية والمساعدة في إضفاء الطابع المؤسسي على المعارف المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛

(ن) أن توفر تدريباً خاصاً بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان للموظفين الدبلوماسيين/القنصلين المعيّنين للعمل في بلدان ثالثة تسود فيها حالة حساسة في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك التدريب بشأن مسؤولية بذل العناية الواجبة على نحو أكثر صرامة في حالات النزاع وما بعد النزاع؛

(س) أن تكفل إشراك المسؤولين الحكوميين المكلفين بالإدارات/الوكالات التي لها ولايات صريحة في مجال حقوق الإنسان في أنشطة وضع وتنفيذ السياسات الخاصة بالجهات المكلفة بالولايات الاقتصادية/التجارية؛

(ع) أن تقتضي من المؤسسات المملوكة للدولة مراعاة الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان مراعاة تامة في كل عملياتها وهيكلها الإدارية، والوفاء بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان بوصفها قدوة حسنة يقتدى بها؛

(ف) أن تفصل استراتيجية تنفيذ لكفالة إجراء العمل ولتسهيل الرصد والإبلاغ والاستعراض على نحو فعال بواسطة هياكل تنسيق فعالة. ولتيسير التنفيذ، ينبغي أن تكون الإجراءات المنصوص عليها في خطة العمل الوطنية محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة. وينبغي أن تحدد خطة التنفيذ المسؤولية عن الاضطلاع بكل واحد من الالتزامات/الإجراءات وتحدد الإطار الزمني لتنفيذه، وتخصص له موارد كافية؛

(ص) أن تنشئ هياكل تنسيق مثل الهيئات الحكومية الدولية/المشتركة بين الوزارات للإشراف على تنفيذ خطة العمل الوطنية، وتمكن تقديم إسهامات من جميع الجهات المعنية من الحكومة وسائر الجهات المعنية، وتتيح منتدى يمكن فيه مساءلة الحكومات. وينبغي لهذه الهيئة أن تجتمع بصورة منتظمة وينبغي تزويدها بموارد كافية؛

(ق) أن تعترف بأن خطة العمل الوطنية وثيقة قابلة للتعديل ينبغي استعراضها وتقييمها بانتظام، بوسائل منها التقارير المؤقتة، وينبغي تحديثها حسب الاقتضاء؛

(ر) أن تنظر في أشكال الحوار المؤسسي مع مبادرات الرصد والتقييم المستقلة بقيادة الجهات المعنية المتعددة لكفالة شمولية التقييم وتعزيز المشروعية والمساءلة؛

(ش) أن تدرج تقديم تقارير دورية إلزامية إلى البرلمان عن حالة تنفيذ خطة العمل الوطنية، وأن تدرج هذه المعلومات في تقاريرها المقدمة إلى الهيئات والآليات الإقليمية والدولية المعنية برصد حقوق الإنسان؛

(ت) أن ترصد بصورة شاملة واستباقية ما إذا كانت تفي بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان في دورها كجهات فاعلة اقتصادية، بسبل منها الاستثمارات والأنشطة التجارية التي تقوم بها المؤسسات التي تمتلكها أو تسيطر عليها، في الداخل والخارج، وتراقب مدى وفائها بهذه الالتزامات. وينبغي للدول أن تحدد بوضوح أنها تتوقع من جميع المؤسسات المملوكة للدولة أن تحترم حقوق الإنسان في كل عملياتها، وأن تقطع على نفسها التعهدات اللازمة في مجال حقوق الإنسان، وأن تكون قدوة حسنة في هذا الصدد؛

(ث) أن تحدد بوضوح في خطط عملها الوطنية الخطوات المحددة الكفيلة بإسهام جميع الوكالات الحكومية في أعمال سبل الانتصاف الفعالة. ويتعين تنقيف الموظفين الحكوميين وتوعيتهم (بشأن إعادة الحقوق إلى أصحابها، والتعويض، ورد الاعتبار، والترضية، وضمانات عدم التكرار)، كما يتعين التحاور بشكل منهجي مع أصحاب الحقوق. وتشجّع الدول على الاستناد إلى

التوجيهات والإجراءات الموصى بها التي أصدرها مشروع المساءلة وإتاحة سبيل الانتصاف التابع لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان<sup>(٦٦)</sup>؛

(خ) أن تكسر الصوامع المؤسسية لإتاحة تنسيق الجهود وتكاملها ومواءمة تنفيذ خطط العمل الوطنية مع أهداف التنمية المستدامة، بالاعتماد على الحوارات والشراكات. وفي خطط التنفيذ، ينبغي للدول أن تذكر صراحة الروابط بين مختلف جداول الأعمال؛

(ذ) أن تنظر في التعلم من الأقران والتعاون وتبادل الممارسات الجيدة بين الدول، بطرق منها التعاون التقني وتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة التي تتعامل معها في التجارة والاستثمار أو تقدم لها المساعدة الإنمائية، والإسهام في خلق ثقافة ترسيخ احترام حقوق الإنسان في سلاسل الإمداد العالمية. وتشجّع الدول على إقامة شراكات داخل المناطق وفيما بينها في إطار استراتيجية أوسع للأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

(٦٦) انظر الوثائق A/HRC/32/19 و A/HRC/32/19/Corr.1 و A/HRC/32/19/Add.1 (المتعلقة بالآليات القضائية) و A/HRC/38/20 و A/HRC/38/20/Add.1 (بشأن الآليات غير القضائية التابعة للدول).