الأمم المتحدة

A/HRC/32/45

الجمعية العامة

Distr.: General
4 May 2016
Arabic
Original: English

**مجلس حقوق الإنسان**
**الدورة الثانية والثلاثون**
البند ٣ من جدول الأعمال
**تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية**

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

## مذكرة مقدمة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال الذي أعد عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ١٧/٤ و٢٦/٢٢. وفي هذا التقرير، يبحث الفريق العامل واجب الدول في الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي تتورط فيها مؤسسات أعمال تملكها الدولة أو تسيطر عليها، ويشار إليها عموماً باسم "المؤسسات المملوكة للدولة". وهناك دول كثيرة في جميع أنحاء العالم تدير حافظات كبيرة للمؤسسات المملوكة للدولة، وقد برزت تلك المؤسسات بوصفها جهات فاعلة هامة في الاقتصاد العالمي. ويمكن للمؤسسات المملوكة للدولة أن تحدث تأثيرات هامة في مجال حقوق الإنسان، سواء أكانت إيجابية أم سلبية. ومع ذلك، لا يولى اهتمام كاف لمسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان وما يترتب عليها من آثار أو لواجبات الدول في هذا الصدد.

ويسترعي التقرير الانتباه إلى الخطوات المتوقعة من الدول ويوضح ما يمكن أن تفعله عندما تؤدي دورها كمالكة للمؤسسات، ويبيّن أسباب ذلك. وستكون نقطة الانطلاق هي المبدأ ٤ من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان الذي ينص على أنه ينبغي للدول أن تتخذ خطوات "إضافية" للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التجارية التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها. ويسلط التقرير الضوء على الأسباب

GE.16-07306(A)
*1607306*

الرجاء إعادة الاستعمال

المقنعة للإجراءات الإضافية التي ينبغي أن تتخذها الدول في هذا الصدد، بما في ذلك اتساق السياسات والالتزامات القانونية وسمعتها ومصداقيتها.

ولا تحدد المبادئ التوجيهية الخطوات التي ينبغي أن تتخذها الدول. ويقترح الفريق العامل في هذا التقرير طائفة من التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول من أجل تفعيل الدعوة إلى اتخاذ خطوات إضافية فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة، بالاستناد إلى الإرشادات الدولية والممارسات الوطنية القائمة المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة تلك المؤسسات.

ولدى السعي إلى ضمان احترام حقوق الإنسان من جانب جميع المؤسسات التجارية، هناك أسباب تحتم على الدول أن تكون القدوة وأن تبذل أقصى ما في وسعها لكفالة أن تحترم المؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها حقوق الإنسان احتراماً كاملاً. ويدعو الفريق العامل الدول إلى إظهار هذا الدور القيادي.

# المحتويات

*الصفحة*


أولاً – مقدمة ..... ٤

ألف – المعلومات الأساسية للتقرير وأهدافه وخطوطه العريضة ..... ٤

باء – تعريف المؤسسات المملوكة للدولة ..... ٥

جيم – المؤسسات المملوكة للدولة: الحالة الراهنة ..... ٦

دال – نطاق التقرير وحدوده ..... ٩

ثانياً – الإطار المعياري والسياساتي لدعم إجراءات الدولة فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة ..... ١٠

ألف – واجب الدولة في الحماية من الانتهاكات التي ترتكبها المؤسسات المملوكة للدولة ..... ١٠

باء – المؤسسات المملوكة للدولة بوصفها مؤسسات أعمال: مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان ..... ١٣

جيم – الصلة بين حوكمة الشركات وحقوق الإنسان ..... ١٤

ثالثاً – القدوة التي يحتذى بها: تفعيل شرط اتخاذ خطوات إضافية ..... ١٧

ألف – تحديد التوقعات ..... ١٧

باء – آليات تحديد التوقعات والتعامل معها: ترتيبات الملكية ..... ١٩

جيم – العلاقة بين الدولة ومجالس إدارة الشركة ..... ٢١

دال – آليات الرقابة والمتابعة ..... ٢٢

هاء – بناء القدرات ..... ٢٣

واو – متطلبات بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان ..... ٢٤

زاي – متطلبات الإفصاح والشفافية والإبلاغ ..... ٢٥

حاء – ضمان الانتصاف الفعال ..... ٢٦

رابعاً – الاستنتاجات والتوصيات ..... ٢٨

ألف – الاستنتاجات ..... ٢٨

باء – التوصيات ..... ٣٠

# أولاً- مقدمة

## ألف- المعلومات الأساسية للتقرير وأهدافه وخطوطه العريضة

١- يبحث الفريق العامل في هذا التقرير واجب الدول في الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي تتورط فيها مؤسسات الأعمال التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها، ويشار إليها عموماً باسم "المؤسسات المملوكة للدولة".

٢- وستكون نقطة الانطلاق لهذه المناقشة هي المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"[(١)]. وقد أصبحت المبادئ التوجيهية منذ أن حظيت بتأييد جماعي من مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١ المرجع العالمي الموثوق به لمنع الآثار الضارة بحقوق الإنسان الناشئة عن الأنشطة المتصلة بالأعمال التجارية والتصدي لها، بما في ذلك أنشطة المؤسسات المملوكة للدولة. وينص المبدأ التوجيهي ٤ على أنه ينبغي للدول أن تتخذ خطوات "إضافية" للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التجارية التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها، فضلاً عن كيانات أخرى، مثل وكالات ائتمانات التصدير التي ينظر إليها على أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدولة. بيد أن المبدأ التوجيهي ٤ لا يوضح تلك الخطوات.

٣- ومن الأسئلة التي سيتناولها التقرير، لماذا يُتوقع من الدول صراحة أن تتخذ إجراءات إضافية للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة؟ ألا يكفي أن تكون الدول مطالبة باتخاذ خطوات مناسبة لضمان أن تحترم جميع الشركات حقوق الإنسان، بصرف النظر عن الهيكل والملكية؟ وما هي تأثيرات المبدأ التوجيهي ٤ على المستويات المعياري والسياساتي والعملي؟

٤- ويرى الفريق العامل أن من المهم توضيح الواجبات المحددة للدول فيما يتعلق بالمؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها. ويتناول ذلك جوهر معرفة الطريقة التي ينبغي أن تتصرف بها الدولة عندما تؤدي دورها باعتبارها مالكة للشركات، والسبل التي تتيح مواءمة نموذجها الخاص بالملكية مع التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان. ويسلط الفريق العامل الضوء في هذا التقرير على الأسباب التي تحتم على الدول اتخاذ إجراءات إضافية في هذا الصدد، بما في ذلك اتساق السياسات والالتزامات القانونية وسمعتها ومصداقيتها.

٥- ويشير الفريق العامل إلى عدم اهتمام عام، في الممارسة العملية، من جانب الدول والجهات الفاعلة الأخرى بالآثار المترتبة على المبدأ التوجيهي ٤ فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة. ولا تتوافر سياسات ومبادئ توجيهية وممارسات جيدة على الصعيدين الوطني والدولي. وهناك ثغرات يتعين سدها في مجالي الحوكمة والحماية.

(١) انظر A/HRC/17/31، المرفق.

٦- ولذلك، فإن هذا التقرير يتطلع إلى تحقيق هدفين أولهما استرعاء الانتباه إلى الخطوات المتوقعة من الدول وتوضيحها بشأن ما يمكن أن تفعله بموجب المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها وبيان أسباب ذلك، والهدف الثاني هو مساعدة الدول على تحسين تنفيذ المبادئ التوجيهية باقتراح مجموعة من التدابير التي يمكن أن تتخذها لتفعيل شرط اتخاذ خطوات إضافية لضمان احترام حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة.

٧- ويناقش الفرع الأول من التقرير الحالة الراهنة للمؤسسات المملوكة للدولة، وتعاريفها ونطاق التقرير. ويتناول الفرع الثاني الآثار المعيارية والسياساتية للمبدأ التوجيهي ٤ والأسباب الكامنة وراء دعوة الدول إلى اتخاذ خطوات إضافية. ويبرز الفرع الثالث مجموعة من التدابير التي يمكن للدول أن تتخذها وينبغي لها ذلك لتفعيل الدعوة إلى اتخاذ خطوات إضافية. ويختتم التقرير بتوصيات عملية مقدمة إلى الدول وأصحاب المصلحة الآخرين.

٨- ويود الفريق العامل أن يشكر الدول التي ردت على استبيانه بشأن دور الدول بوصفها جهات فاعلة اقتصادية[٢]. وقد استخدمت ردودها متى كانت ذات صلة بالمؤسسات المملوكة للدولة، للاستفادة منها في هذا التقرير. ولم يردّ العديد من الدول على الاستبيان، وبالتالي فإن النطاق الجغرافي للمعلومات المتاحة لهذا التقرير محدود. ومع ذلك، بذلت جهود لتوسيع النطاق الجغرافي للتقرير (انظر الفرع الثالث)، ويرحب الفريق العامل بتلقي معلومات من الدول التي لديها ممارسات ذات صلة لم يُشر إليها في هذا التقرير. ويعتزم الفريق العامل متابعة هذه المسائل، بما في ذلك متابعتها في المنتدى السنوي الخامس المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان الذي سيعقد في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وهو يتطلع إلى زيادة التعاون بشأن تلك المسائل مع الدول، والمؤسسات المملوكة للدولة والشركاء المهتمين الآخرين.

## باء- تعريف المؤسسات المملوكة للدولة

٩- تختلف البلدان اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بنطاق الكيانات التي تعتبرها مؤسسات مملوكة للدولة. ولأغراض هذا التقرير، يستخدم الفريق العامل التعريف الوارد في المبادئ التوجيهية لمنظمة

(٢) الدول هي: الاتحاد الروسي وإيطاليا والبرازيل وجمهورية كوريا وجورجيا والدانمرك والسويد وسويسرا وشيلي وغانا وفرنسا وقبرص وقيرغيزستان وكوبا وكولومبيا وكينيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية والنرويج وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية. وتتاح جميع الردود كما وردت على الموقع الشبكي التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx.

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة[٣]، وفيما يلي نصها:

يقصد بمؤسسة مملوكة للدولة أي كيان عام يعترف به القانون الوطني كمؤسسة، وتمارس فيه الدولة حقها في ملكيته. ويشمل ذلك الشركات المساهمة المشتركة والشركات ذات المسؤولية المحدودة والشراكات المحدودة الأسهم. وإضافة إلى ذلك، ينبغي اعتبار الشركات القانونية بشخصيتها الاعتبارية المنشأة من خلال تشريعات محددة، مؤسسات مملوكة للدولة إذا كان طابع الغرض منها ومن أنشطتها أو من أجزاء من أنشطتها، اقتصادياً إلى حد كبير (ص ١٥).

١٠- وتوضح المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة العلاقة بين الملكية والسيطرة، وتركز على الرقابة الفعالة:

تنطبق المبادئ التوجيهية على المؤسسات التي تخضع لسيطرة الدولة، إما لكونها هي المالكة المستفيدة النهائية من أغلبية الأسهم التي تتمتع بحق التصويت وإما لأنها تمارس درجة مكافئة من السيطرة. وتشمل الأمثلة على الدرجة المكافئة من السيطرة، الحالات التي تكفل فيها الشروط القانونية أو مواد تأسيس الشركة استمرار سيطرة الدولة على مؤسسة تملك فيها حصة الأقلية أو على مجلس إدارتها (المرجع نفسه).

١١- ولذلك، قد تكون هناك حالات تمارس فيها الدولة سيطرة فعلية بوصفها من أقلية المساهمين، ونتيجة لذلك، ينطبق كل من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة والمبدأ ٤ من المبادئ التوجيهية.

## جيم- المؤسسات المملوكة للدولة: الحالة الراهنة

١٢- المؤسسات المملوكة للدولة جهات فاعلة هامة في الأسواق المحلية وتزداد فعاليتها في الاقتصاد العالمي. وعلى الرغم من موجات الخصخصة في الثمانينات والتسعينات، لا تزال دول كثيرة تدير حافظات كبيرة للمؤسسات المملوكة للدولة. وعلى مدى العقد الماضي، ازداد أيضاً تأثير المؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد العالمي. وتشير التقديرات إلى ارتفاع نسبة المؤسسات المملوكة للدولة بين الشركات العالمية الخمسمائة المدرجة في قائمة مجلة فورتشن من ٩,٨ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٢,٨ في المائة في عام ٢٠١٤، وتصل أرباحها

(٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition* (Paris, 2015)

إلى ٣٨٩,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة وتبلغ أصولها ٢٨,٤ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. والاقتصادات النامية هي في المقام الأول الدافع المحرك لهذا الارتفاع، ولا سيما الصين[٤]. ولا تشمل تلك الأرقام سوى الشركات المتداولة الأسهم المسجلة في البورصات، وبالتالي، فإن من المرجح أن تكون الحصة الإجمالية أكبر للمؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد العالمي.

١٣- وتقليدياً، كان تركيز المؤسسات المملوكة للدولة وطنياً بحتاً وهو على القطاعات التي تعتبر ذات أهمية وطنية، مثل الطاقة والبنية التحتية والمرافق العامة. وفي الوقت الحاضر، وعلى الرغم من أن المؤسسات المملوكة للدولة لا تزال موجودة في تلك القطاعات، فإنها تنشط أيضاً في طائفة واسعة من القطاعات، مثل الشؤون المالية[٥]. وهي تعمل أيضاً بصورة متزايدة على الصعيد العالمي. وفي عام ٢٠١٤، على سبيل المثال، كان هناك ما لا يقل عن ٥٥٠ شركة من الشركات عبر الوطنية المملوكة للدولة، سواء المسجلة وغير المسجلة، من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وعلى الرغم من أن العدد صغير نسبياً، فإن عدد الفروع الأجنبية لتلك الشركات وحجم أصولها الأجنبية كبيران إذ يصل عدد فروعها الأجنبية إلى أكثر من ١٥ ٠٠٠ فرع أجنبي وتقدر أصولها الأجنبية بما يزيد على ٢ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة[٦]. وإضافة إلى ذلك، تنشط المؤسسات المملوكة للدولة بصورة متزايدة في عمليات دمج الشركات وتملكها في جميع أنحاء العالم[٧].

١٤- وقد تغير الأساس المنطقي لملكية الدولة بمرور الزمن وهو متعدد الأوجه لأسباب تشمل توفير المنافع العامة، وتعزيز الصناعات التي لا يمكن تطويرها من خلال الاستثمار الخاص، وتوليد

---

(٤) لم تدرس سوى الكيانات التي تملك الحكومة ما نسبته ٥٠ في المائة من حصصها أو أكثر. انظر G. Kwiatkowski and P. Augustynowicz, "State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list", *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM International Conference*, (Bari, Italy, 27-29 May 2015), pp. 1739-1747؛ و Przemyslaw.Kowalski and others, "State-owned enterprises: trade effects and policy implications", *OECD Trade Policy Paper* No. 147 (22 March 2013), pp. 5 and 188.

(٥) Kwiatkowski and Augustynowicz, "State-owned enterprises in the global economy", p. 1744 (see footnote 4).

(٦) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report*: *Investing in the SDGs*: *An Action Plan* (New York and Geneva, 2014), pp. 20-21. وتعرف الشركات عبر الوطنية المملوكة للدولة هنا على أنها شركات تملك الدولة أو الكيانات العامة ما نسبته ١٠ في المائة منها على الأقل أو تكون الدولة أو الكيان العام هي المساهمة الأكبر أو المالكة للحصة الذهبية فيها (ص ٣٤).

(٧) في الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، تستأثر المؤسسات المملوكة للدولة بما نسبته ٧٠ في المائة من إجمالي الاستثمار الصيني في عام ٢٠١٥. Thilo Hanemann and Mikko Huotari, "A new record year for Chinese outbound investment in Europe" (Mercator Institute for China Studies, February 2016), p. 5.

الإيرادات الحكومية والعمل كأداة للتصدي للأزمات[٨]. وتُكلف أيضاً بعض المؤسسات المملوكة للدولة، إضافة إلى أنشطتها التجارية، بتحقيق نتائج محددة في مجال السياسة العامة. والمؤسسات المملوكة للدولة ليست ملكاً للحكومات المركزية أو الاتحادية فحسب، بل أيضاً للحكومات المحلية ودون الإقليمية.

١٥- وأثيرت شواغل تفيد بأن المزايا التي تتمتع بها تلك المؤسسات بسبب علاقتها مع وكالات حكومية، مثل الإعانات المباشرة، والمعاملة التفضيلية التنظيمية وحصولها على ضمانات تدعمها الدولة، تجعلها أقل شفافية ومساءلة وكفاءة، بحيث تتمتع بمركز الهيمنة السوقية وتعمل في ظل درجات عالية من الإفلات من العقاب[٩]. وفي ظل هذه الخلفية، كان هناك اتجاه إلى إصلاح هذا القطاع وتشجيع الكفاءة والشفافية والمساءلة في أداء المؤسسات المملوكة للدولة. ووضعت المبادئ التوجيهية الدولية المتعلقة بحوكمة الشركات من أجل تحقيق تلك الغاية (انظر الفرع الثاني أدناه).

١٦- وأثيرت أيضاً شواغل إزاء عدم وعي الكثير من المؤسسات المملوكة للدولة على نحو واضح بمسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان وسوء أدائها في هذا الصدد. وأظهرت دراسة أجراها مركز موارد الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بشأن التزامات الشركات بحقوق الإنسان أن المؤسسات المملوكة للدولة هي الأقل تجاوباً من بين ١٨٠ من الشركات التي أجريت اتصالات معها في الفترة ما بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥[١٠]. وعلى الرغم من عدم وضوح الصورة، بالنظر إلى أن مجموعة من المؤسسات المملوكة للدولة قد تعهدت بالتزامات تتعلق بحقوق الإنسان[١١]، وتم مع ذلك توثيق ادعاءات تفيد بأن تلك المؤسسات انتهكت حقوق الإنسان في بلدانها الأصلية وفي العمليات التي تقوم بها في الخارج، بما في ذلك الانتهاكات

(٨) Kowalski and others, “State-owned enterprises”, pp. 11-13 (انظر الحاشية ٤).

(٩) انظر على سبيل المثال Kowalski and others, “State-owned enterprises”, p. 4؛ و Arief Budiman, Diaan-Yi Lin and Seelan Singham, “Improving performance at state-owned enterprises”, (McKinsey & Company, May 2009), available at www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises؛ و Institute for Human Rights and Business, “Human rights in the political economy of states: avenues for application”, *State of Play* series No. 3 (March 2014), p. 51.

(١٠) انظر Business and Human Rights Resource Centre, “Action on business and human rights: Where are we now? - Key findings from our Action Platforms (March 2015), p. 4.

(١١) حتى ١ نيسان/أبريل ٢٠١٦، كانت قد انضمت ٢٤٢ مؤسسة مملوكة للدولة إلى مبادرة الاتفاق العالمي للأمم المتحدة من أصل حوالي ٧٠٠ ٨ مشارك من المشاركين الذين أبلغوا عن أنفسهم ذاتياً من قطاع الأعمال (قد يختلف العدد الفعلي قليلاً لأنه يستند إلى الإبلاغ الذاتي عن التمتع بمركز الملكية للدولة). وتتاح قاعدة البيانات على الموقع الشبكي unglobalcompact.org.

المتصلة بالعمل، والأضرار البيئية، وانتهاكات الحقوق في الأراضي والتخويف وتشويه صورة المدافعين عن حقوق الإنسان[١٢].

١٧- وتنزع التقارير المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وقوائم الشركات الخاصة بحقوق الإنسان أو بأداء حوكمة الشركات البيئية والاجتماعية إلى عدم التفريق بين الشركات الخاصة والمؤسسات المملوكة للدولة، الأمر الذي يجعل من الصعب التأكد من أداء تلك المؤسسات عموماً في مجال حقوق الإنسان. ويمكن أن يتوقف مدى احترام حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة بدرجات متفاوتة على الشروط التي تحددها الدولة وغيرها من الحوافز، مثل المعايير الصناعية.

## دال- نطاق التقرير وحدوده

١٨- بالإضافة إلى المؤسسات المملوكة للدولة، يشير المبدأ التوجيهي ٤ صراحة إلى الكيانات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالدولة، مثل وكالات ائتمانات التصدير ووكالات تأمين أو ضمان الاستثمارات الرسمية وكذلك الوكالات الإنمائية ومؤسسات التمويل الإنمائي. بيد أن التطرق لهذه الكيانات لا يدخل في نطاق هذا التقرير.

١٩- ولا يركز هذا التقرير سوى على المؤسسات المملوكة للدولة، بالمعنى التقليدي. ولا يشمل صناديق الثروة السيادية[١٣] التي تندرج في فئة الأعمال التجارية التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها، وإن كانت غير مذكورة صراحة في المبدأ التوجيهي ٤. وتعتبر تلك المؤسسات في بعض الأحيان نوعاً خاصاً من المؤسسات المملوكة للدولة، وما يهم هو أن الدولة تملكها أو تسيطر عليها بغض النظر عن الشكل المحدد للشركة. ونشأت صناديق الثروة السيادية بوصفها قوة لها وزنها في التمويل العالمي وإدارة أصول تقارب ٦,٤ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة وفقاً لما أشارت إليه تقديرات عام ٢٠١٤[١٤].

---

(١٢) انظر Human Rights and Business Dilemmas Forum, "Working with SOEs", available at www.hrbdf.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU; and information on the Business Human Rights Resource Centre website, www.business-humanrights.org.

(١٣) انظر the Santiago Principles, available at: http www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf.

(١٤) انظر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، *تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠١٤*، الصفحتان ١٧-١٨ (انظر الحاشية ٦).

٢٠- وبالنظر إلى ما يحتمل أن تحدثه جميع المؤسسات المذكورة أعلاه من فعالية وتأثير على حقوق الإنسان[١٥]، يشجع الفريق العامل أصحاب المصلحة على إيلاء الأولوية لمسؤولياتهم في مجال حقوق الإنسان ومسؤوليات الدول التي ينتسبون إليها.

٢١- وفي السياق نفسه، يجدر التذكير بأن المبدأ التوجيهي ٤ يشكل جزءاً مما تسميه المبادئ التوجيهية "العلاقة بين الدولة والأعمال التجارية" وهو ما يشمل أيضاً المبدأين ٥ و٦. وتشمل العلاقة بين الدولة والأعمال التجارية حالات تكون فيها الدولة هي جهة فاعلة اقتصادية في حد ذاتها، عندما تتعاقد أو تتفاعل مع الشركات لتوفير خدمات قد تؤثر في حقوق الإنسان، أو عندما تجري معاملات تجارية (المشتريات) مع الشركات. وتخرج تلك المسائل عن نطاق هذا التقرير، لكنها تستحق مزيداً من الاهتمام.

# ثانياً- الإطار المعياري والسياساتي لدعم إجراءات الدولة فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة

## ألف- واجب الدولة في الحماية من الانتهاكات التي ترتكبها المؤسسات المملوكة للدولة

### ١- اشتراط اتخاذ خطوات "إضافية"

٢٢- تنص المبادئ التوجيهية بوضوح، فيما يتعلق بواجب الدولة في الحماية، على أنه ينبغي للدول أن تفعل أكثر من مجرد معاملة المؤسسات المملوكة للدولة بالطريقة نفسها التي تعامل بها أية مؤسسة تجارية أخرى. وينص المبدأ التوجيهي ٤ على أنه ينبغي للدول "أن تتخذ خطوات إضافية للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التجارية التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها ... بوسائل منها اشتراط بذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان عند الاقتضاء". بيد أن المبادئ التوجيهية لا تحدد ما هي الخطوات التي ينبغي أن تتخذها الدول. ويقدم الفريق العامل اقتراحات في هذا الشأن في الفرع الثالث من هذا التقرير.

٢٣- ويمكن فهم الخطوات الإضافية التي يتعين اتخاذها على أنها تدابير تضاف إلى تلك المبينة في المبادئ من ١ إلى ٣ وتنطبق على جميع الشركات. وتتطلب تلك المبادئ من الدول اتخاذ الخطوات المناسبة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التجارية، والتحقيق فيها والمعاقبة عليها وجبر الأضرار الناجمة عنها، فضلاً عن التوقعات المحددة بوضوح فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان والوفاء بالتزاماتها من خلال مختلف الإجراءات التنظيمية والسياساتية.

(١٥) يشار إلى التطورات الإيجابية الأخيرة في هذا الصدد المتمثلة في اعتماد إدارة الاستثمار في مصرف نورجيس في آذار/مارس ٢٠١٦ التي تدير صندوق المعاشات التقاعدية للنرويج " الوثيقة المعنونة "Human rights: expectations towards companies"، على الموقع الشبكي www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights.

٢٤- ويسير إطار السياسات الدولية صوب تعزيز الدعوة الواردة في المبدأ ٤. وأوصت لجنة وزراء مجلس أوروبا الدول الأعضاء في توصية قدمتها مؤخراً، بأن تطبق تدابير إضافية تتضمن مطالبة مؤسسات الأعمال باحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك بذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان، عند الاقتضاء، وهي تدابير يمكن إدراجها في إجراءات العناية الواجبة القائمة، عندما تملك الدول الأعضاء ... مؤسسات الأعمال أو تسيطر عليها[١٦].

٢٥- ومع ذلك، فإن اشتراط اتخاذ خطوات إضافية لا يعني أنه ينبغي للدول أن تكون أقل انشغالاً بالحماية من الانتهاكات التي ترتكبها الشركات الخاصة. والهدف النهائي هو تحقيق الاحترام الكامل لحقوق الإنسان من جانب جميع المؤسسات، بصرف النظر عن الملكية. ويؤكد الاشتراط أنه ينبغي للدول بوصفها صاحبة المؤسسات أن تستخدم الوسائل الإضافية التي تحت تصرفها للحماية من الانتهاكات.

## ٢- الأساس المنطقي للسياسات

٢٦- تحدد المبادئ التوجيهية والتعليقات عليها صراحة الأسباب التي تزيد التوقعات من الدول فيما يتصل بالمؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها. ويتعلق ذلك بالعلاقة الوثيقة بين الدولة والمؤسسة والوسائل المتاحة للدولة لرصد وكفالة احترام حقوق الإنسان والاستفادة منها. ويشير شرح المبدأ ٤ إلى أنه كلما كانت المؤسسة التجارية قريبة من الدولة، أو كلما كانت تعتمد على السلطة القانونية أو دعم دافعي الضرائب، كلما زادت قوة الأساس المنطقي لسياسات الدولة في كفالة احترام المؤسسة لحقوق الإنسان. وعندما تملك الدول المؤسسات التجارية أو تسيطر عليها، يكون لها أكبر الوسائل لكفالة تنفيذ السياسات والتشريعات والأنظمة ذات الصلة فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان. وتقدم الإدارة العليا عموماً تقاريرها إلى وكالات الدولة، وتملك الإدارات الحكومية المرتبطة بها مجالاً أكبر للتدقيق والرقابة، بما في ذلك كفالة بذل العناية الواجبة الفعالة لحقوق الإنسان.

٢٧- ولذلك فالمسألة هي اتساق السياسات. ويتعين أن تكون الإدارات والكيانات الحكومية المكلفة بممارسة حقوق ملكية الدولة قادرة على التصرف بطريقة تتماشى مع الالتزامات العامة للدولة بحقوق الإنسان وهي في الغالب وزارات المالية أو الاقتصاد. ويدعو شرح المبدأ ٨ من المبادئ التوجيهية الحكومات إلى دعم وتجهيز الإدارات والوكالات التي تحدد شكل الممارسات التجارية لكي تكون على علم بتلك الالتزامات وتعمل بطريقة متلائمة معها.

٢٨- ويشكل ذلك أيضاً مسألة تخص الشرعية والمصداقية. وينبغي للدولة ألا تطلب من الشركات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بها أقل مما تطلبه من المؤسسات التجارية الخاصة. وكثيراً ما يكون سجل حقوق الإنسان لمؤسسة مملوكة للدولة مرتبطاً بالدولة والعكس بالعكس. وهناك توقعات كبيرة من الدول أن تنظم أمورها الداخلية. وفي المقابل، فإن مؤسسات الأعمال أكثر

(١٦) انظر recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business, para. 22.

عرضة بكثير لقبول توجيهات من الدولة إذا رأت أن الدولة هي القدوة وهي التي تكفل احترام حقوق الإنسان من جانب الكيانات الأقرب إليها إن لم تكن على صلة مباشرة بها.

### ٣- الآثار المترتبة في القانون الدولي

٢٩- إن الأسباب الإضافية التي تستدعي اتخاذ الدول للمزيد من الإجراءات بشأن المؤسسات المملوكة للدولة تتعلق بالتزامات الدولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي العام.

٣٠- وتشير هيئات معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى أن الدول يمكن أن تخلّ بواجب الاحترام أو الحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بسبب انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها مؤسسات مملوكة للدولة[١٧].

٣١- وتشير هيئات المعاهدات عادة إلى واجب الحماية من الانتهاكات من جانب أطراف ثالثة، بما في ذلك مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات الأعمال المملوكة للدولة. ويمكن تحميل الدولة المسؤولية عن عدم اتخاذ جميع الخطوات المعقولة لمنع الانتهاكات والتخفيف منها وإصلاح أضرارها.

٣٢- وفي بعض الأحيان، تربط هيئات المعاهدات أيضاً آثار المؤسسات المملوكة للدولة على حقوق الإنسان بواجب الدولة احترام تلك الحقوق باعتبار أن تلك المؤسسات هي هيئات أو وكلاء شبه حكوميين، وبافتراض أنها مملوكة بالكامل للدولة أو خاضعة لسيطرتها. وترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن واجب الاحترام يتطلب من الدولة أن تمتنع عن تلويث الهواء والماء والتربة بصورة غير قانونية، وذلك على سبيل المثال بسبب النفايات الصناعية الناتجة عن المرافق المملوكة للدولة[١٨]. وكثيراً ما دعت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الدول إلى زيادة عدد النساء في مناصب صنع القرار في المؤسسات المملوكة للدولة ومساواتها بالهيئات الحكومية الأخرى[١٩].

٣٣- وهناك حالات تكون فيها أفعال مؤسسة مملوكة للدولة أو طبيعة علاقتها بالدولة مرتبطة بشكل أوضح بواجب الدولة المتمثل في الاحترام. وهذا هو الحال عندما تؤدي تلك المؤسسة وظائف عمومية، مثل إدارة السجن – أو تمارس سلطة مفوضة أو تقدم خدمات عامة بموجب التعاقد معها. وفي تلك الحالات، يجب على الدولة أن تمارس رقابة كافية من أجل الوفاء

---

(١٧) انظر A/HRC/4/35/Add.1، والمؤشر العالمي لحقوق الإنسان على الموقع الشبكي: www.uhri.ohchr.org/en.

(١٨) انظر تعليق اللجنة العام رقم ١٤(٢٠٠٠) المتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرة ٣٤؛ والتعليق رقم ١٥(٢٠٠٢) المتعلق بالحق في الماء، الفقرة ٢١؛ والتعليق رقم ٢٣(٢٠١٦) المتعلق بالحق في ظروف عمل عادلة ومرضية، الفقرة ٥٨.

(١٩) انظر CEDAW/C/MAR/CO/5؛ وCEDAW/C/BIH/CO/3؛ وA/56/38، الفقرة ١٧١ (أوزبكستان)؛ وA/57/38، الفقرة ١٠٤ (إستونيا) و١٥٠ (ترينيداد وتوباغو).

بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان وكفالة احترامها[٢٠]. ولجميع هذه الاعتبارات صدى خاص في سياق أهداف التنمية المستدامة والخطط الوطنية الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف، بالنظر إلى الدور الهام المتوقع أن تؤديه مؤسسات الأعمال، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة.

٣٤- ويعلن شرح المبدأ التوجيهي ٤ أن انتهاكات حقوق الإنسان من جانب مؤسسة مملوكة للدولة قد يشكل أيضاً انتهاكاً لالتزامات الدولة بموجب القانون الدولي إذا كانت أفعال المؤسسة يمكن أن تنسب إلى الدولة. ويتصور القانون الدولي العام ظروفاً محددة يمكن فيها للخواص من الأفراد أو الكيانات التي ليست من أجهزة الدولة وفقاً للقانون الداخلي للدولة المعنية أن يستتبعوا مسؤولية الدولة[٢١]. وبموجب هذه القواعد، يمكن أن تعزى انتهاكات المؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها للدولة المعنية. بيد أن مسألة معرفة ما إذا كانت كيانات تجارية معينة في هذا السياق، مملوكة للدولة أم لا، أقل أهمية في تحديد ما إذا كانت أفعالها تعزى إلى الدولة. وما يهم هو معرفة ما إذا كان الكيان التجاري يعتمد اعتماداً تاماً على الدولة، ومخولاً بموجب القانون بممارسة عناصر من مهام الحكومة وما إذا كان يتصرف بمقتضى تلك الصلاحيات أو بموجب تعليمات الدولة أو تحت إدارتها أو سلطتها[٢٢]. ومع ذلك، ونظراً لطبيعة العلاقات بين المؤسسات المملوكة للدولة والدول، فمن الأرجح أن تسفر الانتهاكات التي تقوم بها مؤسسة مملوكة للدولة عن إسناد مسؤولية الدولة عنها عوضاً عن المؤسسات التجارية الخاصة.

## باء- المؤسسات المملوكة للدولة بوصفها مؤسسات أعمال: مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان

٣٥- على الرغم من أن هذا التقرير يركز أساساً على واجبات الدول فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة، من المهم التذكير بأن تلك المؤسسات هي كيانات تجارية ينبغي أن تحترم حقوق الإنسان كسائر المؤسسات خاصة. وينص المبدأ التوجيهي ١٤ على أن "تنطبق مسؤولية المؤسسات التجارية عن احترام حقوق الإنسان على جميع المؤسسات بغض النظر عن حجمها وقطاعها، وسياق عملياتها، *وملكيتها*، وهيكلها" (التأكيد مضاف). ويوجد المنطق نفسه في المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات[٢٣] التي تتسق مع المبادئ التوجيهية وإعلان منظمة العمل الدولية الثلاثي للمبادئ المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات والسياسة الاجتماعية. ولذلك، فمن الواضح أن المبادئ

(٢٠) انظر أيضاً A/HRC/15/31.

(٢١) انظر A/56/10 وCorr.1 و2، الفقرة ٧٧، و Olivier de Schutter, "The responsibility of states", in Simon Chesterman and Angelina Fisher, eds., *Private Security, Public Order*: *The outsou*rcing of Public Service*s and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 17-37.

(٢٢) انظر A/56/10 وCorr.1 و2، الفقرة ٧٧، والمادتان ٥ و٨.

(٢٣) OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris, 2011).

من ١١ إلى ٢٤، تنطبق على الركيزة الثانية من المبادئ التوجيهية، وأن المبادئ من ٢٩ إلى ٣١ الواردة في إطار الركيزة الثالثة تنطبق انطباقاً تاماً ومتساوياً على المؤسسات المملوكة للدولة.

٣٦- وبالإضافة إلى مسؤولية المؤسسات المملوكة للدولة عن احترام حقوق الإنسان بالطريقة نفسها على غرار أية مؤسسة تجارية خاصة، يتوقع من تلك المؤسسات أن تتقيد بأعلى معايير السلوك التجاري المسؤول على قدم المساواة مع الشركات المسجلة. وتشير المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات إلى أن التوقعات العامة من المؤسسات المتعددة الجنسيات المملوكة للدولة كثيراً ما تكون أعلى مما هو متوقع من الشركات الخاصة بالكامل، فالمؤسسات المتعددة الجنسيات المملوكة للدولة تخضع للتوصيات نفسها التي تخضع لها المؤسسات المملوكة للقطاع الخاص، لكن التدقيق العام غالباً ما يكون أكبر عندما تكون الدولة هي المالك النهائي (ص ٢٢). وتشير المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة إلى أنه ينبغي للمؤسسات المملوكة للدولة أن تتقيد بمعايير عالية من الشفافية وأن تخضع لمعايير الجودة العالية نفسها الخاصة بالمحاسبة والإفصاح والامتثال ومراجعة الحسابات شأنها شأن الشركات المسجلة. (ص ٢٤). وتنعكس هذه التوقعات العالية في عدد من سياسات الدولة (انظر الفرع الثالث أدناه).

٣٧- ومن المهم الإشارة إلى أنه يلزم احترام حقوق الإنسان في جميع عمليات المؤسسات المملوكة للدولة، بصرف النظر عما إذا كانت تجارية بحتة أو متصلة بأغراض عامة محددة. وتعنى المبادئ التوجيهية بمنع الآثار الضارة بحقوق الإنسان التصدي لها في جميع عمليات المؤسسات التجارية، بما فيها المؤسسات المملوكة للدولة.

## جيم- الصلة بين حوكمة الشركات وحقوق الإنسان

٣٨- يرى الفريق العامل أن من الأساسي لكفالة اتساق السياسات الدولية وفعاليتها، الاستناد إلى المبادئ التوجيهية والنماذج القائمة من أجل تحسين حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة ومساءلتها بغية تعزيز إدارة ما تحدثه من آثار على حقوق الإنسان. وأهم الوثائق الخاصة بهذه المناقشة هي المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة والمبادئ المشتركة بين مجموعة العشرين ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال إدارة الشركات[٢٤]. وتقدم الوثيقتان نموذجاً قوياً لحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة. كما أنهما ترتبطان ارتباطاً وثيقاً بالتوجيهات القائمة المتعلقة بالسلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان، وبخاصة المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات والمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في

(٢٤) انظر OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance* (Paris, 2015).

الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة والمبادئ المشتركة بين مجموعة العشرين ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال إدارة الشركات التي أقرتها أيضاً مجموعة العشرين لم تحظ سوى بتأييد الدول الأعضاء في المنظمة، فقد أصبح لتلك المبادئ مرتبة مرجعية دولية وصارت تنفذ ويروج لها خارج الدول الأعضاء في المنظمة[٢٥].

٣٩- ويشير الفريق العامل إلى الصلات المفاهيمية والمعيارية بين حوكمة الشركات من جهة، والسلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان من جهة أخرى. وعلى المستوى الأساسي، تغطي جميع الصكوك حوكمة المؤسسات التجارية. فالمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة عبارة عن توصيات إلى الحكومات بشأن كيفية ضمان عمل المؤسسات المملوكة للدولة بكفاءة وشفافية وبطريقة خاضعة للمساءلة (تصدير). ويتوافق ذلك إلى حد كبير مع أهداف المبدأ التوجيهي ٤ (على أن تفهم المساءلة هنا بالإشارة إلى الآثار المترتبة في حقوق الإنسان).

٤٠- وتقرّ المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات بالأهمية المتبادلة بينهما وتقترح الأولى أن تأخذ الدول المبادئ التوجيهية الأخرى في الاعتبار. وترى المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات، على سبيل المثال، أن حوكمة الشركات مهمة لتنفيذ مبادئ ومعايير السلوك التجاري المسؤول. والتوصيات المتعلقة بالإفصاح والشفافية متشابهة للغاية في كليهما ومتسقة بشكل صريح فيما يخص العلاقات بين أصحاب المصلحة. وتنص المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة على أن: "سياسة ملكية الدولة ينبغي أن تعترف اعترافاً كاملاً بمسؤوليات المؤسسات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصلحة ... وينبغي أن توضح أية توقعات لدى الدولة فيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول من جانب المؤسسات المملوكة للدولة. وينبغي للمؤسسات المملوكة للدولة أن تتقيد بمعايير عالية للسلوك التجاري المسؤول" (الفصل الخامس).

٤١- ومن المنظور التشغيلي، يقدم إطار حوكمة الشركات مرتكزاً مفيداً لتنفيذ متطلبات حقوق الإنسان، وكثيراً ما تكون متاحة بالفعل على الصعيد الوطني. وتشتمل حوكمة الشركات على مجموعة من العلاقات القائمة بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها وأصحاب أسهمها وأصحاب المصلحة الآخرين. كما توفر حوكمة الشركات الهيكل الذي يمكن من خلاله تحديد أهداف

(٢٥) أيدت تلك المبادئ رسمياً ثلاثة بلدان غير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وهي، الاتحاد الروسي وكولومبيا ولاتفيا، انظر أيضاً World Bank, Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit (Washington D.C., 2014).

الشركة وتعيين وسائل تحقيق تلك الأهداف ورصد الأداء[٢٦]. وتقوم عدة دول باستخدام الآليات المنشأة لحوكمة الشركات من أجل توضيح وتحقيق توقعاتها من المؤسسات المملوكة للدولة في أن تحترم حقوق الإنسان (انظر الفرع الثالث أدناه).

٤٢- وتفيد المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة أيضا في توضيح دور الدولة ومسؤولياتها بوصفها المالكة. فالملكية الفعالة هي في صميم تلك المبادئ التوجيهية. وتشكل المبادئ التوجيهية المعيار المتفق عليه دوليا بشأن الطريقة التي يمكن فيها للحكومات أن تمارس مهام ملكية الدولة لتجنب مزالق الملكية السلبية والإفراط في تدخل الدولة (ص. ٣). ويتوقع من الدول أن تتصرف بوصفها مالكة مستنيرة وفعالة وأن تكفل تنفيذ حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة بطريقة شفافة وقابلة للمساءلة، بدرجة عالية من الاحتراف والفعالية (الفصل الثاني).

٤٣- وتتفق هذه الأهداف تماما مع احترام حقوق الإنسان وهي ضرورية لاحترامها[٢٧]. وعليه، لا يوجد أي نزاع بين احترام استقلالية إدارة المؤسسة، من ناحية، وضمان أن تحترم المؤسسات المملوكة للدولة حقوق الإنسان ومعايير السلوك التجاري المسؤول، من جهة أخرى. وفي نفس السياق، يلاحظ الفريق العامل أن وضع أنظمة للتأكد من أن المؤسسات المملوكة للدولة تتقيد بالسلوك التجاري المسؤول وتحترم حقوق الإنسان لا يقف عقبة أمام تحقيق أهدافها الاقتصادية. ويفضي تحسين السلوك التجاري، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان، إلى إضافة قيمة مستدامة[٢٨]، في حين أن المضي في الاتجاه المعاكس من شأنه أن يقود إلى مخاطر وتكاليف مادية ومضرة بالسمعة[٢٩].

٤٤- ولذلك، يشجع الفريق العامل الدول على أن تستند إلى إطار حوكمة الشركات لضمان أن تحترم مؤسساتها حقوق الإنسان. وهذا لا يعني أنه لا يمكن للدولة أن تختار آليات وأدوات أخرى للقيام بذلك. ومع ذلك، وبالنظر إلى القرب المفاهيمي والعملي بين المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والمبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسيات، من جهة، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة

---

(٢٦) انظر OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, p. 9.

(٢٧) انظر تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن موضوع آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان، A/HRC/2/8/73.

(٢٨) OECD *Policy Framework for Investment 2015 Edition* (Paris,2015), chap. 7 و John Evans and Dinusha Peiris, "The relationship between environmental social governance factors and stock returns", Australian School of Business Research Paper No. 2010ACTL02.

(٢٩) انظر على سبيل المثال، Rachel Davis, Daniel Franks, "The costs of conflict with local communities in the extractive industry" ورقة مقدمة في الحلقة الدراسية الأولى المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية في مجال التعدين (سانتياغو، ١٩-٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١) و Goldman Sachs Global Investment Research, "Top 190 projects to change the world" (April 2008)، في الوثيقة A/HRC/14/27.

ومبادئ إدارة الشركات، من جهة أخرى، قد تجد الدول أن من الأيسر تنفيذها بطريقة تعزز كل منها الأخرى. ويقدم الفرع التالي اقتراحات في هذا الصدد.

## ثالثاً- القدوة التي يحتذى بها: تفعيل شرط اتخاذ خطوات إضافية

٤٥- يوصي المبدأ التوجيهي ٤ الدول بأن تتخذ خطوات إضافية لضمان أن تحترم المؤسسات المملوكة للدولة حقوق الإنسان، ولكنه لا يحدد تلك الخطوات. وفي هذا الفرع، يقترح الفريق العامل طائفة من التدابير التي يمكن أن تتخذها الدولة بوصفها مالكة للشركات، من أجل تفعيل الالتزامات المترتبة عليها بموجب المبدأ ٤. ولا تظهر هذه الاقتراحات الممارسات الوطنية بشكل مستفيض ... بل تستند إلى ممارسات مختارة، ولا سيما ممارسات الدول التي ردت على استبيان الفريق العامل، وإلى مبادئ توجيهية دولية ذات صلة بشأن حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، وحوكمة الشركات وحقوق الإنسان[٣٠].

### ألف- تحديد التوقعات

٤٦- ينص المبدأ التوجيهي ٢ على أنه ينبغي للدول أن تعلن بوضوح توقعها من جميع المؤسسات التجارية (بما في ذلك المؤسسات التي تملكها الدولة) الكائنة في إقليمها و/أو ولايتها القضائية أن تحترم حقوق الإنسان في كل عملياتها. ويمكن إيجاد توصية مماثلة في المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة التي تنص على أن تكون الدولة مسؤولة عن إبلاغ المؤسسات المملوكة للدولة بتوقعاتها فيما يتعلق بالأداء المالي وغير المالي لتلك المؤسسات. وفيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول، من المتوقع أن تتقيد المؤسسات المملوكة للدولة بمعايير عالية من السلوك التجاري المسؤول (ص ٢٥).

٤٧- وأصدرت عدة دول مبادئ توجيهية للمسؤولية الاجتماعية للشركات مخصصة لمؤسساتها دون الإشارة إلى حقوق الإنسان. وهذا هو الحال في الهند (المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات والاستدامة فيما يخص مؤسسات القطاع العام المركزية)[٣١] وفي الصين (المبادئ التوجيهية المعدة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تخضع مباشرة للحكومة المركزية

(٣٠) المعايير الإضافية لتقديم المعلومات هي وجود خطة عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والبلدان التي زارها الفريق العامل رسميا والممارسات القطرية ذات الصلة التي عرضت في المنتديات السنوية المتعلقة بالمؤسسات التجارية وحقوق الإنسان. وما لم ينص على خلاف ذلك، فإن جميع السياسات والممارسات الوطنية المذكورة في هذا الفرع مستمدة من ردود الدول على استبيان الفريق العامل على الموقع الشبكي: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx. وتتاح أيضاً جميع خطط العمل الوطنية المذكورة على الموقع الشبكي: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

(٣١) يمكن الرجوع إلى الموقع الشبكي www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised_CSR_Guidelines.pdf.

بشأن الوفاء بالمسؤوليات الاجتماعية للشركات)[٣٢]. ولا يوجد في الوقت الحاضر سوى عدد قليل من الدول التي حددت توقعات معينة في مجال حقوق الإنسان من المؤسسات المملوكة للدولة. ولا غرابة في ذلك لأن العديد من الدول لم تعتمد بعد سياسات تشترط صراحة على المؤسسات التجارية بوجه عام أن تحترم حقوق الإنسان.

٤٨- إن الدول التي حددت توقعات بشأن احترام حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة الدولة تشير عموماً إلى المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان[٣٣].

٤٩- وتحدد بعض الدول مجالات معينة للتنفيذ، كأن تطلب من المؤسسات المملوكة للدولة على سبيل المثال اتخاذ إجراءات لمنع انتهاك حقوق الإنسان في الخارج ومن خلال علاقاتها التجارية. ويتماشى ذلك مع شرح المبدأ التوجيهي ٢، الذي ينص على أن هناك أسباباً "سياساتية قوية لكي تعلن دول الموطن الأصلي بوضوح توقعها بأن تحترم الأعمال التجارية حقوق الإنسان في الخارج، لا سيما إذا كانت الدولة نفسها مشاركة في تلك الأعمال التجارية أو داعمة لها". ويشترط الكتاب الأبيض للنرويج المتعلق بالملكية المتنوعة والمضيفة للقيمة أن تكون الشركات النرويجية على دراية بالمبادئ التوجيهية وأن تحترم حقوق الإنسان العالمية كما هي محددة في الاتفاقيات الدولية، بجميع تعهداتها، وفي تعاملها مع الموردين والشركاء التجاريين. وتنص خطة العمل الوطنية الفنلندية المتعلقة بمؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان على مطالبة الشركات في إطار توجيه ملكية الدولة بالتقيد بحقوق الإنسان على نحو يتسم بالمسؤولية والشفافية في تنظيماتها الخاصة وفي سلاسل المقاولين من الباطن الذين تتعامل معهم، بما يتفق تماما مع المبادئ التوجيهية. وتطلب غانا إلى المؤسسات التجارية الخاضعة للدولة... أن تمتثل لأحكام بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان فيما يتصل بأنشطتها في الولايات القضائية الأخرى التي تعمل فيها.

٥٠- ويمكن أن تركز توقعات الدولة على مجالات محددة من حقوق الإنسان ترغب الدولة في أن تعطيها زخماً أكبر. فعلى سبيل المثال، تطلب البرتغال إلى المؤسسات المملوكة للدولة أن تعتمد خططاً للمساواة بين الجنسين[٣٤].

٥١- والأهم من ذلك، أن هناك عدة دول تطلب إلى مؤسساتها أن تكون أمثلة يحتذى بها في الاستدامة وحقوق الإنسان. وتنص سياسة الملكية السويدية على أن تتصرف المؤسسات

(٣٢) وضعتها لجنة الرقابة على الأصول المملوكة للدولة وإدارتها التابعة لمجلس الدولة. انظر www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html.

(٣٣) انظر على سبيل المثال خطة العمل الوطنية الدانمركية – تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (٢٠١٤)؛ ومبادئ حوكمة الشركات الشيلية في حالة الشركات العامة (ص ٢٥) التي تنطبق على ٢٢ شركة مملوكة للدولة في إطار نظام الشركات العامة الشيلي.

(٣٤) البرتغال، قرار مجلس الوزراء ٢٠٠٧/٤٩.

المملوكة للدولة كمثال يحتذى به فيما يتعلق بالأعمال التجارية المستدامة، ويشمل ذلك شرط الامتثال للمبادئ التوجيهية ذات الصلة، بما في ذلك المبادئ التوجيهية والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات. وفي النرويج، يتوقع من المؤسسات المملوكة للدولة أن تعمل بشكل منهجي على الاضطلاع بمسؤوليتها الاجتماعية للشركات وأن تكون قدوة في مجالات اختصاصها. ويشمل تعريف المسؤولية الاجتماعية للشركات حقوق الإنسان ويشير إشارة صريحة إلى المبادئ التوجيهية. وتعترف سويسرا بأن المسؤولية الخاصة التي تقع على عاتق الدولة هي صون حقوق الإنسان من خلال المؤسسات المملوكة للدولة، وتلاحظ بصفة خاصة أن المؤسسات الاتحادية مطالبة بأداء دور مثالي. وعلى الرغم من أن فرنسا لا تميز بين التزامات مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات المملوكة للدولة فيما يخص حقوق الإنسان، فإنها تتوقع من المؤسسات المملوكة للدولة أن تكون مثالا يحتذى به.

**٥٢- وتتسق جميع الأمثلة المشار إليها أعلاه مع الأساس المنطقي القوي للسياسات في المبدأ التوجيهي ٤ بأن الدولة ينبغي أن تكون القدوة. وبالتالي، فإن الخطوة الإضافية المنطقية التي يمكن أن تتخذها الدول هي الاشتراط على المؤسسات المملوكة للدولة أن تكون القدوة فيما يتعلق بحقوق الإنسان.**

٥٣- ويرتبط أحد الأسباب الرئيسية لتحديد توقعات عالية بالأساس المنطقي النهائي لملكية الدولة ألا وهو أن تمارس الدولة حقوق ملكية المؤسسات المملوكة للدولة لصالح عامة الجمهور[٣٥]. وفيما يخص الحكومة السويدية، يملك الشعب السويدي جماعياً المؤسسات المملوكة للدولة، ولذلك فهي أصول هامة للبلد بأكمله. وإدارة المؤسسات المملوكة للدولة مهمة تفرض مسؤولية كبيرة يجب الاضطلاع بها بصورة فعالة ومهنية مع إضافة القيمة باعتبارها الهدف الأسمى.

٥٤- وهناك دافع آخر للدول هو التحكم بخطر تشويه السمعة، ولا سيما عندما تكون المؤسسات المملوكة للدولة شركات معولمة تشارك في سلاسل القيمة المعقدة وتعمل في سياقات عالية المخاطر. وفيما يخص الصين، من المهم الوفاء بالمسؤولية الاجتماعية للشركات وذلك للترويج لصورة الدولة المسؤولة[٣٦].

## باء- آليات تحديد التوقعات والتعامل معها: ترتيبات الملكية

٥٥- تؤكد المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة أنه ينبغي الإفصاح علناً عن التوقعات التي تحددها

(٣٥) انظر OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, p. 19.

(٣٦) انظر SASAC CSR Guidelines, 1(4) (انظر الفقرة ٤٧ أعلاه).

الحكومة فيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول وإرساء آليات لتنفيذها بشكل واضح (ص ٢٥). وتختلف الممارسات في هذا الصدد. ويمكن للدول أن تحدد توقعاتها من المؤسسات المملوكة للدولة بخصوص حقوق الإنسان في وثائق مختلفة، مثل خطط العمل الوطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان أو بشأن السلوك التجاري المسؤول، أو سياسة ملكية الدولة. وعندما يتعلق الأمر بكفالة تحقيق التوقعات المحددة، تتيح النماذج التي وضعت لممارسة حقوق الملكية سبيلا مفيدا للغاية لأنها تشمل وظائف وأدوات من أجل تنفيذ متطلبات الدولة فيما يخص المؤسسات المملوكة للدولة.

٥٦- ووفقا للمبادئ التوجيهية الدولية والممارسات الجيدة لا ينبغي لأصحاب الأسهم أن يتدخلوا في الإدارة والعمليات اليومية للمؤسسات التي يملكون أسهماً فيها. وينطبق الشيء نفسه على الدول في ممارسة حقوق ملكية المؤسسات المملوكة للدولة. وتنص المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة على أن على الحكومة أن تمنح المؤسسات المملوكة للدولة استقلالية تنفيذية كاملة في بلوغ أهدافها المحددة والامتناع عن التدخل في إدارة المؤسسات المملوكة للدولة (ص ٣٤). وتبين سياسة النرويج أن الشركات التي تملك الدولة أسهماً فيها ... تخضع للسلطات التنظيمية والإشرافية بنفس الطريقة التي تخضع لها فيها الشركات التي لا تملك الدولة أسهماً فيها. ويمكن العثور على نفس الممارسة في سياسة الملكية السويدية. وتوجد هذه الضمانات لمنع استخدام المؤسسات المملوكة للدولة لأغراض سياسية أو مكاسب خاصة ولضمان تحقيق تكافؤ الفرص مع الشركات الخاصة.

٥٧- وهناك نماذج مختلفة لإدارة الملكية[٣٧]. وقد تطورت ترتيبات الملكية صوب المزيد من المركزية، مما يعتبر ضمانة للفعالية وكفالة التمييز الواضح بين أدوار الدولة. وتفوض الترتيبات المركزية مهام الملكية لكيان معين واحد وهو الكيان المعني بالملكية، كما هو الحال في جنوب أفريقيا أو فرنسا أو فنلندا أو موزامبيق. وتتقاسم بعض البلدان، مثل السويد وشيلي والنرويج مهام الملكية بين الكيان المعني بالملكية الرئيسي والوزارات الأخرى التي غالبا ما تكون مسؤولة عن قطاعات محددة، في حين أن البلدان الأخرى، مثل بوتان وماليزيا تضفي طابعاً مركزياً على الملكية من خلال هياكل من نوع الشركات.

**٥٨- وبصرف النظر عن النموذج المختار، ينبغي لجميع الكيانات والإدارات الحكومية المسؤولة عن ممارسة حقوق الملكية سواء لجميع المؤسسات المملوكة للدولة أو لبعضها أن تتخذ الخطوات اللازمة لضمان أن تحترم تلك المؤسسات حقوق الإنسان.**

٥٩- وعلى الرغم من أن الحالة ليست كذلك في معظم البلدان، فإن هناك، مع ذلك، ممارسات تستحق التعلم منها. وتظهر الأمثلة في هذا الفرع، أن عدة دول، مثل السويد وشيلي

(٣٧) جميع الأمثلة من مجموعة أدوات البنك الدولي والردود على الاستبيان.

وفنلندا والنرويج، تستخدم نموذج ملكيتها بشكل قاطع للتأكد من أن المؤسسات المملوكة للدولة تحترم حقوق الإنسان، وذلك بالنص صراحة على توقعاتها في سياسات أو مبادئ الملكية والمهام التي سيلتزم بها الكيان المعني بالملكية من أجل كفالة احترام حقوق الإنسان.

## جيم- العلاقة بين الدولة ومجالس إدارة الشركة

٦٠- نظراً لأهمية منع تدخل الدولة في إدارة المؤسسات، تشكل مجالس الإدارة وسائل رئيسية للدول في أداء دورها بوصفها مالكة من أجل إدارة علاقتها مع المؤسسات المملوكة للدولة. وتستخدم العلاقات مع مجلس الإدارة أيضا للتعبير عن توقعات الدولة فيما يخص إدراج حقوق الإنسان في استراتيجية المؤسسة وأهدافها.

٦١- ويرى الفريق العامل **أن من المهم تحديد ولايات صريحة لمجالس الإدارة لضمان ورصد تنفيذ معايير حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة وجعلها مسؤولة عنها**. وتنص خطة العمل الوطنية النرويجية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان على أن زيادة مشاركة مجالس إدارة الشركة [في شؤون حقوق الإنسان] سيحسن إدارة المخاطر، وبالتالي يساعد على الحفاظ على القيمة السهمية. ويمكن للدول رسميا وضع مدونة لقواعد السلوك أو مبادئ تتعلق بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة، كما هو الحال في سويسرا وشيلي والنرويج. ويمكن للدول أيضا أن تطبق مدونة قواعد سلوك مشتركة للمؤسسات الخاصة والمؤسسات المملوكة للدولة على السواء[٣٨]. وتتبع جميع هذه القواعد أو المبادئ نهج "الامتثال أو التعليل"، مما يعني أنه يتوقع من مجالس الإدارة أن تحاسب على أي انحراف عن توقعات الدولة، وهو أمر قد يكون له ما يبرره في بعض الحالات.

٦٢- ويمكن إنشاء آليات إشرافية وداعمة لمجالس الإدارة تتولى بالإضافة إلى رصد الامتثال لتوقعات الدولة تقديم المعارف المتخصصة بشأن المسائل ذات الصلة بالسلوك التجاري المسؤول أو حقوق الإنسان. وفي السويد، يتوخى إنشاء فريق استثمار لكل شركة مملوكة للدولة، يضم أخصائيين في الأعمال التجارية المستدامة. ويحلل كل فريق العمليات والأسواق والممارسات التجارية المستدامة للمؤسسات المملوكة للدولة. وتعالج مختلف جوانب الملكية، بما في ذلك الأهداف الاستراتيجية، وتغييرات مجلس الإدارة وتحقيق الأهداف.

٦٣- ويمثل تعيين المجلس وتقييمه آلية مفيدة لإدراج بند توقعات الدولة في جدول أعمال المجلس وكفالة إدراج التوقعات في استراتيجية المؤسسة. ويمكن تقييم أعضاء مجلس الإدارة فيما يتعلق بالأداء العام للمؤسسة من حيث السلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان. وهذا هو الحال في السويد وشيلي والنرويج.

(٣٨) هذا هو الحال في السويد (انظر المدونة السويدية لحوكمة الشركات) وفي جنوب أفريقيا (انظر تقرير كينغ بشأن الحوكمة في جنوب أفريقيا ومدونة كينغ لمبادئ الحوكمة (تقرير كينغ الثالث )، ٢٠٠٩.

٦٤- وأخيراً، ينبغي للدول أن تكفل المساواة بين الجنسين في التوظيف وفي عضوية مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة - وهو إجراء تدعو إليه المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة وهيئات معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان[٣٩]. وتشترط الحكومة الفنلندية في قرارها المتعلق بسياسة ملكية الدولة على أن تمثل الدولة بصفتها المالكة، لقانون المساواة بين الجنسين لدى إجراء تعيينات لمجالس إدارة. وفيما يتعلق بالمؤسسات التي تملكها الدولة بكاملها أو بأغلبيتها، يستلزم اتخاذ خطوات لضمان أن تحظى المرأة والرجل بفرص متكافئة للترقية والتعيين في المناصب الإدارية، بما في ذلك الإدارة العليا وأفرقة الإدارة وغيرها من المناصب التنفيذية[٤٠].

## دال- آليات الرقابة والمتابعة

٦٥- ينص المبدأ التوجيهي ٤ على أنه يجب على الدول كفالة أن تنفذ المؤسسات المملوكة للدولة الأنظمة ذات الصلة فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان وأن تمارس سلطتها في التدقيق والإشراف وفقا لذلك. وتوصي لجنة وزراء مجلس أوروبا بأنه ينبغي للدول تقييم التدابير المتخذة والرد على أية حالات قصور عند الاقتضاء، بوسائل منها تحديد العواقب الكافية[٤١].

٦٦- ويمكن للدول أن تمارس رقابة فعالة بطرق مختلفة. وتتمثل الخطوة الأولى في تحديد أهداف واضحة وقابلة للتحقيق لقياس أداء المؤسسات. فبعض الدول تحدد أهداف الاستدامة لمؤسساتها، إلى جانب الأهداف المالية وأهداف السياسات العامة (عند الاقتضاء)، بينما تتوقع بلدان أخرى من المؤسسات أن تحدد تلك الأهداف بنفسها. وفي سويسرا، يصدر المجلس الاتحادي أهدافاً استراتيجية كل أربع سنوات لجميع المؤسسات المملوكة للدولة التي تنص على توقع استراتيجية مؤسسية ملتزمة بالمبادئ الأخلاقية والمستدامة. وفي شيلي، تعّرف مجموعة من الغايات والمؤشرات تشتمل على عناصر المالية والإدارة والاستدامة. وفيما يخص السويد، يذكر أن الأهداف المالية وأهداف السياسة العامة (التي حددتها الدولة) ورصد أهداف الاستدامة الاستراتيجية (التي وضعتها المؤسسة المملوكة للدولة) أدوات هامة للدولة لتبليغ توقعاتها بوصفها المالكة. وترصد جميع أهداف الاستدامة، بما في ذلك أهداف حقوق الإنسان، التي وضعتها الشركة بالطريقة نفسها ومن خلال الآليات ذاتها[٤٢].

**٦٧- وسيكون من الخطوات الإضافية المفيدة للدول بعد ذلك، أن تحدد أو أن تشترط على المؤسسات المملوكة للدولة، كحد أدنى، اعتماد أهداف واضحة**

---

(٣٩) انظر *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, chap. II.F.2، وCEDAW/C/POL/CO/7-8 وCEDAW/C/FIN/CO/6.

(٤٠) Finnish Government resolution on State Ownership Policy (2011), p. 9.

(٤١) انظر التوصية CM/Rec(2016)3، الفقرة ٢٢.

(٤٢) مراسلات مع وزارة الاقتصاد والابتكار السويدية في إطار متابعة رد السويد على الاستبيان.

**لحقوق الإنسان، وأن ترصد تحقيقها بالطريقة نفسها وبالآليات ذاتها المستخدمة لأهداف الاستدامة.**

٦٨- ومن المهم أن تكون الأهداف متوازنة فيما يتعلق بمختلف أغراض المؤسسات المملوكة للدولة وأن يكون غرضها العام هو تعظيم قيمتها بالنسبة إلى المجتمع، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان. وتتضمن سياسات الملكية في السويد والنرويج مبادئ توجيهية بشأن كيفية إدارة التوازن بين الأهداف التجارية وأهداف تحديد السياسة العامة، عند الاقتضاء، وأهداف الاستدامة في الأجل الطويل. وفي السويد، تتولى أفرقة الاستثمار للشركات القابضة، التي تتألف من أخصائيين في مجال الأعمال التجارية المستدامة، رصد أهداف استدامة الشركات والعمل على الأعمال التجارية المستدامة. ومن ثم يدمج التقييم في عملية وضع الأهداف المالية الجديدة والتقييم الشامل للشركات.

٦٩- ويمكن للدول أيضاً أن تجري حوارات منتظمة، أو اجتماعات بشأن الملكية مع مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة لتتبع وتقييم امتثالها للأهداف، بما في ذلك الأهداف المتعلقة بحقوق الإنسان. ويمكن القيام بذلك في الاجتماع العام السنوي إذا كانت المؤسسة المملوكة للدولة تعمل كشركة. فبعض الدول، مثل النرويج، تعقد اجتماعات إضافية مخصصة لمناقشة المسؤولية الاجتماعية للشركات.

٧٠- ويمكن للدول أيضاً استخدام أدوات تقييم بمعايير متصلة بحقوق الإنسان أكثر تفصيلاً. ففي السويد، على سبيل المثال، وضعت أداة لتحليل الأعمال التجارية تشمل معايير حقوق الإنسان من أجل المؤسسات المملوكة للدولة. وهي تفيد في زيادة وعي المالك بالمخاطر التي تتعرض لها الشركات والفرص المتاحة لها وكيفية إدارتها. وتراعى نتيجة التحليل في حوار الملكية، وفي رصد تطور الشركة وفي توظيف وترشيح أعضاء المجلس. ولدى شيلي أداة مماثلة لتقييم الأداء فيما يتعلق بمؤشرات رئيسية تتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات، بما في ذلك تقييم الآثار والمخاطر في قضايا الاستدامة.

٧١- ويمكن للدولة أيضاً استخدام آليات مستقلة للاستعراض ومراجعة الحسابات من أجل استعراض المسؤولية الاجتماعية للشركات أو أداء حقوق الإنسان. وفي السويد وشيلي، تعين الدولة مراجعي الحسابات لاستعراض مدى تحقيق أهداف المسؤولية الاجتماعية للشركات من جانب المجلس والمسؤول التنفيذي الأول للشركة.

## هاء- بناء القدرات

٧٢- يمكن أن يؤدي بناء القدرات دوراً هاماً في مساعدة المؤسسات المملوكة للدولة على الوفاء بمتطلبات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان. وينبغي للدول أن تعزز التوعية والتدريب فيما يخص أعضاء مجالس الشركات وإدارتها بشأن المعايير الدولية ذات الصلة. كما ينبغي لها أن تعزز تبادل الخبرات بين الشركات بشأن أفضل الممارسات والتحديات المطروحة فيما يتعلق

بحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، تلتزم الحكومة السويدية في خطة عملها الوطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بزيادة المعارف المتعلقة بالمبادئ التوجيهية وبذل العناية الواجبة وآليات الانتصاف في المؤسسات المملوكة للدولة من خلال سلسلة من حلقات العمل.

٧٣- وينبغي للدول أن تشجع مشاركة المؤسسات المملوكة للدولة في مبادرات أصحاب المصلحة المتعددين والمبادرات المتعددة الأطراف ذات الصلة بالسلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان. وفي البرازيل على سبيل المثال، تشارك ٢٥ مؤسسة مملوكة للدولة في مبادرة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي أطلقتها الأمانة الوطنية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها. وعلى الصعيد العالمي، يصل عدد المؤسسات المملوكة للدولة التي انضمت إلى عضوية الاتفاق العالمي للأمم المتحدة إلى أقل بقليل من ٢٥٠ مؤسسة[٤٣]. وبالنظر إلى عدد المؤسسات المملوكة للدولة التي تنشط في قطاعي الصناعات الاستخراجية والطاقة، ينبغي تشجيعها على الانضمام إلى المبادئ الطوعية المتعلقة بالأمن وحقوق الإنسان[٤٤].

## واو- متطلبات بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان

٧٤- وفقا للمبدأ التوجيهي ٤ ينبغي للدول، "عند الاقتضاء" أن تطلب من المؤسسات المملوكة للدولة بذل العناية الواجبة لحقوق الإنسان. وتخضع المؤسسات المملوكة للدولة أيضاً لمسؤولية الشركات عن الاحترام (الركيزة الثانية من المبادئ التوجيهية)، التي تتضمن بذل العناية الواجبة.

٧٥- والاشتراط على المؤسسات المملوكة للدولة أن تبذل العناية الواجبة خلال دورة كاملة لم يصبح بعد ممارسة شائعة. ومع ذلك، تطلب عدة دول إلى المؤسسات المملوكة للدولة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان تمشياً مع المبادئ التوجيهية بوجه عام[٤٥]. والمبادئ التوجيهية الصينية لبذل العناية الواجبة الخاصة بقطاع معين من أجل سلاسل توريد المعادن المسؤولة تطلب إلى المؤسسات أن تحترم المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان خلال دورة الحياة الكاملة لمشروع التعدين، بما يشمل العمليات المنفذة في الخارج[٤٦].

---

(٤٣) متاح على الموقع الشبكي www.unglobalcompact.org.

(٤٤) تشارك في الوقت الحاضر مؤسستان من المؤسسات المملوكة للدولة لا غير. وتتاح على الموقع الشبكي: www.voluntaryprinciples.org/.

(٤٥) انظر على سبيل المثال the Chilean Principles on Corporate Governance, the Danish National Action Plan and the Norwegian Ownership Policy.

(٤٦) انظر China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemical Importers and Exporters, "Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains", p. 8. وعلى الرغم من أن غرفة التجارة هي رابطة مهنية فهي تشمل عدداً كبيراً من المؤسسات المملوكة للدولة. وقد وضعت المبادئ التوجيهية بتوجيه من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وهي متاحة على الموقع الشبكي: www.mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm.

٧٦- وتنص خطة العمل الوطنية السويدية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان على أن تكفل الدولة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان من جانب الشركات المملوكة للدولة، عند الاقتضاء، بغية تقييم أية مخاطر كبيرة على حقوق الإنسان والتصدي لها.

**٧٧- وفي الحالات التي لا تكون فيها العناية الواجبة إلزامية بالنسبة إلى جميع المؤسسات المملوكة للدولة وفي جميع الظروف، يقترح الفريق العامل أن تحدد الدول المعايير التي ستطلب بموجبها إلى المؤسسات المملوكة للدولة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، مثل حجم المؤسسة، ونوعها وعملياتها، وسياق السياسة وحقوق الإنسان وقطاع الصناعة الذي تعمل فيه.**

## زاي- متطلبات الإفصاح والشفافية والإبلاغ

٧٨- يؤكد المبدأ التوجيهي ٢١ أهمية قيام المؤسسات التجارية بإبلاغ جهات خارجية من أجل المساءلة عن كيفية معالجة آثار عملياتها على حقوق الإنسان. وبالمثل، توصي المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة بأن تقدم المؤسسات المملوكة للدولة معلومات هامة مالية وغير مالية عن المؤسسة بما يتمشى مع معايير الكشف عن بيانات الشركات، بما في ذلك المجالات التي تثير قلقاً بالغاً للدولة بوصفها مالكة وللجمهور عامة (انظر الفصل السادس).

٧٩- وينزع اتجاه الإبلاغ الخاص بالشركات إلى زيادة متطلبات الإبلاغ عن الأداء والمعلومات غير المالية، بما في ذلك حقوق الإنسان. ويبدو أن الاتجاه أوضح فيما يتعلق بالشركات الكبرى والمملوكة للدولة[٤٧]. ويمكن للدول، وهي تقوم بذلك بالفعل، أن تطلب إلى المؤسسات المملوكة للدولة أن تقدم تقريراً سنوياً إلى أصحابها، بما في ذلك تقرير عن كيفية تحقيق الأهداف المتعلقة بالاستدامة وحقوق الإنسان. وتشير البيانات المستمدة من مبادرة الإبلاغ العالمية إلى أن ١٣ من أصل ٤٥ بلداً[٤٨] كان لديها في عام ٢٠١٣ سياسات أو مبادرات للإبلاغ عن المعلومات غير المالية، بما يشمل المسائل المتصلة بحقوق الإنسان، التي تستهدف بصفة خاصة المؤسسات المملوكة للدولة[٤٩]. وفي الصين، كانت التقارير الصادرة عن مؤسسات

---

(٤٧) Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks: Sustainability reporting policies worldwide – today's best practice, tomorrow's trends* (2013)، انظر أيضاً توجيه الاتحاد الأوروبي 2014/95/EU بشأن الكشف عن المعلومات غير المالية والمعلومات المتعلقة بالتنوع في حالة بعض كيانات المصلحة العامة الكبرى التي يزيد عدد موظفيها على ٥٠٠ موظف.

(٤٨) البلدان هي الاتحاد الروسي وإسبانيا وإكوادور وإندونيسيا وآيسلندا والبرازيل وجنوب أفريقيا والسويد والصين وفرنسا وفنلندا والهند وهولندا.

(٤٩) Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks*, p. 17.

كبيرة مملوكة للدولة وشركات مسجلة تشكل نصف تقارير الاستدامة الصادرة في عام ٢٠١٢ التي يتجاوز عددها ٦٠٠ ١ تقرير[٥٠].

**٨٠- وبالنظر إلى تلك الاتجاهات وإلى أن الشفافية والمساءلة هما مبدآن بارزان في معظم المبادئ التوجيهية الدولية[٥١]، يوصي الفريق العامل الدول بأن تتخذ خطوات إضافية تطلب فيها على نحو منهجي قيام المؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها بالإبلاغ عن الأداء البيئي والاجتماعي والمتصل بحقوق الإنسان.**

٨١- ويمكن للدول أيضا أن تقترح على الشركات أو تطلب منها اتباع منهجية راسخة للتواصل بشأن قضايا حقوق الإنسان، مثل الجيل الرابع من المبادئ التوجيهية للإبلاغ عن مدى الاستدامة في إطار مبادرة الإبلاغ العالمية، التي تتضمن إشارات إلى المبادئ التوجيهية وإطار تقديم التقارير وفقاً للمبادئ التوجيهية[٥٢]. وطلب مثلاً إلى المؤسسات المملوكة للدولة في السويد وشيلي والنرويج أن تعد تقريراً وفقاً للمبادئ التوجيهية لمبادرة الإبلاغ العالمية.

٨٢- وأخيراً، من الوسائل الإضافية لتحسين شفافية الشركات قيام الدولة بتقديم تقارير كلية عن أنشطة وأداء المؤسسات التي تملكها. وهي وسيلة تكفل أيضا زيادة الشفافية والمساءلة في الدولة فيما يتعلق بالشروط التي تحددها للمؤسسات المملوكة للدولة. وفي السويد والنرويج، يصدر كيان الملكية الخاص بكل بلد منهما تقريراً سنوياً عن ملكية الدولة يستعرض أداء جميع المؤسسات على صعيد المسؤولية الاجتماعية للشركات.

## حاء- ضمان الانتصاف الفعال

٨٣- يتعين على الدول، كجزء من واجبها المتمثل في الحماية، أن تتخذ جميع الخطوات الملائمة لضمان وصول ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان إلى سبيل انتصاف فعال (الركيزة الثالثة من المبادئ التوجيهية). وينطبق ذلك على الانتهاكات التي ترتكبها المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة على حد سواء. وبالنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات، أي فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وعلى نحو أكثر تحديداً، في هذه الحالة، الإدارة أو الكيان الذي يمارس حقوق الملكية، لا يوجد فرق بين واجب الدولة في ضمان الوصول إلى سبيل انتصاف فعال في حالة الانتهاكات التي ترتكبها المؤسسات المملوكة للدولة وبين واجبها كفالة سبيل الانتصاف في حالة الانتهاكات التي تتورط فيها الشركات الخاصة. ويجب أن يحترم كيان الملكية استقلال آليات التظلم القضائية وغير القضائية وألا يتدخل في إجراءاتها. ويحد ذلك من

(٥٠) المرجع نفسه، ص.٢٧.

(٥١) KPMG, Currents of change: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015.

(٥٢) انظر (٢٠١٥) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بإطار الإبلاغ، متاحة على الموقع الشبكي www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi.
وهذا الإطار يمكّن الشركات من تقديم تقارير متعمقة بشأن مسؤولياتها عن احترام حقوق الإنسان.

نطاق عمل الدولة باعتبارها مالكة، ويمكن أن يوضح أسباب الافتقار إلى سياسات الدولة وممارساتها في هذا الصدد.

**٨٤- وينبغي للدولة بوصفها صاحبة المؤسسات المملوكة للدولة، أن تتأكد مما يلي: (أ) أن المؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها لا تعوق العدالة، (ب) وأنها تتعاون تعاوناً كاملاً مع آليات التظلم القضائية وغير القضائية، و(ج) وأنها تمتثل تماماً لمسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك جبر الأضرار عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يمكن أن تكون قد تسببت فيها أو أسهمت في حدوثها. ولهذه الاعتبارات أهميتها بالنسبة إلى جميع الفئات الرئيسية الثلاث لآليات الانتصاف المشمولة بالركيزة الثالثة من ركائز المبادئ التوجيهية.**

٨٥- والفئة الأولى هي الآليات القضائية التابعة للدولة. ويجب على الدول أن تكفل إمكانية وصول ضحايا جميع الانتهاكات إلى سبل الانتصاف القضائية سواء ارتكبتها مؤسسة مملوكة للدولة أو شركة خاصة. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج الدولة بوصفها صاحبة المؤسسات المملوكة للدولة، إلى تحديد توقعات واضحة، وهي: (أ) أن المؤسسة لن تتدخل في الإجراءات القضائية أو تستخدم علاقتها الخاصة بالدولة للتدخل في الإجراءات أو وقفها عندما تتخذ إجراءات قانونية ضد مؤسسة مملوكة للدولة، (ب) أن الدول والمؤسسات المملوكة للدولة ينبغي أن تنظر بعناية في الظروف التي يمكن أن تطالب المؤسسة في ظلها بالحصانة استناداً إلى ارتباطها بالدولة. وكثيراً ما تشكل مطالبات حصانة الدولة في قضايا حقوق الإنسان خطراً لأنها قد تقف عائقاً أمام الوصول إلى سبل الانتصاف. وينبغي أن تحدد الخطوات المتوقعة من الدولة بوصفها صاحبة المؤسسات المملوكة للدولة في جعل نطاق المطالبة بالحصانة مقصوراً على الحد الأدنى، وفي تعاون المؤسسات المملوكة للدولة تعاوناً كاملاً في الإجراءات القضائية[٥٣].

٨٦- والفئة الثانية هي الآليات غير القضائية التابعة للدولة. وليس هناك ما يمنع الدولة من إنشاء آلية مساءلة مكرسة للتصدي للانتهاكات التي ترتكبها المؤسسات المملوكة للدولة. وفي الوقت الراهن، يبدو أن الدول تعتمد على الآليات القائمة التي تتصدى لانتهاكات أية شركة، سواء أكانت خاصة أم مملوكة للدولة. وإحدى تلك الآليات هي جهات الاتصال الوطنية من أجل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات التي أنشأتها كل حكومة من الحكومات المنضمة. وينبغي للدول أن تطالب المؤسسات المملوكة للدولة بالتعاون التام مع جهات الاتصال الوطنية وغيرها من الآليات غير القضائية، للمشاركة في العمليات بحسن نية وقبول نتائج الآليات. وعلى سبيل المثال، وقعت عدة مؤسسات مملوكة للدولة في البرازيل على شروط الالتزام بزيادة دعم السلوك التجاري المسؤول واتباع المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة

(٥٣) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية، وانظر أيضاً المذكرة الإيضاحية لتوصية مقدمة إلى لجنة وزراء مجلس أوروبا CM/Rec(2016)3، الفقرة ٦١.

بالمؤسسات المتعددة الجنسيات التي تشمل التعاون والحوار مع جهات الاتصال الوطنية فيما يتعلق بأي ادعاء بعدم التقيد بالمبادئ التوجيهية[٥٤]. وينبغي للدول أيضاً أن توضح أنه لا ينبغي للمؤسسات المملوكة للدولة أن تطالب بمكانة متميزة فيما يتعلق بالآليات الشرعية التابعة للدولة. وفي قضية بارزة، أعربت جهة الاتصال الوطنية النرويجية عن أسفها لعدم تعاون إدارة الاستثمار في مصرف نورجيس التي تدير صندوق المعاشات التقاعدية النرويجية وذكرت أن هذا الأمر مؤسف للغاية في ضوء توقعات الشعب النرويجي من المؤسسات المملوكة للدولة[٥٥].

٨٧- والفئة الثالثة من فئات آليات الانتصاف هي آليات التظلم غير التابعة للدولة، بما في ذلك آليات التظلم على المستوى التنفيذي. وينبغي تشجيع المؤسسات المملوكة للدولة أن تكون القدوة في تعاملها مع سبل الانتصاف كما هو الحال بالنسبة إلى الجوانب الأخرى لعملياتها، وسعياً إلى الالتزام الكامل بمسؤولياتها عن احترام حقوق الإنسان. وينبغي للدول أن تطلب إلى المؤسسات المملوكة للدولة أن تنشئ آليات تظلم على المستوى التنفيذي أو أن تشارك في تلك الآليات مشاركة تامة (انظر المبدأ التوجيهي ٢٩). ويجب أن تمتثل الآليات لمعايير الفعالية الواردة في المبدأ التوجيهي ٣١.

# رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

## ألف- الاستنتاجات

**٨٨- يقع على عاتق جميع المؤسسات التجارية مسؤولية احترام حقوق الإنسان سواء كانت مملوكة للدولة أو خاصة بالكامل. وهذه المسؤولية مختلفة عن واجب الدولة وإن كانت تكمله في الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها مؤسسات الأعمال التجارية. ويقتضي هذا الواجب من الدول أن تتخذ خطوات إضافية للحماية من انتهاكات المؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها. ويصيب ذلك جوهر معرفة الطريقة التي ينبغي فيها للدولة أن تتصرف عندما تؤدي دورها باعتبارها مالكة للمؤسسات والسبل التي تتيح مواءمة نموذجها الخاص بالملكية مع التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.**

**٨٩- والمؤسسات المملوكة للدولة سمة راسخة وهامة من سمات الاقتصاد العالمي. ويمكن أن يكون لها آثار كبيرة وإن لم تكن دائماً إيجابية على حقوق الإنسان. وفي ظل**

(٥٤) OECD, *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2014*, p. 25، يتاح على الموقع الشبكي: www.mneguidelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm.

(٥٥) Norway National Contact Point for the OECD MNE Guidelines, "Final statement: complaint from Lok Shakti Abhiyan, Korean Transnational Corporations Watch, Fair Green and Global Alliance and Forum for environment and development vs. POSCO (South Korea), ABP/APG (Netherlands) and NBIM (Norway)", 27 May 2013, p. 8.

هذه الخلفية، هناك حجج دامغة معيارية وسياساتية تدعو الدول إلى اتخاذ خطوات إضافية لضمان أن تحترم المؤسسات المملوكة للدولة حقوق الإنسان. وفي بعض الظروف، يمكن أن يستتبع أي انتهاك لحقوق الإنسان ترتكبه تلك المؤسسات انتهاكاً للالتزامات بموجب القانون الدولي التي تقع على عاتق الدولة نفسها وعندما تضمن الدول احترام حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بها وتحكم سيطرتها عليها فهي مسألة تتعلق بتحقيق اتساق السياسات. وهناك أيضا أسباب موجبة للدول من ناحية السمعة ومن الناحية المالية أن تفعل ذلك بوصفها مالكة فعلية للشركات.

٩٠- وعلى الرغم من أن الدعوة إلى اتخاذ خطوات إضافية تنطبق على جميع الدول بالتساوي، فإن الآثار الدقيقة ستكون محددة السياق وخاصة بالشركة. وفي بعض البلدان أو الحالات، وفيما يتعلق بمؤسسات محددة، ستكون العلاقة بين المؤسسة المملوكة للدولة والدولة وثيقة للغاية وستكون الوسائل المتاحة للدولة لضمان احترام حقوق الإنسان ومستوى سيطرتها وتأثيرها على المؤسسة أكبر مما هو عليه بالنسبة إلى الآخرين. وفي جميع هذه الظروف، ينبغي للدول أن تتخذ أقصى قدر من العناية لضمان أن تحترم تلك المؤسسات حقوق الإنسان.

٩١- ولا يعني ذلك أنه ينبغي للدول أن تولي اهتماماً أقل لضمان احترام حقوق الإنسان من جانب المؤسسات الخاصة بالكامل. والهدف النهائي هو الاحترام الكامل لحقوق الإنسان من جانب جميع المؤسسات، بغض النظر عن حجمها وقطاعها وسياق عملياتها وهيكلها وملكيتها. وحيث إن الدول تعمل من أجل بلوغ هذا الهدف، فلا تزال هناك أسباب مقنعة لها لتكون قدوة. ولن يقود ذلك سوى إلى تعزيز شرعيتها في وضع الأنظمة والتوقعات من أجل الأعمال التجارية الخاصة.

٩٢- ويلاحظ الفريق العامل الجهود الكبيرة التي تبذلها مجموعة من الدول في جميع مناطق العالم لبيان واجباتها في ضمان أن تحترم المؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها حقوق الإنسان أو معايير السلوك التجاري المسؤول. كما يلاحظ النماذج الفعالة التي وضعها عدد قليل من الدول. ومع ذلك، لا تفهم معظم الدول تماماً على ما يبدو ماذا يعني اتخاذ خطوات إضافية للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات المملوكة للدولة في الممارسة العملية. ولا يبدو أن الرؤية واضحة للكثير من المؤسسات المملوكة للدولة من حيث إنها تتحمل المسؤولية عن احترام حقوق الإنسان.

٩٣- وعلى الرغم من أن ذلك ليس بمبرر للتقاعس، يسلّم الفريق العامل بأن جميع أصحاب المصلحة يولون اهتماماً أقل لتأثيرات المؤسسات المملوكة للدولة على حقوق الإنسان مقارنة بالاهتمام الذي تحظى به المسائل التجارية وقضايا حقوق الإنسان الأخرى. وقد أظهر هذا التقرير السبب الموجب لتغيير هذا الوضع.

٩٤- وينبغي للدول أن تكون مثالاً يحتذى به، بوصفها صاحبة المسؤولية الرئيسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويقتضي إظهار القيادة في الأعمال التجارية وحقوق الإنسان العمل والالتزام الصادق على جبهات كثيرة. وهو يشمل استخدام جميع الوسائل المتاحة للدول من أجل ضمان أن تحترم المؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها حقوق الإنسان احتراماً تاماً في جميع عملياتها. وثمة إمكانات لا تستغلها المؤسسات المملوكة للدولة لكي تصبح مضرب مثل في السلوك التجاري المسؤول، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان. ويدعو الفريق العامل الدول والمؤسسات المملوكة للدولة إلى إظهار القيادة في هذا المجال.

## باء- التوصيات

٩٥- اقترح الفريق العامل في هذا التقرير إطاراً أولياً للتحليل والعمل وقدم المزيد من التفاصيل بشأن التدابير التي ينبغي للدول أن تتخذها بوصفها مالكة للشركات. وهذه المسائل معقدة، وسيكون لها آثار محددة السياق. ويرحب الفريق العامل بالتعليقات الواردة من الدول وأصحاب المصلحة الآخرين على التقرير وعلى التوصيات التالية:

### التوصيات المقدمة إلى الدول

٩٦- ينبغي للدول أن تجري استعراضاً شاملاً لمسألة ما إذا كانت الدول تفي، وإلى أي حدّ، بالتزاماتها الدولية لحقوق الإنسان من خلال الأنشطة التجارية للمؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها، في الداخل والخارج.

٩٧- واستناداً إلى هذا الاستعراض، ينبغي للدول أن تحدد المداخل الرئيسية والتدابير التي يتعين اتخاذها بمزيد من الفعالية للوفاء بالتزاماتها بموجب المبدأ ٤ من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بمراعاة التدابير المقترحة في الفرع الثالث من هذا التقرير. وينبغي للدول أن تحدد المهام التي تلتزم تماماً بالقيام بها في هذا الصدد في وثيقة عامة، مثل خطة عمل وطنية.

٩٨- وكحد أدنى، ينبغي للدول أن تحدد توقعاتها بوضوح من المؤسسات المملوكة للدولة بأن تحترم حقوق الإنسان في جميع عملياتها، وتعتمد الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان وأن تكون القدوة في هذا الصدد. ويمكن للدول أن تبين توقعاتها في وثيقة محددة، مثل خطة عمل وطنية ويفضل أن تعدل اللوائح القائمة المتعلقة بالملكية، أو حوكمة الشركات أو السلوك التجاري المسؤول من أجل توسيع نطاق تغطيتها.

٩٩- وينبغي للدول أن تتوخى الاتساق في تنفيذ المعايير الدولية وألا تنفذها بشكل انتقائي. وعلى نحو أكثر تحديداً، ينبغي تنفيذ المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بحوكمة الشركات في حالة المؤسسات المملوكة للدولة

مع المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات بحيث تعزز كل منها الأخرى.

١٠٠- وسعياً إلى تحقيق اتساق السياسات والمساءلة، ينبغي للدول أن تكفل أن يكون نطاق أي صك ملزم قانوناً في المستقبل أو ذي صلة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان شاملاً للمؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها.

التوصيات المقدمة إلى المؤسسات المملوكة للدولة

١٠١- وينبغي للمؤسسات المملوكة للدولة أن تسعى جاهدة إلى أن تكون قدوة يحتذى بها وأن تفي تماماً بمسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان.

١٠٢- وللقيام بذلك، ينبغي لها أن تعتمد سياسات وعمليات مناسبة للتصدي للانتهاكات، بما في ذلك الالتزام بالسياسات وبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان وآليات التظلم عندما يحدث الضرر، على أن تدرجها في جميع عملياتها.

التوصيات المقدمة إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

١٠٣- ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تجري تقييماً لمسألة ما إذا كانت السياسات ذات الصلة المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة تتماشى مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان وأن تقدم إرشادات إلى الدولة في هذا الصدد.

١٠٤- وينبغي لها تقديم التوجيهات إلى المؤسسات المملوكة للدولة عن مسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان.

التوصيات المقدمة إلى المنظمات الدولية ومنظومة الأمم المتحدة

١٠٥- ينبغي للمنظمات الدولية ومنظومة الأمم المتحدة مساعدة الدول وتعزيز الاتساق في تنفيذ المبادئ التوجيهية الدولية المتعلقة بحوكمة الشركات والسلوك التجاري المسؤول وحقوق الإنسان.

١٠٦- وينبغي لها أن تعزز هذا الاتساق عند تقديم الدعم إلى الدول في وضع الخطط الوطنية للوفاء بأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما بالنظر إلى الدور الهام الذي يحتمل أن تؤديه المؤسسات المملوكة للدولة في هذا الخصوص.

١٠٧- وينبغي لها أن تدعم المبادرات الرامية إلى الإسهام في بناء قاعدة المعارف وتنمية كفاءات مجالس مديري المؤسسات المملوكة للدولة وإدارتها فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان.

**التوصيات المقدمة إلى نظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان**

**١٠٨- ينبغي لهيئات معاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة للأمم المتحدة أن تنظر، لدى دراسة البلاغات الفردية في إطار إجراءاتها لتقديم الشكاوى وتقييم بلدان محددة وصياغة تعليقات عامة وتوصيات، في الآثار المترتبة على حقوق الإنسان بفعل المؤسسات التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها، وأن توضح واجب الدولة فيما يتعلق بهذه المؤسسات مع مراعاة المبدأ ٤ من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.**

**التوصيات المقدمة إلى منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية**

**١٠٩- ينبغي لمنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية أن تخصص المزيد من الاهتمام لآثار واجبات الدولة فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة ومسؤولية المؤسسات المملوكة للدولة عن احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بالوصول إلى سبل الانتصاف والمساءلة بموجب القانون الوطني والدولي؛**

**١١٠- وينبغي لها أن تجمع بيانات خاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة وبالتزاماتها وبأدائها في مجال حقوق الإنسان من أجل تحديد الثغرات والممارسات الجيدة على الصعيد العالمي.**

**التوصيات المقدمة إلى الرابطات المهنية**

**١١١- ينبغي للرابطات المهنية ورابطات أرباب العمل، ولا سيما في البلدان أو القطاعات التي لديها العديد من المؤسسات المملوكة للدولة، أن تبني قدراتها الذاتية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وأن تقدم توجيهات محددة إلى أعضائها من المؤسسات المملوكة للدولة بشأن مسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان.**

**١١٢- وينبغي للرابطات المهنية أن تستخدم ما لها من سلطة تنظيمية لتبادل ممارسات التعلم والممارسات الجيدة فيما بين المؤسسات المملوكة للدولة.**