

附件8

欧洲复兴开发银行项目的申诉机制

引言

本部分对欧洲复兴开发银行（EBRD）项目的申诉机制（PCM）进行评估，使用的是附件2中以UNGP为基础的标准化评估框架。框架明确了如何将每一个UNGP标准操作化，以对整个机制进行评估。评估以以下资源为基础：PCM和EBRD网站公布的信息；EBRD的政策；¹及9个CSO对征求机制使用者看法的调查作出的回应（见附件3）。

机制概览

PCM成立于2010年，取代了2014年EBRD的第一个问责机制“独立追索机制”。《PCM议事规则》（《议事规则》）最新版本于2014年11月7日生效。PCM包括1名EBRD总合规官员办公室（OCCO）的全职PCM官员和7名PCM在册专家。PCM具有纠纷解决和合规审查功能。2015年中期，有1名新的PCM官员履职，同时就职的还有5名新的PCM专家。

表1: PCM/EBRD案件损耗

完成的案件总数	被认定为符合资	进入实质性处理阶段	达成结果
72	10	10	9

表2: PCM/EBRD绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件	6	79 ²
未进入实质性处理阶段即结案的案件 ³	3	61
达成结果的案件	0	9

主要发现及建议 《PCM议事规则》的几个方面与IAMs最佳实践相一致，包括外部利益攸关者对PCM官员和专家甄选委员会的参与、在即将发生损害的情况下建议暂停项目的权力、申诉人审阅报告草案的机会。遗憾的是，这些并未转化为对申诉人有效的结果。PCM尚未促成任何成功调解。原因可能是，只要EBRD参与了项目，申诉人就可以要求进入问题解决程序。在资格审查过程中进行实地走访，也有助于充实PCM的评估，加强其对申诉人所关注问题的理解，且能在（问题解决倡议中）充分讨论调解的益处。使用者称，EBRD对PCM违规情况的不充分回应令制度蒙受损害。EBRD应在制定行动计划时与申诉人进行磋商。

下页表3展示了基于下文要介绍的UNGO评估提出的建议。这些建议描述了各主体（IAM和DFI）需要进行的政策和实践的改革。然而，应当注意，执行关于IAM的一些建议的权力掌握在DFI董事会手中。

UNGP评估

合法性

IAM: PCM官员和专家在任期前至少两年禁止为银行工作。PCM官员在其任期届满后不得以任何身份为银行工作，而PCM专家不能作为员工、顾问或官员为银行工作，但可以被任命为执行或代理董事。⁴而且，PCM专家必须在可能有利益冲突的案件中回避，他们还被要求向PCM官员告知可能影响其独立性的情形或任何企图影响或干预其工作的举动。⁵尽管有这些保障PCM合法性的规定，实践中PCM是否以公平的方式处理申诉，或者是否对反馈持开放的态度，调查仍然得出了多种结果。有几位受访者明确表示，因PCM的独立性为银行管理层破坏，其合法性也受到削弱。这些申诉人的印象是，银行向PCM施压并干预案件处理，包括推迟公布PCM报告。

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	PCM	EBRD
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 建立一个为PCM的活动提供反馈意见的外部利益攸关者顾问团队。 PCM官员应当被提升到更高的级别并直接向董事会报告工作。 	<ul style="list-style-type: none"> 确保在PCM官员和专家甄选委员会履职的外部利益攸关者中至少有一位CSO代表。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 只要EBRD对项目进行了参与,即接受请求进行问题解决的申诉。 加强对受项目影响的社区及当地CSO的外联活动。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求客户向受项目影响的社区披露PCM的可用性。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 遵守时间期限。 为申诉人定期更新其申诉所处状态。 对项目进行监测,直到不合规现象得到补救,而不是《管理层行动计划》实施之后就停止监测。 	<ul style="list-style-type: none"> 对PCM调查中发现的所有不合规现象均进行处理。 为潜在申诉者提供指导,告知其应向银行管理层内部和人提出其关心的问题以及期待得到回应的时限。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 同时与申诉人及银行分享最终报告。 在资格评估阶段进行实地调查以确保很好地理解申诉人关心的问题。 	<ul style="list-style-type: none"> 就制定《管理层行动计划》咨询申诉人的意见。

	PCM	EBRD
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 公布未予登记的申诉的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 改进《公开信息政策》并公布更多资讯丰富的项目摘要文件、项目评估与监测报告,尤其是关于有重大影响的B类项目的文件。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 制定规程防止和处理针对申诉人进行的报复。 	<ul style="list-style-type: none"> 承诺不资助造成、促成或加剧人权侵犯的活动。 要求客户对其业务活动的人权影响进行评估。 制定措施处理针对申诉人进行的报复。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 确立并公布未来的发展趋势及从案件中吸取的经验教训。 强化职能职权以允许PCM在没有董事会介入的情况下进行政策审议。 	<ul style="list-style-type: none"> 承诺不对违规客户的类似行为提供额外资助,直到所有违规均得以补救。 制定并公布一个检测与追踪工具,对因PCM案件的处理而发生的承诺履行及政策/程序的变化进行报告

DFI: 与许多机制不同,《PCM议事规则》规定,银行外部人员可以进入PCM对官员与专家的甄选委员会。⁶ 修订后的议事规则于去年通过后,用以聘请额外的PCM专家的甄选委员会得以成立,其成员确实包括公民社会代表。然而,CSO仍表示忧虑,成立于2015年初的PCM官员甄选委员会并没有包括公民社会代表,尽管银行管理层称,有两个银行外部人士参与其中。⁷

可及性

IAM: PCM开发了几个工具以帮助确保申诉程序能为潜在的使用者所用。申诉可以使用项目运作所在国的任何一种语言,包括通过网上的英文和俄文的申请表来起诉。⁸ PCM议事规则》共有14种语言的版本,PCM也以14种语言公布了《PCM使用者指南》。⁹ 调查的受访者称,申诉程序简单易懂,其中大部分人表示,他们很容易与PCM联系以提出疑问或表达建议。然而,有些受访者也表达了忧虑。虽然CSO在PCM程序的理解上可能没有困难,但没有CSO支持的社区成员可能会发现这很具有挑战性,而且他们还常常意识不到自己能够向PCM寻求建议。PCM还是唯一一个包括CSO成员的IAM,它不会因DFI资助活动的直接影响而在提起申诉时要求进行合规审查。但是,有些申诉要求削弱了PCM的可及性。例如,对要求进行问题解决的申诉,PCM只有在EBRD最后一笔款项拨付给客户之后12个月之内收到才会接受。然而,关于款项拨付的信息并不公开,因此,申诉人无法在申诉前知道申诉是否符合资格。而且,在款项支付前进行问题解决会更加可行和可取的说法在逻辑上说不通。只要双方在解决冲突中利益相关,问题解决就可能奏效。

DFI: 在EBRD主页上很容易找到PCM网站的链接。¹⁰ 然而,该网站只对知道去查阅的人有用。虽然EBRD的客户被要求建立和披露项目层面的申诉机制,¹¹ 他们无需披露其接受了EBRD的资金,也无需明示受项目影响的人们有权使用PCM。调查的受访者称,通常情况下,受EBRD资助的项目影响的当地社区不知道银行对项目的参与,因此也不知道PCM。

可预测性

IAM: 现行和之前的议事规则都为申诉的每个阶段设置了期限。然而,许多受访者称,他们经历了严重的拖延,破坏了PCM的可预测性。这个问题可以归咎于工作人员和PCM专家的缺乏。在2015年前,PCM只有三个在册专家,而现在有七个。¹² 最近,PCM似乎在尝试一种新的登记和资格评估方式,这为申诉带来了更多不确定性。¹³ 实践中,一些使用者称,PCM会持续通知他们其处理案件时采取的每一个步骤,但另一些使用者表示,他们没有从PCM得到足够的申诉进展信息。

PCM的确有监测的权力,它持续监测问题解决达成的协议的贯彻情况,直到其认定监测“不再需要”时才停止。¹⁴ 关于合规审查,PCM不监测其发现的违规现象,只监测《管理层行动计划》的落实。¹⁵

DFI: 虽然《议事规则》要求银行管理层在申诉处理的不同阶段对PCM进行回应,但似乎没有单独的政策或程序规定银行员工对申诉的参与。例如,提起申诉前,申诉人必须首先向银行管理层或银行客户提出问题。然而,银行并没有做出指示,明确申诉人可以与何人联系及何时可以得到答复。同样,银行也没有《管理层行动计划》设计和落实的政策。使用者称,银行管理层并不总是承诺处理发现的违规现象。

公平性

IAM: 大多数情况下,《议事规则》为申诉人提供与银行管理层平等的机会审阅PCM报告并提出意见,申诉人能够审阅《问题解决完结报告》,¹⁶ 《问题解决监督报告》草稿,¹⁷ 《合规审查报告》草稿,¹⁸ 及《合规审查监督报告》草稿。¹⁹ 与其他许多机制不同,《议事规则》允许申诉人对《管理层行动计划》提出意见。如果合适的话,这些意见会分享给董事会和银行主席,进行合规审查的PCM专家也可能在最终完成报告时考虑这些意见。²⁰

最终报告在董事会批准后才会分享给申诉人。但在资格审查阶段,PCM并不始终像征求管理层意见一样与申诉人面对面磋商。面对面会议能确保PCM充分理解申诉人关心的问题,也能充实其《资格评估报告》。实践中,少数调查受访者认为,EBRD及其客户能够比他们获取更多信息。大多数受访者称,PCM尊重申诉人的顾问或代表的作用。

DFI: 使用者表示,EBRD常常不会就《管理层行动计划》进行充分沟通。除了准备MAP文件,管理层还可能准备一份对PCM调查发现的回应。²¹ 然而,《议事规则》没有为申诉人提供对管理层回应提出意见的机会。EBRD应当为PCM提供充足的资源以允许申诉人有意义地参与到申诉处理中。PCM称,其预算在2014年有所增加,用以雇佣新的PCM专家。²² 超出预算的开支都能通过银行“管理层储备基金”支付。²³

透明度

IAM: PCM提供了大量关于其活动的信息,通过在其“登记”项下²⁴ 公布已登记申诉的文件资料及详细的年度报告²⁵ 然而,很难找到不符合登记标准的申诉的信息,因为它们并不在“登记”项下或年度报告中公布。

DFI: EBRD过去三年的《援助透明指数》位居所有多边开发银行末位。²⁶ 其《公开信息政策》(PIP)规定了一系列允许EBRD不公开其《项目摘要文件》的例外情形,如果没有这样的规定,这些文件就将对外披露。这限制了潜在申诉人得到信息的数量。事实上,受访者称,公开的信息有可能不足以让他们向PCM申诉,尤其对于B类项目,尽管它们存在潜在的重大负面影响。一般来说,在补救措施的监督和贯彻方面的信息很难从银行处获取。

权利兼容性

IAM: PCM有些措施可能有助于确保结果的权利兼容性。申诉人可以要求对其身份保密。²⁷重要的是,如果PCM相信项目将导致不可修复的严重损害,有权建议暂停银行项目进程或项目款项支付。²⁸然而,这一规定从未被援引过。这些规定防止了项目进程中的人权侵犯,但并不确保处理结果的权利兼容性。PCM可以在合规调查中运用在《EBRD环境与社会政策》中提到的有限的人权条款。

DFI: 《EBRD环境与社会政策》(ESP)认可“客户及其商业活动尊重人权的责任”。²⁹人权在《EBRD绩效要求》中被明确引用,并包括在其“社会影响”的定义中。³⁰然而,ESP中缺少《联合国商业与人权指导原则》中提倡的人权尽职调查义务,这项义务要求根据所有国际认可的人权进行影响评估。³¹另一个重大缺陷是,虽然EBRD承诺“不会明知项目参与或导致强制搬迁而进行资助”,³²却没有就其他人权侵犯做出类似承诺。

经验教训

IAM: 《议事规则》要求PCM每五年由董事会进行审议,³³给予PCM机会,定期将学到的经验教训进行整合,并改进绩效。最近一次审议于2014年结束,包括两个评议期和几次地区性磋商,以从CSO收集反馈意见。然而,CSO对其意见在最终政策中的整合力度并不满意,而许多意见旨在防止可能弱化政策的改变。有几处《议事规则》的改进,似乎整合了从正在进行和过往的申诉中学到的经验教训。例如,修订后的《议事规则》延长了申诉人请求对EBRD股权投资项目进行问题解决的期限,这个问题在之前的一个申诉中提到过。³⁴虽然CSO在修订过程中有过提议,但PCM没有咨询功能,因而无法从案件中吸取经验教训以改善EBRD环境与社会政策的执行。

DFI: EBRD同时修改了几个“良好治理”政策(ESP、PIP、和《PCM议事规则》),这理论上应该能够帮助确保政策的连贯性和一致性。然而,政策或政策执行并没有出现改善。使用者表示,ESP的生物多样性条款在三个水电项目的申诉之后被弱化,这些申诉中的合规审查在政策修订开始时已经完成。

未进入实质性处理阶段即结案的申诉的分析

根据PCM网站的信息,2014年7月1日到2015年6月30日之间,三个申诉被认为不符合《PCM合规审查和问题解决倡议》规定的资格,或符合资格但未进入实质性处理阶段即结案。³⁵其中一个申诉被撤回,其原因是申诉人正式要求案件在项目暂停及《EBRD环境与社会政策与能源战略》进行修改之后予以结案。³⁶PCM官员一起对其他两个申诉进行了审查,PCM认定,申诉中提到的社会和环境对金矿的预期影响,有限的矿产开发以及由EBRD项目直接资助的项目准备活动之间的因果联系不足(对IAM这类决定的更一般性的分析见4.1.1)。³⁷

注释

- 1 见欧洲复兴开发银行,《新治理政策获批》, <http://www.ebrd.com/what-we-do/strategies-and-policies/approval-of-new-governance-policies.html>, (与2014年《环境与社会政策》、《信息公开政策》、及《PCM议事规则》更新相关联)。
- 2 欧洲复兴开发银行,《项目申诉机制议事规则》(2014),第9-10页,第51、58条(下称《EBRD议事规则》)。
- 3 这一行包括未予登记、被认定为不符合资格或被认定为符合资格之后却又在进入实质性处理阶段之前结案的案件。
- 4 欧洲复兴开发银行,《项目申诉机制议事规则》(2014),第9-10页,第51、58条(下称《EBRD议事规则》)。
- 5 同上,第9页,第54条。
- 6 同上,第8-10页,第50-57条。
- 7 《致欧洲复兴开发银行主席的一封信》(2015年1月31日)(下称《致EBRD主席的一封信》),见<http://bit.ly/2LZea4z>另见《对致EBRD主席的一封信的回复》(2015年2月6日)。
- 8 欧洲复兴开发银行,《申诉表》, http://www.ebrd.com/downloads/integrity/sample_complaint_form.pdf(提供了PCM申诉表的范本)。
- 9 欧洲复兴开发银行,《如何提交申诉及申诉应包括哪些内容》, <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/submit-a-complaint.html>(2015年11月11日最近一次访问)。
- 10 欧洲复兴开发银行, <http://www.ebrd.com/home>。
- 11 欧洲复兴开发银行,《环境与社会政策》,“绩效要求10”,28(2014)(下称《EBRD环境与社会政策》)。
- 12 欧洲复兴开发银行,“PCM专家”, <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-experts.html>(2015年10月20日最近一次访问)。
- 13 这一方法在CSO致EBRD主席的一封信件中有所描述,见<http://bit.ly/2vfv70S>(“我们理解,PCM目前正在努力对资格评估的目的和形式进行重新定义,以防止其成为对登记或合规审查阶段的简单复制。我们曾被保证说,在对这一方法进行重新定义的过程中,PCM不会“走捷径”来加快速度。不幸的是,看起来PCM进行资格评估的新方法冒着带来一个危险的发展趋势的风险,这在Lydian国际申诉中已有所显现。”)
- 14 《EBRD议事规则》,前注4,第7页,39。
- 15 同上,第8页,第47条。
- 16 同上,第6页,第38条。
- 17 同上,第7页,第39条。
- 18 同上,第7页,第42条。
- 19 同上,第8页,第47条。
- 20 同上,第7-8页,第45-46条。
- 21 同上,第7-8页,第45(b)条。

- 22 欧洲复兴开发银行, 《项目申诉机制: 年度报告》(2014), 见<http://bit.ly/2OHY9i3>。
- 23 同上。
- 24 欧洲复兴开发银行, “PCM登记”, 见<http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html>。
- 25 欧洲复兴开发银行, “关于项目申诉机制”, 见<http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/about.html>。
- 26 《援助透明指数》, “欧洲复兴开发银行”, 见<http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/ebd/>。
- 27 《EBRD议事规则》, 前注4, 第1页, 4。
- 28 同上, 第6页, 35。
- 29 《EBRD环境与社会政策》, 前注11, 第9。
- 30 同上, n.2。
- 31 联合国, 《商业与人权指导原则》, 第19-20页, 原则18, 评论意见(2011), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf。
- 32 《EBRD环境与社会政策》, 前注11, 第21。
- 33 《EBRD议事规则》, 前注4, 第12页, 72。
- 34 同上, 第2页, 2(b)。
- 35 欧洲复兴开发银行, “PCM登记”, <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html> (2015年7月28日最近一次访问)。
- 36 见欧洲复兴开发银行, “项目申诉机制”, Oltenia - Turceni 恢复项目 (No. 2014/01), <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html>。
- 37 见欧洲复兴开发银行, “项目申诉机制”, DIF-Lybian (Amulsar 金矿) (2014/02号及2014/03号), <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html>。