

附件9

欧洲投资银行申诉机制

引言

本部分对欧洲投资银行（EIB）申诉机制（CM）进行评估。评估使用附件2中一个以UNGPs为基础的标准化框架。该框架明确了每个UNGP标准如何被操作，以对每个机制进行评价。评估基于下列资源进行：EIB和CM通过网站和报告对外公布的信息，一个向CM使用者发放的调查问卷（见附件3）。一个CSO通过该调查分享了它与CM合作的经历。

机制概览

CM成立于2008年，具有合规审查和纠纷解决功能。其《操作程序》于2013年经过一次磋商程序之后最近一次修订。CM的一个特别之处是，它提供向欧洲监察员上诉的机会。

表1: CM/EIB案件损耗¹

完成的案件总数	发现符合资格的案件数	进入实质性处理阶段的案件数	达成结果的案件数
81	52	47	9

表2: CM/EIB绩效指标²

	研究期间	总数
提起的案件数	14	99 ³
未进入实质性处理阶段即结案案件数 ⁴	4	30
达成结果的案件数	0	9

主要发现及建议 CM有一个其他IAM不具有的特征：上诉程序。这极大地提高了其提供救济的可能性。然而，这种可能性尚未变成现实。机制本身深受透明度缺失所累。由于大量CM案件信息缺乏，本报告作者无法对其有效性进行评估。另外，CM相对于EIB管理层和董事会独立性不够。欧洲监察员已经发现，EIB对CM申诉处理进行干预。EIB董事会和管理层必须采取行动确保CM的合法性（包括将外部利益攸关者纳入下一任CM董事的选举过程、赋予CM权力发起调查、就行动计划的制定与申诉人磋商，及确保公布所有EIB资助活动和相关调查的信息），显示他们为因EIB资助的活动蒙受损失的人们提供救济的承诺。

下表3包括基于后文UNGP评估提出的建议。这些建议描述了各主体（IAM和DFI）的政策和实践上的改革。但应注意，落实一些关于IAM的建议的权力，在DFI董事会手中。

UNGP评估

合法性

IAM: CM是EIB一位副主席负责的总检查局（Inspectorate General）的一部分。⁵ CM由EIB董事会设立，独立于银行业务活动，以确保申诉得到客观公正的处理。⁶ 因此，CM建立于EIB治理结构内部；但又是区别于银行其他部门（如项目管理局）的单独部门。CM向EIB管理委员会报告工作，如果案件与欧洲投资基金（European Investment Fund）有关，还需向首席执行官（Chief Executives）报告工作。⁷

CM政策没有规定银行员工在为机制工作之前有任何“冷却期”，也不限制机制工作人员任期届满后回到银行工作。政策制定了工作人员的行为规则，要求他们独立、客观、保密和具备专业能力。⁸ CM没有外部利益攸关者顾问团队，无法得到其提供的指导和对其活动的反馈并从中受益。受访者称，他信任CM公正处理案件。但他不认为机制充分独立于银行员工。

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	CM	EIB
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 引入银行员工为机制工作之前的‘冷却期’，并禁止机制员工在任期届满后回到银行工作。 	<ul style="list-style-type: none"> 在CM董事选举过程中纳入外部利益攸关者（欧洲议会、CSO等）。 在EIB（通过内部对话的信息环节和工具）提高关于员工与CM办公室合作的必要性及运作良好的CM办公室对整个机构的附加价值的认识。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 以多语种公开《操作程序》。 不论申诉在项目周期的何时提起，均适用同样的程序。允许从项目审批到项目结束后都可以提起申诉。 	<ul style="list-style-type: none"> EIB的客户应当被要求公开CM的可用性。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 对程序进行清楚阐释，以使申诉过程更易于理解。 为申诉人定期更新其申诉所处状态。 对问题解决阶段达成的协议的履行进行监测，并对发现的违规现象进行检测直到违规得到纠正。 	<ul style="list-style-type: none"> EIB应当公开报告其落实CM提出的建议的行动步骤。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 允许申诉人与EIB同时对报告草案进行审阅。 在最终报告提交董事会的同时将其向申诉人公布。 	<ul style="list-style-type: none"> 就制定《管理层行动计划》咨询申诉人的意见。 为CM办公室提供充足的资源，使其能够完全行使职权。

	CM	EIB
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 在案件登记中提供全面的信息，包括相关报告。 在CM年度报告中包括CM预算分配的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供EIB资助的活动（尤其是金融中介机构资助的项目）的更多信息，包括客户的姓名。 EIB应当向公众公布每一个案件内部调查的文件、涉及公共利益的报告和审计，即使调查已经结束。 按照《奥胡斯公约》及《欧盟第1367/2006号条例》，EIB应当制定并公开一个信息公开计划，确定其有意在《公开案件登记》中收录的环境信息的种类。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> CM向管理层提交的中期报告应当公开，包括那些提出了暂停项目的建议的报告。 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"> 在现有标准之外，制定完整的《人权政策》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。 制定规程处理针对申诉人进行的报复。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 在即将进行的CM政策审议中进行地区性磋商，以从受项目影响社区收集信息。 公布关于未来发展趋势及从案件中吸取的经验教训的顾问报告。 	<ul style="list-style-type: none"> 将CM办公室的经历和发现系统地纳入现有的评估程序。 定期向董事会和公众报告承诺或建议的执行情况。 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。

DFI: 关于如何选择CM工作人员, 我们找不到任何信息。受访者表达了对银行员工干预CM处理案件的忧虑。这在欧洲监察员(EO)2009年12月提起的Bujagali水坝案件的裁决中得到了证实。在Bujagali案件中,⁹ EO发现, CM报告公布中严重延迟的原因, 是EIB的内部动态及EIB员工对CM办公室的不合作。2013年5月, EIB主席向全体银行员工致信, 要求他们与CM办公室完全地合作,¹⁰ 信中确认“银行服务系统良好的合作和支持非常必要”且“EIB与CM之间的快速回应和必要信息的交流将有助于对规定期限的遵守”。主席不得不发出这样一封信, 这反映了CM办公室在银行内部的艰难处境。

可及性

IAM: 虽然CM《操作程序》(OPs)只有英文版,¹¹ CM制作了24种语言的小传单。¹² 网上申诉表¹³也有24种语言, 但很难在CM网站上找到申诉表的链接。一些CM资格要求(如允许个人提起申诉)也加强了可及性。CM参与和组织了与公民社会的外联活动, 努力提高公众关于其可用性的意识。

尽管CM做出了上述加强可及性的努力, 其程序仍然极其难以理解。CM的《职权范围》(ToR)和OP似乎在很多地方相互冲突, 且程序因申诉类型和时间不同而存在极大差异。申诉人可以在管理委员会批准对某项活动进行投资后提起申诉。¹⁴ 在审批期间提起申诉也是被接受的, 但管理层的审批团队在这之前有机会对申诉人提起的问题进行处理。如果申诉人对管理层的回应不满意, CM将着手处理。¹⁵ 在审批前提起的申诉不被接受, 但申诉中提到的问题会被转给银行人员。¹⁶ CM的ToR要求, 申诉必须在申诉者能够意识到指控依据的事实之日起一年内提出。¹⁷ 由于申诉人可能不知道活动是由EIB资助的, 或者不知道他们能够将申诉诉诸CM, 这一规定可能严重限制了机制的可及性。不过, OP中并没有规定这样的时间限制, 因此, 实践中这一限制是否适用并不清楚。

DFI: 从EIB主页到CM网站只需要点击一次鼠标。无论是CM的政策还是任何其他EIB的政策(包括《EIB透明度政策》), 都没有要求银行客户向项目利益攸关者公开EIB申诉机制的可用性。受访者称, 一些CSO很容易与机制取得联系, 提出问题或寻求对某案件的建议。然而, 机制的存在并不为那些直接受EIB融资影响的人们所熟知。

可预测性

IAM: CM程序很难遵循, 就这一点而言, 申诉人可能不知道能从这一过程中期待什么。受访者确认了这一点。机制政策为申诉过程规定了期限。然而, 受访者表示, 机制并不总是遵守这些期限。机制具有监测的权力, 但似乎仅适用于监测违规纠正行为和EIB同意的建议的落实。机制不能进行监测走访, 除非CM在《结论报告》中做这样的提议, 并且得到EIB批准。¹⁸

DFI: CM政策确立了银行管理层在申诉处理过程中的一些责任。然而, 似乎没有单独的政策规定银行管理层应该遵循的程序。受访者称, 银行员工对申诉过程进行干预, 这导致了严重的拖延。

受访者还对EIB对CM建议的无视表示了担忧。这样, 申诉人可能会发现, 他们很难知道在申诉中能从管理层处期待什么。

平等性

IAM: CM政策没有给予申诉人对CM《结论报告》提出意见的平等机会。调查结论做出后, CM首先将《结论报告》草稿分享给EIB, 之后再分享给申诉人。¹⁹ 这是到最终《结论报告与回应》公布之前, 申诉人最后一次看到《结论报告》。收到意见之后, CM最终完成《结论报告》并再次分享给EIB, EIB必须作出回应。收到回应之后, CM可能会被要求重新考虑其《结论报告》。管理委员会在考量最终《结论报告与回应》时, 听到申诉人的意见。EIB秘书处会将最终《结论报告》及EIB的立场观点传达给申诉人, 并“可能”附上EIB的正式回复。不过, 决定作出后, 如果申诉人对回复不满意或纠正行动没有完全落实, 申诉人可以提交一份“确认性申诉”。²⁰ 积极的一面是, 使用者称, 该机制尊重申诉人的顾问和代表的角色和作用。

DFI: 关于EIB是否为CM办公室提供充足资源, 以支持申诉人有意义地参与到申诉处理过程, 相关信息很有限, 相关信息很有限。CM的活动报告中提供了人员配备的信息,²¹ 但并没有FTE的具体数量。CM预算也不公开。EIB在进行回应和制定纠正行动时, 不会与申诉人进行磋商。这样的结果是, 这些行动可能不会回应申诉人的需求和利益, 使案件最终得不到解决。

透明度

IAM: 虽然CM政策要求CM公布最初的评估和结论报告, CM的案件登记并不包括大多数案件中与此有关的任何文件。²² 许多CM案件的公开信息只限于关于申诉及其过程的寥寥数语。如果CM提供了篇幅较长的案件摘要, 很多情况下都与案件页面其他地方提供的信息不一致。相左的信息常常涉及申诉所处阶段, 这使得外部利益攸关者从案件登记中了解案件状态和结果尤为困难。应当提到的是, CM网站案件登记的主要更新是在本报告研究期间开始的, 而在报告撰写时并不完全。在其对本报告草稿提出的意见中,²³ CM澄清, 将在遵守保密限制和信息披露要求前提下增加额外的案件文件资料和信息。CM还表示, 案件文件资料公布出现延迟, 至少部分可以归咎于《欧盟数据保护条例》持续存在的问题。CM有意在其即将进行的政策审议中, 说明该条例对CM信息披露的影响。

《2013活动报告》包括一些已经结案和尚在进行的案件的额外信息。²⁴ 操作性的信息(如CM预算及其工作人员的身份)没有在CM网站或活动报告中公开。

DFI: EIB的《透明度政策》不要求公开任何内部调查、报告和审计的文件,即使它们涉及公共利益问题且调查已经结束。²⁵ 根据该《透明度政策》,银行应当至少在董事会考虑是否批准项目前三个星期公布项目摘要(基本信息²⁶)。但关于金融中介机构项目(及其他一些方面)有一些例外规定。适用的情况下,应该在项目周期中尽早提供环境信息(《环境与社会影响评估》及/或《非技术性摘要》)的链接。²⁷ 然而,EIB的信息披露与其具有约束力的《奥胡斯公约》(Aarhus Convention)及《欧盟第1367/2006号条例》不符。根据上述法律文件,EIB应当制定一个信息公布计划,确定其有意在《公开案件登记》中收录的环境信息的种类,²⁸ 包括相关部门关于EIB的资助项目、环境与社会影响的报告、现场走访、项目指标及其他环境信息。

权利兼容性

IAM: 匿名申诉是不被接受的。但是,CM确保对个人数据保密。似乎该机制并不会将申诉人信息对EIB员工保密。²⁹ 这可能阻止人们申诉,因为他们可能不想身份被披露给那些批准给他们造成损害的活动的活动的人。如果CM相信存在即将发生的损害风险,可以在给管理层的内部报告中建议暂停项目。³⁰

使用CM的申诉人有一个别的机制无法提供的选择,即向欧洲监察员上诉。³¹ 任何欧盟公民或实体都可以以弊政为由,要求监察员对某一欧盟机构进行调查。在监察员最近一份出版物中,“弊政”被描述为不尊重:“根本性权利、法律规则或原则、或良好管理原则… [且]这包括如行政违规行为、不公正、歧视、权力滥用、不作回复、拒绝提供信息、及不必要的延迟等情形”。EIB和欧洲监察员之间签订的一份《谅解备忘录》规定,公民(如果监察员认为他们的申诉有正当理由的话可以是欧盟以外的公民)能够就EIB“弊政”问题向监察员上诉。³²

CM成立以来,欧洲监察员已经在三个案件中发现了EIB的弊政行为。³³ 然而,尽管他们最近采取了一些行动且愿意处理与EIB有关的问题,需要做的仍然很多。目前,对欧洲监察员职权和能力的限制破坏了这些努力的成果。如,欧洲监察员的决定没有约束力,且仅限于弊政案件。

DFI: EIB应确保其活动尊重欧盟政策和法律。在相关政策和法律不适用的国家,EIB以欧盟政策和法律作为活动的基准。所有银行活动都应符合《欧盟基本权利宪章》。³⁴ 《欧盟人权与民主战略框架及行动计划》也为此提供了重要指南。³⁵ 《EIB环境与社会原则与标准》(EIB安全保障)规定:“在EIB开展业务的所有其他地区,EIB使用其《社会评估指南》将人权法纳入实践的、以权利为基础的方式来应对社会问题”。³⁶ 《EIB环境与社会手册》也要求项目发起人适用《联合国商业与人权指导原则》。³⁷ 然而,这些承诺都没有被完全操作化。

经验教训

IAM: 政策规定,CM可以在《结论报告》中提出改进现有程序的建议。³⁸ 而且,CM具有咨询功能,因而能够在已处理的案件中对问题模式或反复出现的问题进行分析。³⁹ 关于对机制政策进行审核的频率,没有可用的信息。不过,现有政策制定于2009年,而下一次审议计划将在2015年末或者2016年初进行。咨询磋商是EIB政策审议的一部分,但即将进行的审议是否将开展区域性磋商以收集受项目影响社区的意见,还有待观察。

DFI: EIB没有从机制案件中汲取经验教训的程序。关于对CM报告进行的回应中作出的承诺或建议的落实,没有规定应当向董事会定期汇报。

对未进入实质性处理阶段即结案的申诉的分析

根据CM网站的数据,⁴⁰ 014年7月1日至2015年6月30日之间,4个关于“环境/社会/发展影响”(即在机制网站上标记为字母“E”)的申诉中,有的被认为不符合CM调查的“内部”标准⁴¹,有的符合标准但未进入实质性处理阶段即结案。结案的原因之一是申诉人“撤销”或撤回。⁴² 其他三个案件中,CM注明了进行“咨询”的日期,但没有解释为何决定结案。⁴³

注释

- 1 表格1和2中的数据来自CM的公开案件登记。这些数字与CM年度报告中的数据多少有些差异,但这种差异的原因不能从公开的信息中找到。因此,我们决定从公开案件登记着手进行信息收集。应当注意到,该案件登记在研究期间正处于建设之中,这意味着案件可能被添加到本附件不纳入计算的案件登记。本报告作者于2015年10月8日最近一次查看了所有IAM案件登记,并查找了新的年度报告。这一日期之后,我们仅仅在对IAM关于同样公开披露的特定案件信息的反馈进行回应时作了额外的改动。
- 2 同上。
- 3 这一数字可能与前一份表格中的“完成的案件总数”有所不同,这是因为它包括所有提起的案件,含机制正在做出决定的案件。
- 4 这一行包括未予登记、已被发现不符合资格或在被发现符合资格但又在进入实质性处理阶段之前结案的案件。
- 5 欧洲投资银行,《EIB申诉机制-原则、职权范围和议事规则》(2012年10月),第7页,2.3(下称《EIB申诉机制》),<http://bit.ly/2na4ICA>。
- 6 同上,第7页,2.1。
- 7 同上,第7页,2.2。
- 8 欧洲投资银行,《EIB申诉机制-业务程序19》(2013年8月),第4段(下称《EIB业务程序》),http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_operating_procedures_en.pdf。
- 9 见欧洲监察员,《欧洲监察员关于结束其对针对欧洲投资银行的2288/2011/MMN号申诉的调查》(2013年9月),<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/51867/html.bookmark>。
- 10 《J.W. van der Kaaij 给欧洲监察员秘书长Ian Harden的一封信》(June 11, 2013),<http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2015/04/independenceCMO.pdf>。
- 11 《EIB业务程序》,前注8。
- 12 欧洲投资银行,《EIB申诉机制-小传单》,<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-flyer.htm>(2015年10月20日最近一次访问)。
- 13 欧洲投资银行,《申诉表格》,<http://www.eib.org/infocentre/complaints-form.htm>。
- 14 《EIB业务程序》,前注8,第6页,5.2。
- 15 《EIB业务程序》,前注8,第6页,5.2和5.3。
- 16 同上。
- 17 EIB申诉机制,前注5,第12页,5.1。
- 18 《EIB业务程序》,前注8,第14页,6。
- 19 欧洲投资银行,“咨询”,<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/consultation/index.htm>。
- 20 EIB申诉机制,前注5,第14页,11。
- 21 见,如欧洲投资银行,《2013申诉机制活动报告》(2014),第9页,http://www.eib.org/attachments/general/reports/complaints_mechanism_annual_report_2013_en.pdf。
- 22 欧洲投资银行,“申诉机制案件”,<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/index.htm>。
- 23 CM关于本报告的意见,2015年10月18日收到。
- 24 欧洲投资银行,《2013申诉机制活动报告》(2014),第9页,http://www.eib.org/attachments/general/reports/complaints_mechanism_annual_report_2013_en.pdf。
- 25 欧洲投资银行,《EIB集团透明度政策》(2015),第9页,5.5, n.6, <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm>。
- 26 项目摘要一般包括项目名称、项目出资人或金融中介机构(中介贷款)、项目地址、代表的行业、一个项目描述、项目的目标、项目的环境与(如果相关的话)社会方面的情况、采购数据、拟议EIB投资、项目总成本、及项目所处状态,并注明其是否“正在评估”、“已获批准”或“已签署”。
- 27 《EIB集团透明度政策》,前注25,第6页,4.6、4.7。
- 28 欧盟,《<奥胡斯公约>在EU机构中的适用》,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l28140&from=EN>(2011年10月20日最近一次更新)。
- 29 《EIB业务程序》,前注8,第6页,4.4。
- 30 同上,第9页,4.12。
- 31 同上,第15页,12。
- 32 欧洲投资银行,《欧洲监察员与欧洲投资银行谅解备忘录》(2008年7月9日),<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/memorandum-of-understanding-between-the-eo-and-the-eib.htm>。
- 33 制衡组织, *New Report: Towards a Reinforced Accountability Architecture for the European Investment Bank* (2015年7月1日),<http://www.counter-balance.org/new-report-towards-a-reinforced-accountability-architecture-for-the-european-investment-bank/>。
- 34 《欧洲共同体官方期刊》,《欧盟基本权利宪章》(2000)http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf。
- 35 欧盟理事会,《欧盟人权与民主战略框架与行动计划》(2012年6月),http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf。
- 36 欧洲投资银行,《EIB关于环境与社会原则与标准的声明》(2009),第18页,49,http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf。
- 37 欧洲投资银行,《环境与社会实践手册》(2013),第55页, n.9, http://www.eib.org/attachments/strategies/environmental_and_social_practices_handbook_en.pdf。
- 38 《EIB申诉机制》,前注5,第8页,4.2(g)及4.5。
- 39 《EIB业务程序》,前注8,第3页,1。
- 40 研究以网上申诉登记为基础,见<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/index.htm>,及《2014申诉机制活动报告》,http://www.eib.org/attachments/general/reports/complaints_mechanism_annual_report_2014_en.pdf。
- 41 欧洲投资银行,“申诉机制案件”,<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/index.htm>。(2015年7月1日最近一次访问)。如在EIB网站解释的那样,公众中的一员能够进行“两个层面上的查询”:第一,EIB-CM的内部审查;第二,如果CM不能令人满意第解决问题的情况下,欧洲监察员的外部审查。这里讨论的项目是那些被认为没有资格进行第一层面的EIB-CM的内部审查的项目。
- 42 见摩洛哥: OCP集团现代化(2014年12月结束)<http://bit.ly/20FdNuv>。

- 43 见约旦河西岸地区: 电网升级 (2014年12月结束), <http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/electricity-network-upgrading.htm>; 塞尔维亚: 市政与地区基础设施贷款 (2015年4月结束), <http://bit.ly/2vlgqgx>; 塞尔维亚: 贝尔格莱德支路项目 (2015年3月结束), <http://bit.ly/2vu7FMO>。

注: 本报告研究期间结束之后, EIB发布了关于贝尔格莱德支路项目的补充文件。这一信息包括申诉本身、来自EIB秘书长的最终回复信件、及CM的《结论报告》。虽然本报告送交打印之时可以获取的材料表明, 这一案件并没有进入实质性处理阶段, 但上述信息发布于与研究期间结束之后。这一部分和报告第2章讨论的定量分析的基础, 是2015年10月8日以来可得的信息。