

附件11

美洲开发银行独立咨询与调查机制

引言

这一部分对美洲开发银行（IDB）独立咨询与调查机制（MICI）进行评估。评估使用附件2中以UNGP为基础的标准化评估框架，该框架明确了每个UNGP标准如何被操作，以对单个机制进行评估。该评估以下列资源为基础：MICI¹和IDB²网站上公布的信息；IDB的运营政策；³及一个CSO对一份向使用者征求意见的调查问卷（见附件3）的回复。这意味着所进行的主要是政策分析，而不是对机制和DFI实际操作（政策执行）的全面评估。

机制概览

IDB独立问责机制（MICI）于2010年开始运作，提供纠纷解决和合规审查功能。《MICI政策》最近一次更新是在2014年12月。该政策开创了一个新的治理结构：MICI办公室在MICI主任的监督下运作，而该主任由银行董事会选出并向董事会直接报告工作。MICI主任由两名协调员进行协助：咨询阶段协调员和合规审查阶段协调员。另外，办公室还有支持与业务操作人员，他们向主任报告工作。研究期间，MICI在过渡性治理结构下运作。本报告撰写时，新的结构还没有完全运行起来。新的主任于2015年8月16日上任，协调员则仍在选拔中。

表1: MICI/IDB 案件损耗

完成的案件总数	被认为符合资格的案件数	进入实质处理阶段的案件数	达成结果的案件数
84	14	10	9

表2: MICI/IDB 绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件数	10	90 ⁴
未进入实质性处理阶段即结案的案件数 ⁵	10	74
达成结果的案件数	0	9

主要发现及建议

MICI过去五年经历了重大变化。新政策对其结构进行了彻底改造，有可能使其更加高效，但政策也带来了降低其可及性的变化。CSO在最近的MICI审议中提出的建议很少被采纳，这打击了民间团体对MICI独立性的信心。考虑到MICI巨大的案件量，至今只有相对较少的案件产生了结果，这成为MICI在为受IDB投资负面影响的群体提供有效解决方案的方面令人担忧的一个指标。现在判定MICI新政是否将扭转这一局势还为时尚早。

下页表3包括以下文要介绍的UNGP评估为基础提出的建议。这些建议描述了各个主体（IAM和DFI）需要进行的政策与实践的改革。然而，应当指出的是，落实关于IAM的建议的权力，在DFI董事会手中。

UNGP评估

合法性

IAM: 总的来说，MICI的聘用和离职后的标准的规则与其他DFI一致。MICI的新政策规定，银行员工在雇期满后三年内不能在MICI任职；MICI主任和两个阶段的协调员任期届满后不能在银行担任职务。⁶而且，MICI工作人员都受银行政策和道德守则约束，不能以造成利益冲突或损害MICI客观或廉洁的方式行事。⁷在少数案件中，使用者感觉MICI不能公平处理申诉，对这些问题的反馈也不够开放。MICI没有接受外部（如外部利益相关者顾问团队）建议或指导的制度。

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	MICI	IDB
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 应建立一个由外部利益相关者（包括CSO）组成的顾问团队。 	<ul style="list-style-type: none"> 将CSO纳入MICI主任的选拔过程。 不干预申诉处理，以确保MICI工作人员的独立性。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 允许项目批准之前提出申诉。 明确允许以申诉人的语言申诉。 继续改进各种工具，使社区更容易接近机制（如，通过MICI的网站）。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求客户对受项目影响的社区披露机制的可用性。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 遵守期限。 为申诉人定期更新案件状态。 如有必要，监测问题解决中所达成协议的履行。在合规审查的情况下，监测项目，直至所有违规现象得到补救。 	<ul style="list-style-type: none"> 明确申诉人应该与谁取得联系以在提交申诉之前讨论其关心的问题。

	MICI	IDB
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 政策应规定申诉人对MICI报告有审阅和提出意见的平等机会。 最终《合规审查报告》提交董事会的同时向申诉人披露。 	<ul style="list-style-type: none"> 管理层制定《管理层行动计划》应与申诉人磋商。 为MICI提供充足资源，以支持其所有工作。
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 更新2015年前申诉的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 确保所有项目信息都能从网上获取。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 制定规程，防止和应对对申诉人的报复情况。 	<ul style="list-style-type: none"> 承诺不资助可能导致、促成或加剧人权侵犯的活动。 要求客户对业务的人权影响进行评估。 制定程序，应对对申诉人的报复情况。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 对机制进行审议时进行地区性磋商。 对从案件中汲取的经验教训进行分析和文献记载。 强化职能，在没有董事会参与的情况下进行政策审议。 	<ul style="list-style-type: none"> 银行应定期报告从MICI案件中汲取的经验教训。 承诺不为违规客户的类似活动提供额外资金支持，直至违规情况得到补救。

DFI: 根据新政策, MICI直接向银行董事会报告工作, 并在功能上独立于银行管理层; MICI主任和各阶段的协调人“一般来说”将从银行以外挑选。⁸ MICI主任将由董事会从其指定的选举小组提交的符合要求的候选人名单中任命。⁹ 虽然在MICI2013-2014的审议中, 民间团体要求外部利益相关者参与MICI主任选举, 银行却在没有外部参与的情况下进行了封闭的内部选举。尽管MICI政策无此要求, 仍有外部利益相关者参与到MICI主任负责的对各阶段协调人的选拔中。¹⁰ 尽管实践中MICI将如何在新政策下工作还尚不可知, 2010年政策的经历已经令人质疑MICI工作人员相对于IDB管理层的独立性。使用者称, 机制并不充分独立于银行员工, 后者对机制处理申诉进行了干预。

可及性

IAM: 有些使用者发现, 即使很容易联系上MICI, 提出问题或者意见, 之前的程序仍然难以遵循且过于繁琐, 因此最近进行的审议的主要目标之一是让让机制更方便使用者使用。理论上, 新政策试图使机制的运用更加便利。如, 政策附件中有《申诉人示范表格》。¹¹ 表格也可以从MICI网站上下载,¹² 但使用者不容易找到。虽然新政策可能比旧政策稍微容易理解一些, 但仍然存在一些问题。提起申诉仍然障碍重重, 包括新政策带来的一些重大的新的困难。如, 新政策不允许对尚未审批的项目提起申诉, 这限制了机制的可及性, 新政策还设置了使申诉更加复杂的要求。关于语言, 政策规定MICI的报告都将以西班牙语和英语对外公布, 当申诉来自一个葡萄牙语或法语国家, 这些报告也将用相关的语言发布。¹³ 在对本报告的一份草稿提出的意见中, MICI澄清到, 虽然政策没有要求, 但他们接受并回应用所涉及地区的任何一种语言的申诉。¹⁴ 关于网站, MICI网站的可用信息可以以银行四种官方语言中的三种查阅: 即英语、西班牙语和葡萄牙语, 但没有法语。

DFI: 根据新政策, MICI办公室有权在拉丁美洲和加勒比海地区进行公开外联活动, 并确保有关机制的信息整合进银行的活动和出版物中。管理层必须支持MICI公布其可及性所做的努力,¹⁵ 但这如何操作并不清楚。在银行主页点击一次鼠标即可访问MICI的网页, 确保了网页的可见性。IDB的政策是否要求其客户向受项目影响的社区披露MICI的可用性则并不清楚。

可预测性

IAM: 2010年政策的主要问题之一是鲜有对每个阶段规定具体截止日期。事实上, 过往经历显示, 所有阶段都存在无法解释的严重拖延情况, 且机制并没有遵守期限限制。新的政策为申诉处理的所有阶段都规定了清晰的时间段, 这是一个积极的变化, 还提高了过程的可预测性。不过, 政策也规定, 只要对申诉的完整性和恰当的处理绝对必要, MICI主任可以延长期限。¹⁶ 由于新政策生效后尚无申诉提起, 无法判定这些期限在实践中是否确实被遵守。使用者称, 旧的政策下出现了严重拖延, 也未与申诉人就其案件状态沟通交流。

MICI的确具有监测的权力, 但监测持续的时间取决于银行的批准, 且不超过5年。¹⁷ 对合规审查来说, MICI只能监测《管理层行动计划》的执行。¹⁸

DFI: 新的政策还描述了银行管理层和/或董事会在资格审查和磋商/合规审查阶段对申

诉进程回应的具体程序。这在实践中将如何运作还有待观察。由于申诉人被要求在提起申诉之前先向管理层提出其关心的问题, 非常重要的一点是, 银行应建立清晰易循的程序, 使申诉人知道应当与管理层中哪一位取得联系。

公平性

IAM: 由于新政策没有给予申诉人与银行同样的机会对报告草案进行审核, MICI的公平性打了折扣。新政策为申诉人提供了机会, 与管理层在同一时间对《职责范围》(ToR)和合规审查报告草案提出意见。¹⁹ 相反, 磋商阶段完成后, MICI会将案件结果的报告发送给董事会和管理层, 而仅在董事会考虑之后, 才将报告告知申诉人并公布在《公开案件登记》中。²⁰ 在对本报告一份草案的意见中, MICI指出, 虽然政策没有规定, 但申诉人确实有平等机会审阅磋商阶段报告草案并提出意见。而且, 关于合规审查阶段, 新的政策规定, MICI将向董事会提交最终报告, 附上申诉人和管理层的意见, 董事会可能会执行任何被认为是合适或必要的行动。只有在董事会批准之后, MICI才将告知申诉人董事会的决定和任何制定好的行动计划。除了报告草案的审阅过程, 使用者认为申诉处理过程是公正的, 因为机制尊重申诉人顾问和代表的作用。

DFI: 管理层在制定行动计划以回应MICI发现的违规行为时, 不会与申诉人进行磋商。因此, 无法保证纠正行为将实际解决申诉人关心的问题。IDB是否为MICI提供充足资源以支持其所有的工作也并不清楚。即使MICI的预算近年来有所增加(从2010年的431145美元增至2015年的2554421美元),²¹ 考虑到案件数量, 这是否足以支付员工、翻译、实地走访、外联及其他方面的成本并不清楚。从这个意义上看, 尽管MICI预算持续增长, 使用者仍称, 在某些案件中, 机制并未提供充分的资源使申诉人知情并有效参与。

透明度

IAM: MICI的透明度很好, 虽然尚有改进的空间。目前, 其网站对外公布申诉信息、申诉处理及处理结果; 使用者称, 机制就申诉过程的步骤进行了公布。MICI一直在网站上进行案件登记, 并公布(网上和纸质)包括案件信息更新的年度报告。²² 另外, 大多数申诉的文件和信息都可以访问且容易找到。尽管这样, 受访者称, MICI并不定期更新案件状态信息。然而, 在对本附件的审阅意见中, MICI解释称, 案件进展信息公开方面的限制, 是由于机制正向新的政策和治理结构过渡。²³

2010年到2014年间的案件登记²⁴ 没有包括尚未处理的案件的所有信息,²⁵ 这些案件占案件总数的比例超过60%。MICI已经在依据新政策更新的《公开案件登记》²⁶ 中对此作了改进。2015年起的案件信息都可以在《公开案件登记》中找到, 即使是那些“没有处理/没有登记的案件”。

DFI: 银行网站通过其项目数据库提供了其资助活动的信息, 该数据库在IDB网页上很容易进行查阅。²⁷ 它还提供了一个容易使用的搜索引擎, 可以对信息按照国别、行业 and 状态进行过滤。而且, 提交一个简单的《信息索取》, 就可以通过银行《信息获取机制》索取具体项目信息。²⁸ 尽管如此, 仍然有改进的空间。使用者表示, 在其与申诉人的沟通中, IDB并不总是乐于交流(如在行动计划的准备上)。受访者还提到, 项目信息并不总是完整, 或者至少难以找到。

权利兼容性

IAM: 没有人权规定被明确排除在MICI管辖范围之外, 但其职权要求它对IDB遵守其《业务政策》的情况进行评估, 该政策并没有完全将人权标准包括在内。MICI为申诉人的身份保密(但并不接受匿名申诉), 也体现了权利兼容性。即使机制有权在其相信有严重的不可修复的损失风险存在时建议暂停项目,²⁹ 其调查和建议对银行没有约束力, 且最终决定权始终掌握在董事会手中。因此, 机制不能确保有效地纠正和解决问题。申诉人称, 他们没有得到提起申诉时寻求的解决方案。有些案件中, 对话过程过早结束, 即使当时对话正在取得进展。另一些案件中, 申诉并没有引起合规调查。最后, 有一些进行了强有力的(虽然严重拖延的)合规调查, 并发现了重大问题, 但并没有带来情况的实质改变, 尽管董事会做出了恰当的反应, 管理层也承诺对问题进行解决。

DFI: IDB的安保政策(OP-703环境与安保合规政策)并没有明确提到任何人权内容。人权在《环境与安保合规政策执行指南》中被提及一次。³⁰ 银行《原住民业务政策》(OP-765)中也具体提到了《联合国人权宣言》、《美国人权公约》、及“美洲人权法院”。³¹

经验教训

IAM: 2014年机制审议是在旧的政策规定下进行的。新的MICI政策规定, 下一次审议将在新政策生效后五年内进行, 具体时间由董事会决定。³² 虽然为2010年政策审议进行的公开咨询受到民间团体好评(包括2008年至2009年间在12个国家和网上进行的公开咨询, 咨询收到超过470条意见和建议, 这些意见和建议为MICI的咨询做好了准备), 最近进行的审议却因为数处违规遭到民间团体的强烈批评。³³ MICI没有咨询功能, 但新的政策规定, 年度报告可以讨论经验教训、发展趋势和系统性问题, 也可以就防止违规提供建议及其他直接来源于MICI案件的意见看法。根据使用者使用旧的机制的经历以及在MICI《2010-2013年度报告》(MICI网站上可以找到)中发现的信息, 机制似乎并没有改进其对特定案件进行回应的做法, 或者至少并不清楚它如何在案件结果的基础上改进实践。因此, 除了更好促进银行对经验教训的汲取, MICI还可以在改进自身学习过程方面做得更好。

DFI: MICI的年度报告会发送给董事会以供其知情,³⁴ 但没有要求IDB管理层或董事会明确如何充分考虑从MICI案件汲取的经验教训来改进其政策和实践, 以对这些报告作出回应。使用者表示, 他们对IDB是否在MICI案件之后改进了政策和实践心存疑虑。

对未进入实质性阶段即结案的申诉的分析

根据MICI网站的信息, 2014年7月1日至2015年6月30日期间, 10件申诉被认为不符合进入MICI咨询阶段和合规审查阶段的资格, 或者符合资格但尚未进入申诉处理的实质性阶段即终结。³⁵ 其中4个案件由于申诉涉及的贪污或采购问题在MICI职权范围之外而被拒绝³⁶ 另外有两个案件也被认为在机制职权范围之外: 一件是由于MICI认定申诉中描述的问题与IDB资助的活动无关,³⁷ 另一件是由于MICI认定申诉人仅仅在寻求信息。³⁸ 一个案件结案的原因是缺乏必要信息而导致申诉不完整。³⁹ 另一个旷日持久的巴西项目(Serra do Mar Serra do Mar和大西洋森林马赛克系统社会环境恢复计划)的案件在MICI建议不进行合规审查后, 于2014年11月结案。⁴⁰ 虽然MICI提到影响其决定的多种因素, 巴西存在的多个平行的法律程序是结案的主要依据。关于其他的两个在研究期间未进入实质性阶段而结案的案件, MICI没有对其决定提供任何解释。⁴¹

注释

- 1 见独立咨询与调查机制 (MICI), <https://www.iadb.org/en/mici>。
- 2 见美洲开发银行 (IDB), <http://www.iadb.org/en>。
- 3 见IDB《业务政策》, <http://www.fundeps.org/en/the-idb-approves-the-icims-new-policy-a-weaker-and-less-reliable-mechanism/>。
- 4 这一数字可能与前一份表格中的“完成的案件总数”有所差别, 这是因为它包括了所有提起的案件, 含机制正在作出决定的案件。
- 5 这一行包括未予登记、被认定不符合资格或被认定符合资格又在进入实质性处理阶段之前结案的案件。
- 6 MICI, 《独立咨询与调查机制政策17》(2014), 见<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39629936> (下称《MICI政策》)。
- 7 同上。
- 8 同上。
- 9 同上。
- 10 MICI对本报告草稿的意见, 2015年10月18日收到。
- 11 《MICI政策》, 前注6, 第23条, 附录1。
- 12 见MICI, 《请求人信件模板》, <http://www.iadb.org/document.cfm?id=39437682>。
- 13 《MICI政策》, 前注6, 第20页。
- 14 MICI对本报告草稿的意见, 2015年10月18日收到。
- 15 同上, 第19页。
- 16 同上。
- 17 同上, 第12、16页。
- 18 同上, 第116页。
- 19 同上, 第114-15页。
- 20 同上, 第112页。
- 21 MICI, “资助”, 见<http://www.iadb.org/en/mici/funding.8161.html>。
- 22 《MICI政策》, 前注6, 第19-20页。
- 23 MICI对本报告草稿的意见, 2015年10月18日收到。
- 24 见MICI, 2010-2014申诉登记表, <https://idblegacy.iadb.org/es/mici/registro-publico-cronologico.19181.html>。
- 25 唯一能够获取的信息是请求案件号、请求的名称、及收到申诉的日期。没有关于申诉的具体信息或不对请求进行处理的原因。见上一脚注。
- 26 见MICI, 历年申诉登记表, <https://www.iadb.org/es/mici/mici-bid-registro-publico-cronologico%2C1805.html> (西班牙语)。
- 27 IDB, “项目”, <http://www.iadb.org/en/projects/projects.1229.html>。
- 28 IDB, “信息获取”, <http://www.iadb.org/en/access-to-information.18645.html>。
- 29 《MICI政策》, 前注6, 第5页。
- 30 “项目可能由于有争议的环境与相关社会问题而具有较高风险, 如不公平地影响特定社会群体 (包括环境正义问题) 的项目或存在人权侵犯嫌疑的地区的活动, 或处理转基因 (GMOs)、人类遗传学研究等特定问题的项目, IDB, 《环境与安保合规政策执行准则》(2007), 第27页, 见<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35591706>。
- 31 IDB, 《原住民业务政策》(OP-765), 2 (2006), 见<https://www.iadb.org/en/about-us/sector-policies%2C6194.html>。
- 32 《MICI政策》, 前注6, 第21页。
- 33 见, 例如FUNDEPS新闻稿, 《IDB批准ICIM新政策: 一个更加软弱与更不可信的机制》(2014), <http://www.fundeps.org/en/the-idb-approves-the-icims-new-policy-a-weaker-and-less-reliable-mechanism/>。
- 34 《MICI政策》, 前注6, 第21页。
- 35 美洲开发银行-独立咨询与调查机制-公开案件登记, 见<http://www.iadb.org/en/mici/public-registry.1805.html?page=1&status=> (2015年7月28日最近一次访问)。
- 36 美洲开发银行, MICI, 巴西: Mario Covas Rodoanel项目-北段 (BR-LI296), MICI-BR-2015-0088, <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-BR-2015-0088>, 美洲开发银行, MICI, 阿根廷: 综合城市固体废物管理计划, <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-AR-2015-0084>; 美洲开发银行, MICI, 巴拉圭: 传输系统支持, <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-PR-2015-0086>; 美洲开发银行, MICI, 苏里兰: 支持改善电力服务可持续性, <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-SU-2015-0087>。
- 37 美洲开发银行, MICI, 阿根廷 - AUSA 公路安全及城市流动性计划(MICI-AR-2014-081), <https://idblegacy.iadb.org/en/mici/complaint-detail-2014.1804.html?ID=MICI-AR-2014-081> (包括合规阶段和咨询阶段的分析)。
- 38 美洲开发银行, MICI, 哥伦比亚: 战略性公共交通系统, <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-CO-2015-0085>。
- 39 美洲开发银行, MICI, 巴西 - Mario Covas Rodoanel 项目 - 北段 (MICI- BR-2015-0090), <http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail.19172.html?ID=MICI-BR-2015-0090>。
- 40 美洲开发银行, MICI, 巴西: Serra do Mar 及大西洋森林马赛克系统社会环境恢复计划, <https://www.iadb.org/en/project/BR-LI241>, 另见关于独立咨询与调查机制的文件, BR- MICI001-2010.《为<合规审查>及<职权范围>提出的建议: 重新评估与结案 (2014年10月22日)》, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39230587>。
- 41 美洲开发银行, MICI, 巴西: Aracaju综合城市发展与社会包容计划 (2014年8月18日收到), <http://www.iadb.org/en/mici/chronological-public-registry-2010-2014.19181.html>, 巴西: Estrada Nova 流域卫生计划 (PROMABEN) (2014年9月22日收到), <http://www.iadb.org/en/mici/chronological-public-registry-2010-2014.19181.html>。