

附件10

荷兰开发银行及德国投资与开发有限公司独立申诉机制

引言

本评估采用以UNGP为基础的标准化评估框架（见附件2）。评估依据的资源来自独立申诉机制（ICM）、荷兰开发银行（FMO）及德国开发银行（DEG）网站公布的信息、及一个向CSO发放的调查问卷（附件3）。某个CSO参与了调查，分享了与ICM及FMO/DEG合作的经历。

机制概览

由FMO和DEG成立的ICM于2014年生效运行。它是一个三人独立专家小组，能够提供问题解决或合规审查功能，或两者兼之（先后顺序不限）。小组由FMO内部审计功能和DEG企业战略与发展政策部提供支持。¹

表1: ICM/FMO/DEG案件损耗

提起的案件总数	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
4	1	1	1

表2: ICM/FMO/DEG 绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件数	1*	4 ²
未进入实质性阶段即结案的案件数 ³	1	3
达成结果的案件数	1	1

主要发现及建议

ICM这种两个国家开发性金融机构共享的结构和其他机构加入的可能性，为IAMs的未来发展提供了一个创新模式。理论上讲，这种共享模式能够进一步加强ICM的独立性，因为其受任何一方控制的程度更小。然而，ICM对其第一件申诉的处理，令人对其是否发挥了潜能产生质疑。由于ICM在该案件涉及的贷款协议批准之后才成立，因此没有在贷款协议中予以考虑。FMO/DEG决定，有必要与客户协商订立一个保密的附属协议，使其参与到申诉处理中来。这个保密的附属协议极大地改变了ICM的程序，允许客户先于申诉人审阅合规报告的草稿和定稿。虽然ICM向申诉人保证，客户并没有对最终合规报告施加不正当影响，申诉人无法看到这个附属协议或者客户对合规报告的意见，没有独立的方法来对这一声明进行验证。因此，ICM的合法性和可预测性受到严重破坏（该案更多的信息见报告正文第四章）

下面表3包括基于下文要介绍的UNGP评估提出的建议。这些建议描述了各个主体（IAM和DFIs）需要进行的政策和实践方面的改革。然而，应当注意，落实某些针对IAM的建议的权力，在DFI董事会手中。

UNGP 评估

合法性

IAM: ICM的确有一些保障独立性，因而进一步保障其合法性的措施，，但需要进一步改进。如，ICM没有独立的由小组选择并向小组报告工作的专职人员组成的秘书处。ICM政策也没有可以防止小组成员任期届满后受雇于DFI的竞业禁止规定。然而，政策的确要求小组成员遵守一个冷却期。他们在加入ICM之前，不得在连续两年期间内，在任何一个FMO/DEG与项目有关的活动中有任何参与。⁴ 实践中，所有任命的三位小组成员都是独立于FMO和DEG的外部专家。⁵

DFIs: 小组成员由FMO和DEG首席执行官负责组建和任命，并由各自的监督委员会批准。没有更多小组成员选拔程序的信息，聘用委员会中也没有外部利益相关者，这与CAO有所不同。

可及性

IAM: FMO和DEG网站的ICM部分提供了申诉表格、向社区和申诉人描述该政策的指南、及撰写申诉的模板。尽管申诉不能用申诉人自己的语言（如果该语言与官方语言不同的话）提交，机制接受用英文或项目所在国官方语言的申诉。机制仅接受在申诉主张的事实理应为申诉人知晓之日起一年内提起的申诉，这限制了机制的可及性。这一要求在大多数其他机制中并不存在，它可能限制不能在上述期限内发现机制可用性的潜在申诉人提起申诉，尤其是，FMO/DEG的客户不需要披露机制的存在。作为一个新的机制，对荷兰、德国和东道国的CSO开展外联非常重要。迄今为止，外联活动非常有限。第一次与德国CSO开展的活动是在机制建立超过一年之后。

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	ICM	FMO/DEG
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 小组成员不应被允许在其任期结束后为FMO/DEG工作。 	<ul style="list-style-type: none"> ICM小组成员选拔委员会应包括外部利益相关者。 应为ICM配备一个仅向ICM报告工作的独立秘书处。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 取消提起申诉的一年时间限制。 允许申诉以申诉人自己的语言提出。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求客户披露ICM的可用性。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 遵守ICM政策规定的时间期限。 为申诉人定期更新其申诉状态。 对项目进行监督,直到所有违规都得到补救。监督问题解决中达成的协议的执行。 	<ul style="list-style-type: none"> 发展更加强有力的程序以对ICM调查报告进行回应。 禁止与客户就附属协议协商。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 允许DFI和申诉人对《结论报告》草案同时进行审阅。 在同一时间将最终的《结论报告》发送给申诉人和DFIs。 	<ul style="list-style-type: none"> 对申诉人就回应ICM《结论报告》的纠正行动进行磋商。 为ICM提供独立的运营预算。

	ICM	FMO/DEG
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 提供案件的所有文献资料。 	<ul style="list-style-type: none"> 所有项目都在审批之前予以公布,并包括环境与社会风险的详细信息。 不与客户签订干扰ICM行使职权能力的秘密协议。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 制定程序,预防和处理针对申诉人的报复。 发现即将出现的风险时,提出暂停项目的建议。 	<ul style="list-style-type: none"> 采用强有力的人权尽职义务的程序,以保证人权承诺。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 制定审阅程序,提供公众提出意见的机会。 分析从案件中学习的经验教训,并进行文献记录。 	<ul style="list-style-type: none"> 跟踪记录以对回应ICM调查所做的承诺进行文献记录和报告,包括改进未来落实的政策和实践方面的改革。 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。

DFIs: 获取ICM的信息的难易程度在FMO和DEG两个机构之间有所差别。在FMO的网站上, 从其主页面点击三次鼠标可以到达ICM网页。⁸ ICM网站没有在FMO主页作为中心加以突出, 但通过“联系”这一按钮很容易访问。在DEG网站上找到ICM则困难一些, 但从DEG主页到ICM的介绍也同样只需点击三次鼠标。不管是FMO还是DEG, 都没有信息公开政策要求客户披露其申诉机制的可用性。⁹

可预测性

IAM: ICM的政策很多地方不清晰, 很多条款都可以做多种解读。ICM政策对申诉处理过程规定了一系列严格的期限限制: 确认收到申诉、¹⁰ 银行和申诉人关于《结论报告》草案的意见¹¹ 及机制关于银行提出的纠正行为和推荐的监督报告。¹² 申诉过程其他阶段的时间要求则更为灵活。¹³ 申诉过程中延迟的可能性已经被预计到了, 但小组是否需要将延迟告知申诉人却并不清楚。¹⁴ 实践中, 使用者称, ICM没有遵守期限限制, 也没有就处理过程定期进行状态更新(见报告正文4.2.5)。ICM具有监测职权, 但仅限于监督银行管理层同意的纠正行为的落实情况, 而不是监督其发现的违规现象的补救情况, 而且监测期仅为12个月。¹⁵ 政策没有对检测问题解决过程达成协议的履行做出任何规定。

DFIs: 银行管理层在申诉处理过程中的角色没有清晰的描述。ICM政策提到“经过同意的纠正行为”, 但并没有指出这些行为经过谁同意或银行是否应与申诉人就这些行为进行磋商。¹⁶ 在唯一一个ICM做出结论的调查中, 银行的确进行了书面回应, 但是回应中并没有清楚具体地说明银行计划采取的纠正行动, 也没有在公布回应之前与申诉人就磋商。该案中, 客户拒绝与ICM合作或允许他们查阅与项目相关的没有公开的文件资料, 理由是贷款协议中没有对他们提出这种要求, 而贷款协议是在ICM成立之前批准的。作为回应, FMO/DEG与客户协商签订了一个保密的附属协议, 让其参与到申诉处理过程中, ICM签署了这个协议。然而, 由于该协议是保密的, 其条款并不为申诉人所知, 但实际上它的确改变了ICM的政策, 导致了严重拖延的情况, 并允许了客户审阅ICM《结论报告》草案和最终稿, 这是ICM政策没有提供的机会。申诉人和支持他们的CSO发现, 这极大破坏了过程的可预测性, 而更重要的是, 破坏了其合法性。

公平性

IAM: ICM政策可以被解读为提供了银行管理层和申诉人对ICM《结论报告》草案进行审阅的平等机会。¹⁷ 政策并不明确要求两方同时进行审阅或审阅同一版本的草案, 但也没有规定审阅期的先后顺序。实践中, 机制已经将这些条款解释为银行对《结论报告》草案先进行审阅并提出意见, 而在ICM已经将这些意见整合进报告之后, 申诉人才有机会对修改过的草案进行审阅并提出意见。政策确保小组对文本有最终的決定权。¹⁸ 但最终的《结论报告》直到董事会作出决定之后才会分享给申诉人。¹⁹

DFIs: 没有银行应当如何对ICM《结论报告》进行回应的要求。与其他IAMs不同, 在准备任何“纠正行动”以回应小组发现的违规现象时, 两家银行无需与申诉人磋商, 而实践中, 他们也没有这样做。为了确保申诉人获得专业知识和资源, 以在平等基础上参与到公平的申诉处理过程中, 机制必须有充足的预算来承担花费。而ICM是否有这样独立的运营预算并不清楚。不过, 小组保证了充足的资源进行第一次实地走访, 包括报销申诉人与小组会面的差旅费用。

透明度

IAM: 与ICM政策一致的是, ²⁰ ICM网站有包含所接收申诉基本信息的案件登记。²¹ 而在其第一件申诉(Barro Blanco)的登记录入中, 唯一缺失的关键信息是申诉本身。

DFIs: FMO《信息披露政策》适用于所有“自2012年1月1日达成的与政府基金有关的项目, 及所有自2013年1月1日达成的融资和投资项目。”²² DEG《信息披露政策》的适用范围类似。²³ 但与项目有关的可用信息非常有限, ²⁴ 常常仅限于项目中关于环境与社会评估的寥寥数字, 而且仅在项目批准之后予以公布。缺乏FMO/DEG所支持的活动充分而即时的信息, 可能给受项目影响的人群使用ICM带来障碍。

权利兼容性

IAM: ICM按照其政策列明的标准进行合规评估, 这些政策包括FMO的《人权政策》。而且, 如果申诉人要求, ICM会为其身份保密。然而, 机制无权在小组发现存在即将造成损失的风险时建议暂停融资, 也没有设立程序防止或处理针对申诉人的威胁。

DFIs: 与其他开发性银行(主要是IFC)不同, FMO有一个人权政策, ²⁵ 该政策声明“FMO承认商业尊重人权的责任...FMO自身尊重人权, 也认可其商业客户尊重人权的责任”。²⁶ 遗憾的是, FMO《人权政策》对此声明的解释是, 遵守IFC《绩效标准》, 而该标准并没有规定人权尽职调查。ICM政策称, FMO的政策以《联合国商业与人权指导原则》“为基础”, 但并没有提到《OECD跨国企业指南》, 而该指南在其人权章节中对UNGPs进行了整合。这与荷兰政府作出的受国家支持的机构(包括FMO)均遵守《OECD指导原则》的承诺不符。²⁷ DEG没有自己的人权政策。相反, 它适用的是自己的环境与社会指南、例外情况列表、《IFC绩效标准》、及ILO的公约。²⁸ DEG错误地声称, 《IFC绩效标准》“充分考虑了《联合国商业与人权指导原则》”。²⁹

经验教训

IAM: ICM的设计和创立没有进行公开咨询。FMO挑选了少数几个荷兰的CSO咨询, 但DEG没有在德国对利益相关者进行咨询。ICM政策规定, 至少每四年对机制进行一次审议, 如有需要则应更经常地进行。³⁰ 从政策中无法清楚得知, 这些审议是否进行公开咨询。实践中, 小组和FMO/DEG员工在相应的申诉办公室已经表现了对申诉处理过程中出现的问题进行学习和讨论的开放姿态。ICM不具有咨询功能, 不能从FMO/DEG在执行相关标准面临的挑战中吸取教训。

DFIs: 关于DEG和FMO是否有对从ICM案件中吸取经验教训的制度,以改进客户在未来的项目中对环境与社会政策的执行,我们并不清楚。不过,由于ICM有权就关于项目的纠正行动和现有政策和实践提出建议,³¹ FMO/DEG有义务进行回应。如,FMO/DEG对ICM第一个案件的调查发现进行的回应,包括承诺在项目批准时制定更加全面的环境与社会行动计划,但这一承诺并不包括它将如何制定这些计划,也没有承诺报告处理ICM调查发现的具体措施。³²

未进入实质性处理阶段即结案的申诉分析

根据《DEG/FMO独立申诉机制年度报告:首次小组报告(2014年1月-2015年1月)》,至少有一件申诉“不予受理”且在未进入实质性阶段而在研究期间内结案。³³ 该年度报告提供了该案件和另外两个案件结案的理由:“这三件不予受理的申诉中,一件申诉所称的贪污和财务管理不当在机制职权范围以外。另外两件是由项目雇员或项目承包商提出的关于他们在工作中如何被对待的申诉,均没有指出DEG或FMO违反政策的行为。这两个案件中的意见已经向其他金融机构类似的申诉机制提出,因此被宣布不予受理。第二个案件中,小组没有宣布不予受理,而是致函申诉人表示,就提供的信息看,申诉不在其管辖范围内,但他们向申诉人提供可能使申诉进入管辖范围的进一步信息。小组没有收到其他进一步的信息。”³⁴

由于该年度报告没有指出哪些具体理由适用于哪个具体案件,不可能对研究期间某一案件不予受理决定的理由进行判定。

* 两个案件在2014年提起,但没有关于申诉月份和日期的信息。没有这一信息,研究团队不能判定这些案件是否在研究期间提起,因此我们将这两个案件排除在这一列之外。

注释

- 1 荷兰开发银行(FMO),独立申诉机制(2013),https://www.fmo.nl/1/en/library/download/urn:uuid:e15d0940-2f57-4dd8-be94-cfe1101218a/independent+complaints+mechanism+fmo.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf(下称FMO ICM);德国开发银行,独立申诉机制(2013),https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-DEG/Responsibility/DEG_Complaints-Mechanism_2014_05.pdf。尽管FMO与DEG共享一个独立申诉机制,政策显示出一些细微的差别(如3.2.11条和3.2.12条的规定),但由于两个文件都提到机制共享,这些差异不在本报告中进一步强调。
- 2 这一数字可能与前一表格中的“完成的案件总数”有所不同,这是因为它包括了所有提起的案件,含目前仍然活跃且尚未结案或尚未进入监测阶段的案件。
- 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又在进入实质性处理阶段之前结案的案件。
- 4 FMO ICM,前注1,3.4.2。
- 5 FMO独立专家小组,<https://www.fmo.nl/independent-expert-panel>。
- 6 FMO ICM,前注1,3.1.1。
- 7 同上,3.1.7。
- 8 FMO与项目有关的申诉,见<https://www.fmo.nl/project-related-complaints>。
- 9 FMO《信息披露政策》,<http://www.fmo.nl/disclosure>,DEG《信息披露政策》,<https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/%C3%9Cber-uns/Verantwortung/Disclosure-policy/>。
- 10 FMO ICM,前注1,3.2.1。
- 11 同上,3.2.8,3.2.10。
- 12 同上,3.2.13。
- 13 如:“FMO力图在确认收到申诉后25个工作日之内对可否接纳作出决定”且“FMO力图在申诉已被认为可以接纳之后的75个工作日内完成合规审查阶段。”同上,3.3.4。对调解阶段的回应没有期限限制。
- 14 同上,3.3.2。(“小组将确认强加的和/或各方同意的拖延和通知受到尊重。”)。
- 15 同上,3.2.13。
- 16 同上,3.2.9。
- 17 同上,3.2.8。
- 18 同上,3.2.10。
- 19 同上,3.2.12。
- 20 同上,3.5.2。
- 21 FMO“申诉信息披露”,<https://www.fmo.nl/independent-complaints-mechanism>。
- 22 FMO《信息披露政策》,前注9。
- 23 DEG的《信息披露政策》,前注9(“从2015年起,我们将公布与投资有关的关于2015年1月1日起使用DEG基金的且以合同为基础存在的新的融资的信息。而且,我们将继续公布由公共基金资助的项目和计划的信息。”)。

- 24 FMO项目列表, <https://www.fmo.nl/worldmap>; DEG与投资有关的信息, <http://bit.ly/2AAXS0>。
- 25 FMO, 《环境、社会、与公司治理政策》, <https://www.fmo.nl/esg-policy> (提供了《环境与社会政策》和《人权政策》的链接); FMO, 《人权政策》(2013), https://www.fmo.nl/l/en/library/download/urn:uuid:5b6acf16-afba-4f3c-8565-fa5c6a6ad6cc/fmo+human+rights+policy.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf。
- 26 同上。
- 27 《NGO关于FMO及DEG独立申诉机制的简报》(2014年2月), <https://www.grievancemechanisms.org/attachments/FMOcompliancemechanismbriefing.pdf>。
- 28 DEG, 《可持续发展的行动》, <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/Die-DEG/Was-wir-tun/#3>。
- 29 同上。
- 30 FMO ICM, 前注1, 3.6.1。
- 31 同上。3.2.9。
- 32 见DEG & FMO, 《管理层对独立专家小组关于对Barro Blanco水电项目投资的申诉的合规审查报告的回应》(2015年5月29日), https://www.fmo.nl/l/en/library/download/urn:uuid:3766a880-119e-44f6-9e8c-eae30583194c/150529+management+response.pdf?format=save_to_disk&ext=pdf。
- 33 《年度报告: DEG/FMO独立申诉机制第一小组报告(2014年1月-2015年6月)》(2015年8月6日), 第2页, <http://bit.ly/2OB7I2d>。
- 34 《年度报告: DEG/FMO独立申诉机制第一小组报告(2014年1月-2015年6月)》(2015年8月6日), 第2页, <http://bit.ly/2OB7I2d>。