



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及联合国人权事务高级专员办事处
和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权利用国家非司法机制加强对工商企业相关侵犯人权行为的
问责、改善受害者获取补救的途径

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告阐述在利用国家非司法机制加强对工商企业相关侵犯人权行为的问责、改善受害者获取补救的途径方面建议采取的行动。报告是依照人权理事会第32/10号决议的要求，作为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)问责和补救项目的一部分汇编的。在该项目第一阶段过程中编写了关于通过司法机制问责和获取补救的报告(见A/HRC/32/19和Add.1)，本报告是该报告的后续。

高级专员在本报告中解释了所涉工作范围和人权高专办所采取的办法，并提出了国家非司法机制在企业与人权案件中实现问责和获取补救的作用的一般性意见。报告包括一个附件，其中载有一套为各国建议的“政策目标”，辅之以一系列要素，意在表明，各国可采取不同方式努力实现这些目标。通过人权高专办开展的两年期研究工作得出的更多解释，载于本报告的一份增编(A/HRC/38/20/Add.1)。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 问责和获取补救：国家非司法机制的作用.....	3
三. 概述.....	5
A. 范围.....	5
B. 方法.....	5
C. 建议的结构和办法.....	6
D. 目标受众.....	6
四. 一般性意见.....	6
A. 政策连贯性和系统有效性.....	6
B. 个别国家非司法机制的有效性.....	7
C. 国家非司法机制与跨境案件.....	7
五. 建议.....	7
附件	
为了提高国家非司法机制在工商企业与人权方面的有效性而建议采取的行动.....	8

一. 导言

1. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)作为其全面推进保护和促进人权任务的一部分在 2013 年启动了一个进程,目标是帮助各国加强落实《工商企业与人权指导原则》(见 A/HRC/17/31, 附件)中关于获得补救的支柱。
2. 人权理事会在第 26/22 号决议中,请高级专员继续就改善获取补救的途径开展工作,并向理事会提出有关报告。根据这项任务,人权高专办 2014 年 11 月启动了问责和补救项目,探讨司法机制(即国内法院)的作用和利用问题。高级专员就此向理事会第三十二届会议提交了一份报告(A/HRC/32/19 和 Add.1)。
3. 人权理事会在第 32/10 号决议中请人权事务高级专员认明和分析经验教训、最佳做法、挑战和可能性,以提高国家非司法机制在包括跨境情况的条件下促进工商企业尊重人权的有效性。人权高专办依照该要求开展的工作包含问责制和补救项目的第二阶段,这是本报告的主题(另见 A/HRC/38/20/Add.1)。

二. 问责和获取补救: 国家非司法机制的作用

4. 对自身受到的损害,企业相关侵犯人权行为的受害者继续在努力争取得到有效的补救。尽管面临的挑战因个案情况不同而各异,但可以发现许多法域长期存在的一些共同问题:法律制度不成体系、设计不佳或不完整;法律发展缺失;缺乏对制度范围和运作的认识;工商企业内部的结构复杂;私人法律诉讼难以获得充足资金;缺乏强制执行(A/HRC/32/19, 第 4 段)。
5. 确保工商企业问责和受害者获得有效补救,是国家提供保护防止发生企业相关侵犯人权行为的义务的一个重要组成部分,这是国际人权法的要求,并体现于“指导原则”当中。虽然有效的司法机制是确保获取补救的核心(见 A/HRC/17/31, 附件,原则 26 和评注),但行政、立法和其他非司法机制在充实和增补司法机制(同上,原则 27 和评注)方面发挥着至关重要的作用。
6. 国家非司法机制可采取多种不同的形式。在大多数法域,可以看到一系列机制发挥作用,处理企业相关侵犯人权行为引起的投诉和(或)化解所产生的争端。在地方、区域和国家各级政府中都可以发现这类些机制。虽然有些机制的权限涉及所有人权,但许多专门机构侧重于具体的人权相关议题,如劳工权益、不歧视、消费者权益、隐私权、环境权益、或享有水和卫生的权利。相关国家非司法机制的常见例子包括劳动监察局、劳资法庭、消费者保护机构(通常专门针对是不同的商业部门)、环境法庭、隐私和数据保护机构、国家监察员机关、公共卫生和安全机构、专业标准机构以及国家人权机构。
7. 除了上述类别,国家可能用进一步的创新办法应对各自管辖范围内具体的企业相关侵犯人权的风险,在有些情况下已经采取的这类办法是建立专门机制,保护已查明的易受侵害或边缘化群体,如妇女、儿童、移民工人、残疾人、现代奴役或债役劳动做法的受害者或土著社区成员。
8. 国家非司法机制的起源制度和授权来源也各不相同。虽然许多机制的权限、职能和权力是规约界定的,但也有一些来自规章条例或行政命令,还有一些的依据则是比较非正式的。有些机制——如涉及专业标准的投诉机制——根据具体的监

管制度而存在。其他一些机制，如《经济合作与发展组织多国企业准则》下的国家联络点，是国际文书和(或)举措之下执行安排的组成部分。

9. 这些机制的职能和权力也有不同。例如，有些是监管和(或)裁判类型的机制，而另一些则提供调停和(或)调解服务。有些机制具有自执行的权力(例如强制性参与，要求提供信息或强制执行补救结果)，而另一些则依赖于当事各方的合作。有些机制有权自行开展调查，而其他一些机制采用的程序只能通过具体的投诉或争端才能启动。

10. 国家非司法机制可分为五大类：

- 投诉机制¹
- 监察机构²
- 监察员机关³
- 调停或调解机构⁴
- 仲裁和专门法庭⁵

11. 这些机制的多样性和广泛使用，突显了它们在监管方面的重要性及其对不同情况和挑战的适应力。但是，就企业相关侵犯人权行为寻求问责和补救的经验表明，在许多情况下，这些机制未能发挥《指导原则》为其设想的作用(见A/HRC/17/31，原则27和评注)。有些法域中法律和体制的发展零散，导致不同的人权通过这些机制受到保护的程度出现不平衡和差距。对资源不足和缺乏技术能力的抱怨是常见现象。权利持有人缺乏对自身权利的认识，而且缺乏诉诸机制的机会(特别是面临脆弱性和/或边缘化高风险的人的机会)，是许多法域中存在的问题。在严重或复杂的情况下，可能难以找到具有足够广泛的权限能整体处理案件的一种机制(或多种机制的结合)，因此，应对措施可能会是零散的，补救结果可能不符合国际标准(见附件，第4.1段)。最后，由于许多国家非司法机制的权限严格限于境内，因此，它们应对跨境案件的权力往往有限(如果有的话)。

12. 显著改善国家非司法机制的能力，单独和混合利用这类机制就人权受到企业活动不利影响的案件提供有效的补救，是有空间的。作为第一步，需要更好地理解国家非司法机制对每个国家履行义务提供保护防止企业相关侵犯人权行为具

¹ 通常由国家任命、国家支助和(或)国家批准的具有公共管理和执法责任机构负责运作。

² 通常由国家任命、国家支助和(或)国家批准的具有公共管理和执法责任、并具有一系列执法职能和权力包括调查权和规定处罚和(或)补救行动权的机构负责运作。这种机制可自行采取行动，或根据投诉采取行动，抑或两者兼有。它还可以具有开展教育和提高认识的职能。

³ 通常具有涉及特定利益集团、监管专题或商业部门的专门权限。此种机制负责受理、调查和解决个人和工商企业之间的争端，并经常利用调停和(或)调解方法。

⁴ 与监察员机关相似，目的是找到一个双方都能接受的结果，而不是分摊责任。调停和调解方法往往被用来解决消费者、就业或环境争端，可以作为更正式程序(例如，仲裁和调解)的前奏。

⁵ 主持抗辩和(或)调查性质的争端解决程序。这种机制经常具有高度的程序正规性。其中有些具有可自行使用的调查权力。这类机制可有权作出具有法律约束力的决定。

有的重要性，以及其中每种机制作为整个国家问责和补救制度的一部分具有的贡献作用。改进这些机制的有效性，确保它们能够履行在这些制度中分配给它们的职能(包括补充和支持司法机制的重要作用)，将需要所有国家单方面和相互合作开展协调一致的和多方面的努力。

三. 概述

A. 范围

13. 问责和补救项目第二阶段的目的是，说明各国可如何利用国家非司法机制加强落实《指导原则》中关于获得补救的支柱，特别侧重于 (a) 不同机制的结构和任务；(b) 调查和信息收集进程；(c) 非司法机制“有效性标准”方面的问题(见 A/HRC/17/31，原则 27 和评注)；(d) 系统有效性和政策一致性；(e) 跨界合作。⁶

14. 许多国家面临更广泛的政治、社会和经济挑战，这些挑战可能会削弱国家非司法机制，其中包括在尊重法治、贫困、腐败、关键机构缺乏资源和能力等方面的挑战。建议采取的行动(见附件)，目的是要补充和支持各国为应对这些更广泛的挑战所采取的重大行动。

B. 方法

15. 鉴于世界各地的法律制度、结构和传统多种多样，为了更好地了解国家非司法机制在国家一级的相关挑战和可能最为有效的行动，人权高专办收集了多个法域的经验信息，审查了 430 多例企业与人权相关事件、新闻报道、指控和争端，开展了周密的信息收集工作(包括一次全球网上咨商和一次有指导的信息收集工作，来自广泛法域的学者和从业人员参与了这些工作)。开展的其他工作特别侧重于《经合组织准则》国家联络点和一些国家人权机构的作用和活动；参加了一次网络研讨会以收集工商界的看法；举行了两次多利益有关方的协商；在项目的关键节点定期开展网上协商。⁷ 项目的所有重要文件和关键步骤均已直接传达至各国，其他利益有关方也可通过有关平台和信息交流渠道查阅。⁸ 此外，2018 年 2 月 22 日和 23 日召开了一次会议，直接收集各国代表和国家非司法机制代表的反馈意见。

⁶ 2017 年 1 月 19 日和 20 日在日内瓦举行了为期两天的一次专家研讨会审查人权高专办提出的项目参数。参加研讨会的有各国代表、民间社会、企业、联合国机构和国际组织以及在国家非司法机制领域具有专门知识的学术界代表(见 https://business-humanrights.org/sites/default/files/images/ARPII_FINAL%20Scoping%20Paper.pdf)。重点领域和研究工作的最后清单，见 https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/ARPII_phase1_Sector%20Study_Part%201.pdf。

⁷ 见人权高专办，“问责和补救项目第二阶段：国家非司法机制：国家非司法机制对企业相关侵犯人权行为的问责和补救：是配角还是主角？”为 2017 年 11 月 27 日至 29 日在日内瓦举行的第六次联合国工商业与人权年度论坛编写的讨论文件，2017 年 11 月 2 日。

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Albinism/Pages/Mandate.aspx。

C. 建议的结构和办法

16. 建议采取的行动包括一系列政策目标和要素，以表明可借以实现政策目标的不同途径(见附件)。这一结构以类似于问责和补救项目第一阶段最后报告(A/HRC/32/19 和 Add.1)的办法为基础，刻意灵活。为了确保全球范围的相关和适用，所设计的行动建议可以适应各种不同的法律制度和背景，同时也具有实用性和前瞻性，并且能够体现关于获取补救的国际标准。

17. 建议采取的行动不应被视为一种可能解决办法的有限清单。可能确实还有其他方法可以用来实现根本目标，总体改进各国执行《指导原则》的情况和尤其增强非司法申诉机制的有效性(见 A/HRC/17/31，原则 31 和评注)。建议采取的行动也不应被解读为列举了各国为落实《指导原则》中获取补救的途径这一支柱所要采取的全部行动的一个详尽无遗的行动清单。

18. 无论如何，建议采取的行动将是一个重要的资源，供各国提高非司法机制应对工商企业与人权挑战的有效性，以及构成今后对话、集思广益、创新和进步的一个可能的平台。

D. 目标受众

19. 建议采取的行动，主要是针对国家和负责设计、开发、管理和监督相关国家非司法机制的国家机关提出的。各国可采取多种方式执行这些政策目标，例如在国内法律审查程序中、在工商企业与人权国家行动计划中、在改善司法救助战略中或较为符合具体国情的其他工作中。建议采取的行动也将与政策制定者和从业人员有关，包括参与管理国家非司法机制、执法机构和国家人权机构的人员。各项政策目标也可有助于为其任务与工商业与人权问题有关的国际机构正在进行的工作提供信息，包括人权条约机构和关于跨国公司和其他工商企业人权问题的不限成员名额政府间工作组。可用建议采取的行动的各项内容指导工商企业，民间社会组织和工会等其他利益有关方也可从中得到借鉴。本报告增编载有对于建议行动不同组成部分的进一步解释(以及如何加以实施的方法建议)。

四. 一般性意见

20. 建议采取的行动的重点，是各国在系统和个别层面提高国家非司法机制就企业相关侵犯人权行为实行问责和获取补救的有效性而可以采取的步骤。

A. 政策连贯性和系统有效性

21. 在许多(如果不是全部)法域中，向受影响的个人和社群提供一系列寻求补救的备选办法，往往最有利于实现就企业相关侵犯人权行为改进问责和获得补救的目标，这可能涉及司法机制、非司法机制、或在某些情况下两者的结合。

22. 建议的行动第一部分处理在这些不同机制之间实现政策一致性所面临的挑战，以及各国如何能通过多种办法努力营造一种法律和监管环境，使这些不同机制就企业与人权案件的问责和补救作出积极的集体贡献。这部分行动的设计，是要帮助各国 (a) 查明构成补救企业相关侵犯人权行为的整个国家制度的不同机构之间重要的相互联系；(b) 在可能的情况下对其加以改进，以使国内法律和政策作为一个整体，能够为受影响的个人和社群提供务实和易于辨认的途径，以便使取得的补救成果合乎关于有效补救的各个构成部分的国际标准，并对今后的预防作出积极贡献。

B. 个别国家非司法机制的有效性

23. 建议采取的行动第二部分涉及个别的国家非司法机制在工商企业尊重人权方面的有效性。虽然不同的人权相关风险和经营环境往往需要不同的监管和执法对策，但非司法机制有效性的要素，以及切实有效落实这些要素而需要采取的步骤，对于许多不同类型的机制都是通用的。建议采取的行动第二部分借助了人权高专办作为该项目一部分开展的各种信息收集活动，突显了可在实践中用来落实《指导原则》31中规定的各种有效性标准的不同方式。

C. 国家非司法机制与跨境案件

24. 目前，具有应对跨境案件的法律能力和能力的国家非司法机制相对很少(见上文第15段)。在一些法域，已经建立了此种机制以提供一种手段，使人们可以对其他法域的企业相关侵犯人权行为提出关切和加以调解，《经合组织准则》的国家联络点制度是一个明显的例子。在大多数情况下，这些机制是调解型机制，自身的正式调查权力有限，其有效性依赖于所涉工商企业的合作。具有强有力的执法权力和主动对指控进行调查的能力的国家非司法机制(即有具体监管权限的机制)，往往局限于处理领土内的损害。

25. 然而，最近的国家实践表明，一些国家非司法机制和特别是国家人权机构越来越愿意与其他国家的对应部门达成临时合作安排，就跨国界的工商企业活动对人权的不利影响进行调查，并找到处理办法。

26. 建议采取的行动第三部分重点介绍了在实践中加强国家非司法机制处理跨境案件的能力的各种办法。

五. 建议

27. 人权高专办建议各会员国：

(a) 作为落实《指导原则》关于获得补救的支柱的一部分，考虑利用建议采取的行动的政策目标和各项内容以及职权范围范本(见 A/HRC/38/20/Add.1)，审查国家非司法机制的范围和有效性，以此作为起点；

(b) 制订综合战略，以适应地方法律结构、挑战和需求的方式执行各项政策目标，例如在工商企业与人权国家行动计划⁹和/或改善司法救助的战略中加以执行；

(c) 采取步骤，利用建议采取的行动的政策目标和内容作为一个起点，提高国家非司法机制在从机制的权限和职能看均为适当的范围内处理相关事实、证据、伤害和(或)行为者处在不止一个法域的企业相关侵犯人权案件。

⁹ 见《工商业与人权国家行动计划指导》，工商业与人权工作组，2014年12月。

附件

为了提高国家非司法机制在工商企业与人权方面的有效性而建议采取的行动

第一部分

在较大的国家法律、政策和监管机构范围内提高国家非司法机制的有效性

政策目标 1

国家非司法机制个别地和相结合地促进国家以符合国内法律结构和宪法原则、适应当地需要和操作条件尤其是企业相关人权风险的类型、性质和严重程度的方式，有效落实在企业相关侵犯人权行为方面问责和补救的国际法律义务和政策承诺。

1.1 国家已进行一次全面的审查并与利益有关方适当协商，以确定 (a) 在其法域内设立的、与工商企业尊重人权有关的国家非司法机制的范围和类别；(b) 在连同相关法律和政策加以分析时，是否具有适当和充分的独立性、权限、职能和权力为企业尊重人权提供一个有利的法律和监管环境；(c) 对作为这些机制服务对象的个人和(或)社群，这些机制是否满足了他们的需要和充分保障了他们的权利。

1.2 国家已采取必要步骤，纠正上文第 1.1 段所提各项问题的任何相关不足。

1.3 在相关和适当情况下，鼓励国家非司法机制与其他有关国家非司法机制、执法机构和监管机构联系和合作(并提供必要的资源)，以增强各机制、机构和机关之间沟通和协调的有效性。

1.4 国家定期审查国家非司法机制对企业相关侵犯人权行为问责和补救的总体贡献有效性，尤其考虑到诸如 (a) 相关国家非司法机制和其他有关的政府部门、监管机构和其他国家机构在各自的作用、政策和做法上的政策一致性程度(见 A/HRC/17/31，原则 8 和评注)；(b) 不同机制、机构和机关之间可以根据各自的权限和职能改进沟通和协调的领域；(c) 国家非司法机制的关键人员在多大程度上认识和了解国家在人权方面的国际法律义务以及这些机制履行这些义务的作用；(d) 对作为这些机制服务对象的个人和(或)社群，这些机制是否满足了他们的需要和充分保障了他们的权利。(e) 相关监督机构包括同行审查机制提出的建议。国家公布这类审查进程得出的结论和实施必要的法律、政策和结构改革，改进行政管理。

政策目标 2

受企业相关侵犯人权行为影响或有此种风险的个人和社区，具有实际和易于辨认的获得有效补救的途径。

2.1 在不同类型的环境和情况下以易懂方式向权利持有者提供关于各种投诉处理和(或)争端解决备选办法和机制的信息。

2.2 向权利持有人提供咨询和支助服务，其中包括关于以下各项的建议 (a) 不同的投诉处理和(或)争端解决备选办法的相对优势和劣势；(b) 通过不同的机制(包括司法手段)可能取得的各种补救结果类型。

2.3 国家鼓励并提供必要的资源，使上文第 2.1 和 2.2 段所述信息和/或咨询和支助服务的提供者在相关权利持有人当中开展适当的实际外联活动，以促进尽可能广泛地认识到可在不同情况和案件中利用的各种投诉处理和(或)争端解决的备选办法和机制，包括通过区域办事处和服务中心、流动办公室和“巡回演出”开展宣传。

2.4 如果实现有效补救可能需要或受益于不止一个国家非司法机制、执法机构和(或)监管机构的参与，已作出安排促进(酌情参照相关机构或机制的权限、职能和权力)有关机关、机构或机制移交或交流信息、程序和(或)问询，方式应当公平、可预测、权利相符合和透明，符合国内立法结构和宪法原则，符合减少获得补救的障碍，而不是设置障碍阻挠将合法的案件送交权利持有人首选的机制的目标；适当考虑到权利持有人利用不同类型机制的需要和倾向；并适当考虑到在某些情况下的保密需要，特别是可能遭受威胁、骚扰或报复的个人的身份保密需要。

政策目标 3

国家非司法机制和司法机制相辅相成，彼此支持，就企业相关侵犯人权行为促进问责和获取补救。

3.1 国家非司法机制和司法机制的作用和责任之间存在界线。这种界线对于不同的企业相关侵犯人权行为的类型、性质和严重程度是适当的，并承认将会发生诉诸司法是获得补救的一个重要组成部分的案件。

3.2 如果从各自的权限和职能考虑是相关和适当的，国家非司法机制可以随时就具体问题寻求司法机制的协助，如使用调查权，以便获得强制性救济或执行具有法律约束力的补救结果。

3.3 如果从各自的权限和职能考虑是相关和适当的，国家非司法机制可 (a) 寻求或建议将投诉和(或)争端转交司法机制裁决和(或) (b) 将企业参与侵犯人权的指控或证据移交司法机制和(或)其他执法机构调查和(或)采取其他行动。关于这种转移或移交的程序是公平、可预测、权利相符合和透明的，并适当考虑到权利持有人对不同投诉处理和(或)争端解决备选办法的需要和倾向，以及考虑到在某些情况下的保密需要，特别是可能遭受威胁、骚扰或报复的个人的身份保密需要。

3.4 使权利持有人了解 (a) 在哪些情况下和在哪些程序阶段，司法机制有可能参与国家非司法机制已经启动的或已经送交国家非司法机制的投诉和(或)争端的调查、裁定和(或)解决；(b) 他们有权质疑和/或要求审查国家非司法机制作出的将诉讼、指控或证据转送或移交司法机制和(或)其他执法机构的决定。

3.5 在相关和适当的范围内，司法机制的议事规则和惯例允许国家非司法机制(例如，作为起诉人、律师、代表、专家证人、或作为有具体利益或相关专门知识而获准介入的人)参与司法诉讼。

3.6 对于多个机制(无论是司法或非司法机制)被要求调查、裁定和(或)调解涉及同一工商企业的某一单一事件和(或)多组类似情况引起的一组指控, 国家非司法机制和司法机制已采取和实行在这种情况下应当遵守的公平、可预测、权利相符和透明的程序。

3.7 在诉诸司法显然是获得补救所必不可少的一部分和(或)没有替代办法可以取得有效补救的情况下, 权利持有人保有改变寻求补救行动方针的能力以应对情况发生的变化, 包括将投诉和(或)争端从国家非司法机制转至一种司法机制。

3.8 如果国家非司法机制和司法机制两者都可以发挥作用提供有效的补救, 其议事规则和惯例的运作方式应有助于减少权利持有人获得补救的障碍, 不致对获得补救制造新的障碍。

政策目标 4

国家非司法机制个别地或相结合地促进受到企业相关侵犯人权行为的个人和社群实现有效补救结果。

4.1 国家通过和执行的关于国家机制的法律和政策, 应当符合获得平等和有效司法救助, 充分、有效和迅速赔偿所遭受的损害, 并获得关于侵权行为和赔偿机制的信息的原则。¹ 为此目的, 与在企业相关侵犯人权行为案件中实现补救结果相关的法律和政策, 应适当利用所有公认类别的充分和有效赔偿(即恢复原状、补偿、康复、赔偿和不再重犯),² 凡属可能, 由权利持有人选择案件具体情况下最为适当的补救结果类型。

4.2 国家已经作出适当安排处理补救结果得不到执行(包括不遵守补救协议或决定的规定)的风险, 其中可包括(取决于相关机制的权限和职能) (a) 使用强有力的自我实施强制执行权; (b) 通过司法机制强制执行的可能性; (c) 监管或行政后续行动(包括监测); 或者 (d) 强制落实监管和(或)其他后果。负责强制执行、跟进、监测或其他行动的机构, 对于权利持有人要求它们行使强制执行权和(或)监督权(视相关情况而定)的要求应当作出适当回应, 并以符合关于在侵犯人权案件中及时落实补救结果的国际标准的方式行事。

第二部分

提高个别的国家非司法机制在工商企业尊重人权方面的有效性

政策目标 5

国家非司法机制是处理企业相关人权损害的有效机制。

5.1 国家通过和执行相关法律和(或)政策以便建立和管理符合《指导原则》31所列有效性标准的国家非司法机制。

5.2 国家非司法机制的运作方式符合相关监督机构的建议, 并适当考虑到与监测和评价其绩效有关的其他实体如同行审评机制的建议。

¹ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》, 大会第 60/147 号决议, 附件。

² 同上, 第九条, 第 18 段。

政策目标 6

国家非司法机制是合法的。³

6.1 国家已经作出必要的结构、体制、行政和资源安排以便 (a) 为每一国家机制提供就其具体权限和职能而言属于适当的、独立于政府职能的运作自主权；(b) 在行使权力和(或)履行职能方面尽量为国家机制(或此类机制的任何人员)减少发生利益冲突的风险；(c) 尽量减少任何行为者或行为者群体施加不当影响的风险。

6.2 在国家非司法机制有权对指控和(或)投诉自行开展调查的情况下，这类机制应当以公平、权利相符、可预测、透明、及时和专业的方式行使此类权力。

6.3 国家非司法机制已经参照其权限和职能通过和实行了适当程序，使得权利持有人和其他利益有关方能够就此类机制行使具体职能和权力的方式，例如回应、调查、裁定或解决投诉和(或)争端的方式，提出关切或投诉。

6.4 国家已经作出适当安排以便有可能在某些情况下审查国家非司法机制的决定、行为或不行为，例如在有证据表明可能存在利益冲突、程序违规或其他不正当行为的情况下。

6.5 国家非司法机制由某一适当的监察机构或同行审查机制实行定期审查，实行审查的机构或机制可就如何改进国家非司法机制的绩效和有效性提出建议。

6.6 国家非司法机制已经通过和执行了适当的政策和程序，检查和避免(实际的和潜在的)利益冲突并予以适当应对，包括在相关机制除了处理投诉和解决争端之外被赋予一系列职能如教育和提高认识职能的情况下可能发生的利益冲突。

政策目标 7

国家非司法机制是可利用的。⁴

7.1 国家非司法机制积极努力提高权利持有人对其权限、职能和活动的认识，包括通过开展定向的外联活动提高认识。

7.2 国家参照有关国家非司法机制的权限和职能采取合理和适当的此类步骤，帮助和鼓励向当事各方免费提供机制的投诉处理和(或)争端解决服务。

7.3 凡属可能，向权利持有人提供资助，帮助支付与获得相关服务有关的开支。要采取积极步骤确保向作为此类资助对象的权利持有人转达有关此类资助的信息。

7.4 投诉处理和(或)争端解决程序的设计应当尽可能方便使用者，凡属适当，应当允许 (a) 自我代表(即不必求助于法律顾问)和(或) (b) 一名代表或其他第三方予以协助以及 (c) 集体纠正的可能性。

7.5 国家机制采取适当步骤使权利持有人能够以最方便的方式利用和参与投诉处理和(或)争端解决程序，包括采用网上方式、电话报告、邮政通信或亲自到场的方式。

³ A/HRC/17/31，原则 31 (a)和评注。

⁴ 同上，原则 31 (b)和评注。

7.6 国家非司法机制免费提供 (a) 促进个人和社群方便诉诸投诉处理和(或)争端解决程序的必要咨询和支助服务, 包括利用网上资源, 例如可下载的宣传册和录像、纸质资源以及电话热线; (b) 在相关和适当情况下的合适咨询或“应急分配”服务, 确保投诉和(或)争端能被迅速送交适当的机制, 根据所有相关情况得到最为迅速、高效和适当的处理。

7.7 上文第 7.5 和第 7.6 段提及的材料、资源和咨询服务的提供 (a) 方式满足残疾人的需要并符合残疾人的权利, 包括听觉、视觉或活动能力残障的人; (b) 在适当程度上, 参照有关机制的权限和职能, 使用作为提供对象的权利持有人的语言。

7.8 就适用于国家非司法机制的投诉处理和(或)争端解决职能而言, 时效期限应当根据某些要素作出规定, 如有关机制处理的人权风险的性质和严重程度以及其他一些问题, 包括可能面临风险的个人和社群地处偏远以及机制要帮助的权利持有人具有特殊需要等问题。

7.9 国家非司法机制已经执行了多种措施帮助权利持有人在与他人平等的基础上诉诸和利用机制, 例如改善了进入场所的实际通道和通信渠道, 调整了各种安排和程序以便残疾人包括聋哑人和智力或心理残障人以及老龄人加以使用(并减少了参与障碍)。

7.10 国家非司法机制通过和落实各种程序和做法以便出于案件情况的必要实行保密, 特别是为可能面临威胁、骚扰或报复风险的个人保守身份秘密, 并作出适当保障安排保护权利持有人, 同时考虑到脆弱性和(或)边缘化风险较大者的特殊需要。

7.11 国家非司法机制利用者的私人信息保密性质, 受到有关隐私权和保护个人数据的强大国内法律制度的保护。

7.12 国家通过和执行法律并采取其他措施, 保护个人和社群不会因为向国家非司法机制提出任何企业与人权方面的指称、声索、投诉或争议而面临受到打击报复、骚扰和歧视的风险。

政策目标 8

国家非司法机制是可预测的。⁵

8.1 除了上文第 7.1 段所述步骤之外, 国家非司法机制积极努力帮助权利持有人了解相关投诉处理和(或)争端解决程序的各个阶段, 包括有关以下各项的信息 (a) 必须予以满足的任何初步要求; (b) 当事各方在每一阶段可以预期什么, 将会做出关键决定和达到阶段性目标的时间范围; (c) 在投诉处理和(或)争端解决程序启动之后当事各方退出程序的权利; (d) 补救结果的法律后果; (e) 投诉处理和(或)争端解决程序补救结果的监测程序; (f) 与上述任何一项有关的任何监管标准、行为守则或政策的内容。

8.2 如果就国家非司法机制的权限和职能而言是相关和适当的、得到有关保密和保护可能面临威胁、骚扰或报复的举报人和个人的适用法律、标准和政策的允许、就帮助公众了解投诉处理和(或)争端解决程序及实践中采用的方法这一目的而言是适当的, 国家非司法机制就应当公开有关过去案件和(或)决定的便于理解

⁵ 同上, 原则 31 (c)和评注。

的信息，诸如案件历史和(或)关于所涉声索、投诉或争议的类型、补救结果的类型及为取得这些结果耗用的时间的综合信息。

政策目标 9

国家非司法机制是公平的。⁶

9.1 除了上文第 7.1 和 8.1 段所述步骤之外，国家非司法机制积极努力帮助权利持有人了解可用来帮助他们公正和有效参与有关程序的进一步信息、咨询意见和协助的来源。

9.2 国家非司法机制通过和执行了就其权限和职能而言必要的程序和做法，以确保投诉和(或)争端当事方得到 (a) 关于另一方提供的论据、指称和证据的充分和及时的信息；(b) 文件或其他证据的副本或准入；(c) 在做出任何决定或裁定之前就(a)和(b)项提及的各个和全部内容发表意见的充分机会；(d) 关于所作决定的充分详细的书面理由；(e) 关于须采取的步骤和适用的时间限制的方便易懂的信息(在当事一方要求复议一项最终决定或判定或对之提出质疑的情况下)。

9.3 国家非司法机制的议事规则、政策和做法尊重权利持有人在对投诉处理和(或)争端解决程序不满意时退出此类程序的权利，不会不公正地排除权利持有人诉诸司法机制的机会。

9.4 国家非司法机制通过和执行了政策、程序和做法确保其人员及时披露与自己被要求处理或解决的任何投诉或争端之间任何可能的利益冲突，在此种披露之后，所涉人员不再参与相关事项并被适当替换。

政策目标 10

国家非司法机制是透明的。⁷

10.1 除了上文第 7.1、第 8.1 和第 9.1 段所述步骤之外，国家非司法机制积极开展工作提高权利持有人对以下各项的认识：(a) 用以规范投诉处理和(或)争端解决程序，包括与当事各方的联络和(或)任何调查或查明事实活动的议事规则、政策和行为守则或标准；(b) 各机制遵行绩效标准的情况以及有关认证的状况；(c) 可能对权利持有人有重要意义的其他信息，如关于投诉处理和(或)争端解决程序的一般时间长度和不同情况下的可能费用的信息。

10.2 国家非司法机制已经出台程序确保向某一投诉和(或)争端的当事各方随时通报关键的事态发展和要求，包括酌情利用网上账户、电话热线或专门的案件工作人员。

10.3 国家非司法机制发表并采取积极步骤散发关于其活动和业绩的定期报告，其中以易懂的格式列出可能会对相关权利持有人有用的信息，诸如 (a) 某一特定期限内送交机制的投诉和(或)争端类型；(b) 成功解决案件的百分比及相关时段；(c) 被机制驳回的案件百分比及驳回的理由；(d) 共同的挑战。

⁶ 同上，原则 31 (d)和评注。

⁷ 同上，原则 31 (e)和评注。

10.4 公众成员根据关于自由了解政府信息的国内制度，可了解关于受政府部门监管或在政府部门内运行的国家非司法机制的活动和绩效的信息。

政策目标 11

国家非司法机制是与权利相符的。⁸

11.1 国家通过和执行的关于管理国家非司法机制的法律和(或)政策符合国家在国际人权法之下的义务，包括符合受到平等待遇的权利和不受歧视的权利。

11.2 国家非司法机制行使权限和职能的方式须促进 (a) 平等和有效诉诸司法的机会；(b) 所受损害得到充分、有效和及时的赔偿；(c) 了解关于侵权行为和赔偿机制的有关信息。⁹

11.3 为了针对企业相关侵犯人权行为实现及时、充分和有效的补救结果，国家非司法机制已经通过和执行了各种程序和做法，目的是在其权限和职能框架内并依照其权限和职能确保 (a) 投诉和(或)争端的处理和结案不受不当拖延；(b) 如果损害严重或无法补救，机制可采取先发制行动减轻损害；(c) 就权利持有人具体案件充分和有效补救的构成内容征求权利持有人的意见；(d) 就机制作出的驳回、延后、放弃或解决投诉和(或)争端的任何决定及时征求权利持有人的意见并为其提供发表意见的机会(并酌情提供机会以便在决定作出之前采取进一步行动或纠正行动)；(e) 在投诉处理和(或)争端解决程序结束之后，为权利持有人提供关于其进一步行动选项的信息，包括关于他们遇到某一当事方不遵守非司法程序补救结果的规定时所应采取的步骤的信息。

11.4 国家非司法机制在决定是否驳回、延后、放弃或解决某一投诉处理和(或)争端解决程序时，适当考虑到替代机制(包括司法机制)下存在(或不存在)的补救办法。

11.5 国家非司法机制采取步骤，确保其负责接受和(或)处理企业相关有害人权影响引起的投诉和(或)负责裁定和解决此类影响引起的投诉和(或)争端，及(或)负责就同一事项向权利持有人提供咨询或支助的工作人员 (a) 熟悉作为相关机制服务对象的权利持有人(无论是个人还是群体)的需要，适当考虑到脆弱性和(或)边缘化风险较大的个人或群体的特殊需要，(b) 能够利用必要的人权专门知识，以不歧视的方式和符合国家在企业与人权方面的国际法律义务和政策承诺的方式履行职责。

⁸ 同上，原则 31 (f)和评注。

⁹ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》第九条，第 18 款。

政策目标 12

国家非司法机制是不断学习的源泉。¹⁰

12.1 国家适当利用国家非司法机制在工商企业尊重人权方面制定监管和强制执行政策的专长。为此目的，给予此类机制适当机会就机构改革、各类举措和运作做法提出建议，以期改进国家非司法机制的有效性，加强这类机制对企业相关侵犯人权案件问责和补救的贡献。

12.2 在可能和相关的范围内，国家非司法机制定期和(或)年度报告中应包括有关资料，说明 (a) 在具体业务或工业环境下的监管或履约方面的挑战，或可能会阻碍监管战略或机构有效性的系统性或市场相关的问题；(b) 可能有助于应对这些挑战的法律或政策干预措施，以及可能掌握的关于这类措施有效性的信息。国家在制定政策、立法、条例和指导意见以便处理企业相关人权风险和防止企业相关侵犯人权行为时借鉴这方面的专门知识和建议。

12.3 国家已作出安排，便于国家非司法机制之间以及这类机制与其他监管机构在适当考虑到各自的权限和职能的条件下，分享专门知识，以提高所有直接或间接监测工商企业尊重人权状况的国内机构和举措的能力和有效性。

第三部分

提高国家非司法机制在跨境案件中的有效性

政策目标 13

国家非司法机制有权按照履行其权限和职能所必需的范围和方式，获得其他法域相关国家机构的信息、咨询和协助。

13.1 国家制订明确的政策，期望国家机制将在各自权限和职能所允许的最大限度内应对跨境案件，必要时考虑适当调整这些权限和职能以应对跨境性质的企业相关人权风险。

13.2 国家已作出安排，便于国家非司法机制在就其权限和职能而言属于适当和相关的范围内，能寻求其他法域国家机构的协助，并响应其他法域国家机构的协助请求，目的是 (a) 收集与投诉和(或)争端相关的信息，(b) 为投诉处理和(或)争端解决程序提供信息，(c) 裁定和解决投诉和(或)争端，和(或) (d) 提供有效的补救结果。

13.3 国家非司法机制在就其权限和职能而言属于适当和相关的范围内，参加和促进不同法域的国家机构和从业人员举措和网络的发展，以 (a) 为提出和处理信息、咨询意见和协助请求改进便利和加快速度；(b) 创造机会联合和(或)协调应对具有或似乎具有跨境因素的工商企业侵犯人权行为引起的投诉和(或)争端；(c) 促进各国家机构同行之间相互学习监管、投诉处理和争端解决的最佳做法。

13.4 国家已作出安排，使国家非司法机制在就其权限和职能而言属于适当和相关的范围内，能够请其使馆和领事部门协助开展调研和收集信息，以便调查、裁定和解决企业相关负面人权影响引起的声索、投诉或争端。

¹⁰ A/HRC/17/31 原则 31 (e)和评注。

13.5 各国通过其使馆和领事部门开展提高认识和宣传活动，宣讲相关国家非司法机制的活动和程序，包括说明其调查、裁定和解决具有或似乎具有跨境因素的工商企业侵犯人权行为引起的投诉和(或)争端的权限和职能。

13.6 国家非司法机制有权获得必要的信息、支助、培训和资源，使其人员能够有效利用上文第 13.2、第 13.3、第 13.4 和第 13.5 段所述的各种安排。

13.7 国家通过相关的双边、区域和多边论坛和机构努力加强与调查、裁定和解决工商企业侵犯人权行为引起的投诉或争端有关的方法、制度及国内法律制度和举措。
