



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告、
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，包括发展权利用非国家申诉机制加强对与工商企业有关的侵犯人权行为的
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

本报告载有利用非国家申诉机制加强对与工商企业有关的侵犯人权行为的问责、改善受害者获取补救的途径方面的建议行动。报告是依照人权理事会第38/13号决议的要求，作为联合国人权事务高级专员办事处问责和补救项目的一部分汇编的。此前，曾为该项目第一阶段编写关于司法机制的报告(A/HRC/32/19和A/HRC/32/19/Add.1)，并为该项目第二阶段编写关于国家非司法机制的报告(A/HRC/38/20和A/HRC/38/20/Add.1)。

本报告阐释这项工作的范围和方法，评论报告的潜在用途，并就非国家申诉机制在实现问责和获取补救方面的作用发表一般性意见。报告包含一个附件，其中载有一套针对各国和相关非国家行为体的建议政策目标，并辅之以一系列要点，旨在说明实践中实现这些目标的不同方式。作为补充，还为本报告编写了一份增编(A/HRC/44/32/Add.1)，以提供补充解释和项目本阶段为期两年的研究过程中获得的背景资料。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 问责和获取补救：非国家申诉机制的贡献.....	3
三. 概述	4
A. 范围	4
B. 方法	5
C. 建议行动的结构、方法和对象.....	6
D. 问责和补救项目三个阶段的关系.....	6
四. 承认非国家申诉机制的多样性.....	7
五. 建议	7
附件	
为提高与工商企业 and 人权有关的非国家申诉机制的有效性提出的建议行动	8

一. 导言

1. 2013 年，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)作为其全面推进促进和保护人权任务的一部分启动了一个进程，目标是加强落实《工商企业与人权指导原则》中的“获得补救”支柱。¹

2. 人权理事会在第 26/22 号决议中，请联合国人权事务高级专员继续就改善获取补救的途径开展工作，并向理事会提出报告。2014 年 11 月，根据这一授权，人权高专办启动了问责和补救项目。² 该项目的第一阶段探讨了司法机制的作用和使用情况，以期提高此类机制在与工商企业有关的侵犯人权案件中的有效性。高级专员就此向理事会第三十二届会议提交了一份报告。³

3. 人权理事会第 32/10 号决议对上述报告表示欢迎，并请高级专员继续努力加强问责并改善获取补救的途径，特别是要查明如何提高与工商企业尊重人权相关的国家非司法机制的有效性。2018 年 6 月，高级专员向理事会第三十八届会议提交了关于该项目第二阶段的报告。⁴

4. 理事会第 38/13 号决议对该报告表示欢迎，并进一步请高级专员“查明并分析与工商企业尊重人权有关的非国家申诉机制方面的挑战、机遇、最佳做法和经验教训”。人权高专办按照这一请求开展的工作构成问责和补救项目的第三阶段，这也是本报告的主题。

二. 问责和获取补救：非国家申诉机制的贡献

5. 发生与工商企业有关的侵犯人权行为时，受影响的人必须能够获得有效的补救。国家有义务防止与工商企业有关的侵犯人权行为，并确保对工商企业问责，并确保受影响者获得有效补救，是这一义务的重要组成部分。这是国际人权法的要求，并体现在《工商企业与人权指导原则》当中。⁵

6. 虽然有效的司法机制是“确保获取补救的核心”，⁶ 但行政、立法和其他非司法机制在补充司法机制方面发挥着至关重要的作用。有效的非国家申诉机制可提供潜在的益处，“例如可迅速诉诸此类机制和获得补救，降低费用，并/或实现跨国覆盖”，⁷ 而且，在申诉可能不易为执法或法律索赔提供依据的情况下，还可以发挥特殊的作用。《指导原则》呼吁工商企业建立或参与有效的业务层面申诉机制，并指出此类机制有可能给人权尽职调查进程作出贡献。⁸ 此外，《指导原则》强调，合作性举措在确保提供有效机制帮助实现补救方面至关重要。⁹

¹ A/HRC/17/31，附件。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx。

³ A/HRC/32/19 和 A/HRC/32/19/Add.1。

⁴ A/HRC/38/20 和 A/HRC/38/20/Add.1。

⁵ 《工商企业与人权指导原则》，原则 25 和评注。

⁶ 同上，原则 26 和评注。

⁷ 同上，原则 28 和评注。

⁸ 同上，原则 29 和评注。

⁹ 同上，原则 30 和评注。

7. 然而，目前，正在发挥其预期作用的非国家申诉机制少之又少。虽然有过设计和运作各种机制的值得欢迎的尝试，虽然这些机制对问责和补救作出了宝贵贡献，但权利持有人仍然报告称，在实践中发现、获取和使用此类机制方面存在重大问题。通常，从非国家申诉机制获得的补救充其量只能是部分补救。在许多情况下，这是由于此类机制的任务授权或现有资源面临限制，或二者兼而有之。

8. 虽然《指导原则》呼吁各国“考虑如何便利人们使用负责处理与工商企业有关的侵害人权行为的有效非国家申诉机制”，¹⁰ 但目前，各国在处理非国家申诉机制方面缺乏政策连贯性，损害了这类机制可对提供补救做出的贡献。此外，许多机制对其所处的法律、监管、经济、社会和文化环境缺乏敏感度和响应性，在特定环境和案件中机制的开发者和运营者之间缺乏合作，导致过程不明确、不连贯，对权利持有人而言没有效率，或造成其他障碍。

9. 非国家申诉机制的能力仍有大幅改进的空间，可单独和混合使用这类机制，在人们的人权受到商业活动不利影响的情况下提供有效补救。

10. 作为第一步，各国需要加大力度承认非国家申诉机制在补充国内法律和监管制度方面的合法性和有用性。

11. 而非国家申诉机制的开发者和运营者需要更加重视这些机制预期用户的需求、期望和观点，同时认识到确保利益攸关方的实质性参与对于这类机制在实践中满足《指导原则》规定的每一个有效性标准¹¹ 至关重要，但可以有不同的表现形式。

三. 概述

A. 范围

12. 尽管《指导原则》中介绍了各种各样的非国家申诉机制，但问责和补救项目第三阶段重点研究三类主要的这类机制：(a) 公司内部申诉机制；¹² (b) 由行业倡议、多方利益攸关方倡议和其他合作倡议开发的申诉机制；¹³ (c) 发展融资机构的独立问责机制。¹⁴

13. 为了协助国家和相关非国家行为体加强其通过使用非国家申诉机制获得补救的执行情况，本报告特别侧重于：(a) 国家在促进使用有效的非国家申诉机制方面的作用；(b) 提高非国家申诉机制的有效性；¹⁵ (c) 通过申诉机制开发者和运营者之间的合作，加大获得补救的机会。

¹⁰ 同上，原则 28。

¹¹ 同上，原则 31 和评注。

¹² 由公司建立和管理的机制，包括但不限于业务层面的申诉机制。

¹³ 公司外部的机制，负责管理公司同意遵守的一系列承诺。

¹⁴ 项目第三阶段的范围是在经过书面协商过程和为期两天的多方利益攸关方专家会议之后决定的。详情可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/ARPIII-PoW.pdf。

¹⁵ 《工商企业与人权指导原则》，原则 31 和评注。

14. 许多国家面临更广泛的政治、社会和经济挑战，这些挑战可能损害非国家申诉机制的有效性，或使得提高其有效性变得困难，包括在尊重法治方面，以及关键机构缺乏资源和能力方面。附件中的建议行动旨在补充和支持各种行为体(既包括国家行为体，也包括非国家行为体)为应对这些更广泛的挑战而采取的重要行动。

B. 方法

15. 鉴于世界各地存在的非国家申诉机制的多样性以及法律制度、结构和传统方面的差异，为了更好地理解与非国家申诉机制有关的挑战以及可能产生最佳效果的行动，人权高专办从广泛的司法辖区收集了关于非国家申诉机制的设计、运作和使用情况的实证信息。这是通过下列方式完成的：

(a) 为制定这一阶段的工作大纲初步确定了工作范围，并开展了公开协商进程；¹⁶

(b) 针对普通公众、国家以及不同类型申诉机制的用户和管理者进行了问卷调查；

(c) 参加了 16 个不同国家的 30 多项活动或协商，涵盖联合国所有五个区域组；

(d) 开展了案例研究，侧重于不同类型的机制；

(e) 对非国家申诉机制的使用者以及设计、管理或研究此类机制的人进行了 100 多次访谈；

(f) 审查了由第三方编写的 200 多份报告、研究、文章和提交材料；

(g) 审查了 600 多项有关工商企业与人权的事件、新闻报道和申诉；

(h) 人权高专办和第三方开展的独立研究项目。

16. 2019 年 11 月，发表了一份阐述关键意见的讨论文件，¹⁷ 并就该文件进行了书面磋商和面对面磋商。

17. 2020 年 2 月，人权高专办公布了该材料的征求意见稿，现载于本报告附件和增编。¹⁸ 各国和其他利益攸关方就这一协商进程提交的反馈意见为本报告所载的最终版本提供了参考信息。

18. 该项目的所有重要文件和重大事件都已通过相关平台和信息共享渠道传达给各国和其他利益攸关方。¹⁹ 此外，还就该项目为各国代表定期举行了吹风会。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/ARPIII-PoW.pdf。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/ARPIII_Discussion_Paper_Nov2019.pdf。

¹⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/ARPIIIConsultationDraftARPIIIRecommendations_Feb2020.pdf。

¹⁹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_III.aspx。

C. 建议行动的结构、方法和对象

19. 与该计划的前两个阶段一样，附件所载的建议行动包括多项政策目标，以及表明可以不同方式达致这些政策目标的要点。在各种信息收集活动的指导下，这些政策目标和辅助要点旨在总结关于设计和运作非国家申诉机制的“良好做法”经验教训，以及相关的法律和政策问题。为了确保全球范围的相关性和适用性，所设计的建议行动可以适应各种不同的法律制度和情况，同时也具有实用性和前瞻性，并且能够体现获取补救的有关国际标准。关于各项目标和要点的进一步解释见本报告增编，其中提供了定义、实例和更多背景资料，应与本报告一并阅读。²⁰

20. 建议行动不应被视为潜在解决办法的全部或详尽清单。可能确实还有其他方法可以用来实现根本目标，即总体改进《指导原则》的落实情况，特别是增强非司法申诉机制的有效性。

21. 然而，建议行动可以成为国家、政策制定者、从业人员和其他力图提高非国家申诉机制有效性的行为体的重要资源。本建议行动可为法规制定工作、国内审查进程以及努力制定和实施国家工商企业与人权行动计划的工作提供灵感，并可作为今后进行对话、思想交流、创新和进步的可能平台。

22. 附件第一部分是针对各国的，着重指出了各国可以采取哪些不同方式努力创造法律和政策空间，使非国家申诉机制能够对工商企业与人权案件的问责和补救作出积极贡献。第一部分所载的建议行动可以帮助各国确定国内法律制度与非国家申诉机制有效运作之间存在的重要相互关联，然后在可能的情况下加以改进，以便受影响的利益攸关方有现实可行的途径获得有效补救，其中包括——如果他们选择的话——诉诸有效的非国家申诉机制。

23. 附件第二部分和第三部分特别针对非国家申诉机制的开发者和运营者(包括创建、设计或托管非国家申诉机制的实体或组织(如工商企业或发展融资机构)、非国家申诉机制本身及其工作人员)。²¹ 第二部分涉及各非国家申诉机制的有效性，并着重指出了在实践中可以采用哪些不同的方式来满足指导原则 31 中规定的各项有效性标准。

24. 附件第三部分鼓励非国家申诉机制的开发者和运营者利用与其他实体和机制加强合作的机会，以期在具体情况和案件中提高标准和加大获得补救的机会。

D. 问责和补救项目三个阶段的关系

25. 人权理事会关于因与工商企业有关的侵害人权行为获得补救的三项连续任务授权²² 为人权高专办讨论《指导原则》中提到的所有三种主要机制提供了一个框架。虽然国家机制和非国家机制在概念和功能上均有差异，但国家机制(司法和非司法)和非国家申诉机制的活动中存在种种相互关联。因此，不应将问责和补救项目各阶段报告中的建议行动视为彼此孤立的，而应视为相辅相成、相互补充的。

²⁰ A/HRC/44/32/Add.1。

²¹ 另见 A/HRC/44/32/Add.1，第二部分 C 节。

²² 人权理事会第 26/22 号、第 32/10 号和第 38/13 号决议。

26. 同时, 本报告的前提是《指导原则》中所载的立场, 即有效的司法机制是确保获取补救的“核心”;²³ 因此, 本报告中的任何内容都不应被解读为限制或损害有效的国内法律制度以及执行这些法律制度的良好司法机制的重要性。

四. 承认非国家申诉机制的多样性

27. 不同的非国家申诉机制在任务、目标、业务、与可能成为申诉对象的商业活动之间的亲疏关系(以及可能在何种程度上以何种方式影响此类商业活动)、解决申诉的方法、人员、资源、法律和商业动因、与其他机制(既包括国家机制, 也包括非国家机制)的关系以及可获得和可强制执行的补救类型方面存在很大差异。

28. 在实践中, 不同类型的非国家申诉机制在满足《指导原则》的有效性标准方面遇到了不同的挑战。例如, 业务层面的申诉机制可能能够很好地向受影响的利益攸关方提供有效的补救, 但可能缺乏独立性, 而这种独立性对于在利益攸关方中创造高度信任不可或缺, 因而会影响其合法性。而替代机制(如由多方利益攸关方倡议管理的机制)可能具有独立性和利益攸关方信任的优势, 但在可提供的补救方面则比较有限。

29. 虽然这些机制可能无法单独提供一种补救办法解决在某一案件中可能构成“有效补救办法”的所有要素, 但它们可以为应当提供的“多种形式的补救办法”作出宝贵贡献。²⁴ 如能为受影响的利益攸关方提供一系列寻求补救的选项, 既包括通过司法机制寻求补救, 也包括通过非司法机制寻求补救, 或在某些情况下兼而有之, 最有利于实现加强问责和改善获取补救途径的目标。

五. 建议

30. 会员国应:

(a) 考虑使用附件第一部分所列的建议行动和增编中的职权范围模板, 审查负责处理与工商企业有关的侵害人权行为的非国家申诉机制对在工商企业与人权案件中获得补救所作的贡献; 并

(b) 采取步骤, 有效落实附件第一部分所载的建议行动, 以加强这些申诉机制应对与工商企业有关的侵犯人权案件的能力, 包括在跨国案件中。

31. 非国家申诉机制的开发者和运营者应:

采取步骤, 有效落实附件第二和第三部分所载的建议行动, 以加强这些申诉机制应对与工商企业有关的侵犯人权案件的能力, 包括在跨国案件中。

²³ 《工商企业与人权指导原则》, 原则 26 和评注。

²⁴ A/72/162, 第 38-54 段。

附件

为提高与工商企业和人权有关的非国家申诉机制的有效性提出的建议行动

第一部分

通过加强国内法律和政策，便利人们使用有效的非国家申诉机制

政策目标 1：各国为负责处理与工商企业有关的侵害人权行为的非国家申诉机制建立并维持有利的法律和政策环境

1.1 国家经与相关利益攸关方适当和真诚协商，对下列方面进行了审查，并继续不断进行审查：

(a) 位于其管辖范围内或在其管辖范围内开展工作的非国家申诉机制有哪些不同类型；

(b) 非国家申诉机制可以哪些不同方式补充国家在对与工商企业有关的侵害人权行为进行问责和补救方面的国际法律义务和政策承诺；

(c) 非国家申诉机制可以哪些不同方式有助于提高与企业尊重人权责任有关的国内法律和政策的有效性；

(d) 该国有哪些通过相关双边、区域和多边倡议促进非国家申诉机制的政策和优先事项；

(e) 有哪些与在不同部门和环境建立和有效运作非国家申诉机制有关的法律、政策和程序。

1.2 国家使用上文第 1.1 段所述审查程序的结论：

(a) 为制定国家战略提供参考，并不断改进国家战略，以建立全面的国家制度，补救与工商企业有关的侵害人权行为，让行政、立法和其他非司法机制在补充和支持司法机制方面发挥重要作用；

(b) 确保相关法律、政策和程序之间的政策一致性；

(c) 制定并传播关于建立和有效运作非国家申诉机制的适当指导意见；

(d) 确定可以采取哪些进一步措施，鼓励建立和有效运作非国家申诉机制，特别针对国家与之进行商业交易的企业，或当国家与企业签订合同提供可能影响到享受人权的权利时；

(e) 在因与工商企业有关的侵害人权行为通过非国家申诉机制获取补救方面，通过相关双边、区域和多边倡议进一步与其他国家合作。

1.3 在制定与建立和有效运作非国家申诉机制有关的国家法律、政策和程序时，需要在非国家申诉机制与国家机制(既包括司法机制，也包括非司法机制)的

作用和责任方面划定明确的界线。划定的界线符合各种与工商企业有关的侵害人权行为的类型、性质和严重程度，并承认有效的司法机制是确保获取补救的核心。

1.4 与建立和有效运作非国家申诉机制有关的法律、政策和程序符合以下目标，即减少补救障碍，而不是设置更多障碍，从而阻止合法案件被提交给权利持有人所偏爱的机制。

1.5 国家明确提出政策期望，即相关国家机构将对非国家申诉机制向它们提供的与工商企业有关的侵害人权行为的信息进行调查并采取适当的执法行动。

1.6 国家已采取适当步骤，消除不同实体在建立和有效运作非国家申诉机制方面进行合作的法律障碍。

1.7 负责监管商业活动的国家机构适当利用来自相关非国家申诉机制的信息，以便经与相关利益攸关方和其他实体协商后确定：

(a) 特定部门或经营环境中的监管或合规挑战，包括涉及系统性问题或市场相关问题的挑战；

(b) 因使用这类机制而遭受报复行动的情况；

(c) 为应对上述情况可能需要采取的法律或政策干预和改革措施。

政策目标 2：国内法律制度和政策的运作应允许权利持有人使用非国家申诉机制，而不必担心针对其自身、与其有关联的人以及为此类机制的有效运作作出贡献者的报复行动

2.1 国家通过和实施了必要的法律、政策和程序，以确保有效威慑可能构成因使用非国家申诉机制或与其互动而对权利持有人、与其有关联的人以及为此类机制的有效运作作出贡献者实施的报复行为，调查有关此类报复行为的指控，并在发生此类报复行为时提供有效法律补救。

2.2 有关国家机构已采取步骤，提高机构对人们因使用非国家申诉机制或与其互动而可能面临的不同形式报复的意识，并提高其快速和有效应对此类报复的能力。

2.3 国家通过并实施了必要的法律、政策和程序，以确保因使用非国家申诉机制或与非国家申诉机制互动而受到报复或可能面临报复风险的人能够获得适当的援助和支持，包括医疗援助、心理咨询、法律咨询和其他咨询服务。

政策目标 3：国内法律制度和政策的运作应允许受到与工商企业有关的侵犯人权行为影响或有可能面临此类风险的人有现实和容易确定的有效补救途径，其中包括适当使用非国家申诉机制

3.1 国家通过其相关机构努力提高相关利益攸关方对下列问题的认识：

(a) 在不同情况下可能相关的非国家申诉机制的类型，以及采用不同行动方针的相对利弊；

(b) 在某些情况下通过对话解决问题的方法的价值；

(c) 帮助解决权力失衡问题的战略和资源，这种不平衡可能破坏权利持有人公平参与非国家申诉机制的能力；

(d) 国家机制在适当情况下为有效执行申诉进程结果提供支持的不同方式；

(e) 在不同情况下可能将申诉从非国家申诉机制转移或升级到相关国家机制的机会。

政策目标 4：国内法律制度和政策的运作应允许非国家申诉机制能够单独或与彼此及相关国家机制相结合，促进受到与工商企业有关的侵害人权行为影响的人实现有效补救

4.1 与建立和有效运作非国家申诉机制有关的国家法律、政策和程序承认：

(a) 补救要充分、有效和迅速；

(b) 视案件情况和受影响利益攸关方的需要，有效补救措施将有所不同，可能包括经济补救(及类似形式的赔偿)和非经济补救(包括承认、道歉和其他象征性补救措施)，以及为减轻或防止今后的伤害而及时采取的预防性补救措施；

(c) 必须就补救的类型和提供方式与受影响的利益攸关方进行真诚协商，采用性别观点，并特别关注可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人的需要。

政策目标 5：各国设法通过国际合作促进非国家申诉机制的建立和有效运作

5.1 国家通过相关的双边、区域和多边倡议开展工作：

(a) 确定是否有机会通过酌情使用非国家申诉机制加强因与工商企业有关的侵害人权行为获得补救的途径，同时认识到有效的司法机制是确保获得补救的核心；

(b) 与参与此类倡议的其他国家积极接触，促进在适当情况下使用非国家申诉机制，包括为此开展提高认识活动、技术援助和能力建设；

(c) 交流与下列方面有关的信息：(一) 非国家申诉机制对在不同部门和运营环境中因与工商企业有关的侵害人权行为获得补救所作的贡献，(二) 与使用这些机制相关的机会、成功和挑战(包括在跨国案件中)，(三) 可能有助于提高其在不同部门或环境中的有效性的法律和政策干预措施；

(d) 收集和分析在实践中提交非国家申诉机制的各项申诉的性质和特征有关的信息，以便加强各国合作处理与工商企业有关的侵害人权行为，特别是在跨国案件中。

5.2 国家已作出适当安排，使相关利益攸关方能够呼吁其使领馆就其他国家在不同的运营环境中建立和有效运作非国家申诉机制和/或在具体案件中解决申诉的有关问题提供信息、咨询和援助。

第二部分

提高非国家申诉机制的有效性

政策目标 6：非国家申诉机制是处理与工商企业有关的侵害人权行为的有效机制

- 6.1 该机制的任务、目标和运作符合国际公认的人权。
- 6.2 将《工商业与人权指导原则》原则 31 中规定的有效性标准用作设计、运行、跟踪该机制有效性和改进该机制的基准。

政策目标 7：非国家申诉机制是合法的

- 7.1 该机制发布并积极主动地传播必要的信息，以使权利持有人和其他相关利益攸关方适当了解其任务、目标和业务。
- 7.2 与相关权利持有人和其他利益攸关方就该机制及其程序的最佳设计进行真诚协商，并将其作为定期评估工作的一部分，以便确定如何改进机制的设计和/或运作。
- 7.3 工商企业和其他相关实体酌情积极主动地吸收力图制定和实施由工人和社区主导的申诉机制的人参与，为设计过程的所有阶段作出建设性贡献。
- 7.4 该机制利用相关的内部和/或外部专门知识，包括通过与相关权利持有人和其他利益攸关方进行真诚协商，并采用性别观点，通过并实施必要的政策和程序，以满足可能面临较高脆弱性和边缘化风险的人的需要。
- 7.5 已为该机制提供适当程度的独立性，使其能够独立于可能因其活动而成为申诉对象的企业和其他行为体，并已通过和实施在其日常运作和申诉过程的所有阶段保持这种独立性所需的政策、程序和做法。
- 7.6 已作出必要安排，以：
- (a) 尽量减少该机制(或此类机制的任何工作人员)在履行使命和/或职能时发生利益冲突的风险；
 - (b) 尽量减少任何行为体施加不当影响的风险；
 - (c) 解决相关行为体之间的权力失衡问题，包括采用性别观点，并特别关注可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人。
- 7.7 该机制雇用的工作人员或分配到该机制的工作人员具有履行职责所需的适当资质，并被要求遵守严格的个人和职业行为准则。
- 7.8 该机制通过并实施必要的政策和程序，以确保处理申诉的工作人员：
- (a) 认识到(一) 该机制面向的人群有哪些权利和需要(包括通过采用性别观点和特别关注面临较高脆弱性和边缘化风险的人)，(二) 哪些社会、经济、结构和文化问题可能影响该机制满足这些需要的能力，(三) 不同来源的歧视如何共同加剧社会不平等；
 - (b) 以文化上适当和敏感的方式与权利持有人建立共鸣。

政策目标 8：非国家申诉机制易于使用

8.1 该机制：

(a) 积极主动地努力提高相关权利持有人和其他利益攸关方对其存在、目标和程序的认识，包括为此开展有针对性的外联活动；

(b) 以符合平等权和不歧视权的方式运作。

8.2 该机制关于启动申诉程序的资格标准明确且尽可能少，并得到一致和公平地适用。

8.3 酌情根据该机制的任务和职能，设计接收申诉和与相关权利持有人接触的程序，这些程序：

(a) 尽可能方便用户使用，(一) 适当利用正式和非正式沟通渠道，涉及多种切入点和沟通方式，(二) 作出必要调整，以解决人们可能因性别歧视而面临的障碍，或因为他们可能面临较高的脆弱性或边缘化风险而面临的障碍；

(b) 推广通过对话解决申诉的方法；

(c) 根据所有情况，给予人们足够的时间发现、提出和回答问题；

(d) 如权利持有人愿意自我辩护，则允许他们这样做，同时也为第三方代理的可能性作出适当规定。

8.4 该机制不要求任何人放弃利用其他申诉机制(既包括国家机制，也包括非国家机制)寻求补救的权利作为使用或参与该机制的条件。

8.5 该机制为权利持有人因与工商企业有关的侵害人权行为配合和寻求集体赔偿作出适当规定。

8.6 该机制已制定措施，使人们能够在与其他机制平等的基础上安全使用该机制，例如，为此可改进实体无障碍和通信无障碍的情况，并在程序、年龄和性别方面提供适当便利，以消除参与障碍，包括残疾人的参与障碍。

8.7 该机制不对使用该机制收取费用，而且还根据该机制的任务、目标和运作情况采取可能的适当步骤，尽可能降低此后的费用。

8.8 为加强申诉机制的可及性而提供的材料、资源和咨询服务：

(a) 格式符合下列人群的要求及其权利：(一) 儿童，(二) 识字有困难的人，(三) 残疾人，包括有听力和视力障碍或行动不便的人；

(b) 使用其目标受众的语言。

8.9 该机制通过并实施与其任务、目标和业务相符的政策和程序：

(a) 对申诉人身份和申诉过程本身适当保密，同时考虑到可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人的特殊需要；

(b) 确保适当评估和处理权利持有人、与其有关联的人以及为此类机制的有效运作作出贡献者因使用该机制或与该机制互动而遭到报复的风险。

政策目标 9：非国家申诉机制是可预测的

9.1 该机制为解决申诉通过和实施适当的政策和程序，每个阶段都有明确、合理和适当灵活的时间框架，以确保申诉的处理和了结不存在不当拖延。

9.2 该机制通过一系列方便用户的格式和多种沟通渠道发布准确、真实的信息，足以促进权利持有人和其他相关利益攸关方对下列方面的明确理解：

- (a) 其任务、目标、业务、政策和程序；
- (b) 该机制处理不同类型侵害人权行为的法律和业务能力(包括关于相关局限性的信息)；
- (c) 发起和参与申诉程序的资格标准；
- (d) 各方的权利和各方在申诉进程每个阶段可以期待的结果，包括作出关键决定和达到里程碑的大致时间框架；
- (e) 该机制在不同情况下可提供的补救的性质和类型，以及补救在何种程度上可强制执行并监测其执行情况；
- (f) 在可能存在报复风险的情况下，该机制可能在何种程度上帮助权利持有人，以及这种援助可能采取何种形式。

9.3 该机制在采取下列行动之前与有关权利持有人进行真诚协商：

- (a) 将类似的申诉或引起类似案情问题的申诉合并；
- (b) 委派第三方对申诉或问题进行调查、调解或裁决；或
- (c) 与第三方进行任何联合调查。

9.4 该机制就其可能在何种情况下、出于何种条件就申诉(或申诉主题)寻求与其他非国家申诉机制、国家机制和/或国家机构进行合作通过、实施和适当传达明确的政策和程序，其中明确规定：

- (a) 何时以及如何首先征求受影响利益相关方的事先同意；
- (b) 与保护人们免遭报复风险有关的适当保障措施。

9.5 该机制酌情根据其任务和职能(并适当考虑到与保护人们免遭报复风险有关的适用法律和适当保障措施，以及商业保密的合法要求)，公布与该机制收到的申诉及其结果有关的信息，信息要易于理解，以增进权利持有人对该机制在实践中的运作和绩效的认识。

政策目标 10：非国家申诉机制是公平的

10.1 该机制积极处理权利持有人和工商企业之间的权力失衡所产生的问题，使权利持有人能够公平和自信地参与申诉过程，包括为此：

- (a) 提供适当的咨询、技术、资金和其他支持，并提高对外部来源的认识；
- (b) 根据性别对申诉程序进行适当调整，以照顾可能受到伤害或创伤影响或面临较高脆弱性或边缘化风险的人的特殊需要。

10.2 该机制酌情根据其任务和职能(并适当考虑到与保护人们免遭报复风险有关的适用法律和适当保障措施, 以及商业保密的合法要求), 力求确保申诉各方能够及时获得:

- (a) 提交给该机制或由该机制获得的与申诉有关的资料副本;
- (b) 任何调查结果的有关资料。

10.3 该机制通过并实施必要的政策和程序, 以确保申诉各方在根据申诉有关信息(包括关于可否受理或某一案件是否应视为结案的决定)作出任何实质性决定之前, 有足够的机会核实上述信息的准确性, 并对这些信息作出评论和答复。

10.4 该机制通过并实施必要的政策和程序, 酌情根据相关案件情况, 确保相关权利持有人在申诉过程结束时, 以无障碍和易于理解的格式收到:

- (a) 所作任何决定的过程、结果和原因的适当记录;
- (b) 各方就补救行动达成的任何协议的完整记录;
- (c) 下列资料: (一) 如果一方希望对申诉程序或其结果提出复审或上诉, 可采取的步骤和适用的时限; (二) 采取进一步行动的选项, 包括在一方不遵守该机制所作裁决规定的条件或商定的补救结果的情况下可采取的步骤。

10.5 该机制确保权利持有人在对申诉程序不满意时可以退出这些程序, 在这种情况下, 不排除权利持有人使用其他申诉机制(既包括国家机制, 也包括非国家机制)的可能性。

10.6 该机制已通过并实施适当的程序, 使各方能够对该机制处理申诉的方式或申诉程序的结果提出质疑, 其中可包括移交和/或上诉的可能性。

10.7 该机制通过并实施各种政策和程序, 以确保与申诉程序有关(例如, 在收集和传达信息或处理申诉时)的技术:

- (a) 遵守隐私和数据保护方面的所有相关法律、政策和标准, 在引入之前进行适当试点, 并有效地处理网络安全风险;
- (b) 力求尽可能解决性别歧视造成的障碍以及可能面临较高脆弱性和边缘化风险的人所经历的障碍。

10.8 该机制根据其任务和职能及有关情况, 采取适当步骤, 就第三方代表权利持有人提出的申诉主张以及首选的接触方式和方法, 征询有关权利持有人的意见。

政策目标 11: 非国家申诉机制是透明的

11.1 该机制通过并实施各种政策和程序, 以确保该机制使用能够体现相关权利持有人的需要和偏好的沟通渠道, 与申诉各方就申诉进程中每一步骤的状况进行持续和积极主动的接触(包括就下一步、决定要点、现有方案和完成进程的途径进行接触), 并特别考虑到可能面临更高脆弱性或边缘化风险的人的需要。

11.2 该机制酌情根据其任务和职能(并适当考虑与保护人们免遭报复风险有关的适用法律和适当保障措施, 以及商业保密的合法要求), 通过一系列不同的渠道、统计数据、案例研究和/或与该机制绩效有关的其他详细信息, 定期进行通报, 以期就下列事项向公众提供易于获取的信息:

- (a) 提交该机制的各项申诉的类型和性质；
- (b) 请求启动申诉程序的数量；
- (c) 被该机制驳回的案件所占百分比及驳回的理由；
- (d) 已结案的申诉程序的数量，包括按申诉类型分列；
- (e) 申诉程序的结果(包括该机制开展的任何后续活动的结果)；
- (f) 利益攸关方对该机制总体表现和具体案件中的表现的满意度；
- (g) 与增进权利持有人对该机制在实践中的运作和绩效的认识有关的其他数据、信息或分析。

11.3 该机制关于披露该机制业绩相关信息政策和程序是在与相关利益攸关方协商后制定的，并且：

- (a) 体现出各方之间交流信息时需适当平衡透明度的需要以及在某些情况下须保密的需要，以便推动取得成功的补救结果；
- (b) 明确规定需遵守此类保密要求的条件和情况；
- (c) 连贯一致地加以执行，适当考虑到权利持有人及其代理律师的意见，无论是在一般情况下，还是在具体申诉程序中都应如此。

政策目标 12：非国家申诉机制符合人权

12.1 该机制的运作符合对与工商企业有关的侵害人权行为提供的补救需：

- (a) 充分、有效、及时；
- (b) 在文化上适当，并对性别敏感。

12.2 该机制已通过并实施必要的政策和程序，以确保：

- (a) 就补救类型和提供补救的方法与受影响的利益攸关方进行真诚协商，同时认识到，视案件情况和相关权利持有人的需要，有效补救措施将有所不同，可能包括经济补救(及类似形式的赔偿)和非经济补救(包括承认、道歉和其他象征性补救措施)，以及为减轻或防止今后的伤害而及时采取的预防性补救措施；
- (b) 申诉过程对有关权利持有人来说是一次增权益能的经历；
- (c) 适当评估申诉结果和补救(包括落实补救的方法)对人权的影响，充分处理补救或其落实所产生的任何不利人权影响的风险，适当考虑到相关遗留问题，并借鉴相关的内部和/或外部专门知识，包括为此与受影响的利益攸关方进行真诚协商；
- (d) 根据内部和外部来源(包括受影响的利益攸关方)的反馈，适当评估申诉结果和补救在应对相关人权不利影响方面的有效性，并在必要时采取适当的纠正行动。

12.3 该机制已作出适当安排，处理不落实补救结果或不遵守补救结果的条件的行为，可包括(取决于相关机制的任务和职能)：

- (a) 通过具有强制履约能力的机制加以强制执行；
- (b) 自行或通过第三方建立或促进监测执行或遵守情况的适当安排；或
- (c) 根据关于保密和同意的适用规则、政策和协议，将申诉提交另一个机制(既包括国家机制，也包括非国家机制)。

12.4 该机制已通过并实施必要的政策和程序，以确保与国家机构就申诉过程中提出的问题或获得的信息进行接触时：

- (a) 符合权利持有人的人权；
- (b) 适当考虑到相关遗留问题；
- (c) 通过透彻的风险评估，尽可能降低相关权利持有人、与他们有关联的人以及为该机制的有效运作作出贡献者遭受报复的风险；
- (d) 遵守关于保密和保护有关权利持有人的人身安全和福祉的政策，以及向有关权利持有人作出的承诺或允诺。

政策目标 13：非国家申诉机制是一个持续学习的源泉

13.1 该机制采取步骤，通过下列方式，(酌情根据相关机制的任务和职能)确保发现加强其自身有效性和改进其绩效的经验教训，并就此采取行动：

- (a) 在案件结案时以及之后定期征求权利持有人和相关利益攸关方的反馈，以便了解他们使用该机制的经验及他们对于如何改进该机制(以及各种申诉机制的兼容性)的看法；
- (b) 妥善保存各种记录，例如关于申诉频率、特征和原因的数据库，并可进行细分：(一) 显示不同性别和利益攸关方群体的使用特征，(二) 协助确定妨碍人们使用的障碍及原因，特别是性别歧视造成的障碍以及那些可能面临较高脆弱性或边缘化风险的权利持有人所面临的障碍；
- (c) 建立跟踪其管理层和申诉处理过程的表现和有效性的系统；
- (d) 辩证评估具体申诉过程的补救结果对人权的影响；
- (e) 酌情利用相关的内部和/或外部专门知识；
- (f) 根据上述活动的结果，制定和实施战略，以提高该机制及其管理层的有效性。

13.2 该机制酌情根据相关机制的任务和职能，在适当考虑到与保护人们免遭报复风险有关的适用法律和适当保障措施以及商业保密的合法要求的情况下，通过下列方式为防止今后发生与工商企业有关的人权申诉和侵害人权行为作出贡献：

(a) 促进和影响相关工商企业的人权尽职调查活动，在下列方面充当权威和可信的专门知识来源：(一) 这些工商企业可能通过其自身活动或通过其商业联系与其相关业务、产品或服务直接相关的活动造成或助长的不利人权影响的性质，(二) 这种影响如何影响社会中的不同群体，同时采用性别观点，并特别关注可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人，(三) 应采取的适当应对行动，包括随后核实是否适当处理了不利人权影响的风险所需的步骤；

(b) 以聚合格式整理和传播与下列方面的有关信息(包括通过行业倡议、多方利益攸关方倡议和其他合作倡议)：(一) 或可揭示可能导致或加剧与工商企业有关的侵害人权行为的特定部门问题或系统性问题的申诉的性质和特征；(二) 这些问题对社会不同群体的人权影响，同时采用性别观点，特别关注可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人；(三) 工商企业为加强现有人权尽职调查进程可采用的良好做法范例。

政策目标 14：业务层面的机制立足于接触和对话

14.1 业务层面的申诉机制通过下列方式与相关利益攸关方有效接触：

(a) 透彻理解运营环境，包括权利持有人的需要和观点，酌情透彻理解任何现有的对话和决策机构，并在其设计中借鉴上述理解；

(b) 在设计申诉程序时，与相关利益攸关方就其需要和期望进行真诚协商，此后定期进行协商，以确保其需要和期望得到适当满足；

(c) 为相关利益攸关方提供多种机会和渠道，就机制的设计和运行发表意见，同时确保平等参与，采用性别观点，并特别关注可能面临较高脆弱性或边缘化风险的人的需要；

(d) 将这些活动用作持续学习的源泉，以改进机制，防止今后的申诉和伤害。

14.2 业务层面的申诉机制侧重利用对话作为处理和解决申诉的手段，为此可：

(a) 借鉴调解方面的最佳做法；

(b) 适当运用联合调查、联合解决问题的方法；

(c) 进行投资，为通过对话解决人权相关申诉的方法(包括应对冲突情形的适当对策)的法律和技术方面的相关人员提供适当培训和支持；

(d) 通过并实施必要的政策和程序，以确保在需要裁决的情况下或其他适当情况下，可将申诉转交给能够独立、客观履行职责的第三方裁判员或调解人。

第三部分

通过加强合作和协调，改善利用非国家申诉机制获取有效补救的途径

政策目标 15：非国家申诉机制的开发者和运营者¹积极主动和建设性地相互合作，以便在解决与工商企业有关的侵害人权行为引起的申诉方面提高标准并推广良好做法

15.1 非国家申诉机制的开发者和运营者积极主动地寻求与同行合作的机会，包括通过相关行业倡议、多方利益攸关方倡议和其他合作倡议：

- (a) 分享处理和解决申诉方面的信息、经验教训、技术专长和良好做法；
- (b) 推动将其政策和程序与《工商企业与人权指导原则》相统一；
- (c) 酌情促进不同的非国家申诉机制之间的互补性，以期改善受影响的利益攸关方获取补救的途径；
- (d) 加强杠杆作用，帮助减轻与其有业务关系的工商企业对人权的不利影响；
- (e) 为了建设性和有效地与相关国家机构进行接触，例如在确定可能导致或加剧与工商企业有关的侵害人权行为的特定部门问题或系统性问题方面。

政策目标 16：非国家申诉机制的开发者和运营者积极主动和建设性地相互合作，并与相关伙伴和机构进行合作，以加强外联，并促进一致和有效的问责制度、改善因与工商企业有关的侵害人权行为获取补救的途径，包括在跨国案件中

16.1 非国家申诉机制的开发者和运营者积极主动地寻求与其他机制、工商企业和实体合作的机会，包括通过相关行业倡议、多方利益攸关方倡议和其他合作倡议：

- (a) 通过与可信赖的合作伙伴培养有效的工作关系，包括酌情与工会建立有效的工作关系，加强外联及相关权利持有人对其负责的机制的存在、目标和进程的认识；
- (b) 集中资源，改善向权利持有人提供相关支持和服务(如培训、经济支持、建议和心理咨询服务)的质量、可及性和交付；
- (c) 提高与之相关联并由工商企业或行业倡议、多方利益攸关方倡议和其他合作倡议运作的申诉机制的有效性；
- (d) 对权利持有人表示的对更加精简和协调的职能和服务的偏好作出回应；

¹ 非国家申诉机制的开发者和运营者包括创建、设计或托管非国家申诉机制的实体或组织(如工商企业或发展融资机构)、非国家申诉机制本身及其工作人员。另见 A/HRC/44/32/Add.1，第二部分 C 节。

(e) 为了合作解决具体案件中的申诉，例如通过信息共享、联合调查、联合解决问题或联合监测活动；

(f) 获得解决申诉所需的专门知识；

(g) 向相关权利持有人提供必要的信息和导航工具，以便在可能涉及多个非国家申诉机制的情况下，能够容易地查明和评估获取有效补救的可能途径。
