



人权理事会

第三十二届会议

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 高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

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

本报告根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)问责与补救计划，应人权理事会第 26/22 号决议的要求，陈述了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的指导意见。

报告由两部分组成。第一部分对指导意见加以介绍，阐述其范围、可能应用的方式和重要的相关跨部门问题。指导意见载列于后面的附件内，采用了国内法律应对措施“政策目标”的形式，并辅以一系列具体内容，意在表明各国能够采取哪些方式在实践中实现这些目标。高专办还为报告编写了一份增编(A/HRC/32/19/Add.1)，作为指导意见的指南，进一步介绍了人权高专办两年的研究工作和从中获得的相关信息。



目录

	页次
一. 问责和获取补救的途径：亟需采取行动	3
二. 概述	4
A. 背景	4
B. 范围	5
C. 方法	5
D. 指导意见的结构安排	6
E. 目标受众	9
三. 三个跨部门问题	9
A. 工商企业结构和管理方面的复杂性	9
B. 跨境案件的特殊挑战和国际合作的重要意义	10
C. 政策一致的必要性	11
四. 建议	11
附件	
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 途径的指导意见	12

一. 问责和获取补救的途径：亟需采取行动

1. 工商企业可以多种不同方式卷入侵犯人权行为：工商企业既可通过自身活动、也可通过其业务关系导致或助长对人权的不利影响。¹ 确保工商企业承担法律责任，保障受此类侵权行为影响者能够获取有效补救，是各国针对与工商企业有关的侵犯人权行为实施保护义务的一项重要内容。²
2. 目前，此类案件中往往难以开展问责和补救。尽管导致或助长严重的侵犯人权行为在许多管辖权内构成罪行，但是工商企业很少成为执法和刑事制裁的对象。³ 企业活动对人权造成的影响在许多管辖权内可以成为诉讼事由，然而私人申诉往往无法得到最终判决，而且即使获得补救，补救也常常无法达到“就所受伤害获得充分、有效和及时赔偿”的国际标准。⁴
3. 出现与工商企业有关的侵犯人权行为的情况下，国家司法机制并不是实现问责和获取补救途径的唯一渠道。其他可能的渠道包括国家非司法机制⁵ 和非国家申诉机制，例如业务层面的申诉机制。⁶ 然而，有效的国家司法机制是“确保获得补救的关键”。⁷
4. 试图利用司法机制获得补救者面临诸多挑战。虽然这种挑战在不同管辖权内各不相同，但一些顽固的问题为诸多管辖权所共有。这些问题包括：法律制度不成体系、不健全、不完整；法律发展缺失；各种制度的范围和运作情况不明；工商企业内部的结构复杂；私人法律诉讼很难获得充足资金；执行不力。上述问题均导致国内法律补救制度“不完整、不可预测、往往不具效力而且薄弱”。⁸
5. 跨境案件中的挑战更为艰巨。⁹ 许多国家的国内法律制度主要侧重于领土内的企业活动和影响，而现实中的全球供应链、跨境贸易、投资、通信和人员流动，对国内法律制度及执法人员提出了新的要求。

¹ 见 J. Zerk 为人权高专办编写的报告，题为“企业为严重侵犯人权行为所负的责任：建立更公平有效的国内法律补救制度”（2014 年 2 月），可查询：www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/StudyDomesticLawRemedies.pdf, pp.16-30。

² 见《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，原则 25 和评注 (A/HRC/17/31)。

³ 然而，请注意对企业的制裁和对个人的制裁之间的区别(见 A/HRC/32/19/Add.1, 第 4 段)。

⁴ 见《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导则》(大会第 60/147 号决议，附件)，第一条第 2 款(b)项和第七条。

⁵ 见《指导原则》原则 27 和评注。

⁶ 同上，原则 28 和评注。

⁷ 同上，原则 26 和评注。

⁸ 见“企业为严重侵犯人权行为所负的责任”(上文注 2)，第 7 页。

⁹ “跨境”案件的定义，见 A/HRC/32/19/Add.1, 插图 3。

6. 寻求补救者的经验表明，许多国家在履行与获取补救的途径有关的国际义务方面存在严重缺陷。就所受伤害获取有效补救的权利是国际人权法的核心原则。各国为此项权利所负有的义务体现在《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》¹⁰之中：“各国义务”针对与工商企业有关的侵犯人权行为“实施保护”，而提供有效的补救途径是其中一项重要内容。¹¹

7. 弥补这些缺陷并非易事，因为许多情况下，缺陷源于更广泛的社会、经济和法律问题。这需要所有国家在多方面协同努力，包括采取与法律改革和法律发展有关的行动、改善司法机制的运作、加强执法、开展政策建设和加强国际合作。然而，要解决对与工商企业有关的侵犯人权行为开展问责和补救的当务之急，这是基本要务。

二. 概述

A. 背景

8. 人权理事会 2011 年通过的《指导原则》¹² 有三个支柱，¹³ 其中“获取补救的途径”支柱¹⁴ 得到的关注也许最少。2013 年，为便于纠正这种失衡现象，人权高专办根据其在全球推进保护和促进人权的任务，启动了一项程序，帮助各国加强落实第三个支柱，尤其是在与工商企业有关的严重侵犯人权行为的案件中。

9. 人权理事会在第 26/22 号决议中，请专员继续就改善获取补救的途径开展工作，并向理事会进行报告。¹⁵

¹⁰ 见 A/HRC/17/31。

¹¹ 见上文注 2。

¹² 见 A/HRC/17/31。《指导原则》的三个支柱为“国家保护人权的义务”、“企业尊重人权的责任”和“获取补救的途径”。

¹³ 见人权理事会第 17/4 号决议。

¹⁴ 见《指导原则》原则 25 至 31。

¹⁵ 见人权理事会第 26/22 号决议，第 7 段。

10. 2014 年 11 月，人权高专办根据人权理事会赋予的这项任务，启动了问责和补救项目。¹⁶ 2015 年 6 月向理事会提交了中期进展报告。¹⁷

B. 范围

11. 问责和补救项目着重处理与工商企业有关的侵犯人权案件中，影响司法机制有效实现企业问责和获取补救的实质性法律问题和实践问题，尤其侧重于严重侵犯人权的案件。¹⁸ 项目重点关注六个领域：(a) 考查国内法律中的企业法律责任；(b) 跨境案件中相关国家的作用和责任；(c) 克服法律申诉的资金困难；(d) 刑法制裁措施；(e) 民法补救措施；(f) 国内起诉机构。上述六个主题被选为亟需关注的领域，在这些领域内取得进展能够在中短期内改善问责和补救。

12. 由于时间和资源所限，需要将项目范围限制在上述六个优先领域之内；尽管如此，各方认识到，在获取补救的问题上仍然存在该项目尚未涉及的其他重要方面。其中包括：加强国家非司法申诉机制和非国家申诉机制，对司法补救构成重要的补充；对企业官员和主管人员个人的问责；法院程序规则改革；确保受害者及其代理人得到保护，不会受到恐吓和报复的威胁；法治在政治、社会和经济层面受到的更广泛的挑战，包括许多国家法律系统内部腐败、缺乏司法独立性和能力不足。¹⁹

C. 方法

13. 考虑到世界各国的法律结构、传统和方法各异，为了更好地理解在国家层面存在哪些挑战及哪些举措最有可能取得成效，²⁰ 人权高专办收集了各类管辖权内有关国内法律系统及相关制度如何运作的实证资料。为此组织了全球在线磋商，编写了国别报告，对现有研究进行综述，开展与跨境合作及国际合作有关的研究项目，对检察官进行访谈，举行多利益攸关方磋商，为各国代表举办了两次研讨会，与企业、民间社会和国家人权机构进行接触，并且在项目进展的重要节

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx。

¹⁷ A/HRC/29/39。

¹⁸ 决定重点讨论严重侵权行为，经过了实践和战略两个方面的考虑，包括考虑到需要能够比较有关各国现行做法的数据；但这并不意味着其他类型的侵权行为不需要从国内法律角度做出反应。工商企业几乎可影响到国际认可的所有种类的人权，影响的类型、性质和严重程度可有所不同。本指导意见的范围不仅限于“严重”侵犯人权行为。然而，若工商企业参与严重侵犯人权的行为需要特别应对，例如出现专门针对某些法律制度的侵权行为的情况下，本指导意见已予以突出强调。关于范围选择的更多资料，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx。

¹⁹ 见《指导原则》原则 26 和评注，及下文第 15 段。

²⁰ 见 A/HRC/32/19/Add.1, 第 5 段。

点组织在线磋商。²¹ 经与人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组协作，人权高专办还在工商业与人权论坛及非洲和亚洲的区域论坛期间举行了磋商。项目的所有重要文件和关键步骤均已直接传达至各国，其他利益攸关方也可通过有关平台和信息交流渠道查阅。²² 高专办还为人权理事会代表举行了定期的项目通报会。

D. 指导意见的结构安排

14. 本指导意见特意采取了灵活的结构，以一系列政策目标和要素为基础，表明实现目标的不同途径。各管辖权在法律结构、文化、传统和资源方面存在诸多差异，所有这些因素对今后的法律改革都有影响。为了确保指导意见可在全球范围内适用，拟订的意见可以适应各类法律制度和背景，同时具备实用性、前瞻性，并且能够反映关于获取补救的国际标准。

15. 本指导意见不应被视为一个数目有限的清单，列举了人权高专办在工作中发现的可能解决问题的办法。也许还可通过其他方式，实现改善各国对《指导原则》的落实工作这一根本目标。指导意见也不应被解读为一个详尽无遗的清单，列举了各国为落实“获取补救的途径”这一支柱可采取的行动。国内法律制度在问责和获取补救方面的不足源自于更广泛的挑战，包括贫困、缺少能力和不尊重法治，为此需要开展更深层次、更广泛的改革。

16. 不过，对于力求改善国内法律对工商企业和人权挑战的反应效果的国家而言，本指导意见将成为重要的资源，而且，今后还可能进一步成为对话、交流看法、创新和进步的平台。

17. 认识到公私补救机制各自存在鲜明的特点，本指导意见分为两部分：一部分涉及对违反公法罪行的执法；另一部分涉及受影响个人和群体的私法申诉。尽管国内法律制度不一定完全属于其中的一类，尽管两种执行方法存在共同的障碍，但由于二者之间存在相当大的差异，需要在指导意见中分别处理。本文件增编就指导意见各部分做出了进一步解释，提供了更多的背景资料。此外，人权高专办网站登载了一套国家实践通用示例，说明各国可以采取哪些方式落实本指导意见各方面的内容。²³

18. 图 1 和图 2 以图表的方式概述了本指导意见的各部分内容、各部分之间的关系，及其对问责和获取补救的影响。

²¹ 见上文注 16。

²² 见 business-humanrights.org/en/ohchr-accountability-and-remedy-project。

²³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx。

图 1
对违反公法罪行的执法：国内法律制度关键特征对问责和获取补救的影响
(第一部分)

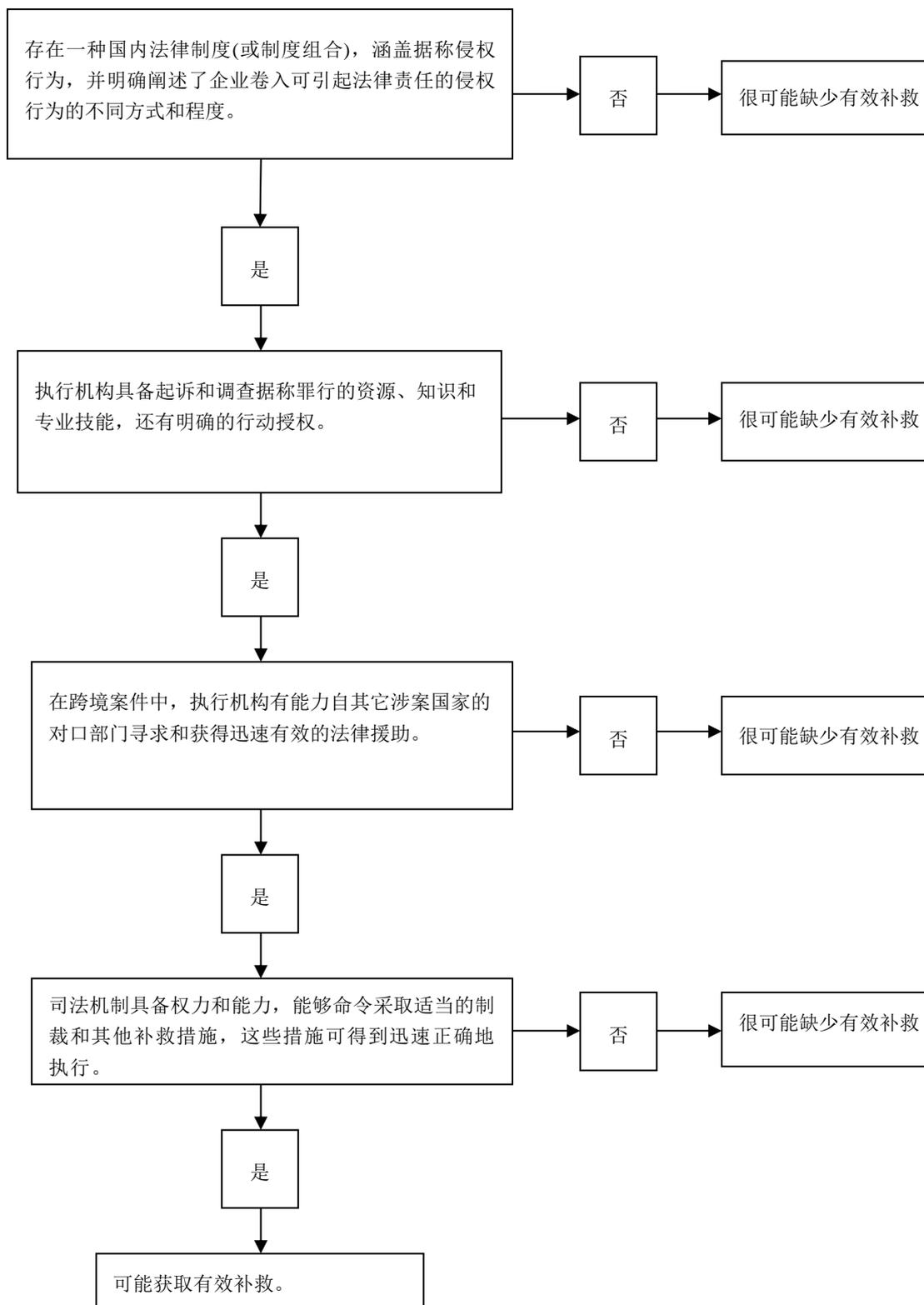
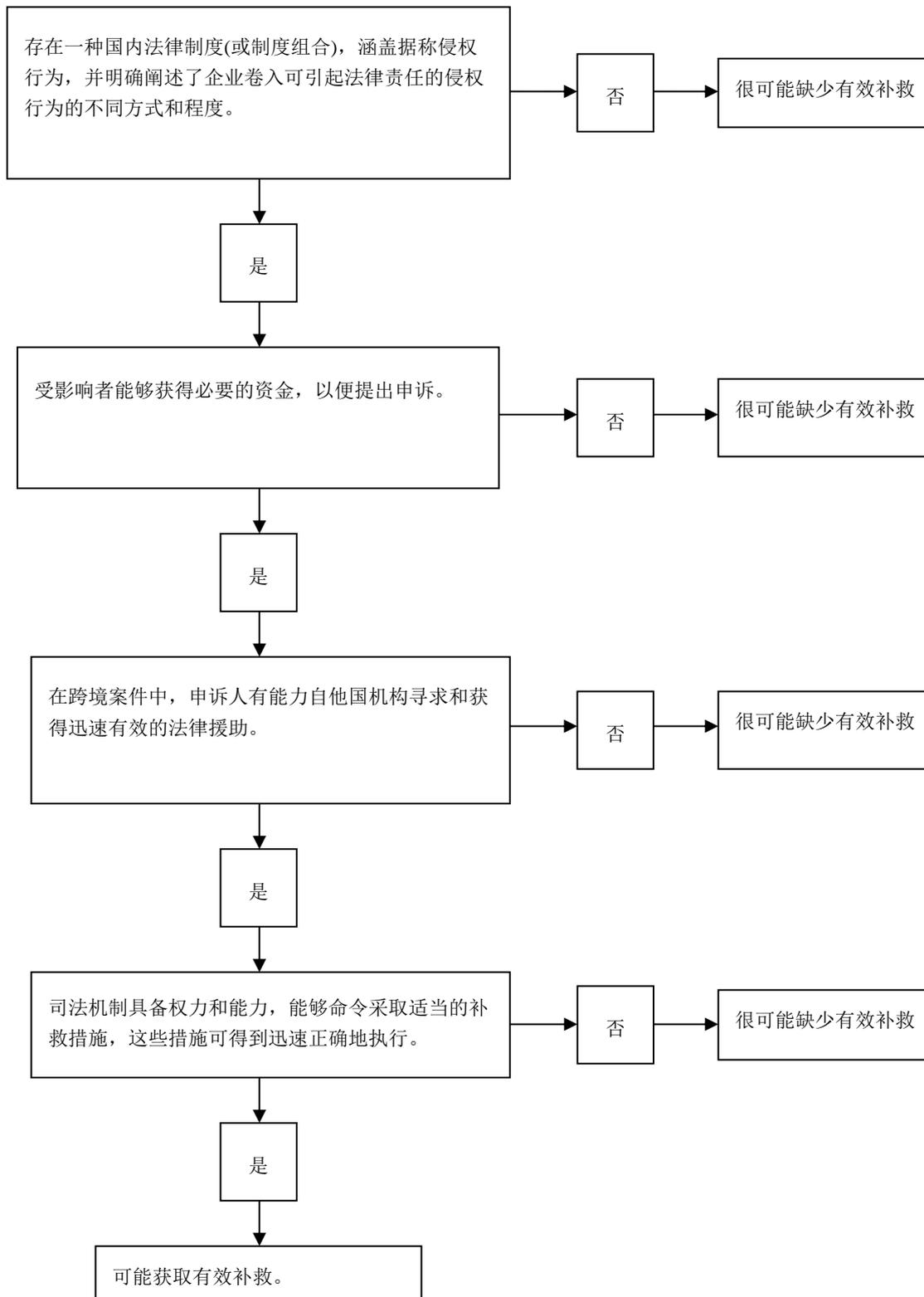


图 2
受影响个人和群体的私法申诉：国内法律制度关键特征对问责和获取补救的影响
(第二部分)



E. 目标受众

19. 本指导意见主要面向参与发展、管理和执行规范工商企业尊重人权的国内法律制度的国家机构和司法部门。各国可采取多种方式，例如在国内法律审查程序、工商企业与人权国家行动计划、改善司法救助战略及其他符合具体国情的工作中执行本指导意见。本指导意见也与政策制订者和执行者的工作息息相关，其中包括参与立法者、检察官和其他执法人员，以及国家人权机构。本指导意见还可以为任务涉及工商企业与人权的国际机构(包括人权条约机构)开展工作提供参考。工商企业可以运用本指导意见的各部分内容指导工作，民间社会组织和工会等其他利益攸关方也可从中获得信息。

三. 三个跨部门问题

20. 增编进一步介绍了本指导意见各部分内容的背景并加以说明。然而，以下三个问题对于与工商企业有关的侵犯人权行为案件中的企业问责和获取补救的途径具有特殊的影响。要有效执行本指导意见，必须理解这三个问题。

A. 工商企业在结构和管理方面的复杂性

21. 工商企业可以采取多种法律形式和组织形式。工商企业可以是单一法人实体(或“公司”),也可以是通过所有权共有、或契约、或二者兼有的关系,共同合作的一组公司。公司法中关于“独立企业人格”的理论获得了大多数管辖权的认可。根据这一理论,作为单独成立的法人实体,每个公司都被视为独立于其所有者和管理者而存在。因此,拥有另一公司(子公司)股份的公司(母公司),一般不会仅仅依据股权为子公司的行为、疏忽或债务承担法律责任。

22. 这意味着因子公司行为对人权造成的不利影响所产生的法律责任,不会延伸至子公司之外,除非可依据其他因素(例如,母公司在子公司管理上的疏忽,或者是某些具体法律规定)确定母公司负有责任。²⁴ 然而,在许多管辖权内,关于与工商企业有关的侵犯人权案件中母公司责任的法律,尚处于早期发展阶段,对母公司(及工商企业的其他组成部分)采取法律行动的依据因此并不确定。另一方面,有些情况下,例如在子公司已经解散、破产或其资源不足以满足法律申诉要求的情况下,起诉母公司也许是确保就子公司的活动对人权的影响获取有效补救的唯一途径。

23. 许多管辖权内,关于母公司(及工商企业的其他组成部分)根据国内法律制度,对于查明、防止和减轻与该企业活动有关的侵犯人权行为负有多少法律责任,存在不确定性。这不仅对补救本身造成困难,而且引发了增加法律开支和导

²⁴ 见 A/HRC/32/19.Add.1, 第 6 至 23 段和第 42 至 56 段。

致延误等更多障碍。基于上述原因，既涉及违反公法的罪行、也探讨私法申诉的本指导意见，开篇提出一组建议，建议如何发展更易于适应工商企业在组织和和管理方面的实际特点的法律制度，²⁵ 这组建议考虑了复杂的全球供应链带来的特殊挑战。²⁶

B. 跨境案件的特殊挑战和国际合作的重要意义

24. 跨境案件²⁷ 带来特殊的挑战，能够削弱为保障问责和获取补救所做的努力。关于跨境案件中不同涉案国家的作用和责任，各管辖权普遍缺乏明确规定。这种情形极有可能造成不采取任何行动，使受害者没有获得补救的希望。在此背景下，各人权条约机构已建议企业的母国采取步骤，防止设在其管辖权内的企业实施与工商企业有关的侵犯人权行为。²⁸

25. 在实践中，跨境案件国际合作的范围对于问责和获取补救具有关键的影响。各国已缔结各种双边和多边安排，支持、促进和实现在跨境案件中就法律援助和执行判决开展国际合作，这些案件也包括与工商企业有关的侵犯人权案件。²⁹ 有些安排中还包括关于在跨境案件中希望或要求使用哪种管辖权的规定。³⁰

26. 与跨境人权案件相关的一些国际文书也载有为促进各国执法和司法机构扩大跨境信息交流而拟订的条款，以及旨在更广泛地提高监管效力的条款。这体现出各参与国认识到，更好地协调监管和调查标准及能力，有助于强化和深化为应对全球监管难题而开展的合作。³¹

27. 无论是否确立了正式的国际法律安排，国家机构均可能遭遇一系列影响有效合作的实际困难，其中包括：不了解如何向他国机构提出请求，没有机会开展跨境磋商与协调工作，在隐私问题和保护敏感信息方面的方式不同，缺乏及时回应请求所需的资源，不了解他国的调查标准。

²⁵ 见附件，第 1.5 和 12.3 段。

²⁶ 同上，第 1.6 和 12.4 段。

²⁷ 见上文注 9。

²⁸ 见 A/HRC/32/19.Add.1，第 33 段。

²⁹ 同上，第 36 段。

³⁰ 同上，第 34 段。

³¹ 同上，第 36 段。

28. 出于上述原因，本指导意见载有一系列建议，旨在增强相关国家机构和司法部门之间跨境合作的效力，而且适应公法执法³²和私法申诉³³这两种具体情况。

C. 政策一致的必要性

29. 实行法律和政策改革，整套措施的效果往往优于孤立的政策。本指导意见某些内容的效果如何，将取决于其他配套措施。需要意识到这种相互关联，方能避免在制定应对工商业与人权问题的法律措施时，采取零敲碎打的办法。这种做法迄今在许多管辖权内影响了国内法律制度的效力。各国应努力争取在制订对工商企业与人权具有影响的法律和政策时，在“纵向”与“横向”两个方面保持政策的一致性。³⁴

30. 薄弱、不一致、不连贯的法规不仅削弱法律制度的效力，而且会给问责带来额外的障碍，例如增加执法成本和难度，在法律上产生不确定性，为企业遵纪守法造成进退两难的局面。每个国家的国内法律应对措施均有改善的空间。要促进加强政策一致性，在确定国内法律应对措施需要改进的领域时，可能需要开展正式的法律审查。为协助各国开展这方面的工作，人权高专办拟订了职权范围范例，用于对国内法律制度的效力开展正式的法律审查，此范例可以根据当地的挑战和需要加以调整。³⁵

四. 建议

31. 成员国应：

(a) 在落实指导原则“获取补救”这项支柱的工作中，考虑对国内规范工商企业尊重人权问题的法律制度的覆盖面和效力进行审查，以本文件附件中的指导意见为出发点，以期(一)制订更有效应对工商企业在组织和管理方面的实际特点的政策和法律改革措施，考虑到复杂的全球供应链带来的特殊挑战；(二)加强国家司法机制的效力，使之成为在与工商企业有关的侵犯人权案件中实现企业问责和补救的有力手段；

(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本指导意见，例如在工商企业与人权国家行动计划和/或改善司法救助的战略中执行本指导意见；

(c) 采取措施，运用本指导意见，在国内法律制度的公法和私法执行方面，改善国家机构和司法部门之间跨境合作的效果。

³² 见附件，第 9.1 至 9.7 段和第 10.1 段。

³³ 同上，第 17.1 至 17.5 和 18.1-18.2。

³⁴ 见《指导原则》原则 8 和评注。

³⁵ 见 A/HRC/32/19.Add.1，第 5 段。

附件

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指导意见^a

一. 对违反公法罪行的执法

评估企业法律责任的原则

政策目标 1: 与工商企业尊重人权相关的国内公法制度(“国内公法制度”)详尽完备, 足以确保有效遏制与工商企业有关的侵犯人权行为, 若发生此类行为, 也能确保获取有效补救。

1.1 国内公法制度(a) 就与工商企业有关的侵犯人权行为做出必要规定; (b) 通过与工商企业对人权的各种影响之种类、性质和严重程度相称的立法、监管和政策措施; (c) 明确规定是否及在何种程度上责成企业承担法律义务。

1.2 国内公法制度就工商企业涉及对人权造成严重影响的案件中, 企业的刑事责任或具同等功能的概念做出适当规定。

1.3 国内公法制度下的企业法律责任, 在法律和实践中不取决于之前为某犯罪个人成功定罪。

1.4 国内公法制度适用的评估企业法律责任的原则, 侧重于企业管理的质量和官员或雇员个人的行动、疏忽或意图。

1.5 国内公法制度明确说明, 工商企业集团的不同组成部分根据其作用及其在集团内部的地位, 在查明、防止和减轻与集团业务有关或因此产生的人权影响方面, 应该达到的管理和监督标准, 同时适当考虑到工商企业通过多种关系和联系(包括基于股权和基于合同的关系)开展业务。

1.6 国内公法制度明确说明, 工商企业在查明、防止和减轻其供应链内部可能因企业的政策实践或业务引发或助长的任何人权影响方面, 应该达到的管理和监督标准。

1.7 在执法机构和被告企业之间分配举证责任的问题上, 国内公法制度均衡兼顾获取补救的考虑因素和公平对待所有当事方。

1.8 国内公法制度的地域范围明确。

^a 见 A/HRC/32/19.Add.1。另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx。

1.9 国家参照不断变化的情况及根据国际人权条约负有的义务，定期审查^b 国内公法制度是否就与工商企业有关的人权影响提供了必要的覆盖面和各种适当的方法，并采取必要的立法和/或政策措施，纠正在覆盖面和方法上的不足。

政策目标 2：国内公法制度完备，足以确保有效遏制企业助长第三方实施与工商企业有关的侵犯人权行为，若发生此类行为，也能确保获取有效补救。

2.1 国内公法制度(a) 明确说明能够引起间接法律责任的、助长第三方实施伤害的不同方式和程度；(b) 明确说明评估次要责任的原则适用于企业的范围。

2.2 国内公法制度明确说明，为依据次要责任理论评估企业法律责任之目的，将知情、意向、行动和疏忽归因于企业所采用的原则。

2.3 国内公法制度依据次要责任理论处理罪行时，(a) 与相关的主要罪行同样严肃处理；(b) 作为不同的罪行处理，在概念和程序上独立于主要犯罪者实施的主要罪行。因此，在法律或实践中，次要责任的裁定不取决于任何关于主要犯罪者责任的司法裁决。

政策目标 3：在国内公法制度下评估企业责任的原则与企业业务范围中履行人权尽责的责任达到协调统一。

3.1 国内公法制度适当考虑到企业可采取哪些措施，查明、防止和减轻其活动对人权的不利影响。

3.2 国内公法制度适当考虑到企业可采取哪些措施，监督其官员和雇员，以防止和减轻对人权的不利影响。

3.3 国内公法制度适当采用严格责任或绝对责任这一手段，鼓励对特别容易对人权造成严重影响的企业活动提高警惕。

3.4 关于不同业务环境中对人权尽责的技术要求，执法和司法机构都能获得并适当参照完备、可信的指导意见，适当情况下能够获得并参照针对具体部门的指导意见。

支持国家调查和执法机构的工作

政策目标 4：负责调查与工商企业有关的侵犯人权指控和执行国内法律制度的机构(“执法机构”)具有明确的任务并得到政治支持。

4.1 国家切实支持本国执法机构防止与工商企业有关的侵犯人权行为。

^b 见 A/HRC/32/19.Add.1，第 5 段。

4.2 国家采取必要措施，确保本国执法机构与国内其他涉及工商企业尊重人权的管理机构建立有效的工作关系和沟通，而且能有效地协调双方的活动。这些机构包括劳动、消费者和环境标准管理机构和负责打击贿赂和腐败的执法机构。

4.3 执法机构在是否调查和/或采取执法行动的问题上运用酌处权(“执法酌处权”)，要依据符合以下条件的综合执法政策：(a) 明确规定如何就是否调查或启动执法行动做出决定，以及需要考虑的因素；(b) 政策制订尽可能经过适当的公共协商；(c) 公开发布。

4.4 执法机构确保在以下方面保持政策一致性：(a) 为工作人员规定业绩指标的政策和程序；(b) 此类人员的绩效奖金或其他奖励；(c) 与运用执法酌处权有关的政策。

政策目标 5：在运用执法酌处权方面具备透明度和问责制。

5.1 在可能范围内，对于执法机构不予调查或不采取执法行动的决定，可通过公正透明的程序提出反对。

5.2 执法机构采取积极措施确保，一旦要求开展调查或采取执法行动的请求被驳回，当事申诉人获知(a) 他们拥有的正式反对此项决定的任何权利；(b) 若申诉人选择行使此种权利，将采取哪些程序。

政策目标 6：执法机构可以获得必要的资源、培训和专长。

6.1 执法机构可获得充足资源，以调查与工商企业有关的侵犯人权指控并就此采取执法行动。

6.2 国家已在执法机构内部或根据适用的法律制度，设立专家机构，负责侦查、调查和起诉工商企业参与严重侵犯人权的案件，这些机构可获得所需专长，以调查有企业实体参与的严重侵权行为，包括跨境案件。⁶

6.3 国家确保对执法机构工作人员进行充分培训，使其了解调查与工商企业有关的严重侵犯人权行为的法律和技术内容。

政策目标 7：执法机构开展工作时要确保受害者、其他受影响者、人权维护者、证人、举报人及其法律代理(“相关个人和群体”)的安全，还要顾及极易受到伤害或边缘化的个人和群体的特殊需要。

7.1 有制度确保执法机构工作人员采取适当措施，保护相关个人和群体免受恐吓和报复，并适当监测和评价工作人员遵守此类程序的情况。

⁶ 见下文第 9.1 至 9.7 段和第 10.1 段。

7.2 有制度确保执法机构工作人员在与相关个人和群体打交道时，了解并充分考虑到与性别、脆弱性和/或边缘化有关的问题。

政策目标 8：执法机构能够根据公开的政策独立做出决定，不会在行动中受到政治干预，并达到较高的道德标准。

8.1 执法机构在法律和实践中具备能力和独立性，能主动就与工商企业有关的侵犯人权指控启动调查及采取执法行动，无需受影响的个人或群体或其代表提出正式申诉。

8.2 执法机构工作人员须遵守较高的个人行为 and 职业行为标准及法律，而且要严格执行与法律伦理、利益冲突、贿赂和腐败有关的标准。

跨境案件中的合作

政策目标 9：执法和司法机构能够就侦查、调查、起诉和执行涉及工商企业参与严重侵犯人权的跨境案件，迅速向他国对口部门寻求法律援助并回应其请求。

9.1 国家制订明确的政策期望，即执法和司法机构在跨境案件中充分响应他国相关机构的要求。

9.2 国家确保制订了适当的双边和多边安排，使执法和司法机构能够在跨境案件中向他国有关对口部门请求司法互助。

9.3 国家令执法机构能够酌情通过联合调查小组或其他类似安排，开展跨境调查和起诉。

9.4 国家确保其执法和司法机构可获得必要信息、支助、培训和资源，以便其工作人员能够在跨境案件中充分利用与他国的合作安排。

9.5 国家积极参与有关双边和多边举措，这些举措旨在提高以下两方面的效率和速度：(a) 提出法律互助请求和做出回应；(b) 执法和/或司法机构在跨境案件中交流信息。方法包括设立信息储存库，明确说明联络点、核心程序要求和更新未答复请求的制度。

9.6 执法和司法机构支持和鼓励其工作人员参与有关双边和多边举措和网络，这些举措和网络旨在(a) 促进与他国对口部门之间的联系和知识交流；(b) 促进了解在跨境案件中开展国际合作和提供法律援助的各种机会和办法。

9.7 国家持续审查与他国的法律互助安排的范围、充分度和适宜性，为此考虑到外国直接投资的流入和流出模式等相关因素，并采取相关措施，在必要时增加或改进此类安排。

政策目标 10：国家通过有关双边和多边论坛开展工作，以加强涉及工商企业参与侵犯人权的跨境案件的方法、制度和法律制度。

10.1 国家积极参与双边、区域和多边举措，加强国内应对涉及工商企业的跨境人权问题的法律措施。

公法制裁和其他补救措施

政策目标 11：在与工商企业有关的侵犯人权案例中，裁定企业负有法律责任后可能实施的制裁和其他补救措施为相关损失和/或损害提供有效补救的可能。

11.1 司法机构在法律和实践中具备权力和能力，在与工商企业有关的侵犯人权案例中裁定企业负有法律责任后，实施一系列制裁措施。这些措施可包括：经济处罚和/或非经济补救措施，例如下令归还、帮助受害者康复的措施和/或资源、补偿(例如公开道歉)及保证不再发生的措施(例如吊销营业执照、强制性合规方案、教育和培训)。

11.2 每起案件中对企业实施的制裁：(a) 与侵权严重程度和遭受的伤害相称；(b) 反映涉案企业的过错程度(表现在该企业是否开展了适当的人权尽责工作、企业努力遵纪守法的程度和效果、是否曾发生过类似行为、是否对警告做出了适当反应及其他相关因素)；(c) 旨在最大限度地降低重犯或继续侵权和/或伤害的风险；(d) 足以对该企业及其他企业构成可靠威慑，使之避免从事不法行为；(e) 考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。

11.3 尽可能与受害者就以下内容开展适当协商：(a) 制裁和其他补救措施的制订和执行；(b) 关于达成延期起诉协议的任何决定，以及此类协议的条款；(c) 任何和解的条件。此类协商考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。

11.4 国家机构和/或司法机构监测制裁和其他补救措施的执行情况，确保具备有效机制，使当事人能够就不执行此类制裁和/或其他补救措施的情况进行报告和/或提起申诉和/或要求采取补救行动。

11.5 国内法律制度不允许就企业被判对有关侵犯人权行为负有法律责任后支付的经济处罚实行税款扣减。

二. 受影响个人和群体的私法申诉

评估企业法律责任的原则

政策目标 12：国内规范工商企业尊重人权问题的私法制度(“国内私法制度”)完备，足以确保有效遏制与工商企业有关的侵犯人权行为，若发生此类行为，也能确保获取有效补救。

12.1 国内私法制度：(a) 就与工商企业有关的侵犯人权行为做出必要规定；(b) 确保具备与工商企业有关的侵犯人权行为的不同严重程度及其可能导致的各种伤害适当相称的诉讼理由；(c) 明确规定是否及在何种程度上责成企业承担法律义务。

12.2 国内私法制度适用的评估企业法律责任的原则，侧重于企业管理的质量和官员或雇员个人的行动、疏忽或意图。

12.3 国内私法制度明确说明，工商企业集团的不同组成部分根据其作用及其在集团内部的地位，在查明、防止和减轻与集团业务有关或因此产生的人权影响方面，应该达到的管理和监督标准，同时适当考虑到工商企业通过多种关系和联系(包括基于股权和基于合同的关系)开展业务。

12.4 国内私法制度明确说明，工商企业在查明、防止和减轻其供应链内部可能因企业的政策实践或业务引发或助长的任何人权影响方面，应该达到的管理和监督标准。

12.5 在申诉人和被告企业之间分配举证责任的问题上，国内私法制度均衡兼顾获取补救的考虑因素和公平对待所有当事方。

12.6 根据国内私法制度，企业的法律责任在法律和实践中不取决于之前在任何国内公法制度下裁定的企业法律责任(例如裁定企业刑事责任或具同等功能的概念)。

12.7 受影响者在法律和实践不会因同组事实正在接受公法调查(例如刑事调查)而无法提出私法申诉。

12.8 国内私法制度的地域范围明确。

12.9 国家参照不断变化的情况及根据国际人权条约负有的义务，定期审查^d国内私法制度是否就与工商企业有关的人权影响提供了必要的覆盖面和各种适当的方法，并采取必要的立法和/或政策措施，纠正在覆盖面和方法上的不足。

^d 见 A/HRC/32/19.Add.1，第 5 段，插文 1。

政策目标 13：私法制度完备，足以确保有效遏制企业助长第三方实施与工商企业有关的侵犯人权行为，若发生此类行为，也能确保获取有效补救。

13.1 国内私法制度 (a) 明确说明能够引起间接法律责任的、助长第三方实施伤害的不同方式和程度；(b) 明确说明评估次要责任的原则适用于企业的范围。

13.2 国内私法制度明确说明，为依据次要责任理论评估企业法律责任之目的，将知情、意向、行动和疏忽归因于企业所采用的原则。

13.3 国内私法制度区别对待依据次要责任理论的诉讼事由，在概念和程序上独立于主要过错方实施的任何违法行为。在法律或实践中，此类次要责任不取决于任何关于主要过错方责任的司法裁决。

政策目标 14：国内私法制度下评估企业责任的原则与企业在其业务范围内履行人权尽责的责任协调统一。

14.1 国内私法制度适当考虑到企业可采取哪些有效措施，查明、防止和减轻其活动对人权的不利影响。

14.2 国内私法制度适当考虑到企业可采取哪些有效措施，监督其官员和雇员，防止和减轻对人权的不利影响。

14.3 国内私法制度适当采用严格责任或绝对责任这一手段，鼓励对特别容易对人权造成严重影响的企业活动提高警惕。

14.4 关于不同业务环境中对人权尽责的技术要求，司法机构能获得并适当参照完备、可信的指导意见，适当情况下能够获得并参照针对具体部门的指导意见。

克服私法申诉的资金困难

政策目标 15：与工商企业有关的侵犯人权行为引起的案件中的申诉人可获得多样化的诉讼资金来源。

15.1 国家向能够证明资金困难的申诉人优先提供政府资金，确保此类资金的发放条件透明且不歧视，同时考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。

15.2 国内法律制度允许并鼓励无偿法律服务。

15.3 民事诉讼规则规定，在与工商企业有关的侵犯人权行为引起的案件中可以运用集体补救机制，有关标准得到明确表述和一致适用。

15.4 国内法律制度允许各种私人供资安排，例如由第三方诉讼供资者、律师公司(例如根据胜诉酬金和/或“成功”协议)和诉讼保险提供方提供资金。

15.5 私人供资安排的提供方需遵守适当条例，以确保达到正常服务标准并防止出现侵权行为和利益冲突。

15.6 潜在申诉人可以就诉讼资金和资源获得广为人知、来源可靠的建议，其语言和形式均易于使用和理解。

政策目标 16：减少在与工商企业有关的侵犯人权行为引起的案件中提出私法申诉的有关费用(如律师费和法庭费用)，方法包括加强案件管理及采取其他提高效率的措施。

16.1 法庭费用(如初始申请费、文件获取费和复印费等)合理适度，若申诉人证明资金困难或诉案涉及公共利益时，可以免除费用。

16.2 法庭程序包括易于确定、切合实际、负担得起的早期调解和解决机会。

16.3 具备查明法庭延误和相关的透明度及司法问责制度。

16.4 制订诉讼程序结束时分担法庭和法律费用的规则，鼓励诉讼当事人通情达理、在起诉和抗诉时有效率地运用法律资源和其他资源，并尽可能迅速结案。

16.5 讼费保证规则适当平衡被告管理与诉讼有关的资金风险的要求和申诉人获取补救的考虑。

16.6 国内法院适当运用信通技术等各种技术，以高效和具有成本效益的方式运作。

16.7 在适当情况下，可以由监管方(代表受影响的个人或群体行事)民事执行法律标准。

跨境案件中的合作

政策目标 17：与工商企业有关的侵犯人权行为引起的案件的申诉人能够迅速向他国相关国家机构和司法部门寻求法律援助，以便自外国的个人、企业和管理部门收集证据，用于司法诉讼。

17.1 国家制订明确的政策期望，即司法机构和其他有关国家机构将充分响应他国相关机构为收集用于与工商企业有关的侵犯人权行为引起的司法诉讼的证据，而提出的法律援助请求。

17.2 国家确保制订了适当的双边和多边安排，使司法机构和其他有关国家机构能够向他国有关对口部门请求法律援助，以便获得证据，用于与工商企业有关的侵犯人权行为引起的司法诉讼。

17.3 国家确保其司法机构和其他有关国家机构可获得必要信息、支助、培训和资源，以便其工作人员能够在私法案件中充分利用与他国的合作安排。

17.4 国家积极参与双边和多边举措，这些举措旨在提高以下两方面的效率和速度：(a) 提出法律互助请求和做出回应；(b) 司法机构和其他有关国家机构在私

法案件中交流信息。方法包括设立信息储存库，明确说明联络点、核心程序要求和更新未答复请求的制度。

17.5 司法机构和其他有关国家机构支持和鼓励其工作人员参与有关双边和多边举措和网络，这些举措和网络旨在(a) 促进与他国对口部门之间的联系和知识交流；(b) 促进了解在私法案件中开展国际合作和提供法律援助的各种机会和办法。

政策目标 18：国家积极参与相关论坛和举措，力求在与工商企业有关的侵犯人权行为引起的或与之有关的跨境案件中，改善申诉人及其法律代理获取信息的机会。

18.1 国家积极参与双边、区域和多边举措，旨在提高跨境案件中申诉人及其法律代理与他国相关国家机构之间交流信息的效率和速度。

18.2 国家参与就各类企业活动对人权的风险及影响跨境获取信息的双边、区域和多边举措，目的是在保护数据、保护受害者及其法律代理、保护举报人及合法的商业保密要求等方面，在各种国内法律制度之间达成更多的一致。

私法补救措施

政策目标 19：裁定企业负有法律责任后引起的私法补救措施为相关侵权行为和/或损害提供有效补救的可能。

19.1 司法机构在法律和实践中具备权力和能力，在与工商企业有关的侵犯人权行为引发的司法案件中给予一系列补救，可能包括货币赔偿和/或非货币补救措施，例如下令归还、帮助受害者康复的措施和/或资源、补偿(例如公开道歉)及保证不再发生的措施(例如强制性合规方案、教育和培训)。

19.2 每起案例中，判给申诉人的私法补救措施：(a) 与侵权严重程度和遭受的损失和/或伤害的程度和性质相称；(b) 可在国内相关法律制度运行的范围内，反映被告企业的过错程度(表现为该企业是否开展了适当的人权尽责工作、企业努力遵纪守法的程度和效果、是否曾发生过类似行为、是否对警告做出了适当反应及其他相关因素)；(c) 旨在最大限度地降低重犯或继续伤害的风险；(d) 考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。

19.3 就私法补救措施的制订和执行及任何和解条件与申诉人进行协商。此类协商考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。

19.4 司法和/或相关国家机构以适当方式监测企业执行私法补救措施的情况，确保具备有效机制，使当事人能够就不执行此类补救措施的情况进行报告和/或提起申诉和/或要求采取补救行动。

19.5 国内法律制度不允许就与工商企业有关的侵犯人权行为引起的案件中裁定企业负有法律责任后支付的赔偿金实行税款扣减。

19.6 国内法律制度通过适当的条例、导则或职业标准，确保以公正、透明和不歧视的方式在受影响的申诉群体之间分配赔偿金，同时考虑到性别问题和极易受到伤害或边缘化的个人或群体的特殊需要。
