



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目3

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

跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额  
政府间工作组第四届会议报告\*

主席兼报告员：路易斯·加列戈斯

\* 本报告附件不译，原文照发。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 会议安排 .....	3
A. 选举主席兼报告员.....	3
B. 出席情况.....	3
C. 文件 .....	3
D. 通过议程和工作方案.....	4
三. 开幕发言 .....	4
A. 主旨发言.....	4
B. 一般性发言.....	4
C. 对具有法律约束力的文书草案的一般性介绍.....	7
四. 具有法律约束力的文书草案的一读.....	7
A. 第 2 和第 8 条.....	7
B. 第 6、第 7 和第 13 条.....	9
C. 第 9 条.....	10
D. 第 10、第 11 和第 12 条.....	11
E. 第 3 和第 4 条.....	13
F. 第 5 条.....	14
G. 第 1、第 14 和第 15 条.....	15
五. 任择议定书草案介绍.....	16
六. 专题小组：“受害者的声音” .....	16
七. 主席兼报告员的建议和工作组的结论.....	17
A. 主席兼报告员的建议.....	17
B. 工作组的结论.....	17
八. 通过报告 .....	18
附件	
一. 与会者名单.....	19
二. 小组成员名单.....	21
三. 小组成员发言摘要.....	23

## 一. 引言

1. 跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组根据人权理事会 2014 年 6 月 26 日 26/9 号决议设立，任务是拟订一项具有法律约束力的国际文书，以在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业有关人权的活动进行监管。
2. 工作组第四届会议于 2018 年 10 月 15 日至 19 日举行，联合国人权事务副高级专员致开幕词。她祝贺主席兼报告员发布了具有法律约束力的文书草案和任择议定书草案，指出这两项草案是一个重要的里程碑，为开始实质性谈判奠定了可喜的基础。该文书应侧重于受与工商业有关的侵犯人权行为影响的人员的需求，并考虑到这种侵权行为对不同权利持有人群体的不同影响。她指出，《工商业与人权指导原则》与制定一项具有法律约束力的文书并无内在冲突，强调条约进程应当在加强《指导原则》和旨在改善公司侵权行为受害者获得补救的途径的相关举措，如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的问责和补救项目上所取得的进展。她注意到与会者在终止公司侵权行为方面的共同目标和愿望，对推动这一进程的民间社会组织深表赞赏，并回顾了这一进程的目的。最后，她请所有利益攸关方在会议期间进行建设性参与和协作。

## 二. 会议安排

### A. 选举主席兼报告员

3. 厄瓜多尔常驻代表路易斯·加列戈斯经墨西哥代表团以拉丁美洲和加勒比国家集团的名义提名，以鼓掌方式当选为主席兼报告员。

### B. 出席情况

4. 与会者名单、小组成员名单和小组成员发言摘要分别载于附件一、二和三。

### C. 文件

5. 工作组收到了下列文件：
  - (a) 人权理事会第 26/9 号决议；
  - (b) 工作组临时议程(A/HRC/WG.16/4/1)；
  - (c) 其他文件，包括主席兼报告员关于在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业的活动进行监管的具有法律约束力的文书草案预稿、主席兼报告员关于该文书草案的任择议定书预稿以及工作方案，所有这些文件均通过工作组网站提供给工作组。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session4/Pages/Session4.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session4/Pages/Session4.aspx)。

## D. 通过议程和工作方案

6. 主席兼报告员在开幕发言中说，该文书草案是多年共同努力的结果。其核心目标是防止与工商业有关的侵犯人权行为，消除有罪不罚现象，并使受害者能够诉诸司法。该草案基于工作组前三届会议的讨论，以及 2018 年与多个利益攸关方举行的一些磋商和 100 多次双边会议。他提到法律上的空白，指出与工商业有关的侵犯人权行为的受害者在获得补救方面所面临的障碍已得到明确确认，只有通过一项具有法律约束力的文书，才能消除这些障碍。目前的草案可以并且应当加以改进；因此，主席兼报告员希望各国在本届会议期间作出建设性贡献。

7. 主席兼报告员介绍了工作方案草案，并请各国发表评论。由于各国没有提出评论，工作方案获得通过。

## 三. 开幕发言

### A. 主旨发言

8. 主旨发言人、法国国民议会议员多米尼克·波捷说，全球化的新曙光即将到来，而全球化的基础应是承认所有人的权利。他呼吁转变议题，从盲目崇拜市场转向尊重人权。为人类尊严和地球生存进行的斗争是同一场战争的一部分。根据法国在工商业和人权领域的经验，他提到了三个可为工作组讨论提供参考的教训。第一，需要与《指导原则》保持一致，避免重新定义基本要素。第二，讨论应基于一种切合实际的、可促进国际和国家参与的愿景。第三，界定受监管公司的范围可能具有挑战性；法国通过循序渐进的方法取得了成功。预防是任何成功安排的关键。

### B. 一般性发言

9. 各代表团祝贺主席兼报告员当选，其中许多代表团表示将全力支持他的领导。<sup>2</sup> 许多代表团还感谢主席代表团在会前发布了具有法律约束力的文书草案和任择议定书草案，指出这两项文书的编制是工作组进程中的一个重要步骤。此外，几个代表团肯定了民间社会作为这一进程推动力的重要性。

10. 若干代表团和许多非政府组织提醒工作组，工商业与人权领域的进一步动态有诸多原因。会上提出了一些一般性问题，如公司和权利持有人之间不公平的权力不平衡、公司对国家的影响越来越大、赋予公司在国际舞台上的权利范围扩大而没有相应的义务、在冲突和冲突后环境中缺乏有效的监管等。还提到了特定类型的侵权行为，如疏忽导致儿童接触有毒化学品，以及土著人民的流离失所和被杀。许多代表团和非政府组织认为，这些问题表明了全球化造成的国际法律秩序中的空白，应以具有法律约束力的文书来填补。

<sup>2</sup> 向秘书处提供的各国和观察员组织在第四届会议期间的口头发言副本见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session4/Pages/Session4.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session4/Pages/Session4.aspx)。整个会议的网播见 <http://webtv.un.org/>。

11. 一些代表团和观察员组织提到与工商业和人权有关的区域和国际标准及倡议，强调应在已经开展的工作基础上再接再厉。它们提到了国际劳工组织的各项公约、经济合作与发展组织(经合组织)的《跨国企业准则》、欧洲联盟的条例和指令、人权高专办的工作(特别是其问责和补救项目)和工作组就人权与跨国公司和其他工商企业问题开展的工作。一些代表团和组织肯定了《指导原则》的重要性，强调文书草案必须以这些原则为基础并加以借鉴。虽然有几个代表团确认《指导原则》对文书草案的影响，另一些代表团则指出，草案没有明确提及这些原则。两个商业组织解释说，出于很多原因，它们不支持文书草案和议定书草案；它们认为，这两项草案破坏并背离了《指导原则》中所采取的公认方法。

12. 大多数讨论集中在文书草案本身。许多代表团认为，该草案是谈判的良好起点，是对作为工作组第三届会议讨论基础的要点文件的重大改进。草案中确认，促进、尊重、保护和实现人权和基本自由的首要责任在于国家，这一点尤其值得欢迎。许多代表团赞同地注意到草案只对国家规定了义务，但一些代表团问是否真的如此。例如，一个代表团指出整个草案提到了在商业活动中实施的侵犯人权行为，并坚持认为“侵犯”一词指的是违反义务的行为。它认为，如果草案中没有讨论公司的直接义务，那么提及对人权的“践踏”更准确。另一个代表团和几个非政府组织认为，根据国际法对公司规定直接义务不成问题，并表示希望未来的文书确立这种义务。

13. 鉴于草案的法律性质，一些代表团和观察员组织呼吁提高草案措辞的明确性和准确性。在这方面，特别提到了涉及范围、定义、管辖权、适用法律、受害者权利、法律责任和国际合作的条款。一个区域组织保留其对草案的立场。它指出，任何可能的具有法律约束力的文书，其带来的增值应是加强对人权的保护和尊重，并确保全球公司有一个公平的竞争环境。该组织指出，它正在考虑哪种具有法律约束力的文书最有可能实现这种公平的竞争环境。一些代表团也保留对整个草案的立场，认为该文书有可能损害为确保《指导原则》得到遵守而作出的一贯努力。一个代表团指出，草案中的许多条款仅仅重申了国际法的一般义务和原则。它建议删除这些条款，以避免不必要的重复。

14. 一般性讨论期间还讨论了草案中的具体条款。许多代表团和组织评论了该文书的范围，即其所涵盖的公司。它们认为这一范围太窄，因为所监管的仅仅是开展跨国活动的公司。它们指出，公司的结构或性质与受害者无关，不论实施侵权行为的公司是哪一类，受害者均应有权获得补救。此外，许多跨国公司都拥有严格意义上的国内公司或与之有关系，实际上很难区分跨国公司和国内公司。因此有人建议，未来的文书应涵盖所有公司(尽管有些人认为第 26/9 号决议将范围仅限于跨国公司)。一些代表团和观察员还对草案的范围限于从事营利性经济活动的公司表示关切，因为它们认为，这种限制将把许多应对所记录的侵权行为负责的公司如国有企业排除在外。有两个代表团建议对发展中国家予以特别考虑，对这些国家的国有企业以及微型企业和小企业给予更宽松的待遇。

15. 一些代表团要求进一步明确该文书所涵盖的权利。它们指出，“所有国际人权和国内法承认的权利”可能因国家而异，因为各国批准的人权条约不同，国内法也不同。有一个问题是，这种差异是否会产生执行问题。

16. 一些代表团和非政府组织对关于管辖权的条款表示赞赏，因为它们认为，母国使用域外管辖权对于确保公司无法逃避责任至关重要。但另一些代表团对域外管辖权的使用表示关切。

17. 许多代表团和组织欢迎把重点放在预防上，一些非政府组织强调了要求开展尽职调查活动的重要性。

18. 对关于法律责任的条款表达了不同看法。一些代表团和组织认为文书草案中关于刑事、民事或行政责任的规定对受害者至关重要，另一些代表团则质疑讨论法律实体的刑事责任是否适当，因为其本国没有规定这种责任。还有人对授予普遍管辖权的条款表示关切。

19. 还讨论了对未来文书与贸易和投资协定之间关系的不同意见。至少有一个代表团和几个组织强调，应申明人权高于此类协定。但一些代表团担心这会使国际法的一个分支高于另一个分支，并可能限制各国的谈判立场。关于更一般的投资问题，各代表团指出了可持续发展的重要性，认为具有法律约束力的文书不会对投资产生负面影响；相反，它会创造一个公平的竞争环境，确保投资在尊重人权标准的环境中进行。在这方面，一些代表团提到《2030年可持续发展议程》，指出可持续发展目标确认了企业可以发挥的积极作用。

20. 许多非政府组织和一个国家人权机构网络建议对草案加以补充。它们认为，该文书可以更明确地提到人权维护者和其他风险人群的作用以及对他们的保护。其中特别提到土著人民以及自由、事先和知情同意的重要性。还呼吁在结构上更多地纳入两性平等观点。

21. 各代表团感谢主席在闭会期间组织的磋商和对包容、透明的起草进程的领导。但一个区域组织表示，主席没有解决该组织所关切的问题。它感到遗憾的是，其大多数提议都没有得到考虑，包括：(a) 建议人权理事会通过一项新决议，重申拟订一项具有法律约束力的文书的任务；(b) 要求在工作方案中增加一个脚注，明确说明工作组可以讨论所有工商企业；(c) 请负责人权与跨国公司和其他工商企业问题的前秘书长特别代表约翰·鲁格在会议开幕式上作主旨发言。

22. 一些代表团指出，条约进程并不是反商业的，商业界应在其中有更大的发言权，另一些代表团则呼吁保护这一进程不受商业部门的商业利益和既得利益的影响。一个商业组织要求更充分地咨询商界，指出在重要的实质性问题上没有与商界成员进行有意义的讨论。一些非政府组织不同意给予企业更大的发言权，并警告企业不要干预这一进程。

23. 此外，各代表团和组织指出，国家需要更广泛地参与这一进程。它们注意到任何仅获得部分支持的文书所存在的风险，认为任何具有法律约束力的文书需在许多国家受到欢迎才能有效。许多非政府组织呼吁各国和一个区域组织今后进行更积极主动的参与。

24. 许多代表团承诺建设性地参与工作组第四届会议，并表示希望开展公开、坦率和富有成效的对话。

### C. 对具有法律约束力的文书草案的一般性介绍

25. 主席兼报告员在解释该草案的起草背景时说，草案案文考虑了成千上万受害者的意见、许多双边和多边会议的讨论以及不同背景专家的意见。2018年7月20日分发文书草案后，主席兼报告员收到了各国、民间社会、律师、学术界和其他专家的许多评论。

26. 草案在很大程度上参考了国际法和人权的基本原则，并以四大支柱为基础。

27. 第一个，亦即主要的支柱，是预防。草案纳入了《指导原则》的内容，借鉴了国家、区域和国际制度的经验，并考虑到工作组前几届会议的讨论情况。

28. 第二个支柱是受害者的权利，特别是诉诸司法的权利。重点是消除受害者在寻求补救时面临的实际障碍。这受到工作组讨论和管辖权方面区域条例的启发。

29. 第三个支柱是国际合作。该支柱承认当代做法的跨国性质，并承认各国需要共同努力确保正义得到伸张。

30. 第四个支柱的重点是文书草案、尤其是议定书草案中讨论的监测机制。灵感来自其他人权条约。

31. 虽然文书草案以四大支柱为基础，但其各部分是相互关联的，应作为一个整体来理解。

## 四. 具有法律约束力的文书草案的一读<sup>3</sup>

32. 在对文书草案进行一读的每一次会议上，主席兼报告员介绍了相关条款。之后由小组成员提出专家意见，并进行一般性辩论(小组成员的评论记录见附件三)。

### A. 第2和第8条

33. 主席兼报告员指出，文书草案的主要目标载于第2条第(1)款(b)项，其重点是作为工商业相关行为受害者的人及其有效诉诸司法和获得补救的机会。第8条力求确保消除司法方面的许多实际障碍，也侧重于受害者的权利。

34. 各代表团和组织欢迎列入第2和第8条，认为规定文书宗旨和受害者权利的条款至关重要。但许多代表团和组织认为，需要提高这些条款的准确性和明确性，特别是如果该文书要在国家法院适用的话。一些代表团还指出，这两项条款(以及文书其他地方)中提到的“受害者”改为“据称受害者”更为合适，以确保公正性。

35. 关于第2条，各代表团就文书的适当范围进行了辩论，特别是其中多次提到“跨国性质的商业活动”。一些代表团和组织重申了其立场，即未来的文书应一视同仁地适用于所有公司，包括国家和国有公司。另一些代表团和组织则对这一观点提出异议，认为跨国公司逃避监管，因此应是文书的重点。一个代表团建

<sup>3</sup> 本节应与文书草案一并阅读，该草案见 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf)。

议，这个问题可通过把重点放在活动的跨国性质而非企业的性质上来解决。一些代表团和许多非政府组织认为，未来的文书应确立跨国公司的直接义务，这种义务的确立应反映在文书的宗旨中。

36. 一些代表团要求提高第 2 条措辞的准确性。至少有一个代表团认为，提到“在商业活动中侵犯人权”的规定过于模糊，法院无法适用。有人对第 2 条第(1)款(b)项中使用“侵犯”一词表示关切，因为一些代表团和一个商业组织说，“践踏”或“违反和践踏”更为恰当。该条款涵盖哪些权利也不清楚。几个代表团虽然欢迎第 2 条第(1)款(c)项提及国际合作，但质疑草案是否过于全面，建议指出文书的一个目的是在与商业活动有关的事项上促进国际合作。

37. 一些代表团还建议在第 2 条中增加更多内容，具体提及《指导原则》，人权的普遍、不可分割、相互依存和相互关联的性质，加强概述国际标准的国内制度的目标等。一些非政府组织要求明确提及人权高于贸易和投资协定。

38. 虽然许多代表团和非政府组织表示赞赏第 8 条及其对受害者的侧重，但有几个代表团建议简化该条，因为其中大部分重申了公认的国际法准则，一个代表团建议完全删除该条。除要求删除特定条款(特别是第 8 条第(9-13)款)外，还有人要求使用更准确、更典型的法律文书语言。

39. 关于第 8 条第(1)款，一些代表团要求进一步明确术语的定义(例如，“抵偿”)和受该条义务约束的实体。若干代表团和一个商业组织对第 8 条第(1)款(b)项中提到的“环境补救和生态恢复”表示关切，指出这些术语未被定义，超出了《指导原则》的范围，也不在工作组的职权范围之内。

40. 还有人第 8 条第(2)款表示关切，因为该款可被理解为准许域外管辖(对此表示关切的人认为，任何讨论都应限于第 5 条)。一个代表团要求删除提及群体申诉的内容，因为其本国的法律制度不允许集体诉讼。

41. 有两个代表团的代表批评第 8 条第(3)款过于宽泛，超出了未来文书的预期范围。

42. 几个非政府组织强调了保留第 8 条第 4 款的重要性，因为这将给受害者带来切实的好处。

43. 至少有一个代表团对第 8 条第(5)款(c)项中使用的模糊术语表示关切，并特别询问什么是“不必要的”手续、费用或延误。该代表团认为，这种模糊的术语将导致一国与另一国适用的不一致，并可能使该条款变得毫无意义。有两个代表团对第 8 条第(5)款(d)项中的条款提出强烈反对，其中规定，“在任何情况下”，受害者都不需要支付其他申诉方的法律费用。它们认为，费用转移有时是合理的，也是防止无理诉讼的必要条件；因此，应将不合理的诉讼排除在该条款之外。同样，一些代表团提到应列入确保不受无理缠讼的措辞。这种措辞可列入第 8 条第(5)款(d)项或其他地方(例如，第 8 条第(6)款或新的独立条款)。

44. 很多讨论集中在建立国际受害者基金的可能性上(第 8 条第(7)款)。若干代表团原则上欢迎这一想法，许多代表团希望进一步明确该基金的模式、筹资和管理。有几个代表团还认为，该基金的设立值得单列一条。但另一些代表团担心国家可能要为公司造成的损害付出代价，因此对此表示保留。



45. 两个代表团还对第 8 条第(8)款和第 8 条第(9)款可能的广泛范围表示关切。它们说，应使这两个条款与现有国际法和相关案例更加一致。

46. 此外，若干代表团和非政府组织要求在第 8 条中增加许多内容——例如，更明确的两性平等观点、对人权维护者的保护以及在受害者中列入群体等。一个代表团还建议考虑到各国的不同能力，特别是在第 8 条第(5)款和第(6)款中。

## B. 第 6、第 7 和第 13 条

47. 主席兼报告员指出，诉讼时效过短往往会妨碍受害者提出申诉的能力，因此强调将第 6 条载入未来文书的重要性。他讨论了第 7 条确认不同辖区的人权标准可能会有所不同，强调应让受害者选择适用哪些人权标准。第 13 条的目的是协调对国际法的解释，并确保条约与国际法的一致性。

48. 各代表团对第 6 条有不同的看法。一些代表团表示支持关于诉讼时效的条款，尽管至少有一个代表团建议删除该条，还有许多代表团指出了案文中的问题。关于第 6 条第(1)款第一句，许多代表团和一个商业组织要求澄清“国际法上的罪行”的含义。如果对这一概念没有商定的详尽定义，可能会产生执行上的问题，因为各国会有不同的看法。若干代表团认为，如果“国际法上的罪行”是指《国际刑事法院罗马规约》涵盖的核心罪行(即灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪)，因国际法已明确规定对这些罪行不适用，因此没有必要在未来的文书中指出诉讼时效不适用于国际法上的罪行。这一短语是否还涵盖具有国际性质的犯罪，如海盗、贩运和恐怖主义，也不够清楚。一些代表团建议在处理涉及术语定义的问题时，侧重于严重侵犯人权行为或所有国际侵犯人权行为，而不是国际法上的罪行。

49. 一些代表团和一个非政府组织对第 6 条第(1)款第二句中的模糊措辞表示关切，特别是“不应有的限制”和“适当的时间”。它们认为，这项规定需要更加明确才能有效。一个代表团建议使用“不必要的限制”一语，而不是“不应有的限制”。两个代表团提出了在诉讼时效方面国内法各不相同的问题，其中一个代表团坚持认为，该文书不应干涉这方面的国内法。

50. 对第 7 条表达了许多不同意见。一些代表团和非政府组织认为该条至关重要，认为应加以扩展，提到主管区域法院和土著人民的法律和习俗。另一些代表团支持该条，但要求使用更准确的语言。还要求澄清“主管”法院和“参与人员”的含义。有代表团呼吁确保该条符合国际私法的现有标准。在这方面，一个国家建议咨询国际法委员会。若干代表团对第 7 条第(2)款的措辞表示关切，另一些代表团则对以下想法表示不安，即其本国法院在复杂问题上可能要承担解释外国法律的责任，这些法律可能使用不同语言，来自外国文化。有几个代表团指出，允许灵活选择法律规则，这在一些民事诉讼中是可以接受的，但在刑事案件中不可接受。它们要求修正案文，将刑事案件排除在其范围之外。一个代表团认为该条款会造成太多不确定性，建议将其删除。

51. 一些国家和许多组织坚持加强第 13 条第(6)款和第(7)款，明确指出人权高于贸易和投资协定。一个代表团建议，这两个条款应考虑到正在进行的修订此类协定的努力，一些非政府组织说，这两个条款应要求在签订此类协定之前进行人权影响评估和磋商。但有两个代表团警告说，走得太远可能会破坏发展。此外，几

个代表团保留对这两个条款的立场，并关切它们可能在国际法中造成不可接受的等级，并有可能违反习惯国际法。一个代表团告诫说，应仔细考虑所使用的措辞，因为它可能会对许多国家的大量协定产生影响。

52. 在上述讨论中提到了第 13 条第(3)款，因为一些代表团和非政府组织认为该款与第 13 条第(6)款和第(7)款的规定有冲突。一些非政府组织建议删除第 13 条第(3)款，或至少删除其中的第一句。

53. 一个代表团表示赞同在第 13 条第(1)款中提及国家主权和领土完整，另一个代表团则表示关切说，各国可能会借此来避免协助国际合作。一个代表团问为什么只提到《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》中的一些原则。该代表团建议要么全部提及，要么概不提及，以免给人以更加青睐某些原则的印象。

### C. 第 9 条

54. 主席兼报告员在开始关于第 9 条的辩论时，提到在起草该条时所参考的案文。其中主要有《指导原则》、国际劳工组织的准则、欧洲联盟非财务报告规则、法国关于公司注意义务的法律等国家立法以及人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会的一般性意见。

55. 许多国家和观察员组织欢迎列入了一个侧重预防的条款，指出这是草案的主要条款之一。其中一些国家和组织同意一名小组成员的意见，即在整个条款中提及“人权尽职调查”比仅仅提及“尽职调查”更合适。同样，有几个代表团呼吁使这一规定更加符合《指导原则》的文字和精神，并在必要时以这些文字和精神为基础。在这方面，一些代表团和一个商业组织对它们认为是注重结果而非行为的做法提出异议。还有多个代表团再次呼吁文书涵盖所有公司，包括国内公司和跨国公司。若干代表团和非政府组织要求将该条款案文更加细致化，另一些国家则批评它试图规定太多。这些国家认为，该条如果只概述一般标准，而由每个国家决定如何以最佳方式执行这些标准，则会更加有效。几个非政府组织坚持认为该条应对跨国公司规定直接义务；但一些代表团表示关切说，该条可能会导致一些义务不适当地从国家转到企业。至少有一个代表团呼吁该条考虑到各国的发展需要，并注意避免使某些公司负担过重。

56. 提出了一些在案文中反映其他考虑的建议。例如，一些代表团呼吁更多地承认各国能力有所不同。另一些代表团建议列入关于冲突局势的条款，以及在冲突中加强尽职调查的必要性。若干非政府组织提到需要设立一个独立的监测机构，建议明确提及全球供应链，坚持认为应更多地承认性别问题和结构性不平等，并就除人权尽职调查之外的其他预防形式提出了一些建议，如增加获得信息的机会、保护人权维护者和提供强制性救济等。

57. 关于第 9 条第(1)款，许多非政府组织表示同意规定公司应开展尽职调查。一个代表团认为，应当扩大案文，提及商业活动的间接影响，并建议该条款提及此类活动产生的“或与之相关的”影响。另一方面，一个商业组织批评该条款过于宽泛，并对其中提到“所有人”表示特别关切。

58. 大多数讨论集中在第 9 条第(2)款及其许多规定上。许多代表团呼吁使之更加符合《指导原则》的概念和术语(以及经合组织准则和尽职调查指南)。一些代

代表团和组织特别指出，《指导原则》中提及的一些人权尽职调查阶段在草案中没有提到或被修改，并增添了新内容。它们认为应严格遵循《指导原则》的各个阶段，只在必要时才添加新内容。一些代表团建议更明确地提到就不利的人权影响追究公司责任的不同方式。

59. 一个代表团建议将第 9 条第 2 款(c)项中的“防止侵犯人权”改为“设法防止侵犯人权”。另一个代表团要求第 9 条第(2)款(d)项除了报告非财务事项之外，还包括报告财务事项。一些非政府组织呼吁将性别影响评估纳入第 9 条第 2 款(e)项。

60. 一些代表团对第 9 条第(2)款(f)项表示异议。它们指出，“所有合同关系”一词过于宽泛，因为各国签订了许多不同类型的商业合同，要求提高该条款的严谨性或将其从案文中删除。

61. 一些代表团和许多非政府组织对第 9 条第(2)款(g)项表示欢迎。有人指出，“有意义的协商”仍然限制性过强和过于模糊。因此，有人呼吁删除“有意义的”一词，并详细说明需要进行的协商类型。一些代表团和许多非政府组织建议在这项规定中具体提及自由、事先和知情的同意(以及持续同意的概念)。此外，一些非政府组织要求纳入更有力的性别观点。虽然也有些关于增加高危人群类别(特别是女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性人以及慢性病患者)的呼吁，但一个代表团建议删除具体提及任何群体的文字，因为列入一些群体可能会被解释为排除其他群体。

62. 一些代表团要求进一步明确第 9 条第(2)款(h)项的意思。一个代表团和一个商业组织建议删除第 9 条第(4)款，因为该条不够明确(并考虑到它们对第 9 条其他部分的关切)。

63. 一些代表团支持第 9 条第(5)款，其中一个代表团指出，发展中国家需要依赖中小型企业。有两个代表团认识到这类企业的负担可能过重，但表示不应免除其义务。其他几个代表团和一个商业组织批评该项规定含糊不清，指出没有公认的“中小型企业”定义，没有提出准许免除义务的标准，这些企业将被免除哪些“特定义务”也不够明确。有代表团认为，该项规定给各国留下了太多的酌处权，会削弱第 9 条。这些代表团认为，该文书应一视同仁地适用于所有公司。出于这些原因，它们主张删除该条款。

#### D. 第 10、第 11 和第 12 条

64. 关于第 10 条，主席兼报告员指出，工作组先前的讨论突出表明，草案中需要提及法律责任，特别是民事、刑事和行政责任。草案力求实现硬性规定和灵活性的平衡，从而使各国自由决定如何最好地执行该条。关于民事责任的条款侧重于广泛接受的原则，关于刑事责任的条款则允许各国适用有效的非刑事制裁，以得到各国更广泛的接受。关于司法协助和国际合作的第 11 条和第 12 条是为了填补司法空白，主席兼报告员表示希望它们将有助于未来文书的执行。

65. 一些代表团和非政府组织欢迎列入关于法律责任的第 10 条，许多非政府组织表示赞赏该条涵盖民事、刑事和行政责任。一些代表团认为草案中对自然人和法人作了适当的区分，一些代表团则建议在该条的几项规定中对二者予以更明确的区分。许多非政府组织要求该条直接提到跨国公司的义务。还有组织呼吁该条

更明确地述及公司法的各个方面，特别是单独的法律人格和信托责任。大多数非政府组织要求对揭开公司面纱作出更明确的规定，而一个商业组织认为，目前的草案已经无视单独的法律人格，不公平地将可能与侵权行为有非常微小联系的公司置于法律风险之下。若干代表团和一个非政府组织要求这些规定侧重于冲突局势。一个代表团建议在整个条款中增加对国际人道主义法的提及，另一个代表团建议列入关于协助和教唆责任的措辞，特别是在占领情况下。

66. 有两个代表团要求澄清第 10 条第(3)款，一个代表团问是否要国家对私人当事方的行为承担经济责任。

67. 各国对关于举证责任倒置的第 10 条第(4)款意见不一。一些代表团和一个商业组织认为该条款过于宽泛，指出它可能导致违反正当程序和其他侵犯被告权利的行为。其他代表团认为，如果该条款不明确排除刑事案件，将是有问题的，因为在这种案件中的举证责任倒置与无罪推定背道而驰。一些代表团和非政府组织对列入这一条款表示欢迎。各国代表团对列入关于举证责任倒置须受国内法制约的条件表示赞赏，但许多非政府组织坚持取消这一条件，而在文书中规定举证责任可以倒置。

68. 许多人呼吁提高第 10 条第(6)款的明确性和准确性。各国代表团特别询问第 10 条第(6)款(a)项中的“控制”(一个代表团建议将措辞改为“充分控制”)，以及第 10 条第(6)款(b)项中“足够密切的关系”和“有力的直接联系”是什么意思。一个非政府组织和一个商业组织的代表指出了这种含糊不清的问题，他们都认为，这些规定目前的行文可能会使公司因其商业关系而面临不合理的法律风险，不管它们对事件有何控制或与造成的损害有何关系。尽管如此，一个代表团建议扩大该条范围，涵盖与公司间接有关的损害，有几个非政府组织建议更多地提及供应链和揭开公司面纱。

69. 一些代表团对第 10 条第(8)款表示严重关切，因为它们认为该条要求法律实体承担刑事责任，而这在其本国的法律制度中是不可能的。一个代表团说，第 10 条第(10)款和第 10 条第(12)款提及劝阻性非刑事制裁作为一种替代办法，这并没有解决问题，其本国无法加入任何将追究公司刑事责任作为一项义务的文书。一些代表团欢迎这项规定，并建议增强其力度——例如，将“故意”行为的门槛降到在实践中更易证明的程度。还有人要求澄清该条款中提到的罪行。一个非政府组织警告说，如果罪行的定义不够明确，罪刑法定原则可能会遭到违反。

70. 许多代表团对第 10 条第(11)款列入普遍管辖权表示关切。有几个代表团要求澄清该条款所涵盖的罪行的范围。有些代表团指出，普遍管辖权是一个很有争议的问题，没有达成共识，过去曾被一些国家滥用；因此，它们认为最好删除任何提及普遍管辖权的文字。其他代表团承认这些关切，建议将其交给其他进程或这一事项方面的专家(如大会第六委员会或国际法委员会)。一个代表团问为什么这一规定出现在第 10 条而不是关于管辖权的第 5 条。

71. 总的来说，各代表团似乎赞同第 11 条和第 12 条，认为这两条在现有国际法中有基础，对未来的文书很重要。但有一些代表团对第 11 条表示关切，特别是该条具有强制性，对发展中国家在执行该条时可能遇到的困难不够重视，在被告的程序权利方面存在不平衡等。一个国家建议在一些规定中纳入双重犯罪内容，以确保该条不会被滥用。关于第 12 条，一些代表团建议提及《联合国宪章》和

《指导原则》，更明确地述及跨界问题，并允许跨国公司和其他工商企业加入国际合作努力。

## E. 第 3 和第 4 条

72. 主席兼报告员说，工作组先前的讨论为第 3 和第 4 条的措辞提供了参考。在第 3 条中采用了一种广泛的办法，提到国际和国内承认的所有人权，以顾及法律制度之间的差异。草案还保留并加强了第三届会议采用的办法，即侧重于“跨国性质的活动”。第 4 条界定的这一术语特别包括通过电子手段开展的活动。该条中“受害者”一词的定义很宽泛，包括直接受害者的直系亲属或受抚养人。

73. 虽然各代表团表示第 3 条和第 4 条是必要的，但对于其中应包含什么内容意见不一。关于第 3 条第(1)款，许多国家和组织坚持认为文书应涵盖所有工商企业，无论其是否开展跨国活动，并指出这种做法符合《指导原则》。它们认为，重要的是人权影响的严重程度，而不是公司的活动类型或性质。一些代表团要求该文书只涵盖跨国公司。其他几个代表团认为，草案中采取的侧重于商业活动跨国性质的做法是一种公平的妥协，与第 26/9 号决议的脚注相一致，应该会让那些希望文书不仅涵盖跨国公司的人满意。但其他代表团不同意这一观点，认为这种做法含糊不清，可能过于宽泛。除范围问题外，一些代表团和组织还重申了它们的立场，即在提及商业活动时用“侵犯”一词是不合适的。建议草案改为“践踏”或“不利的人权影响”。

74. 许多代表团和一些组织要求澄清第 3 条第(2)款中“所有国际人权和国内法承认的权利”一语的含义。一些代表团认为，这种提法可被理解为强加给各国它们并不同意的义务，因此各国可能不愿意签署未来的文书。这些代表团建议将该措辞移至序言部分，或将案文改为“各国通过的所有条约”。另一些代表团认为草案中的提法过于宽泛，可能会有不同的解释，因此可能会造成执行问题。建议文书使用《指导原则》原则 12 的术语，其中提到国际公认的人权。此外，一些代表团建议扩大第 3 条第(2)款措辞的范围，以涵盖国际人道主义法或人权和基本自由。一些非政府组织就列入哪些权利提出了建议，如环境权、两性平等、自决权和土著人民的集体权利。

75. 许多代表团要求更确切地给出第 4 条第(1)款所载的受害者定义。一些代表团认为该定义过于宽泛，并有代表团担心它会遭到那些甚至无需证明与公司的有害活动有联系的人滥用。至少有一个代表团和一个非政府组织指出所列损害不是很明确，另一些代表团问，为什么人权受到“严重”损害的人才能被视为受害者。另一个代表团和一个非政府组织对使用一般意义上的“受害者”一词提出质疑，认为使用“人”或“权利持有人”更为合适。一些代表团和非政府组织建议提及特定群体，如民族或社区、弱势群体和人权维护者。

76. 虽然对第 3 条第(1)款的评论适用于第 4 条第(2)款，但也对后一条款提出了具体的意见。一些代表团和非政府组织质疑第 4 条第(2)款的规定，根据该款，跨国性质的商业活动被理解为仅指营利性活动。它们认为，这种限定不必要地缩小了文书的范围，并免除了对侵犯人权负有责任的某些公司的责任。还有人要求明确提及母公司和/或全球供应链，以及跨国公司和其他工商企业。

## F. 第 5 条

77. 主席兼报告员在小组讨论开始时澄清说，第 5 条的目标是允许受害者选择审理其法律案件的法院。在工作组先前的讨论中，拥有这种选择被认为是确保有效诉诸司法的关键。起草该条依据的来源包括欧洲联盟的条例、经济、社会及文化权利委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)和儿童权利委员会关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)。

78. 一些代表团和许多非政府组织强调了列入关于管辖权的条款的重要性，并指出，跨国公司和其他工商企业往往利用各国关于管辖权的不同规则来逃避责任。因此，它们表示希望该文书能够填补这种空白，并在此领域提供一定的一致性。有些代表团呼吁在第 5 条中作出更明确的规定，并与草案其他部分(特别是第 7 条和第 10 条)保持内部一致性。一个非政府组织问第 5 条是否仅涉及民事管辖权，并要求澄清草案对刑事管辖权的处理方式。

79. 各代表团表示支持第 5 条第(1)款(a)项，因为其中重申了基于属地原则的管辖权。对第 5 条第 1 款(b)项进行了更多的讨论，因为该项可能允许行使域外管辖权。一个商业组织认为，行使这种管辖权威胁到国家主权，并会转移人们对需在发生损害的辖区加强补救途径的关注。一些代表团提出了类似的关切，指出各国过去曾滥用域外管辖权，并要求适当限制域外管辖权的行使。许多非政府组织不理睬这些关切，认为第 5 条第(1)款(b)项中管辖权的基础已被国际法接受——各国有权监管其海外国民的行为。还有人呼吁在第 5 条第(1)款中列入更多的管辖权依据。两个代表团建议，当受害者是法院地国的国民或居民时，允许法院行使管辖权。一个非政府组织建议提及普遍管辖权。

80. 一些代表团对第 5 条第(2)款(特别是(c)和(d)项)表示关切，认为该款过于宽泛。有几个代表团呼吁改进措辞，一个代表团建议查看国际私法来明确“所在地”的概念。虽然没有人对(a)和(b)项表示关切，但一些代表团和组织认为(c)项有问题，因为“重大商业利益”没有一个公认的定义。对(d)项也有类似的不安。特别是，有人要求澄清“部门”和“之类”的含义。有与会者建议删除或修订这些条款。一些代表团和非政府组织则要求加强第 5 条第 2 款(d)项，更明确地处理与公司结构和独立法人资格有关的问题。它们坚持认为，该条允许对母公司和与造成损害的实体有既定商业关系的其他实体行使管辖权。

81. 虽然一个代表团建议删除第 5 条第(3)款(认为该款涵盖的是受国内法管辖的程序问题)，但其他代表团对该款表示欢迎。有几个代表团对该条款允许在有正当理由的情况下，未经受害者同意而代表他们采取行动表示异议。它们认为，这种规定可能会被滥用，未经个人同意提出申诉是不适当的。主席兼报告员说，只有在特殊情况下，如严重侵权行为使受害者无法在场时，才无需其同意。一名小组成员坚持保留该条款，因为这是提起集体诉讼的必要条件(对于集体诉讼，可以制定详细的程序制度来确保个人如不想参与诉讼，可以选择退出)。一个国家的代表团建议删除提及群体诉讼的内容，因为该国的法律制度不允许集体诉讼。

82. 有人呼吁解决第 5 条中的其他问题。一些代表团和许多非政府组织坚持认为，应当禁止不便审理的法院。几个非政府组织还建议列入一项关于必要法院的条款。一个代表团要求特别注意冲突局势。有几个代表团说，该条或该草案应述及管辖权冲突问题。它们对第 5 条就管辖权采取的广泛做法的后果表示关切，特

别是在选择法院和平行程序方面。第 5 条和第 7 条都没有规定解决相竞辖区之间争端的规则。一个代表团提议，首先处理某一事项的法院应有优先权。一名小组成员同意应处理这一问题，但警告说，拟议的解决办法可能会遭到滥用。

## G. 第 1、第 14 和第 15 条

83. 主席兼报告员指出，第 1 条即序言以国际人权法的主要文书和原则为基础。他强调了一些段落。第 14 条源于主要人权条约的规定。第 15 条载有某些最后条款，特别是程序性条款。

84. 大部分讨论集中在序言部分。几个代表团和一些观察员组织建议不要将序言放在案文的执行部分。还有几项关于使案文更加准确的呼吁。一个代表团建议修改序言部分第二条的措辞，改为“在损害对享受人权具有决定性意义的情况下”。几个代表团建议在序言部分第三和第八条中增加提及国际人道主义法的内容，另一个代表团则建议删除“国际人权法”，因为它已包含在“国际法”中。一个代表团认为，序言部分第三条对案文而言意义不大，应予删除。另一个代表团欢迎序言部分第四条中的“或受其管辖或控制”这一表述。一个代表团和一个商业组织建议将序言部分第六条中的“shall”一词改为“should”，使其与《指导原则》更加一致。但另一个代表团和几个非政府组织倾向于目前的案文，并坚持认为，应在序言中更多地提到跨国公司和其他工商企业的直接义务。一些代表团认为，文书应只涵盖跨国公司，因此要求删除“所有”工商企业的提法。一个商业组织问，在草案的其余部分提到开展跨国活动的企业情况下，此处提及所有工商企业是否一致。一个代表团和一个非政府组织建议在序言部分第七条所列原则中增加更多的原则；而另一个代表团问，列入一些原则是否可能被视为某些原则更受青睐，还有另一个代表团建议笼统地提及国际法原则，而不列举具体的原则。此外，有人呼吁删除提及理事会第 26/9 号决议的序言部分第九条。

85. 有许多关于增补序言部分的建议。例如，几个代表团建议提及《联合国宪章》的原则和宗旨(一个代表团建议提到整个《宪章》)。还有几个代表团呼吁提到可持续发展的重要性和公司可以发挥的积极作用。一些代表团和许多非政府组织建议加强关于性别问题的措辞。许多非政府组织还要求提及人权的首要地位。一些代表团呼吁提及及其他一些内容，包括基本权利和自由、《指导原则》和享有可持续环境的权利。

86. 一些代表团和非政府组织欢迎第 14 条中关于设立一个委员会的规定，并建议赋予该委员会很多权力，特别是能够接受和审查申诉并作出有约束力的决定。其他代表团对急于设立一个新委员会表示关切。有人建议工作组考虑对加强条约机构的进程予以持续审查。为减少不成体系和重复工作的风险，一些代表团建议依赖现有机制来执行和解释未来的文书。这些代表团还提出了设立一个新机构所涉的经费问题。另一个代表团指出，在就文书草案的实质内容达成更有力的共识之前，讨论设立一个委员会还为时过早。一些非政府组织认为，该条应更进一步，建立更强大的国际机构，如法院或监测中心。

87. 关于第 14 条下的具体规定，一些代表团呼吁在第 14 条第(1)款(b)项中列入禁止利益冲突的条款。另一些代表团说，文书缔约方应有五年时间来满足第 14 条第(2)款规定的报告要求，而不是四年。还有人建议删除或修订第 14 条第(4)款(e)项，规定由委员会本身开展研究。

88. 普遍赞同第 15 条，尽管有一个代表团建议，关于执行问题的前六款应列为单独的一条。另一个代表团认为第 15 条第(1)款是多余的，并认为应允许各国决定如何履行其条约义务。一些代表团呼吁更多地考虑发展中国家的能力，并指出，有了第 14 条第(2)款规定的报告要求，再列入第 15 条第(2)款是没有必要的。一些代表团和许多非政府组织欢迎列入第 15 条第(3)款，认为必须将其保留在文书中，并且可能的话在第 9 条或序言中或这两个地方予以重复。但有人认为，应当考虑所有相关方的权利，一个代表团表示担心的是，该条款可能会导致企业反对人权议程。另一个代表团建议删除第 15 条第(4-6)款中的规定，或将其移至序言部分。一些代表团和非政府组织则要求加强第 15 条第(4)款，特别是对性别暴力和性暴力的提及，认为值得对此单独作出规定。同样，一些代表团和非政府组织赞同第 15 条第(5)款，并要求在草案的其他部分重提该款。一个代表团提议增加所列的面临更大侵犯人权风险的群体，另一个代表团对此提出警告，因为列入某一群体可能会被理解为将另一群体排除在外。一个代表团和一个非政府组织建议删除第 15 条第(10)和第(11)款以及提到区域国际组织的文字。一些代表团请工作组就第 15 条第(12)款规定的生效所需的批准数量作出决定。一个代表团还同意一名小组成员的意见，即应增加一项条款，涵盖国家间关于文书解释和适用的争端解决问题。

## 五. 任择议定书草案介绍

89. 主席兼报告员在介绍任择议定书草案时说，该案文基于先前的工作组讨论、专家意见和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》等文书。这将是一份活的文件，可根据今后动态加以修订和提出(可能的)议定书。本议定书侧重于受害者诉诸司法问题，并规定能够在国家和国际层面提出申诉。为此目的，文书草案中提出的关于委员会的规定将以加强或建立国家执行机制作为补充，这些机制将有许多权限，例如接受投诉、建议应采取的措施、提议立法改革以及与国家机构合作和帮助加强国家机构的能力等。

## 六. 专题小组：“受害者的声音”

90. 一些与会者提到了涉及工商业的侵权事件，特别是与土著人民、受冲突影响地区和人权维护者有关的侵权事件。若干代表团和非政府组织同意小组成员的意见，即需要解决受害者的困境，并确保受害者诉诸司法和获得有效补救的权利。一些代表团介绍了有助于工作组解决这些问题的国内法律和举措。一个区域组织讨论了其本身的一套条例和指令，包括关于受害者诉诸司法和获得补救的强有力规定。与会者指出，所有受害者应享有同样的权利和保护，但一些群体，例如妇女、残疾人、儿童、土著人民以及族裔或宗教少数群体，往往受到与商业活动有关的侵权行为不成比例的影响，任何具有法律约束力的文书还应包含一些关于这些群体的条款。一些非政府组织说，在文书草案中更有效地述及一些受到不成比例影响的群体的需要，将不无助益。还有人主张，该文书作为一个整体，应当包含更有力的性别观点。一个区域组织和几个代表团指出，人权维护者面临特殊风险，对公开谴责侵权行为的人进行任何形式的报复，都是完全不能接受的。有人建议，各国应普遍加强这方面的保护，本文书应规定对人权维护者的更大保护。提到了一些资源，包括《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人



权和基本自由方面的权利和义务宣言》、人权维护者状况特别报告员的报告、欧洲联盟法律以及国家工商业与人权行动计划的样子。

## 七. 主席兼报告员的建议和工作组的结论

### A. 主席兼报告员的建议

91. 继第四届会议的讨论之后，主席兼报告员确认就关于在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业活动进行监管的具有法律约束力的文书草案表示的不同意见和建议，并提出以下建议：

(a) 主席兼报告员请各国和其他相关利益攸关方至迟于 2019 年 2 月底提交对具有法律约束力的文书草案的评论和建议；

(b) 主席兼报告员根据工作组第四届会议期间进行的讨论、载有各国口头发言汇编的本报告增编、<sup>4</sup> (a)分段提到的提交材料和将举行的非正式磋商，编写一项具有法律约束力的文书订正草案，并至迟于 2019 年 6 月底提交订正案文，供审议和进一步讨论；

(c) 主席兼报告员在将于 2019 年举行的工作组第五届会议期间，根据(b)分段提到的订正草案，指导关于具有法律约束力的文书草案的实质性政府间谈判，以履行人权理事会第 26/9 号决议规定的任务；

(d) 主席兼报告员在工作组第五届会议期间，对作为具有法律约束力的文书草案附件的任择议定书草案作第二次简要介绍；

(e) 主席兼报告员在工作组举行第五届会议之前与各国政府、区域集团、政府间组织、联合国机制、民间社会和其他相关利益攸关方举行非正式磋商；

(f) 主席兼报告员根据工作组第四届会议期间举行的讨论和非正式磋商，编写一份更新的工作方案，并在工作组第五届会议之前提交该方案，供该届会议审议和进一步讨论。

### B. 工作组的结论

92. 在 2018 年 10 月 19 日第四届会议的最后一次会议上，工作组根据第 26/9 号决议规定的任务通过了以下结论：

(a) 工作组欢迎联合国人权事务副高级专员凯特·吉尔摩的开幕词，并感谢法国国民议会议员多米尼克·波捷担任主旨发言人。工作组还感谢一些独立专家和代表参加了具有法律约束力的文书草案的一读，并注意到各国政府、区域和政治团体、政府间组织、民间社会、非政府组织和所有其他相关利益攸关方就文书草案的实质性和程序性问题提出的提议、评论、建议和问题；

<sup>4</sup> 将由秘书处至迟于 2018 年 12 月底编写，并以文号 A/HRC/40/48/Add.1 印发。

(b) 工作组赞赏对话侧重于具有法律约束力的文书草案的内容，以及各国政府、区域集团、民间社会、专家、政府间组织和相关利益攸关方的参与，并注意到他们提供的投入；

(c) 工作组注意到对跨国公司和其他工商企业侵权行为受害者的共同关切，这些受害者、特别是处境最脆弱的受害者所面临的严重挑战，以及尊重、促进、保护和实现其人权的必要性；

(d) 工作组赞赏地注意到主席兼报告员的建议，并期待着具有法律约束力的文书订正草案、非正式磋商和更新的第五届会议工作方案。

## 八. 通过报告<sup>5</sup>

93. 在 2018 年 10 月 19 日第 10 次会议上，在就报告及其内容交换意见后，工作组通过了有待核准的第四届会议报告草稿，并决定委托主席兼报告员完成报告并提交理事会第四十届会议审议。

---

<sup>5</sup> 应欧洲联盟代表要求，特指出该区域组织不同意工作组第四届会议达成的结论。

## Annex I

### List of participants

#### States Members of the United Nations

Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Belgium, Bolivia (Plurinational State of), Brazil, Cameroon, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Cuba, Czechia, Democratic Republic of the Congo, Denmark, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Finland, France, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Haiti, Honduras, Hungary, India, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kuwait, Lao People's Democratic Republic, Lebanon, Lesotho, Libya, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Madagascar, Malaysia, Malta, Mauritania, Mauritius, Mexico, Monaco, Mongolia, Morocco, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Qatar, Republic of Moldova, Romania, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Senegal, Slovenia, Sri Lanka, South Africa, Spain, Sweden, Switzerland, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Uruguay, Venezuela (Bolivarian Republic of), Zimbabwe.

#### Non-member States represented by an observer

Holy See, State of Palestine.

#### United Nations funds, programmes, specialized agencies and related organizations

World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC).

#### Intergovernmental organizations

European Union, International Chamber of Commerce, International Organisation of La Francophonie (IOF), International Labour Organisation (ILO), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Permanent Court of Arbitration, South Centre.

#### Special procedures of the Human Rights Council

Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes.

#### National human rights institutions

Commission Nationale des droits de l'homme et des libertés (Cameroon), European Network of National Human Rights Institutions, German Institute for Human Rights, Danish Institute for Human Rights, National Human Rights Council of the kingdom of Morocco.

#### Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council

Al-Haq, ActionAid, American Bar Association, Amnesty International, Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD), Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), Association for Women's Rights in Development (AWID), Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD), Center for Constitutional Rights, Center for International Environmental Law (CIEL), Centre de documentation, de recherché et

d'information des peuples Autochtones (DOCIP), Centre Europe – Tiers Monde – Europe-Third World Centre (CETIM), Centre for Human Rights, Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), Conectas Direitos Humanos, Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), Corporate Accountability International (CAI), Development Alternatives with women for a new era, DKA Austria, Dominicans for justice and peace – order of preachers, FIAN International e.V., Franciscans International, Friends of the Earth International, Global Policy Forum, Indian Council of South America (CISA), Indian Movement “Tupaj Amaru,” Indigenous Peoples’ International Centre for Policy Research and Education (Tebtebba), Institute for Policy Studies (IPS), International Association of Democratic Lawyers (IADL), International Commission of Jurists, International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), International Federation for Human Rights Leagues (FIDH), International Indian Treaty Council (IITC), International Institute of Sustainable Development, International-lawyers.org, International Organisation of Employers (IOE), International Trade Union Confederation, Iuventum e.V, Le Pont, MISEREOR, Public Services International (PSI), Réseau International des Droits Humains (RIDH), Social Service Agency of the Protestant Church in Germany, Swiss Catholic Lenten Fund, Tides Center, Verein Sudwind Entwicklungspolitik, Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), World Federation of Trade Union (WFTU).

## Annex II

### List of panellists

#### Monday, 15 October 2018

##### Keynote speaker

- Dominique Potier, Member of the French National Assembly

##### Subject I – Articles 2 and 3 (15h–18h)

- Ibrahim Salama, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
- Ana María Suárez Franco, Fian International
- Gabriela Quijano, Amnesty International
- Molly Scott Cato, Member of the European Parliament

#### Tuesday, 16 October 2018

##### Subject I – Articles 6, 7 and 13 (10h–13h)

- Lilián Galán, Member of the Parliament of Uruguay
- Nicolas Guerrero, Senior Legal Officer, WHO FCTC Secretariat
- Sam Zia-Zarifi, Secretary General, International Commission of Jurists
- Makbule Sahan, International Trade Union Confederation

##### Subject I – Article 9 (15h–18h)

- Elżbieta Karska, UN Working Group on Business and Human Rights
- Baskut Tuncak, UN SR on human rights and toxics
- Robert McCorquodale, Inclusive Law
- Gabriella Rigg Herzog, United States Council for International Business (USCIB)

#### Wednesday, 17 October 2018

##### Subject I – Articles 10, 11 and 12 (10h–13h)

- Surya Deva, UN Working Group on Business and Human Rights
- David Bilchitz, University of Johannesburg
- Richard Meeran, Leigh Day
- Maddalena Neglia, FIDH

##### Subject I – Articles 3 and 4 (15h–18h)

- David Bilchitz, University of Johannesburg
- Olivier De Schutter, Professor, University of Louvain
- Sandra Ratjen, Franciscans International
- Kinda Mohamadieh, South Centre

**Thursday, 18 October 2018**

**Subject I – Article 5 (10h–13h)**

- Olivier De Schutter, University of Louvain
- Richard Meeran, Leigh Day
- Lavanga Wijekoon, Littler

**Subject I – Articles 1, 14 and 15 (15h–18h)**

- Bradford Smith, OHCHR
- Layla Hughes, CIEL
- Carlos Lopez, ICJ

**Friday, 19 October 2018**

**Subject II – The voices of the victims (selected cases from different sectors and regions) (10h–13h)**

- Iván González, Trade Union Confederation of the Americas
- Tchenna Masso, MAB
- Wandisa Phama, University of Witwatersrand – CALS
- Ana María Suárez Franco, FIAN

## Annex III

### Summary of statements by panellists

#### First reading of the Draft LBI

##### A. Articles 2 and 8

1. The first panellist discussed two trends: the increasing recognition of the indivisibility of human rights, and the increasing protection in specialized areas. When such notions overlap, a beneficial impact occurs when there is allocation of resources and synergies with existing normative standards. These exist in the Draft LBI, and the enhanced protection of victims can be seen in the provisions on protection of victims and national implementation mechanisms.

2. The second panellist noted that, although article 8 is based on existing standards, it is important to include specific provisions on remedy and prevention. She underlined that victims often face obstacles when seeking access to justice, such as difficulties encountered when trying to prove a causal link between the acts of businesses within a supply chain and damage suffered. She welcomed the inclusion of certain provisions, such as those covering the right to collective action, the establishment of a victims' fund and those facilitating judicial remedy. Additionally, she suggested more clarity in certain articles, particularly 8 (2) and 8 (4).

3. The third panellist suggested that article 2 should give prevention a more prominent role, include corporate accountability, and seek to empower individuals and communities whose rights are at risk. The panellist noted that, given the purpose of prevention, article 8 should add protections for those who are at risk of becoming victims, such as human rights defenders, and cover issues such as procedural protections and injunctive relief. While article 8 recognizes the right to access to justice, she noted that it does not clearly oblige States to remove barriers to justice. Additionally, she suggested that several provisions be clarified, such as 8(3), in relation to which States are addressed, and article 8(4), with respect to the kind of information referred to.

4. The fourth panellist shared a story of a human rights defender who had been attacked and who was unable to stop abuses by a TNC through domestic laws. She argued that this demonstrates the need for creating an LBI to address the power imbalance between those seeking to vindicate rights and powerful companies. She called for an extension of the international rule-based system to address the consequences of globalization, and noted the collective responsibility for protecting everyone, no matter where they live.

##### B. Articles 6, 7 and 13

5. The first panellist emphasized the need for TNCs' obligations to be clearly enshrined in a future instrument. Regarding article 13, she noted two key issues: first, the adherence of domestic law with international law should be clearer, and second, the primacy of human rights over trade and investment treaties should be prominently stated. With respect to article 7, the panellist suggested including stronger language favouring victims' choice of law.

6. The second panellist encouraged the OEIGWG to take into consideration several provisions of the Framework Convention on Tobacco Control, and guidance interpreting those provisions. For instance, the OEIGWG could borrow language from Framework Convention article 5 (3) regarding preventing corporate capture. With respect to Draft LBI articles 13 (6) and 13 (7), the panellist queried how they relate to most favoured nation clauses, and pointed out that interpretation of trade and investment agreements are often done by dispute resolution mechanisms, not States.

7. The third panellist noted that article 6 is particularly useful and a good building block for the treaty, emphasizing that it should cover certain acts that are not part of the Rome Statute of the International Criminal Court. He voiced some concern over article 7, noting that it may go too far and that the reference to “competent” courts was ambiguous. Concerning article 13, the panellist pointed out that the ending qualification in article 13 (2) could create a big loophole with respect to the treaty’s application. Additionally, he suggested simplifying article 13, making it more explicit that international human rights law enjoys primacy over investment and trade agreements.

8. The fourth panellist found articles 6 and 7 generally helpful but suggested that certain language be clarified. With respect to article 13, she expressed two key concerns. First, the provisions relating to trade and investment could be made stronger: the primacy of human rights should be clearly stated and there should be a new provision requiring human rights language to be placed in trade and investment agreements. Second, she voiced concern that article 13(1), which reaffirms principles of sovereign equality and territorial integrity, could be used to justify restrictions of other parts of the instrument, in particular in relation to extraterritorial jurisdiction.

### C. Article 9

9. The first panellist stressed the importance of including an article on prevention in the Draft LBI. States remain the main actor to protect human rights, and while non-binding instruments have provided guidelines for improving human rights protection, gaps remain in domestic systems (such as the lack of human rights safeguards and non-recognition of corporate criminal responsibility). This instrument has the potential to improve human rights due diligence systems on a large scale. She suggested that guidance could be sought from the 2018 report of the Working Group on Business and Human Rights to the General Assembly on human rights due diligence (A/73/163).

10. The second panellist emphasized the well-documented harm caused by companies’ reckless handling of hazardous substances. In order to address this, he argued that States should compel companies to actively monitor and prevent violations. Mandatory human rights due diligence should go beyond what is in article 9 (2) and be transparent and traceable through the supply chain. Additionally, it should cover actual and potential exposure to toxic waste.

11. The third panellist agreed that article 9 is a crucial aspect of the Draft LBI and noted that the text should reference “human rights” due diligence so as to distinguish it from the due diligence conducted in business transactions. He suggested aligning the text better with that of the UNGPs and OECD guidelines, specifically with respect to the mitigation and tracking of impacts. The panellist warned against permitting exemptions in article 9(5) for small and medium-sized enterprises, as corporations would find a way to exploit this. Additionally, he advocated the inclusion of a defence for companies which took all precautions possible.

12. The fourth panellist did not support the Draft LBI or Optional Protocol and reaffirmed the business community’s support for the UNGPs. In her view, article 9 unhelpfully departs from the UNGPs and adopts an unrealistic, outcome-based standard regarding due diligence. She emphasized that no business in the world – irrespective of its size – operates in a legal vacuum. States have the responsibility to pass laws that meet international standards and to enforce those laws for all companies in their jurisdiction. The first line of defence for rights abuses should be a strong and effective domestic rule of law.

### D. Articles 10, 11 and 12

13. The first panellist recommended that any binding instrument should build on and complement the UNGPs. He noted that article 10 omits details on administrative penalties and preventive remedies, and suggested it might be useful to consider non-judicial mechanisms. He emphasized that the obligations in article 10 (1) should be limited to the territory or jurisdiction of the relevant States. Additionally, he expressed doubts over article 10 (4) since legal reforms would be needed to implement the provision, and questioned the



restriction in article 10 (8) to “intentional” acts. With respect to article 11, he asked for greater elaboration regarding provisions on the recognition and enforcement of judgments. Additionally, he suggested that the international cooperation in article 12 could include national human rights institutions and civil society.

14. The second panellist underscored the weakness of the State-based model that the Draft LBI adopted, arguing that it would be advisable to privilege a system of direct liability of corporations. He also noted the draft’s failure to fully engage with corporate law, and suggested to recognize and address the notion of fiduciary duty in order to recognize the responsibility of natural persons, in particular directors of corporations.

15. The third panellist highlighted the importance of facilitating access to courts in the home states of TNCs since victims often do not have access to justice where abuses occur. While noting that article 10(6) covers many important situations, he suggested that the wording be made clearer. Additionally, he stressed the importance of removing practical obstacles victims face; thus, the inclusion of issues like access to information in article 8 (4) are crucial to the success of the treaty and should be read along with article 10.

16. The fourth panellist welcomed article 10 (4) on the reversal of the burden of proof, but criticized the qualification that it be subject to domestic law, suggesting its removal. While noting that article 10 (6) should be explicitly linked to article 9 on prevention, she suggested that liability not be limited to the failure to comply with due diligence. Additionally, the panellist argued that requiring “intentional” conduct to establish criminal liability was too high a threshold and suggested that the instrument include more elaboration on administrative penalties.

## **E. Articles 3 and 4**

17. The first panellist noted the division regarding the scope of the Draft LBI. In his view, a victims-oriented approach requires that human rights violations are recognized and remedied regardless of the nature of activities of the perpetrator, be it a TNC or State. Further, he noted that most businesses are locally based, and if the focus is on the transnational character of activities, the LBI will be subject to loopholes. Thus, he proposed amending the scope so that transnational activity refers to “economic activity existing not solely for local purposes” and “taking place as a network of relationships that cross boundaries.”

18. The second panellist noted the impossibility of distinguishing between TNCs and OBEs. While the LBI could focus on the transnational character of the activities, its definition in article 4 should be refined. First, it should not exclude State-owned enterprises. Second, it should clarify that the activities could be those of the corporation or of the subsidiaries with whom they have a contractual link.

19. The third panellist highlighted the need to strike a balance between addressing accountability gaps of TNCs and making sure that no new conditions for impunity are created in the LBI. She supported the broad approach of article 3(2) but suggested clarifying the meaning of “international human rights” to avoid divergent interpretations. In her view, adopting a minimum core of human rights approach would set a floor and allow States to establish greater protections.

20. The fourth panellist argued that the Draft LBI covers all entities regardless of their legal nature. Thus, domestic companies are covered so long as they have the capacity to commit human rights violations and their activities span two or more jurisdictions. She noted that no place in the Draft LBI excludes national companies; rather, article 9(5) even suggests they are covered as it references small and medium-sized enterprises, which include national companies.

## **F. Article 5**

21. The first panellist suggested some textual revisions to the article, specifically removing references to “natural” persons and, potentially, “association of natural or legal persons.” He noted that: (i) article 5 adds nothing beyond what is already authorized under

international law, as it focuses on jurisdiction based on the principles of territoriality and active personality; (ii) it concerns adjudicative jurisdiction rather than prescriptive or enforcement jurisdiction; (iii) the jurisdiction is to uphold international human rights rather than promoting States' unique sovereign interests; (iv) the article establishes a duty to assert jurisdiction rather than merely permitting it; and (v) the formulation in article 5 (2) (c) is potentially too broad and vague.

22. The second panellist considered article 5 to be largely superfluous as it reflects existing rules of international law. He suggested that (i) the doctrine of *forum non conveniens* be prohibited; (ii) it should be clearer that courts in home States of TNCs should have jurisdiction over their subsidiaries; and (iii) article 5 (3) should be revised so as to make it easier to institute opt-out class action suits.

23. The third panellist considered the jurisdictional scope of the Draft LBI to be sweeping and overbroad as it permits claimants or activists to bring claims in home States against TNCs and their directors, owners, or even shareholders for actions abroad committed by entities with which TNCs may have had little or no relationship. It also allows plaintiffs to choose an applicable law outside of the forum jurisdiction and provides for universal jurisdiction. According to his view, this approach likely violates international law and principles, threatens State sovereignty, and could increase the risks of legal liability which could lead to a decrease in investments.

## **G. Articles 1, 14 and 15**

24. The first panellist suggested that article 14 clarify whether Committee members can be re-elected, require supplementary reports every five years instead of four, and align the Committee's functions with those from other human rights treaties. Regarding article 15, he proposed specific revisions to the language concerning regional integration organizations and suggested having a low threshold for entry into force. He also proposed a number of revisions to the format of the Draft LBI, including taking the preamble out of the operative section of the LBI and splitting articles 14 and 15 into several articles.

25. The second panellist proposed that a gender-based perspective be adopted throughout the treaty. Emphasizing the special risks women face, she proposed revising article 1 so that it acknowledges gender equality as a fundamental right. Additionally, she suggested revising article 14 so that a gender balance be "achieved" in the Committee. She also noted that article 15 contains crucial provisions that need to be fleshed out in other articles; for example, article 15 (4) should have a corresponding obligation in article 9.

26. The third panellist suggested enhancing the provisions on the Committee, for instance by including provisions prohibiting conflicts of interest for Committee members and for ensuring the participation of civil society and UN agencies. He proposed that the functions of the Conference of States Parties be clarified and expanded. Additionally, he suggested including a provision to cover dispute resolution between States regarding the interpretation and application of the instrument.

### **Panel on "The voices of victims"**

27. Four panellists introduced the session by discussing specific incidents of abuses by companies and noting attacks on the freedom of assembly, environmental crimes, land grabbing, and the disproportionate impact of business-related harm on women. They argued that accountability has been elusive (including throughout supply chains) and voluntary mechanisms have not sufficiently addressed these harms; thus, it was imperative to have an LBI that focuses on the need for effective remedy. Some suggested that the Draft LBI include more language on human rights defenders; free, prior and informed consent; precautionary measures; and accountability throughout entire supply chains.