

歐盟要求公司實施人權盡職調查之可能影響

張育璋 編譯

摘要

為了有效解決公司迫害人權及環境的問題，歐盟執委會於今（2022）年 2 月 23 日通過「公司永續性盡職調查指令草案」，其旨在促進全球供應鏈中永續且負責任的公司行為。該指令草案要求歐盟大型公司或是在歐盟境內從事重大業務的非歐盟公司評估其實際或潛在造成的人權及環境影響，以預防、減輕及賠償已被辨識出的人權及環境侵害。目前已有部分歐盟國家針對人權盡職調查立法，在架構及制度設計上與指令草案有相似之處，因此這些國家的相關案例或許可以對日後歐盟整體實務提供重要指標。另外，目前的指令草案仍未臻完善。舉例來說，指令草案將「已建立商業關係」定義為「持續一段時間」，可能會間接促使受其規範之公司遠離有長期商業關係之供應商，轉而尋求新的供應商，以規避相關的法律責任。全球許多大型公司的總部設立於歐盟境內，故歐盟所訂立的任何規範皆可能對全球商業實務影響重大。鑑此，若該指令草案順利通過，全球供應鏈生態可能會受到影響。

（取材資料：Marti Flacks & Madeleine Songy, *European Union Releases Draft Mandatory Human Rights and Environmental Due Diligence Directive*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Mar. 11, 2022), <https://www.csis.org/analysis/european-union-releases-draft-mandatory-human-rights-and-environmental-due-diligence>。）

歐盟執委會於今（2022）年 2 月 23 日通過「公司永續性盡職調查指令草案（Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive）」（以下簡稱指令草案）¹，其旨在促進全球供應鏈中永續且負責任的公司行為²。指令草案要求歐盟大型公司或是在歐盟境內從事重大業務的非歐盟公司實施盡職調查，評估在其整個作業過程及供應鏈中，實際或潛在造成的人權及環境影響，以及實施相關的預防性及補償措施³。估計至少要一年的時間，歐洲議會及歐盟理事會方會通過本指令草案，

¹ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937, COM (2022) 71 final (Feb. 23, 2022)* [hereinafter *Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence*].

² European Commission Press Release IP/22/1145, *Just and Sustainable Economy: Commission Lays Down Rules for Companies to Respect Human Rights and Environment in Global Value Chains* (Feb. 23, 2022).

³ *Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, supra note 1*, arts. 6.1, 7.1, 8.3(a).

而指令草案一旦通過，歐盟成員國需在兩年內將其轉換為國內法⁴。

本文以下著重於人權盡職調查的部分，首先介紹此指令草案之立法源起，接著簡介草案內容及目前歐盟部分國家對於人權侵害的立法情形，最後針對指令草案規範內容做一評析。

壹、立法背景

要求公司進行人權盡職調查的想法是源自於「聯合國工商企業與人權指導原則 (United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs)」及經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 所提出的「多國企業指導綱領 (Guidelines for Multinational Enterprises)」與「負責任商業行為之盡職調查指南 (Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct)」⁵。

聯合國人權理事會 (United Nations Human Rights Council) 於 2011 年一致通過 UNGPs，其闡釋公司尊重人權的責任，並要求公司進行盡職調查以辨識、避免、減輕任何與其相關的人權侵害，且對其負起責任⁶。雖然 UNGPs 並無法律拘束力，然其仍為多國政府及全球大型公司所採納⁷。

但是根據「2020 年企業人權基準 (The 2020 Corporate Human Rights Benchmark)」中的分析，有 225 件與 229 間大型國際公司有關的人權侵害案件，雖然其中有 78% 的公司設立於 OECD 的會員國，然因為供應鏈的關係，這些公司在開發中國家設廠並有出現侵害當地勞工的情況，因此有 85% 的案件係發生於開發中國家⁸。再者，根據「2018 年全球奴隸指數 (The 2018 Global Slavery Index)」的統計，全球有 2490 萬的強迫勞動受害者，以及二十國集團 (Group of Twenty, G20) 國家所進口涉及強迫勞動的科技、服飾、漁業及農產品價值高達 3540 億美元⁹。

在缺乏處理人權侵害的國際法義務及各國立法零散的情況下，公司已採取廣

⁴ *Id.* art. 30.1.

⁵ *Id.* at 28-29; U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, Guiding Principles on Business and Human Rights, U.N. Doc. HR/PUB/11/4 (2011); ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], OECD GUIDELINES FOR MULTINATIONAL ENTERPRISES (2011), <https://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf>; OECD, OECD DUE DILIGENCE GUIDANCE FOR RESPONSIBLE BUSINESS CONDUCT (2018), <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.

⁶ U.N. Office of the High Commissioner of Human Rights, *supra* note 5, at 17-18.

⁷ *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, REAL INSTITUTO ELCANO (Nov. 29, 2017), <https://www.realinstitutoelcano.org/en/un-guiding-principles-business-and-human-rights/>.

⁸ WORLD BENCHMARKING ALLIANCE, CORPORATE HUMAN RIGHTS BENCHMARK 36-37 (2020), <https://assets.worldbenchmarkingalliance.org/app/uploads/2020/11/WBA-2020-CHRB-Key-Findings-Report.pdf>.

⁹ WALK FREE FOUNDATION, THE GLOBAL SLAVERY INDEX 2018 21, 27 (2018).

泛的自願性行動以履行其維護人權的責任¹⁰。然歐盟經過多年針對公司致力於防止強迫勞動及侵害人權的研究，其發現這些措施並無大幅改善公司維護人權的實務，原因為公司雖然採取廣泛的自願性行動，但仍不敢適度地揭露公司資訊且並未優先解決最重大的人權問題，因此自願性行動的效力有限¹¹。同樣地，政府早期要求公司供應鏈透明化所做的努力亦未成功改善公司行為¹²，因其缺乏要求公司採取行動停止人權侵害的明確規範，且其並未懲處未採取行動停止人權侵害的公司¹³。

截至 2020 年，有近半數的大型公司尚未就解決其供應鏈中的人權侵害問題採取任何公開行動¹⁴。這些失敗導致民間團體，甚至公司，都在廣泛呼籲政府要求公司採取行動以處理人權及環境侵害所造成的影響，且若公司不遵守相關規範，就要對其課予法律責任¹⁵。

貳、指令草案內容

為了解決上述監管制度不明確及執法力度不足的問題，歐盟執委會於今年提出指令草案。指令草案會適用於下列公司及產業：第一，擁有至少 500 名員工且全球淨營業額超過 1.5 億歐元的歐盟公司¹⁶；第二，從事高人權侵害風險業務的歐盟公司（包括農業、服飾業及採礦業），且該公司擁有至少 250 名員工且其全球淨營業額達 4000 萬歐元¹⁷；第三，歐盟境內業務淨營業額至少 1.5 億歐元的非歐盟公司¹⁸，或是從事高風險業務且其歐盟境內業務淨營業額達 4000 萬歐元的非歐盟公司¹⁹。目前這些受指令草案規範之公司僅占在歐盟註冊登記之公司的 1%²⁰。

上述受指令草案規範的公司必須滿足下列要件：

一、公司必須將盡職調查納入其所有公司政策，並且制定每年定期更新的盡職調查政策²¹。該盡職調查政策須涵蓋以下內容²²：（一）公司實施盡職調查的手

¹⁰ European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Study on Due Diligence Requirements Through the Supply Chain: Final Report*, at 218 (Feb. 20, 2020), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/DROI/DV/2020/06-22/Studyonduediligencerequirements_EN.pdf.

¹¹ *Id.* at 218-219.

¹² *Id.* at 218.

¹³ *Id.* at 220.

¹⁴ Corporate Human Rights Benchmark, *supra* note 8, at 3.

¹⁵ Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, *supra* note 1, at 18.

¹⁶ *Id.* art. 2.1(a).

¹⁷ *Id.* art. 2.1(b).

¹⁸ *Id.* art. 2.2(a).

¹⁹ *Id.* art. 2.2(b).

²⁰ *Id.* at 14.

²¹ *Id.* art. 5.1 (“Member States should ensure that companies integrate due diligence into all their policies and have in place a due diligence policy.”).

²² *Id.* (“The due diligence policy shall contain all of the following: (a) a description of the company’s

段；(二) 公司員工及子公司所須遵守的行為準則；(三) 實施盡職調查的程序流程。

二、公司必須採行適當措施以找出其實際或潛在造成的人權或環境的負面影響²³。這些影響之來源不限於公司本身的營運，源於其供應鏈中已建立的直接或間接商業關係之公司的影響也包含在內²⁴。

三、公司必須採行適當措施以預防這些負面影響，或是在無法預防或立即預防的情況下，適度地降低這些負面影響²⁵。

四、公司必須終結已被辨識出的人權及環境侵害所造成之負面影響²⁶。若無法終結，公司應當確保將其影響程度降至最低²⁷。且公司應當採取下列措施²⁸：

(一) 消除負面影響或將其影響程度降至最低，包括向受影響的人支付賠償金及向受影響的社群提供經濟補償；(二) 若無法立即終結負面影響，則制定及實施一項矯正措施計畫，此計畫必須附有明確的時程規劃及定性與定量的指標，以測量改善程度；(三) 尋求已建立商業關係之公司於契約上的保證以確保其遵守行為準則；(四) 進行必要的投資。

成員國尚必須建立行政懲處及民事責任制度以確保公司遵守該指令草案，而罰金額度會基於公司的營業額²⁹。此外，該指令草案亦規定公司董事須監督盡職

approach; (b) a code of conduct describing rules and principles to be followed by the company's employees and subsidiaries; (c) a description of the process put in place to implement due diligence....").

²³ *Id.* art. 6.1 ("Member States shall ensure that companies take appropriate measures to identify actual and potential adverse human rights impact and adverse environmental impacts arising from their own operation or those of their subsidiaries....").

²⁴ *Id.* ("[W]here related to their value chains, from their established business relationships....").

²⁵ *Id.* art. 7.1 ("Member States shall ensure that companies take appropriate measures to prevent, or where prevention is not possible or not immediately possible, adequately mitigate potential adverse human rights impact and adverse environmental impacts....").

²⁶ *Id.* art. 8.1 ("Member States shall ensure that companies take appropriate measures to bring actual adverse impacts that have been, or should have been, identified to Article 6 to and end....").

²⁷ *Id.* art. 8.2 ("Where the adverse impact cannot be brought to an end, Member States shall ensure that companies minimise the extent of such an impact.").

²⁸ *Id.* art. 8.3 ("Companies shall be required to take the following actions, where relevant: (a) neutralise the adverse impact or minimise its extent, including by the payment of damages to the affected persons and of financial compensation to the affected communities; (b) where necessary due to the fact that the adverse impact cannot be immediately brought to an end, develop and implement a corrective action plan with reasonable and clearly defined timelines for action and qualitative and quantitative indicators for measuring improvement; (c) seek contractual assurances from a direct partner with whom it has an established business relationship... (d) make necessary investment....").

²⁹ *Id.* arts. 20.1, 20.3, 22.1 ("Members States shall lay down the rules on sanctions applicable to infringements of national provisions adopted pursuant to this Directive... When pecuniary sanctions are imposed, they shall be based on the company's turnover... Members States shall ensure that companies are liable for damages if: (a) they failed to comply with the obligations laid down in Article 7 and 8 and; (b) as a result of this failure an adverse impact that should have identified, prevented, mitigated, brought to an end or its extent minimized through the appropriate measures laid down in Articles 7 and 8 occurred and led to damage.").

調查活動，並要求各國證券監管機構在國內法中訂定此董事監督義務³⁰。

參、部分歐盟國家的立法現況

目前，法國、德國、荷蘭及挪威都已立法要求公司實施人權盡職調查並對違反相關規範的公司處以民事或刑事責任³¹。

在法國已有依據「警戒義務法 (Duty of Vigilance Law)」提起的訴訟正在進行中³²。而該法的架構與歐盟的指令草案相似，「警戒義務法」要求公司每年發布「警戒計畫 (vigilance plan)」，該計畫與指令草案均要求公司須建立足以辨識及預防公司業務活動對人權或環境造成嚴重影響的有效措施³³，因此法國法院在案件審理中如何去解釋盡職調查的適用範圍，對於未來歐盟境內公司涉及人權侵害的案件具有指導性意義，但實際上「警戒義務法」仍不足以預防與公司有關的人權侵害發生，因為法國缺乏政府機關監督公司「警戒計畫」的執行狀況³⁴。

德國的「供應鏈盡職調查法 (The Act on Corporate Due Diligence Obligation in Supply Chains)」已於 2021 年 7 月 16 日通過，並將於 2023 年 1 月 1 日起生效³⁵。對於違反相關規範的公司，該法課予巨額罰金，金額最高可達該公司全球營

³⁰ *Id.* arts. 25.2, 26.1 (“Member States shall ensure that their laws, regulations and administrative provisions providing for a breach of director’s duties apply also to the provisions of this article...Members States shall ensure that directors of companies referred to in Article 2(1) are responsible for putting in place and overseeing the due diligence actions....”).

³¹ Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1) [Law 2017-399 of March 27, 2017 relating to the duty of vigilance of parent companies and ordering companies] JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE [J.O.] [OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE], Mar. 8, 2017; über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten [LkSG] [The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains], July. 22, 2021, BUNDESGESETZBLATT [BGBl], at 2959, art. 1(Ger.); Wet zorgplicht kinderarbeid 2019, Stb. 2019, 401 (Neth.); åpenhetsloven 7. Januar 2022 (Nor.).

³² 如 2019 年 10 月 23 日，由六個民間社會組織對一法國石油公司道爾 (Total) 提起的訴訟，即係在控訴該公司在烏干達進行的採礦項目中，違反了其在「警戒義務法」下的義務，而該訴訟仍在進行中。Cour de cassation [Cass.] [supreme court for judicial matters] com., Dec. 15, 2021, Bull. civ. IV, No. 21 (Fr.); *Total lawsuit (Re Failure to Respect French Duty of Vigilance Law in Operations in Uganda)*, BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE (Oct. 23, 2019), <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/total-lawsuit-re-failure-to-respect-french-duty-of-vigilance-law-in-operations-in-uganda/>; Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1) [Law 2017-399 of March 27, 2017 relating to the duty of vigilance of parent companies and ordering companies] JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE [J.O.] [OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE], Mar. 8, 2017; 英文版法條請參見 *French Corporate Duty of Vigilance Law (English Translation)*, RESPECT INTERNATIONAL, <https://respect.international/wp-content/uploads/2017/10/ngo-translation-french-corporate-duty-of-vigilance-law.pdf> (last visited May 25, 2022).

³³ *France's Duty of Vigilance Law*, BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTER (Mar. 16, 2021), <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/frances-duty-of-vigilance-law/>.

³⁴ Sandra Cossart, *What Lessons Does France's Duty of Vigilance Law Have for Other National Initiatives?*, BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTER (Jun. 27, 2019), <https://www.business-humanrights.org/en/blog/what-lessons-does-frances-duty-of-vigilance-law-have-for-other-national-initiatives/>.

³⁵ Gesetz Über Die Unternehmerischen Sorgfaltspflichten In Lieferketten [The Act on Corporate Due

業額的 2%，且其三年內不得參與政府採購³⁶。其他國家亦可能會採用這種懲罰方式來執行歐盟指令草案，以符合指令草案中罰金額度基於公司營業額的規範模式³⁷。

雖然現在要認定這些國家的作法能否作為有效的立法範本仍言之過早，然而，這些國家的案例仍可以對日後歐盟整體人權盡職調查實務提供重要指引。

肆、草案評析——代結論

指令草案所涵蓋的範圍極廣，因為公司必須負責預防、減輕或賠償人權侵害所造成的影響，故公司需要調查其是否對員工造成人權侵害，調查範圍包括員工的健康、安全、工資及組織工會的權利，且公司亦需調查人權侵害對該公司主要營運所在國家及與其有長期商業關係的國家之社群及社會所造成的影響³⁸。然而，如指令草案中所述，目前僅有 1% 在歐盟註冊登記之公司會落入其適用範圍內³⁹，但指令草案的實際影響範圍可能不限於此。

雖然中小型公司並不在指令草案之直接適用範圍中，但若其為上述受規範公司的供應鏈的一環，仍有可能受到該草案的影響。為了掌握下游供應鏈所可能產生的人權侵害，指令草案所規範之公司可能自行把人權盡職調查條款納入其與「已建立商業關係」的公司之合約中進而將人權盡職調查要件導入其供應鏈。惟草案中將「已建立的商業關係」定義為「持續一段時間」⁴⁰，可能會不經意地促使大公司遠離有長期商業關係的供應商，轉而尋找新的供應商。如此一來，新的供應商就不需要實施人權盡職調查政策，且即便新供應商出現人權侵害的情況，受指令草案規範的公司也不需對其負責。

此外，指令草案對企業作出重大讓步，即容許公司得依賴第三方稽核或公司自主性措施來檢驗商業夥伴是否有遵守這些要件⁴¹。然而，大量研究顯示，第三方稽核及自願性措施的效果是有限的⁴²。

作為全球許多公司的總部所在地及一年進口價值 2233 億歐元貨物之地區⁴³，

Diligence Obligation in Supply Chains], July 22, 2021, BStBI I at 2959, § 5.1 (Ger.).

³⁶ *Id.* art. 1 div. 5 §§ 22(1), 24(3).

³⁷ Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, *supra* note 1, art. 20.3.

³⁸ *Id.* arts. 6.1, 7.1, 8.1, 8.3(a).

³⁹ *Id.* at 14.

⁴⁰ *Id.* art. 3(e).

⁴¹ *Id.* art. 7.4.

⁴² GERMANWATCH, GOVERNANCE OF MINERAL SUPPLY CHAINS OF ELECTRONIC DEVICES: DISCUSSION OF MANDATORY AND VOLUNTARY APPROACHES IN REGARD TO COVERAGE, TRANSPARENCY AND CREDIBILITY 23 (2018), <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/22234.pdf>.

⁴³ EUROSTAT, EURO AREA INTERNATIONAL TRADE IN GOODS DEFICIT €4.6 BN 1 (2022), <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14245718/6-15022022-BP-EN.pdf/41aa9198-4a2c-b1dc-4010-a5c79f043f86>.

歐盟政策對全球商業實務的影響，幾乎是無可比擬的。因此，若此指令草案順利通過，全球的供應鏈生態極有可能產生變動，故指令草案之未來走向，值得持續關注。

