

歐盟執委會

# 《企業永續盡職管理指令》

草案條文說明及修正建議彙整

# 目錄

說明	1
適用範圍	2
適用企業 (PERSONAL SCOPE)	2
價值鏈 (VALUE CHAIN)	3
標準 (MATERIAL/NORMATIVE SCOPE)	5
盡職管理	7
盡職管理政策 (POLICY COMMITMENT)	7
辨識影響 (IDENTIFYING IMPACTS)	7
採取因應措施 (ADDRESSING IMPACTS)	8
追蹤 (MONITORING)	10
對外傳達 (COMMUNICATING)	11
環境及氣候 (ENVIRONMENT & CLIMATE)	11
利害關係人參與 (STAKEHOLDER PARTICIPATION)	12
金融產業 (FINANCIAL SECTOR)	13
高影響產業 (HIGH-IMPACT SECTOR)	14
救濟	16
企業救濟提供及內部申訴機制 (REMEDICATION & COMPLAINT MECHANISM?)	16
行政主管機關及行政責任 (SUPERVISORY AUTHORITIES & ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT)	17
民事責任 (CIVIL LIABILITY)	18
結語	21
參考資料	22

# 說明

2022 年 2 月，歐盟執委會 (European Commission) 提出了《企業永續盡職管理指令》草案 (Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence, 簡稱 CSDDD)。歐洲理事會 (Council of the European Union) 也於同年底達成談判立場內部共識，預計在今 (2023) 年中與執委會及歐洲議會 (European Parliament) 展開三方談判 (Trilogue)。一旦正式通過，歐盟所有成員國將須依照 CSDDD 規範要求國內適用企業進行「盡職管理」以預防、終止其營運過程對人權及環境造成的負面影響。

作為世界第二大經濟體，歐盟此項指令可能成為企業與人權領域中暨 UNGPs 後另一重大里程碑，也因此通過之際即受到來自各國政府及國際組織的關注。不過，各界在歡迎 CSDDD 草案之餘，也對其有所不足之處提出許多改善建議。

其中，現行版本遭指摘的核心問題之一即是其與 UNGPs<sup>1</sup> 及 OECD 指導原則<sup>2</sup> 等國際公認標準間的不一致性。雖然指令草案在框架制訂上參採 UNGPs，但條文中不乏背離 UNGPs 重要基本原則，抑或模糊不清之處。若 CSDDD 以現行版本通過，可能導致業界無所適從，更有使企業屏棄過去十年逐漸發展之良好做法，走上回頭路的風險。

與聯合國正草擬的《企業與人權國際公約草案》不同，CSDDD 屬區域性規範。縱使如此，其適用範圍將囊括大型非歐盟企業。也就是說，即便是登記在臺的企業也可能受規範。且，臺灣政府近年致力以「人權外交」與歐盟建立友好關係，故 CSDDD 未來發展仍可能對政策制定有所影響。可見，了解此份指令草案現行版本內容及各界提出之修正建議，對臺灣企業與人權領域日後發展是至關重要的。

有鑑於此，人約盟翻譯整理 CSDDD 草案規範內容並彙整各界提出建議，提出此份報告。本報告第一部分將首先處理 CSDDD 之適用範圍，第二部分則聚焦於受規範企業之盡職管理義務內涵。每一小節將先簡述現行版本草案規範，再說明各界提出之觀察與建議，其來源包括聯合國人權高專辦 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)、國際人權聯盟 (International Federation for Human Rights)、丹麥人權機構 (Danish Institute of Human Rights)、歐洲企業正義聯盟 (European Coalition for Corporate Justice) 等大型國際政府、非政府組織。

---

<sup>1</sup> OHCHR, 'Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the 'Protect, Respect and Remedy' Framework' (HR/PUB/11/04), 2011

<sup>2</sup> OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011

# 適用範圍

## 適用企業 (Personal Scope)

草案規範 現行草案將適用於以下四種企業：

	大型企業	中型高影響企業
歐盟	員工數 > 500 人 且 全球淨營業額 > €1.5 億 <sup>3</sup>	員工數 > 250 人 且 全球淨營業額 > €4 千萬 且其中至少一半來自高影響產業 <sup>4</sup>
非歐盟	歐盟淨營業額 > €1.5 億 <sup>5</sup>	歐盟淨營業額 > €4 千萬 且其中至少一半來自高影響產業 <sup>6</sup>

「企業」定義並未明確包含國有企業。<sup>7</sup>

「員工數」計算納入兼職與暫時性員工。<sup>8</sup>

有關「金融業」及「高影響產業」詳細規範，請見本報告【高影響產業】小節。

各界意見 首先，此種以企業規模大小劃分適用範圍的做法與現有國際標準並不相符。UNGP 及 OECD 指導原則皆強調，**所有企業皆有尊重人權的責任**。為履行這項責任，**所有企業**皆需進行人權盡職管理。因規模大小、產業類別而異的，是企業履行其責任的方式。大型跨國企業為預防對人權產生負面影響需進行的盡職管理，在程度及作法上與中小企業並不相同。也就是說，企業須以與其**規模相稱**的方式，去滿足**單一共同標準**。

再者，即便以可行性為由認有劃定適用範圍的必要，現行標準仍過於嚴苛。若與挪威、德國等歐盟成員國內國法，甚或 2023 年正式生效的《企業永續報告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive) 相比，CSDDD 在適用範圍上都更為狹隘。<sup>9</sup> 就「量」而言，僅有 1% 歐盟企業將落入現行草案適用範圍（包含 1.3 萬家歐盟企業及 4 千家非歐盟企業）。<sup>10</sup> 若論「質」，員工數及淨營業額並不能有效評斷一家企業對人權、環境造成負面影響的可能及程度。且，以「員工數」作為劃分標準可能變相鼓勵企業使用派遣人力，反而使勞工權益暴露在更大風險中。

第三，即便欲以上述兩條件劃分，也應是二擇一即可，而非兩者皆滿足才適用。否則，企業即使有鉅額營收，可能因從事非勞動密集產業或使用派遣人力落於規範之外。

<sup>3</sup> 第 2(1)(a)條。

<sup>4</sup> 第 2(1)(b)條。

<sup>5</sup> 第 2(2)(a)條。

<sup>6</sup> 第 2(2)(b)條。

<sup>7</sup> 第 3(a)條。

<sup>8</sup> 第 1(3)條。

<sup>9</sup> CSRD 適用對象除符合條件之大型歐盟、非歐盟企業，還包含已上市中小企業。

<sup>10</sup> 草案，頁 13。

第四，現行草案並未清楚明定「員工」數計算應包含海外員工（如法國《警戒責任法》），可能無法準確反映大型跨國企業的規模及影響力。

就歐盟境內 99% 的中小企業而言，<sup>11</sup> 雖然表面上將不受到 CSDDD 直接規範，但可能受到多家上游公司各自不同的要求，反造成更大負擔，削減實務中逐漸浮現、由上游大型企業支持下游中小企業進行盡職管理的良好作法。雖然草案要求受規範企業需在必要時向下游中小企業提供協助，但條件設定上的不明將可能導致實務運作上的困難。<sup>12</sup>

### 修正建議

- (1) 參照 UNGPs 及 OECD 指導原則，克以所有企業尊重人權的責任，進行與其規模相稱之盡職管理。
- (2) 若前項建議無法達成，至少應同 CSRD 適用於大型企業及上市中小企業，並分階段擴展至高影響產業之中小企業。
- (3) 無論是否保留依規模劃分的做法，都應確保草案提供足夠誘因促使大型企業與中小企業進行實質交涉 (engagement)，並明確界定前者在何種情況下需提供後者支持。
- (4) 明定主管機關向中小企業提供教育訓練、意識提升的職責。

## 價值鏈 (Value Chain)

### 草案規範

草案要求適用企業對

- 自身營運行為
- 子公司之營運行為
- 與其具有「已確立商業關係」(established business relationship) 之企業實體之營運行為

進行盡職管理。<sup>13</sup>

「商業關係」不僅止於「供應鏈」（上游），而涉及整條「價值鏈」（上、下游）。<sup>14</sup> 「已確立商業關係」指的是 (1) 直接或間接 (2) 以密集度、延續時間而言，現屬或可預期將屬「持續」(3) 非價值鏈中可忽略或僅為輔助性質的商業關係。<sup>15</sup> 商業關係「確立」與否需定期（至少每年）檢視，且「若企業將一直接商業關係視為已確立，則所有與其相連之非直接商業關係也應被視作已確立。」<sup>16</sup>

<sup>11</sup> CSDDD 草案，頁 13。

<sup>12</sup> 根據 CSDDD 第 2(d) 條，若企業對下游中小企業需遵守其所制定的行為準則或防範措施計畫的要求將「危急其存亡」，則應針對該中小企業提供適當支持。

<sup>13</sup> 第 5, 6(1) 條。

<sup>14</sup> 第 3(g) 條。

<sup>15</sup> 第 3(f) 條。

<sup>16</sup> CSDDD 草案，說明第 20 段。

## 各界意見

要求具有供應長鏈的大型上游企業對所有下游公司進行盡職管理，或許確實有實務上的困難。因此，歐盟執委會為提升指令之確定性，引入「已確立商業關係」此一新概念來界定企業義務範圍，並非毫無道理。但，此做法可能導致以下問題：

首先，與其立法意旨相反，「已確立商業關係」的使用可能使 CSDDD 草案確定性不增反減。由於此概念為 CSDDD 草案獨創，在詮釋上也無法借力於 UNGPs 或其他重要國際標準。其定義所含如「持續」(lasting)、「可忽略」(negligible)、「輔助」(ancillary)等含義模糊之詞彙，亦無助於各界對「已確立商業關係」的理解及詮釋。如此不確定性可能導致企業實務運行以及受影響人尋求救濟時的困難。

第二，在 CSDDD 規範下，所有短期、非正式的關係（或是所謂價值鏈中「輔助性」的環節），皆不屬企業需要進行盡職管理的範圍。但，如非正式分包契約 (informal subcontracting，暫譯)、自雇工作者等關係往往是人權侵害最可能發生之處。此種以企業關係距離，而非「風險程度」為基準的義務界定方式，不僅與 UNGPs 大相逕庭，更可能使企業忽視價值鏈中人權風險最高的環節。

第三，此規範方式可能變相促使企業使用更多非正式、短期的聘雇關係，以規避盡職管理的責任。與草案期望以「規範上游大型企業帶動下游中小企業」的核心概念，產生矛盾。<sup>17</sup>

第四，中小企業中與上游大型企業有長期關係者，將可能於契約中被要求遵守後者制定之行爲標準，但其他經營模式仰賴短期、非正式關係的中小企業，即可完全不受到 CSDDD 規範，進而導致不公平的競爭環境。

## 修正建議

- (1) 欲確保盡職管理對具有供應長鏈的大型企業的可行性，應參採 UNGPs，由企業在初步評估風險後，依其「風險程度」（侵害嚴重性、可能發生程度）排序處理的優先次序，而非如現行版本中以商業關係遠近的界定義務範圍。
- (2) 若保留此種界定方式，至少必須明確定義何謂「已確立商業關係」，使企業、利益關係人能清楚理解各自義務及權利範圍。

<sup>17</sup> 見本報告【因應措施】小節。

## 標準 (Material/Normative Scope)

**草案規範** 草案克予企業對「負面人權影響」進行盡職管理的義務。而「負面人權影響」指「因『違反』『附表第一部分第一節所列權利』或其他受『附表第一部分第二節所列條約』所保護之權利所致，對『受保護人』產生的負面影響」。<sup>18</sup>

『附表第一部分第一節所列權利』包括：

- 處置土地自然資源和不被剝奪生存方式的權利
- 生命權
- 禁止酷刑、殘忍、不人道或有辱人格的待遇
- 人身自由和安全權
- 禁止任意或非法干涉個人隱私、家庭、住宅、通信或攻擊其名譽
- 思想、信念和宗教自由
- 享有公正和有利的工作條件的權利（包括公平的工資、合宜、安全和健康的工作條件以及合理的工作時間限制）
- 禁止限制遭安置於企業提供住所之勞工獲得適足住房及在工作場所獲得足夠食物、衣服、水和衛生設施的權利
- 兒童權利
- 禁止僱用未滿完成義務教育年齡（不得少於 15 歲）的兒童，除非當地法規允許
- 禁止童工
- 禁止強迫勞動，包括債役 (debt bondage) 和強迫勞動 (forced labor)
- 禁止一切形式的奴役
- 禁止販賣人口
- 結社、集會自由權、組織和集體談判權，包括組織工會權和罷工權
- 禁止就業中的不平等待遇，包括同工不同酬
- 禁止扣留適足的生活工資
- 禁止造成任何可衡量的環境退化
- 禁止非法驅逐或奪取土地、森林和水域
- 原住民族對其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利

除了以上權利，企業盡職管理的範圍還包括『附表第一部分第二節』中所含的一系列國際人權及環境條約。若企業可合理預見其營運過程可能對其中一項受保護權利產生直接損害，即需進行盡職管理。<sup>19</sup>

**各界意見** 在「負面人權影響」定義上，CSDDD 與 UNGPs 及 OECD 指導原則不同，「規範性質」(prescriptive) 大於「說明性質」(illustrative)。這種做法可能導致以下問題。

首先，選定並條列特定幾項權利有違反《維也納宣言》<sup>20</sup> 中所昭示人權不可分割、相互依存的原則之虞，且可能使企業過度限縮其盡職管理的範圍。UNGPs 之所以

<sup>18</sup> 第 3(c) 條: “‘adverse human rights impact’ means an adverse impact on protected persons resulting from the violation of one of the rights or prohibitions listed in the Annex, Part I Section 1, as enshrined in the international conventions listed in the Annex, Part I Section 2.”

<sup>19</sup> 附表第一部分第 21 條。

<sup>20</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, 1993.

以「所有國際公認人權」(internationally recognized human rights) 作為標竿，就是因為企業無法事前預測其營運過程可能對哪些權力產生負面影響。在具體個案中，某些權利確實會有較高的相關性。但這應由企業在初步評估後自行辨識，而在規範中事前選定。且，在大環境變遷迅速的今日，此種清單式做法很可能無法跟上社會需求的變化。

第二，草案附表之權利清單在用語及排序上，皆與國際人權法傳統有所歧異，可能在後續解讀上產生爭議。

第三，現行草案將「負面人權影響」(adverse human rights impact) 與「違反條約」(violation of conventions) 掛鉤，嚴重限縮企業進行盡職管理的責任範圍。且，由於國際人權公約下的義務主體為主權國家，而現行草案又未對此多加說明，可能成為日後訴訟中原告舉證上的一大挑戰。<sup>21</sup>

第四，即便以法的明確性及可行性為由，認有限定特定條約或權利的需要，現行清單也並不完整。例如，針對移工保護、強迫失蹤禁止所簽訂之聯合國公約，<sup>22</sup>以及國際勞工組織核心公約等重要國際條約，皆未被納入。

**修正建議**

- (1) 將「負面人權影響」與「違反條約」脫鉤。
- (2) 考慮參照 UNGPs，廣泛定義企業需尊重的人權標準，由企業自行在初步調查後依風險程度決定處理的優先順序。改採其他方式提升法的確定性，如責成各國主管機關發布產業別指引。
- (3) 若維持現行做法，至少需擴大清單納入其他重要條約，並確保其開放性、以及增修程序的不繁雜。

<sup>21</sup> 見本報告，【民事責任】小節。

<sup>22</sup> 《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》。



# 盡職管理

## 盡職管理政策 (Policy Commitment)

**草案規範** 受此指令規範之企業須制定「盡職管理」政策。該政策需含以下要素：

- 該企業盡職管理方法之描述
- 適用其員工及子公司的行為準則
- 對盡職管理及行為準則實施過程的描述。<sup>23</sup>

董事長對企業「盡職管理」政策的制定及其後續監督負責，並需向董事會報告。<sup>24</sup>

**各界意見** 首先，草案說明指出，在此規範下企業具有「程序性」(obligation of means) 而非「結果性」(obligation of outcome) 義務。因此，CSDDD 僅要求企業為「盡職管理」，而非「尊重人權」制定政策。由此可見，「盡職管理」在 CSDDD 與 UNGPs 中所代表的意義並不全然相同——CSDDD 將「盡職管理」的過程視為企業責任的全部；UNGP 則將「盡職管理」視作企業履行其更廣泛「尊重人權」責任的一環。

第二，除了政策標的的不同，UNGP 針對企業制定人權政策時所應遵循的重要程序性要求，也未見於 CSDDD 中。

**修正建議**

- (1) 要求企業公開承諾「尊重人權」並為此制定政策。
- (2) 參採 UNGPs，要求企業在制定人權政策過程中，諮詢專家及利害關係人意見，並將政策公開。

## 辨識影響 (identifying impacts)

**草案規範** 草案要求受規範企業採「適當措施」以辨識自身、子公司以及「已確立商業關係」中實際及潛藏的人權、環境負面影響。為此，企業應自包含其內部申訴機制等來源蒐集質性、量性資料，並在「相關時」(where relevant) 諮詢利害關係人意見。<sup>25</sup>

「適當措施」指的是「可達成盡職管理目的、與該負面影響嚴重性及可能性成比例、該企業合理可行(available)」的措施。個案中，需將所有具體情形納入考量，如該企業所處產業別、所涉及的商業關係、企業對該商業夥伴的影響力，以及採行該措施的必要優先性等。<sup>26</sup>

有關高影響產業及金融業的辨識義務，見本報告後文專節說明。

<sup>23</sup> 第 5 條。

<sup>24</sup> 第 26 條。

<sup>25</sup> 第 6(4) 條。

<sup>26</sup> 第 3(q) 條。

各界意見	雖然「適當措施」(appropriate measures)及「風險嚴重性」(severity)、「影響力」(leverage)皆為 UNGPs 中所含的重要概念，但它們在「盡職管理」每一階段扮演不同角色，不應混為一談。例如，即使企業 A 目前對企業 B 不具影響力，企業 A 仍需辨識此段商業關係可能產生的風險。採取因應措施時，企業 A 可能受現行影響力不足限制，但仍應致力避免、減緩該影響發生，並透過與其他企業結盟等方式增加未來對企業 B 的影響力。由於現行草案在第 6, 7, 8 條中都使用了「適當措施」一詞，在第 3(q)條又未針對其在不同階段具有的不同意義加以區別，可能在上述情況下遭解讀為「因不具影響力，企業 A 不需辨識與企業 B 關係中之潛在風險」，過度限縮其盡職管理義務範圍。
修正建議	應針對第 6 條中「適當措施」的解讀詮釋發布指引，以避免企業過度限縮風險「辨識」的範圍。

## 採取因應措施 (Addressing Impacts)

草案規範	<p>在進行影響辨識後，企業需視結果決定如何因應—針對尚未發生的潛在影響，需採取「適當措施」「預防、減緩」其發生可能；<sup>27</sup> 針對已發生的實際影響，則需採「適當措施」使其「終止、最小化」，並提供救濟。<sup>28</sup></p> <p>具體而言，企業可採下列六種措施以達「預防」或「終止」之目的：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 以賠償金或其他經濟補償方式向受影響人提供救濟<sup>29</sup></li> <li>● 制定並實施一項具有明確合理時程、以及可用於後續追蹤之質化、量化指標的「預防 / 矯正措施計畫」<sup>30</sup></li> <li>● 向商業夥伴尋求「契約保證」將遵守行為準則，並取得適當外部認證（必要時，要求商業夥伴向該價值鏈下游公司提出相同要求，以產生「瀑布效應」）<sup>31</sup></li> <li>● 進行為執行「預防 / 矯正措施計畫」所需之必要投資<sup>32</sup></li> <li>● 提供下游中小企業必要支持<sup>33</sup></li> <li>● 與其他商業實體合作以增加影響力<sup>34</sup></li> </ul> <p>其中，「契約保證」是本草案核心。除了望能藉此在價值鏈中由上而下創造「瀑布效應」，由上游大型企業帶動下游中小型企業進步外，「契約保證」也同時用以限縮企</p>
------	--

<sup>27</sup> 第 7 條。

<sup>28</sup> 第 8 條。

<sup>29</sup> 第 8(3)(a)條。

<sup>30</sup> 第 7(2)(a)條、第 8(3)(b)條。

<sup>31</sup> 第 7(2)(b)條、第 8(3)(c)條；第 7(4)條、第 8(5)條。若對象是中小企業，認證費用須由企業承擔。

<sup>32</sup> 第 7(2)(c)條、第 8(3)(d)條。

<sup>33</sup> 第 7(2)(d)條、第 8(3)(e)條。當遵守企業所制定之行為準則或因應措施計畫危及中小企業存活 (viability)，且兩者有以確立商業關係，前者可藉由提供後者支持履行盡職管理義務。

<sup>34</sup> 第 7(2)(e)條、第 8(3)(f)條。

業可能的民事責任範圍。<sup>35</sup> 鑒於其所扮演的重要角色，提出草案的歐盟執委會預計於後發布「樣板條款」(model contractual clauses) 供企業參酌使用。<sup>36</sup>

若有上述六種措施皆無法有效預防/減緩、終止/最小化之影響，企業除不得延續與該商業夥伴及其所涉價值鏈之關係（或開展新關係），也應在法律允許下暫停該段商業關係、同時致力將影響程度降至最低。若情形嚴重，則應終止該段商業關係。歐盟各成員國需確保處前述情形之企業得合法終止契約。<sup>37</sup>

## 各界意見

此次草案最飽受批評的，莫過於其在企業影響因應措施上的過度限縮。在現行版本下，當企業 A 發現某下游廠商 B 可能有侵害人權的行徑，企業 A 似乎僅能從第 7 條所列方式中擇一（或多）因應。以 UNGPs 角度而言，現行中所列措施並非不可行，但它們未必是企業 A 在多方考量後，<sup>38</sup>最合適的「適當措施」。

此份指令作為一份具有法律拘束力的文件，雖確有一定程度明確性的需要，但現行版本並未給予企業視個案情形調整之必要彈性，有過度規範之虞。聯合國人權高專辦指出，在此脈絡中何謂「適當」最終取決於人們「在該情況下，可以合理期待企業做什麼？」可能的辦法有很多，<sup>39</sup> 並不僅限於現行草案條列方式。

再且，即便要羅列可能採取之因應措施，現行版本仍過度側重於傳統商業界熟悉的風險管理策略。延續上例，**企業 A 僅需在簽訂契約時置入「樣板條款」要求廠商 B 遵守行為準則、再取得第三方認證即可。**僅有在「相關時」，企業 A 才可能被要求制定「矯正措施計畫」。即便制定了，企業 A 未來是否如實執行似乎也未有明確的追蹤機制。雖然草案第 10 條要求企業 A 定期追蹤所採取之措施，卻未明確要求其需視追蹤成果滾動式修正先前制定的矯正或預防計畫。且，已有充分證據顯示此類契約保證、計畫制定等法遵導向的規範，對實際增進人權保障效果十分有限。

雖然草案除「契約保證」外尚列有其他可能方式，但似乎未提供上游大型企業足夠誘因。**若大型企業可透過「契約保證」將責任移轉給下游小公司，何須費力去「進行必要投資」，甚至「支持中小企業」？且，若置入草案第 12 條的「樣板條文」即可大幅降低日後民事法律責任風險，<sup>40</sup>企業似乎沒有不這麼做的理由？**雖然草案企圖透過行政機關裁量權提供誘因，<sup>41</sup> 但與上述利多相較，恐不足以使企業買單。若是

<sup>35</sup> 第 22(2)條。

<sup>36</sup> 第 12 條。

<sup>37</sup> 第 7(5)條、第 8(6)條。

<sup>38</sup> 考量因素如草案第 3(q)條說明，可能包含廠商 B 侵權行為的嚴重性、企業 A 所處產業別之特性、企業 A 與廠商 B 的關係及對其的影響力程度等。

<sup>39</sup> 實務上，部分成熟的大型企業已在過去十年發展出許多不同策略來處理負面人權影響的根本性問題。例如，進行事前人權影響評估、勞工組織及公民社會培力、投資生產過程以及開展較符合人權標準的商業經營模式等等。另外，上游大型企業也可能透過採購及價格方式，間接影響供應鏈中潛藏的人權風險。

<sup>40</sup> 第 22(2)條。

<sup>41</sup> 主管機關裁罰時需將該企業為因應該負面影響所提供予中小企業之支持，或與其他實體的合作等納入考量。見下\_\_\_\_\_。

	<p>如此，CSDDD 下的「盡職管理」最終可能淪為企業熟悉的法遵程序中，另一項「待完成事項」(“checkbox” or “box-ticking” approach) 而已。</p> <p>除了因應方式上的局限，草案也未就影響風險處理優先順序上訂有規範。也就是說，企業可能挑「軟柿子」下手，忽視處理成本較高的風險，即使後者可能產生無法挽回的影響。</p> <p>除此之外，草案現行針對企業「退場」的相關規範中，並未要求企業考量終止契約可能導致的負面人權影響。若大型企業透過更換下游供應商即可符合草案要求，草案中期望以「契約保證」、「瀑布效應」帶動下游中小企業進步的核心概念是否可能實現，十分令人懷疑。</p>
修正建議	<p>(1) 以「結果導向」的「原則」取代「程序導向」的「規範」：具體克以企業「尊重人權」的責任，進行與其規模相稱的盡職管理。草案應要求企業於影響辨識後，依「嚴重程度」排定處理優先次序。除此之外，具體應採何種措施因應留予企業視個案情形決定。</p> <p>(2) 增加誘因：若保留現行第 7(2)條及第 8(3)條條文，應確保草案提供受規範的上游大型企業足夠誘因採取除「契約保證」外之其他可能措施。</p> <p>(3) 「負責任退場機制」(responsible disengagement): 要求企業在終止商業關係前，妥善評估可能帶來之負面影響，並清楚說明企業退場並不同自動豁免所有相關法律責任。</p>

追蹤 (Monitoring)	
草案規範	對所採取之盡職管理措施，適用企業需定期進行質化、量化評估（至少每年一次），並視追蹤成果更新其「盡職管理政策」。另，若有理由合理相信有負面影響發生的重大新風險出現，也需進行評估。 <sup>42</sup>
各界意見	<p>在追蹤階段，現行草案雖要求企業依據追蹤成果更新其「盡職管理政策」，卻未明確指出企業應同步檢討已採取之因應措施（包含在必要時修正「預防/矯正措施行動計畫」）。</p> <p>有關利害關係人參與方面不足，見本報告【利害關係人參與】小節。</p>
修正建議	明確要求企業依追蹤結果修正、更新已採取之因應措施及行動計畫。

<sup>42</sup> 第 10 條。

## 對外傳達 (Communicating)

<b>草案規範</b>	<p>歐盟企業： 歐盟《企業永續報告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive) 已於 2023 年 1 月正式生效。受此指令規範的歐盟企業需遵守其中規範，CSDDD 並未另設要求。</p> <p>非歐盟企業： 不受歐盟《企業永續報告指令》之非歐盟企業則需於每年四月在網站上發布年度聲明。此聲明之內容要求將由子法訂定 (delegated acts)。<sup>43</sup></p>
<b>各界意見</b>	<p>在企業向外界傳達其盡職管理落實情形方面，現行版本有以下兩點不足：</p> <p>首先，UNGP 指出，企業除需定期向不特定的大眾公開具有實質意義的資料外，更需盡可能與權利受影響人有直接的接觸、溝通，或以其他多元管道向其「傳達」整個盡職管理的過程。草案第 11 條將「傳達」(communicate) 方式限縮於「正式報告」(formal reporting)，相較其他國際標準詮釋似乎過度狹隘。</p> <p>第二，若 CSDDD 子法下之揭露或報告義務與 CSRD 不同，可能造成歐盟、非歐盟企業間不公平的競爭環境。</p>
<b>修正建議</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 要求企業除定期正式提交報告外，應盡可能在盡職管理每一階段諮詢利害關係人意見，並確保其有管道可即時近用與其權利相關的資訊。</li><li>(2) 確保 CSDDD 與 CSRD 間的一致性。</li></ol>

## 環境及氣候 (Environment & Climate)

<b>草案規範</b>	<p>除了「負面人權影響」外，受規範企業也需為實際及潛在的「負面環境影響」進行盡職管理。定義方式上與「負面人權影響」相似，「負面環境影響」指因「違反」附表第二部分所條列之國際環境法條約而對環境產生的負面影響。<sup>44</sup></p> <p>另外，草案第 15 條要求大型歐盟、非歐盟企業制定一項「氣候永續轉型計畫」，以確保其營運模式及策略與《巴黎合約》目標的一致性。制定此計畫時，企業需以其可合理獲得的資訊，辨識營運過程對氣候變遷造成的影響程度，以及相反的，氣候變遷對其營運過程造成的風險。若其中一者遭認定為「重大」(principal)，則需制定減碳目標並列於該計畫中。<sup>45</sup></p>
-------------	--

<sup>43</sup> 第 11 條。

<sup>44</sup> 第 3(b)條。

<sup>45</sup> 第 15(1)、(2) 條。

各界意見	<p>在「負面環境影響」定義上，姑且不論現行國際環境法條約的破碎以及清單式定義時效性的不足，現行草案版本將如《巴黎條約》等關鍵氣候條約排除於附表清單外的作法代表示，<b>企業對於氣候變遷，並無盡職管理的責任，也無法因此被咎責。</b></p> <p>在「氣候永續轉型計畫」方面，現行草案僅針對大型企業設有要求，將中型高影響產業企業（包含採礦業者）排除於外。且，將企業營運過程對氣候變遷所造成影響的「重大性」交由企業自主認定，卻未對認定程序及「重大性」之標準加以說明，可能大幅降低企業制定減碳目標的可能。除此之外，現行草案在此類計畫撰寫「品質」上的控管以及後續「執行」上的監督，皆缺乏明確具體的規範或咎責機制。</p>
修正建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 在「負面環境影響」定義上，應參考法國《警戒責任法》，以概括性的「還境損害」(environmental damage) 取代現行定義方式。</li> <li>(2) 若前項建議無法達成，至少應擴大清單內容，確保納入包含《巴黎合約》在內等重要氣候條約，並確保該清單的開放性。</li> <li>(3) 在「氣候永續轉型計畫」方面，應移除現有對中型高影響產業的豁免、增設與計畫品質要求及執行監督相關條文，並確保有相應的咎責機制。</li> </ol>

## 利害關係人參與 (Stakeholder Participation)

草案規範	<p>現行草案要求企業進行盡職管理時，於以下階段向利害關係人諮詢意見：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 影響風險辨識「相關時」(where relevant)<sup>46</sup></li> <li>● 針對潛藏風險制定「預防措施計畫」時<sup>47</sup></li> <li>● 針對已發生影響制定「矯正措施計畫」相關時。<sup>48</sup></li> </ul>
各界意見	<p>「利害關係人」指的是該企業及其子公司之員工，以及其他可能受其（或其子公司及商業關係）商品、服務及營運過程影響的個人、群體或實體。<sup>49</sup></p> <p>整體而言，「利害關係人參與」作為 UNGPs 及 OECD 指導原則下盡職管理的重要核心概念，在 CSDDD 中並未被給予其應得的重視。</p> <p>現行草案下，企業僅有在「風險辨識」及「制定因應措施計畫」時，需諮詢利害關係人意見。但，UNGP 原則 20 明確指出企業在「追蹤」階段，也應與受影響人密切溝通，蒐集反饋後持續修正、改善先前所採取之因應措施。這是現行草案第 10 條中所未見的。即便是在影響辨識及因應措施計畫制定階段，企業也僅有在「相關時」(where relevant) 才需進行諮商。但草案未明定「相關性」認定權歸屬及標準，似乎可由企業逕行認定。在此情況下，利害關係人在 CSDDD 下的盡職管理過程中所能扮演的角色，可能十分有限。</p>

<sup>46</sup> 第 6(4)條。

<sup>47</sup> 第 7(2)(a)條。

<sup>48</sup> 第 8(3)(b)條。

<sup>49</sup> 第 3(n)條。

	<p>在救濟方面，利害關係人在整體救濟制度的設計以及個案救濟方式決策上的參與，是確保兩者有效性的重要關鍵。但，現行草案無論是在各國主管機關的設置、申訴受理機制、行政責任的形成，抑或企業內部申訴機制的設計及運作上，皆未設有利害關係人參與的相關條文。這樣的缺漏可能使權利受影響者對 CSDDD 失去信心，連帶影響其使用該法下所設置之救濟機制的意願，削減當初立法欲達成之成效。</p> <p>除了「量」上的不足，現行草案也缺乏對「品質」的保障。在此情況下，「利害關係人諮詢」可能流於形式，實際上對決策形成毫無影響。</p>
修正建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 擴大「利害關係人」範圍：應包含可能受影響的個人、群體、工會組織、勞工代表，並強化公民團體及人權及環境捍衛者的角色。</li> <li>(2) 擴大「利害關係人參與」層面：應包含盡職管理每一階段、非僅限於「相關時」，以及整體救濟制度的設計及運作、個案救濟提供方式決策上。</li> <li>(3) 「品質」控管：應明確要求企業於此類諮詢過程中之誠信 (good faith, 或做「善意」)。為確保利害關係人參與之實質有效性，應克以企業事前提供資訊、事後於決策過程中充分考量其所表達的意見，以及視脆弱群體需求進行適當調整之義務。</li> <li>(4) 安全保護：為確保包含人權、環境捍衛者在內的利害關係人能有效參與，應明文禁止企業進行如「反公眾參與策略訴訟」(Strategic Lawsuits Against Public Participation, 簡稱 SLAPP) 等報復性行為。</li> <li>(5) 原住民群體：其自由、事先和知情同意權 (right to Free, Prior and Informed Consent) 應被明確保障。</li> </ol>

## 金融產業 (Financial Sector)

草案規範	<p>現行草案下，「企業」定義包含如信貸機構、投資基金公司等「受規範金融實體」(regulated financial undertakings)。<sup>50</sup> 但由於金融業不屬草案認定「高影響產業」之一，故僅有大型金融業者會落入 CSDDD 規範範圍中，而非中型金融業者。<sup>51</sup></p> <p>受規範之大型金融業者所需進行的盡職管理，相較於其他產業要求較為寬鬆。首先，草案僅要求其於提供商品、服務前（<b>契約簽訂前</b>）進行盡職管理，並未克以其事後追蹤之義務。第二，與其他產業企業需就整條產業鍊（含上、下游）進行盡職管理不同，受管金融業者僅需就「<b>第一層大型客戶</b>」及與該契約相關之子公司進行盡職管理。<b>對中小企業客戶、第一層大型客戶之下游承包商皆無盡職管理義務。</b><sup>52</sup></p>
各界	<p>在適用範圍上，歐盟執委會表示現行版本中「高影響產業」類別之認定是基於 OECD 曾發布產業指引者。但，不僅 OECD 確實曾為金融業制定產業別指引，聯</p>

<sup>50</sup> 第 3(a) 條。

<sup>51</sup> 第 2(1)(a) 條。

<sup>52</sup> 第 6(3) 條、第 3(g) 條。

意見	<p>合國人權高專辦也曾發布相似文件，但金融產業仍未被視為「高影響產業」，引起各界對歐盟執委會說明的質疑。</p> <p>姑且不論適用範圍的是否過度狹隘，現行草案在許多方面降低對大型金融業者盡職管理義務的標準。範圍上，排除了上游供應商、大型客戶之下游價值鏈及中小企業客戶。時間點上，且僅限於契約前一次性，而非持續性的義務。這種做法不僅與現行國際標準背道而馳，更可能使金融業者屏棄在 OECD、人權高專辦引導下逐步建立的良好作法，退回至法遵導向的程序性措施。</p> <p>另外，歐盟近幾年來為推動永續金融已設有許多相關規範，如「分類標準規範」(Taxonomy Regulation)、「永續金融揭露規範」(Sustainable Finance Disclosure Regulation) 等。上述制度規範與 CSDDD 之間的調和，仍尚待釐清。</p>
修正建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 擴大適用範圍：在草案第 2 條下增設針對金融產業之適用條件，或至少將其納入「高影響產業」類別中。</li> <li>(2) 克以金融業者與其他產業相同程度的盡職管理義務；若在資金流動考量下無法達成，也應以較針對性的例外規範取代地毯式的豁免。</li> <li>(3) 釐清金融業者在歐盟數部規範下義務間的關係，並確保其一致性。</li> </ol>

## 高影響產業 (High-impact Sector)

草案規範	<p>CSDDD 適用範圍除大型企業，尚含中型企業中「從事」高影響產業者。「從事」代表該企業當年淨營業額需有超過 50% 來自該產業。「高影響產業」僅限以下三者：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 紡織成衣、皮革、鞋業等之製造及批發</li> <li>● 農林漁（含養殖漁業）、食品製造及批發</li> <li>● 採礦業、金屬或礦物產品製造及批發。<sup>53</sup></li> </ul>
	<p>與其他大型企業不同，現行草案僅要求中型高影響產業企業針對「與該產業別相關」之「嚴重負面影響」進行辨識。<sup>54</sup> 而負面影響之「嚴重」性則取決於其性質 (nature)、影響人數或範圍，及其難以復原或不可逆性。<sup>55</sup></p>
各界意見	<p>首先，「風險」雖確為 UNGPs 中一重要概念，但並非用以劃定負有盡職管理義務之企業的範圍，而是所有企業進行與其規模相稱的盡職管理後，用以排序處理優先次序的標準。</p> <p>第二，即使在實務考量上認有劃定「高影響產業」類別的必要，現行草案涵蓋範圍也明顯不足。除了金融業外，歐盟自身曾認定為高風險並為其發布產業別指引的石油、ICT 及招聘業也未被納入。且，企業對人權、環境造成「高影響」的可能不</p>

<sup>53</sup> 第 2(1)(b)條。

<sup>54</sup> 第 6(2)條。

<sup>55</sup> 第 3(l)條。



見得與其產業別有關，也可能源於其他因素。例如，在衝突地區及專制政權下之商業行爲。

第三，若認定特定產業爲對人權、環境產生負面影響的高危險群，理應克以其較高的盡職管理義務。但，現行 CSDDD 僅要求中型高影響產業企業辨識「與該產業有關且嚴重」的影響，不僅忽略影響的疊加效果，在未有明確定義下更可能導致未來解讀上的困擾以及尋求救濟上的困難。

**修正建議**

- (1) 要求所有企業進行盡職管理並以嚴重性排定處理優先次序，不以事前認定之「影響程度」劃分指令適用範圍。
- (2) 若保留「高影響產業」類別，應擴大其範圍、確保開放性，並克以該等企業更高（或至少同等）的盡職管理義務。
- (3) 針對衝突地區企業克以更高的義務標準，並要求遵守國際人道標準。

# 救濟

此份草案提出後，無論業界或公民團體，最關注的莫過於與「咎責」相關的問題——企業在哪些情況下可能有法律責任？若以人權保障角度而言，這攸關受害者在 CSDDD 下能否取得有效救濟，說是草案的核心或許不為過。但整體而言，現行版本在救濟機制設置上尚屬空泛，將絕大部分細部規範留予歐盟各國自行裁量。作為區域性規範，雖可理解其尊重各國主權之必要，但現行版本中留白空間之大恐怕不足防止各國規範間可能出現的斷層、零碎化 (fragmentation)，進而導致不公平的競爭環境。為此，聯合國人權高專辦提出建議，參考其「[責信及救濟計畫](#)」(Accountability and Remedy Project) 研究成果，以原則性指令，清楚向各國傳達內國法需達成的成果，並將實現過程及細部規範留予各國裁量。

## 企業救濟提供及內部申訴機制 (Remediation & Complaint Mechanism?)

**草案規範** 企業需設置一內部機制，開放受影響人以及包含公會、民間團體在內的其他利害關係人提出申訴。申訴經評估為有理者，視同企業於盡職管理過程中「已辨識」出之風險。申訴人有權向企業要求進度追蹤。若涉及嚴重情形，企業需派適當層級代表與其會談。<sup>56</sup>

個案層級上，企業在辨識出任何已發生的實際影響後，可能以經濟方式提供救濟，<sup>57</sup> 也可能在第 22 條下產生民事賠償責任。

**各界意見** 在如 CSDDD 此等區域性規範中事前制定有關個體企業內部申訴機制設計及運作的相關規範，並非易事。話雖如此，現行草案版本與 UNGPs 原則 29-31 間存有顯著差異，且似乎並未充分考量業界實務上的良好做法。

在 UNGPs 中，企業內部申訴機制存有兩項重要功能——(1) 蒐集利害關係人回饋，用以滾動修正、更新先前所採因應措施 (2) 透過與當事人及時接觸溝通，使其能在負面影響發生時儘早採取適當措施因應，避免推遲造成影響情形加劇。現行 CSDDD 對此類機制的要求，恐怕無法達成上述兩項目的。首先，草案並未將此類申訴與企業在第 10 條下之追蹤義務相連結，可能因而錯失重要的修正意見來源。第二，現行草案第 9 條僅要求企業將有理申訴視為「已辨識」之風險，並未明確要求其採取行動因應。

聯合國人權高專辦經多年研究發現，此類申訴機制的有效性大幅取決於利害關係人在其設計及運作過程的參與程度。<sup>58</sup>但現行草案下，企業設計申訴機制時並不需諮詢利害關係人、機制建制後也僅對員工有告知義務、個案中僅有與「該價值鏈相關」領域的公民團體可代表權利受影響人提出申訴、吹哨者保護範圍僅限於企業員工不含其他可能利害關係人（如消費者、社區居民）、申訴人僅在情形「嚴重」下

<sup>56</sup> 第 9 條。

<sup>57</sup> 第 8(3)(a)條。

<sup>58</sup> OHCHR, Accountability and Remedy Project (ARP III).

有與企業「討論」的權利。種種條文顯示 CSDDD 下，利害關係人無論是在此類制度的設計或運作過程能扮演的角色都十分有限，可能減損其輔佐企業盡職管理、即時因應負面影響的重要功能。

個案層級上，現行版本似乎將救濟形式侷限於經濟層面的賠償。金錢賠償雖是企業為其營運過程所產生之負面人權、環境影響負起責任最重要的方式之一，但它並非唯一的方式。其他形式的救濟（例如公開道歉、恢復原狀、擔保不再發生等）也應該受到同等重視。另外，草案第 8 條使用如「中和」(neutralize)、「最小化」(minimize) 等概念模糊、未見於其他國際標準、又未被定義的詞彙，可能導致後續解釋上出現爭議。

#### 修正建議

- (1) 明確要求企業在此類機制的設計及運作過程，皆需充分諮詢利害相關人。
- (2) 確保企業內部申訴機制與其盡職管理各階段義務間之關聯。
- (3) 確保個案中救濟提供方式的多元性及決策過程中當事人之參與。
- (4) 納入 UNGPs 原則 31 各項標準以評估此類機制有效性。

## 行政主管機關及行政責任 (Supervisory Authorities & Administrative Enforcement)

#### 草案規範

現行草案下，歐盟各國需設置主管機關專責監督受管企業落實盡職管理的情形，並確保該機關人員及運作上之獨立、公正及透明。<sup>59</sup>

此類主管機關須有足夠資源，且有權：

- 要求提供資料並開展與企業盡職管理義務相關之調查<sup>60</sup>
- 命其停止、不再重複造成負面影響之行爲，及在適當情況下要求提供救濟<sup>61</sup>
- 以營業額爲基準，對違法企業處以罰鍰<sup>62</sup>
- 採取暫時性措施 (interim measures) 以避免造成嚴重、無法彌補的損害<sup>63</sup>

企業若遭查獲有違規情形，得在一段適當時間內採取「補救行動」(remedial action)，但這並不保證其後將不被處以行政處分或可豁免民事責任。主管機關處罰時，需就該企業先前所採補救行動、爲因應該價值鏈中所產生之負面影響所提供予中小企業之支持，或與其他實體的合作等多方衡量，決定裁罰額度。<sup>64</sup>

若客觀情形下有理由相信企業違反其法定義務，任何人皆可向該國主管機關提出「有根據的申訴」(substantiated concerns)。主管機關經評估決定是否依職權進行

<sup>59</sup> 第 17 條。

<sup>60</sup> 第 18(1) 條。

<sup>61</sup> 第 18(5)(a) 條。

<sup>62</sup> 第 18(5)(b) 條、第 20 條。

<sup>63</sup> 第 18(5)(c) 條。

<sup>64</sup> 第 20(2) 條。

	<p>調查或開罰，並將結果告知申訴人。草案並要求歐盟各國確保此類申訴結果可由司法途徑再上訴。<sup>65</sup></p> <p>歐盟執委會將設置一跨國單位（「歐盟監督單位網絡」(European Network of Supervisory Authorities)，由各國主管機關代表組成，以促進各國規範間的調和及主管機關之間的合作。<sup>66</sup></p>
<p><b>各界意見</b></p>	<p>雖然現行草案在行政監督方面大致受到歡迎，各界仍提出以下幾點提醒：</p> <p>首先，草案雖要求各國確保此類主管機關有足夠職權進行調查，但僅在特例情形允許其進行突襲性訪查，可能無法有效解決實務中企業於訪查期間掩蓋實情的行徑。</p> <p>第二，草案雖要求歐盟各國確保行政罰鍰能有效遏阻違法，但並未明確訂有最低額度，可能造成歐盟市場內不公平的競爭環境。</p> <p>第三，並未要求各國給予國內主管機關將違規企業自公家採購排除的權力。</p> <p>第四，草案第 20(2)條缺乏舉證責任分配、衡量標準的明確規範，可能導致實務應用上的困難。</p>
<p><b>修正建議</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 應賦予各國主管機關突襲訪查權</li> <li>(2) 參考德國《供應鏈盡職管理法》，賦予各國主管機關將違規企業自政府採購排除的權力、並考慮是否有訂定各國最低行政罰鍰額度之必要</li> <li>(3) 確保各國主管機關在受理民衆「有根據的申訴」與依職權啟動調查間的平衡</li> <li>(4) 應釐清現行草案第 20(2)條下的舉證責任歸屬及衡量標準</li> <li>(5) 衡量並納入各國<b>國家人權機構</b>應扮演的角色</li> </ol>

## 民事責任 (Civil Liability)

<p><b>草案規範</b></p>	<p>除行政責任外，適用企業若未履行其盡職管理義務也可能在民事上遭咎責。草案第 22(1)條下，責任生成的要件包含：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 該「負面影響」應於事前就被辨識、預防/和緩、終止/最小化</li> <li>● 被告企業並未履行其於草案第 7, 8 條下的義務</li> <li>● 「負面影響」發生</li> <li>● 因而產生損害 (damage)</li> </ul> <p>其中，「負面影響」要件的具體舉證要求尚待釐清。<sup>67</sup></p>
--------------------	--

<sup>65</sup> 第 19 條。

<sup>66</sup> 第 21(1)條。

<sup>67</sup> 由於現行草案以「違反」附表所列權利/國際條約定義「負面影響」，而傳統國際人權法之責任主體為主權國家，因此原告是否需舉證有主權國家「違反」一表定權利/國際條約，尚待釐清。

在舉證責任分配上，草案並未另外規範，將取決於歐盟各國內國法。<sup>68</sup>

各國立法時需確保企業在下列條件滿足時免遭咎責

- 負面影響及損害並非由該企業或其子公司之營運行為造成，而是源於其非直接商業關係
- 該企業已向價值鏈中直接商業夥伴取得「契約保證」及所需認證
- 該企業對所採因應措施（包含認證程序）有效性的預期並非不合理。<sup>69</sup>

另外，各國也須確保此類民事責任將不影響其他相關企業，以及該被告企業在其他法源下可能產生的責任（如侵權法），<sup>70</sup> 以及在跨國訴訟中的「強制優先適用」性 (Mandatory overriding application)。<sup>71</sup>

## 各界意見

各界雖對草案中設有民事責任持正面態度，仍指出許多不足尚待改進之處：

首先，企業的法定義務範圍及內容將連帶影響其可能的法律責任。因此，現行條文在**適用範圍**上的各種限制（「已確立商業關係」、「負面人權影響」定義等）、在**義務內涵**上的不足（過度側重「計畫制定、行動準則」等法遵導向要求、「樣板條約」的設計、利害關係人參與不足），以及對**高影響、金融產業的標準放寬**，將大幅削減此草案為受影響人有效提供救濟的可能。

第二，條文中在界定義務範圍及內容模糊之處若未釐清，也將對企業是否遭咎責產生影響。例如，原告在舉證「人權負面影響」發生時，是否需證明被告企業、甚或主權國家有違反國際條約的事實？若是，無非是對原告及受理案件的各國內國法院而言的一大挑戰。

第三，未明確賦予各國法院下達禁制性命令的權力，可能無法及時避免不可挽回的侵害發生。

第四，現行草案雖清楚要求歐盟各國「確保」違反第 7, 8 條義務的企業遭咎責，卻未處理此類訴訟中被害人尋求司法救濟時常面臨的**各種阻礙** (legal barriers)。例如：雙方資源上的不對等、**原告舉證的困難**、企業內部盡職管理相關資訊的揭露、原告及相關人等的安全等等。

第五，各國主管機關在 22 條訴訟中所扮演的角色尚待釐清（例如：是否可以專家證人身份出庭。）

<sup>68</sup> 除非該國立法中設有舉證責任倒置相關規範，大致上仍由原告負責舉證。

<sup>69</sup> 第 22(2)條。

<sup>70</sup> 第 22(3), (4)條。

<sup>71</sup> 第 22(5)條。

第六，現行第 22(5) 條之「強制優先適用條款」(overriding mandatory clause，暫譯) 不見得能確保權利受影響人的最佳利益，且可能遏阻其他重要大型國際組織（如聯合國）在此方面的標準制定。

**修正建議**

- (1) 有鑒於企業法定義務及責任間的連帶關係，應參照 UNGPs，克以企業尊重人權的責任、依其規模及所涉影響嚴重程度進行盡職管理的義務，釐清現行條文中模糊不清之處，以確保權利受影響人取得有效救濟的權利。
- (2) 為防止責任過度擴張，在個案中以一般侵權法原則（如可預見性、因果關係、合理性）劃定責任範圍，而非事前以商業關係遠近限縮義務範圍。
- (3) 以明確條文處理受影響人在法律、實際及經濟層面上遭遇之司法阻礙。
- (4) 參考法國《警戒責任法》，明定各國法院有下達禁制性命令的權力。
- (5) 釐清各國主管機關在此類訴訟中的角色，以及行政與民事責任間的關係。
- (6) 確保跨國訴訟中，法律適用以對原告最有利為原則而非「強制優先適用」一本草案立定的歐盟各國內國法。

## 結語

整體而言，歐盟執委會此次提出之 CSDDD 草案雖稱以 UNGPs 為藍圖，但無論是在適用範圍、克以企業的盡職管理義務內涵以及救濟制度設計上，都可見其為回應社會各界期待、調和各種利益衝突所做出的讓步、妥協。但，UNGPs 之所以能在 2011 年推出之際即受到各國政府、企業界以及民間團體廣泛支持，乃至在過去十年內持續發酵，正是因為 UNGPs 本身已經是多方利益折衝下取得的最大公約數。也因此，聯合國人權高專辦提醒世界各地的立法者，在政治角力過程中對 UNGPs 及 OECD 指導原則等國際公認標準做出的每一次妥協，都將削減該規範最終確保企業尊重人權、使受影響人取得有效救濟的能力，與原先立法初衷漸行漸遠。

無論是歐盟或其他欲將「盡職管理」入法化的國家或區域性組織，在法案研擬過程中都應該留意，過去十年間已有不少企業以 UNGPs 及 OECD 指導原則為基準，在各領域逐步發展建立可行的盡職管理良好做法。可見，許多大型跨國企業有能力以創新、積極的操作模式進行盡職管理，而非被動依賴「契約保證」、將責任轉至到下游資源能力往往受限的中小企業身上。立法者在研議過程中應謹慎思量立法對現行實務現況可能造成的影響。直白的說，若企業有能力做到 80 分，但法定標準只要求到 60、甚至 30 分，有多少企業會持續以 80 分為目標努力，甚至往 90、100 分邁進？

當然，將不具約束力的軟性國際原則轉化為硬性區域性指令、乃至內國法的過程絕非容易。過度空泛、宣示性的條文將在適用、解讀乃至執行上，都出現問題。但，過度限制性、狹隘的規範，則將在其可能達成的實際影響成效上受限。如何在兩者中取得平衡，將是對立法者智慧的一大考驗。無論今年歐盟內部談判成果為何，國際組織、民間團體仍期許這部指令最終通過時將能確實反映出歐盟「人性尊嚴、自由、民主、平等、法治及人權」的核心價值，真正為企業與人權領域注入暨 UNGPs 後的另一股活水。

## 參考資料

- The Danish Institute for Human Rights, [Legislating for impact: analysis of the proposed EU corporate sustainability due diligence directive](#), March 2022
- ECCJ, [Comparative table: Corporate due diligence laws and legislative proposals in Europe](#), March 2022
- Shift, [Shift's Analysis of the EU Commission's Proposal for a Corporate Sustainability Due Diligence Directive](#), March 2022
- OHCHR, Feedback on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence, May 2022
- FidH, Europ can do better: How EU policy makers can strengthen the Corporate sustainability due diligence directive, June 2022