

## 德國 NAP

### (一) 德國 NAP 介紹

在論述架構上，針對德國商業與人權國家行動計畫，本報告與前開英國及比利時 NAP 採取同樣的主題架構，以利相互比較與參照，亦即：1. 研提 NAP 之組織與沿革；2. NAP 的內容架構；3. 支柱一：國家保護人權義務之相關內容；4. 支柱二：企業尊重人權之相關內容；5. 支柱三：有效救濟管道之相關內容。

以下，即循此討論結構，先探討德國商業與人權國家行動計畫之內容：

#### 1. 研提 NAP 之組織與沿革

德國政府組成「工商企業與人權跨部會委員會」( The Interministerial Committee on Business and Human Rights )，成員包括外交部、內政部、司法及消費者保護部、財政部、經濟事務及能源部、勞動及社會事務部、食品及農業部、家庭事務、老年、婦女及青年部、環境、自然保育及核能安全部、經濟合作及發展部，由外交部官員擔任主席。外交部承擔研擬 NAP 之主要責任，於 2016 年 12 月公布德國 NAP。

#### 2. NAP 之內容架構

德國 NAP 共分為六大部分：第一部分：簡介 UNGP 之內容，簡述德國 NAP 之目標（使 UNGP 適用於所有參與者、強調國家與企業之義務與責任、確保政策一致性、確保德國企業維持永續性及競爭力），並概述德國 NAP 之結構；第二部分：概述起草國家行動計畫之過程。德國 NAP 於 2014 年開始研擬，於 2014-2015

年間進行利害關係人諮商；第三部分：傳達聯邦政府對企業就人權盡責調查之期待，建議工商企業應：(1)提出人權政策；(2)確認對人權造成實際或潛在負面影響之程序；(3)提出因應措施；(4)提出報告；(5)設置申訴機制；第四部分：介紹德國落實 UNGP 三大支柱所採行之措施；第五部分：為確保政策一致性，將由「工商企業與人權跨部會委員會」確認相關保障人權措施之採行與執行，並表示聯邦政府將為相關官員設置人權與商業議題之訓練機制。第六部分：將由「工商企業與人權跨部會委員會」持續監督國家行動計畫之執行，並定期向國家 CSR 論壇報告執行情況。

### 3. 第一支柱

德國 NAP 針對第一支柱國家保護義務部分，主要分為基本政策、政府採購、國家支持、國營事業、資訊透明化等五大面向：

#### **(1) 基本政策**

人權原則為國家發展政策之一環，德國基本法要求德國立法、行政及司法尊重、保護及保障人權及基本權利。

男女平等：基本法、《男女平等參與公私部門領導職位法案》

批准重要的國際人權公約，包括：《公民與政治權利公約》、《兒童權利公約》、ILO 多數公約（例如：第 100 號《男女勞工同工同酬公約》、第 111 號《禁止就業與職業歧視公約》）、《歐盟人權公約》等。

採行法定最低工資，有效對抗過低工資。

對抗人權販運，德國受歐盟 2011/36/EU 指令拘束，並已

批准《歐洲理事會採取行動打擊人口販運公約》、《巴勒莫公約》  
(Palermo Protocol)《關於預防、禁止和懲治販運人口，特別是婦女和兒童行為議定書》

吹哨者保護：洗錢防制法第 13 條、職業健康暨安全法第 17(2)條。

支持歐盟在 FTA 中納入永續章節，規定高水平之勞動、社會及環境標準。

執行「人權、企業責任及永續發展」等研究計畫。

聯邦政府已承諾執行 FAO「土地、漁業及森林權屬負責任治理自願準則」

developPPP.de 計畫的契約條款將納入有關人權的盡職調查要求。

## **(2) 政府採購**

自 2010 年起，聯邦、州及地方政府組成「永續採購聯盟」(Alliance for Sustainable Procurement)，目標在提升永續商品/服務採購之比例。如企業違反禁止使用童工及強迫勞動之規定，將不得與政府締結採購契約。

## **(3) 國家支持**

強化補貼政策準則，納入永續性評估及補貼評估。

出口信貸及投資等促進貿易措施：於審核信貸、投資保證之程序中，考量企業對人權、環境可能造成之影響。

## **(4) 國營事業**

國營事業應承擔 UNGP 尊重人權之社會責任

德國發布《聯邦公共公司治理準則》(Public Corporate Governance Code of the Federation)，對聯邦政府擁有多數股份之公司，提供良好公司治理之建議。擴大對國營企業之永續發展訓練課程。

將擴大聯邦持股管理機構之課程，納入永續事項。

#### **(5) 資訊透明化**

於 2016 年 9 月 21 日將歐盟 2014/95/EU 特定大型企業及集團揭露非財務及多元化資訊指令 (Directive 2014/95/EU on disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups) 轉化為內國法，該指令規定雇用逾 500 名員工及符合特定財務標準之企業應每年公布非財務資訊。

### **4. 第二支柱**

就第二支柱企業尊重人權部分，德國 NAP 主要由人權盡職調查、能力建構措施、衝突礦產、國家支持措施等四大面向為之：

#### **(1) 人權盡職調查**

聯邦政府期待所有的企業以適合其企業規模、部門別及供應與價值鏈之方式，納入人權盡職調查程序，降低生產過程中之人權侵害風險。德國政府將於 2018 年起檢視遵循程度。如欠缺適當遵循，聯邦政府將考量採行進一步行動。

聯邦政府之國家企業社會責任論壇 (由政治部門、商業社群、工會、公民社會團體及學術界組成) 將研擬價值及供應鏈中企業社會責任之部門別 CSR 共識文件。

## (2) 能力建構措施

聯邦食品及農業部、經濟合作及發展部、商業團體及公民社會團體共同創立「永續可可亞論壇」，協助可可亞生產地區提升工作條件及生活水平。

由經濟合作及發展部倡議之「永續紡織夥伴」已設立遵循永續標準、進行紡織及成衣業盡職調查之義務。

在德國全球盟約網絡之支持下，「旅遊人權圓桌會議」於2012年啟動，確認UNGP對旅遊業之具體要求。

## (3) 衝突礦產

遵循《OECD受衝突影響地區和高風險地區礦業責任供應鏈盡職調查指南》。

## (4) 國家支持措施

國家CSR論壇針對國家CSR策略，向聯邦政府提供建議。

透過European Social Fund中小企業社會責任推廣機制，3000多家中小企業獲得社會責任方面的建議和培訓

設置「聯邦政府企業社會責任獎」，並採行措施協助中小企業落實人權維護。

網站 [www.csr-in-deutschland.de](http://www.csr-in-deutschland.de) 目前正發展成為中央聯邦政府有關企業社會責任內容的入口網。

## 5. 第三支柱

針對第三支柱有效救濟部分，德國NAP主要分為司法救濟與非司法救濟兩面相：

## (1) 司法救濟

民事救濟制度，包括法律扶助機制及集體救濟制度。

管制性犯罪法 (Regulatory Offences Act)：企業可能須對其管理違反刑法的行為承擔責任，包括與公司有關的人權侵犯行為。

將提供多國語言資訊手冊，簡述德國民事救濟程序，協助潛在受害者瞭解既有的救濟機制。

聯邦政府已著手準備引入受撫養家屬補償制度。

採行相關措施協助第三國提升救濟制度，例如：德國聯邦政府於 1992 年設立「德國國際法律合作基金會」(German Foundation for International Legal Cooperation)，協助其他國家改善法律系統及救濟體制。

## (2) 非司法救濟機制

《OECD 多國籍企業指導綱領》德國國家聯絡點

### (二) 德國 NAP 之綜合評價及值得參考之處

依據 CorA (Network for Corporate Accountability) 於 2017 年 2 月發布對德國 NAP 之觀察報告<sup>1</sup>，整體而言，德國 2016 年版本之 NAP 似仍不符合利害關係人之期待，利害關係人批評此版 NAP 有待加強之處包括：

1. 人權盡職調查並無拘束力：聯邦政府僅將人權盡職調查作為期待義務，並未強制要求企業履行人權盡職調查。一方面，

---

<sup>1</sup> CorA (2017), Forum Menschenrechte, Venro, AI, Brot fuer die Welt, Germanwatch, Misereor, *No courage to commit, Comments of German non-governmental organizations on the German government's National Action Plan on Business and Human Rights*, available at: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/17767.pdf>.

未履行人權盡職調查之企業，並沒有法律上責任；另一方面，縱然是國營事業(state-owned companies)，德國 2016 年版本之 NAP 亦未規定國營事業有履行人權盡職調查之義務。

2. 人權盡職調查事項忽略企業之賠償責任：從實質上觀察德國 2016 年版本之 NAP 規定之人權盡職調查事項，其調查事項亦偏離國際上之一般共識。舉例而言，德國 2016 年版本之 NAP 限縮在企業對人權違反的預防措施(preventive measures)，而忽略了企業對人權受侵害者的彌補義務及賠償責任。
3. NAP 文本未明確載明德國政府將如何促使企業履行人權盡職調查義務：德國政府宣稱 NAP 「期待能達到」(wants to achieve)受國際貿易獲益之企業，能履行其盡職調查義務。然而，NAP 文本中並未明確載明德國政府將(how)如何達到此目標。
4. 國家聯絡點之程序指引並未更新：儘管 NAP 提及國家聯絡點(national contact point)將更新，但其獨立性尚未受到保證，且國家聯絡點之程序上指引(procedural guide)並未更新或改變。
5. 敏感性產業的人權保護仍有缺口：德國政府忽略現存的人權保護上的缺口(gap)，尤其是敏感性產業中亦受剝削的勞動關係，例如營建產業和肉品製造業(meat-processing industry)。
6. 德國對外貿易及投資協定，並未約定人權條款有拘束力：值得注意的是，利害關係人亦觀察德國近年之貿易及投資協定中，德國政府就永續發展之章節僅通過不具拘束力之條文，就人權條款並未約定有拘束力。因此，貿易協定可能妨礙商

業與人權在歐盟或第三地國家的實施。

7. 德國民事程序法仍不承認德國法院就人權侵害事項有域外管轄權：就域外管轄部分，德國政府在民事程序法上，仍然不承認德國法院就德國企業在域外的人權侵害事項有管轄權。
8. 國家聯絡點欠缺獨立性、透明性及制裁能力：利害關係人指出，縱然德國政府宣稱將依照 OCED 要求強化國家聯絡點，但德國政府忽視 NGO 呼籲應強化關於國家連絡點的獨立性、透明性及制裁能力。由於該等建議已經在其他國家部分實施，故利害關係人批評德國就國家聯絡點之實踐仍有待加強。

雖利害關係人就德國 2016 年版本之 NAP 有前述批評，惟整體觀察，德國 2016 年版本之 NAP 在三大支柱中仍有以下值得借鏡之處：

1. 第一支柱：將《男女平等參與公私部門領導職位法案》列入 NAP，具有宣示，並將 developPPP.de 計畫的契約條款將納入有關人權的盡職調查要求。此外，並明文宣示德國政府組成的「永續採購聯盟」(Alliance for Sustainable Procurement)，強化補貼政策準則，納入永續性評估及補貼評估。
2. 第二支柱：強調商業團體及公民社會團體與政府間的協力夥伴關係，例如舉辦「永續可可亞論壇」、European Social Fund 中小企業社會責任推廣等機制。
3. 第三支柱：在司法救濟部分，德國的管制性犯罪法(Regulatory Offences Act)，即企業可能須對其管理違反刑法的行為承擔責任，包括與公司有關的人權侵犯行為。

### (三) 德國商業與人權領域之發展趨勢

依據國際律師協會(International Bar Association, IBA)於 2020 年 3 月之報導，德國正在要求德國企業履行強制性之人權盡職調查。

<sup>2</sup> 據報導指出，2019 年底已有 42 家德國企業公布聯合宣言，要求政府應引進強制性之人權及環境盡職調查，確保「沒有任何一間公司能逸脫其責任，在追逐其利益的同時，以人與自然做為代價」。

依據德國外交部於 2020 年 10 月公布之調查報告，德國聯邦政府指出於 2020 年間，已有 13%至 17%雇用逾 500 名員工及符合特定財務標準之企業企業，完全符合德國 2016 年版本之 NAP 的規範。約有 10%至 12%之企業正在朝向 NAP 規範之正確道路上(on the right track)。然而，聯邦政府設定至少 50%企業符合 NAP 規範的目標，迄今並未成功達標。<sup>3</sup>

有鑑於此，CorA (Network for Corporate Accountability)於觀察報告中亦指出，利害關係人將對德國政府提出以下商業與人權之主要修正建議：<sup>4</sup>

1. 到 2020 年底，如雇用逾 500 名員工及符合特定財務標準之企業只有不到 50%實施人權盡職調查，建議德國政府應開始立法強制該履行義務；

---

<sup>2</sup> Ruth Green (2020), *Business and human rights: German companies push for mandatory due diligence law*, International Bar Association, available at: <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=9C852573-666B-45A3-9AF4-D3AB4852648E#:~:text=At%20the%20end%20of%202019,>

<sup>3</sup> Federal Foreign Office (2020), *Monitoring the National Action Plan for Business and Human Rights (NAP)*, available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2131054>.

<sup>4</sup> CorA (2017), 同前註 1，頁 4。

2. 如企業並未履行盡職調查義務，建議應取消其從事對外貿易之部分許可，直到企業改善至確實符合商業與人員之規範標準，始能恢復該許可；
3. 於政府採購中，建議應針對不同產業或產品採用分階段計畫，逐年提高可持續性和公平採購的權重；
4. 國營企業對人權盡職調查應負擔強制性義務。此外，就聯邦政府及地方層級政府，德國政府應推薦相同規範密度的措施；
5. 德國政府應辨識國內現有的人權保障缺口，並應制定具體措施改善該缺口或定期檢視；
6. NAP 應理解域外管轄的法律障礙，或至少應修法提升集體訴訟的可行性，並減輕原告的舉證責任；及
7. 應對國家聯絡點進行全面性改革，並授權由公民所參與之組織對其監督。