

「英國現代奴役法」(U.K. Modern Slavery Act 2015)

1、沿革背景

英國於 2015 年 3 月 26 日公布《現代奴役法》(Modern Slavery Act)¹，主要目的在於打擊性剝削 (sexual exploitation)、強制勞動 (forced labour) 與家庭勞役 (domestic servitude) 等現代型奴役犯罪，並落實英國於國際法下的義務²。

「現代奴役」是指將人類當作商品般販運，或是透過勞役剝削獲得不法利益的組織型犯罪，其犯罪型態多樣而且殘忍，其中包括性剝削、強制勞動或是家庭勞役。現代奴役下的被害人，來自於全球社會的各個角落，不但處於社會弱勢，更經常不自覺其被害人身分，或是害怕受到虐待者之報復而隱身自處³。

此外，在全球化時代下，跨國企業為追求低廉生產成本，將全球供應鏈下勞動密集的產業，移往勞工權益保護落後的國家，更無形中助長現代奴役的發生⁴。有鑒於上述情況，英國《現代奴役法》除了以刑罰規範英格蘭與威爾斯境內的現代奴役，法規內容尚包括「海事規範」、加強「被害人保護措施」、設立「反奴役獨立專員」(Independent

¹ See UK Parliament, Bill Stages - Modern Slavery Act 2015, available at <https://services.parliament.uk/bills/2014-15/modernslavery/stages.html> (last visited: 2020/11/14).

² 英國所簽訂的國際規範包括：一、《關於預防，禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)；二、《歐洲理事會反人口販運公約》(Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings)；三、歐盟《2011/36/EU 反販運指令》(Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, 又簡稱“EU Anti-Trafficking Directive”)；四、《強迫或強制勞動公約》又稱「國際勞工組織 1930 第 29 號公約」(Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)) 與《童工勞動最惡劣形式公約》。

³ Modern Slavery Act 2015 Explanatory Notes, Background, available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/notes/division/3> (last visited 2020/11/14).

⁴ Adeline Michoud, Can Soft Words Lead to Strong Deeds? A Comparative Analysis of Corporate Human Rights Commitments' Enforcement, 18 Seattle J. for Soc. Just. 577, 577.

Anti-slavery Commissioner)，更設置「供應鏈透明制度」課予於英國從事商業活動的企業，自主通報、審計、公布公司旗下全球供應鏈之勞工人權保護情況。本文以下的重點內容在於：

- (1)介紹英國《現代奴役法》第一部分的刑事規範對於企業的影響；
- (2)介紹第 54 條的供應鏈透明制度與相關評析。

2、重點內容

(1) 英國《現代奴役法》第一部分的刑事規範

A. 刑事審判權：領域管轄

英國《現代奴役法》第一部分的刑事規範，第 1 條所規範之奴役 (slavery)、勞役 (servitude)、強制勞動 (forced or compulsory labour) 採「領域管轄」，又稱「屬地主義」，審判權僅及於發生在英格蘭與威爾斯境內的案件⁵。第 2 條所規範之人口販運 (human trafficking) 採取「屬地主義」與「屬人主義」，審判權除了及於發生在英國境內的人口販運案件，還包括在英國境外從事人口販運的英國國民，與依照英國法設立登記的法人⁶。因此，跨國企業生產供應鏈下所發生的勞工人權侵害案件，比如使用奴工生產商品等奴役、勞役或強制勞動的情況，若發生於英格蘭與威爾斯境外，也就是案件與英格蘭和威爾斯

⁵ Modern Slavery Act 2015 §60(1), 'Parts 1, 2 and 5 (except for section 53) [F1and section 54A, and Schedule 4A, in Part 7] extend to England and Wales only, subject to subsection (4).' *See also*, Modern Slavery Act 2015 Explanatory Notes, Territorial Extent and Application, para 10, 'The majority of the Act's provisions extend to England and Wales only (subject to some consequential amendments having the same extent as the provisions being amended), but certain provisions also extend to Scotland and Northern Ireland.'

⁶ Modern Slavery Act 2015 §§2(6), 2(7), 'A person who is a UK national commits an offence under this section regardless of—(a) where the arranging or facilitating takes place, or (b) where the travel takes place. '; 'A person who is not a UK national commits an offence under this section if—(a) any part of the arranging or facilitating takes place in the United Kingdom, or (b) the travel consists of arrival in or entry into, departure from, or travel within, the United Kingdom.'

的管轄權之間不存在實質關聯，即不受英國《現代奴役法》第一部分的刑事審判權所及。

B. 規範對象

依照英國《現代奴役法》第 1 條與第 2 條的文意與立法目的，自然人、法人與非法人團體皆屬於第一部分刑法的規範對象⁷。此外，參照本法的立法歷程可知，透過法人刑事責任一般法律原則的適用，法人仍然有構成奴役、勞役、強制勞動或人口販運等刑責之可能性⁸。也就是依照英國法下的「識別法則」（identification principle）又稱「歸責法則」，若檢方可以證明，法人內存在一位或多位「有權作出指示或決定之人」（directing mind and will）⁹，在其職務權限下，於英格蘭與威爾斯境內，從事奴役、勞役、強制勞動或人口販運等犯罪行為，那麼就可以將有權作出指示或決定之人的犯罪行為歸責於法人本身，要求法人負擔相應的刑事責任，例如判處罰金與沒收法人的資產¹⁰。准此，若企業的生產供應鏈下，有設置在英格蘭與威爾斯的工廠，發生奴役、勞役、強制勞動或人口販運等犯罪情況，尚須犯罪行為人是企業的代表，比如依照公司章程、董事會或股東會決議有管領權限之人，企業才有可能受到英國《現代奴役法》的刑事歸責。

⁷ 英國法下，法條用語「person」所稱之人包括自然人、法人與非法人團體，除非法規有另外以法條明示排除法人的適用，或是依照法規目的與整體架構觀之僅能適用於自然人。 See, Interpretation Act 1978, Schedule 1 “‘Person’ includes a body of persons corporate or unincorporate.”; See, Interpretation Act 1978, §5 ‘In any Act, unless the contrary intention appears, words and expressions listed in Schedule 1 to this Act are to be construed according to that Schedule.’

⁸ See, ‘Report: 1st sitting’ (House of Lords, 23 February 2015: Column 1415), available at <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldhansrd/text/150223-0001.htm#15022311000448> (last visited 2020/11/14).

⁹ 樂購案（*Tesco v. Natrass*）是用來判斷「行為人是否屬於公司內『有權作出指示或決定之人』（directing mind and will）」的著名判例。本案法院認為該名經理僅屬一般員工，不是以公司章程決議選任授權的代表。此外，經理的職務權限只有實地查核盡職調查，不包括預防消費者買到與架上標示不符的商品，因此經理於本案不是有權作出指示或決定之人，故不得將經理的行為視同公司的行為。 *Tesco Supermarkets Ltd v Natrass* [1972] AC 153.

¹⁰ Modern Slavery Act 2015 §6.

C. 英國《現代奴役法》第 1 條與第 2 條簡析

依照英國《現代奴役法》第 1 條與第 2 條分別為「奴役」、「勞役」、「強制勞動」與「人口販運」四種不同的刑事犯罪。

客觀上行為人是否構成第 1 條第 1 項 a 款的「奴役」或「勞役」，或第 1 條第 1 項 b 款的「強制勞動」，應依照《歐洲人權公約》(Human Rights Convention) 第四條之定義與歐洲人權法院的見解¹¹，綜合情況觀察被害人是否有受到奴役、勞役或強制勞動等迫害¹²。例如，觀察被害人的個人情況是否處於較一般人脆弱的地位（譬如，被害人的身份為孩童、受制於家庭關係壓力、或有精神疾病等）或是參酌本法第 3 條第 3 項至第 6 項之規定，觀察被害人是否於工作時受到「剝削」(exploitation)。被害人的同意並不會阻卻構成要件成立¹³。主觀上，行為人須有行為故意，包括直接故意或間接故意，意即行為人明知或可得而知，被害人深陷奴役、勞役或強制勞動之囹圄¹⁴。

英國《現代奴役法》第二條之「人口販運」，是指犯罪行為人客觀上，基於剝削被害人的目的，安排或是幫助旅送被害人¹⁵。招募、

¹¹ 「Modern Slavery Act 2015 §1(2), ‘In subsection (1) the references to holding a person in slavery or servitude or requiring a person to perform forced or compulsory labour are to be construed in accordance with Article 4 of the Human Rights Convention.’; *Rantsev v. Cyprus and Russia* [2010] ECHR 22. ‘The ECtHR defined “forced labour” as “all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”; referred to servitude as “an obligation to provide one’s services that is imposed by the use of coercion, and is to be linked with the concept of “slavery””; and construed slavery to mean “the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised”.

¹² Modern Slavery Act 2015 §1(3), ‘In determining whether a person is being held in slavery or servitude or required to perform forced or compulsory labour, regard may be had to all the circumstances.’

¹³ Ibid, §1(5), ‘The consent of a person (whether an adult or a child) to any of the acts alleged to constitute holding the person in slavery or servitude, or requiring the person to perform forced or compulsory labour, does not preclude a determination that the person is being held in slavery or servitude, or required to perform forced or compulsory labour.’

¹⁴ Ibid, §1(1), ‘(1)A person commits an offence if—(a)the person holds another person in slavery or servitude and the circumstances are such that the person knows or ought to know that the other person is held in slavery or servitude, or (b)the person requires another person to perform forced or compulsory labour and the circumstances are such that the person knows or ought to know that the other person is being required to perform forced or compulsory labour.’

¹⁵ Ibid, §2(1), ‘A person commits an offence if the person arranges or facilitates the travel of another

運送、轉運、藏匿、收容或是轉手、接手控制被害人，都屬於安排或是幫助旅送被害人的行為態樣¹⁶。而且，一如本法第 1 條所規定，被害人同意無法阻卻構成要件的成立¹⁷。犯罪行為人主觀上，必須有行為故意，以及有在販運¹⁸途中或販運結束後剝削被害人的意圖，或是明知或可得而知被害人於販運途中，或於販運結束，抵達目的地之後，將受到他人剝削¹⁹。剝削的意涵極廣，包括奴役、勞役、強制工作²⁰、性剝削²¹、器官移植²²，以威脅、利誘或強制的手段或利用被害人的身心弱勢，迫使被害人提供服務或是使他人從被害人身上獲取利益²³。

D. 小結

person (“V”) with a view to V being exploited.’

¹⁶ Ibid, §2(3), ‘A person may in particular arrange or facilitate V’s travel by recruiting V, transporting or transferring V, harbouring or receiving V, or transferring or exchanging control over V.’

¹⁷ Ibid, §2(2), ‘It is irrelevant whether V consents to the travel (whether V is an adult or a child).’

¹⁸ Ibid, §2(5), “‘Travel’ means—(a) arriving in, or entering, any country,(b) departing from any country, (c) travelling within any country.’

¹⁹ Ibid, §2(4), ‘(4)A person arranges or facilitates V’s travel with a view to V being exploited only if— (a) the person intends to exploit V (in any part of the world) during or after the travel, or (b) the person knows or ought to know that another person is likely to exploit V (in any part of the world) during or after the travel.’

²⁰ Ibid, §§3(1), 3(2), ‘For the purposes of section 2 a person is exploited only if one or more of the following subsections apply in relation to the person.’ ‘The person is the victim of behaviour—(a) which involves the commission of an offence under section 1, or (b) which would involve the commission of an offence under that section if it took place in England and Wales.’

²¹ Ibid, §3(3), ‘Something is done to or in respect of the person—(a) which involves the commission of an offence under—(i) section 1(1)(a) of the Protection of Children Act 1978 (indecent photographs of children), or (ii) Part 1 of the Sexual Offences Act 2003 (sexual offences), as it has effect in England and Wales, or (b) which would involve the commission of such an offence if it were done in England and Wales.’

²² Ibid §3(4), ‘The person is encouraged, required or expected to do anything—(a) which involves the commission, by him or her or another person, of an offence under section 32 or 33 of the Human Tissue Act 2004 (prohibition of commercial dealings in organs and restrictions on use of live donors) as it has effect in England and Wales, or (b) which would involve the commission of such an offence, by him or her or another person, if it were done in England and Wales.’

²³ Ibid §3(5), 3(6), ‘The person is subjected to force, threats or deception designed to induce him or her—(a) to provide services of any kind, (b) to provide another person with benefits of any kind, or (c) to enable another person to acquire benefits of any kind.’ ‘Another person uses or attempts to use the person for a purpose within paragraph (a), (b) or (c) of subsection (5), having chosen him or her for that purpose on the grounds that—(a) he or she is a child, is mentally or physically ill or disabled, or has a family relationship with a particular person, and (b) an adult, or a person without the illness, disability, or family relationship, would be likely to refuse to be used for that purpose.’

絕大多數的跨國企業，全球供應鏈旗下的勞工密集產業，多設置於勞資低廉、勞工人權規範鬆散的國家，而不是設置在英格蘭或威爾斯。就算企業有在英格蘭或威爾斯設置工廠，而且發生強制勞動的情況，還必須滿足組織強制勞動的犯罪行為人，同時是企業代表人的歸責性要件，才有構成法人刑事責任的可能。簡而言之，由於英國《現代奴役法》第一部分的刑事規範的審判權僅限於威爾斯與英格蘭，並沒有域外效力，故此部分並非一般企業的法遵重點²⁴。重點在於下一段所介紹的「供應鏈透明制度」。

(2) 供應鏈透明制度

A. 規範對象

於英國《現代奴役法》第 54 條供應鏈透明制度下，符合以下四個要件的商業組織，負有揭露義務，應提出「現代奴役報告」(modern slavery statement)：一、在全球任何一個國家，依法設立登記之私法人²⁵；二、於英國境內從事該組織部分或全部的商業活動；三、主要營業內容是供應商品或提供服務；四、單一會計年度，主營業務收入總額三千六百萬英鎊以上²⁶。以台灣為例，依照我國公司法設立登記的無限公司、兩合公司、有限公司與股份有限公司，皆屬於《現代奴

²⁴ Amanda N. Raad, Judith Seddon, Chris Stott, Michael R. Littenberg, Anne-Marie L. Beliveau & Nellie V. Binder, UK Mulls New Offence of Failing to Prevent Human Rights Breaches, Mar. 19 2020.

²⁵ Modern Slavery Act 2015, c.30, §54(12), 'For the purposes of this section "commercial organisation" means — (a) a body corporate (wherever incorporated) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom, or (b) a partnership (wherever formed) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom, and for this purpose "business" includes a trade or profession; "partnership" means — (a) a partnership within the Partnership Act 1890, (b) a limited partnership registered under the Limited Partnerships Act 1907, or (c) a firm, or an entity of a similar character, formed under the law of a country outside the United Kingdom;...'.

²⁶ Modern Slavery Act 2015, c.30, §54(2), 'A commercial organisation is within this subsection if it — (a) supplies goods or services, and (b) has a total turnover of not less than an amount prescribed by regulations made by the Secretary of State.'; *See also*, the Modern Slavery Act (Transparency in Supply Chains) Regulations 2015, Regs. 2 & 3.

役法》第 54 條所稱之私法人。主營業務收入總額的計算，採取全球計算，除了應計算法人於英國境內從事商品或服務提供所獲得的收入，尚須算入該法人在英國境外運作的子公司的主營業務收入²⁷。因此，凡是企業旗下有子公司於英國境內供應商品或提供服務者，皆應仔細評估企業是否有義務提出現代奴役報告²⁸。

B. 現代奴役報告的提出方式

現代奴役報告的提出方式有兩種：一、公布於企業官網上²⁹；二、因應任何人之請求，於 30 日內提出書面報告³⁰。負有揭露義務的企業，如果沒有採取任何措施解決供應鏈下奴役或人口販運的情況，同樣應該在官網上註明³¹。現代奴役報告必須經過企業的董事會表決通過，並經過一名執行董事簽核³²。

C. 現代奴役報告的內容指南

現代奴役報告應詳述，企業是否有採取任何行動避免企業內部或旗下的供應鏈，發生現代奴役的情況。報告的內容，建議包括：一、企業的組織解構，以及跟旗下供應鏈工廠的合作關係；二、企業與奴役與人口販運相關的政策；三、企業就旗下商業組織和供應鏈的奴役和人口販運問題，所進行之盡職調查（due diligence）與審計程序（auditing processes）；四、企業就旗下商業組織與供應鏈中，存在奴

²⁷ the Modern Slavery Act (Transparency in Supply Chains) Regulations 2015, Reg. 3, ‘(1) For the purposes of section 54(2)(b) of the 2015 Act the total turnover of a commercial organisation is — (a) the turnover of that organisation; and (b) the turnover of any of its subsidiary undertakings. (2) In paragraph (1), “turnover” means the amount derived from the provision of goods and services falling within the ordinary activities of the commercial organisation or subsidiary undertaking, after deduction of — (a) trade discounts; (b) value added tax; and (c) any other taxes based on the amounts so derived.’.

²⁸ Timothy Michno, *Implementing & Administering A Successful Social Compliance Program*, 20170623A NYCBAR 253 (Jun. 23, 2017), p.5.

²⁹ *Ibid.*, §54(7).

³⁰ *Ibid.*, §54(8).

³¹ *Ibid.*, §54(4)(b).

³² *Ibid.*, §54(6).

役和人口販運的部分，以及評估和管理該風險所採取的步驟；五、根據企業認為適當的關鍵績效指標，衡量企業預防奴役和人口販運的相關政策的有效性；六、企業針對預防奴役和人口販運的內部員工訓練與管理³³。

D. 供應鏈透明制度的履行

現行法下，企業若不遵守揭露義務，並不會遭到英國政府裁處罰鍰或公布名單等不利益。英國的內閣大臣（Secretary of State）能於透過法院的救濟程序，強制企業履行揭露義務提出現代奴役報告。在英格蘭、威爾斯與北愛爾蘭是透過高等法院民事庭（civil proceedings in the High Court）向受規範的企業行使行為請求權（injunction），在蘇格蘭則是履行請求權（specific performance）³⁴。

E. 政策評估建議

英國政府搜集民間團體、企業法務、律師與各方專家的建議，於2019年出版的現代奴役法期末獨立報告指出，自《現代奴役法》開始施行的過去三年中，負有揭露義務的企業之中，沒有在官網上提出現代奴役報告的企業佔率約40%；反觀，有提出報告的企業，報告內容大多品質低落，流於形式敷衍。此外，內閣大臣雖然有行為請求權，但目前沒有實際行使的案例³⁵。供應鏈透明制度的執行成效，顯然有待進步。

針對上述問題，獨立期末報告提出以下六點建議：

³³ Ibid, §54(5).

³⁴ Ibid, §54(11).

³⁵ Independent review of the Modern Slavery Act: final report, Secretary of State for the Home Department, 22 May 2019.

一、建議刪除現行法第 54 條第 4 項 b 款。不應允許企業聲明自己沒有採取任何措施解決供應鏈中的現代奴役。毫無作為，不應該成為揭露義務中的選項。

二、現行法第 54 條第 5 項的六點報告內容指南，應從建議性質轉為應記載內容。

三、政府可以建立一個中央資料庫，用以儲存現代奴役報告，並由反奴役獨立專員監督報告透明度。同時，督促執行機關加強違反揭露義務的制裁。

四、建議政府將第 54 條供應鏈透明的規定，擴展至公共部門，並加強其政府採購流程。

五、為了將現代奴役報告融入企業文化，建議修訂英國《2006 年公司法》，將現代奴役報告納入公司年度報告。

六、最後，建議修訂《1986 年董事失格法》，將「違反揭露義務」與「發現現代奴役情況時，沒有及時採取行動」納入成為董事失格的罪行³⁶。

3、簡析建議

英國《現代奴役法》第 54 條供應鏈透明制度的域外效力要件認定寬鬆，凡是於英國境內提供商品或服務者，而且單一會計年內主營業務收入總額三千六百萬英鎊以上，皆有機會落入成為受規範的主體。換句話說，在英國提供商品與服務的跨國企業，很容易受到供應鏈透明制度的規範。

³⁶ Ibid, pp.14-15.

現行英國法下，雖然負擔揭露義務的企業為數眾多，但由於揭露義務的內容彈性高，因此對跨國企業造成的法令遵循負擔較小。然而，英國政府有鑒於《現代奴役法》自 2015 年公布施行至今，執行成效鬆散，未來將修正現行《現代奴役法》第 54 條，增加揭露義務的強制性內容。若是修法議案通過，英國的供應鏈透明制度將對企業造成實質的影響力，故提供以下修法動態，作為未來投資的評估參考。

未來修法動態

英國內政部廣納各方意見後，未來將針對供應鏈透明制度，作出三大部分修法：一、增訂奴役報告應記載內容；二、由政府設置中央資料庫，增訂報告繳交期限與簽核要求；三、將公部門納入第 54 條之規範主體³⁷。第一與第二部分的增修討論僅能代表英格蘭、威爾斯與蘇格蘭的法律管轄權，第三部分則是僅代表英格蘭與威爾斯的法律管轄權³⁸。

第一部分主要討論「增訂奴役報告的應記載內容」。未來將修法增定現代奴役報告的應記載內容，原則上增訂內容會以目前第 54 條第 5 項的六點指南為主，並可能視情況要求企業於報告中擬定因應現代奴役的補償措施。至於是否保留現行法第 54 條第 4 項 b 款，讓企業能在報告中註明無作為，目前的討論結果傾向以「揭露或解釋原則」代替，也就是未來企業可能需要詳述無法報告應記載事項的理由。最後，內政部近期將會公布模範現代奴役報告，以供企業參考³⁹。

³⁷ Transparency in supply chains consultation – Government response, UK Home Office, 22 September 2020.

³⁸ Ibid, p.3.

³⁹ Ibid, pp.8-9.

第二部分的討論，主要目的在於「加強透明度與法規執行成效」。

首先，政府確定將設置線上中央資料庫，提供企業統一上傳，以及方便消費者與民間團體監督。同時，政府預計增訂現代奴役報告的統一繳交期限，截止日期將配合英國企業的節稅季節，預計為每年3月31日至4月1日。此外，為了體恤部分企業的個別考量，無法如期於4月初繳交現代奴役報告，將另外提供6個月的優惠期限，企業應至遲於9月30日前繳交。另外，未來將要求執行董事於簽核時加註簽核日期，以加強董事層級對供應鏈的監督。至於，逾期繳交報告，是否增設以及如何設計罰鍰制度，目前各界看法不一，尚未達成共識⁴⁰。但可以確定的是，英國政府確實正在考量增設罰鍰制度。

第三部分則是考慮將「政府機關與政府採購納入供應鏈透明制度」。依照初步討論的結果，將以預算規模三千六百萬英鎊，作為負擔揭露義務的政府機關認定指標，並且允許數個政府機關提出團體現代奴役報告。最後，應由各部會首長簽核所屬政府機關的現代奴役報告⁴¹。

⁴⁰ Ibid, pp.10-15.

⁴¹ Ibid, pp.16-18.