

## 簡介歐盟禁止強迫勞動製造之產品進出口規則草案

陳楷勛 編譯

### 摘要

今 (2022) 年 9 月 14 日，歐盟執委會提出「歐盟禁止強迫勞動製造之產品進出口規則草案」，旨在確保涉及強迫勞動製造之產品不會進出口或於歐盟市場中銷售，以減少迫害人權之行為。該規則草案規定各歐盟成員國應指定主管機關，對涉有強迫勞動製造「具體疑慮」的產品進行調查，協助發現涉及強迫勞動製造之產品。然而，有別於美國先前頒布的「防止強迫維吾爾人勞動法案」，係由進口商或製造商負舉證責任，歐盟規則草案則由歐盟成員國負舉證責任，且其實施效果取決於各成員國之政治承諾，易導致執法不夠完善周全。此外，為減少使用涉及強迫勞動製造之產品的風險，以符合規則草案之要求，歐盟境內之企業可能必須尋求替代供應鏈，以取代原供應鏈中涉及強迫勞動爭議的地區，此舉將對歐盟企業及其商業夥伴造成重大影響。目前，規則草案尚未正式通過，故其規範內容仍有變化之可能，仍待持續關注。

(取材新聞：Paul Davies et al., *European Commission Proposes Legislation to Prohibit Products Made or Imported with Forced Labour*, LATHAM&WATKINS (Sept. 15, 2022), <https://www.globalelr.com/2022/09/european-commission-proposes-legislation-to-prohibit-products-made-or-imported-with-forced-labour/>.)

為促進包容且永續之經濟成長，聯合國於 2015 年 9 月 25 日發表「翻轉我們的世界：2030 年永續發展方針 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)」，其中辨明訂在 2030 年前消除強迫勞動之目標<sup>1</sup>。對此，歐盟於「2020 至 2024 年人權與民主行動計畫 (EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024)」中將消除強迫勞動列為行動事項<sup>2</sup>。

歐盟執委會更於今 (2022) 年 2 月 23 日提出「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)」，旨在促進全球供

<sup>1</sup> G.A. Res. 70/1, ¶ 27 (Oct. 21, 2015).

<sup>2</sup> *Annex to the Joint Communication to the European Parliament and the Council EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024*, at 6, JOIN (2020) 5 final (Mar. 25, 2020).

應鏈中永續且負責之公司行為，並於其附件中將強迫勞動列為侵害國際人權協議中所規範之權利與禁止規定之行為<sup>3</sup>。然而，該指令草案僅規範與公司對人權或環境之實際及潛在負面影響有關之義務，並確保公司將盡職調查納入其所有政策中，而未制定防止涉及強迫勞動製造之產品於歐盟市場進出口之措施<sup>4</sup>。

鑑此，歐盟執委會於今年 9 月 14 日提出「歐盟禁止強迫勞動製造之產品進出口規則草案 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Prohibiting Products Made with Forced Labour on the Union Market)」(以下簡稱規則草案)，以期遏止涉及強迫勞動製造之產品於歐盟市場之進出口貿易<sup>5</sup>。

以下先簡介規則草案之核心規定，接著評析本草案，最後作一結論。

## 壹、核心規定

規則草案主要規範之內容可分為三部分，分別為規則草案之禁止規定、調查程序、以及調查結果與執行。其中，規則草案之禁止規定明定本草案之規範範疇；調查程序則包含主管機關之任命、初步調查與調查階段；而調查結果與執行係指當調查結果顯示產品係透過強迫勞動所製造時，須執行之措施。

### 一、規則草案之禁止規定

規則草案禁止經濟營運商 (Economic Operator) 於歐盟市場銷售或提供涉及強迫勞動製造之產品<sup>6</sup>。該規定顯然不僅是禁止進口涉及強迫勞動製造之產品，亦擴及禁止此類產品之出口，並要求此類產品退出歐盟市場<sup>7</sup>。

---

<sup>3</sup> *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937*, Explanatory Memorandum at 21, COM (2022) 71 final (Feb. 23, 2022) [hereinafter *Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence*]; 張育璋，歐盟要求公司實施人權盡職調查之可能影響，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，300 期，頁 12-18，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no300/3.pdf> (最後瀏覽日：2022 年 10 月 25 日)；*Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937*, at 2, COM (2022) 71 final (Feb. 23, 2022).

<sup>4</sup> *Proposal for Directive on Corporate Sustainability Due Diligence*, *supra* note 3, arts. 1(1)(a), 5.

<sup>5</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Prohibiting Products Made with Forced Labour on the Union Market*, COM (2022) 453 final (Sept. 14, 2022) [hereinafter *Proposal for Regulation on Prohibiting Products Made with Forced Labour*].

<sup>6</sup> *Id.* art. 3; 「經濟營運商」係指於歐盟市場上銷售、提供或出口產品之任何自然人、法人或協會。*Id.* art. 2(h).

<sup>7</sup> *Id.* art. 1(1).

在產品的生產、製造、採收及開採階段，且包含與產品有關之工作及加工階段，皆禁止使用涉及強迫勞動之產品，且草案規範內容亦適用於所有產品類型(包含其零件)<sup>8</sup>。

## 二、規則草案下之調查程序

以下分別簡介主管機關於規則草案規範下之責任，以及主管機關須進行的初步調查、及後續可能須進行的進一步調查。

### (一) 主管機關

各歐盟成員國有執行規則草案內容之責任，而各成員國應指定一個或多個主管機關負責履行規則草案之義務<sup>9</sup>。在成員國指定多個主管機關的情況下，各機關應明確分工，並建立溝通與協調機制，使各機關能夠密切合作，且有效履行義務<sup>10</sup>。規則草案規定主管機關須進行兩階段調查程序，以確定產品是否違反規則草案，包含第 4 條之初步調查，以及必要時須進行之第 5 條調查。

### (二) 初步調查階段

在初步調查階段，主管機關須依據其可獲得之資訊，判斷是否存有違反規則草案之「具體疑慮 (Substantiated Concern)」<sup>11</sup>。此外，主管機關執行初步調查時應遵循以風險為基礎之方法，聚焦於價值鏈中可能存有較高強迫勞動風險之經濟營運商，並將其規模與經濟資源納入考量<sup>12</sup>。

為判斷系爭產品是否存有違反規則草案之「具體疑慮」，主管機關應要求受評估之經濟營運商提供資訊，說明其為辨識、預防、減輕、或消除其營運與價值鏈中的強迫勞動風險所採取之行動<sup>13</sup>。經濟營運商應在收到此類要求後 15 日內作出回應，而主管機關應於收到經濟營運商提交之資訊後的 30 日內作出決定<sup>14</sup>。

---

<sup>8</sup> *Id.* art. 2(f).

<sup>9</sup> *Id.* art. 12(1).

<sup>10</sup> *Id.* art. 12(2).

<sup>11</sup> *Id.* art. 4(5); 「具體疑慮 (Substantiated Concern)」係指主管機關根據客觀與可證實之資訊，有懷疑產品可能係透過強迫勞動製造之充分理由。*Id.* art. 2(n).

<sup>12</sup> *Id.* art. 4(2).

<sup>13</sup> *Id.* art. 4(3).

<sup>14</sup> *Id.* arts. 4(4)-(5).

### (三) 調查階段

如果主管機關認定經濟營運商存有違反禁令之重大可能，其可要求經濟營運商提供更多資訊並進行全面調查，其中亦包括在歐盟以外之國家進行調查<sup>15</sup>。

### 三、調查結果與執行

如果最後調查結果證實該產品係透過強迫勞動製造，主管機關應立即通知海關，禁止該產品於歐盟進出口或銷售<sup>16</sup>。如果該產品已進入歐盟市場，主管機關則可以撤回或銷毀該產品，而該些費用由經濟營運商負擔<sup>17</sup>。

### 貳、評析

本文對規則草案之評析，擬先著重於其與美國「防止強迫維吾爾人勞動法案 (Uyghur Forced Labor Prevention Act)」的差異比較，再說明規則草案之缺漏及其可能對歐盟企業產生的影響。

#### 一、規則草案與美國法案之比較

美國已於去 (2021) 年 12 月頒布「防止強迫維吾爾人勞動法案」。本法案將涉及中國新疆維吾爾自治區勞動力之產品視為透過強迫勞動所生產及製造之產品，只有在進口商或製造商向美國海關暨邊境保護局 (U.S. Custom and Border Protection) 提出證據，證明其生產與製造並未涉及強迫勞動時，方得進入美國市場<sup>18</sup>。亦即在美國法規中，相關當局可能基於合理懷疑便禁止該產品進口，並使公司負舉證責任，以證明其產品未涉及強迫勞動<sup>19</sup>。

此與歐盟之規範不同。歐盟係於確定產品之供應鏈中存在強迫勞動後，方將該產品排除在歐盟市場外，而非在懷疑產品涉及強迫勞動時便將其排除<sup>20</sup>。此外，歐盟之規則草案將舉證責任置於歐盟當局，而非要求涉案業者負證明其產品未涉及強迫勞動之舉證責任<sup>21</sup>。

---

<sup>15</sup> *Id.* arts. 5(1), 5(3), 5(6).

<sup>16</sup> *Id.* art. 15(3)(a).

<sup>17</sup> *Id.* arts. 6(4)(b)-(c), 6(5)(c).

<sup>18</sup> Uyghur Forced Labor Prevention Act, S. 65, 117<sup>th</sup> Cong. § 3(1), § 5(b) (2021).

<sup>19</sup> *EU Ban Too Weak to Fight Forced Labour; Groups Say*, DAILY FRANCE NEWS (Sept. 14, 2022), <https://dailyfrancenews.com/eu-ban-too-weak-to-fight-forced-labour-groups-say-dfn-14-09-2022/>.

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.*

## 二、規則草案之缺漏與影響

由於規則草案之舉證責任落於歐盟各成員國，且系爭產品是否違反規則草案係由歐盟成員國各自認定，意味著本禁令之實施效果取決於各成員國之政治承諾，可能會削弱本禁令之執行力度，而導致其執行不夠完善周全<sup>22</sup>。此外，規則草案並未對有涉及強迫勞動的高風險之地區或產品採取額外措施，亦未改變其舉證責任，故可能造成疏漏<sup>23</sup>。

最後，企業為降低產品製造過程中涉及中國與其他有強迫勞動爭議之地區的風險，可能需尋找替代供應鏈<sup>24</sup>。鑑此，規則草案可能使歐盟企業面臨供應鏈替換之挑戰，進而對其供應鏈造成重大衝擊，故歐盟企業應作好準備。

## 參、結論

規則草案為消除強迫勞動之一大進展。歐盟欲透過禁止進出口與銷售涉及強迫勞動之產品，減少迫害人權之情形發生。然而，規則草案是否能有效運作之關鍵，仍取決於歐盟各成員國之主管機關調查與經濟營運商提供資訊之積極度。是以，唯有雙方積極合作，方能遏止於歐盟市場進出口透過強迫勞動製造之產品所引發之人權迫害。

另外，規則草案仍有未臻周全以及尚待釐清之問題，包括禁止產品進出口與銷售之時點、舉證責任之歸屬、以及高風險地區與產品之規範。另，本草案亦對歐盟企業產生可能需尋找替代供應鏈之重大影響。在歐盟之一般立法程序下，規則草案尚須經歐洲議會與歐盟理事會正式批准後方能生效，故在正式生效前，本草案之規範內容是否有所變動，值得持續關注。

---

<sup>22</sup> Monika Pronczuk, *Europe Plans to Ban Goods Made with Forced Labor*, THE N.Y. TIMES (Sept. 14, 2022), <https://www.nytimes.com/2022/09/14/world/europe/eu-ban-forced-labor-china.html>.

<sup>23</sup> Clare Connellan et al., *European Commission Proposes Ban on Goods Made with Forced Labour*, WHITE CASE (Sept. 20, 2022), <https://www.whitecase.com/insight-alert/european-commission-proposes-ban-goods-made-forced-labour>.

<sup>24</sup> Ana Swanson, *Companies Brace for Impact of New Forced Labor Law*, THE N.Y. TIMES (June 22, 2022), <https://www.nytimes.com/2022/06/22/us/politics/xinjiang-uyghur-forced-labor-law.html>; See also Felix Kaiser et al., *Procurement, Early Warning Systems, and the Next Disruption*, MCKINSEY & CO. (May 19, 2022), <https://www.mckinsey.com/industries/chemicals/our-insights/procurement-early-warning-systems-and-the-next-disruption>.