

FATF



法官及檢察官之防制洗錢暨打擊 資恐指引

2018年6月

防制洗錢金融行動工作組織 (下稱「FATF」) 係一獨立的跨政府組織，旨在發展與推廣政策，以保護全球金融制度，對抗洗錢、資恐以及資助大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已被認為是全球性防制洗錢 (下稱「AML」) 與打擊資恐 (下稱「CFT」) 標準。

關於 FATF 更多資訊，請參閱其網站：www.fatf-gafi.org

本文件及 / 或其所包括的任何地圖不影響任何領土的地位或主權、國際邊界及邊界的劃界及領土、城市或地區的名稱

引用文獻：

FATF(2018)，*防制洗錢金融工作行動組織主席的話：給法官及檢察官之防制洗錢暨打擊資恐指引*，FATF，巴黎，法國

www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/AML-CFT-judges-prosecutors.html

©2018 FATF/OECD 版權所有

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2019 年 11 月印製

目 錄

前言	1
摘要	4
簡介	12
基礎及支持要素	21
洗錢：調查、起訴和定罪	27
資恐：調查、起訴和定罪	44
沒收：凍結、扣押和收回資產	58
國際合作：司法互助、引渡或其他合作	81
潛在後續步驟	87
縮寫表	90

前言



法官、檢察官以及其他調查機關之工作，對於穩定機構、透明度及法治至為重要，此等皆為防制洗錢 / 打擊資恐系統效能之支柱。

Santiago Otamendi
FATF 主席 2017-2018



很高興向法官和檢察官介紹防制洗錢金融行動工作組織（下稱「FATF」）主席關於防制洗錢及打擊資恐的「經驗，挑戰和最佳實務」文件。

在阿根廷擔任主席期間，FATF 發起了一項針對刑事司法系統的全球外聯方案，因為它在有效執行 FATF 標準方面發揮了關鍵作用。法官、檢察官和其他調查機關的工作對於穩定機構、透明度及法治至為重要，此等皆為防制洗錢/打擊資恐系統效能之支柱。外聯方案的目的是加強調查和起訴洗錢及資恐犯罪以及追回犯罪收益的效能。

這一舉措使我們能夠了解全球法官和檢察官調查金融犯罪的經驗、挑戰和最佳實務。該倡議旨在改善國際合作，並保持對用於從有組織犯罪中洗錢或資助恐怖主義的方法的最新理解。

FATF 與各區域性防制洗錢組織（下稱「FSRBs」）和其他國際組織共同努力，通過六個區域研討會收集了知識，這些研討會匯集了來自 150 多個司法管轄區和觀察員組織的近 450 名法官和檢察官。

我們邀請了相關機構，如歐洲安全暨合作組織（下稱「OSCE」）、國際檢察官協會、國際裁判官協會和資產恢復網加入對話，考慮到他們獨特的視角為計畫提升價值。

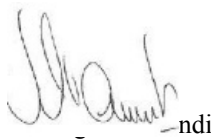
我要對參與該項目的法官和檢察官表示感謝；阿根廷、厄瓜多爾、中國、突尼斯和圭亞那主辦研討會；拉丁美洲金融行動特別工作組（下稱「GAFILAT」）、加勒比區防制洗錢金融行動工作組織（下稱「CFATF」）、亞亞太防制洗錢組織（下稱「APG」）、歐亞防制洗錢及打擊資恐組織（下稱「EAG」）、東非及南非防制洗錢集團

(下 稱「ESAAMLG」)、西非政府間防制洗錢行動小組(下 稱「GIABA」)、中非洗錢問題工作小組(下稱「GABAC」)、中東及北非防制洗錢金融行動工作組織(下 稱「MENAFATF」)、歐洲理事會防制洗錢及打擊資恐評估專家委員會(下稱「MONEYVAL」)、OSCE 和防制洗錢金融行動工作組織培訓與研究中心(下稱「FATF TREIN」) 共同組織和支持這些活動；FATF 代表團對本文件所提供的意見及 FATF 秘書處的協助。

在 2018 年 6 月舉行的 FATF 全體會議上，我提出了本實施的結論，本文概述了此一結論。FATF 成員支持他們並同意通過 FATF 全球網以及相關機構和組織廣泛傳播和發布它們。

本文件辨識出挑戰，並強調在進行調查、起訴和對洗錢及資恐定罪和沒收犯罪所得方面的實用因素和最佳實務。它還強調了國際合作的必要性，這是調查犯罪網和犯罪資產追徵、追繳經常分佈在多個國家的資產的關鍵因素。根據這些調查結果，美國 FATF 主席團將繼續這項聯合努力，以提高刑事司法系統的效能。

我很高興能夠宣布此一重要成果，我希望這將有助於我們在打擊洗錢和資恐的全球戰爭中取得成果。



(親簽)

摘要

FATF 全球防制洗錢和打擊資恐努力的重點是有效預防和阻止以及為了國家和受害者的利益而實現定罪和資產追回。儘管 FATF 近年來在各種議題上與檢察官和同領域專家進行某些互動，但 FATF 與刑事司法部門之間的關係需要加強。出於這些原因，阿根廷 FATF 主席團發起了一項針對刑事司法系統的全球延伸計畫。

該計畫的主要目標是：

- 編寫報告，釐清與洗錢和資恐調查和起訴以及沒收犯罪資產有關的經驗和挑戰，以及處理這些問題的良好作法；
- 增進 FATF 與來自不同區域之法官、檢察官及調查員之聯繫，加強目前及潛在的關係維繫，使實務者及相關人員能緊密聯繫以討論他們的共同挑戰及可能的解決方案，俾產生一個可以加強國際工作關係的架構。
- 使 FATF 和 FSRB 國家就成功的防制洗錢 / 打擊資恐系統效能的關鍵要素進行合作。

通過若干區域的工作小組，FATF 與 FSRB 和其他國際組織¹ 共同努力匯集來自 150 多個司法管轄區和觀察成員國的近 450 名法官和檢察官，分享經驗和最佳實務。FATF 主席的文件介紹了研討會的結論。下面列出了一些主要發現。

¹ 邀請有關組織參加並參與討論，如 OSCE、國際檢察官協會、國際裁判官協會和資產追回網絡。

基礎及支持要素

洗錢 / 資恐的調查和起訴以及沒收犯罪資產係由廣泛的防制洗錢 / 打擊資恐中之一系列重要基本要素所支撐：

- 全面了解管轄區的洗錢和資恐風險為有效的防制洗錢 / 打擊資恐制度奠定了基礎。
- 有效和即時的國內合作和協調是至關重要的。該領域的一些良好做法包括建立一個關於洗錢 / 資恐的永久性多機構協調委員會，並在相互信任的基礎上，建立強有力的機構間工作關係。
- 建立專注於洗錢 / 資恐和 / 或資產沒收的跨領域機構 / 單位，或至少在大型機構或公訴服務機構中擁有專門負責這一職責的專業人員。
- 與私營部門合作，提供和獲取與洗錢 / 資恐有關的信息。
- 為調查員和檢察官提供專門

培訓 - 特別注重培養蒐集資訊和證據、財務調查技術和向法官或陪審團提出複雜案件的技能。

洗錢：調查、起訴和定罪

調查和起訴洗錢罪行對司法管轄區顯現出一系列獨特的挑戰。迄今為止，進行評估的總體結果表明各國在取得定罪方面面臨重大挑戰。在報告中提到的良好做法中，有些可以被提出強調的是：

- 適當地將犯罪定罪：將前置犯罪的範圍擴大到最廣泛的嚴重犯罪清單，或採取全部犯罪調查方法，這可以為檢察官提供明確性和更大的靈活性，特別是當與一個已包含機會原則的系統相結合時。
- 無論是通過立法還是判決先例，如同 FATF 所定之建

議，前置犯罪無需被證明犯罪便能對洗錢進行定罪。

- 將認罪協商和緩起訴協議設定為具合法性，並受司法控制和監督。
- 設置內部指導方針、手冊或

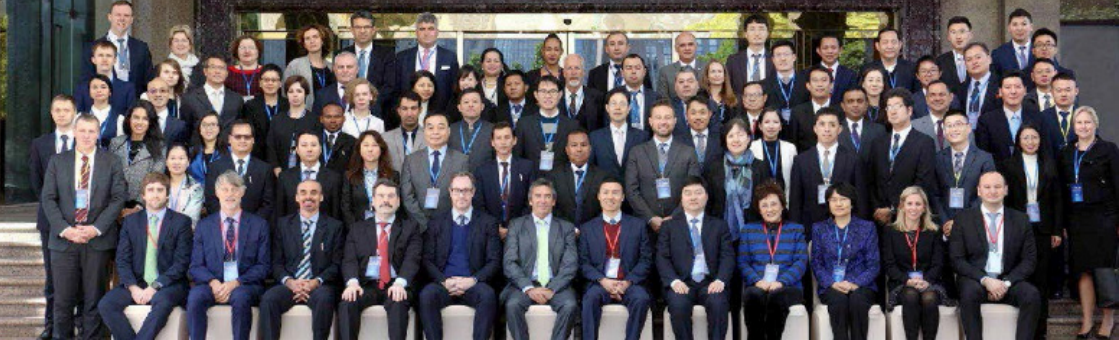
親自培訓，以教導調查人員如何開始和進行基本的財務調查。此外，制定政策或指令，強制規定在每次調查洗錢的前置犯罪時，同時進行財務金融調查。

資恐：調查、起訴和定罪

調查和起訴資恐犯行對司法管轄區顯現出一系列獨特的挑戰。大多數被審查的司法管轄區在相互評鑑時沒有起訴資恐犯罪或獲得資恐定罪。在報告中提到的良好做法中，有些可以強調的是：

- 資恐的全面刑事化與管轄權有效調查和起訴資恐的能力直接相關。草案中儘可能含納最廣泛的犯行：例如，以嫌疑人為特定恐怖主義行為者提供資金的意圖的方式認定罪行而不需要證明。
- 確保在沒有潛在的恐怖主義案件的情況下啟動資恐調查，即使已經完成相關的恐怖主義調查，資恐調查仍可繼續進行。

- 制定專門涉及使用或獲取機密內容或情報的立法或司法程序（例如，法律或規則可以允許法官和 / 或辯護律師審視相關資訊，也可以進行修改保密等級，相關資訊可以由國家進行「解密」等）。
- 讓檢察官在早期階段參與，以決定有何等情報可以被接受為證據，或者需採取何等步驟才能使其被接受。
- 設立指定的特別法庭處理恐怖主義和資恐案件，因該類案件通常包括機密資訊。



沒收：凍結、扣押和追回資產

追查、凍結和沒收犯罪所得和工具對於打擊洗錢和資恐措施的效能至關重要。重大犯罪每年都會產生大量收益。但是，被評估國家所實施的有效沒收制度的程度充其量只是適度的。一些對於資產沒收特別有效的作法是：

- 確保將沒收犯罪資產作為一項政策優先事項，並連結、制定所有相關機構如何努力實現既定標的 / 目標的策略。
- 擁有全面的權力來追查、凍結和沒收犯罪所得和工具，包括迅速扣押被告及相關第三方資產的能力、沒收權力依循民事案件之證明標準、

或非以定罪為基礎、或有適當的規定來轉換舉證責任。

- 管理及監督凍結、扣押和沒收財產的有效架構，包括由獨立權責機關或 LEA 直屬部門，以及根據需要雇用外部供應商或承包商處理複雜資產的能力。
- 與國際夥伴合作被視為成功的一個關鍵因素，特別是儘早向外延伸觸角以凍結可以被沒收的犯罪資產。



國際合作： 司法互助、引渡和其他合作

國際合作往往對洗錢 / 資恐調查和起訴以及資產追回的成功至關重要。洗錢和資恐網絡通常分佈在多個國家，外國司法管轄區可能缺少有助於成功起訴的資訊或證據。

- 投入足夠的資源來快速處理和回應請求，包括允許機關與請求國進行對話以促進案件磋商的機制和技術。
- 在提交正式的 MLA 請求之前，考慮非正式的國際合作方法，如金融情報中心（下稱「FIU」）間、警察間或檢察官間的合作。
- 在提出正式請求以促進國際

合作並針對將要尋求的援助之前，使用歐洲司法聯盟（下稱「EUROJUST」）或荷蘭 Camden 資產返還機構網絡（下稱「CARIN」）和美國網際網路號碼註冊中心（下稱「ARINs」）等網絡。

- 與海外權責機關聯繫並發送擬議的 MLA 請求的草稿，以便他們就請求的內容和用語提出建議。
- 利用 UNODC 開發的司法互助請求書編寫工具（下稱「MLA 工具」）協助各國起草司法互助請求，以促進和加強國際合作。

FATF/MONEYVAL/OSCE 提供給法官及檢察官之研討會
2018 年 3 月，史特拉斯堡，法國
FATF/GAFILAT/CFATF 提供給法官及檢察官之研討會
2017 年 9 月，基多，厄瓜多



簡介



FATF 主席 Santiago Otamendi
FATF/GAFILAT/CFATF 提供給法官
及檢察官之研討會
2017 年 9 月，基多，厄瓜多

FATF 致力於維持全面瞭解犯罪者如何洗錢以及恐怖分子如何籌集、轉移和使用資金，其主要目標是確保最新和有效的全球標準及其有效實施。

雖然監理和監管機構以及私部門在防止洗錢以及資恐和擴散融資方面扮演著關鍵角色，但人們一致認為，如果防制洗錢 / 打擊資恐的努力要有效，各國必須擁有強大的機構運作來起訴和取得定罪判決，以及為了國家和受害者的利益而扣押和沒收犯罪所得和工具。

正如根據 2012 年 FATF 標準和 2013 年方法論進行的相互評鑑報告所示，許多國家已經制定了必要的立法措施，將洗錢和資恐定為犯罪，但是在定罪和沒收方面取得的結果總體上稍顯不足。作為刑事司法系統的一部分，在防制洗錢 / 打擊資恐這一領域取得成果主要是檢察官、法官和調

查人員的問題。從調查開始到對被告的判決，刑事司法系統可能涉及許多具有不同作用的政府行為者，他們需要在國內機關和國際夥伴之間進行協調促進合作，以對抗日益全球化的洗錢和資恐威脅。

此外，FATF 標準涵蓋的金融機構和 DNFBPs 受國家層面的法律和法規的約束。一般而言，監理機構確保防制洗錢 / 打擊資恐措施之遵守，但在特殊情況下，法遵的缺失也可以在刑事司法系統中處理。

刑事司法系統的正確運作必須得到穩定的機構、責任制、正直、透明度和法規等基本要素的支持。這些都是有效的防制洗錢 / 打擊資恐系統的支柱。

儘管 FATF 近年來在各種問題上與檢察官和同領域專家進行了一些互動，但 FATF 與刑事司法部

門之間的關係仍需要加強。鑑於其在有效執行 FATF 標準方面發揮的關鍵作用，加強與檢察機關、預審法官和刑事司法系統其他部門的參與，合作和有效溝通至關重要。

由於上述原因，阿根廷 FATF 主席團決定提出一項旨在分享經驗的倡議，並確定可能對提高司法管轄區在洗錢 / 資恐起訴和沒收犯罪收益方面的成效至關重要的挑戰和實務作法。



目標

計畫的主要目標是編制一份報告，指出這些經驗和挑戰以及處理這些經驗和挑戰的良好作法。本文著重於可以達成有效的起訴和沒收制度的因素，而不是法律技術上的要求，儘管該報告試圖找出可能產生有效結果的法律上權力。

該倡議還旨在加強 FATF 與不同地區的法官、檢察官和調查人員的聯繫。其目的是建立合作網絡，促進從業者之間就共同挑戰和可能的解決方案進行討論，從而創造建立有價值的工作關係的機會。因此，司法管轄區不僅可以在理論意義上相互學習，而且可以與區域和區域間對應方接觸，這些對應方可能對業務問題有幫助。

該計畫還有利於將 FATF 和 FSRB 國家匯聚一起，更有效地調查和起訴洗錢和資恐以及收回資產。這是一個重要因素，考慮到透過相互評鑑過程，經觀察大多數屬於 FATF 全球網絡的

國家在某些特定領域正面臨挑戰²。

最後，該倡議為 FATF 提供了一個機會，可以將合作的推廣和範圍擴展至其他相關的國際組織(包含 NGO 組織)和國際間政府組織。

² 請參閱每個專用章節中 IO7、IO8 和 IO9 的結果分析。

方法

這項工作的主要資訊來源是一系列預審法官和檢察官的研討會，這些研討會是由 FATF 在區域基礎上、並於 FSRB 和主持國 / 組織支持下建立的組織。這些研討會提供了一個平台，從不同執業者的廣泛視角蒐集經驗和觀點，瞭解他們在打擊洗錢和資恐方面面臨的挑戰和困難，以及處理這些問題的有效機制和良好做法。

通過對相關報告和有關這些問題的材料的在案審查，以及對所有已發布的相互評鑑報告的水平審查，補充了關於研討會經驗的資訊，著重於國家對相關直接成果的結論，詳如下述。

根據研討會期間表達的資訊和觀點，結合案件審查及平行調查的結果，FATF 秘書處在 FATF TREIN 的支持下進行了分析並確定了挑戰和實務做法，包括特定區域發現的具體問題 或法律制度的類型，以及可能的進一步工作嘗試領域。該資訊和分析是本報告的基礎。

FATF 主席 Santiago Otamendi
FATF/MONEYVAL/OSCE 提供給
法官及檢察官之研討會
2018 年 3 月，史特拉斯堡，法國



FATF 主席 Santiago Otamendi
FATF/GAFILAT/CFATF 提供給法官及檢察官之研討會
2017 年 9 月，基多，厄瓜多



研討會

為了確保所有區域的專家都有機會參與計畫，並蒐集包括區域觀點在內的全方位經驗和觀點，FATF 與各 FSRB 進行了協調，開展一個不斷發展的區域性研討會³：

- 美國 GAFILAT 及 CFATF
2017 年 9 月
- 亞太區域 APG 及 EAG
2018 年 1 月
- 中 非 / 東 非 - ESAAMLG, GIABA, GABAC 和 MENAFATF
2018 年 2 月
- 歐洲 - MONEYVAL 和 OSCE
2018 年 3 月
- FATF 整合性研討會
2018 年 5 月⁴

³ CFATF（2018 年 5 月）和 GAFILAT（2018 年 4 月）舉辦了兩次研討會。兩個 FSRB 都各發送了一份報告，列出了本報告所討論的主題，參與和結論。

⁴ 透過 FATF TREIN 的協助。

透過在不同地區舉辦的研討會，FATF 聚集了來自超過 150 多個司法管轄區近 450 名法官和檢察官，分享經驗和最佳實務。除了 FATF 和 FSRB 秘書處以及 FATF TREIN 之外，OSCE、國際檢察官協會、國際裁判官協會和各種資產追回網絡等相關國際組織也參與了討論並為之作出了貢獻。

範圍

研討會期間討論的主題通常是圍繞以下方面的挑戰和良好實務作法：

- 調查和起訴洗錢案件，
- 調查和起訴資恐案件，
- 扣押及沒收犯罪所得及工具，和
- 提供國際合作和司法互助。

每個研討會的參與者包括在調查和起訴洗錢和資恐，或扣押和沒收資產方面具有經驗和專門知識的預審法官、治安法官、檢察官和調查人員。來自 FATF 成員的參與者參加了各種研討會，而 FSRB 的參與者參加了他們所在區域的研討會。

FATF/ GAFILAT/CFATF 提供給法官及檢察官之研討會之參與者
2017 年 9 月，基多，厄瓜



基礎和支持要素



辨識風險、策略性政策和優先事項

全面瞭解司法管轄區的洗錢和資恐風險為有效的防制洗錢 / 打擊資恐制度奠定基礎。適當辨識風險和共同的洗錢 / 資恐方法也有助於調查人員及檢察官發現並最終證明犯罪活動。為法官和檢察官舉辦的研討會強調了調查人員和檢察官參與風險評估過程有效的實務作法。這些參與者可以通過參與該過程提供信息，從而為各國對風險的整體理解提供信息。

ML 和 TF 的調查及起訴以及沒收犯罪資產得到了更廣泛的防制洗錢 / 打擊資恐制度的一系列基本要素的支持。本節探討 FATF 和 FSRB 之司法管轄區內，在更廣泛框架討論調查人員、檢察官和法官工作的某些方面的經驗。此處還強調了具體的挑戰和有效的實務作法。

除了幫助機關識別犯罪威脅之外，對洗錢和資恐風險的充分理解有助於制定打擊洗錢和資恐的國家策略和優先事項。瞭解該國風險的級別和類型有助於為負責調查和起訴的機構分配資源，包括得用於僱用人員、培訓和建立其專業能力的資源。在資恐的情況下，司法管轄區應儘可能的整合反恐和打擊資恐戰略。

這些策略應明確闡明為何刑事起訴和資產沒收是理想的結果。它們還應該

被運用於獎勵調查、起訴和沒收資產。例如，許多司法管轄區設立了資產沒收資金，可用於打擊犯罪、造福社會或賠償犯罪受害者。如果使用得當，這些機制可以為行動提供有用的獎勵。策略還可以為預算過程提供資訊，並確保為執法機關（下稱「LEAs」）提供充足的資源，包括檢察機關和資產沒收單位。最後，刑事司法部門參與風險評估甚至策略制定過程，可以促進立法變革，因為執法者及相關人處於辨識潛在反洗錢趨勢變化和更新資訊漏洞的最佳位置。

機構架構

調查和起訴洗錢 / 資恐案件通常需要匯集各種不同專長的機構。因此，必須確保調查及起訴這些犯罪的組織架構互相合作，納入適當領域的機構，並在必要時妥善利用各種專業技術。

研討會上討論的關鍵良好做法之一是「工作小組」調查模式。這包括建立跨領域團隊進行洗錢或資恐調查，並就案件的進展進行合作。有效率的特別工作小組組成有各種調查人員、專業的 LEA 執法部門（如毒品、稅務、反腐敗或海關機構）、檢察機關、情報機構和金融分析師，並納入 FIU 金融情報中心。特別工作小組的確切組成成員取決於內國司法實務，但特別工作小組的立意是在調和、統整機構間各別領域中的專業知識、資源、工具以跨機關的方式來實現最佳結果。這些模式還有助於避免運作上的衝

突，並將所有相關權責機關聚集在一起，有可能加速案件的完成和簡化任務的效果。

另一個良好的實務作法是設立專門的洗錢 / 資恐調查單位，並指定專門的檢察官，專注於洗錢 / 資恐和資產沒收案件。工作小組及特別單位應有足夠的資源，包括具備特殊技能的工作人員。一個好的做法是利用鑑識會計師、財務分析師和法庭電腦取證鑑識專家等專業知識進行調查。如有必要，可以從單位或工作小組以外的外部資源取得這種專業知識。

國內合作和資訊共享

研討會強調了有效和即時的國內合作與協調的重要性。這在資恐案件中尤其重要。該領域的一些良好實務作法包括建立一個關於洗錢 / 資恐的常設多機構協調委員會，並在國內執法機構之間建立信任⁵。

讓多個執法機構參與調查過程也增加了跨機構共享資訊的需求。這在調查及檢察機關分離的情況下更為明顯 - 例如在普通法系之司法管轄區。如果權責機關係分開的，讓檢察官在早期階段參與調查已被證明是一種有用的作法。實務工作者提到，這種早期參與可以指導調查人員發掘有用的、可接受的證據及證明犯罪的要件，檢察官必須選定某執法機關使用某些特定偵查技巧。此外，在權責機關擁有起訴裁量權的司

⁵ 就資恐而言，美國的 MER 指出，該國的特別工作小組環境對於加強資訊共享和專業知識以及幫助權責機關有效開展財務金融調查非常有

用。美國的方法包括由聯邦調查局領導的 104 多個司法管轄區（即聯邦，州和地方）聯合反恐怖主義特遣部隊（下稱「JTTF」）。

法管轄區內，與調查人員一起攜手操作會增加警方「移送案件」

成案及被起訴的可能性。

2017 年，FATF 完成了一份指導文件，以改善司法管轄區內的合作和資訊交流：執法機構間 CT / 打擊資恐資訊共享：良好實務作法及實用工具。雖然未對外公開，但參與打擊恐怖主義及其融資的機構以及傳統上不參與打擊資恐活動的執法機關均可取得該指導文件。

與私部門合作

參加研討會的許多司法管轄區都強調了與私部門合作提供和獲取與洗錢 / 資恐有關的資訊的重要性。一些好的實務作法包括：

- 建立公私伙伴關係，促進資訊分享，並與私部門一起創造類型⁶。
- 分享已過濾的真實案例和其他背景資訊。
- 透過提供警示訊號、風險指標和可疑交易報告反饋，支持私部門查明洗錢 / 資恐案件。
- 特別是對於資恐，與金融部門以外的廣泛私部門實體合作，如航空公司和汽車租賃公司以及零售商店。

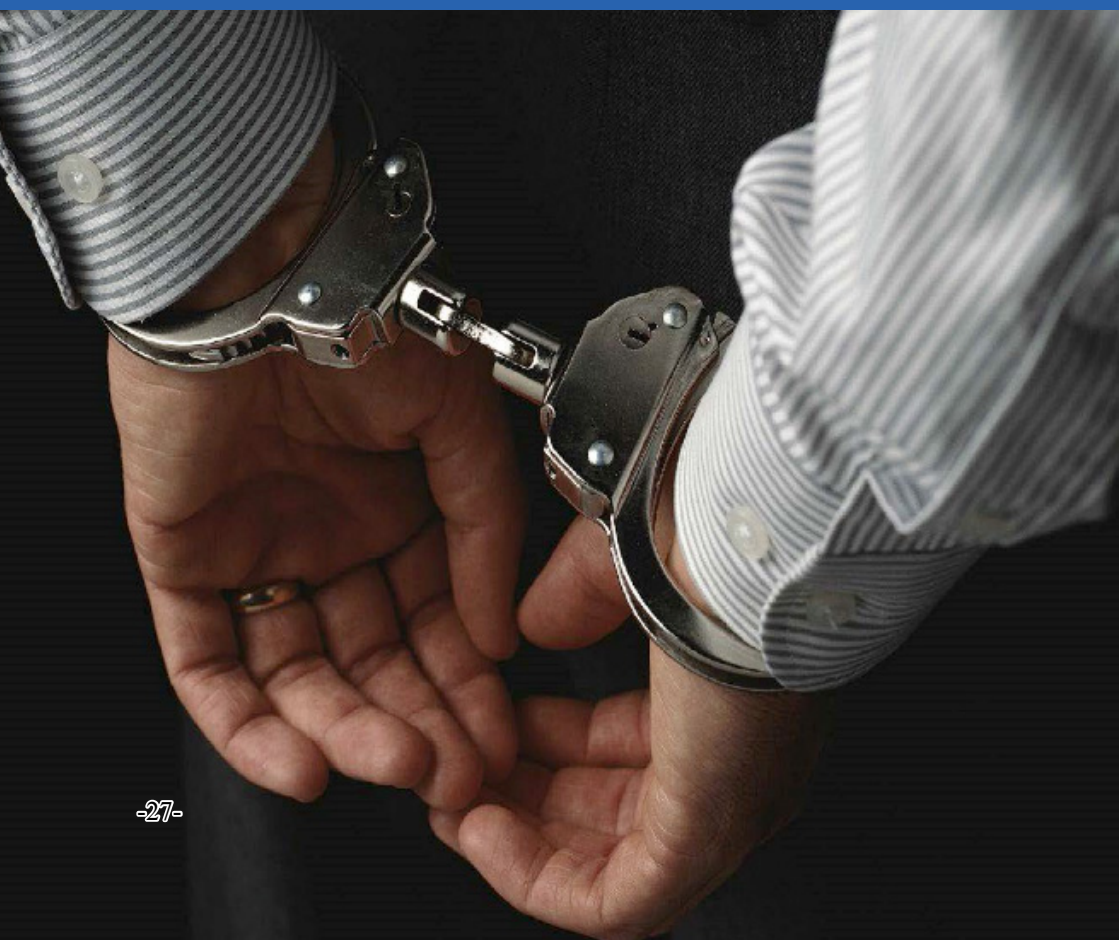
⁶ 荷蘭機關與私部門共同完成的聯合類型工作被認為是一個有用的案例。

能力和經驗

許多從業人員指出，調查和起訴洗錢 / 資恐案件及沒收其司法管轄區內的資產缺乏能力和經驗。許多司法管轄區發現，為調查人員和檢察官提供專門培訓是有益的 - 特別是著重於培養蒐集資訊和證據、財務調查技術以及向法官或陪審團提出複雜案件的技能。能力的建立通常在進行風險評估時被引發，或者洗錢 / 資恐問題在國家層面被優先考慮時。

在研討會期間發現，許多只有少數資恐調查且通常沒有資恐起訴的司法管轄區在建立資恐領域的專業知識和能力方面面臨特殊挑戰。這可能會有問題，因為當需要資恐專業知識時，通常會在很短的時間內接到通知。如果在具體情況允許與外國執法部門合作，聯合調查可以通過「個案指導」部分緩解這一問題。研討會還強調了不僅要有能力應對資恐案例，而且要積極尋找和識別潛在的資恐活動的重要性，特別是在恐怖攻擊風險較低的司法管轄區。

洗錢： 調查、起訴和定罪



FATF / FSRB 相互評鑑的結果

直接成果 7

FATF 方法論的直接成果 7 衡量了對洗錢犯行及活動進行調查、起訴和受到有效的、相稱及勸阻制裁的程度。根據 FATF 方法論，司法管轄區的效能是通過考慮五個核心問題來決定的⁷：

- 如何以及在何等情況下辨識和調查可能的洗錢案例；
- 被調查和起訴的洗錢活動類型是否與該國的威脅和風險概況以及國家防制洗錢 / 打擊資恐政策一致；
- 是否起訴不同類型的洗錢案件（例如外國前置犯罪、第三方洗錢、獨立犯罪）和被定罪的罪犯；

本節旨在對回應洗錢犯罪的有效刑事制度的實施提供針對性的分析。其係基於研討會期間進行的討論結果以及 FATF 秘書處在 FATF TREIN 支持下進行的橫向分析和書面審查。還討論了立法基礎和效能的其他核心要素，例如正確使用並行財務金融調查、證據的產生和使用，以及可能有助於在這一領域取得成功結果的具體調查權力和技術。

⁷ 可以在 FATF 方法論中找到核心問題的全文，以及一個國家可用於證明效能的信息和具體因素的例子。詳見：<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

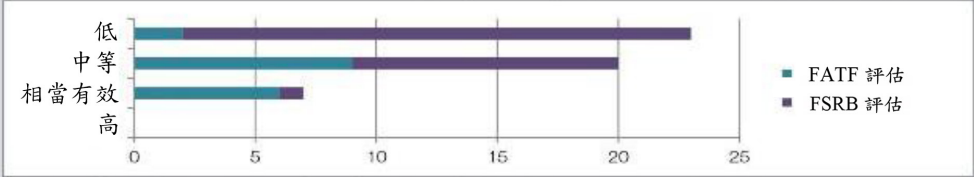
- 對被判洗錢犯行的自然人或法人的制裁是否有效、符合比例原則和具有勸阻性；
- 各國如果已經進行了洗錢調查，但基於正當理由無法確保使洗錢被定罪，則是否適用其他刑事司法。

在本輪相互評鑑中完成的 50 個國家中，只有 7 個國家取得了相當有效的效能，但沒有一個國家能夠取得高度有效的效能。

表1.直接成果7下有效之成果

編號			高		相當有效		中等		低	
			編號	%	編號	%	編號	%	編號	%
FATF assessments	FATF 評估	17	0	0%	6	33%	9	53%	2%	12%
FSRB assessments	FSRB 評估	33	0	0%	1	3%	11	33%	21	64%
All assessments	整體評估	50	0	0%	7	14%	20	40%	23%	40%

圖1. FATF和FSRB成員國直接成果7之效能比較



註：圖1和表1：來自於2018年5月15日之第四輪相互評鑑結果
 圖1和表1來源：評鑑報告以及整合評比，可於www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html獲得。

雖然FATF國家在有效實施方面取得了較好的成果，但總體結果說明了各國面臨的重大挑戰。此外，在已被定罪的司法管轄區，制裁通常不會被視為有效、符合比例原則或具有勸阻性。這是各國在調查和起訴洗錢罪行方面所面臨挑戰的另一個跡象。

總體而言，全球網絡中這些極為適度的結果說明，全球網絡中之各國在通過調查和起訴有效打擊

洗錢活動方面遇到了重大挑戰。這些結果表明，各國可以改善調查和起訴洗錢罪行的方式。結果也可能表明各種其他現實和國家情況，例如缺乏數據和統計數據、對洗錢的重視程度不高、資源不足或機構薄弱、腐敗影響刑事司法系統，甚至準備不足或表現不佳皆與相互評鑑過程有關。

技術遵循

在技術遵循方面，對建議第 3、30 和 31 項的評估顯示，各國通常已經建立了必要的法律和體制架構，以便在其國家體系中調查和起訴洗錢。

建議第 3 項要求各國根據 1988 年

「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」（下稱「維也納公約」）和 2000 年「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」（下稱「巴勒莫公約」）將洗錢定為刑事犯罪。其亦規定各國應將洗錢罪行適用於所有嚴重罪行，以便將最廣泛的前置犯罪包括在內。

圖2. 依建議第3項之技術遵循(洗錢犯罪)

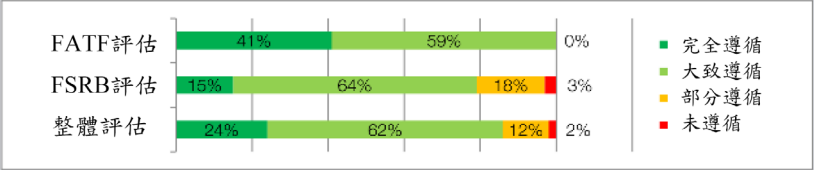


圖3. 依建議第30項之技術遵循(執法及調查機關之責任)

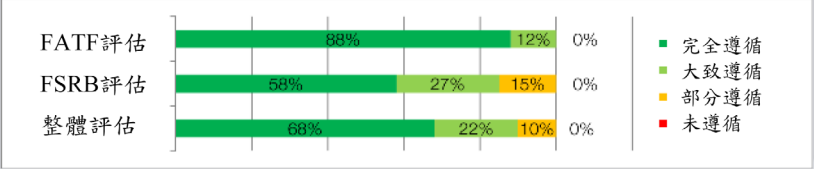
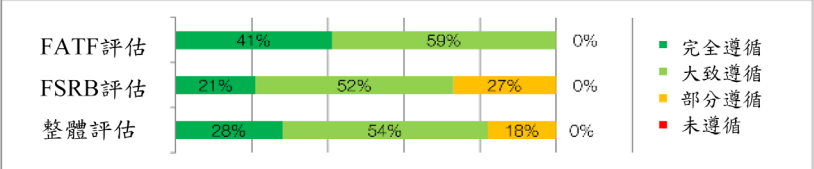


圖4. 依建議第31項之技術遵循(執法及調查機關之權力)



註：圖 2-4：來自於 2018 年 5 月 15 日之第四輪相互評鑑結果
圖 2-4 來源：評鑑報告以及整合評比，可於 www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html 獲得。

大約 86% 被評鑑的國家沒有缺點或僅有輕微的缺點。這說明該標準有一個很好的技術實現。

建議第 30 項規定了執法和調查機關的責任，要求各國應確保指定的執法機關在國家防制洗錢 / 打擊資恐政策架構內負責洗錢和資恐的調查。

整個全球網絡對建議第 30 項的遵守程度非常正面。大約 90% 的評估顯示，各國沒有缺點或缺點。這說明大多數國家都有明確指定負責調查洗錢 / 資恐犯行的機關。

最後，建議第 31 項確定了執法和調查機關為執行任務所應具備的權力的基礎。這包括得：取得調查期間所需的所有文件和信息；強制金融機構、DNFBPs 和其他自然人或法人對持有之文件、所製作紀錄；搜索人員和處所；取得證人陳述；及扣押並獲得證據。其亦規定，權責機關需要能夠使用各種調查技能，包括適用於調查洗錢、相關前置犯罪和資恐的特殊技能。

整個全球網絡對建議第 31 項的遵循程度基本上很好。大約 82% 的評估表明，各國沒有缺失或小缺失。這說明，一般而言，大多數國家都有相當的調查權能和工具來追訴洗錢 / 資恐罪行。



立法基礎

為有效調查和起訴洗錢活動，各國必須從適當的犯罪化著手。FATF 建議第 3 項列出了根據維也納和巴勒莫公約履行將洗錢定為犯罪的義務所需的具體要素。此外，建議第 3 項還包含超出國際公約各項義務的其他要素。

- 來自幾個司法管轄區的專家強調了他們在利用國內洗錢犯行時所面臨的挑戰。
- 一些與會者指出，他們的國家立法仍然要求證明前置犯罪有超出合理懷疑的確信程度，以便能夠為洗錢定罪。
- 來自未採用「所有犯罪」方法處理前置犯罪的國家的其他參與者表示希望制定更簡單的立法，明確界定可作為洗錢指控基礎的犯行。
- 此外，參與者提醒，當立法沒有恰當地定義足以證明犯罪的主觀認知程度時可能會出現問題，因為不明確的證

據標準可能會導致與無罪推定原則相關的困難，以及被告可以如何有利地利用此點。

- 最後，有人提到，在一些國家，由於憲法問題而無法將自我洗錢定為犯罪，這限制了調查和起訴這類案件的能力。值得注意的是，在所有法定組織的評估中，司法管轄區認為將自我洗錢定為刑事犯罪是違反國內法的基本原則，業經全員大會通過否定。

在許多司法管轄區，聚焦在起訴前置犯罪，並忽視或不重視對相關洗錢犯罪的起訴是常見的。據得知這是出於各種原因：在當地法律制度下，證據門檻可能更容易達到，或者檢察官可能更熟悉起訴前置犯罪，而未曾接受有關追訴洗錢的利益或重要性的充分培訓。在某些情況下，對前置犯罪定罪可能較為容易，因為檢察官已經積累了足夠的證據來進行

前置犯罪之指控，但尚未充分發展提出洗錢犯罪指控所需的財務證據。在追求前置犯罪時有很多理由可以排除洗錢相關的證據，便宜行事。除了前置犯罪之外，起訴洗錢通常是資源密集、且耗時的。在一些國家，法律沒有適當地激勵對進行洗錢控訴，因為如果被告只是因前置犯罪而被起訴，判刑基本上是相同的。

雖然法律傳統和司法管轄區起草立法的方式存在差異，但實務上可以確定一些洗錢犯罪類型認定為犯罪：

- 在研討會期間，建議將前置犯罪的範圍擴大到更廣泛的重罪清單，或採用全類型犯罪方法，這可以為檢察官提供清晰度和更大的彈性，特別是當與一個包含機會原則的系統相結合之情況。應注意的是，建議第 3 項確實要求將所有重罪作為前置犯罪，至少應包括 FATF 建議書詞彙表中列出的那些犯罪

（即 21 種不同類別的一系列犯罪）。

- 而且，透過建立洗錢犯罪成文法化或以判例法闡述主觀意識的定義是一種良好作法。

實務工作者認為最好以較低的門檻來處理犯罪意圖的構成要件，如此他們只需證明被告具有對資金可能的非法來源有相信或懷疑即可。顯示「故意盲目」或被告應該知道資金或資產是犯罪所得的能力也被認為是有用的。

- 一些實務工作者同意，無論是通過立法還是案例，都有助於前置犯罪之成案而無需證明，以便根據 FATF 建議書的規定對洗錢進行定罪。一些實務工作者指出，他們的國內法已經取消了證明洗錢需併同來自犯罪行為的義務。
- 一些與會者提到，檢察官證

明被告有無法解釋的財富即為足夠了，而被告負有舉證責任必須提供客觀合理的解釋，說明他為什麼擁有或處理被調查的資金。荷蘭代表團指出這是對洗錢案件採取的一貫做法，正是他們所謂的「六階段法則⁸」之一。這意味著，在無法解釋的財富或稅收不一致的基礎上，調查人員能夠開始對洗錢進

行調查，即使他們沒有直接證據證明特定的前置犯罪。在國家初次提出後，荷蘭系統賦予被起訴人舉證責任，要求他解釋資金的合法來源。其他代表團指出，雖然檢察官必須證明收益來自某些刑事犯罪，但他們無需證明某一特定行為產生了這些收益，換言之，無需證明某人在某天犯下了某個犯行。

⁸ 這6個步驟是：1) 沒有特定前置犯罪的直接證據；2) 懷疑洗錢；3) 獲取嫌疑人的陳述；4) 遵守嫌疑

人陳述的要求；5) 檢方的調查；6) 得出結論。

歐洲人權法院在最近的一項判決⁹中發現，在表面證據顯示之後，舉證責任之轉換符合傳統法律思維。法院同意，只要被告有可能為洗錢之指控進行辯護，這種作法已尊重無罪推定原則和公正審判的原則。

在一些司法管轄區證明有用的良好作法是認罪協商，或除由被告提供合作外，換取對某些罪行認罪。通常情況下，這可能引導被告承認與起訴書中指稱的罪行較輕的罪行。因此，被告可能會受到可能更低的刑罰。

如果被告進入審判階段，「協商」可使其受益，因為他原本可能會被判所有對他的所有指控（特別是在一個定罪率高的國家）和 / 或面臨更嚴厲的判決。政府若選擇不採全面審判，將可得到訴訟經濟上的利益，更重要的是，政府可以從被告獲得有價值的合作，被告提供之證據或證詞可以被用

⁹ Zschätschen 訴 比利時案（申請號 23572/07）



來對抗其他更重要的目標、犯罪組織或陰謀。

另一個類似的法律權力是緩起訴協議，這是檢察官和可被起訴的組織之間達成的協議，允許在規定的時間內暫緩起訴，前提是該組織符合某些特定條件。這兩項法律權力都應受司法控制和監督。

但是，還有人提到，在那些依賴合法性原則並且沒有賦予檢察官談判權力的刑事制度中，認罪協

商或緩起訴協議的作法具有挑戰性或不可能。

此外，還有人指出，機會原則是一個非常重要的工具，考慮到選擇最佳或最具影響力的案件進行調查和起訴的主要重要性，而不是必須起訴所有可能非常耗費資源的罪行。檢察官的自由裁量權被廣泛認為是一個很好的特徵，特別是考慮到建立不良司法判例或起訴那些不值得懲罰的人的風險。

舉證責任和標準

在研討會期間討論了舉證責任轉換的問題，此為起訴洗錢犯行的潛在挑戰領域。雖然有幾個國家的法律允許倒置或轉換舉證責任，但其他國家的法律或憲法包含無罪原則或推定。這意味著檢方有責任證明被告犯下了超過合理懷疑的罪行。在洗錢的相關性下，它還意味著必須證明「收益」要素：必須證明所涉及的資金來自非法來源。允許轉換或動態舉證責任的國家表示這被證明是非常有用的。

證據

洗錢案件面臨的最大挑戰之一是蒐集將資產與犯罪活動聯繫起來的證據，或證明被洗錢的資產/資金來自犯罪（由被告或第三方犯下）。要求在審判中證明這一要素並不罕見，而且通常也是需要進行最深入調查的要素。

為了建立這種聯繫，實務工作者

必須辨識和追蹤資產或「追查資金」，直到可以確定前置犯罪與資產之間的聯繫。

在某些國家的某些調查措施（例如製作傳票、搜索票、監聽票和監管命令）中，建立金融交易與前置犯罪之間的這種聯繫是必要的。其他法律制度可能要求較少的證據（例如相當理由或相關性），但許多國家的調查員和/或檢察官在透過更具侵入性的方法獲取證據時必須尋求司法授權。

此外，權責機關表示，根據國家要求，他們可能難以證明被告知道他或她正在處理犯罪所得，或者打算隱匿或偽裝。

在研討會期間，與會者同意根據FATF標準，必須能夠使用間接證據，特別是關於被告的認知或意圖，以及表現出明知洗錢的客體為贓錢。此外，有人指出，立法承認有合理基礎證據證明源自

犯罪的收益是一種良好方法。

洗錢調查往往是由 FIU 提供的金融情報所驅動或依賴的。研討會與會者討論了檢察官如何在這個過程中直接利用這些資訊，而不是獲得金融情報報告所依據的基礎證據。當案件具有跨境要素時（即在通過艾格蒙組織管道交換信息的情況下），這種誘惑可能特別強烈。在這方面，有人指出，培訓從業人員了解資訊共享系統的特點，FIU 的權力和能力，以及通過艾格蒙組織¹⁰獲得的資訊

使用準則和限制是一種好方法。

此外，調查人員和 FIU 之間的密切接觸可能有助於清楚地了解 FIU 可以提供的金融情報的可能性和限度。

有人提到，金融情報是主要資訊的極好來源，但在許多國家，它無法被用作證據。在一些國家，FIU 可能能夠作為起訴方的當事人，在極少數情況下，被告可能取得含有得以脫罪的金融情報。

¹⁰ <https://www.egmontgroup.org/en/document-library>



權力和技術

建議第 31 項為執法和調查機關應具備的權力提供了架構。專家們強調了權責機關對洗錢相關前置犯罪進行調查的重要性，或資恐應該要能夠獲得用於調查和起訴的所有必要文件和資訊。這應包括可用的強制措施：獲取金融機構、DNFBP 和其他自然人或法人對持有之紀錄；搜尋人員和處所；對證人取得陳述；及扣押並獲得證據。

FATF 標準還要求各司法管轄區能夠使用廣泛的其他調查技術，其中一些技術需要更專業的知識，例如臥底、攔截通訊、進入電腦系統和進行控制下交付。來自某些地區的與會者表示，使用特定的調查技術或多或少是常見的，但一般來說，它們的使用似乎正在增加。缺乏進行刑事鑑識能力（例如電腦硬碟）者，提到了一些挑戰，如取得外國刑事鑑定者持有的證據或有限的攔截通

訊技術工具。一些實務工作者提到了與國際合作夥伴協調控制下交付的成功經驗。

其他工具和技術出現在研討會討論中，而能有效打擊洗錢的是：進行電子監控或位置追蹤、電話定位和通訊趨勢分析的能力，以及能夠在公共場所進行聲音或影像錄製的能力。還提到了一些新的技術相關工具，如監控互聯網使用，和從地下網站蒐集司法資訊（例如區塊鏈分析技術）。最後，有警訊表示取得和攔截社群媒體通訊並監控其他基於網路的聊天及聊天室，可能為調查提供重要的資訊。

加密通訊管道被參與者認為是有問題的。

在研討會期間注意到，調查人員應確保工具和技術不能代替財務分析的進行，因財務分析通常被認為難以進行，但可以透過自動

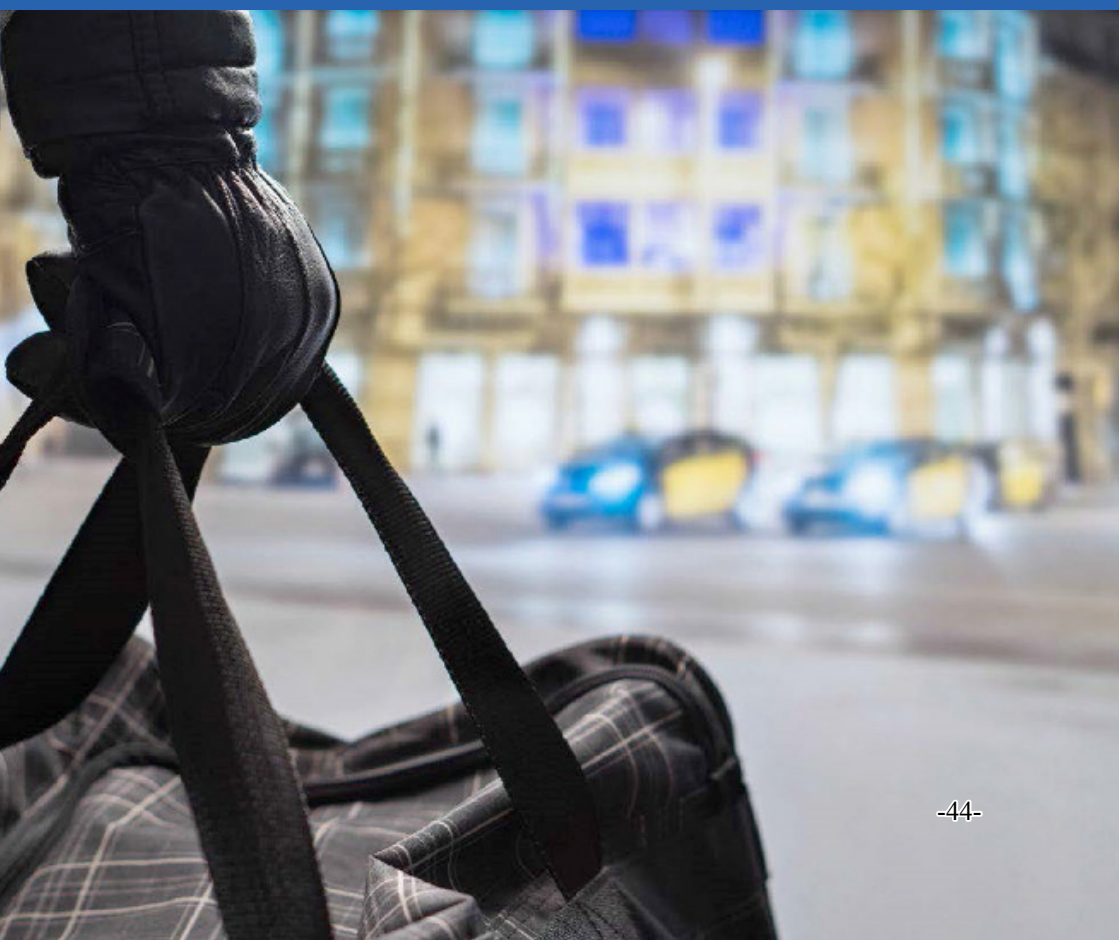
化銀行紀錄掃描系統或智能連結軟體等技術進行輔助。

有人提到，有些技術是資源密集型的，在這方面，重要的是以明確的目的進行使用，確切地知道可以產生哪些證據以及該等證據如何證明案件。最後，強調了執法部門和檢察官之間良好協調的重要性，以避免可能的防禦策略、非法獲取或保留證據，以及蒐集屬於非嫌疑人的資訊。

最後，正如 FATF 2012 年財務調查指引所述，正在進行的執法合作以及與 FIU 的資訊交流應在調查中扮演重要作用。這可以使金融情報中心向調查小組提供額外的金融情報，從而有助於更全面地瞭解組織犯罪集團的財務運作方式。在這樣做時，應注意確保 FIU 的任何行動不會過度危害或妨礙刑事調查。



資恐： 調查、起訴和定罪



調查和起訴資恐犯行對司法管轄區提出了一系列獨特的挑戰。資恐案例通常涉及機密情報，可以跨多個司法管轄區，並需要調查和檢察機關的快速反應。權責機關可能還需要在蒐集足夠證據以獲得資恐定罪和恐怖活動以防止發生恐怖主義行為之間找到平衡點。作為初始事項，研討會的參與者指出，**TF** 調查可以通過多種方式被啟動，資恐調查不僅僅是在恐怖主義行為前後，或需要與攻擊相關聯。贊助者網路不斷運作和轉移方法；國家贊助和資助恐怖組織；恐怖主義組織從其控制的領土產生收入；並且可以激勵個人提供材料、資源或其他支持，包括他們自己。

本節借鑒了 **FATF** 和 **FSRB** 成員在進行資恐調查和起訴方面的經驗。其亦確定了司法管轄區成功處理資恐案例的的共同挑戰和良好作法。

表 2. 直接成果 9 有效之成果

	編號	高		相當有效		中等		低	
		編號	%	編號	%	編號	%	編號	%
FATF 評估	17	1	6%	11	65%	4	23%	1	6%
FSRB 評估	33	0	0%	7	21%	14	43%	12	36%
整體評估	50	1	2%	18	36%	18	40%	13	26%

註：來自於 2018 年 5 月 15 日之第四輪相互評鑑結果

來源：評鑑報告以及整合評比，可於 www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html 獲得。

FATF 方法的直接成果 9 衡量了對資恐犯行及活動進行起訴，和受到有效的、相稱及勸阻制裁的程度。根據 FATF 方法，司法管轄區的效能是由考慮五個核心問題來決定的¹²：

- 不同類型的資恐活動被起訴和定罪的程度，以及這是否與該國的風險狀況一致。
- 如何辨識和調查資恐的案例。
- 將資恐之調查與國家反恐策略及調查結合。
- 對被判資恐犯行的自然人和

法人的制裁或措施的效能。

- 是否有其他刑事司法、監管或其他措施在確定資恐的情況不切實際時破壞資恐活動。

對相互評鑑報告（下稱「MER」）的審查強調了司法管轄區對資恐風險的理解與直接結果 9 下的效能間幾乎直接的相關性。這說明了理解資恐風險的重要性：例如，該國是否經歷了為恐怖主義之目的而有諸如蒐集、移轉或使用資金等活動。

¹² 可以在 FATF 方法論中找到核心問題的全文 (<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/>

FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf)

相互評鑑的相關數據

大多數被審查的司法管轄區在相互評鑑時沒有起訴資恐犯罪或達成資恐定罪。只有 14（29%）個受審查的司法管轄區起訴任何資恐罪行，只有 10（20%）個獲得了定罪。對於報告對資恐收費或定罪的絕大多數國家而言，這些數字都在個位數，制裁通常不被認為是有效、具備比例原則的或具有勸阻性的。

在某種程度上，這些數字突出了各國在調查和起訴資恐犯罪方面面臨的挑戰。但是，它們並不一定能完全反映資恐起訴和定罪的比率，因為：

- 許多司法管轄區透過使用替代罪行來起訴資恐行為，或者代替資恐指控。其中包括與恐怖主義組織的關係或協助，和教唆恐怖主義行為。
- 在某些案例，資恐的指控成為更廣泛的恐怖主義案件的

一部分，但這些案件並未對該國資恐起訴的總數有貢獻。

- 在某些案例，較低的數字僅表明某些司法管轄區的資恐風險較低。

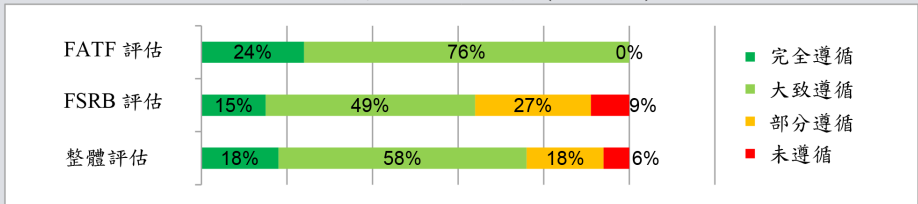
技術遵循

有效的調查和起訴資恐活動之基石是將資恐定為單獨之犯罪。

FATF 建議第 5 項提供了協助各國履行「制止資恐的國際公約」（1999 年）（下稱「資恐公約」）的法律要求的措施，實際上包含了故意超越現有的國際法律義務要素。

在評鑑的司法管轄區內，對建議第 5 項的遵循在合理的程度上相當高，特別是在 FATF 對 2015 年 11 月巴黎恐怖襲擊事件後對建議第 5 項和第 6 項（與目標融資制裁有關）的遵循情況進行全球審查之後。在全球範圍內，76% 的受審核司法管轄區符合要求或大

圖 5. 依建議第 5 項之技術遵循(洗錢罪行)



註：來自於 2018 年 5 月 15 日之第四輪相互評鑑結果

來源：評鑑報告以及整合評比，可於 [www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html)

[gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html) 獲得。

致符合建議第 5 項要求，這包括所有 FATF 成員和 64 % 的 FSRB 成員。常見的缺點包括未與恐怖主義行為有關的個人恐怖分子的資金定罪，以及現有制裁水準低落。其他不足之處包括從豁免到恐怖主義的定義或恐怖主義行為清單，這些行為範圍太窄，因此縮小了資恐的犯罪範圍。

圖 5 顯示了迄今為止進行的 50 個相互評鑑報告對建議第 5 項的技術遵循評等。



資恐和起訴資恐的立法基礎

資恐的廣泛刑事化與司法管轄區有效調查和起訴資恐的能力直接相關。例如，在沒有與恐怖主義行為有聯繫的情況下，沒有將個人恐怖主義的資助定為刑事犯罪可能會妨礙一個司法管轄區起訴外國恐怖主義戰士的旅行資金。

FATF 近年來一直致力於提高全球刑事犯罪的刑事定罪水準。例

如，2015 年，FATF 發起了一項事實調查活動，以確定全球 194 個司法管轄區是否已採取措施，切斷與恐怖主義有關的資金流動，包括充分將資恐入罪化¹³。該活動的結果促使 FATF 設計了一個後續流程，以確保各國進行必要的變更。2016 年，FATF 還發布了關於將資恐入罪化的指導原則 - 這是一份旨在協助各國實施 R.5 要求的指導文件¹⁴。

¹³ FATF 向 G20 領導者提交的審查結果報告可於下列網站中查詢：[www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports / Terrorist-financing-actions-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-financing-actions-taken-by-FATF.pdf)

[taken-by -FATF.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-financing-actions-taken-by-FATF.pdf)

¹⁴ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Criminalising-Terrorist-Financing.pdf



在各種研討會中，實務工作者指出，關於將資恐及自籌資金入罪化及在立法中界定諸如「恐怖主義」、「恐怖分子」或「恐怖組織」等用語定義的困難所涉及的主要挑戰。在許多司法管轄區，與洗錢犯罪相比，資恐犯罪也相對較新，其中一些已經在法律上確立了數十年。研討會討論和確定的良好作法包括：

- 儘可能將廣泛的罪行入法：例如，以無需證明嫌疑人為特定恐怖主義行為提供資金意圖的方式為犯罪構成要件¹⁵。

- 讓檢察官參與起草罪行，以確保這些規定在實踐中可行。

效能的核心要素

併行財務金融調查

實際上，反恐和資恐調查通常是相互關聯的（但重要的是要注意它們並非必須如此）。為確保發現網絡中的所有相關行為者，必須在每個與恐怖主義有關的案件中進行系統的併行財務金融調查。調查既可以是獨立的資恐調查，或如有適用之情形下，

¹⁵ 例如，美國相互評鑑報告指出，故意向指定的外國恐怖組織提供物質支援或資源的罪行是最常被指控的資恐罪行。專家檢察官證實，這是

因為這種罪行允許有效的資恐起訴和定罪，而無需代表被告證明任何具體意圖為恐怖主義活動/行為提供資金。

行成更廣泛的恐怖主義調查的一部分。

許多司法管轄區在調查能力和進行併行財務金融調查的能力方面面臨挑戰。研討會的專家報告指出，如果潛在的恐怖主義活動似乎主要是自費或者涉及的金額非常小，那麼通常不會進行金融調查。

研討會指出了良好作法，其中包括確保在沒有潛在恐怖主義案件的情況下啟動資恐調查，並且即使已經完成相關的恐怖主義調查，資恐調查仍可繼續進行。另一個有用的作法是發布辨識和調查資恐的手冊和程序。

此外，FATF 關於將資恐定為犯罪的指引有一個關於資恐調查的特別章節，提供有關良好作法的進一步資訊。例如，其指出不僅應從起訴的角度來看待金融調查，還應從情報的角度來看待金融調查。

證據

資恐案件中的許多挑戰涉及證據的可獲得性和可接受性。與證明資恐犯行要素有關的一些特殊挑戰包括：

- 證明惡意，即被告打算或知道資金將被恐怖分子、恐怖團體或恐怖主義行為使用 - 特別是在辯方聲稱資金係將被用於租賃或食物等個人開支或慈善目的的情況下。
- 證明資金或資產的接收者是恐怖分子或恐怖組織，特別是在聯合國安理會或國家機關沒有指定的情況下，或在計劃或實施恐怖襲擊之前。
- 資金發往海外時證明資恐可能永遠不會用於資助攻擊。

資恐案例可以由分類的情報發起或依賴於分類的情報。被告還可

以從個人經驗中了解歸類的資訊，從而對國家機關構成揭露風險。將「機密情報」「轉換」為可接受的證據有一些特殊的挑戰：

- 檢方可能必須找到一種方法來重建或證實資訊，否則這些資訊只能在機密文件中找到。
- 如果檢方打算起訴，檢方可能會發現自己處於可能需要揭露秘密資訊的位置，因此可能拒絕追究起訴或駁回案件。
- 由於證據不被受理且並非資恐活動的所有元素都得被考慮在內，量刑可能會更低。
- 此外，可能需要採取繁瑣的步驟來保持情報收集的來源和方法的機密性。
- 不同的人可以獲得不同程度的情報 - 例如情報部門、警察或檢察官 - 這可能使各

機構之間的合作複雜化。

雖然蒐集和使用證據是資恐起訴中最具挑戰性的領域之一，但該領域也有一些良好作法：

- 具有專門處理機密文件或情報的使用或引入的立法或司法程序（例如法律或規則可允許法官和 / 或辯護律師審閱資訊，進行修改，資訊可以由國家「解密」等。）
- 讓檢察官儘早參與確定哪些情報可以作為證據，或者需要採取哪些措施才能使其受理。
- 以機密情報補充或取代的方式指導調查，並提供可接受的證據，例如財務紀錄或透過司法授權獲得的通聯記錄。
- 發展法學，使用環境及間接證據來證明認知及意圖。
- 使用被告自己的陳述和活

動，例如在社群媒體上，幫助證明意圖或找到可以證明被告的行為或信仰及其改變的證人。

- 實施聯合國所要求的所有恐怖主義和相關指定，並建立國內指定系統，以幫助證明個人是恐怖分子或組織是一個恐怖組織，或建立判例讓外國指定¹⁶獲得重視。

- 使用「布達佩斯公約」第 35 條規定的 24/7 電子證據系統獲取並提供有關蒐集電子證據¹⁷的即時協助。

- 建置指定的特別法庭處理恐怖主義和資恐案件，通常包括機密資訊。

- 使用行政權力根據無法用於支持起訴的機密情報凍結或扣押資產。

¹⁶ 特別是，許多研討會與會者指出，他們密切監測了美國財政部海外資產控制辦公室（OFAC）的特別指定國民和被凍結人員名單。

¹⁷ 「布達佩斯網絡犯罪公約」（24/7 網絡）第 35 條規定，每一方應指

定一個 24 小時，每週 7 天，每天 24 小時的聯絡點，以確保立即提供援助。與電腦系統和數據有關的刑事犯罪或以刑事犯罪的電子形式蒐集證據的調查或訴訟的目的。

權力和技術

特殊調查技術，例如監聽器材的使用、網路監控的使用、攔截社群媒體通訊、或使用機密的人力資源（線人）或臥底偵查特務，這些往往是資恐案件的重要證據來源。權責機關必須擁有各式各樣的技術。

在機密線人方面，司法管轄區在努力保護線人的身份方面遇到了挑戰。此外，通常有必要更改來源並找到新的線人。

社群媒體往往是資恐案件的重要證據來源。然而，從社群媒體平台獲取證據可能存在挑戰：攔截通訊可能需要法院的預先授權，或者從海外獲取社群媒體內容可能具有挑戰性。社群媒體內容也可能不被接受為證據。

某些關於使用社群媒體內容作為證據的良好作法包括：

- LEAs 可以在社群媒體平台上創造身分，進入封閉社團，並與嫌疑人通訊以產生直接證據（即屏



幕截圖)。

- 使用參與和嫌疑人通訊的執法人員作為證人。
- 直接與社群媒體平台及其執法部門溝通。早期參與－甚至在資恐調查開始之前－得有助於找出可獲得以及如何獲得的資訊或證據類型。某一範例是使用保留功能，以確保在調查過程中，不會定期刪除社群媒體內容。

預防和中斷

資恐案例通常具有時間敏感性，並且在允許資恐活動以繼續蒐集進一步證據、和破壞活動以防止可能的恐怖攻擊之間，存在困難的平衡。許多司法管轄區選擇儘早破壞活動，而不是尋求對資恐起訴。這通常是為了公共安全，或者很明顯現有證據不能支持資恐起訴。

FATF 方法論也反映了破壞資恐活動的需求。除起訴資恐犯罪外，直接成果 9 還考慮到司法管轄區使用其他刑事司法、監管或其他措施來破壞資恐活動，而這些活動不足以使資恐被定罪。

應注意，徹底破壞恐怖分子或其支持網絡可能非常具有挑戰性。如果收受者的身份未知，並且資金已被發送到不穩定的衝突區域，則該情況尤為如此。機關得切斷網路的一部分，但其他資助者能夠繼續他們的活動，並繼續將資金轉匯到同一個收款人。

在研討會上提及的破壞資恐活動的常用方法包括：

- 目標性金融制裁凍結指定的恐怖分子和恐怖組織的資金－舉證責任往往低於起訴標準，但往往可以達到預期

的破壞性影響¹⁸。

- 尚未定罪案件之資產扣押和沒收。
- 撤回護照、引渡和驅逐出境；雖然這些措施應該事先與嫌疑人送往的國家進行協調或聯繫。
- 從更廣泛的角度而言，研討會與會者亦強調在司法管轄區內進行去激進化努力對於防止資恐活動和激進的重要性。

調查和起訴恐怖主義犯行與資恐犯行

在許多司法管轄區，通常的作法是起訴其他犯行，例如與恐怖組織有聯繫、洗錢或欺詐，而不是起訴資恐罪行。這樣做的常見理由包括：可以更容易符合其他立法下的證據門檻，或者檢察官可

能更熟悉其他立法。在某些情況下，可能迫切需要破壞活動，檢察官已經有足夠的證據指控另一種罪行而非資恐。

研討會期間的討論強調，起訴資恐案件往往是勞力密集且耗時的，並且增加了檢察官的工作量而未必增加量刑。在某些情況下，嫌疑人係自行為其恐怖主義活動提供資金，因而未追究資恐的起訴，而是追究其恐怖主義的起訴。儘管如此，起訴與恐怖主義無關的犯罪行為可能會導致較低的刑期，因為這些其他犯行並未完全反映恐怖主義相關指控的嚴重性。一些專家報告指出，事實上，如果未能證明被告直接參與恐怖主義行為，那麼將資恐指控列為起訴的更大一部分，可能會是唯一的定罪指控。

然而，儘管存在挑戰，尋求檢察

¹⁸ 參見 2013 FATF 與恐怖主義和資恐相關金融制裁之國際最佳實務（建議

第 6 項）概述了有效凍結制度的重要性。

官對資恐的起訴非常重要，特別是在懷疑任何資恐的情況下，例如基於可疑交易報告或其他國家提供的資料。調查並最終起訴資恐犯罪可能會導致發現並破壞為同一個恐怖組織提供資金的更廣泛的網絡。其亦得發現產生用於資恐的資金或從資恐衍生的資產洗錢的犯罪活動。最後，雖然資恐可以在正規金融系統和非正式渠道中發生，並且可能以相對較小的數額完成，但融資的最終影響可能是非常有害的。雖然起訴執行恐怖主義行為的人的政治意願很強，但那些在經濟上促進和支持恐怖主義的人，對於恐怖主義生態系統和那些採取令人髮指的行為的人一樣重要。起訴資恐也因其威懾價值而得到承認，因為即使恐怖主義不在特定國家的邊界內發生，國家金融體系也可能是資恐的弱點起源或中繼點。

沒收： 凍結、扣押和收回資產



追查、凍結和沒收犯罪所得和工具為打擊洗錢和資恐措施效能的基礎。嚴重犯罪每年都會產生大量收益。犯罪分子漂白其收益的一些主要原因是阻止權責機關發現其非法行為，阻止機關剝奪他們的不義之財，並利用這些不義之財來促進持續的犯罪活動。沒收扼殺犯罪組織的業務預算，確保犯罪不會支付，並取回價值用於補償犯罪受害者。本節借鑒了 FATF 和 FSRB 成員在辨識和追查、扣押和凍結，以及，沒收和取回犯罪資產方面的經驗。它確定了 FATF 和 FSRB 司法管轄區的共同挑戰和良好作法。

FATF / FSRB 相互評鑑的結果
直接成果 8 和 FATF 建議第 4 項 /
建議第 38 項

FATF 方法的直接成果 8 衡量了
沒收制度的效能 - 沒收犯罪所得

被評鑑國家的有效沒收制
度的執行水準充其量只是
適度的。根據所有的評鑑，
將近四分之三的司法管轄
區在此方面沒有取得成效。
儘管本輪評鑑的方法論可

表 3. 直接成果 8 下有效之成果

			高		相當有效		中		低	
	編號		Number	編號 %	Number	編號 %	Number	編號 %	Number	編號 %
FATF assessments FSRB 評鑑	17		1	6%	4	23%	11	65%	1	6%
FSRB assessments FATF 評鑑	33		1	3%	5	15%	9	27%	18	55%
All assessments 整體評鑑	50		2	4%	9	18%	20	40%	19	38%

Note: Results from the 4th Round of Mutual Evaluations as at 15 May 2018
Source: Published assessment reports and the consolidated assessment ratings, available on www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html.

註：來自於 2018 年 5 月 15 日之第四輪相互評鑑結果
來源：評鑑報告以及整合評比，可於 www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html 獲得。

和工具的程度。這可與建議第 4
項（國內沒收和臨時措施）和建
議第 38 項（凍結和沒收的司法協
助）所要求的立法和其他措施形
成對比，這些措施強調了有效沒
收（或沒入）的幾個要素。

- 這些評等說明，迄今為止，

追溯至 2013 年，但犯罪分
子應被剝奪其犯罪收益的
概念是自 1990 年版原始建
議以來，一直是 FATF 建議
的核心要素。

根據 FATF 方法論，司法管轄區
有效剝奪犯罪分子的洗錢、資恐

和前置犯罪（或其等值）的收益和犯罪工具，是通過考慮五個核心問題來確定的：

- 沒收是否為該國的政策目標。
- 是否該國就有關國內和國外的前置犯罪，以及位於海外之資產，沒收犯罪所得與工具或與其相當價值之物，以及當資產位於海外的情況。
- 是否沒收跨境的不實或未申報的貨幣或無記名可轉讓票據。
- 沒收結果如何與洗錢 / 資恐風險和國家防制洗錢 / 打擊資恐等優先事項保持一致。

審查的許多評鑑都提到了司法管轄區處理以下問題的方式存在著缺點：

- 沒收只是偶爾被列為政策優先事項，而這主要發生在有專門機構或專門沒收的單位的司法管轄區。

▪ 對不實或未申報現金和無記名可轉讓票據的實際跨境運輸採取的查緝行動有限且沒有持續進行。與洗錢 / 資恐有關的案件很少，且許多國家對這些案件適用小額罰款。似乎在許多情況下，作為防制洗錢 / 打擊資恐系統的一部分，並未在最大程度上進行現金申報或揭露，而這通常是由於技術上的限制。

▪ 關於沒收與司法管轄區面臨的風險之間的聯繫，相互評鑑報告經常指出，所取得的結果與所面臨的風險不一致，無論是沒收的金額，還是結果的性質（例如前置行為產生外國前置犯罪最多收益的有限沒收）。

▪ 暫時性措施（凍結、扣押）和沒收的金額之間，或被命令沒收和實際收回的金額之間的不一致。

總體而言，被沒收的金錢數量太小，考量該國的風險和背景、或缺乏對併行財務金融調查的關注，以至於沒有發現或追查可以被沒收的資產。

雖然質化和量化的資訊對於確立建議第 8 項的效能非常重要，但政府最終沒收和收回的犯罪收益和工具的數量（或者對受害者有歸還的情況）是一個重要的整體因素。在理想的世界中，權責機關能夠辯識和追蹤位於或產生於司法管轄區內的大部分犯罪所得，凍結或扣押這些資產，然後予以沒收和追回。此為一重大挑戰。專家們提到了研討會上的一些複雜情況，通常是無法追蹤資金的問題；犯罪分子利用公司、帳戶和代名人的網絡來持有資產；或將境外資產移轉至他國動，或可能流向無司法互助國家。

關於沒收的可靠或全面的數據和統計，例如案件的數量和被凍結、

沒收和收回的資產的價值，在整個相互評鑑報告中是多變的或缺乏的。此外，這些數據在一個國家內的各執法機關之間並不一致，因此難以被詮釋。同樣，對司法管轄區的犯罪經濟規模估計很少，而且確實存在的任何此類評估都必須非常謹慎地對待，從而使得確定一個國家在沒收的數量方面的表現更具挑戰性。缺乏數據通常也使得很難確定缺點或弱點的性質，導致結果無法預期。相互評鑑報告之間也提供了質化資訊，例如案例。

就被命令沒收的金額而言，有兩個 FATF 成員國沒收明顯較大的金額（即每年達到數十億美元 / 歐元）。其他國家沒收的數額從最低金額（不到 100 萬）到 100 至 200 萬不等。至於案例數，每年從 0-20 例（年平均值）到數千例不等。關於案件數量和沒收金額的價值，各司法管轄區之間往往存在重大差異（即使在人口

或經濟、法律制度等方面規模相似），此部分的原因則較不明顯。

技術遵循

到目前為止，技術遵循的程度似乎相當高，所有 FATF 成員在建議第 4 項和建議第 38 項上都是遵循（C）或大致遵循（LC）。

對於 FSRB 成員，結果顯示，在

建議第 38 項中，超過 80 % 在建議第 4 項上是遵循（C）或大致遵循（LC），和 70 % 在建議第 38 項上是遵循（C）或大致遵循（LC）。

最常提到的缺失是：

(a) 建議第 4 項 - 管理財產的機制

圖 6. 建議第 4 項技術遵循(沒收和臨時措施)

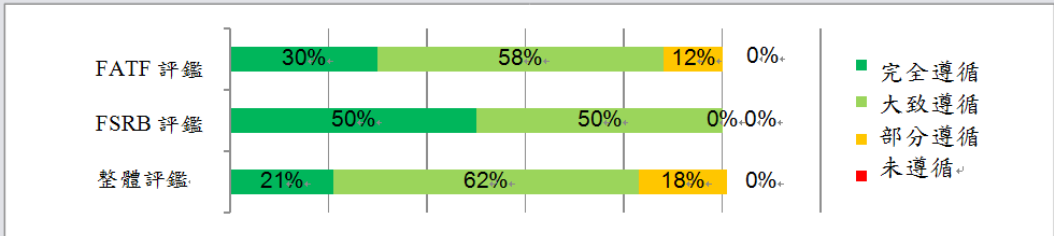
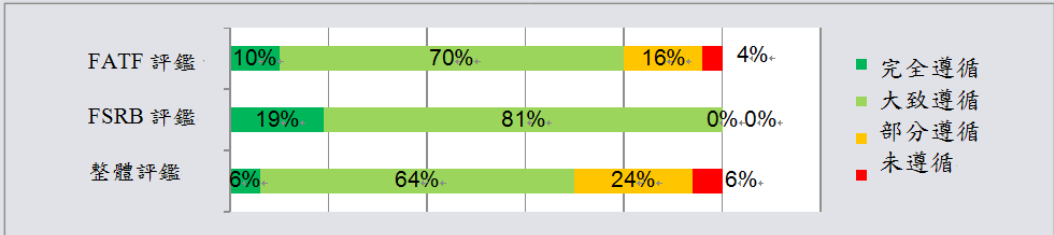


圖 7. 建議第 38 項技術遵循(MLA:凍結和沒收)



註：圖 6 和 7：來自於 2018 年 5 月 15 日之第四輪相互評鑑結果。
圖 6 和 7 來源：評鑑報告以及整合評比，可於 www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html 獲得。

不足、缺乏同等價值的沒收、工具方面的差距以及各種犯罪可以追查沒收的限制。

(b) 建議第 38 項 - 與建議第 4 項類似的缺點，無法執行尚未定罪的命令、缺乏分享沒收資產的機制或與其他國家的協調行動。

總體而言，雖然建議第 4 項和第 38 項都存在各種缺失，但考慮到 FATF 標準中規定的要求，這些缺失相對較小。

效能的核心要素

任何沒收制度（其所有方面）的效能都基於若干因素，其中包括提供全面權力的基礎法律和條例、負責採取行動的體制架構和權責機關、以及使用的機制、流程和工具。某些特別有用和有效的資產沒收的作法是：

- 確保將沒收犯罪資產作為一項政策優先事項，與確定所有相關機關如何努力實現既定標的 / 目標之戰略連結。
- 建立專門沒收資產的跨領域機構 / 單位，或至少在大型機構或公訴機構中設立專門的工作人員。需要專家律師、調查人員、鑑識會計師、財務分析師以及逐漸受重視的資通專家。
- 管理或監督凍結、扣押和沒收財產管理的架構¹⁹，包括由獨立或 LEA 的部分權責機關，以及根據需要雇用外部供應商或承包商處理複雜資產的能力。研討會參與者並未看到法官能夠在其他職責外管理被扣押的資產或有效處置這些資產。
- 與刑事司法系統的其他方面不同，沒收可以為政府帶來

¹⁹ FATF 沒收最佳實務手冊（建議第 4 項和第 38 項）以及正在進行資產追

回工作的架構。

收入；這為沒收辦事處提供了自我維持營運的機會。

- 與國際夥伴合作被視為成功的一個關鍵因素，特別是提早對外尋求對被沒收的資產實施暫時性措施。此外，實務工作者也積極地看待本國化或執行外國沒收命令的法律能力。

金融調查和資產追蹤

如上所述，並行財務金融調查應成為對產生收益的犯罪或將資金或資產用於犯罪或恐怖主義目的的任何調查的常規部分。如果要對犯罪所得採取有效行動，調查人員必須即時辨識參與或涉及犯罪活動及 / 或犯罪的所有當事人（無論是自然人還是法人），以及識別可能被沒收的所有資產（以及持有或控制這些資產的人）或可用作基於價值沒收判決的資產。研討會的實務工作者強調，在可能的情況下，於逮捕前或在犯罪者意識到其正在接受調查

前，應儘可能多對犯罪者進行財務金融調查，包括追查資產和負債、淨值分析，酌情了解其收入和支出。這將於凍結 / 扣押方面產生更有效的結果。如果刑事調查和沒收涉及多個機構或實體，則需採取良好協調的方法。對某些類型的調查採用特殊任務編組的方法也是有效的。

調查權力—機關必須擁有全面調查權力，以調查罪犯的金融活動。

- 在最基本的層面上，研討會的參與者提到這意味著執法人員 / 檢察官應該有發出命令或傳票（通常用於要求金融機構製作財務記錄）的權力或進行搜索，以便將文件、資產或其他物品扣押作為證據或甚至從沒收的觀點予以扣押。這些權力的目的應超出傳統的刑事犯罪證據蒐集範圍，以及追查和 / 或分析犯罪所得。

- 如果在逮捕前階段使用這些權力，則將這些權力與防止第三方向犯罪分子或資產所有者洩密的規定相連結是很重要的。專家們指出，這些權力通常可以透過相對較低的事實呈現或「合理的懷疑基礎」而獲得。
- 建議第 31 項中列出的一些其他技術和權力，如臥底行動、攔截通訊和使用資通系統，對資產追蹤也很有幫助。
- 存在某些普通法司法管轄區且在某些情況下被認為有用的一種權力是監督令，即法院的命令要求該人（通常是金融機構）在未來的一段期間報告所有與可疑罪犯之交易。這實際上提供了即時的金融情報。
- 在查閱記錄方面，調查機關可以使用司法程序申請令狀，如搜索票或扣押令，或

傳票傳喚證人要求提供證詞或製作記錄。

- 證人出庭和製作記錄可能需要在進行調查的司法管轄區內的任何地方或任何地區或其他地方進行。在某些情況下，檢察官也可以向法院申請簽發對法人執行的搜索票。例如，法院的代理人可以將傳票「送達」給收受人（例如銀行、產權公司、註冊代理機構、受託機構等）。
- 標準調查技術也可用於了解信託業，這是可能被用於持有或隱藏犯罪資產的工具，需要克服調查困難或障礙。一旦發現受託機構，執法部門可以使用強制措施獲取記錄，並辨識對信託行使控制權的人，例如信託保護人或具有一般任命權的人。權責機關能夠從「追蹤資金」找到最終自信託或類似結構中受益的非受託人（如有）。

▪研討會上引用的各種工具在「追蹤資金」方面很有幫助，例如使用記錄透過眾多帳戶或機構追蹤資金、開發線人或關鍵證人；執行搜索票以獲取相關文件，包括財務記錄和業務記錄；交叉比對業務或旅行記錄；有權要求金融機構確認其是否持有特定名稱的帳戶；並利用電子監視或監控秘密行動等特殊偵查手段，向其真正的所有者揭開法律實體的面紗。

即時進入有關資產的數據庫和其他資訊來源—通常必須非常快速地獲取有關犯罪資產的資訊，此方面的一個重要問題是能夠針對不同類型的資產搜尋資料庫。了解可能被沒收的資產是否由犯罪分子、關聯公司或第三方持有。例如，所有警察都可以使用汽車

登記資料。目前，隨著公司登記處所持有的資訊量漸增，關於即時取得法人和安排的受益所有權記錄的爭論也很激烈。

▪許多國家 / 地區擁有一個或多個不動產的政府登記處，有些國家 / 地區擁有開設在該國家所有銀行帳戶的中央資料庫，或者有能力向所有報告組織查詢與指定個人或實體的關係或交易²⁰。這些資料庫或任何可快速進入的記錄保存系統顯示重要類型資產的資產和所有者，這似乎是機關即時追蹤資產的非常有用的工具。但是，任何此類系統都應有驗證措施來確保所持有資訊的準確性和真實性。

▪直接或間接取得稅務紀錄也是一種非常重要的方式，可

²⁰ 在歐盟，反洗錢指令第五版要求歐盟成員國建立一個在該國持有的所

有銀行帳戶的資料庫。

以交叉檢查被告或員工所宣稱的合法收入、資產等。所有資料庫都能以有效的方式進行查詢是很重要的。





扣押 / 凍結

研討會的與會者指出，權責機關必須採取行動凍結或扣押最終可能被沒收的資產非常有必要。根據國家法律或程序或案件的事實，這可能涉及影響被告所有資產的措施（例如全球化禁止被告處理擁有或控制的資產，即使是由第三方持有）或僅限具體列舉的資產（通常是可直接追溯到犯罪的資產）。此外，根據法律制度，可能僅有法院或法官具備命令限制或扣押的權力，或檢察官或調查法官可能具有某些權力。有效制度中的重要因素包括：

即時採取行動的能力 - 如上所述，具備法律保留和實務上可行性機

制以便在逮捕之前或同時凍結 / 扣押大部分或全部相關資產係相當重要的。在可以秘密進行調查的司法管轄區，扣押可能會計算截至調查結束公開時。較好的選擇是，在追蹤資產並進行某些金融分析之後，立即可以進行凍結和扣押，但這並非總是可能的。研討會的與會者一致認為，在不通知嫌疑人的情況下，可以片面行動的能力，即使僅能持續很短的時間，對於確保臨時措施的效能很有幫助，使嫌疑人無法轉移或花用資產。實務工作者認為，在可能獲得令狀之前，要求政府證明存在脫產風險的證據要求是繁重的。這種要求通常在實務中很難證明，並會對凍結資產的能力產生負面影響。實務上，如果

檢察官在早期階段參與案件並且本身具有適當的權力或可以迅速申請法院命令，則可以更迅速地採取行動。法院在程序上允許緊急或緊急申請也是有幫助的。

證據和舉證責任 - 專家們認為，證據要求和舉證責任在程序的凍結 / 扣押階段不應過於繁瑣。機關對諸如懷疑被告擁有來自犯罪的資產或合理認為在定罪時有財產可能被沒收的標準感到滿意。

第三人財產 - 進行前置犯罪的罪犯通常會尋求漂白收益，並將收益交給不直接參與犯罪的第三人（家庭、同事或法人或此等安排）。檢察官需要能夠追查並有凍結這些財產的權力，包括在因收益已不存在、或已經被花費而尋求等價沒收（追徵）的情況下。在這方面，各國使用不同的法律權力，三種被引用的機制是：（a）透過任何交易 / 轉入被限制之資財，直接追查犯罪收益；（b）提供證據證明第三人從被告收受

資產餽贈或非資產的真正買受者；及（c）顯示被告即使以代名人的名義持有，仍可有效控制該財產。當然，善意第三人的權利應得到適當保護。

暫時性命令的程度及性質 - 無論哪個機關有權發布初步命令，皆應確保財產被保存並可用於滿足隨後的任何沒收命令。實務工作者認同該命令的範圍應該是廣泛的，並且如有可能，包括可以被沒收的財產所得的收入以及等值或替代資產。得申請命令的程序的性質會有所不同。根據不同法律制度，它們可以是針對物或人，可以針對特定資產或被告的所有資產下達命令，並且可能具有域外效果。根據 FATF 標準，法院或其他機關應該能夠發布涵蓋國外資產的暫時性措施，但當然需要司法協助才能使外國的命令生效。實際上，財產可能是：

（a）場域限制（例如，金融機構得被命令直接凍結帳戶）（b）受

條件限制（例如，可以下令禁止出售不動產，但在定罪前不會驅逐使用者），或（c）如果擔心財產的性質可能會導致財產的消滅或隱藏，無論法院命令如何，如現金，都可以在執法部門、法院或其他授權機構的掌控下扣押並採取行動，例如個人財產、船隻，車輛或其他動產。

輔助權力 / 命令 - 在大陸法系下 *Mareva* 禁令發生的法律事態發展之後，許多國家還為檢察官提供了額外的權力，可以幫助確保發現資產、有效凍結資產，並可用於滿足任何沒收令。有一種權力係法院可以命令被告就其所有資產作出宣誓聲明。如果在程序的早期階段獲得，這可能會提供相關資產的有用額外資訊，並使被告有責任對其擁有或控制的所有資產保持真實，或者自行承擔被證明偽證之風險。在某些司法管轄區，另一種選擇是政府有權向被告詢問有關被告必須回答的財

務等問題。此等權力必須被謹慎使用，不應對被告不自證己罪的基本權產生負面影響，即不得強迫回答，也不得將其用作刑事犯罪的證據。第三種機制是被告同意或法院命令被告將位於另一司法管轄區的資產送回。

FIU 凍結權力 - 許多 FIU 有權暫時凍結涉及可疑交易的資產。另一個類似機制是「不同意」命令，即 FIU 拒絕同意申報實體處理可疑交易。這種行政控制得有助於迅速防止資金移轉至國外，如在欺詐案例中，資金移轉至國外將使其難以收回。凍結可能僅適用於某些類型的交易 / 資產，而且僅是暫時的 - 有些持續數小時或數天 - 但它們使檢方有足夠的時間蒐集證據以尋求更強的司法令狀。



沒收 / 沒入

根據建議第4項和各種國際公約，各國應擁有完整權力以進行沒收（a）洗錢財產；（b）用於或擬用於洗錢或前置犯罪的收益或工具；（c）與資恐有關的收益或工具；（d）等價的財產。這些都是長期存在的規範，且如上所述，大多數國家的法律都有基本權力。的國家沒有適當的權力來確保沒收等價的財產。專家們指出，重要的是，不應給予被告可從其犯罪行為中受益的動機，或透過花用犯罪所得後，而仍保留其他合法獲得的財產。

證據和證明標準 - 根據沒收的類型（刑事、民事、行政）和司法管轄區及其法律制度，證據要求的性質和舉證責任有所不同。這個問題非在許多相互評鑑報告中討論的問題，但對該制度的最終效能方面很重要。

- 在所有司法管轄區，皆有法

律允許在定罪後沒收收益和工具，特別是對於已定罪的罪行。這通常被視為刑事判決的一部分，適用於該目的的程序規則也適用於沒收；但是，某些司法管轄區的沒收適用證據標準低於正常的刑事標準（即超越合理懷疑）。

- 專家推測，如果採取一般民事舉證責任採用的機率平衡，或採取其他類似的制度，則其可能是有效的。
- 另一與更廣泛的量刑考量因素的問題與沒收工具有關，以及確保被沒收財產的性質和價值與所涉及的犯罪規模程度上成比例的需要。
- 研討會與會者還審酌了法院如何考慮在起訴不包括所有可能的指控的情況下所獲得的收益，而僅是一個代表性組合，例如據信已經發生了其他違法行為，那麼繼續進行所有指控即不具有成本效

益。基於沒收目的，也可以考慮這種未指明的行為所帶來的益處。

非定罪為基礎之沒收（下稱「NCB」）- 除了基於定罪的法律外，越來越多的國家也採用了NCB沒收制度。在此類程序中 - 有時也被稱為民事沒收、民事沒入或失權 - 在沒有被告被判犯罪的先決條件的情況下，國家可以宣布資產被沒收。此程序的本質是對物（即對資產本身而不是針對某人）。

- 一些參與者描述了NCB在有限的情況下可用的情況，例如當被告死亡或潛逃時；而其他研討會參與者討論了更充分的NCB制度，包含由國家在法律上擬制以該財產來「頂替」被告，並且該財產由於涉及犯罪而被沒收，這程序與任何刑事訴訟是分開的，並且證明標準通常與民事證明標準相同或相

似（例如，國家必須通過優勢證據或機率衡平，說明財產構成收益或犯罪手段）。

- 在某些司法管轄區，例如愛爾蘭，NCB是用於沒收犯罪所得和工具的主要機制，並與打擊嚴重有組織犯罪的努力密切相關。專家們指出，民事沒收可以支持刑事起訴，甚至可以在無罪釋放的情況下取得成功。
- 在某些司法管轄區使用的變體的NCB是行政沒收/沒入或拋棄。這通常由LEAs進行，並且僅授權某些類型的資產，例如在特定價值或金額以下的資產或在邊境被扣押的現金。若無爭議，可以透過行政告知沒入資產，或若有爭議，可以在民事程序中進行聽證。在這種情況下的舉證標準也較低。

不明原因的財富秩序、不公正的獲利犯行和舉證責任轉換的規定 - 許多國家在刑事和民事程序中都

引入了額外的權力，要求政府提供足夠的證據證明某人的資產無法透過其已知的合法收入來解釋或為其合法獲得的資產，並將責任倒置於被告由其來舉出反證。

- 因此，對於諸如運毒之類的嚴重犯行，如果被定罪者沒有已知的合法收入來解釋其財富，檢方就會提出其淨資產證據資料或類似會計證據。

- 在其犯下多項犯行的一段時間內，被告的「犯罪生活方式」或缺乏合法收入也可能引發某些推定。同樣地，在最初被認為對反貪腐有用的無法解釋的財富秩序，正被更廣泛地運用在民事程序中以打擊犯罪資產。研討會的實務工作者表達了能對這些工具更了解的願望。

其他補救措施，包括稅收和民事賠償 - 各國也在透過尋求使用儘

可能廣泛的權力來調整其對創造收益的犯罪的反應。使用稅收、罰款和評估來收回資產被視為最後的手段，正逐漸增加。當檢察官缺乏證據表明該財產是可以滿足民事或刑事舉證責任的犯罪所得時，稅回收收可以是一種選擇，但他們的確有證據證明被告從事逃稅或欺詐行為。

雖然最好能夠獲得刑事定罪並剝奪其收益，但可以選擇進行稅務評估，加上罰金和利息，就被告必須放棄的金額數量而言，可以對其產生類似的懲罰性影響。證明資產來自合法收入對被告來說可能是一項更加困難的任務。

此外，許多專家指出，恢復原狀是一個有價值的目標，根據法律制度，它可以是沒收的一種補充權力，並與之同時發揮作用。許多金融犯罪都有受害者，如果可能的話，被欺詐的人應該得到全面的賠償。專家們討論了他們的

傳統法律如何涵蓋恢復原狀和沒收；根據具體情況，甚至可能暫時限制資產並予以沒收，此時國家可以使用由此產生的資金來滿足恢復原狀命令的要求。一些專家說，沒收程序與受害者的民事請求相結合，可以實現剝奪犯罪分子收益的雙重目標，同時確保受害者得到賠償。但是，其他司法管轄區指出，與潛在受害者的溝通是關鍵，當檢方希望最終向可以證明其金錢損失的受害者分配資金時，受害者提出的法律請求將使沒收的情況變得遲緩或使之複雜化。

資產管理和收回

迄今為止的評鑑說明許多國家未具備適當的法律權力，缺乏有效管理和 / 或實現凍結、扣押或沒收資產所需的體制架構和技能。

建議第 4 項和第 38 項的目標和意圖是，各國應建立管理和處置國內資產，以及與其他司法管轄區協調沒收之機制。取決於類型，資產需要保存和保護；有些需要積極管理；其餘某些則應該在程序過程中被出售變價，以最大化可以獲得的價值（或在被告勝訴並且財產沒有被沒收之情形下，確保被告的價值得以被維持）。該領域的最佳作法為擁有專門的資產管理機構，或者其他將此作為執行公務的一部分的人員。一些專家提到，他們發現通過政府契約機制將這項工作外包給承包商或供應商是有效的，特別是在需要特定專業知識時（例如，開展持續的業務運營或管理租戶等）。

此外，在許多國家，為了滿足沒收命令而實現的財產價值通常遠低於被沒收的財產的價值，或者因財產首次被扣押，由於

缺乏維護而導致財產價值大幅貶值。FATF 和其他組織 / 實體以前一直在關注資產管理和收回問題，並詳細說明了良好作法，如 FATF 最佳沒收實務（建議第 4 項和第 38 項）和正在進行架構的資產收回（2012 年），或 UNODC 開放市政府間資產追回問題研討組的研究報告（2017 年）²¹。

機構機制 - 重要的是，具有一個有效且具有成本效益的機制來管理資產，並且有專業人士能夠以歸還國家最大化的方式評估和出售資產。在考慮哪種機制最合適時，有許多考慮因素，例如有爭議的資產的可能價值和類型、是否存在履行類似職能的現有機構、模型的成本效率以及是否需要充分的透明度和問責。存在許多不同的方法，例如：

- 在一些國家，沒有專門的機構或實體具有這種職能，由一般執法機關或個別法官管理被扣押的資產，法院服務部門負責實現或追回資產。除了最直接的案例之外，上開實體通常都沒有足夠的能力和技能來擔任這個角色。
- 另一種選擇是，司法管轄區內的資產追回辦公室不僅負責資產追蹤，尚負責資產管理，有時還得到其他政府機構的支持，如比利時和荷蘭。還有專門的執法機關負責管理和出售被扣押的資產，例如美國法警服務處，該服務處理其他 LEAs 扣押的資產。
- 有一些獨立的政府機構可以單獨管理扣押 / 沒收的資

²¹ https://www.unodc.org/documents/treaties/UN_WorkingGroups/

[workinggroup2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf](https://www.unodc.org/documents/workinggroup2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf)

產，也可以與其他資產管理職能一起管理。

- 接收者、受託機構或資產管理人可由法院任命，如私營部門會計師或破產或清算專家；一些專家警告，費用和收費有時會引發問題。

- 此外，專業私營公司已進入此類市場，可提供資產管理和拍賣服務。有些人特別關注資產追回，有些是為了收取佣金。

產的獨特和合法用途，一些人解釋了使基金受審計和其他控制的好處。並援助可能協助沒收或歸還資產的國家，分享資產也應酌情予以考慮，並受到 FATF 標準的鼓勵。

最終，所選擇的模型或機制應具有成本效益，在管理和實現成本得到滿足後，最大可能的金額將支付給中央收入或專門的資產沒收基金。沒收的資金是否進入一般財務、預算或特別基金程序，實務工作者在研討會上指出，建議以負責、透明和可信賴的方式使用沒收的資產，例如為對抗犯罪的努力和倡議或項目提供資金，這將有益於大眾。與會者敘述了其司法管轄區範圍內沒收資

auktion

國際合作對於洗錢 / 資恐調查和起訴以及資產追回的成功至關重要。洗錢和資恐網絡通常分佈在多個國家，外國司法管轄區可能有缺漏的資訊或證據，得有助於成功起訴。如果在國外有財務或其他紀錄、證詞至關重要的外國證人、或在另一司法管轄區內存在嫌疑人，即時合作可能為決定性的結果。

FATF 標準以整體方式處理國際合作。作為合作的基準，各國應成為並充分執行四項重要多邊協議²²的締約國。各國應可以執行就洗錢和資恐提出的遞解要求²³，建立機制為洗錢 / 資恐和相關的前置犯罪調查、起訴和相關程序迅速提供廣泛的司法互助；並能夠迅速採取行動以回應凍結和沒收之請求²⁴。最後，建議第 40 項指出，各國應確保其權責機關（包括 FIUs 和金融監管機構以及 LEAs）能夠迅速、有建設性地和有效地提供與洗錢和資恐相關的前置犯罪的相關最廣泛的國際合作和交流資訊。

²² 參見建議第 36 項。從防制洗錢 / 打擊資恐的角度來看，最重要的國際協定是維也納公約（1988 年）、巴勒莫公約（2000 年）、梅里達公約（2003 年）和 TF 公約（1999 年）。

²³ 參建議第 39 項。

²⁴ 參建議第 37 項和第 38 項。

其他形式的合作和資訊交換

在研討會期間，實務工作者強調對於較不正式的國際合作的需求。這可以在調查機構間、對等機構之間、或甚至在非直接對應機構（即以對角線形式）之間進行。在 MLA 或外交渠道之外的這種非正式合作被廣泛宣傳為進行國際合作的有益的第一步。考慮到正式的司法互助被認為是一個緩慢且資源密集的機制，因此一致認為，透過在先前相對應執法機關和 FIU 之間或從當地或地區發布的聯絡法官或執法 / 司法專員（機構間協助）間的初步直接聯繫，可以更有效地進行這項工作。

正如 FATF 關於財務金融調查的業務指引所述，這種援助可以使調查人員快速辨識證據和資產，確認所需的援助，甚至更重要的是為正式的 MLA 請求提供適當的基礎（政府對政府的援助）。這種聯繫還提供了一個了解外國司法管轄區程序和制度的機會，並

評估進行調查、起訴和沒收的各種選擇。

研討會與會者還強調了與外國同事建立個人聯繫，以及通過不同網絡密切聯繫的重要性，例如國際刑警組織或歐洲刑警組織提供的資訊，或利用 CARIN 和其他區域 ARINs 的聯絡點。

最後，FATF 的財務調查指引強調，金融調查員必須與外國同事討論問題和策略，這應包括考慮組建聯合調查小組，或向外國機關提供資訊，以便他們進行同步調查。

司法互助

司法互助是國家打擊嚴重國際犯罪最具決定性的武器之一。對司法協助請求的需求可能會快速提出，但需要以符合條約要求的方式草擬這些請求，並使被請求國更容易遵守請求。當來自不同法律制度的刑事司法實務工作者試圖共同努力時，可能會出現對執行請求的挑戰。

實務工作者指出，中央機關應積極並主動溝通，及在必要時安排實際運作部門之間的直接協商。各國指出，他們在發出最終申請司法互助版本之前先寄出請求的初稿，積極的後續請求，回答被請求國提出的問題，並進行對話，而不是盲目地來回傳遞文件時，尋求合作的結果將更好。與會者指出，使用科技輔助手段可以加速基於條約的司法互助制度，例如視訊電話會議和透過電子郵件預先發送司法互助請求書。

然而，仍有與國際合作相關的一些特殊挑戰。外國司法管轄區可能會選擇不尋求例如 MLA 的正式合作，因為他們認為不太可能收到回覆。合作的一些障礙包括缺乏雙邊或多邊條約基礎、沒有資訊或指引藉以草擬一個有品質、可採取行動的請求，或者是就尋求國際合作有非常嚴格的標準。最後，在研討會期間，有效國際合作面臨的一個主要挑戰是缺乏明確的政治合作承諾，特別是當一個國家的公民在另一個國家被進行調查時。

若其中一個合作外國司法管轄區可能在該案件中尋求死刑，則在資恐案件中的國際合作可能會很困難。雙重犯罪也存在問題，特別是在個人恐怖分子的資金沒有被充分定罪的情況下。

詳細而言，該領域的良好作法包括：

- 在提交正式的司法互助請求之前，考慮非正式的國際合作方法，例如 FIU 與 FIU 間、警察間或檢察官間的合作。
- 優先考慮具有洗錢或資恐要素的 MLA 請求或尋求緊急行動以扣押資產。
- 確保檢察機關在某些案件下為了達成引渡而尋求的處罰（例如，確保不會在與恐怖主義有關的起訴中尋求死

刑）。

- 在提出正式請求以達成國際合作並針對將要尋求的援助之前，使用 EUROJUST 或 CARIN 和 ARIN 等網絡。
- 與海外機關聯繫並安排發送 MLA 請求的草稿，以便他們就請求的內容和措辭提出建議。
- 對 MLA 請求的事實或內容維持保密的要求。
- 如果各國使用中央機關，那麼將沒收、洗錢和 / 或資恐



專家借調到此等中央機關被認為是有利的。

- 使用區域工具，如歐洲調查令和歐洲委員會第 198 號公約（下稱「華沙公約」）。
- 建立外國司法管轄區之間的

信任和非正式聯繫，以促進 MLA 和更多非正式的國際合作和資訊交換渠道。

- 使用 UNODC 開發的 MLA 工具協助各國草擬請求，以促進和加強國際合作。

潛在後續步驟

刑事司法系統是有效反洗錢和打擊資恐系統的重要組成部分，FATF 非常重視確保犯罪分子和恐怖分子被定罪並給予嚇阻判決、且被剝奪其收益的國家。

本文中列出由 FATF 主席 Santiago Otamendi 發起徹底審查調查和起訴洗錢和恐怖主義融資的經驗、挑戰和最佳實務，以及沒收與犯罪活動有關的資產的成果。

上文詳細介紹了調查結果，並在摘要中提到了關鍵點，並借

鏡了國家級專家的經驗，同時也考察了相互評鑑報告和其他研究的審查。

這項工作加強了 FATF 在調查和起訴洗錢和資恐犯行以及追回犯罪所得方面取得有效成果的重視。

與 FSRB 和其他國際組織聯合開展的若干區域研討會的 FATF 計劃，匯集了來自 150 多個司法管轄區近 450 名法官和檢察官，分享他們的經驗和最佳實務。這本

身已經提供了真正的益處，並加強了與會法官和檢察官的聯繫和非正式網絡。

FATF 可以透過一定範圍之方式追蹤本任期中取得的重大進展：

■傳播

該文件將被廣泛傳播，不僅通過 FATF 和 FSRB 代表，而且還廣泛傳播予其他相關國際組織，如歐洲安全暨合作組織、世界銀行、國際貨幣基金組織、國際檢察官協會、國際法官協會和各種資產追回網絡等。

■培訓需求

FATF 得考量如何為調查人員、檢察官和法官提供有關洗錢 / 資恐調查和起訴以及資產沒收的進一步培訓和能力建立。這還可能涉及日益增多的行動，以有效協調各國和其他捐助者的努力，並將所提供的技術援助與所觀察到

的具體需求相互結合。

■法官、檢察官和調查人員的網絡

在區域研討會期間，強調了國際合作網絡的價值。研討會與會者認為，專注於洗錢 / 資恐案件和資產沒收的法官和檢察官的聯繫網絡將非常有用，FATF 可以考量如何更好地確保促進非正式資訊共享的適當渠道。

■加強參與及合作

法官、檢察官和調查人員的專家意見對於確保充分了解洗錢 / 資恐風險和威脅、制定有效調查和起訴洗錢和資恐的標準、政策和新工具至關重要。加強這一努力也將為更好政策決定提供機會。FATF 已經與許多國際合作夥伴密切合作，並將努力進一步加強與 CARIN 和 ARIN、EUROJUST、國際檢察官協會和國際治安法官協會等相關機構和網絡的合作。

▪更多成果

FATF 還可以考慮如何與合作夥伴組織合作，以創造對實務工作者也有用的其他成果。研討會參與者已經確定了手冊、檢查表、調查指引和 MLA 請求資料庫模型等成果的潛在價值。

今年開展的工作使 FATF 重新注意並重新關注刑事司法系統，這是打擊洗錢和資恐主義的所有國家和國際努力的基礎。根據這些調查結果，美國擔任 FATF 主席將繼續這項聯合努力，以提高刑事司法制度的效能。

縮寫表

AML	Anti-Money Laundering 防制洗錢
ARIN	American Registry for Internet Numbers 美國網際網路號碼註冊中心
CARIN	Camden Asset Recovery Inter-Agency Network 荷蘭 Camden 資產返還機構網絡
CFT	Countering the Financing of Terrorism 打擊資恐
DNFBP	Designated Non-Financial Business and Profession 指定之非金融事業與人員
IO	Immediate Outcome 直接成果
LEA	Law Enforcement Authority 執法機關
MER	Mutual Evaluation Report 相互評鑑報告
ML	Money Laundering 洗錢
MLA	Mutual Legal Assistance 司法互助
NCB	Non-conviction based Confiscation 非刑事定罪沒收制度
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe 歐洲安全暨合作組織
R.	Recommendation (FATF 40 Recommendations) 建議 (FATF 四十項建議)
TF	Terrorist Financing 資恐
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime 聯合國毒品犯罪防制署

The FATF logo is located in the top right corner. It consists of a red shield-like shape with the letters "FATF" in white at the top. Below the letters is a stylized graphic of three overlapping, curved shapes in white and orange, resembling a stylized 'S' or a wave.

FATF

法官及檢察官之防制洗錢暨打擊資恐指引

本報告介紹FATF主席Santiago Otamendi（2017-2018）發起的流程的結果，以徹底審查調查和起訴洗錢（ML）和資恐（TF）的經驗、挑戰和最佳實務，並沒收與犯罪活動有關的資產。

www.fatf-gafi.org

2018年6月