法律專業人員
風險基礎方法指引

2008 年 10 月 23 日

© FATF/OECD 2008 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 2017 年 10 月印製。

The FATF Recommendations 新舊建議項次對照表

Number 項次	Old Number* 原項次	標題
A – AML/CFT Policies and Coordination 防制洗錢／打擊資恐政策及協調		
1	-	Assessing risks & applying a risk-based approach 評估風險及應用風險基礎方法
2	R.31	National co-operation and co-ordination 國內合作及協調機制
B – Money Laundering and Confiscation 洗錢及沒收		
3	R.1&R.2	Money laundering offence 洗錢犯罪
4	R.3	Confiscation and provisional measures 沒收及臨時性措施
C – Terrorist Financing and Financing of Proliferation 資助恐怖分子及資助武器擴散		
5	SRII	Terrorist financing offence 資助恐怖分子犯罪
6	SRIII	Targeted financial sanctions related to terrorism & terrorist financing 資助恐怖主義及恐怖分子之目標性金融制裁
7	SRX	Targeted financial sanctions related to proliferation 武器擴散之目標性金融制裁
8	SRVIII	Non-profit organisations 非營利組織
D – Preventive Measures 預防性措施		
9	R.4	Financial institution secrecy laws 金融機構保密法律

	Customer due diligence and record keeping 客戶審查和紀錄保存	
10	R.5	Customer due diligence 客戶審查
11	R.10	Record-keeping 紀錄保存
	Additional measures for specific customers and activities 特定客戶及交易的額外措施	
12	R.6	Politically exposed persons 重要政治性職務人士
13	R.7	Correspondent banking 跨國通匯銀行業務
14	SRVI	Money or value transfer services 金錢或價值移轉服務
15	R.8	New technologies 新科技運用
16	SRVII	Wire transfers 電匯
	Reliance, controls and financial groups 依賴、內控和金融集團	
17	R.9	Reliance on third parties 依賴第三方之防制措施
18	R.15&R.22	Internal controls and foreign branches and subsidiaries 內控及國外分支機構和子公司
19	R.21	Higher-risk countries 較高風險國家
	Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易	
20	R.13&SRIV	Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易
21	R.14	Tipping-off and confidentiality 揭露與保密

	Designated Non-Financial Businesses and Professions 指定之非金融事業與人員	
22	R.12	DNFBPs: Customer due diligence 指定之非金融事業與人員：客戶審查
23	R.16	DNFBPs: Other measures 指定之非金融事業與人員：其他措施
E – Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements 法人及法律協議之透明性及實質受益權		
24	R.33	Transparency and beneficial ownership of legal persons 法人之透明性和實質受益權
25	R.34	Transparency and beneficial ownership of legal arrangements 法律協議之透明性和實質受益權
F – Powers and Responsibilities of Competent Authorities and other Institutional measures 權責機關之權力與責任以及其他制度上之措施		
	Regulation and supervision 規範與監理	
26	R.23	Regulation and supervision of financial institutions 金融機構之規範與監理
27	R.29	Powers of supervisors 監理機關之權力
28	R.24	Regulation and supervision of DNFBPs 指定之非金融事業與人員之規範與監理
	Operational and law enforcement 實務與執法措施	
29	R.26	Financial Intelligence Units 金融情報中心

30	R.27	Responsibilities of law enforcement and investigative authorities 執法和調查機關之責任
31	R.28	Powers of law enforcement and investigative authorities 執法和調查機關之權力
32	SRIX	Cash couriers 現金攜帶
	General requirements 一般性要求	
33	R.32	Statistics 統計數據
34	R.25	Guidance and feedback 指引與回饋
35	R.17	Sanctions 制裁
G – International Cooperation 國際合作		
36	R.35 & SRI	International instruments 國際相關公約與規範
37	R.36 & SRV	Mutual Legal Assistance 司法互助
38	R.38	Mutual Legal Assistance: freezing and confiscation 司法互助－凍結和沒收
39	R.39	Extradition 引渡
40	R.40	Other forms of international co-operation 其他形式合作

*The 'old number' column refers to the corresponding element of the 2003 FATF Recommendations.

目　錄

第一節：利用本指引－風險基礎方法的目的 1
第一章：背景資料 1
第二章：風險基礎方法－目的、利益與挑戰 8
第三章：防制洗錢金融行動工作組織與風險基礎方法 15
第二節：公部門指引 23
第一章：建立風險基礎方法的高階原則 23
第二章：執行風險基礎方法 30
第三節：法律專業人員實施風險基礎方法指引 41
第一章：風險種類 41
第二章：風險基礎方法之應用 53
第三章：內部控管 58
附錄 61
附錄 1－更多資訊來源 61
A.防制洗錢金融行動工作組織文件 61
B.立法與判例 61
C.與某些國家監理制度有關之資訊的超連結 62
D.風險基礎方法指引 62
E.其他可協助各國當局及法律專業人員從事國家及跨國活動風險評估的有用資訊來源 63
附錄 2－術語詞彙表 66
附錄 3－電子諮詢分組成員 69

第一節：利用本指引－風險基礎方法的目的

第一章：背景資料

1. 防制洗錢金融行動工作組織，於 2007 年 6 月採用打擊洗錢與資助恐怖份子風險基礎方法指引：高階原則與程序，包含政府機關指引和金融機構指引。此為防制洗錢金融行動工作組織電子諮詢小組（EAG）公私部門成員之間進行的密集諮詢成果。
2. 除金融機構外，防制洗錢金融行動工作組織的建議事項，也提及一些指定之非金融事業或人員（DNFBPs）。在 2007 年 6 月的會議中，防制洗錢金融行動工作組織評鑑及執行工作組（WGEI）提案召開指定之非金融事業或人員代表人會議，評估利用已完成之金融機構指引的相同架構和形式，為個別行業擬定風險基礎方法指引的可能性。
3. 該會議於 2007 年 9 月舉行，有律師、公證人、信託及公司服務業者（TCSPs）、會計師、賭場、不動產代理人以及貴金屬交易商和寶石交易商的業界組織成員參加。這個私部門團體表示願意協助防制洗錢金融行動工作組織，完成個別產業之風險基礎方法實施指引。指定之非金融事業或人員指引，將遵照防制洗錢金融行動工作組織已建立之風險基礎方法，強調屬於指定之非金融事業或人員特定風險因素，及提出符合指定之非金融事業或人員特定活動及業務風險降低策略之建

議。防制洗錢金融行動工作組織另外成立 EAG 推動此工作。

4. 此私部門團體於 2007 年 12 月再次召集會議，一些公部門專家也參加此次會議。另外還成立一個由公私部門代表組成的工作小組，並任命私部門代表為主席。

5. EAG 持續運作，直至向 WGEI 提出法律專業人員指引為止。在與公部門和私部門進一步進行國際間諮詢後，防制洗錢金融行動工作組織在 2008 年 10 月會員大會中通過本指引。目前正陸續出版其他指定之非金融事業或人員各領域的指引。

<u>指引目的</u>

6. 此指引的目的為：

- 推動對風險基礎方法所涉基本瞭解。
- 對風險基礎方法的高階適用原則，提出概略說明。
- 針對有效風險基礎方法的設計與執行，提供良善作法。

7. 然而，應注意的是，使用風險基礎（risk-based）方法並非強制性。適當地採用風險基礎方法，不必然表示負擔減少，但可能改善資源之使用成本效益。對某些國家來說，採用規則基礎（rules-based）的系統可能更為恰當。各國家[1]必須根據其特定洗錢／資助恐怖份子風險、指定之非金融事業或人員活動規模及性質，以及其他相關資訊，自行決定是否採用以風險為基礎之方法。對已經針對指定之非金融事業或人員，採取可能防制洗錢／打擊資恐（AML/CFT）措施，但不確定

[1] 防制洗錢金融行動工作組織建議及本文件中論及「國家」的部分同樣適用於「地區」或「司法管轄地」。

指定之非金融事業或人員，對於有效風險基礎方法，是否擁有足夠執行經驗的國家而言，時機也是重要議題。

指引的適用對象、情況與內容

8. 本指引針對法律專業人士編撰並適用於法律專業人士。[2]法律專業人士包括律師及公證人等多種職業，某些國家還有不同類別的律師，例如出庭律師（barristers）和事務律師（solicitors）。許多法律專業人士，必須遵守特定法規，以及專業人員協會或其他自律團體（SROs）頒布或通過的規章。法律專業人員的活動非常多元，必須遵守的法律及專業義務也一樣非常多樣。因此，個別法律專業人員及／或法律專業人員事務所，或其他組織之特定風險基礎流程的細節，應取決於該法律專業人員從事之活動、職業道德及既有監督結構以及相關活動（一般及特定）對洗錢和資助恐怖份子的敏感度。

9. 法律專業人員提供服務和活動範圍廣泛，在交付方式及與委託人建立之關係的深度和期間等方面，均有顯著差異。本指引以高階角度撰寫，考慮不同國家法律專業人員的不同慣例，以及可能適用的不同監理或監管水準和形式。其目的並非作為規範法律專業人員或自律團體義務的國家立法範本。

[2] 泛指個人法律執業者及法律專業公司、事務所合夥人或雇用之法律專業人員。不包括受雇於其他型態企業的「內部」（亦即內聘）專業人員，亦不包括為政府單位工作的法律專業人員，這些人可能已經受其他打擊洗錢及資助恐怖份子個別措施的規範。請參閱防制洗錢金融行動工作組織 40 項建議術語表，「指定之非金融事業或人員」之定義 (e)。

各國家及其當局應與法律專業人員和其他指定之非金融事業或人員積極對話，共同致力於建立打擊洗錢及資助恐怖份子的有效系統。

10. 以下關於法律專業人員的一般觀察，應有助於建立這個方法。針對法律專業人員在國家、省或地方執行的特定活動，應予評估。由於法律專業人員通常將其服務對象稱為「委託人」而非「客戶」，因此，本指引將普遍使用此術語，但在「客戶審查」及「認識你的客戶」等特定專業術語中，「客戶」可能就是「委託人」。

11. 在本指引中，法律專業人員包括律師及公證人。

- 律師是一種受監管的職業，需要遵守特定的專業人員規範。他們的工作基本上就是增進執業國家的法律遵循程度。律師在社會中有很特殊的地位，為個人和組織提供法律管道，協助社會成員瞭解愈來愈複雜的法律權利和義務，以及協助委託人遵守法律。律師有他們自己必須遵守的專業及道德行為準則。違反加諸於他們的義務，可能會受到各種不同的制裁，包括紀律及刑事懲罰。各國家應用本指引的規定時，皆受專業機密及法律專業人員特權規範。正如防制洗錢金融行動工作組織第 16 項建議解釋性說明所承認，各國可自行決定，哪些事務屬於法律專業人員特權或專業機密，且可能影響關於洗錢及資助恐怖份子的任何義務。同樣的，法律專業人員承擔責任、義務及職責的道德規範在各國的情形也不相

同。法律專業人員的諮詢及顧問角色，通常不涉及現金處理功能，尤其是在日益增長的區域和全球市場。

- 大陸法系及英美法系國家都有公證人，但大陸法系及英美法系公證人角色並不相同。英美法系與大陸法系主要差異，在於英美法系是從前案找尋判例，而大陸法系的法官，則是將彙整好的規則，套用於他們審理的案件。在某些英美法系國家中，公證人是合格而有經驗的執業人員，受過適當訓練，可以起草及簽訂法律文件。而其他英美法系國家，公證人是政府委派的公職人員，負責見證重要文件（例如契約和抵押）簽署以及主持宣誓。只有在大陸法系司法管轄地，公證人既是自治法律職業的成員（受法律監管），也是合格的公務人員，透過國家公開招考，從法學院畢業生中遴選。大陸法系公證人應秉持交易雙方公平，在不動產（轉讓）、家庭法、繼承及企業法律服務方面，執行無爭議活動。他們透過起草文書、確保該文書的合法性及確定性，以及針對確認提示簽名的真實性，擔任守門員角色；他們也透過受信任的第三方角色，提供具社會公信的服務。大陸法系公證人依法不得脫離關係核心，必須對契據所有層面負責。因此，大陸法系公證人負有公共性質的職能，這是法律任務的一部分。在大陸法系司法管轄地，公證書是特定的證據方法，這與英美法系不同，英美法系以證人在法庭中的自由陳述證據為基礎：特殊的最高國家職權

下放到大陸法系公證人，因此，他們可以將「公權力」分派到執行的每一項行為。所以，大陸法系公證人行為在審判中，具有特殊效力，是一種具有絕對拘束力的證據方法；同時，它也相當於司法上可執行的一種判決；如果符合法律規定，可以在公共登記處進行登記。由於這些特性，與其他法律專業人員提供的服務相較，大陸法系公證人扮演不同的角色。本指引範圍不包括英美法系公證人，因為他們所執行的只有行政行為，例如見證或證實文件，而這些行為並非本指引所指的特定活動。

12. 第 12 項建議規定，詳列於第 5 項、第 6 項及第 8 項至第 11 項建議中的客戶審查要求（CDD）、紀錄保存以及注意所有複雜異常大額交易等要求，於特定狀況時，應適用於指定之非金融事業或人員。法律專業人員在準備及執行下列特定具體活動時，應適用第 12 項建議：

- 買賣不動產。
- 管理委託人資金、證券或其他資產。
- 管理銀行、儲蓄或證券帳戶。
- 創建、營運或管理公司的營運資金。
- 創建、營運或管理法人或法律協議，以及買賣企業體。

本指引的目的，在於協助上述情況的法律專業人員。其他情況，除非法律意見及聲明，包括準備或執行與這些特定情況相關之交易，否則不受防制洗錢金融行動工作組織建議規範。因此，防制洗錢金融行動工作組織的建議，不包括尚未

執行任何籌備工作之前的初步會議，或法律援助，或其他簡易諮詢櫃檯所提供的建議。

13. 可能會有一位以上的法律專業人員，準備或執行同一筆交易，此時，他們必須全部遵守相關客戶審查及紀錄保存義務。雖然可能會有多位法律專業人員，參與某項特定活動的交易，但並非全部都在準備或執行整個交易。此時，對整體交易提供週邊性質的建議或服務（例如當地法律有效程度意見），但未準備或執行交易的法律專業人員，無需遵守相關客戶審查及紀錄保存義務。

14. 第 16 項建議規定，特定條件之指定之非金融事業或人員，應適用防制洗錢金融行動工作組織第 13 項至第 15 項建議，有關報告可疑交易和防制洗錢／打擊資恐控制措施，以及第 21 項建議，對於不遵守或未充分遵守防制洗錢金融行動工作組織建議之國家採取的措施。具體來說，關於第 12 項建議所提及的活動，第 16 項建議適用於代表委託人從事金融交易的法律專業人員。但第 16 項建議規定，若取得相關資訊的狀況，受專業保密或法律專業人員特權規範，法律專業人員無需報告懷疑的內容。在許多國家，律師與委託人之間的關係受到法律、規定、條例及行為準則（例如法律專業人員特權）的保護，有些國家甚至受到憲法保障。這一點第 16 項建議註釋已予確認。

15. 本指引可能適用的對象，包括正在考慮如何將防制洗錢／打擊資恐措施，應用於法律專業人員的國家、監管機關和自律

團體（SROs）。各國必須確認最適合的體制，針對個別國家風險進行修改，並考慮法律專業人員的活動以及專業道德行為的準則。相關體制應承認指定之非金融事業或人員產業之間的差異，以及指定之非金融事業或人員（尤其是法律專業人員）與金融機構之間的差異。本指引並不凌駕各國家當局的權限。法律專業人員、自律團體或其他監督機構，履行風險為基礎之客戶審查系統相關職責的方法，必須根據並符合各國家司法管轄地現行法律及監理框架。

- 若某國家已採用風險基礎方法體制，則在該國執業的法律專業人員，即應參考該國針對相關體制的指引。
- 本指引不能取代特定國家權責機關或自律團體頒布的特定專業指引，亦不構成法律專業人員，洗錢防制或打擊資恐相關義務的法定詮釋，且法律專業人員或法官不得據以判斷法律專業人員，是否遵循洗錢防制或打擊資恐義務。

16. 本指引的規定應受各國決定之相關專業保密、法律專業人員特權或專業行為準則規範。

第二章：風險基礎方法－目的、利益與挑戰

風險基礎方法的目的

17. 防制洗錢金融行動工作組織的建議事項，允許各國在打擊洗錢和資助恐怖份子時，適當程度地運用風險基礎方法。該建議事項亦認可各國可以允許指定之非金融事業或人員，於處

理特定洗錢防制及打擊資恐義務時，利用風險基礎方法。

18. 採取風險基礎方法，可以避免或減少與風險相稱的洗錢與資助恐怖份子的風險。此方法可確保以最有效率的方式分配資源。資源應按照優先順序的原則分配，確保最大的風險，得到最多的關注。其他方法包括平均分配資源，或在確定資源的分配對象時，考量風險以外的因素。這可能會不慎導入一種「勾選」法，只滿足注重監管要求，而忽略有效率及有效果的打擊洗錢或資助恐怖份子。

19. 許多指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員），已經適用強化防制洗錢／打擊資恐措施的監管或專業要求（包括自律團體頒布者）。例如，透過專業行為準則，許多律師已盡義務辨識委託人（例如檢查利益衝突），以及委託人提交事務的本質，以便評估提供建議可能產生的後果。若律師對委託人提供的法律建議，係協助該委託人犯罪，則根據該律師是否知情而可能成為共犯。本指引必須在這些專業及道德行為準則的背景中予以考慮。如果可能，法律專業人員（及相關當局和自律團體）對於防制洗錢／打擊資恐政策及程序，提出建議的方式，最好能夠配合其他監管或專業要求。風險基礎防制洗錢／打擊資恐體制，不得妨礙任何人就合法目的取得法律專業人員提供服務的自由，但應設法阻撓企圖濫用的情形。

20. 為確定洗錢和資助恐怖份子風險最高的部分為何，應進行風險評估。各國須鑑別最大的弱點，並做相對應的處理。法律

專業人員將此項支援及資訊，用於協助其辨識高風險委託人及服務，包括交付通路以及地理位置。這些並非靜態評估，而是會隨著時間改變的評估，端視環境的發展與威脅的變化而定。

21. 管理及降低洗錢和資助恐怖份子的策略，通常在於透過嚇阻（例如適當的客戶審查措施）、偵測（例如監控及疑似洗錢或資恐交易報告）以及紀錄保存來避免活動發生，並利於調查。

22. 訂定符合比例原則的程序，應根據評估的風險。風險較高的領域應適用強化程序；包括強化客戶審查以及強化交易監控等措施。以及，風險較低者，可以應用較簡化、修訂或刪減控制措施。

23. 尚無公認的通用方法，規範風險基礎方法的性質與程度。然而，有效的風險基礎方法，確實須對洗錢和資助恐怖份子風險進行鑑別與分類，並根據鑑別的風險，建立合理的控制。

24. 有效的風險基礎方法，可以讓法律專業人員對委託人行使合理的商業及專業判斷。以合理且詳盡的風險基礎方法，就能導正對於潛在洗錢與資助恐怖份子風險的判斷。風險基礎方法目的不應該在於禁止或妨礙法律專業人員繼續合法執業－尤其是考慮到他們在社會中的角色以及司法體系的正常運作－或禁止、妨礙他們尋找創新的方法分散或擴大他們的業務。

25. 不論防制洗錢／打擊資恐控制的強度與效果如何，犯罪者仍

然會繼續嘗試移動未被發現的非法資金，而且有的時候仍能成功達到目的。如果其他途徑愈來愈困難，犯罪者有更高的可能利用指定之非金融事業或人員，包括法律專業人員。因此，指定之非金融事業或人員，可能或多或少有其弱點，取決於在其他產業的防制洗錢／打擊資恐程序的有效程度。發現新的洗錢及資助恐怖份子方法時，風險基礎方法可以讓指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）更有效的調整及適應。

26. 合理設計並有效實施的風險基礎方法，可以提供適當而有效的控制結構，用以管理可辨識的洗錢及資助恐怖份子風險。然而，必須承認的是，任何合理的控制（包括因為合理規劃，且有效執行的風險基礎方法而得以執行的控制）都無法鑑別及偵測所有洗錢或資助恐怖份子情事。因此，指定權責機關、自律團體、執法機關和司法機關，都應考慮合理的風險基礎方法，並給予應有的重視。如果未能實施適當設計的風險基礎方法，或設計不當的風險基礎方法，導致未能發揮功能，則指定權責機關、自律團體、執法或司法當局，應適當採取必要行動。

<u>風險基礎方法的潛在利益與挑戰</u>

益處

27. 採用風險基礎方法，打擊洗錢及資助恐怖份子，對所有人都有利，包括社會大眾。如果有效應用，這個方法可以更有效

率及更有效果的利用資源，並降低委託人的負擔。著重於較高的風險威脅，表示應該更有效的得到有利的結果。

28. 對於法律專業人員而言，風險基礎方法，可以靈活運用專家技能和職責，滿足防制洗錢／打擊資恐義務。這需要法律專業人員廣泛而客觀的瞭解從事的活動以及相關委託人。

29. 打擊洗錢和資助恐怖份子應保持彈性，確保隨著風險的發展做好調適。因此，法律專業人員應運用其判斷力、知識和專業，為自己特定的組織、結構和實務活動，發展出適當的風險基礎方法。

挑戰

30. 風險基礎方法不一定是一個輕鬆的選項，它對公部門和私部門都具有挑戰性。有些是使用風險基礎方面時產生的固有挑戰。其他可能是在過渡至風險基礎制度時遇到的困難。風險基礎方法，需要資源和專業，來蒐集並詮釋國家和機構層級的風險資訊，用以發展程序和系統，以及訓練工作人員。這進一步要求，在設計與執行程序與系統時，發揮穩當與受過訓練的判斷。這一定會帶來更多元的實務作法，進而帶來創新以及更好的遵循。但這也可能造成期望的不確定性、難以應用統一的監管待遇，以及委託人不瞭解所需要的資訊。

31. 實施風險基礎方法，需要法律專業人員充分瞭解風險，並做出正確的判斷。這需要累積經驗，包括透過訓練、徵才、接受專業建議以及「邊做邊學」。此過程可因指定權責機關與自

律團體之間的資訊共享，獲得助益。提供優良實務指引是個好方法。沒有足夠專業能力，採用風險基礎方法，可能會導致判斷的瑕疵。法律專業人員可能高估風險，造成資源浪費，也可能低估風險，暴露弱點。所屬（可能部分的）工作同仁不想做風險基礎判斷。如此導致做出過度謹慎的決定，或者花費太多時間記錄決定背後的根本原因。各管理階層都有可能發生此類問題。若管理階層未能認清風險或低估風險，則所發展出來的企業文化，可能會對於法規遵循可能會投入不夠的資源，進而招致嚴重的潛在違規。

32. 指定權責機關及自律團體更應重視，法律專業人員是否具備有效的風險管理決策流程。可利用抽樣測試，或檢討個別決策，測試法律專業人員風險管理的整體效能。指定權責機關和自律團體應體認到，即使定期更新相關風險管理結構與程序，並遵守相關政策、程序與流程，仍可能因為當時未合理的提供額外資訊，而做出不正確的決策。

33. 在實施風險基礎方法時，應讓法律專業人員有機會就其特定服務及活動，做出合理判斷。這表示不太可能會有兩位法律專業人員或兩家事務所，採用相同的做法。這種可能的多元實務現象，導致指定權責機關和自律團體必須付出更多心力，根據實際運作，提出實務鑑別和宣導指引；對於負責監督遵循成效的人員，具有挑戰性。優良實務指引、持續法律教育、監督訓練、產業研究以及其他資料的存在，將有助於指定權責機關或自律團體，認定法律專業人員，是否進行正

確的風險基礎判斷。

34. 建議第 25 項要求對金融業和指定之非金融事業或人員，提供充分的回饋。此類回饋有助於機構、事務所及企業，更精確的評估洗錢及資助恐怖份子風險，並據以調整風險計畫。這樣才有較大可能偵測出可疑活動，並提高任何必要疑似洗錢或資恐交易報告的品質。回饋的即時性及內容，是評估國家或產業風險的必要輸入元素，對於執行有效風險基礎方法，也相當重要。

可能的優點與挑戰統整如下：

可能的優點：

- 更好的風險管理與成本效益。
- 著重於已鑑別的真實威脅。
- 配合隨時間變化的風險而彈性調整。

可能的挑戰：

- 須鑑別適合用於全面風險分析的資訊。
- 須處理短期過渡成本。
- 對於能做出穩健判斷專業員工有更大需求。須針對潛在多元實務訂定監管對策。

35. 針對特定型態指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）以及特定型態委託人或交易，不同程度的洗錢或資助恐怖份子風險，是防制洗錢金融行動工作組織建議的重要考慮因素。根據建議，在指定之非金融事業或人員方面，有特定建議述及某些風險，是國家必須考慮（如風險較高）或可以考慮（如風險較低）的議題。

36. 許多建議條文（及評鑑方法論）本身已結合風險基礎方法，或者部分條文內容結合或與該方法有所關連。例如，針對指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員），處理風險有三大主要領域：(a) 客戶／委託人客戶審查（第 5 項、第 6 項、第 8 項及第 9 項建議）；(b) 法律專業人員及／或事務所的內控系統（第 15 項建議）；以及 (c) 監理／監管指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）的方法（第 24 項建議）。

委託人客戶審查（第5 項、第6 項、第8 項及第9 項建議）

37. 風險以不同的形式提及：

a) 高風險－根據第 5 項建議，國家必須要求指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）對高風險委託人、業務關係或交易進行強化客戶審查。第 6 項建議（重要政治性職務人士）就是這項原則的範例，被視為需要強化客戶審查的高風險情境。

b) 低風險－國家亦可允許法律專業人員在決定採取之客戶

審查措施的範圍時，可以考慮低風險（請參閱評鑑方法指標 5.9）。因此，法律專業人員可減少或簡化（但不得完全避免）必要的措施。

c) 創新帶來的風險－根據第 8 項建議，國家必須要求法律專業人員，特別注意可能有利於匿名的新技術或發展中的新技術帶來的風險。

d) 風險評估機制－防制洗錢金融行動工作組織準則期待有適當機制，由指定權責機關或自律團體評估或檢討法律專業人員採用的程序，以判斷風險的程度，以及管理風險的方法，同時自行檢討實際的決定。此期待適用於採取風險基礎方法的所有領域。此外，若指定權責機關或自律團體，就執行風險基礎程序的適切方法提出準則，即應確定法律專業人員遵守該準則。該項建議也承認，國家風險是任何風險評量機制的必要元素（第 5 項及第 9 項建議）。

內部控制制度（建議第 15 項）

38. 根據第 15 項建議，發展「適當」內部政策、訓練及稽核系統時，必須具體並持續考慮委託人、產品與服務、營運地區等因素，所伴隨的潛在洗錢及資助恐怖份子風險。第 15 項建議解釋性說明澄清，國家允許法律專業人員，可以考量洗錢及資助恐怖份子風險，並考慮業務的規模，再決定所需措施之型態及範圍。

指定權責機關或自律團體的監管與監督（建議第 24 項）

39. 各國應確保，法律專業人員根據有效的系統，監控並確保遵守防制洗錢／打擊資恐的要求。在判斷監控及確保遵循的系統是否適當時，可以考慮特定業務的洗錢或資助恐怖份子風險，亦即，若風險很低，可以採取簡化的監控措施。

風險基礎方法對資助恐怖份子的適用性

40. 使用風險基礎方法，在資助恐怖主義和洗錢方面，有相同和相異之處。兩者都需要風險鑑別與評估流程。然而，資助恐怖份子因其特性難以偵查，且資助恐怖份子的交易價值相對較低，或資金可能同時來自合法及非法管道，導致相關改善的政策執行不易。

41. 用於資助恐怖份子活動的資金，可能來自於犯罪活動，或是合法來源，且資金來源的性質，可能因為恐怖組織種類而不同。若資金來自犯罪活動（即使該活動可能只是引起懷疑，而非鑑別為恐怖份子或關聯資金），傳統上用來鑑別洗錢的監控機制，可能適用於資助恐怖份子。應注意的是，涉及資助恐怖份子的交易金額可能非常小，在適用風險基礎方法時，這類交易在洗錢方面，很可能被視為風險極低的交易。若資金來自合法來源，更難判斷是否屬於恐怖份子關聯資金。此外，恐怖份子的活動，可能公開進行，而且表面難以察覺，例如為達到目的，而購買材料與服務，而唯一隱瞞的是該材料與服務的預定用途。因此，雖然恐怖份子的資金，可能來

自於犯罪活動與合法來源，且與資助恐怖份子有關的交易，可能不會展現出和傳統洗錢活動相同的特性。在所有狀況中，法律專業人員都沒有責任判斷實質犯罪活動或恐怖份子的意圖。

42. 如果沒有資助恐怖份子型態指引，或權責單位提供的特定情報，法律專業人員偵測並辨識潛在資助恐怖份子交易的能力，要比偵測並辨識潛在洗錢及其他可疑活動的能力更具挑戰性。如此偵測能力，在缺乏特定國家指導與資恐態樣的情況下，可能會變成依據已知恐怖份子活動國家或地理區域，或其他有限的資恐態樣（許多皆透露與洗錢相同的技術），進行交易監控。

43. 具體的個人、組織或國家都可能是特定國家資助恐怖份子制裁的對象。在此類狀況中，適用於該類制裁之個人、組織或國家的列表，以及法律專業人員遵守這些制裁的義務，將由個別國家決定，這些作為不具風險功能。若法律專業人員違反相關制裁，與表列個人、組織或國家進行交易，可能構成犯罪。

44. 因此，此指引未就資助恐怖份子的風險基礎流程適用，提出廣泛說明。在合理的情況下，適用風險基礎方法，總比不適用的要好。此外，應與重要利害關係人進行深度諮詢，以發掘更具全面性且可用於資助恐怖份子的方法和技術指標，並將此納入資助恐怖份子風險的評估策略，與簡化措施的多元化策略。指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員），根

據 40-44 段說明及後續發生的諮詢，將有更多依循的基礎。

風險基礎方法的限制

45. 在某些情況下，可能無法適用風險基礎方法，或其適用受到限制。有些情況可能導致無法要求在流程的初始階段，就適用風險基礎方法，但可在後續階段使用。風險基礎方法的限制，通常是因為法律或監管規範要求，必須採取某些措施所導致。

46. 對特定個人或單位，實施凍結資產的國家，相關凍結要求並非取決於任何風險評估。此凍結規定絕對不可受到風險基礎流程的影響。同樣的，如果可以透過風險基礎方法，強化潛在可疑交易的辨識，則在有此類義務的國家中，報告此類業經辨識的可疑交易，便不再以風險為基礎。（請參閱第 120 段）

47. 客戶審查包括多個元素－辨識及驗證委託人及實質受益人的身分，取得業務往來關係所需及合理預期的資訊，以及執行持續的客戶審查。在這些元素中，辨識並驗證委託人身分是必須完成的要求，不論是否採用風險基礎方法。然而，在所有其他客戶審查元素方面，合理執行的風險基礎方法，可以允許判斷所需資訊的範圍與數量，以及須使用何種機制，才能符合這些最低標準。完成相關判斷後，為客戶審查目的而取得的紀錄與文件，以及各項交易紀錄的保存義務，皆與風險程度無關。

48. 若洗錢或資助恐怖份子風險較低，國家可以允許法律專業人

員，應用簡化或簡易措施。但是，這些簡化或簡易的措施，不必然適用於客戶審查的所有層面。如果這些免除措施，需要滿足特定條件，則必須驗證這些條件的適用；如果免除措施，適用特定門檻，則應有適當對策，避免刻意分拆交易，規避門檻。可能需要委託人身分以外的資訊（例如委託人地點），方能適當評估風險。這是一個反覆的流程：取得關於委託人的初步資訊，足以判斷是否還需要更多資訊，很多時候委託人監控將提供額外的資訊。

49. 必須採取一定形式的監控，以偵測不尋常的潛在可疑交易。即使是低風險委託人，仍需監控，以驗證交易是否符合原始的低風險背景，如果不符合，應啟動一定流程，以便適當修訂該委託人的風險評等。同樣的，部分委託人的風險，可能在與其他委託人的關係開始後才會顯現。適當合理監控委託人交易，成為設計合適風險基礎方法的重要元素；在這樣的背景中，應瞭解並非所有的交易或委託人，都會以完全相同的方式監控。若確實發生可疑的洗錢或資助恐怖份子情事，可將此懷疑視為風險較高案件，而且不論任何門檻或免除措施，都應加強客戶審查。鑑於法律專業人員及委託人之間的關係，持續監控最有效的形式，通常是由法律專業人員持續觀察並瞭解委託人的活動。這需要法律專業人員留意監控的本質，訓練法律專業人員時，亦應將此特點納入考量。

區分以風險為基礎的監理以及以風險為基礎的政策和流程

50. 指定權責機關或自律團體，應區分以風險為基礎的政策與流程，及以風險為基礎的監理。監理實務中的一般認知是，資源的分配應考慮個別實務帶來的風險。指定權責機關或自律團體，決定監理資源分配時，所採用的方法應包括實務重點、風險概況以及內控環境，並應允許各執業者之間存在差異。最基本的是，該方法必須承認，法律專業人員與該委託人之間的關係，通常是一種持續性的關係。決定資源分配的方法必須持續更新，以反映個別實務暴露風險的性質、重要性和範圍。因此，依據這樣的優先排序，指定權責機關或自律團體應將更多監理重點，放在特定法律專業人員，因為他們從事的活動，經評估存在較高洗錢或資助恐怖份子風險。

51. 但是，指定權責機關或自律團體之工作排定優先順序時，應注意考慮的因素，不僅取決於所執行活動本身的風險，也取決於所採用之風險管理系統的品質和效能。

52. 由於指定權責機關或自律團體，應該已經評估過法律專業人員採用之風險管理控制措施的品質，因此，很合理的是，他們對這些控制措施的評估，至少會有一部分，用於提醒個別公司或企業進行的洗錢及資助恐怖份子風險評估。

摘要表：國家層級防制洗錢與資助恐怖份子風險基礎方法：成功關鍵因素

- 法律專業人員、指定權責機關及／或自律團體可以取得關於這些威脅可靠而可操作的資訊。
- 重視政策制定者、執法機關、監管機關與私部門之間合作。
- 有關單位應公開確認風險基礎方法，無法根除所有風險因素。
- 有關單位有責任創造一個適當的氛圍，讓法律專業人員只要採取負責任的行動，並實施適當的內部系統和控制措施，不需要擔心監理制裁。
- 指定權責機關及／或自律團體的監督人員必須受過良好訓練，充分瞭解指定權責機關／自律團體所應用的風險基礎方法。

第二節：公部門指引

第一章：建立風險基礎方法的高階原則

53. 用風險基礎方法打擊洗錢及資助恐怖份子，可以讓指定權責機關或自律團體及法律專業人員，以最有效的方式利用資源。本章提出五大高階原則，各國在設計適用於法律專業人員的風險基礎方法時，應加以考慮。這些原則可視為初步建立的優良實務概括架構。
54. 本指引中所列舉的五大原則，旨在協助各國改進防制洗錢／打擊資恐體制。這些原則不是硬性規定，應於深思熟慮後加以應用，尤其適合於國家尚未確定如何進行的特殊狀況，並考慮法律專業人員在該國受監管的方法，以及必須遵守的義務。

<u>原則一：瞭解並回應威脅與弱點：國家層級風險評估</u>

55. 執行風險基礎方法，打擊洗錢和資助恐怖份子，是否成功，端看能否全盤瞭解威脅與弱點而定。各國在尋求國家層級上導入風險基礎方法時，若能先瞭解國家面對的全國性風險，將能提供很大的助益。國家風險評估，有助於增進這種辨識風險的瞭解。
56. 各國應針對自身環境，設計專屬的國家風險評估。因為指定權責機關或自律團體的結構，以及指定之非金融事業或人員

（包括法律專業人員）的性質等各種原因，各國對於風險的判斷將不同，就實務面而言，如何實施國家風險評估的決定也會不同。國家風險評估，必須是單一正式流程或文件。預期的結果為：各國以其對風險的最新綜合瞭解為基礎，在國家層級上決定責任與資源的分配。在與私人部門諮商後，指定權責機關及自律團體，應考慮如何最完美的達成這個目標，同時考慮將風險基礎方法，應用於法律專業人員的可能司法管轄權的限制，以及伴隨於提供洗錢及恐怖份子弱點相關資訊的任何風險。

原則二：支援使用以風險為基礎方法的法律／法規架構

57. 各國應考量立法與監理架構，是否有助於實施風險基礎方法。依據國家風險評估結果，應予採行適當的措施。

58. 風險基礎方法並不表示沒有清楚說明，對指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）的要求。根據風險基礎方法，法律專業人員應有一定程度的彈性，可以針對自身風險評估，進行適當回應的政策和程序。事實上，實施的準則可以透過量身訂做或額外措施進行修訂，配合個別法律專業人員或執業單位，進行調整。雖然政策及程序可根據風險水準，應用於不同服務、委託人及地點，但並不表示該政策及程序不需要清楚定義。

59. 基本最低防制洗錢／打擊資恐要求，可與風險基礎方法並存。事實上，合理的最低標準以及根據風險而採取的合理加強措施及其範圍，應為風險基礎相關防制洗錢／打擊資恐要

求的核心項目。這些標準應聚焦於結果（透過嚇阻、偵測及特定國家要求的報告，來打擊洗錢及資助恐怖份子），並非以純粹機械化的方式，將法律及監理要求應用於每一位委託人。自律團體可協助為法律專業人員發展此類標準。

原則三：設計監理架構，支持風險基礎方法的應用

60. 在特定國家，自律團體在監管法律專業人員方面，扮演關鍵的角色，而且可能是根據基本的憲法原則。雖然有些自律團體有能力稽核或調查自己的成員，但在某些國家，這類權力可能僅限於檢討政策和程序，而非具體的委託人及事務。根據自律團體的權力和所接受的職責，自律團體可能可以促進或確保法律專業人員遵守相關立法及／或擬定洗錢相關指引。在某些國家，自律團體提供的審查，可能比政府或監理洗錢防制計畫，所能提供的水準更高。應鼓勵自律團體與國內防制洗錢／打擊資恐監管機構密切合作。各國應確保自律團體擁有適當資源，以履行其防制洗錢／打擊資恐職責。法律專業人員在執行第 12 項建議範圍內的活動，依據國家法律，可能也需要權責機關適當的監理措施。

61. 指定權責機關與自律團體在情況允許之下，應採用風險基礎方法，來監控打擊洗錢和資助恐怖份子的控制措施。這應該根據對法律專業人員執行之活動型態及所暴露的洗錢和資助恐怖份子風險，具備徹底的全面瞭解。指定權責機關及自律團體，可能需要根據其對法律專業人員實務的全面風險評估，來決定資源的優先順序。

62. 指定權責機關與自律團體，除防制洗錢／打擊資恐風險外，應一併考量自身所負所有權責風險。

63. 此風險評估，應協助指定權責機關或自律團體，選擇將資源用於監控計算哪些項目，才能用有限的資源，產生最大的效果。風險評估可以指出指定權責機關與自律團體，缺少處理風險所需的充足資源。在這種情況下，指定權責機關或自律團體可能必須於可行時取得額外資源，或調整策略，管理或減低任何不可接受的殘餘風險。

64. 如果想要利用風險基礎方法進行監理，則指定權責機關及自律團體的人員必須要有能力，以法律專業實務從業人員所能預期的類似方式，做出以原則為基礎的決定。這些決定包含如何在充分的安排下，打擊洗錢與資助恐怖份子。為此，專責主管機關或自律團體，可能考量如何在風險基礎監理的實務應用方面，將其人員訓練至最優程度。這些工作人員必須相當瞭解風險基礎方法的一般原則、可能的應用方法、以及風險基礎方法，成功應用於國家風險評估時的狀況。

<u>原則四：找出主要執行人員和確保一致性</u>

65. 各國應考量在採取風險基礎方法打擊洗錢和資助恐怖份子時，誰是主要利害關係人。答案視國家而有所不同。應思考各利害關係人之間最有效的責任分擔方法，以及如何以最有效的方式分享資訊。例如，考慮哪些機構，最適合對法律專業人員，提供關於如何對防制洗錢／打擊資恐，實施風險基礎方法的指引。

66. 潛在利害關係人清單可能包括：

- 政府－可能包括立法、行政、司法單位。
- 執法機構－可能包括警察、海關及類似機構。
- 金融情報中心（FIU）、證券服務、其他類似機關。
- 指定權責機關／自律團體（尤其是律師協會和法律團體）。
- 私部門－可能包括法律專業人員及法律事務所及法律專業人員組織和協會，例如國家、州、地方和專業職業社團以及律師協會。
- 社會大眾－所有防制洗錢與打擊資恐的規劃，最終目的是保護守法大眾。但這些規劃也可能對法律專業人員的委託人造成負擔。
- 其他－支持風險基礎方法之概念者，例如可能包括學界或媒體。

67. 政府對於某些利害關係人的有效影響能力，顯然高過對於其他利害關係人的影響。然而，政府不論有何影響力，都要評估如何鼓勵所有利害關係人，支持打擊洗錢和資助恐怖份子。

68. 另一個因素是政府在尋求指定權責機關，對於風險基礎方法相關性認同時，所扮演的角色。相關機關可以對以下議題提出明確且一致的聲明，進而對政府的上述角色提供幫助：

- 法律專業人員可以靈活調整其內部系統及控制措施，考慮較低及較高的風險，只要該系統和控制措施合理。不

論風險水準如何，都有適用的最低法律和監管要求和元素，例如最低客戶審查標準。

- 認知法律專業人員偵測並防止洗錢和資助恐怖份子的能力，有時候必然會受到限制，且風險因素的相關資訊，不一定穩定或可以自由取得。因此，具備良好的防制洗錢及資助恐怖份子控制措施，法律專業人員即可以達成合理的政策和監理期望。法律專業人員雖已基於善意採取合理而審慎的避免洗錢步驟，並作成記錄，但仍可能被犯罪者濫用。
- 認知並非所有高風險情況都相同，所以並非每次都要進行完全相同的加強客戶審查。

<u>原則五：公私部門間資訊交換</u>

69. 公部門和私部門之間有效的資訊交換，是一個國家打擊洗錢和資助恐怖份子策略必要的一環。許多案例顯示，私部門針對指定權責機關及自律團體提供的情報，可以提供後續相關辨識之資訊。在自律團體負責監理及監管法律專業人員洗錢防制遵循狀況的國家，該自律團體可以輕易取得打擊洗錢及資助恐怖份子之國家策略的相關資訊。在相關法律、條例及規定許可下，對外發布該類資訊，並將結果提供給指定權責機關。

70. 在採取風險基礎方法打擊洗錢和資助恐怖份子時，政府當局（包括執法機構、指定權責機關或其他單位）有權取得可以協助法律專業人員做出明智判斷的資訊。同樣的，法律專業

人員可以合理瞭解委託人的法律需求。期待公私部門機構相互合作，主動鑑別有價值的資訊，協助打擊洗錢和資助恐怖份子，並且建立方法，確保及時有效地分享資訊。

71. 為提高效益，公私部門之間的資訊交換，應該要伴隨公部門之間的適當交換。金融情報中心、指定權責機關和執法機關，應分享資訊與回饋結果，並鑑別弱點，以利提供私部門的相關資訊，前後一致且具有實益。當然，所有單位都應該考慮需要哪些保全措施，以免廣泛散播政府機關持有的敏感資訊。

72. 相關利害關係人應持續溝通，充分瞭解何種打擊洗錢和資助恐怖份子的資訊，確實有用。例如，公私部門之間，可能有用的分享資訊種類，包括：

- 國家風險評估。
- 洗錢者及恐怖份子會如何濫用指定之非金融事業或人員（尤其是法律專業人員）之型態和評估。
- 可疑交易報告和其他相關報告的回饋。
- 特定非機密情報。在特殊狀況下，且有適當保全措施和國家的法律和監管框架時，當局也可與法律專業人員分享目標性機密資訊。
- 資產或交易應予凍結的國家、個人或組織。

73. 在選擇正確並有利地分享資訊時，政府當局應向法律專業人員強調，政府單位的資訊是有資訊價值的，但不能取代法律專業人員自己的判斷。例如，各國可能決定不認定國家認可

的低風險委託人類型清單。相反的，政府當局可能希望所分享的資訊，與法律專業人員可取得之其他資訊一樣，成為法律專業人員決策流程的因素之一。

第二章：執行風險基礎方法

評估風險提供資訊，以利國家排定優先順序

74. 風險基礎方法應建立在穩固的基礎上：首先應確保全盤瞭解風險。嚴格地說，風險基礎方法應建立在威脅評估的基礎之上。這是事實，只要在任何層級上應用風險基礎方法，不論是針對國家，還是針對個別法律專業人員及／或事務所。各國若能對風險有充分的瞭解，將能為其風險基礎方法的執行提供資訊。此即為「國家風險評估」。
75. 國家風險評估，應該被視為基本背景資料的說明，以協助主管機關、執法機關、金融情報中心、金融機構、指定之非金融事業或人員，確保關於在國家層級分配責任與資源的決定，是根據對風險的實際且最新的綜合瞭解。
76. 無論是執行方式抑或結論，國家風險評估應該要針對自身國家狀況量身訂做；各國應切記，洗錢及資助恐怖份子通常具有國際性，且國際資訊也可增加國家風險評估的價值。可能對各國洗錢與資恐風險造成影響的因素包括：
    - 政治環境。
    - 法律環境。
    - 國家經濟結構。

- 文化因素與公民社會的性質。
- 犯罪活動的資源、地點與匯集。
- 金融服務業規模與構成。
- 金融機構與指定之非金融事業或人員企業的所有權結構。
- 指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）執行之活動的規模和性質。
- 涉及金融機構與指定之非金融事業或人員的公司治理安排與經濟發展。
- 付款系統性質與現金交易普及率。
- 金融業和指定之非金融事業或人員之營運和委託人的地理分佈。
- 金融服務業和指定之非金融事業或人員提供之產品及服務型態。
- 金融機構和指定之非金融事業或人員服務之客戶／委託人型態。
- 前置犯罪的類型。
- 國內產生的不法金錢數額。
- 國外產生，國內洗錢的不法金錢數額。
- 洗錢或資助恐怖份子主要管道或工具。
- 受影響的合法經濟領域。
- 地下／非法經濟領域。

77. 就國家層級而言，各國亦應考慮如何以最有效的方式，瞭解

洗錢與資助恐怖份子風險。相關問題應該包括：那個組織有責任對此評估有所投入？評估應有多高的正式性？是否應公布指定權責機關或自律團體的觀點？這些是指定權責機關或自律團體應考量的所有問題。

78. 預期的結果為根據對最新風險的全面瞭解，決定國家層級的責任與資源分配。為達成期望的結果，指定權責機關及自律團體，應確保辨識並提供指定之非金融事業或人員（包括法律專業人員）必要資訊，以建立相關洗錢與資助恐怖份子風險的瞭解，並設計及實施適當措施，降低所辨識的風險。

79. 制定和執行風險基礎方法需要判斷。重要的是須在獲得充分資訊的條件下，進行判斷。因此，為確保有效，風險基礎方法應以資訊為基礎，並在可行時納入情報。應致力確保在最新取得的正確資訊基礎上，進行風險評估。各國政府，運用與執法當局、金融情報中心、指定權責機關／自律團體及法律專業人員本身之夥伴關係，可以就其知識和專業，發展適合的風險基礎方法。各國政府的評估，隨著時間改變，並非靜態，端視環境的發展與威脅的變化而定。因此，國家應協助不同單位間的資訊流通，這樣才不會對資訊傳播，造成體制性的阻礙。

80. 不論採取何種形式，國家風險評估與風險減輕措施，都能透露如何分配資源以打擊洗錢與資助恐怖份子，並且考量其他相關國家的政策目標。此評估亦透露如何以最有效的方式，將資源分配給不同的公部門機關與自律團體，以及公部門機

關如何有效利用這些資源。

81. 除協助指定權責機關及自律團體，決定如何分配資金，以打擊洗錢和資助恐怖份子之外，國家風險評估，亦可協助決策者擬定最佳策略，以實施監理體制，處理經辨識的風險。過分投入防制風險，可能產生破壞及反效，對法律專業人員造成不合理的負擔。相反的，不夠積極的投入，可能也不足以免於犯罪者和恐怖份子的威脅。在國家層級上，對風險進行充分瞭解，有助於避開這些危險。

<u>監控及確保符合防制洗錢／打擊資恐要求的有效制度－一般原則</u>

82. 防制洗錢金融行動工作組織第 24 項建議要求，法律專業人員應受有效系統規範，監控並確保遵循防制洗錢／打擊資恐之要求。在判斷是否具備有效系統時，可考慮該部門的洗錢或資助恐怖份子風險。應有一個指定權責機關或自律團體，負責監理並確保法律專業人員遵循；而該當局或自律團體應有適當權力及資源執行其職能，包括監理／監管的權力。

定義可接受的風險水準

83. 防制洗錢／打擊資恐風險的水準，通常會受到內外部風險因素的影響。例如，不足的遵循資源、不完善的風險控制以及高階管理階層不積極投入等，種種內部風險因素可能導致風險水準增加。外部風險水準可能因為第三方的活動及／或政策與公共發展而增加。

84. 如第一節所述，所有活動都涉及風險因素。指定權責機關及

自律團體，不應禁止法律專業人員與高風險委託人進行交易。但法律專業人員應在本指引或其他指引協助下，謹慎辨識代理高風險委託人的相關風險。若相關法律禁止法律專業人員從事代理行為，則不適用風險基礎方法。

85. 然而，此處並不排除對執行最低基本要求的需求。例如，防制洗錢金融行動工作組織第 5 項建議（透過將第 5 項建議併入第 12 項建議，適用於法律專業人員）規定，「若法律專業人員無法遵循客戶審查要求，則不得開戶、開始業務關係或執行交易；或應終止該業務關係；並應考慮針對該委託人提出疑似洗錢或資恐交易報告。」因此，風險水準應在不接受委託以及接受不合理風險或完全未降低風險這兩者極端之間，取得適當的平衡。正如防制洗錢金融行動工作組織第 16 項建議解釋性說明所承認的，在已通過報告要求的國家中，屬於法律專業人員特權或專業保密範圍內的事務，應由各國自行決定。[3]

86. 指定權責機關及自律團體，期待法律專業人員具備降低風險的有效政策、計畫、程序及系統，並承認即使具備有效系統，也不一定能偵測到所有可疑交易。他們也應確保，這些政策、計畫、程序及系統能有效應用，以避免法律專業人員成為非法收益的管道，並確保他們保存適當紀錄及提出適當報告（如有義務），以供國家當局打擊洗錢及資助恐怖份子。有效的政策與程序，能降低風險水準，但不可能完全根除風

[3] 司法當局對這些問題的決定摘要請參閱附件 1。

險。評估洗錢與資恐風險需要判斷，而且未必一定符合科學。監控旨在從大量合法交易中偵測異常或可疑交易；此外，區分異常交易並不一定容易，因為所謂的「正常」，可能因委託人的業務而異。這就是為什麼發展精確的委託人背景資料，對於管理風險基礎系統是如此的重要。再者，雖然程序和控制措施，通常係根據以往的態樣，但犯罪者會調整他們的技術，因而侷限這種方法的用處。

87. 此外，不是所有高風險狀況都一樣，無法精確規定相同的強化客戶審查標準。因此，指定權責機關／自律團體，應要求法律專業人員辨識個別高風險類別，並應用具體而適當的風險降低措施。辨識具體風險類別的其他資訊，請參閱第三節「法律專業人員實施風險基礎方法指引」。

<u>按比例的監理／監管行動，以支持風險基礎方法</u>

88. 指定權責機關與自律團體，應該致力於透過現場與非現場監理，與透過內部與其他可用資訊分析，找出弱點。

89. 在檢查過程中，指定權責機關及自律團體應檢討法律專業人員的防制洗錢／打擊資恐風險評估，以及政策、程序和控制系統，全面評估法律專業人員實務的風險概況，以及相關降低風險措施的適足性。可行的話，針對法律專業人員或由法律專業人員執行的評估，可能會是有用的資訊來源。指定權責機關／自律團體，對於採取必要控管行動的管理能力及意願的評估，也是重要的判斷因素。指定權責機關與自律團體，應使用合乎比例的行動，確保不足之處有適當、及時的

處理，並考慮到已辨識的弱點，可能會產生更巨大的後果。一般而言，系統故障或控制措施不當，會造成最嚴重的監理／監管反應。

90. 但可能發生的狀況是，對個別高風險交易或個別高風險委託人的交易，缺乏重要的偵測，例如金額龐大案件，或洗錢及資助恐怖份子的型態眾所周知案件，或久未偵測出問題之案件。這種狀況可能會顯示出，在辨識高風險、監測、員工訓練與內部控管方面，有著日積月累的風險管理不振或違反法規問題，因此必須採取合理行動，以確保遵循防制洗錢／打擊資恐規定。

91. 指定權責機關及自律團體，可以也應該利用其對服務、委託人及地理位置相關風險的瞭解，協助評估法律專業人員的洗錢及資助恐怖份子風險；但是，他們擁有的資訊，可能沒有提供給法律專業人員，因此，法律專業人員在研擬及實施風險基礎方法時，無法將這些資訊納入考慮。指定權責機關及自律團體（以及其他利害關係人）最好能利用這些知識發行指引，以協助法律專業人員管理風險。若允許法律專業人員，以風險敏感為基礎，決定客戶審查措施的範圍，則應符合指定權責機關及自律團體發行的指引[4]。專為法律專業人員設計的指引可能最為有效。舉例來說，風險基礎方法的評量將有助於辨識一些狀況，例如法律專業人員利用過於狹隘的

[4] 防制洗錢金融行動工作組織建議第 5 項與第 25 項，方法論基本準則 25.1 與 5.12。

風險類別，無法掌握所有既存風險，或者採用的標準雖可大量辨識高風險關係，卻無法進行適當的額外客戶審查措施。

92. 在風險基礎方法的背景中，指定權責機關及自律團體的主要焦點，應該是判斷法律專業人員的防制洗錢／打擊資恐遵循及風險管理計畫，是否：(a) 符合最低監管要求，且 (b) 能適當並有效降低風險。監控目的並非禁止高風險活動，而是確認法律專業人員能夠並有效實施適當風險降低策略。考慮採取行動時（包括實施懲罰及制裁），適宜機關應考慮並理解，實施及／或操作適當風險基礎方法之法律專業人員的合理判斷，最後可能會被認為不正確。在某些國家及情況中，司法當局將單獨裁定法律專業人員，是否已遵守做合理判斷的義務。

93. 根據防制洗錢金融行動工作組織第 24 項建議，指定權責機關及自律團體應有執行其監理職能的足夠職權，包括有權對未遵守法定有關打擊洗錢及資助恐怖份子要求，給予適當的制裁。罰款及／或懲罰不一定適用於所有監管行動，也並非所有司法管轄區都允許用修正或補救措施，處理防制洗錢／打擊資恐瑕疵。但根據本條要求，權責機關、司法當局及自律團體必須擁有適當職權及意願，在有實質瑕疵時，予以適當制裁。通常可透過正常監理流程，進行補救計畫。

94. 在考慮到上述因素後，很明顯的，合乎比例的監理會具備兩大主要特徵：

a) 法規透明度

95. 在執行合乎比例的行動時，法規透明度會是最重要的事情。指定權責機關及自律團體應瞭解，法律專業人員在尋求專業自由，做風險判斷的同時，也會尋求監管義務的指引。因此，有防制洗錢／打擊資恐監理或監管之責的指定權責機關／自律團體，應該盡力對其設定的期待保持透明，且必須考慮適當的機制，傳達這些訊息。例如，可能會根據希望得到的結果，有高階層級的規定，而非詳盡的流程。若負責監管相關法律專業人員（包括監管洗錢防制風險）之自律團體，對成員定期進行洗錢防制遵循檢討，或採取其他監督遵循措施，則相關自律團體的監理計畫，應取決於各該自律團體的規則及規定。

96. 不管採取何種個別程序，指引原則就是要知道法律責任和法規期待。如果沒有這種透明性，監理行動將顯得不適當或不可預測，甚至可能妨礙法律專業人員最有效的應用風險基礎方法。

b) 一般教育、指定權責機關、自律團體及執法人員的訓練

97. 針對法律專業人員及法律專業人員組織，有監督或教育角色的自律團體或其他機構，對於有效的風險基礎系統，負有責任。這包括對法律專業人員提供教育資料、進一步的指引以及增加瞭解洗錢疑慮和風險。實際的態樣，尤其是不知情涉案的案例，對於法律專業人員，以風險基礎方法，追求有效

洗錢防制訓練和警戒的能力，扮演重要角色。

98. 在風險基礎方法的背景中，不可能精確規範法律專業人員在各種狀況中應該做什麼，才能滿足監理義務。因此，要如何盡可能確保可預期、合乎比例的監理行動，能夠貫徹執行，最好有通盤考量。是以，監理訓練的有效性，對於成功傳達合乎比例的監理／監管行動，是非常重要的。

99. 訓練之目標，在於指定權責機關／自律團體員工，對於防制洗錢／打擊資恐系統與控管有徹底的綜合判斷。在進行評量的時候，指定權責機關及自律團體必須要有能力，根據各事務所承擔的風險，判斷管理控制措施，並考慮可行的產業實務。指定權責機關及自律團體可能會發現，執行比較評估，將有助於判斷不同法律專業人員組織之各項安排的相對優缺點。

100. 訓練應包括指示指定權責機關與自律團體，如何評估資深管理階層，是否執行適當風險管理措施，並判斷是否已經有必要的程序與控管。若有特定指引，訓練也應該包括對相關指引的參照。指定權責機關與自律團體應確保擁有足夠資源，執行有效的風險管理。

101. 為履行這些職責，訓練應可讓指定權責機關及自律團體監理人員有能力充分評量下列事項：

    i. 內部程序的品質，包括員工持續訓練計畫與內部稽核、遵循與風險管理功能。

    ii. 根據法律專業人員的風險狀況，確認風險管理政策與流程

是否妥當，且根據風險狀況變化定期調整。

iii. 高階管理階層的參與，確認採用妥當的風險管理，且具備必要的程序與控制。

102. 對法律專業人員，進行防制洗錢／打擊資恐議題，以及風險基礎方法方面的教育，是有效的風險基礎方法的關鍵元素。因此，指定權責機關，應與自律團體、法律專業人員及其他相關組織討論，考慮如何鼓勵教育機構（例如大學及法律學院）在法律專業人員各級教育和訓練中，適當介紹防制洗錢／打擊資恐的法律，以及法律專業人員在防制洗錢／打擊資恐中可以扮演的適當角色。

第三節：法律專業人員實施風險基礎方法指引

第一章：風險種類

103. 法律專業人員面臨的潛在洗錢及資助恐怖份子風險，將依許多因素而異，包括法律專業人員從事之活動、委託人的型態和身分、以及委託人關係的性質和相關來源。法律專業人員應找出適當的指標，有效評估實務帶來的潛在洗錢和可能的資助恐怖份子風險，進而根據這些指標，實施合理的風險基礎方法。這些並不是全部的指標，也不是硬性規定，應於深思熟慮後加以應用，務必切合相關國家的特殊狀況，並考慮法律專業人員於該國受監管的方法，以及必須遵守的義務。

104. 辨識特定委託人或委託人類別，以及特定工作型態相關洗錢風險和資助恐怖份子風險，可以讓法律專業人員，判斷及實施合理且相稱的措施和控制方法，以降低這些風險。雖然風險評估，通常應該在委託人關係開始的時候執行，但對於法律專業人員而言，提供之建議與服務具有持續性，顯示金融機構使用的自動化交易監控系統，不適用於許多法律專業人員。與委託人共事的個別法律專業人員，最有機會辨識及偵測工作型態或委託人活動性質的改變，這是因為，律師對於委託人及其業務的瞭解，將於預期的長期關係期間持續發展。法律專業人員必須注意獨立、小型及短期委託人關係所代表的風險性質，根據情況，這些可能是低風險（例如簡易

諮詢櫃檯提供的建議）。

105. 監控的數量和程度，取決於往來關係的性質和頻率。法律專業人員可能必須根據指定權責機關、自律團體或其他可靠來源取得之資訊，調整對特定委託人的風險評估。

106. 洗錢和資助恐怖份子風險，可以利用不同的類別進行評估。風險類別的應用，為管理潛在風險提供對策，讓法律專業人員於必要時，可以對各委託人進行合理而相稱的風險評估。最常用的風險指標是：國家或地理風險；委託人風險；以及提供特定服務相關的風險。評估潛在洗錢或資助恐怖份子整體風險時，給予這些風險類別（個別或合併）的權重，可能隨法律專業人員及／或事務所而異，尤其是各法律專業人員及／或事務所提供服務的規模、複雜程度、性質及範圍各不相同。這些指標不應獨立考慮。考慮個別實務並依據合理判斷，法律專業人員必須獨立評估各風險因素應給予的權重。

107. 雖然沒有全面被接受的風險類別，但本指引中提供的範例，是最普遍受到認同的風險類別。運用這些風險類別的方法理論不只一種，而且這些風險類別的應用目的，也只是為管理潛在風險提供一個建議框架。

<u>國家／地理風險</u>

108. 沒有世界通用的定義，供指定權責機關、自律團體或法律專業人員，認定特定國家或地區（包括法律專業人員執業之國家）有較高的風險。國家風險配合其他風險因素，對潛在的洗錢與資恐風險，可能提供有用的資訊。洗錢及資助恐怖份

子風險，可能出自任何來源，例如委託人的居住地、交易地點以及資金來源等。較高風險的國家包括：

- 例如聯合國所公布的制裁、禁運，或類似措施國家。此外，在某些狀況下，對於受聯合國等機構發布，但並未獲得全面認同之制裁或類似措施的國家，法律專業人員可能會因為發佈機構的立場，以及該措施的性質，列入考慮。
- 經可靠來源[5]認定，缺乏適當防制洗錢／打擊資恐法律、規定及其他措施之國家。
- 經可靠來源認定，提供恐怖份子組織資金或援助之國家。
- 經可靠來源認定，腐敗或其他犯罪活動情況嚴重之國家。

委託人風險

109. 判斷委託人或委託人類別，帶來的潛在洗錢或資助恐怖份子風險，對於擬定及實施整體風險基礎框架非常重要。根據自己的評估，法律專業人員應嘗試判斷，特定委託人是否有較高的風險，以及任何風險降低因素，對該項評量的潛在影

[5] 「可靠來源」表示資訊產生自知名團體，這些團體普遍被視為聲名卓著，公開、廣泛地提供這種資訊。除防制洗錢金融行動工作組織及其相關區域機構外，此類來源包括但不限於跨國機構或國際機構，例如國際貨幣基金會、世界銀行及艾格蒙組織金融情報單位，以及相關國家政府機構和非政府組織。這些提供的資訊並沒有法律或規定的效力，且不應視為自動認定某事項有較高風險。

響。透過風險變數的應用，減低或提高評估的風險。可能顯示有較高風險的委託人類別活動包括：

- 重要政治性職務人士，視為風險較高的委託人－若法律專業人員就第 12 項建議中規範之活動，對委託人提供諮詢，而該委託人為重要政治性職務人士，或重要政治性職務人士為該委託人的實質受益人，則法律專業人員應依第 6 項建議之要求，執行適當的強化客戶審查。影響客戶審查範圍及性質的相關因素，包括重要政治性職務人士的特定狀況、該重要政治性職務人士的國籍、該重要政治性職務人士指示法律專業人員執行或完成之工作的類型、以及該重要政治性職務人士在其母國受到的審查情況。
- 若重要政治性職務人士，以其他方式（第 6 項建議以外之狀況）與委託人有關，則應根據相關狀況考慮該風險，例如：
    - 委託人與該重要政治性職務人士之間關係的性質。即使該重要政治性職務人士，對董事會或管理階層沒有控制利益或主導地位，不符合實質受益人的資格，但該重要政治性職務人士仍將影響到風險評量。
    - 委託人的性質（例如，是否為上市公司）。
    - 要求服務的性質。例如，若重要政治性職務人士不是委託人，而是公開上市公司之委託人的董事，且

該委託人基於適當考量購買不動產，此類風險相對較低。

- 委託人以不尋常或非傳統方式（如代理之所有狀況中所做的評估）進行業務關係，或要求服務。
- 因為委託人企業或關係的結構或性質，難以即時辨識其實際實質受益人，或控制利益之委託人，例如未經解釋的運用法人、法律協議、借名股份或無記名股份。
- 現金（及約當現金）密集型企業之委託人包括：
  - 貨幣服務企業（例如匯款機構、外幣兌換機構或店鋪【casas de cambio; centros cambiarios; remisores de fondos; bureaux de change】、匯款代理人以及銀行票據交易商和其他提供匯款設施的企業）。
  - 賭場、博奕或其他涉賭的相關活動。
  - 非現金密集但產生大量現金的企業。
- 屬於現金密集型企業的委託人，如自願接受（並受監管）與防制洗錢金融行動工作組織建議一致的防制洗錢／打擊資恐的要求，應可降低相關風險。
- 不受指定權責機關[6]或自律團體監理或監管之慈善團體，和其他「非營利」組織（NPOs）（尤其是「跨國」性組織）。
- 委託人利用權責機關或自律團體未適當監理的金融中介機構、金融機構或法律專業人員，且相關機構或專業人

[6] 參見特別建議 8。

士，未受適當之防制洗錢／打擊資恐及措施規範。

- 涉及犯罪所得定罪的委託人，指示法律執業者（在明知其定罪情形下）從事特定活動。
- 委託人無正當理由而未留地址，或同時擁有多個地址。
- 委託人變更投資部位或處分的指示，無法提出適當解釋。
- 顯然缺乏合法或合理稅務、商業、經濟或其他緣由，運用法人及法律協議。

<u>服務風險</u>

110. 評估整體風險時，切不可把法律專業人員的服務因素遺漏在外；法律專業人員，提供的服務可謂林林總總，不一而足。提供或交付服務的來龍去脈，對於風險基礎方法而言，可謂基本要求。單論本指引所討論的任何一項風險因素，可能無法構成高風險情況。判斷是否屬於高風險情況時，應該把所有可能因素都納入評估，同時把確實有助於降低風險的條件也納入考量。下列情形，應考量決定提供特定活動相關的服務風險：

- 法律專業人員提供金融中介服務，利用實際掌控的帳戶，為別人收付款項，完成交易。
- 協助包裝不當之受益所有權，不讓權責機關曉得。
- 法律專業人員為委託人從事非屬其專業領域的服務；但法律專業人員向受過適當訓練之專業人士尋求協助，不在此限。

- 用很短的時間完成買賣雙方的不動產過戶（就同類型交易而言極短），而且顯然缺乏合法及稅務、商業、經濟或其他合理的理由[7]。
- 自無關聯或不認識的第三方收取現金，及委託人以現金支付服務費用；此類交易通常不以現金方式支付。
- 法律專業人員明知相關交易決定，顯然不當，委託人未就相關交易決定，提供合理的說詞。
- 法律專業人員，明知死者生前曾因犯罪致生不法所得，因而判刑有罪，卻依然協助辦理遺產等各方面程序安排。
- 委託人針對普通服務，給付高額酬勞。若事出緊急，成功代理獲致高額報酬，於一切符合善意原則時，得無需視為風險因素。
- 資金來源及財富來源－資金來源是指委託人藉以產生資金的活動；財富來源是指委託人藉以累積其手上總財富淨額的活動。
- 與同業水準相較，委託人握有異常高水準的財富，或從事不尋常的鉅額交易，就必須特別注意，背後是否潛藏著某些高風險。反之，委託人從事小額交易，或資產水準一直處在低水位，除非具備高風險情事，可以將其列為低風險委託人。

[7] 參見防制洗錢金融行動工作組織類型論報告透過不動產交易進行洗錢及恐怖金融活動，網址：http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/31/40 705101.pdf.

- 空殼公司，透過人頭（代名人）股東持有所有權的公司，或透過人頭或法人董事取得控制的公司[8]。
- 在某些狀況下，有時不太容易辨別信託的真正受益人，這類狀況譬如受益人未確定的信託，受託人有權在一群受益人中，選定個別受益人，接受信託資產之分配；又如專為管理公司股份之目的所設立的信託，很難分辨信託所管理資產的受益人。[9]
- 法律專業人員根據自身經驗及實務狀況判斷，對方尋求服務時，很刻意的要求以匿名方式進行，不將委託人或參加者的身份資料外露。
- 法人以獨立企業地位，對外提供信託及公司服務業者相關服務時，務必注意遵守信託及公司服務業者之指引，縱然該法人是法律專業人員的投資事業或經營事業，亦同。法律專業人員，對外提供信託及公司服務業者服務時，必須注意遵守本指引之規範，同時注意信託及公司服務業者相關的顧客或服務風險，例如下述：
    - 無合理解釋使用意定信託。
    - 無合理解釋執意透過使用委任書、混合董事會及代表辦公室的方式，進行權力下授。

---

[8] 亦參見防制洗錢金融行動工作組織類型論報告 2006 年 10 月 13 日所出刊的「法人工具之濫用，包括信託及公司服務業者」。

[9] 亦參見防制洗錢金融行動工作組織類型論報告「法人工具之濫用，包括信託及公司服務業者」，附錄 2 關於信託；欲知更詳盡說明請參見信託之「濫用之虞」。

- 在意定信託的情況下，委託人及具有一定權利之受益人之間，或其他受益人及可被選為受益人的個人方面，有著無法解釋的關係。
- 在意定信託方面，應說明但未說明受益人範圍的性質和表明設定受益人範圍之理由。

可能影響風險的變數

111. 每位法律專業人員的實務經驗、大小、規模、和專業領域，無論深度和廣度都各不相同。因此，開始建立合理的風險基礎方法，和合理配置資源以管理和執行這套方法時，務必將這些因素都納入考量。以獨立執業者為例，不可能像大型律師事務所動用大量資源；只能根據自身的執業範圍及特點，建立適當的系統和管控機制，進而推動風險基礎方法。

112. 委託人和所委託的事務，是否異常、風險偏高或可疑，是重要考量因素。這是法律專業人員必須參酌自身執業背景，善加考量的因素。法律專業人員的風險基礎方法，須將特定委託人和工作型態所有的風險變數考量周全。配合風險基礎方法和符合比例原則的概念，法律專業人員只要看到有下述一種或多種變數出現，就應該要加強客戶審查和監控；或相反的將客戶審查及監控稍作簡化、修正和減量。風險隨委託人及工作型態之不同而增減起伏的因素有：

- 委託人與法律專業人員往來關係的特性，及該委託人要求法律專業人員從事的活動。
- 委託人所受管理或監督，或所屬的監理體制。例如委託

人是位在防制洗錢／打擊資恐相關法規制度完善國家的金融機構或法律專業人員，或委託人是位在洗錢防制法規鬆散國家的一般公司行號，二者相較，後者發生洗錢活動的風險，自然比前者高。

- 委託人的外在名聲和公開資訊如何；在公開領域知名度高，從事業務經營已有多年，且訊息透明度亦高的法人，只要過去不曾有因金錢犯罪而判決有罪的記錄，則未來發生洗錢活動的可能性也就不大。
- 往來的頻率與時間長短。
- 法律專業人員對相關國家的熟悉程度，包括熟知當地各項法律規章、監管機制的結構與層次，法律專業人員是否有在該國從事法律活動的經驗等。
- 委託人的業務規模或業務量，及業務、法律需求相關期間長短（包括所尋求專業服務之性質）二者間，是否成比例。
- 在其他因素侷限（包括服務性質和委託人往來關係性質及來源）的前提下，以本地律師或專業律師之身份提供有限度的合法服務，應可視為是低風險活動；無論如何，這可能表示，這位法律專業人員並沒有「準備要」或「正在」從事第 12 項建議所規範活動的交易。
- 委託人無端從遠處前來法律專業人員處尋求服務，而且就所尋求的服務內容來看，確實無此必要性。
- 按照潛在委託人所指示予法律專業人員的要求來看，擺

明雙方只作一回生意（一般客人通常不會如此），而且明顯牽涉一項甚至多項風險。

- 運用無需面對面的（發展中）新科技產品時，當事人利於隱匿身份，可能產生風險；但由於法律專業人員，利用電子通訊設備提供委託人法律服務，已屬普及，所以單就法律專業人員與委託人作非面對面互動而言，尚不足以構成高風險因素。例如，以非面對面的方式為既有的跨國委託人執行工作，就某些組織而言，應該不致構成所謂的高風險要件（如區域性、全國性、國際性法律事務所、或任何以此為專業，不論規模大小的服務提供者）；地方性獨立執業者，為本地委託人提供一般性服務，無需視為風險升高警訊。
- 委託人的介紹來源及組織型態。一位潛在委託人，如非透過業務招攬，亦非經由一般或當地習慣方式引薦，易生較高風險；相反的，透過值得信賴的來源（該來源係由符合防制洗錢金融行動工作組織標準之防制洗錢／打擊資恐制度所監管），所推薦的潛在委託人，可以列為降低風險的因素。
- 委託人或交易的結構型態。就結構而言，著實缺乏明確的法律、稅務、商業、經濟或其他合理理由時，應該構成風險升高的警訊；法律專業人員所規劃的結構（無論簡單或複雜），通常具有明確的法律、稅務、商業、經濟或其他理由時，相關案件風險應可降低。

- 專為退休金所建立的信託，應可視為低風險因素。

控管較高風險情況

113. 法律專業人員根據自身或所屬事務所，以風險基礎方法分析，認定屬於高風險的委託人，必須採行適當措施及管控，以減少可能的洗錢及資恐風險。這類措施最重要的，莫過於對法律專業人員及相關職員提供所需訓練，善用風險基礎方法，以辨識及偵測活動變化所透露的警訊。這些措施及控制方法可能包括：

- 一般性訓練，讓法律專業人員知道各種洗錢手法及相關風險。
- 針對性訓練，為高風險委託人或從事高風險工作的法律專業人員，進行特定活動，提高法律專業人員相關的意識水準。
- 較高風險情況，客戶審查水準提高或加強客戶審查。
- 無論個別法律專業人員或整個法律事務所，在處理建立往來關係的事務時，務必加強審核和多作查詢。
- 定期檢查個別法律專業人員及／或整個法律事務所的對外服務案件，觀察所經手的案件涉及洗錢或資恐的風險，是否正逐漸升高。
- 定期審視與委託人的往來關係，判斷遭遇洗錢或資恐的風險是否正在提高。
- 相同措施或控制方法，可能針對一項以上風險標準而設，無需每道風險標準都建立一項管控機制。

客戶審查／了解你的客戶

114. 客戶審查／瞭解你的客戶的目的，是讓法律專業人員合理確信，自己對於每位委託人的真實身份，都能夠明確掌握。在法律專業人員準備從事或正在從事[10]第 12 項建議所列活動狀況下，除法律專業人員本身的程序外，還必須增加適用下列程序：

a) 適時確認委託人身份，確實核對無誤。

b) 確定實質受益人身份，採取合理措施查證所確定的身份資料無誤，以便法律專業人員在合理範圍內，確知實質受益人。原則上，無論任何委託人，都必須徹底完整執行委託人審查措施，包括如本段所要求的，確知實質受益人究竟是誰。查明實質受益人身份的目的是要確定，究竟有哪幾位自然人對這家委託人發揮有效控制力，包括經由所有權、表決權或其他途徑。法律專業人員在確認實質受益人身份的過程中，必須時時將此目的銘記在心。參考第 5 項建議及其註釋§9-12[11]，法律專業人員可根據委託人型態、業務往來關係、交易及其他有關因素

[10]參見第 12-13 段，有關法律執業者打算或不打算為委託人「準備」或「進行」交易，並因而需要適用第 12 項建議相關要求事項時的規定。

[11]法律執業者可參見第 5 項建議的註釋和 2004 年版防制洗錢／打擊資助恐怖主義方法的第 5.5 及 5.8-5.12 號基本標準；這些規定對於業者該採取哪些措施以查明實質受益人身份，和措施執行之寬嚴度如何隨風險之高低而作調整，有著更詳盡的規定。

的不同，運用風險基礎方法來界定，對實質受益人的身份究竟需掌握到何種程度。

c) 根據服務之性質、範圍及時間，收集需要的資訊，以瞭解委託人的情況及業務；法律專業人員可隨著委託人指示一般流程的進行，一併收集這方面資訊。

115. 法律專業人員應由審酌相關風險變數（包括風險減降因素）開始，對委託人進行風險評估，方可作成最終認定。法律專業人員所作的風險評估，可供整體客戶審查要求事項及適當之驗證參考。法律專業人員應依據對委託人的瞭解情形，合理判定各位委託人需適用何等客戶審查要求，包括：

- 標準程度之客戶審查，適用於所有委託人。
- 但若考量適當風險變數，並確認風險狀況確屬較低時，可酌量調低審查標準，譬如：
  - 公開發行公司及其持股過半數之子公司。
  - 符合防制洗錢金融行動工作組織建議的防制洗錢／打擊資恐法規的（國內或國外）金融機構。
  - 政府當局及公營事業（受制裁國家除外）。
- 法律專業人員對其合理判定屬於風險偏高的委託人，必須提高客戶審查；至於委託人風險何以偏高，原因可能來自其所從事的業務活動或股權結構，或特定服務，包含牽涉高風險國家或相關法律規章所界定的高風險工作（如 108、109 兩段所列的風險）等服務。

對委託人及特定活動保持監控

116. 法律專業人員該保持何種態樣的監控，以及監控深度如何，一切依法律專業人員的型態而定；若是法律事務所，還得再參酌事務所的規模、地理「足跡」，可能的防制洗錢／打擊資恐風險，和所經營受規範活動來決定。基於法律專業人員與委託人間具備諮詢關係，且諮詢關係通常包含經常性接觸的常理，監控工作要做得好，與委託人接觸的人員，需要受過適當訓練才行（包括面對面接觸，與透過通訊媒體進行接觸）。此處第 116 至 118 段（連同相關條文）所說的「監控」，並不是要法律專業人員，對委託人執行或擔任執法及調查機關的角色及任務，而是在為委託人從事交辦工作的過程中，隨時注意是否有哪些地方與洗錢或資恐有所關連，和這些風險的可能變化。

117. 想要做好諮詢關係的監控工作，單靠自動化系統是不夠的，再者，使用的系統能否適當，端看法律專業人員的執業情形和可用的資源。舉例，獨立執業者不可能像大型律師事務所般運用大量資源；只能根據自身的執業範圍及特點，建立適當的監控系統及風險基礎方法。法律專業人員之諮詢關係相關監控工作要做得好，與委託人直接接觸的人員，一定要受過適當訓練，否則不易即時辨識或偵測委託人風險的變化。適當情形之下，可在事務所的支援架構之內（例如針對不同職務而作特別設計的訓練計畫），給予所需的系統、管控及記錄支援。

118. 法律專業人員應定期評估所有系統、控制及流程機制的適切狀況。事務所可將監控工作納入系統及控制機制架構內，以強化風險管理品質；監控結果必須用正式文件作成記錄。

119. 大陸法系公證人不得為契約的任一方當事人擔任代表，必須秉持公正立場，看待雙方當事人之職責。

疑似洗錢或資恐交易報告

120. 防制洗錢金融行動工作組織，對於疑似洗錢或資恐交易報告有關的建議，以及對於報告人員有關法律保護的規定，不屬於本指引強調的範圍。對於防制洗錢金融行動工作組織的建議，各國採用不盡相同的方式處理。只要法規要求，犯罪嫌疑一旦確認，就必須將可疑活動往上通報；在此情況下，就可疑活動報告而言，風險基礎方法並不適用。疑似洗錢或資恐交易報告，不涉及風險評估問題，純粹是確認洗錢嫌疑時，向自律團體或政府執法當局反映的機制；基於上述理由，本指引不強調防制洗錢金融行動工作組織的建議事項要素。

教育、訓練與觀念建立

121. 第 15 項建議，要求法律專業人員必須為所屬人員，提供與防制洗錢／打擊資恐有關的訓練；讓所屬人員接受適當且符合比例的防制洗錢訓練，亦屬重要。對法律專業人員而言，尤其是小規模的法律事務所，這類訓練最有助於恪盡上述監控之義務。法律專業人員能否做到適當的控制，基本上全看訓

練和觀念建立是否得宜。這必須是整體性的努力，為所有法律專業人員，提供有關防制洗錢／打擊資恐的法律、規定及內部政策等一般資訊。滿足風險基礎方法方面，重點應該放在法律專業人員執業實務，可能遭遇的風險因素及狀況。此外，政府、自律團體、英美法系及大陸法系的公證人代表團體，和律師公會，應與教育機構共同研商，針對法律專業人員和學生，就其（預計成為）法律專業人員身分，進行有關於洗錢及資恐風險的訓練課程。例如，支持律師公會及團體，持續性進行有關防制洗錢／打擊資恐、風險基礎方法的法律教育計畫。

122. 法律專業人員若能將風險基礎方法，應用到多種訓練方法上，可在訓練頻率、講授方式和課程重點，擁有更大的彈性空間。法律專業人員應該審視所有人員及可用資源，然後針對適宜防制洗錢／打擊資恐資訊執行訓練計畫，亦即：

- 配合所屬人員的職務（例如：客服人員、行政人員等）。
- 課程內容詳盡程度要拿捏得宜（例如：考慮法律專業人員提供的服務屬性）。
- 頻率配合法律專業人員處理案件的風險高低。
- 測試評估學員對所提供的訊息究竟瞭解多少。

123. 許多指定之非金融事業或人員在規模上和金融機構相去甚遠。相對於大部分金融機構，大部分的指定之非金融事業或人員，只有少數員工。如此情形侷限小型企業和執業人士，可以用於打擊洗錢和資恐的的資源。對多數指定之非金融事業或人員來說，一個人可能就要負責前後端辦公室、洗錢通報、高階管理等功能。包括法律專業人員在內，這種指定之非金融事業或人員的特性，在設計以風險為基礎的架構，供內部控管系統使用時，必須加以考慮。關於處理內部控制，在建議第 15 項的說明註解，於考慮業務規模後，對每項要求採取適當類型和範圍的措施。

124. 法律專業人員想要有一套能行之有效的風險基礎方法，就必須將風險基礎之流程，納入法律專業人員或整個事務所的內部控制系統之中。法律專業人員的商業結構不同，範圍極廣，小如個人執業，大如合夥組織。這種結構意味法律專業人員的經營管理大多是屬於扁平式的，亦即大多數或全部主要執業者（或合夥人）掌握最終的經營管理權責。法律專業人員亦有採用公司型態的組織結構，也就是分層管理的模式。但無論是主要執業者或經理人，總之就是必須為確保組織內控機制的有效發揮功能，負擔最高責任。主要執業者和經理人戮力參與防制洗錢／打擊資恐，是風險基礎方法能否貫徹應用的成敗關鍵，如此方可強化遵法的企業文化，確保員工遵從法律專業人員，相關限縮及管控洗錢風險的相關政

策、程序及流程。

125. 防制洗錢／打擊資恐管控的本質與範圍，及符合國家法令規定要求，應與提供服務所涉風險，存在一定比例的關聯性。防制洗錢／打擊資恐管控在本質與範圍上，除需顧及其他應遵循之內控機制外，取決於其他影響因素，例如：

- 法律專業人員業務的特性、規模和複雜度。
- 法律專業人員經營的分散程度，包括地域分散程度。
- 法律專業人員的委託人、服務及活動概況。
- 法律專業人員各領域業務的風險高低。
- 提供的服務及與委託人接觸的頻率（包括當面接觸和透過其他溝通方式）。

126. 受限於法律專業人員所屬組織之大小及範圍，風險基礎的內部控制架構應該：

- 要有適當的風險管理系統，以利判斷委託人、潛在委託人或實質受益人是否是重要政治性職務人士。
- 對於容易吸引洗錢份子濫用的業務（服務、客群和地理區域），賦予更多的關注。
- 定期檢討風險評估及管理流程，將法律專業人員經營環境的變數和市場上所發生的活動，一併納入考量。
- 指派適當層級的人員，負責管理防制洗錢／打擊資恐法遵事務。
- 在所屬組織規模大小及執業性質一定的前提下，法律專業人員應建立適當防制洗錢／打擊資恐法遵功能及檢討

機制。

- 主動告知法遵主管，辨認缺失並加以修正。
- 無論管理階層或員工組成或結構有何變化，計畫都能持續。
- 注意遵守法律所規定的資料保留期限及相關要求，和公告的防制洗錢／打擊資恐法遵措施；針對法規變動可以及時更新。
- 實施風險基礎之客戶審查政策、程序及流程。
- 對風險程度偏高的委託人及服務，應視狀況作適當管控，例如案件採取多人審查或另經他人批准方式辦理。
- 針對任何構成防制洗錢／打擊資恐機制一環的職員活動，提供適當之支援和監督。
- 將防制洗錢／打擊資恐法遵事務，納入相關人事的工作職責和績效考評項目。
- 對所有相關員工提供適當的訓練。
- 在可行範圍內，集團內適用相同的管控架構。

附　錄

附錄 1－更多資訊來源

許多資訊來源，可以協助政府及法律專業人員研訂其風險基礎方法。本附錄在此提供與部份這些來源網站相連的超連結，謹供政府及法律專業人員視需要參考使用。這些連結提供額外的資訊來源，例如防制洗錢／打擊資恐評估報告，可以提供更多的協助。

A.　防制洗錢金融行動工作組織文件

防制洗錢金融行動工作組織（FATF）是跨政府組織，其目的是發展與促進國家與國際反制洗錢與資恐之政策。重要資源包括對洗錢的 40 條建議，對恐怖份子融資的 9 條特別建議，評估遵循防制洗錢金融行動工作組織建議之方法、國家與評鑑機構手冊、方法與趨勢（類型學）報告，以及共同評估報告。

www.fatf-gafi.org

B.　立法與判例

歐洲法院於 2007 年 6 月 26 日、比利時憲法法院於 2008 年 1 月 23 日、及法國大法官會議於 2008 年 4 月 10 日先後作出裁定，確認反洗錢法規不得要求或允許律師以執行重要專業活動為由，違背其守密之執業責任。此外不久前，初審法院對所合併審理的 Akzo Nobel Chemicals Ltd 告歐盟委員會第 T-125/03 號案及 Akcros

Chemicals Ltd 告歐盟委員會第 T-253/03 號案作出裁定，再次確認 AM&S 案的判決結果，也就是執業守密責任必須要能確保每個人都能夠無所上限的求助於律師，而律師則根據其執業責任，必須要能秉持獨立超然立場，向所有前來求助的人提供法律意見（AM&S 判決書第 18 段）。法院判決結果讓這項原則與律師的下列角色產生緊密連結，也就是在各法院的司法行政間發揮合作協調的功能（AM&S 判決書第 24 段）。

C. 與某些國家監理制度有關之資訊的超連結

瑞士

1. 參見律師及公證人自律團體管理規則（SRO SAV/SNV）第 18 至 21 條：www.sro-sav-snv.ch/fr/02_beitritt/01_regelwerke.htm /02_Reglement.pdf
2. 參見律師及公證人自律團體法（SRO SAV/SNV）第 38 條及 45 至 47 條：www.oad-fsa-fsn.ch/fr/02_beitritt/01_regelwerke. htm/01_Statuten.pdf

D. 風險基礎方法指引

1. 愛爾蘭法律協會：www.lawsociety.ie.
2. 英格蘭暨威爾斯法律協會：www.lawsociety.org.uk
3. 香港法律協會：www.hklawsoc.org.hk
4. 瑞士律師公會及公證人公會聯合自律團體(SRO SAV/SNV)：首頁：www.sro-sav-snv.ch/www.sro-sav-snv.ch/fr/02_beitritt/01_

regelwerke.htm/02_Reglement.pdf (art. 41 to 46)

5. 荷蘭律師公會：www.advocatenorde.nl
6. 荷蘭皇家公證人公會：www.notaris.nl

E. 其他可協助各國當局及法律專業人員從事國家及跨國活動風險評估的有用資訊來源

法律專業人員及政府當局為確定特定國家或特定跨境活動的風險層級而有需要時，有多個公開資訊來源皆可提供使用，這些報告有些提供有關於各類國際標準及準則之觀察資料，各類違法活動的各種風險評級、貪污活動調查及國際合作水準。雖然並非詳盡清單，但通常可利用以下來源：

- 國際貨幣基金（IMF）與世界銀行對於國際標準與守則之觀察報告（金融業評估計畫）
  - 世界銀行報告書：
    www1.worldbank.org/finance/html/cntry new2.html
  - 國際貨幣基金會：
    www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#RR
  - 有關各個境外金融中心（OFC）的 IMF 幕僚評估報告：
    www.imf.org/external/np/ofca/ofca.asp
- 防制洗錢金融行動工作組織相關區域組織所發佈的相互評鑑報告：
  1.亞太防制洗錢組織（APG）
  www.apgml.org/documents/default.aspx?DocumentCategoryID=8

2.加勒比海防制洗錢金融行動工作組織（CFATF）
www.cfatf.org/profiles/profiles.asp
3.歐洲議會反洗錢及打擊資助恐怖份子評估專家委員會（MONEYVAL） www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/combating_economic_crime/5_money_laundering/Evaluations/Reports_summaries3.asp#TopOfPage
4.歐亞防制洗錢及打擊資助恐怖份子組織（EAG）
www.eurasiangroup.org/index-7.htm
5.南美防制洗錢金融行動工作組織（GAFISUD）
www.gafisud.org/miembros.htm
6.中東及北非防制洗錢金融行動工作組織（MENAFATF）
www.menafatf.org/TopicList.asp?cType=train
7.東南非反洗錢組織（ESAAMLG）
www.esaamlg.org/
8.非洲政府間反洗錢行動組織（GIABA）
www.giabasn.org/?lang=en&sid

- OECD 國家風險等級評定小組（每次開會結束後所發佈國家風險評級表）www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34171_1901105_1_1_1_1,00.html
- 國際毒品控管策略報告（由美國國務院每年發行一次）
www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/
- Egmont 集團會員－是金融情報中心的聯合組織，可參與正常情報交換及良好法則分享活動，申請加入 Egmont 集團為會員

之國家需通過一系列正式程序，只有獲得承認符合 Egmont 之金融情報中心定義者，方可獲准加入。
www.egmontgroup.org/

- 聯合國反跨國組織犯罪公約之簽字國 www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures_convention.html
- 美國財政部經濟、貿易及智財計劃所屬國外資產管控辦公室（OFAC） www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/index.shtml
- 歐盟金融制裁涉案人士、團體及機構聯合名單 http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm
- 聯合國安全理事會制裁委員會－國家狀態：
www.un.org/sc/committees/

實質受益人

實質受益人係指握有委託人經營權或所有權的最終自然人，或交易最終係為其所進行之自然人；亦包含對法人或約定有最終有效控制權的人。

權責機關

權責機關意指所有和防制洗錢及打擊資恐有關的行政與執法機關，包括金融情報中心和監理機關。

指定之非金融事業或人員（DNFBPs）

a. 賭場（也包括網路賭場）。
b. 不動產經紀人。
c. 貴金屬交易商。
d. 寶石交易商。
e. 律師、公證人、其他獨立法律專業人士及會計師－這包括獨立執業人士、合夥人，或受雇於專業公司之專業人士但不包括受雇於其他類型公司之「內部」專業人士，或是為政府機關工作之專業人士，他們可能已經受到洗錢防制措施規範。
f. 信託及公司服務業者係指以為第三方提供下列服務為常業的事業體，但本建議除此處外，未另外加以規範者：
    - 擔任法人登記或成立的名義人。
    - 擔任（或安排其他人擔任）公司之董事或秘書、合夥關

係之合夥人，或在其他法人組織的類似職位。

- 提供公司、合夥或其他法人或法律協議經註冊之辦公室、營業地址、居所、通訊或管理地址。
- 擔任（或安排他人擔任）意定信託之受託人。
- 擔任（或安排他人擔任）代名人股東。

意定信託

意定信託係指明確由委託人有（通常以書面寫成）信託契約之信託。與之相較，不同的是法定信託，欠缺委託人決定建立信託或類似法律協議（例如推定信託）之意思表示，做為成立之依據。

防制洗錢金融行動工作組織建議

參考防制洗錢金融行動工作組織 40 項建議，以及指定之非金融事業或人員針對資恐 9 項特殊建議。

法人

法人係指可與法律專業人員建立永久委託人往來關係，或擁有財產的公司、基金會、公司與基金會混合體(anstalt)、合夥事業、公會組織及其他類似機構體。

法律專業人員

就本規程而言，所謂「法律專業人員」包含律師、大陸法系公證人、英美法系公證人、及其他獨力執業的專業人員。

重要政治性職務人士（PEP）

在外國被交付顯著公共職能之個人，例如國家或政府領袖、高階政治人士、高階政府、司法、軍事官員、國營事業高階管理階層、重要政黨高層。與重要政治性職務人士家族成員或親近往來的業務關係，涉及和重要政治性職務人士本人類似的聲譽風險。此處定義並未涵蓋上述類別中階或更低階的個人。

自律團體（SRO）

是專門職業人員（律師、公證人、其他獨力執業的專業人士、會計師等）的代表機構，機構本身所擔綱的角色（自行擔任或與其他機構體共同擔任），則是對有資格進入和已經進入該行業執業的人員加以規範，有時甚至可執行監理或監督事務。該等自律組織應執行規範，以確保該等專業人員具備高職業倫理與道德水準。

附錄 3－電子諮詢分組成員

防制洗錢金融行動工作組織與 FSRB 成員與觀察員

阿根廷；亞太防制洗錢組織（APG）；澳洲；比利時；亞賽拜然；加拿大；中華台北；歐盟執委會（EC）；奈及利亞；法國；香港；義大利；日本；盧森堡；歐洲議會反洗錢及打擊資助恐怖份子評估專家委員會（MONEYVAL）；荷蘭；紐西蘭；離岸銀行監理機關（OGBS）；土耳其、羅馬尼亞；西班牙；南非；瑞士；英國；美國。

貴金屬與寶石交易商

安特衛普世界鑽石中心、國際貴金屬公會、世界珠寶聯盟、皇家加拿大造幣廠；珠寶商警覺委員會；世界鑽石交易所聯盟；加拿大珠寶商協會。

不動產行業

國際不動產代理人聯盟、國家不動產代理人協會（英國）、瑞典不動產代理人協會。

信託與公司服務供應商行業

信託與遺產職業人社團（STEP）、洛德信託公司（Law Debenture Trust Corporation）。

會計師

美國認證公共會計師公會、加拿大特許會計師公會、歐洲會計師聯盟、德國稽核師公會、香港公共會計師公會、英格蘭與威爾斯特許會計師公會。

博弈產業

歐洲賭場協會（ECA）、直布羅陀監管局、凱特顧問（Kyte Consultants）（馬爾他）、米高梅大飯店與旅館、網路博奕業者（Unibet）、威廉希爾（William Hill plc）。

律師與公證人

澳洲律師業者（Allens Arthur Robinson），美國律師公會（ABA）、美國信託及遺產學會、西班牙公證人理事會總會、歐盟公證人理事會、歐洲律師及法律事務所理事會（CCBE）、國際律師協會（IBA）、英格蘭暨威爾斯法律協會、上加拿大法律協會。