

出國報告(出國類別:會議)

赴巴拿馬參加第七屆國際反貪局聯合會年會及 第五屆聯合國反腐敗公約締約國會議出國報告

服務機關：法務部

姓名職稱：臺灣高等法院檢察署慶啟人檢察官

法務部廉政署林宗志主任檢察官

法務部廉政署鄧巧羚檢察官

派赴國家：巴拿馬

出國期間：102年11月22日至同年12月1日

報告日期：103年2月25日

壹、前言

國際反貪局聯合會第七屆年會(The Seventh Annual Conference and General Meeting of the International Association of Anti-Corruption Authorities)及第五屆聯合國反腐敗公約締約國會議(5th Session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption),先後於2013年11月22日至24日、同年11月25日至29日在巴拿馬國首都巴拿馬市舉行。我國受邀組團與會,法務部指派臺灣高等法院檢察署慶檢察官啟人擔任團長,成員包括法務部廉政署林主任檢察官宗志、鄧檢察官巧羚及法務部調查局廉政處黃處長迪熹、蔡調查官百凌等5人。

按國際反貪局聯合會係為推動實施聯合國反腐敗公約(UNCAC),並加強各國反貪機構在打擊貪污賄賂犯罪方面之國際合作。設立目標乃希望各國之間針對貪污犯罪之跨國追贓緝逃,建立反貪機構間的直接合作機制,藉由定期年會、區域會議及研討會,提供人員培訓及交流平台。我國雖非該聯合會之會員國,但自2010年起受邀參加該會相關活動,法務部遂於2010年起組團參加年會及相關研討會。國際反貪局聯合會現任主席為中華人民共和國最高人民檢察院檢察長曹建民先生,秘書長則為中華人民共和國最高人民檢察院檢察委員會委員葉峰先生。

我國非聯合國之會員國,亦非聯合國反腐敗公約之締約國,此次於獲邀請參與國際反貪局聯合會年會時,法務部國際及兩岸法律司陳司長文琪主動向主辦單位中國大陸表達,有意於該年會結束後,繼續接續參與當地舉辦之聯合國反貪腐公約締約國會議,經過一番努力,終獲大會之邀請,為我國首次獲邀參加聯合國反腐敗公約之締約國會

目次

壹、前言	01
貳、議程摘要暨與會紀要	02
一、國際反貪局聯合會第七屆年會	02
二、聯合國反腐敗公約締約國會議第五屆會議	03
參、防貪之重要性與發展趨勢	06
肆、審議聯合國反腐敗公約有關國際合作之實施情況	09
伍、犯罪資產回復(Stolen Asset Recovery)	19
陸、心得與建議	25
柒、附錄資料	35

壹、前言

國際反貪局聯合會第七屆年會(The Seventh Annual Conference and General Meeting of the International Association of Anti-Corruption Authorities)及第五屆聯合國反腐敗公約締約國會議(5th Session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption)，先後於2013年11月22日至24日、同年11月25日至29日在巴拿馬國首都巴拿馬市舉行。我國受邀組團與會，法務部指派臺灣高等法院檢察署慶檢察官啟人擔任團長，成員包括法務部廉政署林主任檢察官宗志、鄧檢察官巧羚及法務部調查局廉政處黃處長迪熹、蔡調查官百凌等5人。

按國際反貪局聯合會係為推動實施聯合國反腐敗公約(UNCAC)，並加強各國反貪機構在打擊貪污賄賂犯罪方面之國際合作。設立目標乃希望各國之間針對貪污犯罪之跨國追贓緝逃，建立反貪機構間之直接合作機制，藉由定期年會、區域會議及研討會，提供人員培訓及交流平台。我國雖非該聯合會之會員國，但自2010年起受邀參加該會相關活動，法務部遂於2010年起組團參加年會及相關研討會。國際反貪局聯合會現任主席為中華人民共和國最高人民檢察院檢察長曹建民先生，秘書長則為中華人民共和國最高人民檢察院檢察委員會委員葉峰先生。

我國非聯合國之會員國，亦非聯合國反腐敗公約之締約國，此次於獲邀請參與國際反貪局聯合會年會時，法務部國際及兩岸法律司陳司長文琪主動向主辦單位中國大陸表達，有意於該年會結束後，繼續接續參與當地舉辦之聯合國反貪腐公約締約國會議，經過一番努力，終獲大會之邀請，為我國首次獲邀參加聯合國反腐敗公約之締約國會

議，誠屬不易，且於主辦單位製發之名牌，對於我方代表團團長係以係以 observer 稱之，其他成員則以個人名義參與，列席之席位均為 NGO 之座位，獲得充份尊重。

貳、議程摘要暨與會紀要

一、國際反貪局聯合會第七屆年會

(一) 會議時間：2013 年 11 月 22 日至 24 日

(二) 會議地點：巴拿馬首都巴拿馬市

(三) 會議議程：

1、2013 年 11 月 22 日：白天為註冊手續，晚上為歡迎晚宴。

2、2013 年 11 月 23 日：上午為開幕典禮及專題演講，演講主題為「法治及反貪腐：挑戰與機會」。下午為研討會，以分組討論(workshop)方式進行，共有三大議題，包括「在變動的世界中反貪腐：獨立、有責、透明」、「無選擇性的反貪執行：打老虎同時也打蒼蠅」、「關鍵的防制手段：上位者、政治改革和公眾參與」，由與會之國際組織或組織成員國代表作專題報告，並開放與會者提問討論。

3、2013 年 11 月 24 日：上午係全體會議及閉幕式。

(四) 與會紀要：

我國代表團於第一天上午辦理報到註冊手續，同時完成兩個會議之註冊，並領取開會名牌；下午則前往我國駐巴拿馬大使館拜會周麟大使，告知我們此行之目的，並獲週大使熱情的歡迎。周大使並與我們分享巴拿馬之政經文化，使我們獲益良多，晚上參加 IAACA 所舉行之歡迎晚宴。第二天上午參加開幕典禮及專題演講，下午參加分組研

討會。第三天上午則參與全體會議及閉幕式。

藉由開幕酒會及與會期間，多方與其他國家、地區機構或國際組織相關代表交流，期能藉此建立往後國際合作之開端與聯繫平台。例如與香港廉政公署廉政專員白韞六暨該署社區關係處處長穆斐文；香港律政司沈仲平副刑事檢控專員；新加坡貪污調查局黃宏冠局長及該局政策及國際關係主任黃宏杰、新加坡經濟罪案與管理司副高級政府律師羅永佳；馬來西亞反貪委員會 S. KARUNANITHY 助理委員；澳門特別行政區廉政公署廉政專員馮文莊、廉政專員辦公室主任沈偉強；南韓國際合作中心最高檢察官辦公室檢察官 Jong Woo WON；中國人民大學法學院副院長時延安、程雷副教授等人有所交流。

又我國代表團於第一天上午在辦理註冊程序時，獲得曾經至臺灣留學、現任職於聯合國毒品和犯罪問題辦公室（UNODC）之 Vladimir Kozin 先生協助，並與其聊及過往在臺灣大學留學之經驗和談及未來至臺灣交流之可能性，並致贈由法務部調查局所提供之琉璃紀念品，已初步建立良好關係。另我國代表團在團長慶啟人檢察官帶領下，與 IAACA 主席曹建民先生及 IAACA 秘書長葉峰先生致意，雙方簡要會談簡短而氣氛融洽。

二、聯合國反腐敗公約締約國會議第五屆會議

（一）時間：2013 年 11 月 25 至 29 日

（二）地點：巴拿馬首都巴拿馬市

（三）大會議程：

此會議由聯合國毒品和犯罪問題辦公室（UNODC）主辦，會議中有全體會議議程，同時亦有就特殊議題（SPECIAL EVENTS），辦理小型之研討會，由 UNODC、其他政府或非政府之國際組織

來舉辦，相關的議題包括：吹哨子制度（獎勵及保護新工具）；透過教育打擊貪腐；建立公、私合作的防貪機制；世界銀行在反貪的角色；StAR 對於資產回復的國際成果；公眾事件的反貪；司法和檢察廉政；北大西洋公約組織（NATO）建立之廉政計畫；對抗貪腐之人權議題等。

1、組織事項：

- (1) 締約國會議第五屆會議開幕；
- (2) 選舉主席團成員；
- (3) 通過議程和工作安排；
- (4) 觀察員與會；
- (5) 通過主席團關於全權證書的報告；
- (6) 一般性討論。

2、審議《聯合國反腐敗公約》（下稱：《公約》）之實施情況：遵照《公約》第六十三條第五款，締約國會議有必要通過締約國提供的資訊和締約國會議可能建立的補充審議機制，瞭解締約國為實施《公約》而採取的措施以及在實施過程中遇到的困難。締約國會議決定審議《公約》第二章（預防措施）、第三章（定罪和執法）、第四章（國際合作）和第五章（資產追回）的實施情況。

3、技術援助：締約國會議在其第 3/1 號決議中決定，實施情況審議組應接續和繼續開展技術援助問題不限成員名額政府間工作組以前進行的工作。按照該決議的規定，技術援助是審議機制不可分割之部分。因此，審議進程目標是說明締約國查明

並實際確定技術援助具體需要，並推動和促進提供技術援助。締約國會議在其第 3/4 號決議中核可了由國家主導和以國家為基礎、經協調的一體化技術援助提供工作，認為這是進一步實施《公約》的有效手段，並鼓勵捐助者和其他提供援助者將這些概念和能力建設納入其技術援助方案。締約國會議一再認識到技術援助在審議機制中發揮的持續、寶貴的作用，以及以國際主導和以國家為基礎的經協調的一體化方案編制和技術援助提供工作，作為滿足締約國技術援助需要的有效手段的重要性。

- 4、貪腐預防（內容詳後述）。
- 5、資產追回（內容詳後述）。
- 6、國際合作（內容詳後述）。
- 7、其他事項：締約國會議審議在進一步促進對《公約》的批准或加入方面取得的進展情況，以便增加《公約》締約國的數目，並從而有助於對該文書的普遍遵守。
- 8、第六屆會議臨時議程。
- 9、通過報告。

（四）與會紀要：

我國代表團於第一天上午參加開幕典禮及一般性討論，第一天下午至第四天開會期間，與會人員則分別就所負責之相關業務及執掌，參與小型研討會，汲取相關知識、經驗，並將寶貴會議資料，攜返國內供參。

參、防貪之重要性與發展趨勢

締約國會議第三屆與第四屆會議強調預防措施對於打擊腐敗的核心重要性。締約國會議第三屆會議決議設立了預防腐敗問題不限成員名額之政府間工作組，並責成工作組協助締約國會議發展和累積預防腐敗方面的知識、便利各國交流有關預防措施和做法的資訊與經驗、便利收集傳播和促進預防腐敗方面的最佳做法以及協助締約國會議鼓勵社會所有利益相關者和部門為預防腐敗相互合作。

締約國會議第四屆會議通過“馬拉喀什預防腐敗宣言”（Marrakech declaration on the prevention of corruption）的決議，決議中決定，預防腐敗問題不限成員名額之政府間工作組應繼續開展工作，就締約國會議履行有關預防腐敗的任務授權向其提供建議和協助。工作組共舉行了四次會議其中在維也納舉行第三次與第四次會議，特別著重下列議題：利益衝突；舉報腐敗行為和進行資產申報；實施《公約》第十二條，包括利用公私夥伴關係；司法機關、司法行政機關和檢察機關的廉正；公共教育，尤其是兒童和青年的參與以及大眾媒體和互聯網的作用。締約國會議同時強調建設符合《公約》第二章各項要求的立法和體制框架的重要性。具體而言，締約國會議呼籲各締約國能促進企業界參與預防腐敗；提高公眾對腐敗及反腐敗法律法規的認識；繼續推動公共部門以外的個人和團體，例如民間社會、非政府組織和社區組織等，參與預防和打擊腐敗；並在各級教育體系中促進能灌輸廉正觀念和原則的教育方案。

一、防貪檢視項目

會議中檢視締約國就防貪之預防措施是否落實《公約》，大會提供了一份自評表，其中有關防貪方面，審視之項目包括：各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有效的反腐

敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。有關國家反腐敗戰略和行動計畫、對機構間政策以及如何制定此類政策作出規定，其中包括民間社會、私營部門、專業協會和（或）學術界的參與程度、顯示國家政策是根據法治而實施，尊重妥善管理公共事務和公共財產的原則，並且是以廉正、透明的方式實施。

二、聯合國反腐敗公約締約國會議第4/3號決議實工作最新情況

在一年一度的聯合國公共服務獎“預防和打擊公共服務中的腐敗”類別的管理方面，毒品和犯罪問題辦公室繼續與經濟和社會事務部協作。該獎項嘉獎世界各國公共服務機構為實現更有效和更具回應性的公共行政管理而作出的創造性成就與貢獻。毒品和犯罪問題辦公室還為在2012年公共服務獎頒獎儀式和論壇這一框架下舉辦了關於「預防公共行政中的腐敗：公民參與增強透明度」主題。毒品和犯罪問題辦公室正在與全球議員反腐敗組織開展合作，以加強國會議員在反腐敗鬥爭中的作用。

締約國會議第四屆會議籲請各締約國特別是通過擬定舉措促進和酌情實行符合《公約》第九條規定的公共採購反腐敗措施，推動企業界參與預防腐敗，同企業界一道努力處理私營部門內那些造成易於發生腐敗的各種做法。實施「公私夥伴關係促進公共採購誠信操作」專案，目的在減少公共採購制度中易發生腐敗的環節，縮小公共採購行政部門與私營部門之間的知識資訊差距。

在私營部門方面，使工商業原則與《公約》體現的基本價值相一致，建立對公司的審查機制，以及加強公私夥伴關係，共同打擊貪腐，促進企業界參與預防腐敗。毒品和犯罪問題辦公室保持與聯合國全球契約的夥伴關係，以促進落實《全球契約》的第十項原則，該原則指

出，「企業應當努力抵制所有形式的腐敗，包括勒索和賄賂」。毒品和犯罪問題辦公室還與聯合國全球契約繼續就稱作「打擊腐敗」的私營部門互動電子學習工具開展合作，旨在加強對適用於工商企業界的第十項原則和《公約》的理解。

有關司法和檢察機關廉正，毒品和犯罪問題辦公室最終編定並出版「關於加強司法廉正和能力參考指南」，說明如何建立和維護一個得到公眾信任和符合國際標準的獨立、公正、透明、有效、高效和著眼於提供服務的司法系統。

締約國會議認識到雖然實施《公約》是各締約國的責任，但根據《公約》第七條至第十三條，宣導廉正、透明和問責制文化及預防腐敗則是社會中所有利益關係者和社會各界共同承擔的責任。締約國會議還承認公共部門以外個人和團體，例如民間社會、非政府組織和社區組織在預防腐敗和有助於預防腐敗的能力建設方面所起的重要作用。自2009年以來，毒品和犯罪問題辦公室與開發署通過聯合運動方式於12月9日舉辦國際反腐敗日活動。2011年，以「當今反腐敗」為主題開展運動，努力鼓勵社會各界共同參與消除腐敗的根源。一些國家圍繞國際反腐敗日舉辦了各種活動，吸引當地媒體參加，並開展社區宣傳。

締約國按照本國教育和法律制度的基本原則，在各級教育體系中推行灌輸廉正觀念和原則的課程，促進公共和私營部門所有各級在預防腐敗方面的培訓和教育，並根據本國立法，將這類培訓和教育作為國家反腐敗戰略和計畫的組成部分。另外，締約國會議還籲請締約國特別注意創造機會，使年輕人作為主要行動參與者，以便成功預防腐敗。毒品和犯罪問題辦公室與國際反腐敗學院簽署了一項正式合作協定，通過「公私夥伴關係促進公共採購誠信操作」專案，毒品和犯罪

問題辦公室將與該學院合作開發一個公共採購廉正原則單元，該單元將納入學院開設的課程。

締約國會議請秘書處並籲請國家、區域和國際捐助方及受援國在提供預防腐敗技術援助方面加強合作與協調，將《公約》規定的反腐敗技術援助納入更廣泛的發展議程，包括聯合國發展援助框架（發展援助框架）。區域短期援助可以採取區域培訓講習班的形式，或者支持區域交流良好做法，並且可以包括下述內容：國際合作問題區域培訓課程，以達到能力建設的目標，但同時也使區域的從業人員互相聯網；討論執法合作和聯合偵查的示範協定與安排的講習班；良好做法和所吸取經驗教訓的區域講習班，以及有關國外賄賂和私營部門賄賂規定的法律諮詢；討論打擊腐敗所得清洗的示範立法的區域講習班。

肆、審議聯合國反腐敗公約有關國際合作之實施情況

聯合國反腐敗公約締約國會議在審議締約國對於《公約》第四章（國際合作）的實施情況，針對 44 份國別報告中所指出主要挑戰進行分析，發現國際合作中的挑戰，不僅存在於立法層面，也存在於實踐層面。因此，認為締約國應當繼續努力按照《公約》頒布相關法律，並適當審查和更新國際合作相關法律，鼓勵締約國批准相關的雙邊、次區域和區域文書，如有可能，應直接適用《公約》。

會議中同時注意到挑戰存在於法律制度不同之法域間的相互合作，包括兩國共認犯罪要求、判決的執行和特殊偵查手段等面向。在實踐層面，部分國家表示，因缺乏成功合作所需的現代工具、技術設備和人力資源，及中央機關之間快速資訊交流與高效率合作，以及國內機構間之協調與高效率案件管理。

一、締約國在《公約》第四章實施工作中遇到之主要挑戰：

(一) 引渡 (第 44 條)

問題包括：能力有限、缺乏機構間協調；法律制度的特殊性、缺乏具體的法律框架，或者需要進一步發展國內法律框架；需要將有關引渡案件的資訊系統化並收集相關的統計數據；引渡審理方面的技術能力和人力資源能力有限等。

(二) 兩國共認犯罪 (第 44 條第 2 款)

問題包括：適用兩國共認犯罪要求方面的困難、法律制度的特殊性和憲法規範。

(三) 加快程式或簡化證據要求 (第 44 條第 9 款)

問題包括：需要按照《公約》簡化程式、缺乏工具確保加快程式、在採用更高效的引渡程式方面的困難、在被動引渡程式中難以縮減行政訴訟和司法訴訟。

(四) 不引渡即起訴 (第 44 條第 11 款)

問題包括：需要改革立法以確保適用不引渡即起訴的原則。

(五) 執行外國判決 (第 44 條第 13 款)

問題包括：需要制定關於執行請求國所作判決的立法。

(六) 協議或安排 (第 44 條第 18 款)

問題包括：需要通過更多雙邊和多邊協定並擴大現有協定的範圍，同時確保這些文書與《公約》一致、需要直接適用《公約》以提高引渡的效力。

(七) 被判刑人的移管 (第 45 條)

問題包括：缺乏協定和經驗。

(八) 司法協助 (第 46 條)

問題包括：能力和資源有限、缺乏具體的立法、法律框架存在空白，或現有的規範措施不足（例如：在司法協助程式中不承認法人的刑事責任）、需要改進案件管理系統以回應司法協助請求、需要進行雙邊和多邊安排，目的是提高司法協助的效力、在回應和提出司法協助請求時需要主管機關之間的機構間協調。

(九) 司法協助的目的 (第 46 條第 3 款)

問題包括：缺乏具體的立法、法律框架中的空白。

(十) 刑事訴訟的移交 (第 47 條)

問題包括：缺乏具體的立法。

(十一) 條約或判例執法合作 (第 48 條第 1 和第 2 款)

問題包括：在時間緊迫的案件中快速交換資訊的實際困難、編纂統計數字方面的挑戰、需要擴大現有協定的範圍、缺乏關於共用資訊的具體立法，或缺乏關於執法合作的具體規則、主管機關之間建立有效的通信管道方面的困難、需要在相關立法中規定主管機關有權與對應方訂立協議。

(十二) 聯合偵查 (第 49 條)

問題包括：在進行反腐敗聯合偵查方面幾乎沒有經驗、缺乏具體立法，以及通過與其他執法機關的相關協議而產生的明確準則、需要制定雙邊或多邊協定，或擴大現有協定的範圍。

(十三) 特殊偵查手段 (第 50 條)

問題包括：需要制定立法，同時考慮到各法律制度中的特殊性、缺乏機構間協調、能力有限（技術資源有限）、對最新的特殊偵查手段瞭解不多、人力資源和財務資源有限、關於司法機關和偵查機關使用特殊偵查手段的準則不明確。

二、締約國在實施《公約》第四章之良好做法

（一）引渡（第 44 條第 1 款）

政府關於如何使用《公約》作為引渡法律依據舉措的一部分，提供與《公約》有關的培訓、在國內戰略中特別列入關於國際合作的內容、對兩國共認犯罪採取寬泛而靈活的辦法、建立新的法律框架以加強國際合作、以條約和公約組成的網路為基礎的引渡制度，以允許高效而主動地使用法規的堅實國內法律框架為依託、從嚴格基於列表的條約轉為主要基於最低處罰要求的協議、高效利用電子資料庫跟蹤收到的和發出的引渡請求，使辦案警官能夠監測請求的進度並確定適當的後續行動。

（二）加快程式或簡化證據要求（第 44 條第 9 款）

透過國際刑警組織等管道和電子通信加快引渡程式、一般執法機關和處理涉及複雜嚴重犯罪（包括腐敗罪）案件請求的專門機構處理大量請求的效率和能力、設立一個引渡問題委員會。

（三）協議或安排（第 44 條第 18 款和第 46 條第 30 款）

關於引渡和司法協助以及打擊腐敗、洗錢和有組織犯罪的大量條約，其中載有關於刑事事項國際合作的條款、與大量本國國民僑居的國家協議、加強雙邊協議實際執行工作的合作備忘錄、通過直接適用《公約》或通過國內法的規定，在刑事訴訟過程

中採用多種方法向外國提供協助。

(四) 司法協助 (第 46 條)

使用《公約》作為司法協助的法律依據、通過專門的綜合性法律框架，允許執行外國沒收判決等及開發各種工具，例如關於司法協助的電子資料庫、在國內戰略中加入關於國際合作的獨立內容，執行司法援助請求或獲取。

(五) 資訊的請求 (第 46 條第 24 款)

與外國主管機關進行頻繁的非正式磋商，然後提出正式司法協助的請求、在提交正式司法協助請求之前審查請求草稿、對司法協助請求執行工作規定短暫的期限、使用國際刑警組織等管道，加快提供協助的工作。

(六) 執法合作 (第 48 條第 1 款)

與其他國內執法機關有效合作，特別是在追蹤和凍結資產方面、申請成為國際組織或網路（如歐洲員警組織、刑警組織等）的成員，以促進合作、員警和海關和邊防機關代表彼此行事並交流資訊的法定權力進行的國內合作、同意讓國際專家擔任超出聯絡官的職務，以及與執行國內公共職能有關的職務、建立在國內和國際層面的合作措施、用於國際執法合作的全面偵查工具、有執法專員，廣泛使用非正式執法管道，以及促進與外國對應方交流資訊。

(七) 協議或安排 (第 48 條第 2 款)

承認《公約》是執法合作的法律依據、向發展中國家執法機關提供的能力建設援助、改進次區域合作管道、訂立關於國際合作以及打擊腐敗、洗錢和有組織犯罪的區域文書，其中載有關

於刑事事項國際合作的條款、加入促進執法協助的區域機構。

三、締約國在司法協助之實施狀況

締約國會議在審議《公約》第四章實施情況時發現，大多數國家都有確保提供司法協助的法律和措施。然而，一些國家還需頒布相關法律，精簡相關程式，或清除阻礙國際合作的法律及實踐障礙。二十個締約國通過了專門的法律條款，無論是作為單獨的法律，還是作為諸如刑法或刑事訴訟法這類更廣泛立法的構成部分。十四個締約國在無綜合國內立法的情況下，司法協助係根據多邊和雙邊條約提供，或視個案情況提供，例如其中一個締約國係以專門條例為補充，這些條例更方便了《公約》締約國之間提交和接收與《公約》所確立犯罪相關的司法協助。

與引渡的情況一樣，司法協助框架受各國法律制度的性質影響。在允許直接適用條約的締約國，《公約》自動執行條款的適用無需專門的實施立法。在須有實施立法方可實行國際條約的國家，若不通過授權法律，《公約》條款則不可適用，需列入國家法律和慣例。即使有針對腐敗相關問題的司法協助國內立法，甚至法律制度也相似的締約國，其司法協助條款仍有很大差異。一個英美法系的國家提到司法協助中採用強制措施存在困難，甚至與另一個同為英美法系的國家合作時也如此，因為這些困難源自於對搜查令等一些措施之強制性的不同看法，其結果是，儘管法律制度相似，要求卻不同。雖然大多數締約國都簽署了管轄司法協助的雙邊或其他國際條約，但在大多數國家，即便沒有條約，都可根據對等原則或視個案情況提供司法協助。

《公約》第四十六條第四、五款規定的自發向外國當局傳輸資訊的做法多次在國際論壇上被視為是反映國家間合作的良好做法，但對該做法普遍缺乏專門監管。大多數締約國報告稱，即使沒有事先規定，

但只要無明文禁止，即可自發傳輸資訊，在這個領域經常利用的國際組織平臺或網路，如國際刑警組織、金融情報中心艾格蒙聯盟、東南亞國家聯盟國家警察局長會議或南部非洲資產追回機構間網路。

在大多數國家，即使沒有禁止拒絕法律援助的明確條款，亦不得以銀行保密為由拒絕法律援助請求。受審議的絕大多數締約國都確認，銀行保密立法對根據《公約》提供司法協助不構成障礙。一些國家規定，查閱銀行記錄須經檢察機關或司法機關正式授權。其中一個國家，有關營業記錄或個人銀行帳戶的查閱請求須提交給檢察署，檢察署根據所涉不同權利和利益之間的平衡作出決定，包括被調查記錄者依該國憲法應享有的個人權利。有一個國家的立法要求請求國做出保密承諾，保證請求提供的資訊僅用於有關特定案件。統計資料顯示，每年都有若干次在請求國當局得知這樣的要求並提交保密承諾後，銀行資訊才得以提供。

與引渡方面採取方式不一樣，大多數締約國都規定，兩國共認犯罪並非准予司法協助的一項要求。但有十個國家在無兩國共認犯罪的情況下，不會為強制措施提供協助。四個締約國規定，無兩國共認犯罪是拒絕協助的選擇性理由。有一個締約國規定，如果這方面給予對等待遇，則不適用兩國共認犯罪要求。在沒有兩國共認犯罪的情況下，不同國家提供協助的範圍和類型也各不相同，包括基於人權方面的考慮。

十四個締約國中，除三個國家之外，所有締約國都指定了接收司法協助請求的中央主管當局。大約半數受審議締約國的中央主管當局為司法部；還有許多國家以檢察總長辦公室為中央主管當局，三個國家將此職責交付外交部，一個國家將此職責交付專責反貪機構，還有一個國家交給內政部。一些締約國指定了不止一個中央主管當局，按

照犯罪類型、請求類型或地域進行分工。一個締約國在中央主管當局內建立了精細系統，用來追蹤司法協助請求。其中包括組織和個人的職責指導方針和具體期限。除促進所接收司法協助請求的處理工作之外，該系統還可用於定期評估司法協助過程。

司法協助請求的語文和格式仍然是一個問題。二十九個締約國提供了資料，列明瞭其可接受的請求語文。十三個國家要求，其本國官方語文是唯一可接受的請求語文。

八個締約國表示可接受口頭請求，十一個國家確認，還可接受通過電子郵件提交的請求；大多數國家都要求隨後以書面形式將請求正式化。大多數締約國確認，其立法並不阻礙對方在其收到原始請求之後發出附加資訊請求。

十六個締約國的國內法允許通過視訊會議聽取證人的證詞，從而避免了移送證人的漫長程序和高昂費用。五個國家未明文禁止這種取證管道，而是直接以《公約》為依據予以適用，因此視為其接受這種管道。

大多數締約國都制定了立法，規定了與《公約》一樣的拒絕理由。只有一些國家的國內法規定了不同的拒絕理由，例如有礙被請求國正在進行的調查，對本國資源造成過重負擔，犯罪的政治性質，犯罪嚴重性不足，以及擔心存在歧視並可能有損公認的個人權利和基本自由。

一般而言，法律未載有關於執行請求期限的條款，也未專門規定提供請求執行進展的資訊。有一個國家的立法規定了兩個月的期限，但據稱，其新的立法草案預計會將那一期限縮短至一個月。但是，中央主管當局經常在內部工作安排中採用適當的案件處理措施，在一些國家包括指導方針。中央主管當局的前瞻性作用被認為對迅速回應請

求具有積極影響。請求作出答覆所需的平均時間從一個月到六個月不等。但是，一些國家強調，所需時間取決於請求的性質、協助的類型以及案件的複雜程度；一些締約國還表示，時間長短取決於所使用的雙邊協定。一個國家表示致力於在最長三個月內提供司法協助；但對於通過刑警組織發來的凍結資產請求，一旦收到，可立即執行。一些締約國報告稱，如果請求國提出需要緊急處理案件，則可在幾天之內對請求作出答覆。許多締約國認為，在中央主管當局內採用案件管理系統是實施方面的成功事例，用這些系統可監測司法協助程式的時間長短，從而改進標準做法。

關於司法協助請求的費用，一般規則是由被請求國支付。一些締約國有條例規定視個案情況作出費用安排，但有四個締約國報告了依照特別安排由請求國支付部分特別費用的案例。另外，一些締約國的立法規定，請求國應當支付執行特別請求的某些費用，例如專家證詞或移送被羈押證人的費用。三個締約國的適用法律規定，除非相關國家另有規定，費用由請求國承擔。

儘管一些國家表示在有效司法協助方面面臨重大挑戰，但各國普遍報告稱合作正得到持續改進。加強合作的策略包括開發現代工具及機制，促進資訊共用。實踐證明，各締約國之間共用經驗也是一種有益的做法。幾份報告顯示，各締約國通過加入或積極參與旨在促進區域內國家間司法援助的區域機構，加強了其國際合作機制和網路。在這方面，一些締約國提到了先進有效的促進司法協助的區域文書和機制以及先進的司法合作網路，還認為區域組織為促進司法合作做出了巨大貢獻。

四、在 IAACA 會議分組討論(workshop)議題「無選擇性的反貪執行：打老虎同時也打蒼蠅」，主講者之一提及之司法互助問題 (By

Dr. Claire A. Daams/ Ms. Maria Schnebli, Federal Attorney,
the office of the Attorney General, the Swiss Confederation)

(一) The don' ts of MLA :

- 1、在傳送正式請求之前缺乏聯繫。
- 2、建立與保持聯繫之困難（原因在於業務負責人經常性更換）。
- 3、對於事實敘述的不完整：
 - (1) 語言問題（翻譯和法律概念）
 - (2) 在執法機關間之任務分配不明
 - (3) 在上訴程序中缺乏請求國的支援

(二) The do' s of MLA :

- 1、綜合司法互助的請求，使其成為全面性的犯罪調查策略。
- 2、在傳送司法互助請求時，在請求國和被請求國間，有先期的聯繫溝通。
- 3、建立在犯罪調查方面不同面向的合作。

(三) 瑞士可以提供的協助：

主動的分享和自發性的傳送證據，包括銀行資訊，以便可以平行的開始或支援正在進行中的犯罪調查（IMAC 第 67a 條、CoE Criminal Law Convention 第 28 條、UNCAC 第 56 條）

伍、犯罪資產回復(Stolen Asset Recovery)

聯合國反腐敗公約第五章為追討犯罪資產(或稱之為取回犯罪資

產、追回犯罪資產、追討犯罪所得或返還犯罪資產)之規範，以下就此次會議之小組討論內容、專題研討及相關決議概略述之。

一、小組討論情形

南非代表提出該國在南部非洲資產追討機構間網絡 (Asset Recovery Inter-agency Network of Southern Africa, 簡稱 ARINSA) 之經驗, ARINSA 係一由九個國家所組成之執法及追訴機關聯繫窗口之區域網絡, 其秘書處設置於南非資產沒收單位。除了建置快速之資訊交換管道, 該網絡安排實務經驗交流、培訓及與其他國際組織之合作, 並且提供南部非洲相關機關官員短期借調至該處工作之機會。

巴拿馬代表提供南美洲金融行動工作組資產追討網絡 (Asset Recovery network of GAFISUD countries, 簡稱 RRAG) 之資訊。RRAG 為一聯繫十五個拉丁美洲國家及西班牙之資產沒收窗口, 其秘書處設置於 GAFISUD。RRAG 並獲得聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室 (簡稱 UNODC) 之支持, 舉辦例行會議及訓練活動。目前 RRAG 之秘書處已建立與卡姆登資產追回機構間網絡 (Camden Asset Recovery Network, 簡稱 CARIN) 秘書處之管道, 使此二網絡間之各窗口得以直接協調聯繫。RRAG 已有計畫於各窗口間建置一安全之資訊分享平台於哥斯大黎加。

印尼代表概略敘述成立亞太區追討犯罪所得機構網絡 (Asset Recovery Inter-Agency Network of Asia/ Pacific, 簡稱 ARIN-AP) 之過程。鑑於亞太區域缺乏追討犯罪資產之相關網絡, 二十一個國家代表於 2013 年 11 月間在韓國首爾舉行成立大會, 並由韓國大檢察廳提議將 ARIN-AP 秘書處設置於該辦公室。除了建立網絡之聯繫窗口, ARIN-AP 之目標為使該網絡成為一追討犯罪資產之專業、研究及訓練中心。下一階段之計畫包括邀請亞太地區所有國家成立一指導小組

及聯繫人員名單。ARIN-AP 經由其秘書處將與 CARIN，ARINSA 及 RRAG 結合。ARIN-AP 之第一次年會將訂於 2014 年初於印尼舉行。

國際刑警組織之代表談及有關該組織與追回被盜資產倡議 (Stolen Assets Recovery Initiative, 簡稱 StAR Initiative) 小組合作發起之全球據點計畫 (Global Focal Point Initiative), 目標為建立資產追回據點之全球網絡, 在啟動官方司法協助請求前, 進行資產追回之資訊交換。迄今已有一百個國家參與, 並建立了一百八十三個據點。全球據點平台則提供一安全電郵系統以確保資訊交換之安全。

StAR Initiative 代表提供關於新近在 UNODC 及東非反貪機構聯盟 (East African Association of Anti-Corruption Agencies, 簡稱 EAAACA) 之協助及資助下成立之東非資產追回網絡 (Asset Recovery network for East Africa, 簡稱 ARIN-EA) 之資訊, 小組成員進一步反應如何與現存網絡結合。亦即一方面經由全球據點計畫所提供涵蓋全球範圍之據點及安全之通訊方式結合, 另一方面經由區域網絡加以連結。最後並強調以案例研討及其他論壇之非正式合作提供合作機會, 例如關於資產追回之阿拉伯論壇 (Arab Forum On Asset Recovery)

二、專題研討

反腐敗公約於 2013 年 11 月 25 至 29 日在巴拿馬舉行第五屆締約國會議期間, 現場亦同時進行由各國政府、聯合國部門或機構、政府間或非政府組織及 UNODC 舉辦多場專題研討會。茲舉與資產追回相關者略述如下:

(一) 資產追回計畫—國際間 7 年來之努力成果

此研討會由世界銀行之 StAR 及 UNODC 所舉辦, 提供參與者、合作夥伴與資助者審核過去 7 年之努力成果及寶貴經驗, 並規畫未來

之方向。討論聚焦於 StAR 之協助及其知識成果之影響。StAR 受惠者分享其在 StAR 協助下追尋資產返還之經驗。此研討會為 StAR 秘書處提供更進一步精緻化其服務、方法及合作之指南以協助反腐敗公約第五章之履行。

來自剛果之代表憤憤不平表示，該國自多年來向瑞士請求返還扣押於瑞士之貪腐資產卻徒勞無功，由此說明跨國追回犯罪資產之不易。在場之瑞士代表對其發言備感壓力，回應稱：自 1997 年剛果及突尼斯之新政府成立迄今，瑞士政府收到各該國請求返還資產之請求多達 20 多件，其中已有 9/10 之案件即將結案，僅有 1 件一直未與剛果達成協議，該案經由多年的努力，於 2007 年仍試圖達成協議，然而剛果卻拒絕協議，因此使得犯罪資產必須回到其來源即回歸貪腐被告之家屬，然此做法使瑞士政府遭受批評，目前正設法將該犯罪資產返還剛果政府。

其後瑞士代表提出追回犯罪資產之有效實務運作方式，亦即必需瞭解欲請求協助國家之司法協助法律規範內容，派遣瞭解司法協助之執行之專業執法人員赴被請求國，俾與該國各有關機關協調合作，司法協助請求程序之進行必需與派遣專業執法人員赴國外協調合作同步為之；此外，必須訂立一個通案指引，俾使未來追回犯罪資產得以有前案經驗可循。

來自加拿大司法部之代表 Paul Saint-Denis 並強調，不要只是提出司法協助請求，然後就只是被動等待，必須有進一步之協調，並研究在雙方不同法制規範下，如何解決爭議。故關於資產追回之案例研究是有用之方式，可以從被請求國之前關於資產返還之案件，找尋與此次向該國提出請求之案件類似之案例汲取經驗。

（二）公務員資產揭露：執行、原則及革新

UNODC、StAR Initiative 及世界銀行共同舉辦關於資產揭露制度研討會，概述如何有效利用此機制以識別並防止利益衝突及無法解釋之財富變化，並叮作為金融調查之重要工具。世界銀行提出這方面之全球數據並概論其中成效較為顯著之政策與規範重點。法國及喬治亞之專家指出他們關於資產揭露機制之管理方面之挑戰及所獲得的教訓。

(三) 非法金流

研討會由 UNODC、世界銀行、StAR Initiative 主辦、聯合國開發計劃署(United Nations Development Program, 簡稱 UNDP)、經濟合作暨發展組織 (OECD)、全球金融誠信機構 (Global Financial Integrity, 簡稱 GFI)、U4 反貪腐資源中心 (U4 Anti-Corruption Resources Center, 簡稱 U4) 協辦，焦點致力於非法金流之議題。來自 UNDP、GFI 及挪威之專家討論定義及量化非法金流及相關挑戰之問題時，OECD、世界銀行及 StAR 之專家簡報現行此種金流之態樣及研究。UNODC 之專家則聚焦其簡報於以反腐敗公約為工具來阻截與此種金流相關之風險之可能性。

(三) 決議

此處僅摘記本次會議與資產追回有關之決議如下：

1、決議 5/1

強化在聯合國反腐敗公約框架下偵測貪瀆罪之執法合作

聯合國反貪腐公約締約國會議回顧反腐敗公約第 1 條(b)款，本公約設立之主要目的之一，是促進、支援預防和打擊腐敗的國際合作；又回顧反腐敗公約第 48 條，為執法合作之措施，根據該條規定，締約國應當在符合本國法律制度和行政管理制度的情況下相

互密切合作，以加強打擊本公約所涵蓋的犯罪的執法行動的有效性；進一步回顧其決議 4/2，標題為「開放式政府間專家會議之召集以加強國際合作」；歡迎 2012 年 10 月 22、23 日於維也納及 2013 年 11 月 25、26 日在巴拿馬舉行之聯合國反腐敗公約關於加強國際合作之專家會議之報告。

- (1) 要求締約國在符合本國法律制度和行政管理制度的情況下相互密切合作，以加強打擊本公約所涵蓋的犯罪的執法行動的有效性。
- (2) 鼓勵締約國於偵查貪瀆犯罪之民事及行政程序，相互提供可行的國際合作以符合本公約第 43 條第 1 項之規範，及在此方面於可行範圍內請求秘書處邀請締約國提供關於此程序中得以提供之協助之程序資訊，俾提交第六屆締約國會議舉行之加強國際合作之專家會議。
- (3) 鼓勵締約國利用現行規範及國內法於認定有相關刑事犯罪之資訊有助他國之案件時，在該國尋求司法協助前，將刑事犯罪有關之資訊傳送予該國之相關主管機關。

2、決議 5/2

懇切要求強化反腐敗公約規範刑罰化之履行

3、決議 5/3

協助資產追回之國際合作

謹記資產返還為聯合國反腐敗公約之主要目標與基本原則之一，締約國因此有義務提供彼此最大範圍之協助；回顧資產返還為本公約之不可或缺的一部；又回顧本公約第 51 條締約國有義務於最大範圍內提供彼此關於資產返還之協助；重申關於貪腐對於社會

穩定安全所帶來之嚴重威脅，破壞民主制度之價值、倫理價值及公平正義，並危及法治之發展；再度確認締約國承諾以更加有效之方式履行本公約第五章所規範之防制、偵測、阻止及追回關於跨國犯罪所得移轉之義務，並加強資產追回之國際合作；回顧 2006 年 12 月 14 日之決議 1/4 所建立之開放式政府間追討犯罪資產工作組，及 2008 年 2 月 1 日之決議 2/3、2009 年 11 月 13 日之決議 3/3 及 2011 年 10 月 28 日之決議 4/4，決定工作組應繼續其工作；歡迎工作組之結論與建議，確認決議 2/3、3/3 及 4/4 之持續關聯性，並注意到秘書處所準備之關於執行上述建議之進展之背景文件之重要性；瞭解不論自然人或法人從事貪腐行為，應被起訴並使之負刑責，以符合國內法及本公約之規範，並且應盡力對於不法取得之資產執行金融調查，並經由國內之沒收程序追回同額之資產；關注關於請求國與被請求國在追回犯罪資產之法律規範及實務運作之困難，並考慮返還犯罪資產對於該國之穩定與實質發展之重要，並注意提供關於被請求國有關貪腐犯罪所得與請求國有關之犯罪建立連結之困難，許多案件非常難以證明彼此之關聯性；瞭解締約國間關於識別資產與來源於犯罪之資產間建立關聯性之共同困難，並強調有效之國內調查及國際合作於克服此一困難極為重要；回顧本公約第 56 條鼓勵每一締約國，在不影響本國法律的情況下，均應當努力採取措施，以便在認為披露根據本公約確立的犯罪的所得的資料可以有助於接收資料的締約國啟動或者實行偵查、起訴或者審判程式時，或者在認為可能會使該締約國根據本章提出請求時，能夠在不影響本國偵查、起訴或者審判程式的情況下，無須事先請求而向該另一締約國轉發這類資料；注意依照本公約第 57 條第 4 項規定在適當的情況下，除非締約國另有決定，被請求締約國可以在依照本條規定返還或者處分沒收的財產之前，扣除為此進行偵查、起訴或

者審判程式而發生的合理費用，並注意此一合理費用之扣除，對於請求國與被請求國雙方均有利益；鼓勵締約國盡力利用本公約第五章規範關於追回資產之各項工具，包括執行國外之禁止令及沒收裁定之協助機制，而此等機制通常為請求國於追回資產程序中運用之有效且省錢之工具。

陸、心得與建議

一、反貪發展趨勢與實踐

馬政府為展現肅貪決心，順應國際發展趨勢，積極推動聯合國反貪腐公約內國法化相關作為，同時成立法務部廉政署，整合反貪、防貪及肅貪能量於一體，積極落實該公約相關內容。法務部廉政署成立以來所積極推動反貪、防貪之相關理念與具體措施，均充分展現該公約之精神，也將逐漸展現社會新局面，並提升人民對政府的信賴。

（一）「聯合國反腐敗公約」內國法化

近來法務部致力推動「聯合國反貪腐公約」內國法化，規劃以「推動公約之批准（加入、接受），再以制定公約施行法方式，解決未能存放問題，並明定公約具國內法之效力。同時檢討國內相關反貪腐法規是否符合公約規定之精神。」方式推動，本公約施行法草案正由法務部研擬中，明定本公約之規定具有國內法律之效力，有關反貪腐事件之法律適用與解釋，應以符合本公約規定為原則；如國內法令與行政措施有不符本公約規定者，各級政府機關應於3年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止，及行政措施之改進，俾積極實現本公約所揭示之反貪腐法制和政策。

為落實執行本公約的各項反貪腐工作，法務部廉政署訂定「廉政新構想—以民為本」政策，貫徹「防貪-肅貪-再防貪」機制，確立「防貪先行、肅貪在後」工作原則，以「培養公務員拒絕貪污成為習慣」、

「防貪先行，肅貪在後」、「推展『行動政風』功能」、「建構縱向及橫向之肅貪體系」、「全民參與」等為中心理念，督導全國約 1,130 個政風機構，共同推動落實執行各項防貪、肅貪及再防貪作為，發揮政風預警功能，消弭貪污犯罪於未然，以積極實踐「降低貪瀆犯罪率」、「提升貪瀆定罪率」及「落實保障人權」三大目標。

（二）強化預防性反貪腐政策和做法

為落實本公約第 5 條「預防性反貪腐政策和做法」，法務部廉政署 2013 年 3 月提出「廉政新構想—以民為本」之政策主軸，貪污犯罪的跡象出現時，及時提出預警作為，消弭貪污犯罪於未然；對行政違失或刑事不法個案，協同業務單位提出再防貪措施，以完備「防貪—肅貪—再防貪」之體系。

（三）建置「政府採購聯合稽核平台」

2013 年 7 月間，主管政府採購法之行政院公共工程委員會與法務部共同建置「政府採購聯合稽核平台」，並開放「政府電子採購網」及「公共工程標案管理系統」之跨機關查詢權限予法務部廉政署及政風機構，進行異常採購案件篩選分析，以機先採取預防措施，並作為偵測貪瀆線索之基礎，俾同步進行防貪與肅貪行動。

（四）推廣企業誠信

為加強推動食品安全之廉政作為，全面推廣企業社會責任概念，刻研商修訂「國家廉政建設行動方案」肆、具體作為三、推動企業誠信之具體策略（二）「倡導企業社會責任，加強與企業及民間各界的溝通，凝聚企業與私部門反貪共識。」執行措施 1「舉辦推動企業倫理宣導座談會或研討會，全面推廣企業社會責任概念，透過政策宣導及教育訓練課程，讓觀念更普及」之辦理機關（除「經濟部、交通部、財政部、金融監督管理委員會及相關機關」外）增列衛生福利部，以利衛生主管機關推廣企業誠信觀念，強化食品製造業者之社會責任。

(五) 完成「揭弊者保護法」草案之研擬工作，並延伸辦理「私部門
公益通報者保護法」立法研究

法務部廉政署已完成「揭弊者保護法」草案之研擬工作，就檢舉公部門貪瀆不法或影響政府機關廉能形象之弊端揭發者，提供身分保密、人身安全保護及工作權保障等保護機制。而保護對象非限於公部門員工，亦包括一般民眾。該草案規劃於行政院下成立揭弊者保護審議會，以落實督導我國揭弊者保護工作之執行。目前該草案條文刻正由法務部進行審議，預計 2014 年 6 月陳報行政院。

前開「揭弊者保護法」草案主要係針對公部門內部之弊端，惟私部門內部之弊端時有影響公益及國計民生，法務部廉政署復委請專家學者進行立法研究，以確立修法方向。

二、司法互助之發展與實踐

打擊貪腐，有賴高效率之司法互助，包括引渡、調查取證及資產返還等不同面向。司法互助的障礙來自於各國法律制度架構之差異及各國間相互瞭解的有限性，包括翻譯語言及法律概念的掌握，各國執法機關間任務分配不盡相同，請求格式的差異性。司法互助往往耗時甚久，再加上各國之聯繫窗口或業務負責人之更迭，導致傳送正式請求之前缺乏有效之聯繫，使得各國司法互助一直面臨重大的挑戰。

因此，除跨國間之法律障礙外，強化國際交流、建立區域長期窗口、司法互助資訊透明化等措施，有助於提升司法互助效能，下列分述之。

(一) 強化國際交流

積極派員參與各類型國際組織，增加國際曝光度，系統性蒐集瞭解各國司法互助的管道、窗口及主要法律架構，並將蒐集所得訊息與

資料，依國別建立資料庫，持續補充、更正資料庫內容，並將司法互助成功與失敗的個案納入資料庫，以利持續精進。

（二）建立長期區域窗口

司法互助的成功關鍵因素之一在於跨國間聯繫窗口之暢通。我國宜針對國際各區域，如美洲、歐洲、亞洲、大洋洲、非洲等區域，非別建立長期性之窗口，長期經營、瞭解各該區域內國家之司法互助管到、法律架構及相關官員，利用參與各該區域之國際會議或研討會，系統性蒐集資料，配合前開資料庫建制與運用，建立跨國聯繫管道。如此一來，有助於司法互助傳送正式請求前之聯繫，增進他國法律架構與法律概念的掌握，提升司法互助之成功率。

三、有關資產回復部分

由於我國並非反腐敗公約之締約國，欲依照公約規範取得國際協助往往不易，惟可透過加入與資產追回有關之國際組織、研究主要國家關於跨國司法協助及犯罪資產返還之法律規範等，獲得國際資源，以下分別述之：

（一）加入與資產追回有關之國際組織：

與資產追回有關之國際組織，如反洗錢組織如 FATF (Financial Action Task Force) 及其所屬區域組織如 APG(Asia Pacific Group on Anti-Money Laundering)、國際刑警組織、StAR 及其區域組織如 ARIN-AP，加入這些組織均可取得國際協助以追回犯罪資產，其中國際刑警組織及 APG 我國已加入為會員，而 ARIN-AP 我國亦已於去(2013)年11月間，利用赴南韓首爾參加 ARIN-AP 之機會加入該組織，該組織為聯合國與世界銀行共同創立之 StAR 組織之區域組織，致力於協助各國建立直接之聯絡窗口，提供其持有跨國犯罪資產及司法協

助之資訊，以追回藏匿海外之貪腐資產，未來應可順利與各國資產追回之窗口建立聯繫管道，有助於跨國追回犯罪資產之實際操作。然除此之外，應多參與 ARIN-AP 所舉行之會議及活動，以充份運用該組織之資源及與來自亞太區域執法機關與專家建立合作網絡，並進行經驗交流。

（二）研究主要國家關於跨國司法協助及犯罪資產返還之法律規範

跨國資產追回之實務運作經常曠日費時，遭遇之困難除了與外國司法機關之聯繫不易外，不瞭解他國法律為主要原因，故應先研究主要國家即涉及跨國犯罪或跨國洗錢之相關國家之相關法律規範，俾於請求外國司法協助時，以符合該被請求國之法制規範之方式為之，以免因為法律程序錯誤而無法獲得協助。

（三）累積運用外國法制之經驗

近年來跨國犯罪案件有增無減，但多半首次接觸案件之人員其辦案過程均是自己打聽、或從無到有自行摸索，甚少有專業書籍可供參考，或專業團隊可供諮詢或協助。然而，跨國案件之偵辦經驗極有參考價值，應於跨國請求司法協助或追回犯罪資產之個案操作上累積運用外國法制之經驗，例如每一跨國犯罪案件，於提出跨國請求前之準備，包括是否研究該國法律、該國法律資料如何取得；提出請求時於國內及國外進程序，包括是經由何主管機關提出、是否須要取得國內法院裁定等，提出請求後所獲得被請求國之回應，包括過程所需時間、是否獲得有效回應、是否需要補正程序或資料、是否需要於外國進行訴訟程序、是否需派人員至被請求國進行取回資產程序等，並定期舉辦研討會與執法機關及法院實務專家經驗分享，此外，於每件案例後均應編纂為案例研究，作為日後辦案之參考。

（四）、檢討犯罪資產沒收之法制運作及實務成效

查扣犯罪資產是近年來很夯的議題，因為發現對於貪腐、經濟犯罪、組織犯罪、毒品、人口販運等重大犯罪之處罰，沒收其犯罪資產遠比令其定罪服刑更能有效遏阻犯罪，也更符合社會期待與正義之實現，但是實務上執法機關往往未在犯罪查獲之初即以保全未來沒收、追徵或抵償其犯罪所得而先期運用相關法律規範之預防性扣押，查扣涉嫌犯罪之被告所有之財產，使被告於偵查過程中仍得以繼續移轉財產，日後於案件判決被告有罪時，亦因被告早已脫產而無法沒收其犯罪所得，或對於其犯罪所得財產已變得之替代性財產亦因脫產而無法依相關法律規定就其所有財產追徵其價額；此外檢察官及法官於案件之偵辦、審理過程通常僅針對扣案物為沒收之聲請或裁判，並未就未查扣之犯罪所得為後續之偵查或審判，審判實務對於供犯罪所用之土地、建物、車輛更從未為沒收之裁判。

我們現在談論跨國犯罪資產之追回，是因為犯罪涉及跨國，而且往往是犯罪所得資產涉及跨國，犯罪所得之所以跨國，當然與洗錢犯罪有關，故談論資產返還議題，首先要瞭解洗錢犯罪之查緝，而洗錢犯罪以重大犯罪為前提，然而對於重大犯罪之偵辦，既未見積極查扣犯罪所得，更遑論對於重大犯罪所得之洗錢犯罪之查緝，只要比對重大犯罪起訴案件之統計與洗錢犯罪之起訴統計其間之重大差距，即可明瞭重大犯罪之起訴通常並未伴隨洗錢犯罪之起訴，可見牽涉重大犯罪之洗錢案件，並未積極查緝。以毒品販運案件之查緝觀察，歷年來執法機關查獲毒品數量之統計顯示毒品交易在臺灣仍極為猖獗，且毒品販運與洗錢犯罪有密不可分之關係，然而統計卻顯示洗錢起訴件數較製造、走私及販賣毒品之起訴件數，卻是相對不成比例之微量。

再者，我國洗錢防制法有關洗錢之犯罪之成立是否以重大犯罪定罪為前提，從我國洗錢防制法之規范文義觀之，並不明確，導致怠於查緝洗錢犯罪；或對於洗錢犯罪之查緝未與重大犯罪之同步為之，俟

重大犯罪定罪後，復因偵審時間過長、資金流向難以追查而未再就被告犯罪所得流向偵查相關洗錢犯罪。再以金融機構怠於為疑似洗錢申報應依法裁罰為例，金融監督管理委員會對於疑似洗錢申報之裁罰係以洗錢犯罪定罪為前提，可知主管機關對於法令規範之解釋極為狹隘，間接導致金融機構對於疑似洗錢之申報有限，而怠於申報之金融機構亦甚少遭受主管機關裁處罰鍰。

建議參考聯合國之「模範洗錢與資助恐怖行動防制法」(Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism，以下簡稱「模範法」)之立法建議，只要證明該收益來源為非法，不必以重大犯罪定罪為洗錢犯罪成立之前提要件¹，同時降低重大犯罪之門檻以擴大重大犯罪之範圍，亦即以擴大洗錢犯罪之構成要件，使重大犯罪之犯罪所得易於追緝，並將隱匿犯罪所得之來源之共犯亦論以洗錢罪。

我國關於沒收之制度僅有刑事沒收，並無民事沒收，且刑法規範沒收為從刑，除違禁物得單獨宣告沒收外，沒收須於裁判時併宣告之，是以犯罪所得之沒收係以刑事定罪為前提。如此一來對於未到案審判之重大犯罪之被告，即因無法定罪而無從沒收其犯罪所得，且相關之洗錢犯罪被告其犯罪所得亦因無法將該逃亡之重大犯罪被告定罪而無從提起公訴，遑論以判決沒收其洗錢犯罪所得。

聯合國之模範法有對於犯罪行為已可確定，但對於正犯不明、逃亡或死亡無法確定時，如有足夠證據認定上述財產為本法所定義之犯罪收益，法院仍可命令沒收該扣押之資金或財產之規定²，建議未來修法時，可採納；而美國法亦有關於非以刑事定罪為基礎之民事沒收制度，對於源自於犯罪或牽涉於犯罪之財產，可由檢察官以民事訴訟

¹ 參閱聯合國「模範洗錢與資助恐怖行動防制法」第 5.2.1 條。

² 聯合國模範法第 5.3.1 條

程序向法院請求沒收³。由於沒收之對象係物，訴訟程序係針對財產之本身進行，檢察官之舉證係對物為之，非關於人，只須證明財產本身與犯罪有關即可，不必知道該涉及犯罪之財產其所有人為何人。如此一來，沒收不必以有罪判決為前提，無須有刑事案件在偵查中，對於已死亡之被告或逃亡之犯罪人之財產均可以此方式沒收其犯罪資產。

現行刑法有關沒收之規定僅限於違禁物、供犯罪所用或犯罪預備之物、因犯罪所生或所得之物（刑法第三十八條），至於由犯罪所得（收益）轉變而來之財產，及犯罪所得、由犯罪所得轉變之財產若與其他財產混合時，是否可以沒收？如何沒收則均無具體明確之規範。再者，當上述刑法第三十八條所規範應沒收或得沒收之物不存在時，僅於特別刑法有規定時，如貪污治罪條例、毒品危害防制條例、組織犯罪條例及洗錢防制法等特別規定時，始有追繳或追徵犯罪行為人之替代性財產之可能，範圍過於狹隘，多數重大犯罪之犯罪所得，於刑法總則所規定之沒收之客體不存在時，如犯罪所得已花用殆盡，即無從就犯罪者本身之財產為追繳或追徵其犯罪所得。

現今國際防制洗錢之趨勢有關沒收犯罪所得之法制，已擴及於犯罪者之替代性財產及與合法財產混同之財產，並以舉證責任倒置之方式強化沒收之執行，例如聯合國一九八八年維也納公約、二〇〇〇年打擊跨國有組織犯罪公約（巴勒莫公約）、歐盟關於「清洗、搜查、扣押和沒收犯罪收益公約」等關於防制洗錢之國際公約，及美國法制均有對於犯罪所得或由犯罪所得變得之財產或與其他財產混同之財產沒收之規定，並將舉證責任倒置，由被告證明其財產非屬犯罪所得而不應沒收⁴。建議未來修法時參考上述國際公約及外國立法，擴大

³ 參閱美國 Civil Asset Forfeiture Reform Act 2000 18U.S.C. §983 以下之規定。

⁴ 參閱聯合國維也納公約第 5 條第 6 項及第 7 項，巴勒莫公約第 3 項至第 5 項及第 7 項，第反腐敗公約第 31 條第 4 項至第 6 項及第 8 項，歐盟關於「清洗、搜查、扣押和沒收犯罪收益公約」

沒收之範圍，並於訴訟程序上採用舉證責任倒置之方式，以加強犯罪所得沒收之成效，亦即由檢方以推定方式證明被告有無法解釋之財富，而欠缺合法之收入，其財產與其合法所得不相當，以被告之財產來源不明，推定其所有財產係犯罪所得而應予沒收；對於該財產涉及犯罪而不知情之第三人，亦應舉證證明其在該財產上之合法權益。

（五）跳脫既有的辦案模式

洗錢犯罪查緝為追回跨國犯罪資產之根本，現今檢察官關於洗錢犯罪執法卻成效不彰，原因甚多，如檢察機關積案壓力、辦案人力不足，缺乏鑑別及分析犯罪所得流向之財經、會計、租稅等跨領域專業等，均為影響洗錢查緝績效之原因。惟檢察官多半以傳統之行為人定罪為導向之辦案模式，使其畫地自限而不在意追查犯罪所得，更是洗錢犯罪查緝不力之重大原因，不然所有的緝毒案件，理應同時追查其洗錢犯罪，惟目前鮮少有緝毒專組檢察官於辦毒品案同時查緝被告之洗錢案。故檢察官應跳脫傳統「搜索即辦案、逮捕即破案」之模式，對於被告人數眾多、有組織之集團犯罪、犯罪時間長達數年、甚至牽涉跨國之犯罪、犯罪資金流向複雜之重大案件，於偵查初始即有全盤規劃，成立專案小組，分別就犯罪資金分析、犯罪組織內部關係、跨國犯罪情資之取得，及透過國際刑事司法協助取得證據等分工合作，此一規劃即是追查重大犯罪亦同步查緝是否涉及洗錢。指揮辦案之檢察官一定要定期與專案小組開會研商偵查方向、瞭解資金流向及犯罪組織之變化等，並於執行搜索時，同步於犯罪所得範圍內凍結被告之犯罪資產或實施預防性扣押，搜索犯罪現場時一併扣押與可能犯罪資產有關聯之電腦（包括手機）資料，始能有效查扣犯罪所得，並進而偵辦所牽涉之洗錢犯罪。