FATF 指引

資恐犯罪化（第 5 項建議）

2016 年 10 月

FATF 指引

資恐犯罪化（第 5 項建議）

2016 年 10 月

防制洗錢金融行動工作組織

FATF（防制洗錢金融行動工作組織） 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融體系，以對抗洗錢、資恐以及資助絕大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已成為全球防制洗錢（AML）與打擊資恐（CFT）的公認標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請造訪網站：

www.fatf-gafi.org

本文件及 / 或本文所含的任何地域，概不影響任何領土的狀態或主權、國際疆界之界定，或任何領土、城市或地區之名稱。

引用文獻：

FATF（2016）,*Guidance on the criminalisation of terrorist financing（Recommendation5）*（資恐犯罪化指引（第 5 項建議 ））,FATF,Pariswww.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/criminalising-terrorist-financing.html

© 2016 FATF/OECD。保留一切權利。
未經事前書面同意不得再製或翻譯本出版品。
如欲再製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請授權，
秘書處設址於：法國 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16
（傳真：+33 1 44 30 61 37，或發送電子郵件至：contact@fatf-gafi.org）

Photocredits coverphoto: ©Thinkstock

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 2021 年 12 月印製

資恐犯罪化指引（第 5 項建議）

I 目的和內容

1. FATF 第 5 項建議（R.5）及其注釋（INR.5）詳細說明，根據《*1999 年制止資助恐怖主義國際公約*》（*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism，簡稱「打擊資恐公約」*）和相關聯合國安理會決議（UNSCR）落實將資恐（terrorist financing，TF）定為犯罪的義務，所需的具體要件。不僅如此，R.5 刻意涵蓋超出各類國際法律義務的內容。
2. 本指引藉由相關聯合國公約和 FATF 對資恐的態樣研究中的依據和理由，協助各國執行這些要求，並就注釋提供指引，以及說明不同法律制度的國家如何在國家層級落實這些要求。
3. 本指引以 R.5 和 INR.5 的各獨立要件分章分節，特別著眼於相互評鑒和其他評估定調為最具實施挑戰的特定要件。各部分以 R.5 和 INR.5 的相關要求開頭，識別其依據並解釋背後理由（包括解讀方式），然後提供具體實例以說明不同法律制度的國家如何實施特定要求。相關定義（如「恐怖分子」、「資金或其他資產」等）及其解釋，於指引原則末尾列出。

II 功能對等

4. 本指引所依據的一般原則，即是用以管理 FATF 標準的注釋和評估的原則，如 2012 年 FATF 建議書導言所述：*「各個國家的法律、行政和營運體系各不相同，金融體系也互有所異，因此無法採取一體適用的措施因應相同威脅。有鑑於此，FATF 建議書制定國際標準，各國應考量自身具體情況採取最適合的實施措施。」*

5. 這表示，各國在本國法律制度之下，對於如何實施 R.5/INR.5 的要求享有相當大的彈性。為將資恐定為犯罪，各國可依自身法律制度的慣用形式、實務和術語，亦可參照普通法（commonlaw）和大陸法（civillaw）的過往管理以及國家體系的其他特性。各國可選擇將 R.5/INR.5 及 / 或《*打擊資恐公約*》的部分或全部條文納入本國法律，亦可選擇使用符合本國法律制度和慣例的不同用語，將這些要求納入法律制度，重點是務必將要求的實質內容轉化為國家法律。

6. 本指引援引多個特定國家的實例，從實例可看出，實現 R.5/INR.5 要求的方法繁多。不過此處實例僅概列參考，並非詳盡，因此各國無須嚴格仿效。提供這些資訊僅為展示不同法律制度的國家是如何根據國情，依據 R.5/INR.5 的要求落實將資恐定為犯罪。

III. 資恐罪的必要層面

這項罪行必須涵蓋故意資恐活動的所有類型	
第 5 項建議	各國應根據《*打擊資恐公約*》將資助恐怖主義定罪…
第 5 項建議注釋	2. 資恐罪的定義應擴大至任何人直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於…

此要求的依據和理由

7. R.5/INR.5 要求中，有關這項罪行的必要心理要素（*犯罪意圖，mensrea*）以及必須涵蓋哪些類型的資恐活動，大多依據《*打擊資恐公約*》第 2（1）條：

   1. *本公約中，符合這項罪行之人係指，該人直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於…*

建議注釋的指引原則

…以故意方式…以意圖非法

8. R.5/INR.5 要求中，有關這項罪行的必要心理要素（*犯罪意圖*）必須包括*故意為之*的資恐行為（即以故意方式意圖非法進行的行為）。這項要求並非旨在引導各國將資恐定調為嚴格責任犯罪（即無須證明*犯罪意圖*即視同有罪），包括輕率、過失或不知情的資恐行為，是否必須有具體非法意圖，取決於資恐活動是否針對恐怖主義行為進行，還是針對資助恐怖組織或恐怖分子的活動而進行，如以下兩節所述。

…提供或籌集資金或其他資產…

9. 這項罪行應涵蓋兩種不同類型的資恐活動，即提供*資金或其他資產*以及*籌集資金或其他資產*，此外，資恐罪應適用兩種不同情況：

a） 故意提供或籌集資金或其他資產之行為完成後，以及

b） 意圖提供或籌集資金或其他資產，但最終未實際提供或籌集者（例如因資恐活動尚未完成即遭中斷）。[1]

…以…方式…直接或間接…之全部或部分…

---

[1] 部分法律體系中，這種情況可能歸類為意圖資恐犯罪。
This situation may also fall within the scope of an attempted TF offence in some legal systems.

10. 資恐罪不應限於特定形式或方法的資金提供或籌集，而應訂定為達成此類行為的任何方式。自 2016 年 10 月 R.5 和 FATF 術語表經修訂後，資恐罪即適用於提供或籌集資金或其他資產的行為，其中明確包括經濟資源，含石油和其他自然資源、股利和經由資產產生的收益，以及任何其他非資金但可能用於獲得資金、貨物或服務的資產。這表示，資恐罪應適用於與恐怖組織或恐怖分子的貿易或其他商業或金融關係，亦適用於以實物或以減輕義務的形式提供利益之情況。

11. 個人（恐怖主義融資者）自行（即直接）或間接（例如透過中介機構 / 中間人或二級交易商）提供或籌集資金或其他資產，即應構成資恐罪。間接提供或籌集資金或其他資產的情況，包括參與一系列交易且知情恐怖分子或恐怖組織得從中受益之人（例如中間交易商），統籌此類交易但未參與交易者，應屬於下述附帶資恐罪的範疇。

12. 資恐罪的條件不應侷限於規定，所籌集或提供的資金或其他資產業已或意圖全數用於恐怖主義行為，或全數為恐怖組織或恐怖分子的用途而籌集或提供。反之，即便僅有部分或少數此類資金或其他資產，業已或意圖用於恐怖主義行為，或部分或少數為恐怖組織或恐怖分子的用途而籌集或提供，亦應屬於這些罪行的範疇。這包括轉讓價值和其他實物利益的交易，此類交

易可包括合法經濟組成部分。

這項罪行必須涵蓋非法意圖資恐之行為	
第 5 項建議	各國應根據《*打擊資恐公約*》將資助恐怖主義定罪…且不應僅限於資恐行為…
第 5 項建議注釋	2. 資恐罪的定義應擴大至任何人直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於：（a）執行恐怖主義行為…

此要求的依據和理由

13. 《打擊資恐公約》第 2（1）（a）條和（b）條大致定義哪些非法意圖亦構成資恐，以及資恐罪應涵蓋哪些特定類型的恐怖主義行為：

1. *本公約中，符合此罪行之人係指，該人直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於執行：…*

a） 落於定義範圍且符合附件所載任一條約犯罪行為；或

b） 武裝衝突下，意圖對平民或不願積極參加敵對行動的人造成死亡或嚴重人身傷害的其他行為，其目的（之性質或背景）在於恐嚇人民或強迫政府或國際組織採取或放棄任何作為。

建議注釋的指引原則

…以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於…

14. 提供或籌集資金或其他資產之人（恐怖主義融資者）只要具有非法意圖或知情此類資金或資產是為執行恐怖主義行為，則無論最終恐怖主義行為是否得以實現，皆構成資助恐怖主義行為。

…（a）執行恐怖主義行為[2]*…*

15. R.5/INR.5 就此一方面要求各國將資恐定為刑事犯罪，在 FATF 術語表中，「資恐罪」定義文字的主要依據為《打擊資恐公約》第 2（1）（a）條和第 2（1）（b）條之定義。實際上，這表示必須按照 FATF 建議書術語表的定義，納入兩類恐怖主義行為的資恐：

a） 根據第 2（1）（a）條之規定，納入《*打擊資恐公約*》附件 1 九項公約定義的特定恐怖主義行為（超過 30 種）（合稱「*條約罪行*」），以及

b） 根據第 2（1）（b）條之規定，納入武裝衝突下意圖對平民或不願積極參加敵對行動的人造成死亡或嚴重人身傷害的其他未定義的行為，此類行為之目的在於恐嚇人民或強迫政府或國際組織。最後一個

---

[2] *FATF* 建議書術語表以相同用語定義「恐怖主義行為」，另列出反恐相關且載明恐怖主義罪行的國際法律公約。

層面為開放式或「滴水不漏」措施，旨在針對條約罪行未涵蓋的範疇，規範基於恐怖主義目的而實施的其他行為。

16. 各國有不同的方法實現此一目標，例如，從起草的角度來看，各國可採用以下方式將資恐定為刑事犯罪：

i. 複製《*打擊資恐公約*》第 2（1）（a）條和（b）條就資恐罪的定義用語；

ii. 參照《*打擊資恐公約*》第 2（1）（a）條和（b）條的方式和定義用語，在資恐罪相關法條或該國其他法律中使用類似用語定義資恐罪[3]；

iii. 如果先前已有與條約罪行對應的刑事罪行，應將這些罪行與資恐罪做連結，以涵蓋《*打擊資恐公約*》第 2（1）（a）條規定的行為，再根據第 2（1）（b）條納入一滴水不漏措施，或

iv. 針對各項條約罪行的資助行為另定為獨立犯罪行為，然後再制定一包括滴水不漏措施的附加罪行，以涵蓋《*打擊資恐公約*》第 2（1）（b）條規定的行為。

17. 部分國家主張，第 2（1）（b）條中的滴水不漏措施已自動納入了第 2（1）（a）條的所有條約罪行，但

---

[3] 例如參考《*打擊資恐公約*》或其他公約，例如歐洲理事會架構決議 2002/475/JHA。

這項見解不一定正確，因為大多數條約罪行並未包含恐怖主義目的（即，這些罪行並未要求起訴方證實肇事者是*出於恐怖主義目的而為之*）；相反地，許多條約罪行僅依行為性質認定為恐怖主義罪行，而未追究犯罪者的意圖[4]。這類行為可理解為意圖恐嚇民眾或強迫行為。部分法律體系中，資恐罪對所有相關行為（包括條約犯罪）施加目的性要件；但從行為本身的性質其實就可以推斷恐怖主義目的，檢察官無須另提出證明。具體條約罪行的摘要請參見本指引文件的附件 1。

實施實例

說明欄 1. 盧森堡

盧森堡根據《打擊資恐公約》附件 1 九項公約所列的特定恐怖主義行為融資列入本國《刑法》範疇（一律依國家法律，根據《打擊資恐公約》第 2（1）（a）條定為刑事犯罪）。盧森堡另於同樣規定中，將《打擊資恐公約》第 2（1）（b）條規定的恐怖主義行為定為

---

4 附件 1 所列的九項公約中，只有兩項公約在所定義的刑事犯罪中包含恐怖主義目的：《1979 年反對劫持人質國際公約》涵蓋強迫第三方採取或放棄任何作為之意圖；而《1988 年制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》同時涵蓋未指定恐怖主義目的之犯罪，以及確實具有恐怖主義目的之其他犯罪（2005 年議定書通過的第 2 條之二）。

刑事犯罪，並根據國內法律將其他恐怖主義罪行定為犯罪（例如恐怖分子、恐怖組織、恐怖攻擊、招募、訓練和旅行）。

（《刑法》第 135-5 條）

（1） 「資恐罪」一詞是指直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以在知情情況下，意圖非法將該等資金或資產之全部或部分用於本條第（2）款所述的一或多項犯罪活動，縱此類該等資金或資產未直接用於執行或意圖執行犯罪活動，或與一或多項特定恐怖主義行為沒有關聯者，亦適用此規定。

（2） 本條第（1）款提及以下各條所述罪行：

- （刑法）第 112-1、135-1 至 135-4、135-9、135-11 至 135-16 和 442-1 條；
- 1948 年 1 月 31 日飛航相關法規第 31 和 31-1 條及其修訂條文；
- 1985 年 4 月 11 日《核材料實物保護公約》核准法第 2 條及其修訂條文，1980 年 3 月 3 日在維也納和紐約開放簽署；
- 1992 年 4 月 14 日海事相關法規第 65-1 條及其修訂條文，引入紀律與罰則。

（3） 「資恐罪」一詞是指直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以在知情情況

下，意圖非法將該等資金或資產之全部或部分為恐怖分子或恐怖組織使用，包括該等資金或資產與一或多項特定恐怖主義行為沒有關聯之情況，縱未直接由該恐怖分子或恐怖組織使用者，亦適用此規定。

（4） 「資金」一詞係指各類有形或無形的動產或不動產，無論獲得方式以及以法律文件或文書形式證明，包括電子或數位格式，前提是可證明對資產的所有權或權益，包括銀行信用、旅行支票、銀行支票、撥款單、股票、證券、債券、匯票和信用狀，以上僅為概列。

說明欄 2. 加拿大

加拿大同時考量目的取向以及恐怖活動定義所列的九項公約，在《刑法》中定義資恐罪。

（摘自刑法）

83.02 任何人若無合法正當理由或藉口，有意或無意、直接或間接提供或籌集財產，意圖或在知情情況下將全部或部分財產用於執行

a） 任何作為或不作為，足以構成第 83.01（1）款下恐怖活動（a）（i）至（ix）款定義所指的罪行，或

b） 任何其他作為或不作為，意圖對平民或在於武

裝衝突下不願積極參加敵對行動的人造成死亡或嚴重人身傷害，其目的（之性質或背景）在於恐嚇人民或強迫政府或國際組織採取或放棄任何作為，以上各項行為屬公訴罪行，得判處至多 10 年有期徒刑。

*83.01（1）*以下定義適用於本部分…*恐怖活動*係指：

a） 在加拿大境內或境外之特定作為或不作為，若在加拿大境內為之，即指以下任一犯罪 [*列出九項公約和《打擊資恐公約》*]，或

b） 任何在加拿大境內或境外的作為或不作為，

（i） （A）完全或部分出於政治、宗教或意識形態目的、目標或原因而為之；以及（B）完全或部分意圖恐嚇公眾或特定公眾族群的人身安全（包括其經濟安全）而為之，或強迫任何人、政府或國內 / 國際組織採取或放棄採取任何行動，無論該等公眾或該人、政府或組織位於加拿大境內或境外，且

（ii） 故意（A）藉由使用暴力造成死亡或嚴重人身傷害；（B）危及性命；（C）對公眾或特定公眾族群健康或安全構成嚴重威脅；（D）對公共或私有財產造成重大損害，且此類損害很可能導致前（A）至（C）

款之行為或傷害；或（E）嚴重干擾或中斷必要公共或私人服務、設施或系統，且非因蓄意導致前（A）至（C）款之行為或傷害的宣傳、抗議、異議或停工，…

此罪行必須涵蓋非法意圖資助恐怖組織或恐怖分子之行為	
第 5 項建議	各國應將…對恐怖組織和恐怖分子的資助行為定為犯罪，即使未直接關聯至特定恐怖主義行為，亦同…
第 5 項建議注釋	2. 資恐罪的定義應擴大至任何人直接或間接以故意方式提供或籌集資金或其他資產，以意圖非法或在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於：…（b）為恐怖組織使用；或（c）為恐怖分子使用。

此要求的依據和理由

18. 對於資助恐怖組織和恐怖分子，R.5/INR.5 刻意涵蓋超出《*打擊資恐公約*》的義務，進一步要求各國將資助恐怖組織和恐怖分子的行為更廣泛地定為刑事犯罪，且即便未與特定恐怖主義行為關聯，亦應適用此範圍。這種做法符合多項聯合國安理會決議規定的義務，即各國應禁止國民或領土內任何個人或實體，向恐怖分子或恐怖組織提供資金、金融資產或經濟資源。具體而言。

根據聯合國安理會第 2253（2015）號決議：

> *OP17.…著重指出，即使未直接關聯至特定恐怖主義行為，FATF 第 5 項建議仍應適用於出於任何目的資助恐怖組織或恐怖分子之行為，包括但不限於招募、訓練或旅行；*

19. INR.5 的這些要件於 2004 年由 FATF 採納，並在第三輪相互評鑒中進行評估。此後，隨著資恐日益演變，特別是恐怖組織的營運融資需求以及「孤狼」恐怖分子（即尚未加入恐怖組織，但受其啟發）日益普遍，使得此一層面變得越來越重要。舉例而言，根據 *2008 年防制洗錢金融行動工作組織資恐報告*，絕大部分資金並非直接投入發動恐攻，而是用於廣泛的組織支援所需，包括招募和激進化、訓練、生計、旅行，以及維護合法活動以作為幌子。2015 年 *FATF 新興資恐風險報告進一步強調*，大型恐怖組織會運用資金進行宣傳和招募、訓練、薪酬和成員補償以及社會服務，然而，對於這類非恐攻活動的資助行為卻仍助長了恐怖組織發動恐攻的*能力*。

20. 此外，所有資金或其他資產是可互換的（fungible），換言之，恐怖組織可能將可動用資金或資產投入其他活動，而非作原定用途。一般認為即便是採用先進財務管理實務的恐怖組織，也不會根據每次捐款條件將資金或其他資產存在不同帳戶中，這表示，看似出於

非恐攻目的而資助恐怖組織的資金或其他資產，其實是可以用於投入恐攻。即使將特定資金或其他資產用於非恐攻支出，其亦可替代其他資金或其他資產，然後再投入發動恐攻。

建議注釋的指引原則

…以故意方式…在知情情況下將該等資金或資產之全部或部分用於：…（b）為恐怖組織使用；或（c）為恐怖分子使用

21. 提供或籌集資金或其他資產之人（恐怖主義融資者）只要具有*非法意圖或知情*此類資金或資產最終會落入恐怖組織或恐怖分子，即構成資助恐怖組織和恐怖分子之行為。有時會要求針對此類「*出於任何目的*」資助恐怖組織和恐怖分子之行為定為犯罪。

22. 過去，「*出於任何目的*」一詞已造成某種程度上的混淆，難以界定何謂構成犯罪的特定知識水準（*犯罪意圖*），以及為了定罪，應識別哪一對象須有哪些非法意圖 / 目的。為釐清：（a）恐怖主義融資者必須在知情情況下為恐怖組織或單一恐怖分子提供或籌集資金或其他資產；（b）僅限恐怖主義融資者具有非法意圖 / 目的之情況，且該非法意圖 / 目的必須是為恐怖組織或恐怖分子提供或籌集資金或其他資產。這表示，根據 R.5/INR.5，以下層面不屬於資恐罪：

1. 恐怖主義融資者意圖使此類資金或其他資產用於恐怖組織 / 恐怖分子之目的；
2. 恐怖主義融資者可能知情恐怖組織 / 恐怖分子如何使用或打算如何使用此類資金或其他資產；
3. 恐怖組織 / 恐怖分子就資金或其他資產實際投入（或打算 / 意圖投入）的用途；以及
4. 資金或其他資產是否用於策劃、準備或執行特定恐怖主義行為。

23. 資金或其他資產流向的組織或個人是否為恐怖組織或恐怖分子，實際上相當關鍵。在刑事審判中，法院應根據國家法律程序和個案情況判定組織或個人是否應視為恐怖組織或恐怖分子，其依據包括該等對象是否遭聯合國經聯合國安理會第 1267/1988 號決議和後續決議或由國家主管機關列入指定名單。部分情況下，資金流向的組織是否為恐怖組織，對於是否構成資恐罪可說是最關鍵的一點。其他情況則是，恐怖主義融資者雖然具有非法資恐意圖，但未成功提供資助（例如資金或其他資產遭到秘密警察截獲）。如果資金或其他資產的預定接收者為單一恐怖分子或恐怖組織，則無論最後接收者是否實際接收資金或其他資產，應一律視為構成資恐罪（或資恐未遂罪）。

24. 簡而言之，就罪行方面而言，檢察官僅需證明恐怖主義融資者知情（或認為）資金或其他資產是為恐怖組

織或恐怖分子籌集或提供，或證明其非法意圖為之，心理要素對於確立刑事責任有著關鍵決定作用。

25. FATF 術語表對「*恐怖組織*」和「*恐怖分子*」一詞提出定義[5,6]，指的是從事、意圖或以其他方式參與恐怖主義行為的組織或個人，此定義是依《*打擊資恐公約*》第 2 條定之，這些定義之間可說是互有關聯，因為國際間並未就「*恐怖主義*」定出一固定解釋，因此各國可自由定義「*恐怖組織*」和「*恐怖分子*」，前提是該等定義必須涵蓋從事或意圖從事*恐怖主義行為*之個人或實體，如第 2 條所定義[7]。

26. 實際上，各國可參考聯合國的指定名單（依聯合國安理會第 1267/1988 號決議和後續決議），或各國依本國或超國家權力作成的指定名單，以初步判定遭指定

---

5 「*恐怖組織*一詞是指符合以下條件的任何恐怖團體：（i）以任何方式直接或間接、非法或蓄意從事或意圖從事恐怖主義行為；（ii）共謀參與恐怖主義行為；（iii）統籌或指示他人作出恐怖主義行為；（iv）一群人出於共同目的，在知情情況下蓄意助長一團體執行恐怖主義行為。」

6 恐怖分子一詞是指符合以下條件的任何自然人：（i）以任何方式直接或間接、非法或蓄意從事或意圖從事恐怖主義行為；（ii）共謀參與恐怖主義行為；（iii）統籌或指示他人作出恐怖主義行為；（iv）一群人出於共同目的，在知情情況下蓄意助長一團體執行恐怖主義行為。

7 對於現役或前任外國恐怖主義戰士，法院可能會依其與恐怖組織的隸屬關係、近期活動或所接受的訓練，將其視為單一恐怖分子。如果是此情況，資恐罪應適用於出於任何目的蓄意向恐怖分子提供資金或其他資產之行為，無須與恐怖主義行為有任何關聯。

的個人或實體是否落入資恐罪下的「*恐怖組織*」或「*恐怖分子*」定義[8]。原則上，這也適用於其他國家根據聯合國安理會第 1373 號決議列入指定名單的個人或實體，但前提是該國允許外國實施目標性金融制裁的要求[9]。聯合國安理會第 1267/1988 號決議和後續決議以及聯合國安理會第 1373 號決議旨在對指定名單中的個人和實體實施目標性金融制裁，藉以阻止資金流向恐怖組織和恐怖分子。

---

8 由於指名名單本身並非刑事證據標準，因此部分法律體系下，僅列於指名名單之事實可能不足以讓刑事法院接受指定組織為恐怖組織，但若可證明個人表現出向該組織提供資金的非法意圖，即可構成犯罪。

9 第 6 建議注釋第 4（b）款要求各國設立「*主管機關和有效程序或機制，以酌情審查並實施其他國家根據第 1373（2001）號決議凍結機制下採取的行動*。」。

其他範圍問題

27. 在與他國討論或評鑒的過程中，提出以下其他問題，有關規定注釋以及部分國家使用國內法律基本原則[10]或其他刑事司法原則訂定資恐罪範圍所面臨的挑戰。

輕率

28. 部分國家利用輕率（recklessness）概念將對恐怖組織和恐怖分子的資助但未直接關聯至特定恐怖主義行為者定為犯罪。這使得檢察官須證明犯罪者知情該資金作恐怖主義用途的高度風險，且該風險並不合理。即使資金實際上與恐怖主義目的並無關聯，但只要資金具有可能作恐怖主義用途的風險，即構成輕率資恐行為。所謂輕率，並不一定展現明顯意圖，例如部分法律體系中，資恐罪的心理要素（犯罪意圖）為*未必故意（doluseventualis）*，嫌疑人只要是「有意識地接受實質機會」且瞭解資金將用於提供財務支援，即構成犯罪；但這並不適用於所有法律體系。

29. 這種方法符合即使未直接關聯至特定恐怖主義行為仍將資助恐怖分子的所有行為定為犯罪之理由（即資金

---

10 根據 FATF 術語表：「*國內法律基本原則*」是指國家法律制度所依據的基本法律原則，這些基本法律原則提供一架構，可用於制定國家法律並行使權力。這些基本原則通常會在國家憲法或類似文件中，或由有權對國家法律作約束性解釋或裁定的最高層級法院決定基本原則。儘管各國的情況有所不同，但此類基本原則大致包括正當程序權、無罪推定論以及個人受法律保護之權利。

或其他資產為可互換並可重新分配用途，且始終存在無法抵減恐怖組織或恐怖分子將可動用資金或其他資產作恐怖主義用途之風險）。因此，對於因輕率而將資金或其他資產作恐怖主義用途定為刑事犯罪，在部分情況下可視為與本要求一致，然而這無法取代將蓄意資恐定為犯罪之要求。

與目標性金融制裁重疊

30. 大多數國家將蓄意違反目標性金融制裁的行為另定為獨立犯罪行為（部分國家視之為嚴格責任犯罪）。如果相關目標性金融制裁涉及恐怖主義（且根據指定名單標準足以將指定名單中的個人或實體視為恐怖分子），此情況下，前述違反行為可能構成資恐罪，因為出於制裁目的而遭指定的個人或實體亦可能視為恐怖分子[11]。

31. 如上所述，R.5 要求將資恐列為獨立犯罪行為，但並未要求在該罪行中納入 R.5 的所有細節。大多數情況下，目標性金融制裁依據 R.6 實施，而違反制裁的行為通常採R.35的罰則，目標性金融制裁制度並未與R.5重疊，但部分情況下，如果該國對違反制裁的行為實

---

[11] 雖然可能需提出獨立證據，但國家沒有義務在國內將聯合國指定的個人或實體指定為恐怖分子，而單就列入聯合國指定名單的事實，並不足以供刑事法院判定遭指定的組織即為恐怖組織。

施刑事罰則，目標性金融制裁制度實際上即可視為實施 R.5 要件的機制。此情況可能為：（i）制裁制度包括持續禁止向遭指定的個人或實體提供資金或其他資產之禁令；（ii）違反制裁之行為應適用程度相當於獨立資恐罪的刑事罰則；（iii）相關國家積極善用國家目標性金融制裁權力來指定恐怖組織和個人（此情況下，國家法院通常會將視為恐怖分子的團體和個人，幾乎或全部列入國家指定清單中）。

罪責原則

32. 許多國家的刑法基本要件皆採取*罪責原則（principle of guilt*，又稱為*schuldprinzip 或「罪刑法定原則（nulla poena sineculpa*）」），根據這項原則，犯罪者有過錯才能構成刑事罪行，而任何罰則都應與罪行成正比。部分法律體系將出於非資恐目的提供資金或其他資產之行為視為資恐罪，這可能抵觸罪責原則，因為根據後者，罪行成立與否，應取決於資金或其他資產之接收者的身分，而非資金或其他資產的預期或實際用途。提供資金或其他資產之人，若不知情或無法預見其行為會造成任何傷害者，亦可援引本原則。

33. R.5 與*罪責原則*間是否相互抵觸，取決於如何解釋 R.5 要求，尤其是後述要求：「*各國應將…對恐怖組織和恐怖分子的資助行為定為犯罪，即使未直接關聯至特定恐怖主義行為，亦同…*」，這項要求有時會針對「*出*

於任何目的」資助恐怖組織和恐怖分子之行為定為刑事罪行。*罪責原則*與資恐定為犯罪之間看似不牴觸，因為恐怖組織的目的可直接推定為是恐怖主義目的。

34. *罪責原則*允許將向恐怖分子提供資金或其他資產之行為定為犯罪，即使該等行為未直接關聯至特定恐怖主義行為，僅可能在某種程度上與恐怖主義有關（例如用於招募、訓練、旅行或隱匿恐怖活動）。然而，本原則不允許將「*出於任何目的*」向恐怖分子提供資金或其他資產之行為定為犯罪，因為前述資金或其他資產可作任何目的，並非旨在以任何方式助長恐怖主義（例如基本生活開銷）。有鑑於此，若犯罪者的行為並未造成實際或可預見之損害，那麼*罪責原則*將與 R.5 要求將資恐定為犯罪的具體要求相牴觸。

輕罪

35. 嚴重程度不等的刑事犯罪，對應的法律制度處理方式也有所不同；部分法律傳統有「輕罪」（trivialoffence）之定義，這些罪行可減刑或完全不施以刑罰；而其他法律傳統則賦予檢察官自由裁量權，其可決定是否起訴輕罪（例如是否符合公共利益），並賦予法官充分彈性以就輕罪裁定適當刑罰（例如無最低刑期）。

36. 值得注意的是，R.5 的此一要件可能被理解為，無論罪行多麼輕微，各國均應起訴向恐怖分子提供資金或其他資產之行為或將其定罪。但實情並非如此，R.5

的此部分要求不得取代國內法對輕度犯罪的起訴和裁定原則。

對資恐罪範圍之限制

37. 《打擊資恐公約》第 6 條明確禁止資恐罪的豁免範圍：*各締約國均應採取必要措施，包括酌情強制執行國內法律，確保犯罪行為不致藉任何理由合理化，包括政治、哲學、意識形態、種族、民族、宗教性質或其他類似性質*。

38. 但請注意，部分國家對於*恐怖主義*、*恐怖組織*或*恐怖分子*的定義，可能會影響界定資恐罪範圍內的活動，這些問題已由 FATA 在相互評鑒、後續追蹤和國際合作審議小組程序中，依個案情況進行評估。

實施實例

說明欄 3. 比利時

比利時的《刑法》包括兩項資恐罪，這兩項罪行涵蓋資助恐怖主義行為、單一恐怖分子或恐怖組織。刑法第 140 條中，資助單一恐怖分子屬於「以任何方式資助恐怖組織的活動」之一部分。

（摘自《刑法》- 非官方翻譯）

Art.140.§1. 參加恐怖組織活動的任何人，包括向恐怖團體提供資訊或物質支援，或以任何方式資助恐怖組

織的活動，且知情其參與該等活動有助於恐怖組織犯罪，此情況下，該人應處以五至十年有期徒刑併科罰金一百歐元至五千歐元不等。[1]

Art.141. 除第 140 條另有規定外，任何人如向第 137 條所指的恐怖主義犯罪提供物質支援，包括經濟援助，應處以五至十年有期徒刑併科罰金一百歐元至五千歐元不等。[2]

說明欄註釋：

1. Art.140. § 1er.Toute personne quiparticipe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en ayant connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

   Art.140. § 1er.Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en ayant connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

2. Art.141.Toute personne qui, hors les cas prévus à l'article 140, fournit des moyens matériels, ycompris une aide financière, en vue de la commission d'une infraction terroriste visée à l'article 137, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros

   Art.141.Toute personne qui, hors les cas prévus à l'article 140, fournit des moyens matériels, y compris une aide financière, en vue de la commission d'une infraction terroriste visée à l'article 137, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros

說明欄 4. 澳洲

澳洲刑法針對資助恐怖組織（102.6）、恐怖主義行為（103.1）和恐怖分子（103.2）定為獨立犯罪行為。如果該人籌集或提供資金時，過於輕率且未考慮以下，則根據前述各項法規，即構成刑事犯罪：（a）資金流向的團體是否為恐怖組織；（b）資金是否用於促成或從事恐怖主義行為；（c）他人是否使用這筆資金促成或從事恐怖主義行為。

102.6 為恐怖組織提供資金、向其取得資金或為其籌集資金

（1） 任何人如有以下行為即構成犯罪：（a）該人故意：（i）（直接或間接）從組織獲得資金或向組織提供資金；（ii）（直接或間接）為組織或代表組織籌集資金；且（b）該組織為恐怖組織；（c）該人知情該組織為恐怖組織。罰則：25 年有期徒刑。

（2） 任何人如有以下行為即構成犯罪：（a）該人故意：（i）（直接或間接）從組織獲得資金或向組織提供資金；（ii）（直接或間接）為組織或代表組織籌集資金；且（b）該組織為恐怖組織；（c）該人過於輕率而未考慮該組織是否為恐怖組織。罰則：15 年有期徒刑。

103.1 資助恐怖主義

（1） 任何人如有以下行為即構成犯罪：（a）該人提供或籌集資金；且（b）該人過於輕率，未考量資金是否會用於促成或從事恐怖主義行為。罰則：無期徒刑。

（2） 縱有以下情況，該人之行為仍構成第（1）款所述的犯罪：（a）恐怖主義行為沒有實際發生；（b）資金並未用於促成或從事特定恐怖主義行為；（c）資金將用於促成或從事多項恐怖主義行為。

103.2 資助恐怖分子

（1） 任何人如有以下行為即構成犯罪：（a）該人故意：（i）（直接或間接）向他人提供資金；（ii）（直接或間接）為他人或代表他人籌集資金；且（b）提供資金之人過於輕率而未考慮他人是否會將這筆資金用於促成或從事恐怖主義行為。罰則：無期徒刑。

（2） 縱有以下情況，該人之行為仍構成第（1）款所述的犯罪：（a）恐怖主義行為沒有實際發生；（b）資金並未用於促成或從事特定恐怖主義行為；（c）資金將用於促成或從事多項恐怖主義行為。

這項罪行必須涵蓋資助外國恐怖主義戰士旅行	
第 5 項建議注釋	3. 資恐包括資助個別人士旅行至非居住國或原籍國之其他國家，以籌備、策劃、準備或參與恐怖主義行為或提供或接受恐怖訓練。

此要求的依據和理由

39. 為執行聯合國安理會第 2178 號決議、OP6 的要求，於 2015 年 10 月將該要求新增至 INR.5 中：

> 6. *…決定所有國家應確保其國內法律和法規訂立重大刑事犯罪，可採用適當方式反映罪行的嚴重性，並賦予起訴和裁定罰則之能力：…*
>
> （b） *其國民或任何人在其領土內，以任何方式直接或間接以故意方式提供或籌集資金，以意圖或在知情情況下將該等資金用於資助個別人士為後述目的，旅行至非居住國或原籍國之其他國家：包括籌備、策劃、準備或參與恐怖主義行為或提供或接受恐怖訓練；以及*

建議注釋的指引原則

40. 本修正案釐清，各國應根據 R.5/INR.5 將資助*外國恐怖主義戰士*旅行定為刑事犯罪（即個別人士旅行至非居住國或原籍國之其他國家，以籌備、策劃、準備或參與恐怖主義行為或提供或接受恐怖訓練）。

41. 外國恐怖主義戰士構成嚴重的資恐威脅，公認為向恐怖組織提供物質支援的一種主要形式。根據 2015 年 *FATF 新興資恐風險報告*，一般而言，外國恐怖主義戰士在交通、旅程中住宿、戶外服裝、露營用品、手機 / 方案、飲食和其他一般生活費用方面，所需費用並不高，這項戰士經常挪用不知情的合法資金來源（例如，就業收入、社會救助金、家庭支援或銀行貸款等自籌經費）作為前往衝突地區的旅費。

42. 儘管部分國家現有的資恐罪行（或部分情況下，禁止從事外國軍事活動的禁令）已涵蓋此一方面，但大多數國家仍需修法以納入新要求[12]。各國訂立刑事犯罪時可選擇將此活動歸入單一資恐罪，或另定為獨立犯罪行為。有鑑於外國恐怖主義戰士構成的嚴重威脅，各國應確保將這些法規制定列為緊急優先事項。

實施實例

說明欄 5. 義大利

2015 年，義大利在《刑法》新增一項具體罪行，將資

---

12 *Terrorist Financing:FATF Report to G20 Leaders-Actions Being Taken by FATF（FATA 對 G20 領導人之報告書：FATA 已採取的行動）*（November 2015）,pages 4 and 5.

助、網羅和宣傳外國恐怖主義戰士的行為定為刑事犯罪，這是旨在補充現有資恐罪的範疇。

第 270 條之四 .1- 恐怖主義目的之組織

除第 270 條之二和第 270 條之四規定的情況外，任何人如網羅、資助或促進他人旅行至國外以達到第 270 條之六所載之恐怖主義目的，應處以五至八年有期徒刑。

說明欄 6. 南非

南非的資恐罪（《2004 年保護憲法民主制反恐怖主義及相關罪行法》第 4 條）適用於一系列前置犯罪，包括「與恐怖活動有關聯的犯罪行為」。除其他外，這些罪行包括考量投入恐怖主義活動之特定實體的利益或按該實體的指示，進入或留在特定國家，或提供或接受與恐怖活動有關的訓練。該國的資恐罪因此適用於出於恐怖主義目的而旅行，無須為了具體修改法規即可執行聯合國安理會第 2178 號決議。

資恐應定為獨立犯罪行為	
第 5 項建議注釋	4. 光是根據協助和教唆、意圖或與他人共謀將資恐定為刑事犯罪，並不足以充分遵守本項建議。

此要求的依據和理由

43. 這些要求的釐清依據為《*打擊資恐公約*》第 2（4）和 2（5）條，其中要求各國將 INR.5 第 10 和 11 款規定的一系列資恐輔助犯罪定為刑事犯罪，詳如後文討論。實際上，這表示資恐罪本身不得為輔助犯罪，背後的理由是，特定類型的資恐活動應屬資恐罪的範疇。

建議注釋的指引原則

44. 此要求側重於將資恐定為不同的（即獨立的）犯罪行為（而不是歸類為從事恐怖主義行為主要罪行之輔助犯罪），此層面相當重要，因為僅歸為輔助犯罪，無法涵蓋整個資恐活動。舉例而言，輔助犯罪無法涵蓋恐怖主義融資者（獨自行事且不具參與恐怖主義行為之意圖）正在籌集或提供資金或其他資產，預計用以資助恐怖主義行為（尚未執行），但尚未完成實際資金或其他資產籌集或提供（例如因為行動遭主管機關查獲並因此遭逮捕）。以下行為之輔助犯罪皆無法定罪:

a） *協助和教唆恐怖主義行為*，因為沒有實際發生恐怖主義行為

b） *意圖從事恐怖主義行為*，因為恐怖主義融資者僅意圖資助他人從事恐怖主義行為，本身卻從未參與該行為

c） *網羅或指導他人從事恐怖主義行為*，因為僅涵蓋間接資恐活動（即，恐怖主義融資者正在網羅或指示他人提供或籌集資金或其他資產），恐怖主義融資者本身並未直接自行籌集或提供資金或其他資產，以及

d） *一群人出於共同目的助長一團體進行恐怖主義行為*（即共謀），因為恐怖主義融資者是獨立行事（行徑非出於共同目的）。

45. 將資恐歸為恐怖主義主要犯罪下的輔助犯罪行為，其中另一個固有缺點，實際上，這表示將永遠無法達到訂立資恐罪下的輔助罪行要求[13]，因為輔助犯罪行為下不可能再訂立輔助犯罪行為（例如沒有任一項罪行為意圖作出意圖）。

46. 基於前述原因，資恐應視為一項單獨的活動（即獨立犯罪行為），為達成此要求，各國訂立刑事犯罪時可選擇將資恐活動歸入單一犯罪行為，或另就不同層面的資恐活動制定不同罪行。

---

[13] 參見INR.5第10和11款，以及《*打擊資恐公約*》第2(4)和2(5)條。

犯罪行為應盡可能涵蓋資金或其他資產的最廣泛定義，不問來源	
第 5 項建議注釋	5. 資恐罪應擴大至所有資金或其他資產，不問來自合法或非法來源

此要求的依據和理由

47. R.5 此一要件的依據為《*打擊資恐公約*》第 1（1）條中對資金的廣泛定義，根據該條規定：

    1. *「資金」係指各類有形或無形、動產或不動產的資產，無論獲得方式以及以法律文件或文書形式證明，包括電子或數位格式，前提是可證明對資產的所有權或權益，包括但不限於銀行信貸、旅行支票、銀行支票、撥款單、股票、證券、債券、匯票、信用狀。*

48. 根據《*打擊資恐公約*》的定義，FATF 通過非常類似的定義，列於 *FATF 建議書*的術語表並適用 R.5/INR.5：*「資金」一詞係指各類實體或非實體、有形或無形、動產或不動產的資產，無論獲得方式以及以法律文件或文書形式證明，包括電子或數位格式，前提是可證明對資產的所有權或權益。*

49. 「*資金或其他資產*」的定義還包括其他聯合國公約的要件，包括*經濟資源*（於聯合國安理會第 1373 號決議中說明，於第 2199 號決議提出定義）；石油和其他自然資源；另於第 2161、2199 和 2253 號決議中說明。

建議注釋的指引原則

50. R.5/INR.5 中對資金或其他資產的定義，遠遠超出一般對「資金」的理解，且不僅限於金融資產，另涵蓋了每種可能的財產形式，無論是否為實體（形式）、有形與否或是否為動產。只要依國家法律訂立的罪行納入 FATF 定義的各個要件，則國家法律不一定需要再次複製聯合國或 FATF 定義的所有要件。畢竟「資金」一詞的定義非常廣泛，可能造成混淆。無論國家選擇使用什麼樣的用語，資恐罪都應擴展至所有潛在資金或其他資產類型。

51. 此外，資恐罪涵蓋的資金或其他資產應包括來自合法或非法來源（即合法或非法獲得），此層面相當重要，態樣研究指出，恐怖分子通常會利用合法和非法獲得的資金。資金或其他資產合法來源，例如就業收入、社會救助金、家庭支援或貸款等，大多為外國恐怖主義戰士和小型恐怖組織的主要資金來源。

52. R.5/INR.5 中資金或其他資產一詞也包括經濟資源（含石油和其他自然資源）的概念，這是相當重要的議題，因為伊斯蘭國運用的主要資恐方式，即是從其佔領的地區掠奪石油和其他自然資源[14]。

---

[14] 請參見 FATF（2015），*Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant（ISIL）*，*FATF（資助伊拉克和黎凡特恐怖組織伊斯蘭國）*，www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html

實施實例

說明欄 7. 日本

資恐罪適用於提供資金或其他收益，並就後者提出開放式定義：

「資金或其他收益」。（「其他收益」係指資金以外的利益，包括但不限於土地、建物、貨物和服務）。

說明欄 8. 荷蘭

資恐罪適用於對恐怖主義的廣泛支援，包括金錢或資訊，以及可用於提供財務支援的手法。

刑法 Art.421（1）任何人故意為自身或他人提供金錢或資訊，或故意籌集、獲取、擁有或提供他人任何物件，俾以全部或部分、直接或間接用於提供財務支援，供犯下恐怖主義罪行或籌備或促成恐怖主義罪行；

資恐罪包括各類情況 **TFoffencesincludeabroadrangeofcircumstances**	
第 5 項建議注釋	6. 資恐罪不應強制規定，資金或其他資產：（a）實際上用於執行或意圖執行恐怖主義行為；或（b）與特定恐怖主義行為有關聯。

此要求的依據和理由

53. INR.5 第 6（a）款的依據為《*打擊資恐公約*》第 1（3）條：

> 3. *構成第 1 款所述罪行之行為，無須強制規定資金必須實際用於執行第 1（a）或（b）條所述罪行*。

54. INR.5 第 6（b）款可關聯至上述對於資助恐怖組織或恐怖分子的更廣泛規定。

建議注釋的指引原則

55. 資恐罪不應僅限於資金或其他資產實際或意圖發起恐怖攻擊，亦不應強制要求檢察官將資金或其他資產與特定恐怖主義行為掛鉤。此舉背後的理由，詳述於上第 14 至 17 款。

56. 第 6（a）款要求各國將資恐罪行擴大至涵蓋恐怖主義融資者意圖資恐之行為，此情況下，恐怖主義行為可能並未實際發生或意圖發生（例如由於預先策劃的恐怖主義行為獲得防範；或因未事先策劃特定行為；或因預計投入恐怖主義行為的資金或其他資產實際上已

改作其他用途）。

57. 第 6（b）款要求各國將資恐罪行擴大至涵蓋所提供的特定資金或其他資產與特定恐怖攻擊間沒有關聯的情況，實際上，這表示起訴方無須證明所提供的特定資金或其他資產，與特定恐怖攻擊之間有關聯。這關係到前述將資助恐怖組織和恐怖分子之行為定為犯罪的要求。

可推斷恐怖主義融資者的意圖和所知	
第 5 項建議注釋	7. 各國應確保可根據客觀事實情況推斷意圖和所知，藉以憑證據成立資恐罪。

此要求的依據和理由

58. 此要件的依據是《聯合國打擊跨國組織犯罪公約》（United Nations Convention on Transnational Organised Crime, UNTOC）（第 6（2）條）：

（f） 本條第 1 款規定的犯罪構成要件：所知、意圖或目的，要可以從客觀事實情況推論得出。

59. 《FATF 建議書》第 3 建議注釋 7（a）款將此一要求套用至洗錢定為犯罪。實際上，這表示恐怖主義融資者所知、意圖目的和心裡狀態，應可從客觀事實情況合理推斷出。在 INR.5 中納入相同要求，有助於在舉證責任方面，實現洗錢和資恐罪均等。

建議注釋的指引原則

60. 檢察官應可從客觀事實情況推斷出資恐罪的心理要素（犯罪意圖），因此資恐罪中無須明確說明此點。實際上，在大多數國家，這方面的依據提出是刑事訴訟程序的一般規定或法律傳統（受判例法支援）。

制裁應適用自然人	
第 5 項建議注釋	8. 有效、符合比例原則且具嚇阻作用的刑事制裁應適用於遭判定資恐罪的自然人。

此要求的依據和理由

61. 此要件依據是《*打擊資恐公約*》第 4 條：

各締約國應採取必要措施：…（b）確認罪行具有配套的適當罰則，且罰則比例應符合行為的嚴重性質。

62. 這與 R.3 關於洗錢犯罪的要求雷同。

建議注釋的指引原則

63. 何謂有效、符合比例原則且具嚇阻作用的制裁，對此，目前國際間並無統一標準，且對標準的認定可能因國而異，具體取決於法律傳統和刑事犯罪的一般罰則範圍。

64. 資恐應該視為嚴重刑事犯罪，潛在罰則的比例應符合各國對於其他嚴重刑事犯罪（包括恐怖主義罪行）的罰則。考慮比例原則時，可能需比較其他國家的資恐罰則，尤其是借鑒具有類似法律傳統和罰則範圍的國家。

實施實例

65. 2015 年「資恐事實倡議」針對 172 個國家調查資恐罪的刑事罰則，資恐罪行的最高刑罰為：

a） 0-5 年 - 4 個國家

b） 6-10 年 - 49 個國家

c） 11-15 年 - 41 個國家

d） 16-20 年 - 18 個國家

e） 21 年以上[15] - 60 個國家

[15] 包括無期徒刑和死刑。

制裁應適用法人	
第 5 項建議注釋	9. 刑事責任和制裁（如因國內法律基本原則而不可行）以及民事或行政責任和制裁應適用於法人，此要求不排除存在多種形式責任的國家針對法人平行提出刑事、民事或行政訴訟，前述措施不影響自然人的刑事責任。所有制裁措施均應有效、符合比例原則且具嚇阻作用。

此要求的依據和理由

66. 此要件的依據為《*打擊資恐公約*》第 5 條：

1. *各締約國應根據國內法律原則採取必要措施，以針對位於其領土內或根據其法律組設之法律實體，若其管理人或控制人在其職權下犯下第 2 條所述罪行，應據此承擔責任，此類責任可為刑事責任、民事責任或行政責任。*
2. *此類責任並不影響犯罪者的刑事責任。*
3. *各締約國應特別確保，根據上述第 1 款應承擔責任的法律實體所受的刑事、民事或行政制裁應有效、符合比例原則且具嚇阻作用，此類制裁可包括金錢制裁。*

67. 這與 FATA 第 3 建議（R.3）關於洗錢犯罪的要求雷同。

建議注釋的指引原則

68. 除非違反該國的*國內法的基本原則*[16]，否則法人應就資恐罪面臨刑事起訴。根據 FATF 術語表，這是非常狹隘的概念，僅限於國家憲法（或等效文件）中規定的原則，或該國最高法院的具有約束力裁決。基本原則可能包括正當程序權、無罪推定論以及個人受法律保護之權利等。

69. 如因國內法律基本原則導致刑事責任和制裁不可行，應改而適用民事或行政責任和制裁。若一國的法律制度允許對法人裁定採取多種形式的賠償責任（例如刑事、民事或行政），則可能進行平行訴訟。同樣地，對於同一資恐活動，應同時起訴法人和自然人。

70. 對法人的制裁應比照自然人，程度應有效、符合比例原則且具嚇阻作用。

實施實例

說明欄 9. 西班牙

西班牙的資恐罪（《刑法》第 576 條第 5 款）載明對法人的具體罰則：

5. 根據《刑法》第 31 條之二的規定，法人應對本條

[16] 請參見上述註釋 11 的定義。

所列罪行承擔責任時，應適用以下制裁措施：

a） 若為自然人犯罪，並判處五年以上徒刑，此情況下若為法人，得處以二至五年徒刑。

b） 若為自然人犯罪，並判處兩年以上徒刑，此情況下若為法人，得處以一至三年徒刑，不含前款之罰則。

根據本法第 66 條之二的規則，法官和法院亦可裁定第 33 條第 7 款 b）至 g）項規定之刑罰。

第 33 條第 7 款 b）至 g）款規定以下罰則：

b） 解散法人。該等解散應導致絕對喪失法人資格，及其在合法交易中以任何方式行事或執行任何種類之活動（縱合法）的能力。

c） 暫停業務活動，期限至多五年。

d） 關閉營業場所和據點，期限至多五年。

e） 其先前若透過特定獲得實施、支援或隱匿犯罪，日後將禁止展開該等活動，此禁令可為臨時或永久裁定，如為臨時禁令，期限至多五年。

資恐罪應涵蓋各類輔助罪行	
第 5 項建議注釋	10. 意圖犯下資恐罪亦應構成犯罪。 11. 從事以下任一種行為亦應構成犯罪: （a）符合本註釋第 2 或 9 款之規定，共謀參與犯罪； （b）符合本註釋第 2 或 9 款之規定，網羅或指導他人犯罪； （c）根據本註釋第 2 或 9 款之規定，一群人出於共同目的助長一團體犯下一或多項罪行，此類助長是蓄意為之，且符合後述任一條件：（i）旨在促進一團體有關犯下資恐罪的犯罪活動或犯罪目的；（ii）在知情情況下助長一團體犯下資恐罪。

此要求的依據和理由

71. 這些要求的依據為《*打擊資恐公約*》第2（4）和2（5）條:

4. *任何人如有本條第 1 款所述罪行之意圖，亦將構成犯罪。*

5. *如任何人符合下述條件，該人亦構成犯罪：*

（a） *依本條第 1 或第 4 款所述，共謀參與犯罪；*

（b） *依本條第1或第4款所述，網羅或指導他人犯罪；*

（c） *依本條第 1 或第 4 款所述，出於共同目的助長一團體犯下一或多項罪行，此類助長是蓄意為之，且符合後述任一條件：（i）旨在促進一團體有關犯下本條第 1 款所述罪行之犯罪活動或犯罪目的；（ii）在知情情況下助長一團體犯下本條第 1 款所述罪行。*

72. 這與 R.3 關於洗錢犯罪應制定全面輔助犯罪行為的要求雷同。

建議注釋的指引原則

73. 資恐罪下應包含各類輔助犯罪，以便針對一團體意圖犯下、參與、網羅、指示或助長資恐罪之行為，定為刑事犯罪。各國可選擇將這些輔助犯罪納入資恐主要犯罪行為，或選擇將輔助犯罪納入刑法的一般規定或法律傳統中（受判例法支援），再與資恐罪相關聯。

74. 此外只要涵蓋了基礎活動，就不一定須採用 INR.5 的用語。例如在部分國家，*共謀罪*包括一團體出於共同目的助長資恐罪行；同樣地，在部分國家，*協助*和*教唆*單一輔助罪行下，可能廣泛包括多項輔助犯罪行為，包括參與、網羅、指示或協助犯下資恐罪。根據國家的法律傳統，共謀下的輔助犯罪行為可能包括 INR.5 第 11 和第 12 款規定的部分或全部相關行為，如果此

類一般輔助犯罪未涵蓋 INR.5 的任何相關行為，應將其與資恐罪明確定為刑事犯罪。

實施實例

說明欄 10. 瑞典

瑞典的《刑法》針對意圖犯罪（Ch23§1）和共謀（Ch23§4）定有一般規定，如下所述，這些規定適用於刑法下的所有罪行。

根據刑法，特定行為的罰則不應僅限於針對所為之人，還應包括從旁建議或協助促成該行為之人。同樣規定亦應適用於依其他法條或法定公約應處以徒刑的行為。非視為肇事者之人，如誘使他人實際犯下行為，應以教唆和協助犯罪定罪判刑。

該人是否屬共謀，應取決於該人之意圖或過失判斷。管理職人員、債務人或地位特殊之他人，如有共謀作為，依法亦應定罪判刑。

如法律針對特殊情況另有規定，則本款規定不適用。（法令 1994:458）

管轄權問題	
第 5 項建議注釋	12. 無論涉嫌犯罪之人是否與恐怖分子 / 恐怖組織或已發生 / 將要發生的恐怖主義行為位於同一國家，均應構成資恐罪。

此要求的依據和理由

75. 此一內容反映 R.3 中關於洗錢犯罪的類似規定，也與聯合國安理會第 1373 號決議規定的目標有關：

> *2. 另決定所有國家應：…*
>
> *（d） 對於資助、策劃、促成或從事恐怖主義行為的人，應防範其在各自所在地區，對其他國家或其公民行使前述目的；…*

建議注釋的指引原則

76. 正如 2015 年 FATF *新興資恐風險報告*所述[17]，資恐是一國際現象，恐怖分子籌集資金的國家經常與實際發動恐攻的目標國家不同，一國沒有恐怖主義行為，並不代表資恐風險較低，因為恐怖分子仍可能在該國籌集資金或透過該國的金融體系移轉資金。如聯合國安理會第 1373 號決議序言所強調：「*…每個國家都有義*

[17] FATF（2015）a-p.20ff

務避免在另一國家網羅、教唆、協助或參與恐怖主義行為，或助長在其領土內從事此類行為的組織活動」。

77. 無論恐怖主義行為在境內或境外發生，或無論涉嫌犯罪之人是否與恐怖分子 / 恐怖組織位於同一國家，均應構成資恐罪[18]。實際上，這表示各國必須確保其資恐罪不應僅限於資助國內恐怖主義行為或僅限針對本國政府、國家或居民的恐怖主義行為。一旦證明資恐罪確實發生，此情況下資助行為不一定必須直接關聯至實際或意圖對該國政府或居民犯下的特定恐怖主義行為，該罪行應涵蓋所有資恐行為，縱使受資助的恐怖主義行為未在該國發生且與該國沒有關聯者，亦應適用。

78. 資恐罪不應僅限於籌集或提供資金或其他資產之人，必須與恐怖主義行為、恐怖組織或恐怖分子位於同一國家。

79. 根據國家的法律傳統，資恐罪的地理範圍可包含在刑事訴訟程序或法律傳統的一般規定中（受判例法支援）；或可明確針對資恐罪或更廣泛的罪行類別另作說明。

---

18 INR.5，第 12 款。

說明欄 11. 南非

2004 年第 33 號法令《保護憲法民主制反恐怖主義及相關罪行法》（POCDATARA）明確定義「恐怖主義活動」，納入在南非境內或在其他司法管轄區發生的恐怖主義行為。此定義是資恐罪的基礎。

於本節以及第 2、3 和 17（2）提及的「恐怖主義活動」（Ch.1（1）），是指 -

（a） 在共和國境內或境外發生的以下行為 -…

（b） 意圖或（依其性質和背景）可合理視為全部或部分地直接或間接意圖用於 -

（ii） 威脅公眾或特定公眾族群的人身安全（包括其經濟安全）或對此誘使或引發不安全感，或誘使、引發或對一般民眾散佈恐懼或恐慌感覺；（iii）過度強制、威脅、強迫、脅迫、誘使或促使個人、政府、公眾或特定公眾族群，或國內 / 國際組織或機構或政府間組織或機構，採取、放棄或不採取任何作為，或採取或放棄特定立場，或按照特定原則行事，

資恐應列為洗錢的前置犯罪	
第 5 項建議	... 各國應確保將此類犯罪行為定義為洗錢的前置犯罪。

此要求的依據和理由

80. 此要求的依據是 FATF 建議 3，該建議要求將所有嚴重犯罪定為洗錢的前置犯罪：INR3 第 2 款，由於資恐屬嚴重罪行，因此適用該要求。

建議注釋的指引原則

81. 對於採用全犯罪（all-crime）方法定義洗錢前置犯罪的國家，無須採取具體行動。

82. 而對採用門檻（threshold）方式定義洗錢前置犯罪的國家，資恐罪的相關罰則門檻，應高於符合洗錢前置犯罪的門檻（或應納入嚴重洗錢前置犯罪類別）。

83. 在使用列出（List）方法定義洗錢前置犯罪的國家，資恐罪應納入列表中。根據「*2008 年 FATF 的恐怖分子籌資報告*」和「*2015 年新興資恐風險報告*」所述，從犯罪活動產生的犯罪所得是恐怖分子的重要資金來源；眾所周知，恐怖分子廣泛從事各類犯罪活動，包括走私香菸、毒品販運；信用卡詐欺、支票詐欺；保險詐欺；偽造貨幣；搶劫銀行；租稅犯罪；敲詐勒索。此外，恐怖分子也常使用與洗錢人士相同的手法轉移資金。

術語表	*資金或其他資產*一詞是指包括但不限於金融資產、經濟資源（包括石油和其他自然資源），各類有形或無形、動產或不動產的任何資產，無論獲得方式以及以法律文件或文書形式證明，包括電子或數位格式，前提是可證明對資產的所有權或權益，包括但不限於銀行信貸、旅行支票、銀行支票、撥款單、股票、證券、債券、匯票、信用狀，以及該等資金或資產可產生的利息、股利、其他收益或價值，及可用於獲取資金、商品或服務的其他資產。

依據和理由

84. 此術語源自《*打擊資恐公約*》第 1 條所載「資金」的定義：

1. 「資金」係指各類有形或無形、動產或不動產的資產，無論獲得方式以及以法律文件或文書形式證明，包括電子或數位格式，前提是可證明對資產的所有權或權益，包括但不限於銀行信貸、旅行支票、銀行支票、撥款單、股票、證券、債券、匯票、信用狀。

85. 此用語亦源自聯合國安理會第 2199 號決議，其中闡明「經濟資源」的範圍：

OP.6. 確認「經濟資源」應包括石油、石油產品、模組式煉油廠和相關原物料和其他自然資源，以及非資金但可用於獲取資金、商品或服務的資產；

86. 如上所述，該定義另包括其他聯合國決議的要件，特別是第 2161 和 2253 號決議。

建議注釋的指引原則

87. 資恐罪應盡可能廣泛擴及所有資金或其他資產，包括 FATF 定義或《*打擊資恐公約*》規定的所有形式。

88. R.5 先前曾提到「*資金*」個別（但廣泛）的定義，為免混淆，2016 年 10 月對 INR.5 進行修訂。現在「*資金或其他資產*」一詞已廣泛用於 INR.5，所有以資恐為重點的 FATF 建議書均指同一目標，且近期聯合國安理會決議著重的恐怖主義具體支援形式（即經濟資源），現已明確納入定義範圍內，然而，如果國家法律採用的術語定義夠廣，就無須為反映上述修訂而修改國家法律。

89. 由於聯合國安理會第 2199 號決議判定此為伊斯蘭國籌資的主要來源，因此於 2016 年 10 月釐清「*資金或其他資產*」的定義，明確納入*石油和其他自然資源*。聯合國安理會第 2199 號決議 OP6 亦針對此此定義的範

圍列出其他項目（石油產品、模組式煉油廠和相關原物料），為確保該定義可適用其他恐怖組織的主要籌資來源，包括日後可能浮現的其他項目，因此對前述定義範圍進行相關修訂，以納入可用於*獲取資金*、*商品或服務的其他資產*。因此，R.5 和 R.6 皆涵蓋這些要件。

實施實例

90. FATF 成員採用不同的方法：

a） 部分司法管轄區[19]的法律明文將為恐怖主義提供物質支援和財務支援定為犯罪行為（例如「物質支援或資源」或財務、物質或資訊等形式的支援）。

b） 部分司法管轄區[20]使用定義範圍相當廣的複合用語界定資恐罪（例如「*資金或其他財產*」、「*金錢或其他財產*」、「*任何資金或資產*」、「*任何形式的資金、證券或財產*」）。

c） 多個司法管轄區使用單一術語來界定資恐罪（例如「*資金*」、「*資產*」或「*財產*」），部分司法管轄區[21]中，此術語依法定義為包括所有類別的財產和資產。

---

19 例如美國、比利時、冰島、日本、南非、荷蘭。

20 例如挪威、瑞典、英國、韓國、丹麥、法國、葡萄牙、土耳其、阿根廷、墨西哥。

21 例如澳洲、愛爾蘭、盧森堡、紐西蘭（資金）、希臘、德國、奧地利（資產）、加拿大、新加坡（財產）。

附件 1：

《打擊資恐公約》附件 1 所列公約和議定書所載的條約罪行

	公約	恐怖主義的刑事罪行
1.	1970 年 12 月 16 日在海牙簽署的《制止非法劫持航空器公約》。	*第 1 條飛行期間在飛機上的任何人：*（a）非法、以武力、威脅或以其他方式恐嚇、劫持或控制該飛機或意圖為此類行為，或（b）共謀協助他人執行或意圖執行此類行為。
2.	1971 年 9 月 23 日在蒙特婁簽署的《制止危害民航安全之非法行為公約》（Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation）。	*第 1 條任何人如果在國際上非法…* （a）對飛行期間在飛機上的人實施暴力行為，導致可能危害飛機安全性；或 （b）破壞飛行期間的飛機或對該飛機造成損害，使其無法飛行或可能危害飛行安全；或 （c）在飛行期間的飛機上，以任何方式放置或促使放置任何裝置或物質，導致可能破壞飛機，或對其造成損壞進而使其無法飛行或可能危害飛行安全；或 （d）破壞或損壞導航設施或干擾其運作，導致可能危害飛行期間的飛機安全性；或

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（e）在知情情況下故意傳達不實資訊，進而危害飛行期間的飛機安全性。 2. 如任何人符合下述條件，該人亦構成犯罪： （a）意圖犯下本條第 1 款所述罪行；或 （b）共謀協助他人犯下或意圖犯下該罪行。
3.	1988 年 2 月 24 日在蒙特婁簽署的《制止在為國際民用航空服務的機場上的非法暴力行為議定書》（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation）及《制止危害民航安全之非法行為公約》的補充條款。	*第二條任何人非法蓄意使用任何裝置、物質或武器進行下述行為，即構成犯罪：* （a）在國際民航機場對某人實施暴力行為，實際或可能造成嚴重傷亡；或 （b）破壞或嚴重損害國際民航機場的設施或停靠於該機場的未運作飛機，或破壞機場的服務，導致實際或可能危害機場安全性。
4.	聯合國大會 1973 年 12 月 14 日通過的《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行公約》（Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons）。	*第 2（1）條蓄意犯下：* （a）謀殺、綁架或以其他方式攻擊受國際保護人員的人身或自由； （b）對受國際保護人員所在的官方場所、私人住所或運輸工具實施暴力攻擊，導致可能危害其人身或自由； （c）威脅進行任何此類攻擊；

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（d）意圖進行任何此類攻擊；以及 （e）共謀參與此類攻擊； 各締約國均應根據其國內法律上述各項定為犯罪行為。
5.	聯合國大會 1979 年 12 月 17 日通過的《反對劫持人質國際公約》（International Convention agains tthe Taking of Hostages）。	*第 1（1）條如任何人符合下述條件，該人即構成犯罪：* …劫持或扣留並威脅殺害、傷害或繼續扣留另一人（下稱「人質」），藉此強迫三方，即一國家、國際政府間組織、自然人或法人或一族群採取或放棄任何作為，並以釋放人質作明示或默示條件，此行為即構成劫持人質罪行（「劫持人質」） （2）任何人如有以下行為： （a）意圖劫持人質，或 （b）共謀協助他人劫持或意圖劫持人質 就本公約而言，同樣也構成犯罪。
6.	1980 年 3 月 3 日在維也納通過的《核材料實物保護公約》（Convention on the Physical Protection of Nuclear Material）	*第 7（1）條蓄意犯下：* （a）未經合法授權，擅自接收、持有、使用、轉讓、變更、處置或散佈核材料，實際或可能導致任何人死亡或重傷或財產重大損失； （b）竊盜或搶劫核材料； （c）挪用公款或詐欺以獲取核材料；

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（d）威脅或以武力或以其他方式恐嚇創造對核材料的需求； （e）威脅（i）使用核材料對任何人造成死亡或重傷或重大財產損失，或（ii）犯下（b）款所述罪行，以強迫自然人或法人組織或國家採取或不採取任何作為； （f）意圖犯下（a）、（b）或（c）款所述的任何罪行；以及 （g）構成參與（a）至（f）款所述罪行之行為 各締約國應根據本國法律將上述定為應處以罰則的罪行。
7.	1988 年 3 月 10 日在羅馬簽署的《制止危害海上航行安全之非法行為公約》（Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation）	*第 3 條第 1 款 - 任何人如果在國際上非法…* （a）以武力、威脅或以其他方式恐嚇劫持或控制船舶；或 （b）對船上的人實施暴力行為，導致可能危害船舶安全性；或 （c）破壞船舶或對船舶或其貨物造成損害，可能危害船舶的航行安全；或

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（d）在船上以任何方式放置或促使放置任何裝置或物質，導致可能破壞船舶，或對船舶或其貨物造成損害，進而實際或可能危害船舶的航行安全；或 （e）破壞或嚴重損害海事導航設施，或嚴重干擾海事導航設施的運作，導致可能危害船舶航行安全；或 （f）在知情情況下故意傳達不實資訊，進而危害船舶航行安全；或 （g）因犯下或意圖（a）至（f）項所述罪行而傷害或殺害任何人。
8.	1988 年 3 月 10 日在羅馬簽署的《制止危害大陸架固定平台安全非法行為議定書》（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf）	*第 2（1）條任何人如果在國際上非法；…* （a）以武力、威脅或以其他方式恐嚇劫持或控制固定平台；或 （b）對固定平台上的人實施暴力行為，導致可能危害其安全性；或 （c）破壞固定平台或對其造成損壞，導致可能危害其安全性；或

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（d）在固定平台上，以任何方式放置或促使放置任何裝置或物質，導致可能破壞該固定平台或危害其安全性；或 （e）因犯下或意圖（a）至（d）項所述罪行而傷害或殺害任何人。 2　如任何人符合下述條件，該人亦構成犯罪： （a）意圖犯下第1款所述罪行；或 （b）教唆任何人犯下此類罪行，或以其他方式共謀協助他人犯下此類罪行；或 （c）威脅（不論是否具有依國家法律判定的條件）犯下第1款（b）和（c）項規定的罪行導致可能危害固定平台安全性，其目的在於強迫自然人或法人採取或不採取任何作為。
9.	聯合國大會於1997年12月15日通過的《制止恐怖主義爆炸事件國際公約》（International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings）	*第2（1）條任何人如果在國際上非法犯下本公約所述罪行…* …在公共場所、國家或政府機構、公共交通系統或基礎設施中，傳遞、放置、釋放或引爆爆炸裝置或其他致命裝置：

	公約	恐怖主義的刑事罪行
		（a）意圖造成死亡或嚴重人身傷害；或 （b）意圖造成對場所、設施或系統的廣泛破壞，實際或可能導致重大經濟損失。 2. 任何人如有第 1 款所述罪行之意圖，亦將構成犯罪。

資恐犯罪化

本指引旨在幫助各國實施 FATF 第 5 項建議的要求，其中說明國家法律制度應涵蓋資恐罪的各個面向。

本指引強調，鑑於各國的法律、行政和營運架構各不相同，金融體系也各異，因此各國於本國法律制度下訂定實施要求的方式，可享有很大的彈性。本指引提供部分國家實例，這些實例說明不同法律制度的國家如何將資恐定為犯罪。

www.fatf-gafi.org | 2016 年 10 月