

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國112年11月15日印發

院總第 20 號 委員提案第 10042721 號

案由：本院委員江永昌、莊瑞雄等 24 人，為強化我國人權保護，對於國內外侵害人權、顯著腐敗，或危害我國國安或國內重大犯罪人士予以制裁，爰擬具「目標性制裁法草案」。是否有當？敬請公決。

說明：我國現已透過資恐防制法建立目標性金融制裁體系，惟該制裁體系於現行運作上僅限於針對打擊資恐與武器擴散。國際實務上，仍有許多行為仰賴目標性制裁體系：比如烏俄戰爭開始後，西方主要國家對於俄羅斯所發布的制裁；此外對於重大人權侵害事件，西方國家亦仰賴制裁體系予以有人權侵害行為者制裁。我國迄今仍缺乏單一制裁體系，使我國於相關人權侵害防制、重大危害國家安全或社會治安之事件仍缺乏有效行政制裁手段。為使我國得已配合國際間即時、有效之人流、金流限制，允宜另設制裁專責辦公室，並建立我國目標性制裁體系所適用之範圍；就受制裁對象予以一定法律救濟之程序規定亦應統一規範，爰擬具「目標性制裁法」草案，其修正要點如下：

- 一、修正本法名稱及目的、主管機關。（條文第一條、第二條）
- 二、設立制裁辦公室，並就其業務內容、調查程序予以規定；對拒不配合調查者予以行政罰。（條文第三條）
- 三、定義本法所稱人權侵害、危害國安及重大案件。（條文第四條）
- 四、定明目標性制裁審議會之組成及權責。（條文第五條）
- 五、明定我國目標性金融制裁體系，就列入名單之要件、程序等予以規定。（條文第六條）
- 六、就目標性制裁之效力、範圍等予以規定，並課與洗錢防制法第五條所定機構、事業或人員一定責任，以及違反規定之罰則。（條文第七條）
- 七、就目標性制裁之例外許可措施予以規定，並訂定受制裁者就其認為應適用許可措施之情形訂定申請及申訴程序。（條文第八條）
- 八、訂定目標性制裁名單更新程序，以及受制裁者如有不符，其行政救濟程序。（條文第九條）

立法院第 10 屆第 8 會期第 8 次會議議案關係文書

提案人：江永昌 莊瑞雄
連署人：賴惠員 黃秀芳 陳秀寶 蔡易餘 王美惠
羅美玲 吳玉琴 郭國文 許智傑 林淑芬
陳歐珀 陳明文 陳靜敏 何欣純 邱泰源
鍾佳濱 湯蕙禎 吳思瑤 范 雲 陳培瑜
莊競程 陳素月

目標性制裁法草案

名	稱	說	明
目標性制裁法		鑒於本法係為建立我國目標性金融制裁法，以針對國內外侵害人權、顯著腐敗或影響我國國安、重大案件嚴重危害我國治安者予以目標性金融制裁，並同步建立目標性制裁制度，爰定名為目標性制裁法。	
條	文	理	由
第一條	為防範並遏止國內外人權侵害事件、顯著腐敗人士，或影響我國國安、嚴重危害我國治安等案件，保障基本人權，強化制裁國際合作，特制定本法。	明定本法立法目的。	
第二條	本法之主管機關為行政院。	明定本法之主管機關。	
第三條	<p>行政院為我國目標性制裁政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導機關。</p> <p>行政院應設制裁辦公室，並配置專責人力。制裁辦公室依職權、陳情或申請，就任何人、團體或組織、政府機關（構）涉有人權侵害、危害國安或我國重大案件進行調查。</p> <p>制裁辦公室於調查時，得召開聽證會，邀請相關機關代表、學者、專家、案件當事人或利害關係人出席。</p> <p>制裁辦公室執行調查時，得要求被調查之自然人、法人、團體組織於限期內提供相關資料或通知其至辦公處所備詢；必要時，得要求其他政府機關（構）、團體組織、法人、自然人提供其他有關資料。</p> <p>制裁辦公室應於案件調查結束後六十日內出具調查報告並建議相關防制政策、制裁手段及其他相關建議，交制裁審議會審議。</p> <p>被調查之自然人、法人、團體組織於期限內無正當理由拒絕提供資料、拒絕到場備詢者，制裁辦公室得處其新臺幣十萬元以下之罰鍰；經再通知仍無正當理由而拒絕者，按次處罰新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，至提供資料或到場備詢為止。</p> <p>被調查之自然人、法人、團體組織依第四項通知提供資料或到場備詢時，或任何人於聽證會程序中為欺詐、虛假陳述者或提供</p>	<p>一、有鑒於我國原依照 FATF 國際標準第六項及第七項關於防制資恐及武器擴散建議要求各國建立權責機關，且行政院業已成立洗錢防制辦公室執行洗錢防制相關、國土安全辦公室執行反恐相關之政策研議、法案審查、計畫合議及業務督等事項。且資恐防制法原先指定行政院為我國資恐防制相關政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導機關之架構，顯見行政院已有充足經驗，爰指定行政院其為目標性制裁政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導及業務督導之機關。</p> <p>二、鑒於目標性制裁涉及案件內容之調查及相應防制政策及制裁手段之建議，應由主管機關成立專責單位並配置專責人力進行。</p> <p>三、有鑒於制裁辦公室進行調查時，或有召開聽證會以蒐集證據、證詞或有蒐及各案件正反意見；且為廣納各界意見，應考量個案狀況，於必要時得進行聽證程序、召開聽證會；且於聽證會中，得依個案必要邀請專家、學者、當事人或利害關係人出席。</p> <p>四、考量制裁辦公室執行調查時，所需要的資料並不僅限於檔案、文件或證詞；擁有這些資料者也未必僅限當事人。爰於四項定明制裁辦公室於調查案件時，除被調查之自然人、法人、團體組織有義務配合調查</p>	

<p>偽造、變造之資料時，準用刑法第一百六十八條至第一百七十條規定。</p> <p>第二項所定制裁辦公室之組織架構、人力分配等，及制裁辦公室進行調查、聽證會等相關程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院定之。</p>	<p>外，其餘機關（構）、私法人、團體組織或個人，如有文字、圖畫、影像等檔案或其他任何相關文件，均有儘速提供之責任。</p> <p>五、第六項則明定制裁辦公室於案件調查結束後六十日內應出具報告，敘明個案背景、情形、調查經過、辦公室所得結論，以及就各該案件相關之防制政策、制裁手段及其他建議。並將報告送交目標性制裁審議會，就是否給予制裁及制裁之範圍等，予以定奪。</p> <p>六、第七項及第八項則明定罰則。針對被調查人有義務於辦公室調查案件時無正當理由拒不到場、拒絕提供資料者，予以行政罰；被調查者如於提供資料時交出包含虛假、欺詐或有偽造、變造之資料時，準用刑法第一百六十八條至第一百七十條。任何人於聽證會程序中為虛假、欺詐陳述或提供偽造、變造或虛假資料者，亦同。</p> <p>七、第九項則授權主管機關就制裁辦公室之組織、編制，以及制裁辦公室依本條進行調查、舉行聽證等程序及其他應遵循事項，訂定辦法。</p>
<p>第四條 前條所謂人權侵害、危害國安或我國重大案件係指：</p> <p>一、策劃或執行恐怖活動，或資助恐怖活動、組織、分子。</p> <p>二、酷刑。</p> <p>三、殘忍、不人道或有辱人格之待遇或懲罰。</p> <p>四、未起訴或審判即給予長時間關押。</p> <p>五、以綁架、擄人、私刑拘禁或其他非法方法，使人失去自由。</p> <p>六、以不法方法使人失去生命、自由。</p> <p>七、殘害人群。</p> <p>八、外國政府機關（構）之作為或不作為，有違反國際人權相關公約之虞者。</p> <p>九、政府機關（構）、私法人、私人團體或自然人，不論國籍，有對任一民族、婦女、兒童、移工、身心障礙者、宗教成員予以嚴重歧視，情節重大以至損害其人權。</p> <p>十、政府機關（構）、私法人、私人團體或</p>	<p>一、匡定本法所定目標性制裁所應制裁對象之範圍。</p> <p>二、參酌美國外國援助法第 2304 條第 d 項第 1 款對「嚴重危害國際公認人權」（section 2304 (d) (1) of title 22）之定義，於第一項第二款至第六款列舉侵害人權之行為。</p> <p>三、參考我國「殘害人群防制條例」之立法理由，係為符合聯合國「防止及懲治殘害人群公約」（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）而定，考量殘害人群係人權侵害行為樣態之一，爰於第一項第七款明定殘害人群屬本法所稱人權侵害行為之一。</p> <p>四、復考量外國政府對人權侵害行為或有多種樣態，如俄羅斯入侵烏克蘭時，有轟炸醫院、學校等行為，有違反 1949 年日內瓦公約者，應屬人權侵害行為，故於第一項第八款明定外國政府機關（構）之作為或不作為，有違反國際人權相關公約之虞者</p>

自然人，不論國籍，有協助外國政府機關（構）為前二款行為者。

十一、其他經國家人權委員會或制裁辦公室調查認定者。

，亦屬本法所謂人權侵害行為。

五、當前聯合國已有數份人權公約，包括「消除一切形式種族歧視公約」（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）、「公民權利和政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）、「經濟社會權利國際公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）、「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）、「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）、「兒童權利公約」（Convention of the Rights of the Child）、「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families）、「身心障礙者權利公約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）以及「保護所有人免遭強迫失蹤國際公約」（International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance）等。考量並非僅有政府機關，而是任何人、團體均有可能違反相關公約之規定，如中國共產黨指揮將新疆地區維吾爾族人送往「再教育營」並予以大規模拘禁、監視、文化與宗教去除等行為，便有違反國際間人權相關公約規定之虞。考量全球實際情況，爰於第一項第九款

明定政府機關（構）或任何人、團體，不論是否為本國籍，一旦有嚴重違反國際公約之虞者，即屬本法所謂人權侵害行為。

六、考量私法人、團體組織或自然人，皆有協助其他政府機關（構）、其他人或團體組織實行人權侵害行為之可能，如企業提供監視攝影機或空拍機協助中國共產黨侵害新疆維吾爾族人之人權，亦應同屬人權侵

	<p>害之行為，故於第一項第十款明定之。</p> <p>七、考量危害我國國安、重大案件等樣態多變，爰於第一項第十一款明定其他經監察院國家人權委員會或制裁辦公室認定確有人權侵害者，均屬之；如不法分子於我國街道上恣意開槍掃射、不顧他人安危，有嚴重危害國人生命安全之虞者；或者，以當前我國大量詐騙集團出沒活動、且詐騙份子恣意妄為之情形，其所作所為，亦有違反人權之虞。對於已知成員之犯罪組織、各該犯罪組織重要成員，均有侵害人權之虞，或有第一項第十一款之適用。</p>
<p>第五條 行政院應設目標性制裁審議會（以下簡稱審議會），為審議制裁辦公室及國家人權委員會就各類案件所提供之制裁建議，並決議是否列入制裁名單；由行政院院長擔任召集人，並為當然委員；其餘委員由下列機關首長兼任之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、國家安全局。 二、內政部。 三、外交部。 四、國防部。 五、經濟部。 六、中央銀行。 七、金融監督管理委員會。 八、海洋委員會。 九、大陸委員會。 十、其他經行政院指定之機關。 <p>審議會之組成、運作及相關事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>參酌資恐防制法第三條第二項及第三項，定明目標性制裁審議會之權責及組成。</p>
<p>第六條 審議會收受制裁辦公室或國家人權委員會之案件調查報告後，應於七日內召集會議，就調查報告所建議之制裁手段進行審議。</p> <p>審議會得採納調查報告所建議之制裁手段之全部或一部，並於決議後列入制裁名單，並公告之。</p> <p>前項所定制裁名單，自公告時生效。</p> <p>審議會召集人認有依人權保護等國際條約或協定要求，或執行國際合作或聯合國相關決議之必要時，得依職權召集審議會，經審議會決議後，得更新制裁名單，</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、第一項明定審議會收受國家人權委員會或制裁辦公室就人權侵害、危害國安或我國重大案件所做調查報告後七日內應召集審議會，就調查報告所建議之制裁手段進行審議。 二、鑒於制裁手段並非只有一種，因此第二項明定審議會得採納調查報告所建議之全部或一部，予以審議會一定裁量權限。 三、考量國際間變化迅速，未必所有有人權侵害之虞事件均有由制裁辦公室調查之空間；復考量聯合國安全理事會第 1373 號決議要求各國應建立自行對恐怖組織及成員

並公告之。

有下列情形之一者，審議會召集人得依職權，於知悉後二十四小時內，更新我國制裁名單，並公告之：

- 一、經聯合國安全理事會人權保護相關決議案及其後續決議所指定者。
- 二、犯危害國家安全法、國家機密保護法、反滲透法、國家情報工作法、組織犯罪防制條例之罪，經有罪判決確定者。

列入第二項制裁名單者，不以該個人、法人或團體組織在中華民國領域內者為限。

審議會依第三項或第四項規定進行審議時，得不給予該個人、法人或團體組織陳述意見之機會。

，及經外國政府或國際組織請求或國內機關提報之可疑恐怖份子名單之審議及指定程序，及國際間就不同國際事項亦有不同制裁考量，或有國際合作之需求。爰於第三項授權審議會召集人於必要時，得依職權召集審議會，並經審議會決議後更新制裁名單。

- 四、考量資恐防制法於 2016 年制定時，於第五條立法理由明言：「依 FATF 國際標準之第六項及第七項建議，要求各國凍結依聯合國憲章第七章授權安全理事會所提列之特定對象，例如第一二六七號與第一九八九號蓋達組織 Al-Qaida 決議案、第一九八八號塔利班 Taliban 決議案、第二二五三號伊拉克及黎凡特伊斯蘭國 Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL、ISIS) 決議案及相關後續決議，及依有關防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散決議案所指定之個人、法人或團體之資金或資產。我國雖非聯合國會員國，然為維護我國國家安全，保障基本人權，並落實資恐防制之國際合作，參考泰國反資助恐怖分子法第三條第三項及第四條第一項規定，爰於第一項第一款及第二款規定，對此類聯合國安全理事會決議案業已指定之個人、法人或團體，無須另行審議，於經法務部調查局提報，或依職權，直接指定予以制裁。」鑒於本法係為建立我國目標性制裁體系，並無意大幅修改既有資恐防制法所建立之目標性金融制裁體系，爰參酌資恐防制法第五條第一項，明定於第四項。而為使我國得依循 FATF 四十項建議中第六項及第七項建議對各國應「毫不遲疑」(without delay) 實施目標性金融制裁之要求，爰於第四項授權審議會召集人得於知悉聯合國安全理事會就資恐與防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散相關議決案後 24 小時內，逕依職權更新制裁名單，將決議案所列受制裁者列入我國制裁名單，並公告之。

第七條 經審議會決議應列入制裁名單者，應受以下制裁：

- 一、受制裁人如具外國國籍，應拒絕受制

- 一、參酌美國國際緊急經濟權力法 (International Emergency Economic Powers, 50 USC Ch.35 Sec.1701) 中所列制裁項目已

<p>裁者入我國國境；已入境者，立即驅逐出境。</p> <p>二、對受制裁者之金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓。</p> <p>三、對受制裁者直接或間接所有達百分之五十以上之財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地。</p> <p>四、任何人不得為受制裁者搜集或提供財物或財產上利益。</p> <p>前項規定，於第三人受列於制裁名單上之個人、法人或團體組織委任、委託、信託或其他原因而為其持有或管理之財物或財產上利益，亦適用之。</p> <p>洗錢防制法第五條第一項至第三項所定之機構、事業或人員，因業務關係知悉下列情事，應即通報法務部調查局：</p> <p>一、其本身持有或管理經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益。</p> <p>二、經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益所在地。</p> <p>依前項規定辦理通報者，免除其業務上應保守秘密之義務，且不受個人資料保護法之限制。</p> <p>第三項通報方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由該機構、事業或人員之中央目的事業主管機關會商主管機關及中央銀行定之；其事務涉及司法院者，由司法院會商行政院定之。</p> <p>洗錢防制法第五條第一項至第三項所定之機構、事業或人員違反第一項至第三項規定者，由中央目的事業主管機關處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p>	<p>禁止出入境與金融制裁為主，故參酌資恐防制法現行第七條之指定性金融制裁項目，並增訂第一項第一款入境禁止、已入境驅逐出境之規定。配合美國財政部海外資產控制辦公室（The Office of Foreign Assets Control, OFAC）對於受指定制裁者所有之資產範圍採受指定制裁者直接或間接所有之財物或財產上利益比例達百分之五十或以上之標準，故於第一項第三款中明定以受制裁者直接或間接所有達百分之五十以上之財物或財產為限制。</p> <p>二、另，為強化通報機制，爰修正第四項，免除依本法通報者之業務應保守秘密之義務，並就通報行為本身免除個人資料保護法之限制。</p> <p>三、參酌資恐防制法第十二條，並將相關規定訂於第六項。</p>
<p>第八條 審議會經決議，得對列入制裁名單者，於公告其列入制裁名單時，一併宣布以下許可措施：</p> <p>一、酌留經指定制裁之個人或其受扶養親屬家庭生活所必需之財物或財產上利益。</p> <p>二、酌留經指定制裁之個人、法人或團體管理財物或財產上利益之必要費用。</p> <p>三、對經指定制裁之個人、法人或團體以外</p>	<p>一、考量被制裁者仍有生活或扶養親屬、家庭之需求，爰參酌資恐防制法第六條之許可措施。惟受制裁者之例外許可措施，應於公告制裁名單時一併宣布，爰為第一項修正。</p> <p>二、然，予以制裁之目的係為斷絕有人權侵害行為之虞者所有金援與相關金流，許可措施雖考量受制裁者之一般生活需求，然許</p>

之第三人，許可支付受制裁者於受制裁前對善意第三人負擔之債務。

前項許可措施，審議會應就酌留之財物或財產上利益及必要費用之使用方式、範圍、額度等項目，予以明確規定，於公告制裁名單時一併公告。

前二項之許可措施，審議會於審議時得請各中央目的事業主管機關提供意見。

受制裁者於受制裁期間並經審議會決議予以許可措施時，遇有許可措施適用之情形，得向制裁辦公室申請，將特定項目納入許可措施範圍。制裁辦公室於收受申請之日起十五日內應以書面敘明理由回覆申請人。

申請人收受辦公室回覆後，如有不符，應於收受之日起七日內向審議會申訴。審議會應於收受申訴之日起三日內召開審議會，並將審議會決議結果以書面敘明理由回覆申請人。

第四項之申請，如經審議會決議維持制裁辦公室之處分、或駁回其申訴者，不得就同一申請再行申訴。

違反第二項之規定或於制裁期間疑似有人權侵害行為者，審議會召集人應於知悉疑似人權侵害行為二十四小時內，召開審議會，就是否廢止第一項許可措施進行審議，審議會結束後公告審議會決議之結果。

第一項許可措施、第二項財物或財產上利益及必要費用之使用方式、範圍、額度及相關事項之辦法，及第四項、第五項所定之申請程序與審議程序相關事項之辦法，由主管機關定之。

第九條 審議會召集人認有必要時，或經國家人權委員會或制裁辦公室之建議，得召集審議會，就制裁名單之更新進行審議，並於審議會結束後公告更新之制裁名單；該名單，自公告時生效。

遇有受制裁之自然人死亡、私法人或團體組織解散、外國政府機關（構）消滅時，審議會召集人應於知悉情形後二十四小時內，召開審議會，並經審議會決議後，公告更新之制裁名單；該名單，自公告時生效。

受制裁者如不服審議會所公告之決議結

可措施不應影響制裁之施行。爰修正第二項，明定審議會於審議時，應就各該受制裁者之例外許可內容進行明確規範，並於公告制裁名單時一併公告。

三、考量我國政府前於嚴重特殊傳染性肺炎期間曾發放三倍券、五倍券；另 2023 年時亦曾因前一年度超徵而發放現金。此類因政府政策而發放之財物或財產上利益，或他種財物或財產上利益是否屬許可措施所許可之範圍，有時審議會審議時無法預先知悉。故或有受制裁者須額外申請納入許可之必要。爰於第四項、第五項明定受制裁者申請將特定財物或財產利益、或遇有許可措施應可適用但仍有疑義之情形，得向制裁辦公室進行申請。倘有不符制裁辦公室所做結果者，得向審議會進行申訴。惟受制裁者如對審議會之決議不服，不得再行申訴。

四、第七項明定審議會召集人於知悉受制裁者於受制裁期間有第三條所定疑似人權侵害行為後二十四小時內召開審議會，就該消息內容、可信度等作通盤考量後，決議是否廢止第一項許可措施，並於審議會結束後公告決議結果。

一、考量受制裁者未必此生皆應受制裁，審議會應有一定裁量權限；此外，部分受制裁者或許於制裁後變停止其相關行為，此時經制裁辦公室之建議，審議會召集人得召開審議會，審酌是否將部分受制裁者予以除名並更新名單。

二、鑒於過去曾有受制裁者於制裁期間死亡之前例、亦有國際上受制裁者因暗殺而死亡者，爰於第二項明定，受制裁之自然人死亡、私法人或團體組織解散或外國政府機關（構）消滅等造成受制裁者不復存在之

立法院第 10 屆第 8 會期第 8 次會議議案關係文書

<p>果，得於制裁名單更新公告之日起十五日內，向審議會提起申訴。</p> <p>審議會收受申訴之日起七日內，應召集審議會就申訴內容再次進行審議，於審議會結束後公告決議結果。該結果應於審議會結束後十五日內以書面答覆申訴人。</p> <p>審議會召集人認有必要時，得給予申訴人充分陳述意見及答辯之機會。</p> <p>申訴人如對前項申訴審議結果不符者，應於收受審議結果之日起十五日內，向主管機關提起訴願。</p> <p>受制裁者進行申訴應備之文件、申訴審議會召開程序等相關應注意事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>情形發生時，審議會召集人應於知悉情形後二十四小時內召開審議會，並決議公告更新之制裁名單。</p> <p>三、有鑒於現行資恐防制法對於受制裁者之行政救濟措施程序並未明確訂定，爰於第三項至第七項明定受制裁對象之申訴程序；並於第八項授權主管機關就申訴所應備之文件及其他召開申訴審議會等相關程序訂定辦法。</p>
<p>第十條 為防制國際人權侵害行為，政府依互惠原則，得與外國政府、機構或國際組織簽訂防制人權侵害行為之條約或協定。</p>	<p>授權政府得為人權侵害行為防制而與外國政府、機構或國際組織簽訂相關條約或協定。</p>
<p>第十一條 本法施行日期，由行政院定之。</p>	<p>有鑒於本次修訂有許多授權主管機關訂定辦法部分，為配合法制及人力之建置，授權行政院訂定本法施行日期。</p>