

出國報告（出國類別：進修）

## 目標性金融制裁之法制與實務研究

服務機關：臺中地方檢察署

姓名職稱：檢察官陳僑舫

派赴國家/地區：美國

出國期間：108年8月29日至109年7月16日

報告日期：109年9月15日

## 目標性金融制裁之法制與實務研究

### 摘要

制裁係針對被制裁目標所採取之措施或行動，以期影響制裁目標之行為、政策或行動，是一種政策工具，可以限制貿易、金融交易、外交關係，透過相關的立法、規則等，構成複雜的制裁體系。過去十年，美國大規模使用金融制裁作為外交政策工具，由國家安全官員設計和實施相關系統，美國檢察官發揮核心作用，對全球金融體系核心的銀行發動刑事案件訴追，透過檢察官對全球銀行執行刑事訴追，新一代的目標性金融制裁，大幅提升美國金融制裁制度之有效性。

新一代目標性金融制裁有效性的關鍵，取決於美國控制國際金融基礎設施，以及美元作為國際貿易和儲備貨幣的主導地位，但美國檢察官的強力行動發揮影響力，囊括全球銀行為美國制裁法規的執行者。從渣打銀行、匯豐銀行及法國巴黎銀行等案例研究顯示，檢察官的行動比監管機構更有力，緩起訴協議及認罪協議所附加要求的合規義務，讓全球銀行將遵守美國制裁制度列為首要議題。透過緩起訴協議及認罪協議，逐步加重對銀行的罰款，並附加其他履行義務條件，刑事起訴不僅僅是懲罰和遏制犯罪的手段，同時也是將美國法律範圍擴展到美國境外的工具，導致外國銀行必須遵守美國制裁法律，執行美國制裁的政策。

## 目次

一、	前言:目的.....	5
二、	過程:金融制裁歷史及背景.....	6
三、	制裁的目的.....	13
1.	影響行為改變.....	13
2.	防止大規模毀滅性武器的擴散.....	14
3.	削弱侵犯人權的政權.....	17
4.	保護金融體系免受國際罪犯的侵害.....	20
5.	打擊恐怖主義.....	21
6.	防止濫用國家資源.....	23
四、	制裁類型.....	24
1.	單邊制裁及多邊制裁.....	25
2.	經濟制裁.....	27
1)	貿易制裁.....	27
2)	金融制裁.....	29
3.	全面制裁.....	30
4.	目標性制裁.....	32
5.	個別產業制裁.....	33
6.	旅行禁令.....	36
五、	聯合國制裁制度簡介.....	36
六、	美國制裁制度簡介.....	39
1.	法律依據.....	39
1)	金融制裁的核心授權法律.....	40
2)	金融制裁的其他法律.....	41
3)	總統行政命令和財政部行政法規.....	46
2.	運作機制.....	47

1) 執行機關.....	48
2) 實施管道及域外效力.....	59
七、 案例研究.....	78
1. 渣打銀行(2019).....	78
2. 匯豐銀行.....	92
3. 法國巴黎銀行.....	111
八、 結論:心得及建議事項.....	119
1. 心得一.....	127
2. 心得二.....	129
3. 建議事項.....	134
九、 參考資料.....	147

## 一、 前言:目的

過去十年，美國大規模使用金融制裁作為外交政策工具，國家安全官員設計和實施相關系統，從經濟制裁到金融制裁，再到新一代的目標性金融制裁，美國檢察官發揮核心作用，對全球金融體系核心的銀行執行金融制裁相關法規，通過刑事案件，美國對伊朗、蘇丹、古巴以及俄羅斯等國家實施的金融制裁，有效性大幅提升。

美國執行新一代目標性金融制裁的能力，取決於其對國際金融基礎設施擁有核心的控制，以及美元作為國際貿易和儲備貨幣的主導地位，但美國檢察官的強力行動與銀行監管機構的行動形成鮮明對比，美國檢察官選擇發揮影響力，將全球銀行都囊括成為美國制裁法規的全球執行者，從渣打銀行、匯豐銀行及法國巴黎銀行等案例研究顯示，檢察官的行動比監管機構更有力，對銀行的罰款金額一直提升，另外，緩起訴協議及認罪協議所要求的合規義務，更讓銀行投入數十億美元的成本，注入大量資源，以求合乎美國制裁制度之要求。這些刑事案件使全球銀行將遵守美國制裁制度列入最高級別的議題，美國檢察官透過緩起訴協議及認罪協議的程序，在避免外交或金融危機，並逐步對全球銀行加重罰款和附加其他履行義務的條件。

對全球銀行進行訴追可以達到起訴個別行為人所無法達到的目標。就全

球銀行而言，刑事起訴不僅僅是懲罰和遏制犯罪的手段，而是將美國法律範圍擴展到美國境外的工具，導致外國銀行必須遵守美國法律，執行美國的政策，同時也是推行結構改革的手段，利用銀行作為改變全球行業慣例，敦促外國政府、國際機構解決普遍性存在的問題，為國際改革開闢新徑。

## 二、 過程:金融制裁歷史及背景

利用經濟制裁作為戰爭的替代辦法擁有悠久的歷史，最早記錄的制裁事件之一，可追溯到西元前五世紀，即西元前 432 年的墨伽拉法令 (Megarian Decree)，雅典實行經濟制裁，禁止墨伽拉 (Megara) 公民進入雅典帝國的市場，這些制裁導致墨伽拉公民挨餓，間接造成第二次伯羅奔尼撒戰爭 (Peloponnesian War) 的爆發<sup>1</sup>。

在 19 世紀末，制裁發展為現代型態，歐洲開始討論戰爭之惡及和平主義的替代方案，而制裁被認為是戰爭的替代方案，在 19 世紀，經濟制裁包括封鎖非交戰國家的港口，但除了在戰爭期間，和平封鎖或和平國家之間也會使用封鎖，用來強迫國家償還債務或解決其他衝突<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> Isakovic, Zlatko. Introduction to a Theory of Political Power in International Relations (London: Routledge, 2000) ; Bodenchak, Mark Christian. "Foreign Powers and Coercive Trade in Antiquity: A Review of the Megarian Decree." (Master's thesis, San Francisco State University, 2019).

<sup>2</sup> Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." The Journal of Economic Perspectives 17, no. 2 (2003): 187–97.

第一次世界大戰之後，和平主義的呼聲再次得到重視。美國總統威爾遜表示：運用制裁這種經濟、和平、安靜、致命的補救措施，就沒有必要使用武力<sup>3</sup>。事實上，使用武力的人力和財力成本令人望而卻步，在第一次世界大戰後，於1920年1月10日國際聯盟成立，制裁的權力列入《國際聯盟盟約》(The Covenant of the League of Nations)<sup>4</sup>，聯盟成員共同對侵略國實施抵制、禁運和其他限制性貿易措施，目的是避免戰爭及改變這些國家的政府行為和政策，背後的思想類似多邊制裁，國際聯盟盟約第16條授權對任何使用戰爭的國家實行經濟制裁和軍事行動<sup>5</sup>。在得到批准之後，國際聯盟(League of Nations)採取4起集體行動制裁案件，1921年對南斯拉夫、1925年對希臘、1932年至1935年對巴拉圭及玻利維亞以及1935年至1936年對義大利。其中1935年至1936年間，國際聯盟與英國對入侵衣索比亞的義大利實施短期經濟制裁，該制裁並不成功，失敗的原因乃其他歐洲國家沒有遵守聯盟的制裁<sup>6</sup>。在此之前，國際聯盟並無能對入侵滿州的日本實施制裁。美國對日本的貿易制裁，

---

<sup>3</sup> Gordon, Joy. "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions." *Ethics and International Affairs*. 13 (1999): 123-42.

<sup>4</sup> UN, *Covenant of the League of Nations, 1919: Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the Permanent Court of International Justice* (United Nations, 2012).

<sup>5</sup> UN, *Covenant of the League of Nations article 16*.

<sup>6</sup> Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." *The Journal of Economic Perspectives* 17, no. 2 (2003): 187-97; Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Vol. 1 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990): 39-41.

導致日本決定參加第二次世界大戰和攻擊珍珠港，此引發疑問，制裁是否真為戰爭的替代方案？或者制裁反而會促使各國使用軍事力量<sup>7</sup>。嗣第二次世界大戰結束後，聯合國於 1945 年成立，在憲章中正式承認制裁作為外交政策工具<sup>8</sup>。

從 1970 年起，美國《國際緊急經濟權力法》（International Economic Emergency Powers Act）<sup>9</sup>賦予美國總統廣泛的自由裁量權，得禁止與外國的貿易並凍結資產，在 1980 年間，美國利用此一權力制裁利比亞，但並無其他國家加入美國的行列，因為制裁的執行困難，在利比亞阿拉伯外國銀行乙案中，美國財政部必須允許一家美國銀行，將數千萬美元返還利比亞政府的倫敦帳戶，因當地法院拒絕執行凍結<sup>10</sup>。在冷戰期間，各國政府實施制裁的次數增加，其中美國實施的制裁數量比其他國家多，直到 1990 年代冷戰結束後，單方面制裁開始被多邊政府間聯盟制裁取代

---

<sup>7</sup> Rogers, Mitch. "From Freeze to Fire: How Economic Sanctions against Japan Led to the War in the Pacific." *The Thetean: A Student Journal for Scholarly Historical Writing* 47, no. 1 (2018) ; Chan, Steve and A. Cooper Drury, eds. *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (New York: St. Martin's Press, 2000): 187.

<sup>8</sup> Weiss, Thomas G. "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses." *Journal of Peace Research* 36, no. 5 (1999): 499–509.

<sup>9</sup> US Congress. *International Emergency Economic Powers Act*, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977).

<sup>10</sup> Rutzke, Corinne R. "The Libyan Asset Freeze and Its Application to Foreign Government Deposits in Overseas Branches of United States Banks: *Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.*" *American University International Law Review* 3, no. 1 (1988):241-282 ; "*Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.*" *American Journal of International Law* 82, no. 1 (1988): 132–36.



<sup>11</sup>，雖然各國可以選擇自行實施單邊制裁，但多邊制裁更為有效，各國基於這種認知而組成政府間組織，然美國屬於繼續實行單邊制裁的國家。

在 1990 年代初期使用制裁制度之情況大幅提升，在 1991 年至 1995 年間計新增 34 例，而 1996 年至 2000 年則新增 2 例<sup>12</sup>。1990 年伊拉克入侵科威特後，美國布希總統呼籲聯合國安全理事會制定必要的決議並執行相關決議<sup>13</sup>，聯合國安全理事會進行協調和平談判、制裁和軍事干預，以應對世界各地的危機，但是索馬利亞和盧安達的情勢帶來軍事干預的風險，故經濟制裁成為首選工具，聯合國安全理事會在 1990 年前，僅實施過 2 次強制制裁<sup>14</sup>，但在 1990 年則實施 12 次強制制裁，其中某些制裁僅針對武器等特定貨物，但對伊拉克、前南斯拉夫和海地，安全理事會使用全面性經濟制裁，切斷所有國際貿易<sup>15</sup>。

---

<sup>11</sup> Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." *The Journal of Economic Perspectives* 17, no. 2 (2003): 187–97.

<sup>12</sup> Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered*, 3<sup>rd</sup> edition (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009): 17.

<sup>13</sup> Brands, H. W. "George Bush and the Gulf War of 1991." *Presidential Studies Quarterly* 34, no. 1 (2004): 113–31.

<sup>14</sup> Chesterman, Simon, and Béatrice Pouligny. "Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations." *Global Governance* 9, no. 4 (2003): 503–18.

<sup>15</sup> Drezner, Daniel W. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review* 13, no. 1 (2011): 96–108.

1990年8月2日伊拉克入侵科威特，同年6月6日聯合國安全理事會通過第661號決議，要求成員國對伊拉克實施經濟制裁<sup>16</sup>，同年11月29日安全理事會通過第678號決議，授權會員國使用武力<sup>17</sup>，隨後發生第一次海灣戰爭，至1991年4月3日安全理事會通過第687號決議正式停火<sup>18</sup>。從1990年安全理事會第661號決議<sup>19</sup>到2003年第1483號決議停止制裁<sup>20</sup>，這些制裁使伊拉克損失國民生產總值約48%，對該國最貧窮居民的生計和死亡率影響甚大<sup>21</sup>。故從全面性制裁可能有侵害人權疑慮的角度而言，目標性制裁可以針對政治領導人、毒販或恐怖分子，試圖減少對一般民眾造成影響，隱含人道主義的思想。

2001年9月11日911事件發生後，美國注意力轉向國際恐怖主義，對阿富汗發動大規模軍事干預，並在全球抓捕或擊斃恐怖主義組織和相關恐怖組織嫌疑成員，全球反恐戰爭讓美國很快意識到，切斷恐怖分子的資金管道將是關鍵，美國政府利用《國際緊急經濟權力法》

---

<sup>16</sup> UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990) [Iraq-Kuwait (6 August)], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

<sup>17</sup> UN Security Council, Security Council resolution 678 (1990) [Iraq-Kuwait (29 November)], 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

<sup>18</sup> UN Security Council, Security Council resolution 687 (1991) [Iraq-Kuwait (3 Apr)], 3 April 1991, S/RES/687 (1991).

<sup>19</sup> UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990) [Iraq-Kuwait], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

<sup>20</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1483 (2003) [on the situation between Iraq and Kuwait], 22 May 2003, S/RES/1483 (2003).

<sup>21</sup> Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." *The Journal of Economic Perspectives* 17, no. 2 (2003): 193.

(International Economic Emergency Powers Act)<sup>22</sup>凍結恐怖主義組織的資金，美國利用制裁制度來對付恐怖主義，到 2005 年，美國已經凍結全球 1400 個銀行帳戶中的 1.47 億美元<sup>23</sup>。2001 年 9 月 28 日，聯合國安理會通過第 1373 號決議，要求聯合國所有成員將資助恐怖主義定為刑事犯罪，並凍結恐怖分子資產<sup>24</sup>。

但凍結令不能廣泛凍結整個國家，美國必須查明參與資助恐怖主義的具體個人和實體。隨著恐怖主義集團試圖逃避制裁，新的組織及新的恐怖份子出現，制裁目標名單需要不斷演化。凍結恐怖主義資金只是美國追蹤和打擊資助恐怖主義行為的第一步，《美國愛國者法案》(The USA PATRIOT Act of 2001)<sup>25</sup>加強洗錢防制規定，並擴大銀行查驗客戶身份、實施反洗錢合規計畫以及報告可疑交易的職責<sup>26</sup>，要求美國銀行針對外國銀行的美國代理帳戶進行盡職調查<sup>27</sup>，該法第 311 條授權美國財政部將外國司法管轄區或銀行指定為主要洗錢問題，並實施特別措施，包括加強記錄保存，全面禁止指定國家所有銀行使用美國代理帳戶<sup>28</sup>。利用前開方

---

<sup>22</sup> US Congress. International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977)

<sup>23</sup> Hal Scott and Anna Gelpern. International Finance, Transactions, Policy, and Regulation (Foundation Press, Thomson Reuters, 19th ed., 2012):1391.

<sup>24</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1373 (2001) [Threats to international peace and security caused by terrorist acts], 28 September 2001, S/RES/1373 (2001).

<sup>25</sup> US Congress. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

<sup>26</sup> 31 U.S.C. § 5318(l); 31 U.S.C. § 5318(h); 31 U.S.C. § 5318(g).

<sup>27</sup> 31 U.S.C. § 5318(i).

<sup>28</sup> 31 U.S.C. § 5318A.

式，美國財政部的制裁部門提高對恐怖組織、犯罪組織和外國國家行為者金融制裁的有效性，大幅擴展收集金融情報的能力，情報資訊可揭示金融交易、資金流動、財產資料、個人網絡和組織的關係和利益<sup>29</sup>，美國的金融情報活動遠遠超出美國的邊界，美國財政部金融犯罪執法局（Financial Crimes Enforcement Network）每年收到超過 100 萬份關於金融機構潛在可疑現金流動的報告，將這些資料與其他來源相結合，可以繪製出非法資金流動圖<sup>30</sup>。

到 2000 年代中期，美國打擊資助恐怖主義的行動，擴展金融制裁的實施和執行能力，為新一代金融制裁奠定基礎，美國利用更良好的情報系統來追蹤資金流動，更迅速的工具來凍結資金流動，以及更有效的法律以將目標隔絕於國際金融體系之外<sup>31</sup>。此外，美國利用其在國際金融的核心作用，單方面即可實施金融制裁各種措施，不必再仰賴盟友合作，目標國家更難取得迴避制裁管道，金融制裁也更精確，目標性金融制裁可以針對目標國的非法活動或其統治精英，減少對無辜平民或政權外民眾的

---

<sup>29</sup> Juan Zarate. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (New York: Public Affairs, September 10, 2013): 46.

<sup>30</sup> Terry Atlas and Andrew Mayeda (Bloomberg News). "Follow the money new game plan in thwarting terrorism," *The Seattle Times*, (February 6, 2015), available at: <https://www.seattletimes.com/news/follow-the-money-new-game-plan-in-thwarting-terrorism/>

<sup>31</sup> "Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security," *90 Indiana Law Journal* (December 1, 2015): 295.

傷害<sup>32</sup>。美國利用其在國際金融基礎設施中核心樞紐的地位，提高對恐怖組織、犯罪組織和外國行為者執行金融制裁的有效性，大幅擴展收集金融情報的能力，其金融情報活動超出美國的邊界，美國檢察官利用刑事案件和美國對國際支付的控制，將全球的銀行轉為美國金融制裁的全球執行者，執行新一代的目標性金融制裁。

### 三、 制裁的目的

制裁可以作為武力的替代辦法，可以作為一個國家外交政策的延伸，旨在改變另一個國家的行為或外交政策，制裁可以利用威懾、預防、懲罰，而改變一國的行為。制裁可能針對地理或活動，地理制裁針對特定國家或地區，如針對北韓的制裁；專題性制裁側重於跨域的特定問題，如禁毒制裁、人權制裁等。除用於保護人權和避免使用武力外，制裁尚有下列目的：預防戰爭、促進民主價值觀、懲罰侵犯人權者、防止核武和大規模毀滅性武器擴散、釋放被俘公民、恢復主權土地<sup>33</sup>。

#### 1. 影響行為改變

制裁之核心概念係透過嚇阻、預防及懲罰達到影響行為改變之效果，制裁的措施的手段必須能達到終極目標，制裁極少為純粹懲罰性的手段，

---

<sup>32</sup> Orde F. Kittrie, "New Sanctions for a New Century: Treasury's Innovative Use of Financial Sanctions," 30 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 789, (2009): 789.

<sup>33</sup> Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." *The Journal of Economic Perspectives* 17, no. 2 (2003): 190.

而是包括預防和威懾措施的組合，且設立審查委員會以監測制裁的效力，重新評估或修改未達目標的制裁。例如聯合國禁止向北韓出售奢侈品，但經常可發現北韓領導人金正恩乘坐勞斯萊斯或賓士等高價汽車，故制裁須考慮到政治人物作為制裁目標，卻很少像經濟底層的民眾一樣受到制裁影響，此際需要重新評估或修改制裁。又例如針對禁毒之制裁，考慮到毒販的生計來源是販毒，制裁必須提供刺激性誘因改變其行為，例如恢復國際援助或跨國組織提供貸款。

各國政府有時利用國際或國內制裁來表明道德決心。例如 1986 年美國對南非實施制裁<sup>34</sup>，禁止美國在南非進行新的投資，禁止向南非警方或軍方出售任何股票，以及任何貿易目的以外的新銀行貸款，美國還禁止進口南非農產品、紡織品、貝類、鋼鐵、鐵、鈾和國有企業的產品，表明美國譴責當時南非國家的種族不平等和種族隔離，此種制裁具有重要意義。

## 2. 防止大規模毀滅性武器的擴散

聯合國《禁止核武器條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)<sup>35</sup>於 1968 年簽署，1970 年 3 月生效，1995 年 5 月 11 日無限期延長。《禁止核武器條約》鞏固國際社會防止核武擴散的承諾，其目標是使五個已宣佈的核武國家作出有約束力的裁軍承諾，促進和平

---

<sup>34</sup> US Congress. Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, Pub. L. No. 99-440, 100 Stat. 1086 (1986).

<sup>35</sup> UN, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, opened for signature 1 July 1968, 729 UNTS 161 (entered into force 29 June 1982).

利用核技術，同時防止核武及技術的擴散。《禁止核武器條約》設立國際原子能機構(International Atomic Energy Agency)，以監測《禁止核武器條約》條款的遵守情況，國際原子能機構定期檢查與其締結保障協定成員國的設施和業務，在成員國之間建立信任基礎，有助於防止裂變材料用於軍事發展<sup>36</sup>。

對利比亞制裁經常被視為利用制裁阻止擴散的成功範例。利比亞於 1975 年 5 月 26 日批准《禁止核武器條約》，1985 年 12 月 17 日維也納及羅馬機場受到恐怖份子攻擊負責，美國認為利比亞應為恐怖攻擊負責，而於 1986 年 1 月制裁利比亞，利比亞為支援恐怖主義的國家，在俄羅斯的支持下繼續發展其核能力，美國制裁禁止對利比亞的進出口及貿易<sup>37</sup>，同年 9 月美國再次對利比亞實施額外的經濟制裁，凍結由美國銀行或個人持有的利比亞資產<sup>38</sup>，1986 年 6 月 23 日，美國進一步禁止對利比亞石油及相關產業的貨物運送<sup>39</sup>，隨後再行修正關於旅行、經由第三國出口及關係交易報告義務部分<sup>40</sup>，1992 年 3 月聯合國安全理事會以第 748 號決議對利比亞

---

<sup>36</sup> International Atomic Energy Agency, The Statute of the International Atomic Energy Agency, approved on 23 October 1956 (entered into force on 29 July 1957).

<sup>37</sup> US Executive Order No. 12,543, 51 Reg. 875 (1986), reprinted in 25 I.L.M. 173 (1986).

<sup>38</sup> US Executive Order No. 12,544 Fed. Reg. 1235 (1986), reprinted in Documents Showing the Evolution of Sanctions Against Libya, 25 I.L.M. 173, 181 (1986).

<sup>39</sup> US General Accounting Office, International Trade: Libyan Sanctions 12 (NSIAD-87-132BR, Published: May 21, 1987. Publicly Released: May 28, 1987).

<sup>40</sup> US Code of Federal Regulations, 31 C.F.R. § 550.560 (1989); 31 C.F.R. § 550.409.901 (1989); and 31 C.F.R. § 550.605 (1989).

實施制裁<sup>41</sup>，例如禁止利比亞航空班機，1993 年 11 月，聯合國安全理事會以第 748 號決議禁止販售石油產品至利比亞，凍結利比亞資產等<sup>42</sup>。1996 年美國《伊朗和利比亞制裁法》(Iran and Libya Sanctions Act)成為法律<sup>43</sup>，使美國總統能夠進一步制裁在利比亞石油工業投資 4000 萬美元以上的外國公司，2002 年，制裁門檻降至 2000 萬美元<sup>44</sup>，於 2003 年 12 月 19 日利比亞總統穆安瑪爾·格達費(Muammar Gaddafi)宣佈，放棄大規模殺傷性武器計畫，並允許國際原子能機構和其他國際機構進入該國，2004 年 1 月 22 日，這些組織一次性將重達 55,000 磅的核導彈計劃相關文件和設備，運往美國<sup>45</sup>。2004 年 2 月 26 日美國宣布解除對利比亞的制裁<sup>46</sup>，2003 年 9 月，聯合國安全理事會以第 1506 號決議解除對利比亞實施制裁<sup>47</sup>，相關制裁解除，利比亞與國際社會的關係回歸正常化<sup>48</sup>。利比亞一直被視為其他不遵守國際義務國家的典範。2005 年 5 月，在《禁止核武

---

<sup>41</sup> UN Security Council, Security Council resolution 748 (1992) [Libyan Arab Jamahiriya], 31 March 1992, S/RES/748 (1992).

<sup>42</sup> UN Security Council, Security Council resolution 883 (1993) [Libyan Arab Jamahiriya], 11 November 1993, S/RES/883 (1993).

<sup>43</sup> US Congress. Iran Oil Sanctions Act of 1996, Pub. L. No. 104-172, 110 Stat. 1541 (1996).

<sup>44</sup> US Congress. ILSA Extension Act of 2001, Pub. L. No. 107-24, 115 Stat. 199 (2001).

<sup>45</sup> US Library of Congress, Congressional Research Service, Disarming Libya: Weapons of Mass Destruction, by Sharon A. Squassoni and Andrew Feickert, RS21823 (2004): 4.

<sup>46</sup> US Department of the Treasury, "U.S. Lifts Travel Ban on Libya," (April 23, 2004), available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1197.aspx>.

<sup>47</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1506 (2003) [on lifting of sanctions against Libyan Arab Jamahiriya], 12 September 2003, S/RES/1506 (2003).

<sup>48</sup> Nephew, Richard M. "Libya: Sanctions Removal Done Right? A Review of the Libyan Sanctions Experience, 1980–2006." (New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University, 2018): 16-20.



器條約》大會上，美國負責軍備控制的助理國務卿斯蒂芬·拉德梅克 (Stephen Rademaker) 指出，在全球均強調禁武規範的世界，利比亞選擇成為完全符合《禁止核武器條約》國家，這樣的決定得到充分的回報<sup>49</sup>。利比亞的情況表明，制裁主要應用於激勵行為改變，而不僅僅是用於懲罰不遵守制裁的國家。

制裁往往是長期戰略，旨在改變，以取代戰爭。採取多邊制裁(例如聯合國實施的制裁)，通常比單邊制裁更能有效時限外交政策目標，制裁與獎勵措施(例如外國投資)相配合時，比單純懲罰性的制裁更為有效。

### 3. 削弱侵犯人權的政權

制裁不僅可用於防止戰爭，亦可作為實現環境保護或人權保障，如加強人權或勞工權利、釋放被俘公民、回復遭土地遭佔領狀態，不同目的的制裁在國際間可能受到不同程度的支持。

美國《2012 年解除對俄羅斯與摩爾多瓦關於傑克森－瓦尼克修正案之適用及謝爾蓋·馬尼次基法治責任法》(Russia and Moldova Jackson - Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012) 允許美國對侵犯人權者和貪瀆政治人物實施單方面的全球制裁，

---

<sup>49</sup> Rademaker, Stephen G. "The Delegation of the United States of America to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2-27 May, 2005," 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (May 2, 2005).

可以凍結相關資產，禁止相關人士入境美國<sup>50</sup>，該法案源於俄羅斯會計人員馬尼次基在莫斯科監獄遭虐死亡案。馬尼次基為稅務審計師，曾任美籍商人布勞德(Bill Browder)的投資基金顧問，布勞德在俄羅斯投資期間，發現眾多投資標的都有貪腐現象而打算揭弊，馬尼次基繼續調查，查出投資基金所繳付的 2 億 3,000 萬美元稅金被挪用，牽連單位包括警察及稅務等俄國政府部門，馬尼次基於 2008 年提出檢舉，於 2008 年被俄羅斯政府逮捕並拘留，在拘留期間因被毆打與缺乏醫療照護，而於 2009 年死於拘留所中<sup>51</sup>。該法案允許美國制裁世界各地侵犯人權的外國政府官員<sup>52</sup>，例如制裁參與 2018 年《華盛頓郵報》記者賈邁勒·哈紹吉(Jamal Khashoggi)謀殺案之相關人員<sup>53</sup>。2019 年 3 月 14 日，歐洲議會通過決議，呼籲歐盟及成員國提出立法，借鑒英國、美國或加拿大，制定類似美國馬尼次基法的制裁機制，採取人權制裁制度<sup>54</sup>。2020 年 12 月 7 日，歐盟通過「全球人權制裁制度」(EU Global Human Rights Sanctions

---

<sup>50</sup> US Congress. Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Pub. L. No. 112-208, 126 Stat. 1496 (2012).

<sup>51</sup> European Court of Human Rights, Magnitskiy and Others v. Russia, ECtHR No. 32631/09 and 53799/12, [2019] (27 August 2019).

<sup>52</sup> US Executive Order No. 13818, "82 FR 60839 - Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption" (December 26, 2017).

<sup>53</sup> US Department of the Treasury, "Treasury Sanctions 17 Individuals for Their Roles in the Killing of Jamal Khashoggi," (November 15, 2018), available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm547>.

<sup>54</sup> EU European Parliament, European Parliament resolution of 14 March 2019 on a European human rights violations sanctions regime (2019/2580(RSP)), OJ C 23, 21.1.2021, 108-12.

Regime)，將針對全球侵犯人權者進行制裁，該法案又被喻為歐洲版《馬格尼茨基法》<sup>55</sup>。

另一個例子是鑽石貿易，聯合國利用制裁制度產生影響性的結果。從1998年開始，聯合國安全理事會對安哥拉進行鑽石制裁<sup>56</sup>，調查發現西非（包括安哥拉、獅子山共和國、賴比瑞亞、象牙海岸）的各種武裝衝突與非法鑽石交易，非法鑽石貿易為反叛團體提供武器和彈藥所需之資金<sup>57</sup>，因此，認定有必要對鑽石原石實行貿易管制<sup>58</sup>。2000年5月相關各國於南非金伯利 Kimberley 召開會議協商，推動成立驗證機制以規範鑽石原石貿易<sup>59</sup>，聯合國大會並於2000年12月通過55/56號決議支持此一諮商機制<sup>60</sup>，自2003年1月正式將相關鑽石認證規範付諸實施，各國政府必須對鑽

---

<sup>55</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, OJ L 410 I, 7.12.2020.

<sup>56</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1173 (1998) [Angola], 12 June 1998, S/RES/1173 (1998).

<sup>57</sup> 方伶，〈衝突鑽石貿易與WTO—以金伯利認證機制之實踐為中心（上）〉，《台灣國際法季刊》第8卷第1期（2011）：頁163-221。黃智遠，〈衝突鑽石貿易之研究：法律社會學之分析〉，碩士論文，國立中興大學（2011）。

<sup>58</sup> UN Secretariat, Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA, 28 February 2000, S/2000/203 (2000).

<sup>59</sup> 何明瑜、李保儀，〈衝突鑽石之國際法規範與我鑽石管理制度之評析〉，《輔仁法學》第49期（2015）：頁99-154。

<sup>60</sup> UN General Assembly, The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts: resolution / adopted by the General Assembly, 25 February 2014, A/RES/68/128 (2014).

石進出口實行管制，認證和控制貿易，並創建關於開採和提煉過程的追蹤檔案<sup>61</sup>。

#### 4. 保護金融體系免受國際罪犯的侵害

制裁亦可用於保護金融系統免受國際犯罪的侵害，犯罪不受地理條件的限制，實施制裁以減少洗錢、資助恐怖主義和販運非法貨物的行動。制裁亦可用於防止腐敗，遏止貪瀆官員獲取金融服務，非法清洗貪瀆獲得的資金。

美國 2001 年 10 月通過《美國愛國者法案》(The USA PATRIOT Act of 2001)<sup>62</sup>，該法案第 319 條對於沒收美國通匯銀行帳戶內相關資金，可謂極度擴張外國人及外國金融機構資金之權力，客觀上只要可疑資金存放於外國銀行，而該外國銀行在美國某銀行有跨行帳戶或通匯帳戶，美國政府即可予以扣押或沒收<sup>63</sup>，凡外國銀行在美國擁有銀行同業帳戶，則存入外國銀行的資金受美國管轄，因為美國認為海外存款也屬於這些銀行資金的一部分，雖然這些海外存款不一定會進入美國銀行同業帳戶，但美國以此方式對資金取得管轄權，無論該等銀行間資金是否能直接追溯

---

<sup>61</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1459 (2003) [on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds], 28 January 2003, S/RES/1459 (2003).

<sup>62</sup> US Congress. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

<sup>63</sup> 魏至潔，〈國際洗錢防制法規趨勢—以《美國愛國者法案》為例〉，《清流雙月刊》第 14 期 (2018)：頁 28-31。

到最初存入的資金，故凡外國銀行或其客戶參與違反制裁活動或其他犯罪活動，美國可沒收該外國銀行在美國的資產，即使外國銀行沒有參與該等違法活動，且無論該外國銀行位於何處均可適用。

## 5. 打擊恐怖主義

為促進防制洗錢及打擊資恐制度現代化，利用金融情報系統來追蹤資金流動，打擊恐怖份子之資金流動，協助公私部門因應各種新興威脅，落實資訊共享及合作<sup>64</sup>，打擊資助恐怖主義的行動，擴展金融制裁的實施和執行能力，將制裁目標隔絕於國際金融體系之外。

1998年8月7日，美國駐肯亞和坦桑尼亞的二棟大使館，遭到恐怖汽車炸彈攻擊，1999年10月15日聯合國安全理事會以第1267號決議對蓋達組織(AI-Qaeda)和塔利班(Taliban)相關的個人和實體實施制裁，實施空中禁運和資產凍結，理由是拒絕引渡與美國大使館爆炸案有關人員<sup>65</sup>，在2014年擴大到包括與伊斯蘭國(ISIL)或達伊沙(Daesh)有關聯的個人和實體<sup>66</sup>。1999年，聯合國大會通過《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(International Convention for the Suppression of the

---

<sup>64</sup> Chris Bagnall，〈防制洗錢法案：金融遊戲規則的顛覆者〉，《ACAMS Today》，(2021年3月30日)。

<sup>65</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1267 (1999) [Afghanistan], 15 October 1999, S/RES/1267 (1999).

<sup>66</sup> UN Security Council, Security Council resolution 2170 (2014) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts by Al-Qaida], 15 August 2014, S/RES/2170 (2014).

Financing of Terrorism)，將資助恐怖主義定為刑事犯罪，並呼籲開展國際合作，偵查和凍結用於或準備用於資助恐怖主義的資產，所有簽署國都必須以刑事懲罰、拘留、起訴並在必要時引渡罪犯<sup>67</sup>。

2001 年 911 事件發生後，聯合國安全理事會以第 1373 號決議，要求所有會員國制裁恐怖活動<sup>68</sup>，隨後一連串的決議，例如 2005 年第 1624 號決議<sup>69</sup>、2017 年第 2396 號決議<sup>70</sup>和 2019 年第 2462 號決議<sup>71</sup>，均以安全理事會第 1373 號決議為基礎，打擊資助恐怖主義行為。

雖然恐怖攻擊本身可能不需要很多資金，但恐怖組織需要資金，用於培訓、招募和向恐怖分子及其倖存家庭成員發放津貼，因此經濟制裁在反恐戰爭之重要性不亞於戰爭行為本身<sup>72</sup>。雖然實施經濟制裁無法阻止恐怖主義組織繼續其恐怖主義的行為，但可以阻止各國政府向恐怖主義組織提供庇護和物質支援，相關案例如 1996 年至 2001 年對蘇丹的制裁。

---

<sup>67</sup> UN General Assembly, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, No. 38349,(December 9, 1999).

<sup>68</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1373 (2001) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts], 28 September 2001, S/RES/1373 (2001).

<sup>69</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1624 (2005) [on threats to international peace and security], 14 September 2005, S/RES/1624 (2005).

<sup>70</sup> UN Security Council, Security Council resolution 2396 (2017) [Threats to international peace and security caused by terrorist acts], 21 December 2017, S/Res/2396 (2017).

<sup>71</sup> UN Security Council, Security Council resolution 2462 (2019) [Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Preventing and combating the financing of terrorism], 28 March 2019, S/RES/2462 (2019).

<sup>72</sup> Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Barbara Oegg. "Using Sanctions to Fight Terrorism," Policy Briefs PB01-11, (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, November 2001).

1996 年聯合國安理會發佈第 1054 號決議，對蘇丹實施制裁，原因是蘇丹政府參與支援國際恐怖組織，包括收容賓拉登及其親近人士，安全理事會決定，各國應對蘇丹政府官員或軍方人員進行旅行限制，減少各國在蘇丹之外交代表人員等<sup>73</sup>，之後安全理事會擴大制裁範圍，包括限制蘇丹官員和蘇丹國家航空公司運營飛機的飛行<sup>74</sup>。由於這些制裁，蘇丹石油工業無法吸引國際投資，遭受經濟損失，故蘇丹加入所有與反恐有關的國際條約，並下令驅逐賓拉登及其追隨者，制裁於 2001 年解除<sup>75</sup>，制裁的效果雖非立竿見影，但可用於減少各國政府對恐怖主義組織的支援。

## 6. 防止濫用國家資源

制裁的另一個目的是凍結和歸還國家遭貪瀆政治人物挪用的資源，貪腐的政治人物利用國家機器和資源謀取私利，歐盟對涉嫌貪瀆者實施制裁，在所有歐盟國凍結制裁目標相關人員的資產，包括房地產和銀行賬戶等，防止這些資產被轉移到歐盟以外並再次隱藏，如歐盟於 2011 年 1 月制裁突尼西亞當局司法調查對象，該等人員因涉嫌挪用突尼西亞國家資金而

---

<sup>73</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1054 (1996) [On sanctions against Sudan], 26 April 1996, S/RES/1054 (1996).

<sup>74</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1070 (1996) [On imposing of air sanctions against the Sudan], 16 August 1996, S/RES/1070 (1996).

<sup>75</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1372 (2001) [on Security Council resolution 1054 (1996) of 26 April 1996], 28 September 2001, S/RES/1372 (2001).

受制裁<sup>76</sup>，又如歐盟於 2011 年 3 月制裁包含埃及前總統等，根據《聯合國反腐敗公約》，受到埃及當局司法訴訟的相關人員，旨在協助埃及當局追回被挪用的國有資產<sup>77</sup>，和歐盟於 2014 年 3 月制裁烏克蘭前總統、前內政部長及前檢察總長等，在烏克蘭因涉嫌貪污並將其貪汙所得非法轉移到烏克蘭境外而受調查的相關人員，以求凍結和追回被認定為貪汙者，及在烏克蘭境內侵犯人權者的資產<sup>78</sup>。

#### 四、 制裁類型

制裁類型按照其主體、內容，可區分為不同類型，而制裁的類型影響制裁制度之執行管理、風險控管和法遵架構。

---

<sup>76</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) No 101/2011 of 4 February 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Tunisia, OJ L 31, 5.2.2011, 1–12 ; EU European Council, Council Decision 2011/72/CFSP of 31 January 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia, OJ L 28, 2.2.2011, 62–64.

<sup>77</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) No 270/2011 of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt, OJ L 76, 22.3.2011, 4–12 ; EU European Council, Council Decision 2011/172/CFSP of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt, OJ L 76, 22.3.2011, 63–67.

<sup>78</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) No 208/2014 of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, OJ L 66, 6.3.2014, 1–10 ; EU European Council, Council Decision 2014/119/CFSP of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, OJ L 66, 6.3.2014, 26–30.



## 1. 單邊制裁及多邊制裁

制裁之主體包含各國政府和國際組織，制裁主體透過法律和條例實施制裁，相較於單邊制裁，由多個國家支援之制裁為多邊制裁，多邊制裁之例如聯合國通過決議(resolutions)、歐盟通過限制性措施(restrictive measures)實施制裁，雖然國際組織實施制裁，但並非制裁的執行者，相關制裁的監測或確保遵守措施，均留，待成員國制定在其國內執行制裁的方法，其國內之立法機構如國會通過制裁法案，其他行政、監管等各種機構實施制裁，執行制裁的義務可能落於非政府之組織，如金融機構，則仍由其政府設立監管機構，對銀行進行訪查，以確保銀行採取必要步驟，遵守制裁，若訪查發現違反制裁的情形，進行罰款等處罰，以執行、落實制裁制度。

制裁的效力往往取決於參與國的數目，全球化更強化此情況。此可觀之於澳大利亞於 1983 年至 1986 年對法國所實施之單邊制裁，澳大利亞為制止法國在南太平洋進行核武試驗，而於 1983 年至 1986 年禁向法國運送鈾<sup>79</sup>。由於在 1984 年，全球市場氧化鈾價格下降近 50%，所以法國能夠輕易

---

<sup>79</sup> Pazzani, Michael. *Creating A Memory of Causal Relationships: An Integration of Empirical and Explanation-based Learning Methods*, (New York: Psychology Press, 2014): 28-31; Ram, Ashwin and Kurt Eiselt. *Proceedings of the Sixteenth Annual Conference of the Cognitive Science Society: Atlanta, Georgia, 1994*, (New York: Routledge, 2019): 966; *The Journal of Commerce*. "Australia Lifts Ban on Export of Uranium," (August 19, 1986), available at: [https://www.joc.com/maritime-news/australia-lifts-ban-export-uranium\\_19860819.html](https://www.joc.com/maritime-news/australia-lifts-ban-export-uranium_19860819.html).

且以更便宜的價格取得鈾，由於全球化，此單邊制裁是無效率的，實際上，反而對澳大利亞造成更大傷害，1985 年到 1986 年澳大利亞政府向昆士蘭礦業公司支付 4290 萬澳元(2600 萬美元)，以彌補該公司因禁運而違反與法國契約的違約損失，解除制裁後，澳大利亞政府可減少繼續支付 6620 萬澳元(4290 萬美元)支出<sup>80</sup>。全球化削弱單邊制裁的效力，因為被制裁的客體更容易找到替代貨物。全球化削弱制裁效力，因為全球化市場導致取代和改變貿易管道變得更加容易，故如無國際支援，國家自行制裁的效果大減，如果被制裁國家的貿易被切斷，目標國家將試圖尋找其他管道，阻止這個漏洞的方式是集各國為一個團體共同努力，以便完全切斷目標國家的管道。

但是由於多邊制裁需要更高的共識，不同國家各有不同利益，例如聯合國安全理事會中，5 個常任理事國各有自己的自主單邊制裁版本，而制裁屬於外交政策問題，所以各國對執行制裁的承諾程度也可能有所不同，例如在冷戰期間，美國和俄羅斯立場相左，導致聯合國實施制裁困難，在 1978 年至 1981 年間，蘇聯在利比亞的塔朱拉(Tajoura)完成一座核能反應爐之興建<sup>81</sup>，美國於 1986 年 1 月制裁利比亞，因為利比亞為支援恐怖

---

<sup>80</sup> Hufbauer, Gary Clyde, Kimberly Ann Elliott and Barbara Oegg. "Sanctions," The Library of Economics and Liberty, available at: <https://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>.

<sup>81</sup> Kelsey Davenport. "Chronology of Libya's Disarmament and Relations with the United States: Fact Sheets & Briefs," (Washington, DC: The Arms Control Association, updated: January 2018), available at: <https://www.armscontrol.org/taxonomy/term/2>.

主義的國家，在俄羅斯的支持下繼續發展其核能力，美國制裁禁止對利比亞的進出口及貿易<sup>82</sup>，隨著冷戰的結束，於1992年聯合國安全理事會通過第748號決議，此時包含美國及蘇聯均同意，決議對利比亞實施制裁，包括武器禁運和旅行限制<sup>83</sup>。故雖與單邊制裁相比，多邊經濟制裁對目標國家的貿易條件影響更大，但多邊制裁無法加強成員之間的合作，對制裁之效果產生影響<sup>84</sup>。

## 2. 經濟制裁

經濟制裁可分為貿易制裁和金融制裁，以實施貿易制裁方式，限制目標國家的出口或進口，實施金融制裁以阻礙制裁目標的金融制度，減少其獲得援助<sup>85</sup>。

### 1) 貿易制裁

禁運是限制目標國家進出口的貿易制裁，限制目標國家出口的貿易制裁，旨在減少其對外銷售和外匯，限制其進口的貿易制裁，目的是拒絕對目標國家的貨物，當被制裁國家出口占全球總產出高比例時，實行出口限

---

<sup>82</sup> US Executive Order No. 12,543, 51 Reg. 875 (1986), reprinted in 25 I.L.M. 173 (1986).

<sup>83</sup> UN Security Council, Security Council resolution 748 (1992) [Libyan Arab Jamahiriya], 31 March 1992, S/RES/748 (1992).

<sup>84</sup> Kaempfer, William H., and Anton D. Lowenberg. "Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective." *International Studies Quarterly* 43, no. 1 (1999): 37–58.

<sup>85</sup> Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered*, 3rd edition (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009).

制可能導致替代來源和替代商品價格上漲。全面貿易禁運會對目標國家的人民造成嚴重的後果<sup>86</sup>，多數貿易制裁都是選擇性制裁，針對能源、天然氣、金融或奢侈品。此外，貿易制裁的結果常常只是貿易轉移，貿易制裁也難以撼動政治精英，反而讓政治菁英黑市交易獲益<sup>87</sup>，貿易制裁的結果通常分散到由全國人民承擔<sup>88</sup>。美國和歐盟實施的制裁限制範圍很廣，需正確掌握制裁的地理範圍，貿易限制有複數地理聯繫，貨物轉運是指貨物通過中間國家發貨到達最終目的地，轉運造成風險，因為轉運國家可能受到制裁，例如阿富汗之貨物通過伊朗港口轉運，制裁制度亦可明確禁止轉運，必須清楚瞭解地理聯繫因素。

武器禁運是特定類型的禁運，適用武器、民用和軍事目的兩用物品，《關於常規武器與兩用產品和技術出口控制的瓦聖納協定》（Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies）成員有 42 個國家，承諾在武器和兩用出口方面承擔更大的責任和透明度，向成員國提供申請某些貨物出口許可證被拒絕的資料。就傳統武器，成員國自願每 6 個月提報 1 次資料，對於兩用貨物和其他敏感物品分層報告，屬於基本物品的第 1 層專案，成員

---

<sup>86</sup> Neuenkirch, Matthias and Florian Neumeier. "The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth." *European Journal of Political Economy*, Volume 40 Part A, (2015): 110-125.

<sup>87</sup> Habibzadeh, Farrokh. "Economic sanction: a weapon of mass destruction". *The Lancet* 392 (10150), (August 20, 2018): 816–817.

<sup>88</sup> Mueller, John, and Karl Mueller. "Sanctions of Mass Destruction." *Foreign Affairs* 78, no. 3 (1999): 43–53.

國同意每年 2 次提供駁回出口許可證的資訊，對於第 2 層專案敏感物品 (Sensitive Items and its subset of Very Sensitive Items)，成員國在拒絕核發許可證給非成員國時，應在 60 天內通知秘書處 (Wassenaar Secretariat)。此外，對於與前受駁回交易本質相同的 (essentially identical) 出口許可，應在 60 天內通知秘書處，前開制度協助成員國控制武器出口，防止恐怖主義集團獲取武器<sup>89</sup>。

## 2) 金融制裁

金融制裁形式多端，例如以禁止向目標國家提供政府貸款和政府間貸款來實施金融制裁，或將其列入不合作國家或主要洗錢問題國家，導致目標國家支付更高的利率，並耗盡其資金，且讓債權人為避免信貸風險或己身被制裁的風險，而拒絕交易，或以凍結資產的形式出現，制裁目標的資產被凍結而不能使用，通常是凍結銀行帳戶<sup>90</sup>。與貿易制裁相比，金融制裁的影響性難以避免，特別在全球化支付系統的影響下。金融制裁更可能針對目標個人，而非將制裁的不利益分散在群體中，直接由受制裁國家的政府官員口袋裡掏出錢來，金融制裁也會影響到貿易<sup>91</sup>。

---

<sup>89</sup> Jaffer, Jamil N. "Strengthening the Wassenaar Export Control Regime," *Chicago Journal of International Law* Vol. 3, No. 2, Article 22 (2002).

<sup>90</sup> Jermano, Jill. "Economic and Financial Sanctions in U.S. National Security Strategy." *PRISM* 7, no. 4 (2018): 64–73.

<sup>91</sup> Hufbauer, Gary, and Kimberly Elliott. "Financial Sanctions and Foreign Policy: Qualified Success." *Harvard International Review* 10, no. 5 (1988): 8–11.

### 3. 全面制裁

全面制裁旨在防止制裁國與受制裁國之間的所有交易，然而全面制裁通常允許人道主義和醫療目的豁免，除這些豁免外，不得有進口、出口、提供融資、技術交換或任何金融或貿易活動，全面貿易禁運和停止外交關係<sup>92</sup>。

全面制裁並不區分對象，對於制定和執行國家政策者和未參與的一般民眾均受制裁，故不合於人道主義，例如聯合國對伊拉克實行之制裁。1990年8月2日伊拉克入侵科威特，同年8月6日聯合國安全理事會通過第661號決議，要求成員國對伊拉克實施經濟制裁<sup>93</sup>，同年11月29日安全理事會通過第678號決議，授權會員國使用武力<sup>94</sup>，隨後發生第一次海灣戰爭，至1991年4月3日安全理事會通過第687號決議正式停火<sup>95</sup>，聯軍將伊拉克擊出科威特後，仍維持制裁，以要求伊拉克解除武裝，到2003年第1483號決議停止制裁<sup>96</sup>。從1990年到2003年全面性制裁受到嚴厲批

---

<sup>92</sup> Rennack, Dianne E., and Mark P. Sullivan. "Comprehensive Economic Sanctions." U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations. Atlantic Council, 2005.

<sup>93</sup> UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990) [Iraq-Kuwait (6 August)], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

<sup>94</sup> UN Security Council, Security Council resolution 678 (1990) [Iraq-Kuwait (29 November)], 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

<sup>95</sup> UN Security Council, Security Council resolution 687 (1991) [Iraq-Kuwait (3 Apr)], 3 April 1991, S/RES/687 (1991).

<sup>96</sup> UN Security Council, Security Council resolution 1483 (2003) [on the situation between Iraq and Kuwait], 22 May 2003, S/RES/1483 (2003).

評，因對伊拉克無辜民眾造成巨大不利益，但對伊拉克領導人薩達姆·海珊(Saddam Hussein)則無影響，並沒有引發政權更迭，海珊仍擔任伊拉克總統、最高軍事領導人，海珊在1995年10月15日總統選舉中以超過99%的得票率當選<sup>97</sup>，2002年10月4日海珊以100%的支持率連任伊拉克總統<sup>98</sup>，其政權仍然存在，繼續發展大規模毀滅性武器。制裁實施十多年，帶來巨大的成本<sup>99</sup>，幾乎導致伊拉克石油收入化零<sup>100</sup>，國內生產總值減少一半左右<sup>101</sup>，影響該國最貧窮居民的生計，1991年至1998年間，幼兒死亡人數可能超過22萬7000人<sup>102</sup>，聯合國為減輕制裁對人道主義影響而建立石油換糧食計畫(Oil-for-Food Program)<sup>103</sup>，導致毀滅性的聯合國腐敗醜

---

<sup>97</sup> The New York Times. "No Surprise in Iraqi Vote." (October 17, 1995), available at: <https://www.nytimes.com/1995/10/17/world/no-surprise-in-iraqi-vote.html>.

<sup>98</sup> The Guardian News and Media. "Saddam Scores 100% in Leadership Ballot." (October 16, 2002), available at: <https://www.theguardian.com/world/2002/oct/16/iraq>.

<sup>99</sup> Hans-Christof von Sponeck. "Iraq: Burden of UN Sanctions." *Economic and Political Weekly* 40, no. 47 (2005): 4902–5.

<sup>100</sup> Alnasrawi, Abbas. "Oil, Sanction, Debt and the Future." *Arab Studies Quarterly* 23, no. 4 (2001): 1–14.

<sup>101</sup> Al-Roubaie, Amer, and Wajeeh Elali. "The Financial Implications of Economic Sanctions Against Iraq." *Arab Studies Quarterly* 17, no. 3 (1995): 53–68.

<sup>102</sup> Garfield, Richard. "Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 to 1998, Assessing the Impact of Economic Sanctions." Joan B. Kroc Institute of International Peace Studies Occasional Paper, University of Notre Dame (1999).

<sup>103</sup> UN Security Council, Security Council resolution 986 (1995) [Iraq], 14 April 1995, S/RES/986 (1995).

聞，海珊甚至利用制裁來謀取政治利益<sup>104</sup>，制裁也沒有達成伊拉克恢復國際武器視察員的合作<sup>105</sup>。

#### 4. 目標性制裁

在 1990 年代，制裁對一般民眾的影響此一議題受到關切，全面性制裁被視為不良方式，尤其會對經濟弱勢的民眾帶來最不利益的後果。且經濟制裁欠缺有效性，畢竟集體行動困難，國際制裁往往執行不力，全面制裁需要聯合國安全理事會的批准，任何常任理事國都可以動用否決權；單方制裁或小規模聯盟制裁，只是使目標國家將貿易轉移到其他夥伴，而無法對目標政權造成太大損害，且目標的政權可以反利用制裁，例如海珊因利用制裁在政治上統一國家<sup>106</sup>，經濟制裁可以吸引願意為目標國家逃避制裁的國家，對於失去和目標國家有業務往來的外國盟友或國內廠商，經濟制裁作為外交政策工具欠缺吸引力。

相對於全面性制裁，目標性制裁在實施制裁時可進行特定區別，特別是考慮到特定的地理位置可能包含不同的種族、少數族群，政府的政策和

---

<sup>104</sup> Fox News. "U.N. Procurement Scandal: Ties to Saddam and Al Qaeda." (March 25, 2015), available at: <https://www.foxnews.com/story/u-n-procurement-scandal-ties-to-saddam-and-al-qaeda>.

<sup>105</sup> Duelfer, Charles. "Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD, with Addendums (Duelfer Report)." US Central Intelligence Agency Report, (April 25, 2005).

<sup>106</sup> Boone, Peter, Haris Gazdar and Athar Hussain. "Sanctions Against Iraq Costs of Failure." Report for Center for Economic and Social Rights, (November 1997).



行為與轄下人民的立場非必然一致，目標性制裁反對造成平民痛苦和動亂會導致政治變革的理念，也不能認同以這種方式追求變革。

## 5. 個別產業制裁

自 2014 年以來，個別產業制裁是一種新型的制裁，由美國海外資產控制辦公室提出個別產業制裁識別(Sectoral Sanctions Identification)之對應清單，個別產業制裁的範圍比目標性制裁還要小，高度個化，針對關鍵實體或特定產業制裁，根據事實認定，以禁止目標產業特定個人或實體之特定類型交易<sup>107</sup>。

個別產業制裁之首例是美國對俄羅斯制裁，在俄羅斯吞併克里米亞(Crimea)和塞瓦斯托波爾(Sevastopol)後，美國首先對俄羅斯實行個別產業制裁，禁止對俄羅斯國有銀行、俄羅斯能源公司和俄羅斯國防公司等發行新的長期債務和股權<sup>108</sup>。2014 年 3 月 6 日由美國總統依據《國際緊急經濟權力法》(International Economic Emergency Powers Act)<sup>109</sup>及

---

<sup>107</sup> Berman, Howard, Paula Dobriansky, Sue Eckert, Kimberly Ann Elliot, David Goldwyn, Peter Harrell, Theodore Kassinger, et al. "Maintaining America's Coercive Economic Strength: Five Trends to Watch in U.S. Sanctions: A Report from Select Members of the CNAS Task Force on the Future of U.S. Sanctions." Center for a New American Security Report, (March 1, 2019).

<sup>108</sup> Harrell, Peter E. "Lessons from Russia for the Future of Sanctions." Center for a New American Security, (September 1, 2015).

<sup>109</sup> US Congress. International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977)

《國家緊急法》(National Emergencies Act)<sup>110</sup>發布制裁<sup>111</sup>，同年月16日<sup>112</sup>、20日<sup>113</sup>擴張制裁範圍<sup>114</sup>，海外資產管制辦公室根據美國總統第13662號行政命令(Executive Order 13662)公佈名單，確定俄羅斯相關經濟產業工作的特定人員，對金融、能源、金屬、工程與國防等產業及其相關人員進行制裁<sup>115</sup>。在同年7月16日對俄羅斯金融服務及能源產業制裁，同年9月12日對軍事、國防相關產業制裁，同年12月19日，禁止美國人民或實體對克里米亞區域進出口貨物、服務或科技，或進行新投資<sup>116</sup>。

個別產業制裁識別清單不是特別指定之國民或禁止往來員名單(Specially Designated Nationals and Blocked Persons list，下稱SDN名單)的一部分，但是兩份名單可能重疊，SDN名單非常廣泛，個別

---

<sup>110</sup> US Congress. National Emergencies Act, Pub. L. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (1976).

<sup>111</sup> US Executive Order No. 13660. "79 FR 13491 - Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 10, 2014).

<sup>112</sup> US Executive Order No. 13661. "79 FR 15533 - Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 19, 2014).

<sup>113</sup> US Executive Order No. 13662. "79 FR 16167 - Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 24, 2014).

<sup>114</sup> 林玫君，〈簡介美國對俄羅斯能源產業新制裁政策〉，《經貿法訊》第225期(2018.1.10)：頁19-23。

<sup>115</sup> US Department of the Treasury. "79 FR 26365 - Ukraine-Related Sanctions Regulations" (May 8, 2014).

<sup>116</sup> US Executive Order No. 13685. "79 FR 77357 - Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine" (December 24, 2014).

產業制裁識別名單非常狹窄，為避免違反制裁，企業對客戶須以這兩份名單用以篩選。

違反俄羅斯制裁之案例如 Haverly Systems, Inc 案，Haverly 系統公司為美國新澤西州之公司，在德州及加州設有辦公室，Haverly 系統公司就從 2016 年 5 月 31 日到 2017 年 11 月 11 日間違反俄羅斯相關制裁(31 C.F.R. § 589.201<sup>117</sup> 及 Directive 2 under Executive Order 13662<sup>118</sup>)與海外資產管制辦公室達成 7 萬 5375 美元的和解，美國海外資產管制辦公室在 2014 年 7 月 16 日將俄羅斯 JSC Rosneft 列入個別產業制裁識別清單，2015 年 8 月 19 日，Haverly 系統公司向 JSC Rosneft 公司開具兩張發票，付款到期時間為發行後 30 到 70 天(即 2015 年 9 月 18 日至 2015 年 11 月 9 日)，俄羅斯石油公司隨後通知 Haverly 系統公司，需要更正稅務資料才能付款，Haverly 系統公司在數月後提供更正後的稅務資料，收到更正後的稅務單據後，Rosneft 公司於 2016 年 5 月 31 日匯出第一筆款項，但距離原始發票已 9 個月。在第一次付款後，Rosneft 公司在 2016 年 5 月 31 日至 2016 年 10 月 27 日間 4 次試圖支付剩餘款項，遭到金融機構拒絕，因海外資產管制辦公室禁止到期超過 90 天的交易。同時，Haverly 系統公司收到 SWIFT 通知，表明拒絕匯款原因與個別產業制裁有關，Haverly

---

<sup>117</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 589.201 - Prohibited transactions" (May 8, 2014).

<sup>118</sup> US Executive Order No. 13662. "79 FR 16167 - Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 24, 2014).

系統公司沒有制定制裁合規計畫，也沒有向海外資產管理辦公室提報相關資訊，反而持續以其他方式嘗試收回其他款項，在俄羅斯 Rosneft 公司的建議下，Haverly 系統公司重新開立發票，更正日期，後於 2017 年 1 月 11 日成功收到俄羅斯 Rosneft 公司的第二張發票付款。本件因金融機構向海外資產管制辦公室提報相關資訊，引起海外資產管制辦公室對本案的注意，金融機構未處理和退回的付款，表示需要調查是否因為制裁的關係，企業與高風險區域的任何交易，含債務融資、日後付款的發票等均有可能涉及制裁。海外資產管制辦公室在執法時將 Haverly 系統公司的制裁合規計畫列入審酌重點因素<sup>119</sup>。

## 6. 旅行禁令

旅行禁令是限制個人旅行的制裁，例如拒絕對被制裁國家的政治和軍事領導人等個人發放簽證，破壞其等領導的合法性，說明制裁的道德決心，並切斷這些人使用在海外之帳戶，與其他類型的制裁一起使用最為有效。

## 五、 聯合國制裁制度簡介

國際組織實施制裁之例如聯合國，聯合國安全理事會可以根據《聯合國憲章》<sup>120</sup>第七章採取行動維護或恢復國際和平與安全，第 41 條規定的制

---

<sup>119</sup> US Department of the Treasury. "Enforcement Information for April 25,2019 " (April 25,2019). available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/20190425\\_haverly.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20190425_haverly.pdf).

<sup>120</sup> UN, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

裁措施包括範圍廣泛、不涉及使用武力的執法選擇<sup>121</sup>，自 1966 年以來，安理會建立 30 個制裁制度，制裁為其實現國際和平與安全的措施<sup>122</sup>，其於 1963 年和 1965 年首次實施制裁，分別對南非<sup>123</sup>和南羅德西亞<sup>124</sup>的種族隔離政權實施制裁<sup>125</sup>，在冷戰結束，制裁激增，各種制裁目標包括解決衝突、禁武擴散、反恐、民主化和保護平民，安全理事會進行制裁的重要標準包括：對和平、安全或穩定的威脅、侵犯人權、違反國際人道法的行為、阻礙人道主義援助、在武裝衝突中招募或使用兒童<sup>126</sup>。

聯合國安全理事會由 15 個成員國組成，其中俄羅斯、美國、英國、中國和法國為 5 個常任理事國，每個成員國都有一票表決權，為通過制裁決議，至少需 9 個會員國(包括 5 個常任理事國)投贊成票，每個常任理事國都有否決權。聯合國安全理事會通過之決議，根據《聯合國憲章》第 25 條和第 48 條之規定，具有法律約束力，根據第 25 條規定，會員國有義務根據

---

<sup>121</sup> UN, UN Charter article 41.

<sup>122</sup> UN Security Council, "Subsidiary Organs of The United Nations Security Council: 2021 Fact Sheets." (16 July 2021), available at: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>.

<sup>123</sup> UN Security Council, Security Council resolution 181 (1963) [Policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa], 7 August 1963, S/RES/181 (1963).

<sup>124</sup> UN Security Council, Security Council resolution 232 (1966) [Southern Rhodesia], 16 December 1966, S/RES/232 (1966); 李子文，〈聯合國對南羅德西亞所施之國際經濟制裁的效果〉，《東吳法律學報》第 2 卷第 2 期(1978): 頁 114-135。

<sup>125</sup> Elliott, Kimberly Ann. "Assessing UN Sanctions after the Cold War: New and Evolving Standards of Measurement." *International Journal* 65, no. 1 (2009): 85.

<sup>126</sup> UN General Assembly, Compendium of the High-level. Review of United Nations Sanctions, 12 June 2015, A/69/941-S/2015/432 (2015).

憲章接受和執行安全理事會的決定<sup>127</sup>，第 48 條確認會員國之義務，必須根據《聯合國憲章》第 25 條接受安全理事會具有約束力的決定<sup>128</sup>。當聯合國通過制裁，會員國應執行制裁，成員國應通過法規，並建立執法機構，如銀行監管機構和監管人員，透過監測和報告，以確保金融機構和企業等私營機構遵循制裁<sup>129</sup>。聯合國會設立制裁委員會，以監測制裁制度的執行情況和效力，目前(2021 年)設有 14 個制裁委員會及 10 個監測小組，其中 11 個委員會下另有支援團隊及工作小組<sup>130</sup>。如果決議不足以實現其目標，聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》第 42 條，可採取維持或恢復國際和平與安全所必需的海陸空行動，包括封鎖<sup>131</sup>。

1990 年代末期開始，聯合國傾向實施目標性制裁 (targeted sanctions) 勝於廣泛性制裁 (comprehensive sanctions)，因廣泛性制裁對發展中經濟體的影響更大，這些地區的平民，尤其是婦女和兒童，本身即屬經濟弱勢，更容易受到制裁的不利益後果<sup>132</sup>。

---

<sup>127</sup> UN, UN Charter article 25.

<sup>128</sup> UN, UN Charter article 48.

<sup>129</sup> Ryan, Astrid Forberg. "Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency." International Peace Institute (March 2014).

<sup>130</sup> UN Security Council, "Subsidiary Organs of The United Nations Security Council: 2021 Fact Sheets." (16 July 2021): 4-6, available at: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>.

<sup>131</sup> UN, UN Charter article 42.

<sup>132</sup> UN Security Council, "Subsidiary Organs of The United Nations Security Council: 2021 Fact Sheets." (16 July 2021): 4-6, available at: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>; United Nations Centre against Apartheid, and Schmidt, Elizabeth S. United Nations Sanctions and South Africa: Lessons from the Case

聯合國各種現行制裁制度中，有一些制度針對聯合國會員國之特定個人和實體，例如對基地組織之制裁制度並不針對任何國家或領土；有一些針對國家或領土制裁個人或實體，例如北韓、伊朗、利比亞、馬利(Mali)、索馬利亞。

聯合國設有聯合國安理會綜合名單(United Nations Security Council Consolidated List)，整理所有受聯合國制裁的個人和實體。使用者可以在聯合國網站中下載清單和搜索姓名，以確定該個人或實體是否在名單上<sup>133</sup>。

## 六、 美國制裁制度簡介

### 1. 法律依據

美國透過各類金融制裁法律及法規，形成一套全面性的金融制裁法律制度體系，由立法機構國會制定一般性對外關係和國家安全法律，以及針對具體國家或事件的特定法律，建構金融制裁的法律基礎，行政機關如美國總統、財政部、國務院、商務部等依據相關法律頒佈行政命令，落實金融制裁內容。

---

of Southern Rhodesia, (New York: United Nations, 1987): 10; 沈勤文，〈當前主要國際制裁形式之脅迫功能分析〉，碩士論文，國立政治大學（2010）：頁 47-63。

<sup>133</sup> United Nations Security Council Consolidated List, available at: <https://scsanctions.un.org/search/>

## 1) 金融制裁的核心授權法律

金融制裁的主要核心規範為《國際緊急經濟權力法》（International Economic Emergency Powers Act）<sup>134</sup>、《禁止與敵國貿易法》（The Trading with the Enemy Act）<sup>135</sup>及《國家緊急法》（National Emergencies Act）<sup>136</sup>，國會通過法律授權總統通過行政命令頒布制裁措施，美國總統與美國財政部分別為金融制裁的決定者與執行機關。當美國總統認為國際上出現某一局勢或發生某一事件，對美國國家安全、外交政策和經濟利益構成非同尋常的威脅，便可根據上述法律的授權和定義，在國會的批准下宣佈進入應對威脅的緊急狀態<sup>137</sup>，而採取對相關國家、實體、組織或特定群體和個人相應的制裁措施<sup>138</sup>。在緊急狀態下賦予總統

---

<sup>134</sup> US Congress. International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977).

<sup>135</sup> US Congress. The Trading with the Enemy Act of 1917, Pub. L. No. 65-91, 40 Stat. 411, codified at 12 U.S.C. § 95 and 50 U.S.C. § 4301 (October 6, 1917).

<sup>136</sup> US Congress. National Emergencies Act, Pub. L. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (1976).

<sup>137</sup> US Code. "50 U.S.C. 1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities." Pub. L. No. 95-223, title II, § 202, 91 Stat. 1626 (December 28, 1977).

<sup>138</sup> US Code. "50 U.S.C. 1702 - Presidential authorities". (Pub. L. No. 95-223, title II, § 203, December 28, 1977, 91 Stat. 1626; Pub. L. No. 100-418, title II, § 2502(b)(1), August 23, 1988, 102 Stat. 1371; Pub. L. No. 103-236, title V, § 525(c)(1), April 30, 1994, 108 Stat. 474; Pub. L. No. 107-56, title I, § 106, October 26, 2001, 115 Stat. 277).



權力，根據美國的制裁制度，總統必須遵守國會規定的報告要求，總統還必須每年審查並延長緊急狀態<sup>139</sup>。國會可以通過決議終止緊急狀態<sup>140</sup>。

## 2) 金融制裁的其他法律

除上開核心授權法律外，美國國會其他法律也對金融制裁的發起和實施為補充性的說明和規定，其中最具有代表性的是《美國愛國者法案》(The USA PATRIOT Act of 2001)<sup>141</sup>及美國政府每年年末頒佈的下一年度《國防授權法案》(National Defense Authorization Act)<sup>142</sup>。

《美國愛國者法案》為美國金融制裁打擊國際恐怖主義的重要依據，《美國愛國者法》第 311 條指示財政部根據各項指標及因素考量，指定金融機構或管轄區域為主要洗錢考量名單，該法條授權美國財政部長對於其他國家或海外金融機構有「重大洗錢疑慮」(primary money laundering concern)時，得採取相關調查及帳戶凍結等特別措施(special measures)，從加強記錄保存、報告義務到要求終止與指定實體的代理銀行關係，若確認其重大洗錢疑慮或列入黑名單，則可禁止美國

---

<sup>139</sup> US Code. "50 U.S.C. 1703 - Consultation and reports". (Pub. L. No. 95-223, title II, § 204, Dec. 28, 1977, 91 Stat. 1627).

<sup>140</sup> Casey, Christopher A., Ian F. Fergusson, Dianne E. Rennack, Jennifer K. Elsea. "The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use." US Congressional Research Service Report, (July 14, 2020).

<sup>141</sup> US Congress. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

<sup>142</sup> US Congress. The National Defense Authorization Act (NDAA), FY1961-FY2021.

境內所有金融機構與其進行業務往來<sup>143</sup>。雖然第 311 條在技術上不是制裁，但第 311 條措施的結果與制裁相同，因為它禁止美國金融機構向其他金融機構提供產品或服務或向指定機構或司法管轄區提供服務，配合該法案第 319 條對於沒收美國通匯銀行帳戶內相關資金<sup>144</sup>，可以將目標金融機構與美元支付系統有效隔絕，可參考澳門匯業銀行案，2005 年 9 月 15 日，美國財政部金融犯罪執法局（Financial Crimes Enforcement Network）指定澳門匯業銀行(Banco Delta Asia S. A. R. L.)為主要洗錢考

---

<sup>143</sup> US Code. "31 U.S.C. 5318A - Special measures for jurisdictions, financial institutions, international transactions, or types of accounts of primary money laundering concern". (Added Pub. L. No. 107-56, title III, §311(a), Oct. 26, 2001, 115 Stat. 298; amended Pub. L. No. 108-177, title III, §376, Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2630; Pub. L. No. 108-458, title VI, §6203(e), (f), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3747; Pub. L. No. 109-293, title V, §501, Sept. 30, 2006, 120 Stat. 1350).

<sup>144</sup> US Code. "18 U.S.C. 981 - Civil forfeiture". (Added Pub. L. No. 99-570, title I, §1366(a), Oct. 27, 1986, 100 Stat. 3207-35; amended Pub. L. No. 100-690, title VI, §§6463(a), (b), 6469(b), 6470(b), (e), (f), 6471(c), Nov. 18, 1988, 102 Stat. 4374, 4377, 4378; Pub. L. No. 101-73, title IX, §963(a), (b), Aug. 9, 1989, 103 Stat. 504; Pub. L. No. 101-647, title I, §103, title XXV, §§2508, 2524, 2525(a), title XXXV, §3531, Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4791, 4862, 4873, 4874, 4924; Pub. L. No. 102-393, title VI, §638(d), Oct. 6, 1992, 106 Stat. 1788; Pub. L. No. 102-519, title I, §104(a), Oct. 25, 1992, 106 Stat. 3385; Pub. L. No. 102-550, title XV, §§1525(c)(1), 1533, Oct. 28, 1992, 106 Stat. 4065, 4066; Pub. L. No. 103-322, title XXXIII, §330011(s)(2), Sept. 13, 1994, 108 Stat. 2146; Pub. L. No. 103-447, title I, §102(b), Nov. 2, 1994, 108 Stat. 4693; Pub. L. No. 106-185, §§2(c)(1), 5(a), 6, 8(a), 20, Apr. 25, 2000, 114 Stat. 210, 213-215, 224; Pub. L. No. 107-56, title III, §§319(a), 320, 372(b)(1), 373(b), title VIII, §806, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 311, 315, 339, 340, 378; Pub. L. No. 107-197, title III, §301(d), June 25, 2002, 116 Stat. 728; Pub. L. No. 107-273, div. B, title IV, §4002(a)(2), Nov. 2, 2002, 116 Stat. 1806; Pub. L. No. 109-177, title I, §§111, 120, title IV, §§404, 406(a)(3), Mar. 9, 2006, 120 Stat. 209, 221, 244; Pub. L. No. 111-203, title III, §377(3), July 21, 2010, 124 Stat. 1569; Pub. L. No. 112-186, §3, Oct. 5, 2012, 126 Stat. 1428; Pub. L. No. 114-122, title I, §105(a), Feb. 18, 2016, 130 Stat. 101).

量名單<sup>145</sup>，因其涉嫌違反美國財政部對北韓之制裁<sup>146</sup>，匯業銀行於 2013 年 3 月 14 日向美國哥倫比亞特區地方法院提起訴訟，質疑相關程序，即使訴訟沒有結果，美國在 2020 年 8 月 10 日廢止該指定<sup>147</sup>，但在指定生效之前，匯業銀行即因大量提款而受有損害，在被美國指定後六天內，該銀行 8 家分行發生擠兌，客戶提領約 1.33 億美元，佔總存款的 34%，澳門政府被迫接管該銀行，並開始對其交易進行調查，該調查期間銀行繼續營運，該銀行還凍結與朝鮮有關的帳戶約 2500 萬美元，包括 20 家朝鮮銀行、11 家朝鮮貿易公司、9 名朝鮮公民、8 家與朝鮮實體有業務往來的澳門公司和 2 名澳門居民，並迅速採取行動終止與北韓的關係，對北韓造成嚴重打擊<sup>148</sup>，美國利用金融工具對制裁目標施加壓力，讓銀行迅速切斷與北韓的關係，北韓不僅失去匯業銀行的服務，其他金融機構

---

<sup>145</sup> Financial Crimes Enforcement Network, Department of the Treasury, "31 CFR Part 103 Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern; Notice Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL; Proposed Rule," Federal Register Vol. 70, No. 181, (September 20, 2005), available at: [https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/finding\\_banco.pdf](https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/finding_banco.pdf)

<sup>146</sup> US Department of the Treasury, "Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act," (November 10, 2021), available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/js2720.aspx>.

<sup>147</sup> US Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network. "85 FR 48105 - Financial Crimes Enforcement Network; Repeal of Special Measure Involving Banco Delta Asia (BDA)" (August 10, 2020), available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/10/2020-17143/financial-crimes-enforcement-network-repeal-of-special-measure-involving-banco-delta-asia-bda>

<sup>148</sup> David Lague and Donald Greenlees, "Squeeze on Banco Delta Asia Hit North Korea Where It Hurt - Asia - Pacific - International Herald Tribune," The New York Times (January 18, 2007), available at: <https://www.nytimes.com/2007/01/18/world/asia/18iht-north.4255039.html>.

也開始切斷與北韓的聯繫，不願意冒險因北韓的非法活動，而遭到可能被驅逐出美國金融市場的風險<sup>149</sup>。

《國防授權法》是美國聯邦政府每一財政年度由國會通過，並由總統批准頒佈關於國防經費預算以及具體國防職權行使的法律，規定對於國防部軍事活動、軍事建設和能源部國防活動撥款的法案，其內容隨著美國歷年國家利益的變動而相應的調整，有許多與金融制裁相關的條文，是美國金融制裁在實施層面的重要補充規定，也為美國每年進行金融制裁提供參考標準及依據。例如《2012年國防授權法》<sup>150</sup>第1245條<sup>151</sup>規定對伊朗非石油交易制裁及石油交易制裁<sup>152</sup>，外國金融機構明知(knowingly)而仍促成與伊朗中央銀行或財政部指定的伊朗金融機構重大交易，可能會被禁止與美國金融系統的直接聯繫，該法案要求總統制裁明知而仍與伊朗中央銀行或美國指定的機構進行或促進重大非石油交易（向伊朗出售食品、藥品或醫療設備的交易除外）的外國私人金融機構；該法案要

---

<sup>149</sup> Wertz, Daniel. "The Evolution of Financial Sanctions on North Korea." *North Korean Review* 9, no. 2 (2013): 69–82.

<sup>150</sup> US Congress. *The National Defense Authorization Act (NDAA), FY2012*. Public Law 112-81. (December 31, 2011).

<sup>151</sup> US Code. "22 U.S.C. 8513a - Imposition of sanctions with respect to the financial sector of Iran". (Pub. L. No. 112-81, div. A, title XII, §1245, Dec. 31, 2011, 125 Stat. 1647; Pub. L. No. 112-158, title V, §§503(a)(1), (b)(1), 504(a), Aug. 10, 2012, 126 Stat. 1260, 1261; Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1250, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2016).

<sup>152</sup> US Bureau of Economic And Business Affairs. "Section 1245 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012". Fact Sheet (November 8, 2012). Available at <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/fs/200286.htm>.

求總統對所有明知而進行或促進購買伊朗石油或石油產品為重大金融交易之外國金融機構實施銀行製裁，包括外國中央銀行或外國國有或控制的銀行，向伊朗出售石油或石油產品，外國中央銀行和外國國有或控股銀行也將受到制裁<sup>153</sup>。又如《2013年國防授權法》<sup>154</sup>擴大美國對伊朗的域外制裁，第1244<sup>155</sup>、1245<sup>156</sup>、1246<sup>157</sup>、1247<sup>158</sup>、1248<sup>159</sup>、1249<sup>160</sup>條對以下方面施加更嚴厲的製裁：伊朗的能源、航運和造船業；向伊朗提供貴金屬和某些其他材料的人；提供與受制裁活動相關的承保服務、保險或再保

---

<sup>153</sup> Kenneth Katzman. "Iran Sanctions." US Congressional Research Service Report, (April 6, 2021).

<sup>154</sup> US Congress. The National Defense Authorization Act (NDAA), FY2013. Public Law 112-239. (January 2, 2013).

<sup>155</sup> US Code. "22 U.S.C. 8803 - Imposition of sanctions with respect to the energy, shipping, and shipbuilding sectors of Iran". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1244, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2006).

<sup>156</sup> US Code. "22 U.S.C. 8804 - Imposition of sanctions with respect to the sale, supply, or transfer of certain materials to or from Iran". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1245, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2009).

<sup>157</sup> US Code. "22 U.S.C. 8805 - Imposition of sanctions with respect to the provision of underwriting services or insurance or reinsurance for activities or persons with respect to which sanctions have been imposed". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1246, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2011).

<sup>158</sup> US Code. "22 U.S.C. 8806 - Imposition of sanctions with respect to foreign financial institutions that facilitate financial transactions on behalf of specially designated nationals" (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1247, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2013).

<sup>159</sup> US Code. "22 U.S.C. 8807 - Impositions of sanctions with respect to the Islamic Republic of Iran Broadcasting". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1248, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2015).

<sup>160</sup> US Code. "22 U.S.C. 8808 - Report on use of certain Iranian seaports by foreign vessels and use of foreign airports by sanctioned Iranian air carriers". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1252, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2017).

險的人；明知而代表 SDN 名單上人員為促進金融交易的外國金融機構；在伊朗參與侵犯人權的人員；參與轉移為伊朗人民準備的貨物的人員<sup>161</sup>。

此外，美國政府還針對不同的受制裁行為和被制裁國家頒佈更為具體的法案，如針對古巴制裁相關的法案有《禁止與敵國貿易法》(The Trading with the Enemy Act of 1917)<sup>162</sup>、《古巴民主法案》(The Cuban Democracy Act)<sup>163</sup>、《美國援外法案》(The Foreign Assistance Act)<sup>164</sup>、《古巴自由民主團結法案》(The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996)<sup>165</sup>和《貿易制裁改革與出口振興法》(The Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000)<sup>166</sup>等。

### 3) 總統行政命令和財政部行政法規

總統與財政部分別是美國金融制裁的決定者和執行者，總統的行政命令和財政部的行政法規直接影響金融制裁的具體實施，美國總統有很大的

---

<sup>161</sup> Krauland, Edward J., and Meredith Rathbone. "Congress Sets Stage for Expanded Sanctions against Iran under the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013". Steptoe Client Alerts Report, (January 3, 2013).

<sup>162</sup> US Congress. The Trading with the Enemy Act of 1917. Pub. L. No. 65-91. (October 6, 1917).

<sup>163</sup> US Congress. The Cuban Democracy Act. Pub. L. No. 102-484. (Oct. 23, 1992).

<sup>164</sup> US Congress. The Foreign Assistance Act. Pub. L. No. 87-195. (September 4).

<sup>165</sup> US Congress. The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act). Pub. L. No. 104-114. (March 12, 1996).

<sup>166</sup> US Congress. The Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000. Pub. L. No. 106-387. (Oct. 28, 2000).

自由裁量權，可以根據現實情況需要發布行政命令，對特定國家和組織進行金融制裁，例如美國針對古巴制裁相關的總統行政命令有美國總統第 12854 號行政命令(Executive Order 12854)<sup>167</sup>，要求國務院、財政部及商務部對古巴交易及美國或第三國對古巴出口執行制裁，授權國務卿、財政部長及商務部長頒布法規命令及行政規則，執行對古巴制裁之法律。美國財政部作為金融制裁的執行機構，可以頒布聯邦法規執行金融制裁，例如美國針對古巴制裁相關的聯邦法規有古巴資產管制規定<sup>168</sup>，除部分例外如出版品、藥品及捐贈的食物外，不能從美國或藉由第三國如加拿大或墨西哥直接或間接輸出產品、科技或服務至古巴，不准直接或間接自古巴輸入貨物或人員入境美國<sup>169</sup>。

## 2. 運作機制

美國金融制裁的運作涉及眾多公私部門組織機構，既包括政府部門，也包括私經濟領域機構，一項金融制裁措施從確定法律依據到最終執行的過程，可分為三類：一是決策層面，包括總統和國會；二是負責實施制裁並監督制裁實施狀況的行政機構，主要是財政部；三是金融制裁的遵

---

<sup>167</sup> US Executive Order No. 12854, " 58 FR 36587-Implementation of the Cuban Democracy Act" (July 12, 1993).

<sup>168</sup> US Department of the Treasury's Office. "31 CFR 515- The Cuban Assets Control Regulations " (July 8, 1963).

<sup>169</sup> Rennack, Dianne E., and Mark P. Sullivan. "Comprehensive Economic Sanctions." U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations. Atlantic Council, (Mar. 1, 2005).

守運行層面，主要是銀行等金融機構。決策層面部分業如前述，另就實施運作的行政機關及私部門部分，另分敘如下：

### 1) 執行機關

在美國國會立法和總統頒布行政命令之後，由財政部主要負責監督、管理和落實金融制裁內容，財政部下轄部門中，恐怖主義與金融情報辦公室 (Office of Terrorism and Financial Intelligence) 制定和實施美國政府在美國境內和國際上打擊恐怖主義融資的戰略、美國國家反洗錢戰略以及其他打擊金融犯罪的政策和計劃<sup>170</sup>，其下部門中，由海外資產管制辦公室 (OFAC) 負責管理及執行金融制裁<sup>171</sup>，其負責部分如下：

(1) 管理各種制裁計畫，包含全面性制裁，如伊朗制裁和北韓制裁；目標性制裁，如打擊麻醉品販運制裁 (Counter Narcotics Trafficking Sanctions)、全球馬格尼次基制裁 (Global Magnitsky Sanctions) 和跨國犯罪組織制裁 (Transnational Criminal Organization sanctions)，海外資產管制辦公室 (OFAC) 制裁制度的完整清單可在其官方網站上找到，清單將更新，並有可用於篩選名稱的搜索工具<sup>172</sup>。

---

<sup>170</sup> Available at <https://home.treasury.gov/about/offices/terrorism-and-financial-intelligence>.

<sup>171</sup> Available at <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>.

<sup>172</sup> Available at <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>.



(2) 擬定並定時更新特別指定之國民或禁止往來員名單(Specially Designated Nationals and Blocked Persons list, 下稱SDN名單)。海外資產管制辦公室(OFAC)負責與國務院、司法部協商後擬定, 詳細羅列被美國視為威脅其國家安全的自然人、法人、組織或者任何形式的實體, SDN名單上個人和公司擁有或控制, 或代表被制裁國家或地區, 還有非針對國家的制裁的被指定個人、團體和實體, 如恐怖分子和販毒者, 美國政府對SDN名單上的受制裁實體實行嚴格的金融制裁措施, 清單上被指定者的資產被凍結, 美國人民禁止與他們往來。SDN名單包括姓名和相關的識別資料, 以避免同義字和類似的名稱而導致身分錯誤的問題, 自然人的資料包括姓氏和名字、原文拼寫、音譯、別名、出生日期、出生地、國籍、地址和身份證號碼、護照號碼, 對於非自然人, 包括完整的法人名稱、主要營業地和登記地點, 以及任何識別號碼, 如稅務識別號<sup>173</sup>。除SDN名單, 海外資產管制辦公室(OFAC)另發布有綜合制裁名單, 例如外國制裁逃避者(FSE)名單(列出被發現違反美國對敘利亞或伊朗制裁的外國個人和組織)、特定部門制裁名單(SSSI)(俄羅斯經濟能源和金融部門的人員、公司和組織)、巴勒斯坦立法委員會(NS-PLC)名單、外國金融機

---

<sup>173</sup> Available at <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>

構第 561 條款名單 (PART 561 名單)、非 SDN 伊朗制裁法案 (NS-ISA) 名單、針對過渡帳戶 (PTA) 濫用發布的金融機構名單 (CAPTA 名單)<sup>174</sup>。

(3) 審查和批准各類許可申請。歷史上的制裁只能選擇全有或全無的禁運，現代的制裁可利用許可制度部分開放，許可證是由制裁監管機構書面授權，開放允許部分禁止或限制的活動，美國金融制裁法規通常包含許可證計畫，開放允許在某些情況下，得取得一般許可證或特定許可證，而進行受禁止的交易<sup>175</sup>。一般許可證和特定許可證也可視為豁免 (exemptions) 和例外 (exceptions)，一般許可證或豁免乃授權某些類別交易均可獲得一般許可或豁免，不須事先獲得許可機構的批准，例如 2016 年 1 月 21 日海外資產管制辦公室 (OFAC) 在《伊朗貿易和制裁條例》 (Iranian Transactions and Sanctions Regulations)<sup>176</sup> 一般許可證 (General License) 中增加授權進口和伊朗原產食品 (包括開心果和魚子醬) 和地毯以及相關交易，31 CFR 第 560 部分<sup>177</sup> 許可將伊朗原產的地毯和食品 (包括開心果和魚子醬) 進口到美國，海外資產管制辦公室 (OFAC) 授權從伊朗或第三國進口和交易某些伊朗原產食品和地毯，作為《伊朗

---

<sup>174</sup> 王任翔，《洗錢防制法—銀行業實務挑戰》，(台北：元照出版專書，2019 年 9 月二版)，頁 91-95。

<sup>175</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR 501.801 - Licensing." (62 FR 45101, Aug. 25, 1997, as amended at 65 FR 10708, Feb. 29, 2000; 66 FR 2728, Jan. 11, 2001).

<sup>176</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

<sup>177</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560 - Iranian Transactions And Sanctions Regulations" (October 22, 2012).

貿易和制裁條例》的修正案，伊朗的開心果和地毯獲得一般性許可。具體而言，海外資產管制辦公室(OFAC)在《伊朗貿易和制裁條例》中增加§ 560.534 授予一般許可，以一般許可授權從伊朗或第三國進口和交易某些伊朗原產食品（包括開心果和魚子醬）和地毯，增加§ 560.535，以一般許可授權某些伊朗原產食品（包括開心果和魚子醬）和地毯有關的信用證和經紀服務<sup>178</sup>，惟嗣後於2018年6月27日，海外資產管制辦公室(OFAC)修訂《伊朗貿易和制裁條例》撤銷允許從伊朗或第三國進口伊朗原產地地毯和食品（包括開心果和魚子醬）的許可證，在 31 CFR § 560.536、§ 560.537 中撤銷許可證。

特別許可證或例外，則限於特定情況和條件，個人個案向管理機關提出申請，由機關逐案審查，經許可後始得進行受禁止的交易行為。對於較單純直接的交易，可能需要幾個月時間才能取得特別許可證，複雜的交易，審查期間可能長達一年或更久。全球化的貿易和運輸代表可能需要向不同機關取得許可證，例如商務部<sup>179</sup>、國務院<sup>180</sup>，所需文件可能相當複雜。許可證制度的目標是取得適當平衡，減少制裁目標使用資產從事禁

---

<sup>178</sup> McGlone, William M., and Charles F. Abernathy. "Economic Sanctions and Export Controls." *The International Lawyer* 35, no. 2 (2001): 337–50.

<sup>179</sup> US Department of Commerce. "15 CFR § 730.7 - License requirements and exceptions." (January 1, 2021).

<sup>180</sup> US Department of State. "22 CFR § 120.1 - General authorities, receipt of licenses, and ineligibility." (78 FR 52684, Aug. 26, 2013, as amended at 79 FR 8084, Feb. 11, 2014).

止活動的風險，同時衡平人權或經濟需求，避免對無關的行業造成不利益的經濟後果<sup>181</sup>。

大多數制裁均一般性豁免法律服務，允許向制裁目標提供法律服務，例如可授權來自美國境外的資金支付下列法律服務，收取專業費用和報銷費用<sup>182</sup>，可(1)就美國或美國境內任何司法管轄區的法律要求和遵守情況提供法律建議和諮詢，前提是提供此類建議和諮詢不是為了促進違反制裁規定的交易；(2)在任何美國聯邦、州或地方法院或機構的法律、仲裁或行政程序中代表被指定為被告或以其他方式成為當事方；(3)在任何美國聯邦、州或地方法院或機構之前啟動和進行法律、仲裁或行政程序；(4)在任何美國聯邦、州或地方法院或機構就美國對此類人員的製裁實施、管理或執行方面代表人員；(5)在美國現行法律要求以公共費用獲得法律顧問的任何其他情況下提供法律服務<sup>183</sup>，此外，亦豁免非定期性的醫療緊急服務，然醫療和其他法律服務的付費多仍須獲得特別許可<sup>184</sup>。

---

<sup>181</sup> Chapman, J. Daniel, Eric F. Hinton, J. Scott Maberry, and Thaddeus R. McBride. "International Export Controls and Economic Sanctions." *The International Lawyer* 40, no. 2 (2006): 145–58.

<sup>182</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.507 - Payments for legal services from funds originating outside the United States." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

<sup>183</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.506 - Provision of certain legal services." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

<sup>184</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.508 - Emergency medical services." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

在金融制裁措施實施之後，如果在某些例外情況下需要動用被凍結的資產或者為被制裁者提供必要的金融服務，則必須遵循特定的程序，獲得海外資產管制辦公室(OFAC)的許可或豁免<sup>185</sup>。

(4) 監督制裁實施並處罰違反制裁規定者。海外資產管制辦公室(OFAC)開發並使用一系列先進技術來監督和分析制裁執行資訊，以確保制裁規定得到遵守。當發現違反制裁規定情況時，海外資產管制辦公室(OFAC)根據相關法律規定對違規者予以處罰，違反制裁可能導致民事和刑事處罰，甚至監禁。

海外資產管制辦公室(OFAC)根據其執行準則<sup>186</sup>，判斷是否對該案件進行額外調查、是否應進行民事處罰及處罰金額等，考量因素包括違規行為是否涉及故意或過失、違反行為對制裁計畫目標造成的損害，以及違反者之個人因素，例如是否具有制裁合規計畫、計畫之精確性、補救措施及預防措施，涉案層級的高低，如管理層是否參與違規行為。還有案件的規模亦會列入考慮<sup>187</sup>。另一個考慮因素是否自願自行提報可能的違規行為，

---

<sup>185</sup> US Department of the Treasury. " 31 CFR Part 501 - Reporting, Procedures And Penalties Regulations." 62 FR 45101 (Aug. 25, 1997).

<sup>186</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. " 31 CFR Appendix a to Part 501 - Economic Sanctions Enforcement Guidelines." (74 FR 57601, Nov. 9, 2009, as amended at 81 FR 43073, July 1, 2016; 82 FR 10435, Feb. 10, 2017; 83 FR 11877, Mar. 19, 2018; 84 FR 27715, June 14, 2019; 85 FR 19885, Apr. 9, 2020; 85 FR 48475, Aug. 11, 2020; 85 FR 54914, Sept. 3, 2020; 86 FR 14536, Mar. 17, 2021; 86 FR 18896, Apr. 12, 2021).

<sup>187</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. " 31 CFR Appendix a to Part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines - III. General Factors Affecting Administrative Action." (74 FR

如果該公司發現其違反海外資產管制辦公室(OFAC)的制裁，可以主動自行提報，將其違反行為定位成僅構成民事責任的性質，但海外資產管制辦公室(OFAC)不一定會採取相同認定。<sup>188</sup>

針對違規行為，海外資產管制辦公室(OFAC)可能不採取任何行動，可能要求提供相關資訊，或可以發出警告、處以民事罰款，或行政處分，如停止令，如拒發許可證或吊銷、暫停、修改、終止，嚴重者可將案件移交刑事起訴<sup>189</sup>。就罰款部分，海外資產管制辦公室(OFAC)訂有管理表，就不同計畫而不同，罰款的嚴重程度或金額與交易金額相關，交易價值越高，罰款越高，配合調查合作可以減輕罰則。<sup>190</sup>

---

57601, Nov. 9, 2009, as amended at 81 FR 43073, July 1, 2016; 82 FR 10435, Feb. 10, 2017; 83 FR 11877, Mar. 19, 2018; 84 FR 27715, June 14, 2019; 85 FR 19885, Apr. 9, 2020; 85 FR 48475, Aug. 11, 2020; 85 FR 54914, Sept. 3, 2020; 86 FR 14536, Mar. 17, 2021; 86 FR 18896, Apr. 12, 2021).

<sup>188</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. " 31 CFR Appendix a to Part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines - I. Definitions I. Voluntary self-disclosure." (74 FR 57601, Nov. 9, 2009, as amended at 81 FR 43073, July 1, 2016; 82 FR 10435, Feb. 10, 2017; 83 FR 11877, Mar. 19, 2018; 84 FR 27715, June 14, 2019; 85 FR 19885, Apr. 9, 2020; 85 FR 48475, Aug. 11, 2020; 85 FR 54914, Sept. 3, 2020; 86 FR 14536, Mar. 17, 2021; 86 FR 18896, Apr. 12, 2021).

<sup>189</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. " 31 CFR Appendix a to Part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines - II. Types of Responses to Apparent Violations." (74 FR 57601, Nov. 9, 2009, as amended at 81 FR 43073, July 1, 2016; 82 FR 10435, Feb. 10, 2017; 83 FR 11877, Mar. 19, 2018; 84 FR 27715, June 14, 2019; 85 FR 19885, Apr. 9, 2020; 85 FR 48475, Aug. 11, 2020; 85 FR 54914, Sept. 3, 2020; 86 FR 14536, Mar. 17, 2021; 86 FR 18896, Apr. 12, 2021).

<sup>190</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. " 31 CFR Appendix a to Part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines - V. Civil Penalties." (74 FR 57601, Nov. 9, 2009, as amended at 81 FR 43073, July 1, 2016; 82 FR 10435, Feb. 10, 2017; 83 FR 11877, Mar. 19, 2018; 84 FR 27715, June 14, 2019; 85 FR 19885, Apr. 9, 2020; 85 FR 48475, Aug. 11, 2020; 85 FR 54914, Sept. 3, 2020; 86 FR 14536, Mar. 17, 2021; 86 FR 18896, Apr. 12, 2021).

個人違反制裁可能受到罰款和監禁，如 1992 年鮑比·費舍爾(Bobby Fischer)案例。1992 年 9 月，美國西洋棋大師鮑比·費舍爾在睽違 20 年後重返國際象棋，與俄羅斯大師鮑里斯·斯帕斯基(Boris Spassky)在南斯拉夫進行一場比賽。惟美國於 1992 年 6 月制裁南斯拉夫，禁止美國人與代表南斯拉夫的個人或團體參加體育賽事、科技合作或文化交流有關的任何交易<sup>191</sup>，但費舍爾執意前往南斯拉夫比賽，1992 年 12 月 15 日，美國華盛頓的聯邦大陪審團指控費舍爾違反制裁，費舍爾被控犯有違反《國際緊急經濟權力法》的罪名，費舍爾如果被起訴，可能面臨 10 年的監禁和高達 25 萬美元的罰款，雖然他贏得該比賽，但費舍爾從未回到美國，2008 年 1 月 18 日病逝於冰島。

除了個人，組織承擔嚴格的制裁責任，即使組織對違反制裁欠缺主觀故意或不知悉違反制裁，即使組織已制定嚴密的制裁合規計畫仍有責任，在考慮處罰時，海外資產管制辦公室(OFAC)會將組織制裁合規計畫的嚴密度、組織的知悉狀況均列入考量，有這些減輕處罰的機會，且大部分組織都有努力遵守制裁制度的計畫，因此大多數案例以不採取行動、警告方式結案。可參考伊利諾伊工具工程公司(Illinois Tool Works, Inc.)

---

<sup>191</sup> US Executive Order No. 12810, " 57 FR 24347- Blocking Property of and Prohibiting Transactions With the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)" (June 9, 1992).

案例，該公司因 2012 年 5 月至 2016 年 2 月間，因 304 次違反對古巴制裁<sup>192</sup>，而遭處以美金 5,512,564 元之民事處罰。

伊利諾伊工具工程公司總部位於美國伊利諾伊州，AppliChem GmbH 是一家總部位於德國的化學品和試劑製造商，在 2012 年 1 月，美國伊利諾伊工具工程公司收購 AppliChem GmbH，收購後，AppliChem GmbH 受美國對古巴制裁的規範，收購談判時，伊利諾伊工具工程公司向 AppliChem GmbH 提出遵守美國制裁規定之要求，2011 年 12 月 19 日伊利諾伊工具工程公司要求 AppliChem GmbH 停止與古巴交易，但 AppliChem GmbH 繼續履行收購前簽訂的契約。2012 年 1 月 12 日，伊利諾伊工具工程公司的法律部門發現後，再次指示 AppliChem GmbH 停止所有交易。2012 年 4 月 5 日，發出第三次警告，要求立即停止所有對古巴的銷售，2013 年 1 月，伊利諾伊工具工程公司的法律部門也向海外資產管制辦公室(OFAC)提交自願自我揭露。作為回應，海外資產管制辦公室(OFAC)2015 年 5 月 29 日發出警告信。2016 年 1 月，伊利諾伊工具工程公司道德熱線匿名舉報:AppliChem GmbH 通過中間人繼續向古巴銷售，伊利諾伊工具工程公司進行全面調查，發現 AppliChem GmbH 的前業主制定一個計畫，繼續向古巴銷售產品，伊利諾伊工具工程公司解雇前業主，並再次向海外資產管

---

<sup>192</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 515.201 - Transactions involving designated foreign countries or their nationals; effective date." (28 FR 6974, July 9, 1963, as amended at 62 FR 45106, Aug. 25, 1997).



制辦公室(OFAC)自我披露，海外資產管制辦公室(OFAC)認定，最後的自我披露涉及構成惡劣案件的違法行為，涉及 304 筆交易、貨物價值 343 萬 3495 美元，法定最高民事罰款為 2004 萬 5688 美元。公司在發現違規行為後，必須保持警惕，持續監控和糾正補救措施，透過配合調查和其他減輕處罰因素，可減輕民事處罰。海外資產管制辦公室(OFAC)認定，伊利諾伊工具工程公司與海外資產管制辦公室(OFAC)合作，代表 AppliChem 提交徹底的自願自我披露，提供及時的回應，及提出海外資產管制辦公室(OFAC)所要求的資訊，進行徹底的內部調查，所以可以減輕處罰。<sup>193</sup>

除了前開法律責任外，違反制裁另有聲譽受損風險，因公司聲譽受負面打擊，而失去金融資本、市場佔有、其他收入、業務損失，民事罰款和補救措施之成本，若無法補救，可能會影響公司市值和投資者信心。如 2012 年 8 月，英國渣打銀行 (Standard Chartered) 在倫敦證交所股價下跌逾 23%，因其遭控在 10 年內協助伊朗逃避制裁，掩蓋 2500 億美元的交易<sup>194</sup>。

除財政部之外，與金融制裁相關的美國行政機構還包括國務院和商務部。美國國務院下設經濟暨商業局(Bureau of Economic and Business

---

<sup>193</sup> US Department of the Treasury. "Enforcement Information for February 14,2019 " (February 14,2019). available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/20190214\\_applichem.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20190214_applichem.pdf)

<sup>194</sup> The Guardian News and Media. "Standard Chartered Shares Slump amid Iran Allegations," (August 7, 2012), available at <https://www.theguardian.com/business/2012/aug/07/standard-chartered-shares-slump-iran>.

Affairs)，下轄反金融威脅和制裁部門 (Division for Counter Threat Finance and Sanctions) 下屬的經濟制裁政策與實施辦公室 (Office of Economic Sanctions Policy and Implementation)，負責制定和實施與外交政策相關的製裁措施，以應對國家安全的威脅，為經濟制裁爭取國際支持，提供財政部和商務部有關製裁實施的外交政策指導，並與國會合作起草立法，以推進美國在相關領域的外交政策目標，執行制裁提高對制裁目標的經濟影響，同時減少對美國經濟利益的損害<sup>195</sup>。2020 年 12 月 21 日，美國通過立法，在國務院下常設制裁協調辦公室 (Office of Sanctions Coordination，前身為制裁政策協調辦公室 Office of the Coordinator for Sanctions Policy)，進行國務院制裁政策內部協調和政策制定中心，負責監督經濟制裁政策與實施辦公室的副助理國務卿對制裁協調辦公室主管大使有虛線報告關係；建立多邊制裁方案的盟友，使美國的制裁政策多邊化；代表國務院出席制裁相關政策會議，統一發言立場，提供制裁相關各機構間政策審議聯繫合作；與企業、勞工、非政府組織協商，定期向國會通報制裁問題，提出立法建議；與美國的盟友和夥伴合作，促進及時共享信息，支持外國政府實施制裁及檢查違反制裁之行為，協助外國政府實施和提高執行制裁的能力。<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> US Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, available at <https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>

<sup>196</sup> US Congress. Consolidated Appropriations Act, Pub. L. No. 116 - 260 (2020, December 27).

## 2) 實施管道及域外效力

為求行之有效，制裁必須更有針對性、系統性地執行，使目標國家不能輕易逃避制裁。對於國家而言，進入國際銀行體系，尤其是美元支付體系至關重要，到 21 世紀後期，世界性大型銀行擁有進入該體系的鑰匙，為全球數百萬客戶提供代理銀行服務、貿易融資和美元清算服務，大多數其他銀行賴之以轉移美元，這成為關鍵，如果美國能夠利用美元之地位，將受制裁國家排除在全球金融之外，則美國的制裁制度將更為有效。但是，外國全球銀行並不一定願意配合美國，尤其銀行可能損失利潤豐厚的業務、疏遠客戶和激怒其他國家政府。全球銀行的分支機構可能會優先考慮許多其自身利益為優先事項，例如中東的銀行分支機構可能會繼續與伊朗或蘇丹交易，不管美國政府或美國部門的同事怎麼認定。美國檢察官透過刑事案件，發展全球銀行為美國制裁制度的實施管道，將制裁之效力拓展到美國域外。

過去十年中，美國檢察官在實施美國對全球銀行的制裁方面發揮核心作用。2009 年，曼哈頓地區檢察官羅伯特·摩根索 (Robert Morgenthau) 針對勞埃德銀行 (Lloyds TSB Bank) 的刑事案件為緩起訴協議 (Deferred Prosecution Agreements)，針對銀行與伊朗、蘇丹進行違反《國際緊急

經濟權力法》、對伊朗之制裁<sup>197</sup>及對蘇丹之制裁<sup>198</sup>超過 3.5 億美元之交易，銀行同意接受沒收 3.5 億美元<sup>199</sup>。美國檢察官和監管機構發現，全球銀行有計劃地利用程式，規避電子篩檢程式，勞埃德銀行故意從支付資訊中刪除重要信息，例如客戶姓名、銀行名稱和地址，以修復(repairing)或剝離(stripping)的手法，以便電匯通過美國金融機構的篩檢程式而不被發現。2014 年，法國最大的銀行法國巴黎銀行 (BNP Paribas) 同意承認重罪，並支付 8.9 億美元，這是當時對違反美國對蘇丹、伊朗和古巴制裁，而向蘇丹、伊朗和古巴提供美元付款最大宗的刑事處罰。到 2016 年，包括瑞士信貸銀行(Credit Suisse)<sup>200</sup>、荷蘭銀行(ABN Amro)<sup>201</sup>、巴克萊銀行

---

<sup>197</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

<sup>198</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR 538 - Sudanese Sanctions Regulations " (July 1, 2011).

<sup>199</sup> US Department of Justice. "Lloyds TSB Bank Plc Agrees to Forfeit \$350 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act," (January 9, 2009), available at: <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2009/January/09-crm-023.html>.

<sup>200</sup> US Department of Justice. "Credit Suisse Agrees to Forfeit \$536 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act and New York State Law," (December 16, 2009), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/credit-suisse-agrees-forfeit-536-million-connection-violations-international-emergency>

<sup>201</sup> US Department of Justice. "Former ABN Amro Bank N.V. Agrees to Forfeit \$500 Million in Connection with Conspiracy to Defraud the United States and with Violation of the Bank Secrecy Act," (May 10, 2010), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/former-abn-amro-bank-nv-agrees-forfeit-500-million-connection-conspiracy-defraud-united>

(Barclays)<sup>202</sup>、安智銀行(ING)<sup>203</sup>、渣打銀行(Standard Chartered)<sup>204</sup>、滙豐銀行(HSBC)<sup>205</sup>、法國巴黎銀行(BNP Paribas)<sup>206</sup>和德國商業銀行(Commerzbank)<sup>207</sup>等 11 家全球最大銀行，就刑事案件與美國政府達成和解，並支付超過 160 億美元的罰款。

這些制裁案件受到強烈批評，外國政府批評美國的制裁，對全球銀行的刑事案件威脅到國際金融穩定，美國國內批評人士認為，全球銀行為解決刑事案件可支付巨額罰款以規避坐牢。但事實上，透過前開案件，美

---

<sup>202</sup> US Department of Justice. "Barclays Bank PLC Agrees to Forfeit \$298 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act and the Trading with the Enemy Act," (August 18, 2010), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/barclays-bank-plc-agrees-forfeit-298-million-connection-violations-international-emergency>

<sup>203</sup> US Department of Justice. "ING Bank N.V. Agrees to Forfeit \$619 Million for Illegal Transactions with Cuban and Iranian Entities," (June 12, 2012), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/ing-bank-nv-agrees-forfeit-619-million-illegal-transactions-cuban-and-iranian-entities>

<sup>204</sup> US Department of Justice. "Standard Chartered Bank Agrees to Forfeit \$227 Million for Illegal Transactions with Iran, Sudan, Libya, and Burma," (December 10, 2012), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/standard-chartered-bank-agrees-forfeit-227-million-illegal-transactions-iran-sudan-libya-and>

<sup>205</sup> US Department of Justice. "HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement- Bank Agrees to Enhanced Compliance Obligations, Oversight by Monitorin Connection with Five-year Agreement," (December 11, 2012), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-na-admit-anti-money-laundering-and-sanctions-violations>

<sup>206</sup> US Department of Justice. "BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions," (June 30, 2014), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>

<sup>207</sup> US Department of Justice. "Commerzbank AG Admits to Sanctions and Bank Secrecy Violations, Agrees to Forfeit \$563 Million and Pay \$79 Million Fine," (March 12, 2015), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/commerzbank-ag-admits-sanctions-and-bank-secrecy-violations-agrees-forfeit-563-million-and>

國政府系統性地針對全球銀行執行制裁相關法律，不僅有巨額罰款，還要求全球銀行在世界各地分支機透均執行美國的制裁相關法律。例如法國巴黎銀行和滙豐銀行同意放棄整個國家和業務線，大幅擴大制裁合規資源，並置於美國官員的直接監督之下。美國檢察官利用刑事案件的壓力和美國對國際支付的控制，將全球最大的銀行作為其金融制裁制度的全球執行者。

美國透過刑事案件，讓銀行、美元清算機構等金融機構成為具體執行美國金融制裁制度的主體，使美國金融制裁措施得以有效實施，可以說美國金融制裁的實施管道包括全球銀行等國際金融機構，甚至包括紐約結算所銀行間支付結算系統（Clearing House of Interbank Payment System，簡稱 CHIPS）、環球同業銀行金融電信協會（或環球銀行間金融通信協會（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications，簡稱 SWIFT）等美元支付和結算通道。例如環球同業銀行金融電信協會於 2018 年 11 月 5 日，遵守美國對伊朗之制裁<sup>208</sup>，

---

<sup>208</sup> Peter Eavis, "Important European Financial Firm Bows to Trump's Iran Sanctions," The New York Times (November 5, 2018), available at: <https://www.nytimes.com/2018/11/05/business/dealbook/swift-iran-sanctions.html>.

停止對特定伊朗銀行服務，禁止該等銀行連結使用環球同業銀行金融電信協會系統<sup>209</sup>。

透過上開廣泛的執行，美國制裁有域外效力，相對於歐盟，歐盟制裁則禁止域外效力。制裁具有管轄權問題，一個國家的國民或永久居民必須遵守本國的制裁規定，無論他們是否在本國境外，另外，任何個人，不論其國籍為何，都必須遵守他們身所在地國家的制裁規定。根據海外資產管制辦公室遵循架構(A Framework for OFAC Compliance Commitments)，須遵守制裁之客體為：美國公民和永久居民(無論位於何處)、根據美國法律組建的公司和其他實體、所有在美國之個人和組織，不論其國籍為何及美國公司和其世界各地的所有分支機構。上開規定對於法人相同，任何法律實體均需遵守實際所在地之管轄。因此，在美國的外國分支機構、機構和子公司必須遵守美國的制裁<sup>210</sup>。美國制裁客體包括受制裁目標擁有 50% 或以上的實體，但不包括由受制裁目標控制的實體，海外資產管制辦公室的 50% 規則僅涉及所有權而非控制權<sup>211</sup>。在內國層次，政府通

---

<sup>209</sup> Arshad Mohammed “Swift Says Suspending Some Iranian Banks' Access to Messaging System,” Reuters (November 5, 2018), available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-sanctions-swift-idUSKCN1NA1PN>.

<sup>210</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. “A Framework for OFAC Compliance Commitments,” (May 2, 2019), available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/framework\\_ofac\\_cc.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf)

<sup>211</sup> US Department of the Treasury. “Revised Guidance on Entities Owned by Persons Whose Property And Interests in Property Are Blocked,” (August 13, 2014), available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing\\_guidance.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf)

過罰款等處罰執行制裁，企業性質對制裁制度的破壞性不同，因此，一些行業如金融機構，應具備有效的遵守制裁計畫。雖然經濟制裁適用於財產，但在美國法的體系下，財產乙詞的定義非常寬泛，包括支票、商品、商標、年金以及其他廣泛的利益，幾乎包括所有金融或商務。鑒於金融機構可能面臨高風險，因違反制裁可能導致巨額罰款，嚴重影響其財務狀況健全性，違反制裁的結果會嚴重危及金融機構的財務。為避免違反制裁之處罰，企業宜參考美國海外資產管制辦公室發布、提供遵循制裁之指導，雖然該架構並非法規，而是指導性方針，但可提供企業參考，以避免因違反制裁而受罰。

相較於美國，歐盟在《歐盟共同外交和安全政策框架中實施和評估限制性措施（制裁）準則》(Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy)<sup>212</sup>中明確規定，歐盟實施的制裁僅在與歐盟有聯繫的情況下適用，第 88 段規定，條例應適用：在歐洲盟境內，包括其領空、在歐盟成員國管轄的任何飛機或任何船隻上、歐盟成員國國民、法人、實體或機構，不管在歐盟境內或境外，根據成員國法律註冊或組建、就歐盟內全部或部分完成的任何業務而言，任何法人、

---

<sup>212</sup> EU European Council, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, (doc. 15579/03, December 8, 2003. Reviewed and updated by the Council on December 18, 2017 and April 24, 2018), available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>



實體或機構。歐盟實施的制裁僅在與歐盟有聯繫的情況下適用（主要制裁），歐盟在實施聯合國的制裁時也遵循此概念。然而，若認為歐盟制裁在超出歐盟地理邊界就不適用，則是誤解，事實上，歐盟的制裁限制適用所有歐盟成員國人，無論身在何處。

在美國，根據美國法成立的法人及其外國分支機構必須遵守美國的制裁。根據歐盟法成立的法人及其分支機構也是如此。例如，根據英國法律設立的英國法律實體，包括其分支機構，必須遵守英國現行金融制裁，無論其商業活動發生地點在何處。但是，根據歐盟的制裁，地點位於歐盟境外，業務在境外的子公司則不受歐盟制裁，除非母公司對該子公司有實質的控制權；此點不適用於分行，因為分行無獨立的法人格。

另外，美國制裁制度禁止提供助力<sup>213</sup>之概念極為廣泛，除另有授權外，1995年5月7日之前締約、獲得許可或取得證照，不論在何處，任何美國人均不得批准、資助、提供便利性或擔保任何外國人之交易，如該外國人的交易，由美國人進行或在美國境內進行將受禁止。任何美國公民不得為任何非美國人員違反制裁的行為提供便利或協助，不管該美國公民身在何國境內，即美國公民不得以直接或間接之方式違反制裁。當金融機構或任何公司雇用美國人，均受此限制，例如一名美國公民，作為一

---

<sup>213</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560.208 - Prohibited facilitation by United States persons of transactions by foreign persons," (July 1, 2020).

家歐洲公司的董事，參與與伊朗公司交易；或例如在美國一家分行工作的美國員工，向其海外母公司提供建議，以進行被禁止的交易。禁止提供助力原則的目的是防止透過間接方式侵蝕制裁規定，例如：美國方當事人不得批准、融資或擔保任何禁止自己參與的交易；美國方當事人不得提供與違禁交易相關的商品，或為違禁交易的利益代為購買；美國方當事人不得為違禁交易提供任何相關的服務；美國方當事人不得為違禁交易提供任何相關指導方針；美國方當事人不得為配合違禁交易而更改其公司政策；美國方當事人不得將違禁交易業務轉介給外國人士。純粹文書作業或報告有關的活動不構成提供助力，例如就子公司與受制裁國家的交易提出報告。可參考斯倫貝格油田控股有限公司(Schlumberger Oilfield Holdings, Ltd.)案，非法提供助力並共同參與違反《國際緊急經濟權力法案》與美國對伊朗和蘇丹的貿易。

斯倫貝格油田控股有限公司(Schlumberger Oilfield Holdings, Ltd.)在英屬維爾京群島(British Virgin Islands)註冊成立，總部設在德州休士頓，母公司為斯倫貝格有限公司(Schlumberger Ltd.)是一家價值數十億美元的石油和天然氣企業集團，在荷屬安地列斯群島(Netherlands Antilles/Curaçao)註冊成立。從 2004 年 2 月開始，斯倫貝格有限公司與斯倫貝格油田控股有限公司在休士頓的鑽井和測量部門合作。斯倫貝格油田控股有限公司以下列方式違反制裁：（1）批准和掩飾公司向伊朗

和蘇丹提出，用於製造新油田鑽井工具和用於某些公司採購的資金支出請求；(2) 制定和執行具體涉及伊朗和蘇丹的商業決策；替伊朗和蘇丹專案制定並實施專門的業務決策；(3) 提供某些技術服務和專業知識，以排除機械故障並維持伊朗和蘇丹昂貴的鑽井工具和相關設備；指導和監督油田設備從非制裁國家轉移到伊朗和蘇丹；提供技術服務以排除機械故障，並在伊朗和蘇丹維持先進的油田服務設備。雖然休斯頓部分沒有直接參與，但其向母公司提供支援，對自己無法進行的交易提供助力。斯倫貝格油田控股有限公司與美國政府達成認罪協議，向美國政府支付 232,708,356 美元(77,569,452 美元的刑事沒收和 155,138,904 美元的刑事罰款)，並進入為期三年的緩刑期間，緩刑條件包含：包括：(1) 停止其在伊朗和蘇丹的所有業務，(2) 向母公司報告遵守制裁的情況，(3) 應美國當局的要求，回應、揭露與母公司遵守美國製裁法律有關的信息和資料的請求，(4) 聘請獨立顧問審查母公司的內部遵守制裁政策和程序，以及專注於制裁合規性的內部審計。<sup>214</sup>提供助力是一個概念，適用於不直接參與違禁交易的美國人員，助力是非常廣泛的概念，可能包括各種活動，例如監督非美國人員將設備轉移到受制裁地點，美國人員代表非美

---

<sup>214</sup> US Department of Justice. "Schlumberger Oilfield Holdings Ltd. Agrees to Plead Guilty and Pay Over \$232.7 Million for Violating US Sanctions by Facilitating Trade with Iran and Sudan," (March 25, 2015), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/schlumberger-oilfield-holdings-ltd-agrees-plead-guilty-and-pay-over-2327-million-violating-us>

國人士為受制裁國家或地區的專案為商業決策，為受制裁國家或地區的業務提供技術或諮詢的專業知識。

綜上所述，美國制裁制度實行治外法權，域外管轄權或稱治外法權，是國家制定、適用和執行有關其領土以外的個人、財產或活動的法律、條例和其他行為守則的能力。歐盟認為治外法權違反國際法，其制裁不適用治外法權的概念。歐盟認為域外制裁指在美國管轄範圍之外的非美國公民和公司也應當遵守的制裁，亦稱為次級制裁，相對於主要制裁。二次制裁的目的源於全球化，因替代性金融和貿易的提供，削弱主要制裁的效力。可參考美國本田金融公司（American Honda Finance Corporation）案例。

美國本田金融公司（American Honda Finance Corporation）在 2011 年 2 月至 2014 年 3 月之間違反美國對古巴制裁，以 8 萬 7255 美元，就其 13 宗民事責任與美國政府達成和解。美國本田金融公司總部位於美國加州，是一家汽車金融公司，在美國從事為購車者、租車者提供各種形式之融資服務，授權本田和 Acura 產品的獨立經銷商融資，本田加拿大金融公司(Honda Canada Finance)為其設在加拿大，且掌握多數股權的子公司。2011 年 2 月至 2014 年 3 月，加拿大本田金融公司為加拿大一家非附屬於本田公司的轉銷商與古巴大使館之間的 13 項租賃協定提供資金。2014 年 5 月左右，美國本田金融公司自願揭露交易，海外資產管制辦公

室 (OFAC) 認定這些違規行為情節非嚴重。本案中，美國制裁適用在美國管轄範圍以外運營的美國公司子公司，非關係企業與受制裁實體之間的融資屬於美國制裁的範圍。<sup>215</sup>

關於美國的禁運令亦有治外法權效力，其禁止非美國人士向禁運國家出口原產美國的貨物，或含有美國原產成分的貨物。這項禁止再出口的禁令影響廣泛，雖然可申請許可證以允許轉出口，但禁止為常態，大部分許可申請將被拒絕。可參考 Epsilon 電子公司 (Epsilon Electronics, Inc.) 案。

Epsilon 電子公司因違反《伊朗貿易和制裁條例》(Iranian Transactions and Sanctions Regulations)<sup>216</sup>的行為，於2018年9月間以150萬美元與美國政府達成民事責任和解。Epsilon 電子公司總部位於美國加州，海外資產管制辦公室 (OFAC) 於2014年7月21日對Epsilon 電子公司發布處罰警告，認其於2008年8月至2012年5月間銷售物品給阿斯拉國際有限責任公司 (Asra International LLC.) 即阿斯拉電子貿易公司 (Asra Electronic Trading Co.)，所開立的39張發票，違反美國對伊朗制裁<sup>217</sup>，Epsilon 電子公司在美國哥倫比亞特區地方法院對海外資產

---

<sup>215</sup> US Department of the Treasury. "Enforcement Information for June 8, 2017," (June 8, 2017). available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/20170608\\_ahfc.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20170608_ahfc.pdf)

<sup>216</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

<sup>217</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560.204 - Prohibited exportation, re-exportation, sale, or supply of goods, technology, or services to Iran." (July 1, 2020).

管制辦公室（OFAC）的處罰警告提出訴訟但敗訴<sup>218</sup>，隨後向美國哥倫比亞特區上訴法院提出上訴<sup>219</sup>，該法院確認其中 34 項非嚴重違規行為，但將 5 項嚴重違規行為撤銷為非嚴重違規，將罰款從 400 萬美元更改為 150 萬美元，上訴法院裁定，如果出口商將貨物從美國出口到第三國，並有理由知道這些貨物是專門用於再出口到伊朗的，則被認定違反制裁，即使貨物並未確實運往伊朗，海外資產管制辦公室（OFAC）可以透過各種間接證據確立知情理由 (reason to know)，包括交易過程、行業或客戶偏好的一般知識、交易各方之間的工作關係或其他標準等等。本案海外資產管制辦公室（OFAC）認定 Epsilon 電子公司知道或有理由知道 (know or have reason to know) 阿斯拉國際有限責任公司將大部分產品交至伊朗，阿斯拉公司的網站宣傳其公司在伊朗市場的成功，展示一份所有位於伊朗的經銷商的名錄，及伊朗多個城市貿易展的照片，網站上提供聯繫方式的頁面，只有兩個位址，一個在杜拜，另一個在伊朗德黑蘭。Epsilon 電子公司直接複製阿斯拉公司網站的圖像在其網站上，並標示出伊朗。此外，Epsilon 電子公司 2008 年的貨運清單中，包括一份直接從其地址到阿斯拉公司德黑蘭地址的貨件記錄<sup>220</sup>。

---

<sup>218</sup> Epsilon Electronics, Inc., v. U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, 168 F. Supp. 3rd 131 (D. D.C. 2016).

<sup>219</sup> Epsilon Electronics, Inc., v. U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, 857 F. 3rd 913 (D.C. Cir. 2017).

<sup>220</sup> US Department of the Treasury. "Enforcement Information for September 13, 2018," (September 13, 2018). available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/20180913\\_epsilon.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20180913_epsilon.pdf)

1996 年，為防制美國對古巴和伊朗制裁的域外效力，歐盟通過阻斷條款 (Blocking Statute，見歐盟第 2271/96 號條例 Regulation (EC) No. 2271/96)<sup>221</sup>，以禁止會員國遵守或協助美國執行制裁，但此規定並未落實。歐盟的阻斷條款難以落實，因為美國立場明確，宣稱將不惜對違反美國制裁域外效力者實施次級制裁，在此等脈絡下，歐盟成員國下轄企業選擇不與美國制裁之目標進行業務。儘管歐盟有阻斷條款，但許多歐盟公司還是從伊朗撤出業務，以避免美國的次級制裁。

2018 年 5 月 8 日，美國總統川普宣佈，美國停止參與《全面聯合行動計劃》(Joint Comprehensive Plan of Action，常簡稱伊朗核武協議)<sup>222</sup>，並重新實施美國之前部分解除的制裁，歐盟隨之啟動阻斷條款，更新美國對伊朗制裁的清單，一旦美國重新實施清單上之制裁，阻斷條款要求在歐盟成員國註冊成立的公司：一旦美國重啟制裁直接或間接影響其經濟或金融利益時，在 30 天內通知歐盟委員會；不要遵守所列美國制裁的域外效力；以及在歐盟境內拒不執行任何與美國制裁相關的外國法院判決或行政決定。阻斷條款第 5 條為歐盟的公司提供豁免機制，要求歐盟委員會豁免遵守阻斷條款，如能證明遵守該阻斷法規會嚴重損害其利益或歐

---

<sup>221</sup> EU European Council, Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom," OJ L 309, 29.11.1996, 1–6 (November 29, 1996).

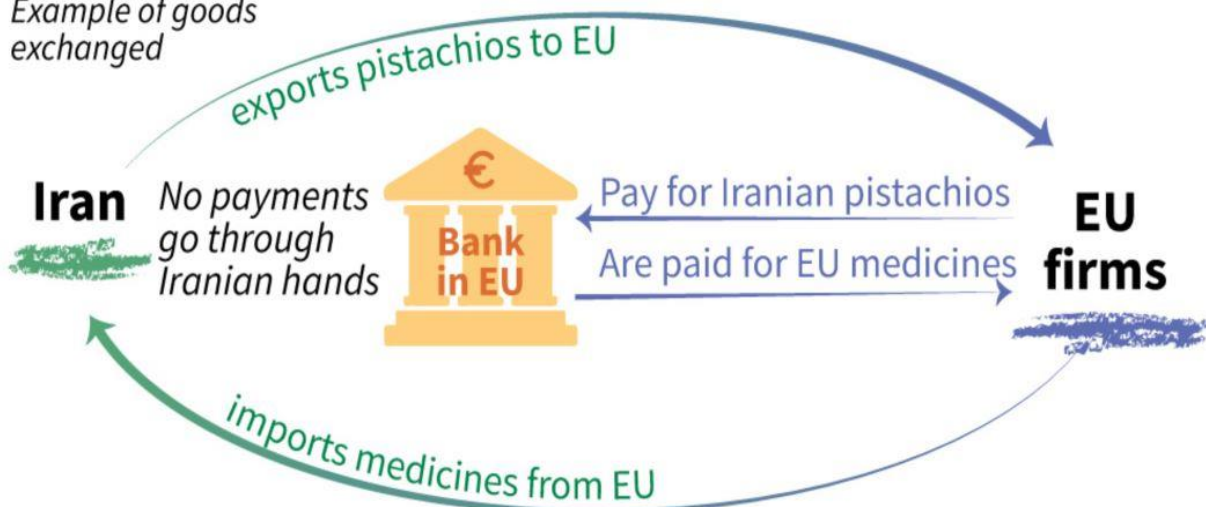
<sup>222</sup> Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned," The New York Times (May 8, 2018), available at: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

盟之利益。此外，允許歐盟成員國在違反歐盟阻斷法規下實行制裁。阻斷條款允許因制裁域外效力受影響的歐盟人員，就實施域外制裁所生之損失求償<sup>223</sup>。為回應美國退出《聯合全面行動計畫》，歐盟除阻斷條款外，還開發支援貿易通匯工具之系統(Instrument in Support of Trade Exchanges)，以期建立交易機制，以從伊朗進口產品的企業來支付向伊朗出口產品的企業，避免使用美元，支持歐盟下轄企業繼續與伊朗進行貿易。

## INSTEX

EU-backed system to circumvent US sanctions on Iran

Example of goods exchanged



<sup>223</sup> Beatrix Immenkamp, "Updating the Blocking Regulation- The EU's answer to US extraterritorial sanctions," European Parliamentary Research Service (June 2018), available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623535/EPRS\\_BRI\(2018\)623535\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623535/EPRS_BRI(2018)623535_EN.pdf).



(圖片來源: Pratiyogita Kiran, “Six New European Nations Join Iran Barter System, ” Current Hunt, (December 4, 2019), <http://currenthunt.com/2019/12/six-new-european-nations-join-iran-barter-system/>)

INSTEX 系統匹配等值的伊朗的訂單與歐盟的訂單，避免資金的跨境流動。然而，使用 INSTEX 系統可能導致招受美國次級制裁的風險。



(圖片來源: Jon Britton, “Instex: A Way to Get around US Sanctions?,” Liberation News, (April 6, 2020), <https://www.liberationnews.org/instex-a-way-to-get-around-us-sanctions/>)

歐盟沒有執行阻斷法規，然加拿大也有類似的阻斷規定(Foreign

Extraterritorial Measures Act)<sup>224</sup>。1997年3月，美國要求美國Wal-Mart公司遵守美國對古巴的制裁，要求其加拿大子公司撤下古巴製造的睡衣，加拿大Wal-Mart子公司將古巴製造並進口的睡衣由貨架撤下<sup>225</sup>。然而，加拿大的阻斷法規禁止該撤架行為，可能之罰則為150萬加幣<sup>226</sup>。Wal-Mart公司面臨兩難，因加拿大的罰款責任較重，故在撤架後又重新上架<sup>227</sup>。最後，Wal-Mart公司向美國海外資產管制辦公室支付5萬美元的罰款。阻斷法規類似制裁，可用於彰顯立場，其宣示反對制裁的立場，但不一定會執行。阻斷條款可能導致企業無所適從，陷入必然違反其中一方法令的困難<sup>228</sup>，例如環球同業銀行金融電信協會案。

環球同業銀行金融電信協會(SWIFT)是國際銀行間非營利性國際合作組織，1973年成立，依比利時的法律制度登記註冊，總部設在比利時的布魯塞爾，依據全世界各成員銀行、金融機構相互之間共同利益組織，提供促進跨境支付的國際體系，作為銀行間結算安全、可靠、快捷、標準化、

---

<sup>224</sup> Glossop, Peter. "Canada's Foreign Extraterritorial Measures Act and U.S. Restrictions on Trade with Cuba." *The International Lawyer* 32, no. 1 (1998): 93-118.

<sup>225</sup> Norman Kempster, "Wal-Mart May Face Sanctions over Cuban Pjs," *Los Angeles Times* (March 15, 1997), available at: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1997-03-15-fi-38390-story.html>.

<sup>226</sup> David E. Sanger, "U.S.-Canadian Split on Cuba Tangles Wal-Mart's Pajamas," *The New York Times* (March 6, 1997), available at: <https://www.nytimes.com/1997/03/06/business/us-canadian-split-on-cuba-tangles-wal-mart-s-pajamas.html>.

<sup>227</sup> David E. Sanger, "Wal-Mart Canada Is Putting Cuban Pajamas Back on Shelf," *The New York Times* (March 14, 1997), available at: <https://www.nytimes.com/1997/03/14/business/wal-mart-canada-is-putting-cuban-pajamas-back-on-shelf.html>.

<sup>228</sup> Clark, Harry L., "Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures," 20 *University of Pennsylvania Journal of International Law* (1999):61-96.

自動化的通訊業務，從而提高銀行的結算速度，為全球超過 210 多個國家、11000 家金融機構提供訊息服務，通過其電子平台，在荷蘭及美國的伺服器紀錄交易。2012 年 3 月 15 日，環球同業銀行金融電信協會遵守歐盟對伊朗制裁<sup>229</sup>，不得對伊朗銀行提供金融資訊服務<sup>230</sup>，因環球同業銀行金融電信協會根據比利時法律成立，依照母國法比利時規範，必須遵守相關歐盟法規。在 2015 年 7 月，中國、法國、俄羅斯、英國和美國達成《全面聯合行動計劃》（Joint Comprehensive Plan of Action，常簡稱伊朗核武協議），2015 年 10 月 18 日，歐盟通過立法<sup>231</sup>，取消《全面聯合行動計劃》規定中相關的歐盟制裁，根據歐盟決定<sup>232</sup>，環球同業銀行金融電信協會解除部分對伊朗之服務限制<sup>233</sup>，被解除制裁的銀行能夠重新連接到環球同業銀行金融電信協會。2018 年 5 月 8 日，美國總統川普宣佈，美國

---

<sup>229</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) No 267/2012 of 23 March 2012 concerning restrictive measures against Iran and repealing Regulation (EU) No 961/2010 OJ L 88, 24.3.2012, 1–112 (March 23, 2012).

<sup>230</sup> EU European Council, Council Decision 2012/152/CFSP of 15 March 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran OJ L 77, 16.3.2012, 18–18 (March 15, 2012).

<sup>231</sup> EU European Council, Council Regulation (EU) 2015/1861 of 18 October 2015 amending Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 1–160 (October 18, 2015).

<sup>232</sup> EU European Council, Council Implementing Regulation (EU) 2015/1862 of 18 October 2015 implementing Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 161–173 (October 18, 2015).

<sup>233</sup> EU European Council, Council Decision (CFSP) 2015/1863 of 18 October 2015 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 174–197 (October 18, 2015).

停止參與《全面聯合行動計劃》<sup>234</sup>，並重新實施美國之前部分解除對伊朗的制裁，若環球同業銀行金融電信協會不遵守美國對伊朗之制裁，則美國將制裁環球同業銀行金融電信協會，包括資產凍結和對環球同業銀行金融電信協會董事會成員的美國旅行禁令，以及禁止在美國開展業務的限制，惟同時為避免美國對伊朗制裁之域外效力，歐盟阻斷條款禁止遵守或協助美國執行制裁，並允許就拒絕遵守美國制裁而受處罰之企業尋求賠償，如環球同業銀行金融電信協會遵守美國制裁，限制對伊朗銀行的服務，以避免美國的處罰，則有違反歐盟阻斷條款的風險，2018年11月6日環球同業銀行金融電信協會停止對特定伊朗銀行服務，禁止該等銀行連結使用環球同業銀行金融電信協會系統<sup>235</sup>。

另外，美國的金融情報活動蒐集能力遠遠超出美國國界。由於銀行需要統一、集中及安全的系統來傳輸電匯指令，因此環球同業銀行金融電信協會在這一領域形成一種虛擬壟斷<sup>236</sup>，2001年，美國官員與環球同業銀行金融電信協會接洽，要求提供國際資金流動的資料<sup>237</sup>。根據該計畫，環球

---

<sup>234</sup> Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned," *The New York Times* (May 8, 2018), available at: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

<sup>235</sup> Belal, Kulsoom. "Uncertainty over the Joint Comprehensive Plan of Action: Iran, the European Union and the United States." *Policy Perspectives* 16, no. 1 (2019): 23–39.

<sup>236</sup> Scott, Susan and Zachariadis, Markos, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative governance for network innovation, standards, and community*. (London: Routledge, October 3, 2013).

<sup>237</sup> Scott, Susan and Zachariadis, Markos, "Origins and development of SWIFT, 1973-2009," 54 *Business History* (June 22, 2012): 462-483.

同業銀行金融電信協會同意向美國財政部提供資訊，但須遵守隱私和保密條款<sup>238</sup>。2006 年媒體披露該計畫的存在，在歐洲引起激烈的爭論<sup>239</sup>。最後，歐洲聯盟與美國締結《因恐怖主義金融追蹤計劃而處理及傳輸金融資訊數據由歐盟至美國協議》(Agreement on the Processing and Transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the Purposes of the Terrorist Finance Tracking)，使該計畫正式化，並增加保障措施<sup>240</sup>。

恐怖主義金融追蹤計劃顯示美國可以利用接觸金融市場公用事業公司的大量資料，作為執行美國制裁而用。美國財政部也開始使用《愛國者法案》的新工具，例如使用《愛國者法案》第 311 條，限制洗錢管制區獲得國際付款的機會，例如透過制裁澳門 Banco Delta Asia 銀行來打擊北韓的非法金融交易，隨即美國、歐洲和亞洲的銀行也急於與 Banco Delta Asia 銀行斷絕關係，儘管沒有法律上義務，美國有效切斷 Banco Delta Asia 銀行進入國際市場的機會，證明《愛國者法案》作為美國制裁政策工具的效力。到 2000 年代中期，美國打擊資助恐怖主義的行動擴展實施

---

<sup>238</sup> Farrell, Henry and Newman, Abraham, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," 44 *International Security* (July 1, 2019): 42-79.

<sup>239</sup> Katzenstein, Suzanne, "Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security," 90 *Indiana Law Journal* 293 (December 1, 2015): 329-33.

<sup>240</sup> European Union, "European Union (10-801) – Agreement on the Processing and Transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the Purposes of the Terrorist Finance Tracking," T.I.A.S. 10-801, (signed at Brussels June 28, 2010; Entered into force August 1, 2010), available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/10-801-European-Union-Judicial-Assistance-Coop.pdf>

和執行金融制裁的能力，美國擴展情報管道來追蹤資金流動，有更好的工具來打擊資金流動，以及更好的法律將制裁目標與國際金融體系隔絕<sup>241</sup>。美國利用在國際金融中的核心作用，單方即可部署這些新能力，與舊式的全面制裁相比，美國需要的盟友合作更少，而且沒有其他替代管道可以提供相同的服務，受制裁國家更難求助於其他國家，從而減少對美國公司的損害，目標性金融制裁也可以更精確地針對一國的非法活動或其統治精英，減少傷害無辜平民的風險，為美國發展的新能力為新一代目標性金融制裁奠定基礎。

## 七、 案例研究

### 1. 渣打銀行(2019)

2012 年開始，許多重大的案件爆發，美國檢察官著眼於調查銀行嚴重的違規行為，由於許多大型外國銀行在紐約運營，在紐約營運必須取得州核發之許可，紐約州金融服務管理局（New York State Department of Financial Services）有權對違法者撤銷執照<sup>242</sup>，所以紐約州金融服務管理局取得對外國銀行的監管權力。

---

<sup>241</sup> Suzanne Katzenstein, "Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security," 90 Indiana Law Journal 293 (December 1, 2015): 295.

<sup>242</sup> N.Y. Banking Law §§ 39-40, available at: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/BNK/A2>

渣打銀行 (Standard Chartered Bank) 因 2007 年到 2011 年間，利用美國金融機構為伊朗處理大約 9,500 筆、價值約 2.4 億美元的金融交易，於 2019 年 4 月 9 日與美國司法部達成認罪協商，已同意沒收 2.4 億美元、罰款 4.8 億美元，承認違反《國際緊急經濟權力法案》(International Emergency Economic Powers Act) 並同意修改和延長其與美國司法部的緩起訴協議(deferred prosecution agreement) 兩年<sup>243</sup>。民事責任部分，因 2009 年 6 月到 2014 年 5 月，渣打銀行處理為伊朗處利 9,335 筆、總額為 437,553,380 美元之交易，於 2019 年 4 月 9 日，就違反緬甸、古巴、伊朗、蘇丹、敘利亞及辛巴威制裁，與海外資產管制辦公室以 6.39 億美元達成和解<sup>244</sup>。同日，並就違反紐約州法律，包括偽造紐約金融機構的記錄，同意修改其與紐約地方檢察官辦公室之緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)，並延長兩年，並額外支付 292,210,160 美元的罰款。另與美國聯邦準備理事會(Federal Reserve System)、紐約州金融服務管理局(New York State Department of Financial Services) 及英國金融行為監理總署(United Kingdom' s

---

<sup>243</sup> US Department of Justice. "Standard Chartered Bank Admits to Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions and Agrees to Pay More than \$1 Billion," (April 11, 2019), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/standard-chartered-bank-admits-illegally-processing-transactions-violation-iranian-sanctions>.

<sup>244</sup> US Department of the Treasury, "U.S. Treasury Department Announces Settlement with Standard Chartered Bank," (April 9, 2019), available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm647>.

Financial Conduct Authority)均簽訂和解協議，渣打銀行應支付總額超過 4.77 億美元的罰款<sup>245</sup>。

2012 年，美國司法部、紐約州金融服務管理局和其他聯邦機構與渣打銀行進行談判，以解決渣打銀行規避制裁的指控<sup>246</sup>，然而，渣打銀行的違規情況嚴重，渣打銀行在中東和非洲擁有廣泛業務利益，渣打銀行大規模處理伊朗的付款，金額達 2500 億美元，2000 年間當勞埃德(Lloyds)等銀行撤出伊朗時，渣打銀行積極尋求接手，成為受制裁的伊朗客戶的首選銀行。渣打銀行的內部電子郵件顯示，高階管理層知道銀行內規避海外資產管制辦公室篩檢程式的措施，並罔顧美國方面和律師所表示的反對，渣打銀行美國執行長與集團執行董事在倫敦之間的討論，前者警告與伊朗交易有受到刑事處罰的風險，後者回答：「你們這些美國人，你們憑什麼告訴我們，世界其他國家，我們不能與伊朗人打交道」<sup>247</sup>，渣打銀行還向美國監管機構撒謊。

---

<sup>245</sup> US Department of Justice. "Standard Chartered Bank Admits to Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions and Agrees to Pay More than \$1 Billion," (April 11, 2019), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/standard-chartered-bank-admits-illegally-processing-transactions-violation-iranian-sanctions>.

<sup>246</sup> US New York State Department of Financial Services, "Press Release - Aug 14, 2012: Statement from Benjamin M. Lawskey, Superintendent of Financial Services, Regarding Standard Chartered Bank," (August 14, 2012), available at: [https://www.dfs.ny.gov/reports\\_and\\_publications/press\\_releases/pr1208142](https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1208142).

<sup>247</sup> The Guardian News and Media, "Standard Chartered Bank Accused of Scheming with Iran to Hide Transactions," (August 6, 2012), available at: <https://www.theguardian.com/business/2012/aug/06/standard-chartered-iran-transactions>.



2004 年，紐約州金融服務管理局和紐約聯邦儲備銀行(Federal Reserve Bank of New York)就渣打銀行外國代理帳戶的合規失誤達成和解<sup>248</sup>，渣打銀行同意改進合規計畫，並聘請獨立顧問，渣打銀行聘請勤業眾信聯合會計師事務所 (Deloitte)，然後迫使會計師事務所淡化其報告，向監管機構提供不完整的資料，保證問題已經解決，紐約州金融服務管理局稱之為驚人的掩蓋<sup>249</sup>。

到 2012 年 8 月 6 日，紐約州金融服務管理局對銀行發出前所未有的命令，聲稱該銀行是一個流氓機構，故意從事令人震驚的違法行為<sup>250</sup>，並命令渣打銀行在 1 週內向紐約州金融服務管理局提出說明，有何理由可維持其在紐約州運營的執照<sup>251</sup>，這對渣打銀行的生存構成威脅，此一命令震驚該銀行管理層，渣打銀行面臨公關危機，到當天結束時，其股價已下跌超過 16%<sup>252</sup>。一開始，渣打銀行訴諸媒體，聲稱紐約州金融服務管理局的命令

---

<sup>248</sup> US Federal Reserve Board. "Board of Governors of the Federal Reserve System and New York State Banking Department Joint Press Release -written agreement with Standard Chartered," (October 8, 2004) available at: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/press/enforcement/2004/20041008/default.htm>.

<sup>249</sup> US New York State Department of Financial Services, "In the Matter of Standard Chartered Bank, New York Branch- Order Pursuant to Banking Law §39," (August 6, 2012), available at: [https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea120806\\_standard\\_chartered.pdf](https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea120806_standard_chartered.pdf).

<sup>250</sup> US New York State Department of Financial Services, "In the Matter of Standard Chartered Bank, New York Branch- Order Pursuant to Banking Law §39," (August 6, 2012), at 1, 4.

<sup>251</sup> US New York State Department of Financial Services, "In the Matter of Standard Chartered Bank, New York Branch- Order Pursuant to Banking Law §39," (August 6, 2012), at 26.

<sup>252</sup> Patrick Jenkins. "Stanchart Hits Back at Iran Claims," Financial Times, (August 8, 2012).

沒有正確反映全部事實，對 U-Turn 例外的法律解釋不正確<sup>253</sup>，紐約州金融服務管理局指訴的 2500 億美元交易中，99.9%是 U-Turn 例外所允許的付款，只有 1400 萬美元不是，就比例而言只是小小的文書錯誤結果，渣打銀行考慮商譽受損向紐約州金融服務管理局提起訴訟<sup>254</sup>，並遊說英國政府提出抗議，英國央行行長 Mervyn King 批評紐約州金融服務管理局的行動，表示英國當局要求各個監管機構在調查完成之前，應避免發表公開的聲明<sup>255</sup>。

然而，就在聽證會之前，渣打銀行同意紐約州金融服務管理局的命令，支付 3.4 億美元的罰款<sup>256</sup>，並任命一名獨立監督員，人選由紐約州金融服務管理局批准，並直接向紐約州金融服務管理局報告，以審查反洗錢等相關法規的遵守情況，渣打銀行將提交並執行相關計畫，以執行海外資產管制辦公室的指導。渣打銀行承受巨大的壓力，其股價暴跌，且投

---

<sup>253</sup> Standard Chartered. "Standard Chartered PLC Strongly Rejects the Position and Portrayal of Facts Made by the New York State Department of Financial Services," (August 6, 2012), available at: <https://www.sc.com/en/media/press-release/standard-chartered-plc-strongly-rejects-the-position-and-portrayal-of-facts-made-by-the-new-york-state-department-of-financial-services/>.

<sup>254</sup> Sharlene Goff and Shahien Nasiripour, "StanChart Deal Not the Final Curtain," Financial Times, (August 14, 2012).

<sup>255</sup> Tom Burgis, Patrick Jenkins and Jim Pickard, "King Questions StanChart Probe," Financial Times, (August 8, 2012).

<sup>256</sup> US New York State Department of Financial Services, "Press Release - Aug 14, 2012: Statement from Benjamin M. Lawsky, Superintendent of Financial Services, Regarding Standard Chartered Bank," (August 14, 2012), available at: [https://www.dfs.ny.gov/reports\\_and\\_publications/press\\_releases/pr1208142](https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1208142).

資者擔心該銀行失去紐約證照的災難性後果<sup>257</sup>，渣打銀行的聲譽已經受損，持續的訴諸媒體只會使事情變得更糟，紐約州金融服務管理局建立其對全球銀行執行美國法律的重要角色，幾個月後，其他美國檢察官<sup>258</sup>和監管機構與渣打銀行達成 3.27 億美元和解<sup>259</sup>，美國司法部、美國財政部海外資產管制辦公室、紐約州金融服務部<sup>260</sup>、英國金融行為監理總署以及其他聯邦調查機構和監管機構，對渣打銀行多年來違反美國制裁政策，並違反先前緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)的處罰和解。

根據哥倫比亞特區聯邦法院 2019 年 4 月 9 日公佈的大陪審團刑事起訴書<sup>261</sup>，被告 Mahmoud Reza 被告 Elyassi 是一名伊朗國民，通常居住在伊朗，被告 Elyassi 控制 C-1 公司和 C-2 公司，這兩家公司都在伊朗進行業務，C-1 公司於 2006 年 12 月至 2011 年 2 月是渣打銀行杜拜分行的客戶，C-2 公司從 2011 年 2 月到 2011 年 9 月是渣打銀行杜拜分行的客戶。C-1 公司

---

<sup>257</sup> Shahien Nasiripour, Sharlene Goff and Tracy Alloway, "StanChart Settles NY Claims for \$340m," Financial Times, (August 15, 2012).

<sup>258</sup> US Manhattan District Attorney's Office, "Standard Chartered Bank Reaches \$327 Million Settlement for Illegal Transactions," (December 10, 2012), available at: <https://www.manhattanda.org/standard-chartered-bank-reaches-327-million-settlement-illegal-transactions/>

<sup>259</sup> Chad Bray, "Standard Chartered Agrees to 3-Year Extension of Nonprosecution Agreements," New York Times: Dealbook (December 10, 2014), available at: <http://dealbook.nytimes.com/2014/12/10/standard-chartered-extends-deferred-prosecution-agreements-for-3-years/>

<sup>260</sup> US New York State Department of Financial Services, "Press Release - August 19, 2014: NYDFS Announces Standard Chartered Bank To Suspend Dollar Clearing For High-Risk Clients In Hong Kong; Pay \$300 Million Penalty; Take Other Remedial After Anti-money Laundering Compliance Failures," (August 19, 2014) available at: <https://webb-site.com/codocs/NYDFS140819.pdf>

<sup>261</sup> United States v. Mahmoud Reza Elyassi (a/k/a Mahmoud Reza Elyasi), case: 1:19-cr-000117 (D.D.C. April 5, 2019).

和 C-2 公司都使用渣打銀行杜拜分行的帳戶，通過美國進行美元金融交易。渣打銀行總部位於英國倫敦，在世界各地設有分支機構，包括阿拉伯聯合大公國和美國紐約州紐約，紐約分行提供代理銀行服務，包括國際電匯交易的美元清算服務。渣打銀行的員工 A 於 2007 年至 2014 年在杜拜分行擔任客戶經理，員工 B 從 2008 年到 2014 年在杜拜分行銷售經理。2006 年 12 月 12 日左右，被告 Elyassi 在阿拉伯聯合大公國註冊成立 C-1 公司為有限責任公司，被告 Elyassi 是 C-1 公司的唯一經理。在 2006 年 12 月 19 日左右，被告 Elyassi 在渣打銀行杜拜分行為 C-1 公司開設各種貨幣的商業帳戶，包括美元帳戶。2007 年 11 月至 2011 年 8 月期間，被告 Elyassi 使用渣打銀行杜拜分行的商業帳戶，通過美國金融系統，為通常居住在伊朗的個人和實體的利益發送和接收美元交易，違反美國的經濟制裁。渣打銀行承認在 2007 年至 2011 年期間，代表被告 Elyassi 的公司處理約 9,500 美元的交易，總額約為 2.4 億美元，這些美元交易中有一半以上是因為渣打銀行合規計劃缺陷的結果，該計劃允許客戶要求美國來自受制裁國家（包括伊朗）的美元交易<sup>262</sup>。

根據上開起訴書，被告 Elyassi 和共犯利用這些阿拉伯聯合大公國的一般貿易公司作為位於伊朗的貨幣兌換企業 C-3 公司的幌子，以便為尋求通過美國，為伊朗個人和公司提供服務，進行美元的交易。被告 Elyassi 和共

---

<sup>262</sup> United States v. Mahmoud Reza Elyassi (a/k/a Mahmoud Reza Elyasi), case: 1:19-cr-000117 (D.D.C. April 5, 2019).

犯在阿拉伯聯合大公國多家銀行以 C-1 和 C-2 公司的名義，開設包括美元在內的多種貨幣的銀行帳戶，以便為伊朗個人和公司的利益，處理美元交易。被告 Elyassi 向其客戶提供 C-1 和 C-2 公司的詳細銀行帳戶資訊，包括銀行名稱、分行、銀行位址、SWIFT 代碼、受益人姓名和帳號，以便代表客戶接收轉帳，從客戶那裡獲得資金(如美元)，然後以另一種貨幣(如伊朗里亞爾)將這些資金支付給收款人，或在另一個國家(如伊朗)接收資金，並通過上開交易方式，C-1 和 C-2 公司在阿拉伯聯合大公國的銀行帳戶，將這些資金支付給另一個國家(如美國或中國)的接收者。2007 年 11 月和 2011 年 8 月，B 與被告 Elyassi 為 C-1 和 C-2 公司的外匯交易提供便利，渣打銀行員工 A 和 B 協助被告 Elyassi 管理 C-1 和 C-2 公司的帳戶，並通過美國進行美元外匯交易，A 和 B 明知被告 Elyassi 在伊朗運營，以 C-1 和 C-2 公司為伊朗個人或實體的利益，通過 C-1 和 C-2 公司在渣打銀行杜拜分行的帳戶，進行美元交易，大約 9,500 筆價值超過 2.4 億美元。2007 年 11 月和 2011 年 8 月，A 及 B 指導被告 Elyassi 如何進行交易，以避免渣打銀行本行懷疑，在 2007 年 11 月左右到 2011 年 8 月之間，A 和 B 誤導銀行的合規人員，隱瞞被告 Elyassi、C-1 和 C-2 公司與伊朗的關係。在 2011 年 3 月至 2011 年 8 月期間，A 和 B 明知 C-1 公司的銀行帳戶，因被告 Elyassi 在伊朗居住期間進行交易，與伊朗個人或實體進行美元交易，違反《國際緊急經濟權力法》(International

Economic Emergency Powers Act)而被關閉，竟繼續向被告 Elyassi 和 C-2 公司提供服務，且沒有向銀行合規人員報告 C-2 公司由被告 Elyassi 運營之事實。人員 A 在 2011 年 1 月 19 日左右，以電話通知被告 Elyassi，渣打銀行將在 2010 年 12 月 31 日前關閉 C-1 公司的帳戶，被告 Elyassi 請人員 A 將 C-1 公司帳戶的關閉時間延長至 2011 年 1 月 31 日，以便被告 Elyassi 有時間為 C-2 公司開設新帳戶。隨後在 2011 年 2 月 2 日左右，被告 Elyassi 在渣打銀行杜拜分行為 C-2 公司開設各種貨幣的商業帳戶，包括美元帳戶，雖然 C-2 公司所有者登記為被告 Elyassi 的共犯，但 C-2 公司帳戶主要控制、使用人為被告 Elyassi。在 2011 年 3 月 9 日，人員 A 以電話指示被告 Elyassi 為避免 C-2 公司的帳戶被關閉，不要直接從 C-2 公司的帳戶向伊朗個人付款，而是先將資金從 C-2 公司的帳戶轉移到被告 Elyassi 渣打銀行杜拜分行的個人帳戶中，再從個人帳戶，將款項轉給伊朗個人或實體。2007 年 11 月左右至 2011 年 8 月期間，被告 Elyassi 及共犯通過渣打銀行，為通常居住在伊朗的個人和商業組織的利益，進行美元交易。例如：(1) 在 2009 年 2 月 2 日左右，被告 Elyassi 從渣打銀行杜拜分行的 C-1 公司帳戶，向中國的一家公司進行約 9142 美元的美元交易，以造福於位於伊朗的個人。(2) 2010 年 4 月 3 日左右，C-1 公司透過渣打銀行，收到來自美國一家公司一筆 3830 美元的美元交易，用於在伊朗經營的航運公司。(3) 在 2010 年 4 月 10 日左右，C-1 公司

透過渣打銀行，收到來自美國一家公司一筆 7760 美元的美元交易，用於在伊朗經營的航運公司。(4)在 2010 年 5 月 29 日左右，C-1 公司透過渣打銀行，收到來自美國一家公司一筆 11690 美元的美元交易，用於在伊朗經營的航運公司。(5) 在 2010 年 7 月 7 日左右，C-1 公司透過渣打銀行，收到來自美國一家公司一筆 3830 美元的美元交易，用於在伊朗經營的航運公司。(6)在 2011 年 4 月 7 日左右，被告 Elyassi 利用渣打銀行線上銀行系統，從 C-2 公司以渣打銀行杜拜分行的帳戶，為伊朗一家公司的利益，與土耳其一家公司進行一筆 7400 美元的美元交易。C-1 公司和 C-2 公司所進行的部分美元交易，需要取得美國海外資產管制辦公室的許可證，但被告 Elyassi 既沒有申請也沒有取得許可證<sup>263</sup>。渣打銀行於 2019 年 4 月 9 日與美國司法部達成認罪協商<sup>264</sup>。

根據認罪協商指出，渣打銀行承認在 2001 年至 2007 年期間違反《國際緊急經濟權力法》50 U.S. Code § 1705 (International Economic Emergency Powers Act)<sup>265</sup>，其後因為上開調查，2014 年 12 月 9 日渣打銀行同意將 2012 年認罪協商協議延長三年期限，並同意保留一名獨立的合

---

<sup>263</sup> United States v. Mahmoud Reza Elyassi (a/k/a Mahmoud Reza Elyasi), case: 1:19-cr-000117 (D.D.C., April 5, 2019).

<sup>264</sup> United States v. Standard Chartered Bank, Case 1:12-cr-00262-JEB (D.D.C., April 9, 2019).

<sup>265</sup> US code. "50 U.S.C. 1705 – Penalties". (Pub. L. 95–223, title II, § 206, Dec. 28, 1977, 91 Stat. 1628; Pub. L. 102–393, title VI, § 629, Oct. 6, 1992, 106 Stat. 1773; Pub. L. 102–396, title IX, § 9155, Oct. 6, 1992, 106 Stat. 1943; Pub. L. 104–201, div. A, title XIV, § 1422, Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2725; Pub. L. 109–177, title IV, § 402, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 243; Pub. L. 110–96, § 2(a), Oct. 16, 2007, 121 Stat. 1011).

規監督員，隨後進行四項修訂，並將期限延長至 2019 年 4 月 10 日，渣打銀行承認對上開職員 A、B 之行為負責，違反《國際緊急經濟權力法》18 U.S. Code § 371 (International Economic Emergency Powers Act)<sup>266</sup>，渣打銀行因制裁合規計劃中已知的缺陷，而允許客戶從受制裁國家（包括伊朗）匯款，使用美國金融服務，渣打銀行同意全面改善其制裁合規計劃，包括成立特別的董事會委員會，負責監督渣打銀行的整體金融犯罪合規計劃，實施更嚴格的美國制裁政策和控制措施，僱用新的合規人員，對相關員工進行遵守美國制裁法規的培訓，實施額外措施以阻止來自美國制裁目標的款項，為渣打銀行的全球代理銀行客戶提供合規培訓計劃，提升其客戶盡職調查、交易篩選以及其他合規工具和技術，提高其評估和衡量制裁合規風險的能力，以確保其美國制裁合規計劃有效，緩起訴協議期間至 2021 年 4 月 9 日。

調查進一步發現，渣打銀行在阿拉伯聯合大公國地區的合規基礎設施嚴重不足，合規人員訓練不足，漠視美國的制裁法規，海外資產管制辦公室發現渣打銀行的合規計畫有多種系統性缺陷，包括未能及時有效回應警告信號<sup>267</sup>。根據 2019 年 5 月 2 日海外資產管制辦公室遵循架構(A

---

<sup>266</sup> US code. "18 U.S.C. 371 - Conspiracy to commit offense or to defraud United States". (June 25, 1948, ch. 645, 62 Stat. 701; Pub. L. 103-322, title XXXIII, § 330016(1)(L), Sept. 13, 1994, 108 Stat. 2147.)

<sup>267</sup> US Department of the Treasury. "Enforcement Information for April 9, 2019," (April 9, 2019), available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/20190408\\_scb\\_webpost.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/20190408_scb_webpost.pdf)



Framework for OFAC Compliance Commitments)<sup>268</sup>，對制裁合規計畫（sanctions compliance program）應有之基本架構提出標準，供受美國管轄的組織，在美國開展業務或使用源自美國之商品或服務的外國實體參照。制裁合規計畫是由公司計畫，旨在遵守監管機構對制裁合規的標準，並管理制裁的風險。海外資產管制辦公室鼓勵受美國管轄的組織，使用風險基準的方式，制定、實施和定期更新制裁合規計畫。制裁合規計畫的程式與反洗錢計畫相同，根據前開架構規定，制裁合規計畫應有 5 個部分：管理承諾、風險評估、內部控制、測試和稽核，以及培訓。海外資產管制辦公室指出，公司管理階層的支持是一個組織制裁合規計畫成功與否的決定性因素，這種支援對於確保制裁合規計畫獲得足夠的資源，完全融入組織的日常營運文化至關重要，有助於計畫取得合法性，增強負責人員的權能，將合規文化生根入公司的整體結構中，持續管理有效的合規計畫。制裁合規計畫的最終責任在於公司的董事會，董事會和高階經理持續傳達遵守制裁合規計畫的承諾，公開表達和展現對道德價值和誠信的承諾，確保員工也接受這些價值觀，確保這些承諾貫穿所有服務領域和業務，讓制裁合規計畫負責員工能勇於任事。一個成功的制裁合規計畫必須能有效地識別和控制風險，讓每一個員工，包含業務

---

<sup>268</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "A Framework for OFAC Compliance Commitments," (May 2, 2019), available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/framework\\_ofac\\_cc.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf)

單位的員工都能清楚地瞭解並履行制裁合規計畫，由於書面的計畫和培訓不可能包含每一種可能的情況，因此需要落實的合規文化，以防止小問題成為系統性問題。財務預算充足的制裁合規計畫代表管理層充分支援，制裁合規計畫的負責人面臨的挑戰，是讓公司管理階層相信制裁合規計畫是保護機構、避免法律問題和聲譽損害不可或缺的支出。

根據美國財政部金融犯罪執法局（Financial Crimes Enforcement Network）於 2014 年 8 月 11 日提出之金融機構提升合規文化之建議（Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance）中，指出 6 項準則，包括：1. 公司領導階層必須積極支援和理解合規工作。2. 不能因為收入降低，就減少對制裁合規計畫的投入，須持續管理和減少合規計畫的缺陷。3. 制裁合規計畫的工作人員必須具有共享組織內各部門相關資訊的權限，以利推動合規工作。4. 該機構必須為制裁合規計畫投入足夠的資源。5. 合規計畫必須有效，使用獨立的方式來測試計畫的效果。6. 領導階層和員工必須瞭解合規計畫的目的，及可疑交易報告（suspicious transaction reporting）的使用方式<sup>269</sup>。

紐約州金融服務管理局於 2016 年發佈之行政規則<sup>270</sup>，要求受監管機構維

---

<sup>269</sup> US Department of the Treasury's Financial Crimes Enforcement Network, "Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance," FIN-2014-A007, (August 11, 2014), available at: <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/FIN-2014-A007.pdf>

<sup>270</sup> US New York Department of Financial Services Superintendent's Regulations, "PART 504 - Banking Division Transaction Monitoring and Filtering Program Requirements and Certifications," 3 NYCRR 504, (Adopted New York State Register July 20, 2016/Volume XXXVIII, Issue 29, eff. 1/1/2017), available at:

護交易監控和過濾計畫（transaction monitoring and filtering programs, 簡稱 TMPs），進一步強調合規文化的必要性，監控交易執行後是否遵守《銀行保密法》（Bank Secrecy Act）和洗錢防制相關法規，包括可疑活動之報告要求；在交易前執行監測，防止與海外資產管制辦公室實施經濟制裁的目標進行非法交易。2017 年 1 月 1 日生效的最終規則還要求：受監管機構的董事會和高級經理人員每年向紐約州金融服務管理局認證，以確認已採取所有必要步驟遵守交易監控和過濾計畫(TMPs)的要求。雖然這僅是紐約特定的法規，但在紐約設有營運機構的外國銀行也必須遵守，具體而言，該法涵蓋銀行、信託公司、私人銀行、儲蓄銀行、根據《紐約銀行法》(New York Banking Law)設立的儲蓄和貸款協會、根據《紐約銀行法》獲得許可的外國銀行及其所有分支和機構，在紐約開展銀行業務、以及擁有銀行法許可證的非銀行金融機構<sup>271</sup>。

根據前開渣打銀行與海外資產管制辦公室之和解協議，渣打銀行同意通過確保其管理團隊到位，以維持其實施穩健合規程序的承諾：(1) 致力於合規文化；(2) 定期進行風險評估；(3) 確保其內部控制適當地減輕與制裁相關的風險；(4) 進行正規化審計；(5) 在整個渣打銀行提供持續的制

---

[http://www.schwartzandballen.com/pdf\\_news/2016/NY%20DFS%20Transaction%20Monitoring%20and%20Filtering%20Program%20Regulation.pdf](http://www.schwartzandballen.com/pdf_news/2016/NY%20DFS%20Transaction%20Monitoring%20and%20Filtering%20Program%20Regulation.pdf)

<sup>271</sup> US New York Department of Financial Services Superintendent's Regulations, "Banking Division Transaction Monitoring and Filtering Program Requirements and Certifications- § 504.2 Definitions," 3 NYCRR 504.2(b), (Adopted New York State Register July 20, 2016/Volume XXXVIII, Issue 29, eff. 1/1/2017)

裁合規培訓。<sup>272</sup>

## 2. 匯豐銀行

2012年7月17日，美國參議院國土安全委員會常設調查小組委員會(U. S. Senate Committee on Homeland Security' s Permanent Subcommittee on Investigations)發佈一份關於匯豐銀行，對於美國洗錢、毒品及資恐弱點的報告<sup>273</sup>，為審查代理銀行業務相關的洗錢和資恐威脅，美國參議院國土安全委員會常設調查小組委員會選擇匯豐銀行為案例研究。匯豐銀行是全球最大的金融機構之一，擁有超過 2.5 萬億美元的資產、8900 萬客戶、30 萬名員工，2011 年之利潤近 220 億美元。匯豐銀行首字母縮寫最初代表香港和上海銀行(Hong Kong and Shanghai Banking Corporation)，目前在 80 多個國家開展業務，在全球擁有數百家分支機構。母公司為匯豐控股有限公司(HSBC Holdings PLC)簡稱匯豐集團，總部位於倫敦，其主要的美國子公司是匯豐銀行美國公司(HBUS)，HBUS 總部位於美國，獲得美國聯邦特許的銀行機構，是匯豐控股公司的間接子公司，HBUS 在美國各地經營 470 多家分行，管理約 2000 億美元的資產，為約 380 萬客戶提供服務。報告指出：除協助伊朗和其他受制裁國

---

<sup>272</sup> US Department of the Treasury, "U.S. Treasury Department Announces Settlement with Standard Chartered Bank," (April 9, 2019), available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm647>.

<sup>273</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012), available at: [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORTHSBC%20CASE%20HISTORY%20\(9.6\).pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORTHSBC%20CASE%20HISTORY%20(9.6).pdf)

家規避法規使用美元付款外，滙豐銀行還協助墨西哥販毒集團洗錢，並將其不法所得轉移到全世界各地，滙豐銀行美國公司向滙豐銀行的國外關係企業提供代理帳戶和美元服務，沒有任何盡職調查，儘管有警告，大部分資金可能來自毒品交易，但滙豐銀行美國公司為滙豐銀行墨西哥公司(HBMX)購買 70 多億美元的美元，並處理數千筆電匯。

該報告批評滙豐銀行美國的主要監管機構，美國通貨監理局（Office of the Comptroller of the Currency），儘管前開監理局的審查員發現許多反洗錢問題，但該署的主管沒有採取任何正式或非正式的執法行動，使得銀行的反洗錢問題愈演愈烈<sup>274</sup>。應前開監理局的要求，滙豐銀行美國制定狹隘的補救政策和程序，有時違反、有時不執行<sup>275</sup>，然而，前開監理局從未因滙豐銀行美國的違法行為採取正式或非正式的執法行動，也沒有按照指導對嚴重的反洗錢問題發出禁制命令（Cease and Desist Orders）<sup>276</sup>，只有在執法部門行動後，前開監理局才制定一個基礎廣泛的

---

<sup>274</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, “U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History,” (July 17, 2012), at 282.

<sup>275</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, “U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History,” (July 17, 2012), at 303.

<sup>276</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, “U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History,” (July 17, 2012), at 316.

計畫，審視匯豐銀行美國的反洗錢計畫的整體情況，將各種問題聯合檢視，確定最重大的反洗錢缺陷<sup>277</sup>。

歐洲匯豐銀行和中東匯豐銀行請求美國匯豐銀行處理美元付款，以容納其伊朗業務。中東匯豐銀行在一份備忘錄中辯稱：伊朗未來將成為集團增加收入的來源，如果要實現這一目標，在遇到困難時，必須採取積極的立場<sup>278</sup>。多年來，美國銀行一直試圖與其他地區同事合作，設計程序透明地處理伊朗交易，與此同時，歐洲匯豐銀行和中東匯豐銀行繼續通過美國匯豐銀行進行數千筆伊朗秘密匯款，金額超過 190 億美元。

從表面上看，銀行違反制裁的規模令人震驚。然而，銀行對美國的執法行動感到意外，銀行指出當時美國的制裁政策複雜、含糊不明，畢竟，U-Turn 交易例外確實允許通過美國代理銀行處理伊朗的付款。

由於美國對伊朗之制裁禁止所有美國與伊朗間的交易，美國銀行無法向前開伊朗銀行提供代理服務，美國的制裁也適用於外國銀行在美國之分行，故外國銀行的美國分行也被禁止處理該伊朗的款項。1990 年代，美國這種全面禁令完全切斷伊朗的石油貿易，為避免引發外交抗議，及避

---

<sup>277</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012): 327.

<sup>278</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012): 134.

免伊朗過激的暴力反擊，美國對 U-Turn 交易採取例外規定，即允許資金從非美國、非伊朗銀行的伊朗帳戶，轉移到非美國、非伊朗銀行的帳戶，反之亦可，即伊朗人或實體在非美國、非伊朗之銀行開立帳戶，或其伊朗帳戶的銀行在非美國、非伊朗之銀行開立帳戶，則可透過該銀行的美國代理銀行，轉出和接收美元款項<sup>279</sup>，但如有其他禁止交易情況則不可使用此例外，例如，該交易涉及特別指定之國民或禁止往來員名單 (Specially Designated Nationals and Blocked Persons list) 中的制裁對象，或付款者或收款者是美國公民時。

由於美國對伊朗之制裁禁止所有美國與伊朗間的交易，美國銀行無法向前開伊朗銀行提供代理服務，美國的制裁也適用於外國銀行在美國之分行，故外國銀行的美國分行也被禁止處理該伊朗的款項。1990 年代，美國這種全面禁令完全切斷伊朗的石油貿易，為避免外交抗議，及避免伊朗過激的暴力反擊，美國對 U-Turn 交易採取例外規定，即允許資金從非美國、非伊朗銀行的伊朗帳戶，轉移到非美國、非伊朗銀行的帳戶，反之亦可，即伊朗人或實體在非美國、非伊朗之銀行開立帳戶，或其伊朗帳戶的銀行在非美國、非伊朗之銀行開立帳戶，則可透過該銀行的美國

---

<sup>279</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012):117

代理銀行，轉出和接收美元款項<sup>280</sup>，但如有其他禁止交易情況則不可使用此例外，例如，該交易涉及特別指定之國民或禁止往來員名單 (Specially Designated Nationals and Blocked Persons list) 中的制裁對象，或付款者或收款者是美國公民時。

在 21 世紀後期，美國增加對伊朗施加經濟壓力，即透過限制 U-Turn 交易，限制伊朗間接獲得美國款項，美國財政部開始指定伊朗銀行為特別指定之國民或禁止往來員名單 (Specially Designated Nationals and Blocked Persons list)。2007 年 1 月 9 日，美國指定伊朗 Bank Sepah 銀行，為向伊朗的導彈計畫提供服務，Bank Sepah 銀行為伊朗導彈計畫採購敏感材料的金融管道<sup>281</sup>。2007 年 10 月 25 日，伊朗最大的兩家銀行 Bank Melli 銀行、Bank Mellat 銀行，以及另一家主要銀行 Bank Saderat 銀行被列入前開 SDN 名單<sup>282</sup>，Bank Melli 銀行為 Bank Sepah 銀行處理交易，並採取預防措施，避免交易被察覺與 Bank Sepah 銀行有關，Bank Mellat 銀行從 2003 年以來，為伊朗核武實體如 Atomic Energy

---

<sup>280</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012):117

<sup>281</sup> US Department of the Treasury, "Iran's Bank Sepah Designated by Treasury Sepah Facilitating Iran's Weapons Program," (January 9, 2007), available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp219.aspx>.

<sup>282</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control, "72 FR 62520 - Additional Designation of Entities Pursuant to Executive Order 13382," 72 FR 62520, (October 25, 2007), available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2007/11/05/E7-21725/additional-designation-of-entities-pursuant-to-executive-order-13382>



Organization of Iran (AEOI) 及 Novin Energy Company 公司提供銀行服務，轉移數百萬美元，伊朗政府利用 Bank Saderat 銀行向恐怖主義組織輸送資金，包括 Hizballah、 Hamas、 PFLP-GC 及 Palestinian Islamic Jihad 等組織， Hizballah 利用 Bank Saderat 銀行向其他恐怖組織匯款，以支持 Hamas 的活動<sup>283</sup>。

一旦被列入前開清單，該銀行所有的美國資產都被凍結，完全禁止與美國銀行進行交易，或透過美國代理銀行進行交易，不能適用前開 U-Turn 交易， 2008 年，伊朗銀行被正式切斷使用美元支付的管道，大多數外國銀行退出伊朗<sup>284</sup>。 伊朗銀行尋求方式設法規避美國的制裁，2008 年 8 月， Bank Mellat 銀行表示通過與美國聯繫不深的中小型銀行，可以避開美國的制裁，美國的制裁未能阻止 Bank Mellat 銀行與國際網絡建立聯繫<sup>285</sup>， 回應前開言論， 2008 年 11 月 6 日，美國財政部廢除 U-Turn 例外，切斷所有伊朗銀行，包括伊朗中央銀行(Central Bank of Iran)使用美元的付款<sup>286</sup>。

---

<sup>283</sup> US Department of of the Treasury, “Fact Sheet: Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism,” (October 25, 2007), available at:

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp644.aspx>

<sup>284</sup> Suzanne Katzenstein, “Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security,” 90 Indiana Law Journal 293-351 (December 1, 2015)

<sup>285</sup> Najmeh Bozorgmehr, “Iran Gets Around US Bank Sanctions,” Financial Times, (August 21, 2008).

<sup>286</sup> US Department of of the Treasury, “Treasury Revokes Iran’s U-Turn License,” (November 6, 2008), available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1257.aspx>

根據前開參議院的報告，U-Turn 例外的目的是允許以美元計價的交易在世界各地繼續進行，既有利於美國的商業利益和美元的價值，又兼顧於阻止美國公民和實體與伊朗交易<sup>287</sup>。對許多外國銀行來說，美國的制裁是美國的法律，銀行的本國政府選擇繼續與伊朗和其他美國制裁目標國家交易，因行還是會與美國金融制裁的目標國家打交道，正如 1980 年代的經驗表明，沒有任何一個國家，無論多麼強大，能夠強迫境外的銀行執行其制裁法規，畢竟全球銀行的作用是通過仔細構建各種關係和交易，以繞過國家制裁制度的管轄邊界，繼續向世界各地的客戶提供服務。

然而，對美國而言，支付款項必須通過美國代理銀行乙節，乃是美國有管轄權的明確司法依據，適用美國制裁法規，讓全球銀行執行美國的制裁，對制裁制度的有效性至關重要。正如檢察官 Robert Morgenthau 在國會聽證所述：唯有執行，制裁制度才會有效力<sup>288</sup>，執法行動的中心目標之一是改變行業慣例。對嚴重不當的行為，進行針對性的刑事起訴，可以

---

<sup>287</sup> US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History," (July 17, 2012): 117.

<sup>288</sup> US Senate Committee on Foreign Relations. "S. Hrg. 111-126 - Engaging Iran: Obstacles and Opportunities- Hearing Before the Committee on Foreign Relations 111th Congress," Joint Prepared Statement of Hon. Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, and Assistant District Attorney Adam S. Kaufmann, Chief of Investigation Division Central, New York County District Attorney's Office, New York, NY, (May 6, 2009):12, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg52971/html/CHRG-111shrg52971.htm>

達到監管計畫無法達成的威嚇效果<sup>289</sup>，國際銀行業產生連鎖反應<sup>290</sup>，以英國某銀行合規主管為例，其銀行正在以全新的角度看待制裁，以確保跨境匯款，沒有違反來源國家到過境國家的當地制裁制度，另一方面，正在撤銷或限制來自伊朗和蘇丹等受制裁國家銀行的國際支付服務<sup>291</sup>。由此，美國檢察官與制裁官員共同傳達：銀行應停止與受制裁的國家和實體展開業務的訊息，在接下來的幾年，因檢察官更強而有力的執法而進一步推動此種觀念。

匯豐案起因為西維吉尼亞州聯邦檢察官的調查，檢察官調查一名醫生 Barton Adams，進行醫療保險詐欺，並透過匯豐銀行洗錢近 400 萬美元<sup>292</sup>，

---

<sup>289</sup> US Senate Committee on Foreign Relations. "S. Hrg. 111-126 - Engaging Iran: Obstacles and Opportunities- Hearing Before the Committee on Foreign Relations 111th Congress," Joint Prepared Statement of Hon. Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, and Assistant District Attorney Adam S. Kaufmann, Chief of Investigation Division Central, New York County District Attorney's Office, New York, NY, (May 6, 2009):7.

<sup>290</sup> US Senate Committee on Foreign Relations. "S. Hrg. 111-126 - Engaging Iran: Obstacles and Opportunities- Hearing Before the Committee on Foreign Relations 111th Congress," Joint Prepared Statement of Hon. Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, and Assistant District Attorney Adam S. Kaufmann, Chief of Investigation Division Central, New York County District Attorney's Office, New York, NY, (May 6, 2009):9.

<sup>291</sup> US Senate Committee on Foreign Relations. "S. Hrg. 111-126 - Engaging Iran: Obstacles and Opportunities- Hearing Before the Committee on Foreign Relations 111th Congress," Joint Prepared Statement of Hon. Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, and Assistant District Attorney Adam S. Kaufmann, Chief of Investigation Division Central, New York County District Attorney's Office, New York, NY, (May 6, 2009):10.

<sup>292</sup> US Northern District of West Virginia Attorney William J. Ihlenfeld, II. "Doctor gets 50 Month Sentence for Health Care Fraud & Tax Evasion- Dr. Barton Adams must forfeit \$3.7 million to Federal Government, and pay \$3.1 million in restitution to victims," (March 1, 2013), available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/usao-ndwv/legacy/2013/03/04/Adams.pdf>

經過調查，注意到滙豐銀行的違反反洗錢行為<sup>293</sup>。滙豐案引起巨大的醜聞，在聽證會上，其合規主管宣佈辭職，其他主管承諾進行改革<sup>294</sup>，滙豐銀行可能面臨高達 10 億美元的罰款。

2012 年 12 月，滙豐銀行與美國司法部簽訂緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)，同意沒收 12.56 億美元<sup>295</sup>。根據緩起訴協議，滙豐銀行之犯罪事實為：美國滙豐銀行違反《銀行保密法》，即違反 31 USC 5318 (h) (1) 之規定，故意不設置和維持有效的反洗錢計劃，以及違反 31 USC 5318 (i) (1) 之規定，故意不對外國代理帳戶進行盡職調查，兩者均為刑事犯罪行為。

上開協議指出從 2006 年到 2010 年，美國滙豐銀行忽視與某些墨西哥客戶開展業務相關的洗錢風險，未能實施足以監控來自墨西哥的可疑交易的反洗錢計劃。美國滙豐銀行最大的墨西哥客戶之一墨西哥滙豐銀行也存在重大的反洗錢問題，未進行 KYC 資訊，未盡職調查，未監控電匯及美元交易，未提供足夠的人員和資源，以維持有效的反洗錢計劃，應前開不

---

<sup>293</sup> Paul J. Nyden, "W.Va. Investigators Lauded for Role in HSBC Case," Charleston Gazette-Mail, (December 12, 2012), available at: [https://www.wvgazette.com/business/w-va-investigators-lauded-for-role-in-hsbc-case/article\\_af76d5f3-1503-54c3-8573-efd3f9e845f3.html](https://www.wvgazette.com/business/w-va-investigators-lauded-for-role-in-hsbc-case/article_af76d5f3-1503-54c3-8573-efd3f9e845f3.html)

<sup>294</sup> Nathaniel Popper, In Testimony, HSBC Official Resigns Amid Bank Apology, N.Y. Times: Dealbook (July 17, 2012), available at: <https://dealbook.nytimes.com/2012/07/17/hsbc-says-official-will-step-down-as-bank-vows-to-fix-scandal/>

<sup>295</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-2. Available at: [https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/documents/publications/HSBC\\_DPA.pdf](https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/documents/publications/HSBC_DPA.pdf)

足，導致至少 8.81 億美元的墨西哥、哥倫比亞販毒收益，通過美國滙豐銀行洗錢。美國滙豐銀行沒有對包括墨西哥滙豐銀行在內的，有代理帳戶的滙豐集團附屬公司進行盡職調查，且沒有充分監控電匯交易，2006 年到 2009 年，美國滙豐銀行使用 CAMP「客戶帳戶監控計劃」的自動化系統監控電匯，設定高風險客戶外，標準或中等風險國家的客戶的電匯不受到自動監控，不會引發警報，未標記為可疑活動的交易，即不會受到美國滙豐銀行反洗錢部門進行進一步審查。在 2000 年 3 月墨西哥被指定為有重大洗錢疑慮之司法管轄區，2002 年 3 月國務院《國際毒品管制策略報告》指出<sup>296</sup>，非法毒品貿易透過墨西哥金融系統洗錢為主要資金來源，2006 年 4 月 28 日美國財政部金融犯罪執法局（Financial Crimes Enforcement Network）向美國金融機構發布建議<sup>297</sup>，警告美國金融機構涉及將大量美國貨幣走私到墨西哥之洗錢威脅，墨西哥金融機構濫用與美國金融機構的關係，美國金融機構應採取合理措施防止金融服務遭濫用，作為毒品走私收益的洗錢渠道，均再再顯示在墨西哥開展業務存在嚴重的洗錢風險，但在 2006 年至 2009 年期間，美國滙豐銀行仍將墨西哥列為最低反洗錢風險類別即標準風險。在 FinCEN 於 2006 年 4 月 28 日發

---

<sup>296</sup> US Department of State, "International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) for 2001," (March 1, 2003), available at: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2001/c6085.htm>

<sup>297</sup> Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, "Guidance to Financial Institutions on the Repatriation of Currency Smuggled into Mexico from the United States," FIN-2006-A003, (April 28, 2006), available at: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/guidance-financial-institutions-repatriation-currency>

布前開 FIN-2006-A003 警告後，美國匯豐銀行「現鈔批發」（HBUS' Global Banknotes Business）業務，在 2006 年 7 月停止對匯豐集團附屬公司（包括墨西哥匯豐銀行）交易的每月定期監控，只保留特別性及季度審查，該業務沒有觸發自動監控警示，因此從 2006 年 7 月至 2009 年 7 月，匯豐集團關聯公司可疑交易均未有監測及報告，與此同時，Banknotes 業務每年從墨西哥購買約 70 億美元的美鈔，其中近一半由匯豐銀行墨西哥公司提供，從 2006 年 7 月到 2008 年 12 月，從匯豐銀行墨西哥公司購買超過 94 億美元的美元，光 2008 年 1 年即達 41 億美鈔。

面對已知的反洗錢缺陷和高風險業務線，美國匯豐銀行竟減少其反洗錢計劃的可用資源，以降低成本增加利潤，具體而言，根據美國匯豐銀行最高合規主管於 2008 年 3 月提出之反洗錢審查報告(March 2008 AML Review)指出，反洗錢監測資源嚴重不足，當時只有四名員工，要審查每月約 13,000 至 15,000 個警示，美國匯豐銀行直到 2009 年底才開始解決資源問題。

另外，2002 年匯豐集團收購 Grupo Financiero Bital ("Bital")，Bital 銀行是墨西哥第五大銀行，擁有約 1,400 家分行和 600 萬客戶，2004 年初，Bital 更名為匯豐銀行墨西哥分公司，從 2002 年到 2009 年，匯豐銀行墨西哥分公司沒有提供充分的 KYC 資訊，當可疑活動被識別出來

時，滙豐銀行墨西哥分公司未能採取有效關閉帳戶的行動，2004 年至 2007 年間，滙豐銀行墨西哥分公司每年向美國出口超過 30 億美元美鈔。

但滙豐集團內部未能建立正式機制，在滙豐集團關聯公司之間橫向分享資訊，滙豐集團未能充分告知美國滙豐銀行關於滙豐銀行墨西哥分公司的問題，直到 2010 年，美國滙豐銀行才意識到滙豐銀行墨西哥分公司存在重大的反洗錢問題，美國滙豐銀行的反洗錢違規行為導致至少 8.81 億美元通過美國金融系統洗錢，由於其寬鬆的反洗錢管制措施，滙豐銀行墨西哥分公司是販毒集團和洗錢者的首選金融機構。

從 1990 年代中期到 2006 年 9 月，滙豐集團附屬公司違反美國對古巴、伊朗、利比亞、蘇丹和緬甸的制裁，透過美國金融系統匯款，包括違反緬甸制裁約 2.5 億美元，違反伊朗制裁 1.83 億美元，違反蘇丹制裁 1.69 億美元，違反古巴制裁 3000 萬美元，違反利比亞制裁 2800 萬美元。手法為遵循受制裁實體的指示，在向美國滙豐銀行和位於美國的其他金融機構匯款時，不提供受制裁者的行名，修改和重新格式化美元匯款資訊，刪除識別受制裁實體的資訊；使用不透明的掩護付款(cover payments)方式；教導受制裁實體，如何避免觸發銀行制裁篩檢程式，以此進行制裁禁止的交易總價值約為 6.6 億美元。

滙豐銀行在與海外資產管制辦公室、美國聯邦準備理事會(the Federal Reserve System)和美國通貨監理局的相關和解中，滙豐支付 6.65 億美元，

使罰款總額達到近 20 億美元，當時，這是對大型外資銀行實施有史以來最大的處罰，然而檢察官和滙豐銀行都低估公眾憤怒的程度，該緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)面臨嚴厲的批評，《紐約時報》稱這是"法治的黑暗日"，批評檢察官選擇不起訴滙豐銀行，是因為擔心刑事起訴會推倒銀行，並在此過程中危及金融體系<sup>298</sup>。金融行業的批評認為:此緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)對所有其他被起訴，生活遭受巨變的被告都是一種侮辱<sup>299</sup>。

滙豐案成為爭論的焦點，是否因為全球最大銀行的規模太大而無法施以刑責，在 2013 年 3 月的國會聽證會上，司法部長 Eric Holder 表示:考量一些金融機構的規模如此龐大，以至於起訴困難，如果提出刑事起訴，將對國民經濟，甚至世界經濟產生負面影響<sup>300</sup>。儘管 Eric Holder 嗣後否認，表示其說法遭誤解，但仍引發猛烈的批評，批評認為，允許銀行支付巨額罰款以避免起訴，不起訴協議(Non-Prosecution Agreements)和緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)將刑事責任架空，轉化為

---

<sup>298</sup> The New York Times Editorial, "Too Big to Indict," The New York Times, (December 11, 2012), available at: <https://www.nytimes.com/2012/12/12/opinion/hsbc-too-big-to-indict.html>.

<sup>299</sup> Ted Kaufman, "Why DOJ Deemed Bank Execs Too Big to Jail," Forbes (July 29, 2013), available at: <https://www.forbes.com/sites/tedkaufman/2013/07/29/why-doj-deemed-bank-execs-too-big-to-jail/#35c562d73703>.

<sup>300</sup> US Republican Staff of the Committee on Financial Services of House of Representatives, "Too Big To Jail: Inside the Obama Justice Department's Decision Not to Hold Wall Street Accountable," 114th Congress Second Session (July 11, 2016), available at: [https://republicans-financialservices.house.gov/uploadedfiles/07072016\\_oi\\_tbtj\\_sr.pdf](https://republicans-financialservices.house.gov/uploadedfiles/07072016_oi_tbtj_sr.pdf)



銀行股東支出的業務成本，縱使考量起訴全球銀行會造成系統性風險，為何就參與犯罪的個人沒有受到懲罰？沒有銀行家被起訴<sup>301</sup>。

共和黨領導的眾議院金融服務委員會就滙豐銀行案，對司法部展開調查，前開調查揭露英國官員在幕後大力遊說減輕對滙豐銀行的處罰。2012年9月，英國財政大臣(Chancellor of the Exchequer)George Osborne 致函美國聯邦準備理事會主席 Ben Bernanke 和財政部長(Treasury Secretary)Tim Geithner，表示對滙豐案的擔憂，擬議的解決方案比迄今為止美國類似反洗錢制裁違規的最大和解協定高出三倍左右，繼渣打銀行案之後，導致許多人認為英國銀行受到不公平的攻擊，可能會破壞滙豐銀行在全球的穩定，對金融和經濟穩定，尤其是歐洲和亞洲，產生非常嚴重的影響，大多數美國反洗錢制裁行動是以緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)方式解決，刑事起訴意味更嚴重的結果，對所有英國總部銀行的調查，對美國總部銀行或英國以外總部的銀行之調查，處置應該具有一致性<sup>302</sup>。除英國政府的干預，聯邦官員還受到來自紐約的壓力，紐約州金融服務管理局進行自己的調查，檢察官和監管機構以驚人的速度完成調查和執法行動，最終，美國司法部向滙豐提供緩起訴協

---

<sup>301</sup> Jed S. Rakoff, "The Financial Crisis: Why Have No High-Level Executives Been Prosecuted?," *The New York Review of Books*, (January 9, 2014), available at: <https://www.nybooks.com/articles/2014/01/09/financial-crisis-why-no-executive-prosecutions/>

<sup>302</sup> US Republican Staff of the Committee on Financial Services of House of Representatives, "Too Big To Jail: Inside the Obama Justice Department's Decision Not to Hold Wall Street Accountable," 114th Congress Second Session (July 11, 2016), at 43.

議(Deferred Prosecution Agreements)，允許滙豐銀行逃避刑事起訴，但處以近 20 億美元的罰款，協定受到嚴厲批評，然而，法院毫不猶豫地批准此一協定，法院指出法院對於政府對起訴的權限予以尊重，而且起訴能達到的效果，在該緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)中均已達成，該緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)對滙豐銀行施加的要求，是非比尋常的措施<sup>303</sup>。

事實上，滙豐銀行推行的改革，在規模和範圍上確實非比尋常，滙豐銀行的美國分支機構是主要的改革目標，然而，緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)的影響遠遠超出美國，而改革及於滙豐銀行的全球業務。滙豐控股公司 (HSBC Holdings) 是滙豐銀行的英國母公司，同意實施所有滙豐集團運營所在地裡最高、最有效反洗錢標準的單一全球標準<sup>304</sup>，表示所有滙豐集團關係企業至少將遵守美國的反洗錢標準。滙豐銀行還承諾在所有司法管轄區，以美國海外資產管制辦公室制裁清單，對所有貨幣交易進行篩查<sup>305</sup>。除在全球範圍內執行美國標準外，還同意重組其全球業務，撤出整個業務線和國家，從 9 個國家、42 樣業務中撤出，花費 7 億美元，重新審查所有客戶檔案，就高風險國家採取美國指導原則

---

<sup>303</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Memorandum and Order at 20, Case 1:12-cr-00763-JG (E.D.N.Y. July 1, 2013), ECF No. 23. available at: <https://www.wlrk.com/docs/HSBC.PDF>

<sup>304</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-2, at 7.

<sup>305</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-2, at 9.

決定是否進行業務及業務限制<sup>306</sup>。實際上，美國利用對滙豐銀行的刑事案件，使其全球業務均符合美國法律，並囊括滙豐銀行成為美國制裁法規在全球各地的執行者。母公司滙豐控股還同意任命一名監督員，以監督其全球業務均遵守美國反洗錢和制裁規定，在5年的任命期中，與監督員充分合作，使其能夠接觸到滙豐銀行所有資訊、設施和員工，該監督員奉命準備一份初步報告，送交滙豐銀行和美國當局，滙豐銀行必須執行報告中的所有建議，而滙豐銀行的唯一上訴是向司法部上訴。監控人員應向滙豐銀行的法務長報告：滙豐集團任何可疑、不當或非法的反洗錢行為，任何可能構成重大違法行為的不當行為或活動，在某些情況下，直接向司法部報告<sup>307</sup>，滙豐控股公司還同意美國聯邦準備理事會的命令，採用美國反洗錢和制裁的全球合規計畫，由美國聯邦準備理事會和英國金融服務管理局(Financial Services Authority)同意人選的獨立顧問，就此進行年度審查<sup>308</sup>。

---

<sup>306</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-2, at 7.

<sup>307</sup> United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Attachment B at B-9-10, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-4.

<sup>308</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "In the Matter of HSBC HOLDINGS PLC- Order to Cease and Desist Issued Upon Consent Pursuant to the Federal Deposit Insurance Act," Docket No. 12-062-B-FB, (December 11, 2012), available at: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/enf20121211a2.pdf>

該緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)之後續影響力，在孟晚舟案<sup>309</sup>可窺一斑。華為技術有限公司財務長孟晚舟於 2018 年 12 月 1 日在溫哥華轉機時，遭加拿大警方逮捕，加拿大司法部回應，表示加拿大是因回應美國官方司法互助請求而逮捕，理由為違反伊朗制裁<sup>310</sup>，美國司法部於 2019 年 1 月 28 日召開記者會，表示尋求引渡<sup>311</sup>。

在前述 2013 年緩起訴協議，美國司法部任命監督機構 Exiger 進行對匯豐控股公司 (HSBC Holdings Plc) 的合規義務改善的監督，該協議指出其內部控制的一系列弱點。報導指出，Exiger 的監察員向紐約東區聯邦檢察官通報華為技術有限公司與伊朗之間的可疑交易，導致孟晚舟被捕<sup>312</sup>。

---

<sup>309</sup> US Department of Justice, “Huawei CFO Wanzhou Meng Admits to Misleading Global Financial Institution,” (September 24, 2021), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/huawei-cfo-wanzhou-meng-admits-misleading-global-financial-institution>

<sup>310</sup> 尹慧中，〈從華為案看美國管制高科技產業的國安考量〉，碩士論文，國立政治大學（2020 年 7 月）。

<sup>311</sup> US Department of Justice, “Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Huawei CFO Wanzhou Meng Charged With Financial Fraud- Huawei Device USA Inc. and Huawei’s Iranian Subsidiary Skycom Also Named Defendants. Other Charges Include Money Laundering, Conspiracy to Defraud the United States, Obstruction of Justice and Sanctions Violations,” (January 28, 2019), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-huawei-cfo-wanzhou-meng-charged-financial>

<sup>312</sup> Greg Farrell, “HSBC Monitor Flagged Payments Linking Huawei With Iran.” Bloomberg News, (December 6, 2018), available at: <https://www.bnnbloomberg.ca/hsbc-monitor-flagged-payments-linking-huawei-with-iran-1.1179620>

根據報導，匯豐銀行提供資訊予美國檢察官對孟晚舟和華為技術有限公司及財務長孟晚舟提起訴訟<sup>313</sup>，報導也指出該舉動激怒中國，中國對匯豐銀行表示不滿<sup>314</sup>，中國媒體指為匯豐銀行因該緩起訴協議而配合美國政府陷害孟晚舟<sup>315</sup>。媒體報導據知情人士透露，匯豐銀行首席執行長 John Flint 和該銀行的其他高級代表告訴中國官員，在美國司法部於 2017 年要求提供有關其與華為關係的資訊後，匯豐銀行別無選擇，只能配合調查。中國方面質疑匯豐銀行在孟晚舟被起訴案中扮演的角色，匯豐銀行一位知情人士表示：「我們告訴他們，我們有一個美國監察員，在任何特定時間都有 200 到 400 人在銀行內，可以查訪一切，阻撓美國司法部不是一種選擇」<sup>316</sup>，可見前開緩起訴處分實質影響力之大。

與監管機構不同，檢察官可以發揮緩起訴協議、認罪協議的裁量權，在匯豐銀行的緩起訴協議中，匯豐銀行同意採用新的合規計劃，雇用數百名新員工，並改善其治理，以防止未來的違規行為。在匯豐銀行

---

<sup>313</sup> Rachel Louise Ensign, "HSBC Monitor Flagged Suspicious Huawei Transactions to Prosecutors- Canadian authorities arrested Huawei CFO Meng Wanzhou at the request of the U.S. for alleged violations of Iran sanctions," *The Wall Street Journal*, (December 6, 2018), available at: <https://www.wsj.com/articles/hsbc-monitor-flagged-suspicious-huawei-transactions-to-prosecutors-1544122717>

<sup>314</sup> PRC Foreign Ministry, "Foreign Ministry spokesperson Hua Chunying's remarks on Meng Wanzhou's return to China," (September 25, 2021), [http://vn.china-embassy.org/eng/fyrth/202109/t20210925\\_9561891.htm](http://vn.china-embassy.org/eng/fyrth/202109/t20210925_9561891.htm).

<sup>315</sup> *Global Times*, "HSBC 'Accomplice' of US Political Scheme against Meng Wanzhou, Latest Disclosures Show," (July 24, 2020), available at: <https://www.globaltimes.cn/content/1195543.shtml>

<sup>316</sup> Henny Sender, David Crow and James Kynge, "HSBC Tells China It Is Not to Blame for Arrest of Huawei's CFO," *Financial Times* (June 30, 2019).

(HSBC)、瑞士銀行(UBS)<sup>317</sup>和瑞士信貸銀行(Credit Suisse)<sup>318</sup>的案中，銀行同意放棄整個業務線，退出高風險國家，並在全球範圍內實施美國的制裁制度和反洗錢規則，遠超出美國疆界。在美國政府要求下，銀行必須將不利於自己客戶的證據交給美國政府。為確保公司遵守和解協議，檢察官堅持任命獨立的第三方監督機構。透過裁量權，在緩起訴協議或認罪協議附加的條件，檢察官發揮核心作用，對全球金融體系核心的銀行執行金融制裁相關法規，檢察官的強力行動與銀行監管機構的行動形成鮮明對比。

滙豐銀行的案件，起源為西維吉尼亞州檢察官所調查的保險詐欺案，通過這些刑事案件，美國金融制裁實施有效性大幅提高。美國執行新一代金融制裁的能力取決於其對國際金融基礎設施擁有核心的控制，美元作為國際貿易和儲備貨幣的主導地位，即使是像伊朗這樣反對美國的國家，也需要獲得美元作為付款工具，所有大額美元付款都必須通過美國代理銀行帳戶和清算系統，使美國得到管轄權的依據，對全球銀行等國際金

---

<sup>317</sup> Department of Justice, “UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Accounts from IRS; Agrees to Identify Customers & Pay \$780 Million,” (February 18, 2009), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/ubs-enters-deferred-prosecution-agreement>

<sup>318</sup> US Department of Justice, “Credit Suisse Pleads Guilty to Conspiracy to Aid and Assist U.S. Taxpayers in Filing False Returns- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Offshore Accounts from IRS; Agrees to Pay \$2.6 Billion, Highest Ever Payment in a Criminal Tax Case Investigation Has Also Led to Indictment of Eight Credit Suisse Employees since 2011,” (May 19, 2014), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/credit-suisse-pleads-guilty-conspiracy-aid-and-assist-us-taxpayers-filing-false-returns>

融領域有取足輕重的影響能力，美國檢察官選擇發揮影響力，將全球銀行都囊括成為美國制裁法規的全球執行者，這些刑事案件使遵守美國制裁制度成為全球銀行，匯豐銀行在和解後一年，合規之費用比前一年增加 1.5 億至 2 億美元，提升至 7 億 5000 萬至 8 億美元<sup>319</sup>，匯豐銀行之合規員工達 5000 人<sup>320</sup>，全球各銀行必須將遵守美國金融制裁規定列入最高級別的議題，大規模注入資源以處理。

### 3. 法國巴黎銀行

2014 年 6 月，美國司法部對法國最大的銀行、全球金融巨頭法國巴黎銀行 (BNP Paribas) 採取執法行動，法國巴黎銀行資產近 2.4 萬億美元，在全球擁有 19 萬名員工，多年來，該銀行一直協助蘇丹、古巴和伊朗違反美國的制裁，轉移美元，其中蘇丹部分業務之違規情形最為嚴重，與伊朗不同，U-Turn 例外並不適用於蘇丹，蘇丹政府窩藏基地組織，且被指控在 Darfur 進行種族滅絕犯行，蘇丹被禁止進行所有美元交易，儘管銀行員工心存疑慮，但法國銀行為蘇丹的石油貿易提供生命線，使蘇丹最大的政府銀行能夠獲得貿易融資和美元付款，據美國檢察官表示，

---

<sup>319</sup> PYMNTS.com, “Bank Costs Climb as Regulators Push for AML and Sanctions Compliance,” (August 25, 2014), available at: <https://www.pymnts.com/news/2014/bank-costs-climb-as-regulators-push-for-aml-and-sanctions-compliance/>

<sup>320</sup> The Economist, “The Past Decade Has Brought a Compliance Boom in Banking- Staff trying to keep banks on the right side of regulators are in high demand,” (May 2, 2019), available at: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/05/02/the-past-decade-has-brought-a-compliance-boom-in-banking>

到 2006 年，法國巴黎銀行日內瓦分行為蘇丹出口提供 25%的資金，並持有該國一半的外匯資產<sup>321</sup>。

與其他全球銀行一樣，法國巴黎銀行以刪除美元付款指示的手法，但他們為受制裁的客戶提供服務方面，設計創新手法，超過競爭對手，日內瓦分行為幾個位於中東和其他地方的非蘇丹衛星銀行設立帳戶，這些銀行自願充當蘇丹付款的中間人，蘇丹石油的買家不會將款項電匯到蘇丹國家銀行在法國巴黎銀行的帳戶，而是將其發送到衛星銀行的法國巴黎銀行帳戶，因此，在美國處理的付款將不會呈現任何與蘇丹的關聯性，所以不會觸發海外資產管制辦公室的篩檢程式，當這些資金進入衛星銀行的帳戶，法國巴黎銀行在內部將其轉入蘇丹帳戶。法國巴黎銀行為古巴設計一個類似的架構，來處理古巴的交易，讓古巴可以獲得美元的付款。法國巴黎銀行重複使用刪除手法，在對美國銀行的清算電匯資訊中刪除特定訊息，用自創的名字或代碼代替，銀行內部員工對相關制裁規定和限制非常瞭解，他們創建一個流程，發出指令，刪除任何透露受制裁人員、實體或司法管轄區的資訊，來規避制裁篩檢程式，避免觸發警示，法國巴黎銀行內部消息聲明：此流程的目的是保持資訊的機密性，避免向任何監管機構揭露。在起訴期間揭露的內部文件中，多次顯示法國巴黎銀行有意識地違反制裁，法國巴黎銀行考量是銀行能獲得財務收益，

---

<sup>321</sup> United States v. BNP Paribas, S.A., Statement of Facts 19, No. 14-00460 (S.D.N.Y. July 10, 2014), ECF No. 13-2, available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2014/06/30/statement-of-facts.pdf>



而制裁被視為障礙，加以規避而不是遵守。紐約金融服務部表示：法國巴黎銀行教育員工，在傳送訊息給美國銀行或外國銀行的美國分行時，不要使用伊朗實體的名字，法國巴黎銀行發佈內部政策指令，以確保 SWIFT 的 MT202 只點名接收機構，而不是最終伊朗受益機構。法國巴黎銀行告訴古巴客戶，其紐約分行處理的電匯，不要提及古巴或任何古巴制裁方訊息。與其他全球銀行不同，法國巴黎銀行的高階主管清楚地知悉這些做法，並批准這些服務，為與該行具有歷史關係的、美國全面貿易禁運國家中的機構合作<sup>322</sup>。

律師、合規人員和銀行人員試圖提出警示卻遭到拒絕或忽視，2005年9月，在日內瓦的一次會議，瑞士合規辦公室向銀行最高層表示，對與蘇丹客戶進行的交易、為蘇丹客戶執行的交易持保留意見，出席者之一是該銀行的執行長 Georges Chodron de Courcel，一位皇室貴族，前總統 Jacques Chirac 妻子的堂兄弟，身居法國巴黎銀行終身職，在聽取合規官的意見後予以駁回，並指示會議不做成書面記錄<sup>323</sup>。與此同時，法國巴黎銀行與紐約聯邦儲備銀行(Federal Reserve Bank of New York)、紐約

---

<sup>322</sup> United States v. BNP Paribas, S.A., Statement of Facts 19, No. 14-00460 (S.D.N.Y. July 10, 2014), ECF No. 13-2, at 31.

<sup>323</sup> US New York State Department of Financial Services, “Consent Order Under New York Banking Law § 44 In the Matter of BNP P ARIBAS, S.A. New York Branch,” (June 29, 2014), available at: [https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea140630\\_bnp\\_paribas.pdf](https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea140630_bnp_paribas.pdf)

州金融服務管理局達成協議，解決其美元支付和代理帳戶的合規問題，惟仍然繼續大規模的規避制裁行徑。

直到 2007 年，海外資產管制辦公室與法國巴黎銀行聯繫，要求進行內部調查，該銀行才最終結束其蘇丹業務，即便如此，法國巴黎銀行還是抵制美國的要求，拖延調查多年。2009 年，紐約和聯邦檢察官詢問法國巴黎銀行關於伊朗交易的部分，法國巴黎銀行展開調查，但繼續處理 1 家大型伊朗能源公司的付款，即使其他銀行阻止該公司交易。在 2013 年，法國巴黎銀行製作經過大量修飾的報告，援引瑞士銀行秘密性，最終，法國巴黎銀行改善合作態度，因其別無選擇，美國大規模刑事制裁的威脅迫在眉睫。總體而言，法國巴黎銀行的行動表明，其並不認為應受到美國制裁的約束，正如法國巴黎銀行的銀行家們所認為的，只要法國本身沒有制裁蘇丹或古巴，法國巴黎銀行就有權繼續維持長期而有利可圖的業務關係，甚至隨著其他銀行退出而擴張吸收業務，至於美國的制裁，對法國巴黎銀行而言，將盡力找出漏洞，研究在最大程度上規避美國的制裁來為其客戶服務，正是這種態度，讓美國檢察官無法接受，如果美國制裁要能有效，就必須斷絕這種態度<sup>324</sup>。

---

<sup>324</sup> Devlin Barrett, David Enrich and Christopher M. Matthews, "Justice Dept. Seeks More Than \$10 Billion Penalty from BNP Paribas," Wall Street Journal, (May 29, 2014), available at: <https://www.wsj.com/articles/justice-dept-seeks-more-than-10-billion-penalty-from-bnp-paribas-1401386918>.

2014年5月，《華爾街日報》報導：司法部要求對法國巴黎銀行處以超過100億美元的罰款，並將要求認罪，而非不起訴協議(Non-Prosecution Agreements)和緩起訴協議(Deferred Prosecution Agreements)，紐約州金融服務管理局在談判中扮演核心作用，堅持：包括執行長在內的高階主管必須離職，法國巴黎銀行美元的業務將暫停<sup>325</sup>。

與渣打銀行案一樣，紐約州金融服務管理局擁有強大的武器，即法國巴黎銀行可能會失去其在紐約的銀行執照，這將癱瘓其在全球活動的能力。

隨著法國巴黎銀行繼續與美國談判，法國監管機構和政界人士都支援該銀行，法國央行行長 Christian Noyer 表示：法國巴黎銀行的交易符合歐盟和法國的規定，其他法國官員抱怨：美國試圖在其境外實施制裁<sup>326</sup>。

Christian Noyer 前往紐約，與紐約州金融服務管理局和曼哈頓地區檢察官就此案進行會晤<sup>327</sup>，2014年6月4日，法國總統 Hollande 除致信美國歐巴馬總統外，發表演講表示：不合比例原則、不公平的制裁可能會帶來經濟和金融風險，對整個歐元區的影響<sup>328</sup>，隨後在登陸紀念日(D DAY)的

---

<sup>325</sup> Kara Scannell, "Lawsky to Step up Assault on Wall Street's Corporate Wrongdoing," Financial Times (March 9, 2014).

<sup>326</sup> William Horobin and David Gauthier-Villars, "Top French Banker Defends BNP Paribas," Wall Street Journal, (May 23, 2014), available at: <https://www.wsj.com/articles/noyer-says-bnp-paribas-didnt-break-french-eu-rules-1400834788>.

<sup>327</sup> William Horobin and David Gauthier-Villars, "Top French Banker Defends BNP Paribas," Wall Street Journal, (May 23, 2014)

<sup>328</sup> William Horobin, "France's President Blasts Possible BNP Paribas Fines," Wall Street Journal, (June 4, 2014), available at: <https://www.wsj.com/articles/frances-president-blasts-possible-bnp-paribas-fines-1401927521>.

晚宴上，向歐巴馬總統提出此議題<sup>329</sup>。法國財政部長呼籲美國制裁應公平、相稱，並警告：此案可能破壞美國和歐盟之間的貿易談判，法國央行行長警告：對法國巴黎銀行的美元清算能力進行限制，可能會危及全球金融體系的正常運作。法國也尋求英國和德國政府的支援<sup>330</sup>，法國極右派領導人 Marine Le Pen 利用此案攻擊法國政府，抱怨法國政府無能保護該國最大的銀行免受美國當局的敲詐<sup>331</sup>。

法國施加的壓力對案件結果產生什麼影響，並不明確，美國財政部官員回應：由檢察官決定法國巴黎銀行的罰款<sup>332</sup>。歐巴馬總統同樣指出：美國的传统是總統不干預起訴，其不接電話，也不會打電話給司法部長，由司法獨立決定<sup>333</sup>。6月30日，法國巴黎銀行認罪，承認共謀違反《國際緊急經濟權力法》(International Economic Emergency Powers Act)和《禁止與敵國貿易法》(Trading with the Enemy Act)的重罪指控，是全球第一家認罪的銀行，認罪協議經法院批准，法國巴黎銀行將支付總額為89.736億美元的罰款，其中包括沒收88.336億美元和罰款1.4億美元，這是當時最高額的刑事處罰，紐約地方檢察官辦公室同時宣布法國巴黎

---

<sup>329</sup> Karen Friefeld and Yann Le Guernigou, "Obama Deflects French Pressure to Intervene in BNP Dispute," Reuters, (June 5, 2014), available at: <https://www.reuters.com/article/us-bnpparibas-usa/obama-deflects-french-pressure-to-intervene-in-bnp-dispute-idUSKBN0EG15420140605>

<sup>330</sup> Hugh Carnegie et al., "France Seeks Germany's Support on BNP Paribas Case," Financial Times (June 23, 2014).

<sup>331</sup> Michael Stothard, "French Outcry at US Threat to BNP," Financial Times (June 2, 2014).

<sup>332</sup> Michel Stothard et al., "Paris Trade Talks Threat Over US BNP Fine," Financial Times (June 3, 2014).

<sup>333</sup> Sam Fleming, "French Regulator Warns on BNP Fine Uncertainty," Financial Times (June 5, 2014).

銀行已在紐約州最高法院承認偽造商業記錄和共謀偽造商業記錄的罪名，紐約州金融服務管理局要求法國巴黎銀行終止解雇執行長在內的 13 名高級主管，並要求永不重新雇用，懲戒 45 名員工<sup>334</sup>。

批評人士指責法國巴黎銀行輕鬆擺脫刑事責任<sup>335</sup>，罰款金額雖然高，但遠低於禁止交易金額，理論上，美國司法部可以要求不法交易兩倍的金額，這是不合理也不可能的<sup>336</sup>。雖然部分主管被解職或受到紀律處分，但沒有任何人受到刑事起訴，畢竟法國和瑞士不引渡其國民，起訴會十分困難。紐約州金融服務管理局沒有禁止法國巴黎銀行的清算美元業務，而是 1 年內禁止某些法國巴黎銀行單位透過法國巴黎銀行紐約分行進行清算，中止法國巴黎銀行在紐約為非所屬銀行進行代理銀行清算美元業務 2 年，並給法國巴黎銀行 6 個月的準備時間，該銀行安排美國銀行在停牌期間，為其處理清算美元業務<sup>337</sup>，讓法國巴黎銀行妥善處理暫停業務和吸收處罰的

---

<sup>334</sup> US Department of Justice, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” (June 30, 2014), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>

<sup>335</sup> Wall Street Journal Editorial, “BNP Got off Easy,” The Wall Street Journal, (July 2, 2014), available at: <https://www.wsj.com/articles/bnp-got-off-easy-1404255262>.

<sup>336</sup> Devlin Barrett and Christopher M. Matthews, “BNP Near Settlement With U.S. for Up to \$9 Billion,” The Wall Street Journal (June 23, 2014), available at: <https://www.wsj.com/articles/bnp-near-settlement-with-u-s-for-up-to-9-billion-1403483369>.

<sup>337</sup> US New York State Department of Financial Services, “Consent Order Under New York Banking Law § 44 In the Matter of BNP P ARIBAS, S.A. New York Branch,” (June 29, 2014), at 9.

後果，沒有造成太大的動盪。法國政界人士因快速避免其國家最大銀行的災難而得到讚揚。

如同滙豐銀行案，法國巴黎銀行接受的合規改革計畫，沒有引起媒體的注意，但作為認罪協定的一部分，法國巴黎銀行進入5年的緩刑期間，在此期間，應根據美國的制裁相關法規規定，而加強其合規政策和程序<sup>338</sup>，最主要的實質性改革，是由美國聯邦準備理事會(Federal Reserve System)與法國銀行監管機構聯合發佈命令，要求法國巴黎銀行設立一個美國制裁合規辦公室，設在美國，直接接受美國監管機構的監督，負責監控整個銀行全球活動執行、遵守美國制裁法，該辦公室將有權審計法國巴黎銀行任何分支機構、分行或業務線的任何交易和總體合規工作，並作為美國制裁問題的最終仲裁者，並有權迫使該銀行的分支機構、分行和全球業務線，遵守美國海外資產管制辦公室合規計畫<sup>339</sup>。如同滙豐銀行案，美國並不是僅使用刑事制裁作為恐嚇手段，而是高度發揮刑事案件的影響力，迫使一家原本非常敵視美國制裁，積極為其客戶逃避制裁的全球最大的銀行，在全球範圍內實施美國的制裁制度，將全球業務置於美國直接領導下，監管權集中交由美國。

---

<sup>338</sup> United States v. BNP Paribas S.A., Plea Agreement at 4, No. 14-00460 (S.D.N.Y. July 10, 2014), ECF No. 13.

<sup>339</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, "In the Matter of BNP Paribas S.A. – Cease and Desist Order Issued Upon Consent Pursuant to the Federal Deposit Insurance Act," Docket No. 14-022-B-FB (June 30, 2014), at 5, available at: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/enf20140630a2.pdf>

## 八、結論:心得及建議事項

過去十年，美國大規模使用金融制裁作為外交政策工具，國家安全官員設計和實施相關系統，美國檢察官發揮核心作用，對全球金融體系核心的銀行執行金融制裁相關法規，檢察官可以獲得監管機構無法獲得的執法工具和技術。美國聯邦檢察官與聯邦調查局和其他調查機構密切合作，採取靈活的偵查作為，如培養線人、臥底、汙點證人等；在同意搜索或不需要搜索票的情況下進行搜索；或進行跟監；聲請通訊監察。檢察官也可以主動發動偵查權，部分銀行的案件來源出於定期審查，但有些案件來自檢察官發動偵查權，例如勞埃德銀行(Lloyds)<sup>340</sup>和瑞士信貸公司(Credit Suisse)<sup>341</sup>案件，是來自檢察官 Morgenthau 對伊朗活動的調查，例如滙豐銀行的案件，來自於西維吉尼亞州檢察官所調查的保險詐欺案，法國巴黎銀行 (BNP Paribas) 案件來自於吹哨者，如同檢察官

---

<sup>340</sup> US Department of Justice. "Lloyds TSB Bank Plc Agrees to Forfeit \$350 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act," (January 9, 2009), available at : <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2009/January/09-crm-023.html>.

<sup>341</sup> US Department of Justice, "Credit Suisse Pleads Guilty to Conspiracy to Aid and Assist U.S. Taxpayers in Filing False Returns- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Offshore Accounts from IRS; Agrees to Pay \$2.6 Billion, Highest Ever Payment in a Criminal Tax Case Investigation Has Also Led to Indictment of Eight Credit Suisse Employees since 2011," (May 19, 2014), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/credit-suisse-pleads-guilty-conspiracy-aid-and-assist-us-taxpayers-filing-false-returns>

Morgenthau 的說法，在有系統和普遍的故意不法行為的情況下，必須進行刑事起訴<sup>342</sup>。

美國透過檢察官行使刑事偵查權，遠較監管機關威力強大，可由中國三家銀行即招商銀行、交通銀行、上海浦東發展銀行的蔑視法庭案件一窺<sup>343</sup>，媒體形容該三家銀行面臨「金融死刑」<sup>344</sup>。根據大陪審團所指之犯罪事實，朝鮮國營公司為逃避美國的經濟制裁，以一家香港公司為幌子公司，進行美元交易。2012年10月至2015年1月，透過3家中資銀行的美國代理行帳戶轉帳超過1000萬美元。2017年12月，美國哥倫比亞特區檢察官要求這三家銀行提出「2012年至2017年所有與該香港公司相關的帳戶，相關的代理銀行交易的所有記錄」，旨在調查「該香港公司或任何其他實體是否違反美國的北韓制裁」。該三家銀行拒絕，僵局持續一年。2018年11月，檢察官向哥倫比亞地方法院提出動議，要求強制該

---

<sup>342</sup> US Senate Committee on Foreign Relations, "US Strategy Regarding Iran: Hearings Before the Senate Foreign Relations Committee 111th Congress," S. HRG. 111-39, (March 5, 2009), available at: [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/030509\\_Transcript\\_US\\_Strategy\\_Regarding\\_Iran.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/030509_Transcript_US_Strategy_Regarding_Iran.pdf)

<sup>343</sup> US court of Appeals for the District of Colubbia Circuit, "In re: Sealed Case Consolidated with 19-5 100, 19-5 102, 19-5 103 Appeals from the United States District Court for the District of Columbia (No. 1:18-mc-00175) (No. 1:18-mc-00176) (No. 1:18-mc-00177)," No. 19-5068, (July 30, 2019), available at: [https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/6E2FAD8DB7F6B3568525844E004D7A26/\\$file/19-5068-1800815.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/6E2FAD8DB7F6B3568525844E004D7A26/$file/19-5068-1800815.pdf)

<sup>344</sup> Spencer S. Hsu, "Chinese bank involved in probe on North Korean sanctions and money laundering faces financial 'death penalty'," The Washington Post, (June 24, 2019), available at: [https://www.washingtonpost.com/local/legal-issues/chinese-bank-involved-in-probe-on-north-korean-sanctions-and-money-laundering-faces-financial-death-penalty/2019/06/22/0ccef3ba-81be-11e9-bce7-40b4105f7ca0\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/legal-issues/chinese-bank-involved-in-probe-on-north-korean-sanctions-and-money-laundering-faces-financial-death-penalty/2019/06/22/0ccef3ba-81be-11e9-bce7-40b4105f7ca0_story.html)



三家銀行提出帳戶紀錄。2019 年 3 月 18 日，哥倫比亞地方法院批准<sup>345</sup>，根據法院命令，該三家銀行應在 2019 年 3 月 28 日前出示檢察官所要求之交易紀錄，該三家銀行均未遵期提出，2019 年 4 月 10 日，前開地方法院以民事藐視法庭罪，判處三家銀行各 50,000 美元的罰款，直至銀行提出紀錄。隨後三家銀行提出上訴。2019 年 7 月 30 日上訴法院維持地方法院命令<sup>346</sup>。

其中就管轄的部分，因招商銀行、交通銀行在美國設有分行，上訴法院認為招商銀行、交通銀行在美國開設分行時，與美國聯邦準備體系（Federal Reserve System）簽署的協議，同意美國聯邦法院的管轄權。本案是刑事案件，美國聯邦法院對外國金融機構的刑事管轄權比民事案件更容易。在刑事案件中，外國銀行在美國開設分行，必須與美國聯邦準備體系（Federal Reserve System）簽署協議，同意聯邦法院對美國銀行業的管轄權。

---

<sup>345</sup> US District Court for the District of Columbia, “In re Grand Jury Investigation of Possible Violations of 18 U.S.C. §1956 and 50 U.S.C. § 1705,” Miscellaneous Case Nos. 18-175, 18-176, and 18-177 (BAH), (April 10, 2018), available at:

[https://www.dcd.uscourts.gov/sites/dcd/files/FINAL\\_18mc175\\_176\\_177\\_Mem\\_Order\\_Contempt\\_redacted.pdf](https://www.dcd.uscourts.gov/sites/dcd/files/FINAL_18mc175_176_177_Mem_Order_Contempt_redacted.pdf)

<sup>346</sup> US court of Appeals for the District of Colubbia Circuit, “In re: Sealed Case Consolidated with 19-5 100, 19-5 102, 19-5 103 Appeals from the United States District Court for the District of Columbia (No. 1:18-mc-00175) (No. 1:18-mc-00176) (No. 1:18-mc-00177),” No. 19-5068, (July 30, 2019), available at:

[https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/6E2FAD8DB7F6B3568525844E004D7A26/\\$file/19-5068-1800815.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/6E2FAD8DB7F6B3568525844E004D7A26/$file/19-5068-1800815.pdf)

對於在美國沒有任何分行或分支機構的上海浦東發展銀行，上訴法院認定上海浦東發展銀行在美國銀行有開設代理帳戶，與整個美國都有接觸。根據愛國者法案，司法部長和財政部長都有權，向任何在美國開設代理帳戶的外國銀行發出傳票，並要求提供與該代理帳戶相關的記錄，包括在美國以外的地區保存的記錄。上海浦東發展銀行辯稱，所謂相關紀錄僅限於“上海浦東發展銀行的美國往來帳戶”的交易記錄。然而，檢察官認為該香港公司的所有紀錄，都與使用上海浦東發展銀行的代理帳戶有關，包括沒有使用美國的代理帳戶的個人交易部分。上訴法院予以支持，並進一步指出，該香港公司係專門作為朝鮮國營公司美元清算而運作，故該香港公司上海浦東發展銀行帳戶及其代理帳戶的所有記錄，都是與美國代理帳戶相關的紀錄。

上訴法院另指出，尋求中國司法互助徒勞無功，從運作事實及統計數據而論，在過去十年中，美國提交 50 份司法互助，請求銀行相關記錄，其中 35 份沒有收到回應，儘管中國司法部多次承諾會及時處理美國法院的要求，但中國司法當局不願意執行美國證據開示的請求，因為請求的範圍過於廣泛。因為中國司法部的合作意願問題，三家銀行必須承受每日 50000 美元、按日處罰直至提出紀錄的結果，但這遠比不上禁止使用美國代理銀行的後果，此可見 Wegelin 銀行案，瑞士最古老的 Wegelin 銀行因在美國沒有分支機構或辦事處，且主張其遵守瑞士法律，拒絕提出帳戶

資料，最後僅能認罪<sup>347</sup>，之後因此宣布破產<sup>348</sup>，故媒體形容美國制裁為金融死刑，絲毫不為過，前該三家中國銀行未配合美國檢察官刑事案件的偵查，導致本身面臨受金融死刑的風險。

檢察官的強力行動與銀行監管機構的行動形成鮮明對比，如同首位起訴金融制裁刑事案件檢察官 Robert Morgenthau 所述，財政部希望以民事處罰<sup>349</sup>。美國參議院國土安全委員會常設調查小組委員會嚴厲批評貨幣美國通貨監理局，不滿其對滙豐銀行制裁和反洗錢計畫的監督，主席萊文 Carl Levin 表示：政府監管機關對金融領域不當行為的從輕處理，加劇金融領域的不當行為<sup>350</sup>。渣打銀行和法國巴黎銀行的案例顯示，這些銀行誤導監管機構，表示合規問題已經解決。

通過這些刑事案件，美國對伊朗、蘇丹、古巴以及俄羅斯等國家實施的金融制裁，制裁有效性大幅提高。而美國執行新一代金融制裁的能力，

---

<sup>347</sup> Department of Justice U.S. Attorney's Office Southern District of New York, "Swiss Bank Pleads Guilty In Manhattan Federal Court To Conspiracy To Evade Taxes- In First-Ever Guilty Plea To Tax Law Violations By A Foreign Bank, Wegelin & Co. Agrees To Pay \$74 Million To The United States," (January 3, 2013), available at: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/swiss-bank-pleads-guilty-manhattan-federal-court-conspiracy-evade-taxes>

<sup>348</sup> Nate Raymond and Lynnley Browning, "Swiss bank Wegelin to close after guilty plea," The Reuters, (January 4, 2013), available at: <https://www.reuters.com/article/us-swissbank-wegelin-idUSBRE90200020130104>

<sup>349</sup> Editorial, "Tehran's Strip Club," Wall Street Journal, (January 12, 2009), at A12.

<sup>350</sup> "Nathaniel Popper, Regulators and HSBC Faulted in Report on Money Laundering," New York Times: Dealbook (July 16, 2012), available at: <https://dealbook.nytimes.com/2012/07/16/scathing-report-details-money-laundering-problems-at-hsbc/>

其實取決於其對國際金融基礎設施擁有核心的控制，美元作為國際貿易和儲備貨幣的主導地位，即使是像伊朗這樣反對美國的國家，也需要獲得美元作為付款工具，所有大額美元付款都必須通過美國代理銀行帳戶和清算系統，使美國得到管轄權的依據，對全球銀行等國際金融領域有取足輕重的影響能力，正如法國巴黎銀行（BNP Paribas）案所顯示，全球性的大型銀行根本無法承受失去使用美元付款的機會，儘管部分批評主張美國應該撤銷法國巴黎銀行使用美元的證照，殺雞儆猴，但美國檢察官選擇發揮影響力，進一步將全球銀行都囊括成為美國制裁法規的全球執行者，這些刑事案件使全球銀行將遵守美國制裁制度列入最高級別的議題，大規模注入資源以處理<sup>351</sup>。

檢察官在調查和起訴全球銀行的非法行為中起主導作用，查明銀行監管機構忽視的部分，全球銀行逃避美國金融制裁，美國監管機構無法控制，直到美國司法部介入，曼哈頓地區檢察官辦公室和司法部合作，以刑事案件起訴，這種態度與監管機構擔憂擾亂國際金融秩序的疑慮形成鮮明

---

<sup>351</sup> PYMNTS.com, “Bank Costs Climb as Regulators Push for AML and Sanctions Compliance,” (August 25, 2014), available at: <https://www.pymnts.com/news/2014/bank-costs-climb-as-regulators-push-for-aml-and-sanctions-compliance/>; The Economist, “The Past Decade Has Brought a Compliance Boom in Banking- Staff trying to keep banks on the right side of regulators are in high demand,” (May 2, 2019), available at: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/05/02/the-past-decade-has-brought-a-compliance-boom-in-banking>

對比。同時，這些案件彰顯美國對全球銀行的關鍵作用源於美元的主導地位，以及美國對國際金融基礎設施中心樞紐的控制。

在違反制裁法規的刑事案件中，銀行同意達成緩起訴協議或認罪協議，而非質疑美國執法的合法性，同意支付巨額罰款和改善合規等內部程序；相比之下，在美國打擊離岸銀行逃稅案的刑事起訴案件中，瑞士的銀行堅決抵制美國發動刑事的司法管轄權<sup>352</sup>，直到被迫遵守，而強制實施揭露義務<sup>353</sup>，美國國會通過《外國帳戶稅收遵從法》（Foreign Account Tax Compliance Act，簡稱 FATCA）<sup>354</sup>，該法案要求世界各地的銀行向美國國稅局揭露美國客戶資料，否則將面臨嚴厲的金融制裁，外國金融機構為避免落入 FATCA 法案強制扣繳稅款之規定，須與美國國稅局（Internal Revenue Service）簽署外國金融機構協定（Foreign Financial Institution Agreement，簡稱 FFIA）<sup>355</sup>。美國以刑事案件打擊逃稅，引起瑞士及其他一些離岸金融中心不滿，但對其他國家卻是福音，前於

---

<sup>352</sup> US Attorney's Office Southern District of New York, "Swiss Bank Sentenced In Manhattan Federal Court For Conspiring To Evade Taxes- In First-Ever Sentence Of A Foreign Bank, Wegelin & Co. Ordered To Pay The United States Approximately \$58 Million For Conspiring To Evade Taxes," (March 4, 2013), available at: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/swiss-bank-sentenced-manhattan-federal-court-conspiring-evade-taxes>

<sup>353</sup> Department of Justice, "The Swiss Bank Program," (August 29, 2013), available at: <https://www.justice.gov/tax/swiss-bank-program>

<sup>354</sup> US Congress. Foreign Account Tax Compliance Act, Pub. L. No. 111-147, 124 Stat. 97 (26 U.S.C. §§ 1471-1474, March 18, 2010)

<sup>355</sup> 王志誠、葛冠琳，〈美國海外追稅暨 FATCA 之立法分析〉，《當代財政》第 22 期，（2012 年 10 月）：頁 23-38。

2000 年代中期，全球政治陷入僵局，海外逃稅不受阻礙<sup>356</sup>，美國的刑事起訴和《外國帳戶稅收遵從法》，後續讓其他國家也啟動打擊逃稅的調查，承諾新的資訊合作交換機制，建立全球多邊稅務資訊自動交換機制<sup>357</sup>。

在執行制裁制度時，美國政府明確表示執行禁止全球銀行進入美國支付系統的制裁，獲得銀行支付前所未有的罰款和合規的承諾。起訴的效果支援美國廣泛的制裁政策，透過限制全球銀行進入美元支付系統，而達到制裁目標國家的效果。

兩相比較，國際社會對美國的制裁制度並無如此高度共識，美國制裁制度涉及美國對伊朗和俄羅斯等特定國家的對抗立場，攸關戰略和意識形態分歧，美國透過刑事案件壓力，將這些國家排除在國際金融基礎設施之外，實質上禁止第三國與之交易，無論第三國是否認同美國的制裁制度。美國單方面制裁是否有利於世界其他國家，目前並不清楚，畢竟各國在制裁政策上各有分歧，有一些國家強烈反對美國的制裁政策，即使美國的盟友國家也不一定都贊成美國的戰略，川普退出《聯合全面行動計畫》(Joint Comprehensive Plan of Action)，川普政權與歐洲的裂痕

---

<sup>356</sup> Sharman, Jason. *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation*. New Political Economy. (New York: Cornell University Press, November 1, 2006): 15 ; Richard Eccleston, *The Dynamics of Global Economic Governance: The Financial Crisis, the OECD, and the Politics of International Tax Cooperation*, (MA: Edward Elgar Publishing Inc., 2012): 65-66.

<sup>357</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters*, (Adopted on May 6, 2014).

也浮出水面，因此，對國際社會而言，遵守美國的金融制裁不會是國際社會金融監管合作的重點，外國政府一般不會積極主動處理其銀行違反美國制裁的行為，當美國檢察官採取行動時，盟友國家也會抱怨，他們的銀行受到的懲罰太嚴厲，美國政策的執行不公正，以刑事案件威脅他們國家的金融穩定。長期而言，美國單方面的金融制裁可能會鼓勵其他國家尋找替代方案，避免使用美元及美國的金融基礎設施，擺脫美國對國際金融系統的控制。美國對歐洲銀行違反美國的制裁進行刑事起訴，引起其歐洲本國政府的不滿，美國的制裁制度遭到歐洲和其他國家的抵制，並引發疑問：以刑事案件實施制裁制度，是否會影響美國未來在國際金融體系主導地位的影響？以刑事案件起訴銀行或公司的可行性和有效性，與追究行為人個人刑事責任是否衝突？孰輕孰重？

### 1. 心得一

第一種質疑則是美國利用世界依賴美元清算支付，以及美國作為世界金融的樞紐地位，作為實現其金融制裁政策目的的關鍵，可能會導致其他國家回應，減少使用美元的風險，降低對美國金融基礎設施的依賴。美國第 76 任財政部長 Jacob Lew 在 2016 年曾警告：制裁的背景因素是美國作為世界最大經濟體的地位，以及美國金融體系在全球商業中發揮的主導作用，美國必須防止過分輕率地使用制裁，過度使用制裁可能會削弱

美國在全球經濟中的領導地位，以及造成降低制裁制度有效性的風險<sup>358</sup>。

John Kerry(時任美國國務卿)在 2015 警告：如果退出美國放棄與伊朗的核武協議，並要求其國家遵守美國的製裁，可能因對美國領導地位喪失信心，威脅到美元作為世界儲備貨幣的地位<sup>359</sup>。

美國制裁的目標長期以來，一直嘗試避免美元和美國國際金融基礎設施，美國退出伊朗核武協議(JCPOA)促使其他國家更加努力嘗試不再倚賴美元清算及付款，如歐盟前述替代系統 Instex 的嘗試，不過，挑戰金融中心不僅要證明能提供更好的做法，還需要滿足大量參與者不同的期待，吸引參與者拋棄原有模式，願意使用新的替代方案<sup>360</sup>，目前國際上並無成功取代美國金融樞紐的替代方式。除了其他國家努力創造替代方案外，隨著歐元和人民幣等其他貨幣的走強，美元在國際支付和外匯儲備中的重要性在穩定下降，還有加密貨幣及其他電子支付媒體，甚至可能超越國家發行的貨幣，作為國際支付工具。隨著中國經濟和政治的發展以及中國與世界其他地區的貿易關係，人民幣的國際使用有所增長，中國人民銀行在 2021 年 7 月發表《中國數位人民幣的研發進展白皮書》，就數位

---

<sup>358</sup> Jacob Lew, 76th United States Secretary of the Treasury, "Remarks on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace," (March 30, 2016), available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/jl0398.aspx>

<sup>359</sup> Warren Strobel, "Dollar Could Suffer if U.S. Walks away from Iran Deal: John Kerry," Reuters, (August 11, 2015).

<sup>360</sup> Henry Farrell and Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security* 44 (1), (July 1, 2019): 42–79.



人民幣未來是否可能危及美元霸主地位引發討論<sup>361</sup>，有學者指出數字人民幣可能協助其他國家，規避美國制裁制度，增加中國政府的影響力，例如使北韓能夠繞過全球銀行系統，而達到規避美國制裁<sup>362</sup>。但到目前為止，數位人民幣的進展尚不明，且數位貨幣目前只佔據極小比例。總體而言，影響情況目前仍屬不明。

## 2. 心得二

金融危機爆發後，許多批評針對美國司法部並未就銀行高層管理人員等個人進行刑事起訴，而是與公司為刑事和解<sup>363</sup>，司法部並無對企業不法的行為者進行刑事訴追的意願及能力<sup>364</sup>，批評意見認為公司刑事和解是個人起訴的替代，儘管罰款金額似乎很高，但相較銀行的資產或收入，欠缺

---

<sup>361</sup> Dion Rabouin, “The U.S. Is Losing the Global Race to Decide the Future of Money—and It Could Doom the Almighty Dollar, TIME USA, (September 21, 2021), available at: <https://time.com/6099105/us-china-digital-currency-central-bank/>

<sup>362</sup> Arjun Kharpal, “China’s digital yuan could help North Korea evade US sanctions, launch missiles, experts say,” CNBC News, (January 24 2020), available at: <https://www.cnbc.com/2020/01/24/a-digital-yuan-could-help-countries-evade-us-sanctions-experts-say.html>

<sup>363</sup> Jed Rakoff, “The Financial Crisis: Why Have No High-Level Executives Been Prosecuted?” New York Review Books (January 9, 2014), available at: <https://www.nybooks.com/articles/2014/01/09/financial-crisis-why-no-executive-prosecutions>

<sup>364</sup> Bob Van Voris, Lananh Nguyen and Chris Dolmetsch, “British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market,” BNN Bloomberg News (October 26, 2018), available at: <https://www.bnnbloomberg.ca/british-cartel-traders-acquitted-of-rigging-currency-market-1.1158977>

威懾力<sup>365</sup>，對其他刑事案件被告不公平<sup>366</sup>。批評者主要論點認為，為遏制金融犯罪，檢察官應該把重點放在個人定罪上，而不是公司和解上。

雖批評者質疑美國檢察官作法的有效性，但從前開案例研究顯示，檢察官的行動比監管機構更有力，對銀行的罰款金額一直提升，以交易金額計算犯罪所得，作為罰款金額，實際上比銀行從犯罪中獲得的利潤較高<sup>367</sup>。

另外，緩起訴協議及認罪協議所要求的合規義務，更讓銀行增加數十億美元的成本，注入大量資源以合乎美國制裁制度之要求。美國執法機關對金融機構執法時，執法重點包括機構之合規情形，例如渣打銀行在阿拉伯地區的合規基礎設施嚴重不足，合規人員訓練不足，漠視美國的制裁法規，渣打銀行的合規計畫有多種系統性缺陷，美國要求各企業組織應加強政策和程序，消除其制裁合規方案的系統性缺陷，且應確保所有員工均受有培訓，正確瞭解制裁的動態，並能辨識逃避制裁行為的策略，高階管理層必須瞭解風險漏洞，因為風險會嚴重影響企業組織的業務，高階管理層應接受量身打造、面對面形式的制裁培訓。

---

<sup>365</sup> Jesse Eisinger, *The Chickenshit Club: Why the Justice Department Fails to Prosecute Executives* (New York: Simon & Schuster, November 7, 2017).

<sup>366</sup> Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, May 9, 2013).

<sup>367</sup> Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, (Chicago: University of Chicago Press, 2015): 68 ; Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economics*, (London: Pearson Education Limited, 4th ed. 2004): 454-61 ; Arlen, J. and Kraakman, Reinier, "Controlling Corporate Misconduct: An Analysis of Corporate Liability Regimes," 72 *New York University Law Review* 687, (October 1997), available at: <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-72-4-Arlen-Kraakman.pdf>

再者，隨著案件發展，美國檢察官也不再給予不起訴協議及緩起訴協議的機會，而是堅持銀行認罪，同時影響監管機構的態度，監管機關的態度也趨向強硬<sup>368</sup>。美國司法部還審查關於公司第三方監管人的政策，使其更能發揮效果<sup>369</sup>。可以說美國檢察官透過審判程序，在避免外交或金融危機，並逐步加重罰款和附加其他履行義務的條件。

其次，起訴銀行及對個人訴追並非互相排斥的概念。美國司法部同樣強調對公司非法行為追究個人責任的立場<sup>370</sup>，例如在 Libor 案件起訴 ICAP 經

---

<sup>368</sup> Miles Weiss, "BNP Paribas Says It Will Lose Access to Some U.S. Pension Assets," BloombergLaw, (December 20, 2018), available at: <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/bnp-paribas-says-it-will-lose-access-to-some-us-pension-assets-1>; Sarah N. Lynch, "Exclusive: Credit Suisse Dropped SEC Waiver Request amid Opposition - Sources," Reuters (May 5, 2015), available at: <https://www.reuters.com/article/us-sec-se-waiver-idUSKBN0NP26820150504>

<sup>369</sup> US Department of Justice Criminal Division, Memorandum from Brian A. Benczkowski, Office of the Assistant Attorney General, "US Department of Justice to All Crime Division Personnel- Selection of Monitors in Criminal Division Matters," (October 11, 2018), available at: <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1100531/download>; US Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, Memorandum from Gary G. Grindler, Acting Deputy Attorney General, "Additional Guidance on the Use of Monitors in Deferred Prosecution Agreements and Non-Prosecution Agreements with Corporations," (May 25, 2010), available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/dag/legacy/2010/06/01/dag-memo-guidance-monitors.pdf>; US Department of Justice Criminal Division, Memorandum from Lanny Breuer Office of the Assistant Attorney General, "U.S. Department of Justice to All Crime Division Personnel- Selection of Monitors in Criminal Division Matters," (June 24, 2009), available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/response3-supp-appx-3.pdf>

<sup>370</sup> US Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, Memorandum from Sally Quillian Yates, Deputy Attorney General, "US Department of Justice to All U.S. Attorneys et al.- Individual Accountability for Corporate Wrongdoing," (September 9, 2015), available at: <https://www.justice.gov/archives/dag/file/769036/download>

紀人 Darrell Read、Daniel Wilkinson 及 Colin Goodman 等 3 人<sup>371</sup>，起訴荷蘭合作銀行 Rabobank 員工 Anthony Allen 及 Anthony Conti<sup>372</sup>，在 Cartel 案起訴前蘇格蘭皇家銀行(Royal Bank of Scotland PLC)集團投資公司主管及前摩根大通公司 JPMorgan Chase & Co. )主管 Richard Usher、花旗(Citicorp)集團投資公司主管 Rohan Ramchandani 及巴克萊銀行(Barclays PLC )集團投資公司主管 Christopher Ashton<sup>373</sup>，在瑞士銀行(Swiss Bank)案中起訴銀行高級主管 Raoul Weil<sup>374</sup>；但審判結果不盡如人意，Libor 案中，Darrell Read、Daniel Wilkinson 及 Colin Goodman 等 6 人在英國獲判無罪<sup>375</sup>，美國對 Darrell Read、Daniel Wilkinson 及 Colin Goodman 等 3 人撤回起訴<sup>376</sup>；上訴法院撤銷 Anthony Allen 及

---

<sup>371</sup> US Department of Justice. "ICAP Brokers Face Felony Charges for Alleged Long-Running Manipulation of LIBOR Interest Rates," (September 25, 2013), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/icap-brokers-face-felony-charges-alleged-long-running-manipulation-libor-interest-rates>

<sup>372</sup> USA v. Anthony Allen, Paul Thompson, Tetsuya Motomura and Anthony Conti, indictment, (Case 1:14-cr-00272-JSR, S.D.N.Y., October 16, 2014), available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/05/22/10-25-14anthony-allen-indicted.pdf>

<sup>373</sup> US v. Richard Usher, Rohan Ramchandani, and Christopher Ashton, indictment, (Case 1:17-cr-00019-RMB, S.D.N.Y., January 10, 2017), available at: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/931751/download>

<sup>374</sup> US Department of Justice. "Swiss Bank Executive Charged with Aiding U.S. Taxpayers Evade Income Tax—Approximately \$20 Billion in U.S. Assets Allegedly Concealed from IRS," (November 12, 2008), available at: <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/November/08-tax-1001.html>

<sup>375</sup> Guardian News and Media, "Brokers Found Not Guilty of Libor Fraud Label Trial a Farce," (January 28, 2016), available at: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/28/sixth-broker-found-not-guilty-in-libor-trial>.

<sup>376</sup> Nate Raymond, "Ex-ICAP brokers escape U.S. Libor charges after U.K. acquittals," The Reuters, (July 7, 2016), available at: <https://www.reuters.com/article/icap-libor-idUSL1N19T15H>

Anthony Contiu 的有罪判決<sup>377</sup>，Cartel 案中 Richard Usher、Rohan Ramchandani 及 Christopher Ashton 等 3 人無罪<sup>378</sup>，前紐約聯邦準備銀行分析師 Mayra Rodriguez Valladares 接受採訪表示，Cartel 案無罪判決降低法規的威信<sup>379</sup>，瑞士銀行案中，美國在花六年將 Raoul Weil 由義大利引渡到美國後，Raoul Weil 於 2014 年 11 月 4 日獲判無罪，媒體形容為美國司法部的大挫折<sup>380</sup>，在某些情況下，儘管檢察官盡最大努力，但起訴個人幾乎是不可能的，例如被告在拒絕引渡的國家。相較前開個人獲判無罪，對銀行訴追部分，成效斐然，銀行均是認罪，在 Libor 案中，經紀商 ICAP 認罪並支付罰款 8700 萬美元<sup>381</sup>，荷蘭合作銀行認罪，達成緩起訴

---

<sup>377</sup> US v. Conti, (2nd Circuit, Nos. 16-898-cr (Lead) 16-939-cr (con), July 19, 2017) ; Michael Rapoport, "Appeals Court Overturns Convictions of Two Ex-Rabobank Traders in Libor Scandal- Case was tainted by testimony defendants were forced to give in U.K., panel rules," The Wall Street Journal, (July 19, 2017), available at: <https://www.wsj.com/articles/appeals-court-overturns-convictions-of-two-ex-rabobank-traders-in-libor-scandal-1500473664>

<sup>378</sup> Bob Van Voris and Lananh Nguyen, "British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market," Bloomberg News, (October 26, 2018), available at: <https://www.bnnbloomberg.ca/british-cartel-traders-acquitted-of-rigging-currency-market-1.1158977>

<sup>379</sup> Bob Van Voris, Lananh Nguyen and Chris Dolmetsch, "British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market," Bloomberg, (October 26, 2018), available at: <https://www.bnnbloomberg.ca/british-cartel-traders-acquitted-of-rigging-currency-market-1.1158977>

<sup>380</sup> Francisco Alvarado, "Former UBS executive found not guilty in U.S. tax cheating trial," The Reuters, (November 4, 2014), available at: <https://www.reuters.com/article/us-ubs-ag-banking-weil-idUSKBN0IN26820141104>

<sup>381</sup> Philip Stafford, Caroline Binham and Kara Scannell, "ICAP agrees to pay £55m to settle Libor claims," Financial Times, (September 26 2013).

協議，同意支付 3.25 億美元的刑事罰款<sup>382</sup>，Cartel 案中花旗銀行、摩根大通公司、巴克萊銀行及蘇格蘭皇家銀行同意認罪，並同意支付超過 25 億美元的刑事罰款<sup>383</sup>，瑞士銀行認罪，同意緩起訴協議，支付 7.8 億美元，同意提供美國政府其客戶身份和帳戶資料，拒絕服務未申報帳戶的美國客戶<sup>384</sup>。

### 3. 建議事項

對個別行為人起訴，審判結果可能不盡如人意的限制，在我國可參考北斗星號案。臺灣臺中地方檢察署檢察官認北斗星號公海販油之相關 6 名被告；均涉犯商業會計法第 71 條第 1 款之填製不實會計憑證；刑法第 216 條、第 215 條行使業務登載不實文書等罪嫌，以 108 年度偵字第 3205 號、第 5537 號案件提起公訴，經臺灣臺中地方法院於 2020 年 5 月 27 日以 108 年度訴字第 2109 號刑事判決 6 名被告均無罪，嗣檢察官提起上訴，經臺灣高等法院臺中分院於 2020 年 9 月 1 日以 109 年度上訴字第

---

<sup>382</sup> US Department of Justice. “Rabobank Admits Wrongdoing in Libor Investigation, Agrees to Pay \$325 Million Criminal Penalty,” (October 29, 2013), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/rabobank-admits-wrongdoing-libor-investigation-agrees-pay-325-million-criminal-penalty>

<sup>383</sup> US Department of Justice. “Three Former Traders for Major Banks Indicted in Foreign Currency Exchange Antitrust Conspiracy,” (January 10, 2017), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/three-former-traders-major-banks-indicted-foreign-currency-exchange-antitrust-conspiracy>

<sup>384</sup> US Department of Justice, “UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Accounts from IRS; Agrees to Identify Customers & Pay \$780 Million,” (February 18, 2009), available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/ubs-enters-deferred-prosecution-agreement>

1735 號判決駁回上訴，檢察官提起上訴，最高法院於 2021 年 06 月 09 日以 110 年台上字第 3206 號刑事判決駁回上訴，全案確定。

根據前開判決所載起訴之犯罪事實如下：被告 1 為 A 倉儲公司及 B 石化公司之負責人；被告 2 係 A 倉儲公司及 B 石化公司辦理進出口及報關人員；被告 3 係 C 香港公司及 D 英屬安圭拉群島公司負責人；被告 4 係 E 薩摩亞公司實際負責人；C 香港公司於 2016 年間購入油輪「北斗星號」（自 2018 年 9 月 5 日臨時登記為蒙古籍）；被告 5 自 2017 年 6 月間起受僱於被告 3，並自 2017 年底受被告 3 指示至北斗星號油輪擔任海上駁油業務之船東代表押貨人；被告 6（緬甸籍）自 2018 年 7 月 5 日間起，分別受 C 香港公司僱用擔任北斗星號油輪船長，綜理北斗星號油輪船務。

被告 1、3、4 於 2018 年 1 月間，共議以北斗星號油輪（自 2017 年 11 月 20 日以光船租賃名義出租予 D 公司）作為海上加油船，在高雄港補給，臺中港裝貨（柴油），出港後漂浮在東海等待指示，在海上過駁柴油（ship-to-ship transfer）轉賣與年籍姓名不詳自稱大陸人士之「謝加慶」及其引介之不詳買主取利。被告等 6 人明知北斗星號實際上僅在東海公海待命駁油，香港或日本石垣島港既非卸貨港更非目的地港，由被告 2 在 A 倉儲公司或 B 石化公司商業發票（INVOICE）、裝貨清單（PACKING LIST）之目的地（TO：）欄，不實登載「HONG KONG」或「ISHIGAKI」，致各該相關出口報單上之目的地國家及代碼欄，亦不實填戴為

「HKHKG/HONG KONG」、「JPISG/ ISHIGAK」，以電子報關方式向臺中港自由貿易港區之海關申報出口，行使前開偽造之出口報單等，請准放行貨物，報運柴油（GASOIL）偽出口至香港特別行政區或日本石垣島港予買方E公司。被告6製作與出口報單相應之航海日誌（無審判權，不在起訴範圍內）以備入關檢查之外，並提供航程清單（PORT OF CALL）予臺中關，在LAST PORT OF CALL欄位不實登載HONG KONG或ISIGAKI, JAPAN。北斗星號油輪即以上開方式，自2018年1月16日起至遭查獲為止，過駁柴油予不特定國籍之不明走私船舶取利為業。其中2018年5月11日北斗星號油輪載油自臺中港出發，於2018年5月24日某時，在東海過駁柴油予「謝加慶」集團引介而來之北韓籍船舶M\*\*\*\* R\*\* 1，該船隨即於同日下午3時許，再在東海將柴油過駁予S\*\* J\*\*\*\* 2（該船實為業經聯合國列入制裁之過駁船隻，此舉違反聯合國安理會第2375號制裁決議）。

本案判決無罪之主要理由為：「我國既無禁止以船舶為載具在公海進行油品交易，且北斗星號油輪復係在A倉儲公司設於臺中港自由貿易區油槽裝載柴油，該等柴油免徵關稅，實難認被告等有何須隱匿北斗星號油輪在公海交易之必要，基此，即難認被告等有何須於INVOICE（發票）、PACKING LIST（裝貨清單）、COMMERCIAL INVOICE（商業發票）填報不實目的港、目的地、卸貨港；於出口報單填載不實『目的地國家及代碼』欄；於Port of call（航程清單）登載不實『LAST PORT OF CALL』等資



訊之動機。則以被告等要進行公海交易，而向海關通報貨物出口，以取得海關放行通知，俾憑裝船出口，且船舶於駛進中華民國緝私水域內，應在船上備有由船長簽字之 PORT OF CALL（航程清單），然於 108 年 6 月 18 日之前，並無『公海交易』之申報選項存在，且財政部關務署並未提供『公海交易』代碼填報方法供業者申報之情形下；又交通部航港局設立的 MTNet 航港單一窗口服務平台，復無『公海交易』申報選項可供申報預報資料之情形下，實無從要求被告等在出口報單，暨應與出口報單相應內容之 INVOICE（發票）、PACKING LIST（裝貨清單）、COMMERCIAL INVOICE（商業發票），及預報資料，暨與預報資料相應內容之 Port of call（航程清單）上如實登載『公海交易』或『公海』。」等理由，而認被告等應均係囿於現實情況所為，要求其等據實填報目的地為公海，顯然欠缺期待可能性。因認「被告等為完成法所許可之公海油品交易，依規定必須在填製之出口報單，INVOICE（發票）、PACKING LIST（裝貨清單）、COMMERCIAL INVOICE（商業發票），及預報資料，暨與預報資料相應內容之 Port of call（航程清單）。但報關相關規定並無『公海交易』及其代碼選項，無法如實登載『目的國家及代碼』、『目的港（port of destination 或 sailing to：）』為『公海交易』或『公海』。不得已依公海交易之慣例，填寫『香港』或『石垣島』，並製作相應之 Port of call（航程清單）。被告上開製作不下確之出口報單、INVOICE

(發票)、PACKING LIST (裝貨清單)、COMMERCIAL INVOICE (商業發票)，及 Port of call (航程清單)，係有正當理由而無法避免，依刑法第 16 條規定，應免除刑事責任。且依自由貿易港區設置管理條例第 21 條第 1 項、第 3 項及第 22 條規定，該等柴油免徵關稅、無須辦理免徵、擔保、記帳及押稅手續、免收推廣貿易服務費，報運之柴油 (GASOIL) 並不會影響稅捐之稽徵，此部分業務登載不實以行使，亦難認有致生何損害。」等理由，而判決被告 6 人涉犯商業會計法第 71 條第 1 款填製不實會計憑證罪、刑法第 216 條、第 215 條行使業務登載不實文書等均無罪。

囿於篇幅，本文不擬就無罪判決進行分析，僅就前述個人刑事責任及公司或銀行刑事責任部分，予以討論，本案判決認定：北斗星號油輪販運架構為，由被告 1 提供 A 倉儲公司或 B 石化公司進口之柴油，在臺中港為北斗星號油輪依可載運之柴油數量裝滿油出海，先航行至公海漂浮 4 至 10 日待命，由「謝加慶」或其引介之走私柴油船舶，以微信通訊軟體告知被告 3 海上無線電之聯絡頻道，並告知會合之經緯度，同時告以一張特定人民幣之號碼末 4 碼，作為駁船間身分確認憑據，上開訊息再由被告 3 或 4 轉知北斗星號油輪上之船東代表即被告 5，由被告 5 指示北斗星號油輪船長被告 6 開赴會合地點，待「謝加慶」方來船會合，被告 5 檢視該船人員出示上開人民幣號碼無誤後，即回報被告 6，經被告 4 確認「謝加慶」或其所引介之背後買主確實付款後，由被告 3 或 4 通知被告 5 命船員開始

駁油，並將駁油日期、數量書寫簽單 1 式 2 份為憑，1 份由購油船舶帶回，1 份則由被告 5 帶回轉交與被告 3。非法販油所得之盈虧分配比例係由被告 1、3 各占 2/1，被告 4 之獲利依販油數量每噸美金 0.5 元計算。上開海上加油站非法販油款項，係由 Hongkong W\*\*\*\*\* Trade limited. 等境外公司帳戶先匯入 E 公司中\*\*\*銀行帳戶，被告 4 收款後，定期結算盈虧製作盈餘分配表，盈餘分配表再交由被告 1、3 確認，由被告 4 以上開 E 公司中\*\*\*銀行帳戶分數次整筆匯予 A 倉儲公司兆\*銀行帳戶或 B 石化公司兆\*銀行帳戶，用以支付出口報單上購買柴油款項，並依結算後之數額將應分配予被告 1 之盈餘匯入由被告 1 控制之 C 香港公司於香港兆\*銀行帳戶；應分配予被告 3 之盈餘則匯入被告 3 控制之 D 公司兆\*銀行帳戶；被告 4 之獲利則匯入被告 4 控制之 F 公司玉\*銀行帳戶。

被告 6 人經判決認定無如實登載公海交易之期待可能性，惟本文建議應從公司或金融機構之合規義務的角度觀察，從本文所整理之相關案例可知，A 倉儲公司、B 石化公司、中\*\*\*銀行、兆\*銀行、玉\*銀行可能面臨制裁合規計畫是否有效的問題，尤其從上述交易細節，包含交易時透過人民幣核對身分，盈餘匯入 C 香港公司之香港銀行帳戶及 D 英屬安圭拉群島公司帳戶，可認就 KYC 盡職調查等控制措施之有效性顯然有疑。

為避免美國制裁之風險，符合美國監管機構的標準，管理制裁風險，金融機構必須根據風險評估制定合規計畫，遵循反洗錢之風險評估及合規

計畫的標準。根據美國財政部海外資產管制辦公室遵循架構(A Framework for OFAC Compliance Commitments)<sup>385</sup>，制裁合規計畫應有管理承諾、風險評估、內部控制、測試和稽核，以及培訓等 5 個部分業如前述，有效的制裁合規計畫的標準包括：明確瞭解國際制裁義務；隨時遵守所有應適用的制裁要求；實施適當的制度和控制措施，以減輕制裁風險；採取適當的措施，確保有效實施資產凍結和帳戶凍結控制；不要忽視低風險領域，或假定制裁風險不存在；在未事先核實此類篩查的情況下，不要依賴仲介機構或其他金融機構對其推薦客戶的篩查；審查協助管理制裁風險的外包合作廠商，例如進行篩查和調查的廠商；確保員工培訓內容包括危險信號；定期測試制裁管制措施，以確保其發揮作用，避免員工規避行為。

根據 Wolfsberg Group, International Chamber of Commerce and BAFT 貿易金融原則<sup>386</sup>，關於銀行打擊金融犯罪的合規做法，強調貿易金融活動相關的金融犯罪風險控制標準，金融機構確認其面臨的一般和具體制裁風險；公司的制裁合規計畫控制如何減輕這些風險；額外的控制措施，

---

<sup>385</sup> US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "A Framework for OFAC Compliance Commitments," (May 2, 2019), available at:

[https://home.treasury.gov/system/files/126/framework\\_ofac\\_cc.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf)

<sup>386</sup> Wolfsberg Group, International Chamber of Commerce and BAFT, "The Wolfsberg Group, ICC and BAFT Trade Finance Principles- 2019 amendment," (published date: March 27, 2019), available at:

<https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Trade%20Finance%20Principles%202019.pdf>

以減輕機構的剩餘風險<sup>387</sup>。風險評估是金融機構的常見做法，用以評估信貸風險、運營風險和合規風險。在評估合規風險時，應進行制裁風險評估，制裁風險評估是健全制裁合規計畫的基礎<sup>388</sup>，金融機構在開展業務時無法避免所有風險，因此，風險評估(risk assessment)是一種重要工具，使企業能夠識別和評估其可能面臨風險的程度，在全球銀行業中，風險評估是健全制裁合規計畫的基礎<sup>389</sup>。固有風險是在實施控制措施以減輕制裁前存在的制裁風險級別，4 個主要的內在風險類別為：客戶、產品和服務、國家、以及交付管道。客戶風險是指客戶類型之特徵，可能導致公司業務受到較小或更大程度的制裁合規風險，關鍵要素是客戶身份的確證程度，如果客戶是法人，對其受益所有人和控制人的確證程度。當金融機構能夠輕鬆確認客戶業務的性質、所提供的商品和服務，以及開展業務的區域，固有風險緩解，當客戶隱瞞其身份或活動、使用複雜交易、使用空殼公司交易或無記名股票，客戶可能在試圖規避制裁，客戶具有這些特徵，會增加企業固有的制裁風險。金融機構為其客戶的金融仲介，促進客戶和交易對象之間的交易，所以國家風險評估範圍應包括客戶交易對象所在的國家。產品和服務風險是指客戶使用銀行產品或服務，使

---

<sup>387</sup> Elsaid, Haitham, “Financial Crime Stoppers: Wolfsberg Group, ICC, and BAFT highlight compliance practices for Demand Guarantees,” Trade Finance Global, (May 25, 2021).

<sup>388</sup> 梁鴻烈，〈論全行洗錢暨資恐風險評估(IRA)下的基礎風險分類方法-從美國銀行秘密法(BSA)的金融檢查權談起〉，《金融產業要聞與實務雙月刊》，（2017年1月）。

<sup>389</sup> The Association of Accountants and Financial Professionals in Business, Implementing an Effective Risk Appetite, (New York: Institute of Management Accountants, August 2015).

銀行面臨較小或更大程度制裁的風險，與制裁有關的產品和服務的固有風險通常隨著國際和跨境特徵而增加。對國家的風險需要審慎考量，除考慮該國家本身是否為制裁目標，以及該國家的反洗錢風險外，納入更多考量因素。就國家風險而言，尚必須瞭解交易進入受制裁國家而產生間接風險的可能性，例如北韓，北韓本身屬於危險警示，但許多國家與受制裁國家有政治或經濟關係，例如中國，中國與北韓接壤的省份，是北韓走私資金和貨物的高風險省份。交付管道是公司向客戶提供產品和服務的管道，如果公司依賴關係企業的盡職調查，風險也會升高，特別是如果該關係企業位於合規標準較低的司法管轄區。

本案例中從北斗星號販油交易架構及獲利分配款項的匯款方式觀察，本案例採取船對船過駁（STS），且偽造貨物和船隻文件，製造光船租賃，複雜化所有權及管理權，由香港等境外公司收受款項，對企業及銀行而言，客戶風險、產品風險、國家風險及交貨管道風險均高，本案例使用人民幣末 4 碼方式確認交易對象，企業或金融機構顯然無法確認客戶真實身分，經濟部於 106 年 10 月 17 日以經貿字第 10604604830 號公告：為維護國家安全目的，自由貿易港區事業輸往北韓之貨品，均應事先經經濟部核准，惟在我國解除對北韓禁止貿易之前，暫停核發許可。而交通部航港局復於 107 年 1 月 26 日以航務字第 10700002541 號表示：加強限制北韓進出口貨物：禁止船舶直接或間接承運輸入北韓之原油、精煉石油、工業機

具、運輸車輛、鐵、鋼及機他金屬，因此在公海與中國船隻交易柴油，可認本案產品、國家及交付管道顯然屬於高風險。

在評估固有風險後，企業必須確定其為減輕或減少固有風險而制定的控制措施。控制措施的有效性(Control effectiveness)為風險管理品質，用於衡量減輕企業固有風險的控制措施之品質，這些控制措施應適當和有效，以減輕已確定的制裁風險，措施與風險必須相稱，在風險上升時，控制應更加全面。制裁合規計畫中常用的控制措施有：治理、政策和程序、瞭解您的客戶及盡職調查，包括調查擁有權之真實歸屬、管理資訊、記錄保存和保留、制裁逃避和違反、監控、培訓和意識、獨立測試。例如，通過全面瞭解客戶 (know your customer (KYC) procedures) 程式來了解客戶，包括其身分、擁有者和控制者以及其業務的性質和目的，可以減少固有的客戶風險。本案起訴重點在於被告 6 人之個人行為責任，尚無法觀察企業及金融機構是否具備有效控制措施，以管理如此高風險的交易，但從其販油架構是以人民幣鈔票之號碼確認交易對象，盈餘匯入 C 香港公司之香港銀行帳戶及 D 英屬安圭拉群島公司帳戶等節觀之，顯然無任何 KYC 及盡職調查，企業及金融機構合規缺陷，可能面臨制裁風險，故在被告獲判無罪後，透過媒體對檢察機關有所批評<sup>390</sup>，但本文無法認同，從前開案例分析可觀察美國之實務，其實除個人責任外，企業及金融機

---

<sup>390</sup> ETtoday 新聞雲，北斗星號賣油給北韓無罪定讞，小股東鬱憤亡！船東悲喊：誰能賠償，(2021 年 7 月 18 日)，新聞網址: <https://www.ettoday.net/news/20210718/2033710.htm>

構均可能有刑事責任，在討論制裁風險時，公司合規義務之議題未受到足夠關注<sup>391</sup>。在船東大聲透過媒體喊冤的同時，已經致企業、金融機構於美國次級制裁的風險當中，不可不慎。

事實上，這種規避制裁的手法已經受到美方關注，在 2020 年 5 月，美國國務院、美國財政部外國資產控制辦公室（OFAC）和美國海岸防衛隊共同發通報，特別指出從事或參與海運行業以及能源和金屬領域貿易的人士，以打擊與非法運輸和逃避制裁有關的當前的和新興的趨勢，通報中強調制裁風險，包含有關常見欺騙性運輸方法的資訊以及有助於進一步制定盡職調查和制裁合規政策與程序的一般方法的資訊。對船東、經理、運營商、經紀人、船商、船旗國、港口運營商、船務公司、貨運代理、分類服務提供商、商品貿易商、保險公司和金融機構均有指示，相關實體基於風險的制裁合規計劃的應採取的政策和程序<sup>392</sup>。前開通報指出欺騙性的可能作法，如：關閉或操控船舶上的自動識別系統（AIS）、物理更改船隻識別、偽造貨物和船隻文件、船對船過駁（STS）、航行異常、偽造船旗和船旗變換以及複雜的所有權或管理等。相關行業參與者應考慮：將制裁合規計劃制度化、建立自動識別系統（AIS）最佳行為規範和合同規

---

<sup>391</sup> 中時新聞網，為何冒險挺進北韓？油商洩驚人暴利！（2019 年 5 月 22 日），新聞網址：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190522002487-260402?chdtv>

<sup>392</sup> Department of the Treasury, Department of State and United States Coast Guard, “Sanctions Advisory for the Maritime Industry, Energy and Metals Sectors, and Related Communities- Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices,” (May 14, 2020), available at:

[https://home.treasury.gov/system/files/126/05142020\\_global\\_advisory\\_v1.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/05142020_global_advisory_v1.pdf)



定、在整個交易週期內監控船舶、了解您的客戶和對方、對供應鏈進行盡職調查、合同語言及行業資訊共享等相關措施。

除了起訴個人責任及銀行或公司責任之爭議，更重要的是，從美國檢察官的實務運作結果，可以發現對全球銀行進行訴追可以達到起訴個別行為人所無法達到的目標。就全球銀行而言，刑事起訴不僅僅是懲罰和遏制犯罪的手段，而是將美國法律範圍擴展到美國境外的工具，導致外國銀行必須遵守美國法律，執行美國的政策，同時也是推行結構改革的手段，利用銀行作為改變全球行業慣例，敦促外國政府、國際機構解決普遍性存在的問題，如前述逃稅問題，為國際改革開闢新徑。在稅務案件中，美國政府以刑事起訴之壓力，導致瑞士的銀行遵守美國之要求，這些銀行受到美國司法管轄的廣泛影響，對瑞士至關重要，這與起訴個別銀行主管的影響程度，顯然不可同日而語。新一代的目標性金融制裁，美國檢察官發揮核心作用，對全球金融體系核心的銀行執行金融制裁相關法規，通過刑事案件，美國實施的金融制裁，有效性大幅提升。

本文建議，為避免美國制裁之風險，符合美國監管機構的標準，管理制裁風險，金融機構、企業依根據風險評估制定合規計畫，遵循反洗錢之風險評估及合規計畫的標準，以避免前述刑事訴追之虞，或甚至刑事證據提出之要求。



## 九、參考資料

方伶，〈衝突鑽石貿易與 WTO—以金伯利認證機制之實踐為中心（上）〉，《台灣國際法季刊》第 8 卷第 1 期（2011）。

黃智遠，〈衝突鑽石貿易之研究：法律社會學之分析〉，碩士論文，國立中興大學（2011）。

何明瑜、李保儀，〈衝突鑽石之國際法規範與我鑽石管理制度之評析〉，《輔仁法學》第 49 期（2015）。

魏至潔，〈國際洗錢防制法規趨勢—以《美國愛國者法案》為例〉，《清流雙月刊》第 14 期（2018）。

林玫君，〈簡介美國對俄羅斯能源產業新制裁政策〉，《經貿法訊》第 225 期（2018.1.10）。

李子文，〈聯合國對南羅德西亞所施之國際經濟制裁的效果〉，《東吳法律學報》第 2 卷第 2 期（1978）。

沈勤文，〈當前主要國際制裁形式之脅迫功能分析〉，碩士論文，國立政治大學（2010）。

王任翔，《洗錢防制法—銀行業實務挑戰》，（台北：元照出版專書，2019 年 9 月二版）。

尹慧中，〈從華為案看美國管制高科技產業的國安考量〉，碩士論文，國立政治大學（2020 年 7 月）。

王志誠、葛冠琳，〈美國海外追稅暨 FATCA 之立法分析〉，《當代財政》第 22 期，(2012 年 10 月)。

梁鴻烈，〈論全行洗錢暨資恐風險評估(IRA)下的基礎風險分類方法-從美國銀行秘密法(BSA)的金融檢查權談起〉，《金融產業要聞與實務雙月刊》，(2017 年 1 月)。

Chris Bagnall，〈防制洗錢法案：金融遊戲規則的顛覆者〉，《ACAMS Today》，(2021 年 3 月 30 日)。

Isakovic, Zlatko. Introduction to a Theory of Political Power in International Relations (London: Routledge, 2000).

Bodenchak, Mark Christian. "Foreign Powers and Coercive Trade in Antiquity: A Review of the Megarian Decree." (Master's thesis, San Francisco State University, 2019).

Davis, Lance, and Stanley Engerman. "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace." *The Journal of Economic Perspectives* 17, no. 2 (2003).

Gordon, Joy. "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions." *Ethics & International Affairs*. 13 (1999).

UN, Covenant of the League of Nations, 1919: Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the Permanent Court of

International Justice (United Nations, 2012).

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Vol. 1 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990).

Rogers, Mitch. "From Freeze to Fire: How Economic Sanctions against Japan Led to the War in the Pacific." *The Thetean: A Student Journal for Scholarly Historical Writing* 47, no. 1 (2018).  
Chan, Steve and A. Cooper Drury, eds. *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (New York: St. Martin's Press, 2000).

Weiss, Thomas G. "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses." *Journal of Peace Research* 36, no. 5 (1999).

US Congress. *International Emergency Economic Powers Act*, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977).

Rutzke, Corinne R. "The Libyan Asset Freeze and Its Application to Foreign Government Deposits in Overseas Branches of United States Banks: *Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.*"

American University International Law Review 3, no. 1 (1988).

“Libyan Arab Foreign Bank v. Bankers Trust Co.” American Journal of International Law 82, no. 1 (1988).

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. Economic sanctions reconsidered, 3rd edition (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009).

Brands, H. W. “George Bush and the Gulf War of 1991.” Presidential Studies Quarterly 34, no. 1 (2004).

Chesterman, Simon, and Béatrice Pouligny. “Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations.” Global Governance 9, no. 4 (2003).

Drezner, Daniel W. “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice.” International Studies Review 13, no. 1 (2011).

UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990) [Iraq-Kuwait (6 August)], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

UN Security Council, Security Council resolution 678 (1990) [Iraq-Kuwait (29 November)], 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

UN Security Council, Security Council resolution 687 (1991)

[Iraq-Kuwait (3 Apr)], 3 April 1991, S/RES/687 (1991).

UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990)  
[Iraq-Kuwait], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

UN Security Council, Security Council resolution 1483 (2003)  
[on the situation between Iraq and Kuwait], 22 May 2003,  
S/RES/1483 (2003).

US Congress. Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, Pub. L.  
No. No. 99-440, 100 Stat. 1086 (1986).

UN, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, opened  
for signature 1 July 1968, 729 UNTS 161 (entered into force 29  
June 1982).

International Atomic Energy Agency, The Statute of the  
International Atomic Energy Agency, approved on 23 October 1956  
(entered into force on 29 July 1957).

US Executive Order No. 12,543, 51 Reg. 875 (1986), reprinted in  
25 I.L.M. 173 (1986).

US Executive Order No. 12,544 Fed. Reg. 1235 (1986), reprinted  
in Documents Showing the Evolution of Sanctions Against Libya, 25  
I.L.M. 173, 181 (1986).

US General Accounting Office, International Trade: Libyan Sanctions 12 (NSIAD-87-132BR, Published: May 21, 1987. Publicly Released: May 28, 1987).

US Code of Federal Regulations, 31 C.F.R § 550.560 (1989); 31 C.F.R. § 550.409.901 (1989); and 31 C.F.R. § 550.605 (1989).

UN Security Council, Security Council resolution 748 (1992) [Libyan Arab Jamahiriya], 31 March 1992, S/RES/748 (1992).

UN Security Council, Security Council resolution 883 (1993) [Libyan Arab Jamahiriya], 11 November 1993, S/RES/883 (1993).

US Congress. Iran Oil Sanctions Act of 1996, Pub. L. No. No. 104-172, 110 Stat. 1541 (1996).

US Congress. ILSA Extension Act of 2001, Pub. L. No. No. 107-24, 115 Stat. 199 (2001).

US Library of Congress, Congressional Research Service, Disarming Libya: Weapons of Mass Destruction, by Sharon A. Squassoni and Andrew Feickert, RS21823 (2004).

US Department of the Treasury, “U.S. Lifts Travel Ban on Libya,” (April 23, 2004).

UN Security Council, Security Council resolution 1506 (2003)



[on lifting of sanctions against Libyan Arab Jamahiriya], 12 September 2003, S/RES/1506 (2003).

Nephew, Richard M. "Libya: Sanctions Removal Done Right? A Review of the Libyan Sanctions Experience, 1980 - 2006." (New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University, 2018).

Rademaker, Stephen G. "The Delegation of the United States of America to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2-27 May, 2005," 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (May 2, 2005).

US Congress. Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Pub. L. No. No. 112-208, 126 Stat. 1496 (2012).

European Court of Human Rights, *Magnitskiy and Others v. Russia*, ECtHR No. 32631/09 and 53799/12, [2019] (August 27, 2019).

US Executive Order No. 13818, "82 FR 60839 - Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption" (December 26, 2017).

US Department of the Treasury, "Treasury Sanctions 17

Individuals for Their Roles in the Killing of Jamal Khashoggi,”  
(November 15, 2018).

EU European Parliament, European Parliament resolution of 14  
March 2019 on a European human rights violations sanctions regime  
(2019/2580(RSP)), OJ C 23, 21.1.2021, (March 14, 2019).

EU European Council, Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7  
December 2020 concerning restrictive measures against serious  
human rights violations and abuses, OJ L 410 I, 7.12.2020,  
(December 7, 2020).

UN Security Council, Security Council resolution 1173 (1998)  
[Angola], 12 June 1998, S/RES/1173 (1998).

UN Secretariat, Report of the Panel of Experts on Violations of  
Security Council Sanctions Against UNITA, 28 February 2000,  
S/2000/203 (2000).

UN General Assembly, The role of diamonds in fuelling conflict:  
breaking the link between the illicit transaction of rough  
diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and  
settlement of conflicts: resolution / adopted by the General  
Assembly, 25 February 2014, A/RES/68/128 (2014).

UN Security Council, Security Council resolution 1459 (2003) [on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds], 28 January 2003, S/RES/1459 (2003).

US Congress. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

UN Security Council, Security Council resolution 1267 (1999) [Afghanistan], 15 October 1999, S/RES/1267 (1999).

UN Security Council, Security Council resolution 2170 (2014) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts by Al-Qaida], 15 August 2014, S/RES/2170 (2014).

UN General Assembly, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999, No. 38349, (December 9, 1999).

UN Security Council, Security Council resolution 1373 (2001) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts], 28 September 2001, S/RES/1373 (2001).

UN Security Council, Security Council resolution 1624 (2005)

[on threats to international peace and security], 14 September 2005, S/RES/1624 (2005).

UN Security Council, Security Council resolution 2396 (2017)  
[Threats to international peace and security caused by terrorist acts], 21 December 2017, S/Res/2396 (2017).

UN Security Council, Security Council resolution 2462 (2019)  
[Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Preventing and combating the financing of terrorism], 28 March 2019, S/RES/2462 (2019) .

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Barbara Oegg.  
"Using Sanctions to Fight Terrorism," Policy Briefs PB01-11,  
(Washington, DC: Peterson Institute for International Economics,  
November 2001).

UN Security Council, Security Council resolution 1054 (1996)  
[On sanctions against Sudan], 26 April 1996, S/RES/1054 (1996).

UN Security Council, Security Council resolution 1070 (1996)  
[On imposing of air sanctions against the Sudan], 16 August 1996,  
S/RES/1070 (1996).

UN Security Council, Security Council resolution 1372 (2001)

[on Security Council resolution 1054 (1996) of 26 April 1996], 28 September 2001, S/RES/1372 (2001).

EU European Council, Council Regulation (EU) No 101/2011 of 4 February 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Tunisia, OJ L 31, 5.2.2011, (February 4, 2011).

EU European Council, Council Decision 2011/72/CFSP of 31 January 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia, OJ L 28, 2.2.2011, (January 31, 2011).

EU European Council, Council Regulation (EU) No 270/2011 of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt, OJ L 76, 22.3.2011, (March 21, 2011).

EU European Council, Council Decision 2011/172/CFSP of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt, OJ L 76, 22.3.2011, (March 21, 2011).

EU European Council, Council Regulation (EU) No 208/2014 of 5

March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, OJ L 66, 6.3.2014, (March 5, 2015).

EU European Council, Council Decision 2014/119/CFSP of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, OJ L 66, 6.3.2014, (March 5, 2015).

Pazzani, Michael. *Creating A Memory of Causal Relationships: An Integration of Empirical and Explanation-based Learning Methods*, (New York: Psychology Press, 2014).

Ram, Ashwin and Kurt Eiselt. *Proceedings of the Sixteenth Annual Conference of the Cognitive Science Society: Atlanta, Georgia, 1994*, (New York: Routledge, 2019).

The Journal of Commerce. "AUSTRALIA Lifts Ban on Export of Uranium," (August 19, 1986).

Kelsey Davenport. "Chronology of Libya's Disarmament and Relations with the United States: Fact Sheets & Briefs," (Washington, DC: The Arms Control Association, updated: January 2018).

US Executive Order No. 12,543, 51 Reg. 875 (1986), reprinted in 25 I.L.M. 173 (1986).

UN Security Council, Security Council resolution 748 (1992) [Libyan Arab Jamahiriya], 31 March 1992, S/RES/748 (1992).

Kaempfer, William H., and Anton D. Lowenberg. "Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective." *International Studies Quarterly* 43, no. 1 (1999).

Neuenkirch, Matthias and Florian Neumeier. "The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth." *European Journal of Political Economy*, Volume 40 Part A, (2015).

Habibzadeh, Farrokh. "Economic sanction: a weapon of mass destruction". *The Lancet* 392 (10150), (August 20, 2018).

Mueller, John, and Karl Mueller. "Sanctions of Mass Destruction." *Foreign Affairs* 78, no. 3 (1999).

Jaffer, Jamil N. "Strengthening the Wassenaar Export Control Regime," *Chicago Journal of International Law* Vol. 3, No. 2, Article 22 (2002).

Jermano, Jill. "Economic and Financial Sanctions in U.S. National Security Strategy." *PRISM* 7, no. 4 (2018).

Hufbauer, Gary, and Kimberly Elliott. "Financial Sanctions and Foreign Policy: Qualified Success." *Harvard International Review* 10, no. 5 (1988).

Rennack, Dianne E., and Mark P. Sullivan. "Comprehensive Economic Sanctions." *U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*. Atlantic Council, 2005.

UN Security Council, Security Council resolution 661 (1990) [Iraq-Kuwait (6 August)], 6 August 1990, S/RES/661 (1990).

UN Security Council, Security Council resolution 678 (1990) [Iraq-Kuwait (29 November)], 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

UN Security Council, Security Council resolution 687 (1991) [Iraq-Kuwait (3 Apr)], 3 April 1991, S/RES/687 (1991).

UN Security Council, Security Council resolution 1483 (2003) [on the situation between Iraq and Kuwait], 22 May 2003, S/RES/1483 (2003).

The New York Times. "No Surprise in Iraqi Vote." (October 17, 1995).

The Guardian News and Media. "Saddam Scores 100% in Leadership



Ballot.” (October 16, 2002).

Hans-Christof von Sponeck. “Iraq: Burden of UN Sanctions.”  
Economic and Political Weekly 40, no. 47 (2005).

Alnasrawi, Abbas. “Oil, Sanction, Debt and the Future.” Arab  
Studies Quarterly 23, no. 4 (2001).

Al-Roubaie, Amer, and Wajeeh Elali. “The Financial  
Implications of Economic Sanctions Against Iraq.” Arab Studies  
Quarterly 17, no. 3 (1995).

Garfield, Richard. “Morbidity and Mortality among Iraqi  
Children from 1990 to 1998, Assessing the Impact of Economic  
Sanctions.” Joan B. Kroc Institute of International Peace Studies  
Occasional Paper, University of Notre Dame (1999).

UN Security Council, Security Council resolution 986 (1995)  
[Iraq], 14 April 1995, S/RES/986 (1995).

Fox News. “U.N. Procurement Scandal: Ties to Saddam and Al  
Qaeda.” (March 25, 2015).

Duelfer, Charles. “Comprehensive Report of the Special Advisor  
to the DCI on Iraq’ s WMD, with Addendums (Duelfer Report).” US  
Central Intelligence Agency Report, (April 25, 2005).

Boone, Peter, Haris Gazdar and Athar Hussain. "Sanctions Against Iraq Costs of Failure." Report for Center for Economic and Social Rights, (November 1997).

Berman, Howard, Paula Dobriansky, Sue Eckert, Kimberly Ann Elliot, David Goldwyn, Peter Harrell, Theodore Kassing, et al.

"Maintaining America's Coercive Economic Strength: Five Trends to Watch in U.S. Sanctions: A Report from Select Members of the CNAS Task Force on the Future of U.S. Sanctions." Center for a New American Security Report, (March 1, 2019).

Harrell, Peter E. "Lessons From Russia for the Future of Sanctions." Center for a New American Security, (September 1, 2015).

US Congress. International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977).

US Congress. National Emergencies Act, Pub. L. No. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (1976).

US Executive Order No. 13660. "79 FR 13491 - Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 10, 2014).

US Executive Order No. 13661. "79 FR 15533 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 19, 2014).

US Executive Order No. 13662. "79 FR 16167 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 24, 2014).

US Department of the Treasury. "79 FR 26365 – Ukraine-Related Sanctions Regulations" (May 8, 2014).

US Executive Order No. 13685. "79 FR 77357 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine" (December 24, 2014).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 589.201 – Prohibited transactions" (May 8, 2014).

US Executive Order No. 13662. "79 FR 16167 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine" (March 24, 2014).

US Department of the Treasury. "Enforcement Information For April 25, 2019 " (April 25, 2019).

UN Security Council, "Subsidiary Organs of The United Nations

Security Council: 2021 Fact Sheets.” (16 July 2021).

UN Security Council, Security Council resolution 181 (1963) [Policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa], 7 August 1963, S/RES/181 (1963).

UN Security Council, Security Council resolution 232 (1966) [Southern Rhodesia], 16 December 1966, S/RES/232 (1966).

Elliott, Kimberly Ann. “Assessing UN Sanctions after the Cold War: New and Evolving Standards of Measurement.” *International Journal* 65, no. 1 (2009).

UN General Assembly, Compendium of the High-level. Review of United Nations Sanctions, 12 June 2015, A/69/941 – S/2015/432 (2015).

Ryan, Astrid Forberg. “Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency.” International Peace Institute (March 2014).

UN Security Council, “Subsidiary Organs of The United Nations Security Council: 2021 Fact Sheets.” (16 July 2021).

UN Security Council, “Subsidiary Organs of The United Nations Security Council: 2021 Fact Sheets.” (16 July 2021).

United Nations Centre against Apartheid, and Schmidt, Elizabeth S. United Nations Sanctions and South Africa: Lessons from the Case of Southern Rhodesia, (New York: United Nations, 1987).

US Congress. International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977).

US Congress. The Trading with the Enemy Act of 1917, Pub. L. No. 65-91, 40 Stat. 411, codified at 12 U.S.C. § 95 and 50 U.S.C. § 4301 (October 6, 1917).

US Congress. National Emergencies Act, Pub. L. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (1976).

Casey, Christopher A., Ian F. Fergusson, Dianne E. Rennack, Jennifer K. Elsea. “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use.” US Congressional Research Service Report, (July 14, 2020).

US Congress. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

US Congress. The National Defense Authorization Act (NDAA),

FY1961–FY2021.

Financial Crimes Enforcement Network, Department of the Treasury, “31 CFR Part 103 Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern; Notice Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL; Proposed Rule,” Federal Register Vol. 70, No. 181, (September 20, 2005).

US Department of the Treasury,” Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act,” (November 10, 2021).

US Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network. "85 FR 48105 - Financial Crimes Enforcement Network; Repeal of Special Measure Involving Banco Delta Asia (BDA)" (August 10, 2020).

David Lague and Donald Greenlees, “Squeeze on Banco Delta Asia Hit North Korea Where It Hurt - Asia - Pacific - International Herald Tribune,” The New York Times (January 18, 2007).

Wertz, Daniel. “The Evolution of Financial Sanctions on North

Korea.” North Korean Review 9, no. 2 (2013).

US Congress. The National Defense Authorization Act (NDAA), FY2012. Public Law 112-81. (December 31, 2011).

US Bureau of Economic And Business Affairs. “Section 1245 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012” . Fact Sheet (November 8, 2012).

Kenneth Katzman. “Iran Sanctions.” US Congressional Research Service Report, (April 6, 2021).

US Congress. The National Defense Authorization Act (NDAA), FY2013. Public Law 112-239. (January 2, 2013).

US Code. "22 U.S.C. 8803 – Imposition of sanctions with respect to the energy, shipping, and shipbuilding sectors of Iran". (Pub. L. No. No. No. 112-239, div. A, title XII, §1244, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2006).

US Code. "22 U.S.C. 8804 – Imposition of sanctions with respect to the sale, supply, or transfer of certain materials to or from Iran". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1245, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2009).

US Code. "22 U.S.C. 8805 – Imposition of sanctions with respect

to the provision of underwriting services or insurance or reinsurance for activities or persons with respect to which sanctions have been imposed". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1246, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2011).

US Code. "22 U.S.C. 8806 - Imposition of sanctions with respect to foreign financial institutions that facilitate financial transactions on behalf of specially designated nationals" (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1247, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2013).

US Code. "22 U.S.C. 8807 - Impositions of sanctions with respect to the Islamic Republic of Iran Broadcasting". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1248, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2015).

US Code. "22 U.S.C. 8808 - Report on use of certain Iranian seaports by foreign vessels and use of foreign airports by sanctioned Iranian air carriers". (Pub. L. No. 112-239, div. A, title XII, §1252, Jan. 2, 2013, 126 Stat. 2017).

Krauland, Edward J., and Meredith Rathbone. "Congress Sets Stage for Expanded Sanctions against Iran under the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013" . Steptoe Client



Alerts Report, (January 3, 2013).

US Congress. The Trading with the Enemy Act of 1917. Pub. L. No. 65-91. (October 6, 1917).

US Congress. The Cuban Democracy Act. Pub. L. No. 102-484. (Oct. 23, 1992).

US Congress. The Foreign Assistance Act. Pub. L. No. 87 - 195. (September 4).

US Congress. The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms - Burton Act). Pub. L. No. 104 - 114. (March 12, 1996).

US Congress. The Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000. Pub. L. No. 106 - 387. (Oct. 28, 2000).

US Executive Order No. 12854, " 58 FR 36587-Implementation of the Cuban Democracy Act" (July 12, 1993).

US Department of the Treasury's Office. "31 CFR 515- The Cuban Assets Control Regulations " (July 8, 1963).

Rennack, Dianne E., and Mark P. Sullivan. "Comprehensive Economic Sanctions." U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations. Atlantic Council,

(Mar. 1, 2005).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR 501.801 - Licensing." (62 FR 45101, Aug. 25, 1997, as amended at 65 FR 10708, Feb. 29, 2000; 66 FR 2728, Jan. 11, 2001)

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560 - Iranian Transactions And Sanctions Regulations" (October 22, 2012).

McGlone, William M., and Charles F. Abernathy. "Economic Sanctions and Export Controls." *The International Lawyer* 35, no. 2 (2001).

US Department of Commerce. "15 CFR § 730.7 - License requirements and exceptions." (January 1, 2021).

US Department of State. "22 CFR § 120.1 - General authorities, receipt of licenses, and ineligibility." (78 FR 52684, Aug. 26, 2013, as amended at 79 FR 8084, Feb. 11, 2014)

Chapman, J. Daniel, Eric F. Hinton, J. Scott Maberry, and

Thaddeus R. McBride. "International Export Controls and Economic Sanctions." *The International Lawyer* 40, no. 2 (2006).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.507 - Payments for legal services from funds originating outside the United States." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.506 - Provision of certain legal services." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 525.508 - Emergency medical services." 86 FR 29197 (June 1, 2021).

US Department of the Treasury. "31 CFR Part 501 - Reporting, Procedures And Penalties Regulations." 62 FR 45101 (Aug. 25, 1997).

US Executive Order No. 12810, "57 FR 24347- Blocking Property of and Prohibiting Transactions With the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)" (June 9, 1992).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 515.201 - Transactions involving designated foreign countries or their nationals; effective date." (28 FR 6974, July

9, 1963, as amended at 62 FR 45106, Aug. 25, 1997).

US Department of the Treasury. "Enforcement Information for February 14, 2019 " (February 14, 2019).

The Guardian News and Media. "Standard Chartered Shares Slump amid Iran Allegations," (August 7, 2012).

US Office of Economic Sanctions Policy and Implementation

US Congress. Consolidated Appropriations Act, Pub. L. No. 116 - 260 (2020, December 27).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR 538 - Sudanese Sanctions Regulations " (July 1, 2011).

US Department of Justice. "Lloyds TSB Bank Plc Agrees to Forfeit \$350 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act," (January 9, 2009).

US Department of Justice. "Credit Suisse Agrees to Forfeit \$536 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act and New York State Law," (December

16, 2009).

US Department of Justice. “Former ABN Amro Bank N.V. Agrees to Forfeit \$500 Million in Connection with Conspiracy to Defraud the United States and with Violation of the Bank Secrecy Act,” (May 10, 2010).

US Department of Justice. “Barclays Bank PLC Agrees to Forfeit \$298 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act and the Trading with the Enemy Act,” (August 18, 2010).

US Department of Justice. “ING Bank N.V. Agrees to Forfeit \$619 Million for Illegal Transactions with Cuban and Iranian Entities,” (June 12, 2012).

US Department of Justice. “Standard Chartered Bank Agrees to Forfeit \$227 Million for Illegal Transactions with Iran, Sudan, Libya, and Burma,” (December 10, 2012).

US Department of Justice. “HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N. A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement- Bank Agrees to Enhanced Compliance Obligations, Oversight by Monitorin

Connection with Five-year Agreement,” (December 11, 2012).

US Department of Justice. “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” (June 30, 2014).

US Department of Justice. “Commerzbank AG Admits to Sanctions and Bank Secrecy Violations, Agrees to Forfeit \$563 Million and Pay \$79 Million Fine,” (March 12, 2015).

Peter Eavis, “Important European Financial Firm Bows to Trump’s Iran Sanctions,” The New York Times (November 5, 2018).

Arshad Mohammed “Swift Says Suspending Some Iranian Banks’ Access to Messaging System,” Reuters (November 5, 2018).

US Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control. “A Framework for OFAC Compliance Commitments,” (May 2, 2019).

US Department of the Treasury. “Revised Guidance on Entities Owned by Persons Whose Property And Interests in Property Are Blocked,” (August 13, 2014).

EU European Council, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework

of the EU Common Foreign and Security Policy, (doc. 15579/03, December 8, 2003. Reviewed and updated by the Council on December 18, 2017 and April 24, 2018).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560.208 - Prohibited facilitation by United States persons of transactions by foreign persons," (July 1, 2020).

US Department of Justice. "Schlumberger Oilfield Holdings Ltd. Agrees to Plead Guilty and Pay Over \$232.7 Million for Violating US Sanctions by Facilitating Trade with Iran and Sudan," (March 25, 2015).

US Department of the Treasury. "Enforcement Information for June 8, 2017," (June 8, 2017).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "77 FR 64663 - Iranian Transactions Regulations" (October 22, 2012).

US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control. "31 CFR § 560.204 - Prohibited exportation, re-exportation, sale, or supply of goods, technology, or services to Iran." (July 1, 2020).

Epsilon Electronics, Inc., v. U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, 168 F. Supp. 3rd 131 (D. D.C. 2016).

Epsilon Electronics, Inc., v. U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, 857 F. 3rd 913 (D.C. Cir. 2017).

US Department of the Treasury. "Enforcement Information for September 13, 2018," (September 13, 2018).

EU European Council, Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom," OJ L 309, 29.11.1996, 1 - 6 (November 29, 1996).

Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned," The New York Times (May 8, 2018).

Beatrix Immenkamp, "Updating the Blocking Regulation- The EU's answer to US extraterritorial sanctions," European Parliamentary Research Service (June 2018).

Glossop, Peter. "Canada's Foreign Extraterritorial Measures Act and U.S. Restrictions on Trade with Cuba." The International



Lawyer 32, no. 1 (1998).

Norman Kempster, “Wal-Mart May Face Sanctions over Cuban Pjs,”  
Los Angeles Times (March 15, 1997).

David E. Sanger, “U.S.-Canadian Split on Cuba Tangles Wal-  
Mart’s Pajamas,” The New York Times (March 6, 1997).

David E. Sanger, “Wal-Mart Canada Is Putting Cuban Pajamas  
Back on Shelf,” The New York Times (March 14, 1997).

Clark, Harry L., “Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions  
and Foreign Countermeasures,” 20 University of Pennsylvania  
Journal of International Law (1999).

EU European Council, Council Regulation (EU) No 267/2012 of 23  
March 2012 concerning restrictive measures against Iran and  
repealing Regulation (EU) No 961/2010 OJ L 88, 24.3.2012, 1 - 112  
(March 23, 2012).

EU European Council, Council Decision 2012/152/CFSP of 15 March  
2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive  
measures against Iran OJ L 77, 16.3.2012, 18 - 18 (March 15, 2012).

EU European Council, Council Regulation (EU) 2015/1861 of 18  
October 2015 amending Regulation (EU) No 267/2012 concerning

restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 1 - 160 (October 18, 2015).

EU European Council, Council Implementing Regulation (EU) 2015/1862 of 18 October 2015 implementing Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 161 - 173 (October 18, 2015).

EU European Council, Council Decision (CFSP) 2015/1863 of 18 October 2015 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran OJ L 274, 18.10.2015, 174 - 197 (October 18, 2015).

Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned," The New York Times (May 8, 2018).

Belal, Kulsoom. "Uncertainty over the Joint Comprehensive Plan of Action: Iran, the European Union and the United States." Policy Perspectives 16, no. 1 (2019).

Scott, Susan and Zachariadis, Markos, The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative governance for network innovation, standards, and community. (London: Routledge, October 3, 2013).

Scott, Susan and Zachariadis, Markos, “Origins and development of SWIFT, 1973–2009,” 54 *Business History* (June 22, 2012).

Farrell, Henry and Newman, Abraham, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” 44 *International Security* (July 1, 2019).

Katzenstein, Suzanne, “Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security,” 90 *Indiana Law Journal* 293 (December 1, 2015).

European Union, “European Union (10–801) – Agreement on the Processing and Transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the Purposes of the Terrorist Finance Tracking,” T. I. A. S. 10–801, (signed at Brussels June 28, 2010; Entered into force August 1, 2010).

Suzanne Katzenstein, “Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security,” 90 *Indiana Law Journal* 293 (December 1, 2015).

US Department of Justice. “Standard Chartered Bank Admits to Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions and Agrees to Pay More than \$1 Billion,” (April 11,

2019).

US Department of the Treasury, “U.S. Treasury Department Announces Settlement with Standard Chartered Bank,” (April 9, 2019).

US Department of Justice. “Standard Chartered Bank Admits to Illegally Processing Transactions in Violation of Iranian Sanctions and Agrees to Pay More than \$1 Billion,” (April 11, 2019).

US New York State Department of Financial Services, “Press Release - Aug 14, 2012: Statement from Benjamin M. Lawsky, Superintendent of Financial Services, Regarding Standard Chartered Bank,” (August 14, 2012).

The Guardian News and Media, “Standard Chartered Bank Accused of Scheming with Iran to Hide Transactions,” (August 6, 2012).

US Federal Reserve Board. “Board of Governors of the Federal Reserve System and New York State Banking Department Joint Press Release -written agreement with Standard Chartered,” (October 8, 2004).

US New York State Department of Financial Services, “In the

Matter of Standard Chartered Bank, New York Branch– Order Pursuant to Banking Law §39,” (August 6, 2012).

Patrick Jenkins. “Stanchart Hits Back at Iran Claims,” Financial Times, (August 8, 2012).

Standard Chartered. “Standard Chartered PLC Strongly Rejects the Position and Portrayal of Facts Made by the New York State Department of Financial Services,” (August 6, 2012).

Sharlene Goff and Shahien Nasiripour, “StanChart Deal Not the Final Curtain,” Financial Times, (August 14, 2012).

Tom Burgis, Patrick Jenkins and Jim Pickard, “King Questions StanChart Probe,” Financial Times, (August 8, 2012).

Shahien Nasiripour, Sharlene Goff and Tracy Alloway, “StanChart Settles NY Claims for \$340m,” Financial Times, (August 15, 2012).

US Manhattan District Attorney’s Office, “Standard Chartered Bank Reaches \$327 Million Settlement for Illegal Transactions,” (December 10, 2012).

Chad Bray, “Standard Chartered Agrees to 3-Year Extension of Nonprosecution Agreements,” New York Times: Dealbook (December

10, 2014).

US New York State Department of Financial Services, “Press Release – August 19, 2014: NYDFS Announces Standard Chartered Bank To Suspend Dollar Clearing For High-Risk Clients In Hong Kong; Pay \$300 Million Penalty; Take Other Remedial After Anti-money Laundering Compliance Failures,” (August 19, 2014).

United States v. Mahmoud Reza Elyassi (a/k/a Mahmoud Reza Elyasi), case: 1:19-cr-000117 (D.D.C. April 5, 2019).

US Department of the Treasury. "Enforcement Information for April 9, 2019," (April 9, 2019).

US Department of the Treasury’s Financial Crimes Enforcement Network, “Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance,” FIN-2014-A007, (August 11, 2014).

US Department of the Treasury, “U.S. Treasury Department Announces Settlement with Standard Chartered Bank,” (April 9, 2019).

US Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, “U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist

Financing: HSBC Case History,” (July 17, 2012).

US Department of the Treasury, “Iran’ s Bank Sepah Designated by Treasury Sepah Facilitating Iran’ s Weapons Program,” (January 9, 2007).

US Department of the Treasury’ s Office of Foreign Assets Control, "72 FR 62520 - Additional Designation of Entities Pursuant to Executive Order 13382," 72 FR 62520, (October 25, 2007).

US Department of of the Treasury, “Fact Sheet: Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism,” (October 25, 2007).

Najmeh Bozorgmehr, “Iran Gets Around US Bank Sanctions,” Financial Times, (August 21, 2008).

US Department of of the Treasury, “Treasury Revokes Iran’ s U-Turn License,” (November 6, 2008).

US Senate Committee on Foreign Relations. "S. Hrg. 111-126 - Engaging Iran: Obstacles and Opportunities- Hearing Before the Committee on Foreign Relations 111th Congress," Joint Prepared Statement of Hon. Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, and ssistant District Attorney Adam S. Kaufmann,

Chief of Investigation Division Central, New York County District Attorney's Office, New York, NY, (May 6, 2009).

US Northern District of West Virginia Attorney William J. Ihlenfeld, II. "Doctor gets 50 Month Sentence for Health Care Fraud & Tax Evasion- Dr. Barton Adams must forfeit \$3.7 million to Federal Government, and pay \$3.1 million in restitution to victims," (March 1, 2013).

Paul J. Nyden, "W.Va. Investigators Lauded for Role in HSBC Case," Charleston Gazette-Mail, (December 12, 2012).

Nathaniel Popper, In Testimony, HSBC Official Resigns Amid Bank Apology, N.Y. Times: Dealbook (July 17, 2012).

United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG (E.D.N.Y. December 11, 2012), ECF No. 3-2.

US Department of State, "International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) for 2001," (March 1, 2003).

Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, "Guidance to Financial Institutions on the Repatriation of Currency Smuggled into Mexico from the United States," FIN-2006-



A003, (April 28, 2006).

The New York Times Editorial, “Too Big to Indict,” The New York Times, (December 11, 2012).

Ted Kaufman, “Why DOJ Deemed Bank Execs Too Big to Jail,” Forbes (July 29, 2013).

US Republican Staff of the Committee on Financial Services of House of Representatives, “Too Big To Jail: Inside the Obama Justice Department’s Decision Not to Hold Wall Street Accountable,” 114th Congress Second Session (July 11, 2016).

Jed S. Rakoff, “The Financial Crisis: Why Have No High-Level Executives Been Prosecuted?,” The New York Review of Books, (January 9, 2014).

US Republican Staff of the Committee on Financial Services of House of Representatives, “Too Big To Jail: Inside the Obama Justice Department’s Decision Not to Hold Wall Street Accountable,” 114th Congress Second Session (July 11, 2016).

United States v. HSBC Bank USA, N.A. and HSBC Holdings PLC, Memorandum and Order at 20, Case 1:12-cr-00763-JG (E.D.N.Y. July 1, 2013), ECF No. 23.

Board of Governors of the Federal Reserve System, “In the Matter of HSBC HOLDINGS PLC- Order to Cease and Desist Issued Upon Consent Pursuant to the Federal Deposit Insurance Act,” Docket No. 12-062-B-FB, (December 11, 2012).

US Department of Justice, “Huawei CFO Wanzhou Meng Admits to Misleading Global Financial Institution,” (September 24, 2021).

US Department of Justice, “Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Huawei CFO Wanzhou Meng Charged With Financial Fraud- Huawei Device USA Inc. and Huawei’ s Iranian Subsidiary Skycom Also Named Defendants. Other Charges Include Money Laundering, Conspiracy to Defraud the United States, Obstruction of Justice and Sanctions Violations,” (January 28, 2019).

Greg Farrell, “HSBC Monitor Flagged Payments Linking Huawei With Iran.” Bloomberg News, (December 6, 2018).

Rachel Louise Ensign, “HSBC Monitor Flagged Suspicious Huawei Transactions to Prosecutors- Canadian authorities arrested Huawei CFO Meng Wanzhou at the request of the U.S. for alleged violations of Iran sanctions,” The Wall Street Journal, (December 6, 2018).

PRC Foreign Ministry, “Foreign Ministry spokesperson Hua Chunying’s remarks on Meng Wanzhou’s return to China,” (September 25, 2021).

Global Times, “HSBC ‘Accomplice’ of US Political Scheme against Meng Wanzhou, Latest Disclosures Show,” (July 24, 2020).

Henny Sender, David Crow and James Kynge, “HSBC Tells China It Is Not to Blame for Arrest of Huawei’s CFO,” Financial Times (June 30, 2019).

Department of Justice, “UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Accounts from IRS; Agrees to Identify Customers & Pay \$780 Million,” (February 18, 2009).

US Department of Justice, “Credit Suisse Pleads Guilty to Conspiracy to Aid and Assist U.S. Taxpayers in Filing False Returns- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Offshore Accounts from IRS; Agrees to Pay \$2.6 Billion, Highest Ever Payment in a Criminal Tax Case Investigation Has Also Led to Indictment of Eight Credit Suisse Employees since 2011,” (May 19, 2014).

PYMNTS.com, “Bank Costs Climb as Regulators Push for AML and Sanctions Compliance,” (August 25, 2014).

The Economist, “The Past Decade Has Brought a Compliance Boom in Banking- Staff trying to keep banks on the right side of regulators are in high demand,” (May 2, 2019).

United States v. BNP Paribas, S.A., Statement of Facts 19, No. 14-00460 (S.D.N.Y. July 10, 2014), ECF No. 13-2.

US New York State Department of Financial Services, “Consent Order Under New York Banking Law § 44 In the Matter of BNP PARIBAS, S.A. New York Branch,” (June 29, 2014)

Devlin Barrett, David Enrich and Christopher M. Matthews, “Justice Dept. Seeks More Than \$10 Billion Penalty from BNP Paribas,” Wall Street Journal, (May 29, 2014).

Kara Scannell, “Lawsy to Step up Assault on Wall Street’s Corporate Wrongdoing,” Financial Times (March 9, 2014).

William Horobin and David Gauthier-Villars, “Top French Banker Defends BNP Paribas,” Wall Street Journal, (May 23, 2014).

William Horobin, “France’s President Blasts Possible BNP Paribas Fines,” Wall Street Journal, (June 4, 2014).

Karen Friefeld and Yann Le Guernigou, “Obama Deflects French Pressure to Intervene in BNP Dispute,” Reuters, (June 5, 2014).

Hugh Carnegie et al., “France Seeks Germany’s Support on BNP Paribas Case,” Financial Times (June 23, 2014)

Michael Stothard, “French Outcry at US Threat to BNP,” Financial Times (June 2, 2014)

Michel Stothard et al., “Paris Trade Talks Threat Over US BNP Fine,” Financial Times (June 3, 2014)

Sam Fleming, “French Regulator Warns on BNP Fine Uncertainty,” Financial Times (June 5, 2014)

US Department of Justice, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” (June 30, 2014).

Wall Street Journal Editorial, “BNP Got off Easy,” The Wall Street Journal, (July 2, 2014).

Devlin Barrett and Christopher M. Matthews, “BNP Near Settlement With U.S. for Up to \$9 Billion,” The Wall Street Journal (June 23, 2014).

US New York State Department of Financial Services, “Consent Order Under New York Banking Law § 44 In the Matter of BNP P ARIBAS, S. A. New York Branch,” (June 29, 2014).

United States v. BNP Paribas S.A., Plea Agreement at 4, No. 14-00460 (S.D.N.Y. July 10, 2014), ECF No. 13.

Board of Governors of the Federal Reserve System, “In the Matter of BNP Paribas S.A. - Cease and Desist Order Issued Upon Consent Pursuant to the Federal Deposit Insurance Act,” Docket No. 14-022-B-FB (June 30, 2014).

US Department of Justice. “Lloyds TSB Bank Plc Agrees to Forfeit \$350 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act,” (January 9, 2009).

US Department of Justice, “Credit Suisse Pleads Guilty to Conspiracy to Aid and Assist U.S. Taxpayers in Filing False Returns- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Offshore Accounts from IRS; Agrees to Pay \$2.6 Billion, Highest Ever Payment in a Criminal Tax Case Investigation Has Also Led to Indictment of Eight Credit Suisse Employees since 2011,” (May 19, 2014).

US Senate Committee on Foreign Relations, “US Strategy Regarding Iran: Hearings Before the Senate Foreign Relations Committee 111th Congress,” S. HRG. 111 – 39, (March 5, 2009).

US court of Appeals for the District of Colubbia Circuit, “In re: Sealed Case Consolidated with 19-5 100, 19-5 102, 19-5 103 Appeals from the United States District Court for the District of Columbia (No. 1:18-mc-00175) (No. 1:18-mc-00176) (No. 1:18-mc-00177),” No. 19-5068, (July 30, 2019).

US District Court for the District of Columbia, “In re Grand Jury Investigation of Possible Violations of 18 U.S.C. §1956 and 50 U.S.C. § 1705,” Miscellaneous Case Nos. 18-175, 18-176, and 18-177 (BAH), (April 10, 2018).

US court of Appeals for the District of Colubbia Circuit, “In re: Sealed Case Consolidated with 19-5 100, 19-5 102, 19-5 103 Appeals from the United States District Court for the District of Columbia (No. 1:18-mc-00175) (No. 1:18-mc-00176) (No. 1:18-mc-00177),” No. 19-5068, (July 30, 2019).

Department of Justice U.S. Attorney’ s Office Southern District of New York, “Swiss Bank Pleads Guilty In Manhattan Federal Court

To Conspiracy To Evade Taxes- In First-Ever Guilty Plea To Tax Law Violations By A Foreign Bank, Wegelin & Co. Agrees To Pay \$74 Million To The United States,” (January 3, 2013).

Nate Raymond and Lynnley Browning, “Swiss bank Wegelin to close after guilty plea,” The Reuters, (January 4, 2013).

Editorial, “Tehran’ s Strip Club,” Wall Street Journal, (January 12, 2009).

“Nathanial Popper, Regulators and HSBC Faulted in Report on Money Laundering,” New York Times: Dealbook (July 16, 2012).

US Attorney’ s Office Southern District of New York, “Swiss Bank Sentenced In Manhattan Federal Court For Conspiring To Evade Taxes- In First-Ever Sentence Of A Foreign Bank, Wegelin & Co. Ordered To Pay The United States Approximately \$58 Million For Conspiring To Evade Taxes,” (March 4, 2013).

US Congress. Foreign Account Tax Compliance Act, Pub. L. No. 111-147, 124 Stat. 97 (26 U.S.C. §§ 1471 - 1474, March 18, 2010)

Sharman, Jason. Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation. New Political Economy. (New York: Cornell University Press, November 1, 2006): 15 ; Richard Eccleston, The Dynamics of



Global Economic Governance: The Financial Crisis, the OECD, and the Politics of International Tax Cooperation, (MA: Edward Elgar Publishing Inc., 2012).

Organisation for Economic Co-operation and Development, The Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters, (Adopted on May 6, 2014).

Jacob Lew, 76th United States Secretary of the Treasury, “Remarks on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace,” (March 30, 2016).

Warren Strobel, “Dollar Could Suffer if U.S. Walks away from Iran Deal: John Kerry,” Reuters, (August 11, 2015).

Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security* 44 (1), (July 1, 2019).

Dion Rabouin, “The U.S. Is Losing the Global Race to Decide the Future of Money—and It Could Doom the Almighty Dollar,” *TIME USA*, (September 21, 2021).

Arjun Kharpal, “China’s digital yuan could help North Korea

evade US sanctions, launch missiles, experts say,” CNBC News, (January 24 2020).

Jed Rakoff, “The Financial Crisis: Why Have No High-Level Executives Been Prosecuted?” New York Review Books (January 9, 2014).

Bob Van Voris, Lananh Nguyen and Chris Dolmetsch, “British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market,” BNN Bloomberg News (October 26, 2018).

Jesse Eisinger, *The Chickenshit Club: Why the Justice Department Fails to Prosecute Executives* (New York: Simon & Schuster, November 7, 2017).

Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, May 9, 2013).

Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, (Chicago: University of Chicago Press, 2015).

Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economics*, (London: Pearson Education Limited, 4th ed. 2004).

Arlen, J. and Kraakman, Reinier, "Controlling Corporate

Misconduct: An Analysis of Corporate Liability Regimes," 72 New York University Law Review 687, (October 1997).

Miles Weiss, "BNP Paribas Says It Will Lose Access to Some U. S. Pension Assets," BloombergLaw, (December 20, 2018).

Sarah N. Lynch, "Exclusive: Credit Suisse Dropped SEC Waiver Request amid Opposition - Sources," Reuters (May 5, 2015).

US Department of Justice Criminal Division, Memorandum from Brian A. Benczkowski, Office of the Assistant Attorney General, "US Department of Justice to All Crime Division Personnel- Selection of Monitors in Criminal Division Matters," (October 11, 2018).

US Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, Memorandum from Gary G. Grindler, Acting Deputy Attorney General, "Additional Guidance on the Use of Monitors in Deferred Prosecution Agreements and Non-Prosecution Agreements with Corporations," (May 25, 2010).

US Department of Justice Criminal Division, Memorandum from Lanny Breuer Office of the Assistant Attorney General, "U. S. Department of Justice to All Crime Division Personnel- Selection

of Monitors in Criminal Division Matters,” (June 24, 2009).

US Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, Memorandum from Sally Quillian Yates, Deputy Attorney General,

“US Department of Justice to All U.S. Attorneys et al. – Individual Accountability for Corporate Wrongdoing,” (September 9, 2015).

US Department of Justice. “ICAP Brokers Face Felony Charges for Alleged Long-Running Manipulation of LIBOR Interest Rates,” (September 25, 2013).

USA v. Anthony Allen, Paul Thompson, Tetsuya Motomura and Anthony Conti, indictment, (Case 1:14-cr-00272-JSR, S.D.N.Y., October 16, 2014).

US v. Richard Usher, Rohan Ramchandani, and Christopher Ashton, indictment, (Case 1:17-cr-00019-RMB, S.D.N.Y., January 10, 2017).

US Department of Justice. “Swiss Bank Executive Charged with Aiding U.S. Taxpayers Evade Income Tax- Approximately \$20 Billion in U.S. Assets Allegedly Concealed from IRS,” (November 12, 2008).

Guardian News and Media, “Brokers Found Not Guilty of Libor Fraud Label Trial a Farce,” (January 28, 2016).

Nate Raymond, “Ex-ICAP brokers escape U.S. Libor charges after U.K. acquittals,” The Reuters, (July 7, 2016).

US v. Conti, (2nd Circuit, Nos. 16-898-cr (Lead) 16-939-cr (con), July 19, 2017) ; Michael Rapoport, “Appeals Court Overturns Convictions of Two Ex-Rabobank Traders in Libor Scandal- Case was tainted by testimony defendants were forced to give in U.K., panel rules,” The Wall Street Journal, (July 19, 2017).

Bob Van Voris and Lananh Nguyen, “British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market,” Bloomberg News, (October 26, 2018).

Bob Van Voris, Lananh Nguyen and Chris Dolmetsch, “British Cartel Traders Acquitted of Rigging Currency Market,” Bloomberg, (October 26, 2018).

Francisco Alvarado, “Former UBS executive found not guilty in U.S. tax cheating trial,” The Reuters, (November 4, 2014).

Philip Stafford, Caroline Binham and Kara Scannell, “ICAP agrees to pay £55m to settle Libor claims,” Financial Times, (September 26 2013).

US Department of Justice. “Rabobank Admits Wrongdoing in Libor

Investigation, Agrees to Pay \$325 Million Criminal Penalty,” (October 29, 2013).

US Department of Justice. “Three Former Traders for Major Banks Indicted in Foreign Currency Exchange Antitrust Conspiracy,” (January 10, 2017).

Department of Justice, “UBS Enters into Deferred Prosecution Agreement- Bank Admits to Helping U.S. Taxpayers Hide Accounts from IRS; Agrees to Identify Customers & Pay \$780 Million,” (February 18, 2009).

US Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control. “A Framework for OFAC Compliance Commitments,” (May 2, 2019).  
Wolfsberg Group, International Chamber of Commerce and BAFT, “The Wolfsberg Group, ICC and BAFT Trade Finance Principles-2019 amendment,” (published date: March 27, 2019).

Elsaid, Haitham, “Financial Crime Stoppers: Wolfsberg Group, ICC, and BAFT highlight compliance practices for Demand Guarantees,” Trade Finance Global, (May 25, 2021).

Department of the Treasury, Department of State and United States Coast Guard, “Sanctions Advisory for the Maritime

Industry, Energy and Metals Sectors, and Related Communities-  
Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion  
Practices,” (May 14, 2020).