

洗錢防制與個人資料保護的兩難

程法彰*

壹、前言

我國在今年將接受亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）評鑑，而在2016年底所修正的「洗錢防制法」即是我國在2018年接受其第三輪評鑑前，對於法規所作的重要調整¹。但是我國新修正的洗錢防制法對於個人資料的蒐集、處理以及利用有相當廣泛的規定，這使得其與個人資料除例外情況下不得蒐集、處理以及利用的基本原則有可能產生交集的議題討論。

貳、我國洗錢防制法簡介

我國洗錢防制法於2016年12月28日修正通過，在本次修正中主要參考國際防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）所制定的四十點建議所為的修正²。以下對於本次新修正後的洗錢防制法相關重點，如下加以簡要說明：

- 一、在立法目的上增加「促進金流之透明，強化國際合作」，其顯然擴大打擊面，並與稅捐稽徵法第五條之一³，未來可能導入的國際稅務資訊「共同申報準則」（Common Reporting Standard, CRS）的稅務資訊透明相呼應⁴。
- 二、本次修法中擴大「洗錢」行為的定義，其包含下列三種行為類型：
 - （一）意圖掩飾或隱匿特定犯罪所得來源，或使他人逃避刑事追訴，而移轉或變更特定犯罪所得。
 - （二）掩飾或隱匿特定犯罪所得之本質、來源、去向、所在、所有權、處分權或其他權益者。
 - （三）收受、持有或使用他人之特定犯罪所得。
- 三、降低對於「犯罪」的定義，包含最輕本刑為六月以上有期徒刑以上之罪，同時並擴及商標法、廢棄物清理法、稅捐稽徵法、電子支付機構管理條例的相關刑事責任規定。另外，對於犯

* 本文作者係國立高雄科技大學科技法律研究所專任教授

註1：王志誠，〈洗錢防制法的發展趨勢—金融機構執行洗錢防制之實務問題〉，《月旦法學雜誌》，第267期，2017年，頁6。

註2：吳盈德，〈創新金融科技與洗錢防制趨勢〉，《月旦法學雜誌》，第267期，2017年，頁22。

註3：稅捐稽徵法第5條之1：「財政部得本互惠原則，與外國政府或國際組織商訂稅務用途資訊交換及相互提供其他稅務協助之條約或協定，於報經行政院核准後，以外交換文方式行之。」

註4：依財政部發布之「金融機構執行共同申報及盡職審查作業辦法」，預計2019年導入國際稅務資訊共同申報準則。

- 罪所得的門檻規定亦予以刪除。
- 四、擴大申報義務的規範對象，包含非金融事業或人員（例如銀樓業、律師、信託等），使得規範在主體的打擊面更為擴張。
- 五、申報義務人對於其客戶身分的確認，確認客戶身分程序應以風險為基礎，並包括實質受益人之審查。同時對於對現任或曾任國內外政府或國際組織重要政治性職務之客戶或受益人與其家庭成員及有密切關係之人，亦以風險為基礎，加強審查程序。
- 六、交易紀錄的保存，應至少保存五年。
- 七、增列對於特定前置行為的特殊洗錢罪，有下列特定類型之前置行為之一，而其金流無合理來源，且與收入顯不相當，則其亦受到本法的規範：
- （一）冒名或以假名向金融機構申請開立帳戶。
- （二）以不正方法取得他人向金融機構申請開立之帳戶。
- （三）規避第七條至第十條所定洗錢防制程序。
- 八、對於疑似犯本法所規定的犯罪（包含特殊洗錢罪），金融機構及指定之非金融事業或人員，其申報義務人有向法務部調查局申報之義務。
- 九、對於高風險國家或地區的強化措施如下所列：
- （一）命金融機構強化相關交易之確認客戶身分措施。
- （二）限制或禁止金融機構與洗錢或資恐高風險國家或地區為匯款

或其他交易。

（三）採取其他與風險相當且有效之必要防制措施。

十、本法所規定的犯罪，均處罰未遂犯。

十一、關於犯罪所得的沒收規定，其包含洗錢行為標的之財物或財產上利益，同時對於集團性或常習性的非本案其他財物或財產利益，係取自其他可能違法行為所得者，得擴大沒收之。

參、我國洗錢防制法對個人資料保護法上的意義與問題的提出

由前述對於我國新修正的洗錢防制法的簡介，不難看出我國政府要通過亞太防制洗錢組織第三輪評鑑的決心。對於業界而言，最大的問題在於其面對打擊面既廣且深的疑似犯罪的不法所得洗錢通報義務應如何因應，政府為了達標勢必訂定非常嚴格的客戶身分確認程序以及實質受益人之審查基準，而業者為了符合政府的規範與期待，在實際操作上勢必藉由獲取客戶的大量個人資料以確認真實的交易情況。在前述的操作下，勢必與個人資料保護議題產生交集。現今對於洗錢防制法的焦點主要在於如何展現成效並通過評鑑，但是對於與個人資料保護議題交集的討論卻似乎未見相關的討論，而此即為接下來本文所欲探討的問題所在。

首先，在洗錢防制法與個人資料保護法互動交集上，必須先定位兩者在保護法益（犯罪金流資訊透明公開與資訊自決權）相衝突

的情況下，在刑事責任規範上兩者之間為何種關係。對此議題或有認為洗錢防制法為特別法而個人資料保護法為普通法⁵。或有認為兩者間並非特別法與普通法的關係，因此洗錢防制法在個人資料的蒐集、處理以及利用上，仍須符合個人資料保護法的例外規定⁶。但不論是特別法與普通法的關係或是仍應回歸個人資料保護法的例外規定，個人資料保護的基本原則仍是必須加以遵守的底線。依照我國個人資料保護法第五條規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」因此即使業者因為洗錢防制法中犯罪金流資訊透明公開的目的所為的個人資料之蒐集、處理或利用，仍必須考慮不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。唯我國在洗錢防制法的規範中，並未提及對疑似洗錢的個人資料保護利益，同時在相關公會報准金融監督管理委員會備查的辦法中，可以見到其對於個人資料的蒐集不遺餘力，但對於個人資料的保護卻付之闕如⁷。我國在洗錢防制的實務操作規範上，受到美國因為斷絕恐怖主義而為的升級版洗錢防制在規範主導上的

影響⁸，再加上傳統上美國對於個人資料的保護並未承認其為憲法上所保障的核心基本人權⁹，因此在美國法對於洗錢防制的規範上，並不去考量對於個人資料保護所可能造成的影響。但是我國在個人資料保護的立法規範上，採取與歐盟相類似的保護立法例，而從由歐盟對於個人資料保護的立場上來看，因其對於個人資訊隱私保護採取核心基本人權的立場，所以歐盟即使對於洗錢防制的工作亦相當重視，但是在與個人資訊隱私平衡的立場上，其必然與美國的立場有所不一致。因此本文接下來即藉由歐盟對洗錢防制以及個人資訊隱私平衡的相關規範，作一原則性的簡要說明，以期未來對於我國在調整因為洗錢防制而為的個人資訊蒐集、處理以及利用的具體作法上，提供理論的基礎說明。

肆、歐盟防止利用金融系統洗錢與資助恐怖份子指令與個人資料保護的互動

相對於美國對於個人資訊的保護的定位為非核心基本人權，歐盟則是將其定位為核心基本人權¹⁰。歐盟早在2011年的洗錢資恐防

註5：金管銀法字第10400259730號函（2016.3.3）。

註6：法務部法律字第10603501350號函（2017.1.26）。

註7：中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資助恐怖主義注意事項範本」修正條文，金融監督管理委員會金管銀法字第10610003210號函准予備查（2017.6.28）。

註8：蕭子昂，〈外資交易員的記事簿—美中貿易戰？（上）〉，《自由時報2018.6.4》，<http://news.ltn.com.tw/news/weeklybiz/paper/1205925>

註9：程法彰，〈網路管制偵查與隱私以及對網路服務業者的影響〉，收錄於《通訊傳播法研究第一卷》，主編：劉孔中》，2015年，頁250。

註10：程法彰，〈數位經濟時代下個人資料保護的衝突與歐盟個資保護規則顯示的意義〉，《月旦法學雜誌》，第264期，2017年，頁232。

制工作小組意見中即針對洗錢與資恐防制對於個人資料保護所為的影響，提出了原則性的說明¹¹。工作小組意見中首先即說明個人資料蒐集、處理以及利用必須是與洗錢與資恐防制目的必要且適當，對於個人資料應非僅限於消極的保護（以例外的規定排除個人資料保護的適用），而應以積極的作法保護個人資料（例如建立保護政策、個資使用的免責條款、資訊的安全保護、個人資料保護機關的監督、對個人資料保護衝擊的影響評估等）。其後歐盟在其2015年的洗錢資恐防制指令中¹²，對於個人資料保護的平衡展現在其第43項說明中指出，該指令係依修正後的國際防制洗錢金融行動小組建議，並遵守歐盟個人資料保護的規範。由此可見歐盟並非全盤接受國際防制洗錢金融行動小組建議，而是在保護個人資料與洗錢資恐防制兩者之間取捨。除此之外該指令在第41條中規範該資訊僅限於洗錢資恐防制之用而不能移作他用途，同時在其第60條規定對於違反洗錢資恐防制事件的個人資料只能在必要的期

間保留，並且在資訊的跨境傳遞上亦須確認被傳遞國對於個人資料的保護相當。由前述說明觀察，顯然歐盟在洗錢資恐防制規範中，仍不忘試圖平衡與個人資料的保護。歐盟對於重視個人資料保護與洗錢資恐防制利益的衡平，顯然是因為其對與個人資料的憲法核心基本人權定位，而與美國的作法有所不同，這當中也引起了在關於洗錢資恐防制的資訊跨境傳遞的爭議¹³。

除了歐盟前述由洗錢防制的角度觀察與個人資料保護的互動外，歐盟個人資料保護監督機關（European Data Protection Supervisory, EDPS）對於洗錢資恐防制指令所為對個人資料保護所產生的影響，亦提出下列數項具體建議¹⁴：

- 一、建議採行個資衝擊評估標準，例如ISO standard 22307:2008 Financial Services-Privacy Impact Assessment。
- 二、認為歐盟執委會在前述洗錢資恐防制指令中，要求通報義務者保留相關資訊長達五年是恣意而為並缺乏實證上

註11：Opinion 14/2011 on data protection issues related to the prevention of money laundering and terrorist financing, WP186, 01008/2011/EN (2011.6.13)。

註12：DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015—on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, L 141/73 (2015.6.5)。

註13：Isabelle Ioannides, EU-US trade and investment relations: Effects on tax evasion, money laundering and tax transparency, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/598602/EPRS_IDA\(2017\)598602_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/598602/EPRS_IDA(2017)598602_EN.pdf)

註14：European Data Protection Supervisory, Guidelines on Data Protection in EU Financial Services Regulation, available at: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-11-25_financial_guidelines_en.pdf

的支持。

三、在個人資料的跨境傳遞上，即使是基於公共利益（public interest）例外規定而為的個人資料利用，其僅能針對個案，而不應做大規模、重複性或是結構性的個人資料境外傳輸。

四、對於個人資料的通知、接觸、修正、刪除、拒絕權利的限制，應有時間以及適用情況上的約束。

伍、結語：正視洗錢防制法所對個人資料保護法的衝擊與因應

我國在面對第三輪評鑑的當下，為了通過評鑑全力以赴，自有其避免在國際金融市場中被邊緣化的正當理由。但筆者認為在此同時亦不能捨棄對於個人資料的適當保護，並符合個人資料蒐集、處理以及利用的基本原則。由於我國在個人資料保護法的立法上，

傾向於歐盟的模式，因此藉由前述對於歐盟關於平衡洗錢（資恐）防制與個人資料保護的想法，本文提出四點建議希望作為立法者以及主管機關的參考：

一、藉由立法授權主管機關進行對於個人資料保護衝擊的影響評估，尋求在洗錢防制法的實際作為上，能對個人資料保護所為的最小衝擊。

二、藉由立法授權主管機關建立基於洗錢防制法，對於資訊分享與資訊安全的制度性具體要求。

三、立法設立跨部會專責機構，主動查核關於申報義務人對個人資料保護的可能不當違反，並作出統一的見解與處分，同時免除其在洗錢防制法規範圍內申報，在沒有立法前原本所可能產生的侵權行為責任。

四、對於資訊隱私外的其他個人資料保護權利，考慮以立法的方式加以明定其權利可能行使的時間與範圍。