

反恐怖主義金融作戰

The Financial War on Terrorism

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」發行之工作指引
(A Guide by the Financial Action Task Force)

目錄

譯者序.....	1
前言	2
引言	4
重點摘要	8
第一部分：資助恐怖分子.....	11
FATF打擊資助恐怖分子八項特別建議(2001年)	11
註釋與最佳實踐作為	13
特別建議 III：凍結與沒收恐怖分子資金－註釋.....	13
特別建議 III：凍結與沒收恐怖分子資金－凍結恐怖分子資金國際最佳作為.....	18
特別建議 VI：替代性匯款－註釋.....	24
特別建議 VI：替代性匯款－打擊濫用替代性匯款國際最佳作為 .	27
特別建議 VII：電匯－註釋.....	36
特別建議 VIII：非營利組織－打擊濫用非營利組織－國際最佳作為	39
恐怖分子濫用非營利組織之態樣	45

譯者序

如同其他犯罪資金洗錢一般，恐怖分子資金亦會透過各種手段掩飾其本來面目，讓表面似合法活動。貿易公司、銀行甚至慈善機構都可能會受到利用作為洗錢管道，金融機構和金融監理機關必須隨時對於指向可疑活動的金融交易跡象保持警覺，才能有效阻絕恐怖主義資金。

透過「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」標準的履行和國際通力合作是一個打擊資助恐怖分子的有效方法。本書將過去該組織十餘年來努力發展的各種重要建議、指引等文獻加以整合，目標是要導引各國致力改善金融系統及金融交易透通性，用以阻絕資金流向恐怖組織。

本書譯成中文的主要目的是希望方便國內有關機關、業界及對防制洗錢有研究興趣之人士閱覽，然囿於譯者外語能力及專業之不足，恐有誤譯或無法充分表達原文精髓之處，尚請各方不吝賜教。另本書原涵蓋「金融機構偵測『資助恐怖分子活動』指引」、「四十項建議」及「名詞解釋」等部分，因前已譯成中文並登載於本網頁其他地方，為免重覆均予省略，在此一併敘明。

法務部調查局洗錢防制中心調查專員 藍家瑞 謹序

中華民國九十三年十二月十日

前言

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」第十四任主席 Jochen Sanio

2001 年 10 月，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」(FATF)在「打擊資助恐怖分子八項特別建議」中訂出各國阻絕恐怖主義資金所需之立法及管理步驟。之後，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」成爲全世界在「打擊恐怖主義資金」方面最重要的標準制定組織，並致力於提升此一領域之國際認知與合作。

德籍「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」第十四任主席一直將「打擊恐怖主義資金」視爲最優先工作，認爲只有在以國際共認的標準基礎下，結合廣大國際社會致力於打擊恐怖主義資金，並經由全球性密切合作，才能協助我們戰勝這類威脅。因此，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」第十四任主席請求全世界所有國家，包括會員及非會員，共同加入努力行列，一起採取有效措施阻絕資金流向恐怖分子。

資助恐怖分子，就如同洗錢及貪瀆一樣，會透過各種手段利用金融市場來完成，保衛正式及非正式金融管道交易的透通性是阻絕洗錢及打擊資助恐怖分子的關鍵因素。保護全世界金融系統有效地遂行國際標準，以打擊資助恐怖分子及洗錢一直是「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」最優先任務。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」在反洗錢及打擊資助恐怖分子的策略基石，在於增加對於正規金融行業以外之相關交易透通性、付款系統監督、非法金融交易偵測及調查起訴等作爲，以防止恐怖分子、洗錢者及幕後操縱者利用金融架構不透明及管理鬆散而從中獲利。誠然，改善金融系統及金融交易透通性是反洗錢及打擊資助恐怖分子的最佳策略。

自從「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」提出八項特別建議，國際社會在打擊這個社會上和經濟上的禍害取得了重要進展，各國根據聯合國安理會決議案所採取的行動已凍結超過 1 億 3 千 8 百萬美元資金，並因此箝制了金融系統被恐怖主義利用的範圍。

透過「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」實施相互評鑑以確保建議都能被執行，而透過與「國際貨幣基金會」及「世界銀行」合作的評鑑合作亦同等重要，這項合作是在第十四任主席任內同意，並在很短時間內就運作順暢。除前述合作機制外，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」亦與其他國際組織在反洗錢及打擊資助恐怖分子上充分合

作，這有助於建立「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」在打擊資助恐怖分子的全球性標準。

在 2001 年 10 月通過八項特別建議時，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」即建立一個打擊資助恐怖分子的堅實標準，以確保資金流向之透通性。該八項特別建議和 2003 年 6 月新修訂四十項建議是互補的，結合兩者形成一個在反洗錢和打擊資助恐怖分子上一個新的有力架構。

我確信透過「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」標準的履行和國際通力合作，將是一個有效打擊資助恐怖分子的方法。本書的目標是要對這個過程做出重要貢獻，導引各國反恐怖主義金融作戰。

引言

恐怖主義以製造恐懼進行破壞，恐怖分子則進行傷害與殺戮；但他們以更深沉方式攻擊社會。就像病毒一般，恐怖主義滲透且寄生在健康的經濟及社會團體中間，俟機加以毀滅並借以繁衍自己。

恐怖主義是靠摧毀文明秩序所賴以維繫的信賴進行繁衍。它的工作就是毀滅，同時也是一個製造死亡、腐蝕會社和犯罪的行業，所以如同其他行業一樣需要金錢來遂行工作。在認清這個事實後，國際社會已將注意力轉移到預防資助恐怖主義、恐怖分子活動及恐怖組織上面。

利用宗教、政治及意識形態作為偽裝，恐怖主義得以透過一般正常企業機制進行運作，付款給爪牙、購買武器、資助恐怖分子等，該等恐怖組織每年籌集、移轉、投資和耗費經費數以億計。

一個好政府對於恐怖主義所要摧毀的文明秩序會善加保護，警察和情報機關是第一線防禦，但是在第一線之後的長期策略性與阻絕作為，是要藉由辨識、凍結那些充當恐怖主義生命之血的金融資產及其流向，以打擊恐怖分子組織。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」是這場金融戰場上的國際協調者，特別在 911 恐怖攻擊行動之後，基於以往在促進全球性合作反制洗錢的優良紀錄，被賦予監督追擊恐怖分子資金角色，凍結恐怖分子資金戰鬥是立即而且具有急迫性，經驗顯示資助恐怖分子和國際犯罪資金常常來自相同管道。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」統合 33 個會員的能量與資源，並和有關政府、區域性及國際組織和團體共同合作，結合成一個強力的世界性網絡。本書是要提供願意追循這個理念者一個切合實際應該「做什麼」、「如何做」的指引。

「反恐怖主義金融作戰」係將「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」工作組過去十餘年來努力發展的重要建議、指引和操作模範整合在一起，發展出一個能夠執行並與符合法律、機制和協調程序之明確指標，用以阻絕資金流向恐怖組織。

就如同其他犯罪資金洗錢一般，恐怖分子資金亦會掩飾其本來面目，使表面似合法活動，貿易公司、銀行甚至慈善機構都可能受到利用，金融機構和金融監理機關必須時時對於指向可疑活動的跡象保持警覺。「反恐怖主義金融作戰」將提供一個恐怖分子藏身企業運作圖像以及金融機構、監理機關及執法機關共同合作予以根除之方法。

在「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」會員國家之調查人員已辨識出恐怖分子金融交易的一般性手法，包括利用虛設公司掩護資產及操作銀行帳戶、慈善機構在不知情或知情同意下被用以募集、移轉及支付費用、恐怖分子資金被混雜在企業營收以及使用電匯、地下匯兌業者、黑市交易等讓資金遊走於國與國之間。

在西班牙，警察曾發現「巴斯克分離主義組織(ETA)」的武裝獨立運動利用商業上的前置公司，從事印刷、出版、不動產、漁產及娛樂等多種行業，另在一個案件中發現一些在巴斯克國的酒館，曾以物業資產抵押借款方式，為「巴斯克分離主義組織」籌集高達 3,000 萬元以上的資金。

在日本，於 911 恐怖攻擊行動兩個月之後發現一個和巴基斯坦地區有貿易往來的汽車零件商有一筆非法資金移轉和可疑恐怖分子有關聯。

美國的調查員在追查摧毀世界貿易大樓之幕後資金往來脈絡，發現熟食店成為資金募集中間，百萬現金被掩飾成蜂蜜運送進行移轉，並將數百萬元分散成數百筆不超過 1000 美元的小額正常銀行交易，在不引起注意下達成資金移轉目的。隨著美國調查的進展，目前已凍結接近 1,000 萬元屬於十幾個曾將善款轉給「開打 (Al-Qaida)」、「哈瑪斯(Hamas)」及其他恐怖團體之救援組織資金。

各國政府在與恐怖主義戰鬥中所面臨一個問題是世界性非正統、未經許可的通匯系統到處充斥。

對於世界上受到家鄉戰爭和飢餓驅使必須到其他國家工作的貧窮外藉工人，經常利用一個便宜且有效率方式，將金錢送回家鄉養活家人，而麻煩的是這些非正式且不受控制的匯款方式，亦同樣給罪犯及恐怖分子開啓方便之門。

有一個例子是在索馬利亞經歷十餘年部落和內戰摧殘，為服務估計約 75 萬移居者與難民需求，發展出數種匯款方式，其中有兩種比較特殊，分別叫作 Al Barakaat 和 Dahabshill，提供這些太過邊緣化而無法接觸到全球性銀行系統的人民一個活躍的金融管道，但是因為 911 恐怖攻擊行動的發生，美國調查人員發現 Al Barakaat 是一個資助「開打」組織的管道，並成功起訴三個在非法國際性資金移轉中攜帶超過一千萬元的 Barakaat 職員，同時在歐洲，調查人員追查「開打」組織在德國的「聯繫關係」時，發現一個透過 Dahabshill 辦公室營運的全球性非法銀行業務網路，營業範圍包括加拿大、丹麥、德國、義大利、紐西蘭、沙烏地阿拉伯、英國及美國等地。

對於有責任感之政府所要面對一項最困難且最敏感的抗戰，就是在阻絕恐怖分子資金利用這種非正常管道移轉時，還要顧及不致於切斷這些受難人民借此維繫未來仍期盼能夠返回故鄉的關係。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」身為國際間抵抗恐怖主義重鎮，深切明白兩項基本操作原則，其一是必須與聯合國充分合作，亦即一要尊重、簽署並執行有關反恐條約及決議；其二是要讓立法者能夠辨識、定義及罪刑化恐怖分子資金活動，並提出一套公平、有效機制予以凍結、扣押及最終達到沒收恐怖分子資產之目標。

這不是一項容易的工作，無法僅僅靠各國政府獨自完成。就國際而言，呼籲各國以開闊態度結合國家主權及安全為考量；就國內而言，呼籲公、私部門在認知共同利益及保護合法隱私基礎上通力合作。

就國際而言，對所有政府和立法者的起始點就是簽署並執行 1999 年聯合國抑制資助恐怖主義公約；就國內而言，起始點就是採取一個清楚、詳盡和精確的法律，將資助恐怖主義及相關洗錢活動罪刑化。

當國內和國際法律架構就緒之後，下一步驟就是建立一個及時且有效的規範與管理機制，以辨識、凍結並在合宜的法律程序下沒收可疑恐怖分子資產。這些機制至少必須讓政府和所屬相關部門能夠回應聯合國自 1999 年以來安理會相關決議案，以確保國際間共同採取行動制裁已知的恐怖團體及其共謀分子。此外尚需鼓勵並幫助銀行及其他類型之金融機構申報疑似洗錢交易，盡最大可能提供政府間之資訊交換和司法協助。

如果所要處理的人與組織是在正常經濟體系且有正常規範下運作，相對會比較容易且沒有太大爭議，但正常經濟體系只是整個圖像中一部分而已，除非金融監理機關亦能干涉非正常經濟體系之運作，否則恐怖分子資金將從被隔離的全球性銀行體系外，繼續透過並行管道流竄，這正是為什麼要對所有募款及資金移轉活動建立透通性和回溯性，包括非正常經濟體系和非營利慈善團體在內。然基於文化及政治理由，這個目標並不容易達成，因為非正常經濟體系下的金錢移轉組織通常是服務移民、少數族群社區(有別於主流社會)以及和政府有認知的衝突的慈善團體。

為達成非正常經濟體系及非營利事業組織活動的透通性，只靠法則、監管和執法尚有不足，還需要一些額外作為以防制恐怖主義，而這些作為必須透過「信任」為基礎的合作才能運作。伴隨著辨識、凍結和扣押恐怖分子資產機制的執行，還必須要有配套性「信心建立」措施以保護合法隱私權和財產權。

在面對這些敏感和脆弱的領域以及立法和執法的保守環境，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」和其會員們提供了指引和案例給所有願意加入「對恐怖主義金融作戰」行列之國家。當恐怖威脅形成就必須有反制作為加以回應，而其中一部分程序就是要對國際及國內打擊恐怖分子體制保有持續性的自我嚴格評鑑要求。

在 2001 年 10 月，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」開始一項自我評鑑計畫，以監控阻絕恐怖企業體活動之進展情形。

到 2003 年，已有超過 130 個國家和地區，包括蘇俄、中國、澳門到聖馬利諾，都向前跨越一步，繳交「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」自我評鑑問卷，該問卷是世界性發行，可以從「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」網站

http://www.fatf-gafi.org/odf/SAQTF03_en.doc 取得英文版本，http://www.fatf-gafi.org/odf/SAQTF03_fr.doc 取得法文版本。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」希望將有關建議、解釋性文字和最佳作為指引彙集成一冊，以鼓勵更多人加入打擊本世代最致命的禍害。

重點摘要

「反恐怖主義金融作戰」結合了「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」的「八項反恐特別建議」和「四十項反洗錢建議」以及一系列註釋和作為指引等，提供政府、立法者、法規訂定者和金融機構在合作設計和執行合宜金融體制之實質幫助，以嚇阻資金流向恐怖分子與組織。附錄列出本書出版日期前所有回應「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」自我評鑑問卷之國家名單。

第一部分：「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」打擊恐怖分子資金的特別建議、註釋和最佳實踐文件。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」提出阻絕資助恐怖分子之特別建議，結合反洗錢四十項建議，構成偵測、預防和抑制資助恐怖主義與恐怖分子行動之基本架構。

八項特別建議之目的是要各國能夠：

- 立即簽署並履行 1999 年聯合國「抑制資助恐怖主義國際公約」(Suppression of the Financing of Terrorism)，並執行聯合國安理會有關之決議案。
- 將資助恐怖分子行為罪刑化，並列為洗錢罪之前置犯罪，恐怖分子資產之處置適用洗錢防制相關法令。
- 對於恐怖分子、資助者及恐怖組織之可疑資金與財產，應毫不遲疑的採取必要措施加以凍結、扣押，並經過合宜裁決後予以沒收。
- 要求銀行和其他企業遵循反洗錢義務，對與恐怖分子有關聯之可疑資金應向權責機關進行申報。
- 依據條約或其他互助機制提供外國在調查、起訴和沒收有關資助恐怖分子案件時最大可能的法律協助和資訊支援。
- 要有各項措施，包括可能之引渡程序等，避免被涉及資助恐怖分子罪刑者利用為逃避刑責之庇護天堂。
- 對匯款業者，不管是正統或是非正統，都應採取許可或註冊制度，並遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」規範課以銀行和其他金融機構相關防制責任，並對非法業者予以處罰。
- 要求金融機構，包括匯款業者，在整個支付系統過程中之資金移轉，必須檢附正確和有意義之匯款原始資料。
- 採取作為促使金融機構對於缺乏匯款原始資料之資金移轉進行偵測，並對可疑之交易加以申報。

- 檢討在必要時候，加強對於非營利組織和其他脆弱團體之法律和監理架構，以確保渠等不致被濫用或誤用進行資助恐怖分子。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」發行之「註釋(interpretative notes)」和「最佳實踐文件(best practice papers)」是針對八項特別建議中之四項建議作為重點：

- 特別建議 III 是針對恐怖分子、資助者及恐怖分子組織之資金和資產進行凍結、扣押和沒收等之作爲。
- 特別建議 VI 是要增加替代性匯款系統之透明度和責任。
- 特別建議 VII 是要加強電匯的透明度和反恐過濾。
- 特別建議 VIII 是要打擊恐怖分子對於非營利組織之濫用。

尤其，特別建議 III 的註釋強調 4 種義務，第 1 是要求各國必須有相關機制，依據聯合國安理會對於「開打」組織、「塔里班政權」特別決議案所提列與恐怖分子有關之個人和組織，毫不遲疑的對渠等進行資金和資產凍結；第 2 是要求各國必須有相關機制，對相關國家依據聯合國安理會第 1373 號決議案所提列之個人或組織，毫不遲疑地對渠等進行資金和資產凍結；第 3 是要求各國必須有相關機制，對未在聯合國安理會決議案所提列之恐怖分子與組織之名單者，但已確定與恐怖主義有關之恐怖分子資金和資產，進行凍結或在合宜的情形下加以扣押；第 4 是要求各國必須有依合法訴訟程序沒收恐怖分子有關資金和資產之相關機制。

「最佳實踐文件」是依據過去經驗提供基準以發展一套有效凍結恐怖分子資金之制度、法律和程序架構。

特別建議 VI 之「註釋」和「最佳實踐文件」是要加強非正統替代性匯款系統資金流向之透通性，強調 3 個核心要求：對於所有從事資金移轉服務之業者，包括非正統之業者，應採取許可或註冊登記管理；所有從事資金移轉服務業者應遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」之建議；對違反前揭規定業者之制裁。

「最佳實踐文件」是特別針對非正統資金移轉服務業者識別和許可或註冊登記之實務建議，以確保渠等具有客戶識別、紀錄保存和可疑交易申報程序之合宜帳戶。

特別建議 VII 之「註釋」是要訂定一個防制恐怖分子和其他犯罪者藉由國內和國際電匯方式移轉資金，並且在交易發生時能夠及時偵測，尤其對於交易對象基本資料要能夠適時提供執法、金融情報機關及負責申報該疑似洗錢交易之金融機構。

特別建議 VIII 之「最佳實踐文件」強調非營利組織每年募集和分配價值千億善款被恐怖分子及恐怖團體濫用情形，而慈善機構和其他非營利組織以多種合法面貌出現，因此本「最佳實踐文件」傾向於功能性而非法律性之解決方案。本「最佳實踐文件」要求政府以彈性、

靈活方式監督非營利事業體，並與慈善團體密切合作，提升渠等自我管理、透明度和責任感，強調有效稽核、適度確認慈善計畫以及在可能情形下使用正統銀行系統管理善款。

「金融機構指引文件」是要確保銀行和其他金融企業體不致於在不知情下隱藏或移動恐怖分子資金，敘述恐怖分子資金特性，並提供一系列案例顯示執法和金融情報機關如何運用金融機構資訊辨識和起訴恐怖分子資金活動，另亦對金融機構提供詳細建議，以協助渠等辨識需要加強監視潛在可疑交易之徵候。

「金融機構指引文件」附錄描述一些需要加強過濾之金融交易特性，以及聯合國和其他有關資訊之資源。

第二部分：打擊洗錢和資助恐怖分子之四十項建議

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」之四十項建議在 2003 年 6 月完成更新及擴充，作為國際間共識反洗錢和打擊資助恐怖分子標準。

該建議涵蓋法律系統、金融和其他經濟營運業者之措施、制度和其他體制上之要求及國際合作等。

- 建議前 3 項定義洗錢範圍以及訂出凍結、扣押和沒收洗錢資產等之法律和系統架構。
- 建議第 4-25 項提出金融行業透通性要求，包括金融機構、信託服務業、會計師、律師和貴重物品買賣業之客戶識別、持續性監察及交易紀錄保存等；對前揭行業及專業人員遵循等同金融機構之疑似洗錢交易申報要求及包括孤立和抑制空殼銀行行動；與非遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」國家往來關係；金融機構和其他特定行業或專業人員之規範與監督，包括賭博行業。
- 建議第 26-34 是有關建立有效制度及其他措施以打擊洗錢和資助恐怖分子，包括指定權責機關和賦予必要權力與資源等；以及加強資產擁有制度和控制之透通性。
- 建議第 35-40 項是有關國際合作，包括簽署和執行有關國際協定如維也納和巴勒莫公約、1999 年聯合國抑制資助恐怖主義公約、1990 歐洲議會反洗錢公約及 2002 年美洲反恐公約等。該等建議亦涵蓋司法互助及其他形式之合作，如開闢明確且有效的交換情資與合作調查管道，同時也要求各國必須建立監控和保護措施，以確保合理且有限度的使用交換情資，特別要尊重隱私和資料保護等相關權利。

四十項建議及所附有關專用詞彙定義與註釋係各國實踐時之指引，而最後附錄列出超過 130 個國家和地區在 2003 年終前繳交「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」自我評鑑之名單。

第一部分：資助恐怖分子

FATF 打擊資助恐怖分子八項特別建議(2001 年)

認知採取行動以打擊資助恐怖主義之重要性，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」已經同意將這些建議併同反洗錢四十項建議，作為偵測、預防和抑制資助恐怖主義和恐怖分子行動之基本架構。

1. 簽署及履行聯合國相關文書

各國應儘速採取措施，簽署並完全履行聯合國 1999 年「抑制資助恐怖主義國際公約」(Suppression of the Financing of Terrorism)。其次，各國應儘速履行有關聯合國對於防止和抑制提供恐怖活動資金之決議，特別是聯合國安全理事會第 1373 號決議。

2. 將提供恐怖活動資金及其洗錢行為罪刑化

各國應將恐怖活動以及提供恐怖活動資金之行為罪刑化，並列為洗錢罪之前置犯罪。

3. 沒收、凍結恐怖分子財產

各國應依據聯合國有關防止和抑制提供恐怖活動資金之決議，採取儘速凍結提供恐怖活動資金者或恐怖活動組織所擁有資金及其他財產之措施。各國應採取包括立法之必要措施，賦與權限機關得沒收、扣押供恐怖活動或恐怖組織使用、意圖供使用或以使用為目的而取得之財產。

4. 申報與恐怖活動有關之可疑交易

負有防制洗錢義務之金融機構或企業、團體，發現資金疑似或有合理理由懷疑與恐怖活動、恐怖活動組織或提供恐怖活動資金有關時，應要求儘速向權責機關申報。

5. 國際合作

各國應基於司法互助或情報交換之條約、協定或其他架構，對於有關恐怖活動或提供恐怖活動資金之刑事、民事執行或行政上調查、詢問或法律程序，給予其他國家最大可能之協助。其次，各國應拒絕提供被控涉及資助恐怖主義、恐怖分子行動或恐怖組織之犯罪嫌疑人安全庇護所，並訂定相關程序引渡犯罪嫌疑人。

6. 替代性匯款系統

各國為確保銀行及銀行以外之金融機構完全遵從「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」建議，對於提供或代理非正統之金錢、可計價轉帳系統或網路服務之自然人或法人，應採取許可或登記制度，並應確保違法從事前述服務經營之自然人或法人，予以行政、民事或刑事上制裁。

7. 電信匯款

各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，在從事電匯時，應隨同資金之移轉，將匯款人資料(姓名、住所、帳戶號碼)及相關資訊一併傳遞給受款金融機構。其次，各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，對於未提供匯款人資料(姓名、住所、帳戶號碼)之交易，應加強過濾並監視可疑資金移轉活動。

8. 非營利組織

各國應重新評估可能被濫用為資助恐怖主義之社團組織相關法令。並應確保非營利組織無下列被不當利用情形：

- 1) 恐怖分子組織偽裝成合法團體。
- 2) 利用合法團體作為資助恐怖分子管道，包括作為規避資產凍結之目的。
- 3) 以合法目的隱匿、掩飾恐怖分子組織資金之不法勾當。

註釋與最佳實踐作為

特別建議 III：凍結與沒收恐怖分子

資金－註釋

目標(Objectives)

1. 「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」特別建議 III 主要敘明兩項要求，第一項是要求各國依據聯合國相關決議案，毫不遲延地採取執行凍結作為，並在可能情形下，扣押與恐怖分子有關之資金或其他資產；第二項是要求各國採行適當措施，允許依據法院或權責機關所簽發之令狀或其他機制，得以扣押或沒收與恐怖分子有關之資金或其他資產。
2. 第一項要求之的目標是要能夠在合理基礎或有相當理由懷疑或相信資金或其他資產可能被用於資助恐怖分子活動時，得加以凍結。第二項要求之目標是要在能夠證明資金或其他資產與恐怖分子或恐怖活動有關聯時，剝奪該資金或其他資產。前述第一項目標具有預防性之目的，而第二項目標則兼具有預防性與懲罰性目的。該兩項要求必須能夠斬斷恐怖分子及其網路，以阻絕未來可能從事恐怖活動及維持組織生存和繼續運作之可能。

範圍(Scope)

3. 特別建議 III 的第一項要求是要履行聯合國安理會相關決議案，包括第 S/RES/1267(1999) 號「預防和抑制資助恐怖分子決議案」及其後續¹、第 S/RES/1373(2001) 號決議案和其他任何有關凍結及扣押恐怖分子資產之決議案。要特別強調的是，第三項特別建議並沒有要取代其他既有刑事、民事及行政調查及訴訟²有關犯

¹因第 S/RES/1267(1999) 號決議案頒布只有一年期限，聯合國安理會遂持續推行一系列決議案以延伸和精緻該決議案相關條款，包括第 S/RES/1333(2000) 號、第 S/RES/1363(2001) 號、第 S/RES/1390(2002) 號及第 S/RES/1455(2003) 號決議案，故本文件所稱第 S/RES/1267(1999) 號決議案係指其本身及後續相關決議案。

²例如聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約（1988）和聯合國打擊跨國有組織犯罪公約（2000）對於打擊跨國性犯罪所涵蓋有關凍結、扣押和沒收相關義務是分別存在且和第 S/RES/1267(1999) 號、第 S/RES/1373(2001) 號決議案及第三項特別建議所訂有關之義務有所區別。

- 罪資金或其他資產等相關措施之意圖，其重點是要採取必要之預防性措施，以阻絕流向或資助恐怖分子團體之資金或其他資產。
4. 第 S/RES/1267(1999)號與第 S/RES/1373(2001)號決議案不同處在於對被凍結資金或其他資產之個人和團體、負責處理之權責機關及其處理之效果不同。
 5. 第S/RES/1267(1999)號及其後續相關決議案要求各國毫不遲延地凍結「開打組織(AL-Qaida)」、「塔里班政權(Taliban)」、「奧薩瑪賓拉登(Usama bin Laden)」或其他聯合國「『開打組織』及『塔里班政權』制裁委員會」依據聯合國安理會第 S/RES/1267(1999)號決議案所發布與前揭有關之個人及團體擁有或控制之資金或其他資產，包括由前揭資金或其他資產所衍生資金而受到渠等本身或指定代表直接或間接擁有或控制，以確保這些組織及人士不會得到資助。「『開打組織』及『塔里班政權』制裁委員會」是負責依據聯合國安理會第S/RES/1267(1999)號決議案提出應被凍結資金或其他資產名單之單位，所有聯合國會員國有義務凍結該委員會³所提列名單之相關資金或其他資產。
 6. 安理會第S/RES/1373(2001)號決議案要求各國⁴毫不遲延地凍結任何觸犯、意圖觸犯恐怖行動或參加或協助該恐怖行動進行之個人、渠等直接或間接控制之團體及代表渠等或受渠等指示之個人及團體所擁有或控制的資金或其他資產，包括從而衍生之資金或其他資產。個別國家都有權提出各自應予凍結資金或其他資產之名單。另外，為確保各國間發展有效合作，各國對於他國依據自行凍結機制所發起之相關行動，應予必要有效協助。當i)一個特別通知或訊息送達且ii)該國收到該項請求時，對有足夠事證或有足夠理由懷疑或相信對象是一名恐怖分子、資助恐怖主義或恐怖組織時，應於合乎法律規定原則下，毫不遲延地凍結有關資金或其他資產。

定義(Definitions)

7. 針對第三項特別建議及其註釋之議題，相關名詞定義如下：
 - a. 凍結(freeze)意指由法院或權責機關依據凍結機制為基礎所發動在一定有效期間內對資金或其他資產禁止移轉、轉換、處置或搬移之命令。
 - b. 扣押(seize)意指由法院或權責機關依據凍結機制為基礎所發動在一定有效期間內對資金或其他資產加以監管或控制。
 - c. 沒收(confiscate/forfeiture)意指依據法院或權責機關命令

³依據聯合國憲章第七章規定，安理會所提出之決議案對所有會員國均具有強制力。

⁴ 安理會依據聯合國憲章第七章授權提出第S/RES/1373 (2001) 號決議案 (參照前面註腳)。

對特定資金或其他資產予以永久剝奪，並經由一定司法或行政程序，將其所有權移轉給國家，而對其原保有權益之個人或團體亦同時喪失所有權利⁵。

- d. 資金或其他資產(funds or other assets)意指金融資產、各類財產、有形或無形、動產或不動產之既得權利以及任何形式的法律文件，包括對該資金或其他資產之電子式或數位式所有權或利益證據，諸如銀行貸款、旅行支票、銀行支票、匯票、股票、債券、公債、支票、信用狀以及利息、股息或其他衍生之收益。
- e. 恐怖分子(terrorist)係指任何一個自然人：i)以各種方法，直接或間接，非法且執意地發動或意圖發動恐怖攻擊行動⁶；ii)共謀參與恐怖攻擊行動或資助恐怖分子；iii)組織或指示他人發動恐怖攻擊行動或資助恐怖分子；或iv)故意或明知情形下，籌款以協助恐怖攻擊行動或資助恐怖分子。
- f. 資助恐怖主義人士(those who finance terrorism)意指任何人、群體、事業或其他團體從事以任何方式，直接、間接提供或募集資金及其他資產之全部或一部分以遂行恐怖活動，或提供給任何代表或受前揭個人、群體、事業或其他團體所指使之個人或團體。包括那些故意或明知所提供或籌款之資金或其他資產之全部或一部分會被用以遂行恐怖攻擊行動之個人、群體、事業或其他團體。
- g. 恐怖分子組織(terrorist organization)意指任何法人、群體、事業或其他團體為恐怖分子直接或間接擁有或控制。
- h. 列名對象(designated persons)意指由「『開打組織』及『塔里班政權』制裁委員會」依據聯合國安理會第 S/RES/1267(1999)號決議案所提列之人士與團體，或其他國家依據聯合國安理會第 S/RES/1373(2001)號決議案酌情提列之人士與團體。
- i. 毫不遲延(without delay)：就聯合國安理會第 S/RES/1267(1999)號決議案目的而言，係由「『開打組織』及『塔里班政權』制裁委員會」所指稱有合理理由或基礎去懷疑或相信一個個人或團體為恐怖分子、資助恐怖主義人士或是恐怖組織時，能夠及時預防渠等有關資金或其他資產之

⁵ 沒收命令通常涵蓋於刑事判決或法院裁決內，對於因違反法律所得或用於犯法之資金或其他資產予以強制處分。

⁶ 恐怖行動包括構成下列公約所定義之犯罪行為：抑制非法扣押航空器公約、抑制危害民用飛航安全之非法行為公約、預防和懲戒危害國際保護人士公約、反綁架國際公約、核子物質實體保護公約、抑制危害供國際民用飛航使用之機場協議，抑制危害航海安全公約、抑制危害陸棚固定平台安全協議、抑制恐怖分子炸彈攻擊國際公約及抑制資助恐怖主義國際公約（1999）。

移轉或隱藏，且能夠有全球性一致行動，以阻絕有關資金或其他資產之迅速流竄。

毫不遲延地凍結與恐怖分子有關之資金或其他資產(Freezing without delay terrorist-related funds or other assets)

8. 爲了實踐特別建議 III 的預防性目的，各國應該依據安理會第 1267 號(1999)及第 1373 號(2001)決議案，建立必要的權責機關並採取下列標準和程序，以凍結恐怖分子、資助恐怖分子人士及恐怖組織有關之資金或其他資產：

a) **對列名對象有關資金或其他資產之凍結、解凍和禁止處分等作爲之權力。**各國應該以強制方式禁止有關資金或其他資產之移轉、變更、處置或搬移，可選擇採取下列作爲：

- i) 賦予或指定有關機關或法院得在合宜的機制下，簽發、管理和執行凍結和解凍作爲；或
- ii) 立法對於經由有關機關或法院公開指認之列名對象或團體所持有資金或其他資產予以凍結，並對未遵循規定者予以制裁。

該權責機關對於凍結、解凍資金或其他資產應擴及該等之衍生物。

不管那一個作爲被選用，都應該有明確的機關負責執行相關措施。

有關機關應該確定所有國民或該國領域內任何人士及團體，都被禁止以直接或間接、全部或部分提供資金或其他資產、經濟資源、金融或其他有關服務予列名對象或恐怖分子、資助恐怖主義人士、恐怖組織、這些人士或團體所直接、間接擁有或控制之團體及這些人士或團體所指使或代表之團體和個人。

b) **凍結程序。**各國應該發展執程序，在毫不遲延且無須預告的對列名對象和團體凍結下 c)段所標示之有關資金或其他資產。....

c) **在合宜情形下扣押被凍結之資金或其他資產。**依據特別建議 III，資金或其他資產之凍結應包括那些依據安理會特別第 1267 號(1999)及第 1373 號(2001)決議案所爲之凍結，而這類資金或其他資產應涵蓋那些被該列名對象所全部或部分、直接或間接擁有或控制者。依據聯合國「抑制資助恐怖主義國際公約」(1999)所課義務，各國應凍結，並在合宜情形下加以扣押，任何經過法律程序辨識、偵測和確認被恐怖分子、資助恐怖分子人士和恐怖組織所使用、支配或取得之資金或其他資產。根據「抑制資助恐怖主義國際公約」所爲之凍結或扣押可能涵蓋於犯罪調查行動或訴訟過程中，而這類由特別建議 III 所衍生的凍結和扣押對於善意第三者不應有任何的權利損害。

- d) **除名和解凍程序**。各國應發展一個符合法律要件及國際所訂標準之除名和解凍程序，並為大眾所認知的執程序，俾對相關問題及時處理。對於依據安理會第 1267 號(1999)決議案所列名之個人和團體，相關除名和解凍程序與標準應符合「開打與塔里班政權制裁委員會」訂定之相關程序。
- e) **對受同名之累者解凍**。對與列名之個人和團體同名或相似而遭到凍結機制之意外影響者，各國必須發展並執行公眾所熟知之程序，對該等人士和團體於確認無辜時，能夠及時予以解凍。
- f) **在特定情形下對於被凍結資金或其他資產之動用**。各國依據安理會第 1267 號(1999)決議案之義務所為之凍結，對於必要之基本費用，如支付某些費用、開銷和服務費或其他額外費用⁷等，各國依據安理會第 1452 號(2002)決議案並依照「開打與塔里班政權制裁委員會」之認可，對於遵循安理會第 1373 號(2001)決議案所為之凍結，應有權動用該被凍結資金或其他資產。
- g) **補救措施**。各國應提供足以讓個人或團體因資助恐怖分子而成為凍結機制目標者一個向有關機關或法院申請復議的措施。
- h) **制裁**。各國應採取適當措施以有效監控持有上述 8c)段所指稱資金或其他資產之金融機構和其他人士或團體遵循相關凍結機制之法律與規則，違反規定者，應受到民事、行政或刑事處罰。

扣押和沒收

- 9. 為符合「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」第 III 項建議，各國應採取類似聯合國「反毒公約」(1988)第 5 條、聯合國「跨國組織犯罪公約」(2000)第 12 條至 14 條及「資助恐怖分子公約」(1999)第 8 條所訂規範，包括立法作為，賦予法院或有關機關扣押和沒收恐怖分子資金和其他資產。

⁷ 參照安理會第 1452 號 (2002) 決議案第 1 條所涵蓋特定種類之費用。

特別建議 III：凍結與沒收恐怖分子 資金－凍結恐怖分子資金⁸國際最佳 作為

前言

1. 回應全世界恐怖分子攻擊行動的日益猖獗，國際社會興起聯合行動以凍結恐怖分子、資助恐怖主義人士和恐怖分子組織之資金和其他資產⁹。在此行動中之一環是要遵循聯合國安理會提出第 1267 號決議案(1999)和第 1373 號決議案(2001)。這些國際義務在「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」特別建議III中均予以重申。而特別建議III之註釋則解釋這些國際凍結義務如何加以落實執行。為成就這項工作，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」提出下列以經驗為基礎，可作為發展制度上、法律上和程序上一個有效凍結資助恐怖分子體制¹⁰的主要框架。這些最佳作為源自於五個基本主題作為註釋中所訂義務之補充，而這些主題的每一個共同項目都是強調分享資助恐怖分子資訊之重要性。

有效凍結體制的重要性(Importance of an Effective Freezing Regime)

2. 有效的凍結體制不但能夠打擊資助恐怖主義，並且能夠產生下列效用：
 - i) 遏止非列名對象資助恐怖分子活動。
 - ii) 揭露恐怖分子資金軌跡以便能夠發掘前所未知的恐怖分子

⁸ 封鎖 (blocking) 一詞和凍結 (freezing) 是同義。這些最佳作為並不是為了因應打擊資助恐怖分子體制上有關資金和其他資產扣押和沒收之機關和程序，儘管搜尋有關資金和其他資產在凍結、扣押和沒收上是完全一致的。

⁹ 任何在本最佳作為報告中以斜體字標示之任何詞語解釋和特別建議III註解是相互一致的。

¹⁰ 這些最佳作為主要是針對金融領域，因為資助恐怖分子和此領域之關聯暴露出高度風險，並且此一領域在有關凍結恐怖分子資金和其他資產上特別需要溝通和指引。「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」認知所有相關人士和團體對於凍結聯合國安理會第 1267 號決議案(1999)或第 1373 號決議案(2001)所提列列名對象之資金和其他資產負有責任，另外第 1373 號決議案(2001)禁止所有人士和團體對該等列名對象提供金融服務或其他任何形式之支持，而所稱之金融機構應被理解為包括其他有關之人士和團體。

- 巢穴和資助者。
- iii) 鼓勵列名對象脫離恐怖活動並宣告脫離恐怖團體，以瓦解資助恐怖分子網路。
 - iv) 關閉被利用為移動恐怖分子資產之管道，以終結恐怖分子的現金流動。
 - v) 迫使恐怖分子必須冒更高成本和高風險的方式尋求資助，從而讓他們容易被發現和加以阻絕。
3. 各國如果無法對列名對象快速且有效地凍結資金或其他資產，將會對打擊資助恐怖分子所做的努力大打折扣。然而，在決定推動一個有效力的打擊資助恐怖分子體制時，各國必須尊重人權、法律和顧及無辜的第三者。

問題陳述(Statement of the problem)

4. 資助恐怖分子網路全球化本質和對恐怖分子威脅緊急反應都需要政府部門內、不同政府以及公私部門間進行前所未有的溝通與合作，目前各國已體認到有必要依據各自不同的法律慣例、憲法規定、政府系統和技術能力等因素，採取不同的恐怖分子資金凍結體制。不管如何，有效且快速分送有關資助恐怖分子情報給所有能夠協助辨識、阻絕和破除資助恐怖分子資金網路之人士，必須將力量集中在國際間凍結恐怖分子有關資金和其他資產，而私部門的積極參與，亦有助於成就任何凍結資助恐怖分子資金和其他資產體制。

最佳實踐作為(Best Practices)

5. **建立有效體制和負責執行的機關或法院(Establishing effective regimes and competent authorities or courts)**。各國應建立必要的法律執行機關和程序，並指定權責機關或法院執行：a)凍結列名對象之資金或其他資產；b)解除凍結行動；c)在特定情形下允許動用被凍結之資金或其他資產。各國或可採取下列最佳實踐作為，以建立一個明確及有效力的資助恐怖分子凍結體制：
- i) 發展一個特定程序賦予權責機關或法院，得基於既有資訊去合理懷疑或相信資金或其他資產與恐怖分子有關，並採取行政、管理或司法作為：a)立即決定是否有足夠基礎去懷疑或相信某人或團體是恐怖分子、恐怖組織或與列名之恐怖分子、恐怖團體有關¹¹；b)立即對有足夠基礎去懷疑或

¹¹ 「開打與塔里班政權制裁委員會」所特定對象為事實基礎，去去懷疑或相信某人或團體是恐怖分子、恐怖組織或與列名之恐怖分子、恐怖團體有關。

相信與恐怖分子有關之資金或其他資產進行凍結；c)執行凍結不必事先通知當事人。這些程序可以搭配現有民事、刑事扣押與沒收之法律或其他司法作為。

- ii) 建立相關政府部門間有效溝通與合作機制，以：**a)**整合相關資訊精確辨識列名對象(例如個人之出生日期、地址、公民身分或護照號碼；團體之設立地點、日期、國家及其設立之公司、合夥公司或社團等)¹²；**b)**搭配相關作為以打擊恐怖分子、恐怖組織及其相關個人和團體。
- iii) 發展一個金融機構通報有關被凍結資金或其他資產資訊(姓名、帳戶和金額)予權責機關或法院之程序，並檢討修正現存妨害前揭通報之銀行秘密條款或資料保護法規。
- iv) 瞭解並調和情報、執法、司法機關及私部門間對於凍結恐怖分子資金及其他資產有關敏感性資訊運用之關切事項。
- v) 發展一個眾所週知得以否決凍結恐怖分子資金及其他資產¹³及複核之程序。
- vi) 依循相關法律發展一套程序以確保敏感資訊不被公開。
- vii) 發展一套程序並指定權責機關或法院負責依據 2002 年聯合國安理會第 1452 號決議案，提供得以動用被凍結資金或其他資產之審查，以減輕因凍結行動所波及之意外。
- viii) 考慮制訂「免承擔賠償責任」(hold-harmless)或「公開赦免¹⁴」(public indemnity)法律，以保護金融機構及所屬職員、政府官員和其他相關人員，免於基於真誠地依據法律執行凍結恐怖分子資金而衍生之法律責任。

6. **強化與外國政府及國際相關機構之溝通與合作(Facilitating communication and co-operation with foreign governments and international institutions)**。各國依據法律及憲法上的可能範圍採取下列作為，以改善國際合作以及國際間分享有關凍結恐怖分子資金或其他資產資訊之效力：

- i) 在情報安全考量及法律適用範圍內發展一套系統，可以透過外交或其他合適管道，將有關列名對象之資金及其他資產可能藏匿處，預先知會相關國家，得以同時採取跨國凍結行動，以防止恐怖分子、恐怖組織及其相關人士和團體隱匿或搬移該資金及其他資產。為此，應考慮建立相關聯

¹² 精確辨識列名對象是一個有效凍結恐怖分子資金體制的先決條件。

¹³ 只有「開打與塔里班政權制裁委員會」可以依據 1999 年聯合國安理會第 1267 號決議案取消被列名之對象。

¹⁴ 相對於「免承擔賠償責任」(hold-harmless)法律，「公開赦免¹⁴」(public indemnity)法律係相關人員基於真誠地執行凍結恐怖分子資金作為而傷害到無辜者時，給予救濟的方法。對無辜者的補償或救濟並不需要直接由執行凍結的相關人員負擔，而是由公共保險基金或其他類似方式支付。

繫名冊，以確保凍結行動得以迅速開展¹⁵。

- ii) 在情報安全考量及法律適用範圍內發展一套系統，可以為蒐集和確認列名對象相關資訊和其他國家進行會商，以及對於可能之恐怖分子及資助恐怖分子相關資訊進行分享。在進行此類會商時，各國應考慮：**a)**基於精確完整辨識資訊可獲得較佳凍結效果；**b)**無事實根據或不完整辨識資訊所造成之負擔；**c)**敏感性資訊揭露的安全性考量；**d)**有關潛在列名對象之危險和緊急程度。於決定提列列名對象前，相關資訊應進行分享。
 - iii) 對潛在列名對象準備一套相關資訊，包括足以辨識和便於預先知會相關國家之所有該對象資訊(參考前面第 6 段 i 之敘述)
 - iv) 發展一個可以快速且全球性傳遞新列名對象和相關資訊予其他國家之程序。
 - v) 擴大前面第 5 段(viii)所提「免承擔賠償責任」(hold-harmless)和「公開赦免」(public indemnity)法律或其他執行政序，以便處理跨國未同時執行凍結之狀況，避免跨國性金融機構在不同國家面臨之法律義務上衝突。
 - vi) 在互助和保密的基礎上，盡可能和其他國家分享依據打擊資助恐怖分子凍結命令所凍結資金和其他資產數量之資訊。
 - vii) 公開且定期更新所凍結資金和其他資產總數量，以顯示打擊資助恐怖分子凍結機制所發揮之效能。
7. **加強與私部分溝通(Facilitating communication with the private sector)**。因為恐怖分子有關之資金或其他資產幾乎都是在私部門運作，各國必須發展一套能夠對一般大眾，特別是金融機構，有效率及效能地傳遞恐怖分子資金有關資訊之方法。在可能和切實可行狀況下，各國可以採取下列作為，就凍結與恐怖分子有關資金或其他資產、現行列名對象之相關資訊和其他打擊資助恐怖分子指引與命令等，加強與私部門溝通。
- i) 毫不遲疑地整合、組織、發行和更新列名對象名單，例如使用姓名字母和日期等方式排列列名對象，以協助金融機構執行凍結恐怖分子有關之資金或其他資產。對姓名有不同拼音或不同別名者，可以建立成不同的對象，並在技術

¹⁵ 此一預先知會系統是用於輔助而非取代為遵循「開打和塔里班政權制裁委員會」所建立並已經存在之預先知會系統，且本預先知會系統應納入 2001 年聯合國安理會第 1373 號決議案所課之相關義務。

許可情形下提供清楚標示列名對象變更和新增的電子檔案，同時應諮詢私部門檔案格式細節及和其他國家進行檔案格式的國際性協調。

- ii) 發展一套明確指引予私部門，特別是金融機構，有關渠等在凍結資助恐怖分子有關之資金或其他資產上之責任。
- iii) 由現有註冊或核發許可資訊辨識所有金融機構，以便在打擊資助恐怖分子之凍結行動中，順利達到通知、管理監督和執法之效果。
- iv) 在情報安全考量及法律適用範圍內執行一套便於及早、快速和安全通知金融機構有關即將列名對象資金或其他資產所在之程序，俾利這些金融機構能夠立即執行凍結該等之資金或其他資產。
- v) 在符合現有科技、資源及安全考量允許下，執行一套及早、快速且一致的全球性溝通系統，以傳遞任何有關列名對象提列、修改或刪除之資訊。基於第 6 段(ii)所敘理由，對於任何可以明確辨識列名對象之資訊應提供給私部門。
- vi) 執行一套回應有關潛在同名同姓或姓名同音異字等身分誤差所需之明確查詢程序。
- vii) 發展合適的監理機關和可行程序，明示聯繫窗口，協助金融機構凍結和恐怖分子有關之資金或其他資產，及處理源自凍結行動所衍生預料之外或非故意結果，諸如管理、處置具消耗性或易喪失價值之資金或其他資產以及依據聯合國安理會第 1452 號決議案(2002)授權對資金或其他資產所採取之作爲。
- viii) 詳細列出私部門在管理被凍結資金和其他資產時任何允許進行金融交易之指引，例如銀行對於被凍結帳戶之相關費用、利息支付和記帳等。

8. **確保私部門遵循法令、管控和申報(Ensuring adequate compliance, controls, and reporting in the private sector)**。各國可以和私部門合作發展下列作爲：a)促進私部門對於列名對象辨識與凍結資金或其他資產之合作與遵循；b)預防列名對象在該國金融機構從事金融或其他相關交易¹⁶：

- i) 和私部門要經常保持合作關係，特別是金融機構，尤其是那些獨立執行防制潛在資助恐怖分子活動作爲或那些可以提供潛在犯罪資訊之金融機構。

¹⁶ 在本節所訂許多最佳作爲均強調各國及金融機構對於新修訂「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議所應負之責任。至於本報告所有最佳作爲均應依據新修訂「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議加以說明與執行。

- ii) 確保金融機構發展並保有適當內部管控程序(包括客戶審查程序和教育訓練)，以辨識現有帳戶、交易、資金或其他資產是否涉及列名對象。
 - iii) 確保金融機構立即凍結任何列名對象持有或控制之任何資金或其他資產。
 - iv) 確保金融機構具備合宜程序與資源以符合特別建議 III 所要求之義務。
 - v) 確保金融機構執行合理程序以防制與列名對象交易或成爲中介。
 - vi) 由具有充分監督經驗、權力和資源的權責機關或法院發展一套監視系統，以支援第 8 段 ii)、iii)和 iv)所設立之目標。
 - vii) 鼓勵金融機構搜尋或檢查過去金融活動有無被列名對象利用。
 - viii) 檢討及改善金融機構用於辨識客戶之必要規則。
 - ix) 檢討及改善金融機構對於留存交易紀錄憑證之要求。
 - x) 在搜尋列名對象之交易活動，包括任何進行之生意往來關係時，要採取合理措施考量到帳戶利益擁有者、簽署人或代理人或金融機構間之交易。
 - xi) 調和不同金融類別間對於打擊資助恐怖分子和防制洗錢的內控作爲。
9. **確保後續徹底調查、與執法、情報和安全機關之協調和對私部門的適當回饋(Ensuring thorough follow-up investigation, co-ordination with law enforcement, intelligence and security authorities, and appropriate feedback to the private sector)**。有關列名對象之金融資訊，對於執法和其他安全機關在調查恐怖分子資金上是極具價值，執法和檢察機關應有權取得這類資訊。各國可以採取下列作爲，以確保私部門擁有之前揭資訊，在凍結恐怖分子資金或其他資產時，能夠充分被運用。
- i) 訂定程序以確保情報、執法和其他有關機關對於私部門提供凍結恐怖分子有關資金或其他資產之資訊，可以接收、分享和採取行動，包括進行國際間之資訊分享。
 - ii) 訂定程序以確立執法部門能夠回饋私部門，說明相關金融資訊被運用於支援執法行動情形。
 - iii) 蒐集並分析所有有價值之資助恐怖分子資料，以 a)取得資助恐怖分子活動情形；b)研判資助恐怖分子之趨勢；c)建立及分享資助恐怖分子態樣，包括在國際間分享此類資訊；d)採取措施以保護任何容易受到利用之行業。

特別建議 VI：替代性匯款－註釋

通則

1. 「金錢或可計價物質移轉系統」遭到以洗錢和資助恐怖分子為目的而加以濫用情形缺乏防備能力，特別建議 VI 的目標是要藉由各國對各種類型之「金錢或可計價物質移轉系統」(特別是對那些處於正規金融行業以外且未能遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」建議之非正統匯款行業)採取堅定的反洗錢及打擊資助恐怖分子作為，增加該金融體系資金流向透通性。本項建議及其註釋強調將正式或非正式之「金錢或可計價物質移轉服務」業者納入應該遵循依據「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」建議所訂定相關法規要求之範圍。
2. 特別建議 VI 之三大要素：
 - a. 各國應要求所有提供「金錢或可計價物質移轉服務」(包括透過非正規金融系統)之自然人或法人必須申請執照或進行註冊。
 - b. 各國應確定所有「金錢或可計價物質移轉服務」(包括透過非正規金融系統，詳如下列第 5 段所敘)遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議(2003)(特別是建議第 4-16 項和第 21-25 項)¹⁷，及八項特別建議(尤其是建議第 VII 項)。
 - c. 各國對於未經合法取得許可或註冊且未能遵循有關「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」建議之「金錢或可計價物質移轉服務」(包括非正規金融系統)業者，應施以強制性制裁。

範圍與應用(Scope and Application)

3. 就本建議範圍使用之術語定義如下：
4. 「**金錢或可計價物質移轉服務**」(MVT services)係指一個可以在一個地方接受現金、支票、其他票據或儲值物，然後藉由通訊、信息傳遞、移轉或專屬的清算網路，在另外一個地點支付相對金額之現金或其他形式之金融產品給受益人的一種金融服務，此種金融服務的交易過程中間可能涉及金融中介及其他第三者進行。
5. 一個「**金錢或可計價物質移轉服務**」(MVT services)可能透過正統受到金融系統規範的自然人或法人或金融體系外的團體所提

¹⁷本註釋最初是依據「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」1996 年的四十項建議所編纂，隨著該四十項建議於 2003 年 6 月重新修正翻新，本註釋內容於跟著更新，所以目前所有參照資料都是 2003 年版的四十項建議。

供。在許多國家，經常被提到的非正統體系有**替代性匯款系統或地下銀行業務系統**。通常這些系統具有特殊區域特性，因此有不同的特殊名詞加以形容，例如hawala、hundi、fei-chien以及「披索匯兌黑市」(black market peso exchange)¹⁸等。

6. **許可(Licensing)**意指業者為合法經營「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)必須獲得特定主管機關允許。
7. **註冊(Registration)**在本建議中意指業者為合法經營「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)向特定主管機關宣告或登記營業之事實。
8. 「許可」或「註冊」之義務及於代理業者，至少業者必須保存一份現有代理業者名冊並提供特定權責機關。所謂代理業者係指任何人提供之「金錢或可計價物質移轉服務」是經由合法註冊或許可之匯款業者指示或約定辦理。

特別建議 VI 的適用性(Applicability of Special Recommendation VI)

9. 特別建議 VI 應適用所有自然人和法人從事或代理前述第 4 段和第 5 段所提活動作為主要或重要營業項目或作為一個企業例行的附屬業務項目。
10. 各國不需要對於已經「許可」或「註冊」得經營前述第 4 段和第 5 段所提活動且遵循所有「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議(2003)義務(特別是建議第 4-16 項、第 21-25 項)及八項特別建議(尤其是第 VII 項)義務之金融機構強制執行本項「許可」或「註冊」制度或另外指定特別管理機關。

「許可」或「註冊」及遵循(Licensing or Registration and Compliance)

11. 各國應指定機關核發「許可」及／或執行「註冊」並確保本項要求被遵循，且要有機關負責確保「金錢或可計價物質移轉服務業」遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」之建議(包括八項特別建議)，另外要有有效的監控制度。本特別建議 VI 之註釋(特別是有關指定權責機關之需求)和「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」建議第 23 項是一致的。

制裁(Sanctions)

12. 未經「許可」或「註冊」而從事「金錢或可計價物質移轉服務」

¹⁸ 這些特別列舉具有特殊區域特性的替代性匯款系統並非

之業者，應受到相當之行政、民事或刑事制裁¹⁹。而取得「許可」或「註冊」從事「金錢或可計價物質移轉服務」，未完全遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議或八項特別建議所要求之作爲時，於應接受相當之制裁。

¹⁹ 各國在執行本項特別建議時，對已經存在之「金錢或可計價物質移轉服務業」依規定取得「許可」或「註冊」期間，可以暫時性或臨時性的准許營運。

特別建議 VI：替代性匯款－打擊濫

用替代性匯款國際最佳作為²⁰

引言

1. 替代性匯款系統是運作於正統金融體系外的一種傳統性金融服務，提供資金或可計價物質從一個地方移轉到另一個地方。

特別建議 VI：替代性匯款²¹

各國應採取措施確保自然人或法人，包括代理業者，提供之金錢或可計價物質之移轉服務，包括非正統之金錢或可計價物質移轉系統或網路，要取得營業許可或登記，且完全遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」課以銀行及非銀行業金融機構之義務。各國應確保違法從事前述服務之自然人或法人，受到行政、民事或刑事上制裁。

2. 註釋係對特別建議 VI 作深入解釋，而最佳作為是針對一些額外的細節問題，包括透過一些案例，提供各國建議以實踐特別建議 VI 並指引偵測正統金融體系外之替代性匯款系統，特別是一些諸如「金錢／可計價物質之移轉服務」之識別、發給許可或註冊程序、客戶審查程序等實務問題，本最佳作為包括下列主題：

- 「金錢或可計價物質移轉服務」之定義(Definition of money or value transfer service)
- 問題陳述(Statement of Problem)
- 原則(Principles)
- 焦點範圍(Areas of Focus)
 - i) 許可／註冊(Licensing/Registration)
 - a. 許可或註冊要求(Requirement to Register or License)
 - b. 申請發給許可(Applications for License)
 - c. 營業地址(Business Address)
 - d. 帳戶(Accounts)
 - ii) 識別與警示提昇(Identification and Awareness)

²⁰ 本報告內容主要摘取「亞太防制洗錢組織 (APG) 替代性匯款之規範」(2002 年十月) 相關資料，並希望將該組織「地下銀行業務與替代性匯款系統工作組」工作成果推展為國際最佳作為。

²¹ 請同時參考「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」對於特別建議 VI 之註釋：替代性匯款。

- Raising)
 - a. 識別策略(Identification Strategies)
 - b. 警示提昇運動(Awareness Raising Campaigns)
- iii) 反洗錢規範(Anti-Money Laundering Regulations)
 - a. 客戶辨識(Customer Identification)
 - b. 紀錄保存要求(Record Keeping Requirement)
 - c. 疑似洗錢交易申報(Suspicious Transaction Reporting)
- iv) 遵循監督(Compliance Monitoring)
- v) 制裁(Sanctions)

定義(Definition)

3. 在本最佳作為報告中，沿自註釋及特別建議 VI 之相關定義使用如下：
4. 「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)係指一個可以在一個地方接受現金、支票、其他票據或儲值物，然後藉由通訊、信息傳遞、移轉或專屬的清算網路，在另外一個地點支付相對金額之現金或其他形式之金融產品給受益人的一種金融服務，此種金融服務的交易過程中間可能涉及金融中介及其他第三者進行。
5. 一個「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)可能透過受到正統金融系統規範的自然人或法人或金融體系外的團體所提供。在許多國家，經常被提到的非正統體系有**替代性匯款系統或地下銀行業務系統**。通常這些系統具有特殊區域特性，因此有不同的特殊名詞加以形容，例如 hawala、hundi、fei-chien 以及「披索匯兌黑市」(black market peso exchange)等。

問題陳述(Statement of Problem)

6. 當「認識你的客戶」和其他反洗錢策略在正統金融體系中運作的同時，洗錢活動可能漸漸由其他非正統金融行業所取代，許多國家報告顯示透過非銀行體系及非金融行業進行洗錢活動日益增加，因此必須採取防制措施消除未受規範之行業被濫用。「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)對於洗錢者及恐怖主義資助者濫用已呈現無力防堵情況，特別是當這些操作是透過不受「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議所規範之非銀行業金融機構或其他事業團體進行時。
7. 除了利用合法客戶掩護洗錢外，犯罪者亦透過「金錢或可計價物質移轉服務」(MVT services)進行清洗各種犯罪所得，最主要原因是未受規範之 MVT 服務可以使用匿名移轉資金，可以讓洗錢

者或者恐怖分子資助者不用被辨識身分即可自由地遞送資金，甚至不用保存交易紀錄，即便有保存，相關機關亦無法取得該相關資料。由於缺乏足夠的交易紀錄，使得追查交易後的資金流向極端困難。

8. 由最近研究顯示，那些被懷疑利用 MVT 服務進行清洗黑錢的主要犯罪活動包括毒品走私、非法武器販售、貪、逃漏稅捐及關稅、人蛇及非法移民等，而最近許多報告指出國際恐怖團體利用 MVT 服務遞送資金以資助恐怖分子活動。例如，從調查九一一恐怖攻擊行動中發現正統金融行業及非正統的 MVT 服務都有被利用為恐怖分子移轉金錢現象。

原則(Principles)

9. 下列原則為建立相關最佳作為之指引
 - 在某些國家，非正統之 MVT 服務提供一個合法且有效率的服務，特別是在使用正統金融行業困難或費用高昂的地方，且非正統之 MVT 服務亦提供一般金融機構營業外時間之服務，甚至可以將金錢匯進或匯出正統金融服務所不及之地點。
 - 非正統 MVT 服務在某些地區特別興盛是基於文化上及其他原因，地下銀行業務在許多國家是一種歷久不衰的傳統且在十九、二十世紀西方銀行業務系統之前即已流傳，這些服務當時主要是提供給在鄰國地區工作之工人將資金匯回母國管道，然而隨著時空遞移，地下銀行業務不在侷限於那些具有歷史根基的地方，亦不再只是單獨為那些具有特定種族與文化背景的人士服務。
 - 非正統 MVT 服務有很多種存在形式，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」已經發展一些實務建議作為，以協助有關機關減少類似 MVT 服務被洗錢者及恐怖主義資助者利用機會。
 - 政府的監督必須具有彈性、有效、並符合風險比例原則，在降低遵循負擔及不致為洗錢者及恐怖分子資助者建立洗錢漏洞為前提，建立適當之防制機制，以免 MVT 服務業者因負擔過重而轉向地下化，陷入更難以監測困境。
 - 據瞭解，非正統 MVT 服務在許多國家是受到禁止的，特別建議 VI 並不是要讓非正統 MVT 服務在這些國家尋求合法化，而有關辨識方式及提昇警示方法等可以協助相關機關偵測非正統 MVT 服務並對非法業者加以制裁。

焦點範圍(Areas of focus)

10. 根據不同國家針對非正統 MVT 服務調查及執法活動所做分析顯示，非正統 MVT 服務遭恐怖分子及洗錢者濫用方式有好幾種，

應採取防制措施加以遏阻。

i) 許可／註冊(Licensing/Registration)

11. 特別建議 VI 核心要項之一是要各國對於提供非正統 MVT 服務之自然人或法人採取許可或註冊方式管理，其中最重要關鍵在於相關管理機關要對現存業者有所要求，而許可與註冊兩者間之區別在於前者隱含管理機關對於業者進行檢查與制裁，而後者僅是將業者列入管理機關的名單之內。

a. 發給許可或註冊要求(Requirement to Register or License)

- 各國至少應確保 MVT 服務必須向特定權責機關登記，諸如金融情報中心或財政管理機關等。登記方式相較於需耗費相當資源之許可發給方式，算是一個相當具有成本效益的方法。
- 許可發給或註冊登記所課責任及於業者相關代理人，業者至少必須保存一份最新所有代理人名冊，以便管理機關可以查閱。所謂代理人係指受 MVT 服務業者指揮或基於授權合約，從事 MVT 服務之任何人。

b. 申請發給許可(Applications for License)

- 在管理機關審核發給許可申請時，必須對於該申請案本身及業者進行一些清查作為，以符合「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議中之第二十三項²²對管理機關之要求：「必須採取法律與管理措施以防犯罪者或同夥在金融機構中持有大部分股份、幕後持股操控、控制利益或擔任決策職務。」
- 有關機關必須對於 MVT 服務業之經營者、擁有者、管理階層人員及重要股東進行背景清查，特別是在考慮申請營業的潛在業者之合適性，必須對於控制營業的重要幹部進行前科過濾，並和執法資料庫進行比對，包括可疑或異常金融交易申報檔案資料等。至於具有那些類型犯罪前科之申請人不得經營合法的 MVT 服務，應考量加以明確定義。

c. 營業地址(Business Address)

- MVT 服務業者必須提報所有營業處所詳細地址並於任何異動或停止營業時通知主管機關，如有可能的話，應將此一資訊公告週知，俾一般大眾在使用 MVT 服務前可以查詢業者是否取得許可或經過註冊，亦可協助調查及管理機關執行相關任務。此一資訊亦可提供一般金融機構對於 MVT 服務業者持有之金融帳戶進行客戶審查時，瞭解該 MVT 服務業者是否取

²² 本最佳實踐文件最初是依據「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」1996 年的四十項建議所編纂，隨著該四十項建議於 2003 年 6 月重新修正翻新，本報告內容於跟著更新，所以目前所有參照資料都是 2003 年版的四十項建議。

得許可或經過註冊，進而能夠辨識非法業者，據以向金融情報中心或權責機關進行申報。

d. 帳戶(Accounts)

- MVT 服務業者在處理現金及清算交易時，會利用到銀行帳戶，一些業者更可能利用同時經營包括 MVT 服務在內的數種行業，以其他企業帳戶操作客戶匯款，將其混入其他金融交易項目，達到掩飾原始匯款人之目的。
- MVT 服務業者必須使用一個特定帳戶作為提供 MVT 服務專用，並將每一筆委託服務者之姓名及地址留存，且這些特定帳戶必須以擁有合法許可或註冊業者之名開戶，俾利這些帳戶和合法業者名冊容易相互參照比對。
- 鼓勵傳統金融機構能夠發展更細緻手法瞭解 MVT 服務業者如何利用銀行帳戶執行匯款業務，特別是該銀行帳戶被 MVT 服務業者作為匯款結算用途情形。

ii) 識別與警示提昇(Identification and Awareness Raising)

12. 管理及執法機關對於某些非正統 MVT 服務業如何吸引恐怖主義財務擘畫者利用的情形並不熟悉，強化這些 MVT 服務業者辨識機制，將可減低犯罪者及恐怖分子團體利用 MVT 服務業者作為掩飾或加速資助渠等活動之吸引力。
13. 對大多數國家而言，確實辨識非正統 MVT 服務業是建立及維持使用許可／註冊體制一個重要關鍵因素，一旦業者納入管理，即應制定相關遵循計畫，且在管理體制確立之後，後續遵循監理工作應訂定策略，以辨識那些尚未被管理機關知悉之其他 MVT 服務業。在許多國家可能會使用一連串策略以發掘那些具多重面貌之 MVT 服務業，而相關機關應加強合作，以發展跨機關策略並應用有效資源以辨識那些可能違法營業之 MVT 服務業者。下列是識別 MVT 服務業者與提昇公共警覺的一些建議作為。在本最佳實踐文件中，有些建議並非完全適用所有國家，每個國家必須發展最適合自身系統的策略。

a. 識別策略(Identification Strategies)

14. 最佳辨識策略作為包括：
 - 檢查所有傳播媒體從中發掘非正統 MVT 服務業刊登之廣告，並通知業者有關申請許可／註冊之義務，包括全國性、地方性及社區報紙、廣播及電腦網際網路；特別留意在不同社區發行之平面媒體；在 MVT 服務業者可能營業的鄰近地區監控渠等活動。
 - 在調查過程中若發掘有關非正統 MVT 服務業資訊，應送給有關機關處理，並鼓勵調查人員特別留意企業帳簿可能涉及非正統

MVT 服務業之處，另執法機關亦被期許能夠發掘涉及非正統 MVT 服務業之犯罪模式。如果有可能的話，執法機關亦可以考慮使用臥底調查技術或其他特別調查技巧，以偵查非正統 MVT 服務業非法營業情形。

- 徵詢具合法許可／註冊之非正統 MVT 服務業者有關未經核發許可或註冊之可能潛在業者。
- 要警覺非正統 MVT 服務業者經常會利用國際現鈔搬移，特別是利用專人攜帶跨越國境之問題。對於任何這類現鈔搬移之起源和真正擁有者要特別留意，並探詢現鈔攜帶者有關非法業者資訊，特別是其潛在違法行為可推及 MVT 非法業者營業時。
- 要特別留意國內可疑或異常金融交易活動以及國內外大額現金交易申報情形，從中辨識可能與非正統 MVT 服務業之關聯性。
- 協助銀行及其他金融機構發展偵測非正統 MVT 服務業營業活動可能顯露之表徵以利辨識。許多非正統 MVT 服務業會保有銀行帳戶並透過一般正統金融行業交易作為其營業管道之一部分，應賦予銀行對這些帳戶與具合法許可／註冊之業者名冊進行交叉比對並適時向有關機關通報之權力。
- 一旦非正統 MVT 服務業者被辨識出來之後，應加強國際間有關機關對這些業者的情資交換，並考慮與國際分享國內業者的註冊資訊，此一策略亦將有助於其他國家辨識當地非正統 MVT 服務業者。

c. 警示提昇運動(Awareness Raising Campaigns)

15. 最佳警示提昇運動包括：

- 促使非正統 MVT 服務業者警覺申請許可或註冊義務以及其他必須遵循之義務，並確保負責監督及／或受理註冊或發給許可之權責機關知道如何偵測非法營業業者，而對執法機關除了熟悉 MVT 服務業被非法利用方式外，對業者遵循要求亦要有所瞭解。
- 透過教育和遵循計畫，包括拜訪經營 MVT 服務業者，說明有關申請許可、註冊及申報等相關義務，並同時俟機蒐集該行業中其他業者資訊，另經由執法及監理機關管道加強有關對 MVT 服務業實際運作、交易紀錄方式及客戶資料庫等資訊之瞭解，並將觸角延伸至為 MVT 業者提供服務之業者，包括運輸服務、專人遞送服務及貿易公司等，再者可以在貿易雜誌、報紙或其他一般發行之期刊登載非正統 MVT 服務業者需要申請許可、註冊及申報等說明。
- 確保調查人員對於所有有關 MVT 服務業在現行監理體制下應負擔之義務及可能被洗錢者及恐怖分子財務擘畫者利用方式等資訊，能夠透過訓練課程、討論會或會議簡報、警政期刊或其他出

版品登載等教育管道取得。

- 針對不同金融行業發行遵循指引，讓金融業者對於 MVT 服務有所瞭解，確保金融機構能夠落實相關疑似洗錢交易申報要求，並讓潛在客戶瞭解非法 MVT 服務在資助恐怖主義及洗錢中扮演的角色及使用他們提供的服務所冒之風險。
- 要求已註冊或登記之 MVT 服務業者公開相關資訊給客戶知悉，一般守法客戶對有註冊或登記之 MVT 服務業者較具信心並會要求業者出示相關證書。
- 將所有經合法註冊或登記經營 MVT 服務業者開放給公眾查詢。

iii) 反洗錢規範(Anti-Money Laundering Regulations)

16. 特別建議 VI 的第二個重點是各國要確保 MVT 服務業者遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議」第 4-16 項及 21-25 項以及打擊資助恐怖分子「八項特別建議」。
17. 監理及執法機關於調查涉及 MVT 服務業者之洗錢及資助恐怖分子案所需重要資訊，諸如客戶資訊、一般交易紀錄、可疑交易資訊及 MVT 服務業者營業處所及使用帳戶資料等，必須要能夠取得。MVT 服務業者亦須保存相關紀錄，以便監理及執法機關需要時提供。
18. 為有效制止 MVT 服務業被濫用問題所訂之規範，雖要求要能夠找出濫用該行業之對象並加以制止，但亦不應過於嚴苛，造成業者反而轉向地下化，以致更加難以發掘利用此種替代性匯款系統進行洗錢及資助恐怖分子之實情。

a. 客戶辨識(Customer Identification)

19. 「認識客戶」原則一直是反洗錢和打擊資助恐怖分子的主要措施，且已在最近幾年被許多金融行業導入使用，而這些亦應適用於 MVT 服務業。「認識客戶」要求在正統金融行業中已經產生嚇阻性效果，迫使洗錢活動轉向利用其他行業進行，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議」第 4-10 項及第 12 項即是規範有關「客戶辨識」及「紀錄留存」。
- 「打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議」第 5 項之規範被視為是 MVT 服務業必須求完全遵循的最低標準。目前該建議訂出金融機構必須“使用可信賴、獨立來源之文書、資料或情報以辨識和確認客戶身分”，一般所熟知和可接受用以辨識身分的證件為身分證、護照、駕照或社會安全卡等，一個客戶如果無法提出讓金融機構接受的身分辨識方式，將被拒絕而無法從事金融交易，且在特定情形下會被視為疑似洗錢交易加以申報。
- 客戶和MVT服務業者所建立之生意往來不管只是短暫的單筆交易或者是長期的關係，均應確認客戶身分。如果交易是透過電

話、傳真或電腦網際網路進行，必須遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議」第 5 項確認客戶身分後才可進行交易，如係未經身分確認之臨時性客戶，則不應接受該筆交易²³。

b. 紀錄保存要求(Record Keeping Requirement)

20. 如果調查機關要成功調查洗錢和資助恐怖分子案件，必須能夠回溯交易紀錄及實際從事交易者身分，所以對 MVT 服務業者要求保存相關紀錄有其必要，但必須在監理機關需求與業者負擔中間取得一個平衡點。

- 各國應在發展 MVT 服務業遵循指引時，將「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」特別建議第七項有關電匯²⁴規範列入考量，該項建議特別針對資金移轉，包括透過 MVT 服務業者處理之匯款作規範，同時要注意特別建議第 VI 項涵蓋金錢與「可計價物質 (value)」之傳送。
- MVT 服務業者應遵循「打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議」第 10 項規範，對於國內、國際匯款紀錄保存最少五年，各國亦應考慮訂定紀錄保存內容格式的最低要求，因為 MVT 提供匯款服務經常會使用代碼，致難以判讀交易紀錄內含。

c. 疑似洗錢交易申報(Suspicious Transaction Reporting)

21. 為維持和其他類型金融機構義務的一致性，各國對於 MVT 服務業者課以交易申報要求，應按照現行其他類型金融機構的申報要求一致。

- 各國也許可以考慮針對 MVT 服務業者發行特別遵循指引，一些目前已被使用之疑似洗錢表徵，諸如「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」所發行「金融機構偵測資助恐怖分子活動指引」中所列表徵，對於 MVT 服務業所提供「金錢／可計價物質移轉服務」活動具有相當意義。然而，對於 MVT 服務業專屬的金融活動特性和洗錢表徵有賴進一步發展。
- 發展 MVT 服務業特別遵循指引時，對「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」特別建議第 VII 項有關電匯之後半部規範應納入考量，例如業者於收到金錢／可計價物質時必須取得原始匯款人身分資訊，如果取得資訊不足，應作為評估是否為可疑交易的考慮因素，並在必要情形下，向金融情報中心或其他相關機關進行申報，另如果未能取得原始匯款人身分資訊，業者必須視為疑似洗錢交易進行申報。

²³ 參照註腳 3。

²⁴ 特別建議第 VII 項內容：「各國應採取必要的措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，在從事電匯時，應隨同資金之移轉，將匯款人之資料(姓名、住所、帳戶號碼)及相關資訊一併傳遞給受款之金融機構。其次，各國應採取必要的措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，對於未提供匯款人資料(姓名、住所、帳戶號碼)之交易，應加強過濾與監視可疑資金之移轉活動」。

iv) 遵循監督(Compliance Monitoring)

22. 監理機關需以辨識非法業者及其被犯罪者和恐怖分子團體利用之觀點來監督 MVT 服務業者，各國被鼓勵採行下列作為：
1. 有關權責機關必須得以查核未經註冊而被懷疑涉及提供 MVT 服務之不法業者，並透過有效程序執行這項權力。
 2. 賦予監理機關職權查核 MVT 服務業者營運，並得以突擊查核業者註冊資料及檢視交易紀錄，特別是對於紀錄保存作業情形要予以留意。
 3. 對具高風險業者建立辨識和歸類程序，在本文中所謂“高風險”，意指那些有高度風險被利用為洗錢或資助恐怖分子管道之業者。各國被鼓勵對高風險團體由監管機關給予額外的注意。

v) 制裁(Sanctions)

23. 於設計透過立法處理 MVT 有關問題時，對於制裁可以從減少違規之觀點加以考量，如果一個 MVT 服務業者被發現未遵循相關法律要求，大眾會期望權責機關對違法業者加以制裁。理想上，各國應建立制度，依業者違法嚴重程度處以民事、刑事和行政制裁，例如有些案子只需處以警告即已足夠，如果 MVT 服務業者連續違法，則應給予較嚴厲制裁，對於明知故犯業者，例如故意不註冊，則應給予特別嚴厲制裁。
24. 為持續監視 MVT 服務業者交易的適法性，各國被鼓勵建立管理者、股東及董事違法經營警示系統，俾能夠適時引發權責機關注意，並應考慮具有那些類型犯罪前科之個人不得申請為 MVT 服務業者。

特別建議 VII：電匯－註釋²⁵

目標(Objective)

1. 特別建議 VII 係為預防恐怖分子和其他罪犯毫無顧忌地利用電匯方式搬移資金，並且能夠在實際發生時偵測出遭到誤用情形，特別是要確保電匯當事人有關資訊能夠立即提供予：1)有關執法機關和／或檢察機關，以協助偵查、調查、起訴恐怖分子或其他罪犯並追查相關資產；2)金融情報中心，以利分析可疑或異常交易活動並在必要時分送其他機關處理；3)受款金融機構，以利加速辨識客戶身分以及申報可疑交易作業。「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」並無意強迫實施僵化之標準或訂定作業程序，以免對支付系統產生負面影響。

定義(Definitions)

2. 為本註釋之目的，相關名詞定義如下：
 - a. 電匯(wire transfer)和資金移轉(funds transfer)意指任何匯款交易之匯款方(自然人和法人)透過金融機構以電子方式使得受款方可以在另一家金融機構取得款項的資金移轉，匯款方與受款方可以為同一人。
 - b. 跨國境資金移轉(Cross-border transfer)意指任何電匯匯款及受款之金融機構位處不同國家。
 - c. 境內資金移轉(Domestic transfer)意指何電匯匯款及受款之金融機構位處相同國家，涵蓋透過位處其他國家之金融機構完成該匯款交易之方式亦屬之。
 - d. 金融機構(financial institution)之定義和「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」四十項建議(2003)²⁶所定義相同，所以並不涵蓋在資金移轉過程中僅提供訊息或其他支援系統之個人或公司²⁷。
 - e. 匯款人(originator)意指在金融機構進行電匯交易之帳戶持有人或無帳戶之自然人或法人。

²⁵ 認知各國需要時間從事有關法律和法規之變更以及容許金融機構對於相關匯款系統和作業程序作必要之適應。但這個期間不應超過採納本註釋建議之後兩年。

²⁶ 本註釋最初發行時是參照 1996 年的四十項建議，隨著「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」於 2003 年 6 月更新四十項建議，本註釋亦跟著更改。

²⁷ 然而，這些系統有一樣角色就是提供金融機構必要資訊以遵循第 VII 特別建議之義務，特別是對於資金移轉資訊與電匯資訊應保持完整性。

範圍(Scope)

3. 特別建議第 VII 項在下列條件下適用金融機構間跨國境及國內之匯款。

跨國境電匯(Cross-border wire transfer)

4. 跨國境電匯應隨附正確且有意義之匯款人相關資訊²⁸。
5. 跟隨跨國境電匯之資訊必須包括匯款人姓名及帳戶號碼(如果有的話)，否則亦應隨附其他可資識別身分之號碼。
6. 跟隨跨國境電匯之資訊亦應包括匯款人地址，也有許多國家允許金融機構以國民身分證號碼、客戶識別號碼或出生地與日期取代。
7. 跨國境電匯如包涵在批次轉帳交易內將被視為國內轉帳交易，在這種情形下，匯款行必須保存必要資訊以識別所有匯款人，俾在必要時提供給有關機關和受款行。金融機構應確定不會將非例行性交易列入批次性交易辦理，以免增加洗錢及資助恐怖分子的風險。

國內電匯(Domestic wire transfer)

8. 跟隨國內電匯之資訊必須等同跨國境電匯作業，涵蓋匯款人資訊，除非受款之金融機構及有關機關能夠從其他管道取得有關匯款人之全部資訊，如果是屬於後面情形，款匯之金融機構只需隨附帳戶號碼或其他識別號碼等足以反查原始匯款人身分即可。
9. 匯款之金融機構必須在收到受款金融機構或有關機關請求時，於三個營業日內提供匯款人資訊，執法機關亦得強制金融機構立即提供這類資訊。

特別建議 VII 的例外情形(Exemption from SR VII)

10. 特別建議 VII 並未涵蓋下列型態付款：
 - a. 任何資金移轉之金融交易使用信用卡或現金卡方式並有卡號跟隨該交易者。但如果使用信用卡或現金卡從事實地現金移轉，則仍涵蓋於特別建議 VII 內，相關資訊必須跟隨交易一併移轉。
 - b. 純粹金融機構間資金調度及清算之移轉。

²⁸ 在本註釋發行第一年內，各國或許可以設定一個最低門檻（不高於美金 3,000 元），之後「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」將重新檢討設定門檻之可行性。然而不管門檻為何，精確與有意義的匯款人資訊必須加以保留並且提供匯款金融機構如第 9 節所敘之需要。

匯款、中介及受款之金融機構所扮演之角色(Role of ordering, intermediary and beneficiary financial institutions)

匯款之金融機構

11. 匯款之金融機構必須確保電匯時隨附有關匯款人資訊，匯款行必須確認此一資訊之正確性並依據「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」2003年四十項建議²⁹所訂標準保存該資訊。

中介金融機構

12. 對於跨國境及國內電匯交易，金融機構於扮演中介角色時，必須確保所有跟隨該電匯交易之匯款人資訊能夠加以留存。
13. 當發生技術限制以致無法將所有匯款人資訊跟隨跨國境電匯移轉時，受款之中介金融機構必須將匯款金融機構轉來之所有匯款人資訊保存五年以上。

受款之金融機構

14. 受款金融機構必須具備有效程序以辨識欠缺完整匯款人資訊之電匯交易，對此種電匯交易並可考慮作為評估視為疑似洗錢交易向金融情報中心或有關機關申報之重要因素。在許多情形下，受款金融機構甚至必須考慮限制或終止與那些無法達到特別建議VII標準之金融機構間生意往來關係。

對於金融機構無法遵循電匯規則與規範之強制機制 (Enforcement mechanisms for financial institutions that do not comply with wire transfer rules and regulations)

15. 各國必須採取適當措施有效監視金融機構遵循電匯規則與規範，如有怠於遵循相關規則與規範，應處以民事、行政或刑事上之制裁。

²⁹ 參考註腳 2

特別建議 VIII：非營利組織－打擊濫用非營利組織－國際最佳作為

前言與定義

1. 非營利組織被誤用為資助恐怖主義情形，逐漸被認為是全球戮力打擊資助恐怖主義上一個重要弱點，此一問題引起「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」、七大工業國、聯合國及許多區域性相關組織注意。在「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」內，此一問題已成為實踐特別建議 VIII(非營利組織)主要工作重點。
2. 非營利組織可以依不同管轄地區和不同法律制度而以不同形式出現。在「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」會員國中，從法律及實務面得知，協會、基金會、募款委員會、社區服務組織、公共利益企業、有限公司、公共慈善機構等均為合法之非營利組織。
3. 由於有不同法律形式以及實務上考量，對於非營利組織偏向使用功能性而非法律上之定義。據此，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」發展出一些建議作為，協助有關機關保護非營利組織於從事慈善、宗教、文化、教育、社交或友好為目的之募款或捐助時，避免被恐怖主義的財源擘畫者誤用或剝削。

問題說明(Statement of the problem)

4. 很不幸地，有一些例子顯示慈善募款機制已被利用為資助恐怖主義之掩護--例如以慈善為目的所募集捐獻流向恐怖分子或組織。然而，通常發生非營利組織被誤用情形，是在該組織中某些雇員或經理人濫用職權私自將資金轉給恐怖分子，而捐獻者、甚至該組織大部分管理階層和職員不知情下所發生。一些非營利機構除了提供財務上支持，亦提供恐怖分子及非法武器運輸上之掩護和後勤支援，相關案例詳列於「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」2001-2002 年洗錢態樣報告³⁰及本文件附錄中。

原則(Principles)

5. 下列原則為建立相關最佳作為之指引
 - 慈善事業是世界經濟和許多國家經濟與社會系統中補足政府部

³⁰ 發行於 2002 年 2 月 1 日且公布於下列網站：http://www.fatf-gafi.org/FATDocs_en.htm#Trends

門和企業，提供廣大公共服務和改善生命品質的重要組成部分，我們希望保護和維持慈善的施捨作為並透過其運作保存社會的強壯與多樣性。

- 監督非營利組織是政府、慈善團體、支持慈善事業者及受益人間一個合作事業，堅實的監督機制和因此所產生政府部門與非營利組織間一定程度緊繃關係並不妨害共同目標與彼此互補功能——兩者都在追求提昇透明度和責任性以及更廣泛的共同社會福利和安全目標。
- 政府監督必須具彈性、有效並與風險相稱，且須考慮使用降低遵循負擔且不致造成被恐怖分子的財政擊畫者利用之機制，那些無法從公眾募集大量金錢的小型組織及一些以重分配會員間資源為主要功能的地區性組織或協會，即可能不需要政府強力監督。
- 各國管理非營利組織的規則可能會因憲法、法律、管理、制度架構和採取之國際標準或模組不同而有所差異，但堅持建立非營利組織募款及資金傳送應透明化與負責任的立場一致，對於部分國家在規範宗教活動能力上受到侷限亦可以理解。
- 各國對於「慈善」為目的和黃活動的定義範圍可能有別，但必須同意不得涵蓋直接或間接支持恐怖主義之活動，包括可能被利用為勸誘參與恐怖行動之作為等。
- 非營利業者在許多國家具備自律、監督和評鑑機制以防被濫用，應鼓勵透過強化自我規範措施作為，降低被恐怖分子團體誤用。

焦點範圍(Areas of focus)

6. 由各國調查、資金阻絕行動及執法作為進行分析，顯示非營利組織被恐怖分子誤用有多種方式，建議應考慮採取預防性措施。

i) 金融透明性(Financial transparency)

7. 非營利組織每年從捐贈者募集數百億元資金，並在支付相關管理支出後，再分配給受益者。透明性是基於捐贈者、組織及權責機關利益考量，非營利組織所從事金融交易不應逾越合法組織之限度，通常是制定合宜規則與監督所強調之重點。

a. 財務處理(Financial accounting)

- 非營利組織應保持且能夠列示所有活動預算及實際花費情形，這些預算應顯示收受者之真實身分及經費預定使用方式，行政預算亦應透過相當之監督、報告和保護機制。
- 獨立稽核以確保一個組織會計帳能夠精確反應出財務真實情況是一種被廣泛認同且接受的方式。一些重要非營利組織都是透過稽核制度以獲得捐贈者信任，在許多國家的監理機關亦要求非營利組織建立稽核制度。而在實務上，這種稽核方式要能夠確保非

營利組織不致被恐怖分子團體所濫用，另要注意的是金融稽核並不能確保善款必然會依原訂計畫內容送到受益者手上。

b. 銀行帳戶(Bank accounts)

- 透過固定銀行帳戶處理非營利組織資金往來，並使用註冊有案之正式金融管道轉移資金，被視為是一種最佳策略。非營利組織應在可能情形下透過正式之金融系統從事金融交易、在正式銀行系統開設帳戶，並且受到有效的管控與規範。

ii) 有計畫的確認(Programmatic verification)

8. 充分確認非營利組織活動的必要性是相當重要，有許多實例顯示，原先向組織報告的活動計畫和實際執行的內容會有很大出入，資金實際上是流向恐怖分子組織，非營利組織有義務瞭解和確認資金是用在原先所計劃和廣告的活動上。

a. 勸募(Solicitation)

9. 勸募捐款時應正確且透明地告訴捐款者募款目的，且該非營利組織要能夠確保善款依募款目的使用。

b. 監督(Oversight)

10. 透過監督以確保資金能夠到達預期之受益人，非營利組織應追蹤下列問題：

- 是否依計畫內容實際執行？
- 受益人是否真實存在？
- 送出之善款是否確實到達預期受益人手上？
- 所有資金、資產及不動產等是否都確實入帳？

c. 現地查驗(Field examinations)

11. 在許多案例中，財務會計與稽核尚不足以保護非營利組織不受到濫用，直接實地稽核計畫執行內涵可能是偵測資金有無被誤用唯一方法。現地查驗很明顯地是一個發現所有瀆職行為的好方法，包括發掘將資金轉向恐怖分子在內，但如果以風險比例為考量，倒也不必要求全面查驗所有之計劃活動，但非營利組織應追蹤計畫活動之實現與經費使用狀況。

d. 國外活動(Foreign operations)

12. 當非營利組織基地是在一個國家而慈善活動在另一個國家舉行時，該兩國之有關機關應充分交換資訊並合作進行監督或調查工作。一個非營利組織應盡可能採取適當措施核計在組織基地母國以外地點所提供之服務及使用之資金。

iii) 管理(Administration)

13. 非營利組織應能夠將行政、管理和活動政策管制等作為加以文件化，這當中董事會或具同等功能之管理組織扮演關鍵性角色。
14. 有關董事會在公司中的責任在過去已有很多的記載，近年來則將

焦點放在董事會對於公司健全性與道德性所扮演的重要角色。非營利組織的董事或對組織管理負有帶領與管控之經理人員，同樣對於組織道德性負有審查與關切之責任，渠等必須瞭解誰可以用組織名稱對外，特別是相關負責人員，授權人員及託付之對象等，並應在能的情形下，採取前攝性確認措施，以確保合作之組織及所資助、提供服務及物質支援之對象，未被恐怖分子所滲透或操控。

15. 董事經理在執行職務時應謹慎、廉潔，缺乏專業知識或被動參與組織事務並不足以作為推卸責任之藉口，董事經理對下列人員負有責任：

- 組織及其成員要確保財務健全及在組織章程內運作。
- 與該組織有互動之對象，如捐贈者、服務對象及提供者。
- 負責監理該組織之各階層政府機關。

16. 這些責任在非營利組織面對資助恐怖分子濫用情形下具有新的意涵，如果一個非營利組織有董事會存在，該董事會應：

- 要能夠明確地辨識每一個董事及決策成員。
- 要定期召開會議，並將會議決議保存紀錄。
- 對於董事會成員之選舉和罷免要有定形化之規定。
- 確保對組織的財務和帳戶有一個年度的審查機制。
- 確保對執行方案花費有適當的財務控管，包括透過其他組織同意所進行之方案。
- 確保在直接的方案執行和管理花費上取得適當的平衡。
- 確保具有必要程序可以預防組織的設施與資產不會被用來支持恐怖活動。

監督團體(Oversight bodies)

17. 在不同國家對於慈善機構有不同的監督團體，對於預防非營利組織或募款組織不被恐怖分子濫用，在以往通常不是主要焦點，然而有力的監督、規範和審查是贏得捐贈者信賴以及打擊浪費、詐欺和確保政府稅款減免利益能夠及於適當機構之重點，這些雖然能夠輕易轉換到打擊資助恐怖分子作為上面，但還是需要將其焦點擴大。

18. 並沒有一個單獨方法足以確保非營利組織的透明，不同國家採取不同措施來達到此一目的。在一些國家，獨立的慈善委員會具備了監督功能，而在其他國家則由政府機關直接涉入，例如稅務機關或執法、銀行監理機關等，除了政府的機關外，私部門的監察組織在許多國家亦扮演一個重要的角色。

i) 政府執法與保安官員(Government Law Enforcement)

and Security officials)

19. 非營利組織非法運作以資助恐怖主義之方式，就如同任何其他非法資助者一樣。因此，打擊非營利組織被濫用將持續依重政府執法與保安官員，非營利組織不能免除於刑法之外。

- 政府執法與保安官員應在打擊非營利組織遭恐怖團體濫用上扮演關鍵角色，包括對非營利組織相關作為之持續作為。

ii) 專業化的政府監理機關(Specialized Government Regulatory Bodies)

20. 檢視政府監理非營利組織的專業化機關存在形式，可以發現在實務上有很大的差異性。在蘇格蘭和威爾斯，監理規則是由一個特別的慈善委員會負責，而在美國，任何政府的專業化監理規則都是由州政府層級辦理，波斯灣國家合作委員會所屬成員國家監督非營利組織則由不同的團體負責，包括從政府部會層級到跨政府機構都有。

- 不管如何，在政府部門內的相關機關應有聯繫與討論資助恐怖分子問題的機制，特別是負責處理恐怖主義和負責監理 對非營利組織資助恐怖分子風險無所警覺之機關，而瞭解資助恐怖分子之專家應協助相關機關提高對此問題的警覺性，並提供資助恐怖分子行動的特性徵候。

iii) 政府的銀行、稅務和財政監理機關(Government Bank, and Financial Regulatory Authorities)

21. 雖然銀行監理機關通常不從事非營利組織的監督，但是善款的募集和移轉 會經由正式或註冊之金融管道，顯見建立銀行監理系統以打擊非營利組織被濫用或剝削之重要性，尤其是可疑交易活動申報、認識客戶等等。

22. 在那些提供慈善組織稅捐優惠的國家，稅務機關要和慈善社團保持高度互動，此點在打擊資助恐怖分子作為上特別重要。

- 各國因減免稅捐目的而蒐集慈善團體的財務資訊，應在最大可能情形下，將資訊分享給負責打擊資助恐怖分子之其他政府機關(包括金融情報中心)。雖然此類與稅務有關之資訊可能非常敏感，有關機關應確保涉及非營利組織被恐怖團體或支持者濫用之資訊，能夠適時加以分享。

iv) 私部門的監察組織(Private Sector Watchdog Organization)

23. 許多國家存在的私部門監察或評鑑組織，對於國際致力於打擊非營利組織被恐怖分子濫用之作為上具有相當之效用，不僅對募款組織相當瞭解，亦保護非營利組織運作的合法性與聲譽，並長期參與提升這些組織的發展作為。

24. 各國應致力於聯繫和參與這些私部門監察組織在打擊非營利組織被濫用之作爲，包括有關如何改善這些作爲的對話。

制裁(Sanctions)

25. 各國應使用或訂定新的法律和規定，對於濫用慈善團體以資助恐怖分子，予以有效和適當的行政、民事或刑事制裁。

恐怖分子濫用非營利組織之態樣

案例一：非營利之前置組織(Non-profit front organization)

1. 在 1996 年，一群屬於 A 國(FATF 會員)東南部某宗教極端團體成員說服一些住在該國的富有外國人士資助建立一個宗教聚會所，隨後由一個建築商人“S”出面興建，最後再將所有權移轉到該群外國人所屬團體“Y”的名下。
2. 該宗教聚會所除了供當地社區宗教崇拜外，事實上亦暗中提供來自極端團體的“旅客”住宿並對外募集資金。例如，在該宗教聚會所開始運作不久，即收到來自其他富有外國生意人的大額捐款(數百萬元)，並另外成立一個“基金會”專門從事大額資金募集及運用，以避免引起當地有關機關注意。
3. 據信“S”的部分活動是帶頭從事一項多目的國際金融網路(1999 年一年在 A 國家的投資額即高達美金 5 千 3 百萬元)，並對一個恐怖分子網路提供支援，“S”經常到阿富汗及美國旅行，在其資產中有數個公司在“C”國及其他地方註冊，其中一家公司是位於“A”國首都作為募集捐款平台，並在“A”國南部和暗中共謀的一位公證人及一家金融機構購置數棟建築。
4. 當“A”國有關機關基於外國投資相關規定對一筆財產交易加以封鎖時，該金融機構經理即出面為其客戶說情並由公證人出示一份該大樓購買文件作保證，該金融機構所持之該交易資金隨即被移轉到一個不合作國家的一個銀行帳戶，以隱藏其來源。
5. 雖然這些人在“A”國和其他地區的合法活動和資助恐怖分子活動間關係尚未完全釐清，調查人員已經懷疑至少這些合法活動所得資產有一部分被用以資助恐怖分子組織。

案例二：騙取捐款(Fraudulent solicitation of donations)

6. 有一個非營利組織除了於總部所在地發起募款外，並向某地區的一些慈善機構請求捐助，該組織對外謊稱所得善款將用於幫助孤兒和寡婦。然事實上，該組織之主要財務管理者是為「奧薩瑪賓拉登」(Usama bin Laden)籌款的頭頭。因此，該組織募得之善款，除部分提供支援孤兒和寡婦外，其餘被轉提供給「開打」組織活動之用。

案例三：分支辦公室蒙騙總部(Branch offices defraud)

headquarters)

7. 有一個非營利組織位於發放善款地區的辦公室主任蒙騙捐款地區的捐款人，將善款用於資助恐怖主義。為從該組織總部獲得更多額外款項，該分支辦公室利用不存在或已死亡之孤兒造冊，虛增需要照顧之孤兒數量，所得款項被轉到「開打」組織所屬恐怖分子。
8. 此外還有一個位於發放善款地區的非營利組織所屬辦公室，蒙騙位於捐款地區之總部，以用於哺育孤兒計畫、興建學校或宗教聚會所等名義掩飾而取得之善款，挹注當地恐怖分子組織，該辦公室並雇用一些該恐怖組織之成員以及幫助他們旅行。

案例四：救助機構工作人員濫用職位(Aid worker's Misuse of Position)

9. 一個位於被戰爭蹂躪地區提供人道協助之非營利組織，其所屬一位工作人員利用職務關係，支持一個位於其他地區之恐怖組織從事活動，秘密地和該地區武器走私者接觸，仲介採構武器並出口給該恐怖組織。