

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：國際會議)

參加「防制非營利組織資助恐怖分子 工作研討會」出國報告

出國人：行政院洗錢防制辦公室 何凱婷諮議

派赴國家：馬來西亞吉隆坡

出國期間：106年11月23日至11月26日

報告日期：107年2月26日

摘 要

「亞太防制洗錢組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, 下稱 APG)於 2017 年 11 月 24 日至 11 月 25 日在馬來西亞國家銀行所屬之 Lanai Kijang 舉辦「防制非營利組織資助恐怖分子工作研討會」,計有來自 20 個會員國等 50 名與會者參加,我國係由行政院洗錢防制辦公室何凱婷諮議奉派參加。

該研討會主要係由來自澳洲金融情報中心 (Australian Transaction Reports and Analysis Centre ,AUSTRAC, Australia)、澳洲慈善及非營利組織委員會 (Australian Charities and Non-for profits Commission ,ACNC, Australia)、馬來西亞國家銀行 (Bank Negara Malaysia ,BNM, Malaysia)、英格蘭和威爾士慈善委員會 (Charity Commission for England and Wales ,CCEW, United Kingdom)、印尼金融情報中心 (Financial Transaction Reports and Analysis Centre, PPATK, Indonesia)、英國皇家聯合服務機構 (Royal United Services Institute, RUSI) 及聯合國反恐執行局 (United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate, UN-CTED) 等專家分享相關經驗。研討會目的係為協助 APG 會員國有效執行金融行動工作組織 (FATF) 所要求的法律、體制框架及機制,藉以保護非營利組織免受恐怖分子的不當利用。

關鍵詞：“亞太防制洗錢組織”、“APG”、“防制洗錢金融行動工作組織”、“FATF”、“行政院洗錢防制辦公室”、“防制洗錢/打擊資恐”、“AML/CFT”、“洗錢”、“金融情報中心”、“FIU”、“國家風險評估”、“NRA”、“風險為本方法”、“RBA”、“相互評鑑”、“評鑑方法論”、“技術遵循”、“效能遵循”、“非營利組織”、“NPO”、“資恐防制法”、“資恐”、“AUSTRAC”、“ACNC”、“BNM”、“CCEW”、“PPATK”、“RUSI”、“UN-CTED”、“區域性風險評估”、“RRA”、“目標性金融制裁”

目 次

壹、	2017年「防制非營利組織資助恐怖分子工作研討會」與會紀要.....	1
一、	前言.....	1
二、	與會情形及重要內容.....	2
(一)	11月24日(星期五)-工作研討會第一日.....	2
1.	開幕儀式.....	2
2.	非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況.....	2
3.	非營利組織之區域性資恐風險評估.....	2
4.	趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I.....	2
5.	趨勢及以風險為本之監理非營利組織 II.....	2
6.	打擊資恐與非營利組織人道救援行動：優先考量平衡衝突.....	5
(二)	11月25日(星期六)-工作研討會第二日.....	6
1.	監理非營利組織的典範及挑戰.....	6
2.	打擊資恐之目標性金融制裁.....	6
3.	案例分享.....	6
4.	開幕儀式.....	10
貳、	專題報告：非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況.....	11
一、	前言.....	11
二、	國際標準.....	11
三、	現階段防制策略成效－第三輪相互評鑑常見的缺失.....	15
四、	APG 透過相互評鑑發現有關遵循與非營利組織相關標準的觀察.....	16
五、	有效保護非營利組織之方法.....	16
六、	意見交流.....	16
參、	專題報告：非營利組織之區域性資恐風險評估.....	17
一、	前言.....	17
二、	非營利組織之區域性資恐風險評估.....	17
三、	FTAF 國際標準之非營利組織高風險特徵.....	18
四、	非營利組織之打擊資恐優先行動方案.....	18
五、	意見交流.....	18
肆、	專題報告：趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I.....	20
一、	前言.....	20
二、	英格蘭和威爾士慈善委員會(CCEW).....	20

三、	英格蘭和威爾士監理之慈善團體現況分析	21
四、	FATF 國際標準	21
五、	非營利組織的弱點	22
六、	因應濫用及管理不當的作法	23
伍、	專題報告：監理非營利組織的典範及挑戰	25
一、	前言	25
二、	監理非營利組織的典範	25
三、	依照非營利組織活動及法律地位進行不同的監理措施	25
四、	防止非營利組織資助恐怖分子之不同監理方式	26
五、	”認識”三大原則	26
六、	挑戰	26
七、	恐怖分子威脅的本質改變	27
八、	防制非營利組織遭資恐濫用監理之現況挑戰	27
陸、	專題報告：打擊資恐之目標性金融制裁	28
一、	前言	28
二、	聯合國安理會制裁委員會	28
三、	聯合國反恐委員會(CTC)-安理會第 1373 號制裁決議(2011 年-)	28
四、	伊斯蘭/凱達制裁委員會與反恐委員會對於資產凍結有何不同定義	28
五、	凍結恐怖分子資產的目標	29
六、	目標性金融制裁所稱之凍結	29
七、	國家指名恐怖分子及資產凍結程序	29
八、	如何辨識可疑的非營利組織	30
九、	誰應該被指名?誰的資產應該被凍結?	30
柒、	心得與建議	31
一、	應研議辦理非營利組織之產業資恐風險評估	31
二、	應重新檢視非營利組織現有監管之法令之適足性	31
三、	宜鼓勵非營利組織監管機關參與國際研討會	31

附件一：2017 年「防制非營利組織資助恐怖分子工作研討會」議程。

附件二：非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況
(International Standards on NPOs and Regional Implementation)簡報。

附件三：非營利組織之區域性資恐風險評估
(Terrorism financing & NPOs : Regional Risk Assessment)簡報。

附件四：趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I
(Trends and a Risk-based Approach to NPO regulation I)簡報。

附件五：趨勢及以風險為本之監理非營利組織 II
(Trends and a Risk-based Approach to NPO regulation)簡報。

附件六：打擊資恐與非營利組織人道救援行動：優先考量平衡衝突
(CFT, NPOs and Humanitarian Action: Balancing Conflicting Priorities)簡報。

附件七：監理非營利組織的典範及挑戰
(Models and Challenges in Rgulating NPOs) 簡報。

附件八：打擊資恐之目標性金融制裁
(Targeted Finicial Sanctions to Combat Terrorist Financing)簡報。

附件九：案例分享(Case Studies) 簡報。

壹、 2017 年「防制非營利組織資助恐怖分子工作研討會」與會紀要

一、 前言

「亞太防制洗錢組織」(APG) 根據第三輪相互評鑑現況及其會員國之技術援助請求，遂於第 3 屆打擊資恐高峰會議(The 3rd Counter-Terrorism Financing (CTF) Summit Plenary)後即接續於 2017 年 11 月 24 日至 11 月 25 日在馬來西亞國家銀行所屬之 Lanai Kijang 舉辦「防制非營利組織資助恐怖分子工作研討會」，該研討會主要係就監管非營利組織之權責機關，就如何防制並減少非營利組織遭資恐濫用等議題，與來自世界各地 AUSTRAC、ACNC、BNM、CCEW、PPATK、RUSI、UN-CTED 等專家學者共同討論並藉此機會進行經驗交流。本次計有來自 20 個會員國等 50 名與會者參加，我國係由行政院洗錢防制辦公室指派何凱婷諮議參加，本次工作研討會之議題涵蓋：

- (一) 非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況(International Standards on NPOs and Regional Implementation)。
- (二) 非營利組織之區域性資恐風險評估(Terrorism financing & NPOs : Regional Risk Assessment)。
- (三) 趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I (Trends and a Risk-based Approach to NPO regulation I)。
- (四) 趨勢及以風險為本之監理非營利組織 II (Trends and a Risk-based Approach to NPO regulation)。
- (五) 打擊資恐與非營利組織人道救援行動：優先考量平衡衝突(CFT, NPOs and Humanitarian Action: Balancing Conflicting Priorities)。
- (六) 監理非營利組織的典範及挑戰(Models and Challenges in Regulating NPOs)。
- (七) 打擊資恐之目標性金融制裁(Targeted Financial Sanctions to Combat Terrorist Financing)。
- (八) 案例分享(Case Studies)：
 1. 資恐活動的轉變(shifting TF activity)。
 2. 印尼對於非營利組織內部和外部活動之剖析(Indonesia perspective on internal and external engagement related on NPOs)。
 3. 馬來西亞對於非營利組織的協調和溝通方針(Malaysia NGO coordination and outreach strategy)。
 4. 溝通-內部和外部參與(Outreach-Internal and External Engagement)。

二、與會情形及重要內容

(一) 11月24日(星期五)-工作研討會第一日

會議主題	會議重點
開幕儀式	會議重點詳本節
非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況	詳標題貳專題報告
非營利組織之區域性資恐風險評估	詳標題參專題報告
趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I	詳標題肆專題報告
趨勢及以風險為本之監理非營利組織 II	會議重點詳本節
打擊資恐與非營利組織人道救援行動：優先考量平衡衝突	會議重點詳本節

1. 開幕儀式

秘書處Eliot Kennedy致辭感謝馬來西亞國家銀行及秘書處相關工作人員攜手合作辦理此次工作研討會，並預祝所有與會者藉由本次研習將能滿載而歸，後由現場與會人員以1至2分鐘進行自我介紹，促進各會員國彼此認識與交流。(本次會議以圓桌方式進行)

2. 非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況

詳標題貳專題報告。

3. 非營利組織之區域性資恐風險評估

詳標題參專題報告。

4. 趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I

詳標題肆專題報告。

5. 趨勢及以風險為本之監理非營利組織 II

為使與會代表更瞭解如何以風險為本之方式監理非營利組織以及現況趨勢，特別由澳洲ACNC副專員David Locke進行報告。

(1) 澳洲慈善及非營利組織委員會(ACNC)

該委員會係依據ACNC法案成立，主要目的為維持、保護及提升公眾對於非營利組織(Non For Profits-NFP)之信任與信心，並持續支持NFP健全發展、獨立和創新。

(2) 監管之NFP現況

ACNC要求註冊的慈善機構提交一系列相關活動和財

務資訊，雖然受監管的慈善機構僅佔非營利組織人口的20%，但他們是澳洲的第2大雇主，其志願者人數是剩餘非營利組織人口的2倍。2015年，有註冊的慈善機構總收入超過1,345億美元，其中112億美元來自捐贈和遺贈。

(3) 自接受到的訊息辨識風險

約有23%來自ACNC辨識；24%來自一般大眾提供；10%來自其他政府部門的請求；10%來自慈善團體負責人舉報；4%來自其他部門揭露；6%來自媒體揭露；6%來自匿名舉報；5%來自員工或志工舉報；4%來自慈善團體的受益者舉報；3%來自資金捐助者舉報；5%來自慈善團體自我監督報告。

(4) 關注的態樣

A. 政府標準：

(a) NFP設立登記之目的：須關注私人利益是否使NFP違背其慈善目的。

(b) 對於NFP成員的有責性：NFP是否疏於召開年度會議以及未提供完整資訊給會員。

(c) NFP有無遵循澳洲法律：須關注NFP是否有與詐欺或其他犯罪活動有關。

(d) NFP負責人的適格性及義務：須關注NFP負責人有無消極不適任資格，對於財務有無經營不當等。

B. 註冊的權利：例如偽非營利組織、不符合設立目的非營利組織以及僅為牟取私人利益的非營利組織不予註冊登記。

C. 未遵循記錄保存義務：例如沒有保存財務或運作上的相關紀錄。

D. 未遵循相關申報義務：例如未提交有關慈善機構的變更資訊、或未提交年度財報等。

E. ACNC監管範圍以外的關注。

(5) 有關NFP負責人的七項責任

- A. 應以合理及謹慎的態度行事。
- B. 應以慈善團體的利益作為優先考量。
- C. 不濫用職務之便。
- D. 不濫用在履行職務中所獲得的資訊。
- E. 揭露可能存在的利益衝突。
- F. 適當的管理財務。
- G. 不允許慈善機構在無力償債時運作。

(6) NFP 遵循(合規)的重點：

- A. 無詐欺或財務管理不善：包含洗錢、逃稅及牟取私人利益。
- B. 與恐怖主義無關連：必須確保非營利組織沒有遭恐怖分子濫用，或藉以支持恐怖主義團體、個人等活動。
- C. 不得損害受益人利益：特別是幼童及老年人利益。
- D. 應與政治活動無關連：須確保非營利組織從事之活動與設立之目的（慈善）是否相符。
- E. 年度報告的準確及準時性：年度財報等相關聲明是否有準時提交給權責機關，報告內容的正確性可證明非營利組織的廉潔性。

(7) 權責機關提倡遵循(合規)的方法

- A. 教育與支持：可透過提供指引文件、如何遵循之影片、網站（acnc.gov.au）及建議等服務，例如對於表現良好之非營利組織頒發合規之獎項、舉辦論壇、研討會進行意見交流等。
- B. 協助遵循：透過書信往來、電話討論有關如何履行法規義務的方法或者釋疑相關非營利組織於執行上合規的疑問。
- C. 主動遵循：主動調查、資訊蒐集以及對於年度聲明逾期遲交的慈善團體發出警告信息等。
- D. 適當之制裁：透過強制行或撤銷負責人資格等。

E. 廢止：對於不遵循之非營利組織（如未遵守法律規範、提供虛偽聲明、進入清算程序）廢止其資格。

(8) ACNC的監理權利主要有三項，包含資訊蒐集權利、執法權利（警告、撤銷、禁令、執行命令等）、可要求附加的報告權利。

6. 打擊資恐與非營利組織人道救援行動：優先考量平衡衝突為使與會代表更瞭解非營利組織進行人道救援行動與打擊資恐的平衡，特別由英國RUSI學者Tom Keatinge進行報告。

(1) 銀行部門對於非營利組織的金融服務縮減及去風險化，已導致非營利組織於資金轉移上出現延遲的困境。有關非營利組織對於銀行部門存在的挑戰如下：

A. 慈善捐贈向來是重要的社會活動。

B. 許多非營利組織獲得廣泛大眾的支持及信任。

C. 非營利組織通常以現金為其業務基礎。

D. 對於非營利組織的規範係有限的。

E. 非營利組織通常具有跨境活動，所以與通匯銀行有一定之連結關係。

(2) 銀行的觀點對於非營利組織的影響：

A. 銀行向來是將資金移轉給有資金需求的另一方，原則上程序是相對簡便，然而相關如客戶審查、盡職調查、防制洗錢及打擊資恐等、通匯銀行、電子支付平台等監管措施，提高了資金移轉上的難度。

B. 通常銀行的態度取決於經濟體制的現實狀態，風險/回饋評估顯示銀行對於高風險客戶，傾向縮減業務範圍。

C. 銀行的上述觀點將限縮非營利組織財務全球性流通的管道，此外可能會造成拒絕交易、銀行關閉客戶帳戶等情事陸續發生，導致銀行已不再是提供全球性服務的產業。

(3) 近期英國的經驗：

- A. 英國的銀行已關閉部分非營利組織的銀行帳戶，例如匯豐銀行、合作社。
- B. 中止與敘利亞、迦薩、蘇丹、緬甸等國有關之交易。
- C. 中止海外救援工作薪資付款交易。
- D. 開立新帳戶遭延遲或拒絕。
- E. 小結：對銀行而言，擔憂遭監管單位裁罰造成原本程序上的干預結果是激烈的，且大量合規成本僅能產生有限度的收益。

(4)非營利組織、銀行及政府可以共同在解決方案發揮以下作用：

- A. 非營利組織：認識銀行在運作上的風險及所面對的困難、提高合規及監督之方法。
- B. 銀行：了解非營利組織並發展出適用於非營利組織的盡職調查、多與非營利組織進行溝通。
- C. 政府：領導、發現問題的所在，並召集工作小組因應此一挑戰。

(二) 11月25日(星期六)- 工作研討會第二日

會議主題	會議重點
監理非營利組織的典範及挑戰	詳標題伍專題報告
打擊資恐之目標性金融制裁	詳標題陸專題報告
案例分享	會議重點詳本節
1)資恐活動的轉變	
2)印尼對於非營利組織內部和外部活動之剖析	
3)馬來西亞對於非營利組織的協調和溝通方針	
4)溝通-內部和外部參與	
閉幕儀式	會議重點詳本節

1. 監理非營利組織的典範及挑戰

詳標題伍專題報告。

2. 打擊資恐之目標性金融制裁

詳標題陸專題報告。

3. 案例分享

(1)資恐活動的轉變-由澳洲AUSTRAC執行長Alistair

Sands進行報告

- A. 伊斯蘭國成立之前，有2件手法相當複雜的知名案件係恐怖組織利用非營利組織為前台籌措資金，並將大量資金移轉至已知的恐怖團體使用。
- B. 2012年伊斯蘭國成立後，有6件疑似資恐案件，手法相對簡單且資金小額，資金流向主要與外國恐怖主義戰鬥人員(FTF)有關。
- C. 經由上述案件分析結果，發現共通點為資金移轉方式係透過銀行體系，並以多層化轉帳方式將資金搬移。

(2) 印尼對於非營利組織內部和外部活動之剖析-由印尼PPATK研究員Mrs Nelmy Pulungan及 Mr Mardiansyah共同報告

- A. 2017年總統第18號法令（總統對於非營利組織的法令）確定了一部分非營利組織屬於FATF定義的非營利組織
 - (a) 基於法律規範，允許非營利組織從國內獲得慈善捐贈和/或將資金移轉至國外。
 - (b) 對於非營利組織的重要部分財務資源有控制權。
- B. 印尼的非營利組織數量總計為33萬6,857個，其中有33萬6,224個係符合FATF定義的非營利組織，分類如下：
 - (a) 信仰類：10萬4,260個。
 - (b) 教育類：9萬9,123個。
 - (c) 文化類：9萬8,123個。
 - (d) 友愛類：2萬7,687個。
 - (e) 社交類：7,027個。
 - (f) 慈善團體：4個。
- C. 印尼為使非營利組織瞭解資恐風險，分別發布「國家風險評估-非營利組織(NRA on NPO)」、「產業風

險評估-非營利組織(SRA on NPO)」、「風險評估-法人(Risk Assessment on Legal Person)」、「區域性風險評估-非營利組織(RRA on NPO)」等白皮書。

D. 關鍵風險

(a) 非營利組織的法律組織類型：印尼所稱的非營利組織為公民社會組織(Civil Society Organization, CSO)雖然發生資恐的可能性很低，然而一旦發生資恐，所造成的結果將有很高的影響。然而，非法人和非註冊的公民社會組織，雖然發生資恐的可能性很高，但所能影響得結果卻很有限。

(b) 非營利組織的活動類型：非營利組織與宗教、社會、人道主義、教育、宗教教育方面活動有關，則有較大可能性會遭資恐濫用。

(c) 地域：例如雅加達，西瓜哇，中爪哇和東爪哇。

E. 降低風險

(a) 對於替恐怖主義活動蒐集和提供資金者設有處罰。

(b) 加強對非營利組織的監管和監督並預防資恐犯罪行為，尤其是為恐怖分子籌資，在收到捐款並提供捐款給恐怖分子或團體的非營利組織。

(c) 針對資恐及資助武擴行為，徹底執行毫不延遲地凍結資金及資產等利益，以達有效性。

F. 與非營利組織的溝通

(a) 意識

- 非營利組織可透過參與國家風險評估的準備、非營利組織本身的部門風險評估以及非營利組織的區域性風險評估，使非營利組織瞭解資恐及武器擴散議題。

- 關於非營利組織新法規的社會化（重點是捐款和支付的識別和記錄以及實施制裁）。

(b) 監管

- 加強對非營利組織的監理。

- 建立資訊整合團隊。
- 減少未註冊的非營利組織數量。

G. 有效地蒐集資訊及調查

- (a) 可獲得印尼內政部和法律與人權部有關非營利組織的設立登記和組織結構等數據。
- (b) 透過銀行開戶申請表，可獲得非營利組織的組織結構資訊。
- (c) PPATK可通過SIPESAT數據庫（綜合客戶資訊系統）獲得非營利組織銀行帳戶和非營利組織的經營者資料。
- (d) 建立非營利組織資訊整合系統。

(3) 馬來西亞對於非營利組織的協調和溝通方針-由馬來西亞國家銀行Mr Sarahlina報告

A. 馬來西亞防制洗錢及打擊資恐協調架構

- (a) 設有全國反洗錢協調委員會（National Coordinating Committee, NCC），主席為國家銀行副執行長，秘書單位為國家銀行。該委員會目標係為制定防制洗錢/打擊資恐/反資助武器擴散之國家政策和戰略（ML / TF / PF），並根據國際標準和最佳作法制定並確保正確地執行相關ML / TF / PF措施。
 - i. 監理機關：馬來西亞國家銀行、馬來西亞公司委員會、馬來西亞證券委員會、納閩金融服務管理局、社團註冊處。
 - ii. 執法機關：稅務局、移民局、廉政局、皇家海關、皇家警察。
 - iii. 政策：財政部、外交部、內政部、國內貿易及消費合作部、檢察總長辦公室、國際貿易和工業部。
- (b) 非營利組織在馬來西亞的註冊服務/監管機構分有社團註冊處、總理事務部法律事務部、馬來西亞公司委員會及納閩金融服務管理局。

B. 國家防制洗錢及打擊資恐策略方案

- (a) 參考國家風險評估結果。
- (b) 借鏡2015年相互評鑑報告中有缺失的建議。
- (c) 藉由準備相互評鑑進行落差分析。

C. 溝通

- (a) 國家層級的溝通：年度NPO國家研討會/會議。
- (b) 由每個監管機構進行獨立宣傳。
- (c) 直接參與非營利組織的活動。
- (d) 提供指引文件、執行注意事項、監管活動等

(4) 溝通-內部和外部參與-由英國CCEW執行長Michelle Russell以及董事Tim Hopkins共同進行報告

A. 辨識和打擊恐怖分子使用非營利組織的有效方法

- (a) 國際合作之有效機制。
- (b) 監理。
- (c) 有效地調查及資訊蒐集。
- (d) 多與非營利組織進行溝通。

B. 國家應提高非營利組織對於風險之認識，此外應提倡非營利組織之透明度並且給予適當建議以防止非營利組織遭到濫用，另外儘可能地鼓勵非營利組織透過金融管道進行相關資金交易。

4. 閉幕儀式

由秘書處Eliot Kennedy代表致辭感謝馬來西亞國家銀行及秘書處相關工作人員共同合作辦理此次工作研討會，並感謝所有與會者在本次研討會的熱烈討論，由秘書處Eliot Kennedy辦理證書發放並預祝所有與會者滿載而歸、旅途平安。

貳、 專題報告：非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況 (International Standards on NPOs and Regional Implementation)

一、 前言

為使與會代表更瞭解非營利組織之國際標準規範及區域性執行現況，特別由APG秘書處Eliot Kennedy進行專題報告。

二、 國際標準

(一) 背景

APG目前共有41個會員國，其中澳洲、加拿大、中國、香港、印度、日本、馬來西亞、紐西蘭、新加坡及美國等10國為FATF會員。防制洗錢金融行動工作組織(FATF)規範與非營利組織有關之打擊資恐分別係建議第8項及直接成果10，理由如下：

1. 非營利組織已被視為一種潛在的資恐弱點。
2. FATF定義的非營利組織係指法人或法律協議或組織主要從事募集或分配資金，而以慈善、宗教、文化、教育、社交或友愛為目的，或為執行其他型態之善事。
3. 非營利組織可以各種規模成立，例如社區的小型慈善機構可透過尋求捐助，以維持社區清潔；大型的非營利組織，如樂施會(Oxfam)和紅十字會，它們可以為人道救援專案募集及分配大筆資金。
4. 有些非營利組織可募集大量資金並將資金辦理跨境轉移。

(二) FATF第8項建議-政府義務

有關FATF第8項建議之政府義務，核心內容係政府應重新檢視及評估非營組織部門及規範，並分有5項重點檢視：

1. 辨識及重新檢視 (Identify & Review)
 - A. 辨識哪些非營利組織部門係符合FATF定義之非營利組織。
 - B. 辨識恐怖主義團體對於使非營利組織處於危險的威脅的性質為何。
 - C. 審查措施是否充分 (包括法律法規)。
 - D. 重新評估非營利組織部門。
2. 溝通 (Outreach)
 - A. 提高非營利組織透明度，可責(靠)性，誠信和公信力。

- B. 提高非營利組織對資助恐怖分子風險的認識。
 - C. 權責機關應發佈如何防制非營利組織資助恐怖分子風險之最佳實例。
 - D. 鼓勵非營利組織在任何可行的情況，透過合法金融管道進行交易。
3. 規則及監理（Regulation & supervision）－針對目標非營利組織的一般義務
- A. 採用以風險為本的方法。
 - B. 合法登記和相關監理。
 - C. 非營利組織花費和支出的資金需符合其宗旨和目標。
 - D. 認識您的受益人和有合作關係的非營利組織/夥伴。
 - E. 記錄保存義務/訊息保留至少五年（訊息保存應包含非營利組織的目的和目標、辨識擁有、控制或指導非營利組織活動之人的身份、國內/國際交易記錄）。
 - F. 訊息公開性。
 - G. 合宜的權責機關（監督非營利組織是否遵守相關的規定和規則/對於違反規定所要求的行為，有適當的制裁）
4. 有效資訊蒐集及調查（Effective information gathering and investigation）
- A. 有效的合作，協調和資訊共享。
 - B. 具調查專業知識和能力。
 - C. 在調查期間充分獲取有關某個特定非營利組織的資訊。
 - D. 及時在有關部門之間分享資訊。
5. 國際合作（International cooperation）
- A. 確立適當的聯絡窗口。
 - B. 有效回應請求程序的執行。

（三）FATF直接成果10-與非營利組織有關之核心議題10.2

在不干擾及阻礙非營利組織合法活動之情形下，該國對於已被辨識出有資恐濫用的非營利組織，所採取措施的聚焦性、合乎比例性及

與以風險為本之方法一致性之程度為何？

1. 支持核心議題結論的資訊範例4：

對於已被國家辨識出有遭資恐濫用風險的非營利組織，其持續宣導及以風險為基礎的目標性監理及監督之資訊(例如檢視並監督非營利組織部門之頻率(包括風險評估)；對非營利組織打擊資恐相關措施與趨勢之投入及宣導(包含發布指引)之頻率；對非營利組之所採取之改善措施及制裁)。

2. 支持核心議題結論的資訊範例10：

以下4個要素被用於辨識、預防及打擊非營利組織遭資恐濫用的程度為何：(a)持續宣導，(b)以風險為本的目標性監理及監督，(c)有效調查及資訊彙整，(d)國際合作的有效機制。在保護非營利組織不被資恐濫用及不干擾及阻止合法慈善活動之情形下，所採取措施的聚焦性、合乎比例及與以風險為本之方法一致性程度為何？

3. 支持核心議題結論的資訊範例11：

對於可疑被濫用或主動支持恐怖活動或恐怖組織的非營利組織，所採取適當的調查、刑事、民事或行政作為、合作及協調機制之程度為何？是否有適當的機關具有適當的資源展現宣導、監督、監理及調查義務的有效性？

4. 支持核心議題結論的資訊範例12：

非營利組織如何了解自身弱點，並採取措施以保護自己免於恐怖分子濫用之威脅？

(四) APG透過下列3種方式來辨識區域性非營利組織議題

1. 態樣工作小組&報告：2011年APG態樣報告顯示非營利組織弱點為

- A. APG會員認為，非營利組織監管不利可能會破壞非營利組織承擔的重要經濟和社會角色。
- B. 許多國家的機構，能力不足以有效監管和監督非營利組織並發現相關資恐。

2. 各國內部重新檢視非營利組織部門程序：在2005年7月，APG所有會員國均同意

- A. 檢視各國國內非營利組織—瞭解部門特色及風險。

B. 於2007年5月完成非營利組織檢視程序。

C. 其他會員國檢視程序後發現相關的缺失

(A) 蒐集資訊面臨挑戰-因為沒有專責統合的部門，權責機關分散，如澳洲(2012)、加拿大、新加坡。

(B) 缺乏應遞交資源分析的相關數據。

(C) 缺乏與非營利組織的合作機制。

(D) 缺乏相關的行動方案。

3. 相互評鑑

A. 第二輪相互評鑑(2005-2012)：6個國家獲得滿意的評等(包含我國)，34個國家未獲得滿意的評等。

6 members: satisfactory compliance			
34 members: unsatisfactory compliance			
Compliant	Largely Compliant	Partially Compliant	Non-Compliant
USA	Canada China Hong Kong, China Singapore Chinese Taipei	Australia Bangladesh Brunei Darussalam Cambodia Cook Islands Fiji Japan Korea Lao PDR Macao, China Malaysia Mongolia Myanmar New Zealand Niue Palau Philippines Sri Lanka Timor-Leste Vietnam	Afghanistan India Indonesia Maldives Marshall Islands Nauru Nepal Pakistan Papua New Guinea Samoa Solomon Islands Thailand Tonga Vanuatu

圖片來源：引自APG秘書處Eliot Kenney於馬來西亞「防制非營利組織遭資恐濫用工作研討會」-International Standards on NPOs and Regional Implementation簡報

B. 第三輪相互評鑑(2015-迄今)，APG：41個會員國，已有15個會員國完成第三輪相互評鑑。

(A) 第8項建議：

a. 遵循：加拿大。

b. 大部分遵循：孟加拉、新加坡、馬來西亞、澳門、美國。

c) Mutual Evaluations
3rd Round of ME (as at Nov 2017) (Rec.8 & IO10)

Recommendation 8

Compliant	Largely Compliant	Partially Compliant	Non-Compliant
Canada	Bangladesh Singapore Malaysia Macao, China USA	Bhutan Cambodia Fiji Mongolia Sri Lanka Samoa Thailand	Australia Vanuatu



圖片來源：引自APG秘書處Eliot Kenney於馬來西亞「防制非營利組織遭資恐濫用工作研討會」-International Standards on NPOs and Regional Implementation簡報

(B) 直接成果10：

- a. 高度有效：美國。
- b. 相當有效：加拿大、馬來西亞、澳門。

c) Mutual Evaluations
3rd Round of ME (as at Nov 2017) (Rec.8 & IO10)

Immediate Outcome 10

High	Substantial	Moderate	Low
USA	Canada Malaysia Macao, China	Australia Bangladesh Cambodia Singapore Samoa Thailand	Bhutan Mongolia Fiji Sri Lanka Vanuatu



圖片來源：引自APG秘書處Eliot Kenney於馬來西亞「防制非營利組織遭資恐濫用工作研討會」-International Standards on NPOs and Regional Implementation簡報

三、 現階段防制策略成效－第三輪相互評鑑常見的缺失

- (一) 對相關部門施以很少之規範/監管。
- (二) 僅有限數量的非營利組織受到登記或監督。
- (三) 沒有對非營利組織部門進行溝通，或溝通不良。

- (四) 政府部門對於風險瞭解程度差。
- (五) 沒有提供指引文件供非營利組織部門實施並降低資恐風險。
- (六) 部分APG會員國對於執行FATF與非營利組織有關之標準能力有限-需要協助。

四、 APG透過相互評鑑發現有關遵循與非營利組織相關標準的觀察

- (一) 整體來說，遵循等級介於低度及中度。
- (二) 評鑑尚不足敦促各會員國進行相關改進。
- (三) 在許多國家的執行方針上，有關非營利組織的要求很低。
- (四) 將非營利組織的建議納入區域方針實施，是APG現階段規劃的任務。

五、 有效保護非營利組織之方法

有效保護非營利組織的方法種類繁多，除取決於整體環境、資恐風險、現有法律和國內法律框架以及其他各國需自行考量的事項外，仍需考量下列4項要素：

- (一) 持續地與非營利組織溝通。
- (二) 適當並以風險為本之監督管理。
- (三) 有效調查資訊蒐集。
- (四) 對於國際合作有建立之有效機制。

六、 意見交流

與會人員提問有關非營利組織規模是否與非營利組織遭資恐濫用之風險相應，現場專家回應，有時小規模的非營利組織仍可募集到大量資金，是故有關非營利組織是否為資恐濫用之高風險，規模僅是其一考量，仍應全面將非營利組織整體活動、所能募集之資金及移轉資金能力、活動區域是否位於高風險作為評估該非營利組織風險之基準。

參、專題報告：非營利組織之區域性資恐風險評估 (Terrorism financing & NPOs : Regional Risk Assessment)

一、前言

為使與會代表更瞭解非營利組織之之區域性資恐風險評估現況，特別由澳洲AUSTRAC策略情資/國際技術指導及訓練-執行長Alistair Sands進行報告。

二、非營利組織之區域性資恐風險評估

(一) 背景

1. 非營利組織之區域性資恐風險評估，投入了許多參與國家的努力，尤其是在蒐集資訊方面，因為一共約有超過89萬個非營利組織(多數為服務提供型非營利組織)納入分析。進行資恐風險評估，所會面臨到的問題有三個，第一、支持資恐風險評估的證據是什麼?第二、藉由資恐風險評估可以發現什麼?第三、資恐風險評估可以影響國家的施策方針為何?
2. 澳洲在2016年與汶萊、印尼、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、泰國共同發表了一份區域性(東南亞)資恐風險評估報告，大家皆認識到非營利組織係資恐濫用之高風險管道，然而在進行報告分析時，卻發現有些國家雖然顯示係資恐高風險國家，然而僅能提供很有限的案例進行分析。

(二) 威脅環境及整體資恐風險評估

1. 自2016年區域性資恐風險評估以來，整體威脅環境並沒有多大的改變，加上IS及中東勢力逐漸衰退，區域性國家亦開始進行反制策略，反而使其他區域如馬拉威以及外國恐怖主義戰鬥人員透過部分區域過境之威脅指數升高。
2. 然而，從資恐活動的改變可以發現，1)自籌資金活動已成為新指標；2)非營利組織仍被視為一種很具吸引力的籌資管道；3)IS偏好使用社交線上平台進行籌資，導致難以偵測與監控資金流向。

(三) 區域性整體資恐風險評估

整體資恐風險評估，係以風險評估之一般準則，亦即分析威脅、弱點及結果，並進而評估風險。就東南亞整體資恐風險已從高度風險降至為中度風險；各別國家資恐整體風險：新加坡、汶萊及紐西蘭因為沒有相關案例，列為低度風險；澳洲、馬來西亞、菲律賓、泰國係中度風險；印尼則係高度風險。

1. 進一步探究，有關資恐威脅分析，可分為三大類，第一、非營利組織被濫用的程度，7個參與區域性風險評估的國家統計自2012年至2014年發生的案例，僅有9件案例，分別發生在澳洲、馬來西亞及泰國。相反的，在印尼就有292件案例與非營利組織遭資恐濫用有關。第二、非營利組織與恐怖團體之連結，此項應特別重視非營利組織成員身分及財務背景。第三、使用搬移資金之管道及方法。經由分析發現，多數的非營利組織本身係受害者，而非進行詐騙的行為者。
2. 有關非營利組織及監管部門的弱點分析，整體而言，非營利組織的弱點係高於監管部門的弱點，資恐弱點除新加坡外，其餘7個國家的各別資恐弱點皆維持在中度風險。以澳洲為例，只有3%的資恐可疑交易報告與非營利組織有關，探究非營利組織的弱點要素，以資金移轉能見度為其最大弱點，因為威脅者可能使用其他管道如現金或地下經濟進行資金轉移。就監管部門的弱點分析，應就資恐高風險的非營利組織，加強聯繫溝通及整體監管規範。
3. 就結果分析發現，多數資金係運用於恐怖團體或恐怖分子之經營面，如武器、訓練以及外國恐怖主義戰鬥人員旅行之花費。除影響非營利組織及真正受益人權益外，亦對政治及安全上造成影響。

三、 FTAF國際標準之非營利組織高風險特徵

1. 服務提供型非營利組織。
2. 現金密集。
3. 大眾捐款。
4. 種族和宗教上的一致性問題。
5. 位於都市。
6. 與高風險國家有所連結。

四、 非營利組織之打擊資恐優先行動方案

1. 加強面：加強與其他國家政府間之資訊分享。
2. 辨識面：高風險指標、哪些非營利組織符合上述(5)高風險特徵、哪些非營利組織尚未被法律規範。
3. 改善面：以風險為本持續監控及防堵非營利組織遭濫用、針對資恐高風險之非營利組織進行目標性溝通、非營利組織應盡職調查相關合作夥伴關係及組織內成員。

五、 意見交流

與會者分享參與區域性資恐風險評估是一條很漫長但成果豐碩的過程，其中更包含不遺餘力地投注許多心力在蒐集資訊方面，起先因應蒐集資訊種類繁多，故以設計問卷方式及面對面會議方式進行溝通及解說。

問卷總計60題，並分為5大類，第1類為非營利組織的規模，第2類為非營利組織的威脅，第3類為非營利組織的弱點，第4類為非營利組織的結果以及第5類高風險非營利組織。透過問卷方式係有助於協助評估者決定蒐集資訊的深度及廣度，同時輔以題目內容的設計，並進行相關質性與量性分析。

肆、專題報告：趨勢及以風險為本之監理非營利組織 I (Trends and a Risk-based Approach to NPO regulation I)

一、前言

為使與會代表更瞭解如何以風險為本之方式監理非營利組織以及現況趨勢，特別由英國CCEW執行長Michelle Russell以及董事Tim Hopkins進行報告。

二、英格蘭和威爾士慈善委員會(CCEW)

(一) 背景

英格蘭和威爾士慈善委員會成立於1853年，為獨立的民事監管機構、非政府部門，主要係監管英格蘭和威爾士的慈善團體。作為慈善機構的監理部門，監管責任如下：

1. 負責審核在英格蘭和威爾士以慈善目的註冊之非營利組織資格。
2. 當存在不當或不法行為時，監管機關將採取相關執法行動。
3. 確保慈善團體履行法律規範義務，包含提供年度活動等相關資訊。
4. 提供每個註冊慈善團體廣泛可用的適當資訊。
5. 提供線上服務及指引協助慈善團體有效運作。

(二) 以風險為本的監理者

1. CCEW基於風險評估，對於非營利組織以是否涉及1) 詐欺及金融犯罪，2) 打擊恐怖主義及極端主義，3) 預防面，作為優先監理之重點。
2. 監理者所扮演的角色，主要是協助慈善團體之良好運作，並確保慈善團體免遭他人不當濫用，如相關不法情事發生時，監理者應於第一時間將相關情事通報以及制止並確保慈善團體沒有再繼續被不當濫用，保護該慈善團體於為未來有良好發展。是以，監理者可透過：溝通及注意、調查及制裁、監督及管理、合作及資訊分享，保護非營利組織。
3. 監理者一旦發現慈善團體有遭他人濫用情形時，應採取下列做法：
 - A. 確認慈善團體是否有遵循相關法律規範。
 - B. 採取必要措施保護慈善團體免於繼續受害。

C. 確認慈善團體之資金是否有被適當或正確使用。

4. 恐怖活動、資助或支持恐怖團體活動之行為，係涉及刑事案件。是以，如遇慈善團體遭恐怖分子濫用，因監理者本身非訴追機關，無法進行犯罪調查，是故監理者通常會與執法機關或警察單位保持密切聯繫。

三、英格蘭和威爾士監理之慈善團體現況分析

- (一) 目前約有18萬3,000個慈善團體註冊登記(其中有1萬3,000個慈善團體有從事國際性事務工作)，總資產約為25億英鎊。
- (二) 約有8萬個慈善團體尚未註冊登記。
- (三) 81%收入來自3%的慈善團體。
- (四) 超過7萬個慈善團體，收入少於1萬英鎊。
- (五) 超過9萬4,000個慈善團體，收入少於2萬5,000英鎊。
- (六) 只有6,025個慈善團體，收入大於100萬英鎊。
- (七) 慈善團體有超過82萬名支薪人員；約有95萬名董事。
- (八) 其中每20位人員，有1位是自願服務於慈善團體。
- (九) 慈善團體之國際資金所佔比例：亞洲(41.4%)、非洲(33.7%)、歐洲(13.2%)、北美洲(7.2%)、南美洲(2.4%)、大洋洲(2.1%)、南極洲(0.00%)。

四、FATF國際標準

- (一) 建議第1項：評估風險並以風險為本之方法

國家須**辨識、評估以及瞭解**洗錢及資恐風險，且須採取行動，包括指定一個機構或由該機構與其他機關進行協調，並應用相關資源以評估風險，並確保所發現的風險，可以有效地降低風險。**國家可以透過以風險為本的方式(RBA)進行評估，並確保相關防制措施係與風險辨識結果呼應，係可有效降低洗錢及資恐風險。**採取以風險為本之方法，於反制洗錢/打擊資助恐怖主義體系可有效分配資源和採取因應之相關措施。換句話說，**當國家辨識出高風險時，他們必須確保是否有足夠的措施來因應防制洗錢及打擊資恐；當國家辨識出低風險時，他們可以決定並允許一些簡化措施來達成部分FATF建議事項的要求及條件。**

- (二) 建議第8項：

國家應重新檢視對於監理非營利組織相關法律及規則是否適足並辨

識出可能被資恐濫用之弱點。國家應以風險為本之方法，採聚焦性及適當性措施管理非營利組織，並保護非營利組織免受資恐之濫用：

1. 避免由恐怖分子或恐怖組織所成立之合法團體存在。
2. 利用合法團體作為資助恐怖分子或恐怖組織管道，包括為逃避資產凍結措施等。
3. 為了恐怖分子或恐怖組織利益，掩飾或模糊原本用於合法的資金，進而秘密地將資金移轉。

五、非營利組織的弱點

(一) 因為慈善團體在社會中扮演相當重要的角色，這也是為什麼這些團體可能有潛在被濫用的風險，原因如下：

1. 因為自願且無私奉獻的性質，使公眾產生高度的信任感。
2. 在衝突地區常常具有全球影響力-搬移資金（特別是現金）、物資、人員。
3. 可在基礎設施很少或沒有基礎設施的衝突地區/外國運作。
4. 設立容易。
5. 對於社交網絡，具有強大凝聚民眾的能力。
6. 國際監管水平不同。

(二) 雖然慈善團體遭濫用的案例相對較少，但確實曾發生且可能對公眾信任和慈善信心產生不利影響(請參考下表資料)。

方法和濫用風險	
資金移轉	非營利組織或於非營利組織具有代表性之個人，將非營利組織之資金移轉給已知或可疑之恐怖團體
與恐怖團體有所聯繫	非營利組織或於非營利組織具有代表性之個人，與恐怖團體保持聯繫並支持相關恐怖活動
濫用籌資之運作機制	利用非營利組織合法進行人道救援的籌資機制，將募得資金分散運送至恐怖組織

支持恐怖團體招募	藉由非營利組織籌資機制及相關設施，創設一個支持恐怖主義的環境並提倡及招募新成員加入
假裝非營利組織進行詐欺	假借慈善團體名義募集資金，再將資金用於支持相關恐怖主義活動

資料來源：CCEW

(三) 有關辨識慈善團體之弱點

英國分別於2015年及2017年進行國家風險評估，並針對國內相關非營利組織(並非全部非營利組織)進行檢視，主要係對非營利組織所在地、從事活動之類型以及如何從事活動之方式(目的、資源、資金募集及搬移、是否在海外或衝突區活動等)等進行全盤檢視。

(四) 風險評估方法考量之要素，分有4類：

1. 資金、物資以及資源之總額。
2. 非營利組織合作夥伴為何人。
3. 監理層級的定性。
4. 國際間的運作模式。

(五) 藉由上述評估發現非營利組織之相關潛在弱點：

1. 偽裝成假的非營利組織並濫用籌資管道。
2. 缺乏對於合作夥伴的盡職調查。
3. 合作夥伴無法代表慈善機構申請資金或物資。
4. 恐怖分子/武裝反對團體搶劫和竊取慈善機構倉庫物資。
5. 慈善團體員工/義工向受益人倡導極端主義等觀點。
6. 慈善團體提供平台供個人表示極端主義思想或觀點。
7. 濫用籌資運作機制-員工或代理人將資金分配給恐怖團體。
8. 現金密集。

六、 因應濫用及管理不當的作法

- (一) 各別慈善團體所面臨的風險水平，取決於他們的工作性質以及工作地點和方式。
- (二) 英國2015年10月發布的國家洗錢及資恐風險評估報告中，慈善團體被視為中偏高風險。2017年10月再次發布的國家洗錢及資恐風險評估報告中，整體非營利組織風險為低度，慈善團體為中偏高風險。
- (三) 英國的個案統計數據反應該國對恐怖主義或極端主義濫用慈善團體的關注，包括加強關注在敘利亞和其他高風險地區開展活動的慈善組織等(參考數據如下表)。

年分	新諮詢 件數	嚴重事件 提報件數	監管及現地檢 查案例件數	由CCEW或其他 機構揭露的件數
2012-2013	4	1	37	196
2013-2014	5	7	84	234
2014-2015	6	11	80	506
2015-2016	4	21	70+	630

資料來源：CCEW

伍、 專題報告：監理非營利組織的典範及挑戰 (Models and Challenges in Regulating NPOs)

一、 前言

為使與會代表更瞭解監理非營利組織的典範及挑戰，特別由英國CCEW執行長Michelle Russell進行報告。

二、 監理非營利組織的典範

- (一) 每個非營利組織都有不同的監理方法。
- (二) 每個非營利組織對於防止資助恐怖分子都有不同的監理方式。
- (三) 每個監管方式都有它的優點及挑戰。
- (四) 不同的監理態樣
 - 1. 法律形式：例如公司、信託或法律關係。
 - 2. 法律地位：例如符合國內法律規範定義之慈善團體、或享有租稅優惠之地位。
 - 3. 活動方式：例如信仰、興學。
 - 4. 國家（聯邦）/區域(州)。
 - 5. 獨立組織/半官方組織。
 - 6. 註冊登記/核發許可證。
 - 7. 監管所有活動類型/就特定活動採許可制。
 - 8. 針對籌資、對於特定目的籌措資金、對於特定目的移轉資金負有申報/或許可。
 - 9. 專門的非營利組織或慈善團體作為監管部門，例如CCEW及ACNC。
 - 10. 由其他政府部門監管非營利組織，例如美國及加拿大的稅務機構/局。
 - 11. 自我監理。

三、 依照非營利組織活動及法律地位進行不同的監理措施

- (一) 獨立監督制。
- (二) 由其他非營利組織監督。
- (三) 自我評估或同儕評估。

- (四) 由捐贈者監理。
- (五) 透過會計查核。
- (六) 設立行為規範及道德準則。
- (七) 發揮保護傘功用。
- (八) 良好的運作及法律要求。

四、防止非營利組織資助恐怖分子之不同監理方式

- (一) 刑事法律及金融制裁。
- (二) 使用非營利組織的監管措施及進行相關金融交易。
- (三) 有些國家會將非營利組織列為指定之非金融事業或人員(DNFBPs)。
- (四) 設立新的資恐法律規範或運用現有的法律規範。
- (五) 慈善團體可以藉由下列措施保護他們自己：
 1. 建立穩固的財務管控及良好的運作機制。
 2. 執行良好的一般風險管控政策及程序。
 3. 對合作夥伴的活動進行有意義和有效的監督。
 4. 採取適度的盡職調查。
 5. 監管及認證資金的最終使用目的及流向。

五、”認識”三大原則

- (一) 認識您的**捐贈者**。
- (二) 認識您的**受益人**。
- (三) 認識您的**合作夥伴**。

六、挑戰

- (一) 非營利組織是社會活動的一環，所以該組織本身及參與者有可能會面臨調查。
- (二) 難以區別非營利組織的活動係合法或遭濫用，特別是資金可能被用於支持合法或非法活動難以區分。
- (三) 非營利組織的資訊很少僅存於一國之內，是以國際間的資訊共享有其挑戰。

(四) 恐怖主義及一般或前置犯罪(例如詐欺或貪汙)常伴隨著跨境犯罪。

七、 恐怖分子威脅的本質改變

(一) 2005年7月：註冊為慈善機構的2位受託人是恐怖攻擊事件的肇事者。

(二) 2012年：2件資恐有罪判決-個人冒充慈善團體並進行籌資。

(三) 2013年：3件有罪判決-12項指控係為恐怖分子進行相關準備活動。

(四) 2016年2月：1件有罪判決-利用慈善團體資金購買夜視望遠鏡。

(五) 2016年12月：2件資恐有罪判決-2名人員於2013年間參加援助車隊。

八、 防制非營利組織遭資恐濫用監理之現況挑戰

(一) 可疑交易報告是否皆能識別慈善團體或非營利組織？

(二) 證據—並非僅是一場數字遊戲。

(三) 對於慈善活動固有風險的認識是否有與非營利組織進行交流？

(四) 相較於物資，有關現金及財務，不像計畫攻擊風險如此簡單。

(五) 使用慈善團體的設施或資源進行招募。

(六) 偏好新興社交媒體的使用，如籌資。

(七) 煽動種族或宗教仇恨等。

陸、 專題報告：打擊資恐之目標性金融制裁 (Targeted Financial Sanctions to Combat Terrorist Financing)

一、 前言

為使與會代表更瞭解打擊資恐之目標性金融制裁，特別由CTED打擊資恐委員會執行董事會資深法律專員Sue Takasu進行報告。

二、 聯合國安理會制裁委員會

- (一) 目前正在進行的制裁制度有14個，集中在支持政治解決衝突、核不擴散和打擊恐怖主義(索馬里和厄立特里亞，伊黎伊斯蘭國(達伊什)和基地組織，伊拉克，剛果民主共和國，蘇丹，黎巴嫩，朝鮮，利比亞，阿富汗，(幾內亞比紹)，中非共和國，葉門，南蘇丹和馬里) - 合併制裁名單)。
- (二) 包含13個資產凍結措施。
- (三) 由各自的制裁委員會進行指名。
- (四) 另設有伊斯蘭/凱達制裁委員會-相關決議為第1267(1999)號，第1989(2011)號和第2253(2015)。

三、 聯合國反恐委員會(CTC)-安理會第1373號制裁決議(2011年-)

- (一) 美國911恐怖攻擊事件後一致採用通過，並要求全面的打擊資恐防制措施，尤其是毫不遲延的凍結恐怖分子資金及資產。
- (二) 為聯合國第七章所採用並為所有會員國的義務。
- (三) 非制裁委員會。
- (四) 反恐委員會(CTC)監督執行情況。
- (五) 反恐執行局(CTED)成立主要是為了支援CTC監督相關執行情形。

四、 伊斯蘭/凱達制裁委員會與反恐委員會對於資產凍結有何不同定義

- (一) 適用於恐怖分子/恐怖團體
 - 1. 第1267/1989/2253/號制裁決議：僅與伊斯蘭/凱達組織有關之個人、團體。
 - 2. 第1373號制裁決議：任何恐怖分子/恐怖團體。
- (二) 指定對象(指名/除名)
 - 1. 第1267/1989/2253/號制裁決議：由安理會指定。

2. 第1373號制裁決議：各國政府可以A.自行決定指定名單；B.或者應其他國家或第三方請求；C.區域性組織的決議。

五、凍結恐怖分子資產的目標

- (一) 禁止任何人以其他可能之方式資助恐怖主義活動。
- (二) 透過鼓勵被指名之個人或團體脫離恐怖主義活動、放棄與恐怖組織的有所關聯並瓦解其等資恐網絡。
- (三) 透過關閉恐怖主義可使用之管道，終止恐怖分子搬移資金。
- (四) 迫使恐怖分子使用更高成本，更高風險的方法來資助他們的活動，從而使他們更容易被發現和遏阻。

六、目標性金融制裁所稱之凍結

“凍結”意指以由聯合國安理會或由權責機關或法院依據適用之安理會決議案所發動，於有效期限內，禁止移轉、轉換、處置或移動任何被指名之人或團體所擁有或控制之資金或其他資產。此凍結係指行政程序，亦可以刑事訴訟（扣押/沒收）手段作為補充。

七、國家指名恐怖分子及資產凍結程序

- (一) 來源：國內機關的要求與建議/外國政府請求。
 1. 來自國內機關(第1373號決議)。
 - A. 金融情報中心(根據可疑交易報告)
 - B. 執法機關。
 - C. 情報機關。
 - D. 非營利組織監管權責機關。
 2. 來自外國政府請求(第1373號決議)。
 3. 來自區域性組織請求(第1373號決議)。
- (二) 權責機關：多方機構參與/具適當的法律權力。
- (三) 調查：適用對象/個人、資金/資產範圍、相關情報。
- (四) 決議（指名）：由主管當局單方決定/標準。

合理懷疑：依據每個國家的法律原則，國家的權責機關必須與監管非營利組織的主管機關共同合作蒐集相關證據以達到此門檻，然而該門檻係低於刑事案件之法律門檻。

(五) 通知：如何溝通及提高意識。

1. 需要具體確定被指名之人員和團體，以避免“誤指名”。
2. 任何人皆負有履行凍結之義務。
3. 需有溝通策略和明確的指導，如官方公報、網站、指定之非金融事業或人員（如律師、不地產、銀樓業等） - 是否有通知非營利組織部門？
4. 公部門與私部門的合作是關鍵要素。
5. 向目標個人或團體通知指名理由和相關資訊是落實正當法律程序的一環。

(六) 執行（凍結）：“毫不拖延” - 凍結的時間及報告。

1. 提高意識。
2. 需有機制及時確認資金和其他金融資產的凍結情況。例如金融機構擁有一個集中的帳戶數據庫或者不動產登記處凍結登記，並通知轄區內的不動產經紀人。
3. 需要向主管機關回報凍結資金和資產的狀況。

八、 如何辨識可疑的非營利組織

(一) 需有機制來辨識目標非營利組織。

(二) 需建立或確定適當的監督機構。

1. 單一主管機關負責接收所有請求。
2. 由多方權責機關各自接收請求，並掌握相關個人或團體的完整資訊。
3. 相關機關之間的合作協調機制。

(三) 需有國際合作及資訊共享。

(四) 需有溝通策略與機制。

(五) 需有法律權力可蒐集或獲得資訊並進行調查。

(六) 對於非營利組織得施以適當及有效的措施-以風險為本之方法，例如非營利組織運作地點是否在衝突區或鄰近該衝突區。

九、 誰應該被指名？誰的資產應該被凍結？

(一) 第1373（2001）號決議第1項（c）：實施或企圖實施恐怖主義行為或參與或協助實施恐怖主義行為之個人。

1. 由這些個人直接或間接擁有或控制的團體 - 非營利組織。
2. 代表或代表這些個人和團體行事的人員和團體 - 非營利組織。

(二) 資產和資金的範圍：第1373 (2001) 號決議第1項

資金和其他金融資產或經濟資源.....包括由這些人和相關個人和團體直接或間接擁有或控制的財產衍生或產生的資金。

柒、心得與建議

一、應研議辦理非營利組織之產業資恐風險評估

本次研討會係於資恐高峰論壇會議結束後，接續2日由APG就防制非營利組織遭資恐濫用之議題進行小組式討論。就國際現況觀之，各國已陸續採行FATF所揭示之以風險為本方法進行相關洗錢/資恐風險評估，其中澳洲在2016年與汶萊、印尼、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、泰國共同發表-區域性(東南亞)資恐風險評估報告，已就各國現況資恐風險予以評等，雖然我國未參與其中，然我國目前已於2017年及2018年進行國家洗錢及資恐風險評估，除有助於第三輪相互評鑑，更有助於瞭解國家整體洗錢及資恐風險所在，俾利資源之有效分配。

然而我國目前尚乏非營利組織部門之資恐風險評估，故與國際現況趨勢仍有差距，唯有透過部門本身之風險評估，才能使主管機關瞭解監管之非營利組織實際狀況以及非營利組織對於資恐風險之認識程度，故建議應研議辦理非營利組織之產業資恐風險評估。

二、應重新檢視非營利組織現有監管之法令之適足性

非營利組織現有監管之法令分屬各權責機關管理事項，對於國際趨勢之打擊資恐，雖設有資恐防制法且規範任何人對於聯合國及我國指定之制裁名單，皆有實行目標性金融制裁義務，然就非營利組織籌資之資金來源，我國現況尚乏法令授權主管機關得向非營利組織要求提供海外捐贈者之國家或捐贈人等細部資料，致無法掌握金流狀況，恐有潛在之弱點。

三、宜鼓勵非營利組織監管機關參與國際研討會

借由參加本次研討會，新加坡係指派非營利組織監管機關(Ministry of Culture, Community and Youth, MCCY) 2名主管參與此研討會，其中亦有其他國家係指派金融情報中心或銀行部門等人員參與，顯示防制非營利組織遭資恐濫用之議題，不再僅是主管機關單一責任，而係所有部門應痛共同協力重視之議題。唯有透過進行實際交流，才

能瞭解其他國家之經驗，借鏡並做為我國向上發展之立基。