

FATF



防制洗錢金融行動工作組織報告
恐怖分子濫用非營利組織之風險

2014年6月

防制洗錢金融行動工作組織(下稱「FATF」)係一獨立的跨政府組織，旨在發展與推廣政策，以保護全球金融制度，對抗洗錢、資恐以及資助大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已被認定為全球性防制洗錢(下稱「AML」)與打擊資恐(下稱「CFT」)標準。

關於 FATF 更多資訊，請參閱其網站：www.fatf-gafi.org

本文件及 / 或本文所包括的任何地圖不影響任何領土的地位或主權、國際邊界及邊界的劃界及領土、城市或地區的名稱。

© 2014 FATF/ 經濟合作暨發展組織 版權所有

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2019 年 11 月印製

目 錄

詞彙及縮寫表	1
摘要	8
瞭解風險	9
本專案範圍	10
威脅之本質	11
降低風險	13
風險類別	14
偵測及瓦解	15
指標	16
下一步	16
第 1 章 緒論	18
背景	18
範圍及目標	20
恐怖主義支持之連續體	23
資恐與洗錢：方法與風險	25
資料蒐集及來源	26
案例研究的蒐集	27
一般司法數據的蒐集	28
NPO 部門問卷與研討會	29
開放來源研究	30
第 2 章 NPO 部門與恐怖分子濫用的風險	31
全球環境	31
非營利部門	33
恐怖分子威脅的當前性質	42
恐怖分子對 NPO 的濫用及風險	45
策略問題	51
爭點 1- 緊張關係是由於同樣急迫重要所造成	51
爭點 2- 各國對國際標準的反應	53
小結	54

第 3 章 濫用方法及風險	56
資金的移轉	57
NPO 內部人的資金移轉	58
NPO 外部人的資金移轉	62
與恐怖組織有合作聯盟關係	63
濫用計畫	66
支援招募	68
虛偽陳述與空殼(虛假的)NPO	70
第 4 章 偵測方法	72
NPO 監理資訊	75
開放來源資訊	76
FIU 及其他金融資訊	77
國家安全情報	78
執法資訊	79
國際合作與資訊	80
小結	82
第 5 章 瓦解方法	83
部門宣導、教育及自律規範	85
刑事追訴	85
行政執法、處罰及目標性制裁	88
小結	92
第 6 章 風險指標與恐怖分子濫用指標	93
指標的性質	93
指標的類別	97
第 1 類：對已知或可疑的恐怖分子實體的財務支持	97
第 2 類：對已知或可疑的恐怖分子實體的物資支持	99
第 3 類：對遭禁止的恐怖分子實體提供財務、物資或後勤 之支持	99
第 4 類：在恐怖威脅活躍地區營運	100
第 5 類：一般運作及治理	101
第 6 類：支援招募	102

第 7 類：其他犯罪活動	103
第 7 章 結論	104
策略考量	105
分析結果	106
未來工作	111
參考文獻	112
附錄 A- 案例研究	122

詞彙及縮寫表

註：為保持一致，本報告中之所有貨幣均已轉換為美元（USD）。

主動招募：	Active recruitment 恐怖活動係透過與個人的直接互動進行招募。（該等類型之招募類似於「人才發現」。）
APG:	Asia/Pacific Group on Money Laundering 亞太防制洗錢組織。
能力：	Capability 恐怖分子集團實現其目標的行動能力。具有能力及意圖傷害的行為即造成威脅，於此情況下係針對 NPO 部門。
AML:	Anti-money laundering 防制洗錢。
CFT:	Countering the financing of terrorism 打擊資恐。
CT:	Counter-terrorism 反恐。
偵測：	Detection 係指政府或非政府行動者所為，且發現潛在協助恐怖組織之行動或一系列行動。就本報告而言，其通常涉及蒐集並分析不同類型之資訊。
指揮（主管）人員：	Directing official 在 NPO 中擔任領導職務並有能力指揮 NPO 活動的個人，包括董事、主管、受託人及宗教領袖。
瓦解：	Disruption 政府或非政府行動者採取之阻止有助於恐怖組織活動之行為。

DNFBP:	Designated Non-financial Business or Profession. 指定之非金融事業或人員。
兩用設備：	Dual-use equipment 依據使用目的，可以用於和平及軍事用途之設備。
EFT:	Electronic funds transfer. 電子資金轉帳。
表現活動型 NPO：	Expressive NPO 主要參與表現活動型活動之非營利組織，包括著重體育及娛樂、藝術及文化，及對特定議題之倡議。
FATF:	Financial Action Task Force. 防制洗錢金融行動工作組織。
FIU:	Financial intelligence unit. 金融情報中心。
國外戰鬥人員：	Foreign fighters 在內戰期間加入叛亂方且非衝突國家公民之未受薪志願者。在當時的背景下，該等人士在其母國經常是激進的，並利用地下網絡設法前往內戰地區 ¹ 。
外國夥伴：	Foreign partners 協助 NPO 在國外開展活動或計畫之外國實體。
外國合作機關：	Foreign partner agencies 與當地機關交換資訊之國家安全、執法或監理機關。
FSRB:	FATF-style regional body. 各區域性防制洗錢組織。

1. 本定義取自 Hegghammer 及 Thomas (2013 年) 著作第 1 頁及 Malet, David (2013 年) 著作第 9 頁。

人道主義：	Humanitarian 在本報告中，人道主義係指促進人類福祉，且不僅限於緊急情況或災害情況後展開之活動。
意圖：	Intent 某實體欲作出傷害之意圖。（在本報告中係指濫用 NPO 部門以支持恐怖主義或恐怖組織之意圖。）
當地恐怖分子行動者：	Localised terrorist actor 係指 (i) 在母國或國外從事恐怖活動之公民或合法居民，有時受到外國行動者之影響。該等影響可能係指形式上及思想啟發之影響。 (ii) 未被恐怖組織主動招募，但因恐怖分子動機而主動從事恐怖活動的個人或小團體。
NPO 法定報告：	Mandatory NPO reporting NPO 須向監理機關或監理機關提交之報告，包括財務報表、計畫資訊、活動資訊及為監理或行政執法目的使用之其他資訊。
洗錢	Money laundering 處理犯罪所得以掩蓋其非法來源之過程，其使犯罪分子在不危及所得來源情況下獲取利潤。
MSB:	Money service business. 金錢服務業。
國家 NPO 權責機關：	National NPO regulator 負責全國性 NPO 之監理及全國性 NPO 標準執行之國家監督機關。

國家安全資訊：	National security information 有關國家或其公民安全威脅之情報或其他敏感資訊。國家安全情報可源自開放、半開放或秘密來源。
NPO:	Non-profit organisation. 非營利組織。
NPO 代表：	NPO representative 在本報告中，NPO 代表是指以正式身份代表 NPO 的員工、志願者或其他個人。
NRC:	Norwegian Refugee Council. 挪威難民理事會。
OCHA:	United Nations Office of the Coordinator of Humanitarian Affairs. 聯合國人道事務協調廳。
被動招募：	Passive recruitment 恐怖組織通過間接手段招募個人，通常透過不同類型的媒體，目的是煽動這些個人代表恐怖組織開展活動。
被禁止的恐怖組織（通常也稱為「列入名單」的實體）：	Proscribed Terrorist Entities (also commonly termed ‘listed’ entities) 列於國家或國際名單上的已知從事恐怖活動之個人或組織。
招募：	Recruitment 恐怖組織尋求爭取行動人員之主動及被動過程。
風險指標：	Risk Indicator 本報告中，風險指標為 NPO 活動的一個面向，顯示可能與恐怖主義相關之濫用或濫用風險，惟其亦可能具有替代解釋。
資源：	Resources 包括財務及非財務 NPO 資產，包括捐贈、財產、實物捐贈、人力及文件。

風險：	Risk 3 個因素之作用：威脅、弱點及後果。
服務提供型 NPO：	Service NPO 主要從事服務提供型活動之非營利組織，包括以住房、社會服務、教育及醫療保健為重點的計畫。 ²
策略衝擊：	Strategic shock 本報告中，策略衝擊為促進 NPO 資金或服務需求之事件。2004 年印度洋海嘯等重大自然災害為策略衝擊的一個例子。
掩護組織：	Front organisation 由第二個組織建立並控制之法人實體，旨在掩護非法操作。
支持者：	Supporter 不積極參與恐怖分子行為但積極參與支持恐怖組織的個人。
STR:	Suspicious Transaction Report(ing). 疑似洗錢或資恐交易報告，包括可疑活動報告及金融機構提供之與客戶可疑活動有關的其他形式的報告。
虹吸交易：	Syphoning transactions 外部人轉移資金，使 NPO 為慈善目的籌集的部分資金被截獲並轉移到恐怖組織並用於不同目的。
恐怖組織：	Terrorist entity 本報告中，恐怖組織係指透過國家或國際制裁名單確定為恐怖主義支持者之恐怖分子及 / 或恐怖組織，或由恐怖活動活躍的司法管轄區評估認定之。

2. 改編自 Salamon、Lester M. 等人著作 (2013 年) 第 5 頁。

資恐：	Terrorism financing 為恐怖行、恐怖分子及恐怖組織提供資金。
威脅：	Threat 意圖造成傷害之人士或團體、目標或活動。具有能力及意圖傷害的行動者即造成威脅。
跨國組織犯罪：	Trans-national organised crime 為經濟利益進行犯罪行為之國際團體。
暴力極端主義：	Violent extremism 嚴格遵守散播暴力意識形態之宗教或政治信仰。
弱點：	Vulnerability 可被威脅利用或可能支持或促進其活動之事物。 NPO 部門的弱點可以存在於組織層面或部門層面。
恐怖分子濫用指標：	Terrorist abuse indicator 本報告中，警示指標為顯示與恐怖活動直接相關之濫用或濫用風險之 NPO 活動層面。該等指標之出現顯示風險與恐怖主義無關之替代解釋不成立。

報告提及之恐怖組織

組織名稱	報告使用縮寫	主要活動地區
Al Qaeda 蓋達	AQ	跨國
Liberation Tigers of Tamil Eelam 泰米爾伊拉姆猛虎解放組織	LTTE	斯里蘭卡及跨國網絡
Islamic State of Iraq and al Sham / Islamic State of Iraq and Syria 伊拉克與大敘利亞伊斯蘭國 / 伊拉克及黎凡特伊斯蘭國	ISIS / ISIL	伊拉克及敘利亞
Jabhat al Nusra 努斯拉陣線	JN	敘利亞
Al Shabaab 青年黨	AS	索馬里及東非
Al Qaeda in the Islamic Maghreb 伊斯蘭北非蓋達組織	AQIM	北非
Hizballah 真主黨		黎巴嫩及跨國網絡
Hamas 哈馬斯		巴勒斯坦及跨國網絡
The Caucasus Emirate 高加索公 國	IK	俄羅斯
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia 哥倫比亞革命武裝力量	FARC	哥倫比亞

摘要

1. 在 2001 年 10 月，防制洗錢金融行動工作組織起草了八項關於資恐的特別建議，以因應不斷變化且導致當年度 9 月 11 日攻擊事件發生的威脅環境。原標註為特別建議 8（下稱「SR VIII」）之現行第 8 項建議描述如下：

各國應審查與可能遭濫用於資恐之實體相關法律及法規的充分性。非營利組織特別容易受到攻擊，各國應確保其不會以下述方式遭濫用：

- (a) 恐怖組織偽裝成合法實體；
- (b) 利用合法實體作為資恐之管道，包括用以規避資產凍結措施；
及
- (c) 隱瞞或掩飾將用於合法目的之資金秘密轉用於恐怖組織。

2. 雖然非營利組織（下稱 NPO）與營利性組織類似，均面臨洗錢及資恐相關之眾多風險，但 SR VIII 旨在解決 NPO 面臨特定資恐之弱點及威脅。當 2012 年修訂 40 項建議時，FATF 將大多數有關資恐的特別建議納入一般性建議中，此等建議係針對防制洗錢（下稱「AML」）活動以及打擊資恐活動（下稱「CFT」）。惟 FATF 認知三項建議對於資恐仍具有獨特性，從而將其歸入建議之 C 節；原為 SRVIII 之現行第 8 項建議（避免 NPO 遭濫用之措施）乃三項建議之一。此態樣報告是了解對 NPO 部門之恐怖分子威脅重要的一步。由 FATF 成員國提交或由開放來源資訊彙編集結的 102 則案例研究分析及當前對威脅環境的研究得出一些重要的發現。這些發現可歸納如下：

主要發現 1：NPO 部門存在相互關聯的弱點，恐怖組織試圖利用一種以上的弱點。在就該項目進行分析的案例中，恐怖組織轉換 NPO 資金乃一種主要的濫用方法。但其他非財務性質的濫用類型，例如濫用計畫或支援招募亦時常出現。

主要發現 2：風險最大的 NPO 似乎是那些從事「服務」活動的 NPO，且其營運與活躍的恐怖威脅非常接近，這可能是指 NPO 在恐怖威脅活躍的衝突地區營運。然而，也可能指在當地（國內）營運的 NPO，但可能存有被恐怖活動主動鎖定以尋求支持及掩護的族群。在這兩種情況下，風險的關鍵變數不是地理因素，而是與恐怖威脅活躍的接近程度。

主要發現 3：由於威脅的性質及其造成之國家因應方式的性質，具有重大風險的案例為態樣分析的重要資訊來源。

主要發現 4：合併不同參與者所持有的眾多類型資訊是偵測濫用案件或識別重大風險之重要因素。

主要發現 5：透過多種方式避免濫用或降低重大風險，包括但不限於刑事追訴。行政執法、罰款及目標性金融制裁在避免濫用方面發揮重要作用。

■ 瞭解風險

3. 在 FATF 第三輪評鑑評估國家是否遵循 40 項建議時發現，57% 的被評鑑國家未遵循或僅部分遵循現行第 8 項建議，而只有 5% 的國家完全遵循或大部分遵循該項建議。全球反恐合作中心及聯合國反恐委員會執行局³最近進行的一項研究之主要調查結果認定，

3. 全球反恐合作中心等 (2013 年)。

對 NPO 部門風險的理解程度在全球並不一致。此一發現進一步指出需要更徹底地審查恐怖組織對 NPO 部門構成的威脅，以增進對威脅及降低風險最佳實務的理解及認識。

4. NPO 部門對全球社會的重要性不容小覷。這是一個活躍的部門，為數百萬人提供無數服務。然而，本態樣專案發現，在恐怖分子及恐怖組織（下稱「恐怖組織」）濫用 NPO 的議題已被正視十多年，但對 NPO 部門的恐怖主義威脅仍然存在，該部門仍持續遭恐怖組織透過各種手段濫用及利用。利用致力行善的部門意圖傷害無辜者，是一種特別嚴重的濫用形式，從根本上破壞了公眾對 NPO 部門的信任。
5. NPO 部門已對這些要求作出相當大的回應，藉由制定不同的標準及策略，以幫助各個組織確保其營運的責任歸屬及透明度。然而，恐怖分子通常會利用欺騙手段掩飾其活動，特別是那些在衝突地區外的活動。本報告分析的案例研究指出，非政府行動者所擁有的資源仍難以揭穿精心策劃的欺騙行為，從而使國家監督及能力成為偵測該部門活動最複雜威脅之同等必要因素。
6. 自第 8 項建議起草以來的 12 年中，威脅環境及 NPO 部門本身均不斷發展。此外，各國及 NPO 現已有多年實施該建議之經驗。這些經驗引發關於如何最佳防止恐怖分子濫用 NPO 部門的新問題。針對這些問題，本報告確定了 NPO 部門、各國和國際政策制定者面臨的一些重要策略問題，以突顯未來討論的議題。

■ 本專案範圍

7. 本態樣專案本質上為性質的分析，而非對現行政策的評估。因此，該報告不建議採取政策行動，而係審查並解釋恐怖組織對 NPO 部

門之威脅、此威脅的驅動因素，該部門的弱點以及面臨利害關係人回應的複雜性。本態樣報告藉由廣泛的視角審查 NPO 部門的濫用情況，因為該部門的活動及弱點超出其資金流動範圍，包括物資上的支持。最終，要了解該部門的金融弱點，有必要了解其他相互關聯的弱點。恐怖分子或恐怖組織濫用 NPO 部門引起了一些複雜的策略問題，包括人道主義援助⁴與反恐措施之間的緊張關係以及國家對國際標準的反應。本報告之目的並非長篇大論地討論這些問題或推薦解決方案，而是確定這些策略問題並為進一步的研究提供分析基礎。

8. 值得注意的是，102 則案例研究對於態樣報告而言是一個重要的數字；然而，案例研究樣本並非詳盡無遺，且係取決於 FATF 成員國及各區域性防制洗錢組織（下稱「FSRB」）的自願回應而定。態樣報告的重點是提出國際上適用的調查結果，這自然意味著其可能無法反映該國的特徵。此外，案例研究很可能係由其發起機關的授權所形塑，包括執法機關、金融情報中心（下稱「FIU」）、監理機關等，以及該國司法管轄區處理的特定風險。

■ 威脅之本質

9. 鑑於第 8 項建議係 CFT 工作特有的建議之一，且鑒於專家們認知到資恐是一項不同於洗錢的活動，因此有必要釐清資恐與洗錢之間的差異。特別是，研究與分析需要釐清這些差異如何影響 NPO 部門、該部門濫用的分析，以最終努力保護該部門。就其性質而言，恐怖主義是預防至關重要的風險，尤其在 NPO 部門的情況下，

4. 人道主義係指促進人類福祉，並不僅限於在緊急情況或災害情況之後開展的活動。

資恐是更廣泛威脅的一部分。在研究營運的案例指出，從事恐怖組織後勤支援的資恐者使用資金以滿足廣泛的後勤需求，包括但不限於招募、旅行及獲取武器等。第 8 項建議的註釋承認此點，指出「恐怖分子及恐怖組織利用 NPO 部門募集及流通資金、提供後勤支援、鼓勵恐怖分子招募，或以其他方式支持恐怖組織及行動。⁵」註釋繼續論述該建議的一般原則之一是：

各國採取措施，對被恐怖分子或恐怖組織利用或積極支持恐怖分子或恐怖組織的 NPO 採取有效行動，其目的在於適當地防止及追訴資恐及以其他形式的支持行動。如發現疑似或涉嫌資恐或以其他形式支持恐怖分子的 NPO，各國的首要任務必須是調查及制止此類資恐或支持行為。⁶

10. 資恐調查⁷的目標是在風險實現前了解威脅及弱點並採取預防措施。必須在弱點被利用前先了解並制止威脅，因為如果發生恐怖分子行為，將對公眾造成暴力與濫傷。因此，與主要以執法為導向並以前置犯罪為重點的洗錢調查不同，資恐調查係以情報為導向。鑑於資恐調查並未關注前置犯罪，調查人員或分析人員必須仰賴更多的指標來理解資恐活動。當調查人員或分析人員試圖了解某個主體的意圖或共謀程度時尤其如此。

5. 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋，第 54 頁。

6. 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋，第 55 頁。

7. 在本報告的內文中，「調查」一詞並未區分刑事調查及行政或情報調查。這是因為涉及恐怖主義案件的組織及任務的組合因司法管轄區而異，並且根據個案可能涉及上開方面之一部或全部。

■ 降低風險

11. 因重點是在資恐案件中防止恐怖攻擊行為，因此通常係以各種非起訴措施處理濫用或重大風險之情況，包括：

- 預防教育，
- 部門自律，
- 對恐怖組織之個人及組織，或支持恐怖組織的個人及組織進行
- 執法行動。

許多措施將在案件進展至需要刑事追訴的程度之前進行。如果外國組織濫用或可能濫用當地 NPO，起訴可能不是一個可行的選項，對國內或國外實體實施目標性金融制裁成為保護當地 NPO 的另一種方法⁸。在本報告分析的案例研究中，有 88% 的瓦解方式涉及行政行動或將實體指定為恐怖分子或恐怖主義支持者，而 25% 的瓦解方式則採取刑事指控或追訴之形式⁹。因此，因有必要儘早管理 NPO 部門的資恐風險，並充分了解該部門之弱點，故必須分析風險案例及濫用案例。

12. 第 8 項建議的註釋指出，雖然保護 NPO 部門至關重要，但為保護該部門而採取的措施「不應破壞或抑制合法的慈善活動。」本報告分析的案例研究展現一系列的方法，用以偵測及阻斷濫用，混合運用降低風險及瓦解既存的濫用行為。在許多情況下，透過使用具有大量資訊來源基礎的針對性監管措施及審查 NPO 計畫與活動的專業分析，成功地瓦解及降低風險。雖然這些瓦解行動對該

8. 制裁參見 FATF 第 6 項建議「與恐怖主義及資恐相關之目標性金融制裁」。

9. 正如本報告第 5 章所述，由於某些案例研究包含了多種類型的瓦解行動，因此百分比的合計不會是 100%。

部門的整體影響不易量化，但該分析支持這樣的觀點，即基於細緻入微分析而採取的針對性管理，減少對該部門合法營運的整體衝擊。

■ 風險類別

13. 對現有案例研究及文獻之審查辨識了五種類別的濫用或風險。這些類別並非互斥；在本報告分析的案例研究中，可以同時看到多種類別。
 - 資金移轉是一項重要的方法，其著眼於該部門的大量財務資源。由 NPO 的內部人或外部人（例如外國合作夥伴）負責進行資金移轉。
 - 在其他濫用案件中，NPO 或指揮人員在知情或不知情的情況下與恐怖組織維繫合作關係。在這些情況下，NPO 可能被濫用於多種用途，包括對恐怖組織的一般後勤支持。
 - 在一些案例中，NPO 被濫用為恐怖組織的招募提供支持。
 - NPO 也是計畫濫用的目標。在這些情況下，資源的流動是合法的，但 NPO 的計畫在交付時被濫用。
 - 最後，部分恐怖組織透過虛偽陳述濫用 NPO 部門。在這些情況下，恐怖組織成立「虛假的」NPO 或偽裝為「善行」的代理人，以欺騙捐助者提供資助。
14. 第 8 項建議下利害關係人所面臨的一個重要問題是，如何評估哪些 NPO 最容易遭到濫用。本報告分析的案例研究指出，NPO 所從事的活動類型與濫用風險之間存在關聯性。102 則案例研究中，大多數的 NPO 涉及從事「服務提供」（住房、社會服務、教

育或醫療保健)的活動。¹⁰所提交的案例研究均未涉及從事「表現活動」(體育及娛樂、藝術及文化、利益代表或倡導)類型的NPO。¹¹此外,案例研究與現有研究指出,NPO在恐怖行動鎖定的支持人群中開展活動具有更高的濫用風險。重要的是,此一現象並非完全與衝突或低度監理的地理區域相對應。在恐怖行動不能或無法運作的衝突或低度監理地區,NPO可能面臨與貪腐或犯罪相關的風險,但不一定是恐怖主義。反之,恐怖行動可能會在相對穩定的環境中主動鎖定人群以取得支持。例如,泰米爾伊拉姆猛虎解放組織(Liberation Tigers of Tamil Eelam,下稱「LTTE」)曾鎖定幾個位在斯里蘭卡的穩定州內社區以獲得財務與其他形式的支持。因此,在這些穩定環境中營運的NPO風險仍較高。最終,辨識哪些NPO具有較高的濫用風險,其主要考量因素是其資源或活動對恐怖組織的價值,以及與有能力及意圖濫用NPO的恐怖威脅活躍接近的程度。

■ 偵測及瓦解

15. 本專案亦審查哪些類型的資訊能促進機關查明濫用或重大風險的情況,以及在隨後的調查中使用了哪些資訊。包含最詳盡資訊因而最能見微知著的案例研究,通常係建立在提供給監理機關的資訊基礎上,這些監理機關的職責之一乃監督NPO部門。但是,若共謀組織透過欺騙來誤導捐助者及其他NPO,則使用國家安全情報來突破此類欺騙行為,對於保護整個部門而言極為重要。
16. 案例研究指出,在偵測到NPO部門的濫用或重大風險後,根據案

¹⁰ Salamon, Lester M., 等人著(2013年),第5頁

¹¹ 同上

件的嚴重程度，採取各種手段以瓦解或抵減風險。在已達犯罪門檻的情況下，則須仰賴刑事追訴來制止濫用行為。使用行政手段與目標性金融制裁保護 NPO 部門，包括各種替代措施，這些措施可導致（被制裁的）目標組織喪失其合法性及捐助者的支持動機，而不會影響該部門大部分的營運。行政措施，包括目標性制裁在內，通常包括挑戰（不服）行政決定之程序及其他正當程序要件。該分析指出，有多種選擇可以保護該部門免遭濫用，且刑事追訴通常僅於無法透過其他方式處理之少數案件中使用。

■ 指標

17. 對文獻及案例研究的分析也產生兩種指標，可以幫助 NPO 部門、政府部門、金融機關及指定之非金融事業與人員（「DNFBP」）辨識及確定 NPO 的濫用性質。第一類指標被稱為「風險指標」，指出可能與恐怖主義相關或無關的遵循問題，雖然在辨識具有風險的組織方面仍為重要，但可透過其他形式的濫用加以解釋。第二套指標與恐怖組織的濫用有更強的關聯性。這些指標被稱為「恐怖分子濫用指標」，因其更強烈地指出恐怖主義的存在，並為政府組織或 NPO 指揮人員提供警示功能。

■ 下一步

18. 本報告大幅增進我們瞭解恐怖組織對 NPO 部門構成之威脅；然而，仍需透過未來的研究及分析來鞏固此種理解。例如，需要對濫用行為進行國家層級的研究，以增加我們對各國的了解，特別是那些恐怖活動風險較高的地區。FATF 第 1 項建議已經支持這類研究，該建議要求所有成員國完成國家風險評估。透過這些研

究，可以辨識特殊的指標，並可以檢視進一步的關聯性。對國家風險更詳盡的理解可能有助於克服該部門的一些隱憂，即因對風險的不準確評估而使 NPO 受到過度監理。此外，對於 NPO 服務下作為單純受益人的司法管轄區與單純捐助者的司法管轄區間所面臨之不同威脅（在風險及弱點方面）需要有更佳的理解。雖然本報告指出更深入地瞭解 NPO 的資源開支以防止移轉現象，但與 NPO 資源來源相關的威脅仍未獲充分瞭解。應考慮進一步研究分析與資恐有關的 NPO 資源來源之相關風險及濫用。

19. 解決恐怖組織對 NPO 構成的威脅需要了解 NPO 所處的環境、該部門存在的弱點、恐怖組織如何利用這些弱點，以及如何偵測及管理對該部門的威脅。關於如何最佳防範恐怖分子濫用 NPO 部門的任何未來討論，特別是本報告中所強調的策略問題，都需要細緻入微的分析基礎。第 8 項建議中固有的複雜性已難以駕馭，且會持續下去。但是，如果這些複雜性沒有經過適當的駕馭，NPO 部門的誠信仍將面臨風險。該態樣報告旨在為國家及國際政策制定者及 NPO 部門提供必要的分析基礎，幫助他們應對這些複雜性，從而確保 NPO 部門的良好運作能夠繼續使真正需要的人從中受益。

第 1 章 緒論

■ 背景

20. 非營利組織（NPO）是當代全球環境中充滿活力且不可分割的一部分，在打擊恐怖主義方面發揮著重要功能。¹² 其活動的廣泛程度、地理範圍及營運持續性使 NPO 在國際行動者中可謂是獨一無二的。雖然目前沒有關於全球 NPO 數量的數據，但對 35 個國家的國家 NPO 部門所進行的一項研究指出 NPO 活動的規模及重要性。約翰霍普金斯非營利部門比較專案於 2003 年所發佈的一份報告中確認，截至 1990 年代末，這 35 個國家的 NPO 部門佔了 1.5 萬億美元，相當於世界第七大經濟體，包括超過約當 3900 萬名的全職勞工。¹³ 2013 年發布的有限更新版，審視 16 個司法管轄區，指出非營利部門平均佔勞動力總數的 7.4%，且為有完整數據之司法管轄區國內生產總值（GDP）之 4.5%。¹⁴ NPO 部門亦為公部門實施共同行動時不可或缺的合作夥伴，例如聯合國的千年發展目標。NPO 部門傳統上也享有高度的公眾信賴，這是該部門成功的基本要件之一。維護此一公眾信賴對於 NPO 部門的持續有效至關重要。
21. 然而，行善的概念一直淪為那些目的不善之輩的目標。從事恐怖

12. 和平集會及協會自由權利問題特別報告員的報告，A / HRC / 23/39（聯合國大會，2013 年），第 9 頁。聯合國和平集會及協會自由權利問題特別報告員指出：「基本上，報告員認為民間社會組織在打擊恐怖主義中發揮扮演重要角色。透過與人民的直接聯繫及其在解決貧困、建立和平、人道主義援助、人權及社會正義方面之貢獻，包括在政治複雜的環境中，民間社會在打擊恐怖主義威脅方面發揮著關鍵作用。」。

13. Salamon, Lester M., 等人著 (2003 年)，第 13-15 頁。

14. Salamon, Lester M., 等人著 (2013 年)，第 2-3 頁。

活動者構成最極端的濫用威脅。雖然絕大多數 NPO 鞠躬盡瘁地為改善世界各地人民的生活而努力，但是少數組織及個人利用 NPO 部門的原因主要是：支持那些參與恐怖主義的人或支持恐怖組織。濫用 NPO 以財務或物資支持恐怖主義似乎是一種機率極低的風險，但這些活動的影響對恐怖主義受害者與應自 NPO 的善行中受益者而言尤為嚴重。當考慮到公眾對 NPO 部門的誠信失去信心時，這種直接影響會加倍。¹⁵ 亞太防制洗錢組織（APG）的態樣報告從區域角度審視了這項問題，2003 年及 2007 年的 FATF 態樣報告包括關於為恐怖分子目的濫用 NPO 的專門章節。¹⁶ 世界銀行的一份重要政策報告也討論了透過 NPO 部門資恐的問題，特別側重於何為符合比例原則之反應。¹⁷ 惟自 2001 年以來，並無專門的態樣報告報導恐怖組織對 NPO 部門的濫用或濫用風險。儘管 APG 報告與先前的 FATF 態樣報告已經為此類審視提供了第一步，但仍需要專門針對 NPO 部門、範圍更廣、更新的國際態樣報告。自從關於 NPO 的建議（目前為第 8 項建議，下稱「R.8」）於 2001 年納入 FATF 討論範圍，威脅環境的變化使這種需求變得更加急迫。國際組織、研究組織及 NPO 部門亦有擔心反恐措施與 NPO 有效運作間的平衡之聲浪，特別是人道主義行動。¹⁸ 最終，需要一份國際分析報告，以政策中立的方式審視與濫用 NPO 部門

15. FATF 建議第 8 項（非營利組織）註釋，2012 年；第 54 頁。

16. 亞太防制洗錢組織（APG）（2011 年），FATF（2003 及 2008 年）。歐亞組織亦編寫關於濫用非營利組織部門洗錢之態樣報告。（歐亞防制洗錢及打擊資恐組織（「EAG」）（2012 年）

17. Van der Does de Willebois, Emile（2010 年）。

18. Mackintosh, Kate 及 Duplat, Patrick（2013 年）。

以支持恐怖主義及恐怖組織有關的若干核心問題。圖 1.1 說明這些核心問題。

圖 1.1：主要研究問題

誰…	是最有可能遭恐怖組織濫用的 NPO ？
什麼…	是恐怖組織對 NPO 部門構成的威脅性質？
何時…	NPO 最有可能遭恐怖組織濫用？
何處	NPO 最有可能遭恐怖組織濫用？
為何…	NPO 會有遭恐怖組織濫用之風險？
如何…	NPO 容易受到恐怖活動的影響？ 恐怖組織怎麼濫用 NPO 部門？ 偵測及瓦解被濫用的情形？

22. 本報告開始討論這些核心問題。雖然任何態樣報告的大部分內容都集中在「如何」的問題上，但有必要盡可能地解決其他核心問題，以便全面分析 NPO 部門的風險及如何降低風險。

■ 範圍及目標

23. 防制洗錢金融行動工作組織（FATF）40 項建議在第 8 項建議（特別建議 VIII）中特別提到，NPO 部門既脆弱又有價值，該建議指出成員國應採取行動確保 NPO 不被濫用於資恐活動之目的。¹⁹ 這項建議是在 2001 年 9 月 11 日恐怖攻擊後於 2001 年 10 月制定的八項特別建議之一²⁰，以明文打擊恐怖主義，因為有數起案件指出利用 NPO 支持恐怖組織。

19. FATF 建議第 8 項 (2012 年 a)，第 13 頁。

20. 隨後增修關於現金攜帶者之特別建議第 9 項。

24. 第 8 項建議及其註釋是 FATF 預防、偵查及瓦解為資恐目的濫用 NPO 部門之行為的基石。但是，FATF 的工具尚包括一些與本報告範圍有關的其他建議，應與第 8 項建議一起考慮。第 1 項建議概述了風險基礎方法對 CFT 的重要性，以便有效地採取與已辨識的風險相稱之降低風險工作。²¹ 對於 NPO 部門的研究，第 1 項建議指出對重大風險及濫用的辨識，為一項重要的努力。
25. 第 5 項建議提議將資恐行為罪刑化，並指出成員國「不僅應將資恐行為罪刑化，亦應將資助恐怖組織及個別恐怖分子之行為罪刑化，即使在與某一特定恐怖分子行為沒有關聯的情況下亦同」。²² 第 5 項建議瞭解到停止對恐怖組織的支持包括停止用於非軍事目的之資助，如招募行為。
26. 關於在 CFT 中使用目標性金融制裁的第 6 項建議指出，制裁應確保「資金或其他資產」不應「直接或間接」提供予在國際或國家制裁名單中被指定為恐怖主義支持者的組織或個人。²³ 在 NPO 的脈絡下，第 6 項建議強調資金並非向恐怖組織移轉價值的唯一手段，間接向恐怖組織提供實物可產生與直接移轉資金相同的影響。由於 NPO 參與許多涉及不僅僅是透過資金移轉價值的活動，第 6 項建議的此一元素對本研究的範圍持續重要。
27. 第 24 項及第 25 項建議涉及法人及法律協議的透明度與實質受益權。²⁴ 這兩項建議均指出，應對法人及法律協議的實質受益權保持「充分、正確與及時的資訊」，並且「得由權責機關及時獲取

21. FATF 建議第 1 項 (2012 年 a)，第 11 頁。

22. 同上，第 13 頁。

23. FATF 建議第 6 項 (2012 年 a)，第 13 頁。

24. FATF 建議第 24 及 25 項 (2012 年 a)，第 22 頁。

或取得這些資訊」。²⁵ 第 24 項及第 25 項建議指出對於包括 NPO 在內的任何法人的一般透明度及良好治理的重要性。

28. 除 FATF 標準外，各國另受國際人權標準之約束，例如保障結社自由的「公民權利及政治權利國際公約」（第 22 條）。
29. 此種多面向的方法是分析該態樣報告中所提出各種案例研究的背景。因此，第 8 項建議並不侷限於資恐的狹隘定義，亦側重於所謂的物資支持—正如 FATF 對「基金及其他資產」定義之概述，其中包括「金融資產、經濟資源、各類財產」。
30. 正如標題所示，該態樣報告之目的是檢視 NPO 部門遭恐怖分子濫用的風險。從對第三輪評鑑的回顧中可清楚看出，各國在證明遵守第 8 項建議的能力方面仍面臨挑戰。雖然本報告旨在幫助提高對第 8 項建議所欲解決之部份問題的認識程度，但該態樣報告並非旨在評論，也不侷限於第 8 項建議的範圍。本報告也無意提倡任何政策建議，其目的是為國家及國際層面的未來政策審議提供分析基礎。
31. 與所有 FATF 的態樣報告相同，該態樣報告的目標與圖 1.1 中所概述與相關部門的主要研究問題密切相關，可表述如下：
 - 目標 1：研究當代恐怖分子威脅環境及其對 NPO 部門的影響。
 - 目標 2：分析 NPO 如何及在何處容易遭恐怖組織在個別組織層面及部門層面的濫用，主要係基於執法單位及其他政府單位所提供經證實之濫用及重大風險案例。
 - 目標 3：得出可進一步了解恐怖組織對 NPO 部門的威脅的業務態樣、趨勢及濫用指標、並留意未來政策討論的關鍵策略問題。

25. 同上。

32. 這些目標並非相互排斥，實際上是相互依存的。分析在操作層面發生濫用行為對於回答圖 1.1 中「如何」的問題非常重要。惟運作層面的分析並未充分回答幾項較大的問題，例如恐怖組織為何及在何種情況下尋求利用 NPO 部門。回答這些更大的問題需要對恐怖分子威脅及 NPO 部門進行策略層面的分析。該態樣報告中包含操作及策略層面之分析，以便開始回答這些問題，並提供對於目前可能濫用情形最全面的理解。

■ 恐怖主義支持之連續體

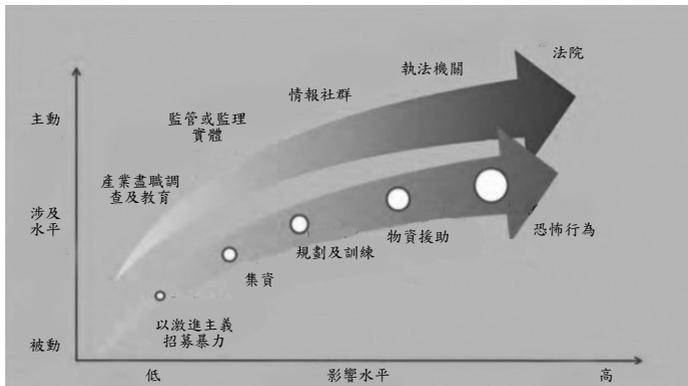
33. 任何恐怖主義行為的背後都是一條後勤的線索，可以包括從招募支持者到提供物資等許多不同要素。每個要素不一定具有相同的嚴重性，因此許多司法管轄區以不同方式處理每項要素。這可以被設想為恐怖主義支持之連續體，如圖 1.2 所示。阿姆斯特丹大學的 Timothy Wittig 博士認為，資恐（以及對恐怖活動的更廣泛支持）不能脫離其社會政治根源而獨立，因此應被視為一個連續體。²⁶
34. 在這個以運作為重點的連續體中，一般人員招募、籌資、規劃及培訓，以及物資贊助下的一些支援活動助長了恐怖行為。在整個過程中，隨著恐怖分子支持活動產生影響及意圖，不同的行動者將參與偵測及瓦解支持活動。在連續體的底端，最重要的行動者是 NPO 本身及捐助者、受益人及監督該部門的任何監理或監督機關。透過強而有力的盡職調查及部門防護，這將降低該部門的大部分風險。然而，一些威脅將持續存在，若採用欺騙技倆，則 NPO 部門本身，甚至監理機關都難以解決。在這些情況下，透過

26. Wittig, Timothy (2011 年), 第 141-58 頁。

金融情報中心（FIU）與其他情報人員可加強該部門的盡職調查或監理機關的調查，因為他們可以識破這些以更複雜的手法意圖濫用該部門的行為。在連續體最嚴重的一端，執法機關及司法體系的執法權及追訴權加強了該部門抵減措施的努力及情報組織的偵查能力，這對懲罰持續濫用及阻止未來事件的發生實屬必要。

35. 這裡必須指出，恐怖主義支持連續體的線性呈現是為了說明之目的；恐怖主義及瓦解行動都不會如此平滑有序。圖 1.2 所顯示的對恐怖主義的支持類型可能並不完全按所列順序發生，而是可能在幾個點上併行發生。相對地，調查及降低恐怖分子濫用的行動者之參與也不會像圖示那般呈線性，而通常會同時發生。在操作上，正如本報告分析的大多數案例研究所示，通常透過若干不同行動者的協調活動，以達降低濫用之目標。

圖 1.2: 恐怖主義支持之連續體



36. 恐怖主義支持連續體所指出的是，對恐怖分子支持活動（包括資恐）的瓦解，往往是在刑事追訴階段前，透過多種且通常是同時使用的方法進行。有鑒於此，為了對該部門的風險有一套適當且

完整的理解，對 NPO 濫用的研究必須基於自這個連續體中得到的案例，而非僅只研究最終有被起訴的案例。

■ 資恐與洗錢：方法與風險

37. 恐怖主義支持連續體說明了洗錢及資恐間微妙但重要的概念差異，這對於理解此類工作至關重要。FATF *金融調查指引*發現，資恐與洗錢雖然經常一起出現，但實際運作上卻是不同的。該指引指出，「洗錢是讓髒錢看起來乾淨的過程，而資恐往往涉及將乾淨的錢用於惡意目的。」²⁷ 換言之，洗錢涉及嚴重犯罪的收益；其是因犯罪行為而產生的。反之，資恐（本身就是大多數司法管轄區的犯罪行為）則促使嚴重犯罪行為的發生；對其進行瓦解之努力旨在防止未來的恐怖活動。這並不是說資恐與其他形式的金融犯罪（包括洗錢）之間沒有雷同之處。事實上，過去的 FATF 態樣及其他研究恐怖活動資源的研究都突顯了恐怖主義與犯罪之間的關係。²⁸ 結論是，對洗錢的調查傾向於以執法為主導，主要是蒐集證據以起訴已經犯下罪行的犯罪分子。另一方面，資恐調查係基於威脅的性質，並以預防性質及以情報為主導。
38. 一旦資金²⁹最終落入恐怖組織的手中，就更難瓦解其最終的使用。資恐發生的機率較低，但如果能夠引發恐怖攻擊，則能產生更高的公共影響。以策略面而言，洗錢也會對社會產生長期影響。然而，恐怖活動的直接影響（尤其是非常明顯的人力成本）會產生

27. FATF(2012 年 b)，第 15 頁。

28. FATF(2008 年)。

29. 係指從合法或非法企業中提取的資金。

不同程度的公共威脅。因此，許多司法管轄區需要比處理洗錢更及早地降低資恐的風險，因為其對公眾的直接影響更大。

39. 最終，資恐調查的目標是在風險實現前了解威脅及弱點。Malcolm Sparrow 在其「監理技術」一書中將預防性分析確定為降低風險的關鍵要素。³⁰ 必須在威脅利用弱點前先進行評估與瞭解。因此，有必要分析風險案例及濫用案例。基此，本報告的分析中包含說明濫用及無法承受之風險的案例研究。

■ 資料蒐集及來源

40. 本態樣報告的研究是透過多種方法進行的。研究工作的核心是蒐集與分析主要來自 FATF 成員國的案例研究，也透過開放來源進行研究。另向 FATF 成員國蒐集有關較大調查趨勢的資訊，包括偵測方法與機關間合作之資訊。
41. 本態樣專案的主要目標之一是讓 NPO 部門參與整個研究過程。為此，透過包括多名利害關係人的問卷調查及研討會正式徵求 NPO 部門組織的意見。調查問卷及研討會旨在更佳瞭解該部門的營運與被恐怖組織濫用的弱點，以及 NPO 自身如何看待恐怖活動之風險。
42. 與任何分析產品相同，在考慮研究結果時必須牢記方法論之參數。態樣報告的重點是提出國際通用的研究結果。為此，FATF 成員國及 FSRBs 提交了 102 則案例研究，這些案例研究報告的數量很大，但並非詳盡無遺。此外，FATF 成員國及 FSRBs 的自願性回

30. Sparrow, Malcolm K (2000 年)，第 265-69 頁。

應確立可用於態樣報告的案例範圍。案例研究也可能受到提供這些案件的機關授權及相關國家司法管轄區所涉特定風險的影響。

■ 案例研究的蒐集

43. 透過 FATF 秘書處向 FATF 成員國及 FSRBs 分送案例研究請求。該請求概述恐怖主義支持連續體，並包含樣本案例，以協助受訪者選擇、組織及處理（去識別化）案例研究。為響應此一要求，14 個國家向專案團隊提交了 102 則案例研究。從地理位置觀之，案例研究樣本遍及歐洲、北美、非洲、中東、東南亞及大洋洲。此外，案例研究來自不同的機關，如執法部門、情報部門及監理機關。
44. 本報告中包括經處理與未經處理的案例研究，以便同時掌握此兩種方法的優點。自成員國及 FSRBs 所取得的大多數案例研究在提交給專案團隊前進行去識別化處理，其原因如下：
 1. 保護 NPO 的誠信：在許多情況下，涉及濫用案件的合法 NPO 仍在營運並提供有價值的服務。識別這些 NPO，就像識別犯罪受害人一般，可能會產生意想不到的不利後果。
 2. 關於哪些實體被視為恐怖分子的具體情況缺乏共識：雖然對於何為恐怖行為的上位概念理解存在相對共識，但在關於某些行動或實體是否應列為「恐怖分子」卻殆有爭論。通常，這些爭論是由對國家威脅環境的不同觀點及解釋所驅動的。這些爭論雖然重要，但不應有損於理解恐怖組織如何及為何濫用 NPO 部門以進一步實現其暴力目標。
 3. 進行中的案件：資恐調查及起訴往往是漫長的過程。為了提供更新的分析，專案團隊需要確保各國能夠方便提供進行中

的案例。在案件處於調查階段的情況下，有必要保護這些調查的完整性，以確保操作來源及方法不受損害。在案件處於起訴階段的情況下，法律上有必要保護所涉個人或組織之身份。

4. 運用行政措施瓦解：鑒於需要降低風險，NPO 部門在許多特殊情況下的資恐濫用案例都是透過行政措施處理，而非透過刑事訴訟。如前所述，有必要掌握這些案例以提供最可靠的分析。但是，透過行政措施處理的案件通常不被認為與恐怖主義有關。後續將這些案件認定為恐怖主義的相關行為可能會阻礙行政程序作為降低風險的有效工具。
 5. 國家安全情報的使用：由於恐怖主義調查的性質，許多案件涉及國家利益保護的敏感情報資訊。在某些情況下，來源或方法的妥協可能會使個人或組織面臨更大的風險。為了確保各國能夠樂於分享最廣泛的案例研究訊息，有必要確保有關調查能力、技術或來源等詳細資訊的保護。
45. 除了經處理的案例研究外，未經處理的案件還具有透過提供更易於識別的濫用案例來增加理解的優勢。未經處理的案例研究另允許在開放來源中包括其他詳細資訊，諸如法庭文件、研究報告、政府官方出版品及媒體報導等。因此，本報告中涵蓋未經處理的案例研究，其中涉及的案件是完整的刑事追訴，或在公共領域中已可取得之必要資訊。

■ 一般司法數據的蒐集

46. 在向 FATF 成員國及 FSRBs 分送的案例研究請求中，另向受訪者詢問一些關於資恐活動對其國家 NPO 部門所構成風險的一般性問

題。這些問題旨在獲取有關下列方面之資訊：

- 透過任何 NPO 部門審查所蒐集的統計數據，特別是與具有最高風險類型的 NPO 相關之數據。
- 納入 NPO 部門的任何國家風險評估之結果。
- 與作為金融交易報告主體的 NPO 之相關資訊。

47. 這些資訊被納入關於 NPO 環境、濫用方法及偵測方法的態樣報告章節中。

■ NPO 部門問卷與研討會

48. 如前所述，專案小組的一個重點是 NPO 部門應持續參與研究過程。因此向 NPO 部門分發一份調查問卷，要求該部門就幾個關鍵重點提出意見，包括：

- 受訪者如何看待其組織因恐怖活動而面臨的風險；
- 受訪者是否認為其組織易遭恐怖組織的濫用，如是，則係透過哪些弱點；
- 受訪者是否參與或了解 NPO 部門遭恐怖組織濫用的情況；
- 由個別組織或 NPO 部門共同設計確認的風險降低措施。

49. NPO 部門代表也進行平行審查，其中包括他們對自己 NPO 的調查。

50. 由慈善及安全網絡協會及歐洲基金會中心(The Charity and Security Network and the European Foundation Centre) 所組織有關 NPO 部門的兩屆研討會分別在紐約及布魯塞爾舉行。這些研討會的目的是促進國家及國際政府行動者與 NPO 部門間就有關態樣報告的一系列問題進行更廣泛及持續性的討論，包括：

- NPO 部門對於營運獨立性及有效性的關注；

- NPO 部門就部分國家對建議第 8 項回應之疑慮；及
 - 反恐措施的影響是更廣泛的遵循與盡職調查要求之一部分。
51. 由於其中許多問題是更廣泛的政策討論之一部分，因此，態樣報告並非擬以非此即彼的方式得出結論。然而，研討會對於確定態樣報告需要強調的更大的策略問題非常有用。透過 FATF 主導的調查問卷、部門代表所進行的審查及研討會獲得的資訊，主要納入第 2 章中有關部門弱點及降低風險措施的部分。

▪ 開放來源研究

52. 大量的開放來源研究為研究過程的各方面提供了資訊。除了用於編製未經處理案例研究的開放來源研究外，學術研究人員、研究機關及政府的出版品亦被用於評估 NPO 部門的趨勢及恐怖分子威脅。在所有情況下，開放來源之素材在被納入最終報告的引用素材前，應由專案團隊評估其可靠性及嚴謹程度。
53. 總而言之，儘管面臨前述分析方面的限制，但該態樣報告的資訊、分析及調查結果顯示我們就資恐活動對於 NPO 部門所構成的風險認知仍有顯著提升，並應有助於引導未來對於保護 NPO 部門免遭恐怖組織濫用之最佳方式之討論。

第 2 章 NPO 部門與恐怖分子濫用的風險

■ 全球環境

54. 全球化增加了合法及非法國際行動者的環境不確定性，同時也帶來了大量機會及重大風險。³¹ 對於 NPO 而言，科技進步擴大了募款及推廣能力，並使協調計畫變得更加容易。互聯的金融與運輸網絡使得將全球資金或貨物移轉到分支機構、合作組織，或直接向受益人移轉更為容易。同時，全球化增加了對 NPO 的需求，特別是從事人道主義行動的 NPO，將其吸引至營運誠信有較高風險的不穩定地區，或改變其在當地的風險程度。
55. NPO 作為合法的國際行動者，可以很容易地從全球化中取得許多營運優勢，包括：
- 增強的機動性；
 - 互聯的網絡；
 - 擴張及深化進入衝突地區或低度治理地區的能力；
 - 多元化的金融服務及物流網絡；
 - 去中心化的溝通及管理；
 - 公眾參與能力的提升。
56. 不幸的是，恐怖分子仍暗地裡試圖掌握這些優勢。例如，蓋達網絡的應變能力很大程度上歸功於其分散通信及管理方式，以及使其後勤、財務及招募網絡多樣化之能力。同理，泰米爾伊拉姆猛虎解放組織（Liberation Tigers of Tamil Eelam，下稱「LTTE」）透過眾多附屬 NPO 及慈善組織經營其全球物流網絡。這些表面上

31. 關於主要的全球趨勢，請參閱國家情報委員會（2012 年）；發展、概念及學說中心（2013 年）。

是人道主義組織的全球化網絡非常具有彈性，最終超越 LTTE 的軍事部門。NPO 活動的合法性及廣度，加上業務需求的重疊，可以為尋求實現全球化環境固有優勢的恐怖分子提供誘人的目標。最終，儘管其目標可能有所歧異，但恐怖分子網絡與 NPO 併存於同一全球環境中，往往試圖接觸相同的人群。人道主義 NPO 經常尋求與當地或外國衝突相關的人群接觸，以便於行善；恐怖活動亦尋求接觸這些人群，以加劇衝突勢力或試圖找到支持者的掩護。這些同步接觸人群的嘗試最終可能使 NPO 更接近恐怖分子的威脅，且有時導致 NPO 人員被綁架並被勒索贖金³²。

57. 濫用 NPO 部門以資助或以其他方式支持恐怖活動為威脅行動者最終成功利用弱點的結果。FATF 將威脅定義為「可能造成傷害的人或群體、對象或活動。」³³ 此外，威脅取決於具有傷害能力及意圖的行動者，在此種情況下，係針對 NPO 部門。³⁴ 恐怖組織可能有能力濫用 NPO，例如透過控制 NPO 營運的地理區域，但可能出於策略原因決定不以人道主義行動者為目標。反之，恐怖組織可能有意濫用 NPO 部門，例如透過建立非法的 NPO 籌集資金，但沒有足夠的人員配置來維繫 NPO，使其欠缺必要的能力。上述兩種情況都會對 NPO 部門構成風險³⁵，需要持續進行監測，但只有當意圖與能力前後實現後才會存在主動威脅。

32. 相關例子請參閱 SwissInfo (2014 年)。

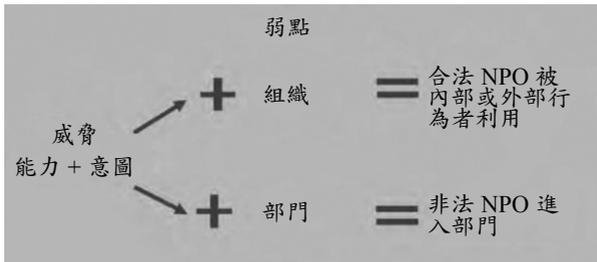
33. FATF (2013 年 a)，第 7 頁。

34. 關於威脅的組成，請參閱 Smith、Clifton 及 Brooks、David J (2013 年)，第 64 頁。

35. FATF 將風險定義為「包含三個因素的運作：威脅、弱點及後果」。請參閱 FATF (2013 年 a)，第 7 頁。

58. 弱點可能存在於組織層面或部門層面，並已被 FATF 定義為「可被威脅利用或可能支持或促進其活動之事物。」³⁶ 組織層面的弱點係指合法 NPO 遭外部人濫用或遭內部人欺騙。部門層面的弱點係指非法組織（通常係「偽」NPO）被允許進入該部門並利用其利益。圖 2.1 說明了 NPO 部門的威脅、弱點與濫用之間的關係。

圖 2.1: 威脅與弱點



59. 本報告分析的案例研究說明 NPO 部門的營運遭濫用或濫用的重大風險。然而，為充分瞭解濫用行為如何發生，有必要在策略層面評估 NPO 部門的弱點與恐怖分子威脅之趨勢。恐怖分子威脅、NPO 部門及國家或國際監理的重疊也引發一些議題，這些議題為決策者帶來重大問題。在調查這些議題時，本報告並未提出政策建議。反之，本報告旨在為國家或國際層面的未來政策審議提供分析基礎。

■ 非營利部門

60. 評估 NPO 部門遭恐怖分子濫用風險的一個固有挑戰是確定 NPO 為何，而更重要的是，哪些組織所面臨的風險最高。FATF 在其

³⁶. FATF (2013 年)，第 7 頁。

第 8 項建議的註釋中將 NPO 定義為「法人或法律協議或組織主要從事募集或分配資金，且以慈善、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』」³⁷。FATF 在其第 8 項建議最佳實務指引中亦指出，在 NPO 部門打擊資恐活動的措施應「適用於下列 NPO: 1) 大部分財務資源係由該部門所控制者；2) 佔該部門大部分之國際活動者」³⁸。然而，NPO 部門仍存在有關最合適降低風險目標之不確定性。³⁹

61. 本報告分析的案例研究，包括各國提交的案例與透過開放來源研究所提供的案例研究，指出那些最有可能被濫用於資恐的 NPO 從事於特定類型的活動。約翰霍普金斯大學民間社會研究中心所進行的一項重大研究為 NPO 活動提供了有用的分類，其有助於限縮那些風險最高的組織。該報告列出 NPO 所開展的八類活動，以及兩種一般性分類。⁴⁰ 圖 2.2 說明八類活動與兩種一般性分類之內容。

圖 2.2: NPO 活動類型

服務提供型	表現活動型
住房供給	運動及娛樂
社會服務	藝術及文化
教育	表達利益訴求
醫療保健	倡議

資料來源：Salamon, Lester M. 等人著 (2013 年), 第 5 頁

37. FATF 建議第 8 項註釋 (2012 年 a), 第 58 頁。

38. FATF (2013 年 b), 第 4 頁。

39. 非營利組織部門保護組織對 FATF NPO 部門調查問卷的答覆, 2014 年 2 月。

40. 另建議讀者參閱非營利組織國際分類 (ICNPO), 以獲悉這些活動類型的更詳細分類。

62. 圖 2.3 顯示了在為本報告提交的案例研究中，服務提供及表現活動被確認為 NPO 的主要活動的次數。然而，許多提交之文件並未詳細說明 NPO 的活動，以區分活動類型。

圖 2.3：案例研究中觀察到的 NPO 活動類別¹

服務提供型被確認為主要 NPO 活動的次數	表現活動型被確認為主要 NPO 活動的次數	無法確認 NPO 主要活動類型的案例數
64 ²	0	38

註：

1. 次數加總將不會與案例研究的總數相同，因為：1) 許多案例沒有足夠詳細地確認 NPO 的主要活動，2) 許多案例確認了每個 NPO 超過一種的主要活動，或者案例研究涉及多個 NPO。
2. 雖然宗教 NPO 可能被認為屬表現型，但宗教組織開展的某些計畫及活動往往以服務為導向。因此，許多案例研究涉及宗教組織進行的活動。

63. 同一項研究指出，在調查的 14 個國家中涉及服務提供型的 NPO 占 NPO 部門平均總附加價值毛額 (GVA) 的 73%⁴¹，指出服務提供在 FATF 第 8 項建議最佳實務指引中所提到 NPO 部門所占之比例及範圍。在本報告分析的案例研究中，所涉及的所有 NPO 主要從事服務提供，如人道主義住房提供、社會服務、文化服務⁴²、教育與醫療保健等服務；無人將表現活動型（例如表達利益訴求及倡議）作為其主要關注焦點。因此，根據現有資訊，結論指出「服務提供型 NPO」最常遭恐怖分子行動濫用。

64. 對於側重於服務提供的 NPO 而言，全球化帶來兩種相互矛盾的擴

41. 該比例係依所調查 14 個國家中非營利組織部門內的服務提供與表現活動進行區分。受訪之 14 個國家分別為澳洲、比利時、巴西、加拿大、捷克共和國、法國、以色列、日本、吉爾吉斯、莫三比、紐西蘭、挪威、葡萄牙及泰國。

42. 本文「文化服務」係指維護文化中心等活動。

張。冷戰的結束，伴隨著五十年來發展出的兩極力量平衡，降低了許多醞釀中的緊張局勢，導致了新的衝突。與此同時，試圖適應新環境的國家行動者難以透過傳統手段解決這些衝突及由此產生的人道主義需求。⁴³ 更概括地說，政府開始向包括 NPO 在內的私部門提供許多服務，以提高效率並減少對公共資金的需求。這些發展導致對 NPO 部門的需求激增。然而，與此同時，全球環境的複雜性導致該部門作為恐怖分子集團的活動風險增加，嚴重的組織犯罪網絡及叛亂分子在努力建立或發展治理架構的領域中找到了新的機會。

65. 由於類似的驅動因素，保障營運的誠信已成為大多數具有國際影響力的部門的關鍵需求。在若干司法管轄區內遵守反貪腐法令的要求推動了對商業部門更複雜的盡職調查程序的投資。⁴⁴ 出現對金融部門的類似遵循要求，以因應跨國有組織犯罪及相關洗錢或虛假營運的增長。在發展人權法等國際制度的推動下，盡職調查對於越來越多的公共部門活動也很重要。⁴⁵ 不同部門基於不同原因出現新的遵循要求，但總的來說，全球環境日益複雜，對所有合法的國際行動者提出新的要求，以保障其營運的誠信及可靠性。
66. NPO 部門對這些要求作出了相當大的反應，透過制定數個不同的標準及措施，幫助各個組織確保其業務的責任制及透明度。圖 2.4 提供一些標準及計畫的列表，以及負責開發或維護組織。

43. 該等趨勢請參閱 Munro 及 Alan 著 (1999 年)。

44. Bishop、Toby J.F 及 Hydoski、Frank E. (2009 年)。

45. De Schutter 及 Olivier 等人著 (2012 年)。

圖 2.4：NPO 部門建立的透明度標準及措施

標準或措施	發展中的組織
災害應對計畫處理準則	國際紅十字與紅新月運動 (International Red Cross and Red Crescent Movement)
防止傷害手冊： 分析援助對衝突影響的架構	合作發展行動公司；CDA 合作學習專案 (Collaborative for Development Action, Inc.; CDA Collaborative Learning Projects)
私人自願組織 (PVO) 標準	國際志工行動協會 (InterAction)
人道主義責任合作關係標準	人道主義責任合作關係 (Humanitarian Accountability Partnership)
在人道主義行動中預防貪腐最佳實務手冊	國際透明組織 (Transparency International)
人道主義憲章與人道主義反應之最低標準	環球計畫 (The Sphere Project)
評估與學習活動	人道主義行動責任與執行主動學習網路 (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)
集體學習循環	自由救援、重建與發展集團 (Group URD)
緊急應變能力建置專案	跨機構緊急應變能力工作小組 (Interagency Working Group on Emergency Capacity)
人群援助守則	人群援助 (People in Aid)

標準或措施	發展中的組織
穆斯林慈善論壇	國際人道特赦組織；人道救濟基金會；伊斯蘭救濟；穆斯林援助；及穆斯林之手。(Human Appeal International; Human Relief Foundation; Islamic Relief; Muslim Aid; and Muslim Hands.)
最低標準手冊	國際緊急應變教育網 (International Network for Education in Emergencies)
加強人道主義援助的學習及研究	英國救助兒童會；法國 Institute Biorce 救助機構；RedR 人道援助機構；Frontline SMS 公開來源傳訊平台 (Save the Children UK; Institute Bioforce; RedR; FrontlineSMS)
評估與監測活動	基金募集中心 (Central Bureau on Fundraising)
建設和平評估系統	建立和平聯盟 (Alliance for Peacebuilding)

註：改編自 2014 年 2 月 FATF NPO 部門調查問卷的答覆。

67. NPO 部門制定這些類型的標準及措施是確保該部門活動誠信的關鍵步驟。然而，恐怖分子行動者通常會利用欺騙手段掩飾其活動，特別是那些衝突區以外的活動。本報告分析的案例研究指出，利用非政府行動者可獲得的資源難以滲透精心策劃的欺騙行為，使國家監督及其能力成為發現該部門活動最複雜威脅的同等必要因

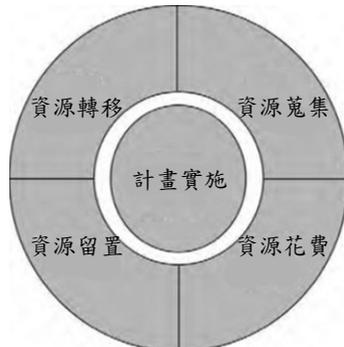
素。第 4 章對此進行進一步探討，該章節調查如何偵測濫用的案例研究。

■ NPO 部門的運作及弱點

68. 在確定濫用行為如何在 NPO 部門中體現之前，有必要建立一個普遍適用的 NPO 運作模式，特別是前面討論過的服務提供型的組織。本報告分析的案例研究以及關於 NPO 的現有文獻指出，NPO 的運作可以簡化為五個一般要素（見圖 2.5）：

1. 資源蒐集係指 NPO 直接或透過第三人（如志工）為獲取資源所開展的任何活動。
2. 資源保留係指 NPO 對資源的儲存或維護。保留包括從維持銀行帳戶內的資金到財產或設施管理等各種活動。
3. 資源移轉可以在 NPO 運作的許多情況下發生，並且係指 NPO 的資源在不同參與者之間移轉的任何時點。
4. 資源支出係指 NPO 的資源用以換取商品或服務的任一時點。
5. 計畫實施係指 NPO 開展計畫活動的時間點。這可能包括諸如分配援助、提供醫療、舉辦籌資活動或招待演講嘉賓等活動。

圖 2.5：NPO 運作的一般模型



69. 有意使用「資源」一詞，以包括實物捐贈或具有價值的非財務資源（如財產）。此外，這些要素不是線性呈現的，因為並非所有要素都包含在 NPO 計畫中每時每刻。例如，如果 NPO 計畫完全由組織自己的員工管理，就不會移轉資源。不同的要素並不相互排斥，特別是涉及多個 NPO 時。
70. 經歷這些因素是 NPO 部門的特徵，這些特徵造成恐怖分子濫用的弱點。然而，相反地，這些也是使該部門成為獨特有效的國際行動者的特徵。這些弱點可分為四個總體類別：

1. 廣大的服務網絡

廣大的服務網絡是 NPO 透過其蒐集、保留、移轉及提供與其業務活動相關的資源的聯繫。廣大的服務網絡為 NPO 部門提供了更大的覆蓋範圍，使 NPO 能夠透過多個合作夥伴在多個領域實施計畫，相反地，由於其範圍，廣大的服務網絡也增加了弱點。隨著更多的個人，更廣泛的活動以及可能涉及的大量地理距離，保持對資源的充分控制可能具有挑戰性。對於從事人道主義工作的 NPO，後勤網絡往往經由衝突或低度治理的地理區域。此外，資源必須經由監理可能不那麼嚴格的其他部門（例如，不受管制的貨幣業務）的風險增加。這兩個方面都增加資源被移轉的風險或者計畫的給予可能被破壞的風險。

2. 大量的短期人力

NPO 部門也嚴重依賴大量的短期人力。志工為此人力的重要組成部分。對 22 個國家進行的一項主要比較研究估計，NPO 的活動相當於 1,900 萬名全職員工。增計志工使這一估計數達到 2900 萬。⁴⁶ 但是，NPO 部門勞動力的性質使得難以仔細審查工作人員，

46. Salamon, Lester M., 等人著 (1999 年)，第 9-10 頁。

特別是志願者或外國合作夥伴。⁴⁷ 此外，對於中小型 NPO 而言，此類勞動力可能難以吸引及留住具有風險評估、法遵及法律事務專長的人員。這些人員壓力可能導致 NPO 的活動在沒有充分的盡職調查及保障措施的情況下發展，從而增加濫用的風險。

3. 業務運作能力

NPO 部門也擁有很高的業務運作能力。⁴⁸ FATF 已經注意到 NPO 可能是容易被濫用的，因為它們“可以獲得大量資金來源，而且往往是現金密集型的。此外，一些 NPO 具有全球性，提供國內外運作及金融交易之架構，且通常在恐怖活動最活躍的區域或其鄰近地區進行。⁴⁹ “案例研究及關於 NPO 濫用的現有文獻似乎支持此一發現。NPO 部門本質上是資源密集型及跨國性的。這些資源及相關的後勤網絡如果可以被利用，對恐怖活動很有價值。此外，NPO 具有獨特的能力，可以接觸到人們，特別是在衝突地區或散居者。利用這種獨特的途徑，恐怖活動有機會透過濫用 NPO 的資源及計畫來進行活動招募。

NPO 業務運作能力的另一個重要方面是公眾對該部門的信任。由於該部門普遍享有較高的公眾信任，因此對 NPO 活動的審查往往不如其他部門那麼一致及健全。對於希望最大限度地降低其自身營運及物流網絡風險的恐怖組織，借助或模仿合法的 NPO 已經為其提出一個具有吸引力的解決方案。

47. 對工作人員的審查是指對工作人員進行盡職調查，以支持更廣泛的透明度及責任措施，包括反恐。

48. 這個產業的情況確實如此，特別是對於大型組織而言。較小的非營利組織雖然總體上擁有較少的能力，仍可能透過使用網路及創新的活動方法而具有與其規模不成比例的能力。

49. FATF 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋 (2012 年 a)，第 54 頁。

4. 組織文化

最後一個領域的弱點與組織文化有關。在對 NPO 部門調查問卷的答覆中解釋了此一層面，答覆者表示，對某些 NPO 的價值觀的強調可能導致不良的決策及風險管理。⁵⁰ 研究已經檢視了價值觀在 NPO 中的重要性，並確定對於某些組織而言，價值代表了真正的「底線」⁵¹。雖然這不是一致的弱點，但是信任外部及內部參與者的傾向可能會使一些 NPO 容易受到濫用。

■ 恐怖分子威脅的當前性質

71. 與大多數威脅相同，恐怖主義並非一成不變。為了充分評估對 NPO 部門的威脅，有必要審查恐怖主義的當前趨勢，並了解恐怖組織如何以及何時與 NPO 部門互動。恐怖組織調整其網絡及策略以適應不斷變化的環境。例如，阿富汗作為避風港的損失迫使蓋達組織（Al Qaeda，下稱「AQ」）去中心化，更依賴區域分支機構及分散的領導網絡。⁵² 蓋達組織（Al Qaeda）或泰米爾伊拉姆猛虎解放組織（LTTE）等重要團體的去中心化或分散使恐怖分子網絡在威脅環境中變得複雜化。然而，恐怖分子威脅最具挑戰性的演變是策略重點放在主動參與恐怖活動的當地的小型組織或個人身上。⁵³

50. 非營利組織產業調查問卷之回覆意見，2013 年 12 月。

51. 關於價值觀及組織文化的角色，請參閱 Tonkiss, F 及 Pacey, A，1999 年，第 257-74 頁；Anheier 及 Helmut K.，2000 年。

52. AQ 運動的區域分支機構包括阿拉伯半島的基地組織（AQAP），主要在葉門，東非的青年黨及北非與西非的伊斯蘭馬格里布基地組織（AQIM）。

53. AQ 及其附屬機構，如青年黨，一再試圖利用本土及自行發起的行動者。範例請參閱 SITE Monitoring Service（2014 年）。

72. 由於可透過互聯網號召普通大眾捐助資金或支持恐怖主義的相關物資，因此容易識別的階級組織已變得不那麼重要。互聯網已被恐怖活動廣泛用於許多方面以促進其業務，包括募款及招募以支持恐怖主義或恐怖組織。⁵⁴
73. 恐怖活動在沒有具體指揮鏈的情況下間接激勵個人的能力增強，導致當地恐怖分子行動者的增長緩慢但明顯增加。⁵⁵ 該術語係指在本國境內或境外從事恐怖活動的某個國家的公民或合法居民，有時受到外國行動者的影響。它亦指個人或小團體，他們沒有被恐怖組織積極招募，而是主動參與恐怖活動，以促進恐怖分子事業。⁵⁶ 此一趨勢的重要性是招募、後勤支持（包括金援）及攻擊可以在當地進行，與正式組織進行最小及間接的互動。

當地的恐怖分子行動者：係指

- (i) 一個國家的公民或合法居民在其本國境內或境外從事恐怖活動，有時受到外國行動者的影響（從正式到受其鼓舞）。
- (ii) 未被恐怖組織積極招募且主動從事恐怖活動以促進恐怖分子事業的個人或小團體。

涉及當地恐怖分子行動者的恐怖分子行為包括：

- 2003 年至 2005 年荷蘭霍夫斯塔德網絡的各種陰謀及行動。
- 2005 年 7 月 7 日在倫敦發生的自殺式爆炸事件。
- 2007 年攻擊格拉斯哥機場。

54. 聯合國毒品暨犯罪辦公室 (2012 年)，第 3-12 頁，Von Behr, Ines; Reding, Anais; Edwards, Charlie 及 Gribbon, Luke (2013 年)。

55. 請參閱 Jenkins 及 Brian Michael, 2011 年；Precht 及 Tomas, 2007 年。

56. Sagemen, Marc (2008 年)；Michael, George (2012 年)。

74. 作為恐怖活動總體策略定位的一個功能，當地化恐怖分子行動者的發展對威脅環境有重要性及影響力。例如，「無領導抵抗」的概念經常出現在基地組織運動的主要媒體出版物 Inspire 中，該出版物在網上很容易被取得。⁵⁷ 此外，由於偵測當地、自願且一般而言具有自主性的行動者本質上就有困難，該等計畫導致一些成功的攻擊，這些攻擊就外國行動者而言難以操作。⁵⁸
75. 雖然網絡去中心化及對當地化行動者的依賴具有新的重要性，但更為正式的組織所構成的國際威脅證明仍然非常重要，往往啟發了當地化恐怖分子行動者。最近的活動指出，恐怖組織仍將尋求資助及提供傳統準軍事能力的資源。⁵⁹ 鑒於當地化的恐怖分子行動者或網絡與傳統恐怖組織同樣重要，恐怖分子威脅的本質並未移轉，而是變得更加多樣化。「外國戰士」⁶⁰ 現象體現這種變化。傳統的恐怖組織在國外開展活動，仍然構成重大威脅。⁶¹ 同時，本土的暴力極端分子正作為志願者前往這些組織並在國外進行恐

57. 範例參閱 Abu Musa'ab al Suri, Lia 及 Brynjar (2008 年); Samuels 及 David (2012 年); Stalinsky 及 Steven (2011 年)。

58. 幾個在本土醞釀的計畫已經實踐，包括：2013 年波士頓馬拉松的爆炸事件；2013 年在倫敦 Woolwich 殺害一名英國軍人；2011 年挪威安德斯 布雷維克襲擊奧斯陸及烏托亞；2009 年胡德堡的槍擊事件；2005 年 7 月 7 日在英國倫敦爆炸案爆炸事件；以及於 2004 年在荷蘭殺害了 Theo Van Gogh。

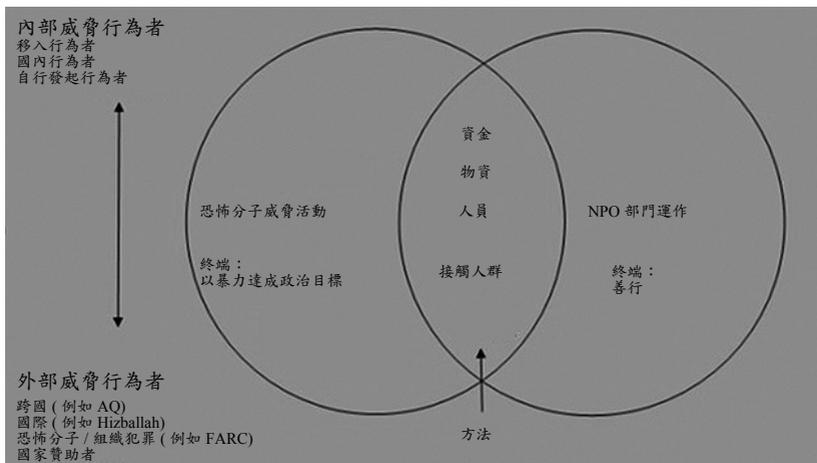
59. 例如，Al Shabaab 襲擊內羅畢的 Westgate 購物中心，伏爾加格勒與伊斯蘭高加索酋長國有關的武裝分子進行自殺式爆炸事件，2013 年 AQIM 襲擊阿爾及利亞 Tigantourine 天然氣廠，以及真主黨繼續參與敘利亞衝突，這些都是由更中心化的恐怖組織在運作。

60. 出國旅行參與衝突的個人，通常是因為意識形態的歸屬（否則他們對衝突而言是「外來的」）。

61. Mohammed, Arsham 及 Zakaria, Tabassum (2013 年)。

怖攻擊。⁶² 這指出當地及國際威脅行動者之間存在更加共生的關係。圖 2.6 試圖說明其中一些關係。恐怖分子網絡及 NPO 尋求截然不同的目的，但往往依賴於類似的後勤能力，如圖 2.6 中的“手段”所示，不論是經由當地或國外的運作，這些能力是一致的。資金、物資、人員及公眾影響力⁶³ 是 NPO 的關鍵資源，但也被當地及外國恐怖組織所追求。由於他們需要相似類型的資源，合法及非法行動者最終可能會發生衝突，而且這不僅限於國際活動。

圖 2.6：對 NPO 的恐怖分子威脅



■ 恐怖分子對 NPO 的濫用及風險

76. 就恐怖分子威脅環境的趨勢產生恐怖分子如何濫用，以及資恐（TF）等一些特定濫用形式的發展如何影響 NPO 部門的問題。例如，9/11 之後對恐怖主義的大量關注促成了一些活動，包括資

62. Hegghammer, Thomas (2013 年); Zelin, Aaron Y. (2013 年)。

63. 在此情況下，「公眾影響力」係指透過營運活動或消息傳遞以接觸特定公眾的能力。

恐進一步地下化，這增加 NPO 等合法組織提供的偽裝對恐怖組織更具吸引力的可能性。由於恐怖分子資助活動的不透明性及反恐努力預防性的本質，很難獲得統計上可靠的數據。然而，可以討論一些廣泛的趨勢，特別是有關資恐的問題。⁶⁴

77. 2008 年 FATF 關於資恐態樣的報告指出，恐怖活動往往可以透過各種手段在當地自籌資金。⁶⁵ 對當代資恐趨勢的其他審查注意到恐怖活動的去中心化，並指出對於恐怖主義的當地支持者而言，基於當地可能的機會自籌資金逐漸成為首選策略⁶⁶。相較於之前審查的操作策略，當地化資恐之原因如下：

- (1) 目前的恐怖分子策略不再強調如 9/11 之類的大規模攻擊，而是注重更高比例的較不複雜的攻擊。這使得當地化的資恐成為更可行的策略。⁶⁷
- (2) 反恐措施增加了國際資恐活動的風險。恐怖組織的國際後勤網絡是群體試圖保護的高價值資產。當地化的資恐允許恐怖分子集團將其核心後勤網絡與其營運網絡相互隔離。⁶⁸
- (3) 當地化的資恐允許恐怖分子支持者利用當地的機會。支持者現有的網絡成為來自詐欺、偷竊、麻醉品銷售甚至合法企業的可用資金來源。⁶⁹

64.類似的困境就有關 TF 的其他來源（例如偽造）亦被提及。見 Noble, Ronald K. (2003 年)。

65.FATF (2008 年)，第 14 頁。

66.Napoleoni, Loretta (2013 年)，第 13-26 頁；Pollinger, Zachary A. (2008 年)。

67.Napoleoni, Loretta (2013 年)，第 13-26 頁。

68.Basile, Mark (2004 年)，第 169-85 頁。

69.FATF，2008 年，第 4 頁。

78. 從近期恐怖分子計謀所取得的資料支持當地化資恐日益重要的觀點，特別是考慮到恐怖活動的去中心化現象。70 例如，2004 年馬德里爆炸事件的資金來自於銷售麻醉品，並利用其中一個策劃者已經取得的現有網絡。⁷¹ 2005 年攻擊倫敦交通系統的炸彈客使用銀行貸款、信用卡及存款為其陰謀提供資金。⁷² 納吉布拉 扎齊 (Najibullah Zazi) 曾在 2009 年的紐約交通系統中策劃自殺式爆炸事件，其使用被盜用之信用卡資助其集團陰謀。⁷³ 在一則與 NPO 直接相關的案件中，英國當地恐怖分子在 2010 年轟炸伯明翰目標之計謀直接涉及濫用兩個當地慈善機構以資助其當地炸彈策劃。由於該案例與濫用 NPO 部門以從事恐怖活動的相關性，伯明翰陰謀策劃需要更詳細的說明。下列案例研究完全來自所引用的開放來源文件，並非基於任何國家對案例研究請求的回應而撰寫。與任何開放來源研究相同，研究結果的準確性與來源的可信度直接相關。

案例研究 33

2011 年，West Midlands 警方與英國安全局及倫敦警察局合作，開始對位於伯明翰的數名人士進行調查¹。調查的兩個主要對象 Irfan Naseer 及 Irfan Khalid 於 2009 年及 2010 年前往巴基斯坦，在那裡他們錄製了自殺錄影並參加了為恐怖活動做準備的培訓²。對

70. 一般概述參見 Gomez, Juan Miguel del Cid (2010 年)，第 3-27 頁。

71. Rollins, John; Wyler, Liana Sun; Rosen, Seth (2010 年)，第 19-20 頁。

72. 倫敦七七爆炸 (2005 年 7 月 7 日) 案官方報告，HC1087 (倫敦: The Stationary Office 出版社，2006 年) 第 23 頁。

73. Apuzzo, Matt 及 Goldman, Adam (2013 年)，第 103 頁。

Naseer、Khalid 及 Coplotter Ashik Ali 的實地及技術性監控發現他們在伯明翰周遭熱鬧的地方策劃一項引爆多達八個爆炸裝置的重要陰謀。

實地監控顯示，Naseer、Khalid 及 Ali 正在為英國大型慈善機構穆斯林援助組織 (Muslim Aid) 進行街頭募款³。調查人員發現，策劃者已經自願與穆斯林援助組織 (Muslim Aid) 進行募款活動，且獲得捐款箱及具有慈善機構名稱的高能見度背心。這三人在一天的時間內蒐集捐款，並向穆斯林援助組織捐贈了 2,500 美元。

然而，在返還捐款箱及背心之前，以及穆斯林援助組織不知情的情況下，這三人以穆斯林援助組織之志工身分繼續募款數日。隨後幾天收到的捐款存入策劃者的個人銀行帳戶。他們總共移轉 23,000⁴ 美元的捐款用於資助炸彈陰謀⁵。類似的計畫也被用來欺騙第二個慈善機構，Madrasah-e-Ashraf-ul-Uloom。⁶

2011 年 9 月，警方阻斷炸彈陰謀，逮捕了 Naseer、Khalid、Ali 及其他幾名嫌犯。這三人於 2013 年 2 月因被起訴恐怖主義而定罪，並遭判處 15 年以上至終身監禁之徒刑。⁷

在 2011 年被捕後，警方讓穆斯林援助組織意識到該組織已遭炸彈策劃者濫用。穆斯林援助組織向英格蘭及威爾斯慈善委員會 (Charity Commission of England and Wales) 提交一份嚴正的事故報告，該委員會是英國慈善機關的國家監理機關⁸。委員會與相關慈善機關合作，審查並加強其保障措施，以減輕未來被濫用的風險。

註：

1. Dodd, Vikram 及 Taylor, Richard Norton (2011 年); Birmingham Mail (2013 年)。
2. LaVille, Sandra (2013 年)。
3. Willets, John (2012 年)。
4. 為保持一致，本報告中之所有貨幣均已轉換為美元 (USD)。
5. West Midlands 警查反恐小組 (2012 年)。

6. Young, Nicki May (2013 年)。
7. BBC (2013 年)。
8. Young, Nicki May (2013 年)。

79. 本報告分析的大多數案例研究都具有跨國性質，指出 NPO 部門被恐怖分子濫用而面臨的大部分風險來自國際恐怖組織將資源轉入或轉出該國家。然而，案例 1 中討論的伯明翰情節指出，當地化濫用也會給 NPO 帶來風險。在分析的 102 個案例研究中，有 21 個案例包括當地導向的濫用或濫用風險，或者對象是當地行動者。此外，在這 21 起案件中，有 14 起發生在不存在大量當地恐怖分子或叛亂分子的國家。因此，根據現有的情況，不能因為 NPO 在相對穩定的環境中從事當地活動，而假設它是無風險的。這並不是說所有當地 NPO 都面臨著巨大的風險；重要的是，透過地理視角觀察濫用風險，該部門仍有相當大的風險。
80. 本報告分析的案例研究指出，NPO 所從事的活動類型與濫用風險之間存在相關性。如本章前述，所有可識別 NPO 主要活動的案例研究都涉及從事「服務提供型」的 NPO，無一涉及從事「表現活動型」的 NPO。此外，案例研究及現有研究指出 NPO 在恐怖活動尋求支持的人群中開展活動時，被濫用的風險更大。重要的是，這並非完全與衝突地區或低度治理地區相對應。在恐怖活動不運作或不能運作的衝突或低度治理地區，NPO 可能面臨與貪腐或犯罪有關的風險，但不會面臨恐怖主義的風險。相反地，相對穩定的環境中的人群可能仍然是恐怖活動尋求支持的積極目標。例如，LTTE 針對幾個穩定國家的斯里蘭卡社區尋求財務及其他形式的支持。因此，在這些穩定環境中營運的 NPO 風險仍然較高。最終，確定哪些 NPO 具有較高的被濫用風險的主要考慮因素是其資源或

活動對恐怖組織的價值，以及與有能力及意圖濫用 NPO 的積極恐怖分子威脅的接近程度。

81. 第二個重要的考慮因素是資恐與招募活動之間的聯繫，及其對於 NPO 部門被濫用之風險的意義。FATF 表示，「恐怖分子及恐怖組織利用 NPO 部門籌集及移動資金，提供後勤支援，鼓勵恐怖分子招募，或以其他方式支持恐怖組織及其運作。」⁷⁴ 在其指導原則中，FATF 亦表示「所有人應該同意 [慈善] 不包括直接或間接支持當地或國際恐怖主義的活動。」⁷⁵ 本報告分析的案例研究指出，NPO 資助的計畫或設施可能被濫用，以進行恐怖活動的招募。在本報告分析的 102 個案例研究中，有 27 個案例包括濫用 NPO 部門以支持恐怖活動的招募。
82. 雖然乍看之下支援招募的活動與資恐活動無關，但仍有重要關聯。NPO 可能有合法的教育計畫，為其投入資源、聘請教師，所有這些都是完全合法的活動。但是，如其教師隨後參與招募恐怖分子之活動，則其教育計畫及專門用於教育的資源即遭濫用。在確定外部或內部人對 NPO 部門構成的威脅時，如前文威脅的定義中所述，衡量意圖是一項重要的考慮因素。存在支持恐怖活動的招募之行為或物資表示 NPO 資金正在或有可能遭盜用。簡而言之，與招募有關的活動本身就是對恐怖組織的一種支持形態，往往是支持恐怖主義更廣泛意圖的指標。此外，此類活動或物資的存在也表示在交付時利用 NPO 的計畫。

74. FATF 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋 (2012 年 a)，第 54 頁。

75. FATF (2013 年 b)，第 6 頁。

■ 策略問題

83. 恐怖組織濫用 NPO 部門展現一些複雜的策略問題。本報告的目的並非長篇大論地討論這些問題或推薦解決方案，而是確定這些策略問題並為進一步的研究提供分析基礎。

爭點 1- 緊張關係是由於同樣急迫重要所造成

84. FATF 在第 8 項建議的註釋開頭段落中肯認 NPO 在全球社會中的重要性，其指出「非營利組織（NPO）在世界經濟及許多國家社經制度中發揮著至關重要的作用。其努力補充政府部門及商業部門的不足，為全世界有需要的人提供基本服務、撫慰人心及散播希望之活動。」⁷⁶ 因此，FATF 已明確表示所採取保護 NPO 部門免遭恐怖組織濫用之措施「不應擾亂或阻止合法的慈善活動。」⁷⁷ 然而，部分人士擔心制定的全國性反恐措施會對合法 NPO 的運作產生該等影響。聯合國人道主義事務協調廳（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs，下稱「OCHA」）及挪威難民理事會（Norwegian Refugee Council，下稱「NRC」）聯合委託撰寫的一份報告認為，由於反恐措施，NPO 部門及個別組織受到了結構面、營運面及內部之影響。⁷⁸ 特別是，OCHA/NRC 的報告指出，部分人士擔心反恐措施會導致「扭曲無區別的核心人道主義原則」，會對有效提供援助造成障礙，並已對個別組織產生重大的額外行政負擔。⁷⁹ 在國家及國

76. 'FATF 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋 (2012 年 a)，第 54 頁。

77. 同上。

78. Mackintosh, Kate 及 Duplat, Patrick (2013 年)，第 102-114 頁。

79. 同上。

際層面也有一些論點認為，反恐措施中現存的一些人道主義例外與其他停止支持恐怖活動的努力並不一致。⁸⁰ 澳大利亞國家安全立法獨立監督機構（Australian Independent National Security Legislation Monitor，下稱「INSLM」）在最近對此問題進行的一次審查中指出，在某些情況下，人道主義例外與澳洲刑法及聯合國反恐決議有所出入。INSLM 認為，只有被證明為可靠的高規格組織才能存在例外情況，例如紅十字國際委員會或聯合國援助機關。⁸¹ 這種觀點本身就是一種折衷立場，因為 FATF 的觀點是，應透過諸如許可證或核准豁免等國家機制，在特定案件的基礎上處理人道主義之例外情況。

85. 停止向恐怖組織提供資源並確保向有需要的人提供人道主義援助是同等必要的努力。然而，在 NPO 部門，這兩種努力間存在著不可避免的緊張關係。一方面，NPO 有責任以中立與及時的方式幫助有需要的人。這一要求體現在 OCHA/NRC 報告中所引用的人道主義原則中。與此同時，NPO 也有義務向捐助者確保由公民信賴而提供的資金係用於慈善事業，而非用於其他目的，特別是涉及支持恐怖活動之情形。解決此一複雜問題是 NPO 部門、國家政府及國際組織的重要考慮因素。基於這兩項同等必要要求間的內在關聯性，將一方面的影響與另一方面的影響相互隔離將充滿挑戰。

80. 國家安全立法獨立監督機構（2013 年），第 77-85。

81. 同上。

爭點 2—國家對國際標準的反應

86. FATF 等國際組織制定的標準最終將由各國政府執行。這是必要的，因為不同的司法管轄區必須回應其自身 NPO 部門、監理體系及文化上的特殊性。此一觀點在第 8 項建議的註釋及最佳實務文件中明確說明。⁸² 但是，部分人士擔心有些國家對國際標準的回應係誤用 FATF 的建議，以為出於政治目的而濫用民間社會之行為進行辯護，特別是壓制異議的言論。⁸³ 雖然在某些情況下這些問題涉及目前已知存在濫用民間社會問題的國家，但第 8 項建議可能被濫用以正當化此類活動的可能性不容忽視，並可能削弱該建議之合法目的。
87. 在可能將第 8 項建議用於加劇對民間社會系統性濫用的國家，人權保護被廣泛地討論。實際上，聯合國大會 (Nations General Assembly) 將侵犯人權、政治性排除及相關問題認定為「有利於恐怖主義蔓延的條件。」討論面向之一是國家在安全標準方面及人權維護與保護的國際義務。⁸⁴ 討論的另一面向是國家主權規範，其限制了國際行動者在全國層級決定事務的程度。同時促進活躍

82. 'FATF 建議第 8 項 (非營利組織) 註釋 (2012 年 a)，第 55 頁; FATF (2013 年 b)，第 6 頁。

83. Carothers, Thomas 及 Brechenmacher, Saskia (2013 年); 聯合國人權 (2012 年)。

84. 聯合國反恐策略亦鼓勵各國實施 FATF 建議。見 United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, A / RES / 60/299, 2006 年。然而，聯合國和平集會及協會自由權利問題特別報告員 (UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association) 指出：「過度限制之措施，可能導致捐助者放棄對於在艱困環境中運作的協會提供支持，而實際上可能會破壞寶貴的 [民間社會組織] 對打擊恐怖主義與極端主義之鬥爭，並最終對和平與安全產生不利影響。」。

的民間社會利益及強而有力的反恐措施下提供的安全性往往是國際行動者的目標；但這些共同目標可能不會被一些國家政府一致重視。在這些情況下，必須區分國際標準的目標（在此情況下是由 FATF 建議）及該標準在全國實施的品質。

■ 小結

88. 在審查恐怖主義對 NPO 部門構成的威脅，該部門的弱點以及國際反應所面臨的一些重大策略問題時，顯然每個部門都會不斷適應及發展。NPO 部門在國際、國家及地方層面發揮重要作用。該部門的誠信及有效性對於其繼續發揮如此重要作用的能力至關重要。同時，恐怖活動的去中心化使監測及瓦解活動變得更加困難，造成了更多樣化的威脅行動者，並在某些情況下加劇部分 NPO 部門的風險。
89. 對這些發展的策略分析指出，有許多相互關聯的驅動因素產生作用。通常，這些驅動因素是相輔相成的，但它們之間往往存在固有的緊張關係。這些驅動因素如圖 2.7 所示。

圖 2.7：主環境驅動因素

環境驅動因素	說明
驅動因素 1：由於恐怖組織造成的損害，必須採取有效的反恐措施。	驅動因素 1 係指要求國家及國際政府機關應對恐怖分子威脅有所回應以保護人民。
驅動因素 2：NPO 部門的運作效率。	驅動因素 2 係指維持 NPO 部門在提供計畫及活動方面的有效性及效率。
驅動因素 3：對捐助者有維持人道主義行動的責任。	驅動因素 3 係指 NPO 部門及其他利害關係人有責任確保捐助者委託給該部門的資金或物資用於其預期目的。

環境驅動因素	說明
驅動因素 4：對受益人提供援助的責任。	驅動因素 4 係指 NPO 部門及其他利害關係人有責任確保以符合國際人道主義標準的方式對受益人提供援助。
驅動因素 5：國際的集體行動	驅動因素 5 係指國際組織制定的規則及標準（如 FATF 40 項建議），以確保集體繁榮及安全。
驅動因素 6：國家的獨立行動	驅動因素 6 係指一個國家基於其主權實體的地位，按照國際規範行事或與其相異的能力。

90. 打擊恐怖主義、保護及促進 NPO 部門的國際努力最終在所有這些驅動因素間進行。本態樣報告的目標係提供分析地圖以協助提供指引。

第 3 章濫用方法及風險

- 透過案例研究分析確定恐怖分子濫用 NPO 部門的方法及風險 -

91. 可透過審查案例研究來了解恐怖分子濫用 NPO 部門的風險的主要方式。研究實際濫用事件對於衡量問題的嚴重程度的重要性無庸置疑，但審查發現恐怖分子濫用風險的案件亦同等重要。資恐是為了準備隨後的嚴重犯罪行為，而洗錢是發生在嚴重犯罪行為之後。在充分了解風險環境之前，不可能採取措施有效解決 NPO 部門被恐怖分子濫用的風險。就本計畫而言，案例研究除了包括實際濫用之案例外，亦包含已辨識的風險及隨後降低風險的情況。
92. 案例研究指出恐怖組織可以透過多種方式濫用 NPO。圖 3.1 概述這些廣泛的濫用類型，並提供每種濫用的定義。

圖 3.1: 濫用方法及其風險

濫用方法及其風險	
資金移轉	NPO 或代表 NPO 行事的個人，將資金移轉到已知或可疑的恐怖組織
與恐怖組織有合作聯盟關係	NPO 或代表 NPO 行事的個人，與恐怖組織或恐怖主義支持者保持業務往來
濫用計畫	由 NPO 資助旨在支持合法人道主義目的之計畫，在執行時被操縱用以支持恐怖主義
支援招募	由 NPO 資助之計畫或設施被用於支持或促進與恐怖主義招募相關活動之環境
空殼 (虛假的) NPO	在慈善活動的幌子下，組織或個人募集資金及 / 或從事其他活動以支持恐怖主義

93. 觀察到的各類濫用方法及風險的頻率可歸納如下：

圖 3.2: 濫用方法及其風險 - 觀察到的頻率

濫用方法及其風險	觀察到的頻率
資金移轉	54%
與恐怖組織有合作聯盟關係	45%
濫用計畫	10%
支援招募	26%
空殼 (虛假的)NPO	14%

註：鑒於案例研究通常有多種濫用方法及 / 或風險，上述頻率分析合計不會等於 100%。

94. 為支持本專案而提交的案例研究指出，NPO 部門遭恐怖分子的濫用及其風險通常是缺乏有力的內部治理及 / 或適當的外部監督的結果。此外，僅有不到一半的案例研究涉及與已知的恐怖組織或疑似⁸⁵支持恐怖分子之活動間存在某種聯繫，案例研究中出現的大多數NPO是合法組織，而非純為支持恐怖組織而創立之「空殼」NPO。

■ 資金的移轉

95. 最常見的方法及濫用 NPO 支持恐怖主義的風險涉及資金移轉。在此態樣中，NPO 為人道主義計畫—如救災、人道主義救濟、文化中心、濟弱扶貧、教育提升、推廣宗教等所籌集的資金在某些時候經由 NPO 的業務流程轉用於支持恐怖主義。基本上，當為慈善目的所籌集的資金被重新挹注至恐怖組織時，資金移轉即會發生。約莫一半的案件涉及與資金移轉有關的一些因素。

85. 本報告中使用的「疑似」一詞是指資訊或情報被評估為可信的情況，表明該實體正在支持或參與恐怖主義。

96. 在 NPO 業務流程的不同階段，例如在蒐集及移轉階段，可以看到資金移轉。移轉的資金被用於支持恐怖組織，例如為一個組織的基礎設施及軍事行動提供資金。案例包括採購彈藥、設備及通訊設備，以及對恐怖分子家屬的財務資助。案例發現移轉的資金被用於支持當地及外地的恐怖分子個人及組織。
97. 資金移轉之態樣可分為以下情況：移轉係由組織內部人及組織外部人所進行。內部參與者為 NPO 內部的人，例如指揮（主管）人員及工作人員。然而，外部人與 NPO 間的關聯則僅係第三人，例如募款人及外國合作夥伴。在某些情況下，尚不清楚資金移轉是否由 NPO 的內部人或外部人進行。

■ NPO 內部人的資金移轉

98. 在顯示資金移轉態樣的案例中，絕大多數涉及 NPO 的內部人。內部人移轉資金之情形發生在當 NPO 為慈善目的而籌集的一部分資金被吸收並移轉到恐怖組織而用於不同目的。分析的案例亦顯示第三人籌集的資金（表面上是出於慈善目的）透過 NPO 提供予恐怖組織。使用 NPO 促成此類交易具有模糊稽核軌跡、切斷或淡化與恐怖主義實體的任何聯繫，以及降低被當局發現的可能性。
99. 案例研究顯示，NPO 內部人在 NPO 運作的蒐集、保留及移轉階段處於有利位置，以便利用各種技倆移轉資金以用於邪惡目的。這種特殊的弱點與渴望支持恐怖主義的內部人員的威脅相結合，給 NPO 部門帶來了相當大的風險。這種風險的嚴重性被下列事實所證實：所有提交的案件中幾乎有一半涉及內部人移轉資金的因素。

100. 在蒐集階段，資金移轉涉及在存入 NPO 帳戶前的資金攔截，而在保留及移轉階段，資金透過各種手段移轉，最終落入恐怖組織的控制。涉及 NPO 內部人移轉資金的案例中顯示使用下列手段：

電匯；

- 現金交易及攜帶現金；
- 無關人員及個人帳戶；
- 無關的業務及業務帳戶；
- 金錢服務業務；及 / 或
- 旅行支票與銀行本票

101. 下列案例涉及 NPO 指揮 (主管) 人員將提供給 NPO 的現金捐贈存入無關的公司帳戶。自此，據信這些資金被移轉到一個外國恐怖組織。

案例研究 11

由 NPO 內部人移轉資金

蒐集階段

一家當地公司被設立以從事廣泛商業目的。有帳戶簽名權限的個人向公司帳戶存入大量小額存款。資金立即移轉至外國公司。

國家 FIU 的一項調查顯示，擁有該公司帳戶簽名權限的個人也是 NPO 的指揮人員。有人懷疑公司帳戶上的小額存款來自 NPO 的籌資。

執法部門的訊息指出，NPO 與恐怖組織有聯繫。NPO 的第二位指揮人員，也是該公司的經理，也與恐怖組織有所聯繫。

調查的結論是，該當地公司是一家前台公司，被用作代表與外國恐怖組織有關的 NPO 移轉資金的渠道。

102. 在另一個案例中，NPO 人員願意與位於控制地區涉嫌支持恐怖主義的外國組織合作，以取得 管道並提供人道主義援助。

案例研究 32

由 NPO 內部人移轉資金

移轉階段

一家當地 NPO 被設立，為來自衝突地區的僑民社區提供宗教禮拜場所，並為人道主義事業籌集及支付資金。

當 NPO 法定報告指出其已向非法定受益人之組織發送資金時，國家 NPO 監理機關開始懷疑。這些資金表面上是為了因應影響僑民社區家鄉的自然災害。然而，其中一個受益組織被認為是在僑民社區的家鄉中經營的外國恐怖分子集團之國際掩護組織的當地分支機構。

監理機關對 NPO 進行查核，發現其已向五名非法定受益人的組織或個人發送資金。其中包括透過當地分支機構向國際掩護組織發送的 5 萬美元，以及將 8 萬美元直接發送到位於衝突地區的掩護組織總部。在進行查核工作的同時，監理機關收到了兩條由公眾提供關於 NPO 的線索。兩條線索都指出了對 NPO 領導層不透明性的疑慮，以及向海外發送資金的決定已規避了 NPO 管理文件中規定之正常的責任制程序。其中一條線索指出，僑民社區人口的移動意味著一個新派系已控制 NPO 的董事會。這個派系更加同情外國恐怖組織的事業。雖然透過監理機關的查核已經注意到這些問題，但這些線索支持了監理機關對於 NPO 管理之疑慮。

NPO 領導層回應監理機關的疑慮，指出因應自然災害的迫切需要導致 NPO 繞過一些內部程序，並與在受影響地區運作的任何組織合作。考慮到這一點，該 NPO 保留其登記，但被迫支付罰金。NPO 另與監理機關簽訂遵循協議，該協議將執行嚴格的盡職調查及責任制標準。

103. 另一項資金移轉案例涉及一名 NPO 指揮人員，該人員涉嫌移轉為人道主義活動籌集並存放於 NPO 帳戶內的資金，以支持恐怖主義。

案例研究 28

由 NPO 內部人移轉資金

保留及移轉階段

一間當地 NPO 正在為衝突地區的人道主義救援籌集資金。NPO 利用位於宗教機構外的捐款箱募集捐款。籌集的資金存放在當地銀行帳戶中。

NPO 的創始人涉嫌移轉籌集的資金以支持恐怖主義，而非將其用於所述的人道主義活動。

執法調查致使 NPO 的創始人因支持恐怖主義之罪行被捕。案件仍在調查中。雖然迄今尚未定罪，但已扣押的資金為 6 萬美元。

104. 下列案件涉及 NPO 指揮人員利用各種方法移轉資金以支持恐怖主義。

案例研究 3

由 NPO 內部人移轉資金

保留及移轉階段

國家 FIU 在外國 NPO 的當地分支機構收到了可疑交易報告，該分支機構在當地被列入名單。當地 NPO 透過第三國的銀行帳戶向被禁止的外國 NPO 移轉資金。其另將資金移轉到高風險地區的 NPO，並提取大額現金。

FIU 的一項調查顯示，某當地 NPO 的官員攜帶大量現金出國。在有關實體貨幣跨境移動的金融情資報告中，指揮人員表示，這些資金

是對高風險及低風險地區慈善機構的捐款。

該當地 NPO 也將資金移轉到第二家在地 NPO。在對第二家 NPO 所提交的可疑交易報告指出，其指揮人員係將資金移轉至位於已發展國家之個人，而該地區與 NPO 的業務領域無關。

調查結果顯示，該當地 NPO 被列為恐怖主義的支持者，而其資產被凍結。

■ NPO 外部人的資金移轉

105. 其他資金移轉的情況涉及 NPO 外部的行動者。在這些案例中，與 NPO 相關的第三人，如外部募款人或外國合作夥伴，正在移轉運往 NPO 或由其提供的資金。本專案進行分析的案例顯示，NPO 業務的蒐集、保留及移轉階段發生外部人的資金移轉。

106. 以下案例指出兩個獨立的外部人涉及資金移轉的情形。協助 NPO 與其預定受益人之間資金移轉的 MSB 正在扣除將被轉交給恐怖組織的「租稅」。此外，慈善基金的受益人本身也被恐怖主義實體徵稅。

案例研究 36

由 NPO 外部人資金移轉

移轉階段

為因應人道主義災難，一個大型國際 NPO 正在透過向恐怖組織控制地區的受益人支付現金來提供援助。NPO 透過當地的 MSB 提供現金支付。

NPO 的一個夥伴組織代表其對人道主義救濟方案進行審查，引發了關注。審查發現，在某些情況下，MSB 扣除一項「租稅」，將其轉交給列入名單的恐怖組織。在其他情況下，慈善基金的受益人在收到資金援助後被恐怖組織的代表「徵稅」。

審查還發現，人們普遍理解並接受一部分慈善基金將被轉用於恐怖分子目的，這是 NPO 及在該地區運作的有關組織的普遍做法。

在國家 NPO 監理機關、國家金融情報機關及執法部門進行聯合調查之後，NPO 被告知其在報告此類事件方面的責任，並被要求為其工作人員提供培訓，以便更好地防範類似的未來事件。

107. 另一個外部人的資金移轉案例中，用於人道主義救濟的移轉資金被系統地傳遞給屬於已知恐怖組織或與其有關聯的個人或組織。

案例研究 22

由 NPO 外部人資金移轉

移轉階段

一家當地 NPO 被設立以支持外國衝突地區的慈善工作。

因 STR 而引起的國家 FIU 調查顯示，當地蒐集的資金正移轉至外國的慈善組織。調查另發現，一旦外國慈善組織收到資金，資金就會被系統化地轉交至屬於已知恐怖組織的一員或與其有關聯的個人或組織。

雖然外國慈善組織與恐怖組織之間存在著關聯，但該當地 NPO 與恐怖組織之間的直接關聯卻無法獲得證實。

■ 與恐怖組織有合作聯盟關係

108. 在提交的案例研究中，第二種最常見的濫用方法及風險涉及 NPO 與恐怖組織間存在或懷疑有業務聯繫。該關聯轉化為由一方或雙

方進行的財務或其他方式的支持活動。所觀察到之關聯包括，涉及 NPO 指揮人員及恐怖組織間的非正式個人關聯，以及 NPO 與恐怖組織間正式的關聯。在本研究中，約 45% 的案例涉及 NPO 與恐怖組織間之關聯。關聯案件揭露 NPO 與恐怖組織間對於 NPO 運作每項要素之關聯：資源的蒐集、移轉、保留及支出，以及計畫實施。在許多情況下，關聯包括所有上開要素。

109. 本組的案例研究指出兩種主要的關聯導致濫用及 / 或風險。第一種類型的關聯是 NPO 的內部人，即指揮人員及工作人員，已建立或被懷疑與恐怖組織有聯繫。NPO 遭恐怖組織所附屬之內部人濫用的案例中指出，這些個人對最終支持恐怖組織的 NPO 的運作有影響力。
110. 在下列案例中，處於恐怖主義觀察名單上的個人使用虛偽身份證件以獲得在一間為促進教育而設立的 NPO 就業之機會。

案例研究 50

與恐怖組織有合作聯盟關係

計畫執行階段

一間登記為宗教 NPO 的寄宿學校僱用了恐怖分子觀察名單上的個人。NPO 毫不知情，而此人負責窩藏涉及恐怖分子爆炸事件的逃犯。該個人使用虛假身分在寄宿學校獲得住宿並任職為英語教師。該學校的校長不知此人的真實身份，或其出現在恐怖分子觀察名單上。該個人隨後被指控並被判處與恐怖主義有關之罪行。

111. 第二類關聯是 NPO 與恐怖組織之間存在更為正式的關係。如第 2 章所述，使 NPO 有效的國際行動者的特徵也使其特別容易濫用。此類案例指出，經營區域 NPO 分支機構的恐怖組織得以擴大

其營運的支持網絡。這些案例指出此等分支機構正被用於開展與募款、資金移轉、武器採購、招募支持者、軍事訓練有關的活動及其他行動任務。

112. 在下列案例中，由一間小型委員會管理的墨爾本 NPO 泰米爾協調委員會（Tamil Coordinating Committee，下稱「TCC」）係作為斯里蘭卡 LTTE 的外國掩護組織運作。

案例研究 44

與恐怖組織有合作聯盟關係

蒐集、保留、移轉、支出與計畫階段之執行

2005 年 1 月，澳大利亞聯邦警察局（Australian Federal Police，下稱「AFP」）收到斯里蘭卡高級委員會的投訴信，要求 AFP 調查泰米爾伊拉姆猛虎解放組織（LTTE）在澳大利亞所謂的募款活動。這封信中提到了以亞洲海嘯災難救濟為掩飾的 LTTE「特別工作組」募款國際網絡，涉及澳洲、丹麥、法國、德國、義大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士及英國之人員。由於這封信，AFP 聯合反恐怖主義小組開始調查這些指控。

調查確定泰米爾協調委員會（下稱「TCC」）是一間由小型委員會所管理的墨爾本 NPO，為 LTTE 的掩護組織。TCC 向澳洲的泰米爾社區募集資金並協調廣播及印刷物資。其另向政治人物遊說在斯里蘭卡的泰米爾獨立，並代表 LTTE 採購電子及海軍設備。數百名澳洲泰米爾人士被說服每月向 TCC 直接付款。TCC 另使用慈善捐款箱在路邊及購物中心募資。

據報導，LTTE 的澳洲分支機構係由三名人士經營：快遞員 Aruran

Vinayagamorthy、泰米爾社區報社編輯 Sivarajah Yathavan 及會計師 Arumugan Rajeevan。相同人士亦參與 TCC 的指揮運作。對其住家的突擊行動中發現了 Rajeevan 及 Yathavan 在斯里蘭卡的一艘 LTTE 砲艇上發射機槍並使用該組織一場恐怖分子訓練營的錄影。另發現了 Vinayagamorthy 及 Rajeevan 與 LTTE 創辦人 Velupillai Prabhakaran 合影的照片。Vinayagamorthy 被記錄到告知一名同事：「TCC 即為猛虎組織，而猛虎組織即為 TCC」。

Vinayagamorthy 及 Yathavan 最終承認犯罪向 LTTE 提供超過 100 萬美元。Vinayagamorthy 另承認向 LTTE 提供電子設備，其中至少有一項設備係用於製造及引爆用於恐怖攻擊的炸彈。

從 NPO 的監理角度觀之，TTC 案件包含多項風險指標：其促成資金移轉至確實存在恐怖主義之開發中國家；其蒐集了與災情相關之資金；這是一間以民族為中心的組織，其成員及支持者不同意組織被列入名單。

本案涉及使用澳大利亞交易報告及分析中心（Australian Transaction Reports and Analysis Centre，「AUSTRAC」）的金融情報以監控澳大利亞之境外資金流動情形。

註：本案例除下列開放來源文章 (Moor, Keith, 2010 年) 外，亦來自國家所提交之內容。

■ 濫用計畫

113. 觀察到的恐怖分子濫用 NPO 的另一種方法是濫用其計畫。這種態樣的案例指出，對 NPO 資助的計畫在執行時的偏離可能導致意圖

支持恐怖主義的濫用。案例研究還指出，NPO 內部及外部人涉及濫用行為的程度各不相同。雖然與這種態樣有關的活動是在當地進行的，但受影響的人士通常更為廣泛。

114. 在下列案例研究中，一名內部人利用一個 NPO，該行動者有權管理 NPO 的線上活動。為進一步實現 NPO 的目的而維護一個網站是適當的，但維持一個促進恐怖主義的網站則不然。

案例研究 75

計畫濫用

執行計畫階段

某當地 NPO 的主題是負面開放來源資訊，其在其網站上縱容自殺式炸彈攻擊者。

國家 NPO 監理機關對 NPO 網站的審查發現，NPO 已在網上發佈了一份「烈士」名單，其中包括一些自殺式炸彈攻擊者。NPO 監理機關的介入促使該網站移除不適當的內容。

NPO 監理機關的調查得出的結論是，NPO 的治理程序不完善、風險管理系統效率低下。NPO 被要求審查其治理結構，以有效管理 NPO 的風險。

115. 在另一個計畫濫用的案例，一個 NPO 被成立以促進其所在司法管轄區的宗教及教育之慈善目的。然而，這項活動是被旨在促進招募恐怖組織的思想所操縱。

案例研究 78

計畫濫用

執行計畫階段

一間 NPO 在當地開展宗教及教育活動，並未進行國外活動。國家 FIU 提供之資訊指出該 NPO 自一個已知支持外國恐怖分子集團的外國組織獲取超過 13,000 美元的資金。

隨後的開放來源研究指出，該 NPO 的教育計畫支持幾個外國恐怖分子集團共有的意識形態。令人疑慮的是，這種共同的意識形態被用於恐怖組織的招募目的。隨後發現該 NPO 學校的一名前學生在另一國家被指控犯有恐怖主義罪。該學生曾經會見其他幾名後來被判犯有恐怖主義罪行之人。

該 NPO 經國家監理機關查核，查核發現該 NPO 無法解釋其大部分收入及支出的來源。因此該 NPO 被撤銷登記。

■ 支援招募

116. 本報告分析的案例研究指出，由 NPO 所資助的計畫或設施可能遭濫用以促進恐怖活動的招募。在本報告分析的 102 個案例研究中，已知有 27 則案例包括濫用 NPO 部門以協助恐怖活動的招募。
117. 如第 2 章所述，支持恐怖活動招募的活動或物資的存在即表明 NPO 資金正在或有可能被故意挪用。與招募有關的活動本身就是對恐怖組織的一種支持形式，往往是支持恐怖主義的更廣泛意圖的指標。此外，此類活動或物資的存在可能代表 NPO 計畫在執行時遭到損害。NPO 可能有合法的教育計畫，為其投入資源、聘請教師，這些全部都是合法的活動。但是，如果教師隨後為恐怖分子事業招募人員，則教育計畫及專門對其投入的資源即會因此有所損害。
118. 支援招募的案例包括現有恐怖組織正在使用或被認為利用 NPO 促進及招募其活動的濫用及風險。這種濫用方法涉及 NPO 資源用於促進與恐怖分子暴力直接相關活動的情況。在當地及國際 NPO 業

務的蒐集、移轉及執行階段都觀察到 NPO 資助的支援招募的活動。支援招募的案例指出 NPO 涉及以下活動：

- 向恐怖分子移轉資金；
- 向恐怖分子家族成員提供財務支持；
- 進行炸彈攻擊（由 NPO 指揮人員進行）
- 組織及舉辦支持恐怖主義或恐怖組織的活動；及
- 透過網路或以其他方式發佈支持恐怖主義或恐怖組織的資料。

119. 案例另指出 NPO 的設施被用於：

- 招募及培訓個人從事恐怖行為，如炸彈製造及自殺式爆炸事件；
- 為恐怖組織提供聚會場所；及
- 招待倡導恐怖主義的講者。

120. 在下列支援招募的案例中，NPO 正代表特定的恐怖組織開展各種計畫及活動，以促進、支持及資助恐怖分子招募與激進活動。

案例研究 80

支援招募

執行及移轉階段

2010 年 11 月 4 日，在巴基斯坦營運的 NPO，Al Rehmat Trust 根據美國行政命令（E.O.）13224 被指定為被控制、代表及提供財務支持予指定的恐怖組織，包括蓋達組織及其附屬組織。

Al Rehmat Trust 被認為是為聯合國指定的恐怖組織 Jaish-e-Mohammed（下稱「JEM」）提供便利及募款的掩護。其在 2002 年在巴基斯坦被禁止之後，聯合國 1267 指定的巴基斯坦恐怖分子集

團 JEM 開始使用 Al Rehmat Trust 作為其行動的掩護。Al Rehmat Trust 為阿富汗及巴基斯坦的激進活動提供支持，包括為在這兩個國家開展活動的外國戰鬥人員提供財務及後勤支持。2009 年初，Al Rehmat Trust 的幾位著名成員正在招募學生參加在阿富汗的恐怖活動。Al Rehmat Trust 還參與了 JEM 的募款活動，包括在其清真寺及伊斯蘭教學校進行激進的培訓及思想灌輸。截至 2009 年初，Al Rehmat Trust 在巴基斯坦發起一項捐贈計畫，以幫助支持被逮捕或殺害的武裝分子家屬。此外，在 2007 年初，Al Rehmat Trust 代表 JEM 的別名 Khudam-ul Islam 籌集資金。

Al Rehmat Trust 亦向塔利班 (Taliban) 提供財務支持及其他服務，包括為來自阿富汗受傷的塔利班武裝分子提供財務支持。

■ 虛偽陳述與空殼 (虛假的) NPO

121. 在慈善活動的掩飾下，組織及個人籌集資金，促進事業及開展支持恐怖主義的其他活動時，就會出現虛偽陳述。具體而言，虛偽陳述的案例可以分為兩類。第一類涉及「虛假的 NPO」，NPO 係被創建為支持恐怖活動的掩護，其所陳述之目的係虛偽不實。第二類涉及個人或團體虛偽聲稱代表現有合法 NPO 行事的情況。
122. 這些案例指出，虛假的 NPO 及個人虛偽聲稱代表現有的合法 NPO 行事，以計畫蒐集資金用於支持恐怖主義，及 / 或執行支持恐怖主義的計畫。
123. 在下列虛假的 NPO 之案例中，一間自稱為學校的 NPO 實際上只是為招募學生攻擊當地警方、檢方及院方及製造炸彈所設。

案例研究 96

虛偽陳述

執行計畫階段

一間以未登記 NPO 形式運作之宗教寄宿學校發生炸彈爆炸案。隨後之調查發現，恐怖分子集團成員正利用該學校招募學生，以攻擊當地警方、檢方及院方並製造自製炸彈。

該校董事被判犯與恐怖主義相關之罪行。

124. 在下列詳述的案例研究中，兩名人士被觀察到虛偽聲稱自己為一間著名的 NPO 成員，以籌集資金用於支持在國外戰鬥的激進分子。

案例研究 97

虛偽陳述

蒐集階段

有兩名人士在當地籌集資金，用以支持在國外與列入名單的恐怖組織並肩作戰的家庭成員。兩名人士聲稱是當地知名人道主義援助組織 NPO 的代表，在街道上公開募集資金。籌資行為違反了當地法令。相關人士未經當地 NPO 的同意，代表其募集捐款，亦未將籌集的資金交予該 NPO。一旦收到相當數量的資金，則以電匯將資金發送給國外的家庭成員。

由於 FIU、NPO 監理機關及執法機關間的聯合調查，該兩名人士被逮捕並被判處犯有恐怖分子募款罪行而入獄。

第 4 章 偵測方法

- 透過對專案過程中所蒐集之資訊進行分析，
說明用於偵測濫用的方法及發現的風險 -

125. 對專案過程中所蒐集資訊之分析包括檢查相關利害關係人如何偵測濫用及風險的情況：即誰向誰提供了哪些資訊。該分析確定不同類型及來源的資訊、使用頻率，以及其在偵測 NPO 部門恐怖分子濫用及風險方面之作用。根據案例研究與為支持該專案所蒐集的其他資訊，相關偵測工作仰賴許多資訊類型及來源，此等資訊大致上分為六類：

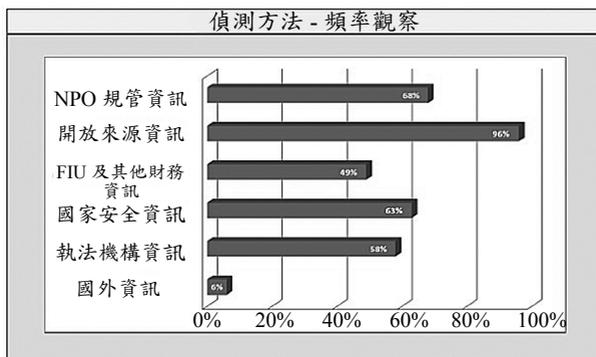
圖 4.1：偵測方法 - 資訊來源及類型

偵測方法 - 資訊來源及類型	
NPO 監理資訊	<ul style="list-style-type: none">• 來自公眾的線索資訊• 吹哨者• 對現有 NPO 及 NPO 申請人的查核• NPO 法定報告之蒐集與分析<ul style="list-style-type: none">- 有關計畫與活動的資訊- 指揮人員及其他內部人的資訊- 有關合作夥伴及其他外部人的資訊- 有關資源來源及受益人的資訊- 有關金融活動的資訊• NPO 自願提供的資訊

偵測方法 - 資訊來源及類型	
開放來源資訊	<ul style="list-style-type: none"> · 媒體文章與新閱讀軟體 (資訊整合網站) · 恐怖主義觀察名單 · 指定實體的名單 · 企業資料庫 · 掃描 NPO 及相關實體的網路上資訊 · 在網際網路上找到的任何其他資訊
FIU 及其他財務 資訊	<ul style="list-style-type: none"> · FIU 財務報告 <ul style="list-style-type: none"> - 可疑交易 - 跨境貨幣交易 - 大量現金交易 - 電子資金移轉 · FIU 金融情報分析
國家安全資訊	<ul style="list-style-type: none"> · 威脅評估 · 風險評估 · 地緣政治評估 · 情報及其他敏感資訊
執法資訊	<ul style="list-style-type: none"> · 相關犯罪紀錄 · NPO 內部及外部人與相關刑事調查的聯繫 · NPO 與犯罪分子及犯罪之關聯 · 執行搜索及製作令狀 · 情報及其他敏感資訊
外國資訊	<ul style="list-style-type: none"> · NPO 的外國合作夥伴 · 外國合作機關 (國家) <ul style="list-style-type: none"> - 外國國家安全情報 - 執法情報 - FIU 情報 - 監理機關所提供的資訊

126. 根據專案過程中所蒐集之資訊，偵測工作通常包括來自不同來源的多項資訊。許多司法管轄區將其打擊資恐及濫用 NPO 的能力歸功於有效的跨機構合作或整體政府方法。事實上，提供有關其偵查工作詳細資訊的所有司法管轄區都採用跨機構合作之方法以打擊恐怖分子濫用 NPO 部門的風險。案例研究建議，在大多數情況下，同時考慮來自不同來源的多種資訊，以實現風險及濫用之偵測。
127. 在專案過程中所蒐集的資訊進一步指出，採用合作方法偵測濫用及風險，得確保一個機構開展的調查行動不會與另一機構正採取的行動間發生衝突或危害。
128. 案例研究證明仰賴多重類型及資訊來源以偵測風險及濫用之重要性及頻率。圖 4.2 說明在這些案例中觀察到的六種偵測方法中的每一類型的頻率。平均而言，在每個案例中使用來自三種偵測類型方法的資訊。

圖 4.2：偵測方法 - 案例研究觀察到的頻率



註：考慮進行頻率計算的案例僅包括已提供有關偵測相關工作中所使用資訊類型及來源詳細資訊之案例。

■ NPO 監理資訊

129. NPO 的監理資訊包括 NPO 法定報告、NPO 遵循資訊、執法相關活動以及 NPO 與公眾自願提供之資訊。在本報告分析的 68% 的案例中，NPO 監理資訊被用於與偵測相關的工作中。這些案例研究顯示，NPO 監理機關依賴廣泛的工具及權力，主要是行政性的，以幫助識別、解決及降低 NPO 被濫用的風險，同時繼續促進合法的慈善活動。FATF 第 8 項建議的註釋認為，識別、預防及打擊 NPO 被恐怖分子濫用的有效方法必須包括對 NPO 部門的監理及監督。在某些司法管轄區，如案例研究所示，NPO 監理機關領導監理及監督工作，成功發現 NPO 部門的濫用情況。此外，案例研究顯示，NPO 監理機關經常向公眾提供有關 NPO 的資訊。總體而言，這種做法增加 NPO 的責任制及透明度。
130. 在下列案例研究中，國家監理機關獲得的其他資訊來源證實 NPO 與恐怖組織之間的聯繫。在為撤銷 NPO 登記的決定時，國家監理機關考量檢查資訊、國家安全情報及開放來源資訊。

案例研究 14

觀察到的偵測方法：

NPO 監理資訊、開放來源資訊、國家安全情報

一家在國外從事人道主義活動的當地 NPO 向衝突地區的外國合作夥伴匯款。從公眾到國家 NPO 監理機關的線索中確定該 NPO 自一間外國恐怖分子集團已知的掩護組織處收到一筆小額捐款。NPO 向國家監理機關提交的法定報告中所包含的資訊證實該 NPO 已收到此筆捐款。

不久之後，在一次沒有相關的查核過程中所取得的文件確認該 NPO

為掩護組織的首選資金管道。該文件的日期與該 NPO 捐款的急劇增加相對應。開放來源研究及國家安全情報確定三名 NPO 的代表係外國恐怖分子集團的支持者，並將 NPO 的外國合作夥伴認定為該恐怖組織的另一掩護。

國家監理機關隨後對 NPO 進行的查核發現，NPO 向其外國合作夥伴捐贈 70 萬美元，但未能說明這些資源的最終用途。NPO 最終由國家監理機關註銷。

■ 開放來源資訊

131. 與大多數營利性組織不同，NPO 越來越仰賴網路活動以實現組織的可見性及透明度，並籌集資金。因此，通常可以相對容易地獲取有關 NPO 及相關內部與外部人的資訊。在 96% 的案例研究中，開放來源資訊被認定為有助於偵測濫用及風險。同樣地，開放來源資訊在降低風險存在方面亦頗有價值。應注意的是，可能「觸發」調查的資訊與僅僅有助於調查的資訊間存在顯著差異。由於分析並未嘗試認定「觸發因素」，開放來源資訊的使用比其他資訊來源更為重要的事實不應被解釋為其在識別案例方面比其他資訊來源更為有用，亦非表示開放來源資訊更為可靠。
132. 案例研究指出，獲取、監測與分析開放來源資訊使權責機關能夠掃視 NPO 運作的環境，而不會破壞合法的 NPO 業務。換言之，在採用其他更具侵入性的偵測方法（如查核）前，機關能夠評估風險。這些案例進一步表明，指定實體名單、公司資料庫及媒體皆為被廣泛使用的資訊來源，有助於發現濫用及風險。
133. 在下列案件中，媒體報導首先為國家 FIU 確定了 NPO 及恐怖組織間的關係。在調查過程中，FIU 亦從當地執法部門、銀行、當

地政府合作機構、外國 NPO 監理機關及 NPO 本身及其外國合作夥伴處獲取資訊。

案例研究 30

觀察到的偵測方法：

開放來源資訊、FIU 及其他金融資訊、國家安全情報、執法資訊、外國資訊

該當地 NPO 是在外國的國際 NPO 的眾多分支機構之一，旨在幫助受外國的內部衝突影響的人們復原。

當外國受到自然災害影響時，當地分支機構蒐集資金並將資金轉回國際 NPO 在受影響地區的母國辦公室。

國際新聞報導確定國際 NPO 與恐怖分子集團之間的關係，促使國家 FIU 進行調查。調查顯示，大量資金已從當地 NPO 透過若干中間帳戶轉入屬於恐怖分子集團成員的帳戶。

然而，該調查無法確定當地 NPO 的指揮人員是否了解資金移轉的最終目的地。

■ FIU 及其他金融資訊

134. 在本報告所分析的 49% 的案例研究中，存在 FIU 及其他財務資訊。

FIU 所蒐集的資訊，即財務報告與相關分析，被認為能夠使權責機關更加了解有關濫用案例及風險之情況。這些案例指出，在許多情況下，FIU 及銀行（報告實體）具有獨特的優勢，能夠發現涉及 NPO 可能支持恐怖主義的可疑金融活動。因此，一部分的案例是因銀行最初偵測到而向 FIU 申報 STR。

135. FIU 及其他財務資訊亦幫助機關確認當地要求報送給監督機構之 NPO 報告，並確定與 NPO 有關的個人及組織之間的關係及聯繫。

由於在本報告分析的大多數案例研究中，透過一些不同行動者間的協調努力，降低濫用情形，金融交易所確定的聯繫，當與其他來源資訊一起考慮時，往往被證明與交易細節本身同等重要。

136. 在下列案件中，FIU 及其他財務資訊偵測到涉嫌支持恐怖主義的可疑金融活動。隨後由 FIU 主導的調查使用 NPO 監理資訊、開放來源資訊、國家安全情報及執法資訊。該調查發現，當地 NPO 的一名主要成員也是與外國恐怖分子集團有聯繫的外國激進組織的重要人物。

案例研究 60

觀察到的偵測方法：

FIU 及其他財務資訊、NPO 監理資訊、開放來源資訊、國家安全情報、執法資訊

一個當地 NPO 自一個在衝突地區營運的外國 NPO 獲得了大筆資金。當地 NPO 的指揮人員試圖以現金提取大部分資金。在銀行反對此一要求後，部分資金則透過銀行提款機提取。此外，與 NPO 無關的另一個人提取大量現金。

NPO 當地之銀行向國家 FIU 提交一份 STR。國家 FIU 的調查顯示，外國 NPO 與列入名單的恐怖組織有關。還確定，當地 NPO 的一名主要成員也是與外國恐怖組織有聯繫的外國激進組織的重要人物。

■ 國家安全情報

137. 為了本報告的目的，國家安全情報包括有關恐怖分子威脅國家或其公民安全的資訊。63% 的案例中，國家安全情報有助於偵測濫用及風險。它源於各種來源，並報導了廣泛的主題。分析顯示，國家安全情報為 NPO 運作的風險環境提供了脈絡。其中包括與國家安全利益相衝突的活動有相關聯繫的個人及組織的資訊。

138. 在下列案例中，國家 NPO 監理機關在評估向其登記的 NPO 活動有關的風險時，使用了國家安全情報。雖然 NPO 法定報告最初偵測到 NPO 的可疑金融活動，但國家安全情報促使發現 NPO 進行轉讓之受益人實際上是恐怖組織。

案例研究 21

觀察到的偵測方法：

國家安全情報、NPO 監理資訊、開放來源資訊

一間 NPO 之設立目的係為衝突地區的外國人道主義活動提供資金。在分析該 NPO 法定報告時，國家監理機關指出，該 NPO 違反了其登記要求，向被認為不屬於法定受益人群體的組織提供資金。

國家監理機關在使用國家安全情報的同時對 NPO 進行了查核。情報資料指出，NPO 被懷疑屬於一個人道主義組織網絡，這個組織同情並受到在同一衝突地區活動的外國恐怖組織的影響。查核結果顯示，NPO 向一個已知的外國恐怖分子團體掩護組織發送了超過 60 萬美元。掩護組織本身是數個國家列入名單的恐怖組織。此外，查核發現，NPO 無法解釋其捐贈資源的最終用途。

根據調查結果，國家監理機關撤銷該 NPO 的登記，並與國家安全合作夥伴分享相關資料。

■ 執法資訊

139. 在 58% 分析案例中，資訊係自執法活動而來。來自刑事調查的資訊有助於權責機關更加了解 NPO 運作的風險環境，以及有關濫用及風險情況的脈絡。它提供了與 NPO 相關的個人及組織的理解，以及其與犯罪的相關聯繫。

140. 在下列案件中，執法調查發現由國家登記及資助的 NPO 實際上是恐怖組織的掩護組織。

案例研究 93

觀察到的偵測方法：

執法資訊、FIU 及其他財務資訊，及開放來源資訊

一間當地 NPO 經設立為文化青年協會，其受有數項政府補助。

對該 NPO 運作的執法調查發現，其為恐怖組織的掩護組織。該 NPO 的真正活動包括為恐怖分子團體籌集及管理資金，及透過網際網路傳播該組織的極端主義資訊。

雖然該 NPO 有一正式組成的治理機構，但其係由恐怖分子團體成員所創建與主導。涉案的主要人員被捕，該 NPO 及其網站被關閉。

■ 國際合作與資訊

141. 外國資訊包括從 NPO 的外國合作夥伴所獲得之資訊及外國合作夥伴（政府）機關提供的資訊。根據 FATF 第 8 項建議的註釋，為有效識別、預防及打擊恐怖分子濫用 NPO，各國必須採用有效的國際合作機制。正如案例研究所示，許多 NPO 均為跨國經營。理所當然地，國際合作及資訊共享當然應有助於發現與恐怖主義有關的濫用行為及該部門的風險。然而，僅有 6% 的案例研究被發現在偵測到濫用及風險時使用外國資訊。其原因可能反映第三輪評鑑所確定的，會員國對第 8 項建議的遵循程度普遍較差，特別是在國際合作方面。
142. 在下列案例中，來自兩間外國（政府）合作機構的資訊有助於國家監理機關發現、理解及解決涉及據稱開展國際人道主義工作的 NPO 風險情況。

案例研究 62

觀察到的偵測方法：

外國資訊、NPO 監理資訊、開放來源資訊、國家安全情報

在外國衝突地區開展國際人道主義工作的 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查 NPO 的申請時，監理機關擔心 NPO 的一些目的及活動係在法定項目之外。此外，NPO 與外國衝突地區合作的外國組織亦非法定受益人。

在審查 NPO 的申請時，監理機關獲取了國家安全情報，指出該 NPO 被認為是在外國衝突地區活動的被列入名單之恐怖分子團體的當地掩護組織。該 NPO 被發現透過合法手段將資源移轉給在衝突地區活動的若干組織。其中一些外國組織本身被認定為列入名單之同一恐怖分子團體的基礎之一部分。

兩間外國合作機構另提供國家監理機關在審查申請時能夠借鏡之資訊。一名外國夥伴表示，該 NPO 一直是其司法管轄區內與恐怖活動有關的調查對象。

監理機關向該 NPO 告知其關注的問題。該 NPO 試圖解決監理機關關注的某些方面，包括在外國衝突地區開設分支機構，以試圖更好地控制資源及監督計畫。惟監理機關的進一步調查指出核心風險未獲解決，並通知該 NPO。

由於 NPO 監理機關的調查工作及行政行為，該 NPO 放棄其登記申請。有關監理機關審查的資訊已轉交給國家安全合作夥伴，以協助其本身的調查。

■ 小結

143. 案例研究顯示，在 NPO 部門內發現恐怖分子濫用及風險基本上是透過獲取及評估來自不同來源之不同類型資訊而據以實現。不同類型的資訊在使用頻率、對 NPO 運作的影響程度及在偵測濫用及風險方面的作用各不相同。部份資訊被用於開啟調查行動，而其他資訊則用於提供支持調查及執法行動的必要脈絡。總體而言，相關利害關係人如何發現濫用及風險情況的審查，支持透過許多不同行動者的合作努力以降低風險的觀點。雖然不同的行動者有時提供類型迥異的資訊，但當這些資訊組合在一起時，即可呈現出風險環境的完整畫面。鑒於僅有透過對風險環境的可靠理解才能實現適當的風險降低，故該分析得到的發現尤為重要。

第 5 章 瓦解方法

- 透過對專案過程中蒐集的資訊進行分析，
說明用於瓦解所發現之濫用及風險之方法 -

144. 對專案過程中蒐集的資訊進行分析，包括檢查相關利害關係人如何破壞濫用及風險的情況。案例研究確定 NPO 所開展的廣泛活動，這些活動抑或直接支持恐怖主義及恐怖分子實體，抑或在與恐怖主義有關的更廣泛目標中發揮間接作用。與使用這些方法的時間點相較，檢查用於降低濫用或重大風險的瓦解方法，有助於更全面地了解 NPO 被恐怖分子濫用的風險。瓦解方法及其頻率可大致分類如下：

圖 5.1 瓦解方法 - 觀察頻率

瓦解方法	觀察頻率
部門宣導、教育及自律規範	20%
刑事追訴	27%
行政執法、處罰及目標性制裁	71%

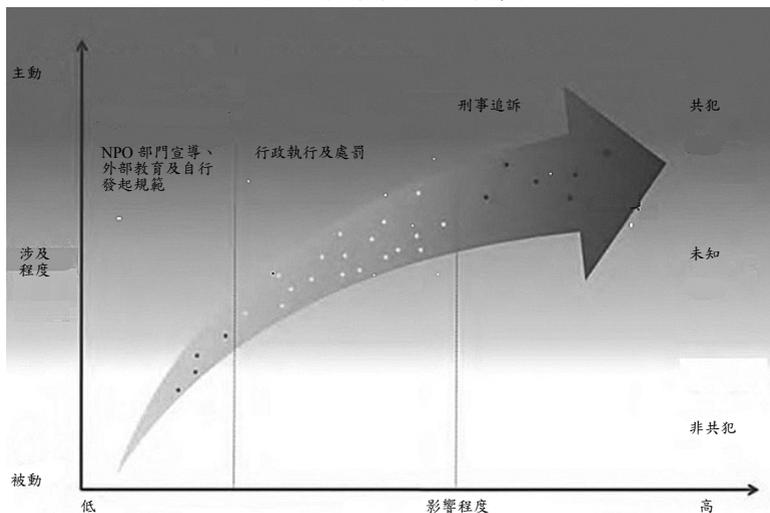
註：因為一些案例研究呈現多種瓦解方法，所以上述頻率之加總結果並非 100%。

145. 正如第 1 章介紹的恐怖主義支持連續體模型所述，可用不同的活動支持恐怖主義。這裡使用相同的模型來說明案例研究中確定的瓦解方法（見圖 5.2）。在連續體的底端，支持恐怖主義的活動影響較小，涉及的行動者的參與程度比較被動。同樣地，就共謀而言，連續體的底端代表非同謀的行動者。⁸⁶ 然而，在連續體的另一端，這些活動則代表具有高影響力的故意濫用。

⁸⁶ 共謀行為者可能不受這裡採用的瓦解方法類型影響，因此將沿著連續體持續進行。

146. 連續體底端的案例受到部門宣導、教育及自律規範等方法的瓦解。這些瓦解方法在性質上往往並非如此具有侵入性，因此不太可能瓦解合法的 NPO 運作。反之，在高影響力的濫用案例中，則使用更具侵入性的瓦解方法，例如刑事追訴。大多數案例係處於兩者之間，則採取行政措施以瓦解濫用或重大風險的情形。沿著連續體的移動也說明從降低風險到瓦解所辨識出的濫用的進展。
147. 圖 5.2 是沿著連續體繪製的案例研究圖，用以確定其如何及何時遭瓦解。

圖 5.2 案例研究之分佈情形



註：此圖中所設數點僅為比例之表示，並不代表具體情況。

■ 部門宣導、教育及自律規範

148. 第 8 項建議的註釋指出，為辨識、預防及打擊 NPO 遭資恐濫用之任何有效方法都需要包括部門宣導的內容。正如案例研究所說明，此等類型的措施可以在高風險活動升級為濫用事件前預防或瓦解這些活動，該等分析並未量化這些類型的措施；然而，所有利害關係人，包括政府及非政府行動者、警方、情報機關及 NPO 監理機關，都可能涉及宣導及教育。這種措施能夠覆蓋最廣泛的民眾。

■ 刑事追訴

149. 在連續體的另一端是案例研究，其中共謀問題更加清晰。重要的是要認識到，在連續體的某個階段，跨越了犯罪的紅線。正是在這一點上，我們將執法機關及法院視為主要的權責機關。在 27% 的案件中，涉及 NPO 之恐怖主義相關濫用行為需要進行刑事調查及追訴。此種瓦解方法涉及執法逮捕、提起刑事指控、刑事追訴及轉交予司法機關案件之案例研究。

150. 在下列案例研究中，與該組織有關而應對濫用該組織負責之主要人員遭刑事追訴。此外，另採取目標性金融制裁以制止濫用行為，並對未來的濫用行為提供威懾作用。⁸⁷

案例研究 40

觀察到的瓦解方法：

刑事追訴

伊斯蘭美國救濟機構 (Islamic American Relief Agency，下稱「IARA」，

⁸⁷. 在「行政執法、處罰及目標性制裁」下更詳細地討論了目標性金融制裁的使用。

前身為伊斯蘭非洲救濟機構）為一伊斯蘭慈善組織，國際總部設於蘇丹喀土穆；其美國分公司（下稱「IARA-USA」）總部係位於密蘇里州哥倫比亞市。IARA-USA 依據「國內稅收法」第 501 (c) (3) 條規定在美國登記為免稅之慈善 NPO。

在 2004 年 10 月 13 日，根據美國行政命令（下稱「EO」）13224，美國財政部指定整個 IARA 組織及其五名國際代表係由包括蓋達組織在內之指定恐怖組織所控制並為其行事，並為其提供財務上支持。IARA 先前隸屬於 Maktab Al-Khidamat（下稱「MK」），由奧薩瑪賓拉登（下稱「UBL」）共同創立並資助，乃蓋達組織之前身。紀錄指出 IARA、MK 及賓拉登在 1997 年開始進行多年的合作，其中包括 2000 年的募款之旅，期間 IARA 的一名阿富汗領導人陪同阿富汗 MK 領導人前往蘇丹及中東其他地區並籌集了 500 萬美元用於 MK 活動。其他資訊指出，IARA 領導人參與了討論，以幫助重新安置賓拉登並確保其避風港。其中，這些討論包括賓拉登及 MK 的代表及 Lajnat al-Dawa（下稱「LDI」）。此外，一名蘇丹人前往馬利並與 IARA 之董事共同居住，同時評估馬利是否可用作賓拉登的避風港。證據亦顯示，截至 2003 年初，IARA 負責將資金移轉至巴勒斯坦領土用於恐怖活動，特別是作為一個西歐國家與哈馬斯之間的管道。在某種程度上，資金是透過標有「真主」及「以色列」的 IARA 募款箱所籌集，表明這些資金將用於攻擊以色列人。

除了 IARA 組織遭指定為恐怖組織外，許多與 IARA-USA 分支有關的人員均因此被判違反美國法律。在 2005-2007 年間，IARA 透過訴訟質疑美國財政部的指定，但在聯邦地方法院及上訴法院均敗訴。

IARA-USA 違反根據美國國際緊急經濟權力法案（US International Emergency Economic Powers Act，下稱「IEEPA」）所制定之伊拉克

制裁條例中，包括禁止未經授權移轉或企圖直接或間接透過美國人向伊拉克移轉金錢或貨物在內的制裁。就整個伊拉克制裁條例而言，IARA 透過各種方式募集捐款，包括小冊子、傳單、報紙及個人通訊，以要求捐款給在伊拉克的計畫。

在 2010 年 6 月，被告美國公民，同時也是 IARA-USA 前執行董事穆巴拉克哈米德（Mubarak Hamed）承認共謀違反 IEEPA 的罪名，且另外阻撓或妨礙國內稅收法。哈米德作為執行董事，在「伊拉克制裁條例」期間監督伊拉克專案的資金。經由他的認罪內容，哈米德承認，至少從 1997 年 1 月 1 日起至 2004 年 10 月 13 日，他透過使用 IARA-USA 在 501 (c) (3) 條下的免稅資格募集資金，試圖損害及阻礙國內稅收法。他聲稱這些資金為合法的慈善捐款，並透過將這些資金移轉至伊拉克而濫用其中一部分資金。哈米德進一步承認，其藉由省略 IARA-USA 應向美國國稅局報稅、有關 IARA-USA 與伊拉克境內人員及實體的交易的交易的重要資訊，及 IARA-USA 的控制、歷史及關聯，持續進行貪腐。

在 2010 年 4 月，被告美國公民 Ali Mohamed Bagegni 承認 1991 年至 2004 年密謀違反根據 IEEPA 之美國制裁。Bagegni 與 IARA 有關聯，其為董事會成員之一，負責監督 IARA-USA 之活動。

在 2010 年 7 月，被告 Abdel Azim El-Siddig 承認密謀違反「外國代理人登記法」。經由其認罪，El-Siddig 承認他與被告 Siljander 及 Hamed 陰謀僱用 Siljander 擔任外國本人的代理人。El-Siddig 知道他的行為是非法的，因為 Siljander 未在司法部進行登記，這些活動並未向有關機關報告，並且因為自己是共犯，因而向美國政府隱瞞對

Siljander 的支持。

在 2009 年 12 月 17 日，伊拉克公民同時擁有美國永久居留權之 Ahmad Mustafa 承認違反美國制裁，非法向伊拉克移轉資金。Ahmad Mustafa 是 IARA 的募款人，曾至美國各地尋求慈善捐款。

■ 行政執法、處罰及目標性制裁

151. 此類別中包括的瓦解措施主要是行政性質的，涉及負責與 NPO 有關的監理或監督機構。此類別包括透過確保 NPO 自願或以其他方式遵守可以幫助打擊恐怖分子濫用 NPO 部門風險的行政架構，來解決濫用及風險的監理遵循措施。在 71% 的案例研究中可以看到屬於此一類別的一種或多種方法。
152. 這一類別還包括在國際及國家架構下使用目標性制裁，旨在辨識及瓦解被確定為恐怖活動支持者的資源。FATF 建議 6 支持使用目標性制裁，這些制裁也在國際上以聯合國安理會決議為基礎，特別是第 1267 及 1373 號決議。圖 5.3 包含按行政執法、處罰及制裁分組的措施清單。

圖 5.3：瓦解方法 - 行政執法、處罰及制裁方法

瓦解方法 - 行政執法、處罰及目標性制裁	
監理遵循	<ul style="list-style-type: none">• 監理機關向 NPO 發出一封信，概述他們的擔憂，並為 NPO 提供了解決問題的機會• NPO 與監理機關簽訂了遵循協議，以執行更嚴格的盡職調查及 / 或責任標準。

瓦解方法 - 行政執法、處罰及目標性制裁	
執法行動（由權責機關進行）	<ul style="list-style-type: none"> • NPO 被拒絕登記 • NPO 的活動暫時中止 • 以對 NPO 的了解監督 NPO 的活動 • NPO 董事會變動 • NPO 被查核 • NPO 被裁罰 • 沒收 NPO 資產
目標性制裁	<ul style="list-style-type: none"> • NPO 被列為恐怖主義的支持者 • NPO 帳戶或資產被凍結

153. 下列未經處理的案例研究說明使用行政執法措施與目標性制裁以終止分子 NPO 遭資恐濫用。

<p>案例研究 41¹</p> <p>觀察到的瓦解方法：</p> <p><i>行政執法及處罰</i></p> <p>耶路撒冷 Povrel 耶穌受害者基金會（Povrel Jerusalem fund for the Afflicted and Needy，下稱「JFHS」）設立於 1992 年，據稱是透過巴勒斯坦領土的合作組織開展人道主義活動。1992 年，JFHS 向加拿大稅務局（下稱「CRA」）申請慈善登記，CRA 是加拿大慈善機構的國家監理機關。在審查 JFHS 的申請時，CRA 開始關注 JFHS 的目的及活動主要為政治性質，故依據加拿大法律並不具慈善性質。此外，依據加拿大法律，JFHS 與巴勒斯坦領土合作的組織不被視為合法受益人。來自開放來源研究的資訊指出，JFHS 的一些國際合作夥伴是募款網絡的一部份，由 HAMAS 所營運且在加拿大被列入恐怖</p>

分子黑名單。² 透過與 CRA 的多次溝通，JFHS 仍舊無法證明可以持續依法管理其資源。

在 1998 年，CRA 通知 JFHS 其不太可能被允許登記。在此通知後不久，第二間 NPO，受害者及貧困加拿大國際救濟基金會（International Relief Fund for the Afflicted and Needy-Canada，下稱「IRFANCanada」）申請慈善登記。IRFAN-Canada 於 1999 年獲得登記，而 JFHS 仍在進行申請。當 CRA 在 2000 年再次告知 JFHS 其不可能被允許登記時，JFHS 放棄了申請。在沒有通知 CRA 的情況下，JFHS 隨後將其資產轉交給 IRFAN-Canada，兩間組織皆通過正式合併營運之決議，JFHS 的許多主管開始管理 IRFANCanada 之計畫。

在 2003 年，開放來源媒體開始指出 JFHS 及 IRFAN-Canada 已合併，而 IRFAN-Canada 與 HAMAS 有關。CRA 對 IRFAN-Canada 法定年度報告的分析證實，有理由對其進一步關注。CRA 在 2003 年底對 IRFAN-Canada 進行查核，發現了幾個重要的遵循問題。IRFAN-Canada 正在向外國組織移轉大量資源，卻並未對資源的最終使用進行適當的管理或會計。其中一些外國組織被認為係受 HAMAS 所控制。IRFAN-Canada 在同意對這些組織進行盡職調查及會計活動後，保留其登記。

在 2009 年，CRA 開始對 IRFAN-Canada 進行大量後續查核，以確認 2003 年發現的問題是否已獲解決。CRA 審查了 IRFAN-Canada 當地及國際辦事處的財務紀錄、電子紀錄及計畫資料。該資料與合作夥伴提供的大量公開來源研究及評估相結合。³

CRA 於 2009 年對 IRFAN-Canada 的查核中發現許多嚴重的遵循問題。這些問題包括但不限於下列內容：

- 在 2006 年 3 月至 2007 年 4 月間，IRFAN-Canada 透過當地合作夥伴移轉了超過 50 萬美元給被 HAMAS 所控制之加薩電信產業，該產業透過郵局系統分配資金給 HAMAS 戰鬥人員的家屬。
- 在同一時期，IRFAN-Canada 透過當地合作夥伴移轉了超過 160,000 美元給被 HAMAS 所控制的加薩衛生部。
- IRFAN-Canada 持續向拉馬拉扎卡特委員會 (Ramallah Zakat Committee) 提供資金，2007 年向委員會撥款超過 77,000 美元。CRA 於 1998 年及 2004 年通知 IRFAN-Canada，該委員會被認為與 Hamas 有所關聯，IRFAN-Canada 告知 CRA 其與該委員會的合作已於 2004 年終止。但紀錄顯示，IRFAN-Canada 在 CRA 原始查核結束一個月後重新開始這段關係。
- 在 2007 年，IRFAN-Canada 在以色列軍方突襲搜查辦公室後，為 Al Muntada At-Tahqafi 文化論壇提供新的電腦及辦公設備，該論壇由於與 Hamas 關係密切而在以色列為非法協會。設備成本超過 15,000 美元。
- 在 2007 年，IRFAN-Canada 向黎巴嫩 Zakat 基金提供價值超過 860 萬美元的資源，該基金在以色列被列為支持 Hamas 的非法協會。

此外，在查核期間的紀錄顯示 IRFAN-Canada 西岸辦事處的主管已挪用超過 10 萬美元的資金，該主管享有該組織帳戶之簽署權限。該主管與 Hamas 組織有聯繫。

根據 2009 年查核的結果，CRA 主動在 2011 年暫停並最終撤銷

IRFAN-Canada 的慈善登記。

在 2014 年，加拿大政府根據刑法將 IRFAN-Canada 列為恐怖分子實體，部分係基於 CRA 的調查結果，即 IRFAN-Canada 向列入恐怖組織名單的 Hamas 提供支持。

註：

1. 本案例研究全基於引用的公開來源文件，並非基於任何國家對案例研究的回應。請參閱 CRA 向 IRFAN-Canada 發出的行政正義函 (administrative fairness letter，日期：2010 年 12 月 10 日)，可在下列網址查閱：www.globalphilanthropy.ca/index.php/blog/comments/international_relief_fund_for_the_afflicted_and_needy_canada_irfan-canada_h/ (日期：2014 年 3 月)。
2. al-Muqawama al-Islamiya (Hamas)。請參閱加拿大安全及緊急準備部 (Public Safety and Emergency Preparedness Canada) 的網站：<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-eng.aspx> (日期：2014 年 3 月)
3. International Relief Fund for the Afflicted and Needy 國際扶貧救助基金 (加拿大) 及加拿大 (國家稅收)，2013 年 FCA 178 [案卷 A-20-13] <https://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2013/2013fca178/2013fca178.html> (日期：2014 年 6 月 18 日)。

■ 小結

154. 在專案過程中所蒐集資訊之分析指出，權責機關仰賴各種措施以瓦解 NPO 產業內的濫用及重大風險。不同的瓦解方法在不同的時點被證明是合適的。案例研究指出其係以該個別組織的具體情況，及其主管的共謀程度決定何種瓦解方法最為合適。雖然低度影響案件經常受到對 NPO 運作影響微乎其微的措施所瓦解，但涉及共謀 NPO 人員的高度影響案件往往需要採取更具侵入性的瓦解方法。總體而言，案例指出成功的瓦解，係取決於權責機關對風險環境的理解。與偵測方法相關的研究結果一致，案例研究指出採用整體政府方法，係側重於機關間合作及資訊共享，乃辨識及實施適當瓦解方法之關鍵。

第 6 章 風險指標與恐怖分子濫用指標

155. 指標廣泛地用於預防至關重要的產業，例如商業及醫療產業。⁸⁸ 指標可以增加預警，協助在風險成為現實之前降低風險，或協助發現現有的濫用行為。案例研究的分析發現，許多因素指出現有的 NPO 濫用或濫用的重大風險。本章彙編了這些要素，以幫助所有利害關係人，包括 NPOs、政府權責機關、金融機構及指定之非金融事業或人員（DNFBPs）識別及調查特定 NPO 或較大的 NPO 產業內可能發生的濫用案例。雖然這裡提出的風險指標清單本質上具有實質性及跨國性，但並不完整；根據 FATF 第 1 項建議（國家風險評估），可能還有其他指標，這些指標在特定國家管轄領域內的特殊情況下是獨特的。

■ 指標的性質

156. 指標是最終需要進一步調查以評估濫用的性質或風險的線索。換言之，很顯然地透過案例研究可發現並非所有指標都具有與恐怖主義風險同等強烈之確定性。對於所辨識出的諸多指標，下稱「風險指標」，支持恐怖主義是一種可能的解釋，但也有其他可能。「次指標 / 恐怖分子濫用指標」是一個較小的指標子集，表示與恐怖主義相關活動的關係更為密切。圖 6.1 提供有關這兩種指標的更多詳細資訊。

⁸⁸ 請參閱 Davies、Jonathan；Finlay、Mike；McLenaghan、Tara 及 Wilson、Duncan，2006 年；Balsamo、Richard R 及 Brown、Max、Douglas，(2007 年)，第 285-304 頁。

圖 6.1：風險指標與次指標 / 恐怖分子濫用指標

▶ 風險指標	⚠ 次指標 / 恐怖分子濫用指標
NPO 活動的面向之一，指出濫用或可能與恐怖主義有關的濫用風險，但也有其他的可能。	NPO 活動的面向之一，指出與恐怖活動直接相關的濫用或濫用風險。這些指標的存在將更確定濫用或風險與恐怖主義有關，而非其他解釋。

157. 根據所涉及的資訊類型，不同的行動者可能偵測到不同的指標。例如，政府機關，尤其是 FIU，將因其可獲得的金融資料而更能發現 NPO 的金融交易。同理，NPO 可更容易地偵測資金的移轉，因其得隨時使用其內部紀錄。監理機關亦得在查核期間使用這些紀錄。
158. 最後，由於指標係進一步分析之線索，故必須在案件的背景下採用指標。在某些情況下，單項指標或少量指標可能足以進行實質性調查。在下面的案例中，案例的背景及兩個指標的性質，就足以評估在這種情況下濫用 NPO 是與恐怖主義有關的。

案例研究 100

一枚自製炸彈在懸掛有 NPO 支持孤兒救援標記的房舍中爆炸。調查發現，廣告中所宣傳的 NPO 並不存在，且恐怖分子團體將其製造炸彈之設施偽裝成 NPO 的辦公室。

執法機關查獲大量炸彈製造用品及武器。該恐怖分子集團的一名成員被指控犯有與恐怖主義有關的罪行。

⚠ NPO 設施隱匿了符合恐怖分子運作之犯罪活動。

▶ 廣告中的 NPO 是虛構的

159. 或者，在某些情況下，數個指標的組合可導出該案例所涉及之濫用或風險與恐怖主義有關的評估，如下文所示。案例中存在的風險指標本身即指出濫用可能性；然而，究竟何種濫用則無法確定。當此三項風險指標與其他的恐怖分子濫用指標相結合時，與恐怖主義有關之濫用或風險即可更加確定。

案例研究 68

在 2005 年 6 月，ISNA 發展基金會（ISNA Development Foundation，下稱「IDF」）向加拿大稅務局（Canada Revenue Agency，下稱「CRA」）登記為慈善組織，其為負責監管慈善機構的政府機關。IDF 登記之主要目的是透過在加拿大設立及運作宗教設施促進宗教活動，並在加拿大對有需要之人士提供經濟援助，以減輕其貧困。

在 2011 年 1 月，IDF 的母機構，北美伊斯蘭協會（Islamic Society of North America，下稱「ISNA」）成為媒體報導的主題，報導中詳細介紹獨立的內部查核結果。查核確認了 ISNA 涉嫌濫用資源，特別是涉及移轉資金予不當受益人、不正當收受資金，以及將大部分資源分配予加拿大管理慈善機構相關法令所不允許之活動。此外，大量資源正被移轉至另一間加拿大 NPO，即加拿大克什米爾救濟基金（Kashmir Relief Fund of Canada，下稱「KRFC」），大概是為了在克什米爾開展活動。

CRA 於 2011 年 12 月對 IDF 的業務進行了查核。查核發現，IDF 已經與 KRFC 及其姊妹組織克什米爾加拿大理事會（Kashmiri Canadian Council，下稱「KCC」）完成募款安排，其最終目標是將募集資金匯至一間名為克什米爾穆斯林救濟組織（Relief Organisation for Kashmiri Muslims，下稱「ROKM」）之巴基斯坦 NPO。在此項安

排下，KCC / KRFC 為克什米爾的「救濟工作」籌集資金；IDF 向捐助者提供官方捐款收據，並直接或透過 KCC / KRFC 向 ROKM 支付超過 25 萬美元。在對 IDF 進行查核期間，IDF 的主管表示其對於 ROKM 或資金所資助之活動具體性質一無所知。上述收款安排非加拿大法規所許。此外，IDF 未能保持對所移轉資金之指揮或控制，亦無法證實所資助計畫之性質。

對 IDF 電子文件的審查使 CRA 能夠確定自稱能夠證明 IDF 對克什米爾專案的控制權文件係屬偽造。例如，加拿大政府對提供給 CRA 以證明對於克什米爾進行中之活動進行指揮及控制的圖片進行了鑑識分析，顯示 IDF 透過增加一個名為 IDF 的標題進行電子修改。

CRA 的研究指出，ROKM 是隸屬於 Jamaat-e-Islami 的一個慈善機構，Jamaat-e-Islami 為一個政治組織，該組織據報導係透過包括其武裝派別 Hizbul Mujahideen 的活動在內積極反對印度治理查謨邦及克什米爾邦合法性。Hizbul Mujahideen 已被歐盟理事會列為恐怖分子實體，並根據 1967 年「非法活動（預防）法」被印度政府內政部宣佈為被禁止的恐怖組織。

鑑於 ROKM 與 Jamaat-e-Islami 之董事相同，這些人明顯參與了 Hizbul Mujahideen 的建立及高層控制，且其中許多人為武裝激進運動提供眾多支持的公開聲明。在克什米爾，CRA 表示擔心 IDF 的資源可能被用於支持 Jamaat-e-Islami 及 / 或其武裝部隊 Hizbul Mujahideen 的政治活動。

根據查核結果，IDF 的慈善地位於 2013 年 9 月被撤銷。該撤銷是加拿大、美國與印度多家媒體報導的頭條。隨後，ROKM 的網站也遭下架。

- ▶ NPO 在已知存在大量恐怖分子實體的地區移轉資源或開展活動。
- ▶ NPO 有未報告的活動、計畫或合作夥伴。
- ▶ NPO 無法說明其所有資源的最終用途。
- ▶ NPO 或 NPO 的代表使用偽造或矛盾的文件。
- ⚠ 有可靠資訊指出 NPO 或其代表與支持或從事恐怖活動的第三人有關。

註：本案例研究全基於引用的公開來源文件，並非基於任何國家對案例研究的回應。請參閱 CRA 向 IDF 發出的行政正義函 (administrative fairness letter，日期：2013 年 5 月 28 日)，可在下列網址查閱：www.thestar.com/news/canada/2013/07/25/star_investigation_federal_audit_raises_concern_that_canadian_charity_funded_terror.html。

■ 指標的類別

160. 案例研究中所反映的指標分為七大類別。但是，許多指標可同時歸入多種類別。為簡化起見，本報告僅根據分析將其列為最適合的分類。指標類別並不直接反映濫用的態樣，因為不同種類的指標均可歸入單一態樣。例如，虛偽陳述及空殼 NPO 的態樣可能包含所有類別的指標。若將特定指標直接與特定類型的濫用聯繫起來，可能會導致分析中出現錯誤的假設，故此處不予考慮。
161. 這些細分出的指標最適合用於政府及 NPO。這些指標對 NPO 的效用係以 NPO 本身不參與濫用為前提，否則所使用的欺騙程度將使其他 NPO 行動者的偵測極為困難。

■ 第 1 類：對已知或可疑的恐怖分子實體的財務支持

162. 在考慮 NPO 產業的濫用或風險時，最常被想到的是直接濫用 NPO 的財務資源。如第 3 章所述，此種濫用可以透過多種方式發生。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府部門：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 透過攜帶現金將 NPO 資金移轉至已知恐怖活動之地區。 ▶ NPO 交易的架構係為規避交易報告。 ▶ 移轉 NPO 資金請求的理由模糊。 ▶ NPO 利用空殼組織作為資金管道。 ▶ NPO 代表未能在國境邊界申報大額通貨。 <p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ NPO 的銀行帳戶是被自身帳戶受限制之實體使用。 ▶ NPO 的資金與個人或私人商業資金混同。 ▶ 與某些計畫或活動相關的銀行帳戶被隱匿。 ▶ NPO 資金被移轉至與計畫或活動無關的實體。 	<p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠ NPO 的資金移轉給被認為參與或支持恐怖活動的其他實體。 ⚠ NPO 從被認為支持恐怖活動的實體獲得資金。

■ 第 2 類：對已知或可疑的恐怖分子實體提供物資支持

163. NPO 由於獲得物資資源及財務資源而遭恐怖組織濫用。這些物資的範圍很廣，從設施到兩用設備。警告的指標在此類別中更為普遍，因為這類別適用於已知或可疑的恐怖分子實體。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府：</p> <p>▶ NPO 設施經常被認為是支持恐怖活動者所使用。</p> <p>適用於政府及 NPO：</p> <p>▶ NPO 採購兩用設備。</p>	<p>適用於政府及 NPO：</p> <p>⚠ NPO 的資源被移轉至已知參與或支持恐怖活動的實體。</p> <p>⚠ NPO 從被認為支持或從事恐怖活動的實體獲得資源。</p> <p>⚠ NPO 與另一被認為支持恐怖活動的組織分享財產。</p>

■ 第 3 類：對遭禁止的恐怖分子實體提供財務、物資或後勤之支持

164. 在整個案例研究中，辨識 NPO 與被禁止實體（通常稱為「被列入黑名單」之實體）是否相同。通常，被禁止實體的存在是更廣泛的遵循失敗指標，有可能是故意或不小心的。警示指標在此類別中更為普遍，因為這一類別本身應用於被禁止的恐怖分子實體。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府及 NPO：</p> <p>▶ 發現 NPO 的活動支持黑名單上的個人或組織。</p>	<p>適用於政府：</p> <p>⚠ 存在可指出 NPO 或 NPO 的代表人支持恐怖活動的可靠資訊。</p> <p>⚠ 存在可指出 NPO 或 NPO 的代表人與支持或從事恐怖活動的第三人有關的可靠資訊。</p>

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
	適用於政府及 NPO：  黑名單上恐怖分子實體的身份被發現與 NPO 主管或受僱人的身份相符。

■ 第 4 類：在恐怖威脅活躍地區營運

165. 由於這些地區的治理能力較低，NPO 在衝突地區的行動往往被視為有被恐怖分子濫用的高度風險。然而，在審查案例研究時，很明顯地，雖然衝突地區確實存在較高風險，但存有積極的恐怖分子威脅才是決定風險的重要因素。以下指標反映此一分析結果。此外，在案例研究分析中也很明顯的是，在外國司法管轄區內，要確定 NPO 活動是否與恐怖分子活動之間存在直接聯繫，變得更加困難。在這些情況下，更難獲得可供確認恐怖分子實體參與，並因此提供警示指標的基礎資訊，國際合作及資訊共享具有新的重要性。有鑒於距離，查核 NPO 的外國活動更加困難，而監測資源及網絡的能力取決於多個司法管轄區的合作。在缺乏警示指標反映上開困難。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
適用於政府：  在已知恐怖活動地區經營的實體將資金轉入 NPO 的銀行帳戶，指揮 NPO 的職員或受僱人。	

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ NPO 在已知存在大量恐怖分子實體的地區 移轉資源或開展活動。 ▶ NPO 的紀錄保存在已知恐怖分子實體大量存在的地區。 ▶ NPO 的代表人經常前往已知恐怖分子實體大量存在的地區。 	

■ 第 5 類：一般運作及治理

166. NPO 的一般運作及治理產生幾個指標。其中一些指標源於共謀者（NPO 的內部或外部）試圖掩護其行為，例如隱匿相關計畫，活動或資金的資訊。此類別中的其他指標源於共謀者試圖獲得對非共謀 NPO 的影響或控制。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ NPO 有未申報的活動、計畫或合作夥伴。 ▶ NPO 使用異常繁複的金融網絡運作。 ▶ NPO 規避法定報告之要求。 ▶ NPO 對監督或監理機關解釋其計畫及活動含混不清。 ▶ 第三人被用於開立 NPO 銀行帳戶或進行交易。 	<p>適用於政府：</p> <ul style="list-style-type: none"> △ 公眾提供的線索聲稱 NPO 從事與恐怖主義有關的活動。 △ NPO 與另一被認為支持恐怖活動的組織合併。 △ NPO 人道主義援助對象為支持與恐怖分子實體直接相關的個人。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ NPO 的支出與其計畫及活動不一致。 ▶ NPO 無法說明其所有資源的最終用途。 ▶ NPO 無法說明其收入來源。 ▶ NPO 在會計及 / 或法定報告方面存在不一致。 ▶ NPO 的領導或決策結構不透明。 ▶ NPO 或 NPO 的代表使用偽造或矛盾的文件。 	<p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠ NPO 的主管是或曾經是其他被認為支持恐怖活動的組織的指揮人員。 ⚠ NPO 有內部衝突，其中一個派別對恐怖分子實體表示同情或積極支持。

■ 第 6 類：支援招募

167. 在數個案例中，NPO 的資源係用於支持恐怖分子招募追隨者的活動。案例研究指出，支援招募的活動與財務或物質資源有關時，往往有進一步風險。此外，用於推廣宗教或教育目的的合法慈善計畫可能會被腐化而被用以支援招募活動。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 參與恐怖活動的個人與 NPO 有關。 <p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ NPO 出版品或演講者支持恐怖主義或恐怖分子實體。 	<p>適用於政府及 NPO：</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠ NPO 的職員或受僱人涉及支援招募從事暴力的活動。

■ 第 7 類：其他犯罪活動

168. 由於其他犯罪活動，NPO 遭資恐濫用分子可能會引起政府機關或 NPO 本身的注意。一些案例研究指出犯罪與恐怖主義之間的關聯。⁸⁹ 以前的 FATF 態樣報告也強調利用犯罪活動資恐。⁹⁰ 與恐怖主義案例一樣，NPO 可能不參與這些犯罪活動，但可能是外部或內部行動者的受害者。其他犯罪活動的存在，特別是與恐怖主義特有的指標結合時，在案例研究有跡象顯示出高度的風險。

風險指標	次指標 / 恐怖分子濫用指標分子
<p>適用於政府：</p> <p>▶ 廣告中的 NPO 是虛假的。</p> <p>適用於政府及 NPO：</p> <p>▶ NPO 設施隱藏犯罪活動。</p> <p>▶ NPO 職員或受僱人員從事其他犯罪活動。</p>	<p>適用於政府及 NPO：</p> <p>⚠ NPO 設施隱藏符合恐怖分子運作之犯罪活動。</p> <p>⚠ NPO 職員或受僱人員從事與恐怖分子運作相同的其他犯罪活動。</p>

89. 例如，請參閱 Gomez 及 Juan Miguel del Cid，(2010 年)，第 3-27 頁。

90. FATF，(2008 年)，第 15-19 頁。

第 7 章 結論

169. 本態樣報告的目標是提供分析結果，幫助國家及國際政策決策者、政府機關及 NPO，得以保護 NPO 產業免受恐怖分子實體的濫用。本報告的主要結論如圖 7.1 所示。

圖 7.1：分析結果摘要

1. NPO 產業存有相互關聯的弱點，恐怖分子實體試圖利用一種以上的弱點。在本報告分析的案例中，恐怖分子實體移轉 NPO 資金是一種主要的濫用方法。但是，也經常出現其他類型的非金融濫用，例如濫用計畫或支援招募。
2. 風險最大的 NPO 似乎是那些從事「服務」活動者，其在活躍的恐怖分子威脅周圍活動。如有積極的恐怖分子威脅，此可能指在衝突地區運作的 NPO。然而，也有可能指 NPO 在當地營運，但被恐怖分子活動主動的相中，藉以尋求支持及掩護。在這兩種情況下，風險的關鍵變量並非地理因素，而是對主動威脅之接近。
3. 由於威脅的性質以及由此產生的國家反應性質，重大風險案例是態樣分析的重要資訊來源。
4. 合併不同行動者所持有之多元類型資訊，是偵測濫用案例或識別重大風險的重要因素。
5. 透過多種手段處理瓦解濫用或降低重大風險，包括但不限於刑事追訴、行政執法、金融處罰及目標性金融制裁，可在瓦解濫用方面發揮重要作用。

170. 在第 1 章中，介紹幾個關鍵問題，其涉及營運及策略研究之要求。透過對本態樣報告的研究及分析，我們可以開始回答這些問題，從而更加了解恐怖分子實體對 NPO 構成的威脅。

■ 策略考量

171. 在策略層面，分析指出NPO部門固有的複雜性、恐怖分子之威脅，及國家或國際對恐怖主義、人道主義及治理的反應，型塑影響整體環境的幾個關鍵驅動因素：

環境驅動因素	解釋
驅動因素 1：由於恐怖分子實體造成的損害，必須採取有效的反恐措施。	驅動因素 1 係指要求國家及國際政府機關應對恐怖分子威脅有所回應以保護平民。
驅動因素 2：NPO 部門的運作效率。	驅動因素 2 係指維持 NPO 部門在提供計畫及活動方面的有效性及效率。
驅動因素 3：捐助者有維持人道主義行動的責任。	驅動因素 3 係指 NPO 部門及其他利害關係人的職責，以確保捐助者委託給該部門的資金或物資用於其創設目的。
驅動因素 4：對受益人提供援助的責任。	驅動因素 4 係指 NPO 部門及其他利害關係人有責任確保以符合國際人道主義標準的方式對受益人提供援助。
驅動因素 5：國際制度的合作行動	驅動因素 5 係指國際機構制定的規則及標準（如 FATF 40 項建議），以確保集體繁榮及安全。
驅動因素 6：國家的獨立行動	驅動因素 6 係指一個國家基於國家作為主權實體的地位，按照國際規範行事或與之相抵觸的能力。

172. 這些關鍵驅動因素本身同等必要卻也相互依存，涉及對所有相關行動者加諸相互對立的需求。因為每項驅動因素均同等必要，故須有效地引導相互對立的需求而使其平衡。

■ 分析結果

什麼…	…是恐怖分子實體對 NPO 部門構成的威脅性質？
-----	--------------------------

173. 也許最重要的是，態樣報告發現，在正視恐怖分子實體濫用 NPO 這個問題十多年後，威脅依然存在。雖然恐怖分子實體濫用 NPO 在有全球背景的 NPO 部門有較低的機率風險，但此種濫用對 NPO 部門的影響已超越狹隘的金錢價值之考量。捐助者相信，為 NPO 提供的資源，無論是財務資源或物資，都將用於行善；這種信任是 NPO 部門的基礎。將這些資源移轉予主要目標為製造傷亡的實體並使其受益，已破壞公眾對 NPO 部門的信任，這將對 NPO 的運作產生不成比例的影響。
174. 在營運層面，分析指出 NPO 可能成為眾多恐怖分子實體的目標。傳統的跨國恐怖組織仍構成對 NPO 部門威脅之一大部份。這些傳統的恐怖組織主要試圖利用合法的 NPO，或透過製造非法的「虛假 NPO」以破壞整個部門的誠信。
175. 除傳統的跨國恐怖組織外，分析指出本土及自行發起之實體亦對 NPO 部門構成威脅，亦為威脅環境中不斷增長之因素。分析指出這些實體本身即為當地組織，利用 NPO 的當地營運。這些情況指出只對外國活動或外國實體的關注可能會使當地 NPO 的活動開始遭到濫用。

誰…	…是最有可能遭恐怖分子實體濫用的 NPO ？
----	------------------------

176. 雖然全球 NPO 部門範圍很廣，但分析指出從事特定類型活動，尤其是環保活動的組織最容易遭濫用。具體而言，主要提供人道主義服務的「服務型 NPO」因其營運所涉及的資源類型、其營運的

地理範圍以及對弱勢群體的接觸，提供恐怖分子實體最理想的目標。所分析的案例研究中均尚未顯示「表達型 NPO」，其主要從事政治、倡議或類似之表達型活動，淪為恐怖分子實體之目標。

177. 在恐怖分子活動亦積極鎖定的環境或人口中進行活動的 NPO，其遭濫用之風險更高。重要的是，此一現象並非完全是衝突或低度治理的地理區域。在恐怖活動無法或不能運作的衝突或低度治理地區，NPO 可能面臨的是貪腐或犯罪有關的風險，而非恐怖主義。反之，相對穩定環境中的人口也可能是恐怖活動的積極目標，因為會與特定衝突有關。例如，愛爾蘭共和軍一直針對愛爾蘭移民社區尋求支持及募款，特別是在美國東部。⁹¹ 因此，在這些穩定環境中營運的 NPO 風險仍較高。最後，要確定哪些 NPO 具有較高的濫用風險，其主要考慮因素是其資源或活動對恐怖分子實體的價值，以及積極恐怖分子濫用 NPO 之能力及意圖分子之程度。

何時...	...NPO 最有可能遭恐怖分子實體濫用？
-------	-----------------------

178. 如前所述，分析指出 NPO 在有著積極恐怖分子威脅的環境中進行服務活動時，最容易遭恐怖分子實體濫用。此外，有證據指出，對於在這些環境中營運的服務型 NPO 而言，導致 NPO 資金及服務需求激增的自然災害等策略性衝擊，會增加 NPO 的弱點。當服務需求快速增長、內部監督過度緊張或迫使主管將專注於盡職調查的人員調職時，相關人員就會變得緊張。雖然策略衝擊與 NPO 之弱點間似乎存在關聯性，但仍需進一步研究以證實此一關聯。

91. 請參閱 Horgan、John 及 Taylor 及 Max (1999 及 2003 年)。類似的例子涉及尋求斯里蘭卡社區支持的 LTTE (請參閱第 2 章)。

何處…	…NPO 最有可能遭恐怖分子實體濫用？
-----	---------------------

179. 分析指出，在整體一般運作模式中，NPO 的活動可能存在多方面之弱點（參見圖 2.6）。在處理資源模型的所有階段均可觀察到濫用案例：蒐集、移轉、保留及支出。此外，就執行計畫階段所觀察到的濫用案例，NPO 的活動是合法的，直到提供予受益人時，才出現濫用。其中一則很好的例子是濫用教育方案幫助恐怖分子實體招募，此種情況反映在數個案例研究中。在這些情況下，資源的蒐集、保留、移轉及支出等活動皆符合教育計畫的本質。然而，為恐怖分子目的而濫用的是該計畫的實施。在執行計畫階段的濫用指出，純粹關注 NPO 資源可能無法發現一些嚴重的濫用案例，對該計畫的了解及對於資源流動去處的認知同樣重要。

為何…	…NPO 會有遭恐怖分子實體濫用之風險？
-----	----------------------

180. NPO 及恐怖分子實體在同一個跨國環境中運作。這兩者經常尋求接觸相同的社區，只是動機非常不同。NPO 是弱勢社區的修復者，而恐怖分子實體則是剝削者及加重者。NPO 尋求高度機動性、資源充足、外部監督程度低，以便實現其營運。策略及營運層面的分析指出，這些也是恐怖分子實體所重視的組織特質，但其目的卻截然不同。NPO 是恐怖分子實體的目標，因為 NPO 可以輕鬆合法地獲取物資、資金及網絡。恐怖分子實體尋求獲取這些相同的物資、資金及網絡，但作為非法實體，必須秘密進行。這意味著恐怖分子實體高度重視利用已獲得這些利益的合法產業，且能夠進行難以監督的行動。

如何…	…NPO 容易受到恐怖活動的影響？
-----	-------------------

181. 分析指出由於 NPO 部門的數個組織趨勢，NPO 極易受資恐活動的影響。NPO 擴展的後勤網絡使監督更為困難，特別是在國際計畫中。該產業內的大量短期勞動力使組織難以有效地審查其人員，也難以吸引具有盡職調查及法律遵循等相關專門知識的人員。在資源、網絡使用及公眾信任方面的強大營運能力，同時也是 NPO 的弱點。最後，NPO 的組織文化中對實現目標的高度重視，可能使其產生弱點，因為在某些情況下，其可能導致主管或員工因執行計畫而忽視實際風險。
182. 目標導向不一定會有缺失；因為目標導向往往是 NPO 非常有效的理由。但是，在存在重大風險的情況下，必須兼顧維持 NPO 部門整體誠信之需求。

如何...	...恐怖分子實體濫用 NPO 部門？
-------	---------------------

183. 對案例研究的分析指出 NPO 的濫用或濫用風險係以五種不同的方式呈現：

濫用方法及風險
資金移轉
與恐怖組織有合作聯盟關係
濫用計畫
支援招募
虛偽陳述及空殼 NPO

如何...	...發現並瓦解濫用案例？
-------	---------------

184. 分析也檢視要如何偵測已被濫用或有濫用風險。偵測濫用及調查潛在濫用的能力，取決於取得不同類型資訊的程度，每種資訊都有其成本及效益。透過使用開放來源、監理及財務資訊可以進行

實質的盡職調查。然而，在共謀行動者參與欺騙的情況下，案例研究分析則指出需要獲取來自當地機關或外國合作機關的執法及國家安全資訊。最終，NPO 部門透過透明度以增加捐助者的信心，與保護該部門免遭恐怖組織分子濫用的努力，兩者是互補的。公開提供更多相關計畫及活動的資訊可以提高透明度，最終會有助於偵測濫用行為。然而，如前所述，本報告所做的研究指出，在共謀組織或個人採用欺騙手段的情況下，當地及國外許多行動者的努力對於理解及制止重大濫用案件而言是必要的。

偵測方法
NPO 監理資訊
開放來源資訊
FIU 及其他財務資訊
國家安全資訊
執法資訊
外國資訊

185. 第 5 章討論如何瓦解濫用行為的議題。透過行政手段或透過預防性宣導、教育及自律規範以處理大量濫用或可能被濫用風險。此外，目標性制裁在瓦解持續濫用及減少未來濫用可能性之方面發揮重要作用。鑒於只有一小部分濫用案例係透過刑事追訴處理，因此，與追訴有關的指標並非該部門風險總程度的可靠指標。

瓦解方法
部門宣導、教育及自律規範
刑事追訴
行政執法、處罰及目標性制裁

■ 未來工作

186. 本態樣報告顯示我們對於恐怖分子組織對 NPO 部門所構成威脅的認識，已有很大的提升。其他研究工作可以進一步增加理解。例如，需要對濫用行為進行國家級研究，以增加我們對各個司法管轄區的了解，特別是那些恐怖活動風險較高的司法管轄區。FATF 第 1 項建議中要求所有成員國完成國家風險評估，其已支持此類研究。這些研究將有助於確定獨特的指標，並進一步檢視關聯性。此外，亦需要更好地評估作為 NPO 服務純受益者的司法管轄區，與純捐助者的司法管轄區所面臨之不同威脅（在風險及弱點方面）。最後，與前面的觀察無關，重點是審查向外發送的 NPO 資源，以防止移轉。惟可考慮進一步研究及分析有關 NPO 的資源，以確保其與恐怖組織分子或恐怖活動間並無任何關聯，從而繼續保護 NPO 部門之誠信。

參考文獻

網路

1. BBC (2013), *Birmingham Men Guilty of Mass Bomb Plot*, BBC News (online), 2013-02-21, www.bbc.com/news/uk-21534048, accessed 2014-03.
2. Birmingham Mail (2013), 'Birmingham Terror Plot could have been 'Another 7/7'' , *Birmingham Mail*, 2013-02-21, www.birminghammail.co.uk/news/localnews/birmingham-terror-plot-could-been-1337863, accessed 2014-03.
3. Dodd, Vikram and Taylor, Richard Norton (2011), 'Six Arrested in Birmingham Counterterrorism Raids' , *The Guardian*, 2011-09-19, www.theguardian.com/uk/2011/sep/19/antiterrorist-police-arrest-birmingham, accessed 2014-03.
4. 'Jihadist Group says it Kidnapped ICRC Team' *SwissInfo* (Swiss Broadcasting Corporation,2014) www.swissinfo.ch/eng/politics/Jihadist_group_says_it_kidnapped_ICRC_team.html?cid=37_935364 Accessed 2014-06.
5. LaVille Sandra (2013), 'Birmingham Terror Plotters' Profiles' , *The Guardian*, 2013-02-21, www.theguardian.com/uk/2013/feb/21/birmingham-terror-cell-plotters-profiles, accessed 2014-03.
6. Mohammed, Arsham and Zakaria, Tabassum (2013), *US Issues Global Travel Alert, Cites Al Qaeda Threat*, Reuters (online), 2013-08-02, www.reuters.com/article/2013/08/02/ususa-embassies-idUSBRE9710V320130802, accessed 2014-03.

7. Moor, Keith (2010), 'Charity used as a front to finance Sri Lanka's Tamil Tigers', *Herald Sun*, 2010-04-01, www.heraldsun.com.au/news/charity-used-as-front-to-finance-sri-lankastamil-tigers/story-e6frf7jo-1225848229678, accessed 2014-04.
8. Munro, Alan (1999), 'Humanitarianism and Conflict in a Post-Cold War World,' *International Review of the Red Cross*, No.835, www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq2s.htm, accessed 2014-03.
9. Pollinger, Zachary A. (2008), *From Balenciaga to Bombs: How Terrorist Groups are Exploiting the Global Counterfeit Goods Trade for Profit and Murder*, Harvard University, <http://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.../Pollinger%202490%20FINAL.doc>, accessed 2014-03.
10. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012), Press Release, "New Restrictions on NGOs are undermining human rights: Pillay" (Geneva, 25 April 2012) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12081&LangID=E, accessed 2014-05.
11. Samuels, David (2012), 'The New Mastermind of Jihad', *The Wall Street Journal* (Online), 2012-04-06, http://online.wsj.com/news/articles/SB100014240527023032996045773237508591635_44, accessed 2014-03.
12. SITE Monitoring Service (2014), *Shabaab Calls American Youth to Join them in Mujahideen Moments 5*, 2014-05-13, <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/shabaab-callsamerican-youth-to-join-them-in-mujahideen-moments-5.html>, accessed 2014-05.
13. Stalinsky, Steven (2011), 'Al-Qaeda Military Strategist Abu Mus'ab

- Al-Suri's Teachings on Fourth-Generation Warfare (4GW), Individual Jihad and the Future of Al-Qaeda' , *Inquiry & Analysis Series Report No. 698*, Middle East Media Research Institute, 2011-06-22, www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/5395.htm, accessed 2014-03.
14. Swissinfo (2014), 'Jihadist Group says it Kidnapped ICRC Team' *SwissInfo* (Swiss Broadcasting Corporation,2014) www.swissinfo.ch/eng/politics/Jihadist_group_says_it_kidnapped_ICRC_team.html?cid=37935364 Accessed 2014-06
 15. West Midlands Policy Counter-Terrorism Unit (2012), *Plotters Accused of 'Pocketing' Charity Money*, media release, 2012-10-23, www.muslimaid.org/images/stories/pdfs/trial_update.pdf, accessed 2014-03.
 16. Willets, John (2012), *Alleged Bomb Plot Surveillance Photo Released*, ITV, 2012-10-23, www.itv.com/news/central/topic/trial/?page=2, accessed 2014-03.
 17. Young, Nicki May (2013), *Charity Commission Condemns 'Abhorrent' Abuse of Muslim Aid by Terror Plotters*, CivilSociety.co.uk, 2013-02-22, www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/14526/charity_commission_condemns_abhorrent_abuse_of_muslim_aid_by_terror_plotters, accessed 2014-03.
 18. Zelin, Aaron Y. (2013), *Meeting a Returned Tunisian Foreign Fighter from the Syrian Front*, Syria Deeply, 2013-11-08, <http://beta.syriadeeply.org/op-eds/meeting-returned-tunisianforeign-fighter-syrian-front/>, accessed 2014-03.

書籍

19. Apuzzo, Matt and Goldman, Adam (2013), *Enemies Within: Inside the NYPD's Secret Spying Unit and Bin Laden's Final Plot Against America*, Touchstone, New York.
20. Balsamo, Richard R. and Brown, Max Douglas (2007), 'Risk Management' in *Legal Medicine*, 7th Ed. Moseby Elsevier, Philadelphia.
21. Bishop, Toby J.F. and Hydoski, Frank E. (2009), *Corporate Resiliency: Managing the Growing Risk of Fraud and Corruption*, Wiley & Sons, Hoboken, USA.
22. Davies, Jonathan; Finlay, Mike; McLenaghan, Tara and Wilson, Duncan (2006), *Key Risk Indicators—Their Role in Operational Risk Management and Measurement*, ARM and Risk Business International Ltd, Prague.
23. Kepel Gilles (2002), *Jihad: The Trail of Political Islam*, I.B. Tauris and Co. Ltd., London.
24. Lia, Brynjar (2008), *Architect of Global Jihad: The Life of Al-Qaeda Strategist Abu Mus'ab AlSuri*, Oxford University Press, Oxford, UK.
25. Michael, George (2012), *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance*, Vanderbilt University Press.
26. Napoleoni, Loretta (2013), 'The Evolution of Terrorist Financing Since 9/11: How the New Generation of Jihadists Fund Themselves', *Terronomics*, David Gold and Sean S. Costigan, eds., Ashgate Publishing, Aldershot, UK.

27. Sagemen, Marc (2008), *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press.
28. Salamon, Lester M., et al (2003), *Global Civil Society: An Overview*, Centre for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, USA.
29. Salamon, Lester M., et al. (2013), *The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest Findings of the Implementation of the UN Nonprofit Handbook*, Centre for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, USA.
30. Salamon, Lester M., et al (1999), *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*, Centre for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, USA.
31. Smith, Clifton and Brooks, David J. (2013), *Security Science: The Theory and Practice of Security* Elsevier, Oxford, UK.
32. Sparrow, Malcolm K. (2000), *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
33. Wittig, Timothy (2011), *Understanding Terrorism Financing*, Palgrave Macmillan, New York.

報告及其他出版品

34. Anheier, Helmut K. (2000), *Managing Non-Profit Organisations: Towards a New Approach*, Civil Society Working Paper 1, LSE Centre for Civil Society, London.
35. Asia/Pacific Group on Money Laundering [APG] (2011), *Typologies Report: NPO Sector Vulnerabilities*, Sydney, Australia.

36. Basile, Mark (2004), 'Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing', *Studies in Conflict and Terrorism*, 27:3.
37. Carothers, Thomas and Brechenmacher, Saskia (2013) *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire* (Carnegie Endowment for International Peace, 2013) http://carnegieendowment.org/files/closing_space.pdf (Accessed 2014-04)
38. Center on Global Counterterrorism Cooperation et al. (2013), *To Protect and Prevent: Outcomes of a Global Dialogue to Counter Terrorist Abuse of the Nonprofit Sector*, CNGCC, United States, p.v. www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/ProtectPrevent_Final.pdf
39. Crone, Manni and Harrow, Martin, 'Homegrown Terrorism in the West, 1989-2008', *DIIS Working Paper 2010:30*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
40. de Schutter, Olivier; Ramastry, Anita; Taylor, Mark B. and Thompson, Robert C. (2012), *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, International Corporate Accountability Roundtable/European Coalition for Corporate Justice/Canadian Network on Corporate Accountability.
41. Development, Concepts and Doctrine Centre (2013), *Global Strategic Trends Out to 2040*, 4th ed., Ministry of Defence, London.
42. Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism [EAG] (2012), *Misuse of Non-profit Organisations for Money Laundering*, Moscow.
43. FATF (2012a), *International Standards on Combating Money*

Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation the FATF Recommendations, (Recommendation 8 and Interpretive Note to Recommendation 8), FATF, Paris.

44. FATF (2004), *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*, Paris.
45. FATF (2013b), *International Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations*, Paris.
46. FATF (2008), *Terrorist Financing*, Paris.
47. FATF (2012b), *Operational Issues—Financial Investigations Guidance*, Paris.
48. FATF (2013a), *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, Paris.
49. Gomez, Juan Miguel del Cid (2010), ‘A Financial Profile of the Terrorism of Al-Qaeda and its Affiliates’ , *Perspectives on Terrorism*, 4:4.
50. Hegghammer, Thomas (2013), ‘Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic and Foreign Fighting’ , *American Political Science Review*, 107:1. February 2013.
51. Horgan, John and Taylor, Max, ‘Playing the ‘Green Card’ — Financing the Provisional IRA, Part 1’ *Terrorism and Political Violence*, 11:2, 1999.
52. Horgan, John and Taylor, Max, ‘Playing the ‘Green Card’ — Financing the Provisional IRA, Part 2’ *Terrorism and Political Violence*, 15:2, 2003.

53. Independent National Security Legislation Monitor (2013), *Annual Report 2013*, Commonwealth of Australia, Canberra.
54. Jenkins, Brian Michael (2011), *Stray Dogs and Virtual Armies: Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism since 9/11*, RAND Corporation.
55. Mackintosh, Kate and Duplat, Patrick (2013), *Study of the Impact of Donor CounterTerrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, UN Office of the Coordinator of Humanitarian Affairs/ Norwegian Refugee Council.
56. Mackintosh, Kate and Duplat, Patrick (2013), *Study of the Impact of Donor CounterTerrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, UN Office of the Coordinator of Humanitarian Affairs/ Norwegian Refugee Council, 2013.
57. Makarenko, Tamara (2012), *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between Terrorist and Organised Crime Groups in the European Union*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.
58. Malet, David (2013), *Foreign Fighters: Transnational Identities in Civil Conflicts*, Oxford University Press, New York.
59. National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Office of the Director of National Intelligence, Washington DC.
60. Noble, Ronald K. (2003), *The Links Between Intellectual Property Crime and Terrorist Financing*, Public Testimony, House Committee on International Relations, 108th Congress, United States House of Representatives.

61. Precht, Tomas (2007), *Homegrown Terrorism and Islamist Radicalisation in Europe: From Conversion to Terrorism*, Ministry of Justice, Denmark.
62. *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, A/HRC/23/39 (United Nations General Assembly, 2013)
63. Rollins, John; Wyler, Liana Sun and Rosen, Seth (2010), *International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, US Policy, and Considerations for Congress*, Congressional Research Service, Washington DC.
64. Tonkiss, F. and Pacey, A. (1999), 'Trust, Confidence and Voluntary Organisations: Better Values and Institutions' , *Sociology*, 33:2.
65. UK House of Commons (2006), *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, The Stationary Office, London, UK.
66. United Nations Office on Drugs and Crime (2012), *The Use of the Internet for Terrorist Purposes*, United Nations, New York.
67. Van der Does de Willebois, Emile (2010), 'Non-profit Organisations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response' , *World Bank Working Paper No.208*, The World Bank, Washington D.C.
68. von Behr, Ines; Reding, Anais; Edwards, Charlie and Gribbon, Luke (2013), *Radicalisation in the Digital Era: The Use of the Internet in 15 Cases of Terrorism and Extremism*, RAND Europe, Cambridge.

其他經審閱文獻

69. European Commission Directorate-General Justice, Freedom & Security (2008), *Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organisations for Financial Criminal Purposes at EU Level*, Matrix Insight, 2008-04-03.
70. UK Home Office (2007), *Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse, A Consultation Document*, May 2007.
71. UK Home Office and HM Treasury (2007), *Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse, Summary of Responses and Next Steps*, December 2007.
72. UN Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), *Tackling the Financing of Terrorism*, October 2009.

附錄 A- 案例研究

187. 本態樣報告研究係透過多種方法進行。研究工作的核心是蒐集與分析主要來自 FATF 成員國的案例研究，同時亦採用開放來源進行研究。
188. 針對發送予 FATF 成員國及各區域性防制洗錢組織（FSRBs）的案例研究請求，共收到來自 14 個國家的 102 則案例研究。案例研究樣本遍布歐洲、北美、非洲、中東、東南亞及大洋洲。此外，案例研究係來自不同的機關，如執法機關、情報機關及監理機關。
189. 本報告中包括經處理與未經處理的案例研究，以便同時掌握此兩種方法的優點。
190. 對案例研究的分析指出恐怖分子實體可能透過幾種方式濫用 NPO。這些方法及濫用風險為：
 - 資金移轉
 - 與恐怖組織分子有合作聯盟關係
 - 濫用計畫
 - 支援招募
 - 虛偽陳述
191. 本計畫審查的 102 則案例研究如下。其係根據每則案例研究中所辨識出之濫用方法及風險進行分組。案例研究通常代表多種濫用方法及 / 或風險。惟為便於參考，每則案例研究僅列在一個被認為最重大的濫用方法或風險的群組中。

■ 資金移轉

案例研究 1 - 資金移轉

由外國人在離岸中心設立的公司，在當地銀行設有企業帳戶。總計 160 萬美元的支票存入該帳戶並進行長期投資。銀行要求最終受益人的身份，但帳戶持有人拒絕提供此類資訊。

不久之後，帳戶持有人透過傳真要求銀行將一半的資金移轉到其在外國銀行名下之帳戶。當地銀行認為本案可疑，向國家 FIU 申報 STR。由於移轉請求的緊急性質，FIU 指示銀行在調查的五天期間，拒絕移轉。

FIU 的調查顯示該公司與當地並無正式關係。案例中涉及的一些支票係由帳戶持有人也住在國外的兄弟所簽發。其餘支票皆為外國公司之名字，所有支票都與帳戶持有人之兄弟相關。

暫時被拒絕的交易，最終並未獲處理，執法資訊指出帳戶持有人的兄弟是一間外國 NPO 的創始人，而該 NPO 被認定涉及資恐活動。

調查的結論是，帳戶持有人可能是人頭，藉以隱匿最終由其兄弟所進行之交易。其目的就是阻礙對其兄弟活動之進一步調查。

案例研究 2- 資金移轉

一間在 160 多個國家開展活動的大型外國 NPO 正在募集資金，其官方目標是支持各種社會事業。該 NPO 先前被懷疑與世界各地的恐怖組織分子有密切關聯。最近，一些國家公開指控該 NPO 將用於人道主義援助專案的捐款，轉移至一間歷史悠久的恐怖組織以為其圖利。

該 NPO 當地辦事處的銀行就該 NPO 與其他組織間之可疑交易，向國家 FIU 申報了 STR。銀行及 FIU 之調查顯示該交易涉及三個 NPO。對資金的最終使用及資金未被用於資助慈善事業的可能性產生懷疑。反之，這些資金似乎被用於資恐，特別是用於支持孤兒及所謂的烈士家屬。

執法機關正調查本案。

案例研究 3 - 移轉資金 (摘自第 3 章)

國家 FIU 收到有關在外國 NPO 的當地分支機構的可疑交易報告，該分支機構在當地被列入黑名單。當地 NPO 透過第三國的銀行帳戶向被禁止的外國 NPO 移轉資金。當地 NPO 另將資金移轉到高風險地區的 NPO，並提取大額現金。

FIU 的一項調查顯示，某當地 NPO 的主管攜帶大量現金出國。在有關實體貨幣跨境移動的金融情報報告中，主管表示這些資金是同時對高風險及低風險地區慈善機構的捐款。

該當地 NPO 也將資金移轉到第二家在地 NPO。在對第二家 NPO 所提交的可疑交易報告指出，其主管係將資金移轉至位於已開發國家之個人，而該地區與 NPO 的業務範圍無關。

調查結果顯示，該當地 NPO 被列為恐怖主義的支持者，而其資產被凍結。

案例研究 4 - 資金移轉

國家 NPO 監理機關在媒體指控一間當地 NPO 向據稱與恐怖主義相關的外國組織（包括當地與國際名單上之組織）支付款項後，隨即展開了一項調查。

對該 NPO 帳冊及紀錄之審查過程發現，雖然尚未移轉資金，但已撥出資金係用於支付予黑名單上之組織。該 NPO 為同一組織提供資金，然而在該組織被列入黑名單前就已如此。若在該組織在被列入黑名單後支付資金給該組織，該 NPO 之主管可能會遭到刑事追訴。

根據調查所得之資訊，先前核准對被列入黑名單組織之付款，嗣後並未支付。

案例研究 5 - 資金移轉

兩名外國人士目前擔任某 NPO 之主管。該 NPO 帳戶的申設銀行注意到，在進行交易時，該等人士並不知道帳戶的正確名稱。此外，他們還用外文進行帳戶存款，其中一些內容提到恐怖活動。

國家 FIU 調查發現，NPO 帳戶已收到一些轉帳或現金存款的捐款，形式上是用於在衝突地區從事人道主義援助工作。其中一些 NPO 資金係以現金提領。

執法機關證實其一直在調查該 NPO 涉嫌資恐，因其資金疑似被移轉至支持外國恐怖分子之訓練營。

案例研究 6 - 資金移轉

某 NPO 向國家監理機關申請登記，表示其目的是支持及實施宗教、教育與人道主義方案。國家監理機關留意到該 NPO 的名稱，與一間在開放來源資訊中被認為外國恐怖分子集團支持者之外國組織相同。國家安全情報指出該 NPO 與用於向外國恐怖分子集團提供資源的組織網絡相連。然而，由於缺乏確切的資訊，該 NPO 最終獲得登記。

在監督 NPO 的登記時，監理機關指出該 NPO 提交不完整且不一致的法定報告。其因此進行查核，發現該 NPO 之大部分資金來自一間據悉為掩護恐怖組織分子的外國組織。此外，該 NPO 一直對兩間黑名單上的恐怖分子組織提供資源。更概括地說，該 NPO 無法解釋其許多資源的最終用途，特別是那些送往國外的資源。

基於這些調查結果，該 NPO 被撤銷登記，監理機關與執法機關及國家安全合作夥伴分享本案例資料。

案例研究 7 - 資金移轉

有大量現金存款及電匯轉帳至當地個人的銀行帳戶。存款及轉帳轉入係由當地及帳戶持有人母國的數名人士所進行。所有資金都由帳戶持有人以現金提領。

國家 FIU 的調查顯示，交易欠缺明顯理由，因為該個人並未從事任何商業或其他活動，只有少量社會福利收入。其中一筆最大的款項來自某當地 NPO 的主管。執法資訊指出該 NPO 的主管與恐怖分子集團有關。

透過調查確定，轉入個人帳戶的資金被用於資恐，其中一部分資金係從慈善捐款轉入當地 NPO。

案例研究 8 - 資金移轉

某 NPO 以捐款方式為外國衝突地區的慈善活動籌集資金。

在該 NPO 的一名主管將大量小額鈔票換成數量較少的大額鈔票後，銀行申報 STR。該主管表示這些資金將被送往一間「激進的 NPO」。

調查顯示，這些對 NPO 捐款的金額是以現金、銀行轉帳及信用卡付款，及透過 PayPal 等其他支付方式為之。進一步調查顯示，主管在進行換鈔後迅即前往衝突地區，且在出境時並未按法律規定申報出國所攜帶之現金。

案例研究 9 - 資金移轉

某 NPO 的主管，就 NPO 帳戶有簽名權限，試圖向該 NPO 之帳戶存入大筆現金存款。該人士表示將資金移轉給律師以購買不動產。其對資金來源交代不清，但間接提到了捐款。銀行拒絕接受存款，理由是嘗試存款的分行並未持有帳戶，並後續提交一份 STR。

FIU 的調查發現，同一人士已將大量現金存款直接存入 NPO 的帳戶。但 FIU 尚於個人帳戶中發現了多筆現金存款，其與私人捐助的 NPO 捐款人相同。該名人士自其個人帳戶進行了一些國際轉帳，匯款至與外國恐怖分子集團有明顯關聯之外國人士。

FIU 的調查確定該 NPO 係用於籌集資金，然後將部分資金轉用於支持海外恐怖活動。該檔案已轉交予適當的執法及司法機關進一步調查。

案例研究 10 - 資金移轉

一家銀行在某 NPO 向外國 NPO 移轉資金後提交一份 STR，該 NPO 因替一間被列入黑名單之恐怖組織籌集資金而被列為恐怖分子實體。與數間當地政府機關合作進行的執法調查所得出之結論指出該 NPO 向已被列入黑名單之外國 NPO 移轉了 80 萬美元。該 NPO 之主管承認為人道主義救濟提供資金。然而，經確定該主管並未意識到外國 NPO 已是被列入黑名單的組織。

機關並未起訴該 NPO 的主管。然而，為減輕未來的濫用風險，主管熟讀指定恐怖分子實體名單，在對某些地區資金移轉時尋求機關指導，以加強盡職調查。

案例研究 11 - 資金移轉 (摘自第 3 章)

一家當地公司以從事廣泛商業活動為其設立目的。帳戶有權簽章人向公司帳戶存入大量小額存款，隨後資金立即移轉至外國公司。

國家 FIU 調查顯示，該公司有權簽章人也是 NPO 的主管。有人懷疑公司帳戶上的小額存款來自 NPO 的籌資。

執法部門的資訊則指出，該 NPO 與恐怖組織有聯繫。NPO 的第二號主管，也是該公司的經理，也與恐怖組織有所聯繫。

調查的結論是，當地公司是一家前台公司，被用作代表與外國恐怖分子集團有關的 NPO 移轉資金的管道。

案例研究 12 - 資金移轉

某人的個人銀行帳戶從海外僑胞獲得了大量資金移轉。轉入後，資金逐漸被提領為現金。據了解該名人士並未參與商業交易，且轉帳的資金數額就該帳戶而言並不尋常。

國家 FIU 的一項調查顯示，某 NPO 的主管擁有該個人帳戶的授權，並亦向該帳戶提供了大量現金存款。該 NPO 主管及個人均無與帳戶轉帳及存款相對應之收入。此外，該 NPO 先前在資恐及洗錢調查方面皆受到了 FIU 的關注。

執法情資指出，該 NPO 及此一特定的主管已經因與資恐及洗錢有關的活動而被調查。根據 FIU 的調查，確定 NPO 主管使用該個人帳戶以掩飾自身之交易。

案例研究 13 - 資金移轉

一家銀行在收到有關某海外僑胞正在獲取資金以支持其母國恐怖組織的資訊後，提交了 STR。根據此等資訊，這些資金是不同人士以不同金額的現金存款或電匯存入或匯入。隨後透過攜帶現金或其他方式將資金送往該國或其鄰國。

國家 FIU 的調查包括對當地 NPO 主管之敘述進行分析，該主管涉嫌支持相關恐怖組織。調查發現，官方帳戶上的活動與銀行所收到的資訊一致：小額現金存款係由不同人士進行。隨後透過電匯方式將資金送往有關國家或其鄰國。現金提領業已進行。

案件移交予同時調查中的執法機關。

案例研究 14 - 資金移轉 (摘自第 4 章)

一家在國外從事人道主義活動的當地 NPO 向衝突地區的外國合作夥伴匯款。從公眾到國家 NPO 監理機關的線索，確定該 NPO 自一間外國恐怖分子集團的前台組織處收到一筆小額捐款。NPO 向國家監理機關提交的強制性報告包含的資訊中，證實該 NPO 已收到此筆捐款。不久之後，在其他查核過程中所獲得的文件將 NPO 認定為前台組織的首選資金管道。該文件的日期與該 NPO 捐款的急劇增加相當。開放來源研究及國家安全情報確定了三名 NPO 的代表係外國恐怖分子集團的支持者，並將 NPO 的外國合作夥伴認定為該恐怖分子集團的另一前台。

國家監理機關隨後對 NPO 進行的查核發現，NPO 向其外國合作夥伴捐贈了 70 萬美元，但未能說明這些資源的最終用途。該 NPO 最終被國家監理機關註銷。

案例研究 15 - 資金移轉

當地 NPO 持有多個帳戶，而該 NPO 的創始人擁有該帳戶之簽名權限。捐助者透過現金存款及轉帳匯入帳戶，轉帳資訊上往往載明該資金係轉至衝突地區。該當地 NPO 隨後向一間外國國際 NPO 發送了大量電匯。

國家 FIU 的一項調查顯示，該當地 NPO 的創始人故意利用其角色資恐，該國際 NPO 則為該當地 NPO 的上層組織。此外，該國際 NPO 被懷疑與恐怖分子網絡有所關聯，其連絡人被列為恐怖主義的支持者。

案例研究 16 - 資金移轉

國家 FIU 自一家銀行收到有關數個當地 NPO 帳戶的 STR。許多小額存款及轉帳都記入 NPO 的帳戶。

執法情資指出，其中一間 NPO 被懷疑與恐怖組織有所關聯。FIU 的調查顯示，該 NPO 帳戶中的少量款項係為人道主義之目的而希望向衝突地區進行匯款的個人捐款。入帳的大部分資金皆被發送到該 NPO 其中一名主管的個人帳戶。主管隨後以現金提領所有資金，而難以確認該筆資金之最終受益人。

據信，該金融體系可能係被用於資恐目的之資金流通。該等資訊分享予調查機關，以便進行可能之追訴。

案例研究 17 - 資金移轉

執行當地及國際人道主義與文化工作的某間 NPO，向監理機關申請登記並經核准設立登記。該 NPO 的核心活動之一是經營當地宗教學校。當該 NPO 依法申報之報告顯示該 NPO 已將資金移轉至法律禁止為受益人之國際組織時，監理機關隨即開始關注。

監理機關查核該 NPO，並確定存在一系列遵循與風險相關問題。對 NPO 計畫資訊查核過程發現其為當地 NPO 網絡一部分，這些 NPO 經常有共同之主管並對專案項目有合作行動。據了解，與該 NPO 合作的一些當地組織與外國恐怖組織分子有關。監理機關知道該宗教學校有一個主管曾從事可能鼓勵恐怖分子招募的活動。一些社區團體亦對學校課程的內容表示關注，但當地的執法調查確定，該 NPO 並無意從事支援招募的活動。

另確定該 NPO 並非作為一個獨立實體（依法律要求）運作，而是兩個較大型外國組織的分支之一。該 NPO 的大量資金被轉移至外國組織，而後續使用資金的帳簿與紀錄則由外國組織保管，而非該 NPO 所保管。

監理機關確定該 NPO 在遵循及盡職調查的缺陷、缺乏對國際營運的控制，及與其他相關組織及個人的合作，因而該 NPO 極易受到利用。監理機關對該 NPO 的法律義務及遵循義務進行教育，並與該 NPO 草擬一份遵循協議，以加強其責任制及監督。案件正在進行中。

案例研究 18 - 資金移轉

某外國人士被某當地 NPO 授權。該名人士有兩個當地個人銀行帳戶，獲取資金係來自社會服務付款及現金存款。該銀行指出，個人帳戶的存款金額與該名人士無業之事實並不相當，且大部分存款均涉及電信產業。

國家 FIU 開始調查，並確定 NPO 帳戶的存款與捐款吻合。此外，存入個人帳戶及 NPO 帳戶的大部分資金皆由個人以現金提領。

執法情資顯示該 NPO 係由該名人士作為宗教機構經營，該名人士在 NPO 開展宗教服務。執法部門的資訊亦指出該 NPO 與恐怖活動有關。

案例研究 19 - 資金移轉

當地個人涉嫌代表外國恐怖組織籌集資金及進行採購。FIU 及執法部門聯合調查後確定，多名個人（嫌疑人）正進行大量國際電匯，最終目的是使國外恐怖組織受益。

調查顯示，嫌疑人所籌集的大部分資金都是以慈善活動為掩飾而籌集的現金捐款。合法的企業，如雜貨店、餐館及酒店場所，也被用來籌集資金。籌集的資金通過直接轉入該 NPO 所持有之中央銀行帳戶，該帳戶係由第三人作為代名人所開立。募款活動的資金來自與同一帳戶相關的現金、支票及信用卡。

審查該 NPO 的主要銀行帳戶活動時，另發現其他第三人轉入的資金，以及以匯款方式將資金轉給個人帳戶，據稱這些費用係用於支付 NPO 的管理費用。來自集中帳戶的資金係透過各種方式分配，包括個人對個人、銀行存款及購買不動產等方式。

此外，帳戶經常進行國際電匯，通常透過網路銀行。嫌疑人向國外企業進行大量國際電匯，據信這些國外企業是控制恐怖組織資金的掩護組織。這些國外企業隨後會轉匯給第三國的恐怖組織。

自國家 FIU 的情資確認了許多電匯規避申報要求，包括某人以此種方式轉移超過 30 萬美元。國際電匯被發送至另一個國家的數個不同銀行帳戶，而非集中帳戶。

大多數交易皆以嫌疑人自己的名義進行。然而，第三人使用集中帳戶匯款及進行採購。

基於調查，機關逮捕並指控數人為恐怖組織成員，向恐怖組織提供支持或資源，並向恐怖組織提供資金。

案例研究 20 - 資金移轉

Mehrdad Yasrebi 出生於伊朗，為美國的永久居民。於 1994 年期間，Yasrebi 在美國開設了一間 NPO 叫兒童基金會，該基金會據稱是為照顧世界各地的貧困孤兒所設立。根據申請目的，IRS 依據 1995 年 1 月「國內稅收法」第 501 (c) (3) 節之規定，核定該兒童基金會為免稅之慈善 NPO。

由於兒童基金會獲得免稅資格，故需每年向美國國稅局提交 990 號表格，即免除組織所得稅之表格，其顯示總收入超過最低限額。申報 990 號表格資訊的目的之一是使 IRS 能夠對免稅組織行使監督權。

儘管其聲稱兒童基金會是為貧困孤兒提供服務所設，但調查認定其實際上是以投資不動產及其他項目的方式向伊朗運送資金，並直接向伊朗政府提供一部分資金，因其不斷支持國際恐怖主義及其他非法活動，因而違反美國制裁法案禁止向伊朗提供資金之規定。Yasrebi 及兒童基金會於 2011 年 1 月 10 日對此共謀行為表示認罪。

Hossein Lahiji 博士為在美國之前伊朗公民，是兒童基金會的最大捐助者。大約自 1998 年至 2007 年間，Lahiji 與其妻子 Najmeh Vahid 向兒童基金會捐款約 180 萬美元。Lahiji 與 Vahid 扣除了該等年度中納稅申報表上之「捐款」金額。2013 年 6 月 27 日，Lahiji 與 Vahid 在經過兩週的審判後被判共謀洗錢及詐欺美國政府；隨後被判處 12 個月又一天的監禁，並被要求沒收 60 萬美元。於 2013 年 12 月 30 日，Lahiji 與 Vahid 在另一個獨立的事件中就額外的指控認罪，被判處 12 個月又一天的徒刑（與先前事項的判決一併服刑）、罰款及回復原狀。

案例研究 21- 資金移轉 (摘自第 4 章)

有一間 NPO 之設立目的是為衝突地區的外國人道主義活動提供資金。在分析該 NPO 的法定報告時，國家監理機關指出該 NPO 違反了其登記規定，向被認為不屬於法定受益人的組織提供資金。

國家監理機關在使用國家安全情報的同時對 NPO 進行查核。情資指出，NPO 被懷疑屬於一個人道主義組織網絡，這個組織同情並受到在同一衝突地區活動的外國恐怖組織的影響。查核結果顯示，NPO 向一個已知的外國恐怖組織之掩護組織發送超過 60 萬美元。掩護組織本身已被數個國家列入恐怖組織黑名單中分子。此外，查核後發現，NPO 無法解釋其捐贈資源的最終用途。

根據調查結果，國家監理機關撤銷了該 NPO 的登記，並與國安單位分享相關資料。

案例研究 22 - 資金移轉 (摘自第 3 章)

一家國內 NPO 的設立目的是支持外國衝突地區的慈善工作。

國家 FIU 從 STR 發起的調查顯示，當地蒐集的資金正移轉至外國的慈善組織。調查另發現，該外國慈善組織一旦收到資金，資金就會被系統地轉交給已知是恐怖組織的一部分或其相關的個人或組織。

雖然外國慈善組織與恐怖組織之間存在著關聯，但該當地 NPO 與恐怖組織之間是否有直接關聯，並無法獲得證實。

案例研究 23 - 資金移轉

一間銀行提交一份 STR，內容是有關某人道主義救濟的 NPO 向外國組織移轉資金而被退回。該交易被拒絕，因為啟動該交易的 NPO 被列入涉嫌資助恐怖活動實體的觀察名單。

該 NPO 所收到之大部分資金似乎都是希望支持合法人道主義事業的個人捐款。因此，這些資金被認為是合法來源。然而，進一步分析顯示，NPO 的理事亦為另一間外國組織的財務主管，該組織亦出現在數個觀察名單上。此人之前因參加其母國的反政府活動並多次做出激進陳述而被認出。

該 NPO 的銀行交易以及另一間外國組織的交易被懷疑與恐怖活動有關。案件已提交執法機關做進一步調查。

案例研究 24 - 資金移轉

據媒體報導，一家當地組織正在為國外的「援助部隊」招募捐款，並參與其中。

雖然該組織不承認自己是 NPO，但在審查了其籌集資金的條件後，國家監理機關確定該組織實際上是 NPO，並應依法律規定進行登記。然而，監理機關擔心該組織不符合登記為 NPO 的法定要求。監理機關關注援助部隊的政治性質。具體而言，監理機關擔心該 NPO 的主管可能開展 NPO 的活動以支持恐怖組織的政治活動。

監理機關認定透過其網站捐贈給該組織的資金已移轉到反戰的非慈善實體帳戶。監理機關擔心其中一筆鉅額資金係由一間表面上有政治目標的非慈善組織所持有及控制，且可能同情著某個恐怖組織，該組織對援助物資被轉入地區的大部分領土有控制力。

案例研究 25 - 資金移轉

在外國被列入黑名單的恐怖組織代表，透過數間當地作為社區與文化中心的 NPO，向當地僑民籌集資金。

執法調查顯示，這些來自當地的個人僑民透過 NPO 將資金移轉至位於外國司法管轄區的恐怖組織相關實體。

匯款的架構是為了避免申報門檻及金融情報報告。然而，交易資訊被國家 FIU 獲取，使機關能夠追蹤資金流動並確定涉案人員。

案例研究 26 - 資金移轉

某國際 NPO 的當地分支機構利用其提供的社會服務以募集捐贈及公眾支持。作為其營運之一部，當地分支機構尋求捐款，以因應某個外國自然災害，而該外國為列入黑名單恐怖組織分子活躍地區。執法機關向國家 FIU 認定該當地分支機構可能是黑名單恐怖分子組織之掩護。

在自然災害發生後立即向 FIU 報告的大額現金交易指出，該當地分支機構在其帳戶中存入約 10 萬美元。考量到這些存款的時機，據信這些資金很可能係以用作救災捐款之名義募集。隨後，當地分支機構進行了約相同金額的電子資金轉帳 (EFT)，以使受災害影響的外國國際 NPO 分支機構從中受益。

FIU 的分析顯示，該國際 NPO 與一群代表被列入黑名單恐怖組織的人士分子參與一起可疑的採購計畫。公開來源資訊指出，參與採購計畫的其中一人代表國際 NPO 募款。參與採購計畫的另一人是該 NPO 的一名董事，該董事已向與國際 NPO 有關的第三人組織移轉了超過 2 萬美元。

根據 STR，在該國際 NPO 因資恐活動被外國列入名單後，該當地分支機構向國際 NPO 的知名募款人士提供了大額資金之支票。

案例研究 27- 資金移轉

一間已登記的當地 NPO 為其志工團體提供了募款物件，包括捐款箱、身份證件及憑證。這些人聲稱代表該 NPO 籌集資金及其他物品，以支援受人道危機影響之人。除募款外，志工的任務還包括向有需要的人士分配捐款。

NPO 的主管對志工活動的監督甚少，包括捐贈的分配，欠缺紀錄加以證明。主管無法證明所籌集的資金及物資的分配合於預期目的，且只能仰賴其志工所提供之帳戶。

國家 NPO 監理機關審查發現，其中一名志工保有對 NPO 募款物資的控制，該行為違反了當地規定，包括針對疑似恐怖主義關聯者之金融制裁。NPO 監理機關提醒該 NPO 的主管並指示其採取行動，確保其追回屬於該 NPO 的任何財產，並防止進一步的金融活動違反當地所實施之制裁。

指定個人使用 NPO 的募款物資以蒐集及募集用於支持恐怖主義之捐款，其可能性不容忽視。

案例研究 28 - 資金移轉 (摘自第 3 章)

一間當地 NPO 正在為衝突地區的人道救援籌集資金。NPO 利用位於宗教機構外的捐款箱募集捐款。所籌集的資金存放在當地銀行帳戶中。

NPO 的創始人涉嫌移轉籌集的資金以提倡恐怖主義，而非將其用於所述的人道活動。

執法調查導致 NPO 的創始人因提倡恐怖主義之罪行被捕。案件仍在調查中。雖然迄今尚未定罪，但已扣押的資金為 6 萬美元。

案例研究 29 - 資金移轉

在三天的期間內，三名抵達機場的當地公民向海關人員申報了總額為 12 萬美元的現金。三名人士均表示，這些資金來自某間在衝突地區開展人道工作之外國 NPO，該地區係已知恐怖分子團體活躍之地區。海關人員向國家 FIU 申報上開攜帶現金入境之發現。國家 FIU 調查確定，該三名人士均在當地銀行開戶，而這些資金先前已從與該外國 NPO 有關的當地極端宗教組織轉入該三名人士帳戶。

一年多來，從個人帳戶所提取的近 27,000 美元之現金，隨後移轉至不同的司法管轄區，該等行為由當地極端宗教組織所支持。國家安全情報部門表示，此三人為當地極端宗教運動的積極成員。此外，該外國 NPO 所在外國司法管轄區內之 FIU 分享資訊指出，該外國 NPO 與另一間被列為恐怖主義支持者的 NPO 主管相同，且有密切關聯。根據調查，國家 FIU 將案件轉交檢察官。轉交此案後，國家 FIU 又收到了數筆關於為同一 NPO 運送資金的類似疑似現金攜帶之發現。這些資金被用於其他衝突地區，以支持類似的宗教運動。

案例研究 30 - 資金移轉 (摘自第 4 章)

有個當地 NPO 是在外國的國際 NPO 的眾多分支機構之一，旨在幫助復原受外國內部衝突影響的人們。

當外國受到自然災害影響時，當地分支機構蒐集資金，並將資金轉回國際 NPO 在受影響地區的母國辦公室。

國際新聞報導確定國際 NPO 與恐怖組織分子間的關係，促使國家 FIU 進行調查。調查顯示，大量資金已從當地 NPO 透過若干中間帳戶轉入恐怖組織分子成員的帳戶。

然而，該調查無法確定當地 NPO 的主管是否了解資金移轉的最終目的地。

案例研究 31- 資金移轉

一間在國際上營運的當地 NPO 透過公開勸募及其他國際組織的捐贈籌集資金。該 NPO 疑似將資金移轉給一間涉嫌對恐怖武裝分子提供援助的國際合作組織。

執法機關及國家 NPO 監理機關的調查發現，該當地 NPO 的主管亦經手管理一項無關的商業活動。NPO 帳戶的資金被轉入該商業營運帳戶，為該名主管提供收入。該主管隨後被指控犯有與詐欺相關之各項罪行。

案例研究 32 - 資金移轉 (摘自第 3 章)

一家當地 NPO 被設立，為來自衝突地區的僑民社區提供宗教禮拜場所，並為人道主義事業籌集及支付資金。

當 NPO 法定報告顯示其已向非法定受益人之組織發送資金時，國家 NPO 監理機關開始懷疑。這些資金表面上是為了支應影響僑民社區家鄉的自然災害。然而，其中一個受益組織被認為是僑民社區家鄉中的外國恐怖組織分子國際掩護組織的當地分支。

監理機關對 NPO 進行查核，發現其已向五名非法定受益人的組織或個人發送資金。其中包括透過當地分支機構向國際掩護組織發送的 5 萬美元，以及將 8 萬美元直接發送到位於衝突地區的掩護組織總部。在進行查核工作的同時，監理機關收到兩條由公眾提供關於 NPO 的線索。兩條線索都指出了對 NPO 領導層不透明性的疑慮，以及向海外發送資金的決定，規避了 NPO 治理文件中規定的正常責任制程序。其中一條線索更指出，僑民社區人口結構的改變，意味著一個新派系已經控制了 NPO 的董事會。這個派別更加同情外國恐怖組織的目標。雖然透過監理機關的查核已經注意到這些問題，但這些線索支持了監理機關對於 NPO 管理上的疑慮。

NPO 領導層回應監理機關的疑慮，指出因應自然災害的迫切需要，導致 NPO 繞過一些內部程序，並與在受影響地區運作的任何的組織合作。考慮到這一點，該 NPO 保留了其登記，但被迫支付罰金。NPO 另與監理機關簽訂遵循協議，該協議將執行嚴格的盡職調查及責任標準。

案例研究 33 (摘自第 2 章)

2011 年，West Midlands 警方與英國安全局及倫敦警察局合作，開始對位於伯明罕的數名人士進行調查¹。調查的兩個主要對象 Irfan Naseer 及 Irfan Khalid 於 2009 年及 2010 年前往巴基斯坦，在那裡他們錄製了自殺錄影並參加恐怖活動的培訓²。對 Naseer、Khalid 及 Coplotter Ashik Ali 進行實際上及技術性監控，發現他們密謀在伯明罕周圍熱鬧地區引爆多達八個爆炸裝置。

實際上的監控顯示，Naseer、Khalid 及 Ali 正在為英國大型慈善機構穆斯林援助組織 (Muslim Aid) 進行街頭募款³。調查人員發現，策劃者已經自願與穆斯林援助組織 (Muslim Aid) 進行募款活動，且獲得捐款箱及具有慈善機構名稱的高能見度背心。這三人在一天的時間內蒐集捐款，並向穆斯林援助組織 (Muslim Aid) 捐贈 2,500 美元。

然而，在返還捐款箱及背心之前，以及穆斯林援助組織不知情的情況下，這三人以穆斯林援助組織之志工身份繼續募款數日。隨後幾天收到的捐款存入策劃者的個人銀行帳戶。他們總共移轉了 23,000⁴ 美元的捐款用於資助炸彈陰謀⁵。類似的計畫也被用來欺騙第二個慈善機構，Madrasah-e-Ashraful Uloom。⁶

2011 年 9 月，警方瓦解了炸彈陰謀，逮捕了 Naseer、Khalid、Ali 及其他幾名嫌犯。這三人於 2013 年 2 月因被起訴恐怖主義而被定罪，並遭判處 15 年以上至終身監禁之徒刑。⁷

在 2011 年被捕後，警方讓穆斯林援助組織意識到該組織已遭炸彈策劃者濫用。穆斯林援助組織向英格蘭及威爾斯慈善委員會 (Charity Commission of England and Wales) 提交一份嚴正的事故報告，該委員會是英國慈善機構的國家監理機關⁸。委員會與相關慈善機構合作，審查並加強其保障措施，以減輕未來被濫用的風險。

註：

1. Dodd, Vikram 及 Taylor, Richard Norton (2011 年); Birmingham Mail (2013 年).
2. LaVille, Sandra (2013 年).
3. Willets, John (2012 年).
4. For the purposes of consistency, all currencies in this report have been converted to US dollars (USD). 為保持一致，本報告中之所有貨幣均已轉換為美元（下稱「USD」）。
5. West Midlands Policy Counter-Terrorism Unit (2012 年). West Midlands 警察反恐小組 (2012 年)
6. Young, Nicki May (2013 年).
7. BBC (2013 年).
8. Young, Nicki May (2013 年).

案例研究 34- 資金移轉

一間設立目的為支持孤兒的當地 NPO 受到國家 NPO 監理機關的檢查訪視。

國家監理機關發現多項違法行為，懷疑其支持資恐。該 NPO 在獲得許可前就開始營運，而未能向權責機關提交所需之財務報表。其在未經適當許可的情況下籌集資金，並發送資金及接受資金轉帳。此外，該 NPO 未能使用經國家監理機關許可之銀行，並在進行與 NPO 活動相關之交易時，使用屬於主管及職員的個人銀行帳戶。監理機關的調查另顯示，該 NPO 開展了與其申報目的不一致之計畫及活動，包括政治活動在內。此外另有未申報之外國合作夥伴。

根據這些調查結果，國家監理機關凍結該 NPO 的銀行帳戶，暫時停止其營運，並變更其董事會成員。

案例研究 35- 資金移轉

在透過法定受益人外的組織將大量資金移轉至外國衝突地區後，某 NPO 引起國家 NPO 監理機關之注意。

國家監理機關對該 NPO 進行查核，並認定其曾多次向在衝突地區營運的已知恐怖分子掩護組織提供大量資金。另亦確定該 NPO 無法充分說明這些資源的最終用途。

在完成查核後，國家監理機關對該 NPO 課以罰金處分。監理機關另與 NPO 簽訂遵循協議，規定更嚴格的盡職調查及會計要求。

案例研究 36 - 資金移轉 (摘自第 3 章)

為因應人道主義災難，一個大型國際 NPO 透過向恐怖組織控制地區的受益人，支付現金來提供援助。NPO 透過當地的 MSB 提供現金支付。

針對該 NPO 的一個合作組織人道救濟計畫進行審查後，引起了關注。審查發現，在某些情況下，MSB 扣除的「租稅」項目，將其轉交給列入黑名單的恐怖組織。在其他情況下，慈善基金的受益人在收到資金援助後，被恐怖組織的代表「徵稅」。審查還發現，人們普遍理解並接受一部分慈善基金將被轉用於恐怖分子目的，這是 NPO 及在該地區運作的相關組織的普遍做法。

在國家 NPO 監理機關、國家 FIU 及執法部門進行聯合調查之後，NPO 被告知其在報告此類事件方面的責任，並被要求為其工作人員提供培訓，以便更好地防範類似的未來事件。

案例研究 37 - 資金移轉

根據 STR，一名人士正在經營一個網路帳戶，接受捐贈並隨之分配給捐贈者所選擇之 NPO。該名人士為眾多營利事業的主管，亦為兩間受益於線上帳戶 NPO 之主管。

雖然兩間 NPO 其中之一係設立於 2007 年，且已向該組織提供了大量捐款，但直到 2011 年該組織始申報其收入或支出，故申報了 STR。此外，另一間 NPO 為在當地及國外開展活動的宗教組織，在已知有恐怖活動之衝突地區進行活動。

案例研究 38 - 資金移轉

某當地銀行收到來自國外權責機關有關當地 NPO 為外國恐怖組織籌集資金的資訊後提交一份 STR，且該 NPO 的主管公開支持的恐怖組織，是該恐怖組織所在國家的衝突方之一。銀行所收到的資料另指出，為支持恐怖組織，該 NPO 所收到的資金是透過現金攜帶或其他方式直接發送到恐怖組織所在的國家或其鄰國。

國家 FIU 的調查發現，該 NPO 帳戶的財務交易與外國權責機關所提供之資訊一致：該 NPO 將一些收到的資金移轉至前述鄰國。因此，懷疑該 NPO 籌集的資金係被用於支持恐怖活動。

該案件已移交給執法機關，執法機關將其併入正在調查中的案件。

案例研究 39 - 資金移轉

在國外開展人道活動的某 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查該 NPO 的申請時，監理機關注意到關於該 NPO 申請人的活動資訊甚少。所提供的資訊中可清楚看出，該 NPO 申請人的主要目的是在當地籌集資金，並將資金轉交給一個外國組織，而該組織是在一個恐怖分子組織有實質控制權的衝突地區開展業務。

監理機關亦能夠確定該 NPO 申請人正與已立案的組織合作。欲捐贈給該 NPO 申請人的現金被該組織所接受，隨後該組織開立收據予捐贈者。其後，該組織將資金轉交予該 NPO 申請人。該組織最近被查核，並被發現其已將資金移轉至一恐怖組織分子之掩護組織。該 NPO 申請人的主管先前為該組織之主管。同樣的，申請人的另一名 NPO 的主管與另一間已立案組織有所關聯，另一間組織經過查核並被發現其已將資金移轉至被列作恐怖組織分子的同掩護組織。

國家監理機關回覆該 NPO 申請人需要有關 NPO 的活動、其與當地及外國合作夥伴合作的進一步詳細資訊。該 NPO 隨後撤回其登記申請。

■ 與恐怖分子實體之關聯

案例研究 40 - 與恐怖分子實體之關聯 (摘自第 5 章)

伊斯蘭美國救濟機構 (Islamic American Relief Agency , IARA , 前身為伊斯蘭非洲救濟機構) 為一伊斯蘭慈善組織，國際總部設於蘇丹喀土穆；其美國分支機構 (IARA-USA) 的總部係位於密蘇里州哥倫比亞市。IARA-USA 依據「國內稅收法」第 501 (c) (3) 條規定在美國登記為免稅之慈善 NPO 。

2004年10月13日，根據美國行政命令（下稱「E.O.」）13224，美國財政部指定整個 IARA 組織及其五名國際代表，被蓋達組織在內之指定恐怖組織控制並為其行事，並為其提供財務上支持。IARA 先前隸屬於 Maktab Al-Khidamat (MK)，由奧薩瑪賓拉登 (UBL) 共同創立並資助，乃蓋達組織之前身。紀錄指出 IARA、MK 及賓拉登從 1997 年起進行多年的合作，其中包括 2000 年的募款之旅，期間 IARA 的一名阿富汗領導人陪同阿富汗 MK 領導人前往蘇丹及中東其他地區，籌集了 500 萬美元用於 MK 活動。其他資訊指出，IARA 領導人參與了討論，以幫助重新安置賓拉登並確保其安全港。這些討論包括賓拉登及 MK 的代表及 Lajnat al-Dawa (LDI)。此外，一名蘇丹人前往馬利，並與 IARA 之董事共同居住，同時評估馬利是否可用作賓拉登的安全港。證據亦顯示，截至 2003 年初，IARA 負責將資金移轉至巴勒斯坦領土用於恐怖活動，特別是作為一個西歐國家與哈馬斯之間的管道。在某種程度上，資金是透過標有「真主」及「以色列」的 IARA 募款箱所籌集，表明這些資金將用於攻擊以色列人。

除了 IARA 組織遭指定為恐怖組織外，許多與 IARA-USA 分支機構有關的人員均因此被判違反美國法律。在 2005-2007 年間，IARA 透過訴訟質疑該等指定，但在聯邦地方法院及上訴法院均敗訴。

IARA-USA 違反了根據美國國際緊急經濟權力法案 (US International Emergency Economic Powers Act, 下稱「IEEPA」) 所制定之伊拉克制裁條例中，包括禁止未經授權移轉或企圖直接或間接透過美國人向伊拉克移轉金錢或貨物在內的制裁。就整個伊拉克制裁條例而言，IARA 透過各種方式募集捐款，包括小冊子、傳單、報紙及個人通訊，以要求捐款支付伊拉克的專案。

在 2010 年 6 月，被告美國公民，同時也是 IARA-USA 前執行董事穆

巴拉克哈米德 (Mubarak Hamed) 承認共謀違反 IEEPA 的罪名，且另外阻撓或妨礙國內稅收法。哈米德作為執行董事，在「伊拉克制裁條例」期間監督伊拉克專案的資金。經由他的認罪內容，哈米德承認，至少從 1997 年 1 月 1 日起至 2004 年 10 月 13 日，他透過使用 IARA-USA 在 501 (c) (3) 條下的免稅資格募集資金，試圖損害及阻礙國內稅收法。他聲稱這些資金為合法的慈善捐款，並透過將這些資金移轉至伊拉克而濫用其中一部分資金。哈米德進一步承認，其藉由省略 IARA-USA 應向美國國稅局報稅、有關 IARA-USA 與伊拉克境內人員及實體的交易的交易的重要資訊，及 IARA-USA 的控制、歷史及關聯，持續進行貪腐。

在 2010 年 4 月，被告美國公民 Ali Mohamed Bagegni 承認 1991 年至 2004 年密謀違反根據 IEEPA 之美國制裁。Bagegni 與 IARA 有關聯，其為董事會成員之一，負責監督 IARA-USA 之活動。

在 2010 年 7 月，被告 Abdel Azim El-Siddig 承認密謀違反「外國代理人登記法」。經由其認罪，El-Siddig 承認他與被告 Siljander 及 Hamed 陰謀僱用 Siljander 擔任外國本人的代理人。El-Siddig 知道他的行為是非法的，因為 Siljander 未在司法部進行登記，這些活動並未向有關機關報告，並且因為自己是共犯，因而向美國政府隱瞞對 Siljander 的支持。

在 2009 年 12 月 17 日，伊拉克公民同時擁有美國永久居留權之 Ahmad Mustafa 承認違反美國制裁，非法向伊拉克移轉資金。Ahmad Mustafa 是 IARA 的募款人，曾至美國各地尋求慈善捐款。

案例研究 41¹ (摘自第 5 章)

觀察到的瓦解方法：

行政執法及處罰

耶路撒冷 Povrel 耶穌受害者基金會 (Povrel Jerusalem fund for the Afflicted and Needy, 下稱「JFHS」) 設立於 1992 年, 據稱是透過巴勒斯坦領土的合作組織開展人道主義活動。1992 年, JFHS 向加拿大稅務局 (下稱「CRA」) 申請慈善登記, CRA 是加拿大慈善機構的國家監理機關。在審查 JFHS 的申請時, CRA 開始關注 JFHS 的目的及活動主要為政治性質, 故依據加拿大法律並不具慈善性質。此外, 依據加拿大法律, JFHS 與巴勒斯坦領土合作的組織不被視為合法受益人。來自開放來源研究的資訊指出, JFHS 的一些國際合作夥伴是募款網絡的一部份, 由 HAMAS 所營運且在加拿大被列入恐怖分子黑名單。² 透過與 CRA 的多次溝通, JFHS 仍舊無法證明可以持續依法管理其資源。

在 1998 年, CRA 通知 JFHS 其不太可能被允許登記。在此通知後不久, 第二間 NPO, 受害者及貧困加拿大國際救濟基金會 (International Relief Fund for the Afflicted and Needy-Canada, 下稱「IRFANCanada」) 申請慈善登記。IRFAN-Canada 於 1999 年獲得登記, 而 JFHS 仍在進行申請。當 CRA 在 2000 年再次告知 JFHS 其不可能被允許登記時, JFHS 放棄了申請。在沒有通知 CRA 的情況下, JFHS 隨後將其資產轉交給 IRFAN-Canada, 兩間組織皆通過正式合併營運之決議, JFHS 的許多主管開始管理 IRFANCanada 之計畫。

在 2003 年, 開放來源媒體開始指出 JFHS 及 IRFAN-Canada 已合併, 而 IRFAN-Canada 與 HAMAS 有關。CRA 對 IRFAN-Canada 法定

年度報告的分析證實，有理由對其進一步關注。CRA 在 2003 年底對 IRFAN-Canada 進行查核，發現了幾個重要的遵循問題。IRFAN-Canada 正在向外國組織移轉大量資源，卻並未對資源的最終使用進行適當的管理或會計。其中一些外國組織被認為係受 HAMAS 所控制。IRFAN-Canada 在同意對這些組織進行盡職調查及會計活動後，保留其登記。

在 2009 年，CRA 開始對 IRFAN-Canada 進行大量後續查核，以確認 2003 年發現的問題是否已獲解決。CRA 審查了 IRFAN-Canada 當地及國際辦事處的財務紀錄、電子紀錄及計畫資料。該資料與合作夥伴提供的大量公開來源研究及評估相結合。³

CRA 於 2009 年對 IRFAN-Canada 的查核中發現許多嚴重的遵循問題。這些問題包括但不限於下列內容：

- 在 2006 年 3 月至 2007 年 4 月間，IRFAN-Canada 透過當地合作夥伴移轉了超過 50 萬美元給被 HAMAS 所控制之加薩電信產業，該產業透過郵局系統分配資金給 HAMAS 戰鬥人員的家屬。
- 在同一時期，IRFAN-Canada 透過當地合作夥伴移轉了超過 160,000 美元給被 HAMAS 所控制的加薩衛生部。
- IRFAN-Canada 持續向拉馬拉扎卡特委員會 (Ramallah Zakat Committee) 提供資金，2007 年向委員會撥款超過 77,000 美元。CRA 於 1998 年及 2004 年通知 IRFAN-Canada，該委員會被認為與 Hamas 有所關聯，IRFAN-Canada 告知 CRA 其與該委員會的合作已於 2004 年終止。但紀錄顯示，IRFAN-Canada 在 CRA 原始查核結束一個月後重新開始這段關係。
- 在 2007 年，IRFAN-Canada 在以色列軍方突襲搜查辦公室後，為 Al Muntada At-Tahqafi 文化論壇提供新的電腦及辦公設備，

該論壇由於與 Hamas 關係密切而在以色列為非法協會。設備成本超過 15,000 美元。

- 在 2007 年，IRFAN-Canada 向黎巴嫩 Zakat 基金提供價值超過 860 萬美元的資源，該基金在以色列被列為支持 Hamas 的非法協會。

此外，在查核期間的紀錄顯示 IRFAN-Canada 西岸辦事處的主管已挪用超過 10 萬美元的資金，該主管享有該組織帳戶之簽署權限。該主管與 Hamas 組織有聯繫。

根據 2009 年查核的結果，CRA 主動在 2011 年暫停並最終撤銷 IRFAN-Canada 的慈善登記。

在 2014 年，加拿大政府根據刑法將 IRFAN-Canada 列為恐怖分子實體，部分係基於 CRA 的調查結果，即 IRFAN-Canada 向列入恐怖組織名單的 Hamas 提供支持。

註：

1. 本案例研究全基於引用的公開來源文件，並非基於任何國家對案例研究的回應。請參閱 CRA 向 IRFAN- Canada 發出的行政正義函 (administrative fairness letter，日期：2010 年 12 月 10 日)，可在下列網址查閱：www.globalphilanthropy.ca/index.php/blog/comments/international_relief_fund_for_the_afflicted_and_needy_canada_irfan-canada_h/ (日期：2014 年 3 月)。al-Muqawama al-Islamiya (Hamas)。See Public Safety and Emergency Preparedness Canada's website: www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-eng.aspx (Accessed 2014-03).
2. al-Muqawama al-Islamiya (哈馬斯)。請參閱加拿大安全及緊急準備部 (Public Safety and Emergency Preparedness Canada) 的網站：<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-eng.aspx> (日期：2014 年 3 月)
3. International Relief Fund for the Afflicted and Needy (Canada) v. Canada (National Revenue), 2013 FCA 178 [Docket A-20-13] <https://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2013/2013fca178/2013fca178.html> (Accessed 2014-06-18). International Relief Fund for the Afflicted and Needy 國際扶貧救助金 (加拿大) 及加拿大 (國

家稅收)，2013 年 FCA 178 [案卷 A-20-13] <https://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2013/2013fca178/2013fca178.html> (日期：2014 年 6 月 18 日) 。

案例研究 42 - 與恐怖分子實體之關聯

透過監督外國法院案件的發展，國家 NPO 監理機關被警告，某當地組織與涉嫌資恐的外國網絡有重大關聯。其於此等關聯，監理機關開始審查其當地 NPO 的次級網絡，這些 NPO 共享主管、財產與其他資源。與此同時，監理機關收到公眾對於同一組織集團與外國聯繫之線索。

進一步的公共線索確定一名主管從事可疑的金融活動，包括保留未公開的外幣銀行帳戶、挪用 NPO 資金，及支持為暴力進行招募的演講者。作為更廣泛調查的一部分，其中一間 NPO 被查核，並被注意到該 NPO 對其資源的控制有問題。另確認一些 NPO 的領導階層在查核期間所提供的資訊是虛假的。此外，一般認為該 NPO 資助的外國組織與外國衝突地區的恐怖組織分子有關。根據這些調查結果，該 NPO 被撤銷登記，調查資料亦被提供予其他國家安全合作夥伴。

案例研究 43 - 與恐怖分子實體之關聯

某開展文化活動之當地 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查該 NPO 的申請後，監理機關開始擔心 NPO 的實際意圖是開展政治活動。

國家安全情報顯示，NPO 為一個大型組織網絡之一部，這些組織的主管有所重疊。據了解，這些主管中的部分人士與被列入黑名單之恐

怖組織的著名成員有關。據信該網絡中的某些組織是在某國際 NPO 的掌控下所運作的，該國際 NPO 是同一個恐怖組織的已知掩護組織。此外，該 NPO 申報之場所也是被列入黑名單之恐怖組織支持者的著名聚會場所。

在對該 NPO 的申請進行實質性審查之後，國家監理機關確定，雖然存在幾個重要的風險，但在當時，並無確切資訊將該 NPO 與恐怖活動聯繫起來。監理機關告知該 NPO 其關切事項，該 NPO 對其目的及活動進行修改，隨後進行登記。然而，由於已辨識出風險，監理機關定期審查該 NPO 的法定報告及活動內容。

在審查該 NPO 的活動時，公開來源研究確定該 NPO 宗教領袖之身份，國家安全情報指出該人士與名單上的恐怖組織密切相關。外國合作夥伴提供的其他資料亦指出，在該 NPO 登記後，同一被列入黑名單之恐怖組織的一名高階成員參與該 NPO 之運作。該案件正由國家監理機關持續審查中。

案例研究 44 - 與恐怖分子實體之關聯 (摘自第 3 章)

2005 年 1 月，澳大利亞聯邦警察局 (Australian Federal Police, AFP) 收到斯里蘭卡高級委員會的投訴信，要求 AFP 調查泰米爾伊拉姆猛虎解放組織 (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 在澳大利亞所謂的募款活動。這封信中提到有一個以亞洲海嘯災難救濟為掩護的 LTTE 「特別工作組」募款國際網路，其涉及英國、澳大利亞、丹麥、法國、德國、義大利、荷蘭、挪威、瑞典及瑞士的人員。由於這封信，墨爾本 AFP 聯合反恐怖主義小組開始調查這些指控。

調查確定泰米爾協調委員會 (Tamil Coordinating Committee, TCC) 是一個由小型委員會管理的墨爾本 NPO，是 LTTE 的掩護組織。

TCC 向澳大利亞泰米爾社區募集資金並協調廣播及印刷材料。它還遊說政客關於斯里蘭卡的泰米爾獨立，並代表 LTTE 採購電子及海洋設備。數百名澳大利亞泰米爾人被說服每月向 TCC 提供直接付款。TCC 還使用慈善募捐箱在路邊及購物中心募款。

據報導，LTTE 的澳大利亞分支機構由三名男子經營：快遞員 Aruran Vinayagamoorthy，泰米爾社區報社編輯 Sivarajah Yathavan 及會計師 Arumugan Rajeevan。同樣的人也參與指導 TCC 的運作。對他們據點的襲擊發現 Rajeevan 及 Yathavan 在斯里蘭卡的一艘 LTTE 砲艇上發射機槍，及訪問該組織恐怖分子訓練營的錄影帶。還發現 Vinayagamoorthy 及 Rajeevan 與 LTTE 創始人 Velupillai Prabhakaran 合影的照片。紀錄顯示 Vinayagamoorthy 告訴同事，「TCC 是泰米爾之虎，泰米爾之虎是 TCC。」

Vinayagamoorthy 及 Yathavan 最終承認向 LTTE 提供超過 100 萬美元的罪名。Vinayagamoorthy 還承認向 LTTE 提供電子設備，其中至少有一個用於製造及引爆用於恐怖襲擊的炸彈。

從 NPO 的監理角度來看，TTC 案件包含多個風險指標：它將資金移轉到至有恐怖主義的發展中國家；它收集了與災難有關的資金；這是一個以民族為中心的組織，其成員及支持者不同意組織被列入黑名單。

本案涉及使用澳大利亞交易報告及分析中心（Australian Transaction Reports and Analysis Centre，下稱「AUSTRAC」）的金融情報來監控澳大利亞境外的資金流動情況。

註：除下列開放來源文章外，本案例亦來自國家所提交之內容：Moor, Keith (2010 年)，「以慈善機構為前台公司以資助斯里蘭卡泰米爾猛虎組織」，先鋒太陽報（網路），2010 年 4 月 1 日，www.heraldsun.com.au/news/charity-used-as-front-to-finance-sri-lankas-tamil-tigers/story-e6frf7jo1225848229678（日期：2014 年 4 月）。

案例研究 45 - 與恐怖分子實體之關聯

一份向國家 NPO 監理機關提出的公開投訴指稱，當地某 NPO 的多名主管與在當地及國際上被列作支持恐怖主義組織的成員會面。

監理機關的一項調查發現，在該 NPO 設立前，其兩名主管已經到國外與黑名單上之組織成員會面。其中一名主管在試圖鼓勵海外和平談判方面發揮積極作用，且名單上組織的一名代表要求其繼續擔任此一職務。同一位主管拒絕在示威行動中發言，因為在活動中出現黑名單上組織的旗幟。

監理機關的調查並未發現任何證據指出該主管已發表任何支持黑名單上組織的公開聲明。然而，對 NPO 帳簿及紀錄的審查發現，該 NPO 的財務程序上存有一些潛在的漏洞，並得出結論認為，該 NPO 及其主管由於未遵守其內部財務政策及程序，因而面臨不必要且不應有之風險。

案例研究 46 - 與恐怖分子實體之關聯

眾所周知，一個以當地為基礎且被禁止的恐怖組織，濫用 NPO 以支持與恐怖主義有關的活動。恐怖組織控制超過 100 個在該國家登記為文化協會的 NPO 網絡。NPO 被用於支持其營運並以其他方式促進其利益。具體而言，NPO 為恐怖組織提供後勤支援及財政支持，並傳播有關其所支持的意識形態資訊。

觀察 NPO 網絡，發現 NPO 開展與業務有關的活動，包括經營餐館及酒吧，以及提供商業管理及諮詢服務。NPO 還收集捐款並出售出版物及商品以支持恐怖組織。最後，該網絡利用其 NPO 身份獲得公共補助金。

目前，超過 25 個與 NPO 網絡有關的人正在接受刑事審判。已採取措施以沒收及凍結超過 100 個 NPO 及相關個人的資產，並暫停及 / 或終止 NPO 的業務活動。

案例研究 47 - 與恐怖分子實體之關聯

一家知名的當地 NPO 為線上第三人服務者，替希望用其薪資對其他當地 NPO 捐款的人提供服務。

根據當地恐怖主義法律規定，該 NPO 申報一系列 STR，內容是涉嫌對 NPO 部門內與恐怖主義有關組織捐款之個人及組織。據報導，這些組織是與另一組織相關的大型 NPO。

作為其盡職調查的一部分，提交 STR 的 NPO 確認其中一個組織因涉嫌與恐怖主義有關而遭到制裁。

案例研究 48 - 與恐怖分子實體之關聯

希望實施孤兒救濟計畫的某當地 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。申請案指出，該 NPO 將資源送至外國衝突地區，特別是已知有活躍恐怖組織的城市。

開放來源研究顯示，該 NPO 的一名董事涉及外國司法管轄區的恐怖主義訴訟案。根據法庭文件，該 NPO 的董事與一間外國恐怖分子集團的知名成員進行聯繫。此外，公開來源研究指出，該 NPO 開展的外國活動與其申請案中概述的計畫不符。

向監理機關提供的國家安全情報指出，該董事事實上確與外國恐怖分子集團有所聯繫，且亦為其他幾個被認為與同一恐怖分子集團有所聯繫之高風險組織之董事。國家安全情報亦指出，NPO 與其他被認為

同情同一恐怖分子集團的高風險組織有一些業務往來。

根據這些調查結果，國家監理機關拒絕了該 NPO 的登記，並與其他國家安全機關分享相關細節，以促進其各自的任務。NPO 對監理機關的決定提出上訴，但其上訴案並未成功。

案例研究 49 - 與恐怖分子實體之關聯

總部設於衝突地區的某國際 NPO 試圖在有恐怖組織的國家之當地銀行開設帳戶。該銀行之盡職調查顯示，該 NPO 及其主管在兩個國家因為涉及資恐活動的案件而被起訴。該銀行向國家 FIU 提交一份 STR，國家 FIU 因此進行了調查。

調查顯示，該 NPO 已在該國長期營運，並在三間不同的銀行擁有多個帳戶。這些帳戶上的交易與帳戶文件不一致。與該 NPO 無明顯關聯的個人經常使用當地銀行設備之現金存款及提款，主要是在恐怖組織從事大量活動的地區進行。資金亦從該 NPO 的帳戶移轉至與組織無明顯關聯的個人。現金存款經由同一家銀行的多個分支機構進行拆分交易，資金是來自一個已知為支持恐怖主義國家之國民從一個外國司法管轄區移轉至該 NPO 的帳戶。此外，在衝突地區之總部辦公室就該 NPO 的帳戶匯入一系列的匯款。

進一步的調查指出，該 NPO 隸屬於一間已知支持恐怖分子團體的組織，其營運支持兩個外國恐怖活動。該 NPO 聲稱支付了該國巡迴神職人員之薪資。

案例研究 50 - 與恐怖分子實體之關聯

一間登記為宗教 NPO 的寄宿學校僱用一位在恐怖分子觀察名單上的人。而此人涉嫌窩藏涉及恐怖分子爆炸事件的逃犯。

該人使用假身份在寄宿學校獲得住宿並任職為英語教師。該學校的校長不知此人的真實身份，也不知道其出現在恐怖分子觀察名單上。

該人隨後被指控並被判處與恐怖主義有關之罪行。

案例研究 51 - 與恐怖分子實體之關聯

某 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，指出其預備開展宗教及文化活動。在審查該 NPO 的申請及進行公開來源研究時，監理機關指出該 NPO 的部份活動似乎超出了其所聲稱之目的。同時，監理機關知悉國家安全情報報告顯示，該 NPO 的一名主管與一知名的國家恐怖主義支持者有密切關聯。

監理機關對該 NPO 解釋其疑慮，並要求其提供有關該 NPO 活動及其與其他組織關係的進一步資訊。該 NPO 隨後放棄其申請，而未獲准登記。

案例研究 52 - 與恐怖分子實體之關聯

由於涉嫌與名單上之恐怖組織有所關聯且在多個國家被列入黑名單之某外國 NPO，將資金移入數個當地 NPO。執法機關及國家安全機關提供予國家 FIU 的資訊指出，當地 NPO 涉嫌向極端主義團體，包括當地黑名單上的恐怖組織提供意識形態及財務上支持。

根據金融情報，外國 NPO 向當地宗教中心移轉 10 萬美元。宗教中心

的一名董事涉嫌利用其個人銀行帳戶及宗教中心之帳戶，向包括當地黑名單上組織在內的極端主義團體提供財務上支持。提供予 FIU 的資訊指出，此人先前曾提到支持恐怖活動。

FIU 還發現，由外國 NPO 控制的國際 NPO 向另一間當地宗教中心移轉超過 15 萬美元之金額。這個中心被 FIU 認定與當地恐怖主義陰謀有關。

此外，外國 NPO 及其附屬組織將約 12 萬美元轉入另一間當地 NPO。這間 NPO 已成為 FIU 關注焦點，因為其已將資金移轉至已知為恐怖分子集團掩護組織的外國 NPO。根據當地安全及情報合作夥伴向 FIU 提供的資訊，這間 NPO 的主管利用其職位提倡激進的意識形態。這間 NPO 亦自上一間國際 NPO 以 EFT 接受近 100 萬美元。根據提供予 FIU 的資訊，上一間國際 NPO 藉透過對與極端主義有關之當地實體提供財務援助，以推廣極端主義。

案例研究 53 - 與恐怖分子實體之關聯

某小型企業之所有人亦為某當地 NPO 之主管。根據執法機關之說法，該 NPO 為某國際 NPO 的一個分支，涉嫌在經濟上支持恐怖組織及潛在自殺式炸彈客。

FIU 調查發現，大量資金定期存入該小型企業之帳戶。一些存入的資金隨後被移轉至國外衝突地區之人。交易性質與公司營業活動不符。小型企業進行移轉的外國受益人之一是與恐怖主義有關之國際 NPO 之主管。

該 NPO 先前因涉及資恐調查一直是 FIU 關注焦點。

案例研究 54 - 與恐怖分子實體之關聯

某 NPO 向監理機關申請登記。該 NPO 表示，其主要活動是經營宗教機構及相關的教育與文化計畫。在審查該 NPO 的資料時，監理機關注意到該 NPO 似乎與另一已立案組織有密切關聯。該 NPO 與該組織有共同地址、聯絡資訊及主管，且亦有非常相似之財務報表。由於對恐怖主義的關注，包括從已知支持恐怖活動的外國人處取得資金，該已立案組織已經引起監理機關的注意。國家安全情報機關另表示，該 NPO 與已立案組織的數名共同主管均被認為與支持恐怖主義的活動有關。

監理機關回覆該 NPO，要求進一步澄清其與該已立案組織之關係。該 NPO 回覆其為該組織之直接子公司，主要作為其宗教機構。該 NPO 與該組織基本上為同一組織下之不同組織。答覆內容亦指出該 NPO 將為外國人提供資金，這些活動並未在原始申請中說明，從而引起新的遵循面疑慮。

雖然監理機關正在評估這些問題，但公開來源媒體報導了對該已立案組織的獨立查核。在一些主管被發現有財務違規之跡象後，經董事會要求由會計師進行查核。查核發現了大量遵循問題，包括：

- 未申報的外幣銀行帳戶
- 資金轉移的會計紀錄不完整
- 對所聲稱的外國旅行，會計紀錄不完整
- 延遲存入捐贈的資金
- 捐贈的資金存入不同組織的帳戶

基於獨立查核確認之遵循問題及與恐怖主義有關的疑慮，國家監理機關自行對已立案組織包括其子組織在內進行了查核，並包括了該 NPO。該 NPO 隨後撤回了其登記申請。

案例研究 55 - 與恐怖分子實體之關聯

於 2007 年 11 月 15 日依據美國行政命令 (下稱「E.O.」) 第 13224 號，泰米爾復興組織 (TRO) 因被恐怖組織所控制、代表其行動並向其提供財務上支持、掩護美國指定之恐怖組織泰米爾伊拉姆猛虎解放組織 (LTTE) 進行的募款及採購活動而被指定。在美國，依「國內稅收法」第 501 (c) (3) 條規定，TRO 係免稅慈善 NPO，並透過個人代表網絡為 LTTE 募集資金。TRO 另推動了猛虎組織在美國的採購業務，包括為 LTTE 購買彈藥、設備、通信設備及其他技術。據報導，TRO 在全世界的努力使 LTTE 能夠利用 TRO 在 2004 年 12 月海嘯後自國際社會取得之人道援助，開展新活動以加強 LTTE 的軍事能力。其他資料指出 LTTE 命令在其境內活動的國際非政府組織 (NGO) 透過當地 NGO 提供所有專案資金，這些 NGO 由 TRO 共同管理。此類安排允許 TRO 自當地 NGO 帳戶中提領資金，並對 LTTE 提供一部分救濟資金。

美國泰米爾基金會於 2009 年 2 月 11 日依美國行政命令 (E.O) 第 13224 號因被指定恐怖組織所控制、代表其行動並向其提供財務上支持及作為 LTTE 推動募款的掩護而被指定。多年來，總部設在馬里蘭州坎伯蘭的泰米爾基金會與 TRO 募集資金，並開展同一財務行動。與其他恐怖分子集團相同，LTTE 仰賴所謂的慈善機構募集資金，並促進其暴力目標。泰米爾基金會的負責人亦為美國 TRO 的總經理。依據 2007 年 11 月 15 日的行政命令 13224 號，TRO 被列作特別指定之全球恐怖分子 (SDGT)。多年來，泰米爾基金會及 TRO 之資金共同利用並開展同一財務行動。經由配套的贈與計畫，其他資訊將泰米爾基金會與 TRO 相互聯繫。TRO 及泰米爾基金會的共同領導階層促成了這些活動。

2006 年至 2009 年期間另發生一些與 TRO 有關的刑事追訴。起訴文件指控超過 10 名被告犯有一系列違法行為，包括共謀向指定的外國恐怖組織（LTTE）提供物質上支持、共謀賄賂公職人員、企圖獲取機密資料、違反 IEEPA、共謀出口違禁武器及彈藥，企圖出口違禁武器及彈藥、國際洗錢及擁有武器以實施重罪等。

例如，於 2009 年 1 月 27 日，在紐約東區，Thiruthanikan Thanigasalam 及 Sahil Sabaratnam 承認共謀並試圖向泰米爾伊拉姆猛虎解放組織提供物質上支持，泰米爾伊拉姆猛虎解放組織亦被稱為泰米爾猛虎組織，為被指定之外國恐怖組織，並共謀及嘗試購買及出口防空導彈。

在 2009 年 1 月 26 日，被告 Sathajhan Sarachandran 承認提供、共謀提供並試圖向 LTTE 提供物質上支持，並共謀且試圖獲取飛機導彈，被告 Nadarasa Yogarasa 承認試圖對 LTTE 提供物質上支持及共謀。Thanigasalam、Sabaratnam 與 Sarachandran 面臨 25 年以上至無期徒刑之法定量刑；Yogarasa 則面臨最高可達 30 年之有期徒刑。

在馬里蘭州的另一 LTTE 物資支援案例中，Haniffa Bin Osman 於 2008 年 10 月 30 日被判處 37 個月徒刑及 3 年假釋，因其共謀為 LTTE 提供物質上支持及洗錢。自 2006 年 4 月至 9 月 29 日之期間，Osman 與 Haji Subandi、Erick Wotulo 及 Thirunavukarasu Varatharasa 共謀，提供最先進的槍械、機關槍及彈藥、地對空導彈、夜視鏡及其他軍用武器予斯里蘭卡境內的 LTTE，用於打擊斯里蘭卡政府軍。另外三名被告認罪，所有被告均被判刑。在 2007 年 12 月 14

日，Subandi 被判處 37 個月監禁及 3 年假釋。在 2008 年 1 月 3 日，Varatharasa 被判入獄 57 個月，在 2008 年 7 月 10 日，Wotulo 被判入獄 30 個月。

案例研究 56 - 與恐怖分子實體之關聯

在 2012 年 10 月，美國財政部根據第 13224 號行政命令 (E.O.)，指定兩個被美國指定恐怖組織哈馬斯 (Hamas) 所控制、代表其行動並向其提供財務上支持的黎巴嫩慈善機構。總部設在貝魯特的 Al-Waqfiya 及 Al-Quds 是為支持哈馬斯戰士及囚犯的家屬，並募集資金用於巴勒斯坦領土上，宗旨在傳播哈馬斯恐怖組織影響及控制的方案與計畫。Al-Waqfiya 是美聯盟 (Union of Good) 的核心組成分子，美國於 2008 年 11 月根據美國行政命令 (E.O.) 第 13224 號將其指定，因其被美國指定之恐怖組織哈馬斯 (Hamas) 所控制、代表其行動及提供財務支持。Al-Waqfiya 由哈馬斯於 2000 年成立，以資助哈馬斯恐怖分子的家屬。該組織多年來一直由哈馬斯高級領導層管理，數位哈馬斯高級領導人在該組織內發揮著主導作用。Al-Waqfiya 代表哈馬斯進行資金的收集，並利用其與中東的匯款人及商人的關係將資金轉移到加薩 (Gaza) 的哈馬斯。在向加薩提供資金時，Al-Waqfiya 掩蓋了資金來源，因此捐款似乎是無害的慈善捐款。Al-Waqfiya 向哈馬斯提供的部分資金由哈馬斯軍事人員使用，並為哈馬斯在巴勒斯坦領土的基礎設施及行動提供資金。

Al-Quds 於 2001 年由哈馬斯成員在貝魯特成立，藉由慈善的掩護，為哈馬斯在耶路撒冷的計畫籌集資金。哈馬斯的領導層經由在受託人董事會，董事會及其他行政委員會任職的哈馬斯成員來管理基金

會的所有事務。所有文件、計畫、預算及 Al-Quds 的計畫均由哈馬斯人員起草。幾名哈馬斯高階人員，包括美國指定的恐怖分子 Musa AbuMarzuq 及 Usama Hamdan，在 Al-Quds 的受託人董事會任職。Al-Quds 會議的代表被告知其為哈馬斯在其各自國家的非正式代表。

案例研究 57 - 與恐怖分子實體之關聯

當地某 NPO 開展文化及宗教活動，包括經營宗教機構，向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查 NPO 的申請時，監理機關開始關注，因為 NPO 所述的活動及目的解釋模糊，似乎包括政治活動。此外，眾所周知，被列為主管的其中一人從事支持恐怖主義的活動。

向監理機關提供的國家安全情報指出，這名主管曾多次前往國外，以便與已知為被列入黑名單之恐怖分子實體之掩護外國組織保持聯繫。主管還與其他幾個被認為支持恐怖活動的當地組織有關聯。NPO 本身得到了外國捐助者的資金及物資形式的支持，這些捐助者被認為同情列入黑名單的恐怖組織分子，並因此提供教育及宣傳材料。

監理機關回覆了 NPO 的申請，指出對 NPO 正在開展的活動的性質以及對外國捐助者的獨立性的擔憂。NPO 有機會進一步解釋其對這些問題的立場，但沒有回覆。NPO 的登記申請隨後被駁回。

案例研究 58 - 與恐怖分子實體之關聯

有個在當地及國外開展文化及人道主義活動的長期登記的 NPO 由於未向國家 NPO 監理機關提交法定報告，因而喪失登記資格。該 NPO 隨後重新申請登記。

NPO 的重新申請導致國家監理機關對 NPO 的活動進行查核。在審查 NPO 的再次申請及查核資料時，監理機關對其活動的模糊解釋開始擔心，並指出其具有政治意圖而非人道主義意圖。公開來源研究與監理機關查核的資料指出，NPO 是一個較大的外國組織（上級組織）的當地分支機構，該外國組織被懷疑是幾個外國恐怖分子集團的掩護組織。幾乎所有 NPO 的資金來自上級組織，員工薪資由上級組織提供，許多演講者也是由上級組織提供。

監理機關取得之國家安全情報指出，NPO 是與國際上級組織有關聯的分支機構網絡的一部分。眾所周知，該上級組織積極參與利於恐怖組織招募工作的活動。此外，分支機構的計畫方向及物資來自上級組織。開放來源研究及國家安全情報也指出，NPO 的幾位董事一直積極參與其他被列入黑名單之恐怖分子組織的其他外國組織。其中一個外國組織本身被列為恐怖主義的支持者。

國家監理機關回覆了 NPO 的再次申請，解釋了其關注的問題，即 NPO 基本上由外國上級組織控制，從事政治性質的計畫，並且沒有提供關於其活動的充分資訊。NPO 有機會解釋這些問題，但並未回覆。NPO 隨後被拒絕登記。

案例研究 59 - 與恐怖分子實體之關聯

NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，以文化及宗教活動為主要目的。國家監理機關覺得可疑，因為 NPO 的一名主管同時是另一個被認為支持恐怖活動組織的主管。此外，NPO 監理機關還收到一位民眾提供的線索，其簡述 NPO 內部的數個可疑之責任制做法。其中包括維護兩套管理文件（一套提供給監理機關，另一套提供給公眾），只允許一小部分人員成為董事會成員，且不保存任何會議紀錄。

國家監理機關向該 NPO 簡述他們的關切，表示需要在登記前說明這些問題，並給予 NPO 說明的機會。

該 NPO 沒有回覆，實質上放棄其登記申請。

案例研究 60 - 與恐怖分子實體之關聯 (摘自第 4 章)

一個當地 NPO 自一個在衝突地區營運的外國 NPO 獲得了大筆資金。當地 NPO 的主管試圖以現金提取大部分資金。在銀行反對此一要求後，部分資金則透過銀行提款機提取。此外，與 NPO 無關的另一個人提取大量現金。

NPO 在當地之銀行向國家 FIU 提交一份 STR。國家 FIU 的調查顯示，外國 NPO 與列入黑名單的恐怖主義實體有關。還確定當地 NPO 的一名主要成員也是與外國恐怖分子實體有聯繫的外國激進組織的重要人物。

案例研究 61 - 與恐怖分子實體之關聯

NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，說明 NPO 的目的是為外國衝突的受害者提供人道救濟，並幫助將難民融入當地環境。在審查 NPO 的申請時，監理機關擔心 NPO 的一些活動及目標過於模糊以及不符合慈善目的。NPO 表示其活動及目標與先前已登記的姊妹組織相同。NPO 修改其宗旨及目標並完成登記，但監理機關持續監督該組織。

鑒於對上述外國衝突引發的恐怖活動的普遍關注，其後監理機關開始審查在衝突地區的數個高風險組織所開展的活動。對 NPO 法定報告的分析顯示，它實際上與其姐妹組織位於同一地點，並且至少有兩名共同之主管。國家安全情報報告指出，該姊妹組織被認為是在衝突地區外活動的外國恐怖分子集團的掩護組織。此外，國家安全情報顯示，其中一名共同主管被認為是外國恐怖分子集團的當地領導人。

監理機關繼續查核 NPO，並發現了幾個未遵循的領域。NPO 移轉 2 萬美元給衝突地區非法定受益人的外國組織或個人。此外，NPO 已支付的 10,000 美元未適當入帳，導致對這些資金是否支付給最終受益人產生疑問。NPO 也未能保有適當的董事會議事錄，對 NPO 決策的透明度產生質疑。

由於 NPO 已開始改革數個行政做法，並更換幾位主管，因而 NPO 未被撤銷登記，但 NPO 與監理機關達成遵循協議，將執行嚴格的盡職調查及責任標準。

案例研究 62 - 與恐怖分子實體之關聯 (摘自第 4 章)

在外國衝突地區開展國際人道工作的 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查 NPO 的申請時，監理機關開始擔心 NPO 的一些目的及活動在法定項目之外。此外，NPO 與外國衝突地區合作的外國組織亦非法定受益人。

在審查 NPO 的申請時，監理機關獲取了國家安全情報，指出該 NPO 被認為是在外國衝突地區活動且被列入黑名單之恐怖分子團體的當地掩護組織。該 NPO 被發現透過合法手段將資源移轉給在衝突地區活動的若干組織。其中一些外國組織本身被認定為列入黑名單之同一恐怖分子團體的基礎之一部。

兩間外國合作機構另提供了國家監理機關在審查申請時能夠借鏡之資訊。一名外國夥伴表示，該 NPO 一直是其司法管轄區內與恐怖活動有關的調查對象。

監理機關向該 NPO 通報了其關注的問題。該 NPO 試圖解決監理機關某些方面的關注，包括對在外國衝突地區開設的分支機構，更好地控制相關資源及監督所進行的計畫。惟監理機關的進一步調查指出核心風險未獲解決，並通知該 NPO。

由於 NPO 監理機關的調查工作及行政行為，該 NPO 放棄其登記申請。有關監理機關審查的資訊已轉交給國家安全合作夥伴，以促成其自身的調查

案例研究 63 - 與恐怖分子實體之關聯

某 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，指出其目的是為當地及國外社區提供人道服務。NPO 的名稱與一個在有恐怖分子組織的外國衝突地區的更大組織相同。NPO 與該外國組織簽訂一項營運協議，資助此一衝突地區的海外活動。NPO 取得了登記並營運了幾年。然而，NPO 被查核並隨後因行政原因被撤銷登記；具體而言，其並未向國家 NPO 監理機關提交法定報告。

NPO 重新申請登記，由於 NPO 之前被撤銷登記，NPO 監理機關對申請進行了審查，以供進一步分析。監理機關擔心 NPO 的申請就其活動方面含糊不清，特別是那些與其較大的外國合作夥伴共同開展的活動，以及 NPO 未對其送往海外的資金保有足夠的控制權。監理機關要求自 NPO 取得有關這兩點的進一步資訊。

與此同時，監理機關收到了國家 FIU 關於同一 NPO 的財務活動以及三個主要主管的財務活動的揭露。金融情報揭示了一些與涉嫌支持外國恐怖組織的當地組織的聯繫。然而，NPO 監理機關的主要擔憂仍然是 NPO 無法充分指出對送往海外資金的控制。因此，NPO 被拒絕登記。

案例研究 64 - 與恐怖分子實體之關聯

執法部門的資訊指出，與當地 NPO 有關的人密謀在本土進行恐怖行為。據報導，其中一名共謀者的親屬是 NPO 的創始人，並懷疑他們曾為非法目的利用 NPO。

國家 NPO 監理機關行使法律權力凍結 NPO 當地銀行帳戶。監理機關還要求 NPO 主管提供有關 NPO 在國外持有資產的資訊。雖然國家安

全情報顯示，NPO 的資金可能被轉移到國外用於非法目的，但監理機關沒有發現任何直接證據指出 NPO 的主管將 NPO 資金用於非法或非慈善目的。然而，監理機關確實得出結論，NPO 的主管無法證明他們對送往兩個國家的資金保持了足夠的指揮及控制。一般而言，NPO 進行非常少的監控。主管往往在很大程度上依賴於外國之第三人的反饋，包括接收資金的個人。

最終，NPO 的主管無法令人滿意地確認送往外國的資金是否被合法使用，及依法律要求為 NPO 的目標而使用。

案例研究 65 - 與恐怖分子實體之關聯

在 2013 年 8 月，美國財政部依據美國行政命令 (E.O.) 第 13224 號指定 Jamia Taleem-Ul-Quran-WalHadith Madrassa，亦稱為 Ganj Madrassa，因其被 al-Qa'ida 及其他被指定之恐怖組織所控制、代表其行動並向其提供財務上支持之組織。Ganj Madrassa 是巴基斯坦 Peshawar 的一所學校，其被發現為聯合國及美國指定的恐怖組織（包括 al-Qa'ida、Lashkar-e Tayyiba 及 Taliban）提供培訓及籌資。Ganj Madrassa 的活動例示了 al-Qa'ida、Lashkar-e Tayyiba 及 Taliban 等恐怖分子團體如何顛覆看似合法的機構，如宗教學校，以籌集及移轉用於教育的慈善捐款，以支持恐怖分子訓練及暴力行為。該行動並非針對所有的伊斯蘭學校，這些學校經常在提高識字率及在世界許多地區提供人道及發展援助方面發揮重要作用；其僅認定此一伊斯蘭學校支持恐怖主義及資恐。

Ganj Madrassa 被聯合國指定的 al-Qa'ida 促成者 Fazeel-A-Tul Shaykh Abu Mohammed Ameen Al-Peshawari，也被稱為 Shaykh Aminullah 所

控制。Shaykh Aminullah 也被美國依據美國行政命令 (E.O.) 第 13224 號指定因其被指定之恐怖組織所控制、代表其行動並向其提供財務上支持之組織，另於 2009 年被聯合國指定為為 al-Qa'ida 及 Taliban 提供物質支持之組織。

Ganj Madrassa 是一個恐怖分子訓練中心，學生們在宗教研究的幌子下接受恐怖分子及叛亂活動的訓練。在某些情況下，學生接受培訓，成為炸彈製造商及自殺炸彈客。Shaykh Aminullah 已經將提供給學校的捐款移轉給 Taliban 等恐怖分子集團，這些組織利用這些資金資助阿富汗境內持續不斷的暴力事件。

案例研究 66 - 與恐怖分子實體之關聯

外國國際 NPO 定期向當地 NPO 帳戶存入大額現金及進行電匯。資金立即轉入其他外國 NPO 的帳戶。

外國機關向國家 FIU 提供的資訊指出，當地及國際 NPO 以及此二個組織共同的創始人員都與外國司法管轄區內與恐怖主義有關的執法調查有關。此外，國際 NPO 的帳戶已被凍結。

FIU 的分析指出，國際 NPO 經由當地 NPO 在當地營運。FIU 將案件提交檢察官。調查結果顯示，兩個 NPO 都被列為恐怖主義的支持者。

案例研究 67 - 與恐怖分子實體之關聯

總部設在當地的國際 NPO 利用其作為社會服務提供者的角色，為恐怖組織籌集資金及採購物質資源。雖然 NPO 的確進行有限的社會服務，但其大部分努力都集中在進行支持恐怖主義的活動上。

為支持恐怖主義而籌集的資金已分發給恐怖組織成員，以支持業務需

要及支付薪資及貸款。為支持恐怖主義而採購的物質資源包括軍用設備及地對空導彈等通訊；突擊步槍；無人機；潛艇及軍艦設計軟體；GPS、無線電及衛星設備；以及夜視鏡。

當地及國際籌資活動涉及募集自願及非自願捐款、舉辦籌資活動及銷售電話卡等商品。通過籌資活動獲得的資金中只有一小部分用於社會服務。餘額被轉用於資恐。

一項包括對金融情報分析的調查發現，NPO 及其國際分支機構使用個人及商業銀行帳戶網絡以及現金、支票及非正規貨幣服務業來傳遞資金以支持恐怖主義。調查導致 NPO 的銀行帳戶被凍結，NPO 在當地被取消登記。

案例研究 68 - 與恐怖分子實體之關聯 (摘自第 6 章)

在 2005 年 6 月，ISNA 發展基金會 (ISNA Development Foundation，下稱「IDF」) 向加拿大稅務局 (Canada Revenue Agency，下稱「CRA」) 登記為慈善組織，其為負責監管慈善機構的政府機關。IDF 登記之主要目的是透過在加拿大設立及運作宗教設施促進宗教活動，並在加拿大對有需要之人士提供經濟援助，以減輕其貧困。

在 2011 年 1 月，IDF 的母機構，北美伊斯蘭協會 (Islamic Society of North America，下稱「ISNA」) 成為媒體報導的主題，報導中詳細介紹了獨立的內部查核結果。查核確認了 ISNA 涉嫌濫用資源，特別是涉及移轉資金予不當受益人、不正當收受資金，以及將大部分資源分配予加拿大管理慈善機構相關法令所不允許之活動。此外，大量資源正被移轉至另一間加拿大 NPO，即加拿大克什米爾救濟基金 (Kashmir Relief Fund of Canada，下稱「KRFC」)，大概是為了在

克什米爾開展活動。

CRA 於 2011 年 12 月對 IDF 的業務進行了查核。查核發現，IDF 已經與 KRFC 及其姊妹組織克什米爾加拿大理事會（Kashmiri Canadian Council，下稱「KCC」）完成募款安排，其最終目標是將募集資金匯至一間名為克什米爾穆斯林救濟組織（Relief Organisation for Kashmiri Muslims，下稱「ROKM」）之巴基斯坦 NPO。在此項安排下，KCC / KRFC 為克什米爾的「救濟工作」籌集資金；IDF 向捐助者提供了官方捐款收據，並直接或透過 KCC / KRFC 向 ROKM 支付超過 25 萬美元。在對 IDF 進行查核期間，IDF 的主管表示其對於 ROKM 或資金所資助之活動具體性質一無所知。上述收款安排非加拿大法規所許。此外，IDF 未能保持對所移轉資金之指揮或控制，亦無法證實所資助計畫之性質。

對 IDF 電子文件的審查使 CRA 能夠確定自稱能夠證明 IDF 對克什米爾專案的控制權文件係屬偽造。例如，加拿大政府對提供給 CRA 以證明對於克什米爾進行之活動進行指揮及控制的圖片進行了鑑識分析，顯示 IDF 透過增加一個名為 IDF 的標題進行電子修改。

CRA 的研究指出，ROKM 是隸屬於 Jamaat-e-Islami 的一個慈善機構，Jamaat-e-Islami 為一個政治組織，該組織據報導係透過包括其武裝派別 Hizbul Mujahideen 的活動在內積極反對印度治理查謨邦及克什米爾邦合法性。Hizbul Mujahideen 已被歐盟理事會列為恐怖分子實體，並根據 1967 年「非法活動（預防）法」被印度政府內政部宣佈為被禁止的恐怖組織。

鑑於 ROKM 與 Jamaat-e-Islami 之董事相同，這些人明顯參與 Hizbul Mujahideen 的建立及高層控制，且其中許多人為武裝激進運動提供眾多支持的公開聲明。在克什米爾，CRA 表示擔心 IDF 的資源可能被

用於支持 Jamaat-e-Islami 及 / 或其武裝部隊 Hizbul Mujahideen 的政治活動。

根據查核結果，IDF 的慈善地位於 2013 年 9 月被撤銷。該撤銷是加拿大、美國與印度多家媒體報導的頭條。隨後，ROKM 的網站也遭下架。

註：本案例研究全基於引用的公開來源文件，並非基於任何國家對案例研究的回應。請參閱 CRA 向 IDF 發出的行政正義函 (administrative fairness letter，日期：2013 年 5 月 28 日)，可在下列網址查閱：www.thestar.com/news/canada/2013/07/25/star_investigation_federal_audit_raises_concern_that_canadian_charity_funded_terror.html。

案例研究 69 - 與恐怖分子實體之關聯

一些外國人代表兩家地區性私人公司及一家當地 NPO 開設了銀行帳戶。這些公司及 NPO 與電影製作及電信產業有關。這些人被列為三個組織共同的主管或職員。

這兩家公司及當地 NPO 從外國公民取得大筆存款，金額達數百萬美元。其中一些資金通過國際移轉轉發給其他從事電影製作的組織。

執法機關提供的資訊指出，已知一些人與參與恐怖活動的組織有關。通過調查確定，用於資助 NPO 及私營公司的資金可能來自參與恐怖活動的組織。

案件已提交司法機關進一步調查。

案例研究 70 - 與恐怖分子實體之關聯

在媒體指控當地 NPO 與恐怖組織有聯繫之後，國家 NPO 監理機關開展了一項調查。據稱，當地 NPO 已將資金轉移到在已知恐怖組織活動的地區開展業務的外國 NPO。這些外國 NPO 是恐怖組織及其政治組織的一部分，它們支持與恐怖主義有關的活動，包括灌輸兒童及促進暴力極端主義。還有人聲稱，外國 NPO 正在向自殺式炸彈襲擊者家庭分發資源，而不是根據慈善需要分配資源。

另一項重要指控是，當地 NPO 的一名主管參加由上述恐怖組織的政治部門主持的會議，並發表公開聲明支持暴力極端主義活動。此外，當地 NPO 與另一個當地 NPO 有聯繫，其董事據稱表示支持自殺性爆炸事件。

當地 NPO 一直是國家監理機關先前調查的主題。這項早期調查的依據是，NPO 資助一個恐怖組織，並與一些與被認為是恐怖組織政治手段的政黨有關的前武裝分子有聯繫。然而，這項調查沒有發現 NPO 捐款用於支持恐怖主義或政治活動的證據。

同樣，最近的 NPO 監理機關調查無法發現足夠的證據來支持將當地 NPO 與恐怖主義聯繫起來的媒體指控。然而，調查確實發現，當地 NPO 的主管在其外國合作夥伴的盡職調查及監督程序方面沒有充分履行其職責及責任。

為了解決監理機關的調查結果，當地 NPO 被指示制定指導方針，列出應選擇慈善受益人的標準，並採取措施確保其外國 NPO 合作夥伴嚴格遵守此一標準。最後，根據另一個當地 NPO 與列入名單之實體之間的既存聯繫，因而要求當地 NPO 與另一個當地 NPO 脫離關係。

案例研究 71 - 與恐怖分子實體之關聯

NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，理由是幫助衝突地區的難民。在審查 NPO 的申請過程中，國家監理機關獲取了國家安全情報，指出非政府組織的一些主管與一家列入黑名單的外國恐怖組織有關。情報機關還透露，NPO 與另一個據稱已經解散的組織分享房地產及董事，眾所周知，該組織為同一個名單內的恐怖組織提供了資源。國家監理機關對 NPO 申請的審查發現其他幾個問題，包括非常含糊的計畫及活動，以及關於 NPO 與其他組織關係的矛盾或不準確的陳述。根據對 NPO 申請的審查以及由此引起的關注，國家監理機關否准該 NPO 的登記申請。

案例研究 72 - 與恐怖分子實體之關聯

NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，其申請目的是在當地及衝突地區內支持外國內戰難民。

當對申請進行審查時發現 NPO 沒有固定的活動，特別是在國外活動時，監理機關開始關注。監理機關多次要求 NPO 提供有關其目的及活動的進一步資訊；但 NPO 提供的有關其活動的資訊很少，並且多次變更其目的。儘管 NPO 不斷修改其目的，但在衝突地區開展行動的目的仍然不變，導致監理機關認為該組織的主要目標是在衝突地區開展活動。監理機關的調查證實，對相關組織的查核發現收據載明 NPO 轉移資金至衝突地區外國恐怖組織分支機構，該 NPO 被用作資金渠道。

同時進行中的國家安全調查指出，NPO 是在衝突地區活動的外國恐怖組織的掩護，NPO 的主管是同一恐怖組織的當地代表。此外，國

家安全情報指出，NPO 是在國外經營的另外兩個恐怖分子實體的聯絡點。該國家安全資訊已傳遞給監理機關。但是，監理機關已經確定 NPO 不符合登記資格。

監理機關根據調查通知 NPO，除非該組織的目的發生重大變化，並提供有關其活動的進一步資訊，否則不太可能接受登記。NPO 隨後放棄其申請。

案例研究 73 - 與恐怖分子實體之關聯

當地 NPO 的創始人也是小企業的所有者。該人控制 A 銀行的業務及個人帳戶。業務帳戶的餘額已轉入個人帳戶或以現金提取。這導致 A 銀行向 FIU 申報 STR。

居住在當地的外國人是小企業的合夥人，並在 B 銀行持有個人帳戶。此人將現金存入 B 銀行帳戶，然後電匯至外國衝突地區的另一個實體。移轉的模糊理由促使 B 銀行向 FIU 申報 STR。

FIU 對該小企業帳戶的調查指出，已經對該外國人的個人帳戶進行了幾次轉帳，隨後以現金方式提取。FIU 的分析發現，小企業帳戶的提款與外國人帳戶的存款相互對應。

執法部門的資訊指出，NPO 的創始人及小企業主是恐怖組織的活躍成員。執法部門還證實，已知該小企業因仿冒行為遭到調查。經確定，從小企業帳戶經由外國人帳戶移轉到衝突地區的资金可能源於非法活動，最終被用於資助外國恐怖活動。

案例研究 74 - 與恐怖分子實體之關聯

NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，表面上是為了開展當地人道工作。在審查 NPO 的申請時，監理機關注意到，NPO 的目的及活動非常模糊，有開展非慈善活動的可能性。此外，也注意到 NPO 專門針對外國衝突地區的僑民。公開來源資訊亦指出，NPO 與支持恐怖組織之人間存在聯繫。

監理機關收到了國家安全情報，指出至少有兩名 NPO 的主管是在同一個外國衝突地區活動的黑名單上恐怖組織的支持者。一名主管被確定為是恐怖組織政治小組高級成員的親屬。同一位主管亦被知悉與從事資恐之人有聯繫。據了解，另一名主管參與其他幾個被認為支持同一恐怖組織的組織。

監理機關回覆 NPO 的申請，概述了其對模糊或廣泛目標以及可能的政治活動的擔憂。NPO 有機會進一步澄清，但沒有答覆。NPO 登記申請沒有被核准。

■ 計畫濫用

案例研究 75 計畫濫用 (摘自第 3 章)

有間 NPO 是負面公開來源資訊的目標，其在網站上縱容自殺炸彈客。國家 NPO 監理機關對 NPO 網站的審查發現，NPO 已在網上發佈了一份「烈士」名單，其中包括一些自殺炸彈客。NPO 監理機關的介入促使該 NPO 從網站上刪除不適當的內容。

NPO 監理機關的調查得出的結論是，NPO 的治理程序不完善、風險管理系統效率低下。NPO 被要求審查其治理結構，以有效管理 NPO 的風險。

案例研究 76 計畫濫用

一個當地 NPO 被設立，其目的是開展教育、宗教及文化活動。然而，在審查 NPO 的登記申請時，國家監理機關開始擔心 NPO 有未說明的目的，即支持外國恐怖活動。NPO 已經登記但受到監督。

隨後的查核發現，NPO 多次無法說明其資源的來源或最終用途。公開來源研究進一步懷疑 NPO 從事政治活動以支持外國恐怖組織。研究還發現一系列未向國家監理機關提供的類似紀錄。執法資訊顯示，NPO 參與支持恐怖行動的活動，國家安全情報顯示，有幾名董事與外國恐怖分子集團有聯繫。

根據這些調查結果，NPO 被取消登記，國家監理機關與執法機關及國家安全合作夥伴共享案件資訊，以進一步調查。

案例研究 77 計畫濫用

在媒體指控號稱為促進教育而設立的當地 NPO 係由一個促進暴力極端主義團體的高級成員及活躍分子經營之後，國家 NPO 監理機關展開調查。據報導，這些人正在利用 NPO 的學校教授及宣傳暴力的極端主義。

監理機關取得並考量多種資訊來源，包括媒體提供的資訊、NPO 本身提供的資訊以及教育委員會提供的資料。

監理機關的調查發現，NPO 的一名主管之前是一個從事暴力激進活動的組織成員。然而，主管的成員資格已於幾年前停止，他們不再同意一些激進組織的政治觀點。

監理機關還發現，NPO 的一名主管與一名擔任激進組織媒體代表之人結婚。然而，自媒體報導發表以來，此婚姻關係亦已結束。

案例研究 78 - 計畫濫用 (摘自第 3 章)

一間 NPO 在當地開展宗教及教育活動，並未進行國外活動。國家 FIU 提供之資訊指出該 NPO 自一個已知支持外國恐怖分子集團的外國組織處受領了超過 13,000 美元。

隨後的開放來源研究指出，該 NPO 的教育計畫支持幾個外國恐怖分子集團相同的意識形態。令人疑慮的是，這種相同的意識形態被用於恐怖組織的招募目的。隨後發現該 NPO 學校的一名前學生在另一國家被指控犯有恐怖主義罪。該學生曾經會見其他幾名後來被判恐怖主義罪行之人。

該 NPO 經國家監理機關查核，查核發現該 NPO 無法解釋其大部分收入來源及支出的去處。因此該 NPO 被撤銷登記。

案例研究 79 - 計畫濫用

向國家 NPO 監理機關提供的執法資訊指出，當地 NPO 的網站包含可能促進暴力的激進內容。

雖然無法直接對 NPO 執法，但 NPO 監理機關與該組織的互動確定 NPO 沒有足夠有效的與管理其網站內容相關的治理。根據監理機關的指示，NPO 從其網站上刪除可疑內容。

■ 支援招募

案例研究 80 - 支援招募 (摘自第 3 章)

2010 年 11 月 4 日，根據美國行政命令 (EO) 13224 指定在巴基斯坦營運的 NPO 「Al Rehmat Trust」，因其被控制、代表及提供財務支持

予指定的恐怖組織，包括蓋達組織及其附屬組織。

Al Rehmat Trust 被認為是為聯合國指定的恐怖組織 Jaish-e Mohammed (JEM) 提供便利及募款的掩護組織。其在 2002 年在巴基斯坦被禁止之後，聯合國 1267 指定的巴基斯坦恐怖分子集團 JEM 開始使用 Al Rehmat Trust 作為其行動的掩護。Al Rehmat Trust 為阿富汗及巴基斯坦的激進活動提供支持，包括為在這兩個國家開展活動的外國戰鬥人員提供財務及後勤支持。2009 年初，Al Rehmat Trust 的幾位著名成員招募學生參加在阿富汗的恐怖活動。Al Rehmat Trust 還參與了 JEM 的募款活動，包括在其清真寺及伊斯蘭教學校進行激進的培訓及思想灌輸。截至 2009 年初，Al Rehmat Trust 在巴基斯坦發起了一項捐贈計畫，以幫助支持被逮捕或殺害的武裝分子家屬。此外，在 2007 年初，Al Rehmat Trust 代表 JEM 的別名 Khudam-ul Islam 籌集資金。

Al Rehmat Trust 亦向塔利班 (Taliban) 提供財務支持及其他服務，包括為來自阿富汗受傷的塔利班武裝分子提供財務支持。

案例研究 81 - 支援招募

一間當地 NPO 安排並主持了由宣傳暴力極端主義的講者參加的活動及集會。活動的數百名觀眾及該活動是媒體報導的主題。

在涉及多個當地政府機關的衝突過程之後，啟動了國家 NPO 監理機關調查。調查的結論是，NPO 沒有足夠的程序來評估講者或舉辦活動的適合性。在監理機關與 NPO 接觸後，NPO 停止活動，而主管則對其治理安排進行全面審查。

NPO 的活動仍然暫停，監理機關正在監督該 NPO。

案例研究 82 - 支援招募

參與文化、宗教及教育活動的 NPO 在依監理機關的要求提交修正後的目的供審查時，引起了國家 NPO 監理機關的注意。監理機關指出，NPO 的新目的非常模糊。

此外，公開來源研究顯示，NPO 的一位主要負責人發表聲明及演講，支持暴力行動，推廣暴力活動的招募，並使其他民族及宗教團體喪失人性。此外，由於類似的演講及聲明，NPO 接待一個在其他發言場所被禁止的講者。在面對這些問題時，NPO 提供了重新起草的目的，並指出主要負責人及講者不再與 NPO 有關聯。

因此，監理機關對 NPO 進行查核，並簽訂遵循協議，確保嚴格的營運責任及報告。

案例研究 83 - 支援招募

執行當地及國際人道主義及文化活動的 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。在審查 NPO 的申請時，監理機關指出 NPO 的活動及目的含糊不清，為不符合規定的活動留出了空間。由於 NPO 無法解決這些問題，申請被拒絕。

此後，國家安全情報表示，NPO 的設施被用作列入黑名單的恐怖組織支持者的聚會場所。NPO 的前董事會成員之一，亦為 NPO 的來賓講者，以參與促進暴力的招募活動而聞名。

一段時間後，監理機關收到一個 NPO 的申請，該 NPO 的名稱與第一個組織的名稱相似。新的 NPO 希望進行類似的活動，這些活動同樣含糊不清。監理機關進行的研究指出，新的 NPO 申請人實際上與原

申請人相同。這兩個申請人的地址，電話號碼及銀行帳戶相同，有關 NPO 活動的文件可以互換地使用原名稱及新名稱。

監理機關告知該 NPO 其關切事項，並給予其解決這些問題的機會。由於該 NPO 未能解決這些問題，故被拒絕登記。

案例研究 84 - 支援招募

一名海外僑胞要求從他在外國銀行的個人帳戶轉帳到當地 NPO 的帳戶。為證明該要求合理，該海外僑胞提到是要贊助某個人。具體而言，資金旨在提供該人的生活費用。

國家 FIU 的一項調查發現，被贊助之人被列入恐怖主義觀察名單。調查還顯示，該 NPO 與資助恐怖活動的團體網絡密切相關。

案例研究 85 - 支援招募

新成立的當地 NPO 似乎正在組織及 / 或主持由已知提倡暴力極端主義的講者領導或參與的講座。

在涉及多個當地政府機關的衝突過程之後，國家 NPO 監理機關啟動調查。調查的結論是，NPO 實際上並沒有主辦這些活動，但與一個主辦這些活動的非慈善教育機構密切相關。

監理機關認定，NPO 的主管也是非慈善教育機構的董事。對於監理機關來說，這是一個無法解決的利益衝突。

案例研究 86 - 支援招募

國家媒體公開報導，將一個當地 NPO 與恐怖攻擊的犯罪者兩者聯結。據報導，在攻擊發生時，兩名自殺炸彈客亦為一個當地 NPO 的主管。此外，該 NPO 的場所也發現極端主義資料。

另外，當地 NPO 的另外兩名前主管員此前被判犯有與恐怖主義有關的罪行。其中一人因藏有一份文件而被定罪，該文件載有可能對犯下或準備恐怖主義行為之人有用的資料，另一份是關於共謀前往恐怖分子訓練所在地。

國家 NPO 監理機關進行的調查考慮了 NPO 是否可能被用於促進恐怖分子、暴力極端主義或其他不適當的活動。調查考慮是否有證據指出 NPO 的資金用於促進攻擊，不論不適當或暴力極端主義資料是否存放或出現在 NPO 的場所，及 / 或 NPO 的所在地是否被用作計劃攻擊的會議場所。在調查結果出來之前，監理機關行使其法律權力並凍結了 NPO 的銀行帳戶。

監理機關的調查包括在同時進行的調查中檢查警方從 NPO 所在地移走的資料。雖然大多數資料被認為是合適的，但大約五分之一的資料被認為是政治的、有偏見的、宣傳的或其他類似性質的 NPO 不適合持有的。對從 NPO 辦公室移走的資料沒有提起刑事指控。

整體而言，調查無法確定 NPO 及其辦公室在資助或提倡恐怖分子、極端主義或其他不適當活動方面是否擔任何種角色。然而，在攻擊發生後，該 NPO 被棄置。

案例研究 87 - 支援招募

就 NPO 購買的房產，在簽署契約之前 80% 的售價已支付。剩餘金額藉由當地銀行轉帳支付。因為與房產購買有關的可疑金融活動，銀行以 STR 的形式向 FIU 報告。

FIU 的調查顯示，剩餘售價的轉帳來自 NPO 一名主管的個人帳戶。在轉帳之前，主管的帳戶被存入大量現金，使得資金來源難以確定。該主管在另一個 NPO 中有同樣的職位，執法資訊指出該組織涉嫌支持恐怖組織。據信，這名主管參與了為恐怖組織招募戰鬥人員的工作，並與為同一恐怖組織積極成員的另一個人密切相關。

第二個主管被認定同樣參與支持恐怖活動的組織。

案例研究 88 - 支援招募

當地 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記，其宗旨是建立一個宗教及文化中心，以造福一個特定的僑民社區。在 NPO 申請之前不久，監理機關收到國家安全情報部門的揭露，指出 NPO 被一個列入黑名單之恐怖組織有關聯之人所監督。

監理機關注意到，NPO 的既定目的及活動含糊不清，因而要求 NPO 提供有關 NPO 管理及活動的進一步資訊。監理機關進行的公開來源研究指出，NPO 正在推動與幾個已知恐怖組織相同觀點的政治目標。NPO 正在使用花言巧語及偶像化來反映同一恐怖組織在僑民社區中推廣其事業所使用的資料，包括已故恐怖分子的圖像。此外，據透露，NPO 主辦一個由外國組織贊助的活動，已知該外國組織與這些恐怖組織推廣相同的政治目標。

監理機關認定，NPO 被用於支援招募暴力行為的風險令人無法接受，因此拒絕了 NPO 的登記申請。

案例研究 89 - 支援招募

合作機關向國家 NPO 監理機關提及，當地 NPO 似乎支持一個列入黑名單的恐怖組織。公開來源資訊支持這些指控。

通過與 NPO 本身合作，監理機關確定 NPO 的位置與涉及列入黑名單組織的支持者的各種遊行相關聯。對 NPO 辦公場所的檢查發現，在該處所內展示許多與列入黑名單組織成員有關的照片及政治有關事物。

NPO 的主管被指示移除所有照片及用具，切斷與列入黑名單組織的所有聯繫，並積極管理 NPO 的場所及活動。

案例研究 90 - 支援招募

開展文化及宗教活動的 NPO 向國家 NPO 監理機關申請登記。作為其活動的一部分，NPO 設立一個宗教機構，並組織有眾多講者的客座講座。

在審查 NPO 申請過程中進行公開來源研究時，監理機關開始擔心 NPO 招待的一些演講者正在進行有利於恐怖組織招募的活動。其他公開來源材料則指出，對 NPO 具有重大影響力的個人（但在 NPO 登記申請中未被列為主管）被認為與列入黑名單的恐怖組織有關。

根據合作組織提供的國家安全情報，NPO 主要進行活動的僑民社區，在當時特別容易受到同一列入黑名單恐怖組織的招募活動的影響。基於這些因素，監理機關否決 NPO 登記申請。

案例研究 91 - 支援招募

在一家出版公司所有人家中發生炸彈攻擊後，一名當地 NPO 的主管被逮捕，並在其後被起訴。該公司擬出版一本書，被某些人認為是冒犯某一宗教。

在發布有關炸彈攻擊的媒體報導後，國家 NPO 監理機關認定攻擊者是當地 NPO 的主管。監理機關與 NPO 的其他主管進行了接觸，並獲悉其董事會決定在警方調查進行期間暫停與攻擊者的關係。NPO 董事會後來提議將該人從 NPO 的主管職位中移除。

攻擊者後來被判犯有共謀損害財產的罪行，並對生命受到威脅有重大過失。定罪後，該人辭去 NPO 的董事會職務。如果該人不願意辭職，監理機關會要求他辭職。

■ 虛偽陳述與空殼 NPO

案例研究 92 - 虛偽陳述與空殼 NPO

兩個人在當地籌集資金，以支持在其母國經營的列入黑名單之恐怖組織。他們向本國的僑民親自募集資金，並藉由電話會議鼓勵公眾捐款以支持列入黑名單之恐怖組織。其中一位以虛假藉口籌集資金，這些資金被用於人道救濟。這些人將資金轉移到恐怖組織，包括透過各種匯款公司，使用虛假名稱隱瞞接受資金者的真實身份。

司法部將這些人定罪並判處他們 10 年及 20 年的有期徒刑。

案例研究 93 - 虛偽陳述與空殼 NPO(摘自第 4 章)

一間當地 NPO 經設立為文化青年協會，其受有數項政府補助。對該 NPO 運作的執法調查發現，其為恐怖組織的掩護組織。該 NPO 的真正活動包括為恐怖分子團體籌集及管理資金，及透過網際網路傳播該組織的極端主義資訊。雖然該 NPO 有一正式組成的治理機構，但被恐怖分子團體成員所創建與主導。涉案的主要人員被捕，該 NPO 及其網站被關閉。

案例研究 94 - 虛偽陳述與空殼 NPO

媒體報導指出，一個登記的 NPO，代表恐怖主義之國家支持者來運作，並被用於將資金引導到其他當地組織，以促進該國的利益。國家監理機關審查 NPO 法定報告，並認定該 NPO 除了從外國組織獲得大量資金並將這筆錢分配給表示支持的當地組織外，沒有明顯的活動。公開來源研究指出，外國組織實際上是恐怖主義之國家支持者的一個分支，並被用來支持恐怖活動，情報蒐集及政治影響力。國家監理機關對 NPO 進行查核，發現 NPO 的所有資金及指揮都來自同一個海外組織。NPO 承認其無法控制其資金運作。根據這些調查結果，國家監理機關撤銷 NPO 的登記，並與國家安全合作夥伴分享相關資料。

案例研究 95 - 虛偽陳述與空殼 NPO

當地執法部門在恐怖活動發生率高的該國地區逮捕一名人員。該人士表示，其所屬的當地恐怖組織利用兒童、殘疾人士及老年人等弱勢群體向公眾募款，主要是以慈善作為其籌款活動的掩護。捐款用於支持恐怖組織的運作。

案例研究 96 - 虛偽陳述與空殼 NPO

一所未登記 NPO 運作之宗教寄宿學校發生爆炸案。隨後之調查發現，恐怖分子集團成員正利用該學校招募學生，以攻擊當地警方、檢方及院方並自製炸彈。

該校董事被判處與恐怖主義相關之罪行。

案例研究 97 - 虛偽陳述與空殼 NPO

有兩名人士在當地籌集資金，用以支持在國外與列入黑名單的恐怖組織並肩作戰的家庭成員。兩名人士聲稱是當地知名人道援助組織 NPO 的代表，在街道上公開募集資金。籌資行為違反當地法律。

相關人士未經當地 NPO 的同意，代表其募集捐款，亦未將籌集的資金交予該 NPO。一旦收到相當數量的資金，則以電匯將資金發送給國外的家庭成員。

由於 FIU、NPO 監理機關及執法機關間的聯合調查，該兩名人士被逮捕並被判處恐怖分子募款罪行而入獄。

案例研究 98 - 虛偽陳述與空殼 NPO

當地執法部門在該國恐怖活動發生率高的地區逮捕了一名人員。此人隨後承認自己是恐怖組織的財務主管，他擁有從恐怖組織成員處蒐集的強制性捐款，以及旨在支持人道救濟工作的公共捐款。但是，所有資金都用於支持恐怖組織的活動。

案例研究 99 - 虛偽陳述與空殼 NPO

一個 NPO 成立，表面上係為協助教育、宗教及文化計畫。但實際上，該 NPO 是為外國恐怖分子集團的活動提供資金並藉由支援招募活動來促進該集團事業的幾個組織之一。

在對恐怖分子集團進行調查期間獲得的國家安全情報指出，NPO 在其一座建築物中庇護了一名被通緝的恐怖分子嫌疑人，並對被定罪的恐怖分子的家屬提供了經濟援助。此外，開放來源及執法資訊顯示，NPO 的董事本人也是調查恐怖分子行為的嫌疑人。

國家監理機關多次對該 NPO 進行查核，其始終無法說明大部分資金的來源及去向。此外，有跡象指出，在其中一次查核中向國家監理機關提供的文件被竄改。查核顯示，NPO 已將資金轉移到恐怖分子集團的另一個已知掩護慈善組織，NPO 的教育及文化計畫推動外國恐怖分子集團的目標。

NPO 被撤銷登記，並將資訊傳遞給執法及國家安全合作夥伴，以進一步進行調查。

案例研究 100 - 虛偽陳述與空殼 NPO

一枚自製炸彈在懸掛有 NPO 支持孤兒救援標記的房舍中爆炸。調查發現，廣告中所宣傳的 NPO 並不存在，且恐怖分子團體將其製造炸彈之設施偽裝成 NPO 的辦公室。

執法機關查獲了大量炸彈製造用品及武器。該恐怖分子集團的一名成員被指控犯有與恐怖主義有關的罪行。分子分子

案例研究 101 - 虛偽陳述與空殼 NPO

一群人成立了一個 NPO，藉由出售 T 恤為兩個外國恐怖組織的利益籌集資金。NPO 還試圖傳播以下觀點：兩個外國恐怖組織實際上並不是恐怖組織，而是合法的自由戰士。T 恤的銷售是媒體報導的主題。

由於新聞報導而開始進行的執法調查最終導致主要組織者因資恐而被判入獄。

案例研究 102 - 虛偽陳述與空殼 NPO

當地執法部門逮捕了一名已知為當地恐怖組織成員。除了以提供人道救援為藉口募集捐款外，此人亦指出，恐怖組織利用微妙的談判及恐嚇來獲得保護費。雖然一名州政府官員拒絕付款，但是其他官員則向恐怖組織為個人捐款。被捕之人的銀行帳戶顯示每月存款用於支持恐怖組織的運作。