

Angle

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

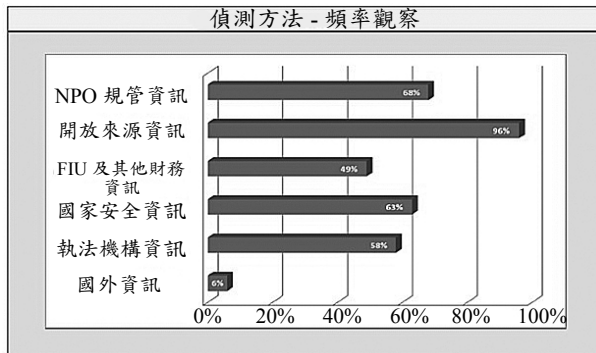
| 偵測方法 - 資訊來源及類型 | |
|----------------|---|
| NPO 監理資訊 | <ul style="list-style-type: none">• 來自公眾的線索資訊• 吹哨者• 對現有 NPO 及 NPO 申請人的查核• NPO 法定報告之蒐集與分析<ul style="list-style-type: none">- 有關計畫與活動的資訊- 指揮人員及其他內部人的資訊- 有關合作夥伴及其他外部人的資訊- 有關資源來源及受益人的資訊- 有關金融活動的資訊• NPO 自願提供的資訊 |

| 偵測方法 - 資訊來源及類型 | |
|----------------|--|
| 開放來源資訊 | <ul style="list-style-type: none"> · 媒體文章與新聞閱讀軟體 (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。

Angle

■ 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。