

防止慈善團體
被利用作恐怖分子融資活動指引

保安局

禁毒處

二零零七年七月

目 錄

章		頁
1	引言	1
2	恐怖分子融資活動	3
	慈善團體可能被利用情況及罪行	
	打擊清洗黑錢財務行動特別組織第 VIII 項特別建議	
3	打擊恐怖分子融資活動的最佳做法	5
	良好管治與財政透明度	
	認識捐款人及受惠慈善團體	
	舉報可疑交易	
4	舉報可疑交易	8
	法律責任	
	實務和程序	
5	建議及查詢	9
	附錄	
	I. 特別組織「打擊非牟利機構 被利用的國際最佳做法」	
	II. 特別組織第 VIII 項特別建議的註釋： 非牟利機構	
	III. 可疑交易舉報表格	

第 1 章 引言

1.1 慈善團體補足政府和商界，為有需要人士提供基本服務，給予他們安慰和希望。然而，令人遺憾的是，有資料顯示，一些海外慈善團體曾被恐怖分子和恐怖組織利用，為虎作倀，如籌募和調動資金，提供後勤支援，資助招募恐怖分子，或支援恐怖組織及恐怖襲擊行動等。該等不當做法不僅助長恐怖主義活動，還打擊捐款人的信心，損害慈善團體的誠信。

1.2 本港大部分慈善團體都相當本地化，即這些團體只接受政府撥款或本地人士捐款，或只服務香港社群。由於這種特點，加上香港的地緣政治位置，這些團體遭犯罪分子或恐怖分子利用為非作歹的風險，微乎其微。儘管如此，我們仍須與國際社會合力，對抗恐怖主義，並保持警覺，慎防可能遭利用，以維持本港慈善團體的誠信。不論在任何情況下，扶助貧困人士的捐款，都不應被轉移去支援恐怖主義活動。

1.3 自九一一事件後，國際社會已加強打擊恐怖主義。打擊清洗黑錢財務行動特別組織(“特別組織”)¹已把其權限擴展至打擊恐怖分子融資活動，並制訂九項特別建議。其中一項特別建議，即第 VIII 項特別建議，訂明防止非牟利機構²(包括慈善團體)被利用進行恐怖分子融資活動的措施。香港作為特別組織的成員，必須遵行該項建議。

¹ 特別組織是於一九八九年成立的跨政府組織，負責訂立國際標準，以及制定和推廣有關政策，以打擊清洗黑錢和恐怖分子融資活動。該組織目前有 34 名成員和超過 30 個觀察成員。香港自一九九零年起成為特別組織成員。

² 第 VIII 項特別建議中的“非牟利機構”是指主要從事籌募或分配資金，供作慈善、宗教、文化、教育、社會或友好互助等用途，或進行其他各種“善行”的法律實體或組織。

1.4 本指引參照特別組織第 VIII 項特別建議而擬訂，並結合了在諮詢過程中所收到慈善機構提出的意見和建議。指引旨在協助慈善團體制定最佳做法和程序，以防被利用作恐怖分子融資活動。本港的慈善團體宜採納本指引載列的各項建議。

第 2 章 恐怖分子融資活動

慈善團體可能被利用情況及罪行

2.1 簡單來說，恐怖分子融資活動是指為恐怖活動，或為鼓勵、策劃或參與恐怖活動的人，提供任何形式的財政支援。恐怖分子需要資金進行恐怖活動，而恐怖分子融資活動提供所需資金，資金來源可以是合法，也可以是非法。慈善團體容易被恐怖分子利用，原因不一而足。慈善團體得到公眾信任，有機會接觸相當多的資金來源，而且往往持有大量現金。此外，有些慈善團體在世界各地設有分會，這些分會提供了架構，方便有關的慈善團體在國內及海外進行慈善行動和財務交易。但這些分會不少設於存在或容易發生恐怖活動的地區及其鄰近地方，恐怖組織可藉此滲入慈善團體，並利用慈善基金和慈善工作，掩飾或支援恐怖主義活動。

2.2 根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)第 7 條，任何人不得在懷有將資金用於作出恐怖主義行為的意圖，或知道資金將會用於作出恐怖主義行為的情況下，提供或籌集資金。

2.3 應注意的是，由於恐怖分子的部分資金來源可能是合法的，因此，相關連的交易不一定錯綜複雜。再者，恐怖分子融資活動並非總是涉及巨額款項。

特別組織第 VIII 項特別建議

2.4 二零零一年，特別組織制訂了第 VIII 項特別建議，連同其他七項特別建議，全面打擊恐怖分子融資活動³。為方便參考，現將第 VIII 項特別建議轉載如下：

各國應就某些實體可被利用進行恐怖分子融資活動的情況，檢討有關的法例和規例是否足夠。非牟利機構特別容易被利用，因此各國應確保這些實體不會：

- 被恐怖組織假冒為合法組織；*
- 被用作為恐怖分子籌集資金的渠道，包括逃避凍結資產的措施；以及*
- 被用來隱瞞或掩飾把擬作合法用途的資金暗中轉撥予恐怖組織。*

2.5 第 VIII 項特別建議的目的，是要確保非牟利機構，包括慈善團體，不會被恐怖組織用來(i)假冒為合法組織；(ii)為恐怖分子提供資金；或(iii)隱瞞或掩飾把擬作合法用途的資金偷偷轉撥予恐怖分子作不法用途。

2.6 特別組織在二零零二年擬定最佳做法指引文件(附錄 I)，協助各成員保障非牟利機構，免遭利用。二零零六年，特別組織更通過了第 VIII 項特別建議的註釋(附錄 II)。有關註釋載列各成員應制定的具體措施，以確保非牟利機構不會被利用作恐怖分子融資活動。

³ 特別組織其後在二零零四年十月公佈了第 IX 項特別建議(現款送遞)，詳情請參閱特別組織(www.fatf-gafi.org)或保安局禁毒處(www.nd.gov.hk)的網頁。

第 3 章 打擊恐怖分子融資活動最佳做法

3.1 為慈善團體制定的有效打擊恐怖分子融資活動架構應包括以下組成部份：

- (a) 良好企業管治；
- (b) 良好服務管理；以及
- (c) 財政透明度與問責性。

3.2 就上文第(a)至(c)項所述的最佳做法，社會福利署出版了一系列指引，有關指引可在該署網站(www.swd.gov.hk)的非政府機構資料室下載。慈善團體在管理和運作方面，應參考有關指引，以防被利用進行恐怖分子融資活動或其他不當行為。慈善團體尤應：

良好管治與財政透明度

- (a) 備存其所述活動的目的和宗旨，以及擁有、控制或管理其活動的人士(包括高層人員、董事局成員和受託人)的身分資料。公眾應可直接從慈善團體，或通過公司註冊處取得這些資料；
- (b) 公布周年財政報告，提供詳細的收支分項數字；
- (c) 制定恰當的管制措施，確保所有款項均交代妥當，而款項的用途符合其所述活動的目的和宗旨；
- (d) 備存本地和國際交易的記錄最少**五年**。如有需要，有關當局可以取得這些記錄。記錄的資料必須詳細，足以證明款項的用途符合有關機構的目標和宗旨；

- (e) 盡可能通過受規管的金融渠道進行交易，但要留意的是，金融界的發展及設施因不同國家或地區而有所不同；
- (f) 考慮以風險為本⁴的方法，參考有關的公開資料，以確定可有任何僱員涉嫌參與恐怖主義活動，包括恐怖分子融資活動；

認識捐款人及受惠慈善團體

- (g) 在顧及捐款人將姓名及／或身分保密要求的同時，盡量記錄大額捐款人的身分；
- (h) 告知捐款人其捐款會如何運用和用在哪裏；
- (i) 致力確定受惠慈善團體的身分、資格和良好聲譽；
- (j) 採取以風險為本的方法⁵，合理地查閱公開資料，包括互聯網上的資料，以查明捐款人／受惠慈善團體或其主要僱員、董事局成員或其他高層管理人員有否涉嫌參與恐怖主義活動，包括恐怖分子融資活動；以及

⁴ 風險評估的考慮因素應包括有關僱員所擔任的職位的級別、名聲、與他相識年數、在該慈善團體的服務年資、工作經驗等。公開資料可包括不時在憲報刊登的恐怖分子名單。

⁵ 慈善團體應評估風險水平，以決定查閱資料工作應有多廣泛和徹底。評估時須考慮的因素包括捐款人／受惠慈善團體的活動性質、慈善團體的服務對象、慈善團體的主要活動地方、慈善團體及其人員的名聲、相識年數等。公開資料可包括不時在憲報刊登的恐怖分子名單。

舉報可疑交易

- (k) 每當知悉或懷疑某財產是恐怖分子財產，就要向聯合財富情報組舉報。有關舉報可疑交易的詳情，請參閱第 4 章。

第 4 章 舉報可疑交易

法律責任

4.1 本港的慈善團體儘管因前數章所述理由而面對較低的風險，但仍可能接觸到恐怖分子財產。你如**知悉**或**懷疑**任何財產是恐怖分子財產，則必須把所知悉或懷疑的事項向聯合財富情報組(情報組)⁶舉報。該等舉報一般稱為**可疑交易舉報**。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 12 條訂明，可疑交易舉報是一項法律責任。根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 2 條，“恐怖分子財產”指恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產；或由(i)擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的資金；或(ii)曾用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的資金組成的任何其他財產。

實務和程序

4.2 在進行慈善工作期間，你若知悉或懷疑被利用，例如你的捐款人或受惠慈善機構可能牽涉入恐怖主義活動等，你應作出可疑交易舉報。舉報可疑交易保障你萬一在不知情的情況下捲入恐怖分子融資活動，可免被起訴。因此，即使你已盡應盡的努力，去“認識”你所接觸的人或所處理的財產，但當仍對有關的人或財產的合法性有所懷疑，則宜向情報組作出舉報。

4.3 舉報方式雖無訂明，但以書面舉報為宜。情報組設計了一款標準表格，方便個別人士作出舉報。有關表格載於附錄 III。舉報內容應包括涉及的個人或實體的個人資料和聯絡資料，以及可疑情況詳情。情報組會確認收到報告，並將報告加以分析，然後轉交適當的執法機關，以便進行調查，並會在適當時候通知舉報者調查結果。

⁶ 聯合財富情報組由香港警務處與香港海關聯合組成，設於警察總部。情報組於一九八九年成立，負責接收和分析可疑交易舉報，並把有關報告分發調查單位，以便進行調查。

第 5 章 建議及查詢

5.1 如對本指引有任何建議，請與我們聯絡：

香港金鐘
金鐘道政府合署 30 樓
保安局
禁毒處

電話：2366 8822
傳真：2810 1790
電郵：ndenq@sb.gov.hk

5.2 如欲查詢有關可疑交易舉報的事宜，請與**聯合財富情報組**聯絡：

香港灣仔
警察總部
警政大樓西翼 16 樓

電話：2866 3366
傳真：2529 4013
電郵：jfiu@police.gov.hk

5.3 有關可疑交易舉報的進一步詳情，可瀏覽 www.jfiu.gov.hk。