

從洗錢防制角度談資助恐怖活動

法務部調查局洗錢防制處 魏至潔

你可曾想過恐怖組織的財源從何而來？為何 ISIS 能招募世界各地的「聖戰士」？甚至保證照顧聖戰士的家人生活無虞？這一切的答案或許都與資助恐怖活動(下稱：資恐)有關。

資恐特徵

2001 年 911 恐怖攻擊後，美國執法單位發現恐怖分子攜帶旅行支票入境籌備恐怖攻擊，各國才逐漸重視資恐此一新興議題，2001 年防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 遂將打擊資恐與洗錢防制併列。我國資恐防制法於 105 年 7 月 27 日經總統公布後施行，至今已屆一週年，該法將資助恐怖活動行為罪刑化並明確規範目標性金融制裁範圍，是我國推動打擊資恐及防制洗錢的重要里程碑。

資恐防制法對「資恐」之定義為「對恐怖活動、組織、分子之資助行為」，資恐特色如下：

一、資恐無前置犯罪

資助恐怖活動與洗錢犯罪最大相異點在於，洗錢往往是因主要犯罪產生犯罪所得，進而有洗錢行為，故洗錢行為必有前置犯罪，洗錢多附屬於主要犯罪；資恐則是一般不特定民眾、法人、團體，因特殊理念、利益而資助特定恐怖活動，故無前置犯罪。

二、資恐係恐攻的前哨站

任何恐怖攻擊活動必然需要資金的挹注，無論是恐怖組織內部運作經費、聖戰士薪水、安家費、武器或策劃恐攻等，財源是恐怖攻擊活動最重要的指標。

三、資助者

資助者與一般民眾無異，多數資助者背景單純、有正當工作且無前科，過往交易紀錄亦相對正常合理，任何自然人、法人或團體都可能成為潛在的資助者。

四、資助款項來源可能合法正常

在追查洗錢犯罪時，資金來源是否合法係判斷洗錢行為的重要指標，惟資恐的資金來源可能是合法且正常的，例如薪資、定存解約、買賣收益等。

五、資恐僅能從「風險」判斷：

FATF 防制洗錢及資恐 40 項建議中，最重要的概念為「以風險為本之方法」（Risk-Based Approach），而資恐僅能從客戶、產品、服務、國家、地區等風險高低進行資恐風險判讀。

資恐途徑

資恐之資金來源可能係合法途徑，亦可能來自非法管道，無論合法或非法，資金均可能有洗錢行為多層化（layering）之現象，企圖隱匿資金來源及最終去向、阻斷金流，造成執法人員查緝之困難；或利用人頭帳戶、公司帳戶或團體名義，企圖以合法掩飾非法。資助的形式固然種類繁多，且具多樣化，惟不外乎下列數種方式：

- 一、利用金融機構轉帳、匯款
- 二、向銀樓購買實體黃金

- 三、利用指定非金融業事業或人員 (DNFBP , 如律師、會計師、地政士、銀樓業者等) 協助合法化資金來源及去向
- 四、跨境現金流通、直接交付現金
- 五、利用虛偽國際貿易，掩飾資金來源、去向
- 六、直接向廠商採購高科技工具機以轉換為製造武器
- 七、利用虛擬貨幣資助
- 八、購買保單、衍生性金融商品
- 九、其他

由於金融科技 (FinTech) 發展迅速，支付工具日新月異，故資恐途徑也日趨多元，尤其網幣、比特幣的盛行，更讓資恐蒙上神祕面紗，增加查緝之困難，要追查到真實的資金來源或流向進而進行目標性金融制裁，都是困難的挑戰，即使臺灣仍是以現金為主要支付工具的國家，仍不可輕忽金融科技對資恐造成的影響。

我國金流與防制資恐概念

「現金」在牛津英文辭典的定義為「以硬幣或紙鈔形式且能立即使用的金錢」，相較北歐瑞典、丹麥等現金使用率僅占 GDP 2% 之國

家，亞洲地區特有的現金文化及民眾對使用現金的高度依賴，致使臺灣現金使用率高達 8 成以上，其他支付工具僅占 2 成比例。對犯罪者而言，現金最大的優勢在於其匿名性及阻斷查緝性，現金導致金流的不透明性，易成為犯罪之溫床，亦是高洗錢/資恐風險之支付工具，增加執法者查緝上的困難。

FATF 40 項建議中，要求各國對出入境之跨境運輸現金或無記名可轉讓金融商品，建置申報或揭露系統，其指涉包括現金、黃金、有價證券等，現金在邊境的流通，除旅客攜帶外，尚有包裹郵寄、貨運夾帶等，目前均已納入新修正洗錢防制法之規範。

臺灣係海島型國家，與其他陸地比鄰接壤的大陸型國家相較，邊境管制尚屬嚴格，主要海港、空港，均有執法人員駐守查緝，因此旅客攜帶現金入境之洗錢/資恐風險仍屬低度風險，應防範之風險為「輸出型」，攜帶超額新臺幣至境外之比例遠高於攜入，輸出地點以亞洲城市為主，根據媒體報導之出境目的地分析，分布於中國大陸、港澳、泰國。究其主要原因，可能與兩岸地下通匯、博奕、人力仲介及旅遊業等有密切關係，目前雖尚難論定旅客攜出、入現金與資助恐怖活動之關連性，但仍須注意以鉅額現金闖關之背後因素，以防範資恐事件於未然。

策進作為

我國雖屬低度恐攻風險國家，惟居安思危，為維護國家安全，須預先防制恐怖組織或個人將臺灣視為恐攻目標，資助恐怖活動是恐怖攻擊的前哨站，如能機先預防，方能達到阻斷金流及目標性金融制裁之效，亦能有效阻止恐怖攻擊活動之發生，對執法單位而言掌握金流係事半功倍之偵查方式，以下臚列策進作為：

一、 強化金融機構客戶審查

洗錢防制法對金融機構之定義包含銀行、信用合作社、農漁會信用部、保險公司、證券商、期貨商、信託業等，金融機構係防制洗錢第一道防線，因金融機構直接與客戶接觸，能深入了解客戶職業、背景、資金來源等，藉以判斷交易之可疑性；如能落實金融機構對洗錢/資恐可疑交易態樣之訓練，應能機先預防絕大部分資恐之可疑交易；再配合交易持續監控，不斷調整客戶風險等級，亦能掌握金流動態，對於公司透過國際貿易資恐、或進出口毒物原料等機先掌握；另國際間曾出現恐怖組織為自殺炸彈客投保，由其家屬為保險受益人之案例，建議應在恐怖活動發生後，依法凍結相關帳戶、保單及資產，保全後續蒐證作為。

二、 加強指定非金融機構事業或人員教育訓練

指定非金融機構事業或人員係指銀樓業者、地政士、不動產經紀業者、律師、公證人、會計師等，現行修正之洗錢防制法已將此類人員納入洗錢防制法範圍，受規範之專業人員均需對客戶身分進行確認，並依風險對客戶審查，其中包含實質受益人之審查，如遇可疑交易，亦須向法務部調查局申報可疑交易報告，法制面雖已規範，惟對於打擊資恐交易態樣之瞭解與適時遏止，目前尚依賴其職業敏感度，故仍有必要持續對此類人員進行教育訓練。

三、 追查旅客攜帶超額現金來源

依據現行洗錢防制法規定，旅客攜帶超過美元 1 萬元（或等值外幣）或新臺幣 10 萬元入出境即需申報，未誠實申報者，超額部分則沒入。目前所查獲之未申報案，已有沒入機制，惟並未針對其資金來源深入瞭解，或請旅客提供適當證明文件，證明資金來源。由於現金係高資恐風險支付工具，應深入追查，並持續監控特定旅客之其他交易，或註記該名旅客日後嚴檢等機制，以達嚇阻「錢騾」之效。

四、 立法管制虛擬貨幣

虛擬貨幣在臺灣僅是合法「商品」，仍屬不合法支付工具，目前在詐騙案件中被廣為運用的即為比特幣（Bitcoin），雖每筆交易均記錄在其歷史帳本中，相較而言公開透明具可追溯性，然而就執法面向，困難的是比特幣的匿名性，即使追查到資金來源，也僅是一組電腦 IP，該 IP 無法對應到真實世界的「人」。據華爾街日報所載，2015 年印尼警方曾查獲印尼籍人士赴中東伊斯蘭組織受訓後，使用比特幣發動恐怖攻擊案例，惟近期英美主流媒體及官方研究單位，一面倒認為比特幣與資恐無關，主因係比特幣為新興支付工具，且必須在網路建設穩定之國家、地區方能普及，咸認恐怖組織仍偏好現金所帶來的便利性、匿名性及不易追查性。

結語

金融科技發展日新月異，新興支付工具如雨後春筍，當資恐態樣、類型、途徑越來越多元化時，執法者更應與時俱進，精進偵查作為，有效打擊資恐活動，以維護國家安全。