

立法會財經事務委員會

擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例－詳細立法建議

目的

本文件載列實施適用於金融機構客戶查證及備存紀錄規定及監管匯款代理人及貨幣兌換商的詳細立法建議，並報告從在二零零九年十月完成的擬議法例大綱的諮詢收集到的意見。

背景

2. 我們已於二零零九年六月十一日向立法會財經事務委員會簡介擬議法例大綱，正如第 CB(1)1829/08-09(02)號文件所述，打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)認為我們的打擊清洗黑錢制度中，有一些主要不足之處需予以改善，包括客戶查證及備存紀錄的規定並未納入法規之中，亦沒有為此訂出合適罰則，以及沒有適用於匯款代理人及貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度。香港須在二零一一年或之前採取跟進行動以顯著改善我們的打擊清洗黑錢制度。擬議法例旨在處理上述不足之處。

3. 在二零零九年六月的會議上，委員大致表示支持政府這項立法工作的目標，又得悉財經事務及庫務局會為立法建議大綱進行諮詢，以收集業界及市民的意見。諮詢工作於二零零九年七月九日展開，並於二零零九年十月八日結束。

上一輪諮詢期內收到的意見

4. 我們共收到 39 份意見書。在諮詢期內，財經事務及庫務局亦聯同香港金融管理局(金管局)、證券及期貨事務監察委員會(證監會)、保險業監督、警方及香港海關(海關)合辦了七場業界諮詢會，以聽取業界從業員對大綱的意見。這些諮詢會也歡迎市民參與，共有超過 800 人出席。

5. 扼要而言，多數回應者都認同，香港須遵從國際的打擊清洗黑錢標準，以維持國際金融中心的地位。政府為加強金融機構打擊清洗黑錢監管而引入新法例，以及為監管匯款代理人及貨幣兌換商設立發牌制度的建議，都得到廣泛支持。

6. 在考慮過諮詢期間提出的意見後，我們與監管機構擬訂了一套詳細的立法建議，務求把有關客戶查證及備存紀錄的國際標準納入法例。我們於二零零九年十二月七日發出了新一份諮詢文件¹，以展開進一步的諮詢。詳細的立法建議載於諮詢文件的附件A，而在上一輪諮詢所收到的主要意見及政府當局的回應則載於諮詢文件的附件B。

詳細的立法建議

7. 詳細立法建議的主要部分載列如下：

涵蓋範圍(諮詢文件的附件 A 第 1 及 2 項)

(a) 認可機構、持牌法團、保險公司、保險代理人及經紀，以及匯款代理人及貨幣兌換商，均須受新法例的規定管限。為配合現行金融監管制度所採用以機構為本的監管模式，我們會指定金管局、證監會、保險業監督及海關，分別為負責監督銀行業、證券業、保險業及匯款和貨幣兌換業的有關當局，以確保業界遵從打擊清洗黑錢的規定。

責任(諮詢文件的附件 A 第 3 至 19 項)

(b) 擬議法例會詳細訂明金融機構須履行的客戶查證及備存紀錄責任，包括須進行客戶查證的情況、適用於不同風險狀況客戶的客戶查證措施，以及不同風險狀況客戶的分類、電匯及匯款交易的特定規定、持續進行客戶查證的規定、未能完成客戶查證時所須採取的行動、須備存的紀錄種類、備存紀錄的時期，以及高級人員須確保有適當制度以防止違規情況的責任。

(c) 鑑於貨幣兌換交易涉及的風險相對較低，在參考過特別組織准許的最高金額 15,000 美元／歐羅後，我們建議，把須進行客戶查證的貨幣兌換交易的最低金額，由目前根據《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)所定的 8,000 元，調高至 12 萬元。由於貨幣兌

¹ 諮詢文件的文本已在 2009 年 12 月 7 日送遞至立法會秘書處。諮詢文件亦載於網頁：www.fstb.gov.hk/fsb/aml/chi/consultation/consultation.htm

換是匯款代理人 and 貨幣兌換商的一項主要業務，放寬限額的建議不但有助減輕匯款代理及貨幣兌換業對建議的打擊清洗黑錢監管的憂慮，還可確保新的打擊清洗黑錢制度不會影響旅遊業。

- (d) 另一方面，我們建議，就匯款交易而言，須取得和核實客戶資料的最低金額維持現行根據《有組織及嚴重罪行條例》所定的 8,000 元。匯款交易普遍被認為涉及較高清洗黑錢風險，這已是特別組織所准許的最高金額(1,000 美元／歐羅)。
- (e) 我們建議在一段時間內(例如 3 年內)，維持根據金融監管當局發出的指引中准許金融機構依賴本地的第三者(例如律師、會計師及信託服務和公司服務提供者)在業務介紹時，進行客戶查證的安排，但該第三者必須向金融機構證明其訂有適當的程序防止清洗黑錢。如果將來繼續容許金融機構對第三者的依賴，以上的安排可讓有關界別有更多時間按特別組織的規定接受監管。保安局現正與有關界別商討這方面的事宜。

有關當局的權力(諮詢文件的附件 A 第 20 至 31 項)

- (f) 一如概念大綱所載，擬議法例會訂明，有關當局可進入金融機構的商業處所和查閱這些機構的帳簿及紀錄、規定金融機構及其他人士提供資料和給予答覆、就懷疑違規個案展開調查、向裁判官申請手令以搜尋或檢取紀錄或文件、循簡易程序提出檢控，以及與海外監管機構共用資料。有關當局行使其權力，在程序方面須受適當保障措施規限，包括只能在一般營業時間內的合理時間進行審查、審查／調查員必須提供獲授權證明、只能在獲發法庭手令的情況下搜尋或檢取紀錄或文件，以及在刑事法律程序中不得引用自證其罪的證據作為針對某人的證據等。
- (g) 擬議法例會賦權予有關當局發出指引，以方便業界遵從打擊清洗黑錢的規定。這類指引不屬法定性質，但在裁定受規管機構／人士有否履行其責任時，會有證據價值。我們建議金管局、證監會、保險業監督及海關擬備一套適用於所有有關金融界別的通用指引，以加強遵從規定和執行標準的一致性。根據這套通用指引，個別的監管機構也會分別為所監管的界別擬訂指引，涵蓋適用於各有關界別的交易措施。

罰則(諮詢文件的附件 A 第 32 至 37 項)

- (h) 英國、美國、新加坡、意大利及挪威等多個司法管轄區已在其打擊清洗黑錢的法例中，把違反客戶查證和備存紀錄的規定為刑事罪行。參照這些司法管轄區的做法，我們建議在新法例中同時訂立刑事罰則及須受適當制衡措施規限的監管罰則。
- (i) 諮詢期間有意見認為，如新法例訂立個人刑事法律責任的條文，就應設下高犯罪思想門檻。經考慮有關意見後，我們建議訂定單一類別的個人刑事法律責任，這項法律責任會設有定義清晰的犯罪思想門檻，以致只有明知或有欺詐意圖的情況下違反法定責任才屬犯罪，而犯罪者一經循簡易或公訴程序定罪，可處刑事罰款及／或監禁；
- (j) 有關當局會獲賦予權力，視乎情況施加監管罰則，包括發出指示要求採取補救措施，公開譴責，以及施加監管罰款。

為匯款代理人和貨幣兌換商設立發牌制度(諮詢文件的附件 A 第 38 至 53 項)

- (k) 擬議法例會訂明任何以提供貨幣兌換或匯款服務“為業務”的人士，都必須向海關申領牌照。根據這個定義²，發牌制度不適用於那些提供附帶於與其主要業務的匯款/兌換服務的商店(例如在交易中接受人民幣的零售業務)。
- (l) 擬議法例會訂明由海關執行的匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度的細節，有關細節包括海關作為發牌當局的職能及權力、發牌制度的涵蓋範圍、匯款代理人 and 貨幣兌換商的持牌人的“適當人選”準則，以及無牌經營匯款及貨幣兌換業務的罪行。
- (m) 為求順利過渡，以及考慮到在諮詢期間所收集到匯款及貨幣兌換業的意見，我們建議新法例應訂明在發牌制度實施後提供為期 60 天的過渡期，以便已登記的匯款代理人 and 貨幣兌換商向海關提出匯款代理人 and 貨幣兌換商牌照申請。

² 根據特別組織的要求，所有提供匯款服務的機構應由一監管當局就打擊清洗黑錢措施作監管。由於郵政署現經由一商業匯款網絡系統提供匯款服務予市民，擬議法例將會涵蓋郵政署。

上訴機制(諮詢文件的附件 A 第 54 至 60 項)

- (n) 為確保打擊清洗黑錢制度有適當的制衡，新法例會成立獨立的審裁處，覆檢有關當局在新法例下所作的決定，包括施加監管罰則，以及匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌事宜。擬成立的審裁處會由一名主席(須具備獲委任為高等法院法官的資格)及不少於兩名由財經事務及庫務局局長委任的成員組成，他們的任期一律不超過三年。審裁處主席和成員不得為公職人員。

下一步行動

8. 我們會在諮詢期內積極地邀請有關的業界從業員參與諮詢，以收集他們對各項詳細立法建議的意見。正如上一輪的諮詢，我們已向商會、專業團體和有關行業的成員派發諮詢文件，邀請他們就詳細立法建議發表意見。諮詢期會將於二零一零年二月六日結束。我們會聯同有關監管機構在諮詢期間為金融業各個界別的成員舉行諮詢會。

9. 我們會考慮議員的意見，以及在這次諮詢期內所收到的意見，然後擬備法例草案。視乎籌備工作的進展，我們計劃在二零一零年第二季向立法會提交條例草案。

財經事務及庫務局

二零零九年十二月