

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》委員會 關於有關當局的視察及調查權力的進一步資料

本文件旨在就《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》(條例草案)建議賦予有關當局的視察及調查權力，提供進一步資料。

關於有關當局的權力的國際規定

2. 為打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制訂國際標準的財務行動特別組織(特別組織)規定，監管機構應有足夠權力，以監察和確保金融機構遵從特別組織所訂立的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。具體而言，特別組織規定，監管機構應：

- (a) 獲授權對金融機構進行視察(包括實地視察)，以確保金融機構遵從規定。視察範圍應包括審核政策、程序、帳簿及紀錄，並應涵蓋抽樣測試；
- (b) 有權強制金融機構提供所有與監察遵從規定有關的紀錄、文件或資料，或取覽該等紀錄、文件或資料。這包括所有與戶口或其他業務關係或交易有關的文件或資料，包括金融機構為偵察異乎尋常或可疑的交易而擬備的分析報告。

特別組織更規定，監管機構為監管目的而強制金融機構提供紀錄、文件或資料或取覽該等紀錄、文件或資料的權力，不應有須取得法庭命令的前設。

視察及調查所需的紀錄及文件

3. 有關當局在進行例行視察時需要取覽的紀錄及文件，相對於調查時所需要的，兩者最大分別並非在於紀錄及文件的種類，而是在於所需資料的深度及具體程度。例行視察就如循規審核，旨在審查金融機構有否遵從條例草案所訂規定。在進行例行視察時，監管機構需要審核金融機構的相關政策及程序，並對客戶盡職審查過程、備存紀錄程序及監察交易過程進行抽樣調查，以確定金融機構有否遵從條例草案所訂規定。在進行抽樣調查時，有關當局可能需要審核客戶的開戶文件及載有交易資料的戶口紀錄等。

4. 進行調查時需要取覽的資料則較為集中和深入，因為有關當局是要收集證據，以視乎情況採取紀律處分行動或提起刑事法律程序。舉

例來說，如發生違反法例規定的事件，有關監管機構就有需要釐清涉事僱員和金融機構是否須負上法律責任，因此或須要求涉事金融機構披露在某特定時間採用的內部政策，以確定涉事僱員在發生違規事件時有否違反該機構在該特定時間採用的內部政策。反之，有關當局在進行例行視察時，通常只會要求金融機構提供當時採用的內部政策的複本，以確定該機構當時有否實施符合法例規定的內部政策。

5. 因應委員提出的意見，我們考慮過如果限制根據第 9(1)(b)條可取得的紀錄或文件的種類，例如只限於條例草案所規定備存的文件或紀錄，是否可行。一如上文第 3 段所述，監管機構有需要審核金融機構根據附表 2 第 20 條訂明所須備存的紀錄或文件以外的相關政策和程序。此外，有些紀錄及文件是不可分割的，有時候可能其中只有部分是屬於法例訂明須備存的紀錄或文件。遇上這種情況，監管機構取得有關紀錄或文件的權力或會受到挑戰，導致執法制度成效不彰。因此，我們認為，就第 9(1)(b)條所涵蓋的紀錄或文件的種類設限，並不可行。其實，條例草案第 9 條已就有關當局行使取得紀錄及文件的權力設有保障措施，即取得有關紀錄及文件的目的，必須是為了確定金融機構有否遵從指明的規定(第 9(1)條)，而要求取得的紀錄及文件，則必須與金融機構所經營的業務或所進行的交易有關(第 9(1)(b)條)。

視察或調查時所取得紀錄及文件複本的處理方法

6. 有關當局在進行視察或調查時取得的所有資料(包括取得的紀錄及文件複本)，均須按照(就金融管理專員而言)《銀行業條例》(第 155 章)、(就證券及期貨事務監察委員會而言)《證券及期貨條例》(第 571 章)、(就保險業監督而言)《保險公司條例》(第 41 章)的保密條文及(就海關關長而言)條例草案第 48 條，列作機密處理。各有關當局均有訂立規管處理此等紀錄及文件複本的內部程序，規定有關複本必須在使用後銷毀；或如有關複本會存放在檔案內，則必須妥為保管，只供獲授權人士取覽。

有關要求作出法定聲明的理據

7. 第 9(9)及(10)條賦權獲授權人要求任何人藉法定聲明核實：

- (a) 該人提供的答案；或
- (b) 有關該人以不知悉有關資料為理由而沒有按照根據第 9(3)或(5)條施加的要求回答問題的事實。

8. 正如我們在法案委員會二零一一年一月十三日的會議上所解釋，在某些情況下，有關人士對於在不同時間被問及的同一事項或爭議點，或會作出自相矛盾的陳述，因此有必要賦權獲授權人要求有關人士作出法定聲明，讓有關人士為作出虛假的法定聲明承擔作偽證的風險。此外，假如證人在進行法律程序的盤問過程中，提供與先前所作的法定聲明自相矛盾的證供，會令其可信程度受損。

委任調查員的條件

9. 第 11(1)條列明若干情況，賦權有關當局在該等情況下可委任調查員，就涉嫌違反條例草案所訂的指明條文展開調查。根據該條獲委任的調查員可行使條例草案第 12 條賦予的權力。憑藉調查權力，有關當局得以就其在例行視察期間發現或在其他情況下注意到的可能違規個案，展開進一步的調查。鑑於只有在違反指明條文的表面證據成立時才會展開調查，加上根據第 11 條獲委任的調查員可行使第 12 條賦予的權力，我們認為，規定有關當局在符合第 11(1)條所列的情況下才可委任調查員，是恰當的做法。事實上，其他法例也有為委任調查員設定相若的限制，例如《財務匯報局條例》(第 588 章)第 23(3)條規定，如財務匯報局有合理因由相信，某上市實體有或可能有有關不當行為，即可指示調查委員會行使有關條例賦予的調查權力，調查該不當行為。

財經事務及庫務局
二零一一年三月十日