

立法會

Legislative Council

立法會LS7/10-11號文件

2010年11月12日內務委員會會議文件

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 訂立法律架構，以實施財務特別行動組織(下稱"特別組織")的規定，特別組織是制訂打擊洗錢國際標準的組織。
2. **意見**
 - (a) 條例草案旨在向指明金融機構施加客戶盡職審查規定及備存紀錄規定，藉此處理特別組織所指出的主要不足之處。
 - (b) 條例草案亦訂立發牌制度，以規管貨幣兌換和匯款服務的經營。
 - (c) 將會設立獨立的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)覆核審裁處，以覆核有關當局根據條例草案作出的若干決定。
 - (d) 有關當局會獲賦予多項監管及執法權力，包括施加罰款的權力。
3. **公眾諮詢** 政府當局曾在2009年7月及2009年12月就立法建議進行兩輪公眾諮詢。政府當局表示，收到的意見主要是關於擬議打擊洗錢制度的技術和運作事宜，以及釐清須予遵從的規定。當局已考慮收到的意見，並修改了一些早前的建議。
4. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局曾於2009年6月11日及2009年12月14日向財經事務委員會簡介擬議法例的架構。財經事務委員會於2010年5月24日舉行會議，聽取公眾對詳細立法建議的意見。事務委員會委員提出了多項關注。
5. **結論** 鑒於財經事務委員會委員在會議上提出的關注，以及法例可能廣泛影響金融服務供應商界別，議員可考慮成立法案委員會，審議條例草案。

II. 報告

條例草案目的

制訂法律架構，以實施財務特別行動組織(下稱"特別組織")的以下各項規定 ——

- (a) 向指明金融機構施加客戶盡職審查規定及備存紀錄規定，並就有關當局監督該等規定有否獲遵從的權力訂定條文；
- (b) 規管貨幣兌換及匯款服務的經營，以及金錢服務經營者的領牌事宜，並就此等服務經營者的領牌事宜訂定條文；及
- (c) 設立打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)覆核審裁處(下稱"審裁處")，以覆核有關當局根據條例草案作出的若干決定。

立法會參考資料摘要

2. 財經事務及庫務局財經事務科於2010年10月27日發出的立法會參考資料摘要(檔號：FSB G13/21C)。

首讀日期

3. 2010年11月10日。

意見

A. 背景

4. 特別組織是1989年成立的跨政府組織，現有36個成員司法管轄區。特別組織的建議獲國際貨幣基金組織及世界銀行確認為打擊洗錢的國際標準。香港在1990年加入特別組織，有責任實施特別組織的規定，並須接受特別組織的相互評核。相互評核旨在監察各司法管轄區實施特別組織的規定的進展情況。

5. 目前，適用於金融機構的客戶盡職審查及備存紀錄規定載於金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")

和保險業監督向其轄下的受規管機構發出的指引內。違反此等規定者無須受罰。匯款代理人 and 貨幣兌換商現時必須按照《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第24B及24C條的法例規定，向警方登記並備存交易紀錄。法例並無條文賦權當局拒絕登記及進入匯款代理人 and 貨幣兌換商的處所或查閱有關帳簿／紀錄，以進行例行合規審查。

6. 特別組織在2007-2008年度對香港進行相互評核，以評估香港的打擊洗錢制度在遵從特別組織建議方面的情況，而特別組織的建議是現行打擊洗錢制度的國際標準。雖然特別組織確認香港打擊洗錢制度的優點，但也指出一些問題，當中包括

- (a) 尚未把客戶盡職審查及備存紀錄規定納入法例；
- (b) 尚未就上述規定訂立適當的罰則；
- (c) 監管機構的監管及執法權力有限；及
- (d) 沒有制訂適用於金錢服務經營者(即匯款代理人 and 貨幣兌換商)的打擊洗錢監管制度。

7. 根據相互評核的結果，特別組織議決把香港加入定期的跟進程序，規定香港須定期向特別組織匯報已採取或計劃推行的改善措施。根據特別組織的程序，香港在相互評核後約3至4年(即在2012年年中前)應已處理上述事宜，並尋求免除跟進程序(立法會參考資料摘要第3段)。

B. 條例草案

8. 條例草案旨在實施特別組織對香港進行相互評核後提出的建議。根據立法會參考資料摘要第4段，條例草案大致反映金融管理專員、證監會和保險業監督發出的指引所載的現行客戶盡職審查及備存紀錄的規定；當局在參考特別組織的規定後，亦在條例草案中就監管機構的監管及執法權力和針對違規的罰則訂定具體條文。

關於就客戶作盡職審查及備存紀錄的規定(第2部)

9. 條例草案附表2載有關於就客戶作盡職審查及備存紀錄的擬議規定。條例草案第2條訂明，此等規定對金融機構具有效

力。根據條例草案附表1第2部，"金融機構"指認可機構、持牌法團、獲授權保險人、獲委任保險代理人、獲授權保險經紀、持牌金錢服務經營者或郵政署署長。金融機構、金融機構的僱員，以及關涉金融機構的管理的人須就與違反此等規定有關的罪行負上刑事法律責任。

10. 根據附表2第2部，金融機構必須在若干情況下對客戶執行客戶盡職審查措施，例如在與該客戶建立業務關係之前、在為該客戶執行涉及相等於120,000元或以上的款額的非經常交易之前(不論該交易是單一交易，或是以金融機構覺得是有關連的若干次操作執行)、或當金融機構懷疑客戶或客戶的戶口涉及洗錢或恐怖分子資金籌集時。根據附表2第3部，金融機構必須就每項由它進行的交易，備存在與該項交易有關連的情況下取得的文件的正本或複本，以及如此取得的數據及資料的紀錄。金融機構亦須就它的每名客戶，備存在識別及核實該客戶的身份時取得的文件的正本或複本，以及如此取得的數據及資料的紀錄，並須備存關乎客戶戶口的檔案及與該客戶業務通訊的檔案的正本或複本。

11. 根據條例草案第7條，有關當局可在憲報公布它認為對施行附表2任何條文提供導引而言屬適當的指引。根據條例草案第7條公布的指引並非附屬法例。

對經營金錢服務的規管(第5部)

12. 第5部就擬由香港海關關長(下稱"關長")管理的金錢服務經營者發牌制度訂定條文。根據該制度，任何人如有意以經營貨幣兌換及／或匯款服務作為業務，須申領金錢服務經營者牌照。不遵從此項規定，即屬犯罪，可處第6級罰款(10萬元)及監禁6個月。

13. 根據擬議發牌制度，關長獲賦權批給、續批、吊銷或撤銷金錢服務經營者牌照，以及訂定或更改金錢服務經營者牌照的條件。關長可訂立規例，藉以更佳地施行條例草案第5部的條文和達致第5部的目的。條例草案第42條訂明，倘持牌人違反根據條例草案第50條訂立的規例、牌照條件或指明的第5部條文，關長可向該持牌人採取紀律行動。此等行動包括公開譴責持牌人，以及命令持牌人採取糾正行動和繳付不多於100萬元的罰款。關長在首次行使權力施加罰款前，必須根據條例草案第44條所訂公布指引，示明其建議採用何種方式行使該權力。條例草案第44(3)條訂明，該等指引並非附屬法例。

14. 根據條例草案第45及46條，關長可委任其他人為獲授權人員，此等人員可根據裁判官手令進入處所，以及移走看似屬犯罪(干犯關乎對經營貨幣兌換或匯款服務的限制的罪行)證據的物品。根據條例草案第47條，此等人員可無需手令而將他們懷疑已干犯或正在干犯有關罪行的人拘捕或扣留作進一步查訊。

15. 關長及其他指明人士須將其在根據條例草案執行職能時獲悉的事宜保密(條例草案第48條)。

監管及調查(第3部)

16. 條例草案第3部賦予有關當局權力，以監管條例草案是否獲遵從，以及就違反條例草案條文的事宜進行調查。此等權力包括進行例行視察、就涉嫌違反條例草案的罪行進行調查，以及根據裁判官手令進入處所和搜尋紀錄及文件。根據條例草案附表1第2部，"有關當局"指——

- (a) 就認可機構而言，指金融管理專員；
- (b) 就持牌法團而言，指證監會；
- (c) 就獲授權保險人、獲委任保險代理人或獲授權保險經紀而言，指保險業監督；及
- (d) 就持牌金錢服務經營者或郵政署署長而言，指香港海關關長(根據附表1第2部的定義，包括任何香港海關副關長或香港海關助理關長，以及獲香港海關關長轉授其任何職能的人)。

17. 條例草案第3部訂立關於例行視察及調查的罪行，並訂明可向原訟法庭提出申請，要求對不遵從規定交出紀錄或文件或回答問題的人進行查訊。

有關當局採取的紀律行動(第4部)

18. 根據條例草案第21條，有關當局可針對違反指明客戶盡職審查或備存紀錄規定的金融機構採取紀律行動。有關當局可公開譴責該金融機構，以及命令該金融機構採取糾正行動和繳付最高1,000萬元罰款，或因該項違反而獲取的利潤或避免的開支的金額3倍(以金額較大者為準)。

19. 有關當局在首次行使權力施加罰款前，必須根據條例草案第23條所訂公布指引，示明其建議採用何種方式行使該權力。條例草案第23(3)條訂明，該等指引並非附屬法例。

審裁處(第6部)

20. 第6部訂定條文，以成立審裁處覆核有關當局根據條例草案作出的決定，包括施加監管罰則的決定，以及關長就金錢服務經營者領牌事宜作出的決定。審裁處可確認、更改或推翻該決定，或把有關事宜發還有關當局處理。

21. 審裁處包括一名主席及另外兩名由財經事務及庫務局局長委任的人士。審裁處主席必須具資格獲委任為高等法院法官，並且不屬公職人員。

22. 如覆核的任何一方對覆核的裁定感到不滿，該方可在獲得上訴法庭的許可後，針對該裁定向上訴法庭就法律問題或事實問題或法律兼事實問題提出上訴。

條例草案的適用範圍

23. 根據條例草案第2條，條例草案附表1所載釋義條文按照其內容適用於條例草案。財經事務及庫務局局長可藉憲報公告修訂附表1第2部。附表1第2部就條例草案提述的實體或團體的釋義訂定條文。

24. 條例草案就郵政署署長所經辦的匯款服務而言適用於政府(條例草案第3條)。

雜項條文及過渡性條文(第7部)

25. 第7部載列雜項條文，涵蓋範圍包括行政長官會同行政會議為更佳地施行條例草案的條文及達致條例草案的目的而訂立規例的權力、有關當局為達致條例草案的目的而擬採用的舉證準則(即關乎刑事法律程序的條文以外，適用於民事法律程序的舉證準則)、有關當局就某些罪行提出檢控，以及發出通知。條例草案第80條訂明，條例草案不影響除條例草案外可基於法律專業保密權的理由而產生的任何聲稱、權利或享有權，但該條文不影響根據條例草案披露法律執業者的客戶姓名或名稱及地址的規定。

26. 條例草案第81條訂明，在緊接條例草案生效日期前經營

業務的貨幣兌換商及匯款代理人，須當作已獲批給牌照經營金錢服務。當作已批給的牌照的有效期為60日，但如在該段期間根據條例草案提出牌照申請，該當作已批給的牌照將會在申請獲批、拒絕或被撤回前(以較早者為準)仍然有效。

實施日期

27. 條例草案若制定為法例，將在2012年4月1日實施，惟財經事務及庫務局局長有權修訂有關日期。

公眾諮詢

28. 財經事務及庫務局聯同金融管理專員、證監會、保險業監督及香港海關，已在2009年7月及2009年12月就立法建議進行兩輪公眾諮詢。根據立法會參考資料摘要第21段，所得的意見主要關於擬議打擊洗錢制度的技術和運作事宜，以及釐清須予遵從的規定。議員可參閱載於立法會參考資料摘要附件C的諮詢總結，其內綜述了政府當局對收到的主要意見作出的回應。

29. 政府當局指出，當局已考慮在公眾諮詢中收到的意見，並修改了一些早前的建議。主要的修訂包括撤銷所有先前戶口一律須進行客戶盡職審查的規定、免除金融機構高級人員的個人民事法律責任，以及澄清關於人壽保險單受益人的客戶盡職審查規定。

諮詢立法會事務委員會

30. 政府當局曾於2009年6月11日及2009年12月14日向財經事務委員會簡介擬議法例的架構。財經事務委員會於2010年5月24日舉行會議，聽取公眾對詳細建議的意見。委員在討論期間提出的主要意見及關注事項包括 ——

- (a) 當局應在訂立監管措施與對有關機構造成遵從規定的負擔兩者之間採取適當的平衡；
- (b) 相對於國際標準，立法建議是否較為嚴格，還是較為寬鬆；
- (c) 在法例中應清晰界定刑事法律責任的犯罪意圖，並對監管當局的執法權力訂立所需的制衡；

- (d) 除刑事罰則外，應在法例中訂明違規的不同監管罰則；
及
- (e) 在法例生效後兩年內對所有現有戶口進行客戶盡職審查的規定，可能對金融機構造成不必要的遵從規定負擔。

總結

31. 鑒於財經事務委員會委員在會議上提出的關注，以及法例可能廣泛影響金融服務供應商界別，議員可考慮成立法案委員會審議條例草案。

立法會秘書處
助理法律顧問
鄭潔儀
2010年11月10日