

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》委員會

有關金錢服務經營者發牌制度的進一步資料

本文件提供有關在《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)下擬引入的金錢服務經營者發牌制度的進一步資料。

金錢服務經營者發牌制度條文的深度及細節

2. 一名委員詢問，是否有必要在條例草案第 5 部以如此深入詳盡的方式訂明發牌安排。引入金錢服務經營者發牌制度，目的是回應打擊清洗黑錢財務特別行動組織(特別組織)對香港進行相互評核後指出香港打擊洗錢制度的不足之處，即沒有為金錢服務經營者設定正式的監管制度，以打擊洗錢／恐怖分子資金籌集活動。條例草案所訂的發牌制度，包含特別組織訂明的以下條件：

- (a) 必須由指定的主管當局向金錢服務經營者發牌、備存現行持牌金錢服務經營者名稱和地址的名單，以及負責監管金錢服務經營者以確保他們符合發牌規定；
- (b) 有關當局須獲授權施加有效、與罪行相稱而又具阻嚇作用的罰則，以處理金錢服務經營者不遵守適用於他們的打擊洗錢／恐怖分子資金籌集規定的情況。罰則須訂明有關當局的權力包括撤回、限制或暫時吊銷金錢服務經營者的牌照；
- (c) 有關當局須採取必要的措施，以防止罪犯或其同黨持有金錢服務經營者的主要或控制權益，或成為該等權益的實益擁有人。

3. 條例草案所載適用於金錢服務經營者的法定打擊洗錢／恐怖分子資金籌集監管制度的主要元素，與特別組織其他成員司法管轄區(例如英國及新加坡)有關金錢服務經營者發牌制度的相應法規相若。有關制度的涵蓋範圍包括：備存持牌人登記冊；批給、續發、撤銷或暫時吊銷牌照；施加、修訂或撤回發牌條件；以及執行持牌人須遵守的適當人選規定。事實上，擬議發牌制度有關條文的深入詳盡程度，與香港其他就業務規模較小的機構而設的發牌制度(例如根據《地產代理條例》(第 511 章)及《旅行代理商條例》(第 218 章)設立的發牌制度)一樣。有需要在此指出，在二零零九及二零一零年舉行的條例草案立法建議諮詢會上，許多出席的金錢服務業界經營者均指出，為求清晰及明確起見，條例草案應詳細訂明適用於他們的發牌規定及責任。

金錢服務經營者的流動經營模式

4. 根據第 29(1)(b)條所訂的刑事罪行條文，金錢服務經營者如在牌照指明的處所以外經營金錢服務，即屬犯罪。一名委員關注到，該條文會否對以流動經營模式運作的金錢服務經營者構成限制。鑑於一些金錢服務經營者或有意以流動經營模式運作(即不在固定地點或處所經營金錢服務)，我們會修訂條例草案的有關條文。下文綜合闡述擬議的修訂安排：

- (a) 第 30(1)(a)條訂明，金錢服務經營者牌照的申請，必須以香港海關關長(關長)指明的格式及方式提出。關長會規定申請人申報他們會以“流動經營”模式運作還是在“固定地點”運作。關長會向申請人發出指引，說明在決定金錢服務經營者是採用“流動經營”模式運作還是在“固定地點”運作時所需考慮的因素；
- (b) 申請人如擬成為在“固定地點”運作的金錢服務經營者，必須在申請書內提供所有他打算經營金錢服務的處所的相關資料。這些處所必須適合用作經營金錢服務。在獲批給牌照後，持牌人如有意在牌照指明的處所以外的任何處所經營金錢服務，則必須按照第 38(1)條的規定，事先取得關長批准；
- (c) 申請人如擬成為採用“流動經營”模式運作的金錢服務經營者，也須在申請書內向關長提供地址。該地址會收錄於關長備存的持牌金錢服務經營者登記冊內，供識別身分及通訊之用(例如供關長安排視察及發出通知)。只可在申請書指明處所經營業務的規定，將不適用於採用“流動經營”模式運作的金錢服務經營者，而在“固定地點”運作的金錢服務經營者須事先取得關長批准才可加入新的營業處所這項規定，亦將不適用於採用“流動經營”模式運作的金錢服務經營者；及
- (d) 在獲批給牌照後，持牌人如有意把運作模式由“流動經營”改為“固定地點”，必須按照第 39(1)條的規定，把變更通知關長，並就營業處所事先取得關長的批准(如適用)，反之亦然；

第 51 條已訂明申請牌照時向關長提供虛假資料的罰則。

5. 為了落實第 4 段所闡述的修訂安排，我們建議作出以下修訂：

- (a) 取消第 29(1)(b)條所訂的刑事罪行，讓以“流動經營”模式運作的金錢服務經營者不會因在有關牌照指明以外的地點經營金錢服務而受該條文所圈制，並在第 38 條增訂一項新刑事罪行，以確保在“固定地點”運作的金錢服務經營者遵從規定，在加入新的營業處所時事先取得關長批准；及

- (b) 修訂第 30(3)(b)條的內容，把“該申請所關乎的處所適合用作經營金錢服務”，改為“擬用作經營金錢服務的處所適合作該用途”[底線後加，以示強調]，以實施上文第 4(b)段所述的建議安排，因相關的要求只適用於“固定地點”運作模式下所指明的處所。

第 29(2)條所訂的無牌經營罰則

6. 一名委員認為，沒持有有效牌照而經營金錢服務屬嚴重罪行，建議政府當局應考慮提高第 29(2)條所訂的罰則。我們需指出，有關罰則(第 6 級罰款及監禁 6 個月)已加入監禁條款，高於《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)就未經登記而經營金錢服務施加的現行罰則(第 5 級罰款)。我們認為，第 29(2)條所訂的罰則適當，應足儆效尤，遏止無牌經營金錢服務的情況。

“最終擁有人”的釋義

7. 關於條例草案第 24 條中“最終擁有人”的釋義，一名委員關注到，現行的釋義會否令金錢服務經營者牌照的申請人感到混淆，原因是有關人士可能會同時屬於釋義中第(a)、(b)及(c)段所述類別的人士。我們已在二零一一年三月十四日法案委員會會議上，回應議員關注的事項，申明申請人須在申請表格上具報所有屬“最終擁有人”定義範圍內人士的相關資料，但無須訂明該等人士各屬“最終擁有人”定義範圍內哪個類別。

8. 在同一會議上，另一委員又要求政府當局確定，關長在考慮最終擁有人是否適當人選時，只會評估申請人所申報的最終擁有人。我們已表明的確如此。要注意的是，根據第 51 條的規定，就牌照申請提供虛假或有誤導性的資料，乃屬刑事罪行。

9. 關長須信納申請人屬第 30(3)(a)條所指明經營金錢服務的適當人選，才會考慮批給牌照。如申請人為法團，則該條所指明的人包括該法團的最終擁有人。一名委員注意到，根據第 30(3)(a)條的規定，“最終擁用人”的概念只適用於屬法團的申請人，建議政府當局考慮應否把有關概念的適用範圍擴大至涵蓋獨資經營者和合夥人。

10. 經仔細考慮該項建議後，我們同意，審慎可取的做法，是把“最終擁有人”這個概念的適用範圍擴大至涵蓋獨資經營者和合夥人。我們會建議修訂第 24 條“最終擁有人”的釋義及其他相關條文(包括第 30(3)(i)及(ii)、34(1)(a)(i)及(ii)和 36(1)條)。

根據第 41 條牌照不再有效

11. 正如我們在二零一一年三月十四日的會議上回應委員提問時所述，條例草案並無向任何人施加規定，如持牌人去世，必須向關長報告。第 41(a)條訂明，如持牌人屬個人，而該名個人已去世，有關牌照即不再有效。在正常情況下，如持牌人以個人身分經營金錢服務業務，一旦持牌人去世，該業務的運作便會自動停止。特別組織規定只有適當人選才准予經營或控制金錢服務業務。遵從有關規定，訂立這條述明牌照不再有效情況的條文，可確保在香港經營金錢服務業務的負責人都是經審核並符合“適當人選”準則的。

12. 在同一會議上，另一委員又提問，如關長無法與持牌人聯絡，或持牌人精神上無行為能力，關長會如何處理。遇有這些情況，關長可考慮根據第 34(1)(a)條的規定，以有關人士不再屬經營金錢服務的適當人選為理由，把他的牌照撤銷或暫時吊銷。

建議就金錢服務經營者發牌制度訂立新的刑事罪行

13. 一名委員建議，應把未有依據第 34(5)(c)條的規定將牌照交回定為罪行。經考慮後，我們同意這項建議。鑑於這是較輕的罪行，我們認為適宜訂定與第 39(4)條及第 40(4)條所述罪行相同的罰則，即最高處以第 5 級罰款。

14. 另有委員建議，把違反根據第 50 條訂立的規例的行為定為罪行。律政司就此提出了意見，指適用於根據第 50 條訂立的規例的《釋義及通則條例》(第 1 章)第 28(1)(e)條訂明：“附屬法例可訂定凡違反或觸犯該附屬法例者，即屬犯罪，經簡易程序定罪後，可判處罰款或監禁，或判處罰款兼監禁；罰款額及監禁期可在該附屬法例內指定，但以罰款不超過 5,000 元，監禁不超過 6 個月為限。”因此，現行法例已賦權把違反根據第 50 條訂立的規例的行為定為罪行。

就第 5 部提出的其他修訂建議

15. 我們會依據委員的建議，就條例草案第 5 部提出委員會審議階段修正案，內容如下：

(a) 在第 30(4)(b)條加入條文，訂明該人如被海外司法管轄區裁定觸犯罪行，即使有關罪行不屬第 30(4)(b)(i)及(ii)條涵蓋的罪行，只要是與第 30(4)(a)條訂明的罪行相若，也在涵蓋之列；

- (b) 在第 5 部加入類似條例草案第 18 條的條文，讓第 46 條所指的獲授權人員可要求交出以可閱讀形式將紀錄或文件(不論記錄於資訊系統內的有關紀錄或文件是否設有密碼保護)重現而製成的版本，使獲授權人員可根據第 46 條的規定，在電腦系統設有密碼保護的情況下，從該系統檢索有關紀錄或文件；
- (c) 修訂第 46(2)(d)條，把可能被扣留的人限於獲授權人員覺得是與涉嫌罪行的調查有關(或相當可能與涉嫌罪行的調查有關)的人；及
- (d) 把第 47(5)條的適用範圍擴大(根據現時擬稿，該條只適用於拘捕)，容許獲授權人員在任何人強行反抗或企圖逃避扣留的情況下，使用合理所需的武力，以扣留該人。

財經事務及庫務局
二零一一年五月二十四日