

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》委員會

對香港銀行公會所提交意見書的回應

香港銀行公會(銀行公會)於二零一一年一月二十一日就《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)，向法案委員會提交意見書(文件編號：CB(1)1196/10-11(01))。本文件旨在列述政府當局對有關意見的回應以及與銀行公會磋商後同意對條例草案作出的修正。

銀行公會提出的重要修訂建議

2. 法案委員會在二零一一年二月十七日的會議上，審閱了銀行公會的意見書。其後，政府當局聯同香港金融管理局(金管局)與銀行公會代表舉行了數次會議，詳細討論意見書的內容。在這些會議上，我們就意見書中提出的各項事宜，逐一闡釋訂立有關條文背後的理念；詳述打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)的現行規定；以及闡述條例草案建議施加的責任，再比對藉金管局發出的行政指引而實施的現行規管制度。銀行公會的代表也從本身的客戶服務、內部風險監控和合規管理的實際經驗，就擬議法定制度的運作，提出不少有用的意見。

3. 我們很高興報告，經討論後，各方就銀行公會意見書中提出的多項主要事宜達成共識。我們草擬了委員會審議階段修正案，並把擬稿交予銀行公會；銀行公會同意這些修訂建議。政府當局對銀行公會在意見書中提出的主要事宜的回應，撮述於**附件**。以下重點闡述已達成共識的主要事宜，以及政府當局打算落實的修正案建議：

風險為本模式

4. 銀行公會建議適當修訂條例草案，以更佳地反映風險為本的原則。我們解釋，風險為本原則一直是特別組織制定客戶盡職審查規定時所依據的重要原則，而條例草案各部條文就不同風險狀況的業務關係或客戶作出的具體規定，也旨在反映這項重要的風險為本原則。在此前題下，我們考慮過銀行公會的意見，同意建議修訂附表 2 第 12(9)和(10)及 15 條，給予金融機構更大彈性，讓他們可以因應客戶的洗錢／恐怖分子資金籌集風險，酌情決定按照特別規定所需採取的額外措施。

實益擁有人的定義

5. 條例草案把實益擁有人定義的門檻界定為擁有或控制某客戶 10% 或以上的股份、可對某客戶行使 10% 或以上的投票權、或可對某客戶行使最終控制權。銀行公會要求把定義門檻放寬至 25%，與歐盟及澳洲所採用的標準一致。銀行公會認為，把門檻定為 10% 會削弱香港金融機構的商業競爭力，在實際執行上也會困難重重。我們向銀行公會解釋，金管局所發出的指引已將識別及核實實益擁有人的門檻定為 10%，而據我們所知，銀行遵從有關規定時，並無多大困難。鑑於就實益擁有人所訂的 10% 門檻行之已久，一直沒有特別的合規問題，政府當局認為要求大幅放寬門檻的理據有欠充分。不過，考慮到銀行公會所列舉的海外例子及其對運作問題的憂慮，我們接納銀行公會的建議，為減少金融機構在核實過程中所面對的困難，若業務關係及客戶經評估為非高風險，金融機構可按 25% 的門檻進行核實實益擁有人身分的工作。

金融機構僱員的刑事法律責任

6. 銀行公會關注到，假如合規人員或其他負責人員判斷錯誤而導致有違法定規定，按照其意見行事的前線人員便不應負上刑事法律責任。有見及此，我們建議為僱員增訂法定免責辯護條款，訂明僱員若按照僱主為遵從條例草案的法定規定而擬訂的政策及程序行事，則可得到保障。

7. 我們亦認同銀行公會在條例草案草擬方面提出的多項意見。政府當局擬作出的改動，其重點載於**附件**第 4, 6 及 11 至 17 項。

其他討論事項

8. 鑑於電傳轉賬和匯款交易通常分別由銀行和金錢服務經營者進行，銀行公會也建議把附表 2 第 12 條的“電傳轉賬”規定及附表 2 第 13 條的“匯款交易”規定劃一，或把兩者合而為一。銀行公會關注到，適用於電傳轉賬及匯款的要求不同，或會削弱銀行的競爭力。我們已解釋，對附表 2 第 12 條所涵蓋的電傳轉賬實施的規定，旨在符合特別組織就電傳轉賬(明確界定為涵蓋以電子方式進行的轉賬)所訂的明確要求。考慮到不少匯款交易都不是透過電子方式進行，我們參照了《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)的現行規定草擬附表 2 第 13 條，為這類交易訂定特別責任。事實上，附表 2 第 12 條就電傳轉賬所訂的某些責任(例如在附隨電傳轉賬的信息或付款表格內須包括指明的匯款人資料)，根本不適用於那些並非以電子方式進行的匯款交易。把附表 2 第 12 及 13 條劃一，會在合規方面對進行這類交易的金融機構造成不必要的困難。

9. 此外，銀行公會又建議設立較長的過渡期，讓金融機構得以在法例生效前作出所需準備。我們已向銀行公會解釋，法例訂於二零一二年四月一日生效，是為了確保我們藉實施條例草案就打擊洗錢制度所作的重大改善，可於香港按照特別組織的時間表於二零一二年年中尋求免除特別組織的跟進程序前落實。金管局已向銀行公會明確表示，會在法例生效前與銀行公會緊密聯繫，以便擬備根據條例草案第 7(1)條發出的指引，協助銀行遵從條例草案附表 2 所訂的法定責任。金管局同時亦明確表示會在條例草案通過後盡快就指引諮詢業界。鑑於條例草案所訂的法定責任在本質上與現時適用於銀行的指引大致相同，金管局預計銀行日後在遵從規定方面應不會遇到很大困難。

財經事務及庫務局

二零一一年五月二十五日

香港銀行公會所提出的主要事宜及政府當局的回應

銀行公會所提出的事宜	政府當局的回應	修訂建議
1. 風險為本模式		
<p>銀行公會建議修訂條例草案，藉以更恰當地反映風險為本模式的原則。</p>	<p>我們同意修訂附表 2 第 12 及第 15 條，給予金融機構更大彈性，讓他們可因應所涉及的風險，酌情決定所需採取的額外措施。</p>	<p>附表 2 第 15 條會予以修改，讓金融機構可酌情採取合理措施，以確立有關客戶或實益擁有人的財富來源或資金來源；或採取額外措施，以減輕有關業務所涉及的洗錢或恐怖分子資金籌集風險。 對附表 2 第 12 條的修訂載於下文第 6 項。</p>
2. 法例的實施		
<p>銀行公會指出(i)應盡快就擬根據條例草案第 7 條發出的指引進行諮詢；(ii)應在條例草案通過以及一切必要的輔助指引定稿後至少 12 個月才開始實施有關法例；(iii)條例草案及輔助指引應在同日生效；以及(iv)財經事務及庫務局與有關當局應合力在條例草案生效前向公眾宣傳，教育公眾。</p>	<p>建議把法例的生效日期定於二零一二年四月一日，是為了確保我們藉實施條例草案就打擊洗錢／恐怖分子資金籌集制度所作的重大改善，可在香港按照特別組織的時間表於二零一二年年中尋求免除特別組織的跟進程序前落實。 應注意的是，金融機構根據條例草案所須履行的責任，在本質上與香港金融管理局(金管局)發出的現行指引所述者大致相同。金管局現正擬備擬根據條例草案第 7 條發出的指引。待條例草案通過後，金管局會盡快就指引擬稿諮詢業界；業界會有合理的時間就指引擬稿提出意見。政府當局會在法例生效前，安排適當的宣傳，以加深公眾對新規定的認識。</p>	<p>無須修訂。</p>

3. 實益擁有權門檻		
銀行公會要求把實益擁有人門檻放寬至 25%，使與歐盟及澳洲所採用的標準一致。	在識別和核實實益擁有人身分方面，以 10% 為門檻的規定是金管局指引訂明的現行規定。自實施以來，一直沒有特別的合規問題。鑑於銀行公會所列舉的海外例子及其對運作問題的憂慮，我們同意容許金融機構在附表 2 第 2(b) 條下，只核實持有 25% 或以上股份(或擁有其他形式的控制權)的實益擁有人身分，但有高度的洗錢或恐怖分子資金籌集風險的客戶則除外。	在附表 2 第 2 條加入新條文，容許金融機構只核實持有 25% 或以上股份(或擁有其他形式的控制權)的實益擁有人身分，但有高度的洗錢或恐怖分子資金籌集風險的客戶則除外。
4. 就信託而言的實益擁有權		
銀行公會認為技術上而言，金融機構的客戶是代表信託的受託人，建議應修訂條例草案附表 2 載列的實益擁有人定義第(c)段。	我們接納銀行公會的建議。因應修訂建議，我們留意到由於實益擁有人的定義用上“客戶”一詞，可能會限制到實益擁有人的定義於控制權結構的層次中涉及法團、合夥或信託的情況的適用範圍，例如擁有法團的信託或合夥本身並非金融機構的客戶。因此，我們會參照一些海外司法管轄區採用的方法作出所需的更改，使條例草案擬稿的用詞更加精確。	我們會修訂附表 2 第 1(1) 條實益擁有人定義的 (a)、(b)、(c) 及 (d) 段，刪去對“客戶”的提述。
5. 電傳轉賬及匯款交易		
銀行公會認為，應把“電傳轉賬”規定及“匯款交易”規定劃一，或把兩者合而為一。	“電傳轉賬”的法定規定是根據特別組織的規定而制訂的。特別組織的規定只涵蓋以電子方式進行的轉賬。這不包括匯款交易。匯款交易的特別規定以《有組織及嚴重罪行條例》(第	無須修訂。

	<p>455 章)所訂的相關規定為藍本，另載於附表 2 第 13 條。事實上，附表 2 第 12 條所訂的主要責任，包括在附隨有關電傳轉賬的信息或付款表格內列出指明匯款人資料的規定，並不適用於匯款交易。</p>	
<p>6. 交易後的監察及風險為本準則</p>		
<p>銀行公會認為，銀行接獲電傳轉賬時，或無法篩選所有資料不全或無意義的轉賬，並採取附表 2 第 12 條所訂的措施，因為這些轉賬通常是實時進行的。</p>	<p>我們留意到，基於電傳轉賬的性質，要實施附表 2 第 12 條的規定會有實際上的困難。我們會適當修訂有關條文。</p>	<p>我們會修訂附表 2 第 12(9)和 12(10)條，把規定金融機構須決定是否拒絕接受有關電傳轉賬的規定，改為要求金融機構在合理地切實可行的範圍內盡快考慮限制或中止其與匯款機構的業務關係，或採取合理措施，以減低有關轉賬所涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。我們會在附表 2 第 12(9)及 12(10)加入新段，規定金融機構在得悉附隨電傳轉賬的資料不完整或無意義後，須在合理地切實可行的範圍內盡快採取合理措施，以減低有關轉賬所涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。</p>
<p>7. 持續進行客戶盡職審查</p>		
<p>條例草案規定對客戶持續進行客戶盡職審查，並就先前客戶(即在條例草案生效前已建立業務關係者)另訂條文。實際上，一旦發生觸發事件，對先前客戶進行的客戶盡職審查，必須提升至符合條例草案所規定的標準。銀行公會建</p>	<p>銀行公會已備悉我們的解釋。這些規定雖互相關連，卻是特別組織所訂的不同規定。持續監察包括監察交易，適用於所有客戶。另一方面，與先前客戶建立業務關係時進行的客戶盡職審查未必達到條例草案所規定的標準，故有</p>	<p>無須修訂。</p>

<p>議應把兩者合而為一。</p>	<p>必要訂立規定，在發生觸發事件後糾正有關情況。因此，不能把這兩項規定合而為一。</p>	
<p>8. 代理銀行服務</p>		
<p>銀行公會認為，附表 2 第 7 條與代理銀行服務有關的糾正規定屬不必要，因為金管局的指引已施加嚴格的盡職審查規定。</p>	<p>由於現有的代理銀行服務關係已受到金管局的指引規管，金管局預計在遵從附表 2 第 7 條方面不會出現任何重大問題。當局已向銀行公會保證，銀行如已執行一切所需的代理銀行盡職審查，便足以符合附表 2 第 7 條的規定。金管局會在擬根據條例草案發出的指引中，述明如何符合記錄各方責任的規定。</p>	<p>無須修訂。</p>
<p>9. 境外適用範圍</p>		
<p>銀行公會要求把與海外分行及附屬公司有關的規定，限定為只適用於“該金融機構為<u>大股東</u>的附屬企業”。</p>	<p>我們已解釋，附表 2 第 22(3)條按照《公司條例》的定義界定“附屬企業”，有關定義已包括大多數擁有權的元素。既然該條所指的附屬公司是由金融機構擁有，我們認為有關規定不會對金融機構履行合規責任造成任何問題。</p>	<p>無須修訂。</p>
<p>10. 對金錢服務經營者的規管</p>		
<p>銀行公會歡迎條例草案訂立新規定以規管金錢服務經營者，同時倡議建立更穩健的規管制度。</p>	<p>條例草案引入的金錢服務經營者發牌制度，大大改善了《有組織及嚴重罪行條例》為業界所制定的現行制度。考慮到業界的情況及特別組織的規定，我們認為擬議規管制度寬嚴適中。</p>	<p>無須修訂。</p>

11. 先前客戶		
銀行公會指出，附表 2 第 6(1)(b)條，是一項在條例草案生效時要求銀行立即採取糾正措施的規定，因為一旦法例生效後銀行可被視為在顧及現行文件標準後，察覺到他們欠缺先前客戶的足夠資料。	特別組織規定金融機構只須在觸發事件發生後，對現有客戶執行客戶盡職審查，這正是我們的立法原意。我們會修訂附表 2 第 6 條，確保有關條文準確表達立法原意。	我們會刪去附表 2 第 6(1)(b)條。
12. 簡化盡職審查		
銀行公會建議釐清有關規定，任何屬附表 2 第 4(2)條所指的人如屬客戶的所有權結構的其中一環，則金融機構在識別實益擁有人時，無須追查該人以外其他人的資料。這與金管局的現行指引一致。	我們贊同銀行公會的建議。	我們會刪除附表 2 第 4(5)條，並在第 4 條加入新段，訂明遇有不屬第 4(2)條所指的客戶但其實益擁有權結構內卻有屬該條所述的實體這種情況，金融機構無須執行附表 2 第 2(b)條所列的措施。
13. 退休金計劃的定義		
銀行公會要求政府當局澄清，附表 2 第 4(4)(b)條對“退休金計劃”的提述，可否引伸至解作適用於附表 2 第 4(4)(a)條所訂明的“公積金計劃、退休計劃或離職金計劃”。	我們同意澄清，第 4(4)(b)條其實同樣適用於公積金計劃、退休計劃或離職金計劃。	我們會修訂附表 2 第 4(4)(b)條，使該條同時涵蓋公積金計劃、退休計劃或離職金計劃。
14. 備存紀錄		
銀行公會建議，應把附表 2 第 20(6)條有關中介人的規定，移至附表 2 第 18 條(藉著中介人執行客戶盡職審查措施)，按主題把金融機構就中介人所須負上的責任歸入同一條文之下，利便查閱。	我們贊同銀行公會的建議。	附表 2 第 20(6)條有關中介人的規定，會移至附表 2 第 18 條。

15. 不曾為識別身份的目的而現身的客戶		
銀行公會指出，“向適當的人或主管當局取得證明該客戶所提供的文件為有關正本的真確複本的證明書”這項規定，未必在所有情況下均切實可行。附表 2 第 9 條的現行擬稿，並沒有提供金管局指引現時所給予的彈性。	我們贊同銀行公會的建議。	我們會刪去附表 2 第 9(b)條的後半部分，使第 9(b)條表述為“採取增補措施，核實該客戶提供的所有資料”。
16. 核實財富／資金來源—政治人物		
銀行公會表示，第 10(1)(b)及(2)(b)條只應規定金融機構須採取“合理”而非“充分”措施，以確立政治人物的財富和資金來源，因為特別組織訂立的方法也是採用“合理”一詞。	我們贊同銀行公會的建議。	在第 10(1)(b) 及 10(2)(b) 條中以“合理”取代“充分”。
17. 第 5(7)條所訂的刑事罪行		
銀行公會關注到，假如合規人員或其他負責人員判斷錯誤而導致有違法定規定，按照其意見或指令行事的前線人員，便不應被視為觸犯第 5(7)條所訂的刑事罪行。	為提供保證，我們已在第 5 條加入法定免責辯護條款，以保障金融機構的僱員或受僱為金融機構工作的人。	在第 5 條加入法定免責辯護條款，訂明凡金融機構為遵從有關指明條文而制定了政策及程序，則按照該等政策及程序行事的金融機構的僱員或受僱為金融機構工作的人，一律受到保障。