

澳門反洗錢新規為在澳門營業的美國賭場敲響警鐘

綜述

2016年5月13日，澳門博彩監察協調局頒佈的第1/2016號指引《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》（以下簡稱“《新指引》”）已正式生效施行。這部《新指引》新增了對博彩仲介人的規範並且要求賭場和博彩仲介人實施更為全面的內部控制，從而使得澳門反洗錢監管體制與國際標準進一步接軌。

《新指引》突顯出許多在亞洲開展博彩業務的美國賭場（即總部設在美國的賭場公司）所面臨的日益增長的反洗錢風險。隨著亞洲監管機構開始加大反洗錢執法力度，這些美國賭場可能會面臨美國和當地反洗錢監管機構的平行執法。

澳門針對本地博彩業反洗錢新規的內容簡介

《新指引》規定：（1）賭場和博彩仲介人應當對巨額交易和可疑交易進行彙報，並且保存相關文檔，同時有義務向有關監管機構提供其所要求的相關資料文檔；（2）賭場必須監督其博彩仲介人依法履行上述報告義務；（3）賭場和博彩仲介人必須識別並驗證客戶的身份，採取客戶盡職審查措施和強化盡職審查措施。

具體而言，《新指引》包含以下幾個要點：

- 1) **報告和文件保存義務。**《新指引》規定了兩類需要提交的報告書，分別是《巨額交易報告書》和《可疑交易報告書》。對於《巨額交易報告書》，儘管近年來高額投注者的人數不斷上升，《新指引》還是將《巨額交易報告書》的提交門檻維持在澳門幣50萬元（約合62,616美元）。而對於《可疑交易報告書》，《新指引》保留了先前規定中較為寬泛的標準，即任何基於其性質、複雜性、涉及的金額或非慣常性而顯示有洗錢或資助恐怖主義犯罪跡象的交易都應當報告。此外，賭場和博彩仲介人都應當將所有的《巨額交易報告書》、《可疑交易報告書》和支持文件存檔保留五年。
- 2) **對博彩仲介人的規範。**《新指引》明確規定其適用對象包括博彩仲介人，並且要求其履行所有《新指引》中規定的繁重的義務。此外，《新指引》還要求賭場的合規主任複查博彩仲介人填寫的《可疑交易報告書》，並且對博彩仲介人彙報可疑交易的數量進行每日登記。

澳門新的反洗錢規範對賭場和博彩仲介人設立了更為全面的內部控制要求，從而促進澳門的反洗錢監管體制與國際標準進一步接軌，因此許多以美國為總部的澳門賭場將會同時面臨來自美國和當地執法機構的多法域執法風險。

- 3) “瞭解你的客戶”的要求。首先，《新指引》要求賭場和博彩仲介人識別和核實客戶的身份，其中“客戶”包括參與持續業務關係、可疑交易或巨額交易的博彩者、投注者或博彩信貸受益人，以及前述參與人的代表人、代理人和實際受益人。其次，《新指引》要求賭場和博彩仲介人採取客戶盡職審查措施，包括識別和核實進行持續業務關係、可疑交易或巨額交易等博彩交易及相關財務交易的參與人的身份。最後，《新指引》還要求賭場和博彩仲介人在特定情況下採取強化盡職審查措施，例如針對本地或外地政治敏感人物及其家屬和關係密切的人。

澳門新的反洗錢規範對賭場及其博彩仲介人設立了三種主要義務：（1）保存大額交易和可疑交易的相關文檔；（2）賭場監督保證其博彩仲介人履行相應報告義務；（3）進行客戶盡職審查和強化盡職審查。

《新指引》對在澳門營業的美國賭場的跨境影響

美國監管機構很早就認識洗錢問題的嚴峻性。根據2012年世界銀行和國際貨幣基金組織的統計，全球每年洗錢的數額達到世界各國國內生產總值之和的3%到5%，約計2.17到3.66兆美元。為此，美國相繼頒佈了幾部重要的法律法規，要求金融機構（其定義涵蓋賭場）在全公司範圍內建立和實施反洗錢合規制度，包括客戶盡職審查和強化盡職審查措施，可疑活動識別與報告，以及現金交易報告等制度和程序等。

《新指引》為美國監管機構對在澳門營業的美國賭場進行反洗錢執法活動提供了極大的便利。首先，誠如我們上文中所提到的，《新指引》要求所有在澳門的賭場和博彩仲介人對可疑交易進行監管和報告，並且實行更為嚴格的內部控制措施，如客戶身份識別程序、客戶盡職審查程序和強化盡職審查程序。

更為重要的是，美國監管機構可以通過以下方法獲取美國賭場在澳門運營的資訊：

- 1) 請求澳門的監管機構提供資訊。美國聯邦反洗錢核心監管部門之一——金融犯罪執法網路局（FinCEN），和澳門金融情報辦公室都是國際反洗錢組織埃格蒙特金融情報機構集團的成員，而各國金融情報組織均可通過埃格蒙特集團這一平臺進行合作和資訊交換。此外，中國已於今年十一月初與澳大利亞就涉嫌洗錢犯罪的資訊互換達成了協定，以支援其長期以來的反腐敗運動。除澳大利亞外，美國、加拿大和新加坡這些與中國之間尚未簽訂雙邊引渡條約的國家同樣被認為是受到腐敗官員歡迎的目的地。因此，為了增強其在打擊腐敗和跨境洗錢方面的力度，中國必將與這些國家簽訂資訊互換協定。
- 2) 採取特殊措施獲取資訊。美國的《愛國者法案》中規定，FinCEN有權認定某一國外的金融機構“具有重大洗錢嫌疑”，並且對與之進行交易的美國金融機構採取特殊措施。因此，FinCEN可能通過認定某一澳門賭場具有重大洗錢嫌疑，

要求美國金融機構獲取並保存該所有與該賭場有關帳戶的實際受益人資訊，以及識別有權使用這些帳戶的客戶。

- 3) **借助法律中的代理人原則。**美國的執法機構在一些處罰決定中僅僅基於母公司對子公司的控制權就責令母公司對其子公司的行為承擔法律責任。因此，美國反洗錢執法機構可能先獲取美國賭場在澳門子公司的資訊，再依此對美國母公司進行處罰。

對美國賭場而言，《新指引》同樣意味著更高的受到州博彩監管機構執法處罰的風險。以內華達州為例，該州法律禁止賭場在開展海外博彩業務時從事明知是違法的行為。如果FinCEN對某一總部在內華達州的賭場在海外的違法行為進行了處罰，內華達州博彩控制局可能會緊跟著對其進行獨立調查。

建議

就博彩收入而言，澳門是世界上最大的博彩中心。同時，在世界上所有重要的博彩中心裡，澳門也是洗錢風險最高之一。因此，《新指引》的頒佈不僅大大增強了澳門當地反洗錢監管機構的監管力度，也為美國反洗錢監管機構進行執法活動提供了便利。

在澳門營業的美國賭場可以通過以下幾種措施減少《新指引》帶來的風險。

- 1) 加大合規投入，確保企業內部的反洗錢規章制度已做出相應更新並得以貫徹實施，同時聘請對各國（至少是具有最高風險因素的關鍵國家）反洗錢法律和監管體制均有豐富經驗和知識的獨立合規專家對其進行評估；
- 2) 採取基於風險的客戶盡職審查方法，尤其注意審查客戶資金來源，以識別可能違反相關反洗錢法律法規的可疑交易；
- 3) 對博彩仲介人進行的交易採取適當的客戶盡職審查和強化盡職審查措施，以確保其始終遵守反洗錢法律；以及
- 4) 更為主動地保存完整的“瞭解你的客戶”和定期審查記錄，並且監控可疑交易和活動。

澳門新的反洗錢規範極大地增強了美國執法機構從澳門獲取資訊和進行跨國調查從而執行相關反洗錢法規的能力。

¹ 美國反洗錢領域最重要的兩部法律分別是《銀行保密法》和《使用適當手段攔截及阻止恐怖活動以團結和使美國強大的法律》（通常簡稱《愛國者法案》）。

如果您對本凱易簡報所述事項有任何疑問，請聯繫以下凱易簡報的作者或您在凱易的常規連絡人。

何翊羣
Kirkland & Ellis LLP
333 South Hope Street
Los Angeles, CA 90071
www.kirkland.com/yho
+1 213 680 8188

李筱茜
美國凱易國際律師事務所
中國
上海市浦東世紀大道8號
上海國金中心滙豐銀行大樓11樓
郵編：200120
www.kirkland.com/ali
+8621 3857 6332

張天鏡
美國凱易國際律師事務所
中國
上海市浦東世紀大道8號
上海國金中心滙豐銀行大樓11樓
郵編：200120
www.kirkland.com/tzhang
+8621 3857 6305

鄭浩欽
凱易律師事務所
香港
香港中環皇后大道中15號
置地廣場
告羅士打大廈26樓
www.kirkland.com/fjeng
+852 3761 3532

本簡報發表的約定是作者、出版人 和分發人並未就具體事實或事項提供任何法律、會計或其他專業建議或意見，因此不就本簡報的流通使用承擔任何責任。根據適用的專業行為規則，本文可被視為律師廣告。

© 2017 KIRKLAND & ELLIS. 版權所有。

www.kirkland.com