

欧盟反洗钱公约、指令

欧盟的历史可追溯到 1951 年成立的由 6 国参加的欧洲煤炭与钢铁共同体。1992 年，根据《马斯特里赫特条约》，欧盟正式成立并不断发展。目前欧盟有 25 个成员国。欧盟层面的法律在欧洲立法体系中占据及其重要的位置。欧盟的法律凌驾于各成员国国家法律之上，并适用于整个欧洲地区。目前欧盟成员国的国家法律约有 80% 是根据欧盟法律作出的。

在反洗钱立法方面，欧盟一直扮演着非常积极的角色，它是反洗钱金融行动特别工作组的创始人和重要成员。由于不直接从事金融机构的管理和反洗钱规定的具体执行，欧盟的反洗钱举措主要集中在欧盟制定或通过的一系列关于反洗钱的公约、指令和法律文件。可以说公约是欧盟反洗钱立法的基础，先后通过的三个反洗钱指令是欧盟反洗钱立法的重要支柱与主要载体。由于欧盟及其成员国在 FATF 组织中的重要作用，欧盟法律和 FATF 的建议要求一直以来都存在同步发展、互相促进的关系。

欧盟反洗钱法令设立了各成员国反洗钱法律应遵循的最低要求，欧盟各成员国有义务根据法令发布更为详尽的国家立法或其他行政法规。各成员国国家法律可以采取或保留更为严格的规定。此种构架导致的结果是，欧洲各国反洗钱立法规定因各国特点而各有不同，但本质上是一致的，即必须遵守欧盟反洗钱指令。

从欧盟反洗钱立法的发展来看，欧盟最早关于反洗钱的法律文件是欧盟委员会在 1990 年 11 月 8 日通过的《关于搜查、查封和没收犯罪收益公约》（即斯特拉斯堡公约）。这个公约便是欧盟为执行联合国 1988 年《维也纳公约》而通过的欧盟成员国之间的一项公约。这个公约构成了欧盟反洗钱立法的基础。

为了贯彻联合国《维也纳公约》、欧盟《斯特拉斯堡公约》以及 1989 年成立的 FATF 所出台的建议，欧盟理事会在 1991 年 6 月 10 日制定并发布了第一个反洗钱指令，即《关于防止利用金融系统进行洗钱活动的指令》。在该指令中，洗钱的上游犯罪（即清洗其收益可以构成洗钱的犯罪）主要沿用了维也纳公约中的规定（即毒品犯罪）以及由各成员国所认为必要的其他犯罪。法令所规定的反洗钱义务主要适用于信贷和金融机构。各成员国也可将其适用于可能被洗钱分子利用的其他行业。该指令明确规定，各成员国应保证本指令规定的洗钱在各国得到禁止；各成员国应保证其信贷和金融机构在业务活动中要求客户提供身份证明，在交易金额达到 15000 欧元或者发现有洗钱怀疑时对客户身份进行验证，并将可疑交易向有关当局报告；各金融机构对交易记录资料的保存期限至少不得低于 5 年；各成员国应当监督其信贷和金融机构建立有效的内部控制制度，对工作人员进行反洗钱法律培训；各成员国最迟应于 1993 年 6 月底前，遵照本指令制定本

国必要的法律、法规和规定。这一指令生效之后，欧盟各成员国相继在各自国家中制定了反洗钱方面的法律。

2001 年，欧盟议会和欧盟理事会着手对第一个反洗钱指令进行修订，以便使欧洲反洗钱立法与国际最佳做法接轨，并于同年 12 月 4 日通过了第二个反洗钱指令。与第一个指令相比，第二个指令的修订主要有两点，一是拓宽了洗钱上游犯罪的范围，从毒品犯罪扩大到所有的严重犯罪。其中严重罪行应至少包括毒品犯罪，有组织犯罪活动，严重欺诈，腐败，以及其他以重罪论处的罪行。二是扩大了履行反洗钱义务的机构的适用范围，从银行、货币兑换所、人寿保险公司、投资公司、汇款服务机构、共同投资计划、信贷机构等金融机构扩大到律师、会计师、审计师、房地产商、珠宝交易商、拍卖师和赌博业主等非金融机构和行业。此外，第二个指令还要求各成员国根据欧盟理事会 2000 年 10 月 17 日《关于协调各成员国金融情报机构在交流情报方面的合作的决定》，促进各国金融情报部门之间的合作。

2005 年，根据 FATF 最新修订的 40+9 项建议，欧盟又发布了第三个反洗钱指引。与第二个反洗钱指引相对照，第三个反洗钱指引主要在三个方面进行了修订。一是再次调整了对严重犯罪的定义，将恐怖主义融资罪包括到严重犯罪的范畴。根据第三个反洗钱指引，严重犯罪包括所有可判处最高刑一年以上有期徒刑的罪行，或可判处最低刑六个月以上有期徒刑的罪行。二是将反洗钱义务适用范围进一步延展至信托机构及公司服务提供机构（即代理设立、管理公司的机构）。三是对适用机构应履行的客户尽职调查义务进行了更为详尽的规定。新规定包括：1) 应建立清晰的风险敏感型措施；2) 必须识别实际受益/所有人身份；3) 对第三方引荐业务同样应履行客户尽职调查义务。

具体说来，适用机构在下列情况下必须确定和验证客户身份：1) 新建立的业务关系、2) 超过 15000 欧元的交易、3) 有洗钱及恐怖融资嫌疑的交易、4) 对此前所获取的身份数据感到怀疑时。各机构必须根据顾客、业务联系、产品和交易的不同风险规模采取强化或简化的尽职调查措施。在某些情况下，各成员国可以允许金融机构在确认和核实客户及其实际受益人/所有人的身份时，采用简化的客户尽职调查方法，如：在与第三个反洗钱指引的规定适用的或位于具有同等要求及充足监管的第三国的信贷和金融机构进行交易时，以及与上市公司、国内公共行政部门、保险公司、养老基金、电子货币提供机构进行某些特定交易时。在与非面对面客户、第三国的代理银行、以及居住在其他成员国或者第三国的政要人物等进行交易时必须执行强化的客户尽职调查程序。

作为客户尽职调查要求一部分，各机构有义务对交易主体的受益权人身份进行识别、验证。受益权人是指最终拥有或控制某法律实体的自然人。根据第三个

反洗钱指令，掌握某法律实体 25%以上的股票或投票权的自然人以及实际控制该法律实体管理的自然人皆符合上述定义。对于基金会、信托等，若其资产的未来受益人已确定，则最终获得该实体全部资产的 25%以上的受益人为其受益权人；若其资产尚未确定未来受益人，则该实体设立或运营的最终受益人群为其受益权人。

对于由第三方介绍的业务，各机构可以委托第三方进行客户尽职调查，但相关的客户尽职调查责任仍由委托第三方的机构本身承担。

除了反洗钱指令外，欧盟还即将出台欧盟层次的法规，把 FATF 特别建议第七条（电汇）及特别建议 IX 条（现金汇款）写入欧盟法律。欧盟法规的效力与指令相比具有其优越之处：法规出台后在欧盟各成员国立即生效，各成员国不必通过国内立法再行转述；且法规优先于此前的相关立法。欧盟法规保证了其内部市场的均一性，使内部市场免受地方差异带来的歪曲。根据 FATF 第 7 项特别建议（电汇）出台的欧盟法规将要求相关机构必须保留交易支付方的名字、地址以及帐号。国内交易具有部分豁免权，即只需要保留帐号或识别代码信息。此法规提案把欧盟看作单一的司法体系，欧盟内部支付将被视同为国内支付。