Program Pencegahan Pengubahan Wang Haram / Pembanterasan Pembiayaan Keganasan (AML/CFT) Malaysia

Tinjauan

Malaysia telah melaksanakan regim AML/CFT yang komprehensif. Program AML/CFT yang dilaksanakan di Malaysia diperkukuh oleh Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001 (Anti-Money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001, AMLA) dan peraturan AML/CFT yang berkaitan, yang konsisten dengan piawai antarabangsa, iaitu, Empat Puluh Saranan tentang Pengubahan Wang Haram dan Sembilan Saranan Khas tentang Pembiayaan Keganasan oleh Pasukan Petugas Tindakan Kewangan bagi Pengubahan Wang Haram (Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) Forty Recommendations on Money Laundering and Nine Special Recommendations on Terrorist Financing) (40+9 Saranan FATF). FATF merupakan badan antara-kerajaan yang menetapkan piawai antarabangsa untuk perumusan dasar kebangsaan dan antarabangsa bagi membanteras pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan.

Program AML/CFT yang koheren dicapai melalui rangka kerja undang-undang yang teguh dan menyeluruh, langkah-langkah pencegahan dan kerjasama antara-agensi yang berkesan pada peringkat domestik dan antarabangsa untuk menyokong aktiviti bina upaya, pengawasan dan penguatkuasaan oleh pihak berkuasa yang berkenaan. Rangka kerja undang-undang dan keinstitusian bagi AML/CFT di Malaysia telah dilaksanakan dan diperkukuh secara berperingkat sejak tahun 2002 dan diterapkan dalam institusi kewangan dan perniagaan serta profesion bukan kewangan yang tertentu (*designated non-financial businesses and professions,* DNFBP).

Pada awal tahun 2007, Malaysia telah menjalani Usaha Penilaian Bersama untuk kali kedua oleh Kumpulan Asia/Pasifik bagi Pengubahan Wang Haram (Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG). Usaha Penilaian Bersama APG menyediakan penilaian bebas tentang tahap program AML/CFT di Malaysia dan pematuhannya terhadap piawai antarabangsa. Tahap penarafan Malaysia adalah setanding dengan banyak negara maju. Berdasarkan Laporan Penilaian Bersama bagi 40 negara yang telah diterbitkan sehingga bulan Julai 2007, Malaysia merupakan satu daripada hanya tiga negara yang diberikan penarafan "Sebahagian Besarnya Patuh" (*Largely Compliant*) terhadap Saranan FATF tentang usaha wajar pelanggan, manakala tidak ada negara yang dinilai sebagai patuh sepenuhnya.

Secara keseluruhannya, Malaysia memperoleh sembilan penarafan "Patuh" (*Compliant*), 24 penarafan "Sebahagian Besarnya Patuh" (*Largely Compliant*) , 15 penarafan "Separa Patuh" (*Partially Compliant*) dan satu penarafan "Tidak Patuh" (*Non-Compliant*) terhadap 40+9 Saranan FATF. Hasil Penilaian Bersama APG mengesahkan usaha penting Malaysia dalam membangunkan dan melaksanakan sistem undang-undang yang menyeluruh untuk menjadikan pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan sebagai jenayah, penguatkuasaan undang-undang, perisikan kewangan, pembekuan, penyitaan dan perampasan hasil jenayah, serta pelaksanaan langkah-langkah pencegahan yang berkesan bagi institusi kewangan dan DNFBP, yang berjaya memelihara sistem kewangan Malaysia daripada ancaman pengubah wang haram dan pembiaya keganasan. Sebagai usaha berterusan, Bank Negara Malaysia akan sentiasa mengambil sikap berwaspada dalam memantau dan memastikan pelaksanaan rangka kerja undang-undang dan pengawalseliaan AML/CFT yang berkesan dan pada masa yang sama memberikan tumpuan ke arah bina upaya dan juga kerjasama pada peringkat domestik dan antarabangsa.

Rangka Kerja Undang-undang dan Pengawalseliaan AML/CFT

Rangka kerja undang-undang dan pengawalseliaan AML/CFT sentiasa dikaji semula dan apabila perlu, pindaan yang sesuai dibuat kepada undang-undang dan peraturan. Langkah ini adalah untuk memastikan undang-undang dan peraturan sedemikian terus berkesan dan relevan dalam

menangani ancaman pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan. Dalam hal ini, Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram (Pindaan) 2003 dan pindaan yang berbangkit kepada empat akta berkaitan lain, iaitu Akta Kanun Keseksaan (Pindaan) 2003, Akta Kanun Tatacara Jenayah (Pindaan) 2006, Akta Mahkamah Kehakiman (Pindaan) 2004, dan Akta Mahkamah Rendah (Pindaan) 2004 telah dikuatkuasakan pada bulan Mac 2007. Pindaan tersebut dibuat untuk memasukkan peruntukan yang menangani kesalahan pembiayaan keganasan. Bahagian VIA yang baharu dalam Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram (Pindaan) 2003 memperuntukkan langkah-langkah yang bakal diambil untuk menghalang kesalahan pembiayaan keganasan dan bagi perampasan harta pengganas dan harta yang terlibat dalam, atau diperoleh daripada kesalahan pembiayaan keganasan. Oleh itu, perundangan pencegahan pengubahan wang haram Malaysia dikenali sebagai Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001.

Pindaan-pindaan tersebut telah mewujudkan satu himpunan undang-undang yang menyeluruh dan khususnya mengiktiraf prosedur untuk pembekuan harta berkaitan keganasan, lantas mempertingkatkan pematuhan Malaysia terhadap Saranan Khas FATF tentang Pembiayaan Keganasan dan juga memudahkan Malaysia menyertai Konvensyen Antarabangsa untuk Menyekat Pembiayaan Keganasan Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu.

Senarai kesalahan berat di bawah AMLA juga telah diperluas dengan memasukkan pelbagai kesalahan yang lazimnya berkaitan dengan pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan. Kesalahan itu termasuk rasuah, penipuan, pecah amanah jenayah, perjudian haram, penipuan kad kredit, pemalsuan mata wang, perompakan, pemalsuan, penyeludupan manusia, pemerasan, penyeludupan dan jenayah berkaitan dadah. Senarai kesalahan berat boleh ditambah oleh pihak berkuasa dari semasa ke semasa sekiranya dianggap perlu.

Pada tahun 2007, kesalahan berhubung dengan cetak rompak atau pemalsuan barangan bukan artistik telah dimasukkan sebagai kesalahan berat dalam AMLA. Berikutan itu, senarai kesalahan dalam AMLA kini mematuhi sepenuhnya Saranan FATF. Liputan komprehensif kesalahan berat dalam AMLA bakal memudahkan pengesanan aktiviti pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan dengan lebih pantas melalui penerimaan laporan transaksi mencurigakan (*suspicious transaction report*, STR) berhubung dengan kesalahan sedemikian daripada semua institusi pelapor. STR juga akan membantu mempercepat proses penyiasatan dan pendakwaan oleh agensi penguatkuasaan undang-undang terhadap kesalahan-kesalahan pengubahan wang haram atau pembiayaan keganasan yang disyaki.

Langkah-langkah Pencegahan bagi Institusi Kewangan dan DNFBP

Di Malaysia, langkah pencegahan AML/CFT diterapkan secara seragam dalam institusi kewangan konvensional dan Islam, dan juga dalam DNFBP. Pada tahun 2006, Bank Negara Malaysia telah mengeluarkan Garis Panduan AML/CFT dan Garis Panduan Sektor yang relevan bagi institusi perbankan dan penanggung insurans. Di bawah Garis Panduan tersebut, institusi kewangan di Malaysia dikehendaki menerima pakai prosedur dan kawalan AML/CFT secara konsisten merentas semua cawangan domestik dan asing serta subsidiari masing-masing. Keperluan turut ditetapkan agar institusi kewangan melantik pegawai pematuhan di setiap cawangan dan subsidiari masing-masing dengan mereka diberikan kebebasan dan kuasa yang sesuai untuk mendapatkan akses kepada rekod dan melaporkan STR.

Daripada 19 Saranan FATF tentang langkah-langkah pencegahan untuk institusi kewangan yang dinilai dalam Laporan Penilaian Bersama APG, Malaysia diberikan penarafan "Patuh" dan "Sebahagian Besarnya Patuh" bagi 15 Saranan. Empat Saranan selebihnya diberikan penarafan "Separa Patuh", dan ini terutamanya disebabkan pasukan penilai APG tidak dapat menentukan dengan sepenuhnya tahap keberkesanan pelaksanaan Garis Panduan kerana Laporan Penilaian

Bersama APG dijalankan semasa fasa pelaksanaan awal Garis Panduan AML/CFT yang dikeluarkan oleh Bank Negara Malaysia. Dengan Garis Panduan tersebut dilaksanakan sepenuhnya, Bank yakin dapat mencapai tahap pematuhan yang menyeluruh terhadap saranan ini.

Keberkesanan pelaksanaan Garis Panduan AML/CFT yang relevan dan kawalan di institusi kewangan dinilai berdasarkan rangka kerja penyeliaan berasaskan risiko. Ini adalah sebahagian daripada penilaian keselamatan dan kekukuhan keseluruhan institusi kewangan individu. Dengan tumpuan yang semakin bertambah dalam memastikan program kawalan dalaman AML/CFT yang mencukupi, institusi kewangan telah mengukuhkan mekanisme dalaman masing-masing dengan ketara bagi mengesan transaksi mencurigakan, lantas menghasilkan peningkatan mutu STR yang dikemukakan kepada Bank dan penyediaan maklumat yang diminta bagi tujuan penyiasatan dengan lebih pantas.

Obligasi untuk mewujudkan program pematuhan AML/CFT bagi sektor DNFBP mula berkuat kuasa pada awal tahun 2007 berikutan pengeluaran Garis Panduan Sektor AML/CFT kepada kasino berlesen, rumah perjudian berlesen, peguam, akauntan dan setiausaha syarikat. Garis Panduan Sektor AML/CFT ini, yang dikeluarkan kepada institusi pelapor yang relevan antara bulan Februari hingga April 2007, menetapkan keperluan pengawalseliaan yang sejajar dengan AMLA dan 40+9 Saranan FATF yang relevan.

Pada tahun 2007, Bank Negara Malaysia menjalankan pemeriksaan pematuhan di premis dan di luar premis, yang disasarkan terhadap institusi pelapor tertentu, terutamanya institusi yang menjalankan transaksi yang sebahagian besarnya berasaskan tunai, yang risiko pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan mungkin lebih ketara. Institusi sedemikian termasuk akauntan, setiausaha syarikat dan peguam, serta rumah perjudian berlesen. Pemeriksaan pematuhan ini membolehkan Bank Negara Malaysia menentukan tahap pematuhan DNFBP dengan keperluan undang-undang dan pengawalseliaan AML/CFT.

Kerjasama Domestik dan Bina Upaya

Meskipun Bank Negara Malaysia merupakan pihak berkuasa berwibawa yang ditetapkan di bawah AMLA, Jawatankuasa Penyelaras Peringkat Kebangsaan bagi Pencegahan Pengubahan Wang Haram (National Co-ordination Committee to Counter Money Laundering, NCC) yang terdiri daripada 13 Kementerian dan agensi Kerajaan telah ditubuhkan pada tahun 2000 untuk mencapai pendekatan terselaras ke arah memastikan pelaksanaan langkah-langkah AML/CFT kebangsaan secara berkesan. NCC menyediakan platform yang bersepadu bagi Kementerian, agensi Kerajaan dan pihak berkuasa pengawalseliaan yang relevan bagi memastikan Malaysia melaksanakan sistem AML/CFT kebangsaan yang berkesan sejajar dengan piawai antarabangsa. Bank Negara Malaysia, sebagai Urus setia kepada NCC, terus memainkan peranan penting dalam proses ini dengan menggalakkan budaya kerjasama antara Kerajaan dengan sektor swasta ke arah mencapai pematuhan AML/CFT. Perbincangan, dialog dan rundingan secara tetap dengan organisasi pengawalseliaan kendiri (*self-regulatory organisation*, SRO) dan persatuan, antara lainnya, telah diadakan sepanjang tahun untuk mempertingkatkan kesedaran AML/CFT dan pada masa yang sama menekankan pentingnya langkah-langkah pencegahan.

NCC telah merumuskan pelan tindakan kebangsaan pada tahun 2007 untuk menangani pelbagai saranan yang diketengahkan dalam Laporan Penilaian APG untuk tempoh beberapa tahun akan datang. Pelan tindakan ini termasuk pindaan perundangan, langkah-langkah untuk memperkukuh garis panduan pengawalseliaan dan pemantauan pematuhan, langkah-langkah untuk mempertingkatkan kuasa siasatan pihak berkuasa penguatkuasaan undang-undang dan, dalam jangka panjang, penubuhan syarikat pengurusan aset negara bagi aset yang disita dan dirampas.

Untuk memberikan sokongan selanjutnya kepada pelaksanaan program AML/CFT secara berkesan, keutamaan terus diberikan kepada pembangunan kepakaran dan keupayaan yang perlu dalam agensi penyeliaan dan pengawalan, agensi penguatkuasaan undang-undang dan agensi Kerajaan dan Kementerian berkaitan lain. Pada tahun 2007, program latihan tentang AML/CFT terus memberikan tumpuan pada rangka kerja penyeliaan dan pengawalan, aspek undang-undang, tipologi, kaedah penyiasatan kewangan dan kemahiran analisis. Program latihan ini dianjurkan oleh agensi domestik relevan secara kerjasama dengan badan pelbagai hala/serantau bagi menggalakkan pertukaran pengalaman dan pengetahuan yang lebih meluas tentang pelaksanaan program AML/CFT yang berkesan.

Pada tahun 2007, 29 orang pegawai lagi berjaya menyempurnakan Program Penyiasat Kewangan Bertauliah (Certified Financial Investigator Programme, CFIP) dan lulus sebagai Penyiasat Kewangan Bertauliah (Certified Financial Investigators,CFI) (2006: 24 orang pegawai). Untuk memperkukuh himpunan kemahiran dan kompetensi yang dibangunkan dalam kalangan CFI, dua program latihan tentang perakaunan forensik dan analisis kes menggunakan perisian i2 dianjurkan oleh Jawatankuasa Kecil Latihan Antara Agensi di bawah NCC sebagai sebahagian daripada program pembangunan berterusan untuk anggota Alumni.

Kerjasama Antarabangsa

Memandangkan aktiviti pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan bersifat transnasional, Bank Negara Malaysia meneruskan usaha menggalakkan pertukaran risikan kewangan dengan agensi sejawatnya pada peringkat antarabangsa. Pada tahun 2007, sebanyak enam Memorandum Persefahaman (*Memorandum of Understanding*, MoU) tentang pertukaran risikan kewangan ditandatangani, lantas menambah jumlah bilangan MoU yang ditandatangani oleh Bank Negara Malaysia menjadi 13, seperti yang berikut:

Bil.	Agensi Sejawat Antarabangsa	Negara	Tarikh Ditandatangani
1.	*Australian Transaction Reports and Analysis Centre*	Australia	2 Ogos 2002
2.	*Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan*	Republik Indonesia	31 Julai 2003
3.	*Anti-Money Laundering Council*	Filipina	4 Ogos 2004
4.	*Anti-Money Laundering Office*	Thailand	18 April 2005
5.	*China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center-People's Bank of China*	Republik Rakyat China	30 Jun 2006
6.	*Korea Financial Intelligence Unit*	Korea Selatan	30 April 2007
7.	*Japan Financial Intelligence Centre*	Jepun	29 Mei 2007
8.	*Serious Organised Crime Agency*	United Kingdom	30 Mei 2007
9.	*Finanspolisen Rikskriminalpolisen (National Criminal Intelligence Service, Financial Unit)*	Sweden	30 Mei 2007
10.	*Financial Crimes Enforcement Network*	Amerika Syarikat	2 Julai 2007
11.	*Unidad de Análisis Financiero (Financial Analysis and Intelligence Unit)*	Chile	21 Ogos 2007
12.	*The Central Bank of Sri Lanka*	Sri Lanka	18 Januari 2008
13.	Kementerian Kewangan	Brunei Darussalam	4 Februari 2008

Perkongsian risikan kewangan secara sukarela dan tanpa diminta antara pihak berkuasa berwibawa merupakan prinsip penting dalam MoU yang ditandatangani oleh Bank Negara Malaysia. Sejak kebelakangan ini, langkah ini telah menghasilkan penunjuk yang amat bernilai untuk penyiasatan lanjut dalam kesalahan pengubahan wang haram oleh agensi penguatkuasaan undang-undang yang relevan dan pendakwaan dan sabitan pelaku sesudah itu di negara-negara asing. Pengalaman ini menunjukkan betapa pentingnya perkongsian maklumat dan kerjasama bersama merentas sempadan.

Bank Negara Malaysia juga telah menyertai program bina upaya serantau demi mempertingkatkan pengetahuan dan keupayaan teknikal AML/CFT dalam negara ahli ASEAN tertentu. Bank dengan kerjasama Pusat Laporan dan Analisis Transaksi Australia telah memberikan bantuan teknikal kepada Pejabat Pencegahan Pengubahan Wang Haram (Anti-Money Laundering Office, AMLO) Thailand pada bulan September 2007 dengan memberikan tumpuan pada usaha mempertingkatkan rangka kerja dan infrastruktur untuk pelaporan transaksi mencurigakan kepada AMLO.

Cabaran Masa Depan

Bank Negara Malaysia, sebagai pihak berkuasa berwibawa bersama-sama dengan NCC terus mengambil sikap berwaspada terhadap ancaman pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan yang kian menular. Tipologi pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan menunjukkan ancaman berterusan dalam aktiviti yang banyak menggunakan wang tunai seperti kasino, kurir tunai, serta sistem kiriman wang tidak formal. Dalam hal ini, NCC, antara lainnya, telah mewujudkan pasukan petugas berkaitan pengangkutan mata wang dan instrumen pembawa boleh niaga merentas sempadan untuk menangani satu-satunya penarafan "Tidak Patuh" terhadap Saranan Khas FATF XI tentang Kurir Tunai. Pasukan petugas itu yang terdiri daripada Bank Negara Malaysia, Kastam Diraja Malaysia, Kementerian Hal Ehwal Dalam Negeri dan Jabatan Imigresen, akan membuat saranan tentang langkah-langkah pengawalseliaan dan penguatkuasaan yang bersesuaian untuk menghalang dan mengesan kurir tunai yang membawa dana secara haram untuk aktiviti jenayah.

Bagi mengurangkan kemungkinan berlakunya risiko penyalahgunaan jenayah berikutan penggunaan perkhidmatan penghantaran alternatif dan tidak formal yang berleluasa melalui pengurup wang, perniagaan ini akan tertakluk kepada langkah penyeliaan yang lebih ketat, manakala penggunaan saluran kiriman wang secara formal seperti institusi perbankan dan pengendali penghantaran bukan bank berlesen akan terus digalakkan.

Pemantauan pematuhan DNFBP yang berkesan tetap menjadi cabaran disebabkan bilangan entiti ini yang besar. Terdapat kira-kira lebih 30,000 DNFBP di seluruh negara yang ditubuhkan sama ada sebagai keempunyaan tunggal, perkongsian atau syarikat liabiliti terhad. Bank Negara Malaysia akan terus menggalakkan SRO atau badan perdagangan untuk memainkan peranan yang lebih aktif, dalam memastikan DNFBP mematuhi keperluan undang-undang dan pengawalseliaan AML/CFT. Ini akan disokong pula oleh pembangunan rangka kerja pematuhan berasaskan risiko yang komprehensif yang mencerminkan ciri unik sektor ini dengan sewajarnya.

Dengan institusi kewangan memperkukuh program AML/CFT dalaman masing-masing sejajar dengan langkah-langkah pengawalseliaan dan piawai antarabangsa yang lebih ketat, pelaku aktiviti haram akan mencari saluran alternatif untuk meneruskan perlakuan jenayah kewangan. Oleh itu, terdapat keperluan untuk memastikan secara berterusan rangka kerja penyeliaan AML/CFT sentiasa kekal komprehensif dari segi liputan institusi pelapor dan penguatkuasaan langkah-langkah AML/CFT yang berkesan. Namun, cabaran yang dihadapi adalah untuk memastikan bahawa kos berkaitan dengan langkah-langkah pengawalseliaan dan pematuhan yang bertambah juga seimbang dengan risiko pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan. Bagi tujuan ini, Bank Negara Malaysia dan NCC akan terus berganding bahu dengan komuniti perniagaan yang relevan untuk melaksanakan langkah-langkah AML/CFT yang bersesuaian sepadan dengan saiz, kerumitan dan pendedahan risiko institusi pelapor.