Rangka Kerja Penguatkuasaan dan Penalti

Bank Negara Malaysia (Bank) mempunyai kuasa untuk mengambil tindakan penguatkuasaan yang formal terhadap institusi kewangan berlesen atau individu lain (other persons) yang gagal mematuhi piawaian pengawalseliaan dan keperluan lain yang dikeluarkan di bawah undang-undang yang ditadbirnya. Tindakan sedemikian adalah penting untuk menggalakkan amalan baik dalam industri kewangan yang sejajar dengan amalan perniagaan dan kewangan yang mantap, kepentingan sah pengguna serta usaha membanteras jenayah. Susulan peruntukan kuasa penguatkuasaan yang lebih luas di bawah undang-undang yang ditadbirnya, Bank telah mengkaji semula dan memperkukuh prosedur penguatkuasaan dalamannya. Prosedur ini digariskan dalam Rangka Kerja Penguatkuasaan dan Penalti yang mentadbir urus proses membuat keputusan dan pendekatan Bank dalam menentukan tindakan penguatkuasaan.

Rangka kerja ini menyelaraskan usaha, aktiviti dan sumber penguatkuasaan Bank untuk mencapai objektif berkanunnya selain memastikan tindakan penguatkuasaan adalah setara dengan tahap salah laku, dan dikenakan secara konsisten kepada semua entiti/individu dalam keadaan yang sama.

Jawatankuasa Penguatkuasaan

Keputusan berkaitan dengan urusan penguatkuasaan dibuat oleh Jawatankuasa Penguatkuasaan (Enforcement Committee, EC). EC dipengerusikan oleh Gabenor dan ahlinya terdiri daripada dua Timbalan Gabenor dan lima Penolong Gabenor yang bertanggungjawab terhadap bidang pengawalan, penyeliaan, perundangan dan penguatkuasaan. EC mengawasi pelaksanaan dasar penguatkuasaan Bank dan menentukan tindakan penguatkuasaan yang perlu diambil dalam kes-kes tertentu, iaitu, sama ada dalam bentuk tindakan pentadbiran, sivil dan jenayah. Menurut undang-undang, persetujuan daripada Pendakwa Raya adalah perlu untuk mengambil tindakan penguatkuasaan jenayah, iaitu mendakwa penjenayah dan mengenakan kompaun terhadap kesalahan. EC boleh mewakilkan kuasanya kepada ketua-ketua jabatan di Bank yang bertanggungjawab mentadbir beberapa fungsi berkanun Bank, untuk membuat keputusan berhubung dengan tindakan penguatkuasaan mengikut takrifan parameter yang jelas. Secara praktiknya, langkah mewakilkan kuasa ini terhad kepada mengeluarkan amaran dan mengenakan penalti pentadbiran atas kegagalan mematuhi keperluan pelaporan yang rutin. Sebahagian besar daripada keputusan penguatkuasaan dikemukakan kepada EC untuk pertimbangan.

Undang-undang yang ditadbir Bank pada masa ini:

- Akta Perkhidmatan Kewangan 2013 (FSA)
- Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013 (IFSA)
- Akta Perniagaan Perkhidmatan Wang 2011
- Akta Bank Negara Malaysia 2009
- Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002
- Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram, Pencegahan Pembiayaan Keganasan dan Hasil daripada Aktiviti Haram 2001 (AMLA)[1]

Matlamat penting daripada tindakan penguatkuasaan adalah untuk menggalakkan budaya pematuhan yang kukuh dalam kalangan peserta pasaran, melalui kaedah pencegahan yang berkesan yang akan mengurangkan ketidakpatuhan pada masa akan datang. Semasa mengambil tindakan penguatkuasaan, EC akan mempertimbangkan kebarangkalian yang tindakan penguatkuasaan boleh mencapai matlamatnya dan seterusnya memperkukuh disiplin pasaran, di samping memastikan tindakan tersebut adalah setara dengan tahap keseriusan ketidakpatuhan. Tahap tindakan yang diambil adalah berdasarkan pemeriksaan teliti EC terhadap fakta dan keadaan bagi setiap kes, termasuk tahap keseriusan dan kesan ketidakpatuhan, tahap kebersalahan penyedia perkhidmatan

[1] AMLA dikuatkuasakan secara bersama dengan agensi penguatkuasaan undang-undang lain di Malaysia.

kewangan (PPK), rekod ketidakpatuhan yang lalu, keberkesanan langkah pemulihan (remedial) yang diambil untuk memperbetulkan ketidakpatuhan, dan kekukuhan pengaturan tadbir urus dan fungsi kawalan pengurusan risiko dalam PPK untuk mencegah ketidakpatuhan daripada berulang. Setelah mempertimbangkan setiap kes, EC boleh mencadangkan tindakan yang bersifat penyeliaan dan bukannya tindakan penguatkuasaan. Namun, dalam keadaan tertentu, tindakan penyeliaan dan tindakan penguatkuasaan boleh diambil bersama. Tindakan penyeliaan ini menjadi sebahagian daripada aktiviti penyeliaan kehematan dan amalan Bank yang dijalankan secara berterusan terhadap PPK. Ini mungkin melibatkan arahan penyeliaan dikeluarkan kepada PPK bagi mengambil langkah-langkah tertentu untuk menjadikan fungsi pematuhan dan pengawasan lebih baik. Tindakan-tindakan sedemikian perlu dipantau oleh lembaga pengarah dan pengurusan PPK, dan dilaporkan kepada Bank.

Bentuk dan jenis tindakan penyeliaan dan penguatkuasaan

Di bawah Rangka Kerja Penguatkuasaan, tindakan penyeliaan dan penguatkuasaan pada amnya dikategorikan sebagai tindakan perlindungan atau pembetulan, dan tindakan punitif (Jadual 1).

Jadual 1

Bentuk dan Jenis Tindakan

Bentuk tindakan	Jenis tindakan
Perlindungan/ pembetulan	• Surat penyeliaan • Aku janji boleh dikuatkuasakan • Arahan pematuhan • Pengambilalihan kawalan • Kuasa melantik pengurus • Arahan memindahkan perniagaan, aset dan liabiliti • Pentadbiran - arahan melakukan atau tidak • Pentadbiran - amaran persendirian • Pentadbiran - arahan mengurangkan • Pemecatan pengarah/ individu utama yang bertanggungjawab • Pembatalan
Punitif	• Pentadbiran - penalti monetari • Pentadbiran - amaran awam • Pentadbiran - penyelesaian atau pemulihan • Tindakan sivil • Jenayah - pendakwaan (mahkamah) • Jenayah - kompaun

Sumber: Bank Negara Malaysia

Tindakan perlindungan atau pembetulan termasuk tindakan untuk menggalakkan PPK mengambil langkah penyelesaian segera dan ini pada amnya digunakan apabila salah laku dianggap sebagai kes terpencil dan bukan kegagalan pematuhan atau tadbir urus yang meluas hingga mengakibatkan kesan sistemik kepada PPK. Di bawah keadaan ini, Bank boleh menghendaki PPK menambah baik fungsi pengurusan kawalan risiko mereka ataupun mengeluarkan amaran persendirian untuk rekod rasmi. Tindakan lebih berat atau punitif mungkin diambil sekiranya ketidakpatuhan berulang. Dalam kes ketidakpatuhan yang lebih serius, yakni apabila keupayaan PPK untuk meneruskan perniagaannya terjejas, Bank boleh mengambil tindakan pembetulan yang lebih drastik, termasuk melantik seorang pengurus untuk mengendalikan urusan PPK, memecat pengarah atau individu penting yang bertanggungjawab, atau mengambil alih peranan PPK. Tindakan ini pada amnya bertujuan mengembalikan institusi itu kepada kedudukan kewangan yang kukuh dan memastikan institusi diurus dengan sewajarnya, atau membantu PPK pulih dengan teratur.

Bank, pada amnya mengambil tindakan penguatkuasaan punitif dalam kes salah laku yang berpunca daripada tindakan sengaja atau lalai dalam mematuhi keperluan pengawalseliaan, yang

diburukkan lagi oleh kawalan dan tadbir urus yang lemah, atau apabila terdapat unsur-unsur jenayah. Sekiranya salah laku itu menyebabkan kesan buruk yang meluas terhadap kepentingan awam, tindakan penguatkuasaan punitif akan diambil sebagai langkah pencegahan yang berkesan. Tindakan penguatkuasaan punitif, yang meliputi pengenaan penalti monetari, tindakan sivil atau jenayah, menunjukkan bahawa Bank tidak akan bertolak ansur terhadap ketidakpatuhan yang serius, terutamanya ketidakpatuhan yang boleh memberikan kesan kepada kestabilan atau keyakinan terhadap sistem kewangan dan juga integriti pasaran kewangan. Undang-undang ini juga memberi Bank kuasa untuk mengambil tindakan pemulihan pentadbiran (administrative restitution) termasuk mengeluarkan arahan kepada PPK untuk membayar pampasan kepada pendeposit dan pemegang polisi yang menanggung kerugian.

Bank mengambil pendirian tegas terhadap amalan yang menyalahi undang-undang atau aktiviti haram. Dalam kes-kes aktiviti yang disyaki tidak sah atau haram, Bank akan mengambil tindakan sekatan jenayah atau tindakan sivil, atau kedua-duanya sekali. Prosiding sivil antara lain bertujuan untuk mendapatkan bayaran ganti rugi bagi keuntungan yang diperoleh atau kerugian yang dapat dielak berikutan perbuatan melanggar undang-undang. Bank juga boleh mendapatkan perintah mahkamah untuk menghalang pihak yang melakukan kesalahan daripada meneruskan aktiviti mereka yang tidak sah.

Dalam proses penguatkuasaan, PPK diberikan peluang untuk menjelaskan atau mengemukakan faktor yang boleh mengurangkan hukuman untuk dipertimbangkan oleh EC ketika membuat keputusan.

Penalti monetari
Apabila mengenakan penalti monetari terhadap ketidakpatuhan pada keperluan pengawalseliaan, Bank berpandukan kepada rangka kerja penalti yang berstruktur. Rangka kerja ini menghuraikan parameter bagi pengiraan penalti monetari permulaan serta prinsip dan faktor yang perlu dipertimbangkan oleh EC semasa menentukan jumlah penalti muktamad yang akan dikenakan atas ketidakpatuhan tertentu.

Jumlah penalti permulaan yang dikira berdasarkan rangka kerja penalti merangkumi faktor-faktor memburukkan dan mengurangkan (aggravating and mitigating factors). Ini berdasarkan faktor penskalaan yang digunakan bagi jumlah penalti permulaan standard yang berkaitan dengan denda maksimum yang ditetapkan di bawah undang-undang ketidakpatuhan tertentu. Faktor memburukkan dan mengurangkan termasuklah niat pesalah, rekod ketidakpatuhan yang lalu, keuntungan atau kerugian kewangan daripada ketidakpatuhan serta sebarang kesan buruk daripada ketidakpatuhan terhadap PPK dan pelanggannya, atau keyakinan orang ramai terhadap sistem kewangan. Perlakuan PPK selepas mengenal pasti ketidakpatuhan juga diambil kira semasa menentukan jumlah penalti permulaan. Ini mungkin termasuk tindakan PPK itu sendiri, yang sama ada secara sukarela telah melaporkan dan menyediakan maklumat lengkap tentang keadaan yang menyebabkan ketidakpatuhan kepada Bank, dan secara proaktif telah mengambil langkah-langkah untuk mengenakan tindakan terhadap mereka yang bertanggungjawab terhadap ketidakpatuhan, dan mencegah ketidakpatuhan yang serupa daripada berulang pada masa akan datang.

EC mungkin boleh menambah atau mengurangkan jumlah penalti permulaan yang dikira berdasarkan rangka kerja penalti selepas mengambil kira beberapa faktor tambahan, termasuk pertimbangan sama ada penalti itu mempunyai kesan untuk mencegah, takat impaknya terhadap kedudukan kewangan pesalah dan kewajaran penalti yang sama yang pernah dikenakan oleh Bank sebelum ini di bawah keadaan yang sama. Pertimbangan dan keputusan EC didokumentasikan dan disahkan secara rasmi, dan boleh dikaji semula oleh Jawatankuasa Semakan Penalti Kewangan sekiranya terdapat rayuan terhadap keputusan Bank berkaitan dengan penalti monetari pentadbiran tersebut. Semua penalti monetari yang diterima oleh Bank diserahkan kepada Kumpulan Wang Disatukan Persekutuan.

Jawatankuasa Semakan Penalti Monetari

Seperti yang diperuntukkan di bawah FSA dan IFSA, Bank telah menubuhkan Jawatankuasa Semakan Penalti Monetari (Monetary Penalty Review Committee, MPRC) yang ahli-ahlinya bebas daripada kuasa eksekutif Bank. MPRC mempertimbangkan rayuan berkaitan dengan kuantum penalti monetari pentadbiran dan penyelesaian kewangan yang dikenakan oleh Bank. Pihak yang tidak berpuas hati dengan keputusan Bank boleh memfailkan rayuan kepada MPRC dalam tempoh 21 hari selepas diberitahu tentang keputusan Bank. MPRC akan mempertimbangkan rayuan dan boleh memutuskan sama ada menerima keputusan Bank atau menghendaki Bank mempertimbangkan semula keputusannya berdasarkan maklumat siasatan MPRC. Maklumat lanjut mengenai MPRC, termasuk ahli-ahlinya sekarang, boleh didapati di laman sesawang Bank.

Ketelusan tindakan penguatkuasaan

Undang-undang memperuntukkan kepada Bank, apabila didapati perlu, untuk menerbitkan maklumat berkaitan dengan tindakan penguatkuasaan yang telah diambil. Maklumat terkumpul berkenaan tindakan penguatkuasaan Bank terdapat dalam Laporan Kestabilan Kewangan dan Sistem Pembayaran tahunan Bank. Melangkah ke hadapan, tahap ketelusan yang bersesuaian mengenai tindakan penguatkuasaan oleh Bank yang melebihi daripada yang sedia ada diakui perlu dan boleh membantu memperkukuh kesan tindakan penguatkuasaan terhadap kesalahan tersebut, meningkatkan keyakinan awam terhadap sistem kewangan, dan menyediakan maklumat tentang cara Bank melaksanakan tanggungjawabnya demi kepentingan awam. Berdasarkan objektif ini, bagi kes tindakan penguatkuasaan terhadap syarikat atau individu, Bank akan mempertimbangkan dalam setiap kes, sama ada wajar atau tidak untuk menyiarkan maklumat tindakan yang diambil. Maklumat sedemikian akan mendedahkan identiti pihak-pihak yang pernah dikenakan tindakan, penerangan ringkas mengenai keadaan ketidakpatuhan, dan menggariskan tindakan khusus yang diambil, termasuk apa-apa pertimbangan penting oleh EC apabila membuat keputusan. Bank secara amnya dijangka menerbitkan maklumat mengenai tindakan penguatkuasaan yang diambil, melainkan apabila Bank berpendapat bahawa penyiaran tersebut mempunyai kesan terhadap kestabilan kewangan, kekukuhan sesebuah PPK, mahupun kepentingan pendeposit dan pemegang polisi. Hal ini dijangka meningkatkan keberkesanan tindakan penguatkuasaan bagi menggalakkan kestabilan kewangan.