Memperkukuh Rangka Kerja Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan (AML/CFT)

Mengambil kira peningkatan ancaman kegiatan pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan (money laundering and terrorism financing, ML/TF) sejak beberapa tahun kebelakangan ini, banyak negara termasuk Malaysia telah meningkatkan langkah-langkah untuk membangunkan rejim pencegahan pengubahan wang haram dan pencegahan pembiayaan keganasan (anti-money laundering and counter financing of terrorism, AML/CFT) agar ia menjadi lebih mantap dan dapat memastikan Malaysia mampu bertindak balas terhadap risiko dan kelemahan yang berubah-ubah secara lebih berkesan. Usaha ini dilaksanakan dengan tujuan untuk melindungi sistem kewangan dan ekonomi negara. Rejim AML/CFT di Malaysia dibangunkan berdasarkan empat tunggak utama, iaitu rangka kerja undang-undang yang komprehensif, pelaksanaan langkah pencegahan, penguatkuasaan undang-undang dan peraturan yang berkesan, serta kerjasama erat antara agensi di dalam dan luar negara.

Tunggak pertama ialah rangka kerja undang-undang yang komprehensif yang merangkumi pelbagai kesalahan berkaitan ML/TF, memberikan kuasa penyiasatan dan pendakwaan yang secukupnya kepada agensi penguatkuasaan undang-undang yang berkaitan, serta pelbagai bentuk hukuman yang setimpal dan bersifat mencegah.

Seterusnya, tunggak pertama ini diperkukuh oleh tunggak kedua – pelaksanaan langkah-langkah pencegahan untuk mengesan dan mencegah kegiatan ML/TF dalam urus niaga kewangan yang dijalankan oleh institusi kewangan serta perniagaan dan profesion bukan kewangan yang ditetapkan (designated non-financial business and professions, DNFBP[1]).

Secara keseluruhannya, Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001 (AMLATFA) dan keperluan pengawalan yang berkaitan adalah bertujuan untuk memastikan institusi-institusi pelapor melaksanakan langkah-langkah pencegahan dan mewujudkan program dan kawalan risiko AML/CFT yang bersesuaian dengan risiko ML/TF serta selaras dengan profil perniagaan institusi-institusi pelapor tersebut. Usaha sedang dijalankan untuk mengukuhkan lagi AMLATFA dan keperluan pengawalseliaan sebagai tindak balas terhadap risiko-risiko baharu dan yang baru timbul dan juga untuk mencerminkan peningkatan amalan industri yang berkembang bagi menangani risiko ML/TF.

Tunggak ketiga ialah penguatkuasaan undang-undang dan peraturan yang berkesan untuk mewujudkan suatu persekitaran yang dapat mencegah kegiatan ML/TF. Tindakan penyiasatan dan penguatkuasaan yang disokong oleh maklumat risikan kewangan pada masa yang tepat terus dilaksanakan oleh agensi penguatkuasaan undang-undang yang berkaitan. Sebagai pihak berkuasa yang berwibawa di bawah AMLATFA, Bank berfungsi sebagai Unit Perisikan Kewangan (Financial Intelligence Unit, FIU) yang bertanggungjawab menganalisis laporan yang dikemukakan oleh institusi pelapor menurut obligasi di bawah AMLATFA dan mengemukakan maklumat risikan kewangan kepada agensi penguatkuasaan undang-undang yang berkaitan. FIU juga menjalankan aktiviti penyeliaan dan penguatkuasaan terhadap institusi pelapor di bawah bidang kuasa Bank.

Tunggak keempat ialah kerjasama dan penyelarasan yang erat antara agensi di dalam dan di luar negara. Pada peringkat domestik, Jawatankuasa Penyelaras Peringkat Kebangsaan bagi Pencegahan Pengubahan Wang Haram (National Coordination Committee to Counter Money Laundering, NCC) yang ditubuhkan sejak April 2000, terus memainkan peranan penting bagi memperkukuh kerjasama antara pelbagai agensi yang terlibat bagi membanteras kegiatan ML/TF, serta menyelaras inisiatif dasar dan strategik antara agensi. Ini termasuk usaha secara bersama untuk menyiasat dan mendakwa kegiatan jenayah yang melibatkan pelbagai agensi penguatkuasaan undang-undang. Pada peringkat antarabangsa, keanggotaan dalam Kumpulan Unit Perisikan Kewangan Egmont telah menyediakan

[1] Perniagaan dan profesion bukan kewangan yang ditetapkan (DNFBP) termasuk kasino, peguam, akauntan, peniaga logam dan batu permata, perniagaan perjudian, pemberi pinjaman wang, broker pajak gadai, syarikat amanah dan ejen harta tanah.

landasan untuk Malaysia bekerjasama terutamanya dalam perkongsian maklumat dan bidang latihan. Kerjasama dengan rakan agensi antarabangsa juga terus diperkukuh. Pada tahun 2013, Bank telah menandatangani dua lagi memorandum persefahaman (Memorandum of Understanding, MoU) dengan unit perisikan kewangan Republik Afrika Selatan dan St Kitts-Nevis, menjadikan bilangan MoU yang ditandatangani sehingga kini sebanyak 37.

Pindaan kepada AMLATFA

Pada tahun 2013, Bank melalui saluran NCC telah mencadangkan beberapa pindaan kepada AMLATFA dan telah menyemak keperluan pengawalseliaan yang sedia ada agar selaras dengan piawaian antarabangsa bagi memastikan rangka kerja AML/CFT kekal relevan dan berkesan untuk membanteras ancaman kegiatan ML/TF.

Sehubungan dengan itu, cadangan pindaan kepada AMLATFA telah dibentangkan untuk bacaan kali pertama di Parlimen pada Disember 2013 yang bertujuan untuk:

(i) Mempertingkat kejelasan peruntukan-peruntukan dalam obligasi pelaporan

Pindaan ini akan memperjelas kehendak pengawalseliaan dan obligasi institusi pelapor apabila melaksanakan usaha wajar pelanggan (customer due diligence, CDD), termasuk keperluan yang lebih luas berhubung dengan penyimpanan dokumen. Pindaan ini juga akan menyediakan peruntukan yang eksplisit supaya institusi pelapor mengemukakan laporan transaksi yang mencurigakan (suspicious transaction reports, STR) tentang transaksi yang disyaki terlibat dengan pembiayaan keganasan. Bagi melindungi kerahsiaan maklumat yang dilaporkan kepada Bank, pindaan khusus juga dicadangkan supaya tindakan memberikan maklumat kepada pelanggan selepas STR dikemukakan kepada Bank dianggap sebagai suatu perbuatan jenayah.

(ii) Memperkukuh langkah mengenai pengisytiharan wang tunai / instrumen pembawa boleh niaga (bearer negotiable instruments, BNI) untuk pemindahan merentas sempadan

Memandangkan kebimbangan antarabangsa yang meningkat berhubung dengan pemindahan tunai atau BNI merentas sempadan untuk tujuan ML/TF, keperluan terhadap pengisytiharan tunai akan diperluas bagi merangkumi pemindahan wang tunai atau BNI melalui kargo, mel atau cara lain dan juga keperluan baharu mengenai pengisytiharan tunai yang diterima dari luar Malaysia. Pindaan ini juga memberikan kuasa khusus kepada pihak berkuasa penguatkuasaan untuk menyita apa-apa wang tunai atau BNI yang tidak diisytiharkan.

(iii) Memperluas skop kesalahan dan memperkukuh kuasa penguatkuasaan

Cadangan pindaan ini akan memperluas skop kesalahan pengubahan wang haram untuk meliputi apa-apa benda atau apa-apa harta yang digunakan berkaitan dengan perlakuan sesuatu kesalahan yang serius di samping memperluas takrifan tentang hasil yang diperoleh daripada kegiatan haram. Amalan menstrukturkan urus niaga untuk mengelakkan keperluan pelaporan nilai ambang tunai yang ditetapkan juga akan dianggap sebagai suatu kesalahan.

Peruntukan berhubung dengan pembekuan, penyitaan dan pelucuthakan aset yang sedang disiasat juga akan diperluas dengan memberikan kuasa kepada agensi penguatkuasaan undang-undang untuk mengubah atau membatalkan perintah pembekuan harta. Bagi memastikan hukuman yang dikenakan mampu mencegah dengan berkesan, pindaan ini akan menambah hukuman maksimum bagi kesalahan ML kepada 15 tahun penjara, dan denda tidak kurang lima kali ganda daripada jumlah atau nilai hasil daripada aktiviti haram atau peralatan kesalahan itu pada masa kesalahan itu dilakukan atau RM5 juta, yang mana yang lebih tinggi.

Penyemakan ke Atas Keperluan Pengawalseliaan

Keperluan AML/CFT yang pertama kali dikeluarkan di bawah AMLATFA pada tahun 2006 juga telah disemak pada tahun 2013 bagi menyokong pelaksanaan langkah-langkah AML/CFT yang lebih berkesan oleh pengawal selia dan institusi pelapor. Semakan ini juga memasukkan perubahan

yang akan menggalakkan penggunaan keperluan AML/CFT yang lebih konsisten di seluruh sektor kewangan termasuk industri sekuriti dan institusi kewangan di Pusat Perniagaan dan Kewangan Antarabangsa Labuan. Keperluan ini juga dipertingkatkan dengan memasukkan kehendak yang lebih tinggi berikutan perubahan terkini dalam piawaian antarabangsa AML/CFT.

Keperluan pengawalseliaan yang telah disemak ini juga mencerminkan penekanan yang lebih tinggi kepada pelaksanaan kaedah pendekatan berasaskan risiko bagi mengurus dan mengawal risiko kegiatan ML/TF. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan langkah AML/CFT yang dilaksanakan oleh institusi pelapor setara dengan tahap risiko semasa, disamping mengambil kira kesan buruk akibat daripada pelaksanaan langkah AML/CFT secara sembarangan, yang boleh menyebabkan pengguna dan perniagaan yang sah terpinggir daripada sistem kewangan formal.

Bank telah menyemak dan mengeluarkan lima dasar AML/CFT kepada sektor kewangan termasuk sektor perniagaan perkhidmatan wang, DNFBP dan sektor bukan kewangan yang masing-masing berkuat kuasa pada bulan September 2013 dan November 2013. Semakan ini meliputi bidang-bidang berikut:

(i) Pengenalan kepada pendekatan berasaskan risiko untuk AML/CFT

Institusi pelapor kini dikehendaki menerima pakai pendekatan berasaskan risiko untuk mengenal pasti, menilai dan mengurangkan risiko kegiatan ML/TF berkaitan dengan produk, perkhidmatan dan operasinya. Pendekatan ini termasuk keperluan bagi institusi pelapor untuk menjalankan penilaian risiko dan pemprofilan risiko pelanggan secara menyeluruh serta melaksanakan kawalan, dasar dan prosedur dalaman yang sewajarnya bagi mengelakkan perniagaan mereka daripada disalahgunakan sebagai saluran kegiatan ML/TF.

(ii) Keperluan CDD yang diperincikan dan diperkukuhkan

Dengan mengambil kira saiz urus niaga secara purata dan maklum balas daripada agensi penguatkuasaan, nilai ambang CDD untuk urus niaga pertukaran wang telah disemak dan diturunkan daripada RM20,000 kepada RM3,000 dan RM10,000. Institusi pelapor kini dikehendaki mengenal pasti dan merekodkan maklumat pengenalan pelanggan atau pemilik benefisial bagi urus niaga melebihi RM3,000; manakala bagi urus niaga melebihi RM10,000, institusi pelapor dikehendaki menyimpan satu salinan pengesahan dokumen pengenalan. Nilai ambang yang disemak ini akan mengukuhkan lagi perlindungan terhadap risiko kegiatan ML/TF dalam sektor perniagaan perkhidmatan wang.

Selaras dengan usaha untuk menggalakkan rangkuman kewangan yang lebih meluas, senarai dokumen pengenalan yang boleh diterima untuk tujuan pengesahan CDD juga telah diperluas. Keperluan ini membenarkan penggunaan apa-apa dokumen rasmi yang mengandungi gambar pelanggan atau pemilik benefisial, dengan syarat institusi pelapor berpuas hati dengan kesahihan dokumen yang telah dikemukakan.

Bagi menyelaraskan keperluan ini dengan piawaian antarabangsa, keperluan yang berkaitan dengan individu yang mempunyai pengaruh politik (PEP) telah diperluas kepada PEP domestik[2] dan individu yang diamanahkan dengan fungsi penting oleh sesebuah organisasi antarabangsa. Institusi pelapor kini dikehendaki mengambil langkah yang munasabah untuk menentukan sama ada pelanggan atau pemilik benefisial merupakan PEP domestik atau individu yang diamanahkan dengan fungsi penting oleh sesebuah organisasi antarabangsa, membuat penilaian risiko, dan menggunakan langkah CDD yang sesuai dengan tahap risiko yang dikenal pasti.

[2] PEP domestik ditakrifkan sebagai individu yang sedang atau telah diamanahkan pada peringkat domestik dengan fungsi awam yang penting, sebagai contoh Ketua Negara atau kerajaan, ahli politik kanan, pegawai kanan kerajaan, pegawai kehakiman atau pegawai tentera, eksekutif kanan perbadanan milik negara, pegawai penting dalam parti politik

(iii) Penambahbaikan kepada keperluan program pematuhan AML/CFT

Keperluan program pematuhan AML/CFT telah disemak untuk meningkatkan standard pematuhan oleh institusi-institusi pelapor. Keperluan ini termasuk kehendak yang lebih tinggi terhadap fungsi pematuhan dan keperluan bagi pegawai pematuhan untuk memenuhi kriteria minimum ``layak dan sesuai´´. Objektif penting keperluan ini adalah untuk memastikan institusi pelapor memberikan keutamaan yang secukupnya terhadap langkah AML/CFT dalam aktiviti perniagaan utama institusi, dan meningkatkan peranan pegawai pematuhan untuk mendorong penambahbaikan langkah AML/CFT dalam institusi pelapor. Memandangkan kepentingan sektor perbankan dan insurans dalam sistem kewangan, Bank telah memperkenalkan keperluan tambahan untuk memastikan pegawai pematuhan di institusi kewangan mempunyai kedudukan tertentu, kuasa dan kekananan supaya dapat mempengaruhi keputusan berhubung dengan tahap pematuhan keperluan AML/CFT dengan berkesan.

Mengambil kira peranan penting lembaga pengarah, terutamanya dalam institusi kewangan dan institusi pelapor yang lebih besar untuk mewujudkan persekitaran yang wajar dan mempengaruhi budaya institusi masing-masing, keperluan yang disemak turut menjadikan ahli lembaga bertanggungjawab secara khusus ke atas keseluruhan akauntabiliti dan pengawasan program AML/CFT dalam institusi pelapor.

(iv) Pengenalan keperluan baharu tentang pelaporan kumpulan kewangan

Untuk memastikan aktiviti kumpulan kewangan tidak mengakibatkan risiko yang tidak wajar kepada integriti sistem kewangan, Bank kini menetapkan agar kumpulan kewangan melaksanakan program pematuhan AML/CFT di seluruh kumpulan dan melantik seorang pegawai pematuhan kumpulan untuk AML/CFT. Keperluan ini akan memastikan program pematuhan AML/CFT dilaksanakan secara konsisten di seluruh kumpulan dan memudahkan penyeliaan AML/CFT yang disatukan oleh Bank.

(v) Perjelasan keperluan berhubung dengan urusan pelanggan dari negara berisiko tinggi

Memandangkan pendedahan kepada urus niaga rentas sempadan dan pelanggan yang berasal dari negara lain yang semakin meningkat, Bank telah mempertingkat kehendak pengawalseliaan terhadap institusi kewangan yang berurusan dengan pelanggan dari negara yang dianggap sebagai berisiko lebih tinggi oleh Pasukan Petugas Tindakan Kewangan (FATF[3]) atau Kerajaan Malaysia. Selain CDD, institusi pelapor dikehendaki menggunakan langkah pencegahan yang setara dengan risiko yang berkaitan dengan pelanggan atau urus niaga ini. Langkah ini termasuk mengkaji hubungan sedia ada dengan pelanggan atau institusi di negara yang berisiko lebih tinggi, dan meningkatkan intensiti dan kekerapan audit ke atas cawangan dan anak syarikat yang beroperasi di negara yang berisiko lebih tinggi.

Beberapa sesi penerangan tentang keperluan yang disemak semula ini telah diadakan untuk semua sektor utama dan akan diteruskan pada tahun 2014 bagi menyokong pelaksanaan keperluan ini oleh institusi pelapor dan menambah baik program pematuhan AML/CFT dan pengurusan risiko mereka.

[3] FATF ialah sebuah badan antara kerajaan yang membangunkan dan menggalakkan dasar untuk melindungi sistem kewangan global daripada pengubahan wang haram, pembiayaan keganasan dan pembiayaan senjata pemusnah besar-besaran. Pada masa ini, keahlian FATF terdiri daripada 34 negara anggota dan dua badan serantau.