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

Tinjauan

Regim Pencegahan Pengubahan Wang Haram/Pembanterasan Pembiayaan Keganasan *(Anti Money Laundering/Counter Financing of Terrorism, AML/CFT)* nasional dilaksanakan berdasarkan kerjasama strategik antara Bank Negara Malaysia sebagai pihak berkuasa yang dilantik Menteri Kewangan untuk mentadbir Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram 2001 (*Anti Money Laundering Act, AMLA*), dengan agensi Kerajaan dan badan pengawalseliaan yang berkaitan. Matlamat program AML/CFT adalah untuk mengelak institusi kewangan di Malaysia dan perniagaan serta profesyen bukan kewangan tertentu daripada menjadi sasaran saluran pengubahan wang haram dan pembiayaan aktiviti keganasan. Sokongan padu yang diberi oleh badan pengawalseliaan yang lain, agensi penguatkuasa undang-undang dan sektor swasta, terutamanya institusi kewangan, amat penting dalam memastikan kejayaan pelaksanaan program AML/CFT. Sesungguhnya, pelaksanaan regim AML/CFT secara efektif merupakan bidang tumpuan penting dalam memastikan sistem kewangan Malaysia kekal berdaya tahan dan berupaya menyokong proses pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan pengalaman, sumber utama pengubahan wang haram adalah daripada perolehan haram aktiviti pengedaran dadah sebagaimana terbukti oleh penyitaan atau rampasan di bawah Akta Dadah Berbahaya (Penyitaan Harta) 1988. Walau bagaimanapun, masalah pengedaran dadah di Malaysia telah berkurang berikutan penguatkuasaan tegas yang berterusan oleh Polis Diraja Malaysia dalam menguatkuasakan Akta tersebut.

Sehingga kini, Jabatan Peguam Negara Malaysia telah membawa 21 kes pengubahan wang haram ke mahkamah. Dua kes telah disabitkan kesalahan pada tahun 2005 dan 2007. Baki 19 kes masih dalam pelbagai peringkat pendakwaan. Kes-kes ini melibatkan sebanyak 738 pertuduhan kesalahan pengubahan wang haram dengan nilai terkumpul sebanyak RM262.1 juta.

Di peringkat serantau dan antarabangsa, Malaysia terus memainkan peranan aktif dalam Kesatuan Negara-negara Asia Tenggara (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*) dengan menggalakkan usaha mempertingkatkan keupayaan para pegawai di rantau ini yang terbabit dalam memerangi aktiviti pengubahan wang haram dan pembiayaan aktiviti keganasan.

Perkembangan Terkini Program AML/CFT Malaysia

Peluasan Jaringan Pengawalseliaan AMLA

Pelbagai usaha berterusan telah dilakukan untuk memperluaskan skop pelaksanaan AMLA kepada institusi pelapor dalam kategori lain. Usaha ini diperlengkapkan dengan inisiatif program kesedaran AMLA untuk institusi pelapor baru dan prospektif terhadap keperluan AMLA. Pada tahun 2006, jaringan pengawalseliaan AMLA diperluas kepada pemberi pinjaman wang, pemegang pajak gadai, agen harta tanah berdaftar, syarikat pengurusan amanah saham, pengurus dana, pengurus dana niaga hadapan, syarikat amanah, Malaysia Building Society Berhad, penyedia perkhidmatan pengiriman wang bukan bank dan pengeluar kad caj dan kad kredit bukan gabungan bank.

Peluasan peruntukan AMLA dilakukan dalam dua peringkat bermula dengan pelaksanaan keperluan melapor transaksi mencurigakan, diikuti dengan peruntukan selebihnya di bawah Bahagian IV AMLA yang membabitkan kajian usaha wajar terhadap pelanggan dan program pematuhan. Peruntukan perundangan dalam Bahagian IV yang selebihnya ini telah dilaksanakan

terhadap pertubuhan perjudian berlesen, sebuah institusi kewangan pembangunan, setiausaha syarikat, akauntan, peguam, dan notari awam pada 10 Ogos 2006.

Keperluan melapor transaksi tunai *(cash threshold reporting, CTR)* sebanyak RM50,000 ke atas, dalam sehari, telah dilaksanakan pada bulan September 2006. Institusi perbankan merupakan kumpulan institusi pelapor pertama yang diperlukan untuk mengemuka CTR kepada Bank Negara Malaysia di bawah AMLA. Pelaksanaan keperluan CTR ini melengkapkan kewajipan perundangan mandatori yang dikenakan atas institusi perbankan dan institusi pelapor kategori lain untuk mengemukakan laporan transaksi mencurigakan *(suspicious transaction report, STR)*. Pengemukaan oleh institusi perbankan ini dijangka dapat mempertingkatkan analisis perisikan kewangan yang kini dijalankan oleh Bank Negara Malaysia.

Mempertingkatkan Mekanisme Pengawalan & Penyeliaan AMLA

I. Garis Panduan AML/CFT

Satu set Garis Panduan AML/CFT (disemak) dikeluarkan kepada institusi perbankan dan industri insurans serta takaful pada bulan November 2006 bagi menggantikan garis panduan "Dasar Kenali Pelanggan Anda" (GP9) dan Garis Panduan tentang Pencegahan Pengubahan Wang Haram (JPI/GPI 27) yang dikeluarkan masing-masing pada tahun 1995 dan 2001. Garis Panduan AML/CFT semakan ini menetapkan keperluan pengawalseliaan yang selaras dengan Saranan 40+9 Pasukan Petugas Tindakan Kewangan bagi Pengubahan Wang Haram *(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)* dan AMLA. Antara lain, Garis Panduan semakan ini memberi lebih penekanan terhadap pengawasan yang efektif oleh Lembaga Pengarah untuk memastikan bahawa dasar dan prosedur yang diterima pakai oleh institusi mereka mematuhi AMLA dan keperluan pengawalseliaan yang berkaitan.

II. Pemantauan Pematuhan

Langkah dasar bagi tahun 2006 terus tertumpu pada usaha memastikan pematuhan AML/CFT dan keberkesanan program dalaman AML/CFT institusi pelapor. Pegawai pematuhan yang dilantik di setiap institusi pelapor memainkan peranan yang penting bagi memastikan institusi pelapor menerima pakai, merangka dan melaksanakan program, dasar dan kawalan AML/CFT dalaman untuk melindungi dan mengesan kesalahan pengubahan wang haram atau pembiayaan aktiviti keganasan. Institusi pelapor juga diperlukan untuk melakukan audit bebas atas program pematuhan AML/CFT dalaman bagi memastikan langkah AML/CFT dalaman mereka berkesan, terkini dan mematuhi semua keperluan AMLA dan garis panduan pengawalseliaan yang dikeluarkan oleh Bank Negara Malaysia. Selaras dengan itu, Bank Negara Malaysia telah melaksanakan rangka kerja penyeliaan AMLA yang komprehensif untuk memudahkan penyeliaan langkah AML/CFT institusi kewangan yang berkesan. Pengawasan program AML/CFT secara berterusan oleh pihak penyelia memberi sumbangan besar ke arah meningkatkan pematuhan institusi kepada piawaian AML/CFT antarabangsa dan meningkatkan mutu STR yang dikemukakan kepada Bank Negara Malaysia.

III. Memanfaatkan Teknologi Maklumat dan Komunikasi

Bank Negara Malaysia memulakan projek untuk mempertingkatkan Sistem Perisikan Kewangannya *(Financial Intelligence System, FINS)* sejak bulan November 2005, antara lain bagi membolehkan pengemukaan CTR secara dalam talian oleh industri perbankan. Di samping itu, FINS juga akan membantu mempertingkatkan mutu dan ketepatan masa analisis maklumat risikan kewangan melalui penggunaan perisian analisis maklumat risikan yang canggih, alat pengurusan kes dan perisian penyebaran maklumat. Ciri tambahan baru FINS ini juga akan banyak membantu agensi penguatkuasa undang-undang dalam mempercepatkan siasatan.

Kerjasama Antarabangsa

Penilaian Bersama oleh Kumpulan Asia/Pasifik bagi Pengubahan Wang Haram

Malaysia kini selesai menjalani Penilaian Bersama kali kedua oleh Kumpulan Asia/Pasifik bagi Pengubahan Wang Haram *(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)* pada bulan Februari 2007. Matlamat Penilaian Bersama ini adalah untuk menilai tahap kepatuhan negara ahli terhadap piawaian antarabangsa iaitu Saranan 40 FATF tentang pengubahan wang haram dan Saranan Khas 9 tentang pembiayaan aktiviti keganasan. Berbeza dengan Penilaian Bersama tahun 2001, Penilaian Bersama pada tahun 2007 menggunakan Kaedah FATF 2004 (**disemak**), yang menggariskan lebih daripada 250 kriteria penting untuk Saranan 40+9 FATF. Ia merangkumi sistem perundangan Malaysia, langkah keinstitusian berkaitan, langkah pencegahan dalam institusi kewangan dan perniagaan serta profesyen bukan kewangan tertentu, serta kerjasama peringkat kebangsaan dan antarabangsa.

Selaras dengan trend antarabangsa, undang-undang yang memperuntukkan tindakan keganasan sebagai suatu jenayah dan pembiayaan aktiviti keganasan perlu diwujudkan. Bagi Malaysia, peruntukan perundangan yang berkaitan telah dikuat kuasa pada bulan Mac 2007. Penilaian Bersama dijangka menyenaraikan bidang yang masih belum dipatuhi Malaysia berdasarkan piawaian FATF dan saranan oleh para penilai untuk memperbetulkan kekurangan yang dikenal pasti. Semua saranan ini akan dimuatkan ke dalam Laporan Penilaian Bersama yang akan dibentangkan untuk diterima pakai pada Mesyuarat Tahunan APG pada bulan Julai 2007.

Unit Perisikan Kewangan Kumpulan Egmont

Bank Negara Malaysia merupakan ahli Unit Perisikan Kewangan *(Financial Intelligence Unit, FIU)* Kumpulan Egmont sejak bulan Julai 2003. Matlamat Kumpulan Egmont ialah memberi sokongan kepada FIU bagi mempertingkatkan program AML/CFT nasional masing-masing. Sokongan ini termasuk memperluas dan melaksanakan pertukaran maklumat perisikan kewangan secara sistematik dalam kalangan 100 ahlinya, dan mempertingkatkan kemahiran dan keupayaan pegawai perisikan. Kumpulan Egmont, yang merupakan kumpulan tidak rasmi, memberikan peluang kepada Bank Negara Malaysia dan FIU lain untuk bertukar maklumat penting tentang jenayah merentasi negara dengan pantas. Kini, kumpulan ini sedang dalam proses untuk ditubuhkan secara rasmi. Malaysia, sebagai Pengerusi kumpulan bagi Asia, merupakan ahli Jawatankuasa Pelaksanaan yang bertanggungjawab menubuhkan Kumpulan Egmont secara formal menerusi penubuhan Sekretariat Tetap di Toronto, Kanada, dan mendraf Dokumen Piagam Kumpulan Egmont.

Memorandum Persefahaman (MoU) tentang Perkongsian Maklumat Risikan Kewangan

Bank Negara Malaysia sentiasa menekankan pentingnya perkongsian maklumat risikan kewangan merentasi sempadan dan peningkatan keupayaan pegawai terbabit. Pada bulan Jun 2006, Bank Negara Malaysia menandatangani satu Memorandum Persefahaman *(Memorandum of Understanding, MoU)* dengan People's Bank of China untuk berkongsi maklumat risikan kewangan selain menjalin kerjasama dalam bidang latihan kakitangan. Di samping itu, MoU juga telah ditandatangani dengan FIU dari Australia, Indonesia, Filipina dan Thailand untuk berkongsi maklumat risikan kewangan. Beberapa MoU lagi dijangka ditandatangani apabila proses perbincangan disempurnakan.

Bantuan Teknikal/Program Sokongan Rakan

Bank Negara Malaysia terus memberikan bantuan teknikal kepada rakannya dalam ASEAN dalam usaha mencegah pengubahan wang haram. Pada bulan Oktober 2006, Bank Negara Malaysia dengan kerjasama FIU dari Australia dan sebuah institusi perbankan domestik menjalankan program

bantuan teknikal untuk dua bank perdagangan milik negara Republik Demokratik Rakyat Lao bagi menubuhkan regim AML/CFT asas yang selaras dengan piawaian antarabangsa. Bantuan teknikal ini dibiayai oleh Bank Pembangunan Asia sebagai sebahagian daripada program Pembaharuan Sektor Perbankannya. Di samping itu, Bank Negara Malaysia turut menyediakan bantuan tenaga pengajar dalam pelbagai program latihan AML/CFT yang dianjurkan oleh organisasi antarabangsa seperti Tabung Kewangan Antarabangsa dan Bank Dunia.

Bina Upaya

Pembangunan Modal Insan

I. Program Persijilan Penyiasat Kewangan

Jawatankuasa Penyelaras Peringkat Kebangsaan bagi Pencegahan Pengubahan Wang Haram *(National Co-ordination Committee to Counter Money Laundering, NCC)* sebagai badan penggubal dasar tertinggi bagi program AML/CFT, terus memainkan peranannya dalam memanfaatkan kepakaran anggotanya yang terdiri daripada 13 Kementerian dan agensi Kerajaan. Di bawah kepimpinan NCC, Program Persijilan Penyiasat Kewangan *(Certified Financial Investigator Programme, CFIP)* telah dilancarkan pada bulan Mac 2006, dengan matlamat meningkatkan tahap profesionalisme serta kemahiran dan pengetahuan penyiasat kewangan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab mereka bagi membendung jenayah kewangan. Ia juga menandakan pencapaian penting Malaysia dalam usaha mempertingkatkan inisiatif bina upaya bagi membentuk satu kumpulan penyiasat kewangan yang berkelayakan. Pada bulan Disember 2006, sejumlah 24 orang pegawai daripada pihak berkuasa pengawalseliaan dan agensi penguatkuasa undang-undang dianugerahi sijil CFIP.

II. Bengkel untuk Pegawai Pematuhan

Menyedari bahawa pegawai pematuhan institusi pelapor bertanggungjawab melaksanakan program dalaman AML/CFT, program bina upaya juga dianjurkan oleh institusi latihan masing-masing untuk memberi pendidikan profesional lanjutan yang perlu dalam bidang AML/CFT. Selain melengkapkan pegawai pematuhan dengan maklumat terkini mengenai pelbagai jenis pengubahan wang haram, bengkel tersebut juga membantu meningkatkan pemahaman tentang kawalan risiko dalaman bagi membolehkan prosedur dan kawalan AML/CFT institusi terbabit dipertingkatkan.

III. Inisiatif Latihan ASEAN SOMTC

Malaysia, dalam memainkan peranannya sebagai peneraju pencegahan pengubahan wang haram pada Mesyuarat Pegawai Tinggi ASEAN bagi Jenayah Merentasi Negara *(Senior Officials Meeting on Transnational Crime, SOMTC)*, menganjurkan dengan jayanya Bengkel Analisis Nilai Bersih Asas dan Lanjutan masing-masing pada bulan Mac dan Julai 2006. Bengkel tersebut yang dianjurkan oleh Kementerian Dalam Negeri Malaysia dengan kerjasama Bank Negara Malaysia dan Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia, merupakan sebahagian daripada pelan kerja untuk Kerjasama ASEAN+3 (China, Jepun dan Republik Korea) untuk Memerangi Jenayah Merentasi Negara. Matlamat bengkel tersebut adalah untuk mempertingkatkan pengetahuan dan kemahiran yang diperlukan dalam penyiasatan kewangan, agar keupayaan serantau dalam penyiasatan, pengumpulan maklumat risikan, pengawasan, pengesanan dan pemantauan aktiviti pengubahan wang haram dan kegiatan jenayah lain dapat dipertingkatkan. Bengkel tersebut disertai oleh para pegawai daripada agensi penguatkuasa undang-undang dan FIU dari negara ASEAN+3.

Inisiatif latihan pada masa depan akan terus memberi penekanan pada usaha meningkatkan pengetahuan dan kemahiran pegawai penguatkuasa undang-undang dalam menyiasat aktiviti pengubahan wang haram dan pembiayaan akitiviti keganasan. Dalam pada itu, kerjasama dengan

agensi luar negara termasuk penyertaan dalam program latihan yang sesuai yang dianjurkan penyedia latihan luar negara akan memudahkan komuniti penguatkuasa berkongsi pengalaman dan kepakaran.

Program Kesedaran AML/CFT

I. Lawatan Sambil Belajar oleh Pihak Asing

Bank Negara Malaysia terus membantu rakan agensi asing dengan berkongsi pengalaman dalam program AML/CFT. Pada tahun 2006, FIU menerima lawatan sambil belajar daripada Bank Indonesia, Da Afghanistan Bank dan FIU dari Sri Lanka.

II. Organisasi Bukan Berasaskan Keuntungan

Organisasi Bukan Berasaskan Keuntungan *(Non-Profit Organisation, NPO)* mendapat perhatian oleh komuniti AML/CFT antarabangsa memandangkan kemungkinan ia diperalat bagi membiayai aktiviti keganasan. APG memohon ahlinya mengkaji sektor NPO dalam negeri bagi mengetahui sama ada peruntukan undang-undang dan keperluan pengawalseliaan mencukupi untuk mencegah atau mengesan aktiviti sedemikian. Sehubungan dengan itu, Bank Negara Malaysia, Pendaftar Pertubuhan dan Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia bersama-sama menjalankan satu kajian tentang sektor NPO. Kajian itu mendapati keperluan pengawalseliaan sedia ada dalam sektor ini adalah mencukupi. Walau bagaimanapun, Bank Negara Malaysia dengan kerjasama Pendaftar Pertubuhan telah memulakan program kesedaran di seluruh negara bermula pada bulan Oktober 2006 untuk memberi penerangan kepada NPO mengenai regim AML/CFT Malaysia dan kemungkinan NPO disalah guna oleh pembiaya pengganas dan penjenayah lain.

Cabaran Masa Depan

Bank Negara Malaysia dengan kerjasama ahli NCC yang lain akan terus berwaspada dan sedia bertindak terhadap ancaman AML/CFT yang baru, dan terhadap piawaian dan trend AML/CFT. Cabaran utama bagi pihak pengawalselia dari segi tumpuan pengawalseliaan, ialah mengimbangkan secara wajar antara risiko keseluruhan berkaitan sistem kewangan dengan risiko yang berkaitan AML/CFT. Oleh kerana tiada model yang sudah diterima di peringkat global yang boleh digunakan untuk menilai risiko pengubahan wang haram atau pembiayaan aktiviti keganasan dalam sesebuah sistem kewangan, kajian tentang ancaman AML/CFT yang dilaksanakan oleh badan antarabangsa seperti FATF, APG atau Bank Dunia akan terus digunakan untuk menggubal amalan terbaik di Malaysia.

Rancangan meluaskan jaringan pengawalseliaan AMLA kepada institusi kewangan dan perniagaan bukan kewangan tertentu dalam kategori lain, seperti agen harta tanah, pengeluar wang elektronik, peniaga logam dan batu bernilai, dan syarikat pemajakan dan pemfaktoran memerlukan NCC menggubal langkah pengawalseliaan yang sesuai dan praktikal, dan menyediakan perlindungan yang secukupnya daripada penyalahgunaan oleh para penjenayah. Ini bermakna sistem penzahiran yang ada perlu disokong oleh mekanisme pelaporan STR yang mantap, disokong pula oleh hubungan kerjasama yang lebih baik dalam kalangan pihak berkepentingan, khususnya ahli NCC. Dalam hal ini, Bank Negara Malaysia akan terus memberi perhatian kepada pembentukan keperluan perundangan dan pengawalseliaan yang memenuhi piawaian antarabangsa, di samping memperhebatkan usaha untuk mempertingkatkan kerjasama dalam kalangan agensi dalam negeri.