



MENINGGALKAN RASUAH DI MUKA PINTU: BERMULA DARI PENAFIAN KEMASUKAN SEHINGGA KE JUALAN PASPORT

Rasuah merupakan satu fenomena global. Individu yang melakukan aktiviti rasuah boleh mengeksploitasi kawasan sempadan untuk mendapatkan keuntungan haram di negara asing dan dengan itu terselindung daripada pendakwaan. Pasport diplomatik, akaun bank asing dan kelemahan dalam undang-undang imigresen membolehkan mereka yang melakukan rasuah hidup dengan selesa di luar negara. Tindakan adalah perlu untuk menghentikan mereka yang melakukan rasuah daripada menikmati hasil haram mereka di kawasan perlindungan yang selamat. Hukuman yang setimpal harus dikenakan akibat daripada mengamalkan rasuah - kedua-dua di dalam dan di luar negara.

Penafian kemasukan adalah satu kaedah baru untuk menghalang dan menyekat aktiviti rasuah di luar sempadan negara mereka. Ia telah mendapat momentum sejak kemasukannya dalam pelbagai pengisytiharan serantau di Latin Amerika dan Caribbean serta pelan tindakan 2010 Kumpulan Kerja Anti Rasuah G20 (ACWG). Menurut kumpulan ini, penafian kemasukan bertujuan untuk memberikan “ isyarat yang jelas kepada individu yang melakukan aktiviti rasuah bahawa rasuah dan pelepasan dari hukuman tidak boleh diterima”. G20 telah menerima pakai prinsip-prinsip yang boleh dikongsi bersama bagi membantu memajukan penggunaannya.

Bagi menangani perkara ini, 'Transparency International' mencadangkan langkah-langkah untuk memaksimumkan faedah menggunakan penafian kemasukan untuk menghentikan rasuah dari berleluasa dan dalam masa yang sama memastikan bahawa hak undang-undang mereka dihormati. Pertama sekali pihak berkuasa perlu ada penilaian terhadap penafian kemasukan terhadap polisi imigresen dan anti-rasuah, serta standard berkenaan ke atas hak asasi manusia. Kedua, pertimbangan anti-rasuah yang jelas bagi polisi imigresen sesebuah Negara harus diperkenalkan termasuk pengeluaran visa, pasport dan permit kediaman melalui program insentif pelaburan.

Dengan cara ini, penafian kemasukan boleh digunakan dengan berkesan untuk menghentikan rasuah.

Bagi sesetengah orang, sempadan negara merupakan satu halangan yang tidak dapat diatasi. Manakala, bagi yang lain, ianya merupakan cara yang selesa untuk menyembunyikan kekayaan haram dan melarikan diri dari bertanggungjawab atas tindakan mereka.

Kini tiba masa untuk menutup kelemahan undang-undang yang membenarkan individu yang melakukan rasuah mengelakkan diri dari keadilan untuk diri sendiri dan wang mereka.

ISU

Menafikan Kemasukan: Pintu Masuk

Hasil keuntungan haram selalunya disembunyikan di luar negara di mana perbuatan menyalahi undang-undang sering berlaku. Pengeluaran dana merentasi sempadan mengakibatkan kesukaran dalam proses pencarian wang akan tetapi pulangan kewangan yang lebih mudah untuk diperolehi dari pihak yang melakukan rasuah. Aset-aset ini boleh digerakkan melalui perniagaan yang sah, hartanah, barangan mewah, pelaburan kewangan dan bayaran lain (seperti kos tuisyen).

Pendekatan baru kepada masalah pergerakan wang haram adalah dengan menyekat pelaku rasuah dari perjalanan ke dan tinggal di negara-negara di mana aset mereka telah dipindahkan. Ini boleh dilihat kedua-dua sebagai langkah punitif dan penghalang: penafian kemasukan menghalang kemungkinan untuk bergerak secara bebas dan menikmati kekayaan yang dikumpulkan di luar negara dan menawarkan hati pelaku rasuah daripada mengerakkan aset ke luar negara. Paling penting, sekiranya diterima pakai ia akan menyampaikan mesej yang jelas: orang-orang yang terlibat dalam rasuah tidak dialu-alukan.

Ringkasan Polisi 2-Penafian Kemasukan

Sebagai sebahagian daripada usaha untuk menolak pemberian tempat yang selamat kepada individu yang melakukan rasuah, Kumpulan Kerja Pencegahan Rasuah G20 (ACWG) memperkenalkan prinsip penafian kemasukan dalam pelan tindakan pertama bagi "pegawai yang melakukan rasuah dan mereka yang menerima pelaku rasuah tersebut". Komitmen ini telah diluluskan oleh pemimpin-pemimpin G20 pada tahun 2010 dan diperbaharui pada 2012 apabila ACWG memajukan "Prinsip-prinsip Tindakan Am", yang menggesa negara-negara anggota untuk:

- menerima pakai polisi penafian dasar kemasukan, rangka kerja undang-undang dan langkah-langkah penguatkuasaan
- menakrifkan salahlaku rasuah, pengekstrakan daripada undang-undang domestik dan penyelerasan dengan komitmen undang-undang anti-rasuah antarabangsa;
- Tolak kemasukan walaupun tiada sabitan terdahulu sekiranya terdapat maklumat yang mencukupi untuk membuat penentuan.
- menimbangkan penafian masuk kepada ahli keluarga dan rakan bersekutu.
- bekerjasama antara satu sama lain dengan berkongsi kenalan

AMALAN PENAFIAN KEMASUKAN

Penafian kemasukan melibatkan penolakan pengeluaran visa atau jika visa tidak diperlukan, penafian akses ke negara seperti ketika menyeberang sempadan atau pemindahan melalui sesuatu negara. Dalam kes dimana visa sudah dikeluarkan, ini akan ditamatkan. Penafian tidak boleh digunakan terhadap individu yang pada masa ini larangan itu sudah pun berada di dalam wilayah negara..

Sebagai peraturan am, pihak yang menjadi instrumen untuk mengenakan undang-undang bagi menafikan kemasukan boleh memberikan pengecualian atas dasar keperimanusiaan atau untuk mematuhi undang-undang antarabangsa. Akhir sekali, penafian masuk boleh dikeluarkan tanpa ianya menjadi sebahagian daripada sekatan rasmi terhadap negara.

Perjanjian itu mengakui bahawa "akhirnya semua keputusan untuk menafikan kemasukan terletak pada budi bicara dengan pihak berkuasa negara berkenaan

Kesulitan dan Risiko Pelaksanaan

Disebabkan kekurangan maklumat am mengenai bilangan dan sebab penafian visa, adalah sukar untuk menilai keberkesanan dan keadilan dalam penafian kemasukan atas alasan dakwaan rasuah.

Walaupun rayuan telah dikemukakan berulang kali oleh pemimpin G20, penilaian luaran mencadangkan bahawa tahap pematuhan terhadap komitmen ini merupakan antara

Ringkasan Polisi 2-Penafian Kemasukan

yang paling lemah dari yang disarankan oleh G20. Asas undang-undang dan kaedah penguatkuasaan berbeza-beza di antara negara anggota.

Kordinasi diantara kerajaan nasional pada ketika ini tidak mencukupi dan ianya belum disalurkan melalui badan-badan penguatkuasaan antarabangsa seperti Interpol. Untuk menambahbaik kerjasama antarabangsa dan perkongsian maklumat, suatu “Rangkaian Pakar” terhadap penafian kemasukan ditubuhkan oleh G20 pada tahun 2013. Malangnya, identiti dan maklumat perhubungan belum diedarkan untuk kegunaan umum sehingga kini.

Memandangkan isu pemberian visa dan penafian kemasukan terhadap pegawai asing adalah isu sensitif, perlindungan terhadap prosedur dan kriteria yang jelas adalah amat penting dalam menghalang penyalahgunaan bermotifkan politik dan kecuiaan. Sebagai contoh, beberapa Negara menyimpan senarai individu yang kemasukannya yang di halang, yang mana jika tidak dijadikan maklumat umum, boleh disalahgunakan. Risiko lain akan muncul dari kriteria formal yang digunakan untuk penafian kemasukan. Menurut prinsip G20, ketiadaan sabitan terdahulu tidak harus menjadi penghalang dalam mengambil langkah-langkah terhadap orang yang disyaki melakukan rasuah, selagi bukti yang sah boleh diberikan. Ketetapan yang diambil cuba untuk menangani masalah dimana pegawai yang melakukan rasuah seringkali dapat mengelak keadilan di Negara mereka sendiri.

Kriteria yang jelas dan boleh didapati secara umum adalah diperlukan untuk mencegah pelaksanaan secara sewenang-wenangnya dan harus merangkumi definisi perlakuan rasuah yang akan mencetuskan penafian masuk. Sebagai contohnya, jika tiada sabitan terdahulu, pihak berkuasa awam akan merujuk kepada standard sivil sebagai bukti apabila membuat keputusan mengenai penafian masuk. Jaminan terhadap prosedur adalah penting, seperti kemungkinan untuk memberi maklumbalas kepada dakwaan, hak untuk mengakses dokumen-dokumen yang berkaitan dan - jika tidak dibenarkan masuk - sebab-sebab penafian kemasukan perlukan dijelaskan. Mekanisme kajian semula yang berkesan juga diperlukan untuk menilai perlindungan terhadap risiko bahawa penafian kemasukan boleh disalahgunakan secara politik. Akhirnya, suatu titik ambang boleh ditetapkan oleh pihak berkuasa awam bagi kesalahan rasuah yang yang wajar dinafikan kemasukannya.

Satu lagi cabaran dalam menangani isu penafian kemasukan adalah bahawa ia sebenarnya boleh menghalang pendakwaan terhadap pegawai-pegawai asing.

Rasional di sebalik mengenakan sekatan perjalanan adalah untuk mengurangkan kemungkinan bahawa individu yang melakukan rasuah boleh melarikan diri dari negara mereka dan mengelakkan pendakwaan. Walau bagaimanapun, dalam keadaan tertentu, membiarkan pegawai-pegawai awam yang melakukan rasuah meneruskan perjalanan ke negara di mana kekayaan mereka disimpan mungkin merupakan satu-satunya cara untuk mendedahkan aset tersembunyi mereka (dan memberikan bukti yang diperlukan untuk pendakwaan).

Satu cabaran tambahan ialah bagaimana untuk menangani pegawai-pegawai berpangkat tinggi yang dituduh melakukan rasuah. Lawatan rasmi negara, seperti oleh Presiden atau menteri, merupakan situasi dimana pengecualian yang boleh diterima bagi pemberian visa walaupun terbabit dengan dakwaan rasuah.

Walaupun bagaimanapun, beberapa garis panduan bagi pegawai yang dianggap "ranking tinggi" perlu dipersetujui di peringkat antarabangsa untuk memastikan bahawa perjalanan oleh tokoh-tokoh yang terkenal dengan aktiviti rasuah tidak akan menjadi isyarat sewenang-wenangnya kepada masyarakat antarabangsa.

Kewarganegaraan Pantas: Pintu Belakang

Beberapa negara menjalankan "Program pelaburan" yang direka untuk mempercepatkan proses pemberian visa, residensi dan prosedur kerakyatan bagi perniagaan yang kaya yang melabur dalam ekonomi setempat (lihat carta di sebelah). Keutamaan tersebut boleh diperolehi dengan membeli bon kerajaan, membeli hartanah, memulakan perniagaan baru atau menyumbang kepada suatu dana kerajaan (seperti untuk pembangunan negara).

Walaupun kebanyakan negara menawarkan program ini kepada para pelabur bernilai tinggi, sesetengah kerajaan memberikan kewarganegaraan berasaskan skim pelaburan.

SENARAI HARGA UNTUK VISA DAN PERMIT MASTAUTIN

Di Amerika Syarikat, Visa Pelabur imigran diberikan kepada warga asing yang melabur sekurang-kurangnya AS \$ 1 juta dalam ekonomi dan mewujudkan 10 pekerjaan sepenuh masa dalam masa dua tahun dari ketibaan.

Warga asing yang melabur £ 1 juta dalam syarikat UK boleh memohon status penduduk tetap dalam tempoh lima tahun. Bagi pelaburan lebih £ 5 juta, tempoh menunggu boleh dikurangkan kepada dua tahun.

Greece dan Cyprus menawarkan permit pemastautin pantas kepada warga asing yang membeli hartanah bernilai sekurang-kurangnya € 300,000 dan €250,000, masing-masing. Di Sepanyol dan Portugal pula pembelian minimum yang diperlukan untuk mendapatkan status pemastautin ialah € 500,000 dan tempoh menunggu ialah lima hingga enam tahun sebelum menjadi pemastautin.

Sehingga Februari 2014, apabila program itu dihentikan, Malta, ahli Kesatuan Eropah, menawarkan kewarganegaraan sebagai pulangan terhadap gabungan tunai, pembelian hartanah dan pelaburan bernilai € 1,15 juta. Bulgaria hanya memerlukan pelaburan € 180,000 sebagai pertukaran untuk kewarganegaraan.

Ringkasan Polisi 2-Penafian Kemasukan

Diantara negara yang memberi akses pantas kepada kewarganegaraan dengan tempoh tinggal yang dipendekkan atau sifar termasuk Austria, Australia, Albania, Antigua and Barbuda, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Dominica, Macedonia, Malta, Panama, Romania, Singapore, St. Kitts and Nevis, UK dan US. Menurut penilaian terkini akan program-program pelaburan ini, warga China dan Rusia merupakan penerima utama.

Walaupun program pelaburan membawa masuk sumber manusia dan modal kewangan, ianya merupakan ancaman kepada usaha membanteras rasuah merentasi sempadan. Sekiranya ia tidak melibatkan pemeriksaan integriti yang mencukupi, ianya mungkin merupakan pintu belakang mudah untuk individu yang melakukan rasuah. Memandangkan jumlah wang yang terlibat adalah besar, terdapat keperluan bagi kerajaan untuk meneliti sumber aset asing untuk memastikan bahawa mereka tidak dikaitkan dengan urusan wang haram. Keperluan untuk memastikan kesaksamaan dan integriti dalam program ini juga perlu. Ini merupakan kebimbangan terutamanya bagi program yang telah diserahkan kepada syarikat swasta, yang boleh menasihati pelanggan tentang tatacara permohonan kepada mereka, dan ini boleh mengwujudkan percanggahan kepentingan.

Risiko penyalahgunaan program telah bertukar menjadi kenyataan dalam beberapa kes. Sebagai contoh, pelabur program visa Amerika Syarikat "EB-5" baru-baru ini telah disiasat atas laporan salah urus dan rasuah di pihak syarikat yang mempromosikan skim itu.

Kanada, yang berada diambang kritikan EB-5 di negara jiran, telah memutuskan untuk tidak meneruskan "Program Pelabur imigran" sejak 2014, dengan menyatakan kesan ekonomi yang kurang memuaskan dari skim ini. Skim kewarganegaraan berasaskan pelaburan yang dikendalikan oleh St Kitts dan Nevis telah berulang kali dilaporkan penggunaannya oleh pelakon haram dari Iran untuk menyembunyikan kewarganegaraan mereka bagi tujuan mengelak sekatan antarabangsa dan melibatkan diri dalam jenayah kewangan. Dalam kes China, adalah dianggarkan bahawa lebih daripada 18,000 pegawai awam telah melarikan diri dari negara itu diantara tahun 1995 dan 2008 melalui program pelabur ini, dengan penyeludupan keluar aset bernilai hampir 800 bilion Yuan (AS \$ 145 bilion). Amerika Syarikat, Kanada, Australia dan UK merupakan menjadi destinasi utama bagi individu-individu ini.

SARANAN

Atas Penafian Masuk

Kerajaan perlu:

- a) Mewujudkan kriteria yang jelas dan senang diperoleh umum dalam menafikan kemasukan individu.

- Kriteria boleh termasuk sabitan atau bukti yang boleh dipercayai bahawa seseorang individu terlibat dalam kesalahan rasuah
 - Bukti menggunakan piawaian Awam hendaklah dipakai dalam menilai bukti bahawa seseorang individu itu terlibat dalam rasuah.
 - Penilaian terhadap kes individu secara objektif akan mempertimbangkan undang-undang di negara asal dan jenis kesalahan
- b) Mewujudkan satu set jaminan am untuk mengelakkan penyalahgunaan
- Tindakan akan termasuk jaminan prosedur (contohnya kemungkinan untuk memberi maklumbalas kepada dakwaan) dan sistem kajian yang adil dan boleh diakses
 - Peraturan Imigresen yang melaksanakan prinsip penafian masuk terhadap pegawai yang melakukan rasuah harus sejajar dengan undang-undang kemanusiaan antarabangsa.
- c) Menggalakkan komunikasi berkesan antara negara-negara, seperti melalui Interpol, bagi membolehkan perkongsian maklumat tepat pada masanya mengenai pegawai-pegawai awam yang melakukan rasuah.
- d) Menetapkan dan mengumumkan pusat perhubungan bagi pihak berkuasa yang berkaitan dan kaedah kerja yang digunapakai oleh kerajaan untuk menafikan kemasukan.

KESATUAN EROPAH: SATU VISA UNTUK BUKA SEMPADAN

Apabila sempadan diantara negara-negara telah berkurangan, seperti di Kesatuan Eropah, integriti program pelabur adalah penting, terutamanya dalam memastikan skim ini tidak disalahgunakan bagi tujuan aliran wang haram.

Memandangkan keadaan ekonomi yang sukar, beberapa negara-negara Eropah Selatan telah menubuhkan skim rumah-untuk-visa bagi membolehkan warga asing yang kaya untuk mendapatkan visa jangka panjang (dan akhirnya permit kediaman) dalam bentuk pertukaran bagi pembelian harta kediaman.

Program seperti ini yang dikenali sebagai "Visa emas", haruslah dilengkapi dengan pemeriksaan yang menyeluruh dan bebas ke atas asal-usul dana yang dilaburkan. Jika tidak, ianya memberikan satu peluang yang baik kepada pembawa wang haram, untuk menjadikan wang itu sah dan mendapatkan hak bebas untuk bergerak di seluruh negara anggota Kesatuan Eropah.

Kes-kes penyalahgunaan telah pun terbongkar di Portugal, di mana pada bulan Mac 2014 seorang penerima "visa emas" ditahan selepas waran antarabangsa dikeluarkan. Beliau dikehendaki atas kesalahan penipuan yang dilakukan di China. Pada bulan Jun 2014 beberapa orang pegawai negeri telah pun disiasat atas dakwaan menerima sogokan untuk memberikan "visa emas" kepada warganegara bukan EU.

Ringkasan Polisi 2-Penafian Kemasukan

- e) Memberi peluang kepada orang ramai untuk menerima dan memberi maklumat kepada pusat perhubungan penafian kemasukan akan permohonan visa menggunakan rasuah.
- f) Menerbitkan statistik khusus mengenai visa dan penafian visa atas sebab rasuah.

Masyarakat awam harus:

- a. Bekerjasama dengan penguatkuasa undang-undang dan pegawai-pegawai kerajaan untuk membangunkan kriteria dan nilai ambang yang bersesuaian untuk menafikan kemasukan pelaku rasuah
- b. Meminta maklumat mengenai tatacara pelaksanaan program penafian kemasukan bagi memastikan keberkesannya dan mencegah penyalahgunaannya.
- c. Memberikan publisiti terhadap kesilapan dalam protokol, seperti apabila pegawai-pegawai yang melakukan rasuah diberikan visa.

Mengenal Program Pelabur

Kerajaan harus:

- a. Menyelaraskan prosedur penafian kemasukan dengan "program pelaburan" negara untuk memastikan keserasian diantara dasar bagi menghalang mereka daripada menjadi pelaku rasuah pintu belakang.
- b. Semak semula dan tetapkan titik ambang dan tempoh masa untuk mendapatkan status pemastautin melalui skim pembayaran sambil memastikan keserasian diantara program.
- c. Elakkan laluan pantas dalam pemberian kewarganegaraan melalui jumlah pelaburan yang lebih tinggi
- d. Pastikan "Program pelabur" dibangunkan atas persetujuan kriteria "integriti" dan proses usaha yang wajar dalam mengeluarkan permit pemastautin.
 - Ini amat penting bagi ahli-ahli Kesatuan Eropah dan lain-lain negara-negara yang menggunakan program visa tunggal.
 - Kriteria akan menggunakan prinsip "ketahui pelanggan anda" yang digunapakai oleh institusi kewangan dan lain-lain.
- e. Mewujudkan ruangan bagi pengawasan yang mencukupi dan saluran pemberitahuan maklumat untuk mencegah dan memaklumkan kezaliman atau penyelewengan lain dalam program.

Ringkasan Polisi 2-Penafian Kemasukan

Masyarakat awam harus:

- a. Meminta kerajaan untuk memberikan maklumat terperinci mengenai program pelabur dan penggunaannya oleh warga asing
- b. Meminta kerajaan menyediakan ciri-ciri perlindungan yang sewajarnya dalam proses penyaringan pemohon, seperti untuk sabitan rasuah terdahulu atau hubungan keluarga dengan pegawai awam peringkat tinggi