

AKTA PERLINDUNGAN PEMBERI MAKLUMAT 2010: ADAKAH SELARI DENGAN KEHENDAK UNCAC DAN UNCAC IMPLEMENTATION REVIEW GROUP (IRG) DAN CONFERENCE OF STATES PARTIES (COSP)?

WHISTLEBLOWER PROTECTION ACT 2010: IS IT IN LINE WITH UNCAC AND UNCAC IMPLEMENTATION REVIEW GROUP (IRG) AND CONFERENCE OF STATES PARTIES (COSP) REQUIREMENTS?

**Azlin Namili Mohd. Ali @ Ramli¹
Aspalella Abdul Rahman²
Nurli Yaacob³**

^{1, 2, 3} Pusat Pengajian Undang-undang, Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia.
Email: ¹azlin@uum.edu.my, ²lella@uum.edu.my, ³nurli@uum.edu.my

Accepted date: 16-12-2018

Published date: 31-12-2018

To cite this document: Mohd Ali, A. N., Rahman, A. A. & Yaacob, N. (2018). Akta Perlindungan Pemberi Maklumat 2010: Adakah Selari Dengan Kehendak UNCAC Dan UNCAC Implementation Review Group (IRG) Dan Conference of States Parties (COSP)? *International Journal of Law, Government and Communication*, 3 (13), 81-90.

Abstrak: Rasuah adalah masalah global yang melanda dunia secara berterusan. Ia tidak mengenal sempadan. Walaupun rasuah berpunca dari berbagai sebab, namun antara alat yang sering dicadangkan untuk mencegah dan memerangi rasuah adalah laporan oleh pemberi maklumat. Sebagai negara penandatangan kepada Persidangan Menentang Rasuah Bangsa-bangsa Bersatu (UNCAC), Malaysia telah menyahut saranan UNCAC dengan menggubal Akta Perlindungan Pemberi Maklumat (APPM 2010) pada tahun 2010. Menggunakan kaedah penyelidikan perundangan, artikel ini membincangkan secara ringkas sama ada peruntukan-peruntukan APPM 2010 selari dengan kehendak UNCAC. Didapati bahawa ada peruntukan-peruntukan APPM 2010 yang selari dengan UNCAC dan ada juga yang tidak selari di mana ia mungkin menyebabkan ketidak berkesanan pada akta tersebut. Di akhir perbincangan, cadangan diberikan untuk penambahbaikan seperti saluran untuk pemberi maklumat membuat laporan adalah lebih telus dan lebih banyak, menyediakan system ganjaran kepada pemberi maklumat serta menyediakan organisasi untuk memantau perlindungan yang diberikan kepada pemberi maklumat.

Kata Kunci: Pemberi maklumat, UNCAC, Akta Pemberi Maklumat 2010

Abstract: *Corruption is a global phenomenon that continues to hit the world. It does not have any boundaries. Although corruption is caused by a variety of reasons, the main tool proposed to prevent and combat corruption is whistleblowing. A member country to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Malaysia has enacted the Whistleblower Protection Act (APPM 2010) in 2010 in response to the recommendation to (UNCAC). Using the library research method, this paper discusses whether the provisions in APPM 2010 are in line with the UNCAC requirements. It is found that some of the provisions in APPM 2010 are in line with UNCAC, however others are not which may result in ineffectiveness of the Act. At the end of the discussion, a recommendation is posted for improvement.*

Keywords: *Whistleblower, UNCAC, Whistleblower Protection Act 2010*

Pendahuluan

Menurut Indeks Persepsi Rasuah (IPR) 2017 yang dikeluarkan Transparency International, Malaysia menduduki tangga ke 62 daripada 180 buah negara yang dinilai skor rasuah. Ianya menyaksikan kemerosotan IPR yang berada pada tangga 55 pada tahun 2015 kerana makin meningkat IPR menunjukkan berlakunya peningkatan rasuah di negara tersebut. Rasuah, kecurian dan kos pengelakan cukai negara-negara membangun adalah sekitar USD1.26 trillion setiap tahun. Wang sebanyak itu boleh digunakan untuk meningkatkan pendapatan golongan yang termiskin di dunia dan juga perbelanjaan pembangunan (Anti Corruption Research Centre, 2016). Indeks Masyarakat Sivil 2010 menunjukkan bahawa 41.9 peratus wakil organisasi masyarakat sivil merasakan masyarakat mempunyai kesan ketara terhadap usaha anti rasuah (Anti Corruption Research Centre, 2016). Cara bagaimana masyarakat boleh memerangi rasuah adalah berbagai, antaranya adalah dengan memberi pendidikan dan kesedaran, menyokong perkembangan undang-undang anti rasuah dan membuat laporan berkaitan apa saja yang dirasakan boleh menyebabkan rasuah. Ini kerana antara alat yang paling berkesan untuk mengesan dan mencegah rasuah adalah pelaporan maklumat yang diberikan oleh pemberi maklumat (Transparency International, 2010). Namun penyertaan masyarakat dalam melaporkan rasuah ada cabarannya iaitu politik di sesebuah negara itu hendaklah bersifat kondusif (Transparency International, n.d.). Di Amerika Syarikat, 46 peratus rasuah dikesan melalui laporan oleh pemberi maklumat tetapi di Malaysia, hanya 28 daripada 8,953 aduan iaitu lebih kurang 0.3 peratus aduan sahaja yang diterima oleh SPRM pada tahun 2012 adalah melalui pemberi maklumat (IDEAS, 2017). Malaysia sebagai negara ahli dan penandatangan kepada Persidangan Menentang Rasuah Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (UNCAC) telah menggubal Akta Perlindungan Pemberi Maklumat 2010 (APPM 2010) bagi merealisasikan satu dari keperluan yang dituntut oleh UNCAC. Artikel ini membincangkan berkenaan dengan saranan UNCAC berkaitan kriteria-kriteria undang-undang anti rasuah dan menganalisa setakat mana kriteria-kriteria ini dipatuhi oleh Malaysia melalui APPM 2010. Perbincangan ini akan diakhiri dengan cadangan-cadangan untuk penambahbaikan bagi memastikan keberkesanan APPM 2010. Penemuan penyelidikan ini adalah penting kerana ia boleh memberikan gambaran berkenaan masalah yang dihadapi oleh APPM 2010 sama ada ia selari dengan kriteria yang dinyatakan UNCAC bagi memberi perlindungan yang sepenuhnya kepada pemberi maklumat.

Metodologi Kajian

Kajian ini adalah kajian undang-undang tradisional. Data primer bagi kajian ini ialah akta, peraturan dan kes-kes yang telah diputuskan oleh mahkamah (Yaqin, 2007). Undang-undang

utama yang dirujuk APPM 2010 dan UNCAC. Sebaliknya, data sekunder adalah karya-karya yang ditulis untuk menerangkan lagi data primer. Data sekunder kajian ini ialah pelbagai buku, artikel berkala, suratkhbar dan laporan. Data-data ini dianalisa menggunakan analisis kandungan.

Sorotan Karya

Definisi dan Konsep Pemberi Maklumat

Menurut Near dan Miceli (1985), pemberi maklumat adalah seseorang ahli organisasi yang mendedahkan berkenaan perkara-perkara yang bertentangan dengan undang-undang, tidak bermoral atau yang bercanggah dengan amalan organisasi tersebut. Mengikut seksyen 2 dan 6 APPM 2010 (Malaysia), pemberi maklumat adalah sesiapa saja yang membuat pendedahan kelakuan tidak wajar kepada agensi-agensi penguatkuasaan dengan kepercayaan seseorang telah, sedang atau akan melibatkan diri dengan kelakuan tak wajar dengan syarat ia tidak dilarang secara khusus oleh undang-undang bertulis yang ada di Malaysia. Agensi-agensi penguatkuasaan adalah ditakrifkan oleh seksyen 2 APPM 2010 sebagai kementerian, jabatan, agensi atau apa saja badan yang dibentuk oleh Kerajaan Persekutuan, Kerajaan Negeri ataupun kerajaan tempatan yang mana termasuklah seksyen, unit, bahagian, jabatan atau agensi kementerian yang diberi tugas penyiasatan dan penguatkuasaan oleh undang-undang bertulis yang lain.

Pemberi maklumat boleh dikategorikan kepada dua jenis iaitu pemberi maklumat dalaman dan pemberi maklumat luaran. Pemberi maklumat dalaman adalah seseorang ahli sesebuah organisasi yang membuat laporan mengenai kesalahan undang-undang atau tidak bermoral atau amalan-amalan yang bercanggah dengan peraturan organisasi tersebut. Manakala pemberi maklumat luaran adalah bila mana seseorang yang berada di luar sesebuah organisasi membuat laporan mengenai perbuatan-perbuatan yang dinyatakan di atas oleh penjawat di dalam organisasi tersebut (Mansbach dan Bachner, 2010)

Mengikut Transparency International (2010), pemberian maklumat adalah antara alat penting bagi memerangi rasuah. Rasuah biasanya dilakukan secara rahsia, hanya orang yang terlibat dengan rasuah dan sesiapa yang bekerja dengan mereka akan mengetahuinya. Orang dalaman ini biasanya yang dapat mengesan kes-kes rasuah sama ada yang telah berlaku, sedang berlaku atau disyaki akan berlaku. Maka mereka boleh melaporkan kepada saluran-saluran yang betul untuk siasatan dibuat dan diambil tindakan. Namun untuk membuat laporan, mereka memerlukan perlindungan yang berkesan dari pihak kerajaan kerana mereka mungkin akan diambil tindakan balas atas maklumat yang didedahkan itu. Tindakan balas mungkin dalam bentuk dakwaan di mahkamah kerana membocorkan rahsia, pemecatan kerja, pertukaran tempat kerja dan sebagainya.

Persidangan Menentang Rasuah Bangsa-bangsa Bersatu (UNCAC)

Persatuan Bangsa-bangsa Bersatu telah mengeluarkan satu instrumen bagi mengatasi gejala rasuah, penyelewengan dan penyalahgunaan kuasa secara universal yang dikenali sebagai Persidangan Menentang Rasuah Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (UNCAC). Ia adalah perjanjian antarabangsa yang pertama untuk menangani rasuah. Malaysia telah menandatangani pada 20 September 2008 (Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat, 2010). UNCAC juga bertujuan mempromosi, membantu dan menyokong kerjasama antarabangsa dan memberi bantuan teknikal dalam pencegahan dan memerangi rasuah, termasuklah untuk mendapatkan kembali harta rasuah. Ia juga mempromosikan integriti,

akauntabiliti dan pengurusan yang sepatutnya berkaitan hal ehwal awam dan harta awam (UNCAC, 2007)

Masyarakat awam mempunyai peranan penting dalam menangani rasuah, bermula dari memantau perkhidmatan awam dan mengesan rasuah. Artikel 13 UNCAC mewajibkan negara penandatangan untuk menggalakkan penyertaan aktif individu dan kumpulan selain sektor awam, terutamanya masyarakat, organisasi bukan kerajaan dan organisasi berasaskan komuniti khususnya bagi mencegah dan memerangi rasuah. Promosi juga perlu dilakukan untuk meningkatkan kesedaran masyarakat mengenai kewujudan, sebab dan ancaman yang ditimbulkan oleh rasuah. Artikel 13 ini juga mengkehendaki supaya badan-badan anti-rasuah negara berkenaan diketahui oleh masyarakat awam dan menyediakan akses untuk masyarakat membuat laporan berkenaan sebarang kejadian yang boleh dianggap sebagai satu kesalahan di bawah UNCAC walaupun tanpa memberitahu identiti mereka

Artikel 33 UNCAC pula mewajibkan negara-negara yang menandatangani persidangan tersebut mempertimbangkan untuk dimasukkan ke dalam sistem perundangan negara masing-masing berkaitan perlindungan dari layanan yang tidak adil yang diberikan kepada “orang yang membuat laporan” iaitu pemberi maklumat yang berniat baik dan mempunyai alasan munasabah yang membuat laporan kepada autoriti yang layak berkaitan kesalahan di bawah UNCAC. Ianya bukanlah peruntukan untuk melindungi saksi yang mempunyai bukti yang cukup tetapi lebih kepada melindungi pemberi maklumat yang kekurangan bukti. Ini kerana situasi yang paling ideal untuk membuat laporan adalah bilamana seseorang pemberi maklumat melaporkan sebelum atau pada masa rasuah atau salahlaku sedang dilaksanakan supaya tindakan boleh diambil untuk mencegah rasuah atau salahlaku itu dari terjadi. Layanan yang tidak adil ini tidak terhad kepada pemecatan dari jawatan atau ancaman fizikal sahaja tetapi ia mempunyai ruang lingkup yang luas iaitu termasuklah apa-apa bentuk penganiayaan yang berisiko untuk pemberi maklumat kehilangan sesuatu, contohnya dipaksa untuk meletak jawatan. Perlindungan boleh termasuk sokongan psikologi, penghargaan atau pengiktirafan dari institusi pelaporan, pemindahan pemberi maklumat dalam organisasi yang sama atau ke tempat yang lain untuk melindungi dari tindakan yang memudaratkan, pampasan dan gantirugi sivil.

Artikel 37 UNCAC pula menyarankan negara penandatangan supaya mengambil langkah-langkah yang sepatutnya untuk menggalakkan sesiapa yang terlibat dengan kesalahan supaya memberikan maklumat-maklumat berguna kepada autoriti-autoriti yang berkenaan untuk tujuan penyiasatan dan pembuktian bagi menyekat pesalah dari mendapat hasil kesalahan tersebut. Malah ia juga memperuntukkan supaya meringankan hukuman atau memberi immuniti pendakwaan terhadap orang yang dituduh yang memberikan kerjasama dalam perkara tersebut.

Namun, bagi pemberi maklumat yang menjadi saksi dalam sesuatu kes, Artikel 32 UNCAC memperuntukkan bahawa negara yang menandatangani UNCAC hendaklah mengambil langkah yang sewajarnya melalui perundangan domestik untuk memberikan perlindungan yang berkesan dari ancaman atau intimidasi yang bakal berlaku kepada saksi tersebut dan juga keluarga terdekatnya disebabkan kesaksian yang dilakukan mengenai salahlaku yang diperuntukkan di bawah UNCAC. Atas dasar inilah, Malaysia telah menggubal Akta Perlindungan Saksi 2009.

Satu dokumen berkaitan perlindungan pemberi maklumat telah dihasilkan dari perbincangan yang telah dibuat antara UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) mengenai perlindungan pemberi maklumat bagi memastikan keberkesanan undang-undang tersebut (Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013). Antara dapatan daripada perbincangan tersebut adalah:

- A. Negara penandatangan boleh menilai keberkesanan undang-undang pemberi maklumat di negara masing-masing melalui kriteria berikut:
- (i) Adakah skop pemberian maklumat termasuk sektor awam dan sektor swasta?
 - (ii) Konflik mungkin berlaku bila pemberi maklumat mendedahkan maklumat yang dikelaskan sebagai sulit dan boleh dikenakan tindakan oleh undang-undang yang ada. Jika berlaku konflik, undang-undang atau kepentingan awam diutamakan?
 - (iii) Adakah diperuntukkan saluran tertentu untuk laporan maklumat dibuat?
 - (iv) Dalam keadaan yang bagaimana laporan boleh dibuat pada media?
 - (v) Adakah terdapat kewajipan untuk menyiasat laporan yang dibuat?
 - (vi) Adakah pemberi maklumat akan diberitahu hasil penyiasatan tersebut?
 - (vii) Adakah institusi yang akan memantau perlindungan kepada pemberi maklumat?
 - (viii) Bolehkan pemberi maklumat mendapat remedi di mahkamah?
 - (ix) Seberapa berkesan sistem mahkamah dalam menangani kes-kes pemberian maklumat?
 - (x) Terdapat keadaan di mana saluran untuk melaporkan maklumat adalah tidak aktif atau tidak telus.
 - (xi) Masalah beban pembuktian: pemecatan atau tindakan balas lain terhadap pemberi maklumat adalah atas alasan lain dan bukannya disebabkan oleh maklumat yang diberikan.

Antara cadangan yang diberikan oleh UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) kepada negara-negara penandatangan untuk memastikan keberkesanan undang-undang pemberi maklumat adalah dengan mengambilkira perkara-perkara berikut:

- A. Penyemakan semula oleh organisasi/institusi yang berkenaan:-
- (i) Adakah doktrin suci hati pemberi maklumat di ambil kira?
 - (ii) Adakah undang-undang atau perjanjian lain yang bersifat rahsia akan diketepikan bila maklumat adalah berkaitan kepentingan awam?
 - (iii) Saluran untuk pemberi maklumat membuat laporan.
 - (iv) Dalam keadaan yang bagaimanakah laporan kepada media dilindungi?
 - (v) Setakat mana keberkesanan sistem pengadilan dalam memberi perlindungan kepada pemberi maklumat.
 - (vi) Adakah pampasan yang diberikan mencukupi?
 - (vii) Adakah terdapat sistem ganjaran terhadap pemberian maklumat.
 - (viii) Adakah orang awam sedar kewujudan perlindungan dan saluran pemberian maklumat?
- B. Penilaian terhadap undang-undang pemberi maklumat yang sedia ada:-
- (i) Apakah langkah-langkah yang diambil untuk memastikan undang-undang pemberi maklumat yang ada di ketahui oleh awam?
 - (ii) Adakah terdapat contoh di mana kes-kes rasuah yang ketara ditemui oleh pemberi maklumat
 - (iii) Berapa banyak laporan dari pemberi maklumat yang diterima oleh organisasi awam.

- (iv) Berapa banyak kes yang ada berkaitan tindakan balas.
- (v) Berapa banyak pampasan dan bilangan anugerah yang diberikan kepada pemberi maklumat.
- (vi) Setakat mana keberkesanan perundangan perlindungan pemberi maklumat dari perspektif masyarakat awam.

Analisis

- (a) Bahagian APPM 2010 yang selari dengan UNCAC dan UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP)

Malaysia telah menggubal APPM pada tahun 2010 seperti saranan UNCAC dalam Artikel 33. Bagi memastikan keberkesanan APPM 2010, Malaysia telah mengikut beberapa unjuran UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) iaitu (i) ia melindungi pemberi maklumat di sektor awam dan swasta; (ii) terdapat saluran tertentu untuk pemberi maklumat membuat laporan iaitu agensi-agensi penguatkuasaan yang dibentuk oleh Kerajaan, Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan yang telah ditetapkan untuk menerima laporan yang diberikan seperti Polis Diraja Malaysia, Jabatan Kastam Diraja Malaysia, Pejabat Imigresen Malaysia, Jabatan Pengangkutan Jalan Malaysia, Suruhanjaya Pencegah Rasuah Malaysia, Suruhanjaya Syarikat Malaysia dan Suruhanjaya Sekuriti Malaysia; (iii) agensi-agensi penguatkuasaan ini juga dihendaki menyiasat laporan yang diterima oleh pihak mereka dari pemberi maklumat dan memaklumkan hasil penyiasatan tersebut (seksyen 13 APPM 2010); (iv) perlindungan yang diberikan adalah perlindungan maklumat sulit (seksyen 8, APPM 2010); (v) pemberi maklumat mempunyai kekebalan dari tindakan sivil dan jenayah (seksyen 9, APPM 2010) dan (vi) pemberi maklumat juga dilindungi dari tindakan yang memudaratkan (seksyen 10 APPM). Setakat ini, hanya satu kes saja yang dibicarakan di bawah APPM 2010 iaitu kes Dr Syed Omar. Dr Syed Omar Syed Agil telah memohon perlindungan di bawah seksyen 10(1), 3 dan 7 APPM 2010 kerana didakwa mendedahkan kesilapan kewangan rakan-rakannya di Institut Professional Baitulmal Sdn Bhd. (IPB). Beliau telah digantung kerja pada Oktober, 2015 walaupun kontraknya berakhir pada Ogos 2016. Dia Berjaya mendapatkan perintah dari mahkamah Tinggi supaya majikannya membatalkan notis penyiasatan dalaman terhadapnya kerana dakwaan salah laku. Hakim memutuskan IPB gagal membuktikan yang tindakan memudaratkan diambil terhadap Syed Omar bukan balasan kerana Syed Omar mendedahkan perkara tersebut kepada badan anti rasuah dan polis (M. Mageswari, 2017).

- (a) Bahagian yang tidak selari dengan UNCAC dan UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP)

(i) Artikel 33 UNCAC menyatakan seorang pemberi maklumat harus mempunyai niat yang baik untuk membuat laporan tetapi APPM 2010 tidak menyebut langsung berkaitan dengan niat pemberi maklumat sama ada suci hati atau tidak. Ini bermaksud niat pemberi maklumat tidak diambil kira. Sama ada pemberi maklumat mempunyai niat yang baik atau jahat, agensi penguatkuasaan harus menyiasat apabila laporan dibuat.

(ii) Walaupun Artikel 33 UNCAC menyatakan laporan patut disalurkan kepada pihak berkuasa yang berkelayakan tetapi perlu diambil kira juga berkenaan dengan kewibawaan, ketelusan dan keaktifan pihak-pihak berkuasa tersebut. Ini kerana pemberi maklumat tidak mungkin akan melaporkan rasuah atau salah laku jika mereka terpaksa menggadaikan nyawa,

pekerjaan atau harta mereka. Contohnya, Jabatan Imigresen mencatatkan indeks rasuah tertinggi di kalangan agensi penguatkuasaan pada 2014 (Ismail, 2014). Malah *Malaysian Corruption Barometer 2014* menyenaraikan parti politik adalah paling banyak melakukan rasuah, diikuti oleh Jabatan Polis Diraja Malaysia dan penjawat awam. Apabila agensi penguatkuasaan tidak telus, pemberi maklumat akan teragak-agak untuk membuat laporan. Pemberi maklumat hanya dibenarkan untuk melapor salahlaku atau rasuah kepada agensi-agensi berkenaan sahaja. Laporan kepada pihak selain daripada agensi-agensi tersebut seperti di media adalah tidak dibenarkan. Ini dapat dilihat dari kes Mohd Rafizi Ramli lwn. PP (2014) dimana beliau telah mendedahkan salahguna wang kerajaan kepada pihak media dan tidak mendapat perlindungan di bawah APPM 2010.

(iii) Kes di atas juga menunjukkan pemberi maklumat tidak akan mendapat perlindungan dari APPM 2010 jika membuat laporan berkaitan dengan maklumat yang secara khususnya telah dinyatakan di bawah akta-akta lain sebagai rahsia (seksyen 6 APPM 2010). Sedangkan antara saranan oleh UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) adalah untuk memastikan keberkesanan undang-undang pemberi maklumat, bila mana pemberi maklumat melaporkan maklumat yang dikelaskan sebagai sulit di bawah undang-undang lain, maka kerajaan harus menimbang sama ada mengutamakan kerahsiaan di bawah undang-undang lain tersebut atau maklumat yang dilaporkan oleh pemberi maklumat demi menjaga kepentingan awam. Mohd Rafizi telah didakwa di bawah seksyen 97, Akta Bank dan Institusi Kewangan 1989 (BAFIA 1949) di Mahkamah Sesyen yang boleh membawa hukuman penjara tidak melebihi 3 tahun atau denda RM3 juta atau kedua-duanya sekali kerana mendedahkan 4 dokumen profil pelanggan Public Bank berkaitan penyata baki akaun syarikat National Feedlot Corporation (NFCorp), National Meat and Livestock Sdn Bhd, Agrosience Industries Sdn Bhd dan pengerusi NFCorp Datuk Seri Mohamad Salleh Ismail yang dikatakan menyalahgunakan wang kerajaan. Kesemua dokumen tersebut adalah rahsia di bawah BAFIA 1949.

Malah kes-kes di Malaysia berkaitan perlindungan pemberi maklumat juga menunjukkan jika berlaku percanggahan antara kepentingan awam dan maklumat rahsia kerajaan, maka maklumat rahsia adalah diutamakan. Ini bermakna pemberi maklumat tidak akan diberi perlindungan, sebaliknya akan didakwa kerana me bocorkan rahsia kerajaan dan tidak akan diberi sebarang perlindungan. Mohd Rafizi dijatuhkan hukuman penjara 30 bulan. Bekas kerani bank, Johari Mohamad yang memberi dokumen-dokumen yang berkaitan kepada Mohd Rafizi juga didakwa bersubahat dengan Mohd Rafizi. Malah Mohd Rafizi telah disaman dan mahkamah mengarahkan Mohd. Rafizi membayar gantirugi kepada Datuk Seri Mohd Ismail Salleh kerana fitnah (Datuk Seri Mohamad Salleh Ismail lwn Mohd Rafizi Ramli, 2016). Perkara yang sama terjadi dalam kes Khairul Azwan bin Harun lwn Mohd Rafizi Ramli (2015) dimana Mohd Rafizi telah didakwa apabila beliau mendedahkan beberapa pembelian harta telah dibuat di Australia oleh MARA yang menyebabkan ketirisan RM63 juta dan menamakan Khairul Azwan sebagai seorang yang boleh menjawab bagaimana keadaan itu berlaku. Walaubagaimanapun Hakim Mahkamah Tinggi, Nantha Balan memutuskan bahawa kenyataan yang dibuat oleh Mohd Rafizi adalah termasuk dalam komen yang adil iaitu untuk kepentingan awam.

Cadangan/Penambahbaikan

Cadangan yang diberikan oleh Transparency International adalah sangat penting untuk diambilkira bagi memastikan keberkesanan APPM 2010.

Niat Baik Pemberi Maklumat

Undang-undang pemberian maklumatnya di United Kingdom dan Australia telah mengeneppikan keperluan “niat baik” daripada pemberi maklumat dan menggantikannya dengan “kepentingan awam”. Ini bermakna pemberi maklumat yang tidak mempunyai niat yang baik akan dilindungi oleh undang-undang pemberi maklumat di negara tersebut. APPM 2010 pula tidak menyentuh berkaitan dengan niat baik pemberi maklumat untuk mendapat perlindungan di bawah akta itu. Cadangannya adalah APPM 2010 harus mengambilkira berkenaan niat baik seseorang pemberi maklumat tetapi jika maklumat yang diberikan itu adalah berkaitan kepentingan awam, maka maklumatnya perlu disiasat walaupun pemberi maklumat mempunyai niat jahat. Ianya adalah sangat penting untuk pemberi maklumat mempunyai niat yang baik semasa membuat laporan tentang rasuah atau salah laku seseorang penjawat. Ini bagi mengelakkan dari berlakunya pemberi maklumat yang berniat jahat menggunakan kesempatan untuk memerangkap orang lain melakukan kesalahan, lalu melaporkan kesalahan tersebut kepada agensi yang berkaitan.

Konflik Antara Maklumat yang Diklasifikasikan Sebagai Rahsia di Bawah Undang-Undang Lain dan Kepentingan Awam

Sekyen 6 APPM 2010 dengan jelas menyatakan pengecualian perlindungan kepada pemberi maklumat yang membuat laporan rasuah atau salah laku di bawah undang-undang lain yang mengkhususkan kerahsiaan maklumat tersebut seperti yang berlaku pada kes Mohd. Rafizi Ramli (2014) di atas. Mohd Rafizi Ramli juga didakwa di bawah Akta Rahsia Rasmi 1972 memiliki dan mendedahkan satu halaman dokumen rasmi laporan audit 1 Malaysian Development Berhad (Utusan Online, 2016). Dicapadkan Malaysia meminda APPM 2010 dengan memberi perlindungan kepada pemberi maklumat yang melaporkan kesalahan berkaitan kepentingan awam walaupun maklumat tersebut diklasifikasikan sebagai maklumat sulit di bawah undang-undang lain yang ada.

Saluran untuk Pemberi Maklumat Membuat Laporan

APPM 2010 hanya membenarkan pemberi maklumat membuat laporan kepada agensi-agensi penguatkuasaan di bawah Kerajaan, Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan yang telah ditetapkan. Sebagaimana yang dibincangkan di atas, kebanyakan agensi-agensi penguatkuasaan tersebut mempunyai indeks persepsi rasuah yang tinggi. Maka perlulah dipastikan ketelusan agensi-agensi penguatkuasaan tersebut supaya pemberi maklumat tidak takut untuk memberi laporan. Malah mungkin boleh diadakan banyak saluran selain dari agensi penguatkuasaan. Contohnya, seorang pemberi maklumat di United Kingdom boleh membuat laporan kepada majikan, penasihat undang-undang, menteri atau sesiapa yang dinyatakan di bawah arahan Setiausaha kerajaan (Public Disclosure Act, 1998). Malah United Kingdom dan Australia membenarkan pemberi maklumat mendedahkan maklumat di akhbar (Blue Print for Free Speech, 2014)

Sistem Ganjaran Terhadap Pemberian Maklumat

Pemberian ganjaran untuk pemberi maklumat perlu dipertimbangkan. Ia mungkin akan menggalakkan lebih ramai rakyat Malaysia untuk menjadi pemberi maklumat. Di Amerika, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* 2010 memberi kuasa kepada Jawatankuasa Sekuriti Pertukaran Amerika Syarikat membuat bayaran kewangan kepada pemberi maklumat jika mereka memberi informasi yang membawa kepada berjayanya perlaksanaan Foreign Corrupt Practices Act 1977. Akta ini terpakai walaupun pemberi maklumat adalah warganegara asing dan rasuah dibayar di luar negara Amerika Syarikat. Malah ia membenarkan pendedahan maklumat secara “tanpa nama” iaitu tanpa mengetahui

identiti sebenar pemberi maklumat. Kerajaan Amerika Syarikat telah berjaya mendakwa ramai warga asing dan syarikat asing, antaranya Siemen. Siemen adalah syarikat Jerman yang disenaraikan di Bursa Saham New York yang terlibat dengan amalan membayar rasuah kepada pegawai kerajaan asing untuk mendapatkan perniagaan (National Whistleblower Center, n.d.)

Organisasi yang Memantau Perlindungan yang Diberikan kepada Pemberi Maklumat

Setakat ini, tiada sebarang organisasi yang memantau atau mengawasi perlindungan yang diberikan kepada pemberi maklumat. Maka dicadangkan penubuhan Suruhanjaya Perlindungan Pemberi Maklumat yang menjalankan tugas dan fungsi tertentu untuk mencapai kecemerlangan dalam sektor pemberian maklumat.

Kesimpulan

Malaysia telah menjalankan tanggungjawabnya di bawah UNCAC dengan menggubal satu akta yang spesifik berkaitan perlindungan kepada pemberi maklumat iaitu APPM 2010. Terdapat kriteria-kriteria yang disarankan oleh UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) telah dipatuhi, contohnya akta ini adalah untuk kedua-dua sektor awam dan swasta, terdapat saluran-saluran tertentu disediakan untuk pemberi maklumat membuat laporan, agensi-agensi penguatkuasaan juga dikehendaki menyiasat laporan yang dibuat oleh pemberi maklumat serta memberitahu hasil siasatan tersebut kepada pemberi maklumat. Malah identiti pemberi maklumat dirahsiakan dan mereka diberi perlindungan daripada didakwa di bawah kesalahan sivil atau jenayah. Mereka juga akan diberi perlindungan daripada tindakan balas yang memudaratkan mereka.

Namun terdapat juga keperluan UNCAC dan UNCAC Implementation Review Group (IRG) dan Conference of States Parties (COSP) yang tidak dipenuhi yang boleh menyebabkan tidak berkesannya undang-undang pemberi maklumat tersebut. Contohnya saluran yang membolehkan laporan dibuat oleh pemberi maklumat adalah di bawah kawal seliaan kerajaan dan kemungkinan berlakunya ketidak telusan dalam tindakan terutamanya bila ia melibatkan maklumat berkenaan penjawat dalam organisasi tersebut.

Untuk memastikan keberkesanan APPM 2010, kerajaan Malaysia hendaklah menerima pakai semua kehendak yang disarankan oleh UNCAC. Perlulah dikaji secara berterusan perlindungan kepada pemberi maklumat yang sedia ada. Perlindungan yang kurang atau lemah akan menghancurkan tujuan sebenar di sebalik perlindungan pemberi maklumat. Perlindungan adalah daripada sudut undang-undang dan juga penguatkuasaan. Walaupun terdapat undang-undang yang baik tetapi penguatkuasaan adalah lemah, maka undang-undang itu tidak dapat dikuatkuasakan.

Rujukan

Akta Pemberi Maklumat 2010

Akta Perlindungan Saksi 2009

Anti Corruption Research Centre, 2016, dimuat turun dari https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/UNCAC_and_civil_society_2016.pdf

Blue Print for Free Speech. (2014) dimuat turun daripada <https://blueprintforfreespeech.net/document/australia-overview/>

Datuk Seri Mohamad Salleh Ismail lwn Mohd Rafizi Ramli 2016 9 CLJ 858

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010

Ismail, H. (2014, Disember 2). Jabatan Imigresen Catat Indeks Rasuah Tertinggi. Dimuat turun daripada <http://www.utusan.com.my/berita/nasional/jabatan-imigresen-catat-indeks-rasuah-tertinggi-1.31690>

IDEAS (2017). Whistleblowing in Malaysia low due to gaps in law says a study by IDEAS. Dimuat turun daripada <http://www.ideas.org.my/whistleblowing-malaysia-low-due-gaps-law-says-study-published-ideas-2/>

M. Mageswari (2017) Whistleblower CEO wins suit, dimuat turun daripada <https://www.thestar.com.my/news/nation/2017/01/21/whistleblower-ceo-wins-suit-court-orders-former-employer-to-drop-internal-probe-against-plaintiff/>

Mansbach, A dan Bachner, Y.G., 2010 Internal or external whistleblowing: Nurses' willingness to report wrongdoing, dimuat turun daripada <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0969733010364898>

National Whistleblower Center, International Whistleblower Protections, (n.d.) dimuat turun daripada <http://www.whistleblowers.org/resources/international-whistleblowers>

Near, J.P. dan Miceli, M.P. (1985) Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*. 4-1, 1-16

Public Disclosure Act 1998

Utusan Online. Dimuat turun daripada <http://www.utusan.com.my/berita/mahkamah/rafizi-didakwa-di-bawah-akta-rahsia-rasmi-1.225105>

Khairul Azwan Harun V. Mohd Rafizi Ramli 2016 9 Clj 858

Mohd Rafizi Ramli lwn PP 2014 3 MLJ 114

Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat 2010, Bil 22, m/s 38

Transparency International (n.d.) Standards of Public Participation. Dimuat turun dari https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Standards_of_public_participation_2015.pdf

Transparency International. (2010). Whistleblowing: the effective tool in the fight against corruption. Dimuat turun daripada <https://www.transparency.ie/sites/default/files/TIWhistleblowing.pdf>

UNCAC. (2007). https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013 file:///C:/Users/StafUUM_PC/Downloads/2013_WhistleblowerProtectionUNCAC_EN.pdf

Yaqin, A. (2007) Legal Research and Writing. Kelana Jaya: Malaya Law Journal