

PERLUKAH YANG DIPERTUAN AGONG MEMPUNYAI *PRIVY COUNCIL* UNTUK MENENTANG PEGUAM NEGARA DALAM ISU UNDANG-UNDANG?ⁱ

Oleh

Tun Abdul Hamid Mohamad

Saya merujuk kepada berita rencana bertajuk *"Agong needs own legal privy council to counter AG"* (Agong perlukan privy council sendiri untuk menentang Peguam Negara) yang disiarkan oleh The Vibes pada 16 Julai 2021. Ia memetik anggota Dewan Negara Perak, Datuk Seri Mohd Annuar Zaini dan "pakar mengenai perkara itu, mulai dari peguam hinggalah kepada keluarga di-Raja" yang, "mengaku bahawa sudah tiba masanya Yang di-Pertuan Agong mempunyai penasihat undang-undang sendiri untuk menentang Peguam Negara jika berlaku perselisihan antara Istana Negara dan badan eksekutif yang diketuai oleh Pejabat Perdana Menteri (PMO)."ⁱⁱ

"Ini, kata para pakar, boleh menyebabkan konflik kepentingan bagi Peguam Negara.

"Bercakap kepada The Vibes, Datuk Seri Mohd Annuar Zaini berkata ...

"Baginda patut mempunyai penasihat bebas kerana Peguam Negara membawa pandangan pemerintah.

"Walaupun pemerintah mempunyai pandangan yang boleh dipersoalkan, Peguam Negara akan mempertahankan pandangan itu. Peguam yang sama tidak sepatutnya memberi nasihat yang sama kepada entiti yang berbeza.

"Raja Thailand mempunyai privy council sendiri yang akan menilai apa yang pemerintah tunjukkan dan menasihati raja. Peranan mereka adalah menasihati raja. Di Perak, kita mempunyai Dewan Negara. Ia setaraf dengan privy council. ""

"Bekas ketua Bernama itu menambah bahawa kerana pertanggungjawaban (accountability) dan tanggungjawab responsibility) Jabatan Peguam Negara terhadap pentadbiran yang berkuasa, walaupun Yang di-Pertuan Agong percaya bahawa parti pemerintah melakukan kesalahan, Peguam Negara tetap akan mempertahankan pendirian pemerintah.

"Seorang pakar kanan undang-undang, yang meminta tidak disebutkan namanya, sependapat dengan Annuar bahawa kedudukan Peguam Negara tidak dapat dipertahankan, kerana situasi yang bertentangan akan timbul antara eksekutif politik dan Agong.

"Di mana dia (Peguam Negara) berdiri? Perkata 145 (2) perlembagaan persekutuan menyatakan bahawa tugas Peguam Negara adalah menasihati Yang di-Pertuan Agong,

kabinet dan mana-mana menteri. Bagaimana ia boleh berlaku? Kadang kala, masalahnya adalah antara perdana menteri dan Yang di-Pertuan Agong. ”

"Istana Negara mesti mempunyai peguamnya sendiri untuk memberi nasihat mengenai perkara seperti ini," kata peguam itu.

.....

"Pakar perundangan (legal eagles) mengatakan terdapat banyak celah (loopholes) dalam perlembagaan yang memihak kepada Jabatan Perdana Menteri yang mesti ditangani untuk memastikan semak dan imbang yang tepat di negara ini.

"Sementara itu, seorang anggota keluarga diraja, yang juga meminta untuk tidak disebutkan namanya, mengatakan sebuah privy council diraja untuk Yang di-Pertuan Agong sangat diperlukan.

.....

"Satu perkara lagi adalah bahawa pelantikan Peguam Negara harus berada di bawah Suruhanjaya Perkhidmatan Awam untuk pelantikan awam, walaupun ini memerlukan pindaan perlembagaan," kata keluarga diraja itu, yang merupakan suara utama untuk pemerintahan yang baik dan keutamaan perlembagaan. "iii

Saya tiada masalah jika Yang di-Pertuan Agong hendak mendengar pandangan pakar-pakar undang-undang yang benar-benar bebas dan bukan peguam-peguam aktivis dan pro-pembangkang yang terang-terang telah memberi pandangan menentang pandangan Peguam Negara dalam sesuatu hal.

Tetapi, sama ada kita perlu mengadakan sebuah *privy council* seperti di United Kingdom adalah satu perkara lain. Saya tidak bersetuju dengan alasan yang diberikan: untuk menentang Peguam Negara. Peguam Negara adalah penasihat undang-undang Yang di-Pertuan Agong dan juga Perdana Menteri/Kabinet (Kerajaan). Itu peruntukan oleh Perlembagaan. Yang di-Pertuan Agong, Perdana Menteri/Kabinet dan Peguam Negara berada di pihak yang sama: Eksekutif. Tugas Peguam Negara adalah memberi nasihat undang-undang kepada Perdana Menteri/Kabinet dan Yang di-Pertuan Agong.

Nasihat yang diberi mengenai sesuatu isu adalah nasihat undang-undang. Nasihat yang diberi kepada Perdana Menteri/Kabinet dan Yang di-Pertuan Agong semestinyalah nasihat yang sama. Takkanlah, untuk mengambil hati Perdana Menteri/Kabinet, Peguam Negara akan memberi nasihat yang berlainan kepada Perdana Menteri/Kabinet dan untuk mengambil hati Yang di-Pertuan Agong, beliau akan memberi nasihat yang berlainan kepada Yang di-Pertuan Agong. Oleh sebab Peguam Negara memberi nasihat yang sama, di manakah akan timbul *conflict of interest*? Mungkin satu pihak atau kedua-dua pihak bersetuju atau tidak bersetuju dengan pandangan itu, oleh sebab Peguam Negara adalah penasihat rasmi mereka, mereka sepatutnya menerimanya. Jika beliau tidak *competent*, Yang di-Pertuan Agong, atas nasihat Perdana Menteri, boleh menamatkan perkhidmatannya. Ini pernah berlaku, walaupun atas alasan yang berbeza.

Maka hujah bahawa Perkara 145(2) Perlembagaan menyebabkan *conflict of interest* kepada Peguam Negara di mana Yang di-Pertuan Agong tidak bersetuju dengan pandangan Peguam Negara itu tidak betul. Kesilapan itu bermula apabila pakar-pakar yang takut nama mereka diketahui itu membuat anggapan bahawa Peguam Negara menerima pendapat undang-undang itu daripada Perdana Menteri/Kabinet dan membawanya kepada Yang di-Pertuan Agong dan akan mempertahankannya walaupun ia boleh dipersoalkan.

DS Annuar Zaini dan pakar-pakar undang-undang itu membuat anggapan bahawa Peguam Negara menerima nasihat undang-undang daripada Perdana Menteri/Kabinet dan membawanya kepada Yang di-Pertuan Agong. Ini sangat tidak munasabah. Lebih teruk lagi DS Zaini mengatakan "*walaupun Yang di-Pertuan Agong percaya bahawa parti pemerintah melakukan kesalahan, Peguam Negara tetap akan mempertahankan pendirian pemerintah.*" Ini satu kenyataan yang sangat tidak berasas.

Ia memberi gambaran seolah-olah Peguam Negara adalah tidak profesional, tidak berpendirian, tidak ada *self-respect*, senantiasanya menurut kata Perdana Menteri/Kabinet. Kita tidak perlu pergi jauh. Mengapa Tan Sri Abdul Gani Patail ditamatkan perkhidmatannya sebagai Peguam Negara dan Pendakwa Raya oleh Yang di-Pertuan Agong atas nasihat Perdana Menteri?

Kenyataan DS Annuar Zaini bahawa "*Peguam yang sama tidak sepatutnya memberi nasihat yang sama kepada entiti yang berbeza*" ("*The same lawyer should not be giving the same advice to a different entity.*") adalah amat pelik. Jika itulah yang beliau maksudkan dan ia dilaporkan dengan betul, ia bererti Peguam Negara hendaklah, dalam isu yang sama, memberi nasihat yang berlainan kepada Perdana Menteri/Kabinet dan kepada Yang di-Pertuan Agong. Dalam kata-kata lain, beliau hendaklah berbohong kepada satu pihak. Jika beliau bermaksud peguam yang sama tidak sepatutnya memberi nasihat mengenai isu yang sama kepada entiti yang berbeza pun, ia amat tidak munasabah. Setiap peguam melakukannya sepanjang masa. Apa salahnya?

Orang-orang yang membuat cadangan ini meminjam kata-kata *privy council* daripada institusi *privy council* di United Kingdom. Sebelum mencadangkan institusi yang serupa diadakan di sini, kita perlu mengkaji sejarah, keadaan di sekeliling penubuhannya, bidangkuasanya, jangan lupa bahawa United Kingdom tidak mempunyai perlembagaan bertulis dan saya percaya (saya sedia dibetulkan) tidak ada peruntukan dalam mana-mana undang-undang di negara itu yang mengatakan bahawa Peguam Negara adalah penasihat kepada King atau Queen. Hanya kerana United Kingdom mempunyai *privy council* tidak bererti institusi yang sama sesuai di negara ini.

Demikian juga, oleh sebab Thailand mempunyai *privy council* bukanlah alasan yang cukup bagi kita menirunya. Kita tidak tahu peruntukan perlembagaannya, bagaimana sistem keperlembagaannya dan bagaimana ia beroperasi. Yang kita tahu ialah, apabila berlaku rampasan kuasa atau pertukaran kerajaan, perlembagaan akan diganti.

Perlembagaan kita telah digubal oleh hakim-hakim dari negara-negara Komanwel, tiga daripadanya hakim-hakim kanan dari United Kingdom. Mereka tentu arif mengenai peranan *privy council* di United Kingdom. Tetapi, mereka tidak memilih untuk mengadakan *privy council* untuk menasihat Yang di-Pertuan Agong. Sebaliknya, mereka memilih peruntukan yang lebih mudah beroperasi bersesuaian dengan peruntukan-peruntukan Perlembagaan kita. Ia telah beroperasi dengan baiknya selama lebih daripada setengah abad. Isu deklarasi darurat dan pemanggilan persidangan Parlimen yang dikatakan menimbulkan perbalahan itu pun tidak menjadi isu lagi: darurat masih berjalan. Parlimen telah ditetapkan untuk bersidang mulai 26 Julai hingga 2 Ogos 2021.

DS Zaini juga menyebut bahawa Negeri Perak mempunyai Dewan Negara yang menyerupai *privy council* di United Kingdom. Saya tidak akan berhujah di sini sama ada Dewan Negara Perak serupa dengan *privy council* di United Kingdom atau tidak. Isunya ialah sama ada Sultan Perak menerima nasihat undang-undang daripada Penasihat Undang-Undang atau daripada Dewan Negara.

Kajian terhad saya menunjukkan Pekara 57, Perlembagaan Negeri Perak memperuntukkan:

“57 Establishment of Dewan Negara

The Dewan Negara is hereby established to aid and advise the Sovereign in the exercise of His functions as provided in this Part.”

(“Dewan Negara dengan ini ditubuhkan untuk membantu dan menasihat Sultan dalam menjalankan tugas-tugas Baginda seperti yang diperuntukkan dalam Bahagian ini.” – Terjemahan saya)

Tidak pula diperuntukkan satu persatu apakah bidang kuasa Dewan Negara itu. Yang jelas tidak ada peruntukan yang mengatakan Dewan Negara akan memberi nasihat undang-undang kepada DYMM Sultan.

Sebaliknya Perkara 36C (2) memperuntukkan:

“(b) The State Legal Adviser shall advise on legal matters referred to him by His Royal Highness or the State Government.”

((b) Penasihat Undang-Undang Negeri hendaklah menasihat mengenai hal-hal undang-undang yang dirujuk kepadanya oleh DYMM Sultan atau Kerajaan Negeri.”
(Terjemahan saya.)

Saya pernah menjadi Penasihat Undang-Undang Negeri Perak semasa DYMM Sultan Azlan n Muhibbuddin Shah mula menjadi Sultan. Baginda kerap kali, kadang-kadang di waktu malam, memanggil saya untuk berbincang mengenai sesuatu isu undang-undang. Tidak pernah sekali pun saya terdengar Baginda meminta nasihat undang-undang daripada Dewan Negara.

Kepada *legal eagles* yang mencadangkan pindaan kepada Perlembagaan yang menurut mereka “*terdapat banyak celah (loopholes) ... yang memihak kepada Jabatan Perdana Menteri*” eloklah mereka keluar daripada persembunyian dan kemukakan cadangan pindaan mereka supaya kita dapat sama-sama menelitinya.

Berita rencana itu juga memetik seorang keluarga diraja yang disebut sebagai “*suara utama untuk pemerintahan yang baik dan keutamaan perlembagaan*” tetapi peliknya tidak mahu namanya disebut yang mengatakan “*bahawa pelantikan Peguam Negara sepatutnya terletak di bawah Suruhanjaya Perkhidmatan Awam*” (“*AG’s appointment should come under the Public Services Commission.*”) Saya kurang faham apa yang dimaksudkannya.

Pertama, perlu dibetulkan bahawa Suruhanjaya yang berkenaan ialah Suruhanjaya Pkhidmatan Kehakiman dan Perundangan. Kedua, jika Suruhanjaya tersebut yang melantik, ia bererti hanya pegawai-pegawai kehakiman dan perundangan sahajalah yang boleh dilantik menjadi Peguam Negara. Peguam swasta, seperti Tommy Thomas, tidak layak untuk dilantik. Cadangan itu serupa dengan peruntukan asal Perlembagaan. Ia dipinda apabila Malaysia ditubuh. Berdasarkan prestasi Peguam Negara pertama yang dilantik dari kalangan peguam swasta oleh Kerajaan Pakatan Harapan, saya bersetuju dengan cadangan itu.

Kesimpulan

Tidak ada masalah jika Yang di-Pertuan Agong hendak mendapat pandangan undang-undang mengenai sesuatu isu daripada seseorang selain daripada Peguam Negara. Tetapi, sama ada terdapat keperluan untuk mengadakan sebuah *privy council* seperti di United Kingdom adalah satu perkara lain.

Tiga daripada lima orang Penggubal Perlembagaan Persekutuan, adalah hakim-hakim kanan United Kingdom, yang arif mengenai fungsi *privy council* United Kingdom telah tidak memilih untuk menubuh sebuah *privy council* untuk menasihati Yang di-Pertuan Agong. Sebaliknya mereka memilih Peguam Negara untuk memberi nasihat undang-undang kepada Perdana Menteri/Kabinet dan Yang di-Pertuan Agong. Mereka tentu tahu apa yang mereka lakukan. Ia telah berjalan dengan baik selama lebih setengah abad.

Hanya di kebelakangan ini, apabila pembangkang dan NGO-NGO yang tidak bersetuju dengan pandangan yang diberi oleh Peguam Negara dalam dua perkara (darurat dan pemanggilan persidangan Parliman), maka isu itu diperbesarkan. Berita rencana dalam The Vibes itu meletakkan Yang di-Pertuan Agong di satu pihak dan Perdana Menteri/Kabinet dan Peguam Negara di satu pihak lain, seolah-olah hendak melagakan mereka. Pada hal, dua perkara yang dikatakan menimbulkan isu itu pun tidak menjadi isu lagi. Darurat masih berkuatkuasa dan persidangan Parlimen telah dipanggil.

Alasan-alasan yang diberi amat tidak munasabah. Tidak ada *conflict of interest* kerana dalam isu yang sama, Peguam Negara memberi nasihat yang sama kepada Yang di-

Pertuan Agong dan Perdana Menteri/Kabinet. Orang-orang yang dipetik pandangan mereka oleh The Vibes silap membuat anggapan bahawa Peguam Negara menerima nasihat undang-undang daripada Perdana Menteri/Kabinet dan membawanya kepada Yang di-Pertuan Agong dan akan mempertahankannya walaupun ia boleh dipertikaikan.

Mereka juga merendahkan kredibiliti Peguam Negara dengan menggambarkan Peguam Negara sebagai senentiasa mengangguk kepada Perdana Menteri/Kabinet mengenai isu undang-undang, pada hal yang memberi nasihat kepada Perdana Menteri/Kabinet adalah Peguam Negara.

Pakar-pakar undang-undang dan *legal eagles* yang bercakap sambil bersembunyi itu eloklah keluar ke hadapan dan mengemukakan cadangan bertulis mereka disokong dengan hujah-hujah mereka supaya kita sama-sama dapat mengkajinya.

21 07 2021

tunabdulhamid@gmail.com
<http://www.tunabdulhamid.my>
<https://tunabdulhamid.me>

ⁱ Frasa “MENASIHATI BAGINDA MENGENAI ISU UNDANG-UNDANG” telah digantikan dengan “MENENTANG PEGUAM NEGARA DALAM ISU UNDANG-UNDANG” pada 24 07 2021.

ⁱⁱ It quoted Perak Dewan Negara member Datuk Seri Mohd Annuar Zaini and “experts on the matter, ranging from lawyers to members of royal houses” who, “acknowledged that it is high time the Agong has his own legal advisers to cRASA ounter the AG in the event of a disagreement between Istana Negara and the executive body led by the Prime Minister’s Office (PMO).
 engan

ⁱⁱⁱ *This, the experts noted, could lead to a conflict of interest for the AG.*

Speaking to The Vibes, Datuk Seri Mohd Annuar Zaini said....

“He should have an independent council because the AG brings in the government’s view.

“Even if the government has a questionable view, the AG will defend that view. The same lawyer should not be giving the same advice to a different entity.

“The king of Thailand has his own privy council that will assess what the government is presenting and advise the king. Their role is advisory to the king. In Perak, we have the Dewan Negara. It is equivalent to a privy council.”

The former Bernama chairman added that due to the AGC’s accountability and responsibility towards the ruling administration, even if the Agong believes that the ruling party is committing wrongdoing, the AG will still defend the government’s stance.

A senior law expert, who requested anonymity, shared Annuar’s perspective that the AG’s position is quite untenable, as conflicting situations will arise between the political executive and Agong.

"Where does he (AG) stand? Article 145(2) of the federal constitution states that the AG's duty is to advise the Agong, cabinet and any minister. How can that be so? Sometimes, the problem is between the prime minister and Agong."

"Istana Negara must have its own lawyers to advise them on matters such as this," said the lawyer.

.....

The legal eagle said there are many loopholes in the constitution favouring the PMO that must be addressed to ensure proper checks and balances in the country.

"Meanwhile, a member of a royal household, who also requested anonymity, said a royal privy council for the Agong is urgently needed.

.....

"Another point is that the AG's appointment should come under the Public Services Commission for public appointments, although this needs amendment," said the royal, who is a leading voice for good governance and constitutional constitutional supremacy."