

AMALAN TRITI MALAYSIA

Pengenalan

Tujuan makalah ini adalah untuk mengkaji beberapa aspek amalan triti¹ Malaysia, menarik perhatian kepada mana-mana amalan yang tidak mematuhi undang-undang antarabangsa, jika ada, dan sekiranya terdapat ketakpatuhan, penyelewengan atau peninggalan, mengemukakan cadangan-cadangan untuk membetulkannya.

Kuasa Membuat Triti

Keupayaan membuat triti adalah suatu sifat negeri yang berdaulat. Dalam suatu negeri persekutuan, kuasa membuat triti biasanya berada dengan kerajaan pusat dan bukan dengan unit-unit komponen persekutuan itu, sebab intisari suatu struktur persekutuan ialah pemberian kuasa kepada kerajaan pusat untuk menguruskan semua perkara berkaitan dengan perhubungan-perhubungan luar negeri itu.² Unit-unit komponen negeri persekutuan jarang sekali diberi kuasa membuat triti.³ Perlembagaan beberapa negeri persekutuan membahagikan kuasa membuat triti.³ Perlembagaan beberapa negeri persekutuan membahagikan kuasa membuat triti khusus kepada kerajaan pusat. Perlembagaan Persekutuan Malaysia adalah salah satu darinya.

Perkara 80(1) Perlembagaan Persekutuan membahagikan kepada Kerajaan Persekutuan kuasa pemerintah berkenaan segala perkara mengenai mana Parlimen boleh membuat undang-undang. Menurut Perkara 74 Parlimen boleh membuat undang-undang mengenai mana-mana perkara dalam senarai Persekutuan⁴ atau Senarai Bersama.⁵ Perkara pertama dalam Senarai Persekutuan ialah hal ehwal luar negeri, termasuk triti, perjanjian dan konvensyen dengan negeri-negeri lain serta pelaksanaan mereka sekali. Oleh demikian, jelaslah bahawa yang berkuasa membuat triti bagi Malaysia ialah Kerajaan Persekutuan, dan hanya Kerajaan Persekutuan. Kesimpulan ini diperkuatkan lagi oleh Perkara 76(1)(a).

Oleh kerana biasanya kerajaan pusatlah yang melaksanakan keseluruhan keupayaan membuat triti, maka kuasa ini semestinya merangkumi kuasa

¹Perkataan 'triti' dalam makalah ini diguna sebagai istilah umum. Ianya meliputi mana-mana perjanjian bertulis, tidak kira apapun bentuk atau nama gelarannya, yang dibuat antara Malaysia dan negeri-negeri lain atau pertubuhan-pertubuhan antarabangsa.

²Sen. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, 1979, m. 445.

³Contoh-contoh negeri-negeri persekutuan yang mana unit-unit komponennya diberi kuasa membuat triti ialah Republik German Barat, Soviet Russia dan Switzerland.

⁴Senarai Pertama dalam Jadual Kesembilan.

⁵Senarai Ketiga dalam Jadual Kesembilan.

membuat triti mengenai perkara-perkara yang terletak di dalam bidangkuasa eksklusif unit-unit komponen.⁶ Beberapa perlembagaan persekutuan memperuntukkan khusus kedudukan ini. Inilah jua kedudukan di Malaysia berikutan Perkara 76(1)(a) Perlembagaan Persekutuan. Akibatnya, Kerajaan Persekutuan boleh, tertakluk kepada syarat bahawa Kerajaan Negeri diminta fikirannya terlebih dahulu,⁷ membuat triti berkaitan perkara-perkara dalam Senarai Negeri⁸ kecuali perkara-perkara tertentu.⁹

*Proses Membuat Triti*¹⁰

Kuasa pemerintahan bagi Persekutuan Malaysia adalah terletak pada Yang Di Pertuan Agong dan boleh dijalankan olehnya atau oleh Jemaah Menteri atau oleh mana-mana menteri yang diberikuasa oleh Jemaah Menteri¹¹. Kuasa pemerintah perihal membuat triti pada amalnya dijalankan oleh Jemaah Menteri atau mana-mana Menteri yang diberikuasa oleh Jemaah Menteri.

Proses membuat triti yang diamalkan oleh Malaysia boleh diringkaskan seperti berikut:-

- a. Persediaan draf cadangan atau cadangan — balas oleh Kementerian atau Jabatan yang bertanggungjawab.
- b. Mesyuarat kesemua Kementerian, Jabatan dan mana-mana pihak yang dilibatkan oleh triti yang dicadangkan untuk membincangkan dan mempersetujui draf cadangan atau cadangan-balas.
- c. Persediaan draf teks triti oleh Kementerian atau Jabatan yang bertanggungjawab dengan kerjasama Jabatan Peguam Negara.
- d. Persembahan draf teks triti kepada Jemaah Menteri untuk pengesahan Jemaah Menteri.
- e. Perlantikan wakil-wakil yang berkuasa penuh untuk membuat triti dan pengeluaran Kuasa-Kuasa Penuh oleh Jemaah Menteri. Kuasa-Kuasa Penuh tidak perlu dikeluarkan kepada Perdana Menteri dan Menteri Hal Ehwal Luar Negeri kerana mereka mempunyai Kuasa-Kuasa Penuh yang tetap.

⁶Sen, *op. cit.*, n. 2, m. 446.

⁷Perkara 76(2) Perlembagaan Persekutuan. Dalam kes *The Government of the State of Kelantan v The Government of the Federation of Malaya and Tunku Abdul Rahman Al-Haj*, 29, *M.L.J.*, 1963, m. 355 Kerajaan Kelantan mengambil tindakan bagi mendapatkan peristiharan bahawa Perjanjian Malaysia dan Akta Malaysia 1963 adalah taksah dan tidak mengikat Negeri Kelantan antara lain atas alasan bahawa Kerajaan Kelantan sepatutnya diminta fikirannya terlebih dahulu, tetapi hujah ini tidak diterima oleh Thomson C.J. kerana Perlembagaan Persekutuan tidak mengkehendakkan fikiran Kerajaan Negeri diminta berhubung dengan Perjanjian tersebut.

⁸Senarai Kedua dalam Jadual Kesembilan.

⁹Apa-apa perkara berhubung dengan hukum Syara', adat istiadat orang Melayu, undang-undang atau adat istiadat bumiputra di Negeri-Negeri Borneo: Perkara 76(2).

¹⁰Penulis ini terutang budi kepada Puan Helillah binte Mohamed Yusof dari Jabatan Peguam Negara kerana bantuan beliau dalam penulisan aspek ini.

¹¹Perkara 39 Perlembagaan Persekutuan.

- f. Perundingan-perundingan triti oleh wakil-wakil yang berkuasa penuh.
- g. Menandatangani triti oleh wakil-wakil berkuasa penuh bagi pihak Malaysia.
- h. Ratifikasi. Samada ratifikasi diperlukan atau tidak terserahlah kepada kehendak pihak-pihak kepada sesuatu triti. Dalam amalan masakini, triti itu sendiri biasanya menunjukkan, baik secara nyata atau tidak nyata, samada ratifikasi diperlukan. Pada amalannya Malaysia mengkehendakkan ratifikasi berhubung dengan triti-triti yang penting atau yang bersifat formal. Sekiranya ratifikasi diperlukan, ianya dilaksanakan oleh Jemaah Menteri atas nasihat Kementerian atau Jabatan yang bertanggungjawab. Suratcara-suratcara ratifikasi diserahkan atau ditukar melalui saluran-saluran diplomatik.
- i. Pelaksanaan triti oleh Parlimen. Di Malaysia, Parlimen tidak menyertai secara langsung proses membuat triti. Di negeri ini, tidak ada undang-undang ataupun amalan seperti yang terdapat di United Kingdom¹² yang mewajibkan setiap triti yang memerlukan ratifikasi dibentangkan dalam kedua-dua Dewan Parlimen sebelum kerajaan meneruskan langkah terhadap ratifikasi. Amalan yang ada menunjukkan bahawa triti-triti boleh dibentangkan dalam Parlimen oleh Kementerian atau Jabatan yang bertanggungjawab, samada sebelum atau selepas ratifikasi¹³ Peranan utama Parlimen perihal triti adalah dalam pelaksanaan triti-triti yang memerlukan pembuatan undang-undang¹⁴.

Tidak semua triti yang dibuat oleh Malaysia didaftarkan dalam suatu Daftar Triti^{14A}. Lagipun, triti-triti yang dibuat tidak diterbitkan secara rasmi oleh kerajaan. Peninggalan-peninggalan ini tidak menyalahi undang-undang antarabangsa; namun demikian peninggalan-peninggalan ini dikesali. Ketiadaan Daftar Triti yang lengkap bererti ketiadaan suatu rekod yang lengkap mengenai hak-hak dan obligasi-obligasi antarabangsa Malaysia. Ketiadaan penerbitan rasmi triti-triti yang dibuat oleh Malaysia

¹²Di United Kingdom walaupun tidak ada kaedah undang-undang yang memerlukan semua triti dsahkan oleh Parlimen sebelum ratifikasi tetapi pada amalannya setiap triti yang tertakluk kepada ratifikasi, secepat yang boleh selepas ditandatangani, dibentangkan dalam kedua-dua Dewan Parlimen selama tidak kurang daripada 21 hari sebelum ratifikasi. Amalan ini telah menjadi suatu kelaziman perlembagaan (constitutional convention) dan dikenali sebagai "Ponsonby Rule". Asal-usul amalan ini ialah suatu pengumuman yang dibuat pada 1hb April 1924 oleh Ponsonby, Penolong Setiausaha di Pejabat Hal Ehwal Luar Negeri, dalam Dewan Rakyat: "... it was the intention of the Government to lay on the table of the House every treaty, when signed, for a period of 21 days, after which the treaty would be ratified. ... By this means secret treaties and secret clauses of treaties would be rendered impossible": lihat Hudson, "The Registration and Publication of treaties", 19 *American Journal of International Law* 1925, m. 274, n. 6.

¹³Misalnya, triti-triti cukai dua kali biasa dibentang dalam Parlimen, tetapi selepas ratifikasi.

¹⁴*Infra*, m. 23

^{14A}*Infra*, m. 31, n. 60.

bererti individu-individu dan pertubuhan-pertubuhan tidak boleh dengan mudah merujuk kepada teks triti-triti yang mengikat Malaysia, khususnya triti-triti yang menyentuh kehidupan atau kewujudan mereka.

Pendaftaran Triti

Setiap triti dan setiap perjanjian antarabangsa yang dibuat oleh mana-mana negeri anggota Bangsa-Bangsa Bersatu¹⁵ selepas Piagam Pertubuhan itu berkuatkuasa^{15A} wajib didaftarkan secepat yang mungkin dengan Sekretariat Pertubuhan itu. Obligasi ini dikenakan oleh Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu. Asal usul obligasi tersebut terletak dalam Perkara 18 Waad Liga Bangsa yang mempunyai matlamat memajukan diplomasi terbuka dan mencegah pakatan-pakatan sulit¹⁶. Obligasi yang terkandung dalam Perkara-perkara tersebut diperkukuhkan oleh Perkara 80 Konvensyen Vienna Mengenai Undang-Undang Triti 1969. Obligasi sedemikian melibatkan pendaftaran triti-triti dengan Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu (dan sebelumnya, Sekretariat Liga Bangsa) yang mendaftarkan triti-triti dalam Daftar Perjanjian-Perjanjian dan menerbitkan teks triti-triti dalam *United Nations Treaty Series* (dan sebelumnya, *League of Nations Treaty Series*) dalam bahasa asal dengan terjemahan-terjemahan dalam bahasa-bahasa Inggeris dan Perancis.

Istilah "triti" dan "perjanjian antarabangsa"¹⁷ tidak didefinisikan dalam Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu atau dalam Peraturan-Peraturan yang dibuat oleh Perhimpunan Agung untuk melaksanakan Perkara 102(1)¹⁸. Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu juga tidak mendefinisikan istilah tersebut atau menetapkan jenis-jenis surat-cara yang harus didaftarkan oleh negeri-negeri¹⁹. Akan tetapi panduan boleh didapati dari laporan pelapor Jawatankuasa IV/2 yang ditubuhkan di San Francisco un-

¹⁵Negeri-negeri bukan anggota boleh mendaftar triti secara sukarela.

^{15A}24 Oktober 1945.

¹⁶Prinsip diplomasi terbuka dan pencegahan pakatan-pakatan sulit dikemukakan oleh Presiden Woodrow Wilson pada 8hb Januari 1918 sebagai perkara yang ulung daripada Empat Belas Perkara yang dipersembahkan olehnya dalam "rancangan keamanan dunia": lihat Hudson, *op. cit.*, n. 12, m. 273.

¹⁷Istilah "international agreement" dalam Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu tidak sebegitu luas seperti istilah "international engagement" dalam Perkara 18 Waad Liga Bangsa. Perbezaan istilah ini memang disengajakan demi menghadkan skop suratcara-suratcara yang harus didaftarkan. Oleh demikian tidak semua suratcara yang diwajibkan didaftar di bawah Perkara 18 Waad Liga Bangsa perlu didaftarkan di bawah Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu: lihat Brandon, "Analysis of the term 'treaty' dan 'international agreement' for purpose of registration under Article 102 of the United Nations Charter", 47 *American Journal of International Law* 1953, m. 49 di m. 50 *et seq.*

¹⁸"Regulations to Give Effect to Article 102 of the Charter" yang diterima sebagai Resolusi 97(1) oleh Perhimpunan Agung pada Disember 1946, seperti yang diubahsuai oleh Resolusi 3648(IV) pada 1 Disember 1949 dan Resolusi 482(V) pada 12 Disember 1950: lihat *United Nations Treaty Series*, jilid 76 atau *Repertory of United Nations Organs*, jilid V, 1955, m. 283.

¹⁹Lihat kenyataan Sekretariat dalam prakata setiap jilid *United Nations Treaty Series*.

tuk mendrafkan teks Perkara 102²⁰ dan dari amalan Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu²¹. Triti-triti dan perjanjian-perjanjian antarabangsa yang wajib didaftar merangkumi kesemua suratcara yang mana teksnya mengandungi suatu persetujuan²² antara dua negeri atau lebih atau suatu negeri dan suatu pertubuhan antarabangsa. Ini termasuk kontrak-kontrak perdagangan asalkan dibuat di peringkat antara kerajaan dan dikawal oleh undang-undang antarabangsa. Perjanjian-perjanjian sepihak (unilateral) yang bersifat antarabangsa yang telah diterima oleh negeri untuk faedah mana perjanjian sedemikian telah dibuat juga diliputi²³. Dan lagi, di bawah Peraturan-Peraturan Pendaftaran, kenyataan-kenyataan yang disahkan yang memperakui mana-mana perubahan dalam perhubungan undang-undang seperti yang terkandung dalam teks perjanjian asal harus didaftarkan jua. Triti-triti dan perjanjian-perjanjian sedemikian hendaklah didaftar selepas mereka berkuatkuasa. Pendaftaran oleh sepihak melepaskan pihak atau pihak-pihak yang lain daripada obligasi mendaftar.

Suatu tinjauan *United Nations Treaty Series* akan mendedahkan bahawa hanya segelintir negara-negara anggota Bangsa-Bangsa Bersatu benar-benar mematuhi obligasi yang dikenakan oleh Perkara 102(1). Segulungan besar mengingkarinya.²⁴ Malaysia termasuk dalam golongan yang kemudian ini.²⁵ Beberapa sebab telah dikemukakan bagi menerangkan ketakpatuhan

²⁰Brandon, *op. cit.*, n. 17, m. 49.

²¹*Repertory of Practice of United Nations Organs*, jilid V, 1155, num. 292-296.

²²Kewujudan sesuatu persetujuan tidak semestinya ditentukan daripada teks semata-mata, tetapi boleh juga ditentukan daripada keterangan luar.

²³Misalnya suratcara-suratcara keseriaan dalam Bangsa-Bangsa Bersatu yang diserahkan oleh anggota-anggota baru yang merupakan penerimaan obligasi-obligasi mereka di bawah Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu, dan perisytiharan-perisytiharan Penerimaan Fasal Opsyen Bidanguasa Wajib Mahkamah Keadilan Antarabangsa yang dibuat di bawah Perkara 36(2) Statut Mahkamah tersebut.

²⁴Kadar purata pendaftaran sendiri triti-triti UNTS bagi setiap negeri adalah 45% (Kadar ini dicapai setelah mengambil kira bahawa suatu triti hanya boleh didaftar oleh suatu pihak dan bahawa pendaftaran boleh juga dilakukan oleh suatu pertubuhan antarabangsa di bawah naungan mana triti itu dibuat). Hanya sepuluh negeri mempunyai kadar pendaftaran yang melebihi 50%: U.S.A. (93%); Belgium (77%); U.S.S.R. (65%); Israel dan Netherlands (62%); Denmark (58%); Australia (55%); New Zealand (54%); Greece (53%). Enam puluh tiga negeri mempunyai kadar pendaftaran 0%: Albania; Algeria; Bolivia; Burundi; Cambodia; Cameroon; Central African Republic; Chad; Chile; People's Republic of China; Colombia; Congo (Brazzaville); Congo (Zaire); Costa Rica; Cyprus; Dahomey; El Salvador; Ethiopia; Nyasaland; Gabon; Gambia; East Germany; West Germany; Guinea; Haiti; Indonesia; Ivory Coast; Kenya; North Korea; Island; Mali; Mauritania; Mexico; Monaco; Morocco; Oman; Nepal; Niger; Panama; Paraguay; Peru; Portugal; Rwanda; San Marino; Senegal; Somalia; Spain; Sudan; Tanzania; Togo; Trieste; Uganda; Upper Volta; Vatican City (Holy See); Venezuela; North Vietnam; South Vietnam; Yemen. Lihat Rohn, *Treaty Profiles*, 1976. Lihat juga Rohn, "Canada in the United Nations Treaty Series: A Global Perspective", 4 *The Canadian Yearbook of International Law* 1966, m. 102.

²⁵Persekutuan Tanah Melayu mempunyai kadar pendaftaran 9% dan Malaysia kadar pendaftaran 5%. Kadar-kadar ini, kecuali kadar pendaftaran Indonesia (*supra*, n. 24), adalah yang terendah di antara negeri-negeri ASEAN: Philippines (28%), Singapore (33%) dan Thailand (26%); lihat Rohn, *Treaty Profiles*, 1976. Demi menyadari dengan lebih jelas kadar pendaftaran Malaysia yang rendah ini penulis ini telah membuat suatu tinjauan yang *terhad* kepada 4 tahun dan yang meliputi hanya triti dwipihak yang dibuat oleh Malaysia. Tinjauan itu mendedahkan: hanya 8 triti sedemikian yang dibuat dalam tahun 1967, 4 yang dibuat dalam tahun 1968 dan 7 yang dibuat dalam tahun 1970 (tiada satupun yang dibuat dalam tahun 1969) diterbitkan dalam *UNTS*; tetapi *kesemua* ini didaftarkan oleh pihak yang lagi satu!

ini: sikap tidak peduli, kelalaian, kerahsiaan perjanjian-perjanjian yang tertentu²⁶ dan sifat jangka pendek sesuatu perjanjian²⁷. Satu sebab lagi ialah ketiadaan sanksi berkesan yang dikenakan ke atas ketakpatuhan. Sanksi yang tunggal hanyalah yang terdapat dalam Perkara 102(2), yakni, satu pihak kepada triti atau perjanjian yang tidak didaftar tidak boleh merujuk kepadanya di hadapan mana-mana badan Bangsa-Bangsa Bersatu. Sanksi ini tidak bergigi jika dibanding dengan sanksi yang dikenakan oleh Perkara 18 Waad Liga Bangsa: triti atau perjanjian tidak akan mengikat sehingga didaftar.

Kegagalan atau keengganan segulungan besar daripada masyarakat antarabangsa termasuk Malaysia mendaftar triti amat mendukacitakan. Keingkaran obligasi yang terkandung dalam Perkara 102(1) (lebih-lebih lagi jika negeri-negeri yang berkenaan tidak pula menerbitkan teks triti-triti yang dibuat oleh mereka dalam siri triti kebangsaan masing-masing) bukan sahaja memudaratkan prinsip diplomasi terbuka dan pencegahan pakatan-pakatan sulit tetapi membantutkan usaha-usaha memajukan perkembangan serta pengajian undang-undang triti secara saintifik dan mengecewakan usaha-usaha merakamkan aliran-aliran masakini dalam undang-undang antarabangsa sabstantif.²⁸

Pelaksanaan Triti Dalam Negeri

Ada dua teori yang terkemuka mengenai perhubungan undang-undang antarabangsa dengan undang-undang munisipal: teori monisme dan teori dualisme.

Dengan ringkasnya, teori monisme menyatakan bahawa undang-undang antarabangsa dan undang-undang munisipal merupakan bahagian-bahagian satu aturan normatif. Mereka mempunyai sumber-sumber dan peserta-peserta yang sama. Intisari teori monisme ialah bahawa semua kaedah undang-undang — baik undang-undang antarabangsa ataupun undang-undang munisipal — akhirnya mengatur tingkah-laku individu. Undang-undang di lapangan antarabangsa atau di lapangan munisipal, merupakan arahan yang mengikat individu-individu tak kira kehendak mereka.

Sebaliknya, teori dualisme mendakwa bahawa undang-undang antarabangsa dan undang-undang munisipal adalah dua aturan-aturan normatif yang berlainan. Teori dualisme menekankan perbezaan antara sumber-sumber, peserta-peserta dan isi kedua-dua sistem undang-undang ini.

Kedua-dua teori tersebut dicerminkan dalam cara-cara yang digunakan oleh negeri-negeri untuk menyelesaikan soalan pelaksanaan undang-undang

²⁶Lillich, "The Obligation to Register Treaties and International Agreements with the United Nations", 65 *American Journal of International Law* 1971, m. 72.

²⁷Rohn, "Canada in the United Nations Treaty Series. . ." *op. cit.*, n. 24, m. 111.

²⁸Hudson, *op. cit.*, n. 12, m. 288, Lillich, *op. cit.*, n. 26, m. 771, Rohn, "Canada in the United Nations Treaty Series. . ." *op. cit.*, n. 24, m. 116.

antarabangsa di lapangan munisipal. Dua cara biasa digunakan: doktrin penerimaan dan doktrin penukaran. Menurut doktrin penerimaan (yang mencerminkan teori monisme), undang-undang antarabangsa termasuk triti-triti boleh diterima sebagai undang-undang dalam negeri dan boleh dilaksanakan secara automatik. Menurut doktrin penukaran (yang mencerminkan teori dualisme) pula, undang-undang antarabangsa tidak boleh dilaksanakan di lapangan munisipal kecuali setelah ditukar menjadi undang-undang dalam negeri samada melalui perundangan atau pengadilan; khususnya, triti-triti tidak boleh dilaksanakan dalam negeri sehingga peruntukan-peruntukan mereka telah disahkan melalui akta parlimen.

Kedudukan Malaysia perihal pelaksanaan triti dalam negeri mirip ke doktrin penukaran. Perkara-perkara 74(1) dan 76(1) Perlembagaan Persekutuan membolehkan Parlimen membuat undang-undang bagi maksud melaksanakan triti-triti. Perkara-perkara ini *membolehkan, tidak mewajibkan*, Parlimen membuat undang-undang untuk melaksanakan triti-triti. Kedudukan sedemikian mungkin mengasaskan kepada amalan United Kingdom, suatu amalan yang telah ditetapkan oleh prinsip-prinsip yang mengatur perhubungan antara pemerintah dan Parlimen. Di United Kingdom kuasa membuat triti terletak pada pemerintah. Demi mengelakkan akibat di mana pemerintah boleh, tanpa izin Parlimen, mengubah undang-undang Inggeris melalui triti, maka telah ditetapkan bahawa beberapa kategori triti yang tertentu²⁹ memerlukan pengesahan Parlimen sebelum mereka boleh dilaksanakan dalam negeri. Memandangkan bahawa di Malaysia kuasa membuat triti juga terletak pada pemerintah, maka rationale yang sama nampaknya menerangkan penganutan doktrin penukaran di negeri ini.

Meskipun Perlembagaan Persekutuan membolehkan Parlimen membuat undang-undang bagi maksud melaksanakan triti, namun Perlembagaan itu

- 29 a. Triti-triti yang (i) menjejaskan hak-hak persendirian warganegara United Kingdom, atau (ii) melibatkan mana-mana pengubahsuaian undang-undang biasa atau statut, atau (iii) memberikan kuasa-kuasa tambahan kepada pemerintah, atau (iv) mengenakan tanggungan-tanggungan kewangan yang tambahan ke atas kerajaan United Kingdom, mesti mendapatkan pengesahan Parlimen suatu Akta Parlimen, dan jika perlu, mana-mana perundangan untuk melaksanakan perubahan-perubahan yang dikehendaki dalam undang-undang hendaklah diluluskan.
- (NB Ada beberapa pengecualian kepada (i) dan (ii) di atas:
- (1) Triti menerima suatu pasukan tentera asing, yang memberikan immuniti-immuniti tertentu daripada bidangkuasa tempatan kepada anggota pasukan tersebut.
 - (2) Triti antara United Kingdom dan suatu kerajaan asing untuk mengiktiraf kerajaan itu.
 - (3) Triti perdamaian kepada mana United Kingdom menjadi pihak.
 - (4) Triti memberikan immuniti-immuniti dan keistimewaan-keistimewaan kepada pegawai-pegawai diplomatik dan konsular sebuah negeri asing.
 - (5) Triti mengatur cara peperangan)
- b. Triti-triti yang khusus ditaklukkan kepada pengesahan Parlimen memerlukan pengesahannya melalui suatu Akta atau Resolusi Parlimen.
- c. Triti-triti yang melibatkan penyerahan wilayah Inggeris memerlukan pengesahan Parlimen melalui suatu Akta Parlimen. Lihat Starke, *Introduction to International Law* (ed. ke 9, 1984), m. 79.

tidak pula menentukan apakah kategori-kategori atau peruntukan-peruntukan triti yang harus dilaksanakan melalui undang-undang. Di United Kingdom kategori-kategori atau peruntukan-peruntukan sedemikian telah diterapkan oleh amalan.³⁰ Amalan seperti yang ada di Malaysia belum lagi menimbulkan corak yang sebegitu jelas dan terperinci. Lagipun, amalan yang ada belum mengeras menjadi undang-undang. Malah, masakini masih ada pegawai-peawai kerajaan yang tidak sedar bahawa ada kategori-kategori triti yang tertentu³¹ yang harus dilaksanakan melalui undang-undang yang dibuat oleh Parlimen. Ketiadaan undang-undang pelaksanaan bukan sahaja bererti triti yang berkenaan tidak boleh dikuatkuasakan oleh mahkamah-mahkamah tempatan sekiranya berlaku mana-mana ketakpatuhan, justeru bererti Malaysia mengingkari obligasi tritinya di lapangan antarabangsa. Di sisi undang-undang antarabangsa Malaysia jika dalam keadaan sedemikian, tidak boleh berlindung di sebalik dalehan bahawa keingkaran itu adalah disebabkan oleh *lacuna* dalam undang-undangnya.³² Bagi mengelak keadaan yang tidak diingini ini adalah disarankan bahawa Kerajaan Persekutuan membentangkan dalam Parlimen kesemua triti yang memerlukan ratifikasi sebelum ratifikasi dilaksanakan; ini setidak-tidaknya akan menarik perhatian kerajaan kepada langkah-langkah yang perlu diambil sebelum sesuatu triti diratifikasikan, supaya apabila triti itu diratifikasikan kelak, negeri ini telahpun bersiap sedia untuk melaksanakannya.

Pewarisan Negeri Perihal Triti

Suatu pewarisan negeri berlaku di mana suatu negeri digantikan oleh yang lain dalam tanggungjawab untuk perhubungan antarabangsa suatu wilayah.³³ Malaysia telah mengalami pewarisan negeri sebanyak tiga kali dalam tempoh sembilan tahun: apabila Persekutuan Tanah Melayu mencapai kemerdekaan dari United Kingdom pada 31 Ogos 1957, apabila Persekutuan Tanah Melayu bersama North Borneo (kini Sabah), Sarawak dan Singapura menubuhkan Malaysia pada 16 September 1963 dan apabila Singapura menarik diri dari Malaysia pada 9 Ogos 1965.

Salah satu masalah yang mengekori suatu pewarisan negara ialah samada triti-triti yang dibuat oleh negeri pendahulu dan, sebelum pewarisan negeri berlaku, mengikat wilayah yang berkenaan terus mengikatnya selepas

³⁰*Ibid*

³¹Beberapa triti tidak memerlukan perundangan untuk pelaksanaan dalam negeri, seperti triti yang mana perkaranya boleh diuruskan oleh pemerintah dengan kuasa undang-undang yang ada. Akan tetapi triti-triti yang memerlukan pemerintah melakukan sesuatu yang tidak boleh dilaksanakan kecuali jika undang-undang yang ada diubah atau undang-undang baru diluluskan, seperti triti-triti yang menjejaskan hak-hak persendirian atau yang menambahkan beban kewangan kerajaan, perlu dilaksanakan oleh undang-undang yang dibuat oleh Parlimen.

³²Lihat Perkara 13 Draf Perisytiharan mengenai Hak-Hak dan Tugas-tugas Negeri 1949, *Yearbook of The International Law Commission*, 1949, m. 288; Alabama Claims Arbitration, Moore, *1 International Arbitration* (1872), m. 485 di muka 656.

³³Perkara 2(b) Konvensyen Vienna mengenai Pewarisan Negeri berhubung dengan Triti 1978.

tarikh pewarisan itu. Dalam Komanwel pewarisan triti oleh negeri-negeri baru merdeka biasanya diatur samada melalui suatu Akta Parlimen United Kingdom atau suatu perjanjian pewarisan antara United Kingdom dan negeri-negeri baru merdeka.³⁴

Apabila Persekutuan Tanah Melayu merdeka Perkara 169 Perlembagaan Persekutuan menetapkan bahawa apa-apa triti yang dibuat antara United Kingdom bagi pihak Persekutuan atau mana-mana bahagiannya dengan suatu negeri lain hendaklah disifatkan sebagai suatu triti antara Persekutuan dengan negeri yang lain itu. Pada 12 September 1957 United Kingdom dan Persekutuan telah membuat suatu perjanjian pewarisan melalui suatu Pertukaran Surat dengan mana Persekutuan bersetuju mewarisi semua triti yang telah dibuat oleh United Kingdom bagi pihak Persekutuan sebelum Hari Kemerdekaan³⁵. Pada umumnya, amalan Persekutuan menunjukkan bahawa ia mensifatkan dirinya sebagai mewarisi triti-triti yang dibuat oleh United Kingdom bagi pihaknya³⁶. Namun demikian, terdapat jua amalan yang menunjukkan sebaliknya.³⁷ Amalan yang bercanggah seperti ini bukan terpercail; malah biasa di antara negeri-negeri baru merdeka sekalipun mereka telah membuat perjanjian pewarisan dengan negeri-negeri pendahulu³⁸.

Sikap pilih memilih triti yang hendak diwarisi oleh negeri-negeri baru merdeka termasuk mereka yang telah membuat perjanjian pewarisan mencerminkan prinsip *tabula rasa* atau "clean state". Prinsip ini telahpun diakui dan dikanunkan dalam Perkara 16 Konvensyen Vienna mengenai Pewarisan Negeri berhubung dengan Triti 1978 (selepas ini dirujuk sebagai Konvensyen Vienna 1978). Menurut perkara itu suatu negeri baru merdeka

³⁴Banyak telah ditulis mengenai negeri-negeri baru merdeka dan pewarisan perihal triti. Suatu karya klasik yang boleh dirujuk ialah O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (2 jilid), 1967.

³⁵*United Nations Treaty Series*, jilid 279, m. 287; United Nations, *Materials on Succession of States* (U.N. Doc. ST/SER.B/14), m. 76, International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties*, 1965, m. 198.

³⁶Lihat, misalnya, U.N. Doc. A/CN.4/150 perenggan-perenggan 43-47 dalam *Yearbook of the International Law Commission*, vol II, 1962.

³⁷Misalnya, Persekutuan Tanah Melayu tidak menganggap dirinya sebagai mewarisi triti-triti berikut walaupun menurut rekod Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu triti-triti ini terpakai kepada sebahagian Wilayah Persekutuan sebelum Hari Merdeka: 1904 Agreement on the White Slave traffic, as amended by the 1949 Protocol; 1910 Convention on the White Slave as amended by the Protocol dan 1921 Convention on the Traffic in Women and Children, as amended by the 1947 Protocol: *Ibid.* Persekutuan (kini Malaysia) juga masih belum menentukan kedudukannya terhadap triti-triti berikut yang pernah terpakai kepada wilayahnya: 1926 Slavery Convention dan The Rome Act of 1928 of the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works: International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties*, mm. 182 dan 314. Persekutuan juga telah bersetuju dengan Thailand dalam tahun 1959 melalui suatu Pertukaran Nota supaya triti Anglo-Thai mengenai Extradisi 1911 dilanjutkan buat sementara waktu sehingga suatu Triti Melayu-Thai dapat dibuat: ii menafikan pewarisan oleh Persekutuan kepada triti Anglo-Thai secara automatik: *ibid.*, m. 193.

³⁸Lihat, misalnya, U.N. Doc. A/CN.4/150, *op cit.*, n. 35; O'Connell, *op. cit.*, n. 34, Jilid 2, Bab-bab 8 20; L' dokang, *Succession of New States to International Treaties*, 1972; Zemanek, "State Succession After Decolonization", 116 *Haque Recueil* 1965.

tidak semestinya mengekalkan suatu triti semata-mata sebab pada tarikh kemerdekaan triti itu berkuatkuasa di wilayahnya. Perkara-perkara berikut memberikan negeri baru merdeka kebebasan mengekalkan triti-triti negeri pendahulu yang terpakai kepada wilayahnya. Perkara 17 membenarkan negeri baru merdeka, melalui suatu pemberitahuan, menjadi pihak kepada mana-mana triti berbilang pihak yang berkuatkuasa di wilayahnya pada tarikh kemerdekaan kecuali jika pelaksanaan triti itu di negeri tersebut bercanggah dengan matlamat triti-triti atau mengubah secara radikal syarat-syarat bagi pelaksanaannya. Sekiranya suatu triti itu merupakan triti berbilangpihak terhad, kesertaan negeri baru merdeka itu mengkehendakkan persetujuan kesemua pihak triti itu.³⁹ Perihal triti diwipihak pula, Perkara 24 membolehkan negeri baru merdeka mengekalkan triti sedemikian yang berkuatkuasa di wilayahnya pada tarikh kemerdekaan dengan persetujuan pihak yang lagi satu.

Memandangkan peruntukan-peruntukan Konvensyen Vienna 1978, maka amalan Persekutuan tidaklah menyeleweng dari undang-undang antarabangsa. Walaupun Konvensyen tersebut belum diratifikasikan oleh Malaysia dan masih belum berkuatkuasa, peruntukan-peruntukannya yang dibincangkan di atas mengasaskan kepada undang-undang adat antarabangsa dan justeru itu mengikat semua negeri. Di mana Persekutuan, bertentangan dengan perjanjian pewarisan 1957, telah gagal atau enggan mewarisi triti-triti yang dibuat oleh United Kingdom bagi pihaknya, memanglah takboleh dinafikan bahawa Persekutuan telah mengingkari perjanjiannya dengan, dan bertanggungjawab kepada, United Kingdom. Akan tetapi, keingkaran perjanjian pewarisan itu oleh Persekutuan tidak menimbulkan tanggungjawab kepada negeri-negeri lain. Pihak yang lagi satu atau pihak-pihak yang lain kepada triti-triti yang tidak diwarisi oleh Persekutuan tidak ada apa-apa hak bagi menguatkuasakan perjanjian pewarisan itu terhadap Persekutuan. Bagi mereka ini, perjanjian pewarisan itu adalah *res inter alios acta*. Mereka bukan pihak-pihak kepada perjanjian pewarisan itu. Berikutan prinsip *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, perjanjian pewarisan itu tidak mewujudkan apa-apa hak atau obligasi bagi negeri-negeri yang tidak menjadi pihak (iaitu negeri-negeri ketiga)⁴⁰. Pendapat ini telah disahkan oleh Perkara 8 Konvensyen Vienna 1978. Perkara ini menetapkan bahawa triti-triti negeri pendahulu tidak menjadi triti-triti negeri pengganti semata-mata sebab negeri pendahulu dan negeri pengganti telah membuat suatu perjanjian pewarisan. Sekalipun perjanjian pewarisan telah dibuat, kesan-kesan suatu pewarisan negeri ke atas triti-triti negeri pendahulu adalah di atur oleh peruntukan-peruntukan Konven-

³⁹Perkara 17(3)

⁴⁰Lihat Perkara 34 Konvensyen Vienna mengenai Undang-Undang Triti 1969. Bagi pendapat yang sama lihat Lauterpacht, E, "The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law — Survey and Comment," 7 *International and Comparative Law Quarterly* 1958, m. 255 *et seq*; O'Connell, *op. cit.*, n. 34, jilid 2, m. 371; Van Panhuys(ed), *International Law in the Netherlands*, 1978, mm. 423-424; Zemanek "State Succession After Decolonization", 116 *Haque Recueil* 1965, m. 215.

syen tersebut (bagi negeri baru merdeka, peruntukan-peruntukan yang terpakai meliputi peruntukan-peruntukan yang dijelaskan di atas⁴¹).

Malaysia ditubuhkan di bawah Perjanjian Malaysia 1963⁴² yang dibuat antara United Kingdom, Persekutuan Tanah Melayu, Singapura dan Negeri-Negeri Borneo. Di bawah Perjanjian itu, United Kingdom menyerahkan kedaulatan serta bidangkuasa ke atas North Borneo (kini Sabah), Sarawak dan Singapura yang menyertai Persekutuan Tanah Melayu bagi menubuhkan Malaysia. Berikutan Perjanjian itu, Perlembagaan Persekutuan telah dipinda, antara lain, supaya meletakkan kuasa pemerintahan mengenai hal ehwal luar negeri Sabah, Sarawak dan Singapura pada Kerajaan Persekutuan. United Kingdom dan Malaysia tidak membuat suatu perjanjian pewarisan untuk mengatur masalah pewarisan triti. Akan tetapi, Perkara 169 Perlembagaan Persekutuan, seperti dipinda, memperuntukan bahawa apa-apa triti yang dibuat sebelum Hari Malaysia antara United Kingdom bagi pihak Singapura, Sabah atau Sarawak dan suatu negeri lain hendaklah disifatkan sebagai suatu triti antara Malaysia dan negeri yang lain itu. Dan lagi, Perkara 6 Perjanjian Malaysia menetapkan bahawa Perjanjian Pertahanan 1957⁴³ antara United Kingdom dan Persekutuan Tanah Melayu hendaklah disifatkan sebagai terpakai kepada Malaysia ter-takluk kepada syarat bahawa Malaysia memberikan kepada United Kingdom hak terus menggunakan pengkalan-pengkalan tentera dan lain-lain kemudahan yang diduduki oleh pihak tentera United Kingdom di Singapura.

Penubuhan Malaysia tidak menjejaskan taraf dan personaliti antarabangsa Persekutuan Tanah Melayu⁴⁴. Malaysia tidak dikehendaki membuat permohonan kepada Bangsa-Bangsa Bersatu sebagai suatu negeri anggota baru di bawah Perkara 4 Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu. Sebaliknya Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu hanya menukarkan papan nama Malaysia.⁴⁵ Pandangan bahawa penubuhan Malaysia hanyalah pembesaran Persekutuan Tanah Melayu telah disahkan oleh Pejabat Hal Ehwal Undang-Undang Bangsa-Bangsa Bersatu dalam dua pendapat yang diberi dalam tahun 1963. Dalam pendapat yang pertama⁴⁶ Pejabat tersebut setelah mengesahkan bahawa personaliti antarabangsa Persekutuan Tanah Melayu tidak dijejaskan oleh penubuhan Malaysia menyatakan bahawa Malaysia meneruskan keanggotaan Persekutuan Tanah Melayu

⁴¹*Supra*, mm. 25-26.

⁴²Federal Gazette, jilid 7, No. 16, 13 Ogos 1963; 2 *International Legal Materials* 1963, m. 816.

⁴³U.K. Cmnd. 263 (1957).

⁴⁴Lihat perhubungan dari Wakil Malaysia ke Bangsa-Bangsa Bersatu kepada Setiausaha Agung Bangsa-Bangsa Bersatu, *Straits Times* 27 Jun 1965, dan perhubungan dari Jabatan Talikom, Malaysia kepada Setiausaha Agung Kesatuan Talikom Antarabangsa dalam *Pemberitahuan* No. 929, m. 5 seperti yang diterbitkan semula dalam U.N. Doc A/CN.4/225, perenggan 114, *Yearbook of the International Law Commission*, 1970, jilid 11, mm. 90-91.

⁴⁵Green, "Malaya/Singapore/Malaysia", 4 *Canadian Yearbook of International Law* 1966, m. 30.

⁴⁶Lihat *The United Nations Juridical Yearbook*, 1963, m. 163.

dalam Bangsa-Bangsa Bersatu. Pendapat kedua⁴⁷ memperkatakan soalan samada Malaysia mewarisi Perjanjian Tabung Khas antara United Kingdom dan Tabung Khas yang mana sebelum Hari Malaysia meliputi Sabah dan Singapura. Pejabat tersebut menasihatkan bahawa selaras dengan prinsip-prinsip umum undang-undang antarabangsa⁴⁸ Perjanjian United Kingdom itu boleh disifatkan sebagai telah berhenti berkuatkuasa bagi Sabah dan Singapura. Walaupun ia boleh, Pejabat itu enggan mengambil pendirian bahawa Malaysia mewarisi Perjanjian United Kingdom itu demi mengelak keadaan di mana Sabah dan Singapura diliputi oleh dua perjanjian, suatu keadaan yang boleh menimbulkan kekeliruan. Berdasarkan pendapat bahawa penubuhan Malaysia tidak menjejaskan personaliti antarabangsa Persekutuan Tanah Melayu, Pejabat itu menasihatkan bahawa bukan sahaja Perjanjian Tabung Khas antara Persekutuan dan Tabung Khas tidak terjejas oleh perubahan nama Persekutuan itu, bahkan bahawa perjanjian Persekutuan itu dengan sendirinya berkuatkuasa bagi Sabah dan Singapura. Nasihat itu memang selaras dengan prinsip "sempadan-triti bergerak"⁴⁹ yang biasa terpakai dalam kes-kes pembesaran wilayah.

Prinsip yang sama — bahawa triti-triti Persekutuan terpakai secara automatik kepada Sabah, Sarawak dan Singapura — menjadi asas sikap Setiausaha Agung Bangsa-Bangsa Bersatu selaku penyimpan triti-triti berbilangpihak. Justeru itu, dalam *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary - General Performs Depositary Functions* di mana-mana Malaysia dirujuk tidak terdapat apa-apa catitan bahawa sesuatu triti itu hanya terpakai kepada negeri-negeri komponen yang tertentu sahaja. Walaupun terdapat contoh-contoh yang menunjukkan sebaliknya⁵⁰, amalan Malaysia pada umumnya mengasaskan kepada prinsip yang sama. Amalan sedemikian secocok dengan kedudukan di bawah Konvensyen Vienna 1978⁵¹.

Perpisahan Singapura dari Malaysia dilaksanakan melalui Perjanjian

⁴⁷*Ibid.*, m. 178.

⁴⁸Prinsip yang relevan dalam konteks ini ialah prinsip 'sempadan-triti bergerak' (moving treaty-frontier' principle)

⁴⁹ "Moving-treaty frontier" principle.

⁵⁰Misalnya, selepas penubuhan Malaysia, Malaysia memberitahu Jepun bahawa Perjanjian Anglo-Jepun 1952 mengenai Perkhidmatan Udara tidak lagi terpakai kepada Singapura-suatu sikap yang dibantah oleh Jepun: lihat Tabata, "The Independence of Singapore and Her Succession to the Agreement Between Jepun and Malaysia For Air Service", 12 *The Japanese Annual of International Law* 1968, m. 36 dan Udokang, "Succession to Treaties in New States", 8 *Canadian Yearbook of International Law* 1970, mm. 140-141. Malaysia juga mengambil sikap bahawa beberapa triti yang berkuatkuasa bagi Persekutuan tidak, selepas Hari Malaysia, berkuatkuasa kepada Sabah dan Sarawak secara automatik — contohnya, Avoidance of Double — Taxation Agreement antara Jepun dan Malaya: lihat Shigeru Oda and Hisashi Owada, *The Practice of Japan in International Law 1961-1970* (1982). Untuk contoh-contoh lain lihat O'Connell, *op. cit.*, n. 34, jilid 2, mm. 69-70.

⁵¹Perkara 30

Perpisahan Singapura 1965⁵². Di bawah Perjanjian tersebut Malaysia menyerahkan kedaulatan serta bidangnya kepada Kerajaan Singapura. Perjanjian itu, antara lain, mengandungi fasal-fasal pewarisan yang mengatur pewarisan Singapura kepada triti-triti yang dibuat oleh Malaysia selepas Hari Malaysia, dan sebelum itu oleh United Kingdom, bagi pihak Singapura⁵³. Seksyen 13 dalam Lampiran B Perjanjian itu menetapkan bahawa apa-apa triti yang dibuat sebelum Hari Singapura antara Malaysia dan negeri-negeri lain, termasuk triti-triti yang disifatkan sedemikian oleh Perkara 169 Perlembagaan Malaysia, sejauh mana triti-triti tersebut terpakai kepada Singapura, hendaklah disifatkan sebagai triti-triti antara Singapura dan negeri-negeri yang lain itu. Seksyen 13 khususnya menjamin, berhubung dengan Perjanjian Pertahanan 1957 antara United Kingdom dan Persekutuan Tanah Melayu yang berkuatkuasa bagi keseluruhan Malaysia, bahawa selepas perpisahan Singapura akan membenarkan United Kingdom terus menggunakan pengkalan-pengkalan tentera dan kemudahan-kemudahan lain yang diduduki oleh kuasa-kuasa tentera United Kingdom di Singapura.⁵⁴ Di bawah Perkara 8 Perjanjian Perpisahan pula, Singapura berjanji akan membuat dengan suatu negeri lain atau pertubuhan perjanjian baru untuk menggantikan perjanjian-perjanjian yang telah dibuat olehnya dan dijamin oleh Malaysia, dengan ini melepaskan Malaysia daripada tanggungan-tanggungan. Fasal-fasal pewarisan tersebut secocok dengan peruntukan-peruntukan Konvensyen Vienna 1978.⁵⁵

Persekutuan Tanah Melayu selepas kemerdekaan telah berura-ura menyediakan suatu senarai triti-triti yang mengikatinya. Walaupun langkah-langkah ke arah suatu senarai yang lengkap telah dimulakan, senarai sedemikian yang merangkumi bukan sahaja triti-triti yang diwarisi oleh Persekutuan Tanah Melayu, bahkan oleh Malaysia, dari United Kingdom kini masih belum menjadi kenyataan, dua puluh lapan tahun selepas kemerdekaan. Kelengahan Malaysia dalam hal ini sukar dikritik: United Kingdom tidak, baik semasa memberikan kemerdekaan kepada Persekutuan Tanah Melayu ataupun menandatangani perjanjian pewarisan, menyerahkan kepada Persekutuan suatu senarai triti-triti yang diwarisi olehnya⁵⁶. Tugas menyusun suatu senarai triti yang betul lagi sempurna bukan sahaja mengikis semangat pegawai-pegawai negeri baru merdeka bahkan pakar-pakar negeri maju. Kanada dalam tahun 1967, dua puluh

⁵²*Singapore Government Gazette*, vol 7, No. 66, 1965; 4 *International Legal Material* 1965, m. 932.

⁵³Untuk kajian terperinci mengenai Singapura dan Pewarisan Negeri lihat Jayakumar, "Singapore and State Succession: International Relations and Internal Law", 19 *International and Comparative Law Quarterly* 1970, m. 398.

⁵⁴Lampiran B seterusnya diiluluskan sebagai suatu Akta Parlimen Persekutuan: Akta Perlembagaan dan Malaysia (Pindaan Singapura) 1965.

⁵⁵Lihat Perkara-Perkara 34 dan 35

⁵⁶Kalaupun suatu senarai triti telah diberi oleh United Kingdom, senarai itu tidak patut dianggap sebagai semestinya betul atau lengkap: Lawford, "The Practice Concerning Treaty Succession in the Commonwealth", 5 *Canadian Yearbook of International Law* 1967, m. 3 di muka 5.

tahun selepas diberi pemerintahan — sendiri, masih belum mencapai keputusan yang tegas mengenai soalan triti-triti United Kingdom yang manakah terus terpakai kepada Kanada⁵⁷. Akan tetapi, walaupun masalah-masalah berkaitan dengan penyusunan senarai triti seperti yang dihadapi oleh Malaysia difahami sepenuhnya⁵⁸ dan mendapat simpati, ini tidak bererti tugas itu harus ditangguhkan *ad infinitum*. Semakin lama tugas itu diketepikan, semakin berat beban yang akhirnya akan dipikul oleh mereka yang terpaksa melakukannya.

Penutup

Pada umumnya, amalan triti Malaysia mematuhi undang-undang antarabangsa. Ketakpatuhan yang mencemarkan imej ini ialah kegagalan mendaftar sebahagian besar daripada triti-triti yang dibuat di bawah Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu. Peninggalan-peninggalan yang lain — ketiadaan suatu Daftar yang lengkap yang merakamkan ke semua triti yang diwarisi, dibuat atau disertai oleh Malaysia (termasuk kesemua suratcara-suratcara yang berkaitan, umpamanya yang mengubahsuai, menamat atau membarui triti-triti) dan ketiadaan suatu penerbitan rasmi teks triti-triti, misalnya suatu siri triti kebangsaan — tidak melanggar undang-undang antarabangsa. Namun demikian, peninggalan-peninggalan ini patut diperbetulkan.

Pada pendapat penulis ini, ketakpatuhan dan peninggalan-peninggalan tersebut mempunyai punca yang sama: ketiadaan suatu bahagian di Kementerian Luar Negeri, Malaysia (Wisma Putra) yang menyediakan dan menyelaras kesemua aktiviti berkaitan dengan perhubungan-perhubungan triti Malaysia. Adalah pendapat penulis ini juga bahawa walaupun peninggalan-peninggalan sedemikian boleh diperbetulkan secepat yang boleh dengan mengambil langkah jangka pendek, namun peninggalan-peninggalan tersebut harus direnung dalam konteks lebih luas lagi — konteks peruntukan nasihat undang-undang perihal pelaksanaan polisi luar negeri — dan pertimbangan serius harus diberi terhadap pelaksanaan langkah jangka panjang. Justeru itu, penulis ini mengemukakan dua cadangan yang bertujuan memperbaiki amalan triti Malaysia khususnya dan memperbaiki pelaksanaan polisi luar negeri Malaysia amnya.

(1) Langkah jangka pendek

Kini di Wisma Putra hal-hal berkaitan dengan triti yang dibuat oleh, atau yang dibuat dengan kerjasama, Wisma Putra dikendalikan oleh suatu cawangan — Cawangan Titi — Bahagian Protokol. Cawangan tersebut terdiri daripada seorang pegawai sahaja⁵⁹. Tugas-tugas beliau bersifat

⁵⁷*Ibid.*, mm. 3-4.

⁵⁸Bagi mendapatkan gambaran penuh mengenai masalah-masalah yang dihadapi lihat *ibid.*, mm. 3-13.

⁵⁹Semenjak 1 November 1983, pegawai tersebut ialah Encik James Gan, kepada siapa penulis ini berterimakasih di atas maklumat yang dinyatakan dalam perenggan ini.

pentadbiran semata-mata, seperti persiapan suratcara-suratcara Kuasa-Kuasa Penuh, pengurusan istiadat menandatangani triti di mana ini bertempat di Wismaputra, persiapan dan penukaran/penyerahan suratcara-suratcara ratifikasi, menyimpan Daftar triti⁶⁰ dan pendaftaran triti di bawah Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu⁶¹. Tugas-tugas lain dalam proses membuat triti adalah tanggungjawab Kementerian atau Jabatan Kerajaan yang berkenaan dan Jabatan Peguam Negara.⁶²

Keadaan yang terdapat semasa ini menunjukkan dua kelemahan dalam amalan Wismaputra sebagai badan kerajaan yang mempunyai tanggungjawab *utama* bagi perhubungan triti Malaysia: (i) ketiadaan penyeliaan ke atas lain-lain badan kerajaan yang bergiat dalam lapangan perhubungan triti (ii) kekurangan penyelarasan antara Wismaputra dengan lain-lain badan kerajaan yang menyertai proses membuat triti. Oleh kerana kelemahan-kelemahan inilah maka berlaku ketakpatuhan dan peninggalan-peninggalan tersebut di atas.

Demi memperbaiki dan memperkemas amalan triti Malaysia, penulis ini menyarankan pembesaran Cawangan Tritt daripada suatu cawangan Bahagian Protokol kepada suatu Bahagian tersendiri. Bahagian Tritt yang dicadangkan ini harus dianggotai oleh tidak kurang daripada tiga orang pegawai yang berkelulusan undang-undang dan mempunyai pengetahuan undang-undang antarabangsa, setidak-tidaknya undang-undang antarabangsa *awam*.

Bahagian Tritt tersebut hendaklah diberi tanggungjawab menyertai dan menyelaras kesemua aktiviti berkaitan dengan perhubungan-perhubungan triti, takkira samada perkara yang berkenaan diselenggarakan oleh Wismaputra secara eksklusif atau tidak. Kepada Bahagian tersebut harus diberi tugas-tugas bersifat penasihat serta pentadbiran. Khususnya, Bahagian itu — selain daripada menjalankan tugas-tugas yang kini dilakukan oleh Cawangan Tritt — harus:

- a. memberi nasihat mengenai semua aspek undang-undang triti;
- b. menyertai mesyuarat-mesyuarat dan perundingan-perundingan triti;
- c. mendraf teks triti;
- d. membentangi triti dalam Parlimen;
- e. menyediakan perundangan (dengan kerjasama Jabatan Peguam Negara) yang perlu untuk pelaksanaan triti dalam negeri;
- f. menyimpan Daftar Induk Tritt yang lengkap;
- g. menerbitkan teks triti dalam suatu Siri Tritt Kebangsaan;

⁶⁰Malangnya, Daftar Tritt ini tidak lengkap:

- (I) tidak meliputi triti-triti yang diwarisi oleh Persekutuan tanah Melayu dan Malaysia;
- (II) Tidak semua triti yang dibuat oleh lain-lain Kementerian dan Jabatan Kerajaan dilaporkan kepada Wismaputra.

⁶¹Hanya triti-triti yang dibuat oleh, atau dibuat dengan kerjasama, atau dilaporkan kepada, Wismaputra boleh didaftar oleh pegawai tersebut.

⁶²*Supra*, m.m. 18-19.

- h. mendaftar *semua* triti — takkira badan kerajaan mana membuatnya — dengan Sekretariat Bangsa-Bangsa Bersatu di bawah Perkara 102(1) Piagam Bangsa-Bangsa Bersatu.
- i. mengurus fungsi-fungsi penyimpan triti (depository functions)

Satu-satunya tugas utama bahagian itu yang harus dilakukan sebaik sahaja ia ditubuhkan dengan tidak bertanggung-tanggung lagi ialah meneruskan usaha menyusun suatu senarai triti-triti yang patut diwarisi oleh Persekutuan Tanah Melayu dan Malaysia.

(2) Langkah jangka panjang

Langkah jangka pendek boleh membetulkan peninggalan-peninggalan dalam amalan triti yang ada, dan harus dilaksanakan secepat yang boleh. Akan tetapi, ia adalah suatu langkah pembedahan yang terhad. Peninggalan-peninggalan yang diketarakan di atas adalah gejala-gejala suatu masalah yang lebih asas — masalah peruntukan nasihat undang-undang perihal pelaksanaan polisi luar negeri. Dan lagi, sungguhpun langkah jangka pendek boleh membetulkan peninggalan-peninggalan yang ada, ia menimbulkan masalahnya sendiri — masalah peluang kerjaya untuk peguam-peguam dalam perkhidmatan luar negeri. Sebab-sebab inilah, pertimbangan serius perlu diberi kepada suatu langkah jangka panjang. Langkah jangka panjang ini merupakan langkah kedua dalam suatu rancangan pembedahan yang menyeluruh. Langkah jangka pendek hanyalah sebahagian daripada rancangan ini, suatu bahagian yang penting dan yang harus disatukan kelak dengan langkah jangka panjang.

Cara-cara dengan mana kerajaan-kerajaan memperuntukan nasihat-nasihat undang-undang perihal pelaksanaan polisi luar negeri boleh dibahagikan kepada tiga corak:

- (1) cara yang menekankan kaitan penasihat undang-undang antarabangsa dengan perkhidmatan luar negeri (atau penyatuan penasihat undang-undang antarabangsa dengan perkhidmatan luar negeri⁶³);
- (2) cara yang menekankan kaitan penasihat undang-undang antarabangsa dengan perkhidmatan undang-undang (atau penyatuan penasihat undang-undang antarabangsa dengan perkhidmatan undang-undang⁶⁴);
- (3) penubuhan suatu perkhidmatan penasihat undang-undang antarabangsa yang bebas, terasing daripada kedua-dua perkhidmatan luar negeri dan undang-undang⁶⁵.

⁶³Terdapat di negeri Jepun dan Kanada.

⁶⁴Terdapat di Malaysia dan Nigeria

⁶⁵Terdapat di negeri Belanda, United Kingdom dan Amerika Syarikat.

Masa dan ruang tidak mengizinkan perbincangan terperinci mengenai buruk-baik setiap corak⁶⁶. Memadailah dikatakan di sini bahawa setiap corak ada kebaikannya, ada keburukannya.

Corak yang terdapat di Malaysia ialah corak (2). Wismaputra tidak mempunyai suatu bahagian undang-undangnya sendiri yang membekalkannya dengan nasihat undang-undang. Nasihat undang-undng perihal pelaksanaan polisi luar negeri diperolehi daripada Peguam Negara dan kakitangan beliau. Kini empat orang Pegawai Undang-Undang, Bahagian Penasihat (Undang-Undang Antarabangsa), Jabatan Peguam Negara ditugaskan khas kepadas Wismaputra.⁶⁷ Tetapi, mereka ditempatkan di Jabatan Peguam Negara, tidak di Wismaputra; dan nasihat dari sudut undang-undang hanya diminta daripada mereka — baik secara rasmi atau tidak rasmi — dari masa ke masa bila keadaan memerlukan. Mereka juga dikehendaki melayan permintaan nasihat dari Kementerian dan Jabatan Kerajaan yang lain; oleh demikian mereka bukanlah penasihat-penasihat undang-undang Wismaputra secara eksklusif.

Sebab-musabab kewujudan corak (2) di Malaysia ialah sebahagiannya sejarah⁶⁸, sebahagiannya polisi.⁶⁹ Pada pendapat penulis ini masanya sudah tiba untuk mengubah corak — dari corak (2) ke corak (1). Pendapat ini bersandarkan kepada fakta-fakta berikut:

- a. adanya "tumit-tumit Achilles" dalam pelaksanaan polisi luar negeri dari kacamata undang-undang antarabangsa, seperti yang ditonjolkan oleh peninggalan-peninggalan yang dinyatakan di atas;
- b. peranan Malaysia di lapangan perhubungan antarabangsa yang semasa ini semakin aktif.

Adalah jua pendapat penulis ini bahawa jika dan apabila Malaysia mengubah corak, pengalaman Kanada boleh ditimba dan dijadikan panduan?⁷⁰

Keistimewaan corak (1) adalah:

- a. ia mengelakkan perasingan - fizikal dan intelektual antara penasihat-penasihat undang-undang dan pembuat-pembuat polisi; perasingan sedemikian berlandaskan suatu mitos bahawa undang-

⁶⁶Pembaca-pembaca yang berminat sila rujuk Merillat (ed), *Legal Advisers and Foreign Affairs*, 1964; Bilder, "The Office of the Legal Adviser: The State Department Lawyer and Foreign Affairs", 56 *American Journal of International Law* 1962 mm. 633-684.

⁶⁷Dari maklumat yang diperolehi dari Puan Ranita binte Hussein, Jabatan Peguam Negara, kepada siapa penulis ini berterimakasih.

⁶⁸Lihat, contohnya, Kertas Latarbelakang oleh R. Ramani dalam Merillat, *op. cit.*, n. 65.

⁶⁹Polisi yang mengutamakan kecekapan undang-undang yang profesyenal, yang menekankan kebebasan dan otonomi perkhidmatan undang-undang dan yang bersandarkan kepada perasingan antara "undang-undang" dan "polisi".

⁷⁰Lihat Kertas-Kertas Latarbelakang oleh Cadieu dan Cohen dalam Merillat, *op. cit.*, n. 66.

undang adalah terasing daripada polisi walhal realitinya ialah garis antara undang-undang dan polisi semakin hari semakin tipis, lebih-lebih lagi di lapangan antarabangsa;

- b. ia mengelakkan tendensi dari pihak perkhidmatan luar negeri menganggap penasihat-penasihat undang-undang sebagai pakar-pakar dari siapa nasihat patut diminta hanya perihal soalan-soalan teknikal ataupun setelah masalah timbul;
- c. sebagai ekoran a dan b., ia memudahkan penyatuan atau integrasi pegawai-pegawai undang-undang dengan para diplomat dalam perkhidmatan luar-negeri, dan membolehkan kombinasi kecekapan dalam kedua-dua bidang — undang-undang dan politik — dalam perkhidmatan tersebut secara keseluruhan dan dalam diri pegawai-pegawai secara individu; integrasi dan kombinasi sedemikian boleh mengurangkan kemungkinan nasihat undang-undang yang tidak realistik dan, lebih penting lagi, polisi-polisi yang mengasaskan semata-mata kepada kepentingan — sendiri;
- d. ia menyebarkan pengetahuan dalam, dan memupuk penghormatan terhadap, undang-undang antarabangsa dalam perkhidmatan luar negeri; menyumbang terhadap peranan negeri dalam perkembangan undang-undang antarabangsa dan terhadap perkembangan undang-undang antarabangsa itu sendiri secara progresif dan teratur.

Demi mengubah corak seperti yang disarankan di atas, Wismaputra perlu menubuhkan suatu bahagian undang-undang, yang boleh dinamakan Bahagian Hal Ehwal Undang-Undang. Bahagian ini hendaklah merangkumi Bahagian Terti seperti yang telah dibincangkan.⁷¹ Bahagian yang dicadangkan ini hendaklah dianggotai oleh pegawai-pegawai berkelulusan undang-undang yang mahir dalam undang-undang antarabangsa, awam dan persendirian. Mereka boleh, dari masa ke masa dan mengikut giliran, ditugaskan kepada bahagian-bahagian lain atau kedutaan-kedutaan Malaysia di seberang laut untuk memperolehi pengalaman diplomatik tetapi hendaklah ditugaskan kembali kepada Bahagian Hal Ehwal Undang-Undang di akhir tempoh yang ditetapkan. Cara ini bukan sahaja menawarkan peluang-peluang kenaikan pangkat kepada penguam-peguam dalam perkhidmatan luar negeri tetapi memastikan bahawa di Wismaputra sentiasa ada suatu telaga *cadres* undang-undang. Demi menjamin telaga itu tidak pernah kekeringan pakar-pakar dalam perkara-perkara tertentu, sebahagian kecil daripada telaga itu harus menetap.

Bahagian sedemikian hendaklah diberi tanggungjawab utama untuk memberi nasihat undang-undang kepada Wismaputra termasuk perwakilan-perwakilan Malaysia di pertubuhan-pertubuhan serta persidangan-persidangan antarabangsa. Selain daripada tugas-tugas penasihat Bahagian itu hendaklah juga diberi tugas-tugas pentadbiran⁷² dan penyelesaian.

⁷¹ *Supra*, m.m.

⁷² Misalnya, menyediakan laporan-laporan yang dikehendaki oleh Bangsa-Bangsa Bersatu dan lain-lain pertubuhan antarabangsa.

Penyelarasan antara Wismaputra dan lain-lain Kementerian serta Jabatan Kerajaan amatlah perlu kerana Wismaputra bukan satu-satunya badan kerajaan yang menguruskan perhubungan-perhubungan luar negeri Malaysia.

Penubuhan Bahagian Hal Ehwal Undang-Undang di Wismaputra tidak bererti Bahagian Penasihat (Undang-Undang Antarabangsa) di Jabatan Peguam Negara harus dibubarkan. Sebabnya ialah *cadres* undang-undang di Wismaputra boleh diramalkan akan lebih menumpukan perhatian dan meningkatkan kecekapan mereka dalam undang-undang antarabangsa *awam*, undang-undang yang terdekat kepada para diplomat. Ada risiko tendensi sedemikian akan membawa kepada kekurangan kecekapan dalam undang-undang antarabangsa *persendirian dan undang-undang municipal*. Oleh itu, Bahagian Penasihat (Undang-Undang Antarabangsa) perlu dikekalkan di Jabatan Peguam Negara — untuk memberi nasihat berkaitan perkara-perkara antarabangsa yang mempunyai implikasi-implikasi dalam negeri dan untuk menjadi badan penyelarasan bagi kegiatan perihal perkara-perkara sedemikian.

Akhir kata, sebagai penutup, penulis ini ingin menzahirkan harapan agar cadangan-cadangan yang dikemukakan di atas bukan sahaja akan mengakibatkan undang-undang antarabangsa lebih disanjung bahkan menghasilkan perkembangan undang-undang antarabangsa yang layak disanjung.

Wan Arfah Hamzah*

*Profesor Madya,
Fakulti Undang-Undang
Universiti Malaya

