

KETAKUPAYAAN, HAD MASA TINDAKAN DAN AKTA PERLINDUNGAN PIHAK BERKUASA AWAM 1948

(a) Latarbelakang

Akta Perlindungan Pihak Berkuasa Awam, 1948 (*Public Authorities Protection Act*) menetapkan satu had masa tindakan yang singkat, iaitu tiga tahun, bagi tuntutan-tuntutan terhadap pihak berkuasa awam. Seksyen 2 Akta Perlindungan Pihak Berkuasa Awam, 1948 (selepas ini dirujuk sebagai "APPBA 1948") berbunyi seperti berikut:

"Di mana, selepas penguatkuasaan Akta ini, mana-mana guaman, tindakan, pendakwaan atau prosiding lain dimulakan di Persekutuan terhadap sesiapa untuk mana-mana perbuatan yang dilakukan menurut atau dalam melaksanakan atau dalam hendak melaksanakan mana-mana undang-undang bertulis atau mana-mana tugas awam atau kuasa atau mengenai mana-mana cuaian atau keingkaran yang dinyatakan dalam melaksanakan mana-mana undang-undang bertulis, tugas atau kuasa sedemikian, peruntukan berikut hendaklah terpakai -

(a) guaman, tindakan, pendakwaan atau prosiding hendaklah tidak wujud atau dimulakan melainkan ianya dimulakan dalam tempoh 36 bulan selepas sahaja perbuatan, cuaian atau keingkaran yang diadukan atau, dalam kes pelanjutan kecederaan atau kerosakan, dalam tempoh 36 bulan selepas sahaja keberhentiannya;"

Akta Malaysia berdasarkan Akta Inggeris, iaitu *Public Authorities Protection Act, 1893*. Pada masa ia digubalkan Akta Inggeris itu telah menetapkan satu had masa tindakan yang amat singkat, iaitu enam bulan. Di England pada tahun 1939 tempoh tersebut dilanjutkan kepada setahun oleh Akta, *Limitation Act, 1939*. Kemudian, pada tahun 1954, Akta Inggeris yang asal iaitu, *Public Authorities Protection, 1893* dimansuhkan oleh *Law Reform (Limitations of Actions), Act*. Akta Malaysia sebaliknya masih berkuatkuasa. Pada tahun 1974 had masa tindakan yang ditetapkan olehnya dilanjutkan kepada tiga puluh enam bulan. Akta itu disemak dan digubal

semula sebagai Akta 198 pada tahun 1978. Hal perlanjutan had masa tindakan dalam Akta Malaysia kepada tiga puluh enam bulan telah mengurangkan kesannya tetapi ia masih boleh menjadi satu perangkap kepada peguam-peguam yang melengah-lengahkan permulaan tindakan mereka terhadap pihak berkuasa awam.

(b) *Hubungan antara APPBA 1948 dan Limitation Act, 1953*

Di Malaysia statut utama yang menetapkan had masa bagi tindakan-tindakan ialah *Limitation Act, 1953*.¹ Akta ini berdasarkan Akta Inggeris, *Limitation Act, 1939*. Akta Malaysia, *Limitation Act, 1953*, menyediakan peruntukan-peruntukan khas yang, dalam keadaan tertentu, melanjutkan atau menangguhkan pengiraan had masa tindakan. Contohnya pengiraan had masa tindakan dilanjutkan dalam kes-kes ketakupayaan,² iaitu jika orang yang berhak mendakwa itu adalah seorang remajawan atau sakit otak. Akta itu juga melanjutkan atau menangguhkan had masa tindakan dalam keadaan-keadaan khas, misalnya dalam kes-kes frod,³ kesilapan,⁴ pengakuan⁵ dan pembayaran sebahagian.⁶

Sebaliknya APPBA 1948 tidak mengandungi apa-apa peruntukan mengenai perlanjutan atau penangguhan pengiraan had masa tindakan. Adakah peruntukan-peruntukan dalam *Limitation Act 1953* yang menangguhkan pengiraan had masa tindakan atau melanjutkannya menguasai juga had masa tindakan yang ditetapkan oleh seksyen 2 APPBA 1948? Dalam kes Mahkamah Agung, *Phua Chin Chew & Ors v M.K & Ors*.⁷ persoalan yang dihadapkan kepada mahkamah adalah sama ada seksyen 24(1) *Limitation Act 1953* yang melanjutkan masa dalam kes ketakupayaan menguasai seksyen 2 APPBA 1948.

¹Jika satu statut Malaysia tidak ada versi Bahasa Malaysia, maka nama Inggeris digunakan dalam rencana ini untuk mengelakkan kekeliruan.

²Seksyen 24(1).

³Seksyen 29(1).

⁴Ibid.

⁵Seksyen 28(1).

⁶Ibid.

⁷[1987] 2 M.L.J. 604.

Kes ini melibatkan seorang guru kerajaan bernama M.K. Beliau dilantik sebagai guru kerajaan pada tahun 1971. Pada tahun 1976 beliau diberikan taraf berpencen. Pada tahun 1976 dan 1977 M.K. telah dirawat di hospital kerana mengidap sakit jiwa. Dalam bulan Jun 1977 semasa beliau mengidap "schizophrenia" beliau menulis sepucuk surat meletakkan jawatan beliau. Fakta kes ini tidak menunjukkan kepada siapa surat M.K. dialamatkan. Adalah dianggap bahawa surat itu dihantar kepada pihak berkuasa awam atau pegawai-pegawai pihak itu. Perletakan jawatan oleh M.K. diterima dan perkhidmatan beliau ditamatkan. Selepas itu dua orang abang M.K. telah menulis kepada pihak berkenaan supaya menolak surat perletakan jawatan dan satu lembaga perubatan ditubuhkan untuk menentukan kedudukan M.K. Permintaan ini dibuat mungkin kerana M.K. akan diberi satu pencen oleh kerajaan jika beliau didapati tidak sihat untuk menjalankan tugasnya oleh lembaga perubatan itu. Permintaan abang-abang M.K. ditolak oleh pihak berkuasa awam yang berkenaan. Selepas itu abang-abang M.K. memperolehi satu perintah mahkamah untuk mewakili M.K. sebagai jawatankuasanya di bawah *Mental Disorders Ordinance, 1952*. Abang-abang M.K. telah mengeluarkan satu writ terhadap beberapa defendan (semuanya pihak berkuasa awam atau pegawai-pegawai mereka) pada bulan Jun 1983. Mereka memohon satu deklarasi menyatakan bahawa penerimaan perletakan jawatan itu adalah tidak sah di sisi undang-undang. Pada masa itu lebih kurang lima tahun telah berlalu selepas perletakan jawatan oleh M.K.. Defendan-defendan telah menentang tindakan itu. Mereka memohon untuk membatalkan tindakan itu dengan alasan bahawa had masa tindakan bagi tindakan itu telah tamat dan mereka dilindungi oleh seksyen 2 APPBA 1948. Plaintiff-plaintif telah membangkitkan seksyen 24(1) *Limitation Act 1953*. Mereka telah berhujah bahawa perlanjutan had masa timbul dalam kes M.K. kerana beliau dalam keadaan ketakupayaan pada masa beliau menulis surat itu. Dua hujah dibangkitkan oleh defendan-defendan bagi tujuan menentang hujah plaintiff itu. Hujah pertama berdasarkan kepada seksyen 3 *Limitation Act 1953*. Seksyen ini berbunyi:

"Akta ini hendaklah tidak terpakai kepada mana-mana tindakan atau timbangtara untuk mana suatu had masa tindakan adalah ditetapkan oleh mana-mana undang-undang bertulis atau kepada *mana-mana tindakan atau timbangtara kepada mana Kerajaan atau Kerajaan mana-mana Negeri adalah suatu pihak*⁶ ...".

Mahkamah Tinggi telah menolak hujah ini. Mahkamah itu memutuskan bahawa seksyen 3 *Limitation Act, 1953* tidak secara langsung mengenenpikan pemakaian Akta itu kepada suatu tindakan jika Kerajaan menjadi sepihak kepada tindakan itu. Pada pendapat Mahkamah seksyen tersebut hanya menegaskan apakah had masa tindakan yang harus dipakai jika (antara lain) Kerajaan menjadi sepihak kepada suatu tindakan. Mengikut mahkamah kesan seksyen 3 ialah untuk melarang pemakaian had masa tindakan yang ditetapkan dalam *Limitation Act, 1953* jika suatu statut lain menetapkan had masa tindakan yang khas untuk Kerajaan. Mahkamah menerangkan bahawa pendapat ini berdasarkan seksyen 33 *Limitation Act, 1953*. Seksyen ini berbunyi:

"Melainkan jika Akta ini memperuntukkan sebaliknya dan tanpa menjejaskan peruntukan seksyen 3 Akta ini, Akta ini hendaklah terpakai kepada prosiding oleh atau terhadap Kerajaan sama seperti ianya terpakai kepada prosiding antara rakyat..."

Kesannya adalah seperti berikut. Pada umumnya peruntukan-peruntukan dalam *Limitation Act, 1953* harus dipakai dalam tindakan-tindakan oleh atau terhadap Kerajaan dengan cara yang sama seperti dalam tindakan-tindakan antara rakyat. Walau bagaimanapun jika pihak kerajaan adalah defendan dalam satu tindakan had masa tindakan yang berkuatkuasa ialah tiga puluh enam bulan seperti diperuntukan oleh APPBA 1948. Mahkamah Agong telah bersetuju dengan pendapat ini.

Tafsiran mengenai pemakaian *Limitation Act* ini merupakan satu tafsiran yang adil dan sesuatu yang harus disokong. Perlanjutan yang dikenakan terhadap had masa tindakan di bawah seksyen 24(1) *Limitation Act, 1953* adalah

⁶Tekanan saya.

untuk menolong orang-orang ketakupayaan. Apabila dipandang dari segi keadilan, tidak ada sebab yang meyakinkan mengapa perlindungan ini perlu dinafikan jika APPBA 1948 berkuatkuasa. Memang tafsiran dalam kes *Phua Chin Chew* mengenai kesan seksyen 3 dan 33 *Limitation Act, 1953* adalah satu tafsiran yang adil. Walaupun begitu, pada pendapat penulis tafsiran ini tidak boleh digunakan untuk berhujah bahawa semua peruntukan dalam *Limitation Act, 1953* yang melanjutkan atau menangguhkan had masa boleh digunakan dalam suatu keadaan dimana APPBA berkuatkuasa. Pada pendapat penulis tiap-tiap peruntukan dalam *Limitation Act, 1953* yang melanjutkan masa atau menangguhkan pengiraan masa haruslah dikaji dengan teliti untuk menentukan sama ada ia menguasai statut-statut lain, seperti APPBA 1948. Contohnya seksyen 24(1) *Limitation Act* yang dipakai dalam kes *Phua Chin Chew* berbunyi:

Jika pada tarikh bilamana apa-apa hak tindakan berakru untuk mana satu had masa tindakan ditetapkan oleh Akta ini⁹...

Bolehlah dihujahkan bahawa perkataan-perkataan yang ditekankan dalam seksyen itu ("untuk mana satu had masa tindakan ditetapkan oleh Akta ini") menunjukkan bahawa seksyen itu hanya berkuatkuasa terhadap had masa tindakan dalam *Limitation Act* sahaja dan ia tidak terpakai jika tempoh batasan ditetapkan oleh satu statut yang lain. Laporan kes *Phua Chin Chew* tidak menunjukkan sama ada hujah ini dibangkitkan di Mahkamah Tinggi atau Mahkamah Agung.

Defendan-defendan dalam kes ini bergantung juga kepada kes *Jacobs and Others v London County Council*.¹⁰ Dalam kes ini London County Council (L.C.C.) bertanggungjawab untuk penyelenggaraan dan pengawasan sebuah hospital. Plaintiff-plaintiff dalam kes ini, iaitu kanak-kanak, dirawat di hospital tersebut. Mereka telah mendakwa bahawa pihak hospital telah melakukan tort kecuaiian dan telah memulakan satu tindakan ke atas L.C.C. Kecuaian yang didakwa itu dikatakan telah berlaku antara bulan Oktober tahun 1932

⁹Tekanan saya.

¹⁰[1935] 1 K.B. 67.

dan bulan Februari 1933. Writ plaintif-plaintif dikeluarkan pada 31.1.1934, iaitu sesudah tamatnya enam bulan dari tarikh alasan tindakan mereka timbul. Pada masa itu Akta Inggeris, *Public Authorities Protection Act, 1893* telah menetapkan tempoh enam bulan sebagai had masa tindakan bagi tindakan-tindakan terhadap pihak berkuasa awam. Satu lagi Akta Inggeris, *Limitation Act, 1623* yang berkuatkuasa pada masa itu telah memperuntukkan bahawa pengiraan had masa tidak akan bermula terhadap kanak-kanak sehingga mereka mencapai kedewasaan. Roche J. telah menolak tuntutan kanak-kanak tersebut atas alasan bahawa tuntutan itu dihalang oleh Akta tahun 1893 itu. Hakim itu menolak hujah bahawa tempoh batasan tidak bermula terhadap kanak-kanak itu sehingga mereka mencapai umur dewasa. Pada pendapat hakim itu Akta tahun 1893 "adalah mutlak dalam termannya" dan menjadikan satu tindakan tidak sah jika dimulakan sesudah tamatnya tempoh yang ditetapkan, tidak kira sama ada tindakan itu dimulakan oleh seorang kanak-kanak atau orang dewasa." Mahkamah Rayuan Inggeris (Court of Appeal) telah mengesahkan keputusan Roche J. itu. Greer L.J. telah menegaskan bahawa Akta tahun 1893 tidak mempunyai apa-apa peruntukan bagi faedah orang yang ketakupayaan.

Gréer L.J. menyatakan:

"Pada pendapat saya adalah mustahil untuk mengimport ke dalam Akta tahun 1893 kekecualian yang ujud dalam *Limitation Act, 1623*."

Dalam kes *Phua Chin Chew & Ors v M.K. & Ors* Mahkamah Agung Malaysia telah menolak kes *Jacobs v London County Council* yang diputuskan pada tahun 1935 sebagai kes ketinggalan zaman. Mahkamah itu berpendapat bahawa apabila statut umum Inggeris mengenai had masa tindakan, *Limitation Act, 1939* digubalkan di England, ia telahpun mengubah kedudukan undang-undang mengenai hal ini. Mahkamah itu berpendapat demikian kerana Akta baru itu (*Limitation Act, 1939*) telah dalam seksyen 21 meminda tempoh batasan dalam *Public Authorities Protection Act 1893* dengan menggantikan tempoh enam bulan dengan tempoh setahun. Akta tahun

1939 itu juga dalam seksyen 22 secara prinsip umum melanjutkan tempoh batasan bagi orang-orang yang ketakupayaan. Oleh kerana perkembangan tersebut di atas (iaitu peruntukan yang meminda Akta tahun 1893 dan peruntukan yang melanjutkan tempoh bagi orang-orang ketakupayaan dimasukkan dalam statut yang sama) Mahkamah Agung berpendapat bahawa kedudukan undang-undang telah berubah dan bahawa kes *Jacobs* tidak lagi menjadi satu nas. Nampaknya pendapat Mahkamah ini dipengaruhi oleh satu *obiter dicta* Lord Pearson dalam kes *Todd v Davison*.¹¹ Pendapat ini memang benar kerana *Limitation Act, 1939* telah menggubal tempoh baru (setahun) dengan cara yang jelas menunjukkan bahawa tempoh itu menjadi satu daripada beberapa had masa tindakan yang disediakan oleh Akta itu. Walaupun benar Parlimen Inggeris telah menunjukkan niat dalam *Limitation Act, 1939* untuk membatalkan kesan kes *Jacobs* bolehkah niat itu dibangkitkan terhadap Akta Malaysia, APPBA 1948? Di Malaysia had masa tindakan bagi pihak berkuasa awam tidak ditetapkan dalam *Limitation Act, 1953* tetapi dalam satu statut yang berasingan. Di Malaysia mengapakah pihak perundangan Malaysia tidak memasukkan satu peruntukan yang jelas untuk membatalkan kesan kes *Jacobs* apabila APPBA dikaji semula baik pada tahun 1948 mahu pun pada tahun 1974 dan 1978?

(c) *Bila ketakupayaan tamat bagi tujuan pengiraan had masa tindakan*

Mahkamah Agung telah menerangkan bahawa pada umumnya mengikut seksyen 24(1) *Limitation Act, 1953* pengiraan had masa akan bermula apabila seorang yang ketakupayaan kehilangan ketakupayaannya atau apabila beliau meninggal dunia. Tambahan pula dalam kes seorang yang sakit otak, Mahkamah memutuskan bahawa, bagi tujuan pengiraan had masa dia akan kehilangan ketakupayaan pada tarikh suatu jawatankuasa dilantik bagi menguruskan hal-halnya di bawah *Mental Disorders Ordinance, 1952*. Aspek keputusan ini dalam kes *Phua Chin Chew* adalah sangat penting dan nas ini akan menjadi suatu nas utama di Malaysia

¹¹[1971] 1 All E.R. 994 H.L.

di masa depan. Dalam kes *Phua Chin Chew* jawatankuasa bagi M.K. dilantik pada 13.6.1982 dan tindakannya dimulakan pada 2.6.1983. Oleh yang demikian permulaannya tidak dihalang oleh had masa tindakan (tiga puluh enam bulan) dalam APPBA 1948.

(d) *Kesan kes Phua Chin Chew terhadap statut-statut lain yang menetapkan had masa khas*

Selain daripada APPBA 1948 ada beberapa statut lain yang menetapkan had masa tindakan yang khas. Contohnya seksyen 7(5) *Civil Law Act, 1956* menetapkan bahawa suatu tuntutan di bawah statut itu oleh pihak-pihak di bawah tanggungan seorang simati mestilah dimulakan sebelum tamatnya tempoh tiga tahun selepas kematian simati yang berkenaan. Adakah tempoh batasan di bawah statut itu dilanjutkan bagi faedah orang-orang tanggungan yang ketakupayaan, seperti dalam kes *Phua Chin Chew*? Atau dalam kata-kata lain adakah seksyen 24(1) *Limitation Act* menguasai had masa khas itu atau tempoh-tempoh dalam statut-statut lain?

Sudahpun disebutkan bahawa seksyen 3 *Limitation Act* memperuntukkan bahawa Akta itu "tidak terpakai kepada mana-mana tindakan ... untuk mana suatu had masa tindakan adalah ditetapkan oleh mana-mana undang-undang bertulis...". Di sini rujukan harus dibuat semula kepada alasan utama keputusan Mahkamah dalam kes *Phua Chin Chew* bahawa seksyen 24(1) *Limitation Act* menguasai APPBA 1948. Alasan utama keputusan itu ialah Seksyen 33(1) *Limitation Act* yang berbunyi:

"(1) Melainkan jika Akta ini memperuntukkan sebaliknya dan tanpa menjejaskan peruntukan seksyen 3 Akta ini, Akta ini hendaklah terpakai kepada *prosiding oleh atau terhadap Kerajaan sama* seperti ianya terpakai kepada prosiding antara rakyat..."

Kes *Phua Chin Chew* diputuskan berdasarkan kepada seksyen 33 yang dengan jelas menyatakan *Limitation Act* adalah terpakai kepada Kerajaan. Jika seksyen 33 tidak ujud dalam Akta itu mungkin keputusan dalam kes *Phua Chin Chew* berlainan.

Adalah disarankan bahawa kerana alasan khas ini kes *Phua Chin Chew* tidak ada kesan terhadap statut-statut lain. Akta *Limitation Act, 1953* tidak akan menguasai had masa tindakan dalam suatu statut lain melainkan statut itu sendiri mengandungi suatu peruntukan yang membolehkan *Limitation Act* mengatasinya.

Sebenarnya satu aspek perkara ini telahpun timbul sebelum ini dalam kes *Kuan Hip Peng v Yap Yin & Anor.*¹² Ketua Hakim Negara Thompson dalam kes ini telah membincangkan sama ada *Limitation Act, 1953* menguasai seksyen 7(5) *Civil Law Act, 1956*. Hakim itu menegaskan bahawa *Civil Law Act* tidak mengujudkan apa-apa pengecualian kepada tempoh yang ditetapkan dalam seksyen 7(5). Perkara-perkara keremajaan atau ketakupayaan atau pengakuan tidak disebutkan dalam statut itu. Pada pendapat Hakim itu ada satu cara sahaja untuk mengecualikan had masa tindakan dalam seksyen 7(5) iaitu dengan persetujuan antara pihak-pihak yang terlibat bahawa peruntukan itu diketepikan. Mengikut Hakim itu pengecualian yang ujud dalam *Limitation Act, 1953* tidak boleh digunakan kerana seksyen 3 Akta itu dengan nyata memperuntukkan bahawa Akta itu tidak akan berkuatkuasa terhadap mana-mana tindakan jika suatu had masa tindakan ditetapkan oleh undang-undang bertulis yang lain.

Adalah disarankan bahawa *Limitation Act* harus dipinda untuk memperluaskan peruntukan-peruntukan seperti seksyen-seksyen 24, 28 dan 29 kepada semua statut yang menetapkan had masa tindakan. Tidak ada sebab mengapa keistimewaan ini diberi kepada keadaan-keadaan di bawah *Limitation Act, 1953* tetapi dinafikan kepada statut-statut yang lain.

(e) Adakah APPBA 1948 sebenarnya menguasai fakta-fakta kes *Phua Chin Chew*?

Setiap kali pihak berkuasa awam mendakwa bahawa mereka dilindungi oleh APPBA 1948 satu hujah penting yang mesti diselidiki ialah sama ada Akta itu terpakai kepada fakta-fakta tertentu kes itu. Sebelum mereka boleh dilindungi oleh APPBA 1948 mestilah ditetapkan bahawa tindakan atau

¹²[1965] M.L.J. 252.

ketinggalan mereka dilindungi oleh seksyen 2 Akta itu. Dari laporan kes *Phua Chin Chew* tidak nyata sama ada hujah ini dibincangkan dalam kes itu. Apa yang dimaksudkan di sini ialah adakah penerimaan perletakan jawatan oleh M.K. (yang tidak berfikiran waras) merupakan satu keingkaran yang dikuasai oleh seksyen 2 iaitu satu keingkaran dalam hal melaksanakan mana-mana undang-undang bertulis atau tugas awam atau kuasa pihak berkuasa awam.

Pada mulanya kes-kes Inggeris telah menunjukkan keseganaan hakim-hakim untuk memakai Akta tahun 1893 terhadap kontrak-kontrak yang dibuat oleh pihak-pihak berkuasa awam. Romer L.J. dalam kes *Milford Docks Co v Milford Haven U.D.C.*¹³ berpendapat bahawa Akta itu tidak menguasai tindakan-tindakan terhadap pihak berkuasa awam bagi harga jualan barang-barang dan bagi upah kerja. Lord Young dalam kes *McPhie v Corporation of Greenock*¹⁴ berpendapat bahawa Akta itu tidak boleh dianggap sebagai memberi satu kedudukan istimewa kepada pihak-pihak berkuasa awam apabila mereka memecahkan kontrak mereka. Dalam zaman yang berikut pendapat di atas telah diubah dan dalam beberapa kes kontrak pihak berkuasa awam diputuskan sebagai dikuasai oleh Akta itu. Apakah kontrak-kontrak yang dilindungi oleh Akta itu? Apakah ujian yang tepat untuk menentukan sama ada suatu urusan pihak berkuasa awam dikuasai oleh seksyen 2 APPBA?

Dalam kes demi kes hakim-hakim Inggeris telah menyuarakan kerumitan yang mereka hadapi untuk menentukan satu ujian yang tepat. Malahan dalam satu kes House of Lords iaitu *Griffiths v Smith*¹⁵ Lord Porter telah menyatakan keraguannya berkenaan penetapan suatu prinsip yang boleh digunakan sebagai ujian bagi semua kes yang timbul di hadapan mahkamah. Walaupun begitu panduan (sungguhpun panduan itu tidak begitu jelas) timbul dari berapa kes. Lord Kilbrandon dalam kes Privy Council, *Government of Malaysia v Lee Hock Ning*¹⁶ berpendapat bahawa APPBA akan ber-

¹³[1901] 65 J.P. 483.

¹⁴[1904] 7 F. 246.

¹⁵[1941] A.C. 170, 211.

¹⁶[1973] 2 M.L.J. 51, 52.

kuatkuasa jika kontrak yang menjadi objek pendakwaan adalah dalam bentuknya satu kewajiban yang diwajibkan oleh statut ke atas pihak berkuasa awam yang berkenaan atau pihak berkuasa awam telah mengambilnya sebagai satu kewajiban di bawah kuasa yang diberikan kepadanya oleh statut. Lord Porter dalam kes *Griffiths v Smith*¹⁷ berpendapat bahawa kontrak-kontrak yang diputuskan sebagai kontrak yang dikuasai oleh seksyen 2 adalah merupakan contoh-contoh di mana pihak berkuasa awam sedang "melaksanakan kewajiban awam mereka melalui satu kontrak".

Lord Maugham dalam kes House of Lords, *Griffiths v Smith*¹⁸ telah mencadangkan satu ujian yang luas yang mana, mengikut beliau, adalah berdasarkan kepada kes-kes yang diputuskan sehingga itu. Lord Maugham berpendapat bahawa pihak berkuasa awam yang ingin bergantung kepada Akta itu tidak semestinya menunjukkan bahawa tindakan atau keingkaran yang disoalkan telah dilakukan dalam hal perlaksanaan satu kewajiban positif. Menurut beliau adalah mencukupi jika tindakan atau keingkaran itu telah dilaksanakan apabila pihak berkuasa sedang menguruskan suatu kuasa (yang diberikan kepadanya) untuk faedah rakyat, dengan syarat kuasa itu bukanlah suatu kuasa "incidental" seperti suatu kuasa untuk menjalankan suatu perniagaan.¹⁹ Ujian Lord Maugham ini digunakan oleh Lord Tucker dalam satu rayuan dari Singapura kepada Privy Council, *The Firestone Tire & Rubber Co (S.S.) Ltd v Singapore Harbour Board*.²⁰

Rujukan harus dibuat kepada beberapa kes untuk memahami pemakaian prinsip-prinsip yang disebutkan tadi. Tiga kes boleh dirujuk sebagai contoh di mana hujah bahawa APPBA itu berkuatkuasa telah berjaya. Dalam kes *McManus v Bowes and Others*²¹ sebuah badan berkuasa awam diwajibkan oleh statut untuk melantik seorang pegawai perubatan. Statut itu memberi juga suatu kuasa untuk memecat pegawai yang dilantik itu. Seorang pegawai perubatan yang dipecat dari

¹⁷[1941] A.C. 170, 208.

¹⁸[1941] A.C. 170.

¹⁹[1941] A.C. 170, 185.

²⁰[1952] M.L.J. 145, 147 (P.C.)

²¹[1938] 1 K.B. 98.

jabatannya telah mendakwa badan berkuasa awam itu dan badan itu membangkitkan *Public Authorities Protection Act 1893* sebagai satu pembelaan. Dalam kes *Compton v West Ham Borough Council*²² plaintif telah mendakwa pihak Majlis tersebut dan menuntut gaji yang dikatakan tidak dibayar. Jawatan plaintif adalah suatu jawatan yang diwujudkan oleh statut dan pihak Majlis diwajibkan melantik seorang untuk mengisi jawatan tersebut. Pihak Majlis telah cuba mendapatkan perlindungan dari Akta tahun 1893. Dalam kes *Bennett v Borough of Stepney*,²³ plaintif, seorang pekerja pihak berkuasa awam telah dipecat dari jabatannya dan dia menuntut potongan-potongan yang telah dibuat oleh pihak berkuasa awam itu daripada gajinya sebagai sumbangan persaraan. Pihak berkuasa awam diwajibkan membayar balik potongan tersebut di bawah suatu statut. Pihak berkuasa awam itu menimbulkan hujah bahawa tuntutan plaintif dihalang oleh Akta tahun 1893. Dalam ketiga-tiga kes ini kontrak antara plaintif dan pihak berkuasa tempatan adalah kontrak yang diwajibkan oleh statut. Pihak berkuasa awam dalam kes-kes itu melakukan obligasinya yang timbul dari statut melalui 'medium' kontrak. Kes Malaysia, *Kathiravalupillai v Government of Malaysia*,²⁴ menunjukkan bahawa APPBA 1948 akan menguasai suatu pemecatan oleh sepihak berkuasa awam jika pihak itu sedang menjalankan kuasanya di bawah satu undang-undang bertulis yang diadakan khas bagi tujuan tatatertib dan pemecatan pegawai-pegawainya. Dalam kes ini Mahkamah Persekutuan telah memutuskan bahawa tindakan Kerajaan memecatkan seorang kakitangan dengan menjalankan kuasanya di bawah *Public Officers' (Conduct and Discipline) Regulations, 1956* adalah dilindungi oleh APPBA 1948. Sebenarnya sebab yang paling kuat bagi keputusan ini adalah bahawa Suruhanjaya Perkhidmatan Awam mempunyai suatu kewajipan di bawah fasal 144 Perlembagaan untuk mengawal tatatertib kakitangan awam tetapi hujah ini tidak dibangkitkan.

²²[1939] 1 Ch. 771.

²³[1912] 107 L.T.R. 383.

²⁴[1976] 2 M.L.J. 114. Rujuk juga kepada *Haji Hussin bin Haji Ali & Ors v Datuk Haji Mohamed bin Yaacob & Ors* [1983] 2 M.L.J. 227.

Empat kes boleh diambil sebagai contoh di mana Akta itu diputuskan sebagai tidak berkuatkuasa. Dalam kes *Sharpington v Fulham Guardians*²⁵ pihak berkuasa awam diwajibkan oleh statut supaya menyediakan kemudahan bagi kanak-kanak miskin. Plaintiff telah berkontrak dengan pihak berkuasa itu untuk menjalankan kerja-kerja pembinaan supaya pihak berkuasa boleh menunaikan obligasi statutnya. Satu pertikaian berkenaan kontrak itu telah timbul dan pihak berkuasa itu telah berhujah bahawa Akta tahun 1893 menguasai kontrak tersebut. Hakim Farwell telah menolak hujah itu. Apa yang diadukan adalah suatu obligasi persendirian pihak berkuasa itu. Ia bukanlah suatu aduan oleh kanak-kanak atau orang awam bahawa pihak berkuasa awam tidak melakukan kewajipan awamnya. Dalam kes House of Lords, *Bradford Corporation v Myers*²⁶ pihak berkuasa awam diwajibkan oleh statut membekalkan "gas" kepada rakyat dan diberi pilihan untuk menjual "coke". Pihak berkuasa itu telah berkontrak untuk menjual "coke" kepada plaintiff dan pada masa membekalkan "coke" tersebut ia telah merosakkan bangunan plaintiff. Persoalan penting untuk House of Lords ialah sama ada Akta tahun 1893 melindungi kontrak tersebut. Mahkamah memutuskan bahawa kontrak itu adalah suatu urusan persendirian. Pihak berkuasa awam itu tidak wajib berkontrak dengan plaintiff atau sesiapa pun. Malahan tidak seorang pun boleh mengadu jika pihak itu tidak berkontrak dengan sesiapa pun. Dalam kes rayuan dari Malaysia ke Majlis Privy, iaitu *Government of Malaysia v Lee Hock Ning*,²⁷ Lee telah berkontrak dengan Kerajaan Malaysia untuk menjalankan kerja-kerja pembinaan di sekolah-sekolah rendah bagi Kementerian Pendidikan. Suatu pertikaian telah timbul antara kedua pihak dan Kerajaan Malaysia telah membangkitkan seksyen 2 APPBA 1948 sebagai pembelaan. Perhatian mahkamah dirujuk kepada seksyen 20 *Education Act 1961* yang mengujudkan suatu kewajipan bagi Menteri Pendidikan untuk menyediakan kemudahan pelajaran di sekolah-sekolah rendah. Walaupun begitu Majlis Privy telah memutuskan

²⁵[1904] 2 Ch. 449.

²⁶[1916] A.C. 242.

²⁷[1973] 2 M.L.J. 51.

bahawa kontrak yang tersebut tidak dilindungi oleh APPBA 1948. Majlis Privy berpendapat bahawa kontrak tersebut adalah suatu kontrak persendirian dan tidak ada perbezaan antara fakta kes itu dan kes *Sharpington v Fulham Guardians*.²⁸ Dalam kes *Sayah bin Muhammad & Ors v Government of Malaysia*²⁹ beberapa orang guru yang dilantik oleh Kerajaan telah mendakwa Kerajaan dan menuntut potongan-potongan yang telah dibuat oleh Kerajaan dari gaji mereka. Kerajaan telah membangkitkan seksyen 2 APPBA 1948. Pada masa itu guru-guru kerajaan itu dilantik di bawah suatu sekim perkhidmatan yang tidak berdasarkan kepada mana-mana undang-undang bertulis. Mahkamah telah menggunakan kes *Lee Hock Ning* dan menolak hujah bahawa APPBA 1948 menguasai kontrak antara guru-guru itu dan Kerajaan. Kontrak itu adalah suatu kontrak persendirian.

Akhirnya kita sampai kepada persoalan sama ada tindakan pihak Kerajaan menerima perletakan jawatan oleh M.K. dalam kes *Phua Chin Chew* suatu keingkaran yang dikuasai oleh seksyen 2 APPBA 1948 atau adakah ia suatu keingkaran yang timbul dari kontrak persendirian antara seorang rakyat dan pihak berkuasa awam? Seksyen 20 dan 23 *Education Act 1961* mengujudkan satu *kewajipan* bagi Menteri Pendidikan menyediakan kemudahan pelajaran di sekolah-sekolah rendah kebangsaan dan jenis kebangsaan dan sekolah-sekolah menengah kebangsaan dan jenis kebangsaan. Dari kes-kes *Lee Hock Ning* dan *Sayah* adalah nyata alasan ini tidak mencukupi untuk hujah bahawa APPBA 1948 menguasai kontrak-kontrak seperti ini. Walaupun begitu mulai dari tahun 1974 guru-guru tetap di sekolah kerajaan dilantik oleh Suruhanjaya Pendidikan. Suruhanjaya ini ditubuhkan oleh fasal 141A Perlembagaan Malaysia.³⁰ Mengikut fasal 144 adalah kewajipan Suruhanjaya tersebut untuk "melantik, mengesahkan, meletakkan di atas jawatan berpencen, naikkan pangkat..." guru-guru di bawah jagaannya. Memang kuasa menerima suatu perletakan jawatan adalah suatu kuasa yang dimasukkan dalam kewajipan Suruhanjaya yang di-

²⁸[1904] 2 Ch. 449.

²⁹[1974] 1 M.L.J. Rujuk juga kepada *Joseph v Government of Sarawak & Anor* [1975] 2 M.L.J. 38.

³⁰Oleh Akta Perlembagaan (Pindaan), 1973.

sebutkan dalam fasal 141A. Oleh itu adalah disarankan bahawa Seksyen 2 APPBA 1948 menguasai tindakan dan keingkaran Kerajaan yang berbangkit dari suatu kontrak perkhidmatan seorang guru Kerajaan yang dilantik oleh Suruhanjaya Pendidikan. Apabila Suruhanjaya melantik seorang guru ia menjalankan suatu kewajipan di bawah statut, iaitu Fasal 141A Perlembagaan Malaysia. Kontrak antara guru dan Suruhanjaya Pendidikan itu adalah contoh dimana sepihak berkuasa awam sedang melaksanakan kewajipan awamnya melalui suatu kontrak. Suruhanjaya Pendidikan menjalankan kewajipannya di bawah statut untuk faedah rakyat. Kontrak-kontrak tersebut bukanlah suatu tindakan "incidental" tetapi ada hubungan rapat dengan kewajipan Suruhanjaya Pendidikan di bawah Perlembagaan Malaysia. Oleh itu adalah disarankan bahawa kontrak antara Kerajaan dan M.K. dalam kes *Phua Chin Chew* sebenarnya adalah dikuasai oleh APPBA 1948.

Penutup

Kes *Phua Chin Chew* adalah suatu keputusan yang adil dan bijak. Walaupun begitu hujah-hujah boleh dibangkitkan untuk menyoal alasan-alasan keputusan itu. Tambahan pula kesan kes itu terhad kepada APPBA 1948 sahaja dan ia tidak akan menguasai statut-statut lain yang menetapkan had masa tindakan yang singkat. Seperti yang dicadangkan sebelum ini, undang-undang bertulis kita perlu dipinda untuk melanjutkan peruntukan-peruntukan khas dalam *Limitation Act, 1953* (seperti seksyen 24) kepada statut-statut lain seperti APPBA 1948 dan *Civil Law Act, 1956*. Peruntukan-peruntukan khas ini diadakan demi kepentingan keadilan. Tidak ada sebab untuk menafikan keistimewaan khas ini kepada statut-statut lain.

P. Balan

