



# HANDBOOK

# DRAFTING INSTRUCTIONS

English - Malay

Compiled and prepared by:  
Attorney General's Chambers  
Negara Brunei Darussalam

(3) Dimajukan

Penyiaran Rang Undang-Undang. (S 6104)

41. (1) Kecuali jika mesti digegaskan dengan diperakui oleh Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Di-Pertuan, setiap Rang Undang-Undang hendaklah diantar Kerajaan.

(2) Dalam masa 7 hari dari tarikh sesuatu Rang Undang-Undang diantar Kerajaan atau dari tarikh Rang Undang-Undang tersebut bertolak di bawah Fasal (1), Rang Undang-Undang tersebut hendaklah dibincang dalam Majlis Mesyuarat Negara sama ada di atas meja dalam Majlis Mesyuarat Negara atau tidak.

Jenis Rang Undang-Undang, usul dan perincian hendaklah dibincang tanpa titah perkenan. (S 6104)

42. (1) Kecuali dengan titah perkenan Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di-Pertuan, seseorang Ahli Majlis Mesyuarat Negara boleh memperkenalkan atau mencadangkan, dan memperbahaskan, sebarang Rang Undang-Undang kepada sebarang Rang Undang-Undang yang sedang dibincang pada pendapat Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di-Pertuan, termasuk dalam Majlis Mesyuarat Negara.

(a) sebarang Rang Undang-Undang yang berkaitan dengan pengelompokan atau persatuan Bangsa-Bangsa.



Copyright © 2011 by the Attorney General's Chambers, Brunei Darussalam. All rights reserved.

Printed under the power conferred on the Attorney General by section 106 of the Law Revision Act (Chapter 1). All enclosures paid to 1st November 2011 have been incorporated.



Copyright @ Attorney General's Chambers, Brunei Darussalam 2013

All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording or any information storage and retrieval system, without permission in writing from Attorney General's Chambers.

# CONTENTS

FOREWORD

PREFACE

POEM – A Drafter’s Cry

1	Introduction .....	1
2	Legal Draftsman and His Team .....	2
	2.1 The Legal Draftsman	
	2.2 The Research and Law Review Division	
	2.3 The Legislative Drafting Division	
3	Purpose of Handbook .....	3
4	Challenges or Problems .....	4
5	Drafting Process .....	5
	5.1 Role and Responsibilities of instructing Ministry	
	5.2 Instructing officer	
	5.3 Drafting instructions	
	5.4 Role and responsibilities of legislative draftsman	
6	Conclusion .....	19
7	Bibliography .....	20
8	Acknowledgement .....	21
9	Notes .....	22



# F OREWORD

Assalamu `alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh

First and foremost, I would like to express my sincere thanks to the Legal Draftsman, Puan Alice Khan, who has successfully engineered the coming about of this Handbook. I would also like to extend my sincere thanks and appreciation to the two ex-officers of the Legislative Drafting Division, Dyg Hajah Hasnah binti Hassan and Dyg Hajah Hassanah binti Haji Hassan, who were responsible for the nitty-gritty matters such as researching, compiling and editing the various resources available in respect of the drafting of this Handbook.

In an era largely governed by digital technology, we are surrounded by gadgets that seem to form an integral part of our daily lives and which are constantly evolving into allegedly better ones. How does this happen? To me, this is the million-dollar question.....how do things change so fast especially in respect of the law? The law is never static and it is the legislative draftspersons' responsibility to keep up with the ever-changing legal trends and to draft legislation that are of the highest standard. Such is the burden that the legislative draftspersons carry upon themselves. The legislation that they draft ought to clearly translate, reflect and integrate the policies that the Government seek to implement and enforce through such legislation. As is the case with most professions, the end product of their job-brief can only be as good as the initial brief or client's instructions. Without adequate and detailed instructions regarding the what, why, which, where and how, the legislative draftsperson can only achieve so much.

Hence, faced with such challenges and also as a by-product of the Attorney General's Chambers' Strategic Plan 2012 - 2017, it is the opinion of this Attorney General's Chambers that by providing guidelines in the form of a Drafting Instructions Handbook, instructing officers could easily refer to the Handbook when they are preparing their drafting instructions and they would be guided as to what are required by the legislative draftspersons before they can embark on the actual legislative process.

Thus, on this note, I would like to suggest to those officers responsible for the preparation of drafting instructions to be submitted to this Chambers to take it upon themselves to embrace this Handbook and make it their best friend. May the friendship proves to be a most fruitful one and would ultimately aid this Chambers' legislative draftpersons to draft legislation that are of the highest standard and quality.

**DATIN SERI PADUKA HAJAH HAYATI BINTI POKSDSP HAJI MOHD SALLEH**

**Attorney General**

**Negara Brunei Darussalam**



# PREFACE

Although the Attorney General's Chambers have previously produced a guideline in respect of the procedure for the drafting of legislation and drafting instructions, the said guideline did not appear to alleviate the problems faced by legislative draftspersons from the Legislative Drafting Division of the Chambers. The Chambers has received a lot of complaints regarding the alleged 'slowness' of the Chambers when dealing with Ministries' or departments request for the drafting of legislations. Why the delay, one might very well ask.....The answer lies somewhat not within the legislative process itself, but rather at the stage before actual drafting of any type of legislation is involved.

It is thus the opinion of this Chambers that it is time a Drafting Instructions Handbook be published and compiled from various sources as well as the vast drafting experience drawn from the two ex-legislative draftspersons of the Legislative Drafting Division responsible for the task in hand. With the onset of problems and challenges, in respect of delays in draft legislation being completed and enforcement of a number of legislation, highlighted by various Government Ministries, departments and agencies and the private sector as well as other various stakeholders of legislation passed, there is a need to revisit the current legislative process and to incorporate into it another process which, rather than directed at the drafting process itself, is directed at the initial process involving the policy makers. Where a certain policy has been decided upon, it is the responsibility of the Ministry or department concerned to convey to the Chambers the objectives or matters sought to be addressed by the said decided policy. If the policy is not conveyed in a clear and comprehensible manner, then surely it cannot be translated effectively in a clear and enforceable legislation.

It is undeniable that criticisms are rife from both sides, from the legislative draftspersons as well as from the instructing Ministries or departments. On the one hand, legislative draftspersons lament about inadequate and sketchy instructions whilst on the other hand, the instructing Ministries or departments complain about the negative response from legislative draftspersons with regard to their proposals. It cannot be said that either party is blameless. It is thus the objective of this Handbook to act as an instrument that will aid in addressing the criticisms raised by both parties.

It is hoped that instructing Ministries or departments would use this Handbook as a guideline in providing the Attorney General's Chambers proper and clear drafting instructions in an effort to improve the standard and quality of the legislation thus produced. It is also hoped that this Handbook would benefit other interested parties and that it would be used positively and judiciously and without prejudice to any parties.

Lastly, I would like to express my special thanks to the two ex-legislative draftspersons responsible for the creation of this Handbook from the seed of a suggestion to its actual physical creation. Without their initiatives and hard work, this Handbook would not have been possible. Thank you Hajah Hasnah and Hajah Hassanah for your dedication and hard work in getting this Handbook off the drafting board onto the printers desk.

**ALICE KHAN AHMAD KHAN**

**Legal Draftsman**

**Attorney General's Chambers**

**Negara Brunei Darussalam**

**"A Drafter's Cry"**

Drafters present, drafters past  
Legislations drafted and legislations passed,  
Policy translated of utmost class  
Into legislation the quality unsurpassed.....

Instructions given for us to draft  
Indeed we draft but enough it's not  
Skilled as we are in that craft  
Nay can we escape from such a tight spot.....

"Please, please", our cries to be heard  
Give us your all, the complete rigmarole  
Let us paint the canvas that goes the whole yard  
And paint we will a picture so perfect with no hole.....

..... *Hasnah Hassan*



## 1. INTRODUCTION

- 1.1 The laws in Brunei Darussalam are, more often than not, increasingly becoming statute-based. The Government introduces most plans for new laws and changes to existing laws. Emergency issues such as the threat of terrorism, infectious diseases, pressure on the Government to update old laws, effect of case law in the courts, interpretation, clarification and re-application of established principles of statute law, all contribute to the need for new law. Laws are also triggered by changes in society so they are introduced to create certain desirable changes in society. Pressure from the society may spark the process of introducing a new law or amending existing law in the first place. This kind of pressure would eventually form part of government policy depending on its policy priorities.
- 1.2 Where the drive for a new law or changes in existing laws comes from the Government, technical personnel of the Ministry responsible for the relevant area would prepare drafting instructions and forward it to the Attorney General's Chambers. The term "instructions" is legal jargon for "request". A request to the Attorney General to draft a piece of legislation is called drafting instructions. The Attorney General is responsible for the drafting of legislation in Brunei Darussalam. The Attorney General performs this duty with the assistance of the Legal Draftsman and the legislative draftspersons in the Legislative Drafting Division.
- 1.3 Instructing Ministries or departments work together with the Legal Draftsman and the legislative draftspersons in the process of translating policy decisions by Government into effective, principled and clear legislation. Well-drafted and high quality legislation is the result of a team effort between instructing Ministries or departments and the legislative draftspersons. It is important to have a good working relationship and a sound understanding of the process and the various responsibilities in that process.
- 1.4 In this Handbook, "Ministry or department" includes other government agencies and statutory boards.

## **2. LEGAL DRAFTSMAN AND HIS TEAM**

### **2.1 The Legal Draftsman**

- 2.1.1 Within the Attorney General's Chambers, the officer directly responsible to the Attorney General for legislative drafting is the Legal Draftsman who supervises the legislative draftspersons. The Legal Draftsman used to be in charge of only one division which is the Legislative Drafting Division. When the Attorney General's Chambers went through organisational restructuring, another division namely the Research and Law Review Division was added under the control of the Legal Draftsman.

Therefore in the current organisation structure of the Attorney General's Chambers, the Legal Draftsman is directly in charge of two divisions of the Chambers, namely the Legislative Drafting Division and the Research and Law Review Division. The Legal Draftsman's main portfolio however, is the supervision of legislative drafting issues and the legislative draftspersons, and any other related issues.

### **2.2 The Research and Law Review Division**

- 2.2.1 The Research and Law Review Division is a division established in June 2011 as a by-product of the Attorney General's Chambers Strategic Plan (2011). The role of the division within the Chambers is encapsulated in the division's four canons of practice namely CODIFY, CEASE, CREATE AND CONSOLIDATE.

It is a role that is collaborative and supportive in nature where the division provides assistance within and outside Chambers in codifying policies, conducts legal research that may justify the cessation of archaic and obsolete laws and in the process, make proposals for the creation of new laws that are up-to-date and in keeping with the current legal trends. The division's role also includes the consolidation of old and new laws in a manner that incorporates the use of modern technology in legal research and law review specifically by using information communication technology skills.

### **2.3 The Legislative Drafting Division**

- 2.3.1 The main functions of the Legislative Drafting Division are legislative drafting and law revision. For legislative drafting, the core function is to draft and vet Government principal and subsidiary legislation to give effect to the policies of Government Ministries, departments and other

Government agencies. The division also assists the passage of legislation through the legislative process. In performing its core function, the division's legislative draftspersons are involved in the process of translating policies into legislation.

- 2.3.2 The essence of the work of legislative drafting is to communicate the legislation in terms that are –
- clear;
  - comprehensible;
  - concise;
  - complete;
  - consistent;
  - certain;
  - capable of being complied with.

### 3. PURPOSE OF HANDBOOK

- 3.1 The Attorney General's Chambers has great pleasure in introducing this Handbook which aims to help the instructing Ministries or departments prepare comprehensive and effective drafting instructions for the drafting of legislation to the legislative draftspersons. It sets out the elements that constitute effective drafting instructions for legislation and the characteristics of an effective instructing officer. The Handbook does this by –
- providing some very general information about the purpose, form and content of drafting instructions;
  - providing a checklist which sets out key matters that will need to be considered.
- 3.2 Drafting instructions convey to legislative draftspersons what Government's policy objectives are that need to be achieved by legislation and how the legislation is to achieve them. The preparation of drafting instructions is one link in a chain of events that culminates in the new legislation.
- 3.3 This Handbook outlines what can be expected from the legislative draftspersons and what is needed from instructing Ministries or departments. It is hoped that this Handbook helps to make the

relationship between instructing Ministries and legislative draftspersons as productive, efficient, and effective as possible in assisting the Government in delivering its legislative drafting programme.

- 3.4 The key elements in the legislative drafting process are therefore the role of instructing Ministries or departments and their instructing officers, the role of legislative draftspersons and effective drafting instructions. This Handbook also tries to put together issues that are commonly encountered in the legislative drafting process.

## 4. CHALLENGES OR PROBLEMS

- 4.1 The following are just some of the major challenges or problems faced during a legislative drafting project –

- Legislative draftspersons' obligation is to produce a draft that will achieve the aims of the instructing Ministry or department. Aims or objectives that are unclear or inadequate result in those inadequacies being reflected in the drafting.
- Preparing effective drafting instructions may be time-consuming for the instructing officer and takes a lot of effort. However, the direct benefits of effective drafting instructions for the instructing Ministry or department will be worthwhile and more than justify the extra time and effort.
- Policy issues always add to the practical difficulties of initiating a legislative drafting exercise. Sometimes major policy decisions are delayed and this can affect the progress of the drafting process.
- Short time frames, limited resources and inadequately planned legislative programme also add to the complexities of a legislative drafting project.
- Policy changes in the middle of a legislative drafting project happen a lot and cause delay.
- More often than not, officers in Ministries or departments only embark on major legislative project once or twice in their jobs so their inexperience makes it difficult for them to know what information and where to find the information relating to their drafting project. Even if they have the information, they may still find it hard to put together a coherent set of ideas to deal with issues in hand.

- The legislative draftsman is expected to know the technical matters when the necessary technical information should have come from the instructing Ministry or department.
- Instructing officers are sometimes not senior enough or not well versed in the subject matter to make decisions so the inability to make decisions may cause delays. Sometimes they are even unable to decide on minor details without reference to senior officers.
- Inter-departmental conflict or jurisdictional conflict.
- Breakdown or lack of communication between those involved in the legislative drafting project.
- Decisions to come up with new legislation are made hastily without due consideration being given to matters such as implementation issues.

## 5. DRAFTING PROCESS

### 5.1 Role and responsibilities of the instructing Ministry

5.1.1 It is the responsibility of the instructing Ministry or department to –

- formulate the legislative policy; and
- initiate the drafting of the required legislation,

as the instructing Ministry or department is presumed to have the expert knowledge on the subject matter. The role of the instructing Ministry or department is then to translate political and administrative policy into legislative policy through drafting instructions. This requires a thorough understanding of –

- the current legal position, and how the proposed legislation will change it;
- how the proposed legislation will implement the policy.

5.1.2 Before starting on the drafting instructions –

- the instructing Ministry must check that it is the right Ministry or department to provide them;
- the Ministry or department responsible for administering the legislation is usually the one to give the drafting instructions;
- if multiple Ministries or departments are to be involved in instructing the legislative draftsman, clarify which one will take the principal

instructing role and how each Ministry's or department's input on drafts prepared by the legislative draftsman will be coordinated and channeled to the legislative draftsman.

- 5.1.3 Before giving drafting instructions, the instructing Ministry or department must ensure the following –
- in-principle approval of His Majesty the Sultan and Yang Di-Pertuan or the Minister has been obtained;
  - all questions of policy relating to the proposed legislation have been properly and finally decided;
  - views and approval of all interested Ministries, departments, authorities or agencies concerning the legislative proposal have been sought;
  - legislative provisions relating to public finance (i.e those pertaining to expenditure, revenue, reserves, financial procedure or Government accounting) have been cleared with the Ministry of Finance.
- 5.1.4 The instructing Ministry or department may want to seek legal advice throughout the development of their legislative proposal. Early legal input can –
- clarify the legal issues;
  - establish whether the options being considered conflict with legal principles;
  - identify the things that may or should be dealt in a principal or subordinate legislation;
  - identify which parts of the policy may not need to be enacted in legislation or should be left to administration.
- 5.1.5 Significant legislative proposals should have a strategic plan and resource persons assigned full-time to the project. Without dedicated resources, a project will face difficulties. It would therefore be very useful if the instructing Ministry or department nominates instructing officers who prepare the drafting instructions.
- 5.1.6 As instructing officers, they will be the legislative draftsman's primary point of contact with the Ministry or department. Instructing officers should have authority to make decisions on issues or be able to get decisions quickly.

- 5.1.7 The instructing officers in contact with the legislative draftspersons need special qualities, not only to prepare instructions and answer questions, but to view drafts with a critical eye to see that the drafts reflect what is wanted.
- 5.1.8 Sound legislation is the product of good collaboration between a skilled legislative draftspersons and knowledgeable instructing officers. The instructing officers must have a sense or natural ability for reading drafts and seeing what is right and wrong with them. Although expert in their area, some officers are reluctant to make critical commentary on drafts in the mistaken belief that the legal text is up to the legislative draftsperson, and not of primary concern to them. Other officers have a genuine difficulty seeing the effects of drafts: they see the words but do not see the deficiencies or ramifications. Critical commentary on legislative draftspersons' drafts is a vital element in producing the best legislation possible. It will be expected and encouraged by the legislative draftspersons.

## **5.2 Instructing officer**

- 5.2.1 An effective instructing officer –
- should be able to explain the aims of a legislative proposal to the legislative draftsperson;
  - should be able to work out all the details of the legislative proposal;
  - should be able to explain the exact problems and the proposed solutions;
  - should be familiar with political and administrative issues;
  - needs to have a clear understanding of the legislative context;
  - should be familiar with the things that may or should be dealt with in a principal or subordinate legislation;
  - needs to understand the drafting instructions himself;
  - needs to be able to make decisions on issues which arise during drafting;
  - needs to be able to answer most of the questions that come up during drafting;
  - needs to consider and comment/criticise drafts prepared by the legislative draftsperson to ensure that the legislation gives effect to the drafting instructions.

If the instructing officer does not have sufficient understanding or seniority to give instructions, valuable time and resources may be wasted.

### 5.2.2 **Steps in considering drafts**

On receiving a draft, an effective instructing officer –

- must read the draft carefully to make sure he understands it. If he does not understand or is unsure about any aspect, he must ask the legislative draftsman;
- test run the draft against scenarios to make sure it gives effect to policy and does not have any unintended consequences;
- checks the draft for consistency to make sure it is internally consistent.

### 5.2.3 **Constructive comments and explanation of problems**

An instructing officer's role includes giving constructive comments on a draft.

- Comments may be given at a meeting, or by letter or memorandum, fax, e-mail or phone but comments about significant issues need to be confirmed in writing.
- Comments should clearly relate to identifiable relevant provisions.
- If an instructing officer thinks a certain provision does not give effect to the policy, the officer must identify the problem.
- It is extremely important to fully explain the problem, including an example demonstrating the problem.
- It is not appropriate to try to redraft the provision or return the draft showing suggested changes without the explanation.

## 5.3 **Drafting instructions**

### 5.3.1 Drafting instructions serve a number of purposes –

- They provide the Ministry or department with a more detailed view of how the policy that the Minister is approving will be reflected in the legislation.
- They allow the instructing Ministry to think through its proposal in detail.
- They provide other Ministries or departments an opportunity to consider how the proposal may affect their responsibilities and interests.
- They guide the legislative draftsman who drafts the legislation.



- 5.3.2 There is no single form which drafting instructions must take but they usually consist of a narrative with supporting documents. Initial drafting instructions must be in writing. Oral instructions may only be given in exceptional circumstances.
- 5.3.3 Instructions in the form of draft legislation are not encouraged. However, they are also not prohibited because sometimes using a legislative form can be helpful to a Ministry or department in thinking out its policy and administrative details in a coherent way.
- 5.3.4 Most importantly, the drafting instructions should provide the legislative draftsman with information relating to –
- what has to be done;
  - why it has to be done;
  - when it has to be done.
- 5.3.5 If drafting instructions are provided in the form of draft legislation –
- the draft must be annotated to provide the background, objectives and rationale; and
  - the Ministry or department should understand that the legislative draftsman is responsible for the final legislation and is not bound to follow the organisation or the language of that draft legislation.
- A problem with drafts prepared by Ministries or departments is that the legislative draftsman may not fully appreciate the precise nature and extent of the legislative proposal because the legislative draftsman may interpret words used in the drafts in a way different to that intended by the Ministry or department. A good departmental draft can sometimes be useful but it must still be accompanied by drafting instructions in narrative form.
- 5.3.6 Drafting instructions should be written in clear, straightforward language and must –
- be complete;
  - be accurate;
  - be comprehensive;
  - show that every aspect of the legislative proposal has been carefully and thoroughly thought through;
  - show that all likely effects of the proposed legislative scheme have been anticipated and addressed.

### 5.3.7 Checklist of matters to be covered in drafting instructions

The drafting instructions need to cover the following information –

Background information	-	Instructions should contain sufficient background information to enable the legislative draftsman to understand the problem or initiative, how it has arisen, and why it is being proposed. This will enable the draftsman to see the legislative proposals in perspective and context.
Nature of the problem	-	<p>Explain why the legislation needs to be introduced or why the current law needs to be amended.</p> <p>Describe the nature of the problem whether economic, political or social.</p>
A statement of the history or circumstances giving rise to the proposals and the nature of the issues	-	Proposed legislation often has a history which contributes to the solution proposed by the instructing Ministry or department. The legislative draftsman needs this knowledge for the drafting process, but care should be taken to distinguish between background information and the actual legislative proposal.
<input type="checkbox"/> Aims of the legislation or its principal objectives	-	The principal objectives of the legislation should be clearly and fully stated. The legislative draftsman needs to know the purpose of the legislation so that he properly understands what the proposed legislation intends to achieve.
• Rationale	-	Rationale as to why this particular solution is chosen, that is, how it is expected to address the problem.
• The specifics of the proposal	-	The instructions should provide a picture of how the legislation will actually work and operate in practice, describing the machinery envisaged,

		availability of resources and, the necessary powers and duties.
• Any known problems and benefits.	-	Any known or anticipated problems relating to the implementation of the legislative proposal, whether of a legal, administrative or other nature (including difficulties experienced by countries which enforce any similar legislation). Any known benefits need to be set out as well.
• Relevant information	-	Availability of all relevant legal opinions and legal research.
	-	Any relevant court decisions, press releases and discussion papers.
• Consultation	-	Whether other Ministries and authorities are affected by the proposals. The drafting instructions should indicate if there have been consultations and if there are any outstanding issues.
	-	If the legislation affects other Ministries or departments or their legislation, the drafting instructions should include – <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a list of the departments;</li> <li>▪ an indication of the extent to which the departments have been consulted;</li> <li>▪ an indication of any consultation that will take place in the future.</li> </ul>
	-	It is extremely important to alert the legislative draftsman to any other proposals that relate to or affect the legislative measure. This will allow the legislative draftsman to tailor the legislative measure to accommodate the other proposal and to consult with the other legislative draftsmen involved.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Timeframe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proposed timeframe for introduction of the legislation.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contact information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Name and contact information (telephone numbers, facsimile numbers, e-mail addresses) of the instructing officer or officers responsible for giving instructions and answering questions.</li> <li>- It is also important, if there are more than one instructing officers, that they consult and update each other before giving instructions to avoid contradiction and duplication.</li> <li>- Any planned absences must also be indicated.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consequential amendments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Any other laws to be amended, or repealed, and the nature of the amendments. The impact of the legislation on existing legislation and other laws should be included in the instructions.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commencement date</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Should state when the legislation is to commence.</li> <li>- The main options for commencement dates for principal legislation are – <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ on the day His Majesty the Sultan and Yang Di-Pertuan makes it;</li> <li>▪ on a stated future or past day;</li> <li>▪ on a date to be appointed by notification;</li> <li>▪ on the commencement of another legislation.</li> </ul> </li> <li>- State also if different commencement dates are required for the commencement of different provisions.</li> </ul>

- The main options for commencement dates for subordinate legislation are –
    - on the day of publication in the Gazette;
    - on the commencement of the principal legislation or other legislation;
    - on a stated future or past day.
  - The commencement date occasionally hinges on whether the necessary subsidiary legislation has been finalised.
- Savings and transitional provision
    - Any savings or transitional provisions needed to deal with issues resulting from a change in the law for example –
      - the application of the new legislation to cases that arose before the change;
      - the requirement for a transitional period during which the effect of the new law needs to be modified, or special provisions are required;
      - the extent to which anything done under the old legislation may have effect under the new legislation.
    - Will any savings provisions be needed? Such as –
      - the preservation of obligations, rights of appeal or subsisting benefits or allowances;
      - continuance of periods of time or pending proceedings;
      - provision for continuing offences;
      - preservation of effect of conviction under amended or repealed law;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ saving appointments, forms in use or existing licences.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Will any transitional arrangements be required? Such as –           <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ whether the issue of new licences under the new legislative scheme is obligatory for licensees licensed under the old law;</li> <li>▪ whether any time period will be granted to allow an activity to be operated without a licence which otherwise would be mandatory under the new legislative scheme;</li> <li>▪ whether registration under the new law is deemed;</li> <li>▪ in the case of a body corporate, will assets and liabilities be transferred without further assurances.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appointments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicate if any appointments need to be made for the necessary administration of the legislation.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Table of comparative legislation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- If any particular law is made or wish to be followed, as a benchmark or precedent for the draft, a table of comparative legislation showing the source of each provision in the draft must be prepared. Reasons must be given if changes to the precedent are desired.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copy of law</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provide a copy of similar legislation in other jurisdiction. This helps the legislative draftsman to check the version relied on.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicate whether the instructions are incomplete or are subject to possible changes.</li> </ul>

### 5.3.8 **Supporting documents**

The following documents form an important part of the drafting instructions -

- all relevant policy papers sent to the Minister;
- all relevant precedents, cases, legal opinions, and reports;
- notes of any relevant court or other proceedings in contemplation;
- official copies of any relevant international agreements or obligations;
- a description of consultation with other Ministries, departments and agencies: the names of organisations and individuals within them consulted, and their input; and
- any other relevant background material.

It is important that relevant material is included whether or not it supports the Ministry's or the department's view. If it is not certain whether a document is relevant, discuss it after the instructions have been submitted, with the legislative draftsman. If new documents become available later on, they must be submitted promptly. The legislative draftsman needs as complete a picture of the proposal as possible.

### 5.3.9 **Submission of drafting instructions**

Take a fresh look at the drafting instructions. The question to be asked is "If I do not know anything of the proposal, would this narrative give me a clear picture of what is intended?"

If possible, have the instructions peer reviewed by another instructor.

If others provide the material, check that the questions on the details of the materials can equally be answered.

Examine the drafting instructions from both the legal and practical perspectives.

Before submitting the drafting instructions, as many of the problems as possible need to be addressed. However, and particularly if time is short, it may be better to pass on incomplete instructions, and tell the legislative draftsman about the unresolved issues and the process for resolving them.

The legislative draftsman needs to be informed which options have been examined and eliminated, and why. This will avoid the legislative draftsman from duplicating the work of the instructing officer.

Drafting instructions and drafting work are classified as Confidential.

#### **5.4 Role and responsibilities of legislative draftsman**

5.4.1 It is vital for Ministries or departments to fully understand the role of the legislative draftsman. Upon receipt of drafting instructions, the legislative draftsman must make sure that he has a thorough understanding of the legislative proposal. This may be stating the obvious but it is extremely important to give a lot of focus on this. Lack of understanding may lead to the inability to produce sound legislation. The proposal must then be subjected to a thorough analysis to ensure that it is conceptually sound and that there are no legal impediments to its implementation.

5.4.2 As a general guide, legislative draftsmen have the following responsibilities –

To prepare the requisite legislative text	
To maintain an orderly statute book	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maintaining a consistently modern style of drafting.</li> <li>- Using the Interpretation and General Clauses Act appropriately.</li> <li>- Avoiding conflicts between one legislation and another.</li> <li>- Avoiding unnecessary renumbering.</li> <li>- Making appropriate consequential amendments.</li> </ul>
To identify and resolve constitutional and legal issues	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitutional limits must be considered throughout the drafting process. Any constitutional or legal issues that have not already been identified will be raised by the legislative draftsman.</li> <li>- If Ministries or departments are aware of the need to consider</li> </ul>



	<p>constitutional issues, they can often be cleared up early in the drafting process.</p>
To raise questions of principle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- From time to time legislative proposals affect fundamental principles of fairness, for example, proposals to make the law retrospective, certain powers of entry, search, and seizure, interference with individual rights, expropriation without compensation, and so on.</li> </ul>
To ask questions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislative draftspersons are responsible for preparing sound law. A proposed law can be tested in many ways but one of the most valuable is by asking "What ifs?" Instructing Ministries or departments should expect pertinent questions. They help point out flaws and improve the legislative scheme.</li> </ul>
To spot financial and other practical implications	<ul style="list-style-type: none"> <li>- When the legislative draftsperson sees significant financial implications he must make sure that the matter is referred to the Ministry of Finance if the matter has not already been discussed with them. Similarly, if the legislation is likely to have a significant impact on the court system, or the cost of the administering a new law by another department, the appropriate departmental officials will be alerted.</li> </ul>
To refer unusual offence or penalty provisions to Criminal Justice Division for comment	

To refer any relevant matter to other divisions of the Attorney General's Chambers

To consider the “legislative package”

- legislative proposals often involve a mix of new law, amendments to existing law, and the repeal of law. One provision may depend on another. The form of the legislative package must be carefully thought through in collaboration with the instructing Ministry or department.

To insist that transitional problems are considered

- Sometimes transitional provisions are left for consideration too late in the legislative drafting process and are seen to be “a legal problem” not of real concern to the instructing Ministry or department.
- Transitional provisions are a vital component of the drafting, designed to effect a smooth transition from the old to the new law.
- They can be complex and time-consuming.

To draw attention to significant policy changes made to instructions

- It is common for instructions to change during the legislative drafting process.
- If the change in policy is significant, approval may be required from a Minister.
- If the instructing Ministry or department does not obtain the approval, the legislative draftsman may be obliged to raise the issue.

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| To decide on the last word | <ul style="list-style-type: none"> <li>- The words chosen for a draft are the responsibility of the legislative draftsman.</li> <li>- However, Ministries or departments must be satisfied the words meet the policy objectives.</li> <li>- Ministries or departments are encouraged to comment on issues of precision, comprehension, and clarity, as well as ensuring the draft meets their policy objectives.</li> </ul> |
|----------------------------|---|

Providing comprehensive instructions and understanding the roles and responsibilities of legislative draftsmen, in advance of a legislative drafting project, will result in a better likelihood that the project will proceed smoothly and effectively.

## 6. CONCLUSION

- 6.1 Legislation is the framework within which any society functions so the legislative draftsman carries with him a great responsibility of drafting sound legislation and being able to communicate it. Legislative drafting is the most demanding and significant form of legal drafting.
- 6.2 The Attorney General's Chambers strives to provide legislative drafting services of the highest quality, in line with its vision to be the highest quality legal service provider for His Majesty the Sultan and Yang Di-Pertuan of Brunei Darussalam and the Government of His Majesty the Sultan and Yang Di-Pertuan of Brunei Darussalam.
- 6.3 It is undeniably challenging to create law that is readily understandable at both policy development and legislative drafting stages. That is why it is so important to give good drafting instructions that allow for more time and for better legislative drafting.

## BIBLIOGRAPHY:

- Guidelines issued by the Attorney General's Chambers of Brunei Darussalam to Ministries and departments on 30 November 2006
- Attorney General's Chambers of Singapore, 'Legislative Drafting Manual'
- Department of Justice, Hong Kong, 'Legislative Drafting in Hong Kong – Crystallization in Definitive Form', (2<sup>nd</sup> Edition),  
Office of the Queensland Parliamentary Counsel 'A guide for effective legislative drafting instructions'
- David C Elliot, 'Preparing Drafting Instructions for Legislation', 1997
- Office of Legislative Counsel, Province of British Columbia, 'A Guide to Legislation and Legislative Process in British Columbia', April 2006
- David C. Elliot, 'Getting Better Instructions for Legislative Drafting' –October 1992 @ Just Language Conference, Victoria, British Columbia
- Office of Parliamentary Counsel, New Zealand, 'Guide to Working with the Parliamentary Counsel', October 2010
- Thornton, G.C, 'Legislative Drafting', (4<sup>th</sup> edition) Butterworths, 1996
- Simamba, B.H, 'The Legislative Process – A Handbook for Public Officials', Authorhouse, 2009

## ACKNOWLEDGEMENT

We wish to thank the Attorney General, Solicitor General, the Legal Draftsman, Assistant Solicitors General and members of the Attorney General's Chambers for their contribution and co-operation in the publication of the Drafting Instructions Handbook.

We also wish to thank –

the ICT Unit of the Attorney General's Chambers;  
the Translation Unit of the Attorney General's Chambers;  
the Government Printing Department.

Last but not least, we also wish to thank all those who have also contributed directly or indirectly in the publication of the Drafting Instructions Handbook.

Website : [www.agc.gov.bn](http://www.agc.gov.bn)

## NOTES

## NOTES

## NOTES



## NOTES



# ISI KANDUNGAN

MUKADIMAH

KATA ALU-ALUAN

POEM – A Drafter’s Cry

1	Pengenalan .....	1
2	Penggubal Undang-Undang dan Pegawai-Pegawainya .....	2
	2.1 Penggubal Undang-Undang	
	2.2 Bahagian Penyelidikan dan Penelitian Undang-Undang	
	2.3 Bahagian Penggubalan Undang-Undang	
3	Tujuan Buku Panduan .....	3
4	Cabaran atau Masalah .....	4
5	Proses Penggubalan .....	6
	5.1 Peranan dan tanggungjawab Kementerian yang mengarahkan	
	5.2 Pegawai yang mengarahkan	
	5.3 Arahan Penggubalan	
	5.4 Peranan dan Tanggungjawab Pegawai Penggubalan Undang-Undang	
6	Penutup .....	24
7	Bibliografi .....	25
8	Penghargaan .....	26
9	Nota .....	27



# Mukadimah

Assalamu `alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh

Pertama-tama, saya dengan tulus ikhlas ingin merakamkan ucapan terima kasih kepada Penggubal Undang-Undang, Puan Alice Khan yang telah mengatur penerbitan Buku Panduan ini dengan jayanya. Saya juga ingin merakamkan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada dua orang pegawai yang sebelum ini pernah bertugas dalam Bahagian Penggubalan Undang-Undang, Dyg Hajah Hasnah binti Hassan dan Dyg Hajah Hassanah binti Haji Hassan yang bertanggungjawab bagi perkara yang paling pokok seperti membuat kajian, menyusun dan mengedit beberapa sumber yang ada berkaitan dengan penulisan Buku Panduan ini.

Dalam era yang sebahagian besarnya dikuasai oleh teknologi digital, kita dikelilingi oleh alat-alat yang kelihatannya menjadi bahagian penting dalam kehidupan kita seharian dan sentiasa berkembang kepada alat-alat yang didakwa lebih baik lagi. Bagaimana ini berlaku? Bagi saya, ini adalah persoalan jutaan ringgit.... Bagaimana sesuatu itu berubah begitu pantas terutamanya berkaitan dengan undang-undang? Undang-undang tidak pernah statik dan pegawai-pegawai penggubalan undang-undang bertanggungjawab untuk mengikuti trend undang-undang yang sentiasa berubah dan untuk menggubal undang-undang yang bermutu tinggi. Itulah beban yang dipikul oleh pegawai-pegawai penggubalan undang-undang. Undang-undang yang mereka gubal sepatutnya menanggapi dengan jelas, menggambarkan dan menyatukan dasar-dasar Kerajaan bertujuan untuk melaksanakan dan menguatkuasakan melalui undang-undang tersebut. Seperti halnya dalam kebanyakan profesion lain, hasil akhir arahan kerja mereka hanya boleh dikatakan arahan awal atau arahan klien sahaja. Tanpa arahan yang mencukupi dan terperinci berkenaan dengan apa, mengapa, mana, di mana dan bagaimana, pegawai penggubalan undang-undang hanya dapat menyelesaikan sebanyak itu sahaja.

Justeru itu, berhadapan dengan cabaran-cabaran tersebut dan juga hasil yang didapati dari Rancangan Strategik Pejabat Peguam Negara 2012 – 2017, Pejabat ini berpendapat bahawa dengan menyediakan garis panduan dalam bentuk Buku Panduan Arahan Penggubalan, pegawai-pegawai yang mengarahkan boleh merujuk dengan mudah Buku Panduan ini apabila mereka menyediakan arahan penggubalan mereka dan mereka akan dipandu tentang apa yang dikehendaki oleh pegawai penggubalan undang-undang sebelum mereka memulakan proses sebenar untuk menggubal undang-undang.

Akhir kalam, saya ingin menyarankan kepada pegawai-pegawai yang bertanggungjawab bagi penyediaan arahan penggubalan yang akan dikemukakan kepada Pejabat ini supaya menerima dan menggunakan Buku Panduan ini serta menjadikannya kawan karib mereka. Mudah-mudahan persahabatan yang terjalin membuah hasil dan akhirnya membantu pegawai-pegawai penggubalan undang-undang Pejabat ini untuk menggubal undang-undang yang bertaraf dan bermutu tinggi.

**DATIN SERI PADUKA HAJAH HAYATI BINTI POKSDSP HAJI MOHD SALLEH**

**Peguam Negara**

**Negara Brunei Darussalam**



## KATA ALU-ALUAN

Walaupun Pejabat Peguam Negara dahulunya pernah menghasilkan garis panduan berkaitan dengan prosedur penggubalan undang-undang dan arahan penggubalan, garis panduan tersebut nampaknya tidak mengurangkan masalah-masalah yang dihadapi oleh pegawai-pegawai penggubalan undang-undang daripada Bahagian Penggubalan Undang-Undang Pejabat ini. Pejabat ini telah menerima banyak aduan berhubung dengan dakwaan “kelambatan” Pejabat ini apabila menangani permintaan Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan bagi penggubalan undang-undang. Kenapa lambat, seseorang itu mungkin bertanya....Jawapannya terletak bukan dalam proses untuk membuat undang-undang itu sendiri, tetapi lebih tepat lagi terletak pada peringkat sebelum penggubalan sebenar mana-mana jenis undang-undang.

Dengan yang demikian Pejabat ini berpendapat sudah tiba masanya Buku Panduan Arahan Penggubalan diterbitkan dan disusun dari beberapa sumber dan juga dari pengalaman penggubalan yang luas dua orang pegawai penggubalan undang-undang yang pernah berkhidmat di Bahagian Penggubalan Undang-Undang yang bertanggungjawab menjalankan tugas itu. Dengan masalah dan cabaran yang timbul, berkaitan dengan kelambatan rang undang-undang yang disiapkan dan penguatkuasaan sebilangan undang-undang, yang ditekankan oleh beberapa Kementerian, jabatan dan agensi Kerajaan dan sektor swasta dan juga beberapa pihak lain yang berkepentingan ke atas undang-undang yang diluluskan, terdapat keperluan untuk meneliti semula proses membuat undang-undang pada masa ini dan memasukkan ke dalamnya proses lain yang, daripada diarahkan pada proses penggubalan itu sendiri, diarahkan pada proses permulaan yang melibatkan pembuat dasar. Jika sesuatu dasar tertentu telah diputuskan, Kementerian atau jabatan yang berkenaan bertanggungjawab untuk

menyampaikan kepada Pejabat ini objektif atau perkara yang diminta untuk diberikan perhatian oleh dasar yang telah diputuskan itu. Jika dasar itu tidak disampaikan dengan cara yang jelas dan boleh difahami, maka sudah tentu dasar itu tidak dapat ditanggapi dengan berkesan dalam suatu undang-undang yang jelas dan boleh dikuatkuasakan.

Tidak dapat dinafikan kedua-dua belah pihak iaitu pegawai penggubalan undang-undang dan juga pegawai daripada Kementerian atau jabatan yang mengarahkan akan salah menyalahi. Pada satu pihak, pegawai-pegawai penggubalan undang-undang mengeluh tentang arahan yang tidak mencukupi dan tidak lengkap sedangkan pada pihak yang lain pula, Kementerian atau jabatan yang mengarahkan mengadu mengenai tindak balas negatif daripada pegawai-pegawai penggubalan undang-undang berhubung dengan cadangan mereka. Tidak boleh dikatakan salah satu pihak tidak bersalah. Dengan itu objektif Buku Panduan ini adalah untuk bertindak sebagai suatu instrumen yang akan membantu menangani kritikan-kritikan yang dibangkitkan oleh kedua-dua pihak.

Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan diharapkan akan dapat menggunakan Buku Panduan ini sebagai garis panduan dalam menyediakan arahan penggubalan yang teratur dan jelas kepada Pejabat Peguam Negara dalam usaha untuk meningkatkan taraf dan mutu undang-undang yang akan dihasilkan. Juga diharapkan Buku Panduan ini akan memberi faedah kepada pihak-pihak lain yang berkepentingan dan akan digunakan dengan cara yang positif dan bijak dan tanpa menjejaskan mana-mana pihak.

Akhir sekali, saya ingin mengucapkan terima kasih khusus kepada kedua-dua mantan pegawai penggubalan undang-undang yang bertanggungjawab dalam melahirkan Buku Panduan ini dari bibit saranan hinggalah kepada penerbitannya. Tanpa inisiatif dan kerja keras mereka, Buku Panduan ini tidak akan wujud. Terima kasih Hajah Hasnah dan Hajah Hassanah kerana dedikasi dan kerja keras puan berdua dalam mengusahakan penerbitan Buku Panduan ini.

**ALICE KHAN AHMAD KHAN**

**Penggubal Undang-Undang**

**Pejabat Peguam Negara**

**Negara Brunei Darussalam**



**"A Drafter's Cry"**

Drafters present, drafters past  
Legislations drafted and legislations passed,  
Policy translated of utmost class  
Into legislation the quality unsurpassed.....

Instructions given for us to draft  
Indeed we draft but enough it's not  
Skilled as we are in that craft  
Nay can we escape from such a tight spot.....

"Please, please", our cries to be heard  
Give us your all, the complete rigmarole  
Let us paint the canvas that goes the whole yard  
And paint we will a picture so perfect with no hole.....

..... *Hasnah Hassan*

## 1. PENGENALAN

- 1.1 Undang-undang di Negara Brunei Darussalam semakin berasaskan kepada statut. Kerajaan memperkenalkan banyak rancangan bagi undang-undang baru dan perubahan kepada undang-undang sedia ada. Isu-isu darurat seperti ancaman keganasan, penyakit berjangkit, memberi tekanan kepada Kerajaan untuk mengemaskinikan undang-undang lama, kesan undang-undang kes di dalam mahkamah, tafsiran, penjelasan dan penerapan semula prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dalam undang-undang statut, semua menyumbang kepada perlunya undang-undang baru. Undang-undang juga dicetuskan oleh perubahan dalam masyarakat maka ia diperkenalkan untuk mewujudkan perubahan tertentu yang diinginkan dalam masyarakat. Tekanan dari masyarakat boleh mencetuskan proses untuk memperkenalkan undang-undang baru atau meminda undang-undang sedia ada pada mulanya. Tekanan seperti ini akhirnya akan menjadi sebahagian dari dasar kerajaan bergantung kepada keutamaan dasarnya.
- 1.2 Jika desakan bagi undang-undang baru atau perubahan pada undang-undang sedia ada datangnya daripada Kerajaan, personel teknikal daripada Kementerian yang bertanggungjawab bagi bidang yang berkaitan akan menyediakan arahan penggubalan dan menghadapkannya kepada Pejabat Peguam Negara. Perkataan “arahan” adalah jargon undang-undang bagi “permintaan”. Permintaan kepada Peguam Negara untuk menggubal sesuatu undang-undang dipanggil arahan penggubalan. Peguam Negara bertanggungjawab bagi penggubalan undang-undang di Negara Brunei Darussalam. Peguam Negara melaksanakan kewajipan ini dengan bantuan Penggubal Undang-Undang dan pegawai penggubalan undang-undang di Bahagian Penggubalan Undang-Undang.
- 1.3 Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan bekerja bersama-sama dengan Penggubal Undang-Undang dan pegawai penggubalan undang-undang dalam proses menanggapi keputusan dasar oleh Kerajaan ke dalam undang-undang yang berkesan, berprinsip dan jelas. Undang-undang yang digubal dengan baik dan berkualiti tinggi adalah hasil usaha berpasukan di antara Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan dan pegawai penggubalan undang-undang. Hubungan kerja yang baik dan pemahaman yang mendalam tentang proses dan kepelbagaian tanggungjawab adalah penting dalam proses itu.

- 1.4 Dalam Buku Panduan ini, “Kementerian atau jabatan” termasuk agensi-agensi kerajaan lain dan lembaga berkanun.

## 2. PENGGUBAL UNDANG-UNDANG DAN PEGAWAI-PENGAWAINYA

### 2.1 Penggubal Undang-Undang

- 2.1.1 Di dalam Pejabat Peguam Negara, pegawai yang bertanggungjawab secara langsung kepada Peguam Negara bagi penggubalan undang-undang adalah Penggubal Undang-Undang yang menyelia pegawai-pegawai penggubalan undang-undang. Dahulunya, Penggubal Undang-Undang hanya bertanggungjawab bagi satu bahagian sahaja iaitu Bahagian Penggubalan Undang-Undang. Apabila Pejabat Peguam Negara menjalani penyusunan semula struktur organisasinya, satu lagi bahagian iaitu Bahagian Penyelidikan dan Penelitian Undang-Undang dimasukkan di bawah kawalan Penggubal Undang-Undang.

Dengan yang demikian dalam struktur organisasi Pejabat Peguam Negara pada masa ini, Penggubal Undang-Undang bertanggungjawab secara langsung bagi dua bahagian, iaitu Bahagian Penggubalan Undang-Undang dan Bahagian Penyelidikan dan Penelitian Undang-Undang. Walau bagaimanapun, portfolio utama Penggubal Undang-Undang adalah menyelia isu-isu penggubalan undang-undang dan pegawai-pegawai penggubalan undang-undang, dan apa-apa isu lain yang berkaitan.

### 2.2 Bahagian Penyelidikan dan Penelitian Undang-Undang

- 2.2.1 Bahagian Penyelidikan dan Penelitian Undang-Undang adalah sebuah bahagian yang ditubuhkan pada Jun 2011 yang terhasil dari Rancangan Strategik Pejabat Peguam Negara (2011). Peranan bahagian itu di dalam Pejabat Peguam Negara terkandung dalam empat prinsip amalan bahagian tersebut iaitu MENGKANUNKAN, MENGHENTIKAN, MEWUJUDKAN DAN MENYATUKAN.

Ia adalah peranan yang sifatnya untuk bekerjasama dan membantu. Bahagian itu memberikan bantuan di dalam dan di luar Pejabat Peguam Negara dalam mengkanunkan dasar, menjalankan penyelidikan undang-undang yang boleh menjustifikasikan penghentian undang-undang kuno dan usang dan dalam proses itu, membuat cadangan untuk mewujudkan undang-undang baru yang kemas kini dan mengikuti trend undang-

undang semasa. Peranan bahagian itu juga termasuk menyatukan undang-undang lama dan baru dengan cara memasukkan penggunaan teknologi moden dalam penyelidikan undang-undang dan penelitian undang-undang khususnya dengan menggunakan kemahiran teknologi komunikasi maklumat.

### 2.3 **Bahagian Penggubalan Undang-Undang**

2.3.1 Tugas-tugas utama Bahagian Penggubalan Undang-Undang adalah menggubal undang-undang dan menyemak undang-undang. Bagi penggubalan undang-undang, tugas teras adalah untuk menggubal dan menyemak undang-undang utama dan tambahan Kerajaan untuk menguatkuasakan dasar Kementerian-Kementerian, jabatan-jabatan Kerajaan dan agensi-agensi Kerajaan lain. Bahagian ini juga membantu pelulusan undang-undang melalui proses perundangan. Dalam melaksanakan tugas terasnya, pegawai-pegawai penggubalan undang-undang bahagian itu terlibat dalam proses menanggapi dasar ke dalam undang-undang.

2.3.2 Intipati kerja penggubalan undang-undang adalah untuk menyampaikan undang-undang dalam perkataan-perkataan yang –

- jelas;
- boleh difahami;
- ringkas;
- lengkap;
- selaras;
- pasti;
- boleh dipatuhi.

## 3. **TUJUAN BUKU PANDUAN**

3.1 Pejabat Peguam Negara dengan amat berbesar hati memperkenalkan Buku Panduan ini dengan tujuan hendak membantu Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan dalam menyediakan arahan penggubalan yang menyeluruh dan berkesan untuk menggubal undang-undang kepada pegawai penggubalan undang-undang. Buku Panduan ini menyatakan elemen-elemen yang membentuk arahan penggubalan yang berkesan bagi menggubal undang-undang dan ciri-ciri seorang pegawai yang mengarahkan yang efektif. Buku Panduan ini –

- menyediakan beberapa maklumat am mengenai tujuan, bentuk dan kandungan arahan penggubalan;
- menyediakan senarai semakan yang menyatakan perkara-perkara utama yang perlu dipertimbangkan.

3.2 Arahan penggubalan menyampaikan kepada pegawai penggubalan undang-undang apakah objektif dasar kerajaan yang perlu dicapai dengan cara undang-undang dan bagaimana undang-undang itu akan mencapainya. Penyediaan arahan penggubalan adalah satu penyambung dalam rentetan kejadian yang menghasilkan undang-undang baru.

3.3 Buku Panduan ini menggariskan apa yang dapat diharapkan daripada pegawai penggubalan undang-undang dan apa yang diperlukan daripada Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan. Buku Panduan ini diharapkan dapat membantu bagi menjadikan hubungan di antara Kementerian-Kementerian dan pegawai-pegawai penggubalan undang-undang seboleh-bolehnya produktif, efisien dan berkesan dalam membantu Kerajaan menyampaikan program penggubalan undang-undang.

3.4 Dengan yang demikian elemen-elemen utama dalam proses penggubalan undang-undang adalah peranan Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan dan pegawai-pegawai mereka yang mengarahkan, peranan pegawai penggubalan undang-undang dan arahan penggubalan yang berkesan. Buku Panduan ini juga cuba mengumpulkan isu-isu yang lazim dihadapi dalam proses penggubalan undang-undang.

## 4. CABARAN ATAU MASALAH

4.1 Beberapa cabaran atau masalah besar yang dihadapi dalam projek penggubalan undang-undang adalah seperti berikut–

- Kewajipan pegawai penggubalan undang-undang adalah untuk menghasilkan sesuatu rang yang akan mencapai matlamat Kementerian atau jabatan yang mengarahkan. Matlamat atau objektif yang tidak jelas atau tidak mencukupi menghasilkan kekurangan-kekurangan yang digambarkan dalam penggubalan.
- Menyediakan arahan penggubalan yang berkesan mungkin memakan masa pegawai yang mengarahkan dan memerlukan usaha yang gigih. Walau bagaimanapun, manfaat langsung dari arahan

penggubalan yang berkesan bagi Kementerian atau jabatan yang mengarahkan akan didapat dan masa serta usaha lebih yang digunakan itu berbaloi.

- Isu-isu dasar sentiasa menambah kesukaran praktikal dalam memulakan sesuatu kerja penggubalan undang-undang. Ada kalanya keputusan dasar utama lewat dan ini boleh menjejaskan perkembangan proses penggubalan.
- Jangka masa pendek, sumber yang terhad dan program undang-undang yang dirancang tidak memadai juga menambahkan lagi kerumitan projek penggubalan undang-undang.
- Perubahan dasar pada pertengahan projek penggubalan undang-undang banyak berlaku dan menyebabkan kelewatan.
- Selalunya, pegawai-pegawai di Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan memulakan projek besar untuk membuat undang-undang hanya sekali atau dua kali sahaja semasa mereka bekerja, oleh kerana mereka kurang pengalamannya sukar bagi mereka untuk mengetahui maklumat apa dan di mana hendak mencari maklumat yang berkaitan dengan projek penggubalan undang-undang mereka. Walaupun mereka mempunyai maklumat, mereka masih mendapatinya sukar untuk mengumpulkan satu set idea yang jelas untuk menangani isu-isu yang dihadapi.
- Pegawai penggubalan undang-undang dijangka mengetahui perkara-perkara teknikal walaupun maklumat teknikal yang diperlukan sepatutnya datang dari Kementerian atau jabatan yang mengarahkan.
- Pegawai yang mengarahkan kadang-kadang tidak cukup pengalaman atau tidak begitu mahir dalam hal perkara tersebut untuk membuat keputusan, ketiadaupayaan untuk membuat keputusan boleh menyebabkan kelewatan. Kadang-kadang mereka tidak dapat membuat keputusan mengenai perkara-perkara kecil tanpa merujuk kepada pegawai kanan.
- Konflik antara jabatan atau konflik bidang kuasa.
- Terputusnya atau kurang komunikasi antara mereka yang terlibat dalam projek penggubalan undang-undang.
- Keputusan untuk mengemukakan undang-undang baru dibuat secara tergesa-gesa tanpa pertimbangan yang sewajarnya diberikan kepada perkara-perkara seperti isu pelaksanaan.

## 5. PROSES PENGUBALAN

### 5.1 Peranan dan tanggungjawab Kementerian yang mengarahkan.

5.1.1 Adalah menjadi tanggungjawab Kementerian atau jabatan yang mengarahkan untuk –

- merumuskan dasar undang-undang; dan
- memulakan penggubalan undang-undang yang diperlukan,

kerana Kementerian atau jabatan yang mengarahkan dianggap mempunyai pengetahuan pakar mengenai hal perkara tersebut. Peranan Kementerian atau jabatan yang mengarahkan kemudiannya adalah untuk menanggapi dasar politik dan pentadbiran ke dalam dasar undang-undang melalui arahan penggubalan. Ini memerlukan pemahaman yang mendalam tentang –

- kedudukan undang-undang pada masa ini, dan bagaimana undang-undang yang dicadangkan itu akan menggubahnya;
- bagaimana undang-undang yang dicadangkan itu akan melaksanakan dasar tersebut.

5.1.2 Sebelum memulakan arahan penggubalan –

- Kementerian yang mengarahkan mestilah memeriksa bahawa ia adalah Kementerian atau jabatan yang betul untuk memberikan arahan penggubalan;
- Kementerian atau jabatan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan undang-undang itu biasanya adalah Kementerian atau jabatan yang memberikan arahan penggubalan;
- Jika beberapa Kementerian atau jabatan terlibat dalam mengarahkan pegawai penggubalan undang-undang, jelaskan Kementerian atau jabatan mana yang akan mengambil peranan utama untuk mengarahkan dan bagaimana input setiap Kementerian atau jabatan mengenai rang-rang yang disediakan oleh pegawai penggubalan undang-undang akan diselaraskan dan disalurkan kepada pegawai penggubalan undang-undang.

5.1.3 Sebelum memberikan arahan penggubalan, Kementerian atau jabatan yang mengarahkan mestilah memastikan yang berikut –

- titah perkenan Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di-Pertuan atau kebenaran Menteri pada prinsipnya telah didapatkan;
- semua perkara dasar berkaitan dengan undang-undang yang dicadangkan itu telah diputuskan dengan sewajarnya dan pada akhirnya;
- pandangan dan kebenaran semua Kementerian, jabatan, pihak berkuasa atau agensi yang berkepentingan berhubung dengan cadangan untuk membuat undang-undang telah diminta;
- Peruntukan-peruntukan perundangan berkaitan dengan kewangan kerajaan (seperti peruntukan-peruntukan yang berkaitan dengan perbelanjaan, hasil, rizab, prosedur kewangan atau perakaunan Kerajaan) telah diselesaikan dengan Kementerian Kewangan.

5.1.4 Kementerian atau jabatan yang mengarahkan boleh meminta nasihat undang-undang sepanjang perkembangan cadangan mereka untuk membuat undang-undang. Input awal undang-undang boleh –

- menjelaskan isu undang-undang;
- membuktikan sama ada pilihan-pilihan yang dipertimbangkan itu bercanggah dengan prinsip undang-undang;
- mengenalpasti perkara-perkara yang boleh atau sepatutnya ditangani dalam undang-undang utama atau subordinat;
- mengenalpasti bahagian mana dari dasar itu tidak perlu diperbuat dalam undang-undang atau sepatutnya ditinggalkan kepada pentadbiran.

5.1.5 Cadangan bermakna untuk membuat undang-undang seharusnya mempunyai rancangan strategik dan pegawai sumber ditugaskan sepenuh masa untuk projek itu. Tanpa sumber khusus, sesuatu projek itu akan menghadapi kesukaran. Dengan yang demikian amat berguna sekiranya Kementerian atau jabatan yang mengarahkan itu dapat menamakan pegawai-pegawai yang mengarahkan yang menyediakan arahan penggubalan.

5.1.6 Sebagai pegawai-pegawai yang mengarahkan, mereka adalah orang utama untuk dihubungi bagi pegawai penggubalan undang-undang dengan Kementerian atau jabatan. Pegawai-pegawai yang mengarahkan sepatutnya mempunyai kuasa untuk membuat keputusan mengenai isu-isu atau boleh mendapatkan keputusan dengan cepat.



- 5.1.7 Pegawai-pegawai yang mengarahkan yang ada kontak dengan pegawai penggubalan undang-undang memerlukan kualiti khusus, bukan sahaja untuk menyediakan arahan dan menjawab soalan, tetapi juga untuk melihat rang-rang secara kritis supaya rang-rang itu mencerminkan apa yang dimahukan.
- 5.1.8 Undang-undang yang sempurna adalah hasil kerjasama yang baik di antara pegawai penggubalan undang-undang yang mahir dan pegawai yang mengarahkan yang berpengetahuan. Pegawai-pegawai yang mengarahkan mestilah mempunyai kewarasan atau kebolehan semula jadi untuk membaca rang-rang dan melihat apa yang betul dan salah. Walaupun pakar dalam bidang mereka, beberapa pegawai enggan membuat ulasan kritis ke atas rang-rang dengan tanggapan salah bahawa naskhah undang-undang adalah terserah kepada pegawai penggubalan undang-undang, dan bukan menjadi perhatian utama mereka. Pegawai lain benar-benar mempunyai kesulitan dalam melihat kesan rang-rang tersebut: mereka melihat perkataan-perkataan tetapi tidak nampak kekurangan atau kesan yang merumitkan. Ulasan kritis ke atas rang-rang pegawai penggubalan undang-undang adalah elemen penting dalam menghasilkan undang-undang yang seboleh-bolehnya terbaik. Ia adalah diharapkan dan digalakkan oleh pegawai penggubalan undang-undang.

## **5.2 Pegawai yang mengarahkan**

- 5.2.1 Pegawai yang mengarahkan yang efektif –
- hendaklah berkebolehan menerangkan tujuan-tujuan cadangan untuk membuat undang-undang kepada pegawai penggubalan undang-undang;
  - hendaklah berkebolehan memikirkan semua butiran cadangan untuk membuat undang-undang;
  - hendaklah berkebolehan menerangkan masalah sebenar dan cadangan untuk menyelesaikannya;
  - hendaklah tahu tentang isu politik dan pentadbiran;
  - perlu mempunyai pemahaman yang jelas tentang konteks undang-undang;
  - hendaklah tahu tentang perkara-perkara yang boleh atau sepatutnya ditangani dalam undang-undang utama atau subordinat;
  - perlu memahami sendiri arahan penggubalan;
  - perlu ada kebolehan untuk membuat keputusan mengenai isu-isu yang berbangkit semasa penggubalan;

- perlu ada kebolehan untuk menjawab banyak soalan yang timbul semasa penggubalan;
- perlu menimbangkan dan membuat ulasan/kritik ke atas rang-rang yang disediakan oleh pegawai penggubalan undang-undang bagi memastikan bahawa undang-undang itu menguatkuasakan arahan penggubalan.

Jika pegawai yang mengarahkan tidak mempunyai pemahaman atau kekananan yang mencukupi untuk memberi arahan, masa yang berharga dan sumber-sumber boleh jadi terbuang.

### 5.2.2 **Langkah untuk menimbangkan rang**

Apabila menerima sesuatu rang, pegawai yang mengarahkan yang efektif –

- mestilah membaca rang itu dengan teliti untuk memastikan dia memahaminya. Jika dia tidak faham atau tidak pasti mengenai apa-apa aspek, dia mestilah bertanya kepada pegawai penggubalan undang-undang;
- menguji rang itu untuk menghadapi senario-senario bagi memastikan supaya ia menguatkuasakan dasar dan tidak mempunyai apa-apa akibat yang tidak disengajakan;
- memeriksa keselarasan rang itu untuk memastikan ia selaras secara dalaman.

### 5.2.3 **Ulasan membina dan penjelasan masalah**

Peranan pegawai yang mengarahkan termasuk memberi ulasan membina ke atas sesuatu rang.

- Ulasan boleh diberikan dalam mesyuarat, atau melalui surat atau memorandum, faks, e-mel atau telefon tetapi ulasan mengenai isu penting perlu disahkan secara bertulis.
- Ulasan hendaklah jelas berkaitan dengan peruntukan-peruntukan berkaitan yang dikenalpasti.
- Jika pegawai yang mengarahkan memikirkan peruntukan tertentu tidak menguatkuasakan dasar, pegawai itu mestilah mengenalpasti masalah tersebut.
- Adalah sangat penting untuk menjelaskan dengan sepenuhnya masalah, termasuk misalan yang menunjukkan masalah.
- Adalah tidak bersesuaian untuk cuba menggubal semula peruntukan atau mengembalikan rang yang menunjukkan perubahan-perubahan yang dicadangkan tanpa penjelasan.

### 5.3 Arahan penggubalan

- 5.3.1 Arahan penggubalan mempunyai beberapa tujuan –
- Ia memberikan kepada Kementerian atau jabatan pandangan yang lebih terperinci tentang bagaimana dasar yang diluluskan oleh Menteri akan dicerminkan dalam undang-undang.
  - Ia membolehkan Kementerian yang mengarahkan untuk memikirkan cadangannya dengan terperinci.
  - Ia memberikan kepada Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan lain peluang untuk menimbangkan bagaimana cadangan itu boleh menjejaskan tanggungjawab dan kepentingan mereka.
  - Ia memandu pegawai penggubalan undang-undang yang menggubal undang-undang.
- 5.3.2 Tidak ada satu bentuk sahaja yang mesti diambil dalam arahan penggubalan tetapi ia biasanya mengandungi naratif dengan dokumen-dokumen sokongan. Arahan awal penggubalan mestilah secara bertulis. Arahan lisan hanya boleh diberikan dalam hal keadaan terkecuali.
- 5.3.3 Arahan dalam bentuk rang undang-undang adalah tidak digalakkan. Walau bagaimanapun, ia juga tidak dilarang kerana kadang-kadang dengan menggunakan bentuk undang-undang boleh membantu sesebuah Kementerian atau jabatan dalam memikirkan dasar dan butir-butir pentadbirannya dengan cara yang jelas.
- 5.3.4 Paling penting, arahan penggubalan hendaklah memberikan kepada pegawai penggubalan undang-undang maklumat berkenaan dengan –
- apa yang perlu dilakukan;
  - kenapa ia perlu dilakukan;
  - bila ia perlu dilakukan.
- 5.3.5 Jika arahan penggubalan diberikan dalam bentuk rang undang-undang –
- rang tersebut mestilah dibuat catatan dengan memberikan latar belakang, objektif dan rasional; dan
  - Kementerian atau jabatan hendaklah memahami bahawa pegawai penggubalan undang-undang adalah bertanggungjawab untuk memuktamadkan undang-undang dan tidak terikat untuk mengikuti penyusunan atau bahasa rang undang-undang itu.

Masalah berhubung dengan rang-rang yang disediakan oleh Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan adalah bahawa pegawai penggubalan undang-undang mungkin tidak menyedari sepenuhnya keadaan dan luasnya cadangan untuk membuat undang-undang dengan tepat kerana pegawai penggubalan undang-undang boleh sahaja mentafsirkan perkataan-perkataan yang digunakan dalam rang-rang tersebut dengan cara yang berlainan dengan yang dimaksudkan oleh Kementerian atau jabatan. Rang jabatan yang baik kadang-kadang berguna tetapi ia mestilah juga disertakan dengan arahan penggubalan dalam bentuk naratif.

5.3.6 Arahan penggubalan hendaklah ditulis dalam bahasa yang jelas, senang difahami dan mestilah –

- lengkap;
- tepat;
- komprehensif;
- menunjukkan bahawa setiap aspek cadangan untuk membuat undang-undang telah difikirkan dengan teliti dan mendalam;
- menunjukkan bahawa semua kesan yang mungkin berlaku terhadap skim undang-undang yang dicadangkan itu telah dijangkakan dan ditangani.

5.3.7 **Senarai semak mengenai perkara-perkara yang diliputi dalam arahan penggubalan**

Arahan penggubalan perlu meliputi maklumat yang berikut –

Maklumat latar belakang	-	Arahan hendaklah mengandungi maklumat latar belakang yang mencukupi untuk membolehkan pegawai penggubalan undang-undang memahami masalah atau inisiatif, bagaimana ia timbul, and kenapa ia dicadangkan. Ini akan membolehkan pegawai penggubalan undang-undang untuk melihat cadangan untuk membuat undang-undang mengikut perspektif dan konteksnya.
-------------------------	---	--

<p>Jenis masalah</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terangkan kenapa undang-undang itu perlu diperkenalkan atau kenapa undang-undang pada masa ini perlu dipinda.</li> <li>- Nyatakan jenis masalah sama ada ekonomi, politik atau sosial.</li> </ul>
<p>Pernyataan sejarah atau hal keadaan yang menimbulkan cadangan dan jenis isu-isu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Undang-undang yang dicadangkan selalunya mempunyai sejarah yang menyumbang kepada penyelesaian yang dicadangkan oleh Kementerian atau Jabatan yang mengarahkan. Pegawai penggubalan undang-undang perlu mengetahuinya bagi proses penggubalan, tetapi perhatian hendaklah diberikan untuk membezakan antara maklumat latar belakang dan cadangan sebenar untuk membuat undang-undang.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan undang-undang atau objektif utamanya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objektif utama undang-undang hendaklah dinyatakan dengan jelas dan sepenuhnya. Pegawai penggubalan undang-undang perlu mengetahui tujuan undang-undang supaya dia memahami dengan betul apa yang hendak dicapai dengan undang-undang yang dicadangkan itu.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasional tentang kenapa penyelesaian tertentu ini dipilih, iaitu, bagaimana ia dijangkakan menangani masalah</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadangan khusus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arahan hendaklah memberikan gambaran tentang bagaimana undang-undang akan sebenarnya berjalan dan berkuatkuasa pada praktiknya, dengan menyatakan mekanisme yang dijangkakan, adanya sumber dan, kuasa-kuasa dan kewajipan-kewajipan yang diperlukan.</li> </ul>

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebarang masalah atau manfaat yang diketahui</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebarang masalah yang diketahui atau dijangkakan berkaitan dengan pelaksanaan cadangan untuk membuat undang-undang, sama ada bersifat undang-undang, pentadbiran atau lain (termasuk kesulitan yang dialami oleh negara-negara yang menguatkuasakan sebarang undang-undang yang sama). Sebarang manfaat yang diketahui juga perlu dinyatakan.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maklumat berkaitan</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya semua pendapat undang-undang dan penyelidikan undang-undang yang berkaitan.</li> <li>- Sebarang keputusan mahkamah, siaran akhbar dan kertas perbincangan yang berkaitan.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perundingan</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sama ada Kementerian-Kementerian dan pihak-pihak berkuasa lain terjejas oleh cadangan. Arahan penggubalan hendaklah menyatakan sama ada terdapat perundingan dan sama ada terdapat sebarang isu yang belum selesai.</li> <li>- Jika undang-undang itu menjejaskan Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan lain atau undang-undang mereka, arahan penggubalan hendaklah termasuk – <ul style="list-style-type: none"> <li>• satu senarai jabatan-jabatan;</li> <li>• petunjuk setakat mana jabatan-jabatan telah dirundingi;</li> <li>• petunjuk mengenai sebarang perundingan yang akan diadakan di masa hadapan</li> </ul> </li> </ul> |

	-	Adalah sangat penting untuk memberitahu pegawai penggubalan undang-undang tentang sebarang cadangan lain yang berkaitan dengan atau menjejaskan langkah untuk membuat undang-undang. Ini akan membolehkan pegawai penggubalan undang-undang untuk menyesuaikan langkah membuat undang-undang dengan cadangan lain dan untuk berunding dengan pegawai penggubalan undang-undang lain yang terlibat.
• Jangka masa	-	Jangka masa yang dicadangkan bagi pengenalan undang-undang.
• Maklumat kontak	-	<p>Nama dan maklumat kontak (nombor telefon, nombor faksimile, alamat e-mel) pegawai atau pegawai-pegawai yang mengarahkan yang bertanggungjawab untuk memberikan arahan dan menjawab pertanyaan.</p> <p>Juga penting, jika terdapat lebih daripada seorang pegawai yang mengarahkan, supaya mereka berunding dan mengemaskinikan antara satu sama lain sebelum memberikan arahan untuk mengelakkan percanggahan dan duplikasi.</p> <p>Sebarang ketiadaan yang dirancang mestilah juga dinyatakan.</p>
• Pindaan berbangkit	-	Sebarang undang-undang lain yang hendak dipinda, atau dimansuhkan, dan jenis pindaan-pindaan. Impak undang-undang itu ke atas undang-undang sedia ada dan undang-undang lain hendaklah dimasukkan dalam arahan.

- Tarikh permulaan kuat kuasa
  - Hendaklah menyatakan bila undang-undang akan mula berkuat kuasa.
  - Pilihan-pilihan utama bagi tarikh-tarikh permulaan kuat kuasa bagi undang-undang utama adalah –
    - pada hari Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di-Pertuan membuatnya;
    - pada hari masa hadapan atau masa lalu yang dinyatakan;
    - pada tarikh yang akan ditetapkan dengan pemberitahuan;
    - pada permulaan kuatkuasa undang-undang lain.
  - Juga menyatakan sama ada tarikh-tarikh permulaan kuatkuasa yang berlainan diperlukan bagi permulaan kuatkuasa peruntukan-peruntukan yang lain.
  - Pilihan utama bagi tarikh permulaan kuatkuasa bagi undang-undang subordinat adalah –
    - pada hari penyiaran dalam Warta Kerajaan ;
    - pada permulaan kuatkuasa undang-undang utama atau undang-undang lain ;
    - pada hari masa hadapan atau masa lalu yang dinyatakan.
  - Tarikh permulaan kuatkuasa kadang-kadang bergantung kepada sama ada undang-undang tambahan yang diperlukan itu telah dimuktamadkan.



- Peruntukan perkecualian dan peralihan
  - Mana-mana peruntukan perkecualian atau peralihan yang diperlukan untuk menangani isu-isu yang berbangkit dari perubahan undang-undang misalnya –
    - pengenaan undang-undang baru kepada kes-kes yang timbul sebelum perubahan itu;
    - kehendak bagi tempoh peralihan yang dalam tempoh itu kesan undang-undang baru perlu diubahsuai, atau peruntukan-peruntukan khas dikehendaki;
    - setakat mana apa-apa jua yang dilakukan di bawah undang-undang lama mungkin mempunyai kesan di bawah undang-undang baru.
  - Adalah sebarang peruntukan perkecualian diperlukan? Misalnya –
    - pengurangan kewajipan, hak untuk merayu atau manafaat atau elaun yang ada;
    - penerusan tempoh masa atau prosiding yang belum diputuskan;
    - peruntukan bagi kesalahan berterusan;
    - pengurangan kesan sabitan di bawah undang-undang yang dipinda atau dimansuhkan;
    - lantikan perkecualian, boring yang digunakan atau lessen sedia ada.
  - Adalah sebarang penyusunan peralihan diperlukan? Misalnya -

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sama ada pengeluaran lesen baru di bawah skim perundangan baru wajib bagi pemegang-pemegang lesen yang dilesenkan di bawah undang-undang lama ;</li> <li>• sama ada mana-mana tempoh masa akan diberikan untuk membolehkan sesuatu aktiviti dikendalikan tanpa lesen yang sebaliknya akan menjadi mandatori di bawah skim perundangan baru ;</li> <li>• sama ada pendaftaran di bawah undang-undang baru adalah anggapan ;</li> <li>• dalam hal suatu badan korporat, adakah aset dan liabiliti dipindahkan tanpa jaminan lanjut.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lantikan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nyatakan sama ada sebarang lantikan perlu dibuat bagi pelaksanaan yang diperlukan ke atas undang-undang.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jadual undang-undang perbandingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jika sebarang undang-undang tertentu dibuat atau ingin diikuti, sebagai tanda aras atau preseden bagi rang undang-undang, jadual undang-undang perbandingan yang menunjukkan sumber setiap peruntukan dalam rang itu mestilah disediakan. Sebab-sebab mestilah diberikan jika perubahan kepada preseden dikehendaki.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salinan undang-undang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sediakan satu salinan undang-undang yang sama dalam bidang kuasa lain. Ini membantu pegawai penggubalan undang-undang untuk menyemak versi yang disandarkan.</li> </ul>

- Am - Nyatakan sama ada arahan tidak lengkap atau tertakluk kepada perubahan yang mungkin dibuat.

### 5.3.8 **Dokumen sokongan**

Dokumen-dokumen yang berikut merupakan bahagian penting dalam arahan penggubalan -

- semua kertas dasar berkaitan yang dihantar kepada Menteri;
- semua preseden, kes, pendapat undang-undang, dan laporan yang berkaitan;
- nota mana-mana prosiding mahkamah atau prosiding lain berkaitan yang dicadangkan;
- salinan rasmi apa-apa perjanjian atau obligasi antarabangsa yang berkaitan;
- perihalan perundingan dengan Kementerian, jabatan dan agensi lain: nama organisasi dan individu di dalamnya yang dirundingi, dan input mereka; dan
- apa-apa bahan latar belakang lain yang berkaitan.

Adalah penting supaya bahan yang berkaitan dimasukkan sama ada atau tidak ia menyokong pandangan Kementerian atau jabatan. Sekiranya tidak pasti sama ada sesuatu dokumen itu berkaitan, bincangkannya selepas arahan itu dikemukakan dengan pegawai penggubalan undang-undang. Jika dokumen baru tersedia ada kemudiannya, ia mestilah dikemukakan dengan segera. Pegawai penggubalan undang-undang perlu mendapat gambaran cadangan itu dengan seberapa lengkap yang boleh.

### 5.3.9 **Pengemukaan arahan penggubalan**

Lihat arahan penggubalan. Soalan yang perlu ditanyakan adalah "Sekiranya saya tidak mengetahui apa-apa tentang cadangan itu, adakah naratif ini akan memberi saya gambaran yang jelas tentang apa yang dimaksudkan?"

Jika boleh, minta supaya arahan itu diteliti oleh pegawai lain.

Jika orang lain menyediakan bahan itu, semak bahawa soalan-soalan mengenai butir-butir bahan itu boleh juga dijawab.

Teliti arahan penggubalan dari perspektif undang-undang dan juga praktikal.

Sebelum mengemukakan arahan penggubalan, seberapa banyak masalah seboleh-bolehnya perlu ditangani. Walau bagaimanapun, dan terutamanya jika kesuntukan masa, adalah lebih baik untuk menyampaikan arahan yang tidak lengkap itu, dan memberitahu pegawai penggubalan undang-undang mengenai isu-isu yang belum selesai dan proses untuk menyelesaikannya.

Pegawai penggubalan undang-undang perlu diberitahu pilihan-pilihan mana yang telah diteliti dan diketepikan, dan kenapa. Ini akan mengelakkan pegawai penggubalan undang-undang dari menduplikasi kerja pegawai yang mengarahkan.

Arahan penggubalan dan kerja penggubalan diklasifikasikan sebagai Sulit.

#### **5.4 Peranan dan tanggungjawab pegawai penggubalan undang-undang**

5.4.1 Adalah penting bagi Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan untuk memahami sepenuhnya peranan pegawai penggubalan undang-undang. Apabila menerima arahan penggubalan, pegawai penggubalan undang-undang mestilah memastikan bahawa dia mempunyai pemahaman yang mendalam tentang cadangan untuk membuat undang-undang itu. Ini boleh jadi menyatakan perkara yang sudah jelas tetapi sangat penting untuk memberi tumpuan yang banyak kepada perkara ini. Kurang pemahaman boleh membawa kepada ketiadaupayaan untuk menghasilkan undang-undang yang sempurna. Cadangan itu kemudiannya mestilah tertakluk kepada analisis yang mendalam untuk memastikan bahawa ia adalah sempurna pada konsepsinya dan bahawa tidak ada halangan undang-undang terhadap pelaksanaannya.

5.4.2 Sebagai panduan am, pegawai penggubalan undang-undang mempunyai tanggungjawab-tanggungjawab yang berikut –

Menyediakan naskhah undang-undang yang diperlukan

Menyelenggarakan buku statut dengan teratur

-

Menyelenggarakan gaya penggubalan moden yang selaras.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menggunakan Akta Tafsiran dan Perkara-Perkara Am dengan sewajarnya.</li> <li>- Mengelakkan percanggahan antara satu undang-undang dan undang-undang lain.</li> <li>- Mengelakkan penomboran semula yang tidak diperlukan.</li> <li>- Membuat pindaan berbangkit yang bersesuaian.</li> </ul>
<p>Mengenalpasti dan menyelesaikan isu-isu perlembagaan dan undang-undang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Batasan perlembagaan mestilah dipertimbangkan sepanjang proses penggubalan. Sebarang isu perlembagaan atau undang-undang yang belum dikenalpasti akan dibangkitkan oleh pegawai penggubalan undang-undang.</li> <li>- Jika Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan menyedari akan keperluan untuk menimbangkan isu perlembagaan, ia selalunya dapat diselesaikan awal dalam proses penggubalan.</li> </ul>
<p>Membangkitkan perkara prinsip</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dari semasa ke semasa cadangan untuk memperbuat undang-undang menyentuh prinsip asas untuk berlaku adil, misalnya, cadangan untuk membuat undang-undang secara kebelakangan, kuasa tertentu untuk memasuki, mengeledah dan merampas, gangguan hak individu, pengambil alihan tanpa pampasan dan sebagainya.</li> </ul>

Menanyakan soalan

- Pegawai penggubalan undang-undang bertanggungjawab untuk menyediakan undang-undang yang sempurna. Undang-undang yang dicadangkan boleh diuji dengan banyak cara akan tetapi salah satu soalan yang paling bernilai adalah dengan menanyakan “Bagaimana kalau?” Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan yang mengarahkan seharusnya menjangkakan soalan-soalan yang bersangkutan-paut. Ia membantu dalam menunjukkan kekurangan dan memperbaiki skim perundangan.

Melihat implikasi kewangan dan praktikal lain

- Apabila pegawai penggubalan undang-undang melihat implikasi kewangan yang ketara dia mestilah memastikan bahawa perkara tersebut dirujuk kepada Kementerian Kewangansama ada perkara itu belum pernah dibincangkan dengan mereka. Begitu juga, jika undang-undang itu mungkin mempunyai impak yang ketara terhadap sistem mahkamah, atau kos melaksanakan undang-undang baru oleh jabatan lain, pegawai-pegawai jabatan yang berkenaan akan dimaklumkan.

Merujuk kesalahan luar biasa atau peruntukan-peruntukan penalti kepada Bahagian Keadilan Jenayah bagi mendapatkan ulasan

Merujuk sebarang perkara yang berkaitan kepada bahagian-bahagian lain di dalam Pejabat Peguam Negara

Menimbang “Pakej perundangan”

- Cadangan untuk memperbuat undang-undang selalunya membabitkan gabungan undang-undang baru, pindaan kepada undang-undang sedia ada dan pemansuhan undang-undang. Satu peruntukan mungkin bergantung kepada peruntukan lain. Bentuk pakej perundangan mestilah difikirkan dengan teliti melalui kerjasama dengan Kementerian atau jabatan yang mengarahkan.

Menegaskan supaya masalah peralihan dipertimbangkan

- Ada kalanya peruntukan-peruntukan peralihan ditinggalkan untuk pertimbangan terlalu lewat dalam proses penggubalan undang-undang dan dilihat sebagai “masalah undang-undang” yang tidak diberikan perhatian sebenar oleh Kementerian atau jabatan yang mengarahkan.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peruntukan-peruntukan peralihan adalah satu komponen penting dalam penggubalan, yang dirancang untuk melakukan peralihan yang lancar dari undang-undang lama kepada undang-undang baru.</li> <li>- Ia boleh jadi kompleks dan memakan masa.</li> </ul>
<p>Menarik perhatian kepada perubahan dasar yang ketara dibuat terhadap arahan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adalah biasa bagi arahan untuk mengubah semasa proses penggubalan undang-undang.</li> <li>- Jika perubahan dasar adalah ketara, kebenaran mungkin diperlukan daripada Menteri.</li> <li>- Jika Kementerian atau jabatan yang mengarahkan tidak mendapatkan kebenaran, pegawai penggubalan undang-undang mungkin diwajibkan untuk membangkitkan isu tersebut.</li> </ul>
<p>Memutuskan perkataan akhir</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perkataan-perkataan yang dipilih bagi sesuatu rang adalah tanggungjawab pegawai penggubalan undang-undang.</li> <li>- Walau bagaimanapun, Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan mestilah berpuas hati perkataan-perkataan itu menepati tujuan-tujuan dasar.</li> <li>- Kementerian-Kementerian atau jabatan-jabatan digalakkan untuk memberi pandangan terhadap isu ketepatan, kefahaman dan kejelasan, dan juga memastikan rang itu menepati tujuan-tujuan dasar mereka.</li> </ul>



Memberikan arahan dan pemahaman menyeluruh tentang peranan dan tanggungjawab pegawai penggubalan undang-undang, sebelum sesuatu projek prnggubalan undang-undang, akan menghasilkan kemungkinan yang lebih baik bahawa projek tersebut akan berjalan dengan lancar dan berkesan.

## 6. PENUTUP

- 6.1 Undang-undang adalah rangka yang membolehkan mana-mana masyarakat berfungsi maka dengan sebab itu pegawai penggubalan undang-undang mempunyai tanggungjawab besar dalam menggubal undang-undang yang sempurna dan dapat menyampaikannya. Penggubalan undang-undang adalah bentuk memperbuat undang-undang yang sangat mencabar dan penting.
- 6.2 Pejabat Peguam Negara berusaha untuk memberi perkhidmatan penggubalan undang-undang yang berkualiti tinggi selaras dengan visinya sebagai penyedia perkhidmatan undang-undang berkualiti tinggi kepada Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Di-Pertuan dan Kerajaan Baginda.
- 6.3 Tidak dapat dinafikan adalah mencabar untuk menggubal undang-undang yang mudah difahami terutamanya baik pada peringkat perumusan dasar mahupun pada peringkat penggubalan undang-undang. Sebab itulah sangat penting untuk memberikan arahan penggubalan yang membolehkan lebih banyak masa diberikan dan bagi penggubalan undang-undang yang lebih baik lagi.

## BIBLIOGRAFI:

- Guidelines issued by the Attorney General's Chambers of Brunei Darussalam to Ministries and departments on 30 November 2006
- Attorney General's Chambers of Singapore, 'Legislative Drafting Manual'
- Department of Justice, Hong Kong, 'Legislative Drafting in Hong Kong – Crystallization in Definitive Form', (2<sup>nd</sup> Edition), Office of the Queensland Parliamentary Counsel 'A guide for effective legislative drafting instructions'
- David C Elliot, 'Preparing Drafting Instructions for Legislation', 1997
- Office of Legislative Counsel, Province of British Columbia, 'A Guide to Legislation and Legislative Process in British Columbia', April 2006
- David C. Elliot, 'Getting Better Instructions for Legislative Drafting' –October 1992 @ Just Language Conference, Victoria, British Columbia
- Office of Parliamentary Counsel, New Zealand, 'Guide to Working with the Parliamentary Counsel', October 2010
- Thornton, G.C, 'Legislative Drafting', (4<sup>th</sup> edition) Butterworths, 1996
- Simamba, B.H, 'The Legislative Process – A Handbook for Public Officials', Authorhouse, 2009

## PENGHARGAAN

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada Peguam Negara, Peguamcara Negara, Penggubal Undang-Undang, Penolong-Penolong Peguamcara Negara dan warga Pejabat Peguam Negara kerana sumbangan dan kerjasama mereka dalam penerbitan Buku Panduan Arahan Penggubalan ini.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada –

Unit ICT di Pejabat Peguam Negara;

Unit Penterjemahan di Pejabat Peguam Negara;

Jabatan Percetakan Kerajaan.

Akhir sekali dan tidak kurang pentingnya, kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada mereka semua yang juga telah memberi sumbangan secara langsung atau tidak langsung dalam penerbitan Buku Panduan Arahan Penggubalan ini.

## PENGHARGAAN

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada Peguam Negara, Peguamcara Negara, Penggubal Undang-Undang, Penolong-Penolong Peguamcara Negara dan warga Pejabat Peguam Negara kerana sumbangan dan kerjasama mereka dalam penerbitan Buku Panduan Arahan Penggubalan ini.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada –

Unit ICT di Pejabat Peguam Negara;  
Unit Penterjemahan di Pejabat Peguam Negara;  
Jabatan Percetakan Kerajaan.

Akhir sekali dan tidak kurang pentingnya, kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada mereka semua yang juga telah memberi sumbangan secara langsung atau tidak langsung dalam penerbitan Buku Panduan Arahan Penggubalan ini.

Laman Web : [www.agc.gov.bn](http://www.agc.gov.bn)

## NOTA

## NOTA

## NOTA

## NOTA