

馬來西亞國家人權委員會之研究

Research of Malaysian National Human Rights Commission

廖福特

Fort Fu-Te Liao

摘 要

本文以聯合國針對國家人權機構所建構之理想及準則為基礎，分析馬來西亞國家人權委員會，並且著重於法律規範、組織及職權等三個面向。

本文認為，馬來西亞設立國家人權委員會之源起，國際壓力占了相當大之因素。而因為大英國協及亞太區域發展趨勢，影響馬來西亞設立了獨立人權委員會模式之國家人權機構，並制定新法律以規範其組織及職權。

從組織架構觀之，「馬來西亞人權委員會法」已建構了基本規範，但是其問題包括行政權掌握任命及解職委員之完全權力、委員任期太短、專任委員不足等。在經費部分，馬來西亞政府所提供之經費是否完全充分尚有疑問，或可將其預算編列直接由國會決定之。馬來西亞國家人權委員會已有相當不錯之辦公空間、地區辦公室及內部組織，也能聘任相當數量之職員，但是遺憾的是其並無權力訂定對職員之懲戒規則。

有關職權部分，「馬來西亞人權委員會法」確認了國家人權委員會之職權方向，也包括了聯合國所期待的橋樑、促進者及保護者三大功能。國家人權委員會已扮演好橋樑及促進者之角色，其已建議政府應積極加入國際人權條約，並針對各種人權議題提出意見，因此民間團體已漸能肯定國家人權委員會之獨立性及專業性。但是國家人權委員會並沒有扮演好保護者之角色，其沒有提出對於個案之完備建議及追蹤政府改善，對於訪視各拘禁處所亦未提出完整內容及具體建議。

本文認為馬來西亞國家人權委員會職權無法完全發揮的重要原因是政府未善意回應各種意見及建議，其根本法律理由是「馬來西亞人權委員會法」並沒有規定國家人權委員會各種意見及建議之效力。

關鍵詞：

馬來西亞國家人權委員會、國家人權機構、巴黎原則、憲政體制、國際人權

Abstract

This paper examines Malaysian National Human Rights Commission by the ideas and principles established by the United Nations, and focuses on three issues: legal basis, structure and functions.

It considers that, because of international pressure, Malaysia established the Commission. Influenced by developments of British Commonwealth and Asia Pacific region an independent Commission was established and a new law was enacted to rule its structure and functions.

Regarding its structure, the Commission has established basic rules. However, its problems include administrative branch holding power to appoint all commissioners, commissioners having short term and fewer full-time members. There is a doubt whether the Malaysian government provided adequate budget, and it is suggested that the Commission's budget can be allocated directly by the Parliament. The Commission has three-floor office, regional branches and interior departments, which have many staffs. It is however regret that the Commission has no power to draw up discipline rules.

Concerning its functions, the Human Rights Commission of Malaysia Act endorses its direction, which includes three main roles: bridge, promoter and protector that the UN expects. The Commission has played a good role as bridge and promoter, as it has recommended that government should positively access to several international human rights treaties, and also has provided numerous opinions on human rights issues. The result of such efforts was that NGOs have affirmed the Commission's independence and specialty. However, the Commission may not be a good protector. It did not offer fully opinions and suggestions on individual petitions and places that it visited.

This paper argues that a main reason that the Commission can not be a protector was due to the government's negative response of which the legal

reason is that the Act did not rule the effect of the Commission's opinions and recommendations.

Keywords:

SUHAKAM, Human Rights Commission of Malaysia, national human rights institution, Paris Principles, constitutional system, international human rights

馬來西亞國家人權委員會之研究*

廖福特**

目 次

壹、前言	(一)任命程序
貳、聯合國之理想與準則	(二)成員之代表性
一、理想	(三)任期穩定
二、準則	(四)解職要件
參、國家架構	(五)豁免權
一、國家與政府結構	二、經費獨立或充分
二、憲法人權條款	三、內部架構
三、參加國際人權條約之情形	陸、國家人權委員會之職權
肆、創設國家人權委員會	一、職權方向與職權法定
一、原因	二、職權內涵
二、類型	(一)橋樑
三、法律基礎	1.參與國際人權條約
伍、國家人權委員會之組織	2.人權合作
一、人事結構	(二)促進者
	1.人權報告及建議
	2.人權教育
	(三)保護者
	柒、結論

投稿日期：96.04.13 審稿日期：A 96.11.28 B 96.06.12 接受刊登日期：97.01.16

責任校對：洪健銘

* 作者感謝中央研究院人文社會科學研究中心亞太研究計畫補助經費、馬來西亞國家人權委員會之委員及職員接受訪問並提供資料、ERA Consumer Malaysia提供資料。本文初稿曾於2006年7月21日在中央研究院亞太區域研究專題中心主辦之「2006亞太區域研究成果發表會」中發表，作者感謝評論人李明峻教授之指正及建議。作者感謝兩位匿名審稿人之精闢意見，使本文得以改進，當然所有文責應由作者自負。

** 英國牛津大學法學博士；中央研究院法律學研究所籌備處副研究員（D.Phil. in Law, Oxford University; Associate Research Fellow, Institute of Law (Preparatory Office), Academia Sinica, Taiwan.）。

壹、前言

國際人權與亞洲價值及回教教義碰在一起會產生什麼火花？如果有一座橋樑是否能增加其實踐之可能性？馬來西亞是一個提倡亞洲價值及遵守回教教義之國家，但是馬來西亞也必需面對國際人權之影響及監督，當然任何國家都有其自己實踐國際人權標準之法律機制，但是國家人權委員會可說是新興之人權機制，各國設立國家人權委員會的目的之一便是實踐國際人權，聯合國「巴黎原則」亦強調，各國國家人權委員會是此國家實踐國際人權之重要機制，因此本文之分析著重於馬來西亞國家人權委員會（Human Rights Commission of Malaysia, Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia, SUHAKAM）¹之設立是否符合「巴黎原則」及其在實踐國際人權標準所扮演之角色。

除了前言之外，本文共分為六個部分。首先，本文於第貳部分探討聯合國對國家人權機構所建構之理想及準則，以作為分析馬來西亞國家人權委員會是否符合此理想之基礎。其次，本文於第參部分以法律觀點探究馬來西亞之國家架構，其中探討政府架構、憲法人權條款範圍及參加國際人權條約之情形，以便瞭解馬來西亞是在什麼國家架構之下設立國家人權委員會。第三，本文第肆部分分析馬來西亞創設國家人權委員會之原因、類型及法律規範。第四，本文第伍部分研究馬來西亞國家人權委員會之組織。第五，本文第陸部分分析論馬來西亞國家人權委員會之職權。同時在第肆至第陸部分以「巴黎原則」之內容為基礎，探討馬來西亞國家人權委員會在法律規範、組織及職權等三個面向是否符合國際規範。本文最後於第柒部分作總結之論述。

¹ 本文以「國家人權機構」作為各國國家級獨立人權機制之稱呼，而在論述馬來西亞之情形時，則以馬來西亞國家人權委員會稱呼之，但是為了節省篇幅，有時只稱國家人權委員會，如無特別說明，所稱之國家人權委員會，均是指馬來西亞國家人權委員會。

貳、聯合國之理想與準則

國家人權機構之發展，大致可區分為三個時期，第一時期從1946年至1978年，主要為理念之引發及發展。第二時期從1979年至1990年，主要為理念之普及化。第三時期包含1990年代之後，為重要之擴張期，有多數國家人權機構之設立。²

聯合國雖然認為國家人權機構的理念尚未完全發展完備，但是至少可以認定國家人權機構是指「一個國家依據其憲法、法律或命令所設立之機制，而此機制之職權特定為促進及保障人權。」³然而有許多國家設立國家人權機構可能只是希望其扮演「偽裝者」(pretender)⁴、「紙老虎」(paper tiger)⁵或是「稻草人」(straw man)⁶之角色，如果國家人權機構確實發揮其功能的話，其可作為要求政府實踐國內及國際準則、提供民主討論論壇增進人權意識、救濟人權受害人之機制，但是國家人權機構也可能只是獨裁政權壓制或粉飾其人權傷害之工具。⁷因此有必要先確認聯合國已建構之有關理想及準則，如此或可幫助吾人找尋探討各國設立國家人權機構之依據。

一、理想

就設立國家人權機構之理想而言，聯合國最主要認為國家人權機構是實踐國際人權條約的重要機制，因為各國雖然已加入或批准部分人權條約，但是仍然有賴各國確實實踐，如果沒有同時建構實踐人權之機制，那

² See ANNA-ELINA POHJOLAINEN, THE EVOLUTION OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS THE ROLE OF THE UNITED NATIONS 126 (2006).

³ UNITED NATIONS, PROFESSIONAL TRAINING SERIES NO. 4 NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS 6 (1995).

⁴ See HUMAN RIGHTS WATCH, PROTECTORS OR PRETENDERS? GOVERNMENT HUMAN RIGHTS COMMISSIONS IN AFRICA (2001).

⁵ See Philip S. Robertson Jr., *Setting the Facts Straight: the Critical Role of the NHRC in a Labor Solidarity Campaign*, THAILAND HUMAN RIGHTS JOURNAL 145, 146 (2003).

⁶ See SOUTH ASIA HUMAN RIGHTS DOCUMENTATION CENTRE, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE ASIA PACIFIC REGION 2 (1998).

⁷ C. Raj Kumar, *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*, 19 AM. U. INT'L L. REV. 259, 266 (2003).

麼人權條約很難在國內實施。⁸然而人權之實踐卻與政府之角色有關，政府可能是人權之迫害者，因此傳統上以各國政府為代表之國際組織架構，不一定適合適用於人權議題上，聯合國多年來希望每個國家設立國家人權機構，成為各國在人權議題上與國際組織、區域組織及各國國家人權機構之聯繫及實踐機關，因而在人權議題上特別形成除了各國政府之外的獨立聯繫組織。

聯合國各機關，包括聯合國大會（General Assembly）、人權委員會（Commission on Human Rights）、人權高級專員辦公室（Office of High Commissioner for Human Rights）等，都已認可國家人權機構在促進及保護人權層面扮演非常重要之角色。⁹聯合國各機關認為國家人權機構至少可以扮演三種重要的角色。

聯合國期待國家人權機構扮演促進者（promoter）之角色：從事人權教育並建立人權文化，人權委員會認為各國國家人權機構可彼此交換訊息及經驗，使國家人權機構更加具備實效性。¹⁰國家人權機構對於傳播人權訊息及文件，提昇人權教育，有相當貢獻。¹¹此為預防型之工作，因為過去可能太過強調人權救濟，然而所有人權救濟事件，都是傷害已經產生，才思考如何彌補傷害，屬於事後救濟，但是更根本之途徑是如何不要發生人權迫害事件，因此使得執法者與人民具備更好之人權意識，成為非常根本之工作，因此聯合國期待國家人權機構協助各國完成此部分之理想。

其次，聯合國亦沒有忘卻人權救濟之必要，畢竟無論如何人權迫害事件，恐怕是無法完全避免的，因此聯合國亦期待國家人權機構應扮演保護者（protector）之角色：阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準，例如聯合國大會認為國家人權機制可依國際人權標準阻止各種違反人權之事

⁸ 參閱大英國協秘書處，國家人權機構最佳作法，頁4，大英國協秘書處，2001年。

⁹ CANADIAN HUMAN RIGHTS FOUNDATION AND PHILIPPINE COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS AT WORK REGIONAL WORKSHOP IN ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS 1 (2000).

¹⁰ See, for Example, General Assembly, Resolution 52/128, A/RES/52/128, 26 February 1998.

¹¹ Commission on Human Rights, Resolution 1999/72, E/CN.41 RES/1999/72, 28 April 1999.

項，¹²人權委員會認為國家人權機構對於促進及確保所有人權之不可分離及互為作用，扮演非常重要之角色。¹³而聯合國前秘書長Kofi A. Annan認為，在國家層級建立強而有力之國家人權機制，可以長期永續地使人權得到保障及強化；¹⁴人權高級專員辦公室認為，國家人權機構在將國際人權規範轉化為內國法律、政策及實踐，以確保人權在各國國內得到保障，扮演著非常重要之角色。¹⁵其亦認為，國家人權機構逐漸被認為是在各國國內有效確保國際人權標準實踐之重要機構，¹⁶國家人權機構可以作為監督及確保實踐國際人權之機構。¹⁷人權高級專員辦公室甚至認為如果一個國家人權委員會沒有處理個人申訴之權責的話，是不能被認為是合適之國家人權委員會。

第三，聯合國更期待國家人權機構成為國際上重要人權橋樑，扮演橋樑（bridge）之角色：作為民間團體、國家、區域組織及國家組織之橋樑，例如前任聯合國人權高級專員Mary Robinson女士認為，「國家人權機構可作為政府與民間團體之橋樑」，因此「一個獨立有效之國家人權機構可以扮演非常重要之角色」，聯合國人權高級專員「強烈支持各國設立國家人權機構及其區域組織」，同時「國家人權機構不只是對於開發中國家是個有價值之資源，對於所謂的已開發國家亦然。」¹⁸因為傳統國際組織是以政府為代表，參與各種國際意見之形成，但是以人權議題而言，政府本身可能成為人權迫害者，因此透過以政府代表為核心之傳統國際聯繫，便可能流為政府為其人權紀錄辯護之場域，而非政府組織亦對政府有不信任之傾向，

¹² See, for example, General Assembly, *supra* note 10.

¹³ Commission on Human Rights, *supra* note 11.

¹⁴ OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, NATIONAL INSTITUTIONS PROGRAMMES, EUROPE, CENTRAL ASIA AND THE CAUCASUS REGIONS NATIONAL INSTITUTIONS REGIONAL ACTIVITIES UPDATE 1 (2003).

¹⁵ OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS BOOKLET 11 (2002).

¹⁶ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/52/36, 29 October 1997, paragraph 33.

¹⁷ Speech by Mary Robinson at National Human Rights Workshop, Surabaya, 22 November 2000.

¹⁸ Address by Mary Robinson to the International Co-ordinating Committee, Geneva, 18 April 2001. See also MARY ROBISON, A VOICE FOR HUMAN RIGHTS 285 (2006).

因此聯合國希望由國家人權機構建構不同之國際人權聯繫網絡，促成非政府組織、國家人權機構、區域人權組織、國際人權架構四個層面之聯絡網，形成新的國際人權系統，以維持國際人權體系之專業性及獨立性。

二、準則

聯合國從二次大戰之後便提倡國家人權機構之設立，不過有關各國設立國家人權機構之準則直到1990年之後才完成。¹⁹就此而言，聯合國有關國家人權機構的最重要準則是「關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則」(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)，即通稱之「巴黎原則」(Paris Principles)。²⁰「巴黎原則」得到聯合國人權委員會以第1992/54號決議核可，其後又經聯合國大會在1993年12月20日以第48/134號決議核可。²¹

從國際法理論觀之，稱為「原則」者並不是條約，應該沒有拘束各國之法律效力，「巴黎原則」本來只是一個國際研討會之結論，但是因為聯合國人權委員會及大會之核可，「巴黎原則」成為各國設立國家人權機構之實質基準，也是各國際機制評價國家人權機構之標準。

國家人權機構國際協調委員會(International Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, ICC)程序規則(Rule of Procedure)之前言及第三條明確指出，國家人權機構國際協調委員會乃是由符合「巴黎原則」之國家人權機構所組成，只有符合「巴黎原則」之國家人權機構才有資格成為國家人權

¹⁹ 參閱廖福特，聯合國對國家人權委員會之推動與實踐，人權理論與歷史論文集，頁176，國史館主編，2004年。

²⁰ 有關「巴黎原則」之歷史發展，請參閱ANNA-ELINA POHJOLAINEN, *supra* note 2, at 60-65. Morten Kjaerum, *The Protection Role of the Danish Human Rights Commission*, in THE PROTECTION ROLE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS 23 (Bertrand G. Ramcharan ed., 2005).

²¹ Birgit Lindsnaes & Lone Lindholt, *National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements*, in NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS ARTICLES AND WORKING PAPERS 5 (Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen eds., 2000).

機構國際協調委員會之成員。²²同樣地在亞太區域，亞太國家人權機構論壇（Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions）也是以「巴黎原則」作為評價國家人權機構的準則，²³並以符合「巴黎原則」之程度區別會員之等級。²⁴

而當聯合國人權理事會（Human Rights Council）成立之後，其規定只有被認定為A級符合「巴黎原則」之國家人權機構，得向人權理事會提出書面聲明，²⁵此可說是進一步強化「巴黎原則」之規範性，也會促使各國修改設立其國家人權機構之法律，以完全符合「巴黎原則」之規範。

由上述可見國際上對「巴黎原則」之重視，然而究竟「巴黎原則」的內容為何呢？「巴黎原則」之內容主要分為四個部分，即（1）權限與職責；（2）組成和獨立性與多元化的保障；（3）業務方法；（4）具有準司法權的人權機構的地位。由此可見「巴黎原則」著重於國家人權機構之細部規範，但是「巴黎原則」並沒有要求各國要建構哪一種類型之國家人權機構，也就是各國可自由選擇國家人權機構之類型，同樣地1993年所舉行的世界人權會議（World Conference on Human Rights）也認為，各國有權依其國家之需要選擇在其國內設立國家人權機構之模式。²⁶

²² 「國家人權機構國際協調委員會」依是否符合「巴黎原則」，而將其會員區分為四個等級：A級會員是符合「巴黎原則」；A(R)級是給予會員資格，但是尚未完全符合「巴黎原則」，不過不嚴重；B級是給予觀察員資格，不完全符合「巴黎原則」；C級是不符合「巴黎原則」之國家人權機構。

²³ Kieren Fitzpatrick, *The Asia-Pacific Forum: A Partnership for Regional Human Rights Cooperation*, in NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS ARTICLES AND WORKING PAPERS 143 (Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen eds., 2000).

²⁴ 依據亞太國家人權機構論壇憲章（Constitution of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions）第11條規定，亞太國家人權機構論壇之會員分為三種，即完整會員（Full Member）、備位會員（Candidate Member）及副會員（Associate Member）。而所謂完整會員指的是亞太國家人權機構論壇執行委員（Forum Councillor）認定符合「巴黎原則」之國家人權機構，備位會員指的是某一已申請會員資格，而理論上此申請者可以實踐「巴黎原則」，但是現在尚未實踐之，並且只有些許缺失而已，申請者必須承諾將以積極作為實踐「巴黎原則」，當備位會員完全實踐「巴黎原則」之後可以申請為完整會員。所謂副會員是指現在尚未符合「巴黎原則」之申請者，而且其無法在合理期間內實踐「巴黎原則」。

²⁵ See Guidelines for National Human Rights Institutions for submission of written statements, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm/>, latest visit May 1, 2008.

²⁶ See Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, para. 36.

因此思考一個國家設立國家人權機構之法律問題應該先探究某些基礎議題，然後以「巴黎原則」四部分主要內容分析此國家是否確實實踐這些準則。所稱之基礎議題可能包括此國家之架構為何？為什麼此國家要設立國家人權機構？設立什麼類型之國家人權機構？其法律基礎是憲法、法律還是命令？而「巴黎原則」所關注的四個面向其實可以歸類為有關國家人權機構之組織及職權兩個主題。

本文以下逐步探討馬來西亞之國家結構、馬來西亞設立國家人權委員會之原因、類型及法律基礎等、馬來西亞國家人權委員會之組織結構及職權，同時亦以「巴黎原則」之內容分析馬來西亞國家人權委員會是否符合國際規範。

參、國家架構

在討論馬來西亞國家人權委員會之前，應先探究其國家架構，以瞭解馬來西亞國家人權委員會設立之背景，因此以下分析馬來西亞之政府架構、憲法人權條款及參加國際人權條約之情形。

一、國家與政府結構

歐洲國家幾百年來影響東南亞之發展，麻六甲在1511年至1641年之間為葡萄牙所佔領，而在1641年至1795年為荷蘭所佔領，十九世紀之後英國開始侵入麻六甲，並與荷蘭爭奪麻六甲，最後英國與荷蘭於1824年簽訂「英荷條約」(Anglo-Dutch Treaty)，雙方約定由英國佔領馬來亞及新加坡，荷蘭佔領印尼，而Borneo島則是透過一條虛擬的線，東邊劃歸荷蘭，西邊劃歸英國。²⁷也因此奠定現今馬來西亞及印尼之國界。

現今馬來西亞包括馬來半島(Malay)、沙巴(Sabah)及沙勞越(Sarawak)，但是形成現今領土規模則是歷經不同階段。英國在1946年4

²⁷ WU MIN AUN, THE MALAYSIAN LEGAL SYSTEM 7 (2004). JAMEAH MOHD JAN, MALAYSIA IN BRIEF 2003 21 (2003).

月1日組成「馬來亞聯盟」，並制定一部憲法。²⁸但是這一部英國人自以為滿意的憲法卻遭馬來亞三大種族的不滿，英國在重重的壓力下，在1948年2月1日決定修改憲法並將「馬來亞聯盟」改名為「馬來亞聯合邦」，確立了一個中央與地方分權的政治體制。在這個制度下的「馬來亞聯合邦」仍不是一個獨立的國家，此時馬來亞的各政治團體要求獨立的呼聲仍很高。英國政府於1950年准許各州地方議員直接民選，並於1951年允許聯合邦政府實施閣員制度，英國在聯合邦政府的獨立要求下，歷經兩年的談判過程，「馬來亞聯邦」(Federation of Malaya)終於在1957年8月31日正式獨立，新憲法也隨即生效。²⁹「馬來亞聯邦」未經流血戰爭，以和平的方式爭取自殖民地獨立，不僅在東南亞是少有的例子，在第三世界中亦是少見的。

「馬來亞共產黨」雖然在1959年全面投降，但其中一部分的馬共潛逃至新加坡，當時的「馬來亞聯合邦」總理東姑拉曼眼見新加坡的共黨日漸擴張，繼而與新組政權的李光耀總理建立一個大馬來西亞，並且此大馬來西亞包括沙巴及沙勞越，因此「馬來西亞聯邦」(Federation of Malaysia)於1963年9月10日正式成立。但是後來新加坡於1965年獨立，不再是「馬來西亞聯邦」之一部份。³⁰

近代馬來西亞成為英國殖民地，因此馬來西亞在憲政體制上和英國較為接近，在中央是屬於君主立憲及責任內閣制，但是英國採用不成文憲法，而馬來西亞則是採用成文憲法，馬來西亞中央與地方之關係則與美國較相似，採用聯邦制。

「馬來西亞聯邦」之國家元首為國王 (Yang di-Pertuan Agong)，其由「領袖會議」(Conference of Rulers)選出，任期五年。³¹而由國王任命總理 (Perdana Menteri, Prime Minister) 及內閣 (Jemaah Menteri, Cabinet of

²⁸ Cheah Boon Kheng, *Politics, in THE SHAPING OF MALAYSIA* 99 (Amarjit Kaur and Ian Metcalfe eds., 1999).

²⁹ 參閱獨立出版社翻譯，馬來西亞聯合邦憲法，附：檳榔嶼州憲法・馬六甲州憲法，藝華出版印刷有限公司，1958年。MARY LOUISE CLIFFORD, *THE LAND AND PEOPLE OF MALAYSIA* 126-128 (1968).

³⁰ WU MIN AUN, *supra* note 27, at 39-40. 林若雲，馬哈迪主政下的馬來西亞國家與社會關係 (1981-2001)，頁33-34，韋伯文化，2001年。

³¹ 參見「馬來西亞聯邦」憲法第32條第3項。R. H. HICKLING, *MALAYSIAN PUBLIC LAW* 65 (1997).

Ministers)，總理必需是眾議院（House of Representative）之議員，閣員必需是國會議員。³²而立法權則是由兩院組成之國會負責，包括參議院（Dewan Negera, Senate）及眾議院（Dewan Rakyat, House of Representative），其中參議院由各州選出兩位，國王任命聯邦領地之Kuala Lumpur, Labuan, Putrajaya共四位議員，國王並可另行任命40位議員。眾議院則是依各州大小不同共選出219位國會議員。³³而最高司法機關為聯邦法院（Federal Court）。³⁴

比較特別的是「馬來西亞聯邦」憲法規定伊斯蘭教為聯邦之宗教，但是其他宗教得於聯邦中和諧及和平地施行。³⁵其特別尊崇伊斯蘭教，但是卻不認定其為唯一宗教，因此是使得伊斯蘭教成為有特別地位之宗教，其或許是成為國家儀式的象徵，憲法訂定伊斯蘭為國教有其特殊的意義存在，其中之一便是作為國家儀式的象徵，如為了國家儀式的需要，而得以在國慶日或元首登基等的正式慶典中進行。另外其亦可作為支配主權的象徵，憲法第160條規定：「任何馬來西亞公民若符合第160條規定的先驗條件，則可獲得優厚特權」。也就是說，馬來人需信奉伊斯蘭教、說馬來話、及奉行馬來傳統習俗，符合以上三種條件便可享有特權。此用意有助於區分其民族歸屬之問題，進而實現單一民族的構想，以形塑馬來西亞和馬來人國族合一的認同觀。³⁶

二、憲法人權條款

「馬來西亞聯邦」憲法於第5條至第13條保障基本自由（fundamental freedoms），而所保障之自由包括人身自由（第5條）、禁止奴隸及強迫勞動（第6條）、禁止溯及既往法律及一事不二罰（第7條）、平等權（第8條）、

³² 參見「馬來西亞聯邦」憲法第43條。Cheah Boon Kheng, *Politics, in THE SHAPING OF MALAYSIA* 110 (Amarjit Kaur and Ian Metcalfe eds., 1999).

³³ 參見「馬來西亞聯邦」憲法第45條及第46條。

³⁴ 參見「馬來西亞聯邦」憲法第121條第2項。

³⁵ 參見「馬來西亞聯邦」憲法第3條。

³⁶ 有關伊斯蘭國教化之歷史過程，請參閱蔡源林，馬來西亞伊斯蘭國教化之歷史淵源，收錄於蕭新煌主編，東南亞的變貌，頁151-184，中研院，2000年。蔡源林，馬來西亞伊斯蘭律法的變遷——一個殖民現代化的例子，世界宗教學刊，創刊號，頁43-77，2003年5月。

遷徙自由（第9條）、言論集會及結社自由（第10條）、宗教自由（第11條）、尊重教育之權利（第12條）、財產權（第13條）等。³⁷相對於國際人權之廣泛，「馬來西亞聯邦」憲法所保障之基本人權可說是範圍相當小，與其他國家憲法相比較亦是如此。

很明顯地「馬來西亞聯邦」憲法所保障之權利僅限於憲法所稱之自由權，或是國際人權條約所稱之公民與政治權，但是並不包括憲法所稱之社會權，或是國際人權條約所稱之經濟社會文化權，即使是從自由權或是公民與政治權角度觀之，「馬來西亞聯邦」憲法所保障之權利都不是完備的，例如「公民與政治權利國際公約」所保障之人民自決權、生命權、禁止酷刑或不人道刑罰、接受公正裁判之權利、對家庭的保護、兒童之權利、少數人之權利、法律之前平等諸多權利，都未包括。因此這將是嚴重的問題，如果無法擴充權利之範圍，那麼即使設立一個國家人權委員會，亦只是監督或促進這些權利之實踐，但是依然無法突破權利之既有藩籬，因此這是後續應該檢視之處。

三、參加國際人權條約之情形

聯合國於1945年成立，在聯合國之促進國際人權方面，聯合國發表了許多有關人權保障的宣言及決議，並且進一步將其轉化為國際條約，而有關人權保障的文件之數目恐怕超過國際法之其他領域，此可顯現聯合國對人權保障之重視，聯合國將諸多國際人權文件歸類為國際人權法典、兒童權利、婦女權利、難民及庇護等共17種類型。

馬來西亞並不是一個積極參與國際人權條約之國家，在十二項核心國際人權條約³⁸中，馬來西亞只加入兩項人權條約，分別是「消除所有形式

³⁷ 有關馬來西亞聯邦憲法之內容，請參閱GOVERNMENT OF MALAYSIA, FEDERAL CONSTITUTION (2003).

³⁸ 除了「世界人權宣言」之外，聯合國所稱之十二項核心人權條約是指：「公民及政治權利國際公約」、「公民及政治權利國際公約任擇議定書」、「公民及政治權利國際公約第二任擇議定書」、「經濟、社會及文化權利國際公約」、「消除所有形式種族歧視公約」、「消除所有形式婦女歧視公約」、「消除所有形式婦女歧視公約任擇議定書」、「兒童權利公約」、「兒童權利公約有關軍事衝突任擇議定書」、「兒童權利公約有關童妓與兒童色情任擇議定書」、「保護遷徙勞工及其家庭國際公約」、「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」。另外並已有「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約附加議定書」。

婦女歧視公約」及「兒童權利公約」，而且均是在1995年加入的，而「消除所有形式婦女歧視公約」及「兒童權利公約」則是這十二項國際人權條約中有最多國家加入的，其分別有185個及193個會員國，³⁹由此可見馬來西亞只加入已有非常多國家加入之人權條約，而且絕大多數人權條約馬來西亞都沒有參加。

肆、創設國家人權委員會

馬來西亞可說是「亞洲價值」⁴⁰之擁護者，在此理念之下，人權是西方國家所倡議之理念，作為壓迫亞洲國家之工具，因此亞洲國家應該建構自己的價值，如果完全依其所堅持之「亞洲價值」的話，馬來西亞應該不需要也不會依據國際準則設立國家人權委員會，但是事實上卻非如此，馬來西亞在設立國家人權委員會的過程中，不斷地聲稱其是依據國際準繩實踐之。

1999年4月24日當時的馬來西亞外交部長Datuk Seri Syed Hamid Albar宣布將於當年7月提出一個法案，以設立國家人權委員會，比較重要的是其宣稱此法案的兩個重點：第一是此法案會以國際所建構之「巴黎原則」作為準繩，第二是此法案將參考亞太區域已設立國家人權機構之經驗。同時其強調，此法案「應被視為是我國人民利益及回應人民期待之正面發展。」⁴¹而馬來西亞國會於1999年通過「馬來西亞人權委員會法」(Human Rights Commission of Malaysia Act 1999, Act 597)，⁴²在國會審議過程中，官方說

之簽訂，此附加議定書主要是希望設立一「禁止酷刑委員會預防酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰次委員會」，以訪視各締約國可能發生酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰之處所，並與國內機制合作或提供建議，此議定書於2006年6月22日生效。

³⁹ 分別為至2006年11月及2007年3月之資料。

⁴⁰ 有關亞洲價值與人權之基本論述，請參閱Wm. Theodore De Bary著，陳立勝譯，亞洲價值與人權，頁2-5，正中書局，2003年。MICHAEL JACOBSEN & OLE BRUUN, HUMAN RIGHTS AND ASIA VALUES: CONTESTING NATIONAL IDENTITIES AND CULTURAL REPRESENTATIONS IN ASIA (2000).

⁴¹ Cited from Ramdas Tikamdas, *SUHAKAM: Analysis of Maiden Parliamentary Report*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 35 (2001).

⁴² MALAYAN LAW JOURNAL SDN BHD, MLJ STATUTE SERIES, HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA ACT 1999 (ACT 597) (2000).

法是沒有任何政黨反對此法案，⁴³此法律於1999年8月27日獲得國王許可，並於1999年9月9日公布於政府公報。2000年4月3日馬來西亞政府任命第一屆國家人權委員會主席及委員，這些委員於2000年4月24日第一次集會，馬來西亞國家人權委員會正式成立。而當時的馬來西亞總理馬哈地（Mahathir Mohamad）曾經自豪的說，相對於諸多國家，馬來西亞依舊是保障人權最好的國家之一，馬來西亞是東南亞國協（ASEAN）中第三個設立國家人權委員會之國家。

一、原因

馬來西亞設立國家人權委員會之源起，與國際人權發展及國內政治轉變有相當大之關係，因此或許可由這兩個層面觀察之。

首先，有關國際人權發展之趨勢，其中可以看出對國家人權機構逐漸受到重視，特別是1993年在維也納舉行的「世界人權會議」非常強調寄望各國成立國家人權機構，例如「世界人權會議」所達成之「維也納宣言及行動綱領」強調國家人權機構對於人權促進及保障扮演非常重要及建設之角色，特別是有關對政府各機關建議、救濟危害人權事件、人權教育及訊息之傳播與落實。⁴⁴於是「維也納宣言及行動綱領」也鼓勵各國依據「巴黎原則」設立國家人權機構，同時要求聯合國透過「諮詢服務」（advisory services）及「技術合作」（technical cooperation）計畫，協助各國成立國家人權機構。⁴⁵

亞太區域各國亦逐漸設立國家人權機構，例如在1999年馬來西亞思考設立國家人權委員會時，亞太區域已有七個國家設立國家人權機構，其中包括菲律賓及印尼兩個東南亞國協國家，而當時泰國也正積極籌設國家人權機構，因此馬來西亞可說是受到此亞太區域設立國家人權機構潮流之影響。

⁴³ Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” 7 (2001).

⁴⁴ Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, para. 36.

⁴⁵ *Id.* paras. 34 and 84.

馬來西亞於1993年至1995年間被選為聯合國人權委員會之成員，而且代表馬來西亞參加聯合國人權委員會會議之Tan Sri Dato' Musa Hitman被選為當年之主席，⁴⁶Musa自從擔任主席之後便需要到全世界說明有些國家人權記錄不夠好，同時建議設立國家人權委員會，因此他也認知到馬來西亞自己也沒有設立國家人權委員會，於是Musa在1994年建議馬來西亞政府應該設立國家人權委員會，而在1998年世界人權宣言五十週年紀念，Musa更是積極建議設立之，⁴⁷這項建議前後花了六年時間才成功，而且Musa本人也在2000年成為馬來西亞國家人權委員會第一任主席。

第二，有關馬來西亞國內政治之發展，國家人權委員會指出，國家人權委員會之設立與安華（Anwar Ibrahim）事件無關，其理由是 Musa 早已有所建議，⁴⁸而參與起草法案的人也強調，主要考量是以比較前進之方式，以強化人民之權利。⁴⁹但是亦有人指出，雖然可能只是巧合，但是馬來西亞國家人權委員會之設立是因為解除副總理安華之後，馬來西亞政府又持續打壓改革派之示威，導致違反人權之批評越來越強烈，而國家人權委員會可能只是安撫這些壓力而已，⁵⁰或是作國際公關。⁵¹不過這種初步反映，也隨著後來馬來西亞國家人權委員會之表現其獨立性，而漸漸淡化。⁵²

⁴⁶ 另一重要的國際因素是馬來西亞代表在1998年成為聯合國大會之主席。See Dato' Siew Kioh Choo, "The Background, Structure, Functions and Perspective of the NHRC of Malaysia," paper presented to Conference on NHRIs in the Asia-Pacific, Taiwan Foundation for Democracy and Taiwanese Society of International Law, Taipei, 22 and 23 October 2005, p. 5.

⁴⁷ Elizabeth Wong, *The NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 17 (2000).

⁴⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 3 (2002). Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 5 (2001).

⁴⁹ Dato' Siew Kioh Choo, *supra* note 46, at 5.

⁵⁰ Elizabeth Wong, *The NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 17 (2000). ABDUL AZIZ BARI, MALAYSIAN CONSTITUTION A CRITICAL INTRODUCTION 34 (2003).

⁵¹ Marimuthu Nadason, *Welcome Address*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 2 (2001).

⁵² See Mohd Nasir Hashim, *General Overview on SUHAKAM*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 21 (2001).

然而馬來西亞民間團體則有不同看法，他們認為民間團體長期以來一直推動設立獨立的國家人權委員會，⁵³而國家人權委員會之成立主要是國際社會及民間團體之推動才成功的。⁵⁴

非常明顯地，馬來西亞政府完全排除人權團體對於設立國家人權委員會之努力，而只是強調其本身之理念形成過程，但是事實上當時的反對黨及民間團體都抗議馬來西亞政府，認為當時在設立過程中，其未將國家人權委員會之草案公布周知，⁵⁵由此可知其實馬來西亞政府所著重的不是國內之人權呼籲，事實上Musa是馬來西亞前副總理，他擔任人權委員會主席並不是因為其對人權堅持，而是因為其是馬來西亞在人權委員會之官方代表，而因為成為人權委員會主席，馬來西亞必須承受更多之國際壓力。

另一因應國際上之提倡與壓力的證據是設立國家人權委員會之法案是由外交部提出，這在其他國家是少見的，畢竟在國家內部設立一獨立的人權機制，顯然地並非外交事務，而馬來西亞委由外交部提出草案，顯然是要降低國際壓力，而此壓力有兩個起源，除了因為擔任人權委員會主席之外，亦包括安華事件所造成之短期強大壓力。

二、類型

依據國家人權機構之職權內涵及區域發展為基準，吾人可以將各國國家人權機構歸類為以下五種類型：（一）諮詢委員會：法國模式（二）人權中心：北歐/德國模式（三）單一職權委員會：不易歸類（四）人權監察使：伊比利半島及東歐模式（五）獨立人權委員會：與監察使分離。⁵⁶

而其中設立獨立且與監察使分離之國家人權委員會可說是國際上一項

⁵³ Elizabeth Wong, *The NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 16 (2000).

⁵⁴ Irene Fernandez, *Gender and NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 21 (2000).

⁵⁵ Amanda Whiting, *Situating Suhakam: Human Rights Debates and Malaysia's National Human Rights Commission*, 39 STAN. J INT'L L. 59, 75 (2003).

⁵⁶ 參見廖福特，創設國家人權機構—理想、類型及憲改，收於湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實務第五輯，頁183-206，中央研究院法律學研究所籌備處出版，2007年3月。

重要發展，獨立人權委員會與單一職權委員會的最大不同是獨立人權委員會所肩負之人權職責不限於反歧視而已，而是擴及於所有層面之人權，其認為人權事項包括國際人權條約、憲法及法律所保障之權利，這些權利之實踐都是獨立人權委員會之職責。已有許多國家選擇此一模式，對於馬來西亞而言，有兩個趨勢比較會影響其決定。

一者是大英國協成員國之演變趨勢，其中有許多國家，例如澳洲、紐西蘭、斐濟、馬來西亞、印度、尼泊爾、斯里蘭卡、愛爾蘭、迦納、烏甘達、奈及利亞及南非等，都是採取獨立委員會之模式。如上所述，馬來西亞從十九世紀被英國國統治之後，也納入大英國協之體系，馬來西亞於1957年獨立之後，一直到現在都是大英國協之成員國，也因此大英國協各國在國家人權機構所建構之模式，深深影響馬來西亞之抉擇。

另一者是亞太區域國家之趨勢，在此區域中幾乎所有國家人權機構都是採用獨立人權委員會之模式，比馬來西亞早設立之國家例如澳洲、紐西蘭、菲律賓、印尼等都是採用此類型，在馬來西亞之後成立國家人權機構之國家，例如泰國、南韓、蒙古等也是遵循此類型。⁵⁷而在此兩大趨勢之影響下，馬來西亞很自然地往設立一獨立委員會之模式發展。

「馬來西亞人權委員會法」第3條第2項特別規定，人權委員會為一永久存續且擁有公印之法人組織，得以委員會名義起訴及被訴，可以著手處理契約，而且可以持有或處分所有種類之動產及不動產，此條文主要確認馬來西亞國家人權委員會形式上之獨立地位，也就是在國家架構中，雖然馬來西亞採取君主立憲及責任內閣制，但是國家人權委員會不隸屬於行政、立法或是司法之任一權力分立架構中，而是一獨立自主之委員會。

但是除了形式上之獨立地位之外，更應著重國家人權機構之實質獨立性，聯合國強調，「一個有效的國家人權機構是一個能夠獨立於政府、政黨和所有其他可能影響其工作的實體及情況而發揮作用的機構。」⁵⁸然而聯合國也強調獨立性是一個相對的概念，「一個國家機構的獨立性決不意味著

⁵⁷ 同前註，頁198-205。

⁵⁸ UNITED NATIONS, PROFESSIONAL TRAINING SERIES NO. 4 NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, *supra* note 3, at 21.

國家機構與國家之間完全沒有任何聯繫。據以設立國家機構的法律將指明該機構與國家之間的各種具體聯繫，界定該機構發揮作用的範圍。」⁵⁹因而聯合國認為，一個國家人權機構必須透過法律規範、財政自主、人事任免程序等三個層面，達到應有之獨立基礎。而此三個面向牽涉一個國家人權機構之法律基礎及組織架構，本文於此先論述馬來西亞國家人權委員會之法律基礎，並於後續討論其組織架構。

三、法律基礎

如上所述，聯合國認為國家人權機構是指「一個國家依據其憲法、法律或命令所設立之機制，而此機制之職權特定為促進及保障人權。」而此定義除了確認國家人權機構之職權是特定為促進及保障人權之外，其亦認為各國設立國家人權機構可能透過憲法、法律或命令等不同層級之法律規範方式。然而從一個國家人權機構之獨立性觀之，很明顯地以行政命令方式設立之國家人權機構，無法達到獨立自主之要求，因為其太受行政權之掌控，而且隨實有可能遭遇解散之命運，因此完全無法達到獨立自主之目的。因而如果要確保一個國家人權機構之獨立性，最好是使其有憲法地位，如此才能確保其永續存在，同時釐清其權責。退而次之，至少必須以法律規範一個國家人權機構之地位、組織、職權等，以維持其獨立性。

馬來西亞是一個成文憲法國家，其近代自主的憲法從1957年「馬來亞聯邦」開始，至今已經歷過超過四十次修憲，⁶⁰因此對於馬來西亞而言，修憲並非陌生之事。但是就設立國家人權委員會而言，馬來西亞並沒有思考是否修憲之問題，而是以普通法律之方式創設國家人權委員會，馬來西亞國會於1999年通過「馬來西亞人權委員會法」，⁶¹此法於1999年8月27日獲得國王許可，並於1999年9月9日公布於政府公報，2000年4月4日任命委

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ See LIST OF AMENDMENTS, IN GOVERNMENT OF MALAYSIA, FEDERAL CONSTITUTION 300-303 (2003).

⁶¹ MALAYAN LAW JOURNAL SDN BHD, MLJ STATUTE SERIES, HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA ACT 1999 (ACT 597) (2000).

員而正式成立。也就是說雖然馬來西亞是成文憲法國家，⁶²但是馬來西亞並沒有選擇修憲之途徑，或是說其認為不需要修憲，而用一般法律規定，便可以成立國家人權委員會。

馬來西亞會採用法律而非修憲之方式，亦與上述大英國協及亞太區域之發展趨勢有關。在大英國協方面，雖然有部分國家，例如南非、迦納、烏干達、馬拉威等，以憲法規定其國家人權機構之地位，但是其他國家並沒有如此作。而在亞太區域部分亦是如此，雖然菲律賓及泰國在制訂新憲法時，特別規定國家人權機構之地位，但是其他國家都是以法律之方式為之。如果我們進一步觀察其他區域，吾人可發現只有少數國家以憲法規範之，這些國家包括匈牙利、波蘭、斯諾伐尼亞（Slovenia）等東歐國家，然而無論是大英國協、亞太區域或是東歐新興民主國家，以上以憲法規範國家人權機構之國家，其共同特質是國家經歷民主化變動並制定新憲法。或許認為在經歷民主激烈轉型之國家才會以憲法規範其國家人權機構之說法是太過誇大的，但是事實上就實際憲政發展經驗觀之，似乎還沒有一個未經民主轉型之國家是以憲法規範國家人權機構之地位及職權。

因而馬來西亞亦採取相同之途徑，即只以法律規範其國家人權委員會，而聯合國所強調的透過法律規範而使國家人權機構達成其獨立性，亦是強調應以憲法或法律為之，因此馬來西亞以法律創設其國家人權委員會，應是符合法治之要求，亦可能符合透過法律規範而達成其獨立性。於此值得附帶一提的是，即使以法律規範已可達到法治之要求，但是馬來西亞國家人權委員會還是期待未來能有修憲之機會，以使其有憲法地位，⁶³如此更能確保其獨立性。

伍、國家人權委員會之組織

從組織結構評估一個國家人權機構是否具備獨立性時，其牽涉此機構之人事結構及經費來源，而人事結構有關任命人為何？其程序為何？被任

⁶² 或是稱為法典化憲法國家，也就是說有一部明文憲法。參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法－權力分立，頁7，學林，2003年10月。

⁶³ 根據筆者訪問馬來西亞國家人權委員會委員及職員所得知之消息。

命人之資格條件？是否有任期保障？是否有必要之豁免權？是否有解職之法定要件？等等議題。而在經費來源則是牽涉國家人權機構是否有獨立或是充足之預算，以進行其工作，同時維持其獨立性。⁶⁴以下即分析這些議題。

一、人事結構

「巴黎原則」強調一個國家人權機構「組成及獨立性與多元化保障」之重要性，而其認為應有幾個重點：（一）任命程序（二）成員之代表性（三）任期穩定（四）解職要件（五）豁免權。⁶⁵

（一）任命程序

「巴黎原則」認為，國家人權機構的組成及其成員的任命，不論是經由選舉產生還是透過其他方式產生，必須按照一定程序予以確定，這一程序應提供一切必要保障。也就是說其強調應以法律明訂國家人權機構成員之任命程序。

相對於此，「馬來西亞人權委員會法」有明確之規定，其第5條第2項規定，委員會之委員依總理之推薦，由國王任命。因為「巴黎原則」並沒有闡明任命之機關及程序之細節，此部分由各國依其憲政制度作抉擇。如上所述，馬來西亞是君主立憲內閣制國家，因此國家人權委員會委員，便是經由總理及國王而任命之，因為總理是由多數黨之領袖擔任，而國王之權力有限，因此雖然法條文字是由總理推薦，但是實質上是由總理決定人選，國王只是作形式任命。

從比較法制觀之，馬來西亞採用此制度，應是受英國傳統之影響，例如大英國協或是過去曾經被英國統治之國家，有相當多國家採用之模式，例如愛爾蘭、紐西蘭、澳洲及北愛爾蘭等人權委員會委員，都是完全由行

⁶⁴ See INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY AND OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS 11-16 (2005).

⁶⁵ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism.

政權任命之。

但是此方式可說是由行政權主導所有國家人權委員會委員之任命程序，因此行政權可以決定所有人選，其可能優點是任命者可以全盤考量各種人選之長處，而平衡專長、性別、種族、區域之均衡。但是此方式可能形成相當之缺失，特別是行政權全面掌握人事任命權，而國家人權委員會所要針對之最主要對象之一即是行政機關，因此行政部門可能經由完全之任命權力，任命其所能接受之人選，但是卻非考量專業性，或是性別、種族、區域之均衡，因而影響國家人權委員會之實質獨立性，或是削弱其成效。

在有關國家人權委員會之主席及副主席之產生方式，「馬來西亞人權委員會法」第6條規定，委員會主席由國王任命，其任期同其為委員資格之期間，但是副主席則是由委員從其成員中選舉一人擔任之，其方式是由委員互選，而當委員會主席因任何原因無法執行其主席職責，或在任期中缺位時，副主席應執行主席之職責。此制度特殊之處是國王雖然只有形式任命權，但是卻能任命國家人權委員會之主席，而副主席則是透過委員互選之方式為之，因而此制度可說是半自主模式，由國王主控國家人權委員會首長之決定權，委員互選之人選則是扮演備位之角色。其次，因為只有主席及副主席是專任，其他委員是兼任職，主席對委員會各種實質運作有相當大之影響力，因此行政權可以透過任命委員及主席之方式，影響委員會之運作。

馬來西亞之民間團體也認為不應由行政部門全部掌握馬來西亞國家人權委員會委員之任命，而是應由「獨立之小組」(independent panel)決定，以維持委員之獨立性。⁶⁶其實馬來西亞國家人權委員會從其成立之後即建議應修改「馬來西亞人權委員會法」，⁶⁷而其準則是以「巴黎原則」及「聯合國設立及強化國家人權機構促進及保障人權手冊」為基準，希冀符合國

⁶⁶ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 84 (2001).

⁶⁷ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 3 (2002).

際標準。其方案包括三大部分，在人事部分建議設立獨立委員會負責委員之任命及解職，而此委員會包括總理、相關部長、國會反對黨領袖、國家人權委員會主席、民間團體代表等。⁶⁸

吾人可以發現馬來西亞國家人權委員會所提出之建議，比較可以確保委員組成之獨立性，因為其包括內閣制國家之多數黨政府代表、反對黨領袖、國家人權委員會主席及民間團體代表，可以涵蓋社會之多元意見，而從國家人權委員會之職權觀之，其可能與官方之行政、立法及司法三權都有互動，更需要與民間團體合作，因此由其代表組成之任命委員會應該比較可以確保委員之多元性及獨立性。而馬來西亞國家人權委員會所之建議並沒有考量司法機關之代表，其可能原因是馬來西亞國家人權委員會並沒有被賦予參加訴訟或是提出釋憲之權力。

（二）成員之代表性

「巴黎原則」強調，國家人權機構應確保參與促進和保護人權的公民社會力量的多元代表性。⁶⁹因此其認為國家人權機構之成員可以從以下幾個方向求才，並藉由這些成員之參與，建立有效合作的力量，「巴黎原則」所建議之成員包括：(a) 負責人權及對抗種族歧視的非政府組織及工會 (b) 有關的社會及專業組織人士，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家 (c) 哲學家或宗教思想流派之成員 (d) 大學教師及合格的專家 (e) 議會議員 (f) 政府部門之公務員，不過「巴黎原則」強調，如果公務員擔任委員的話，應該只能以顧問身分參加討論。⁷⁰因而其實「巴黎原則」所強調的是，國家人權機構之成員應該是多元的，同時納入人權社運者、專業人士、人權專家、民意代表等社會不同階層之人才。

就此而言，「馬來西亞人權委員會法」第5條第1項規定，委員會之委員人數至多不超過二十名，同條第三項規定，委員會之委員應從卓越人士（prominent personality）中任命之，並包括來自不同宗教及種族背景之人。

⁶⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 46 (2003).

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, point 3.

而實際任命結果，在2000年第一次任命時，據稱當時馬來西亞政府本來已列出準備任命之名單，但是Tan Sri Dato' Musa Hitman反對，Musa自己列了十二位人選，最後這十二位人選為政府所接受。⁷¹就此而言，民間團體批判Musa雖然成為聯合國人權委員會之主席，但是他是前副總理，本身對人權毫不瞭解，因此其成員根本沒有民間團體之代表，委員也對人權議題不熟悉。⁷²

以2002年為例，十三位委員中主要包括前公務員、前司法人員及學者，但是極少是民間團體出身的，⁷³因此馬來西亞人權團體也有所批判，認為因為委員多是退休之政客或是公務員，其對人權之執著並不明顯或是令人質疑的。而於2002年任命前檢察長Abu Talib Othman為國家人權委員會之主席即招受批評，因為Othman在檢察長曾是政府許多爭議性法案的強烈辯護者。而有兩位委員Anuar Zainal Abidin及Mehrun Siraj則是被認為是獨立、勇敢及優秀的，但是沒有續任。⁷⁴因此馬來西亞國家人權委員會在2002年歷經民間團體一百天抵制，⁷⁵直到2002年8月20日才繼續合作，馬來西亞國家人權委員會的看法是民間團體抗議政府不回應馬來西亞國家人權委員會之建議，⁷⁶但是卻忽略了民間團體對於委員成員之不滿。

而到2004年任命時，委員人數達到十七人，除了一位自己要求不續任及一位死亡之外，其餘在2002年任命之十一位委員均獲得連任，並另外再任命六位新委員，⁷⁷其中更強調沙巴及沙勞越之原住民代表。而在2006年任命時，人數同樣為十七人，五人沒有續任，成員組成考量馬來西亞各種

⁷¹ Tan Sri Anuar Zainal Abidin, *HRC of Malaysia: Challenges Ahead for Human Rights in Malaysia*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 8 (2000).

⁷² SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIAN HUMAN RIGHTS REPORT CIVIL AND POLITICAL RIGHTS IN 2000 67 (2000).

⁷³ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 7-10 (2003).

⁷⁴ SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIA: HUMAN RIGHTS REPORT 2003 205 (2003).

⁷⁵ P. Ramakrishnan, *SUHAKAM: What Assessment, Whose Future?*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS" 36 (2003).

⁷⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 13 (2003).

⁷⁷ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 11 (2005).

族及宗教，但是仍以前公務員、前司法人員及學者為主。⁷⁸

由以上委員任命結果觀之，其確實已考量「馬來西亞人權委員會法」所要求的委員應包括不同宗教及種族背景之人的要求，不過更重要的是一個人權委員會委員最主要的資格是對於人權之專業及承諾，由各屆委員背景觀之，恐怕上不能完全符合此項要求，反而有相當多委員是政府前任官員，因此恐怕是顧全了種族及宗教背景之多元性，但是卻反而忽視了更重要的專業性。

另外有一核心問題，各委員只有主席及副主席是專任的，其他委員都是兼任職，而採用此模式亦是受大英國協體系之影響，因此形式上國家人權委員會雖然有相當多委員，但是實質上絕大部分委員均是兼任，於是民間團體批評，所謂兼任就是不花時間（part-timers are no-timers），⁷⁹而其嚴重是雖然形式上有為數眾多之委員，但是實質上絕大部分均是兼任委員，不見得能專注全力於國家人權委員會之工作，也因此其核心問題不是增加委員人數，而是應使兼任委員成為專任委員。⁸⁰而此部分是馬來西亞國家人權委員會各種建議所未觸及之部分，也應是未來必須改革之議題。

（三）任期穩定

「巴黎原則」認為，如果任期不穩定的話，國家人權機構不可能有真正的獨立性，因此必須確保國家人權機構之任期，同時於法律中明訂，而且在確保成員組成多元性無虞之情形下，其成員或可續任。⁸¹

就此而言，「馬來西亞人權委員會法」第5條第4項規定，國家人權委員會委員之任期為兩年，並得續任，形式上其已確定委員之任期及再續任之資格，然而問題是任期只有短短的兩年，是否能實質上保障委員之獨立性？

⁷⁸ 2006年任命之委員名單，可參見http://www.suhakam.org.my/en/about_com_member.asp/, latest visit May 1, 2008.

⁷⁹ ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” 66 (2001).

⁸⁰ Datuk Param Cumaraswamy, *Opening Address: Need for Full-Time Commissioners*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS” 6 (2004).

⁸¹ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism.

由上述委員任命結果觀之，其維持了一定程度之續任性，但是實質上每一任委員都必須在其短暫任期內擔憂是否續任，而根本解決之道應是應是提高任期年限，因此馬來西亞國家人權委員會曾建議應延長委員任期為至少三年。⁸²而民間團體則期待委員任期應該至少五年，但是不可連任，以維持委員之獨立性。⁸³無論採用那個方案，其亦應考量前述增加專任委員比例，否則只是解決部分人事組成問題而已。

（四）解職要件

「巴黎原則」並沒有規範國家人權機構委員之解職要件，但是聯合國亦已注意此議題，其稱對委員解職之權力與國家人權機構之獨立性息息相關，因此應由法律明訂其要件及有權解職之機構，其亦建議應由國會或是國家相當高層級之機構實行此權力。⁸⁴

依據「馬來西亞人權委員會法」第9條規定，國家人權委員會委員缺位之原因包括死亡、辭職、任期屆至及被免職等，而其中因為死亡及任期屆至者當然發生缺位之情形。辭職亦是個人之抉擇，依據「馬來西亞人權委員會法」第11條規定，委員得隨時以書面向國王辭去其職務，亦比較不會發生爭議。

因而另一重點是得免職之要件，「馬來西亞人權委員會法」第10條規定，委員之免職要件包括破產、身體上或精神上無法繼續勝任其職責未獲許可連續三次缺席委員會會議，如有此三項事由，可由國王直接將委員解職，此三項事由比較有明確之標準，因此可說國王其實只是擁有形式上之解職權力。另外，在總理建議下，國王認為委員從事與身為委員之職責相牴觸之任何支薪職位或工作、行為不端或為破壞委員會聲譽之行為、行為與委員之職責相牴觸等，亦可將委員免職。此項事由則比較有不確定概念，即行政權首長可以發動國家人權委員會委員之解職，其中可能發生爭議，

⁸² SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 47 (2003).

⁸³ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 84.

⁸⁴ UNITED NATIONS, PROFESSIONAL TRAINING SERIES NO. 4 NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, *supra* note 3, at 11.

導致行政權不當干預委員之職位，也可能導致實質干預委員會之獨立性，如果加上行政權享有完全地委員任命權，可以看出行政權對於國家人權委員會委員人事有相當大之掌控權，不過所幸自從國家人權委員會成立之後，並沒有發生委員被解職之事，然而根本解決之道應是修改此制度，如上所述國家人權委員會已提出建議，由一獨立委員會負責委員之任命及解職，如此比較可以排除行政權對委員人事之掌控。

（五）豁免權

同樣地「巴黎原則」並沒有規範國家人權機構委員之豁免權，但是聯合國亦已注意此議題，其稱委員豁免權之賦予亦是確保獨立性之重要法律方式，特別是有權接受個人人權申訴之國家人權機構，國家人權機構委員應可豁免其因執行公務所引發之民刑事責任。⁸⁵

而「馬來西亞人權委員會法」第18條保障國家人權委員會人員，其中規定委員會及其人員，如基於善意執行其職責，因此而發生之任何疏失或錯誤行為，不得對其提起訴訟。而且不得因委員會之各種報告，而對委員會人員提起訴訟。而第19條第6項也規定，委員會因起訴或被訴所招致之任何民事或刑事訴訟費用，均由委員會經費支出。第19條第7項亦規定，委員會之任何委員或行政人員因依據本法案規定或委員會之指示而為或應為之任何行為，而在任何民事訴訟程序中成為被告所招致之任何費用，應由委員會之經費支付。這些規定可說對於國家人權委員會人員有相當大之保障，至今未曾聽聞過馬來西亞國家人權委員會人員，因為執行其職務而導致被訴之情形。

二、經費獨立或充分

「巴黎原則」強調，國家人權機構應具備其能順利開展活動的基礎結構，特別是充足的經費，此一經費的目的是使國家人權機構能擁有自己的工作人員和辦公房舍，以便獨立於政府，不受財政控制，而可能影響其獨

⁸⁵ *Id.*

立性。⁸⁶

國家人權機構經費是否獨立或充分，其實有兩個層面之影響，第一是委員會本身是否能確實實踐其職權，進而完成創設國家人權委員會之理想。第二是委員之薪資是否獨立或充分，是否進而影響其專注於實踐其職權。以下及針對此二議題分析馬來西亞國家人權委員會所面臨之處境。

首先，有關委員會本身之預算，依據「馬來西亞人權委員會法」第19條規定，國家人權委員會之經費來源有幾種管道，第一是來自政府之預算，本條第1項特別規定：「政府應一年一次提供足夠之經費給委員會使其能完成本法所賦予之職責。」但是何謂「足夠之經費」？應該透過什麼管道取得？則沒有進一步規範。第二個經費來源是個人或組織之捐款，第19條第3項規定：「委員會只能為促進人權意識及提供人權教育而無對價地接受來自任何個人或組織之經費。」不過第2項也特別規定委員會不應接受任何外國經費。

而從馬來西亞國家人權委員會之實際收入觀之，最主要之來源依舊是政府預算，不過遺憾的是馬來西亞政府似乎未逐年提高給予國家人權委員會之預算，例如2001年為九百六十九萬馬幣，2002年則為九百七十七萬馬幣，⁸⁷但是2003年降低為六百八十二萬，⁸⁸2004年及2005年之預算與2003年一樣，⁸⁹因此國家人權委員會可能面臨政府編列預算之瓶頸點。

另一問題點是馬來西亞國家人權委員會之預算受到政府之間接影響，因為其預算本來由外交部編列，後來則是直接由總理府編列，因此民間團體也呼籲，國家人權委員會之預算應直接由國會編列，而且要求應有一億馬幣。⁹⁰且不論總額是否可能達到一億馬幣，但是避免行政權以預算之方式干預國家人權委員會之運作是有必要的，當然國家人權委員會本身不可能毫無限制地要求其預算之增加，必須考量國家整體預算之可能性，而國

⁸⁶ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, point 2.

⁸⁷ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 105 (2003).

⁸⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2003 335 (2004).

⁸⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 234 (2005). SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 180 (2006).

⁹⁰ ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 68 (2001), Fan Yew Teng 之發言。

家預算一般是由行政權提出，再由國會審議，如果能避開行政權之預算不當干涉或縮減，應是對於國家人權委員會之獨立性有幫助的，直接由國會編列國家人權委員會之預算，應比較可以維持國家人權委員會之獨立性。第二，有關委員之薪資，「馬來西亞人權委員會法」第八條規定，不論是委員會主席或是委員之報酬及津貼都是由國王決定。而事實上兼任委員之薪資就有每月七千馬幣，並且加上其他福利，⁹¹因此應是可以接受之薪資標準，足以藉由足夠之薪資，維持委員之獨立性。不過此制度給予國王完全之決定權，到目前為止或可依慣例維持固定之薪資標準，然而完全由國王決定之方式，恐怕是不夠法制化之方式，其實可以以法律明訂委員之薪資層級，以避免國王可能有不當之決定。

三、內部架構

其牽涉幾個議題，第一是委員會之運作情形，第二有關是否有足夠空間及是否設立區域辦公室，第三是委員會是否能聘任其內部人員，是否有足夠預算聘請充分之人數。

首先，有關委員會之運作，「巴黎原則」認為國家人權機構應定期並於必要時經正式召集後召開有全體成員出席的會議。⁹²而「馬來西亞人權委員會法」並沒有規定應定期集會，不過實際運作情形是每個月開會。⁹³另外「馬來西亞人權委員會法」第7條規定，所有會議之法定人數為委員會委員人數之三分之二，而委員會之決議方式應盡力以一致決定通過決議，否則應以出席委員三分之二之多數決通過。更重要的是委員會有權自行決定議事規則及議事程序，以維持其獨立性。

其次，有關辦公室，馬來西亞國家人權委員會先是經歷了慘澹的草創

⁹¹ SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIA: HUMAN RIGHTS REPORT 2004 170 (2004).

⁹² Paris Principles, Methods of operation.

⁹³ 例如可參閱馬來西亞國家人權委員會對於2005年之委員會召開記錄，SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 167-175 (2006)，其中更記錄某一委員之出席情形，使資訊透明。

期，剛開始之辦公室是借用外交部土地建立貨櫃屋而設立，⁹⁴而爲了維持其獨立性，國家人權委員會還特別選擇在飯店開會。⁹⁵其後國家人權委員會於2001年承租在吉隆坡市中心兩層辦公室，2002年進一步承租另一層辦公室，使得現今擁有三層樓辦公室。⁹⁶另外「巴黎原則」認爲，國家人權機構必要時應設立地方或地區分支機構，以協助其實踐職權。⁹⁷此部分「馬來西亞人權委員會法」並沒有特別規定，而馬來西亞國家人權委員會最初只在吉隆坡有主要辦公室，不過很快地在2002年分別在沙巴（Sabah）及沙勞越（Sarawak）設立地區辦公室，⁹⁸其原因可能與民間呼籲有關，在馬來西亞國家人權委員會成立之後，此兩地方之人士即認爲，委員中並沒有沙巴及沙勞越之原住民，因此容易忽略當地原住民之議題，而且因爲國家人權委員會在當地沒有辦公室，使得當地人民無法親近人權委員會。⁹⁹而自從沙巴及沙勞越兩個地區辦公室設立之後，馬來西亞國家人權委員會也確實比較關注此兩地之人權議題，也收到更多之申訴案。

第三，有關內部成員，「巴黎原則」認爲，國家人權機構必要時應建成立員工作小組。¹⁰⁰而依據「馬來西亞人權委員會法」第16條規定，委員會應任命一名委員會秘書，亦可任命其他必要職員或受僱人，以協助委員會完成其職權。同時依據第17條之規定，委員會可將其權力委任行政人員，被委任該權力之行政人員可依委員會指示行使該權力。

馬來西亞國家人權委員會除了已依法任命一名委員會秘書之外，並在內部設立五個部門：人權教育與促進工作群（Human Rights Education and

⁹⁴ Tan Sri Anuar Zainal Abidin, *HRC of Malaysia: Challenges Ahead for Human Rights in Malaysia*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 8 (2000).

⁹⁵ Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 6 (2001).

⁹⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 105 (2003).

⁹⁷ Paris Principles, Methods of operation.

⁹⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 15 (2003).

⁹⁹ Colin Nicholas, *SUHAKAM and Indigenous People*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 33 (2001).

¹⁰⁰ Paris Principles, Methods of operation.

Promotions Working Group, EWG)、法律改革及國際條約工作群(Law Reform and International Treaties Working Group, LRITWG)、申訴及調查工作群(Complaints and Inquiries Working Group, CIWG)、經濟社會文化權工作群(Economics, Social and Cultural Rights Working Group, ECOSOC)。同時也設立政策與研究部(Policy and Research Division, PRD)及公共事務部(Public Affairs Division, PAD)。而職員人數,2002年時只有十六位專職職員,二十六位兼職職員,¹⁰¹到了2005年專兼職職員共有約七十位。¹⁰²由此亦可看出,馬來西亞國家人權委員會經過幾年之努力,已建構完整之內部架構,並依職權之類型而區分工作群,並且已有一定之職員,以協助委員會之工作。

不過有疑問的是國家人權委員會之內部懲戒規則訂定權力,「馬來西亞人權委員會法」第23條第1項規定,在部長認可下,委員會於認必要或權宜時,得制定懲戒規則以爲其行政人員之紀律規範。不過其第2項規定,此懲戒規則只要在國家人權委員會公告即可,毋庸登載於政府公報上。其中可以發現半獨立自主模式,即國家人權委員會之內部懲戒規則必須經由行政權之認可,這亦使行政權可以間接影響國家人權委員會之內部人事管理,理論上國家人權委員會之職員並非公務員,因而其可以一般法律規範即可,而內部懲戒可由國家人權委員會自行規範,是否違反法律,可由法律適用解決爭議。

陸、國家人權委員會之職權

「巴黎原則」第一部分即強調國家人權機構之權限與職責,而其內涵包括職權方向、職權法定、職權內涵、權力內涵及行使方式等,以下依序論述之。

¹⁰¹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 105 (2003).

¹⁰² Dato' Siew Kioh Choo, *supra* note 46, at 8.



一、職權方向與職權法定

「巴黎原則」強調，應賦予國家人權機構促進和保護人權的職權。¹⁰³同時應賦予國家人權機構盡可能廣泛之職權，並在創設國家人權機構之憲法或法律明訂其職權範疇。¹⁰⁴

「馬來西亞人權委員會法」第4條第1項規定：

為進一步落實馬來西亞人權之保障及促進，人權委員會之職權包括：

- a. 促進人權意識及提供人權教育；
- b. 在政府制定法律、行政法規及行政程序過程中，提供諮詢及協助，並建議應採之必要措施；
- c. 在適用及加入人權條約或其他人權領域之國際文件，對政府提供建議；
- d. 調查第 12 條規定之關於人權侵害之申訴。

其已明顯指出，國家人權委員會之職權方向是人權之保障及促進，同時以法律明定國家人權委員會之職權範疇，可說是符合職權方向與職權法定之原則。不過既然是一「人權」「委員會」，就牽涉兩個議題，第一是其所負責之人權範疇有多廣，第二是此委員會是否有權訂定施行細則。

就人權範疇而言，「馬來西亞人權委員會法」第2條規定，除本法有其他規定之外，本法所稱之「人權」，乃是指馬來西亞聯邦憲法第二章所保障之基本自由，不過將人權限於聯邦憲法第二章，是嚴重限縮權利範圍，因為沒有包括憲法其他部分、一般法律即未明文之權利範疇，而從本文上述可知，馬來西亞聯邦憲法第二章所保障之權利範圍相當有限，因而其實其將面臨將權利範疇限縮於非常小範圍之困境。

但是「馬來西亞人權委員會法」第4條第4項有相當特別之規定：「基於本法案之目的，在不牴觸聯邦憲法的範圍內，1948年之世界人權宣言應被

¹⁰³ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 1.

¹⁰⁴ *Id.* point 2.

尊重。」¹⁰⁵有學者指出馬來西亞獨立四十多年之後，終於發現憲法所保障之人權是不足夠的，¹⁰⁶然而亦有人批判，雖然可以引據世界人權宣言，但是馬來西亞國內法院是否可以適用國際法，依然有疑問，¹⁰⁷也因此民間團體建議，馬來西亞國家人權委員會應該積極建議草擬「人權清單」(Bill of Rights)，¹⁰⁸此方法是在國內法建構完備之人權清單。另外，此法案其實是將國際人權規範只限縮於「世界人權宣言」，然而如上所述，國際人權條約已有比較廣泛之發展，並有諸多人權條約之形成，¹⁰⁹只限縮於「世界人權宣言」當然是不夠完備的，而其結果是限制國家人權委員會所可探討之人權範疇，對於其實質職權之實行有相當之障礙，國家人權委員會必須藉由「世界人權宣言」之規定，才能引申權利之保障，可能有解釋之困難，其根本解決之道應是國家人權委員會可以引用所有國際人權條約，以思考馬來西亞之人權狀況是否符合國際人權標準。

有關國家人權委員會法之施行細則，「馬來西亞人權委員會法」第22條規定，部長得為使本法案之條款施行或生效而制定施行細則，包括為規定使依本法案所為之調查程序能被遵守。其中所指之部長，依據第2條之規定，是指「職司人權責任的部長」，而實質上馬來西亞政府本來是指定外交部長為本法所指之部長，但是2004年之後提高層級直接由總理辦公室負責，而實際負責的是由副總理擔任之。¹¹⁰於此亦可發現另一個行政權可以實質干擾國家人權委員會之管道，有可能限縮國家人權委員會之職權行使，也影響其獨立性。

¹⁰⁵ 此條文之後續影響是學者引用「世界人權宣言」檢視馬來西亞國內法，參閱Jerald Gomez, *Contempt of Court-Freedom of Expression and the Right of the Accused*, 3 MLJA 241 (2002).

¹⁰⁶ ABDUL AZIZ BARI, *MALAYSIAN CONSTITUTION A CRITICAL INTRODUCTION* 33 (2003).

¹⁰⁷ Shad Saleem Faruqi, *A Constitutional Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 13 (2000).

¹⁰⁸ Charles Santiago, *Economic, Social and Cultural Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS" 41 (2003).事實上馬來西亞人權團體曾經草擬一份「馬來西亞人權憲章」(Malaysian Charter on Human Rights)，參閱MALAYSIAN NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, *MALAYSIAN CHARTER ON HUMAN RIGHTS* (1999).

¹⁰⁹ 例如前述「世界人權宣言」、十二項核心國際人權條約及尚待生效之「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約附加議定書」。

¹¹⁰ Dato' Siew Kioh Choo, *supra* note 46, at 8.

二、職權內涵

如上所述，「巴黎原則」希望各國賦予國家人權機構廣泛之職權，聯合國期待國家人權機構扮演橋樑、促進者及保護者三種角色，而此理念亦反映在「巴黎原則」對於國家人權機構職權之規範，因而本文以下依此三種不同角色定位探究馬來西亞國家人權委員會之職權內涵及其成果。

（一）橋樑

「巴黎原則」對於國家人權機構扮演橋樑角色有兩個面向之期待，第一是作為其國家與國際人權之橋樑，第二是與各種人權機構及團體合作。在作為國家與國際人權之橋樑部分，「巴黎原則」依各國實踐國際人權條約之不同階段，希望國家人權機構有以下職權。首先，當然是鼓勵其國家批准或加入國際人權條約並確保其執行。其次，當國家批准或加入國際人權條約之後，國家人權機構應促進並確保其國家的法規及慣例符合其所批准或加入之國際人權及其有效執行。第三，當國家批准或加入國際人權條約之後，便有提出人權報告之義務，因此國家人權機構在其國家向國際人權監督機制提出報告過程中，可以有所貢獻，或是提出必要意見。¹¹¹而在與各種人權機構及團體合作部分，「巴黎原則」期盼國家人權機構與聯合國及聯合國系統內的任何其他組織、區域人權機制、其他國家人權機構合作。¹¹²

1. 參與國際人權條約

反觀馬來西亞之情形，有關鼓勵其國家批准或加入國際人權條約，「馬來西亞人權委員會法」第4條第1項第4款已明確指出，國家人權委員會得在適用及加入人權條約或其他人權領域之國際文件時，對政府提供建議。但是如上所述，馬來西亞並不是一個積極參與國際人權條約之國家，在眾多國際人權條約中，馬來西亞只加入兩項人權條約，分別是「消除所有形式婦女歧視公約」及「兒童權利公約」，而且均是在1995年加入的，其原因恐

¹¹¹ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 3.

¹¹² *Id.*

怕與馬來西亞在1993年至1995年間被選為聯合國人權委員會之成員比較有關係，即因為成為人權委員會成員國，但是馬來西亞卻沒有加入任何國際人權條約，乃遭受強大之國際壓力，因此馬來西亞選擇已有眾多國家加入的兩個人權條約參與之。

因而可以得知2000年馬來西亞國家人權委員會正式成立之後，至今並未促使馬來西亞加入新的人權條約。但是事實上從馬來西亞國家人權委員會設立之後，即建議馬來西亞政府應該加入「經濟、社會及文化權國際公約」、「公民及政治權利國際公約」及「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」¹¹³等三個國際人權條約，但是幾年過去，馬來西亞政府依然沒有對此建議有所回應，唯一的訊息是馬來西亞外交部通知國家人權委員會，內閣將會考量批准「經濟、社會及文化權國際公約」及「公民及政治權利國際公約」，但是最終並沒有實踐，而馬來西亞政府根本沒有提及「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」。¹¹⁴馬來西亞外交部也在2004年與國家人權委員會討論此議題，外交部並表示這是馬來西亞政府之承諾，¹¹⁵但是最終並沒有實踐。

另外，馬來西亞國家人權委員會也建議，既然馬來西亞已是「兒童權利公約」之成員國，也應該也加入其兩個議定書：「兒童權利公約有關軍事衝突任擇議定書」及「兒童權利公約有關童妓與兒童色情任擇議定書」，¹¹⁶同時應該撤回諸多對於「消除所有形式婦女歧視公約」及「兒童權利公約」之保留，¹¹⁷而因為馬來西亞已於1986年簽署「國際禁止運動種族隔離公

¹¹³ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 53 (2002).

¹¹⁴ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 89 (2003).

¹¹⁵ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 190 (2006).

¹¹⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 55 (2002).

¹¹⁷ *Id.* at 54. 馬來西亞針對「消除所有形式婦女歧視公約」提出聲明，認為此公約之條文不能與伊斯蘭法與其聯邦憲法抵觸，此聲明備受歐洲國家之譴責，而馬來西亞對此公約所提之保留包括第2條、第5條、第7條、第9條及第16條等條文。參見Office of High Commissioner for Human Rights網站，available at http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/8_1.htm/，latest visit June 26, 2006. 有關「兒童權利公約」，馬來西亞對第1條、第2條、第7條、第13條、第14條、第15條、第28條及第37條提出保留，並認為這些條文只有在符合馬來西亞憲法、法律及政策時，才得以適用。參見Office of High Commissioner for Human Rights網站，available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11.htm/>，latest visit May 1, 2008.

約」，但是遲未批准，因此馬來西亞國家人權委員會也建議應該盡早批准此公約。¹¹⁸但是這些建議也沒有得到馬來西亞政府之正面回應。¹¹⁹

針對此困境，馬來西亞國家人權委員會之建議是政府應通知國家人權委員會加入國際人權條約之進展，¹²⁰此為較軟性之訴求，只期待得知訊息。而民間團體之期待是國家人權委員會應該明確要求政府在哪一年之前完成批准國際人權條約，¹²¹不過此項建議牽涉國家人權委員會所提建議之效力，「馬來西亞人權委員會法」只規定國家人權委員會之職權包括建議政府有關加入國際人權條約，但是完全沒有規範其後續效力，問題是即使國家人權委員會明確地要求政府應於哪一年之前加入某個或某些人權條約，其只是增加建議之強度，依然無法約束政府，實質之結果還是取決於政府之態度。

而在適用各人權條約部分，馬來西亞國家人權委員會建議，如要適用「消除所有形式婦女歧視公約」，應該檢討伊斯蘭立法（Syariah law）、檢討對消除婦女所有形式歧視公約之保留、應特別立法使消除婦女所有形式歧視公約有國內法效力、檢討所有既有法律、政策及措施歧視婦女之處、提出性別主流化（gender mainstream）之方案、要求婦女及家庭發展部（Ministry of Women and Family Development）建立完整之性別資訊並分析及散發之、加強國家人權委員會及民間團體參與撰寫提交至消除婦女所有形式歧視委員會之報告、每年舉行政府、國家人權委員會及民間團體間之諮商會議。¹²²而此部分之正面結果是馬來西亞修改憲法第8條第2項，以禁止性別歧視，¹²³馬來西亞政府於2003年8月宣布至少會將有30%公務員為女性，同時在內閣中設立「內閣性別平等委員會」（Cabinet Committee on

¹¹⁸ *Id.* at 55.

¹¹⁹ Maria Chin Abdullah, *Rights of Women and Children*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS” 29 (2004).

¹²⁰ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 48 (2003).

¹²¹ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 82.

¹²² SUHAKAM, REPORT ROUND TABLE DISCUSSION: RIGHTS AND OBLIGATIONS UNDER CEDAW 27-29 (2004).

¹²³ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 65 (2002).

Gender Equality)，¹²⁴因而至少有部分之成果。

2. 人權合作

有關與各種人權機構及團體合作，「巴黎原則」認為，國家人權機構應與其他可能與促進及保障人權之機構保持聯繫，特別是監察專員、調解人及類似機構等，同時應與非政府組織發展關係，因為非政府組織對人權促進及保障可以發揮根本作用。¹²⁵

曾經有人以燈塔比喻國家人權機構，¹²⁶一個有效之國家人權機構像是在沿岸孤獨的燈塔，身處陸地與海洋之間，其不屬於海洋，但是如果沒有海洋，其無存在之必要，其處在陸地，但是卻非為陸地而存在，其是為海洋而存在。而國家人權機構亦是如此，其為官方機構，但是不是為政府而存在，而是為了人民而設立，其必須獨立於政府之外。因此對於國家人權委員會而言，有一非常重要之關鍵點是其是否能贏得人民之信心及信賴，同時使人民對於其他機構人權實踐不足之處，能在國家人權委員會重新拾回。¹²⁷

但是因而國家人權機構面臨兩難之處境，一方面政府可能認為國家人權機構是其「敵對者」，處處阻擾政府之施政。另一方面人權團體也可能認為國家人權機構是官方機構，只會替政府辯護，特別是馬來西亞國家人權委員會剛成立時，民間團體質疑政府之動機及委員會之獨立性，而國家人權委員會本身也曾經有類似之感觸，其在2001年年度報告中指出，有民間團體質疑馬來西亞國家人權委員會之獨立性，但是相對地有部分政府官員不認同馬來西亞國家人權委員會之建議，認為太偏頗，不夠著重國家安全。¹²⁸同樣地，在2003年年度報告中其再次指出，有民間團體質疑馬來西亞國

¹²⁴ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 150 (2005).

¹²⁵ Paris Principles, Methods of operation.

¹²⁶ Nicholas Howen, *Legitimacy & Effectiveness: Putting the Paris Principles, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 2 YEARS"* 19 (2002).

¹²⁷ Marimutbu Nadason, *Welcome Address, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999* 3 (2000).

¹²⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 1 (2002).

家人權委員會不夠有效，只是政府之公關工具，但是相對地有部分政府官員對馬來西亞國家人權委員會依然有敵意，認為其好像民間團體。¹²⁹

不過最終國家人權機構必須面對此兩難，馬來西亞國家人權委員會認為，經由其努力，大致而言馬來西亞社會及政府已比較有人權意識並尊重人權。而民間團體則是認為，國家人權委員會所說的社會已比較有人權意識並尊重人權是正確的，但是政府部分則是不正確的。¹³⁰由此可見，經由馬來西亞國家人權委員會六年來的努力，其已逐漸為人權團體所接受，值得注意的是民間團體建議馬來西亞國家人權委員會應設立「人權委員會之友」(Friends of SUHAKAM)之聯繫網，¹³¹建立與民間團體對話之全國諮詢機制，¹³²這應是國家人權委員會在逐漸取得民間團體信任之後，可以進一步與民間團體建構更緊密聯繫之重要管道，相當值得國家人權委員會採用。

(二) 促進者

就扮演促進者之角色而言，「巴黎原則」主要著重於兩個層面，一者是針對各種人權狀況提出建議，另一者是人權意識之提升及人權教育之落實。

1. 人權報告及建議

就針對各種人權狀況提出建議而言，「巴黎原則」認為其可能是被動因應政府、國會或其他國家機關之要求，或是由國家人權機構主動提出。¹³³其方式則可只向政府、國會或其他國家機關提出，或是將其意見出版或公布

¹²⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2003 12 (2004).

¹³⁰ Ramdas Tikamdas, *Evaluation of SUHAKAM, in* ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 2 YEARS" 43 (2002). SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIAN HUMAN RIGHTS REPORT CIVIL AND POLITICAL RIGHTS IN 2001 138 (2001).

¹³¹ Ramdas Tikamdas, *SUHAKAM: Analysis of Maiden Parliamentary Report, in* ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 43 (2001).

¹³² Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 82.

¹³³ Paris Principles, Methods of operation.

於公眾。¹³⁴其領域則可能是：(1) 針對法律制度，提出有關人權保障領域之新法律草案、修法提議，或是修改行政措施。(2) 針對違反人權事件提出意見；(3) 針對特定或一般人權情況提出報告；(4) 提醒政府國內某些區域之人權狀況，並就政府應採取之措施提出意見。¹³⁵

「馬來西亞人權委員會法」第4條第1項已明確規定，國家人權委員會可以在政府制訂法律、行政法規及行政程序過程中，提供諮詢及協助，並建議應採之必要措施。而同條第2項亦規定，國家人權委員會之權力包括就其所受理之申訴案件，建議政府或有關當局採取適當的措施。

就一般原則而言，如上所述因為「馬來西亞聯邦」憲法規定伊斯蘭教為聯邦之宗教，馬來西亞國家人權委員會必需面對此特殊處境，因此馬來西亞國家人權委員會也特別強調，委員會之建議完全與文化及宗教信念不衝突，相反地部分建議是受伊斯蘭教教義之影響，如果這些建議與「西方價值」相同，可能是因為基本人權是普世價值。¹³⁶而其實馬來西亞國家人權委員會在處理有關不同宗教議題時，大多以閉門會之方式進行，也不曾提出公開之意見。¹³⁷由此可看出馬來西亞國家人權委員會非常謹慎地將國際人權概念帶入馬來西亞，希望在不挑戰伊斯蘭教之前提下，導入國際人權標準。

針對立法部分，馬來西亞國家人權委員會於2000年即建議國會應設立「審查委員會」(Select Committee)，以便對於國會一讀之後之法案，使專家、民間團體及公益團體得以表達意見，而馬來西亞國會則遲至2003年8月方成立「審查委員會」，¹³⁸同時國會於2004年成立跨政黨之「國會人權連線」(Parliamentary Human Rights Caucus)，¹³⁹不過這亦表示馬來西亞國家人權委員會之意見是有正面貢獻的。

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 3.

¹³⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 2 (2002).

¹³⁷ Carolyn Evans, *Human Rights Commissions and Religious Conflict in the Asia-Pacific Region*, ICLQ 53.3 713, 718.

¹³⁸ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 151 (2005).

¹³⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 9 (2006).

不過從另一角度觀之，馬來西亞國會其實不夠著重國家人權委員會之角色，例如國家人權委員會幾年來一直希望馬來西亞政府及國會，能盡早將立法草案轉送國家人權委員會，以便其從人權角度對法案提出意見，但是至今馬來西亞政府及國會並未善意回應此意見，¹⁴⁰只是表示任何要進行一讀程序之法案都是公開給公眾的，¹⁴¹而其結果實質上嚴重限制國家人權委員會針對法案提出意見之職權行使，也使得人權意見盡早進入立法程序之理想，無法完善實踐。

針對政府部分，國家人權委員會關注的幾個重點事項包括：逾期羈押未及時審判、¹⁴²司法獨立、警察拘留而死亡、集會自由、¹⁴³國內安全法、¹⁴⁴被拘禁人之處境、¹⁴⁵新聞自由、¹⁴⁶原住民權利¹⁴⁷等。但是政府不回應馬來西亞國家人權委員會之建議，可能是嚴重之問題，¹⁴⁸例如馬來西亞國家人權委員會在2001年提出Kesas Highway Report，在2002年提出集會自由報告，但是馬來西亞政府都沒有積極回應。¹⁴⁹有關集會自由部分，國家人權委員會認為，民間團體對於各種緊急及事關公眾事項，仍然無法完善行使和平集會權，特別是警察不允許集會。但是內政安全部（Ministry of Internal Security）的回答則是，警察是基於公共秩序及安全，而合法行使裁量權，

¹⁴⁰ Chiam Heng Keng, *Overview of SUHAKAM's Annual Report 2003*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 4 YEARS" 9 (2004).

¹⁴¹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 191-193 (2006).

¹⁴² *Id.* at 10-11.

¹⁴³ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 19-21 (2003). Tan Sri Harun Hashim, *SUHAKAM's Achievements in Monitoring Democracy and the Rule of Law in* ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS" RECOMMENDATIONS FOR PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND THE GOVERNMENT'S RESPONSE 8-14 (2003).

¹⁴⁴ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 25-32 (2003). 有關國內安全法之批判，亦請參閱NICOLE FRITZ AND MARTIN FLAHERTY, UNJUST ORDER: MALAYSIA'S INTERNAL SECURITY ACT (2003).

¹⁴⁵ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 38-42 (2003).

¹⁴⁶ *Id.* at 43-45.

¹⁴⁷ *Id.* at 49-51.

¹⁴⁸ Chiam Heng Keng, *SUHAKAM's Recommendations and the Government's Response*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS" 30 (2003). Datuk Param Cumaraswamy, *Opening Address: Need for Full-Time Commissioners*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 4 YEARS" 8 (2004).

¹⁴⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 13 (2003).

因此沒有必要改善。¹⁵⁰

有關逾期拘禁部分，國家人權委員會提出幾點問題，例如拘禁人被不當威脅、拒絕家屬探視、食物太貴、限制運動、限制律師等，然而內政安全部則是完全否認。¹⁵¹有關警察缺乏行動部分，國家人權委員會認為警察對於各種殺人、強暴、竊盜等案件，有時候根本不偵辦，而內政安全部只是回覆其已積極偵辦各種案件。¹⁵²國家人權委員會也指責在警察拘禁場所中意外死亡率過高，而同樣地內政安全部也只是回答，沒有任何人之死亡是警察所造成。¹⁵³

而在消除貧窮部分，國家人權委員會認為，弱勢團體例如老人及單親家庭等，極端貧窮比例過高，而馬來西亞的經濟計畫單位（Economic Planning Unit）則是回覆其已執行諸多計畫，幫助極端貧窮者。¹⁵⁴

有關新聞自由部分，國家人權委員會認為馬來西亞政府搜索媒體辦公室，同時馬來西亞的新聞自由被無國界新聞記者組織評定為第一百一十名，因此希望設立獨立的「媒體委員會」（Media Council），但是內政安全部及新聞部（Ministry of Information）則是分別回覆，其只是依法行政及新聞自由不是絕對的，¹⁵⁵其中沒有任何改善之計畫。

馬來西亞國家人權委員會從2000年剛設立時，即建議馬來西亞政府應開始構思「國家人權行動計畫」（National Human Rights Plan of Action），¹⁵⁶國家人權委員會更於2002年提出「國家人權行動計畫」之內涵，提送外交部，¹⁵⁷但是馬來西亞政府並沒有任何回應。¹⁵⁸

¹⁵⁰ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 197-200 (2006).

¹⁵¹ *Id.* at 205-214.

¹⁵² *Id.* at 215-222.

¹⁵³ *Id.* at 228-231.

¹⁵⁴ *Id.* at 201-205.

¹⁵⁵ *Id.* at 233-236.

¹⁵⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 3 (2002).

¹⁵⁷ Chiam Heng Keng, *The Role and Challenges of SUHAKAM in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 2 YEARS” 16 (2002).

不過馬來西亞國家人權委員會認為司法機關、警察及監獄對於其建議有部分正面之回應，例如監獄改進青少年受刑人之保護及福利，司法機關在假日加班，使得嫌疑人得在二十四小時內，接受司法機關之偵訊，馬來西亞國家人權委員會甚至認為司法單位是最積極回應其建議之機關。¹⁵⁹而警察則於犯罪調查部門中成立與馬來西亞國家人權委員會聯繫之專責單位。¹⁶⁰

也因此民間團體強烈要求馬來西亞政府應該實踐馬來西亞國家人權委員會之建議，¹⁶¹並指出當政府及國會無視於馬來西亞國家人權委員會之建議時，國家人權委員會不應只是單純保持沈默，因為如果馬來西亞國家人權委員會都無法捍衛其意見時，又如何捍衛人權。¹⁶²因而民間團體建議，馬來西亞國家人權委員會應該就針對政府提出之建議建立「後續關注」（Follow Up）制度。¹⁶³當然「後續關注」制度可以持續督促政府實踐國家人權委員會之建議，但是其核心議題依然是馬來西亞國家人權委員會之建議並無拘束力，亦缺乏執行之力量，「後續關注」制度與上述要求政府提供加入國際人權條約之進度或是邀請政府在哪一年加入，均可以增加建議之強度，但是依然無法約束政府，因此更重要的是應該使國家人權委員會之建議有相當之拘束力，並且在法律中明訂之，否則國家人權委員會諸多建議都將因為政府之漠視而付諸流水。

¹⁵⁸ Ramdas Tikamadas, *Government's Response to Suhakam Reports and Recommendations to Protect and Promote Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 4 YEARS" 23 (2004).

¹⁵⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 83 (2003). SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2003 12 (2004).

¹⁶⁰ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 14 (2003).

¹⁶¹ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 84. Tan Sri Harun Hashim, *SUHAKAM's Achievements in Monitoring Democracy and the Rule of Law*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS" RECOMMENDATIONS FOR PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND THE GOVERNMENT'S RESPONSE 8-14 (2003).

¹⁶² Steve Gan, *Press Freedom: Three Things SUHAKAM can do*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 46 (2001).

¹⁶³ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 82.

2. 人權教育

就提升人權意識及落實人權教育而言，「巴黎原則」強調，國家人權機構可以協助制定人權教學及研究方案，並參加這些方案在學校、大學及專業團體中執行。另外，國家人權機構亦可以通過宣傳、教育、媒體，宣傳人權及反對各種形式歧視特別是種族歧視之的工作，以提高公眾對人權之認識。¹⁶⁴

如上所述，根據「馬來西亞人權委員會法」第4條第1項之規定，馬來西亞國家人權委員會之職權包括促進人權意識及提供人權教育，而同條第2項亦規定，國家人權委員會之權力包括促進人權意識及藉由引導計劃、研究會和研討會來從事研究並傳播散佈這些研究結果。值得深思的議題是國家人權委員會究竟如何進行人權教育？有什麼成效？

馬來西亞國家人權委員會透過出版手冊、「道路展示」(road show)、在學校舉行競賽¹⁶⁵等方式提升人權意識。國家人權委員會也從剛設立時即與教育部討論學校人權教育之建構，並籌畫人權教育之教材。¹⁶⁶同時國家人權委員會也著重針對警察提供人權教育，¹⁶⁷要求所有警察瞭解人權內涵。¹⁶⁸國家人權委員會也建議應該在大學設立國際人權法課程，人權課程應成為所有執法人員之必修課程。¹⁶⁹

另一個重要人權意識提升方式是創設「馬來西亞人權日」(Malaysian Human Rights Day)，馬來西亞國家人權委員會認為，如果認定某一天為人權日，將會強化人權之重要性，也會是有效之方式促進公眾對於人權之意

¹⁶⁴ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 3.

¹⁶⁵ Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 7 (2001).

¹⁶⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 46-47 (2002).

¹⁶⁷ *Id.* at 46.

¹⁶⁸ Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 9 (2001).

¹⁶⁹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 55 (2002).

識，¹⁷⁰因為「馬來西亞人權委員會法」是於1999年9月9日公布於政府公報，因此國家人權委員會將9月9日訂為「馬來西亞人權日」，¹⁷¹並從2001年開始每年舉辦人權研討會紀念之，2001年至2005年之主題分別為「弱勢人權」(Rights of the Disadvantaged)、¹⁷²「人權與教育」(Human Rights and Education)、¹⁷³「人權與法律行政」(Human Rights and the Administration of Law)、¹⁷⁴「人權與優質行政」(Human Rights & Good Governance)、¹⁷⁵「人權與全球化」(Human Rights & Globalization)。¹⁷⁶

誠如上述，馬來西亞民間團體已逐漸以比較正面之態度評價國家人權委員會之作爲，而在人權教育及人權意識提升部分，也認為國家人權委員會有相當之貢獻。但是可惜的是馬來西亞國家人權委員會卻要面臨另一難題，那就是人民不熟悉國家人權委員會，國家人權委員會曾於2002年委託大學教授作調查，其結果是當時受訪問之學生有73%不知道國家人權委員會之設立，¹⁷⁷其自己也必須承認，雖然歷經六年時間，大部分民眾並不清楚國家人權委員會是什麼機關。¹⁷⁸另外馬來西亞民間團體也批評自從「馬來西亞人權委員會法」通過之後，政府及各政黨都沒有積極推廣國家人權委員會或是「馬來西亞人權委員會法」，因此大部分馬來西亞人不知道國家人權委員會之角色或職權，甚至不知道有國家人權委員會存在。¹⁷⁹然而國家人權委員會面對人民之基本前提是人民能夠知道其存在，否則又如何能

¹⁷⁰ Chiam Heng Keng, *The Role and Challenges of SUHAKAM in Promoting and Protecting Human Rights*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 2 YEARS" 8 (2002).

¹⁷¹ 不過馬來西亞國家人權委員會並不是因此就排斥12月10日之「世界人權日」。

¹⁷² SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 35 (2002).

¹⁷³ SUHAKAM, MALAYSIAN HUMAN RIGHTS DAY 2002 PROCEEDINGS OF THE CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS AND EDUCATION 313-316 (2004).

¹⁷⁴ SUHAKAM, HUMAN RIGHTS AND THE ADMINISTRATION OF LAW: A REPORT OF SUHAKAM'S CONFERENCE HELD IN CONJUNCTION WITH THE THIRD MALAYSIAN HUMAN RIGHTS DAY 313-316 (2004).

¹⁷⁵ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 109 (2005).

¹⁷⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 27-38 (2006).

¹⁷⁷ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 107 (2005).

¹⁷⁸ Dato' Siew Kioh Choo, *supra* note 46, at 9.

¹⁷⁹ ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 3 (2000).

向其申訴，因此這是最基本之工作，國家人權委員會非常有必要加強其能見度，使馬來西亞人民知道國家人權委員會之存在，才能進而瞭解其組織及職權，使國家人權委員會能夠善盡其職權。

（三）保護者

國家人權機構主要透過其調查權扮演保護者之角色。「巴黎原則」認為，可以授權一國家人權機構負責受理及審議有關個別情況的申訴及請願。提出之主體可以包括個人、個人之代理人、第三人、非政府組織、工會或任何其他代表性組織等。而國家人權機構可以根據以下原則處理這些個案：（1）在法律規定的範圍內，經由調解或和解，達成有拘束力之決定，並求得當事人滿意之解決方案；（2）告知申訴人及請願人其權利，特別是救濟途徑；（3）若非其職權範圍內，將申訴及請願案件，轉送其他權責機關；（4）基於維護申訴人及請願人之權利，對主管當局提出建議，特別是對法律、規章和行政措施提出修正或改革意見。¹⁸⁰

「馬來西亞人權委員會法」第4條也規定，國家人權委員會之職權包括調查關於第12條所規定之人權侵害之申訴。而第12條第1項則規定，委員會得依職權或依被害人、被害群體或其代理人之申訴，調查該個人或群體關於人權受侵害之主張。不過第12條也規定，如果申訴之案件尚繫屬於法院之訴訟程序中或是法院已為確定終局判決，國家人權委員會不得受理之。如果國家人權委員會已進行調查，申訴案後來進入法院繫屬，國家人權委員會也必須停止調查。

為了實踐調查之職權，「馬來西亞人權委員會法」第14條也賦予國家人權委員會「取得及接受所有書面或口頭證據，及審訊所有證人」及「傳喚任何居住在馬來西亞之人出席在馬來西亞之任何會議，並對其以證人身份審訊，或要求其提出任何持有之文件或其他物件」等重要權力。

不過更重要的是調查權行使結果會產生什麼效力？「馬來西亞人權委員會法」第13條規定，如果國家人權委員會未發現人權侵害之情形，委員

¹⁸⁰ Paris Principles, Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competences.

會應記錄調查結果，並必須立即通知申訴人。相反地，如果國家人權委員會發現有人權侵害之情形，國家人權委員會也只能於適當時機將事件提交有關當局或個人，並提供必要之建議，而且沒有規範任何有關當局或個人接到國家人權委員會建議之後的義務，因此即使國家人權委員會經過審慎的調查程序，其所達成的只是建議罷了，是否實踐則視有關當局或個人之意願而定。

從申訴案件數目觀之，幾乎是每年大幅度增加，例如2001年只有319件，但是到2005年已有1,342件，¹⁸¹國家人權委員會認為原因是馬來西亞近幾年人權意識大幅度提昇。¹⁸²但是如上所述，馬來西亞國家人權委員會對於各案件只會提出建議，於是在實踐上，其只對認為有違反人權之事件提出建議，並轉交相關單位，而沒有侵犯人權之事件，則是將其認定為「不需進一步行動」(No Further Action)，¹⁸³當然也就無後續之救濟行為。馬來西亞國家人權委員會曾經舉幾個成功的例子，例如內政部給予共產黨成員女兒國籍，教育部給予一位原為印尼籍被收養小孩國民教育，¹⁸⁴使被退學學生重回學校，促使警察調查被拘留者猝死事件等。¹⁸⁵不過更嚴重的是國家人權委員會並沒有提到其他絕大部分案件之結果，特別是國家人權委員會為何認為案件沒有侵犯人權，而在有違反人權之案件，其提出了哪些建議，政府部門是否回應或改善等等，都難以瞭解。然而此部分是有關個案救濟之重要職權，如果無法落實，個案及無法得到應有之救濟。

除了審理申訴個案之外，國家人權機構作為保護者的另一項利器是訪視之權力，而「馬來西亞人權委員會法」第4條第2項亦賦予此項權力，其規定馬來西亞國家人權委員會得「依據法律及有關拘留處所規定之程序訪視拘留處所，並作必要之建議」。但是比較遺憾的是國家人權委員會也必須承認，即使其每年都進行多次對馬來西亞各居留處所之訪視，例如2005年

¹⁸¹ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 66 (2006).

¹⁸² *Id.* at 65.

¹⁸³ *Id.* at 67.

¹⁸⁴ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 97-98 (2003).

¹⁸⁵ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 129 (2005).

一年之中訪視了二十二個拘禁處所，¹⁸⁶但是這些居留處所之環境並沒有顯著之改善，依舊過度擁擠。¹⁸⁷而人權團體也批評指出，國家人權委員會只是記錄訪視哪些地方，但是卻沒有詳細說明發現哪些問題？應如何改善？等。¹⁸⁸國家人權委員會曾經建議，未來應該修改「馬來西亞人權委員會法」，使其訪視權力不受被訪視單位法律或內規之限制。¹⁸⁹但是此項建議只是著重於國家人權委員會本身訪視權力不受被訪視機關之干擾，卻沒有著重於其訪視之後是否提出確實改進之方法，及這些建議是否真正促使這些處所改進其措施，這些反而才是實質之效果，亦是國家人權委員會應該著重的，而其與國家人權委員會其他建議一樣必須面對效力之問題，即此建議是否能拘束相關機關，這應該在修改「馬來西亞人權委員會法」時一起考量。

柒、結論

國家人權機構之發展，大致可區分為三個時期，而直到1990年代之後才進入重要之擴張期，導致多數國家人權機構之設立。聯合國期待國家人權機構扮演促進者、保護者及橋樑三重角色，雖然聯合國從二次大戰之後便提倡國家人權機構之設立，不過有關各國設立國家人權機構之準則直到1990年之後才完成，「巴黎原則」成為各國設立國家人權機構之重要準則，不論是國家人權機構國際協調委員會、亞太國家人權機構論壇或是人權理事會均以「巴黎原則」評價各國國家人權機構之基準。

雖然馬來西亞設立國家人權委員會之源起，與國際人權發展及國內政治轉變有相當大之關係，不過從官方所指出的原因，可以看出國際壓力佔了相當大之因素。而因為大英國協及亞太區域發展趨勢，影響馬來西亞設立了獨立人權委員會模式之國家人權機構，同時馬來西亞選擇以制定新法律之方式，在其君主立憲內閣體制中設立獨立之國家人權委員會，也因此馬來西亞國家人權委員會分別被國家人權機構國際協調委員會及亞太國家

¹⁸⁶ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 70 (2006).

¹⁸⁷ SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 131 (2005). SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 70 (2006).

¹⁸⁸ Irene Fernandez, *Criticism and Evaluation of SUHAKAM*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER ONE YEAR" 16 (2001).

¹⁸⁹ *Id.* at 48.

人權機構論壇認定為符合「巴黎原則」之A級會員及完整會員。

不過從組織架構觀之，「馬來西亞人權委員會法」已在人事任命部分建構任命程序、成員之代表性、任期、解職要件、豁免權等規範，但是其問題包括行政權掌握任命及解職委員之完全權力、委員任期太短、專任委員不足等。在經費部分，馬來西亞政府已提供相當經費給國家人權委員會，但是是否完全充分，則是尚有疑問，同時或可將國家人權委員會之預算編列，直接由國會決定之。而經過幾年之努力，馬來西亞國家人權委員會已有相當不錯之辦公空間、設立地區辦公室、建構完備之內部組織架構，也能聘任相當數量之職員，但是遺憾的是馬來西亞國家人權委員會並無權力訂定其對職員之懲戒規則。

有關職權部分，「馬來西亞人權委員會法」確認了國家人權委員會之職權方向，也包括了聯合國所期待的橋樑、促進者及保護者三大功能，就扮演橋樑之角色而言，馬來西亞國家人權委員會已建議政府應積極加入國際人權條約，但是並沒有得到馬來西亞政府之回應，此與馬來西亞政府對於國家人權委員會之態度有關，政府一直認為國家人權委員會是敵對者，卻不夠誠懇面對人權之實踐。而在與民間團體互動部分，在國家人權委員會剛開始成立時，民間團體並不信任其可扮演獨立之角色，民間團體也一直對委員之背景有所質疑，認為大多是前任官員人權專業背景不足，但是經過幾年努力，民間團體已漸能肯定國家人權委員會之獨立性及專業性。

就促進者之角色而言，國家人權委員會在人權教育及人權意識提升之努力，已逐漸為馬來西亞人民所肯認，但是其亦必須面對本身不夠為人民所熟知之困境，而在針對各種人權議題提出意見部分，經過幾年之努力，其所關注之議題逐漸廣泛及完備，並以針對各種人權議題提出意見，即使是有關敏感的伊斯蘭教及國家安全等議題，國家人權委員會亦沒有迴避，也因此逐漸得到民間團體之肯定，例如民間團體認為國家人權委員會在內部組織更完善、活動越來越多、特別事項：對於集會自由、被拘禁者之自由、原住民之權利及傳統權利、弱勢者權利、人權教育活動、性別平等、

批准國際人權條約等事項，均有所進步及助益。¹⁹⁰但是國家人權委員會所面臨的最大問題是馬來西亞政府不願意遵循國家人權委員會之意見，對於各種人權建議置之不理。

就保護者之角色而言，馬來西亞國家人權委員會之成效並不好，對於多數案件並沒有積極處理，國家人權委員會並沒有提出完備地對於個案之建議及追蹤政府改善，對於訪視各拘禁處所亦未提出完整的訪視內容及具體建議，此部分影響實際之人權救濟。

而以上馬來西亞國家人權委員會職權無法完全發揮的重要原因是馬來西亞政府不善意回應國家人權委員會之各種意見及建議，其根本法律理由是「馬來西亞人權委員會法」並沒有規定國家人權委員會各種意見及建議之效力，因而即使國家人權委員會努力地提出相關人權議題之意見及建議，但是這些意見及建議並無法拘束政府，使得國家人權委員會實質上只是扮演提出諮詢意見之角色，如果要期待馬來西亞國家人權委員會能夠在人權保障有更積極之角色，恐怕必須賦予其意見及建議之拘束力，否則只能期待政府難以預測的善意。

無論當時馬來西亞政府設立國家人權委員會是否真心地爲了促進及保障人權，歷經了六年的努力，馬來西亞國家人權委員會已有些許成就，但是當然也必須面對諸多挑戰，特別是政府之漠視，但是馬來西亞國家人權委員會對於人權有正面之貢獻。

¹⁹⁰ Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *supra* note 66, at 72-76.

參考文獻

一、中文部分

(一) 書籍

Wm. Theodore De Bary 著，陳立勝譯，亞洲價值與人權，正中書局，2003 年。

大英國協秘書處，國家人權機構最佳作法，大英國協秘書處，2001 年。

林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法－權力分立，學林，2003 年 10 月。

林若雲，馬哈迪主政下的馬來西亞國家與社會關係（1981-2001），韋伯文化，2001 年。

廖福特，聯合國對國家人權委員會之推動與實踐，人權理論與歷史論文集，國史館主編，2004 年。

廖福特，創設國家人權機構－理想、類型及憲改，收於湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實務第五輯，中央研究院法律學研究所籌備處出版，2007 年 3 月。

蔡源林，馬來西亞伊斯蘭國教化之歷史淵源，收錄於蕭新煌主編，東南亞的變貌，中研院，2000 年。

獨立出版社翻譯，馬來西亞聯邦憲法，附：檳榔嶼州憲法・馬六甲州憲法，藝華出版印刷有限公司，1958 年。

(二) 期刊

蔡源林，馬來西亞伊斯蘭律法之變遷，世界宗教學刊，創刊號，2003 年 5 月。

二、英文部分

- Maria Chin Abdullah, *Rights of Women and Children*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS” (2004).
- Tan Sri Anuar Zainal Abidin, *HRC of Malaysia: Challenges Ahead for Human Rights in Malaysia*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 (2000).
- Address by Mary Robinson to the International Co-ordinating Committee, Geneva, 18 April 2001.
- ZAKARIA HAJI AHMAD, GOVERNMENT AND POLITICS OF MALAYSIA (1987).
- WU MIN AUN, THE MALAYSIAN LEGAL SYSTEM (2004).
- ABDUL AZIZ BARI, CABINET PRINCIPLES IN MALAYSIA THE LAW AND PRACTICE (2002).
- ABDUL AZIZ BARI, MALAYSIAN CONSTITUTION A CRITICAL INTRODUCTION (2003).
- Dennis J. Block, Michael J. Maimone & Steven B. Ross, *The Duty of Loyalty and the Evolution of the Scope of Judicial Review*, 59 BROOK. L. REV. (1993).
- Stephen Mcg. Bundy & Einer Elhauge, *Knowledge about Legal Sanctions*, 92 MICH. L. REV. (1993).
- Dato’ Siew Kioh Choo, “The Background, Structure, Functions and Perspective of the NHRC of Malaysia,” paper presented to Conference on NHRIs in the Asia-Pacific, Taiwan Foundation for Democracy and Taiwanese Society of International Law, Taipei, 22 and 23 October 2005.
- ROBERT CHARLES CLARK, CORPORATE LAW (1986).
- MARY LOUISE CLIFFORD, THE LAND AND PEOPLE OF MALAYSIA (1968).
- Commission on Human Rights, Resolution 1999/72, E/CN.41 RES/1999/72,

- (1999).
- Robert Cooter & Bradley J. Freedman, *The Fiduciary Relationship: Its Economic Character and Legal Consequences*, 66 N. Y. U. L. REV. (1991).
- Datuk Param Kumaraswamy, *Opening Address: Need for Full-Time Commissioners*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS” (2004).
- Frank H. Easterbrook & Daniel R. Fischel, *Antitrust Suits by Targets of Tender Offers*, 80 MICH. L. REV. (1982).
- FRANK H. EASTERBROOK & DANIEL R. FISCHEL, *THE ECONOMIC STRUCTURE OF CORPORATE LAW* (1992).
- Melvin A. Eisenberg, *The Duty of Good Faith in Corporate Law*, 31 DEL. J. CORP. L. (2006).
- PHILIP ELDRIDGE, *EMERGING ROLES OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN SOUTHEAST ASIA* (2002).
- ERA CONSUMER MALAYSIA, *PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999* (2000).
- ERA CONSUMER MALAYSIA, *PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR”* (2001).
- ERA CONSUMER MALAYSIA, *PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 2 YEARS” HOW HAS THE COMMISSION PLAYED A ROLE IN PROMOTING AND PROTECTING HUMAN RIGHTS IN MALAYSIA?* (2002).
- ERA CONSUMER MALAYSIA, *SEMINAR ON UNDERSTANDING HUMAN RIGHTS & ISLAM: MOTIVATION, IDEOLOGY AND RELEVANCE IN A CONTEMPORARY SOCIETY* (2002).
- ERA CONSUMER MALAYSIA, *PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 3 YEARS” RECOMMENDATIONS FOR PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND THE GOVERNMENT’S RESPONSE* (2003).

ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON SUHAKAM : AFTER 4 YEARS “CHANGING THE HUMAN RIGHTS PARADIGM IN MALAYSIA” (2004).

Carolyn Evans, *Human Rights Commissions and Religious Conflict in the Asia-Pacific Region*, ICLQ 53.3.

Shad Saleem Faruqi, *A Constitutional Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 (2000).

Irene Fernandez, *Gender and NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 (2000).

Irene Fernandez, *Criticism and Evaluation of SUHAKAM*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” (2001).

Steve Gan, *Press Freedom: Three Things SUHAKAM can do*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” (2001).

General Assembly, Resolution 52/128, A/RES/52/128,(1998).

Ronald J. Gilson, *Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function*, 49 AM. J. COMP. L. (2001).

GOVERNMENT OF MALAYSIA, MALAYSIA FEDERAL CONSTITUTION (1979).

GOVERNMENT OF MALAYSIA, FEDERAL CONSTITUTION (2003).

Kent Greenfield, *Ultra Vires Lives! A Stakeholder Analysis of Corporate Illegality (with Notes on How Corporate Law could Enforce International Law Norms)*, 87 VA. L. REV. (2001).

WILLARD A. HANNA, THE FORMATION OF MALAYSIA NEW FACTOR IN WORLD POLITICS (1964).

ANDREW HARDING, *Law, GOVERNMENT AND THE CONSTITUTION IN MALAYSIA* (1996).

- Mohd Nasir Hashim, *General Overview on SUHAKAM, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR”* (2001).
- Tan Sri Harun Hashim, *Assessment of Human Rights in Malaysia and the Role of Suhakam in Promoting and Protecting Human Rights, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR”* (2001).
- Tan Sri Harun Hashim, *SUHAKAM’s Achievements in Monitoring Democracy and the Rule of Law in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 3 YEARS”* (2003).
- R. H. HICKLING, *MALAYSIAN PUBLIC LAW* (1997).
- Nicholas Howen, *Legitimacy & Effectiveness: Putting the Paris Principles, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 2 YEARS”* (2002).
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY AND OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS* (2005).
- MICHAEL JACOBSEN & OLE BRUUN, *HUMAN RIGHTS AND ASIA VALUES: CONTESTING NATIONAL IDENTITIES AND CULTURAL REPRESENTATIONS IN ASIA* (2000).
- JAMEAH MOHD JAN, *MALAYSIA IN BRIEF 2003* (2003).
- AMARJIT KAUR & IAN METCALFE, *THE SHAPING OF MALAYSIA* (1999).
- Chiam Heng Keng, *The Role and Challenges of SUHAKAM in Promoting and Protecting Human Rights, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 2 YEARS”* (2002).
- Chiam Heng Keng, *SUHAKAM’s Recommendations and the Government’s Response, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE*

- NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 3 YEARS” (2003).
- Chiam Heng Keng, *Overview of SUHAKAM’s Annual Report 2003*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS” (2004).
- Cheah Boon Kheng, *Politics*, in THE SHAPING OF MALAYSIA (Amarjit Kaur and Ian Metcalfe eds., 1999).
- C. Raj Kumar, *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*, 19 AM. U. INT’L L. REV. (2003).
- Jonathan Macey, *The Nature of Conflicts of Interests within the Firm*, 31 IOWA J. CORP. L. (2006).
- MALAYAN LAW JOURNAL SDN BHD, MLJ STATUTE SERIES, HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA ACT 1999 (ACT 597) (2000).
- MALAYSIAN NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, MALAYSIAN CHARTER ON HUMAN RIGHTS (1999).
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, HUMAN RIGHTS 2003 ANNUAL REPORT ON NORWAY’S EFFORTS TO PROMOTE HUMAN RIGHTS (2004).
- Marimutbu Nadason, *Welcome Address*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 (2000).
- Colin Nicholas, *SUHAKAM and Indigenous People*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” (2001).
- FRITZ NICOLE AND MARTIN FLAHERTY, UNJUST ORDER: MALAYSIA’S INTERNAL SECURITY ACT (2003).
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS BOOKLET (2002).
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, NATIONAL INSTITUTIONS PROGRAMMES, EUROPE, CENTRAL ASIA AND THE

- CAUCASUS REGIONS NATIONAL INSTITUTIONS REGIONAL ACTIVITIES UPDATE (2003).
- PERCETAKAN NASIONAL MALAYSIA BERHAD, HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA ACT 1999 LAWS OF MALAYSIA ACT 597 (2000).
- ANNA-ELINA POHJOLAINEN, THE EVOLUTION OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS THE ROLE OF THE UNITED NATIONS (2006).
- P. Ramakrishnan, *SUHAKAM: What Assessment, Whose Future? in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS"* (2003).
- MARY ROBISON, A VOICE FOR HUMAN RIGHTS (2006).
- Edward Rock & Michael Wachter, *Dangerous Liaisons: Corporate Law, Trust Law and Interdoctrinal Legal Transplants*, 96 NW. U. L. REV. (2002).
- David Rosenberg, *Making Sense of Good Faith in Delaware Corporate Fiduciary Law: A Contractarian Approach*, 29 DEL. J. CORP. L. (2004).
- Patrick J. Ryan, *Strange Bedfellows: Corporate Fiduciaries and the General Law Compliance Obligation in Section 2.01(a) of the American Law Institute's Principles of Corporate Governance*, 66 WASH. L. REV. (1991).
- MUHAMMAD IKMAL SAID & ZAHID EMBY, MALAYSIA: CRITICAL PERSPECTIVES ESSAYS IN HONOUR OF SYED HUSIN ALI (1996).
- Hillary A. Sale, *Delaware's Good Faith*, 89 CORNELL L. REV. (2004).
- Charles Santiago, *Economic, Social and Cultural Rights, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON "SUHAKAM AFTER 3 YEARS"* (2003).
- STEVEN SHAVELL, FOUNDATIONS OF ECONOMIC ANALYSIS OF LAW (2004).
- KUA KIA SOONG, THE MALAYSIAN CIVIL RIGHTS MOVEMENT (2005).
- SOUTH ASIA HUMAN RIGHTS INFORMATION CENTRE, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE ASIA PACIFIC REGION. REPORT OF THE ALTERNATE NGO CONSULTATION ON THE SECOND ASIA-PACIFIC

- REGIONAL WORKSHOP ON NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (1998).
- SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIAN HUMAN RIGHTS REPORT CIVIL AND POLITICAL RIGHTS IN 2000 (2000).
- SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIAN HUMAN RIGHTS REPORT CIVIL AND POLITICAL RIGHTS IN 2001 (2001).
- SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIA: HUMAN RIGHTS REPORT 2003 (2003).
- SUARA RAKYAT MALAYSIA (SUARAM), MALAYSIA: HUMAN RIGHTS REPORT 2004 (2005).
- Memorandum from Civil Society to THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (SUHAKAM) AND GOVERNMENT OF MALAYSIA, *in* ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR” (2001).
- Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/52/36, 29 October 1997.
- Speech by Mary Robinson at National Human Rights Workshop, Surabaya, 22 November 2000.
- SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2001 (2002).
- SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2002 (2003).
- SUHAKAM, REVIEW OF THE INTERNAL SECURITY ACT 1960 (2003).
- SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2003 (2004).
- SUHAKAM, ADEQUATE HOUSING: A HUMAN RIGHT. A REPORT OF SUHAKAM’S SEMINAR ON HUMAN RIGHTS PERTAINING TO BASIC NEEDS (2004).
- SUHAKAM, HUMAN RIGHTS AND THE ADMINISTRATION OF LAW: A REPORT OF SUHAKAM’S CONFERENCE HELD IN CONJUNCTION WITH THE THIRD MALAYSIAN HUMAN RIGHTS DAY (2004).
- SUHAKAM, MALAYSIAN HUMAN RIGHTS DAY 2002 PROCEEDINGS OF THE CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS AND EDUCATION (2004).

SUHAKAM, REPORT ROUND TABLE DISCUSSION: RIGHTS AND OBLIGATIONS UNDER CEDAW (2004).

SUHAKAM, ROUNDTABLE DISCUSSION ON EDUCATION FOR CHILDREN WITH DISABILITIES (2004).

SUHAKAM, TRAFFICKING IN WOMEN AND CHILDREN REPORT OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA (2004).

SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2004 (2005).

SUHAKAM, ANNUAL REPORT 2005 (2006).

KEVIN YL TAN & THIO LI-ANN, CONSTITUTIONAL LAW IN MALAYSIA & SINGAPORE (1999).

Ramdas Tikamdas, *SUHAKAM: Analysis of Maiden Parliamentary Report, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER ONE YEAR”* (2001).

Ramdas Tikamdas, *Evaluation of SUHAKAM, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 2 YEARS”* (2002).

Ramdas Tikamadas, *Government’s Response to SUHAKAM Reports and Recommendations to Protect and Promote Human Rights, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF THE NATIONAL CONSULTATION ON “SUHAKAM AFTER 4 YEARS”* (2004).

UNITED NATIONS, *Fact Sheet No. 19*, NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (1994).

UNITED NATIONS, PROFESSIONAL TRAINING SERIES NO. 4 NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (1995).

THOMAS A. J. A. VANDAMME AND JAN-HERMAN REESTMAN, AMBIGUITY IN THE RULE OF LAW THE INTERFACE BETWEEN NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL SYSTEM (2001).

Amanda Whiting, *Situating Suhakam: Human Rights Debates and Malaysia’s National Human Rights Commission*, 39 STAN. J INT’L L. (2003).

Cynthia A. Williams, *Corporate Compliance with the Law in the Era of Efficiency*, 76 N. C. L. REV. (1998).

Elizabeth Wong, *The NGO Perspective*, in ERA CONSUMER MALAYSIA, PROCEEDINGS OF FORUM ON UNDERSTANDING THE HUMAN RIGHTS COMMISSION ACT 1999 (2000).

ELIZABETH WONG, CRITICAL VOICES ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2002).

Guidelines for National Human Rights Institutions for submission of written statements, *available at*

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm/>, latest visit May 1, 2008.

Office of High Commissioner for Human Rights 網站, *available at*

http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/8_1.htm/, latest visit June 26, 2006.

Office of High Commissioner for Human Rights 網站, *available at*

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11.htm/>, latest visit May 1, 2008.