

CRC 首次國家報告審查會議結論性 意見——逐步落實與未來展望

林沛君

東吳大學人權碩士學位學程助理教授

壹、前言

2015年3月，聯合國兒童權利委員會前主席 Jakob (Jaap) E. Doek 教授應兒少民間團體邀請來台，參與有關兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child，以下簡稱「CRC」或「公約」）的研討會及工作坊。筆者記得，針對兩年後即將舉行之「中華民國兒童權利公約首次國家報告」（以下簡稱「CRC 首次國家報告」）審查，Doek 教授對當時參與兒童權利公約工作坊的近 20 個民間兒少團體表示，兒少民間團體在落實公約的過程中應該要與政府成為「夥伴關係」（partnership），一方面監督政府，但同時也儘可能地提供協助。

本次評論之兩篇文章〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉（簡慧娟、吳慧君，2018）及〈兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見的挑戰〉（簡慧娟、蕭珮姍，2018）清楚回顧並描述了我國長期推動兒童權利公約的歷程。該兩篇文章中詳細說明我國推動《兒童權利公約》之國內法化、辦理 CRC 首次國家報告及該報告結論性意見之工作狀況，由內文亦可觀察到兒少民間團體於此段過程中扮演極為重要的角色——不論是自 1992 年由台灣展翅協會等肇始之推動運動、¹2014 年《兒童權利公約施行法》（以下簡稱《CRC 施

1 〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉一文中描述 1992 年「『國際終止童妓協會台灣委員會』」（2009 年 7 月更名為『台灣展翅協會』等 NGO 開始推動簽署或加入 CRC 運動。2000 年『中華民國兒童人權協會』也結合其他 27 個民間團體成立『台灣加入聯合國兒童權利公約聯盟』，藉以提升及改善國內兒童人權，NGO 並就我國加入 CRC 持續向聯合國進行遊說）；以及 2012 年國內關心兒童人權的民間團體再度結合成立『推動兒童權利公約國內法化 NGO 行動聯盟』，倡議以施行法方式推動 CRC。兒少團體為推動 CRC 施行法，透過記者會、拜會行政和立法部門，並草擬『兒童權利公約施行法』草案」（簡慧娟、吳慧君，2018：引自該文頁 2、3）。

行法》)之倡議、乃至於現階段之後續實踐工作，皆可觀察到兒少民間團體的努力不懈與影響力。

因此，本文擬著重於兒少民間團體之觀察角度，回應該兩篇文章並就我國落實 CRC 之現況提出些許淺見，期望能對逐步實踐 CRC 規範的工作提供幾點思考。

貳、NGO 倡議與推動 CRC 的歷史脈絡

一、CRC 草案協商的過程

在國際的層面上，依據國外學者對於 CRC 草案協商的歷史回顧，NGO 團體自草案協商初期即對 CRC 展現相當之動能，更集結力量成立一「特別 NGO 小組」(Ad Hoc NGO Group)，針對條文草案提出一系列建議供各國政府代表參考(林沛君，2017)。特別值得一提的是，幾乎整部公約的內容皆可觀察到 NGO 的影響力(Cohen, 1990)；特別是其中 40 項實質條文中，至少有 13 項係由 NGO 團體所提出，例如政府應積極宣導公約之精神與規範，促進其國人對於 CRC 的認識、² 兒少性剝削相關條文及兒童被害人的身心回復及重返社會等(Cohen, 1990)，聯合國兒童基金會(UNICEF)亦指派專家代表就草案版本進行評估。儘管部份 NGO 的主張最終並未獲得通過(例如非婚生子女的權利保障)(Cohen, 1990)，但著名兒童權利學者 Cantwell (1992) 仍指出「正因為 NGO 團體所能汲取之專業深度，加上其凝聚力與審慎準備，使其能對這樣一份鮮見之完整公約的許多層面帶來影響」；³ 而這些 NGO 團體於公約制定後仍持續致力於 CRC 落實的監督及提供兒童權利相關之教育訓練(林沛君，2017)。

由此可見，NGO 團體對於形塑兒少為權利主體的 CRC 核心理念，有莫大貢獻。除了在不同人權領域的廣泛專業及實務經驗外，NGO 團體亦是傳達

2 即 CRC 第 42 條至第 45 條，其中包括「國家有義務以適當及積極的方法，使成人與兒童都能普遍知曉公約之原則及規定」及兒童權利委員會之職責範圍等。

3 Nigel Cantwell 亦為受邀參與我國 CRC 首次國家報告五位國際專家之一。Cantwell 曾以 NGO 協調員身分參與 CRC 起草過程，並曾擔任 2009 年聯合國兒童替代性照顧準則推動的首席顧問(衛生福利部社會及家庭署)。

民眾實際需求及期待給政府的溝通橋樑。而有別於《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》及《消除對婦女一切形式歧視公約》等其他人權公約，聯合國大會最終通過的 CRC 條文第 45 條則特別載明兒童權利委員會得邀請「各專門機構」提供專家意見，⁴ 亦顯示出公約制定者對於 NGO 團體日後協助落實公約的期待。

二、我國兒權公約施行法的倡議與實踐

(一) 制定 CRC 施行法與否的爭議

2009 年，立法院三讀通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下簡稱《兩公約施行法》），開啟後續《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下簡稱《婦女公約》）、CRC 及《身心障礙者權利公約》（以下簡稱《身權公約》）之國內法化。儘管有《兩公約施行法》的立法模式可供依循，由十多個兒少民間團體所組成的兒少團體聯盟亦強力呼籲透過制訂施行法的方式，⁵ 讓 CRC 成為我國內法，以確實保障兒童少年權益；⁶ 惟誠如〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉（簡慧娟、吳慧君，2018：原稿 4）乙文所述，究竟是否應以制定施行法的方式將 CRC 國內法化，當時亦歷經一番爭辯與討論。進一步而言，衛生福利部曾於 2013 年委辦「推動聯合國兒童權利

4 該條部分內容為：「為促進本公約有效實施並鼓勵在本公約所涉領域之國際合作：(a) 各專門機構、聯合國兒童基金會與聯合國其他機構應有權指派代表出席就本公約中屬於其職責範圍之相關條款實施情況之審議。委員會得邀請各專門機構、聯合國兒童基金會以及其他認為合適之其他主管機關，就本公約在屬於其各自職責範圍內領域之實施問題提供專家意見。委員會得邀請各專門機構、聯合國兒童基金會與聯合國其他機構就其運作範圍內有關本公約之執行情況提交報告」。

5 即「推動兒童權利公約國內法化 NGO 行動聯盟」，其成員包括台灣展翅協會、兒童福利聯盟、勵馨基金會、至善社會福利基金會、台灣關愛之家協會、台灣少年權益與福利促進聯盟、台灣兒童暨家庭扶助基金會等。

6 該聯盟於 2013 年年底至 2014 年年初曾拜會政府部會並提出《兒童權利公約國內法化說帖》，該部分之內容主要為「馬英九總統於 2012 年接見聯合國兒童權利委員會前主席 Jaap E. Doek 時曾表示，儘管我國失去聯合國代表權，但可透過制訂施行法的方式，讓該公約成為我國內法，以確實保障兒童少年權益。聯盟在此呼籲：一、政府除宣示外，更應有實際作為，向國際社會展現我國對兒少人權的重視，與願遵守落實《兒童權利公約》的決心。二、繼《消除對婦女一切形式歧視公約》、《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》的國內法化之後，《兒童權利公約》及其已生效之任擇議定書的國內法化應是現階段最為重要的議題。三、我國既尊重人權並致力建構國際人權之內國法制，對於普遍性最高、且對國家社會的今日與未來影響甚鉅的《兒童權利公約》之國內法化，就更應立即採取行動！」。

公約委託計畫」，針對 CRC 可能之國內法化方式邀請政府部門及民間團體代表召開多次座談會，其中對於制定 CRC 施行法之顧慮包括「依兩公約及消除對婦女一切形式歧視公約推動經驗觀之，後續推動所需行政資源龐大，恐排擠現有推動業務之人力與行政資源；又目前兒童及少年福利與權益保障法及相關法規對於兒童權利公約所規範之事項多已納入規範，在現行法規已有規範及維護法定安定性前提下，另立新法，將因法令過多導致適用疑義……」。⁷

由《CRC 施行法》實施至今以觀，依循《兩公約施行法》及《婦女公約施行法》，以制定施行法模式將 CRC 國內法化，對於確立各項落實工作（如法規檢視、首次國家報告）並要求政府部門於相關時程內完成施行法之要求，確有其效果。此外，就兒少民間團體及兒少而言，亦有更多機會與政府針對各項兒少議題進行對話，並以公約標準及前開各項落實工作為基準，聚焦於兒童權利如何具體實踐。惟是否有如前述所顧慮「恐排擠現有推動業務之人力與行政資源」之情形，目前則無相關資訊可供進一步評估。但不論是法規檢視、首次國家報告之籌備或結論性意見的落實，在歷經首次辦理之經驗後，相信未來相關政府部會於檢討評估時，亦能汲取經驗摸索出更有效率之執行方式。

（二）首次國家報告及國際審查籌備作業

〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉文中清楚描述 CRC 首次國家報告之撰寫過程及國際審查籌備經驗。筆者自 2015 年起即以民間身分參與相關會議並代表台灣兒童權利公約聯盟出席「兒童權利公約首次國家報告國際審查諮詢小組」會議。欲藉此回應前揭文中所述，就本次國際審查之五位審查委員人選之擬定、整體審查流程之規劃及掌握給予高度肯定。除 Jakob (Jaap) E. Doek 教授於 CRC 委員會擔任多年主席的當然不二人選外，其他委員亦皆曾擔任聯合國兒童權利委員會委員或曾參與其他兒童相關公約之起草，且具不同兒少權利領域之專長或積極參與 UNICEF 的工作，只不過未能邀請到亞洲代表參與實屬小小遺憾。

7 詳衛生福利部代表於立法院之「兒童權利公約施行法草案『案審查報告』」，立法院第 8 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書，院總第 1684 號，委員提案第 16115 號之，2014 年 5 月 7 日印發，討 410。

（三）兒少參與——期待政府鼓勵更多元的兒少代表表達意見

CRC 中有關兒童被傾聽的權利強調的內涵包括兒童的參與也就是一個促進資訊分享及兒少與成人相互尊重並進行對話的過程（兒童權利委員會，第 12 號一般性意見）。本次 CRC 國家報告審查可以觀察到兒少廣泛的參與，審查委員於結論性意見亦特別指出兒少的參與對審查會至關重要。此次國家報告審查會議中有七份兒少報告，並有 68 位兒少參與審查會議與五位審查委員進行不公開對話，實屬不易。除了 NGO 團體的協助外，誠如〈兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見的挑戰〉乙文中所述，透過政府補助鼓勵 NGO 培力兒少表達觀點及自身經驗亦是關鍵。未來期待政府部門及民間團體除於各個層面（如兒少代表、兒少議會等）鼓勵兒少參與及持續確保兒少意見表達之管道外，亦能更關注弱勢兒少及少數族群兒少的代表性，投入更多的心力與資源於這群兒少的參與權，以確實達到平等保障兒少的公約精神。

參、對於如何落實結論性意見的建議

本次五位國際審查委員提出高達 98 項之 CRC 首次國家報告國際審查結論性意見，數量上是其他鄰近國家首次 CRC 國家報告結論性意見之二至三倍之多。⁸ 而此當然是反映了我國所採取之特殊審查模式——不僅政府、兒少團體及兒少代表皆有機會與委員進行更長時間、更深入的對話，委員們來台前的準備工作包括問題清單的提出及各項資料之閱讀準備等，亦是聯合國兒童權利委員會一般國家報告審查難以企及的。不難想像，對政府部門而言，98 項結論性意見應如何逐一落實確實是一項龐大的工程。實則，在聯合國人權公約中包括婦女公約、身權公約等皆有採行所謂的「後續追蹤」（follow-up procedure）機制，亦即於結論性意見中敘明應首先落實之項次，建議締約國於結論性意見公布後一年內優先落實。該等機制一定程度上反映出各締約國落實人權公約國家報告審查結論性意見的經驗——項次太多、過於複雜的結論性意見將不利於締約國聚焦的困境。儘管 CRC 國家報告並無後續追蹤之相關規範，但此一機制設計之精神及具體步驟，仍不失為政府部門落實 CRC 結論性意見之參考。

⁸ 例如日本跟新加坡第一次 CRC 結論性意見為 49 項，南韓為 32 項，而紐西蘭則為 33 項。

肆、小結

筆者自 2016 年初起即以民間團體代表身分參與本次國家報告審查之籌備諮詢，過程中深感各界對於國際專家來台審查我國兒少權利實踐狀況的高度期待以及衛生福利部承辦工作人員投入之心力。而這段由倡議兒權公約施行法到逐步落實 CRC 首次國家報告國際審查結論性意見的歷程，對政府部門、兒少民間團體及其他積極參與者而言，實具有重新認識及體認何為兒童權利的重大意義，這也正是人權公約國內法化最重要的目標之一。衷心期待國際審查結論性意見能穩健的逐一落實，以使國內兒少權利的保障能與國際的人權標準同步，為國內兒少帶來一個嶄新的未來。

參考文獻

- Cantwell, Nigel. 1992. "The Origins, Development and Significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child." In *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the "Travaux Preparatoires"*, edited by Sharon Detrick, 19–30. Netherlands: Springer.
- Cohen, Cynthia. 1990. "The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child." *Human Rights Quarterly* 12, 1: 137–147.
- 林沛君。2017。〈兒童權利公約在台灣的國內法化——以離婚後子女親權行使與兒少安置案件中兒童及少年被傾聽的權利為例〉。國立政治大學法律學博士論文。
- 簡慧娟、吳慧君。2017。〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉。《社區發展季刊》157：42–53。
- 簡慧娟、蕭珮姍。2018。〈兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見的挑戰〉。《社區發展季刊》162：4–14。
- 衛生福利部社會及家庭署。〈中華民國兒童權利公約首次國家報告國際審查委員會〉。聯合國兒童權利公約：CRC 資訊網。https://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=member。2018/9/28。
- 聯合國兒童權利委員會。2009。〈第 12 號一般性意見書〉。聯合國兒童權利公約：CRC 資訊網。<https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/144>