加入「消除對婦女歧視公約」之後

●廖福特／英國牛津大學法學博士、中研院法律研究所副研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

立法院在2007年1月5日通過行政院函請審議的「消除對婦女歧視公約」，並於同年2月9日獲陳總統批准並頒發加入書，完成國內法定程序。這是多年來立法院所通過的第一個國際人權條約，理論上我國應該將此加入書直接向聯合國秘書長存放，但是外交部考量我國不具聯合國會員資格，於是在2007年3月委由南太平洋友邦諾魯，代交聯合國秘書處，轉函給秘書長潘基文。[1]但是潘基文於3月下旬退件給諾魯，理由是「台灣是中華人民共和國的一部分」，不具有國家資格。

以上發展引發重要法律問題：「消除婦女歧視公約」已經完成國內條約審議程序，但卻無法完成向聯合國秘書長存放加入書，這種情形之下是否有國內法效力？其次，加入「消除婦女歧視公約」更重要的是完整實踐其內涵，此問題更應重視。

一、國內法地位

從國內法角度觀之，大法官會議解釋中有關條約之解釋主要為釋字329號，其有幾個重點。第一，對憲法所稱之條約作定義，大法官認為憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。第二，有關條約之法律地位，大法官認為依憲法規定所締結之條約，其位階同於法律。第三，就規範應送立法院審議之國際文件範圍而言，大法官認為名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議。基於此，「消除婦女歧視公約」既然已經立法院審議及總統頒發加入書，自應有國內法效力。

如果以上詮釋還是無法明確解決「消除婦女歧視公約」之國內法地位，或許我們應

該考慮以訂定國內特別法之方式，例如「消除婦女歧視公約施行法」，使「消除婦女歧視公約」有國內法地位。例如幾年來對於批准「公民與政治權利公約」及「經濟社會文化權公約」之後，如果無法向聯合過秘書長存放的話，不論是民進黨政府或是國民黨政府都認為應該訂定兩個公約的施行法，以解決此問題。然而對於「消除婦女歧視公約」，卻沒有確定類似之方案，筆者認為如果兩公約必須如此作的話，針對「消除婦女歧視公約」亦應作類似之處理方法，未來如果更進一步加入或批准更多人權條約時，或可整併為「國際人權條約施行法」，逐步擴充至其他國際人權條約。

二、具體實踐

「消除婦女歧視公約」共有三十個條文，並且分為六個部分。第一至第四部分是有關實質權利條款，其中第一部分定義何謂歧視並規定國家之義務，第2條要求各國在法律層面消除婦女歧視，第3條則是要求各國制訂法律，積極地謀求婦女之發展及權利保障，第4條要求各國為加速實現男女事實上的平等而採取暫行特別措施，第5條要求各國應採取一切適當措施以改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於因性別而分尊卑觀念或基於男女定型任務的偏見、習俗和一切其他方法，同時家庭教育應包括正確了解母性的社會功能和確認教養子女是父母的共同責任。第6條要求各國消除一切形式婦女販賣和迫使婦女賣淫以進行剝削的行為。第二部分保障婦女參與公眾及政治生活之平等，包括選舉權、被選舉權、擔任各級政府公職、參加各國際組織的工作、取得、改變或保留國籍的權利。第三部分規定婦女在經濟、社會及文化權保障之平等，包括教育平等、工作平等、醫療保健平等、經濟福利平等、農村婦女之平等。第四部分則是有關私法領域之平等，包括私法契約能力平等、婚姻和家庭關係平等，此部分亦包括私人領域之歧視，是婦女人權條約相當大之突破。[2]第五部分規定監督之機制，而第六部分則是一般條款。[3]

一個國家批准或加入「消除婦女歧視公約」之後必須負擔兩項義務，一者是實踐之義務，另一者是報告之義務。

就實踐義務而言，「消除婦女歧視公約」有相當廣泛之要求，首先是各國有義務在法律層面消除婦女歧視，「消除婦女歧視公約」第2條要求各國立即採用一切適當辦法推行政策以消除對婦女的歧視，因此第一步驟是如果各國男女平等的原則尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現此項原則。第二步驟是在有了法律原則之後各國必須採取適當立法和其他措施禁止對婦女的一切歧視。第三步驟是確立男女平等權利的法律保護，因此要求各國之法院及其他國家機構都不能違背這項義務。第四步驟則是要求各國家之機關不採取任何歧視婦女的行為或作法。第五步驟則是要求消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視。第六步驟則是改善傳統規範，因此各國應該採取一切適當措施以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例，而其中亦包括各國應廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。[4]

第二是各國必須制訂法律維護婦女之各項權利，「消除婦女歧視公約」第3條要求各國積極地謀求婦女之發展及權利保障，而且其範圍必須包括婦女在政治、社會、經濟及文化各領域中之權利。

第三是各國為了加速實現男女事實上平等可以採取暫行特別措施，「消除婦女歧視公約」第4條規定為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不得視為本公約所指的歧視，但是這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後停止採用。同時各國為保護母性而採取的特別措施不得視為歧視。

第四是各國必須採取一切適當措施以改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於因性別而分尊卑觀念或基於男女定型任務的偏見、習俗和一切其他方法，同時家庭教育應包括正確了解母性的社會功能和確認教養子女是父母的共同責任。

第五是各國必須採取一切適當措施，包括制定法律，以消除一切形式販賣婦女及迫使婦女賣淫以進行剝削的行為。

由以上亦可知一個已批准或加入「消除婦女歧視公約」公約之國家必須負擔相當廣泛之義務，包括修改憲法或法律、制訂新法律、採取特別措施、甚至改善國家內之社會和文化行為模式及風俗習慣等。

就報告義務而言，「消除婦女歧視公約」第18條規定各國應就其本國為使本公約各項規定生效所通過的立法、司法、行政或其他措施以及所取得的進展，向聯合國秘書長提出報告，供「消除婦女歧視委員會」審議。而其提出之期限是在公約對其國家生效後一年內提出，並且自此以後至少每四年提出，或是隨時在「公約委員會」的請求下提出。而第18條也規定各國報告中得指出影響履行本公約規定義務的各種因素和困難。

因而總統頒佈「消除婦女歧視公約」加入書只是台灣實踐此公約之起點，或許行政部門應該借重行政院婦權會之專長，針對台灣還未符合「消除婦女歧視公約」之部分，作完整深入之思索，並提出規劃，甚至擬出多年期之行動計畫，如此方可完整實踐「消除婦女歧視公約」，同時作為台灣未來實踐其他人權條約之典範。

而在完整實踐「消除婦女歧視公約」的過程中，行政部門亦應依據「消除婦女歧視公約」之規定提出報告，但是如上所述，依據「消除婦女歧視公約」第18條，首次報告應在一年內提出，但是總統頒佈加入書已超過兩年，至今我們尚未提出報告，實在有必要加緊腳步。而在官方提出報告之後，民間才能作相對反應，甚至批判官方之想法及作為，經由與民間社會之互動，更可確實完整實踐「消除婦女歧視公約」。

【註釋】

1. 參見外交部，新聞稿，文號：065，2007年4月30日。

2. International Women’s Tribute Centre, *Rights of Women A Guide of the Most Important*

United Nations Treaties on Women's Rights (International Women's Tribute Centre, 1998), p. 22.

3. 有關公約內容之相關論述請參閱Dorota Gierycz, "Human Rights of Women at the Fiftieth Anniversary of the United Nations" in Wolfgang Benedek, Esher M. Kisaakye and Gerd Oberleitner (eds.), *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experience* (Zed Books, 1998), pp. 30-49, at pp. 34-42. Anne F. Bayefsky, *How to Complain to the UN Human Rights Treaty System* (Transnational Publisher, 2002), pp. 28-31.
4. 有關各國國內法院適用「消除婦女歧視公約」之情形，請參閱Andrew Byrnes, "The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", in Wolfgang Benedek, Esher M. Kisaakye and Gerd Oberleitner (eds.), *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experience* (Zed Books, 1998), pp. 119-172, at pp. 141-153. ◆