聯合國、台灣與兒童權利公約國內法化

●李麗芬／台灣展翅協會秘書長

●蘇芳誼／記錄整理

個人今天所代表的團體是「台灣展翅協會」，其前身是「終止童妓協會」，直到2009年7月正式改名為「台灣展翅協會」，期望匯集眾人的力量，將受傷的人們庇護在張開的羽翼下，讓他們有能力如鷹展翅高飛。

「終止童妓協會」是由高李麗珍（高俊明牧師娘）於1991年所創設，創立的目的之一是引進並落實聯合國《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child），我們除了印製了一本介紹《兒童權利公約》的專書，也作了很多的宣導與落實《兒童權利公約》的工作。我們成功連結社會上眾多進步的力量，終於迫使政府踏出第一步，於1995年提出遵守聯合國《兒童權利公約》的宣示。很可惜的，在政府提出宣示之後，並沒有進一步採取要加入聯合國《兒童權利公約》或是聯合國《兒童權利公約》國內法化的後續行動。儘管聯合國《兒童權利公約》國內法化陷入停滯的狀態，但是國內有關兒童權益的法律，不論是早先的「兒童福利法」、或是現在的「兒童權益及少年保障法」也都納入聯合國《兒童權利公約》的精神與原則。

2009年3月在台灣諸多人權保障團體的努力與推動下，立法院終於三讀通過《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》以及「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」，隨後總統簽署上述兩公約的批准書正式在台灣落實。因此，隨著《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，以下簡稱CEDAW）或是兩公約成功達成國內法化與具體落實的目標，給予我們很大的鼓勵，希望未來能儘速讓聯合國《兒童權利公約》及其已生效的任擇議定書國內法化。

去（2012）年「台灣展翅協會」舉辦國際研討會，很榮幸邀請到聯合國前兒童權利公約委員會Jaap E. Doek主席來台參加，並與國內十多個兒福團體合組成立「推動聯合國兒童權利公約國內法化民間團體行動聯盟」。聯盟自成立以來，我們定期舉行讀書會詳

細討論《兒童權利公約》的內容，並針對擴大台灣兒少權益的保護進行研究。以下探討的部分是我們過去這一段時間，共同討論與發現的成果：

壹、兒童是權利的主體

聯合國《兒童權利公約》揭示「兒童是權利的主體、不是被保護的客體」的重要典範，過去傳統的台灣社會大多將兒童視為歸屬於父母所擁有資產的一部分，由於兒少的身心保護相對於成年人而言是脆弱的，因此關心兒少權益的社運團體，乃主張兒少的權益必須給予特別的保護。基於兒少的權益是與生俱來的，既不是國家的施捨而來的，也不是父母給予而來的，政府或父母皆不應剝奪兒少的權益，特別是在兒少成長的過程中，給予適當的保護或福利的措施，顯得格外重要。

環顧聯合國《兒童權利公約》的整體內容，不論是在權力的規範或踐行的過程中，必須把握以下四大原則：

一、平等原則

《兒童權利公約》第2條第1項指出「簽約國不得因兒童本人或其父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、出身、財富、殘障、出生或其他地位之不同而有所歧視。應尊重並確保其轄區內每一兒童在本公約中所揭櫫之權利。」

二、最佳利益原則

《兒童權利公約》第3條第1項「所有關係兒童之事務，無論是否由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機關所主持，均應以兒童之最佳利益為優先考慮。」基本上，檢視《兒童權利公約》四大重要原則，必須採取總和的態度來看待，始能認清《兒童權利公約》的全貌。

台灣社會處理兒少相關權益真正涉及「最佳利益原則」的部分，僅出現於「兒童及少年福利與權益保障法」（兒少權法），在實務上我們容易錯誤解讀「最佳利益原則」的真正內涵，而以符合「最佳利益原則」作為限制兒少權益的藉口。此外，由社會上處理涉及兒少權益的諸多案例，不時發現「最佳利益原則」被視為最優先的處理原則，這種獨尊「最佳利益原則」作為落實《兒童權利公約》的最高原則，往往也會在無意中忽略了《兒童權利公約》的其他重要原則。

何謂「兒少的最佳利益」有時確實很難定論，特別是其所涉及的層面不單是兒少本身而已，有時還涉及到其他兒少的不同權益等等問題。由於「兒少的最佳利益」難以明確定義，因此在考量「最佳利益原則」時，必須配合一套可行的運作機制或程序，始能透過充分的討論，謹慎確立兒少的最佳利益。

台灣政府官員雖然在處理兒少相關政策時，一再將兒少政策必須符合兒少最佳利益原則掛在嘴上，但是究竟什麼是兒少的最佳利益原則？政府在這一方面並沒有作深入的研究。

三、生存及發展權

《兒童權利公約》第6條「一、簽約國承認兒童與生俱有之生存權利。二、簽約國應盡最大可能確保兒童的生存與發展。」針對兒少權益的施行中，生存與發展權也是兒童人權非常重要的一部分。因為兒童各有不同的發展階段，在每一個階段政府要提供必要的協助與保護，確保每一個兒少得到充分必要的發展。因此，我們在探討如何落實《兒童權利公約》時，首先必須顧及到兒童生存與發展的不同需要，給予應有的保護與協助。

四、參與權

《兒童權利公約》第12條提及「一、簽約國應使有意思能力之兒童就與其自身有關事務有自由表意之權利，其所表示之意思應依其年齡大小與成熟程度予以權衡。二、據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法和行政訴訟中，能夠依照國家法律之程序規則，由其本人直接或透過代表或適當之團體，表達意見之機會。」本條的主旨乃強調在權力的施行中，凡是涉及兒少權益的部分皆應該傾聽兒少本身的想法，尊重兒少個人的意願。

貳、公約揭櫫之兒少人權

一般而言，《兒童權利公約》涉及兒少人權的部分，可以歸類為以下四大面向：

一、生存權利

《兒童權利公約》涉及生存權利的部分，包括：第3條與第24條，強調與生俱有的生存權利、醫療和保健服務等。

二、充分發展的權利

《兒童權利公約》涉及充分發展權利的部分，包括：第14條、第17條、第28條與第31條，重視教育發展、鼓勵有益兒童發展之社會與文化或避免有害資訊、提倡休閒、娛樂與文化活動，促進思想及信仰的自由等。

三、免受有害影響、虐待和剝削的權利

《兒童權利公約》涉及免受有害影響、虐待與剝削的權利部分，包括：第19條、第20條、第21條、第32條與第34條，強調免受經濟剝削、性剝削、防止受虐及遺棄、保護喪失家庭的兒童及收養制度、禁止刑求及剝奪自由等。

四、充分參與家庭、文化和社會生活的權利

《兒童權利公約》涉及充分參與家庭、文化和社會生活的部分，包括：第12條、第13條、第14條與第15條，強調表意權、表現的自由、集結的自由等。

參、台灣兒童人權概況

按照上述四大面向，分門別類探討台灣兒童所面對的現狀：

一、生存權利

2013年到目前為止，台灣社會已發生十七起攜子自殺的個案，造成十名孩童枉死的慘劇，其中還未包括家暴致死的數據。在此，為何要特別提及「攜子自殺」這個部分？我想絕大多數都是因為父母親無力於解決當前的難關，選擇自殺的父母或許是考慮一旦他／她（們）自殺後，沒有人可以幫忙照料小孩子，以致於選擇小孩子一併自殺。由此可知，這是完全忽視小孩子是一個獨立個體的表現，小孩子的生命是歸屬於他們自己的，父母沒有權利代替他們決定他們生存的權利。台灣社會發生攜子自殺的案例，從未間斷過。

其次，根據統計台灣未成年人的死亡率，相較於經濟合作暨發展組織（OECD）的國家而言，2006～2010年台灣青少年的死亡率約在中段班的程度、嬰兒與兒童的死亡率則都在後段班，其中一至四歲與五至九歲兒童的死亡率則排名倒數第二。一至九歲幼兒的死亡率之所以偏高，乃多是因為發生意外事故所造成，事實上，意外事故是可以避免發生的，近來我們在報章媒體中，發現不少媽媽狠心把小孩子丟包、或是小孩子由高樓墜落傷亡的報導，絕大部分是疏忽所造成的。

二、充分發展的權利

台灣兒童發展權受關注的部分，嚴格而言普遍是不足的。《兒童權利公約》提出兒童有取得適當資訊的權利，包括：兒童取得國內外適合兒童觀賞的圖書或節目，台灣兒童所得到的圖書或節目，大多以外來、娛樂性質為主，政府有必要提供一些優質適當的國內外資訊給台灣的兒童閱讀。其次，在休閒、娛樂與文化活動方面，台灣存在著嚴重的城鄉差距問題，在都會區域的兒童比較有機會參與文化性質的活動，享受休閒娛樂的硬體建設，反觀許多居住在偏僻小鄉村的兒童，普遍缺乏參與上述文化娛樂的活動。最近得到一個相當有趣的資料，發現南部與東部兒童他們上網的時間普遍多於北部的小孩，或許居住在南部與東部的家長似乎比較不在意家中孩童上網時間的長短，我對此現象的解讀乃是因為南部與東部一般而言缺乏休閒娛樂的活動與設備的結果。

三、免受有害影響、虐待和剝削的權利

在免受有害影響、虐待和剝削的權利方面，值得重視的有被經濟剝削的少年勞工、

建教生的權益受到漠視。2011年統計的數據更顯示遭受性剝削的被害兒少達到四百三十七人次、受性侵害的兒少則高達七千零二十五人次、遭受家暴的兒少更高達兩萬兩千零九十四人次。我們發現儘管政府提供了一定的經費與人力，針對這些權利受侵害且無處可去的兒少提供了協助，特別要強調的安置機構的品質參差不齊，部分安置機構還對這些兒少造成二度傷害，這是政府與整體社會必須誠實面對處理的地方。

對此，最近展翅協會聯合國內其他兒少團體共同針對「兒童及少年性交易防制條例」的修正法案送交立法院，由於「兒童及少年性交易防制條例」對於受侵害的兒少採取強制安置保護的手段，某種程度上也侵害了受害者的人身自由，對於不合適的法令規定我們進行了修正。

四、充分參與家庭、文化和社會生活的權利

在充分參與家庭、文化和社會生活的權利方面，根據家扶基金會今（2013）年公布的調查報告顯示，從未參與公共事務的兒少高達48.1%；另外，近六成的兒少則認為在學校無法暢所欲言，超過七成的兒少覺得即使發表意見，也難以發揮影響力。

肆、推動《兒童權利公約》國內法化行動聯盟

《兒童權利公約》國內法化行動聯盟是由十多個民間團體所組成，我們希望能夠將符合普世價值的《兒童權利公約》，能夠繼兩公約與CEDAW之後，作為政府下一步優先施行的法令。我們雖然積極向政府部門推動遊說的工作，但是得到的反應並不太樂觀，因為政府主管機關的態度是猶疑的，他們普遍認為一旦通過「兒童權利公約施行法」，被指定負責推動「兒童權利公約施行法」的幕僚單位，就會有忙不完的工作要做。因為他們看到過去推動兩公約或是CEDAW的過程中，負責的單位承擔很大的業務量與工作壓力，造成政府主管機關官員有所擔憂。

最後，我們衷心期待「兒童權利公約施行法」的早日通過，除了強化參與權、發展權的不足之外，還要延伸擴大到其他權利方面。不論是教育部制訂政策時要顧及兒童的教育權、甚至文化部、法務部等相關部會，制訂任何政策都不應該忽略兒童人權的概念，而不僅僅是侷限於兒童福利權的部分而已。◆