

兒童權利公約及 法規檢視簡介

蔡沛倫

peilun.ts@gmail.com

大綱

- 兒童權利公約簡介
 - 兒童權利公約起源與制定
 - 兒童權利委員會
 - 兒童權利公約內容
- 法規檢視
 - 兒童權利公約施行法
 - 法規檢視之進行



國際法與人權保障

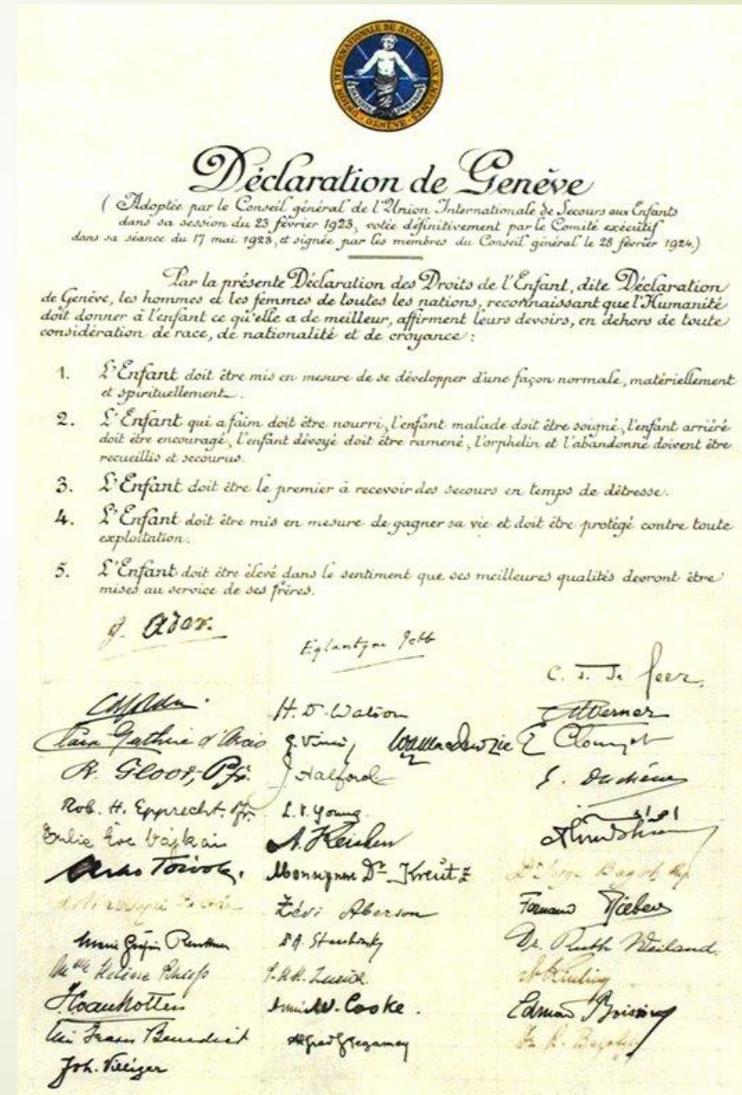
- 在傳統國際法下，一國如何對待其國民為國內管轄事項，不為外國干涉。
- 兩次世界大戰後，人類見證了戰爭衝突造成的損傷及犧牲的生命，促使了現代國際人權法的演進。
- 國際聯盟時期婦女權利、勞工權利、少數民族權利等漸受重視。
- 1945年聯合國成立後開始更迅速及全面地發展。

聯合國人權公約體系

- 《公民權利和政治權利國際公約》
- 《經濟、社會及文化權利國際公約》
- 《消除一切形式種族歧視國際公約》
- 《消除對婦女一切形式歧視公約》
- 《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》
- 《兒童權利公約》
- 《保護所有移徙工人及其家屬權利國際公約》
- 《身心障礙者權利公約》
- 《保護所有人免於執法失蹤國際公約》

兒童權利公約起源與制定

- ▶ 兒童權利的概念，最早始於1920年代。
- ▶ 1923年，拯救兒童組織(Save the Children)發起人賈柏(Eglantyne Jebb)起草《兒童權利宣言》，國際聯盟大會於1924通過該項宣言。



兒童權利公約起源與制定

- ▶ 1959年11月20日，聯合國大會第1386號決議通過兒童權利宣言(Declaration of the Rights of the Child)，樹立十大原則。聯合國同時宣布，11月20日為世界兒童日(Universal Children's Day)。
- ▶ 1978年，波蘭於聯合國大會提案，表示希望在1979年11月20日，即世界兒童日20週年時，通過一象徵性的兒童權利公約，宣示聯合國對兒童權利的重視。長達10年的公約草擬過程，於焉展開。

兒童權利公約起源與制定

- 1989年通過「兒童權利公約」。
- 2000年通過「關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書」及「關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情問題之兒童權利公約任擇議定書」。
- 2011年通過「關於設定來文程序之兒童權利公約任擇議定書」。
- 兒童權利公約至今已有195個締約國，堪稱聯合國所推動最成功的國際公約。另外三項議定書分別有159、169、17個締約國。

兒童權利委員會

- ▶ 為檢視及監督各締約國實踐兒童權利公約之情形，公約設立了聯合國兒童權利委員會[第43條第12項]。
- ▶ 各締約國應每五年透過聯合國秘書長向兒童權利委員會遞交該國踐行兒童權利公約之報告書[第44條第1項]。各國所提供的報告書為非政府組織用以探討一國政府關於兒童保護政策之主要依據。

兒童權利委員會

➤ 委員會功能

➤ 國家報告審議

➤ 國家提交報告/委員會提出議題清單

➤ 國家就議題清單之回應

➤ 建設性對話

➤ 結論性意見

➤ 事後追蹤

➤ 一般性意見 (general comments)

➤ 綜合討論日 (days of general discussions)

➤ 調查 (inquiries)

➤ 來文程序 (communications procedure)

兒童權利公約內容簡介

► 在落實及解釋兒童權利公約條文時需考慮以下四項一般性原則：

1. 禁止歧視
2. 兒童最佳利益
3. 生存及發展權
4. 尊重兒童意見

兒童權利公約內容簡介

- ▶ 兒童權利公約實體權利大致上可分為以下20項權利
 1. 平等權[第2條，第28條]
 2. 生存發展權[第6條]
 3. 身分權[第7條]
 4. 表意權[第12條第1項，第13條]
 5. 思想信仰自由[第14條]：思想及自我意識的自由受絕對保障，但宗教自由可能在為保護公共安全、秩序、衛生或道德的前提下以法律規定做必要的限制。且須尊重父母或法定監護人之權利與義務。
 6. 集會結社自由[第15條]：與信仰自由受到同樣的限制，但不應受年齡或其他恣意標準之限制。

兒童權利公約內容簡介

7. 隱私權[第16條]：隱私、家庭、住家或通訊及其榮譽與名譽不得侵犯。
8. 醫療保健[第24條]：確認兒童有權享有最高可達水準之健康，與促進疾病治療以及恢復健康之權利。並應革除對兒童健康有害之傳統習俗。
9. 社會福利[第26條]：確認兒童能受到社會安全保障，但社會安全之給付對象並非所有的兒童。
10. 司法權益[第9條第1項，第12條第2項，第37條，第40條]：與兒童相關司法程序進行時需聽取兒童的意見；不得對兒童施以酷刑或其他不人道待遇或判以死刑或無釋放可能之無期徒刑，亦不得恣意剝奪兒童自由。

兒童權利公約內容簡介

11. 親子關係之維繫[第7條第1項，第9條第1項，第9條第3項，第12條第2項，第21條]：不得違背兒童父母意願而使兒童與父母分離，除非有維護兒童最佳利益的考量；收養程序中也需注意避免侵害兒童或其父母之家庭權或其他權利。
12. 教育權[第17條，第28條，第30條]：應鼓勵資訊的取得及流通、提供免費義務初等教育、發展不同的中等教育等，且需注意少數民族的文化、宗教、語言等方面發展。
13. 遊戲權[第31條]：應確認從事適合其年齡之遊戲和娛樂活動的權利，並促進兒童參加文化與藝術生活的權利。

兒童權利公約內容簡介

14. 特別保護[第23條，第39條]：身心障礙兒童以及曾受剝削、虐待等不人道待遇或遭遇武裝衝突的兒童應受特別保護。
15. 免於非法移送[第11條]：應禁止父母略誘子女至國外等非法移送行為，並應透過條約締結方式落實此目標。
16. 免於遭受疏忽虐待或其他不當對待[第19條]：禁止對兒童的疏忽、傷害、不當待遇、剝削等行為，並應採取保護措施預防此等行為。

兒童權利公約內容簡介

17. 免於勞力及性剝削[第32條第1項，第34條，第36條]：應透過各類措施避免兒童遭到經濟剝削、性剝削或任何有害其福祉之其他形式的剝削。
18. 免於藥物濫用[第33條]：應避免兒童不致非法使用「國際條約所訂定之麻醉藥品和精神藥物」（例如：鴉片、海洛因、嗎啡等麻醉藥品、古柯葉產品、大麻產品、安非他命類型刺激品及對心理精神有顯著影響且可能產生依賴並對社會及公共健康造成問題之管制藥品等）
19. 免於受略誘及人口販賣[第35條]：承接前述數項條文而避免「任何目的」及「任何形式」的誘拐、買賣、販運。
20. 免於戰爭[第38條]：應確保15歲以下不參與戰鬥行為，而15到18歲兒童中優先徵召年齡較大的。

兒童權利公約內容簡介

➤ 禁止歧視

- 「不因兒童、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、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視」
- 公約未就「歧視」的概念提出具體定義，且保護範圍並不僅止於列舉項目。
- 此原則的涵蓋範圍為國家境內之「每個兒童」，故而包括難民兒童、移徙工人之未成年子女以及非依合法程序入境之兒童等。

兒童權利公約內容簡介

➡ 禁止歧視—日本案例

- ➡ 2003年，日籍生父與菲律賓籍生母於未結婚狀態所生之兒童因其父親已於其出生後認領，向日本法務省申請取得日本國籍。法務省據國籍法之規定拒絕其申請。依照國籍法第3條第1項規定，僅有由日籍父親及非日籍母親之非婚生兒童於生父認領後，生父母已結婚之「正當化要件」得以取得日本籍。但國籍法並未容許生父母未結婚之兒童得以取得日本籍。因此，本案之兒童提起訴訟，宣稱此種差別待遇係屬違憲且請求宣告其具有日本籍。

兒童權利公約內容簡介

▶ 禁止歧視—日本案例

- ▶ 對於日籍生父與非日籍生母未結婚之兒童，縱其已受其生父之認領，國籍法以生父母是否結婚為區隔決定兒童是否得以取得日本國籍之規定應屬違反平等權之規定，因其限制與日本社會具有密切關係之兒童取得日本國籍，在政策及立法目的上，並未有合理的關聯。法院考量到現在社會觀點下的之家庭型態及父母子女關係已與國籍法公布時不同，且日本已成為國際化的社會。法院同時考量到其他國家拒絕對生父母未婚之兒童為歧視性對待之國際趨勢，且肯認兒童權利公約禁止因為出生造成之歧視。。

兒童權利公約內容簡介

▶ 兒童最佳利益

▶ 為「一權利、一原則及一程序規定」(a right, a principle and a rule of procedure)。

▶ 兒童權利委員會建議步驟：

▶ 依案件實際狀況釐清有哪些因素會影響兒童最佳利益。

▶ 透過相關程序機制確保兒童最佳利益的落實，包括：提供兒童表達意見的機會、資料之蒐集及釐清、時間之掌握、專業人士的參與、代理人之協助、決策結果依據之說明、允許變更決定之機制、兒童權利影響評估。

兒童權利公約內容簡介

► 生存及發展權

- 生存權為所有權利之根本；而發展權則是與其健康、生活水準、教育及休閒等層面有連結。
- 就生存權而言，國家不僅應消極避免此權利受侵害，更應積極採取措施，例如：降低幼兒出生死亡率、幼兒傳染病、母親產前照護等，以保障兒童的生存權。
- 在這方面，兒童權利委員會曾關注的議題包括：愛滋病兒童、墮胎、殺嬰（特別是女嬰）、兒童自殺率偏高、兒童因交通事故喪生比例偏高等問題。
- 發展權的落實需透過兒童的「參與」，以及公約中其它權利的保障，例如：健康權、教育權

兒童權利公約內容簡介

▶ 尊重兒童意見

- ▶ 要求締約國確保兒童就與自身相關事項有表示意見的權利，且其意見應被納入考量，而此項權利的落實並能增進兒童針對與其相關事務的判斷能力，促進公約前言所揭示「充分培養兒童使其可在社會上獨立生活」的目的。
- ▶ 而締約國應讓兒童「自由表示其意見」的義務包括應該兒童選擇是否表達其意見，若要表達意見則應該不受任何形式的壓力，締約國應該要營造讓兒童感覺到安全且被尊重的環境，並且提供兒童足夠的資訊，如此一來兒童始能清楚的表達意見。

兒童權利公約內容簡介

▶ 澳洲維多利亞高等法院2012年12月5日 A & B v Children's Court of Victoria & Ors 案判決

▶ 原告為分別為十一歲及九歲的兩姊妹，基於兩姊妹遭受嚴重身心創傷且其父母無法提供保護，澳洲民政部為其申請保護令，申請程序期間暫由其阿姨照顧，過程中代表兩姊妹的律師均認為她們有能力表達意見，兩姊妹也分別數度表示希望繼續與阿姨同住，並且不希望接觸其母親，但希望能與舅舅會面。原審法院認為兩姊妹仍年幼，不了解案件涉及的指控成熟度未達可以指導律師的程度，且為兒童的最佳利益，不應該允許兩姊妹由同樣的人代理。

▶ 高等法院認為法院在衡量兒童提供律師指導的能力時，不應只考慮年紀，而是需要評估兒童的發展以及兒童對訴訟所涉爭點以及指導律師之後果的理解。



法規檢視

為什麼要進行法規檢視？

- ▶ 公約第4條規定：「締約國應採取所有適當之立法、行政及其他措施，實現本公約所承認之各項權利。」
 - ▶ 就立法而言，立法措施應在公約對締約國生效後立即著手。
 - ▶ 締約國應定期審查其國內兒童相關立法，確定其符合包含公約在內之國際人權規範，且應以兒童權利為基礎(child-rights approach)的角度審查。

為什麼要進行法規檢視？

- ▶ 國家報告撰寫準則中要求締約國提供之資訊包括：
 - ▶ 國家採取什麼措施使國內法律和政策與公約各項條款協調一致；
 - ▶ 國家採取哪些措施對國內法律和實踐進行審查，使之完全符合公約。
- ▶ 國際法下，雖然負公約義務者為國家，但為了徹底落實公約權利，需要締約國各階層的參與。

我國兒童權利公約施行法

- ▶ 在將公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約國內法化後，我國陸續對其他國際人權公約國內法化的可能性進行研究。
- ▶ 於2013年6月，衛生福利部社會及家庭署基於我國特殊之國際背景，推動聯合國兒童權利公約國內法化非一蹴可及，須有完整之規劃方案與推動期程，以為推動方向等因素，進行辦理「聯合國兒童權利公約國內法」計劃。
- ▶ 首先，以兒童權利公約為基礎，檢視目前國內推動各項法規，並指出符合、牴觸、不足之處；蒐集各界對於兒童權利公約所列各項有否需要扣減義務的條文；並且擬定推動國內法化預定期程與分工，以為推動依據。

我國兒童權利公約施行法

- 自103年11月20日起施行
- 第2條
公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，**具有國內法律之效力**。
- 第3條
適用公約規定之法規及行政措施，應參照**公約意旨及聯合國兒童權利委員會對公約之解釋**。
- 第4條
各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。

我國兒童權利公約施行法

➤ 第 7 條

政府應建立兒童及少年權利報告制度，於本法施行後二年內提出**第一次國家報告**，其後每五年提出國家報告，並邀請相關專家學者及民間團體代表審閱，政府應依審閱意見檢討、研擬後續施政。

➤ 第 8 條

各級政府機關執行公約保障各項兒童及少年權利規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

我國兒童權利公約施行法

► 第 9 條

- 各級政府機關應依公約規定之內容，就其所主管之法規及行政措施於本法施行後一年內提出優先檢視清單，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內完成法規之增修或廢止及行政措施之改進，並應於本法施行後五年內，完成其餘法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

法規檢視之進行

➤ 前提

- 盡可能解釋國內法規符合公約之規定。
- 應採取客觀角度。
- 「需檢視」不等於「需修正」。

➤ 進行步驟

- 閱讀公約全文並思考哪些條文與業務相關。
- 初步瞭解公約基本原則及相關條文規範內容。
- （關鍵字）查詢相關法規。
- 對照相關條文內容檢討是否需要修正及如何修正。

法規檢視之進行

- 舉例而言，與社會局業務相關條文可能包括：
 - 經濟補助、托育服務：第27條；
 - 兒童與少年服務機構：第20條、第25條；
 - 兒童及少年福利服務：第21條、第26條；
 - 兒童及少年保護服務：第11條、第19條；
 - 發展遲緩兒童早期療育服務：第23條。

第11條

- ▶ 本條規範政府應採取措施防範兒童被以非法的方式帶離其所屬國家，主要涉及父母一方將子女略誘至國外之情形。國家可能採取的措施包括：
 - ▶ 建置相關邊境措施並透過迅速之法院裁判（如扣押子女之護照），以強化就子女略誘案件及時反應的能力；
 - ▶ 就子女返國時必要之費用，提供父母法律及金錢上之協助；
 - ▶ 確保司法及外交人員對1980年國際兒童略誘公約 (Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction) 之原則有所瞭解；
 - ▶ 透過政府資料庫協助找尋兒童之所在地。

第19條

- 本條之規範精神主要在於強調兒童的人格應受到全面的尊重。
- 「疏忽或疏失之對待」包括
 - 未能提供兒童的生理和心理之照顧；
 - 未能保護兒童免於危險；
 - 負責照料兒童之父母或照顧者有能力、智識及管道向其於相關部門獲得醫療、出生登記或其他照料時，卻未顧及之。
- 「精神暴力」往往被描述為心理虐待、精神凌辱、辱罵、情感凌辱或忽視。
- 「身體暴力」包括致命和非致命性人身暴力。
- 兒童保護必須從積極預防及明令禁止一切形式的暴力做起。

第20條

- ▶ 「暫時或永久剝奪其家庭環境」之情況可能包括以下幾種：雙親身亡、遭雙親拋棄、雙親非自願情形下失蹤、雙親暫時或永久失去能力（例如：入獄服刑、及並、身心障礙等）、兒童在境內非自願流離失所等。
- ▶ 安排替代性照顧時應有的考量，包括替代性照顧之持續性以及兒童之年齡、性別、種族、宗教、文化、語言背景等。
- ▶ 國家應該考量何種安排方式對兒童的侵擾最少，且安排後應定期評估其必要性及適當性，以達成本條之規範目的。

第21條

- ▶ 兒童最佳利益原不僅是收養制度的最大考量，國家更應透過程序的設計確保之。
- ▶ 「相關且可靠之資訊」指的是心理、醫學、社會、法律等不同層面針對該名兒童及其原生家庭的分析，並應盡可能包括以下內容：
 - ▶ 兒童及其原生父母和延伸家庭的身分；
 - ▶ 兒童的成長歷程、個人及家庭之歷史、族群和宗教背景；
 - ▶ 兒童與原生家庭聯繫弱化的原因或同意收養的原因；
 - ▶ 兒童的身體、動作、智能、社會情緒發展；
 - ▶ 兒童的外表、個性及行為描述；
 - ▶ 兒童的現況，包括生活習慣、獨立的能力、與身邊其他兒童和成人的關係等。

第23條

- ▶ 本條強調國家應積極採取必要行動以使身心障礙兒童能在機會均等的情況下行使公約的各項權利。
- ▶ 國家應保障身心障礙兒童能在尊嚴、促進其自立、有利於其積極參與社會的環境下，享有完整而一般的生活（「應該促使身心障礙者融入社會」），並應注意：
 - ▶ 相關決策的參與
 - ▶ 「融入性教育模式」(inclusive education)
- ▶ 機構安置應屬最後手段。
- ▶ 對於生活貧困的身心障礙兒童，應該通過劃撥適當的預算資源，並通過確保身心障礙兒童有機會參加社會保護和減貧方案的方式來處理。

第25條

- ▶ 本條之保護對象為國家基於照顧目的而對其採取安置、保護或治療的兒童。
- ▶ 本條所稱之安置的型態則包括家庭式安置、兒童之家、機構式安置、難民而童收容中心、其他兒童收容中心、住宿型學校、醫院等。
- ▶ 不論是安置決策前、安置期間或安置後皆應聽取兒童的想法。為此，兒童權利委員會建議締約國應設置一「將兒童視為夥伴」(children as partners)的機制以維護被安置兒童的權益。
- ▶ 不同類型之「定期審查」應當有其必要性。

第26條

- 本條係規範兒童享有受到國家社會安全保障的權利。
- 「社會安全」的基本要素包括針對生產、疾病、失業、職業災害、失能、老年等所提供之醫療照護與給付。
- 有關本項所指「考慮兒童與負有扶養兒童義務者之資源及環境」，考量國家資源必須有效地利用，因此「以資產調查為前提之兒童社會安全」一般被認為是符合期待的。
- 本條明確規定兒童得以自身名義提出社會安全之相關申請。

第27條

- ▶ 本項要求要求締約國承認兒童有權享有適當的生活水準。
- ▶ 公約要求的生活水準超越物質的層面。
- ▶ 父母所負的是「主要責任」，國家扮演輔助角色。
- ▶ 以少年之健康及發展為例，國家應該採取下列措施：
 - ▶ 為家長提供適當的援助，通過設立各種機構、設施和服務部門，包括在必要時提供有關營養、衣著和住房等方面物質的援助，以充分地支助青少年的福祉。
 - ▶ 提供充分的資訊予父母，以便建立和親子的信賴及信任關係，從而可公開地討論例如性和性行為以及有風險的生活方式等問題，並尋求以尊重少年權利的方法解決問題。

結語

- ▶ 兒童各項權利相互之間息息相關。
- ▶ 國家義務範圍除消極地避免對兒童權利的侵犯，更應積極地促進權利的落實。
- ▶ 《兒童權利公約施行法》的通過僅是我國實踐公約權利的第一步。