

兒童權利公約一般性原則— 兒童最佳利益原則、 尊重兒童意見

蔡沛倫

國立臺灣海洋大學法政學院助理教授

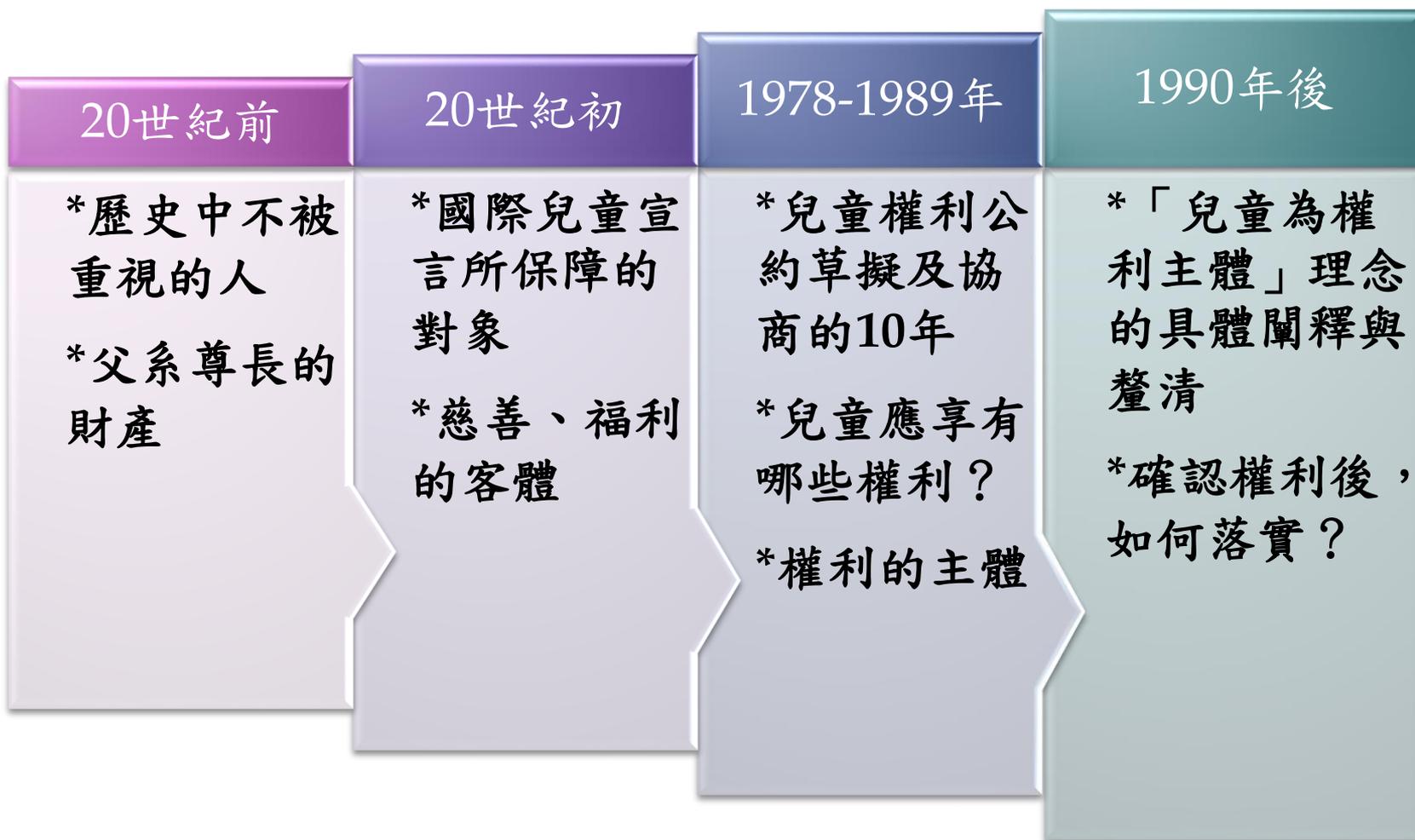
國立政治大學外交學系兼任助理教授

peilun.ts@gmail.com

課程大綱

- 概論
- 兒童最佳利益原則
 - 原則內涵
 - 與《公約》其他條文之關係
 - 相關案例
 - 國際審查意見
- 尊重兒童意見
 - 原則內涵
 - 與《公約》其他條文之關係
 - 相關案例
 - 國際審查意見

概論－兒童權利概念演進



概論一 《公約》 制定後發展

- 1989年通過《兒童權利公約》。至今已有196個締約國，堪稱聯合國所推動最成功的國際公約。
- 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》。

我國與兒童權利公約

- 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。

我國與兒童權利公約

- 兒童權利公約施行法  未滿十八歲之人
 - 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。

我國與兒童權利公約

- 兒童權利公約施行法 → 未滿十八歲之人
 - 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。

我國與兒童權利公約

- 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。

兒童權利公約首次國家報告條約專要文件

總論 (§ 44 第 1 項、第 2 項)	1
第一章 一般執行措施	2
A. 國內法律及政策與公約之銜接 (§ 4)	2
B. 中央及地方兒少政策協調機制及公約施行狀況監督機制 (§ 4)	3
C. 向成人及兒少廣泛宣傳公約之措施 (§ 42)	4
D. 民眾取得國家報告之方式 (§ 44 第 6 項)	4
第二章 兒少之定義	5
A. 國內法律對兒少之定義 (§ 1)	5
B. 各種法律議題對於最低年齡之界定 (§ 1)	5
第三章 一般性原則	8
A. 禁止歧視原則 (§ 2)	8
B. 兒少最佳利益原則 (§ 3)	8
C. 生命權、生存及發展權 (§ 6)	9
D. 尊重兒少表意權 (§ 12)	10
第四章 公民權與自由	12
A. 姓名和國籍 (§ 7)	12
B. 維護身分 (§ 8)	13
C. 表現自由 (§ 13)	13
D. 獲得適當訊息／傳播媒體 (§ 17)	13
E. 思想、信仰和宗教自由 (§ 14)	15
F. 集會結社及和平集會自由 (§ 15)	15
G. 保護隱私 (§ 16)	16
H. 不受酷刑或其他形式殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰之權利 (§ 37 第 1 項 (a) 款)	17
第五章 家庭環境與替代性照顧	18
A. 尊重父母指導及兒少逐漸發展之能力 (§ 5)	18
B. 父母責任 (§ 18 第 1 項、第 2 項)	18

概論－《公約》一般性原則

- 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. 兒童最佳利益原則
 3. 生存及發展權
 4. 尊重兒童意見
- 何謂一般性原則？

兒童最佳利益原則

- 第3條

1. 所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。
2. 締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。
3. 締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

兒童最佳利益原則

- 規範宗旨

- 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。

兒童最佳利益原則

- 國家義務範圍包括：
 - 確保在公共機構所履行的每一項行動中，尤其在執行會對兒童產生直接或間接影響的所有措施、行政和司法程序方面，恰如其分地納入且始終貫徹兒童的最大利益；
 - 確保所有涉及兒童的司法和行政決定以及政策和立法均體現出給予了兒童最大利益首要的考慮。這包括闡明如何審查和評判兒童的最大利益，及其決定賦予了兒童最大利益多大的分量。
 - 確保私營部門所作的決定和採取的行動，包括其所提供的服務，或任何其它私營實體或機構在作出會對兒童產生影響的決策時，將兒童的利益列為首要的評判和考慮。

兒童最佳利益原則

- 應採取之步驟：
 - 在案情的具體實際情況範圍內，查明哪些是最大利益評判所涉的相關要素，賦予這些要素具體的內容，並較之其它要素，劃定每項要素的比重；
 - 為此，要遵循一項程序以確保法律保障和恰當適用的此權利。
- 應考慮的要素包括：
 - 兒童的意見；
 - 兒童的身分；
 - 維護家庭環境與保持關係；
 - 兒童的照顧、保護和安全；
 - 弱勢境況；
 - 相關《公約》權利（例如：健康權、受教權等）。

兒童最佳利益原則

- 程序性保障
 - 兒童表達意見的權利；
 - 確定事實；
 - 時限概念；
 - 掌握相關知識及經驗之專職人員；
 - 法律代理；
 - 法律推論；
 - 審核及修訂決定的機制；
 - 兒童權利影響評估。

兒童最佳利益原則

- 與《公約》其他條文之關係

- ◻ 第9條第1項及第3項

- 締約國應確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離。但主管機關依據所適用之法律及程序，經司法審查後，判定兒童與其父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要者，不在此限。於兒童受父母虐待、疏忽或因父母分居而必須決定兒童居所之特定情況下，前開判定即屬必要。
- 締約國應尊重與父母一方或雙方分離之兒童與父母固定保持私人關係及直接聯繫的權利。但違反兒童最佳利益者，不在此限。

- ◻ 第18條

- 締約國應盡其最大努力，確保父母雙方對兒童之養育及發展負共同責任的原則獲得確認。父母、或視情況而定的法定監護人對兒童之養育及發展負擔主要責任。兒童之最佳利益應為其基本考量。

兒童最佳利益原則

- 與《公約》其他條文之關係
 - 第20條第1項
 - 針對暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及其最佳利益無法使其繼續留在家庭環境時，締約國應給予特別之保護與協助。
 - 第21條本文
 - 締約國承認及(或)允許收養制度者，應確保以兒童之最佳利益為最大考量。

兒童最佳利益原則

- 與《公約》其他條文之關係
 - 第37條第1項第c款
 - 締約國應確保：所有被剝奪自由之兒童應受到人道待遇，其人性尊嚴應受尊重，並應考慮其年齡之需要加以對待。特別是剝奪自由之兒童應與成年人分別隔離，除非係基於兒童最佳利益而不隔離；除有特殊情況外，此等兒童有權透過通訊及探視與家人保持聯繫。
 - 第40條第2項第b3款
 - 締約國尤應確保...針對被指稱或指控觸犯刑事法律之兒童，至少應獲得下列保證：...要求有權、獨立且公正之機關或司法機構迅速依法公正審理，兒童並應獲得法律或其他適當之協助，且其父母或法定監護人亦應在場，惟經特別考量兒童之年齡或狀況認為其父母或法定監護人在場不符合兒童最佳利益者除外。

兒童最佳利益原則

- 英國案例

- K為被安置的一名13歲少女，遭安置後經常呈現暴力傾向，在某次較嚴重的暴力事件後，遭法院裁定暫時收容於一禁閉式安置機構。
- K向律師表示希望親自出庭陳述，但相關單位認為出庭將有悖於其最佳利益，K的律師仍向法院提出聲請。
- 法官直接援引兒童權利公約之規定，並表示，若能讓K參與決定的過程，再輔以機構人員的協助，或許可以讓她更能接受安置的結果。反之，在她缺席情況下所作成之決定，必然不會為她所認可。
- 成人對於兒童最佳利益之判斷，不得優先於其應尊重兒童權利之義務。

兒童最佳利益原則

- 東加案例

- ◻ 兩名美國籍人士希望收養一對東加籍同母異父之兄妹（6歲及1歲），雖然當初中國的家境，但報告收養環境，第二的童上代表。綜
- ◻ 第一審法院同意，第21條認為及申請，前祖母亦起生活，駁回
- ◻ 上訴法院在判決中，認為及申請，前祖母亦起生活，駁回
- ◻ 法院並引性同應駁回；指出願撤祖母的
- ◻ 出法院雖然仍非東加法共同亦繼續前
- ◻ 下理由者此外，其母能同意
- ◻ 收養者此及祖母能同意
- ◻ 長母及祖母能同意
- ◻ 生母及祖母能同意
- ◻ 難，且其母能同意
- ◻ 示他希法
- ◻ 上訴法院

兒童最佳利益原則

- 國際審查－結論性意見
 - 委員會注意到，有關保護兒少之立法和民法，皆要求法院或其他單位的決定應以兒少最佳利益為基礎。委員會建議此權利如下：
 1. 符合聯合國兒童權利委員會第14號一般性意見有關兒少最佳利益的解釋；
 2. 在所有立法、行政和司法訴訟程序與決定，以及和兒童相關並對其產生影響的所有政策、方案和計畫，包括移民和少年司法的法律、法規中，整全性並一貫地落實。

尊重兒童意見

- 第12條

1. 締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。
2. 據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

尊重兒童意見

- 規範宗旨

- 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」的義務包括應該讓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。

尊重兒童意見

- 國家的核心義務包括：
 - 設立獨立的人權機構；
 - 為所有從事兒童工作的專業人員提供關於本項原則之訓練；
 - 確保有適當環境支持與鼓勵兒童表達意見，保證這些意見在各項規定和安排中得到適當看到，並且定期對其效力進行評估；
 - 通過各項宣傳活動，反對妨礙全面實現兒童發表意見權的消極態度，從而改變兒童的普遍習慣觀念。

尊重兒童意見

- 司法和行政訴訟程序
 - 相關司法程序類型包括：離婚與分居、與父母分離與替代照顧、收養、少年司法案件、受害者或證人為兒童之刑事程序等。
- 應採取之步驟
 - 準備；
 - 聽取意見；
 - 評估兒童的能力；
 - 反饋（說明如何看待兒童意見）；
 - 申訴、補救和賠償。

尊重兒童意見

- 國家應促進此原則落實的環境包括：
 - 家庭；
 - 替代照顧機構；
 - 提供醫療保健服務之機構；
 - 學校；
 - 休閒活動；
 - 工作場所；
 - 移民及庇護程序。

尊重兒童意見

- 與「兒童最佳利益」原則之關係
 - 兒童的最大利益類似於一種程序權利，要求締約國在行動過程中採取措施，確保對兒童最大利益的考慮。《公約》規定締約國必須保證這些行動的負責人按照第12條所述聽取兒童的意見。這一步驟是強制性的。
 - 第3條專述個別情況，但也明確規定，關於兒童的一切行動均應考慮到兒童作為一個群體的最大利益。因此，締約國有義務在確定兒童最大利益時不僅考慮每個兒童的特殊情況，也要考慮兒童群體的利益。
 - 第3條和第12條之間不存在衝突關係，只是兩項一般原則的互補：其中一項規定了實現兒童最大利益的目標，而另一項則規定了實現兒童或兒童們發表意見這一目標的方法。

尊重兒童意見

- 與《公約》其他條文之關係

- 第13條

1. 兒童應有自由表示意見之權利；此項權利應包括以言詞、書面或印刷、藝術形式或透過兒童所選擇之其他媒介，不受國境限制地尋求、接收與傳達各種資訊與思想之自由。
2. 該項權利之行使得予以限制，惟應以法律規定且以達到下列目的所必要者為限：
 - a) 為尊重他人之權利與名譽；或
 - b) 為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德。

尊重兒童意見

- 與《公約》其他條文之關係

- ◻ 第5條：

- 締約國應尊重兒童之父母或於其他適用情形下，依地方習俗所規定之大家庭或社區成員、其法定監護人或其他對兒童負有法律責任者，以符合兒童各發展階段之能力的方式，提供適當指導與指引兒童行使本公約確認權利之責任、權利及義務。

- ◻ 如該條款所述，兒童有權得到指導和指引，這些指導和指引彌補了兒童在知識、經驗和理解方面的不足，並且符合兒童不同階段的接受能力。兒童自身的知識和經驗越豐富、理解力越強，父母、法定監護人或其他對兒童負有法律責任的人就越需要將指導和指引轉變為提醒和建議，最終成為在平等基礎上的交流。

尊重兒童意見

- 英國案例

- 本案事實涉及3名少年（分別13歲、15歲及17歲），3名少年的父母親共有6名子女，其中這3名於2003年父母分居後與父親同住，同年11月母親提起了監護權的訴訟，前述3位少年另外委任律師，並聲請與另外3名子女選擇不同的代理人。第一審法院認為這3名少年另行指定代理人對訴訟程序不會有太大的助益，反而會造成程序的延宕和難以估計的精神損失，故拒絕了此項聲請，3名少年因此提起上訴。
- 本案爭點為：這3名少年是否有權利選擇由指定法定代理人以外的人代表他們。上訴法院與一審法院採取相反見解，上訴法院認為涉入家事案件之兒童的指定代理人第一要務為主張其所代表兒童的福祉，第二要務為轉達該兒童的意見及感受，而這兩項任務有時候是有衝突的。上訴法院指出一審法院亦認為這3名少年能清楚的表達自己的意見，在這種狀況下，他們的表意自由以及參與訴訟程序的权利應該優先的保障，不應以其福祉為由阻礙其行使表意權。

尊重兒童意見

- 澳洲案例

- 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，且為了兒童的最佳利益，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。

尊重兒童意見

- 國際審查－結論性意見
 - 委員會欣見學校及地方政府委員納入兒少代表，尤其讚賞課綱審議會納入兒少參與。然而，委員會關注持續限制兒少在家庭、學校及社區自由、安全地發聲的社會文化氛圍。
 - 委員會摯盼政府關注聯合國兒童權利委員會第12號一般性意見所列兒少陳述意見的權利，並建議政府依據第12條公約採取措施，以加落實該權利。

尊重兒童意見

- 國際審查－結論性意見

- 委員會建議政府：

- 進行研究，確認對於兒少最重要之議題，以及在各種場合如何使兒少意見被聽取；
- 針對父母、教師社工、法官及其他從事兒少工作者，辦理教育訓練及認知提升活動，以有效促進兒少在家庭、學校及社區的參與；
- 於立法決策階段建立兒少表意機制，藉此強化國家層級的兒少參與；
- 採取有效的法規措施，包含告知兒少有陳述意見的權利、保障兒少有意義地行使該權利等，以確保兒少於行政及立法程序陳述意見之權利。

結語

- 兒童各項權利相互之間息息相關，而四項一般性原則的確立強調該等條款不僅分別規範了個別權利，並且在解釋和行使所有其他權利時也必須加以考慮。
- 國家義務包括**尊重、保護及落實**兒童權利，國家除需消極地避免對兒童權利的侵犯外，更應積極地促進權利的落實。
- 延伸資訊：
 - [衛福部社家署](#)
 - [CRC資訊網](#)

