

CEDAW 第三次國家報告觀察心得

文 | 張庭瑋 | 國立臺灣大學中國文學系學生

許祐瑋 | 國立臺灣大學法律學系法學組學生

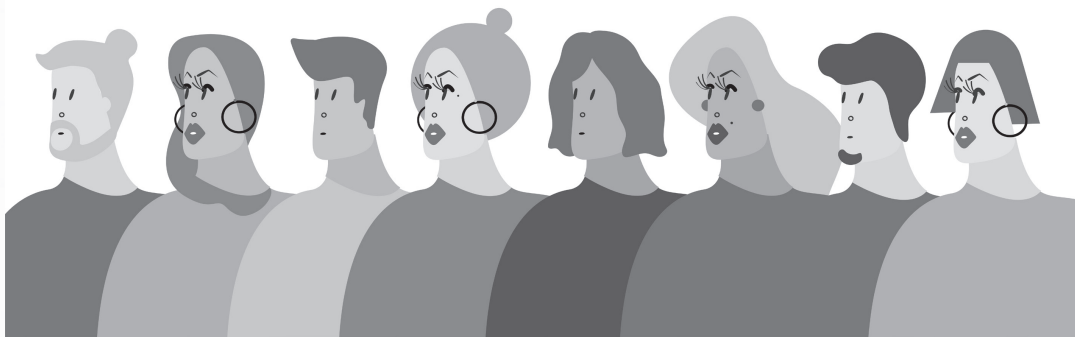
圖 | 編輯室提供

這次的國家報告中，我們認為 NGO 發言場次最具可看性。就 NGO 團體發言本身而言，內容大多切中要點，且每個組織團體有其核心宗旨與目標，對於其所致力之領域發問至深，不僅平時已關注這些議題，也在發言時充分展現充足準備；不僅點出政府這幾年施政上的問題，也請求國際專家學者針對現行制度與措施明顯不足的地方提問。簡言之，NGO 的發言使得政府不能再逃避這些問題，只能對此開誠布公，以數據說明所作所為是否足夠，並就未能改善的問題詳加說明。換句話說，利益團體確實地發揮了施壓的作用，監督並敦促政府施政，且將國內明顯一一而政府卻未提及一一的問題傳達給國際專家學者，如同照妖鏡一般，沒有躲藏的空間，只能使有待改進者顯露無遺。

有趣的是，NGO 與 NGO 之間並非全數屬於同一陣線，甚至可能立場彼此矛盾。最顯見者係在當天針對性教育與身體處分的發言，各式人權團體積極倡議性別平等教育與女性身體自主權，惟在場的少數團體，依其來源與團體宗

旨或可稱之為「反同團體」，在會議上大舉兒少青年保護之旗，在缺乏資料來源的情況下直指性別平等教育將會把學生變成只懂群交、無套、吸毒的不良份子。令人感到可笑的是，該公約既倡議消除對婦女一切形式之歧視，性別平等教育更是實行公約目標不可缺乏的措施，反同團體在該會議上主張這些言論，不免令人有種荒唐之感，彷彿喜鬧劇一般，充滿詼諧、怪奇、結構主義與後現代主義的味道，難道這是一場《等待果陀》的另類展演嗎？

除了實質的內容以外，這幾日報告的形式也值得一提。首先，現場與轉播除了配置同步口譯以外，也配置了同步手語翻譯；更值得嘉許者，是除了口語轉譯手語外，也有專人負責將手語轉譯為口語，使當天瘖啞人士能夠順利傳達意見。由此看來政府對於身心障礙人士之權益敏感度已大幅提升，顯現出各種弱勢群體的多元交織性已被看見。然而，同步文字稿仍有較多地方需要改進，第一是輸入法的問題，這種需要高速同步以詳實記錄的打字場合，其實應



該使用以「字型」為主的輸入法，而非拼音輸入法，因為漢字的聲符與意符語音數量少，經常重複，會造成拼音輸入之後需要大量修改錯別字的情況；這導出了第二個問題，亦即書寫速度過慢，經常是上一個人發言結束，且下一個人發言至前三分之一，文字稿才終於輸入完畢，也導致文字記錄不夠詳實。此外，我們相當欣賞主辦之臨機應變措施，在第二日的會議時間延長時，雖超過一般中午用膳時間，但主辦單位及時送上便當且有葷有素，妥當地解決了與會者飢餓和會議時間的問題。

上述為周邊與軟硬體設施的觀察。以下就作者觀察到的報告審查重點詳述之：

一、CEDAW 在我國的法律位階及適用情形

人權公約監督聯盟在與 NGO 對談的場次提出臺灣目前的實務現象：五條公約在國內法並不具憲法基礎，且公約本身條文太抽象，無法運用在實際訴訟

案例中，法官也缺乏適當訓練，若有法官不認同公約，則會以其不具憲法基礎而不使用。因此 Niklas Bruun 委員於政府報告時向其提出質疑：

1. 法院並未確實實施 CEDAW 公約，建議需建立一單位，如人權委員會 NHRI（National Human Rights Institution），審查公約之落實情形。
2. CEDAW 施行法的現況不甚理想，將來必須提出具體做法，包括：如何讓 CEDAW 施行法落實到個別婦女？又，此方法欲／能保障至什麼程度？
3. 有法官認為 CEDAW 施行法不符合憲法的情況，政府意見為何？是否施行法確實不符憲法？
4. 公約的能見度及知識為何？司法人員與一般人對公約的認識為何？

監察院回應，政府已積極研議成立國家獨立人權委員會之事宜，目前規劃將國家獨立人權委員會設立在監察院之

下。Heisoo Shin 委員就此提出追問，質疑人權委員會設立於監察院之下真的能確保遵守巴黎原則，維持其獨立性？就此，行政院人權保障推動小組認為在我國特殊的憲政體制下，監察院能行使監察權，能保障甚至強化其獨立性，因此人權委員會設立於監察院之下最為適合。

司法院就 CEDAW 施行法部分回應，法官訓練部分每年都有進行 CEDAW 研習，並在 2018 年成立性別課程委員會，進行課程規劃設計、檢討，CEDAW 公約在實務上也有法官引用，但仍需與現行法律並行適用，最後表明司法院手上資料並無法官認為施行法違憲，且 CEDAW 公約在現行架構下並無問題，因其位階高於一般法律。

行政院性別平等處就提升 CEDAW 公約能見度之問題回應，表示政府已廣泛舉行教育訓練、全國性宣導，手法有廣報、電視廣播、宣導品等，也有設置性平小學堂，並將相關成效納入性平考核。

作者對於監察院設置國家獨立人權機構懷抱期待，也樂觀期許其能確實監督 CEDAW 公約在我國實施的成效。就司法院的回應，我們認為較為取巧，就算其無法提出數據說明

CEDAW 研習課程真正的成效，至少應提出實務上法官引用 CEDAW 公約的數字，因為即使 CEDAW 公約應然面上位階較一般法律為高，也不代表實然面上確實是此結果。

二、反歧視

以下問題均為審查委員提出，政府官員回應：

1. 性別平等基本法的制定已在 2012 年被提出，為何性別平等基本法之落實時程被延遲至今？

行政院回應，性別平等基本法之草案，因 2016 年適逢內閣改組，又因我國特殊體制，縱使創立了性別平等基本法，執行單位為何先前仍有爭議，行政院內部已研議未來將性別平等基本法草案併同反歧視法訂定，力求周延處理。並表示綜合性反歧視法預計在 2019 年 5 月底完成研擬，目前正在彙整相關單位意見及研究法案，初步想法是以目前已研議成立人權委員會的監察院為主管機關。

2. CEDAW 的核心議題是歧視。gender 指的是文化上的性別，sex 則是生物性別，若僅強調生理性別，將使得歧視退居背後。因此，臺灣對於「性別」一詞有無與 CEDAW 一致之規範？

行政院性別平等處回應，目前相關法令性別之定義是依據 CEDAW 第 28 號一般性建議，性別認同、性傾向，皆已納入性別之定義，性別平等教育法第 14 條定有明文。此外，性別工作平等法雖只定義性別歧視，但實際上已擴充到性傾向、性別認同。未來在反歧視法會將之定得更明確。

Bruun 委員進一步追問政府是否有強烈政治意願及承諾成立反歧視法？行政院回應個別法律皆有反歧視法，其實並不一定需要一部反歧視專法，但現已達成共識：「必須成立一部反歧視專法」。目前已委託學者研議，應可視為政府已表明相當之政治意願。

三、司法近用

司法近用的議題在 NGO 場次被諸多團體提出。對照臺灣近期或長期對於司法系統、司法人員的不信任與灰心，尤其是政府在去年宣示了司法改革，以及陸續推出諸多司改措施，這樣熱烈討論的情形是可預見的。

Silvia Pimentel 委員提到司法近用的可塑性、可及性、品質、咎責等，並強調這樣的保障應擴及所有女性與女童，因此第 33 號一般性建議至關重要，請臺灣政府積極重視。接著委員說明司法的懲戒機制非常重要，司法人員

如有歧視行為應該且必須受到懲戒，認為臺灣在這方面似乎較為缺乏。且針對問題回應中政府提及的性別資訊相關的網站，她認為政府應做更多性別統計，如財產繼承、遺囑等，讓資訊得以更全面散播。另外，關於司法人員的能力建構訓練效果的部分，提出如何評估、如何達到確實有效的疑問，在這些訓練當中，她認為應要具備延續性，例如邀請第一梯法官在隔年向第二梯分享一些案例，透過互動式的學習藉此了解判決與程序是否真的符合與彰顯公約價值。

針對第 33 號一般性建議，Pimentel 委員提出下列質詢臺灣的問題：

1. 必須知道有司法資源才能近用，有些情況婦女完全不知道如何使用，例如貧窮的婦女等，政府有無對策？
2. 司法通譯人員，是否及於所有程序？另外，不識字婦女、移工婦女，這些婦女的權益是否真的有被保障到？
3. 缺乏法官的問題，有無一合理時程規劃，尤其是未來增加家事法官的時程規劃？

司法院回應：

1. 配偶財產繼承權目前沒有統計資料，僅有女性拋棄繼承的比例資料可供參

考。數據中顯示女性拋棄繼承確實較男性為高，但司法院已努力並主動提供男女都有平等繼承權之宣導。

2. 有 NGO 提出法官訓練的研習課程中，法官能僅簽到就離開的現象，司法院說明法官每年需有 40 小時研習學習，如果只簽到並不會計入時數；法官學院也成立性別諮詢委員會，希望能採取案例式檢討，讓法官察覺性平意識，改變過往被動式的方法，之後也會持續評估與追蹤。

3. 通譯部分，這些族群使用通譯之外也有相關團體如南洋姊妹會能提供協助與陪伴。羅秉成政委也補充說明，法庭通譯之所以不足，源於臺灣通譯人才的人數及專業性不足，需長期計畫解決。

4. 法官人數受限於國家資源不足，家事法官的人力資源及質的深化會後會再研究。此外，咎責機制部分，將透過法官評鑑制度進行。

法務部回應：

1. 弱勢司法資源近用：（1）移工或外籍人員，通譯聘有 192 位翻譯人才，會避免使用仲介的相關人員，也會盡量使用自己的通譯人才，如不足會向其他政府求援。法扶基金會亦透過社工，將法

律扶助資訊反映給移工，會主動提供幫助。（2）家暴、妨害性自主案件避免被害人重複訊問，目前作法有「簡述作業程序」及「一站式服務」，警方、社工、衛生醫療人員、檢察官盡量在同一處完成各自程序，也有隔離訊問措施，對於兒童也設有溫馨室或家長陪同，減輕心理壓力。

Pimentel 委員就此追問司法友善環境改革中，父母陪同在場是否有問題？因為有些案例中父母可能就是加害來源。對此法務部回應，家長在場可做必要性考慮，司法院補充說明子女最佳利益原則，有必要時在兒童及少年部分會有社工人員參與，也有程序監理人之設計，有必要時提供，落實其實體正義。

2. 檢察官專業案件訓練，有婦幼保護專組，受有專業訓練，並有考核機制，每年度都會辦理性別課程，也針對人口販運實務做檢討及研究，提供婦幼案件辦案手冊給相關人員及檢察官參考。此外，關於檢察官內部咎責及外部咎責機制：內部咎責是由主任檢察官來進行主動要求改正與懲處，外部咎責則是召開檢察官評鑑委員會，委員共 11 位，其中 3 位為檢察官，8 位為外部人員，如評鑑認為確實有違規情事，會送監察院彈劾、法院職務法庭審理，最嚴重會撤除年資。

最後，羅秉成政委總結關於弱勢近用司法資源、司法人員懲戒機制等問題，說明政府在政策上是從司法面去做結構性改革，並舉例由總統召集的司法改革國是會議，各界代表有一半以上不是法律人，關注的即是司法近用性與友善性，在 2017 年 8 月已達成共識，未來推動改革將是政府推動與貫徹執行之問題。

作者認為，司法院及法務部的回應乍聽之下似乎良好，但實際上第一線審判情形並不樂觀；法官及檢察官的咎責機制、司法人力長期不足、司法人員性平意識低落等問題，兩部門均避重就輕，提出的改革方案究竟實效如何？缺乏相關數據以利觀察與調整，現行的改革措施是否僅是口號？改革的未竟之業仍待努力，我們期待在 CEDAW 第三次國家報告後，民間與政府能開啟更多溝通，並共同努力落實公約反歧視的精神。

