DOI: 10.6256/FWGS.201810_(109).10

從 CEDAW 國際審查委員會、NGO 和政府官員之互動探討審查委員的角色

文 | 吳明潔 | 國立臺灣大學政治學系政治理論組學生

李玫萱 | 國立臺灣大學哲學系學生

黃品學 | 國立臺灣大學政治學系國際關係組學生

一、審查委員和 NGO 之互動

(一) NGO 的作用

在會議一開始的致詞中，審查委員們稱讚臺灣雖然不具有聯合國會員資格，但根據 UN 模式建立的臺灣審查機制在某些層面上更勝聯合國機制一籌。其中一方面便是臺灣的 NGO 有更多的正式發言時間。在聯合國的審查機制中，由於四個國家的 NGO 代表共用 2 個小時的時間發言，各國 NGO 代表的正式發言時間只有 10 分鐘。儘管隔天受審國家的 NGO 代表得以和審查委員有非正式的午餐會議，但也只有約 1.25 小時；在臺灣，NGO 們共有 4 個小時的正式發言時間，更能發揮 NGO 監督政府的功能及效用。

(二) 審查委員和反同志教育、多元性別、墮胎團體的互動

儘管此次 NGO 的代表們不全然都是為不同性別和性傾向的人發聲（如：臺灣性別人權維護促進協會、中華兒少愛滋關懷防治協會、媽媽盟等），這些團體（以下稱為團體，以和其它 NGO 區分）和其它 NGO 大致上對三大議題有所反對和爭論：性與性別（sex and gender）的定義、性教育和墮胎問題。雖然他們打著性別人權、家庭關懷的名義來反對其它性別和性傾向的權利，這使審查委員感到困惑和無奈，但相對的，其發言也得以讓審查委員一窺臺灣目前保守或宗教勢力對多元性別的打壓，亦能使他們瞭解到相關法令（如：歧視法）在臺灣需通過、實施的重要性和急迫性。

與此同時，審查委員在和 NGO、團體的會議中也對團體提出質疑，更要求他們重新去釐清自己對於性傾向和性別平等的理解。在審查委員與團體的一來一往中，我們也看到審查委員向這些團體指導和釐清 CEDAW 重視的價值和維護的人權為何。

也因此，在和 NGO 所進行的會議之後，審查委員即向政府官員提到：不同訴求和理念的 NGO 之間對於許多議題劍拔弩張的狀況，反映出社會上不同聲音，也挑明了政府在這些議題不應再被動，而應積極釐清不實謠言、促進社會對話，並在必要時施行暫時特別措施。

（三）審查委員和 NGO 的互動

NGO 在此次會議中指出了很多臺灣在性別和婦女方面相當重要的問題，包括：身障女性的權利、性教育的內容、婚姻平等的落實與否、跨性別者的定義、司法人員的性別訓練、網路和現實中的仇恨言論、親密關係暴力等。相較於和政府官員的會議，審查委員能從 NGO 上聽取更多實際案例、政府消極處理的方式；當審查委員詢問問題時，絕大部分的 NGO 也能比政府官員給予更多回答，並提供更多數據和實際案例為證據。總的來說，相較於審查委員和政府的會議，審查委員和 NGO 的會議更有效率與有內容。

審查委員也會依政府機關就審委問題的回應，來詢問 NGO 實情是否如此、政策是否有實質成果，以及 NGO 有何對於政府的意見。因此 NGO 是審查委員審查政府機關的助力，得以更進一步的以實際案例使政府對實際社會狀況要有所回應和作為。

二、政府官員與審查委員之互動

本次參與 CEDAW 審查會議，政府各院皆派人出席，此舉被審查委員讚美較聯合國為佳，但在會議進行之過程中有些狀況發生，以下論述。一、審查委員詢問完問題後，政府官員很容易回答過淺、答非所問，甚至完全不予以回應，一如其於紙本的問題與回應。舉例來說，在前一階段的 NGO 對話過程中，審查委員意識到一些團體對於性教育的看法有歧異，故以此為問題詢問教育部應如何解決，雖教務部表示已有努力和社會對話，但其討論的政策與解決方法不外乎又是宣導等淺層手段，甚至有部分回答是又將全人性教育之政策大綱與內容複述，此對於問題解決無益！在某些討論之中，團長有試圖導正此情形，如有關刑法 231 條的相關統計數字，原政府代表未對此回應，但在導正後法務部與司法院給予正面回覆。根據上述，我們認為政府代表應檢討自身，而我們亦讚許團長對此之作為。二、審查委員有時頗缺乏背景知識，如家暴的三種保護令相

關制度與內容、賣淫合法與否等部分不需藉政府官員即可明白之事，我們認為或許可以事先準備，以使委員能有更多時間詢問實務相關問題。綜上所述，我們認為本次會議實有許多不完美的地方。

雖有許多狀況產生，但部分情形值得讚許。一、官員對於某些問題有完整的解釋並回應，讓審查委員有更進一步的理解，如在討論育嬰假時，委員認為臺灣僅有 8 週育嬰假不符合國際勞工組織的 14 週標準，但政府官員解釋臺灣拆分為三階段而女性有權自主選擇。二、部分問題未能完整回答但已盡力，如針對墮胎相關數據，政府機關僅能就健保有給付之行為統計，但其特別透過健保未給付之墮胎藥物來試圖統計人數。三、委員在對話時會引用一般性建議內容或以自身經驗建議臺灣官員，如當討論女性創業議題時，政府官員表示公部門不應介入私部門過多，但審查委員用義大利與挪威成功之例反駁，表示他國是先自公部門開始實施；另一例乃是委員引用第 33 條的一般性建議來強調女性司法權近用之重要性。上述可見此討論對於臺灣推動婦女相關權利仍有許多助益。

印象深刻的部分是有關仇恨性言論的問答，委員詢問有無針對此之暫行特別措施，但政府官員的回答僅針對個人，如私密照的散播已被刑法規範、已

通過「糾纏行為防制法」草案等。就我們的理解，前階段 NGO 提到的問題包含汙名化同性戀等部分群體，但官員的回答過於限縮，不知為何審查委員未對此進一步詢問。

參與此會之收穫乃是會議中有些討論擴大我們關注議題的範疇，如 equality 和 equity 之間的差別。過去我們從未深入了解二者差異，但委員特別針對此提出疑義，並表明 CEDAW 公約要求皆須達成機會與結果平等，此或許是暗指臺灣之法律亦應符合之。可惜政府官員對於修正此詞無動於衷，只表明二者皆重要。此外，我們過去對於農村相關的性別不平等也毫無認知，甚至不理解農會組織，本次審查會議有提出相關論述，如各農家的代表是一戶一人並多由男性擔任等，而委員對於解決此之看法更別出心裁，認為臺灣偏鄉女性已受足夠教育，建議應從訓練抗拒改變的男性老農開始，地方政府應設計相關課程來打破不平等情形。我們認為此建議有實施上的困難，但不失為一個解決方案。

三、審查委員扮演的角色

在 7 月 16 至 17 日的 CEDAW 公開審查會議期間，五位審查委員分別針對不同 CEDAW 條文聽取了公民團體的影子報告，以及與政府機關進行建設性的對話（constructive dialogue），而過程

中可以看到審查委員在會議中扮演了多重的角色，並不只是單向的「review」，委員同時也與公民團體和政府機關互動、對話；除了審查者以外，也有顧問及政府—公民社會間協調者的角色。

（一）審查者

在四年一度的 CEDAW 審查中，審查委員最主要的任務便是以 CEDAW 條文、一般性建議、其它國際人權公約，以及今年審查會議中委員特別強調的聯合國 2030 永續發展目標等文件為架構，針對政府的政策提出問題及質疑。在這層面的工作中，委員於公民團體報告時聽取各種利益團體的意見，並且常常要求公民團體就特定議題提出更多資料，包括在這次審查會議中成為一項重要議題的司法品質的問題中，婦女新知基金會提到女性法律扶助近用困難以及司法人員訓練落實不彰的問題，審查委員便要求提出更多資訊，到第二天國家報告逐條審查至 CEDAW 第 15 條時，委員便以國家報告與公民團體提供的資訊為基礎，要求國家應該要加強司法近用的平等，並建立對司法人員訓練課程的影響評估。審查委員透過國家報告、問題清單與回應、審查會議當場要求政府提供的額外資訊，以及公民團體提供的問題與資料，來肯認政府的部分成果、發現不足之處，以及要求改善，在這層意義下，委員扮演的角色可以說是如同公正的法官或審查者。

（二）顧問

除了評判政策、法規是否達到 CEDAW 標準之外，「constructive dialogue」的意義是互動式的，除了發現問題並批判，另一重點是幫助政府成長。因此在會議中，可以常常看到委員釐清 CEDAW 條文的含義、提供 CEDAW 機制在臺灣運作的改善方式，以及分享國際經驗或模式（通常是審查委員母國的經驗）作為政策參考。除了在與政府機關的建設性對話中可以觀察到，亦可見之於公民團體的報告會議中——例如首日公民團體報告會議中，就有委員建議臺灣應該多多使用一般性建議（general recommendations, GRs），因為 CEDAW 是一部具一般性的國際法，而 GRs 是連結抽象的法條文以及具體落實之間的橋樑，尤其現今 GRs 已經有官方中譯版，臺灣更該好好利用，這點在第二天的國家報告裡，審查委員主席 Heisoo Shin 也向政府機關重申此點。

而法學專業的 Silvia Pimentel 委員也分別在公民團體與政府機關的會議場次裡，建議我們對於司法人員訓練的理解應該要是「continuous learning throughout the judges' lives」，要促進 CEDAW 成為「a discipline within the law faculties」，更提出具體政策的建議，例如讓法官互相分享曾經適用 CEDAW 的良好案例。此外，第一天 CEDAW 第 3 條的國家報告審查會議

裡，Bianca Pomeranzi 委員特別釐清、解釋了 CEDAW 裡「intersectionality」的概念，以及在第二天的會議裡，她也提供義大利採用挪威模式來提升婦女分享經濟決策權力的例子供臺灣參考，都是委員們嘗試與公民團體與政府對話的例子。尤其在兩日的會議中，常常可以看到臺灣政府機關對於某些 CEDAW 裡提到的概念缺乏全面性的理解，而在這層意義下，委員們也扮演類似顧問的角色，除了在評判施政成果，也在嘗試協助臺灣的公民團體與政府學習 CEDAW 裡性別平等的各種面向，尤其對於政府來說，這比起有沒有對於審查委員的問題提出「正確的」回應更為重要。

（三）協調者

最後，我們想特別指出，除了上述審查者以及顧問的角色之外，在這兩天的審查會議中，也可以觀察到審查委員居於公民團體與政府之間協調的角色。

在公民團體的報告場次中，大多是針對政府的指控，特別的是，其中反同、反性平教育的團體，持與其它團體相衝突的意見，這點審查委員也有所關注。而在政府報告的場次裡，可見到政府報告無論是否實質上有符合 CEDAW，都仍會提出各種資訊（無論是否相關）來回應審查委員的提問。

這樣的情況反映出一個事實：公民團

體往往就各自關注的焦點議題、發現問題並批判，而政府機關的回應時常差強人意，再加上公民團體的意見紛雜，兩者之間直接對話，往往有各種阻礙溝通的因素。

因此在這次審查會議中，公民團體常常請委員垂詢政府機關，而審查委員也會綜合這些公民團體的意見，配合自己對於 CEDAW 及各種國際人權準則的理解與經驗，要求政府改善。對於公民團體意見衝突之處，審查委員也會以此詢問政府，是否有措施來解決這些有害無益的衝突？審查委員 Shin 主席更指出，目前教育部面臨的巨大挑戰，便是這些互斥的團體，政府應該要有所作為來建立社會論壇的機制以促進共識。

在一般政治運作過程中，政府因為擁有公權力，是各種公民團體倡議的標的，然而可能因為種種因素（如社會分歧、執政黨的政治獲取考量）導致公權力無法被有效運用——在 CEDAW 的情境裡，就是指促進性別平等。而透過 CEDAW 審查機制，在審查會議的場合中，委員則可以利用上述審查委員作為法官／審查者的權威，居中協調公民團體以及政府，或許也得以對政府機關決策產生更有效的影響。也就是說，審查委員的角色並不只有單向的「審查」，也因為這種審查的權威，加上過程中常常主動提出建議，在「公民團體—審查委員—政府機關」的互動關係下，扮演很重要的協調者角色。