

兒童權利公約的核心價值

如果要說近代兒童權利發展史上最重要的里程碑是什麼，那就非聯合國大會於 1989 年 11 月 20 日通過的兒童權利公約莫屬了。這份公約除了是締約國最多、最具普世性的國際公約之外，更重要的是它確立了一項具劃時代意義的人權標準——兒童是權利的主體，而非國家、父母的附屬品。過去時常將兒童視為需要被保護或關注之客體的對待方式，在現代社會中已經不符合公約的規範標準。透過這份兒童權利公約，國際社會向兒童承諾會盡最大力量保護兒童免於暴力傷害、保障其發聲的權利，並使每一位兒童皆有機會發展其潛能並為將來的成年生活預做準備。

兒童權利的演進發展

回顧兒童權利的發展歷史可知，聯合國於其前身——即國際聯盟的年代，即已開啟有關兒童權利的討論。1924 年 9 月 26 日，國際聯盟通過日內瓦宣言，該宣言是史上第一份與兒童權利直接相關的國際文件，其中明列了兒童應受保障的基本權利項目。1959 年 11 月 20 日，聯合國大會通過兒童權利宣言，則為兒童權利提供更進一步的保障。但這兩份文件皆屬宣示性質，對於簽署國並不具拘束力。直到 1979 年，波蘭首次提出為兒童制定國際公約的想法，兒童權利公約才開始正式獲得聯合國的討論。於公約協商過程中，儘管各國對於兒童權利公約的必要性有廣泛共識，但對於各項權利的內涵及保障範圍卻存有諸多歧見，以至於公約自開啟草案協商十年後，方於兒童權利宣言屆滿 30 周年之際獲得通過。因此，不論各國的文化背景或是對於兒童的傳統觀念為何，兒童權利公約係代表國際的共識，也是兒童權利保障的最低標準。

兒童權利公約保障範圍與其任擇定書

兒童權利公約全文共 54 條，其中超過 40 項條文係就兒童的公民、政治、經濟、社會及文化等權利項目予以規範，內容涵蓋兒童最佳利益為一優先考量的權利、不受歧視的權利、兒童生存與發展權、身分權、兒童表示意見且該意見應獲得考量的權利、思想及信仰自由權、受教權、隱私權、社會安全應受保障的權利、司法保障權、家庭權、休息與休閒的權利等。而就公約的解釋，聯合國兒童權利委員會則提出了四大指導原則，其分別為：(一)禁止歧視原則(第 2 條)；(二)兒童最佳利益為一優先考量(第 3 條第 1 項)；(三)兒童之生存及發展權(第 6 條)；及(四)兒童表示意見且該意見應獲得考量的權利(第 12 條)。另值得注意的是，相較於其他同樣為兒童提供保障的權利公約(例如消除對婦女一切歧視公約)，在具體實踐上，兒童權利公約特別強調兒童的成長是一個逐漸邁入成年的過程，兒童的獨立性會隨著兒童各方面能力的發展而逐漸提升；因此，各國相關法令應確保對於兒童逐漸發展之能力的尊重，以確實體現兒童為權利主體的理念。

兒童權利公約目前有三份任擇議定書，分別為：(一)關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書(2002 年 2 月 12 日生效)；(二)關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題之兒童權利公約任擇議定書(2002 年 1 月 18 日生效)；及(三)關於設定來文程序之兒童權利公約任擇議定書(2014 年 4 月 14 日生效，賦予個人向聯合國申訴的權利)。

兒童權利公約施行法

礙於我國退出聯合國的特殊國際處境，國內兒童一直以來皆未受到兒童權利公約的保障。所幸立法院於今(2014)年 5 月 20 日通過兒童權利公約施行法，以制定施行法的方式將兒童權利公約予以內國法化，為日後國內進一步形塑兒童在法律規範中的地位提供了國際的基礎標準。該施行法除明確賦予兒童權利公約國內法律的效力(第 2 條)外，另要求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 (第 4 條)。此外，行政院亦應成立兒童及少年福利與權益推動小組，俾利公約相關事項之推動(第 6 條)。

常見問答集

1. 兒童權利公約如何界定受公約保障的「兒童」？

依據公約第 1 條的規定，兒童係指未滿 18 歲之人，除非法律另有規定未滿十八歲者為成年。

2. 兒童權利公約及其議定書目前共有多少締約國？

截至 2014 年 10 月 1 日止，兒童權利公約共有 194 個締約國。在任擇議定書的部分，關於兒童捲入武裝衝突問題之兒童權利公約任擇議定書有 157 個締約國，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則有 168 個締約國，而關於設定來文程序之兒童權利公約任擇議定書則有 14 個締約國。

3. 我國為何需要制定兒童權利公約施行法？相較於其他保障範圍亦涵蓋兒童的國際文件或國內法令，兒童權利公約有何特別之處？

- 兒童權利公約係歷經各國長期的討論後所獲得的國際共識，為史上首次結合公民政治權利以及社會文化經濟權利的國際公約，可為形塑兒童在國內法律規範中的地位提供一個國際的基礎標準。
- 儘管公約各項權利項目的規範要件不同，落實結果亦不當然一致，例如兒童經濟、社會及文化權利項目的落實係視「各國最大可用資源」(例如第 4 條)，而部分兒童權利係依據兒童成長過程中「各發展階段之能力」(例如第 12 條)而有不同程度的保障，抑或由父母提供不同程度引導(例如第 14 條)，但兒童權利公約明確彰顯兒童權利是基本人權，並非對兒童施予的慈善或恩惠。
- 除了法令與政策的層面外，兒童權利公約可為國內民間團體、實務工作者、教育工作者、學術研究者提供一個方向與基準，以協助國內更加了解兒童權利的實質內涵。
- 透過聯合國兒童權利委員會對於公約內容所公布之解釋，可使兒童權利公約的內涵與時俱進，且該委員會就各國有關公約的落實狀況與相關問題亦會提供必要的指導與監督。

4. 兒童畢竟還是小孩子，給他們這麼多的權利不就意味著以後父母都不能管小

孩子嗎？

兒童權利公約在宣示兒童是權利主體而不再只是受國家或父母保護之客體的同時，也強調家庭環境和父母的引導對於兒童的重要性。例如，公約的「前言」即開宗明義的載明各締約國「確信家庭為社會之基本團體」，而家庭也是「兒童成長與福祉之自然環境，故應獲得必要之保護與協助」，明確顯示公約規範的目的之一在於確保兒童及其家庭能夠獲得必要的保護與協助。而在個別權利項目的部分，例如兒童思想、自我意識和宗教自由的權利(第 14 條)，條文內容也是從國家應尊重父母權利與義務的角度，強調父母應依據兒童的發展成熟度適當的指引兒童行使這些權利。更重要的是，無可諱言，許多時候對兒童造成最嚴重傷害的加害人是原本應該要保護兒童的父母，在這種情況下，賦與兒童權利代表了父母無法以「這是我的小孩任何人都管不著」或是「我是為了我的小孩好」等將子女視為其附屬品的方式恣意地對兒童施以暴力、虐待或以其他不符合公約規定的方式對待兒童。

5. 在兒童權利施行法生效後，還需要進一步採取哪些措施來落實兒童權利公約？

制訂兒童權利公約施行法只是落實兒童權利公約的第一步，儘管各國法律制度與社會狀況有所差異，落實兒童權利公約的方式與時程亦不盡相同，但兒童權利公約的落實基本上應包括下列幾個主要層面：

- 全面檢視內國的法令規範，以確保規範內容係符合公約意旨。此部分並非僅著重於各法律規範的逐條檢視，而是必須注意所有兒童權利項目間的相互關聯性，以及各相關領域不同法令間的整體性。
- 聯合國兒童權利委員會建議各國以公約精神為核心，針對兒童權利之保障與落實設計一個完整的國家計劃。兒童本身亦應參與前開計劃的擬訂，且就弱勢或遭邊緣化的兒童應給予特殊考量。為使計劃的功能得以確實發揮，應經過國家最高層級主管機關的授權與認可。
- 聯合國兒童權利委員會建議各國設置具「獨立性」的機關持續監督政府對於兒童權利落實的狀況及進度。
- 人權的教育與宣導對於權利的落實至關重要，宣導對象的範圍基本上應涵蓋社會各個層面，包括司法人員、實務工作者、教育工作者、政府各機關人員、醫療人員、父母、兒童照顧者等。國家尤其應增強兒童對自身權利的意識與認知，以使兒童具備保護自己與同伴的能力。