



CEDAW 報告：捍衛婦女權益的利器

伍維婷

在前期曾經介紹過「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)，這是聯合國1979年通過，用以建立人權標準架構的七大主要條約之一¹，並搭配完整究責機制的性別人權公約。

因為台灣在2009年分別產生了第一份的國家報告，以及民間針對「性別暴力防治」檢視的第一份替代報告²，所以本文將大略介紹聯合國CEDAW委員會對於撰寫國家報告以及民間影子／替代報告的幾個重點要求，同時提供國家報告、民間影子／替代報告遞交及參與CEDAW會議的流程（詳參附圖）。

首先是國家報告，每個締約國在批准或加入《公約》時，均承諾按照第十八條，在《公約》對本國生效一年內提交初次報告，介紹該國為執行《公約》各項規定而採取的立法、司法、行政或其他措施以及進展；此後，至少每四年提出定期報告，並隨時應委員會的請求提出報告。在國家報告中應載明以下幾個事項：

第一，一般的事實資料和統計資料應該列入共同核心檔，但與《公約》具體有關的文件應按性別分列，同時包含與各國在實施《公約》和執行委員會一般性建議的具體資料和統計資料，以使委員會能夠評估實施《公約》的進展情況。

第二，若是國家在法律、習俗或任何其他方式，有涉及基於性別的區別、排斥或限制，因此阻礙到婦女享受《公約》規定的每項權利，哪怕這些措施或傳統只是暫時的，也應該具體概述在國家報告中。

第三，在定期報告中，應至少包含三個重點：

- (a) 締約國對於實踐CEDAW委員會前幾次所提出結論意見的資料，並解釋沒有實施的原因或遇到的困難；
- (b) 締約國對為實施《公約》而採取的補充

法律步驟和以及其他適當的措施進行分析，同時必須特別提出成果的檢視；

(c) 說明婦女在與男子平等的基礎上行使公民、政治、經濟、社會、文化和其他領域的人權和基本自由方面，依然存在或新出現的障礙，並說明締約國所採取克服這些障礙的措施。

第四，報告應特別論述在消除對婦女的歧視和確保婦女充分享受人權方面所採取措施的影響，並應該分析長期趨勢。也應論述對各婦女群體，特別是受多種形式歧視的婦女群體實施《公約》的情況。

第五，如果締約國的政策和法律方針發生影響《公約》實施的根本變化，或締約國採取了新的法律或行政措施，則應在報告中附呈案文以及司法裁決或其他決定。

第六，報告還應該說明實施千禧年發展目標的性別要素概況，這也是台灣目前性別主流化工作中較為欠缺的，我們很少將千禧年發展目標納入考量。

CEDAW委員會也提醒初次報告不應該超過60頁，之後的定期報告必須在40頁之內。之後CEDAW委員會根據掌握的所有資料，將事先提供一份議題和問題清單，用意是澄清和補充所提供的報告與資料。締約國必須在審議報告的會議開始前至少三個月對清單作出書面答覆。之後，與會代表團必須在CEDAW會議中答覆委員會專家提出的其他問題。

相對於簽約國被規範須定期繳交國家報告，非政府組織則可自由選擇是針對國家報告提出影子報告(Shadow Report)，或是不針對特定國家報告提出替代報告(Alternative Report)。CEDAW委員會從早期的會議開始，就邀請非營利組織參與。除了檢視影子

¹ 七大條約在於建立支持人權與保護人民不受傷害的規定與標準。七大條約分別為：世界人權宣言(UDHR, 1948年)、公民權利和政治權利國際公約(ICCPR)、經濟、社會和文化權利國際公約(ICESCR, 1966年)、消除一切形式種族歧視國際公約(CERD, 1965年)、CEDAW(1979年)、反刑求公約(CAT, 1984年)、兒童權利公約(CRC, 1989年)，以及保障所有移民工作者與所屬家庭權利之國際公約(CMW, 1990年)。

² 筆者於2008年年底回到台灣，得到勵馨基金會的支持，開始邀請相關婦女團體，一起籌組「台灣性別暴力民間替代報告團隊」，感謝包括婦女救援基金會，台灣展翅協會，中國民國基督教女青年會，台灣愛慈基金會，台灣防暴聯盟，希望職工中心，國際崇她社台灣分會，中華民國婦女協會等團體的加入與協助，本團隊報告歷經長達一年的準備，並邀請前CEDAW委員Heisoo Shin，聯合國婦女基金顧問(UNIFEM) Rea Abada Chiongson，UN NGO CSW(Committee on the Status of Women)前主席Jackie Shapiro，秘書長Eva Richter來台指導，已於2009年年底完成初稿。



報告，委員會亦於會期中召開非正式會議以直接聽取NGOs對特定國家所提供的資訊。CEDAW委員會通常規劃一次長達二小時的會議，讓非政府組織的代表在CEDAW委員會的專家小組陳述，以口頭方式介入締約國的CEDAW報告。

由非政府組織(NGOs)撰寫之報告，可突顯與國家報告不同之意見，或提供資訊或數據的補充。例如，以反對婦女受暴為主題的婦女團體，可能掌握經多年蒐集而得的性侵害數據，此資訊可能是政府單位尚無法於報告中提供的。委員會亦將利用NGOs資訊，參照政府對於其所提質疑的回應而做出結論意見。

許多NGOs發現該國政府雖非不願履行公約，但對於如何著手履行卻毫無頭緒。NGOs可對政府官員提供相關訓練，亦可對於政府因經費考量而束手無策的問題，提出解決之道，例如在印度，NGOs就提出登記生育的簡易方法。

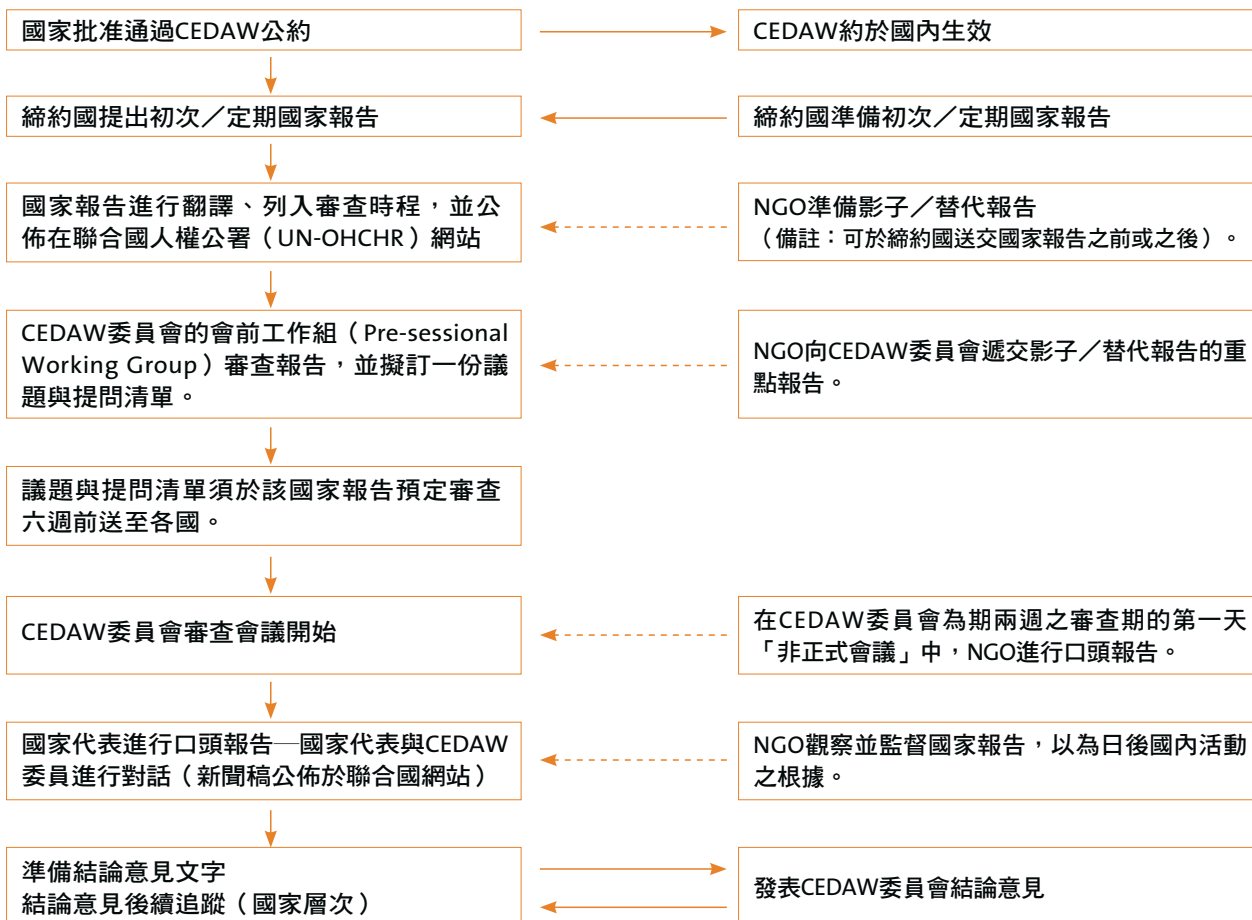
為了捍衛婦女權益，聯合國婦女發展基金會(UNIFEM)已特別將重心放在促進非政府組織監督CEDAW在各締約國的實施狀況。UNIFEM與亞太地

區國際婦女權利行動觀察(IWRAW-Asia Pacific)，共同為非政府組織舉行名為「全球到地方(global to local)」的訓練研討會。這些訓練包括加強婦女權利倡議、瞭解公約內容和委員會的運作狀況，以及檢驗非政府組織運用公約提出的全國性倡議。鼓勵非政府組織提出影子報告。IWRAW-Asia Pacific也有顧問專家，接受各國非政府組織的邀請，到當地進行CEDAW報告的培訓。台灣性別暴力民間替代報告團隊亦在2009年年底邀請到聯合國婦女基金會顧問Rea Abada Chiongson來台審查民間替代報告初稿。

CEDAW委員會在陳述CEDAW報告時，開宗明義闡明，CEDAW的實施有待政府的政治意願(Political Will)。一個確實檢視婦女人權的國家報告，方能展現政府在實踐CEDAW條文、捍衛婦女權益的決心。而同時，惟有民間團體積極的撰寫影子/替代報告，具體提供在地現狀，將婦女處境反映並與國家報告對照，如此積極督促下，台灣或能稍稍於國際社會中宣揚保障婦女權益之努力與進展。

(本文作者為勵馨基金會副研發長)

附圖 | 非政府組織參與CEDAW之機制與流程



資料來源：IWRAW-Asia Pacific