

CEDAW: 國家的責任與婦團的運用

伍維婷

第一期以及第二期的通訊曾經介紹過CEDAW的可實踐性,本文則將更進一步介紹各國婦團運用CEDAW的兩個重要工具:影子報告與性別平等法。先分析影子報告的關鍵,首先,CEDAW委員會是聯合國少數委員會中具有採納民間婦女團體報告,以對應國家報告,並對國家報告提出具體問題與建議的機制。CEDAW委員會一年開二次會議,每次會議前一天,都排定CEDAW委員聆聽民間婦團的口頭報告。

換句話說,國家報告必須面對CEDAW委員會的提問提出說明且具體回應,而其中許多提問都是立基於民間婦團的影子報告。CEDAW委員會對於婦團的影子報告並無一定格式體例的規範,最重要的在於,婦團如何呈現在民間基層中婦女的真實處境。茲舉兩個報告為例。

第一個是「加拿大國際女性主義行動聯盟」,該聯盟於2008年9月所遞交的報告,先提供團體簡介;第二部分內容包括:加拿大政府未實踐2003年CEDAW委員會建議事項、2006年來政府作為、1999-2008加拿大女性不平等的地位(此部分包括:原住民女性、有色女性、移民女性及難民女性、身心障礙女性、女孩及年輕女性);第三部分主要在記錄違反第二條對女性的歧視,內容包括:聯邦政府的責任及權力、女性尋求司法正義的途徑、人權相關法案、民事法律扶助、憲章、法庭挑戰計畫、國際條約責任。

從這份報告大綱可以看出幾個撰寫報告可能的方向。第一,民間婦團得報告不需要完整的檢視CEDAW 從第一條到第十六條的實踐經驗,相反的,加拿大的 婦團將重點擺在加拿大政府對於CEDAW委員會的建議 事項,以及對CEDAW第二條的檢視。特別的是,加拿 大婦團在此報告中,特別將女性的主體有區分為原住 民女性、有色女性、移民女性及難民女性、身心障礙 女性、女孩及年輕女性,以更有效檢視弱勢女性所遭 遇的處境。同時,加拿大婦團對於司法體系的關注也 值得台灣婦團借鏡,如何讓自許審判獨立的司法機制 具備性別觀點,也是臺灣婦團近幾年來不斷努力的方 向。

第二個影子報告是韓國婦團在2007年6月遞交的報告,包含以下幾大類:針對第二條的檢驗以新通過法案為框架,分別檢討下列三法:「健康家庭法」、「女性科學家/工程師教育支持法」、「生命安全倫理法」。針對第三條檢視則以性別主流化實施為主,內容涵蓋:性別平等及家庭部、政府組織性別政策架構、性別影響指標、性別預算分析、性別敏感統計、加速公務員性別訓練。對第四條的檢視則將重點擺在女性員額制度的檢討,包括女性公務員員額制度、女性教授聘用員額制度、增加中的女性學校行政人員,以及女性科學家員額制度。

在第五條文,韓國婦團比較特別的是以「實施全面性的性騷擾防治體系」作為提升性別平等意識的指標之一。第六條以女性人權保護為主要討論,但內容共有十二項: 成效不彰——娼妓防治與被害人保護法、缺乏保護並支持娼妓被害人之體系、處罰女性的法律措施、提升防制娼妓活動之成效、對仲介之懲戒及對妓院提起訴訟、移民女性之性販運問題、性暴力及家庭暴力之強制性保護措施、家庭暴力法、與家庭暴力相關之政策、針對女性之暴力行為的全面防治計畫、家庭暴力之司法回應、移民女性面對的性騷擾及家庭暴力。

從以上韓國婦團的影子報告可以發現,臺灣與韓國婦運在進程上有不少相似之處,對於政策、法案、機制、保障名額的重視,同樣反映出國家女性主義得實踐。同時,也許因為相似的傳統文化,兩國婦團在人身安全的議題上也同樣保持高度關注,並作為重要的檢視指標。

臺灣雖然於2007年簽署CEDAW,但卻被聯合國秘書長潘基文以技術性拒絕存放,阻撓臺灣簽署此一原本就開放給非會員國簽署得重要國際人權公約。令人激賞的是,臺灣婦團與政府並未因此就停下腳步,相



反的,借助行政院婦權會與財團法人婦女權益促進發展基金會之力,臺灣不但邀請二位前CEDAW委員來臺審理國家報告,更重要的是,婦權基金會開始了國家報告與民間報告的系列對話,藉由二種報告的彼此核對,相信一定能為消弭對婦女一切形式歧視作出具體貢獻。

CEDAW實踐的另一個重要工具是性別平等法,臺灣目前也已進入立法階段,因此,特別提出國際間幾個對於性別平等法的重要討論。CEDAW第二條規定:「締約各國譴責對婦女一切形式的歧視,協議立即用一切適當辦法,推行消除對婦女歧視的政策。為此目的,承擔…(b)採取適當立法和其他措施,包括在適當情況下實行制裁,以禁止對婦女的一切歧視…」。CEDAW委員會在第34次會議對柬埔寨的結論建議,第36次會議對摩爾多瓦共和國(Republic of Moldova)的審查結論,以及第38次會議對莫三比克的結論建議,都一再重申,必須對於一切對婦女歧視的行為採取處罰措施。

許多簽署CEDAW的國家,都以制定性別平等法作 為保障婦女不受歧視的依據,而懲罰方式則包括刑罰 以及罰款等方式。在聯合國婦女基金(UNIFEM)所 出版的《Gender Equality Law: Global Good Practice and a Review of Five Southeast Asian Countries》一書中,即建 議各國對於歧視婦女的處罰,不管是何種處罰方式, 對於違反性別平等法的行為,都應課以在該國被視為 較嚴重的刑罰,以免此法被忽略。聯合國婦女基金同 時也提醒,對於不同的部門與機構,應該課以對其影 響最大的處罰方式,例如:罰鍰可能直接損及私人企 業/私部門的獲利,但對於公部門就較無影響。

CEDAW委員會曾一再提示,確保每一位個人的 申訴管道是最有效的落實性別平等與建構非歧視法律 架構的方式,因此也應成為性別平等法的一個基本內涵。而此一申訴管道的中心目的,則是在提供遭受性別歧視的受害者能夠得到適當的補救措施。依據聯合國婦女基金的指南,一個好的可實踐的申訴管道應該要包含以下十一個元素。第一,申訴管道應由獨立資金成立運作;第二,應由性別專家擔任工作人員;第三,申訴管道應免費;第四,被申訴對象應包括公私部門的團體及個人;第五,標準應該公開;第六,流程應該非常清楚;第七,舉證責任屬於被告而非原告;第八,申訴單位應有權力提供適當的補救措施;第九,關於受害者的資料應保密,且防止對受害者可能的報復;第十,同樣提供個人或機構對於是否可能違反性別平等的諮詢;第十一,同時應包含一個有效的上訴機制1。

以上這十一個指標可以作為臺灣未來性別平等法立法的重要參考,畢竟,在CEDAW實踐原則中,早已將性別平等法列為簽署國的一項重要任務。CEDAW委員會同時也要求各簽署國,必須同時檢視相關法令是否有違反CEDAW條文的可能,並進行配套修正。值得提醒的是,對於法律的檢視,不僅僅限於CEDAW的第一到第十六條條文,更應該包括CEDAW委員會為了回應國際婦女處境的新趨勢,以及為了更完整定義CEDAW條款所指涉的範圍,而陸續公告的建議文(目前已到第二十六號建議文)。

CEDAW所保障的是基本的婦女人權,而她的實踐 有賴於民間婦團與政府的齊力合作,臺灣是一個在許 多性別立法領先的國家,更應戮力消弭一切可能在日 常生活中所發生對女性的歧視現象。

(本文作者為紐約市立大學政治學博士候選人)

¹ www.unifem-eseasia.org/projects/Cedaw/cedawseap.html