

台灣人權促進會

《消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW)》第二條反歧視原則

政府性別平等機制不足、與女性外籍移民/工之人權侵害

影子報告

共同作者：

蔡季勳 台灣人權促進會 秘書長

邱伊翎 台灣人權促進會 執行秘書

施逸翔 台灣人權促進會 執行秘書

陳郁琦 台灣人權促進會 南部辦公室執行秘書

陳瑞榆 台灣人權促進會 法務

張瑋婷 台灣人權促進會 實習生

一、主訴求、與民間的懇切建議

儘管《消除對婦女一切形式歧視公約》自 2009 年就已批准並在台灣推動，甚至有性別主流化之性別預算與性別影響評估等工具促使各部門重視性平議題，但施行法直到 2012 年 1 月 1 日才正式生效，此時各級政府機關又再次被捲動大規模落實 CEDAW 公約的工作，但成效仍有限，包括法規檢視、性平機制、教育訓練、與法院適用公約，進展的腳步都十分有限。台灣政府不但未積極將 CEDAW 納入國內法律，甚至以現有國內法規完備為理由，延宕修法進程。法院採用 CEDAW 的比例仍然相當地少，僅 7 件¹有引述此一公約的判決。行政院性別平等會 2010 年至 2013 年的工作計劃中，並無全面的要求相關部門的政府官員、司法、執法及國會議員接受 CEDAW 的義務訓練。對於甫成立的有資源、有人力的行政院性平處，如何透過第二次的 CEDAW 國際審查，讓性別主流化議題更進一步，各界都在關注。

本會在這一條的關注，特別注意到無國籍者與被關在外國人收容所中的女性。由於我國國籍法規定，欲歸化取得我國國籍者，必須先放棄母國國籍，使女性外籍配偶容易淪為無國籍人。台灣目前尚未完成《家事勞工保障法》之修法，目前外籍女性家庭看護工並未受到我國《勞動基準法》之保障，無法享有基本工資、休假、組工會、自由轉換雇主等基本權利。而目前台灣的外國人收容所仍會收容懷孕五個月以下之孕婦、需照顧嬰幼兒或需哺乳的母親及嬰幼兒。收容所的

¹ 搜尋範圍：2009 年至 2013 年 11 月

環境對於孕婦、母親及兒童的成長並不適合。

因為上述的現狀，本會建議各位尊敬的國際專家們，在擬定最後的結論性意見時，能夠參採本會如下的重點建議：

1. 為確保 CEDAW 公約的性平機制更為健全完整，再次強烈建議中華民國（台灣）政府，依據兩公約初次國家報告國際審查的結論性建議與意見第 8 點、第 9 點有關「保護及促進人權的國家委員會」，儘快成立符合巴黎原則之獨立的國家人權委員會，以解決因為人權機制鬆散所造成的許多落實問題。
2. 建議台灣政府儘速修法取消國籍法中會造成無國籍者的條文，以消除該法對多數女性外籍配偶所造成的間接歧視。並且在法尚未通過前，先行透過特別暫行措施，直接適用 CEDAW 公約與兩公約，保障其基本人權。
3. 強烈建議台灣政府，在《家事勞工保障法》尚未通過前，讓女性佔大多數的家事勞工，直接適用《勞動基準法》，或者透過特別暫行措施，直接適用 CEDAW 公約與兩公約，讓家事勞工直接適用基本工資，以及能夠自由轉換雇主。
4. 建議台灣政府儘速研擬遣返外國人事務的替代收容政策，並特別注意懷孕婦女與嬰兒並不適宜生活在收容所中，必須加速解決這樣的情況。

二、回應 CEDAW 第 2 條國家報告

1. 政府是否採取法律行動將 CEDAW 納入國內的法律？對於各級政府的各個部門（不論是平行機關或從屬機關），有無法律機制可使其遵守 CEDAW？

在 2009 年第一次 CEDAW 國家報告，台灣政府羅列當時現行法規裏不乏許多保護性別平等的條文內容，但其實在第一次國家報告審查上，國際專家即強烈質疑這些法令的執行效果。

而從今年第二次國家報告中可見，幾乎又重覆再列一次台灣憲法與個別法律的條文內容。從國家報告的撰寫，顯示台灣政府自以為在消除歧視採取了相關的措施和作為，但實際上，徒法不足以自行，官員們在國家報告中自我感覺良好的盲點，以為台灣相關性別平權、保障的法令已然完備，故也不必再作任何法令牴觸的檢討與修正。當行政部門尚未真正認知到批准國際公約的國家責任，恐怕公約真的只能流於一種報告形式化的流程，徒然喪失檢視、檢討國內法規缺漏不足的機會與動力。

台灣稍後在 2009 年批准的 ICCPR、ICESCR，並同時立法院三讀通過《兩公約施行法》，透過此種國內立法方式，讓國際公約不但有了內國法效力，更重

要的是從施行法的條文實質內容，要求檢討修正不符合兩公約的法令，也隱含了國際人權公約的效力是高於一般法律，低於憲法之間的位階。婦運團體認為，最早被批准的 CEDAW 公約，也應效仿其模式，另訂定《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（以下稱 CEDAW 施行法），更積極地界定國家在推動消除一切形式婦女歧視之國家義務，包括如何在法律面和制度面上，把國際人權公約之內涵、原則與精神納入。於是在 2011 年 5 月，成功倡議立法院三讀通過《CEDAW 施行法》，並於 2012 年 1 月 1 日正式施行，其中第 8 條規定：「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」據國家報告的資料，目前中央部會完成了 7 百多件法律檢視（僅佔全部待檢視法令的 2%），如何有效率地、有效果地完成法令檢討，實為一大挑戰。

另外國家報告裏，政府提出了制定《性別平等基本法》草案的說明。但該法從 2012 年年底開始討論研議，目前仍只在行政部門的幕僚作業階段，若要真的立法院三讀通過，不知還要花上多長的時間，政府應提出立法進程之時間表與建立具體政治承諾，而不只是紙上作業報告說作某件事，但接下來並未看到後續的監督追蹤。

總體而言，批准 CEDAW 公約後六年以來，台灣政府並未積極將 CEDAW 納入國內法律。甚至從國家報告的呈現，以現有國內法規完備之理由，延宕以 CEDAW 條文之精神進行全面、必要的法律討論修正。

2. 法院是否採用 CEDAW？國內法院是否曾直接援引 CEDAW 條文以訴求婦女平等權利？是否有任何判例？律師或辯護人可否在法庭直接援引 CEDAW？法官在判決時是否會參考 CEDAW 或其他國際人權原則？

目前法院採用 CEDAW 的比例仍然相當地少，根據判決索引系統²，從 2009 年至 2013 年 11 月，僅能找到 7 個有引述此一公約的判決，其中 2009 年有 1 件、2012 年有 3 件、2013 年有 3 件。若一類型區分，國家賠償案有 1 件、性侵案件 1 件、感情事件有 3 件、女性的工作權有 2 件。

仔細觀之，2009 年 3 月 11 日的 96 年度國字第 25 號臺北地方法院民事判決，是有關菲律賓籍勞工之勞動權益遭受侵害，因此提出國家賠償之案件，判決書中所引用了 CEDAW 公約及其他相關的國際公約，乃移工本身之主張，最後法官並未採納此一觀點，判定駁回此一國家賠償之訴。

² 司法院裁決書檢索系統以及評律網。

在 2012 年 4 月 10 日的 100 年度婚字第 269 號彰化地方法院民事判決，乃一離婚案件，被告在抗辯過程中引述 CEDAW 公約第 16 條規定「締約各國應採取一切適當措施，消除在有關婚姻和家庭關係的一切事務上對婦女的歧視」，主張「父母對子女之權利、義務均相同，今以被告對性別之抉擇，而在子女監護權之決定上，為不利被告之認定，顯屬實質上對被告不平等之措施，有違男女平權之理念，尤其被告如確有性別認同之困擾或自己之抉擇」，但最後法官在心證的論述，並未採用被告此一主張。

在 2012 年 8 月 1 日 101 年度侵上訴字第 129 號高等法院刑事判決中，是有關越南籍女性移工遭本國籍成年男子性侵的案件，判決書中摘要提到檢察官上訴意旨，檢察官認為「臺灣雖已通過『兩人權公約』、『消除對婦女一切形式歧視公約』（CEDAW），但至今卻未制定任何法律來保障外籍勞工安全的工作權。」但最後法官並沒有進一步引用 CEDAW 的內容，亦無糾正檢察官此一偏差的主張，最終判決上訴駁回，性侵案件不成立。

在 2012 年 12 月 28 日 101 年度訴字第 1471 號臺北高等行政法院判決中，是一女性參與公務人員考試，因受傷未通過考試遂引述 CEDAW 公約對於懷孕婦女的權利保障，認為受傷應等同於懷孕女性的狀態，故應受到特別保護的對待。不過法官認為原告的所有主張均不足採。

在 2013 年 2 月 27 日 101 年度婚字第 697 號臺中地方法院家事判決，乃一離婚案件，法官在「離婚事件涉及之法律及法理」中的「家事事件中對婦女、母性之保護」引述公約：「消除對婦女一切形式歧視公約(2012 年 1 月 1 日起施行)第 5 條:「締約各國應採取一切適當措施：(a)改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他做法；(b)保證家庭教育應包括正確了解母性的社會功能和確認教養子女是父母的共同責任，當然在任何情況下都應首先考慮子女的利益」，第 4 條第 2 項:「締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項措施，不得視為歧視。」」並進一步引用公約內國法化論述實質平等：「前揭公約之內國法化益徵對婦女之特別保護措施為落實憲法實質平等原則所必要，從而法律不再僅以形式上的男、女平等為已足，國家機關包含司法機關應體認到在國家、社會、家庭現實運作下所存有之男女實質不平等，此等不平等需以更積極之方式予以保護，以實踐憲法所要求之實質平等。」此一判決是少見的法官實質引用公約的判例。

同樣地在 2013 年 7 月 17 日 102 年度婚字第 70 號臺中地方法院家事判決的離婚案件中，引用完全一樣的文字，論述 CEDAW 公約在「家事事件中對婦女、母性之保護」。

最後，在 2013 年 10 月 11 日 102 年度簡字第 206 號臺北地方法院行政訴訟判決的印尼移工工作權案件中，法律扶助律師周漢威律師援引 CEDAW 公約，控告台北市政府所做出的訴願決定，法官雖然肯定 CEDAW 公約之效力，但卻迂迴地在判決中維護了雇主的利益，犧牲了這位女性移工的權利。根據判決書，印尼籍女性移工 Unipah 遭雇主於契約中明訂禁止懷孕，且於工作期間一再告知其不得懷孕，並拒絕其請假與先生見面的要求。在雇主知悉 Unipah 已產下一子後，追溯之前工作缺失提出數件民刑事訴訟，並拒絕給付薪資產假，逕將原告及其新生儿交付仲介，該名印尼女子其後提起行政訴訟，遭駁回。

法官李明益認定此案雖違反 CEDAW 公約之意旨，即有關產假應給付工資及女性移工休假的權利，但仍應視我國性別工作平等法中職場性別歧視行為的處罰規定，又此部分未在性別工作平等法第 7 條所規範之行為類型內，故不能對其裁罰。且經法院調查最初的選僱需求表，沒有發現排除懷孕勞工的項目；而告知其不得與先生見面，是在成立僱傭契約後，故不違反性別工作平等法；而未提供勞務當然沒有工資，雇主自然不需支付薪資或給予原告產假。

針對這個判決，應肯定法官確認 CEDAW 公約之國內法律之效力，並主張「內國法規定之適用，應參照公約意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對中約之解釋，乃屬當然。」法官也認為現行的性別工作平等法確實違反 CEDAW 公約，但法官卻又將現行法與公約之落差，歸責給行政與立法機關，應根據施行法第 8 條修改現行法。法官上述的邏輯其實有著內在的矛盾，CEDAW 施行法第 2 條已經規定公約具有國內法律之效力，那麼法官其實就可以直接適用公約內容，不必等待國內法之修法完成，換句話說，行政、立法機關當然應該依施行法完成國內法規的調整，但那並不影響司法機關應直接適用 CEDAW 公約，以保障每個人的基本權利，畢竟 CEDAW 施行法第 4 條所規定的：「各級政府機關行使職權，應符合公約有關性別人權保障之規定，消除性別歧視，並積極促進性別平等之實現。」這裡的各級政府機關，當然包含司法機關。

3. 所有相關部門的政府相關官員、司法、執法人員及國會議員是否都受過履行 CEDAW 義務的訓練？

在 2009 年的國家報告中，國家報告強調政府將繼續專門處理性別議題和發展的國家機器。行政院婦女權益促進委員會將繼續政府與婦女團體合作的模式，跨部會的推動「性別主流化」，尤其是對於性別主流化操作面的培訓，包括「性別統計」、「性別預算分析」、「性別影響評估」、「公務人員性別意識訓練」等，以強化公務人權性別意識，改變施政所有面向和最根本的社會價值觀。然而，在行政院性別平等會 2010 年至 2013 年的工作計劃中，並無全面的制式規定相關部門的政府官員、司法、執法及國會議員接受 CEDAW 的義務訓練。

在性別主流化操作上的培訓，行政院性別平等會將 2010 至 2013 年的工作目標鎖定在「性別影響評估」，具體的訓練課程內容包括：(1)性別主流化研習營：包含性別主流化概念、六大工具、運用及實際案例，課程內涵可結合部會業務。2010 至 2013 年訓練重點為性別影響評估。(2)高階主管性別主流化訓練：以部會高階主管為訓練對象。各部會高階主管應接受性別影響評估訓練。這些培訓僅限於行政院的相關部會，以及高階主管的培訓。並無要求一般職員也進行 CEDAW 相關培訓。此外，CEDAW 培訓範圍也並未擴及立法、國會部門的訓練。

更重要的是，CEDAW 國際審查專家在 2009 年進行國際審查時指出：「促進性別主流化的執行計畫值得嘉許，但其是否已完全執行？成果為何？所有部會是否已對男女長官及其他官員進行訓練？」雖然在第二次 CEDAW 國家報告中針對相關的問題有所回應，但其數據僅限於 2012 年，並無任何 2009 年至 2011 年間之數據。此外，依照 2012 年銓敘部全國公務人員概況表顯示，全國男女公務員比例約為男性 60%，女性 40%，然而，參與相關 CEDAW 訓練之公務人員比例為男性 40%，女性 60% 左右。

三、民間主動提出的議題

1. 檢視政府部門的性平單位

自 2012 年起，中央機關開始執行行政院本部組織再造計畫，其中為強化推動性別平等工作，將原有的「行政院婦女權益促進委員會」，擴大為「行政院性別平等會」(以下簡稱性平會)，並在行政院內成立性別平等處(以下簡稱性平處)，由性平處擔任性平會幕僚工作。

其實在目前行政院目前組織架構下，性平會由行政院聘任 35 位委員，其中 17 位委員會為行政院直轄一級機關首長(行政院正副院長分別出任召集人與副召集人)，其餘 18 人則為民間委員或婦女性別團體代表，大約每 4 個月召開一次會議。換言之，這是一個無專責人事，也沒有預算編列的機關。具體性別議題之工作進度，必須由行政院一級部會依其業務作分工，並邀請民間委員參與討論。因時間不長，目前尚難就性平會改組後與本屆委員的表現提出批評。值得關注的是，性平會性質，屬於行政權的一環，故其設置要點中民間委員的派任，完全由行政院作裁量決定，其任命程序是否能更為透明，讓委員背景更具多樣性和建立經驗傳承，以豐富多元與民主參與的決策視野。除了任命程序上的改善，如何建立性平會的資訊公開、所有官方與民間委員的問責，一方面滿足民眾知的權利，讓性別相關政策人事，透過友善、有效的資訊揭露，提高民間的監督和相關究責性。這不但是擴大性別議題的公共性及能見度，也讓更多的民眾捲入或掌握性別

政策的公共討論，持續推動社會進步。

然而，儘管 CEDAW 公約已經有行政院性平處作為主要統籌督導的機關，但當台灣政府要進行 CEDAW 公約第二次國際審查時，仍舊無法解決國際專家委員會之獨立秘書處的問題，因為如果由行政院性平處擔任這個秘書處的角色，還是會面對像兩公約國際審查時，對於法務部球員兼裁判的質疑。

再者，如果台灣政府依照兩公約國際審查結論性意見與建議的第 11 點，將尚未批准的公約全都國內法化，那麼九大核心人權公約的統籌工作，將會落到不同的部會去，比如，兒童權利公約就會落到社會及家庭署這個層級很低的單位，而身心障礙者權利國際公約，可能就會落到衛生福利部或內政部的工作項目中。如此一來，不但各部會將疲於奔命，應付各大公約的報告工作與會議，NGO 也可能陷入許多影子報告的文書工作中。

為了避免上述的困境，本會強烈建議，台灣政府應儘速依照兩公約結論性意見與建議第 8 點和第 9 點：「8.許多國家，包括不少亞太地區國家，均體認到在現有憲法架構之外，有成立獨立的國家人權委員會的必要，以符合聯合國大會在 1993 年所通過關於國家人權機構之地位的《巴黎原則》就獨立性與自主性之要求。此種委員會特別可以在廣泛的公民、文化、經濟、政治與社會等權利方面發揮諮詢、監督與調查的功能，亦應對於《促進與保護人權的國家行動計畫》的制定發揮作用。9.專家建議政府訂出確切時間表，把依照《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會列為優先目標。」唯有成立一個符合巴黎原則的獨立國家人權機構，統籌九大核心人權公約的工作，並在國際審查時扮演重要的角色，才能適度解決上述關於人權與性平機制的不足。

2. 國籍法易造成東南亞外籍配偶成為無國籍者

台權會並非主要關注性別議題的團體，但本會在長期參訪外國人收容所，以及協助無國籍者的人權議題時，也關注到移民/工人權議題的性別面向，甚至意識到其中因為身份而造成的交疊歧視。CEDAW 公約第二條作為反歧視的重要條文，被認為是充份落實公約最至關重要的條文。

中華民國國籍之自然取得，根據我國國籍法之規定，係以血統主義為主，出生地主義為輔，亦即嬰兒出生時，不論嬰兒之性別，父或母之一方具中華民國國籍者，其子女均屬中華民國國籍。

若論後天歸化取得中華民國國籍，我國國籍法雖並未明文因種族、膚色、性別等因素，而有取得國籍之限制，亦未明文強制婦女必須因婚姻而改變國籍。但，

由於我國許多社會福利、社會保險及權利行使，皆與取得我國國籍和身份證息息相關，使得外籍人士若要享有相關的社會保障，就必須要歸化取得我國國籍。

又依據我國國籍法之規定，欲歸化取得我國國籍者，必須先放棄母國國籍後，再等待一段行政作業期間，方能歸化取得中華民國國籍³。此一制度設計原已造成無國籍者產生，實務上又屢屢發現，許多外籍配偶在放棄母國國籍後，才被行政機關發現不符合國籍法歸化之要件，因而無法取得中華民國國籍；或雖已取得中華民國國籍，又被撤銷許可。再加上許多原屬國之法規設計，如越南、馬來西亞，其國民再放棄國籍後，皆不得申請回復原國籍。使得外籍配偶淪為無國籍人，進而影響到自由遷徙、參政、工作、社會保險、社會福利權利。據 2013 年 7 月 5 日官方舉辦之公聽會上所提供之數據，至目前為止，在我國因歸化而淪為國籍者，至少就有 87 人。

案例：

阮氏原籍越南，和台灣男性結婚後，來台定居生活。於 2007 年決定申請歸化中華民國國籍，依照我國國籍法放棄越南國籍。之後至戶政事務所續辦歸化程序。此時才發現先生因想要與外遇對象結婚，私下向法院申請裁判離婚獲准。阮氏喪失配偶身分後不符合一般外國人歸化條件，內政部駁回其申請，越南又無法回復國籍，阮氏因此成為無國籍人。

再退步言之，綜先不論，我國國籍法之設計漏洞是否制度性造成無國籍人士產生。根據我國國籍法之要求，欲歸化取得我國國籍者，必須先放棄原屬國國籍，復依內政部統計，2011 年外籍配偶就已占歸化人數之 95.6%，其中又以東南亞籍的女性為主。如前所述，我國社會福利、社會保險及權利行使，皆與取得我國國籍息息相關，使得女性外籍配偶為求融入我國生活，並享有相關之社會保障，必須取得中華民國國籍，而放棄原屬國國籍。⁴

故現行國籍法條文之設計，實際上已明顯違反《消除對婦女一切歧視公約》第九條：使女性外籍配偶容易淪為無國籍人，更因為經濟、工作、社會保障皆與取得夫之國籍高度相關，等於變相將丈夫的國籍強加外籍女性配偶身上。亦違反第 21 號一般性建議第 6 點：成年婦女不應由結婚或婚姻關係解除，或由於先生或父親改變國籍而其國籍被專橫地改變。

³ 參考 2013 年 3 月 25 日今日新聞「歸化我國籍須先棄原籍 台中偏鄉外籍醫成無國籍人球」記者孫偉倫／台北報導 <http://www.nownews.com/2013/03/25/91-2918097.htm>

⁴ 參考 2011 年 9 月 14 日 TVBS「【給他一條路】身分兩頭空！棄原國籍 卻無台灣籍」記者洪彩倫報導 http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=sunkiss20110914192649

3. 女性家事勞工被差別對待

根據行政院勞委會職訓局的統計，直至今年(2013年)6月30日為止，台灣共有 925,316 名外籍勞工，其中有 506,048 人為產業外籍勞工，產業外籍勞工有 72% 皆為男性。外籍勞工人數中，有 419,268 人是社福外籍勞工，這 41 萬的社福外籍勞工，也就是一般所謂的家庭看護工，有 99.16% 皆為女性。

由於台灣目前並未有《家事勞工保障法》，這些外籍女性家庭看護工並未受到我國《勞動基準法》之保障，也並未如同以男性為主的外籍產業勞工一樣，享有基本工資、休假、組工會等基本權利，這明顯顯示出台灣政府所推動的性別平等保障政策，並未適用在外籍勞工身上，且有明顯的性別差別對待，違反 CEDAW 第二條及第十五條及一般性意見第 26 點之規定。

根據 CEDAW 一般性意見第 26 點，任何類別的遷徙婦女皆屬於公約締約國責任範圍內，須受公約保護。第 26 點也特別強調女性移工在「目的地國」的職業，容易被歸類為不屬於法律定義的工作，而剝奪女性在各種法律的保護。

而根據我國《就業服務法》第 53 條之規定，從事家庭幫傭等工作之外籍勞工，不得轉換雇主。這樣的規定對於大多數的女性家庭看護工而言，將容易使他們落入危險或被剝削的工作環境。經常有個案一整年工作，都沒有任何一天可休假，甚至經常要做看護之外的工作，或是被雇主、仲介扣押護照及身分證件。扣押證件將明顯使女性無法享有任何需要身分證明文件的法律保障及權利，已違反 CEDAW 第十五條之規範。當她們遇到不好的雇主時，不見得有管道及機會向勞委會提出申訴或要求轉換雇主，而只好選擇逃跑，成為非法外勞。這些逃跑的移工很容易成為人口販運的受害者，或被移民署專勤隊查獲而關到外國人收容所。

4. 加快修正《入出國移民法》保障女性移工人身自由之權益，並推動替代收容制度

根據移民署專勤大隊截至今年(2013年)7月31日的統計，台灣目前約有 39,169 名外勞仍屬行蹤不明人口，其中有 25,740 人，皆為女性。另外，有 661 位女性，因被移民署查獲，而被關進外國人收容所。但根據移民署截至 7 月 31 日的統計，人口販運的查緝案件卻僅有 106 件。

根據 2013 年 8 月 27 日的替代收容政策論壇的會議紀錄，有不少從事人口販運庇護中心的民間團體指出，有些很明顯是人口販運受害者的個案，卻仍因各種原因無法被法院認定為人口販運案件，也鮮少有雇主因此受到懲罰。這顯示法官對於人口販運的定義過於狹隘，也缺乏敏感度來識別出受害者。

雖然《入出國移民法》第 38 條規定收容只能用於”非予收容，顯難驅逐出境”之個案，但實際執行上，警察機關查獲無證移民移工後，並不會區分是否有收容之必要，均以逕付收容為主要做法。收容所的環境不佳、島上四大外國人收容所的工作人員多仍以男性為主，管理人員的性別比例懸殊，如宜蘭收容所僅有二名女性移民署職員，女性被收容人的需求容易被受到漠視。

此外，外國人收容所對於不應被收容的類別過於狹隘，目前收容所仍會收容五個月以下之孕婦、需照顧嬰幼兒或需哺乳的母親及嬰幼兒。收容所的環境對於孕婦、母親及兒童的成長並不適合。

外國人收容所僅以男、女區分收容空間。但根據今年的新聞報導，宜蘭收容所在今年 8 月即收容了一名男跨女之跨性別者。因其護照的性別登記為男性，收容所最後將她收容於男生區域的獨居房。但此個案在台工作期間已開始施用女性荷爾蒙，具有女性性徵，自我認同也為女性，並以女性樣貌生活及示人，雖仍未進行性別重製手術，而保有男性性徵，但並不宜在收容於男性收容區。如此性別二分的收容環境，對跨性別者並不友善。⁵

因為社會長期系統性地排斥跨性別族群，使得在收容機構之中，跨性別者比起一般收容人更容易遭受到歧視、暴力、酷刑與虐待。與跨性別人士身體健康息息相關的荷爾蒙藥物補充，更有可能因為隨著人身自由受限制而遭受剝奪。因此國際關注移民收容聯盟，特別指出，像這樣的性別少數是屬於特別脆弱的族群，並不適宜收容。

2013 年 2 月大法官釋字 708 號也指出《入出國移民法》第 38 條修法之後的收容時間仍過長，且收容處分缺乏即時的司法審查及司法救濟，已屬違憲，移民署應盡速修法。在 2013 年 2 月，兩公約人權報告的審查會議中，十位國際審查委員所提出的 81 點結論意見中，明確指出移民法第 38 條有關外國人收容及對於大陸人士的收容，皆已違反《公民與政治權利國際公約》第九條對於人身自由的保障。2013 年 7 月，大法官釋字 710 號也指出《兩岸人民關係條例》第 17 條對於陸籍外配的收容處分沒有時間上限及遣返作業沒有申訴機制及救濟管道，皆屬違憲。

此外，我國外國人收容所仍會收容五個月以下之孕婦、需照顧嬰幼兒或需哺乳的母親，收容所的環境對於孕婦、母親及兒童的成長並不恰當。2012 年，外國人收容所仍有 9 對母子被收容，至 2013 年 11 月，則仍有一對母子被收容。

⁵ 參考 2013 年 8 月 20 日自由時報「泰勞男兒身入境 逃逸 2 年變女的」記者江志雄／宜蘭報導 <http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/aug/20/today-so4.htm>

因此，雖然我國法令看似保障男女平等及人身自由，但是在對於外籍配偶及女性移工的人身自由保障上，並無達到實質平等的保障。

四、具體建議

1. 建立國家人權機制的急迫性，以彌補 CEDAW 公約性平機制之不足：

從上述民間影子報告，我們認為主要的問題政府部門內，主責相關工作的行政部門層級過低，無法有效進行跨部門之間的權責協調，也沒有多餘的人事與經費全力負責該項工作。

因此，我們強烈建議政府必須開始啟動建制國家級人權機構的準備工作，以具體的工作時程與明確職權目標，設立國家人權委員會，以統籌跨行政部門的人權事務協調。

2、司法院應加強針對司法人員的 CEDAW 公約教育訓練，以及人口販運案件之認識及培訓，並以 2013 年家事法庭兩個判例的實質論述公約之模式，廣泛適用到其他法院相關類型的判決。

3、 檢討為何參與 CEDAW 相關訓練的政府官員性別比例與整體公務機關之性別比例差距如此大？政府應該要盡可能地讓男女公務人員參與 CEDAW 訓練比例符合整體公務人員性別分配比例。

4、 目前政府所推廣的線上教學過於被動，相關的 CEDAW 訓練應該要確實執行。目前除了高階文官「應」要參與相關訓練以外，一般公務員並未被要求應參與訓練。應該要開設更多 CEDAW 課程讓一般公務員也可參與。

5、 法令及政策面：應盡快修改國籍法

自 2012 年起，包含台灣人權促會、南洋台灣姊妹會、國際家庭互助協會等多個民間團體參與之移民移住人權修法聯盟，即倡議應修改國籍法，並與立法委員合作，提出民間版本之國籍法修正草案。要求放寬外籍配偶之歸化要件，減少歸化阻力，以保障外籍配偶與國人家庭團聚的權利。並倡議應尊重每個人之國籍認同，採納雙重國籍主義，使得歸化中華民國之者無庸放棄原屬國國籍，藉以實質保障外籍女性配偶之國籍權。

6、 現存國內無國籍人士之權利保障：

根據我國法令規定，外國人為放棄原屬國國籍，得像中華民國政府申請「準歸化

中華民國國籍證明書」，待內政部審查符合歸化要件後核發。以利該外國人士持憑「證明書」向原屬國辦理放棄國籍。故目前在我國境內，因按國籍法申請歸化而淪為國籍者，皆具有「準歸化中華民國國籍證明書」，並通過內政部歸化要件之審查，故當時既已通過歸化要件審查，自應給予歸化許可。本會建議，已取得「準歸化中華民國國籍證明書」之無國籍人士，應重新給予申請中華民國籍之管道，以通盤解決目前在台無國籍人士之國籍問題。

7、政府應該要盡量避免不必要的收容，盡量以民間團體或親友責付的方式替代傳統的收容，並應修法完備相關配套措施以替代傳統拘禁模式的收容。

8、政府不應收容易受害族群，特別是孕婦及需要哺乳及照顧幼兒的母親，皆不該收容。

9、外國人收容所的管理人員之性別比例應更均衡，也應配有各國語言之口譯人員。

10、政府應該盡速通過《家事勞工保障法》，讓女性外籍移工享有基本工資、休假、自由轉換雇主等法律保障。