台灣人權促進會

《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）第三次國家報告審查之影子報告

撰寫者：施逸翔（台灣人權促進會 副秘書長）

台灣人權促進會延續 2014 年《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下簡稱 CEDAW）第二次國家報告審查時的影子報告，持續關注相關性別與人權的議題。在 CEDAW 即將邁向第三次國際審查的這段期間，台灣又經歷了多次的國際人權公約國家報告審查，許多議題也是這三四年間才發生，因此本會基於上一次影子報告的基礎，繼續延伸本會高度關注的議題，包括政府如何設立國家級的人權保障機制、女性家事移工、無國籍兒童、女性抗爭者被歧視、警界的性別歧視、最後是難民法及不遣返原則的議題等等，具體回應台灣政府 CEDAW 第三次國家報告中各項相關點次的內容，至於國家報告所沒有提及的內容，這份影子報告也就會以具體的人權實況，試圖讓各位國際審查委員理解，在國家報告的內容之外，還有更多的人權與性別議題，需要被看見和被改變。就這六大議題，分述如下。

一、國家人權機構方案，不能再懸而不決

回應國家報告第 3.9 段。已經在台灣舉辦過的歷次國際人權公約國家報審查結果，包括兩次的《公民與政治權利國際公約》、及《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱兩公約）的審查、《消除對婦女一切形式歧視公約》的第二次審查、以及 2017 年 11 月陸續完成的《兒童權利公約》初次審查、與《身心障礙者權利公約》的初次審查，各國際審查委員皆一致建議台灣政府應訂出確切的時間表，盡速通過並成立符合「巴黎原則」之國家人權機構。

早在 2013 年兩公約初次審查後，總統府人權諮詢委員會的部份民間委員，組成「國家人權機構研究規劃小組」[1]，完成了三種設置方式不同的國家人權委員會組織草案：分別為 1.成立完全獨立之國家人權機構、2.設置於總統府下、以及 3.設置於行政院下。但當時國民黨政府欠缺設置國家人權機構的政治意志，此議案始終受到副總統吳敦義的緩議而停滯不前。

2015 年，臺灣社會面對太陽花運動後的總統與國會大選，代表民進黨參選總統的蔡英文，於 2015 年 12 月 10 日世界人權日前後兩度宣示與承諾，當選後將成立國家人權委員會。

[1] **相關會議紀錄與資料請見以下網址：**
http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=34281&mp=200

但令人遺憾的是，2016 年 5 月 20 日民進黨執政後，此一建立人權保障機制的政策，又束之高閣，蔡英文政府相關的政府動態，反而轉變成總統府補提名 11 位監察委員，並表示補提名這是「強化監察院『守護人權』與『監督政府』兩項功能。」

但此一動作遭質疑違背民進黨當初全面憲改與廢除監察院與考試院的政治承諾，且截至目前為止，立法院對此案並無任何動靜。直到 2017 年 1 月兩公約第二次審查後，蔡英文總統才在感謝 10 位國際審查委員的午宴中明確表示「『國家人權委員會』設置方案今年內做出明確決定。」但 2017 年 12 月 10 日的世界人權日，蔡英文總統與民進黨政府，完全沒有就這個重要的人權保障機制議題，發表任何的言論。承諾再度跳票。

我們要重申歷次國際人權公約國際審查委員之總結意見與建議，並嚴正呼籲蔡英文政府不可遺忘當初的政治承諾，應盡快確定國家人權機構的設置方案，且無論蔡英文政府決定出那一種方案，都不能違背「巴黎原則」（The Paris Principles）此一最低標準[2]，應以最快的方式送進立法院，並與民間已提出的法案版本，一起進行民主程序的審議。

二、貢獻長照卻無法享有基本勞動保障的女性外籍家事勞工

回應國家報告第 11.59 至 11.63 段，尤其是第 11.62 至 11.63 段。截至 2017 年 10 月底，台灣產業與社福外勞人數的統計，總共 671,228 人，比這次 CEDAW 國家報告所提出的數據，亦即 2016 年底約 62.5 萬的外籍勞工，成長了約 4 萬 6 千人。再根據 2017 年 10 月底的統計顯示，女性外籍家事勞工（也就是官方所謂的社福外勞）共有 246,721 人，佔了所有外籍勞工的 37%，而這群人數約 24 萬的女性外籍家事勞工中，有 188,769 人是來自印尼的女性移工，人數非常多，其次為來自菲律賓的女性移工，共 31,092 人。正是有這麼多的外籍家事勞工，貢獻了許多台灣人不願意從事的長期照顧的工作，但她們卻無法享有應得的基本勞動權利保障。

[2] 所謂「巴黎原則」（The Paris Principles），係指「關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則」。此原則係聯合國人權委員會於 1991 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎舉行的關於促進和保護人權的國家機構的第一次國際研討會所作出的結論。嗣經 1992 年 3 月 3 日聯合國人權委員會第 1992/54 號，及 1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議核可。此原則確認：應賦予該國家機構促進和保護人權的權限，及盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法案文中應有明確規定。此原則除了強調該國家機構之組成和職權應以憲法或法律定之，應有廣泛授權與明確職責外，並強調獨立性原則、成員多元化、任期穩定和明確，及充足的經費等。

首先，國家報告在第 11.62 至 11.63 段提到所謂的《家事勞工保障法》草案，試圖透過該法來「保障家庭看護工及家庭幫傭之勞動條件權益」，但立法院至今尚未通過該法。而國家報告沒有說的真相是，這 24 萬承接家庭照顧工作的外籍女性家事移工，並不受《勞動基準法》的保障，無法享有基本工資。再者，由於她們幾乎都是居住在雇主家中進行勞動，因此可說是 24 小時處於待命狀態，工作時數非常長，假日也可能無法休假，嚴重違反《經濟社會文化權利國際公約》第七條、以及 CEDAW 公約第 26 號一般性建議的規定。而勞動部的理由竟然是，因為雇主家是私人場域，所以勞動部勞檢員的業務難以及於私人所在地，再加上家事勞工的工作特殊性，需要隨時照顧家中行動與生活不便的家中長者，因此也只能在基本的勞動保障上，有所妥協。

另外一個風險就是，女性家事勞工容易遭到男性雇主及其家人的性侵與性騷擾風險，比如最近才司法定讞的前立法委員馮滬祥性侵菲律賓家庭幫傭案，前後總共打了 12 年的官司，才總算有一個結果，馮被判三年四個月定讞[3]，而當初受害的移工早已離開台灣。事實上，由於女性外籍家事移工相對而言是在比較封閉的環境中工作，且她們往往為了保有留在台灣工作的機會，因此可能即使遭受性侵或性騷擾，恐怕也不敢通報、求救、進而進行人權的救濟，立法委員林淑芬就曾指出「外籍家事移工與雇主間屬於權力不對等的關係，封閉的工作環境很難證明遭受性侵害，更有語言的隔閡，且在『沒有定罪不可更換雇主』的前提下，對背負仲介債務和經濟壓力的移工來說，保有工作的重要性甚至大於被性侵。」

除此之外，所有女性外籍移工比本國女性移工，受到更直接的懷孕歧視，比如雇主會要求外籍女性移工簽下「禁止懷孕的契約」，比如臺北高等行政法院 102 年度簡上字第 183 號的印尼移工 Unipah 案就是如此[4]，以及儘管勞動部有規定：「如果外籍勞工懷孕，分娩或育兒，雇主不得片面解除聘雇契約，違反者最高可處新台幣 150 萬元罰鍰之外，還可廢止及不予核發聘雇許可。」[5]但實際上，許多女性移工根本不敢懷孕，或者不敢讓雇主知道，台南就曾發生移工說肚子痛就忽然把孩子生下來了。[6]

---

[3] **新聞請見自由時報「馮滬祥性侵菲傭 判刑三年四月定讞」**
http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1039822

[4] **請參見臺北高等行政法院 102 年度簡上字第 183 號的印尼移工 Unipah 案。連結網址：**
https://goo.gl/Av32e1

[5] **請見聯合新聞網的「外勞懷孕分娩 雇主不得解聘」，網址：**
https://udn.com/news/story/7314/2425940

[6] **請見自由時報的「外勞驚產子 仲介籲恢復驗孕」，網址：**
http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1785302

根據《就業服務法》第 53 條第 4 項的規定，外籍移工禁止自由轉換雇主，雖然這項規定適用於所有外籍移工，不分行業別與性別，但這項明顯歧視外籍移工的規定，讓本來就不受勞基法保障的女性家事移工更加脆弱，女性家事移工也更難以逃離這樣的勞動剝削與潛在的性侵害與性騷擾風險。

因此我們建議，在《家事勞工保障法》草案立法通過之前，女性家事移工應優先適用 CEDAW 委員會第 26 號建議有關女性移工的保護，以及優先適用兩公約，享有最基本的勞動人權保障，尤其是基本工資、工作條件、工時、休假、各項社會保險的保障。第二、應該廢除《就業服務法》禁制自由轉換雇主的規定，讓移工皆能自由轉換雇主。第三、司法人員應該加強在職教育，在處理女性移工性侵和性騷擾案件時，要看見移工處於與雇主之間權利不對等的處境，破除性侵害迷思，避免對受害者造成二度傷害，政府應提供遭受性侵害移工轉介就業、心理輔導的機制。[7]

三、解決歧視女性移工的問題，大幅提昇無國籍兒童的權利保障

回應國家報告第 9.5 段至 9.7 段有關「無戶籍、無國籍兒少之相關權益保障措施 」，造成無國籍兒少議題的根本原因，主要來自上述台灣制度性歧視與剝削外籍移工的作法，包括禁止自由轉換主、無法有效遏止仲介的牟利剝削、無法充分受到《勞動基準法》保障、雇主和仲介禁止女性移工懷孕等等制度性的原因，造成許多移工只能選擇「與雇主失聯」或「行方不明」，成為非法的「無證移工」。

當這些被歧視污名為「逃跑外勞」的女性移工在台期間懷孕生育後，因為其「非法」的身份，只能冒著健康風險選擇走非正常的管道來進行生產，並犧牲其與小孩的家庭團聚權，留下這些無國籍兒童給願意收留的社福單位來進行收養，比如全台的「關愛之家」。根據官方統計，目前台灣有一千多個移工生下無國籍小孩，但沒有通報的更多。由於監察院[8]與媒體[9]已經調查和關注此議題，日前勞動部也開始規劃以就業安定基金補助無國籍兒少的安置費用：「非

[7] **參考風傳媒「『完美性侵受害者根本不存在』移工性侵害案起訴率僅 13.3% 立委籲審檢破除迷思」，** http://www.storm.mg/article/297183

[8] **請見監察院的新聞稿**：https://goo.gl/mSUFua

[9] **請見獨立媒體「報導者」的深入報導「無國籍的移工小孩—『沒有名字』的孩子們」，網址：** https://www.twreporter.org/a/stateless-children-of-migrants

本國籍兒少安置期間費用每月每人經費為 1 萬 7500 元，106 年預計安置人數 45 人，所需經費為 551 萬 2500 元，補助對象包含機構安置、寄發安置及留養人家庭安置。」[10]

因此，除了上述建議有關廢除「禁止外籍移工自由轉換雇主」的規定之外，我們也呼應 2017 年台灣首次《兒童權利公約》國家報告審查結論性意見第 33 點建議，應讓更多無國籍兒童取得完整的中華民國（臺灣）國籍，並應享有與台灣兒童相同的服務與福利、教育資源、以及健康醫療資源。[11]

四、女性抗爭者在集會遊行過程中所遭受到的歧視對待

雖然國家報告並沒有提及女性抗爭者在集會遊行抗爭過程中的處境，但 CEDAW 公約第 3 條是有關保障女性平等地享有「基本人權和基本自由」、以及第 15 條是有關女性的法律平等地位，因此當政府在檢視所有女性是否有遭受歧視對待時，就不能不面對這個議題。

首先，在 2014 年 4 月 27 日的反核抗爭過程中，警方在隔天清晨以強力水砲攻擊手無寸鐵且還留在現場的抗爭群眾，當時有一位女性的劉同學，被警方刻意將水柱沖在她身上，導致其上衣被水柱掀起，甚至背部挫傷、瘀青及血尿等，警方甚至在其內部溝通群組中，流傳該名女學生的走光影片、以及公開嬉鬧留言的網友，這些都是助長性騷擾的作為。[12]

再者，由於台灣仍然有高度的民意支持應維持死刑，因此每當發生重大刑案之後，矛頭都會指向許多支持廢除死刑的公民團體，而這些人權團體的辦公室也會在新聞熱點時接到許多抗議的電話，雖然仍然有些抗議電話會願意與人權團體進行溝通，但大部分的抗議電話都是以髒話和高漲的情緒發言，來對待這些人權組織工作者。尤其當這些人權工作者是女性時，對方甚至會以性歧視的言論來發洩情緒，比如 2015 年 6 月 5 日法務部執行死刑之後，人權團體當晚就聚集在法務部前召開記者會予以譴責，當時就有前來圍觀的群眾，對著女性人權工作者辱罵

[10] **請見聯合新聞網的「外勞懷孕分娩 雇主不得解聘」，網址：**
https://udn.com/news/story/7314/2425940

[11] **根據法律扶助基金會與台灣人權促進會共同出版的《國界上的漂流者》第 144 頁：「移民署同意，從 2017 年 2 月開始發給無國籍的兒童『暫時居留證』，衛福部和台北市衛生局也接著給他們兒童健康手冊.....接著才能打疫苗，維持基本健康。」**

[12] **請參閱自由時報「驅離走光影片外流 女學生控警性騷擾」**
http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/778543

和揚言「妳被強暴時再講理」。而台灣廢除死刑推動聯盟的執行長林欣怡，也曾接過許多類似性暴力言語的抗議電話。[13]

第三，2017 年 12 月 23 日有許多工會團體發起「反對勞基法修惡」的大遊行，雖然行動總指揮在表定的時間宣佈遊行結束，但許多參與遊行的民眾仍持續抗爭不願離去，為了表達抗議的訴求，群眾們隨機地在台北火車站、西門町、市民大道等地點游擊行動，透過阻礙交通來傳達反對民進黨政府《勞動基準法》修法草案的訴求。夜越深，隨著群眾漸漸散去，警方也以優勢警力包圍零星群眾的策略，當天凌晨左右，在台北火車站東三門僅剩下約 64 位群眾與律師，被約 1900 名警察包圍。透過影像直播，儘管現場群眾都明確表達想要去搭捷運回家的訴求，但警方仍在沒有明確法律授權的情況下，以強制力限制現場群眾人身自由達兩小時，最後更以違反個人意願的手段，強力將抗爭群眾與律師送往警備車上，並分別將這些群眾與律師載往四個郊區並拋下他們。當天有兩位女性抗爭者，在男性警方強力排除的過程中，造成其衣物走光，嚴重侵害這兩位女性抗爭者的身體自主權及隱私權。[14]

就上述幾個案例，可見政府人員，尤其是警方在執法過程中，及一般社會大眾，都需要更多性別平等的教育及人權法治的意識提昇。而相關明確涉及歧視女性的當事者，也應該受到相應的懲處與追究責任。

五、基層員警葉繼元案，掀開警察制度中的性別歧視議題

延續上述有關警察人員的性別平等教育，雖然國家報告在第 10.7 段指出警察學校在招募階段不會有性別歧視，但國家報告並沒有真實地說出，當基層員警進入體制內工作之後，仍然會遭遇到許多制度上、以及職場風氣的性別歧視，而長髮男警葉繼元的抗爭與救濟過程，就是最典型的案例。[15]

葉繼元曾表示：「我是葉繼元，現職為警察，原生男性，基於性別平等原則、與女性同有較寬裕的性別表達的自由及身體自主權，欲在職場留長髮，但卻受限於《警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項規定》之於性別上的髮式要求而遭禁止，於留長髮的過程因而受到數次申誡處分。」點出儘管台灣政府已經長期推動性別主流化、進行性別法規檢視，但在警政單位

[13] **請參閱 ETtoday 的「廢死聯盟遭嗆「被強暴再講理」 林欣怡：聽到還是顫抖」，網址：** https://goo.gl/Af8qYt

[14] **請參閱台灣人權促進會與各團體的聲明，網址：**https://www.tahr.org.tw/news/2157

[15] **請參閱台權會副秘書長施逸翔的文章「歧視的警察髮律與人權捍衛者葉繼元」，網址：** https://www.tahr.org.tw/news/1673

內規中，仍存有這種持續複製性別刻板印象、違反 CEDAW 公約第 5 條的低位階內部規定。葉繼元就是因為這個明顯性別歧視的內規，曾差點面臨被解職的壓迫，雖然目前已確定不會被解職，但他正持續就他被長官記了 17 支申誡、考績獲丙等的情況，進行司法救濟，目前仍持續進行中。[16]

因此，我們建議內政部警政署應立即廢除複製性別刻板印象、違反 CEDAW 公約的《警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項規定》，並撤銷基於這項規定施加在葉繼元身上的所有申誡，還給他一個公道與清白。且如同上述的建議，所有警察人員都應接受更多性別平等的教育及人權意識提昇。

六、台灣應立即通過《難民法》，讓女性難民和尋求庇護者獲得基本人權的保障

立法院早在 2011 年就開始討論《難民法》，儘管 2016 年 7 月 14 日時，內政、外交及國防兩委員會已經將《難民法》草案併案審查完竣，但修法進程就停滯不前了。可是許多自各國的尋求庇護者，可能因為其母國會迫害 LGBTI，或者因為政府的政治壓迫等種種原因，輾轉非法逃離母國來到台灣逾期居留，但因為台灣目前仍欠缺足以處理難民、尋求庇護者及保障其基本人權的程序與機制，因此每一個難民尋求庇護者就是一個困局。比如台灣人權促進會就曾接到一個非洲東部女同志的陳情個案，當事人在未成年時就被家人強迫與男性結婚，生下三子，婚後遭受到家暴與性侵，後來她離開其丈夫後回到自己家鄉的村子，並與一位伴侶同住，其伴侶某一天就被反對同志者殺害，這位當事人當時也遭到攻擊，於是她就逃離母國來到台灣尋求庇護。但因為難民法尚未從立法院通過，因此台灣官方是否能夠協助這個個案，仍是未知數。

2017 年初兩公約再次進行國家報告審查，延續初次審查的結論性意見與建議，審查委員再次呼籲台灣政府應盡快通過難民法，並提醒台灣政府，即便《難民法》沒有通過，但兩公約已經是國內法律，根據《公民與政治權利國際公約》第七條規定：「絕對禁止將任何人引渡、驅逐出境或遣返至任何會使其面臨遭酷刑或其他形式不當待遇，包括被判處死刑在內的高風險的國家或司法管轄地。」因此，我們呼籲 CEDAW 審查委員們，也應延續兩公約結論性意見與建議中有關難民議題與不遣返原則的點次，強烈建議立法院應立即通過《難民法》，而行政部門也應該在《難民法》尚未通過之前，提出相關人權保障的政策，基於《公民與政治權利國際公約》第七條的精神，絕對禁止將循求庇護者遣返回其母國，尤其是像這位非洲東部女同志，致使她返國後遭受任何酷刑或其他形式不當待遇。

---

[16] **請參閱中央社報導「考績被打丙提告 長髮警察葉繼元敗訴」，網址：**
http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201710260145-1.aspx