

# 「消除對婦女一切形式歧視公約」第 32 號一般性建議

廖福特（中央研究院法律學研究所）

標 題：關於婦女的難民地位、庇護、國籍和無國籍狀態與性別相關方面的第 32 號一般性建議

文 件 號：聯合國文件 CEDAW/C/GC/32 (2014)

## 第 32 號一般性建議內容目次

項目	重點
一、導言：1-3 段	<ul style="list-style-type: none"><li>• 主要宗旨和目的 (1)</li><li>• 資訊來源(2)</li><li>• 兩大內容(3)</li></ul>
二、一般性建議的範圍：4-8 段	<ul style="list-style-type: none"><li>• 兩項權利(4-5)</li><li>• 歧視(6)</li><li>• 國家義務(7-8)</li></ul>
三、CEDAW、國際人權法和國際難民法之間的關係：9-11 段	<ul style="list-style-type: none"><li>• 難民(9)</li><li>• 國籍(10)</li><li>• 兩者互動(11)</li></ul>
四、在國際難民法中適用不歧視和性別平等：12-50 段	• 一般性評論(12-16)
	• 不驅回原則(17-23)
	• 對 CEDAW 具體條款的評論(24-34)
	• 委員會的具體建議(35-50)
五、在確定國籍的過程和無國籍狀態方面實施不歧視和性別平等：51-63 段	• 一般性評論(51-58)
	• 對 CEDAW 具體條款的評論(59-62)
	• 具體建議(63)

## 壹、背景及概述

《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)建立了幾種監督制度，包括國家報告、國家指控、個人申訴及詢問制度。在國家報告部分，CEDAW 規定各國應在三種情況下提出報告，第一是在公約對其國家生效後一年內提出，第二是在首次報告提出之後至少每四年提出之，第三是如果消除婦女歧視委員會(Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW 委員會)有要求時必需隨時提出。在國家指控部分，CEDAW 第 29 條規定，兩個或兩個以上的締約國之間關於本公約的解釋或適用方面的任何爭端，如不能談判解決，經締約國一方要求，應交付仲裁。如果自要求仲裁之日起六個月內，當事國各方不能就仲裁的組成達成協議，任何一方得依照國際法院規約提出請求，將爭端提交國際法院審理。也就是說如果各國對 CEDAW 有解釋或適用之爭端可透過談判、仲裁及國際法院訴訟三種途徑解決。而個人申訴程序乃是 CEDAW 議定書第 2 條所規定，凡是在此議定書締約國司法管轄權內之婦女個人或是婦女團體或是其代表，認為其是此會員國在有關 CEDAW 所保障任何權利之被害人，均可以提出申訴。CEDAW 議定書所建立之調查程序(inquiry procedure)便是首開先河，所謂調查程序，乃是指如果 CEDAW 委員會收到可靠之消息顯示在一當事國中有嚴重或是集體性之違反 CEDAW 所保障之權利時所進行之程序。

而 CEDAW 委員會透過上述監督方式呈現意見，同時之後匯集意見成為一般性建議，特別是 CEDAW 委員會認為影響婦女之議題而各締約國應該更加著重之議題，一般性建議向締約國提供關於立法、政策及其他適當措施的權威指導，以確保締約國履行 CEDAW 及 CEDAW 議定書規定。至 2015 年 8 月為止，CEDAW 委員會已做成 33 件一般性建議。

第 32 號一般性建議有關與婦女的難民地位、庇護、國籍及無國籍狀態相關的不歧視及性別平等的義務。以下就第 32 號一般性建議的重點內

容(含難民保護與性別平等、國籍保障與性別平等之內涵等)、相關法規或措施檢視案例說明及一般性建議重要內容提示。

## 貳、第 32 號一般性建議之內容重點

### 一、背景

CEDAW 是動態發展的文書，促進並順應國際法的發展。第 32 號一般性建議綜合三項資訊來源。第一，其參見 CEDAW 委員會以前做成的一般性建議，包括第 19 號一般性建議關於暴力侵害婦女問題、第 26 號一般性建議關於移徙女工的、第 28 號一般性建議關於 CEDAW 第 2 條規定的締約國核心義務及第 30 號一般性建議關於婦女在預防衝突、衝突及衝突後局勢中的作用。第二，其參考締約國根據 CEDAW 提交的報告及 CEDAW 委員會對這些報告所做成的結論性意見。第三，其借鑒 CEDAW 委員會根據 CEDAW 議定書對個人申訴的審議及調查程序之調查。

而 CEDAW 委員會通過第 32 號一般性建議之目的，第一是向締約國提供關於立法、政策及其他適當措施的權威指導，以確保締約國履行 CEDAW 及 CEDAW 議定書所規定的有關與婦女的難民地位、庇護、國籍及無國籍狀態相關的不歧視及性別平等的義務。CEDAW 委員會認為，必須根據 CEDAW 整體範圍及宗旨，以確定第 32 號一般性建議的範圍及宗旨。而 CEDAW 整體範圍及宗旨是在認識、享有或行使政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域的所有人權及基本自由方面消除對婦女一切形式的歧視，不論其婚姻狀況如何。因而在此總體範圍內，第 32 號一般性建議的第二個目的是指導締約國如何履行 CEDAW 所有義務，並在和平時期、國際及非國際武裝衝突局勢以及佔領局勢中承擔尊重、保護及實踐難民婦女、尋求庇護的婦女及無國籍婦女不受歧視及享有實質平等權利的各項義務。

因此第 32 號一般性建議的主要實質內容包括兩個部分，一者是 CEDAW 委員會力求確保 CEDAW 締約國在尋求庇護的婦女及難民婦女流

離失所的整個期間履行與其相關的性別平等及不歧視的義務，其中以庇護過程為重點。另一者是 CEDAW 委員會力求確保締約國維護與婦女的國籍權相關的性別平等及不歧視原則，包括取得、改變或保留其國籍的權利以及將其國籍傳給其子女及配偶的權利。

而因為 CEDAW 沒有明文規範難民婦女之保護，因而 CEDAW 委員會特別加以詮釋。CEDAW 委員會認為，作為針對具體性別的人權文書，CEDAW 涵蓋其中並未明文提及、但對實現男女平等產生影響的另一些權利。CEDAW 委員會舉例，其在第 19 號一般性建議中論述將暴力侵害婦女行為認定是對婦女的一種歧視形式，即是對 CEDAW 沒有明文規定事項之詮釋例證。CEDAW 委員會在該一般性建議中，列舉了一些受保護的這種權利，包括生命權及免受酷刑或殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利。因此 CEDAW 對人權法作了有性別意識之解釋，並保護婦女在《世界人權宣言》及其他人權文書所載的所有人權免受基於性之歧視及基於性別的歧視。因而第 32 號一般性建議具體說明 CEDAW 應該如何適用於《世界人權宣言》第 14 條之庇護權、國際難民及人權文書規定對難民及尋求庇護者之不驅回原則及 CEDAW 第 9 條之國籍權及保護無國籍人。

## 二、原則

### (一) 禁止歧視

CEDAW 委員會在其以前的一般性建議中曾說明，如果一併閱讀 CEDAW 第 1 條、第 2 條(f)款及第 5 條(a)款，便可得知 CEDAW 涵蓋對婦女基於性之歧視(sex-based discrimination)及基於性別之歧視(gender-based discrimination)。CEDAW 委員會解釋說，CEDAW 適用於基於性別的歧視，這符合第 1 條所載歧視定義的範疇。該定義指出，任何區別、排斥或限制，其影響或其目的如妨礙或阻止婦女認識、享有或行使人權及基本自由，均為歧視。基於生理性別及/或社會性別往往因為其他影響婦女之因素而變的更嚴重，這些因素包括種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓以及女同性戀、雙性戀或跨性別者及其他身分等。基於生理性別或社

會性別的歧視對屬於這些群體的婦女造成的影響程度或方式可能不同於男子。締約國必須在法律上認定這些交叉重疊的歧視形式及其對相關婦女變本加厲的不利影響，並禁止此種歧視。

## （二）國家義務

CEDAW 委員會指出，不同行為體的作為或不作為決定婦女在從庇護到就地安置、回返或前往第三國定居的整個流離失所期間的體驗。因而締約國有首要責任確保在其境內或即使不在其境內但在它有效控制或管轄範圍內的尋求庇護婦女、難民婦女、申請國籍婦女及無國籍婦女不遭受侵犯其 CEDAW 權利的行為之害，即使此危害權利之行為者是私人及非國家行為者亦包括在內。

國家對於庇護、難民地位、國籍及無國籍狀態，必須負擔尊重的義務 (obligation to respect)、盡責的義務 (due-diligence obligation)、保護的義務 (obligation to protect) 及實踐的義務 (obligation to fulfill)。

尊重的義務要求締約國不從事直接或間接剝奪婦女享有與男子平等的權利的任何歧視婦女行為，並確保國家當局、官員、人員、機構及代表國家行事的其他行為體遵守這一義務。

締約國還負有盡責的義務，採取必要的立法及其他措施，防止並調查非國家行為者的歧視婦女行為，起訴及適當懲罰這種行為的犯罪人，並向歧視行為的受害婦女提供賠償。

保護的義務要求締約國採取一切適當措施，確保國家及私人行為者不非法侵犯婦女的權利。

實踐的義務包括締約國為充分實現婦女的權利提供途徑及條件的義務。它還要求締約國通過一切適當方式促進事實上或實質性的平等，包括為此採取旨在提高婦女地位及實現此種平等的具體及有效的政策及方案，諸如根據 CEDAW 第 4 條第 1 項及第 25 號一般性建議酌情採取暫行特別

措施。

### 三、CEDAW、國際人權法、國際條約

國際人權法典(International Bill of Human Rights)所保障之權利範疇中，有一類是《世界人權宣言》(Universal Declaration on Human Rights)有規定，但是《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)及《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)卻沒有納入保障的，這些權利包括《世界人權宣言》第 14 條庇護權及第 15 條國籍權。

《世界人權宣言》第 14 條第 1 項保障「人人有權在其他國家尋求及享受庇護以避免迫害。」但是《公民與政治權利國際公約》卻未將此項權利納入。《世界人權宣言》第 15 條規定：「一、人人有權享有國籍。二、任何人的國籍不得任意剝奪，亦不得否認其改變國籍的權利。」其為完整恆久保障個人擁有國籍之權利。但是《公民與政治權利國際公約》第 24 條第 3 項卻只保障「所有兒童有取得國籍之權。」其保障兒童出生時取得國籍之權利，但是卻沒有確認享有國籍作為獨立之權利，因而可能產生事後喪失國籍而成為無國籍人。

或許我們可以稱這些權利是被國際人權條約遺漏之珍珠，而其中國籍權及庇護權與無國籍人及難民息息相關，雖然沒有被納入國際人權條約中，依然有其他條約規範透過要求締約國善盡條約義務之模式，對於無國籍人及難民做保護，例如《有關難民地位公約》(Convention relating to the Status of Refugees)、《減少無國籍狀態公約》(Convention on the Reduction of Statelessness)及《關於無國籍人地位的公約》(Convention relating to the Status of Stateless Persons)。

而 CEDAW 委員會認為，CEDAW 是全面國際人權架構之一部分，與國際難民法及關於無國籍人地位及減少無國籍狀態的法律同時運作。CEDAW、1951 年《難民地位公約》及 1967 年《難民地位議定書》、1954

年《關於無國籍人地位的公約》及 1961 年《減少無國籍狀態公約》等國際人權法有重要的相互重疊關係。這兩種保護制度的共同目標應該確保向難民、尋求庇護者及無國籍人提供互為補充及彼此增強的保護。因而 CEDAW 的條款強化並補充對難民及無國籍婦女及女童的國際法律保護制度，特別是因為相關的國際協定、尤其是 1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《議定書》、1954 年《關於無國籍人地位的公約》及 1961 年《減少無國籍狀態公約》沒有明確的性別平等條款。

而因為 CEDAW 適用於流離失所週期的每個階段，因此便可在確定難民地位程序的每一個階段禁止基於性之歧視或基於性別的歧視，這些階段包括決定難民地位程序、回返或重新安置過程及已獲准庇護婦女的重返社會過程。CEDAW 亦適用於確定無國籍狀態的過程，及婦女取得、保留或改變其國籍或將其國籍傳給其子女及配偶的相關過程。

#### 四、難民保護與性別平等

##### (一) 擴充難民定義

1951 年《難民地位公約》所稱之難民是指政治難民，指「有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人；或者不具有國籍並由於上述事情留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人。」而 CEDAW 委員會認為，雖然其已注意到 1951 年《難民地位公約》中的難民定義為確定 CEDAW 所涉人員的難民地位提供了標準，但同時 CEDAW 委員會指出，第 32 號一般性建議涵蓋依據 CEDAW 規定需要國際保護的所有婦女，並力求使 CEDAW 規定的保護適用於所有具有難民地位及尋求庇護的婦女。雖然 1951 年《難民地位公約》對「難民」一詞的定義所提供的標準對鑒別需要國際保護的婦女很重要，然而 CEDAW 委員會也指出，區域難明文書及國內法律已經接受並擴充了 1951 年《難民地位公約》對「難民」的定義，使之涵蓋一系列因各種原因需要得到國際保護的人，例如國際武裝衝突或國內/非國際

武裝衝突、占領、嚴重擾亂社會秩序的事件、嚴重侵犯人權的行為或普遍的暴力現象。

## (二) 以性別角度理解迫害

CEDAW 委員會指出，尋求庇護者尋求國際保護的理由是他們無法返回原籍國，因為他們有充分的理由擔心會遭到迫害或受到虐待或其他嚴重的傷害。CEDAW 委員會還指出，依據 1951 年《難民地位公約》第一條規定，迫害的理由必須與其中所列的五個理由之一相關：即種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解。然而該條文沒有列出與性別相關的迫害。因而第 32 號一般性建議力求確保締約國在解釋所有五個理由時採用性別角度，在根據 1951 年《難民地位公約》給予難民地位時，也將性別採用為認定是否為某一特定社會群體成員的因素之一，並進一步將其他基於性別因素之迫害導入有關難民或庇護之國內立法或政策。CEDAW 委員會也指出，在其他國際、國內及區域的文件中，也對因為面臨生命威脅或酷刑、不人道或有辱人格的待遇而無法遣返原有國家之人給予庇護。第 32 號一般性建議也涵蓋這些補充保護模式。

迫使婦女離開家園並在其他國家尋求庇護的原因很多。除了等同於迫害的嚴重或累積的歧視婦女行為外，婦女還在整個流離失所期間遭受權利侵害。CEDAW 委員會認為，由於武裝衝突、與性別相關的迫害及影響婦女的其他嚴重侵犯人權的行為造成的流離失所現象形成現有消除對婦女歧視方面的挑戰。CEDAW 委員會亦認為，伴隨著流離失所的其他剝削形式繼續存在，例如以性剝削或剝削勞動為目的的販運活動、奴隸及奴役。因此 CEDAW 委員會重申，在流離失所週期的每個階段，締約國有義務維護婦女之尊嚴，並尊重、保護及實現 CEDAW 所保障之權利，此義務延伸至後續長久解決方案，包括在接受國就地安置及/或重新安置及/或自願返回其原籍國。

CEDAW 委員會認為，與性別相關的迫害是指直接因為某人是婦女而



對她施加迫害，或對婦女造成不符比例之傷害。而瞭解婦女權利遭受侵犯的方式對查明這些迫害至關重要。CEDAW 委員會指出，對於婦女之暴力行為，是對婦女之歧視應被禁止，也是難民及尋求庇護婦女所遭受的主要迫害行為。這種暴力與其他與性別相關的迫害形式一樣，可能違反 CEDAW 的具體條款。有些迫害行為已在法律或實踐中被認為有需要提供國際保護的正當理由。這些迫害行為包括威脅殘割女性生殖器、強迫婚姻/早婚、暴力威脅及/或所謂的「名譽犯罪」、販運婦女、澆淋酸液、強姦及其他形式的性攻擊、嚴重的家庭暴力、在具歧視性的司法制度中判處死刑或施行其他刑罰、強迫絕育、因持有女權主義觀點或其他意見而施加政治或宗教迫害、因不遵守以性別劃分的社會規範及道德觀念或要求實現 CEDAW 權利而形成之迫害。

與性別相關的庇護申請可能與其他被禁止的歧視理由相關，包括年齡、種族、族裔/國籍、宗教、健康狀況、階級、種姓、女同性戀、雙性或跨性別者或其他身分。CEDAW 委員會關切的是許多庇護制度依然用男子的眼光看待婦女的申請，可能導致她們的難民地位申請得不到正確評估或遭到拒絕。儘管 1951 年《難民地位公約》所載的難民定義沒有具體提及性別，但性別仍然可以影響或決定婦女遭受的迫害或傷害的類型及受到此種對待的原因。1951 年《難民地位公約》中的定義若適當解釋，便涵蓋了與性別相關的難民地位申請。必須強調指出，庇護程序如未顧及婦女特殊情況及需求會妨礙對她們的申請作完善決定。舉例而言，庇護當局可能只面談男性「戶長」，可能不提供同性別的面試人員及口譯員使婦女能在安全及有性別意識的環境中提出申請，或是在女性申請庇護者指述其配偶或男性家庭成員，而面試時卻讓這些男性成員在場。

### (三) 不驅回原則

不驅回難民原則是難民保護的基石，也是習慣國際法的一項準則。自正式編入 1951 年《難民地位公約》以來一直在發展，並已被納入國際人權文書，包括《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公

約》(第 3 條)及《公民與政治權利國際公約》(第 7 條)。此外，禁止將難民驅回而使之面臨遭受殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的危險的條文已被編入一些區域人權條約及國際無法律約束力之文件。

考慮到絕大多數國家已成為禁止驅回尋求庇護者及難民的國際文書的締約國，並考慮到國家實踐，加上 1951 年《難民地位公約》非簽署國往往在難民大規模湧入的局勢中收容大量難民的做法等等，**CEDAW 第 33 條及其他補充性國際人權法規所載的禁止驅回難民已構成習慣國際法的一項規則。**

《禁止酷刑公約》第 3 條禁止將某人移送到有充分理由認為其有遭受酷刑危險的國家。禁止酷刑委員會第 2 號一般性評論明確地將基於性別的暴力及虐待行為認為是屬於《禁止酷刑公約》的範圍內。《公民與政治權利國際公約》第 6 條及第 7 條也規定，如果有充分理由認為某人在將移送的國家或隨後可能移送的國家內確實有可能受到不可挽回的傷害，締約國有義務不引渡、遞解、驅逐或以其他方式將其移送出境。人權事務委員會進一步指出，絕對禁止酷刑是習慣國際法的組成部分，其主要的內容包括禁止驅回某人而使其有遭受酷刑的危險，即禁止將某人遣返到會使其遭受酷刑、虐待或任意剝奪生命的危險的地方。因而根據這些人權條款的規定，任何尋求庇護者或難民都不得以任何方式加以驅逐或遣返(驅回)，使其前往生命或自由或免遭酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利將受到威脅的領土境內。

CEDAW 委員會指出，因為 CEDAW 作為防止歧視婦女的文書，未明確載有不驅回條款。因而 CEDAW 委員會在依照 CEDAW 議定書處理個人申訴時，不得不應對締約國的反對意見，其認為雖然當事人聲稱如果被強行遣返到原籍國，將面臨遭受性及/或基於性別的暴力及迫害的危險，因為這些申請案已被各國拒絕，因而 CEDAW 委員會無權處理代表尋求庇護者提交的案件。**不過 CEDAW 委員會回覆指出，根據國際人權法，不驅回原則規定國家有義務不將某人遣返到該人可能面臨嚴重侵犯人權行為、尤其**

是任意剝奪生命或遭受酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的管轄區。此外，CEDAW 委員會重申，CEDAW 亦保障公民及政治權利與自由、包括生命權及免遭酷刑或虐待的權利，因此如果有充分理由認為存在不可挽回傷害的真正危險，締約國有義務不將某人引渡、遞解、驅逐或以其他方式將其從該國領土上移送到另一國領土。

CEDAW 委員會還認為，依據 CEDAW 第 2 條(d)款規定，締約國承諾不採取任何歧視婦女的行為或做法，並確保公部門及機構實踐此項義務。這項責任包括締約國有義務保護婦女免於遭受真正的、人身的及可預見的嚴重歧視婦女的行為，包括基於性別的暴力行為，不論這種後果是否將發生在實行遣送的締約國領土之外。因而如果締約國對其管轄範圍內的人作出決定，而其必然及可預見的後果是該人受 CEDAW 保障的基本權利將在另一個管轄區受到嚴重威脅，則締約國本身就可能違反了 CEDAW。後果的可預見性意味著即使後果以後才會出現，締約國目前就已經違反了 CEDAW。

因此 CEDAW 委員會認為，締約國有義務確保不將任何婦女驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。怎樣才算是嚴重歧視婦女行為，包括基於性別的暴力行為，必須視個案情況而定。

#### (四) CEDAW 特定條文評論

CEDAW 第 1 至第 3 條、第 5 條(a)款及第 15 條規定締約國有義務確保婦女在尋求庇護的整個過程中不受歧視，而此程序從抵達邊境時開始。尋求庇護婦女受 CEDAW 保障之權利應得到尊重。她們有權在庇護程序及其後接受國承認其庇護地位後謀求長久解決辦法的整個過程中獲得不歧視、尊重及尊嚴的待遇。接受國有責任幫助獲得庇護地位的婦女找到合適的住處、培訓及/或工作機會等，對遭受精神創傷者提供法律、醫療及社會心理協助，提供語文課程，並採取其他措施，幫助她們融入社會。此外，

還應該向申請被拒的尋求庇護婦女提供有尊嚴及不歧視的回返服務。

**CEDAW 第 2 條(c)款要求國家庇護程序必須准許婦女提出申請，並以公平、公正與及時的方式平等地予以評估。**在庇護過程的每個階段都應該具備性別意識。這意味著決定婦女庇護申請的庇護系統應該在其政策及行動的所有方面都徹底瞭解婦女因其社會性別或生理性別而遭受的歧視或迫害及侵犯人權行為的具體形式。由於羞愧、恥辱感或精神創傷，有些婦女可能不願透露或指明她們遭受迫害的真實程度或恐懼，因而必需考慮她們可能依舊害怕主管人員，或害怕遭到其家人及/或社區的嫌棄或報復。在任何情況下，她們都應該有權對一審庇護決定提出上訴。

此外，**CEDAW 第 2 條、第 15 條第 1 項及第 16 條要求締約國承認婦女可獨自提出庇護申請。**在這方面，她們亦可以擔心其子女為由提出庇護申請。例如，申請難民地位的理由可以是擔心其女兒會因女童身份而被殘割女性生殖器、被迫結婚、或受到嚴重的社會摒棄及排斥。此項保護兒童訴求亦應以著重兒童最佳利益之角度考量之。一旦主要申請人被承認為難民，其家庭的其他成員通常也應該被承認為難民(「衍生地位」)。

對婦女及女童施加傷害的往往是非國家行為人，包括家庭成員、鄰居或更廣泛的社會。在這種情況下，**CEDAW 第 2 條(e)款要求締約國承擔盡責的義務，並確保婦女得到有效保護，免受可能由非國家行為人之傷害。**爭取在公部門中實現婦女個人「垂直」的性別平等是不夠的，國家還必須努力實現「水平」甚至是家庭內的不歧視。如果國家因為其歧視性的政府政策或做法，而不能或不願防止非國家行為人施加傷害或保護被害人，此時非國家行為人之傷害即是迫害。

CEDAW 委員會認識到，在非國家行為人施加迫害的情況下，接受國提出了可選用國內移轉的辦法。按照此種辦法，如果某人遷往原籍國國內安全的地方，該人就不會有遭受非國家行為人迫害的危險。CEDAW 委員會指出，**CEDAW 第 2 條(d)款及(e)款要求締約國確保婦女免受非國家行**

為人作出的歧視。對難民婦女而言，CEDAW 委員會指出，確認難民地位的實質內涵是向難民婦女提供有效的保護。CEDAW 委員會還指出，如果接受國考慮採用國內移轉的辦法，則必須使這種選擇符合嚴格的要求，例如婦女必須有能力前往有關地區，並獲准進入及在那裡定居。國家還應該在評估是否准許內部遷移時考慮與性別相關的各個方面及風險。婦女在遷往其原籍國其他地區時面臨的困難可包括法律、對獨自旅行或居住的婦女的文化及/或社會限制或禁止，在沒有家庭或社區支助的情況下獲得住宿、兒童保育服務及經濟生存等現實困難及遭受騷擾及剝削、包括性剝削及暴力行為之害的危險。

CEDAW 委員會承認，以國際法而言，原籍國當局負有向公民提供保護的首要責任，包括確保婦女享有 CEDAW 規定的權利，而且只有在國內無法提供此種保護時，才可求助國際保護面臨嚴重威脅的基本人權。不過 CEDAW 委員會指出，尋求庇護的婦女在離開原籍國前沒有尋求國家保護或向當局申訴這一事實不應該影響其庇護申請，尤其是在容忍暴力侵害婦女的行為或一貫不理會對婦女侵權申訴的情況下。要求她在逃離之前尋求保護是不現實的。她還可能對司法系統缺乏信任，並缺乏訴諸司法的途徑，或擔心作此申訴會遭到虐待、騷擾或報復。

依照 CEDAW 規定，締約國必須採取防範措施，確保對法律認定的迫害理由，包括 1951 年《難民地位公約》列舉的理由(種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體及政治見解)作有性別意識的解釋。此外，性別也可能被用作確認為某一特定社會群體成員的因素，甚至可以在根據《難民地位公約》給予難民地位時用作鑑別此種群體的特徵。此外還鼓勵締約國在國內法律中將生理性別或社會性別增列為給予難民地位的另一個理由。

CEDAW 委員會指出，婦女的庇護申請通常被歸入難民定義中的「社會群體」，CEDAW 第 5 條要求締約國在評估婦女的庇護申請時不應有偏見，也不應有男女尊卑的刻板觀念。性別刻板觀念影響婦女公平及公正庇護程序的權利，庇護當局必須採取預防措施，不制定以先入為主的基於性

別暴力及迫害觀念的標準。此外，婦女可以扮演積極角色，她們以政治領袖、政府或反對派成員、記者、人權捍衛者及活動家、律師及法官等地位發揮重要的作用。她們由於其政治觀點及/或活動，包括表達婦女權利，而成為歧視對象。因此 CEDAW 第 7 條要求締約國採取行動以實現婦女在政治及公共生活中的平等。因而婦女可能以與性別相關的迫害理由，或以政治、宗教、種族及族裔理由，包括她們因外來侵略、佔領、外國統治或嚴重的內亂而被迫逃離原籍國等理由，而提出庇護申請。

根據 CEDAW 第 2 條(c)款及第 15 條第 1 項，締約國必須採取措施，消除公共及私人領域中對婦女的歧視，並應該確認法律之前男女平等。為此，國家應採取積極措施，確保婦女不受歧視，並確保在整個庇護過程中向她們提供有效的法律保護，包括提供必要的法律援助、法律代表及協助。

CEDAW 第 3 條及第 10 至 13 條規定，應該給予難民及尋求庇護婦女獲得平等的住宿、教育、保健及其他扶助的權利，包括符合婦女特殊需求的食物、衣物及必要的社會服務。此外，應該提供難民婦女生計來源及就業機會。此種義務包括以她們能理解的語文提供有關其權利的資訊及有關如何獲得這些服務的實用資訊。鑒於一些社會中婦女的文盲率很高，可能需要提供特別協助。

接納安排應該具備性別意識，同時考慮性虐待及性剝削、精神創傷及酷刑或虐待行為被害人以及其他特別弱勢的婦女及女童的具體需求。接納安排還應該顧及境內家庭的團聚，特別是在收留中心更應如此。通常而言，不應該拘留孕婦及哺乳期婦女，因為她們有特殊需求。當拘留尋求庇護婦女無法避免時，必須提供單獨的設施及用品以滿足婦女的特殊衛生需求。應該推動使用女警衛及女看守。所有分配從事被拘留婦女工作的人員都應該接受與婦女的具體性別需求及人權相關的培訓。根據 CEDAW 第 1 條、第 2 條、第 5 條(a)款及第 12 條，未考量移民拘禁婦女的特殊需求及未確保以尊重的方式對待被拘留的尋求庇護婦女的情況，可能構成 CEDAW 所

指的歧視。為了避免暴力侵害婦女，除了家庭單元外，必須分別為男女被拘留者提供設施，並提供替代拘留的方式。

#### (五) CEDAW 委員會之特定建議

締約國應審查並撤銷對 CEDAW 的任何保留，並考慮批准 CEDAW 議定書，並考慮加入 1951 年《難民地位公約》及其 1967 年《難民地位議定書》以及其他相關的國際及區域文書。締約國應撤銷對這些文書的任何保留，通過符合這些文書的庇護法，並以相輔相成的方式適用這些文書。

區域難民或庇護文書的締約國應確保其尊重需要國際保護的婦女的權利，並以具備性別意識的方式適用這些文書。締約國還應確保婦女不受歧視地及符合實質上平等地享有這些文書的利益。

締約國應採取立法及其他措施，按照國際法規定的現有義務遵守不驅回原則，並採取一切必要措施，確保在任何情況下都不將需要得到保護的遭受嚴重歧視行為、包括與性別相關的迫害行為的被害人遣返到其生命將受到威脅或可能會受到嚴重歧視、包括基於性別的暴力行為或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰的任何國家，無論其地位如何或居住何處。

締約國應根據不歧視及平等的義務解釋 1951 年《難民地位公約》中的「難民」定義，在解釋法律確認的所有理由時充分採納對性別問題有敏感認識的辦法，必要時將與性別相關的申請歸入以某一社會群體成員為由的類別，並考慮在國家庇護法的難民地位理由清單中增列社會性別及或生理性別以及是女同性戀、雙性戀或跨性別者及其他身分等理由。

締約國應向 CEDAW 委員會報告其有關尋求庇護者及難民的國家政策及立法，並收集、分析及提供按性別分列的統計資料及長期以來有關庇護申請、原籍國、尋求庇護的理由及獲准庇護的比率的趨勢。

締約國應確保提供充分的人力及財力資源，以執行 CEDAW 與尋求庇

護者及難民相關的規定，包括執行與性別相關的規定，並酌情尋求技術諮詢及援助。

締約國應該就庇護制度及程序與聯合國所有機構、特別是聯合國難民事務高級專員公署(UHCR)合作，落實 CEDAW 及其他難民文書的條款，從而增進難民及尋求庇護婦女的權利。締約國應該與支持尋求庇護及難民婦女的民間團體及基層非政府組織合作。

締約國的庇護程序應確保婦女能獨自提出庇護申請，並單獨面談，即使她們是尋求庇護家庭的成員。締約國應該同意，在承認主要申請人為難民後，通常也應該承認家庭其他成員為難民(「衍生地位」)。正如子女可因其父母之一被承認為難民而獲得難民地位一樣，父母也應該根據子女的難民地位獲得衍生地位。至關重要的是，無論是因其本身權利還是作為衍生地位持有者而被承認為難民的婦女，應該發給個人文件，以證明其地位，使其免遭驅逐，並獲得相關權利。

締約國不應該僅僅因為尋求庇護的婦女沒有充分的庇護申請佐證文件，就認為她缺乏可信度，而是應該考慮到在許多國家婦女在其原籍國沒有文件的事實，並努力透過其他途徑確定其可信度。

締約國應確保充分培訓、監督及監測其邊境員警及移民官員，使他們在對待難民及尋求庇護婦女時，能有性別意識及非歧視性的做法。締約國應確保對難民及尋求庇護婦女，包括販運及/或性剝削行為被害人，採用並實施適當的鑒別系統，不以偏見及對婦女的刻板觀念為依據，而且有性別意識。

締約國應認識到，販運活動是與性別相關的迫害的組成部分，從而使販運活動的被害婦女及女童或擔心成為被害人的婦女及女童，瞭解並切實享有不受歧視或沒有任何先決條件地訴諸庇護程序的權利。鼓勵締約國根據難民署〈國際保護準則：1951年《難民地位公約》第1A(2)條及/或1967年《關於難民地位的議定書》對販運被害人及面臨遭受販運危險者之適用〉，



將販運活動被害人歸入難民定義之「社會群體」，並建議締約國採取措施，不將婦女及女童遣返到她們會面臨再次被販運危險的地方。

締約國應建立適當的甄別機制，用以認定有特殊保護及援助需求的尋求庇護婦女，包括身心障礙婦女、無人陪伴的女童、精神創傷被害人、販運及/或強迫賣淫行為被害人、性暴力行為被害人及酷刑及/或虐待行為被害人。

締約國應確保各級面試人員及決策者，在有關性別之庇護請求，能獲得足夠的培訓、工具及指導。締約國在承認 CEDAW 相關條款的同時，應制定與第 32 號一般性建議及難民署〈國際保護準則：1951 年《難民地位公約》第 1 A (2)條及/或 1967 年《關於難民地位的議定書》對販運被害人及面臨遭受販運危險者之適用〉相符的政策。

締約國應該在整個庇護程序及在獲得難民地位婦女的就地安置過程中，確保她們得到適足的生活水準，包括安全的住宿環境、衛生及保健設施、食物、衣物及必要的社會服務，並確保難民及尋求庇護婦女獲得生計來源及就業機會，並在收容機構提供適當的監督及申訴機制。

締約國應該在其法律中承認尋求庇護不是非法行為，不應該因尋求庇護的婦女非法入境或逗留而對她們進行處罰(包括拘留)，只要她們毫不延誤地向當局投案並提出其非法入境及停留的正當理由。通常而言，應該避免拘留孕婦及哺乳期婦女，兩者都有特殊需求，同時不應該將子女與其母親一起拘留，除非這是維持家庭團聚的唯一手段，或是基於兒童的最佳利益。應該對每一個案考慮採用代替拘留的辦法，包括有條件或無條件釋放，特別是在無法為婦女及/或家庭提供單獨設施的情況下。

締約國應在庇護程序中採用有性別意識的程序保障措施，確保尋求庇護的婦女能平等及不受歧視地陳述其案情。締約國應確保：

1. 尋求庇護的婦女有權單獨申請庇護，並能在沒有男性家庭成員在

- 場的情況下單獨面談，使她們有機會陳述其案情；
2. 以尋求庇護的婦女能夠理解的方式及語文向她們提供決定程序規定及如何獲得資訊，並提供法律諮詢意見。應該告訴她們得請求由女性面試人員及口譯員的權利，並應要求向她們提供此種人員；
  3. 尋求庇護的婦女能在初次庇護面談前獲得合格的法律代理人。必要時應該向她們提供免費法律扶助。應該在所有的案件中向孤身及失散的女童分配合格的法律代表及監護人，以協助她們走過庇護程序，並確保尊重她們的最佳利益；
  4. 面試人員所採用之技術及程序，應該對難民及尋求庇護婦女遭遇之性別、年齡或其他歧視及侵犯人權之諸多不利益有所體會；
  5. 營造有利的面談環境，使申請人能提出她的陳述，包括透露敏感及隱私的資訊，特別是為精神創傷、酷刑及/或虐待及性暴力行為倖存者營造此種環境。並提供面談足夠的時間；
  6. 在面談期間提供兒童照料服務，使申請人不必在其子女面前提出敏感資訊；
  7. 通常申請庇護的婦女負有證明其庇護案件的舉證責任，但確定及評價相關事實的責任應由申請人及審查人分擔；庇護申請案之審查，不應根據申請人返回後受到迫害或有遭到迫害的機率(probability)審查之，而是以申請人是否有合理可能(reasonable likelihood)被迫害而衡量；
  8. 在有些案例中，可能要由審查人使用其掌握的一切方法提出支持申請的必要證據，包括從原籍國可靠的政府及非政府來源之人權訊息中尋求及收集性別相關資訊；
  9. 申請人在庇護程序中過晚透露性暴力及其他創傷事件的情況不應即對其可信度作負面判斷，因為不願說出曾經遭受或擔心會遭受迫害的真實狀況，可能是源自於羞愧、恥辱及創傷的感受。面試應保持秘密，包括非經當事人同意不提供其家庭成員得知的面

談內容，應該是標準程序；

10. 如有必要時，應提供面談前後之轉介心理輔導及其他扶助服務的機制；
11. 如果否決庇護申請，必須說明理由，而且申請人應能夠向主管機構提出上訴；
12. 在長久解決方案部分，不論是難民自願返回原籍國，或是安全地融入當地，均應確保其尊嚴與社會及經濟安全。已確認婦女難民身份之國家，必須確保婦女能平等及不歧視地融入當地社會，受到尊嚴之待遇。

## 五、國籍保障與性別平等

### (一) 基本評論

CEDAW 是國際社會努力防止及減少無國籍狀態的重要工具，因為其對婦女及女童的國籍權產生特別的影響。 CEDAW 要求充分保護婦女在國籍事項中的平等。國籍是個人與國家間的法律關係，對確保充分參與社會生活至關重要。國籍還對保障行使及享有其他權利不可或缺，包括進入某一國家並在其境內長期居住及從國外返回該國的權利。因此 CEDAW 第 9 條對婦女享有所有人權極為重要。雖然無論國籍地位如何，每個人都應享有人權，但在實踐中，國籍往往是享有基本人權的先決條件。如果沒有國籍，女童及婦女更會遭受作為婦女及作為非公民或無國籍人所遭受的歧視。

CEDAW 第 9 條第 2 項規定，無論婦女已婚或離婚，她們都享有與男子同等的取得、保留及改變其國籍的權利，也享有與其丈夫同等的處理其自身國籍的權利。依據 CEDAW 規定，婦女還可以在與其丈夫同等的條件下將其國籍傳給子女，無論她們是在自己的國家還是在國外。

由於沒有國民或公民身分，無國籍婦女及女童往往被邊緣化、被剝奪投票權或擔任公職的權利，或許還無法獲得公共福利，無法選擇住所及自

由遷徙，而且無法獲得因國民身分而產生的各種權利及福利，包括受教育的權利、享受醫療保健的權利、財產權及就業權。

國籍法可能會直接或間接地歧視婦女。表面看來不區分性別的法律條款可能會在實踐中對婦女享有國籍的權利產生過分及不利的影響。婦女依然比男子更有可能在與外國人結婚後試圖將自己的國籍改為其外籍配偶的國籍，因此，如果國籍法存在缺失，允許或要求她們在沒有取得或得到將取得配偶國籍的保證的情況下就放棄其國籍，則她們就會面臨無國籍的更大危險。許多國籍法禁止雙重國籍，這增加了無國籍的可能性。在許多情況下，婦女不准將其國籍傳給其外籍丈夫。國籍法中的性別歧視繼續對婦女及其子女享有人權產生重大及不利的影響。性別不平等繼續在相當多國家的國籍法及慣例中存在，並可能導致婦女成為無國籍人。在不允許母親與父親平等地將其國籍傳給子女時，性別不平等也可使兒童成為無國籍人。於是，對婦女的歧視會導致無國籍狀態一代又一代地長久延續下去。

歸化要求也可能間接地歧視婦女，因為婦女可能比男子更難達到當地國所要求的條件或標準，例如熟練掌握當地國語文。這對包括無國籍婦女在內的婦女可能更為困難，因為她們接受正規教育的權利在以前或目前遭到妨礙。其他要求，如經濟上自給自足或財產所有權，也可能是婦女作為個人更難達到的要求。婦女與外國人結婚後的無國籍狀態及入籍要求可能導致婦女在經濟、社會、文化及語言方面依賴男子，進而使婦女更面臨遭受剝削的風險。

出生登記也與婦女及其子女享有國籍權密切相關。出生登記提供了一個人的身分證明並可根據血緣(「血統主義」)或出生地(「出生地主義」)獲得國籍。在實踐中，間接歧視、文化習俗及貧窮往往使母親、尤其是未婚母親，無法與父親平等地為子女進行出生登記。不能為子女進行出生登記可能妨礙子女或使其無法確實享有一系列的權利，包括國籍權及擁有姓名及身分的權利、法律平等的權利及承認其法律能力的權利。

歧視性法律或慣例可能會導致婦女及其子女無法獲得證明其身分及國籍的文件。在沒有身分及國籍證明的情況下，婦女及其子女可能會面臨行動自由的限制、在獲得外交保護方面遇到問題、在尚待認定身分及國籍證明期間遭到長期拘留，最後陷入沒有任何國家認為他們是其國民的處境，從而使他們成為無國籍人。

鑒於國籍對婦女充分參與社會生活至關重要，若干締約國對 CEDAW 第 9 條所作的數量甚多的保留及其本質，已違背 CEDAW 的目標及宗旨。其他許多國際人權文書中的國籍權及不受歧視的權利，強化了婦女的平等國籍權，同時也對這種保留的有效性及法律效力提出質疑。CEDAW 委員會感到特別的是締約國撤銷或至少縮小對第 9 條保留的趨勢，並注意到締約國在國籍法中正式規定男女平等的相關趨勢，從而減少了歧視婦女的危險，尤其是減少了婦女及其子女無國籍的危險。

## (二) CEDAW 特定條文評論

CEDAW 第 9 條規定，婦女與男子平等享有取得、改變或保留其國籍並將其國籍傳給子女的權利。CEDAW 委員會已解釋認定這種權利也適用於配偶。

CEDAW 第 9 條第 1 項要求締約國確保與外國人結婚或在婚姻存續期間丈夫改變國籍均不自動改變妻子的國籍，使婦女成為無國籍人，或將丈夫的國籍強加婦女。婦女可能因歧視性法律及慣例成為無國籍人，例如婦女在與外籍人結婚但卻無法以婚姻為由取得丈夫的國籍時自動喪失國籍；如果丈夫改變國籍、成為無國籍人或死亡，或是她的婚姻以離婚告終，她也會自動喪失國籍。

CEDAW 第 9 條第 2 項要求締約國確保婦女及男子有平等權利將其國籍傳給子女。如果締約國不履行第 9 條第 2 項規定的義務，兒童就有可能處於無國籍狀態。僅僅根據父系血統給予國籍的國籍法違反第 9 條第 2 項的規定，並可能使兒童在下述情況下成為無國籍人：(a)父親是無國籍人；

(b)父親本國的法律不准他在子女出生於國外等某些情況下將國籍傳給子女；(c)子女出生時生父身分不明或父親未與母親結婚；(d)父親未能完成將其國籍傳給子女的行政步驟或為子女取得國籍證明，例如因為他已死亡、被迫與家人分離，或無法滿足繁瑣的文件或其他要求；(e)父親不願意履行各種行政步驟將其國籍傳給子女或為子女取得國籍證明，例如因為他已經拋棄家庭。

**CEDAW 第 1 至第 3 條還支持婦女與男子平等地使本人及其配偶因入籍而獲益的權利。**在這方面歧視婦女有礙於減少無國籍狀態。在婦女無法將國籍傳給其無國籍配偶時也會出現同樣的情況，還可能對此種結合所生的子女進一步造成無國籍風險。

### (三) CEDAW 委員會之特定建議

CEDAW 委員會建議各國採取下述行動：

1. 審查並撤銷對 CEDAW 第 9 條的保留，因為它們不符合 CEDAW 的目標及宗旨，因此不符合 CEDAW 第 28 條第 2 項的規定；
2. 審查並改革其國籍法，確保在取得、改變及保留國籍方面男女享有平等待遇，並使婦女能將其國籍傳給子女及其外籍配偶，並確保充分按照 CEDAW 第 1 至 3 條及第 9 條消除對確實實施此種法律的任何障礙；
3. 廢除規定在婚後自動取得國籍或因婚姻狀況改變或其丈夫國籍的改變而使婦女國籍自動喪失的法律；
4. 考慮准許與外籍男子結婚的婦女及此種結合所生的子女擁有雙重國籍，尤其是在規定雙重國籍的法律制度可能導致無國籍狀態時；
5. 通過法律條款防止無國籍狀態，規定喪失或放棄國籍須以擁有或取得另一國國籍為條件，並准許因沒有此種保障而成為無國

籍人的婦女重新取得國籍；

6. 宣傳最近制定的法律及政策，這些法律及政策賦予婦女與男子平等取得、改變或保留國籍的權利或使婦女能將國籍傳給子女及其外籍配偶；
7. 解決國籍法中因入籍要求等所產生的間接歧視問題。在實踐中婦女可能比男子更難滿足這種要求；
8. 批准或加入 1954 年《關於無國籍人地位的公約》及 1961 年《減少無國籍狀態公約》；
9. 不採取或實施剝奪婦女國籍並使她們成為無國籍人的任何措施；
10. 與聯合國難民署合作，以查明、減少及防止無國籍狀態，並保護無國籍人，特別是無國籍婦女；
11. 收集、分析並提供其境內依性別分列的無國籍人統計資料；
12. 採取有效措施，確保婦女及女童平等獲得身分文件，包括國籍證明；
13. 採取措施及時登記出生的所有嬰兒，並在這方面採取措施，尤其是在各國境內的農村及邊遠地區採取措施，以提高對出生登記重要性的認識，從而確保所有兒童都得到登記，並確保女童與男童享有相同的權利。

## 參、相關法規或措施檢視案例說明

### 一、加入國際條約

第 32 號一般性建議提及許多國際條約，例如 CEDAW，CEDAW 議定書，《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》、《難民地位公約》、《難民地位議定書》、《關於無國籍人地位的公約》、《減少無國籍狀態公約》。

其中我國已批准《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利

國際公約》，並加入 CEDAW，不過因為國際因素無法正常存放批准書及加入書，因而以兩公約施行法及 CEDAW 施行法，將這些人權條約國內法化。而立法院在審議 CEDAW、《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》時，均未提出保留，因而我國沒有撤銷保留之問題。

我國於 1961 年 8 月簽署《減少無國籍狀態公約》，但是尚未批准此條約。我國至今尚未加入《難民地位公約》、《難民地位議定書》、《關於無國籍人地位的公約》。CEDAW 委員會建議各國加入這些國際條約，因此我國亦應該考量，如果因為國際因素之障礙，或應考量將這些條約國內法化。

## 二、難民保護

### (一) 難民定義

我國至今尚未制定難民法，因而形成沒有法律依據得以庇護難民之狀態，實質上無法對難民提供保護。

行政院於 2012 年 2 月 23 日通過難民法草案<sup>1</sup>，其中將難民包括人道難民及政治難民，例如難民法草案第 3 條第 1 項規定：「外國人或無國籍人，因戰爭或大規模自然災害被迫離開其原國籍國或原居住國，致不能在該國生活或受該國保護者，得向我國申請難民認定。」是指人道難民。而草案第 3 條第 2 項規定：「外國人或無國籍人，因種族、宗教、國籍、屬於特定社會團體或持特定政治意見，離開其原國籍國或原居住國，且有充分正當理由恐懼受迫害，致不能受該國之保護或因該恐懼而不願返回該國者，得向我國申請難民認定。」則是指政治難民。因而所採難民定義是比較廣的。

---

<sup>1</sup> 行政院於 2012 年 2 月 23 日通過，院授研綜字第 1012260195 號，送交立法院審議，不過因為立法院法案屆期不連續之規定，此草案有可能重新草擬，再送立法院審議，確定情況如何，尚待觀察。行政院 2012 年 2 月 23 日通過的草案內容可參見：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&sms=7BD79FE30FDFBEE5&s=9D4DF164339330E5](http://www.ey.gov.tw/News_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&sms=7BD79FE30FDFBEE5&s=9D4DF164339330E5) (visited on 2 January 2016)。



不過難民法草案沒有規定性別議題，這應是未來修改草案及執法應該著重之處。

## （二）不驅回原則

CEDAW 委員會認為，締約國有義務確保不將任何婦女驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。因此 CEDAW 委員會認為，締約國有義務確保不將任何婦女驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。

難民法草案第 8 條第 1 項規定：「主管機關審查難民認定案件期間，得對申請人暫予指定住居所或安置，非有下列各款情形之一者，不得強制驅逐出國：一、有危害我國公共秩序之虞。二、曾有重大非政治性犯罪紀錄。」原則上嘗試將不驅回原則包括在內，不過並未從另一角度規定禁止驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。

## 三、國籍保障

### （一）歸化與喪失原有國籍

此部分至少有兩個重點，第一是為了取得中華民國國籍而喪失原有國籍，但是結果並未取得中華民國國籍，因而形成無國籍之狀態。第二是為了取得中華民國國籍而喪失原有國籍，在取得中華民國國籍之後，因故被撤銷，而形成無國籍之情況。

就第一種狀況而言，依據國籍法第 9 條規定：「外國人依第三條至第七條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」而國籍法施行細則第 10 條則規定，外國人為依國籍法第 9 條規定提出喪失

其原有國籍證明，得申請準歸化中華民國國籍證明，不過此準歸化證明僅供外國人持憑向其原屬國申辦喪失原有國籍，不作為已歸化我國國籍之證明。此規定同時也曾經被行政院納入國籍法修正草案，<sup>2</sup>成為國籍法第 9 條之一。而依國籍法第 4 條規定，為中華民國國民之配偶，連續居住三年以上，得申請歸化。不過如果三年以內離婚，即無法依此規定申請歸化。

因此有可能外國人已喪失原有國籍，但是申請歸化中華民國卻沒有成功，因而亦未取得中華民國國籍，導致成為無國籍人。例如「阮氏芬(化名)放棄母國籍後被丈夫瞞著離婚，直到申請歸化時才知道自己喪失配偶身分，不但不能歸化，且即將失去居留資格。台灣人權促進會的個案，則是在放棄母國籍等待歸化過程中，因與人發生糾紛被提起告訴，不符合《國籍法》第 3 條「品行端正，無犯罪紀錄」的標準，終而無法歸化。」<sup>3</sup>

而 CEDAW 委員會建議各國應該「通過法律條款防止無國籍狀態，規定喪失或放棄國籍須以擁有或取得另一國國籍為條件，並准許因沒有此種保障而成為無國籍人的婦女重新取得國籍」。

消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)中華民國(臺灣)第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議也提到：「審查委員會關切在臺灣婚姻移民取得公民權的條件並未能適當保護其國籍權利。女性婚姻移民(不包括來自中國、香港與澳門)，於申請歸化時均必須放棄其原國籍。」<sup>4</sup>因而審查委員會「敦促政府修正國籍法，在婚姻移民取得臺灣國籍之前，不可要求外籍配偶放棄其原屬國籍。審查委員會也建議，對於丈夫死亡、失蹤或是被丈夫施暴的妻子，應被允許留在臺灣、可有工作許以及必要的社會保險

---

<sup>2</sup> 參見內政部網站 [http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_Act/Act\\_detail.aspx?sn=106](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_Act/Act_detail.aspx?sn=106) (visited on 13 January 2016)。

<sup>3</sup> 參見 <http://tasat.org.tw/blog/306> (visited on 14 January 2016)。

<sup>4</sup> 消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)中華民國(臺灣)第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議，第 20 段。

措施。」<sup>5</sup>

因而行政院曾經提出國籍法修正草案，其中國籍法第 9 條修改為：

外國人依第三條至第七條申請歸化，應提出喪失原有國籍證明。但有下列情形之一，並經外交機關查證屬實者，不在此限：  
一、依原屬國法令，須滿一定年齡或取得他國國籍始得喪失原有國籍。  
二、提出因非可歸責於當事人之事由，致無法取得喪失原有國籍證明。

有前項第一款情形者，應於滿一定年齡之日或許可歸化之日起算一年內提出喪失原有國籍證明。屆期未提出者，應自期間屆滿之翌日起算二年內撤銷其歸化許可。

如此或可避免因為申請歸化必須提出喪失原有國籍證明，而導致發生無國籍之狀況。

而 CEDAW 委員會也建議：各國應「考慮准許與外籍男子結婚的婦女及此種結合所生的子女擁有雙重國籍，尤其是在規定雙重國籍的法律制度可能導致無國籍狀態時」。因此對於我國而言，除了避免發生無國籍之狀況，亦應進一步思考是否許可異國通婚得以取得雙重國籍。

就第二種狀況而言，國籍法第 19 條規定：「歸化、喪失或回復中華民國國籍後，五年內發現有與本法之規定不合情形，應予撤銷。」而所稱「與本法之規定不合情形」包括非常廣之範圍，理論上所有與國籍法規定不符合的都包括在內，尤其是國籍法第 3 條第 1 項包括「品行端正」、「無犯罪紀錄」，也包括「有相當之財產或專業技能，足以自立或生活保障無虞」，理論上如果違反這些規定，即可能構成國籍法第 19 條所稱之「與本法之規定不合情形」，因而得以撤銷所取得之中華民國國籍，而此外國人因為要取得中華民國國籍，之前已喪失其原有國籍，中華民國國籍亦被撤銷，

---

<sup>5</sup> 同上註。

因而變成無國籍人。例如「一名嫁來台灣，且已經取得國籍的越南女子武翠姮，因與同鄉的范姓男子婚外情並產下一女，被先生發現後離婚，離婚後與范姓男子結婚並產下一女，登記時卻收到內政部公文，以她搞婚外情「品行不端」、違反國籍法為由，撤銷她及 2 名幼女的國籍，因為她歸化時已放棄越南籍，現在母女 3 人成了無國籍人球。」<sup>6</sup>

為使國籍法「品行端正、無犯罪紀錄」歸化要件，有一致且明確認定依據，訂有「歸化國籍婚姻真實及品行端正認定原則」，其要旨說明如下：(1)犯罪情節重大，依警察刑事紀錄證明核發條例規定，須登載於警察刑事紀錄證明中者，不得申請歸化。(2)如因初犯情節輕微或妨害善良風俗等情事，依警察刑事紀錄證明核發條例規定無須登載於警察刑事紀錄證明，符合上揭認定原則所訂品行不端正之情形者，於緩刑期滿未有其他犯罪情形，或於拘役罰金執行完畢或妨害風化、妨害善良風俗等行為滿 3 年，未再有相關品行不端行為，得再依國籍法相關規定申請歸化。<sup>7</sup>

不過消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)中華民國(臺灣)第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議提到：「審查委員會亦關切即使在她歸化以後，如果這五年婚姻期間有刑事紀錄，她的公民資格將被撤銷。審查委員會進一步關切，即使歸化的財力證明已有某種程度上的放寬，但這些規定仍未普遍的被地方政府運用。」<sup>8</sup>因而審查委員會「也建議，對於丈夫死亡、失蹤或是被丈夫施暴的妻子，應被允許留在臺灣、可有工作許可以及必要的社會保險措施。外籍配偶歸化後，除非是假結婚，不會因為犯罪而被撤銷臺灣國籍。審查委員會另外要求有適用於全臺灣的放寬財力證明

---

<sup>6</sup> 參見

<https://tw.news.yahoo.com/%E8%B6%8A%E5%A5%B3%E5%A4%96%E9%81%87%E5%86%8D%E5%A9%9A-%E5%93%81%E8%A1%8C%E4%B8%8D%E7%AB%AF-%E6%92%A4%E5%9C%8B%E7%B1%8D-035700497.html> (visited on 14 January 2016)。

<sup>7</sup> 《消除對婦女一切形式歧視公約》中華民國第 2 次國家報告，2013 年 12 月，9.14 段。

<sup>8</sup> 消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)中華民國(臺灣)第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議，第 20 段。

的統一申請表格。」<sup>9</sup>

行政院曾經提出國籍法修正草案，將國籍法第 19 條修改為：「歸化、喪失或回復中華民國國籍後，除依第九條第二項規定應撤銷其歸化許可者外，五年內發現有與本法規定不合之情形，應予撤銷。」本質上並沒有更改實質內容。而修正草案在第 4 條增加一款：「對無行為能力或限制行為能力之中華民國國籍子女，行使負擔權利義務或監護。」因而得以此原因申請歸化，不過其重點是為了照顧無行為能力或限制行為能力之中華民國國籍子女，並不是直接保障女性，婦女是因為必須照顧子女，國家才認為婦女得以申請歸化。

## （二）申請歸化之條件

國籍法第 3 條第 1 項：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款要件者，得申請歸化：...三、品行端正，無犯罪紀錄。四、有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。五、具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」此規定至少包括三個面向，第一是行為內容，第二是經濟能力，第三是語言能力及常識。

就行為內容而言，所稱之「品行端正」及「犯罪紀錄」，並無法完全釐清之概念，如上所述有可能通姦被認為是「品行不端」，因此行政權有相當大之裁量空間，亦可能將道德標準轉化為法律規範適用之。而所稱之「犯罪紀錄」沒有底線規定，有可能只要有任何犯罪紀錄，都導致不同意歸化之結果，因而或應明確釐清。

就經濟能力而言，國籍法第 3 條第 1 項之要求是有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。而國籍法施行細則第 7 條將其區分為兩類，一者是申請回復國籍或以我國國民配偶之身分申請歸化國籍者，必須檢附以下文件之一：（一）國內之收入、納稅、動產或不動產資料。（二）

---

<sup>9</sup> 同上註。

雇主開立之聘僱證明或申請人自行以書面敘明其工作內容及所得。(三)我國政府機關核發之專門職業及技術人員或技能檢定證明文件。(四)其他足資證明足以自立或生活保障無虞之資料。另一種是其他類型，必須具備下列情形之一：(一)最近一年於國內平均每月收入逾行政院勞工委員會公告基本工資二倍者。(二)國內之動產及不動產估價總值逾新臺幣五百萬元者。(三)我國政府機關核發之專門職業及技術人員或技能檢定證明文件。(四)入出國及移民法第二十五條第三項第二款所定為我國所需高級專業人才，經許可在臺灣地區永久居留。(五)其他經內政部認定者。而其檢附之文件亦可包含配偶、配偶之父母、父母所擁有。

而 CEDAW 委員會認為，「歸化要求也可能間接地歧視婦女，因為婦女可能比男子更難達到當地國所要求的條件或標準，例如熟練掌握當地國語文。這對包括無國籍婦女在內的婦女可能更為困難，因為她們接受正規教育的權利在以前或目前遭到妨礙。其他要求，如經濟上自給自足或財產所有權，也可能是婦女作為個人更難達到的要求。婦女與外國人結婚後的無國籍狀態及入籍要求可能導致婦女在經濟、社會、文化及語言方面依賴男子，進而使婦女更面臨遭受剝削的風險。

而消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)中華民國(臺灣)第2次國家報告審查委員會總結意見與建議提到：「審查委員會進一步關切，即使歸化的財力證明已有某種程度上的放寬，但這些規定仍未普遍的被地方政府運用。」<sup>10</sup>因而審查委員會「另外要求有適用於全臺灣的放寬財力證明的統一申請表格。」<sup>11</sup>

因而或許亦應檢視我國之相關規定是否可能因為標準較高，而形成 CEDAW 委員會所稱之對於婦女形成較高之障礙。

#### 肆、建議配合此一般性號建議需檢視的法規

---

<sup>10</sup> 同上註。

<sup>11</sup> 同上註。

機關	法規名稱
內政部	國籍法及國籍法施行細則

伍、第 32 號一般性建議重要內容提示

段落	中文內容 <sup>12</sup>	英文內容
5	<p>...本一般性建議具體說明 CEDAW 應該如何適用於《世界人權宣言》第 14 條之庇護權、國際難民及人權文書規定對難民及尋求庇護者之不驅回原則及 CEDAW 第 9 條之國籍權及保護無國籍人。</p>	<p>...The present general recommendation specifically addresses the application of the Convention to the right to asylum contained in article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the principle of non-refoulement of refugees and asylum seekers in accordance with existing obligations under international refugee and human rights instruments and the right to nationality contained in article 9 of the Convention and the protection against statelessness.</p>
8	<p>關於庇護、難民地位、國籍和無國籍狀態，尊重的義務要求締約國不從事直接或間接剝奪婦女享有與男子平等的權利的任何歧視婦女行為，並確保國家當局、官員、人員、機構及代表國家行事的其他行為體遵守</p>	<p>In the context of asylum, refugee status, nationality and statelessness, the obligation to respect requires that States parties refrain from engaging in any act of discrimination against women that directly or indirectly results in the denial</p>

<sup>12</sup> 此部分內容為消除對婦女一切形式歧視委員會的簡體中本版轉換為正體字之後再作潤飾。



這一義務。締約國還負有盡責的義務，採取必要的立法及其他措施，防止並調查非國家行為者的歧視婦女行為，起訴及適當懲罰這種行為的犯罪人，並向歧視行為的受害婦女提供賠償。保護的義務要求締約國除其他外，採取一切適當措施，確保國家及私人行為者不非法侵犯婦女的權利。實踐的義務包括締約國為充分實現婦女的權利提供途徑及條件的義務。它還要求締約國通過一切適當方式促進事實上或實質性的平等，包括為此採取旨在提高婦女地位及實現此種平等的具體及有效的政策及方案，諸如根據 CEDAW 第 4 條第 1 項及第 25 號一般性建議酌情採取暫行特別措施。

of the equal enjoyment of their rights with men and ensure that State authorities, officials, agents, institutions and other actors acting on behalf of the State act in conformity with that obligation. States parties also have a due-diligence obligation to take the legislative and other measures necessary to prevent and investigate acts of discrimination against women that are perpetrated by non-State actors, to prosecute and adequately punish perpetrators of such acts and to provide reparations to women who are victims of discrimination. The obligation to protect requires States parties to, among other things, take all appropriate measures to ensure that State and private actors do not unlawfully infringe on the rights of women. The obligation to fulfil encompasses the obligation of States parties to facilitate access to and provide

		<p>for the full realization of women's rights. It also requires States parties to promote de facto or substantive equality with men through all appropriate means, including through specific and effective policies and programmes aimed at improving the position of women and achieving such equality, including, where appropriate, through the adoption of temporary special measures in accordance with article 4 (1) of the Convention and general recommendation No. 25.</p>
14	<p>...CEDAW 委員會重申，在流離失所週期的每個階段，締約國有義務維護婦女之尊嚴，並尊重、保護及實現 CEDAW 所保障之權利，此義務延伸至後續長久解決方案，包括在接受國就地安置及/或重新安置及/或自願返回其原籍國。...</p>	<p>...The Committee therefore reiterates the obligation of States parties to treat women with dignity and to respect, protect and fulfil their rights under the Convention at each stage of the displacement cycle, as well as in the enjoyment of durable solutions, including integration and/or resettlement in receiving States and/or voluntary</p>

		repatriation to their State of origin. ...
23	因此 CEDAW 委員會認為，締約國有義務確保不將任何婦女驅逐或遣返到其生命、身體健全、自由、人身安全將受到威脅或將遭受嚴重歧視、包括基於性別的嚴重迫害或基於性別的暴力行為的另一個國家。...	The Committee is therefore of the view that States parties have an obligation to ensure that no woman will be expelled or returned to another State where her life, physical integrity, liberty and security of person would be threatened, or where she would risk suffering serious forms of discrimination, including serious forms of gender-based persecution or gender-based violence. ...
24	CEDAW 第 1 至第 3 條、第 5 條(a)款及第 15 條規定締約國有義務確保婦女在尋求庇護的整個過程中不受歧視，而此程序從抵達邊境時開始。...	Articles 1-3, 5 (a) and 15 establish an obligation on States parties to ensure that women are not discriminated against during the entire asylum process, beginning from the moment of arrival at the borders. ...
25	CEDAW 第 2 條(c)款要求國家庇護程序必須准許婦女提出申請，並以公平、公正與及時的方式平等地予以評估。...	Article 2 (c) of the Convention requires that State asylum procedures allow women's claims to asylum to be presented and assessed on the basis of equality in a fair, impartial and timely

		manner. ...
26	此外，CEDAW 第 2 條、第 15 條第 1 項及第 16 條要求締約國承認婦女可獨自提出庇護申請。...	In addition, articles 2, 15 (1) and 16 require States parties to recognize that women may present independent claims to asylum. ...
27	...CEDAW 第 2 條(e)款要求締約國承擔盡責的義務，並確保婦女得到有效保護，免受可能由非國家行為人之傷害。...	...article 2 (e) of the Convention requires that States parties assume their due-diligence obligation and ensure that women are effectively protected from harm that may be inflicted by non-State actors. ...
28	...CEDAW 第 2 條(d)款及(e)款要求締約國確保婦女免受非國家行為人作出的歧視。對難民婦女而言，CEDAW 委員會指出，確認難民地位的實質內涵是向難民婦女提供有效的保護。CEDAW 委員會還指出，如果接受國考慮採用國內移轉的辦法，則必須使這種選擇符合嚴格的要求，例如婦女必須有能力前往有關地區，並獲准進入及在那裡定居。	The Committee recalls that articles 2 (d) and (e) of the Convention require that States parties ensure that women are protected against discrimination generated by non-State actors and, in the context of a refugee woman, it observes that the essence of refugee status is to provide effective protection to the refugee woman. It also notes that, should the internal flight alternative be considered by receiving States, the option should be subject to strict requirements, such as the

		woman's ability to travel to the area concerned and gain admittance and settle there. ...
31	...CEDAW 第 5 條要求締約國在評估婦女的庇護申請時不應有偏見，也不應有男女尊卑的刻板觀念。...	...Article 5 of the Convention requires States parties to assess women's claims to asylum without prejudices and stereotyped notions of women that are based on the inferiority or superiority of either sex. ...
32	根據 CEDAW 第 2 條(c)款及第 15 條第 1 項，締約國必須採取措施，消除公共及私人領域中對婦女的歧視，並應該確認法律之前男女平等。...	Consistent with articles 2 (c) and 15 (1) of the Convention, States parties must take steps to eliminate discrimination against women in the public and private spheres and should confirm women's equality with men before the law. ...
33	CEDAW 第 3 條及第 10 至 13 條規定，應該給予難民及尋求庇護婦女獲得平等的住宿、教育、保健及其他扶助的權利，包括符合婦女特殊需求的食物、衣物及必要的社會服務。...	Articles 3 and 10 to 13 of the Convention entail that women seeking asylum and women refugees be granted, without discrimination, the right to accommodation, education, health care and other support, including food, clothing and necessary social services, appropriate to their particular needs as

		women. ...
34	...CEDAW 第 1 條、第 2 條、第 5 條(a)款及第 12 條，未考量移民拘禁婦女的特殊需求及未確保以尊重的方式對待被拘留的尋求庇護婦女的情況，可能構成 CEDAW 所指的歧視。...	...Pursuant to articles 1, 2, 5 (a) and 12 of the Convention, failure to address the specific needs of women in immigration detention and ensure the respectful treatment of detained women asylum seekers could constitute discrimination within the meaning of the Convention. ...
54	國籍法可能會直接或間接地歧視婦女。表面看來不區分性別的法律條款可能會在實踐中對婦女享有國籍的權利產生過分及不利的影響。婦女依然比男子更有可能在與外國人結婚後試圖將自己的國籍改為其外籍配偶的國籍，因此，如果國籍法存在缺失，允許或要求她們在沒有取得或得到將取得配偶國籍的保證的情況下就放棄其國籍，則她們就會面臨無國籍的更大危險。許多國籍法禁止雙重國籍，這增加了無國籍的可能性。...	Nationality laws may discriminate directly or indirectly against women. Legislative provisions that appear gender neutral may in practice have a disproportionate and negative impact on the enjoyment of the right to nationality by women. Women continue to be more likely than men to seek to change their nationality to that of their foreign spouse upon marriage to a foreigner and are therefore at greater risk of statelessness if there is a gap in nationality legislation that allows or requires them to renounce their nationality without having acquired or

		received assurances that they will acquire the nationality of the spouse. The prohibition of dual nationality in many nationality laws increases the likelihood of statelessness. ...
55	歸化要求也可能間接地歧視婦女，因為婦女可能比男子更難達到當地國所要求的條件或標準...	Naturalization requirements may also indirectly discriminate against women because they may require the fulfilment of conditions or criteria that may be more difficult to meet for women than for men...
59	CEDAW 第 9 條規定，婦女與男子平等享有取得、改變或保留其國籍並將其國籍傳給子女的權利。	Article 9 of the Convention establishes that women enjoy the rights to acquire, change or retain their nationality and to confer their nationality on their children on an equal basis with men.
60	CEDAW 第 9 條第 1 項要求締約國確保與外國人結婚或在婚姻存續期間丈夫改變國籍均不自動改變妻子的國籍，使婦女成為無國籍人，或將丈夫的國籍強加婦女。...	Article 9 (1) requires States parties to ensure that neither marriage to a foreigner nor change of nationality by the husband during marriage automatically changes the nationality of the wife, renders her stateless or forces upon her the nationality of the husband. ...

61	CEDAW 第 9 條第 2 項要求締約國確保婦女及男子有平等權利將其國籍傳給子女。...	Article 9 (2) of the Convention requires States parties to ensure that women and men have equal rights to confer their nationality to their children. ...
62	CEDAW 第 1 至第 3 條還支持婦女與男子平等地使本人及其配偶因入籍而獲益的權利。...	Articles 1 to 3 of the Convention also support the right of women to benefit, on an equal basis with men, from naturalization for themselves and their spouses. ...